

【インド】農民の困窮とモディ政権の農業政策

儲かる農業の実現、アグリテックが転機に



経済研究部 准主任研究員 齊藤 誠
msaitou@nli-research.co.jp

※本稿は 2019 年 4 月 26 日発行「基礎研レポート」を加筆・修正したものである。

1—はじめに

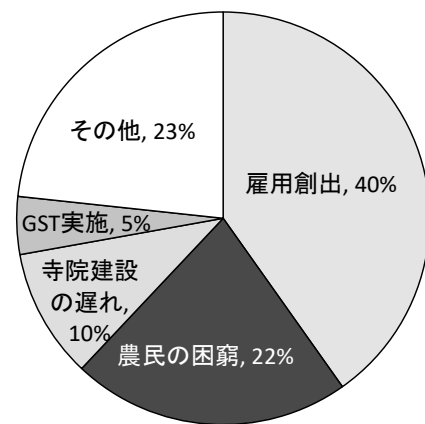
インドでは、2019年4月11日から5月19日にかけて下院総選挙の投票が7回¹に分けて行なわれ、5月23日に一斉に開票される。モディ首相の率いるインド人民党（BJP）は、前回（2014年）の総選挙で圧勝したが、今回（2019年）は支持率低下により BJP 単独で下院の過半数を得ることは難しいとみられている。

THE TIMES OF INDIA の世論調査によると、総選挙で問われるモディ政権の課題は「雇用創出²」が40%と最大で、次に「農民の困窮」が22%、インド北部アヨーディヤにおけるヒन्दゥー教の「寺院建設の遅れ」が10%、「物品サービス税（GST）の実施」が5%と続く（図表1）。現在インドは中国を上回る高成長を遂げているが、農家は貧困、若者は就職難にあえぐなど経済成長から取り残された人々は依然として多い。

インドでは総人口13億人のうち約6割が農村部に住んでいるだけに、農業・農村の発展の遅れは総選挙の結果を大きく左右する問題と見てよいだろう。本稿では、農民の困窮の現状や農業の抱える課題を整理したあとで、インド政府の農業政策について最近の動向や農民の批判を概観し、今後の農業政策の行方を考察する。

（図表1）

総選挙で問われるモディ政権の課題
（2019年2月公表の世論調査結果）



（資料）THE TIMES OF INDIA

¹ インドの総選挙は、選挙管理や治安を確保することを目的に投票日を複数回に分けて実施される。

² モディ首相は2014年の総選挙で“Make in India”を掲げ、製造業振興により何百万もの雇用を創出すると約束しており、「雇用問題」はモディ政権の実績を評価するに相応しいテーマであるが、現在インド政府が2011～12年度以来となる全国標本調査機構（NSSO）の雇用に関する報告書の発表を遅らせているため、モディ政権期間中の雇用状況の変化を公式の統計で判断することができない状況にある。

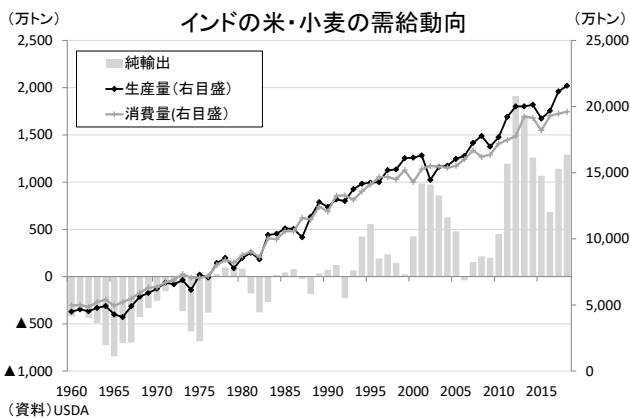
2—農業・農民の困窮

2-1 | 増加する穀物生産量と世界水準に比べて低い単位面積当たりの収量

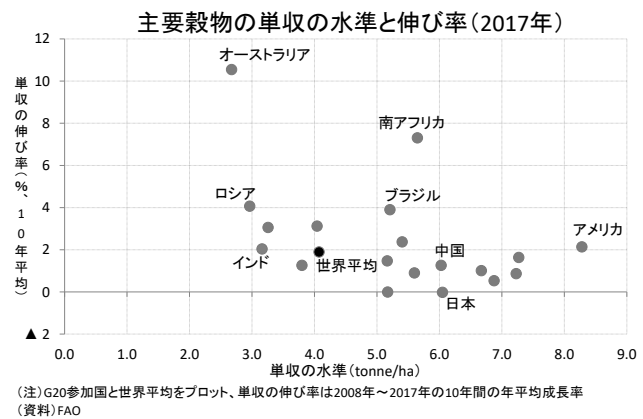
インドは1億7,972万ha（世界第7位）³もの広大な農地を有する。1947年の独立後、食糧生産が停滞して穀物の輸入大国となっていたが、1960年代の食糧危機をきっかけに「緑の革命」を開始した。米・小麦の高収量品種の普及や化学肥料や農薬の投入、管井戸灌漑の導入などを行った結果、穀物生産が飛躍的に増加して1970年代に国内自給を達成した（図表2）。1990年代には穀物の純輸出国に転換しており、インドの食料問題に対する懸念は薄れている。

一方、インドの穀物の単収（単位面積当たりの収量）は3.2トン／ヘクタール（2017年）と、世界平均の4.1トン／ヘクタールを下回る（図表3）。これまで生産技術の普及が進むにつれて単収も拡大してきたが、直近10年（2008年～2017年）の単収の年平均成長率は+2.0%と、世界平均（+1.9%）並みの水準に止まる。自然条件など様々な制約があり伸び悩んでいるのが現状だ。

（図表2）



（図表3）



2-2 | 農業部門と非農業部門で広がる格差

産業別の成長率の推移を見ると、農業は1960年代から概ね+3%の緩やかな成長が続いている（図表4）。しかし、サービス業と鉱工業は1991年の経済自由化などを背景に成長率が加速して農業との成長率格差が拡大している。その結果、農業のGDPに占める割合は1950年代の60%程度から現在16%程度まで縮小するなど農業の相対的地位は低下している。こうした経済発展による産業構造の変化はインドだけではなく、先進国の産業高度化の過程でもみられたものである。

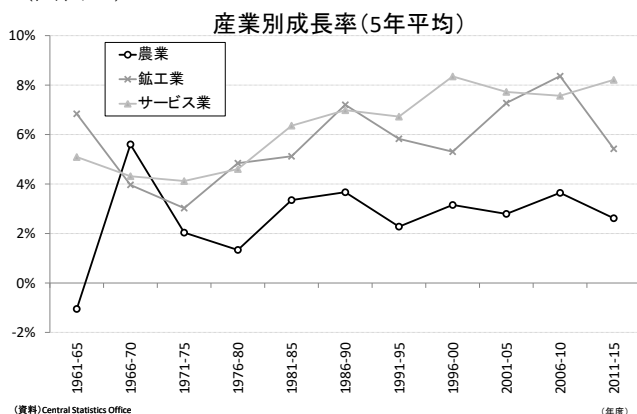
一方、農業に就く労働者は年々増加しており、2011年時点で2億6,300万人（総労働者数の約55%）に上る（図表5）。全労働者数に占める農業従事者（土地を持たない農業労働者を含む）の割合は、製造業やサービス業の発展を背景に農村部から都市部への人口移動が起こっているために徐々に低下しているが、非農業部門の雇用創出が不十分なことや就業に一定の教育水準が要求されるために毎年300万人超のペースで増える労働人口を吸収しきれず、現在でも総労働者数の5割前後は農業に就いているとみられる。

