

## 第5章

### 「スキームワーカー」という働き方

太田 仁志

#### 要約

本章では「スキームワーカー」に注目する。スキームワーカーとは、中央政府が医療、福祉、教育等に関して実施する各種のスキームのもとで、履行业務を担いながらも労働者としての地位を与えられていない人たちである。本章ではインドの公的サービスの一側面を、サービスの内容ではなく供給主体の面から論ずる。

#### キーワード

スキームワーカー、アングンワディ、ASHA、ミッドデイ・ミール、インド労働会議、労働組合

#### はじめに

公的サービスとは何か。日本語の「公的サービス」には定まった定義はなく、公共サービスのほうが広く使われているように思われる。ただし「公的」と「公共」は異なるので、公的サービスの説明に公共サービスのものを用いるのには留意したい。公的であるということは必ずしも公ではないものをニュアンスとして含んでいる。したがって時と所によって、また人によって、思い浮かべられるものが違う可能性がある。

一方、公的サービスは公共サービスと同じく、英語では「**public service**」である。そこで、「**public service**」をオックスフォード英語辞典で引くと、次のように記されている<sup>1</sup>。

1. 運輸や医療ケアなど、社会において政府または公的機関が国民全般に提供する

<sup>1</sup> *Oxford Learners Dictionaries* インターネット版  
<http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>、2015年3月12日閲覧。

サービス

2. 利益を得ようとするものというより、人々を助けるためになされるもの

3. 政府および省庁

1の定義には、公的サービスの内容・種類と、その供給主体が含まれている。2の定義は供給されるサービスの性質をいっている。人助けのものであり、利潤最大化を行動原理とする企業体ではないという意味で、供給主体に関する示唆も含んでいる。3はそれ自体明確な、また供給主体にも関連している。

公的サービスを論ずるとき、通常はそのサービスの内容や特性から接近することが多いが、本章では供給主体に注目する。本章が扱うのは、公的サービスの担い手としての「スキームワーカー」(Scheme Workers)である。スキームワーカーとは、中央政府が福祉・医療・教育等に関して実施する各種のスキームのもとで、履行业務を担いながらも労働者としての地位を与えられていない人たちである。

スキームワーカーという呼称は2010年代以降、おそらく2012~2013年あたりからインドで使われるようになった言葉である。今日、インドの公的サービスの供給主体としてのスキームワーカーは、インドの開発行政の観点からも重要であるというのが筆者の認識である。以下、第1節ではスキームワーカーとは何か、また誰かを簡略に説明し、そのスキームワーカーをめぐる政策の動きを押さえるため、インドの三者構成会議である全国労働会議(ILC)の議事録を中心に第2節で追う。その過程でスキームワーカーという問題の可視化が、2000年代後半あたりか進むことも明らかになる。第3節ではスキームワーカーの実情や労働組合の組織化状況を中心に、筆者が実施した労働組合指導者へのインタビューを通じて、今日の「現場」を概観する。

## 第1節 スキームワーカーとはだれか

スキームワーカーとは、中央政府が実施する諸々の医療・福祉・教育関連のスキームのもとでそのスキームの実施・履行のために就労する労働者のことである。インド労働組合センター(CITU)の組合指導者によると、アンガンワディ労働者が270万人、ASHA労働者が80万~85万人、またミッドデイ・ミール労働者が250万人ほどと推定されている<sup>2</sup>。また中央政府のスキーム以外に州レベルにも同様のスキームがあり、それらを合わせると1000万人に上るといえる。

ここで「労働者」としたが、彼ら・彼女らは実際には労働者としての立場が認められていない。したがってたとえば最低賃金制度など、労働者が享受できる労働条件の

---

<sup>2</sup> これらの人数は以下で出てくるものと若干異なるが、いずれも正確なものではない可能性がある。

適応を受けることができない。スキームワーカーを生み出す各種スキームについてはその効果や達成度、また労働者や監督者の働きを検証する調査研究はかなりの数に上るが（たとえば「乳幼児の統合的発達サービス（ICDS）」に関するRani & Devi (2004)など）、スキームワーカーの労働条件に注目する文献はあまり多くない。そのようななかでGosh (2009)は第5章「公的雇用のなかの女性」で、教育の普遍化運動（SSA）、ICDS、そして全国農村医療ミッション（NRHM）にフェミニズムの観点からふれている。これらの事業はいずれもスキームワーカーを生み出す中心的なものである。Ghoshは女性に対する搾取状況を批判するが、現状はあまり変わっていないものの、政府も少しずつではあるが労働条件の改善に取り組みは始めている。その取り組みは次節でみるが、ここでは主要なスキーム労働者について概観する。<sup>3</sup>

## 1. アンガンワディ労働者<sup>4</sup>

スキームワーカーに含まれる労働者のうち最も歴史が古いのがアンガンワディ労働者（アンガンワディは「中庭の施設・シェルター」の意味）で、その歴史はICDSが開始された1975年にさかのぼる。ICDSが担うのは、補足的栄養補給、免疫処置に関するサポート、妊婦の健康チェック、（医療にかかわる）紹介サービス（以上、乳幼児（3ヶ月～6歳）および妊婦／授乳中の母親が対象）、就学前教育（3～6歳を対象）、そして栄養および健康に関する教育（15～45歳の女性対象）、である<sup>5</sup>。

