

2002 年第 90 回 ILO 総会



議題報告書 VI

ディーセント・ワークと
インフォーマル経済

ILO
TOKYO BRANCH OFFICE

919382

ILO (国際労働機関) ジュネーブ

ILO（国際労働事務局）の出版物は、万国著作権条約第 2 附属議定書が規定する著作権を享受する。ただし、出典を明らかにするという条件のもとで、許可なく短い抜粋を引用することは許される。出版や翻訳の権利の取得については、ILO 本部出版局（Publications Bureau, Rights and Permissions, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland）に申請を行うことが求められる。ILO ではこれらの申請を歓迎する。

ILO

ディーセント・ワークとインフォーマル経済

Decent Work and the Informal Economy

Tokyo, International Labour Office, 2003

ISBN 92-2-812429-6

ILO 刊行物中の呼称は国際連合の慣行によるものであり、文中の紹介は、いかなる国、地域、領域、その当局者の法的状態、またはその境界の決定に関する国際労働事務局のいかなる見解をも示すものではない。

署名のある論文、研究報告及び寄稿文の見解に対する責任は原著者のみが負い、国際労働事務局による刊行は、文中の見解に対する国際労働事務局の支持を表すものではない。

企業名、商品名及び製造過程への言及は国際労働事務局の支持を意味するものではなく、また、企業、商品または製造過程への言及がなされないことは国際労働事務局の不支持を表すものではない。

ILO 刊行物は、主要な書店、ILO 東京支局、スイスにある ILO 事務局本部の出版局にて販売しています。最新刊行物のカタログは ILO にて無料で配布しているほか、ウェブサイト（<http://www.ilo.org/publns>）でもご覧になれます。ご注文は ILO 東京支局（電話：03-5467-2701）でも受け付けています。

Printed in Japan

目次

第 1 章 ディーセント・ワークとインフォーマル経済	1
「インフォーマル性」と「インフォーマル化」新旧の概念	1
ディーセント・ワークとインフォーマル経済	5
報告書の狙いと概要	7
第 2 章 インフォーマル経済を構成する人々、成長の理由	10
インフォーマル経済を構成する人々	10
インフォーマルな事業体における雇用	12
雇用上の地位	13
各地域や国の「実態」	13
インフォーマル経済における児童労働	26
インフォーマル経済を形成、変化させる要因	28
法的、制度的枠組み	28
経済成長、雇用創出とインフォーマル経済	30
経済の再構築、経済危機とインフォーマル経済	31
貧困とインフォーマル経済	32
人口学的要因とインフォーマル経済	33
グローバル化とインフォーマル経済	34
柔軟な専門化と地球規模的連鎖	37
フォーマル経済とインフォーマル経済のつながり	39
第 3 章 インフォーマル経済における権利の拡大	41
インフォーマル経済における権利の欠如	41
「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言」と インフォーマル経済	42
結社の自由と団体交渉権	43
強制労働の撲滅	44
児童労働の撲滅	44
差別の撤廃	45
推進のためのフォローアップ	46
ILO の文書とインフォーマル経済	46
国内及び地方自治体の法律、規制、制度を通じた権利の促進	49
労働法の改善	50

法律知識の普及.....	54
労働行政の強化と労働における権利の施行.....	54
商業及びビジネス関連規制の改善による労働者の保護.....	55
第4章 インフォーマル経済における社会的保護の改善	57
インフォーマル経済における社会的保護の欠如.....	57
インフォーマル経済で社会的保護が不足している理由.....	59
インフォーマル経済における社会的保護の改善.....	61
法制化された社会保険の拡大と適用.....	61
マイクロ保険（小口保険）と地域を基盤とする制度の推進.....	64
税金によるコスト効率の良い社会給付の推進.....	67
インフォーマル経済における労働安全衛生.....	68
インフォーマル経済における HIV・エイズの社会的保護に対する影響.....	72
第5章 インフォーマル経済における代表権と発言権を高める	74
インフォーマル経済における代表権の不足.....	74
インフォーマル経済における代表権と発言権の強化.....	77
政府及び地方自治体の役割.....	77
労働組合の役割.....	80
使用者団体の役割.....	89
協同組合の役割.....	95
第6章 ディーセントな雇用への世界的な需要に対応するために	98
世界規模での雇用の不足.....	98
質の高い仕事の創出とエンプロイアビリティの向上.....	101
知識と技能への投資を通じてのエンプロイアビリティと生産性の促進.....	102
読み書きの能力と基礎教育.....	102
フォーマルでディーセントな雇用のための訓練と技術開発.....	103
インフォーマル経済の人々への訓練の提供.....	105
企業開発を通じた質の良い仕事の創出.....	108
権能付与的政策、法律、規制の枠組み.....	109
グッド・ガバナンスと中央政府、地方政府の役割.....	111
フォーマルかつディーセントな仕事を生み出す企業文化.....	112
零細企業への支援構造とサービス.....	113
零細・小企業における仕事の質の向上.....	115
財産権の確保.....	116

インフォーマル経済における資金調達.....	118
地域の経済発展と良質の仕事の創出.....	121
論点	123
別添 マトリックスと用語解説	124
報告書で使用された用語の解説.....	129
マトリックスに基づいた具体例：メキシコ.....	131

第1章

ディーセント・ワークとインフォーマル経済

「インフォーマル性」と「インフォーマル化」新旧の概念

ILO（国際労働機関）が初めて「インフォーマル・セクター」という言葉を使用したのは、今からちょうど30年前のことである。この言葉は、懸命に働いているのに政府から顧みられず、認識されず、保護も法の適用も受けていない、貧しい労働者たちの活動を表現するために使われた。¹ そして10年以上前の1991年、第78回ILO総会において、「インフォーマル・セクターの抱えるジレンマ」について話し合いが行われた。² ILO及びその加盟国が抱えていたそのジレンマというのは、インフォーマル・セクターを雇用と収入の提供者として発展させるべきか、あるいは規制や社会的保護をインフォーマル・セクターにまで拡大し、増大し続ける労働力に対するインフォーマル・セクターの雇用と収入の提供能力を削ぐべきか、というものであった。1991年の報告書では次のような点が特に強調された。「雇用創出のための適切かつ低コストの手段として、インフォーマル・セクターをILOが育成、発展させることに關しては、そこにみられる最悪の形態の搾取及び非人間的な労働条件を順次排除するよう並行した努力がなされない限り、可能性はない。」³ 総会で行われた討議では、このジレンマは、表面的な現象だけでなくその根本にある原因にも取り組むこと、そしてそれは包括的かつ多角的な方法によって実施されるべきであると表明された。⁴

今日でもジレンマは依然として存在するばかりか、いっそう拡大し複雑なものとなっている。かつての予想に反してインフォーマルの経済活動は、先進国も含めた地球上のあらゆる地域において、急速に成長しており、それらはもはや一時的な、あるいは過去の名残としての問題として捉えることができなくなっている。最近の新たな雇用の大部分は、特に開発途上国及び移行経済国においては、インフォーマルの経済活動によって創出されている。こうした人々の多くは、正規の経済活動の中では、職を得ることも事業を始めることができないため、インフォーマルの経済活動に携わることになるのである。例えばアフリカでは、過去10年ほどの間に、農業以外の職種に従事する人々の約80%、都市労働者の

¹ ILO: *Employment, incomes and equality: A Strategy for increasing productive employment in Kenya* (ジュネーブ、1972年)。

² 第78回ILO総会（ジュネーブ、1991年）における事務局長報告、*The dilemma of the informal sector*。

³ 同上、p. 58。

⁴ 第78回ILO総会（ジュネーブ、1991年）における事務局長報告に関する討論に対する返答の暫定的議事録、pp. 27/7-27/8。

60%以上、新規労働者の90%以上がインフォーマルに雇用されている。⁵ しかし、インフォーマル経済における労働は、公認され保護され、安全な正規雇用と比べ、「ディーセントである（適正な、人間らしい）」ものとはいえない。

また、競争がグローバル化し情報通信技術が発展する中で、雇用関係と生産の柔軟化とインフォーマル化が進んでいる。⁶ フルタイムの正規雇用労働者を一箇所の大規模な正規の工場あるいは職場で働かせる代わりに、生産拠点を分散し、弾力的で専門化した生産ユニットによる、作業工程の再編成を行う事業体が増えている。それらの中には未登録でインフォーマルのものもある。国境を越えた製品や販売網において、様々な形で柔軟な専門化が急激に進んでいる。そこでは、先進工業国の大企業や大規模小売店がリーダーであり、末端の製造者は、零細事業の個人事業主や、開発途上国や移行経済国の在宅労働者たちである。コスト削減の手段として、また競争力強化のため、正規の労働条件で採用する労働者をごく僅かにおさえ、「基準外労働」あるいは「不規則労働」の従業員を各地、時には各国に分散させた様々な種類の職場で使用する事業体が増加している。そこでは外注や下請けといった形もしばしばとられており、雇用関係は柔軟かつインフォーマルである。

柔軟な専門化によって増加したインフォーマル雇用には、搾取工場労働者、在宅労働者、下請け工場労働者、日雇い労働者、臨時雇い、パートタイムなどが含まれる。しかし、これらの柔軟あるいは基準外労働者たちがすべて「インフォーマル」というわけではない。例えば、先進工業国において、臨時雇いやパートタイマー、また家庭で仕事をするテレワーカーなどは、通常労働法や社会保障の適用を受けている（しかし賃金や福利厚生レベルは正規従業員より低いのが普通であり、昇進や研修、技術向上の機会も限られている）。しかし、日雇い労働者、下請け労働者、派遣労働者などは労働法と社会保障の適用を受けていないことが多い。途上国と移行経済国では、在宅労働や搾取工場での労働、下請けや日雇いによる労働は、不規則でなく規則的労働とされているものの、労働法が適用されず、社会保障の対象でもないことが多い。

「インフォーマル・セクター」という表現は、この流動的で異なる要素からなる現象の複雑な性格を表現するには、誤りではないにしてもますます不適切なものになりつつある。事実、この言葉は特定の業種や経済活動の中のセクター（部門）を指すのではなく、農村部でも都市部でも拡大し多様化している様々なインフォーマルの労働者グループや事業体を指す言葉として広く用いられるようになった。⁷ 付録の図表で示すように、こういった労働者や事業体は、その製造ユニットの形式や雇用形態において異なる性格を持っている。その中には、露天商や靴磨き、ごみ拾い、スクラップ・ぼろ回収などのその日暮らしの個人業者が含まれている。また、家庭で雇われている有給の家事労働者、在宅労働者や搾取

⁵ Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)、第2回年次総会（2000年5月22-24、マサチューセッツ州、ケンブリッジ）でJ. Charmesが指摘。

⁶ 例文については、G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (1999年、Basingstoke, Macmillan)を参照のこと。

⁷ マトリックス及び用語については、本報告書の付録を参照のこと。

工場労働者のような、生産連鎖の中にいる「隠れた賃金労働者」、そして、自分ひとりあるいは家族や、時には見習い、従業員の助けを借りて事業を運営している零細事業の個人事業者などもこの中に含まれる。これらインフォーマル経済で働く人々が多様なのは、彼らの抱える問題やニーズが様々だからだということを理解することが重要である。例えば、雇い主と正規の雇用関係を結んでおらず、保護も受けていないその日暮らしの人たちや在宅労働者にとって、また様々な障害や制約があつて正規の企業活動を立ち上げ運営することができない自営業者や雇用主にとって、抱えている問題やニーズは異なっている。

