

第6章

新政権の政治的特徴 ——ガバナンスと経済改革の重視——

近藤則夫・三輪博樹

モディを首相とする国民民主連合(NDA)政権は5月26日に発足した。同日行われたモディ首相をはじめとする閣僚の就任式では、はじめて南アジア地域協力連合(SAARC)諸国およびモーリシャスの首脳が招待された。バングラデシュのシェイク・ハシナ首相は日本訪問が決まっていたため出席できなかったが、それ以外は首脳が出席した。モディ政権発足から3カ月たらずで政権の方向性を明確に判断するのは簡単ではないが、ここでは現時点までの観察からその方向性を探してみたい。

モディ政権に人々が期待するのは第1章で分析したように何よりも経済状況の改善であることは間違いない。ヒンドゥー大衆の間にはモディ・インド人民党(BJP)のヒンドゥー民族主義を是認する一定の雰囲気があることも事実であるが、第1のプライオリティは経済にある。BJPの選挙綱領には庶民の生活状況の改善についても当然述べられているが、それを如何に実現するか、その力点は新自由主義的経済改革にあると見てよいだろう。6月10日の大統領国会演説では「みんなにすべての開発を」と貧困削減や弱者層の底上げ、飲料水、保健衛生、インフレ抑制などが強調されたが、同時に強調された「競争力の強化」、「高度成長路線」への復帰がなければそれもかなわないであろう。しかし、1991年の構造改革、経済自由化以降、比較的簡単な改革はすでになされており、残されている分野はかなり政治的に困難を伴う分野であり、その分モディ政権の政治的自由度は高くない。そのような困難な課題にどのように立ち向かおうとしているのか、この章ではモディ新政権の政治的位置づけ、特質を検討するところから分析を始める。

1. 発足したモディ体制

モディ新政権による組閣のうち、閣外大臣を除く内閣(大臣会議)の構成は表6.1のとおりである。選挙での大勝をうけてモディ色の強い組閣となることも考えられたが、必ずしもそうではなく、比較的バランスのとれた組閣と評価されている。モディは開票前の5月中旬からBJPや民族奉仕団(RSS)などと政権構想について意見交換を行っていることから示されるように^①、モディ、BJP、RSSの関係は密であり、その分、モディの独自色が突出するようなことはなかったといえる。またBJPは単独過半数を得たとはいえ過半数をわずかに超えるだけであり、NDA内の他政党との協力関係が重要で、その意向も尊重する必要があった。内閣の規模に関しては、モディ政権は効率的でスリムな行政、政策決定を求めたことから、大臣数はコンパクトに押さえられた。組閣は以上のような要因を反映したものとなった。

表6.1 BJP率いるNDA政権の内閣(大臣会議)(2014年5月26日)

氏名	所管
首相(Prime Minister)	
Narendra Modi [63]	<人事・苦情処理・年金>, <原子力局>, <宇宙局>
閣内大臣	
Rajnath Singh [62]	<内務>
Sushma Swaraj [62]	<外務>, <在外インド人問題>
Arun Jaitley [61]	<財務>, <企業問題>, <国防>
M. Venkaiah Naidu [65]	<都市開発>, <住宅・都市貧困削減>, <議会問題>
Nitin Jairam Gadkari [56]	<陸上運輸・幹線道路>, <船舶>, <農村開発>, <パンチャヤト制度>, <飲料水・公衆衛生>
D.V. Sadananda Gowda [61]	<鉄道>
Uma Bharati [55]	<水資源(河川開発・ガンジス川再生)>
Dr. Najma A. Heptulla [74]	<少数派問題>
Dr. Harsh Vardhan [59]	<保健・家族福祉>
Ramvilas Paswan [67] (LJP)	<消費者問題・食糧・公的配給>
Kalraj Mishra [73]	<零細・中小企業>
Maneka Sanjay Gandhi [57]	<女性・児童開発>
Ananthkumar [54]	<化学・肥料>
Ravi Shankar Prasad [59]	<通信・情報技術>, <司法・公正>
Ashok Gajapathi Raju Puspapati [62] (TDP)	<民間航空>
Anant Geete [63] (SS)	<重工業・公企業>
Harsimrat Kaur Badal [47] (SAD)	<食品加工業>
Narendra Singh Tomar [56]	<鉱業>, <鉄鋼>, <労働・雇用>
Jual Oram [53]	<部族問題>
Radha Mohan Singh [64]	<農業>
Thaawar Chand Gehlot [66]	<社会正義・エンパワーメント>
Smriti Zubin Irani [38]	<人的資源開発>

(出所) 筆者作成。

(注) 人名は正確を期すためローマ字表記とした。[]は年齢。<>は所管省庁。()内はBJP以外の場合の政党名: LJP=人民の力党, TDP=テルグー・デーサム党, SAD=アカリー・ダル, SS=シヴ・セーナー。

大臣に各々就任している。これらの友党は BJP の大勝に貢献した政党であり、それに報いた形である。

以上のように世代交代を進めると同時に、有力者にしかるべき地位を与えバランスをとった組閣とい

組閣は首相も含めて閣内大臣 24 名、閣外大臣 22 名、計 46 名と、第 2 次統一進歩連合 (UPA) 政権の 2013 年 12 月にそれぞれ 31 名、47 名、計 78 名であったことから比べればコンパクトなものとなった⁽²⁾。政権の中樞を占める重要大臣職に関しては、BJP で要職を占める。ラージナート・シン BJP 総裁(党の総裁は後に辞任)は内務大臣、アルン・ジャイトリーは財務大臣に、スシマ・スワラージは外務大臣に就任した。長老格の L.K.アドヴァーニや M.M.ジョーシーなどはモディの政権構想から外れ、世代交代を印象付けたが、アドヴァーニに近いとされる上述のスシマ・スワラージやヴェンカイヤー・ナイドゥが起用されることで党内バランスをとった形となっている。一方、NDA の友党に関しては、閣内大臣として人民の力党(LJP)のラーム・ヴィラース・パースワンが消費者問題・食糧・公的配給大臣、テルグー・デーサム党(TDP)のアショク・ガジャパティ・ラージュ・プサパティが民間航空大臣、シヴ・セーナーのアナント・ギーテが重工業・公企業大臣、アカリー・ダル(SAD)のハルシムラト・カウル・バダルが「食品加工業省」

