



インド政治経済の展開と 第15次総選挙：新政権の課題

近藤則夫 編

【機動研究成果報告】

インド政治経済の展開と第 15 次総選挙

新政権の課題

近藤則夫編

アジア経済研究所

— 目次 —

序	近藤則夫	iv
第1章 総選挙と新政権の成立	近藤則夫	1
はじめに		
1. 第15次選挙と主要政党		
2. 選挙結果		
3. 新政権の成立		
第2章 新政権と内政の焦点	佐藤宏	17
はじめに		
1. 新連合政権と国民会議派の政治運営		
2. 内政 — 政策上の三つの焦点 —		
結び		
第3章 第2次UPA政権の外交政策	堀本武功・溜和敏	31
はじめに		
1. 第15次連邦下院選挙における主要政党の外交政策		
2. 選挙結果と対外政策の関係		
3. 新政権による外交政策の展開		
4. 当面の外交展開		
第4章 世界金融危機と新政権下での財政・金融政策	井上武	49
はじめに		
1. UPA政権1期目の財政・金融政策の特徴		
2. 世界金融危機のインド経済に対する影響と政策当局の対応		
3. 本章の結論：新政権下での財政・金融政策の展望と課題		
第5章 第2次UPA政権の雇用・労働政策	太田仁志	74
はじめに		
1. 大統領演説と2009/10年度予算案		
2. 第2次UPA政権の雇用・労働政策の輪郭		
3. 労働法の修正に関して		
むすび		

第6章 新政権の産業政策 —国営企業の民営化— 内川秀二 90

はじめに

1. 経済改革後の経済実績
2. UPA 政権の統一綱領と第11次5カ年計画
3. UPA 政権の産業政策
4. 国営企業の政府保有株式売却と民営化
5. 新政権の政策

執筆者一覧 100

序

近藤則夫

第 15 回連邦下院選挙は 2009 年 3 月に公示され、4 月から 5 月にかけて投票が行われた。事前の予想は、与党である国民会議派(以下「会議派」)率いる統一進歩連合(United Progressive Alliance = UPA)、および、野党のインド人民党(Bharatiya Janata Party = BJP)率いる国民民主連合(National Democratic Alliance = NDA)とも議会過半数を得られず、政権樹立が難しくなるのではないかと、いうものであった。この予想は半分当たらなかったといえよう。確かに両陣営とも議席過半数(総選挙議席数：543)を確保できずその意味では予想は当たった。しかし、UPA は予想に反して過半数に近い 262 議席を確保し、NDA が 159 議席と大きく後退したこともあって、UPA の政権樹立は比較的にスムーズに行われた。本報告書は新政権の成立という政治状況の大きな変化を機に、これまでの政治経済の流れを分析し、新政権の展望を行った報告書である。この「序」では、具体的な分析に入る前に前政権から新政権の成立までの状況を簡単に述べたい。

前回 2004 年の選挙で会議派連合が NDA 政権に勝てた主な理由としては、会議派がはじめて他の有力政党と積極的な協力関係を構築し、それに反 BJP を掲げるインド共産党(マルクス主義)(以下「CPM」)など左派勢力が協力し、幅広い選挙協力がなったこと、そして、経済成長の実績を強調する NDA 政権に対して成長の恩恵に十分にあずかれない貧困大衆の反発があったことなどがあげられよう。このような要因によって会議派連合は選挙で大きく議席を伸ばし、選挙後 UPA を結成し、閣外から左翼政党の支持を得て政権を発足させることができた。政権発足にあたり幅広い政党の間で協力関係を維持するために共通の合意が必要であったが、それが会議派を中心とする UPA 諸政党と左翼の協議によって作られた「最小共通綱領(Common Minimum Programme)」であった。同綱領の特徴は成長を持続させると同時にその成果を大衆に届けるべく農村貧困層への雇用保証、社会的弱者層への配慮などを提唱していることであった。とりわけ前者については「全国農村雇用保証法(NREGA)」として実施され、現在まで UPA 政権の中心的事業となっている。

しかし、最小共通綱領によって合意した会議派と左翼の協力関係は、アメリカとの原子力協力をめぐる意見の食い違いを焦点として 2008 年 7 月には破綻する。もともと会議派と左翼の間の協力は反 BJP という点で両者の利害が一致したから成立したのであり、両者の間には公企業の民営化や対米関係において基本的に大きな政策的、イデオロギー的違いがあった。従って両者の食い違いが大きくなれば関係の破綻は予想されたことであった。妥協が不可能なことがあらわになったのが、マンモハン・シン首相が原子力協定締結の決意を明らかにした 2008 年 7 月上旬であった。首相の

意向が伝わるや否や7月9日には左翼は閣外協力の解消を発表する。しかし、議会の信任を問うために同月21、22日に開かれた特別国会では、会議派のUPA政権は社会主義党などから新たに支持を取りつけ、また強引な多数派工作によって信任投票を乗り切った。このように、政権基盤の不安定性が第1次UPA政権にはつきまとった。また、他の大きな不安材料としては2008年11月のムンバイでの同時多発テロ事件の影響も懸念された。パキスタンに根拠地をおくイスラーム過激派によるものと見られるかつてないテロ事件を防ぐことができなかつたことは与党の失態として責任が問われた。

一方、選挙前の経済状況はどうだったであろうか。インド経済は2008年度前半は流動性の過剰、国際的な原材料の高騰に苦慮しつつも、引き続き好調を維持していた。しかし、2008年9月にアメリカに端を発した世界的な金融危機・経済不安の影響で年度の後半以降は経済成長の減速が顕著となり、賃金・雇用情勢に大きな影響がはじめた。これに対して政府は経済の悪化を食い止めるために金融緩和とともに、2008年12月、2009年1月、そして2月に3回にわたって大規模な景気刺激策を実施した。インドは成長が内需牽引という側面が強いということもあって、このような政府の刺激策によって景気後退の影響を先進国に比べれば相対的に小さくとどめることができたと見られている。しかし2003年以降の好調な経済成長の後の、そして、選挙直前の景気後退は与党に不利にはたらくのではないかと見られた。

このような状況で第15次連邦下院選挙は行われた。UPA連合不利との予想もあったが、結果は冒頭で紹介したように会議派率いる与党UPAの勝利に終わる。新政権成立過程の特色は政治的には会議派主導、政策的には前UPA政権との連続性である。会議派はより有利な政治基盤を確保したものの、今のところ政策においては前UPA政権と異なる新機軸といったものは打ち出されていない。もちろん幾つかの個別的新政策は発表され、また従来の方針の強調点の変化、経済社会情勢の変化に対応しての方針の変化といったものはある。しかし、それは、前回政権交代が起こったとき会議派連合政権が最小共通綱領をだして大きな方針の変化を内外に明確に示したような変化ではない。

当初、我々は新政権のゆくえを展望するために、新政権の方針そのものを分析することを中心課題として設定した。しかし、以上のように「新機軸」といったものが出されていないという特色から、新政権の展望を行うための戦略を、選挙結果を分析するとともに、近年のインドの政治経済を総括することによって分析するという方向にシフトせざるを得なかった。この点において本報告書は当初の意図とはずれが生じた。にもかかわらず、近年のインドの政治経済の展開過程の中で新政権がどのような位置づけを占めているか分析する重要性は減じていないといえる。これが本報告書が出される基本的理由である。

以下では大きく政治と経済にわけて分析が行われる。政治については選挙結果の分析が行われたあと、内政関係、外交関係にわけて分析が行われる。経済については財

政・金融政策が分析されたあと、雇用・労働政策、そして、国営企業の民営化問題が分析される。この後2者は前UPA政権でも最も重要な課題であったし、また、新UPA政権でもそうなるであろうと考えられる政策分野である。個別の章に入る前に各章の要約を以下に示す。

「第1章 総選挙と新政権の成立」：本章においては、インドの連邦下院選挙のこれまでの研究や今回の選挙で行われた調査などを踏まえて、今回の選挙で会議派は得票率はあまり伸びなかったにも関わらず、なぜ議席数を大きく伸ばすことができたのか分析される。昨今の一時的景気後退はあったものの2003年以降の非常に良好な経済状況、会議派による選挙協力戦略の成功、BJPの中長期的人気低落傾向などの要因が会議派の成功を説明するとされる。

「第2章 新政権と内政の焦点」：本章では内政の展開をふまえてその課題、そして今後の政治見通しが分析される。今回の選挙は予想外に良好な結果となったことから、会議派はこの「与えられた」機会を逃さずに政治的地歩を固め、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とが、その中期的な政治目標となった。新政権は、そうした目標に沿って、内政面では当面イスラーム急進主義やナクサライト(極左武装グループ)に対する治安対策を重視しつつ、NREGAなどいわゆる「旗艦」事業の効果的な実施によって、とりわけウッタル・プラデーシュ州やビハール州など、北部の大人口州における会議派の政治的影響力を回復しようとしている。

「第3章 第2次UPA政権の外交政策」：本章では、世界的な存在感を高めつつあるインドの外交政策の状況と今後の方向性を分析する。まず、会議派など主要政党の選挙綱領が分析され、選挙における外交問題の位置づけ、すなわち、外交が今次総選挙でも選挙結果を左右する争点とはならなかったことを論証している。そのうえで、インド外交の基本構図 — インド・中国・アメリカ・パキスタンの4角関係に日本・ロシアが関わる状況 — において、第2次UPA政権がオバマ政権の誕生などといった新しい外交環境にどう対応しようとしているのかを検証する。

「第4章 世界金融危機と新政権下での財政・金融政策」：本章は、引き続き政権を担うことになったUPA政権の下での財政・金融政策について展望する。第1次UPA政権は「包摂的成長」を標榜する一方、財政健全化を達成してきた。また中央銀行であるインド準備銀行(RBI)はこの時期、外国からの資本流入に対応してきた。しかし、昨年来、国際商品価格の急騰と世界金融危機の発生により、財政面では政府支出が大幅に拡大し、また金融面では資本フローが流入から流出に転じており、これまでの政策運営は変更と修正を余儀なくされている。本章では、第2次UPA政権は中期的な財政健全化に向けた道筋を示すこと、そしてRBIは大幅な資本フローの変化に適切に対応することが今後の財政・金融政策上の重要な課題であることを明らかにしている。

「第5章 第2次UPA政権の雇用・労働政策」：本章では第2次UPA政権にお

ける雇用・労働政策の方向性の把握が試みられる。第1次政権時から引き続き「包摂」を重視する第2次政権において、その雇用・労働政策の大きな柱として、雇用保証・雇用創出、技能開発(技能育成)・職業訓練の拡充、そして非組織部門労働者への社会保障の整備を挙げることができる。無駄な論争を引き起こすような、とりわけ労働者や労働組合にとって受け入れがたい雇用・労働政策が採用される可能性が低いなかで、技能育成など労使のコンセンサスが比較的形成しやすい分野で、政府がどの程度積極的なイニシアティブを発揮することができるか注目される。

「第6章 新政権の産業政策 — 国営企業の民営化 —」：本章では、UPA政権は基本的に自由化政策を進めながらも、なぜ国営企業の民営化に踏み切ることができないのか分析される。その理由として3点考えられる。第1に、会議派には国営企業が民営化され、人員整理が行われることを危惧している労働組合からの支持を取り付けたい意向がある。第2に、会議派が包摂的成長を前面に打ち出し、「弱者の保護」を目標として掲げているため、労働者が解雇されるような状況が生じれば、「弱者の保護」に反するイメージが作られてしまう。第3に、会議派が民営化によって生じる利権の調整を断念したことである。

新政権の成立に当たって、分析すべきポイントはまだまだ多くあり、それに比べれば本報告書がカバーする範囲は限られているが、インドの新政権の理解の一助になれば幸いである。

第1章

総選挙と新政権の成立

近藤則夫

はじめに

本章では、今回の選挙の特色を分析する。とりわけ統一進歩連合(UPA)政権が議席を大幅に拡大し得たのはなぜか、そして、新 UPA 政権の政治的特色は何か、分析してみたい。分析に進む前に次の点を確認しておきたい。すなわち、1980年代末以降の連邦下院選挙はかつての会議派のように単独で過半数を獲得できる政党が現れず、連合政権が常態となるが(表 1)、そのような状況では政党の過去の実績やその政策綱領とともに、政党間の協力関係が選挙結果に大きな影響を及ぼすという点である。特に今回の選挙では明確な争点が見えにくい選挙であったため、この点が結果に大きな影響を及ぼすことになった。本章では、まず有権者の政党選択の基礎となる政党間の合従連衡の様相を分析する。その後、選挙結果の分析に進み、有権者が、与党の「実績」

表 1 主要政党の連邦下院選挙結果

年	選挙 議席	投票 率 (%)	会議派		インド共産党		インド共産党 (マルクス主義)		大衆連盟 / インド人民党		ジャナター党		ジャナター・ ダル	
			得票 率 (%)	獲得 議席	得票 率 (%)	獲得 議席	得票 率 (%)	獲得 議席	得票 率 (%)	獲得 議席	得票 率 (%)	獲得 議席	得票 率 (%)	獲得 議席
1952	489	45.7	45.0	364	3.3	16	-	-	3.1	3	-	-	-	-
1957	493 ^a	47.7	47.8	371	8.9	27	-	-	5.9	4	-	-	-	-
1962	494 ^b	55.3	44.7	361	9.9	29	-	-	6.4	14	-	-	-	-
1967	520 ^c	61.2	40.8	283	5.0	23	4.4	19	9.4	35	-	-	-	-
1971	518 ^d	55.3	43.7	352	4.7	23	5.1	25	7.4	22	-	-	-	-
1977	542 ^e	60.5	34.5	154	2.8	7	4.3	22	-	-	41.3	295	-	-
1980	542	56.9	42.7	353	2.6	11	6.1	36	-	-	18.9	31	-	-
1984	542	63.6	49.1	405	2.7	6	5.7	22	7.7	2	6.9	10	-	-
1989	543 ^f	62.0	39.5	197	2.6	12	6.6	33	11.4	86	-	-	17.8	142
1991	543	55.2	36.5	232	2.5	14	6.2	35	20.1	120	-	-	11.9	56
1996	543	57.9	28.8	140	2.0	12	6.1	32	20.3	161	-	-	8.1	46
1998	543	62.0	25.8	141	1.8	9	5.2	32	25.6	182	-	-	3.2	6
1999	543	60.0	28.3	114	1.5	4	5.4	33	23.8	182	-	-	-	-
2004	543	58.1	26.5	145	1.4	10	5.7	43	22.2	138	-	-	-	-
2009	543	58.2	28.6	206	1.4	4	5.3	16	18.8	116	-	-	-	-

(出所) 次の資料より筆者作成： Election Commission of India [various years] Reports of General Election to Lok Sabha (<http://eci.nic.in/>、2009年6月5日アクセス); Butler, David, Ashok Lahiri and Prannoy Roy [1989] *India Decides: Elections 1952-1989*, New Delhi: Living Media, p. 10.

(注) a) 新選挙区区割り適用。3人区廃止および2人区増加。 b) 2人区を廃止して全て1人区に。 c) 新選挙区区割り適用。 d) Himachal Pradesh が連邦直轄領から州に昇格し、それに伴い議席が6から4議席に減少。 e) 新選挙区区割り適用。 f) 1987年に Goa が連邦直轄領から州に昇格したことに伴い、1議席増加。

に対してどのような評価をおこなったか、会議派の連合戦略、および、主要野党であるインド人民党(Bharatiya Janata Party: BJP)の支持基盤の中長期的趨勢が選挙結果にどのように影響を与えたか分析する。

1. 第 15 次選挙と主要政党

(1) 会議派と UPA

会議派の選挙協力方針は 2009 年 1 月 29 日の党決定において示された。同決定によると会議派は選挙協力を個別州レベルにのみにとどめ全国的な選挙協力は行わないこと、また、選挙後の連合については白紙とした。会議派の連合に関する考え方を振り返ってみると、1998 年のパチマリ会議までは全国レベルでは基本的に単独で選挙戦にのぞむとしていたが、2003 年のシュリーナガルの会議では BJP と戦うために他の政党と協力するよう方針転換し、これが 2004 年の会議派連合の勝利の一つの大きな要因となった。

しかし 1 月 29 日の党決定のように今回 2009 年の選挙方針は、パチマリの方針にかなりの部分振れ戻った感が強い。そのような方針転換の理由は、第 1 次 UPA の枠組みが会議派にとって桎梏となったことが大きいと思われる。第 1 次の UPA 政権における会議派は左翼政党のみならず連合内の他の協力政党からも様々な要求を突きつけられ、政権運用の自由度が大きく制限された。そのような制約を出来るだけ弱めるためには議席数の増しが是非とも必要で、そのためには選挙では UPA の枠組みを「部分的に」棚上げする必要があったのである。そして「棚上げ」された部分がウツタル・プラデーシュ州やビハール州であった。この両州は人口が多く最大規模の議席を抱える州であったが 1990 年代以降、会議派はこの地域ですっかり影響力を失っており、両州での議席の大幅な拡大が中長期的には是非とも必要であったし、また、近年、両州では会議派復活の徴候が見えてきたからであった。

具体的には、ウツタル・プラデーシュ州では、前述の信任投票で支持を受けた社会主義党(Samajwadi Party: SP)とは部分的にしか協力しなかった。またビハール州では UPA の協力政党であったララー・プラサード・ヤーダヴ率いる民族ジャナター・ダル(Rashtriya Janata Dal: RJD)および R.V.パースワン率いる人民の力党(Lok Janshakti Party: LJP)とは妥協せず、会議派は 3 月 21 日に 40 議席中 37 議席で候補者を立てることを明らかにした。これによって亀裂が修復不可能となり、これら 2 政党と会議派との協力関係は実際上解消された¹。社会主義党、RJD、LJP は後述の「第 3 戦線」(Third Front)とも距離をおくため「第 4 戦線」(Fourth Front)として共同戦線を張り、選挙後も睨んで影響力を保持しようとする。

一方、その他の地域では UPA の枠組みが保持された。マハーラーシュトラ州ではナショナリスト会議派党(Nationalist Congress Party: NCP)、タミル・ナードゥ州ではド

ラヴィダ進歩連盟(Dravida Munnetra Kazhagam: DMK)、ジャールカンドではジャールカンド解放戦線(Jharkhand Mukti Morcha: JMM)、と協力が維持された。さらに西ベンガル州で全インド草の根会議派(All India Trinamool Congress: AITC)と協力関係がなった。左翼と対立関係にある後者は国民民主連合(NDA)に属していたが、会議派と左翼との関係が切れたことにより会議派と協力する道が開かれた。両党は3月12日に議席調整の結果を発表し、AITCを率いるママタ・バナージーは同州の左翼支配を終わらせると宣言した。

会議派は3月24日に選挙綱領を発表し選挙に望む態勢を固めた。綱領では経済成長や社会的安定の維持そして貧困層向けの諸事業の実施など第1次UPA政権の実績が前面に出され、宗派対立をあおるBJPのように偏った政治ではなく中庸の政治、そして、全ての人に例外なく成長の成果がとどく「包摂的成長(Inclusive growth)」を実施していく会議派の必要性が強調された(Indian National Congress [2009])。

(2) BJP と NDA

今回の選挙でもNDAは維持されたが、BJPの求心力の低下が明らかとなった。その点を理解するためにはNDAの成り立ちを説明する必要がある。

もともとBJPは宗派主義的性格から1990年代中頃までは他の主要政党の協力をほとんど得られなかった²。しかし、多党制の時代に入り政党政治が流動化すると反会議派という共通の利益を下敷きに会議派に対抗しうる議席を有する政党として求心力が生まれる。またBJPは政権獲得のためには過激なヒンドゥー民族主義を出来るだけ表面に出さないなど、他の政党に受け入れやすい配慮をするようになる。これらの要因がBJPを中心とする連合が成立する状況を作り出した。それが最初に形になったのが1998年の選挙であり、BJP連合は勝利をおさめ政権についた。しかし議会過半数ぎりぎりの政権であったため、利害関係の食い違いからまもなく崩壊する。そのような経験をふまえて1999年の選挙前に結成されたのがNDAであった。選挙ではNDA諸党は共通の選挙綱領を作成し選挙に勝利する。しかし2004年の選挙では好調な経済を背景に「輝くインド」をスローガンに掲げNDAの枠組みで選挙に望んだものの予想に反して敗北を喫することになる。

以上のようなNDAの成り立ちを考えると、BJPが求心力を持つ、逆に言えば他の政党がBJPと協力関係を求める理由は、もともとイデオロギー的に民族主義的色彩が強くBJPのそれと親和性がある場合か、または、当該政党が州レベルで会議派や他の地域政党と鋭い対立がありBJPとの協力関係が必要な場合である。前者および後者の理由で連合を維持しているのがシヴ・セナー(Shiv Sena)であり、後者の理由のみでBJPとの関係を維持しているのがジャナター・ダル(統一派)(Janata Dal (United): JD(U))、アカリー・ダル(Akali Dal)などである。これら3党だけが主要政党の中で引き続きNDAにとどまった。注意すべき点として指摘できるのは、後者の理由のみで関係を維持し

ている政党は BJP のヒンドゥー民族主義に対する警戒感が強いという点である。例えば、JD(U)の指導者でビハール州首相のニティシュ・クマールは BJP が極端なヒンドゥー民族主義にはしることに反対している。人々の支持基盤が停滞気味の BJP にとっては NDA の枠組みを維持するためにヒンドゥー民族主義を前面に押し出さないようにすることは大きな制約となっていた。しかし今回の選挙ではそのような制約はゆるんだようである。

BJP は 4 月 3 日に選挙綱領を発表した。2004 年の選挙では NDA の統一綱領であったから BJP 独自の綱領は 11 年ぶりである。その特色は強力な対テロ対策など安全保障の強調と強いリーダーシップを前面に出したことである。このような BJP の中心的政策を具体的に象徴する「顔」として党首の L. K. アドヴァーニ(Advani)を BJP が政権に就いた場合の首相候補とした。それに加えて、2004 年の NDA 統一綱領では控えられていたヒンドゥー民族主義的な主張が再び顔を覗かせたこと、そして貧困層へ 1 キロ 2 ルピーで穀物を供給するという宣言など貧困層への配慮がなされていることも重要な特徴である(Bharatiya Janata Party [2009])。BJP が NDA の枠組みからはみ出る独自色を鮮明にしているのは NDA の枠組みに頼っては政権を獲得することが難しい状況を自覚しているからと考えられる。

(3) 左翼を中心とする非会議派、非 BJP 連合の試み — 「第 3 戦線」

既得権益となった会議派、そして、ヒンドゥー民族主義を掲げ宗派間の緊張を引き起こす BJP、この両者を抜きにして政権を樹立しようと言う試みは 1990 年代に入り勢いを得たが、それが最初に成功したのが 1996 年の統一戦線(United Front)政権であった。これは州政党の連合政権で閣外からインド共産党(マルクス主義)(Communist Party of India (Marxist): CPM)など左翼政党および会議派の支持を得ることによって政権を樹立したが、しかし、会議派の介入によりわずか 20 ヶ月で崩壊した。

今回の選挙でも非会議派—非 BJP 政権の樹立を目指す「第 3 戦線」が 3 月 12 日に正式に発足した。これは会議派とたもとを分かった左翼が中心となり、主要州政党が集まった連合である。主要政党は、ウッタル・プラデーシュ州の大衆社会党(Bahujan Samaj Party: BSP)、オリッサ州のビジュ・ジャナター・ダル(Biju Janata Dal: BJD)、タミル・ナードゥ州の全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟(All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam: ADMK)、アーンドラ・プラデーシュ州のテルグ・デーサム党(Telugu Desam Party: TDP)、ジャナター・ダル(世俗主義)(Janata Dal (Secular): JD(S))などである。このうち BJD、ADMK は NDA の参加政党であり、TDP は NDA を支持していた政党である。これらの政党は支持基盤とする地域がお互いにあまり重複しないので協力が可能なのであるが、選挙および選挙後の協力によって互いに利益となる可能性が無ければまとまる必然性も薄いルーズな協力関係である。CPM 総書記のカラト自身、第 3 戦線は緩い連合で互いの政策の調整などは選挙後の課題であると述べて

いる(Ramakrishnan [2009])。また、北インドで指定カースト³など下層民の幅広い支持を集める BSP は第3戦線の他の政党と選挙協力は行わないことを3月15日に明確にしている。

以上の3陣営、特に第3戦線、は結束力の強い連合ではなく、選挙結果に応じて各政党が自由に行動しようとするとき、それを制約できるようなものではなかった。従って選挙結果によっては連合の枠組を超えた政党間の合従連衡が行われる可能性があった。

投票は4月16、22、30日、5月7、13日と5回に分けて行われ、5月16日に一斉開票が行われた。投票期間の4月16日には極左組織であるナクサライト⁴による暴力事件などによって19名の死者をだすなど、暴力事件や事故により選挙期間中計37人の死者を出したが概ね滞りなく選挙が行われた⁵。次に選挙結果の分析に進む。

2. 選挙結果

以下では選挙結果を、政権与党の実績に対する選挙民の批判という点から検討し、次に上述した会議派の選挙における連合戦略がどのような「成果」をもたらしたか検討したい。そしてその後、最大野党 BJP の結果を分析する。なお、選挙は完全小選挙区制のもとで行われるため、各政党の得票率の小さい変化が議席の大きな変化となる傾向がある。しかし、「民意」という観点からは得票率の方が獲得議席よりも重要であると考えられるので得票率に重点をおいて分析してみたい。

(1) 与党の「実績」に対する評価

表2が2004年連邦下院選挙と比較した2009年連邦下院選挙結果の概要である。選挙結果の全般的特徴としては、いわゆる、「反現職要因」(anti-incumbency factor)が顕著ではないことがあげられよう。「反現職要因」とは近年の選挙で与党が負ける大きな要因であるとしてマスコミなどでも広く取り上げられている要因であり、本稿でも重要なポイントであるので、やや詳しく述べる。

「反現職要因」とは与党が任期中実績を上げなかったと選挙民が評価するところから、与党の得票が減少する状況である。1984年から2004年の選挙までは、5年の任期を全うし選挙に望んだ与党で再選をはたしたものは一つもなかった。それは近年有権者が政府の実績を厳しく評価するようになったことを示すものである。しかし、「反現職要因」が統計的に果たしてどの程度の重要性をもつものなのか、これについては議論の余地がある。1962年から1999年の連邦下院選挙を対象にして会議派に対する「反現職要因」を統計的に検証した V. K. ボルーアー(Borooah [2006])は「反現職要因」はないとする。一方、1977年から2005年の連邦下院および州立法議会について

て研究をおこなった N. ラヴィシャンカル(Ravishankar [2009])は与党議員が再選される確率は低い、すなわち「反現職要因」が存在するという結論を得ている。「反現職要因」が与党の実績に対する有権者の批判であるならば、経済実績の悪化は「反現職要因」の発現に結びつくはずである。筆者による分析では、与党会議派が単独政権、

表 2 2009 年連邦下院選挙結果 — 2004 年連邦下院選挙との比較

2009 年連邦下院選挙				2004 年連邦下院選挙			2009 年 - 2004 年		
連合	政党	議席 (立候補者)	得票率 (%)	2004 年選挙 直後の 所属連 合	議席 (立候補 者)	得票率 (%)	議 席	得票率 (%)	
統一進歩連合 (UPA) 議席: 262	会議派	206 (440)	28.55	UPA	145 (417)	26.53	61	2.02	
	全インド草の根会議派	19 (35)	3.20	NDA	2 (33)	2.07	17	1.13	
	ドラヴィダ進歩連盟	18 (22)	1.83	UPA	16 (16)	1.81	2	0.02	
	ナショナリスト会議派党	9 (68)	2.04	UPA	9 (32)	1.80	0	0.24	
	ジャンムー・カシュミール国民会議	3 (3)	0.16	-	2 (6)	0.13	1	0.03	
	ジャールカンド解放戦線	2 (42)	0.40	UPA	5 (9)	0.47	-3	-0.07	
	インド連邦ムスリム連盟 (=ムスリム連盟ケーララ州委員会)	2 (17)	0.21	UPA	1 (10)	0.20	1	0.01	
	ケーララ会議派(マニ派)	1 (1)	0.10	-	0 (1)	0.05	1	0.05	
	全インド統一ムスリム評議会	1 (1)	0.07	UPA	1 (2)	0.11	0	-0.04	
	解放パンサー党	1 (3)	0.18	-	-	-	-	-	
インド共和党(アトヴァレ派)	0 (54)	0.09	UPA	1 (7)	0.09	-1	0.00		
国民民主連合 (NDA) 議席: 159	インド人民党	116 (433)	18.80	NDA	138 (364)	22.16	-22	-3.36	
	ジャナター・ダル(統一派)	20 (55)	1.52	NDA	8 (73)	2.35	12	-0.83	
	シヴ・セナー	11 (47)	1.55	NDA	12 (56)	1.81	-1	-0.26	
	ラーシュトリア・ローク・ダル	5 (9)	0.44	-	3 (32)	0.63	2	-0.19	
	アカリー・ダル	4 (10)	0.96	NDA	8 (10)	0.90	-4	0.06	
	テランガーナー州評議会	2 (9)	0.62	UPA	5 (22)	0.63	-3	-0.01	
	アソム人民会議	1 (6)	0.43	-	2 (12)	0.53	-1	-0.10	
インド国民ローク・ダル	0 (5)	0.31	-	0 (20)	0.50	0	-0.19		
第 3 戦線 議席: 79	左翼 戦線 議席: 24	インド共産党(マルクス主義)	16 (81)	5.33	-	43 (69)	5.66	-27	-0.33
		インド共産党	4 (56)	1.43	-	10 (34)	1.41	-6	0.02
		革命的社会党	2 (17)	0.34	-	3 (6)	0.43	-1	-0.09
	その他	全インド前衛ブロック	2 (21)	0.32	-	3 (10)	0.35	-1	-0.03
		大衆社会党	21 (500)	6.17	-	19 (435)	5.33	2	0.84
		ビジュ・ジャナター・ダル	14 (20)	1.59	NDA	11 (12)	1.30	3	0.29
		全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟	9 (23)	1.67	NDA	0 (33)	2.19	9	-0.52
		テルグ・デーサム党	6 (31)	2.51	NDA	5 (33)	3.04	1	-0.53
		ジャナター・ダル(世俗主義)	3 (33)	0.82	-	3 (43)	1.47	-1	-0.65
		ハリヤーナー人民会議派	1 (10)	0.20	-	-	-	-	-
復興ドラヴィダ進歩連盟	1 (4)	0.27	UPA	4 (4)	0.43	-3	-0.16		
労働者党	0 (7)	0.47	UPA	6 (6)	0.56	-6	-0.09		
第 4 戦線 議席: 27	社会主義党	23 (193)	3.42	-	36 (237)	4.32	-13	-0.90	
	民族ジャナター・ダル	4 (44)	1.27	UPA	24 (42)	2.41	-20	-1.14	
	人民の力党	0 (106)	0.45	UPA	4 (40)	0.71	-4	-0.26	
その他政党、無所属[議席]	アッサム統一民主戦線[1], ナガランド人民戦線[1], シッキム民主戦線[1], 大衆開発戦線[1], ボードーランド人民戦線[1], ジャールカンド開発戦線(民主主義)[1], 自尊党[1], 無所属[9]								

(出所) Election Commission of India の以下の報告書から筆者作成: 2004 年選挙については Vol_I_LS_2004.pdf (http://eci.nic.in/StatisticalReports/LS_2004/Vol_I_LS_2004.pdf, 2009年6月5日アクセス), 2009年選挙については All Candidates Votes Polled (<http://eci.nic.in/Analysis/>, 2009年6月5日アクセス).

