

潮流に抗するインドの脱民営化 すべての人に不可欠なサービスを

ベニー・クルピラ

インドでは、中央政府の政治体制を問わず新自由主義的政策の導入が進み、過去25年間で不可欠なサービスにおける公的供給力を削ぎ、民間セクターを優遇する体制が確立された。民間企業が良質で効率的な安価でになるサービスを全ての社会集団に提供することに失敗したという証拠が次々と提示されているにもかかわらず、この潮流はとどまるところがないかのように見える。現在、インドの医療制度は世界で最も民営化されたものの一例となっており、外来患者の80%、入院患者の60%を民間医療サービスが担っている¹。公共セクターによる絶望的な無関心は、企業主導の病院に依存した医療制度の急速な成長を促し、無規制に近く、非倫理的で高価な医療制度を生み出してしまった。

オリッサ州とデリー連邦直轄地における電力供給の民営化は、民間企業が損失の削減、腐敗への対処、効率とサービスの向上を達成できず失敗に終わった。オリッサ州における全電力供給は、リライアンス・インフラストラクチャー (Reliance Infrastructure) 社の契約解除をもってすでに公営化されている²。活発な市民主導のキャンペーンによってデリー連邦直轄地(2005年)とムンバイ市(2007年)の水道サービスの民営化が失速した一方、マハーラーシュトラ州ナーグプル市では公務員組合と市民が水道事業の官民連携(PPP)の破棄を求めている³。

民間セクターを優先する中央政府のアプローチにもかかわらず、連邦制の活発な意思決定プロセスにより、インドの州政府は市民優先の政策を施行できる少なからぬ自由度を確保している。本章は、州レベルの新たな公的事業体の設立につながった、デリー連邦直轄地とタミル・ナドゥ州におけるコミュニティ医療サービスや食料安全保障の分野における近年の前向きな事例を捉えようとするものである。また、ケララ州の初等教育と官民連携(PPPモデル)での運営が失敗した後に民営化されたデリー・エアポートメトロの2件の再公営化の事例にも触れる。

デリーのコミュニティー・クリニック

2015年2月、選挙政治に新たに参画した庶民党(Aam Aadmi Party)がデリー州議会選挙で躍進し、70議席中67席を勝ち取った。2015年7月には、庶民党政府は、選挙キャンペーン中に掲げた主な公約のひとつである公正な価格での基礎的保健医療サービスを実現すべく、デリー中に1000のコミュニティー・クリニックを設置することに着手した⁴。コミュニティー・クリニックは、新政府が提言した3層の医療システムの第1の層をなす極めて重要なものだ。また、コミュニティー・クリニックは複数の専門診療部門をもつ複数科クリニックであるのに対し、第2、第3層は専門病院によって構成されている。

2017年2月の時点で、(目標の1000よりもかなり少ないが)デリーの最も貧しい地域で110ほどのクリニックが開設されていた。これらのクリニックは、1クリニックにつき約200万ルピー(3万米ドル:約339万円)かけて公共事業局によって設置されものだ⁵。小型の組み立て式移動型キャビンを活用した、事実上どこにでも容易に設置できるコミュニティー・クリニックは、設置に約45万米ドル(約5076万円)かかる政府の医局に比べると安価であった。2015年11月、庶民党政府は計画されている1000のクリニックについて20.9億ルピー(3140万米ドル:約35億円)の予算を発表した⁶。2016年12月の時点ではそのほとんどが手付かずであった。その後、2017年3月8日に公表された2017年~2108年予算では、保健医療セクターの総予算は573億ルピー(8.6億米ドル:約970億円)とされた⁷。この予算の追加は、政府が本気で残りの890のクリニックの設置を完遂しようとしていることの表れだと考えられた。

各クリニックは、医師、看護師、薬剤師、臨床検査技師によって構成され、医療相談、薬、臨床検査が、患者の経済状況を問わず完全に無料で提供される。医師の大多数が民間開業医であるが、州保健局所属の医師も含まれている。民間医師への報酬は、患者一人当たり30ルピー(0.45米ドル:約51円)である。臨床検査技師は、検査200回分以上のサンプルを採取できるだけの資材を提供されている。デリー政府によると、2015年の後半にクリニックが設置されて以来、260万人以上の最貧層の住民が良質な無料医療サービスの提供を受けている⁸。



