

第4章

全国農村雇用保証法（NREGA）の政治経済学

湊 一樹

要約

本稿は、「世界最大の公的雇用プログラム」とも称される「全国農村雇用保証法」（NREGA）に関する基本的な文献や資料を踏まえながら、NREGAのもとでの雇用保証事業の実施状況とこれまでの成果、さらには、近年のNREGAを取り巻く状況の変化といった点を検討することを目的としている。具体的には、（1）NREGAの基本的枠組み、（2）NREGAが賃金および消費に与える影響、（3）現在のインド人民党（BJP）政権のもとでの雇用保証事業の現状と問題点、という3つの論点を中心にNREGAに関する議論を整理する。

キーワード

全国農村雇用保証法（NREGA）、雇用保証事業、労働する権利、生活保障、賃金、消費、統一進歩連合（UPA）政権、モーディー政権

はじめに

2005年9月5日、連邦議会の上下両院での議決と大統領による認証を経て、「全国農村雇用保証法」（National Rural Employment Guarantee Act: NREGA）がインドで成立した¹。同法に基づく雇用保証事業は、2006年2月2日にまず200県で開始され、その後は段階的に対象地域を拡大していった。そして、法律制定から5年以内にインド全土で実施するという規定（第1条第3項）の時期を大幅に前倒しする形で、2008年4月1日からはすべての県で雇用保証事業が行われるようになった。その一方で、「世界最大の公的雇用プログラム」（Dutta, Murgai, Ravallion, and Van de Walle 2014）とも称されるNREGAには、制定の前後から

¹ 2009年に制定された改正法によって、NREGAの正式名称が「The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act」（MGNREGA）に変更された。そのため、NREGAとMGNREGA（またはMNREGA）という2つの略称が関連文献で使われている。本稿では、NREGAを用いることとする。なお、当初のNREGAでは、ジャンムー・カシミール州のみを対象外としていたが、2007年のThe National Rural Employment Guarantee (Extension to Jammu and Kashmir) Actによって、同州も対象地域に含まれるようになった。

現在に至るまで、つねに政治的な論争がつきまとっている。その主な理由としては、NREGAが大規模な財政支出を伴う貧困対策であるという点に加えて、インド国民会議派を中心とする統一進歩連合（United Progressive Alliance: UPA）政権の旗艦事業の一つであったという点があげられる。

したがって、これまでに蓄積されてきた、NREGAに関する基本的な文献や資料——具体的には、幅広い分野に及ぶ既存研究、政府機関や市民組織による報告書、政府機関が公表しているデータ、メディアによる関連報道など——を踏まえながら、雇用保証事業の実施状況やこれまでの成果を様々な角度から客観的に検証することは、重要な意味を持つ作業なのである。そこで本稿では、(1) NREGAの基本的枠組み、(2) NREGAが賃金および消費に与える影響、(3) 現在のインド人民党（Bhartiya Janata Party: BJP）政権のもとでの雇用保証事業の現状と問題点、という3つの論点を中心にNREGAに関する議論を整理する。特に最後の点については、BJP政権と会議派政権との間——それに加えて、第1期UPA政権（2004～2009年）と第2期UPA政権（2009～2014年）との間——にどのような連続性と非連続性があるのかという点も念頭に置きながら論じていく。

本稿の構成は、以下のとおりである。次節では、NREGAの基本的枠組みを概観する。第2節は、NREGAが賃金および消費に与える影響を実証的に分析した、いくつかの既存研究を取り上げる。第3節では、ナレーンドラ・モーディー首相率いるBJP政権のもとでのNREGAの現状について、全般的な実施状況と賃金支払いという2つの点から論じる。最後に、本稿の主な議論をまとめる。

第1節 NREGAの基本的枠組み

全国農村雇用保証法（NREGA）は、農村地域に公的雇用の機会を提供することによって、貧困世帯の生活保障を高めることを主な目的としている。具体的には、農村部の各世帯に対して、会計年度につき最低100日間、成人の世帯員が定められた賃金で単純労働に従事できる権利を保証し、すべての希望者が申請から15日以内に雇用機会を得られるようにするという趣旨の法律である²。

NREGAの数ある特徴のなかでも、「労働する権利」を法的に保証するという点が最も重要であり、それまでにインドで行われてきた、単に雇用機会を提供するだけのプログラムとの根本的な違いがここにある。つまり、既存の雇用プログラムでは、実施主体である政府機関に大きな裁量を与えられるような枠組みになっていたが、「労働する権利」を保証する

² 本節での以下の記述は、NREGAの概要を説明しているにすぎない。より詳しくは、NREGAとその実施ガイドライン（Ministry of Rural Development 2013）を参照。また、NREGAの附表1（Schedule I）と附表2（Schedule II）の改正内容については、官報のデータベースを参照。