すなわち、政権運営の責任が明確な状況でのインフレ高進は会議派得票率の低下に結びついている(近藤[2009])。

ボルーアーの分析は会議派が圧倒的な優位を誇っていた 1962、67 年のデータ、そして会議派が大分裂した後の 1971 年のデータを含むものであり「反現職要因」の検証には必ずしもそぐわないと思われる。従ってラヴィシャンカルおよび筆者自身の分析に基づいて政権与党の実績が良くなく、かつ、実績悪化の責任の所在が与党にあると明確に認識される場合、「反現職要因」は、1977 年以降のトレンドとして存在するといえよう。今回の選挙ではどうであったであろうか。

結論的に言えば「反現職要因」は顕著には現れなかったといえよう。それは表 2 から明らかである。会議派の得票率は 2004 年選挙から 2.02%増加しているが立候補者が 417 人から 440 人に増加したことを考えれば会議派への支持の水準はほぼ同じと考えて良いであろう。UPA の他の主要政党についてはそもそも立候補者が会議派と比べて非常に少ないこともあって得票率の変化が正確には何を意味するか不明確となる傾向があるが、大体会議派と同じ傾向を示していると言える。

しからば、なぜ今回は「反現職要因」が顕在化しなかったのかその理由を考えてみる必要がある。「反現職要因」が顕在化する根本的な原因として与党の「実績」を有権者がどう評価するかという点が重要であることは上で述べた。与党の「実績」として重要なのは、1)「経済的実績」、2)「社会的実績」などが考えられる。1)はさらに物価、所得などに細分化できよう。

まず「経済的実績」の影響であるが、物価についてはインドでは貧困大衆が与党政権を評価する場合非常に敏感な指標となる。物価が上昇すれば選挙民の与党評価は低下する確率が高い(近藤[2009])。今回の選挙の場合、物価上昇率は 5 月の選挙前半年では約 4.1%(年率換算)⁶であり、平均的にはそれほど高い値ではない。ゆえに物価上昇による与党への批判は顕著でなかった可能性が強い。

所得の効果に関してはインドの場合ほとんど研究は手づかずの状況である。管見では 1957 年から 1984 年までを対象としたメーヤーとマルコムの研究(Meyer and Malcolm [1993])、筆者による部分的な分析(近藤[2009])などがあるだけである。これらの研究から所得変動が政権与党への評価、そして与党の得票率へ及ぼす影響はある程度は確認されるが、その相関は弱いと言えそうである。ただし、これは本来的に所得変動と政権与党への支持率=得票率の関係が弱い、ということではないと考えられる。むしろ所得変動の効果が顕在化するような状況が無かったということである。なぜなら中長期間にわたり所得がかなりの速度で上昇するような状況は 2000 年代までインドは経験しなかったからである。インド経済が安定して 7~10%の成長実績をあげ確実に「高度成長」に入ったと見られるのは 2003 年以降である。すなわち近年に至って所得変動の効果がようやく検証できる状況になったと考えられる。表 3、4 はこの点を検証したものである。

表 3 で「与党の業績」とは有権者の与党に対する総合的な業績である。しかし、そ

の中核をなすのは与党政権の経済実績であると考えられる。表から明らかなように2004年のNDA政権に比べて2009年のUPA政権の評価の方がかなり高い。満足(%)から不満足(%)を差し引いた割合は前者では29%であるのに対して後者では45%となる。また2009年では家計は改善したと答えるものの方が非常に大きいし、また将来的に改善するであろうと考えるものが圧倒的に多い。これらの調査は昨年9月以降の世界的な金融危機、景気後退の中で行われた調査であることを考えると、所得が継続的に上昇しそれが政権への評価につながる過程は短期的な変動に影響されることが少ないのではないかと考えられる。いずれにせよ、これらの2つの表からUPA政権の経済成長実績に対する評価は高く、また、将来に希望を抱かせるものであったということが確認できる。

以上物価と、所得の高成長の影響を検討したが、これらの影響を総合すると、経済実績はUPA諸政党への支持を大きく損なうような影響はなかったと言えよう。これが今回の選挙において反現職要因が現れなかった大きな理由と考えられる。

社会政策面に関しては、第1次のUPA政権期には多くの問題が引き続き存在したが、社会の安定を大きく損なうような大規模な宗派暴動などは起きていない(図1)。従って社会面でもUPA政権の人気を大きく損なうような大きな要因はなかったといえよう。

表3 5年間中央政府を率いた与党の業績に対する評価

	2009年調査	2004年調査
与党	統一進歩連合(UPA)	国民民主連合(NDA)
満足(%)	65	57
不満足(%)	20	28

(出所) *Hindu*, May 15, 2009 (<http://www.hindu.com/2009/05/15/stories/2009051588881200>).

表4 家計の状況と将来展望：2009年調査

家計の状況		家計の将来展望	
改善	46	改善するだろう	55
悪化	11	悪化するだろう	7
変わらない	35	同じ	18

(出所) *Hindu*, May 26, 2009 (<http://www.hinduonnet.com/nic/howindiavoted2009/page8.pdf>, 2009年5月29日アクセス)

(注) Centre for the Study of Developing Societiesによる選挙後の調査。サンプル数 34,365

(2) 会議派の連合戦略の効果

次に会議派の連合戦略の効果を見てみたい(表5)。先に述べたように今回会議派はUPAという枠組みを部分的に棚上げして選挙戦に望んだ。結論的にいうと会議派の戦略は一定の成功を収めたと言えよう。

まずウツタル・プラデーシュ州に関しては、前回も今回も一部の選挙区で選挙協力を行ったが、多くの選挙区では単独であった。会議派は前回から平均得票率を7.8%のぼし、議席数を9から21議席に伸ばした。この州では多党制状況が進み有権者の票が、BSP、SP、BJP、会議派の間で分裂しており、過半数からかなり低い得票率でも当選の可能性があったからである。一方ビハール州であるが、今回、会議派はRJDと協力関係を實際上解消したため、前回RJDの人気に負っていた得票率の上積みはならず、平均得票率は大きく低下した。しかし、2004年はRJDとの関係で4選挙区か

らしか候補を立てられなかったため当選者も3人のみであったが、今回は平均得票率は大きく下がったものの当選者を2人だすことができ、RJDとの関係解消の影響はわずかに留まった。以上この2州ではほぼ単独で選挙戦を戦うという戦略は一定の成果を納めたと言えよう。

タミル・ナードゥ州では有力な州政党であるDMKとの連合関係には変化はなかったが復興ドラヴィダ進歩連盟と労働者党がUPAから離脱したこと、会議派が立候補者を前回10人から今回15人へと拡大し不人気な選挙区でも戦ったことが会議派の得票率の低下を招いた。しかし、会議派とDMKの議席はそれぞれ10、16議席から8、18議席へと変化しただけで合計では変動はなかった。これは協力政党であるDMKが今回も25.1%と安定した人気を維持したこと、復興ドラヴィダ進歩連盟と労働者党はもともと小さな勢力しかなくUPAからのその分裂は大きな影響をもたらさなかったことなどの理由による。

一方、新たな協力関係が大きな成果を生んだのが西ベンガル州である。会議派とAITCの協力により会議派の平均得票率は大きく上昇した。議席数ではAITCが1議席から19議席へと躍進したのに対して、会議派は6議席のまま変化はなかったが、新UPA全体としては18議席の大幅増であった。新UPAの躍進は逆にいえばCPMなど左翼戦線の後退を意味し、左翼戦線は34議席から15議席へと議席を半減させている。第3戦線の中核となるCPMが大きな打撃を被ったことは新UPAにとってはそれだけ有利な状況となった。

最後に、北東の小州であるアルナーチャル・プラデーシュ州とトリプラ州での会議派平均得票率の伸びが顕著であることを指摘する必要がある。この両州では連合関係の大きな変動がなかったにもかかわらず会議派の得票率が大きく伸びたのは、会議派が中央で政権を握ってきたことから生じる一種の「追従効果」(bandwagon)のためと考えられる。これらの小州の選挙では中央の有力政党になびく傾向が顕著である。

表5 2004年、2009年の連邦下院選挙における会議派候補者の平均得票率

州	2004 (%)	2009 (%)
アーンドラ・プラデーシュ	51.91	38.77
アルナーチャル・プラデーシュ	23.47	51.43
アッサム	35.43	38.29
ビハール*	46.55	11.19
チャッティースガル	39.64	37.11
ゴア	55.24	46.88
グジャラート	45.63	43.38
ハリヤーナー	42.24	41.78
ヒマーチャル・プラデーシュ	52.21	45.61
ジャンムー・カシュミール	32.39	36.57
ジャールカンド	33.97	23.25
カルナータカ	36.86	37.93
ケーララ	38.27	46.99
マディヤ・プラデーシュ	33.79	40.86
マハーラーシュトラ	44.35	39.15
マニプル	37.00	42.96
メガーラヤ	44.99	44.84
ナガランド	25.78	29.35
オリッサ	40.27	32.38
パンジャブ	39.72	45.36
ラージャスターン	41.32	47.15
シッキム	27.43	29.59
タミル・ナードゥ *	59.18	38.87
トリプラ	14.17	30.75
ウッタル・プラデーシュ	13.31	21.08
ウッタラカンド	37.73	43.21
西ベンガル *	14.40	41.95

(出所) Election Commission of India の以下の報告書から筆者作成： 2004年選挙については Vol_I_LS_2004.pdf (http://eci.nic.in/StatisticalReports/LS_2004/Vol_I_LS_2004.pdf), 2009年6月5日アクセス), 2009年選挙については All Candidates Votes Polled (<http://eci.nic.in/Analysis/>), 2009年6月5日アクセス).

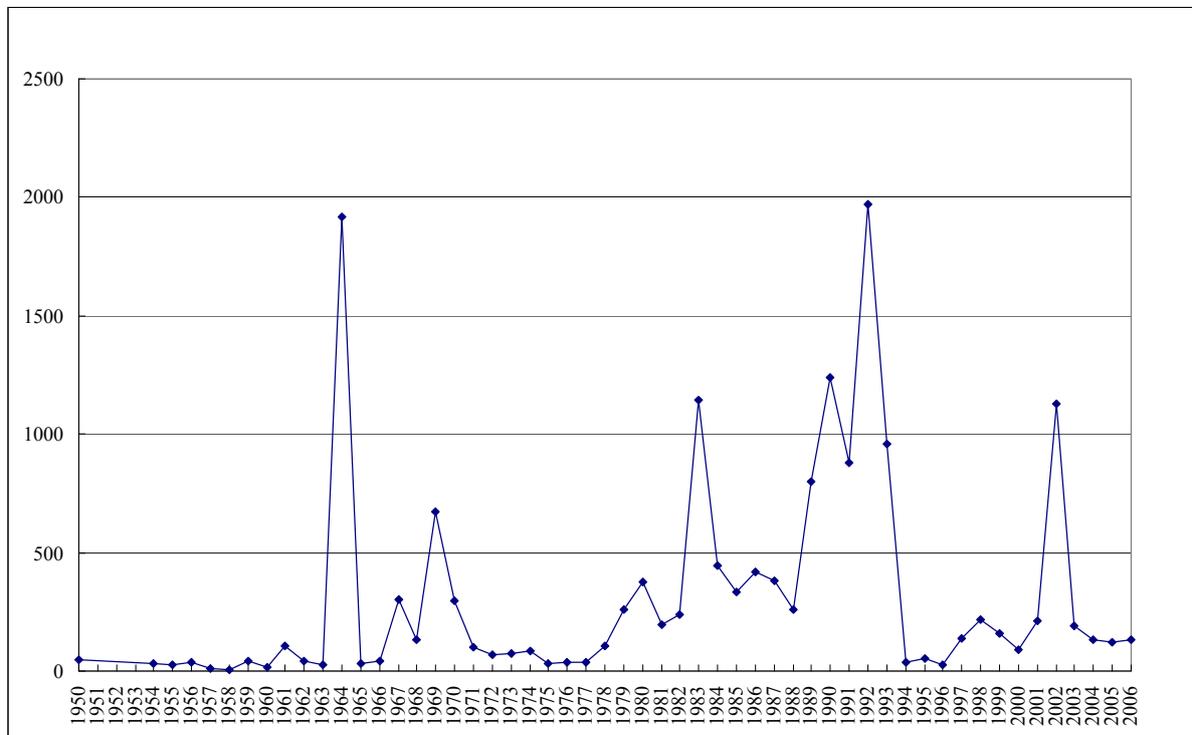
(注): “*”: 選挙協力政党に大きな変化があった州。

(3) 支持基盤の縮小傾向の BJP

この節の最後に BJP の状況について検討してみたい。BJP が 1980 年代末から成長してきた大きな理由の一つはヒンドゥー多数派とムスリムなど宗教的少数派との対立激化である。対立激化によってヒンドゥー教徒の宗教的少数派に対する反発が高じたことが BJP への支持が広まった一つの理由である。そして社会的緊張の激化をもたらしたのは図 1 のように 1980 年代から 90 年代前半の宗派的暴力の激化であった。BJP はその激化に一定の役割を果たしたと考えられている。もちろん宗教対立の激化だけが BJP への支持が拡大した要因ではなく、例えば社会経済変動による会議派の長期的な凋落が BJP が政治的に成長するスペースを生んだことなど、他に重要な要因がある。にも関わらず宗教対立激化は最も重要な要因と考えられる。

しかし 1990 年代後半以降、2002 年のグジャラート州で大暴動が発生した以外は、次第に暴力的な宗派对立が収まってくると、ヒンドゥーの BJP に対する支持も次第に低下することになる。その得票率は表 1 から 1998 年は 25.6%、1999 年 23.8%、2004 年 22.2%、そして今回 2009 年は 18.8%である。特に 2004 年から 2009 年にかけては立候補者数を 364 人から 433 人と大幅に増やしているにもかかわらず得票率は 3.4%減少している。近年の低落傾向は明らかである。もともとそのヒンドゥー民族主義のゆ

図 1 社会的安定： ヒンドゥー・ムスリム間の宗派暴動による死者数(人)



(出所) 以下より筆者作成: Engineer [2004: 223-224]; Rajya Sabha [2000]; Lok Sabha [2004]; Lok Sabha [2005]; Ministry of Home Affairs [2007: 37].

えに人口の約 13%を占めるムスリムなどからほとんど支持を得られないことが大きな制約になっている。また近年の高度経済成長は、過激なヒンドゥー民族主義よりも社会の安定を求める社会層を拡大している可能性もある。このような諸要因が明確に現れたのが今回の選挙結果であるといえよう。

以上の分析から第 1 次 UPA 政権期の経済実績、会議派の連合戦略、そして BJP の低落傾向が、得票率の明確な拡大がなくても会議派が議席数を大きく積み上げられることができた基本的な理由であることがわかった。

3. 新政権の成立

第 2 次の UPA は表 2 のように過半数に届かないまでも 262 議席を獲得し、NDA が 159 議席に留まったため、他の政党の支持取り付けには大きな困難はなかった。5 月 19 日の時点で SP、BSP、RJD、JD(S)、ナガランド人民戦線、シッキム民主戦線、ボードランド人民戦線などの支持を取りつけ合計 316 議席を確保した。安定過半数が確実となった時点で会議派のマンモーハン・シンが組閣をまかされ、22 日には 19 人の閣僚メンバーが就任した。その後 28 日には 59 人の閣僚が追加された。この組閣にあたっては DMK が 5 人の閣内大臣ポストを要求し一時組閣が紛糾したが、24 日には妥協が成立し、DMK は結局 3 つの閣内大臣ポストを確保している。その後下院の初会期が 6 月 1 日に始まり議員の就任宣誓が行われ、3 日には会議派のメイラ・クマールが議長に選出された。同氏は既に決まっていた大臣を辞しての議長立候補であった。指定カースト出身にして初の女性議長である。

表 6 が統一進歩連合の閣僚名簿である。選挙結果が会議派優位であったことを反映して会議派の優位は明らかである。特に内閣レベルではその傾向ははっきりしている(閣僚編成の特色は次章で分析される)。一方で、今回の新政権の成立に当たり UPA からは体系的な新基軸は発表されていない。それは会議派政権が継続しているためでもある。もともと 6 月 4 日の大統領演説で示された内容が新政策であると新政権は説明しているが、2004 年の「最小共通綱領」のような前政権から明確に区別されるような政策体系とはいえない。左翼政党の支持を必要としなくなり、閣僚編成も会議派主導で完了したように新政権は会議派主導で成立したとあってよかろう。従ってより会議派色の強い新政策が発表されるのではないかと考えられたが、結局そうはならなかった。しかし、大胆かつ体系的な政策変更は現在まで表明されていないものの、政治、社会の変動に対応して、かならずしも体系的ではないが様々な点で政策は常に変化している。新政権の政策や方向性を過去の政策や政権運用を振り返ることによって捉えようとする試みは、本報告書の以下の章で行われる。

以上、本章では第 15 次連邦下院選挙の分析を行い、新政権の成立をたどった。今回の選挙で会議派は再び「復活」したかのようにジャーナリズムで取り上げられてい

るが、206 議席を得たのみであり、かつてのように単独で過半数を獲得するにはほど遠い⁷。しかし相対的にみれば会議派は第 1 次 UPA 政権の時よりは政治的には安定性が高まり、また、政権運営の自由度は高まった。このような安定して高い政治的自由度を享受している政権初期の段階でどのような改革を打ち出せるかが、第 2 次 UPA 政権の評価を大きく左右するものになるのではないかと思われる。

表 6 統一進歩連合閣僚名簿

氏名	政党	担当省庁
閣内(内閣)大臣		
Dr. Manmohan Singh	(INC)	首相(兼:人事・苦情処理・年金、計画、原子力、宇宙、文化)
Mr. Pranab Mukherjee	(INC)	財務
Mr. Sharad Pawar	(NCP)	農業、消費者問題・食糧・公共配給
Mr. A. K. Antony	(INC)	国防
Mr. P. Chidambaram	(INC)	内務
Ms. Mamata Banerjee	(AITC)	鉄道
Mr. S. M. Krishna	(INC)	外務
Mr. Ghulam Nabi Azad	(INC)	保健・家族福祉
Mr. Sushil Kumar Shinde	(INC)	電力
Mr. M. Veerappa Moily	(INC)	司法・公正
Mr. S. Jaipal Reddy	(INC)	都市開発
Mr. Kamal Nath	(INC)	運輸・幹線道路
Mr. Vayalar Ravi	(INC)	在外インド人問題
Mr. Murli Deora	(INC)	石油・天然ガス
Mr. Kapil Sibal	(INC)	人的資源開発
Mrs. Ambika Soni	(INC)	情報・放送
Mr. B. K. Handique	(INC)	鉱業、北東地域開発
Mr. Anand Sharma	(INC)	商工業
Mr. Virbhadra Singh	(INC)	鉄鋼
Mr. Vilasrao Deshmukh	(INC)	重工業・公企業
Mr. C. P. Joshi	(INC)	農村開発、パチャータ制度
Ms. Kumari Selja	(INC)	住宅・都市貧困削減、観光
Mr. Subodh Kant Sahay	(INC)	食品加工業
Dr. M. S. Gill	(INC)	青年問題・スポーツ
Mr. G. K. Vasani	(INC)	船舶
Mr. Dayanidhi Maran	(DMK)	繊維
Dr. Farooq Abdullah	(NC)	新エネルギー・再生エネルギー
Mr. Mallikarjun Kharge	(INC)	労働・雇用
Mr. Pawan K. Bansal	(INC)	議会問題、水資源
Mr. Mukul Wasnik	(INC)	社会正義・エンパワーメント
Mr. Kantilal Bhuria	(INC)	部族問題
Mr. M. K. Azhagiri	(DMK)	化学・肥料
Mr. A Raja	(DMK)	通信・情報技術
国務大臣(単独で省を担当)		
Mr. Praful Patel	(NCP)	民間航空
Mr. Prithviraj Chavan	(INC)	科学技術、地球科学、首相府、人事・苦情処理・年金、議会問題
Mr. Shriprakash Jaiswal	(INC)	石炭、統計・事業実施
Mr. Salman Khursheed	(INC)	企業問題、少数派問題
Mr. Dinsha J. Patel	(INC)	零細、中小企業

Mrs. Krishna Tirath	(INC)	女性・児童開発
Mr. Jairam Ramesh	(INC)	環境・森林

国務大臣

Mr. Srikant Jena	(INC)	化学・肥料
Mr. E. Ahamed	(IUML)	鉄道
Mrs. Mullappally Ramachandran	(INC)	内務
Mr. V. Narayanasamy	(INC)	計画・議会問題
Mr. Jyotiraditya Madhavrao Scindia	(INC)	商工業
Mrs. D. Purandeswari	(INC)	人的資源開発
Mr. K.H. Muniappa	(INC)	鉄道
Mr. Ajay Maken	(INC)	内務
Mrs. Panabaka Lakshmi	(INC)	繊維
Mr. Namo Narain Meena	(INC)	財務
Mr. M.M. Pallam Raju	(INC)	国防
Mr. Saugata Ray	(AITC)	都市開発
Mr. S.S. Palanimanickam	(DMK)	財務
Mr. Jitin Prasada	(INC)	石油・天然ガス
Mr. A. Sai Prathap	(INC)	鉄鋼
Mrs. Preneet Kaur	(INC)	外務
Mr. Gurudas Kamat	(INC)	通信・情報技術
Mr. Harish Rawat	(INC)	労働・雇用
Prof. K.V. Thomas	(INC)	農業、消費者問題・食糧・公共配給
Mr. Bharatsinh Solanki	(INC)	電力
Mr. Mahadev S. Khandela	(INC)	運輸・幹線道路
Mr. Dinesh Trivedi	(AITC)	保健・家族福祉
Mr. Sisir Adhikari	(AITC)	農村開発
Mr. Sultan Ahmed	(AITC)	観光
Mr. Mukul Roy	(AITC)	船舶
Mr. Choudhury Mohan Jatua	(AITC)	情報・放送
Mr. D. Napoleon	(DMK)	社会正義・エンパワーメント
Dr. S. Jagathrakshakan	(DMK)	情報・放送
Mr. S. Gandhiselvan	(DMK)	保健・家族福祉
Mr. Tusharbai Chaudhary	(INC)	部族問題
Mr. Sachin Pilot	(INC)	通信・情報技術
Mr. Arun Yadav	(INC)	重工業・公企業
Mr. Prateek Prakashbapu Patil	(INC)	青年問題・スポーツ
Mr. R.P.N. Singh	(INC)	運輸・幹線道路
Mr. Shashi Tharoor	(INC)	外務
Mr. Vincent Pala	(INC)	水資源
Mr. Pradeep Jain	(INC)	農村開発
Ms. Agatha Sangma	(NCP)	農村開発

(出所) 以下から筆者作成： PM's team (<http://pmindia.gov.in/>、2009年8月4日アクセス)。

(注) 政党名略号： INC: 会議派、NCP: ナショナルリスト会議派党、AITC: 全インド草の根会議派、DMK: ドラヴィダ進歩連盟、JKNC: ジャンムー・カシムール国民会議、IUML: インド連邦ムスリム連盟。

注

¹ 選挙期間中はこれら州政党も、会議派も、正式には関係を解消したとは発表していない。選挙結果によっては協力関係の再構築に向かう可能性も否定できなかったからである。

² 例外は1977年から80年の時期である。1975年から77年の会議派政権による「非常事態宣言」体制は民主主義を停止し主要政党を抑圧した。その抑圧に対抗するために1977年に他の主要3政党と大衆連盟(BJPの前身)が合同する。それによって出来たのが「人民党(Janata Party)」である。

これは民主主義の停止というかつてない事態への反発として生まれたものである。同党は 1979 年には内紛から分裂し、旧大衆連盟グループは一部他の勢力を取り込みつつ 1980 年に独立の党を形成する。これが BJP である。

³ 「指定カースト(Scheduled Castes)」とは歴史的に差別されてきた旧不可触民で、憲法第 341 条に基づき指定されるカースト。同様な概念として「指定部族(Scheduled Tribes)」がある。これは独自の文化を持つものの歴史的に差別され弱い立場に置かれてきた部族民で、憲法第 342 条に基づき指定される。指定カースト、指定部族は選挙、行政への採用などにおいて優遇措置を受けることができることが憲法上認められている。

⁴ 武力闘争によって農村からの革命をめざす極左組織は 1967 年に西ベンガル州の”Naxalbari”で蜂起した。これからインドでは「ナクサライト」(Naxalite)が極左武装組織の代名詞となっている。

⁵ 任期を迎えたアーンドラ・プラデーシュ、オリッサ、シッキム各州の州立法議会選挙も同時に行われた。「州立法議会」は州議会下院をさす。州によっては下院の 1 院しかない州と上下 2 院を持つものがあり、アーンドラ・プラデーシュ州は 2 院、オリッサ、シッキム各州は 1 院である。

⁶ 2008 年 11 月から 2009 年 5 月の間の工業労働者消費者物価指数で見た場合。Labour Bureau (Government of India) [2009]より筆者計算。物価上昇の計測期間を選挙前 6 ヶ月としたのは、筆者の分析結果に従っている(近藤[2009])。

⁷ 今回の選挙に関する詳細な分析として、佐藤[2009]、三輪[2009]も参照されたい。

<参考文献>

[日本語文献]

- 近藤則夫 [2009] 「インド：連邦下院選挙におけるインド国民会議派 — 経済変動と宗派間亀裂の影響」 間寧編『アジア開発途上国の投票行動 — 亀裂と経済—』アジア経済研究所、41-108 ページ.
- 佐藤宏 [2009] 「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.
- 三輪博樹 [2009] 「第15回連邦下院選挙とインドの民主主義」『現代インド・フォーラム』(2号)7月、日印協会ホームページ (<http://www.japan-india.com/pdf/forum/34-1.pdf>、2009年8月18日アクセス).

[英語文献]

- Bharatiya Janata Party [2009] *Manifesto Lok Sabha Election 2009* (http://www.bjp.org/images/pdf/election_manifesto_english.pdf、2009年4月12日アクセス).
- Borooah, V. K. [2006] “Incumbency and Parliamentary Elections in India: An Analysis of the Congress Party's Electoral Performance, 1962-1999,” *Economic and Political Weekly* 41(8), February 25, pp. 739-746.
- Election Commission of India [various years] various reports (<http://eci.nic.in/Analysis/>).
- Engineer, Asghar Ali [2004] *Communal Riots After Independence: A Comprehensive Account*, Mumbai: Centre for Study of Society and Secularism.
- Indian National Congress [2009] *Lok Sabha Elections 2009 Manifesto* (<http://www.aicc.org.in/new/index.php>、2009年4月12日アクセス).
- Labour Bureau (Government of India) [2009] “All India Consumer Price Index for Industrial Workers (Base: 2001=100),” (<http://labourbureau.nic/indtab.html>、2009年8月12日アクセス).
- Lok Sabha [2004] *Starred Question*, No. 294, dated 21.12.2004.
- Lok Sabha [2005] *Unstarred Question*, No. 239, dated 26.07.2005.
- Meyer, Ralph C. and David S. Malcolm [1993] “Voting in India: Effects of Economic Change and New Party Formation,” *Asian Survey*, 33(5), pp. 507-519.
- Ministry of Home Affairs [2007] *Status Paper on Internal Security Situation As on March 31, 2007* ([http://mha.gov.in/internal%20security/ISS\(E\)-050208.pdf](http://mha.gov.in/internal%20security/ISS(E)-050208.pdf)、2007年7月31日アクセス).
- Rajya Sabha [2000] *Starred Question*, No. 52, dated 26.07.2000.

Ramakrishnan, Venkitesh [2009] “Wide open contest,” *Frontline*, 26(8), April 11-24
(<http://hinduonnet.com/fline/fl2608/stories/20090424260800400.htm>, 2009年8月12日アクセス).

Ravishankar, Nirmala [2009] “The Cost of Ruling: Anti-Incumbency in Elections,” *Economic and Political Weekly*, 44(10), March 7, pp. 92-98.

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。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さまざまな分野での「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	非識字人口(千人)	乳児死亡率		指定カースト	ムスリム
	2001 年	年増加率 (91-01)	ルピー(低さ の順位)*	女子(2001)	(2005, 0/00)	高い 順位*	人口 (千人)	人口 (千人)
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、子ども、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、ラーフルとならんで 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*; *Bhatty, 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.