えよう。

モディ政権は発足後、権力基盤を固めるためにも政府組織の刷新を進めた。組織改正は「最小の政府・最大のガバナンス」という選挙綱領に沿ったものであるが、それは政治的にはモディ周辺への政策決定の集約化という形での改革でもあった。5月31日にはUPA政権時代にテーマ別に組織されていた「大臣グループ」や「権限を持つ関係大臣グループ」の廃止が決定された。これらは第2次UPAではそれぞれ27、24グループを数え、迅速な政策決定に資するかどうか疑問視されていた(*The Hindu*, May 31, 2014)。またモディ政権は6月10日には内閣レベルの委員会である「内閣自然災害管理委員会」、「内閣物価委員会」、「内閣WTO関連委員会」、「内閣固有番号機構委員会」を廃止し、さらに19日には「内閣安全保障委員会」など他の6つの内閣委員会を改組した。内閣委員会は政策決定を煩雑化する面はあったが、重要な役割を果たしていたことも事実である。その改組、削減された機能の補完は、かなりの部分、他の委員会が補う形でなされた。しかし、より重要な補完のあり方は首相府への政策決定の集約であった。これは内閣レベルの政策決定過程だけでなく、中央政府全般の政策決定にも影響する変化である。

首相府は1964年にネルー首相が死去し、L.B.シャーストリ首相が組織を強化したとき以降、政策決定のチャンネルあるいはハブともいうべき重要な組織³⁾である。その実質的強化によって政策決定の集約化、迅速化が意図されたといえよう。主席事務官にはウツタル・プラデーシュ(UP)州の主席事務次官を務めたこともある経験豊かな元インド行政職(IAS)⁴⁾官僚であるヌリペンドラ・ミシュラ、首相付事務官にグジャラート州所属IASのラジーヴ・トプノー、さらに事務次官補にモディがグジャラート州首相を務めたときの主席事務次官(2001-04年)であったプラモード・クマール・ミシュラなどを起用した。首相府の官僚はグジャラート州首相時代に近かった官僚を重点的に任命していることが特徴である。また、安全保障政策の要となる国家安全保障審議官には情報局の局長を務め重要な働きをしたアジット・クマール・ドヴァルを起用している⁵⁾。これら幹部任用で重要な点はUPA政権時代に政権と近いとみられる官僚の排除が意図されている点である。モディ首相は内閣の大臣にUPA政権時代の大臣と近いとみられる官僚は任用することを避けるように指示したとされる(*The Hindu*, June 19, 2014)。モディ政権は、インド国民会議派(以下「会議派」)率いる前UPA政権が2004年に設置し、法案の作成に重要な役割を果たした国家諮問評議会も廃止しており、6月19日には前UPA政権で任命された委員会の委員長などに交代を促した。このようにして会議派色の払拭が進んでいる。

議論を呼んだのは、UPA時代に任命された州知事⁶⁾の内、好ましくないと思われる知事には交代を迫ったことである。州知事は中央政府が任命し、中央政府と州政府を結ぶ政治的要職であるが、モディ政権はUPA政権時代に任命された知事の内、任期満了前のアッサム、ケーララ、ナガランド、西ベンガル、マハーラーシュトラ、チャッティースガル、UPの各知事に対して辞任を求めた。

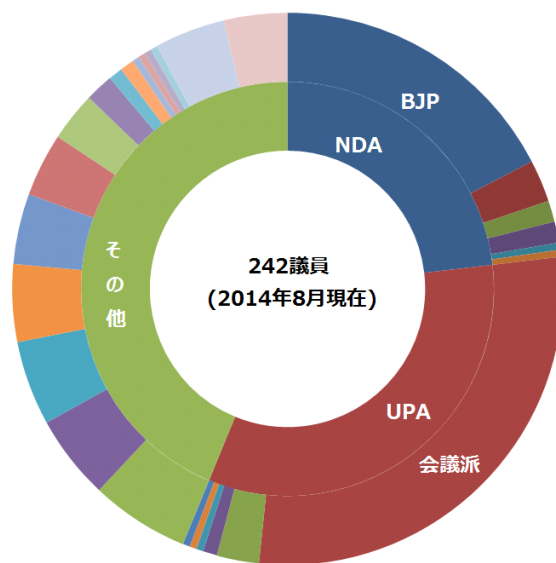
モディ政権からの求めに応じて6月17日にはUP州知事B.L.ジョーシーが、そして19日にはチャッティースガル州知事シェーカー・ダットが辞任した⁷⁾。他の知事はモディ政権の求めに応じなかったが、西ベンガル州知事M.K. ナラヤナンに関しては2010年のヘリコプター購入にまつわるスキャンダルで捜査当局の捜査を受けたことにより、6月30日に辞任した(*The Hindu*, July 1, 2014)。また7月11日にはナガランド州知事に任命されたばかりのヴァッコム・プルショタマンが辞任した(*Indian Express*, July 12, 2014)。これらの州も含めて州知事の刷新が進められ、7月14日にはUP、チャッティースガル、ナガランド、西ベンガル、グジャラートの州知事として、ラーム・ナイク、B.D.タンドン、P.アーチャルヤ、

表6.2 連邦上院の政党別議員数(2014年8月)