ICDSは中央政府のスキームで、履行は州・連邦直轄領政府（以下、州政府とする）が担う。本スキームは7000に上るICDSプロジェクトと132万ほどのアンガンワディ・センターのネットワークを通じて運用されている。現在、アンガンワディ労働者は125万人強、またサポート業務を担うアンガンワディ・ヘルパーは116万人ほどである。これらの労働者は「名誉労働者」（*honorarium workers*）の位置づけで、政府が額を決める謝礼が支払われる。つまり労働者ではなく、賃金（*wages/salary*）も得ていない。中央政府からの謝礼に加え、他のスキームでの追加的業務に従事してもらうことで、独自に謝礼の上乗せを行う州政府もある。所管の女性・子供開発省は、アンガンワディ労働者およびヘルパーを政府職員とすること、また政府職員に対してなされているものと同様の付加給付を行うことは（財政的に）できないという立場である。また、1998年のカルナータカ州での民事控訴に関連して、2006年に最高裁判所は、アンガンワディ労働者は公務員職務に従事しておらず、また最低賃金制度も適用

<sup>3</sup> 以下の説明はMoLE (2013a)による。

<sup>4</sup> 実際にはアンガンワディ労働者と、サポート業務を行うアンガンワディ・ヘルパーがいるが、必要な場合を除き本章ではアンガンワディ労働者とのみ記述する。

<sup>5</sup> ICDS ホームページ (<http://wcd.nic.in/icds.htm>、2014年12月1日閲覧)

されないとの判断をしている。

## 2. ASHA 労働者

ASHA は Accredited Social Health Activist の略字である。2005 年に開始された NRHM のもとで、訓練を受けた女性のコミュニティ医療活動家 1 名を ASHA 労働者として、すべての農村に配置することが定められている。ASHA 労働者はその村の出身者で、コミュニティと公的医療システムの仲介役としての責任を担う。NRHM を所管する健康・家族福祉省は、ASHA 労働者を NRHM のもとでのボランティア活動家とみなしており、政府職員として認定する動きはない。そもそも名称が「活動家」である。ASHA はヒンディー語で「希望」の意味だが、自分たちの労働条件の低さから希望とは程遠いと自嘲気味に話す人たちもいる。彼女たちへの報酬は一般に、いわゆる固定給ではなく、妊産婦へのサポートや乳幼児の免疫処置等に携わる件数に応じたインセンティブ給である。

## 3. ミッドデイ・ミール労働者

275 万人に上る料理・給仕者 (CCH) が昼食を無償で提供するミッドデイ・ミール・スキームのもとで、公立および SSA にかかわる小学校で、給食の準備と給仕に携わっている。彼ら (彼女ら) の仕事は 1 日 3~4 時間程度のパートタイム労働であり、政府職員として扱われていない。ただし月額で最低 1000 ルピーを謝礼として支給されている。州政府も支給されるこの謝礼の一部を負担しているが、それに加えてウッタラーカンド州、ミゾラム州、カルナータカ州、パンジャブ州などでは、州が独自に負担して 1000 ルピー以上の謝礼を支給している。なお、タミルナードゥ州では、このミッドデイ・ミール労働者に関連する昼食労働者は、州政府労働者の立場を与えられている。

以上、主要なスキームワーカーを概観したが、いずれも中心的担い手は女性である。彼女たちは労働者とはみなされずまた「賃金」ももらっていないから、女性に対する搾取という Ghosh (2009) のような批判が生まれることになる。次節ではスキームワーカーの労働条件をめぐる政策的取り組みに関して、ILC の議事録を中心に追い、2000 年以降の動きをみる。

## 第2節 三者構成会議におけるスキームワーカーに関する議論

スキームワーカーの問題は、実質的には労働者でありながら労働者として扱われていない点にある。したがって労働者としての地位の獲得に労働組合が取り組むのは当然であるし、スキームワーカーの労働条件・処遇が政労使という三者構成で、労働政策について議論するインド労働会議（ILC）で取り上げられるのは不自然なことではない。むしろ全国的なインパクトを持つ労働に関する事項がILC以外で、意義ある形で議論される場を見つけ出すほうが難しい。以下では全国レベルの三者構成会議で最大の位置づけにあるILCを中心に追い、またILCに次ぐ、いくぶん機動的でかつILCの補完的な協議の場である常設労働委員会（SLC）での議論もみる<sup>6</sup>。スキームワーカーの労働条件が三者構成会議で議事に上ったのは、以下でみるように 2000 年代最初の 10 年間の後半で、正面から取り上げられたのは 2012 年以降である。

### 1. 2012 年までの展開

ILC は 2000 年以降、今日までに 10 回開催されており、直近が 2013 年開催の第 45 回 ILC である。その 10 回の ILC のうち、スキームワーカーについて初めて出てくるのが 2003 年 10 月 16～18 日に開催された第 39 回 ILC である。ただしここでの扱いは雇用創出、雇用保障、および労働者の技能向上に関する議題のなかにおいてであった。そこでは医療および児童の育成分野での雇用創出に関する見通しのなかで、第 9 次 5 年計画（1997～2002 年度）の数字を示しながら、ICDS、アンガンワディ労働者、そしてアンガンワディ・ヘルパーに関して 30 万の追加的な雇用が生まれるという見通しを提示している（MoLE, 2003: 84-85）。つまり議論としては、スキームワーカーの労働条件ではなく、雇用創出の場としての位置づけである。

