

インドの政治—2019年総選挙へのダイナミクス

竹中千春

立教大学教授

1. インド民主主義のダイナミクス
2. 選挙のしくみ：小選挙区制、留保制度、電子投票機械
3. 人民党の選挙戦略：選挙連合、カリスマ、選挙算術、人海戦術、メディア戦
4. 2018年の州選挙：連邦と州のねじれ、現職不利の原則、野党連合
5. インドの政治はどこに向かうか

1. インド民主主義のダイナミクス

インドの政治は、解散総選挙を除けば、5年おきに行われる連邦下院議会（Lok Sabha ロク・サバ）の543議席をめぐる総選挙によって大きく展開する。2014年には、インド人民党（BJP：Bharatiya Janata Party 人民党と略）が282議席を獲得して第一党となり、友党と併せて人民党の選挙連合である国民民主同盟（NDA：National Democratic Alliance）が332議席を確保した。こうして議会の過半数を優に超える議席を得た人民党は、カリスマ的人気を博して国民の支持を得たナレンドラ・モディを首班とする人民党連合政権を樹立した。人民党が自画自賛するように州議会の選挙戦でも快進撃を続けてきた。2018年末までに29州と連邦直轄地のポンディシェリーと連邦首都圏デリーの2つを併せた31のうち、7州で人民党連合（NDA）政権、9州で人民党政権が成立している。ジャム・カシミール州は、当初は人民党連合政権が成立したが、人民党が連合を離脱し、大統領直轄統治となっている¹。

人民党政権の強さを前提にした政治のあり方について、「人民党システム(BJP System)」という概念も登場した（Guha 2015）。かつて、政治学者のR・コターリは、独立後20年間、建国のナショナリスト政党である「インド国民会議派（INC：Indian National Congress 会議派と略）」が連邦でも州でも議会での優位を確保し、国家の安定した政治を維持した状態を「会議派システム（Congress System）」という概念で呼んだが、これを彷彿とさせる呼称である。また、政党システム論のG・サルトーリは、1947~67年の会議派中心の政党政治に、日本の自民党体制との類似性を指摘しつつ、「一党優位政党システム(predominant party system)」という概念を当てはめた(Sartori 1976)。それでは、会議派と人民党が入れ替わった一党優位の体制が再来するのだろうか。

人民党政権の基礎は、独立以来の多宗教の共存とマイノリティの保護を約束した「インド型世俗主義」を否定するヒンドゥー至上主義勢力に置かれている。この政権の下で、国家や

¹ <https://www.mapsofindia.com/maps/india/states-political-parties.html>

社会の「ヒンドゥー化 (Hinduization)」政策として、「偉大なヒンドゥー国家の再興」をめざす「ヒンドゥートヴァ政治 (Hindutva Politics)」が展開されてきた。「ヒンドゥートヴァ」とは「真のヒンドゥー性」とも訳され、いわば「ヒンドゥー道」といった意味合いである。この方向に政権を牽引しているのが、民族義勇団 (RSS: Rashtriya Swayamsevak Sangh) やその関連のヒンドゥー至上主義の諸団体で、「RSS 一家 (Sangh Parivar)」と総称される。これらの勢力がマイノリティのムスリム、平等を求めるダリット、権利を主張する女性など、「ヒンドゥートヴァの敵」とされる人々に対して明確な迫害を行い、国民に新たな統制を課してきた。わかりやすい例を挙げれば、映画館で映画が上映される前に、インドの国旗が舞う場面を見ながら、観客が一斉に起立して国家を斉唱することが義務付けられた。従わない者がいると、役人や警官が出て来る前に、観客の中のヒンドゥー至上主義者に非難を受け攻撃される恐れがある。まさに、社会が分裂させられている。

2019 年 4-5 月に予定される総選挙では、この人民党優位の体制が維持されるかどうかを試される。インドの選挙は水物だと言われる。世論の風向きが慌ただしく変わり、選挙区では 1~2% の票が動けば勝敗が覆る。つまり、選挙のヴォラティリティが高い。人々は人民党政権のパフォーマンスにプラスの評価を下すだろうか。とくに、「ヒンドゥートヴァ政治」の展開を支持あるいは許容するだろうか。以下では、激しい動きを生み出すインドの選挙のしくみの特徴づけ、その上で最近の選挙を振り返り、インドの政治がどこに向かうかを検討してみたい。

2. 選挙のしくみ：小選挙区制、留保制度、電子投票機械

インドの政治と独特の選挙制度は深く関連する。1947 年の独立後、初代首相ネルーの率いる会議派政権の下で憲法制定が進められたが、カーストをめぐる分裂を避けて国民統合を達成するために、会議派の政治家ではなく、カースト差別撤廃運動を指導してきたアンベドカルが憲法起草委員会の議長に任命された。そして、アンベトカルの構想を組み込みながら、1950 年に憲法が制定され、男女平等と一人一票を原則とした民主主義、多民族を統合する連邦制、宗主国イギリスに倣った議員内閣制と小選挙区制が導入された。

憲法 324 条に基づきインド選挙管理委員会 (Election Commission of India) が独立機関として設置され、今日に至る。同委員会は、連邦の上院 (Rajya Sabha ラージャ・サバ) と下院、州議会 (Vidhan Sabha)、大統領と副大統領を選ぶ選挙を管轄する。現在では 300 名以上の職員を抱え、企画、法務、行政、有権者教育・参加システム、情報システム、メディア、事務局の機能を果たす。州と連邦直轄領 (Union Territories) でゾーン割りをを行い、州政府の提案を受けて州選挙管理委員会を設置する。アメリカの大統領選挙とは異なるが、インドの総選挙も国民的な大イベントであり、最近では 6 週間あまりの投票期間に 500 万人以上の係官や警官が動員されて実施される²。

選挙管理委員会の重要な役割が、有権者名簿を確定し、人口比に応じた選挙区の改変を行

² <https://eci.gov.in/>

い、候補者の登録と、候補者を擁する政党の登録を実施することである。政党としては、過去の選挙でのパフォーマンスに応じて、「全国政党 (National Party)」「州政党 (State Party)」「未認定政党 (Unrecognized Party)」に分類され、相応の権限や便益が与えられる。また、委員会は選挙運動と選挙資金の実態をモニターするが、情報管理を徹底するためにメディアの規制や協力を図る。さらに、州や草の根レベルの行政と協力して投票所の設置と運営、安全確保、開票作業、集計結果などを取り仕切る。長期間の選挙となるため、出口調査など選挙の公平性を乱す情報が洩れることのないよう、選挙管理委員会の統制とメディアの協力が不可欠である。