第3章

第2次 UPA 政権の外交政策

堀本武功・溜和敏

はじめに

中国やインドなどの新興諸国が存在感を高め、これらの国々抜きには国際的な懸案に対処しえないことが明らかになりつつある。2009年7月のイタリア・サミット(主要国首脳会議)はこれを端的に象徴した。会議では主要8カ国と新興国との拡大会合が開催されるとともに、拡大会合初の共同宣言が採択されている。

今や、インドは新興国の一翼を占めているが、その外交政策がインド国内でどのように論議され、どんな方向に進もうとしているのか。本章では、これらの側面について、主要政党である会議派、インド人民党(BJP)、インド共産党(マルクス主義)(CPM)の今次総選挙のマニフェストや選挙戦における議論を検討した後、マンモハン・シン首相率いる第2次の統一進歩連合(United Progressive Alliance、以下UPA)政権による外交政策の具体的な展開を検証する。

1. 第15次連邦下院選挙における主要政党の外交政策

(1) 第1次UPA政権の対外政策

2004年5月から2009年5月までの第1次UPA政権の対外政策を振り返ると、各国との全方位的な関係強化という対外政策の基本的な方向性において、BJPのヴァージペーイー率いる国民民主連合(National Democratic Alliance、以下NDA)政権から大きな変更はなかったと言えよう¹。しかし次の2点を第1次UPA政権の対外政策の特徴として指摘できる。

第1点は、第1次UPA政権の対外政策で最大の注目を集めた、米国との原子力協力の推進である。同協定は、インドが民生用原子炉と軍事用原子炉を区別し、前者にIAEA(国際原子力機関)の査察を受け入れることを条件に米国が民生用の原子力技術と燃料の対印協力をおこなうものである。BJPや左派政党はこの協定に強く反発し、2008年7月にはそれまで閣外協力を行っていた左派政党が協力を撤回する事態に発

展した。

第2点は、パキスタンとの関係である。第1次UPA政権は前NDA政権時代の2004年2月に開始された包括的対話²を引き継いだ。2008年11月のムンバイ・テロ事件の発生をうけ、これを中止した。テロ事件までは、比較的良好な印パ関係が維持されていたが、テロ事件後は停滞していた。

(2) 第15回総選挙における主要政党の対外政策方針

このような対外関係の中で各党は第15回総選挙を迎え、マニフェストを作成した。本節では、二大政党の会議派とBJPに加え、総選挙前には結果次第でキャスティング・ボートを握るとの予測もあったCPMの3党の英語版マニフェストを検討する。これら3党は、今次総選挙における公認全国政党の獲得議席上位1位、2位、4位を占めた³。3位の大衆社会党は、マニフェストに相当する「アピール」(Bahujan Samaj Party [2009])に対外政策に関する具体的記載がないため除外した。

1) 会議派

全5部から成る会議派のマニフェスト(Indian National Congress [2009])では、第2部・第3部・第4部において対外政策への言及が行われている。ここでは、各部ごとに要点を整理してみたい。

会議派の特性を説く第2部「なぜ会議派か」では、対外政策の指針が示されている。テロ対策の文脈において、テロとの戦いに勝利するためには、BJPの主張する「力づくの(muscular)」対外政策ではなく、会議派による「理性的で賢明な対外政策」、すなわち「われわれの伝統に根付いた対外政策」が必要であると主張している(Indian National Congress [2009: 5])。その例として、ムンバイ・テロ事件へのパキスタン人の関与をパキスタン政府が認めたことは、第1次UPA政権のそうした外交の成果であるとしている(Indian National Congress [2009: 6])。

第3部「会議派主導UPA政権の成果」では、12項目にわたり並べられた第1次政権の成果の最後の2つが対外政策に充てられている。その1点目はインドの国際的な地位が向上したこと、2点目は国内外の安全保障上の挑戦に対処する能力が向上したことである。これらが包括的かつ抽象的な記述にとどまるなか、唯一、「多くの国々と民生原子力協力の合意に達した」ことを具体的な業績として強調している(Indian National Congress [2009: 10])。

計29項目の行動計画が示されている第4部「今後の方針」において、対外政策に関係する項目は、国内の安全保障に関する第1項目、防衛予算と軍人の福利に関する第2項目、エネルギー安全保障に関する第26項目、具体的に対外政策を記述する第28項目の計4項目である。

ここでは、各国との関係を記述する第 28 項目に着目してみたい。第 28 項目の初めの 2 段落は概説に充てられており、そこでは再び、各国(米国、ロシア、フランス、カザフスタン)との民生原子力協力合意が、過去 5 年間の対外政策における「見事な成果」の「最たる例」だとしている(Indian National Congress [2009: 28])。その後は各国との関係についての記述が続き、パキスタン、スリランカ、バングラデシュとネパール(併せて 1 段落)、パレスチナにそれぞれ 1 段落が割かれ、最後の段落でその他の国々との関係がまとめて扱われている。ムンバイ・テロ事件をめぐるパキスタンとの関係については、パキスタン政府が同事件に責を負う人物への「説得力のある行動」を行い、「パキスタン領から行動をするテロリストのネットワークを解体させる」ならば、会議派主導の政権は「すぐに前向きな反応を返す準備がある」としている(Indian National Congress [2009: 29])。パキスタンとの対話再開に積極的な姿勢がうかがえると見えよう。

その他の国々との関係を扱う最終段落は次のような内容となっている。

米国、ロシア、中国、日本といった国々、およびヨーロッパ諸国とのインドの関係は、2004 年以來、持続的な外交努力によって転換してきた。これらの関係はさらに深まることになる。... (Indian National Congress [2009: 29])

このように、パレスチナを除く南アジア地域以外の国々への言及はごくわずかであり、具体性も乏しい。現実に高い優先順位を定めて関係を強化していると思われる対米関係への言及ですら、先述したような各国との民生原子力協力における相手国の 1 つとしての記述と、その他の国々の筆頭として扱われるこの部分のみである。

会議派マニフェストにおける対外政策は上述のような概要を備えているが、後述する BJP のマニフェストと比べると、3 つの特徴が浮かび上がる。第 1 に、対外政策に関する記述量が少なく、登場順位も低いことである⁴。第 2 に、各国との民生原子力協力協定が第 1 次 UPA 政権の対外政策における最たる成果として謳われているが、BJP などが批判を向ける、印米原子力協力によって外交や核政策の独立性が損なわれるという議論への応答は行われておらず、米国との原子力協力は各国との原子力協力の 1 つに過ぎないという姿勢を示していることである。第 3 に、ムンバイ・テロ事件の対処次第では、パキスタンとの関係改善に進む意思があることを明示したことである。

2) BJP

BJP のマニフェストは、序言「繁栄して強力な国家の建設と過去の栄光に対する回想」、総論「安定と安全保障のため、インドが決断力ある指導者を必要とする」の後、25 項目の個別トピックによって構成されており、その初めから 4 項目までが対外政策

関連に充てられている(Bharatiya Janata Party [2009])。その限りにおいて、BJP は安全保障政策を重視して選挙に挑んだと言えるだろう。第1項目「国家安全保障」はテロ対策について、第2項目「世界との関与」は対外政策の指針と各国との関係について、第3項目「インド防衛」は軍事政策について、第4項目「独立した戦略的核計画」は核政策について記している。これらの内容を、対外政策方針、各国に対する個別政策、安全保障政策の3点に整理して紹介する。

第1に、対外政策の指針としては、「正しい情報によって規定された自己利益の原理に基づく」ことを示している(Bharatiya Janata Party [2009: 12])。これは要するに国益を重視するということであるが、UPA 政権とは異なる目標を設定し、国際協調よりも自国の利益の追求を優先する姿勢を示したものと言えよう。

第2に、各国との関係についての方針を確認する。マニフェストでは米国を筆頭に、ロシアおよび中央アジア諸国、EU、西アジア諸国、東南アジア諸国、中国の順で南アジア地域外の諸国との関係を記し、それから地域内の国々へと移っている。日本への言及はない。ここでは、筆頭に挙げられる米国と、最も重要な域内国であるパキスタンについての記述を紹介する。まず、対米関係については、「BJP はインドと米国の良好な関係を望み、印米戦略的パートナーシップ⁵関係を平等の原則の上で強化する」とするものの、「われわれはインドの国益、あるいは他の友好国との関係において妥協しない。BJP は、UPA 政権が崩したバランスを回復させる」としている(Bharatiya Janata Party [2009: 12])。これはすなわち、対米関係は重視するが、前政権が原子力協定によって米国への依存を強めたことについては批判を向けていると解釈できよう。印米原子力協力については、核政策を扱う項目において、核燃料の供給源を探す努力をしておらず、高コストゆえにエネルギー政策として不適切であるのみならず、対米依存を招くものとして全面的に批判している。

次に、パキスタンについては、以下のような記述が充てられている。

パキスタンが、a)自国領土におけるテロリストのインフラを解体し、b)テロリストとテロ組織の訴追を積極的に行い、c)国家の政策上の手段として越境テロを実行することを、永続的かつ検証可能な形で終わらせ、d)インドに対するテロ攻撃を仕掛けるために第三国の領土を使用することを止め、e)インドにおいて罪を犯して手配されている人物をインドに引き渡すこと、以上すべて実行しない限り、和平に向けた「包括的対話」は行われぬ(Bharatiya Janata Party [2009: 13])

これを見れば対話再開に条件をつけるという点では会議派と同じだが、はるかに厳しい条件を課しており、前向きな姿勢を示す会議派のそれとは大きく異なると言えよう。

最後に、安全保障政策を整理する。まず、テロ対策については、第1次 UPA 政権のテロ対策を厳しく批判し、それに対して BJP が政権に就いてから 100 日以内に実施する 12 項目のテロ対策を具体的に示していることが特徴である。次に、核戦略に関

しては、(1)核計画のために必要な「あらゆる選択肢を保持し、あらゆる手段をとる」こと、(2)信頼性のある最小限抑止力を維持すること、(3)重要な協定の際には超党派の合意を模索することの3点を公約している(Bharatiya Janata Party [2009: 15-16])。これらのうち、(1)については、再度の核実験も含まれると解することが可能であろう。

3) CPM

CPMのマニフェストは、政権の過去の政策を総括する第1部と、自党の公約を示す第2部によって構成される(Communist Party of India (Marxist) [2009])。

第1部では、2008年に閣外協力関係を解消する原因となった印米原子力協力を中心に、対米関係の強化への批判に紙幅が割かれる。米国との戦略的関係の強化がシン政権の「最大の裏切り」としている(Communist Party of India (Marxist) [2009: 8])。印米原子力協定への批判は、外交の独自性が損なわれる点、自前のウラニウム供給源を開発しなかった点、原子力発電が高コストな点を指摘しており(Communist Party of India (Marxist) [2009: 8])、これらの論点はBJPの批判とおおよそ同じである。パキスタンからの越境テロに関しては、「パキスタン政府に同国内のテロリストおよび過激派集団を取り締まるよう、国際世論を動員して圧力をかけるべき」と主張している(Communist Party of India (Marxist) [2009: 6])。

第2部では、「独立した対外政策に向けて」という1節を設け、対外政策を明らかにしている。まず、全体方針として「独立した非同盟外交」、「南南協力の推進」、「国際関係の多極性の促進」といった同党の伝統的なテーマを掲げ、具体的には、米国との関係について「米国の軍事介入に反対」、「原子力協力協定の見直し」、「防衛枠組み合意の撤廃」、パキスタンとの関係については「しかるべき時に印パ対話を再開」をそれぞれ明記している(Communist Party of India (Marxist) [2009: 21])。別項「対テロリズム」では、情報機関の強化などを掲げている。

これまでに検討した3党の総選挙マニフェストにおける対外政策は、次のように取りまとめられる。

表1 会議派、BJP、CPMの2009年総選挙マニフェストにおける対外政策

	会議派	BJP	CPM
外交指針	国益のための理性的外交。	国益推進。独自積極外交。	非同盟外交。多極化促進。
核政策	言及なし。	あらゆる選択肢を維持。	言及なし。
対米政策	米国などとの原子力協定は第1次政権の最たる成果。さらなる関係強化。	最重要。戦略的関係の強化。対等な関係の構築。印米原子力協定を批判。	対米関係強化を全面的に批判。印米原子力協定は見直し。
対パキスタン政策	ムンバイ・テロ事件への対応次第では関係改善に前向き。	包括的対話再開に、厳しい諸条件。	適時に対話再開。国際世論による対パ圧力。
越境テロ対策	国民の統一を維持して、理性的な対応。	強制的手段による厳しい対処。	情報機関の強化。

(出所) 各党マニフェストをもとに、筆者作成。

2. 選挙結果と対外政策の関係

このような対外政策を含むマニフェストで今次総選挙が戦われたが、果たして、(1) 対外政策が選挙結果にどのような影響を与えたのか、逆に(2)選挙結果がどのような影響を対外政策に与えたか、次に検討する。

(1) 対外政策 이슈から選挙結果への影響

インドの総選挙では、対外政策が主要争点にならないと言われてきた。例えば、ジョン・チェリアン(John Cherian)は、「通常、対外政策 이슈はインドの選挙において目立った論点とはならない。今回もそれは当てはまる。今次総選挙の準備段階において重要となっている 이슈は、国内 이슈である」と総選挙前に予測していた(Cherian [2009])。しかし、今次総選挙の場合には、対テロ政策や印米原子力協定が政治の舞台で重要な争点となっていたことから、選挙でも重要な 이슈となる可能性があった。

では、これら 이슈が選挙の争点となったのか。インディア・トゥデイ誌の世論調査結果(章末資料—2009年2月—3月実施)を利用して検討してみたい。

調査結果が示すポイントは、第1に、UPA 政権の対外政策運営に関する評価が、UPA 政権の政策全体の評価に比べて相対的に低いこと、第2に、米国との関係強化については多くの有権者が反対していること、第3に、越境テロへの UPA 政権の対応には不満の声が多いが、ムンバイ・テロ事件への対処には満足していること、第4に同事件に関連してパキスタンが容疑者を引き渡さない場合は強硬手段を政府がとったとしても有権者は支持すること、第5に対外政策 이슈は有権者の懸念する順位の低い問題であることである。*The Hindu* 紙も、選挙後の特集記事において、対外政策関連 이슈への有権者の関心が低いという調査結果を示している(*The Hindu*, May 26, 2009)⁶。

このような調査結果と選挙の結果を踏まえて、今次の選挙における対外政策の位置付けについては次の3点を指摘できよう。第1に、ムンバイにおける悲惨な事件から日が浅いにもかかわらず、越境テロへの懸念は国内の諸問題よりも大きく劣ること。第2に、有権者は対米関係強化に反対しているにもかかわらず、関係強化を謳う会議派が躍進したため、この問題が選挙結果を左右したとは言えないこと。第3に、パキスタンに対して強硬な政策への支持が高いが、対話再開に前向きな会議派が躍進したため、対米関係と同様に、対パキスタン政策と選挙結果との因果関係が見いだせないこと。これらは、今回の選挙においても対外政策 이슈が争点にならないというチェリアンの予測が正しかったことを示している。すなわち、多くの有権者の関心は、生活に直結した国内 이슈に向けられていたと言えよう。

(2) 選挙結果から対外政策への影響

つぎに、選挙の結果が対外政策に及ぼす影響を考察する。一般的に、選挙結果が一国の対外政策に影響を及ぼす状況としては、第1に、対外政策 이슈が選挙の争点となり、その争点に対する国民の判断が選挙結果に反映される場合、第2に、選挙結果が政治権力構造に変化をもたらし、結果的に対外政策にも影響を及ぼす場合の2つが考えられよう。

すでに検討したように、今回の総選挙でも対外政策 이슈は選挙結果を左右する主要争点とはならなかった。従って、ここでは後者の影響、すなわち選挙結果によって創出された政治状況が対外政策に結果的に及ぼしうる影響について最後に述べてみたい。

インドの対外政策決定プロセスを形成する要因として、インド外交研究者のハリシュ・カプール(Harish Kapur)は、首相の外交問題に対する関心の程度と首相の政治権力基盤が重要であると論じている(Kapur [2009: 413])。今回の選挙結果は、与党会議派およびシン首相の政治権力基盤を大幅に強化した。求心力を高めた政権が、国内政治状況に制約されず、対外政策アジェンダをより積極的に推進する条件が整ったと言えよう。しかし先に紹介した世論調査が示すように、対米関係の強化やパキスタンとの対話路線は、有権者の支持を得られていない。従ってこれらの問題の政治的処理に蹉跌した場合には、政権の安定性を損ねる可能性も考えられよう。

(以上、溜執筆)

3. 新政権による外交政策の展開

(1) 継続される外交基調

インド外交は、第2次UPA政権(第2次政権)が発足したことで、概ね外交的継続性が保たれることになった。第2次政権は会議派の大幅な議席増によって会議派単独政権に近い性格を持つ。その結果、第2次政権は、第1次政権時代—重要案件などで他の連立構成政党や閣外支持政党(左翼勢力)の意向に配慮した—とは異なり、会議派のリーダーシップが発揮される可能性が大きい。

継続性は外交政策関連の文書でも確認できる。前節で検討したように、会議派が提示した今次総選挙マニフェストは、前回総選挙後につくられた統一進歩連合(UPA)綱領と大幅な変化が見られない。シン首相が2期目の首相職に就任した後も、首相府ホームページには依然としてUPA綱領⁷が掲載されている(会議派は、今次総選挙で他党との合同綱領を作成せず)。パーティール大統領が、6月4日、第15次連邦下院発足後におこなった両院に対する大統領演説も概ね会議派マニフェストをなぞった内容になっていた。

外交分野の大臣職配置でもドラスティックな変化は見られない。第1次政権と同様、会議派が外交関連ポストを独占している。外相に就任したクリシュナ(1932年生)はカルナータカ州首相、工業担当連邦閣外相などを歴任しているが、外交分野の経験は少ない。インドの外相には重量級の政治家が就任するケースが比較的多いことを考えると、軽量級との印象を与える。クリシュナは、シン首相よりも1歳年上で閣内最年長(77歳)であり、外相の激職に耐えうるかが懸念される。外交的な思考は、クリシュナが親欧・親米的であるほか、外務担当閣外相に就任したシャシ・タルールも超親米的であるという(Bidwai [2009])。国防相のアントニーと内相のチダムバラムは続投である。

(2) 最大の外交課題 — 対米国・パキスタン

1) インド外交の構図 — インド・中国・米国の三角関係

今後のインド外交の課題は、外交基調と陣容に大きな変化が見られないとしても、取り巻く外交環境の大幅な変化にどのように対応していくのが最大のポイントであろう。

インドの二国間関係を鳥瞰図的に見れば、なんと言っても米国におけるオバマ政権の誕生が最大の変化要因である。すでに検討したように、会議派はそのマニフェストで、南アジア域外以外の二国間関係では、対米関係を最重視している(BJPも同様)。インドにとって米国は、貿易・投資だけでなく、原子力協力・対中政策のためにも不可欠な存在である。インドにとって気がかりな点は、オバマ政権が、前ブッシュ政権のインド重視とは異なり、中国重視の姿勢を見せているだけでなく、最大の外交課題と位置付けるアフガン問題との関連でパキスタンとの関係にも力点を置く外交を展開してことである。いわば、現在のインド外交は、インド・中国・米国の三角関係—パキスタンを加えれば、四角関係—を同時的に演算処理する必要に迫られているのである。この三角関係に日本、ロシア・SCO(上海協力機構)などが絡む状況がインド外交の基本構図と言ってもよからう。

2) インドの二つの外交戦線 — 印米関係と印パ関係

現在、第2次政権が対米関係において直面する最大の課題は、米国が対印関心を低減させているのではないかとの懸念と、印パ対話再開への米国の圧力である。2009年前半 — 1月のオバマ政権誕生から5月の第2次政権発足を経て7月のクリントン国務長官訪印に至るまでの両国関係は、印米と印パの関係が複雑に絡み合って進行している。

この間、オバマ政権は、米国の政権交代が対印政策の変更にはならない点を繰り返

し強調してきた。例えば、国務省のバウチャー南・中央アジア局長は、5月14日、どの政党が印政権の座に就こうと、米印グローバル・パートナーシップを発展させたいとの意向を表明している。さらに、ジョーンズ大統領補佐官(国家安全保障担当)は、第2次政権発足後に訪印したオバマ政権のトップ高官として、6月26日、シン首相らと会談し、前政権の政策を継続実施するとともに今後も両国関係を強化すると約束した。

オバマ政権は、ブッシュ政権の対印傾倒ぶりとは違って対中関係重視のスタンスを見せており、インドがこれを嫉視するという経緯がある。インド国内には、オバマ政権下の米国が、中国を重視し、インドを軽視しているという不満が燻っていた。オバマ政権発足直後にクリントン国務長官が2月におこなった初のアジア歴訪(日本・韓国・中国・インドネシア)でインドを含めなかった事実は、インドの嫉視観を確認させる格好の材料となった。

たしかに、最近の米国には、*Chimerica*やG2論(Bergsten [2008]) — 米中主導による世界秩序の構築 — などに象徴される中国重視論があり、大国化への道を歩もうとするインドが焦りを感じている側面もあろう。オバマ大統領は、7月27日、第1回米中「戦略・経済対話」の開会式演説で「米中で21世紀を形作る...米中には共通の利益がある」などと力説した。

インド人の論者によれば、オバマ政権の場合、最重視する二国間関係は米中関係であって、米外交が取り組もうとする直近の外交課題にインドが役立たないのであり(Pant [2009a])、中国中心のアジア政策を採りつつ、ブッシュ政権のようにインド重視のスタンスが見られないのは、インドをアジアの地政学的枠組みではなく、南アジア的な存在として見ているからである(Chellaney[2009])という。

さらに、ブラックウィル前駐印米大使は、5月5日のニューデリー講演「今後の印米関係」において、米政権が対パキスタン・中国政策に腐心していることから、米国の戦略構図におけるインドの地位低下が避けられないと明確に予測した。

オバマ政権が対パキスタン関係を重要視するのは、同国がテロ政策の最重点課題として位置付けるアフガン問題と密接に関連しているためだ⁸。つまり、アフガンのタリバーンを追い詰めるため、パキスタン領内タリバーンにも同時並行的に攻勢をかける政策である。米国は、この政策にパキスタンの協力を得るため、向こう5年間に75億ドル(約7500億円)に上る経済援助などを提供する。

そうなると、米国のアフガン政策には印パ関係が平穏でないと困る。ジョーンズ補佐官ら米高官訪印の狙いは、2004年から開始された印パの包括的対話の再開要請にあった。その本音は、パキスタンがタリバーン作戦で同国西側(アフガン国境)に軍事力を展開する最中、印パが緊張すると兵力を東側(印側)に移動してしまうと困るので、両国が対話を再開して欲しい、ということに尽きる。クリントン国務長官は、4月23日、対パ援助法案に関する米下院公聴会において、パキスタンが多額の援助を受給するには、同国の軍隊をインド国境からアフガン国境沿いに移動させるなどの措置が必

要であると述べた。オバマ大統領はインドが嫌がるカシュミール問題への米国介入を否定(6月20日)してまで、両国対話を促した。

オバマ当選後に発足した政権移行チームはアフガン問題を最重要の外交課題と位置付け、担当特使—アフガン・パキスタンを—対的にリンクさせる政策に加え、パキスタンを対タリバーン戦に専念させるため、カシュミール問題解決にあたる—新設などが検討されていた(堀本 [2009a])。特使はアフガン・パキスタン・カシュミール問題(インド)を担当予定であった。

しかし、2009年1月に就任したホルブルック特使の所管事項はアフガン・パキスタンに限定されており、カシュミール問題の除外はインド外交の勝利だと言われる(*The Washington Post*, January 30, 2009)。AF-PAK 政策の誕生である。それでもホルブルックは、就任後、インドの地域的な重要性を指摘し、4月には「絶対的に枢要なリーダー」とすら強調した(*Dawn*, April 13, 2009)ほか、4月8日のニューデリーにおける記者会見では、「インドに何かを求めるわけではないが」、AF-PAK 政策の成功にはインドが不可欠だと指摘した。つまり、AF-PAK 政策には黙示的にインドが含まれているのである。

インドは、米国がこれほどまでに AF-PAK 政策推進(と印パ対話再開)に固執する以上、印パ対話にある程度まで前向きな姿勢を示さざるを得ない。すでに5月の時点で「創造的な対話再開過程を探りつつ、テロに関する二国間・国際的圧力をパキスタンにかけることがインド外交の持つ選択肢の一つになろう」(*The Hindu*, May 17, 2009)と予測されていた。その後の経緯はほぼこの予測通り進展した。まず、6月16日のSCO 首脳会議の際、印パ首脳会談(シン首相とザルダリ大統領)が開催された。次いで7月11日からの非同盟諸国会議(エジプト)に際して、14日・15日に外務次官、16日にエジプトでのシン・ギラーニーの両首相による印パ首脳会談が開催された。会談後の共同声明では、対テロ措置と包括的対話(の再開)をリンクさせないと明記された。

インドが一貫して主張してきた包括的対話の再開要件は、パキスタンがムンバイ・テロ実行犯の逮捕・裁判をおこなうとともに同国が対印テロの根拠地に使用されないようにすることと要約できる。そうすると、共同声明はインド政府の主張から大幅に乖離したとの印象を与えるため、インドの連邦議会では、本件に関連して野党が抗議退場するという一幕もあった。間近に迫ったクリントン国務長官訪印前の段階で米国にメッセージを送ったとも考えられる。事実、7月17日、クリントン国務長官は、前日にエジプトでおこなわれた印パ首脳会談におけるシン首相の対応を激賞し、インドに対話再開の圧力をかけることはないとは断言した。

共同声明におけるインドの軟化については、米圧力説とシン首相イニシアティブ説とがある。前者の見方は *The Statesman* 紙が採り、「明らかに米圧力による印パ会談であり...インドが圧力に屈した」と指摘した(*The Statesman*, July 18, 2009)。後者については、シン首相が国内対テロ対策上、常々、対パ関係を重視した結果との見方もある(*The Hindustan Times*, July 18, 2009)。米印トップの狙いがたまたま対話再開で合致し

たと見るのが順当かも知れないが、AF-PAK 政策の成立経緯を考えると、米圧力がより大きな比重を占めているように見える。

一方、パキスタンは、春以降の対タリバーン作戦の展開、ザルダリ大統領の7月7月発言(パキスタン政府が戦略の一環としてテロ組織育成をおこなってきたとの認識)のほか、インド側が要求する資料・情報を提供しているので充分だというものであろう。パキスタン政府としては、包括的対話の実現によって米国等からの経済援助を最大限に受給したいという狙いがある。

このような経緯の後、クリントン国務長官として7月17日から21日まで初訪印した。20日のクリシュナ外相との会談では、パキスタンとテロ問題が最大議題になる見込みと予想されたが(*Indian Express*, July 19, 2009)、翌日のインド紙には特段の報道もなく、外相・国務長官共同声明でトップに掲げられたテーマ(「共通の安全保障関心の前進」)にとどまっていた。

訪印中に、印軍事施設への米立入を認める「最終用途監視協定」(End-User Monitoring Agreement)が締結され、米最先端兵器のインド輸出が可能になった(国務省のブレイク南・中央アジア局長は、この協定でインドの次期戦闘機126機(総額100億ドル)が米国から購入されると述べている(*Dawn*, July 18, 2009))。また、米企業がインドに原発二基を建設することも発表された(総額100億ドル)。いずれも米国との原子力協力に対するインドの見返り措置の色彩が濃い。ただ、「温暖化ガスの削減でインドが数値目標を受け入れることはない」(19日のJ.ラメシュ環境森林相発言)に見られるように温暖化や核拡散では意見の隔たりが目立った。とは言え、全体的に見れば、印米関係がさらに深化し、両国関係が第三段階(*U.S.-India3.0*)にレベルアップした(Clinton [2009])との印象を与える。なお、今回のクリントン訪印でシン首相が11月24日から訪米することが決定した。

3) アンビバレントな対中関係

インド外交が米国に次いで重視するのが中国との関係である。印中関係は1980年代後半以降徐々に改善し、現在、いわば、通常の二国間関係になっている。しかし、印中関係にはプラスとマイナスの両側面が併存しており、依然としてアンビバレントな二国間関係と表現でき、インドは米日の対中政策とも共通する「関与と要心」(engagement and hedge)政策を続けることになろう⁹。7月に公開された印国防省年次報告(2007-08)は、中国について「グローバルな問題の重要なプレーヤーで、...綿密に計画された目標」をもって進んでおり、インドが領土問題については建設的な関与政策で臨むと記述されていた。

まず、プラス面では、首脳同士の会談や貿易などの経済分野を中心とする関係を続けている。早くも、6月にはエカチェリンブルグ(ロシア)のSCO(上海協力機構)・BRICs首脳会合の際、首脳会談が実施された。シン首相と胡錦涛国家主席は、15日に会談し、

2010年までに両国間の貿易総額を600億ドル規模まで拡大する目標の実現、国際金融危機に対する共同歩調、防衛交流の拡大、人的交流の活発化といった関係の緊密化について協議した。この首脳会談は、いわば、今後も全体的な友好関係を継続することを確認した格好である。

一方、印中関係におけるマイナス面については、両国間の国境問題が最大の難問である。ロシアでの首脳会談では、8月初旬に両国特別代表(インドがナラヤナン国家安全保障顧問、中国が戴秉国国務委員)による会合を開催することが合意された(7日と8日に開催)。両国特別代表は2003年以降、今回までに13回にわたって会談しているが、具体的な成果は乏しい。シン首相は、6月9日の連邦下院答弁では、印中関係について、国境問題のような複雑な問題があることに触れつつも、「対立的な見方はとらず」、強力かつ安定した関係を築いていきたいとの考えを示した。

しかし、現実には国境をめぐる両国の対立が継続している。例えば、印中首脳会談があった同日の6月15日、アジア開発銀行理事会が中国の反対を押し切ってアルナーチャル・プラデーシュ(ArP)州のインフラ整備に対する6千万ドル融資を可決するという一幕もあった。中国はArP州を中国領の一部と主張しており、この融資に強く反対していた。

インドは印中関係が平穏化している中でも対中警戒を怠らない。6月初めにインド軍関係者が明らかにしたところによれば、インド軍はインド東部の中国国境に2個師団(1師団は2.5—3万人)のほか、スホイ戦闘機を配備予定という(*The Statesman*, June 10, 2009)。5月の退任直前、メジャー空軍参謀長は、戦闘能力が不明なので、中国がパキスタン以上に脅威であるとすら発言している。しかも、インドの安全保障認識から見れば、中国とパキスタンは仮想敵であり(中パから見れば、インドが仮想敵)、中パ両国が「全天候型関係」と称されるほど緊密な関係にある。

これに対して中国共産党中央委員会所有の英字紙社説は、中国の国境に6万人の兵力を配置するインドは、中国を潜在的脅威で優劣を競う競争相手と見ているが、国際的影響力・国家的総力・経済規模などでは中国に敵うはずもない、インドは恩義(米日対中包囲網への不参加)と脅威(対中軍事力配置)で中国の譲歩を期待するが、希望的観測であって、両国の平和的共存を考えるべきだと警告している(*Global Times*, June 11, 2009)。中国で好まれて引用される格言に「一山不容二虎」(一つの山に二匹の虎は住めない)がある。中国は、アジアにおける虎一匹は中国だけで充分と考えているのかも知れない。

インド外務次官には、2009年8月からニルパマ・ラオが就任したが、前次官メノンに引き続いて駐中国大使が充てられており、インド政府の対中重視姿勢をうかがわせる。2009年内にも印大統領訪中が予定されているが、基本的にはトップ交流の一環であり、印中関係が大幅に前進することはあり得まい。

4) 印米中関係と不即不離な対日ロ政策

インド外交にとって対米中が中核的な位置付けとすれば、印米中とは不即不離の意味合いを持つ国が日本とロシアである。

日印関係の場合、近年、両国関係は急速な緊密化が進んでいる¹⁰。インドの米国接近は、対米同盟関係にある日本にとり、対印関係を改善させるうえで好ましい環境にある。米国からは、対中政策の観点から米日印豪の組合せを力説する考え方が依然として見られる¹¹。

しかし、日印両国ともに中国と米国にどう向き合うかという難問を抱えている。特に米国が G2 論的な対中アプローチを進めているように見える現在、日印にとって両国関係を緊密化させることは各々にとって有効な外交カードになる。インド人論者もこの点から両国関係の強化を主張する向きも増えている。例えば、チェラニーは「オバマ政権がそのアジア政策でインドと日本を近視眼的に過小評価している。日本はアジアにおける政治的な影響力を中国に譲り、また、インドはパワー的に中国に敵わないとしても、印日が組み合えば、組合せ以上のことを証明できる」と指摘している (*Japan Times*, June 25, 2009)。

一方、対ロシア関係は、インドが米中との関係を構築するうえで、重要な要因である。シンがインドの首相として初めてSCOに参加したのは、対ロ関係を重視したからこそであると言える。ロシアの外交評論家(Vladimir Radyuhin)も、シン首相のSCO出席はロシア外交の勝利と断言している (*The Hindu*, June 15, 2009)。インドは、冷戦後もロシアとの関係を戦略的な観点から策定してきた。例えば、インドがロシアとの戦略的パートナーシップを結んだのは、クリントン大統領訪印(2000年3月)から7ヶ月後の10月だった。インドにとって、ロシアは戦略的な意味合いだけでなく、兵器やエネルギー資源の供給国としても不可欠な存在である。

