

東アジアの多様な労働市場と社会保障

——インフォーマル雇用の壁を越えて

上 村 泰 裕

概 要

東アジア諸国の労働市場は多様であり、社会保障の拡充を図るにあたっては労働市場の特徴をふまえて制度設計する必要がある。その際、かなめになるのはインフォーマル雇用の問題である。本稿では、インフォーマル雇用の壁を越えて社会保障の拡充を図っていくために、まずインフォーマル雇用の概念を使いやすくする必要があると主張する。政府と市場の相互作用からインフォーマル雇用が生じるさまを図式化したうえで、社会保障拡充の処方箋を考える。

I 節では、近年の失業増加の状況を一瞥したうえで、自営業者や、賃金労働と自営業の間を行き来する出稼労働者、失業保険の適用を受けない労働者など、さまざまな形で存在するインフォーマル雇用の問題にも焦点を当てる必要があることを述べる。

II 節では、インフォーマル雇用に関する先行研究やILOにおける議論を検討する。そこから、政府の規制能力と労働市場の特徴の闘ぎ合いし相互作用が各種のインフォーマル雇用を作り出す、という見通しが得られることを説明する。

III 節では、II 節の検討をふまえて新方式を提案し、インフォーマル雇用の測定を試みる。そのうえで、インフォーマル雇用のタイプごとにフォーマル化の戦略を考え、各国政府の政策能力の向上を後押ししていくべきだと主張する。

キーワード

インフォーマル雇用、労働市場、社会保障、失業保険、東アジア

I. 東アジアの失業新時代

東アジア諸国は失業新時代を迎えている。それはたんに失業率が上昇したというだけでなく、失業増加の背景にある労働市場の構造変化に注目すべきである。ただし、東アジアの社会保障拡充を考えるうえでは、失業統計には表われない従来からの問題、すなわち

インフォーマル雇用の問題にも焦点を当てる必要がある。

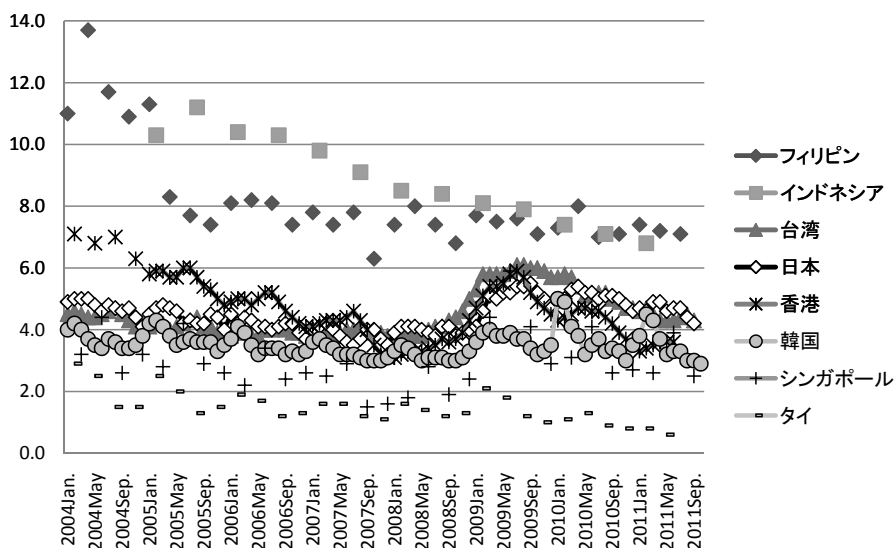
失業率と失業者数の推移

2008年9月のリーマンショックの衝撃は、東アジア諸国の失業統計に一樣に表われているわけではない。図1は、リーマンショック前後の各国における毎月の失業率を追ったものである。

これを見ると、リーマンショック後に失業率が顕著に上昇しているのは、日本・台湾・香港・シンガポールなど賃金雇用中心の国に限られる。インドネシア・タイ・フィリピンなど自営業者比率の高い国では、短期的な影響はそれほど見られない。

一方、図2は、1990年、アジア経済危機後の1998年、リーマンショック後の2009年、という3時点の失業率を比較したものである。こちらのほうが変化を劇的に感じさせる。香港・韓国・インドネシア・日本は1998年前後に、台湾・シンガポールは2009年前後に、失業率の急上昇を経験したことがわかる。一方、フィリピン・マレーシア・中国・タイの変化はそれほど明瞭ではない。なお、ここで各国における失業の定義の違いにも注意すべきである。中国の失業率は農村戸籍の失業者を含んでいない。タイの失業率は季節的失業を除外している。インドネシアの失業率が高いのは、2000年以降、求職意欲喪失者も失業者に含めているからである（上村 2012）。

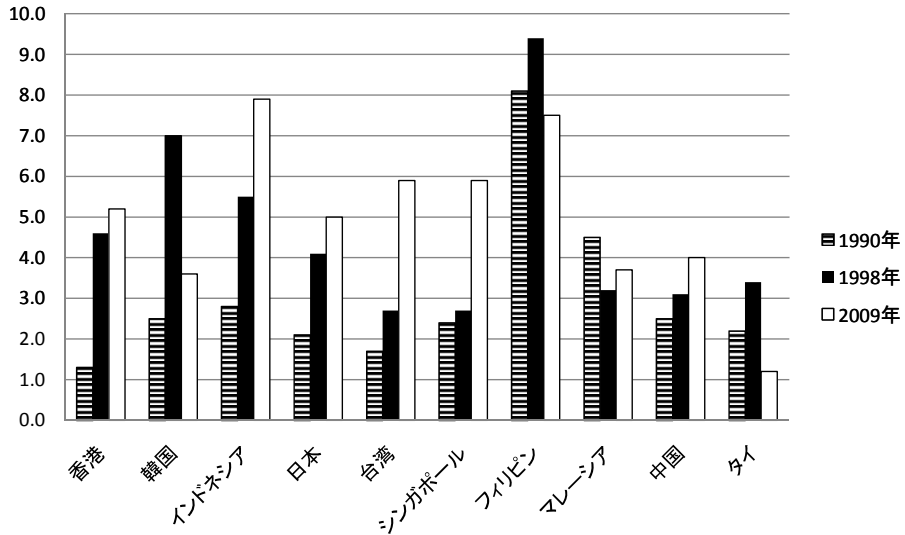
図1 リーマンショック前後の失業率の推移



データ出所) ILO Department of Statistics, *Short Term Indicators of the Labour Market*, 2011. (<http://laborsta.ilo.org/sti>)