デリー連邦直轄地の医療クリニック
ニューデリー市のコミュニティー・クリニックで診察を受ける患者

比較的新しい取り組みであるため、新医療制度の効果を示す詳細な調査結果はまだ出ていない。しかし、コミュニティー・クリニックによる医療サービスモデルには公衆衛生の観点から深刻な欠点がある。まず、政府派遣の医師の増強なしに民間医師を多用することで民間セクターへの依存が過度なものになりかねないこと。サンプルの検査の多くが民間の検査施設に委託されていることも、民間セクターに傾倒した現状を示している。また、医療スタッフの報酬は、対処した患者の人数によって決定されるべきではない。

すでに財務局に対して過剰請求をするクリニックがあることが報告されている⁹。医学雑誌ランセットに最近掲載された記事には、庶民党の医療政策の深刻な欠点の一つとして、対処療法に偏っており予防や健康増進が軽視されていることが指摘されていた¹⁰。この指摘は、社会・環境面の側面に注意を払うことでデリーの最貧層の人々への医療サービスを改善しえることを示唆するものである。

このような欠点はあるものの、これまでは高価な民間クリニックや偽医者にさえ頼らざるを得なかったデリーの最貧層の人々はコミュニティー・クリニックを大歓迎している¹¹。

多くの人々がクリニックを訪れているという事実は、庶民党政府にとっては、すべてのデリー市民に基礎的保健医療サービスを無料提供するという公約の実現への前進を意味している。コミュニティー・クリニックによる医療サービスモデルは、国内外の医療政策関係者から注目されている。現在の官民連携(PPP)に依存したアプローチを避けるさらなる改善がなされれば、それをきっかけとして危険かつ高価な民間セクターへの依存から脱却できる可能性があり、また、ユニバーサル・ヘルス・ケアを達成する最も適切な方法が公的財源による公的な基礎的保健医療制度であることを証明することにもなると思われる。

タミル・ナードゥ州における食料安全保障と安価な「アンマ(Amma)」食堂

タミル・ナードゥ州はインドにおける社会的取り組みの先駆者である。世界最大の給食プログラムである、インド全土の生徒約1.2億人に栄養ある昼食を無料提供する取り組みはこの州で1920年代にはすでに始まっている¹²。貧しく周辺化された人々の救いとなってきた膨大な数の革新的政策の中で、アンマ食堂は最も新しい取り組みのひとつだ。

「アンマ(母)」として親しまれたジャヤラリタ元タミル・ナードゥ州首相が食堂プログラムを設置したのは2017年2月のことだ。まず、チェンナイ市公社(Chennai Municipal Corporation)が市全域200地区で食堂を試行した。その結果大反響を受け、数ヶ月後にはチェンナイ市内のアンマ食堂は300軒以上に増えていた。この取り組みは2016年には州内の他の自治体にも広がっており、最新の推定ではタミル・ナードゥ州の9区で営業されている食堂数は657軒に達している。

すべての食堂は、公有施設を利用して各自治体の市公社によって運営されている。州政府は、657軒の食堂運営に対して総額30億ルピー(4500万米ドル:約51億円)の補助金を関連自治体に支給している¹³。さらに、コメと豆類の購入について、タミル・ナードゥ州民需補給公社(Civil Supplies Corporation)から関連自治体への補助金が支給されている。こうした支援はあるものの、極めて安価な食事の価格(下記表参照)を考慮すると、約50%の運営コストは自治体当局が負担しているのが現状であり、利益を上げていない食堂は一軒としてない。

アンマ食堂は朝7時に開店し夜9時まで営業しており、朝食・昼食・夕食の3食を提供している。メニューと食事の価格を以下の表に示す¹⁴。

食事	内容	価格
朝食	イドゥリ(米粉の蒸しパンケーキ)とサンバル(レンズ豆のカレー)	1ルピー (0.01米ドル:約1.1円)
	ポンガル(コメ、豆、ココナッツ、牛乳、ヤシ糖を使った料理)	5ルピー(0.07米ドル:約7.9円)
昼食	レモンライス	5ルピー(0.07米ドル:約7.9円)
	サンバルライス	5ルピー(0.07米ドル:約7.9円)
	カレーリーフライス	5ルピー(0.07米ドル:約7.9円)
	カードライス	3ルピー(0.04米ドル:約4.5円)
夕食	チャパティ(麦パン)2切れとダール(レンズ豆のカレー)または野菜カレー	3ルピー(0.04米ドル:約4.5円)