これらの異なるグループがすべて「インフォーマル」とされているのは、彼らにはある重要な共通する特質があるからである。彼らは法や規制の枠組みの中でその存在が認識されておらず、またその保護も受けていない、という点である。しかし、「インフォーマル」であることを特徴づけるのはそれだけではない。インフォーマルな労働者や起業家たちに共通しているのは、彼らが非常に脆弱だということである。法的にその存在が認識されていないため、彼らは法の保護を全く受けられないか、わずかの保護しか受けられない。また、契約を主張したり所有権を守ったりすることもできない。仲間同士で団結し正式の代表を送り出すことや、自分たちの仕事の認識と保護を主張することもほとんど不可能である。公共の施設を利用し恩恵を受けることもほとんどできない。彼らは、情報、市場、資金、訓練、社会保障などに関して、インフォーマルで搾取的な制度に最大限依存するしか道がないのである。彼らは、政策当局や、正規の大企業の戦略に大きく影響される。そしてその雇用は一般に非常に不安定であり、その収入は低く不定期である。彼らは正規の経済活動に従事する人々がしばしば行使することができる影響力を持っていないため、競争において非常に不利な立場にある。そのような影響力は、時として市場経済の根本的特質である効率性に基づいた自由で平等な市場へのアプローチを脅かすこともある。インフォーマルに働いている人が貧しく、正規に働いている人が貧困を免れているかどうかの関係は単純ではない。しかし、インフォーマル経済で働く人々のうちで貧しい人々の割合が、正規の経済におけるよりもはるかに高いのは事実である。そしてまた、インフォーマル経済で働く女性の方が男性に比べて著しく貧困の割合が高いのも事実である。

インフォーマルな活動は法の周縁にあるため、当局はしばしばそれを犯罪と一緒にし、そこで働く人々に対し賄賂やゆすり、抑圧などの嫌がらせを行うことがある。もちろんインフォーマル経済において、麻薬取引や人身売買、資金の横流しなどの犯罪は行われている。（これらに関してはこの報告書ではふれていない。）このほかにも計画的な脱税といった不正行為が行われている。しかしインフォーマルな経済活動に従事する人々の大多数は、登録・規制の外とはいえ、合法的な物資やサービスを生産しているのである。

「インフォーマル（非正規、非公式）」という言葉が使用されているからといって、労働者や事業体の活動を規制する規則や基準が無いわけではない。彼らには独自の「政治経済学」がある。つまり彼らは、独自のインフォーマルな規則あるいはグループの規則、とりきめごと、相互扶助と信頼のための組織と仕組み、資金の貸し出し、訓練の実施、技術と

技能の伝達、取引と市場へのアクセス方法、果たすべき義務、などを持っているのである。こうしたインフォーマルな規則や基準が何に基づいて決められているのか、また果たして労働者の基本的権利は守られているのか、そうだとすればどのようにして、ということはまだ解明されていない。

インフォーマル経済の労働者たちや起業家の置かれている状況を説明するもうひとつの有効な方法は、次に挙げるような、通常彼らが持たない7つの基本的な安全を通して考えてみることである。労働市場の安全（マクロ経済政策に基づく質の高い雇用を通じた適切な雇用機会）；雇用の安全（不当な解雇からの保護、採用及び解雇に関する規則、景気動向に適応した雇用の安定）；職業の安全（職業あるいはキャリアと呼べる地位、及び競争意識を高めることで職業意識を育てる機会、）；職場の安全（安全規定や傷病規定を通じた保護、就業時間に関する規制など）；技能再生の安全（最新の方式や徒弟制度による幅広い技術獲得及びその維持の機会、また従業員研修）；収入の安全（適切な収入の見通し）；主張の安全（独立した労働組合や使用者団体、社会対話機関などを通じてまとまった意見を主張する機会）。⁸

しかし、ILOは、これらのインフォーマル経済で働く人々の状況を考える際の最も有効な方法は、ディーセント・ワークの欠如という観点から見ることでありと考える。法律上の認知や保護を受けていない、粗悪で非生産的で報酬の少ない仕事、職場での権利の欠如、不適切な社会保障、そして団結して自らの主張を行うことができない、こうした状況はインフォーマル経済、特に最底辺の女性労働者や若年労働者に最も多く見られる。

労働者や事業体が抱える問題や制約の中には、インフォーマル経済だけでなく、フォーマルな経済においても見られるものがある。例えば、「貧困労働者」（一日一人当たり1ドル以下の生活費を得ることができない者）は正規、非正規双方の経済活動において存在する。これら二つの間には明確な境界線は存在しない。インフォーマル経済で起きていることは、フォーマル経済の労働者や雇い主に影響を及ぼし、その逆もまたありうる。インフォーマル事業体は、税金や従業員の社会保障負担金を支払わなかったり、フォーマル経済のなかで発生するその他の事業コストを負担しなかったりすることなどによって、正規事業体との間に不平等な競争関係を作り出している。事業の業務の高すぎるコストを引き下げ組織体間の障壁を低くするための対策を講じれば、インフォーマル事業体の合法化を促進し、その従業員に恩恵を与え、正規事業体との不公平な競争を抑えることにつながるであろう。したがって、次のような考え方がここでは役に立つ。正規事業体、非正規事業体と労働者たちは連続体として共存しており、その最底辺においてディーセント・ワークが最も欠如しているが、正規の職業においても欠如は見られる。ディーセント・ワークの条件は、フォーマル経済の側に向かうにつれて整ってきている。

⁸ InFocus Programme on Socio-Economic Security は、これらの安全確保の重要性に着目し、多くの場合、インフォーマル経済の中の人々はこれらの安全を手に入れている、と指摘している。
<http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/sbout> を参照のこと。

ディーセント・ワークとインフォーマル経済

新旧の分野や制度の中で、インフォーマル経済の存在感が急速に増している理由については、「インフォーマル・セクターの抱えるジレンマ」をもう一度見直す必要がある。しかしILO総会においてこの議論が行われた理由は、すべての労働者は、どこで働こうと、職場での権利を有しているという認識と、すべての労働者と雇い主に対してディーセント・ワークを実現するというILOとその加盟国の決意にある。その目標は、インフォーマル経済からフォーマル経済へのつながりの中でディーセント・ワークの実現を促進すること、そしてそれを、開発を目指し、貧困緩和を重視し、ジェンダー平等に配慮する方法で実行することである。

ILOとその加盟国にとって、ディーセント・ワークは、段階的に達成されるべき目標であって、基準ではない。段階的なアプローチは、まず、近年新しい雇用のほとんどが創出されているインフォーマル経済から始まる。そして、変革の動きを、連続体の上方へむけて、正規で、適正で、保護された労働の方向へ押し上げていく。これはまた、ディーセント・ワークによって貧困を削減しようというアプローチの一部でもある。何よりも注目すべきはインフォーマルな労働の側であり、それは先に述べたように、ディーセント・ワークの欠如はインフォーマル経済において最も顕著にみられるからである。⁹

そこで、ディーセント・ワークを、フォーマル経済とインフォーマル経済の連続体全体で実現するための統合的・包括的戦略は、以下になる。

- ・ 最も緊急の課題として、インフォーマル経済におけるディーセント・ワークの欠如を緩和することを優先する。これは、現在インフォーマル経済の中で働く人々が、法的に認識され、権利、法的・社会的保護、発言する機会と権利を与えられること、などを通じて実現されることが特に大切である。
- ・ 短期・中期的課題は、現在インフォーマル経済の中にいる人々が、連続体の上方へ向かうようにすること、そして同時に新たな求職者や潜在的起業家が、連続体の中でより正規で保護された適正な位置に参入できるようにすることである。このことを実現するため、彼らが能力と柔軟性を持ち、法的、政治的枠組みの支援を得られるようにすることが大切である。女性及び若年求職者、移民労働者のような、格別弱い立場にあり、また差別されている人々に対しては、特に注意が必要である。
- ・ 長期的課題は、すべての労働者と使用者に対し、正規の保護された適正な雇用の機会を十分に提供することである。ILOは1991年に、インフォーマル経済は低コストの雇用創

⁹ 第89回ILO総会での事務局長報告の中で彼は、「最も助けを必要としているのはインフォーマル経済の中の人々と貧しい人々たちである。1999年の私の報告書にあるように、普遍性を追求するのであれば、すべての労働者には権利がありゆえにこの問題を解決することはわれわれの義務である。」と述べている。ILO:第89回ILO総会事務局長報告、2001年ジュネーブ、Reducing the decent work deficit: A global challenge, p.18より。

出手段として開発、促進されるべきでないことをすでに明確にしている。21世紀においてディーセント・ワークは、どのような状況においても、単なる仕事以上の価値を持っている。それゆえ、インフォーマル経済において新たな仕事を創出するのではなく、連続体の下層ではなく上層で、質の高い雇用の創出に重点が置かれるべきである。

ディーセント・ワークと貧困の削減を緊急課題と長期的課題双方において実現するためには、表面的な問題点だけでなく、インフォーマル性とインフォーマル化の根本的原因を解決する必要がある。労働者の権利の向上、社会保障の拡大、労働者の知識と能力に対する投資、零細起業家に対する融資等の援助などは、すべてインフォーマル性の表面的な問題点（つまり、粗悪な労働基準、様々な不安定要素、起業家精神の抑圧など）を解決するため必要不可欠である。しかし、それだけでは不十分である。根本原因には次のようなものがある。事業体や労働者たちがフォーマル経済に参加しそこに留まることを、阻止しないまでも困難にするような、法律的、制度的な障害。フォーマル経済における雇用の創出を直接、間接に制限するような国家政策。堅固で効果的な市場や市場外の仕組みへのアクセスの欠如。人口構成の変化とHIV・エイズの蔓延。女性その他の不利な立場にあるグループに対する直接間接の差別。インフォーマル経済の人たちにとっての発言の機会と手段の欠如。これらの根本原因に効果的な取り組みがなされない限り、公認され、保護されたディーセント・ワークに向けた持続的な活動は実現不可能である。

インフォーマル経済の労働者や事業体を法の枠組みに取り込み、彼らを公認し保護するという合法化の過程は非常に重要である。インフォーマル労働は、労働法が適用されていなかったり、実質的な強制力を持っていなかったりする点で法律上の問題として扱うことができる。合法化のために、一方で、労働法と労働行政を改正し、他と同様インフォーマル経済においても、労働における基本的原則及び権利の全面的な適用が最優先されることが必要であろう。法が強制力を持ち、司法制度が効果的に平等に機能し、一般労働者が自分の所有する権利や資格を認識し、法制度を利用できるようにすることが必要である。また他方において、合法化のためには、事業を行うための規制と手続きを単純化し、規則や手続きを明確で首尾一貫した形で適用し、さらに業務コストを削減する必要があるだろう。目的は、法律が与える保護、基準、恩恵の側面を拡大するとともに、抑圧的及び強制的な面を簡略化することにより、すべての労働者や事業体による遵守を促進することである。¹⁰

¹⁰ 1991年の報告書に関する討議に対し事務局長は、次のように述べている。「まず、インフォーマル・セクターにおいても他と同様、基本的人権に関する法、及び許しがたい搾取から人々を守るための法の幅広い適用が必要であることは疑う余地が無い。（中略）第二に、明解な法と規則、そしてこれらの柔軟で正当な適用が、段階的なインフォーマル・セクターの合法化にとって必須であることは明らかである。（中略）第三に、簡略化の過程で、本質的なものを損なわないよう注意しなくてはならない。労働法に関しては、各国が独自の基準と法律を作成しているが、それはILOの後押しによる場合が多い。仮にインフォーマル・セクターが不安定であるためにこれらの基準のうち即刻適用できないものがあつたとしても、またもしこのような法の一面を簡略化することによって得られるものがあるとしても、単にインフォーマル・セクターを合法化するためだけに労働法・基準の社会的利益を放棄するのは問題外である。」第78回ILO総会、1991年ジュネーブ、ILO Provisional record, 事務局長報告に関する討議の返答、p. 27/7。