NREGAでは、すべての希望者が公的雇用の機会を得られるようにするという法的義務を政府機関の側が負っているのである。そのため、NREGAのもとで単純労働に従事することを希望する者が、申請から15日以内に雇用機会を得られなかった場合には、州政府から失業手当 (unemployment allowance) が支払われることになっており、その金額は最初の30日間は賃金の4分の1以上、それ以降は賃金の2分の1以上と定められている (第7条)³。また、NREGAによる雇用保証事業には、法律による裏付けが与えられているため、その内容を変更するには、連邦議会での法律改正の手続きが必要となる⁴。この点でも、政府が一方的に事業を縮小したり、中止したりすることが可能であった既存の雇用プログラムとは大きく異なっている。

農村世帯に対して雇用機会を法的に保証するNREGAには、その他にもいくつかの重要な特徴がある。まず、同法では、貧困線以下 (below the poverty line: BPL) の世帯にのみ対象を限定するといったターゲティングは行われておらず、農村部に暮らすすべての世帯を対象としている。そして、NREGAで採用されている普遍主義の原則は、未熟練肉体労働を伴う雇用保証事業に比較的豊かな世帯が参加することはなく、より必要に迫られている貧しい世帯が主な受益者となるという、「自己選択」 (self-selection) の想定に基づいている。その一方で、貧困対策におけるターゲティングについては、様々な問題点が指摘されている (Drèze and Sen 2013, 191-195)。

また、女性のエンパワーメントとジェンダー間格差の緩和に向けて、女性の労働参加を後押しするための工夫がNREGAには盛り込まれている。例えば、雇用保証事業で働く労働者のうち、女性の割合は3分の1以上でなくてはならない (付表2第15項) という規定が設けられているだけでなく、男性と女性には同一水準の賃金が支払われなければならない (同第31項) と定められている。また、乳幼児を連れた女性でも労働に従事できるような配慮もなされている。具体的には、女性労働者が作業現場に連れてきている子供たちのなかに、5歳未満の乳幼児が5人以上いる場合は、女性労働者のうち1人が乳幼児の世話を担当し、単純労働に従事した時と同額の賃金を受け取るという規定になっている (同第24項)。

³ ただし、実際に失業手当が支払われた事例は、ほとんどないといわれている (Drèze and Sen 2013, 361)。この点は、失業手当の支払いがニュースとしてわざわざ報じられることから明らかだろう (例えば、“111 NREGA workers get Rs 2.15 lakh unemployment allowance,” *Times of India*, 20 August 2017を参照)。また、連邦下院での質問に対する農村開発省の回答によると、2017-18年にパンジャブ州で失業手当が支払われた事例は一件もない (LOK SABHA UNSTARRED QUESTION NO. 517 TO BE ANSWERED ON 13.12.2018)。ちなみに、NREGAの原型ともいえる、マハーラーシュトラ州の雇用保証法のもとでも、失業手当は支払われてこなかったと指摘されている (Dey, Drèze and Khera 2006, 18)。

⁴ 正確には、NREGAの本文を変更するためには、改正法案が連邦議会を通過しなければならないが、NREGAの付表1と付表2については、連邦政府は通達 (notification) によって内容を変更できる (第29条)。これまでに、付表1は19回、付表2は7回にわたって改正されている。

その一方で、NREGAには様々な制約が課されている。同法をめぐる議論では、そのような制約の是非が中心的な争点となることが多く、同法が成立するまでの過程でも議論の焦点となっていたのである。まず、すでに述べているように、NREGAは農村部のみを対象としているため、都市部に暮らす世帯は雇用保証事業の直接的な受益者とはならない。また、農村部の各世帯につき会計年度あたり100日間の雇用（より正確には、「100日を下回らない日数」という上限が設定されている⁵。さらに、各州政府が定める農業労働者の最低賃金を下回る水準にNREGAの賃金を設定することが、連邦政府には可能である（第6条）。なお、NREGAの賃金の問題については、第4節で再度取り上げる。

NREGAのもとではどのような事業が実施されるのかについては、同法の付表1で明記されている（付表の位置づけについては、注4を参照）。NREGAが制定された当初は、水資源の管理・利用、干ばつ対策、灌漑用水路の設置、全天候型の農道の整備などの8分野が指定されていたが、その後、実施可能な事業が徐々に追加されていき、2014年1月の改正では、事業分野をAからDの4つのカテゴリーに再編成したうえで、各カテゴリーに関連する事業をより具体的に明記するという形式に大幅に変更された（付表1第4項）。NREGAでは、労働集約的な技術を使うことによる雇用機会の創出に加えて、農業を中心とする農村地域における経済活動に資する資産の形成も重要な目的とされているのである。