政党	議員数	
BJP	42	
テルグー・デーサム党(TDP)	6	
アカリー・ダル(SAD)	3	NDA
シヴ・セナー(SS)	3	(56)
ナガランド人民戦線	1	
インド共和党(アトヴァレー派)	1	
会議派	69	
ナショナリスト会議派党(NCP)	6	
ジャンムー・カシミール民族協議会	2	UPA
ジャールカンド解放戦線(JMM)	1	(80)
ケーララ会議派(マニ派)(KEC(M))	1	
民族ジャナター・ダル(RJD)	1	
多数者社会党(BSP)	14	
全インド草の根会議派(AITC)	12	
ジャナター・ダル(統一派)(JD(U))	12	
全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟(AIADMK)	11	
社会主義党(SP)	10	
インド共産党(マルクス主義)(CPI(M))	9	
ビजू・ジャナター・ダル	7	
ドラヴィダ進歩連盟(DMK)	4	その他
インド共産党(CPI)	2	
インド国民衆党	2	
ボドランド人民戦線	1	
ジャナター・ダル(世俗主義)(JD(S))	1	
シッキム民主戦線	1	
テーランガナー民族会議(TRS)	1	
大統領指名議員	10	
無所属およびその他	9	

(出所) General information for Members of Rajya Sabha (<http://164.100.47.5/Newmembers/partymemberlist.aspx>, 2014年8月10日アクセス)

図6.1 連邦上院の政党別議員数(2014年8月)



(出所) 表6.2より作成。

K.N.トリパティ、O.P.コーリーがそれぞれ任命された。いずれもベテランの BJP 党員であり、これらの知事の辞任と任命のプロセスは中央政権の州への影響力拡大の布石であると同時に BJP ベテラン党員への論功行賞という性格をもっていると考えられた。

BJP に関しては、ラージナート・シンの内務大臣就任による総裁辞任後、7月9日にはグジャラートのモディ BJP 州政権のときの閣僚でモディと密接な関係にあるアミット・シャーが BJP 総裁に指名されたことが重要である。アミット・シャーはグジャ

ラート州内務大臣のとき警察の偽装殺人にかかわったとして2010年に逮捕された人物である(後に保釈、現在裁判中)。連邦下院選挙中は UP 州を指揮し BJP を同州で大勝に導いている。腹心ともいえるアミット・シャーが総裁に就任したことで、モディの党への影響力は安定したといえよう。

全体的にみるとモディ首相を中心とする政治的配置の特徴は、政府、BJP、RSS の間の密接さであるといえよう。組閣後も中央政府閣僚と RSS の接触は頻繁である(*The Hindu*, May 29, 2014)。また7月7日には RSS から指導者2名が BJP の要職に派遣されることが決定された(*The Hindu*, July 8, 2014)。モディ・BJP・RSS の関係はいわば三位一体ともいえるだろう。

以上のようにモディ政権は首相周辺に政策決定を集約し、政府、党、NDA の協力政党とも関係が密で、かつ、前会議派 UPA 政権の影響を払拭した凝集力の強い政権を実現しつつあるといえるだろう。しかし、連邦下院で BJP は 30 年ぶりに単独過半数を制し NDA 全体で 545 議席中 336 議席を確保しているとはいえ、強引に政策を進められるほどの議会勢力ではなく、政治的制約はまだ大きい。最大の制約は連邦上院では少数派にすぎないという点である。

表 6.2 および図 6.1 に示されるように NDA は上院では 56 議席、約 23%しか確保していない。上院は任期が 6 年で 2 年ごとに 3 分の 1 ずつ改選されるが、選出母体は州議会(下院)であり、よって州議会の政党の割合がかなり正確に反映される^⑧。従って上院でこれから 5 年のうちに NDA 勢力が急速に拡大することはほとんどありそうもない。金銭法案など上院が否決しても下院が再度賛成すれば法案の通過となるものもあるが、それ以外の法案は基本的には両院を通過するか、両院の意見が分かれた場合は、合同審議での採決となる。合同審議では上院も下院も議員は 1 票で同じウェイトであるが、今回の場合、上院と下院の議席を合わせても NDA は過半数を確保できていない。政権与党として BJP は野党の弱小政党などの賛成を取り付けることも可能であろうが、単純には行かない可能性がある。すなわち、議会においては会議派など野党が議会運営において影響力を発揮できる余地がかなりあるといえる。

たとえばモディ内閣は 7 月 24 日に生命保険分野への海外直接投資(FDI)上限を 26%から 49%に上げる生命保険関連改正法を承認し、上院に上程した。しかし、上院では会議派など野党は特別委員会に送り慎重に審議すべきと主張した。モディ政権は意見を無視できず、結局 8 月 14 日に法案は特別委員会に送られ、審議が続けられることとなった。もともと同趣旨の法案は会議派率いる UPA 政権が 2008 年に提出していたが、結局議会を通らず廃案となった経緯がある。今回、法案が特別委員会におくられたのは、明らかに上院で NDA が劣勢であるという要因が働いているのである。

(以上、近藤則夫)

2. ガバナンス改善の重視と改革

モディ政権の政策的特色はガバナンスの強調である。各種委員会のスクラップ・アンド・ビルドを行ったことは上述したとおりである。省庁の再編も進めつつあり、たとえば、モディ首相は政権就任直後には選挙綱領で技術・技能の開発の重視が謳われていることに従って「技能開発・企業家省」を設置する構想を発表した。この構想は 8 月 19 日には「技能開発・企業家、青年・スポーツ省」の設置となって実現している(ただし同省は 11 月には 2 省に分割された)。省庁の再編は現在も模索されている。また独立記念日の 8 月 15 日には、就任以来たびたび述べられた計画委員会の解体案が改めて強調された。計画委員会は歴代会議派政権が推進した社会主義的政策や 5 年計画を司る中心的機関である。計画委員会の解消には会議派的なものを払拭しようとするモディ政権の意図があることは間違いないであろう^⑨。

ガバナンスの改善のためには省庁の再編も重要であるが、官僚や行政の質的改善が不可欠であることはいうまでもない。モディ首相は就任早々の 5 月 29 日には各省庁に 100 日間で何をやるか検討するように指示を出すと同時に、政権の優先事項トップ 10 を発

表 6.3 2014年5月29日に発表されたモディ政権の優先事項トップ 10

1	インフレ抑制など、経済成長をはばむハードルの除去。
2	教育、エネルギーおよび水供給の各分野における問題の優先的解決。
3	投資への信頼を回復し、成長を復活させるため、インフラストラクチャー部門の改革。
4	人々に目を向けた政府およびガバナンス。
5	政策実施に期限を設け完遂することを保証。
6	政策における一貫性の維持。
7	政府における透明性を上げるために「e-オークション」を促進。
8	省庁間の調整の改善。
9	官僚に対する信頼の構築。
10	官僚制に権限をもたせ、その自由度を上げる。

(出所) *The Hindu*, May 30, 2014.

