

# 現代インド・フォーラム



## Contemporary India Forum Quarterly Review

2013年 冬季号 No.16

### 南アジアにおける 冷戦構造の崩壊とパラダイムの激変

Collapse of the Cold War Structure and  
Violent Shift of Paradigm in South Asia

小林 俊二 (元駐インド大使)

### 経済改革をめぐるインドの政党政治

— 総合小売業への海外直接投資に見る政治の現況  
Party Politics in the Introduction of FDI in  
Multi-brand Retail Sector in India

近藤 則夫 (日本貿易振興機構 アジア経済研究所)

### インドの環境運動 — チプコー運動再考

Environmental Movement in India

石坂 晋哉

(京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科客員研究員)



公益財団法人 日印協会

THE JAPAN-INDIA ASSOCIATION

<http://www.japan-india.com/>

電子版

- ※ 本誌掲載の論文・記事の著作権は、公益財団法人日印協会が所有します。
- ※ 無断転載は禁止します。(引用の際は、必ず出所を明記してください)
- ※ 人名・地名等の固有名詞は、原則として現地の発音で表記しています。
- ※ 政党名等の日本語訳は、筆者が使用しているものをそのまま掲載しています。
- ※ 各論文は、執筆者個人の見解であり、文責は執筆者にあります。
- ※ ご意見・ご感想等は、公益財団法人日印協会宛にメールでお送りください。

E-mail: partner@japan-india.com

件名「現代インド・フォーラムについて」と、明記願います。

現代インド・フォーラム 第16号 2013年冬季号

発行人兼編集人 平林 博

発行所 公益財団法人日印協会

〒103-0025

東京都中央区日本橋茅場町2-1-14

TEL: 03(5640)7604 FAX: 03(5640)1576

弊協会は、本年で創設以来110年目をむかえました。平素のご支援に感謝致しますと共に、今後ともご指導・ご鞭撻の程、お願い申し上げます。

代表理事・理事長 平林 博

## 南アジアにおける冷戦構造の崩壊とパラダイムの激変

### Collapse of the Cold War Structure and Violent Shift of Paradigm in South Asia

元駐インド大使

小林 俊二

#### はじめに

筆者は1987年10月から1993年6月まで、それぞれ約3年間、大使としてイスラマバード(パキスタン)とニューデリー(インド)に在勤した。

国際情勢は激動の時代を迎えていた。激動の端緒となったのは、多年にわたる財政赤字の累積が招いたソ連の経済危機であった。1985年、政治局員ミハイル・ゴルバチョフが、危機克服の期待を担い、異例の若さで共産党書記長に選出された。ゴルバチョフは、財政赤字の主因となっていた軍事費を削減するため冷戦政策に終止符を打つことを決断し、イデオロギーにとらわれない「新思考外交」を提唱した。ゴルバチョフが実施に移した具体的施策は、米国との軍縮・軍備管理交渉の推進であり、東欧共産主義政権に対する自立の要請であり、アフリカ・中近東の親ソ政権に対するてこ入れの停止であり、中ソ国境防衛費削減のための対中関係の正常化であった。

国際情勢の変動は、冷戦構造に組み込まれていたパキスタンとインドを激流の渦に巻き込んで翻弄した。以下、激動が両国に何をもたらしたかを振り返って見よう。

#### I. イスラマバード・1988年

##### 1. ソ連軍のアフガニスタン撤退

ソ連の政策転換の結果、南アジアで発生した最大の事件は、ソ連軍のアフガニスタンからの撤退であった。79年12月の侵攻以来、ソ連軍は、米国および中国からパキスタンを経由して武器・弾薬の支援を受けるアフガン武装勢力各派の熾烈な反抗に直面し、泥沼の窮地に陥っていた。制圧の見通しを得られないままに、事態は軍事支出増大の主要な一因になっていたから、上述の状況の中で撤退は、不可避の結末であった。

10年前、ソ連軍のアフガニスタン侵攻は、パキスタンを一夜にしてソ連勢力と対峙する西側陣営の前線国家に変貌させた。反ソ・ゲリラ組織支援に対する協力と引き替えに、パキスタンは米国を始めとする西側諸国から多額の軍事、経済援助の供与を受けるようになった。

当時パキスタンの国政を掌握していたジヤウル・ハク政権は、クーデターによる政権奪取と政治裁判によるZ. A. ブットー前首相の処刑などにより西側諸国との関係が冷え込み、先行きが危ぶまれていた。しかし、西側の支援は、政権の立場を政治的にも経済的

にも飛躍的に強化する結果となった。ハク軍事政権の強権政治を11年の長きにわたって存続させた最大の要因は、この国際環境であったといえる。12月24日に始まったソ連のアフガニスタン侵攻が、パキスタンではジアウル・ハクに対する「ブレジネフのクリスマス・プレゼント」と呼ばれたのも理由のないことではなかった。

だが、ソ連軍のアフガニスタン撤退は、この状況を一変させた。88年4月14日、ソ連軍の撤退に関するジュネーブ合意が成立し、1か月後に撤退が始まった。

## 2. 国内政治情勢の紛糾

合意にいたる過程において、ハク大統領は、ソ連軍撤退の後のアフガニスタンの政治的枠組みについて武装勢力各派の合意成立を待たずに撤退を実行すれば、アフガニスタンは、熾烈な闘争の場と化し、手のつけられない内戦状態に陥るだろうとして早期撤退に反対した。しかし、ソ連の政策転換を支持する米国は、合意の成立に向けて働き掛けを強めていたから、その圧力に抗して撤退を遅らせることは、到底不可能であった。

この間を縫って、ジュネジョ首相がパキスタン国内の合意を早期撤退の方向で取り纏め、自己の政治的立場を格段に強化すると同時に、大統領との関係を悪化させた。

両者の対立を決定的にしたのは、4月10日に発生したオジェリ・キャンプ弾薬集積所の爆発事件である。ラワルピンディと首都イスラマバードの中間に位置するオジェリ・キャンプには、ジュネーブ合意の発効前にアフガン武装グループに引渡しを完了すべく、大量の武器、弾薬が夜を日に継いで搬入、搬出されていた。この日午前、集積された弾薬の一部が爆発し、忽ち周辺の砲弾やロケット弾の誘爆を引き起こした。その結果、数万発といわれる砲弾が空中に飛散して周辺地域に降り注ぎ、甚大な人的、物的被害を生じた。

この事件の責任究明をめぐって、大統領と首相の対立は極限に達した。大統領は、5月29日、憲法上の強権を発動して下院を解散するとともに、首相を更迭した。しかし、強権の発動により、大統領は、自己の国内政治基盤の一つである与党を混乱させ、弱体化させる一方、新たな総選挙を実施する必要に直面する結果となった。政治的影響力回復の好機と見て、野党が色めき立ったのは当然である。

## 3. ハク大統領の急死

こうしてパキスタン国内政治情勢が不透明の度を加える中で、8月17日、破壊工作によると見られる大統領専用機の墜落事故が発生し、ハク大統領が急死した。大統領は、購入を予定していた米国製戦車の走行試験を視察するため、イスラマバードの南方500Km余に所在するバハワルプールの基地に赴いた帰途、事故に遭遇したのであった。

真犯人は未だ不明であるが、軍内部の協力者なしに工作の遂行が不可能であったことに疑問の余地はない。西側の援助によって抑えられていたハク軍事政権の不人気、援助打切りの見通しとともに表面化し、政権を支える軍そのものに対する反感を高めてい

た。こうして大統領は、軍にとって負担と感じられるようになっていたから、内部に協力を求めることもさして困難ではない状況にあったと推測される。

大統領の急死は、衝撃的な事件であったが、筆者自身は、専用機に同乗していたアーノルド・レイフェル米国大使の殉職に一層激しい衝撃を受けた。レイフェル大使とは事件の前日にも、大使の執務室でアフガン情勢やパキスタン国内政情の動向について意見を交わしたばかりだった。大使は専用のジェット機でバハワルプール基地に赴きながら、帰路につく大統領の求めに応じて大統領機に同乗し、運命をともにする結果になったのである。

#### 4. ベナジール・ブットー政権の誕生

大統領は存命中に、総選挙を11月16日に実施すると公表していたが、政党ベースの選挙を否定するなど、野党の政権奪取をあくまで阻止する構えを見せており、選挙の実施には少なからぬ疑問が付きまっていた。しかし、大統領の急死により状況は一変した。下院総選挙が政党ベースで予定どおり実施され、その結果、Z. A. ブットー元首相の長女ベナジールの率いるパキスタン人民党(PPP)が第一党となって、ブットー政権が成立した。半年前には夢想もできなかった事態が実現したのである。