選挙区の規模と形態は、国会が設置した選挙管理委員会メンバーと判事から構成される「選挙区割り委員会 (Delimitation Commission)」が決定する。10年ごとの国勢調査を基礎にはほぼ同等の人口を持つ選挙区を地理的条件や行政区画を配慮して決定すべきことが、憲法で定められている。この作業が止められたのは、人口抑制のため男性に断種手術を施す政策を強行したインディラ・ガンディー首相が1976年に憲法改正を行い、1977~2001年の間は区割りを変更しないとした期間である。その結果、選挙区に250万人から5万人の規模の差が生じ、一票の平等が保障されなかった。この期間が終了したため、2001年の国勢調査を基礎に2002年には選挙区の再設定が行われた³。

有権者総数は、2014年総選挙で8億1千400万人を超える大きさとなった。2018年段階での人口増加率は1.13%とされるが、以前はもう少し高い1.7%程度であったため、これまでは5年間で1億人以上の有権者が増加してきた。2019年総選挙では9億を超える人数になると予想され、その2%以上が18~19才である。国民の平均年齢が20代半ばにあり、若い有権者の多さが政治の動きにも影響している。また、連邦下院議会の543議席で有権者総数を割ると、一選挙区はほぼ150万人となるが、人口密集地の都市の選挙区は有権者の規模が大きくなり、遠隔な農村や山岳地域の選挙区はその逆になる傾向がある。有権者登録を行った国民は顔写真・名前・住所が書かれたIDを保持し、投票の際にはそれを提示すること求められるが、このIDは民主主義への参加を証明し、権利主張を行う根拠となる公的証書となる⁴。PCで有権者登録を行うシステムが導入されている。

さて、インドの選挙の第1の特徴が小選挙区制である。1つの選挙区から1人の代表を選び、最大数の票を獲得した候補者が当選する制度であり、イギリスの選挙制度にならった形をとっている。宗教、エスニシティ、カースト、言語、人種、貧富の格差、教育の格差、ジェンダー、農村か都市かなど、有権者がけっして一様ではない社会で、多数派が代表となるという制度がどのような機能を果たすのかについては、さまざまな議論がなされてきたが、興味深いことに、インド社会はこのシステムを独特な形で使いこなしてきた。

もう1つも独特な制度で、「留保制度 (Reservation System)」と呼ばれる。身分制的な

³ THE DELIMITATION ACT, 2002,
<https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2004/3/A2002-33.pdf>

⁴ 著者は、2009年、2014年の総選挙で北インドを中心にフィールド調査を実施した。

植民地議会の歴史に淵源があるが、憲法起草委員会議長のアンベトカルが、不可触民に対する差別を解消していくための制度として導入した。かつての不可触民にあたり現在はダリットと呼ばれる「指定カースト (SC : Scheduled Castes)」と、かつては部族と呼ばれ現在ではアディヴァーシーとも呼ばれる「指定部族 (ST : Scheduled Tribes)」に対して、一定数の代表を保障する制度である。SC に属す人しか立候補できない選挙区と ST に属す人しか立候補できない選挙区を一定数設置し、選挙ごとに州内でローテーションする。2002 年の選挙区割りの改定で、連邦下院議会の 543 議席のうち 84 議席が SC、47 議席が ST の選挙区、両者を合わせた総計が全体の 1/4 にあたる 131 議席とされた。2004 年のガイドラインでは、州の人口をもとに留保議席数を計算し、SC や ST が有権者に占める割合が高い地域の選挙区から留保する方針となっている。全国政党や州政党のように多くの候補者を立てる政党は、SC や ST の留保選挙区にも党公認候補者を擁立する傾向があり、この制度が各党の政策や運動方針にも影響を与えてきたと言える。

議席の留保については、最近の動きもある。ラジブ・ガンディー会議派政権の時代、1991 年に憲法改正が行われ、県や市町村の議会と首長については総数の 1/3 を女性に留保する新制度が成立した。当初は、男性政治家が妻や娘を後ろから操作するだけだと批判されたが、実際には、草の根のレベルから女性が政界に入る機会を広げる効果を発揮した。連邦や州のレベルではこの制度は実現されていないが、女性の政治参加を促す声は強い。2004-14 年に会議派政権を担ったマンモハン・シン首相は、連邦下院議会に女性の留保制度を導入する法案を提出し、女性議員を中心に超党派の支持を得て、2010 年には連邦上院で法案を可決させた。だが、反対派の多い下院で廃案となった。下層の農民層を支持母体とするジャナタ系の諸政党や、SC/ST の支持者を集める政党は消極的である。男性優位の伝統社会を体現する傾向が強く、女性の留保が自分たちの留保と競合しかねないという懸念からだとされる。その結果、地域政党の強い州議会では当分実現しそうにない (竹中 2011)。

女性の留保制度が考案された背景には、SC/ST の留保制度がかなりな成果を生み出してきたからである。そうした影響を受けて、SC/ST よりも上に位置するが、シュードラと呼ばれた農民カーストの人々から、憲法にある「他の後進諸階級 (OBC: Other Backward Classes)」として留保制度による保護が与えられるべきだという主張が提起された。1977-79 年に会議派を倒して樹立されたジャナタ政権では、マンダル委員会と通称される委員会が OBC の留保を提案する報告書をまとめた。この政策は 90 年代に各州で実現され、公務員の採用枠、奨学金、補助金などの分配を保障している。ただし、OBC の留保選挙区はない。こうした趨勢の中で、高いカーストの人々からも留保を求める声が出ている。たとえば、北インドのラージプートやグジャールの人々は、社会経済的に差別を受けて貧しい自分たちを国家が保護すべきだと主張して最高裁判所でも争われていたが、最近連邦下院が「先進カースト」の貧しい層に 10%の留保を与えるという第 124 次憲法改正法案を可決した。留保選挙区ではなく、就職や教育に関わる留保だが、2019 年総選挙を前にこの階層の票を得

