

## インドの非組織部門における 労働組合の組織化考

太田仁志

はじめに

インドが経済自由化の道に大きく踏み出した1991年7月の新経済政策から、ほぼ20年が経過した。その間、絶えず高い経済成長率を順調に維持してきたというわけではないものの、インドは確実に経済発展を遂げている。とりわけ2003年度から世界金融危機が発生する前年の2007年度までの5年間は、平均で8.9%という高いGDP成長率を記録している（Government of India [2010a: A-7]）。これは1947年の分離独立以降にインド経済が記録した5年間の平均経済成長率ではもっとも高い数値である。このようななかにあつて、経済・社会政策で今日のインド政府が力を入れているのが「包摂的成長」（inclusive growth）の実現である。「包摂的成長」が政府の取り組む課題として政策文章に正式に提示されたのは、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『より速い、より包摂的な成長に向けて』（Government of India [2006b]）であった。そのエッセンスは、経済成長の恩恵が社会の隅々に行き渡ることを目指すものであるが、裏を返せば、現状として、2000年代中盤の高い経済成長率をもって、開発途上にあるインドの経済は今なお大きな問題を抱えたままであることを示している。その問題とはすなわち、貧困問題

である。

途上国の労働市場の文脈では、貧困は失業や不完全就業の問題と関連付けて捉えることができる。低所得者には失業自体が贅沢な状態であり、労働市場ではおのずと不完全就業や低賃金労働者の存在としてクローズアップされることになる。これらはインドでは、非組織部門（unorganised sector）をめぐる論点として議論されている。非組織部門は、後にみるように一応、統計の定義として与えられており、おおむね規模10人に満たない民間組織を指す。インドでは9割以上が非組織部門労働者・非組織労働者である。非組織部門はとりわけ1990年代末以降、インド政府の大きな関心事で、実際、非組織部門労働者への最低限の保護を保証する包括的法制に関する提言を目的の1つとして、1999年に第2次全国労働委員会（SNCL）が組織されている。非組織部門はSNCLが検討する6つの領域の1つでもあった。また、2004年に組織された非組織部門企業全国委員会（NCEUS）は、雇用・労働を含む小規模零細企業の成長に関して報告・提言を行うものであったが、NCEUSはまさに非組織部門を正面から取り上げた委員会である。これらからうかがわれるように、インドの今日の労働政策における最重要課題は非組織部門をめぐるものである。

筆者はこれまでにインドの雇用・労使関係の動向を分析してきた（太田[2001; 2006; 2009]）が、本稿では上記のような非組織部門における労使関係に注目する。多くの場合、非組織部門の労働条件は組織部門より劣っており、ディーセント・ワークからは程遠い絶対的に劣悪なものも存在する。労働組合の最大の目的は労働条件の改善であるから、労働組合による非組織部門での組織化や取り組みは、その労働条件の改善に不可欠なはずである。また非組織部門・非組織労働者が労働力人口の9割を占めていることから、その労使関係の検討はインドの雇用・労使関係を考える上でもきわめて重要である。日本ではインドの非組織部門における労使関係や労働組合の取り組みに十分な研究関心が払われてきたとはいえない。本稿はそのギャップを埋めるとともに、イン

下の雇用・労使関係における非組織部門の特性を明らかにすることを試みるものである。なお、明示的ではない部分もあるが、本稿では組織部門の雇用・労使関係との比較を分析の視点として意識した。

本稿の構成は次のとおりである。第1節ではインドの非組織部門および非組織労働者の特性をみる。そこでは非組織部門・非組織労働者の組織化に関する簡略な視点も提示している。第2節では労働組合による非組織労働者の組織化について論じている。非組織部門の組織化を表す統計がないことから、そこでは間接的に垣間みることのできる論点を提示し、また先行研究のレビューを通じてその組織化を検討している。第3節は非組織部門・非組織労働者の組織化をめぐる政治経済論である。そこで扱うのは、福祉基金制度創設型の組織化、独立系労働組合、そして協同組合等の社会組織と労働組合とのかかわりについて、である。最後にむすびで非組織部門における組織化のモデルについて言及する。

## 第1節 非組織部門と組織化のネクサス

本節ではインドにおける非組織部門の特性を示し、また非組織であることと労働組合の組織化との関連についてみる視点を提示する。

### (1) 非組織部門の輪郭

非組織部門の特性を一言で表すなら、均一ではない (heterogeneous) ということに尽きる。非組織部門の規模はインドの9割以上を占めるので考えてみればあたりまえであるが、職業、雇用形態 (自営、日雇、請負等)、賃金水準、産業・業種、州・地域、都市・農村、定住型・マイグレーション型、労働組合の有無、性別、カースト等において、非組織部門は多様である。多くの場合、非組織部門の労働条件は組織部門より劣っており、ディーセント・ワークからは程遠い絶対的に劣悪なものも存在する。法の履行すらままならないこともし

ばしばである。非組織部門は一般に、低生産性を特徴とする低付加価値部門である。これらから容易に推測されるように、「非組織（部門）」は開発途上国に関して用いられる「インフォーマル（・セクター）」としばしば同義で扱われ、実際、インドの政策レポートや政策文章、また研究者・専門家も両者を区別しないことが多い<sup>(1)</sup>。

非組織部門の把握に関して、インド政府もその定義の問題や難しさを当然認識している。この認識は雇用や労働に関する実態報告や提言を目的に、政府から委任される専門委員会の報告書等にみることができる。非組織部門への政策的関心が大きく高まった1990年代末以降に発表された専門委員会の報告では、とりわけ1999年に組織された第2次全国労働委員会（SNCL）による Government of India [2002] と、2004年に組織された非組織部門企業全国委員会（NCEUS）による一連のものが重要である。SNCL は非組織部門の定義づけが困難なことを認め、その特徴として次の諸点を挙げている。すなわち非組織部門は、低い組織度、労働関係がその時々／不定期であること、小規模自営、家族所有企業あるいは零細企業・事業体であること、固定資産やその他の資産を自己所有すること、家族メンバーの関わりがあること、参入と退出が容易であること、部門間移動が自由であること、地場の資源および技術の利用、雇用保障および社会保障の欠如、労働集約的技術を使用していること、政府からの援助の欠如、などを特徴としている（Government of India [2002]）。

それでも、何らか理由で非組織部門を把握しようとするると統計的になることになる。そしてその定義は通常、事業所の従業員規模を基準としている。それによると、非組織部門は組織部門ではない、組織部門の残余と定義される。その組織部門はすべての公企業と、農業をのぞく従業員規模25人以上および任意の報告ベースで規模10～24人の民間組織である。本定義による非組織部門の規模は2001年には全労働者の93.25%であった（IAPR [2009: 193]）。規模10～24人の事業所に関する報告が任意なのは、1959年職業紹介（強制的欠員通告）法

が景気変動等で生じた欠員を補充する際に公共職業安定所に求人数および職種を報告することを、従業員規模25人までの事業所に義務づけていることに関係している。したがって、規模10~24人の事業所の分類は恣意的なものである。

また、NCEUSは2009年の最終報告書『インドの雇用の挑戦：インフォーマル経済のパーспекティヴ』で、「非組織部門」および「非組織労働者」(unorganised workers)を次のように定義し、その規模を提示している<sup>(2)</sup>(NCEUS [2009])。

- ・「非組織部門」は、所有者またはパートナーシップによる経営で、また従業員規模10人未満で財・サービスの販売や生産を行っている、個人あるいは家族が所有する、法人組織ではないすべての民間企業からなる。
- ・「非組織労働者」は、非組織企業あるいは家庭で仕事をする、社会保障給付を受ける正規労働者ではない労働者、また、使用者による雇用保障・社会保障給付のない組織部門<sup>(3)</sup>の労働者からなる。

この定義による非組織部門および非組織労働者の規模をまとめたのが表1である。本データは全国標本調査による雇用・失業状況に関する第55回および第61回全国標本調査(NSS)の個票データを用いて算出されたものである。雇用・失業調査は5年に1度しか実施されないため、その間の状況については議論できないが、非組織部門・非組織労働者が拡大趨勢にあるようであることは確認できる。表1によると、非組織労働者は2004/2005年には全体の92.3%を占めており、また組織部門であっても46.2%の労働者が非組織労働者であった。非組織部門は全労働者の86.3%である。なお、就業形態では都市部の4~5割、農村部の6割が自営(self-employed)である(Government of India [2006a])。