タミル・ナードゥ州のアンマ食堂
タミル・ナードゥ州のアンマ食堂で1日の食事を用意する女性たち

アンマ食堂は100%女性による事業であり、通常は13人、州病院に設置されている大きな店舗では最大25人の従業員によって運営されている。自治体は、食堂で働く貧困層の女性たちに対して月9000ルピー（135米ドル：約15000円）の給与を支払っている。食堂の利用者は1日約500人と推定されており、これは州全土で32万8500食の栄養ある食事が提供されていることを意味する¹⁵。政府の計算によると、2017年までに朝食で提供されるイドゥリの総数は、チェンナイ市内のアンマ食堂300軒だけで5億食に達すると予測されている¹⁶。

地方の農業危機はインド全土で都市部への大移住を引き起こした¹⁷。その一方で、都市での適正な職の欠如により移住者の間では飢餓と栄養失調が蔓延っていた。タミル・ナードゥ州のアンマ食堂は、過去4年間に、貧困な移住者だけでなく日雇い労働者などの周辺化されたコミュニティーの人々がわずか20ルピー（0.30米ドル：約34円）で1日3食を確実に得られる場として重要な役割を果たしてきた。アンマ食堂が異例の成功をおさめ、何千人もの女性に持続的な職を提供し、タミル・ナードゥ州都市部全域の何百万人もの貧しい人々への確実な栄養供給と食料安全保障に寄与してきたことは明らかである。今や、同州の都市郊外や小さな町にもこの仕組みを拡張するよう求める声が上がっている。また、この事例がきっかけとなり、オリッサ州、デリー連邦直轄地、ラージャスターン州、ウッタラーカンド州、アーンドラ・プラデーシュ州などの他の州政府も同様の格安食堂の取り組みを始めている。

ケララ州：州政府へと引き継がれた赤字私立学校

2016年5月、左翼政党の連合である左翼民主戦線（Left Democratic Front: LDF）がケララ州州議会選挙で勝利した。新政権樹立後2ヶ月を待たずに赤字経営を理由に閉校された私立小学校の引き継ぎ政策が施行された。州による支援にも関わらず私立学校1000校が閉校の危機に直面していたことが報告されている。これらの学校は、州から補助金を受け取ったにも関わらず、学生数が少なすぎて十分な利益が上がらないと説いた。

ケララ州北部、マラパランバ市に位置し創立130年を誇るある支援私立後期小学校（小学校高学年相当）の経営陣は2014年に閉校に踏み切ろうとした。校舎の一部を取り壊し、敷地の不動産事業への転換を図ったのである。しかし、

生徒組織、保護者、一般市民から構成される学校保全委員会がこれに抗議した。彼らは、取り壊しを一時停止に追い込み、地域コミュニティからわずか2ヶ月で校舎の復旧資金を集めた。この学校を守ろうという勇敢な試みにもかかわらず、2016年5月、ケララ州高等裁判所は民間管理者を支持する判決を下し、2016年6月までに学校を閉校することを命じた¹⁸。その後教師と生徒は仮施設で授業を継続することとなった。

LDF政府は、その後も継続された学校保全委員会のキャンペーンに応え、2016年11月に閉校された学校を再公営した¹⁹。文部大臣は、生徒たちの前で新校舎のために1000万ルピー（15万米ドル：約1688万円）の助成金を出すことを宣言した。学校名は「パラパランバ公立後期小学校」と改められた。同州は、同様の状況下で閉校となった3つの学校の運営を引き継いだ。現在LDF政府は、閉校に直面しているすべて赤字私立学校の運営を容易に引き継げるように、ケララ州教育規定を改定中である。