#### 5. 米国の対パ援助の停止

米国の対外援助法のいわゆるプレスラー条項は、パキスタンによる核兵器開発をめぐる疑惑のため、対パ援助実施の条件として、議会に対して会計年度毎に、パキスタンが核爆発装置を保有していないことを証言する義務を大統領に課していた。米国政府は、パキスタンの核兵器開発に疑念を抱きながら、アフガニスタン情勢をめぐる協力確保の必要からこの証言を繰り返してきた。しかし、90年5月にはソ連軍のアフガニスタン撤退が予定どおり完了し、政治的考慮の必要は消滅した。こうして同年10月、ブッシュ(父)大統領は、議会に対する証言を差し控える方針を決定し、パキスタンに対する援助を停止した。冷戦の終焉がパキスタンに及ぼした深刻な打撃を象徴する一幕であった。

## II. ニューデリー・1991年

### 1. 政治的混迷

#### (1)V. P. シン政権の成立と崩壊

1988年は、パキスタンを翻弄した激動の年であったが、3年後、インドが激動の年を迎えた。この年、1991年が明けたとき、インドは政治的混迷の中にあっただ。その原因は、89年11月の総選挙が、独立後のインド政治上初めて、下院議席の過半数を制する政党がないという事態を招いたことにある。この事態の中で、V. P. シン政権が、主義、主張を異にする右翼政党 BJP(インド人民党)と左翼戦線による閣外協力を得て辛くも成立した。

しかし、シン政権は、自己の脆弱な政治基盤の強化に利用しようとして、カースト対立や宗教対立を内包する問題に手をつけたため、北インド全域にわたって暴動や抗議自殺が相次ぎ、甚だしい社会不安の波を巻き起こした。その結果、90年11月、BJPが支持を撤回し、成立後1年を経ずして政権の崩壊を見るにいたった。

## (2) シェーカー政権の成立と崩壊

こうして生じた混乱の中で、下院議席総数の10分の1を占めるに過ぎないジャナタ・ダル(JD; 人民党)シェーカー派の超少数党政権が、 कांग्रेस党の閣外協力を得て成立した。首相に就任したチャンドラ・シェーカーは、現実的な政治運営で社会不安の沈静化に成果を挙げ、評価を得た。

しかし、次期総選挙における政権の奪回を策していた कांग्रेस党がこの成り行きに危機感を抱き、事毎に政府の行動を制約する態度に出たのみならず、結局支持の撤回を表明した。このためシェーカー首相は、91年3月6日、大統領に辞表の提出を余儀なくされた。大統領は、もはや新たな政権を樹立する方途を見出だすことができず、下院の解散に踏み切った。インドは、前回総選挙後1年半弱にして再び総選挙を迎える結果となったのである。

## (3) ラジブ・ガンジーの暗殺とラオ政権の発足

下院総選挙(有権者数と投票所が多いために、地域別に通常3回に分けて行なわれる)の第一回投票は、予定どおり5月20日に行なわれた。

翌21日、タミルナド州を遊説中の कांग्रेस党ラジブ・ガンジー総裁が、演説会場で参会者を装い、挨拶をするふりをして、総裁の前に身を屈めた女性の自爆テロにより暗殺された。事件の首謀者と目されたのは、スリランカにおいて自治権の確立を求め、政府と武力抗争を続けていたタミール人武装組織「タミール・イーラム解放の虎」(LTTE)である。ラジブ政権が復活し、再度スリランカ内戦への武力介入に踏み切る可能性を封じようとしたとの見方が有力であった。

कांग्रेस党は、健康問題を抱えて引退を予定していた党の長老ナラシンハ・ラオを総裁に選出した。その後2回にわたって行なわれた投票の結果、前総裁の暗殺に対する同情票にも助けられて、 कांग्रेस党が下院において第一党となった。依然過半数は制し得なかったものの、小会派の協力を得て、6月21日、ラオ政権が発足した。

## 2. 外貨危機と経済改革

### (1) デフォルトの危機

ラオ政権の発足当時、インドは空前の外貨危機の最中であつた。外貨準備は、輸入額の2か月分を賄うに過ぎない10億ドル内外にまで落ち込み、独立以来初めてのデフォルト(債務不履行)が不可避と見られる状況にあつた。ラオ首相は、前政権の財政顧問を勤めていたマンモハン・シン前中央銀行総裁を財務相に任命し、全面的な支持を与えて経済

の建て直しに当らせた。

## (2) 外貨危機の原因

インドの外貨危機の基本的な原因は、ネルー政権時代に確立された保護主義的な統制経済体制の下で、製造工業が輸出に関心をもたず、国際競争力を身につけることができなかったことにある。外貨危機は早くから慢性化して、インドの政情不安の有力な原因となっていた。インディラ・ガンジー政権下の1980年代初頭には、深刻化する経済危機打開の方途をIMF(国際通貨基金)からの構造調整借款に求め、そのコンディショナリティーに応じて産業・貿易両政策にわたる規制緩和に手をつけたものの、基本的な開発体制を維持したままの部分的自由化にとどまった経緯もある。

インドが頻発する経済危機をその都度何とか克服することを可能にした有力な要因の一つは、1971年の印ソ平和友好協力条約によって事実上同盟国になったソ連の支援であった。軍事・経済援助であり、ルピー・ルーブル貿易の拡大であり、三角貿易によるイラク石油の供給である。三角貿易は、消費財を中心とするインド工業製品の対ソ輸出、ソ連製武器弾薬のイラクに対する輸出、イラク石油の対印輸出によって成立していた。しかし、1990年から91年にかけて、この関係に深刻な変化が生じた。

## (3) 湾岸戦争の勃発

90年8月、イラクのクエイト侵攻によって発生した湾岸危機は、サダム・フセイン政権があくまで撤退を拒否したため、翌年2月には湾岸戦争に発展した。この間、国連安全保障理事会が採択した決議によってイラクに経済制裁が課され、一切の輸出入取引が禁止されたから、三角貿易も停止の止むなきにいたった。インドは、イラク石油に代わる石油の輸入決済のためにドルその他の交換可能通貨を手当てせざるを得なくなった。加えて湾岸戦争の勃発は、多数のインド人出稼ぎ労働者の帰国を余儀なくし、本国送金の激減を招いた。

さらに追い打ちをかけたのは、ソ連の経済困難の深刻化である。製紙用パルプその他、ソ連からの輸入に依存していた物資の供給が滞りがちとなり、ルピー・ルーブル貿易も、インドの対ソ債権をいたずらに増大させる一方となって、やがて事実上機能を停止した。インドの総輸出額の20%を占めるソ連市場の喪失が、国際収支に及ぼす影響は深刻であった。インドの工業製品は、ソ連および東欧諸国以外では国際競争力をもっていなかったから、輸出市場を他に求めることは不可能だった。

## (4) ラオ政権の対応と円借款の供与

こうして発生した危機的な事態に対応するため、インド政府は、ルピーを切り下げ、石油以外のすべての輸入を事実上差し止めるとともに、準備資産である金を、ロンドン市場で買い戻し約款つきで売却して数億ドルを調達した。

この危急の事態にあつて、デフォルトを回避させる上に貴重な役割を果たしたのは、

わが国が供与した3億ドルの緊急借款とアジア開発銀行による1.5億ドルの協調融資であった。本来であればインド政府は、IMFに緊急借款を求めるべきところであったが、 कांग्रेस党が前政権に暫定予算の編成しか認めていなかったために、財政赤字に関するコンディショナリティーを満たすことができず、直ちにIMFの支援を仰ぐことができなかったのである。

円借款については、日本側の供与決定に基づき、交換公文の署名がラオ政権の発足前に完了していた。政権発足後、筆者がシン財務相(現首相)を表敬訪問したとき、財務相は、両手で筆者の手を握り、涙を浮かべて日本の援助に謝意を表明した。7月中旬、橋本蔵相がニューデリーに立ち寄ったときには、乗り換え便待ちのため空港で数時間を過ごしたに過ぎなかったが、シン財務相は空港に赴いて橋本蔵相と懇談し、改めて謝意を述べた。本人の篤実な人柄のためもあるだろうが、シン財務相は、その後もわが国の要人と会見の機会あるごとに、このときの円借款についての謝意表明を繰り返している。

### (5) 経済自由化政策の断行

インド政府は、外貨危機に対応するための一連の措置と同時に、貿易および内外投資の自由化を中心とする画期的な経済自由化政策を実行に移した。すなわち、貿易政策においては、輸出補助金の廃止であり、輸入ライセンスや国営貿易機関による独占的輸入の対象となる品目の削減である。産業政策では、公共部門による独占分野17業種の8業種への削減、産業ライセンス取得義務の18業種を除く撤廃、独占・制限的取引慣行法の緩和、35業種についての外国企業出資比率制限の51%までの引き上げが実施された。

