

第9章 開発行政と農村社会

藤田幸一

はじめに

インド農村において計画・実施されてきた開発行政・政策は、幅広い内容をもっている。本章では、筆者が重要と考える点に焦点を絞る形で、これまで実施されてきた農村開発行政・政策とその農村社会へのインパクトないし意義について論じたい。

インドの農村社会は、主としてカースト制度を基盤にした強い階層性に特徴づけられている。とりわけ、農地を所有・経営しない（あるいはきわめて零細な農地しか所有・経営しない）農業労働者世帯（近年、非農業労働市場への参入が多くなっているが）が分厚く存在しているため、農業経営世帯と非経営世帯が利害を共通にするよりもむしろ対立するほうが多く、したがって開発政策と一言でいっても、主に農民を対象にした農業開発政策と主に非農民を対象にした（貧困削減のための）農村開発政策とに大別して考えるのが妥当である¹⁾。

ただし、インドで二つの異なる開発行政が明確に分離を始めるのは、実は1980年代以降のことであった。それを象徴する出来事は、農業省内の一部局にすぎなかった農村開発担当部局が1979年8月、農村復興省（現在の農村開発省）として独立したことであった。

1970年代末以降、農民を対象とする政策は、最低保証価格（Minimum Support Price：MSP）以上の価格で買い付ける農産物買付政策に加え、化学肥料、

灌漑（政府用水路）、電力（民間管井戸灌漑向け）など農業投入財に対する補助金政策の二つが重要となった。また主に非農民を対象とする政策としては、公的雇用プログラム、無担保の低利融資（マイクロファイナンス）、食糧など基礎生活物資の低価格販売制度（公的分配システム）、住宅建設に対する補助プログラム、老人や寡婦に対する年金制度などがある²⁾。

なお、農産物買付制度と公的分配システム（Public Distribution System : PDS）は不可分に関連している（PDS を通じて販売される物資は、主にコメ、小麦、砂糖、灯油である）が、PDS は、1997年までは国民全員が等しく権利を享受できるユニバーサル制度であり³⁾、貧困層にターゲットする方向へ展開したのはそれ以降のことである。

以下、本章では後者の主に非農民を対象とし貧困削減を目標とする開発行政・政策に焦点を当てて論じるが、その前に、ごく簡単に、農民を対象とする政策について概説しておきたい。

農産物買付制度は、1960年代半ば以降、「緑の革命」の開始とともに本格的に整備されてきた。買付は24の作物を対象としているが、実際にはコメと小麦が主体である。1960年代半ば、インド政府は、農業費用価格委員会（Commission for Agricultural Costs and Prices : CACP）を設置し、委員会が生産費調査を基に諮問してくる価格に基づいて、毎年、最低支持価格（MSP）を決定し、MSP 以上の買付価格で政府（インド食糧公社）がコメ、小麦を無制限に買い上げる制度を導入し、現在まで維持してきた⁴⁾。主な買付先は、パンジャブ州をはじめとするインド北西部の穀倉地帯であるが、同地域で基本的に食されないコメについてはほぼ全量、小麦も農家の市販余剰の大部分が政府に販売されてきた。すなわち、パンジャブ州など穀物余剰地域では、農家は、政府から販路保証を受ける形で、増産に専念できることとなったのである。

また MSP は、1991年の本格的経済自由化以降、急速に引き上げられてきた。それは、1980年代の年率4%に近い農業成長の達成によって農村の貧困削減が進展し、食糧（とくにコメ、小麦など主要穀物）需要の頭打ちが鮮明になり、経済発展段階の「食料問題」から「農業調整問題」への移行〔速水 1985〕が

進展する中で、農工間所得格差の是正を要求する農民（とくに先進的農民）の政治的要求に屈するものであった。その帰結は、過剰な政府穀物在庫の積み上げであり、在庫の持越し費用の負担に耐えかねた政府は、差損を承知で、輸出向けの条件付きで輸出業者に安く売り渡し、それが、1995年の突然のインドのコメの大量輸出につながった。2002～2003年には再び、今度はコメだけではなく小麦も、インドは政府過剰在庫のはけ口を求める形で大量輸出を行ったのである。

1997年以降、インドは国民とりわけ貧困層の食糧安全保障の強化という大義名分の下に PDS を大幅に拡充し、政府穀物在庫の需要拡大に努めてきた（後述）。とりわけ注目されるのは、2003年以降現在まで、10年以上も政府は中央売渡価格（Central Issue Price：CIP）⁵⁾を据え置き、同時に MSP を10年で2倍以上に大幅に引き上げたことである⁶⁾。その結果、食糧補助金は急速に膨張を続け（後述）、また2009年以降、再び政府穀物在庫が急膨張し、2012年には政府在庫の中から300万tの小麦の輸出が行われている。

ちなみに最近年では、コメ、小麦ともインド全国の生産量に占める政府買付量の割合は30～40%に達している（農民の自家消費分を考慮すると、市販余剰に占める政府買付量の割合は、40～50%に達しているものとみられる）。

一方、もう一つの農業政策の柱である投入財補助金政策については、化学肥料、灌漑（政府用水路）、電力の主に三つの農業投入財を対象とするものであり、「緑の革命」の進展とともに補助金も膨らむ構造になっている。1970年代末頃までは、「緑の革命」はパンジャブ州をはじめとするかなり限定された地域で集中的に進展したため、大きな財政負担とならなかったが、それが全国規模で大きく進展する（油糧種子の急速な増産は「黄色の革命」と呼ばれる。その他、サトウキビ、綿花などでも大幅な増産が達成された）1980年代以降になると急速に増加し⁷⁾、次第に国家財政（連邦政府および州政府の両方）を強く圧迫していった。農業投入財補助金は、世界の石油価格が高騰した2008/09年度には、GDP の4.4%にも達した⁸⁾。

第1節 現行の主な農村開発政策

本節では、非農民や零細・小農民を主な対象とする農村開発政策を取り上げるが、紙面制約のため、1997年以降の受益者選別型公的分配システム（Targeted PDS：TPDS）、無担保の低利融資（マイクロファイナンス）、公的雇用計画の三つに焦点を絞る。いずれの政策も貧困削減を大きな目標として掲げている。

TPDSは、食糧買付制度とセットになったものであり、1997年以降貧困層にターゲット化する方向に進化した。無担保低利融資は、1970年代末以降の総合農村開発計画（Integrated Rural Development Program：IRDP）を嚆矢とし、1999年以降は貧困世帯の女性をターゲットにした自助グループ（Self Help Group：SHG）プログラムに引き継がれている。公的雇用計画は、1970年代にマハーラーシュトラ州で始まった雇用保証計画（Employment Guarantee Scheme：EGS）に源流があり、1980年代に全国農村雇用計画として全国展開したが、その後はインフラ建設に重点を置くJRY（Jawahar Rozgar Yojana）やJGSY（Jawahar Gram Samrighi Yojana）、2001年からはSGRY（Sampoorn Gramin Rozagar Yojana）に引き継がれ、2005年にはマハトマ・ガンディー全国農村雇用保障法（Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act：MGNREGA）が成立し、より恒久的な性格をもつ公的雇用事業として発展してきたものである。

ただし、本章の主たる目的は、これら三つの制度・政策を詳細に紹介・分析することではない。次に述べるような州間経済格差の存在とその拡大傾向の中で、概して、より貧困な州ほど、これらの制度が機能不全を起こしており、それを通じてさらに州間格差が拡大するという構造的問題をはらんでいる点を指摘したいのである。それは、貧困削減政策が中央政府の意図どおりには効果的でなく、またインドの連邦制が深刻な問題を持っていることを示唆するものである（ただし、後述のように一部の貧困州では最近、状況の改善がみられる）。

図表1 州間経済格差の年次変化

	1960～63年平均	1982～85年平均	1995/96年度	2000/01年度	2005/06年度	2010/11年度
1	MH (133)	PJ (169)	MH (159)	PJ (167)	HR (163)	HR (177)
2	WB (127)	HR (144)	PJ (152)	HR (145)	PJ (143)	MH (164)
3	GJ (121)	MH (138)	HR (140)	MH (138)	MH (140)	TN (141)
4	PJ (116)	GJ (128)	GJ (135)	HP (137)	HP (134)	GJ (141)
5	TN (106)	WB (94)	TN (116)	TN (126)	KR (125)	UK (135)
6	HR (103)	KT (91)	KR (115)	KR (120)	GJ (124)	KR (134)
7	KR (100)	AP (89)	HP (105)	GJ (110)	TN (119)	PJ (129)
8	AM (100)	TN (86)	KT (101)	KT (105)	KT (107)	HP (128)
9	AP (92)	KR (85)	AP (99)	AP (104)	AP (102)	AP (118)
10	RJ (89)	RJ (84)	WB (89)	WB (99)	UK (99)	KT (112)
11	KT (85)	AM (81)	UK (86)	UK (93)	WB (98)	WB (90)
12	MP (84)	UP (77)	RJ (83)	J & K (86)	J & K (83)	RJ (80)
13	UP (82)	MP (76)	MP (77)	RJ (77)	CG (75)	CG (77)
14	OR (76)	OR (70)	J & K (77)	AM (77)	RJ (73)	OR (76)
15	BH (71)	BH (59)	CG (74)	MP (71)	AM (73)	J & K (70)
16			AM (69)	CG (66)	OR (70)	JD (60)
17			OR (69)	OR (63)	JD (67)	MP (60)
18			JD (68)	JD (62)	MP (62)	AM (57)
19			UP (62)	UP (57)	UP (53)	UP (50)
20			BH (30)	BH (38)	BH (32)	BH (35)
			DL (222)	DL (249)	DL (231)	DL (285)

出所：[佐藤 1994：34；Government of India, *Economic Survey 2007-08：Government of India, Economic Survey 2012-13*].