インド外交にとって日ロとの外交関係は印米中関係の従属変数ではないとしても、今後とも、その時々外交政策を決定するうえで常に視野に収めておく必要があると言えるだろう。

4. 当面の外交展開

インド人外交専門家によれば、インド外交は戦略的な柔軟性にその特徴があり、「インドは、日本、米国、中国、ロシアとの関係から最大限の利益確保を目的としている」(Ghosh [2008])と指摘され、外交を通して目指そうとする目的は自国の大国化にあると言って良い(堀本 [2009b])。しかし、最近のインド外交に対する見方は厳しい。例えば、ヤコブとレイトンは、第1次政権の外交が革新的な政策を打ち出せず、外交的な優先順位もなく、南アジアにおける地政学的な方針もないまま、現状維持に終始したと酷評する(Jacob and Layton [2009])。パントも、インドが世界大国への道を歩み

つつも、戦略枠組みもないのであり、過去の呪文から解き放された世界における自国の位置づけを明確にすることこそ今求められていると指摘している(Pant [2009b])。

1990年代以降におけるインド外交は、資本主義国家建設、経済重視外交、自前のパワーによる世界大国、反西洋主義からの脱却、現実主義に変化したという(Mohan [2006])。果たして第2次政権は、自国外交の変化とパラダイム・シフトが進む国際場裡との調整を図り、向こう5年間に新たな思考と戦略に基づいた外交政策を打ち出すことができるのであろうか。予断を許さないものの、向こう5年間に整合性と一貫性を具備した政策を構想し、これを具体化するのには至難の業であらう。

(以上、堀本執筆)

資料

インド・トゥデイ誌実施世論調査結果の抜粋 *

マンモハン・シン首相の過去5年間の業績をどう評価するか。

素晴らしい(Outstanding)	5%
良い(Good)	39%
平均(Average)	42%
悪い(Poor)	7%
無回答	7%

UPA 政権の対外政策運営への評価 **

素晴らしい(Outstanding)	3%
良い(Good)	27%
平均(Average)	44%
悪い(Poor)	7%
無回答	14%

インドは米国との緊密な関係をもつべきか。

はい	18%
いいえ	64%
無回答	18%

政府の国内安全保障イシューの手腕をどう評すか。

素晴らしい(Outstanding)	1%
とても良い(Very Good)	7%
良い(Good)	30%
平均(Average)	41%
悪い(Poor)	9%
無回答	12%

UPA 政権がムンバイ・テロ事件後に行った対応についてのあなたの意見は。

良い(Managed Well)	22%
満足(Satisfactory)	57%
とても悪い(Very Badly)	21%
無回答	データなし

もしパキスタンがムンバイ・テロ事件の首謀者を引き渡さないならば、インドは何をすべきか。

戦争を開始すべき	30%
外交関係を断つべき	33%
米国や他国の支援を得るべき	22%
無回答	15%

UPA は越境テロへの対応を十分に行ったか？

十分に行った	32%
行っていない	41%
対応する意思を欠いている	8%
無回答	19%

2009年現在、最も懸念していることは次のうちのどれか。

物価上昇	34%
失業・レイオフ	29%
景気後退	8%
汚職	7%
法と支配	5%
越境テロ	4%
その他	13%

(出所) India Today, April 13, 2009, pp. 24-31 より溜作成。

(注) * この世論調査は、インド・トゥデイ誌の委託の下、世論調査会社各社(ORG、MARG および AC Nielsen)により、2009年2月16日から3月10日にかけて、12,374名の有権者を対象に行われたものである。調査対象者のうち、5,286名が都市居住者、7,088名が農村居住者、6,294名が男性、6,313名が女性である。統計誤差は±3%。

** 質問文は不明。

注

¹ 例えば、以下の記事は第1次UPA政権の対外政策が「現状維持に固執した」ものであったと論じている (Jacob and Layton [2009: 13-15])。

² 包括的対話とは、印パ関係の改善のため、国境問題や信頼醸成措置、テロ対策などの項目について外務次官レベルで行う協議である。複合的対話とも訳される。2004年1月にヴァージペーイー印首相とパキスタンのパルヴェーズ・ムシャラフ大統領(Pervez Musharraf)の会談により合意され、同年2月に開始した。これまでに、ミサイル発射実験の事前通報制度や、印パ直通のバス運行の再開などの成果を残している。

³ インド選挙委員会ウェブサイトによると、獲得議席数は会議派が206議席、BJPが116議席、BSPが21議席、CPMが16議席である[<http://eci.nic.in/results/FrmPartyWiseTrendsAndResults.aspx>, 2009年7月23日アクセス]。地方政党の中にはBSPやCPM以上の議席数を獲得した党もある。

⁴ 会議派のマニフェストが対外政策への言及に消極的であるという点に関連して、伊豆山[2009: 27]は、「核の問題に関して与党が民主的討議を回避しようとする背景には、戦略的利益と軍縮・不拡散、安全保障政策と国内政治の間の齟齬が拡大し、政権がダブル・スタンダードを適用する場面が拡大していることがあると考えられる」と指摘している。

⁵ 戦略的パートナーシップとは、もともとは企業間の公式な協力関係を意味する語であったが、近年は外交の世界において頻繁に用いられている。外交関係においては、防衛やエネルギーなどの基幹的国益に関わる事項を含む協力関係を意味し、同盟関係よりは弱い重要な協力関係と解釈できる。しかし、語義は必ずしも明確でない。印米間では、2004年1月に当時のヴァージペーイー印首相とブッシュ米大統領が「戦略的パートナーシップの次のステップ」として、民生原子力利用・民生宇宙開発・先端技術貿易への協力の拡大と、ミサイル防衛に関する対話の拡大に合意していた。

⁶ 懸案を尋ねた質問に対し、テロリズムと回答したのはわずか3%にすぎず、飲み水(18%)、失業(13%)、電気(9%)、物価高(8%)、貧困(7%)、道路交通(6%)に次ぐ7位であった。

⁷ 掲載名称は*National Common Minimum Programme of the Government of India*であるが、文言等は2004年5月27日に公開されたCongress et al., *Common Minimum Programme of the United Progressive Alliance*とまったく同一である。

⁸ 詳しくは、堀本 [2009a]。

⁹ 詳しくは、堀本 [2008a]を参照。

¹⁰ 詳しくは、堀本 [2008b]を参照。

¹¹ マイケル・グリーン元NSC上級アジア部長は、「中国の軍備増強は心配している...日米豪印は海上訓練も展開した方が良いだろう。中国が不透明な軍備増強を進めれば進めるほど、近隣諸国の連帯が強まるということを印象付ける必要がある」(日本経済新聞、2009年7月7日)と指摘している。

<参考文献>

[日本語文献]

- 伊豆山真理 [2009] 「総選挙とインドの外交・安全保障政策——グローバルな地位向上の鍵となるテロ対策、地域の安定、対米関係」『現代インド・フォーラム』(2号) 7月、日印協会ホームページ(<http://www.japan-india.com/news>)、25-32 ページ。
- 堀本武功 [2008a] 「印中関係の現状と展望」『国際問題』1・2月合併号(568号)、58-66 ページ。
- [2008b] 「インドのアジア外交 — 中国と日本との関係を中心に」『海外事情』(56巻5号)5月、58-66 ページ。
- [2009a] 「オバマのベトナムとなるのか — 米アフガニスタン政策」『外交フォーラム』(249号)4月、77-85 ページ。
- [2009b] 「変化するインド外交—大国外交を進めるのか」『現代インド・フォーラム』(創刊号)4月(<http://www.japan-india.com/news>)、24-31 ページ。

[英語文献]

- Bahujan Samaj Party [2009], “*Appeal*” for Lok Sabha General Elections-2009, New Delhi: BSP Central Unit.
- Bergsten, C. Fred [2008], “A Partnership of Equals,” *Foreign Affairs*, 87(4), July/August, pp. 57-69.
- Bharatiya Janata Party [2009], *Manifesto: Lok Sabha Election 2009*, New Delhi: Bharatiya Janata Party.
- Bidwai, Praful [2009], “A Mixed Bag,” *Frontline*, 26(13), June 20-July 3, pp. 107-108.
- Chellaney, Brahma [2009], “Dancing with the dragon,” *The Japan Times*, June 23.
- Cherian, John [2009], “American Embrace,” *Frontline*, 26(7), March 28-April 10, (<http://www.flonnet.com/fl2607/stories/20090410260712600.htm>, 2009年7月20日アクセス), pp. 126-129.
- Clinton, Hillary Rodham [2009], “Remarks at U.S.-India Business Council’s 34th Anniversary “Synergies Summit,” ” June 17, 2009 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/06/125033.htm>, 2009年7月1日アクセス).
- Communist Party of India (Marxist) [2009], *Manifesto for the 15th Lok Sabha Elections, 2009*, retrieved from the website of Communist Party of India (Marxist) (<http://cpim.org/elections/2009ls/manifesto.pdf>, 2009年7月20日アクセス).
- Ghosh, M. [2008], “India and Japan’s Growing Synergy,” *Asian Survey*, 48(2), March/April,

pp. 282-302.

Indian National Congress [2009], *Lok Sabha Elections 2009 Manifesto of the Indian National Congress*, New Delhi: Indian National Congress.

Jacob, Happymon and Kimberley Layton [2009], "UPA's Foreign Policy: A Critique," *Economic and Political Weekly*, 44(25), June 20-26, 2009, pp. 13-15.

Kapur, Harish [2009], *Foreign Policies of India's Prime Ministers*, New Delhi: Lancer International.

Mohan, C. Raja [2006], "India's New Foreign Policy Strategy," Draft paper presented at a Seminar in Beijing by China Reform Forum and the Carnegie Endowment for International Peace, Beijing, May 26.

Pant, Harsh V. [2009a], "India's newfound irrelevance to Washington," *The Japan Times*, March 20.

——— [2009b], "India's Search for a Foreign Policy," *Yale Global Online*, June 26, 2009 (<http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=11003>, 2009年7月1日アクセス).

第4章

世界金融危機と新政権下での財政・金融政策

井上武

はじめに

現在、世界各国は「100年に一度の津波」と形容される深刻な経済危機に直面している。これまで高成長を持続してきたインド経済もその例外ではない。実質 GDP 成長率は2003/04年度から2007/08年度にかけて7.5%から9.0%台の高水準で推移していたが、2008/09年度に入り、景気の循環的な減速に世界金融危機が重なり、実質成長率は当初予想されていた8.0-8.5%から6.7%(修正値)に低下し、さらに2009/10年度も6.0%から6.5%程度になる見通しである(MOF [2009b], RBI [2009a])。こうしたなか、インドでは2009年4月から5月にかけて連邦下院選挙が行われ、前回2004年の総選挙で8年ぶりに政権に就いた国民会議派を中心とする統一進歩連合(United Progressive Alliance : UPA)が議席数を増やして、引き続き政権を担うことになった。

本章は、インド新政権の経済運営を財政・金融政策の観点から展望することを主な目的としている。初めに、第1節では前回総選挙後のUPA政権による財政政策の特徴を検証し、またこの時期の中央銀行による金融政策を概観することで、新政権下の財政・金融政策を展望するための基礎を求める。次に、第2節では2008年以降、インドへの影響が顕在化している世界金融危機について、貿易と資本フローの観点から検証し、インドの財政・金融当局がどのような対応を取り、それにより従来の政策運営がどのような変更を余儀なくされたかを明らかにする。最後に、第3節では新政権下の財政・金融政策を取り上げる。今回の選挙では政権交代はなかったため、経済政策について大きな方針の転換は発表されていない。このため、これまでの実績や世界金融危機への対応などに基づいて、新政権下での財政・金融政策を展望し、今後の課題を明らかにする。

1. UPA 政権 1 期目の財政・金融政策の特徴

インドは2004年に政権に就いたUPAの下、高い経済成長を実現した。2003/04年度の実質 GDP 成長率は、前年度の3.8%から8.5%に上昇し、2004/05年度から2007/08年度までの平均成長率は8.9%となり、それ以前の4年間の平均成長率5.6%を大きく

上回った。

高成長の間、インドでは政府の財政規模も拡大し、中央政府の総収入・総支出は2004/05年度から2008/09年度にかけて約2兆5,000億ルピー増加した。しかし、対GDP比で見ると、総支出・総収入はこの間、低下し、財政赤字と経常赤字も総じて着実に低下するなど、財政健全化が図られたことが窺える。

金融面では、2003/04年度以降の高い経済成長を背景に、直接投資や証券投資という形で大量の外国資本がインドに流入し、国内のマネーサプライを増加させる要因となった。こうした状況の下、中央銀行であるインド準備銀行(Reserve Bank of India : RBI)にとっては物価水準の安定を図るとともに、国内流動性を適切に管理することが金融政策上の重要な課題となった。

本節では、前回UPAが政権を担当した2004年から2007年にかけての財政政策、とりわけ財政支出の特徴を概観し、またこの時期のRBIによる金融政策の課題と取り組みを検証することで、UPA新政権下での財政・金融政策を展望する上での足がかりとする。

(1) 財政政策：包摂的成長のための財政支出と継続される財政健全化の試み

2004年5月の連邦下院選挙で8年ぶりに政権を奪還した国民会議派を中心とするUPAは、政権発足後、直ちに政権の基本方針である「最小共通綱領(National Common Minimum Programme : NCMP)」を発表し、経済分野の目標として次の7つの項目を示した。

- 1) 持続的に年間7.0%から8.0%の成長率を維持する。
- 2) 質の高い基礎教育と保健への普遍的なアクセスを提供する。
- 3) 農業・製造業・サービス業において有給雇用を創出し、投資を促進する。
- 4) 各家庭の稼ぎ手に最低賃金で100日の雇用を保証する。
- 5) 農業とインフラ整備に焦点を当てる。
- 6) 財政の再建と改革を加速する。
- 7) 大幅で効率的な財政の権限委譲を保証する。

政府は、この基本方針に沿って、高い経済成長を目指す一方、農村部のインフラ整備や教育・保健の拡充を重視する姿勢を示した。さらに、政府は2006年12月、第11次5カ年計画(2007/08年度から2011/12年度)のアプローチ・ペーパーを国家開発評議会で承認し、5カ年計画終了時に経済成長率を10.0%まで加速させ、農業部門を4.0%成長させるという成長目標とともに、雇用拡大、地域間格差の縮小、教育・保健の普及を通じて貧困層も対象とする「包摂的成長(Inclusive Growth)」を実現するという目標を改めて掲げた(その後、第11次5カ年計画は2007年12月、国家開発評議会で正式に承認された)。

このようにUPA政権は、包摂的成長を実現するというスローガンを標榜したが、

実際に 2005 年以降、農村部のインフラ整備や貧困層対策を多数実施してきた。以下では、農業・農村開発プロジェクトの具体的な事例として、バーラト(インド)建設計画(Bharat Nirman)と全国農村雇用保証計画(National Rural Employment Guarantee Scheme : NREGS)についてその概要を検証する。

バーラト建設計画は、電気、水道、道路、電話、灌漑、住宅という 6 つの分野について農村部のインフラ整備を進めるために、2005 年に 5 年間の予定で開始された時限事業である。関係省庁が各分野の実施を所管し、2005/06 年度の中央政府予算では各分野について次の目標が設定された。①電気に関して、2009 年までに 12 万 5,000 村を電化する、②水道に関して、2009 年までに 5 万 5,067 地域に飲料水源を供給する、③道路に関して、人口 1,000 人以上(丘陵・部族地域では 500 人以上)のすべての地域に全天候型道路を建設する、④電話に関して、2007 年 11 月までにすべての村を電話網で結び、6 万 6,822 村をカバーする、⑤灌漑に関して、2009 年までに 1,000 万ヘクタールの灌漑整備を行う、⑥住宅に関して、2009 年までに農村部の貧困層向けに 600 万戸の住宅を建設する。

以上の 6 つの目標を達成し、農村部のインフラ整備を進めるために、2005/06 年度から 2009/10 年度にかけて、予算ベースで 1 兆 2,755 億 9,000 万ルピーが投入された。2009/10 年度までに上記のすべての目標を達成することはできなかったが、多くの村に電気、道路、電話と灌漑設備が整備され、水道と住宅については大半の目標が達成された¹。

一方、NREGS は、NCMP の公約に基づき、主に端境期に農村家計に対して雇用と収入を提供するために開始された事業である。ここでは水資源・土壌保全、植林、旱魃対策などに焦点を当てて農村家計 1 世帯当たり 1 成人に対して年間 100 日間の雇用が保証され、これに対して州が通知する最低農業労働賃金が支払われることになっている。2006 年 2 月に 200 県で開始されて以降、2007/08 年度には 330 県に拡大され、2008 年 4 月からは 604 県すべての県で実施されており、2009/10 年度までの間、予算ベースで 8,940 億ルピーが投入されている。

上記のプロジェクトに示されるように、UPA 政権は高い経済成長の実現とともに、インフラ整備の他、教育・保健への財政支出を増やし、貧困層を含む包摂的成長の達成を目指した。その結果、政府の財政支出は拡大し、表 1 のとおり、中央政府の総収入・総支出は 2004/05 年度の 4 兆 9,768 億ルピー(実績値)から 2008/09 年度には 7 兆 5,088 億ルピー(原案値)に大幅に増加した。財政赤字もこの間、1 兆 2,520 億ルピーから 1 兆 3,328 億ルピーに僅かながら増加したが、経常赤字は 7,833 億ルピーから 5,518 億ルピーに減少した。

対 GDP 比では、総収入・総支出は 2004/05 年度の 15.8%から 2008/09 年度には 14.1%に低下し、財政赤字と経常赤字はそれぞれ 4.0%から 2.5%、そして 2.5%から 1.0%に大きく低下するなど、金額ベースとは異なる動きが見られる。総支出・総収入の対 GDP 比の低下は、主に高成長に伴う GDP の増加が中央政府の財政拡大を上回ったこ

表1 総収入・総支出、経常赤字、財政赤字の推移(単位：1,000 万ルピー)

	2003/04 実績	2004/05 実績	2005/06 実績	2006/07 実績	2007/08 実績	2008/09 原案
総収入・総支出	471,368 (17.1)	497,682 (15.8)	506,123 (14.1)	583,387 (14.1)	712,732 (15.1)	750,884 (14.1)
経常赤字	98,262 (3.6)	78,339 (2.5)	92,299 (2.6)	80,222 (1.9)	52,569 (1.1)	55,184 (1.0)
財政赤字	123,272 (4.5)	125,202 (4.0)	146,435 (4.1)	142,573 (3.5)	126,912 (2.7)	133,287 (2.5)

(出所) MOF, Union Budget 各号、並びに中央統計機構のウェブサイトにもとづき作成。

(注) 表中の括弧内の数値は、対名目 GDP 比を示している。

とによるが、経常赤字と財政赤字の対 GDP 比が低下した背景には、こうした要因や税体系の効率化に伴い直接税を中心に税収が増加したことに加えて、2004 年 7 月に発効した財政責任・予算管理法(The Fiscal Responsibility and Budget Management Act : FRBM 法)の存在が指摘されている。

FRBM 法は中期的に政府の財政赤字を削減し、健全化することを規定した法律である。具体的には、経常赤字を対名目 GDP 比で毎年度 0.5%以上削減し、2009 年 3 月までにゼロにすること、そして財政赤字を対名目 GDP 比で毎年度 0.3%以上削減し、2009 年 3 月までに 3.0%以下に抑えるという目標を設定している。財政赤字と経常赤字の対 GDP 比は 2005/06 年度に一時的に悪化したものの、それ以降は 2008/09 年度の予算編成まで FRBM 法の目標にほぼ沿う形で着実に低下し、財政の健全化に向けて貢献してきた。しかし、第 2 節で述べるように、2008/09 年度上半期の国際商品価格の上昇によるインフレ圧力と 2008/09 年度下半期の世界金融危機のインド経済への影響を緩和するために実施された財政措置により、FRBM 法に基づく財政健全化の取り組みは一時的に凍結されることになった。

(2) 金融政策：資本流入に伴う過剰流動性への対応

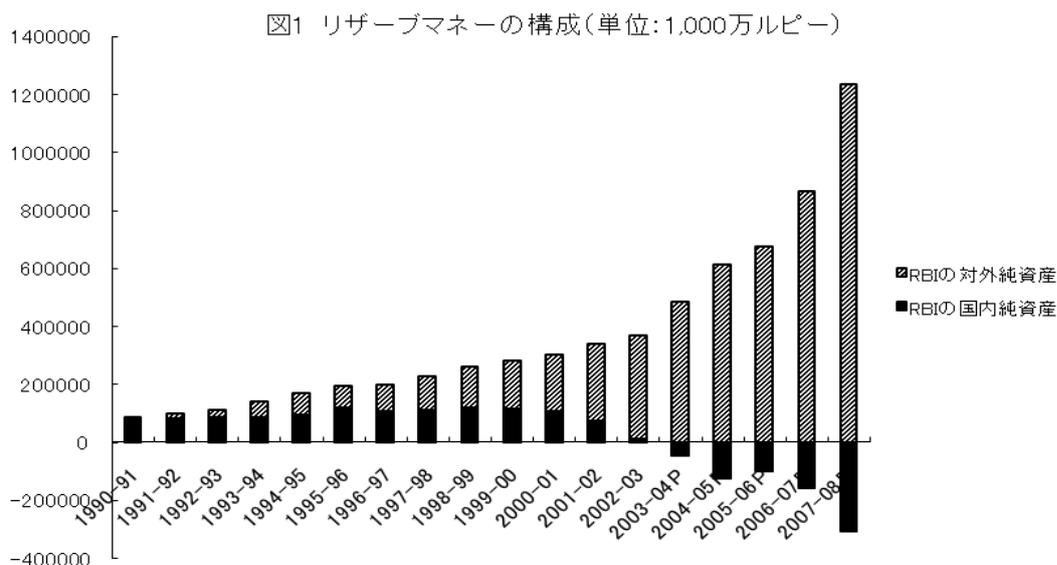
中央銀行であるインド準備銀行(RBI)の政策目標は、法律により「貨幣的安定を保証する観点から銀行券の発行と準備の保有を調整し、またインドのためになるように通貨・信用制度を運営すること」であると規定されている。これは抽象的な表現であるため、一般的には物価水準を安定させ、生産的な部門に適切な信用供給を図ることと解釈されている。

インドの金融政策運営は、1990 年代初頭から開始された金融制度改革とこれに伴う金融自由化の影響を受けて大きく変化した。金融制度改革以前のインドでは、政府の財政赤字は長らく法定流動性比率(Statutory Liquidity Ratio : SLR)規制²を通じた銀行資源の先取りや RBI による 91 日物 ad hoc 財務省証券の引き受けを通じてファイナンスされ、財政赤字の貨幣化に伴うインフレ圧力は、RBI が現金準備率(Cash Reserve Ratio : CRR)³を引き上げることで収容していた。しかし 1990 年代初頭の金融制度改革

革により SLR と CRR の法定水準は大幅に引き下げられ、CRR は中央銀行が金融調節を実施する際の補完的な政策手段となった。また RBI は 1994 年 9 月、財政赤字を引き受ける際に利用されていた 91 日物 ad hoc 財務省証券の発行額を制限することで政府と合意し、1997 年 4 月から同証券は廃止された。これにより財政赤字の自動的な貨幣化は大幅に抑制され、貨幣増加は制限された。

CRR や SLR などの直接的な手段に代わり、インドでは 1990 年代中葉以降、利子率変更や公開市場操作などの間接的な手段が金融政策の主要な政策手段として用いられている。RBI は 1997 年 4 月、バンクレートと RBI のリファイナンスレートを始めとするすべての貸付利率とリンクさせることで再活性化し、これ以降、政策金利を金融政策の中期的な方向性を示す利率として用いている。また 2000 年 6 月には、短期流動性を管理し、また多様な金融市場状況下での短期のミスマッチを管理するための手段として「流動性調整ファシリティ(Liquidity Adjustment Facility : LAF)」が完全な形で導入された。LAF では RBI がレポ・リバースレポ取引を通じて流動性の注入と吸収を行い、また政策目標と一致するようにレポレートを上限、リバースレポレートを下限とする短期利子率の変動幅、いわゆる「LAF コリダー(LAF Corridor)」が設定された⁴。LAF の導入により、RBI は日々の流動性ミスマッチを解消するために日次ベースでの資金供給が調整できるようになり、また短期市場金利を安定させるために政策利率の変更を通じて資金需要に影響を与えることも可能になった(RBI [2005])。

既述のとおり、1990 年代後半、RBI による財政赤字の自動的な貨幣化は大幅に抑制され、財政赤字の貨幣化に伴う貨幣増加は制限されたが、1990 年代末からインドに対する資本流入が増加し、資本流入に伴う過剰流動性の適切な管理が国内物価水準の安定を図る上で、RBI の重要な課題となった。RBI は、大規模な資本流入による為替レ



(出所) RBI [2008b] にもとづき作成。

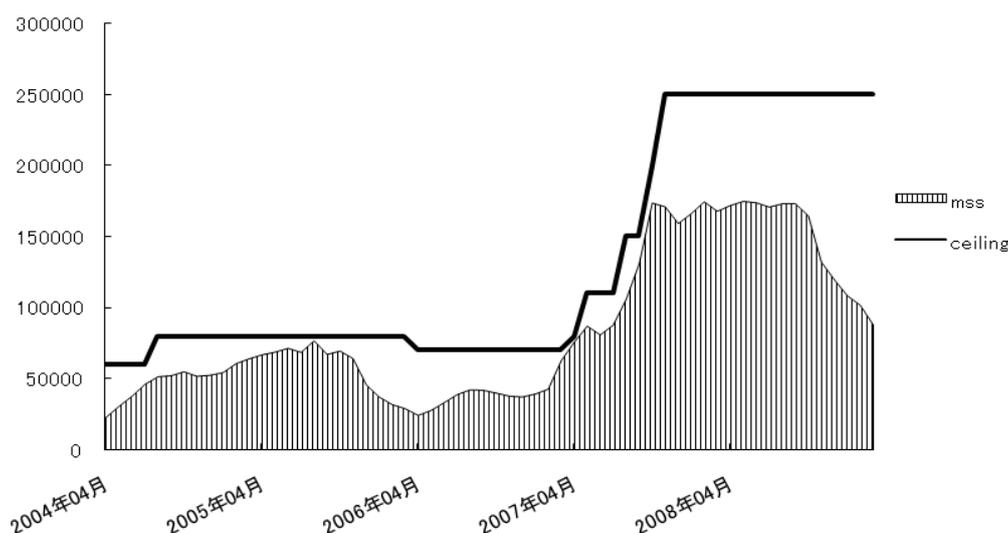
ートの大幅増価を回避するために為替介入を行い、その結果、RBI 保有の外国為替資産は増加し、リザーブマネーは拡大した(図 1 参照)。

RBI は為替介入によるリザーブマネー増加の影響を中立化するために不胎化を行い、当初は主に LAF と公開市場操作を通じて実施した。しかし、断続的な資本流入とこれに伴う過剰流動性を吸収する過程で、RBI が保有し、且つ公開市場操作で利用できる政府債券が大幅に減少すると、不胎化介入の圧力は短期流動性を調節するための LAF にかかるようになった。この問題を解消し、LAF 以外の手段で持続的な流動性に対処するために、インド政府と RBI は 2004 年 3 月、財務省証券と国債の発行に関する覚書に調印し、翌月、市場安定化スキーム(Market Stabilisation Scheme : MSS) という新しい制度を導入した。

MSS の目的は、不胎化のための持続的な流動性吸収と日次ベースでの流動性管理を区別することであり、RBI は MSS の下、持続的な流動性を適切に管理するために、不胎化に限って財務省証券と国債を発行する権利を与えられた。そして MSS で発行された政府債券は、RBI が維持・運営する現金口座で、政府が保有する同額の現金残高に対応され、その現金残高は MSS で発行された政府債券を償還、もしくは買い戻すためだけに用いられることになった⁵。

図 2 は、2004 年 4 月以降、MSS の下で発行された債券残高とその上限を示している。MSS の上限は、当初、6,000 億ルピーに設定されたが、持続的な資本流入に対応するために 2 兆 5,000 億ルピーまで引き上げられ、MSS の下、不胎化のために発行された債券残高も 2007 年 12 月頃までこの上限に沿って増加していたことが分かる。さらに、表 2 では 2004/05 年度から 2007/08 年度にかけての流動性の発生要因と RBI による流動性管理の推移を示している。この表からは、2005/06 年度を除いて、国内流

図2 MSSの上限と残高(単位:1,000万ルピー)



(出所) RBI, Macroeconomic and Monetary Developments 各号にもとづき作成。

表2 RBIの流動性管理(単位：1,000 万ルピー)

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
流動性の要因(=1+2+3+4)	59,268	-31,696	62,278	204,026
1. RBIのネットの外国為替購入	91,105	32,884	118,994	312,054
2. 流通現金	-40,892	-57,256	-69,786	-84,571
3. 中央政府のRBIへの余剰現金残高	467	-22,726	-1,164	-26,594
4. その他(残差)	8,589	15,403	14,234	3,137
流動性の管理(=5+6+7+8)	-57,896	57,969	-24,257	-117,743
5. MSS	-64,211	35,149	-33,912	-105,419
6. CRR	-9,000	0	-27,500	-47,000
7. LAF レポ	15,315	12,080	36,435	21,165
8. 公開市場操作	0	10,740	720	13,510

(出所) RBI [2008a] にもとづき作成。

(注) 表中の“-”は銀行システムからの流動性の吸収を示している。

動性の多くはRBIによるネットの外国為替購入から生じていること、そしてMSSがこの時期の過剰流動性を吸収する主要な手段として用いられたことが確認できる。

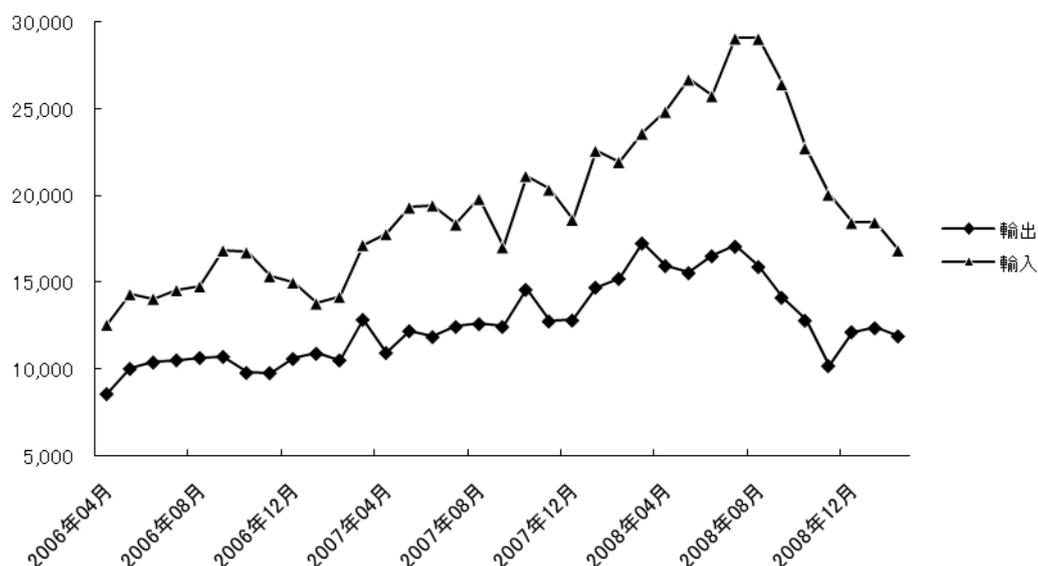
2. 世界金融危機のインド経済に対する影響と政策当局の対応

前節では、UPA 政権が財政面で農村部のインフラ整備や教育・保健などへの政府支出を増やし、貧困層をも含む包摂的成長の達成を目指す一方、財政赤字と経常赤字の対GDP比を財政健全化目標に沿って着実に引き下げたことを見た。また金融面ではRBIが1990年代末以降、急速に増加した資本流入に対応するために新たなスキームを導入し、過剰流動性の管理を通じて、国内経済へのマイナスの影響の回避に努めたことを明らかにした。

