

第5章

第2次UPA政権の雇用・労働政策¹

太田仁志

はじめに

本章では、第2次統一進歩連合(UPA)政権の雇用・労働政策の方向性を把握することを目指す。ただし、その現時点での検討には、とりわけこれまでに発表されている公式的な資料に関して次のような制約があることをあらかじめ述べておきたい。

まず、第2次UPA政権の発足に当たって、2004年の第1次政権発足時の「最小共通綱領」(National Common Minimum Programme; NCMP)(Government of India [2004])のような政策文書は発表されなかった。第2次政権の政策に関連する主要な公式見解・公式的資料として挙げることができるのは、6月4日のプラティバ・パーティル大統領による演説(以下、大統領演説)と7月6日に提出された2009/10年度予算案のみである。とくに大統領演説は第2次政権の所信表明と捉えることができ、これが第2次UPA政権の基本的スタンスであると考えられる。しかしそのような基本的スタンスという大きなフレームの中では雇用・労働政策は下位の位置づけであり、したがって第2次政権の雇用・労働政策の詳細を大統領演説から把握することはできない。

次に予算案は、対象期間が1年という短期のものである。ある施策がその年に取られたとしても、経済情勢を反映させるなどで翌年にはまったく別の施策が取られるということもあるだろう。とくに本年度予算案は、昨年9月以降の金融危機の影響にも配慮せざるを得なかった。したがって基本スタンスの表明という点で、予算案は大統領演説を補足こそしても、それにとって代わるものではない。また、予算案の策定に当たっては事前に労働組合や経営者団体を含む利害関係者から意見聴取がなされるが、とくに労働の領域で何の権限も有さない財務大臣・財務省が予算案の作成を主導することになる。このため、労働政策として積極的な言及が予算案でなされるとは考えづらく、かりに言及されたとしても、その実施の保証はまったくない。インド人民党(BJP)が主導した国民民主連合(NDA)政権下の2001/02年度予算提案の際に、時の財務大臣が1947年労働争議法の修正を実現する旨を唐突に発表し、労働組合のみならず労働行政担当者からも反発を受けたことを想起すればこの点は明確である。とはいえ予算動向をみることで、補足的に第2次UPA政権のスタンスを捉えることは不可能ではないだろう。

また、予算案の直前に発表される *Economic Survey*(経済白書)は財務省による分析・見解であり、予算案と同様に雇用・労働領域に関する施策の実施を担保するものは何もない。たとえば近年では、2004/05 年度、2005/06 年度、2007/08 年度の経済白書において高成長を実現させるために労働法修正や労働改革の必要性を指摘しているが、それらは資本・金融・生産物市場の論理から導かれた労働市場における「欲しいものリスト」の印象を逃れない。本年7月に発表された経済白書が最たる例であるように、経済白書の見解が予算案に反映されるわけでもない。公式的資料ではあるが、大統領演説や予算案とは異なり、経済白書が第2次政権の雇用・労働政策を反映させる位置づけにあると考えることはできない。

このように公式的な資料に表れる雇用・労働政策は限定的であり、現時点では大統領演説を中心に検討せざるを得ない。それを補足するために、以下では政権発足後を中心になされた報道を参照し、また労働法の修正に関する動向をおさえることで、第2次 UPA 政権の雇用・労働政策の方向性の把握を試みることにする。

なお、一般に雇用・労働政策は、次節以降でも明らかになるように、生起している問題や取り組む必要があると考えられる課題への個別的対応という側面があり、その内容は多岐にわたるものである。また、第2次 UPA 政権の政策を検討するにあたっての資料が限定的である現時点では、第1次政権と第2次政権の雇用・労働政策の関連を積極的に論ずることは難しい。このため、本章では第1次 UPA 政権時の雇用・労働政策の概略のまとめや評価は行っていない。しかし以下では必要に応じて第1次政権時の政策に言及している。加えて、6月の大統領演説でも強調されている雇用創出、技能開発や職業・教育訓練、そして非組織部門労働者への社会保障に関する取り組みは、第1次 UPA 政権時にイニシアティブが開始されたものであることをここで指摘しておく。

1. 大統領演説と 2009/10 年度予算案

(1) 大統領演説

まず、第2次 UPA 政権の雇用・労働政策との関連で、筆者が考える大統領演説の背景について述べる。第2次政権の政策をみる視点としての最大のキーワードは、「包摂」(インクルージョン、あるいは「包摂的」・インクルーシブ)であることに間違いないだろう。今日に連なる文脈で、たとえば包摂的成長など、明示的にその考えが示された最初の政策文章は、2006年12月に発表された第11次5カ年計画のアプローチペーパー(Government of India [2006b])であろう²。2007年度からの第11次5カ年計画(Government of India [2008a])にもそれは当然引き継がれている。そして2009年6月4日の大統領演説でも包摂・包摂的という言葉が頻出し、また演説では、第1次 UPA 政権誕生時には包摂的社会・包摂的経済のビジョンを示したとも述べている。しかし

その 2004 年の NCMP では、インクルージョンやインクルーシブという言葉(単語)自体は出てこない。現政権にとって第 1 次政権時から引き続く包摂は、実態としての取り組みであると同時に、政治的言説でもあることがわかる。しかし実態がある、あるいは実態を持たざるを得ないという点が雇用・労働領域では重要となる。

