

19世紀後半のインドにおける 飢饉救済政策の制度化

脇 村 孝 平

- | | |
|--------------|----------------------------------|
| 1 はじめに | 3 1896～97年の飢饉と飢饉救済政策
(UP州の事例) |
| 2 飢饉救済政策の形成 | (a) 飢饉救済政策の経過 |
| (a) 前 提 | (b) 救済事業と無償救済 |
| (b) 飢饉委員会の設置 | 4 結 語 |
| (c) 異 論 | |
| (d) 多数派の見解 | |

1 はじめに

19世紀後半のインドでは、数多くの大飢饉が起こり、しかも多くの場合それらは疫病を併発して、膨大な数の死者をもたらした¹⁾。1860年代には三つの飢饉(1860～61年, 1865～66年, 1868～70年), 1870年代には二つの飢饉(1873～74年, 1876～78年), さらに1890年代には二つの飢饉(1896～97年, 1899～1900年)が起こった(第1表参照)。これらのうち, 1876～78年, 1896～97年, 1899～1900年の三つの飢饉は, それぞれ数百万人の死者をもたらした大飢饉であった。こうした事態は, イギリスの植民地支配にも深刻な影響を与えたと言っても過言ではない。1876～78年の飢饉は南インドと北インドの両方にまたがる広大な地域に被害を及ぼし, 500万人近い死者をもたらしたと言われている大飢饉であったが, この飢饉の後にインド政庁(植民地政府)によって飢饉委員会(一般に1880年飢饉委員会と呼ばれている)が設けられ, 委員会は飢饉の実態の調査と将来の飢饉救済政策についての提言を行った。この委員会の提言を基に飢饉準則(Famine Code)が作られ, 飢饉救済政策がここに制度化されることとなった。その後, 1890年代後半の二つの大飢饉(1896～97年, 1899～1900年)の後も飢饉委員会(1898年飢饉委員会と1901年飢饉委員会)が設置され, 飢饉救済政策は更に体系的に整備されていったのである²⁾。

[キー・ワーズ]

19世紀後半, インド, 飢饉救済政策

1) 飢饉と疫病の関連については, 次の拙稿を参照されたい。「19世紀後半の北インドにおける飢饉と疫病」『経済学雑誌』90巻2号, 1989年7月。

2) 19世紀後半の飢饉救済政策の展開を論じた研究として次のものがあげられる。

Loveday, A., *The History and Economics of Indian Famines*, Edinburgh, 1914.; Bhatia, B. M.,

第1表 19世紀後半における主要な飢饉

1860～61年	<p><UP州の飢饉></p> <p>UP州の西部を中心にパンジャブ州とラージプターナにおよぶ地域で飢饉が発生した。この飢饉では、救済事業および救貧院による救済が行われたが、極めて不十分なものでしかなかった。この飢饉についてはベアード・スミスによる調査があり、この種の調査の最初のものであった。この報告書の主たる勧告としては、第一に地税の永代査定 (permanent settlement) の導入の提唱、第二に灌漑施設の充実の必要性、鉄道建設の推進の提唱などがあげられる。</p>
1865～67年	<p><オリッサの飢饉></p> <p>ベンガル管区のオリッサを中心に非常に大きな被害をもたらした飢饉が発生した。この飢饉によってオリッサの人口のおよそ三分の一にあたる約100万人の死者が出た。そのため、総督ローレンスを初めとしてインド政府は大きな衝撃を受けた。この飢饉については、ジョージ・キャンベルを中心とする調査委員会が設けられた。この調査によって、ベンガル政府の政策的な誤りが指摘された。すなわち、早い段階で政府が食糧穀物をこの地域に搬入していたならば、被害がより小規模に終わったであろうと指摘していた。</p>
1868～70年	<p><ラージプターナの飢饉></p> <p>ラージプターナ地方を中心に、UP州、パンジャブ州、中央州、ボンベイ管区にまたがる広い地域で被害があった。ラージプターナ地方は、わずかの英領地域を除くと、多くの藩王国によってしめられた地域である。この当時この地方では、鉄道や道路などの輸送手段が未整備であった。住民の約三分の一が他地域へ移動したと言われ、住民の約三分の一が死亡したと言われている。</p>
1873～74年	<p><ベンガル・ビハールの飢饉></p> <p>1873年のベンガルおよびビハールは深刻な旱魃に襲われた。この飢饉では注目すべきことに、政府勘定でビルマから46万トンの米の移入が行われた。これは、ベンガル管区の準知事であったジョージ・キャンベルの主張によって行われている。その他の点でも、この時の飢饉救済政策は画期的なものであった。救済事業の条件(仕事量と賃金)は緩やかで、しかも無償救済(村落救済)は大規模に行われた。こうした救済政策の効果もあって、この飢饉では死者は少数にすぎなかったと言われている。</p>
1876～78年	<p><1876～78年の大飢饉></p> <p>1876年に南インドのマドラス管区、マイソール、ハイデラバード、ボンベイ、デカンなどの諸地域が大規模な旱魃に襲われた。翌年には、北インドのUP州、パンジャブ州も旱魃に襲われ、南インドと北インドがほぼ同時期に飢饉になるという前例を見ない事態となった。この大飢饉に対してインド政府がとった基本的な態度は注目に値する。1873～74年のベンガル・ビハールの飢饉とは対照的に、インド政府は各州政府に対して飢饉救済支出の節約を強く要請した。この飢饉によって膨大な数の犠牲者が生まれた。公式的な推計によっても、500万人近い死者が記録されている。こうした多大の犠牲を生んだ原因の一つに救済政策の条件があまりに苛酷であったことが指摘できる。</p>
1896～97年	<p><1896～97年の大飢饉></p> <p>本文参照。</p>

