

迷走する食糧政策 -- 国家食糧安全保障法案をめぐる考察 (特集 包括的成長へのアプローチ -- インドの挑戦)

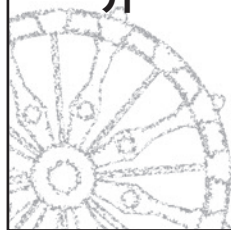
著者	久保 研介
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	187
ページ	8-11
発行年	2011-04
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004260

インドの挑戦

迷走する食糧政策

— 国家食糧安全保障法案をめぐる考察

久保研介



一. はじめに

二〇一一年一月二日、最大与党国民会議派の党首ソニア・ガーンデーを座長とする国家諮問委員会 (National Advisory Council: NAC) が、「国家食糧安全保障法案に(草案)」(Note on the Draft National Food Security Bill) と題する提言書を公表した。日本では、食料安全保障というと国全体としての食料確保を指すが、インドの食料安全保障法案が対象とするのは、各個人による食料の入手と消費である。法案の目標は、一九四八年に採択された世界人権宣言の第二五条に記されている「十分な生活水準を保持する権利」を、食料面において保障することである。

NACの具体的な提言は、全国民の七五% (農村部人口の九〇%、都市部人口の五〇%) を対象に、

市場価格を大幅に下回る値段でコメ、小麦、および雑穀を供給する大規模な食料配給プログラムの設置だ。低所得層に属する国民には、一人一カ月当たり七キロの穀物が割り当てられる。一キロ当たりの価格は、コメで三ルピー(約六円)、小麦は二ルピー、雑穀にいたっては、一ルピーという超低水準である。低所得者以外にも、一人一カ月当たり四キロの穀物を、政府の調達価格(コメの場合、二〇一一年三月現在で粳米一キロ当たり一〇ルピー)の半値以下で配給することを想定している。

インドには、公的分配システム(Public Distribution System: PDS)と呼ばれる食料配給制度が既に存在する。全米麦生産量の約二七% (粳米の約三〇%、小麦の約二三%) を政府機関が調達し、消費者に配給する巨大な仕組みであ

る。NACの提言は、同制度の活用を前提としているが、注目すべきはその規模の大きさだろう。仮に農村人口の九〇% (うち低所得者の割合は、NACの想定どおり四六%とする) および都市人口の五〇% (うち二八%が低所得者) に穀物が配給され、人口と穀物生産量(コメ、小麦および雑穀)の双方を二〇〇九/一〇年度水準に設定した場合、七三六二万トンの穀物が必要となる。後述するように、政府がPDS向けに配給する穀物のうち、実際にターゲットの消費者に届くのは四五%から六〇%と推定されている。したがって、七三六二万トンを直接消費者に届けるには、一億二〇〇万トンから一億六〇〇〇万トンの穀物(全生産量の約六〇%~八〇%)を政府が配給する必要がある。すなわち公的分配に回される穀物量