しかし、インフォーマル経済が発生する根本原因は多面的なため、合法化だけではディーセント・ワークを促進することはできない。堅固で機能的な司法、政治、経済、市場、非市場の各制度及びが必要であると共に、これらの制度への公平なアクセスも必要不可欠である。¹¹ インフォーマルの労働者や事業体は資源、情報、市場、技術、公共設備、公共サービスへのアクセスも必要としている。つまり彼らは、フォーマル経済の人々との「公平な土俵」（同等の権利、設備、アクセス）を必要としているのである。また、特に不利な立場に置かれている人たちや差別を受けている人たちについては、特別な対策が必要な場合もある。標準化された簡素でコスト効率の高い方法で貧しい人たちの所有物を記録し、資産を明らかにする法の仕組みを作ることによって、彼らの資産を生産的な資本や投資に変えることができるであろう。また最も重要なこととして、インフォーマル経済の中にいる人たちは、基本的権利として、またその他の多様な権利の利用を可能にする権利として、団結して発言できる立場を必要としている。

グッド・ガバナンス（良い統治）を促進し、インフォーマル性とインフォーマル化のもたらす政府負担を減らすこともまた重要である。インフォーマル経済の労働者や起業家は、しばしば、腐敗した官吏によって嫌がらせを受け、賄賂を要求されたりゆすられたりすることがある。そして事業を起こし経営するためには、法外な費用が必要であり、複雑な行政手続を経なくてはならない。一方、インフォーマル経済で活動する人々は直接税及び社会保障負担金を支払っていないという事実も重要である。それでも政府は責任ある国家として、彼らに対し、基本的公共設備から国内外における安全の保障、社会保障まで、既存サービスを提供しなくてはならない。これらのサービスは主としてフォーマル経済からの税金によって賄われているのである。インフォーマル経済における権利や保護を向上させるため、政府はまた、多大な投資を行ってグッド・ガバナンスの仕組みを築くことによって、契約の履行、所有権の保護、個人の安全と社会の安定の保証、環境リスクや住民の健康リスクの軽減などを確実に実行できるのである。インフォーマル経済は、国家としての資源の有効な利用と生産力向上を妨げるものである。結果として、経済が最大限に機能せず、経済成長を妨げる影響を与えることになる。¹²

報告書の狙いと概要

本報告書は一般的な討議の土台として、以下の事項について述べている。

- ・ インフォーマル経済の実態及びどのような人々がそこで働いているのか。また、なぜそ

¹¹ 例えば、情報の公開、特に貧しい人に対する適切な所有権の保護、契約の履行、低コストでの係争解決、一般市民による司法制度の利用、こうしたことが行われている国々では、インフォーマル経済の規模も小さく、競争力をつけ発展している。World Development Report 2002; Building institutions for markets (2002年、世界銀行、ワシントンD.C.)を参照のこと。

¹² N. Loyazaによる: The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America, World Bank Policy Research Working Papers (1997年、世界銀行、ワシントンD.C.)

それは成長を続けているのかについて説明する。

- ・ インフォーマル経済におけるディーセント・ワークの欠如に明らかにする。
- ・ インフォーマル性とインフォーマル化の根本原因及び問題点を解決するための、包括的・統合的戦略の要点を提示する。それにより、フォーマルからインフォーマルに至るまで連続する経済全体でディーセント・ワークの促進を図る。

政策に関する議論において、依然として様々な言葉の解釈とそれらの用法の違いが妨げとなっている。そのため、この報告書の末尾（別添）に、マトリックスと用語解説が添えられている。マトリックスは、インフォーマル経済における事業体の側面と雇用形態の側面を扱っており、両者の関係について述べている。用語解説で使用されている概念及び定義は、統計的基準、法律的基準、あるいは雇用関係の特質などに基づいている。別添にはまた、インフォーマル経済の構成員を明らかにするため、国別の具体例を図表で示している。

第2章はまず、インフォーマル経済の多様性、規模、重要性について明らかにしようと試みている。この試みの結果、より多くのより良い統計と、政策に関連した調査の深刻な必要性が指摘された。しかし、ごく大雑把な「地図」でも、インフォーマル経済における多大な不均質性と、インフォーマル経済を拡大しそれを変質させる重要な力を読み取ることができる。そこで第二章の後半では、これらの潜在的な力について取り上げている。

次に続く4つの章では、インフォーマル性とインフォーマル化の根本原因と取り組み、インフォーマル経済におけるディーセント・ワークの欠如を緩和し、労働者や事業者たちをフォーマル経済の、保護されたディーセント・ワークの方向へ引き上げるための、総体的で集約的な戦略について個々に述べていく。各章の内容は、第一章で取り上げた、緊急を要する戦略、短・中期的戦略、長期的戦略、の順番に述べられている。

第3章では、インフォーマル経済においてもフォーマル経済においても職場での権利が重要であることが述べられている。また、「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」などの国際文書と、インフォーマル経済の労働者たちとの関係に注意を喚起している。ILOの基準は、インフォーマル経済における権利拡大のための国際的基盤ではあるが、一方でこれらの基準が段階的かつ選択的に国内法の中でどのように適用され、守られているか、インフォーマル経済に携わる人たちはどのように自己の権利を主張しているのかといった調査を通じて、権利の欠陥を見つけ出そうとしている。この章で考察しているのは、既存の法律を具体的かつ効果的にインフォーマル経済に適用するにはどうしたらよいか、増加する労働力の非正規化に対処するため、権利に対する法の適用範囲を変更あるいは拡大するべきか、インフォーマル労働者たちが自分たちの権利を理解しそれを主張できるよう、法律の知識を向上させるにはどうしたらよいか、といったことである。インフォーマル労働者たちが国内労働法で認められている自己の権利を行使できない大きな理由は、

などを参照のこと。

彼らの働く事業体が非合法あるいは未登録だからである。そこでこの章はまた、小規模事業体や零細事業体の正規化を、不可能とはいわないまでも、困難にしている事業規制の制度や、行政手続き、及び関連コストに焦点をあてている。

第4章では、社会的な保護の欠如がインフォーマル経済の人々にとって特に深刻なのは、彼らの仕事や収入が不安定であるからばかりでなく、彼らのほうがより大きな仕事上や健康上のリスクにさらされているからであるという点について述べている。HIV・エイズの蔓延はインフォーマル経済での仕事や労働者たちと特に深く関わっている。また、インフォーマル経済におけるディーセント・ワークのためには、適切な社会的保護が鍵となる。これは特に、有害な仕事に従事する女性など、最も脆弱で保護されていない労働者グループの人々について重要である。この章では、インフォーマル労働者のための社会的保護は、基本的権利であるだけでなく、健全な経済政策でもあると論じている。すなわち、労働力がより安定し健全化すれば、生産力が向上し、それにより正規化が容易になるということである。主要な問題点は、全労働者に与えられる基本的社会的保護の種類とレベル、どのようにして組織的に社会的保護を供与するか、このような社会的保護のコストの責任は誰が負うのか、といった事柄である。この章ではまた、社会的保護を補完するものとしての職場における安全と健康の促進を、特に予防の観点から、重要事項として取り上げている。

第5章では、結社の自由及び団結の権利は、基本的原則であり付与された権利であると述べている。インフォーマル経済の人々は通常、団結していないため、自分たちの声を反映させることができない。そのため、団体交渉や、政治家・官僚に対するロビー活動を通じて、法律、公共設備の利用、所有権、社会保障、環境問題などに関して、労働者としての利益を追求できないのである。この章では、この権利を守り、行使するための中央や地方政府の役割、及び法とガバナンスの制度に焦点を当てている。また、ソーシャル・パートナーたちがインフォーマル経済の中でどのようにして社会対話の場と手段を作り出しているのかについても述べられている。

第6章では、現在インフォーマル経済の中にいる人々や事業体をどのようにして正規の適正な雇用に向けて引き上げるか、また、どうすれば新たな雇用が、インフォーマルでなくフォーマル経済において確実に創出されるか、といった中長期的に要となる問題に関して述べている。これらの問題解決のため、一方では、労働者に投資を行い（特に最も脆弱で不利な人々に対して）、フォーマル経済の側へ向かって上っていくための雇用能力、生産性、柔軟性を促進することをこの章では特に強調している。また他方において、小規模事業体や零細事業体がフォーマル経済の中で容易に活動を開始し成長できるようにし、生産性を拡大し、質の高い仕事を労働者に提供できるようにするための正当な戦略をとるよう主張している。これらの対策を効果のあるものにし、創出される仕事を、インフォーマル経済のものより適正で正式なものとするため、政策的・法的枠組み、助けとなる適切な制度的仕組み、グッド・ガバナンスが必要不可欠である。

総会の議題としてとりあげた問題については、報告書の最後に掲載されている。

第2章

インフォーマル経済を構成する人々、成長の理由

インフォーマル経済を構成する人々

インフォーマル経済を解明し、その規模、構成及び発展過程を理解することは、非常に困難で、不正確さを免れない作業である。国際的な比較を行うことは不可能である。これは、使われている定義が一定でなく、データ収集が定期的でなく、臨時に行われ、データの信頼性も一貫していないためである。残念ながら、既存の国別データは、別添のマトリックスにある定義を必ずしも採用していないため、このマトリックスのような分類を行うことができない。現在、ILO はインフォーマル経済の事業体における雇用に関するのみ統計収集を行っており（マトリックスのセル3からセル8）、これが ILO が用いている概念である。また、第 15 回国際労働統計家会議（ICLS : International Conference of Labour Statisticians）において採用された国際定義も、この ILO の概念に基づいている。大切なことは、集められたデータは事業所や労働者についてのものであり、国内総生産（GDP）に占めるインフォーマル経済の割合を示すものではないということである。¹

ILO によるインフォーマル・セクターに関する最新のデータは、² 54 カ国の資料に基づいている。ほとんどの国はインフォーマル・セクターについて、独自の解釈を行っており、第 15 回国際統計家会議及び 1993 年国民所得計算方式（SNA, 1993）の定義とは全く一致していない。これら 54 カ国のうち 21 カ国が、事業が未登録であるという点を定義の基準としている。ただし規模の小ささや職場の立地などの条件と事項と併せているものも含む。一方、33 カ国が小規模であることを基準とし、それを単独で、あるいは未登録であることや職場の立地などとあわせて用いている。1993 年の定義の下では、非正規の賃金労働者は一種類しか存在しない。すなわち、インフォーマル・セクター事業の労働者たちがこれにあたり、インフォーマル・セクターに含める未登録事業体の規模や、農業部門や家内労働者たちを含めるかどうかの判断は、各国に一任されている。³ インフォーマル経済の中で

¹ この方面で近年、いくつか成果も上がっている。J. Charmes 著 : *Handbook of National Accounting. Household Accounting: Experiences in the use of concepts and their compilation*, Vol.1: Household Sector Accounts (New York, United Nations, 2000), pp.153-168 の、"Progress in measurement of the informal sector: Employment and share of GDP"を参照のこと。ILO は GDP に占めるインフォーマル・セクターの割合に関するデータを収集していない。国際機関相互の合意によって、国連統計部が国民経済計算統計の収集責任を担っている。

² ILO : *Key Indicators of the Labour Market, 2001-2002* (Geneva, 2002)