るために行ったとして野党から批判が出ている⁵。

さて、このように社会経済的な格差を超えて一人一票の選挙を行うという目標を実現するには、選挙の道具の革新も重要である。識字率が70%に近づいてきたとはいえ、読み書きのできない人々が何割もいるとしたら、どのような道具が必要か。独立後、候補者・政党名と並んで、政党のシンボル・マークが印刷され、その横に拇印を押せば投票できる大判の投票用紙が用意された。シンボル・マークさえわかれば、誰でも投票できる道具である。それを引き継ぎながら、2004年には電子投票機械が導入され、現在に至る。1台の機械に16名の候補者を掲示できる。1つの選挙区に20名、30名と立候補者が出ることがめずらしくなく、投票ボックスに2~3台の機械が併設されるためには、全国で膨大な数の機械が必要となる。6週間の投票期間に選挙ゾーンごとに機械を移動して使用していく。しかし、この技術革新によって、投票用紙の入替や投票箱の盗難・破壊といった選挙をめぐる犯罪が防止され、開票結果が短期間に集計・発表されるようになった。

競争的な多党制という状況を反映して、どの政党も新規の有権者を獲得して自党の得票を増やしたいという意欲を抱いている。そうした政治的合意を背景に、選挙管理委員会による投票所の増設も推進されてきた。ジャングルや山岳を越えて遠くまで行かないと投票できないとか、モンスーンが来る季節には川が氾濫して投票所までいけないなど、自然のハードルも厳しい。しかし最近では、選挙管理委員会は誰もが2km以内に投票所があり、有権者1500人あたりに投票所を置くようにするという方針が示されている。こうした努力の甲斐があって、投票所へのアクセスが良くなり、投票率は確実に向上してきている。2014年総選挙の投票率は全国平均で66.4%、州の中には80%を超える州も少なくない。女性、若者、カーストが低い貧しい人々の投票の増加傾向が指摘される⁶。

最後に治安についても述べておこう。インドの選挙でもっとも重視されているのが、有権者が自由かつ安全に投票できるための適正な治安の確保である。インドの選挙では「金力 (money)」と並んで「腕力 (muscle)」が選挙を決める重要な要素と言われる事態は変わっていないが、古くから農村でも都市でも政党や候補者が私兵集団、暴力団、武装集団などを使い、ライバル候補やその支持者を脅したり傷つけたり、あるいは有権者の人々は投票に行くときの経路や投票所の近くで邪魔をしたり、投票所を破壊したり、投票箱を盗んだりといった犯罪が後を絶たなかった。現在でもこうした暴力的な犯罪はなくなっていないが、世論の反発もより厳しくなっており、州の政府も警察を適切に配置して安全な選挙を行うように努力を払うようになっている。

⁵ “Lok Sabha passes Bill providing reservation to forward castes”, *Business Line/The Hindu*, January 9, 2019, <https://www.thehindubusinessline.com/news/lok-sabha-passes-bill-providing-reservation-to-forward-castes/article25943535.ece>

⁶ Jason Burke, “Indian election 2014: your interactive guide to the world's biggest vote”, April 7, 2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/apr/07/sp-indian-election-2014-interactive-guide-narendra-modi-rahul-gandhi>

3. 人民党の選挙戦略：選挙連合、選挙算術、人海戦術、メディア戦

こうした選挙のしくみを土台に、激しい選挙戦が展開するとすれば、2014年総選挙で人民党が圧勝したのは偶然ではありえない。人民党とその陣営が、有効な作戦を立て、多くの活動家を使い、精力的な人海戦術を実施したからこそその勝利である。

第1に、選挙連合の活用である。建国の政党の会議派とは異なって、長いこと弱小な立場にあった人民党は早くから連合政治を経験してきた。人民党の前身であるジャン・サングは、1977年インディラ・ガンディー政権打倒を掲げた反会議派連合のジャナタ党に加わり、ジャナタ政権に入閣したが、反ムスリムとヒンドゥー至上主義を掲げたため、まもなく連合を離脱し、別に人民党を立てた。1989年総選挙では大きく躍進し、96年には第一党となったが、他党からの反発で政権が取れなかった。この行き詰まりを打開したのが、人民党を中心とした国民民主連合の成立である。これによって1998年にはヴァジパイ首相の下で人民党連合政権を成立させ、99年総選挙後にも続投した。それ以後、時々によって連合の組み換えが起こるものの、国民民主連合を維持している。

また、ジャナタ系と言われる諸政党があり、各州の選挙では別々に活動していても、連邦レベルでは度々連合して政権を樹立してきた。インディラ・ガンディー政権を打倒したジャナタ党に起源があり、インディラの会議派から分裂した会議派(O)と諸州の農民政党が中心となって組織したが、ジャナタ政権を確立した後、人民党が離党し、その後、いくつもの政党に分裂した。ことに、OBCの有権者が有力な地域ではジャナタ系の政党が力を発揮し、1980年代以降多くの州の政権を担い、連邦レベルでは77-79、89-91、96-98年とジャナタ連合政権を成立させたように、紆余曲折を経ながら、選挙連合や政権連合の経験を積んできている。この勢力は、貧しい農民層を主な支持者とし、カーストやエスニシティなどのアイデンティティを打ち出すが、政策的には経済的な分配と社会的な権利の保障を求め、社会主義や社会民主主義を支持し、ムスリムとの共闘を謳うことが一般である。

これらの陣営に対して、独立以来、孤高の地位を保っていたのが会議派である。ただし、一党優位の与党として、ソ連派のインド共産党(CPI: Communist Party of India)と協力し、議会連合を組んではいたが、政権を取るために連合する、あるいは選挙のために連合するという方策には抵抗が強かった。とはいえ、1989、96年の総選挙では、いずれも会議派が政権を取れなかったのだが、ジャナタ系の連合政権を閣外から支えて成立させるという、キング・メーカーの役割を果たすという経験は積んできている。しかし、そうした場合にも、会議派とジャナタ系勢力の連合政権にはしなかったのである。

会議派の行動には、合理性があった。独立以来の与党として全国の選挙区すべてに候補者を立てるとすれば、他党と調整して、他党の候補者を応援することはできない。すでに会議派候補がいるからである。そもそも会議派はオール・インドアを代表するという立場なので、宗教・カースト・エスニシティ・階級などに分裂した選挙戦は行ってこなかった。こうした現実に加えて、会議派指導者のメンタリティとして、国家の中心であるべき会議派が、他党と連合を組むことには強い抵抗があり、負けを承知の上で単独候補を立てるという不

合理的な姿勢を変更できなかった。こうした方針が劇的に変化したのが、2004年総選挙である。諸政党と「統一進歩同盟（UPA：United Progressive Alliance）」という選挙連合を形成し、人民党陣営と対決した。人民党勝利を予測した声を裏切り、会議派連合が勝利した。その後、現在まで統一進歩同盟として存続している。