UPA が政権に就いた2004/05年度から2007/08年度にかけて、インド経済は平均8.9%の実質GDP成長率を達成し、2005/06年度から2007/08年度にかけては初めて3年連続で9.0%台の高成長を記録した。しかしながら、2008/09年度の実質成長率は6.7%(修正値)に低下し、減速傾向を鮮明にしている。四半期ベースで見ても、実質GDP成長率は2007/08年度第4四半期から2008/09年度第1・第2四半期にかけて緩やかに減速した後、2008/09年度第3・第4四半期に大きく減速していることが分かる。

このようにインド経済の成長を減速させた背景として、アメリカ発の金融危機が輸出に対する世界需要の縮小と外国からの資本流入の減少を通じてインドにも波及したことが指摘されている(Mohan [2009])。そこで以下では、初めに貿易と資本フローの観点から、対外要因がインド経済に与えた影響を検証し、その上でインドの財政・金融当局がどのような対応を取り、それにより従来の政策運営がどのような変更を余儀なくされたのかについて明らかにする。

図3 輸出と輸入の推移(単位:100万ドル)



(出所) RBI, Bulletin 各号にもとづき作成。

(1) 悪化する対外環境とインド経済：貿易と資本フローの変調

初めに、貿易動向を概観するために、輸出入の推移を見ると、図3のとおり、輸出額は2008年7月、そして輸入額は2008年8月以降、増加から減少に転じていることが分かる。ピーク後の減少幅は大きく、輸出は2008年10月以降、そして輸入は2008年11月以降、前年同月の水準を下回っている。輸出に関しては、インド政府が年度当初に2008/09年度の目標水準を2,000億ドルに設定していたが、下半期に入って輸出増加が減速し、前年の実績を下回り始めたことから、2008/09年度の輸出目標を2,000億ドルから1,750億ドルに修正した。しかし、結局、2008/09年度の輸出実績は1,687億ドルにとどまり、下方修正された輸出目標さえ達成することはできなかった。

経済成長の鈍化に対する輸出の影響を検証するために、実質GDPを支出項目に分け、成長率として表示すると、表3のようになる。この表から2008/09年度の成長鈍化は民間最終消費支出によるところが大きいことが分かる。四半期別でも基本的にこの点に変更はないが、経済成長の鈍化が顕著になった2008/09年度第3・第4四半期に限って見ると、輸出増加率が第3四半期に急速に低下し、第4四半期にはマイナスになっている。すなわち、輸出は2008/09年度上半期にはGDP成長を押し上げる要因であったが、第3四半期になるとそれまでの勢いを失い、第4四半期には民間最終消費支出に次いでGDP成長を停滞させる要因に転じたのである。従って、2008/09年度下半期の成長鈍化は、前年度実績を下回る輸出の減少が要因の一つになっていると考えられる。

また異なるデータから月次ベースでインドの輸出増加率を見ると、2008年4月から

表3 実質 GDP 成長率の推移(単位：%)

	2008/09				
	4-3月	Q1	Q2	Q3	Q4
最終消費支出	5.4 (8.3)	3.8 (6.6)	2.1 (7.8)	9.0 (8.0)	6.1(10.6)
民間最終消費支出	2.9 (8.5)	4.5 (8.4)	2.1 (7.5)	2.3 (8.9)	2.7 (9.0)
政府最終消費支出	20.2 (7.4)	-0.2(-2.4)	2.2(10.0)	56.6 (2.0)	21.5(18.6)
総資本形成	7.4(14.7)	9.1(15.5)	12.6(17.9)	5.8(16.7)	6.3(11.0)
輸出	12.8 (2.1)	25.6(-4.0)	24.3(-4.8)	7.1 (6.1)	-0.8 (9.8)
輸入	17.9 (6.9)	27.4(-0.7)	35.3(-3.6)	21.7 (6.7)	-5.7(24.4)
GDP	6.1 (9.1)	8.2 (9.2)	7.8 (8.8)	4.8 (9.4)	4.1 (8.8)

(出所) 中央統計機構のウェブサイトにもとづき作成。

(注) 1. 1999/00 年度を基準年とする市場価格で表示している。2. 表中の括弧内は、前年度同時期の成長率である。

表4 国際収支の推移(単位：100 万ドル)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
経常収支	-2,666	3,400	6,345	14,083	-2,470	-9,902	-9,766	-17,403
貿易収支	-12,460	-11,574	-10,690	-13,718	-33,702	-51,904	-63,171	-90,060
サービス収支	9,794	14,974	17,035	27,801	31,232	42,002	53,405	72,657
資本収支	8,840	8,551	10,840	16,736	28,022	25,470	45,779	108,031
外国投資	5,852	6,686	4,161	13,744	13,000	15,528	15,541	44,806
ローン	5,264	-1,261	-3,850	-4,364	10,909	7,909	24,534	41,962
銀行資本	-1,961	2,864	10,425	6,033	3,874	1,373	1,913	11,757
ルピー-建債務返済	-617	-519	-474	-376	-417	-572	-162	-121
その他資本	292	781	578	1,699	656	1,232	3,953	9,627
誤差脱漏	-305	-194	-200	602	607	-516	593	1,536
総合収支	5,868	11,757	16,985	31,421	26,159	15,052	36,606	92,164
外貨準備	-5,842	-11,757	-16,985	-31,421	-26,159	-15,052	-36,606	-92,164

(出所) RBI [2008b] にもとづき作成。

(注) 2006/07 年度は部分修正値、2007/08 年度は改定値である。

12月までの増加率は前年同期比 15.2%増加となっており、2007年4月から12月までの増加率である 24.2%を下回っている。国別では、輸出増加率の低下はインドの主な輸出先であるアメリカ、イギリス、ドイツ、オランダ、ベルギー、日本、中国、香港への輸出増加率の低下によるところが大きい。これら諸国は程度の差はあるが、いずれも世界的な金融危機の影響を受けて景気減速に直面している。従って、インドの成長鈍化の一要因である輸出減少は、世界的な不況を背景に主要輸入国からの需要が減少したことによるものと考えられる。

次に、資本フローの観点から、インド経済を取り巻く環境の変化を検証しよう。初めに、表4では2000/01年度から2007/08年度にかけての国際収支の推移を示している。全体の傾向を見ると、2001/02年度から2003/04年度の間、経常収支は、サービス収支黒字が増加し、貿易収支赤字が安定的に推移したことから黒字化した。2004/05年度以降は貿易収支赤字の大幅な増加に伴い、赤字基調に戻っていることが分かる。

一方、資本収支は一貫して黒字基調であり、黒字額は経常収支を上回っている。その結果、総合収支は黒字となり、外貨準備残高は着実に増加している。資本収支のなかでは、直接投資と証券投資からなる「外国投資」と主に対外商業借入と短期貿易信用からなる「ローン」が大きな割合を占めている。

以上のように、黒字基調、すなわちネットでの流入超過が続く資本収支について、表5では直近の2007/08年度と2008/09年度の推移を四半期ベースで示している。この表から、2007/08年度第3四半期までは資本収支を構成する大半の項目は黒字であり、流入超過であったが、2007/08年度第4四半期以降、証券投資が外国機関投資の流出超過によりマイナスに転じ、さらに2008/09年度第3四半期からは短期貿易信用と銀行資本がマイナスになっていることが分かる。その結果、資本収支は2008/09年度第3四半期は42億ドルのマイナス、すなわちネットでの流出超過となり、続く第4四半期も52億ドルのマイナスに転じていることが確認される。資本収支が赤字になるのは1998/99年度第1四半期以来であり、2四半期連続して赤字になるのは1992/93年第2・第3四半期以来のことである。

2007/08年度4四半期から続く証券投資の流出は、外国機関投資家のインド株式の売り越しと外国市場の流動性枯渇に伴う米国預託証券(American Depositary Receipts : ADRs)や国際預託証券(Global Depositary Receipts : GDRs)の流入減速から発生した。また2008/09年度第3四半期以降の短期貿易信用の赤字は、外国市場の資金不足を反映した貸付の減少と借り換え不能による返済の増加が背景にある(RBI [2009c])。これらはいずれもインドを取り巻く国際的な流動性環境が厳しく、アメリカの大手投資銀行が破綻した2008年9月中旬以降、外国資金へのアクセスがさらに困難になったこと

表5 資本収支の推移(単位：100万ドル)

	2007/08				2008/09			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
外国投資	10,278	13,027	16,892	4,760	4,756	3,590	-5,376	492
外国直接投資	2,736	2,128	2,041	8,496	8,967	4,900	444	3,185
証券投資	7,542	10,899	14,851	-3,736	-4,211	-1,310	-5,820	-2,693
うち外国機関投資	7,089	8,419	8,964	-4,144	-5,177	-1,437	-5,794	-2,609
うち ADRs/GDRs	316	2,477	5,597	379	999	136	7	20
ローン	9,397	9,773	11,507	13,367	4,566	4,018	1,876	-2821
外国援助	241	468	565	840	351	518	992	777
対外商業借入	6,953	4,210	6,247	5,223	1,467	1,690	3,884	1,117
短期貿易信用	1,962	4,627	4,130	6,464	2,397	1,292	-3,992	-5,492
銀行資本	-919	6,643	207	5,826	2,696	2,124	-4,956	-3,261
うち NRI 預金	-447	369	-853	1,110	814	259	1,042	2,175
ルビ-建債務返済	-43	-2	0	-76	-30	-3	0	-68
その他資本	-680	4,182	2,976	2,992	-502	-1,646	5,182	1,147
合計(資本収支)	17,792	3,3155	31,017	26,029	11,135	7,565	-4,266	-5,288

(出所) RBI [2009c] にもとづき作成。

(注) 2007/08年度と2008/09年度第3四半期までは部分修正値、2008/09年度第4四半期は改定値である。

を意味しており、世界金融危機が資本フローを通じてインド経済に負の影響を及ぼした証左であると考えられる。

(2) 財政当局の対応：景気対策と財政健全化の後退

UPA 政権は、2004/05 年度以降、経済財政運営において、高い経済成長を達成しつつ、農村インフラの整備や貧困者対策を重視する予算配分を行う一方、FRBM 法の下、財政赤字と経常赤字の対 GDP 比率を着実に引き下げてきた。こうした財政健全化のプロセスのなかで、政府は 2008 年 2 月、包摂的成長という目標に沿って社会的要請の強い社会セクターやインフラ関連への支出を削減することなく、財政赤字と経常赤字の対 GDP 比をそれぞれ 2.5%と 1.0%に抑えた 2008/09 年度中央政府予算を議会に提出し、成立させた。

しかし、これと前後して 2007 年末から 2008/09 年度上半期にかけて、原油・食糧・鉱物などの国際商品価格が急騰し、インドにも必需財や産業投入財を通じて波及し、インフレ率が急速に上昇し始めた(MOF [2009a])。このため、インド政府は中央銀行と協力してインフレ上昇の沈静化に努め、財政面では輸入関税の引き下げと輸出関税の引き上げなどの関税変更の他、石油・食糧・肥料に対する補助金の増加などの供給サイドの制約を緩和する措置を講じた。WPI インフレ率は、2008 年 8 月 2 日に 12.91%まで上昇した後、一連の財政・金融措置と国際商品価格の上昇圧力の緩和を背景に、その後急速に低下したが、この際、実施された財政措置は第 6 次中央給与委員会(The Sixth Central Pay Commission)の勧告に基づく公務員の賃金引上げや農民の債務免除などとともに、財政支出を拡大する要因となった。

さらに、2008/09 年度下半期には、国際商品価格の急騰に代わって、アメリカの大手投資銀行の破綻や買収に端を発する世界的な金融危機という新たな問題が発生した。当初、金融危機のインドに対する影響は軽微であると考えられていたが、世界的な景気後退が進むなか、国内経済に対する影響を最小限にとどめるために、インド政府は財政政策の焦点を再び成長促進に移し、2008 年 12 月 7 日、2009 年 1 月 2 日、そして 2009 年 2 月 24 日の 3 回にわたって景気刺激策を実施した。減税、財政出動、輸出促進、インフラ整備、零細中小企業支援を柱とする景気対策の概要は以下のとおりである(詳細は別添 1 のとおり)。

初めに、減税については、2008 年 12 月 7 日の景気対策のなかで、支出拡大の即効措置として、石油製品と税率が 4.0%未満のものを除くすべての品目に対して物品税を一律 4.0%引き下げることが発表された。翌年 2 月 24 日の景気対策では、この引き下げ期間を 3 月 31 日以降も継続し、さらに中央物品税は 10.0%から 8.0%、そして課税可能なサービスに対するサービス税は 12.0%から 10.0%に引き下げることが発表された。

次に、財政出動に関して、政府は 2008 年 12 月 7 日、2008/09 年度内に 2,000 億ルピーまでの追加的な計画支出枠を設定した。この予算は主に地方道路整備計画(Pradhan

Mantri Gram Sadak Yojana)、ジャワハルラール・ネルー全国都市再生ミッション(Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission : JNNURM)、全国農村雇用保証計画(NREGS)、インディラ住居計画(Indira Awas Yojana)、灌漑促進計画(Accelerated Irrigation Benefit Programme)、そして全国社会支援計画(National Social Assistance Programme)などの農村のインフラ整備や社会保障制度に充てられた。

また政府は世界的な不況の影響が特に深刻である輸出業者を支援するために、様々な輸出促進措置を実施した。例えば、2008年12月7日の景気対策において、労働集約的な輸出品の輸出信用に対する金利補助、ターミナル物品税や中央物品税の完全な還付のための追加資金の供与などを行い、2009年1月2日の景気対策では関税受給パスブック税率を2008年11月以前の水準に戻し、ニット繊維・自転車・農具・特定糸などに対する税払い戻しを拡大することなどを明らかにした。

インフラ整備に関して、政府は2008年12月7日、インドインフラ金融公社(India Infrastructure Finance Company : IIFC)が当該年度末までに債券発行を通じて1,000億ルピーを調達し、高速道路や港湾などに対して貸し付けることを許可した。さらに2009年1月2日の景気対策では、IIFCが非課税債券を通じて、追加的に3,000億ルピー調達することを可能にした。

最後に、零細中小企業対策としては、2008年12月7日、零細中小企業に対する無担保貸付を促進するために、信用保証スキームの貸付額を500万ルピーから1,000万ルピーに拡大し、貸付額の50.0%を保証対象にすることが発表され、さらに2009年1月2日には零細企業に対する信用フローを拡大するために、信用保証基金信託による保証範囲を50万ルピーまでの信用について85.0%まで引き上げることが追加された。

以上のように、政府は2008/09年度の予算成立後、国際商品価格の急騰や世界金融危機の発生が国内経済に悪影響を及ぼすことを回避するために様々な財政措置を講じた。これにより、2008/09年度の中央政府予算は総収入と総支出の双方で大幅に修正されることになった(表6参照)。

歳出面では、2008/09年度修正時の総支出は予算時に比べて1兆5,006億ルピー(20.0%)増加して9兆95億ルピーになった。このうち、計画支出は3,957億ルピー(16.3%)増加して2兆8,295億ルピー、そして非計画支出は1兆1,049億ルピー(21.8%)増加して6兆1,799億ルピーになった。計画支出の増加は、中央計画支出が農村開発支出を中心に増加し、州政府支援が外国援助のほか、灌漑やJNNURMへの予算配分により増加したことによる(RBI [2009b])。一方、非計画支出は、利払い費、金利補助、肥料補助金、国防費が予算時に比べて大幅に増加したことによる(RBI [2009b])。

一方、歳入面では、税率の引き下げと経済成長の減速により、税収が予算時から4,118億ルピー(8.1%)減少して4兆6,597億ルピーとなり、これに伴い経常収入は6兆293億ルピーから5兆6,217億ルピーに減少した。

この結果、経常赤字は予算編成時の5,518億ルピーから修正時には2兆4,127億ルピーに増加し、財政赤字は1兆3,328億ルピーから3兆2,651億ルピーに増加した。

表6 2008/09年度と2009/10年度の中央政府予算(単位：1,000万ルピー)

	2008/09 原案	2008/09 修正	2009/10 原案
1. 経常収入	602,935	562,173	614,497
2. 税収	507,150	465,970	474,218
3. 税収以外	95,785	96,203	140,279
4. 資本収入	140,724	338,780	406,341
5. 非債務性収入	14,662	12,265	5,345
6. 債務性収入とその他負債	133,287	326,515	400,996
7. 総収入(=1+4)	750,884	900,953	1,020,838
8. 計画支出	243,386	282,957	325,149
9. 中央計画支出	179,954	204,129	239,840
10. 州政府援助	63,432	78,828	85,309
11. 非計画支出	507,498	617,996	695,689
12. うち利払い費	190,807	192,694	225,511
13. うち国防費	105,600	114,600	141,703
14. うち補助金	71,431	129,243	111,276
15. 経常支出	658,119	803,446	897,232
16. 計画支出	209,767	241,656	278,398
17. 非計画支出	448,352	561,790	618,834
18. 資本支出	92,765	97,507	123,606
19. 計画支出	33,619	41,301	46,751
20. 非計画支出	59,146	56,206	76,855
21. 総支出(=8+11=15+18)	750,884	900,953	1,020,838
22. 経常赤字(=15-1)	55,184	241,273	282,735
23. 財政赤字(=21-1-5)	133,287	326,515	400,996

(出所) MOF, Union Budget 各号にもとづき作成。

(注) 「6. 債務性収入とその他負債」には、現金残高の取崩が含まれている。

対GDP比では、経常赤字と財政赤字は当初予想された1.0%と2.5%から4.4%と6.0%にそれぞれ上昇し、FRBM法に規定された財政健全化目標を大幅に超過することになった。

(3) 中央銀行の対応：資本流出下での流動性管理

2008/09年度のRBIの政策運営は、世界金融危機の影響を受けて、2008年9月中旬を境に金融引締めから金融緩和に、そして流動性の吸収から流動性の注入に180°転換した。2008年9月までの間、RBIは国際商品価格の上昇を背景としたインフレ圧力を抑制するために、2008年4月から7月にかけてCRRを7.50%から9.00%に引き上げ、6月から7月にはレポレートを7.75%から9.00%に引き上げることを決定した。またRBIは、2008年5月までは外貨をネットで購入していたが、5月以降、資本流入の減少に伴う為替レートの過度な変動に対応するために8月を除いて、外貨をネットで売却することに転じた。これにより国内流動性はさらに吸収されることになり、その結果、MSSの下での入札は4月末以降中止され、政府債券の発行は9月2日以降、停止

された(RBI [2009d])。その一方、資本フローとともにインドの国内流動性に大きな影響を及ぼす中央政府の現金残高は、2008年9月までは6月中旬の前払い納税の時期を除いて、総じて減少傾向にあり、国内流動性を緩和する役割を果たしていた。金融市場では、コールレートが2008年9月中旬まで、LAF コリダーの範囲内で維持され、銀行システムの摩擦的な流動性要件はLAFを通じて満たされていた。

しかし、2008年9月中旬、アメリカの大手投資銀行の破綻や買収に伴い、国際金融市場が混乱すると、インド経済も金融面で影響を受けた。例えば、本節第1項で見たように、国際的な流動性の急速な収縮により、外国での資金調達が困難になったインド企業は、代替手段として国内投資信託から資金を引き上げたが、これは投資信託が多くの資金を投資してきた非銀行金融機関への資金フローにも影響を及ぼした。また

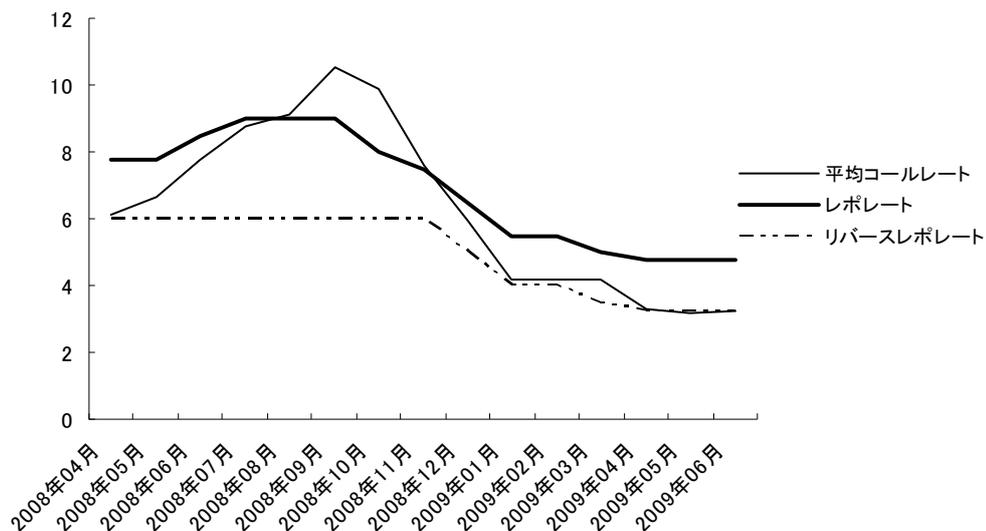
表7 RBIの流動性管理(単位：1,000 万ルピー)

	2007/08	2008/09		
	Q4	Q1	Q2	Q3
流動性の要因(=1+2+3+4)	43,405	6,061	-18,917	-101,304
1. RBIのネットの外国為替購入	82,822	-8,555	-40,249	-112,168
2. 流通現金	-34,058	-30,071	12,294	-40,096
3. 中央政府のRBIへの余剰現金残高	4,005	40,073	-3,845	36,554
4. その他(残差)	-9,364	4,615	12,884	14,406
流動性の管理(=5+6+7+8)	16,010	-37,659	7,217	133,325
5. MSS	-8,675	-6,041	628	53,754
6. CRR	0	-28,000	-29,750	140,000
7. LAFレポ	16,485	-18,260	24,390	-71,110
8. 公開市場操作	8,200	14,642	11,949	10,681

(出所) RBI, Macroeconomic and Monetary Developments 各号にもとづき作成。

(注) 数値の前にある“-”は銀行システムから流動性を吸収することを示している。

図4 コールレートの推移(単位：%)



(出所) RBI, Annual report 各号、並びに Macroeconomic and Monetary Developments 各号にもとづき作成。

外国為替市場の為替変動を抑えるために RBI が行ったドル売り介入は、9月の前払い納税という一時的な要因と相まって、ルピーの国内流動性を低下させることにつながった(表7参照)。金融市場では、コールレートがこうした厳しい流動性状況を反映して、9月中旬から10月末にかけてLAF コリダーの上限を超えて推移した(図4参照)。

こうした事態を受け、また年初来続いたインフレ圧力が低下したこともあり、RBIは9月中旬以降、金融引締めから金融緩和に政策を転換し、国内通貨ルピーと外貨ドルの流動性供給を拡大し、生産部門への信用フローを維持する措置を講じている(Subbarao [2009])。2008年9月中旬以降のRBIによる金融緩和措置は以下のとおりである(詳細は別添2のとおり)。

まずルピーの流動性を拡大するために、RBIはMSSの下での新規債券の発行を停止し、既存のMSS債券を買い戻した。これにより、MSSの残高は2008年5月のピーク時の1兆7,536億ルピーから2009年3月時点で8,807億ルピーまで減少した(図2参照)。またRBIはCRRを2008年7月から翌年1月までの間、9.00%から5.00%に引き下げ、金融システムに1兆6,000億ルピーの1次流動性を注入した。さらに、RBIは政策金利も引き下げ、レポレートを9.00%から4.75%、そしてリバースレポレートを6.00%から3.25%にそれぞれ引き下げた。

一方、ドルの流動性を管理するための措置としては、RBIは非居住者外貨預金(FCNR(B))と非居住者内貨預金(NR(E)RA)に対する上限利率の引き上げ、対外商業借入に対する規制緩和、非銀行金融機関と住宅金融会社の外国借入へのアクセス容認、企業の外貨建て転換社債の買戻しの容認などを実施した(Subbarao [2009])。

以上のように、2008年9月中旬を境に、国際的な流動性の低下がインド国内にも波及すると、RBIは従来の資本流入に伴う流動性吸収から資本流出に伴う流動性供給に方針転換することが求められた。RBIは様々な手段を通じて、国内通貨と外貨の流動性を拡大し、それまで不胎化のために用いてきたMSSを国内に流動性を供給するための主要な手段として活用したのである。

こうした一連の流動性管理の結果、金融市場ではコールレートが2008年11月以降、LAF コリダーの範囲内に収まり、安定を取り戻している。しかし、国内の流動性不足は、商業部門に対する信用供与という点で依然十分に解消された訳ではない。2007/08年度と2008/09年度の商業部門に対する資金フローを比較すると、銀行と銀行以外の双方で資金フローは減少している。このため、流動性の制約が国内経済活動の停滞をもたらすことのないよう、RBIには適切な流動性の管理が引き続き求められている。

3. 本章の結論：新政権下での財政・金融政策の展望と課題

2009年4月から5月にかけて行われた連邦下院選挙では国民会議派を中心とするUPAが議席数を増やし、引き続き政権を担当することになった。今回の選挙では政権交代が起こらなかったこともあり、新政権の財政政策について大きな方針の転換はこ

れまでのところ発表されていない。また金融政策に関しても、2009年4月のRBIによる年次政策表明のなかで、引き続き高成長への回帰を後押しするために信用を拡大するという方針が打ち出されており、その後、大きな方針の変更は発表されていない。このため、RBIはこれまでと同様、当分の間、金融緩和と流動性拡大を通じて、世界金融危機の影響に対応するものと考えられる。

このように、新政権下の財政・金融政策は2009年5月を境に大きく転換しなかったため、本節ではUPA政権1期目の実績や世界金融危機への対応、そして選挙綱領や政権発足後に発表された資料などに基づき、新政権下での財政・金融政策を展望し、今後の課題について論じたい。

(1) 財政政策：2009/10年度中央政府予算の概要と今後の課題

UPAを構成する国民会議派は、2009年3月25日、連邦下院選挙にあたり選挙綱領を発表した。そこではUPA政権が過去5年間、政権の基本方針である最小共通綱領(NCMP)に沿って高成長を達成し、農村部や貧困層にも配慮した包摂的成長を実現してきたことを強調するとともに、直近の課題として減速している経済成長の回復を重視し、選挙後により急速で、より包摂的な成長回帰を目標とする2009/10年度通常予算を速やかに提示することを明らかにした。UPAはその後、下院選挙で議席数を増やし、引き続き政権を担当することになり、7月6日、2009/10年度の中央政府予算を議会に提出した。

前述のように、UPAは2008/09年度予算成立以降、不安定な世界経済の国内経済に対する悪影響を回避するために様々な財政措置を講じた。その結果、総支出が大幅に増加する一方、総収入は僅かに減少し、財政赤字と経常赤字はFRBM法で規定された財政健全化目標を達成することはできなかった。2009/10年度通常予算でも現行の経済情勢の下、財政健全化目標を凍結して、社会セクターやインフラ整備など特定部門への公共支出を拡大し、需要と雇用を創出することで、インド経済を高成長の軌道に乗せることを第一目的としている。

2009/10年度予算の総収入・総支出は、前年度修正時に比べて1兆1,988億ルピー(13.3%)増加して、10兆2,083億ルピーになっている(表6参照)。歳出面では、経常支出の増加が9,378億ルピーで、歳出増加の78.2%を占めている。経常支出の増加は、主に計画支出の中央計画支出と非計画支出の利払い費の増加による。政府は経済成長の勢いを持続し、包摂的成長を実現するために、社会セクターや農村部と都市部のインフラ整備など特定部門への公共支出を増加した。これにより、計画支出は前年度から4,219億ルピー増え、3兆2,514億ルピーになった。

一方、非計画支出は前年度から7,769億ルピー増加して、6兆9,568億ルピーになった。非計画支出では利払い費が総額と増加額の点で最も大きな項目になっている。利払い費はこれまで財政健全化の過程で、経常収入に対する比率が2003/04年度の47.0%

から 2007/08 年度の 31.6%に低下するなど安定的に推移してきた。しかし、前年度予算の修正時以降、大幅に増額され、経常収入に対する比率も上昇に転じており、今年度予算でも利払いに対する負担は増加している。ちなみに非計画支出のうち、2008/09 年度予算で大幅に増額された補助金は、2009/10 年度予算では前年度に比べて 1,796 億ルピー減の 1 兆 1,127 億ルピーに抑制されている。

歳入面では、経常収入が税収以外、そして資本収入が債務性収入を中心に増加している。経常収入ではこれまで税収の増加が大きな位置を占めてきた。2009/10 年度予算でも税収は経常収入の 7 割強を占めているが、現在の経済情勢から前年度に比べて 824 億ルピーの増加にとどまっている。これに対して、税収以外は今年度は 4,407 億ルピー増加する見通しである。一方、資本収入では、市場借入を中心とする債務性負債が大幅に増加している。景気後退と減税により収入が減少するなか、支出は増加しており、その不足分を資本収入、とりわけ債務性収入が補填している形となっている。

以上から、2009/10 年度予算では、経常支出が総支出の増加、そして債務性資本収入が総収入の増加にそれぞれ大きく寄与していることが分かる。2009/10 年度予算では経常赤字と財政赤字は 2008/09 年度修正時に比べてそれぞれ 4,146 億ルピーと 7,448 億ルピー増加し、対 GDP 比でも経常赤字と財政赤字は 2008/09 年度修正時からさらに上昇し、4.8%と 6.8%になると見込まれている。

2009/10 年度予算は、世界的な景気後退のなか、国内経済を高成長の軌道に乗せることを第一目的に包摂的成長の実現を図る一方、内需拡大の手段として拡張的な財政支出を実施した。しかし今後、政府は中期的に国内経済の成長回復とともに、財政規律の回復という課題にも取り組まなければならない。これまでの財政健全化は歳入主導により達成された。従って、成長減速で歳入増加の勢いが減退している現状では、歳出面の改革が不可欠である。包摂的成長の実現に向けて、物的・社会的インフラ投資を増加する財政的余地を残すために、2008/09 年度修正時以降、大幅に増加した利払い費や補助金などの非計画経常支出を持続可能な水準まで削減すること、そして利払い負担の原因となる政府借入の増加に歯止めをかけることが 2 期目を迎えた UPA 新政権の財政政策上の重要な課題となると考えられる。

