

第 8 章

新政権の社会保障・福祉および労働政策

——社会保障・福祉政策の継続性，動き出す「労働改革」——

太田 仁志

本章では、インド人民党(BJP)が率いる国民民主連合(NDA)新政権の社会保障・福祉および労働政策の方向性を探る。前者は貧困対策を、また後者は雇用政策を一部含むこととする。本章の記述は基本的には 2014 年 7 月末のものである。新政権が誕生してまだ数カ月しか経過しておらず、資料も限られているため正確な予測は困難だが、可能なかぎり情報の更新を試みている。後述するような「旗艦事業」として位置づけられる事業が多くみられたように、国民会議派率いる統一進歩連合(UPA)前政権は、社会保障・福祉政策には積極的に取り組む姿勢を示した一方、労働政策については、技能形成・職業訓練の拡充など勘所を押さえながらも、「改革」と呼ぶにふさわしいほどの思い切った動きをみせることはなかった。これに対して下院選挙に勝利して政権の座を奪った BJP/NDA は、足踏みする経済の再加速や経済開発のいっそうの促進に、民間企業の役割を重視するスタンスを明確にしている。そのようななかであって新政権の社会保障・福祉政策、そして労働・雇用政策はどのような方向性にあるのだろうか。以下では、第 1 節でインド経済が現在直面する問題が直接・間接に、とりわけ社会保障・福祉政策に関連することを示したのち、第 2 節でそれらの社会保障・福祉政策を概観する。第 3 節では労働法の改正などの「労働改革」を含む労働・雇用政策をみる。

1. インド経済の現状・問題と諸政策の連関

インド経済が近年直面しているマクロレベルの主要問題は、財政・経常赤字と、高止まりする物価水準(インフレーション)である。また昨今の先進国経済からみればむしろ高水準にあるものの、経済成長率の伸び悩みが国内外各方面から問題視されるようになって数

年が経過している。さらに、いっこうに解消には至らない貧困もインドが解決すべき問題である。効率的・効果的な経済運営にも関連する反汚職政策の不徹底など、中央レベルでの会議派率いる UPA 前政権に対する失望や前政権の失政とともに、これら経済諸問題への解決に向けたナレンドラ・モディ個人への期待が、BJP/NDA が先の第 16 次連邦下院選挙で大勝した背景にある。このようにみると、新政権の経済政策・処方箋の方向性が自ずとみえてくる。すなわち、適切なマクロ経済の管理、具体的には赤字の削減とインフレーションの抑制が最重要課題であり、また経済成長の再加速と持続可能な経済成長の実現、そして貧困の削減をめざすことである。経済成長に関しては、モディが主導し高い経済成長率を実現したグジャラート型の経済発展・開発(グジャラート・モデル)を想起できる⁽¹⁾。また、本章で扱う「労働改革」は、経済政策のなかでは「各論」ではあるが、1990 年代の経済自由化以降、長らく政労使が共有する「このままではいけない」という、しかしベクトルの異なる認識(太田 2011a)の下に、少なくとも経済政策的には投資誘致や企業活動の活性化、またそれにより雇用創出と経済成長の促進をめざすものとして位置づけられる⁽²⁾。

以下、選択的かつ簡略にはあるが、諸政策の方向性を概観する。財政赤字をもたらす主因のひとつが貧困対策でもある補助金である。インドの補助金で主要なのは、食糧、燃料、そして肥料の 3 つに対するものである。新政権がめざす財政赤字削減に向けた政策は、公企業の持ち株売却や外国直接投資(FDI)のいっそうの容認、税収の拡大のほか、これら補助金の削減は避けて通ることはできない。同時に、より効率的な補助金給付も重要となる。前政権下で 2013 年 1 月から段階的に開始されている手当直接給付(DBT)はその取り組みのひとつである。DBT は中央政府が提供する諸々の補助金・給付プログラムの運営の透明性を高め、また給付の中間搾取や無駄遣いをなくすことを主目的として、補助金給付を貧困線以下の個々の人々に直接移転をするもので、下院選挙を控えた第 2 次 UPA 政権の貧困対策の大きな目玉事業であった(太田 2014)。

インフレーションの問題はとくに貧困層への影響が大きい。貧困層にとってとりわけ食料品のインフレーションは、日々の生活に大きくかかわる問題である。食料品を貧困層にどのように確実に届けるかという食糧安全保障の問題はインフレーション、そして財政赤字の原因となる補助金とも絡んでくる。また食料品インフレーションは、農産物の生産にかかる投入費用の上昇に一因がある。第 1 次 UPA 政権が開始したマハトマ・ガンディー全国農村雇用保証計画(MGNREGS)は公共事業で雇用を創出する一時的な貧困対策であるが、農村部での賃金上昇をもたらしインフレーションの要因ともなっていると指摘されている。

また、インフレーションはインドの流通が非効率であることに起因すると議論されるこ

とが少なくない。したがって流通・小売業の改革・効率化が物価上昇の抑制には喫緊の課題であり、今日インドでは、FDIの導入に関する議論がこの文脈でなされることにもなる。同時に FDI は資本流入、ひいては赤字問題にも関連するが、社会保障領域への FDI の認可をめぐっては今も与野党の駆け引きが続いている。なお、新政権はインフレーションに関して、インド準備銀行(RBI)と協調していく姿勢をみせている。

簡略ではあるが、以上がインド経済の直面する諸問題と、その政策・処方箋に関する図式である。もちろん網羅的なものでは決してなく、また網羅的に論ずることはここでの目的でもない。しかし、インド経済の諸問題が貧困対策や社会保障・福祉政策の在り方と切り離すことができないこと、また同時に、インド経済の諸問題が相互に関連し、その処方箋もしたがって一筋縄ではないことは、上の図式から容易に推測できる。次節では関連する主要社会保障・福祉政策および貧困対策を中心にみる。

2. 社会保障・福祉政策と諸政策の継続性

本節では NDA 新政権の社会保障・福祉政策および貧困対策をみるが、UPA 前政権の政策および政策スタンスとの比較を意識しつつ、その特性を明らかにする。その上で、新政権の政策スタンスの輪郭と方向性をみる。