この時期の飢饉救済政策の主たる内容の第一は、「救済事業 (relief works)」と言われる方法であった。救済事業とは、飢饉救済を目的とした土木公共事業であり、労働需要が急減する旱魃時に、人々に仕事を与えて食糧の購買力を付与することを目的としている。概括的に言っても、インドの飢饉は食糧の不足の問題として以上に、むしろ購買力(食糧を取得するための手段)の不足の問題として現れるが、この購買力の不足によって飢饉の被害を被るのは特に農業労働者と農村職人層であった。農村に多数存在する農業労働者の多くは、土地を持たず、他人の土地において労働し、その対価として受け取る賃金によって生計を立てているので、旱魃のために農作業が減り農業労働者に対する労働需要が減少すると、食糧を取得する手段を喪失して困窮し、飢餓状態に陥ってしまうのである。同様に、農村職人層も旱魃の時には仕事を失う³⁾。救済事業はこうした人々を主たる対象にしている。インドの飢饉救済政策の第二の形態は、無償救済 (gratuitous relief) とと言われる方法であった。これは、救済事業と異なって、労働を要求しないで食糧ないしは現金を給付する方法である。この救済方法は、主として老人・子供・病人・不具者などの労働の不可能な者をその対象としたのである。これは、イギリスの救貧法の用語で言うならば院外救済 (out-door relief) にあたるもので、救貧所 (poor house) における救済と村落救済 (village relief) という二種類の方法があった。第三は、地税納付の免除 (remission) と一時延期 (suspension) である。救済事業と無償救済は主として農業労働者などの農村貧困層に対する救済であったのと対照的に、これは地主層を含む土地所有者を対象にしたものである。第四は、タカビ貸付 (taccavi loan) と呼ばれる方法で、土地所有者に農業資金を貸し付ける救済であった。なお、前二者の救済方法を一括して直接救済、後二者の救済方法を間接救済と呼ぶこともできる。

確かに、19世紀後半の植民地政府のこうした飢饉救済政策は本質的に限界をともなったものであったことは言うまでもない。飢饉の頻発という事態の根本には、ここで言う飢饉救済のような方法では解決し得ない農村社会の疲弊した状況があった。これは、植民地支配そのものが問われる問題であったと言える。しかしながら、植民地政府の飢饉救済政策にも一定の意義があったことも認めておく必要がある。19世紀末から20世紀初頭にかけて、このような飢饉救

Famines in India: A Study in Some Aspects of the Economic History of India (1860-1965), Bombay, 1967.; Srivastava, H. S., *The History of Indian Famines 1858-1918*, Agra, 1968.

3) こうしたインドの飢饉の特徴は、1880年飢饉委員会報告書において次のように正確に把握されていた。「食糧不足の時の状況は、通常は以下の通りとなる。人口の大半は農業に従事しており、また農業に従事する者の多くが現金か現物かを問わず農業労働において支払われる賃金に依存して生計を立てているために、作柄がほぼ完全に駄目になるような旱魃の時に、農業労働者は仕事と生存の手段を奪われてしまうのである。この結果は直接的には、農業労働そのものが旱魃のために不必要になるという事態から帰結するが、また間接的には収穫の減少のために雇用者が支払い賃金の原資を失ってしまうという事態から生じるのである」。Report of the Indian Famine Commission, Part I Famine Relief, 1880 (c. 2591), p. 41.

(出所) Bhatia, B. M., *Famines in India: A Study in Some Aspects of the Economic History of India (1860-1965)*, Bombay, 1967.; Srivastava, H. S., *The History of Indian Famines: 1858-1918*, Agra, 1968.

済政策が制度化されるなかで飢饉の被害が軽減されたと考えることもできるからである⁴⁾。また、これらの飢饉救済政策は今日のインドにおいても受け継がれている点にも注意しておく必要がある。1967年のビハール飢饉と1971～73年のマハラシュトラの飢饉において、救済事業が大規模に行われ、大きな役割を果たしたと言われている⁵⁾。そのみならず、今日のインドでは平常時においても、農業労働者を対象とする農村土木工業事業は農村雇用政策の一環として広く行われている⁶⁾。その意味でも、19世紀後半の飢饉救済政策の制度化過程を見ておくことは意味のあることだと考える。

本稿はこうした19世紀後半のインドにおける飢饉救済政策の制度化・定着化の過程についての考察を目的としている。先取りして言うならば、19世紀後半から20世紀初頭にかけてのインドの飢饉救済政策の歴史を概観すると、前期においては厳しい条件を課す救済事業を中心とする飢饉救済政策が行われたが、後期においては救済事業の条件も緩和されるとともに無償救済（特に、村落救済）を大きく取り入れた飢饉救済政策がなされるようになっていく。換言すれば、窓口が狭い飢饉救済政策から、窓口が広い飢饉救済政策へと変化していったのである。こうした政策の変化の背後には、植民地政府、ひいてはイギリス本国における政策思想の変化、すなわち「マルサス主義的」あるいは「社会ダーウィニズム的」な政策思想から、「人道的」あるいは「リベラルな」政策思想（社会福祉思想の萌芽）への変化があるという指摘がある⁷⁾。しかし他方で、こうした政策の変化には、イギリス救貧法をモデルにした飢饉救済の方法をインド農村社会の現実に適合させていくという側面があったと見ることもできる。筆者は、むしろこの側面の方が重要であると考え。本稿ではこの側面に留意しながら、飢饉救済政策の制

4) McAlpin, M. B., *Subject to Famine: Food Crises and Economic Change in Western India, 1860-1920*, Princeton, 1983, pp. 161-190.

5) A. K. センおよび J. ドレーズは、独立以後インドで起こった飢饉において、救済事業が非常に有効であったと高く評価している。A. K. センは、救済事業の有効な点として賃金が現物ではなく、現金で与えられたことをあげている。J. ドレーズは、救済事業の最も注目される特徴が自動的なテスト（資格審査）を労働者に課する点にあると強調している。すなわち、一定の労働量の提供と引き換えに救済が与えられるという、労働のテストは経済的にみても効率的であるし、また飢饉による困窮を救ううえにおいても、非常に効果的であるというのが彼の指摘である。Sen, A. K., "Africa and India: what do we have to learn from each other", K. J. Arrow (ed.), *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development Vol. 1 Basic Issues*, London, 1988, pp. 106-112.; Dreze, J., "Famine Prevention in India" (This paper was presented at the Eighth World Congress of the International Economic Association, Delhi, India, 1986), pp. 21-22.

6) 「全国農村雇用計画 (National Rural Employment Programme)」, 「農村土地無し労働者雇用保障計画 (Rural Landless Employment Guarantee Programme)」といった農村における雇用促進政策である。Hanumantha Rao, C. H., Ray, S. K., and K. Subbarao, *Unstable Agriculture and Droughts: Implications for Policy*, New Delhi, 1988, p. 91.