³ インフォーマル経済に関するデータの収集は改善されている。例えば、1977 年に国連統計委員会は、デリー・グループ(the Delhi Group)と呼ばれるインフォーマル経済の統計のための専門家グループを設立した。グループの役割は、インフォーマル経済について、その規模と貢献度に関するデータを収集することである。ILO の統計局もまた各国に対し、データ収集の技術支援と助言を行っている。巻末のマトリック

も、特に在宅労働者や、路上の物売り、家事労働者などいくつかの重要な職種の規模と役割に関するデータは手薄である。これらの業種は女性の労働者が集まりやすい。

中欧及び東欧の移行経済国では、未登録雇用の定義として、事業所で未登録の従業員に関する基準を用いている。⁴ 労働力調査や世帯調査を実施している国々の約半数が、有償の家事労働者を統計に含めており、残りの半分は含めていない。在宅労働者はほとんど一律に除かれている。このことは特に女性のインフォーマル労働者に関するデータの比較を難しくしている。通常データは主要な業種しか扱わないが、大多数の労働者、特に開発途上国や移行経済国の人たちは、複数の非正規な仕事に従事していたり、フォーマルとインフォーマル両方の経済にまたがって働いていたたりすることがある。多くの国々、特に中南米やアフリカ諸国には、都市部のデータしかなく、また中には範囲が主要都市部や首都に限定されている国もある。「統計外の経済」で働く労働者がかなりの数にのぼることを考慮すると、既存の統計では、インフォーマル経済の労働者と事業所の数は、実際より少なく見積もられていると思われる。

この章では定義上、統計上の制約を考慮に入れて、⁵ 3 つの主要なアプローチを行っている。第一に、ILO の集めたデータに基づいた主要なパターンや傾向を示している。第二に、主にこの報告書の資料として委託された数々の国別、地域別の調査報告から得られた主要な特徴を明らかにする。⁶ またここでは、ILO の「児童労働撲滅国際計画（IPEC : International Programme on the Elimination of Child Labour）」からの情報に基づき、インフォーマル経済における児童労働の存在も指摘している。このセクションの目的は、実例を示すことにある。すなわち、インフォーマルな活動の多様性の例をできる限り示し、現状での情報ベースがいかに不完全であることを示すことである。三番目に、近く出される二つの統計報告を紹介し、この報告書の補足的説明を行う。一つは ILO のインフォーマル経済での雇用に関する公式な統計の概要であり、二つ目は様々な公式データをもとに、特にジェンダーの面からインフォーマル経済の実態を示している。この章の最後の部分では、

スは、このような活動の一部を反映するものである。

⁴ この報告書のため用意されたエジプトとブラジルの報告書でもインフォーマル性の基準に従業員の登録を採用している。それは、従業員の登録は雇用の安全性と社会的保護の供与を含めた労働法適用の基礎だからである。この報告書の基礎として用意された、El Madhi による : *Report on decent work in the informal sector-Case of Egypt* (2001 年) と、同じく M.C. Neri による : *Decent Work and the informal sector in Brazil* (2001 年 10 月) を参照のこと。

⁵ インフォーマル経済のデータを量的質的に向上させるため、ILO の統計局は次のような具体的提案を行った。「インフォーマル経済の国別データを、今より幅広く集め配布するため、事務局は既存のデータベースを拡大し定期的に更新する必要がある。データベースは、インターネット上で使いやすい形で、可能な限り多くの人が利用できるようにする。しかし、既存の国別データベースの保存方法を向上させるだけでは、よりよいインフォーマル経済の統計結果は得られない。現在インフォーマル経済の統計データを持たない国に対し、支援の目的で技術協力をし、統計データのある国に対しては、他国との比較性を含む質の向上を支援する、といった計画を同時に実施することが必要である。このような計画を支援するため、国際基準と、現時点での最良の方法に基づく実施方法のガイドラインを含むマニュアルを作成するべきである。」

⁶ これらの報告書は、ILO のインフォーマル経済ウェブサイト : <http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/index.htm> にて閲覧可能である。

インフォーマル経済の成長と変化に寄与してきた基本的要因に着目し、政策との関連性に焦点を当てる。

インフォーマルな事業体における雇用

ILO のインフォーマル・セクターの雇用が雇用全体に占める割合のデータについての資料が存在するのは 54 か国中 42 か国に過ぎない。これら 42 か国のうち、17 か国が総雇用の半分以上をインフォーマル・セクターが占めており、総雇用の 10%未満にとどまるのはわずか 4 か国である。対象となった地域のうちでは、サハラ以南のアフリカ諸国において、インフォーマル・セクターの雇用が総雇用で占める割合が最も高い傾向にあり、中欧、東欧及び独立国家共同体 (CIS) の移行経済国において、最も割合が低い (図 2.1 を参照のこと)。

表 2.1 に示された数字は、インフォーマル・セクターの各国の定義が、現行の国際的な定義を採用しているため比較が容易な各地域の国々の数字である。表によれば、インフォーマル・セクターでの雇用の雇用全体に占める割合は、国によって 5%から 70%以上と、かなりばらつきが見られる。地域では、西・東アフリカ、南アジア、そしてアンデス地方の国々において割合が最も高い傾向にある。

表 2.1 の国々の半分以上で、男性より女性のほうがインフォーマル・セクターでの雇用の総雇用に対する占有率が高い。また、ボツワナ、ブラジル、エチオピア、南アフリカ、ウクライナといった国々では、インフォーマル労働者においてだけでなく、労働者の総数においても男性より女性のほうが多い。しかし、インフォーマル経済におけるジェンダーの偏りは、過小評価されているとみられる。男性より女性のほうが、自給のための生産活動や個人宅での家政婦、また在宅労働など、数え落とされやすいインフォーマル経済活動に従事している。また、女性は男性に比べて、小規模な経済単位で働くことが多く、経済的貢献が見えにくいため、少なく数えられているということもある。さらに、多くの女性が従事している農作業は、実施上の都合により雇用調査から除外する国が多い。他のデータによれば、例えばインドやインドネシアでは、農業以外の仕事についている女性 10 人のうち 9 人が、インフォーマル労働者である。一方、ベニン、チャド、マリでは、非農業労働に従事する女性の 95%以上がインフォーマル労働者である。

インフォーマル・セクターでの雇用の時間的推移を観察できる ILO 時系列データがあるのは 17 か国だけである。それらのデータによれば、1990 年代を通じて、それぞれの経済活動の分野において、インフォーマル経済の総雇用に対する占有率は増加した。(図 2.2 でインフォーマル・セクターでの雇用の傾向について数カ国の例が示されている) インフォーマル・セクターでの雇用が増加した分野では、男女ともその数が増えている。しかし、特に中南米諸国において、女性のインフォーマル・セクターでの雇用が男性のそれよりはるかに急速に増加した国もある。

雇用上の地位

およそ 112 か国について入手されている ILO の雇用上の地位に関するデータは、⁷ この報告書の別添にあるマトリックスの一つの軸についてより広範な内容を提供している。個人事業主の割合の大きさは、フォーマル経済における雇用の伸び悩みと、インフォーマル経済における雇用の増大の高い伸びを表しているといえる。また無償の家族従業者が多く見られる地域では、通常、開発の停滞と低い雇用の伸び、貧困の蔓延、広範な農村経済が存在している。このデータから、先進工業国と開発途上国の重大な違いを明らかにすることができる。先進工業国では賃金及び給与労働者は総雇用の 80%あるいは 90%にも達しており、自営業者は一般に、10~15%、無償の家族従業者は 0~4%という低さである。移行経済国も同様に賃金及び給与労働者の割合が高いが、これは 1995 年以降減少傾向にある。自営業が副業として増加している場合もある。比較的開発の進んだアジアの国々の中には、自営業と無償家族従業者の割合がたいへん低い国もある。しかしバングラデシュやパキスタンのような非常に貧しい国では、この割合が約 70%に達している。中南米諸国では、新たな雇用のほとんどがインフォーマル経済の中で生まれており、自営業の総雇用で占める割合は 25%から 40%となっている。世界各地で男性の自営業者のほうが女性より多いが、家族従業者の数は女性のほうが圧倒的に多い。

各地域や国の「実態」

以下の記述は主として、本報告書のために作成された、インフォーマル経済の形や変化に関する、地域別、国別の資料に基づいている。それらはかなり概略的で実例的な内容である。ここで強調されているのは、より詳細な統計的情報の必要性、また例えば、なぜ労働者や起業家がインフォーマル経済に参加しそこにとどまっているのかといったことについての、政策と関連した徹底的な研究の必要性である。

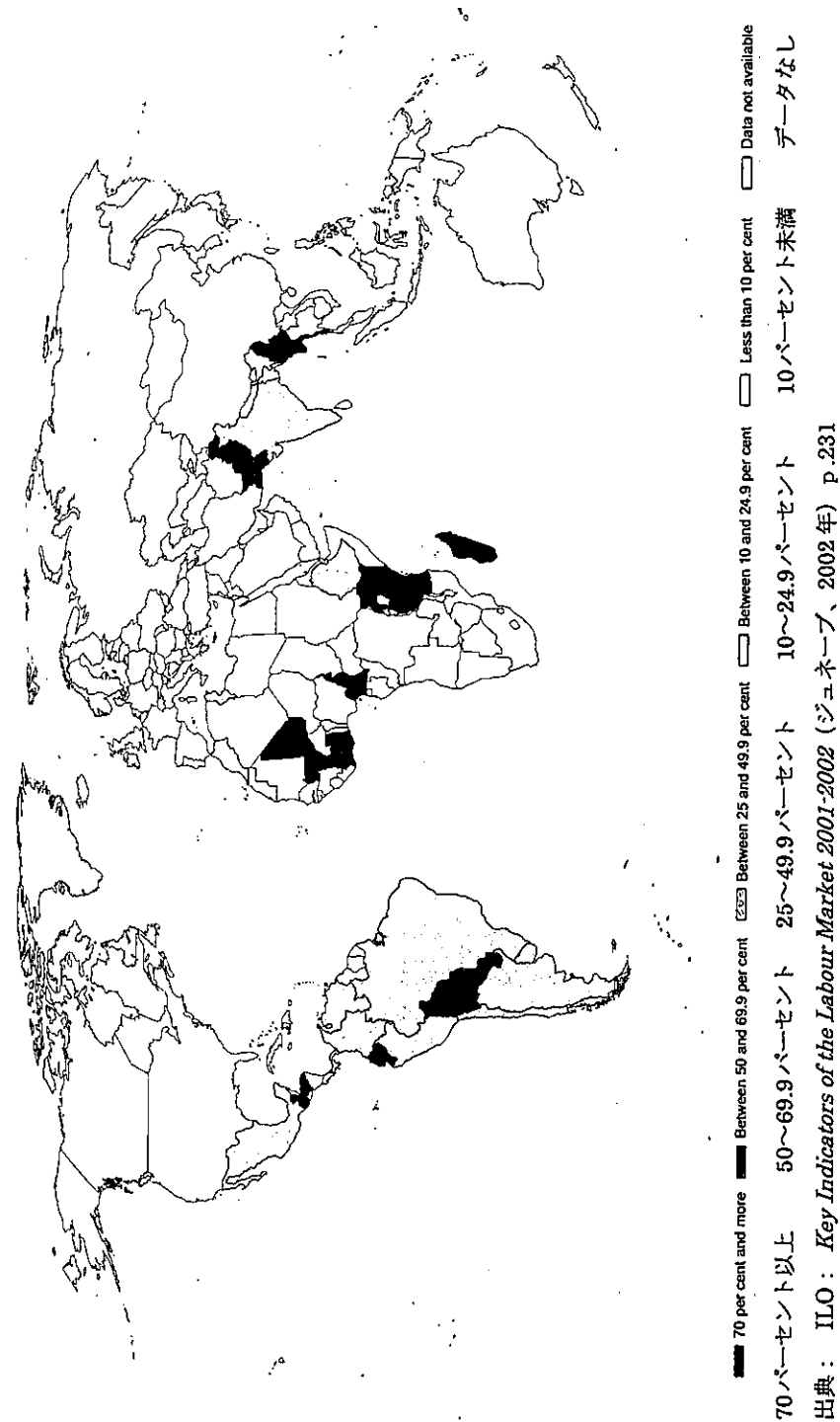
アフリカ

過去十年ほどの間に、非正規労働は、農業以外の雇用の約 80%、都市労働者の 60%以上、アフリカにおける新たな雇用の 90%以上を占めてきた。⁸ サハラ以南の地域では、非農業