このように農業は緩やかな生産の拡大こそ続いているが、得られる小さなパイ（収入）をより多くの人で分け合う構図になっており、就業者1人当たり労働生産性は5,000ドル程度の低水準に止まる（図表6）。従って、非農業部門と農業部門の所得格差が拡大し、農村部に低所得者層が集中す

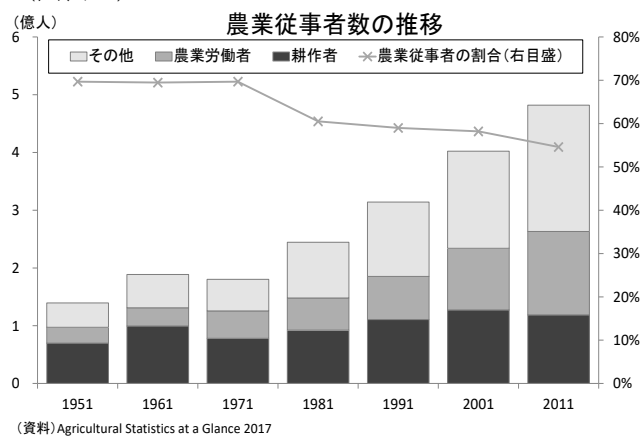
³ 農地面積から永年作物地、永年採草・放牧地を除いた耕地面積では1億5,646万haの世界1位。

るのは当然の結果であろう。農家の所得水準は非農家の約 29%（15 年度）と著しく低く、所得格差の縮小傾向もみられない（図表 7）。生活が苦しい農民の間では、種子や肥料、農薬、燃料等の購入で借金がかさみ、水不足などで収穫が落ち込むと返済できずに自殺に追い込まれるケースが多く⁴、社会問題化している。

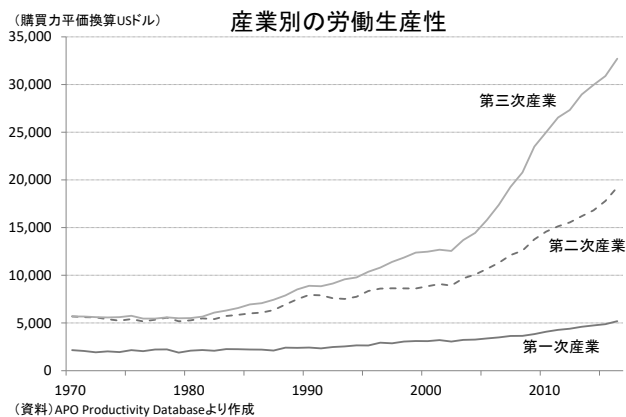
（図表 4）



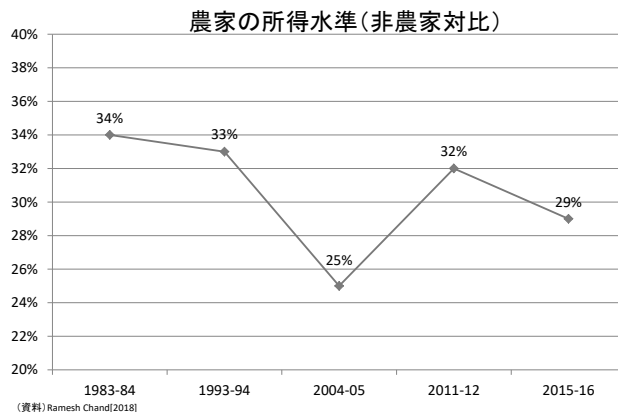
（図表 5）



（図表 6）



（図表 7）



3—農業部門が抱える構造問題

農業部門の低収益体質をもたらしている要因としては、組織的な問題や技術的な問題、制度や環境面の問題など様々なものがある。ここでは主要な問題点を取り挙げていく。

3-1 | 経営規模の問題

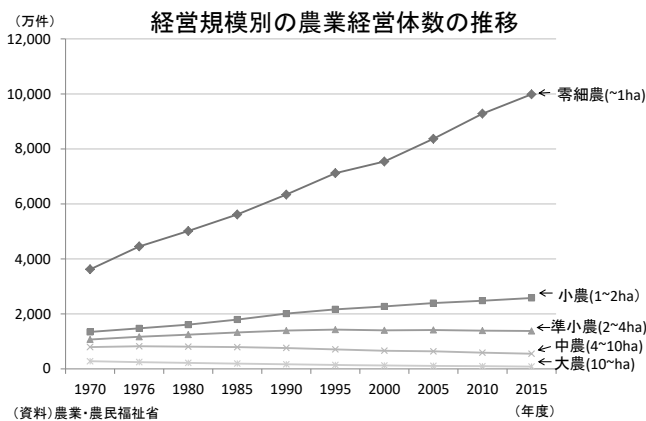
インドは古くから農地開発が進められてきたため、既に国土の半分が農地であり、新たに農地に転用可能な土地は限られている。一方、2.0ha 未満の農地しか持たない零細・小規模農家（土地を持たない農業労働者を含まず）は全体の 85%を占めており、その数は一貫して増加している（図表 8）。独立後、政府は農地改革を実施して大規模な土地の所有権を分割し、小作農に分配することで不平等を解消させようとした。また農地所有上限を定めた法律が制定されると、これを回避するた

⁴ インドでは、1995 年から 2015 年の 20 年間で約 30 万人（報告者数ベース）の農民が自殺している。国家犯罪統計局の報告書（2015 年版）によると、自殺の主因としては、先進国で共通して見られる健康問題は比較的少なく、「破産または債務」が 38.7%、「農業関連」19.5%など経済問題が多い。

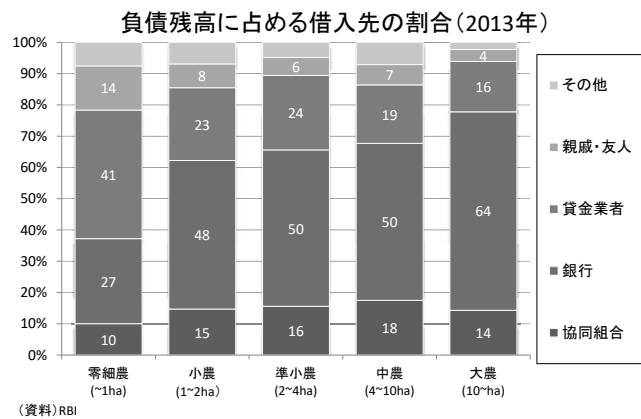
めに近親者への名義貸しや非公式の農地リースが増加した。そして近年では雇用不足や乳児死亡率の低下等を背景とする農地分割相続が増加した結果、農地は細分化されていった⁵。現在、農業経営体1件あたりの農地面積は全国平均で1.08ha（2015年度）しかなく、日本の2.98ha（2018年）さえも下回っている。