自由化政策は、 कांग्रेस党がラジブ・ガンジー総裁の下で準備を進めていた政策プログラムであったが、湾岸戦争とソ連の支援の停止がもたらした未曾有の危機的な事態がなければ、実現は容易ではなかったのではないかと思われる。ネルー首相以来の社会主義的中央統制経済は、ライセンス王国と呼ばれる体制を現出し、経営者、労働組合、政治家、官僚のそれぞれが利益を享受していたからである。

## 3. 国際政治環境の激変

### (1) 東欧における共産党支配の終焉

कांग्रेस党が政権に復帰した1991年6月までに、国際政治情勢は、目まぐるしい変動を遂げていた。変動がとりわけ劇的であったのは、東欧共産圏である。ソ連がもはや東欧諸国の体制変革の動きに武力介入する意志のないことが明確になるとともに、東欧諸国は相次いで自由、民主主義、人権尊重を求める民衆運動の波に呑み込まれた。90年春から夏にかけて行なわれた自由選挙を経て、年末までにソ連圏東欧諸国のすべてで共産党支配が終わりを告げた。

89年5月に行なわれたゴルバチョフ・ソ連大統領の訪中によって、中ソ関係が正常化を見た。インドに国際関係の再構築を迫る事態の一つであった。89年12月2日、米ソ



首脳は、マルタで会談し、冷戦の終焉を宣言した。

東ドイツは、ソ連の支持撤回とベルリンの壁の崩壊により国家としての存立の基盤を失い、90年10月、西独による東独の吸収合併の形で、ドイツの再統一が実現した。

## (2) 印ソ条約の失効

ラオ政権発足後の91年後半には、インドにとって一層深刻な事態が展開しつつあった。

8月9日、インドを南アジアにおける冷戦構造に組み込む法的な枠組みとなっていた印ソ平和友好協力条約が20年の満期を迎え、インド側の強い希望にもかかわらず、更新されることなく失効した。

## (3) ソ連における政治・社会不安の増大

さらに重大なことは、ソビエト連邦の解体に向かって、事態が急展開を示したことである。ゴルバチョフが経済の活性化を図るために導入したペレストロイカ(改革)は、直ちに実効を挙げることができず、失業の増大、インフレの昂進によって国民の不満が募る一方であった。ゴルバチョフは、経済活動における国民の創造力を引き出すために政治改革が不可欠であるとして、グラスノスチ(公開性)を提唱した。しかし、経済改革が遅々として成果を挙げなかったのに対し、言論の自由の拡大は、生活条件の悪化に対する不満や改善要求の表明を直ちに活発化させ、政治的、社会的な不安を増大させた。

## (4) ソ連構成共和国の自立の動き

他方、東欧諸国における体制改革、国家的自立の動きは、ソ連邦構成共和国の民族的自立意識を刺激する結果となり、90年3月にリトアニアが独立宣言を行なったのを手始めに、90年末までに、ソ連邦内のすべての共和国が国家主権宣言を行なう事態となった。91年1月、ソ連軍は、リトアニアの連邦離脱阻止のため、実力行使に踏み切ったが、西側諸国の激しい批判を浴び、目的を達成できないまま中断を余儀なくされた。ゴルバチョフは、自己の関与を否定したが、その権威を甚だしく傷つける結果となった。

## (5) クーデターの発生と失敗

ゴルバチョフは、構成共和国の自治権を極限まで認める新連邦条約の締結により、連邦の存続を図ろうとしたが、中央権力の形骸化に反発した保守派は、条約調印直前の91年8月18日、クーデターを実行に移した。クーデターの報に接したラオ首相は、保守派の行動に理解を示す発言を行なった。強力なソビエト連邦の存続は、当時のインドにとって安定した国際関係を維持する上から必須と思われたから、無理もない発言であった。

しかし、大統領府に立てこもったエリツィン・ロシア共和国大統領の果敢な抵抗に多数の市民が同調して、クーデターは、3日で潰えた。クリミアの保養先で軟禁されていたゴルバチョフは、連邦大統領の職務に復帰するや直ちに主要国首脳に電話をかけ、クーデターの失敗と自分の健在を告げたが、盟邦だったはずのインドには何の挨拶もなかった。ラオ発言に対する不快感の表明であったことは明白である。

## (6) ソビエト連邦の解体

クーデターは失敗したが、首謀者であった保守派は、政権内のバランスをとるためゴルバチョフが登用した人物ばかりであったから、ゴルバチョフの権威は、もはや回復不能の打撃を受けた。国政運営上の主導権は、事件を通じて影響力を強めたエリツィン・ロシア共和国大統領その他の構成共和国首脳の手に移ってしまったのである。

9月6日、バルト3国の独立が、ソビエト連邦国家評議会により承認された。12月21日には11共和国の首脳が、連邦の解体と独立国家共同体(Commonwealth of Independent States; CIS)の創設に関するアルマ・アタ宣言を採択し、共同体条約に署名した。12月25日、ゴルバチョフが連邦大統領の職を辞し、ソビエト連邦は消滅した。

## Ⅲ. 激動の年と節目の年

### 1. その後の展開：パキスタン

#### (1) 政治情勢の変遷

1988年12月の政党政治の復活後、パキスタンでは、ベナジール・ブットー率いるPPP(パキスタン人民党)とナワズ・シャリフのPML(パキスタン・モスレム連盟)が、2回ずつ交互に政権を担当した。しかし、第一次、第二次ブットー政権、第一次シャリフ政権はいずれも内政の混乱、行き詰まりのため、時の大統領の強権発動により更迭されている。第二次シャリフ政権は、憲法を改正して大統領の下院解散権を廃止することに成功したため、大統領により更迭されることはなかったが、カシミール地方のカルギルにおけるインドとの武力衝突の危機の收拾をめぐって軍と対立し、結局、ムシャラフ陸軍参謀長のクーデターにより政権の座を追われた。

政権を掌握したムシャラフ参謀長は、その後大統領に就任し、2007年10月には大統領選挙で再選された。しかし、陸軍参謀長の兼職問題が紛糾して、参謀長を辞任、翌年8月には大統領の辞任に追い込まれた。

その結果、翌月、PPPのザルダリ共同総裁が大統領に選出され、政党政治が復活して今日にいたっている。

#### (2) 既得権層による支配の存続

こうした経緯自体、パキスタンにおける議会制民主主義が未だに定着には程遠い状況にあることを示唆するものである。だが、より深刻なことは、そうした停滞の背後に、89年の激動も、パキスタンの政治・社会構造に何らの変革ももたらさなかったという事実が存することである。パキスタンの政党は、封建地主、部族長、企業経営者の利益を代表する組織であり、土地をもたない農民を主体とする庶民階級の利益を代表する政党はもとより、政治勢力といえるものも存在しない。したがって政党政治が復活しても、農業所得課税、農地所有制度の改革など貧富の格差の是正に向けた施策はおろか、庶民

の意識改革につながる初等教育の拡充についてさえ、何らの前進も期待し得ないという実情が続いている。

他方、軍部はそれ自体、広範な特権的利益を享受する共同体を構成し、政党政治が行き詰まって社会的混乱が拡大すれば、クーデターにより国政を掌握して治安の回復に当たることはあるが、既得権層を敵に回して構造改革に取り組むようなことはない。軍事政権の存続を図るためには、既得権層との妥協が捷徑だからである。

1988年は、パキスタンにとって激動の年であったが、節目の年であったといい難いのは、上述の事態が、今日なお変化の兆しも見られないまま存続しているからである。

## 2. その後の展開：インド

### (1) 経済成長と議会制民主主義

インドにとって、1991年は激動の年であったと同時に、節目の年でもあったといえる。

国際環境の激変に翻弄され、他に選択の余地のない状況に陥った上でのことではあったが、インドは、経済発展の足枷になっていた保護主義的統制経済体制に終止符を打ち、画期的な経済自由化政策の導入に成功した。内外投資の活発化、貿易の拡大によって、インド経済は目覚ましい成長を遂げており、中間層の拡大が著しい。貧富の格差は依然極めて大きい、農村貧困層の生活改善のための施策も徐々に強化されている。背景にあるのは、独立以来一貫して議会制民主主義が機能し、定着してきたという事実である。インドにおける国政レベルの政権交代のほとんどが、総選挙の結果として行なわれてきたことのもつ意味は大きい。この体制には、国民経済の成長が、僅かずつであっても、また時間はかかっても、最下層の国民の生活向上につながるメカニズムが内在しているからである。