産業を大分類でみると、2004/2005年には農業が非組織部門の64.02%、工業が15.28%、サービス産業が20.61%を占めている。非組織労働者の約8割は農村に所在しており、性別では35%ほどが女性である。この35%という女性比率は全労働者における女性比率よりも高く、非組織部門の女性比率は組織部門よ

表1 組織／非組織部門と雇用形態の関係

1999/2000年

	非組織労働者	組織労働者	計
非組織部門	3億3970万人 (99.5%)	180万人 (0.5%)	3億4150万人 (100.0%)
組織部門	2310万人 (42.1%)	3180万人 (57.9%)	5490万人 (100.0%)
計	3億6280万人 (91.5%)	3360万人 (8.5%)	3億9640万人 (100.0%)

2004/2005年

	非組織労働者	組織労働者	計
非組織部門	3億9180万人 (99.6%)	140万人 (0.4%)	3億9320万人 (100.0%)
組織部門	2890万人 (46.2%)	3370万人 (53.8%)	6260万人 (100.0%)
計	4億2070万人 (92.3%)	*3500万人 (7.7%)	*4億5570万人 (100.0%)

出所) NCEUS [2009, 13 (Table 2.3)]。数値はNCEUSがGovernment of India [2000; 2006a]のデータを用いて算出。

注) NCEUS [2009, 13 (Table 2.3)]を一部修正。端数処理のため\*は合計値に一致していない。

りも高いことを意味している。ただし都市部での女性非組織労働者の比率は全労働者の比率よりも低い。業種別では、非組織労働者の多い上位12業種で非組織労働者の約95%を占めている。非組織労働者の比率がもっとも大きい個別業種は先にみたように農業で、64.02%を占める。以下、小売業が8.68%、建設業が4.98%、陸上運輸・運送業が3.26%、繊維産業が1.89%、被服業が1.61%、その他コミュニティ・社会・個人サービスが1.39%、ホテル・レストランが1.34%、木材品製造(家具を除く)が1.27%、卸売業が1.20%となっている(NCEUS [2008: 30-33])。

以上が統計を用いて確認できる非組織部門の輪郭である。次項では、均一ではないにもかかわらず「非組織」という一言で括られている点を手がかりに、非組織部門の組織化を考えてみたい。

## (2) 非組織部門の組織化のネクサス

インドの非組織部門はそもそもなぜ「非組織」とされるのか。問いをこのよ

うに立てれば、非組織部門を統計の定義として捉えることに無理があることは明白である。「Organise」という語には、その行為の背景に何らかの意図があったり、その行為が何らかの秩序なり構造・機構なりをもたらすものであったり、時に効率の向上を目指すものであったりする行為である。したがって「unorganised」=非組織であることはそれらの状況とは離れた状態を意味し、それは事業所の従業員規模で区切られるものではない。しかしそれを事業所規模で区切っているという点から、非組織とされる理由を推測するとしたら、会社組織・企業に組み込まれていない、あるいは会社組織・企業の一員として編成されていないことに求めることができるだろう。たとえば自営業など、使用者と労働者の雇用関係が必ずしも成立していない、あるいは明確ではないような状況がこれにあたる。

しかし労働の編成は何も会社組織によるものだけでなく、産業・業種や職業等のレベルで、また、行政の次元でも議論が可能である。前者の産業等のレベルでは、たとえば建設業や廃品回収者などという単位で労働の編成をみることになる。後者の行政の次元での労働の編成としては、労働法制や社会保障政策など労働者の厚生を高めるような労働・社会政策を通じて行われる。佐藤[2008: 43]は国家論的な観点から国家の浸透との関連で非組織部門に注目するが、非組織部門の組織化は、国（政府）・行政の取り組みも重要となることが、ある意味で当然の帰結として導かれる。労働に関する「非組織」とは、会社組織・企業や産業・業種・職業等のレベル、また行政という次元で、組織化されていない=組み込まれていない、あるいは組み込みが弱いと位置づけることができるだろう。

インドにおいて「非組織部門」が注目されるのは、「はじめに」で触れたようなことを含めて、非組織部門に問題があるからで、その問題とは相対的に低い、また時に絶対的に劣悪な労働条件である。そこで非組織であることと、劣悪な労働条件との関連を議論する余地が生まれる。劣悪な労働条件は組織化に

よって改善されるのだろうか。労働組合が取り組むことはまさに労働条件の改善であるので、労働組合による（非組織部門の）組織化の意義は大きいですが、どのように労働条件を改善するか、改善の経路についてもみる必要があるだろう。前段でみたように、会社組織・企業や産業・業種・職業等のレベルで、また行政の次元で労働が（前段の意味で）組織化・編成されていれば、そこでの組合による働き掛けが労働条件改善の経路となる。しかしその編成がないあるいは弱い場合（＝非組織）は、その経路の構築＝組織化が必要である。つまり、労働組合による非組織部門の組織化は、労働者の組織化に加えて、経路構築という意味での組織化も必要になる。労働組合がすることは通常、組合が組織されていない未組織を組織することであって、非組織を組織することではない。非組織の組織化には労働組合が未組織を組織化すること以上のものが必要とされる。ここに労働組合による非組織部門の組織化の難しさがあると考えられる。

他方、労働に関する非組織部門は、より大きな文脈では貧困問題に関連している。したがって貧困削減に取り組む NGO や協同組合、マイクロファイナンスの普及に力を入れる組織による取り組みも、非組織部門の組織化である。行政の取り組みとしてインドでは女性の自助組織（SHG）を促進するものがあるが、これも同様である。Dreze and Sen [2002] が提示する視点を踏まえつつ展開される佐藤宏の一連の論考（佐藤 [2001; 2003; 2008]）では、労働組合は草の根・末端社会における公共性の確保に重要な中間組織の1つという位置づけであるが、非組織部門の組織化において労働組合とその他の中間組織との間に摩擦や軋轢が生ずる可能性が存在する。

以上は、労働組合の非組織部門・非組織労働者の組織化に関する簡略な視点・おおよそのフレームワークと位置づけることができる。次節では労働組合による非組織部門・非組織労働者の組織化を検討する。

## 第2節 労働組合による非組織部門の組織化

本節では労働組合による非組織部門の組織化を論ずるが、その前に、まず第1項でインドの労働組合および労使関係の特性に触れる。続く第2項では労働組合の組織化趨勢について、そして第3項では先行研究を手がかりに、非組織部門・非組織労働者の組織化の特性を明らかにする。

### (1) インドの労働組合および労使関係の特性

インドの労働組合が得意としてきた労働者の組織化は組織部門においてである。その労働組合の特性をまとめると次のようになる。

インドではとくに大企業（およびその事業所）や同一産業に複数の組合が存在している。この複数组合の存在は労働組合の政治政党による系列化とも関連している。労使関係の特性としては、国家・政府<sup>(4)</sup>による規制が強く、歴史的に政府による労使関係への介入が頻繁にみられた。また、1990年代の経済自由化以降、労働組合の影響力の低下は顕著であると指摘されるが、その背景として、経営による労働組合排除の取り組み、組合に内在する問題による相対的弱体化、政府や司法のスタンスの変化、産業構造・就業構造の変化、そして、働く人や社会における意識変化、を挙げることができる。ただし、労働組合の影響力が低下してきているといっても、決して非力になってしまったわけではない。実際、産業界より修正要求の強い1947年労働争議法における解雇やレイオフに関する条項は未修正のままで、また大規模公企業の民営化を滞らせるなど、労働組合の影響力はいまだ健在である（太田 [2006; 2008; 2009: 82-83]）。

インドの労働組合の組織化は、労働組合の登録や権利を定める1926年労働組合法に基づく。本法の下での登録によって労働組合は法人格が与えられ、動産・不動産の所有が可能になり、また一定の民事および刑事免責が認められる。登録をすると年次報告書の提出を求められる。2001年に改正（施行は2002年）

されるまでは労働者7人で労働組合の登録が可能であったが、改正により、登録には労働者7人以上で、かつ当該組織または当該産業に従事する労働者の10%または100人以上のいずれか少ない人数の組織化が必要となった。小規模の組織では労働組合を登録することができなくなったことになる。この改正の背景には、組合の乱立による労使関係の混乱を防ぐねらいがあったが、事業所の従業員規模を定義とする非組織部門での労働組合の組織化が本改正の結果できなくなったことを意味する。ただし一般には、非組織部門・非組織労働者の組織化は産業レベルや業種ごとに行われることが多いと考えられ、そこでの100人の組織化は決して難しいことではないものと思われる<sup>(5)</sup>。また、外部指導者は、組織部門では執行委員の3分の1または5人までのいずれか少ない人数までが認められている。他方、政府が別に指定する非組織部門では半数までの外部指導者が認められる。労働組合法における労働者は当該企業に直接雇用される労働者に限定されていない。したがってたとえば非組織労働者である請負労働者の正社員組合への組織化も可能である。労働組合法は組合の登録は定めるが、中央レベルでは使用者による労働組合の承認は規定しておらず、これが上でみた複数組合の一因ともなっている。