こうした狭い農地では、農業だけで生計を立てられるほどの収入を得ることは難しく、次の作付けに必要な種子や肥料、家畜の餌などを購入するために土地を担保にローンを組む農家は多い。しかし、農地の約1割を占める借地や土地登録簿が欠けている場合には所有権が認められず、フォーマルな金融機関（銀行、信用組合）から借りることができなくなる⁶。零細農家（農地1ヘクタール未満）は、条件の良い公的機関からの融資だけでは必要額を満たせず、負債の約4割をフォーマルな金融機関と比べて金利の高い貸金業者からの借入が占めており、過大な返済負担が農家の利益を目減りさせている（図表9）。

（図表8）



（図表9）



3-2 | 技術面の問題

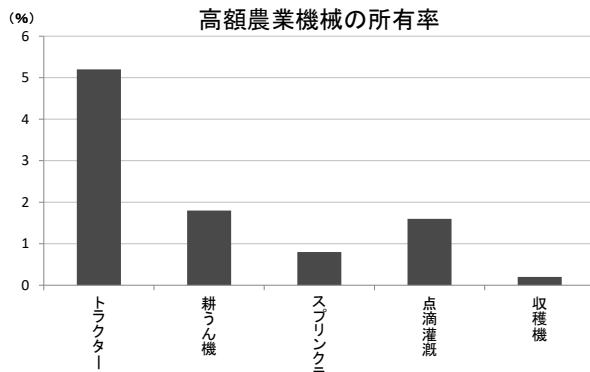
多くの農家が資金不足に悩まされており、農業機械の普及率は1割程度に止まる（図表10）。政府の助成金や銀行の優先部門への貸出枠規制など金融支援はあるものの、狭い農地では機械化の恩恵が小さく、仮に導入したからといってローンを返済できる見込みは薄い。従って、個人で農業機械を導入できる農家は中・大規模農家に限られる。農家の大半を占める零細・小規模農家は集落での共同利用や農業機械所有者による賃耕を通じて農業機械を活用することはできるが、タイミング良く利用できない問題がある。このため、発展段階にある農業機械と伝統的な農具（人力、畜力）による農作業が混在しているのが現状である。

インドでは、消費者の所得向上や急速な都市化などから消費者のライフスタイルが変化し、食生活は穀物中心から野菜や果物、卵・乳製品、油脂類などにシフトしてきている（図表11）。しかし、農民の多くは十分な教育を受けておらず、約3割が読み書きすらできない。また自ら望んで農業に従事していない者が多いために向上心は低く、より利益の見込める作物の選択や栽培方法、販売先などを選択することができずと指摘されている。このほか、こうした知識不足を埋め合わせるシステムにアクセスする手段がなかったことも、農業収入が増えない要因となっている。

⁵ 携帯電話の普及により都市部へ働きに出る若者が増えており、最近では農地の分割相続は減る傾向にある。

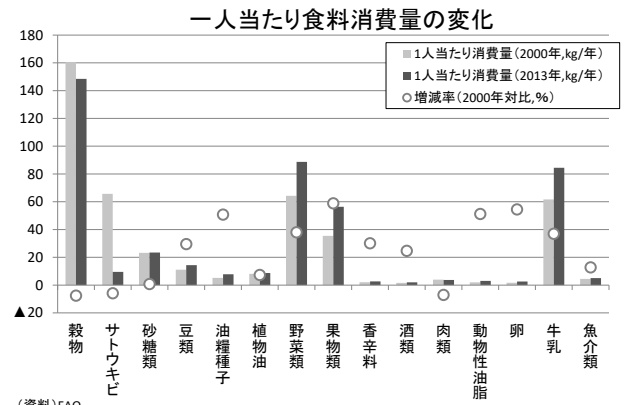
⁶ フォーマルな金融機関にとって小額取引のコストが高く、支店から村まで遠く離れていること、社会的な偏見があることも一因とされる。

(図表 10)



(資料) NABARD All India Rural Financial Inclusion Survey 2016-17

(図表 11)



(資料) FAO

3-3 | サプライチェーンの問題

従来農産物は、1954年に制定された農産品流通委員会法（Agricultural Produce Market Committee : APMC）に基づき、州政府管轄の卸売市場である「マンディ」で通商許可を持つ仲買人による農産物の競りが行われてきた。しかし、仲買人は競争がないために取引を支配しており、農産物を持ち寄った農家は提示された価格を受け入れるしかないという不当な扱いを受けてきた。収穫した農産物が消費者のもとに届くまでには複数の仲買人を渡る。また仲買人は農家と販売先の双方から二重の手数料を受け取り、農家にとってムダな仲介コストにより最終小売価格の3割前後にまで収入が圧縮されているとも指摘されている。

輸送インフラや貯蔵・加工施設の問題も大きい。多くの地域では安全な輸送インフラが整っていないために商品の形が損なわれるほか、配送が遅れがちになる。また農作物を収穫した後、農家や市場の保管状態が悪いためネズミや雑菌の被害、浸水被害などを受けやすく、特に果物や野菜などの生鮮食品については約30~40%の農産物が廃棄されている。

また貯蔵施設の利用は大規模農家に止まっており、大半の農家は（現金化を急いでいることもあり）農作物の供給が過多になる収穫期に低価格での販売を強いられ、利益が目減りしてしまっている。

しかし、1991年の経済自由化をきっかけに民間企業が農業セクターに参入できるようになったことから収穫後の農産物の輸送や保管状況が改善、さらにIT革命が相まって農産物市場の効率性も向上してきている。

3-4 | 自然環境の問題

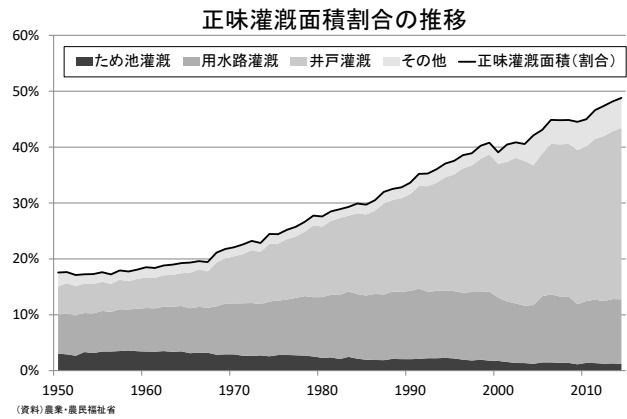
インドの気候は熱帯または亜熱帯モンスーン地域に属しており、農地に水を供給できれば年2回（雨季のカリフ作、乾季のラビ作）の耕作が可能であるが、農産物の生育は熱波や干ばつ、洪水などに左右されがちである。