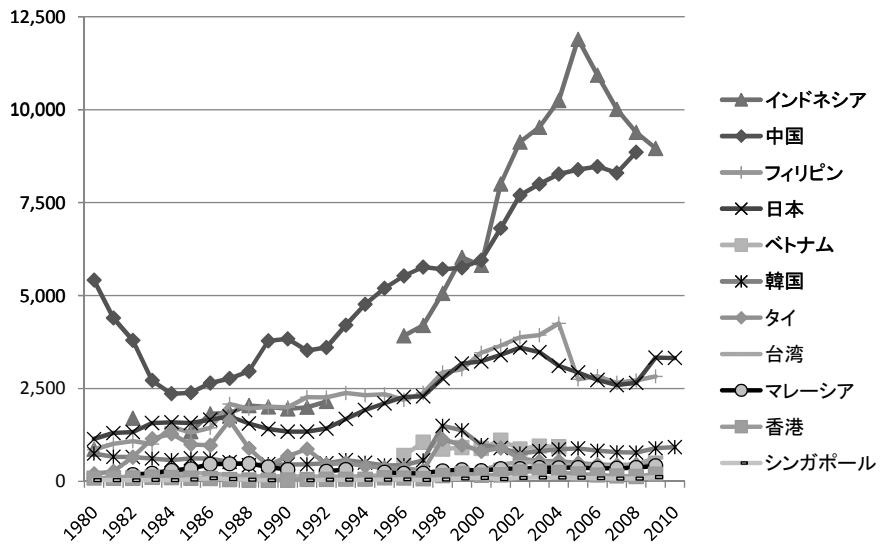
図3は、失業率ではなく失業者数の推移を表わしたもので、別の角度から問題を照らし出している。中国とインドネシアという2つの人口大国で失業が増加していることの意味は重大である。

図2 3時点の失業率の比較 (%)



データ出所) ILO, Key Indicators of the Labour Market.

図3 失業者数の推移 (千人)



データ出所) ILO, Key Indicators of the Labour Market.

失業とインフォーマル雇用の間

とはいえ、問題は失業だけではない。また、現在の失業者をカバーする失業保険を整備しさえすれば問題が解決するわけでもない。ペリズリーとウォーカーによれば、一国の労働市場の特徴をふまえて設計するのでなければ、社会保障制度はかえって社会統合を妨げる仕組みになりかねないという。多くの開発途上国では、「仕事と雇用主の流動性が規制や法令順守の徹底を難しくする一方、賃金と生産性の低さは保険数理の持続可能性を弱め、給付と拠出を妨げる。その結果として、社会保障は、社会統合のための仕組みというより、フォーマル雇用部門のための差別的機構として作用することが多い」(Pellissery and Walker 2007: 403)。つまり、先進国のような賃金雇用中心の労働市場を前提とした社会保険だけでは途上国の社会保障制度としては不十分だということである。

こうした点を考えるうえで、60年前に書かれた大河内一男の失業論(大河内 1952)がヒントになるかもしれない。当時の日本は大きな農業部門をかかえており、工業部門も農村からの出稼型労働によって支えられる部分が大きかった。これは現在の開発途上国にも共通する特徴である。そのような時代を背景として、大河内は次のように述べる。

第一に、失業とは、一切の生産手段から離れた賃金労働者がその職場を喪失している場合をさす。自己の作業場や土地や店舗の所有者の場合には、失業問題は起こり得ない。彼らは窮迫者であるかもしれないし、「潜在失業」なり「見えざる失業」の状態にあるかもしれないが、決して通例の意味での失業者ではない(大河内大河内 1952: 9)。

第二に、失業の概念は、失業者が引き続いて労働の意志を持っていることを前提とする。平準的な労働の意志を有することは、「資本主義の精神」(ヴェーバー)を持つ近代的賃金労働者の特徴である。労働の意志とは、労苦と骨折りの連続によって日々のパンを得なければならぬ労働者の宿命から生み出される観念である(大河内 1952: 12)。

第三に、労働者に与えられている職場が彼の技能や能力に適合していない場合、彼は実質的には失業者である。失業保険制度その他の生活保障制度が不備である場合には、失業者はさしあたり彼の目の前にあるいかなる職場をもつかもうとする。しかし、新しい職場が彼の技能に適合していない場合、産業社会総体として労働力の配置が不適正であるという意味において、彼は失業者である(大河内 1952: 16)。

第一の命題は、失業概念が賃金労働者を対象としたものであり、自営業者の貧困や不完全就業の問題には適用されないことを示している。しかし、東アジアの社会保障拡充を考えるうえでは、自営業者の問題を除外するわけにはいかないだろう。

第二の命題は、賃金労働と自営業の間を行き来する出稼労働者の存在を想起させる。開

発途上国では、解雇された労働者は故郷の村に帰り、無給で家業の手伝いを始めるかもしれない。彼らは失業者には数えられないが、そこに問題がないわけではない。

第三の命題は、むしろ失業保険の存在そのものが失業状態を可能にし、失業者の技能の保持ないし改善を可能にすることを示唆している。失業保険のない社会では、失業率が低いからといって産業社会総体の効率がよいとは限らないのである。

大河内の議論をふまえると、たんに失業に注目するだけでは不十分であり、自営業者や、賃金労働と自営業の間を行き来する出稼労働者、失業保険の適用を受けない労働者など、さまざまな形で存在するインフォーマル雇用の問題にも焦点を当てる必要があることがわかる。インフォーマル雇用の詳しい定義は次節以降に譲り、以下ではまずインフォーマル雇用と関連の深い自営業の状況に関するデータを見ておきたい。

自営業の縮小と非農業自営の存続

後述するように、自営業とインフォーマル雇用はイコールではないが、両者の間には関連がある。自営業中心の労働市場ではインフォーマル雇用の割合が高い。自営業者比率の低下はインフォーマル雇用の縮小に結びつく可能性がある。