また、インドでは労働の領域は、インド憲法で中央政府と州政府の共通管轄事項と定められており、一定の範囲内で州レベルでの政策等に関するイニシアティブが認められている。たとえば労働組合の承認については、州レベルではマハーラーシュトラ州等で組合の承認に関する法規定がある。フレームワークとしては中央・全国レベルの労働法制や労働政策が重要で、政労使による3者構成会議であるインド労働会議も開催されているが、インドの労使関係制度を中央集権的な仕組みとみることはできない。実際、産業・業種や州ごとに労使関係は異なるし、企業・事業所単位の労働条件は、とくに民間企業についてはそのレベルでの交渉で決定されてきた。1990年代以降から議論されている政策面での労働改革<sup>(6)</sup>について、州レベルで「ステレス改革」(reform by stealth,

忍び足の改革) (Jenkins [1999], 太田 [2009]) が進行しているのも、労使関係が中央集権的ではないことの証左である。前節で触れた非組織部門の特性としての不均一性に加えて、このような労使関係の特性により、とりわけ非組織部門の労使関係の一般化は難しい。

## (2) 労働組合による非組織部門の組織化趨勢について

労働組合による非組織部門の組織化の程度を示す指標はインドにはない。そもそも労働組合の組織率についても、統計に問題があるため明確ではない。したがって労働組合による非組織部門の組織化やその労使関係の研究は、事例によるものが今日のところは中心である。次項において先行文献からその実態を論ずるが、その前に本項では、太田 [2009] から垣間みられる非組織部門の組織化趨勢を確認する。いずれにしても、労働組合による非組織部門の組織化は、きわめて限定的である。

インドでは全国レベルの3者構成や労使2者構成の会議への正式な参加には、中央労働組合組織 (CTUO, = ナショナルセンター)<sup>(7)</sup>と認定される必要がある。その認定のために、国はこれまでに数回、組織化趨勢に関する調査を実施している (以下、「CTUO 規模調査」とする)。中央労働組合組織と認定されるには、4州以上かつ4つの産業・部門で50万人以上の労働者を組織する必要がある。直近の調査は2002年12月末日と基準とするもので、2007年に暫定結果が発表された<sup>(8)</sup>。その前のCTUO 規模調査で中央労働組合組織の確定に用いられた調査は1989年のものである。太田 [2009] では両者を比較することで、インドのナショナルセンターの組織化趨勢を明らかにしている。

1989年と2002年に実施されたCTUO 規模調査を比べると、この間にいずれかのナショナルセンターの傘下にあるとされる労働組合の組合員数は、大方の予想に反して1227万人から2460万人へと大幅に増加している (表2)。2002年調査で中央労働組合組織と認定されたのは12組織にも上り、そのうち100万人

表2 中央労働組合組織 (CTUO) の趨勢

CTUO	2002年		1989年		増減(2002年/1989年)	
	組合員数	うち、農業・ 農村部の比率	組合員数	うち、農業・ 農村部の比率	全体	うち、農業・ 農村部の増減
BMS	6,215,797	21.5%	3,117,324	11.2%	1.99	3.84
INTUC	3,892,011	24.3%	2,706,451	4.4%	1.44	7.93
AITUC	3,342,213	41.0%	923,517	1.9%	3.62	78.12
HMS	3,222,532	18.0%	1,477,472	10.7%	2.18	3.66
CITU	2,677,979	4.1%	1,798,093	1.7%	1.49	3.69
AIUTUC	1,368,535	54.5%	802,806	46.0%	1.70	2.02
TUCC	732,760	74.4%	230,139	86.6%	3.18	2.76
SEWA	688,140	44.2%	—	—	—	—
AICCTU	639,962	78.9%	—	—	—	—
LPF	611,506	48.6%	—	—	—	—
UTUC	606,935	54.7%	539,523	57.5%	1.12	1.07
NFITU-DHN	569,599	68.3%	—	—	—	—
NFITU-KOL	33,620	13.9%	—	—	—	—

(出所) 太田 [2009:100] の表3を加工。元のデータは、2002年の数値はCTUO規模調査(HMS提供資料、2007年11月20日)より筆者作成、1989年の数値は *Organiser*, August 28, 1994, pp. 8-9. 構成比と増減は筆者算出。

(注) SEWA, AICCTU, LPF, UTUC, NFITU-DHN, NFITU-KOLは、1989年調査での数値はない。各CTUO名については太田 [2009] 参照。

以上を組織するものは6組織である。CTUO全体として前回調査からの組織規模の倍増に大きく貢献しているのは、絶対的な規模は依然として小さいものの、農業・農村部労働者(Agricultural and Rural Workers)をはじめとする非組織部門の組織化であった。組織規模の拡大に近年成功しているナショナルセンターは今日、非組織部門労働者の組織化に力を入れはじめています。

2002年CTUO規模調査からは非組織部門の組織化について直接確認することができないが、非組織部門あるいは非組織労働者が多いと考えられる産業・業種での組織化の特性として、その組織化の規模上位5組織はほとんどが5大ナショナルセンターである<sup>(9)</sup>。2007年の筆者の聞き取りによると、非組織部門での組織化について、インド労働連盟(BMS, 民族奉仕団[RSS]系)、全イ

インド労働組合会議（AITUC, インド共産党〔CPI〕系）、インド労働組合センター（CITU, インド共産党（マルクス主義）〔CPM〕系）は非組織部門の組織化に積極的に取り組む姿勢を示しており、また一定程度の成果を挙げている。表2ではAITUCの農業・農村部労働者の拡大がとりわけ目を引く。インド労働者連盟（HMS）もその組織化の重要性を認識しているものの、BMS等に比べるといくぶん遅れ気味である。インド国民労働組合会議（INTUC, 国民会議派系）は農業・農村部以外では後手に回っている（太田〔2009: 101〕）。本調査ではCTUOの傘下でない労働組合による組織化は集計に反映されていないものの、非組織部門の組織化には財政や人材などをはじめとする組織の体力が必要であることは指摘できるだろう（太田〔2009: 97-103〕）。

さらに、2002年CUTO規模調査で象徴的なのは、女性自営者協会（SEWA）のCTUO認定である。SEWAは女性のエンパワメントやマイクロファイナンスをはじめとする貧困削減への取り組みで世界に知られる、非組織部門に活動の場を置く労働組合かつ協同組合である。近年のインドの労働組合の組織化に関して、非組織部門・非組織労働者のみを組織するSEWAが中央労働組合組織と認定されたことの意義は大きい。また、SEWAに関してもう1点特徴的なのは、いずれの政治政党の系列下にもないことである。系列の異なるナショナルセンターや労働組合が垣根を超えて共同行動をとることは少なくないが、政治的配慮を優先するなど、このような政党系列別に分かれた複数組合の存在がインドの労働運動を弱める方向に作用してきたこともまた事実である。政党との結びつきを通じて労働組合は政治的影響力を確保してきた側面もある。しかし近年は、それが難しくなっている（太田〔2009: 115〕）。ナショナルセンターが発言力を維持・拡大するには、長らく主要な関心事ではなかった広大な非組織部門に注目する必要があるのである。

しかし以上のような動向が垣間みられるとはいえ、統計で把握はできないものの、労働組合による非組織部門の組織化は、きわめて限定的であることを改

めて強調しておく。

(3) 労働組合による非組織部門・非組織労働者の組織化の状況<sup>(40)</sup>

労働組合による非組織部門の組織化がインドの学会で注目されはじめたのは1990年代後半以降であり（太田 [2008]）、また後にみるように、その組織化について、注目を集めたイニシアティブが取られたのも1990年代中盤である。ただし、ナショナルセンターが非組織部門の組織化に関心を示し始めたのは1980年代になってからで（Shyam Sundar [2006: 903]）、労働組合による非組織部門労働者の組織化の取り組みは自体は、かなり以前から行われている。たとえばマハーラーシュトラ州では、洗濯業労働者の組織化は1946年に遡り、また頭に荷物を載せて運ぶ荷役労働者の組織化は1963年であった（Sundaram [1997: 98-99]）。産業として非組織労働者の多い建設業での組織化のはじめのイニシアティブは、1930年代から1940年代あたりである（Ratna Sen [1997: 338]）。ナショナルセンターについては、たとえばCITUは1983年のカンプールでの会議で非組織部門労働者の組織化に関する決議を採択し、1986年5月の会議において、西ベンガル州の非組織部門労働者の組織を作ることを決定している。それを受けて、CITUはメリヤス工場、製パン所、保線工手、煉瓦釜、リキシャ引き、手荷物車運転手、荷役、穀物製粉所、仕立屋、食堂、民間バス労働者といった非組織部門の産業・業種での組織化の取り組みを進めることになった（Ratna Sen [1997]）。

