

## 第1章

# 岐路に立つ公共配給制度

近藤 則夫



### はじめに

インドは独立前はたびたび飢饉に見舞われ多くの犠牲者が出た。とくに第2次世界大戦中の1943年のベンガル飢饉では200万人以上ともいわれる犠牲者をだした<sup>(1)</sup>。このような飢饉は戦争や天候不順という要因もあるが、むしろ単に食糧供給量の問題ではなく、流通網の破壊、投機のための退蔵、結果としての食糧価格の急激な高騰などの人為的な諸要因が関係した<sup>(2)</sup>。従って、独立後インドの民主主義体制においてはこのような悲惨な経験を防止するため食糧の安定供給を保障することが、政府の役割と認識されたのは当然のことであった。

インドにおける食糧供給は農業における「緑の革命」の広がりにより、絶対量としては1970年代末までに一応「自給」を達成した。現在、食料消費は穀物については1人当たりの消費量が頭打ちとなる「需要の壁」にぶつかる一方で、豆、ミルク、卵、肉などタンパク質食料の消費が顕著に伸びるといふ大きな変化が起こっている（藤田 2014, 390-391）。しかし、穀物消費が平均的には需要の壁にぶつかったといわれる中でも、現実には貧困人口はまだ広範に残存している。近年経済成長が順調であるとはいえ、

2010年においても1日1人当たり平均支出が1.51ドル以下の貧困層は人口の47.7%を数える(Asian Development Bank 2014, 11)。また、国連によるとインドの人口は2022年には約14億人となり、中国を抜いて世界1になると予測されている(United Nations 2015, 4)。このように、膨大な貧困層の残存と増え続ける人口ということを考慮すれば、コメ・小麦などの主食穀物における食糧安全保障は依然として重要課題であるといつてよい。

インド政府の食糧安全保障において中心的役割を果たしているのが、本章の主題である「公共配給制度」(Public Distribution System: PDS)である。PDSについては、わが国でも詳細な分析(首藤 2006)があるが、PDSを取り巻く議論はこの10年で大きな変化を見せている。ひとつの論点は巨額の補助金で維持されるPDSが非効率かつ腐敗しており本来の目的を十分に果たせていないという批判である。この批判点に立てば制度の合理化という改革が求められる。一方、貧困大衆への食糧安全保障をより確かなものにすべきであるという意見もあり、これからすればPDSを核とする制度が拡充されなければならない。そのような論点が立法化されたのが、2013年に中央政府で成立した全国食糧安全保障法(National Food Security Act, 2013)である。合理化、拡充、いずれにせよ現行のPDSは大胆な改革が求められているのは間違いない。本稿でPDSを取り上げる背景にはこのような状況がある。

本章は第1節では独立以降のPDSの展開をまとめ、続く第2節ではPDSの仕組みと問題点を検討し、第3節では改革議論をまとめる。PDS改革のひとつの有力な方向性は「現金直接給付」(direct cash transfer)であるが、しかし、議論は揺れ動いている。本章のねらいはPDSの問題の構造を分析する中において揺れ動く改革議論を整理することである。PDSが扱う必需品はコメ、小麦の他に雑穀、砂糖、灯油などがあるが、本章では食糧安全保障に関して最も基本的なコメと小麦を中心に現状を分析する。

## 第1節 公共配給制度の展開

現在の PDS は基本的には次のふたつの流通機構が組み合わさったものである。ひとつは、中央政府の「インド食糧公社」(Food Corporation of India) が中心となって行われる農民からの食糧の調達、保管、流通である。もうひとつは、同公社から州政府関連機関が食糧を受け取り、管理下の「公正価格店」(Fair Price Shop) を通じて規制価格で消費者に販売するプロセスである。このふたつが PDS を構成する基本的な流れであるが、調達に海外からの輸入を含めるのか、民間業者の参入をどのように許すのか、州政府独自の関連機関とどのように協調するのか、消費者への販売は所得や階層によってターゲティングを行うのかどうかなど、各州独自の状況に応じて大きく異なり非常に複雑な様相を呈している。PDS の制度的展開は独立前から始まるが、独立後はインド食糧公社が設立される 1965 年までの時期、そしてそれ以降の時期と大きくふたつに分かれる。ここでは、ふたつの期間で PDS がどのような発展を遂げてきたのか概観することで PDS がいかなる必要性によって発展し、どのような問題点を内包しているか浮き彫りにする。

インドは独立前においても食糧の安定供給が大きな政策課題であったが、植民地政府による飢饉対策は、直接的な食糧供給というよりも、むしろ雇用の供給などを通じて行われるのが一般的であったといわれる(脇村 2002, 245-247)。このような政策が転換する契機となったのが、第2次世界大戦であった。戦時に民心を安定させるため、おもに都市部に食糧を安定的に供給し物価を安定させる必要性が植民地政府に強く認識されたからである。安定した規制価格で食糧穀物を供給し大都市部の住民を価格高騰から守る体制は、まず 1939 年にボンベイ(現在の「ムンバイ」)で導入された。住民に割当カードを配布し、それを通して食糧を供給する「割当システム」(rationing system) である。日本軍のビルマ(現「ミャンマー」)占領によりビルマからのコメの供給が途絶え、価格が高騰したこ

ともひとつの契機となった。戦時中この割当システムは他の大都市にも広がっていく。このような状況を背景に1942年には中央政府が全インド的な食糧の配給制度の構築に取り組んだ。同年「食糧穀物管理令」が出され、デリーに「食糧局」が設立されて中央政府による食糧穀物の流通や価格の調整が行われる体制が整備され、州政府もそのような管理体制内に含まれるようになった<sup>(3)</sup>。食物穀物輸入品は1943年に国家の専売になった(Landy 2009, 69)。

独立後、中央政府の第1次5カ年計画(1951-56年)では、都市部と食糧不足州のために食糧余剰州から不足地域への配給をコントロールする食糧統制のシステムは引き続き維持されるべきとされ、その場合、調達には「公的機関」によってなされるべきとされた(GOI 1952, 182)。ただし、食糧穀物生産が順調で市場の穀物価格が安定している年は政府の調達、価格統制<sup>(4)</sup>は棚上げされたように、制度としてのPDSの構築は1950年代は自由放任と政府統制の間を揺れ動いていた<sup>(5)</sup>。

当時の食糧穀物の輸入状況も制度構築に影響した。独立当初は戦時中に累積したスターリング・ポンド外貨残高により食糧穀物の輸入が比較的容易であり、輸入穀物が政府による不足地域への供給に大きな割合を占めた<sup>(6)</sup>。コメについてはビルマやタイなどから輸入された。また、小麦については1956年に協定を結んだアメリカ政府の「公法480」(Public Law 480)下の援助協定による輸入が大きな役割を果たした<sup>(7)</sup>。確かに輸入や援助によって食糧穀物が安価に得られたことは不足地域への対処を安価な輸入食糧の放出によってやりやすくさせたことは間違いない。しかし外貨が限られている以上、食糧輸入の限界は明らかであり、また、アメリカへの援助依存は国際政治上望ましくなかった。さらに輸入や援助による安価な食糧穀物の放出は食糧穀物の市場価格を押し下げ農民の生産意欲を失わせることにもなった<sup>(8)</sup>。輸入や援助は根本的解決策ではあり得なかった。食糧問題の根本的解決のためには、生産が天候に大きく左右される農業の脆弱性の解消、増産による自給の達成と余剰食糧の確保、そして余剰食糧の機動的放出による不足地域や不足期間における食糧価格の安定化を実現するための公的な制度が必要であることは明らかであった。

公的な制度の形成は長期的な食糧戦略の形成として始まるが、その契機は1957年の「食糧穀物審議委員会」(Foodgrains Enquiry Committee)であるとされる。同委員会は、完全な自由市場は物価変動の大きさを考えると不可であるが、完全な調達・割り当て制度という統制も政府の責任が大きすぎ不可とした(Mooji 1999, 69)。また1961年に公にされた中央政府の第3次5カ年計画では、食糧問題に対処するため農民に対しては投資を増やし生産を増強するための「インセンティブ」と便益を与えること、一方、消費者に対しては必需品の価格が過度に上昇しないようにすること、これらが追求されるべき目標とされた。そのためには輸入ではなく国内生産の拡大によって十分な「緩衝在庫」を形成し、それを公的機関主導によって維持することが重要とされた(GOI 1961, 130-132)。しかし、そのためには農民の生産意欲を高める仕組みが必要であった。それが「最低支持価格」(Minimum Support Price)であり、それを政策形成の舞台に出したのが、1964年にL.K. ジャー(L. K. Jha)を委員長として設立された「食糧穀物価格委員会」であった。同委員会は、生産者＝農民が生産した食糧穀物に対して「最低価格」または「支持価格」を設定し、その価格で農民が集荷場に持ち込む食糧穀物は「すべて」買い上げるべきとした(GOI 1965, 5)。と同時に、消費者に対しては「最大小売価格」を設定し、100万人以上の都市部には割当システムを、割当システムが導入できない場合は適正価格で小売りする公正価格店を導入すべきとした(GOI 1965, 9-10)。

以上のような議論が、農民に対する最低支持価格と、消費者(とりわけ経済的に脆弱な層)に対する規制価格をつなぐ全インド規模の公的な制度の構築につながるのである。その制度の中核が1965年に設立されたインド食糧公社と「農産物価格委員会」(Agricultural Prices Commission)であった。

農産物価格委員会はさまざまなコスト要因を考慮した上で農民の生産意欲を維持する最低支持価格を設定し、これを基準にインド食糧公社は余剰生産力をもつ州(地域)から食糧穀物を調達し、不足州(地域)に分配する。そして、インド食糧公社から食糧穀物を受け取った州(地域)は公正価格店を通して消費者に安い規制価格で販売する。また、インド食糧公社

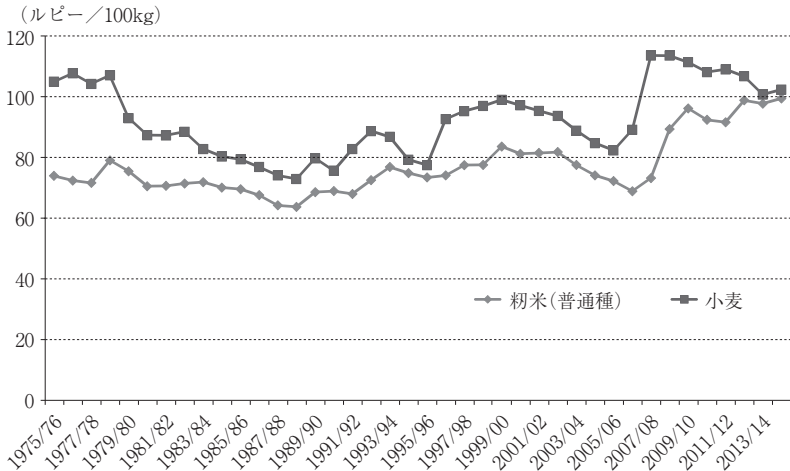
は緩衝在庫を形成し天候不順などから生産が減少し価格が高騰した場合、市場に穀物を放出し、物価を抑える役割も果たす。要するにインド食糧公社は食糧の供給と需要における空間的、時間的な過不足の平準化を期待されたのである。