### (2) 政治情勢の推移

कांग्रेस党が1996年の総選挙で政権の座を失った後、多数の中小政党を糾合した政権による国政運営が続き、1998年には、インド人民党(BJP)政権が誕生した。その間、経済自由化政策は前進の速度を鈍らせたものの、後退することはなかった。自由化路線が定着したのである。

2004年の下院総選挙において कांग्रेस党が勝利を収めて政権に復帰したのは、経済成長の成果に対する認識が徐々に社会に浸透したためといえる。新政権の首班には、91年以来の自由化政策の担い手であったマンモハン・シン元財務相が就任した。2009年の総選挙で、 कांग्रेस党は、さらに大幅に議席数を伸ばし、連立政権という形は変わらないものの、自由化、規制緩和、民営化に消極的な左翼戦線の協力を得る必要を免れるにいたった。

### (3) 国際関係の再構築

国際関係の面においても、インドは、新たな局面を迎えた。インド自身の強い希望や

期待に反して、印ソ平和友好協力条約が失効したのみならず、ソビエト連邦が解体という結末を迎えた。その結果、インドは否応無しに、米国その他西側主要国との関係の強化、「ルック・イースト」の旗印の下でのアジア太平洋地域との関係強化、中国との関係の改善を主軸とする国際関係の再構築に乗り出す他はなかった。

このような外交路線の転換は、国力の増大と相まって南アジア地域の大国に過ぎなかったインドをグローバル・パワーに変貌させる契機となったのである。

#### (4) 節目の年

こうして1991年を境として、その政治史においても経済史においても、インドは、新たな時代に入ったといえることができる。1991年は、まぎれもなくインドにとって歴史的な節目の年になったのである。

(2012年12月5日)

**筆者紹介** 小林 俊二 (こばやし・しゅんじ)

1953年 東京大学法学部卒  
外務省入省  
1979年 在ジュネーブ国際機関代表部公使  
1983年 駐バングラデシュ大使  
1985年 法務省入国管理局長  
1987年 駐パキスタン大使  
1990年 駐インド大使  
1994年 日本大学法学部教授 (日本外交史)



## 経済改革をめぐるインドの政党政治

### —総合小売業への海外直接投資に見る政治の現況

## Party Politics in the Introduction of Foreign Direct Investment in Multi-brand Retail Sector in India

日本貿易振興機構 アジア経済研究所

近藤 則夫

### はじめに

インドにおいては、1991年に経済政策の大転換が行われ、貿易・投資の自由化、外資導入などのための規制緩和などの改革が行われてきたが、その歩みは跛行的であった。独立以来長く続いた国家主導型経済開発で拡大した様々な既得権益層の政治的・社会的な抵抗が強く、また、インドの選挙政治においては改革が地方や貧困大衆に大きな不利益とならないことが求められるからである。

特に、近年、かつてのように国民会議派の単一党優位体制の時代が終わり、地方(州)の権益を擁護・主張しようとする政党やカーストの利益を優先させる政党が国政レベルでも現れ、連立政権の時代となったことは、政党政治の中での改革の過程が複雑な様相を帯びざるを得なくなったことを意味する。海外からの直接投資を巡る近年の改革の動きは、このようなインドの政治の現況を写す一例である。本稿では、最近の総合小売業の外資への開放を巡る政治過程を分析しながら、インドの政党政治の状況を紹介することにした。

### I. 近年における成長の停滞と小売部門の改革問題

1. 2003年以降、インド経済成長の加速はめざましいが、2008年のリーマンショックを経て、2011年の成長率は6.5%程度、2012年第2四半期に至っては5.3%と、近年、経済成長の鈍化があらわになった。経済成長鈍化の要因としては、先進国経済の不振など外的な要因もあるが、インド国内の経済構造改革の不十分さも大きな要因であると見られている。補助金やポピュリスト的諸政策への支出拡大による中央政府財政赤字の拡大、労働関係諸法の改正や公企業の民営化などにおける不徹底性、規制緩和の遅れ、社会・経済インフラ整備の不十分さなどインド政府が取り組むべき様々な課題が山積している。本論の主題である小売業への海外直接投資(FDI)に関する規制緩和もその一つである。

2005年のデータを見ると、インドの小売店は1,500万を数え、雇用者は3,500万人に達する。しかし問題は、その大部分が非近代的なインフォーマル部門に属することである。近代的な小売店＝組織部門が占める売り上げは全体の4%にとどまると推計されてい

る<sup>1</sup>。近年、大都市はおろか地方都市までモールなどの近代的なショッピング街が現出しているものの、小売り部門の大部分は、まだ小規模で非効率的なインフォーマル部門に属するのである。非近代的な小売店が大部分を占める流通は複雑、かつ、非効率であり、そのため、例えば、生鮮食料部門では保冷施設の不備などで多くの食糧が無駄になっているとされる。そして流通部門の非効率、は高止まりするインフレの一つの大きな要因と見なされている。近年物価は低下気味とはいえ、2012年に入っても卸売物価は7.2から8.0%(前年同月比)という高い水準を維持している。

2. このような背景から、中央政府は、経済構造改革・自由化が本格的に開始された1991年以降、流通部門の改革に徐々に取り組んできた。特に外資導入による改革は、アメリカなど海外からの規制緩和要求も強く、政府は改革を行うタイミングをうかがっていた。その結果、1997年には、まず、卸売り部門におけるFDIが100%まで認められることとなった。さらに、2004年の連邦下院総選挙で勝利した国民会議派を中心とする統一進歩連合(UPA)政権は、2006年2月には単一ブランド製品(Single-brand)の小売りについて、51%までFDIを認める規制緩和にこぎ着けている。しかし、複数ブランド(Multi-brand)を扱う総合小売業へのFDIは認めてこなかった。その大きな理由は、スーパーマーケットやデパートなど近代的な総合小売店の進出は、多数の経済的弱者層を抱える小売業部門での雇用を脅かすものと考えられており、政治的抵抗が非常に強いからであった。

ところが近年の経済成長の鈍化は、政府にとって後回しにされてきた改革を実施する大きな圧力になり、これが今回の改革の動きにつながった。2010年7月には、商業省の産業政策促進局は、総合小売業におけるFDIの解禁に関するディスカッション・ペーパーを発表し、関係部局など各方面の反応を募り、これをきっかけとしてこの部門へのFDI政策が固まっていく。その政策が形となったのが2011年11月24日の閣議決定であった。同閣議決定では、単一ブランド小売部門では100%まで、総合小売部門では51%まで、FDIが認められることとなったのである。

しかし、同閣議決定が発表されるや否や、主要野党の反対で国会は大混乱した。また、UPAの連立政党であるドラヴィダ進歩連盟や全インド草の根会議派(All India Trinamool Congress; TMC)も反対に回った。さらに12月に入ると、政党の反対運動に加えて、関連団体も反対運動を展開した。例えば、1日には全インド流通業者協会の呼びかけで、流通業者が全土でストライキを開始し混乱が広がった。このような混乱を收拾するため、結局、政府は政治的譲歩を表明せざるを得なくなる。プラナブ・ムカルジー財務大臣(当時)は、社会的混乱と国会の手図まり打開のために、はやくも12月5日には総合小売業に51%までFDIを認める決定を一時棚上げすることを野党に表明し、7日には国会でコンセンサスが得られるまで決定を留保することを表明した。もっとも政府はあらかじめ決めたわけではなく、政策決定を完遂するタイミングを見計らっていたことは明らかであった。例えば、2012年1月27日には商工業大臣A. シャルマは、ダボスにおいて、「総

合小売業への51%までのFDIを認めるプロセスを棚上げしているのは一時的」と外資大手のウォールマートなどに説明している。

## II. シン政権による経済改革：総合小売業へのFDI開放案の再上程と政治的反発

1. 事態が再び動き始めたのは、2012年9月に入ってからであった。9月14日に、シン政権は経済の立て直しを目指し、経済改革政策を発表したが、その中でFDIの上限を複数ブランドの総合小売業で51%まで、単一ブランド小売業で100%まで、放送業界で49%から74%まで引き上げることが明らかにされた。この時期はディーゼル価格の引き上げ、プロパンガス供給の制限などが決定されたこともあって、政府発表に対しては再び広範な反対運動が起きた。9月20日には野党勢力は、総合小売業における51%までのFDI許可、および、ディーゼル価格の引き上げなどに抗議して全国ストを組織し、また、店主らでつくる全インド商業者連盟は集会を開き、外資参入の決定を撤回するよう訴えた。