7) Klein, I., "When the rains failed: famine, relief, and mortality in British India", *The Indian Economic and Social History Review*, Vol. 21, No. 2, 1984, p. 200, pp. 206-207. ただし、クラインはイギリスにおける政策思想の変化について十分な説明をしていない。

度化過程について見てみたい。

2 飢饉救済政策の形成

(a) 前 提

インドにおける飢饉救済の歴史は19世紀よりもはるか前に遡り、古代以来の多くの史書の記録の中にそうした記述があることが指摘されている。例えば、穀物の無料配給、無料給食所の開設、公設の穀物販売店の開設、資金の貸付、地稅の減免、井戸掘り、用水路の建設、避難の奨励などの救済が記録されている。しかし、その規模・実態について詳しく教えてくれる史料は残念ながらほとんど残されていないし、またこれらの救済活動が組織性・体系性の点で、本稿で対象にするイギリス植民地期の飢饉救済政策よりもかなり不十分なものであったのではないかと考えられる⁸⁾。

イギリス植民地期では、東インド会社による統治期の飢饉救済政策は非常に不十分なものであったとされている⁹⁾。というより、政策らしい政策はなかったと考えられる。飢饉救済政策が本格的に行なわれるようになったのは、セポイの反乱後の直接統治の開始（1858年）以降のことであると言える。先にも述べたように、1860年代初頭から19世紀末までインド亜大陸はたびかさなる飢饉に襲われたが、植民地政府の飢饉救済政策は、これらの飢饉へ対応する中で形成されていったのである（第1表）。初期（1860年代と1870年代）における飢饉救済政策の歴史は、試行錯誤の繰り返しであったと言えよう。こうした失敗を引き起こした要因には、一般的に言って現在アフリカの飢饉救済に見られるものとかかなり共通したものがあつたと推測される。例えば、情報の不足、対応の遅れ、見通しの誤り、緊急時のための計画の不在、輸送の隘路、行政能力の不十分などが考えられる。

初期の試行錯誤を経た後、飢饉救済政策の制度化の上で一つの画期的な里程碑となったのは、1878年の飢饉委員会の設置とその報告書の勧告である¹⁰⁾。この委員会は、1876～78年に起こった大飢饉を直接的な契機として設置されたが、それ以前の諸飢饉における飢饉救済政策にも検討が及んでいる。この報告書の勧告に基づいて1880年代前半に各州で飢饉準則 (Famine Code) が作られ、飢饉救済政策の制度化がなされたのである。

この委員会の最重要の課題は、当時の飢饉救済政策をめぐる混乱の解決であったと考えられる。1860年代から1870年代にかけて起こったいくつかの飢饉において、政府の飢饉救済政策は大きく揺れ動いていた。ここでは、それらのうち特に重要な三つの問題について取り上げることにした。

8) Srivastava, H. S., *op. cit.*, pp. 13-20, 28.

9) *Ibid.*, pp. 23-27.

10) 1880年飢饉委員会報告書の検討を通して、飢饉救済政策を含む植民地政府の飢饉への全般的な対応について論じたものとして、次の拙稿を参照されたい。「インド19世紀後半の飢饉と植民地政府の対応」『社会経済史学』50巻2号, 1984年10月。

第一は、政府による穀物取引への介入に関する問題である。1865年から1866年にかけてベンガル管区のオリッサ（現在のオリッサ州）で起こった飢饉は深刻な被害をもたらし、約100万人の死者が出たと推定されていたが、政府（ベンガル管区政庁）の対応の遅れと不十分さが飢饉の被害を一層深刻なものにしたという点はインド政庁においても深刻に受けとめられていた。特に、政府による積極的な穀物の供給というこの飢饉で特に必要であった措置が、レセフェールの原則（政府の穀物取引への介入の禁止）に抵触するという理由のためにとられなかった点は留意すべきである。これは、当時の行政官にとって常識ともなっていた古典派経済学の教義を反映したものであった¹¹⁾。

他方、1873年から1874年にかけて、ベンガル管区のベンガルとビハールで起こった飢饉においては、オリッサ飢饉における救済措置への反省から、かなり積極的な救済政策が行われた。この飢饉では、政府が食糧穀物の買い上げとその配給を行い、総額約650万ポンドというこの種のものとしては破格の費用が使われた。これは、政府の過去の飢饉救済支出の総計を上回る額であった。その効果は大きく、この飢饉では少数の死者が出たに過ぎなかったとされている。しかしながら、穀物取引への介入にともなう多額の飢饉救済支出に対する強い批判がインド政庁の内部に生まれた。また、言うまでもなくこれは穀物取引におけるレセフェールの原則にも抵触するものであった¹²⁾。

結果的には、この飢饉が政府に与えた教訓は、穀物取引への介入が莫大な費用を伴うものであるという点に集約されたと言っても過言ではない。1876～78年の飢饉においては、インド政庁は穀物取引への介入のいかなる試みも行わなかった。この飢饉の初期の段階でマドラス管区政庁が3万トンの穀物を買付けたが、インド政庁は許可しなかったのである¹³⁾。このように、飢饉時における穀物取引をめぐる大きな政策の振幅があった。

第二は、救済事業の規模をめぐる問題である。1876年から1878年に南インドを襲った大飢饉において、当初インド政庁は小規模な救済事業を支持して、大規模な救済事業を行っていたボンベイ管区政庁を批判していた。しかしその後、インド政庁は方針を変更して、大規模な救済事業を支持するようになった。インド政庁が大規模事業の遂行を勧告するようになったその理由は、救済事業の目的が人々の救済にあるとは言いながら、そこで遂行された事業の経済的価値が無に等しいならば、それは適当ではないと考えたからである。すなわち、救済事業も適切な計画のもとに適切な専門家（公共事業省）による監督のもとに遂行される必要があるとしたのである。また、距離のテスト（distance test）を課すという観点からも大規模事業が推奨された。距離のテストを課すことによって救済への支出を節約することにもなるからである。こ

11) Ambirajan, S., *Classical Political Economy and British Policy in India*, Cambridge, 1978, pp. 76-80.

12) Srivastava, H. S., *op. cit.*, pp. 123-126.

13) *Ibid.*, p. 131.