注意すべきは、インド食糧公社の調達オペレーションは基本的には農産物市場への1プレーヤーとしての介入であり、国家による流通の全面的把握ではないという点である。独立後インドは「食糧ゾーン」(Food Zones)の設置など食糧流通をより強い国家管理の下におこうとしたことがあるが、基本的に失敗している<sup>(9)</sup>。従って、独立後、食糧流通への公的介入の中心となったのは、インド食糧公社を中心とするPDSであった。1965年に固まった制度は、つぎに述べるように必要に応じて改革はされるが、基本的仕組みは現在まで変化していない。

インド食糧公社とPDS制度への改革圧力は、緑の革命を経て食糧生産が量的には需要を満たす状況となった1980年代以降強まる。その目的は農民から最低支持価格で買い取り、それを安く消費者に配給する制度から生じる巨額の補助金の抑制であったといえる。たとえば、補助金抑制のためにはインド食糧公社の在庫を適正レベルに保つことが重要であった。1984年には政府は通常の運用在庫に加え、緩衝在庫の水準を1000万トンと決定した<sup>(10)</sup>。また最低支持価格の抑制も重要な問題となりつつあった。それを示すのが、農産物価格委員会の改編であった。同委員会は1985年に「農産物コスト・価格委員会」(Commission for Agricultural Costs and Prices)に改編され、生産コストを考慮しつつ消費者の利益にも配慮することが求められるようになった。固定価格表示の最低支持価格は図1-1に示すように1970年代後半から80年代にかけて減少また停滞傾向が続いた。これらの改革の背後には食糧増産の成功によって補助金が急速に上昇し、早くもその抑制が必要になりつつあったという事情がある。

一方、1991年から始まった経済構造改革の中では、PDSの受益者を社会的経済的弱者層中心にすることが大きな課題となったが、そこには補助金抑制という動機もあったことは間違いない。たとえば、1992年に政府は部族民居住地域や丘陵部などの地域で通常のPDSに比べて安い価格で

図1-1 最低支持価格の変化（固定価格表示）（1975-76年度固定価格）



(出所) 次の資料から筆者作成：データベース Indiastat; GOI [各年版] (Economic Survey); Food Corporation of India の HP。

(注) 最低支持価格(名目値)を、1975-76年度=1とする「卸売物価指数」(全商品)で割った値。最低支持価格には各年度で中央政府が付けた「ボーナス価格」を含む。これは当初の最低支持価格では目標量が集荷できないと推定されたとき上乘せされる価格である。

供給する「改訂 PDS」(Revamped Public Distribution System)を開始した<sup>(11)</sup>。「社会的経済的弱者層」への配慮は1997年にはより大規模に制度化されることになる。それが、「受益者選別的 PDS」(Targeted PDS: TPDS)である。改訂 PDSは TPDSに吸収されることとなった。

TPDSは人々を「貧困線以下」(Below Poverty Line = BPL)世帯と「貧困線以上」(Above Poverty Line = APL)世帯にわけ、BPL世帯により安価に食糧を配給する仕組みである。TPDSはジャナター・ダルなど地方政党とインド共産党(マルクス主義)など左翼政党が連合した与党国民戦線が1996年の政権発足のときにその「共通最小綱領」で掲げていた事業である<sup>(12)</sup>。そのような経緯からもわかるように、第一義的には、構造改革の中でも置き去りにされた貧困層へのセーフティ・ネット構築のためであったが、ターゲットを貧困層に絞ることにより支出を削減するという目



的もあった (Majumder 2001, 15)。TPDS では BPL 世帯に 1 月当たり 10 キログラムの食糧穀物 (小麦・コメ) を安価に配給することが決められた。BPL の所得基準は 1993-94 年に出された計画委員会のラクダワラ (Lakdawala) 専門家委員会の基準に従うものとされた。実際の世帯の選定は村レベルの自治体である村パンチャーヤト (Gram Panchayat) または村会 (Gram Sabha: 成人村民の総会) が行うべきとされた<sup>(13)</sup>。その後 2000 年 12 月からは BPL の範疇内に「アンティヨダヤ食糧事業」(Antyodaya Anna Yojna = AAY) むけの最貧困層のカテゴリーが設けられ、BPL 世帯の中でもより優遇的な援助を受けられることとなった。BPL・AAY および APL 世帯向けの配給上限は徐々に拡大され、2002 年 4 月に 35 キログラム (1 世帯 1 カ月) までとなった。

以上の TPDS が現在まで基本的に続いている制度であるが、注意すべきは制度はインド食糧公社が州政府の関係部局に供給するところまでは全インド的に同じようなシステムとなっているが、その先の州の制度は州によって大きなちがいがあるといえる点である。たとえばタミル・ナードゥ州では BPL と APL の区別はなく、米は規定量まで無料で分配され、そのための財政負担は州政府が独自に行っている。同州の PDS は「普遍的」(universal) な PDS といわれ、特殊な例である。しかし、他の州も多かれ少なかれ州独自の制度的展開を見せている。

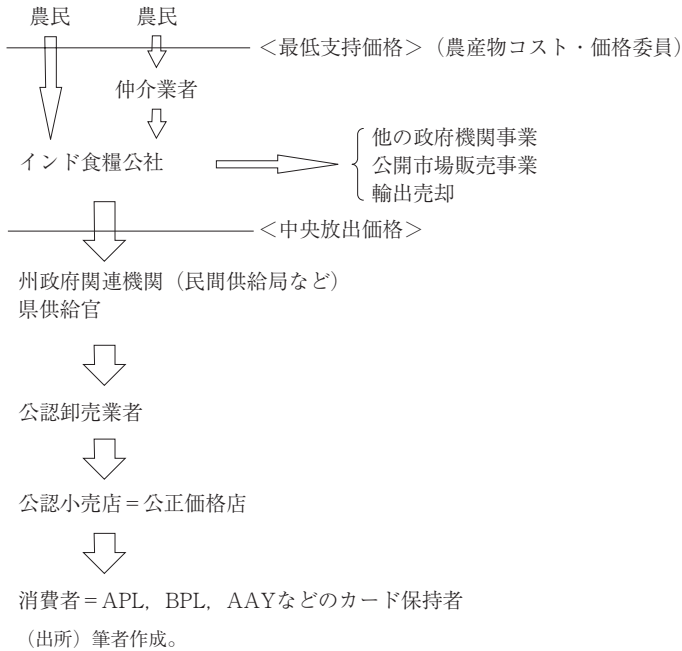
次の節では以上の PDS の展開をふまえて現行の PDS の仕組みを説明し、問題点をあぶり出す。尚、「TPDS」は「PDS」のプロセスのうち受益者の弁別に関する概念であり、その意味で「PDS」の方が広い概念である。よって 1997 年以降も「PDS」も必要に応じて用いることとする。

## 第 2 節 公共配給制度の流通と問題点

現行の PDS において政府レベルで大きな問題となっているのは、財政を圧迫する巨額の補助金である。その背後には既得権益層の存在、運営の非効率、流通の各段階におきる「リーケッジ」(漏洩: 具体的には闇市場へ



図1-2 インド食糧公社を中心とする食糧穀物の流通概念

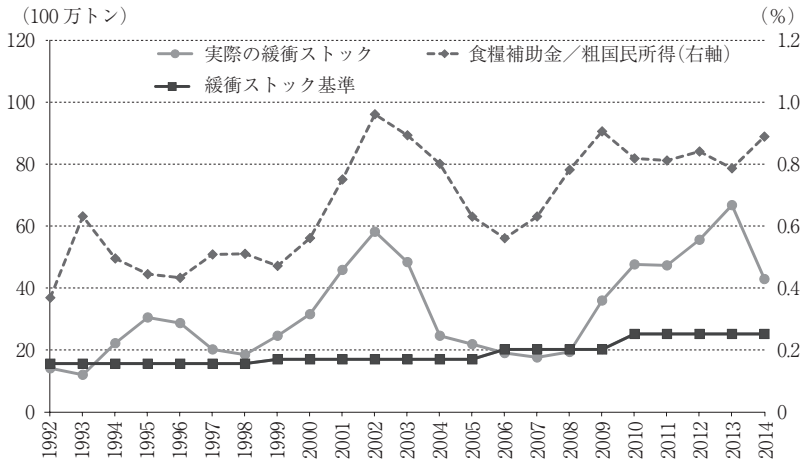


の横流しなどを意味する) = 腐敗など相互に関連する問題がある。2014年に就任したインド人民党率いる「国民民主連合」政権はシャンタ・クマールを委員長としてインド食糧公社の改革を検討するために委員会を設置し、委員会は2015年に報告書を提出したが、それはインド食糧公社、PDSの問題がもはや放置できない段階に達していることの表れでもあった。これらの問題は食糧穀物がインド食糧公社とPDSを通して消費者に届くプロセスを検討する中で鮮明になる。制度は州によっても異なり非常に複雑であるが、基本的にインド食糧公社が担当するプロセスと州政府関係機関が受け持つプロセスのふたつに分けられる(図1-2参照)。以下、ふたつの段階に分けて検討してみたい。

## 1. インド食糧公社による調達と保管，州政府機関への引き渡し

コメ，小麦の調達は，まず農産物コスト・価格委員会の勧告に基づいて政府によって最低支持価格が収穫期の前に公表されることによって始まる<sup>(14)</sup>。たとえば，2014/15年度については100キログラム当たり，粳米（普通）：1360ルピー，粳米（グレードA）：1400ルピー，小麦：1450ルピーとなっている<sup>(15)</sup>。この最低支持価格を基準に，インド食糧公社の調達は商品の特性に応じて次のように行われる。粳米，小麦の場合，基本的には，(a) インド食糧公社による直接買い付け，(b) インド食糧公社を代理して州政府関係機関が行いインド食糧公社に引き渡す，(c) 仲介手数料を公認される仲介業者を通して行う，という3つの場合に分けられる<sup>(16)</sup>。粳米，小麦の大口供出州であるパンジャブ州，ハリヤーナー州の場合は(c)のタイプが主流であり，他の州では(a)，(b)のタイプが主流である。インド食糧公社や州政府関係機関は調達シーズンには「買い上げセンター」を「マンディ」とよばれる公認市場や他の要地に設置し，買い上げを行う。注意すべきは，農家はインド食糧公社および州政府関係機関，公認の仲介業者，または，民間のバイヤーどれでも価格をみて自由に販売できるが，インド食糧公社および州の関係機関は農家が持ち込むすべての量を基本的に最低支持価格で買い上げなければいけない，という点である。これによって収穫期に大量に市場に持ち込まれ価格が低下する穀物価格の下支えをするのである。一方，コメ（精米）は，各州政府の政令に基づいて精米業者が脱穀した一定割合を強制的に買い上げる制度もある<sup>(17)</sup>。精米業者には中央政府が定める「調達価格」で代金が支払われる。調達には他に「分散調達事業」(Decentralized Procurement Scheme) と呼ばれるものもある。これは1997/98年度から導入された制度で州政府関連機関が当該州において調達，保管，放出まですべて行う。州政府によって当該州内で事業を完結させることにより，事業の効率，途中経費の削減などをめざす形態で，形式的にはインド食糧公社の事業の一部として行われる。量的にはたとえば2011/12年度では，インド食糧公社から全州への「引度量」(Offtake)