雨季の南西モンスーンは年間降雨量の70%以上をもたらしており、モンスーンの不調は農作物の生育に大きな影響を及ぼす一方、乾季作は降水量が非常に少ない。このため、インドで農業を行うには灌漑が不可欠とされる。「緑の革命」以降、灌漑整備は地下水を利用した井戸灌漑を中心に着

実に進んできたが、普及率は農地面積の約半分に止まる（図表 12）。こうした灌漑が整備されていない地域は天水農業となっており、天候に左右される不安定な農業経営を強いられている。

灌漑が整備されている地域では、貯水意識が欠如しているために過剰に地下水を汲み上げた結果、地下水位が低下し、枯渇する恐れが高まってきているほか、塩害などの土壌汚染も広がってきている。

（図表 12）



4—インド政府の農業政策

インドは連邦制を採用しており、農業や土地政策をはじめとした多くの分野で州政府に自治権が認められているため、中央政府の独断で農業政策を推し進めることはできない。しかしながら、中央政府は体系的な農業政策を提示した上で、スポンサーとして資金を提供し、州政府を通じて政策を実行することが可能である。

以下では、まずインドの伝統的な農業政策である公的分配システムと農業投入財政政策の概要と問題点を整理した上で、モディ政権が進めた農業政策と農民の間で高まる批判について述べることにする。

4-1 | 伝統的な農業政策

インドは 1940 年代のベンガル飢饉などの食糧危機の経験から、政府が古くから食料自給の達成に向けて注力しており、1950 年代には農地改革と灌漑、電力への大規模投資を実施した。1960 年代後半には公的分配システム（Public Distribution System: PDS）を開始した。PDS は食糧流通政策の根幹であり、現在では農家に対して作物価格を保証する一方、消費者に対して安定した価格で提供する機能を果している。また「緑の革命」の普及期には、高収量品種や化学肥料、灌漑、電力など農業投入財の利用を促すために政府が補助金をつけたことが、その後の飛躍的な生産の増加に重要な役割を果たしてきた。

（公的分配システム）

インドの農業政策のなかでも、食料供給政策の根幹をなすものが公的分配システム（PDS）である。現在、PDS は政府が米や小麦等の必需品⁷を買い上げて市場価格よりも低い価格で貧困層に提供する制度となっており、主に①貧困層に対する食料の安全供給、②生産者に対する買い上げ価格の保証、③政府が緩衝在庫を保有して不測の事態に備え、食料の供給と市場価格を安定化させることを目的として行われている。

PDS の流れとしては、まず政府が最低支持価格（Minimum Support Price : MSP）を設定⁸し、

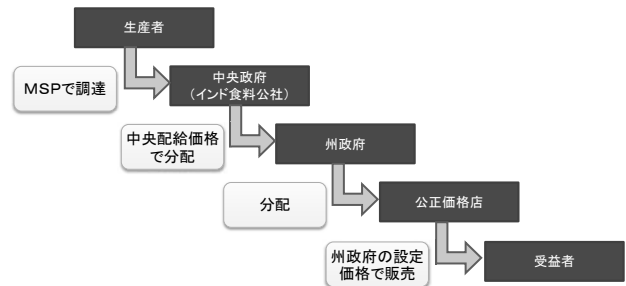
⁷ PDS の対象品目には、米と小麦に加えて雑穀や豆類、砂糖、灯油などが含まれる。

⁸ MSP は、農業費用価格委員会（Commission for Agricultural Costs and Price : CACP）の勧告を受けて、政府が農家の生産意欲を

インド食料公社 (Food Corporation of India : FCI) が生産者から穀物を買うことになる (図表 13)。なお、生産者は市場価格と政府の買い上げ価格を比べて販売先を決め、FCI に無制限に穀物を買ってもらうことができる。次に、政府は買い上げた穀物を州政府に売り渡す際の中央配給価格 (Central Issue Price : CIP) を決定し、各州政府は決められた数量を上限として穀物を購入する。その後、各州政府が流通・小売業者のマージンを考慮して配給対象者への売渡価格を決定し、公正価格店 (Fair Price Shops : FPS) を通じて低価格で配給される。

(図表 13)

公的分配システムの流れ



(資料) Balani (2013)よりニッセイ基礎研究所作成

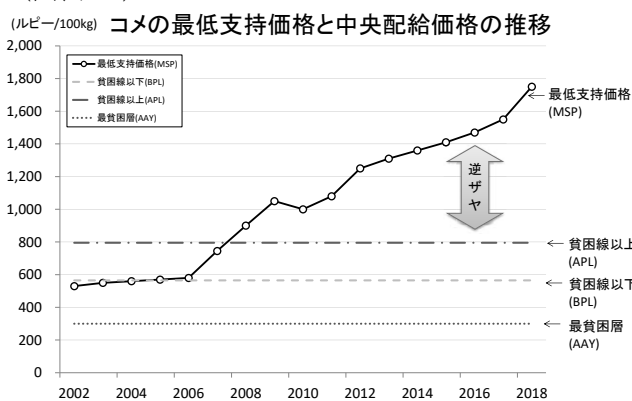
なお、PDS の配給対象者は、世帯所得の水準により貧困線以上 (Above Poverty Line : APL) と貧困線以下 (Below Poverty Line : BPL)、そして BPL のなかでも最貧困 (Antyodaya Anna Yojanna : AAY) の3つに分類され、売渡価格はカテゴリー毎に異なる。

当初、PDS は食料不足 (食糧安全保障) に対処する狙いで始まった制度であるが、現在は農家の生産意欲を高めることも重要な目的となっている。政府は農家の所得保証として MSP を引き上げる一方、貧困層に食料を行き渡せるために CIP を低く据え置いている (図表 14)。このため、FCI の売上と農作物の買い上げや輸送、在庫管理などにかかる諸費用との差額はマイナスになり、政府の財政負担 (食料補助金として計上) となっている。現在、食料補助金は GDP の 1%弱の規模で推移しており、他の農業・農村政策を打ち出す余地を狭めている (図表 15)。

PDS を通じて調達される作物は米や小麦など一部の作物に限られているために、農家は政府の価格保証のある作物の栽培に固執し、政府は必要以上にコメや小麦の在庫を抱えてしまいがちである。また野菜や果物など調達されない作物を生産する農家にとって PDS は保護政策として機能していないことも公平性に欠けると言えるだろう。

このほか、PDS は農作物の消失や横流し、州政府が配給対象を正しく判定できていないといった運営上の問題も指摘されている。

(図表 14)

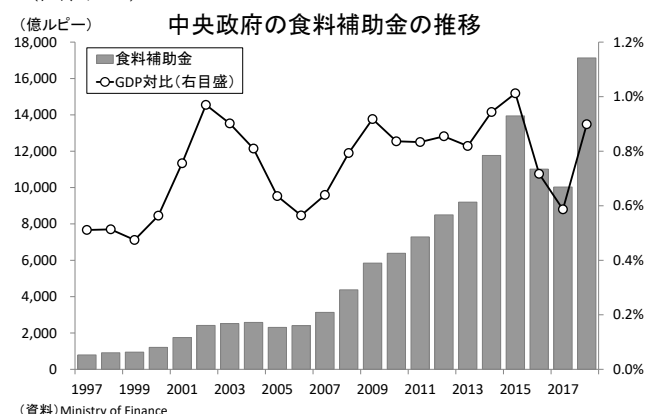


(資料) Department of Food & Public Distribution

(農業投入財政策)

