

## 公的分配システムをめぐる穀物市場の課題\*

首藤 久人

---

### はじめに

インドは、1940年代半ばのベンガル飢饉の経験をもとに、政府が食料流通に積極的に関わる仕組みを作り上げてきた。1960年代半ばにはほぼ現行の形に整備され、政府が米や小麦をはじめとする作物を買い上げ市場価格よりも安い価格で消費者に提供する公的分配システム（public distribution system: PDS）がそれである。これは、消費者の食料へのアクセスを確保すると同時に、生産者への価格保証、そして政府在庫運営の目的で行われており、それらに対しては一定の評価を与えることができる。しかし、インドの食料穀物市場は、1990年代前後から食料関連補助金の拡大およびその一因である政府在庫の増加など、いくつかの問題を顕すようになった。

本章は、こうした穀物市場における現在の状況と課題を理解するために以下のような構成で論じられる。第1節では、現在の穀物流通の仕組みについて概略が示される。第2節では、1990年代以降に表面化している穀物市場の問題を紹介する。第3節は、これまでのPDSの評価と、さまざまな政府介入の問題を解消するために導入されたPDSの受益者選別化、いわゆるターゲット化の仕組みと問題点について整理する。第4節では、将来的な課題について述べている。

以下で具体的に論じるが、インドの穀物市場における政策介入の問題は、低所得者層のフード・セキュリティに関する議論に加えて、中央政府と州政府の関係性と地方分権化、各州の穀物市場構造の違いと政府介入の地域差、ターゲット化導入の評価、補助金削減を求める構造調整政策・自由化政策の効果、な

どさまざまな側面から論じうる意味でも興味深いものである。

## 第1節 穀物市場の概要

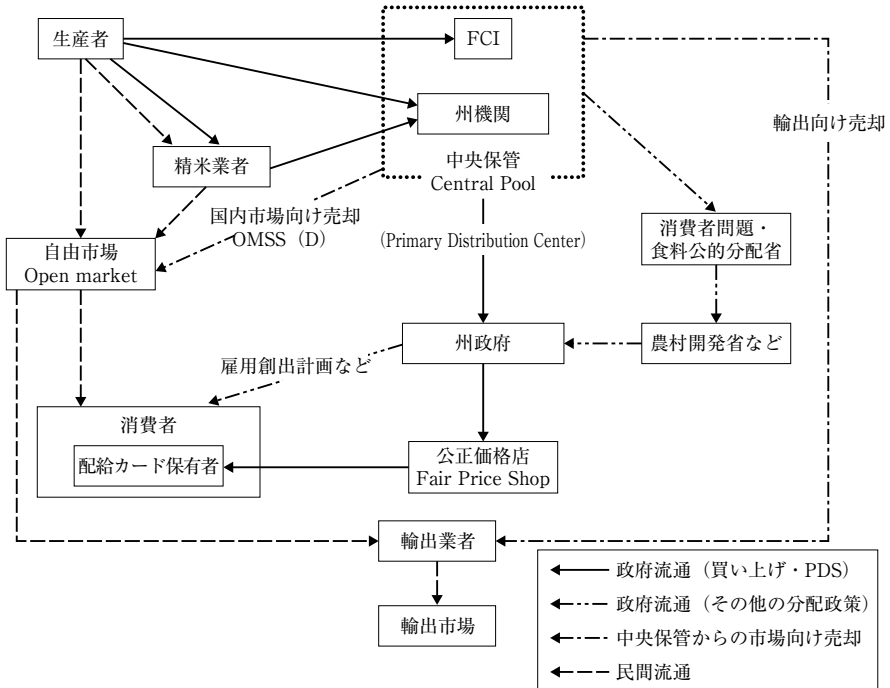
本章では、米と小麦の市場について論じる。これらは、インドで主食たる穀物であり、同時に政府在庫確保対象作物となっているなど、インド農業において大きな地位を占める<sup>(1)</sup>。両穀物に対する政府の介入の方法は概ね同じものである。なかでも、政府が生産余剰地域から買い上げた穀物を政府在庫運営や公的分配システムPDSをはじめとする分配政策に利用するものが中心的な地位にある。この政府介入には大きく分けて3つの役割がある。第1は、PDSによって食料へのアクセスを消費者に、中でも低所得者層や社会的弱者層に保証するものである。第2は、緩衝在庫によって不測の事態に備える、もしくは価格の変動に対処するものである。そして第3は、穀物の買い上げに伴うものであるが、政府の買い上げ価格を保証することにより、生産者に増産のインセンティブを与えるものである。

この買い上げから、PDS、緩衝在庫運営に至るまでの政府の穀物流通の役割を担うのが中央政府機関であるインド食料公社（Food Cooperation of India: FCI）である。また、各州の買い上げ機関もFCIとともに買い上げ業務を行っている。図3-1に米の場合を例として買い上げからPDSまでの流れを図示した。以下では、この図を参照して、インドの穀物市場の状況を説明していく。

### 1. 最低支持価格と政府の穀物買い上げ

政府が穀物を買う際には、その価格、すなわち買い上げ価格（procurement price）の水準が問題となる。この買い上げ価格を決定づけているのは、政府が定める最低支持価格（minimum support price: MSP）である。最低支持価格は、政府が生産者など市場供給者に最低限その価格を保証するもので、市場価格がこの価格を下回る場合には、原則、政府はこの価格で購入を行う。籾米（paddy）と小麦（wheat）の政府機関による買い上げは、生産者などの任意の売り渡しによって行われる。すなわち、生産者は籾米および小麦を自由市場（open market）で売るか政府機関に売るかを任意に決定できる。FCIおよび

図3-1 インド米市場の流通経路略図



(注) 仲介業者 (商人) 輸入経路は省略。

(出所) 筆者作成。また、World Bank [1999] を参考にしている。

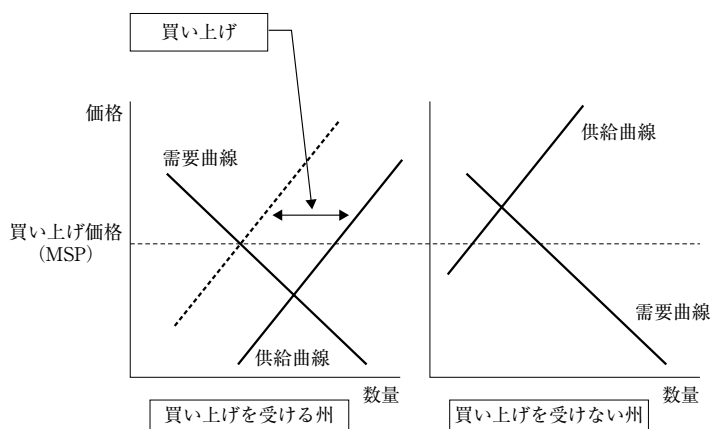
州の買い上げ機関は、政府による規制市場 (mandi) に購入センターを設けて、そこに持ち込まれた粳米と小麦を買い上げる<sup>(2)</sup>。理論的には図3-2に示すように、政府が最低支持価格を政府介入のない場合の自由市場価格水準よりも高く設定していれば、生産者はおのずと政府機関に売り渡すことを選択するので、こうした裁定行動の結果最低支持価格が買い上げ価格となる。

しかし、米が実際に消費されるためには、精米過程を経る必要がある。このため精米 (rice) については、政府機関が精米業者から買い上げるルートが用意されている。最低支持価格との価格差などから自由市場に供給した方が望ましい場合や、高値がつくために市場に供給した方が望ましい品質の米については、生産者は粳米を政府機関に売り渡さず民間の精米業者に売る。このため、政府やFCIの立場からは、粳米では確保できない必要量を精米業者から買い上

げる必要が生じる。しかし、この精米業者からの買い上げは、粳米や小麦とは異なり、精米業者の任意の売り渡しとされていない。つまり、政府機関が強制的に精米を買い上げることができる。具体的には、州によって異なるものの政府機関が精米業者から買い上げる比率が固定されていて、その比率について精米業者は必ず政府機関に売り渡さなければならない。つまり、精米の買い上げは強制調達 (levy) となっている。

最低支持価格と精米業者からの強制調達価格 (levy price) の設定基準は次の通りである。最低支持価格は、農家に増産および投資へのインセンティブを与えるために、生産費をカバーするに十分な水準に設定される。具体的には、農業費用価格委員会 (Commission for Agricultural Costs and Prices: CACP) が各地域の生産費を基礎に、在庫水準、買い上げ必要数量や需給状況、非農業部門との所得格差などを勘案して、最低支持価格を中央政府に勧告する。この勧告を受けて、中央政府が最低支持価格を正式に決定する。生産へのインセンティブを与える意味では、本来最低支持価格は作付け前にアナウンスされるべきものであるが、実際には収穫前の決定となっている。一方、精米業者から買い取る場合の強制調達価格は、原則、粳米の最低支持価格に精米費用やマージンを加えたものであり、州政府の勧告のもと中央政府によって決定される。このため、

図 3-2 買い上げ価格と市場価格 (open market price) との関係



(注) この図ではある目標数量を政府が買い上げることを目指してMSPを設定すると仮定しているので、点線は供給曲線を水平方向にシフトする形で得られる。  
(出所) 筆者作成。

精米強制調達価格は州によって異なっている。

売り手としての生産者や精米業者にとっては、買い上げてくれるのなら品質の低いものから政府に売り質のよいものは自由市場に高く売る、もしくは市場価格が高い場合には自由市場に売るほうが得策である。買い上げ方法から理解されるように、穀物が市場に出回り政府が買い上げを行う頃、つまり米の場合には10月に小麦の場合には4月になると、市場価格（卸売価格）は最低支持価格に非常に近い水準となる。しかし、買い上げの大部分は4月もしくは10月頃からの限られた期間に行われるため、それ以外の時期では市場価格は最低支持価格を上回る<sup>(3)</sup>。また、精米の強制調達については、精米業者は固定された価格でしか政府に買い上げられない一方で、原則農家からは最低支持価格で買い取る必要がある。精米の強制調達価格は、粳米の最低支持価格に固定のマージンや諸費用を加えたものになっているため、同品質の米でも政府機関に売り渡す価格と市場での価格に差が生じる。こうしたことから精米の強制調達価格は市場価格を下回ることが多い。

ところで、穀物の買い上げはインド全域で行われているわけではない。図3-2をみれば明らかなように、生産性の低い地域など市場価格が最低支持価格を上回る場合には、生産者は政府に売り渡すことはなく、買い上げが生じることはない。このことから、最低支持価格を設定する場合に参考にする生産費用については、買い上げる可能性がある地域の生産費用を考慮している。最低支持価格は生産費用に加えてあるマージンを上乗せする形で設定されているが、買い上げが緑の革命による高生産性を達成した地域を中心として行われていること、さらにこうした地域には最低支持価格によって投資の源泉が確保される仕組みとなっていることを理解しておく必要がある<sup>(4)</sup>。

ちなみに、FCIのみならず、州の機関が買い上げた場合でも、買い上げられた穀物は、一括してFCI扱いの流通となる。この意味で、買い上げた穀物は中央保管（central pool）と称されている<sup>(5)</sup>。

## 2. 公的分配システム（Public Distribution System: PDS）

公的分配システムPDSの実際の運営は州政府の権限で行われている。すなわち、州政府は、FCIの中央保管からPDS用の商品を買取り、州それぞれの判断で運営を行っている。

ただし原則として、以下の点は国内で共通に行われている。(1) 各州は配給カード (ration card) の配布を行い、カード保有者は州政府の設定した価格で公正価格店 (Fair Price Shop: FPS) から米、小麦、砂糖、灯油などのPDS商品を購入することができる。(2) FCIがPDS用の穀物を州政府に売り渡す場合の価格は中央売り渡し価格 (central issue price: CIP) によって行われる。

FCIの保有する中央保管からの分配は、州政府もしくは州政府の認可を受けた業者がFCIの分配センター (primary distribution centre) にPDS商品を受け取りに行く形で行われる。したがって、FCIには、州内の輸送、つまり公正価格店までの輸送を行う義務はない。

PDSには、3つの分配上の概念が存在する。第1は割り当て (allotment) であり、これはFCIが各州に売り渡す場合の上限量に相当する。すなわち、各州はこの割り当て量についてはPDSとして分配できる権利をもつ。第2は持ち出し (lift) であり、これは州がFCIから受け取った数量になる。第3は分配もしくは売り渡し (offtake) である。中央機関においてはFCIが州へ売り渡した数量、州機関においては州が実際に公正価格店から配給カード保有者に売り渡した数量がこれにあたる。

各州政府は、FCIの分配センターからPDS穀物を引き取り、それを州の倉庫に保管するなどして、最終的に公正価格店でPDS穀物を配給カード保有者に売り渡す。ただし、公正価格店までの配送をどの主体が行うのか、そしてその輸送費をどの主体が負担するのかについての設定は、州によって異なっている。また、公正価格店もしくはPDS穀物の流通・分配を担う業者が得るマージンも州独自に設定することが可能である<sup>(6)</sup>。さらにPDSでは、州が配給カード保有者に売り渡す際の価格を設定できる。ただし、その価格変更によって生じる負担は州財政から補填されることになっている。すなわち、州がFCIから買い入れた際の中央売り渡し価格CIPよりも安い価格で売り渡す際には損失が生じるが、これは州の財政によって賄われる<sup>(7)</sup>。

公正価格店として業務を行うには、州政府の認可を受ける必要がある。各州では、地理的範囲や扱うべきカード保有者の数などを勘案して、公正価格店の免許発行、出店地を決定している。一般にPDSでは、米や小麦の他、砂糖と灯油が配給カード保有者に売り渡されるが、公正価格店がその他市場商品を扱えるかに関する規制の内容も、州ごとに異なっている。

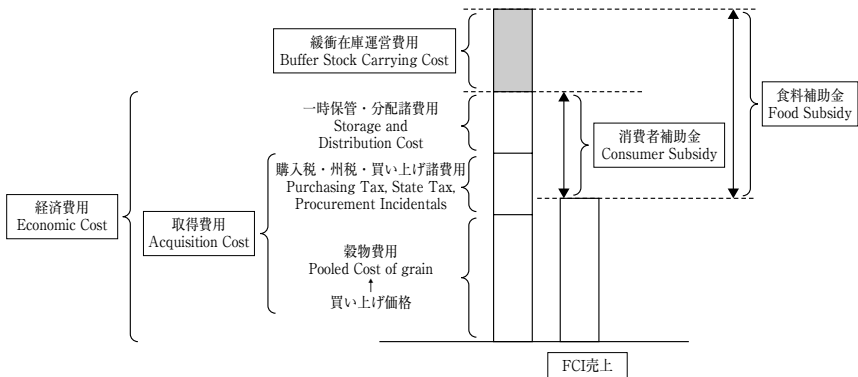
### 3. 緩衝在庫 (Buffer Stock)

中央政府が穀物を買う上げるのは、PDSなどの分配政策に用いるだけではない。大幅な不作や市場変動に対応するために、中央保管穀物を緩衝在庫として用いている。この緩衝在庫は、大部分が米と小麦で保有されている。FCIが買い上げた穀物からPDS向けなどへ売り渡したものを差し引いたものが、緩衝在庫に当てられることになる。この緩衝在庫に関しては、在庫水準として保有すべき在庫必要水準 (minimum buffer norm) が米と小麦についてのみ定められている。

### 4. 食糧補助金と経済費用 (Economic Cost)

買い上げからPDSおよびその他の分配政策、緩衝在庫の運営に要する中央保管穀物の流通には、さまざまな費用が生じる。こうした費用は総称して経済費用 (economic cost) と呼ばれている。一方、FCIは、PDS用穀物をこの費用を下回る価格で州に売り渡している。つまり、FCIによる中央保管穀物の売買には損失が生じている。この損失は、消費者補助金 (consumer subsidy) として中央政府からの補助金の形で財政支出によって賄われている。さらに、過剰在庫を含めた緩衝在庫の保管維持に生じる運営費用を消費者補助金に加えたものを食糧補助金 (food subsidy) として中央政府の財政支出としている。これらを図示したものが図3-3である。