労働組合による非組織部門・非組織労働者の組織化はどのような状況にあるのだろうか。今日においても非組織部門の組織化が進まないことを考えれば、その取り組みが非常に困難なことは容易に推測できるだろう。たとえばDatt [1997]は、都市部における非組織部門労働者の組織化を難しくしているものとして次の諸点を挙げている。すなわち、①明確な雇用関係がないこと、②生産の場が小さくまた散在していること、③労働者は異なる労働環境の下で就労

しているため労働条件の標準化が事実上不可能なこと、④職業分類が明確ではないこと、⑤教育を受けていなかったり技能水準が低いあるいは職業訓練に乏しいこと、⑥労働者は資産を保有せず労働組合員として組合費を納めることができない、また組合は組合費を納めない組合員に対する継続的な取り組み・支援に積極的ではないこと、⑦非組織部門における人間関係が親族関係やカースト、あるいはその雇用が地域的な結びつきに依存していること、⑧多くの法律で家内／家庭労働者がある法の定める下での「労働者」に含まれないこと、⑨雇用が不安定で組合に加入するあるいはかかると職を失う恐れがあること、⑩非常に大多数におよぶ家内工業／家事労働に従事する女性労働者にコンタクトを取れるだけの十分な数の女性労働者（〔潜在的な〕女性の組合活動家・指導者）がないこと、そして、⑪国の政策に影響を与えるだけの十分な政治的あるいは社会的な力がないこと、である。

Ratna Sen [1997] は主として建設業、ビーディー産業、そして海産物加工業における共産党系ナショナルセンターの取り組みを中心に整理するなかで、次の諸点を非組織部門の組織化の問題点と指摘する。まず、とくに建設業とビーディー産業では雇用主を特定化することが困難である。地域的に広範囲に労働者が散在して居住・就労するため彼らを捕捉することも難しい。使用者による正規、臨時、移民、カーストに基づくなどといった意図的な労働者の区分けによって労働者の団結はより一層困難となるし、また組織化を試みる労働者は仕事を失ったりあるいはその危険性が付きまとう。組合からの圧力があっても使用者は労働条件の変更をもちろん拒否しようとする。事業所の閉鎖や移転が行われればなすすべもない。それぞれの場における組合規模が小さくても物理的に合併させて一緒にすることは難しい。非組織部門の組織化には非常に長い時間がかかる一方で成果は乏しいという点も組織化の際に乗り越えなければならない点である。

Vrijendra [1997] は大規模企業／事業所と比較しながら、小規模企業／事

業所での労働者の組織化に関する組合外部指導者・活動家の取り組みとして、次の諸点を指摘する。まず、小規模事業所での労働者の組織化は大規模事業所と同じようには進まない。大規模事業所をベースとする労働組合でも困難な長期の闘争は、小規模事業所の組合にはそもそも不可能である。労働者は非識字者が多く、闘争をやりぬく自信もない。企業という組織内の労使の力関係は、小規模事業所では使用者が優位にありかつ専有物化されていることから、外部指導者はより一層の頻繁な介入や定期的な関与が必要となる。適切なリーダーシップの欠如の問題 (Ahmed [1999]) もあるだろう。また、単に事業所レベルの事柄にのみ関心を持つのではなく、政府の政策や問題点のより大きな枠組みについてみていく必要があるとする。すなわち、小規模事業所での労働者の組織化は、最低賃金や州営従業員保険法といった使用者による法の未履行に対してだけでなく、労使関係を律する政府政策に対しても集合的に取り組む必要がある。組合の結成を使用者が知ると労働者を解雇する恐れがあり、組合結成時には労働裁判所にアプローチすることは重要であるが、司法の影響力は一時的なものでしかないという。

これらに加えて Vrijendra [1997] は、非組織部門の組織化に取り組む組合活動家・指導者は職場の事柄のみに関心を持つだけでなく、職場外の社会的なネットワークの構築にも進んで取り組むようなことが求められるという見方を示している。労働者の家庭を尋ねたり、ちょっとした集まりに顔を出したり、健康や子供の教育などに関心を示したりするなど、労働者の日々の生活にかかわりを持つことも必要となるという。この職場外における取り組みは、とりわけ女性労働者の組織化に関連する。非組織部門の女性比率は組織部門よりも高いことを先に述べたが、とくに女性労働者の組織化には草の根的で社会的慣行に合った組織化の手法も必要である (Ratna Sen [1997])。

女性非組織労働者に関連して、Madheswaran et al. [2005] はカルナータカ州のビーデー産業の実態を報告しているが、女性労働者の増加は工場から家

庭ベースへの製造の場のシフトと並行しているという。工場での組織化に比べて、家庭ベースで仕事をする労働者の組織化は難しい。また、職場での従業員の男性正規従業員から請負労働や女性労働者への代替は、アーンドラ・プラデーシュ州の産業都市コトールでの事例を扱う Vijay [2003] も指摘する。請負労働者には（国内の）移民労働者も多く、したがって請負労働化は地元の従業員から移民労働者への代替という側面もある。Vijay [2003] は移民労働者は組合員ではなく、移民労働者が増えた結果、組合が機能しない点も報告している。就業形態・労働者区分に関しては、RoyChowdhury [2003] は請負労働者による労働組合に対する正規従業員労働組合の非協力を明らかにしているが、請負や日雇といった非組織労働者の労働組合への組織化に取り組みなければ正規従業員の将来も保証されたものではないことは一部では認識されており (Ramaswamy [1992: 226-227])、たとえば Saini [2006: 915-922] は正規従業員と非正規従業員のそれぞれの労働組合の協力の結果、前者の争議行動が一定の成果を上げたことを示している。移民労働者の組織化が困難であることは、オリッサ州の農村から他州への州間移民労働者の組織化に関する Tripathy and Mohanty [1997] が明らかにしている。1992年当時、現地の言葉で「ダダン労働者」(Dadan Labour) とよばれる彼らの組織化は、ナショナルセンターの CITU 系の 1 組合が150人を組織するだけであった。組織化が困難であることから、CITU だけでなく INTUC や HMS といったナショナルセンターも政府によるイニシアティブを求めている。

このナショナルセンターの取り組みに関連して、ナショナルセンターが採用する戦略としては、ナショナルセンター内に非組織部門担当のセクションや組合を作る、ナショナルセンター内に非組織部門の労働組合がすでに組織されている場合にはその組合に指針を提供する、非組織部門労働者にも法的支援を広げる、非組織部門労働者やその社会保障に関する委員会設置を要求する、非組織部門労働者の問題に関して社会的な機関や政府が反応を示すようにさまざま

な形で行動を起こす、といった諸点が挙げられる (Shyam Sundar [2006])。ナショナルセンターによってアプローチや視点は異なるものと推測されるが、次のHMSの取り組み (Arun Kumar [1997]) から、ナショナルセンターの取り組みに関する概観をつかむことはできるだろう。HMSによる非組織部門労働者の組織化では、労働組合教育プログラムを通じた非組織部門での組織化に対する関心の醸成、家庭をベースとする職業について生産者協同組合モデルに基づく組織化、3者構成会議や司法を通じた最低賃金や州営従業員保険法などの社会保障の適用拡大の政府への働きかけ、また、組織部門の労働組合を通じたキャンペーンなどが行われるという。非組織部門でも最も重要なイシューのひとつが最低賃金であるという指摘は多いが (たとえば Chatterjee [1997])、最低賃金に関するナショナルセンターの要求は、中央レベルの3者構成会議であるインド労働会議で提案された「必要生活費に基づく最低賃金」(Need-based Minimum Wages) の実現である。組織化以外にも、このような最低賃金法の遵守や請負労働者の正規化・直接雇用化、退職準備基金や医療の供与、また政府の福祉プログラムへのアクセスなどについてもHMSでは取り上げる。実現の手段として用いられるのは、デモやアジテーションなどの実力行使のほか、裁判所への提訴を通じた司法介入 (とくに請負労働の正規化に関して)、仲介人を排除するために労働協同組合の組織化、教育プログラムや社会経済プロジェクトの実施などさまざまである。