⁷ ILO の労働力データは総雇用を三つの主要なカテゴリーに分類している。すなわち、賃金及び俸給労働者 (別添のマトリックスのセル 2,6,7 と 10)、自営業者 (さらに使用者と個人業者に分類している場合もある。)(マトリックスのセル 3,4、と 9)、家族従業者 (マトリックスのセル 1 と 5) の三つである。しかし、インフォーマル経済で賃金労働者として働き、正規事業体で日雇い労働者として働くことも可能なわけで、ILO の雇用状況に関するデータでは、インフォーマル経済における雇用関係の正確な把握はできない。

⁸ Women in Informal Employment :Global and Organizing (WIEGO)第 2 回年次総会 (2000 年 5 月 22-24 日、マサチューセッツ州、ケンブリッジ) で J. Charnes が引用している。

図 2.1. データの存在する国についてみた、インフォーマル・セクター雇用の総雇用に対する割合

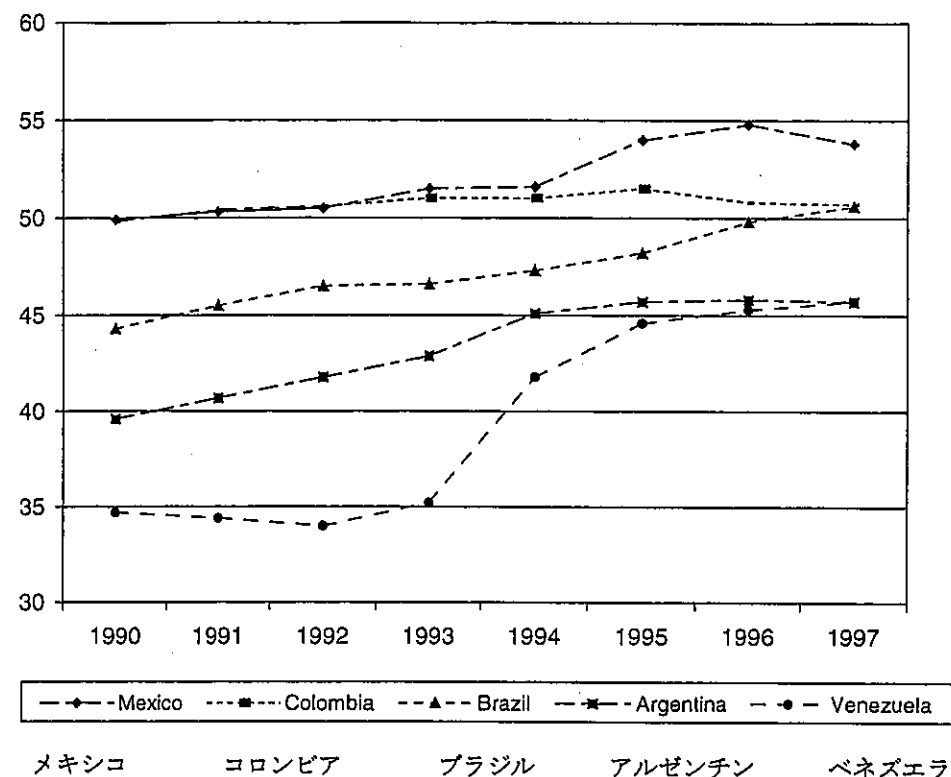
表 2.1. インフォーマル・セクターで働く人の数¹ (一部の国々)

国名	年次	数 (単位：千人)			男 性 100 人 に対す る女性 の数	総雇用に占める割合(%)		
		合計	男	女		合計	男	女
中南米								
メキシコ	1999	9141.6	5693.8	3447.7	61	31.9	32.7	30.7
バルバドス ¹	1998	6.9	4.2	2.7	63	5.9	6.8	4.9
ペルー ^{2,3}	1999	3606.1	1897.8	1708.3	90	53.8	48.9	60.6
ブラジル	1997	18113.3	8652.6	9460.6	109	34.6	28.3	43.4
アフリカ								
マリ ⁴	1996	370.6	214.3	156.3	73	71.0	n.a.	n.a.
ベニン ⁵	1999	275.5	174.8	100.7	58	46.0	50.0	41.4
ボツワナ ⁶	1996	60.5	21.1	39.4	187	19.3	12.3	27.6
南アフリカ ⁷	1999	2705.0	1162.0	1544.0	133	26.1	19.3	35.5
エチオピア ⁸	1999	1149.5	485.6	663.9	137	50.6	38.9	64.8
ケニア	1999	1881.0	1090.4	790.6	73	36.4	43.9	29.5
タンザニア連合共和国 ⁹	1995	345.9	221.0	124.9	57	67.0	59.7	85.3
アジア								
インド	2000	79710.0	63580.0	16130.0	25	55.7	55.4	57.0
ネパール ¹	1999	1657.0	1052.0	605.0	58	73.3	67.4	86.5
フィリピン ^{2,3}	1995	539.3	282.8	256.5	91	17.3	15.8	19.4
トルコ	2000	10319.5	1183.0	136.5	12	9.9	10.6	6.2
中欧、東欧								
マケドニア	1999	152.0	96.0	56.0	58	27.8	n.a.	n.a.
スロバキア	1999	450.0	343.5	106.5	31	23.0	30.5	12.9
ポーランド ⁴	1998	1166.0	817.0	349.0	43	7.5	9.5	5.0
リトアニア ⁵	1997	93.0	68.3	24.7	36	8.5	11.9	4.8
ウクライナ ^{2,3,4}	1997	755.9	345.4	420.5	122	4.9	4.5	5.3
グルジア ¹	1999	103.3	73.6	28.6	39	6.9	10.0	3.8

注釈: ¹同一の地域、経済活動の分野、年齢等に見られる数 ²農業を含む ³都市部
⁴有償家事労働者を含む ⁵ダル・エス・サラーム (都市名) ⁶首都地域 ⁷都市部の農業を含む n.a データなし

出典: ILO 統計局、国別公式データに基づく。

図 2.2 中南米数カ国における、インフォーマル・セクター雇用の総雇用に対する占有率 (%)



定義：インフォーマル・セクター雇用：全自営業者（管理職、専門職、技術者は除く）、無給の家族従業者、入手したデータにより従業員 5 人未満あるいは 10 人未満の事業所の雇用者及び労働者。有償の家事労働者及び農業労働者は除く。

出典：ILO: *Key Indicators of the Labour Market 2001-2002*, 前出, table7

雇用の 4 分の 3 をインフォーマル・セクターでの雇用が占め、約 3 分の 2 だった 10 年前と比べて急増している。この地域の女性にとって、農業以外の雇用機会の 92% をインフォーマル経済活動が占めており、（男性は 71%）、このうちの約 95% は、自営労働者や個人業者であり、賃金雇用は 5% に過ぎない。

特にサハラ以南の地域では、インフォーマル経済活動のほとんどを路上販売が占めており、ほとんどの国で女性がその大多数を占めている。アンゴラ、ナイジェリア、南アフリカ、ウガンダでは、インフォーマル労働者の半数以上が販売業に従事しているものと思わ

れる。インフォーマル経済の規模の大きさを考慮に入れた正規の小売業や卸売業者、製造業者などは、自分たちの販路を低所得層や農村部に拡大するためにインフォーマル労働者を使っている。これらの市場に到達するためには、行商や路上販売者を使うのがもっとも都合がよいのである。

非正規の経済活動に従事する女性の主な生計手段である食品加工、手工芸、物売り、行商といった仕事はすべて貿易自由化の影響を受けている。例えば、女性によるかご作りの仕事は、アジアからの安価な輸入品に取って代わられている。南アフリカでは、物売りや行商人は、アフリカ大陸のほかの地域からの外国人労働者によって仕事を奪われている。競争にさらされ多くの女性の物売りたちは、こうした新参者たち（圧倒的に男性が多い）に使われるようになり、結果として彼女たちの収入と独立性は減少することになる。さらに、ユニリーバ社が現地で石鹸の販売を始めたり、コカコーラ社が売店のリースを行うようになったりと、物売りたちは多国籍企業の販売チェーンとつながりを持つようになっている。⁹

国境を越えた取引もインフォーマル経済では盛んに行われている。例えば、南アフリカには一時的な移民が多数集まり、そこで購入した商品を自国に持ち帰り販売している。ジンバブエのインフォーマル経済で働く女性の 20% 近くは、国境を越えた取引に従事しており、その主要な相手国は南アフリカとザンビアである。越境取引は西アフリカでも頻繁に行われており、中には遠くドバイや香港、中国まで出かけて行って、品質の良い安価な商品を買求めている。しかしほとんどの非正規取引は、自分たちの地域で行われている。

エイズの蔓延がインフォーマル経済に与えている影響は深刻である。エイズの罹患率の高い 20 カ国はすべてサハラ以南のアフリカ諸国であり、これまで伸び続けていた平均寿命が 30 年前の 47 歳に逆戻りしたといわれている。働き盛りの家族が倒れたり、一家の中心の稼ぎ手が死亡することによって、老人や子供という、最も無防備で脆弱な二つの世代が、生計を立てるため働くことを余儀なくされているのである。エイズの影響については、第 4 章で述べられている。

タンザニアにおける 1990 年、1991 年の労働力調査では、インフォーマル経済で働く人たちの特色が明らかにされている。彼らの教育程度は低い傾向にあり、46% は教育を受けていないか小学校を終えていない。中等教育かそれ以上の教育を受けているのは 4% 以下である。年齢構成は、75% が 20 歳から 49 歳の間である。自営業の割合の高さがこの国のインフォーマル経済の特徴である。（インフォーマル・セクターでの雇用全体の 74% を占めている。）また無償の家族従業者が 14% で、有償の従業員は 12% しかいない。非正規事業体は小規模であり、その 80% は 1 人きりの事業である。2 人以上の事業体は主として運輸・建設業に見られる。ほとんどの事業体が正式の施設を持たず、インフォーマル経済活動の 3 分の 1 以上が事業主の自宅かそれに隣接した場所で行われている。20% が一定の活動場所

⁹ M.Carr, M.A.Chen 著: *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*, この報告書のための準備レポート (2001 年 5 月) より。

を持たず、10%が市場そして10%が野外あるいは路上で行われている。農業以外のインフォーマル経済で働く女性は、ほとんどが家事の延長線上にある仕事に集中している。例えば、自家製ビールの販売、食料品や食べ物を売る屋台、敷物や繊維製品や粘土製品の製造、加工食品や布製品の製造などの仕事である。一方男性はインフォーマル・セクターでも、より多様な職種についており、貿易、製造業、建設業、地域及び個人サービス、運輸業及び鉱業・採石業などが含まれる。男性の仕事の方が元手を必要としているものが多かった。男女双方のインフォーマル労働者にとって、主な顧客は個人であり(94%)、次が小企業となっている。