(2) 金融政策：流動性管理と物価水準の安定に向けて

2008/09 年度は RBI の金融政策運営において前例のない一年となった。2008/09 年度上半期には、国際商品価格の急騰に伴い国内インフレ率が上昇し、RBI は CRR やレポレート引き上げなどの金融引締めを通じてインフレ上昇に対応した。しかし、9 月中旬のアメリカにおける大手投資銀行の破綻や買収を契機に、年初来勢いを失っていたインドへの外国資本は流入減少に拍車がかかり、3 四半期には流出超過に転じ、また国内企業の外国での資金調達も困難になった。こうした状況の下、WPI インフレ率の上昇が 8 月以降緩和されたこともあり、2008/09 年度下半期の RBI の主要な政策

課題は、インフレ抑制から国内流動性の拡大に移り、RBIは10月以降、CRRの引き下げ、レポ・リバースレポレート引き下げ、MSS債券の買戻しなどを通じて流動性不足の解消に努めている。

2008/09年度の国内商業部門に対する流動性は、前年度に比べて、外国からの資金供給を中心に大きく低下している。また2008/09年度第4四半期の資本フローは、第3四半期に続き、依然、流出超過となっている。しかし、直近のデータではインドの株式市場に対する外国機関投資が2009年3月以降、買い越しに転じるなど、外国資本がインドに戻る兆候も見られる。将来、国内外の経済情勢が改善に向かうことで、インドへの資本流入が増加し、中期的には再び流入超過になることも予想される。このため、国内外の経済情勢や資本フローの動向に一層注目し、機動的に流動性を管理することがRBIにとって、今後の重要な課題になると考えられる。

以上、本章ではインドの金融政策について、主に流動性管理という観点から検証してきたが、本項の最後に、RBIの主要な政策目標である物価安定に関する最近の議論を取り上げたい。

前述のとおり、RBIの政策目標は、一般的に物価水準を安定させ、生産的な部門に適切な信用供給を図ることと理解されている。RBIは1998年4月以降、「複数指標アプローチ(Multiple Indicator Approach : MIA)」という政策フレームワークの下、貨幣増加の他、為替レート、財政収支、貿易、資本フローなどの動向を参照し、政策目標の達成を図ってきた。MIAの下、インフレ率は平均値ではそれ以前に比べて大きく低下しており、この点ではインドの金融政策はある程度の成功を収めている。しかし、2008/09年度のWPIインフレ率の推移にも見られるように、インフレ率の変動幅は依然大きく、実際、インフレ率の分散はMIAへの移行後も平均値ほどの改善を示していない⁶。

インドのインフレ率は、国内の需給バランス以外にも、資本フローや輸入価格など中央銀行がコントロールできない様々な要因から影響を受けている。このため、近年、インド政府のハイレベル委員会はRBIが政策運営においてインフレ目標を明示的に設定・公表する「インフレターゲティング」に転換することを勧告しているが、現時点では困難であると考えられる。実際に、関連する先行研究もインドがインフレターゲティングを導入する環境にはないことを指摘している(Singh [2006], Jha [2008], Chakraborty [2008])。しかし、インドが持続的な経済成長を持続するためには、国内物価水準の安定は不可欠な要素である。従って、RBIはインフレ率の低下のみならず、インフレ変動の抑制にも留意して、政策運営を行うことが中期的な金融政策の課題として求められることになるだろう。

注

¹ 2009年6月4日、プラティバ・パーティル大統領は連邦下院選挙後初となる国会で演説し、今後5年間のUPA新政権の基本方針について述べた。同大統領はこの演説のなかで、バーラト建設計画に関して2009年までに達成できなかった目標は新政権下で行われる第2期計画において一層強化された目標とともに実施することを明らかにした。

² インドの商業銀行は受け入れたネットの預金総額の一定割合を国債やその他政府指定債券の購入に当てることを義務付けられている。この制度のことをSLR規制という。

³ インドの商業銀行は受け入れたネットの預金総額の一定割合をRBIに現金残高という形で保有することを求められている。この割合のことをCRRという。

⁴ レポレートはRBIが市中銀行に不足資金を注入する際に適用される利率であり、リバースレポレートはRBIが市中銀行から余剰資金を吸収する際に適用される利率である。

⁵ 2009年2月26日、MSSに関する覚書は改正され、不胎化された流動性をMSSの現金勘定から政府の通常の現金勘定に移管することが認められることになった。この背景には外国資本の流入から流出への変化とこれに付随する1次流動性の流出が外国為替市場におけるRBIのオペレーションに影響を与えていることが挙げられる(RBI [2009d])。

⁶ 1990年1月から2009年5月までの期間について、MIAが導入された1998年4月を境にWPIインフレ率の平均と分散を計算すると、平均値は0.69から0.41に小さくなっているが、分散は0.49から0.56に大きくなっていることが分かる。

別添1： 2008年12月以降のインド政府による景気対策

1. 2008年12月7日発表の景気対策

- ① 政府は景気刺激のために、当該年度に2,000億ルピーまで追加的な計画支出枠を設定する。
- ② 追加的な支出を促す即効措置として、すべての品目に対する物品税(CENVAT)の14.0%、12.0%、8.0%の3種類の税率を一律4.0%引き下げる。但し、石油製品と現行税率が4.0%未満であるものは除く。
- ③ 輸出促進のため、(手織り・カーペット・手工芸品などの)繊維製品、皮製品、宝飾品、海産物、そして中小企業部門などの労働集約的な輸出品について、出荷前・出荷後の輸出信用に2.0%の金利補助を行う。これは2009年3月31日まで、年間7.0%の最低利率の下、供与する。
- ④ ターミナル物品税と中央売上税の完全な還付を保証するために、110億ルピーの追加資金を供与する。
- ⑤ 輸出インセンティブスキームのために、35億ルピーの追加配分を行う
- ⑥ インド輸出信用公社に35億ルピーまで政府保証を与え、困難な状況にある市場や製品の輸出に対して保証を提供できるようにする。
- ⑦ 輸出業者は、輸出品FOB価格の10.0%まで、外国代理店手数料に対するサービス税の還付が受けられる。また輸出業者は関税払戻制度の恩恵を受けられる一方、アウトプットサービスに対するサービス税の還付も受けられる。
- ⑧ 無担保貸付を促進するために、零細小規模企業向け信用保証スキームの貸付額を500万ルピーから1,000万ルピーに拡大し、貸付額の50.0%を保証対象にする。
- ⑨ 銀行が信用保証スキームの下でより多くの貸付をカバーできるように、現行の信用保証スキームの下でカバーされる貸付の利率固定期間を24ヶ月から18ヶ月に短縮する。
- ⑩ 政府は、中小零細企業に対する迅速な支払いを保証するために、中央公共部門企業と州公共部門企業に対して、それぞれ勧告・要求する。
- ⑪ 技術向上基金(Technology Up-gradation Fund)スキームの未払いを完済するために、140億ルピーを追加配分する。
- ⑫ すべての手工芸品をVishesh Krishi and Gram Udyog Yojanaに含める。
- ⑬ 官民連携モードのインフラ計画を支援するために、インドインフラ金融公社に2009年3月31日までに非課税債券の発行を通じて1,000億ルピー調達することを認可する。
- ⑭ 政府の部局は認められた予算内で公用車を買換える機会を利用することを許可される。
- ⑮ 電力部門で利用されるナフサに対する輸入関税を免除する。
- ⑯ 粉鉄鉱石に対する輸出関税を免除し、塊鉄石に対する輸出関税を5.0%に引き下げる。

2. 2009年1月2日発表の景気対策

- ① 中央銀行の認可ルートの下、対外商業借入(External Commercial Borrowings : ECB)の利率上限を撤廃する。

- ② 住宅部門の資金アクセスを容易にするために、中央銀行の認可ルートの下、「統合的タウンシップ開発」が ECB の最終用途として許可される。
- ③ インフラ整備のための資金調達を行っている非銀行金融機関は、中央銀行の認可ルートの下、多国間もしくは二国間金融機関を通じて ECB にアクセスすることが許可される。
- ④ 社債市場に勢いを付けるために、外国機関投資家によるインド国内のルピー建て社債投資上限を 60 億ドルから 150 億ドルに引き上げる。
- ⑤ 特定の条件を満たす非銀行金融機関への投資適格債券に対して、流動性支援を行うために、特別目的事業体を設立する。ここで提供される流動性は 2,500 億ルピーを予定している。
- ⑥ 公共部門銀行との間で、非銀行金融機関に対して商用車購入のための融資枠を設ける取り決めを取り付ける。
- ⑦ 現下の経済のニーズを反映するように、公共部門銀行の信用目標を上方修正する。政府は公共部門銀行の部門別信用の引当を 2 週間ごとにモニターする。
- ⑧ 州レベルの銀行委員会で月例会を開催し、零細中小企業の信用問題に対する銀行による解決を監督する。また零細中小企業局と金融サービス局が協力して、この分野の進展をモニターするための部署を設置する。
- ⑨ 零細企業に対する信用フローを拡大するために、信用保証基金信託による保証範囲を 50 万ルピーまでの信用について 85.0%まで引き上げる。
- ⑩ 州政府は歳入増加の減速により、歳出をファイナンスするための制約に直面している。州政府レベルで歳出の勢いを持続するために、州政府は、資本支出のために州内総生産の 0.5%(3,000 億ルピー)を本年度中に追加的に市場から借り入れることを許可される
- ⑪ 今後 18 ヶ月間、競争金利で 7,500 万ルピーのプロジェクトに追加融資するために、インドインフラ金融公社は非課税債券を通じて、追加的に 3,000 億ルピーを調達することができる。
- ⑫ 2008 年 11 月以降、ルピーが対ドルで 4.0%近く増価していることを考慮し、関税受給パスブック (DEPB) 税率を 2008 年 11 月以前の水準に戻すことが決められた。短期的に、将来の契約に対して制度の予測可能性と安定性を提供するために、DEPB スキームは 2009 年 12 月 31 日まで延長された。
- ⑬ ニット繊維・自転車・農具・特定糸などに対する税払い戻しを拡大し、2008 年 9 月 1 日に遡って行う。
- ⑭ 輸出業者は多くの手続き上の問題を引き起こしている。そこでは手続きの修正により、輸出業者が直面する遅延は軽減することができる。類似の問題を含めて考慮するために、政府は財務次官を長とする委員会を発足し、早急にこの輸出業者が直面する問題を検証し、解決することを決めた。
- ⑮ インド輸出入銀行は RBI から 500 億ルピーの融資枠を得て、インドの輸出業者に対して競争利率でルピーもしくはドル建ての出荷前・出荷後の(輸出)信用を供与する。
- ⑯ TNT の鉄棒や構造物に対する相殺関税、そしてセメントの相殺関税と特別相殺関税の免除を撤廃する。また亜鉛と合金鉄に対する基礎関税の完全免除も撤廃する。これらはインフレ抑制のために実施されていた。

- ⑰ 政府は州政府と協力して、州政府が低中所得層向け住宅スキームのために土地を放出することを促進する。
- ⑱ 州政府は、2009年6月30日までの1回限りの措置として、ジャワハルラール・ネルー全国都市再生ミッション(JNNURM)の下、都市交通システムのためのバス購入に対して支援を受けられる。
- ⑲ 2009年1月1日から2009年3月31日の間に購入された商用車について、50.0%の加速減価償却を用意する。
- ⑳ 来年の計画支出には公共部門銀行の再資本化提案が含まれることになる。再資本化は2年間に2,000億ルピーが予想される。これは銀行システムが2009/10年度の経済の勢い維持するために必要な信用提供において、自己資本の制約を受けないことを保証する助けになるだろう。

3. 2009年2月24日発表の景気対策

- ① 2008年12月7日から施行された物品税の一律4.0%引き下げを2009年3月31日以降も実施する。さらに中央物品税を10.0%から8.0%に引き下げる。
- ② 課税可能なサービスに対するサービス税を12.0%から10.0%に引き下げる。

(出所)インド首相官邸のウェブサイト、並びにインド上院のウェブサイトにもとづき作成。

別添2： 2008年9月中旬以降のRBIによる金融緩和措置

1. 金融手段

- ① レポレート率を2008年10月20日以降、9.00%から5.00%に引き下げる。
- ② リバースレポレート率を2008年12月8日以降、6.00%から3.50%に引き下げる。

2. ルピーの流動性拡大

- ① 現金準備率(CRR)を2008年10月11日以降、9.00%から5.00%に引き下げる。
- ② 法定流動性比率(SLR)を2008年11月8日から2週間で、25.0%から24.0%に引き下げる。
- ③ 地域農村銀行を除くすべての指定商業銀行がインド準備銀行(RBI)から最長90日間、レポレートでネットの預金総額の1.0%までリファイナンスを受けられることができる特別なリファイナンスファシリティーを導入する。銀行はこのファシリティーを通じて、零細小規模企業に対する貸付を拡大することが推奨される。このファシリティーは2009年9月30日まで実施する。
- ④ 流動性調整ファシリティー(LAF)の下、6,000億ルピーの期間レポファシリティーを開始し、銀行が投資信託、非銀行金融機関、住宅金融会社などの流動性圧力を緩和することを可能にする。このファシリティーは2009年9月30日まで利用することができる。
- ⑤ 市場安定化スキーム(MSS)の下で発行された国債を買い戻すメカニズムを導入し、より持続的な性質の流動性をシステム内に注入するための手段を提供する。

- ⑥ 船積み前と船積み後のルピー建て輸出信用の権利期間をそれぞれ 2008 年 11 月 15 日と 2008 年 12 月 1 日から 90 日間延長する。
- ⑦ 指定商業銀行からインド小企業開発銀行(SIDBI)と国立住宅銀行(NHB)に対してそれぞれ 200 億ルピーと 100 億ルピーを充当し、2009 年 3 月時点で優先部門に対する銀行貸付が不足するという予測に備える。
- ⑧ すべての標準資産に対する引当要件を 0.40%という統一水準に引き下げる。但し、農業と零細小規模企業に対する直接貸付は例外とし、これまでと同様、0.25%の引当とする。
- ⑨ 以前、引き上げた特定部門に対する銀行のエキスポージャーに対するリスクウェイトを下方に改訂する。
- ⑩ 住宅、輸出、中小企業部門に対して流動性を供給するために、RBI は 2010 年 3 月まで、NHB に 400 億ルピー、インド輸出入銀行に 500 億ルピー、SIDBI に 700 億ルピーのリファイナンスファシリティを提供する。

3. 外貨の流動性拡大

- ① 国内の外国為替市場における外貨供給を増加させるために、エージェント銀行を通じて外貨(ドル)の売却を継続し、あるいは需給ギャップを解消するために直接介入する。
- ② 石油債に対する公的な石油会社からの外貨要求に応えるために、特別な市場オペレーションを開始する。
- ③ 外貨の輸出信用に対する上限利率を LIBOR プラス 3.50%に引き上げる。
- ④ NHB に登録している住宅金融会社は、NHB のプルーデンシャル基準に従い、認可ルートの下、一時的な措置として短期の外貨建て借入から資金を調達することが認められる。
- ⑤ 海外業務を行うインドの銀行が外国支店における短期的な資金調達を柔軟に管理できるように、3 ヶ月間の外国為替スワップファシリティを提供する。
- ⑥ 2008 年 9 月 16 日以降、非居住者外貨預金口座(FCNR(B))と非居住者内貨預金口座(NR(E)RA)の上限金利を 1.75%引き上げる。
- ⑦ インド企業からの外貨建て転換社債を満期前に買い戻すという申し出は、特定の条件に従って、転換社債の割引程度と資金の調達源に応じて検討する。
- ⑧ 平均満期が 3 年から 5 年と 5 年以上の対外商業借入の上限金利は、それぞれ LIBOR プラス 3.00%と LIBOR プラス 5.00%に引き上げられる。3 年未満の貿易信用に対する上限金利は 6 ヶ月 LIBOR プラス 2.00%に引き上げられる。
- ⑨ 1 年度 1 件当たり 5 億ドルまでの対外商業借入は、自動的に認可される。
- ⑩ インフラ部門への資金調達に関与している非銀行金融機関は、インフラ部門に対する貸付において、多国間・地域金融機関や政府系開発金融機関からの承認ルートで、対外商業借入を利用することを認められる。

(出所) RBI [2009d]にもとづき作成。

<参考文献>

[英語文献]

- Chakraborty, L. [2008] “Analysing the Rangharam Rajan Committee Report on Financial Sector Reforms,” *Economic and Political Weekly* 43(25), pp. 11-14.
- Indian National Congress [2009] *Lok Sabhs Elections 2009 Manifesto of the Indian National Congress*, March.
- Jha, R. [2008] “Inflation Targeting in India: Issues and Prospects,” *International Review of Applied Economics* 22(2), pp. 259-270.
- Mohan, R. [2008] “The Role of Fiscal and Monetary Policies in Sustaining Growth with Stability in India,” *RBI Bulletin*, Mumbai: RBI, December, pp. 2081-2118.
- [2009] “Global Financial Crisis: Causes, Impact, Policy Responses and Lessons,” *RBI Bulletin*, Mumbai: RBI, May, pp. 879-904.
- Ram Mohan, TT [2009] “The Impact of the Crisis on the Indian Economy,” *Economic and Political Weekly* 44(13), pp. 107-114.
- Reddy, Y.V. [2005] “Monetary Policy: An Outline,” *RBI Bulletin*, Mumbai: RBI, March, pp. 219-223.
- Singh, K. [2006] “Inflation Targeting: International Experience and Prospects for India,” *Economic and Political Weekly* 41(27-28), pp. 2958-2961.
- Subbarao, D. [2009] “The Global Financial Turmoil and Challenges for the Indian Economy,” *RBI Bulletin*, Mumbai: RBI, January, pp. 9-19.

[インド政府・中央銀行刊行物]

- Government of India (Ministry of Finance) [2007] *Report of the High Powered Expert Committee on Making Mumbai an International Financial Centre*, New Delhi: MOF, February.
- [2009a] *Union Budget 2009-2010 (Interim)*, New Delhi: MOF, February.
- [2009b] *Union Budget 2009-2010*, New Delhi: MOF, July.
- [various issues] *Union Budget*, New Delhi: MOF.
- Reserve Bank of India [2005] *Annual report 2004-05*, Mumbai: RBI, August.
- [2008a] *Annual report 2007-08*, Mumbai: RBI, August.
- [2008b] *Handbook of Statistics on Indian Economy 2007-08*, Mumbai: RBI, October.
- [2009a] *Annual Policy Statement 2009-10*, Mumbai: RBI, April.
- [2009b] “Union Budget 2009-10 (Vote-on-Account)” *RBI Bulletin*, Mumbai: RBI,

- April, pp. 575-600.
- [2009c] “India’s Balance of Payments Developments during the Fourth Quarter (January-March 2009) of 2008-09 and 2008-09 (April-March)” *RBI Bulletin*, Mumbai: RBI, April, pp. 1039-1065.
- [2009d] *Macroeconomic and Monetary Developments in 2008-09*, Mumbai: RBI, April.
- [various issues] *Annual report*, Mumbai: RBI.
- [various issues] *Macroeconomic and Monetary Developments*, Mumbai: RBI.
- [various issues] *RBI Bulletin*, Mumbai: RBI.

第5章

第2次UPA政権の雇用・労働政策¹

太田仁志

はじめに

本章では、第2次統一進歩連合(UPA)政権の雇用・労働政策の方向性を把握することを目指す。ただし、その現時点での検討には、とりわけこれまでに発表されている公式的な資料に関して次のような制約があることをあらかじめ述べておきたい。

まず、第2次UPA政権の発足に当たって、2004年の第1次政権発足時の「最小共通綱領」(National Common Minimum Programme; NCMP)(Government of India [2004])のような政策文書は発表されなかった。第2次政権の政策に関連する主要な公式見解・公式的資料として挙げることができるのは、6月4日のプラティバ・パーティル大統領による演説(以下、大統領演説)と7月6日に提出された2009/10年度予算案のみである。とくに大統領演説は第2次政権の所信表明と捉えることができ、これが第2次UPA政権の基本的スタンスであると考えられる。しかしそのような基本的スタンスという大きなフレームの中では雇用・労働政策は下位の位置づけであり、したがって第2次政権の雇用・労働政策の詳細を大統領演説から把握することはできない。

次に予算案は、対象期間が1年という短期のものである。ある施策がその年に取られたとしても、経済情勢を反映させるなどで翌年にはまったく別の施策が取られるということもあるだろう。とくに本年度予算案は、昨年9月以降の金融危機の影響にも配慮せざるを得なかった。したがって基本スタンスの表明という点で、予算案は大統領演説を補足こそしても、それにとって代わるものではない。また、予算案の策定に当たっては事前に労働組合や経営者団体を含む利害関係者から意見聴取がなされるが、とくに労働の領域で何の権限も有さない財務大臣・財務省が予算案の作成を主導することになる。このため、労働政策として積極的な言及が予算案でなされるとは考えづらく、かりに言及されたとしても、その実施の保証はまったくない。インド人民党(BJP)が主導した国民民主連合(NDA)政権下の2001/02年度予算提案の際に、時の財務大臣が1947年労働争議法の修正を実現する旨を唐突に発表し、労働組合のみならず労働行政担当者からも反発を受けたことを想起すればこの点は明確である。とはいえ予算動向をみることで、補足的に第2次UPA政権のスタンスを捉えることは不可能ではないだろう。

また、予算案の直前に発表される *Economic Survey*(経済白書)は財務省による分析・見解であり、予算案と同様に雇用・労働領域に関する施策の実施を担保するものは何もない。たとえば近年では、2004/05 年度、2005/06 年度、2007/08 年度の経済白書において高成長を実現させるために労働法修正や労働改革の必要性を指摘しているが、それらは資本・金融・生産物市場の論理から導かれた労働市場における「欲しいものリスト」の印象を逃れない。本年7月に発表された経済白書が最たる例であるように、経済白書の見解が予算案に反映されるわけでもない。公式的資料ではあるが、大統領演説や予算案とは異なり、経済白書が第2次政権の雇用・労働政策を反映させる位置づけにあると考えることはできない。

このように公式的な資料に表れる雇用・労働政策は限定的であり、現時点では大統領演説を中心に検討せざるを得ない。それを補足するために、以下では政権発足後を中心になされた報道を参照し、また労働法の修正に関する動向をおさえることで、第2次 UPA 政権の雇用・労働政策の方向性の把握を試みることにする。

なお、一般に雇用・労働政策は、次節以降でも明らかになるように、生起している問題や取り組む必要があると考えられる課題への個別的対応という側面があり、その内容は多岐にわたるものである。また、第2次 UPA 政権の政策を検討するにあたっての資料が限定的である現時点では、第1次政権と第2次政権の雇用・労働政策の関連を積極的に論ずることは難しい。このため、本章では第1次 UPA 政権時の雇用・労働政策の概略のまとめや評価は行っていない。しかし以下では必要に応じて第1次政権時の政策に言及している。加えて、6月の大統領演説でも強調されている雇用創出、技能開発や職業・教育訓練、そして非組織部門労働者への社会保障に関する取り組みは、第1次 UPA 政権時にイニシアティブが開始されたものであることをここで指摘しておく。

1. 大統領演説と 2009/10 年度予算案

(1) 大統領演説

まず、第2次 UPA 政権の雇用・労働政策との関連で、筆者が考える大統領演説の背景について述べる。第2次政権の政策をみる視点としての最大のキーワードは、「包摂」(インクルージョン、あるいは「包摂的」・インクルーシブ)であることに間違いないだろう。今日に連なる文脈で、たとえば包摂的成長など、明示的にその考えが示された最初の政策文章は、2006年12月に発表された第11次5カ年計画のアプローチペーパー(Government of India [2006b])であろう²。2007年度からの第11次5カ年計画(Government of India [2008a])にもそれは当然引き継がれている。そして2009年6月4日の大統領演説でも包摂・包摂的という言葉が頻出し、また演説では、第1次 UPA 政権誕生時には包摂的社会・包摂的経済のビジョンを示したとも述べている。しかし

その 2004 年の NCMP では、インクルージョンやインクルーシブという言葉(単語)自体は出てこない。現政権にとって第 1 次政権時から引き続く包摂は、実態としての取り組みであると同時に、政治的言説でもあることがわかる。しかし実態がある、あるいは実態を持たざるを得ないという点が雇用・労働領域では重要となる。

実態としての包摂は、雇用・労働と密接に関連する。それは包摂が指定カースト(SC)や指定部族(ST)、また貧困層などの社会的弱者への取り組みを含むものであるだけでなく、ヨーロッパでの取り組みでもみられるように、人びとの労働市場への参加(就業、自営業の起業を含む)を確保するというのがその支柱になるからである。雇用創出・雇用保証や技能開発(技能育成)・職業訓練の拡充が大統領演説において強調されたのは、この文脈で捉えることができる。裏を返すと、たとえば労働法の修正などその文脈に入らないものにあえて触れる必然性はまったくない。労働改革に言及されることの多かった NDA 政権を受けて誕生した、共産党勢力が閣外協力する第 1 次 UPA 政権の NCMP で、労働者・労働組合からコンセンサスの得られない労働法の修正や労働改革は行わない旨を明言したのとは対照的である。

第 2 次 UPA 政権誕生後の大統領演説で触れられた雇用・労働政策は次のものである。まず、第 2 次政権の政策でもっとも重要なのが旗艦事業である全国農村雇用保証計画(National Rural Employment Guarantee Scheme; NREGS)である³。NREGS は 2006 年 2 月に全国の農村 200 県で開始された、各世帯 1 人に 100 日の単純労働の雇用を保証しようとするものである。中心的事業は、灌漑施設や道路の整備などといったインフラ整備に関連している。2005 年全国農村雇用保証法(NREGA)で定められた日給は最低 60 ルピーで、本事業は要求ベース、すなわち行政側が提案するものではなく人びとが必要とする事業を実施するという点が特徴的である。また就労を希望して 15 日以内に仕事が与えられなければ、失業手当の支給が規定されている。2008 年 4 月には全 604 県に適用が拡大された。大統領演説では、現在は未熟練・肉体労働に限られている対象業務を拡大する姿勢が示されており、NREGS 以外の政府が主導する他の事業との統合性を高めることで、土地生産性の向上を目指すとされている。さらに政権発足 100 日以内に着手する「100 日計画」(100 day agenda)として、NREGA 事業の透明性と責任を明確にするため、県レベルでの監督と苦情処理メカニズムの設置を挙げている。

次に、とりわけ人口の 5 割を占める(25 歳以下の)若者層、また SC や ST、その他後進階層(OBC)、さらにはマイノリティの雇用適応能力(employability)の向上との関連で、職業訓練を重視することが述べられている。2007 年度からの第 11 次 5 年計画では全国技能開発ミッション(Skill Development Mission; SDM)の開始をはじめとする技能開発や職業訓練に取り組むとする積極的な姿勢が示されており(Government of India [2008a: Volume I, 87-100])、第 2 次 UPA 政権ではその動きを引き続き強化していく方向にある。大統領演説では 2022 年までに高い技能を有する人材を 5 億人生み出すことを目標とすると言明しているが、これは計画委員会が提案していた(省庁横断的な)

コーディネートされた技能開発行動(Coordinated Action on Skill Development)の開始(2008年8月)の流れの中で、首相技能開発全国評議会(Prime Minister's National Council on Skill Development; PMNCSKD)が提示した野心的な数値である⁴。また、膨大な若年層への教育訓練は人口ボーナスをもたらすことにもなり、大統領演説では人的資源投資と関連する学校教育に関する取り組みの強化も重要事項として挙げられている。そこで言及されているのは、すでに実施されている全員教育推進運動(Sarva Shiksha Abhiyan)のほか、無償および義務教育への児童の権利法案(The Right of Children to Free and Compulsory Education Bill)の法制化⁵や中等教育推進運動(Madhyamik Shiksha Abhiyan)である。

また、2008年12月に非組織部門労働者社会保障法を制定するなど⁶、第1次政権時には社会保障の強化を目指してきたが、今政権下ではさらに、土地なし労働者、織工、漁師、皮革産業労働者、プランテーション労働者、建設労働者、鉱山労働者、ビーディ(インドたばこ)産業労働者などを対象とした職域社会保障計画を拡大するとしている。

このほか大統領演説では、国会での女性議員の比率を1/3とする法律や、ローカルレベルの行政機構における女性の参加比率を半数にすることを目指す憲法改正など、女性に関するポジティブ・アクションの実施などが挙げられている。また、マイノリティの機会均等との関連で、機会均等委員会(EOC)の設立が提起されているが⁷、EOCは雇用機会や労働市場における不平等の是正が主要タスクの1つとなる。このようなポジティブ・アクションは、広義の雇用・労働政策に関わるものと位置づけることができる。女性に関する取り組みは「100日計画」の1つでも挙げられており、また、教育、医療、環境、インフラストラクチャーと並んで、雇用に関する年次報告書の取りまとめも「100日計画」に挙げられている⁸。公企業の政府保有株式売却・民営化に関しては、「人びとによる所有」(People Ownership)という表現を用いて、保有株式が51%を下回ることをしないようにするとしている。公共部門では労働組合の組織率は高く、政府の保有株式売却・民営化に対して一般に強い抵抗があることを考えれば、公企業での労使関係への配慮とみることができるだろう。ただし民営化を行わないとしても、第2次UPA政権は保有株式の売却自体は否定していない。

以上が大統領演説で言及された雇用・労働政策である。第2次UPA政権が自らの政策を包摂というキーワードで表現する限りで、所信表明としての大統領演説においてNREGS、技能開発や職業・教育訓練、そして非組織部門労働者への社会保障という雇用・労働に関連する主要な包摂政策が取り上げられたのは当然である。むしろそれらに言及しないという選択肢はなかったと考えるべきである。

(2) 2009/10年度予算案による補足⁹

次に7月6日に提案された2009/10年度予算案における雇用・労働関連の主要な事

項をみよう。雇用・労働領域で強調されているのはやはり NREGS で、本年度予算案の特徴としては NREGS をはじめとする農村部重視の姿勢を挙げることができる。NREGS に関しては、本年度は前年 2008/09 年度予算案比で 144%アップの 3910 億ルピー(約 7800 億円)の執行予算が計上されている。ただし、2008/09 年度の実際の支出額 3675 億ルピー比ではわずか 6%のアップに過ぎない。この予算増とも関連するが、取り組みに関する大きな動きとしては、NREGS での最低賃金を 60 ルピーから 100 ルピーに引き上げるとしている。また本予算案では大統領演説にもあるように、資産・資源の生産性を高めるために他のプログラムとの統合性を重視するとして、115 県で試験的にその取り組みを開始するとしている。

雇用創出との関連では、中小・零細企業支援の一環としての首相雇用創出計画(Prime Minister's Employment Generation Scheme)や、2014/15 年度までの貧困の根絶を目指す 50 周年村落自営業計画(Swarna Jayanti Gram Swarozgar Yojna)を再編した全国農村生計ミッション(National Rural Livelihood Mission; NRLM)、またこの NRLM の関連でも強調されている女子の自助組織(Self Help Group: SHG)を通じた取り組みを挙げることができる。SHG については今後 5 年で農村部女子の少なくとも 50%を登録させ、それら組織の銀行・金融機関へのアクセスを容易にさせることを目指すとしている。