補助金削減、DBT、首相による人民の富計画、公的配給システム、食糧安全保障

まず、貧困対策目的である補助金の削減について、新政権の経済政策に関する最初の正式な意思表示の機会でもある 2014 年度予算案(2014 年 7 月発表)では、石油関連の補助金に関して 200 億ルピーの削減が示されたのみであった。すでに新年度が動き出し、また政権誕生から日が浅いなかで、新政権にそれほど大きな変更の余地がなかった側面があり、致し方ないのかもしれない⁽³⁾。アルン・ジャイトリー財務大臣は予算演説で、食料、燃料の補助金削減が今後必須であると明言している(Ministry of Finance 2014)。より効率的な補助金給付について、前政権下で開始された DBT は新政権下でも継続される。ただし、DBT 開始後の 2013 年 6 月 1 日から新たに始まった液化石油ガス(LPG)シリンダー購入時の補助金給付スキームである液化石油ガス手当直接給付(DBTL)は、開始した前政権時代に停止となったままである。DBTL の受益者資格は身分証明番号「Aadhaar」と結び付けられているが、Aadhaar カードの保有者が必ずしも DBTL の有受給資格者と一致していない疑義が生じているためである。いずれにしても新政権は DBTL プログラムの廃止は表明し

ていない。

ところで新政権は、2014年8月末より「首相による人民の富計画」(PMJDY)を新たに開始した。これは銀行に口座をもたない貧困世帯や、農村部で金融機関へのアクセスが限られている世帯に、残高ゼロでも口座を開設させて「金融包摂」を実現するプログラムである。開始から100日で7500万口座の開設をめざしているが、PMJDYは預金高以上の借越しを5000ルピーまで認める、また10万ルピーの傷害保険を付帯するデビット・カードである「RuPay」と連動させるとしており、さらに生命保険3万ルピーも付帯させることとしている。PMJDYの下で銀行口座の開設が進めば、DBTやMGNREGS等の給付の直接の払い込みにも資することになるだろう。

他方、貧困層への食料供給については、前政権下で全国食糧安全保障法が成立している。本法は、インド全人口の3分の2に上る低所得者層8億2000万人(農村部が75%、都市部が50%の人口が対象)にコメ1キロ当たり3ルピー、小麦を同2ルピー、トウモロコシなどの雑穀を同1ルピーという市場価格よりも安価で、毎月5キロを上限に提供するもので、毎年1兆2500億ルピー程度という巨額の財政負担が見込まれている(太田 2014)。UPA前政権にとって本法の成立は旗艦事業級の位置づけとした念願のものであったが、この取り組みはインド政府にいつその財政負担を強いることになっている。NDA新政権は食料の安全保障に関して、従来からある公的配給システム(PDS)の強化を掲げている(BJP 2014, Ministry of Finance 2014, *Business Line*, May 28, 2014)。PDSはいうまでもなく食料補助金の中心的なものであり、インドの食料補助金問題の解決がきわめて困難であることを示している⁽⁴⁾。

MGNREGS

2006年に第1次UPA政権下で開始されたMGNREGSは、前政権の最大の旗艦事業で、2009年の第15次連邦下院選挙で会議派/UPA政権に有権者が再信任を与えた一番の理由とされることもあるほどのインパクトを与えている。MGNREGSは農村の各世帯1人に100日の単純労働(未熟練・肉体労働)を最低賃金で保証するもので、中心的事業は灌漑施設や道路の整備など、インフラ整備に関するものである。NDA新政権はMGNREGSを継続させるが、いくつか変更を加えている。まず、地元のニーズをより反映させる名目で、MGNREGSの事業の所管を中央政府から州政府に移している。またこれまでインフラ整備が中心だった事業内容を、より生産的で、資産形成につながるような、また農業および関連産業との関連づけを強める方向に変更した。最近では農村開発大臣が県レベルで行われ

る事業の 50% を貯水関連事業にあてるようにとの指示を出している (*The Hindu*, September 4, 2014)。MGNREGS は実施事業を通常は村民会議 (Gram Sabhas) で自主的に決定するという点に大きな特徴があるが、この指示に対してその自治・主体性を損なうものであるという懸念が出されている。また、MGNREGS への本年度予算額は昨年度比 3% 増にとどまり、高い物価上昇率を考えれば実質的には目減りしている。このほか前政権とは異なるアプローチを採用する動きがみられる。

保険への FDI の認可をめぐる

前章では FDI の容認をおもにインフレーション対策の文脈で指摘したが、新政権はすでに国防および鉄道分野における FDI の上限比率を 26% から 49% に引き上げることを条件づきで発表している⁽⁵⁾。同時に社会保障にもかかわる保険についても、条件づきで FDI の 49% までの認可を発表した。ただし、現在この変更を実現させる保険 (改正) 法案は上院の特別委員会での審議に回され、法律として成立するのは早くも 2014 年末の見通しである。本改正法案は 2008 年の前政権下で上程されたものの流れを受けるが、当時野党であった BJP/NDA が改正に反対し、成立せずに今日に至っている。それが政権を奪取した途端に方向転換を図ったことが、野党に転じた会議派や他の主要野党政党の反発を受け、事態の混乱を招いている。BJP/NDA 政権は上院では少数派であるため、上院では下院のように自由に振る舞うことはできない。FDI の上限引き上げや FDI そのものに反対する野党もあるが、会議派は自らが改正法案を上程したことからも、大枠では反対ではない。いずれにしても政策スタンスの継続性を見取ることができる。

年金関連政策

保険をめぐる FDI の動向は年金分野にも関連する。というのは、年金制度の監督機関である年金基金規制・開発庁 (PFRDA) を成立させた PFRDA 法に、年金分野への FDI の比率を保険法での規定と同等にする旨が規定されているからである。保険にしても年金にしても制限つきで外資の導入をめざすのは、インド経済の資金制約の緩和と有価証券市場の活性化が大きな目的である。なお、PFRDA の創設や全国年金制度 (NPS, 旧称は「新年金計画」, 2004 年 1 月開始) の導入等、今日につながる年金制度改革は 1998~2004 年の旧 BJP/NDA 政権下で動き出したものである。