図3-3 食料補助金の概念図



(出所) 筆者作成。

この図をもとに、経済費用の内訳を確認しておこう。経済費用は、大きく分けて3つに分類される。第1に、買い上げ価格に相当するものが、穀物費用 (pooled cost of grain) として計上される。第2には、買い上げる際に生じるさまざまな費用がある。第3は、分配・売り渡しで生じる費用である。この第1の費用と第2の費用をあわせて取得費用 (acquisition cost) と呼んでいる。

第2の買い上げにかかる費用は、以下のものである。穀物の買い上げは規制市場で行われている。FCIはこうした市場の維持費用などの一部を負担しなければならない。また、買い上げに関わる運搬・輸送などの費用や人件費なども必要である。さらに、州ごとにその大きさは異なるが、生産者や精米業者から買い上げる際に、州に購入税 (purchase tax) を支払う必要がある。パンジャールプ州やハリヤーナー州などの税率は11%の高さにあり、これが経済費用の無視できない大きさを占めていることが指摘されている (Government of India [2003])。さらに、州はFCIが州に売却する際に売上税を課税することがある。この売上税の負担も経済費用の一部となる。

第3の分配・売り渡しにかかる費用には、各州にあるFCIの分配センターまでの輸送費用や保管・貯蔵費用が含まれる。

## 5. 国内市場向け売却 (Open Market Sales: OMSS (D)) と輸出向け売却 (Export Sale)

PDSおよび緩衝在庫必要量を上回る過剰在庫は、そのまま保有し続けても保管費用が膨大になり、かつ保管期間が長ければ穀物の品質も損なわれる。このためFCIは、ある程度保管期間が過ぎた過剰在庫を市場放出の形で売却する。これには国内市場向けと輸出市場向けの市場放出がある。それぞれ、国内市場向け売却 (open market sales : OMSS (D))、輸出向け売却 (export sale) と呼ばれている。

OMSS (D) による売却では、州政府の許可を得た卸売業者が買い受けることになるが、輸出市場に回すことができないことになっている。この意味で、つまり国内市場 (domestic market) 向けであることを明示的に表すために、OMSS (D) と称されている。この国内市場向け売却は、州ごとに決められた放出価格と数量に基づいて行われる。その際の価格は、買い上げから放出にかかる費用および放出地点までの輸送費用などを勘案して決められる。実際のと



ころ、国内市場向け売却における放出価格は経済費用を下回っている。

もちろん過剰在庫は、国内市場向け売却によって解消されるとは限らない。現在では行われていないが、国内市場向け売却によってもまだ過剰な在庫が存在する場合には、国内市場には十分に供給されているとの判断から、輸出市場に供給するための市場放出である輸出向け売却（export sales）が行われていた。この輸出向け売却穀物を購入できる業者は、輸出業者に限られており、それらは中央政府商工業省（Ministry of Commerce and Industry）傘下の農産・加工食品輸出開発機構（Agricultural and Processed Food Products Export Development Authority: APEDA）に登録が義務づけられている。

## 6. その他の分配政策

PDS以外にも、中央保管穀物を利用したさまざまな分配政策がある。こうした分配政策は、厚生計画（welfare scheme）と称されている。たとえば、雇用創出計画（employment generation scheme: EGS）には、さまざまなインフラストラクチャーの建設にかかる報酬を中央保管穀物によって支払うフード・フォー・ワーク（food for work）を含んでいる。さらに、貧困家計などに学校給食を無料で提供する昼食計画（midday meal scheme）や、障害者、高齢者、子供や母子家庭などへの食料の分配も行われている。

こうしたさまざまな分配政策のすべてを、中央保管穀物を管理するFCIや、その上部官庁である消費者問題・食料・公的分配省（Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution）が行っているわけではない。たとえば、雇用創出計画の一部は農村開発省（Ministry of Rural Development）が運営している。PDS以外の官庁が行う食料穀物の分配政策については、手続き上は消費者問題・食料・公的分配省がFCIから食料穀物を買取り、そして当該分配政策運営官庁、たとえば農村開発省が購入した上で、各州政府に売り渡す形になる。

PDSやその他の分配政策では、これまで述べたような通常の分配ルートのみならず、早ばつや地震などの天災が生じた際に備えて、災害時救援措置（calamity relief）が用意されている。対象となるような災害が生じた場合には、関連省庁・組織間での協議の上、分配必要量などが検討される。こうした災害時の緊急救援はFCIが消費者問題・食料・公的分配省や農村開発省などの緊急分配を行う省庁に経済費用で穀物を売却し、それぞれの省庁が州に渡す形にな

る。

## 第2節 政府穀物流通が抱える問題

前節で、政府穀物流通の仕組みを概観した。そこでは、政府による穀物流通は、生産増大へのインセンティブを与える仕組みと食料へのアクセスを保証する仕組みとが、政府在庫や食糧補助金を仲立ちとして結びつけられていることを理解した。このことは、政府在庫と食糧補助金への負担を増加させることにより、生産者の利益と低所得者層の利益それぞれを保証することが可能になっていることを示す。1990年代には、この仕組みがはらむ問題が表面化したといつてよい。この節では、買い上げに関わる問題と政府在庫および食糧補助金の増加に焦点を絞って論じたい。第2節1では、食糧補助金と買い上げ数量、政府穀物の売り渡し数量、穀物在庫の推移について触れる。第2節2以降では、買い上げ価格、売り渡し価格の推移とその要因、そして過剰在庫の処理としての国内・輸出向けの市場売却放出の規模について紹介する。

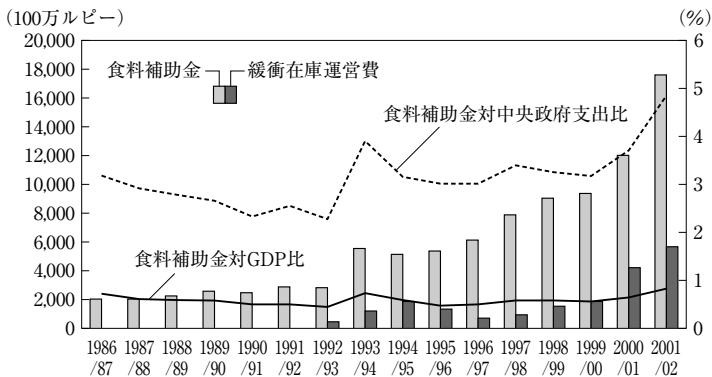
### 1. 政府在庫と食糧補助金の増大

インド農業では、食糧補助金以外にも、肥料、電力、灌漑、信用などに対してもさまざまな形で補助が行われている。このうち食糧補助金と肥料補助金は、中央政府の予算に計上されることから明示的補助金 (explicit subsidy) と呼ばれ、1980年代を通じて相当の規模となっていた。実際、1991年に経済自由化が開始された当初、肥料補助金の削減のために窒素関連肥料の値上げが行われた。しかし、一方の食糧補助金に関わる政府による穀物流通については、この時にそれほど大幅な改革が行われたわけではない。たしかに、図3-4から明らかのように1980年代中盤から1990年代初めにかけて、食糧補助金額の対中央政府支出比、および対GDP比は減少傾向にあったといえる。しかしながら、1990年代中盤にさしかかるころから一転、食糧補助金額の規模が増大することになる。

穀物流通の仕組みと食糧補助金の内訳を理解すれば、食糧補助金が増大する要因として、(1) 買い上げ価格・買い上げ費用などで構成される経済費用

(economic cost) の上昇、(2) 中央保管 (central pool) からのPDSなどへの売り渡し収入の減少、(3) 緩衝在庫運営費用の増大、この三点を想像できる。かつこれらの要因は互いに関連している。図3-2に示したように、買い上げ価格が何らかの理由で上昇した場合、政府が買い取るべき穀物数量は増加する。買い上げ数量の増加によりFCIが運営すべき数量が増加することになるので、輸送費用や保管費用は増加する。もし、PDSなどのFCIからの売り渡し数量や売上げ収入に大きな増加がないとすると、消費者補助金は増大するばかりでなく、FCIが緩衝在庫として運営すべき過剰在庫が増える。この過剰在庫は、場合によってはFCIからの市場放出に回されることになるが、一般にその市場放出には輸送費その他の費用が必要となるし、また実際には経済費用を下回る価格で放出されている。結果、買い上げ価格の上昇は、経済費用や緩衝在庫運営費用などを上昇させる形で食糧補助金を増加させることになる。もちろん、買い上げ価格の増加以外の要因でも買い上げ数量の増加は生じる。たとえば、穀物が豊作の場合には、市場価格に低下圧力が生じるので、政府が買い取るべき穀物数量は増える。このとき、買い上げ数量が増加するだけでも、輸送・保管など

図3-4 食料補助金額と在庫運営向け食料補助金額の推移



(注) 同資料では1991/92年度以前の緩衝在庫運営費は示されておらずこの図にも明示していない。

(出所) 食料補助金額については Government of India [1997b: 20]、Government of India [2004d: 3 (Table 2.1)]、GDPと中央政府支出については、Reserve Bank of India [2004: 1 (Table 1)、156 (Table 104)] ([www.rbi.org.in](http://www.rbi.org.in))、緩衝在庫運営費については Government of India [2002b (Table IV. 2)] ([http://fcamin.nic.in/hlc\\_contents.htm](http://fcamin.nic.in/hlc_contents.htm))。

さまざまな費用は増加する。

ここで、政府在庫とそれに関連する買い上げ数量、中央保管穀物の売り渡し量の推移を確認しておこう。

表3-1には、米と小麦の買い上げ数量と中央保管からの売り渡し量(offtake)、そして毎年度末(3月末)時点での中央政府在庫数量、さらにこれらの生産量に占める割合が示されている。これをみると、買い上げおよび売り渡し量は、年々の変動が激しい。とくに1980年代末の米と小麦、そして1990年代半ばの小麦において顕著なように、買い上げ数量が少なく同時に売り渡し量が大幅に増加する年がある。結果、緩衝在庫の一時的な減少に結びついている。このことは市場変動に対して中央政府の穀物在庫運営が比較的機動的に行われている可能性を示唆する。同時に、米については1990年代はじめと1990年代後半から、小麦でも1990年代後半から、政府在庫の急増を確認できる。この背景には、これらの時期に買い上げ数量が増加している一方で、売り渡し量にはそれに伴う増加がないことがある。ここで、買い上げ数量や在庫水準の変化と図3-4の食糧補助金額の推移が整合していることを確認できる。食糧補助金額の増大は1993/94年度と2000/01年度以降に顕著なものとなっている。この食糧補助金の増大の時期と、買い上げ数量増加の時期は明らかに一致している。1993/94年度については、小麦買い上げ数量の急増が、2000/01年度以降については、米・小麦双方での買い上げ数量、在庫数量の増加が生じている。とくに、2000/01年度以降、買い上げ数量は生産量の20%を越え、さらに在庫水準に至っては生産量のはぼ3割に達している。

こうした数量的な動きを確認した上で、以下食糧補助金の増加要因としての買い上げ価格の上昇と売り渡し価格の動向について見てみることにしたい。

## 2. 買い上げ価格上昇の要因

買い上げ価格の上昇は経済費用を押し上げ、また他の条件を一定とすると買い上げ数量を増加させる。こうしたことから、買い上げ価格の動向は、食糧補助金の増加および穀物在庫水準に大きく影響を及ぼす。

図3-5には、米と小麦の最低支持価格を名目価格表示と1993/94年度の実質価格表示によって示した。名目価格表示の最低支持価格は、1990年代に入りその上昇速度を上げている。実質価格表示のそれは、1980年代を通じて減

表3-1 米および小麦の生産量、中央政府の買い上げ量、売り渡し量、在庫量

	米				小麦			
	生産量	買い上げ量	売り渡し量	在庫量	生産量	買い上げ量	売り渡し量	在庫量
1980/81	53.63	5.34 (9.96)	5.88 (10.96)	6.69 (12.47)	36.31	5.86 (16.14)	7.51 (20.68)	3.07 (8.45)
1981/82	53.25	7.02 (13.18)	6.74 (12.66)	6.36 (11.94)	37.45	6.59 (17.60)	6.69 (17.86)	4.55 (12.15)
1982/83	47.12	7.14 (15.15)	7.69 (16.32)	5.24 (11.12)	42.79	7.71 (18.02)	7.90 (18.46)	5.64 (13.18)
1983/84	60.10	7.58 (12.61)	7.67 (12.76)	5.24 (8.72)	45.48	8.29 (18.23)	7.45 (16.38)	9.62 (21.15)
1984/85	58.34	9.82 (16.83)	6.61 (11.33)	8.58 (14.71)	44.07	9.30 (21.10)	6.72 (15.25)	12.47 (28.30)
1985/86	63.83	9.62 (15.07)	7.40 (11.59)	10.34 (16.20)	47.05	10.35 (22.00)	11.72 (24.91)	10.21 (21.70)
1986/87	60.56	9.36 (15.46)	9.03 (14.91)	10.04 (16.58)	44.32	10.54 (23.78)	10.35 (23.35)	9.44 (21.30)
1987/88	56.86	7.04 (12.38)	10.11 (17.78)	5.91 (10.39)	46.17	7.88 (17.07)	12.78 (27.68)	3.34 (7.23)
1988/89	70.49	7.64 (10.84)	9.08 (12.88)	3.86 (5.48)	54.11	6.53 (12.07)	8.66 (16.00)	2.31 (4.27)
1989/90	73.57	11.17 (15.18)	7.48 (10.17)	7.06 (9.60)	49.85	9.00 (18.05)	7.51 (15.07)	3.46 (6.94)
1990/91	74.29	12.92 (17.39)	7.91 (10.65)	10.21 (13.74)	55.14	11.07 (20.08)	8.58 (15.56)	5.60 (10.16)
1991/92	74.68	9.41 (12.60)	10.26 (13.74)	8.86 (11.86)	55.69	7.75 (13.92)	10.48 (18.82)	2.21 (3.97)
1992/93	72.86	12.72 (17.46)	9.89 (13.57)	9.93 (13.63)	57.21	6.38 (11.15)	8.06 (14.09)	2.74 (4.79)
1993/94	80.30	13.56 (16.89)	9.46 (11.78)	13.55 (16.87)	59.84	12.84 (21.46)	9.14 (15.27)	7.00 (11.70)
1994/95	81.81	13.12 (16.04)	8.85 (10.82)	18.08 (22.10)	65.77	11.87 (18.05)	10.59 (16.10)	8.72 (13.26)
1995/96	76.98	9.91 (12.87)	11.63 (15.11)	13.06 (16.97)	62.10	12.33 (19.85)	12.72 (20.48)	7.76 (12.50)
1996/97	81.73	11.86 (14.51)	12.31 (15.06)	13.17 (16.11)	69.35	8.16 (11.76)	13.32 (19.21)	3.24 (4.67)
1997/98	82.54	14.52 (17.59)	11.20 (13.57)	13.05 (15.81)	66.35	9.30 (14.01)	7.76 (11.70)	5.08 (7.65)
1998/99	86.08	11.56 (13.43)	11.83 (13.74)	12.16 (14.13)	71.29	12.65 (17.75)	8.90 (12.48)	9.66 (13.55)
1999/00	89.68	17.28 (19.27)	12.42 (13.85)	15.72 (17.53)	76.37	14.14 (18.52)	10.63 (13.92)	13.19 (17.27)
2000/01	93.34	20.10 (23.65)	10.42 (12.26)	23.19 (27.29)	69.68	16.35 (23.46)	7.79 (11.18)	21.50 (30.86)
2001/02	84.98	20.88 (22.37)	15.32 (16.41)	24.91 (26.69)	72.77	20.63 (28.35)	15.99 (21.97)	26.04 (35.78)
2002/03	72.66	19.16 (26.37)	24.64 (33.91)	17.16 (23.62)	65.10	19.02 (29.22)	24.99 (38.39)	15.65 (24.04)
2003/04	87.00	21.02 (24.16)	23.74 (27.29)	13.07 (15.02)	72.06	15.80 (21.93)	24.19 (33.57)	6.93 (9.62)