このほか大統領演説で言及されたものでは、非組織部門での厚生については、演説とほぼ同様に職域ごとの社会保障の実施を目指すとしている。技能開発についても、技能開発ミッション(SDM)の下での技術専門学校(ポリテク)の設立・改善が本予算案で掲げられている。

他方で大統領演説では明示的に触れられていない事項としては、職業紹介の近代化に関する取り組みがある。官民パートナーシップ(Public Private Partnership; PPP)により、求職登録等のオンライン化を進めるとというのがその趣旨で、そのための予算計上である。インドの職業紹介は 1959 年職業紹介(強制的欠員通告)法で定められており、全ての公共部門と民間部門で 25 人以上を雇用する事業所は、生じた欠員を補充する際に公共職業紹介所に求人数および職種を報告することが義務づけられている。しかし公共職業紹介所を通じた採用は義務づけられておらず、実際、民間企業は新聞や近年ではウェブによる求人広告、また人材紹介会社を通じての採用が多い。現行の国による職業紹介は機能不全が指摘されて久しいが、オンライン化を進めることでどの程度マッチングの向上を期待しているのか、また向上できるのかは明確ではない。もっともオンライン登録によって、データ・ベース化や労働市場に関する指標確保(労働統計)の面では資することになるだろう。

補足すると、本予算案により、企業福祉でもありまた以前は企業の節税対策でもあった従業員への付加給付(フリンジ・ベネフィット)に対して雇用主に課されていた付加給付税(FBT)が廃止されることになった。2005 年に導入されたこの FBT は、税負担の増加のみならず納付額確定のための事務業務の負担増のため、当初より産業界から強い不満が噴出していた。FBT の廃止は産業界でももちろん好意的に受け止められてい

る。しかしその廃止にともない、課税が企業から給与所得者に対してという形で、後者の負担が増す可能性があるとの懸念が労働組合から表明されている(Hindu, July 7, 2009)。

2009/10 年度予算案にみることのできる雇用・労働関連の主要事項は以上である。大きな方向性としては、大統領演説で示された包摂政策の踏襲、すなわち、雇用保証・雇用創出、社会保障、技能開発の重視、そしてそのための予算計上をみることができ。他方で、予算案では個別の取り組みにも若干ではあるが示されてはいるものの、「はじめに」で述べたように、これらの公式的資料からは第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策の詳細をおさえることは難しい。そこで次節では、下院選挙時および第 2 次政権誕生後に表明された、また大統領演説や予算案に対する労使の期待・評価、さらには関連動向の検討を通じて、第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策の輪郭をおさえることを試みる。

2. 第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策の輪郭

本節では、雇用・労働政策を主管する労働・雇用省、および労使の見解をみることで、雇用・労働政策の輪郭を示す。労使の見解は、政策面および労働改革での将来的な論点の把握にもなるものと考えられる。

(1) 労働・雇用省、新労働・雇用大臣の見解

第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策については、その所管である労働・雇用省や新労働・雇用大臣の見解をみることも必要であろう。ただし人的資源開発省や住居・都市貧困削減省などとは異なり、労働・雇用省からはその「100 日計画」は発表されていない¹⁰。労働・雇用省および新大臣の考えを知る手がかりになるものとしては、マリカルジュン・カールゲ新労働・雇用大臣の就任決定時の会見を挙げることができる(Business Line, May 30, 2009)。

その会見では、労働・雇用省の最優先課題は、大部分が非組織部門に属する建設労働者への社会保障計画の導入であると述べられている。この背景として、金融危機のあおりを受けて経済成長が鈍化しているとはいえ今も建設活動は活発に行われており、そこでの社会保障の拡充が必要であることを挙げることができる。労働・雇用省はまた全国健康保険計画(Rashtriya Swasthya Bima Yojana)実施の担当省でもあり、今後 3 年ですべての貧困線以下の家族と、貧困線を上回っていても非組織部門の労働者であればその人びとへの適用拡大を目指すとしている。このほか、雇用政策の公表¹¹、大統領演説でも述べられている 2022 年までに 5 億人に対する教育訓練の実施という技能開発イニシアティブの拡大、1952 年従業員退職準備基金および関連諸法と 1948 年州営従業員保険法の適用拡大のために修正を行うとしている¹²。また、州営従業員

保険公社のインフラ施設である医療施設を全国健康保険計画の下で貧困層に開放したいとしている。

ここで技能開発・職業訓練に関する取り組みについて補足しておこう。技能開発については第 11 次 5 年計画で積極的な取り組みの姿勢が示されたことはすでに述べたが、2008 年 8 月のコーディネートされた技能開発行動の承認以降、その取り組みを実現するために計画委員会副委員長をトップとする全国技能開発コーディネーション委員会(National Skill Development Coordination Board)、先にもふれた首相技能開発全国評議会(PMNCSKD)、そして財務省の所管で、民間のイニシアティブの促進・活用を目指す非営利組織の全国技能開発会社(National Skill Development Corporation)が設立されている。またインド政府は、国際労働機関(ILO)の協力を受けながら労働・雇用省が作成を主導した全国技能開発政策(National Skills Development Policy)¹³ を 2009 年 2 月に承認している。同じく 2009 年 2 月に開催された政労使三者構成によるインド労働会議(ILC)でも、技能開発の重要性に関する提言が出されている¹⁴。昨年の金融危機以降の景気鈍化との関係もあるが、技能開発は経済成長、そして貧困の削減には不可欠である。ILC で提言が出されたように、労使が協力しやすい分野でもある。第 2 次 UPA 政権は、PPP という形で民間企業を巻き込みながら、技能開発・職業訓練に取り組んでいくものと考えられる。

そのほか、下院選挙時に会議派のみならず BJP、インド共産党(CPI)、そしてインド共産党(マルクス主義)(CPIM)のマニフェストにも掲げられていた児童労働の根絶への取り組み強化の姿勢も、政府のプレス・リリースからうかがうことができる¹⁵。

なお、労働・雇用省の政策スタンスに関連して次の 2 点を指摘しておく。まず、第 1 次 UPA 政権時のオスカー・フェルナンデス前労働・雇用大臣は、そのイニシアティブがおおむね高い評価を受けていた。第 2 次政権での上記を含む取り組みは、新労働・雇用大臣のリーダーシップの如何の影響を受ける可能性もある。これは次節でみる労働法の修正についても同様である。次に、全国技能開発政策や全国雇用政策の策定(注 11 参照)に ILO がかかわっていたように、以前には積極的にはみられなかった近年の動向として、雇用・労働分野でアドバイザー的に ILO を中心とする国際機関の関与があることがある。インドが国際的なプレゼンスを増していくにつれ、雇用・労働政策において、当面は国際機関のこのようなかわりの機会が増える可能性がある。

(2) 経営者団体の見解

次に経営者団体の見解をみよう。6 月 2 日の報道によると、主として民間企業(および外資系企業)が加入するインド三大経営者団体であるインド商工会議所連盟(FICCI)とインド工業連盟(CII)¹⁶ はともに、税制の見直しに関する提言の中で、本年度予算案ですでに決定した付加給付税(FBT)の廃止を訴えている(*Business Line*, June 2, 2009)。また FICCI は、6 月 1 日に第 2 次 UPA 政権に期待する独自の「100 日計画」(FICCI [2009])

を発表している。FICCI は日本でいう旧経団連的な位置づけで、その行動対象領域は産業活動全般となる。したがって労働の比重は FICCI にとってはもともと大きいものではないが¹⁷、この「100 日計画」では質の高い雇用の創出と FBT の廃止、また国会で審議未了となっている 2005 年年金基金監督・開発局法案(The Pension Fund Regulatory and Development Authority Bill, 2005)の法制化¹⁸ を求める以外は、雇用・労働に関連する要望としては明示的には何の指摘もなされていない。ただしその 1 年前の 2008 年 7 月末に、当時の石油価格の高騰によるインフレーション圧力の高まりといった状況を鑑みて発表された別の「100 日計画」(FICCI [2008])における政府への要望では、数行のみではあるが「労働法改革」の項目を設け、労働規制に関する州政府のイニシアティブを重視するようなスタンスを取るべきとの立場を示している。実は FICCI [2009: 9]でも製造業に関する 100 日計画で、州レベルでのイニシアティブを改革全般や規制面で重視すべきという趣旨の指摘がなされている。このことから、経営者団体にとっては今日でも、労働改革は少なくとも隠れた計画(hidden agenda)であることをうかがうことができる¹⁹。そしてその戦略は、分権化重視の方向である²⁰。

(3) 労働組合の見解

第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策について、労働組合はどのように考えているのだろうか。主要労働組合の指導者は予算案策定時の意見聴取の機会として、6 月 3 日にプラナブ・ムケルジー財務大臣との会合に臨んでいる(*Business Line*, June 4, 2009)²¹。その会合での労働組合の要求は直接的、間接的に労働者の生活に影響を与える幅広い分野にわたるもので、社会インフラ改善のための大規模な公共投資や、金融危機の影響を受けた労働者を救済するための景気刺激策の実施等を求めたことが報じられている。停滞する景気動向との関連は不明であるが、ボーナスの支給に関する上限の撤廃や、給与所得者の税金控除の再導入も求めている。公企業の政府保有株式売却については、CPI 系のナショナルセンターである全インド労働組合会議(AITUC)は、利潤を計上している公企業の保有株式売却には反対、しかし赤字公企業については閉鎖に関して話し合う準備があるとする。CPIM 系のインド労働組合センター(CITU)は、いかなる公企業の民営化・政府保有株式売却、また政府のグローバル化政策にも反対する²²。

また、7 月 6 日の予算案の発表を受け、NREGA に関して、CITU の M.K.パンデ会長は最低賃金が 100 ルピーに引き上げられたことは評価しつつも、ILO が推奨するように労働日数を 100 日から 180 日に延長すべきと指摘している²³。AITUC の D.L.サシュデヴァ全国書記は、雇用創出について予算案では明示的には触れられていないことに不満を示す²⁴。7 月 19 日には主要労働組合がインド全国労働組合会議(INTUC)本部で会合を開き、下記諸点に関して懸念を表明し、マンモーハン・シン首相に覚書を提出すること、また 9 月に共通行動計画を策定するための会議を開くことを決定した²⁵。

組合が懸念する主要点として挙げられているのは、(1)日用品・必需品価格の上昇、(2)景気低迷による雇用喪失、(3)経営者による最低賃金、労働時間、社会保障、職場での安全、労働組合の権利等を規定する労働法の違反、(4)2008年非組織部門労働者社会保障法の不十分さ、そして、(5)中央政府所管の公企業の政府保有株式売却の動き、である。(5)に関しては、大統領演説や予算案では民営化の推進を明示的に示すことはなかったが、51%を下回らない範囲での保有株式の売却を政府が否定していないことに対する懸念表明である。

以上から何が示唆されるだろうか。雇用・労働政策を主管する労働・雇用省のスタンスは資料が少なくあまり明確にはならない。しかし労働者に対するセイフティ・ネットの拡充と、技能開発・職業訓練や就労の促進に力を入れようとしていることを見てとることはできるだろう。また、経営者の大枠としてのスタンスは、労働改革に関する戦略は州レベルのイニシアティブという分権化重視のようである。労働組合のスタンスは、労働者および労働組合の権利の拡充とそれらを侵食する動きへの対抗という、おおむねこれまで通りのものである。ただし ILC にもみられるように、労使ともに技能開発の重要性は認識している。

3. 労働法の修正に関して

第1節で検討した公式的な政策文書では労働法修正の詳細に関する言及はないが、経済自由化との関連での労働改革の中で必ず議論されるのが労働法の修正である。そこで本節では、労働法の修正に関する近年の動向を検討することで、第2次UPA政権の雇用・労働政策の方向性を探ることとする。

労働法の修正でとりわけ中央レベルで産業界が求めるのが、より自由な請負労働の利用を可能とさせるような形での1970年請負労働(規制および廃止)法の修正と、1947年労働争議法における解雇・レイオフ・事業所の閉鎖に関する条項(Chapter V-B)の修正あるいは削除である。先に経営者団体のスタンスとして州レベルでの労働改革のイニシアティブを重視する姿勢であることを指摘したが、少なくとも今日表向きには、中央レベルでの個別労働法の修正要求は以前よりもトーンダウンしている。それは金融危機が発生する2008年以前の数年は高い経済成長率を維持しており²⁶、解雇規制よりはとくに熟練労働者の人手不足が問題であったこととも関連している。これら2つの労働法の修正がなくとも高い経済成長率を記録したのだから、両法が経済成長の足かせになっているという労働法修正促進派による議論は受け入れづらい²⁷。またこのトーンダウンは、実際に州レベルでの労働改革に関する取り組みの重視の表れでもあるだろう。硬直的な法規制はあっても、インドの労働市場は思いのほか柔軟な側面を有している。さらに、いまだに高水準ではあるが、労働争議件数は1980年代に比較すると大幅に減っており、経営者からはもはや以前のように労使関係が問題であると

は一般には認識されていない(太田 [2009])ことにも関連しているだろう。金融危機の影響で景気が低迷し労働市場が大きな影響を受ける中では、弱者切捨ての印象を与えるような労働法修正は政策的には困難である。

労働法の修正に関する今日の動向は次のようになっている。2009年8月14日現在で確認することのできる上院または下院議会に上程されている政府提案による労働関連の法案は、いずれも既存法の修正を提案するものである²⁸。それらは、1923年労働者補償法、1948年州営従業員保険法、1951年プランテーション労働法、1972年退職一時金支払法、1988年労働諸法(事業所による申告および記録維持免除)および関連諸法、そして、1947年労働争議法の修正案である。1923年労働者補償法の修正法案は補償額の引き上げと適用拡大(対象を「労働者」から「従業員」へ)、またジェンダー中立的な修正を目指すもので、1948年州営従業員保険法の修正法案も労働者への保護を強化する方向での修正案である。1951年プランテーション労働法に関する修正案はより確実な履行の保証を、また、1972年退職一時金支払法の修正案は最高裁判例に添うような形での適用対象の拡大を目指すものである²⁹。

1988年労働諸法(事業所による申告および記録維持免除)および関連諸法の修正法案は、文字通り手続きの簡素化を図るものである(*Business Line*, May 12, 2005)。労働諸法が定める記録の維持等の事務手続きの煩雑さの解消は以前から産業界より望まれていたことである³⁰。しかしながら法案の上程は2005年であることから、その審議が難航していることをうかがうことができる。修正のポイントは、手続きの簡素化による企業にとっての取引費用の削減と、役人＝政府の関与範囲の縮小(これも広い意味では取引費用の削減)であるが、企業による労働法違反件数と行政による労働監督の実施回数に反比例の関係があるとしたら、労働者・労働組合にとっては承認しがたい修正であろう。

2009年2月19日付で提出された1947年労働争議法の修正案は次のようなものである³¹。現行法の下では解雇や免職等により失職すると労働争議としての手続きを経ることになり、所管政府のレファレンスがなければ労働裁判所や産業審判所に申し立てをすることができない。このため最終的な手続きに入るまでに時間がかかる。また、争議が発生した際、1982年の修正によって規模50人以上の事業所内に設けられた苦情処理機関(*Grievance Settlement Authority*)での判断が下される前には、同様に労働裁判所や産業審判所に申し立てができない。そこで本修正案は、労働者が労働裁判所や産業審判所に直接申し立てを行えるようにし³²、また現行の苦情処理機関にかわって労使同数で構成される苦情救済委員会(*Grievance Redressal Committee*)を規模20人以上の組織に設置しようとするものである。さらに、現在の労働争議法の下では労働裁判所や産業審判所は所管政府が公表する賞罰の執行権限を持たないが、そのような権限を付与しようとしている。本修正案のポイントは、政府・行政の関与の縮小と、労使を中心とする自律的な労使紛争の解決を促そうとするものであるという点である。本修正案は産業界から懸案とされている解雇等への規制をめぐるものではないが、そ

の問題の本質は政府許可の如何であることを考えれば(太田 [2006])、それに対しても本修正案の上記のポイントが政府の回答の1つとなり得ることを指摘しておく。

1970年請負労働(規制および廃止)法については、修正案は上程されていないが、次の点を指摘できる。本法のあり方は2009年2月のインド労働会議(ILC)で取り上げられた主要事項の1つであり、ILCの本法に関する基本的スタンスは、労使ともに請負労働に関する搾取を根絶すべきというものである³³。労使からは、個別に次の点が指摘されている。まず使用者は、昨今の景気低迷の中で企業を存続させるためには、請負労働が使用者に残された唯一といてもいい合法的手段であるとする。他方労働組合は、請負労働廃止後の当該労働者の正規従業員化と、請負労働者と正規従業員の均等待遇を求めている³⁴。これを受け、ILCの合意事項として、1970年請負労働(規制および廃止)法と、州間労働移動者の雇用と労働条件を規定する1979年州間移民労働者(雇用規制および労働条件)法の見直しを行う三者構成タスクフォースを立ち上げることを提言した。請負労働法のあり方をめぐっては数年前の三者構成会議でも合意ができていたが、直前になり主要ナショナルセンター1組織が合意を翻して、何の進展もみないままになってしまったという苦い経験がある。そもそもILCの合意事項は反故されることも少なくなく、今回の流れに関しても見通しは不透明である。しかし少なくとも、主要労働法制の見直しに当たっては、これまで通り三者構成による協議・三者構成主義を重視する姿勢だけはみることができる。

以上の労働法の修正を巡る動きから示唆される第2次UPA政権の雇用・労働政策として、次の諸点を特性として指摘できそうである。すなわち、第1に、労働者保護的なスタンスはおおむね維持されるようであること、しかし第2に、労働諸法が定める事務手続き的な煩雑さを軽減させる方向にあること、第3に、政府の関与を縮小させるとともに、労使二者による手続き重視の方向に進みそうであること、そして第4に、主要労働法制の見直しに当たり、少なくとも姿勢としてはこれまで通りの三者構成主義を重視しようとしていること、である。第3、第4の点は、労働組合の代表性のあり方(太田 [2009])に大きく関連する。何かと議論の多い請負労働法と労働争議法(解雇等に関する条項)の修正は、労使間のコンセンサスが確立された段階で動き出すものと考えられる。少なくとも現段階ではそのコンセンサスはない。

むすび

本章では第2次UPA政権における雇用・労働政策について、大統領演説を中心とする公式的な資料、労働・雇用省および労使の見解、また議会に上程されている労働法の修正案の検討を通じて、その方向性の把握を試みた。本章の論点をまとめると次のようになる。

第2次UPA政権の雇用・労働政策の大きな柱は、雇用保証・雇用創出、技能開発(技能育成)・職業訓練の拡充、そして非組織部門労働者への社会保障の整備である。政

策としての包摂はそもそも労働市場への参加を主要要素とするものであり、第2次UPA政権が自らの政策を包摂というキーワードで表現する限りでは、方向性としてこれらの雇用・労働に関連する主要な包摂政策に引き続き取り組む姿勢を示すのは当然のことである。その点で第1次政権から政策面での継続性をみることはできる。しかし、本章では踏み込んだ議論は展開しなかったが、それらはいずれも改善の余地を大きく残している。たとえば旗艦事業の1つであるNREGSには、賃金の未払いや支払いの遅延、最低賃金の支払いが不徹底であること、年100日の就労規定に対して実際の平均就労日数は50日を下回ること、失業給付の支給が不徹底であること、就労記録・ジョブカードの維持・管理が不十分であること、仲介する請負業者が労働者への賃金からピンハネを行うことも少なくないこと、などといった問題を抱えている。だからこそ、それらの改善に取り組むことが必要となり、その如何によって第2次UPA政権の成果が問われることになる。ただし、このような問題はあるものの、2006年の導入前に抱かれた懸念を考えると、NREGSは思った以上の成果を挙げているという印象を与えているのも事実である。なお、一部で期待されていたNREGSの都市版の導入は現在のところ見送られている。

雇用・労働政策を所管する労働・雇用省のスタンスについても、労働者に対するセイフティ・ネットの拡充と、技能開発・職業訓練や雇用創出・就労の促進に力を入れようとするものである。経営者の労働改革に関する戦略スタンスは、州レベルへという分権化重視のようであるが、技能開発の重要性も当然認識している。労働組合も労働者の技能開発の重要性を認識するが、労働者および労働組合の権利の拡充とそれらを侵食する動きへの対抗というこれまで通りの立場も維持している。また、労働法の修正を巡る動きとの関連では、労働者保護的なスタンスはおおむね維持されるようであること、しかし、労働諸法が定める事務手続き的な煩雑さを軽減させる方向を目指し、また、政府の関与を縮小させるとともに労使二者間による手続き・自律性の重視の方向に進みそうであること、そして主要労働法制の見直しでは、少なくとも姿勢としては三者構成会議・三者構成主義と労使のコンセンサスを重視していることを指摘した。

包摂を重視する第2次UPA政権では、雇用・労働の分野においても無駄な論争を引き起こすような政策が採用されるようには思われたい。どちらか一方の極に大きく振れることのない中庸の道を目指すか、せいぜいのところ未解決の問題に対しては「みてみぬふり」であろう。そのような中で、第2次UPA政権の労働行政および雇用・労働政策を評価するうえで、技能育成など労使のコンセンサスが比較的形成しやすい分野でどの程度積極的なイニシアティブを発揮することができるか注目される。それは政権の政策運営能力の評価にもつながるし、合意形成における実績作りは労働改革には重要である。

最後に、第2次UPA政権が取り組むべき喫緊の課題として次の点を挙げておく。第2節において、インドの雇用・労働政策にILOのアドバイザー的なかわりがみ

られることを指摘したが、インドは未だ ILO の中核的労働基準である結社の自由、団結権、および団体交渉権に関する 87 号と 98 号の 2 条約を批准していない。国際社会での正当なプレゼンスの主張には国際的なルールに従うことが不可欠である (Ota [2008])。両条約の早急の批准が強く望まれる。

注

¹ 本章の記述は 2009 年 8 月 17 日現在のものである。

² ただし 2005 年全国農村雇用保証法(NREGA)の制定との関連で、包摂的成長は本アプローチペーパーよりも前に意識されていたように思われる。たとえば *Economic Survey 2005-2006* (Government of India [2006a])。

³ NREGS の所管は農村開発省である。

⁴ http://www.planningcommission.nic.in/reports/genrep/skilldev/rep_skilldev1.pdf (2009 年 8 月 16 日アクセス)。

⁵ 本法案は 2009 年 7 月 20 日に上院議会を通過したと報じられている (*Hindu*, August 4, 2009)。その後の展開として補足すると、8 月 26 日には大統領が本法に同意し、翌 27 日に公示されている (*Hindu*, September 3, 2009)。

⁶ 第 1 次 UPA 政権がこの時期に非組織部門労働者社会保障法を成立させたのは、実施までに半年を切った下院総選挙を視野に入れてのことだったという指摘もある。

⁷ EOC については Government of India [2008b] 参照。

⁸ 本章では詳細に触れないが、医療に関する取り組みも人的資源開発の関連では重要である。「100 日計画」では、医療部門の改革と技能の高い医療人材の供給を強化することを目的に、全国医療人的資源評議会(National Council for Human Resources in Health)を設置するとしている。

⁹ 2009/10 年度予算案については、財務省 HP(<http://indiabudget.nic.in/ub2009-10/ubmain.htm>)を参照している(2009 年 7~8 月アクセス)。

¹⁰ ちなみに住居・都市貧困削減省はその「100 日計画」として、本年度に 20 万人、また向こう 5 年で 100 万人の都市部貧困者の職業訓練を行うとしている (http://mhupa.gov.in/w_new/100DayPlan.pdf、2009 年 8 月 15 日アクセス)。

¹¹ 労働・雇用省は国際労働機関(ILO)と共同で、2008 年 8 月 1 日付で全国雇用政策(National Employment Policy)の第一次ドラフト (Government of India [2008c]) を取りまとめている (<http://dget.gov.in/publications/FirstDraftNEP.pdf>、2009 年 1 月 18 日アクセス)。

¹² 適用事業所規模の下限を 10 人以上の組織にまで引き下げるとする内容である(政府プレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=48899>)、2009 年 7 月 2 日アクセス)。

¹³ <http://labour.nic.in/policy/NationalSkillDevelopmentPolicyMar09.pdf>(2009 年 8 月 2 日アクセス)。

¹⁴ 政府プレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=47787>、2009 年 8 月 7 日アクセス)。

¹⁵ インド政府は、児童労働から解放された児童の教育等にあたる全国児童労働プロジェクト(NCLP)を全国の 271 県で開始しており、リハビリテーションの結果、今日までに 50 万人以上の児童が通常の学校教育を受けることができるにいたっている(2009 年 7 月 13、15、22 日付政府プレス・リリース(http://pib.nic.in/release/pib_release.asp?kk=21)、2009 年 8 月 7 日アクセス)。

また、児童労働以外のものとして、労働・雇用省ホームページによると、職場での安全等の確保に向け、「職場における安全・健康・環境に関する全国政策」が新たに策定されており (<http://labour.nic.in/policy/OSH-Policy.pdf>、2009 年 8 月 14 日アクセス。アクセス時に最近掲載されたことをうかがわせる印が付されていたが、本政策が承認された時期は確認できない)、担当局にその行動計画の策定を求める動きもある(政府プレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=49461>)、2009 年 8 月 7 日アクセス)。

¹⁶ 残る 1 つはインド商工会議所連合(ASSOCHAM)。なお、公企業の経営者団体として公企業常設

会議(SCOPE)がある。

¹⁷ 労務管理および労使関係を担当する FICCI の姉妹組織として、全インド使用者機構(AIOE)がある。しかし AIOE は元から FICCI より財政援助を受けていることもあり(太田[1998: 32])、とくに近年は FICCI の下部組織的な位置づけの特徴が強くなっているようで、AIOE としての積極的な発言が報じられることはほとんどない。また FICCI のホームページをみる限り、AIOE はホームページも持たないようで、AIOE としての見解を知ることはできない。

¹⁸ 本法案は新年金基金(New Pension Scheme; NPS)の所管庁設置等に関するものである。産業界が NPS に関心を示す理由の 1 つは、金融市場でのその資金運用を期待するからである。第 1 節では触れなかったが、6 月 4 日の大統領演説でも投資・資金運用環境の整備の観点から NPS 監督局の法定化を実現させる旨が表明されている。

¹⁹ CII も教育訓練を通じた人的資源の質の向上とならんで、労働改革を期待している(*Business Line*, June 3, 2009)。

²⁰ 労働改革と分権化については太田 [2009]参照。なお、この分権化は Jenkins [1999]が指摘する「忍び足の改革」にも関連する。

²¹ 以下で見解をみる AITUC と CITU のほかは、INTUC、BMS、HMS、UTUC、AIUTUC 等の組合指導者が参加している。

²² 組合は、昨年来の金融危機での株価下落を受けて 2008 年 10 月に解禁された外国機関投資家(FII)による参加証券(Participatory Notes)の発行の再禁止も求めている。

²³ “Rade Unions Advocate Pro-Poor Measures in Budget” (*Working Class*, July 2009) (http://citucentre.org/monthly_journals/sub_topic_details.php?id=538, 2009 年 8 月 7 日アクセス)。

²⁴ “Warning for Workers,” (*Front Line*, Vol. 26 - Issue 15, July 18-31, 2009) (<http://www.flonnet.com/fl2615/stories/20090731261502000.htm>, 2009 年 8 月 7 日アクセス)。

²⁵ CITU のプレス・リリースより(http://citucentre.org/press_release/details.php?id=297, 2009 年 8 月 7 日アクセス)。

²⁶ 1999~2004 年の NDA・BJP 政権下での平均経済成長率が 5.8%であったのに対し、2004~2009 年の第 1 次 UPA 政権下での平均経済成長率は 8%を上回っている(*Indian National Congress* [2009])。

²⁷ 第 11 次 5 年計画でも、労働争議法および請負労働法の修正の必要性を主張する根拠を経営者・企業経営に対する(負の)心理的要因に求めるなど(*Government of India* [2008a: Volume III, 149-150])、スタンスの微妙な変化をみてとることができる。

²⁸ 上院議会ホームページ(<http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsweb.asp>, 2009 年 8 月 7 日検索)および 7 月 8 日付の政府のプレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=49910>, 2009 年 8 月 4 日アクセス)で確認できるものに限定されるが、政府提案による法案については既存法の修正案と考えると間違いない。

²⁹ いずれも上院議会ホームページ(http://164.100.47.4/NewBios_search/Default.aspx)でアクセス(2009 年 8 月 7 日)。

³⁰ 2002 年に提出された第 2 次全国労働委員会報告書(*Government of India* [2002: chap.11])でも煩雑さの解消の重要性は認識されており(ただし提言は別の内容)、労働研究者からも同様の指摘がなされることがある(たとえば Sharma [2006])。

³¹ 上院議会ホームページでアクセス(http://164.100.47.4/NewBios_search/Bill_texts_pre.aspx?Bill_ID=2521&House=Rajya%20Sabha, 2009 年 8 月 7 日)。

³² 労働弁護士の組織である労働法務家連合も、労使紛争の調停が失敗した後には、労働者個人あるいは労働組合が労働裁判所・産業審判所への申し立てを政府関与を排して自由に行えるよう、労働争議法の修正を求めている(*Hindu*, July 23, 2009)。

³³ 政府プレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=47787>, 2009 年 8 月 7 日アクセス)。

³⁴ 同様に、先の労働法務家連合(注 32 参照)も請負労働の廃止に伴う正規雇用化の推進を提言している(*Hindu*, July 23, 2009)。

<参考文献>

[日本語文献]

- 太田仁志 [1998] 「労使関係の制度と実態」日本労働研究機構編『インドの人的資源管理：IT産業と製造業』日本労働研究機構、27-59 ページ。
- [2006] 「インドの労働経済と労働改革のダイナミズム」内川秀二編『躍動するインド経済 ー光と陰』アジア経済研究所、126-167 ページ。
- [2009] 「組織化趨勢でみる労働組合の代表性と労働運動の動態：インド労働組合の政治経済論」近藤則夫編『インド民主主義体制のゆくえ』日本貿易振興機構アジア経済研究所)、近日。

[英語文献]

- FICCI (Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry) [2008] *Bringing Back Confidence in the Indian Economy: 100-day Agenda for the Government*, New Delhi (<http://www.ficci.com/100.pdf>、2009年7月2日アクセス)。
- [2009] *FICCI's 100 day Action Agenda for the New Government*, New Delhi (<http://www.ficci.com/100daysagenda2009.pdf>、2009年7月2日アクセス)。
- Government of India [2002] *Report of The Second National Commission on Labour*, New Delhi: Ministry of Labour.
- [2004] *National Common Minimum Programme of the Government of India*, New Delhi.
- [2006a] *Economic Survey 2005-2006*, New Delhi: Ministry of Finance.
- [2006b] *Towards Faster and More Inclusive Growth: An Approach to the 11th Five Year Plan (2007-2012)*, New Delhi: Planning Commission.
- [2008a] *Eleventh Five Year Plan 2007-12*, New Delhi: Planning Commission.
- [2008b] *Equal Opportunity Commission: What, Why and How?*, A report of the Expert Group appointed by the Ministry of Minority Affairs, Government of India (http://minorityaffairs.gov.in/newsite/reports/eoc_wwh/eoc_wwh.pdf).
- [2008c] *National Employment Policy: First Draft*, New Delhi: Ministry of Employment and Labour.
- Indian National Congress [2009] *Lok Sabha Elections 2009 Manifesto of the Indian National Congress*, New Delhi: Indian National Congress.
- Jenkins, Rob [1999] *Democratic Politics and Economic Reform in India*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ota, Hitoshi [2008] “Economic Liberalisation and Labour Law Reform in India” in Sato, Hiroshi and Mayumi Murayama eds. *Globalization, Employment and Mobility: The South Asian Experience*, Palgrave Macmillan: New York, pp. 127-149.