新政権誕生後の年金関連の政策動向として、上記 FDI に関連するもののほか、従業員退

職準備基金および関連諸法(EPF&MP法)の3つのスキームのうちのひとつである従業員年金計画(EPS)について、年金最低給付額が1000ルピーに、また、EPF&MP法全3スキームについて、適用資格が月額賃金6500ルピーから同1万5000ルピーに引き上げられている(前者が2014年8月19日付、後者は8月22日付官報)。最低年金額の1000ルピーへの引き上げは、2013年5月に開催された政労使三者構成による第45回インド労働会議(ILC)でも労働組合からの要求として議論されており、新政権が誕生する前の前政権下で財務省をはじめとする関係機関がすでに動いている。その意味で前政権からの政策の継続であり、同時に、年金という労働者にとって重要な社会保障に、ステイクホルダーが参加する三者構成会議の議論が尊重された事例としても押さえておきたい。

UPA 前政権の旗艦事業と NDA 新政権

前政権の掲げた「包摂政策」とは貧困削減や開発・教育、福祉政策を重視しようとするものであった。そのなかでもとくに重きがおかれたのが「旗艦事業」である。すでにみた MGNREGS はその最重要のもので、また全国食糧安全保障法の制定も旗艦事業級の位置づけであった。そのほかの事業について NDA 新政権がどのような扱いをするかをみることで、前政権からの社会保障・福祉政策および貧困対策の継続性と新政権がとる政策の輪郭と方向性を描く。

貧困層への健康保険事業である全国健康保険計画(RSBY)は、新政権では継続・強化の方向にある。前政権下ですでに、庶民保険計画(AABY)とインディラ・ガンディー全国老齡年金計画(IGNOAPS)を RSBY に統合するパイロット・プロジェクトが動き出している。労働・雇用省のウェブサイトでこの取り組みがアナウンスされたのは新政権が誕生してからである。

教育関連では、前政権が旗艦事業のひとつとして挙げた全員教育推進運動(SSA)は、旧 NDA 政権が始めた旗艦事業であると、BJP の選挙マニフェストで高らかに賞賛されている。中等教育推進運動(MSA)についても本年度予算は昨年度比 25%増の計上となった。全国女性識字ミッション(NMFL)に関して、筆者は新政権での扱いを今ひとつ確認できずにいるが、BJP は選挙マニフェストにおいて指定カースト(SCs)、指定部族(STs)、その他後進階級(OBCs)、またスラムに居住する成人女性を対象に識字率向上の取り組みを計画している。

建設事業・インフラ開発関連では、農村部のインフラ建設を促進させるバーラト建設計画(BN)についても同じく筆者は明確に把握できていない。ただし新政権は、村の精神や特

質を保持しながら農村部に都市部の便利さやインフラの構築をめざす「RURBAN」を開始し、また全国農業農村開発銀行(NABARD)の農村インフラ開発基金(IRDF)等、農村部でのインフラ開発事業への取り組みを多数掲げている。このほか、農村貧困層のための住居建設事業であるインディア住宅計画(IAY)には昨年度比で5%増の予算が、また全世帯への水道の敷設を目標とする農村水供給プログラムには昨年度と同額の予算が当てられている。新政権の農村開発重視の姿勢は、2014年度新予算でも確認できる(注3参照)。

さらに都市開発については、スラムの一扫をめざすラジーヴ住宅計画(RAY)は、2013年～2022年の中央政府事業として取り組まれる模様である(所管は住宅・都市貧困削減省)。加えて新政権はスラム開発を企業の社会的責任(CSR)事業のひとつに位置づけ、企業のイニシアティブを取り込むことにしている⁽⁶⁾。都市開発に関する旗艦事業であるジャワハルラール・ネルー全国都市再生ミッション(JNNURM)についても筆者は十分に確認できていないが、JNNURMは当初から時限ミッションで、予定によれば2013年度末までである。新政権は大都市周辺の衛星都市や既存の中規模都市の近代化と、「新中間層」(ネオ・ミドル・クラス)への住居の提供をめざす「スマート・シティ」100都市の創設を掲げている。JNNURMの次のステージあるいはその衣替えとでもいえるかもしれない。

前政権の旗艦事業のうち、BJPが失敗であったと唯一断定しているのが、農村での保健・医療の改善・向上を図る全国農村保健ミッション(NRHM)である。BJPは選挙マニフェストにおいて、NRHMは目標を果たすことができなかつたとして根本的な改革を約束し、「全国保健保証ミッション」(NHAM)のもとで開始するとしている。

以上、選択的ではあるものの、新政権の主要社会保障・福祉政策および貧困対策を概観した。選択的であることに加えて、政権誕生から数カ月という短期間で、また予算編成で独自色を出すとしたら来年度以降になるという状況のもとではあるが、ここでみるかぎりでの新政権の諸政策に前政権との「まったくの断絶」はほとんどない。貧困をはじめとする問題自体が大きく変わったわけではないので、その解決策も同様に、劇的には変わらないということと考えられる。そのなかでMGNREGSなど、改変やテコ入れをする事業や、州への分権化を推し進めるものもみられる。分権化はBJPの選挙マニフェストで示唆される方向性でもある。ただし、このような分権化は州政権の実態に対応して異なる可能性を内包すると考えられる。新政権としてはおそらく、会議派/UPA前政権のイニシアティブによる成功事業をそのまま継続することに抵抗感があるだろうことは、想像に難くない。前政権の旗艦事業のうち、唯一明確な失敗の烙印を押した農村での保健事業についても、その取り組み自体の重要性の認識では一致している。政権与党か野党か、また選挙が近い