雇用保証事業の費用についても、いくつかの規定が設けられている。NREGAは公的雇用の提供による貧困世帯の生活保障を主な目的としていることから、費用全体に占める労働者の賃金の割合は6割以上（つまり、材料費などのその他の費用は4割以下）でなくてはならないとされている（付表1第20項）⁶。そして、費用は連邦政府と州政府との間で分担されることになっており、材料費の4分の3と労働者の賃金のすべてを連邦政府が支払う一方、材料費の4分の1と失業手当は州政府が支払うと定められている（第22条）。したがって、これらの規定に基づいて単純に計算すると、州政府が負担する割合は費用全体の1割未満ということになる。このような形で費用が分担されることによって、州政府には、より労働

⁵ これは、各世帯につき1人しか雇用保証事業に参加できないということではない。合計で100日を超えない範囲であれば、同一世帯から複数人が同時に労働に従事することも可能である（Dey, Drèze and Khera 2006, 6）。

⁶ 当初の規定（付表1第9項）では、それぞれのパンチャーヤトで実施される事業ごとに、労働者の賃金の割合が6割以上であることが求められていた。ところが、BJP政権下の2016年6月に付表1が改正され、各県のレベルで賃金の割合が6割以上であればよいことになった（付表1第20項）。これによって、より資本集約的な事業が実施可能となったことから、雇用創出の側面が軽視されるとして、この変更には非難の声が上げられた（“MGNREGA wage-material ratio to be maintained at district level, says govt, draws flak,” *Economic Times*, 9 April 2016）。なお、2014年5月にBJP政権が成立した直後には、賃金の割合の下限を「各事業のレベルで60%」から「各県のレベルで51%」に変更する案が取りざたされていた（“MNREGA: Gadkari wants to change key ratio; 80% states not following it anyway,” *Hindustan Times*, 6 November 2014）。

集約的な技術を使って事業を積極的に行おうとする誘因が生まれる。ただし、それによって連邦政府はより重い財政負担を強いられることになるため、NREGAに対して後ろ向きの姿勢をとる要因ともなりかねない。また、申請者に対して迅速に雇用機会が提供されるよう、州政府が失業手当を負担するという制度設計になっているが、失業手当が支払われた事例はほとんどないといわれており（注3参照）、このような誘因が実際に働いているとは考えられない。

第2節 NREGAが賃金および消費に与える影響

NREGAの目的には、農村部のインフラ整備、女性のエンパワーメント、パンチャーヤト制度の強化などが含まれているが、農村地域に公的雇用の機会を提供することによって、貧困世帯の生活保障を高めることが最も重要な目的として位置付けられている。本節では、NREGAが賃金および消費に与える影響について実証的に分析した既存研究を取り上げ、その主な結果をまとめる。

関連する既存研究には、NREGAの対象地域が2006年から2008年にかけて段階的に拡大していったことを利用して、「差分の差分法」(difference-in-differences)と呼ばれる手法を用いて計量分析を行っているものが多く見られる（佐藤 2015; Azam 2012; Berg et al. 2018; Bose 2017; Imbert and Papp 2015）。具体的には、インドの全国標本調査 (National Sample Survey: NSS) のなかの雇用失業に関する大規模調査の個票データを利用し、NREGAが施行される以前の2004-05年 (第61次調査) と一部の県で雇用保証事業の実施が始まっていた2007-08年 (64次調査) の2時点間の比較を通して、NREGAの効果を定量的に検証しようとする研究などがある⁷。

例えば、佐藤 (2015) は、NREGAによって賃金率 (賃金所得を労働日数で割って求められる日給) が3-4%上昇し、特に女性労働者の賃金率は約11%と著しく上昇したという実証結果を示し、賃金所得についてもほぼ同様の結果を得ている。NREGAによる賃金上昇の効果は男性労働者よりも女性労働者の間でより大きいという実証結果は、Azam (2012) によっても示されている。その一方で、Imbert and Papp (2015) は、各県の属性を表す変数を説明変数に加えると、NREGAが男性労働者の賃金に与えるプラスの影響は統計的に有意であるものの、女性労働者の賃金に与える影響は小さいだけでなく統計的にも有意ではないという結果を得ている。一方、(NSSの個票データではなく) 県レベルの賃金データを用いて分析を行ったBerg et al. (2018) も、NREGAによる賃金上昇の効果は男女間で違いがないと結

⁷ この他にも、「回帰不連続デザイン」(regression discontinuity design) などの異なる推定手法を用いた研究 (Zimmermann 2018)、インド全土ではなく特定の州 (例えば、NREGAの実施状況が比較的良好であるといわれるアーンドラ・プラデーシュ州) を分析対象とした研究 (Ravi and Engler 2015) などがある。