うした観点から、当時小規模な救済事業を推進していたマドラス管区政庁を厳しく批判したのである。このように、インド政庁とマドラス管区政庁との間でこの政策をめぐる対立があった。

第三は、救済事業において支払われる賃金の額についての問題である。1876～78年の飢饉においてマドラス管区で実施されていた救済事業の賃金が、適当な水準であるか否かをめぐって、論議が交わされた。インド政庁から、マドラス管区に派遣されたリチャード・テンブルは、この時に救済事業で支払われていた賃金が生存維持水準よりも高くなっているために窮乏化していない人々すらも救済事業に引き付けていると指摘し、賃金を引き下げるようにマドラス管区政庁に勧告したのであった。これは、救済事業にあまりに多くの人が集中することを避け、救済事業に対する支出の増大を抑制しようとするものであった。これを受けて、マドラス政庁は賃金を切り下げたが、今度は新しい額の賃金（一般に「テンブル賃金」と言われた）があまりにも低すぎると指摘が相次いだのである。事実、結果的に見る限り、賃金の切下げは救済効果を大きく減殺したと言わざるを得ない¹⁴⁾。

こうした諸問題が現実の飢饉救済政策の実施にあたって特に論議の対象になった。こうして、飢饉救済政策の制度面における確立が、この時期に重要な課題となったのである。

(b) 飢饉委員会の設置

インド担当大臣のソールズベリーは、イギリスの議会において飢饉に関連して批判を受けつつ、飢饉救済政策についての調査を考えるようになった。ソールズベリー自身もインド総督リットンに飢饉に対する姿勢に一抹の不安を抱いていたと言われる¹⁵⁾。1878年1月10日付のソールズベリーからリットン宛の手紙に、設置されるべき委員会による調査の主題について述べられているが、それらのうち飢饉救済政策に関連した論点としては、まさに前述の三つの問題があげられていた。すなわち、救済事業の規模の問題、穀物取引への政府介入をめぐる問題、賃金の額の問題について調査がなされるべきであると指摘されていた¹⁶⁾。

こうして、飢饉委員会は1878年の初頭から活動を開始し、質問票を各方面に送り、また各地を視察し、その仕事は1880年6月まで続けられた。だが、飢饉委員会は、救済政策に関連する二つの点で、見解の統一をはかることができなかった。飢饉委員会の委員の構成を踏まえながら、その意見の対立を見よう（第1図を参照されたい¹⁷⁾）。

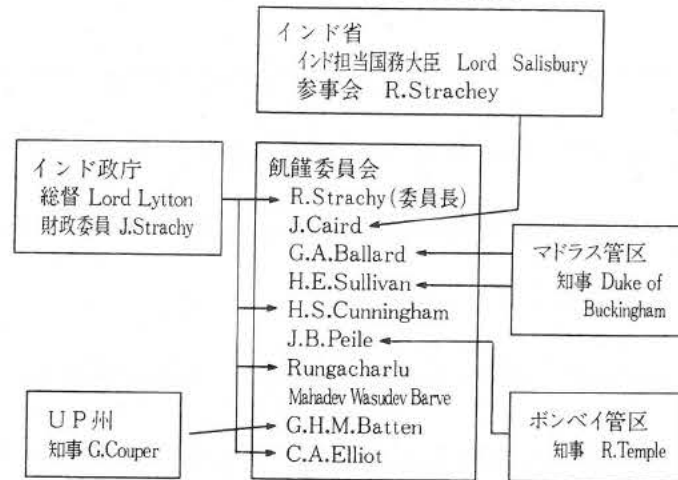
14) Bhatia, B. M., *op. cit.*, p. 95.

15) Brennan, L., "The Development of the Indian Famine Codes: Personalities, Politics, and Policies", B. Currey and G. Hugo (eds.), *Famine as a Geographical Phenomenon*, Dordrecht, 1984, p. 96.

16) Salisbury to Lytton, 10 January 1878, *Report of the Indian Famine Commission, Appendix II Proceedings of the Commission and Selected Evidence*, 1882 (c. 3086-II), pp. 1-2.

17) 委員の構成についての分析には、ブレナンの研究が大いに役立った。Brennan, L., *op. cit.*, pp. 97-101.

第1図 1880年飢饉委員会の構成



(出所) Brennan, L., *op. cit.*, p. 100.

(注) 矢印は任命した機関をあらわす。

多数派を構成したのは、次の人々である。まず、委員長に任命されたリチャード・ストレイチャーである。彼は、ソールズベリーの信任を受けてイギリスから送られてきたが、インド政庁財政委員ジョン・ストレイチャーの影響を強く受け、また総督のリットンに非常に近かったと考えられる。H. S. カニンガムもまたリットンと近い関係にあった。委員会の書記であった C. A. エリオットは、UP州の行政官であったが、1876～78年の大飢饉ではマイソールで飢饉担当の行政官として活動していた。このエリオットとリチャード・ストレイチャーが、委員会の多数派の中心的位置を占めたと考えられる。

概括的に言って、多数派の基本的な姿勢は、イギリスがインドにもたらした近代化は、大局的にはインドの社会的・経済的な発展に大きく貢献したという考え方に貫かれていたと見ることができる。別の言い方をすると、彼らの姿勢は「自由貿易主義」と「植民地的開発」という植民地政府の当時の政策基調を体現していたとも言えよう。他方、飢饉救済政策についての彼らの見方にはマルサス主義的、あるいは「人口過剰」論的な認識の傾向を有していたことも指摘されねばならない¹⁸⁾。これは、イギリス救貧法(1834年新救貧法)の政策思想に非常に近いものと考えられる。

他方、少数派であるが、G. A. バラードは、マドラス管区知事のバッキンガム公の推薦を受

18) 委員会の多数派とケアードとの基本的認識の違いについての分析は、前掲拙稿「インド19世紀後半の飢饉と植民地政府の対応」の分析に基づいている。70-71ページを参照。そこでは、ケアードが1879年にソールズベリー宛に送った報告書『インドの現状について』と、それに対するリットン以下7人の署名による反論を検討した。Caird, J., *Report to Her Majesty's Secretary of State on the Condition of India*, 1879, British Parliamentary Papers; *Government of India's Comment on Report of Sir J. Caird on Conditions of India*, 1880, British Parliamentary Papers.