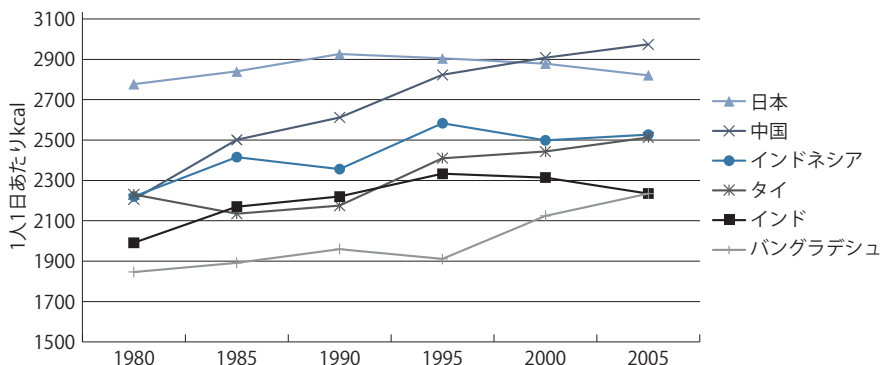
が、現状のおよそ二倍から三倍分に膨らむことが予想される。

インドの政権中枢ともいえるNACが、食料配給制度をこれほど増強しようとする動機は何か。国家食糧安全保障法は、単なるポピュリスト的政策と位置づけるべきなのか。あるいは、インド国民の食料消費不足という緊急課題の解消策と考えるべきか。また、食料消費の向上を追求する手段として、公的分配システムほどの程度効率的なのか。本稿では、これらの課題を検証することにより、インドの食料政策の現状を把握し、今後を展望する。

二. 伸びない食料消費

国連食糧農業機関(FAO)の統計によると、今日のインド国民は一人当たり一日二二〇〇~二三〇〇キロカロリー分の食料を消費している。図1は、カロリー消費の推移を国別にあらわしたものだ。インドでは一九九〇年代半ば以降増えていないことが分かる。アジアのその他の開発途上国では、カロリー摂取量が上昇を続けており、インドに見られる頭打ち現象は奇異に映る。同じく南アジアに位置し、貧困問題を抱えるバ

図1 一人あたりカロリー摂取量の国際比較



(出所) FAO Food Balance Sheet (<http://faostat.fao.org/site/368/default.aspx>).

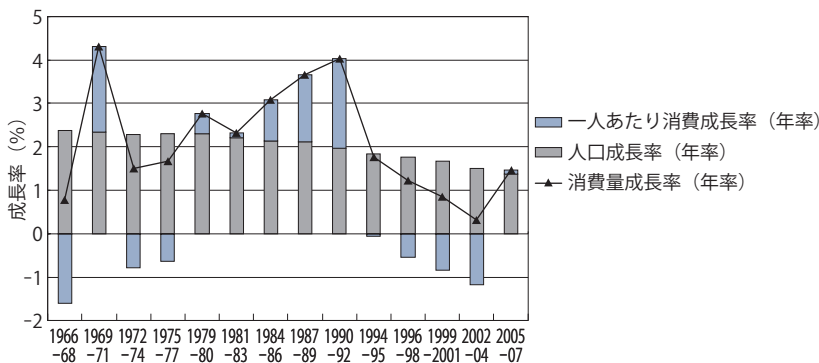
ングラデシュでも、一人当たりカロリー摂取量は増加を続けており、近くインドを超えると予想される。

主要なカロリー源である穀物の一人当たり消費量は、経済発展の初期段階では所得とともに増加するが、所得向上による食生活の多

様化が進むと、減少に転じることが知られている。インドの主要穀物のひとつであるコメについて見ると、一九九〇年代半ば以降一人当たり消費量が減少してきている。その結果として、国全体としてのコメ消費量の成長率が、人口成長率を下回ってきたという経緯がある(図2)。しかしこの事実を、食生活の多様化の結果として片づけることはできない。なぜなら所得階層別で見えた場合、低所得者の間では、所得とともにコメの消費量が増える傾向があるからだ(表1)。つまりインドでは、所得と穀物消費の間に負の関係が存在するわけではない。それにもかかわらず、コメの一人当たり消費量が減っているという事は、貧困層に属する人々の生活水準が十分に改善されていないことを示唆する(Deaton and Dreze [2009])。

このような現状を鑑みると、インド政府が貧困層の食料消費を高めるような政策を今日検討しているのは当然ともいえる。しかしこ

図2 消費量成長率の分解



(出所) United States Department of Agriculture (USDA), Foreign Agricultural Service. Production, Supply and Distribution Online (<http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdhome.aspx>).