表した。表 6.3 がそれである。1, 2, 3 項目は一般的な政策的事項である。しかし、それ以外の 7 項目は官僚や行政機構のガバナンス向上に関する事項である。官僚や行政機構のガバナンス向上を重視していることを示す別の例は、6 月 5 日に内閣事務次官から遵守すべきこととしてすべての省庁の事務次官に出された通達がある。表 6.4 の 11 項目の通達である。このような細々とした基本的事項が改めて指示されなければならないところにインドの官僚や行政の停滞の根の深さがみえる。が、それは逆にいえば 11 項目で示される組織改革や官僚の意識改革がいかに重要であるか政策実務者としてよく認識していることを示している。

ガバナンスの改善に向けた意識は、モディ政権の閣僚の間でも共有されているようである。たとえばラヴィ・シャンカル・プラサード法相は、6 月 24 日付ヒンドゥー紙に掲載された同紙とのインタビューにおいて、各種プロジェクトに対して承認を与える際には単一の窓口で手続きが完了するようにすべきだという、モディ首相の考えを実現すべく努力していると語った。これによってインドにおける投資環境は改善され、インドにおいて自由に投資を行うことが可能だというメッセージを外国の投資家に対して伝えることになるという。同法相はまた、インドは世界でももっとも規制の多い国だという認識をもたれてしまっており、このことは投資環境に対して悪影響を及ぼしているとの考えも示した(*The Hindu*, June 24, 2014)。

また、プラカーシュ・ジャヴァデーカル環境・森林・気候変動担当国務相(専管)は、7 月 2 日、会議派の率いた前政権は各種プロジェクトに関する環境関連の審査に時間をかけ過ぎていたとの認識を示した上で、現政権では環境関連の審査のスピードアップをはかりたいとの考えを示した。同国務相は、審査の手続きを簡略化することにより、審査の質を落とすことなく、かかる期間を短縮させていきたいと語った。さらに同国務相は、自らのスローガンは「破壊なき開発」であると述べ、経済開発と環境保護を両立させていきたいとも語っている(*Indian Express*, July 2, 2014)。

以上のような官僚や行政機構のガバナンス改善重視が重要なことはいままでもない。しかし、構造改革、自由化のプロセスが進むなかで政府の官僚や行政機構の役割は小さくなりつつある時に、より高いプライオリティは思い切った経済改革であろう。しかしそこには財政赤字の問題や、改革で権益を失うさまざまな既得権益層の抵抗という問題がある。巨額の資金が必要な基幹インフラストラクチャの整備、民営化と財政再建のため公企業の民間への株式売却、組織労働者の強力な組合がかかわる労働関係諸法の改正、そして選挙政治のなかでは改革が難しい大衆の利益に直接的に関係する各種補助金、貧困緩和事業の改革⁽¹⁰⁾などは難しい分野の代表例である。モディ首相の政権基盤は、さしあたり、安定しているとはいえ、これらの分野で合理的でドラスティックな改革ができるかどうかは今のところ未知数である。

表6.4 2014年6月5日に内閣事務次官から遵守すべきこと

1	清潔さ： 清潔な作業スペース，廊下にもものを置かないこと，ファイルはきれいに積み重ねること。
2	不必要な規則の撤廃： 少なくとも10の不必要な規則を各部署で廃止すること。
3	書類の書式： 短くし，1ページまで縮めること。
4	技術： 情報の提出をおこたらないこと。
5	政策決定層： 4層までにすること(現在は12層)。
6	ファイルの除去： 不必要なファイルを削除し，電子化すること。
7	意思疎通： 他の部局との意思疎通を行うこと。首相府(Prime Minister Office)，内閣官房に解決策を知らせること。
8	人々からの苦情： 適時に有効な解決をはかること。事務次官によって案件はモニターされるべきこと。
9	約束： 人々にされた約束をはたすべく各部署は方策を作成すべき。
10	チームワーク： すべての部局はよりよいインプットと付加価値を提供するために各レベルでチームとして働くべき。
11	過去の評価と前進にむけて： 2009-2014年に設定された目標を分析，評価する。分析と評価は首相に提示すること。

(出所) *India Today*, July 14, 2014, pp. 24-25.

これらの分野にどこまで切り込めるかで政権の評価が決まる。

9月3日、モディ政権は、新政権の政策を判断する上での節目とされる、政権発足から100日目を迎えた。インド国内メディアの評価をみると、政府のガバナンス強化に向けた取り組みという点では一定の成果が上がっているようである。また、南アジアの近隣国や日本、中国、米国などとの関係強化が進められていることも、比較的高く評価されている。しかしその一方で、インド国民にとっての最大の関心事項である経済再生や汚職対策などに関しては、具体的な取り組みはまだこれからといった状況である。

8月28日付ヒンドゥスタン・タイムズ紙は、8月末時点でのモディ政権について以下のような評価を示している。ブラックマネー問題に関する特別調査チームの設置、最高裁と高裁の裁判官の人事に関する決定を行ってきた諮問委員会(collegium)の廃止と、それに代わるものとして国家司法委員会(National Judicial Commission)の設置、「大臣グループ」および「権限を持つ関係大臣グループ」の廃止、計画委員会の解体に向けた動き、防衛部門と鉄道インフラ整備における外国直接投資(FDI)に対する規制緩和、インフラ整備における官民パートナーシップなどは、連邦下院選挙においてBJPが発表した選挙綱領の内容に沿うものであり、それを実現させたことは評価に値する。また、近隣諸国との関係強化に向けた動きが進められていることも評価できるという。