け、マドラス政庁の意向を体現していたが、彼は病気のために委員を辞し、H. E. サリヴァンが後を継いだ。注目すべき人物は、ソールズベリーの推薦を受けて委員となったJ. ケアードである。彼は、インドについての専門家ではなく、イギリス農業の専門家であったが、彼はこの委員会の中で独自の役割を果たすことになった。すなわち、彼の考え方は、委員長のリチャード・ストレイチャーに代表される多数派の考え方と基本的に対立することになるのである。

ケアードの基本的認識は、イギリスによる統治がまさにインドの土着の農村社会の基盤を掘り崩しているのではないかという点にあった。すなわち彼は、飢饉が一方で今やその限界にまで達した「人口過剰」の程度を示す証左であるとはしているけれども、それは他方でインド農村の社会的紐帯の破壊の様相を如実に示すものであると考えたのである。その際、彼はイギリスによる植民地支配がインド農村社会にもたらした影響を重視していた。インドについていわず素人であった彼が、こういう見解を有したのは興味深いことである。マドラス管区の立場を代表したサリヴァンが、ケアードのこうした認識をどの程度まで共有していたか明らかではないが、ケアードとサリヴァンは報告書についての異論を書くことになるのである。

そこで、次に異論と多数派の見解を具体的に検討することにしよう。

(c) 異論

ケアードとサリヴァンによる異論は、次の二点についてなされた。第一の点は穀物取引への政府の介入の問題に関わっていた。彼らは、輸送の不便な地域においては、一般の商人の活動も十分ではないので、早魃などによる緊急の事態に備えて政府による食糧備蓄が必要であると指摘していた。また、彼らは1878年に3万トンの穀物の買付けを行ったマドラス政庁の政策を積極的に支持した。こうした異論は、穀物取引への介入を原則的に禁止する多数派の見解を修正しようとするものであった¹⁹⁾。

第二の点は、救済の方法に関わっていた。ケアードとサリヴァンは、1873～74年のビハールにおいて行われた救済方法を高く評価した。すなわち、この飢饉においては働く能力のある者には救済事業における救済が行われ、働く能力のない者に対しては村落救済(village relief)が大規模になされたが、その際に土着の村落組織が十分に利用された点を評価したのである。この飢饉における救済の条件は緩やかなものであり、救済によって多くの人命が救われたと言われている。この経験を踏まえたうえで、彼らは、救済事業においてはいかなるテストも適用しないこと、そして働く能力のある労働者は公共事業に雇われるのが適当であるが、ただし労働量に応じて賃金額が支払われれば良いとしたのである。彼らはこの方法がより経済的であると考へた。その代わり、これとは別に、飢饉で困窮した者や働く能力のない者には、生活する場所である自らの村において村落組織に基づいた村落救済が与えられれば良いと考へたのであ

19) *Report of the Indian Famine Commission, Part I Famine Relief*, 1880 (c. 2591), pp. 66-69.

る。こうした場合には、多くの被救済者が村を離れる必要はないので、村落の社会構造の安定も維持されるという利点があるというのである。この案では、誰が支給を受けるかは村落の長(village headman)が決めることになっていた²⁰⁾。

ケアードとサリヴァンの異論の要点は次のようになろう。第一に遠隔地における食糧備蓄の提案。第二に、村落救済という院外救済をもっと重視すべきであるとしたこと。そして第三に、土着的な村落組織を飢饉行政において大いに利用すべきであると考えていたことである。特に、第二と第三の点は後の議論との関係で重要である。

(d) 多数派の見解

まず、委員会多数派は、政府による穀物取引への介入は原則的に禁止すべきであるとした。そして、異論で提案された非常用食糧備蓄の提案は費用が莫大になるという理由で否定した²¹⁾。この見解は、古典派経済学の教義を反映したものであるが、ここには1873～74年のベンガル・ビハールの飢饉におけるような莫大な救済支出の再現を避けようとする姿勢が現れていると考えられる。

委員会多数派は、飢饉救済の基本はあくまで救済事業であるとしていた。救済事業に関しての見解の要点は以下の通りである。①救済事業は公共事業省(Public Works Department)の管轄の基に行われるべきであるとされ、大規模事業が推奨されていた。すなわち、「選択される事業は、恒久的な有益性を有し、長期的な期間にわたって多数の労働者を雇用できるものでなくてはならない」とされていた²²⁾。このように、専門家である公共事業省の監督による大規模事業のみが推奨されており、地域に密着した村落レベルの小規模事業についての言及はほとんどなされていない。②距離のテストは課すべきではないと明言されてはいたものの、実質的には上記のように大規模事業が中心に考えられていたわけで、事実上は距離のテストの適用が考えられていたと言えよう。つまり、救済事業にたどり着くまでに長い距離を歩かなければならないとするならば、その人がそれほど困窮していない場合には救済事業に来ることはないであろうというのが、その基本的な考え方であったと言える。③出来高仕事ではなく、割当て仕事(task work)の適用が考えられており、それと引き換えに生存維持水準の賃金が与えられることになっていた。すなわち、「救済事業における仕事量がわずかなため余りにも楽となつて、実際に困窮していない者までも引き寄せることになってしまうのを避けるためには、一定の賃金と労働の自動テスト(self-acting tests of wage and labour)が課せられなければならない」とされていた²³⁾。このように、厳しく距離のテストと労働のテストを課すことによって、

20) *Ibid.*, pp. 64-66.

21) *Ibid.*, p. 49.

22) *Ibid.*, p. 42.