ILO の行った、「ダル・エス・サラーム・インフォーマル・セクター調査、1995 年」によれば、インフォーマル経済で働いている労働者の41%が、ほかに職を見つけられないか、公共部門などから解雇されたため、30%の労働者が家計の副収入のため、10%が働く時間や場所が自由であるため、そしてわずか9%が高収入を得るため、インフォーマル経済で働いていた。

中南米

中南米においては、非正規の都市雇用が都市雇用全体に占める割合は、1990 年の52%から1997 年には58%に増加したことが、ILO のデータから分かっている。¹⁰ インフォーマル経済成長の原因は、一方に人口的要因による労働力の増加、特に女性の動きの活発化、大量の農村部から都市部への移住があり、他方には正規雇用の縮小がある。インフォーマル経済の構成を見ると、小規模事業体や零細事業体において雇用が増加し、続いて増加したのが自営業であり、在宅労働もわずかに増えた。定義が重要であることの表れとして、1998 年に新しい定義が中南米諸国に導入され、規模の目安としての人数が10 人から5 人に変更されたところ、インフォーマル経済の推計規模は10%も縮小し、都市雇用全体に占めるその割合は、58%から48%になった。

中南米諸国における初期の国内移住のほとんどは、農村部から都市部へのものであった。その結果、大掛かりな都市化が急速に進んだのである。ほとんどの人がより良い収入だけでなく、より良い教育や保健医療施設を求めて移動した。彼らの多くが都市部のインフォーマル経済の中で、自営業や奉公人として働いた。中南米諸国ではまた、何千人もの人々が、貧困や紛争にあえぐ自国から、より開発の進んだほかの中南米の国へ移住している。例えば、ボリビア、パラグアイ、ペルーからのアルゼンチンへの不法移民のほとんどは、非正規あるいは臨時労働者であり、家事労働や縫製業、建設業で働いている。また、コスタリカでは、コーヒーや砂糖農場で収穫時に働く多数のニカラグア人のような、季節的な移民も存在している。

¹⁰ F. Venderac 著: Informality on Latin America: Recent trends, policies and prospects, 2001 年3月2日のジュネーブにおけるILO 技術ワークショップ、Old and New Facets of Informality のための資料より。

ブラジルの労働市場に関する調査報告では、インフォーマル・セクターを定義し、規模を測るため、自営業と「不法(未登録の意味)」労働者を通常ひとつのグループとして扱っている。¹¹ ブラジルでは、正規雇用とは署名された雇用手帳(カード)を持っている者のことであり、インフォーマル・セクターでの雇用とは、労働者がカードを所持しておらず、つまり雇用関係が労働省に登録されていないため、労働法の適用を受けられないということである。これが不安定な雇用と社会的保護の欠如につながっている。1999 年の国民世帯調査(PNAD)によれば、民間部門で働く6,400 万人のうち62%に社会保障が適用されておらず、その割合には1985 年の53%からの増加が見られる。女性のほうが男性より非正規労働の割合が高く(女性66%、男性59%)、1985 年から1999 年の非正規雇用の伸びも女性のほうが高かった。社会保障が適用されない割合が最も高いのは、農業(90%)と建設業(72%)である。10 歳から14 歳の児童労働についても調査が実施された。1998 年には、ブラジルの10 歳から14 歳の児童の15%が働いており、農村部ではこの年齢の36%が、都市部では8%が働いていた。また、働く男子は女子の倍以上であった。明るい材料としては、過去20 年間、大都市圏における児童労働者の数が減少傾向にあることが挙げられる。1982 年には、10 歳から14 歳の児童の12%が働いていたが、1999 年には4%以下になった。

中欧、東欧及びCIS(独立国家共同体)諸国

中欧、東欧及びCIS 諸国においては、インフォーマル経済の形態は多様である。小区画の土地で行う生活維持のための農業や小規模商売などの生活維持活動や、無届あるいは未登録の仕事、非公式あるいは無免許の事業体、近隣諸国や地域との交易といったものから、税金逃れの行為(正規の雇用契約の代わりに個人業者を使用する、企業が二重会計を行う、隠れて賃金の一部を支払う、など)、あるいは不法行為や犯罪行為まで、幅広い形態が存在している。

経済体制が移行する以前は、ソビエト圏のほとんどの国で、民間の非農業部門は取るに足らない存在であったか、あるいは禁止されてさえいた。それでも、隠れた仕事として、例えば住宅の建築と修理、あるいは家庭や個人向けのサービス、農産物の育成と販売、外国通貨の違法な両替や麻薬密売、などの形でインフォーマル経済活動は存在していた。インフォーマル経済は市場経済への移行過程で、少なくともその一部が既存の職種を足場にして、急激に拡大したのである。多くの国営企業が閉鎖され民営化されたことや、社会保障制度が縮小・廃止され、多くの国民の実質収入が減少したことなどを含み、社会経済の変革が根本原因として考えられる。加えて、法的制度の欠落(新たな経済状況の中で法制改革は特に遅れている)、脆弱な組織制度や法の執行機構が理由として挙げられる。

近年ルーマニアで実施された調査によれば¹²、調査対象とされた失業者の46%が何らか

¹¹ M.C.Neri 前出。

¹² A. Pippidi, S. Ionita, D. Mamdrac 著: *In the shadows: Informal economy and the survival strategies of*

の非正規の仕事に従事しており、28%が「非公式部門」で二つ以上の仕事を掛け持ちしていた。これら失業者のうちのごくわずかが自営業者であったのは、税金逃れのためであり、ほとんどが正式契約なしで、全く不規則に働いていた。こうした仕事のほとんどが不定期でしかも低賃金であり、会社ではなく個人によって運営されていた。ブカレストでは、雇用の機会も多く適切な失業保険が定期的に支給されていて、インフォーマル経済で働く動機も少なかった。一方農村部では、近年実施された土地の分配にも拘わらず、社会保障の恩恵は少なく失業率も高く、生活のため非正規の仕事に就く必要性は高かった。加えて、一定以上の広さの土地を所有している者は、経済活動を行っていると思われ、失業保険を申請することができないのである。

しかしポーランドでは、1998年に実施された「隠れた経済」(未登録労働)に関する特別労働力調査によれば、15歳以上の国民で隠れた経済活動に従事しているのは、わずか5%にすぎなかった。また、無届の活動は女性より男性に多く見られた。1995年に実施された同様の調査では、労働力の8%が非正規活動に従事していたことから、未登録労働の数は減少していることになる。これは主に、この時期に労働市場の改善が行われたこと、フォーマル経済において雇用が拡大されたことが理由である。労働法やその他の法律の改正も行われ、法執行のための組織制度的メカニズムも改められた。

ロシア連邦では、インフォーマル経済に携わる人の数は、統計によってまちまちである。ある調査によれば、総雇用の最大5%が専門的にインフォーマル経済で働き、10%が正規、非正規いずれかの経済で常に副業を持っており、3分の1が非定期的副業を行っている。¹³ 全ロシア世論調査センター(VTsIOM)の行った特別調査によれば、雇用人口の11.6%が正業としてインフォーマル経済で働いている。¹⁴ このほかのロシアの調査での副業や臨時雇い及び未登録の雇用の割合は、雇用人口の35%から90%の幅がある。総じて言えるのは、CIS諸国のほうが中央ヨーロッパ諸国より非正規労働が広がっており、減少する兆しがあまりないということである。

アジア

アジアにおけるインフォーマル労働者の数は、非農業雇用の45%から85%、都市雇用の40%から60%にわたっている。¹⁵ 日本、韓国、シンガポール、香港、中国といった東アジアの国々では、工業と産業が成長しフォーマル経済で雇用が創出されたことにより、インフォーマル経済活動は減少した。教育や訓練を重視したことにより、高度技術をもった労働者の需要の増加に応えることができた。またこうした需要が増大したことで、社会的

the unemployed in the Romanian transition, Public Policy No.18 (Romanian Centre for Public Policy, 2000年)より。

¹³ S. Clarke 著: *Making ends meet in a non-monetary market economy* (ワーウィック大学比較労働研究所、1998年11月)より。

¹⁴ この調査に関する記載は、ロシア連邦労働社会開発省の「雇用プログラム」1998-2000による。

¹⁵ 2000年5月22-24日、マサチューセッツ州ケンブリッジで開催された、第2回WIEGO年次総会で、J. Charmes が指摘している。

保護が拡大し、賃金が引き上げられ、労働条件が改善された。この結果として、既製服メーカーや玩具、電化製品といった労働集約型の製造業は、より安価な労働力を必要とするようになった。1980年代及び1990年代を通じ、こうした産業の多くが、日本や韓国、香港、中国の親会社からの負担で、先ず東南アジアへ、そして南アジアへと移っていった。

タイでの労働調査の統計によれば、バンコクにおけるインフォーマル経済は、経済好調期の1980年から1994年にかけて、総雇用の60%から57%に減少した。しかし、1997年からの経済危機の影響を受けて、1999年には60%に戻っている。¹⁶ このようなインフォーマル経済の規模の変動は、経済危機の影響を受けたほかの東南アジアの国々でも起きたはずである。インフォーマル・セクターの構成にも変化があった。好景気の時には、市場の拡大やモノとサービスの需要の増大を反映し、小規模事業体や零細事業体の数が増加した。インドネシアのジョグジャカルタでの調査は、インフォーマル経済は不況の時より好景気の時のほうが急速に成長していることを明らかにしている。これは主に求人が増大したことと、非正規事業体が行政手続や経営慣行に妨げられずに新たな事業機会に応じることができたことによる。正規事業体はこうした足かせのため、市場の動きや需要の増大に迅速に対応できないことがある。¹⁷ しかし景気が悪化しているときには、インフォーマル経済の緩衝剂的役割を反映して「生き残り」的な経済活動が増加する。こうした仕事が増えることはつまり、低い生産性と収入、低い生活水準の職業と労働に人々が追い込まれることを意味している。¹⁸

中国のケースは特に興味深い。というのは、国がすべての労働者の仕事を保証していた指導経済の最盛期には、インフォーマル経済は全く存在していないものとされていた。しかし1990年代の経済改革期には、特に国営企業の再建が行われ、大規模な人員整理が実施され、労働市場への圧力が増大し、失業の増加、農村における余剰労働の発生、大規模な農村から都市部への移住などが起こった。そして政府はインフォーマル経済活動を、法の枠の外にある小規模の経済活動ユニットとして促進する政策をとったのである。こうしたインフォーマル・セクターは、①通常は民営の、小規模事業体または零細事業体、②単純な生産やサービス活動を行う家族単位の作業所、③個人のサービス提供者などから成り立っている。インフォーマル経済で働くのは、主に都市部の一時帰休者や失業者、学校の中途退学者、操業短縮を行った企業の余剰労働者、退職者、農村からの移住労働者、あるいは農村において単独またはパートナーと共に農業以外の仕事に従事している労働者などである。インフォーマル経済で職を得たこれらの労働者たちの多くは、以前よりよい収入を得られるようになっている。例えば、全中国労働組合(ACFTU)の調査によれば、10の市

¹⁶ A.T.M. Nurul Aunin 著: *The informal sector in Asia from the decent work perspective*, この報告書のための予備レポートより。(2001年10月刊)

¹⁷ 著者同上: *The role of informal sector through the stages of development and cycle of economic growth: The Asia Evidence*, ILOの技術ワークショップ、Old and New Facets of Informality、のための資料、p.19。(2001年3月2日ジュネーブにて開催)