高めるための価格水準や備蓄見通し、貧困層への分配に必要な量などを勘案して決定し、収穫前 (カリフ作は 9 月頃、ラビ作は 3 月頃) に公表される。

(図表 15)



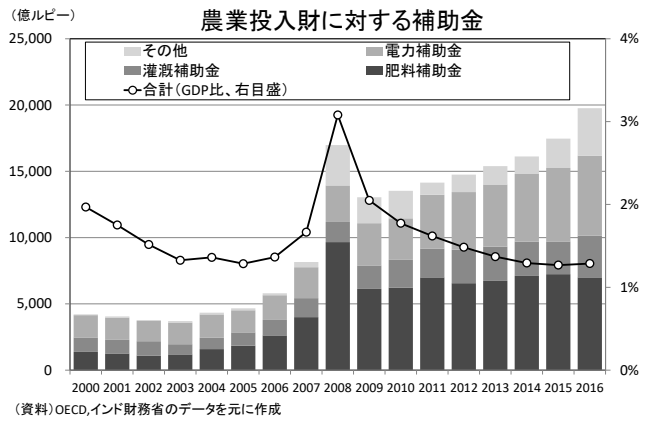
(資料) Ministry of Finance

更なる農地の拡大が見込めないインドで農業生産量を増やすには、単収の増大が不可欠とされる。「緑の革命」では、高収量品種に必要な化学肥料や灌漑整備、電力などの農業投入財にかかる農家の負担を軽減するべく、政府が補助金の支給を拡大させた。

例えば、肥料補助金は肥料会社が市場よりも低い価格で農家に販売する代わりに、中央政府が製造原価に一定の利潤を乗せた基準価格との差額を支払う仕組みとなっている。また灌漑補助金は用水路灌漑の利用にかかるコストと農家の支払った使用料の差額を州政府が負担する仕組みである。そして電力補助金は農家に農業用（主にポンプを利用する管井戸灌漑用）の電力を低価格（一般的に固定価格）で提供し、配電会社に対して不足分の一部を州政府が支払う制度となっている⁹。

こうした投入財に対する各種補助金は多くの農家が恩恵を享受できるメリットがある一方、コスト意識が希薄になって使い過ぎてしまう問題がある。農業投入財の使い過ぎは、政府の財政負担（GDP比で1%超（図表16））を必要以上に拡大させることは勿論、土壌劣化や環境破壊、地下水枯渇といった農業の持続可能性に対するリスクを高めているとも指摘されている。

（図表 16）



4-2 | モディ政権の農業政策

モディ首相はグジャラート州首相時代、安定した電力を農家に供給すると共に、広範囲な流域開発による治水などを通じてグジャラート州の農業生産を向上させた実績があり、この手腕をインド全土で展開することを国民は期待した。現にモディ政権は採算を取ることが難しい農業を商業的で持続可能なものにするべく、数多くのイニシアチブを打ち出してインド農業が抱える構造的な問題の解消に取り組んでいる。以下では、主な取組みとして電子国営農業市場 (eNAM)、首相作物保険プログラム (Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana : PMFBY)、土壌健康カードスキーム (Solid Health Card Scheme : SHC)、農地リース法案の動向を紹介する。

（農産物市場の改善に向けた方策）

農産物市場の非効率性の問題に対しては、多くの計画が試みられているが、最もインパクトが大きいとみられるものが、2016年4月に開始した農産物卸売りポータルサイト国営電子農業市場 (eNAM) である。現在 eNAM は全 16 州にある 585 箇所の農産物卸売市場とインターネットで繋がっており、青果物をはじめ、穀物や豆類、スパイス類など 124 品目の取引ができる (図表 17)。買い手が全国規模に広がることで現地市場に比べて貯蔵・輸送コストがかさむ一方、著しく低い価格で落札される可能性が低くなる。また複数の仲買人を介する必要がなくなるために、農家にとってムダな仲介コストが大きく削減されるメリットがある。また農家は実勢価格を確認できるため、透明性の高い

⁹ 灌漑補助金と電力補助金は主に州政府の負担

取引が行われる仕組みとなっている。インド政府は、2018 年末時点で約 1,300 万の農家が eNAM に登録、2,250 万トンの農産物が取引され、約 640 万の農家が利益を得たと報告している。もっとも eNAM は全 29 州のうち 13 州が認めておらず、真の意味で全国規模にはなっていない。また取引ライセンスの取得や等級付けの人員不足、品質保証がない商品への不安など問題点も指摘されている。こうした問題に対処していくことができれば、eNAM の普及が早まり、市場の厚みが増していくだろう。

更に政府は、2018 年度予算で全国に 22,000 存在する農村のハット（定期市）をアップグレードして eNAM と繋がった農村農業市場（Gramin Agriculture Markets : GrAMs）を設立することを公表した。GrAMs は APMC の規制が免除されるため、農民が直接野菜を消費者に販売することができるようになる。つまり、仲介コストをゼロにすることができるため、これまで以上に農家の収入増が期待できそうだ。

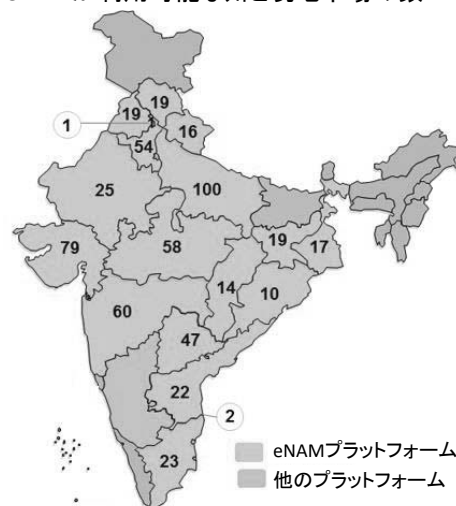
（自然環境への対応策）

干ばつや洪水による作物被害リスクに対して、政府は農業保険を普及させることにより自然災害や疫病から農家を守るため、2016 年 2 月に首相作物保険プログラム(Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana : PMFBY)を開始した。農民はカリフ作物に 2.0%、ラビ作物に 1.5%の低率の保険料を支払い、残りの費用は州政府と中央政府によって分担され、政府補助金に上限はない。大多数の農家は農業融資を受ける際に自動的に PMFBY に加入となる。作物保険の加入者数は前政権期と比べてカリフ作が 64%増加、ラビ作が 39%増加しており、農業経営の安定が図られたものとみられる（図表 18）。しかし、PMFBY は被害認定の収穫量の基準が低く設定されているために保険金額が期待外れになることや作物の適用範囲が限定されていること、保険金の支払いが遅くなりがちといった問題点も指摘されている。2017 年のカリフ作の保険加入者数は 2016 年から減少しており、制度を見直しする必要がありそうだ。