以上の3つの勢力に加えて、共産党系の諸党や、ウッタル・プラデーシュ州でSC/STを主たる票田とする大衆社会党（BSP：Bahujan Samaj Party）のような独特の政党もある。2009年総選挙で共産党系が、首相になる可能性もささやかれた大衆社会党の党首マヤワティを応援し、第3の選挙連合を組んだ。こうして、全国では数百の政党が競い合うことになる⁷。小選挙区制度なので、一票でも多く取った候補が勝利し、選挙戦のヴォラティリティはきわめて高い。2014年総選挙以降、国民民主連合を有効に利用したことが、人民党側の明確な勝因となった。宗教・カースト・エスニシティ・階級などを検討し、自党が弱い選挙区では友党の候補者を立てて議席を獲得し、州議会選挙でも同様に各州の政党と連合し、人民党政権あるいは人民党連合の政権を次々と樹立してきたのである。まさに、選挙連合がインド政治を動かし、それを最もうまく使った陣営が勝利する。

第2に、人民党がカリスマ的なリーダーを創出したことである。人民党は選挙前の2013年、グジャラート州で会議派を抑えて14年間、3期の政権を維持したナレンドラ・モディを首相候補に立てると決定した。しかも、グジャラートを「10%の経済成長」に導いた強力な指導者だと大宣伝を行ったのである。巨大な国で膨大な数の有権者を投票機械に導くには、首相の器となるカリスマ的指導者を立てることが重要な戦略となるからだ。

人民党はRSSとともに北インドのウッタル・プラデーシュ州を古くからの基盤とし、ガンジス川流域の古いヒンドゥー社会のブラーフマンやクシャトリヤの地主や商店主に支持される勢力である。しかし、モディは北西インドのジャラート州の出身であり、カースト的にはOBCだとされている。しかも、2009年総選挙のときには、2002年のグジャラート暴動の責任を問われて刑事訴追される恐れもあり、最高裁判所の決定を待つ身だった。加えて、モディの師とされるアドヴァーニーが、80歳を超える高齢になってもトップの座を譲ろうとせず、モディはなかなか首相候補に選ばれなかった。しかし、選挙で勝つためには背に腹は代えられない。人民党側の保守的な風土を覆して、人気のあるモディを起用するほかないという決断を下したことが、人民党に勝利をもたらした。

時宜を得た人民党の選択に、経済成長を願うビジネス界が喜んでモディに投資し、メディアも一斉に「モディの風」を休むことなく報道し、舞台を盛り上げた。テレビ・新聞・SNSにも、お土産屋のグッズも選挙ポスターにも、モディの顔が並んだ。

第3に、人民党による優秀な「選挙マシーン」の形成である。モディと彼の右腕のアミッ

⁷ 2004年総選挙では、実際に候補者が出たのが全国政党7、州政党34、未認定政党322で、総計363、2009年総選挙では、全国政党6、州政党39、未認定政党419で総計464であった。”464 Political Parties Participated in General Elections 2014”, Press Information Bureau, Government of India, Election Commission, May 21, 2014 <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=105127>

ト・シャーは、1990年代末以来、グジャラート州で選挙戦を仕切ってきた選挙のプロである。若かりし頃のシャーは、1989年総選挙においてグジャラート州の州都ガンディーナガルの選挙区で立候補した、人民党の組織的基盤であるRSSの大物アドヴァーニーの選挙戦を委ねられた。絶対に負けられない選挙である。シャーは知恵を絞って、RSSの草の根部隊を徹底的に使い、一票一票を掘り起こしてアドヴァーニーを勝利させた。この選挙の方式が「ガンディーナガル方式」と言われ、グジャラート州で人民党を連戦連勝させてきた秘訣だとされ、2014年総選挙では全国で展開されることになった。

この方式は、軍隊と企業のような方法だと形容される。軍隊のように、RSSや傘下のヒンドゥー右翼団体を使って、草の根の運動を行う。企業のように、選挙資金を貪欲に集め、それを注ぎ込んで運動を展開し、有権者の票を買う。シャーのやり方は、日本的に言えばドブ板選挙で、選挙区をくまなく回り、土地の有力者や有権者一人一人と個人的な信頼関係を結ぶ。地元に着き込んで敵陣から票を奪い、浮動票を獲得する。これに加えて、2014年総選挙ではモディの指導で選挙戦を分析するプロ集団を編成したことが、勝敗を大きく分けることになった。インド工科大学(IIT)卒のエンジニアを1万6千人もグジャラートに集め、彼らを全国の選挙区に送り込み、選挙事務所に設置した「作戦指令室(War Room)」でインターネットやPCを駆使して情報収集と情報解析を行わせた。そこで提案される個別の作戦が、中央の本部の判断の下、実働部隊によって実行されたのである⁸。

第4に、「選挙算術」と「社会学」の選挙術を人民党側が極めたことである。事例として、連邦下院の80議席を持つウッタル・プラデーシュ州を取り上げて説明しよう。「アイデンティティ政治」に分裂した、複雑な構図である。人民党は、この州でも高いカースト、とくにブラーフマンやクシャトリヤの支持を得てきたが、人口は5~10%くらいで勝利には不足する。ヤーダヴはこの州のOBCの有力な集団で、農村の選挙区では40~50%を占め、ムラヤム・シン・ヤーダヴの率いる、ジャナタ党を引き継いだ社会党(SP: Samajwadi Party)を支持してきた。ダリット出身のマヤワティが率いるのが大衆社会党で、2007-12年には州政権を単独で担った。ネルーやインディラ・ガンディーもウッタル・プラデーシュ州の選出で、もともとは会議派の強い基盤があったが、90年代以後は他の政党に票田を奪われて弱体化し、伝統的な票田のムスリムですら会議派に入れるとは限らず、会議派の議席数は流動的である。

この州の票田を、シャーは以下のように分析している。「ムスリムは絶対に人民党に入れない。ほとんどのOBCは社会党に忠誠を誓い、とくにヤーダヴは人民党に入れない。ダリットの多くもマヤワティに入れて、人民党には入れない」。そうした状況で、有権者をABCの3つに分類する。Aは必ず人民党に投票する固い票田、Bは未定、Cは絶対に人民党に投票しない有権者。ブラーフマンやクシャトリヤなどの票田がAだが、その倍くらいの票を上積みしないと勝てない。Cは絶対に入れない。社会党に入れるヤーダヴと、大衆社会党に