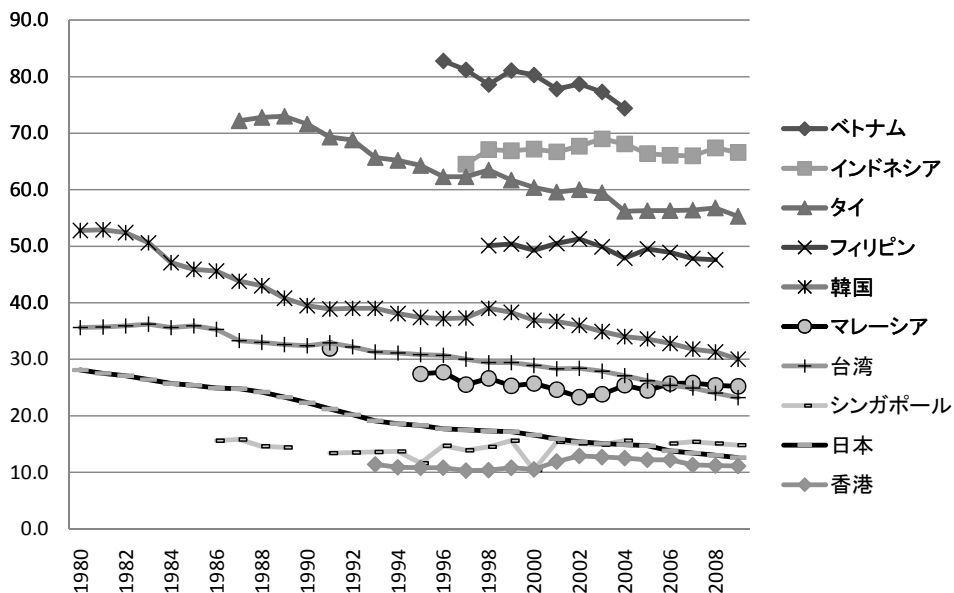
図4は、各国の自営業者（不払家族従業者を含む）の比率の推移を表わしたものである。日本・台湾・韓国・タイ・ベトナムなど、明らかに低下傾向にある国もあれば、インドネシア・フィリピン・マレーシアなど、それほど変化が見られない国もある。ベトナム・インドネシア・タイ・フィリピンでは、自営業者が半数かそれ以上を占めている。

図5と図6は、自営業者の中でも弱い立場に置かれやすく、社会保障制度の適用から除外されやすい不払家族従業者の比率の推移を表わしたものである。図5は男性のデータである。ベトナム・タイ・フィリピン・インドネシアで割合が高いことがわかる。ベトナムとタイでもその割合は低下してきているが、それでも15%かそれ以上を占めている。

図6は女性のデータである。ベトナム・インドネシア・タイで割合が高いことがわかる。いずれの国でもその割合は低下してきているが、それでも30%かそれ以上を占めている。多くの国で女性の不払家族従業者の比率は男性の2倍以上である。女性はインフォーマル雇用に従事する可能性が高く、社会保障制度の適用から除外されやすいのである。

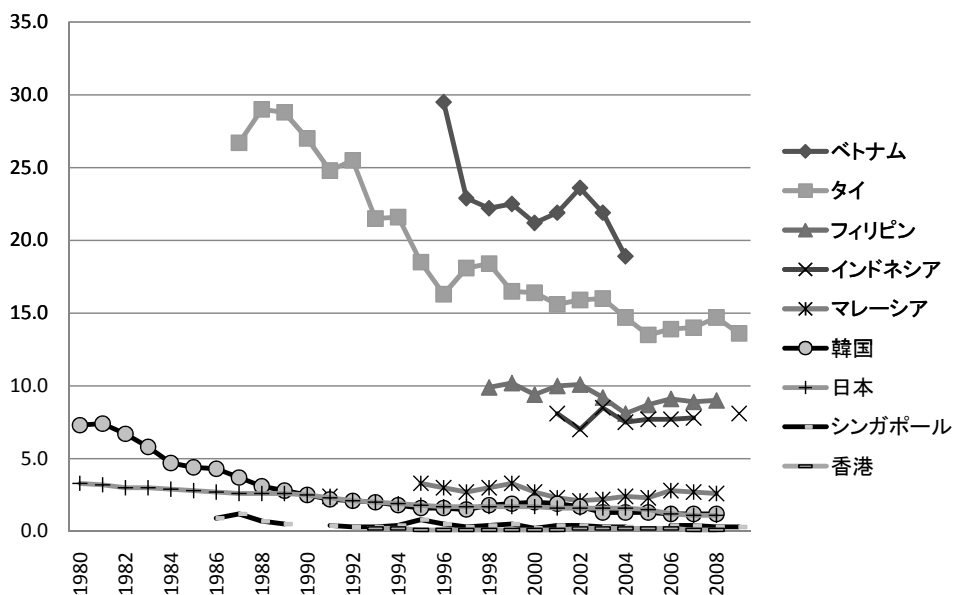
図7は、各国の自営業者から農業人口を引いた数の比率の推移を表わしたものである。非農業自営だけを取り出してみると、各国は異なる傾向を示す。インドネシア・韓国・台湾で高く、日本・マレーシア・フィリピンで低い。また、インドネシア・ベトナム・マレーシアでは上昇傾向が見られる。これを見ると、農業人口の減少が自営業者比率の低下につながるとは限らないことがわかる。

図4 自営業者比率の推移 (%)



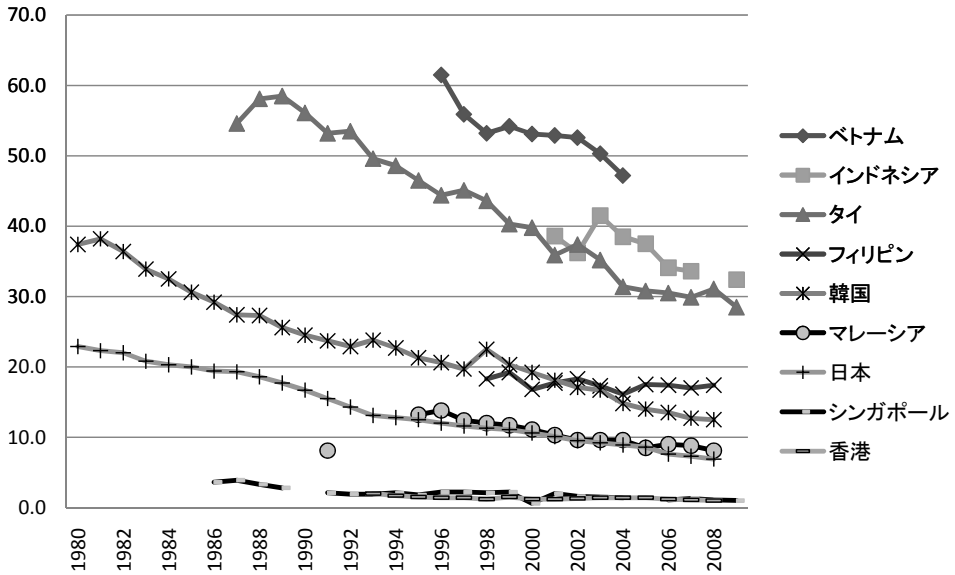
データ出所) ILO, Key Indicators of the Labour Market.