図1-3 小麦とコメ合計の緩衝在庫と緩衝在庫基準および粗国民所得に占める食糧補助金（インド食糧公社および州政府補助金合計）の割合



(出所) 以下のデータから筆者作成。

- 1) 緩衝在庫と緩衝在庫基準：データベース Indiastat (GOI 2015b, 122), (各年の1月1日時点での値)。
- 2) 粗国民所得に占める食糧補助金：データベース Indiastat (GOI Economic Survey 2015 Teble A1-A2)。

中に占める分散調達事業引渡量は、コメの場合 20.9%，小麦の場合、9.4%となっている<sup>(18)</sup>。またもし必要であれば、国内調達に加えて、海外からの輸入が付け加わる場合があるが、これは図 1-3 で実際の緩衝在庫が基準付近にまで低下したときなどにとられる措置である。輸入は近年まれである。

調達された穀物はインド食糧公社などの倉庫に保管される。その総量が「中央プール」である。この中央プールから、古い在庫から順に各事業に放出される。放出先としては TPDS 用に州政府に放出されるのが最大の部分を占めるが、その時の価格が「中央放出価格」(Central Issue Prices) である。加えてその他の政府関連事業用<sup>(19)</sup>にも放出される。輸送は約 9 割が鉄道による (GOI 2015d, 6)。表 1-1 が中央放出価格である。2002 年以降改訂されておらず、物価上昇を考えればその分、近年は低く抑えられて

表1-1 インド食糧公社が配分するコメ、小麦の中央放出価格の推移（ルピー / 100 kg）

コメ / 期間	APL	BPL	AAV
	グレード A (普通*)	普通 / グレード A	普通 / グレード A
1997年12月1日 - 1999年1月28日	700 ( 550)	350	-
1999年1月29日 - 2000年7月24日	1180 (1135)	590	-
2000年7月25日 - 2001年7月11日	1130 (1087)	565	300
2001年7月12日 - 2002年3月31日	830 ( 795)	565	300
2002年4月1日 - 2002年6月30日	730 ( 695)	565	300
2002年7月1日 - 現在	830 ( 795)	565	300

小麦 / 期間	APL	BPL	AAV
	1997年6月1日 - 1999年1月28日	450	250
1999年1月29日 - 1999年3月31日	650	250	-
1999年4月1日 - 2000年3月31日	682	250	-
2000年4月1日 - 2000年7月24日	900	450	-
2000年7月25日 - 2001年7月11日	830	415	200
2001年7月12日 - 2002年3月31日	610	415	200
2002年4月1日 - 2002年6月30日	510	415	200
2002年7月1日 - 現在	610	415	200

(出所) インド食糧公社資料より：http://www.fci.gov.in//upload/Public-dist/CIP%20of%20WHEAT%20RICE%20and%20CG.pdf (2016/01/15 閲覧)

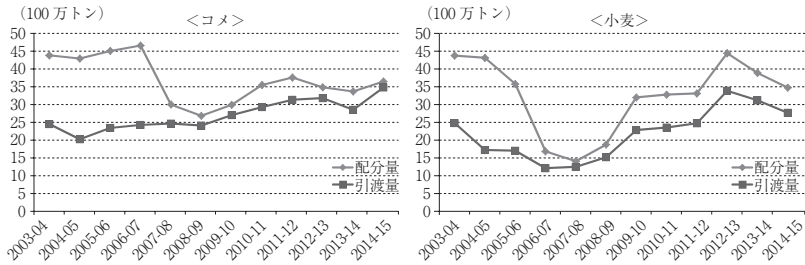
(注) \*ジャンムー・カシミール州，ヒマーチャル・プラデーシュ、ウッタラーカンド、シッキム，北東部の諸州に適用される価格。

いることは明らかである。

インド食糧公社から TPDS 用に放出される食糧穀物の州間の配分は、先に述べたラクダワラ専門家委員会の貧困基準にそって各州の BPL 人口を算出し、それを基本として、さらに在庫量，過去の実際の引渡 lượngなどを参考として算出される。これが「配分量」(Allotment) でいわば引き渡すうる上限にあたる。インド食糧公社は原則としてこの配分量まで中央放出価格で各州に引き渡すが、実際には各州への引渡 lượngは配分量よりも大体において少ない。物流としては、インド食糧公社の責任は、各州に設けられているインド食糧公社の倉庫 (depot) に食糧を輸送し、州政府から代金の支払いを受け取った時点で終わる<sup>(20)</sup>。後の責任は州政府関係機関が引き継ぐことになる。倉庫は 2015 年時点で全国に 1841 カ所ある<sup>(21)</sup>。

図 1-4 はインド食糧公社によるコメ，小麦の配分量および引渡 lượngの推移である。配分量および引渡 lượngのギャップはコメについては 2007 ~ 2008 年，小麦については 2006 ~ 2008 年に最低となっている。これは図 1-3 のよう

図1-4 米、小麦の「配分量」および「引渡量」(100万トン)



(出所) インド食糧公社の HP の年度別データ表 (<http://fci.gov.in/sales.php?view=36>, 2016/01/15 閲覧) から筆者作成。

(注) TPDS, 給食用, その他雇用・福祉事業用, 分散調達事業などインド食糧公社所管の配分量の合計, および, 実際の引渡量の合計。

に 2006～2008 年の時期に緩衝在庫が急減したことに対応して配分量が急減したからと考えられる。それ以降は在庫が回復するに応じて配分量および引渡量とも増加傾向を示している。

以上の TPDS や常態的な政府事業以外で重要な放出措置は「公開市場販売事業」(Open Market Sales Scheme (Domestic)) と輸出売却である。公開市場販売事業は早魃<sup>かんばつ</sup>などで生産が減少したり, 端境期などで国内市場で需給が逼迫したときなどになされる価格安定化のための放出である。公開市場販売事業では相対的に低く抑えられた価格で緩衝在庫が放出されるが, そこでは市場価格の安定化という目的と同時に, 過剰在庫が大きな問題となっている近年は, 在庫処分という性格も顕著になっている。在庫処分という性格は輸出売却の場合より鮮明である。

以上の初米・コメ, 小麦の調達のプロセスで最大の問題は政府が設定する価格の問題である。最低支持価格については 1980 年代以降, 適切な水準に維持されてきたかどうか, 疑念がもたれている。図 1-1 の最低支持価格は, 確かに 1990 年代初めまでは低下傾向がみられるが, それ以降は大きく変動しつつも上昇傾向がみられる。この上昇傾向は, 選挙前など, 農民層の支持を当て込む中央政府の政治的意向が働いていることが指摘される (近藤 2015, 173)。さらに州政府によっては調達において州独自の「ボー

ナス」価格を中央政府の最低支持価格に上乗せすることもみられる<sup>(22)</sup>。最低支持価格の長期的上昇は農民へのインセンティブとなり、天候要因によって大きく変動しつつも、生産の拡大につながった。その結果、図 1-3 にみられるように小麦とコメ合計の緩衝在庫は大きく変動しつつ、基準をはるかに超えて増大した。この過剰な在庫の形成が流通・保管費用の増大、財政負担の増加をもたらしている。

また、最低支持価格の受益者が、一部の大規模農民に限られている点を問題視する論点もある。全国標本調査機関 (National Sample Survey Organisation) による 2012 年の調査を元にして上述のシャンタ・クマール委員会は、最低支持価格で実際に粳米や小麦を政府調達機関に売却して大きな利益を得ているのは全農家世帯の 5.8% であり、そのような農家とはパンジャブ州、ハリヤーナー州、アーンドラ・プラデーシュ州などのごく限られた大農であることを指摘し、批判的見方をしている (GOI 2015d, 13)。

また、中央放出価格、とくに BPL、AAY 向けの価格が最低支持価格の数分の 1 に抑えられていることは制度が拡大すればするほど補助金が急激に増大することを意味し、制度が貧困層を念頭におく食糧安全保障としても、大きな問題である。

## 2. 州政府関係機関から公正価格店への分配と割当カード種類に応じての消費者への売却

つぎに州政府レベル以下の流通の概要とそこに潜む問題を整理する。インド食糧公社から食糧穀物を受け取り管理する州政府関連機関や制度は州によって異なるが、基本的パターンは以下のとおりである。多くの場合、「民間供給」(Civil Supplies) を名称に含む「局」(Department)、「公社」(Corporation) などが州政府担当機関である。しかし、インド食糧公社と州を日常的につなぎ PDS 行政全般に責任をもつ最も重要な州政府担当官は各県の「県供給官」(District Supply Officer) である。県行政のトップの県長官の直下に位置づけられる県供給官は各県の需給状況などを考慮して

インド食糧公社や州政府などの間を調整しインド食糧公社倉庫への搬入量などを決定する。そして、搬入された食糧は同倉庫から州政府管理下の「公認卸売業者」(Authorized wholesale Distributor)などを経て「公認小売業者」(Authorized Retail Distributors)＝公正価格店へ、そして最終的には消費者へと流通する。以上が基本的なパターンである。

腐敗、非効率といった問題の多くはインド食糧公社の引き渡しから公正価格店での消費者への販売に至る州レベルのプロセスで起こるといわれ、これを分析することが非常に重要である。ここでは最も重要な問題とされる「リーケッジ」と「包摂エラー」・「排除エラー」を軸に検討する。政府委員会報告に依拠して具体的に問題を指摘した後、どれだけ問題が広がっているか検討を行いたい。

政府資料で近年重要なのはD.P. ワドワ (D.P.Wadhwa) を委員長とするPDS 検討委員会の報告書である。これはPDSの運営を問題とした公益訴訟に関して最高裁判所が状況を調査するため設立を命じたものである。ワドワ委員会はいくつかの主要州別に報告書を作成し、腐敗など数多くの問題点を指摘した。ここでは2009年から2011年にかけて公表された報告書などに拠って主要な問題点を把握する<sup>(23)</sup>。

まず、最大の問題は「リーケッジ」の問題である。これは主に闇市場への横流しの問題であり、PDSが批判される時必ず指摘され、PDS不要論／改編論の根拠とされる大きな問題である。リーケッジはPDSの各段階でおこるが、大規模なものは公認卸売業者の段階で起こる場合が多いといわれる。具体的には運送業者(トラック運転手など)と荷役労働者の共謀で荷が抜き取られ闇市場にまわされるという形をとることが多い。その背景には彼らに対する公認の仲介手数料が低く抑えられ、それだけでは経済的にやっていけないという背景があるともいわれる。関連して、品質の管理がずさんである、モニタリング、監視が行き届かず透明性に欠ける、何か問題が起っても業者は官僚や政治家と結託し処罰を逃れることができる、業者は横流しなどで得たお金を官僚や政治家に渡すことで摘発を免れている、など根深い問題構造が指摘されている<sup>(24)</sup>。

問題は、以上のようなミクロな腐敗状況から生じるリーケッジがどの程



表1-2 PDSにおけるリーケッジの推定

州	推定されたリーケッジ (%)		リーケッジ減少率 (%)
	2004-05	2011-12	
アーンドラ・プラデーシュ	23.2	22.0	5
アッサム	88.7	50.7	43
ビハール	91.0	24.4	73
チャッティースガル	51.7	9.3 <sup>a)</sup>	82
グジャラート	51.7	67.6	- 31
ハリヤーナー	82.7	49.0	41
ヒマーチャル・プラデーシュ	27.0	27.1	0
ジャンムー・カシミール	23.0	- 3.7 <sup>b)</sup>	116
ジャールカンド	85.2	44.4	48
カルナータカ	28.7	34.7	- 21
ケーララ	25.6	37.1	- 45
マディヤ・プラデーシュ	50.1	51.5	- 3
マハーラーシュトラ	49.3	48.2	2
オディシャ	76.3	25.0	67
パンジャープ	93.2	58.8	37
ラージャスターン	93.9	60.9	35
タミル・ナードゥ	7.3	11.9	- 63
ウッタル・プラデーシュ	58.0	57.6	1
ウッタラカンド	59.4	34.9	41
西ベンガル	80.6	65.3	19
インド全体	54.0	41.7	23

(出所) Drèze and Khera 2015, 40.

