

第1回日印経済関係深化のための分野別研究調査研究会  
西水美恵子氏講演「インド政治経済のアキレス腱」

日 時：2004年11月25日11時  
場 所：経済産業省2階西8会議室

【西水氏略歴】

1980年に世界銀行入行。生産性調査局・開発リサーチ課・開発政策担当スタッフ、産業戦略政策局・上級エコノミストなどを経て、1997年より南アジア地域担当副総裁に就任。2003年12月に世界銀行を退職。現在は経済産業研究所コンサルティングフェローとして活躍。先日、ネパール国王陛下から勲章を授与される。

【講演録】

本日はインド政治経済のアキレス腱というテーマで話をさせていただきます。一般的にインドの経済分析が同国のリスクとして指摘しているものは財政赤字ですが、私はこのことに首を傾げます。そうでもあり、そうでもないと思います。短期的な経済分析では、インドの財政赤字とその持続性が気になるのは当たり前です。ただし、それは経済リスクのみを見ているだけで、経済リスクと政治リスクとの関連やインドの特殊性を無視していると常々疑問に思っています。またインドの経済を捉えているかということについても、マクロ面から表面的にしか捉えていないと考えます。財政赤字がなぜ長期にわたって継続し問題となっているかについて、構造的問題にまで深く立ち入っていない分析がほとんどです。このようなことから、今日はアキレス腱の話をさせてもらいたいと考えました。

結論から申し上げますと、インド経済と経済政策には2本のアキレス腱があると考えます。

1本はインドの合衆国としての国体で、もう1本は経済、政治両方の制度や汚職まで含めたインドのガバナンスです。インドはこの2本のアキレス腱が病んでおり、私は、どちらかがさらに悪化すれば政治リスクに直結していくと思います。

その理由として、まず第1に、インドでの開発事業があげられます。インドでは、地方分権が進み、鉄道事業を除いて、インフラを含む開発のほとんどすべてが中央政府のコントロールからはずれています。各州が政策も含めてインドの対経済開発事業出資のほとんどすべてを実質的にコントロールしています。第2に、そのような状況にも関わらず、インドのほとんどの州が財政赤字に悩んでいます。合衆国全体の財政赤字の約6～7割は州の財政赤字が原因となっており、非常に大きな比重を占めています。さらに州ごとの財政赤

字を分析すれば、借りたお金を返せないと言った、持続性（サステナビリティ）が問題とされるほどの赤字を抱えているところが過半数です。それぞれの州を国とみた場合、アフリカ諸国などで問題となっているアンサステナビリティ以上の世界的な問題として捉えなければならなくなります。数字上で州の2～3割がアフリカ諸国のような悪い財政状態となっています。第3は、財源の多くが中央政府から支給されていますが、支給の仕方が最近まで州ごとの人口とか平均所得など数字で出てくるものをベンチマークにして、補助金や低金利のローンのようなかたちで行われてきたことです。第4は、インドの政治・経済の構造に立ち入ってみると、財政赤字の根本的な原因がガバナンスや汚職につきますことです。

いくつかの例を挙げてみます。すべての州に共通しますが、電力会社の赤字がそれぞれの州の財政赤字を悪化させている最大の原因となっています。数字の裏にあるものを国民の目から言わせてもらいたいと考えます。まず電気が来ていない部落に電気を引くには、村人が電力会社の職員に賄賂を渡さなければ電柱を建ててもらえません。電柱1本につきいくらかという賄賂の額は決まっており、タミルナドゥ州など経済的に豊かな南部の州では北部の州と比べて高く、数年前の調査では電柱1本が1000ドルという非常に高額であり、それを払わねば電気が近くまで来ていても村の中まで引いてもらえません。