⁸ 2014年5月、モディが立候補し、AAPのケージリワールと激突したウッタル・プラデーシュ州ヴァラーナシ選挙区の人民党選挙事務所での調査とインタビュー。

入れるダリット、人民党には入れないムスリムである。したがって、選挙運動では C は度外視する。結論としては、人民党に入れるかもしれない B の有権者を探し出して獲得することが、目標となる。これが、一票一票を数えていく「選挙算術」であり、それに応じた選挙戦略を立てて票を掘り起こしていくのが「社会工学」である (Jha 2017)。

第 5 に、こうした選挙方法と絡んで、モディの人民党が「包括的なヒンドゥー・ナショナリズム」を訴えて勝利を獲得したと考えられる。総選挙では、個別の票田に訴えるだけでは足りない。国民的な 이슈 を打ち出し、インドを国家的に代表するリーダーシップを創出すると、世論の風が吹く。モディは 10% の経済成長と大国インドという目標を掲げ、ヒンドゥーに止まらない、21 世紀インドのナショナリズムを演出したのである。

振り返ってみると、ヒンドゥー至上主義団体の限界は、ムスリムやクリスチャンなどのヒンドゥー社会の外にあるだけでなく、ヒンドゥー社会の中にもある。伝統的にはヒンドゥー社会とはカースト社会であり、ヒンドゥー主義とはカースト差別であった。差別に抵抗する低いカーストの人々は、ヒンドゥー至上主義に反発するか、距離を置いてきた。首相候補となったモディは、貧しい生い立ちや OBC カーストの出自を宣伝し、低いカーストや貧しい人々にも支持を求めた。2017 年の大統領選挙でも、モディ首相はダリット出身の人民党指導者を候補に推し、ダリットを代表するのにも人民党だと訴えた。まさに、包括的なヒンドゥー・ナショナリズムである。ヒンドゥー至上主義の他方の限界が、男性中心主義である。伝統的なヒンドゥー社会では、女性は表に出られない。実際、人民党の活動家や政治家のほとんどが男性であり、女性票は増えにくい。モディ首相は、この限界も打ち破ろうと、積極的に女性の保護やエンパワーメントを訴えてきた。レイプやハラスメントの事件が報道されると、女性の保護やエンパワーメントがいかにか重要かを説き、緊急の対策を訴えるといった行動を取った。

以上のような人民党の選挙での強さが、2019 年総選挙でも通用するかどうか、である。モディ首相は、SNS や自分自身のラジオ番組を使って、支持者獲得へのアピールに余念がない。他党もまた、以上のような人民党の成功を検討し、それぞれの技術革新を行って次の選挙戦に臨んでくる。そうした中で、首相はリップサービスではダリットや女性を応援していても、ヒンドゥー過激派がこうした人々を攻撃する事件が起こると、沈黙し救いの手を差し伸べないという事態も、しばしば目撃されている。インド映画さながらの派手なドラマを繰り広げる政党の動きを前に、人々がどんな審判を下すのかが見どころである。

4. 2018 年の州選挙 : 連邦と州のねじれ、現職不利の原則、野党連合

今回の総選挙の直前にあたる、2018 年の州選挙や補欠選挙には、どのような動きが現れたか。現時点では、無敵の人民党のイメージが動揺し、モディ首相のカリスマ的魅力が薄れてきたと言われている。「現代のチャーナキヤ宰相」と呼ばれるアミット・シャーも苦戦している⁹。

⁹ チャーナキヤはサンスクリット語ではカウティリヤとなる。紀元前 350~283 年ころ、

政治の大きな動きを分析するため、今度は、インドの政治システムの 2 つの特徴を指摘しておこう。まず 1 つ目は、連邦の政治と州の政治の結びつきとねじれである。たとえば、連邦政府が人民党の手であれば、州政権は野党陣営が握るよりは、与党陣営ないしは人民党と協力的な政党が握るほうが、州としては財源の分配や政策配慮の点で有利となる。だから、辺境の小さな州や連邦直轄地においては、中央が人民党政権なら人民党と、逆に中央が会議派政権ならば会議派に近い政権を樹立する方向に動きがちである。また、大きな州であっても、連邦政権が安定していればいるほど、そちらに風が吹くという力学が働く。

もう 1 つの特徴が、「現職不利の原則 (anti-incumbency rule)」である。政権交代が頻繁に起こるようになった 1990 年代以降、与党が政権を握ってしばらく時間が経過すると、政治的な責任を追及されて評判を落とし、次の選挙では逆に不利な立場に置かれてしまう。その結果、野党のほうが有利となり、現職議員を落とす勢いを得るという法則である。つまり、選挙戦では与党が不利、野党が有利というおもしろい「原則」が、インド政治の常識となっている。かつて、欧米先進国の安定政治を事例とした政治学においては、「現職有利の原則」が当たり前だとされた。これがインドでは正反対になっている。

以上のような 2 つの特徴、つまり連邦の政治と州の政治の関連、そこに「現職不利の原則」が重なるとどうなるか。日本でも総選挙と地方選挙が同時に行われるときには、二つの選挙が影響し合うが、連邦議会選挙と州議会選挙が同時に実施されるとか、時期をずらしながら行われるとき、両者の間にさまざまな相関関係が現れる。たとえば、連邦政府への批判が高まっていると、州議会選挙で連邦与党への「現職不利の原則」が反映するし、逆に州議会選挙で「現職不利の原則」が働くと、総選挙の結果に影響する。複雑なゲームである。

さて、インドの総選挙と州議会選挙がほぼ 5 年おきに行われ、各州の選挙は時期的にずれて実施される。2014 年総選挙後、州と連邦直轄地を含む 22 の議会選挙が行われた。2014 年 4-5 月の総選挙では人民党が圧勝した直後、ジャム・カシミール州の選挙でムスリムの人々の支持する人民民主党 (PDP: People's Democratic Party) が第一党となり、人民党が連合を組んで支援し、国民を驚かせた (ただし、2018 年に人民党が連合を解消し、中央任命の人民党の州知事の統治に移行している)。すぐ後の 2015 年 2 月にはデリーで議会選挙が行われ、現職の「庶民党 (AAP: Aam Aadmi Party)」が圧勝するという驚くべき結果となった。連邦の人民党政権に対する「現職不利の原則」のほうが、デリー州の与党に対する「現職不利の原則」を凌いで、AAP 勝利をはじき出したのである。続く 2015 年 3 月のビハール州選挙でも、人民党が敗北した。前回の総選挙でモディと対立したジャナタ・ダル (統一派) (JD(U): Janata Dal(United)) と国家人民党 (RJD: Rashtriya Janata Dal) が共闘して勝利し、JD(U)のニティシュ・クマール政権を成立させた。