次の 2005 年の第 40 回 ILC（2005 年 12 月 9～10 日開催）では後の 2008 年に成立することになった非組織労働者社会保障法案に関連する議論のなかで、州政府の所管とすべき非組織部門労働者の 1 つの雇用として、アンガンワディ労働者が挙げられている（MoLE, 2005: 95）。

2007 年 4 月 27～28 日開催の第 41 回 ILC ではその開会セッションで、労働者側副代表を務めるインド労働連盟（BMS）会長のギリシュ・アワスティ氏が、アンガンワ

---

<sup>6</sup> 議事録は比較的大部なものでも要約版であることがあり、関連発言が欠落している可能性も全くないわけではないと思われる。議事録はインド労働雇用省の下記 URL にて該当議事録ファイルをダウンロードした（2014 年 9 月 9 日）。本来は各議事録の公表された年次が記されるべきだが不明であったため、巻末の参考文献では会議の開催年を暫定的に付した。<http://labour.gov.in/content/division/labour-conferences.php>

ディ労働者に対する謝礼の増額を提案している (MoLE, 2007: 2)。ILC の場で労働組合がアンガンワディ労働者、すなわちスキームワーカーの労働条件・処遇の改善を求めたのは、この 2007 年が最初である。

2 年ぶりの開催となった第 42 回 ILC (2009 年 2 月 20~21 日) では、2008 年の世界金融危機の影響による失業、賃金カット、解雇やレイオフにあう労働者の増加を受け、ILC に参加する全労働組合の全会一致の意見として、ICDS の強化とアンガンワディ労働者への謝礼の増額が提起された (MoLE, 2009: 21) <sup>7</sup>。

翌年の第 43 回 ILC (2010 年 11 月 23~24 日開催) では、2007 年の第 41 回 ILC に引き続いて BMS 会長ギリシュ・アワスティ氏がアンガンワディ労働者の謝礼の引き上げを訴えている。また CITU 事務局長で上院議員でもあるタパン・セン氏も「ある労働者カテゴリー」としてアンガンワディ労働者と ASHA 労働者をあげ、彼女たちは悲惨なほどに低賃金で就労しており、BMS アワスティ氏と同じく謝礼＝賃金の増額を強く求めている (MoLE, 2010: 2-8)。その後発表された労働組合の共同見解でも、非組織部門労働者の雇用状況の改善と、アンガンワディ労働者、ASHA 労働者への賃金の引き上げ、そして彼らへの社会保障および年金給付に政府はより力を注ぐべきであるとされた (MoLE, 2010: 32-33)。

翌 2011 年には ILC は開催されていないが、ILC と並ぶ三者構成会議 SLC が 10 月 17 日に開催されている。そこでは BMS 全国局員である S. K. ラソール氏がアンガンワディ労働者、ASHA 労働者、ミッドデイ・ミール労働者等が男女差別に面しており、搾取的状況のもとでの労働を強いられていることを指摘した。また全インド労働組合中央評議会 (AICCTU) 事務局長のスワパン・ムケルジー氏も、彼女たちへの謝礼に政府が介入すべきと提案した (MoLE, 2011: 3-10)。

2012 年 12 月 14~15 日に開催された続く第 44 回 ILC でも、BMS 会長で労働者側副代表のサジ・ナラヤナン氏が開会セッションにおいて、アンガンワディ労働者、ASHA 労働者そしてミッドデイ・ミール労働者を挙げ、彼女たちのほとんどが農村の女性で、低額の謝礼しか得ておらず、まともな賃金と社会保障が否定されていることを強調している。全体討議では引き続き BMS 副事務局長の B. スレンドラン氏がアンガンワディ労働者、ASHA 労働者、ミッドデイ・ミール労働者、そして村役場の使用人等について、政府部門の労働者として認め、彼らに政府職員と同様の賃金および労働条件が適用されるべきと繰り返した。さらに CITU のタパン・セン氏もアンガンワディ労働者の政府部門の労働者としての認定を求めている。また ILC に組織されている社会保障に関する会議委員会でも労働組合全体の意見として、アンガンワディ労働者、ASHA 労働者、ミッドデイ・ミール労働者、また同様のタイプの労働者たち

---

<sup>7</sup> 議事録によれば、この提案は公的配分システム (PDS) の強化と同時になされている。

の政府部門労働者としての承認と、彼らと同様の賃金および労働条件を適用するべきであるとの見解が提示された (MoLE, 2012: 2-6)。これを受けて会議委員会は、これらの労働者への社会保障給付を勧告している (MoLE, 2012: 15-16)。

以上をまとめると、2000年代初頭の議論は政策担当者側からの雇用創出の場という観点だったのが、2008年に成立することになる非組織労働者社会保障法案の議論のなかで、非組織労働者としてのアンガンワディ労働者への社会保障給付という視点が次に出てきた。それが2000年(ゼロ年)代後半に、労働組合から謝礼の引き上げを求める声が上がった。2007年は国民会議派を中心とする統一進歩連合(UPS)が政権を担っていた時期である。つまりその声は、当時において最大の組合員数を誇るインド労働連盟(BMS)という、極右集団である民族奉仕団(RSS)系の労働組合からで、スキームワーカーを組織化する最大の労働組合と考えられているインド共産党(マルクス主義)系のCITUからではなかった点は興味深い。BMSの指導者はその後もスキームワーカーの労働条件の向上を訴えている。ただしアンガンワディ労働者以外にASHA労働者を挙げ、「ある種の労働者カテゴリー」として一括りにしたのはCITUの代表者であった。こうして、2000年(ゼロ年)代後半に労働組合が三者構成会議でアンガンワディ労働者の謝礼=賃金の増額を訴えはじめ、また2010年あたりに、政府の各種スキームの履行に従事する労働者が抱える共通の問題=スキームワーカーに関する問題意識が形作られたことがわかる。