論付けている。

また、Imbert and Papp (2015)は、貧困層ほどNREGAからより大きな便益を受けており、NREGAに参加することによる所得向上という直接的な効果だけでなく、労働市場における労働需要の高まりによる賃金上昇という間接的な効果も大きいという実証結果を得ている。同様に、農業労働者の賃金水準に対するNREGAの影響に焦点を当てたBerg et al. (2018)も、労働市場を通じた間接的な効果が大きいことを示している。

さらに、佐藤 (2015) は、NREGAが賃金上昇をもたらしているにもかかわらず、消費水準は労働者全体で3%ほど低下しているという不可解な結果を得ており、その原因として、(1) 消費データの信頼性の問題、(2) 意図せざる貯蓄 (強制貯蓄)、(3) サンプル・セレクション・バイアス、という3つの可能性を指摘している⁸。一方、これとは対照的に、同じくNSSの個票データを用いて分析を行ったBose (2017)は、NREGAによって農村世帯の消費水準が平均で6.5%から10%上昇したという実証結果を得ている。

以上のように、NREGAの経済効果を定量的に分析した実証研究のなかでも、同じような結論が得られるわけでは必ずしもない。その要因の一つとして、分析に用いられているデータ、変数の定義、推定式などが、各研究によって異なるという点があげられる。その一方で、関連する既存研究の多くは、NREGAが農村世帯の賃金または消費水準に対して何らかのプラスの効果を及ぼしていたという実証結果を示しており、その点では一致が見られるとあってよいだろう。

ただし、NREGAが貧困対策として有効であると結論付けるためには、その効果が財政的な負担に見合うだけのものであるかどうかという点も考慮しなければならない。この点に関して、Imbert and Papp (2015)は、NREGAによる農村世帯の厚生の上昇よりもNREGAに伴う財政的負担の方がはるかに大きいという分析結果を示し、その理由として、事業実施にかかるコストの大きさと広範に存在する汚職という2つの点を指摘している。なお、この推計においては、雇用保証事業で作られた農村インフラの効果など、NREGAがもたらしうる潜在的なプラスの効果はまったく考慮されていない。したがって、NREGAの全体的な効果を低く見積もっている可能性があることから、費用が便益を大きく上回っているという結果は十

⁸ この3点についてのより詳しく説明は、以下のとおりである。(1) は、実証分析で用いられているNSSのデータが雇用状況に関する調査を意図して集められたものであり、消費に関するデータの質には問題があるのではないかという指摘である。(2) は、賃金支払いからむ不正 (労働者の賃金のピンハネなど) を防ぐために、賃金の支払い方法を直接手渡しから銀行または郵便局の口座への振り込みに変更したことで、労働者が賃金を手にするまでの障壁が高くなり、賃金の増加が消費に結びついていないという指摘である。より詳しくは、Adhikari and Bhatia (2010)およびKhera (2011)を参照。(3) は、NREGAによる雇用保証事業が実施されるようになったことで、以前であれば都市部に出稼ぎに行っていたような、より貧しい世帯が農村部にとどまるようになったことで、NREGA実施後の調査では、もともと消費水準の低い貧困世帯がサンプル全体に占める割合が増えたという指摘である。

分注意して解釈する必要があるとImbert and Papp (2015)は述べている。

そして、もう一つ注意しなければならないのは、本節で紹介した実証研究などで示されたNREGAの効果が、その後も同じような水準にとどまっているとは限らないという点である。つまり、NREGAが現在どの程度の効果を上げているのかという疑問に答えようとする場合、雇用保証事業の実施が開始された前後の比較（つまり、同法が施行される直前の時期と一部の県で雇用保証事業の実施が始まっていた時期との比較）のみに基づいている既存研究の実証結果が、そのまま妥当するのかどうかは自明ではない。例えば、NREGAのもとでの雇用保証事業が始まってから年を経るにしたがって、事業効率や汚職対策が向上した結果、効果がより大きくなっているという可能性は十分ありうる。または、それとは反対に、基本的な枠組みには大きな変化は見られないものの、NREGAを取り巻く状況が悪化した結果、雇用保証事業が以前ほどの効果を上げなくなっている可能性も考えられる。

次節では、後者の可能性について検討するために、2014年5月に成立した新政権のもとでのNREGAをめぐる変化に焦点を当てることにしよう。

第3節 モーディー政権下でのNREGA

2014年5月、連邦下院選挙でインド人民党（BJP）が単独で過半数の議席を獲得したことを受けて、同党を中心とする新たな政権が誕生した。ところが、新政権の発足当初から、雇用保証事業の対象地域を最も貧しい200県のみ限定するといった案が取りざたされたため、NREGAの規模が大幅に縮小されるのではないかと懸念が広まった。こうした事態を受けて、国内外で活躍する28名の経済学者が、『エコノミック・アンド・ポリティカル・ウィークリー』誌上にナレーンドラ・モーディー首相宛の共同書簡を公表し、「NREGAの将来に対する重大な懸念」を表明した⁹。