注：（ ）内は、1人当たり純生産額のインド全国平均を100としたときの相対値。

なお、AM：アッサム、AP：アーンドラ・プラデーシュ、BH：ビハール、CG：チャッティースガル、DL：デリー、GJ：グジャラート、HP：ヒマチャル・プラデーシュ、HR：ハリヤーナー、JD：ジャールカンド、J & K：ジャンム・カシミール、KT：カルナータカ、KR：ケーララ、MH：マハラシュートラ、MP：マデイヤ・プラデーシュ、OR：オリッサ、PJ：パンジャブ、RJ：ラージャスターン、TN：タミル・ナドゥ、UP：ウッタル・プラデーシュ、UK：ウッタラーカンド、WB：西ベンガル。

1 州間経済格差の実態と変容

はじめに、インドの州間経済格差の実態およびその変化の過程を概観しておこう。

図表1は、州間経済格差を論じる際に最もよく利用される1人当たり州内純生産（Net State Domestic Product：NSDP）を取り上げ、1960年代初頭から最近までの主たる州の順位と相対値（インド全国平均＝100）の変化を示した

ものである。

まず注目されるのは、1960年代初頭においては、マハーラーシュトラ、グジャラート、西ベンガルなど英領植民地期にさかのぼる早くからの工業州の所得が高かったという点である。ただし、当時は最高のマハーラーシュトラ州が133、最低のビハール州が71であり、インド全国平均の上下30%程度の比較的小さい幅の中に収まっていたことがわかる。

ところが、1960年代半ば以降に「緑の革命」が始まると、パンジャーブ、ハリヤーナーの農業先進州の所得が急上昇し、一躍トップに躍り出て、その後2000年代半ば頃までその地位をおおむね保ってきたことが判明する。その過程でとくに地盤沈下の激しかった州は、工業都市コルカタを擁する西ベンガル州であった。また、2000年代半ば以降のパンジャーブ州の激しい凋落は、1991年の本格的経済自由化以降、インド経済が（都市部中心の）非農業部門の成長に牽引され、逆に農業成長率が明らかに減速したことを反映するものである。マハーラーシュトラ、グジャラート、タミル・ナードゥなどの近年の躍進は注目に値しよう。ハリヤーナー州の躍進も、近年は農業よりも非農業部門の発展に基づくものである。

他方、1960年代初頭にあまり大きくなかった州間格差は、以後大きく拡大していることがわかる。そういう中で、「貧困州」として経済発展から取り残される地域群が出現した。ビハール、ジャールカンド、ウッタル・プラデーシュ、チャッティースガル、マディヤ・プラデーシュ、ラージャスターンの各州のいわゆる「ヒンディー・ベルト」、そしてその周辺にあるオリッサ州、アッサム州である。

以上の地域は、北部インド（パンジャーブ、ハリヤーナーに、ウッタラーカンド、ヒマール・プラデーシュの山岳州を加えることもできる）、西部インド（グジャラート、マハーラーシュトラ）、南部インド（アーンドラ・プラデーシュ、カルナータカ、タミル・ナードゥ、ケーララ）の「非貧困州」には含まれる形で存在している（西ベンガル州は、地理的には「貧困州」に属するが、相対的に経済発展が進んでおり、微妙な位置にある。ただし最近では地盤沈

下が一層進んでいる。ジャンムー・カシミール州も、北部インドの中では例外的に NSDP が低い⁵、後述のように送金所得を入れると貧困州とは言い難い。

ただし、よく知られているように州内純生産（NSDP）は、州を出て外（海外を含む）に出稼ぎに行っている者からの送金所得を反映するものではない。逆に、出稼ぎの受け入れ先地域にとっては、送金の流出分だけ NSDP が過大に評価されることになる。

NSDP の以上の欠陥を補正するものとして、全国標本調査（National Sample Survey : NSS）が定期的に行っている家計支出調査から得られる 1 人 1 カ月当たり家計支出額（Monthly Per Capita Expenditure : MPCE）がある [黒崎・山崎 2011]。図表 2 は、NSDP に加え MPCE も取り上げ、そこから算出されたジニ係数、貧困者比率（head count ratio）、貧困ギャップ率、さらに教育・保健など「社会セクター」の指標も合わせて示したものである。

まず、NSDP と MPCE の乖離を若干みておこう。送金（受け取り）所得が多いと考えられるビハール州やウッタール・プラデーシュ州では、NSDP はインド全国平均のそれぞれ 32.1%、52.6% に対して、MPCE では平均の 64.8% および 87.2% まで上昇する。同様の事態は、83.4%（NSDP）に対する 127.7%（MPCE）のジャンムー・カシミール州にもあてはまる。これに対し、送金所得があまりないと考えられるチャッティースガル州では、75.5% と 74.8% で両指標にほとんど差がない。逆に、出稼ぎ労働者の主な流入先のムンバイを擁するマハーラーシュトラ州では、140.0% から 117.2% へ大幅に数値が下がっている。以上のように、NSDP と MPCE の数値はほぼ予想どおりの動きとなっていることが確認できる。

そこで、州間経済格差の指標として MCPE（2004/05 年度）を採用した場合、順位は以下になる。すなわち、最高がケーララ（157.0）で、次にパンジャブ（146.5）、ハリヤーナー（137.1）、ジャンムー・カシミール（127.7）、ヒマーチャル・プラデーシュ（124.9）、マハーラーシュトラ（117.2）、タミル・ナードゥ（115.0）、グジャラート（113.4）と続く。逆に、最低はビハール（64.8）で、続いてオリッサ（65.5）、チャッティースガル（74.8）、ジャール

図表2 インドの

州	1人当たり NSDP (Rs.)	対インド全国 平均 (%)	1人当たり家計支出 (月額 Rs.)	対インド全国 平均 (%)
	2004～05年度		2004～05年度	
アーンドラ・プラデーシュ	23,755	102.4	696.1	101.8
タミル・ナードゥ	27,509	118.6	785.8	115.0
ケーララ	29,065	125.3	1078.5	157.8
カルナータカ	24,714	106.5	670.0	98.0
マハーラーシュトラ	32,481	140.0	801.4	117.2
グジャラート	28,846	124.3	775.1	113.4
西ベンガル	22,675	97.7	699.5	102.3
オリッサ	16,306	70.3	447.9	65.5
アッサム	16,900	72.9	590.0	86.3
ビハール	7,454	32.1	443.0	64.8
ジャールカンド	15,555	67.1	516.0	75.5
ウッタル・プラデーシュ	12,196	52.6	596.3	87.2
チャッティースガル	17,513	75.5	511.6	74.8
マディヤ・プラデーシュ	14,471	62.4	547.9	80.1
ラージャスターン	16,874	72.7	674.0	98.6
ハリヤーナー	37,800	162.9	937.3	137.1
パンジャーブ	33,158	142.9	1001.5	146.5
ウッタラーカンド	23,069	99.4	724.5	106.0
ヒマーチャル・プラデーシュ	31,198	134.5	854.1	124.9
ジャンムー・カシミール	19,337	83.4	873.2	127.7
全インド	23,198	100.0	683.6	100.0

出所：[黒崎・山崎 2011：31；Government of India, *Economic Survey 2012-13*].

注：グレーの部分がインド全国平均よりも悪い値を示す。

カンド (75.5)、マディヤ・プラデーシュ (80.1)、アッサム (86.3)、ウッタル・プラデーシュ (87.2) となる。

以上のように、州によってはインド全国平均に対する相対値がかなり大きく動いているものの、「貧困州」と「非貧困州」自体の分布にはほとんど変化がないことがわかる。

ただし、「貧困州」では概してジニ係数は低く、州内の経済格差は相対的に小さいことが明らかなである。とはいえ、「貧困州」の貧困ギャップ率は一般に

州間格差

ジニ係数	1人当たり支出データでみた 貧困指数		識字率 (%)	乳児死亡率 (%)	安全な水への アクセス (%)		女性・男性 人口比率
	貧困者比率 (%)	貧困ギャップ 指数 (%)			農村	都市	
	2004～05年度		2011年	2011年	2011年		2011年
0.316	14.8	2.9	67.7	43	88.6	94.5	0.992
0.342	22.8	4.1	80.3	22	92.2	92.9	0.995
0.388	14.8	3.2	93.9	12	28.3	39.4	1.084
0.304	24.3	4.7	75.6	35	84.4	92.3	0.968
0.341	30.6	7.5	82.9	25	73.2	95.7	0.925
0.292	17.0	3.0	79.3	41	84.9	97.0	0.918
0.334	24.7	4.6	77.1	32	91.4	93.9	0.947
0.298	46.6	12.3	73.5	57	74.4	79.8	0.978
0.242	20.5	3.4	73.2	55	56.8	70.4	0.954
0.226	42.0	8.1	63.8	44	93.9	94.7	0.916
0.288	42.1	9.0	67.6	39	54.3	78.4	0.941
0.311	32.7	6.5	69.7	57	94.3	97.9	0.908
0.329	41.0	9.7	71.0	48	84.1	93.9	0.991
0.304	38.2	9.0	70.6	59	73.1	92.1	0.930
0.280	21.4	3.9	67.1	52	72.8	94.3	0.926
0.348	13.6	2.6	76.6	44	92.0	96.7	0.877
0.341	8.2	1.0	76.7	30	96.7	98.9	0.893
0.298	39.7	7.9	79.6	36	89.5	98.7	0.963
0.316	9.8	1.5	83.8	38	93.2	97.8	0.974
0.248	4.7	0.8	68.7	41	70.1	96.1	0.883
0.325	27.5	5.7	74.0	44	82.7	91.4	0.940

高く、貧困線からはるか下に位置する「極貧」人口がかなり高い割合を占めていることも事実である⁹⁾。

一方、識字率や乳児死亡率、安全な水へのアクセスなどの指標も、一般に貧困州で数値が悪くなっており、所得（支出）指標と「社会セクター」の指標との間に強い相関関係があることを示している。ただし、男女人口比については、所得（支出）が高い州ほど差別が少なくなるとはいえず、むしろ北部や西部のパンジャブ、ハリヤーナー、マハーラーシュトラ、グジャラートなどの高所