図5 不払家族従業者比率の推移 (男性, %)



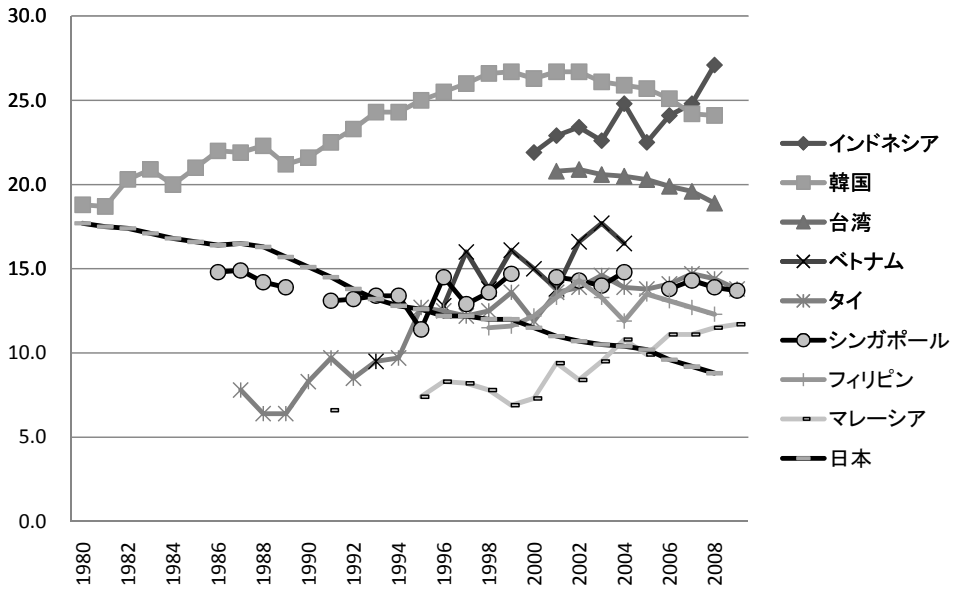
データ出所) ILO, Key Indicators of the Labour Market.

図6 不払家族従業者比率の推移（女性，%）



データ出所) ILO, Key Indicators of the Labour Market.

図7 非農業自営比率の推移（%）



データ出所) ILO, Key Indicators of the Labour Market.

II. インフォーマル雇用とは何か

東アジアの社会保障拡充を考えるうえでは、失業だけでなくインフォーマル雇用にも焦点を当てる必要があると述べた。それでは、インフォーマル雇用とは何か。従来の定義にはやや問題がある。そこで、本節では先行研究における定義や近年のILOにおける議論を検討し、次節における新方式の提案につなげたい。

さまざまな定義

インフォーマル雇用ないしインフォーマル部門という概念は、経済人類学者のハート(Hart 1973)がガーナの都市雑業層を論じるなかで初めて用いたものである。彼によれば、「フォーマルな所得機会とインフォーマルな所得機会の区別は、基本的には賃労働と自営業の間の区別に基づいている」(Hart 1973: 68)。つまり、彼の言うインフォーマル雇用とは、具体的には自営業における生産活動をさすものである。

一方、ファイゲ(Feige 1990; Portes and Haller 2005: 404に引用)によれば、インフォーマル経済は、違法経済(illegal economy)、報告されない経済(unreported economy)、記録されない経済(unrecorded economy)とともに、「地下経済」(underground economy)の4つの下位類型をなすものだという。彼によれば、インフォーマル経済とは「司法や行政に関わる負担を回避し、また司法や行政による保護から排除された経済行為」(Portes and Haller 2005: 405)をさす。

また、ファイゲとは別に、カステルとポルテス(Castells and Portes 1989; Portes and Haller 2005: 405に引用)は経済行為を3つに分類している。すなわち、フォーマル経済(生産過程…合法、最終生産物…合法)、インフォーマル経済(生産過程…非合法、最終生産物…合法)、犯罪経済(生産過程…非合法、最終生産物…非合法)の3つである(Portes and Haller 2005: 405)。

ハートがまずインフォーマル雇用の範囲を自営業に限定してその特徴を探ったのに対して、ファイゲやカステルらはインフォーマルな経済行為の定義を先行させている。インフォーマルな経済行為とは、ファイゲによれば「負担を回避し保護から排除された」経済行為であり、カステルらによれば「最終生産物は合法だが生産過程は非合法的な」経済行為である。

ここで注意すべきは、自営業の範囲とインフォーマル経済の範囲が重なるとは限らないことである。ハートが調査したガーナでは両者は重なり合っていたが、多くの先進諸国で

は、自営業者も税金や社会保険料の負担を免れていないし、労働法その他の法律も適用されている。この場合、自営業者の経済行為をインフォーマルとするのは当たらない。一方、先進国か途上国かを問わず、大企業の被用者の一部が社会保険や労働規制の適用を合法的に除外されている場合がある。また、非合法で適用をすり抜ける場合もあるだろう。この場合、自営業者でなくても、ファイゲやカステルらの意味ではインフォーマルである。

ILO の 2002 年コンセンサス

近年、ILO（国際労働機関）が 1999 年以来推進する「ディーセントワーク」の理念と関連して、インフォーマル雇用への関心が再び高まってきている。すべての人に「働きがいのある人間らしい仕事」（decent work の訳語）の実現をめざすうえで、インフォーマル雇用の存在が無視できないからである。最も重要な文書は ILO（2002）であり、「2002 年コンセンサス」と呼ばれている（ILO 2007: 2）。