このような不安の声に対して、2015年の予算会期中に連邦議会下院で行われた大統領演説に関する討論のなかで、モーディー首相は今後も雇用保証事業を継続していくことを明言し、予算案にもNREGA関連の支出が盛り込まれた。ただし、このモーディー首相の発言は、以下のようなものであった。

政府がMNREGA事業の廃止に取り掛かっていると、廃止するつもりであるとかといった指摘がある。[中略] 私の政治的な感覚からすれば、MNREGAは決して廃止されるべきではない。なぜなら、まさにこの事業こそが、諸君らの〔野党、特に会議派を指す—

⁹ “Do not dilute NREGA,” *Economic and Political Weekly*, 49 (42), 18 October 2014. なお、この書簡は、賃金の割合の下限を「各事業のレベルで60%」から「各県のレベルで51%」に変更する案にも疑問を投げかけている。この（実施されなかった）変更の意味については、注6を参照。

引用者] 完全なる失敗の生きた証だからである。国の独立から60年が経っても、国民はただの穴掘り仕事に駆り出されている。わが党は、この事業が諸君らの失敗と失政の直接の結果であることを国民と世界に告げるために、おおがかりな宣伝に取りかかるつもりである¹⁰。

つまり、「(UPA政権の) 完全なる失敗の生きた証」としてNREGAは今後も行われるべきであるという部分から明らかなように、BJP政権がNREGAに対して積極的に取り組もうとする姿勢を示しているとは到底考えられないのである。

この点を裏書きするように、2014年の連邦下院選挙に際してBJPが発表したマニフェスト (Bhartiya Janata Party 2014) では、NREGAに対して政策的な関心がまったく払われていないだけでなく、BJP寄りと見られる経済学者（そのなかには、モーディー政権発足後に主要ポストに就いた者も含まれる）の発言などを見る限り、NREGAに対してきわめて否定的な姿勢を示している。例えば、計画委員会に代わる組織として、モーディー政権が新設した政策委員会 (NITI Aayog) の副委員長（委員長は首相）に就任したアルヴィンド・パナガーリヤー (Arvind Panagariya) は、上述の共同書簡の内容を批判したうえで、NREGAの対象地域を最も貧しい200県に絞るという案に賛意を示している (Bhagwati and Panagariya 2014)。また、NREGAに否定的なスタンスを取る経済学者のなかには、政策委員会委員のビベーク・デーブローイ (Bibek Debroy)、首相の経済諮問委員会のメンバーであったスールジット・バッラー (Surjit Bhalla) なども含まれる¹¹。

さらに最近では、雇用保証事業は確かに存在しているものの、モーディー政権はNREGAを骨抜きにして、貧困対策として実質的に機能しないようにすることを狙っているのではないかという批判も聞かれるようになってきている¹²。表1は、モーディー政権下でのNREGAの実施状況を概観するために、雇用保証事業が始まった2006-07年から直近の2017-18年までの期間について、関連するいくつかの指標をまとめたものである。政府機関が公表するNREGA関連のデータが正しいと仮定すると、2015-16年以降、雇用人日 (person-days) は23億人日から24億人日の水準にあり、モーディー政権の成立以降に大きく変化しているわけではない¹³。むしろ、第1期UPA政権 (2004~2009年) と比較して、第2期UPA政権 (2009~2014年)

¹⁰ “Motion of Thanks on the Presidential Address,” Lok Sabha, Synopsis of Debates, 27 February 2015 (<http://164.100.47.193/Synop/16/IV/Sup+Synopsis-27-02-2015.pdf>) の16ページを参照。

¹¹ NREGAに対して浴びせられた、理性的な批判とかけ離れた罵詈雑言の数々については、Drèze (2014)を参照。ちなみに、バッラーについては、経済統計を恣意的に利用したり解釈したりすることで政権寄りの主張を行っているとの批判がたびたびなされている。例えば、インドの雇用問題に関するBhalla (2018)とVyas (2018)を参照。

¹² 例えば、“‘MGNREGA being systematically undermined’: 250 MPs, eminent citizens write to Modi,” *The Wire*, 14 January 2019を参照。