2. なかでも激しい反発を示したのはTMCを率いるママタ・バネルジー西ベンガル州首相であった。TMCは1997年に会議派から分かれた党で、2009年の連邦下院総選挙以降はUPAのメンバー政党であったにもかかわらず反発を強めた。TMCは、地盤とする西ベンガル州で貧困大衆にアピールすることによって2011年5月の州議会選挙に勝利したが、このことからわかるように、西ベンガル州、そして、貧困大衆の政党として存在意義を強調してきたからである。そのため中央による州の権限の浸食や貧困大衆の不利益となる政策には敏感に反対してきた。例えば、今年2月には、シン政権が打ち出した、国家テロリズム対策センター(National Counter Terrorism Centre)の設立構想は州の権限を浸食するものとして反対した。また3月14日に発表された2012年度鉄道予算で大幅な運賃値上げが発表されるや否や、鉄道大臣D. トゥリヴェディがTMCに所属するにも関わらず更迭を要求し、運賃値上げの撤回をせまった。その結果、鉄道大臣の更迭、および、上位3クラスを除いた下級クラスの鉄道運賃値上げの撤回を成功させている。

このように連立政党であるにもかかわらず、中央政府の政策が自党に不利に働く場合は反対することに躊躇しないTMCは、国民会議派政権にとってもかねてから大きな不安定要素であった。結局、ママタ・バネルジー州首相は、総合小売業にFDIの参入を許す政策が発表された後9月18日には、TMCをUPAから離脱させることを決定した。21日には、中央政府閣僚からTMC閣僚が辞任し、また西ベンガル州における連立も解消した。さらに、シン政権に対する不信任案を提出する方向にむけて、インド人民党(BJP)や左翼政党など主要野党を巻き込み運動を展開していく。資料1は2009年連邦下院選挙直後の政党連合の構図を示したものであるが、発足当時からUPAは連邦下院の定数545(内2議席は大統領による指名)の過半数には及ばず、UPA外の政党の支持を得て政権を維持してきた。2011年12月に民族ローク・ダル<sup>2</sup>が新たに加わったとはいえ、TMCの離脱は連邦下院の信任を維持するためには大きなダメージとなり得た。

〈資料 1 2009 年連邦下院選挙直後の政党連合〉

〈統一進歩連合(UPA) = 会議派連合、[総計 262]〉

会議派[206 (28.55%) ]、全インド草の根会議派[19 (3.20%) ]\*、ドラヴィダ進歩連盟[18 (1.83%) ]、ナショナリスト会議派党[9 (2.04%) ]、ジャンムー・カシミール民族会議[3 (0.16%) ]、ジャールカンド解放戦線[2 (0.40%) ]、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 (0.21%) ]、ケーララ会議派(マニ派)[1 (0.10%) ]、全インドムスリム連合評議会[1 (0.07%) ]、解放パンサー党[1 (0.18%) ]、インド共和党(アトヴァレ派)[0 (0.09%) ]

〈国民民主連合(NDA) = インド人民党(BJP) 連合、[総計 159]〉

BJP[116 (18.80%) ]、ジャナター・ダル(統一)[20 (1.52%) ]、シヴ・セーナー[11 (1.55%) ]、民族ローク・ダル[5 (0.44%) ]\*\*、アカリー・ダル[4 (0.96%) ]、テーランガーナー州評議会[2 (0.62%) ]、アッサム人民会議[1 (0.43%) ]、インド国民ローク・ダル[0 (0.31%) ]

〈第 3 戦線[79]〉

《左翼戦線》

インド共産党(マルクス主義)[16 (5.33%) ]、インド共産党[4 (1.43%) ]、革命社会党[2 (0.34%) ]、全インド前衛ブロック[2 (0.32%) ]

《その他》

大衆社会党[21 (6.17%) ]、ビजू・ジャナター・ダル[14 (1.59%) ]、全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟[9 (1.67%) ]、テルグ・デーサム党[6 (2.51%) ]、ジャナター・ダル(世俗主義)[3 (0.82%) ]、ハリヤーナー人民会議派[1 (0.20%) ]、復興ドラヴィダ進歩連盟[1 (0.27%) ]、労働者党[0 (0.47%) ]

〈その他〉

社会主義党[23 (3.42%) ]、民族ジャナター・ダル[4 (1.27%) ]、アッサム統一民主戦線[1 (0.47%) ]、ナガランド人民戦線[1 (0.20%) ]、シッキム民主戦線[1 (0.04%) ]、大衆開発戦線[1 (0.05%) ]、ボードーランド人民戦線[1 (0.16%) ]、ジャールカンド開発戦線(民主主義)[1 (0.23%) ]、自尊党[1 (0.12%) ]、ローク・シャクティ[0 (0.45%) ]、無所属[9]

出所; Election Commission of India

(URL [http://eci.nic.in/eci\\_main1/statistical\\_report.aspx](http://eci.nic.in/eci_main1/statistical_report.aspx)) のデータ、各種新聞誌記事より筆者作成。

注; 政党名に付随する情報は次の通り: [獲得議席 (得票率)]

\* 全インド草の根会議派(TMC): 2012 年 9 月に UPA を離脱。

\*\*民族ローク・ダル: 2011 年 12 月に UPA に参加。



### Ⅲ. 総合小売業への FDI 開放案の連邦議会通過プロセス

1. もっとも、マンモハン・シン政権にとっては、このような TMC の動きは予想ずみのものであったといつてよい。かえって、TMC という不安定要素が UPA から離脱したことにより、改革を進める大きな機会となった。10 月 4 日にはシン政権は、FDI 上限を保険業では 26%から 49%まで、年金部門では 26%まで認めるなど、FDI への解放をさらに進め、また、かねてより求められていた会社法などの改正を決定し、改革姿勢を鮮明にした。また、28 日には内閣改造を行い、議会で過半数割れという事態を引き起こしかねない動きに対して体制を整えた。

冬期国会は 11 月 22 日に開始され、その初日に TMC は政府不信任案を提出したが、必要な過半数の賛同を得られず、結局下院で否決された。連邦議会規則によって不信任案の提出は 6 ヶ月以内には行えず、政府は当面の政情不安は回避できるものと思われた。しかし、その後も総合小売業への FDI 開放問題は連邦議会を空転させ、そのため政府は問題を議会で審議・票決することを迫る野党の要求を無視することが難しくなった。また、最高裁判所が、総合小売業への FDI の問題に関する公益訴訟<sup>3</sup>において、関連法規である外国為替管理法(Foreign Exchange Management Act)の規則(regulation)の改正、および、その議会での審議が必要とされるとの判断を示したことも、政府が議会対応方針を変更する要因となった。インド準備銀行および政府は 10 月 3 日には同規則の改正を行っていたが、その改正も含め一連のプロセスは議会の審議の対象となった<sup>4</sup>。

2. 連邦下院では、12 月 5 日に、政府の FDI 政策を否決する動議が発議され議決に付された。議決は反対が 253 票、賛成が 218 票で否決された。また 7 日には、上院でも審議され、反対 123 票、賛成 109 票でやはり否決された。政府 UPA 連合を助けたのは、インド最大の人口を誇るウッタル・プラデーシュ州を基盤とする社会主義党(SP)と大衆社会党(BSP)である。両党は同州では激しいライバル関係にあるが、そのような反発しあう両政党でも、政府を助けることで結果的に「協力」する形となった。すなわち、下院での票決では両政党とも投票直前に退席して票決に加わず、政府が出席議員の過半数の賛成を確保することを助けた。また上院の票決の場合は、社会主義党は投票が行われる直前に退席し、また、大衆社会党の 15 議員は反対に加わり、政府が過半数の票を確保することを助けた。

両党とも政府の FDI への門戸開放政策には反対を表明しているにもかかわらず、政府を助けたのは、複雑な要因がある。第 1 に、両党とも地盤とするウッタル・プラデーシュ州では、会議派は 1990 年代以降影響力が低下し、会議派は両党にとって政治的脅威ではないことがあげられる。第 2 に、最大野党でヒンドゥー民族主義を掲げる BJP に歩調を合わせればムスリムなど重要な支持基盤の反発を招く可能性があり、安易に野党に同調できない。特にムスリムを重要な支持基盤とする社会主義党にとってはそうである。第 3 に、総合小売業における FDI 政策は各州政府がそれを受け入れるか否かの決定権をも

ち、また、投資額の一定割合をインフラ整備にあてることや、製品調達の一定割合は現地小企業から調達することなど州政府に対する一定の配慮がなされている。第4に、両党とも中央政府に協力することに一定の政治的利益がある。特に社会的弱者層である「指定カースト」などを支持基盤とする大衆社会党にとって、行政機関で指定カーストや指定部族<sup>5</sup>に対する留保制度を採用時だけでなく昇進においても適用する憲法改正法案成立のためにはUPAの協力は不可欠である。もっとも社会主義党は同法案には強く反対しており、その限りにおいて大衆社会党に敵対的であるのだが。