それによれば、グローバル競争の激化は労働の柔軟化をもたらし、先進国でも途上国でもインフォーマル雇用が増加しつつある。そこで、「インフォーマル部門」という言葉は、こうした現象の動的かつ複雑多様な側面を表わす用語としてはますます不十分であることが明らかになってきた。実際この現象は、特定の産業部門や経済行為という意味での一つの「セクター」ではないのである。それに代わって、「インフォーマル経済」という用語が広く使われるようになった。この言葉は、農村や都市でインフォーマルに活動する多様な労働者と企業の一群を包含するものである」（ILO 2002: 2）。

つまり、インフォーマル性を「部門」という範囲で定義するのではなく、その特徴で定義しようという提案である。その際、インフォーマル経済とは、「法律上または實際上、フォーマルな制度の適用を受けないすべての経済活動」（ILO 2007: 3）をさす。これは前述のファイゲの定義（「負担を回避し保護から排除された経済行為」）に近い。

このように定義すれば、インフォーマル経済に含まれる人々の範囲も決まってくる。しかし、その輪郭はハートの古典的記述ほど明瞭ではない。すなわち、「インフォーマル経済は、賃金労働者、自営業者、不払家族従業者、およびそれらの立場を行き来する人々を含む。それはまた、中核企業の周縁や生産工程の末端において新しい柔軟な就労形態で働いている人々の一部を含む」（ILO 2007: 3）。これは、どの部門で働いていようとフォーマルでなければインフォーマルだと述べているに等しい。

これでは焦点がぼやけてしまいかねないが、以下のチェン（Chen 2008）による分類は、2002 年コンセンサスにおけるインフォーマル雇用の内実を具体的に思い浮かべるのに役立つ。それによれば、インフォーマル雇用は「インフォーマル自営業」と「インフォーマ

ル賃金雇用」に大別される。

インフォーマル自営業 (Chen 2008: 19)

- 1) 雇用主 (他の労働者を雇用している個人事業者)
- 2) 自己勘定労働者 (個人または家族で営業しており, 他の労働者を雇用していない者)
- 3) 不払家族従業者 (家族ビジネスで賃金なしに働いている家族構成員)
- 4) インフォーマルな生産者組合の構成員

インフォーマル賃金雇用 (Chen 2008: 20)

- 5) インフォーマルな被用者 (一定の雇用主のもとで働いているが保護されない被用者, 勤め先はインフォーマル企業の場合もあればフォーマル企業の場合もある)
- 6) 臨時・日雇労働者 (一定の雇用主を持たず, 一日または季節単位で働く者)
- 7) 請負労働者 (出来高払いで請負仕事をする者)

上記のうち, インフォーマル自営業は, ハートが想定していたインフォーマル雇用の範囲に等しい。ただし, 雇用主や自己勘定労働者であっても, フォーマルな制度の適用を受けていればインフォーマル自営業とはならない。一方, インフォーマル賃金雇用は, インフォーマル企業の被用者や臨時・日雇労働者, 請負労働者をさすだけではない。フォーマル企業の被用者であっても, フォーマルな制度の適用を受けていなければインフォーマル賃金雇用となるのである。

1節で見たように, 多くの東アジア諸国では, 農業人口の減少にともなって自営業者の比率は下がりつつある。しかし, 非農業自営について見ると, かなりの割合を保っている国もあるし, むしろ増加傾向にある国もあった。その中には, フォーマルな制度の適用を受けないインフォーマル自営業もさまざまな割合で存在するだろう。しかし, その割合はどのように測定することができるだろうか。また, インフォーマル賃金雇用の増加も指摘されているが, それを測定することは可能だろうか。これらの問題は次節で考えることとして, その前にインフォーマル雇用の増加をもたらした要因について検討しておこう。

インフォーマル雇用の増加要因

インフォーマル雇用が近年なぜ増加したかについては諸説あるが, ここではヒュイトフェルトとユティン (Huitfeldt and Jütting 2009) の要約に従って考えてみたい。彼らによれば,

第一に、インフォーマル雇用は大体において、すべての人に十分なよい仕事を提供できないタイプの発展の結果と見ることができる。このことは、人口と労働力の急増を包含できない民間ならびに公的部門の能力の低さによって倍加され、男女、各社会集団、異なる職種の間での労働市場差別によって悪化させられてきた。

第二に、グローバル化と経済自由化がもたらした業務委託の増加によって、インフォーマル雇用の形態が一層多様化した。それはまたインフォーマル労働者間の異質性の増大にもつながり、高度の技能や生産能力をもったインフォーマル労働者も増加した。

第三に、フォーマルな規制の大部分は大企業を想定して設計されているので、増加する零細企業の要望や条件に答えられないことが多い。労働規制やその実施方法の変化もまた、インフォーマル雇用が経済のなかに占める割合に影響を与えてきた。

第四に、雇用主が、労働費用を引き下げて競争に勝つための戦略として、以前はフォーマルな仕事だったものをインフォーマル化してきた。

(Huitfeldt and Jütting 2009: 100)

第一点は、現実の市場経済の雇用創出能力の低さが原因とするものである。第二点は、グローバル化に起因する雇用の柔軟化を指摘している。第三点は、国家の規制能力の限界を問題にしている。第四点は第二点と重なるが、企業の競争戦略によるインフォーマル化を指摘している。