¹³ Imbert and Papp (2012)などが指摘しているように、NREGAの雇用人日は実際よりも過大

の後半に、雇用人日に落ち込みが見られるようになり、現在はそれとほぼ同程度の水準で推移しているといえる。

表1 NREGAの実施状況

	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
雇用人日数 (10億人日)	0.9	1.4	2.2	2.8	2.6	2.1	2.3	2.2	1.7	2.4	2.4	2.3
雇用人日数に占めるSC/STの割合 (%)	62	56	55	51	51	41	40	40	39	40	39	39
雇用人日数に占める女性の割合 (%)	40	42	48	48	48	46	47	48	55	55	56	53
NREGAへの支出総額 (10億ルピー)	88	159	273	379	394	375	397	386	360	440	581	640
NREGAへの支出総額に占める賃金の割合 (%)	66	-	-	-	63	-	-	-	67	70	70	68
NREGAへの支出総額の対GDP比 (%)	0.19	0.33	0.48	0.56	0.50	0.42	0.41	0.32	0.29	0.32	0.38	0.38

(出所) NREGAのホームページ (<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>) のデータに基づき著者作成。

同様の傾向は、NREGAへの支出総額（連邦政府と州政府による関連支出の合計）の対GDP比にもはっきりと表れている。つまり、UPA政権下の2008-09年から2012-13年の期間に比べると、モデーイー政権下ではNREGAへの支出総額の対GDP比は低い水準にとどまっているのである。ここ数年、連邦政府によるNREGAへの支出は、名目タームでは毎年度のように増加している。しかし、2019年度の連邦予算では、「必要に応じて追加的な支出を行う」と予算演説では述べられているものの、前年度の当初予算の5500億ルピーと追加的に支出された608億ルピーの合計6108億ルピーを下回る6000億ルピーが、NREGAに支出されることとなっている¹⁴。

に報告されている可能性が高く、地元の有力者や役人などが労働者の雇用日数の水増しと架空の賃金請求をしているのではないかと考えられている。そのため、雇用人日の数字を額面通りに受け取ることは慎重になる必要がある。さらに、GDPや雇用についての統計の不正疑惑が持ち上がっているモデーイー政権のもとでは、それはなおさらのことである。

¹⁴ 2019-20年の予算演説 (<https://www.indiabudget.gov.in/ub2019-20/bs/bs.pdf>) の第16段落 (4ページ) を参照。

表2 NREGAの賃金と上昇率

	NREGAの賃金								賃金上昇率	
	2011-12*	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	UPA-2	NDA
Assam	130	136	152	167	179	182	183	189	0.09	0.02
Andhra Pradesh	121	137	149	169	180	194	197	205	0.12	0.04
Arunachal Pradesh	118	124	135	155	167	172	177	177	0.10	0.02
Bihar	120	122	138	158	162	167	168	168	0.10	0.01
Gujarat	124	134	147	167	178	188	192	194	0.10	0.03
Haryana	179	191	214	236	251	259	277	281	0.10	0.04
Himachal Pradesh	120/150	126/157	138/171	154/193	162/203	170/213	179/224	184/230	-	-
Jammu and Kashmir	121	131	145	157	164	173	179	186	0.09	0.04
Karnataka	125	155	174	191	204	224	236	249	0.15	0.07
Kerala	150	164	180	212	229	240	258	271	0.12	0.06
Madhya Pradesh	122	132	146	157	159	167	172	174	0.09	0.03
Maharashtra	127	145	162	168	181	192	201	203	0.10	0.04
Manipur	126	144	153	175	190	197	204	209	0.12	0.03
Meghalaya	117	128	145	153	163	169	175	181	0.09	0.04
Mizoram	129	136	148	170	183	188	194	194	0.10	0.02
Nagaland	118	124	135	155	167	172	177	177	0.10	0.02
Odisha	125	126	143	164	174	174	176	182	0.09	0.02
Punjab	124/130	166	184	200	210	218	233	240	-	0.05
Rajasthan	119	133	149	163	173	181	192	192	0.11	0.04
Sikkim	118	124	135	155	167	172	177	177	0.10	0.02
Tamil Nadu	119	132	148	167	183	203	205	224	0.12	0.07
Telangana	-	-	-	-	-	194	197	205	-	-
Tripura	118	124	135	155	167	172	177	177	0.10	0.02
Uttar Pradesh	120	125	142	156	161	174	175	175	0.09	0.03
West Bengal	130	136	151	169	174	176	180	191	0.09	0.03
Chhattisgarh	122	132	146	157	159	167	172	174	0.09	0.03
Jharkhand	120	122	138	158	162	167	168	168	0.10	0.01
Uttarakhand	120	125	142	156	161	174	175	175	0.09	0.03

* w.e.f. January 1, 2011.