23) *Ibid.*, p. 42. なお、J. ドレーズによると、インドの19世紀後半の救済事業において、(1)距離のテ

救済を受けるべき者とそれ以外の者を峻別できるというのが、多数派の基本的認識であった。

次に、無償救済については、以下のように述べられていた。無償救済には救貧院における救済と村落救済という二つの形態があることは前述した通りである。救貧院における救済の場合には、一定の場所にその救済対象者が集められてそこで生活することが義務づけられ、給食を与えられるのが原則であるので、この救済は人々の間に強い抵抗を生んだという点は認識されていた。したがって、過去の経験に見るかぎり、この救済は一定の限界があるとしていたが、今後も一定の改善を行ったうえで、この救済が利用されるべきであるとしていた。他方、村落救済は1873～74年のビハールにおける飢饉の時に、大規模に行われたのが最初であるが、自らの生活する場所において救済がなされるがゆえに、人々に受け入れられ易かったが、ともすればこの救済は多額の費用を浪費しがちであるという欠点を持っているとする。というのは、この救済ではいかなるテストも課せられないので、救済を受ける必要のない者も被救済者となる危険性が大きいからであると考えられていた。従って、多数派の基本的な考えは、あくまでテストが課せられる救済事業を中心に飢饉救済を進めて行こうとするものであった²⁴⁾。

ところで、この村落救済の場合には、誰が救済を受けるのかを選定する作業が非常に重要になるとし、それゆえに末端でその選定を行う村役人(village officials)の果たす役割が大きくなるとするが、その点については次のように述べていた。「この制度では、受給者と非受給者を区別することが非常に困難であるが、村役人に該当する者が存在するところにおいても、受給者の決定を完全に委ねることはできないし、政府によって雇われて受給の決定を行うところの信頼にたる村の住民が存在しない場合には、金銭あるいは穀物が受給者に届くかどうか大いに怪しいものである」²⁵⁾。このように、村落組織の利用については懐疑的であった。

多数派が示した救済政策の原則は、結局のところ大規模な救済事業を救済政策の中心とすべきであるということに尽きる。というのは、そうした救済事業ではかなり厳しいテスト(距離のテストと労働のテスト)を課されるために、被救済者を厳しくチェックすることができるからであった。他方、いかなるテストも課せられない村落救済に関しては、安易にその被救済者数を増やすべきではないというのが、その基本的な姿勢であったと思われる。こうした原則は、過剰な救済は人々の自助能力を弱めて墮民化させる(demoralize)であろうという見方を前提にしていたのである²⁶⁾。これこそ、まさにイギリス救貧法(1834年新救貧法)の政策思想であると言って過言ではないと思われる。この意味で、多数派が考える飢饉救済政策は救貧法をモ

ノスト(the distance test), (2)居住のテスト(the residence), (3)食事のテスト(the test of cooked food), (4)労働のテスト(the labour test)などの種々のテストが試されたが、この中で最も有効であったのは(4)労働のテストであり、これは最終的に救済事業におけるテストの中心を占めるに至ったとされる。Dreze, J., *op. cit.*

24) *Ibid.*, pp. 45-48.

25) *Ibid.*, p. 46.

26) *Ibid.*, p. 41-45.

デルにしたものと言えよう。更に、多数派の考え方が、ケアードやサリヴァンの異論と異なり、土着の村落組織の利用についてかなり懐疑的であった点は、多数派のインド農村社会に対する姿勢を示している点で興味深い。

3 1896～97年の飢饉と飢饉救済政策（UP州の事例）

1880年飢饉委員会報告書に示された飢饉救済政策の原則は、前述の多数派の見解がまとめられたものである。それは、1883年に暫定的飢饉準則（Provisional Famine Code）として具体化された。これは、飢饉の際の政府のとるべき救済政策の手続きを細かく規則化したものであった。更に、これを基にして各州はそれぞれの州飢饉準則（Provincial Famine Code）を作成した²⁷⁾。

ところで、1896～97年の飢饉は、上記の飢饉準則が成立してから初めての大規模な飢饉であったが、その意味で飢饉準則に示された飢饉救済政策が現実の飢饉の中で試されることになった。そこで、以下ではUP州の事例の中で飢饉救済政策の実際を見てみよう。UP州で行われた飢饉救済政策の実践は、州の飢饉準則の規定とはかなり異なったものになったが、その点に留意することにしたい。

(a) 飢饉救済政策の経過

1896～97年の飢饉は、その規模と程度において過去のいかなる飢饉をも上回るものと言って過言ではない。被害地域は、ベンガル管区、ボンベイ管区のデカン地方、マドラス管区のデカン地方、UP州、中央州、パンジャープ州、ビルマといった地域にまたがっていた。特に被害の程度が厳しかったのは、中央州、UP州、パンジャープ州、ボンベイ管区のデカン地方であった。藩王国を除外すると、この飢饉の被害地域は22万5000平方マイル、被害人口は6200万人であった。飢饉の直接的な原因は、1896年の南西モンスーンによる降雨量が不足したことによっている。この年の8月中旬から11月中旬までの降雨量は広い地域にわたって非常に不足した²⁸⁾。

UP州の場合には、既に前年の1895年における南西モンスーンの不順（カリーフ作の不作）と冬季の降雨不足（ラビ作の不作）のために、ブンドラカンド地方のバーンダー、ハミールプル、ジャーンシー、ジャーロウンの4県および周辺の数県においてかなり厳しい早魃の状況となっていた。1896年の前半の段階でさっそく救済事業が開始されたが、これらの救済事業の多くは大規模事業であった。しかし、1896年4月に開かれた州の準知事（Lieutenant Governor）を中心とする会議で、大規模事業を補完するために、村の貯水池の改修などの工事を行う小規

27) Srivastava, H. S., *op. cit.*, pp. 168-175.

28) Holderness, T. W., *Narrative of the Famine in India in 1896-97*, (c. 3812.), 1897, pp. 5-6.

模事業を数多く行うことが決定された。他方、この時点では、無償救済は小規模にしか行われなかった。特に、村落救済はほとんどなされなかった²⁹⁾。

南西モンスーンによる降雨を期待して、1896年の5月から9月にかけて、政府は賃金の減額などの方法で、これら上記の地域の救済事業における被救済者数を意図的に減らしていこうとした。ところが、この地域に限らずUP州全体において8月から10月にかけてほとんど降雨がなく、広い地域にわたってカリーフ作が不作となり、平均的に言って作柄は平年作の約半分となった。UP州のほぼ全域にわたって早魃が襲った。こうして、2年続きの不作となったブンドラカンドでは、人々の困窮も極限に達し、1896年の10月から再び救済事業を開始した。また、ブンドラカンド以外にもアラハーバード地区やアウド地区の一部地域でも救済事業が始められた。救済事業と無償救済の両者の被救済者数は、1887年の2月にピークに達する³⁰⁾。