次にその取り立てたお金がどこに流れていくかと言えば、電力会社の職員一人一人が懐に入れるのではなく、組織的に集められています。電力会社の労働組合には政党による色が付いており、各政党ごとのピラミッド型の縦割り構造の中で労働組合ごとに集金額が決まっています。その集金を行う電力会社の配電係りの職員のピンハネの割合などまで、すべてが明確に決まっています。さらに電気を引いた後の電気料金の集金についても汚職・腐敗が蔓延しています。最近、汚職防止のために一部でコンピューター化が導入されているものの、ほとんどの集金は電力会社の集金係が客から直接集めています。その際に、インド全国で毎日起こっていることですが、集金係りは客の合意のもと、請求額を減額する代わりに領収証を発行しないで、集金した電気料金を会社に入金せずに懐に入れていきます。これも最終的にはピラミッド構造の中で政治家に上納される仕組みになっています。このような仕組みに反して、請求額をまともに支払おうとする客は、電力会社の労働組合が雇った暴力団から脅迫されることもあります。

このような運営が長く続いているということは、結局、電力会社の収益や経営が皆目分らない状態であることを意味しています。改革したいと考えても、労働組合から政治資金を集めている政治家がおり、非常に動きにくい。このことが数字で見ての州ごとの財政赤字の根本的な原因となっています。それを改革するには、極めて強い政治決断力と内圧・外圧が必要とされます。以上が草の根からの一つの例です。

草の根からの二つ目の例は、もう少し身近な教育、衛生関係の問題です。インド人は昔から教育熱心ですが、貧しい人やカーストの低い階級の人たちなどインドの過半数の国民は、教育を受けたくても受けることができない状態となっています。援助に携わっている方は、金銭的支援が必要で、金をつぎこめば教育を受けられる人口が増えるはずだ、という議論をしますが、私はいつも反対してきました。なぜかといえば、例えば、日本では地域別の子供の人口や密度を調べ、子供の多い場所に学校を建てます。しかし、インドでは、政治家や、州や地区の議員が指定した場所に学校が建ちます。その学校を建てる資金の一部がピンハネされて政治資金へ戻ってくる仕組みとなっています。さらに悲しいことは学校を建てても子供が集まらないことです。また2～3年経って、地域の有力者が自分の倉庫として使用していたり、部落全体で収穫した麦や稲の置き場所に使用していたという例を私自身が数多く見てきました。

また別の問題があります。子供の多いところに学校を作り、朝早く授業が始まる前から小学生がたくさん集まっているのに、いくら待っても先生が来ない例がありました。子供たちが終日待ち続けても先生が来ない。新学期が始まってから何日も経つのに、未だに先生が来ない。なぜこのような状況が起こったかといえば、教師の仕事がインドでは給与に加えて年金が付き非常に魅力的であることが背景にあります。そこで、インドの政治家は、選挙の時に教職をあげるということを票集めの手段として使うことが多い。そういうことが行われてきた結果、教師の資格もないのに先生になり、給料をもらって別な仕事をしている人も多い。また教師の資格をもらって教師になったものの働く意欲が全くないとか、配属されたところが都会ではなく地方であったために働く意欲を失ったとかの例も多く、このような結果、小学校があるにもかかわらず先生が来ないという悲しい状態が多く見られることになった。また子供の数に対して先生の数が多すぎることも指摘できます。実際、政府が給与を支払っている先生数は膨大で、この問題は政府のガバナンスと財政赤字の問題につながっています。

衛生関係も同様で、インドには公立の病院がたくさんあるにもかかわらず、医者がいた例しはなく、看護師がいることも希であるとよく聞きます。また看護師がいても薬はほとんどない。州政府が配布しているはずの薬を関係官僚がまとめて売って、その売り上げを自分たちの懐に入れていているというひどいことが、今でも行われています。

最後の例として水の問題です。人間は水がなければ生きていけません、インドでは上下水道の整備が遅れており、ニューデリーでさえ下水はなく、水道の水も安心して飲めません。各州には下水道を管轄するはずの国営会社がありますが、仕事をまったくしておらず、政治資金を集めたり票を集める組織としてのみの意義をもつというのが実体です。インド