#### IV. 連立政権時代における経済改革と政党政治

1. 以上のように、シン政権は、連邦議会で長年の懸案であった総合小売業分野におけるFDIへの開放政策を大きく進展させることができたが、それは政党政治においては綱渡りであった。しかし、より大きな改革の流れから見ると、今回の政策が受け入れられる状況が徐々に広がっていることが背景にあったことが指摘されよう。

9月の政策発表直後の州政府の反応は、TMCが与党である西ベンガル州政府や全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟が政権につくタミル・ナドゥ州政府は明確に反対を表明したが、デリー、アッサム、マハーラーシュトラ、アーンドラ・プラデーシュ、ラージャスターン、ウッタラーカンド、ハリヤーナー、マニプル、ジャンムー・カシミール各州政府、そしてBJPが政権につくヒマーチャル・プラデーシュ、グジャラート各州政府も賛意を表明した。一方、ビハール、カルナータカ、ケーララ、マディヤ・プラデーシュ、トリプラ、オリッサ州政府は留保した。すなわち、州の経済発展を追求する政策担当者にとって、改革に取り組むことが不可避との認識が着実に広まっていると考えられるのである。また、上で述べたように、政策を施行するか否かは各州政府の決定にゆだねられるとはいえ、ある州が総合小売業をFDIに開放する政策を実施し、その州にFDIが集中し開発が進むということになれば、他州も対抗して開放せざるを得ないであろう。このように経済改革が州の開発にプラスとなるという認識の浸透と、政党政治における政党間の激しい競合状況という要因が組み合わされることによって、中央政府は改革を前に進めることができたといつてよい。

2. しかし、経済改革のプロセスでは、一方ではその負担を担う層が発生する。総合小売業へFDIを開放することは、インフォーマルで小規模な膨大な店舗をかかえる小売り部門へ大きな打撃となりうる。これらの部門から排除される人々に雇用を確保することは、少なくとも短期的には容易なことではない。表1のように近年の国民会議派率いるUPAの支持率には低下傾向がみられる。次期総選挙は2014年に予定されているが、支持率の低下が目立ち、連立政党との関係も必ずしも安定しない国民会議派がどのように改革の実をあげ人々の支持をつなぎ止めることができるのか、国民会議派の政権維持、さらには、経済改革のゆくえという観点からも注目されるところである。

〈表 1 近年の政党支持率(%)〉

	2009 年選挙に おける得票率	2010 年 8 月調査	2011 年 8 月調査	2012 年 8 月調査
UPA	36	35	29	30
NDA	26	26	27	28
その他	39	39	44	42

(出所; *India Today*, August 27, 2012

注; サンプルサイズは、2012 年 8 月の場合、全インドにわたり 15,827 人、他の調査年も同程度のサイズである)

(2012 年 12 月 8 日)

筆者紹介

近藤 則夫(こんどう・のりお)

専門 現代インドの政治社会地域研究、比較政治学

1981 年 アジア経済研究所入所

1986~88 年 インド行政研究所(デリー) 客員研究員

2004~06 年 ジャワハルラール・ネルー大学、

法律・統治研究センター(デリー) 客員研究員

現在 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



- 
- <sup>1</sup> 絵所秀紀『離陸したインド経済』ミネルヴァ書房、2008年、pp.162-169;  
Mathew Joseph, Nirupama Soundararajan, Manisha Gupta and Sanghamitra Sahu [2008]  
Impact of Organized Retailing on the Unorganized Sector, Indian Council For Research  
on International Economic Relations, May, pp.7-8  
(URL <http://business.outlookindia.com/pdf/ICRIERRetailReport22May08.pdf>  
2012/12/05 アクセス)
- <sup>2</sup> “Rashtriya Lok Dal” アジット・シンを党首とするウッタール・プラデーシュ州西部を地盤とする政党。オポチュニスティックな政党として知られる。同月 18 日にはアジット・シンは民間航空(Civil Aviation)省の大臣に就任した。

- 
- 3 “Public Interest Litigation petition” 司法の通常の手続きを通じては公共の利益に関して司法救済を受けることの難しい社会的弱者などが、裁判所に直接に訴えて救済を求める制度。インドの司法制度を利用するためには多大なお金と時間がかかり、社会的弱者層にとっては実際上、利用は難しい。そのような硬直化した司法制度の欠点を埋める制度であるが、一方では乱用の危険性も指摘されている。
- 4 下院議会規則および上院議会規則によれば、一般的な公益に関する動議は議長が認めれば議会において審議することが可能となる。しかし、政府が行政的に決定した事項が議会の票決に付されることは通常はない。過去の事例としては 2001 年に公企業のインド・アルミウム会社の民営化に関して下院で票決が行われた例がある。
- 5 指定カースト(Scheduled Castes)とは、憲法第 341 条に基づき指定されるカースト。指定されるのは主に歴史的に差別されてきた旧不可触民である。指定部族(Scheduled Tribes)は憲法第 342 条に基づき指定される後進的な部族民。指定カースト、指定部族は、「留保制度(Reservation)」のもとで、議会や行政機構、公的教育機関などにおいて、その人口比に比例した割合で優先的に採用されうるという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。

## インドの環境運動 — チプコー運動再考

### Environmental Movement in India — Re-evaluating the Chipko movement

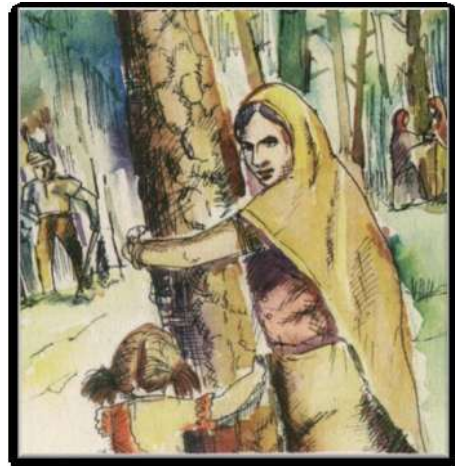
石坂 晋哉

(京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科客員研究員)

#### はじめに

本稿の目的は、インドにおける最初の環境運動といわれるチプコー(=抱きつけ)運動(森林保護運動)について、インドの森林政策の変容と関連づけて再評価をすることである。

北インド・ウッタラーカンド地方で1973年に始まったこの運動は、地元住民が木に抱きついて伐採を阻止するというイメージとともに(図1)、インド内外に広く知られるようになった。運動は、1981年に商業目的伐採全面禁止令が出されたことにより決着し、その後、「貧しい人びとの環境主義」の好例として高く評価されることとなった。しかし1990年代半ば以降、研究者の間では、この運動は地元住民の「真の」願いを裏切り「失敗」に終わっていたのだという評価がなされるようになってきている。そこ



〈図1 チプコー運動

(Arvind Mohan Negi 氏のスケッチ)〉

では、商業伐採禁止が、地域外の企業のみならず地元住民に対しても適用されたことにより、森林資源(材木・樹脂)を活用した産業による地域発展の途が閉ざされてしまった点が強調されている。

本稿では、まずチプコー運動の展開を概観したうえで、この運動に対する評価の変遷をたどる。この運動をいかに評価するかは、「資源を誰がどのように管理・利用するか」という大きな問いと関わっている。本稿では、1980~90年代にインド・ウッタラーカンド地方において森林政策がどう変わってきたかを明らかにしつつ、上記の問いについて考えることを通じ、あらためてこの運動の意義を探りたい。

## I. チプコー運動とは

### 1. チプコー運動の展開

チプコー運動は、1973年3月にヒマーラヤ山麓ウッタラーカンド地方マンダル村で



〈図2 ウッタラーカンド地方〉

始まった(図2)。他地域からやってきた伐採請負人による森林伐採を拒否するために木に抱きつくという戦術が、ここで初めて用いられたのである。森林局は毎年、マンダル村近くの町に拠点を置く協同組合(C. P. バットという活動家を中心になり森林資源を活用した地元産業育成に取り組む)に対し一定の木材の利用権を割り当てていたが、この年、森林局はその割り当てを認めず、代わりに北インド平野部アラーハーバードのスポーツ用具メーカーに認めた。そのことに抗議した地元の人びとは、伐採

請負人が森に立ち入るときに命がけの非暴力で木に抱きついて伐採を阻止したのである。

その後チプコー運動は、ウッタラーカンド地方各地に広まった。例えば1974年3月、レーニ村では、村の女性組織の取りまとめ役であったゴーラ・デーヴィを中心によくの女性たちが、伐採請負人を前にして木に抱きつき、脅しと冬の寒さに耐え、4日間寝ずの番をして村の木々を伐採から守った。また同年10-11月には、S. バフグナーという活動家を中心に、ウッタラーカンド地方東端のアスコート村から西端のアーラーコート村までを歩く「行脚」が行われ、チプコー運動のメッセージが村々に広げられた。行脚の同行者は金銭を持参しないことが原則とされ、行く先々の村で食事と宿の提供を受け、村人たちと交流した。