実態としての包摂は、雇用・労働と密接に関連する。それは包摂が指定カースト(SC)や指定部族(ST)、また貧困層などの社会的弱者への取り組みを含むものであるだけでなく、ヨーロッパでの取り組みでもみられるように、人びとの労働市場への参加(就業、自営業の起業を含む)を確保するというのがその支柱になるからである。雇用創出・雇用保証や技能開発(技能育成)・職業訓練の拡充が大統領演説において強調されたのは、この文脈で捉えることができる。裏を返すと、たとえば労働法の修正などその文脈に入らないものにあえて触れる必然性はまったくない。労働改革に言及されることの多かった NDA 政権を受けて誕生した、共産党勢力が閣外協力する第 1 次 UPA 政権の NCMP で、労働者・労働組合からコンセンサスの得られない労働法の修正や労働改革は行わない旨を明言したのとは対照的である。

第 2 次 UPA 政権誕生後の大統領演説で触れられた雇用・労働政策は次のものである。まず、第 2 次政権の政策でもっとも重要なのが旗艦事業である全国農村雇用保証計画(National Rural Employment Guarantee Scheme; NREGS)である³。NREGS は 2006 年 2 月に全国の農村 200 県で開始された、各世帯 1 人に 100 日の単純労働の雇用を保証しようとするものである。中心的事業は、灌漑施設や道路の整備などといったインフラ整備に関連している。2005 年全国農村雇用保証法(NREGA)で定められた日給は最低 60 ルピーで、本事業は要求ベース、すなわち行政側が提案するものではなく人びとが必要とする事業を実施するという点が特徴的である。また就労を希望して 15 日以内に仕事が与えられなければ、失業手当の支給が規定されている。2008 年 4 月には全 604 県に適用が拡大された。大統領演説では、現在は未熟練・肉体労働に限られている対象業務を拡大する姿勢が示されており、NREGS 以外の政府が主導する他の事業との統合性を高めることで、土地生産性の向上を目指すとしている。さらに政権発足 100 日以内に着手する「100 日計画」(100 day agenda)として、NREGA 事業の透明性と責任を明確にするため、県レベルでの監督と苦情処理メカニズムの設置を挙げている。

次に、とりわけ人口の 5 割を占める(25 歳以下の)若者層、また SC や ST、その他後進階層(OBC)、さらにはマイノリティの雇用適応能力(employability)の向上との関連で、職業訓練を重視することが述べられている。2007 年度からの第 11 次 5 年計画では全国技能開発ミッション(Skill Development Mission; SDM)の開始をはじめとする技能開発や職業訓練に取り組むとする積極的な姿勢が示されており(Government of India [2008a: Volume I, 87-100])、第 2 次 UPA 政権ではその動きを引き続き強化していく方向にある。大統領演説では 2022 年までに高い技能を有する人材を 5 億人生み出すことを目標とすると言明しているが、これは計画委員会が提案していた(省庁横断的な)

コーディネートされた技能開発行動(Coordinated Action on Skill Development)の開始(2008年8月)の流れの中で、首相技能開発全国評議会(Prime Minister's National Council on Skill Development; PMNCSKD)が提示した野心的な数値である⁴。また、膨大な若年層への教育訓練は人口ボーナスをもたらすことにもなり、大統領演説では人的資源投資と関連する学校教育に関する取り組みの強化も重要事項として挙げられている。そこで言及されているのは、すでに実施されている全員教育推進運動(Sarva Shiksha Abhiyan)のほか、無償および義務教育への児童の権利法案(The Right of Children to Free and Compulsory Education Bill)の法制化⁵や中等教育推進運動(Madhyamik Shiksha Abhiyan)である。

また、2008年12月に非組織部門労働者社会保障法を制定するなど⁶、第1次政権時には社会保障の強化を目指してきたが、今政権下ではさらに、土地なし労働者、織工、漁師、皮革産業労働者、プランテーション労働者、建設労働者、鉱山労働者、ビーディ(インドたばこ)産業労働者などを対象とした職域社会保障計画を拡大するとしている。

このほか大統領演説では、国会での女性議員の比率を1/3とする法律や、ローカルレベルの行政機構における女性の参加比率を半数にすることを目指す憲法改正など、女性に関するポジティブ・アクションの実施などが挙げられている。また、マイノリティの機会均等との関連で、機会均等委員会(EOC)の設立が提起されているが⁷、EOCは雇用機会や労働市場における不平等の是正が主要タスクの1つとなる。このようなポジティブ・アクションは、広義の雇用・労働政策に関わるものと位置づけることができる。女性に関する取り組みは「100日計画」の1つでも挙げられており、また、教育、医療、環境、インフラストラクチャーと並んで、雇用に関する年次報告書の取りまとめも「100日計画」に挙げられている⁸。公企業の政府保有株式売却・民営化に関しては、「人びとによる所有」(People Ownership)という表現を用いて、保有株式が51%を下回ることをしないようにするとしている。公共部門では労働組合の組織率は高く、政府の保有株式売却・民営化に対して一般に強い抵抗があることを考えれば、公企業での労使関係への配慮とみることができるだろう。ただし民営化を行わないとしても、第2次UPA政権は保有株式の売却自体は否定していない。

以上が大統領演説で言及された雇用・労働政策である。第2次UPA政権が自らの政策を包摂というキーワードで表現する限りで、所信表明としての大統領演説においてNREGS、技能開発や職業・教育訓練、そして非組織部門労働者への社会保障という雇用・労働に関連する主要な包摂政策が取り上げられたのは当然である。むしろそれらに言及しないという選択肢はなかったと考えるべきである。

(2) 2009/10年度予算案による補足⁹

次に7月6日に提案された2009/10年度予算案における雇用・労働関連の主要な事

項をみよう。雇用・労働領域で強調されているのはやはり NREGS で、本年度予算案の特徴としては NREGS をはじめとする農村部重視の姿勢を挙げることができる。NREGS に関しては、本年度は前年 2008/09 年度予算案比で 144%アップの 3910 億ルピー(約 7800 億円)の執行予算が計上されている。ただし、2008/09 年度の実際の支出額 3675 億ルピー比ではわずか 6%のアップに過ぎない。この予算増とも関連するが、取り組みに関する大きな動きとしては、NREGS での最低賃金を 60 ルピーから 100 ルピーに引き上げるとしている。また本予算案では大統領演説にもあるように、資産・資源の生産性を高めるために他のプログラムとの統合性を重視するとして、115 県で試験的にその取り組みを開始するとしている。