では、飲み水の他に農業用の灌漑用水の確保が重要です。これも中央政府と州政府が一体となってやらなければならない仕事です。インドは州レベルでも国レベルでも灌漑のための大きな貯水池とか灌漑設備を作るのが非常に得意で、世界一の技術を持っています。しかし資金のピンハネが大きいということもあり、作っても、その後の維持・管理がほとんど行われていません。維持費が出たとしても、農民が灌漑用水を得ることができるのに十分な維持・管理ができていないわけではありません。ひどい州では維持費はどこかへいってしまい、灌漑担当の局（Irrigation Department）がまったく機能していません。草ぼうぼうで水が通らなくなり農民が役人に頭を下げに行く。そうすれば、金を出せばやると、賄賂の話につながっていく。このような状況がインドの農業の生産性を大きく低下させていると思われます。その反対例として、ある州で勇氣ある知事が 10 年ほど前に灌漑担当部の改革を進めたことが挙げられます。警察を動員して用水路の整備を行い、翌年のコメの収穫量が倍増したと聞きました。水が通ったのでコメが穫れるようになったとの単純な話ではありますが、その根底は、政治的な息がかかっている汚職をどのようにしてなくしていくかということや、金の無駄使いをどうしてなくしていくのかということになります。他にも聞いたら涙が出るような例がたくさんあります。これらが草の根から見た財政赤字の構造的な原因です。いずれも小さなことのように見えますが、組織的なものであり、州全体、国全体として捉えた場合、非常に大きな金額となります。以上が第 4 番目のロジックです。

第 5 番目に、このような状況の中で長く生活してきた過半数の貧しい人々や農民にとって、電気がなくて水がなくて教育・衛生面の支援を受けられない状態に長くおかれることが政治的な不満へとつながっていることです。すなわち、貧しさから抜け出すための手段が分かっているにもかかわらず、その手段を政府すら与えてくれないといった、希望のない状態になっています。政治的、社会的にインドの過半数の人間像を思うときに、長い目で見て恐ろしい状態が続いていることを感じます。政治家が対処していることは、選挙時に電気や水をただにする、食べるのに困っているならばただのコメを配給するといった政治公約で票を集めるとか、学校の先生を使って票をまとめるなどであり、財政赤字が増え悪循環に陥ることにつながっています。力のない、声のないインドの過半数の国民が、このような現実の中で長い間生きてきたことが、共産主義・社会主義的な過激な思想がインドに根強く残る背景となっています。この度の総選挙を見ても分かるように、このような勢力が政治的な力をぶり返していることは当たり前のことであります。これが 6 番目のロジックであります。

最後のロジックは、そのような状況の下では、経済政策の改革と政治の改革を別個に考えてはいけないことです。またインドの経済政策が、国レベルでの改革を中央政府がコントロールし、90 年代から変わってきているので、それを見て喜んではいけません。それ以上

に困難でインドが持っている癌が、改革のテーマが州レベルにあるのだということをはっきり把握しなくてはなりません。実際、中央政府ができる政治・経済政策の改革の大きいものは既に始まっているか、既にやり終わっています。独立以降のインドの長い歴史において、政治改革がどのように動いてきたかを顧みると、国全体がまとまっている時は कांग्रेस党が党の組織を駆使して一貫した国の改革や政策を進めてきました。しかし कांग्रेस党の組織が、ガバナンスに関わる問題ですが、さまざまな理由で弱体化してきて下野したときから、州それぞれ独自の政党が公に第1党となり、国会や州レベルでインドの国体をまとめることが複雑で難しくなってきたといえます。

さらに私が重要視していることは、独立以来、徐々に増えてきているインドの州の数です。政治的な判断で州が増減してもどうということもないように思われますが、どのような理由で州を分離していったかということを経済の流れに沿って振り返ってみます。インドは多民族でたくさんの言語から成る国ですが、建国の父といわれるガンジーとネール首相は、政治的な圧力と戦ってインドを一つの国体としてまとめる時、それぞれの州を民族の州としてはいけない、一つの言語と文化を持つ州としてはならない、ということ考えたわけで、非常に先見の明があったといえます。しかしこのような考えは50数年間に徐々に破壊され、カーストによる集団を含め、今ではほとんどの州が民族・言語の集団になりつつあります。また英語もヒンズー語も国の共通語とならず、政治的にもまとめにくい国になってきています。それがこれまで話してきた、私がなぜインドの経済と政策のアキレス腱がインド合衆国の国体とガバナンスにあるのかという理由でありまして、政治的なリスクに挑戦していると考えている背景です。