最後に、非組織労働者の組織化の際に影響を与え得る文脈的な要因として、次の諸点を挙げることができる (Ahn ed. [2007])。すなわち、①労働組合のリーダーシップ、②権利志向の文化の有無、③労働者の意識と教育水準、④組織部門・組織労働者との近接、⑤労働者に対する市民社会のスタンス、⑥集団としての非組織労働者の政治的な重み・重要性、⑦近隣における社会のリーダーシップ、⑧州の政権政党および政治権力の形成、⑨政府・行政機構、などである。また、同じく Ahn ed. [2007] は7つの事例報告から見出された非組

織部門・非組織労働者の組織化に関する戦略として、①非組織労働者に自信を持たせるようなコンスタントかつ効果的なコミュニケーションの実現、②農村での意識向上のためのプログラムの開催や労働者のリーダーシップの開発、③労働者の自信を高めるような取り組みの実施、④労働者の政治的動員、⑤必要に応じて他の政治組織との協力や協議、⑥有益な行政機構の利用、⑦法的救済の最大限の利用、⑧人びとの高揚を引き出すような重要な出来事の同定、そして、⑨多くの労働者の動員、を挙げている。

簡単ではあるが、以上が先行研究の明らかにする労働組合による非組織部門非組織労働者組織化の取り組みである。次節では本節で論じたもののうち、政党系列下にあるナショナルセンターの有効性（第1項）と女性非組織労働者の組織化との関連で協同組合等の社会組織とのかかわり（第3項）を、また、いずれの政党系列下にもない独立系労働組合について（第2項）、検討する。

### 第3節 非組織部門・非組織労働者の組織化をめぐる政治経済論

本節は非組織部門・非組織労働者の組織化をめぐる政治経済論である。以下では非組織部門の福祉基金制度創設型ともいべき労使関係、独立系労働組合、そして女性非組織労働者の組織化との関連で協同組合等の社会組織との労働組合のかかわりについて、順に検討する。

#### (1) 福祉基金制度創設型の組織化、ナショナルセンター、政府の役割

前節までにインドの労使関係の特性として、多くの労働組合・ナショナルセンターが政治政党系列下であり、それが複数組合の一因となっていること、また、そのような組合が政治配慮を優先するあまりにインドの労働組合を弱める方向に作用してきたことを指摘した。非組織部門の組織化についてはどうか。非組織部門においても、ナショナルセンターの取り組みを否定的に捉えるもの、あるいはこれまでの組織化がうまく進まなかったことを明らかにする研究

は少なくない (Ghosh [1988], Kannan [1999], Vrijendra [1997], RoyChowdhury [2005], Goopu [2007] など)。しかし他方で、前節のCTUO規模調査からは非組織部門の組織化が限定的ではあるものの進んでいることが垣間みられる。非組織部門の組織化は困難であるため、体力のある大きい組織ほどその組織化に取り組みやすい側面もあるだろうし、また、系列政党を通じて政策面で影響を及ぼすことも可能なはずである。事例研究でも一定程度の評価は可能である。

インドで非組織部門の組織化がもっとも進んでいる州とされるケーララ州をみてみよう。Kannan [2002]によれば、ケーララ州ではほとんどの非組織部門労働者が組合に組織されており、その労働条件の向上に関する取り組みも、他州に比して大きく進んでいる。ケーララ州で顕著なのは、産業や職業ごとに設けられる福祉基金 (Welfare Fund) を通じた取り組みである。福祉基金は主として職業ごとに創設される、非組織部門の社会保障・社会保険制度とも位置づけられるもので、2000年代中盤までに20ほどの基金が創設されている (NCEUS [2006])。一般的な福祉基金モデルとしては、その福祉給付は組織部門労働者の社会保障・福祉を参考にしており、福祉基金は労使拠出で、政府による拠出があるものもある。また基金の運営に当たっては、政労使3者による福祉基金委員会が構成され、政策イシューについては政府 (代表者) に拒否権が付与される。ただし基金の運営組織は政府が任命するトップと政府省庁のスタッフが行うという官僚組織的なものである (Kannan [2002])。実際の福祉給付はそれぞれの基金によって異なるが、個別項目としては、老齢年金、退職一時金、退職準備基金、葬儀費、医療手当、母性手当、教育補助、借入・前借、娘の結婚補助、住居補助、保険、労働災害時補償などがある (NCEUS [2006])。

通常、この非組織部門における福祉基金は同部門の社会保障制度として位置づけられているが (Kannan [1999]; 佐藤 [2003]<sup>(11)</sup>)、労働組合がその活動を

通じて勝ち取った非組織部門の労働条件という位置づけにもあり、労使関係の観点からも重要な制度化として評価できる。ただし、ケーララ州に関してはその事情に留意する必要がある。ケーララ州での福祉基金の創設はもちろん活発な、時に激しい労働運動の結果であるが、同時に、ケーララ州の政治過程でもある。ケーララ州では国民会議派、インド共産党、そして共産党分裂後はインド共産党（マルクス主義）がその政権の座をめぐって争っている。各政党にはそれぞれ、INTUC、AITUC、CITU という系列下のナショナルセンター（の州組織）が存在する。この政治構造が、選挙を意識し、政治的ひいきをもたらし、競争的ポピュリズムの結果として福祉基金の創設に結びついている（Kannan [2002: 21]）。佐藤 [2003] はケーララ州の経験を年金・福祉をめぐる公共政策全体のなかに位置づけ評価するべきとして、ポピュリズムとして否定的には捉えていない。他方、Kannan [1999] は福祉基金を非組織部門の社会保障として大きく評価しつつも、行き過ぎたポピュリズムの可能性を懸念する。福祉基金の創設は組合員資格の問題とも関連することになり、特定労働組合のみを資する形にもつながりかねない。いずれにせよ、ケーララ州では福祉基金の創設を通じた非組織部門の労働条件の向上に、政党系列下にあるナショナルセンターの果たした役割が大きかったということである。

ところで、ケーララ州での政治過程として、1969年に同州の最初の福祉基金であるトゥデー（ヤシ酒）労働福祉基金が誕生する以前に、全国レベルでは、1946年雲母鉱山労働福祉基金法によって最初の福祉基金が誕生している。またこれを含めて、石炭を除く鉱山、ビーデー産業<sup>12)</sup>、そして映画産業労働者を対象に、住居、医療、教育およびリクリエーション施設の供与を目的に、これまでに計5つの福祉基金法が制定されている（Government of India [2010b: 83]）。ケーララ州以外でも非組織部門における福祉基金の創設に成功している州・産業もある<sup>13)</sup>。福祉基金は皆保険・皆年金を達成していないインドや途上国にとって重要な社会保障モデルとなり得るだけでなく、すでに述べたよう

に、非組織部門の労使関係にとっても重要な論点である。このような福祉制度だけでなく、そもそも最低賃金をはじめとする労働条件を定める国による法制度は非組織部門・非組織労働者にとってはきわめて重要で、またそれらの法の履行において、労働組合は非組織部門における意義が問われる<sup>(14)</sup>。組織部門を中心とするインドの労使関係の特性としての政府の介入はいくぶん否定的にも捉えられることがあるが、しかし非組織部門ではむしろ、政府の介入が不可欠である。

## (2) 独立系の労働組合のゆくえ

第2節(3)の冒頭で1990年代中盤の注目されるイニシアティヴについて言及した。政党系列下でない独立系の労働組合が中心となった連合体である、全国労働センター (National Centre for Labour, NCL) の1995年の結成がそれである。NCLを構成するのは非組織部門労働者の組織化を全国的に展開することを視野に、その組織化に実績を上げてきた独立系の諸組合で、NCLの結成は非組織部門労働者を代表する「集団的発言」という点で大きな注目を集めた (Kannan [1999])。たとえば Datt [1997] は、労働組合や NGO 等によるより包括的な連合体のような組織による取り組みの促進に期待を寄せ、当時誕生間もない NCL に国レベルでの3者構成会議への代表権の付与を提案する。しかし少なくとも結成時の NCL は、正式な労働組合としての立場を優先させるものではなかった。以下、NCL 委員長の N. P. サミー (N. P. Samy) 氏からの聞き取り (2007年11月30日実施) である。