雇用創出との関連では、中小・零細企業支援の一環としての首相雇用創出計画(Prime Minister's Employment Generation Scheme)や、2014/15 年度までの貧困の根絶を目指す 50 周年村落自営業計画(Swarna Jayanti Gram Swarozgar Yojna)を再編した全国農村生計ミッション(National Rural Livelihood Mission; NRLM)、またこの NRLM の関連でも強調されている女子の自助組織(Self Help Group: SHG)を通じた取り組みを挙げることができる。SHG については今後 5 年で農村部女子の少なくとも 50%を登録させ、それら組織の銀行・金融機関へのアクセスを容易にさせることを目指すとしている。

このほか大統領演説で言及されたものでは、非組織部門での厚生については、演説とほぼ同様に職域ごとの社会保障の実施を目指すとしている。技能開発についても、技能開発ミッション(SDM)の下での技術専門学校(ポリテク)の設立・改善が本予算案で掲げられている。

他方で大統領演説では明示的に触れられていない事項としては、職業紹介の近代化に関する取り組みがある。官民パートナーシップ(Public Private Partnership; PPP)により、求職登録等のオンライン化を進めるとというのがその趣旨で、そのための予算計上である。インドの職業紹介は 1959 年職業紹介(強制的欠員通告)法で定められており、全ての公共部門と民間部門で 25 人以上を雇用する事業所は、生じた欠員を補充する際に公共職業紹介所に求人数および職種を報告することが義務づけられている。しかし公共職業紹介所を通じた採用は義務づけられておらず、実際、民間企業は新聞や近年ではウェブによる求人広告、また人材紹介会社を通じての採用が多い。現行の国による職業紹介は機能不全が指摘されて久しいが、オンライン化を進めることでどの程度マッチングの向上を期待しているのか、また向上できるのかは明確ではない。もっともオンライン登録によって、データ・ベース化や労働市場に関する指標確保(労働統計)の面では資することになるだろう。

補足すると、本予算案により、企業福祉でもありまた以前は企業の節税対策でもあった従業員への付加給付(フリンジ・ベネフィット)に対して雇用主に課されていた付加給付税(FBT)が廃止されることになった。2005 年に導入されたこの FBT は、税負担の増加のみならず納付額確定のための事務業務の負担増のため、当初より産業界から強い不満が噴出していた。FBT の廃止は産業界でももちろん好意的に受け止められてい

る。しかしその廃止にともない、課税が企業から給与所得者に対してという形で、後者の負担が増す可能性があるとの懸念が労働組合から表明されている(Hindu, July 7, 2009)。

2009/10 年度予算案にみることのできる雇用・労働関連の主要事項は以上である。大きな方向性としては、大統領演説で示された包摂政策の踏襲、すなわち、雇用保証・雇用創出、社会保障、技能開発の重視、そしてそのための予算計上をみることができると。他方で、予算案では個別の取り組みにも若干ではあるが示されてはいるものの、「はじめに」で述べたように、これらの公式的資料からは第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策の詳細をおさえることは難しい。そこで次節では、下院選挙時および第 2 次政権誕生後に表明された、また大統領演説や予算案に対する労使の期待・評価、さらには関連動向の検討を通じて、第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策の輪郭をおさえることを試みる。

2. 第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策の輪郭

本節では、雇用・労働政策を主管する労働・雇用省、および労使の見解をみることで、雇用・労働政策の輪郭を示す。労使の見解は、政策面および労働改革での将来的な論点の把握にもなるものと考えられる。

(1) 労働・雇用省、新労働・雇用大臣の見解

第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策については、その所管である労働・雇用省や新労働・雇用大臣の見解をみることも必要であろう。ただし人的資源開発省や住居・都市貧困削減省などとは異なり、労働・雇用省からはその「100 日計画」は発表されていない¹⁰。労働・雇用省および新大臣の考えを知る手がかりになるものとしては、マリカルジュン・カールゲ新労働・雇用大臣の就任決定時の会見を挙げることのできる(Business Line, May 30, 2009)。

その会見では、労働・雇用省の最優先課題は、大部分が非組織部門に属する建設労働者への社会保障計画の導入であると述べられている。この背景として、金融危機のあおりを受けて経済成長が鈍化しているとはいえ今も建設活動は活発に行われており、そこでの社会保障の拡充が必要であることを挙げることもできる。労働・雇用省はまた全国健康保険計画(Rashtriya Swasthya Bima Yojana)実施の担当省でもあり、今後 3 年ですべての貧困線以下の家族と、貧困線を上回っていても非組織部門の労働者であればその人びとへの適用拡大を目指すとしている。このほか、雇用政策の公表¹¹、大統領演説でも述べられている 2022 年までに 5 億人に対する教育訓練の実施という技能開発イニシアティブの拡大、1952 年従業員退職準備基金および関連諸法と 1948 年州営従業員保険法の適用拡大のために修正を行うとしている¹²。また、州営従業員