デリー連邦直轄地：エアポートメトロの脱民営化

デリー・メトロ・エアポートエクスプレスは、570億ルピー（8.57億米ドル：約965億円）をかけて2011年に完成された。これは公営のデリー・メトロ公社（DMRC）とインド最大の民間企業のひとつであるリライアンス・インフラストラクチャー社による官民連携（PPP）モデルで実施されたインド初の地下鉄プロジェクトであった。リライアンス・インフラストラクチャー社は、年間5.1億ルピー（760米ドル：約8.6億円）のロイヤルティと年間総収益の1%をDMRCに支払うだけでなくその金額を段階的に引き上げることに合意し、この積極的な内容の入札によりこのPPPプロジェクトの30年コンセッション契約を容易に勝ち取った。競争入札に敗退したゼネラル・エレクトリック社とラーセン&トップロ社の共同コンソーシアムが、毎年の補助金と無利子の長期ローンをDMRCに求めていたことを考えると、極めて対照的なアプローチであったと言わざるを得ない²⁰。リライアンス・インフラストラクチャー社は、デリー中心区からデリー空港（インディラ・ガンディー国際空港）の国際線ターミナルをつなぐ22.7kmの地下鉄建設・運営のためにデリー・エアポート・メトロ・エクスプレス（DAMEPL）社を設立した。

しかし、このプロジェクトは2年足らずで崩壊してしまった。まず、DAMEPL社は技術的問題を理由に2012年7月から2013年1月の6ヶ月間営業を停止し、その後2013年6月にはDMRCとのコンセッション契約を履行できないとして契約を打ち切ってしまったのである。この大失敗にはいくつも原因があった。まず、DAMEPL社は明らかに利益を過大評価し、資本集約的なインフラ・プロジェクトを運営することの複雑さを過小評価していた。入札時の条件は1日の利用者数を約4万2500人と仮定して提示されていたが、実際の平均利用者数は1日1万7000人程度であった。さらに、デリー中心区から空港ターミナルまでの片道運賃が180ルピー(2.70米ドル:約304円)という料金設定も、エアポート・メトロをデリー中心区までの通勤に利用したかもしれない潜在的利用者を遠ざける原因となった。ビジネス・娯楽・観光の拠点となるエアロシティ複合施設を国際空港付近に建設する計画も実現しなかった。DAMEPL社、毎月4000万ルピー(60万米ドル:約6754万円)の損失を被っていると報告し、契約義務の不履行などを言い訳にDMRCとのプロジェクトから離脱したのである²¹。

2013年7月以降はDMRCがエアポート・メトロの運営を引き継ぐこととなった。このプロジェクトが公的管理下におかれてからの3年間で、効率化(運行本数の増加と運行スケジュールの改善)と料金の値下げがなされ、2016年8月には1日の利用者数が5万人に達することもあった。片道の運賃は、2017年3月現在60ルピー(0.90米ドル:約101円)で、DAMEPL社の料金の1/3となっている²²。現在は、プロジェクトの融資元に対して何百万ドルという負債を抱え、DMRCとDAMEPL社の両社とも調停プロセスに入っている。

これらの事例が明らかに示しているのは、新自由主義的政策が猛威をふるい続けているインドにあっても、この潮流に抗う政治的意思さえあれば、地方政府には独自の政策を打ち出す自由が残っているということだ。ケララ州の場合、進歩的政府が初等教育の再公営化を実現できたのは生徒や地域コミュニティ主導の市民運動があったからこそである。デリー連邦直轄地やタミル・ナードゥ州はインドでも比較的裕福な州であり、コミュニティの保健医療サービスや食料安全保障を確保するための野心的な取り組みにも十分対応できる財政的余裕があった。しかし、財源の確保こそ、今後公共サービスを拡張していく重要な課題だろう。中央政府は、2017年に物品サービス税(GST)のような新たな統合された税制の導入を予定しており、州政府による進歩的税

制の導入は制限されると思われる²³。しかしながら、不可欠なサービスを守り、拡張し、取り戻すための多くの市民運動がインド全土で起きている。それらが新自由主義的な国を変えていこうとするより大きな運動に発展していくという兆しで、私は希望を十分に持っていると感じている。