## 2. 2013年開催の第45回SLCと第45回ILCでの討議

第44回ILCの開催から3週間後に開かれた第45回SLC(2013年1月4日)では、第44回ILCで議論された諸事項に関する行動報告と、次の第45回ILCでの討議事項について議論された。後者ILC討議事項では、その3番目に「中央政府の異なるスキームのもとで雇用される様々な労働者の労働条件、賃金、社会保障」が取り上げられている(MoLE, 2013b)。そのなかでも大きなグループとして、ASHA労働者、アンガンワディ労働者、SSA(教育の普遍化運動)にかかわる人たち、そしてミッドデイ・ミール労働者を挙げている。すでに述べたように、彼ら(彼女ら)は公務員の採用のように採用されたわけでも、賃金や社会保障で彼らと同等の給付がなされているわけでもない。またこの討議では、これら労働者を非組織労働者であるとし、非組織労働者社会保障法(2008年)のもとで政府は生命保険および傷害保険、医療と母性保護にかかわる給付、そして老齢年金に関する取り組みをする必要があるとした。実際には小口年金にかかわるスワヴァランバン・スキーム以外、前二者に関する取り組みは行われていない。

これを受けて、チャッティースガル州の労働・農業・畜産・漁業省大臣チャンドラ・シェカール・サフ氏が ASHA 労働者やアングンワディ労働者、ミッドデイ・ミール労働者などの政府スキームのもとで働く人たちに、社会保障を適用する必要性を強調している。またウッタラーカンド州労働大臣のハリシュ・チャンドラ・ドゥルガプル氏も同様の発言をしている。労働組合も共同提案として、「中央政府の異なるスキームのもとで雇用される様々な労働者の労働条件、賃金、社会保障」を第 45 回 ILC で議論すべき議題として挙げた。こうして次の ILC において、スキームワーカーの労働条件が議題に上がることが確定した (MoLE, 2013d)。

そして 2013 年 5 月 17～18 日に開催された第 45 回 ILC での会議委員会において (MoLE, 2013c)、労働組合は次のような議論を展開した。正規労働者と同様に 1 日 7～8 時間の業務に従事しているにもかかわらず、スキームワーカーは卑しむべき労働条件で、労働者とすら認められずに就労している。アングンワディ労働者のなかには 30 年以上就労している人たちがいるが、それでも政府の正規職員とは認められず、必要最低限の生活を維持するための水準にも満たないわずかな謝礼しか手にしていない。ASHA 労働者はボランティアと呼ばれ、病院とフィールドで 8～9 時間以上も就労するにもかかわらず、インセンティブ給を支払われているにすぎない。ミッドデイ・ミール労働者については、学校で教員や他の職員とともに丸 1 日就労しているにもかかわらず、実入りはわずかである。彼らには最低賃金はなく、年金、退職金、退職準備基金等の社会保障給付もない。労働組合は、これらの労働者を政府職員として扱い、相応の役職と受け取るべき給付がなされることを全組織一致で要求した。さしあたりの救済措置としてはすでに退職した、あるいは退職を控えるアングンワディ労働者が、何らかの年金制度からの給付を受けられるようにすることを求めた。

これに対して中央政府は次のような回答をしている。まずミッドデイ・ミール労働者の就労時間は 3～4 時間のパートタイムベースであるので、政府職員とすることはできない。しかし彼らは現在月額最低 1000 ルピーの謝礼を手にしていて、州政府が別途の給付を行うところもある。タミルナードゥ州などのいくつかの州ではすべての社会保障が給付されている。また最近、所管の学校教育・識字局は観光省と協力して、これらの労働者の技能水準を高めるべく努めている。同局は 2013 年度に謝礼を 1000 ルピーから 1500 ルピーに、2015 年度からさらに 2000 ルピーに引き上げることも検討している。SSA のもとで働く小学校教員については、州政府の職員として位置づけられており、彼らの給与も中央政府と州政府で分担している。これらの教員に対する保険スキームを開始することも検討している。

また女性・子供開発省の出席者からは次のような報告があった。アングンワディ労働者およびアングンワディ・ヘルパーについては最近、謝礼がアングンワディ労働者は月額 3000 ルピー、同ヘルパーは同 1500 ルピーに引き上げられている。州政府が別



の追加的業務に従事してもらうことで、自らの財源で謝礼を引き上げており、また年間 20 日の休暇と 180 日の出産育児休暇が認められている。さらに、アングンワディ労働者の上司である監督者のポジションのうち、25%をアングンワディ労働者からの昇進とする規定も導入された。州によっては退職金給付を行うところもある。第 12 次 5 年計画（2012～2017 年度）のもとで政府は 20 万のアングンワディ・センターの建設を決めている点も指摘された。