ここで問題となるのは、食料消費向上を目的とした穀物市場への大規模な政府介入が既に行われているにもかかわらず、貧困層の消費が伸びていないという事実である。

三、食料政策の現状

インド政府による穀物市場への介入には、調達と配給という二つの側面がある。主要穀物である米

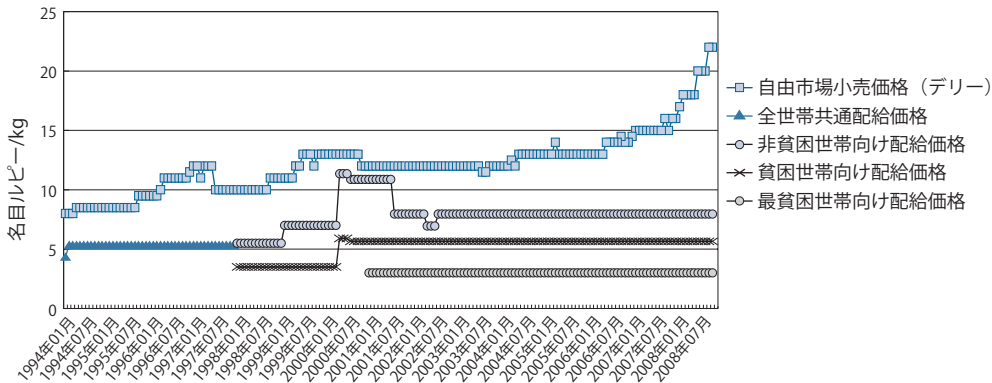
表1 所得階層別にみた一人当たりコメ消費量 (2004-05年度)

所得五分位	農村部		都市部	
	一人当たり消費支出 (ルピー/月)	コメ消費量 (kg/月)	一人当たり消費支出 (ルピー/月)	コメ消費量 (kg/月)
1	0-320	6.21	0-480	4.80
2	320-410	6.39	485-675	5.12
3	410-510	6.60	675-930	4.93
4	510-690	6.86	930-1380	4.89
5	690-	6.69	1380-	4.53

(出所) National Sample Survey Organization. Level and Pattern of Consumer Expenditure, 2004-05.

麦の調達量の大部分は、最低支持価格と呼ばれる公定価格で農家や流通業者から買い取られる。穀物を最低支持価格よりも高い市場価格で売れる場合は、農家は政府調達に依る必要がある。そのため、政府は最低支持価格を市場価格にある程度連動させる必要がある。冒頭で触れたように、政府が米

図3 コメの配給価格および自由市場小売価格



(出所) Department of Food and Public Distribution, Annual Report, various issues; Department of Consumer Affairs, Price Monitoring Cell.

うことは、政府行動が価格形成に大きな影響を与えているということとを意味する。穀物市場で需給が逼迫しているときでも、政府は配給分を調達しなければならぬ。そのため、政府の市場介入は穀物

価格を安定化させる機能を持つておらず、むしろ価格の不安定化に荷担してしまっている(久保「二〇〇九」)。

政府に調達された穀物は、PDSの下で各地域に分配された後、公正価格店と呼ばれる配給拠点で消費者向けに販売される。一九九〇年代半ばまでは、国民が同じ配給価格で、公正価格店から穀物を購入することができた。しかし、一九九七年一二月以降は貧困世帯向けの価格とそれ以外の消費者向けの価格がそれぞれ設定され、貧困ステータスを証明するカードを提示した消費者だけが、貧困世帯向け価格(あるいは最貧困層向け価格)で穀物を購入できるようになった。図3が示すように、(最)貧困世帯向け価格は、市価と比べて極めて低く設定されている。貧困者として認定された世帯は、一定量(一世帯当たり一カ月三五キロまで)の穀物をこれらの価格で購入で

きる。PDSは貧困削減にある程度貢献していると考えられる。同時に、このような価格差の存在は、汚職の源泉ともなっている。公正価格店を含む各流通段階で配給穀物の横流しが横行しており、最近の研究では全分配量の四〇%から五五%が、流通過程で漏洩していると推定されている(Jha and Ramaswami [2010])。