ベニー・クラビラは、ニューデリーを拠点にトランスナショナル研究所の研究者として活動している。

Endnotes

- 1 Jan Swasthya Abhiyan (2012) *Universalising Health Care for All. Report*, November. <http://www.phmovement.org/sites/www.phmovement.org/files/JSA%20Convention%20Univer%20Health%20Care%20for%20All%20-%20booklet.pdf>
- 2 Mohanty, D. (2015) Orissa govt cancels licence of 3 Reliance Infra power discoms. *Indian Express*, 5 March. <http://indianexpress.com/article/india/india-others/setback-for-reliance-infrastructure-orissa-power-regulator-cancels-distribution-licence-of-anil-ambanis-company/>
- 3 Purohit, M. (2016) Privatising India's water is a bad idea. *The Wire*, 17 October. <https://thewire.in/73597/water-privatisation/>
- 4 Suraksha, P. (2015) 1st of 1000 Mohalla Clinics inaugurated. *Times News Network*, 20 July. <http://timesofindia.indiatimes.com/city/delhi/1st-of-1000-mohalla-clinics-inaugurated/articleshow/48138525.cms>
- 5 *At February 2016 exchange rates of 66.5 Indian Rupees to the US dollar.*
- 6 Press Trust of India (2015) Delhi Government allocates Rs. 209 crores for 1000 Mohalla clinics. *Economic Times*, 10 November. <http://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/delhi-government-allocates-rs-209-crore-for-1000-mohalla-clinics/articleshow/49738274.cms>
- 7 Sisodia, M. (2017) *Delhi Budget (2017-2018) speech of Finance Minister. Government of the National Capital Territory of Delhi*, 8 March.
- 8 *Ibid.*, paragraph 10.

- 9 Anand, A. (2017) Delhi Mohalla Clinics: AAP govt probes graft charges, Congress alleges scam. *India Today*, 23 February. <http://indiatoday.intoday.in/story/delhi-mohalla-clinic-scam-aap-congress/1/889638.html>
- 10 Sharma, D.C. (2016) Delhi looks to expand community clinic initiative. *The Lancet*, 388, 10 December.
- 11 Kapil, S. (2017) Despite missing 1000 target Mohalla clinics a huge hit. *Asian Age*, 6 March. <http://www.asianage.com/metros/delhi/060317/despite-missing-1000-target-mohalla-clinics-a-huge-hit.html>
- 12 See website of the Mid-day Meal Scheme: <http://mdm.nic.in/#>
- 13 Rajagopalan, A. (2016) Inside Jayalalithaa's Amma Canteen. *Indian Express*, 2 May. <http://indianexpress.com/article/lifestyle/food-wine/jayalalithaa-amma-canteen-chennai-food-politics-2780749/>
- 14 *Ibid.*
- 15 Nath, T. (2017) Weeks after Former CM Jayalalithaa's demise, Amma canteens continue to bring cheer and hope. *Women's Feature Service*. <http://www.thebetterindia.com/79820/amma-legacy-live-on-form-amma-canteens-initiate/> (accessed on 10 February).
- 16 *Deccan Chronicle* (2016) Amma canteens heading towards record sales, 25 September. <http://www.deccanchronicle.com/nation/in-other-news/250916/amma-canteens-heading-to-wards-record-sales.html>
- 17 Biswas, S. (2011) Is India in the throes of 'distress migration'? *British Broadcasting Corporation*, 27 September. <http://www.bbc.com/news/world-south-asia-15056418>
- 18 *Manorama Online* (2016) HC orders shut down of Malaparamba school by June 8, 27 May. <http://english.manoramaonline.com/news/kerala/hc-orders-shut-down-of-malaparamba-school-by-june-8.html>
- 19 *Express News Services* (2016) It's official. Malaparamba AUPS is Govt School now, 25 November. <http://www.newindianexpress.com/states/kerala/2016/nov/25/its-official-malaparamba-aups-is-govt-school-now-1542341.html>
- 20 Das, M. (2013) Delhi Airport Metro Line debacle: The way forward. *The Hindu Business Line*, 29 July. <http://www.thehindubusinessline.com/economy/logistics/delhi-airport-metro-line-debacle-the-way-forward/article4966519.ece>
- 21 *Ibid.*
- 22 Haidar, F. (2016) Back on track: The story of Airport Express metro line's turnaround. *Hindustan Times*, 19 August. <http://www.hindustantimes.com/delhi/airport-express-metro-line-records-highest-number-of-riders/story-1txLRSrbU3xqkVWKopP8wL.html>
- 23 Patnaik, P. (2016). A blow against federalism – the implications of a uniform goods and services tax. *The Telegraph*, 28 June. https://www.telegraphindia.com/1160628/jsp/opinion/story_93525.jsp#.WQWoFoV97IU