これらの議論を経て、会議委員会では次の勧告を行った：

1. ボランティアや名誉労働者ではなく「労働者」として認められるべきである。
2. 最低賃金が支払われるべきである。
3. 年金、退職一時金、出産育児給付などの社会保障を受けるべきである。
4. まず、庶民保険計画（AABY）や全国健康保険計画（RSBY）といった非組織労働者に対する社会保障スキームがこれらの労働者にも拡大されるべきである。
5. アングンワディ・センターはよい状態のしっかりとしたづくりの建物（pucca house）とし、またそこには基本的な設備が備えられているべきである。また ASHA 労働者にも基本的設備のある適切な仕事場所が与えられるべきである。
6. 団結権および団体交渉権が認められるべきである。
7. 彼らの雇用と労働条件を正規化するために、就業委規則が作成されていない場合は作成すべきである。
8. すでに退職したか退職を控えるアングンワディ労働者およびアングンワディ・ヘルパーに対して、退職一時金あるいは何らかの一時金が給付されるべきである。
9. スキームワーカーは現状では業務請負ベースでの就労であるが、今後の仕事の見通しのなかでも、彼らの雇用が確保され続けるべきである。
10. 全国児童労働プロジェクト（NCLP）学校の教員およびスタッフの労働条件も、適切なインフラと設備とともに改善されるべきである。

以上の勧告に対して、学校教育・識字局と女性・子供開発省は、1. 労働者と認めることの要求、2. 最低賃金の支払い、3. 年金給付、そして 8. 退職一時金に関して同意できないとした。なお、翌年 2014 年 1 月 31 日に開催された第 46 回 SLC では上記に関する行動報告が行われている。

以上が全国レベルの三者構成会議におけるスキームワーカー政策をめぐる動きである。スキームワーカーという問題意識が形成され共有されつつある点は評価できるものの、このように取り組みはまだ端緒にすぎないばかりである。

### 第3節 スキームワーカーと労働組合の組織化

本節ではスキームワーカーの組織化を進め、とりわけアングンワディ労働者に関して成果を挙げている労働組合CITUへの聞き取りをまとめる<sup>8</sup>。CITUに聞き取りを実施したのは、アングンワディ労働者および同ヘルパーを組織する最大の労働組合がCITU系の全インドアングンワディ労働者・ヘルパー連合（AIFAWH）であるからである。CITUに占める女性組合員でアングンワディ労働者の比率は小さくなく、また性別にかかわらずCITU内の一大勢力でもある<sup>9</sup>。以下ではアングンワディ労働者を中心にみるが、ASHA労働者やミッドデイ・ミール労働者についても一部言及する。

#### 1. アングンワディ労働者、組織化

CITU系の労働組合で、アングンワディ労働者および同ヘルパーの組織化と労働条件の改善に取り組む労働組合の連合体がAIFAWHである。その結成以前もCITUは州レベルでのアングンワディ労働者の組織化に取り組んでおり、各州の労働組合が集まって1991年に結成されたのがAIFAWHである。組織規模は公称で50万人である<sup>10</sup>。ただ実際の抗議行動の際には非組合員も参加するので、影響力はそれ以上とのことである。

アングンワディ・センターには1名のアングンワディ労働者と1人のヘルパーが配置される（ミニ・アングンワディには1名のみの配置）。いずれも女性で、アングンワディ労働者になるには10年、ヘルパーには7年の教育を修了している必要がある。しかし実際には他の就業機会がないため、大卒や弁護士資格を持った人たちもアングンワディ労働者にいる。2004年以降アングンワディ労働者／ヘルパーは20万人以上増加したが、これは当時の統一進歩連合（UPA）政権の政策文章である最小共通綱領（CMP）で、ICDS関連の拡充をうたっていたからという。

---

<sup>8</sup> 聞き取りに応じてくれた組合指導者諸氏は次の通り：カンディクッパ・ヘマラタ氏（CITU 副会長、元 AIFAWH 事務局長：2008 年 11 月 3 日および 2015 年 1 月 2 日）、V. J. K. Nair 氏（CITU カルナータカ州事務局長：2007 年 11 月 29 日）、ロジャ・パンチャディ氏（アーンドラ・プラデーシュ州アングンワディ労働者・ヘルパー労働組合事務局長、CITU 副会長：2011 年 9 月 5 日）、S. ヴァララクシュミ氏（カルナータカ州アングンワディ労働者・ヘルパー組合会長：2014 年 12 月 23 日）、K. O. ハビーブ氏（CITU 副会長、元 ケーララ州アングンワディ労働者・ヘルパー労働組合会長：2014 年 12 月 27 日）

<sup>9</sup> CITU の全国事務局には副会長および事務局幹部がそれぞれ 15 人強ずついるが、注 8 にあるように、ヘマラタ氏、P. ロジャ氏、そしてハビーブ氏が現在 CITU 副会長を務め、またヴァララクシュミ氏は全国事務局幹事を務めている。AIFAWH の現事務局長である A. R. シンドゥ氏も同じく全国事務局幹事である。

<sup>10</sup> 組合費は平均して 1 人年額 30～50 ルピー程度で、州レベルの組合から AIFAWH への 上納金は 1 人当たり 0.5 ルピーという。

アンガンワディ・センターはおおよそ人口 1000 人に 1 センターずつ設けられている。労働者の組織化は困難で、その理由はセンターが地理的に分散しており、したがって労働者も四散しているためである。また男性に比べて女性が労働組合の組織化に慣れていないこともある。しかし彼女らを 1 度説得できると、比較的スムーズに動くこともあるという。組合指導者いわく、アンガンワディ労働者自身が子供たちをオーガナイズするのが業務だから、労働組合の組織化（オーガナイズ）には長けている部分があるのかもしれない。