(注) APL, BPL, AAY など全ての配給カードを対象として含む。

a) 同州の場合は、中央プールと地方レベルの調達、両方を含む。

b) ジャンムー・カシミール州の場合マイナスとなっているが、これは推定式に機械的にデータを当てはめた結果であろうと考えられる。

度広がっているのか、という点である。それに関してはインド食糧公社の引き渡しデータと全国標本調査機関のデータを突き合わせてその程度を推定するいくつかの研究結果が存在するが、現在最も洗練された推定がドレーズとケーララによって行われた推定であると思われる、ここでは両氏の成果を利用したい<sup>(25)</sup>。表1-2が両氏によって行われた州別のPDSのリーケッジの推定である。

表から改めてうかがえる大きなポイントはリーケッジが深刻な問題であ

ることである。2004/05年度には54.0%，2011/12年度には41.7%のコメ，小麦が消費者に届く前に消え去っていることになる。2011/12年度には一定の改善をみているが，改善はビハール，チャッティースガル，オディシャといった特定の州<sup>(26)</sup>で劇的に改善したことに拠っており，他の州ではあまり改善されていない。他の特徴としてはタミル・ナドゥ州の状況が恒常的に良好であるという点が指摘できる。同州は行政全般で効率，アカウントビリティなどが高いレベルにあると評価されているが，PDSについてもそれがいえる。しかし，それだけでなく，後で述べるように同州が普遍的PDSを採用していることもリーケッジが低レベルにあるひとつの大きな理由と考えられる。

つぎに公正価格店を中心とする問題を検討する。TPDSの目的は経済的，社会的弱者層により優遇的な条件で食糧を配給することである。タミル・ナドゥ州を除くと，具体的には割当カードは，APLカード，BPLカード，AAYカードなどに分けられ，カードの種類に応じて価格・配給量が決まる。従って各世帯に正しい割当カードの配布が決定されることがまず基本となる。

公正価格店レベルの制度の体系的評価を難しくしているのは，制度が州政府によってかなり異なっている点である。たとえば，TPDSを採用しているケーララ州では世帯員の数には関係なくカード種類別に各世帯への配給上限が決まる。コメの場合，1月にカード当たり，BPLの場合は1キログラム2ルピーで25キログラムまで，AAYの場合は1キログラム1ルピーで35キログラムまで，APL（普通）の場合は1キログラム8.9ルピーで9キログラムまでとなっている。また65歳以上でBPLの場合，「アンナプールナー」（Annapurna）カードとされ1月当たり無料で10キログラムまで配給される<sup>(27)</sup>。他の州の価格設定でもBPL，AAYの場合，表1-1の中央放出価格以下の場合がほとんどである。また，TPDSではなく普遍的なPDSを採用するタミル・ナドゥ州では，2011年6月のJ.ジャヤラリター州首相の告知によると，主食のコメについては，1月当たり世帯において成人1人当たり4キログラム，子ども1人当たり2キログラムの率で算出し，総計で最低12キログラム，最高20キログラムまで

の幅で無料で配給する。AAY 世帯の場合は 35 キログラムが上限となる。小麦の場合、1 キログラム当たり 7.50 ルピーの価格で、チェンナイおよび他の県都の場合は、10 キログラムを上限として、他の地域で 5 キログラムを上限として配給する<sup>(28)</sup>。このような体制が州首相に主導されて行われていることが象徴するように、PDS は政治的ポピュリズムによって「歪め」られているという批判がつかまとう。一定量とはいえ無料で配給するタミル・ナドゥ州の例は極端な例であり、あまりに経済性を無視した州政府の姿勢はモラルハザードを引き起こしているとの批判がある。

このように制度のちがいは大きいですが、にもかかわらず全般的に共通した問題が以下のように見いだされる。最大の問題は、本来 BPL や AAY で無いにもかかわらず BPL カード、AAY カードが与えられる「包摂エラー」(Inclusion errors)、反対にこれらのカードが与えられるべき世帯にもかかわらず与えられない「排除エラー」(Exclusion errors)、不正に配給を得る「幽霊カード」(bogus cards) が出回っていることである。それに加えて横流し、配給上限までの穀物が得られない場合があること、品質の悪さ、公正価格店の開店時間がかざられているなど公正価格店の運営の悪さや、まったく機能していない場合があること、政府が公正価格店にライセンスを発給するプロセスが恣意的で政治の関与があること、公正価格店運営主体としてパンチャーヤトに能力が無く非効率であること、公正価格店を監視する有効な体制が欠如していること、等の問題がある<sup>(29)</sup>。公正価格店レベルの問題の背景には政府の公認手数料だけでは経済的に引き合わない、配給物資以外は扱えず集客力に乏しいなどの要因があるとされる。

以上のミクロな問題状況を総括する指標としては、「包摂エラー」と「排除エラー」を考えることが重要である。表 1-3 はデータは若干古いが 2001 年時点でのふたつのエラーをサンプル調査によって明らかにしたものである。計画委員会が実施したこの調査によると、包摂エラーが高いのは、アーンドラ・プラデーシュ、カルナータカ、タミル・ナドゥ州など南部州である。ケーララ州も比較的の高い値である。包摂エラーは財政的には望ましいものではないが、人々の福祉という観点からは必ずしも否定的なものではない。しかし、排除エラーは本来 BPL や AAY のカードを

表1-3 TPDSにおける「包摂エラー」と「排除エラー」の推定（2001年）

州	(世帯数 %)	
	包摂エラー	排除エラー
アーンドラ・プラデーシュ	36.39	3.20
アッサム	17.16	47.29
ビハール	12.20	29.81
グジャラート	9.78	45.84
ハリヤーナー	14.16	27.90
ヒマーチャル・プラデーシュ	20.39	8.86
カルナータカ	42.43	23.38
ケーララ	21.04	16.28
マディヤ・プラデーシュ	12.49	19.61
マハーラーシュトラ	11.11	32.69
オディシヤ	16.78	26.56
パンジャープ	12.33	7.75
ラージャスターン	5.22	16.73
タミル・ナードゥ	49.65	—
ウッタル・プラデーシュ	13.25	26.75
西ベンガル	10.23	31.74

(出所) GOI 2005a, 78.

(注) 調査対象期間は2001年5-12月、サンプル数は4800である。

使うべき貧困層が排除されるということの意味し、福祉という観点からは損失はより大きいといえる。表からアッサム、グジャラート、マハーラーシュトラ、西ベンガル各州は排除エラーの割合が高くTPDSの価値は大きく損なわれている。「包摂エラー」や「排除エラー」の蔓延は、普遍的PDSに比べて監視費用が高く運営が難しいTPDSの正統性に疑問を投げかける根本的な要因である。

以上、ミクロなレベルからさまざまな問題点を検討し、さらに「リーケッジ」「包摂エラー」・「排除エラー」の広がりをマクロに検討した。このような深刻な問題に苛まれているTPDSは改革が必要なことはいうまでもない。しからは改革はどのような方向に進むべきか、その議論を次節で検討してみたい。

### 第3節 「公共配給制度」と現金直接給付の議論

TPDSの改革をめぐる議論は近年盛んである。そこで常に問題とされるのは、「リーケッジ」や「包摂エラー」「排除エラー」、そして補助金がつぎ込まれることから発生する財政への圧迫の問題である。前3者は明確な欠点であり、改革の必要性について異論はない。しかし、補助金については、食糧安全保障という観点から一概に不必要な「無駄」ということはできない。ここでは食糧補助金の規模、そしてTPDSがどの程度人々をカバーしているかというカバレッジの問題を確認した後に、PDS改革の議論を検討する。

#### 1. 食糧補助金とTPDSのカバレッジ

まず補助金の状況を検討するが、それには物流プロセスを価格面でたどる必要がある。簡便のため公開市場販売事業や輸出売却は考慮しないとすれば、次のようになる。

インド食糧公社の調達では最低支持価格に、税、輸送や保管費用などを加えたものが「経済費用」(Economic cost)と呼ばれる。そして経済費用に緩衝在庫を維持するための運営費用を加えたものが総費用となる。インド食糧公社は中央放出価格で州政府関連機関に在庫を売却するが、中央放出価格は表1-1のようにかなり低く抑えられているから、結局、調達から州政府関係機関への引き渡しは価格面では先述のように大きく逆ざやになり、そこに補助金が発生する。図式的には以下のとおりである<sup>(30)</sup>。

「経済費用（最低支持価格，税，輸送や保管費用など）」＋「緩衝在庫運営費用」－「中央放出価格での収入」＝「インド食糧公社への補助金」

以上の補助金はインド食糧公社が中央政府から受ける分だけでなく、州

政府による補助金もあるが、量的には前者が非常に大きな部分を占める<sup>(31)</sup>。粗国民所得に占める食糧補助金（インド食糧公社および州政府補助金合計）の割合は図1-3に示されているが、同図の緩衝在庫の変動とほぼ平行する形で補助金は変動していることがわかる。補助金のレベルは近年、粗国民所得の約0.8%超のレベルで推移しており、財政的には大きな負担となっているといえるだろう。

問題はこのような大きな負担をさまざまな欠陥、無駄にもかかわらず、食糧安全保障の観点から正当化できるかどうかである。「包摂エラー」や「排除エラー」「リーケッジ」などの明らかな欠点が修正されたとしてもなおTPDSは正当化されるであろうか。PDSは複数の機能をもつから、機能ごとに考えてみると、明らかに正当化できる役割としては緩衝在庫制度がある。2010年時点での灌漑率45.7%（GOI 2015a, 39）という状況では、同制度は天候不順により生じる価格変動の安定化のために必須であり、その役割は政府が担わざるを得ない。