(注) 単位 100 万トン。( ) 内は、買い上げ数量、売り渡し数量、在庫数量の生産量に占める割合(%)である。

在庫は年度末現在のもの。2003/04 年度の生産量は予測値である。また買い上げ数量は、市場年度での値である。

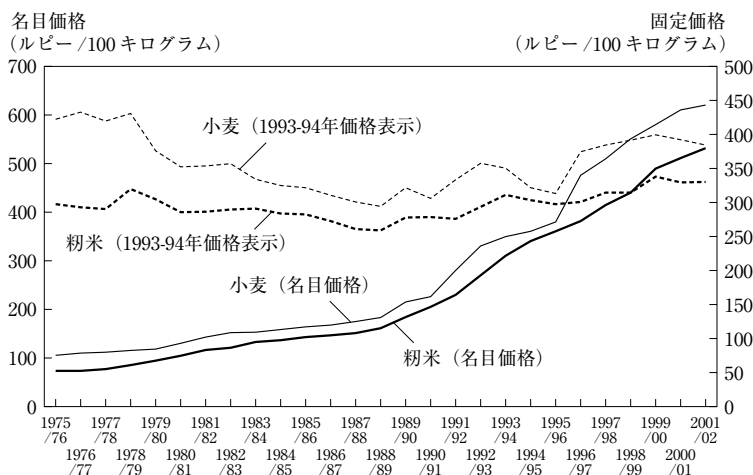
(出所) Reserve Bank of India [2004: 34 (Table 15), 53 (Table 25)], (Web版: www.rbi.org.in)。

少傾向にあったが、1990年代に入り一転上昇傾向にある。

こうした買い上げ価格、最低支持価格の動向を理解した上では、関心はその要因に向けられる。買い上げ価格、つまり最低支持価格（MSP）は、CACPによって買い上げを行う地域の生産費用を検討した上で勧告される。そこで、最低支持価格と買い上げ主要地域の生産費用の関係を確認しておこう。表3-2には生産費用として、労働費や投入財費、さらに土地や灌漑水利への支払いなどほぼすべての費目の支払いを含んだC2と呼ばれる生産費用が示されている。また、この表にはCACPが勧告を行った最低支持価格と中央政府が決定し実際に執行されている最低支持価格の二種類を示している。

ここから明らかなように、とくに小麦に関して、1990年代に入ると中央政府はCACPの勧告した最低支持価格を大きく上方に変更する形でこの価格を決定している。この政府が決定した最低支持価格は、1990年代初めに何度か行われた小麦へのボーナス措置による修正後の値である。この措置は、一度は政府が決定した最低支持価格では必要量の買い上げを行えないとの判断から、買い上げ時点で最低支持価格をさらに上方に改定したものである。近年では、こ

図3-5 米と小麦の最低支持価格の推移（名目価格表示および実質価格表示）



(注) 実質価格は1993/94年度を100とする卸売物価指数WPIによってデフレートして求めた。1993/94年以前のWPIについてはそれ以前のWPI系列のチェーン指数として求めている。

(出所) Reserve Bank of India [2004 : 51 (Table 23) ; 67 (Table 36)] ([www.rbi.org.in](http://www.rbi.org.in)).

表3-2 籾米・小麦の生産費とCACP勧告MSPと政府決定MSP

作付年度	籾米（通常品質）				小麦			
	MSP		C2 cost		MSP		C2 cost	
	政府決定	CACP 勧告	アーンドラ・ ブラデーシュ	パンジャープ	政府決定	CACP 勧告	ハリヤーナ パンジャープ	
1981/82	115	115	112	102	142	142	122	119
1982/83	122	122	121	104	151	151	135	125
1983/84	132	132	142	122	152	155	141	137
1984/85	137	137	140	137	157	157	141	136
1985/86	142	140		126	162	162	126	129
1986/87	146	146	148	129	166	165	138	151
1987/88	150	150	168	149	173	173	140	140
1988/89	160	160	178	160	183	183	128	150
1989/90	185	172		147	215	200	136	164
1990/91	205	205	216	195	225	225	155	191
1991/92	230	235		207	250	245	168	210
1992/93	270	260		224	330	305	218	251
1993/94	310	310		267	350	350		
1994/95	340	340	342	290	360	360	263	299
1995/96	360	355	364	331	380	380	292	343
1996/97	380	370	406	345	475	405	336	363
1997/98	415	415	437	356	510	455	392	412
1998/99	440	440	433	408	550	490	366	399
1999/2000	490	465	510	385	580	550	397	396
2000/01	510	510	496	409	610	580	422	427

（注）単位：ルピー／100キログラム。

（出所）MSPはGovernment of India [1998:64] [2004a:127] (<http://agricoop.nic.in/Agristatistics.htm>),  
C2はGovernment of India [2002b (DATA APPENDIX)] ([http://fcamin.nic.in/hlc\\_contents.htm](http://fcamin.nic.in/hlc_contents.htm)).

のような改定は行われなくなっているが、明らかに1990年代を通して最低支持価格は生産費用に比べてかなり高めに設定されている。とくに、1992/93作付年度つまり1993/94市場年度・会計年度の小麦の最低支持価格が、それまでに比べて大きく値上げしていることを確認できる<sup>(8)</sup>。同様にこのことは、1996/97作付年度（1997/98市場年度）についても見られる。この1993/94市場年度・会計年度、1997/98市場年度・会計年度は図3-4でみた食糧補助金額の増加の時期に一致している。

この1990年代を通しての買い上げ価格上昇は、経済自由化の一環としての為替切り下げによる穀物のルピー建て国際価格が上昇したために、内外の価格差を埋め合わせる方向で生じている（Chand [2005]）。しかしその背景には、買い上げを受ける生産地域の農業生産者の政治的圧力があると一般に理解され

ている。具体的には実質価格表示で買い上げ価格が低下傾向にあった1980年代において、買い上げを受ける農業先進地域で買い上げ価格の引き上げなどを求めた農民運動（farmers' movement）が盛んに展開されるようになり、1990年代には中央政府としてもそれを無視できなくなったと考えられている<sup>(9)</sup>。またCACPの最低支持価格を決定する委員会全7名のメンバー構成についてみると、1990年代に入り農業生産者の代表者がそれまでの1名から3名に増加している。この点も、実際の最低支持価格への上昇圧力の背景にあるとの指摘がある<sup>(10)</sup>。

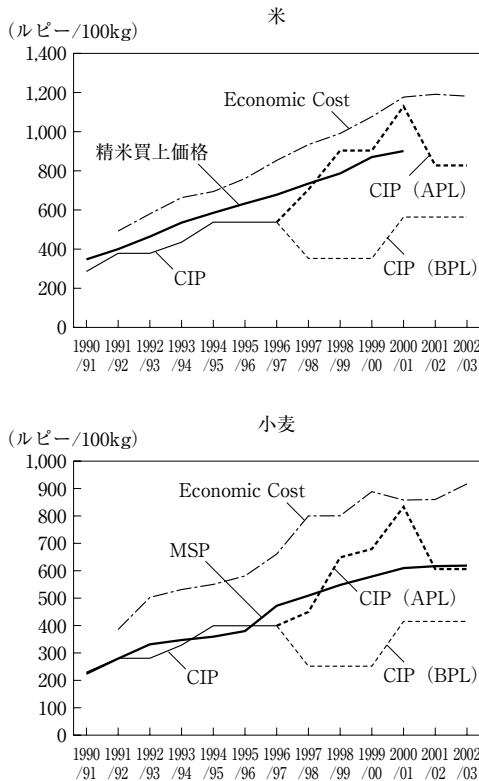
さらに、買い上げ価格以外の経済費用上昇の要因にも関心が高まっている。中でも、買い上げた穀物の輸送や保管そして分配に関わっているFCIの効率性に関しては、さまざまな議論が行われている<sup>(11)</sup>。

### 3. 中央売り渡し価格と売り渡し量の推移

次に、中央保管穀物の売り渡し価格と分配数量が食糧補助金の増大に及ぼした影響について見ておこう。具体的には、中央売り渡し価格CIPの変化がFCIの穀物売上総額にもたらす影響を確認する。この影響は幾分複雑である。たとえば、中央政府が買い上げ価格の上昇から食糧補助金の増加を嫌い、中央政府の売り渡し価格を上昇させるとする。しかし、実際にFCIの売上総額が減少するか否かはPDS穀物分配量が中央売り渡し価格にどの程度反応するのかによる。もちろん、食糧補助金の拡大要因として過剰在庫の存在を重視するならば、むしろ分配量を増やすべくFCIからの中央売り渡し価格を低下させることも選択肢としてある。ところが、すでに述べたように、実際のPDSの公正価格店での売り渡しは州政府の決定する事項である。中央売り渡し価格の変化を実際の公正価格店での売り渡し価格にどの程度反映させるか、結果としての実際のカード保有者によるPDS商品への需要がどの程度変化するのは州の政策に依存するところが大きい。州政府の立場から考えると、中央売り渡し価格の引き上げに伴い州の売り渡し価格を引き上げれば、場合によっては中央政府ではなく州政府にその批判を向けられる可能性がある。しかし、州の売り渡し価格を引き上げなければ、州財政への負担は増加する。逆に、中央売り渡し価格の低下ないし据え置きは、州財政の負担の軽減につながる可能性がある。つまり、中央売り渡し価格によるFCIの売り上げの変化は、配給カード保有者の需要行動



図3-6 米と小麦の買い上げ価格、経済費用、中央売り渡し価格



(出所) Government of India [2002b (DATA APPENDIX) ; 2004e: 95 (Table 5.16) ] ; Government of India, *Economic Survey*, various issues.

と州政府のPDS運営の双方によって決まってくる。

こうした可能性を指摘した上で、現実の変化について確認してみよう。図3-6には、単価としての経済費用と中央売り渡し価格CIPを示した。経済費用は、ほぼ買い上げ価格と同様に1990年代を通じて上昇している。とくに小麦の1992/93作付年度(1993/94市場年度・会計年度)をみると中央売り渡し価格は、前年に据え置かれた価格を引き上げる形になっている。こうした中央売り渡し価格の上昇は表3-3に示したように結局のところPDSにおける売り渡し

表 3-3 計画別中央保管穀物売り渡し規模

	米						小麦				
	PDS 関連	国内市場 向け売却	Paddy sale	輸出向 け売却	その他	計	PDS 関連	国内市場 向け売却	輸出向 け売却	その他	計
1990/91	78.77			0.10	0.20	79.07	70.83	12.38	2.01	0.68	85.90
1991/92	99.45	0.24		0.53	0.93	101.15	87.85	9.20	7.31	0.62	104.98
1992/93	93.64	0.12		0.26	0.80	94.82	74.00	0.30	0.20	2.96	77.46
1993/94	88.84	0.17		0.40	1.19	90.60	58.63	28.56		1.86	89.05
1994/95	80.13	4.87		0.02	3.47	88.49	51.14	51.90		2.89	105.93
1995/96	97.50	7.72	13.23	14.90	6.64	139.99	58.08	64.42	0.95	4.74	128.19
1996/97	111.40	3.53	1.38	0.52	7.58	124.41	85.24	36.67	3.79	6.85	132.55
1997/98	99.01	0.26	1.62		12.68	113.57	70.80	0.29		6.53	77.62
1998/99	107.43	1.17			9.71	118.31	79.49	5.33		4.17	88.99
1999/00	113.14	1.54			9.53	124.21	57.62	43.97		4.73	106.32
2000/01	79.73	3.86		0.18	20.43	104.20	40.69	11.02	14.69	11.50	77.90
2001/02	81.59	4.01		19.49	48.06	153.15	56.77	51.97	27.36	23.79	159.89
2002/03	103.53	3.87		69.35	69.67	246.42	97.77	53.52	54.50	44.13	249.92
2003/04	133.85	4.05		30.88	81.61	250.39	107.08	9.26	72.20	53.40	241.93

(注) 単位：10万トン。PDS関連とは、PDS、改良型公的分配システム（Revamped PDS）、TPDS、AAY など PDS の改良されたものを含む。その他には、昼食計画（midday-meal-scheme）や雇用創出計画などが含まれる。2003/04 年度については、表 3-1、表 3-3 とともに速報値のため、異なる数値が示されている。

(出所) Government of India [2002a: 251], [2002b (DATA APPENDIX)] ([http://fcamin.nic.in/hlc\\_contents.htm](http://fcamin.nic.in/hlc_contents.htm)), [2004b:245] [2005] (<http://fcamin.nic.in/mbulletin.htm>) .

数量の減少を招く結果になっている。

#### 4. 過剰穀物在庫の売却

表 3-1 に示した中央保管穀物の売り渡し数量は PDS での分配数量のみが示されているわけではない。中央保管穀物は PDS の他、さまざまな分配政策や国内市場向け売却（OMSS (D)）、輸出向け売却（export sale）に用いられる。1993/94 年度以降数年間の中央売り渡し価格の上昇による PDS 売り渡し数量の減少にもかかわらず、全体としての中央保管穀物の売り渡しが若干増加している理由は、こうした別の形での売り渡しが増加しているためである。表 3-3 から、中でも国内市場向けおよび輸出市場向けの放出が、政府穀物在庫の減少に寄与していることがわかる。

これらの市場放出価格は、経済費用に比べて安価に設定されている。2002/03 年度の輸出向け放出は過去にない規模であるが、FAO [2004] によると 2002 年 4 月の FCI からの輸出向け売却価格は 25 % 碎米でキログラムあたり

5.760ルピー、パーボイルド米で6.115ルピーであり、同年8月では前者が5.910ルピー、後者が6.265ルピーである。一方、Government of India [2004e]ではこの年の米の経済費用がキログラムあたり約11.8ルピーである。この年には約700万トンが輸出向けに売り渡されているので、2002/03年度においては食糧補助金額の相当部分が米の輸出向け売却上の損失に充てられていた計算になる<sup>(12)</sup>。

こうした輸出向け売却に関連して、現在の穀物市場における輸出入の規制について触れておくと、米・小麦ともに輸出に関わる規制はほとんど設定されていない。バスマティ (Basmati) 米には以前から輸出に関する規制はほとんど無かったが、バスマティ以外の米と小麦についても現在輸出規制はほぼない。一方、輸入については、FCIの許可のもとでの輸入となっている<sup>(13)</sup>。

ここで実際の米の輸出単価を確認しておこう。FCIはバスマティ米を買い上げることではないので、表3-4には2002/03年度のバスマティ以外の米と小麦について、APDEAのホームページに示されている輸出データをもとに、輸血量、輸出額、それらから得られる平均輸出単価を、輸血量の上位20カ国と総輸出相手国合計値を示した。また同表には、2002/03年度の米・小麦の国内市場価格とPDSの中央売り渡し価格を参考指標として示している。

この表をみると、米の場合にはその輸出単価の差がかなり大きいことが読み取れる。ラトビアの輸出単価が極端に低い理由は不明であるが、これを除くと概ねキログラムあたり5ルピーから15ルピーの幅で分布している。一方、小麦の場合は、平均輸出単価が高い輸出相手国も見られるが、概ね4ルピー後半から6ルピー代にあり、平均総輸出単価も4.79ルピーとなっている。

こうした輸出規制の状況と、先の輸出単価の分布、国内市場価格との比較から、やや極端に2000年代はじめの米・小麦の輸出構造を確認すると、米については品質のよいものを卸売市場で仕入れて高価格で輸出するものと、FCIからの輸出向け売却によって仕入れたものを中心に低価格で輸出を行うもの、この二極の構造になっていたといえる<sup>(14)</sup>。その輸出相手先としては、南アジア、中東、東アジア、東アフリカなどが中心であり、とくに東アフリカ諸国の輸出単価が低価格水準にあることが注目される。一方、小麦については輸出単価の分布が米ほどは小さくなく、このことから小麦の場合も品質のよいものが輸出市場に向けられる可能性があるが、主としてFCIからの輸出向け売却が総輸出