しかしその一方で同紙は、モディ首相の選挙運動やBJPの選挙綱領において中心的なテーマとなっていたインフレと政治腐敗の問題については、政策上の大きな変化がみられないとし、国民が満足できるようこれらの問題に取り組んでいくことが、モディ政権にとっての最大の課題であろうと指摘している。また、BJPはその選挙綱領において「ネオ・ミドルクラス」を新たな政策ターゲットと位置付けたが、このネオ・ミドルクラスに向けた具体的な政策(教育機関における奨学金、医療保険、中間所得層向けの住宅など)はいまだ手付かずであるとも指摘されている(*Hindustan Times, August 28, 2014*)。

最後に外交政策決定にまで広げてガバナンスの評価をみると、モディ政権の評価は比較的に高い。9月3日付けヒンドゥー紙は、モディ首相はインドの外交政策に対して新たな「スタイル」をもたらしたとして、同首相の外交手腕を高く評価している。同紙によれば、ネパールや日本など、モディ首相のこれまでの外国訪問に際して発表された案件のほとんどは、過去の政権によって行われてきたことをそのまま継続しているだけである。しかし、モディ首相がこれまでの首相と異なるのは、そうした案件を「再活性化」させることに成功していることであるという。

その上で同紙は、新政権のもとでの外交スタイルの特徴として、外交政策の決定におけるインド外務省の役割が低下しており、モディ首相自身も、首脳同士の交渉によって問題を解決することを志向しているようだと指摘している。たとえば、5月の首相就任宣誓式にSAARCなどの首脳を招いたことや、ブータン、ネパールなど近隣国への訪問を優先させるといった決定などは、モディ首相自身の判断によるものだったといわれている。こうしたなかでモディ首相は、外務省以外の情報源として、ジャーナリストやシンクタンクなどから得られる情報に依拠することが多くなっているようである(*The Hindu, September 3, 2014*)。

(以上、近藤則夫・三輪博樹)

3. 野党および州政府との関係の重要性

第1章でも述べたように、BJPは今回の連邦下院選挙で、連邦下院の過半数となる282議席を獲得して圧勝を収めた。その結果、与党BJPとモディ首相は、1980年代末以降に成立した歴代の連邦政権とは比べものにならないほどの安定した権力基盤を手に入れた。そのため、連立政権を構成する各政党や地方政党の意向に左右されることなく、比較的自由に政策決定を行えるようになるのではないかとの見方も示された。しかし、政権発足後7月から9月にかけてみられた一連の出来事は、このような見方があまりに楽観的過ぎることを示している。

そのひとつは、第1節でも述べた、生命保険関連改正法案をめぐる上院での動きである。上院と下院との間でねじれ状態が生じていることの問題点は政権発足直後から指摘されていたが、生命保険関連改正法案をめぐる当時の上院での動きは、この問題点をわかりやすい形で示すこととなった。報道によれば、モディ首相は、生命保険分野への外国直接投資(FDI)の上限を引き上げるといふこの法律を成立させ、9月に予定されていた米国訪問の際の「手土産」としたい考えだったようである。しかし野党となった会議派は、モディ首相のこのような事情をわかった上で、上述のように法案を上院の特別委員会に送って慎重に審議すべきだと主張した(*The Hindu*, August 4, 2014)。

要するに、生命保険関連改正法案をめぐる一連の動きは、政権に対する野党側からの「嫌がらせ」だったといっても過言ではない。モディ政権が有権者の間で支持を維持していくためには、内政と外交の両面で、できるだけ早く具体的な成果を上げていくことが必要なのであるが、そうした事情を見越した野党側からの揺さぶりは、今後も続いていくと予想される。モディ首相がそれをどう切り抜けていけるかが注目される。

なお、第1節でも述べたとおり、金銭法案以外の法案について上下両院の意見が分かれた場合には合同審議での採決となるが、現在のところ、上院と下院の議席を合わせても、与党連合NDAは過半数を確保できていない。また、合同審議を開催すること自体それほど容易なことではない。憲法第108条によれば、両院の合同審議は、(1)当該法案が他の議院で否決されるか、(2)両議院が当該法案に加えられる修正に最終的に不同意であるか、あるいは、(3)他の議院が当該法案を受け取った日から可決しないまま6か月以上経過したときのいずれかの場合に、大統領によって招集されると規定されている⁽¹¹⁾。しかし独立後のインドの歴史において、両院の合同審議が招集されたのはわずか3回のみであり⁽¹²⁾、この事実からも、手続き的には可能であるものの政治的にはそれほど容易でないことがわかる。

モディ政権の見通しが必ずしも楽観的なものとはいえないことを示すもうひとつの出来事は、7月から9月にかけて行われた各州の州議会補欠選挙でBJPが苦戦を強いられたことである。まず7月21日には、ウッタラーカンド州の3つの州議会選挙区で補欠選挙の投票が行われ、7月25日に開票が行われた。その結果、州与党の会議派が3選挙区すべてでBJPを倒して勝利を収めた。続いて8月21日には、北部と南部の4州(ビハール、カルナータカ、マディヤ・プラデーシュ、パンジャーブ)の合計18の州議会選挙区で補欠選挙の投票が行われ、8月25日に開票が行われた。その結果、会議派とその協力政党が合計10選挙区で勝利を収めた。

とくに、10選挙区で補欠選挙が行われたビハール州では、長らく対立関係にあったジャナター・ダル(統一派)(JD(U))/ビハール州の現与党と民族ジャナター・ダル(RJD)というふたつの地域政党が、補欠選挙直前の7月に協力関係を構築し、これに会議派を加えた3党の共闘によってBJPに対抗した。その結果、これら3党の連合は10選挙区中6選挙区で勝利を収めることに成功した。選挙後、ビハール州のニティシュ・クマール前州首相(JD(U)所属)は、「連合の形成という(今回の)実験は成功だった」と語り、同州に

おける今回の選挙結果に満足の意を示した(*The Hindu*, August 25, 2014)。一方、パンジャブ州ではふたつの州議会選挙区で補欠選挙が行われ、このうち1選挙区で、NDAの構成政党でもある地域政党のアカリー・ダル(SAD)が勝利を収めた。ただし、当選を果たしたのは会議派からSADに鞍替えした前議員であったため、この結果がSADの党としての勝利であったのかという疑問が残る。