水資源の有効利用に向けては、インド政府はマイクロ灌漑の普及を促進すべく、2016 年に首相農業灌漑プログラム Pradhan Mantri Krishi Sinchai Yajana(PMKSY)に着手した。単位水量当たりの収量拡大を目指し、マイクロ灌漑整備用の基金を前政権から倍増（約 1,046 億ルピー）してスプリンクラーや点滴灌漑の導入を支援している。モディ政権期（2014-18 年）におけるマイクロ灌漑は 287 万ヘクタールとなり、前政権(2010-14 年)の 230 万ヘクタールから 24%増加した。ただし、マイクロ灌漑は導入コストが高いため、地下水位の低下に悩まされる地域に支援を限定するな

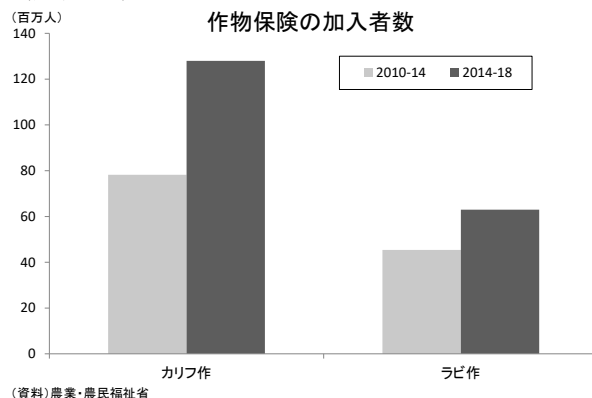
（図表 17）

eNAMが利用可能な州と現地市場の数



（資料）農業・農民福祉省

（図表 18）



（資料）農業・農民福祉省

ど予算を有効利用する必要がある。

土壌劣化の問題に対しては、インド政府が 2015 年 2 月に土壌健康カード(SHC)を開始した。同スキームは、各農地の土壌サンプルを分析して土壌成分や水分量を土壌健康カードにまとめ、農家が分析結果と必要な栄養素の適正量を無料で確認できるようにすることによって適正な肥料の使用を促す仕組みだ。インドは国土が広大で気候も多様なため、地域ごとの土壌の性質が異なっており、SHC の利用により生産コストの削減や収量拡大に繋げることができる。第 2 期 (2017-2018 年度) の土壌健康カードでは、2019 年 4 月 21 日時点で約 8,500 万世帯の農家をカバーしており、このうち約 7 割の農家がインターネットで確認、または土壌健康カードが配布されている。

(農業の経営規模の拡大に向けた方策)

政府は農業の経営規模を拡大させるべく、農地リースの普及を目指している。現状では、農地リースを認める州政府は一部を除いて存在しない。そこで政府は 2016 年に農地リースを認める法案を策定し、州政府に同法案の成立を促している。農地リースが認められれば、余剰労働力を抱える農家の生産拡大が見込めると共に、フォーマルな金融機関からの融資を受けやすくなるほか、保険加入も進むと期待されている。しかしながら、インドには農地の保有上限の規制や土地所有者を容易に特定できない土地登記の問題があり、農地の流動化や集積は容易には進まないであろう。

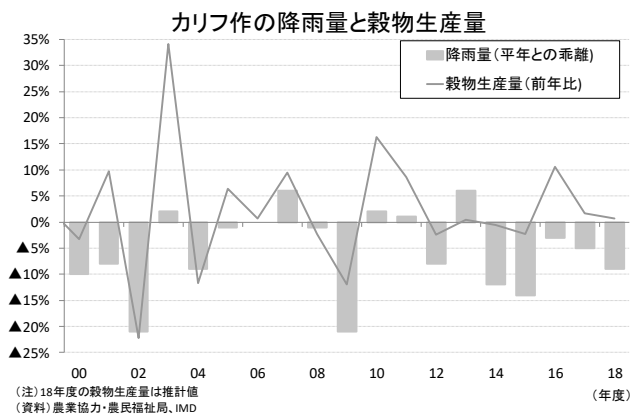
4-3 | モディ政権の農業政策に対する批判

上述のとおり、モディ政権は農業部門が抱える構造問題への対応を実施してきたが、反対に農家の不満は高まっていった。これは農家の窮状を踏まえた政府の対策が不十分であったことに起因している。以下では、モディ政権期の農業部門の動向を時系列に沿って概観し、上記の農業政策に対する批判の所在を確認する。

まず 2014 年の総選挙において、モディ氏は農民に対して生産コストの 50%の利益を保証するとし、米や小麦などの作物に支払われる最低支持価格 (MSP) を引き上げることを公約した。しかし、実際には食料インフレを抑制するため、2014 年 6 月に MSP の引き上げ幅圧縮を閣議決定、これが物価安定に寄与する一方、補助金削減分は財政再建やインフラ開発の原資に充てられた。2014-2015 年は 2 年連続の干ばつとなったために農業生産が低迷した (図表 19)。生活に苦しむ農民らが借金返済の免除を求めるデモが増えるなか、州議会選挙をきっかけとして農業ローンの返済免除を打ち出す州が増えていった (図表 20)。モディ政権は国民の支持離れを警戒して農業・農民を重視する政策に舵を切った。2016 年度予算案では農業開発のための課税が盛り込まれ、「2022 年までに農家の所得を倍増する」と宣言して農業所得倍増計画を打ち出している。

2016-2017 年は比較的順調な雨量が得られたため、農業生産が拡大した。しかし、16 年 11 月の高額紙幣の廃止や 17 年 7 月の GST 導入の混乱の影響で国内需要が鈍化したことから、供給

(図表 19)



過剰に陥った農産品の取引価格が急落、結果として農業労働者の賃金上昇率は2017年後半から再び鈍化していった（図表 21）。

この頃から国民の支持離れが表面化し始めた。17年12月に行われたモディ首相のお膝元であるグジャラート州議会選挙では、BJPは過半数を確保したものの、議席数を115議席から99議席に減らした¹⁰。

2018年度予算案では、政府は農業部門への配分を前年度比13%増加させ、カリフ作物のMSPの大幅引上げを宣言、2014年の総選挙で掲げた公約どおりに農民に対して生産コストの50%の利益を保証するとした。

2018年以降は穀物価格が上昇、農業労働者の賃金も上向いているが、原油や電力など農業投入財の値上がりが続いたため、生産コストが上昇して農家の利益が目減りする状況が続いている。

以上のとおり、モディ政権期は発足早々に生じた2年連続の干ばつと政策要因による景気減速があり、農家にとって厳しい環境が続いた。しかし、中央政府は選挙公約の最低支持価格(MSP)の大幅引上げを遅らせるなど、各種補助金や給与・年金などが含まれる経常支出を抑制、また貧困対策の柱であるマハトマ・ガンジー国家農村雇用保証計画(Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme: MGNREGS)¹¹の予算についても前政権と比べて抑制されてきた（図表 22）。