に占める割合は米に比べて大きいことが想像できる。ただし、2002/03年度の中央保管からの輸出向け売却規模は過去に例のないものであり、また輸出向け

表 3-4 2002/03 の米（バスマティ以外）・小麦の輸出相手先輸出量上位 20 ヲ国

米				小麦			
輸出相手国	輸出量 (万トン)	輸出額 (1000 万 ルピー)	平均単価 (ルピー／ キログラム)	輸出相手国	輸出量 (万トン)	輸出額 (1000 万 ルピー)	平均単価 (ルピー／ キログラム)
バングラデシュ	93.07	609.12	6.54	バングラデシュ	100.02	467.40	4.67
インドネシア	56.13	353.89	6.31	フィリピン	83.12	385.90	4.64
南アフリカ	55.94	672.71	12.02	インドネシア	61.01	309.04	5.07
フィリピン	52.72	755.88	14.34	マレーシア	28.27	137.24	4.85
マレーシア	35.86	252.36	7.04	ベトナム	27.20	127.04	4.67
ナイジェリア	15.68	123.84	7.90	スリランカ	16.23	84.12	5.18
シンガポール	10.18	86.68	8.71	韓国	13.61	60.95	4.48
セネガル	8.17	116.90	14.30	アラブ首長国連邦	12.84	67.08	5.22
アメリカ合衆国	6.78	45.89	6.77	中国	9.71	43.79	4.51
象牙海岸	5.97	29.71	4.98	イエメン	9.13	44.57	4.88
アラブ首長国連邦	5.28	56.42	10.68	ミャンマー	1.89	9.18	4.86
モザンビーク	4.97	31.91	6.42	パキスタン	1.45	7.44	5.13
ガーナ	4.76	33.07	6.94	シンガポール	0.81	3.67	4.53
タンザニア	4.71	30.70	6.52	イラク	0.60	5.88	9.80
ガボン	4.70	30.69	6.53	タイ	0.50	2.54	5.08
スリランカ	4.22	38.60	9.15	ブータン	0.19	1.11	5.84
サウジアラビア	3.48	46.00	13.21	カタール	0.18	0.87	4.81
ロシア	3.24	27.04	8.33	バーレーン	0.10	0.45	4.46
ケニヤ	3.17	20.36	6.43	ネパール	0.09	0.63	6.64
ラトビア	3.13	6.79	2.17	オーストラリア	0.05	0.26	5.13
輸出合計	434.71	3833.26	8.82	輸出合計	367.13	1759.87	4.79

(出所) Agricultural and Processed Food Products Export Development Authority (<http://www.apeda.com/>).

(参考) 国内諸価格 (ルピー／キログラム)

米			小麦		
市場価格 (2002 年 10 月)	小売価格	卸売価格	市場価格 (2002 年 4 月)	小売価格	卸売価格
北部	10.82	9.72	北部	6.93	6.10
西部	10.45	9.20	西部	7.92	7.13
東部	9.81	8.77	東部	8.31	7.03
南部	11.38	10.19	南部	10.69	9.86
PDS 中央売り渡し価格 CIP	BPL 家計	APL 家計	PDS 中央売り渡し価格 CIP	BPL 家計	APL 家計
2002/03 年	5.65	8.30	2002/03 年	4.15	6.10

(出所) 市場価格については、Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution のホームページ掲載小売価格データ ([http://fcamin.nic.in/daily\\_ind.htm](http://fcamin.nic.in/daily_ind.htm))。PDS 中央売り渡し価格については Government of India [2004e:95 (Table 5.16)]。

売却は現在行われていないため、この解釈には注意を要する。

しかしながら、米と小麦の輸出自由化と穀物の輸出構造を考える場合、インド国内の買い上げ制度の運営に国際市場の状況を勘案する必要が生じていることを理解すべきである。買い上げを受ける生産者にとってみれば、政府に売り渡す以外にも有利な条件で取引できる機会が増加する。いいかえれば、国際市場価格が比較的高い場合には、政府が穀物を確保するためには買い上げ価格を引き上げる必要があることになる。一方で、国際市場価格が下落した場合、買い上げ価格を低下させることは非常に困難だと考えられるために、買い上げ数量は増加せざるを得ない。このため、1990年代に入り買い上げ制度と政府在庫は、国際市場に多分に影響されていることが想像される<sup>(15)</sup>。

## 第3節 公的分配システムPDSとそのターゲット化

### 1 PDSの評価

インドにおける政府の穀物流通は、買い上げ・緩衝在庫が中央政府の、PDSにおける実際の分配が州政府の責任のもとで運営されている。こうした仕組みから、PDSの実績自体かなりの地域差が生じることは想像に難くない。

まず、実際に各州の中央保管穀物への依存度がどの程度異なるのかを表3-5で見ておこう。以下の表では、州・直轄領別に、米・小麦の生産量、収量、買い上げ量、PDSによる分配量（offtake）、計画委員会（Planning Commission）推計の貧困人口とその州内人口に対する比率、いわゆる貧困人口比率（Head Count Ratio: HCR）が示されている。さらに、（ ）内には、インド全体に占めるそれぞれの指標の地域別シェアを示している。

この表から以下の点を確認できる。(1) 生産性の高い州、すなわちパンジャブ州やハリヤーナー州、米についてはアーンドラ・プラデーシュ州において、穀物の買い上げが積極的に行われている。とくに、パンジャブ州やハリヤーナー州では、生産量の相当の部分が中央政府によって買い上げられている。(2) 貧困線以下人口が多い州で、かならずしもPDSの利用が高いわけではない。この点は、旧ビハール州（現ビハール州、ジャールカンド州）やオリッサ州、旧ウッタール・プラデーシュ州（現ウッタール・プラデーシュ州、ウッタラANCHAL州）

表3—5 1999/00年度における各州の米・小麦生産、買い上げ、分配量および貧困指標

	米				小麦				貧困人口 総数 (10万人)	HCR (10)	人口あたり 分配量 (kg/人) (11)
	生産量 (千トン) (1)	収量 (kg/ha) (2)	買い上げ量 (千トン) (3)	分配量 (千トン) (4)	生産量 (千トン) (5)	収量 (kg/ha) (6)	買い上げ量 (千トン) (7)	分配量 (千トン) (8)			
アーンンドラ・プラデーシュ	10638	(11.9)	2687	5498 (30.2)	2307.9 (20.4)	9 (0.0)	2116 (1.3)	294.42 (5.1)	67.89 (2.6)	14.07 (0.7)	9.6
アルナーチャル・プラデーシュ	134.8	(0.2)	1099	101.73 (0.9)	5.1 (0.0)	0 (0.0)	9650 (12.6)	84.15 (1.5)	17.34 (0.7)	8.74 (0.4)	4.2
アッサム	3861	(4.3)	1479	528.13 (4.7)	98 (0.1)	2186 (6.1)	583.3 (0.8)	54.86 (1.0)	5.12 (0.2)	7.63 (0.3)	17.8
ビハール	7251.9	(8.1)	1540	20 (0.1)	236.57 (2.1)	4087.1 (6.1)	434.3 (0.6)	46.09 (0.8)	3.46 (0.1)	3.48 (0.1)	39.1
デリー				74.47 (0.7)			217.6 (0.3)	215.6 (3.7)	104.4 (4.0)	20.04 (1.9)	19.9
ゴア	208.9	(0.2)	2467	46.13 (0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	1020 (1.3)	13.33 (0.2)	0.7 (0.0)	4.4 (0.4)	37.4
グジャラート	984.9	(1.1)	1482	0 (0.0)	169.05 (1.5)	0 (0.0)	9650 (12.6)	84.15 (1.5)	17.34 (0.7)	8.74 (0.4)	9.6
ハリヤナ	2583	(2.9)	2386	986 (5.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	9650 (12.6)	84.15 (1.5)	17.34 (0.7)	8.74 (0.4)	4.2
ヒマチャル・プラデーシュ	120.4	(0.1)	1507	64.8 (0.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	583.3 (0.8)	54.86 (1.0)	5.12 (0.2)	7.63 (0.3)	17.8
ジャムム・カシミール	391.1	(0.4)	1561	342.66 (3.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	434.3 (0.6)	46.09 (0.8)	3.46 (0.1)	3.48 (0.1)	39.1
カルナータカ	3716.7	(4.1)	2512	111 (0.6)	823 (7.3)	833 (3.7)	217.6 (0.3)	215.6 (3.7)	104.4 (4.0)	20.04 (1.9)	19.9
ケーララ	770.8	(0.9)	2204	1191 (10.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	9650 (12.6)	84.15 (1.5)	17.34 (0.7)	8.74 (0.4)	4.2
マディヤ・プラデーシュ	6376.5	(7.1)	1191	1102 (6.1)	318.94 (2.8)	1863 (3.8)	542 (3.8)	316.12 (5.5)	298.54 (11.5)	37.43 (8.0)	8.0
マハラーシュトラ	2558.9	(2.9)	1681	51 (0.3)	680.89 (6.0)	1436.1 (1.9)	1369 (8.8)	1076.5 (18.7)	227.99 (8.8)	25.02 (19.3)	19.3
マニプル	365	(0.4)	2323	42.37 (0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0.12 (0.0)	7.19 (0.3)	28.54 (16.9)	16.9
メガラヤ	170.7	(0.2)	1531	191.7 (1.7)	7 (0.0)	0 (0.0)	15.69 (0.3)	8.23 (0.3)	8.23 (0.3)	33.87 (85.3)	85.3
ミゾラム	88.4	(0.1)	1779	90.89 (0.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	14.8 (0.3)	1.85 (0.1)	1.85 (0.1)	19.47 (111.2)	111.2
ナガランド	132.4	(0.1)	1486	113.56 (1.0)	12.5 (0.0)	0 (0.0)	12.5 (0.0)	19.47 (0.3)	5.49 (0.2)	32.67 (79.2)	79.2
オリッサ	5187	(5.8)	1127	889 (4.9)	0.27 (0.0)	0 (0.0)	7.7 (0.0)	166.4 (2.9)	169.09 (6.5)	47.15 (4.6)	4.6
パンジャブ	8716	(9.7)	3346	6787 (37.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	15910 (20.8)	2.43 (0.0)	14.49 (0.6)	6.16 (0.1)	0.1
ラージャスターン	252.6	(0.3)	1262	32 (0.2)	2.74 (0.0)	0 (0.0)	6731.9 (8.8)	2540 (4.2)	81.83 (3.1)	15.28 (4.6)	4.6
シッキム	23.4	(0.0)	1472	70.02 (0.6)	12.8 (0.0)	0 (0.0)	12.8 (0.0)	1.42 (0.0)	2.05 (0.1)	36.55 (127.4)	127.4
タミル・ナドゥ	7532.1	(8.4)	3278	933 (5.1)	1807.3 (16.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	165.92 (2.9)	130.48 (5.0)	21.12 (31.9)	31.9
トリプーラ	505.7	(0.6)	1924	152.13 (1.3)	2.4 (0.0)	0 (0.0)	2.4 (0.0)	7.64 (0.1)	13.02 (0.5)	34.44 (42.3)	42.3
ウッタル・プラデーシュ	13231	(14.8)	2176	1421 (7.8)	488.06 (4.3)	25676 (34.0)	2764 (8.9)	844.37 (14.7)	529.89 (20.4)	31.15 (7.8)	7.8
西ベンガル	13760	(15.3)	2259	351 (1.9)	421.45 (3.7)	850.8 (1.1)	2336 (12.8)	735.24 (12.8)	213.49 (8.2)	27.02 (14.6)	14.6
インド計	86683	(100.0)	18206	11314 (100.0)	76369 (100.0)	14143 (100.0)	5762.4 (100.0)	2602.5 (100.0)	26.1 (100.0)	28.1 (100.0)	28.1

(注) HCRは貧困人口比率 Head Count Ratio で、州内人口に占める貧困人口の割合 (%) を指す。(11)は、 $[(10) \div (8)] \times 1000$  /  $[9] \times 10 \div [(10) \div 100]$  として算出。

(出所) 生産量は Reserve Bank of India [2004: 40-49 (Table 21)] (Web版: [www.rbi.org.in](http://www.rbi.org.in))、米収量は Government of India [2001a] (Web版: <http://dacnet.nic.in/Rice/Handbook%20of%20Statistics.htm>)、小麦収量は Government of India [2004b: 397 (Table 2.3)]、米・小麦の買い上げ量・分配量は Government of India [2002b (DATA APPENDIX)]、貧困人口は Planning Commission の推計値で、Government of India [2004a: 9-10 (Table 2.4)] による。

などの、東部インド地域において顕著である。(3) 人口あたり分配量から明らかのように、マニプル、メガラヤ、ミゾラム、ナガランド、シッキム、トリプーラなど北東諸州では分配量が多い。

こうした基本的な情報をもとに、PDS運営の評価に関するこれまでの議論を整理しておこう。

PDSは、州政府の決定した価格のもとで、配給カード保有者に米や小麦、砂糖や灯油などを公正価格店から購入する権利を与えるものである。1997年までのPDSでは、原則としてあらゆる人々に対して配給カードは発行されることになっていたが、中でも低所得者層へのフード・セキュリティがその意義の主要部分を占めるといっても過言ではなかった。その点を考慮すると、PDSを評価する視点として実際の受益状況に焦点が当てられる。つまり、PDSの実際の受益者は誰か、もし本来PDSの恩恵を受けるべき低所得者層が実際の受益者でない場合にはどのような理由によるものなのか、といった事柄に関心が向けられる。

PDSの運営の仕組みに照らして考えれば、PDSからの恩恵を受けられない、もしくは自身の選択の結果PDSを利用しない潜在的な理由として、以下を挙げることができる。

- A) 配給カードを保有していない。これには次の (a)、(b) のタイプがある。
  - (a) 配給カード取得の申請をしていない。この理由は以下の2つが考えられる。
    - ① PDS穀物は市場穀物に比べて品質が落ちると考えられており、購買力が十分にある階層の場合、PDS商品を市場商品よりも好まないことがある。
    - ② 申請してもカードが配布される見込みがない、もしくはカードを保有してもPDS商品を実際に購入できる見込みが少なければ、申請を控える可能性がある。
  - (b) 申請しているが配布されない。
- B) 公正価格店に配給カードを持参して、PDS商品を求めたとしても購入できない。この可能性があれば、公正価格店に出かけてPDS商品を買求める頻度は小さくなる。これにはいくつかの理由がある。
  - (a) そもそも州政府が中央保管 (central pool) から持ち出す数量が限定的で

ある。

(b) 実際に公正価格店から商品が供給されない。これには以下の可能性がある。

① 売り切れた。もしくは、商品の積み込みが何らかの理由で遅れている。

② 中央政府－州政府－公正価格店のどこかで横流しされている。

C) 配給カードを保有しているが、公正価格店に行かない。これには以下の可能性がある。

(a) 公正価格店までが遠い。移動や行列で並ぶ機会費用を考えれば、公正価格店に行くことに必ずしもメリットがあるわけではない。

(b) 公正価格店にいつ商品が入っているのか解らない。つまり、いつでも商品があるとは限らない。

(c) PDS 商品が購入するには高い。

(d) PDS 商品を購入する必要がある。

このような可能性を考えた場合、PDS が実際に利用されるのか否かについては、潜在的な受益者本人の選択と、各政府や公正価格店など穀物流通に携わる人々のさまざまな行動が及ぼす商品の利用可能性とが密接に絡んでいることが想像される。上記に示した諸理由は、あくまで想定されるものであり、現実にはどの事由がどれほど生じているのかは、地域や社会、家計の状況によって異なる。以下では、こうした可能性を念頭に置きながら、(1) PDS の利用の実態はどのようなものか、(2) ある特定の地域、特定の社会で、上記の諸理由のうちどれが実際の PDS 利用の制約になっているのか、この 2 点について既存の研究や公的データをもとにこれまでの評価を紹介することにしたい。