保険公社のインフラ施設である医療施設を全国健康保険計画の下で貧困層に開放したいとしている。

ここで技能開発・職業訓練に関する取り組みについて補足しておこう。技能開発については第 11 次 5 年計画で積極的な取り組みの姿勢が示されたことはすでに述べたが、2008 年 8 月のコーディネートされた技能開発行動の承認以降、その取り組みを実現するために計画委員会副委員長をトップとする全国技能開発コーディネーション委員会(National Skill Development Coordination Board)、先にもふれた首相技能開発全国評議会(PMNCSKD)、そして財務省の所管で、民間のイニシアティブの促進・活用を目指す非営利組織の全国技能開発会社(National Skill Development Corporation)が設立されている。またインド政府は、国際労働機関(ILO)の協力を受けながら労働・雇用省が作成を主導した全国技能開発政策(National Skills Development Policy)¹³ を 2009 年 2 月に承認している。同じく 2009 年 2 月に開催された政労使三者構成によるインド労働会議(ILC)でも、技能開発の重要性に関する提言が出されている¹⁴。昨年の金融危機以降の景気鈍化との関係もあるが、技能開発は経済成長、そして貧困の削減には不可欠である。ILC で提言が出されたように、労使が協力しやすい分野でもある。第 2 次 UPA 政権は、PPP という形で民間企業を巻き込みながら、技能開発・職業訓練に取り組んでいくものと考えられる。

そのほか、下院選挙時に会議派のみならず BJP、インド共産党(CPI)、そしてインド共産党(マルクス主義)(CPIM)のマニフェストにも掲げられていた児童労働の根絶への取り組み強化の姿勢も、政府のプレス・リリースからうかがうことができる¹⁵。

なお、労働・雇用省の政策スタンスに関連して次の 2 点を指摘しておく。まず、第 1 次 UPA 政権時のオスカー・フェルナンデス前労働・雇用大臣は、そのイニシアティブがおおむね高い評価を受けていた。第 2 次政権での上記を含む取り組みは、新労働・雇用大臣のリーダーシップの如何の影響を受ける可能性もある。これは次節でみる労働法の修正についても同様である。次に、全国技能開発政策や全国雇用政策の策定(注 11 参照)に ILO がかかわっていたように、以前には積極的にはみられなかった近年の動向として、雇用・労働分野でアドバイザー的に ILO を中心とする国際機関の関与があることがある。インドが国際的なプレゼンスを増していくにつれ、雇用・労働政策において、当面は国際機関のこのようなかわりの機会が増える可能性がある。

(2) 経営者団体の見解

次に経営者団体の見解をみよう。6 月 2 日の報道によると、主として民間企業(および外資系企業)が加入するインド三大経営者団体であるインド商工会議所連盟(FICCI)とインド工業連盟(CII)¹⁶ はともに、税制の見直しに関する提言の中で、本年度予算案ですでに決定した付加給付税(FBT)の廃止を訴えている(*Business Line*, June 2, 2009)。また FICCI は、6 月 1 日に第 2 次 UPA 政権に期待する独自の「100 日計画」(FICCI [2009])

を発表している。FICCI は日本でいう旧経団連的な位置づけで、その行動対象領域は産業活動全般となる。したがって労働の比重は FICCI にとってはもともと大きいものではないが¹⁷、この「100 日計画」では質の高い雇用の創出と FBT の廃止、また国会で審議未了となっている 2005 年年金基金監督・開発局法案(The Pension Fund Regulatory and Development Authority Bill, 2005)の法制化¹⁸ を求める以外は、雇用・労働に関連する要望としては明示的には何の指摘もなされていない。ただしその 1 年前の 2008 年 7 月末に、当時の石油価格の高騰によるインフレーション圧力の高まりといった状況を鑑みて発表された別の「100 日計画」(FICCI [2008])における政府への要望では、数行のみではあるが「労働法改革」の項目を設け、労働規制に関する州政府のイニシアティブを重視するようなスタンスを取るべきとの立場を示している。実は FICCI [2009: 9]でも製造業に関する 100 日計画で、州レベルでのイニシアティブを改革全般や規制面で重視すべきという趣旨の指摘がなされている。このことから、経営者団体にとっては今日でも、労働改革は少なくとも隠れた計画(hidden agenda)であることをうかがうことができる¹⁹。そしてその戦略は、分権化重視の方向である²⁰。

(3) 労働組合の見解

第 2 次 UPA 政権の雇用・労働政策について、労働組合はどのように考えているのだろうか。主要労働組合の指導者は予算案策定時の意見聴取の機会として、6 月 3 日にプラナブ・ムケルジー財務大臣との会合に臨んでいる(*Business Line*, June 4, 2009)²¹。その会合での労働組合の要求は直接的、間接的に労働者の生活に影響を与える幅広い分野にわたるもので、社会インフラ改善のための大規模な公共投資や、金融危機の影響を受けた労働者を救済するための景気刺激策の実施等を求めたことが報じられている。停滞する景気動向との関連は不明であるが、ボーナスの支給に関する上限の撤廃や、給与所得者の税金控除の再導入も求めている。公企業の政府保有株式売却については、CPI 系のナショナルセンターである全インド労働組合会議(AITUC)は、利潤を計上している公企業の保有株式売却には反対、しかし赤字公企業については閉鎖に関して話し合う準備があるとする。CPIM 系のインド労働組合センター(CITU)は、いかなる公企業の民営化・政府保有株式売却、また政府のグローバル化政策にも反対する²²。

また、7 月 6 日の予算案の発表を受け、NREGA に関して、CITU の M.K.パンデ会長は最低賃金が 100 ルピーに引き上げられたことは評価しつつも、ILO が推奨するように労働日数を 100 日から 180 日に延長すべきと指摘している²³。AITUC の D.L.サシュデヴァ全国書記は、雇用創出について予算案では明示的には触れられていないことに不満を示す²⁴。7 月 19 日には主要労働組合がインド全国労働組合会議(INTUC)本部で会合を開き、下記諸点に関して懸念を表明し、マンモーハン・シン首相に覚書を提出すること、また 9 月に共通行動計画を策定するための会議を開くことを決定した²⁵。