それでは食糧余剰州から不足州への移送、公正価格店、貧困層優遇措置としてのTPDSなどは維持する必要があるであろうか。これらは民間にまかせる、あるいはTPDSに基づく公正価格店よりも、貧困層に直接的に現金を給付することでより財政負担が少なく、かつ、効率的にできるのではないだろうか、このような点が今日問題となっているのである。このような論点を検証するためには現状でTPDSがそれを必要とする人々をどの程度カバーしているか確認する必要がある。

表1-4は全国標本調査機関の調査による「TPDSからの配給による支出階層別の消費量の比率」、そして表1-5は社会グループ別の「割当カード」種類である。低支出階層＝低所得階層と考えれば、TPDSの目的からすれば、経済的、社会的に弱い階層ほど、TPDSでカバーされていなければならない。

まず、表1-4から全般的な傾向として「農村部」の方が「都市部」よりもPDSへの依存率が高いことがはっきりしている。農村部が食糧穀物の生産地であることを考えると一見奇異ではあるが、農村部でも非農家人口はかなりの部分を占めるし、また人口の大きな部分を占める農業労働者、

表1-4 TPDS からの配給による消費量の比率：支出階層別（2011-12年）

「月1人当たり消費支出」 (MPCE) でみた12分位 クラス	TPDS からの配給による消費割合 (%)			
	コメ		小麦/小麦粉	
	農村部	都市部	農村部	都市部
0 - 5%	39.87	31.91	27.16	22.98
5 - 10%	33.42	30.74	22.93	18.68
10 - 20%	29.97	27.06	20.51	16.11
20 - 30%	28.22	25.97	19.28	14.03
30 - 40%	26.31	22.88	18.61	11.38
40 - 50%	27.64	23.14	17.50	11.25
50 - 60%	26.89	19.29	18.72	8.81
60 - 70%	28.15	16.08	16.55	6.49
70 - 80%	27.61	12.05	15.13	4.34
80 - 90%	25.37	9.23	13.37	3.83
90 - 95%	24.39	6.28	11.81	2.65
95 - 100%	20.29	5.69	9.45	1.48
全クラス	27.92	19.64	17.32	10.12

(出所) GOI (2015c, 18)。

(注) サンプル世帯数 — 農村部：59,683, 都市部：41,968。

零細農などは市場からの買い入れ部分が多い。また、民間の市場は都市部より発達していない。これらの要因が大きな理由であろう。

支出階層別に検討すると、「都市部」では米の場合、支出階層の最下位の20%の階層は消費量のうち約29%がPDS由来であるのに対して、上位20%の階層ではそれは約8%となっている。小麦/小麦粉の場合はより鮮明で、各々18%、3%である。一方、「農村部」では、コメの場合、最下位20%の階層では約33%、上位20%の階層でも約23%の割合となっている。小麦/小麦粉の場合は各々23%、12%である。上位階層といえどもAPLカードは保持しうるから、このデータのみでは上位階層が不正にPDSを利用しているとは一概にはいえないが、前節で広範な「包摂エラー」の存在が明らか以上、上位階層のPDS利用の一定部分は不正利用によるものと判断してもよいであろう。

この比較から都市部の方が農村部より支出階層別のTPDS利用度はより選別的で、経済的に低い階層への補助というTPDSの性格がはっきり



表1-5 社会グループ別の「割当カード」種類 (2011-12年)

(%)

社会グループ	種類別「割当カード」世帯割合									
	農村部					都市部				
	AA Y	BPL	その他	割当カード なし	総計	AA Y	BPL	その他	割当カード なし	総計
STs	7	49	25	18	100	3	20	37	41	100
SCs	8	47	32	12	100	3	21	46	30	100
OBCs	5	37	43	15	100	2	21	47	31	100
その他	3	26	58	13	100	1	8	56	35	100
計	5	38	42	14	100	2	16	50	33	100

(出所) GOI 2015c, 28.

(注) サンプル世帯数 — 農村部: 59,683, 都市部: 41,968

しているといえる。そのような特徴が農村部では相対的にはつきりしないのはなぜだろうか。先述のように各カードの選定は村パンチャーヤトや村会で行われるから、これは村レベルの政治・行政の不正や不作為、監視体制の不備が結局のところ大きな要因と考えられる。

つぎに社会グループ別に検討する。表1-5は歴史的に社会経済的に差別されて社会の最下層に位置づけられてきた「指定カースト」(SCs)や「指定部族」(STs), SCs/STsのような差別は受けてこなかったが社会的教育的に後進的な「その他後進階級」(OBCs), および、「その他」に分けて、保持するカードの種類をみたものである<sup>(32)</sup>。SCs/STs, そしてOBCsにおいてAA YとBPLカードの保持者が相対的に多いことは、TPDSの目的と整合的である。しかし、最も後進的と考えられるSTsがとくに都市部で「割当カードなし」に分類される比率が目立って多いのは都市部でSTsがTPDSにおいて正当に把握されていないことを示していると考えられよう。その点において「排除エラー」の存在を強く示唆している。

つぎに、州別にコメと小麦の供給元別消費割合を検討する。表1-6はコメ、小麦/小麦粉についての表である。南部の州やオディシャ、アッサムはもともとコメが主食で小麦の生産地ではないので、小麦の「自家生産」は非常に低い率であることを表の解釈では考慮する必要がある。これをふまえて分析すると次のようなことがいえる。ほとんどの州で農村部の方が

表1-6 コメおよび小麦の供給元別消費割合 (2011-12年)

州	コメ						小麦							
	供給元別の米消費世帯割合 (%)*			供給元別米消費量 (%)			供給元別の小麦消費世帯割合 (%)*			供給元別小麦消費量 (%)				
	PDS	農村部	都市部	PDS	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部
アンドラー・ブラデーシユ	86.6	45.2	95.3	89.6	32.5	22.2	12.7	10.5	6.9	50.8	68.4	13.1	7.4	0.1
アッサム	52.7	26.5	93.7	90.5	24.5	12.0	39.5	6.8	1.4	55.9	69.2	9.1	1.2	0.0
ビハール	45.0	19.0	92.6	94.8	21.8	10.8	30.3	44.6	18.9	93.5	96.4	17.6	7.5	30.4
チャットティーン	67.0	41.5	84.5	84.1	38.3	29.6	39.8	25.2	24.7	35.2	36.6	41.4	26.4	12.3
グジャラート	34.9	5.0	86.7	92.3	16.6	3.8	19.1	31.6	5.7	75.2	93.3	18.1	3.3	18.7
ハリヤナー	0.8	0.1	86.9	93.3	1.4	0.0	23.6	19.3	8.9	91.4	92.7	14.4	9.5	40.0
ジャールカント	33.3	5.1	89.5	90.6	23.3	6.5	30.4	0.8	0.5	72.2	90.7	0.8	0.5	9.8
カルナータカ	75.2	32.7	77.6	79.6	45.3	25.2	11.5	71.5	30.3	41.0	65.6	48.2	19.0	9.3
ケーララ	78.2	60.5	89.5	86.6	35.5	30.0	1.2	54.3	43.2	44.7	57.7	56.0	39.7	0.0
マディヤ・ブラデーシユ	30.5	17.6	76.5	86.0	21.4	12.2	23.4	36.2	23.4	87.8	90.6	17.8	14.3	47.7
マハラシュートラ	43.3	9.6	69.5	86.8	34.8	6.7	14.4	40.4	10.0	67.9	85.5	30.3	7.9	14.8
オディシヤ	54.4	17.9	91.6	87.0	30.1	15.5	32.8	10.6	12.2	50.1	65.4	0.0	18.9	0.0
パンジャブ	0.2	0.2	86.2	90.7	0.0	0.2	19.8	22.8	7.0	94.5	93.3	14.0	5.4	30.9
ラージャスターン	0.8	0.8	57.3	76.3	1.7	1.5	3.1	28.7	16.9	84.8	90.5	14.3	8.0	39.6
タミル・ナドゥ	89.1	66.6	82.0	83.2	52.7	43.2	3.7	61.8	49.0	17.5	33.9	82.4	60.8	0.0
ウッタル・ブラデーシユ	24.8	7.2	84.8	93.0	21.5	8.9	37.0	25.7	16.6	94.7	95.2	9.3	7.0	50.6
西ベンガル	35.2	11.4	97.9	90.2	9.6	5.9	23.5	43.5	19.2	47.9	75.8	45.3	16.6	2.3
全インド	45.9	23.3	84.6	87.6	27.9	19.6	24.2	33.9	19.0	67.4	76.4	17.3	10.1	36.2

(出所) GOI (2015c), 19, 20.

(注) 1) サンプル世帯数 — 農村部: 59,683, 都市部: 41,968.

2) \*参照期間は調査日前 30日間。

都市部より PDS に依存する割合は高い。これは表4の検討のところで説明した同じ理由からである。

個別の州ではタミル・ナードゥ、カルナータカ、ケーララの各州が自家生産割合が低く、かつ、コメ、小麦／小麦粉とも PDS の依存度が高いという特徴を示している。とくにタミル・ナードゥ州は典型的である。これらの州は PDS 依存州ということが出来る。つぎに特徴的なのは、パンジャブ、ハリヤーナー、ラージャスターンなどである。これらはコメについては PDS への依存度が最低で、小麦／小麦粉については一定の依存度を示している州である。これらの州はコメ、小麦ともインド食糧公社の調達基地ともいえる食糧生産余剰州であり、PDS への依存度は低く、民間市場への依存が大きいことを示している。

それでは人々の PDS の購入割合＝PDS のカバレッジはどのように変化してきたであろうか、表1-7は2004/05年度、2009/10年度、2011/12年度の PDS の利用率の推移を示している。これによると予想とは反対に、PDS の利用率はコメ、小麦／小麦粉とも近年着実に高まっている。利用率が改善しているひとつの大きな理由は、リーケッジなど腐敗行為が改善傾向にあるためと考えられる。元々、PDS の価格は民間市場の価格よりかなり安価に設定されており、リーケッジやさまざまな腐敗や品質の問題がなければ人々は PDS を利用するはずだからである。それは図1-5をみても理解できよう。

図1-5は、PDS のリーケッジと PDS からの購入割合の関係を、州を単位としてみた散布図である。図は、とくにコメの場合をみれば明らかのように、かなり明確なマイナスの相関がある。リーケッジが下がれば人々の購入割合＝利用率もあがることは価格差を考えれば明らかである。しかし、逆の因果関係も考えられる。すなわち、人々の利用率が上がりそのパフォーマンスが政治的に重要となれば州政府は監視を強めリーケッジを抑えるよう努力するという因果関係である。とくにタミル・ナードゥ州などポピュリスティックな政策で人々の支持を奪い合う州ではそのような現象がみられるとあってよい。