現在、中央政府が支給する謝礼は、アンガンワディ労働者が月額 3000 ルピー、アンガンワディ・ヘルパーが同 1500 ルピーである。州によってこれに上乗せがなされることもあり、それは各州の労働組合の要求と行動の結果によるところが大きいという<sup>11</sup>。たとえばCITUはカルナータカ州でアンガンワディ労働者の組織化と労働条件の改善に大きく成果を挙げ、結果、州政府から 2500 ルピーの上乗せを獲得し、月額 5500 ルピーの謝礼を得ている。同様にパンジャブ州でもCITUによる組織化が進んでおり、カルナータカ州とほぼ同額の謝礼を得ている。

一方、ハリヤナ州では州政府がアンガンワディ労働者に 4000 ルピー、ヘルパーには 2500 ルピーの謝礼を上乗せし、順に月額で計 7000 ルピー、4000 ルピーの謝礼支給となっている。これは、アンガンワディ・センターが州の隅々にまで設けられて、地元の人たちとのコンタクトも日常的にあることから、前政権の州首相が選挙対策的に支給額を引き上げたことが背景にある。それでもハリヤナ州での謝礼の引き上げも、労働組合の活発な活動がなければ実現できなかったという。

また、連邦直轄領であるプディチェリでは、アンガンワディ労働者とヘルパーが合わせて 1500 人に満たないところ、CITU は 1400 人ほどの女性を組織化している。プディチェリでは現在、長年の取り組みの結果としてアンガンワディ労働者およびヘルパーが州政府職員として認められている。アンガンワディ労働者が州政府職員としての地位を確保しているのはこのプディチェリのみである。州政府職員として、謝礼ではなく固定給と物価手当（DA）を得てはいるが、ただし年金制度の適用は受けていない。また近年採用された人たちには、中央政府からの謝礼額（3000 ルピーと 1500 ルピー）しか支給されていないという。

他方、ラージャスターン州では CITU の組織化はほとんど進んでいない。

以下、アーンドラ・プラデーシュ（AP）州、ケーララ州、そしてカルナータカ州を順にみる。

---

<sup>11</sup> 英語では通常「struggle」という語で労働組合の行動・活動が表現されるが、本章では闘争とは訳さずに（活発な）行動・活動としている。

## 2. AP 州のアンガンワディ労働者および組織化

2011 年当時、旧 AP 州の州都ハイデラバード近郊の農村部・ランガレッディ県のアンガンワディ・センターを例にとると、アンガンワディ労働者の労働時間は午前 9 時～午後 1 時 30 分で、その後 1 時間くらいかけて 5～10 家庭を訪問し、乳幼児や妊婦の健康状態の確認や医療教育を行っている。ひと月に 25 日の労働である。仕事内容は通常の 6 業務のほか、行政上の登録（レジストレーション）業務や何らかの調査の協力など、22 の業務を担っていた。アンガンワディ労働者の仕事は重労働であるにもかかわらず、ポストに空きができた時には 1 ポストにつき 10～15 人くらいが応募する。その理由はソーシャル・ワークに関心があること、また労働者とは認められておらず謝礼も低いとはいえ、一応の職務保障があると考えられているからである。アンガンワディ労働者やヘルパーは農業を営む家庭出身やスラム居住者など様々である。

（旧）AP州のCITUの規模は 70 万人程度である。うち 10 万人近くがアンガンワディ労働者・ヘルパーが占め、AP州CITUの最大の集団となっている。CITUがアンガンワディの組織化に力を入れはじめたのは 1989～1990 年あたりで、勢力は急拡大したのではなく、日々の組織化や活動を通じて徐々に拡大していった。2014 年にAP州とテランガーナー州に分割される以前に、旧AP州全土 360 ブロックのうち 350 ブロックで、CITUは他の労働組合を全く寄せ付けずにアンガンワディ労働者の組織化に成功している。これだけ広範に組織化し、また（旧）AP州でのCITUの行動はきわめて活発ではあるものの、州政府はアンガンワディ労働者の要求に消極的な対応しか取らないという。たとえば、州分割後のAP州の首相はチャンドラバブ・ナイドゥ氏である。氏は 1995～2004 年にも旧AP州の首相を務めていた。当時のAP州には左翼政党のプレゼンスがある程度あった。当時も労働組合による抗議行動に、州政府は消防車による放水や警察の動員、時に力によって労働組合を強く抑制することがあったが、左翼政党のいる州議会と組合活動を通じた要求の結果、謝礼引上げ以外で一定の給付の導入を発表するなど、組合との対話も頭から拒否することはなかったという<sup>12</sup>。それが州分割直前に再び州首相になると、度重なる要求の結果、前向きな発言はしたものの、州分割後の現在は労働組合と面会しようとするもしなくなった。2 つの州に分かれても両州でCITUが勢力を維持しているのは、CITUの組織化の強さの表れであるとしている。

---

<sup>12</sup> AP 州では一応、2011 年時点でアンガンワディ労働者を対象とする医療保険が導入されており、政府が 1 人あたり年額 180 ルピーを負担している。ただしその加入はローカルレベルの役人の恣意性に大きく委ねられ、すべてのアンガンワディ労働者が加入できているわけではなかった。