組合が懸念する主要点として挙げられているのは、(1)日用品・必需品価格の上昇、(2)景気低迷による雇用喪失、(3)経営者による最低賃金、労働時間、社会保障、職場での安全、労働組合の権利等を規定する労働法の違反、(4)2008年非組織部門労働者社会保障法の不十分さ、そして、(5)中央政府所管の公企業の政府保有株式売却の動き、である。(5)に関しては、大統領演説や予算案では民営化の推進を明示的に示すことはなかったが、51%を下回らない範囲での保有株式の売却を政府が否定していないことに対する懸念表明である。

以上から何が示唆されるだろうか。雇用・労働政策を主管する労働・雇用省のスタンスは資料が少なくあまり明確にはならない。しかし労働者に対するセイフティ・ネットの拡充と、技能開発・職業訓練や就労の促進に力を入れようとしていることを見てとることはできるだろう。また、経営者の大枠としてのスタンスは、労働改革に関する戦略は州レベルのイニシアティブという分権化重視のようである。労働組合のスタンスは、労働者および労働組合の権利の拡充とそれらを侵食する動きへの対抗という、おおむねこれまで通りのものである。ただし ILC にもみられるように、労使ともに技能開発の重要性は認識している。

3. 労働法の修正に関して

第1節で検討した公式的な政策文書では労働法修正の詳細に関する言及はないが、経済自由化との関連での労働改革の中で必ず議論されるのが労働法の修正である。そこで本節では、労働法の修正に関する近年の動向を検討することで、第2次UPA政権の雇用・労働政策の方向性を探ることとする。

労働法の修正でとりわけ中央レベルで産業界が求めるのが、より自由な請負労働の利用を可能とさせるような形での1970年請負労働(規制および廃止)法の修正と、1947年労働争議法における解雇・レイオフ・事業所の閉鎖に関する条項(Chapter V-B)の修正あるいは削除である。先に経営者団体のスタンスとして州レベルでの労働改革のイニシアティブを重視する姿勢であることを指摘したが、少なくとも今日表向きには、中央レベルでの個別労働法の修正要求は以前よりもトーンダウンしている。それは金融危機が発生する2008年以前の数年は高い経済成長率を維持しており²⁶、解雇規制よりはとくに熟練労働者の人手不足が問題であったこととも関連している。これら2つの労働法の修正がなくとも高い経済成長率を記録したのだから、両法が経済成長の足かせになっているという労働法修正促進派による議論は受け入れづらい²⁷。またこのトーンダウンは、実際に州レベルでの労働改革に関する取り組みの重視の表れでもあるだろう。硬直的な法規制はあっても、インドの労働市場は思いのほか柔軟な側面を有している。さらに、いまだに高水準ではあるが、労働争議件数は1980年代に比較すると大幅に減っており、経営者からはもはや以前のように労使関係が問題であると

は一般には認識されていない(太田 [2009])ことにも関連しているだろう。金融危機の影響で景気が低迷し労働市場が大きな影響を受ける中では、弱者切捨ての印象を与えるような労働法修正は政策的には困難である。

労働法の修正に関する今日の動向は次のようになっている。2009年8月14日現在で確認することのできる上院または下院議会に上程されている政府提案による労働関連の法案は、いずれも既存法の修正を提案するものである²⁸。それらは、1923年労働者補償法、1948年州営従業員保険法、1951年プランテーション労働法、1972年退職一時金支払法、1988年労働諸法(事業所による申告および記録維持免除)および関連諸法、そして、1947年労働争議法の修正案である。1923年労働者補償法の修正法案は補償額の引き上げと適用拡大(対象を「労働者」から「従業員」へ)、またジェンダー中立的な修正を目指すもので、1948年州営従業員保険法の修正法案も労働者への保護を強化する方向での修正案である。1951年プランテーション労働法に関する修正案はより確実な履行の保証を、また、1972年退職一時金支払法の修正案は最高裁判例に添うような形での適用対象の拡大を目指すものである²⁹。

1988年労働諸法(事業所による申告および記録維持免除)および関連諸法の修正法案は、文字通り手続きの簡素化を図るものである(*Business Line*, May 12, 2005)。労働諸法が定める記録の維持等の事務手続きの煩雑さの解消は以前から産業界より望まれていたことである³⁰。しかしながら法案の上程は2005年であることから、その審議が難航していることをうかがうことができる。修正のポイントは、手続きの簡素化による企業にとっての取引費用の削減と、役人＝政府の関与範囲の縮小(これも広い意味では取引費用の削減)であるが、企業による労働法違反件数と行政による労働監督の実施回数に反比例の関係があるとしたら、労働者・労働組合にとっては承認しがたい修正であろう。

2009年2月19日付で提出された1947年労働争議法の修正案は次のようなものである³¹。現行法の下では解雇や免職等により失職すると労働争議としての手続きを経ることになり、所管政府のレファレンスがなければ労働裁判所や産業審判所に申し立てをすることができない。このため最終的な手続きに入るまでに時間がかかる。また、争議が発生した際、1982年の修正によって規模50人以上の事業所内に設けられた苦情処理機関(*Grievance Settlement Authority*)での判断が下される前には、同様に労働裁判所や産業審判所に申し立てができない。そこで本修正案は、労働者が労働裁判所や産業審判所に直接申し立てを行えるようにし³²、また現行の苦情処理機関にかわって労使同数で構成される苦情救済委員会(*Grievance Redressal Committee*)を規模20人以上の組織に設置しようとするものである。さらに、現在の労働争議法の下では労働裁判所や産業審判所は所管政府が公表する賞罰の執行権限を持たないが、そのような権限を付与しようとしている。本修正案のポイントは、政府・行政の関与の縮小と、労使を中心とする自律的な労使紛争の解決を促そうとするものであるという点である。本修正案は産業界から懸案とされている解雇等への規制をめぐるものではないが、そ