さらに9月13日に、UP州やグジャラート州など10州の合計33の州議会選挙区と、3つの連邦下院選挙区で補欠選挙が行われ、9月16日に開票が行われた。その結果BJPは、州議会の33選挙区中12選挙区で勝利を収めるにとどまった。BJPは、グジャラート州(9選挙区)では6議席を獲得した(会議派が3議席獲得)が、UP州(11選挙区)では3議席の獲得にとどまった。UP州では、同州の与党である地域政党の社会主義党(SP)が8議席を獲得した。一方、連邦下院の補欠選挙では、グジャラート州のバドダラ選挙区ではBJP、UP州のメインプリ選挙区ではSP、テランガーナー州のメダック選挙区ではテランガーナー民族会議(TRS)と、各州の与党が順当に勝利を収めた⁽¹³⁾。

このように、7月から9月にかけて行われた一連の補欠選挙は、与党BJPにとって厳しい結果となった。とくに、8月に投開票が行われたビハール州の補欠選挙では、長年の間ライバル関係にあったJD(U)とRJDが手を結んで勝利を収め、このことはインド国内で大きな衝撃をもって受け止められた。第1章でも述べたとおり、今回の連邦下院選挙でBJPは圧勝を収めたものの、得票率は31.0%にとどまっている。したがって数字の上では、BJP以外の野党各党が結集すれば、州議会選挙などでBJPを倒すことも十分に可能であり、JD(U)とRJDはそれを実証したといえる⁽¹⁴⁾。また、一連の補欠選挙においてBJPが苦戦を強いられたことで、インド国内では、連邦下院選挙のときにみられた「モディ・ウェーブ」はすでにその勢いを失ったのではないかとの見方も示されるようになってきている。こうした見方が正しいかどうかはともかく、野党各党の士気が高まっていることは間違いないであろう。

第1節で述べた上院と下院との間でのねじれ状態は、今後行われる州議会選挙でBJPが勝利を収めていけば徐々に解消されていくはずのものではあるが、それには長い時間がかかる。また、7~9月の補欠選挙の結果をみれば、BJPが今後の州議会選挙で順調に勝利を収めていけるという可能性は、それほど高くはないのではないかとも思える。となれば、モディ政権が2019年までの5年間の任期を全うしたとしても、その任期中に上院と下院のねじれ状態が解消されることはないかもしれない。また、BJPが今後の州議会選挙で勝利を収められる可能性がそれほど高くないとすれば、モディ政権は今後しばらくの間(場合によっては任期中を通じて)、BJP以外の政党が政権を握る多くの州政府と対峙せざるを得なくなるであろう。

6月24日付ヒンドゥー紙によれば、モディ首相は、国民からの公的苦情に速やかに対応すること、中央政府と州政府の関係を改善すること、軍からの要望に応じて国防を強化することの3つの政策分野をとくに重視している。中央-州関係に関しては、各州政府からの支援の要望に対して迅速に対応すること、首相府の上級官僚が各州政府の代表者と定期的に会合を行うことなどを求めているという(*The Hindu*, June 24, 2014)。モディ首相は、8月15日の独立記念日の演説においても、インドの発展においては州政府の役割が重要であるとの考えを示し、さらに9月上旬には、各州の州首相によって提示された問題に速やかに対処するための調整担当官をおくよう、すべての中央省庁に対して指示を出している(*Economic Times*, September 11, 2014)。こうした一連の動きは、モディ首相が州政府との関係を重視していることを示すものである。

このように、モディ政権は、中央での政局運営においても州政府との関係においても、野党との関係

に配慮していかなければならない。たとえば経済特区の建設など、経済開発に関する政策の多くが州政府の管轄になっているという現状を考慮すれば、とくに BJP 以外の政党が政権を握る州政府との関係においては慎重な対応が求められるであろう。議会制民主主義と連邦制が機能している現在のインドにおいては、連邦政府与党がどれだけ強い権力基盤を有していたとしても、野党や州政府の意向を完全に無視して政局運営を行うことは不可能なのである。

4. ヒンドゥー・ナショナリズムと「強いインド」

周知のとおり、与党 BJP の主たるイデオロギーは「ヒンドゥー・ナショナリズム」である。近藤光博によれば、ヒンドゥー・ナショナリズムとは、「多数派である『ヒンドゥー』を中心とする『ヒンドゥー・ネーション』を作り上げ、それに基づいて国民国家としてのインドを統合・強化しようという主張」と定義される(近藤 1998, 24; 1999, 114)具体的には、ヒンドゥーのアイデンティティーの主張、イスラーム教やキリスト教などに対する敵対的な姿勢、国家的ナショナリズムの主張、国産品愛用運動などが挙げられる。こうした運動を進めているのが、BJP の親団体である民族奉仕団(RSS)とその傘下の諸集団、いわゆる「サング・パリワール」である。モディ首相は BJP の幹部のなかでも強硬なヒンドゥー主義者として知られており、そのため、モディ政権のもとでヒンドゥー・ナショナリズム色の強い政策が進められていくのではないかと、という懸念も示されている。

ヒンドゥー・ナショナリズムとの関連で注目されているのは、以下の 3 つの問題をめぐるモディ政権がどのような政策を打ち出してくるかという点である。第 1 に、憲法第 370 条(イスラーム教徒が多数を占めているジャンムー・カシミール州に対して自治権を認める条項)の廃止をめぐる問題である。第 2 に、統一民法典の制定(宗教ごとに異なる民法が運用されている現状を変え、あらゆる宗教に適用される統一された民法を制定しようというもの)である。そして第 3 に、UP 州アヨーディヤーにおけるラーマ寺院建設問題である。アヨーディヤーにはバーブリー・マスジッドと呼ばれるモスクがあったが、1992 年にサング・パリワールの活動家によって破壊された。サング・パリワールは、このモスクのあった場所にはもともと、ヒンドゥー教のラーマ神を祀る寺院が存在していたのだと主張しており、この地にラーマ寺院を建設することを悲願としている。