50年単位、100年単位の長い目でインドの将来を見た場合、インドのリスクは合衆国の分裂であると思います。昔から思っていることですが、中国も似たようなリスクを抱えています。ユーゴスラビア的な分裂がインドの国体が持っている根本的なリスクであり、これはネール元首相もガンジー氏もインド歴史の建国の偉人として最初からご存知であったことだと思います。

非常に暗い話になりましたが、意識してリスクという言葉を使いましたが、リスクは可能性（プロバビリティ）であって、必ず起こることではありません。そのようなリスクがあることを見据えた上で、それをどのようにしてマネージしていくか、避けていけばよいのかということが大切であり、そのリスクに対応する正の力というものもインドは持っていると思います。

まずインドの正の力の一つは、国民一人一人が自分たちの血と汗と涙で勝ち取ったと今でも信じている民主主義であります。これは今回の総選挙の政権交代においても少しはお分

かりになったと思いますが、日本人の一人としてインドの草の根レベルでの民主主義への情熱を見聞きする度にうらやましく思います。

活発な民主主義に加えて、良い指導者が現れてくれば、負の力を正に変える底力はあると思います。もう一つはここ5年間程 IMF と世銀が一緒になって陰でお手伝いしている仕事です。中央政府が州に対して財源を分けるときに IMF 的にコンディショナリティを付けることで、政策の善し悪しを見極めるということを始めています。これは政治的に非常に難しい仕事であります、仕事は実際に始まっていますし、この次の財源分割時に活用されるのではないかと期待しています。これは非常に重要なことだと思っています。

それからもう一つは、政治・経済政策の改革の旗を掲げる若い政治家が州レベルで最近出てきていることです。高等教育を受けたエリートで親が大金持ちで何の経済的心配もない人たちが政治家になっているという例が多いのですが、一方、自分に財力があるので金には関係なく国のためになることをやりたいという情熱を持った政治家も出てきています。これも非常に重要なことで、今後が楽しみです。また中央政府が行ってきた経済政策の改革が10数年も続き、その見返りで高い経済成長が持続した結果、中産階級の層が増えてきています。これら中産階級の国民は、インドの国中を言葉が異なっても州を越えて活発に移動しており、インドの国を国体として護っていく一つの新しい力になるのではないかと期待されています。経済にも良いことだと考えます。

最後に、票を持っていても声のない貧しい人々が欲していることが現実化しつつあります。それは英語教育です。いくら貧しくても親は子供によい教育を願うわけで、インドの貧しい人々は、英語教育の重要性を必ず言います。英語を話すことができればよい仕事に就けるという考えがあり、インド国民は自分の子供を頼りにならない公立学校には行かせず、カトリック系の安い私立学校や NGO がやっている学校に行かせるようになってきました。その結果、民間で経済的負担が少なく質の高い英語教育が、ここ10年程の間に急速に普及してきました。それを長い目で見ると、英語がインドの共通語になり民族間の壁を壊していく政治的な力になりうるし、インドの人材の質を高めることにもつながります。

インドにはこれらの正の力がありますから、私は、政治的に自分の国のリスクをマネージしていく上で、外圧が極めて有効に働くと考えます。小さくても外からの正しい力が期待されている状態だと思います。バイナリマルチナリ、インドへの経済援助は、インドの国民と政府を政治的なリスクを管理できるような方向に向かわせる形で出さねばならないと考えますが、特にバイラテラルの援助では現実にはそうならないことを残念に思います。私は、世界銀行を退官する2～3年前になって考え始めたことですが、国レベルでの援助を改革に対する正の外圧として頼るよりも、民間の直接投資を何らかの形で政策的、

戦略的にまとめることによって、日本企業のためにもなるし、インドのためにもなるし、さらには日本の国益にも叶い、世界平和につながるような経済援助が可能であると思います。個々の民間の直接投資だけを追うのではなく、日本の政府と民間が協働してインドのリスク管理のためになるような直接投資を推進し、インドに対する日本からの外圧になってくれればと考えています。

以上