以上の展開を見てもインドの選挙は激しい競争状態にあり、中央で政権を取ったといっ

古代インドのマガダ国マウリヤ朝のチャンドラグプタ王に仕えた宰相・軍師。『実利論 (アルタシャーストラ)』を著し、現実的な統治論を示し、「インドのマキャヴェリ」と言われる。

でも、地方で政権が取れるとは限らない。2016年になると、パンジャブ州では、人民党と手を組んだアカリ・ダルが議席を減らして会議派政権が立てられたが、西ベンガル州とケララ州では、それぞれ草の根会議派（AITC: All-India Trinamool Congress）とインド共産党（マルクス主義者）（CPI(M): Communist Party of India(Marxist)）が勝利した。ただし、人民党も少数ながら議席を確保した。アッサム州では人民党が第一党となり、地域政党と国民民主連合政権を立てた。2017年2月のタミル・ナドゥ州の州議会選挙では、全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩党（AIADMK: All-India Dravida Munnetra Kazhagam）が勝利した。

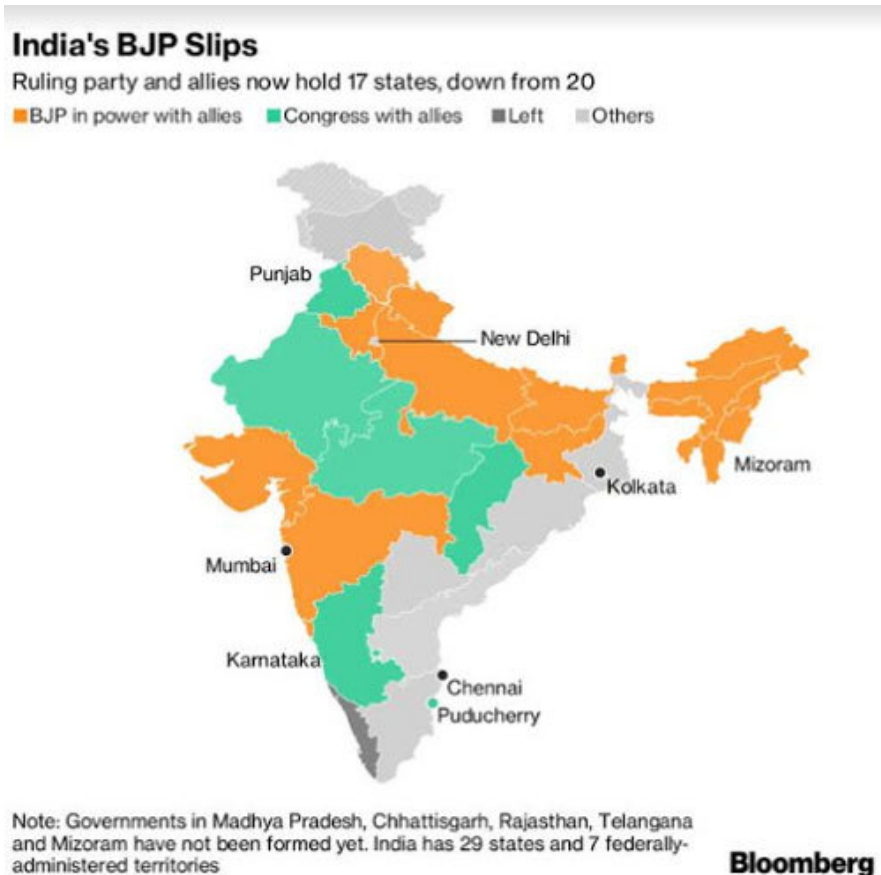
このように苦戦した人民党は、2017年に予定されたインド最大州のウッタル・プラデーシュ州の州議会選挙での勝利をめざし、大運動を始めた。結局、「現職不利の原則」が働いて、2012年より州政権を維持する社会党、会議派や大衆社会党などのライバル政党を抑えて、圧倒的多数を獲得して州政権を樹立した。その結果、ヒンドゥー過激派として知られ、同州のRSSを率いるヨギ・アディティヤナートを首班とする人民党政権が成立した。モディ首相が2016年11月8日に高額紙幣廃止（demonetization）を宣言し、多くの国民を路頭に迷わせたのも、このウッタル・プラデーシュ州で野党陣営の選挙資金を枯渇させるための奇策だったと信じられている。勢いに乗って、同じ北インドのウッタルカンド州やヒマチャル・プラデーシュ州でも勝利した。ほぼ同時に、北東インドのマニプールや連邦直轄領のゴアでも人民党が勝利して政権を組んで、力を見せつけた。

だが、2017年12月にモディ首相のお膝元のグジャラート州で実施された州議会選挙では、人民党勢力が後退した。ただし、会議派を僅差で破り、人民党政権が続投することになった。しかし、この時を境に潮目が変わる。2018年3月のウッタル・プラデーシュ州の連邦下院議員補欠選挙では、人民党が大敗して面目を失った。前年の州議会選挙後で州首相と州副首相となった2人の選挙区で、人民党の指定席とさえ言われていたが、会議派、社会党、大衆社会党が共闘して勝利した。とはいえトリプラ、メガラヤ、ナガランドでは、人民党連合が勝利して政権を樹立し、東北インド地域を人民党カラーに染めた。続く2018年5月には、南インドのカルナータカ州で州議会選挙が実施された。議席が割れ、「宙ぶり議会（hung parliament）」のようになった。第一党の人民党が過半数を制せず、第二党の会議派が協力したジャナタ党（世俗主義派）（JD(S): Janata Dal(Secular)）の政権が成立した。

さらに、同年11-12月に多くの州の州議会選挙が行われた。北東インドのミゾラム州では、人民党が州議会選挙で勝利した。しかし、その他の州では人民党が敗北する。テレンガナ州では地元の民族政党が勝利し、人民党も会議派も議席を取れなかった。チャッティスガル、ラージャスターン、マディヤ・プラデーシュというヒンディー語圏の3州の州議会選挙が続き、チャッティスガル州では人民党の強い基盤を崩して会議派が勝利し、ラージャスターン州とマディヤ・プラデーシュ州では、人民党が与党だったため「現職不利の原則」が働いたとしても、会議派が僅差で人民党を破り、政権を樹立した。