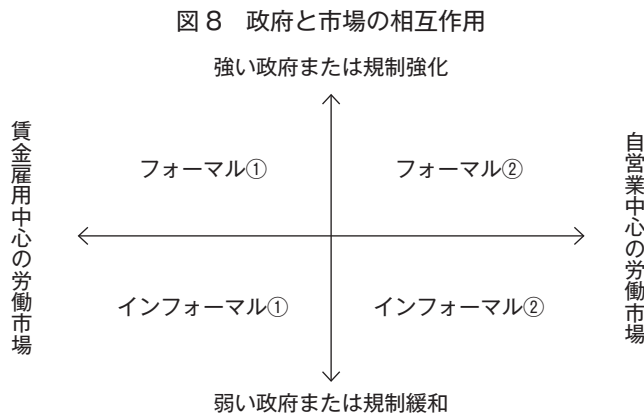
インフォーマル雇用の増加要因をデータ分析によって突き止めることは本稿の範囲を超える。しかし、ヒュイトフェルトらの整理をふまれば、政府の規制能力と労働市場の特徴の双方がインフォーマル雇用の質を規定すると考えることができるだろう。さらに言えば、政府の規制能力は労働市場の特徴と独立ではない。この点、ポルテスとハラーによる以下の説明が示唆的である。「公的規制の範囲や国家が規制を実施する能力は、規制に従う人民の特徴と相互作用する。当然ながら、それぞれの社会は、公的規制を受け入れまた拒否する能力や、非合法企業を組織する能力において異なっている」(Portes and Haller 2005: 411)。国家と社会（ここでは政府と労働市場）の闘ぎ合いなし相互作用が各種のインフォーマル雇用を作り出すと考えるべきである。

Ⅲ. 社会保障とインフォーマル雇用

インフォーマル雇用の壁を越えて社会保障の拡充を図っていくためには、まずインフォーマル雇用の概念を使いやすくする必要がある。本節では、政府と市場の相互作用からインフォーマル雇用が生じるさまを図式化したうえで、インフォーマル雇用の測定を試み、社会保障拡充の処方箋を考えたい。

政府と市場の相互作用

前節の検討をふまえて、政府の規制能力と労働市場の特徴の相互作用を捉えるために図8のような座標軸で考えてみたい。ここで「フォーマル」な雇用とは、税制・労働法・社会保障その他の規制や保護を受ける雇用をさすが、以下の叙述では主に社会保障の適用を念頭に置くことにする。



出所) 筆者作成。

左上（フォーマル①）は、規制能力の強い政府（または規制強化）と賃金雇用中心の労働市場の組み合わせである。20世紀半ばに確立した先進諸国の福祉国家体制はこのような特徴を持っている。労使が拠出する方式の社会保険（年金・医療・失業保険など）がうまく行くための条件は、制度を設立運営する政府の能力と、従業員のために保険料を拠出する余裕のある企業が多数を占める労働市場である。このタイプの組み合わせでは、インフォーマル雇用は生じにくい。ただし、規制緩和にともなって、後述のインフォーマル①に移行する可能性はある。

右上（フォーマル②）は、規制能力の強い政府（または規制強化）と自営業中心の労働市場の組み合わせである。自営業中心の労働市場においては、雇用主の拠出に多くを期待で

きないだけでなく、労働者本人から定期的に一定額の保険料を徴収することが比較的難しい。そこで、規制能力の強い政府であれば、自営業者から保険料を徴収する効率的な方法を編み出したり、政府予算を主要財源とする制度を工夫したりするだろう。具体的には、個人口座方式の積立金制度や国庫負担で無拠出の社会手当などが思い浮かぶ。ベーシックインカムのお考え方も有効かもしれない。

左下（インフォーマル①）は、規制能力の弱い政府（または規制緩和）と賃金雇用中心の労働市場の組み合わせである。このタイプは二つの経路から生じうる。一つはフォーマル①が成立していた先進国においてネオリベラル的規制緩和が進められた場合であり、もう一つは自営業中心のインフォーマル②が経済発展に見合う社会保障制度を整備しないまま賃金雇用中心の労働市場に移行した場合である。インフォーマル賃金雇用が多く見られるのは、このタイプの組み合わせである。このタイプの国では、企業に社会保障責任を課す政府の能力を強化することが課題である。

右下（インフォーマル②）は、規制能力の弱い政府（または規制緩和）と自営業中心の労働市場の組み合わせである。多くの開発途上国はこのような特徴を持っている。このタイプも二つの理由から生じうる。一つは、フォーマルな制度は存在するが、政府の規制能力の弱さや自営業中心の労働市場のせいで制度の適用が拡大しない場合である。もう一つは、そもそも特定分野の制度が存在しない場合である。インフォーマル自営業が多く見られるのは、このタイプの組み合わせである。このタイプの国では、自営業中心の労働市場にふさわしい制度を工夫する政府の能力を強化することが課題である。

以上の4類型に2つの註釈を付けておきたい。第一に、インフォーマル①②で特定分野の制度が存在しない場合について。例えば、失業保険制度を導入していない国では、すべての人が失業保険に加入していないのだから、失業保険の適用を受けないからといってインフォーマル雇用とは言えない、と考えることもできる。しかしそれなら、政府の規制や保護を全廃すればインフォーマル雇用の問題は解決することになってしまう。このことから、何をもちいてインフォーマルとすべきかは、国内的基準ではなく何らかの国際的基準に照らして判断しなければ無意味であることがわかる。制度が存在しない国の雇用は、その特定分野についてはすべてインフォーマル雇用なのである。

第二に、後述するように、フォーマル②にあてはまる場合は非常に少ない。多くの開発途上国は、実際にはインフォーマル②の状況に置かれている。それに対して、経済発展にともなってインフォーマル①への移行が進みつつある場合には、フォーマル①すなわち先進国型の社会保障制度の導入を促す必要がある。しかし、インフォーマル②に留まっている国の場合、ないしインフォーマル①の国にもなお残るインフォーマル自営業に対しては、フォーマル②すなわち途上国型の社会保障制度の構築もあわせて考える必要があるだろう。

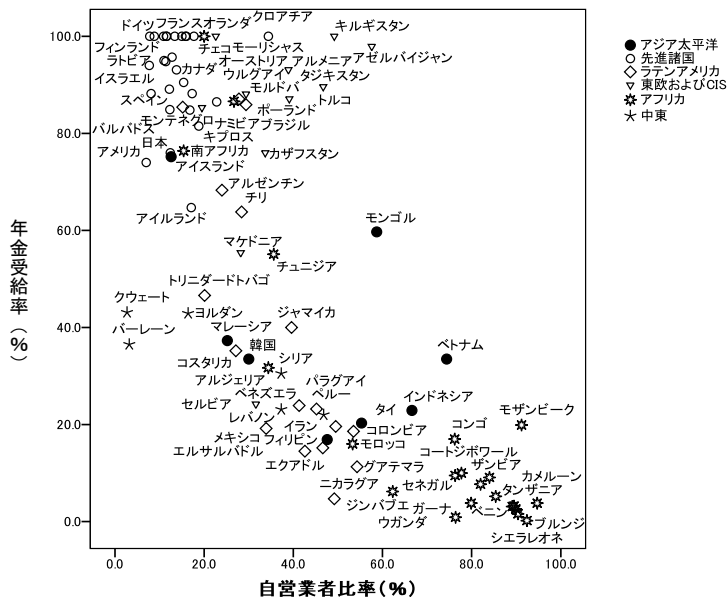
農業・自営業部門をカバーする国民健康保険を早い時期から実施してきた日本の経験（広井 2003, 北山 2011）が参考になるのは、この点である。