図表3 インド州政府の財政能力格差

州	1人当たり総支出 (Rs.)	1人当たり開発 支出 (Rs.)
	2007年	
アーンドラ・ブラデーシュ	9,181	6,272
タミル・ナードゥ	8,494	4,943
ケーララ	8,556	3,850
カルナータカ	8,440	5,912
マハーラーシュトラ	7,542	4,894
グジャラート	7,648	4,818
西ベンガル	5,416	2,635
オリッサ	5,816	3,354
アッサム	NA	NA
ビハール	4,094	2,729
ジャールカンド		
ウッタル・ブラデーシュ	4,960	2,996
ウッタラーカンド		
マディヤ・ブラデーシュ	5,557	3,688
チャットーイスガル		
ラージャスターン	5,955	3,793
ハリヤーナー	9,300	6,495
パンジャープ	10,049	4,501
ヒマーチャル・ブラデーシュ	NA	NA
ジャンムー・カシミール	NA	NA
全インド	6,786	4,189

出所：[福味 2011]。

得州において数値が極端に悪い点が注目される。男女人口比が良好なのは、南インドの4州やウッタラーカンド、ヒマーチャル・ブラデーシュの山岳州（ジャンムー・カシミール州は例外）、そしてチャットーイスガル州とオリッサ州である。

またインドの場合、一つの深刻な構造的問題は、一般に「貧困州」になるほど1人当たりの政府財政支出額が小さくなる傾向があるという点である（図表3）。

インドでは、税収の財

源の多くは中央政府の管轄下にあり、それを州政府に再配分する形をとっている。中央政府から州政府への財政移転は、財政委員会、計画委員会、中央政府・中央政府補助事業の三つのルートによって行われており、その結果としての州政府財政規模が、「貧困州」になるほど1人当たりで小さくなるという点は、[佐藤 1994] が早くから指摘した点であったが、この表は、その構造が最近になっても全く変わっていないことを示している。

2 公的分配システム

公的分配システム（PDS）は、公正価格店（Fair Price Shop：FPS）と呼ば

れる配給店舗を通じて、庶民に市場価格よりも安い価格でコメ、小麦、砂糖、灯油などの基礎生活物資を売り渡す制度のことである。インド政府は対象物資の供給を安定的に確保するための仕組みを構築している。たとえばコメ、小麦については、インド食糧公社（Food Corporation of India : FCI）が既述の農産物買付制度を通じて買い上げ、食糧不足州まで輸送して州政府に中央売渡価格（CIP）で売り渡し、州政府はさらに、公正価格店まで輸送して一般消費者に売り渡している¹⁰⁾。

PDSは1997年、受益者選別型公的分配システム（TPDS）となり、家計を貧困線以下（Below Poverty Line : BPL）と貧困線以上（Above Poverty Line : APL）に分け、前者をターゲットとすることになった。すなわち、APL家計向けの配給価格を市場価格以上に設定することによって、実質的にBPL家計へ対象が絞り込まれることになったわけであるが、それが実際に行われるのは2001年のことであった。BPL家計の購入数量には制限が設けられ、当初は月10kgであったが、その後、20kg（2000/01年度）から25kg、2002年4月には35kgに引き上げられた。また2000年12月には、BPL家計の中でも最貧困家計へ特別の配慮をするアントヨダヤ食糧計画（Antyodaya Anna Yojana : AAY）が導入された。AAY家計は、月35kg（導入当初は25kg）までの制限付きながら、1kg当たり小麦2ルピー、コメ3ルピー（1ルピー＝約1.6円）のきわめて低い価格で購入できることになった¹¹⁾。

さらに、最近の動きとして特筆すべき点は、2002年7月1日に引き上げられたのを最後に、CIPが現在まで10年以上も据え置かれてきたという事実である。その間にインフレは昂進し、物価は2倍以上となっているにもかかわらず、である（図表4）。

ここで、同表にある経済費用（Economic Cost）とは、中央政府（FCI）が食糧を買い付けてから州政府に売り渡すまでにかかった1kg当たり総費用であり、経済費用とCIPの差額が、中央政府負担の補助金単価となる。同表にみるように、最低支持価格（MSP）も一般物価上昇率並みに引き上げられてきたため、食糧補助金は急速に膨張し、GDPの0.9%、中央政府支出の6%弱

図表4 インドの食糧補助金

		2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
最低支持価格 (/100kg)											
粗米 (グレードA)	ルピー-	580	590	600	650	775	930	1,030	1,030	1,110	1,280
	US\$	12.6	13.1	13.6	15.4	19.2	20.2	21.7	22.6	23.2	23.5
小 麦	ルピー-	630	630	640	700	850	1,000	1,080	1,100	1,170	1,285
	US\$	13.7	14.0	14.5	15.8	21.1	21.7	22.8	24.1	24.4	23.6
経済費用 (ルピー/100kg)											
コメ 小麦	ルピー-	1,236	1,304	1,340	1,391	1,550	1,741	1,820	1,983	1,595	2,351
	US\$	919	1,019	1,042	1,178	1,312	1,381	1,425	1,494	2,123	1,799
中央売渡価格 (ルピー/100kg)											
コメ	APL	830	830	830	830	830	830	830	830	830	830
	BPL	565	565	565	565	565	565	565	565	565	565
	AAV	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
小 麦	APL	610	610	610	610	610	610	610	610	610	610
	BPL	415	415	415	415	415	415	415	415	415	415
	AAV	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
食糧補助金単価 (ルピー/100kg)											
コメ	APL	409	475	521	582	741	902	984	1,172	1,354	1,521
	BPL	671	739	786	847	1,006	1,167	1,254	1,437	1,619	1,786
	AAV	936	1,004	1,051	1,112	1,271	1,433	1,519	1,702	1,884	2,051
小 麦	APL	309	409	422	605	739	774	812	916	1,042	1,189
	BPL	504	604	617	799	934	969	1,010	1,111	1,237	1,384
	AAV	719	819	832	1,014	1,149	1,184	1,225	1,326	1,452	1,599
在庫持ち越し費用 (ルピー/100kg)		289	303	341	363	404	436	410	415	484	502
食糧補助金総額 (億ルピー)		262,222	297,146	339,050	395,328	458,209	530,357	609,149	715,741	827,998	
GDP (億ルピー)		262,222	297,146	339,050	395,328	458,209	530,357	609,149	715,741	827,998	
食糧補助金の対 GDP 比率 (%)		0.96	0.87	0.68	0.60	0.68	0.82	0.96	0.88	0.87	
中央政府総支出 (億ルピー)		42,613	46,383	50,108	57,019	68,891	86,453	99,244	117,902	123,344	
食糧補助金の中央政府支出比率 (%)		5.90	5.55	4.60	4.18	4.54	5.05	5.87	5.34	5.87	

出所：[Department of Food and Public Distribution, Government of India] 資料。

を占める膨大な額になっていることがわかる¹²⁾。また CIP の長期にわたる据え置きに伴って、APL 家計向けの配給価格も市場価格を大幅に下回るようになり、APL 家計の公正価格店からの購入が再び増加してきた点にも留意する必要がある。すなわち、ユニバーサル制度へのなし崩し的な回帰が進行してきたのである。ちなみに、2013年6月末時点で、全国の州政府が発給した配給カードは、APL が1億1,340万枚、BPL が8,710万枚、AAY が2,430万枚の計2億2,480万枚であり、また公正価格店の店舗数は、全国で51.3万店に達している¹³⁾。

ただし、上記の食糧補助金は中央政府負担分のみであったが、実は CIP で買ったコメや小麦に独自の補助金を上乘せし、公正価格店でさらに安く売り渡す州がある。州政府負担の食糧補助金は、最近年では、中央政府負担額の20～25%と推計されているが、州による著しい格差がある。

図表5は、最上欄の CIP と各州での消費者売渡価格を比較したものであり、グレーの部分が、州政府独自の補助金をさらに投入していることを示している。

同表によれば、最も手厚い追加的補助金を投入している州はタミル・ナードゥである。同州では APL、BPL の区分をせず、公務員を除く全家計に「コメ・カード」(Rice Card) を交付し、構成員数に応じた限度数量まで（ただし AAY 家計には大幅な優遇措置がある）、コメの無償配布を実施している¹⁴⁾。

またいくつかの州では、BPL 家計に対し、AAY 家計向け価格（コメ：3 ルピー/kg、小麦：2 ルピー/kg）と同じ、もしくはそれ以下の価格で売り渡す措置を講じている。アーンドラ・プラデーシュ、ケーララ、カルナータカ、オリッサ、チャッティースガル、ジャールカンド、西ベンガル、ウッタラーカンド、グジャラート、ラージャスターンの各州がそれである。以上の州の中に、オリッサ、チャッティースガル、ジャールカンド、ラージャスターンなど「貧困州」が含まれている点は注目に値しよう。

ただし、価格の優遇措置を講じることは比較的容易であるが、問題は、その優遇措置がどれだけ多くの人々に実際に届くかという点にある。そこで2009/10年度の全国標本調査（NSS）に基づいて、PDS へのアクセスおよび家計の年

図表 5 PDS における州別の消費者売渡価格

(単位: ルピー/kg)