の問題の本質は政府許可の如何であることを考えれば(太田 [2006])、それに対しても本修正案の上記のポイントが政府の回答の1つとなり得ることを指摘しておく。

1970年請負労働(規制および廃止)法については、修正案は上程されていないが、次の点を指摘できる。本法のあり方は2009年2月のインド労働会議(ILC)で取り上げられた主要事項の1つであり、ILCの本法に関する基本的スタンスは、労使ともに請負労働に関する搾取を根絶すべきというものである³³。労使からは、個別に次の点が指摘されている。まず使用者は、昨今の景気低迷の中で企業を存続させるためには、請負労働が使用者に残された唯一といてもいい合法的手段であるとする。他方労働組合は、請負労働廃止後の当該労働者の正規従業員化と、請負労働者と正規従業員の均等待遇を求めている³⁴。これを受け、ILCの合意事項として、1970年請負労働(規制および廃止)法と、州間労働移動者の雇用と労働条件を規定する1979年州間移民労働者(雇用規制および労働条件)法の見直しを行う三者構成タスクフォースを立ち上げることを提言した。請負労働法のあり方をめぐっては数年前の三者構成会議でも合意ができていたが、直前になり主要ナショナルセンター1組織が合意を翻して、何の進展もみないままになってしまったという苦い経験がある。そもそもILCの合意事項は反故されることも少なくなく、今回の流れに関しても見通しは不透明である。しかし少なくとも、主要労働法制の見直しに当たっては、これまで通り三者構成による協議・三者構成主義を重視する姿勢だけはみることができる。

以上の労働法の修正を巡る動きから示唆される第2次UPA政権の雇用・労働政策として、次の諸点を特性として指摘できそうである。すなわち、第1に、労働者保護的なスタンスはおおむね維持されるようであること、しかし第2に、労働諸法が定める事務手続き的な煩雑さを軽減させる方向にあること、第3に、政府の関与を縮小させるとともに、労使二者による手続き重視の方向に進みそうであること、そして第4に、主要労働法制の見直しに当たり、少なくとも姿勢としてはこれまで通りの三者構成主義を重視しようとしていること、である。第3、第4の点は、労働組合の代表性のあり方(太田 [2009])に大きく関連する。何かと議論の多い請負労働法と労働争議法(解雇等に関する条項)の修正は、労使間のコンセンサスが確立された段階で動き出すものと考えられる。少なくとも現段階ではそのコンセンサスはない。

むすび

本章では第2次UPA政権における雇用・労働政策について、大統領演説を中心とする公式的な資料、労働・雇用省および労使の見解、また議会に上程されている労働法の修正案の検討を通じて、その方向性の把握を試みた。本章の論点をまとめると次のようになる。

第2次UPA政権の雇用・労働政策の大きな柱は、雇用保証・雇用創出、技能開発(技能育成)・職業訓練の拡充、そして非組織部門労働者への社会保障の整備である。政

策としての包摂はそもそも労働市場への参加を主要要素とするものであり、第2次UPA政権が自らの政策を包摂というキーワードで表現する限りでは、方向性としてこれらの雇用・労働に関連する主要な包摂政策に引き続き取り組む姿勢を示すのは当然のことである。その点で第1次政権から政策面での継続性をみることはできる。しかし、本章では踏み込んだ議論は展開しなかったが、それらはいずれも改善の余地を大きく残している。たとえば旗艦事業の1つであるNREGSには、賃金の未払いや支払いの遅延、最低賃金の支払いが不徹底であること、年100日の就労規定に対して実際の平均就労日数は50日を下回ること、失業給付の支給が不徹底であること、就労記録・ジョブカードの維持・管理が不十分であること、仲介する請負業者が労働者への賃金からピンハネを行うことも少なくないこと、などといった問題を抱えている。だからこそ、それらの改善に取り組むことが必要となり、その如何によって第2次UPA政権の成果が問われることになる。ただし、このような問題はあるものの、2006年の導入前に抱かれた懸念を考えると、NREGSは思った以上の成果を挙げているという印象を与えているのも事実である。なお、一部で期待されていたNREGSの都市版の導入は現在のところ見送られている。

雇用・労働政策を所管する労働・雇用省のスタンスについても、労働者に対するセイフティ・ネットの拡充と、技能開発・職業訓練や雇用創出・就労の促進に力を入れようとするものである。経営者の労働改革に関する戦略スタンスは、州レベルへという分権化重視のようであるが、技能開発の重要性も当然認識している。労働組合も労働者の技能開発の重要性を認識するが、労働者および労働組合の権利の拡充とそれらを侵食する動きへの対抗というこれまで通りの立場も維持している。また、労働法の修正を巡る動きとの関連では、労働者保護的なスタンスはおおむね維持されるようであること、しかし、労働諸法が定める事務手続き的な煩雑さを軽減させる方向を目指し、また、政府の関与を縮小させるとともに労使二者間による手続き・自律性の重視の方向に進みそうであること、そして主要労働法制の見直しでは、少なくとも姿勢としては三者構成会議・三者構成主義と労使のコンセンサスを重視していることを指摘した。

包摂を重視する第2次UPA政権では、雇用・労働の分野においても無駄な論争を引き起こすような政策が採用されるようには思われたい。どちらか一方の極に大きく振れることのない中庸の道を目指すか、せいぜいのところ未解決の問題に対しては「みてみぬふり」であろう。そのような中で、第2次UPA政権の労働行政および雇用・労働政策を評価するうえで、技能育成など労使のコンセンサスが比較的形成しやすい分野でどの程度積極的なイニシアティブを発揮することができるか注目される。それは政権の政策運営能力の評価にもつながるし、合意形成における実績作りは労働改革には重要である。