PDS の利用状況を確認するには、さまざまな指標が用いられる。第 1 は、表 3－5 のように、PDS における実際の分配量 offtake を検討するものである。これによって、州間や州内といった地域的な分配の違いが明らかになる。その一方で、この資料ではそれぞれの地域で一体どのような階層がどれほど受益しているのかは明らかにならない。しかしながら、PDS の分配量の地域間格差は実際の受益階層がどのような人々であるかに関してかなり密接な関連がある。たとえば、表 3－5 に指摘したように、貧困指標が思わしくない州で、PDS の利用があまり活発でないとの事実が確認できる。PDS の地域間格差をみるだけ



でも、インド全体のPDSの評価として、かならずしも十分に低所得者層へPDSの恩恵が行き渡っていない可能性を指摘できる。この意味では、PDS分配量の地域間格差は詳細に検討される必要がある。PDSの地域間格差とその要因を検証したものとして、Besley and Burgess [2002] がある。彼らは、PDSの実際の運営が州政府の責任にあることに注目し、州政府のタイプの違いに関する不完全情報を想定した合理的投票者の政治経済学モデルを利用し、さらに新聞報道などのメディアがPDSや災害救済措置 (calamity relief) の機能に果たす役割を明示的にモデルに組み込むことで、PDSの分配の地域間格差を実証した。彼らはいくつかの計量分析によって地域間格差の要因を示しているが、メディアの役割、人口規模、州内穀物生産に加えて、州議会における政党間の議席獲得状況、選挙実施時期などが、PDSの州別利用状況を規定していることを示している。

もちろん、仮に地域間の違いに注目したとしても、PDSにおける実際の分配量では、とくに低所得者層がどれほど受益しているのかについてたしかに十分な情報が得られるわけではない。また、その利用状況についての理解も不十分なものになり得る。たとえば、PDSの利用者・受益者が都市部に偏って存在しているとすると都市バイアス (urban bias) の問題が以前から議論されている。この都市バイアスの議論は、公正価格店の店舗数が都市部に多い、もしくはPDSの分配量が農村部よりも都市部で多い、といった指標をもとに議論される。しかしながら、PDS利用の制約、あるいはPDS利用の条件から考えると、PDSが利用可能な状況にあったとしても、それを用いるか否かは個々人の消費選択行動の結果である。都市部家計に比べて農村部家計において穀物の自家消費が大きいと考えれば分配量が農村部で少なくなることは十分に起こり得ることであり、またその結果そして人口密度の差などからビジネスとしての公正価格店の運営も農村部ではそれほど活発ではないことが想像され得る。つまり、分配量のみに基づく都市部・農村部比較では、都市バイアスの評価を十分にできない可能性がある。

こうした視点に立てば、PDSの利用状況を評価する第2の指標として、家計調査などのサーベイ・データが積極的に用いられていることを十分に理解できる。これによって実際のPDSの利用家計の家計所得・家計支出水準を特定する、あるいは意思決定結果として家計支出におけるPDSの重要性を検討することが

可能になる。たとえば、インド全域を対象に行われている家計調査である全国標本調査（National Sample Survey: NSS）では、商品別、地域別にPDSの利用に関する情報が示されている。また、全国で行われる調査であるため、インド全体でも、また地域別でも低所得者層が実際にどれほどの恩恵をPDSから受けているのかについて、相当の情報を与えてくれる。さらに、こうした家計調査が有用な点は、PDSの利用の意義を家計消費の点から考察できる点にある。PDSの穀物を実際に利用するか否か、購入するか否かはさまざまな要因に依存する。一般に、PDSで分配される穀物は、市場で購入できる穀物よりも品質が落ちると考えられており、市場穀物よりも安くともPDS穀物を購入しないことがある。さらに、農業生産に関わる家計の場合、生産したものを自身の家計で消費することがある。さらに、労働への報酬が現物で支払われる場合には、そもそも外部から穀物を購入する必要がある場合もある。こうしたことから、PDS穀物の分配量を確認するだけでは、PDSの効果を測定するには不十分であるといえる。こうした状況を勘案した上で、たとえばMahendra Dev and Suryanarayana [1991] は、NSSデータから算出したいくつかの指標を用いてPDS利用の状況について分析している。外部から購入の必要がある場合のPDSへの依存度がその一例である。これは、市場からの購入数量に対するPDS商品購入数量の比率あるいは、総購入量に占めるPDS商品購入量の比率である。彼らは、これらを商品別、各所得階層別、各州別、農村部・都市部別に考察することにより、低所得者層がPDSからの恩恵を受けているのか、都市バイアスが存在するのかを検討している。これ以外にも、たとえばRadhakrishna et al. [1997]、Mahendra Dev et al. [2004] のように、PDS商品が市場価格よりも安価な点を考慮して、PDSの利用によってどれだけの所得移転が行われているかに焦点を当て、PDSへの依存度を測る場合もある。つまり、市場価格とPDSの売り渡し価格の差に、PDS購入量を乗じたものを所得移転額とみて、それを家計支出への寄与度の観点から評価している。

州別・地域別分配量（offtake）を用いる場合でも、NSSデータに代表される家計調査を用いる場合でも、多くの分析において、州・地域ごとの利用状況の差が指摘される。もちろん、インドの食生活は地域によって異なるため、食生活に占める米・小麦の重要度の違いがこうした差を生む可能性がある。さらに、高所得階層家計が被雇用者に食事を給する場合PDS商品を利用することがある

との指摘がある。この場合、家計調査では、実際の受益者と購入者にずれが生じるため、家計支出をもとにしたPDS依存度の分析では低所得者では過小に、高所得者では過大に推計される可能性がある。しかし、こうした点を理解しても、PDSの州別利用度と州内のPDS依存度の所得階層間格差との関係は無視できるものではないと考えられる。

この点で、PDS利用に関する実際の制約を特定することが重要になってくる。このために、PDS利用の状況を知る第3の指標として、地理的には狭い範囲に成らざるを得ないけれども、実際のフィールド調査に基づいて集められた情報が有益になってこよう。

PDSの利用実態に関するフィールド調査はこれまでも多く存在するが、中でも注目すべきはMooijの一連の著作である<sup>(16)</sup>。たとえば、Mooij [2003] では、ビハール州の調査の中で、横流しなどの不正な利用の存在を指摘しているが、同時に公正価格店を運営するメリットとその許認可が政治的に用いられる社会構造を指摘している。その一方で、PDSを利用できないほどの低所得家計の存在や、州のPDS運営機関の資金不足などが制約として働いている点もPDSがうまく機能しない要因としてあげている。

## 2. 公的分配システムのターゲット化とその概要

1990年代の政府穀物流通の諸問題に対して、1997年に政府は新たな対応をとることになる。それが、PDSにおける受益者の選別化、すなわちターゲット化である。すでにみたように、PDS自体その受益状況は必ずしも十分であったわけではなく、さらに1993/94年度の買い上げ価格および中央売り渡し価格上昇の中での食糧補助金の増加やPDSにおける売り渡し数量の減少は、PDSの運営方法に見直しが迫られても不思議ではない。この受益者選別型公的分配システム (Targeted PDS: TPDS) の導入の背景には、食糧補助金増加への対応の一方策として世界銀行などの助言があったと理解されている<sup>(17)</sup>。事実、TPDSの導入は、PDSの運営上過去に例を見ない改革である。このTPDSの運営の基本は、受益者を貧困線以下家計・家族 (below poverty line (BPL) household/family) と貧困線以上家計・家族 (above poverty line (APL) household/family) に分け、前者への中央売り渡し価格を後者への売り渡し価格よりも安価に設定する点にある。これに対して、1997年以前のPDSは、こうした差別的な価格設定はな

かったことから、TPDSに対比して無差別型公的分配システム（universal PDS）と呼ばれることもある。

このTPDSでは、以下の3点が運営上の関心事項となる。第1は、貧困人口の推計方法である。第2は、実際のBPL家計の特定化の方法である。そして第3は、APL家計、BPL家計への売り渡し価格の設定方法である。

第1の貧困人口の推計方法については、NSSが基本統計として用いられる。実際の貧困線の特定化は、計画委員会が組織した専門家委員会（expert group）である通称ラクドワラ（Lakdwala）委員会がとりまとめた推計方法に沿って行われる<sup>(18)</sup>。この推計方法は、NSSデータと各種消費者物価指数に基づく。1日あたり農村部2400キロカロリー、都市部2100キロカロリーの栄養水準を満たす1973/74年度基準の食料・非食料からなる消費バスケットに対する必要支出水準を貧困線と定義して、各州別の価格差、価格変化を考慮に入れた上で各州の貧困線が農村部・都市部別に時系列に推計される。さらにNSSデータの支出水準の分布から貧困線以下人口比率（Head-count ratio）を割り出し、人口・家計推計に従って貧困線以下BPL人口・家計数を推計している。

第2の、実際のBPL家計の特定化は、中央政府で行うわけではない。中央政府では、実際の家計選定をパンチャーヤット（Panchayat）などの末端の行政単位で行うことを求めている。しかし、実際の選定は州によってその方法が大きく異なっている。

第3の、BPL家計向けとAPL家計向けの中央売り渡し価格（CIP）の設定方法については、おおむねBPL向けCIPがAPL向けCIPの半分程度となっている。また、導入当初は、APL向けCIPについては経済費用からそれほど乖離しない水準に設定することが試みられた。とくに、2000/01年度は、APL向け価格は経済費用にほぼ等しく設定されていた。図3-6には、1997年以降について中央政府の売り渡し価格をAPL向けとBPL向けに分けて示している。BPL向けCIPは比較的上昇がおさえられているものの、APL向け価格が経済費用の水準にほぼ同調する形で上昇していることが読み取れる。しかしながら表3-3に明らかなように、2000/01年度の措置は、PDS分配量の劇的な減少を招く結果となった。このため、翌2001/02年度からはAPL向け価格、BPL向け価格を相当に引き下げ、それを維持することになった。

また、TPDSでは、BPL向け価格は安価に抑えられている一方で、その分配

量には上限を設定している。TPDS導入時には、BPL家計には上限分配量を家計あたり月10キログラムまでとし、それを超えて公正価格店から購入を行う場合には、APL向け価格が適用されることになっていた。しかし、この上限分配量は徐々に引き上げられている。まず2000/01年度に10キログラムから20キログラムに引き上げ、さらに25キログラムへと上限を引き上げた後、現在では2002年4月に引き上げられた月35キログラムを上限としている。こうした上限分配量の改訂は、BPL家計向けの食料へのアクセスを緩和する意味があることは事実であるが、こうした改訂を行わざるを得ない背景として、1997年以降も中央保管（central pool）からのPDS分配量が増加しているわけではなく、また一方で政府在庫はTPDS導入後も増加している現実があり、分配量上限緩和によりPDSでの売り渡し量を増加させる必要があったものと考えられる。

2000年12月からは、BPL家計の中の最貧困家計への食料アクセスを増加させる目的で、最貧困層のためのアントダヤ食料計画（Antyodaya Anna Yojna: AAY）と呼ばれる分配政策を開始している。AAYでは特定した最貧困家計に対して、APL、BPLとは異なる別の配給カードを配布した上で、キログラムあたり小麦2ルピー、米3ルピーで公正価格店での購入を認めることになっている。AAYでも月あたりの購入上限が決められており、導入当初は月25キログラムであったものが現在では月35キログラムとされている。

### 3. 州間の運営の違い

TPDSにおいても、州政府の責任において実際の分配を行うことに変わりはない。TPDSでは、受益者を貧困線以下BPL家計に、そしてさらにAAYにおいてBPLの中から最貧困家計を選定する必要がある、またそれらの家計に対してさらに安価な価格で穀物を提供している。上に紹介したこれらの決定方法はあくまで中央政府が運営上則るものであり、実際のTPDSの運営では、いくつかの州は独自にこうしたBPL、AAY家計の特定化やそれら家計に対するPDS商品の売り渡し価格の設定を行っている。まず、表3-6を確認したい。この表は、ラクドワラ委員会の推計方法に基づく中央政府のBPL家計推計数と、各州が推計したかもしくは実際にカードを配布したBPL家計数を示している。一見して明らかなように、いくつかの州において州独自の推計数が中央の推計数を上回っている。

表3-6 中央政府推計 BPL 家計数と各州配給カード配布もしくは推計 BPL 家計数

(単位 10 万)

	中央政府推計 BPL 家計数	各州推計もしくは実際の配給カード配布家計数		
		BPL	AAY	BPL + AAY
アーンドラ・プラデーシュ	40.63	98.82	6.23	105.05
ビハール	65.23	61.64	10	71.64
チャッティースガル	18.75	14.86	4.31	19.17
グジャラート	21.2	32.78	11.36	44.14
ハリヤーナー	7.89	6.87	1.18	8.05
ジャールカンド	23.94	20.28	3.36	23.64
カルナータカ	31.29	63.52	7.2	70.72
ケーララ	15.54	17.12	3.06	20.18
マディヤ・プラデーシュ	41.25	45.73	6.31	52.04
マハーラーシュトラ	65.34	63.59	10.02	73.61
オリッサ	32.98	43.35	5.05	48.4
パンジャープ	4.68	6.42	0.72	7.14
ラージャスターン	24.31	19.1	4.15	23.25
タミル・ナドゥ	48.63	(161.14)	7.16	
ウッタル・プラデーシュ	106.79	90.42	16.37	106.79
ウッタラーンチャル	4.98	4.22	0.76	4.98
西ベンガル	51.79	41.46	5.84	47.3

(注) 出所資料では 2004 年 4 月 4 日現在とされているが、州によって推計年が異なる可能性がある。タミル・ナドゥ州は APL・BPL のカードを分けていない。

(出所) Government of India [2004c: 93 (Annexure-IV)].

こうした州での推計数の違いは、そもそもの BPL 人口の推計に用いる方法の違いや、実際の配給カードを配布する BPL 家計の特定化の違いなどに起因している。さらに、以前の PDS 同様、州政府の負担によって公正価格店での売り渡し価格を設定することができるなど、州それぞれに TPDS の運営方法は異なっている。

ここで、TPDS 導入後の各州への分配状況を確認しておこう。表 3-7 は、BPL および AAY 家計向け、APL 家計向け別に米と小麦の総量として、実際にどれだけ各州に分配 (offtake) されたかを示している。さらに、( ) 内には、各州への中央からの割り当て量 (allotment) に占める分配量の割合を示している。

この表から明らかなように、TPDS 導入当初は、BPL 家計向けならびに APL 家計向けについては、各州ともにほとんど割り当て上限までの PDS 穀物を引きだしていたのに対して、徐々に APL 家計向けの引き出しが少なくなっている。

この背景には、各州のTPDSのBPL家計の特定化とその運営方法の違いがある。以下では、アーンドラ・プラデーシュ州とケーララ州を例に、TPDSの運営状況を紹介する。この2州の例は、中央と州とのBPL家計推計方法の違いが上記のAPL家計向け分配量が年々減少していることに関連していることを示唆している。

#### (1) アーンドラ・プラデーシュ州におけるTPDSの運営

アーンドラ・プラデーシュ州は、1982/83年度から米の2ルピー政策を実施してきた。これは、選定された階層が米をキログラムあたり2ルピーで購入することができる措置である。1991年からは、当時州政権にあった会議派が中央売り渡し価格（CIP）の引き上げに伴い、同州でもこの低価格分配米の値段をキログラムあたり3.5ルピーへと改訂を行っている。さらに1994年に州政権を獲得したテルグ・デサム政権は再度低価格分配米の価格をキログラムあたり2ルピーへと下方修正した<sup>(19)</sup>。このように、アーンドラ・プラデーシュ州はいち早くPDSのターゲット化を行ってきた州である。このため、中央政府によるTPDSの導入は、同州では運営上の混乱をもたらしていないように思える。しかしながら現実には、現在のTPDSの重要な論点に関わる問題がある。それは同州における低価格米分配対象となる家計の選定の方法が、TPDSにおける中央政府基準でのBPL家計の特定化と異なっている点である。同州が中央政府基準のBPL家計特定化方法を採用することは、これまで低価格で米を提供されてきた一部家計がBPL家計としては選定されない可能性を意味している。このことは、州政府・州政府政権にとって、政権の安定化や州政府運営に支障をきたす意味でも重要な問題である。