	コメ						小麦					
	2011年8月末			2013年6月末			2011年8月末			2013年6月末		
	AAV	BPL	APL	AAV	BPL	APL	AAV	BPL	APL	AAV	BPL	APL
中央売渡価格 (CIP)	3.00	5.65	7.95/8.30	3.00	5.65	7.95/8.30	2.00	5.00	7.20	2.00	5.00	7.20
アーンドラ・プラデーシュ	2.00	1.00	—	1.00	Free	—						
タミル・ナードゥ	2.00	8.90	8.90	1.00	1.00	8.90						
ケララ	3.00	9.40	9.40	3.00	3.00	10.00	2.00	3.00	7.20	2.00	3.00	8.00
カルナータカ	3.00	6.00	9.60	3.00	6.00	9.60	2.00	5.00	7.20	2.00	5.00	7.20
マハーラーシュトラ	3.00	10.00	10.00	3.00	3.00/7.00	—	2.00	2.00	—	2.00	2.00/5.40	7.50
グジャラート	2.00	9.00	9.00	2.00	2.00	9.00	2.00	4.65	6.75	2.00	4.65	6.75
西ベンガル	2.00	9.30	9.30	2.00	2.00	9.30						
オリッサ	3.00	6.27/6.67	9.17/9.43	3.00	7.00	10.00						
アッサム	3.00	6.78	9.41	3.00	6.78	9.41	2.00	5.22	9.05	2.00	5.22	9.05
ビハール	1.00	9.21	9.21	1.00	1.00	9.21	1.00	6.80	6.80	1.00	6.80	6.80
ジャールカンド	3.00	6.15	8.45	3.00	6.15	8.45	2.00	4.65	6.60	2.00	4.65	6.60
ウッタール・プラデーシュ	1.00	2.00	13.00	1.00	2.00	11.50	2.00	—	10.00	2.00	—	8.50
チャットティースガル	2.00	4.50	—	3.00	4.50	11.00	2.00	3.00	7.00	2.00	3.00	9.00
マディヤ・プラデーシュ							2.00	6.70	6.70	2.00	7.00/8.00/8.60	7.00/8.00/8.60
ラージャスターン							2.12	4.38	6.93	2.12	5.20	6.93
ハリヤーナー							2.12	4.57	8.06	2.00	4.57	8.06
パンジャブ							2.00	4.00	4.00	2.00	4.00	4.00
ウットarakhand	3.00	6.85	10.00	3.00	6.85	10.00	2.00	5.25	8.50	2.00	5.25	8.50
ヒマチャル・プラデーシュ	3.00	6.40	10.00	3.00	6.40	10.00	2.00	4.80	7.50	2.00	4.80	7.50
ジャムムー・カシミール												

出所: [Department of Food and Public Distribution, Government of India] 資料。

注: グレーの部分が、中央政府補助金に州独自で追加の補助金を投入し、より安価にコメ、小麦を売り渡していることを示す。

間消費量に占める PDS からの購入シェアに注目しよう（図表6）。

図表6を一瞥してわかることは、「貧困州」にグレー部分（インド全国平均以下）が多い傾向は残っているものの、必ずしも「貧困州」と「非貧困州」にパフォーマンスに明確な差があるとはいえなくなっているという最近の傾向であろう。

〔Khera 2011b〕は、2000年代以降、州間で分岐を伴いながら、TPDS のパフォーマンスは全体として向上していることを明らかにしている。すなわちコメ、小麦合計で1人当たり月1kgの公正価格店からの購入を基準とした場合、2000年以降も常に基準を下回っている「停滞州」（グジャラート、西ベンガル、アッサム、ビハール、ジャールカンド、ラージャスターン、パンジャブ、ハリヤーナー）、2000年以降に顕著に改善し基準を上回った「改善州」（オリッサ、チャッティースガル、ウッタル・プラデーシュ、マディヤ・プラデーシュ、ウッタラーカンド）、常に基準を上回る好成績を示してきた「優良州」（アーンドラ・プラデーシュ、タミル・ナードゥ、ケーララ、カルナータカ、マハーラーシュトラ、ヒマール・プラデーシュ、ジャンムー・カシミール）の三つの群に区分できるという。

「改善州」の5州が、ウッタラーカンド州を除き、すべて「貧困州」であること、中でもチャッティースガルやオリッサ、マディヤ・プラデーシュの各州における劇的ともいえる改善は、特筆に値するであろう。また「停滞州」の8州のうち、グジャラート、パンジャブ、ハリヤーナーの3州が「非貧困州」に属する点も注目される。ただし、「優良州」の7州のすべてが「非貧困州」に属する点は予想どおりでもある。

次に、図表7は、過去10年ほどの間の政府穀物在庫量の推移とその処分を示すものである。政府売渡の中の「特別アドホック」が2010/11年度以降に急増したことがわかるが、これは、タミル・ナードゥ州などにおける上述の食糧配給のさらなる条件緩和の動きをサポートするものであった。

以下では、筆者がフィールド調査を通じて得た知見のうち、タミル・ナードゥ州との対比でビハール州、西ベンガル州の実態を紹介する。

図表6 家計の PDS へのアクセスおよび依存度 (2009/10年度)

州	PDS にアクセスした家計比率 (%)										家計消費量に占める PDS 購入量の比率 (%)									
	農村					都市					農村					都市				
	コム	小麦	砂糖	灯油	コム	小麦	砂糖	灯油	コム	小麦	砂糖	灯油	コム	小麦	砂糖	灯油	コム	小麦	砂糖	灯油
アーンドラ・プラデーシュ	83.9	1.7	57.0	79.1	42.7	2.8	31.8	27.7	32.9	5.1	24.5	91.5	21.5	7.5	12.3	67.1				
タミル・ナードゥ	91.0	57.3	86.4	81.2	67.0	50.8	77.7	40.5	52.7	85.8	73.2	91.5	40.9	64.7	62.6	72.1				
ケーララ	54.3	32.8	21.7	79.3	42.5	28.5	16.1	59.0	27.9	39.7	11.2	95.6	24.0	33.1	8.5	90.4				
カルナータカ	74.6	69.2	47.0	84.5	24.8	23.3	13.2	30.5	45.0	51.5	18.9	85.4	17.7	13.5	5.4	50.8				
マハラシュトラ	46.8	44.2	20.3	79.6	10.0	10.7	7.8	19.8	34.2	32.7	9.8	86.4	7.5	8.6	4.6	47.6				
グジャラート	33.8	34.5	28.3	74.5	8.3	10.5	6.2	18.3	20.3	15.6	14.5	93.5	5.8	5.0	3.3	56.5				
西ベンガル	25.7	33.1	16.1	91.4	6.9	13.8	6.3	61.5	6.3	41.4	11.2	80.0	2.9	11.7	4.3	73.2				
オリッサ	51.6	5.2	19.1	82.8	18.9	7.5	10.7	34.2	24.8	17.0	16.0	83.5	13.3	10.2	8.9	52.5				
アッサム	29.8	1.2	52.6	83.7	12.1	1.5	27.2	41.8	11.2	1.5	53.2	72.5	5.1	1.3	31.0	54.6				
ビハール	12.2	12.7	1.2	93.8	4.2	5.4	2.4	58.3	5.1	5.1	0.9	84.0	2.2	2.4	1.7	70.2				
ジャールカンド	26.4	25.2	5.1	71.8	8.6	8.0	1.2	24.9	14.0	20.6	4.6	67.3	7.4	4.0	1.7	36.7				
チャットティースガル	67.4	27.5	53.8	84.5	34.7	24.6	30.9	38.0	41.2	39.1	28.6	89.3	25.7	17.9	11.0	82.4				
ウッタル・プラデーシュ	21.1	21.2	12.1	90.4	5.8	17.2	3.0	48.7	17.6	6.8	7.0	86.0	7.8	7.6	2.1	82.7				
マディヤ・プラデーシュ	23.0	45.7	27.4	90.5	8.5	24.0	11.2	39.9	20.1	21.8	14.1	91.0	8.3	13.2	6.0	79.3				
ラージャスターン	0.2	17.9	1.4	87.0	0.1	11.6	1.1	31.1	0.3	10.5	0.9	93.5	0.2	6.1	0.7	79.8				
ハリヤーナー	0.4	20.3	6.0	38.6	0.5	8.5	3.5	5.7	0.5	14.2	2.1	92.9	0.4	8.0	1.9	53.6				
パンジャブ	0.1	23.8	0.1	23.2	0.1	10.3	0.3	7.2	0.1	14.6	0.0	82.1	0.1	9.0	0.3	23.5				
ウッタルカンド	26.9	30.5	51.0	64.1	6.9	10.8	35.2	29.9	24.1	16.6	32.1	96.3	48.3	4.5	18.8	58.7				
ヒマチャル・プラデーシュ	81.6	75.9	87.4	26.3	34.8	31.9	38.8	7.3	44.8	46.3	55.8	84.2	26.2	29.1	36.0	38.9				
ジャンム・カシミール	58.1	46.7	87.2	57.4	51.2	42.0	68.1	29.3	50.9	37.2	69.8	87.1	62.5	34.5	55.8	81.2				
全インド	39.2	27.6	27.8	81.8	20.6	17.6	18.7	33.0	23.5	14.6	14.7	86.2	18.0	9.1	10.2	63.6				

出所: [NSS, Public Distribution System and Other Sources of Household Consumption, 66th Round (July 2009-June 2010) 2013] より筆者作成。