さらに借金の帳消しを求める農民のデモが全国各地で相次いだものの、全国規模で農業ローンの返済免除を表明することはなかった。こうして農民の間で「中央政府は農民の困窮を和らげる方策を持ちながらも可能な限りの対応をしなかった」という批判が広がっていった。

（図表 20）

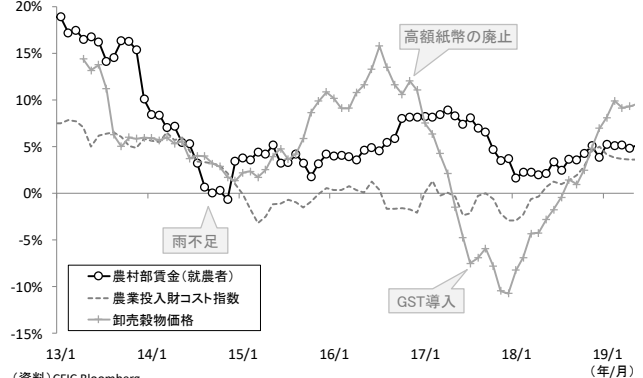
農業ローン免除(2014年以降)

州・連邦直轄地	公表時期	上限額 (万ルピー)	総額 (億ルピー)	受益者数 (百万人)
カルナタカ州	2018年7月	20	42.2	4.3
ウッタルプラデシュ州	2017年4月	10	36.4	4.4
マディヤプラデシュ州	2018年12月	20	35.0	3.4
マハラシュトラ州	2017年6月	15	30.5	3.9
アンドラプラデシュ州	2014年8月	15	24.0	4.9
ラジャスタン州	2018年12月	全額	18.0	3.3
テランガナ州	2014年8月	10	17.0	3.6
パンジャブ州	2017年6月	20	10.0	1.0
ラジャスタン州	2018年2月	5	8.5	2.8
チャンディガル連邦直轄領	2018年12月	全額	6.1	1.6
タミルナドゥ州	2016年5月	15	5.3	1.2
チャッティスガル州	2015年12月	10	0.13	0.5
ジャム・カシミール州	2017年1月	10	0.0024	0.1

（資料）Hindustantimesを元に作成

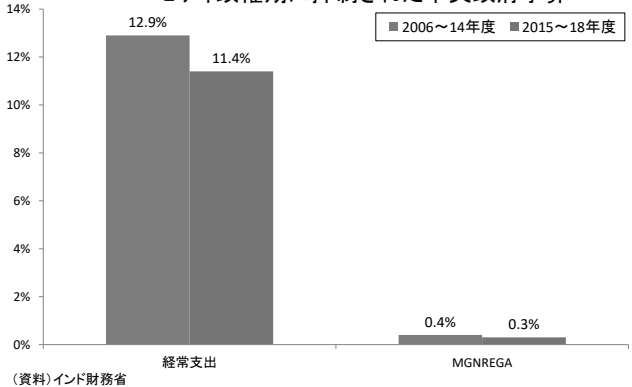
（図表 21）

就農者賃金と穀物価格、農業投入財コスト



（図表 22）

モディ政権期に抑制された中央政府予算



¹⁰ 18年5月のカルナタカ州議会選挙ではBJPが最大議席を得たものの、野党連立により政権獲得に失敗した。また18年12月の国内5州（マディヤ・プラデシュ州、ラジャスタン州、チャッティスガル州、テランガナ州、ミゾラム州）の議会選挙ではBJPが全敗した。

¹¹ MGNREGS（2016年2月開始）は農村の貧困層に対して年間100日まで単純労働の雇用を保証するプログラム。農村の道路・公共施設の建設、小規模灌漑の整備などに労働に対して賃金が支給される。農閑期に発生する農村の余剰労働力を吸収する所得がなくなる農業従事者に賃金労働を提供する。

4-4 | インドの農業部門と農政を巡る課題（まとめ）

これまで見てきたとおり、インド農業部門は数多くの課題を抱えている。農家の零細・小規模経営や技術導入の遅れが生産性向上を阻害すると共に、サプライチェーンにおける非効率な市場とインフラ整備の遅れが農家の収益性を損なっている。また気候変化や農業金融へのアクセスが難しいことが農業を不安定なものにしているため、農民は貧困状態から抜け出せず、高成長を続ける非農業部門との間で所得格差が広がっている。

こうした課題は長年にわたり政府も取り組んできたが、未だ解決には至っていない。非効率なサプライチェーンの問題は民間企業や農業生産者団体／農業生産者企業の係わり、eNAMの導入などにより進展が見られるものの、総じて成果の出るまでに時間のかかる課題が多く、短期間で貧困に苦しむ農家の負担を和らげることは難しい。その間に天候要因や景気の悪化などで農業部門が弱含んでしまうと、再びMSPの引き上げなど従来型の補助金政策に頼らなければならなくなる。これが財政負担となって農業生産性の向上に向けた施策に充てる財源が制限されてしまっている。インド政府は財政余力がなく、農業・農民に対する保護政策だけでは労働人口の約半数を占める農民の生活を豊かにすることは難しい。

このように農業政策がスムーズに進まない背景には、インドの政治システムの問題もある。例えば、農業政策の権限は州政府にあるため、中央政府の掲げる農業政策が実行段階で州の特殊事情に合わせて中身を変えられてしまうことが挙げられる。また連立政権内の意見対立¹²のために抜本的な対策を実行に移すことが難しいこともあるほか、農業部門に関連のある省庁が少なくとも12以上もあるために政策調整に時間がかかることも関係しているだろう。

5—今後の農業政策の展望

今後のインドの農業政策はどのような方向に進むのだろうか。まず農業の収入増に繋がる①生産性向上に向けた方策、②収益性向上に向けた方策について述べた上で、次に伝統的な農業政策である③公的分配システムと④農業投入財政策について考えることとする。

①生産性向上には、経営規模の拡大と同時に、機械化や生産知識の習得などの技術力向上、農業金融の拡充、畜産（卵、乳製品）や園芸（野菜、果樹、花卉）など生産の多角化、そして種子・肥料や灌漑整備、研究開発といった農業分野への投資拡大が必要である。ただし、経営規模拡大は、農地の売買やリースの活用を促すだけでは不十分であり、非農業部門への雇用のシフトが不可欠である。

②収益性向上に向けては、今後もeNAMの普及拡大を通じた農産物市場の効率化が期待できるほか、コールドチェーンの整備や食品加工団地の整備によるフードバリューチェーンの構築などに民間部門が呼応することによって農業部門の更なる収益性の向上が期待できる。また農業大国かつ消費大国であるインドは農業の6次産業化（生産・加工・販売を一体化する農業手法）に大きな潜在性がある。農村を基盤とする農業関連産業に弾みがつくと、ボトルネックになっている小規模経営の問題の改善にも繋がる。もっとも民間部門が小規模・零細農家の収益を搾取する結果に陥らないか、政府の監督が求められるだろう。