か否か等で、政治的駆け引きが行われることは否定できない。しばしば指摘されることではあるが、それらの事業を必要としている人たちがその害をこうむる構図である。

3. 新政権の労働政策について

前節では新政権が採用する社会保障・福祉政策や貧困対策が前政権からの断絶を特徴とするわけではない点を示した。本節でみる労働政策、とりわけ労働法の改正という意味での「労働改革」は、それとは様相の異なる滑り出しをみせている。付け加えれば、新政権の出だしは2009年の第2次UPA政権の誕生後とも違っている(太田 2009b)。以下ではまず、新政権の労働・雇用政策に関する輪郭をおもにBJP選挙マニフェストやジャイトリー財務大臣の予算演説から明らかにし、次いで新政権誕生後の「労働改革」の動向をみる。「労働改革」の動向は内外から注目されるが、新政権は少なくとも表向きにかつ中央(国)レベルでは、はじめに「労働改革」ありきでやみくもに突き進むというより、雇用創出の一環として「労働改革」を位置づけている。新政権の労働・雇用政策の最も重要な軸は、雇用の創出である。

労働・雇用政策の輪郭

雇用創出は新政権の最重要課題のひとつである。そしてBJPは雇用創出とともに、起業家精神(entrepreneurship)の養成も重視している。雇用創出は企業活動の活性化に付随するので、旺盛な起業家精神が雇用創出に資することは間違いない。したがって雇用創出に起業家精神を養成するというアプローチは理にかなうものだが、同時に、そもそも実現不可能な、安定した大企業にすべての人が雇用されることをめざすのではなく、小規模・零細企業による活動も重要視している点がかがわれる。いずれにしてもBJPは、職の創出を経済モデルの中央に位置づけ、「機会」を増やすこととしている。

また雇用創出のために、BJPは選挙マニフェストで次のようなアプローチを提示している。まず産業・業種の戦略的重点化である。これには繊維・アパレル、製靴、エレクトロニクス組立などの労働集約的製造業や観光業などが例として挙げられている。また近代化、信用供与、市場リンケージの促進を通じて農業や関連産業、また小売などの伝統的雇用のサポートを行うとしている。さらにインフラ、住居関連産業での雇用創出である。そして、若年層の自営を促すとしている。これは上でみた雇用創出と並び重視される起業家精神の養成と関連する。1年に1000万人以上の労働者が新たに労働市場に参入するインドでは、

とりわけ若年層の雇用創出が急務である。

雇用創出のために重要なのが雇用適応能力(エンプロイアビリティ)であり、新政権は「スキル・インディア」(“Skill India”)の旗印の下、技能形成、とりわけ多能工化に力を入れている。新たに開始する「全国多能工ミッション」はそれを進めるものである。また新政権は、学校教育と職業技能形成の垣根の除去もめざしている⁽⁷⁾。さらに、機能不全がいわゆる現行の職業紹介制度を改め、職業紹介からカウンセリングやトレーニングも重視する「キャリア・センター」を設けるとする。技能形成は新年度予算でも一定の配慮がなされている。

また BJP は、雇用創出における製造業の重要性を強調している。そして、この製造業の育成との関連で、「労働改革を行う」と断言している。その背後には、経済の再生に労働と労働法が鍵であるという BJP の認識がある。「労働改革」については次項で触れるが、BJP がどこまで意識しているかは不明であるものの、製造業での雇用創出はそこに就業する労働者の可処分所得の向上に伴って、サービス産業など他産業での雇用創出にもつながり得ることを補足しておく。

労使関係については、BJP は選挙マニフェストにおいて、使用者と労働者が「産業家族」(“Industry Family”)の概念を共有することを提案している。これは労使が家族としてのきずなで結ばれ、効率、技能形成、改善、生産性、適切な賃金・手当給付等、保障の原則によって導かれるものであるとする。

労働改革との関連で議論される労働者への社会保障に関しては、非組織(部門)労働者への年金や医療保険の拡充をめざす。非組織の労働者とは国の社会保障制度の網からこぼれ落ちる、インドでは 9 割以上を占める労働者である。彼らに対する社会保障制度の枠組みが前節でみた NPS であり、RSBY である。RSBY は 2008 年 4 月に前政権下で開始され、また同年 12 月に成立した非組織労働者社会保障法に含められる 1 スキームでもある。この非組織労働者社会保障法は、前回の BJP/NDA 政権下で 1999 年に組織された、第 2 次全国労働委員会(SNCL)による 2002 年の提言の流れを受けている。国民皆保険、皆年金の見通しはインドではまだ立たないが、現在のところ国レベルでは、医療保険が RSBY および一定の従業員規模の事業所を対象とする州営従業員保険(ESI)で、また、年金制度が NPS⁽⁸⁾ および EPS (EPF&MP 法) で、これらに職域中心の社会保障(福祉基金(welfare board)など)の枠組みを加えて、国民皆保険、皆年金の方向に向かっているとみることができる⁽⁹⁾。

ラージャスターン州で動き出す「労働改革」⁽¹⁰⁾

新政権誕生後 1 カ月もたたない 2014 年 6 月に、ラージャスターン州での労働法の改正の動きが明らかになった。これが連邦下院選挙での BJP/NDA 政権の大勝とどの程度関連するかは別途検討が必要だが、新政権成立直後でもあり、新政権の意図であるとして、大きく注目を浴びたことは間違いない。2013 年 12 月の州議会選挙で大勝し州首相に就任した BJP のヴァスンダラ・ラージェーは 6 月 5 日、同州の労働争議法、工場法、請負労働(規制および廃止)法の改正案の州議会への上程を閣議決定し(*Business Standard*, July 11, 2014), また後日、アプレンティス(=徒弟)法, ボイラー業者法(Boilers' Act)の改正も提案した。2013 年末の州議会選挙時の選挙マニフェストで、ラージェーは「150 万の雇用創出」を掲げている。その実現に労働法の改正が不可欠である、というロジックである。

インドでは労働の領域は中央政府と州政府の共同管轄事項で、一定の範囲内で州政府のイニシアティブが認められている。労働法制については、中央(国)の連邦上下両院の承認議決、大統領による承認、官報掲載を経て全国に適用される法律が制定・施行され、その後州レベルでも州法として制定されるのが一般的である。ただし州での法律制定が中央に先行することもあり、労働法に関しては以前はマハーラーシュトラ州がその例として挙げられることがあった(太田 1998)。州での新法制定や法改正は州議会での承認議決ののち、大統領の承認と官報掲載を経て施行される。たとえば 2003 年のアーンドラ・プラデーシュ州での請負労働法の改正や 2004 年のグジャラート州での労働争議法の改正など、これまでも州の労働諸法の改正がなされており、この動き自体は新しいことではない。目立たないうちに事態を動かしてしまう、いわゆる「ステルス改革」である(Jenkins 1999, 太田 2009a)。