NCL は誕生の4年前の1991年より、非組織部門を組織するいくつかの労働組合で議論を重ねてきた。これには1991年の経済自由化以降の経済状況と労働者を取り巻く環境の変化が関連している。当時も業種・部門別には労働組合の連合体はあったが、非組織部門を代表する1つの声とはなっていなかった。また、全国レベルのナショナルセンターは組織部門に関心があることから、非組

織部門の代表としてそれらのナショナルセンターに依存するのは完全な失敗であると考えていた。そこで NCL の結成に参加した組合指導者・代表者たちは、全国レベルで非組織部門を代表する労働組合・1つの声があるべきとの考えに至った。NCL 創設メンバーは、サミー氏が所属する全国建設労働者連合のほか、SEWA、全国漁業労働者組織、アーンドラ・プラデーシュ州農業労働組合、森林労働者組合、また自営業や家事労働者などである。NCL はガンジー主義者から左派・マルキシストまで広く組織しており、その結成当初の組織規模は 22.5 万人であった。2007 年現在、150 の労働組合が所属し、組合員数は 95 万人であるという（いずれも公称）。そのうち農業が 40 万人を占め、単一組合で最大のもはアーンドラ・プラデーシュ州農業労働組合（23.5 万人）である。

NCL が政治政党に帰属せず、独立を選択したのは、組合規約などに関する結成までの議論の結果である。既述のように NCL はガンジー主義者から左派・マルキシストまで広く組織していることも一因である。また NCL は、現在のインドの組合運動が岐路にあるのはすべての主要組合が政治政党の所有物であるためと考えている。系列政党が州または中央で政権の座にあれば、政党からの圧力のため、その系列組合は真に労働者の利益を代表できず、したがって労働運動は弱体化する。政治的なプロセスが労働組合指導者を規定するようなことがあってはならないということである。他方、政党とのつながりがあれば力を発揮しやすい部分はあるかもしれないが、政党が組合の要求をすべて通すわけではない。政党は選挙や寄付の観点から経営・産業側にも配慮する必要も出てくる。また NCL は、今日のような連立政権による政策運営は、労働組合の交渉力を弱めるという認識も持っている。これらのことを勘案して、NCL は独立の立場を持つべきと判断した。ただし、共通の課題については、政党系ナショナルセンターとプラットフォームを共有している。

さて当初、NCL は組織形態について、非組織部門の雇用関係の如何や仕事の性質、また仕事に就くことのできる可能性などを勘案すると、労働組合のよ

うな伝統的な形態の組織は非組織部門の組織化には適していないと考え、柔軟な組織形態を目指した。重要なのは非組織部門労働者を組織化することで、またそれによって労働者の問題関心や権利意識を高めることである。そのためには非組織部門労働者に適した組織形態を促進する必要がある、労働組合法の下での登録にこだわるべきではない、というのが柔軟な組織形態を目指した理由であった。

しかし結成から10年以上が経過した今日、NCLはスタンスを変更し、非組織部門労働者のみを組織化する唯一の組織として、中央レベルでナショナルセンター（CTUO）として認定されることを目指している。そこで現在は、労働組合法の下での労働組合登録に力を入れている。このようなスタンスの変更には、SEWAのNCLからの離脱と、「労働組合の新しいイニシアティブ」（New Trade Union Initiatives, NTUI）の結成が背景にある。SEWAの離脱は2000年代に入ってからで、その理由の1つは、NCLがCTUOとしての登録に関して何のステップもとっていなかったからだという。SEWAはNCLのCTUOとしての登録を主張したが、NCL創設メンバーの大部分が登録よりも非組織部門労働者の組織化を優先すべきと考えた。SEWAはNCL離脱後、2002年CTUO規模調査でCUTOに認定されたことは前節で触れたとおりである。

またNTUIの結成については次のような事情がある。2001年にNTUIを結成したいくつかの組合はNCLの結成メンバーでもあり、なかにはNCLの事務局組織もあったが、NTUIが結成されたのは、NCLが非組織部門労働者の組織化のみに特化しているからであったという。彼らは非組織部門だけではなく、組織部門と一緒に組合運動に取り組むべきと考えた。NTUIの結成に動いた組合指導者は組織部門出身で、組織部門には請負労働者などの非組織労働者もいる。彼らはそのような労働者の組織化に集中することを選択した。サミー氏によると、非組織労働者の組織化に関して、労働者階級で連帯するために結成されたのがNTUIである<sup>(15)</sup>。また、先述のようにNCLは当初、組織形態と

して、労働組合としての登録を選ばなかったため、NCLのメンバーであっても他の労働組合の連合体に参加することが可能であったが、サミー氏によるとNTUIは、NCLとの2重のメンバーシップを奨励したという。労働組合の正式な登録には、2重のメンバーシップは禁じられているので、NCLは労働組合として正式に登録することで強固な基盤を確保できることになる。この点、そしてナショナルセンターに認定されることで、3者構成会議等での正式な発言権が認められることを目指したことが、NCLの組合登録へのスタンスの変更理由である<sup>(16)</sup>。

このように、組織化と組合のあり方をめぐる路線の違いから、SEWAとNTUI加盟組織はNCLを離れることになった。こうして非組織部門をベースにする、政党の系列下のない労働組合（連合体）も組織部門と同様に、（内部的）細分化（Rudolph and Rudolph [1987]）の特性を帯びていることになる。

### (3) 労働組合と社会組織の距離<sup>(17)</sup>

非組織部門の組織化は労働組合だけが行っているわけではなく、また、労働組合という形で組織化されているだけではない。協同組合による組織化や、NGO（非営利組織）をはじめとする社会組織が組織化に取り組んでいる事例はいくつも報告されている。労働組合以外の組織による非組織部門の組織化の背景には、労働組合による組織化が効果的には進んでいないこと、また、「労働」という範疇では組織化が進まないことなどが挙げられるだろう<sup>(18)</sup>。また、非組織部門の組織化に当たって労働組合と協同組合を結びつける視点は、実際の組織化の際に行われることでもあり、とくに非組織部門の女性労働者の組織化に関しては、ジェンダーの視点を持ち出すまでもなく、きわめて頻繁にその重要性が指摘される<sup>(19)</sup>。労働者の厚生の上昇のために、NGOや協同組合との協力を進めるべきという指摘は少なくない（Datt [1997], Sinha [2004], Rajasekhar and Anantha [2006], Shyam Sundar [2007a]）。SEWAの取り組みが

一定程度成功を収めておりまた評価されている点も、協同組合の活動の重要性が指摘される要因ともなっていると考えられる（太田 [2008]）。

SEWA の労働者の組織化は次のように行われている（Bhowmik [1997]）。SEWA では、新しい地域に進出するときは社会調査を実施することから開始する。この調査は組合の組織化担当者が監督するものであるが、実施はローカルのボランティアが担う。調査の目的は組織化担当者がローカルの問題や女性の経済活動と所得についての理解を深めること、そして、後に組合の責務を担うことになるそのボランティアが地域の人々に関する知識を獲得すること、の2つである。その後、労働組合は女性に3～4日にわたる労働組合に関する教育のクラスを組織する。そこで労働組合の目的や自分たちの仕事に関連する基本的な法律の説明を行う。このような方法によって、新しいメンバーは組合の意味や組合における自分たちの役割を知ることができ、組合はより堅固な足場を築くことができるという。

非組織部門の女性労働者の組織化の例として、SEWA に次いで、あるいは同じほどの成功例として挙げられるのが、「インド働く女性フォーラム（Working Women's Forum (India), WWF(I)）」である。また、バンガロールを拠点とする NTUI 系組織の「開発のための市民イニシアティブ（Civil Initiative for Development, CIVIDEP）」も有名である。両者はいずれも協同組合やマイクロクレジット／マイクロファイナンスの企画・運営にも携わっている。さらにいずれも、非組織部門労働者の組織化に当たって労働組合という形態を当初は採用していなかったものの、その後労働組合の方向に進んだあるいは進むとすることを示す事例でもある。

非組織部門労働者の組織化に関して労働組合と社会組織の関係に触れる研究では、「労働」に関する取り組みにおける労働組合の絶対的な優位性と NGO 等の社会組織の限界を指摘するものが、少なくとも労働研究者の間では主流である（Bhowmik [1997], Datt [1997], Ratna Sen [1997], Sundaram [1997],