(出所) 官報のデータベース (<http://egazette.nic.in/>) に基づき著者作成。

NREGAに対するモーディー政権の後ろ向きの姿勢は、NREGAの賃金が低い水準に抑えられる傾向にあるという点にも見て取れる。第1節で説明したように、雇用保証事業に従事する労働者の賃金は連邦政府がすべて負担しなければならないことから、財政負担をできるだけ避けたい連邦政府にとっては、NREGAの賃金水準を抑えようとする誘因が働く。その一方で、各州政府が定める農業労働者の最低賃金を下回る水準にNREGAの賃金を設定することが、連邦政府には可能である。そのため、29の州と連邦直轄地では、NREGAの賃金が各州の農業労働者の最低賃金を下回っているのが現状である¹⁵。

このような事態にさらに拍車をかけるように、モーディー政権のもとではNREGAの賃金水準の引き上げが小幅にとどまっている。特に2018-19年には、10州でNREGAの賃金の改定増が行われず（つまり、NREGAの賃金が据え置かれ）、「農村雇用保証事業が始まって以来、

¹⁵ “MNREGA rates lower than minimum wage in 29 states, Union Territories, says rights group,” *Scroll.in*, 31 March 2018.

最悪の賃金改定」¹⁶となった（表2）。その理由として、会計年度ごとに実施されるNREGAの賃金改定が、「農業労働者消費者物価指数」（CPI-AL）に連動しているためであるという点が指摘されている。第2期UPA政権の後半にNREGAの賃金について検討するために設けられた委員会（Mahendra Dev Commission）は、（1）NREGAの賃金を各州の農業労働者の最低賃金まで引き上げること、（2）NREGAの賃金の改定はCPI-ALではなく、物価上昇率がより高くなる傾向にある「農村部消費者物価指数」（CPI-Rural）に基づいて行うこと、という2点を勧告した（Ministry of Rural Development 2017, 3）が、財務省の反対によりどちらも実現していない。ちなみに、2017-18年の賃金改定の際にCPI-ALの代わりにCPI-Ruralを用いていた場合、203億ルピーの追加支出が必要になっていたと試算されている¹⁷。

おわりに

NREGAが制定される過程は、国家諮問委員会（National Advisory Council）、活動家グループ、官庁（首相府、財務省、農村開発省、パンチャーヤト・ラージ省、計画委員会）、政治家（特にソニア・ガンディー）など多様なアクターが加った多元主義的なものであり、成立した法律は妥協の産物であった（Chopra 2011; MacAuslan 2008）。具体的には、財政負担を避けたい財務省とより幅広く権利を保証したい国家諮問委員会および活動家グループとの隔たりが大きく、対象は世帯か個人か、ターゲティングを行うかどうか、NREGAの賃金を農業労働者の最低賃金と同一にするかどうか、などの点で意見の相違があった。そのため、「労働する権利」の保証を訴える立場からすると、NREGAは確かに画期的な法律ではあるが、様々な制約が課された「気の抜けた」（half-hearted）雇用保証法という評価になるのである（Dey, Drèze and Khera 2006, 3-4）。そのうえ、表1に基づいて述べたように、第2期UPA政権の後半になると、政府はNREGAに対して後ろ向きの姿勢を示すようになったと見ることができる¹⁸。そして、前節で説明したように、NREGAの存在意義をさらに掘り崩しかねない動きが、モーディー政権のもとで起きている。

さらに、労働者への賃金の支払いに大幅な遅れが生じているだけでなく、口座への賃金支払いが様々な技術的な問題を抱えているために、労働者が自分の口座から賃金を引き落とせなかったり、それ以前に賃金が口座に振り込まれなかったりするという問題が広範に

¹⁶ “No hike in MGNREGA wages in 10 states,” *Indian Express*, 1 April 2018.

¹⁷ この数字は、注16の記事で紹介されている、財務省官僚の発言によるものである。

¹⁸ ジャーナリストのP. サイナートへのインタビューを収録した以下の動画でも、同様の点が指摘されている。“Farmers have moved to active protest from passive demoralisation: P Sainath,” *Newslick*, 27 August 2018 (<https://www.newslick.in/farmers-have-moved-active-protest-passive-demoralisation-p-sainath>)。これに関連して、第1期UPA政権と第2期UPA政権の違いについては、NREGAと国家食糧安全保障法案（National Food Security Bill）の策定過程を比較したKhera (2013)を参照。

見られると最近になって指摘されている (Aggarwal 2017, 2018; Drèze 2018a, 2018b; Narayan, Dhorajiwala and Golani 2018)¹⁹。例えば、NREGAの管理情報システム (Management Information System) への口座番号などのデータの誤入力、口座をアードール (Aadhaar) と紐づけしたことによる混乱などがその背景にあるといわれている。賃金水準が低いうえに支払いが不確実であり、不服申し立てのシステムもないという現状は、NREGAにとっては危機的状況であるといえる。なぜなら、NREGAというのは、雇用保証事業での雇用に対する需要があつてはじめて成り立つ法的な枠組みであり、このような深刻な事態が今後も続けば、雇用に対する需要が途絶え、NREGAの存続自体が危うくなりかねないからである。