筆者はラージャスターン州での労働法改正案の内容を新聞で報じられたもの以外は把握していないが、次のような改正内容が提示されている。労働争議法改正案については、解雇等規制の政府承認取得義務の適用を従業員規模 100 人から同 300 人への引き上げ、労働争議の提起を 3 年以内に制限、労働組合登録に必要な組織化された労働者比率を企業・事業所内の 15%の労働者から同 30%に引き上げ、等が提案されている(*Indian Express*, June 8, 2014)。工場法改正案では、法の適用となる事業所の従業員規模を現行が動力を用いない事業所では 20 人、用いる事業所では 10 人以上であるのを、それぞれ同 40 人、同 20 人に引き上げることを提案している。請負労働法改正案でも法適用に関する労働者数を 20 人から 50 人に引き上げることとしている。これら 3 法案における適用規模の引き上げは、小規模組織の労働者ほど労働法の適用から外れることを意味する、いわば改悪ともいえる。アプレンティス法改正案は、若年層の雇用創出に資するよう、政府の費用負担や運

用をより柔軟にする変更を提示している。そして州議会は 7 月 31 日、労働争議法、工場法、アプレンティス法、請負労働法の改正を議決した(*Business Standard, August 5, 2014*)。あとは大統領の承認を待つのみである(2014 年 8 月現在)。

このような動きが出てきたのがなぜラージヤスターン州だったのかは推測の域を出ないが、2013 年末の州議会選挙で BJP・ラーजेーは、モディの名前を挙げながら経済成長・開発の促進を強調し、その効果もあって、州議会議席の 8 割を押さえる大勝を果たしたことが大きいと思われる。連邦下院選挙の BJP の選挙マニフェストの表紙には A.B. ヴァジュペーイーや L.K. アドヴァーニなどの BJP の大物政治家の顔写真が掲載されているが、ラーजेーの写真もあることから、現在の BJP での氏の地位や氏への期待の大きさが推測つく。また、ラーजेーは 2003 年～2008 年に州首相を務めた際、専制的との批判がたびたびなされている。(小西 2011 ; 本書 第 4 章)。そのような氏の強引さも、法改正の動きが同州で出てきたことと関連しているかもしれない。ただし、ラージヤスターン州では労働争議法の解雇等の規制に関する条項改正が 1984 年にもなされている(Taxman ed. 2011)。もし仮に BJP が下院選挙で勝利していなければ、この時期にこのような動きは出てこなかった可能性も否定できない。いずれにしても、ラーजेーは労働法改正の画策のほか、MGNREGS についてもマハトマ・ガンディー全国農村雇用保証法のもとでの事業であることをやめ、州が所管する(法律の括りを外した他の事業と同等の、単なる)1 スキームとして運用することを求めている。このようにラージヤスターン州は、連邦下院選挙での BJP の選挙マニフェストで示唆された分権化を労働・雇用政策の分野で具現する方向にある。

中央(国)レベルでの諸展開

同じく 2014 年 6 月には中央レベルでも労働法改正に向け動き出している。しかし中央レベルでのイニシアティヴは労働法改正だけではない。以下、概観する。

新政権誕生後、労働・雇用大臣に就任したのはナレンドラ・シン・トマールである。トマールは労働・雇用省のほか、鉱業省大臣と鉄鋼省大臣を兼務し、これに対して労働組合からは、兼務をやめて労働に関する仕事に注力すべきと抗議の声が挙がった。その後、6 月中旬に労働・雇用省のウェブサイトで、6 月 5 日付で工場法改正に関する意見公募が、またつづいて児童労働(禁止および規制)法と最低賃金法の改正に関する意見公募が開始された。さらにアプレンティス法、労働諸法(特定事業所による報告書提出および記録簿維持免除)法の改正案も発表されている。8 月に入り、1933 年に制定された児童(労働抵当)法の

廃止に関する意見公募も公示された。

このように政権交代後、矢継ぎ早に労働法改正に関する公示がなされたが、労働・雇用省はウェブサイトにおいて、それ以外にも広範に新政権が取り組む政策の公表やその方向性の提示も同様に矢継ぎ早に行っている。それによれば、たとえば新政権が取り組むこととしてすでにみたように、技能形成や職業訓練に関するイニシアティブや、労働監督スキームの簡素化(中央分析・情報収集ユニット(CAIU)の設立、登録等に関するウェブ・ポータル開始など)、また鉱山・鉱業における安全衛生・福祉や工場および港湾における安全衛生の拡充にも着手している。社会保障分野では前節でみた RSBY に関するイニシアティブのほか、EPF および ESI の拡大や監督業務に関する取り組みも開始した。特徴的なのは、これらの取り組みについて関係・監督機関等と「覚書」(MoU)を結び、目的、達成すべき目標、期限を明確にしている点である。また、トマールは 6 月下旬に労働組合(24 日)、経営者・使用者団体(26 日)、州労働大臣(30 日)と個別に意見交換の会合を開き、ステイクホルダーからの意見聴取と新政権の政策の説明を行っている⁽¹¹⁾。経営者・使用者団体と州労働大臣との個別会合では、労働・雇用省と同省の一部局である雇用・職業訓練総局がそれぞれ新政権の政策に関するプレゼンテーション資料を作成し、理解と協力を求めている。

さて、労働法の改正に関しては次のような展開をみせている(2014 年 8 月現在)⁽¹²⁾。EPF&MP 法に関する変更は前節ですでに触れたが、これも法改正にかかわる通達である。加えて 7 月 1 日付けで、労働・雇用省から鉱山法に関する通達が官報掲載となり、ガスや石油採掘に関する安全衛生の促進とともに、労働時間や人員配置に関する規制が一部緩和された。ただしこれには労働者個人と使用者の合意が必要としている。また、7 月 31 日には工場法、アプレンティス法、労働諸法(特定事業所による報告書提出および記録簿維持免除)法に関する改正案が閣議了承され、8 月 7 日に工場法とアプレンティス法のふたつの改正法案が下院に上程されている。