アーンドラ・プラデーシュ州における低価格米の分配対象家計（BPL家計）である白色配給カード配布家計の選定は基本的に年間所得水準に基づく。実際には取得希望者から州政府の供給局（Department of Civil Supply）への申請によって行われる。申請を受けた局では、給与支払いあるいは税納入データなどから年間所得が特定できる場合には、それらを用いて配給カード取得条件に見合うかどうかを審査する。しかしながら、低所得者階層が従事している職業ではそのような参照できる資料がないことが多い。この場合には、原則として局の職員が申請者の居住場所に赴き、生活している住居の状態や、近隣家計などへ

表 3—7 TPDS 導入後の各州への BPL 家計、

	1997/98		1998/99		1999/00	
	BPL	APL	BPL	APL	BPL	APL
アーンドラ・プラデーシュ	328.82 (93.46)	1384.84 (81.9)	425.47 (96.1)	1814.64 (88.8)	433.57 (95.6)	1991.95 (100.2)
アルナーチャル・プラデーシュ	6.40 (84.1)	69.17 (81.4)	9.45 (102.3)	90.48 (84.4)	8.32 (90.0)	98.76 (91.6)
アッサム	132.74 (69.6)	356.51 (64.4)	214.37 (93.7)	652.53 (86.4)	215.90 (94.4)	531.40 (81.1)
ビハール/ジャールカンド	529.88 (61.7)	59.37 (24.9)	808.28 (78.4)	141.80 (46.1)	876.28 (85.0)	19.30 (5.7)
デリー	0.00 (0.0)	501.16 (78.8)	0.00 (0.0)	672.83 (79.9)	0.00 (0.0)	128.41 (14.6)
ゴア	0.16 (4.2)	65.29 (77.6)	0.63 (13.7)	90.47 (86.1)	8.62 (189.0)	50.84 (48.4)
グジャラート	179.55 (89.8)	351.21 (54.4)	238.99 (99.6)	415.90 (68.2)	246.85 (102.9)	216.62 (27.4)
ハリヤーナー	37.01 (50.5)	36.23 (46.9)	44.79 (50.9)	30.57 (44.5)	80.32 (91.3)	3.83 (5.6)
ヒマール・プラデーシュ	21.77 (55.9)	139.46 (77.4)	28.32 (55.7)	192.24 (82.3)	24.15 (47.2)	95.51 (40.1)
ジャンムー・カシュミール	41.99 (76.8)	335.21 (64.6)	74.15 (100.0)	382.32 (56.5)	69.18 (93.3)	319.57 (44.2)
カルナータカ	286.32 (99.6)	543.26 (78.4)	344.52 (99.9)	823.32 (92.0)	346.90 (100.6)	691.70 (70.9)
ケーララ	177.16 (115.4)	1429.85 (86.0)	223.26 (121.2)	1835.65 (89.2)	182.00 (98.8)	1246.00 (61.9)
マディヤ・プラデーシュ/チャッティースガル	329.81 (61.8)	140.97 (51.3)	440.12 (68.8)	185.66 (66.1)	537.43 (84.0)	97.63 (35.4)
マハーラーシュトラ	451.44 (74.7)	821.46 (82.8)	625.65 (86.2)	1134.11 (96.5)	671.61 (92.6)	1085.81 (87.2)
マニプル	6.52 (52.9)	48.58 (53.9)	15.00 (96.1)	58.93 (42.2)	21.07 (102.3)	21.42 (16.8)
メガラヤ	11.98 (85.6)	127.21 (73.6)	14.28 (83.2)	197.65 (89.1)	17.55 (102.3)	189.84 (92.7)
ミゾラム	3.52 (74.9)	87.93 (88.4)	6.69 (105.2)	140.19 (98.2)	6.89 (108.3)	98.80 (74.4)
ナガランド	7.84 (83.5)	99.32 (86.3)	10.78 (93.6)	141.66 (93.0)	12.65 (109.8)	120.38 (87.8)
オリッサ	297.52 (93.5)	186.41 (47.0)	384.61 (100.7)	593.05 (83.5)	819.20 (93.7)	116.55 (16.3)
パンジャブ	6.91 (16.1)	1.69 (9.4)	9.12 (17.7)	0.00 (0.0)	2.43 (5.6)	0.00 (0.0)
ラージャスターン	109.56 (50.5)	181.15 (38.4)	142.13 (54.6)	312.41 (49.9)	193.06 (74.1)	53.12 (13.7)
シッキム	5.61 (165.0)	39.86 (58.7)	3.40 (83.3)	68.12 (72.2)	4.21 (103.2)	67.23 (78.4)
タミル・ナードゥ	386.15 (84.3)	642.05 (83.2)	479.46 (87.3)	1032.12 (92.0)	535.39 (97.4)	1437.80 (88.5)
トリプーラ	16.46 (71.8)	115.12 (87.5)	26.39 (95.2)	174.08 (89.8)	19.07 (68.8)	140.70 (75.3)
ウッタル・プラデーシュ/ウッ ターンチャル	680.10 (71.2)	272.48 (55.2)	1070.89 (93.4)	394.55 (49.0)	1203.12 (100.5)	129.31 (12.1)
西ベンガル	343.37 (74.8)	702.67 (75.5)	328.06 (59.8)	881.26 (82.7)	450.17 (82.1)	706.52 (68.5)

(注) 単位1000トン。( )内は各州への割り当て (allotment) に占める分配量 (offtake) の比率% (出所) Government of India [2002b (DATA APPENDIX)]; [2005] (<http://fcamin.nic.in/bulletin.htm>) .

のインタビューに基づいて資格条件を判断している。また、農村部の場合には、所得に加えて保有している土地面積や灌漑条件なども審査条件となる。こうしたことから、土地なし農村労働者やリキシャ・ドライバーなどの低所得業種は白色カード発行対象家計として選定されている。

また同州では公正価格店でのBPL家計向け売り渡し価格を中央売り渡し価格(CIP)に比べて低く設定している。2004年では、米の中央売り渡し価格(CIP)がBPL家計向けにキログラムあたり5.65ルピー、APL家計向けに同8.30ルピーで設定されているのに対して、アーンドラ・プラデーシュ州の公正価格店での売り渡し価格は、白色カード保有家計すなわちBPL家計向けにキログラムあたり5.25ルピーとさらに安価に設定されている。ただし、APL家計向け価格はキ



## APL 家計向け別分配量

2000/01				2001/02				2002/03			
BPL + AAY		APL		BPL + AAY		APL		BPL + AAY		APL	
924.38	(69.4)	1006.21	(51.8)	1163.87	(70.2)	571.53	(35.9)	1675.97	(98.2)	350.13	(15.4)
16.11	(79.6)	14.42	(18.8)	27.46	(97.5)	23.86	(31.1)	37.81	(91.1)	41.16	(55.8)
374.14	(81.8)	6.16	(1.4)	458.34	(84.4)	115.31	(26.5)	634.40	(79.2)	415.92	(43.4)
646.77	(31.4)	2.30	(1.0)	778.52	(29.6)	7.48	(3.1)	1108.06	(30.5)	7.17	(0.3)
10.50	(42.8)	2.06	(0.3)	87.96	(75.5)	26.30	(4.6)	141.96	(82.6)	145.04	(13.2)
1.84	(20.3)	8.34	(13.2)	4.27	(39.5)	5.56	(8.8)	8.71	(54.6)	6.64	(5.5)
398.46	(43.8)	5.27	(0.9)	500.93	(53.8)	3.97	(0.7)	509.29	(56.6)	29.63	(1.0)
49.40	(28.1)	0.00	(0.0)	94.00	(44.8)	0.00	(0.0)	225.13	(73.1)	43.55	(3.8)
48.34	(46.4)	6.27	(6.2)	156.82	(57.7)	9.26	(9.2)	174.11	(85.4)	21.86	(6.1)
87.64	(59.1)	11.98	(5.0)	169.77	(95.8)	175.44	(73.6)	241.35	(87.6)	256.73	(60.4)
663.40	(93.4)	484.54	(42.6)	879.66	(98.6)	450.66	(81.2)	1275.23	(97.0)	559.46	(27.0)
417.01	(112.4)	102.15	(5.6)	433.00	(97.0)	119.54	(6.5)	423.15	(64.8)	174.47	(9.6)
658.40	(51.2)	4.63	(1.7)	1021.65	(61.7)	9.10	(3.3)	1324.51	(59.1)	34.44	(0.9)
960.36	(64.5)	41.32	(5.4)	1397.28	(59.1)	3.31	(0.4)	1747.58	(63.7)	20.66	(0.4)
18.67	(59.8)	4.61	(8.4)	26.19	(70.7)	0.00	(0.0)	49.28	(90.3)	9.79	(20.6)
30.11	(87.6)	1.18	(0.6)	46.09	(96.5)	10.85	(8.6)	71.66	(93.2)	12.71	(28.9)
13.94	(100.0)	29.72	(30.7)	19.32	(98.5)	27.82	(29.6)	28.68	(100.0)	46.71	(97.1)
20.99	(91.1)	1.76	(1.4)	32.96	(100.0)	15.46	(12.7)	53.22	(102.2)	24.06	(32.7)
659.58	(62.7)	3.34	(7.5)	575.93	(57.9)	11.58	(25.9)	543.74	(32.0)	62.82	(4.9)
11.12	(10.5)	1.58	(7.4)	54.01	(40.3)	0.00	(0.0)	103.39	(52.6)	10.54	(0.6)
330.85	(37.4)	1.48	(0.4)	662.15	(64.4)	10.62	(2.6)	785.64	(81.8)	147.01	(4.9)
5.88	(65.9)	3.63	(4.3)	12.52	(101.1)	6.57	(17.8)	17.94	(98.4)	8.23	(21.0)
1131.12	(100.8)	79.34	(17.2)	1065.51	(76.9)	0.00	(0.0)	1604.29	(78.6)	21.27	(0.6)
53.57	(96.6)	6.22	(5.0)	67.90	(96.1)	18.36	(14.7)	119.41	(96.4)	27.23	(15.0)
1208.62	(52.2)	1.66	(0.4)	1395.62	(51.3)	8.75	(2.2)	3177.67	(69.6)	23.10	(0.3)
798.96	(63.7)	73.82	(7.6)	580.16	(42.5)	188.30	(20.8)	946.30	(47.1)	278.74	(6.6)

である。また、1997/98年度はTPDS導入後の7月からの値である。

ログラムあたり9ルピーとむしろCIPよりも高く設定されている。また、白色カード保有家計が公正価格店から購入できる米の上限は、中央政府の基準では現在月あたり35キログラムとなっているが、アーンドラ・プラデーシュ州ではこの上限を1人あたり4キログラム、家計あたりでは最大で構成員5人相当の20キログラムに制限している。この上限は、TPDS導入以前から同州のPDSにおいて設定されていた白色カード向け分配上限と同じものである。ただし、AAYに関してはその家計の特定化も分配価格・分配上限も中央政府基準に則っている。ここで、Government of Andhra Pradesh [2004]に基づいて白色カードの配布状況を確認しておくと、2001/02年度には1145万家計に発行されている。APL相当家計を対象とするピンクカードは540万家計に配られており、2

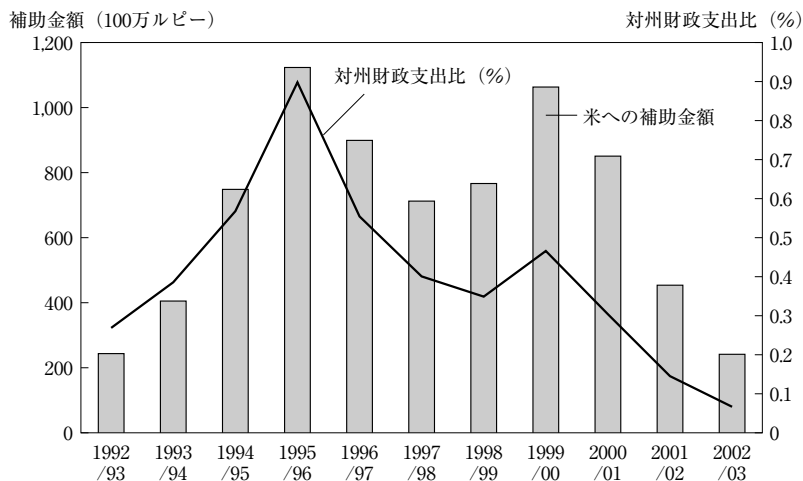
つをあわせて計1685万家計である。2001年のセンサスによる同州の家計数はほぼこの数に相当しているので、白色カードは全家計の約7割程度をカバーしていることになる。

アーンドラ・プラデーシュ州でのTPDS運営上の問題は、表3-6から明らかなように州の推計した家計数が中央政府とあまりにもかけ離れている点にある。そもそも、FCIが各州に売り渡す量の割り当て（allotment）は中央政府推計のBPL家計数に基づいて決定されている。つまり、BPL家計向けの米については、中央政府推計の約40万家計に対して月35キログラムを上限として算出した数量を、FCIが中央売り渡し価格5.65ルピーでアーンドラ・プラデーシュ州に売り渡している。しかしながら、州は約100万家計に対して5.25ルピーで売り渡す。このために、その売り渡し上限を中央政府の35キログラム上限よりもかなり低い水準に抑えなければならない。とくにアーンドラ・プラデーシュ州の場合は、BPL家計の中央推計数と州推計との間にあまりにも大きな差があるため、FCIからのAPL家計向け売り渡し米もBPL向けに州政府の負担で運用していることになる<sup>(20)</sup>。

こうしたPDSの運営は、以下の2つの点を通じて、同州への財政負担につながる。第1は、白色カード保有者の価格がBPL家計向け中央政府売り渡し価格を下方に修正する形で設定されている点である。第2は、APL家計向けにFCIから売り渡された分配量を白色カード保有家計向けに運用せざるをえない点である。後者には、APL家計向け価格と白色カード保有家計向け価格の差、そして中央と州とのBPL家計数の推定の差が、大きく影響をもたらす。このことを実際の州の補助金額の推移から確認しておこう。図3-7は、同州の米への補助金額とそれを州財政支出の規模との比較でみたものである。

1995/96年度の補助金額の増加は、先に見たように低価格分配米の値段を2ルピーに引き下げたことによる。1997/98年度のTPDS導入以降についてみると、1999/00年度には同州の米への補助金は10億ルピーを超えたが、その後減少に向かっている。この第1の理由として、2001/02年度以降APL家計向け中央売り渡し価格が下方に修正されたことが考えられる。さらに、2000/01年度からBPL家計向けの分配上限量がそれまでの月10キログラムから20キログラム、25キログラム、35キログラムと徐々に緩和されていること、この2つの要因が大きく影響を与えていると理解できる。

図3-7 アンドラ・プラデーシュ州における米への補助金



(注) 州財政支出は、経常支出と資本支出を開発・非開発支出合計で表したもので、Government of India [2004f:Vol. II] による。

(出所) 補助金額については、1997/98年度までがGovernment of Andhra Pradesh [2001:section 4.13 (Table 4.8)]、1998/99以降がComptroller and Auditor General of India [2003:Chapter1-pp.11 (Table 11)] (<http://www.cag.nic.in>) による。

## (2) ケーララ州でのTPDSの運営

ケーララ州は、中央政府推計の貧困比率をはじめ識字率、乳幼児死亡率などの各種社会福祉指標がインド国内で最上位に位置しており、独立以降の1人あたり州所得の成長率も上位にある。また、かねてより米の生産が州内の消費をまかなえるほどに十分には行えず、つねに他地域からの流入やPDSに域内消費を頼ってきた。実際、PDSの利用率も、表3-5でみたようにインド国内でも高い水準にあり、こうした背景には、社会福祉を充実させようとする州の特徴と米を外部に依存せざるを得ない初期条件などがある。ケーララ州の場合、1966年のケーララ配給令 (Kerala rationing order) によって州内の流通は規制され、PDSもこの州法に則って独自に運営されてきた。1997年以前には、共通配給 (universal ration) として州内の全消費者を対象にPDSへのアクセスを認めてきた。ただし、ケーララ州の場合には、12歳までの子供への割り当て量を1単位とし、12歳以上の大人を2単位と換算して割り当て量を決めている。1単位は週あたり770グラムの米の割り当て量に相当する。さらにほとんどの