注: グレーは、全インド平均を下回るもの。

図表7 インドの穀物需給と政府介入

		2003/ 04	2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11	2011/ 12	2012/ 13
生産 (100万t)											
コメ		88.53	83.13	91.79	93.35	96.69	99.18	89.10	95.98	105.31	104.22
小麦		72.15	68.64	69.35	75.81	78.57	80.68	80.80	86.87	94.88	93.62
その他		37.60	33.46	34.06	33.92	40.76	40.03	33.55	43.40	42.04	39.53
穀物合計		198.28	185.23	195.20	203.08	216.02	219.89	203.45	226.25	242.23	237.37
政府買付 (100万t)											
コメ		22.83	24.68	27.66	25.11	28.74	34.10	32.03	34.20	35.04	33.55
小麦		16.00	17.16	15.27	9.23	11.19	22.69	25.38	22.51	28.34	38.15
合 計		38.83	41.84	42.93	34.34	39.93	56.79	57.41	56.71	63.38	71.7
輸入 (100万t)											
小麦				—	5.45	1.77	—	—	—	—	—
政府売渡 (100万t)											
コメ	APL	1.86	3.23	2.91	4.33	5.79	5.71	6.54	6.87	6.41	7.03
	BPL	9.03	10.03	5.82	6.56	10.41	10.03	10.43	11.45	11.33	11.49
	AAY	2.38	3.27	2.74	4.11	6.26	6.33	6.44	6.53	6.58	6.71
	特別アドホック	—	—	—	—	—	—	0.49	2.11	4.79	2.94
	最貧困県	—	—	—	—	—	—	—	—	0.35	1.49
	PDS 計	13.27	16.53	11.47	15.00	22.46	22.07	23.90	26.96	29.46	29.66
	福祉スキーム計	13.68	8.77	3.79	2.81	2.77	2.54	2.96	2.81	2.64	2.88
	市場放出	0.41	0.01	0.00	0.01	0.01	0.01	0.51	0.17	0.02	0.10
	輸出	3.07	0.09	—	—	—	—	—	—	—	—
	合計	30.43	25.40	15.26	17.82	25.24	24.62	27.37	29.94	32.12	32.64
小麦	APL	2.11	3.20	2.17	1.97	2.93	3.71	9.53	9.75	9.68	9.87
	BPL	6.77	7.42	4.04	3.53	4.72	5.62	6.11	6.00	5.97	6.47
	AAY	1.78	2.26	1.78	2.12	3.18	3.20	3.35	3.13	3.13	3.31
	特別アドホック	—	—	—	—	—	—	0.38	1.57	2.42	1.46
	最貧困県	—	—	—	—	—	—	—	—	0.30	0.69
	PDS 計	10.66	12.88	7.99	7.62	10.83	12.53	19.37	20.45	21.50	21.80
	福祉スキーム計	7.81	4.62	2.55	0.94	1.36	1.12	1.34	1.47	1.48	1.47
	市場放出	0.93	0.24	0.53	0.00	—	—	—	1.15	1.18	6.87
	輸出	7.07	0.75	—	—	—	—	—	—	0.10	3.07
	合計	26.47	18.49	11.07	8.56	12.19	13.65	20.71	23.07	24.26	33.21
在庫 (1月1日: 100万t)											
コメ (適正量13.80)		11.73	12.76	12.64	11.98	11.48	17.58	24.35	25.58	29.72	32.22
小麦 (適正量11.20)		12.69	8.93	6.19	5.42	7.71	18.21	23.09	21.54	25.68	34.38
合 計		24.42	21.69	18.83	17.40	19.19	35.79	47.44	47.12	55.40	66.60

出所: [Department of Food and Public Distribution, Government of India] 資料。

まず、タミル・ナードゥ州マドurai (Madurai) 県S村における2010年1月の調査によると、世帯数134に対し、配給カードの交付数は246、うち「コメ・カード」が223、AAVカードが23、老齢年金受給者カードが10であった¹⁵⁾。

S村の一角に公正価格店があり、隣村の一部（27世帯）を合わせ、計273の配給カード保持者を対象にしていた。州政府協同組合・食糧・消費者保護局（Cooperative, Food and Consumer Protection Department）の販売員としてV氏（41歳：勤続25年）が働いており、彼は同店舗のほか周辺の三つの村の店舗を兼任していた。月曜、火曜、木曜はA村¹⁶⁾、水曜はS村、金曜はP村、土曜はN村という具合である。S村の店は水曜日にしか開店していないが、第1週と第2週はコメと砂糖、第3週は灯油、第4週はその他（小麦、小麦粉、レッド・グラム、ブラック・グラム）の販売日と決まっていた。ちなみに、開店時間は、午前9時から午後1時まで、および昼休みをはさんで午後2時から6時までだという。

コメは、「コメ・カード」保持者には1ルピー/kgで月12～20kg¹⁷⁾、AAYカード保持者には1ルピー/kgで月35kg、老齢年金受給者カード保持者には月10kgを無償で配布していた（2011年末以降、全配給カード保持者に対し、無償配布に切り替えられた）。他の商品は、配給カードの種類とは無関係に、次のようであった。すなわち、砂糖は13.5ルピー/kgで月1～2kg¹⁸⁾、灯油は8.8ルピー/ℓで月3ℓ、小麦は7.5ルピー/kgで月5kg、小麦粉は11ルピー/kgで月1kg、レッド・グラムとブラック・グラム（ケツルアズキ）はともに40ルピー/kgで月1kgである。

配給カードの数から予想される売り上げと比較してどの程度、実際に売れるのか尋ねたところ、ざっとコメは98%、砂糖と灯油は100%、小麦は50%程度だという。

以上のように、タミル・ナードゥ州では、きわめてきちんとTPDS制度が運営されていることがわかる。西ベンガル州とビハール州では、後述のように制度運営はかなり杜撰であったが、タミル・ナードゥ州との最も大きな違いは、公正価格店が民間業者（dealer）によって、一般に個人店舗で行われていた点である。彼らは州政府からライセンスの発給を受け、手数料ベースで配給を行っていた¹⁹⁾。

西ベンガル州ナディア県UC村の世帯数は約300であり、一つの公正価格店

がある。ディーラーからの聞き取り情報（2010年9月）は、以下のとおり。開店は土曜と日曜のみ²⁰⁾。BPLは住民の約10%というだけで、数ははっきりしない²¹⁾。コメは、BPLに対し3ルピー/kgで月35kgまで売るというが、APLに対する販売についてははっきりしない。砂糖はBPLのみに売るというが、価格や数量ははっきりしない。小麦も、売り渡し価格がAPL（10ルピー/kg）とBPL（3ルピー/kg）で異なるという情報だけを得たが、数量は不明である。以上の聞き取り情報には、おそらく間違った情報が多く含まれていると思われるが、にもかかわらずあえてそのまま記載したのは、ディーラーがそういう程度の曖昧な情報しか持っていないという事実がここでは重要だからである。

ビハール州サラン県SD村では、ディーラーのD女史（1996年から従事）によると（2011年8月聞き取り）、APLカード225枚、BPLカード185枚、AAYカード55枚で、その他に配給カードの交付を受けていない家計が約100ある。開店は毎日、4月から9月は午前7時から午後1時まで、10月から3月は午前8時から午後2時まで。取扱い商品はコメ、小麦、灯油のみで、砂糖は昨年からは停止したという。BPL家計にはコメを6.78ルピー/kgで月15kg、小麦を5.22ルピー/kgで月10kg、灯油を15.04ルピー/ℓで月2.75ℓ、AAY家計にも制限数量は同じだが、コメは3ルピー/kgで、小麦は2ルピー/kgで売っている。APL家計は、灯油だけ買う権利があるという。

以上、単なる事例にすぎないが、「優良州」と「停滞州」におけるTPDSの実態の一端を紹介した。ユニバーサル制度に近い運営がきちんとなされ、コメが無償で配布されているタミル・ナードゥ州と、ごく一部の人々を対象に対象品目も限られる中、かなり杜撰な運営が行われ、BPL家計もかなり高い価格を支払っている西ベンガル州やビハール州との差は歴然としている。2010～11年度の1人当たり州内純生産は、インド全国平均を100として、タミル・ナードゥ州が141、西ベンガル州が90、ビハール州が35であること（図表1）を考えたとき、貧困層の食料確保を目的にしたTPDSの制度的矛盾はますます明確となろう。

その背後には、「停滞州」を中心にした、TPDSにおける膨大な量の穀物の

横流しの実態が潜んでいる。[Khera 2011b] の試算によると、横流しの比率はインド全国平均で1999/2000年度の23.9%から、2001/02年度39%、2004/05年度54%、2006/07年度46.7%、2007/08年度43.9%と推移しており、最もひどい状態にあるビハール州では各年度、80.2%、88.3%、91%、84%、89.5%であり、タミル・ナードゥ州の-13%、0%、7.3%、-0.7%、4.4%とは雲泥の差がある（ちなみに西ベンガル州では、57.3%、67.3%、80.6%、76.8%、74.8%であった）²²⁾。

では、以上のようなパフォーマンスの著しい差を生んでいる原因は、どこにあると考えられるのであろうか。

既述のように、チャッティースガル州は、[Khera 2011b] のいう「改善州」の中でも最も改善が顕著であった州である。[IDFC Rural Development Network 2013: 96] によるこれまでの研究の総括によると、同州における改善の理由は以下のとおりである。

まず2004年に、政府はPDSの運営を民間ディーラーから協同組合、グラム・パンチャーヤット、自助グループ（self-help group）などコミュニティ団体に変更した。この変更は、村人による店舗運営を通じて、アカウンタビリティを高めた。また店舗に対する手数料の値上げが、店舗経営の自立性を高め、不公正な行動を減少させた。汚職や横流しを減らすため、政府は透明性を高めるさまざまな措置を導入した。その一つは、PDS店舗の壁に、カード保有者の名前とカードの数、穀物や砂糖の価格、クレーム受付のための無料電話の番号などをペンキで明記することによって、人々の権利を公にし、権利の補償のためのウィンドウを設けたことである。もう一つは、グラム・パンチャーヤットや監督官の立ち合いの下で配給を行ったことである。また、政府は、従来は民間業者を通じていた穀物流通を、政府が直接PDS店舗に配達することにし、各月の第1週に届くよう保証したことである。その際、GPSなど最新技術を使って配達するトラックを監視することによって、横流しの防止効果を高め、かつPDS店舗

への配給物資のタイムリーな到着を促進した。配給カードの電子化は、偽カードを駆逐し、SMS 警報システムやウェブサイトを通じて、市民によるモニタリングも導入された。

問題解決の核心は、民間ディーラーから協同組合、グラム・パンチャーヤット、自助グループなどへの PDS 店舗の運営主体の移管、および制度の透明性を高めるためのさまざまな措置（GPS など最新技術の使用を含む）であり、またそれを可能にするための政治的意志の存在であるということができるのではないだろうか。