BJP は今回の連邦下院選挙に向けて発表した選挙綱領において、「ひとつのインド・偉大なインド(Ek Bharat - Shreshtha Bharat)」という表題を掲げ、中央で政権を樹立した後には「強いインド」を作り上げていくと主張した。モディ首相の政策方針もこの主張に沿ったものであり、その一環として、よい統治の実現、経済発展、国防の強化などが謳われていると考えられる。また、強いインドの実現のためには国内の治安維持も重要であるため、モディ政権は、イスラーム過激派や極左武装集団(マオイスト/ナクサライト)に対しても強い姿勢で臨む可能性が高い。

しかしその一方で、このような「強いインド」をめざすという主張が、ヒンドゥー・ナショナリズムの強化に即つながらんということは考えにくい。モディ政権にとっては低迷する経済の立て直しが最重要課題であり、有権者からの支持を維持していくためには、経済政策に関して実績を上げることが不可欠である。この目的のためには、インド国内で社会的不安定を招きやすいヒンドゥー・ナショナリズムの主張は、少なくとも短期的には障害にしかならないであろう。したがって、モディ政権は少なくとも当面の間は、ヒンドゥー・ナショナリズムの主張を前面に出した政策を行うことはないだろうと予想され

る。実際、モディ首相は政権の発足以来、ガバナンスの改善に向けた各種の取り組みや近隣諸国をはじめとする各国との外交に力を注いでいるようであり、ヒンドゥー・ナショナリズム色の強い発言はほとんどみられない。

ただし、連邦政府閣僚や BJP 幹部の発言、BJP の新しい党組織、さらに BJP の関連団体の動きなどには、ヒンドゥー・ナショナリズム的な要素もみられるようになっている。憲法第 370 条の廃止問題をめぐっては、閣僚などからいくつかの発言がみられた。2013 年 12 月には、首相候補として選挙運動を行っていたモディ自身が、憲法第 370 条のもたらす利益については議論の余地があると発言し、各政党から強い批判を浴びる結果となった(*The Hindu*, December 3, 2013)。また、政権発足直後の 5 月 27 日には、ジendra・シン首相府担当国務相が国内ニュースチャンネルのインタビューにおいて、憲法第 370 条は心理的な障害になっていると述べた上で、「われわれは、憲法第 370 条を廃止する過程にあり、関係者との間で話し合いを進めている」と発言した。この発言に対しては、ジャンムー・カシミール州のオマル・アブドゥッラー州首相などから強い反発が示され、そのためシン国務相は、自らの発言は誤って引用されたのだとして釈明に追われた(*Indian Express*, May 28, 2014; *The Hindu*, May 28, 2014)。

統一民法典の制定をめぐる問題やアヨーディヤーにおけるラーマ寺院建設問題については、現在のところ、モディ首相や政府閣僚の間から具体的な発言は聞かれない。しかし、BJP の幹部であるスプラニウム・スワミ氏がアヨーディヤーのラーマ寺院建設を求める内容の書簡をモディ首相に送付するなど(*Times of India*, August 23, 2014)、首相の周辺からはいくつかの声が聞かれるようになっている。

また、8 月 16 日に発表された BJP の新しい幹部人事においては、党内の世代交代とともに、親団体である RSS の影響力の高まりが注目された。発表された副総裁や幹事長などの人事では、新任および再任となった幹部の平均年齢は 50 歳以下で、党幹部の若返りを印象付けるものであったが、それと同時に注目されたのは、RSS の関係者が多く任用されたことであった(三輪 2014, 8)。8 月 17 日付ヒンドゥー紙によれば、BJP の新しい党組織における 11 人の副総裁のうちふたり、8 人の幹事長のうち 3 人が RSS の関係者である。また、組織担当となっている 4 人の副幹事長は全員が RSS の構成員で、これら 4 人のうち BJP の活動家であった者はひとりもないという(*The Hindu*, August 17, 2014)。こうした人事から、インド国内のメディアは一樣に、BJP の党組織に対する RSS の影響力が強まるだろうとの予想を示している(三輪 2014, 8)。

さらに、BJP が連邦政権を樹立したことに伴って、RSS の傘下にあるサング・パリワール諸団体の活動も活発になっているようである。インディア・トゥデイ誌によれば、教育政策、遺伝子組み換え作物の試験導入、労働法の改正、世界貿易機関(WTO)での交渉など、重要な政策分野のほとんどにおいてサング・パリワール諸団体が活動を活発化させている。そして、これらの諸団体は対応する連邦政府閣僚との間につながりをもつことによって、モディ政権の政策に対して影響力を行使しようとしているという。このことから同誌は、「モディ首相に対する反対派は連邦下院や政府の内部に存在するのではなく、彼自身が大きくしたサング・パリワールのなかから来ているように思われる」と指摘している(Tiwari and Deka [2014])。

前述のとおり、経済政策に関して具体的な実績を上げ、有権者からの支持を維持していかなければならないという事情から、少なくとも当面の間は、モディ首相がヒンドゥー・ナショナリズム色の強い政策を打ち出してくる可能性は低い。むしろより注意すべきは、BJP 内部の動きや他のサング・パリワール諸団体の活動によって、モディ政権の改革政策が頓挫させられる可能性である。モディ首相にとって

は、こうした党内の動きやサング・パリワール諸団体の活動をいかに抑え込むかが、改革を成功させる上で重要な鍵となるであろう。

おわりにかえて

何度も述べているように、モディ政権にとっての最重要の課題は、低迷する経済の立て直しである。7～9月の補欠選挙の結果によって、連邦下院選挙でみられた「モディ・ウェーブ」が失われつつある可能性が指摘されるようになってきている。与党 BJP が今後も有権者からの支持を維持していくために、モディ首相は党内の反対派やサング・パリワール諸団体の影響力を抑えて、経済政策において早期に具体的な成果を上げる必要がある。有権者からの支持を維持できている間は、RSS をはじめとするサング・パリワール勢力もモディ政権の政策に口出しすることは難しいであろうから、国内の社会的な安定の維持という観点からも、モディ政権が具体的な実績を上げていくことが重要となる。