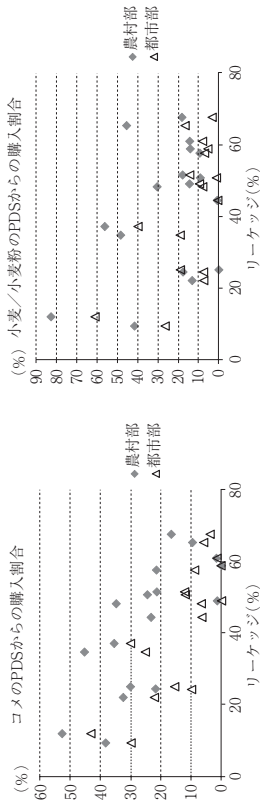
いずれにせよ、この図からリーケッジと PDS の存在意義は密接に関係

表1-7 購入元別の月1人当たり消費量，および，PDSから配給された物資を消費した世帯の割合（全インド）

年度	2004/05			2009/10			2011/12			過去30日間でPDSから配給された物資を消費した世帯割合（%）			
	月一人当たり消費量		消費に占めるPDSの割合（%）	月一人当たり消費量		消費に占めるPDSの割合（%）	月一人当たり消費量		消費に占めるPDSの割合（%）	2004/05		2011/12	
	PDS	その他ソース		PDS	その他ソース		PDS	その他ソース		2004/05	2009/10	2011/12	
[農村部]													
コム (kg)	0.839	5.537	13.2	1.408	4.594	23.5	1.670	4.306	27.9	24.4	39.1	45.9	
小麦/小麦粉 (kg)	0.307	3.885	7.3	0.619	3.625	14.6	0.744	3.544	17.3	11.0	27.6	33.9	
[都市部]													
コム (kg)	0.530	4.181	11.3	0.814	3.706	18.0	0.882	3.605	19.6	13.1	20.5	23.3	
小麦/小麦粉 (kg)	0.167	4.192	3.8	0.371	3.706	9.1	0.406	3.605	10.1	5.8	17.6	19.0	

(出所) GOI (2015c, 16)。

図1-5 PDSのリーケージとPDSからの購入割合の関係：(2011/12年度)



(出所) 表1-2, 表1-6より筆者作成。

(注) 各点は州を表す。表6にはヒマチャル・プラデーシュ、ジャムナー・カシミール、ウッタラカンドが無いいため3州に対応するサンプルはない。

し、リーケッジは非常に重要な問題であることが理解できよう。最後にこのような現状をふまえて改革の議論の方向性をまとめてみたい。

## 2. PDS の改革の方向性

近年 PDS 改革の議論、とくに「現金直接給付」<sup>(33)</sup> の議論が本格化している背景には、食糧穀物供給がすでに過剰で緩衝在庫が累積しているにもかかわらず、リーケッジ、包摂エラー、排除エラーなどの問題などで貧困層に効率的に支援が届かないこと、食糧補助金が財政を圧迫するほど巨額になっていること、このような問題点が広く認識されるようになったことがある。そのような状況の中で近年情報通信技術の進歩により「e-ガバナンス」や銀行のオンライン化など情報インフラ整備による「金融包摂」(Financial Inclusion) が広がりつつあることが、改革が今や技術的に可能であるという認識を広めたのである<sup>(34)</sup>。

2005 年の政府委員会報告では PDS 改革の方向性として、食糧流通で民間部門を活躍させること、コメと小麦／小麦粉以外は PDS で扱う必要はないこと、公正価格店は経済的に成り立つために配給物資だけでなくすべての物資を扱うべきこと、食糧の配給は「食糧券」(food stamps) で行われるべきことが提言された。ただし、「TPDS」のインパクトは限定的とされ「普遍的 PDS」とどちらがよいか、議論は決着しなかった (GOI 2005b, 21, 36)。

また、2012 年に開かれた政府の現金直接給付委員会では他国での経験をふまえて、現金直接給付のメリットとして「貧困者の選別 (ターゲティング) が容易」、「給付がまとまった額であれば世帯の消費を押し上げる」、「貧困を解消するためのよい道具となる」、「天災などにも迅速に対応可能」、「現金給付のために構築されたシステムは他のセーフティネット事業にとってもインフラとなる (制度的「外部性」)」、「補助金改革のエントリーポイントとなる」という点を挙げた。そして、これが成功するための条件として、大きく分けて、銀行などによる金融包摂を基礎とする受益者への現金支払いシステムが構築されること、補助を受ける人 (貧困層) を

捕捉するための「固有同定制度」(unique identification system) および「固有身分証明番号」(Aadhaar) とそのデータベースの整備が必要とされた (GOI 2012, 2, 5)。

PDS 改革の議論をさらに活発化させた動きとしては、国民会議派率いる「統一進歩連合」政権の肝いりで 2013 年に成立した「全国食糧安全保障法」がある。これは、農村部で 75%、都市部で 50% を占めるとされる低所得者層に対して 1 キロ当たりコメの場合 3 ルピー、小麦の場合 2 ルピー、そして雑穀の場合 1 ルピーという安価で、ひとり毎月 5 キロを上限に提供するというものであるが、そこで配給の要となるのは TPDS であった<sup>(35)</sup>。

このような中、インド食糧公社の改革のために 2015 年に公表されたのが前述のシャンタ・クマール報告書である。報告書はリーケッジや巨額の財政負担の軽減のために「現金直接給付」を順次導入していくべきとし (GOI 2015 d, 23, 46)、それにより PDS のさまざまな欠点を回避し、無駄な支出の大幅な削減が可能とした。もっとも貧困層を「ターゲッティング」するという仕組み自体には踏み込んではいない。

ターゲッティングのメカニズムである TPDS については、それが開始された 1997 年の世銀の研究は早くも TPDS のさまざまな欠点を指摘し失敗を予測していた (Radhakrishna and Subbarao 1997, 75, 76)。TPDS が実施された早い段階の実証研究もその限界と失敗を指摘し、たとえばスワミナタンの研究は TPDS よりも普遍的 PDS を支持した (Swaminathan 2003)。また、タミル・ナードゥ州の普遍的 PDS を検討したナッキランは普遍的 PDS のメリットを認めた (Nakkiran 2004)。また、ラーム等の研究 (Ram, Mohanty and Ram 2009) では、行政が如何に BPL 世帯を捕捉できていないか明らかにされた。これらの研究のひとつの重大な指摘は PDS が安定価格でかなりの量を配給することによって民間市場の価格も安定させ、それが庶民の生活にセーフティネットを与えているが、TPDS ではその機能が弱いという点である。

一方、PDS 改革について長年検討・発言しているケーラは、2014 年の論文で、金融包摂、個人の捕捉システムが抱える問題に加えて、地域の民

間市場の成熟性、インフレ対策として物価インデックスに基づいて現金給付を行うことの困難性、現金給付が行われたとき社会的経済的弱者層が目的にそって支出するかどうかという「代替可能性」(fungibility)などの問題を指摘した(Khera 2014)。ケーラによれば、PDSが撤廃された場合は民間市場がどのように反応するか先験的には予言できないし、民間市場と銀行や郵便局が遠く離れた場所にあるならば農村貧困層にとって現金給付はより高価なオプションになるとする。さらに、「代替可能性」に関しては給付された現金が「アルコール」などの消費に回ってしまうのではないかとの可能性がある、「物価インデックス」については各地域でどの品目を基準にしてどれほどの時間間隔で行うかという問題があると指摘した。そして結論的に現行のPDSが良く機能している地域では人々は現物支給をベースとする現行体制を支持することを農村世帯の世論調査の統計的検証によって示した。

以上のように改革をめぐる議論は多岐にわたる。しかし巨大な補助金負担の軽減という議論の大きな流れの中で、TPDSにせよ、現金直接給付にせよ、何らかのターゲティングは行うべきとの方向性のほうが優勢になりつつあると考えられる。包摂エラーや排除エラーが広範囲にわたっている現状を元にTPDSよりも「普遍的PDS」の方がよいとする主張に対しては、ふたつのエラーは技術発展によって個人の捕捉がより正確になりつつあり、将来的には解消することが可能であるとの主張が優勢になりつつあるように思われる。また、PDSが市場価格の安定を保つ機能があり、よってTPDSよりも普遍的PDSの方が好ましいという議論に対しては、全国食糧安全保障法がもし想定通りに実施されればTPDSが人口の約3分の2を捕捉するはずであり、TPDSはそのような機能をはたしうだろうと考えられる。

それでは、ターゲティングを行うことを前提として、TPDS、現金直接給付のどちらの制度がよいであろうか。インド食糧公社や州政府の関連機関、公正価格店など巨大な食糧穀物の流通組織を必要とするTPDSはそれだけでも巨額の財政負担を必要とし、その点で現金直接給付の方が、金



表1-8 村におけるインフラへのアクセス状況：2004/05年度に行われたサンプルサーベイによる推定

(%)

	PDSの 公正価格店	銀行支店	郵便局	バス停	固定電話
ジャンムー・カシミール	75	40	45	30	85
ヒマーチャル・プラデーシュ	46	19	46	58	98
バンジャープ/チャンディガル	79	48	67	62	98
ハリヤーナー	81	47	58	63	100
ウッタール・プラデーシュ	79	16	43	19	91
ウッタラカンド	35	15	10	10	60
ビハール	67	38	61	39	84
ジャールカンド	77	8	15	58	62
ラージャスターン	53	22	55	52	82
マディヤ・プラデーシュ	51	21	36	39	69
チャッティースガル	53	8	24	41	57
西ベンガル	64	17	52	32	86
オディシャ	65	23	42	40	69
アッサム	74	8	16	13	76
北東部	67	30	33	48	70
グジャラート, ダマン, ダドラ	80	34	75	71	88
マハーラーシュトラ/ゴア	88	39	53	65	91
アーンドラ・プラデーシュ	93	33	81	68	94
カルナータカ	75	35	65	77	96
ケーララ	75	64	77	52	82
タミル・ナードゥ/ボンディチェリー	83	34	74	74	89

(出所) Desai, et al. 2010, 185.