更に、1897年のラビ作の作柄も思わしくなく、平年作の約70%程度の出来であった。1897年5月以降、南西モンスーンが到来するまで被救済者の数は増加していった。しかし、6月の末に被救済者が急激に減少した。これは、モンスーンによって雨がもたらされたからである。アラハーバード県では、そこで開かれていた大規模事業においてコレラが発生し、労働者が小規模な村落事業へ回されることになった。小規模事業の長所が積極的に評価されるようになってくる³¹⁾。

4月末から6月末にかけて、村落救済による被救済者の数が増加している点が目だっている。これは、救済事業による被救済者数が減少していることと対照的である。9月には、飢饉もほぼ終息し救済事業は閉鎖されたが、その後も村落救済がしばらく続けられた³²⁾。

(b) 救済事業と無償救済

ここでは、救済事業と無償救済に関して、実際の政策が飢饉準則の規定と異なった点に留意しながら、より詳しく見ることにしよう。

<救済事業>

前述のように1880年飢饉委員会は大規模事業が適当であるとしていた。具体的には鉄道建設のための土木作業、灌漑と排水施設の建設のための土木作業、道路の建設・補修のための土木作業、溜池の建設・改修のための作業などが考えられていた。UP州の場合には、道路工事が中心的な形態であったが、この飢饉においては2000人以上を雇用する大規模な道路工事と並んで、村落における小規模な道路工事や溜池工事が数多く行われたことが注目される。こうした村落事業（小規模事業）では、工事の請負・監督の仕事が大土地所有者である地主（ザミンダ

29) *Report of the Indian Famine Commission 1898*, pp. 53-54.

30) Holderness, T. W., *op. cit.*, pp. 16-17.

31) *Ibid.*, pp. 37-39.

32) *Ibid.*, pp. 39-40, 43.

第2表 被救済単位数の内訳

	被救済単位数 (人×日) (100万)			救済事業 の比率 (パーセン テージ)	無償救済の比率 (パーセンテージ)			
	救済事業	無償救済	計		扶養 家族救済	給食所	救貧所	村落救済
ベンガル管区	61	71	132	46.0	3.0	4.5	0.5	46.0
U P 州	159	123	282	56.0	12.4	...	4.3	27.3
パンジャブ州	16	6.5	22.4	71.0	15.4	2.5	1.2	9.6
中央州	84	74	158	53	9.5	6.0	5.0	25.5
マドラス管区	67	27	94	71.0	...	7.2	0	15.0
ボンベイ管区	82.5	36.5	119	69.4	12.4	6.7	0.3	11.2
ペラール	3.5	1.5	5	67.5	11.5	0	9.0	12.0
ビルマ	6.0	2.5	8.5	70.0	25.0	0	0	5.0
計	479	342	821	58.4

(出所) *Report of the Indian Famine Commission 1898*, p. 205.

ール)に委託されることとなった。村落事業において、労働者を雇用することを条件として農村の地主に公的資金が貸し付けられ、この資金の四分の一あるいは半分の返済が免除されることになっていた。また、地主がこうした村落事業に積極的でない地域においては、政府が全面的に資金を提供して行う場合もあった。このような公共の資金を地主に貸し付け村落事業を行う方式は、新しい試みである³³⁾。

ところで、1898年の飢饉委員会報告書では、事業の監督などの仕事をはたしてこれらの地主に任せられるかどうかについて依然として懸念が表明されていた。というのは、UP州の例においても、地主は救済事業で受け入れる労働者として相対的に上層のカーストを優先し、下層のカーストを排除する傾向があったからである³⁴⁾。こうした意味において、村落事業は小作人や小土地所有者などの比較的恵まれた部分を救済するという点において特に効果を発揮したと考えられる。また、「大規模事業は、困窮を感じている全ての浮浪者や農村の労働者を引き付けることになろう。他方、政府からのタカビ貸付(全額返済の場合と一部返済の場合がある)を利用するにせよ利用しないにせよ、村の土地所有者によって行われる村落事業は、簡単には村を離れることができない小耕作者などの人々に雇用を与えるうえで有益であろう」と1898年飢饉委員会報告書に述べられている³⁵⁾。こうした小規模な村落事業を開くことによって、飢饉救済のあり方が以前よりも農村社会の実相に迫るものになったことは確かであると思われる。結局、自分の土地よりも離れたところに位置する大規模な救済事業には、土地を持たない農業労働者は加わることができても、土地を有し家畜を有する農民にとってはあまり救いにならないのである。

33) *Ibid.*, p. 30.

34) *Report of the Indian Famine Commission 1898*, p. 62.

35) *Ibid.*, p. 109.

また、この飢饉におけるUP州の経験では村落事業(小規模事業)は、特に暑い季節や雨季に適切であるということが明らかになった³⁶⁾。特に、モンスーンの到来とともに、コレラなどの疫病の発生が懸念され、多くの労働者を抱え、公衆衛生上も問題のある大規模事業は疫病の温床となる危険性があった。先に触れたように、UP州においても、大規模事業においてコレラなどの疫病が発生した事例は見られた。

ところで、1898年の飢饉委員会の報告書は、救済事業の中心になるのは大規模事業であるとしながらも、「距離のテストを課す目的で、村から離れたところで事業を開始するべきではない」と、距離のテストについては否定的な見解をうちだして、事実上は村落事業(小規模事業)の有効性を指摘していた。そして、UP州における飢饉準則の修正の方向性を基本的に支持している³⁷⁾。

次に、賃金について見てみよう。飢饉準則は、労働者を四つのカテゴリーに分類していた。すなわち、①職業的な穴掘り人夫・土方、②職業的ではないが、激しい肉体労働者に慣れた普通労働者、③肉体労働に慣れない普通労働者、④虚弱な労働者である。これらの分類にしたがって、割当ての仕事量と賃金(一定の穀粉、豆、塩、香辛料が市場価格で換算された金額)が決定されることになっていた。しかしながら、こうした分類は現実に適合するものではなかったため、UP州では飢饉準則の四つの分類が簡素化され、以下の二つに大別された。すなわち、穴掘り人夫(digger)と運搬人(carrier)であるが、前者は主として成人男子、後者は女性と子供によって占められた。穀物の価格が1ルピーで10セールの交換比率で考えられて、穴掘り人夫の賃金は、1.75アンナ(anna)とされた。また運搬人の場合には、大人は1.25アンナ、12才以上の子供は1アンナ、7才から12才までの子供は0.5アンナとされた。この場合、飢饉準則に比較すると、労働者一人当たりの賃金は低くなっているが、家族世帯当りでの計算をすると、むしろ多くなる点が注目される³⁸⁾。この意味するところは、単に労働者の分類の簡素化というだけでなく、テストの条件が緩和されたということである。それ以前に比較して、より多くの人々が救済事業に入ることを意味している。