3 自助グループ

自助グループ（SHG）とは、農村女性10～20人がグループをつくって毎月少額の貯蓄を持ち寄り、それを蓄積しつつ、グループ内希望者に貸し付けるインフォーマルな互助組織である。その際の内部での貸付金利は、月利2%が一般的である。

ただしインドの SHG の特徴は、グループを組織化し、その活動をモニターする NGO が、数カ月間きちんと活動をしていると認めた場合、SGH メンバーが政府系商業銀行や協同組合銀行などから月利1%の低利融資を受けることができるようにした点である（これを SHG-銀行連結プログラムと呼ぶ）。インド政府のねらいは、農村貧困世帯のとくに女性に対して低利融資を行い、もって貧困削減を進めることにある。

SHG は、2010年3月末現在、政府系銀行から現に融資を受けているグループに限ってもインド全国で約700万に達し、9,700万人が参加している [NABARD 2010]。文字どおり、世界最大のマイクロファイナンス組織といえる²³⁾。問題は、政府系銀行融資を受けている SHG の76%がタミル・ナードゥ、アーンドラ・プラデーシュ、カルナータカ、ケーララの南部インド4州に集中しているという実態であろう（図表8）。

公的分配システム（PDS）の食糧配給においては、総じて「非貧困州」のパ

図表8 インドの州別の SHG 銀行連結プログラム

州	2009/10年度の銀行融資			2010年3月末の融資残高		
	SHG の数	融資額 (10万ルピー)	SHG 当たり融 資額 (ルピー)	SHG の数	金額 (10万ルピー)	SHG 当たり金 額 (ルピー)
アーンドラ・プラデーシュ	564,089	670,664	118,893	1,471,284	1,173,954	79,791
タミル・ナードゥ	259,161	256,130	98,830	538,867	405,943	75,333
ケーララ	62,058	50,745	81,770	257,760	101,531	39,390
カルナータカ	104,151	113,044	108,539	300,738	205,530	68,342
マハーラーシュトラ	110,287	51,284	46,500	384,765	120,331	31,274
グジャラート	37,059	10,870	29,332	69,286	14,152	20,425
西ベンガル	123,520	53,422	43,250	507,782	132,693	26,132
オリッサ	117,226	66,666	56,870	372,646	151,608	40,684
アッサム	39,058	19,574	50,115	100,422	49,123	48,917
ビハール	24,309	22,577	92,875	82,215	55,777	67,843
ジャールカンド	12,065	11,220	92,996	63,741	29,075	45,614
ウッタル・プラデーシュ	42,636	42,416	99,484	338,357	163,589	48,348
ウッタルカンド	5,559	4,676	84,116	30,049	18,233	60,678
マディヤ・プラデーシュ	16,042	9,349	58,278	76,928	44,513	57,863
チャッティースガル	13,609	6,768	49,732	52,588	19,906	37,853
ラージャスターン	26,674	19,172	71,875	96,206	46,329	48,156
ハリヤーナー	4,023	4,670	116,083	15,802	15,507	98,133
パンジャーブ	1,790	1,945	108,659	10,045	6,708	66,779
ヒマーチャル・プラデーシュ	3,797	3,822	100,658	27,209	10,597	38,947
ジャンムー・カシミール	675	579	85,778	1,665	1,033	62,042
全インド	1,586,822	1,445,330	91,083	4,851,356	2,803,828	57,795

出所：[NABARD 2010].

フォーマンスがよく、したがってその便益がより多く「非貧困州」配分されていたが、SHG を通じた無担保低利融資の配分では、「非貧困州」の中でもとくに南部インド4州への集中が生じていることになる。

ただし、問題はそれに留まらず、南部インド農村の内部でも、必ずしも貧困世帯に融資が届いていないという実態である。

たとえばタミル・ナードゥ州マドゥライ県S村におけるSHG加入状況を見ると、全世帯を五つの経済階層に分類した場合、上から2番目と3番目の階層世帯の女性加入率が最も高く、したがってSHGが目的とする貧困削減とは、必ずしも整合的でないことが明らかになっている[藤田・佐藤2014]。一つの原因は、メンバーが銀行から借入れを行う場合、政府が家畜の購入を義務づける政策をとっている点にある²⁴⁾。5階層分類における4番目と5番目の最下層

ではいわゆる女性世帯主世帯（female headed household）の割合が高く、彼女らは農地をほとんど保有せず、したがってもしばら農業や建設部門の雇用労働や付近に立地する工場労働者として働くことを優先せざるを得ず、朝夕2回の放牧に時間を割けないことから、ヤギ飼育を断念するケースが多いのである。単純労働力が余っているはずの貧困世帯で、労働力が不足しているためにヤギ飼育ができないという事態は、パラドクスというほかないであろう。

逆に、中規模程度の農地を保有し、家族農業経営を主な生計手段にしつつ、一部の世帯員がブルーカラー職を中心に非農業就業に進出しているような、上から2番目と3番目の非貧困階層の女性がSHGに最も熱心に参加しており、しかも少なからぬ女性が同時に2～3のSHGに加入する実態がみられる。

彼女らは、家事・育児労働や夫の農業経営の補助を行いつつ、余った時間をヤギ飼育に割ける状況にあるからである。また、その家計は経済的にかなりの余裕があり、SHGは、そういう農村のいわば中流家庭の貯蓄機会の一つとして利活用されているのである。すなわち、SHGは、貧困削減のためというより、むしろ経済発展が一定程度進展した農村の中流階層における貯蓄形成機会の一つとして機能しているのである〔藤田・佐藤 2014〕。

以上のように、SHG－銀行連結プログラムを通じた中央政府の貧困削減政策は、PDS同様、「非貧困州」を主な受益地域とし、かつタミル・ナードゥ州でのケース・スタディが示すように、非貧困家計を主な受益者とするような矛盾した実態があるのである。

4 マハトマ・ガンディー全国農村雇用保障事業

2005年9月、マハトマ・ガンディー全国農村雇用保障法（Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act：MGNREGA）が成立し、同事業は2006年2月に全国200の県で開始され、2007～08年度には130の県を追加、2008/09年度から全国展開した。

同事業は、MGNREGAの法律に基づく恒久的性格をもつ点で画期的である。同法によれば、農村住民は誰でもジョブカードを申請することができ、1世帯

図表9 MGNREGA の

州	農村人口（2011年 センサス：万人）	全国シェア （％）	雇用された 世帯（10万）	総雇用日数 （10万日）	全国シェア （％）
アーンドラ・ブラデーシュ	5,631	6.8	58.16	3238.85	14.1
タミル・ナードゥ	3,719	4.5	70.61	4081.44	17.8
ケーララ	1,746	2.1	15.26	837.74	3.7
カルナータカ	3,755	4.5	13.38	621.81	2.7
マハーラーシュトラ	6,155	7.4	16.05	856.42	3.7
グジャラート	3,467	4.2	6.81	281.90	1.2
西ベンガル	6,221	7.5	58.12	2012.96	8.8
オリッサ	3,495	4.2	15.99	546.01	2.4
アッサム	2,678	3.2	12.35	314.04	1.4
ビハール	9,208	11.1	20.66	926.49	4.0
ジャールカンド	2,504	3.0	14.17	565.71	2.5
ウッタール・ブラデーシュ	15,511	18.6	49.45	1410.77	6.2
マディヤ・ブラデーシュ	5,254	6.3	34.97	1387.04	6.0
チャッティースガル	1,960	2.4	26.37	1194.01	5.2
ラージャスターン	5,154	6.2	42.17	2203.03	9.6
ハリヤーナー	1,653	2.0	2.94	128.87	0.6
パンジャブ	1,732	2.1	2.40	65.50	0.3
ウッタラーカンド	703	0.8	4.4	191.97	0.8
ヒマチャル・ブラデーシュ	617	0.7	5.14	261.87	1.1
ジャンムー・カシミール	913	1.1	6.43	361.75	1.6
全インド	83,309	100	497.6	22934.95	100

出所：Ministry of Rural Development のウェブ情報。

当たり年間100日までの雇用が保障される。「保障」の意味は、カード保持者は政府（グラム・パンチャーヤット）に最低賃金率での雇用を請求でき、申請後15日以内に雇用されない場合、失業手当（最初の30日は最低賃金の25%、以後は50%）を受けることができるようにした点にある²⁵⁾。最低賃金は男女同一で、政府は雇用した日から15日以内に賃金を支払う義務を負う。なお、雇用労働者の3分の1以上は女性でなければならないと規定されている²⁶⁾。

中央政府は、公共土木事業費のうち、賃金コストは全額負担するが、資材（カルバートなど）については75%しか負担しない（25%は州政府負担）。したがって州政府にはできるだけ労働集約的な公共事業を行うインセンティブが働くことになる。また、法は土木事業請負業者（コントラクター）の使用を禁じ、グラム・パンチャーヤットの直営と定めている。コントラクターと政治家や役

州別実績 (2012/13年度)

労働者の類型別シェア (%)			1世帯当たり日数	雇用日数別シェア (%)			30日以上賃金遅滞 (%)	振込口座		
SC	ST	女性		100日	15～99日	15日未満		銀行(個人)	銀行(共有)	郵便局
23	16	58	55.7	17	66	17	15	0	0	100
31	1	74	57.8	19	64	17	1	99	1	0
16	3	93	54.9	22	57	21	37	92	0	8
17	9	46	46.5	6	76	18	64	28	51	22
8	16	45	53.4	14	60	26	48	37	3	60
9	38	43	41.4	8	69	23	24	19	10	71
32	10	34	34.6	4	66	30	59	31	5	64
18	38	36	34.1	5	65	30	12	55	10	35
6	21	26	25.4	1	56	43	11	36	6	58
26	2	31	44.8	8	71	21	60	9	2	90
13	40	33	39.9	6	68	26	0	15	3	83
34	1	20	28.5	1	61	38	8	86	7	8
19	28	42	39.7	6	68	26	43	43	28	29
9	38	47	45.3	9	71	20	14	37	1	62
20	24	69	52.2	10	76	14	15	41	10	49
51	0	40	43.8	7	69	24	10	64	28	8
78	0	46	27.3	2	59	39	39	61	11	28
18	3	47	43.6	5	79	16	66	64	4	33
29	7	61	50.9	8	79	13	34	84	6	10
6	15	20	56.3	11	80	9	47	85	11	4
22	18	51	46.1	10	67	23	25	42	9	49