¹⁸ 同上、p.14。

と1つの郡で、一時帰休された後新しい仕事に就いた人のうち、65.7%は一時帰休前より収入が増えた。また、1996年から1999年にかけて、国営企業や共同体の雇用が28%低下したとき、都市の民間企業の雇用は70%増加し、自営業や自営業者の下で働く人は41%増加した。こうした変化は特に女性の間に著しく見られ、民間企業や自営業で働く女性は71%も増加した。調査によれば、現在およそ7千万人がインフォーマル・セクターで働いているものと見られる。インフォーマル・セクターでの雇用が最も急激に増加したのは上海で、「インフォーマル・セクターでの雇用斡旋代理業者/仲介所」が誕生している。1999年には、こうした仲介業者が8,835も設立され、家政婦や配達人などの斡旋を行っていた。このうちの約7,820が存続しており、約10万4千人の労働者を雇用している。¹⁹

囲み 2.1 モンゴルのインフォーマル経済における税、罰金、料金

- ・ 警察は我々の手作りの食べ物売りに嫌がらせをする。生きるため、生き残るため私たちは闘っている。
- ・ 私は市場で石鹸や洗剤、シャンプーを売っている。しかし、ナラントウールの市場監督署は煩雑な手続きを要求している。彼らは、衛生検査証や登録証を見せろといって嫌がらせをする。何か起きるとすぐに罰金を課し、商品や在庫を没収するといって私たちを脅かす。監督はとても手厳しい。
- ・ 私はアイスクリーム屋を始めた。一番たいへんなことは、営業免許や許可を得るため、官僚的な上下関係に対応することだ。
- ・ 私は路上で野菜や果物を売っている。良い場所を手に入れるため、当然私は当局に賄賂を贈った。
- ・ 家族と一緒に北京で仕入れた贈答用品、衣服、ヘアアクセサリ、装飾品などを売っている。通関でどれくらい税を払うかは、その日の係官が誰かによる。
- ・ ロシアから車の部品を輸入している。国境を越えるたびに入国管理官に賄賂を要求される。
- ・ あらゆる靴の修理をしている。下級の警官に理由もなしに罰金を払わされることがよくある。客の対応に追われていると、警官は罰金を取るぞと脅したり、私をたたいたりする。
- ・ 私は小麦粉の営業許可を市場監督署からもらっている。商品が入荷するたび、衛生当局に検査サンプルを提出し、販売許可をもらわなくてはならない。そのほか、日税も払っているが、どういう理由で払っているのか分からない。
- ・ 軍隊を退役した後、質屋を始めた。営業許可をもらうのが最も難しかった。今までのと

¹⁹ Research Group of the Department of Training and Employment, 中国労働・社会保障省の訓練・雇用部門調査グループによる、*A research report on skill training in the informal sector in China*, この報告書のための準備レポート(2001年)より。(この報告書の第6章、囲み6.3も参照のこと)。

ころあまり困った目にはあっていないが、時々、地域当局から係官がやって来て、献し金を集めていく。何のためのお金なのか全く説明してくれない。

- ・ 引退した医者として年金を支給されているが、それだけでは暮らしていけないので、金融業を始めた。営業を始めるため煩雑な行政手続きを経なければならなかった。これには事業登録と会社証の取得も含まれているが、そのためにさまざまな手数料が必要だった。何のための手数料か良くわからないが、私にとっては、確実に事務手続きを行うためのものだ。

出典: E. Morris 著: *The informal sector in Mongolia: Profiles needs and strategies* (バンコク, ILO EASMAT, 2001年, p.41)に引用された、ILO/UNDP Support Services for Policy and Programme Development (SPPD) の事例研究で実施された聞き取り調査からの抜粋。

調査や二次調査、主要な情報提供者、事例研究、フォーカ・スグループ、などからの情報に基づいた最近のあるレポートは、²⁰ モンゴルのインフォーマル経済の貴重な考察を行っている。例えば、インタビューを受けたインフォーマル労働者の3分の1以上が、消費者の購買力の低さを大きな問題としていた。3分の1以上が適切な事業環境の欠如と、法や規制の障害を挙げており、汚職、適切な統治や法執行における透明性の欠如なども含まれていた(囲み2.1を参照のこと)。最も多かったのは資本金の欠如を訴えるものであった。80%以上が自分あるいは家族の貯蓄に依存し、11%が個人から借金をし、質屋や銀行から借入れをしている人はごく僅かであった。またこのほかの資本金の拠出方法としては、外国で仕入れた商品をモンゴルで販売する「スーツケース貿易」があり、信用買いと海外送金を繰り返している。インフォーマル労働者の中には、自分たちの利益と権利を守るため団結する大切さを強調する者もいた。また彼らは危険性と不安定さの対処方法をいくつも身につけているようである。経費節約のため労働集約的生産方法を取り入れたり、複数の仕事に就いたりしている。(農村部でも都市部でも、ほとんどの労働者は複数の仕事を持っている。) また、幅広い種類の商品を扱い、需要の変化に対応するため頻繁にそれらを変え、個性のある商品を販売するよう努めている。確実に客の注意を引くような場所で商売ができるようにする(このためには時として縁故を使い、賄賂を払う必要がある)、季節労働とほかの仕事を組み合わせる、販売チェーンに参加する、などである。

先進工業国

ヨーロッパや北アメリカの先進国においても、インフォーマル経済の様々な部門で成長が続いている。国の規制の負担の大きさがきつかけとなり、隠れた収入を得るため、脱税

²⁰ E. Morris 著: *The informal sector in Mongolia: Profiles, needs, and strategies* (バンコク, ILO/EASMAT 2001年)。

や社会保障費の悪用、その他の違法行為が行われていることを、いくつかの研究が指摘している。²¹ 弾力的な専門化が進んだことで、標準形態に捉われない雇用関係の導入が容易になった。しかし第一章で述べたように、弾力的雇用がすべて「インフォーマル」というわけではない。

欧州委員会は 1998 年に申告されていない仕事に関する文書 (Communication on Undeclared Work)²² を採択し、そのような仕事を「性格的には合法であるが当局に申告されていない有償の仕事」と定義している。また、このような仕事は欧州連合の GDP の 7~16%を占めると見積もっている。これは 1 千万人から 2,800 万人分の雇用に相当し、申告された労働全体の 7~19%にあたる。委員会は、申告されない仕事の存在理由として、高額税金と社会保障掛け金、新種の仕事に適切に対応していない法律、登録に煩雑な行政手続を要する職種や就労の困難な職業の存在、多数の中小企業を抱える産業構造、競争の激しいマーケットで生き残る手段として未登録労働者を使用する斜陽産業の企業、インフォーマル経済で働くことは、申告する必要のないサービスの交換だと考える社会的背景、などを挙げている。

地下経済の実態を正確に把握することは困難であるが、(特に、定義が加盟国によってまちまちであることによる) 上の文書では加盟国が次のようなグループに分けられている。第一グループは、地下経済の規模は比較的小さく、GDP の 5%程度の国々である。北欧諸国、オーストリア、アイルランド、オランダがここに入る。これと反対のグループのイタリアとギリシャでは、地下経済は GDP の 20%以上を占めている。このほかの加盟国はこの二つの数字の中間に位置している。スカンジナビア諸国、ベルギー、オランダ、英国においては、無届労働を行うのは、若くて高い技術を持つ男性が多い。また、オーストリア、フランス、ドイツでは不法移民が大きな問題となっている (ただし、データによれば、こうした人々が地下経済の多数を占めているわけではない)。南ヨーロッパでは、無届労働者は若者や女性の家内労働者、不法移民などに多く見られる。表 2.2 では、加盟国別に地下経済の特色を示している。

米国では、電化製品や衣服の製造業において、様々な形のインフォーマル・セクターでの雇用が増加している。そこでは、中南米やアジアからの、特に女性の労働者が、搾取的労働条件で雇われている。²³ 一方、米国、カナダ、経済協力開発機構 (OECD) の加盟国では、また別の形態の弾力的な雇用が増加して労働市場の性質に変化をもたらし、雇用関

²¹ M. Leonard 著: *Invisible work, invisible workers: The informal economy in Europe and the US* (Basingstoke, Macmillan, 1998 年) 同著: *Coping strategies in developed and developing societies: The workings of the informal economy* より。 *Journal of International Development* (Chichester) 誌の 2000 年 11 月、Vol.12, No.8 に掲載。

²² 欧州委員会: *Communication of the Commission on Undeclared Work* (ブリュッセル, COM(98)-219. European Industrial Relations Observatory On-Line: "Commission targets undeclared work." <http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/Feature/EU98044197F.html> も参照のこと。

²³ 国連による、1999 world survey on the role of women in development: *Globalization, gender and work* (ニューヨーク、1999 年)p.23 より。

表 2.2 欧州連合加盟国における地下経済の特色

国名	(対 GDP 比%)	無届労働の主な特色
オーストリア	4-7	労働人口の 10 分の 1 が何らかの型の無届労働に従事している。建設、手工芸が 40%、その他の商業、工業が 16%、サービス業が 16%、娯楽が 13%、その他の取引やサービスが 15%である。
ベルギー	2-21	主に中程度あるいは低度の技術を持つ若者が従事している。ケータリング業や小売業、建設業、繊維業、運輸業、家事サービス、農業において最も多く見られる。
デンマーク	3-7	熟練労働者や未熟練労働者、また学生等が従事しており、ほとんどが民間のサービス業 (ベビーシッターや清掃等) と建設業である。
フィンランド	2-4	主に熟練した若者が、建設業やホテル/ケータリング業、小売業、不動産業に従事している。
フランス	4-14	国籍保持者及び合法/不法移民が、ホテルやケータリングなどのサービス部門に 60%、建設業に 27%、従事している。
ドイツ	4-14	主に不法移民と、すでに正規労働を行っている労働者が従事している。主な業種は、建設、ホテル及びケータリング、運送、清掃、文化的活動である。
ギリシャ	29-35	正規移民、不法移民、年金生活者、学生、主婦などが主に働いている。主な業種は、繊維、旅行、運送、家事労働である。
アイルランド	5-10	学生や、すでに正規労働を行っている人たちが働いている。主な業種は、建設業と流通業である。
イタリア	20-26	若者や女性、年金生活者などが、建設業、個人サービス、繊維業などで働いている。
ルクセンブルグ	統計なし	建設業においていくらか見られる。
オランダ	5-14	熟練労働者が仕事を掛け持ちし、主にホテルやケータリング業、タクシー運転手やガイド、金属業界、衣料業界などで働いている。
ポルトガル	統計なし	不法移民や女性が、テキスタイル、小売業、建設業などで働いている。
スペイン	10-23	若者や女性、熟練労働者などが、農業、個人サービスを含むサービス業で働いている。
スウェーデン	4-7	自営業者や熟練男性労働者が、個人サービスや、

英国	7-13	ケータリング業、清掃などで働いている。 男性と熟練労働者が、建設業、市場、ホテル、ケ ータリング業などで働いている。
----	------	--

出典：European Industrial Relations Observatory On-Line: "Commission targets undeclared work", <http://www.euro.eurofound.ie/1998/04/Feature/EU9804197.html>

係や労働法と社会保障の正当な適用に新たな影響を及ぼしている。例えば、臨時雇いやパートタイムの増加に加え、企業は採用活動を民間の職業エージェントに外注するようになり、この結果契約労働者の数が増大した。(カナダでは、1980年代に、職業エージェントに登録する人の数が3倍になった。)テレワークも急速にふえている(1994年のある研究によれば、アメリカには700万人のテレワーカーがおり、2000年にはこの数字は2,500万人になると予測している)。²⁴ また比較的少数ではあるが重要な職業として、「コンサルタント業」がある。彼らの活動は「典型的に正規の規制枠の外で行われており、法や規制に邪魔されることがない」。しかし彼らは経営コンサルティングなどの特殊な技術を持った自営業者であり、会社のニーズとその能力に見合った契約を個々に結んでいるという点で、他のインフォーマル労働者と同等に考え比較の対象にすることはできない。²⁵