Sharma, Alakh N. [2006] “Flexibility, Employment and Labour Market Reforms in India,” *Economic and Political Weekly*, 41(21), May 27, pp. 2078-2085.

[日刊紙]

Hindu (<http://www.hindu.com/>)

Business Line (<http://www.thehindubusinessline.com/>)

[定期刊行誌]

Front Line (<http://www.flonnet.com/fl2615/index.htm>)

Working Class (http://citucentre.org/monthly_journals/working_class.php)

第 6 章

新政権の産業政策 — 国営企業の民営化 —

内川秀二

はじめに

2009 年の総選挙で国民会議派(以下「会議派」)を中心とする与党の統一進歩連合(UPA)が下院議席の半数近くを制した。これによって会議派は左派政党に閣外協力を要請せずとも組閣できるため、産業界では国営企業の民営化¹と外国直接投資に対する規制緩和が期待されていた。しかし、7月6日にムカージー(Pranab Mukherjee)財務相が行った 2009 年度予算演説では「国営企業の株を 51%以上政府が保有し続ける」というものであり、民営化の可能性を否定した。また、外国直接投資に対する規制緩和も提示されなかった。国営企業は多様で、電気、水道、通信など公共性の高い産業から消費財製造や観光業まで様々な製造業・サービス業で営業している。国営企業の中には経営の悪化した民間繊維企業を政府が接收した繊維公社(National Textile Corporation)がある一方で、スズキとの合弁企業であるマルチ社は民営化された。2008 年 3 月 31 日現在で 242 社が営業しており、そのうち 159 社が 2007 年度に黒字を計上し、54 社が赤字であった(Government of India 2008b)。国営企業は依然としてインド経済において大きな位置を占めている。本章では、UPA 政権がこれまでにとってきた政策と経済実績を検証したうえで、なぜ UPA 政権が基本的に自由化政策を進めながらも、国営企業の民営化に踏み切ることができないのかを明らかにする。

1. 経済改革後の経済実績

1991 年から会議派政権のもとで実施された経済改革はそれまでの国内市場保護重視からグローバル化への適応への転換点であった。具体的には産業政策の自由化、外国直接投資規制の緩和、貿易自由化(輸入制限の撤廃と関税の引き下げ)、変動為替相場への移行である。産業政策の基本は、民間企業の投資を規制していた産業ライセンス制度の撤廃、公営企業が独占し、民間企業の参入が排除されてきた産業の削減、小規模企業のために留保され、大企業が製造できない品目の削減の 3 分野での自由化である。1991 年以降数度の政権交代があったが、自由化はいずれの政権のもとでも堅持

されてきた。これはインドがグローバル化に対応していくためには、自由化を進めていく必要があるということでコンセンサスが形成されていると見てよい。経済改革の成果として、(1)自由化によって投資が活性化し、経済成長率が向上する、(2)国内市場での競争が活性化することで、製造業・サービス業の国際競争力が向上する、(3)財・サービス

の輸出が増大することで国際収支が改善する、(4) 資源配分の歪みを是正することで、労働集約的産業が成長し、雇用が増大する、の4点が期待された。

経済改革が開始された1991年から現在までの経済の実績をしてみる(表1)。産業別の平均成長率をしてみると、運輸・通信・ITの10.2%を筆頭に、製造業、建設業、商業・観光業、金融・保険・不動産、社会・個人サービスと多くの産業で6%を超える成長率を遂げている。輸出を急速に伸ばしているIT産業や製薬産業のみならず(湊[2007:23])、国内市場の拡大によって国内向け製造業・サービス業も成長してきた。

次に製造業の産業別成長率をしてみると(表2)、電気機械や輸送用機械を中心に一般的に成長していることが分かる。1990年代半ばに生じた投資ブームが終息した後、製造業は停滞していたが(内川[2006: 7])、再び好調に転じた。主要な販路はあくまでも国内市場であるが、輸出が急増している点が2000年代の特徴である。有機化学品、薬品、電気機械・部品、自動車・部品のドル建て輸出額は2000年度から2007年度までにいずれも4倍以上増大している(Government of India 2009a)。これは各企業が輸出を経営戦略の一環に組み込んだことと、インド製造業の国際競争力が向上してきた結果だと考えられる。

1990年代に財の輸出およびサービスの輸出の対GDP比はそれぞれ7~10%と2~4%に留まっていたが、2000年代に入ってからの上昇し、2006年度にはそれぞれ14.7%と8.2%に達している。サービスの輸出が急増したのはITおよびIT関連サービスの輸出によるものである。また、財の輸出については農産物、鉄鉱石、繊維製品のみならず、上述の有機化学品、薬品、電気機械・部品、自動車・部品に加えて石油製品の輸

表1 1991年度から2007年度までの産業別GDP成長率 (%)

農林水産業	2.8	鉱業	4.6
製造業	6.4	電気・ガス・水供給	5.4
建設業	7.5	商業・観光業	8.2
運輸・通信・IT	10.2	金融・保険・不動産	7.7
社会・個人サービス	6.4	GDP	6.3

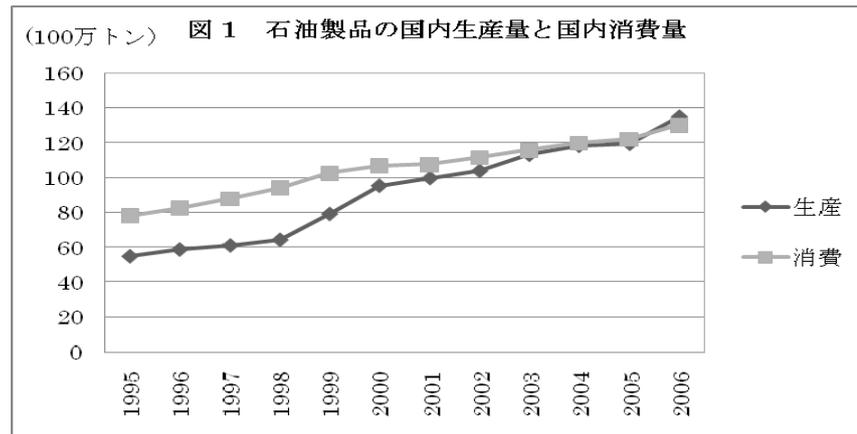
(出所) Central Statistical Organisation, *National Account Statistics* 各年版より算出。

表2 1991年度から2007年度までの産業別付加価値の成長率 (%)

食料品製造	4.7	化学工業	7.4
飲料・たばこ	6.9	非金属製品	6.2
繊維工業	4.8	基礎金属	6.8
なめし革・同製品	3.7	金属製品・機械	5.0
木材・木製品	-1.1	電機機械	8.9
紙・紙加工品・印刷	3.3	輸送用機械	7.5
ゴム・石油製品	5.2	製造業	5.8

(出所) 表1と同じ。

出が伸びている。とくに石油製品は2000年度の19億ドルから2007年度の249億ドルに急増しており、総輸出に占める比率は2000年度の4.2%から15.6%に上昇している。



(出所) Central Statistical Organisation, *Energy Statistics*, 2007, p.25, 30.

1997年にそれまで
国営企業の独占部門

であった石油産業(探鉱・開発および石油精製)を民間企業に開放した。2000年度からはリラアンスが、2006年度からはエサールが石油精製プラントの操業を開始している。リラアンスの精製能力は年間3300万トンであり、これは国営企業の中で最大の精製能力を持つインド石油会社(IOC)の1370万トンを大幅に上回っている。リラアンスは操業開始後、毎年生産量を増やしている。国営企業各社も稼働率を上げながら、生産量を増やした(Government of India 2009b)。この結果、2006年度には石油製品の国内生産量が国内消費量を上回るようになった(図1)²。一方で、インドは原料の原油を輸入し続けており、2007年度では輸入総額のうち原油を含む石油の輸入が37%を占めている。

経常収支を見てみると2001年度から2003年度まで黒字であったが、2004年度以降は再び赤字に転落している。しかし、ここで重要な点は、外貨準備が1991年度末の92億ドルから2000年度末の423億ドル、2007年度末の3097億ドルへと順調に伸び続けていることである(Government of India [2009c:A71])。つまり、財・サービスの輸出が伸びることで、経済成長によって輸入が増大しても、経常収支赤字を一定の範囲内に抑え、外国直接投資と証券投資の流入によって外貨準備が増大してきたのである。

組織部門(organized sector)³の就業者数は、1998年度の2817万人から2006年度の2699万人に減少している(Government of India [2009c: A52])。これは民間部門で雇用が伸び悩む一方で、公共部門で事業所の閉鎖や人員削減が行われたためである。雇用創出については、経済改革は成果を挙げていない。依然として就業人口の大部分は身分が不安定な非組織部門で就業している。

2. UPA 政権の統一綱領と第11次5カ年計画

2004年の総選挙後に左派政党から閣外協力を取り付けて成立したUPA政権は5月に最小共通綱領(Common Minimum Programme)を発表し、新政権の基本方針を示した(Government of India 2004)。7~8%以上の安定した経済成長と雇用の拡大とともにマ

イノリティや貧困層を含む経済的弱者に対する配慮がこの綱領の中で重要な柱となっている。特に目玉となったのは農村および都市の貧困家計のうち一人に対して公共事業による最低賃金での雇用を毎年 100 日保証したことである。これはマハーラーシュートラ州などで干ばつに見まわれた地域の貧困層が最低限必要な所得を確保できるように実施してきた政策を恒常的に実施していこうというものである。また、雇用の吸収先として非組織部門および中小企業振興の重要性を指摘している。国営企業の民営化については、「一般論として黒字企業は民営化しない」「慢性的な赤字企業は売却、または法律で定められた従業員への手当と補償を確保したうえで閉鎖される」と明記されている。

第 10 次 5 カ年計画期(2002 年度～2006 年度)において平均 7.7%という過去に見られなかった高い GDP 成長率が達成されたことを踏まえ、2008 年 6 月 25 日に発表された第 11 次 5 カ年計画(2007 年度～2011 年度)では GDP 成長率の目標が 9%、工業成長率が 10～11%と設定された(Government of India [2008a: 6])。この計画は、電力、道路、鉄道などインフラの整備について、公共投資だけではなく官民パートナーシップ(Public Private Partnership)による民間投資の重要性を指摘している。さらに、各論(第 7 章工業)では民間企業の新規参入規制、外国直接投資に対する規制緩和を評価し、参入と退出の自由化を図り、投資環境を改善していく方向性を示した。経済界が問題としてきた労働市場の硬直性については、グローバル競争の中で企業が競争していくためには、労働争議法(Industrial Dispute Act) の規制緩和が必要だと指摘している(Government of India [2008a: 150])。このように各論では競争力の強化が強調されているが、総論では論調が異なってくる。第 1 章「包摂的成長(Inclusive Growth)」⁴では、9%の GDP 成長率とともにマイノリティや貧困層の所得と福祉の向上が目標として掲げられた。高い経済成長率を維持することだけではなく、選挙の際に票田となるマイノリティや貧困層の支持を取り付けるためには、経済的弱者にアピールできる社会政策とその実績が必要となる。総論ではこのような政治的配慮が含まれている。

3. UPA 政権の産業政策

UPA 政権も 2004 年以降に経済自由化政策を進めた。国営および州営企業が独占する産業については UPA 政権成立前に 2 産業にまで削減されていた。民間企業が投資を規制される産業も UPA 政権成立前に 6 産業にまで削減されていたが、2005 年に医薬品産業での投資規制が撤廃された。

2005 年 1 月にはかねてより外国投資の障壁として指摘されてきた「プレスノート 18」が撤廃された。この規制では、インド企業と既存の合弁、技術提携、商標について協定を締結している外国企業が同一・関連業種で新たな会社を設立する場合は、協定を締結しているインド企業から同意書を取り付ける必要があった。このため外国企業は合弁の相手先を変更する際に、同意を取り付けるコストがかかることになる。か

わりに導入された「プレスノート 1」ではインド企業から同意書を取り付ける必要はなくなったものの、同一業種で新たな会社を設立する場合は政府の認可が必要である。また、同一業種においてインド企業と既存の合弁、技術提携、商標について協定を締結している場合を除き、製造業への外国直接投資は 100%での投資が認められた(椎野 [2006:505])。

財政責任・予算管理法(Fiscal Responsibility and Budget Management)⁵により財政赤字の削減を義務づけられていた UPA 政権は、インフラの整備に民間投資を積極的に導入しようと、官民パートナーシップを整備した。2005 年には民間企業に対して採算のとれない特定のインフラ・プロジェクトについて政府が最高で総プロジェクト費用の 20%までの資本を補填する補助金(Viability Gap Funding)を導入した(Government of India 2005)。この制度の対象となるプロジェクトは、(a) 道路、橋梁、鉄道、港湾、空港、内陸水路等の整備、(b) 電力、(c) 都市交通網、上下水道、廃棄物処理等の都市インフラの整備、(d) 経済特別区のインフラ整備、(e)国際会議場、観光関連インフラ整備に限定されている。また、2005 年にインフラへの融資を専門とするインド・インフラ融資会社(India Infrastructure Finance Company Limited)が設立された。経済自由化の中で BOT や BOO によるインフラ開発への民間資金の導入が模索されてきたが、UPA 政権の特徴は官民パートナーシップの制度を整えたことである。

2006 年には中小企業振興法(The Micro, Small and Medium Enterprises Development Act)が成立し、製造業とサービス業における中小企業振興の法的枠組みが整備された。小規模製造業企業に対する税の優遇政策や留保政策は以前から採られてきたが、サービス業も含まれるようになったことと、中規模企業も含まれるようになった点が同法の特徴である(表 3)。また、同法では零細・小規模企業に対する支払の遅延について、遅延利息を支払うように定めている。小規模企業が独占する品目については第 10 次計画期に 675 品目から 114 品目に削減された。

表 3 中小企業の定義(土地および建物を除く固定資産額に基づく)

	製造業	サービス業
零 細 (Micro)	250 万ルピー以下	100 万ルピー以下
小 規 模 (Small)	250 万ルピー以上、5000 万ルピー以下	100 万ルピー以上、2000 万ルピー以下
中 規 模 (Medium)	5000 万ルピー以上、1 億ルピー以下	2000 万ルピー以上、5000 万ルピー以下

(出所) 中小企業振興法(The Micro, Small and Medium Enterprises Development Act)

4. 国営企業の政府保有株式売却と民営化

UPA 政権と国民民主連合(NDA)の違いは、国営企業の民営化および政府保有株式売却(disinvestment)に対する姿勢である。そこで、経済改革以降に国営企業の政府保有株式売却についての議論を回顧してみる(表 4)。

1993 年に国営企業の政府保有株式売却に関する委員会(ラガラジャン(Rangarajan)委

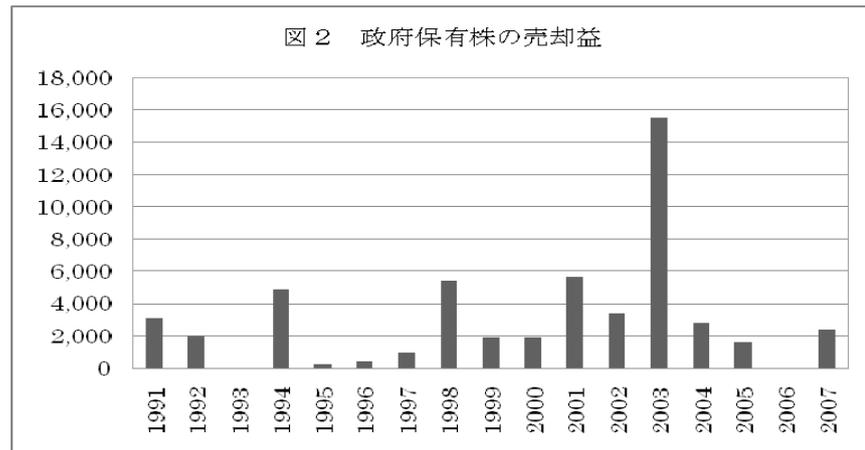
員長)は、公営部門に留保された 6 産業については 49%を上回らない範囲で、それ以外については 74%あるいは 100%まで政府保有株式を売却し、民営化していくことを提言した。しかし、この提言は当時の会議派政権には受け入れられず、保有株式のごく一部が売却されたにとどまった。

表 4 国営企業の政府保有株式売却についての政府方針の変遷

年度および政権	政府保有株式売却の方針
1991 年度暫定予算演説 (国民戦線政権)	特定国営企業について政府保有株式の 20%までを公営機関投資家に売却する意向を発表。
1991 年 7 月 24 日 産業政策声明 (会議派政権)	特定企業について国営企業の経営実績が市場原理に沿ったものになるように、政府保有株式の一部を売却する方針を発表。
1993 年 4 月 ランガラジャン (Rangarajan)委員会報告書	積極的な政府保有株式売却に必要性を強調。公営部門に留保された産業については 49%を上回らない範囲で、それ以外については 74%あるいは 100%まで政府保有株式を売却することを提言。
1998 年度予算演説 (国民民主連合政権)	中央政府は国営企業の政府保有株式を 26%にまで引き下げる原則を決定。国営企業が戦略的分野に属する場合は、政府は引き続き過半数を保持する。いずれの場合も従業員の利益は保護される。
1999 年度予算演説 (国民民主連合政権)	国営企業についての戦略は、戦略的企業として強化する、戦略的かつ漸次的売却を通して非戦略的企業を民営化する、の中から慎重に選択する。
1999 年 3 月 16 日 閣議決定 (国民民主連合政権)	国営企業は政府保有株式売却に関して戦略的分野と非戦略的分野に分類される。戦略的分野は(a)武器・弾薬・防衛装備、(b) 原子力発電を除く原子力エネルギー、(c)鉄道輸送であり、それ以外は非戦略的分野に属する。以下の 2 点を考慮し、国営企業の政府保有株式を 51%以下あるいは 26%にまで引き下げる。 a) 当該産業において、民間による市場の独占を防ぐ対抗勢力として国営企業が必要か。 b) 当該産業において、国営企業が民営化されるまで、消費者の利益を保護する適切な規制が必要とされているか。
2000 年度予算演説 (国民民主連合政権)	非戦略的国営企業の政府保有株式を 26%以下にまで引き下げる決定を発表した。保有株式の売却益は社会政策、国営企業の再生計画、政府債務の返済に充てる。
2000 年 6 月 23 日 (国民民主連合政権)	民間部門への対抗勢力として国営企業の存在を確保するために、国営石油会社 3 社(GAIL, IOC, ONGC)の保有株式を売却しないことを決定した。
2002 年 9 月 7 日 (国民民主連合政権)	国営企業が他の国営企業の政府保有株式売却に際して、入札に参加させない方針を決定。
2002 年 12 月 9 日 (国民民主連合政権)	政府は国会において「保有株式を売却する目的は、国営企業の現代化である」と答弁。
2005 年 1 月 27 日 (統一進歩連合政権)	規模が大きく、かつ利益の上がっている国営企業は国内の証券取引所に登録し、50%未満の保有株式を売却する。しかし、公企業としての性格を残すために過半数の株は所有し続ける。 政府保有株式の売却益の運用を行うために、国民投資基金(National Investment Fund)を設立する。同基金の運用益は、用途を a) 教育、保健衛生、雇用を促進する社会政策への投資、b) 十分な投資収益が見込まれる黒字または再生可能な国営企業に対しての拡張または多角化の投資資金に限定する。
2005 年 2 月 27 日 (統一進歩連合政権)	黒字国営企業 13 社についての政府保有株式の売却計画中止を発表。

(出所) Department of Disinvestment ホームページ(<http://divest.nic.in/>、2009 年 7 月 30 日アクセス)

対照的に NDA 政権は国営企業の民営化、政府保有株式の売却に積極的な姿勢を示した。1998 年度の予算演説で NDA 政権は非戦略的分野の国営企業の政府保有株式を 26%にまで引き下げ、民営化する方針を示した。



(出所) 表 4 と同じ。

現に、1998 年以降政府保有株式の売却益が増大している(図 2)。財政赤字の削減が政府の課題とされる中で、売却益は政府の重要な財源となった。1999 年 3 月には戦略的分野を(a)武器・弾薬・防衛装備、(b) 原子力発電を除く原子力エネルギー、(c)鉄道輸送と定め、それ以外の産業では 1)当該産業において、民間による市場の独占を防ぐ対抗勢力として国営企業が必要か、2)当該産業において、国営企業が民営化されるまで、消費者の利益を保護する適切な規制が必要とされているか、の 2 点を考慮しながら民営化を推進することを閣議で決定した。民営化を推進するために、1999 年 12 月には政府保有株式売却庁(Department of Disinvestment)を設立し、2001 年 9 月からは省に昇格させた⁶。

しかし、2002 年に国営石油企業の政府保有株式の売却をめぐる政府内での対立が顕在化した。2000 年に NDA 政権は、石油部門において国営企業を存続させるために、天然ガスの輸送・流通を担うインド・ガス公社(GAIL)、天然ガスおよび石油の開発・生産を担う石油・天然ガス公社(ONGC)、精製・販売部門を担うインド石油会社(IOC)の保有株式を売却しないことを決定した。一方、2002 年 2 月にはショーリー(Shourie)政府保有株式売却相が IOC と同じく精製・販売部門を担うヒンドスタン石油会社(HPCL)とバーラット石油会社(BPCL)の民営化を保有株式売却閣僚会議(Cabinet Committee on Disinvestment)で提案した。同時に、両社の政府保有株式売却に際して IOC を入札から排除することも主張した。しかし、IOC を入札から排除し、両社の株を取得させないようにする理由は明らかにされていない。石油精製部門では国営企業の合併が進んでおり、2002 年時点で IOC が 31.4%、HPCL が 11.5%、BPCL が 7.7%のシェアを占めていた。それに対して民間のリライアンスのシェアは 27.1%であった。競争政策の観点から 1 社が高いシェアを防ぐことが理由ならば、IOC もリライアンスを排除しなければならない。同年 9 月に政府は国営企業が他の国営企業の政府保有株式売却に際して、入札に参加させない方針を決定した。民営化を反独占の観点から論じれば、特定企業にシェアが集中するのは避けるべきである。しかし、技術革新の観

点から論じれば、高いシェアを有しているとしても民間・国営を問わず高い優良企業による買収が認められてよいことになる。最終的に、HPCL と BPCL の民営化は保有株式売却閣僚会議で了解を得ることができず、民営化案は撤回された。民営化の目的が明確に論じられることなく、結局は利権の調整に失敗したというのが実情であろう。

UPA 政権の誕生後、民営化は大きく後退した。最小共通綱領で黒字国営企業の民営化は実施しないと宣言したが、政府保有株式の売却にも消極的になった。2004 年 5 月に政府が保有している国営企業バーラト重電機社(BHEL)株 67.7%のうち 10%を売却しようとした。しかし、閣外協力を得ている左翼政党から「これは漸次的民営化 (creeping privatization)であり、最小共通綱領に違反している」という批判を浴びた。その結果、政府は BHEL 社の保有株式売却を断念せざるをえなくなった。2004 年度以降売却益は明らかに減少している。2005 年 1 月に UPA 政府は、売却益を運用する国家投資基金(National Investment Fund)を設立した。同基金の運用益は、使途を a) 教育、保健衛生、雇用を促進する社会政策への投資、b) 十分な投資収益が見込まれる黒字または再生可能な国営企業に対しての拡張または多角化の投資資金に限定した。さらに、同年 2 月には予定されていた 13 社の保有株式の売却(うち 12 社は 51%以上を売却する民営化)を中止した。

5. 新政権の政策

ムカージー財務相は 2009 年 8 月 3 日にインド工業連盟(Confederation of Indian Industry)で行った演説で「政府が 51%の株を保有することを前提に、国営企業の株の売却に民間が参加できるよう奨励している。当然、売却の時期は市況を見ながら判断する」と従来の主張を繰り返している。ここでなぜ UPA 政権が経済自由化を進めながらも、国営企業の民営化については NDA 政権よりも後退した理由について考えてみる。UPA 政権が国営企業の民営化に消極的なのは、左翼政党からの反対だけではない。現に、総選挙前に発表された会議派のマニフェストには NDA 政権による民営化政策を「盲目的な民営化政策」と非難し、政府が過半数の株を保有する方針を示している。

会議派が民営化を進めない理由として 3 点考えられる。第 1 に、会議派には国営企業が民営化され、人員整理が行われることを危惧している労働組合からの支持を取り付けたい意向がある。組織部門の正規労働者は就業人口のわずか 7.3%であり (Government of India [2008: 69]、就業人口の多くは労働組合の影響下でない。しかし、労働組合の政治的影響力は強い。第 2 に、共同政策綱領および第 11 次 5 カ年計画からも明らかな通り、会議派が包摂的成長を前面に打ち出し、「弱者の保護」を目標として掲げていることである。国営企業が民営化され、労働者が解雇されるような状況が生じれば、「弱者の保護」に反するイメージが作られてしまう。第 3 に、会議派が民営化によって生じる利権の調整を断念したことである。経済自由化の論理からすれ

ば、国営企業は「市場の失敗」が生じることで公共の利益が損なわれる可能性のある分野に限定されるべきである。それ以外の分野では民間企業が市場原理に基づいて経営を行えば、国営企業が存続する必要性はない。問題は政府保有株式の売却に際して生じる利権をどこまで調整することができるか政府の能力が問われる。既に述べたとおり、民営化のために政府保有株式をどのように売却するかは、反独占を優先させるか、技術進歩を優先させるかによって異なってくる。単純に入札をして、最高値をつけた企業に売却すれば、特定企業による独占状態を招くことにもなる。そのため、民営化に際しては市場の状況を見定めて、政府保有株式の原則を策定することが必要になる。しかし、実際には優良国営企業の株が売却される場合には、民間企業および国営企業他社が自らが有利になるように駆け引きを行う。NDA 政権が HPCL と BPCL の民営化に失敗し、UPA 政権が BHEL 株の売却に失敗したのは、利権を調整できなかったためだと考えられる。この結果、会議派は政府保有株式の戦略的売却に消極的になった。

UPA 政権は総選挙後もインフラ開発において官民パートナーシップにより民間投資を積極的に活用していく政策を継続している。2009 年度予算演説においてムカージー財務相は官民パートナーシップによるインフラ・プロジェクトに対する商業銀行の貸付の 60%までをインド・インフラ融資会社が再融資する方針を示した。政府が補助金を供与したうえで、国営の専門金融機関を通して商業銀行による融資を促進し、インフラ整備に民間投資を導入しようとしている。公共事業における官民パートナーシップは日本を含め世界各国で行われており、インドもこの潮流に沿ってインフラ整備を進めようとしている。

注

¹ 本稿では民間が 51%以上の株を取得し、経営権を掌握できるようになる状況を民営化とする。したがって、国営企業の政府保有株式を売却しても、政府が 51%以上の株を保有している場合は、民営化とはならない。

² 個別の石油製品については 1990 年代から輸出量が輸入量を上回っているものもある。

³ 公共部門については全ての事業所が、農業以外の民間部門については従業員数が 10 人以上の事業所が組織部門(organized sector)に属する。それ以下の規模の事業所は非組織部門(unorganized sector)に属する。

⁴ 均衡のとれた成長とは貧困削減にとどまらず、マイノリティや女性の社会的地位の向上も含む。

⁵ 2003 年に改正された財政責任・予算管理法(Fiscal Responsibility and Budget Management)で、中央政府は財政赤字を毎年 GDP の 0.3%以上削減し、2008 年 3 月末時点で GDP の 3%以内に抑えることを義務づけられている。

⁶ 2004 年 5 月からは UPA 政権のもとで財務省傘下の政府保有株式売却局に降格された。

<参考文献>

[日本語文献]

- 内川秀二 [2006] 「総論 ー経済改革後のインド経済ー」内川秀二編『躍動するインド経済』アジア経済研究所.
- 椎野幸平 [2006] 「国際社会で高まるインドの存在感」『2006 年アジア動向年報』アジア経済研究所.
- 湊一樹 [2007] 「インド製薬産業ー発展の制度的背景と TRIPS 協定後の変化ー」久保研介編『日本のジェネリック医薬品市場とインド・中国の製薬産業』アジア経済研究所.

[英語文献]

- Government of India [2004] *National Common Minimum Programme of the Government of India*, New Delhi.
- [2005] *Scheme for Support to Public Private Partnerships in Infrastructure*, July.
- [2008a] *Eleventh Five Year Plan 2007-12*, New Delhi: Planning Commission.
- [2008b] *Public Enterprises Survey 2007-08*, New Delhi: Department of Public Enterprises.
- [2009a] Department of Commerce ホームページ (<http://commerce.nic.in/eidb/default.asp>, 2009 年 7 月 30 日アクセス)。
- [2009b] Ministry of Petroleum and Natural Gas ホームページ (<http://petroleum.nic.in/petstat.pdf>, 2009 年 7 月 30 日アクセス)。
- [2009c] *Economic Survey 2008-9*, New Delhi: Ministry of Finance.

執筆者一覧 <執筆順>

近藤 則夫 (こんどう・のりお)

日本貿易振興機構アジア経済研究所地域研究センター南アジア研究グループ長

佐藤 宏 (さとう・ひろし)

南アジア研究者

堀本 武功 (ほりもと・たけのり)

尚美学園大学総合政策学部／大学院教授

溜 和敏 (たまり・かずとし)

中央大学大学院法学研究科政治学専攻博士後期課程

井上 武 (いのうえ・たけし)

日本貿易振興機構アジア経済研究所地域研究センター南アジア研究グループ研究員

太田 仁志 (おおた・ひとし)

日本貿易振興機構アジア経済研究所地域研究センター南アジア研究グループ副主任研究員

内川 秀二 (うちかわ・しゅうじ)

日本貿易振興機構アジア経済研究所海外調査員(バンコク)

表紙写真： 在ニューデリー調査員、村山真弓提供

【機動研究成果報告】

インド政治経済の展開と第 15 次総選挙
新政権の課題

2009 年 10 月 16 日発行©

編者 近藤則夫
発行所 アジア経済研究所
独立行政法人日本貿易振興機構
千葉県千葉市美浜区若葉 3 丁目 2 番 2 〒261-8545
研究支援部 電話 043-299-9735
Fax 043-299-9736
E-mail: syuppan@ide.go.jp
<http://www.ide.go.jp>

無断転載を禁ず