以上をまとめると、2019年初めの現在、一概に人民党が劣勢になったとまでは言えない

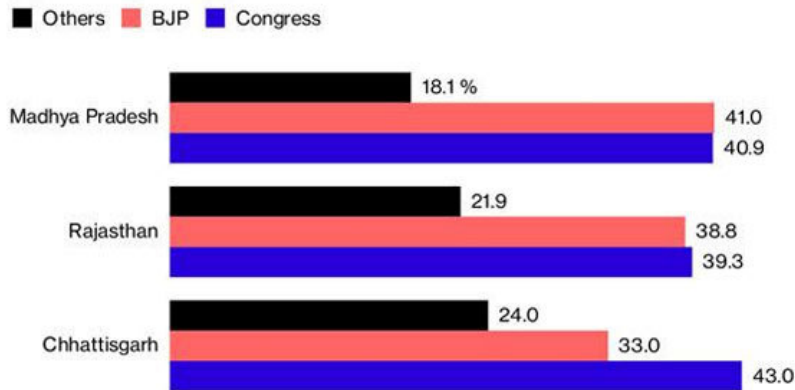
が、人民党が優位だとはいいがたい様相になってきたと言える。その背景に、上述のように、連邦と州の政治のねじれ、「現職不利の原則」、選挙連合というインド政治のダイナミズムが観察されるのである¹⁰。州政権地図と政党と政党連合の得票数を示す図を添付しておく。



¹⁰ Kumar Shakti Shekhar , “Why assembly elections 2018 are beginning of the end of BJP winning spree”, India Today, December 19, 2018, <https://www.indiatoday.in/india/story/assembly-elections-2018-bjp-2019-lok-sabha-elections-narendra-modi-1412794-2018-12-19>

All Vote Share, No Seats

The BJP lost three states to Congress, but retained a significant share of the vote



Source: Election Commission of India

Bloomberg

出典 : Bloomberg, The Economic Times, Dec. 21, 2018

<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/modis-bjp-bets-on-new-conquests-in-2019-poll-after-losses-in-state-elections/articleshow/67173103.cms>

5. インドの政治はどこに向かうか

最後に、こうしたインドの政治がどのような方向に向かうかについて、2019年総選挙を前に考えておきたい。

5年前の総選挙で、モディ首相は10%成長を公約した。それは、国家の経済が成長することだけではなく、国民一人一人の暮らしが急速に良くなることの約束だった。しかし、それが実現していないことは誰の目にも明らかである。7~8%台の成長をもたらされたというが、新自由主義的な政策により先進的な部門の外資や大企業が優遇され、労働集約的で中小規模の産業は伸び悩んでおり、失業率は全体に改善していない。政府は富の分配に必ずしも熱心ではなく、貧困率が減少しないという批判がある。2019年の初頭、新年度の予算案を提示する前に、インドは2018-19年に7.3%以上の経済成長を遂げるという世界銀行の予想を政府が宣伝しているが、それを危ぶみ、政府データの信憑性を疑う声は強い。不安定なグローバル経済が下降局面となり、ルピー安とインフレが進み、失業・低賃金・物価高などが国民の暮らしを襲うとすれば、総選挙の動向に影響が出てくるだろう。

とくに、モディ政権の経済政策の2つの失敗が批判されている。1つが、2016年11月のモディ首相による独断的な高額紙幣廃止である。これにより、多くの人々が何も悪いことをしていないのに、突然手持ちの現金を失うことになった。そして、暮らしや仕事のための物資を購入できず、それぞれの世帯や商店・工場・農家などが立ち行かなくなった。この打撃

からの回復に国全体では10カ月以上がかかったと言われているが、倒産や借金などを考えれば、2年後の今もその影響が続いているというべきである。2つ目が、2017年7月に導入された全国統一的な「物品サービス税（GST）」制度である。政府は独立後最大の税制改革と宣伝し、複雑な行政手続きから解放される外資や大資本は賛辞を送ったが、国内の評判はよくない。中小の事業主には、いったん税金を支払った後に還付されるしくみや、州外との取引について複雑な事務手続きと時間がかかるしくみなどが重い負担となっているばかりか、経済成長の足を引っ張ったと評価されている。

別の問題もある。モディ政権の下で、「ヒンドゥートヴァ政治」によって国や社会のあり方が大幅に変更されてきたことを、国民がどう判断するかである。2014年総選挙では、インドの経済成長路線には強い支持が寄せられたが、過激なヒンドゥー至上主義勢力を野放しにすることに国民の大多数が賛成したとまでは言えないだろう。けれども、大統領、副大統領、首相がすべてRSS出身者となり、政府機関、裁判所、警察、メディア、大学・学校、草の根の社会などへの「ヒンドゥートヴァ政治」の介入は著しい。選挙管理委員会の委員長にはグジャラート州でモディ州首相の官房長官を務めた人物が任命され、最高裁判所の長官もモディと足並みを揃える人物が就任した。教育の自由、研究の自由、言論の自由などが侵され、異を唱える裁判官、ジャーナリスト、社会活動家、研究者、学生などがヒンドゥー過激派に襲われ、マイノリティのムスリム、ダリット、女性などが迫害される事件が多発している。牝牛保護運動でイスラームやダリットの人々が襲撃される事件、カシミールでムスリムの女性や少女が暴行・殺害された事件、イスラーム男性とヒンドゥー女性の「市民婚」を「ラブ・ジハード（愛のイスラーム聖戦）」と非難して攻撃する事件など、枚挙にいとまがない。当然、反発の動きも強まり、衝突も起こっている。最近では、ケララ州のヒンドゥーの古い寺で女人禁制の方針を変えよと訴える女性のデモと、反対するヒンドゥー過激派の対立が、世界的に報道されている。

こうした事態に対して、モディ首相がどう対応するかが、改めて注目されることだろう。彼はRSSの指導者としてカシミール大行進とアヨーディア暴動を实践し、州首相としてグジャラート暴動を操ったと言われ、逆説的にRSSにも睨みが効く強い指導者である。だから、過激派の跳ね上りを抑える力があるはずだという、屈折した「信用」がある。つまり、政治のプロの中では、モディとシャーの二人は、有能な指導者や策士としての表の顔と、暴力集団を操る強面の実力者としての裏の顔を、うまく使い分けてきたからこそ評価されている。しかし、そのマキャベリアンぶりで次の選挙戦を乗り切れるのかは、未知数である。インド版の#MeToo運動で閣僚が辞任に追い込まれたように、モディやシャーの人気を後押ししてきたメディアやSNSが、反対陣営に利するかもしれない。

そして、大国インド、13億の人々を統合するナショナリズムは、「偉大なヒンドゥー国家の再興」をめざすヒンドゥー至上主義思想には限られない。ヒンドゥーの人々が8割強を占めると言っても、2割弱はヒンドゥーではないし、ヒンドゥーの中にはカーストが低いとか、辺境の民族だとか、女性であるといった理由で、他のアイデンティティを重視する人々