Chandra and Pratap [2001], Shyam Sundar [2003])。前項でみた NCL は、共通の課題については NGO 等と一緒に取り組んでいる。たとえば建設労働者の多くはスラムあるいはスラムのような環境に居住しており、土地や飲み水に問題がある。このような場合、NGO 等との共同行動が必要になる<sup>(20)</sup>。他方、NTUI は、労働環境や労働条件に関する調査などは NGO に依頼するなど、いくつかの組織と良好な関係にあるが、労働条件の向上に関わる行動はあくまで労働組合が主導すべきであると考えている。NGO はトレーニングや意識向上のプログラム等での役割を期待できるが、労働運動のリーダーシップとコントロールはあくまでも労働組合が取るべきで、よい NGO は組合のリーダーシップを邪魔しない組織という位置づけである<sup>(21)</sup>。既存の労働組合ナショナルセンターについては、協同組合でもある SEWA に対して非常に強い忌避の念を持っていることから (Shyam Sundar [2006: 906], Venkata Ratnam [2007], 太田 [2008])、労働運動については労働組合が主導すべきとの立場であると考えて間違いないだろう。

## むすび

本稿では、労働組合によるインドの非組織部門・非組織労働者の組織化と労使関係について検討した。本稿のむすびとして、最後にその組織化のモデルについて言及しておきたい。

第3節では非組織部門・非組織労働者の組織化をめぐる政治経済論として、福祉基金制度創設型、独立労働組合、そして女性非組織労働者の組織化との関連で協同組合等の社会組織と労働組合とのかかわりを検討した。第3節の議論はつまるところ、非組織部門・非組織労働者の組織化に関するモデルに関わっている。Kannan [1999] は非組織部門の組織化にかかわる組織タイプを、農村での散発的な階級闘争にかかわる革命的政治運動(極左農民運動〔ナクサライト〕)、非組織部門の労働組合型組織、そして貧困層のエンパワメントに取り

組む組織、の3つに分類している。革命的政治運動は除くとして、労働組合型の非組織部門の組織化は紋切り型のアプローチで、働く貧困層を労働市場において非常に弱い立場にする貧困の多面的な性質への配慮を軽視していると指摘する。伝統的な労働組合による組織化が（使用者との）対立的アプローチであるとしたら、協同組合やNGOが組織化に取るアプローチは、人びとの経済活動や日々の活動のサポートを通じた生活水準の向上をも目指す開発主義的アプローチ（RoyChowdhury [2005]）ともいえるようなものである。またSEWAのアプローチのベースにあるのは「闘争と開発の共同行動」である（Kannan [1999]）。既存ナショナルセンターが陥りがちな政治組合主義（Political Unionism）、あるいは経済組合主義（Economic Unionism）に対比された、社会運動組合主義（Social Movement Unionism）（Kannan [1999]、Ramaswamy [2000]、Shyam Sundar [2007b]）というモデル／アプローチもあるだろう。これは、広く市民社会における1アクターという位置づけで労働組合の活路として指摘されることのある、非組織部門だけでなく貧困問題などの開発への取り組みも視野に入れるものである。いずれにしても、非組織部門・非組織労働者の組織化は、組織部門労働者の組織化と同じ戦略は通じないということである。また、非組織部門の労働条件には政府の介入は不可欠である。ただし、そしれが国家・政府の介入なのか、政権政党のパトロネイジによる私的な介入なのかは注意が必要である。なお、非組織部門は組織部門に比べて指定カースト（SC）や低カースト層が多い。カースト・アイデンティティの強い労働組合と、階級闘争的な視点で組織される労働組合では、折り合いをつけるのは相対的には難しいかもしれない。

第3節でみた福祉基金制度創設型の組織化について、最後に補足する。2008年末に紆余曲折を経て非組織部門労働者社会保障法が成立した。本法が適切な形で履行されれば、これまで福祉基金が担ってきた非組織部門の社会保障・福祉が本法の下での諸スキームに取って代わられることになる可能性がある。その

とき、労働組合による福祉基金制度創設型の非組織部門労働者組織化モデルが有効でなくなるという見方も出てくる。しかし現時点では、非組織部門労働者社会保障法の履行をめぐる進展は緩慢であり、同法の成立以降も福祉基金について新聞等で報じられることがある。福祉基金は通常、職業ごとによるものであるので、均一ではない非組織部門にあって共通の利害を共有しているという点で、労働者の動員もあるいは相対的には容易かもしれない。したがってしばらくは、福祉基金の創設や運営を非組織部門の組織化の1つの到達点とみて、労働組合の取り組み、また非組織部門の組織化を分析することは可能である。

- 注(1) 本稿では「非組織部門」、「非組織」の名称のみ用いる。原書等において「informal/formal」となっている場合も基本的にはこれに従う。
- (2) 非組織部門の労働者は「非組織部門労働者」で、組織部門の非正規の労働者は狭義の「非組織労働者」となる。広義の非組織労働者はこの両者を合わせたものである。
- (3) 報告書本文では「フォーマルセクター」となっている。
- (4) 本稿では断りのない限り、政府と国家（国）を同義として用いる。
- (5) 非組織労働者の組織化を目指す労働組合「労働組合の新しいイニシアティヴ」(New Trade Union Initiatives, NTUI) 副委員長のD.タンカッパン (D. Thankappan) 氏への聞き取りより(2007年11月24日実施)。
- (6) 労働改革は企業レベルなど、さまざまなレベルで行われている(太田 [2006])。
- (7) 本稿ではナショナルセンターをCTUOと同義で用いている。なお、本調査結果に対して疑問を呈する指摘もある(たとえばBhowmik [2007])。
- (8) 最終確定は翌2008年1月であった。
- (9) 5大ナショナルセンターのうち、HMSのみいかなる政治政党(あるいは政治信条を持つ組織)の系列下にもない。本文の以下ではその他の4組織について、略称のあとに系列政党・組織名を記した。
- (10) 本項は一部を太田 [2008] に拠っている。
- (11) ただし佐藤 [2003] ではいくぶん、福祉よりも老齢年金の定着の観点で論が展開されている。
- (12) カルナータカ州におけるビーディー産業の福祉について論ずる文献としてRajasekhar and Anantha [2006] がある。
- (13) そのような例の1つとして、タミル・ナドゥ州の建設労働者福祉基金がある。本福祉基金は次項でみるNTUIに所属する、すなわち政治政党の系列下にはない独立系の労働組合であるタミル州建設労働者組合事務局長のM.スブバ (M. Subbu) 氏が中心となった、10年以上にも及ぶ強いイニシアティヴの成果である(NTUI副委員長D.タンカッパン氏 [2007年11月24日]、およびタミル州建設労働者組合事務局長のM.スブバ氏への聞き取りより [2008年11月20日])。
- (14) この論点は佐藤 [2003] が注目するアソシエーション(自発的組織化活動)・中間組織の意義・役割に関連する。
- (15) NTUIのタンカッパン氏も指摘(2007年11月24日の聞き取り)。NTUI創設メンバーには元から独立系組合の指導者もいるが、以前にAITUCに所属していた指導者も少なくない。結果的に

AITUCを離れたのは、政党支配を嫌ったり、政党からの独立を主張して組合から排除されたりといったことによるという。なお、NTUIは基本的に、1企業に1組合、また1産業に1フェデレーションを目指している。

- (16) サミー氏によると、NCLがナショナルセンターとして承認されるにはもう少し時間がかかるかもしれないという。氏いわく、NCLは4州および4産業・部門での50万人の組織化という基準は満たしているというが、ローカルの個別組合は、組合登録の際にNCLに加盟している旨を記し、また上納金を納めていることも文書化する必要がある。その手続き面での不安があるとのことであった。
- (17) 本項は一部を太田 [2008] に拠っている。ここでいう社会組織 (social organisation) とは、非営利組織 (NGO) や協同組合などである。
- (18) これは労働者階級という視点からのアプローチでは非組織部門の組織化が必ずしもうまく進まないことを示している。
- (19) たとえば Datt ed. [1997] 第4部所収の非組織部門女性労働者の組織化に関する研究と事例参照。
- (20) N. P. サミー氏からの聞き取りより (2007年11月30日実施)。なおサミー氏の妻は「もう1つのノーベル賞」といわれるライト・ライブリフッド賞を受賞した、市民組織「女性の声」(Women's Voice) を主宰するルース・マノラマ (Ruth Manorama) 氏で、NCLはこれまでに「女性の声」をはじめとする組織との共同行動をとっている。マノラマ氏および「女性の声」は家事労働者および線香製造労働者を組織する労働組合にも携わっている。
- (21) D. タンカッパン氏からの聞き取りより (2007年11月24日実施)。