人口に配給カードが配られているのも顕著な特徴である。Government of Kerala [2001] によると1991年の配給人口は約2650万人であり、当年の人口センサスによる州人口が約2910万人であることから、ほぼ9割の人口をPDSの分配がカバーしている。ちなみに、これを配給単位に換算すると約460万単位となる。これに週あたり770グラムを掛けて1年52週で総分配量を計算すると約184万トンとなる。Government of Kerala [2001] によるとこの年のケララ州の中央保管 (central pool) からの持ち出し (lift) は約179万トンであり、ほぼ上記換算に見合う形になっている。

TPDSの導入に伴い、ケララ州でも全消費者対象のPDSから受益者をターゲットするものへと移行している。同州のTPDS運営の顕著な特徴は、BPL家計の選定基準にある。そもそもは、たとえば農村部では、農村開発局 (Department of Rural Development) にある地区農村開発機構 (District Rural Development Agencies: DRDA) が総合農村開発計画 (IRDP) やジャワーハル雇用計画 (JRY) などの貧困削減プログラムを実施する際にBPL家計の特定化を行ってきた。現在では、1998年に設立された貧困向けプログラムを実施する機関 (Kudumbashree) や農村開発局 (Department of Rural Development) などが、調査や実際のBPL家計の特定化のとりまとめを行っている。同州では、1993年、1998年、2002年のほぼ5年おきに調査を行い貧困人口の推計などを実施している。TPDS導入直後の1998年までの調査では、所得水準をBPL家計の選定基準に用いていた。しかし、所得水準では十分に貧困の様相を示すことができないことや、所得ではどうしても不透明な部分が生じやすいことから、2002年の調査から所得水準や支出水準を用いない指標によって貧困家計を特定化する方法へと変更を試みているところである。具体的には、リスク指標と呼ばれる農村部・都市部それぞれに用意された9項目の内容を4項目みただけで貧困家計に認定する方法である<sup>(21)</sup>。これらの指標は比較的外部からも確認しやすく、近隣住民の相互の参加によって実際のBPL家計・AAY家計の特定化を行うことが試みられている。

表3-6によると、同州によるBPL推計人口は、中央政府推計を約40万人上回っている。同州ではTPDSの導入当初は、FCIからのBPL家計向け割り当て量でも州内の推定BPL家計への分配を賄うには十分ではなく、表3-7によるとBPL家計向け割り当て量を上回る分配量を得ていたが、中央政府のBPL家

計向け分配上限量が緩和するに伴い、その必要が低下している。さらに、2004年現在の上限月35キログラムは、BPL家計でもかなり余裕がある上限と理解できる。同州でのPDSの割り当てが週あたり子供770グラム、大人1540グラムであることから、大人2名子供3名の家計ではおおよそ月20キログラム強の水準である。こうした水準からも、現在では中央と州との40万世帯のBPL家計推計の差はケーララ州では州への財政的負担を伴うものではないことが推測される。

一方で、同州の場合、売り渡し価格の設定において州の負担は発生させていない。つまり、同州は、配給カード保有者が支払うべき価格を、中央売り渡し価格（CIP）よりも安価に設定していない。むしろ、売上税やPDS商品扱い業者へのマージンをCIPにそのまま加えており、配給カード保有者がこれらの負担を行っている形になっている。キログラムあたりCIPがBPL家計向け5.65ルピー、APL家計向け価格が8.30ルピーとなっている2004年現在、州の売り渡し価格は前者が6.20ルピー、後者が8.90ルピーである。こうした価格設定もあり、同州のAPL家計はPDSへの依存を脱却しつつある。これは、表3-7に示されるように現在APL家計がほとんど分配を受けていないことから明らかである。これには、先にみたAPL家計向け価格の設定およびPDS米と市場米の品質の差の問題に加えて、2002年前後から行われた他州からの市場米流入の規制緩和の影響があると見られる。TPDSの導入とその後の改訂は、これまでのケーララ州における米消費のPDS依存構造を大きく変化させていると理解できる。

アーンドラ・プラデーシュ州とケーララ州の例に明らかなように、各州は独自のBPLの特定化、配給カードの配布、価格設定、分配上限の設定などを行っているのが現状である。そして、この2州の例から明らかなように、こうしたTPDSの運営の実際が、それまでの各州のPDSの運営方法や、他の貧困緩和政策との関係が大きく影響している。こうした認識を踏まえて、TPDS導入による評価を検討することにした。

#### 4. TPDSの評価

すでに、TPDSを巡ってはさまざまな形で分析が行われている。そうした評価をまとめる前に、前節での議論や、アーンドラ・プラデーシュ州、ケーララ

州での運営事例をもとに、TPDSの特徴について再度整理しておくことにする<sup>(22)</sup>。

### ①二重価格制

TPDS導入前のPDSでも市場価格とPDSの分配価格と二種類の価格が存在したが、通常市場流通穀物と政府流通穀物との間には品質的な差が存在すると考えられている。ここで強調したいことは、政府が分配する穀物にもAPL家計向け、BPL家計向け、AAY家計向けと複数の価格が存在している点である。政府穀物流通は、さまざまな主体が介在することによって行われている。このため流通の各段階で、たとえばBPL向け穀物をAPL向け穀物として売却する、あるいは市場に横流しする動機が存在は否定できない。もちろん、公正価格店での売り渡しでは、いくつかの帳簿への記載が求められ、適正な売り渡しがなされているかどうかを確認できる仕組みが原則としてとられている。しかしながら、PDSに関わるかなりの主体が機会主義的行動をとる場合には、こうしたチェックシステムはうまく機能しない可能性がある。

### ②運営上の試行錯誤

中央保管穀物の州への分配に関して、中央政府は相当の試行錯誤を行っている。TPDSの導入から2000/01年度までは、APL家計向け中央売り渡し価格は、経済費用にほぼ準ずる形で毎年上昇し、実際2000/01年度にはそれらをほぼ一致させた。

この措置にはPDS運営上の重要な転換が含まれていたことを指摘しておきたい。たしかに、1997年以前のPDSにおいても、中央売り渡し価格は何度か修正されてきたけれども、毎年のように買い上げ価格に連動させる仕組みではなかった。すでに見たように、買い上げ価格、最低支持価格はさまざまな要因によって決められる。とくに、買い上げを受ける地域からのさまざまな政治的圧力が影響していると考えられている。つまり、TPDSの導入当初では買い上げを受ける地域・主体と分配に依存する地域・主体の政治的関心事項を連結させてしまっていたわけである。

しかしながら、現実には2000/01年度の中央売り渡し価格の設定がもたらしたものは、表3-3からも読み取れるように、分配量の大幅な減少であった。結果、中央売り渡し価格は下方に修正せざるを得ず、2005年現在まで2度の改定のみと数年間固定される状況となっている。さらに、価格のみならず、分

配量上限も年々緩和せざるを得ない状況にあった。

### ③受益者選定の必要性和評価

これはTPDS自体の意味するところであるが、ここではPDSを評価する観点の変化について指摘しておきたい。ターゲティングの議論では、受益者として含まれるべき主体が実施の過程で含まれない排除（exclusion）の問題や、本来受益者として含まれるべきではない主体を含んでしまう混入（inclusion）の問題が指摘される<sup>(23)</sup>。PDSの場合にはそもそも原則全消費者を対象としており、低所得者層の食料アクセスを十分に確保できていない点が評価の基準として強調されるため、この排除の面に焦点を当てた評価となっていた。TPDS導入は、排除の問題を減ずるために導入されたと考えることができる。しかしその一方、TPDSでは、混入の問題も同時に評価の対象として論じる必要が出てくることになる。

### ④BPL家計特定化の問題

この点は、すでにアーンドラ・プラデーシュ州とケーララ州の事例でみたところであるが、上記のTPDSにおける混入/排除（inclusion/exclusion）の問題の評価にも大きく関わる。つまり中央と各州でターゲット化されるべき対象やその基準が異なっていることは、インド全体でのTPDSの評価を複雑にする可能性がある。

またこの点については、現在インドで盛んに議論されている論点と関連づけておきたい。それはNSSの調査方法の変更とそれに伴う貧困人口の推計を巡る議論である。第55回のNSSの調査では、それまでのものから調査方法が変更されている。その結果、計画委員会が推計した貧困人口はそれまでの調査方法による推計に比べて過小なものになっているとの指摘が行われている<sup>(24)</sup>。その詳細についてはここでは触れないが、TPDSではFCIから各州への配量の割り当ては中央政府推計のBPL家計数に依存していることとこの議論が深く関連している点を指摘しておきたい。TPDSでは貧困人口の推計方法や推計誤差が直接的に実際のFCIからの分配、つまりはカード保有者の受益状況に影響を与えている。つまり、NSSの調査方法やその貧困人口の推計方法、そしてそれらで生じる誤差やバイアスなどはそのままTPDSの運営に影響をもたらすものになっている。

以上のようなTPDSの特徴を見た上で、これまでのTPDSの評価を既存の分析結果から整理しておこう。まず、TPDS導入による低所得者層のPDSへのアクセスやその依存度への影響に関する分析を紹介しておく。Mahendra Dev et al. [2004] では、Radhakrishna et al. [1997] によって行われた1986/87年度のNSSを用いた分析方法を1999/2000年度の同データに対して用いることにより、TPDS導入によるアクセスの変化を比較している。NSSでは、PDSの購入数量と購入金額、および市場からの購入数量と購入金額が解っているので、購入単価としての市場商品とPDS商品の価格差が得られる。これにPDS商品の購入数量を乗じることでPDS商品購入による所得補助額を得ることになる。彼らはこの所得獲得額の家計支出に対する比率を求めることで、PDSの家計支出への寄与度を考察した。さらに、これを所得階層別にみることで、貧困層・非貧困層のPDSの家計支出への寄与度を、州別にかつ農村・都市別に考察した。ここでは、主要な結果のみを紹介する。まず、インド全体で見た場合、農村部の貧困層のPDSからの所得獲得比率は、1986/87年度の0.97%から1999/2000年度の1.98%に上昇しているものの、都市部の貧困層では同1.31%から1.29%と若干の低下が見られる。非貧困層については、農村部が約0.5%と変化はないが、都市部では0.49%から0.45%とこれも若干の低下を示している。また、州別に考察した場合、多くの州で農村部の貧困層のPDSの依存度が上昇している。逆に低下をしている州は、ジャンムー・カシュミール、ケーララ、ラージャスターンのみである。都市部の貧困層でこの比率が減少しているのは、グジャラート、ハリヤーナー、ジャンムー・カシュミール、カルナータカ、ケーララ、マディヤ・プラデーシュ、マハーラーシュトラ、パンジャブ、西ベンガルとなっている。PDSの利用度が低いといわれているビハール、マディヤ・プラデーシュ、オリッサ、ウッタル・プラデーシュなどで農村部の貧困層におけるこの指標が改善していることは注目に値する。

しかしながら、こうした分析をもって、TPDSによって低所得者層の食料へのアクセスが劇的に変わったと考えるわけにはいかない。上記の分析でPDS依存度の指標を改善している州のうち、ビハール、マディヤ・プラデーシュ、ウッタル・プラデーシュは農村部・都市部別でも、貧困層・非貧困層別でも、1999/00年度のPDSへの依存度はインド全体の数値を大きく下回っている<sup>(25)</sup>。ところが、これらの諸州では、FCIからBPL家計向け割り当て量 (allotment)



をほぼ全量満たす形で持ち出している。つまり、仮にBPL家計の特定化が中央と各州で異なっているととしても、TPDSの運営が適切に行われているのならば、PDSへの依存度がここまで低くなるとは考えにくい。実際、フィールド調査による分析では、この要因につながるPDS運営の問題を数多く指摘している。Mooij [2003] は、旧ビハール州（現ビハール州・ジャールカンド州）でのフィールド調査から、適切に運営している地域も見受けられるものの、BPL家計向けPDS商品の横流しや、カードの偽造、パンチャーヤット（Panchayat）レベルでのBPL家計の特定化が実質的に行われていないことなどを指摘している。

## おわりに

本章では、政府介入の仕組みをもとに、現在の穀物市場が抱える問題を概観した。アマルティア・センが強調するように、インドは独立以降飢饉を経験しておらずそこには言論の自由といった要素が存在する<sup>(26)</sup>。そして、こうした経験に果たした政府流通の機能に対してある程度の評価を行うことができる。しかしながら、現在インドの穀物市場がおかれている状況は、それほど楽観できるものではない。この終節では、インド穀物市場の政府介入がこれから直面する課題について、簡単ながら整理しておきたい。

第1は、将来の需給動向と穀物市場介入のあり方について議論を行っておくべきであろう。本書第2章須田論文でも指摘されているように、これから穀物の飼料需要が増加する可能性がある。一方で環境資源の制約なども生じており、今後の需給バランスが変化していくことが予想される。こうした内容は過去に供給不足にあった状況とは意味合いが異なっている。供給過剰的な構造問題を顕している現在の政府介入システムがそうした将来的な需給状況の変化に対応し得るかどうかについて吟味しておく必要がある。

第2は、国際市場環境の変化への対応である。インドに限らずWTO交渉の行く末如何によって国内政策の変更が求められることはいうまでもない。こうした議論を行う際には、穀物生産の競争力、あるいは保護の程度が問題にされることが多い。たしかに輸出能力はあるようだが、買い上げなどの政府介入のためにインド穀物の国際競争力に関する判断がやや難しいものとなっている。

さらに輸出自由化により、逆に買い上げ制度が国際市場環境に多分に依存した形での政策運営になりつつある。こうした視点からも、グローバル化・リージョナル化のもとでの国内政策体系を論じる必要があるだろう。また、政府在庫の一部が輸出向けに売却されていたが、輸出数量の不安定さが他国のフード・セキュリティに及ぼす影響についても関心を持っておくべきであろう。

第3は、公的分配システムのあり方の問題である。推計方法・調査方法に議論はあるものの、貧困人口比率は概ね低下傾向である。それと同時に、穀物消費に関わる分析によると、地域によっては農村部や低所得階層でも穀物消費が近年低下傾向を見せている。こうしたことは、人々の暮らしの中での穀物消費の意味合いが変化してきていることを示している。そうした中でフード・セキュリティを穀物中心に考えることの意味を再検討する必要があるだろう。

こうした課題を抱えながら、穀物市場への政策介入は試行錯誤を続けている。たとえば、近年では穀物買い上げ業務を州へ移管する試みが西ベンガル州やウッタル・プラデーシュ州などで行われている。これは分権的買い上げ(decentralized procurement)と呼ばれているが、買い上げ業務一切を州機関にまかせ、要する費用などを中央の食糧補助金から捻出するものである。しかし、繰り返すがインドの穀物市場の政府介入は極めて中央・州関係の複雑性を抱える形で行われている。TPDSや買い上げ分権化は、中央・州での負担や責任の関係をどの程度変更させているのか、結果としてインド穀物市場へ及ぼす効果はどれくらいなのか、TPDS運営で政府が試行錯誤を続ける現段階では、それらの取組の将来的な影響を予測することには困難が伴う。

インドの穀物市場の問題を考えることは、我々にフード・セキュリティへのさらなる理解や貧困指標の意味を再認識する必要を与えてくれるものである。また州・中央関係や社会構造が政策決定・政策効果に及ぼす事実を改めて認識させてくれるものである。こうした視点に立てば、我々がインドの穀物市場から学ぶべきことが多く存在していることを理解できるだろう。

\* 本稿の作成にあたり、インド在デリー日本大使館井上知郁一等書記官ならびに杉本大三専門調査員には、多大な助言を頂いた。本稿の内容の一部も両氏との議論に負う。さらに、政府関係諸機関・研究機関の関係者各位および、ロイヤル・グルメ・フーズのラジャット・アローラ氏には多大なご協力をいただいた。また、大野昭彦