人が結託して公共事業予算の多くを吸い取り、また雇用労働者にハラスメントを与えるといったことが常態化しており、それが従来の公的雇用計画の実施上の最大の問題点だったからである。

また、労働者へ働いた日数分の賃金を早く正確に支払うということも、これまでの公的雇用計画では実現が難しかった点である。コントラクターが雇用日数や賃金率を誤魔化し、差額を横領することは、日常茶飯事であった。問題解決の決め手として、MGNREGA 開始の数年後に導入されたのが、銀行（ないし郵便局）への口座振り込みの義務化措置であった²⁷⁾。多くの労働者が非識字である状況下で、彼（彼女ら）に銀行口座をつくらせ、ATM でお金を引き出させること自体、かなり画期的な試みであるといえよう。

図表9は、2012/13年度の MGNREGA 事業の州別パフォーマンスを示す。

第一に、農村人口規模に比べて総雇用日数が著しく少ない州は、「貧困州」の中ではアッサム、ビハール、オリッサ、ウッタル・プラデーシュ、「非貧困州」の中ではマハーラーシュトラ、グジャラート、カルナータカ、ハリヤーナー、パンジャブが挙げられる。逆に農村人口に比較して総雇用日数が非常に多い州は、タミル・ナードゥ、アーンドラ・プラデーシュ、チャッティースガルなどである。

第二に、労働者の女性比率が低い州は、ウッタル・プラデーシュ、ジャンムー・カシ米尔、アッサム、ビハール、ジャールカンド、西ベンガル、オリッサなどであり、反対に非常に高い州は、ケーララ、タミル・ナードゥ、ラージャスターン、ヒマーチャル・プラデーシュ、アーンドラ・プラデーシュなどとなっている。

第三に、1世帯当たり年間雇用日数は、総じて「貧困州」でインド全国平均(46.1日)を下回っている。とりわけ、年間15日未満しか雇用されなかった世帯が30%以上を占める州として、アッサム、ウッタル・プラデーシュ、オリッサ、西ベンガルがある²⁸⁾。

第四に、賃金支払いが30日以上遅滞した割合の高い州は、「貧困州」の中ではビハール、マディヤ・プラデーシュ(また西ベンガルも加えていいかも知れない)のみであり、逆に「非貧困州」の中でカルナータカ、マハーラーシュトラ、ケーララをはじめ、かなりの数に上っている点が注目される。「貧困州」においては、賃金支払いの遅滞は労働者にとって致命的な問題となるので、一定の改善がなされてきた結果であろう。

総括すると、MGNREGAのパフォーマンスにおいても概して「貧困州」(とくにマディヤ・プラデーシュ州から東側にある東部インド諸州)は良くないが、他方、たとえばラージャスターン州やチャッティースガル州のように、成績のかなり良い「貧困州」もある。ラージャスターン州は旱魃常襲地域であり、長年の政府旱魃対策事業の経験の蓄積があるからだといわれる[Khera eds. 2011]。

MGNREGAは、PDSやSHG-銀行連結プログラムと比較したとき、貧困世

帯への絞り込みが、自然に最も容易になされる事業である（セルフ・ターゲティング）。確実に貧困世帯が対象となるので、「貧困州」の州政府のやる気と能力向上が最も必要とされている事業であるといえよう。

第2節 結論に代えて

近年インドの農村開発政策は、貧困削減政策としての色彩をますます強めてきた。本章では、公的分配システム（PDS）、自助グループ（SHG）、マハトマ・ガンディー全国農村雇用保障法（MGNREGA）の三つの代表的な政策を取り上げ、それらの制度と実態を紹介するとともに、貧困削減を目標にしているにもかかわらず、現実には「貧困州」におけるそのパフォーマンスが悪く、したがって政策目的が意図どおりに実現していない構造的問題があることを指摘した。

それは、連邦国家インドが抱える根本的問題点の一つでもある。インドは、州によって民族、言語、文化を異にする多様性に特徴づけられ、その多様性を実現し保証する手段として、州を単位とする政治・行政制度を採用してきた。そういう意味では、多様性を前提にした民主主義の根幹を形づくる制度が、州・連邦政府の枠組みであるといっても過言ではない。

インドは、国際的にみて、所得格差のかなり小さい国であると長らく誤解されてきた。しかし、[Swaminathan and Rawal 2011] が指摘するように、国際比較のために供されたインドのデータは所得ではなく家計支出であり、それでもって比較してはならないのである。インドは、カースト制度に基盤をもつ階層性の強い社会を歴史的に形成してきたわけで、土地所有規模に規定された村の内部の階層差が非常に大きい点は、フィールドワークの経験のある研究者なら常識である。また近年は、土地所有に基づく格差が子弟への教育投資の格差となり、それが都市における就業先の差異とそこでの大きな所得格差を生み、都市ないし企業・工場の内部での大きな格差となって再生産されている。

以上の事実と比較すると、州間の経済格差はかつては相対的に小さく、イン

ド全国平均の上下30%程度の中に収まっていた。しかし、1960年代半ばに始まる「緑の革命」は、パンジャブ州など農業先進州の所得を一躍引き上げ、格差は拡大していった。さらに1990年代以降、非農業部門が経済成長を先導するようになると、今度は製造業や商業、IT 関連など成長産業の地域的配置が所得格差の決定要因として重要になり、そういう中で、ビハール、ジャールカンド、ウッタル・プラデーシュ、チャッティースガル、マディヤ・プラデーシュ、ラージャスターンのいわゆる「ヒンディー・ベルト」とその周辺にあるオリッサ、アッサムといった州の立ち遅れが顕著になり、それを本章では「貧困州」と呼んだ。具体的には、2010/11年度の1人当たり純生産のインド全国平均を100とすると、ビハール35、ウッタル・プラデーシュ50、アッサム57、マディヤ・プラデーシュ60、ジャールカンド60、オリッサ76、チャッティースガル77、ラージャスターン80などとなっている。

問題は、「貧困州」のうち、1人当たり純生産がインド全国平均の60%以下の州の人口シェア（2011年人口センサス）を計算すると、ビハール8.6%、ウッタル・プラデーシュ16.5%、アッサム2.6%、マディヤ・プラデーシュ6.0%、ジャールカンド2.7%と、合計で36.4%にも達する膨大な人口になるという事実であろう。

以上のような状況の下で、中央政府は州政府に財源分与を行っているが、州政府の1人当たり総支出額（対インド全国平均）は、ビハール、ジャールカンド合計で60.3%、ウッタル・プラデーシュ（ウッタラーカンド州を含む）で73%、マディヤ・プラデーシュ、チャッティースガル全体で81.9%などとなっており、財政を通じた格差は正どころか、むしろ格差拡大の方向性をもっていることが判明した。

さらに、貧困削減を目的にした、PDS、SHG、MGNREGA などの中央政府の政策・事業は、総じて「貧困州」でパフォーマンスが良くないという問題が重なっているのである。パフォーマンスが悪い原因は、一般に州政府組織の機能不全や汚職といった問題であり、それは州経済の貧困の原因でもあり結果でもある。

こうしてみると、貧困がさらに貧困を引き起こすという出口のない絶望感にさいなまれることになるが、一方、「貧困州」の中で上記の三つの農村開発政策（貧困削減政策）のパフォーマンスが近年顕著に改善した州がある。PDSではチャッティースガル、オリッサ、マディヤ・プラデーシュなど、MGNREGAではチャッティースガル、ラージャスターンなどの州である。こうしたことは決して自然に起こったのではなく、それぞれ一定の政治的意志の下での政策努力の成果であった。「貧困の悪循環」の罠から逃れるこうした動きは人を勇気づけるものであり、いかなる政治環境の変化や制度的改善の下でそれが可能になるのか、インドを含む世界の開発研究は、家計レベルの研究への偏重の現状を脱し、そうした側面の究明にもっと焦点を当てるべきではなかろうか。

〈参考文献〉

- ・黒崎卓・山崎幸治 [2011] 「経済成長と貧困問題」 石上悦朗・佐藤隆広編『現代インド・南アジア経済論』 ミネルヴァ書房。
- ・佐藤宏 [1994] 『インド経済の地域分析』 古今書院。
- ・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——光と影』 アジア経済研究所。
- ・辻田裕子 [2006] 「貧困削減プログラムの現状と課題」 内川秀二編『躍動するインド経済——光と影』 アジア経済研究所。
- ・速水佑次郎 [1985] 『農業経済論』 岩波書店。
- ・福味敦 [2011] 「財政政策と財政制度」 石上悦朗・佐藤隆広編『現代インド・南アジア経済論』 ミネルヴァ書房。
- ・藤田幸一・佐藤慶子 [2014] 「インドにおけるマイクロファイナンス——高度経済成長下のその実態、役割、および限界」 福井清一編『新興アジアの貧困削減と制度』 勁草書房。
- ・宮嶋博史 [1994] 「東アジア小農社会の形成」 溝口雄三・浜下武志・平石直明・宮嶋博史編『アジアから考える [6] 長期社会変動』 東京大学出版会。
- ・Gulati, A. and Narayanan, S. [2003] *The Subsidy Syndrome in Indian Agriculture*, New Delhi: Oxford University Press.
- ・IFDC Rural Development Network, *India Rural Development Report 2012/13*, New Delhi: Orient Blackswan Ltd.
- ・Khera, R. ed. [2011] *The Battle for Employment Guarantee*, New Delhi: Oxford

University Press.