インフォーマル雇用を測定する

前節で述べたように、「インフォーマル自営業」「インフォーマル賃金雇用」のいずれにしても、インフォーマルの割合を実際に測定するのは容易ではない。それは必ずしも統計の不備のせいではなく、一概に「フォーマルな制度の適用を受けない」とか「負担を回避し保護から排除された」部分と言っても、ある制度の適用は受けるが別の制度からは除外されているとか、税金は払っているのに保障は受けられないといったグレーゾーンが必ず生じるからである。そこで本稿では、特定分野の制度ごとにインフォーマル雇用の範囲を測定することを提案したい。その際、社会保障のなかでも年金と失業保険に絞ってデータを検討する。年金制度の適用を受けるが失業保険制度の適用は受けない、といった部分は当然あるので、制度ごとに測定したうえで総合するほかないと考える。

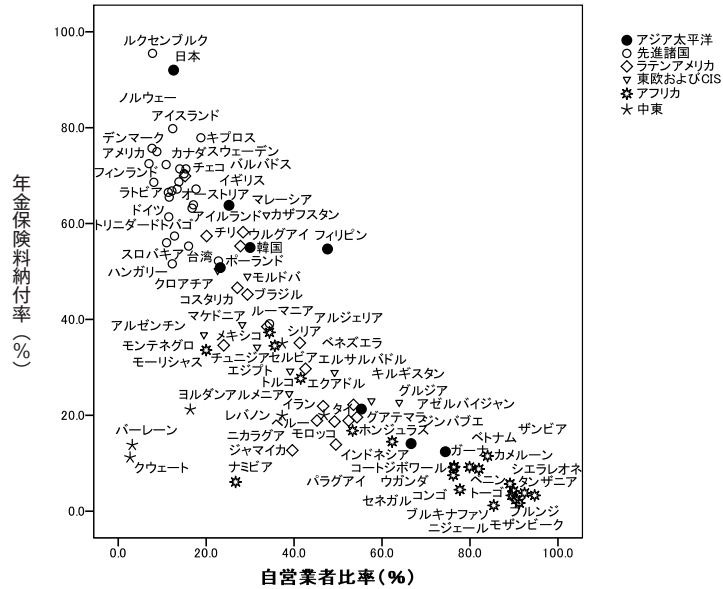
図9は、年金受給率（法定退職年齢以上の人口に占める年金受給者の割合）を表わしている。横軸は自営業者比率である。日本など先進諸国の多くは左上に集中している。これは前記の象限図におけるフォーマル①に対応する。フィリピン・タイ・インドネシア・ベトナム

図9 年金受給率



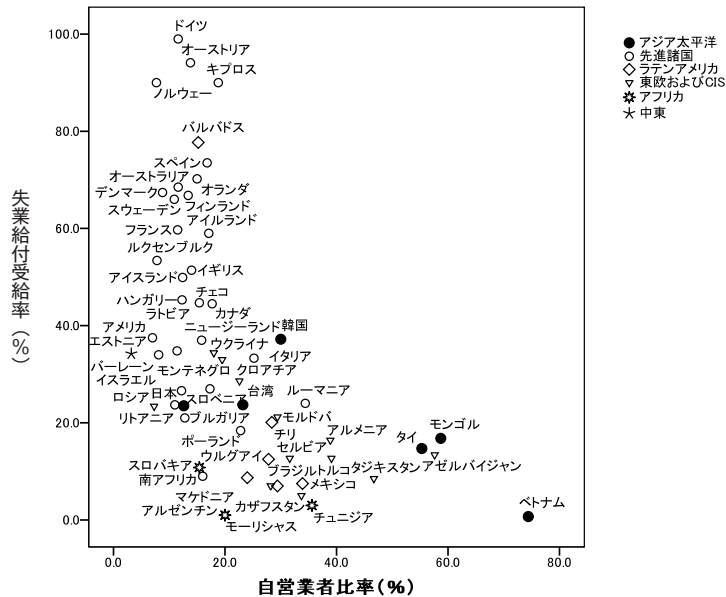
データ出所) ILO, *World Social Security Report 2010-2011*, Table 21, p.240 (日本のデータは国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報」に基づいて訂正), 自営業者比率は ILO, *Key Indicators of the Labour Market*.

図 10 年金保険料納付率



データ出所) ILO, *World Social Security Report 2010-2011*, Table 21, p.240 (日本のデータは国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報」に基づいて訂正), 自営業者比率は ILO, *Key Indicators of the Labour Market*.

図 11 失業給付受給率



データ出所) ILO, *World Social Security Report 2010-2011*, Table 22a, p.245 (台湾のデータは行政院勞工委員会「労働統計年報」に基づいて訂正), 自営業者比率は ILO, *Key Indicators of the Labour Market*.