青山学院大学教授、藤田幸一京都大学助教授、本書第2章執筆須田敏彦氏、塚田和也東京大学農業・資源経済学専攻助手、氏家清和政策研究大学院大学助手からは、草稿段階から建設的なコメントを多数頂戴した。また、筑波大学大学院生命環境科学研究科院生土岐彩佳、同生物資源学類生阿部安茂、高橋彩、藤井誠人の各氏は、本章原稿に目を通して、さまざまな指摘・改善へのコメントを行ってくれた。付して各位に御礼申し上げる。ただし、本稿にあり得る誤りや誤認はすべて筆者による。本稿では、各省庁・研究機関などの文献のうち、インターネット上でダウンロード・閲覧できるものも参照している。Webアドレスなどは文献リストにあるが、アクセスは本稿執筆時点の2005年3月時点のものであることを付記しておく。

【注】

- (1) 最近のインド農業全般・穀物市場に関する邦語文献として、大野 [2001]、平島 [1996、2003]、藤田 [2002] を挙げる。
- (2) 買い上げの際に品質チェックが行われ、品質基準を満たさないものは買い上げられることはない。米の場合、現在では買い上げた米を通常米 (common) と高品質米 (Grade-A) の2種類の品質に分けている。市場流通や政府の買い上げにおける商人・仲介業者の役割については本章では触れていない。
- (3) 民間部門の穀物の保蔵については、投機的保蔵を避ける目的で数量的に制限されている。
- (4) 1990年代初め頃までは州間の穀物の民間流通は規制されていた。現在では、こうした流通規制は緩和されているが、それでも地域間で市場価格には差が生じている。買い上げ制度と州間移動制限については首藤 [1999] を参照のこと。また、場合によっては、市場価格が最低支持価格を下回る地域も存在する。買い上げが行われていない地域では、買い上げ体制の不備によって最低支持価格を保証できない。
- (5) ただし米の場合、グジャラート、ジャンムー・カシュミール、タミル・ナードゥからの買い上げは中央保管米には組み入れられない。
- (6) アーンドラ・プラデーシュ州では州によって公正価格店までPDS商品が運ばれ、かつ輸送費用も州が負担している。しかし、州都のハイダラーバードなどでは、公正価格店が州からPDS商品の引き取りを行い、輸送費も公正価格店によって負担される。しかし、このため、州は公正価格店が得るマージンを高く設定している。ケーララ州の場合には、州政府から直接に公正価格店にPDS穀物が渡されるのではなく、許可を受けた卸売業者 (Authorized Wholesale Dealer: AWD) が州か

ら引き取り、さらに許可を受けた小売業者（Authorized Retail Dealer: ARD）がAWDからPDS穀物を引き取り、このARDの店舗で配給カード保有者に売り渡す。そして、AWDおよびARDが受け取るべきマージンも州が設定している。

- (7) Government of India [2005] によると、2002年に州の補助金が充当されている州は、アーンドラ・プラデーシュ、グジャラート、カルナータカ、タミル・ナードゥである。
- (8) インドの農業関連統計では、作付年度、市場年度、会計年度と3種類の年度の定義が使われている。小麦を例にとると、小麦が市場に出回るのは毎年4月頃である。このために市場年度は毎年4月からになる。一方作付年度はそれまでの期間となるので、通常作付年度 $x$ 年産のものは $(x+1)$ 市場年度に出回ることになる。会計年度で見る場合も同様である。一方、米の場合については $x$ 作付年度産のものが市場に出回るのは同年度10月からなので、 $x$ 市場年度と同じものになる。
- (9) 農民からの政治的圧力や農民運動については、Varshney [1994] や大野 [2001] を参照のこと。
- (10) Rao [2001]、Mahendra Dev et al. [2004] など。また、Varshney [1994] では1989年の総選挙前後の政権による労働費用算定方法の修正に関する議論がまとめられている。
- (11) World Bank [1999]、Government of India [2002b] など参照。また、中央穀物保管の効率性に加えて、農家や商業レベルも含めたインド全体での収穫後のロスも問題とされている。Government of India [2001b] 参照。
- (12) ちなみに、Government of India [2004 b] では、こうした輸出市場向け売却が国際価格で売り渡された場合、食糧補助金がどれほど抑えられるのかを試算している。この試算には、売り渡し数量に計画値が、補助金単価はFCIの取得費用と平均売上単価の差が用いられているが、2002/03年度におけるこの食糧補助金節約見込み額は米、小麦それぞれ約130億ルピーとされている（Government of India [2004 b]、p.171表）。ただし、2002/03年度の輸出向け放出は過去にない規模であるため、こうした補助額規模の理解には留保を要するだろう。また、中央保管からの輸出向け売却自体2003年8月に終了している（Government of India [2004c]、2.79節）。
- (13) こうした情報は、Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distributionのホームページ（<http://fcamin.nic.in/exim.htm>）でも確認できる。米についてはすでに1990年代半ばから輸出規制は緩和されていたが、2002年4月から現在のEXIM政策に基づき、小麦、小麦粉、米、バター、豆（pulse）などが輸出規制を撤廃されている。詳しくは、Landes and Gulati [2004]、Government of India [2003] など

参照。

- (14) こうした放出価格が安価なことには、保管期間の長さからくる品質の劣化も関係している。古米・古々米などは安く値段を設定せざるを得ない。
- (15) 輸出自由化と買い上げ価格の影響については、Mahendra Dev et al. [2004]、Landes and Gulati [2004]、Chand [2005] を参照のこと。また、2000年代初頭の買い上げ数量の増加は、国際市場の価格の低下が関係していると考えられる。この点に関する分析については、首藤・塚田 [2006] で試みている。
- (16) Mooij [1999a;1999b; 2003] など。
- (17) Mooij [1999b] 参照。
- (18) Government of India [1993] 参照。
- (19) 2ルピー米政策の概要についてはIndrakant [2000] による。
- (20) 2001/02年度において、FCIからの同州への分配量は約173万トン弱であり、その内訳は、BPL家計向けが約97万トン、APL家計向けが約56万トン、AAY家計向けが約19万トンとなっている。一方、Government of Andhra Pradesh [2004] による同年度の持ち出し量 (lift) は約165万トン強であり、ほぼFCIの統計に一致している。ちなみに、この総分配量がすべて白色カード保有者に分配されたことが示されている (Government of Andhra Pradesh [2004, p.399])。
- (21) たとえば都市部におけるこのリスク指標の9項目を簡単に紹介すると、土地を持っていない、家がないか壊れている、衛生的な便所がない、安全な飲料水が近くにない、世帯主が女性である、恒常的所得獲得者がいない、社会的弱者階層 (指定カーストST/指定部族SC) である、慢性的疾患患者がいる、カラーテレビがない、である。こうした貧困調査については、Government of Kerala [2004] 第14章など参照。
- (22) 以下の内容のいくつかの論点は、Swaminathan [2003] でも議論されている。
- (23) ターゲティングに関するさまざまな議論をまとめたものとして van de Walle and Nead [1995] がある。とくに、これに含まれる Cornea and Stewart [1995] では、ターゲットすべき主体に受益が届かないことを F-mistake、ターゲットすべきでない主体に受益が届いてしまうことを E-mistake としている。インドのTPDSでのこの論点については、Swaminathan [2003] を参照のこと。
- (24) たとえば、*Economic and Political Weekly* 誌の2002年第38号第4号の諸論文参照。
- (25) こうした州について Mahendra Dev et al. [2004] の推計による貧困層の家計消費に占めるPDSからの所得獲得比率を農村部都市部順に紹介しておく、ビハール州が0.31と0.36、マディヤ・プラデーシュ州が0.56と0.17、ラージャスタン州

## 第I部 インド経済の構造的特徴

が0.26と0.26、ウッタール・プラデーシュ州が0.38と0.18、と大きくインド全体の指標を下回っている。

(26) セン [2000]。

### 【参考文献】

#### 〈日本語文献〉

大野昭彦 [2001] 「インド」(原洋之介編『アジア経済論 新版』NTT出版) pp.383-418。

首藤久人 [1999] 「インド穀物市場における州間移動自由化と政府買い上げ制度 — Dantwala-Mellor命題を中心に —」『農業経済研究』第71巻第1号pp.1-13。

首藤久人・塚田和也 [2006] 「米の輸出市場の動向とインド国内政策」『農業経済研究 別冊2005年度日本農業経済学会論文集』、近刊。

セン、アマルティア (石塚雅彦訳) [2000] 『自由と経済開発』日本経済新聞社。

平島成望 [1996] 「経済自由化とインド農政のジレンマ」『明治学院大学国際学研究』(明治学院大学国際学部) 第15号pp.1-20。

—— [2003] 「インド農業の中期展望と日本のODA —プライオリティー設定の試み」『明治学院国際学研究』23号(明治学院大学国際学部) pp.1-18。

藤田幸一 [2002] 「インド農業論」(絵所秀紀編『現代南アジア2 経済自由化のゆくえ』東京大学出版会) pp.97-119。

#### 〈英語文献〉

Asthana, M. D. and Pedro Medrano eds. [2001] *Towards Hunger Free India: Agenda and Imperatives*, Delhi: Manohar.

Besley, Timothy and Robin Burgess [2002] “The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India,” *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4), pp.1415-1451.

Chand, Ramesh [2005] “Whither India’s Food Policy?: From Food Security to Food Deprivation,” *Economic And Political Weekly*, 40 (11), pp.1055-1062

Cornia, Giobvanni Andrea and Frances Stewart [1995] “Two Errors of Targeting,” in van de Walle and Nead et al. eds. [1995] *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, London: Johns Hopkins University Press.

Food and Agriculture Organization (FAO), *Follow-up to the Guidelines for National and International Action on Rice in 2001-2003*, Joint Meeting of the Intergovernmental Group on Grains (30<sup>th</sup> Session) and the Intergovernmental

- Group on Rice (41<sup>st</sup> Session), 2004 (<http://www.fao.org/docrep/meeting/007/J1199e/J1199e00.htm>).
- Indrakhand S. [2000] “Food Security and Public Support: A Study of Andhra Pradesh,” in Krishnaji and Krishnan eds. [2000] *Public Support for Food Security: The Public Distribution System in India*, New Delhi: Sage Publication, pp.246-274.
- Landes, Rip and Ashok Gulati [2004] “Farm Sector Performance and Reform Agenda,” *Economic and Political Weekly*, 39 (32), pp.3611-3612.
- Mahendra. Dev, S. and Suryanarayana, M. H. [1991] “Is PDS Urban Biased and Pro-rich?: An Evaluation”, *Economic and Political Weekly*, 26(1), pp.2357-2366.
- Mahendra Dev, S., K.P. Kannan and Nira Ramachandran eds. [2003] *Towards a Food Secure India: Issues and Policies*, New Delhi: Institute for Human Development, Centre for Economic and Social Studies.
- Mahendra Dev, S., C. Ravi, Brinda Viswanathan, Ashok Gulati, and Sangamitra Ramachander [2004] “Economic Liberalization, Targeted Programmes and Household Food Security: A Case Study of India,” *MTID Discussion Paper* (68), International Food Policy Research Institute.
- Mooij, Jos [1999a] *Food Policy and the Indian State: The Public Distribution System in South India*, Delhi: Oxford University Press.
- [1999b] “Real Targeting: The Case of Food Distribution in India,” *Food Policy*, (24) pp.49-69.
- [2003] “Food and Power in Bihar and Jharkhand: The Political Economy of the Functioning of the Public Distribution System,” in Mahendra Dev et al. eds., *Towards a Food Secure India: Issues and Policies*, New Delhi: Institute for Human Development, Centre for Economic and Social Studies
- Radhakrishna, R. and K. Subbarao with S. Indrakant and C. Ravi [1997] “India’s Public Distribution System: A National and International Perspective,” *World Bank Discussion Paper*, (380), Washington, D.C.: The World Bank.
- Rao,V.M. [2001] “Agricultural Price Policy and Food Security: Needs for a New Paradigm,” in Asthana and Medrano eds., *Towards Hunger Free India: Agenda and Imperatives*, Delhi: Manohar.
- Swaminathan, Madhura [2003] “The Dangers of Narrow Targeting: An Assessment of the Targeted Public Distribution System,” in Mahendra, Kanna and Ramachandran eds., *Towards a Food Secure India: Issues and Policies*, New Delhi: Institute for Human Development, Centre for Economic and Social Studies.

- van de Walle, Dominique and Kimberly Nead eds. [1995] *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, London: John Hopkins University Press.
- Varshney, Ashutosh [1994] *Democracy, Development, and the Countryside: Urban-Rural Struggles in India*, Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank [1999] *India: Foodgrain Marketing Policies: Reforming to Meet Food Security Needs*, Washington, D.C.: World Bank.
- [2001] *India: Improving Household Food and Nutrition Security: Achievement and the Challenges Ahead*, Washington, D.C.: World Bank

〈政府刊行物〉

- Agricultural and Processed Food Products Export Development Authority (APEDA), *Annual Export Information*, various issues from APEDA website (<http://www.apeda.com/>).
- Comptroller and Auditor General of India [2003] *State Audit Report Andhra Pradesh 2002-03* (<http://www.cag.nic.in>).
- Government of Andhra Pradesh, Finance & Planning Department [2001] *Economic Survey 2001*, Hyderabad.
- Government of Andhra Pradesh, Directorate of Economics and Statistics [2004] *Statistical Abstract Andhra Pradesh 2004*, Hyderabad.
- Government of India, Ministry of Agriculture, Department of Agriculture, Directorate of Economics & Statistics [1997a; 2004a] *Agricultural Statistics at a Glance* (2004 年版については、<http://agricoop.nic.in/Agristatistics.htm>).
- Government of India, Ministry of Agriculture, Department of Agriculture and Co-operation, Directorate of Rice Development [2001a] *Rice in India - A Handbook of Statistics*, Web 版 (<http://dacnet.nic.in/Rice/Handbook%20of%20Statistics.htm>).
- [2002a] *Reports of the Commission for Agricultural Costs and Prices: For the Crops Sown during 2001-2002 Season*, New Delhi.
- [2004b] *Reports of the Commission for Agricultural Costs and Prices: For the Crops Sown during 2003-2004 Season*, New Delhi.
- Government of India, Ministry of Consumer Affairs, Food & Public Distribution, Department of Food & Public Distribution [2002b] *Report on the High Level Committee on Long-term Grain Policy*, New Delhi ([http://fcamin.nic.in/hlc\\_contents.htm](http://fcamin.nic.in/hlc_contents.htm)) .



- Government of India, Ministry of Consumer Affairs and Public Distribution [2004c] *Annual Report 2003-2004*, New Delhi.
- [2005] *Monthly Food Bulletin, February 2005*, Web版 (<http://fcamin.nic.in/mbulletin.htm>).
- Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs [1997b], *Government Subsidies in India: Discussion Paper*, New Delhi.
- [2004d] *Central Government Subsidies in India: A Report*, New Delhi.
- Government of India, Ministry of Finance [2001b], [2003], [2004e], *Economic Survey 2000-2001, 2002-2003, 2003-2004*, New Delhi ([http://finmin.nic.in/the\\_ministry/dept\\_eco\\_affairs/economic\\_div/eco\\_survey/index.htm](http://finmin.nic.in/the_ministry/dept_eco_affairs/economic_div/eco_survey/index.htm)) .
- Government of India, Planning Commission, Perspective Planning Division [1993] *Report of the Expert Group on Estimation of Proportion and Number of Poor*, New Delhi.
- Government of India, Planning Commission [2004f] *Finances of State Government's in India (I & II Volumes)*, New Delhi ([http://planningcommission.nic.in/reports/publications/pub93\\_nopoores.pdf](http://planningcommission.nic.in/reports/publications/pub93_nopoores.pdf)).
- Government of Kerala, Directorate of Economics and Statistics [2001] *Statistics for Planning 2001*, Thiruvananthapuram.
- Government of Kerala, State Planning Board [2004] *Economic Review 2003*, Thiruvananthapuram.
- Reserve Bank of India [2004] *Handbook of Statistics on Indian Economy 2004*, Web版 ([www.rbi.org.in](http://www.rbi.org.in)).