(注) 全インドを対象にして農村部では1503村、都市部では971の都市区域に渡り、合計41,554世帯に対して行った質問票調査を基にした分析。各サービスを利用できるかどうか各世帯に尋ね、利用できると答えた世帯の割合。

融包摂などのインフラが整備され、給付された現金で必要な物資を容易に得られる民間市場が発達しているという前提が満たされるならば、メリットが大きいであろう。

この点で興味深いデータが表1-8である。各州ごとに農村部における公正価格店と、銀行支店、郵便局、バス停、固定電話へのアクセス状況をみたものであるが、公正価格店へのアクセスがよい場合、他のインフラへのアクセス状況もよいことがわかる。「地域の民間市場の成熟性」もこれらのインフラと密接に相関することが予想される。従って、単純化していうと公正価格店の存在が密な地域では「金融包摂」も密で「民間市場」への

アクセスも容易であると考えられる。従ってそのような地域では仮に公正価格店を廃止してもこれらの経済社会インフラの密な存在によって「現金直接給付」への移行に大きな困難を生じさせないと予想できる。逆に公正価格店の存在が希薄な地域では、これらのインフラ全般が希薄であるから、移行は大きな困難を伴うだろう。そのような地域ではこれらインフラの整備が現金直接給付実施の前提となる。

最後に現金給付に伴い貧困層の間では給付された現金が、たとえば、「アルコール」など本来の目的以外に消える「代替可能性」の問題、物価高騰の場合如何にして給付額を増額するかという「物価インデックス」の問題は、現金直接給付制度の批判材料になり得るが、どの程度の決定的批判材料となるか、既存研究からは評価は定まっていない。

以上の議論から、「代替可能性」や「物価インデックス」の問題はあるが、そのようなデメリットを考慮しても、将来的に貧困者を個人レベルで捕捉する「固有同定制度」が整備され、銀行、郵便、交通などインフラが各地域で整備されれば、「現金直接給付」への移行は可能かつ望ましいものであろうか。可能かつ望ましいという議論が徐々に優勢になっているのが近年の状況であると思われる（Svedberg 2012）。

## おわりにかえて

TPDS が開始された 1997 年の政府ガイドラインでは、TPDS は民間の市場に取って代わるものではなく、それを補うものであるとされた（GOI 1997, 5）。しかし、2013 年に成立した全国食糧安全保障法は PDS をセーフティネットの主役にするかの様相を呈している。貧困層優先と補助金削減という動機から始まったはずの TPDS の議論が全国食糧安全保障法という形で巨大化したのは、選挙政治、とくに貧困大衆の支持を重視する政権与党の意図があったことは間違いない。その結果として大きな構造的欠点が放置され、補助金の財政負担は巨額になった。2007 年 12 月 20 日に当時の財務大臣 P. チダンバラムは、PDS を通じて 1 ルピーを貧困者に支

援するのに3.65ルピーのコストがかかるとしてPDSを批判した(Cyriac, Sam and Jacob 2008, 14)。たとえ近年PDSの利用率が高まっているとはいえ、構造的欠点や財政負担はもはや放置できないものとなっていることは間違いない。何らかの改革無くしては全国食糧安全保障法は意味を失うと考えるべきであろう。

本章で議論したように、緩衝在庫の維持は不可欠の機能であり、それを政府(インド食糧公社)が担当することにはコンセンサスがあるといつてよい。しかし配給のレベルでは制度のストリームライン化は必須である。現在、改革議論は徐々に「現金直接給付」という形に収斂しつつあると思われる。その背景には情報通信技術や金融包摂といった面でインフラが整備されてきたという状況がある。しかし、さまざまな公的インフラが整備されない地域では民間の市場もうまく機能しないであろう。従って移行期の問題として、政府は現金直接給付の体制に移行する前に、一度は公的インフラ網の整備という形でその役割を果たさなければならない、というのが政府のおかれている状況と考えられる。

#### 【注】

- (1) 犠牲者の数は諸説ある。この数値はドレーズとセンの著作からである(Drèze and Sen 1995, 1)。
- (2) アマルティア・センのいう「エンタイトルメント」の問題である(セン 2000, 第6章)。
- (3) Knight (1954, 49-57)を参照。ナイトによると、第2次世界大戦の初期には農業と食糧が州政府の管轄であったこともあって強い管理はなされなかったが、戦争による食糧調達困難、日本軍の侵攻、ビルマからの米の輸入の停止、ベンガル飢饉などがあって、中央レベルで食糧管理行政が整備されていったという。制度の核心は価格の統制、および、中間業者の排除または統制による「調達」(procurement)と都市部中心の「割当」であった(Knight 1954)。
- (4) 価格の統制、退蔵の摘発などは「1955年基本物資法」(Essential Commodities Act, 1955)を根拠として行われる。同法は「1939年インド防衛規則」(Defence of India Rules, 1939)をその源とする。GOI 1979, Chapter 2を参照。
- (5) 独立後、食糧物資の統制は1947年に一旦棚上げされたが、翌1948年に導入され、また1952年に棚上げされた。その後食糧生産が低迷した1957年に統制が復活している(Mooji 1999, 68-69)。
- (6) たとえば1948年ごろの中央政府と州政府の食糧穀物の必要量は合計約700～800万トンであったのに対して、国内調達は380～460万トン、輸入による調達は

- 470～210万トンであった（GOI 1952, 182）。
- (7) 当時のアメリカは過剰生産となっていた小麦を処理するため、現地通貨で支払いを認める小麦輸出を行った。この法的基盤となったのが1954年の「公法480」である。獲得された現地通貨は被援助国で積み立てられ必要に応じて使用された。この法律は食糧援助対象国として共産主義国を除外する条件を付けていたことからわかるように冷戦下で食糧援助を戦略的に使用することを意図していた。インドがこの時期に食糧穀物流通をどのような国家管理のもとに置こうとしていたのかに関しては Frankel (1978, 143-146)。
- (8) 1964年に食糧・農業大臣に就任した C. Subramaniam は農業の成長を妨げている要因として、資本投下の不足、採算のとれる価格が農家に保障されていないこと、科学技術が適用されていないこと、そして政府が過度にアメリカの公法480による食糧援助に頼っていることをあげた (Sharma 1999, 134)。
- (9) 「食糧ゾーン」制度とは全国をいくつかの食糧ゾーンにわけ、ゾーン間の食糧流通を制限することで余剰ゾーンで公的機関が安く食糧を買い上げ、それを適切な価格で不足地域に供給する制度である。しかし、これは食糧余剰ゾーン「内」では食糧供給（価格）を安定化したが、ゾーン間の流通はうまくいかなかった。また、買い上げ価格を低く設定された余剰州の農民の生産意欲は減退し生産は停滞した。この制度は結局失敗し、1977年には廃止される (Landy 2009, 79-83)。また食糧卸売の「国有化」も検討されたことがあるが、結局、実現はしなかった (Frankel 1978, 508)。
- (10) 政府の専門委員会によって1975年には初めて「緩衝在庫」の「基準」(Norm) が明らかにされ、食糧穀物については運用在庫に加えて、緩衝在庫の水準は1200万トンとすべきとされた (GOI 1999, vol. II, paragraph 4.3.31)。「基準」は季節ごとに変化する。たとえば2015年1月に発表された基準は、4月1日：2104万トン、7月1日：4112万トン、10月1日：3077万トン、翌年1月1日：2141万トンであった (GOI 2015d, 4)。
- (11) 1,778 開発郡 (Block) で行われた。通常より、100キログラム当たり価格を50ルピー下げて供給した (Nayyar 1998, 181)。
- (12) 1996年6月上旬に発表された統一戦線 (United Front) 政権の共通最小綱領では PDS は価格安定と貧困層への必需品の供給をはかるものとされ、貧困線以下の者には「特別カード」を支給して優遇し、富裕層は PDS から排除するとされた。TPDS は1996年7月に開催された州首相会議によって導入の方向で意見がまとまり、さらに11月に統一戦線運営委員会で左翼政党的強い突き上げによって導入が決まった。
- (13) 以上は GOI 1997 の説明より。なお、ラクダワラ委員会の方法で全国標本調査の1993/94年度調査のデータを元に計算すると BPL は全人口の32.27%とされた (GOI 1997, 39)。
- (14) 実際に支払われる時の購入価格は「調達価格」(Procurement price) といわれ州政府が課す州税などを含むとされる。通常、最低支持価格より高い。
- (15) 農産物コスト・価格委員会が勧告し、それをもとに政府が決定した価格である。粳米はカリフ作（夏作）前に公表される。小麦はラビー作（冬作）についてのみで

- ある。同委員会の HP から (<http://cacp.dacnet.nic.in/#>, 2016/02/13 閲覧)。
- (16) 仲介業者は、“Kacha Arthias” (Commission Agent) とよばれ、州の法によって規制される。農家は市場に穀物を持ち込みオークションによって決まった価格で仲介業者を通して販売する。仲介業者は農家とインド食糧公社を取り持ちインド食糧公社から仲介手数料を得る。
  - (17) “Levy rice” といわれる。
  - (18) 分散調達事業制度の説明については GOI 2015d, 2。分散調達事業が 100 万トン以上の規模で行われている州は 2011/12 年度では、オディシヤ、西ベンガル、タミル・ナードゥ、チャッティースガルの各州、小麦の場合はマディヤ・プラデーシュ州のみである。インド食糧公社の HP の掲載データより (<http://fci.gov.in/sales.php?view=36>, 2016/02/12 閲覧)。
  - (19) 重要なのは「給食」、農村開発関連の雇用事業への現物賃金などである。
  - (20) 分散調達事業などでは州政府の関連調達機関も調達を行う。これら機関がインド食糧公社倉庫に納める分も含む。
  - (21) インド食糧公社資料によると、インド食糧公社が所有するものが 553、中央保管公社や州の保管公社などが所有するもの 1288 となっている (<http://fci.gov.in/app/webroot/upload/Personnel/DPR%20Document.pdf>, 2016/02/16 閲覧)。
  - (22) たとえば 2013/14 年度の粳米調達では 100 キログラム当たり、ケーララ州の場合 490 ルピー、チャッティースガル州 300 ルピー、カルナータカ州 290 ルピー、マディヤ・プラデーシュ州 150 ルピー、タミル・ナードゥ州 50 ルピー（普通グレード）のボーナス価格が上乘せされている (GOI 2015d, 19)。
  - (23) 筆者が入手したのは、ケーララ州、オディシヤ州、マハーラーシュトラ州の 3 州に対する報告書である。
  - (24) 以上の叙述は以下の資料より構成した。GOI 2009, paras.: 2.7, 2.10, 2.17, 15. of “Broad Overview”, 2.3 of Chapter 3, 4.9 of Chapter 6, 6.1 of Chapter 6. / GOI 2010a, paras.: 3.10.7, 6.1.1, 7.7, 8.3, 1. of Chapter 10 / GOI 2010b, pp.: iv, 6, 8, 34, 36, 59, 64, 87, 99, 159, 161, 283。
  - (25) 他にも推計は行われているがドレーズとケーララのもののが現時点では最良と思われる。両氏は Gulati and Saini (2015) などを推定の不正確さなどでリーケッジが過大になっていると批判している。
  - (26) これらの州では腐敗に厳しい州政権が成立したこと、技術的にリーケッジを防ぐ措置がとられたことなどによって大きな改善をみたと考えられる。後者に関してはチャッティースガル州の取組みが有名である。同州ではインド食糧公社倉庫からの車両輸送に GPS を組み込むことによって運転手などによる不正の監視を強化した。これが不正防止に効果的に貢献しているとされ他の州でも同様のシステムの採用が検討されているという。チャッティースガル州の取組みについてはケーララ州トリヴァンタプラムの Institute of Management in Government の Dr. Jaya S Anand とのインタビューによる (2015 年 8 月 31 日)。
  - (27) ケーララ州トリヴァンタプラムの All Kerala Retail Ration Dealers Association の役員との筆者のインタビューより (2015 年 9 月 3 日)。“Annapurna” は穀物を司る女神という意味がある。