最後に、第2次UPA政権が取り組むべき喫緊の課題として次の点を挙げておく。第2節において、インドの雇用・労働政策にILOのアドバイザー的なかわりがみ

られることを指摘したが、インドは未だ ILO の中核的労働基準である結社の自由、団結権、および団体交渉権に関する 87 号と 98 号の 2 条約を批准していない。国際社会での正当なプレゼンスの主張には国際的なルールに従うことが不可欠である (Ota [2008])。両条約の早急の批准が強く望まれる。

注

¹ 本章の記述は 2009 年 8 月 17 日現在のものである。

² ただし 2005 年全国農村雇用保証法(NREGA)の制定との関連で、包摂的成長は本アプローチペーパーよりも前に意識されていたように思われる。たとえば *Economic Survey 2005-2006* (Government of India [2006a])。

³ NREGS の所管は農村開発省である。

⁴ http://www.planningcommission.nic.in/reports/genrep/skilldev/rep_skilldev1.pdf (2009 年 8 月 16 日アクセス)。

⁵ 本法案は 2009 年 7 月 20 日に上院議会を通過したと報じられている (*Hindu*, August 4, 2009)。その後の展開として補足すると、8 月 26 日には大統領が本法に同意し、翌 27 日に公示されている (*Hindu*, September 3, 2009)。

⁶ 第 1 次 UPA 政権がこの時期に非組織部門労働者社会保障法を成立させたのは、実施までに半年を切った下院総選挙を視野に入れてのことだったという指摘もある。

⁷ EOC については Government of India [2008b] 参照。

⁸ 本章では詳細に触れないが、医療に関する取り組みも人的資源開発の関連では重要である。「100 日計画」では、医療部門の改革と技能の高い医療人材の供給を強化することを目的に、全国医療人的資源評議会(National Council for Human Resources in Health)を設置するとしている。

⁹ 2009/10 年度予算案については、財務省 HP(<http://indiabudget.nic.in/ub2009-10/ubmain.htm>)を参照している(2009 年 7~8 月アクセス)。

¹⁰ ちなみに住居・都市貧困削減省はその「100 日計画」として、本年度に 20 万人、また向こう 5 年で 100 万人の都市部貧困者の職業訓練を行うとしている (http://mhupa.gov.in/w_new/100DayPlan.pdf、2009 年 8 月 15 日アクセス)。

¹¹ 労働・雇用省は国際労働機関(ILO)と共同で、2008 年 8 月 1 日付で全国雇用政策(National Employment Policy)の第一次ドラフト (Government of India [2008c]) を取りまとめている (<http://dget.gov.in/publications/FirstDraftNEP.pdf>、2009 年 1 月 18 日アクセス)。

¹² 適用事業所規模の下限を 10 人以上の組織にまで引き下げるとする内容である(政府プレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=48899>)、2009 年 7 月 2 日アクセス)。

¹³ <http://labour.nic.in/policy/NationalSkillDevelopmentPolicyMar09.pdf>(2009 年 8 月 2 日アクセス)。

¹⁴ 政府プレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=47787>、2009 年 8 月 7 日アクセス)。

¹⁵ インド政府は、児童労働から解放された児童の教育等にあたる全国児童労働プロジェクト(NCLP)を全国の 271 県で開始しており、リハビリテーションの結果、今日までに 50 万人以上の児童が通常の学校教育を受けることができるにいたっている(2009 年 7 月 13、15、22 日付政府プレス・リリース(http://pib.nic.in/release/pib_release.asp?kk=21)、2009 年 8 月 7 日アクセス)。

また、児童労働以外のものとして、労働・雇用省ホームページによると、職場での安全等の確保に向け、「職場における安全・健康・環境に関する全国政策」が新たに策定されており (<http://labour.nic.in/policy/OSH-Policy.pdf>、2009 年 8 月 14 日アクセス。アクセス時に最近掲載されたことをうかがわせる印が付されていたが、本政策が承認された時期は確認できない)、担当局にその行動計画の策定を求める動きもある(政府プレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=49461>)、2009 年 8 月 7 日アクセス)。

¹⁶ 残る 1 つはインド商工会議所連合(ASSOCHAM)。なお、公企業の経営者団体として公企業常設

会議(SCOPE)がある。

¹⁷ 労務管理および労使関係を担当する FICCI の姉妹組織として、全インド使用者機構(AIOE)がある。しかし AIOE は元から FICCI より財政援助を受けていることもあり(太田[1998: 32])、とくに近年は FICCI の下部組織的な位置づけの特徴が強くなっているようで、AIOE としての積極的な発言が報じられることはほとんどない。また FICCI のホームページをみる限り、AIOE はホームページも持たないようで、AIOE としての見解を知ることはできない。

¹⁸ 本法案は新年金基金(New Pension Scheme; NPS)の所管庁設置等に関するものである。産業界が NPS に関心を示す理由の 1 つは、金融市場でのその資金運用を期待するからである。第 1 節では触れなかったが、6 月 4 日の大統領演説でも投資・資金運用環境の整備の観点から NPS 監督局の法定化を実現させる旨が表明されている。

¹⁹ CII も教育訓練を通じた人的資源の質の向上とならんで、労働改革を期待している(*Business Line*, June 3, 2009)。

²⁰ 労働改革と分権化については太田 [2009]参照。なお、この分権化は Jenkins [1999]が指摘する「忍び足の改革」にも関連する。

²¹ 以下で見解をみる AITUC と CITU のほかは、INTUC、BMS、HMS、UTUC、AIUTUC 等の組合指導者が参加している。

²² 組合は、昨年来の金融危機での株価下落を受けて 2008 年 10 月に解禁された外国機関投資家(FII)による参加証券(Participatory Notes)の発行の再禁止も求めている。