などは右下に偏っており、インフォーマル②に対応する。それに対して、マレーシアと韓国は左下にあり、賃金雇用の増加にフォーマル化が追いついていない（インフォーマル①）。一方、キルギスタン・アゼルバイジャン・タジキスタンなどの CIS 諸国では、自営業者比率が高い割にインフォーマル雇用の割合は小さい（フォーマル②）。やや離れているが、モンゴルにも似た傾向が認められる。

図 10 は、年金保険料納付率（生産年齢人口に占める年金保険料納付者の割合）を表わしている。横軸は自営業者比率である。全体に、図 9 よりも下方にシフトしている。つまり、図 9 には社会保険方式以外の国庫負担の年金も含まれていると考えられる。一方、マレーシア・韓国・フィリピン・台湾などは、受給率より納付率のほうが高くなっている。これは、最近になって制度が拡充されたため、現在の高齢世代の受給率は低くても現役世代の納付率は高くなっているのだと考えられる。その意味では、フォーマル化が進みつつあることがわかる。

図 11 は、失業給付受給率（失業者に占める失業給付受給者の割合）を表わしている。横軸は自営業者比率である。図 9 の年金受給率と異なり、自営業者比率が低い賃金雇用中心の先進諸国の間でも、失業給付受給率にはかなりの差異がある。つまり、日本をはじめとして、失業保険で見るとインフォーマル化が進んでいる国も少なくないのである。ちなみに、日本の失業給付受給率は 1960 年代には 80% を超えていた（総務省統計局「日本の長期統計系列」）。当時は失業率が低かったこともあるが、その後、ネオリベラル的規制緩和が進められたことが大きな低下要因と考えられる。他のアジア諸国の受給率も軒なみ低いが、制度を導入していない国も少なくないことに注意すべきである（上村 2012）。

社会保障拡充の処方箋

こうした現状をふまえ、インフォーマル自営業とインフォーマル賃金雇用の両方についてフォーマル化を進めていくにはどうしたらよいただろうか。先進国における雇用のインフォーマル化の問題もあるが、ここでは開発途上国における社会保障（主に失業保険）拡充の問題に絞って考えたい。

開発途上国における失業保険の実施には独特の難しさがある。それは政府と市場の双方に原因がある。世界銀行の労働経済学者ヴォドピーヴェッチは次のように述べている。

〔開発途上国において〕標準的な失業保険制度からの逸脱を余儀なくさせる最も重要な事情は、労働市場の未発達と行政能力の脆弱性である。先進諸国の失業保険は、労働市場の発達、とりわけ「不連続な出来事」としての失業の出現に対応して産み出さ

れた。途上国の労働市場状況（とりわけ巨大なインフォーマル部門の存在）においては、失業はより「連続的」な変数であることに注意すべきであり、そのことが失業保険の設計に重大な意味を持つ。さらに、途上国（高中所得国においてさえ）の行政能力は先進諸国より劣っており、それが失業保険制度の効率性を低下させかねない。

(Vodopivec 2009: 10)

彼は開発途上国で先進国型の失業保険を実施するのは現実的ではないとして、リスクプーリング機能を持たない個人責任型の失業保険個人口座（Unemployment Insurance Savings Accounts）の導入を推奨している。一方、ILO インドネシア事務所によれば、インドネシアのような国でも失業保険を導入する意義は小さくないという。

〔経済危機に対するインドネシア〕政府の強力な政策対応としては、とりわけ非熟練労働者向けの雇用創出に不可欠な公共事業が実施されてきた。政府はまた、貧困者のために各種の公的扶助制度を導入してきており、それは危機にもなって強化されている。しかしながら、とりわけ女性や貧困ボーダー層の半熟練労働者に対する保護はなおざりにされてきた。彼らは、貧困層向けの公的扶助制度の受給資格はないし、比較的スキルレベルが高いので公共事業の低スキル仕事には魅力を感じない。さらに、公共事業は主に男性労働者を引き寄せるので、輸出志向工業で解雇された多くの女性を十分に吸収することはできない。こうした人々のためには、失業保険が、経済危機の衝撃を和らげ総需要を維持する自動安定装置として機能する。失業保険はまた、とりわけ大量の出稼労働者が輸出志向工業で職を失った国では、危機が都市から農村へと伝播するのを遅らせる役割も果たす。

(ILO Office for Indonesia 2009: 22)

つまり、公的扶助や公共事業ではなく、失業保険によってカバーされるべき労働者層がインドネシアのような国にも存在するということである。

もちろん、社会保障の拡充を通じた雇用フォーマル化の戦略は一種類である必要はない。増加しつつある賃金労働者に対しては、先進国型の社会保険を適用していくべきである。臨時・日雇労働者や請負労働者のフォーマル化は困難をとまなうが、解決策は失業保険個人口座とは限らず、戦後の日本で少なからぬ役割を果たしてきた日雇労働失業保険制度の経験（氏原 1989: 45）が参考になるかもしれない。一方、なお残存する自営業者に対しては、確かに失業保険の適用は現実的ではないかもしれず、医療や年金の分野における地域

保険の構築を優先すべきだろう。

いずれにしても、「政府の規制能力が弱いから」「自営業中心の労働市場だから」というインフォーマル雇用の残存も致し方ないと諦めるのではなく、インフォーマル雇用のタイプごとにフォーマル化の戦略を考え、各国政府の政策能力の向上を後押ししていくべきだと考える。

文献

- 氏原正治郎『日本経済と雇用政策』（東京大学出版会，1989年）
- 上村泰裕「東アジア社会政策を構想する——失業保険制度を例に」武川正吾・宮本太郎編『グローバル化と福祉国家の再編』（明石書店，2012年刊行予定）
- 北山俊哉『福祉国家の制度発展と地方政府——国民健康保険の政治学』（有斐閣，2011年）
- 広井良典「アジアの社会保障の概観」広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』（東京大学出版会，2003年）
- Chen, Martha, "Informality and Social Protection: Theories and Realities," *IDS Bulletin* (Institute of Development Studies), Vol.39, No.2, 2008, pp.18-27.
- Hart, Keith, "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana," *The Journal of Modern African Studies*, Vol.11, No.1, 1973, pp.61-89.
- Huitfeldt, Henrik, and Johannes Jütting, "Informality and Informal Employment," OECD, *Promoting Pro-Poor Growth: Employment*, 2009.
- ILO, "Decent Work and the Informal Economy", *International Labour Conference 90th Session, Report VI*, 2002.
- ILO, "The Informal Economy: Enabling Transition to Formalization" (Background document for the Tripartite Interregional Symposium, Geneva, 27-29 November), 2007.
- ILO Office for Indonesia, *Labour and Social Trends in Indonesia 2009: Recovery and Beyond through Decent Work*, 2009.
- Pellissery, Sony, and Robert Walker, "Social Security Options for Informal Sector Workers in Emergent Economies and the Asia and Pacific Region," *Social Policy and Administration*, Vol.41, No.4, 2007, pp.401-409.
- Portes, Alejandro, and William Haller, "Informal Economy," Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, 2005.
- Vodopivec, Milan, "Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries," IZA Policy Paper, No.6, 2009.