四. 食料安全保障法の重荷

ここから分かるように、低所得層を中心とした国民の食料消費を高める手段として、PDSは極めて非効率的である。巨大な配給制度が運営されているにもかかわらず、貧困層の食料消費が伸び悩んでいる最大の原因は、この非効率性だといえよう。本来であれば、インド政府は現行制度の効率化に向けた地道な努力を優先すべきであろう。しかし、PACの食料安全保障法案は既存制度の活用を前提としており、配給量を増やすという、有権者にとって分かり易い目標だけが強調されてしまっている。ここには、政権与党のポピュリスト的な意図が見え隠れする。食料安全保障法案に、PDSの機能改善に向けた手段が全く含ま

れていないわけではない。たとえば、配給穀物が末端の公正価格店や消費者に届いていることを確認するような情報システムの構築も、政策の一環として記載されている。このようなシステムは既に南インドのタミルナドゥ州などで実践されており、これを全国的に拡げること、ある程度の効率性向上は実現できるだろう。しかし、穀物の配給量を現行水準に据え置いたままであれば、システムの改善は実務的にも困難だと思われる。

五. おわりに

NACの提言に対し、財務省を中心としたインド政府の経済官僚からは慎重な意見が聞かれる。たとえば首相の経済諮問会議の座長であるC・ランガラージャンは、財政負担を抑制するという観点から、穀物配給の対象者は貧困層に限定すべきだという声明を発表している(Business Standard [2011])。また、計画委員会の五カ年計画や財務省の経済白書(Economic Survey)などにおいても、PDSの効率化が優先課題として挙げられている。経済官僚の慎重姿勢を鑑みる

と、NACの提言がそのまま採用される可能性は低い。ただし、貧困層の食料摂取不足という課題に焦点を当てたという意味で、食料安全保障法案の意義は大きい。この問題の解消の可否は、配給制度の効率化に向けた地味な努力を、インド政府の中枢がどの程度支持するにかかっている。

(くぼ けんすけ／アジア経済研究所 在ニューデリー海外研究員)

《参考文献》

- 久保研介 「二〇〇九」 「インド：貧困を抱えるコメ輸出大国のジレンマ」 重富真一・久保研介・塚田和也編 『アジア・コメ輸出大国と世界食料危機』 タイ・ベトナム・インドの戦略』 アジア経済研究所 情勢分析レポート No.11。

- Deaton, Angus and Jean Dreze [2009] "Food and Nutrition in India: Facts and Interpretations." *Economic and Political Weekly*, 44 (7), pp.42-65.

- Jha, Sikha and Bharat Ramaswami [2010] "How Can

Food Subsidies Work Better? Answers from India and the Philippines." ADB Economics Working Paper Series No.221

- Business Standard [2011] "Rangarajan Panel Questions NAC Recommendations on Food Security." January 14, 2011

出版物のご案内

情勢分析レポート No.12

重富真一・久保研介・塚田和也著

『アジア・コメ輸出大国と世界食料危機

—タイ・ベトナム・インドの戦略』

本体価格 1,100 円＋税／ A5 判／ p.122 ／ 2009 年 11 月発行／ ISBN978-4-258-30012-9

- 構成 序章 2008 年食料危機とコメの貿易構造 / 重富、久保、塚田
 第 1 章 インドー貧困を抱えるコメ輸出大国のジレンマ / 久保
 第 2 章 ベトナムーコメ輸出国の食料安全保障 / 塚田
 第 3 章 タイーコメ輸出産業化の舞台裏 / 重富
 終章 アジア・コメ輸出大国の戦略ー「自由化福音説」を超えて / 重富

本書は、タイ、ベトナム、インドのコメ産業構造・生産流通制度とその背後にある政治経済構造を検討することで「食料危機」に際してアジアのコメ輸出国がとった行動の論理とそれを規定した条件を明らかにしようとするものである。