上程されたふたつの改正法案をみると、まず工場法については、54 項目の改正が提起されている。主要なものは、時間外労働の四半期当たりの上限を 50 時間から 100 時間に延長(一部 75 時間から 115 時間に⁽¹³⁾)、工場における女性の夜間就労規制の緩和、労働安全に関する取り組みの改善、労働者が諸給付の適用となる必要日数の 240 日から 90 日への短縮、などである。アプレンティス法改正案では、「労働者」の定義に現行の正規労働者だけでなく「コントラクチュアル・ワーカー」⁽¹⁴⁾、日雇労働者、派遣労働者、カジュアル労働者という非正規労働者も含める(これによってより多くのアプレンティス採用に道が開かれることになる)、未遵守の使用者の収監規定の削除、従業員規模 250 人以上の組織について未遵守 1 カ月につき 500 ルピーの罰則金、中央政府の承認なしでの新しい業種での

アプレンティス制度の開始許可(また IT 機器を使った業務やビジネス・プロセス・アウトソーシング (BPO) も対象に), また休日・有給休暇・シフトにつき正規労働者と同基準の適用, などを盛り込んでいる。新政権が職業訓練・技能形成を重視することはすでに指摘したが, アプレンティス法改正案がめざす最大の目的は, 技能形成の促進である。

このような一連の労働法の改正を進める新政権に対し, 現在最大勢力とみられるインド労働連盟(BMS)をはじめ⁽¹⁵⁾, インドの中央労働組合組織(CTUO)⁽¹⁶⁾は一方的な動きであると強く反発し, 全国的な反対運動を順次開始するとしている。労働時間規制の緩和など, 労働条件の切り下げに対して労働組合が抵抗するのは当然である。「労働改革」がなし崩し的に進められようとするおそれに手を打つ必要もあるのだろう。また上記のような労働法の改正の動きに加えて, CTUO は保険分野等への FDI 規制の緩和や公企業の持ち株売却にも反対し, 6月24日のトマール労働・雇用大臣との会合でも反対の姿勢を明確にしている⁽¹⁷⁾。こうしたなか, 技能形成の促進をめざすアプレンティス法改正法案が, 8月14日に下院で承認された。ただし, すでに述べたように, 上院では BJP/NDA 政権は少数派であるため, 本改正法案の成立は不透明である。

ここで注意したいのは, 新政権が提示した改正法案には, 過去の ILC において政労使で改正の合意が得られた事項も一部ではあるが含まれる点である。また改正内容のなかには, 労働条件の改善・安全衛生の強化に関するものもみられる。前節でみたように, 新政権誕生後に退職準備基金に関する EPF&MP 法の適用対象労働者が拡大され, また ILC での合意事項でもあった EPS の最低年金額が 1000 ルピーに引き上げられている。つまり必ずしも労働者にとって厳しい内容のものだけではない。ともあれ, 2009 年に再任を得た第 2 次 UPA 政権の労働・雇用政策の分析において筆者は, 主要労働法制の見直しにあたり, 労使間のコンセンサスが確立された段階で動き出すと考えられること, また, 姿勢としては三者構成主義を重視しようとしているとみられることを指摘した(太田 2009b)。文脈が若干異なるが, 新政権は, 三者構成会議での議論を経たという「既成事実」をもってコンセンサスの確立と(都合よく?)解釈しているようで, 前政権とはスタンスが異なっている。これを労働組合は暴挙と非難するが, しかしそれでも新政権による中央レベルでの「労働改革」は, ラージャスターン州での動きに比べるとよりバランスのとれた, また慎重なものである。

おわりにかえて

本章では, BJP/NDA 新政権の社会保障・福祉政策および労働政策を概観し, 前政権と

の比較を視野に入れながらその方向性を探った。新政権誕生から日が浅く今後の正確な予測は困難だが、社会保障・福祉政策および貧困対策については、前政権が採用した政策からの「まったくの断絶」はほとんどみられず、むしろ継続性をうかがうことができるものである。これはインド経済が直面する諸問題自体に大きな変わりがないことに関連すると考えられる。

これに対して労働政策については、こと労働法の改正をめぐっては、前政権とは様相が異なる滑り出しをみせている。新政権が誕生したのちの労働法改正の試みは矢継ぎ早であり、事態が動いたとしても驚きはないが⁽¹⁸⁾、他方で、中央レベルにおいて新政権の思惑通り進むかは不透明である。それはすでに述べたように、BJP/NDAは連邦上院議会で少数派であるからである。いずれにしても政権交代直後に、これほどまでに急激に動き出す様相をみせたことは特筆に値する。労働組合は一方的な「労働改革」として非難するが、ただし新政権の画策は労働者保護も視野に入れてはおり、また三者構成会議である過去のILCの議論も一部ではあるが反映されている。もちろん、だからといってそれでコンセンサスが確立されているという主張は成り立たない。それでもこれまでのところ、新政権が中央レベルでみせる動きは、ラージャスターン州での動きに比べるとバランスのとれた慎重なものである。

BJPの選挙マニフェストからその意図を読み解くなかで、佐藤(2014)はBJP/NDA政権の取り組みが前政権の掲げた「包摂」とは異なり、社会的弱者だけでなく恩恵を受けている層にもいっそうの恩恵を約束するものではないかとの解釈を示している。本章ではBJPの経済政策の背後にある思想の検討はしていないが、「包摂」がそもそも前政権のいくぶん政治的レトリックであることに加えて(太田 2011a)、BJPの選挙マニフェストに示される参加やエンパワメントという発想、その土台となる教育・職業能力育成やインフラ開発の重視の姿勢から、(手を差し伸べるというより)行為者の能動性に重きをおく方向に舵が切られたようにも筆者には見受けられる。これが全体主義と交わったときにある種の恐ろしさを感じないでもないが、いずれにしても労働法の改正をめぐり動きや、労働・雇用省ウェブサイトで行われる矢継ぎ早の政策あるいはその方向性の公開・提示は、モディ新政権の行動力やことを動かそうとする姿勢の一端を明確に表すものである。