チプコー運動はウッタラーカンド地方全域に広まったが、上述のバットやバフグナーら何人かのキーパーソンが存在したものの、統一的な運動組織をもたず、また特定の政党との強固なつながりもなく(ただし一部の地域ではインド共産党と結びついた)、各地で散発的・自発的に運動が展開された。

1978年2月になるとチプコー運動は新たな展開を迎えた。アドヴァーニー村の村人たちは、「森林の恵みとは何だろうか? それは、大地、水、新鮮な空気だ!」という新たなスローガンを打ち出すようになったのである。ここには、それまでのチプコー運動の主流であった「森林の恵みとは何だろうか? それは、樹脂、材木、ビジネスだ!」というスローガンとは異なる森林保護・環境保護の意識が反映されるようになったとされる。すなわちそれまでは、地域外の企業ではなく地元で森林伐採の権利があることを主張し、地元での森林関連産業(材木、樹脂)の振興を通して地域の経済を活性化させることがめざされていたのに対し、ここでは地元の伐採権をも放棄すべきことが謳われ、環境保護のために森林を残すべきだと主張されるようになったのである。その背景には、燃料用の薪や飼料の不足、土壌流出、水源枯渇といった村落の悲惨な状況があった。森林消失こ

それがそれらの元凶だと考えられたのである。人びとの最低限の生存を確保するためには、その基盤となっている森林を伐採から守る必要があると考えられるようになったのである。チプコー運動は最終的に、1981年3月に「高度1,000m以上に生えている樹木の商業目的の伐採全面禁止」という主張がインディラ・ガーンディー首相によって受け入れられ、それがそのまま実現したことで決着した。

## 2. チプコー運動の評価の変遷

チプコー運動は当初、インド内外で高く評価された。インドの環境主義者ヴァンダナ・シヴァや歴史家ラーマチャンドラ・グハなどがこの運動を広く紹介したことが大きい。グハは、チプコー運動を「貧しい人びとの環境主義(environmentalism of the poor)」の好例とみなした。一般に環境主義は、先進国において、近代化の弊害としての原生自然破壊や公害を食い止めようとして広がりを見せるものだと理解されがちである。途上国の貧しい人びとは環境への配慮をもつことができないと考えられがちである。しかしグハは、「南」の国ぐににも「貧しい人びとの環境主義」が存在すると説いた。それは、自然環境に大きく依存して生活する貧しい人びとが、自分たちの生存そのものを脅かす事業や公害などをめぐって政府や企業とたたかうという構図をとる。すなわちここでは、自分たちの生存と環境保全とを一体として守ろうとする姿勢がみられ、さらにそのたたかいは、社会的公正・平等を求めるたたかいと重なって展開する。チプコー運動はまさにこの「貧しい人びとの環境主義」なのだとグハは主張した(cf. 石坂 2011)。

しかし1990年代半ば以降、チプコー運動は「失敗」だったとする議論がなされるようになった。チプコー運動によってもたらされた商業伐採禁止は、地元住民の「真の」願いであった資源管理・利用の権利を認めず、森林産業振興による地域発展の道を閉ざしてしまったというのである<sup>1</sup>。つまり、資源の管理・利用を行う主体として地元住民が最優先されるべきなのに、皮肉なことにチプコー運動によって、住民は管理・利用の権利を剥奪されたというのである(cf. 柳澤 2012)。

資源の管理・利用の問題を考える際には、その資源管理・利用の「主体」と「目的」を分けて整理して考えてみるのが有効だと思われる。まず、資源管理・利用の主な「主体」としては、「政府(インドの森林の場合は森林局)」「地元住民(村落共同体など)」「企業」が考えられる。森林に関しては、近年、政府(や企業)と住民(ならびにNGO)が「協働」し地元住民の意思をできるかぎり尊重する形で管理・利用を行うことがもっとも望ましく、かつ効率的だとする見解が強いように思われる。また、資源管理の主な「目的」としては、「地元住民の生存確保(防災を含む)」「環境保存」「営利追求」が考えられるが、近年ではこの3つをバランスよく考慮することが持続可能な資源管理・利用につながるという見方が強いように思われる(cf. 市川・生方・内藤 2010)。

次章では、資源管理・利用の「主体」と「利用」をめぐる上記の枠組を使いながら、チプコー運動前後でウッタラーカンド地方の森林政策がいかなる変容を遂げたかを整理し、あらためてチプコー運動の意義を探る。

## Ⅱ. 森林政策の変容とチプコー運動

### 1. ウッタラーカンド地方の森林政策の変容

インドの森林政策は1970年代から1990年代にかけて大きく変化した。ウッタラーカンド地方における森林政策変容のポイントは、『森林統計』や『施業計画書』からみるかぎり以下の4点にまとめることができる。

第1に、1970年代半ばに森林管理・利用の「脱民営化」が起こった。1960年代から1970年代初めにかけて、森林局が管理する森林地域において、民間企業による商業伐採が急速に増加したが、1975年に、伐採や林産物取引は州公社が独占することとなった。なお、インド経済は1980年代以降プロビジネスに転換したという指摘がなされることがあるが、森林資源に関しては、民間企業排除の構図は現在に至るまで一貫している。

第2に、1981年3月の商業伐採全面禁止にみられるとおり、1980年代を通じて、森林管理・利用の目的として「環境保存」が重視されるようになった。例えばウッタラーカンド地方西部のチャクラター地区における1977年版と1987年版の『施業計画書』の「序文」を比較すると、森林局の姿勢が大きく変わったことがよくわかる。

「…新しい計画では、産業的に重要であるにもかかわらずこれまで利用されてこなかった種についても利用していく…」 (Srivastava 1977: 1)

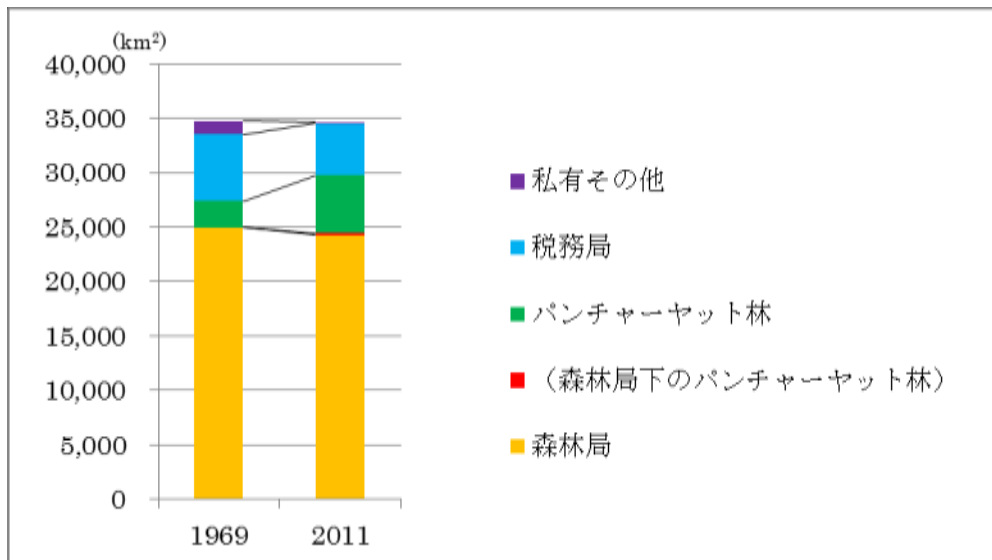
「…ヒマラヤの脆弱な生態系を保護するという目的に向け、より保全を重視したアプローチを採用することとする…」 (Datta 1987: 1)

このようにウッタラーカンド地方における森林管理・利用の目的は、1970年代から1980年代にかけて、「営利追求」から「環境保存」へと大きく舵を切った。

第3に、1990年代以降、住民参加型の森林管理というあり方が登場した。森林共同管理(Joint Forest Management)は、森林局等の政府側と地元住民が協働して森林を管理するスキームである。「科学的林業」にもとづく森林局による植民地期以来の一元的な森林管理が、森林の劣化・消失を防ぐことができないばかりか加速させてきたという反省に立ち、より効率的な森林管理と、さらに住民のエンパワーメントという観点からも、この森林共同管理が推進された。ウッタラーカンド地方では、例えば1969年と2011年