その点では、会議派をはじめとする野党各党が建設的な役割を果たすことも重要であろう。しかし会議派は、最近の補欠選挙での勝利によって徐々に勢いを取り戻しつつあるようにもみえるが、先の連邦下院選挙での大敗以降、離党者が相次ぐなど、党組織は崩壊の危機に瀕している。下院野党議員団長のポストを得られなかったことも、会議派にとっては大きなダメージとなっているようである⁽¹⁵⁾。懸念されるのは、会議派が今後、もっぱら選挙での勝利を目的として、連邦議会における審議の拒否や議事の妨害、議会外でのデモ活動など、小手先の対与党戦術に終始してしまわないかという点である。会議派が上院で多数を維持していることから、こうした戦術のもたらす悪影響は予想以上に大きいと思われる。会議派の小手先の戦術のためにモディ政権の改革政策が頓挫し、それによってサング・パリワール勢力の影響力の増大を招くというのが、今後もっとも懸念すべきシナリオであろう。

(以上、三輪博樹)

〔注〕

- (1) 例えば、5月11日にはモディと BJP 総裁ラージナート・シン、RSS は会談を行い、選挙後の戦略を相談している(*Hindu*, May 12, 2014)。中央政府の組閣に関しても RSS は大きな役割を果たしたと考えられる(*Hindu*, May 20, 2014)。
- (2) 第2次 UPA の閣僚数はアジア経済研究所の『アジア動向年報 2014』の 539-540 頁によっている。表 6.1 では 23 人しか記載されていないが、これはゴーピナト・ムンデー大臣が就任早々の 6 月 3 日に交通事故で死亡したため、記載しなかったからである。
- (3) L.B. シャーストリ首相の当時は “Prime Minister's Secretariat” であったが、1977 年に “Prime Minister's Office” となった。
- (4) IAS はトップエリート官僚である。連邦政府によって採用されるが、所属は各州政府となり、連邦政府と州政府の枢要な行政ポストを渡り歩く。このため全インド職(All India Services)と分類される。全インド職に属するものとして他にインド警察職、インド森林職がある。
- (5) これらの点に関しては以下を参照した。日本経済新聞 8 月 26 日； *Indian Express*, June 8, 2014； *Times of India*, June 10, 2014。
- (6) 州知事(Governor)は州の憲法上の代表である。選挙ではなく、中央政府の任命による。任期は 5 年である。州の政治が正常であれば名目上の役割にとどまる。
- (7) チャッティースガル州知事シェーカー・ダットの任期満了前辞任の理由は公表されていないが、中央政府からの圧力と観測されている(*The Hindu*, June 20, 2014)。その後、6 月 27 日にはカルナータカ州、トリプラ州の知事が任期満了で辞任した。

-
- (8) 連邦制度をとるインドは連邦政府に加えて州政府をもつ。州政府は直接選挙で選出される州議会(下院)をもつ(人口の多い州などは上院を持つ場合がある)。連邦議会の上院議員の選出はこの各州の州議会議員によって行われる間接選挙である。そのため各州から選出される連邦上院議員の構成は州議会における政党の勢力をかなり正確に反映するものになる。
- (9) 計画委員会は廃止され、代わりに2015年1月1日に「国立インド変革研究委員会」が設立された。
- (10) そのような補助金の代表として「食糧補助金」「肥料補助金」「石油補助金」などがあるがいずれも大衆、農民、左翼政党など広範な利害関係者の存在によって政治的には削減は難しい。歴代会議派政権は、貧困緩和事業を政治的シンボルとして前面に掲げてきたため、事業は肥大化した。UPA政権期の代表的事業は第1章で述べたように「マハトマ・ガンディー全国食糧安全保証法」の事業である。モディ政権はこの事業の合理化、改変を模索している(*The Hindu*, June 1, 2014)。
- (11) 条文の日本語訳は、孝忠・浅野(2006, 97)による。
- (12) "Rajya Sabha - An Introduction."
http://rajyasabha.nic.in/rsnew/about_parliament/rajya_sabha_introduction.asp(2014年9月16日アクセス)。
- (13) グジャラート州バドダラ選挙区の補欠選挙は、モディ首相が同選挙区とUP州のヴァラナシ選挙区から重複立候補してどちらも当選を果たし、バドダラ選挙区を放棄したことに伴って行われた。同様に、UP州のメインプリ選挙区の補欠選挙は、州与党であるSPのムラヤム・シン・ヤーダヴ党首が同選挙区とUP州アザムガル選挙区から重複立候補してどちらも当選を果たし、メインプリ選挙区を放棄したことに伴って行われた。
- (14) とは言え、野党各党が連合を形成することはそれほど容易ではない。8月中旬には、UP州でライバル関係にあるSPと多数者社会党(BSP)との間で選挙協力の可能性が取り沙汰されたが(*Indian Express*, Aug. 14, 2014), 現在のところ両党の協力は実現していない。
- (15) 「下院野党議員団長」は、下院における野党第一党の代表者に対して与えられる公的なポストである。このポストを与えられるためには、当該政党が下院(定数545)の10%以上の議席を保持していなければならないが、会議派(44議席)はこの基準を満たしていない。会議派は与党BJPとの間で交渉を続けたものの、結局、下院野党議員団長のポストは与えられなかった。

[参考文献]

- 孝忠延夫・浅野宜之 2006.『インドの憲法——21世紀「国民国家」の将来像——』関西大学出版部.
- 近藤光博 1998.「ヒन्दゥー・ナショナリズムの遍在——RSSとBJP——」『海外事情』第46(7/8) 20-35.
—— 1999.「ヒन्दゥー・ナショナリストの『一神教』批判——宗教・ネーション・暴力——」『宗教研究』73(1) 101-123.
- 三輪博樹 2014.「与党インド人民党の幹部人事」『インド経済フォーラム』(91) 8.
- Tiwari, Ravish and Kaushik Deka 2014. "How Saffron Fringe is Shaking the Centre," *India Today*, Aug. 18. (<http://indiatoday.intoday.in/story/rss-central-government/1/376024.html>, 2014年11月6日アクセス).