最後に、ここでは労働法の改正に焦点を当てるようなまとめになっているが、新政権にとって労働にかかわる最重要課題は雇用創出であり、新政権もそれを理解していることを改めて記しておく。また同時に、新政権は2000年代に入って以降の最大の労働問題といっても過言ではない「コントラクト・レイバー」(あるいは「コントラクチュアル・レイバー」、注14参照)に関する対策を明確には示していない。コントラクト・レイバーがインド

で問題視され始めたのは、雇用の不安定化のみならず処遇の不平等が拡大していること、また経済社会に不安定をもたらすおそれがあるとの認識が生まれていることがその背景にある。前政権はコントラクト・レイバーの諸問題を解決するために、労使を巻き込み対策の検討に動き出している。不平等が拡大するような形での雇用創出は新政権にとってもメリットはないが、他方でコントラクト・レイバーの禁止は非現実的である。新政権が適切な規制と対応をとることが期待される。

〔注〕

- (1) ただし以下の諸点には留意したい。まず経済成長については、伸び悩んでいるといっても GDP 成長率は年率 4%以上を記録しており、低迷しているわけではない。次にインドの貧困層について、2014 年 6 月に発表された専門家グループによる報告書(ランガラジャン・レポート)によると、2011 年度の貧困線以下(BPL)の人口は 3.63 億人、また BPL 人口比(以下、貧困率とする)は 29.5%であったが、2009 年度の BPL 人口 4.55 億人・貧困率 38.2%からは改善している(GOI 2014)。労働市場に目を向けると、たとえば製造業の請負労働の比率が 1995 年には 13%だったのが 2011 年には 34%に増加するなど、雇用状況の悪化が指摘される。しかし他方で、2004~2011 年度のあいだに実質賃金の上昇、正規雇用の増加(ただし微増)、労働生産性の改善などが報告されている(IHD 2014)。このように、経済の足踏みがいわれるなかでも、前政権下では一定の状況改善がみられている。また、グジャラート型の経済発展はインフラ開発、資本集約型工業の重視、積極的な投資誘致、そしてサービス業だけでなく製造業の成長に特徴づけられるが、他方で雇用、賃金、医療、教育に関する諸指標は国内他州と比較して必ずしも目覚ましいものではない(Sood ed. 2012)。
- (2) 本章で「労働改革」をカッコ書きにするのは、当事者によって改革の中身とベクトルが異なることを意識するからである。
- (3) そのなかにあって、2014 年度新予算の歳出は前政権による暫定予算と比較して 3100 億ルピーほどの増額となった。その省庁別振り分けをみると、国防省が 600 億ルピー増、陸上運輸・幹線道路省が約 300 億ルピー増、農村開発省が 160 億ルピー増、人的資源開発省が 130 億ルピー増、そして農業省が 110 億ルピー増などとなっている(Das 2014)。国防、インフラ、農業・農村開発、そして教育・人材育成の重視は BJP の選挙マニフェスト(BJP 2014)でもうかがうことができる。その意味で、新政権が一定の意思表示を示した新予算案であるとみることもできる。
- (4) 2014 年 7 月に開催された世界貿易機関(WTO)の貿易円滑化協定をめぐる会議で、インドは食糧安全保障・貧困対策として自国の食料関連の補助金と食糧備蓄にもっと自由を認めるべきと主張したが、受け入れられなかった。その結果、インドの反対で本協定が採択に至らなかったことは記憶に新しい。インドの補助金問題、その主因である貧困問題はこのように、世界貿易に関するルールにも影響を与えている。インドの本協定への反対は、2014 年内に 4 つの州で州議会選挙が控えていることが一因とみる向きもある。
- (5) 外国投資促進委員会(FIPB)の承認を義務づける、経営権はインド側が握る、など。新政権は雇用創出と技術移転を視野に、基本的には条件づきで FDI を容認する姿勢を示している。唯一の例外が複数ブランド小売業についてで、前政権下で一部解禁された複数ブランド小売分野への FDI のみ、反対の姿勢を明確に示している。ただしその行方は姿勢ほどには明確ではない。BJP の支持者には小規模・零細事業者が多いといわれ(注の(18)も参照)、零細小売業がある種の政治的アピールの場になっている可能性がある。
- (6) 2013 年に成立した企業法のもとで、一定の利潤を計上する企業は利潤の 2%を CSR 事業にあてる必要がある。