で比べると、住民が管理に参画するパンチャーヤット林の面積が 2 倍以上に広がった (図 3)<sup>2</sup>。



〈図 3 ウットラーカンド地方の管理主体別森林地域面積(1969 年・2011 年)〉  
(出典; *Forest Statistics, Uttar Pradesh, 1969 & Uttarakhand Forest Statistics 2011*)

第 4 に、上記の 3 つの変化にも関わらず、森林地域の大部分の管理主体は一貫して森林局であり続けている。ウットラーカンド地方の 65% 近くを占める森林地域の 70% 以上 (同地方の全面積の約 45%) を森林局が管理している (図 3)。(なお、図 3 からは、上記 3 点目の住民参加型森林管理は、森林局ではなく主に税務局管理下にあった森林地域において進められたこともわかる。)

以上をまとめると次のようになる。1970 年代から 1990 年代にかけて、ウットラーカンド地方の森林管理・利用の「主体」の優先順位は、「政府 > 企業 > 住民」から、「政府 > 住民 > 企業」へと変化した。また、森林管理・利用の「目的」の優先順位は、「営利追求 > 生存確保 > 環境保存」から、「環境保存 > 生存確保 > 営利追求」へと変化した。1990 年代以降インドの森林資源は、管理・利用の主体から企業が排除されており、また管理・利用の目的として営利追求が軽視されている点に特徴があるといえよう。

## 2. 森林政策変容とチプコー運動

では、上記の森林政策変容と、チプコー運動とは具体的にどのように関連していたのだろうか。

まず、1981 年 3 月の商業伐採全面禁止令が出されるまでの過程では、運動が一定の役割を果たしていたことが明らかである。ひとつには、この「商業目的伐採全面禁止」を最初に提案したのはチプコー運動の側であった (Weber 1988: 46)。また、1970 年代から 1980 年代初めにかけて問題を検討する調査委員会が 4 度にわたって設立されたが、

そのうち 3 つの委員会の設立に際し、運動に関わっていた活動家が直接的に関与した(活動家が委員長を推薦したケースや、活動家自身が委員メンバーや協力者になったケースなど)(Mishra and Tripathi 1978: 31-33; Weber 1988: 46-47, 141-150, 156; cf. Rangan 2000)。もっとも、1981 年 3 月の伐採禁止令は、直接的には、1960 年代から 1970 年代にかけて民間企業の排除を強く志向し、1973 年頃からは環境派の政治家を自認するようにもなったインディラ・ガーンディー、ならびに、森林資源の商業化を進めてきた農務省に対抗して後に環境森林省を新設(1985 年)することになるインド中央の環境派の勢力の意向によるものだったと考えられる(cf. Pathak 1994; Rangan 2000)。

また、森林管理・利用の目的として「営利追求」に代えて「環境保存」が前面に出てきたことの背景には、地元住民のなかでもとりわけ最弱者層に位置づけられる村落女性の過重負担(薪・飼料・肥料集めと水汲み)の軽減や災害防止のために伐採全面禁止が不可欠だと考えるようになった活動家の S. バフグナーや、森林保護を強調するようになった 1978 年 2 月のアドヴァーニー村での運動以降の潮流が重要だったことがうかがえる。インディラ・ガーンディーや環境派勢力が勢いづくことになる政治状況のなかで、チプコー運動の他の潮流、とりわけ、C. P. バットなど、域外の企業ではなく住民主体での森林管理・利用をめざし「生存確保」と「営利追求」をめざした勢力の要求は脇に追いやられていった。

なお、森林資源取引の「脱民営化」が進んだことや、参加型森林管理が登場したこと、さらに結果として森林局による支配が継続したことと、チプコー運動との関連性の有無については、今後さらなる検証が必要である。

## おわりに

第 I 章第 2 節で述べたとおり、チプコー運動は近年、森林資源をいかに使うかを定める権利と地域の経済発展を願っていた住民の「真の」要求を踏みにじったとして否定的に評価されることが多い。しかし筆者は、チプコー運動を「失敗」と断定してしまうのは行き過ぎではないかと感じる。

第 1 に、チプコー運動前後のウッタラーカンド地方の森林政策変容のなかで、森林管理・利用の主体として、あらゆる地元住民にとって最大の不満の種であった域外の企業は排除された。また、それとともに、不十分ながらも、住民参加型管理というあり方が登場した。域外企業とともに地元の小規模の企業や協同組合も排除されたこともたしかではあるが、当時のインド中央(や州レベルの)政治状況のなかで、果たして、域外企業のみを排除し地元の企業等には森林資源利用権が与えられるという選択肢があり得たかどうかという点も検証される必要があるだろう。なお住民参加型に関しては、現時点から振り返るならば、チプコー運動には、住民が主体となって森林の管理・利用を進めるた

めの具体的取り組みをもっと積極的に進める余地があったと言えるかもしれない。

第 2 に、たしかに、森林資源を活用した地元住民による営利追求の可能性は、1970～80 年代の森林政策の変容により、断たれた。しかし、森林管理・利用の目的として、チプコー運動期以前と比べて、地元住民の生存確保という点がおろそかにされるようになったというような事実は認められない。これも今後のさらなる検証が必要ではあるが、『森林統計』のデータなどからうかがわれるのは、もしウッターラカンド地方で、1960 年代末から 1970 年代初めのペースでその後も商業伐採が進められていたとすると、地元住民が利用する薪・飼葉・肥料のさらなる不足や、土壌流出や肥料の劣化・不足による農業へのさらなる悪影響など(さらに、もしかすると、洪水や土砂崩れのさらなる頻発)の可能性があったという点である。環境保存という表看板のもとで実質的には住民の最低限の生存確保とリスク軽減が図られてきた側面があるとすれば、表面的には住民の「真の」要求が退けられていたとしても、それをもって運動を失敗だったと断定することはできないだろう<sup>3</sup>。

(2012 年 12 月 19 日)

**筆者紹介** 石坂 晋哉 (いしざか・しんや)

1999 年 国際基督教大学教養学部卒業

2002 年 弘前大学大学院人文社会科学研究所修士課程修了

2008 年 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科  
博士課程修了 (博士 (地域研究))

2010 年～ 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科  
客員研究員

(人間文化研究機構地域研究推進センター研究員) 現職

2011 年～2012 年 エディンバラ大学南アジア研究センター客員研究員

2012 年～ デリー大学社会学部客員研究員



- 
- <sup>1</sup> ただしこうした主張を行った M. モーズリーや H. ランガンらが現地調査を行った 1990 年代半ばは、チプコー運動に対するバックラッシュの時期だった点に注意する必要がある。1990 年代半ばのウッタラーカンド地方では、ウッタール・プラデーシュ州からの分離・新州設立をめざす「ウッタラーカンド運動」が盛り上がりを見せていた。ウッタラーカンド運動においては、チプコー運動は、地元住民が森林産業を軸にして豊かになるチャンスを逃す元凶になったというマイナス・イメージで語られていた。
- <sup>2</sup> ただし、残念ながら、多くの事例において、森林共同管理はうまくいかなかったことが報告されている (*Uttarakhand Development Report 2009*: 214-217)。
- <sup>3</sup> この問題を考えるうえで、居住者がときに生活破壊を選択することもあり得るとして「居住者の立場」と「生活者の立場」を区別する「生活環境主義」の考え方はおおいに参考になる (鳥越 1997)。

\*参考文献

- 石坂晋哉『現代インドの環境思想と環境運動—ガンディー主義と〈つながりの政治〉』昭和堂、2011 年。
- 市川昌広・生方史数・内藤大輔(編)『熱帯アジアの人々と森林管理制度—現場からのガバナンス論』人文書院、2010 年。
- 鳥越皓之『環境社会学の理論と実践—生活環境主義の立場から』有斐閣、1997 年。
- 柳澤悠「インドの共同資源をめぐる問題への視角—権利、管理、階層と歴史的变化」『歴史学研究』第 893 号、2012 年、pp. 37-56。
- Datta, S. K. (ed.), 1987, *Management Plan for the Chakrata Forest Division, 1987-88 to 1996-97*, Nainital: Working Plans Circle, U. P.
- Mishra, Anupam and Satyendra Tripathi, 1978, *Chipko Movement: Uttarakhand Women's Bid to Save Forest Wealth*, New Delhi: Gandhi Peace Foundation.
- Pathak, Akhileshwar, 1994, *Contested Domains: The State, Peasants and Forests in Contemporary India*, New Delhi: Sage.
- Srivastava, P. C. (ed.), 1977, *Working Plan for the Chakrata Forest Division, 1977-78 to 1986-87*, Nainital: Working Plans Circle, U. P.
- Uttarakhand Development Report*, New Delhi: Planning Commission, Government of India, 2009.
- Weber, Thomas, 1988, *Hugging the Trees: The Story of the Chipko Movement*, New Delhi: Viking.