③公的分配システム（PDS）については、今後も維持される可能性が高そうだ。国際食糧政策研

¹² インドでは、全国政党である国民会議派（INC）やインド人民党が中心となって特定の州で政治基盤を持つ地域政党との連立政権が樹立するケースが一般的。

究所が公表する 2018 年の世界飢餓指標（Global Hunger Index）によると、インドは全 119 カ国中 103 位をつけており、「深刻な」飢餓状態に位置づけられる。インドはマクロでは経済が成長して食糧自給も達成できているにもかかわらず、社会的な差別で定職につける機会が制約されている者が多く、今後もセーフティーネットとしての食料の配給が必要である。今後、非農業部門の雇用が増えて中間所得層が厚くなっていく場合、将来的に配給対象の削減や配給価格の値上げといった調整により食糧補助金は削減されていくことになるが、食料安全保障法に法的根拠がある配給制度自体は存続するだろう¹³。

同様の理由から中央政府の穀物の買い上げも継続するが、今後は最低支持価格（MSP）が有する所得保障としての機能は低下していくと予想する。その理由は 2019 年の総選挙の公約にある。インド人民党（BJP）は小規模・零細農家を対象に現金を支給する首相農民基金（Pradhan Mantri Kisan Samman Nidhi : PM-KISAN）¹⁴を全ての農家に適用する一方、国民会議派（INC）は BJP に対抗して最貧困層に現金を支給する最低所得保障（Nyuntam Aay Yojana : NYAY）¹⁵を公約に打ち出した（図表 23）。PM-KISAN と NYAY はどちらも直接現金給付であり、これが農家の所得保障としての役割を一部担うことになり、財源は各種補助金予算から捻出するものと予想される。

（図表 23）

2019 年総選挙における二大政党の農業関連・貧困対策の公約

	インド人民党	国民会議派
貧困対策・ 農民の福祉	<ul style="list-style-type: none"> 現金給付策 PM-KISAN を農家全世帯に拡張 零細・小規模農家の年金制度導入 無利子・短期のクレジットカードローン¹⁶ 安価な高品質種子の保証 農村部に 25 兆ルピーの投資 作物保険制度 PMFBY を任意加入に変更 農業の輸入削減、輸出促進 	<ul style="list-style-type: none"> 最貧層への最低所得保証 NYAY を導入 「農民予算」を一般予算から分離 農業ローン免除（未実施の州で実施） 採算価格や安価な投入財、制度融資により債務解消 MGNREGS の労働日数の上限を 150 日に拡大 作物保険制度 PMFBY を全面的に見直し 農業製品の輸出入に関する政策を策定
農業の発展	<ul style="list-style-type: none"> 効率的な保管・輸送ネットワークを構築 1,000 万 ha の農地にマイクロ灌漑を敷設 1 万の農業生産者団体の創設・支援 ソーラーファームを奨励 土地記録のデジタル化の促進 AI、ビッグデータ解析など IT 技術を活用 	<ul style="list-style-type: none"> 近代的な倉庫、冷蔵、加工施設の建設を推進 APMC 法を廃止して農産物取引の自由化 農業生産者会社／団体の支援 農業の多様化を促進（園芸、養魚業、養蚕業など） 土地記録のデジタル化の促進 農業部門の教育・研究開発向け予算を倍増

（資料）Bharatiya Janata Party, Indian National Congress のウェブサイトを元に作成

④農業投入財政策も抑制されていくと予想する。耕作可能な農地の拡大が見込めないインド農業が単収を拡大させるためには投入財は不可欠であり、制度自体は維持されるだろうが、農薬・肥料、水（灌漑）、電力などの農業投入財の使い過ぎの問題は過剰な財政負担や環境問題への悪影響も指摘されている。直接現金給付策の拡大や土壤健康カード(SHC)の活用で投入財の有効利用が進むな

¹³ 2013 年 7 月に食料安全保障法（National Food Security Act: NFSA）が成立。同法は貧困層の食料配給を強化することを主な目的としている。

¹⁴ 政府は 2019 年度予算案で現金支給策 PM-KISAN を実施すると公表。約 1 億 2 千万世帯の小規模・零細農家（2ha 未満の土地所有者）を対象に年 6,000 ルピー（約 9,600 円）を支給するとした。

¹⁵ INC が公約に掲げる最低所得保障（NYAY）は所得下位 20% の最貧困層に対して年 7 万 2,000 ルピー（約 11 万 6 千円）の現金を支給する制度。

¹⁶ 農民クレジットカード（Kisan Credit Card:KCC）計画（1998 年 8 月開始）は、農民の借入先のインフォーマルな財源に対する依存度を削減することを目的とした制度。通常のクレジットカードと同じように ATM や POS 端末で使用でき、生活資金に利用できる短期信用、作物の栽培、備品の購入など農業活動を目的とした中長期の貸付が行われている。

かで、投入財の補助金予算は縮小していくのではないだろうか。

6—おわりに

インドでは電力・通信インフラの整備が進むなか、2016年にはインドの携帯電話会社リライアンス・ジオ・インフォコムが参入して価格競争に拍車がかかり、携帯電話は比較的貧しい人でも所有・利用できるものとなった。現在、携帯電話は単なる通信手段としての機能に止まらず、農業部門に存在する情報格差をなくし、また多様なサービスを受ける手段となっている。

ここ数年で農家がインターネットに繋がり始めたことからアグリテックドメインのITベンチャーが次々に立ち上がっている。アグリテックのサービスは大きく分けて2つある。1つはインターネットを通じて気象や疫病、土壌の監視、また種子や肥料、灌漑管理、栽培、収穫など農作業のアドバイスを行うサービス、もう1つは農家が最終消費者（食品メーカーやレストランなど）に直接販売できるオンラインの農産品マーケットプレイスを提供し、商品の集荷から保管、配送まで手掛けることでサプライチェーンを効率化するサービスである¹⁷。

農業部門の構造改革には時間が掛かるが、既存のインフラや制度が整っていないインドだからこそIT活用が問題を埋め合わせることも可能であろう。インドはIT人材の宝庫であり、世界的なIT企業が開発拠点を設置するIT先進国にまで成長している。また政府やエンジェル投資家、ベンチャーキャピタルなどの支援があり、スタートアップが挑戦しやすい環境がある。

政権与党であるBJPの総選挙公約には、予測可能な収益性の高い農業の実現に向けてAIや機械学習、ブロックチェーン技術、ビッグデータ解析を利用するといった内容が示されている。今後、政府の農業政策に民間のアグリテックが起爆剤として加わることにより、農民の収入が持続的に向上していくことに期待したい。

¹⁷ 前者の代表的企業としては、ブネを拠点とする「AgroStar」や「KisanHub」、ムンバイの「RML AgTech」、バンガロールの「Intel Labs」や「CropIn」、ノイダの「EM3 Agri Services」がある。後者についてはデリー首都圏に拠点を置く「Kisan Network」や「CroFarm」、バンガロールの「NinjaCart」や「Farm Taaza」、ムンバイの「FarmLink」、チェンナイの「Waycool」がある。各社は規模の経済を実現すべく、既にシェア争いが始まっている。