- (7) 「ソフト・スキル」の体得を含む。ソフト・スキルとは、仕事に必要な専門知識＝ハード・スキルではなく、コミュニケーション能力やビジネス倫理に関する知識、チーム・プレイ／チーム・ワークへの理解などを指す。
- (8) NPS Swavalamban, NPS-Lite 等の関連スキームを含む。
- (9) 公務員にはすでに、相対的に手厚い保障がなされている。
- (10) 本項でみる労働法の改正内容については正確に把握できていないおそれがあるため、個別内容は各自で確認されたい。
- (11) 新予算の編成にあたって意見聴取を目的としたジャイトリー財務大臣と労使の会合が6月5日に開かれている。
- (12) 本項でみる労働法の改正内容については正確に把握できていない恐れがあるため、個別内容は各自で確認されたい。
- (13) 125時間への延長との報道がある(たとえば *Business Line*, August 7, 2014)。
- (14) 従来、「請負労働」と和訳される「コントラクト・レイバー」は今日、請負労働だけでなく有期契約労働を指すこともあるようである。最近では後者の存在を意識して、時に「コントラクト・レイバー」と表現することもある。本改正法案での「コントラクト・レイバー」は両者を指すものと考えられる。
- (15) BMS は BJP とともにヒンドゥー・ナショナリズムを掲げる諸団体の集まりである、民族奉仕団(RSS)を中心とするサング・パリワールの1組織であり、両者はいわば身内である。しかし BMS が BJP に同調しないのは今に始まったことではない。たとえば先述した SNCL の最終報告書にも BMS は反対意見を付している。BMS が系列下にあるのは RSS であって、BJP ではない。したがって BMS には BJP の立場を聞き入れる道義的責任も義務もない。なお、CTUO の規模調査は 2012 年末日付のものが実施されているが、結果はまだ発表されていない。したがって労働組合の勢力は前回の 2002 年調査に基づくものである(太田 2011b)。
- (16) 労働組合ナショナルセンターに相当。太田(2011b)を参照。
- (17) CTUO が掲げる政府に対する要求 10 項目は次のとおりである。① 物価対策(PDS の普遍的適用、投機的取引の禁止)、② 雇用創出計画による失業対策、③ 労働諸法の厳格な履行、罰則の適用、④ すべての労働者への社会保障、⑤ 月額 1 万 5000 ルピー以上の(物価調整付き)最低賃金の導入、⑥ 全労働人口への月額 3000 ルピー以上の年金給付、⑦ 公企業の持ち株売却の中止、⑧ 「正規雇用」のコントラクト化(非正規化)の禁止と、コントラクト・ワーカーへの同一労働同一賃金、⑨ 賞与、従業員退職準備基金給付および退職一時金にかかる法律の適用賃金の上限と給付上限の廃止、そして⑩ 申請後 45 日以内の労働組合の強制登録と ILO87 号、98 号条約の即時批准。本要求 10 項目は先立つ 6 月 5 日のジャイトリー財務大臣との会合でも示され、またモディ首相にも CTUO11 組織の連名で書簡が送られている(<http://www.kractivist.org/joint-trade-union-letter-to-pm-narendra-modi/>, 2014 年 8 月 10 日アクセス)。経緯等は不明だが、本書簡は 6 月 24 日のトマールとの会合の際に CTUO からモディ宛として作成されたものかもしれない。政府に対する 10 項目の要求が最初に提示されたのは 2010 年にさかのぼる。
- (18) 1998 年～2004 年の旧 BJP/NDA 政権時において、労働をめぐる大きな動きには次のようなものがある。既述のように SNCL が 1999 年に、既存労働法制の合理化と非組織部門労働者に対する最低限の保護を保証する包括的法制に関し提言することを目的として発足している。2001 年には労働組合法が一部改正され、外部指導者に若干ではあるが制限をかけることになった(施行は 2002 年)。2003 年には工業雇用(就業規則)法(中央)施行規則が政府通達で改正され、有期労働契約がインドで初めて正式に導入された(ただし 2005 年に通達取り消しとなっているはずである)。州レベルでは、2003 年にアーンドラ・プラデーシュ州で請負労働法が一部改正され、請負労働のより一層の活用に道が開かれた。そしてモディ首相がグジャラート州首相であった 2004 年には、同州でグジャラート州経済特別区(SEZ)法が施行され、同時期に改正された労働争議法の規定に従い、区内の解雇規制が緩和されている。付け加えると、三者構成会議である

ILCに小規模零細企業を代表する経営者団体 Laghu Udyog Bharati (LUB)が2001年あたりからメンバーに加わっている。LUBの会員にはBJP支持者が多いといわれている。また、司法判断として、2001年には請負労働法に関連して、「請負労働の廃止後、即無条件で雇い入れる義務はない」との判断を最高裁が示している。2003年には、タミル・ナードゥ州政府がストライキに参加した公務員17万人を全員解雇するという暴挙に出たが、その際最高裁は「公務員は、本源的、制定法上、あるいはまた公正な道德上のストライキ権を有さない」というあり得ない判断を下し、国内外からひんしゆくを買った。前回のBJP/NDA政権時代にこれほどまでにインパクトのある動きがあったことは注目に値する。司法判断は政府による労働政策ではないが、労働政策にも影響を与えるものであり、同時に、司法判断はその時どきの社会・経済・政治にみられる風潮・空気のようなものが反映されることがあることは否定できない。新政権の「労働改革」に関する「本気度」はうかがうことができるように思われる。

[参考文献]

<日本語文献>

- 太田仁志 1998. 「労使関係の制度と実態」梅澤隆・白木三秀・内田賢・太田仁志『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.
- 2009a. 「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——挑戦と変容——』アジア経済研究所 81-121.
- 2009b. 「第2次UPA政権の雇用・労働政策」近藤則夫編『インド政治経済の展開と第15次総選挙——新政権の課題——』アジア経済研究所 74-89.
- 2011a. 「インドの労働改革雑感」『日本労働研究雑誌』(609) 90-91.
- 2011b. 「中央労働組合組織の組織化動向とゆくえ」『アジ研ワールドトレンド』(194) 11月 8-13.
- 2014. 「2013年のインド——経済——」『アジア動向年報2014年』アジア経済研究所 520-529.
- 小西公大 2011. 「ラージャスターン州——州民の選挙行動にみる振り子運動——」広瀬崇子・北川将之・三輪博樹編著 2011『インド民主主義の発展と現実』勁草書房 229-233.
- 佐藤宏 2014. 「モディ政治を占う——2014年インド総選挙と新政権の発足——」『アジ研ワールドトレンド』(227) 9月 31-41.

<外国語文献>

- BJP (Bharatiya Janata Party). 2014. *Ek Bharat Shreshtha Bharat, Sabka Saath Sabka Vikas: Election Manifesto 2014*, New Delhi: BJP.
- Das, Subrat. 2014. “Cracks in Budgetary Policies toward the Social Sectors”, *Economic and Political Weekly*, 49(31) Aug. 2: 40-42.
- GOI Government of India). 2014. *Report of the Expert Group to Review the Methodology for Measurement of Poverty*, Planning Commission, June, 2014.
- IHD (Institute for Human Development). 2014. *India Labour and Employment Report 2014: Workers in the Era of Globalization*, Delhi: Academic Foundation.
- Jenkins, Rob. 1999. *Democratic Politics and Economic Reform in India*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministry of Finance. 2014. *Budget 2014-15*, July 10, 2014.
- Sood, Atul ed. 2012. *Poverty amidst Prosperity: Essays on the Trajectory of Development in Gujarat*, Delhi: Aakar Books.
- Taxman ed. 2011. *Taxman's Labour Law 2011*, Taxman.

<インド日刊紙>

- Business Standard* (<http://www.business-standard.com/>)
- The Hindu* (<http://www.thehindu.com/>)

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

Indian Express (<http://indianexpress.com/>)