- (28) Tamil Nadu Civil Supplies Corporation の HP (<http://www.tncsc.tn.gov.in/html/pds.htm>, 2016/02/12 閲覧) より。
- (29) 以下を参照。GOI 2009, paras.: 3.1 of “Broad Overview”, 7 of V. of “Broad Overview”, 3.1 of Chapter 2, 1.3, II, 2.5, 4.12 of Chapter 4, 1.3, 1.6 of Chapter 7 / GOI (Central Vigilance Committee on Public Distribution System) 2010, paras.: 18 of “Broad Overview”, 3.10.13 of Chapter 3, 6.3.14, 6.2.20 of Chapter 6 / GOI 2010b, pp.: v, vi, 47, 49, 72, 132, 133, 169, 173, 186, 188, 206, 232, 234, 250, 263, 280, 285.
- (30) 首藤氏の詳細な説明を参照 (首藤 2006, 83)。
- (31) Department of Food and Public Distribution の資料によると 2009/10 年度から 2013/14 年度平均で、州政府の補助金の割合は、インド食糧公社 + 州政府全体の補助金の 17.5 % である ([http://dfpd.nic.in/writereaddata/Portal/Magazine/Document/1\\_29\\_1\\_Manual-XII.pdf](http://dfpd.nic.in/writereaddata/Portal/Magazine/Document/1_29_1_Manual-XII.pdf), 2016/01/15 閲覧)。
- (32) 憲法や行政において SCs は旧不可触民, STs は旧後進部族をさす。2011 年の人口センサスではそれぞれ, 16.6%, 8.6%を占める。OBCs は社会的教育的に後進的階層の内, SCs と STs 以外の人々である。数的には人口の過半数とも言われるが, 中央や州政府の認定が必要なため正確な数的把握は難しい。
- (33) これは, ブラジルの “Bolsa Familia”, メキシコの “Oportunidades” などいわゆる「条件付き現金給付」といわれる事業の経験を参考にしている (GOI 2012, 2)。
- (34) このような議論が具体化した例としては, 液化石油ガス (LPG) シリンダー購入時の補助金を, 「固有身分証明番号」(Aadhaar) に基づき「現金直接給付」するシステムが 2013 年に開始されたことがあげられる。
- (35) この実施には州政府側の法整備が必要であるが, 2016 年 4 月にはタミル・ナードゥ州以外の全ての州で整備が終わる見通しである (The Hindu, 2015/11/24 (インターネット版))。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 近藤則夫 2015. 「政治経済論——補助金と貧困緩和のポリティカル・エコノミー——」長崎暢子・堀本武功・近藤則夫編『深化するデモクラシー』(現代インド 第3巻) 東京大学出版会 159-182.
- 首藤久人 2006. 「公的分配システムをめぐる穀物市場の課題」内川秀二編『躍動するインド経済——光と陰——』アジア経済研究所 77-125.
- セン, アマルティア 2000. 黒崎卓・山崎幸治訳『貧困と飢饉』岩波書店 (Sen, A.K. 1981. *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford:

Clarendon Press, 1981) .

藤田幸一 2014. 「インド農業の新段階」 柳澤悠・水島司編『農業と農村』（激動のインド 第4巻） 日本経済評論社 389-422.

脇村孝平 2002. 『飢饉・疫病・植民地統治——開発の中の英領インド——』名古屋大学出版会.

<外国語文献>

Asian Development Bank 2014. *Key Indicators for Asia and the Pacific, 2014*. ([http://www.adb.org/sites/default/files/publication/43030/ki2014\\_0.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/43030/ki2014_0.pdf), 2015/09/22 閲覧).

Cyriac, Shruthi, Vishishta Sam and Naomi Jacob 2008. *The PDS System in Kerala: A Review*. (CCS Working Paper No. 204), New Delhi: Centre for Civil Society ([http://ccs.in/internship\\_papers/2008/PDS-in-Kerala-204.pdf](http://ccs.in/internship_papers/2008/PDS-in-Kerala-204.pdf), 2015/07/22 閲覧).

Desai, Sonalde B., Amaresh Dubey, Brij Lal Joshi, Mitali Sen, Abusaleh Sharif and Reeve Vanneman 2010. *Human Development in India: Challenges for a Society in Transition*. New Delhi: Oxford University Press.

Drèze, Jean and Amartya Sen 1995. *India: Economic Development and Social Opportunity*. Delhi: Oxford University Press.

Drèze, Jean and Reetika Khera 2015. “Understanding Leakages in the Public Distribution System.” *Economic and Political Weekly* 50(7) February 14: 39-42.

Frankel, Francine R. 1978. *India's Political Economy, 1947-1977: The Gradual Revolution*. Princeton: Princeton University Press.

Gulati, Ashok and Shweta Saini 2015. *Leakages from the Public Distribution System (PDS) and the Way Forward*. (Working Paper 294). New Delhi: Indian Council for Research on International Relations.

Khera, Reetika 2014. “Cash vs. In-kind Transfers: Indian Data Meets Theory.” *Food Policy* (46): 116-128.

Knight, Henry 1954. *Food Administration in India 1939-47*. Stanford: Stanford University Press.

Landy, Frédéric 2009. *Feeding India: The Spatial Parameters of Food Grain Policy*. New Delhi: Manohar.

Majumder, Bhaskar 2001. *Public Distribution System of Essential Commodities as a Social Safety Net: A Study of the District of Allahabad, Uttar Pradesh*. Allahabad: Govind Ballabh Pant Social Science Institute.

Mooji, Jos E. 1999. *Food Policy and the Indian State: The Public Distribution System in South India*. Delhi: Oxford University Press.

Nakkiran, S. 2004. “A Study on the Effectiveness of Public Distribution System in Rural Tamilnadu.” New Delhi: Planning Commission.. ([http://planningcommission.nic.in/reports/sereport/ser/std\\_pdstn.pdf](http://planningcommission.nic.in/reports/sereport/ser/std_pdstn.pdf), 2015/10/26 閲覧).



- Nayyar, Rohini 1998. "New Initiatives for Poverty Alleviation in Rural India." In *Economic Reforms and Poverty Alleviation in India*, edited by C. H. Hanumantha Rao and Hans Linnemann, New Delhi: Sage Publications, 171-198.
- Radhakrishna, R., and K Subbarao 1997. *India's Public Distribution System: A National and International Perspective*. (World Bank Discussion Paper No. 380), Washington, D.C.: The World Bank.
- Ram, F., S. K. Mohanty and Usha Ram 2009. "Understanding the Distribution of BPL Cards: All-India and Selected States." *Economic and Political Weekly* 44(7) February 14: 66-71.
- Sharma, Shalendra D. 1999. *Development and Democracy in India*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Svedberg, Peter 2012. "Reforming or Replacing the Public Distribution System with Cash Transfers?" *Economic and Political Weekly* 47(7) February 18: 53-62.
- Swaminathan, Madhura 2003. "The Dangers of Narrow Targeting: An Assessment of the Targeted Public Distribution System." In *Towards a Food Secure India: Issues and Policies*, edited by S. Mahendra Dev, K.P. Kannan and Nira Ramachandran. New Delhi: Manohar.
- United Nations (Department of Economic and Social Affairs, Population Division) 2015. "World Population Prospects - The 2015 Revision: Key Findings and Advance Tables." New York. ([http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key\\_findings\\_wpp\\_2015.pdf](http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf), 2016/01/11 閲覧).

<政府資料 (GOI=Government of India)>

- GOI 1952. *The First Five Year Plan*. New Delhi: Planning Commission.
- 1961. *The Third Five Year Plan*. New Delhi: Planning Commission.
- 1965. *Report of the Jha Committee on Foodgrain Prices for 1964-65 Season*. (Chairman: L. K. Jha) Delhi: Department of Agriculture, Ministry of Food and Agriculture.
- 1979. *Report of the Committee on Controls and Subsidies - Vol. I*. (Chairman: Vadilal Dagli) New Delhi: Committee on Controls and Subsidies, Ministry of Finance.
- 1997. *Focus on the Poor - Guidelines for the implementation of the Targetted Public Distribution System*. New Delhi: Department of Consumer Affairs and Public Distribution, Ministry of Civil Supplies.
- 1999. *Ninth Five Year Plan 1997-2002. Vol. II*. (Planning Commission) (<http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/index9.html>, 2016/02/09 閲覧)
- 2005a. *Performance Evaluation of Targetted Public Distribution System. (TPDS)* (Planning Commission) ([http://planningcommission.nic.in/reports/peoreport/peo/peo\\_tpds.pdf](http://planningcommission.nic.in/reports/peoreport/peo/peo_tpds.pdf), 2005/12/22 閲覧) .
- 2005b. *Report of The Inter-Ministry Task Group on Comprehensive Medium Term Strategy for Food and Nutrition Security*. (Planning Commission)

- ([http://planningcommission.nic.in/aboutus/taskforce/inter/inter\\_nutrn.pdf](http://planningcommission.nic.in/aboutus/taskforce/inter/inter_nutrn.pdf), 2015/12/16 閲覧).
- 2009. *Justice Wadhwa Committee on Public Distribution System - Orissa*. (Central Vigilance Committee on Public Distribution System) (<http://pdscvc.nic.in/orissa-report.htm>, 2015/12/03 閲覧).
- 2010a. *Justice Wadhwa Committee on Public Distribution System - Report on The State of Kerala*. (Central Vigilance Committee on Public Distribution System) (<http://www.pdscvc.nic.in/pds%20report%20of%20kerala.doc>, 2015/10/20 閲覧).
- 2010b. *Justice Wadhwa Committee on Public Distribution System - State of Maharashtra*. (Central Vigilance Committee on Public Distribution System) (<http://maharashtratimes.indiatimes.com/photo.cms?msid=8158776>, 2015/11/27 閲覧).
- 2012. *Introduction to Cash Transfers - A Background Note*. (1st Meeting on 26th November, 2012) (National Committee on Direct Cash Transfers) ([http://finmin.nic.in/dbt/back\\_2611.pdf](http://finmin.nic.in/dbt/back_2611.pdf), 2016/2/10 閲覧).
- 2015a. *All India Report on Agriculture Census 2010-11*. (Department of Agriculture, Cooperation and Farmers Welfare, Ministry of Agriculture and Farmers Welfare) (<http://agcensus.nic.in/document/ac1011/reports/air2010-11complete.pdf>, 2016/01/15 閲覧).
- 2015b. *Annual Report 2014-15*. (Department of Food and Public Distribution, Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution), New Delhi (<http://dfpd.nic.in/writereaddata/images/pdf/ann-2014-15.pdf>, 2015/10/27 閲覧).
- 2015c. *Public Distribution System and Other Sources of Household Consumption, 2011-12*. (No. 565, NSS 68th Round (July 2011 - June 2012)) (National Sample Survey Office, Ministry of Statistics and Programme Implementation) ([http://mospi.nic.in/Mospi\\_New/upload/report\\_565\\_26june2015.pdf](http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/report_565_26june2015.pdf), 2015/07/02 閲覧).
- 2015d. *Report of the High Level Committee on Reorienting the Role and Restructuring of Food Corporation of India*. (Chairman: Shanta Kumar) ([http://fci.gov.in/app/webroot/upload/News/Report%20of%20the%20High%20Level%20Committee%20on%20Reorienting%20the%20Role%20and%20Restructuring%20of%20FCI\\_English.pdf](http://fci.gov.in/app/webroot/upload/News/Report%20of%20the%20High%20Level%20Committee%20on%20Reorienting%20the%20Role%20and%20Restructuring%20of%20FCI_English.pdf), 2015/04/07 閲覧).
- Economic Survey*. 各年版. (Ministry of Finance).

<データベース>

Indiastat (<http://www.indiastat.com/>)