²³ “Rade Unions Advocate Pro-Poor Measures in Budget” (*Working Class*, July 2009) (http://citucentre.org/monthly_journals/sub_topic_details.php?id=538, 2009 年 8 月 7 日アクセス)。

²⁴ “Warning for Workers,” (*Front Line*, Vol. 26 - Issue 15, July 18-31, 2009) (<http://www.flonnet.com/fl2615/stories/20090731261502000.htm>, 2009 年 8 月 7 日アクセス)。

²⁵ CITU のプレス・リリースより(http://citucentre.org/press_release/details.php?id=297, 2009 年 8 月 7 日アクセス)。

²⁶ 1999～2004 年の NDA・BJP 政権下での平均経済成長率が 5.8%であったのに対し、2004～2009 年の第 1 次 UPA 政権下での平均経済成長率は 8%を上回っている(*Indian National Congress* [2009])。

²⁷ 第 11 次 5 年計画でも、労働争議法および請負労働法の修正の必要性を主張する根拠を経営者・企業経営に対する(負の)心理的要因に求めるなど(*Government of India* [2008a: Volume III, 149-150])、スタンスの微妙な変化をみてとることができる。

²⁸ 上院議会ホームページ(<http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsweb.asp>, 2009 年 8 月 7 日検索)および 7 月 8 日付の政府のプレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=49910>, 2009 年 8 月 4 日アクセス)で確認できるものに限定されるが、政府提案による法案については既存法の修正案と考えると間違いない。

²⁹ いずれも上院議会ホームページ(http://164.100.47.4/NewBios_search/Default.aspx)でアクセス(2009 年 8 月 7 日)。

³⁰ 2002 年に提出された第 2 次全国労働委員会報告書(*Government of India* [2002: chap.11])でも煩雑さの解消の重要性は認識されており(ただし提言は別の内容)、労働研究者からも同様の指摘がなされることがある(たとえば Sharma [2006])。

³¹ 上院議会ホームページでアクセス(http://164.100.47.4/NewBios_search/Bill_texts_pre.aspx?Bill_ID=2521&House=Rajya%20Sabha, 2009 年 8 月 7 日)。

³² 労働弁護士の組織である労働法務家連合も、労使紛争の調停が失敗した後には、労働者個人あるいは労働組合が労働裁判所・産業審判所への申し立てを政府関与を排して自由に行えるよう、労働争議法の修正を求めている(*Hindu*, July 23, 2009)。

³³ 政府プレス・リリース(<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=47787>, 2009 年 8 月 7 日アクセス)。

³⁴ 同様に、先の労働法務家連合(注 32 参照)も請負労働の廃止に伴う正規雇用化の推進を提言している(*Hindu*, July 23, 2009)。

<参考文献>

[日本語文献]

- 太田仁志 [1998] 「労使関係の制度と実態」日本労働研究機構編『インドの人的資源管理：IT産業と製造業』日本労働研究機構、27-59 ページ。
- [2006] 「インドの労働経済と労働改革のダイナミズム」内川秀二編『躍動するインド経済 ー光と陰』アジア経済研究所、126-167 ページ。
- [2009] 「組織化趨勢でみる労働組合の代表性と労働運動の動態：インド労働組合の政治経済論」近藤則夫編『インド民主主義体制のゆくえ』日本貿易振興機構アジア経済研究所、近日。

[英語文献]

- FICCI (Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry) [2008] *Bringing Back Confidence in the Indian Economy: 100-day Agenda for the Government*, New Delhi (<http://www.ficci.com/100.pdf>、2009年7月2日アクセス)。
- [2009] *FICCI's 100 day Action Agenda for the New Government*, New Delhi (<http://www.ficci.com/100daysagenda2009.pdf>、2009年7月2日アクセス)。
- Government of India [2002] *Report of The Second National Commission on Labour*, New Delhi: Ministry of Labour.
- [2004] *National Common Minimum Programme of the Government of India*, New Delhi.
- [2006a] *Economic Survey 2005-2006*, New Delhi: Ministry of Finance.
- [2006b] *Towards Faster and More Inclusive Growth: An Approach to the 11th Five Year Plan (2007-2012)*, New Delhi: Planning Commission.
- [2008a] *Eleventh Five Year Plan 2007-12*, New Delhi: Planning Commission.
- [2008b] *Equal Opportunity Commission: What, Why and How?*, A report of the Expert Group appointed by the Ministry of Minority Affairs, Government of India (http://minorityaffairs.gov.in/newsite/reports/eoc_wwh/eoc_wwh.pdf).
- [2008c] *National Employment Policy: First Draft*, New Delhi: Ministry of Employment and Labour.
- Indian National Congress [2009] *Lok Sabha Elections 2009 Manifesto of the Indian National Congress*, New Delhi: Indian National Congress.
- Jenkins, Rob [1999] *Democratic Politics and Economic Reform in India*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ota, Hitoshi [2008] “Economic Liberalisation and Labour Law Reform in India” in Sato, Hiroshi and Mayumi Murayama eds. *Globalization, Employment and Mobility: The South Asian Experience*, Palgrave Macmillan: New York, pp. 127-149.

Sharma, Alakh N. [2006] “Flexibility, Employment and Labour Market Reforms in India,” *Economic and Political Weekly*, 41(21), May 27, pp. 2078-2085.

[日刊紙]

Hindu (<http://www.hindu.com/>)

Business Line (<http://www.thehindubusinessline.com/>)

[定期刊行誌]

Front Line (<http://www.flonnet.com/fl2615/index.htm>)

Working Class (http://citucentre.org/monthly_journals/working_class.php)