- ・ Khera, R. [2011a] "Empowerment Guarantee Act?", in R. Khera, ed., *The Battle for Employment Guarantee*, New Delhi: Oxford University Press.
- ・ Khera, R. [2011b] "Trends in Diversion of Grain from the Public Distribution System", *Economic and Political Weekly*, 16-21: 106-114.
- ・ Ministry of Agriculture, Government of India [2010] *Agricultural Statistics at a Glance*.
- ・ NABARD (National Bank for Agricultural and Rural Development) [2010] *Status of Micro finance in India 2009-10*.
- ・ Sato, K. [2011] "Employment Structure and Rural-Urban Migration in a Tamil Nadu Village: Focusing on Differences by Economic Class", *Southeast Asian Studies*, 49-1: 22-51.
- ・ Swaminathan, M. and Rawal, V. [2011] "Is India Really a Country of Low-Inequality? Observations from Eight Villages", *Review of Agrarian Studies*, 1-1: 1-22.

注

- 1) 「東アジア小農社会」[宮嶋 1994]の一角をなす日本の場合、土地なし世帯はほぼ例外なく小作地の農業経営をしていたから、農村開発行政は基本的に農村社会を構成する全世帯を対象とするものであり、その点でインドとは全く異なっていた。また開発行政は、構成員である比較的同質な小農家族がつくる強固な共同体（自治村落）を媒介として、土地資本形成やその他農村インフラの建設・維持を中心に展開してきた。農業生産の増大や効率化を主な目的とする公共財の建設・維持事業の推進が農村住民全員の利害に一致し、政府は補助金の投入により、農村住民の自助努力と参加を最大限に引き出しながら、そうした事業を実施していったのである。対象となった主な地域公共財は、道路、灌漑・排水システム、機械化の推進に適合的な圃場整備事業、カントリー・エレベーターなど収穫後処理施設、野菜・果物の共同選果場、育苗センターなどが挙げられる。
- 2) 1970年代以前の開発行政がいかに展開したかについては、[辻田 2006]を参照。
- 3) ユニバーサル制度の名目と実態の乖離は、第一に初期ほど都市部中心の制度であったこと、第二に販売価格は市場価格よりも大幅に低くはなく、また配給物資が総じて低品質であったため、実際には貧困層中心に利用される傾向が強かったこと、の2点において顕著であった。
- 4) 実際の買付は、結果としてパンジャブ州を中心とする限られた地域から行わ

れることになった。食糧の大量余剰生産が可能な農業先進地の生産費は、他地域の生産費よりも低く、したがって全国画一的な買付価格は、農業後進地域では市場で農民が売れる価格よりも低い傾向があり、よって無制限に政府が買い付けるといっても、自然に一定の量に制限することができた。農業後進地域では買付量が少ないため、買付のための施設や制度の整備が大幅に遅れたという要因も重要であった。

- 5) 政府（インド食糧公社）が買い付けた食糧を食糧不足州まで輸送し、そこで州政府に売り渡す際の価格。
- 6) この間、MSP はほぼ一般物価（消費者物価指数）の上昇率並みに引き上げられた。すでに述べたように、インド経済は1990年代以降1人当たり食糧需要が頭打ちになる段階に突入しており、本来ならば食糧価格の上昇を抑制しなければ供給過剰になるはずである。したがって一般物価並みに引き上げられたこと自体が大きな問題をはらむものであった。また MSP の大幅な引き上げの結果、伝統的には農業後進州であった地域でも政府買付価格が魅力的となり、近年は買付先の多様化が進んでいる。
- 7) 化学肥料価格が、1977年の留保価格制度（Retention Price Scheme）導入以降、非常に低い価格に抑制され、補助金単価が高まった点も大きかった。
- 8) インドの農業投入財補助金に関する代表的研究として [Gulati and Narayanan 2003] がある。それによると、電力、化学肥料、灌漑の補助金合計の対 GDP 比率は、1980/81年度には0.64%にすぎなかったが、1984/85年度に1.41%、1990/91年度には2.46%へ急増し、その後は、1999/2000年度まで2～2.6%の幅を上下する展開となった [Gulati and Narayanan 2003: 187-188]。その後、電力補助金の推計見直し等があり、インド政府は1993/94年度から新推計系列を公表している。それによると、2005/06年度まではGDPの1.5～2.0%であったが、2006/07年度から急上昇し、2008/09年度には4.4%でピークに達した [Ministry of Agriculture 2010: 247]。本書の終章も参照のこと。
- 9) ただしインドの場合、州を単位とする地域間格差よりも一般により深刻な問題は、同じ村や都市、あるいは企業・工場の内部における大きな所得格差の存在であることは、いうまでもない。それは、村ではカースト制度を基盤とする土地所有上の格差、都市や企業・工場では出身農村や世帯の所得・資産格差に起因する子女への教育投資の格差を反映するものである。
- 10) 砂糖については民間製糖工場がさまざまな規制を受けている。政府が決めた最低支持価格で農民からサトウキビを買い付け、また製品の一部をPDS向けに政府に供出し、残りについても一定の規制がある。ただし現在、政府はこうした政策

体系の全面的見直しを検討している。

- 11) 2000年代初頭までの公的分配システムについては、[首藤 2006] が詳しい。
- 12) 2013年9月には全国食糧安全保障法 (National Food Security Act) が成立した。農村家計の75%、都市家計の50%もの膨大な数の家計がきわめて安価な価格での食糧配給の対象となり、今後、食糧補助金のさらなる膨張は避けられない見通しである。
- 13) ただし、留意すべき点は、各州家計の BPL 比率は計画委員会の1993/94年推計に基づいており、それに従ってコメ、小麦が配分されてきたため、最近になるほど実態との乖離が拡大してきたという点である。
- 14) もともと 1 kg 当たり 3.5 ルピーでの売り渡しであったが、2 ルピー (2006年6月)、1 ルピー (2008年10月) に段階的に下げられ、2011年末からはついに無料になった。
- 15) 世帯数の2倍近くの配給カードが交付されていたことになるが、その一つの理由は、配給カードの交付の単位が夫婦と子どもの核家族であり、拡大家族はもちろんのこと、たとえば両親と息子、その妻と子どもで構成される「直系家族」でも、両親に1枚、息子夫婦と子どもに1枚の別の配給カードが交付されるからである。しかし、にもかかわらず、全体で世帯数の2倍弱という数値は多すぎるといわざるを得ない。S村では近年、若年層を中心に都市への出稼ぎ就労が急増しているが、彼らの多くは、結婚後も都市に居住しているにもかかわらず、配給カードは出身村で交付されているからだと考えられる。[Sato 2011] 参照。
- 16) A村の店は1983年に開設された最も古い店舗である。S村からは約2 km 離れている。元来、付近一帯にはA村にしかなかったが、州政府が次第に店舗を拡充していったと考えられる。
- 17) 家族員数に応じた1カ月の限度数量は、大人1人の単身家族12kg、大人1人+子ども1人14kg、大人2人16kg、大人2人+子ども1人18kg、大人3人以上20kgであった。
- 18) 家族員数2人以下1kg、3人1.5kg、4人以上2kgであった。
- 19) 西ベンガル州ナディア (Nadia) 県 UC村における2010年9月の調査、およびビハール州サラン (Saran) 県 SD村における2011年8月の調査に基づく。
- 20) ディーラーは、平日はほかの仕事に就いており、休日だけ配給に携わっているという理由からだと思われる。
- 21) 図表5にみるように、西ベンガル州ではBPLとAAYの区別をしていないからか、AAYの数を尋ねても曖昧な答えしか返ってこなかった。
- 22) タミル・ナードゥ州でマイナス値があるのは、さまざまな理由による統計上の不突合である。

- 23) なお、たとえばバングラデシュのグラミン銀行の場合、NGOとしての性格が強い同銀行それ自身が融資をして農村女性を直接に指導・監督したこと、また内からの貯蓄動員よりも外からの融資の注入を当初から重視したのに対し、インドのSHGは、農村女性の貯蓄を財源とする相互融資活動を重視し、一定期間組織の規律が確認された段階で政府系銀行から低利融資を注入する仕組みにしたわけで、両者は全く異なる思想の下にあるといえる。
- 24) 融資後、政府機関の獣医が村を訪問し、融資資金で購入したヤギをチェックし耳にタグを付ける作業を行う。インド政府は、1970年代末以降の総合農村開発プログラム（IRDП）でも融資対象者に対し、家畜（主に乳牛）の購入を強く誘導する政策を採用した。
- 25) むろん、労働者側からの請求に基づいて公共事業を企画・実施するということは実際には至難の業であろう。大部分は、グラム・パンチャーヤット側が企画・実施した公共事業に労働者は単に雇われるだけの関係になっている。ただし、マディヤ・プラデーシュ州の一労働者組合 JADS（Jagrut Adivasi Dalit Sangathan）は実際に仕事を申請し、失業手当を勝ち取った初のケース（2006年11月）となった [Khera 2011a]。
- 26) 一つの難点は、小さな子どもを抱えている女性である。法では、雇用サイトに小さな子どもを抱える女性労働者が5人以上いる場合、託児施設を用意することを義務づけている。
- 27) 法律規定にもかかわらずコントラクターを使っている例もあり、そうでなくても労働者を騙そうとする関係者は多い。そういう中で、銀行（郵便局）振込みは問題解決の決め手と思われたが、実は銀行員と結託して（本人の知らないうちに口座をつくったりして）労働者を騙す、あるいは口座からの現金引き出しを請け負った者が労働者を騙すといった例があり、決め手といって安心はできないのがインドの現実である [Khera eds 2011]。
- 28) パンジャブ州も同比率が39%と高い。