### 3. ケーララ州のスキームワーカー

ケーララ州にはアングアンワディ労働者が約6万7000人いるうち、CITUは4万2000人を組織している。1970年代末から組織化を開始しており、当初はCITUの県レベルの委員会が主導する形で組織化に取り組んだ。しかし今日ではアングアンワディ労働者自身が組織化に携わっている。ケーララ州での労働者の組織化には、CITUが全州に持つネットワークが有効であるという。それでも、アングアンワディ労働者やスキームワーカーが直面する問題やCITUが何をできるかを彼女たちに話し、理解してもらい、徐々に組織化が進んでいった。ケーララ州にはアングアンワディ労働者を対象とした遺族年金一時金など、労使折半による福祉に関する取り組みがある。これも労働組合の活動の結果であるという。アングアンワディ労働者への謝礼は月5000ルピーで、州政府による謝礼の上乗せが最初にはじまったのもこのケーララ州であった。

またASHA労働者については、通常はインセンティブ給が採用されているところ、ケーララ州では定額の謝礼も別途支払われている。予定ではこの支給額が2015年4月から1000ルピーに引き上げられるはずである。ただし年金等の社会保障制度はなく、仕事を去る人たちも少なくない。ちなみに免疫処置関連の業務は1人あたり1回20ルピーが支給され、また妊産婦のサポートに関しては、1人あたり200ルピーの支給である。それでもケーララ州では一人っ子家庭が増え、妊婦の数が減っていることもあり、ASHA労働者の収入は上がりづらい状況にある。週の労働時間は1日3時間労働×4日だが、実際には報告等の業務もあって週7日労働となるという。ケーララ州には2万9000人のASHA労働者がおり、そのうちCITUは1万6000人を組織している。

ケーララ州のミッドデイ・ミール労働者への謝礼金は、学校の児童数が150～249人までが業務を1人で担い、1日200ルピーを得る。20日間の就労で月額4000ルピーになる計算である。児童数が250～499人になるとミッドデイ・ミール労働者は2人になる。500人以上になると、労働者数は2人のままであるが、謝礼が1日あたり50ルピーの増額となり、1人あたり計250ルピーである。政府はこの上乗せ分の支払いを避けるため、意図的に児童数が500人を上回らないようにしているという。ケーララ州のミッドデイ・ミール労働者は約5万人で、労働者を組織する最大の組合はCITUではなく、ヒンド労働者連盟(HMS)である。

### 4. カルナータカ州のアングアンワディ労働者の組織化

カルナータカ州では1995年にアングアンワディ・センターが州全土をカバーした。同州CITUでは1994年にアングアンワディ労働者の組織化を行う部局が作られている。

当初は規模が小さく、アングアンワディ労働者を組織化する組合は、カルナータカ州にはCITUを含めて全部で6組織あったが、日々の組織化活動を通じ、今日はCITUが州最大勢力で4万5000人を組織する<sup>13</sup>。カルナータカ州での謝礼の月額は、アングアンワディ労働者がすでに述べたように5500ルピー、またアングアンワディ・ヘルパーが月額2750ルピーである。医療保険にも加入し、2万ルピーの死亡給付金もある。重篤な健康問題の場合、アングアンワディ労働者には2万ルピー、同ヘルパーには1万ルピーが支給されるほか、15日間の夏期休暇の取得も可能である。さらに2010年からは全国年金制度（NPS）にも加入するようになった。カルナータカ州のアングアンワディ労働者の処遇はこのように、他州に比較してかなり高い水準にある。これはCITUの活発な活動によるものであるという。

いずれにしてもこのように、アングアンワディ労働者をはじめとするスキームワーカーの処遇は州ごとにかなり多様なものであることがわかる。労働組合の行動のみが州ごとの違いの唯一の要因ではないとしても、積極的な働きかけが処遇改善に寄与していることもまた確かであろう。

## 5. 諸問題

アングアンワディ・センターが直面している問題として、センターの建物の問題がある。本来アングアンワディ・センターは自らの建物を所有することになっているが、所有していないために、パンチャーヤトの一部でICDS業務を行っている例は少なくない。また例えばカルナータカ州では、センターの50%以上が賃借りである<sup>14</sup>。なかにはアングアンワディ労働者が自宅で行っているものもある。賃貸の場合、賃料は政府が定額負担するが、その支給が遅れ、アングアンワディ労働者自らが肩代わりすることもある。

支給の遅れについては謝礼についてもいえる。支払いが滞り2～3ヶ月に1度、また半年間謝礼なしで就労することもあるという<sup>15</sup>。

センターで子供たちに提供される食事の質が良くないことも問題視されている。CITUは乳幼児の育成に配慮するのは国としての当然の責任であり、予算配分を含めて国がもっと力を入れるべきとの立場である。しかし国は財政問題から、NGOや企業の社会的責任（CSR）活動を通じた企業のICDS業務への参入を促す方向に進みつつある。ただし組合指導者の話を聞くと、NGOや企業が供給する食事はインスタントフ

---

<sup>13</sup> 組合費は年50ルピーで、5回に分けて徴収している。

<sup>14</sup> 筆者がこれまでに実際に訪問したアングアンワディ・センターにはトイレや水道施設を持たないものがかかり多く見られた。

<sup>15</sup> この事例はウツタル・プラデーシュ州ラクナウ近郊のアングアンワディ・センターでの聞き取りからのものである（2013年11月26日）。労働組合は組織されておらず、この女性は自分で組合を作りたいと述べていた。