は膨大な数存在する。2004-14年の会議派政権では、マンモハン・シン首相はパンジャーブ出身のシク教徒、会議派総裁のソニア・ガンディーはもともとカトリックのイタリア女性、大統領はラージャスターン州の女性議員と、多様性を基礎に国民統合を示した。したがって、野党陣営が、多様性社会を土台にするより自由で積極的なナショナリズムを提起することができれば、政治の言説も大きく転回する可能性がある。

全国の選挙戦をもう一度采配する人民党総裁アミット・シャーは、2018年12月下旬、国民に対して楽観的な展望を語った。人民党政権こそが、2億2千万の貧しい家庭にトイレ、電気、料理用ガス、銀行口座を与え、生活水準を向上させたのだ、だから国民は人民党に大きな支持を与えるだろう。実際、人民党の活動家が2千万から9千4百万に増加し、連合諸党も25から31に増えている、と。そして、「人民党はナレンドラ・モディの強さゆえに選挙を戦い、他人の弱みに付け込まない」と断言した¹¹。政権のこうした強気の姿勢が国民に好かれるかどうかは、判断の分かれるところである。

このように、インドはすでに2019年総選挙へと走り出した。人民党連合と会議派連合の二大陣営が対立し、州や選挙区ごとに多様な争いが繰り広げられ、成長とその果実の分配が中心的な争点となると予想される。二陣営の指導者の顔が、モディとラフル・ガンディーである。大票田のウッタル・プラデーシュ州やビハール州では、社会党やRJDというジャナタ系諸党や、独自路線の大衆社会党が、会議派との共闘にはなかなか踏み込めないでいるが、互いに協力して戦う姿勢を見せている。混沌とした選挙戦の中で、9億を超える有権者がいかなる審判を下すのか。グローバルインドの民主主義のゆくえは、南アジアの国際関係はもちろん世界政治にも大きな影響を与える。そして、日印関係を深めてきた日本にとっても、重要な意味を持つことは確実である。

文献一覧

日本語文献

近藤則夫(2015)『現代インド政治——多様性の中の民主主義』名古屋大学出版会。

竹中千春(2005)「グローバリゼーションと民主主義の間——インド政治の現在」『国際問題』(2005年5月)、7-25頁。

竹中千春(2009)「総選挙後のインド政治——諦めない民衆」『現代インド・フォーラム』2号: 11-18. <http://www.japan-india.com/>

竹中千春(2011)「南アジアにおけるジェンダーと政治——インド民主主義のジェンダー・ダイナミクス」『ジェンダーと比較政治学』日本比較政治学会年報、ミネルヴァ書房、195-

¹¹ Bibhudatta Pradhan, “Modi's BJP bets on new conquests in 2019 poll after losses in state elections”, Bloomberg, The Economic Times, Dec. 21, 2018

<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/modis-bjp-bets-on-new-conquests-in-2019-poll-after-losses-in-state-elections/articleshow/67173103.cms>

227 頁。

竹中千春(2010)『盗賊のインド史—帝国・国家・無法者』有志舎。

中溝和弥(2012)『インド 暴力と民主主義 —— 一党優位支配の崩壊とアイデンティティ政治』東京大学出版会。

外国語文献

Arora, Balveer (2002) “The Politics Parties and the Party System: The Emergence of New Coalitions,” Zoya Hasan (ed.)(2002): 540-552.

Benhabib, Seyla (2004) *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brass, Paul R. (2003) *The Production of Hindu-Muslim Violence in Contemporary India*. New Delhi: Oxford University Press.

Chhibber, Pradeep K. and Rahul Verma (2018) *Ideology and Identity: The Changing Party Systems of India*. New York: Oxford University Press.

Dahl, Robert (1989) *On Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.

Guha, Ramachandra (2008) *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy*. New Delhi: Harper Prenal, India. 翻訳、ラマチャンドラ・グハ (2007) 『インド現代史』(佐藤宏訳) 明石書店。

Frankel, Francine R. (1971) *India's Green Revolution: Economic Gains and Political Costs*. Princeton: Princeton University Press.

Gutmann, Amy (2012) *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It*. Princeton: Princeton University Press.

Hasan, Zoya (ed.) (2002) *Parties and Party Politics in India*. New Delhi: Oxford University Press.

Hasan, Zoya, “Representation and Redistribution: The New Lower Caste Politics of North India,” Hasan, Zoya (ed.) (2002): 370-397.

Jha, Prashant (2017) *How the BJP Wins: Inside India's Greatest Elections Machine*. New Delhi: Juggernaut.

Kaviraj, S. and S. Khilnani (eds.) (2001) *Civil Society: History and Possibilities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Khilnani, Sunil (1997) *The Idea of India*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Kohli, Atul (1991) *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Ungovernability*. New York: Cambridge University Press.

Kothari, Rajni, (1966) “The Congress System in India,” *Asian Survey* 4 (12): pp.1161-73

Kothari, Rajni (1970) *Politics in India*. New Delhi: Orient Longman.

Kothari, Ranji (1988) “Why Has India Been Democratic?,” *State against Democracy:*

- Insearch of Humane Governance*. Delhi: Ajanta Publications: 154-176.
- Kumar, Devesh (2012) "UP Polls: Muslim votes hold the key in UP elections", *The Economic Times* (January 5), <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/up-polls-muslim-votes-hold-the-key-in-up-elections/articleshow/11369513.cms>
- Kymlicka, Will (1996) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1996) "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation," *The American Political Science Review*, 90(2).
- Sarkar, S., T. Basu, P. Datta, T. Sarkar and S. Sen (1993) *Khaki Shorts and Saffron Flags: A Critique of the Hindu Right*. New Delhi: Orient Longman.
- Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, vol.1. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Sridharan, E. (2002) "The Fragmentation of the Indian Party System, 1952-1999", Zoya Hasan (ed.) (2002): 475-503.
- Taylor, Charles (1997) "The Politics of Recognition," Taylor, Charles, *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vanaik, Achin (2017) *The Rise of Hindu Authoritarianism: Secular Claims, Communal Realities*. London: Verso.
- Yadav, Yogendra (1996) "Reconfiguration of Indian Politics: State Assembly Elections, 1993-5," *Economic and Political Weekly*, 31.
- Wiener, Myron (1978) *Sons of the Soil: Migration and Ethnic Conflict in India*. Princeton: Princeton University Press.