文献リスト

- 佐藤隆広 (2015) 「インド全国農村雇用保障法 (NREGA) の経済効果」『国民経済雑誌』、第211号第1巻、73-90ページ。
- Adhikari, Anindita and Kartika Bhatia 2010. “Wage Payments: Can We Bank on Banks?” *Economic and Political Weekly*, 45 (1), pp. 30-37.
- Aggarwal, Ankita 2017. “Ten Ways MGNREGA Workers Do Not Get Paid.” *Economic and Political Weekly*, 52(6), web version.
- 2018. “The Deepening Crisis in MGNREGA Wage Payments.” *The Wire*, 8 April.
- Azam, Mehtabul 2012. “The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on Labor Market Outcomes: Evidence from a Natural Experiment.” IZA Discussion Paper No. 6548.
- Berg, Erlend, Sambit Bhattacharyya, D Rajasekhar and R Manjula 2018. “Can Public Works Increase Equilibrium Wages? Evidence from India’s National Rural Employment Guarantee.” *World Development*, 103, pp. 239-254.
- Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya 2014. “Rural inefficiency act: Despite protests about diluting NREGA, the PM is right to confine it to 200 poorest districts.” *Times of India*, 23 October.
- Bhalla, Surjit 2018. “Robust job growth, not fake news.” *Indian Express*, 28 April.
- Bhartiya Janata Party 2014. *Election Manifesto 2014: Ek Bharat Shreshtha Bharat*. New Delhi: Bhartiya Janata Party.
- Bose, Nayana 2017. “Rising Consumption through India’s National Rural Employment Guarantee Scheme.” *World Development*, 96, pp. 245-263.
- Chopra, Deepta 2011. “Policy Making in India: A Dynamic Process of Statecraft.” *Pacific Affairs*, 84(1), pp. 89-107.

¹⁹ このような見方に対する政府側の反論として、Press Information Bureau and Ministry of Rural Affairs (2018)を参照。

- Dey, Nikhil, Jean Drèze and Reetika Khera 2006. *Employment Guarantee Act: A Primer*. New Delhi: National Book Trust.
- Drèze, Jean 2014. "Employment Guarantee and the Right to Work." in Reetika Khera ed. (2011) *The Battle for Employment Guarantee*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 3-20.
- 2018a. "Hollowing out a Promise." *Indian Express*, 13 July.
- 2018b. "Insisting Everything Is Fine Won't Help the Centre Reduce MGNREGA Wage Delays." *The Wire*, 15 July.
- Drèze, Jean and Amartya Sen 2013. *An Uncertain Glory: India and its Contradictions*. London: Allen Lane.
- Dutta, Puja, Rinku Murgai, Martin Ravallion and Dominique van de Walle 2014. *Right to Work? Assessing India's Employment Guarantee Scheme in Bihar. Equity and Development*. Washington DC: World Bank.
- Imbert, Clement and John Papp 2012. "Estimating Leakages in India's Employment Guarantee." in Reetika Khera ed. (2011) *The Battle for Employment Guarantee*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 269-278.
- 2015. "Labor Market Effects of Social Programs: Evidence from India's Employment Guarantee." *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2), pp. 233-263.
- Khera, Reetika 2011. "Wage Payments: Live without Pay?" in Reetika Khera ed. (2011) *The Battle for Employment Guarantee*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 250-256.
- 2013. "Democratic Politics and Legal Rights: Employment Guarantee and Food Security in India." IEG Working Paper No, 327.
- MacAuslan, Ian 2008. "India's National Employment Guarantee Act: A Case Study for *How Change Happens*." Oxfam International.
- Ministry of Rural Development 2013. *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005 (Mahatma Gandhi NREGA): Operational Guidelines 2013, 4th Edition*. New Delhi: Government of India.
- 2017. *Report of the Committee on Alignment of MGNREGA Wages with Minimum Agricultural Wages*. New Delhi: Government of India.
- Narayan, Rajendra, Sakina Dhorajiwala and Rajesh Golani 2018. "Analysis of Payment Delays and Delay Comparison in NREGA: Findings across Ten States for Financial Year 2017-18." Mimeo.
- Press Information Bureau and Ministry of Rural Affairs 2018. "Higher Work Demand and Greater Timely Payment of Wages in MGNREGA."

<http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=180567>

Ravi, Shamika and Monika Engler 2015. "Workfare as an Effective Way to Fight Poverty."

World Development, 67, pp. 57-71.

Vyas, Mahesh 2018. "The myth of 15 million jobs." *Indian Express*, 1 May.

Zimmermann, Laura 2018. "Why Guarantee Employment? Evidence from a Large Indian Public-Works Program." Mimeo.