#### 参考文献

- 太田仁志 [2001] 「インドにおける労使関係の近年の動向 —ミクロ・データを用いた製造業の分析—」, 『商学研究科紀要』第53号, 早稲田大学大学院商学研究科, pp. 169-182.
- 太田仁志 [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—光と陰』アジア経済研究所 pp. 126-167.
- 太田仁志 [2008] 「インド労働組合の政治経済論と非組織部門労働者の組織化」 近藤則夫編『インド民主主義体制のゆくえ: 多党化と経済成長の時代における安定性と限界』日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp. 119-162.
- 太田仁志 [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 —挑戦と変容—』(研究双書 No.580) アジア経済研究所, pp. 81-121.
- 佐藤宏 [2001] 「インド・ケーララ州における地方制度改革: 草の根からの公共性をめざして」 佐藤幸人編『新興民主主義国の経済・社会政策』アジア経済研究所 pp. 337-363.
- 佐藤宏 [2003] 「インド・ケーララ州における社会保障政策」 宇佐見耕一編『新興福祉国家論: アジアとラテンアメリカの比較研究』アジア経済研究所 pp. 281-330.
- 佐藤宏 [2008] 「インド政治論のメタモフォーシス —1980年代から90年代以降へ—」 近藤則夫編『インド民主主義体制のゆくえ: 多党化と経済成長の時代における安定性と限界』日本貿易振興機構アジア経済研究所, pp. 1-56.
- Ahmed, Fazal [1999] *Labour in Informal Sector*, Delhi: Manak Publications.
- Ahn, Pong-Sul ed. [2007] *Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices*, New Delhi: International Labour Organization.
- Bhowmik, Sharit Kumar [2007] "Membership Verification of Trade Unions: For What Purpose?," *Labour File*, May-August (<http://www.labourfile.org/ArticleMore1.aspx?ID=900>, 2009年2月

1日アクセス)。

- Chandra, Navin and Surendra Pratap [2001] "Organising Informal Sector Workers", in Kundu, Amitabh and Alakh N. Sharma eds., *Informal Sector in India: Perspectives and Policies*, New Delhi: Institute for Human Development.
- Chatterjee, Shyamalendu [1997] "Organising the Unorganised Workers: A Study of CITU's Role in West Bengal", in Datt ed., pp. 303-314.
- Datt, Ruddar [1997] "Introduction", in Datt ed., pp. 1-28.
- Datt, Ruddar ed. [1997] *Organising the Unorganised Workers*, New Delhi: Vikas Publishing House Pvt. Ltd.
- Davala, Sarath ed., [1992] *Employment and Unionisation in Indian Industry*, New Delhi: Friedrich Ebert Stiftung.
- Dreze, Jean and Amartya Sen [2002] *India: Development and Participation*, New Delhi: Oxford University Press.
- Government of India [2000] *Employment and Unemployment Situation in India 1999-2000 NSS 55th Round*, New Delhi: National Sample Survey Organisation, Ministry of Statistics & Programme Implementation.
- Government of India [2002] *Report of the National Commission on Labour*, Second National Commission on Labour, Ministry of Labour, New Delhi: Government of India.
- Government of India [2006a] *Employment and Unemployment Situation in India 2004-05 NSS 61st Round*, New Delhi: National Sample Survey Organisation, Ministry of Statistics & Programme Implementation.
- Government of India [2006b] *Towards Faster and More Inclusive Growth: An Approach to the 11th Five Year Plan (2007-2012)*, New Delhi: Planning Commission.
- Government of India [2010a] *Economic Survey 2009-2010*, New Delhi: Ministry of Finance.
- Government of India [2010b] *Annual Report 2009-2010*, New Delhi: Ministry of Labour and Employment.
- Ghosh, Biswajit [1988] "Organising Unorganised Workers: The Case of Bindery Workers in Calcutta", *Sociological Bulletin*, Vol. 37, No. 1&2, pp. 97-112.
- Goopu, Nandini [2007] "Economic Liberalisation, Work and Democracy: Industrial Decline and Urban Politics in Kolkata", *Economic and Political Weekly*, May 26.
- Institute of Applied Manpower Research (IAPR) [2009], *Manpower Profile India Yearbook 2009*, New Delhi: IAPR.
- Jenkins, Rob [1999] *Democratic Politics and Economic Reform in India*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kannan, K. P. [1999] "Changing economic Structure and labour Institutions in India: Some Reflections on Emerging Perspectives on Organising the Unorganised", *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 42, No. 4, pp. 753-768.
- Kannan, K. P. [2002] "The Welfare Fund Model of Social Security for Informal Sector Workers: The Kerala Experience", Trivandrum: Centre for Development Studies, Working Paper 332.
- Kumar, Arun [1997] "The Informal Sector in India: Trade Union Initiatives", in Datt ed., pp. 283-302.
- Madheswaran, S., D. Rajasekhar and K. Gayathri Devi [2005] "Beedi Industry in Karnataka", *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 48, No. 1, pp. 193-202.
- National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector (NCEUS) [2006] *Report on Social Security for Unorganised Workers*, New Delhi: Government of India.

- National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector (NCEUS) [2008] *Report on Definitional and Statistical Issues Relating to the Informal Economy*, New Delhi: Government of India.
- National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector (NCEUS) [2009] *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, Volume I – Main Report*, New Delhi: Academic Foundation.
- Ramaswamy, E. A. [1992] “Conclusion”, in Davala ed., pp. 223-232.
- Ramaswamy, E. A. [2000] *Managing Human Resources: A Contemporary Text*, New Delhi: Oxford University Press.
- Rajasekhar, D. and K. H. Anantha [2006] “Benefits to the Beedi Workers of Karnataka: Role of Trade Unions”, *The Indian Journal of Industrial Relations*, Vol. 41, No. 3, pp. 376-404.
- RoyChowdhury, Supriya [2003] “Old Classes and New Spaces: Urban Poverty, Unorganised labour and New Unions”, *Economic and Political Weekly*, December 13.
- RoyChowdhury, Supriya [2005] “Labour Activism and Women in the Unorganised Sector: Garment export Industry in Bangalore”, *Economic and Political Weekly*, May 28-June 4.
- Rudolph, Lloyd I. and Susanne Hoeber Rudolph [1987] *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*, Hyderabad: Orient Longman Limited (by arrangement with The University of Chicago Press).
- Saini, Debi S. [2006] “Declining Labour Power and Challenges before Trade Unions: Some Lessons from a Case Study on Private Sector Unionism”, *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 49, No. 4, pp. 911-924.
- Sen, Ratna [1997] “Organising Unorganised Labour”, in Datt ed., pp. 333-342.
- Sinha, Pravin [2004] “Mainstreaming Contract Labour: Role of Trade Unions”, in Ramanujam, M. S. and J. S. Sodhi eds., *Management of Contract Labour in India*, New Delhi: Shri Ram Centre for Industrial Relations and Human Resources.
- Shyam Sundar, K. R. [2003] “Trade Unions and New Strategies for Organising Labour: New Wine in Old Bottle?”, *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 46, No. 2, pp. 287-304.
- Shyam Sundar [2006] “Trade Unions and the New Challenges: One Step Forward and Two Steps Backward”, *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 49, No. 4, pp. 895-910.
- Shyam Sundar [2007a] “Contract Workers: The Need for ‘Community of Interest’ Perspective”, *The Indian Journal of Labour Economics*, Vol. 50, No. 4, pp. 807-820.
- Shyam Sundar [2007b] “Trade Unions and Civil Society: Issues and Strategies”, *The Indian Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, No. 4, pp. 713-734.
- Sundaram, S. K. G. [1997] “Organising the Unorganised Urban Labour: Case Studies from Maharashtra”, in Datt ed., pp. 95-111.
- Tripathy, P. K. and P. K. Mohanty [1997] “Organising the Unorganised Migrant Rural Workmen in Orissa: Problems and Prospects”, in Datt ed., pp. 71-77.
- Venkata Ratnam, C. S. [2007] “Trade Unions and Wider Society”, *The Indian Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, No. 4, pp. 620-651.
- Vijay, G [2003] “Changing Policy Regime and Labour: A Case Study”, *Economic and Political Weekly*, August 2.
- Vrijendra [1997] “Organising the Unorganised Workers in Small-Scale Units: Problems and Prospects”, in Datt ed., pp. 61-70.