<無償救済>

UP州は、この飢饉の際に他の州に比較して無償救済、特に村落救済が積極的に行われた州であった。またUP州では、この飢饉の際に村落救済の制度・組織面の整備が進められた。

この点は、数量的に確認できる(第2表)。総被救済単位数(人×日)のうち、UP州の場合には44%を無償救済が占めていた。更に、そのうち27.3%が村落救済を受けていたことになる。これはUP州だけに限られたことではない。ベンガル管区や中央州の場合には無償救済の比率はもっと高かった。時期的な点に注意するとUP州の場合には飢饉の最終的な局面におい

36) *Ibid.*, p. 58.

37) *Ibid.*, p. 109.

38) Holderness, T. W., *op. cit.*, pp. 31-32.

第3表 無償救済の比率の季節的变化 (パーセンテージ)

	2月	5月	7月	9月	10月
ベンガル管区	38.0	53.8	70.4	42.5	30.8
U P 州	34.0	34.3	83.9	94.9	...
パンジャブ州	29.5	30.9	41.7	27.3	...
中央州	34.6	30.6	43.0	63.8	79.4
マドラス管区	19.7	22.8	33.3	38.8	43.5
ボンベイ管区	31.9	27.7	31.7	20.7	57.4
ベラール	...	28.2	41.4	74.0	73.9
ビルマ	14.8	16.7	20.6	23.5	26.1

(出所) *Report of the Indian Famine Commission 1898*, p. 206.

(注) ここでいう比率とは、無償救済の被救済単位数÷総被救済単位数である

て無償救済の比率が圧倒的に高くなっていたことが確認できる(第3表)。これは、他方でモンスーン到来後に救済事業を意図的に縮小しようとした政府の方針を反映したものであったが、無償救済の有効性に気づいたことの帰結でもあった。

救済事業の場合には受給者の選定は自動テスト (self-acting tests of wage and labour) によってなされるが、村落救済などの無償救済における受給者の選定は特定の人の判断に依拠することになる。したがって、土着の村落組織に依拠せざるを得ない。

その制度について見ておくと、飢饉であることが確認されると同時に、数か村を集めて一つの単位にしたサークル (circle) が作られ、このサークルが飢饉救済行政の重要な単位となる。各村ではパトワリ (patwari) すなわち村会計係 (village accountant) が、無償救済の受給対象者のリストを作成し、その上位でカーヌゴ (kanungo) がサークルを監査する。更にその上位にはターシルダール (tahsildar)、徴税官 (Collector)、監督官 (Commissioner) がいるという形になる。この行政機構では、徴税官以上がイギリス人ということになり、それ以下はインド人であった。このような飢饉救済行政の機構は基本的には地租行政の機構を利用したものである。以上の点は、飢饉準則の中にも大枠としては規定があったが、細部はこの飢饉の際に大幅に充実したと言えるであろう³⁹⁾。

飢饉行政に村の組織がどの程度まで利用されていたかについて触れておくと、村落の長 (village headman)、あるいは村の有力者からなるパンチャーヤート (panchayat) が、受給者の選定に一定の影響力を有していたことは窺い知れる。その点は、給付 (dole) が、村会計係あるいは村落の長などの手を通して週1回、あるいは2週に1回なされたという点から看取できる⁴⁰⁾。地主 (ザミンダール) の支配力の強い地域では、彼らの支配力を強化する形でこうした飢饉救済行政が機能していったとも想像される。

39) *Further Papers Regarding the Famine and the Relief Operations in India during the Years 1896-97*, No. V (c. 8739), p. 41.

40) *Ibid.*, p. 43.

4 結 語

最後に、本稿で明らかになった点をまとめつつ今後の課題を明示することにした。

1880年代初頭に定まった飢饉準則に定式化された飢饉救済政策の原則は、UP州の事例に見る限り、1896~97年の飢饉の現実の中で、〈大規模事業中心の救済事業→小規模(村落)事業も組み込んだ救済事業〉、および〈救済事業中心の救済政策→村落救済を大幅に組み込んだ救済政策〉というような方向に変化していったと言えよう。飢饉救済政策の変化の方向性は、1899~1900年の大飢饉の際に更にいっそう明かとなった。これは他の地域においても見られる。飢饉直後に示された1901年飢饉委員会報告書にもその点が確認されている⁴¹⁾。これは、本稿で示したように、イギリス救済法をモデルにした飢饉救済政策をインドの農村社会の現実に適合していくという形での変化であり、またそれは、飢饉救済行政の担い手をインド農村社会に求めていくという方向性での変化でもあった。これは、救済事業における小規模な村落事業の推進とその地主による請負の奨励、村落救済における行政機構の整備の中に現れていた。こうした方向は、まさに1880年飢饉委員会において異論を提出したケアードとサリヴァンの構想に沿った変化であった。こうしたことの中に、この時期のイギリスの植民地支配がかかえていた問題が現れていると見ることができる。この点については、19世紀末から20世紀初頭にかけてのインド農村社会の動向と絡めて今後検討する必要があると考えている。

また、こうした飢饉救済政策の変化は、条件の厳しい救済政策から条件の緩やかな救済政策への変化と見ることもできる。この側面は、前述のI・クラインの指摘のように、「マルサス主義的」あるいは「社会ダーウィニズム的」な政策思想から、「人道的」あるいは「リベラル」な政策思想への変化を反映しているとも可能である。世紀転換期イギリスにおける福祉国家理念の芽生えが飢饉救済政策という限定された側面であれ多少なりとも植民地インドに影響を及ぼしたのか否か、この点についての検討も今後の課題としたい。

(なお、UP州とは、本論文中における便宜的な呼称である。この州は、19世紀中葉以来、北西州・アウド (North Western Provinces and Oudh)、連合州 (United Provinces of Agra and Oudh)、そして現在のウタル・プラデーシュ (Uttar Pradesh) 州へとその呼称が変化してきた。)

41) *Report of the Indian Famine Commission 1901*.