ードで、栄養面にも十分な配慮がなされていないと批判的であった。

また世界銀行は、ICDS は 1975 年の導入以降一定の成果を挙げており、乳幼児の栄養問題は今日インド全体のものでなく局所的なものである、したがって問題のある地域のみを対象としたプログラムに変更すべきであるというスタンスである。また政府は ICDS を「ミッション」と位置付け、目標が達成されたらミッションすなわち ICDS が終了となる可能性も示唆しはじめている。そこに民間企業や NGO の参入の可能性が関連する。政府は PPP（官民パートナーシップ）の導入にも前向きで、ICDS 業務への直接関与から対象者に現金を直接支給する手当直接給付（DBT）の導入への転換という選択肢も排除していない。どちらにしてもこれらの動きが今後進んでいくと、250 万人以上に上る現在のアンガンワディ労働者およびヘルパーの雇用問題に発展する可能性がある。

アンガンワディ労働者の業務をめぐる問題としては、通常の ICDS 関連業務のほか、何らかの調査や選挙時の補助・管理業務、また貧困対策のための自助組織（SHG。公共のマイクロ・ファイナンス関連業務）へのサポートなど、行政の各種末端業務を担わされている。労働時間は本来 4 時間半（4 時間のセンター業務+30 分の家庭訪問）であるはずのところ、現在は 7~8 時間になることもあり、長時間労働が常態化しているという。これらの業務負担のために、本来の ICDS 関連の業務にも時間と労力を割くことができなくなっている状況も懸念されている。

CITU は労働時間の延長自体には反対しておらず、むしろ労働時間を延長することで、正式な労働者として認められる要件となるとしている。スキームワーカーの最大の問題は労働者と認められていない点であり、正規の労働者、とりわけ州政府職員としての地位の認定と、労働時間に応じた賃金の支給、また最低賃金制度の適用を強く求めている。同時に、年金や退職一時金、医療保険など各種社会保障の給付も要求している。

労働時間の延長に関連するのが、現在のアンガンワディ・センターのあり方である。実態は異なるとはいえ、ICDS 関連の業務は半日であるが、タミルナードゥ州では働く女性の育児・保育サポートとして、アンガンワディ・センターを終日のデイケア・センターに変更することを決定し、すでに取り組みがはじまっている。

また女性が労働者であるため、とくに後進的な地域や保守的な農村部でアンガンワディ労働者はあからさまな女性蔑視や暴力、カースト差別、また性的嫌がらせの被害にあうこともあるという。これらの問題への対処は労働組合の大きな課題である。

## むすびにかえて

本章では、サービスの内容からではなく供給を担う主体の側からインドの公的サービスの一側面をみた。タイトル「スキームワーカーという働き方」とは、労働者でありながら労働者とは認められていない人たちによる医療・福祉・教育等の政府スキームの履行を低賃金で担う働き方である。

スキームワーカーはインド開発行政の重要な一端を担っている。その働きは決して小さくないにもかかわらず、相応の報酬を得ていない。このことによって恩恵得ているのは、スキームワーカーが実際にサポートする人たちだけでなく、政府であることも疑いはない。一部では推定 1000 万人にも上るとされる、労働力人口の 1%を上回る労働者の働きが今日の開発行政を支えているという点も、インド型開発モデルの重要な一側面として認識しておく必要がある。

## 参考文献

- Ghosh, Jayati (2009) *Never Done and Poorly Paid: Women's Work in Globalising India*, New Delhi: Women Unlimited.
- Ministry of Labour and Employment (MoLE) (2003) *Thirty-Ninth Session of the Indian Labour Conference (New Delhi - October 16-18, 2003)*, New Delhi: MoLE, Government of India.
- MoLE (2005) *40th Session of the Indian Labour Conference (New Delhi - 9-10 December, 2005)*, New Delhi: MoLE, Government of India.
- MoLE (2007) *Summary Record of Discussion of the 41st Session of Indian Labour Conference held in New Delhi on 27-28 April, 2007*, New Delhi: MoLE, Government of India.
- MoLE (2009) *Summary Record of Discussions of the 42nd Session of Indian Labour Conference held on 20 - 21 February, 2009 in New Delhi*, New Delhi: MoLE, Government of India.
- MoLE (2010) *Summary Record of Discussions of the 43rd Session of Indian Labour Conference held on 23 - 24 November, 2010 in Vigyan Bhavan, New Delhi*, New Delhi: MoLE, Government of India.
- MoLE (2011) *Summary Record of Discussion of the 44th Session of the Standing Labour Committee held on 17th October, 2011 at New Delhi*, New Delhi: MoLE,



Government of India.

MoLE (2012) *Summary Record of Discussions of the 44th Session of Indian Labour Conference held on 14th -15th February, 2012, Vigyan Bhavan, New Delhi*, New Delhi: MoLE, Government of India.

MoLE (2013a) *45th Session of the Indian Labour Conference (New Delhi)*, New Delhi: MoLE, Government of India.

MoLE (2013b) *45th Session of the Standing Labour Committee (New Delhi – January 4, 2013)*, New Delhi: MoLE, Government of India.

MoLE (2013c) *Summary Record of Discussions of the 45th Session of Indian Labour Conference held on 17th -18th May, 2013, Vigyan Bhavan, New Delhi*, New Delhi: MoLE, Government of India.

MoLE (2013d) *Summary Record of Discussions of the 45th Session of the Standing Labour Committee Held on 4th January, 2013 at New Delhi*, New Delhi: MoLE, Government of India.

MoLE (2014) *46th Session OF THE Standing Labour Committee*, New Delhi: MoLE, Government of India.

Rani, Pasupuleri Usha. and A. Laxmi Devi (2004) *Integrated Child Development Services: a Study of Job Performance of Supervisors*, New Delhi: Discovery Publishing House.