日本はアジアで最も工業化の進んだ国であり、インフォーマル経済は小規模であることが予想される。ところが、思ったよりそれは広がっているようである。例えば、1995年の国勢調査では、6,400万人の雇用労働者のうち8%は従業員を一人も雇っていない自営業者であり、7%が家族従業者、1%以下が家内手工業に従事していた。家族従業者の大部分(家族従業者全体の82%)と家内手工業者の大多数(家内手工業者全体の94%)は、女性であった。家族従業者は主に農業、卸売業、小売業、ケータリング業に集中していた。しかし年間統計によれば、1995年から1999年にかけて、在宅労働は減少を続けている。

インフォーマル経済における児童労働

インフォーマル経済を把握しようとする時、児童労働を無視することはできない。児童労働のほとんどがインフォーマル経済の中で行われており、強制労働や奴隷労働などを含め、最も見えにくく有害な形で行われている。インフォーマル性の負の側面に最もさらされやすいのが子供たちである。世界には5歳から14歳までの児童労働者がおよそ2億1,100万人いると見られ、そのうち少なくとも1億1,100万人が有害で搾取的な仕事に従事して

²⁴ G Standing 著: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice*, pp.105-112 (Basingstoke, Macmillan, 1999年)を参照のこと。

²⁵ 同上p.107。

いる。²⁶ サハラ以南のアフリカにおいて児童労働者の割合が最も多く、5歳から14歳の児童のおよそ29%が働いている。アジアと中南米における同様の数字はそれぞれ19%と16%になっている。児童労働者の絶対数はアジアが最も多い。児童労働は先進工業国にも存在している。例えば南ヨーロッパの国々では、季節労働や路上販売、小規模な作業所や家庭での労働などに子供が従事している。また、中欧、東欧、中央アジアの移行経済国にも、児童労働が見られるようになっている。

児童労働者の数は、経済危機の時に増加する傾向にある。例えばインドネシアでは、1990年代後半の経済危機に対応するため、子供を働かせる貧困家庭が増加した。1998年の働く児童や若者の数は、建設、商業、製造業で減少したにもかかわらず、農作業では前年に比べて増加した。しかし経済危機の結果としての労働のインフォーマル化の最も顕著な例は、主に大都市の交差点で行われる路上商売の増加である。ストリートチルドレンの数は、危機の前には1万人から1万5千人の間であったのが、1998年の半ばにはおよそ5万人に増加し、その3分の1はジャカルタとその周辺地域に集まっていたと考えられている。²⁷

2億1,100万人の児童労働者のうちの約1億200万人は女子である。少女たちは少年たちより危険にさらされやすく、働き始めるのも早く、同じ仕事でも賃金が低く、労働時間も長い。人目を避けた規制のない仕事についているのも少女が多く、彼女たちは、児童買春、奴隷労働、人身売買、債務奴隷、農奴などの仕事で、搾取や虐待にさらされている。既存のデータでは女子より男子の児童労働者の数が多くなっているが、家庭の内外で行われている経済外の活動が調査に含まれていないため、女子の児童労働者の数は過少評価されていると考えられる。少女たちはしばしば、両親が仕事に出かけるため、あるいは年下の兄弟や病気や障害のある家族の面倒を見るため、学校を辞めなければならなくなる。こうした仕事を数に入れば、働く女子の数は男子の数を上回るかもしれない。

インフォーマル経済の児童労働が一番目に付くのは路上、特に大都市の路上においてである。ストリートチルドレンの数は、シエラレオネのフリータウンやリベリアのモンロビアといった紛争地域、またエイズの蔓延するサハラ以南のアフリカ地域、1990年代後半の経済危機に襲われた東南アジアの都市、などの地域でこの10年間増え続けている。子供たちの多くは物乞いや盗みその他の軽犯罪を行っているが、もっと多くの子供たちが、洗車、靴磨き、行商、配達その他の仕事を路上で行っており、自分たちあるいは家族のその日の生活費を稼ぐため働いている。²⁸

インフォーマル経済におけるその他の児童労働の形態としては、家族労働や在宅労働(家事労働、出来高制の下請け労働)、製造業(花火、マッチ、衣類、家具等の製造)、レンガ造り、彫刻、機織などの仕事、ごみ拾い、建築、農作業のような肉体的にきつい仕事、さ

²⁶ IPEC 提供の数字による。

²⁷ C. Manning 著: *The economic crisis and child labour in Indonesia*, ILO/IPEC Working Paper, 2000 p.21 より(ジュネーブ、ILO、2000年)。

²⁸ M. Ueda 著: *Desk review of IPEC action programmes on the worst forms of child labour: Street working children (1992-2000)* (ジュネーブ、ILO、2000年9月発行)を参照のこと。

らには売春や麻薬売買までもが含まれる。

既存のデータによれば、児童労働の件数は平均で、農村において都市部の2倍に上る。大多数の児童労働者は農作業かそれに関連する仕事に従事しており、また農村部の児童、特に女子は幼いうちに経済活動を始める傾向にあり、5歳で働き始める子供もいる。

インフォーマル経済を形成、変化させる要因

先に示した例は、インフォーマル経済の不均一性を示すとともに、それを拡大し変質させ、フォーマル経済とインフォーマル経済をつないでいる重要な力が作用していることも明らかにしている。そしてその力にはジェンダーの偏りが見られる。この項では、仕事における重要な力のいくつかに焦点をあて、それが「複数の経済的、政治的、制度的、社会的要素が相互作用から生じていること、つまりインフォーマル経済の存在を、ただひとつの要因に帰する分析（法律を主要因としている分析）では十分でないこと。」²⁹を示すことを狙いとしている。3章以下では、これらのインフォーマル性の根本的要因が述べられている。

法的、制度的枠組み

インフォーマル性は通常、法の枠組みの外かその境界線上に存在するものなので、国家の法と制度の枠組みを検討することは重要である。3種類の法と規制が重要である。事業の組織と運営を統治する商業・事業規制、所有物を生産的資本に変換できるかどうかに関わる所有権関連の法律、雇用関係や労働者の権利・保護を統治する労働法、の3つである。そこで理解する必要があるのは、事業体や労働者がフォーマル経済・インフォーマル経済のいずれに参加し留まる方が費用・便益の面で得になるかということに影響を及ぼす点で、既存の法や制度が十分に整備されているか否かということである。「小規模事業を起こそうとしている人の視点からは規制を受けることによる経費や障壁に関する分析に、また、正式契約も保障もなく雇われている賃金労働者たちの視点からは使用者が労働規制を無視していることによる彼らの負担についての分析に、いっそう重点をおく必要がある。」³⁰この問題については、第3章と4章で取り上げている。

正規の経済活動は、投資やビジネス活動が行いやすく、規制を遵守することが異常に高額な費用を必要としないような環境の方が根付きやすい。インフォーマルな経済活動はしばしば、活動を行う人々にとって法や規制が、理解困難で妥当でなく、厳しすぎるため遵守できないとか、市場の制度を利用できないなど事情を背景として生まれる。経済活動に

²⁹ *International Labour Review* (ジュネーブ) 1995年、Vol.134、No.6、p.727に掲載のC.Maldonadoによる“The informal sector: Legalization or laissez-faire?”より。

³⁰ この報告書の資料として作成された、M.A. Chen; R. Jhabvala; F. Lundによる、*Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, (2001年11月)、p.12より。

影響を及ぼす法や規制は、事業のコストを左右する。「法や規制のコスト効率がよく、予測可能で、事業に必要な情報を提供するものであれば、人々は法や規制を遵守し費用を支払うものである。粗悪に作られた規則は人々の負担となり、腐敗した無能な官吏と対応することで経費が増大する。それが法の遵守を低下させ、経済活動の妨げとなり、地域固有の腐敗へとつながる。結果として起業家のフォーマル経済への参加が阻まれるのである。」³¹ 活動経費には次のようなものがある。営業活動を行うためのライセンス取得；土地所有権あるいは借地権の取得；融資機関の利用；契約履行の励行と法の適用；通信や電気、その他水道などの設備、総体的な法・規制の理解と遵守；原材料、価格、潜在顧客、商品や製品、サービスに関する情報とアクセス；人件費及び社会保障費；税金。³² これらの経費は、通常小規模事業家や潜在的起業家の支払能力を超える額であるという調査結果が出ている。

事業規則や手続きを簡素化し事業経費を削減することで、起業家精神を促進し正規化を円滑化することができる。法や規制を簡素化するということは、全体的な規制緩和を実施することではない。法の役割は、起業家精神や正規化を束縛するだけでないという点を忘れるべきではない。法律によって、基本的原則と権利を強化し、円滑化することもできるのである。優れた法制度のもとでは、安全、動機づけ、保護策、債務制限、相続に関する規定、債務転換などを実現することができる。現存するインフォーマル事業体はこれらの法の適用を受けることができず、正規事業体と同様の恩恵に浴することができない。

開発途上国の中には、貧しい人たちの資産や土地の所有権に関する法が、インフォーマル性の原因となっている場合もある。エルナンド・デ・ソト氏と彼がペルーに設立した自由・民主主義協会(ILD)の調査によれば、貧しい人たちは資産を持っていなくてもそれらは「活かされない資本」である。なぜなら、それらは法的に認知されていない形態で所持されているため、フォーマル経済活動での生産的資本として活用できないからである。³³

事業体が法・規制の枠の外にあれば、そこで働く労働者たちも同様であり、法の保護を受けられない。インフォーマル労働者たちの雇用形態が「非正規」、不規則であり、既存の労働法の適用範囲に含まれないという点も労働者たちのインフォーマル化の原因となっている。多くの国で、労働法は「労働者」より「被雇用者」を保護するよう制定されており、また明確な雇用関係が成立している場合にのみ適用されるよう作られている。労働法の改正は、労働組織における柔軟化、専門化、地球規模のチェーン化に関連する変化に追いついていない(次に述べる)。

中央政府や地方行政機関の組織や制度もまた、正規性やインフォーマル性のいずれかを

³¹ S.de Silva: *The informal economy: Issues and challenges*, 草稿, 2001。

³² 同上。

³³ *Economic Reform Today: "Securing property rights: The foundation of markets"* Center for International Private enterprise によるエルナンド・デ・ソトへのインタビュー記事より。
<http://www.cipe.org/ert/e/19/desoto.php3>, 2001年12月20日掲載。ソト氏の著書、*"The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else"* (ニューヨーク、Basic Books, 2000年)も参照のこと。

促進するための重要な役割を果たしている。すなわち、法や規制がどのように適用されるか、法や規制を遵守するための経費、市場、情報、資源、技術へのアクセスなどを決定するのは、これらの制度なのである。腐敗がなく堅固、効率的で、利用者すべてに公平なアクセスを提供し、法と規制の適用において公正で一貫性をもち、契約上の義務を守り監督し、労働者の権利を尊重するような制度は、事業規制、労働規制の両方への遵守を強化し、すべての人のためのディーセント・ワークを促進するであろう。

正規化を阻んでいる制度的構造や手続きの認識を含め、行政機関の非効率性を十分理解することが、このような制度の改正につながる。また、インフォーマル経済における労働者や事業体の活動を規制している、法の外の制度、規則、手続きなどについても、理解することが重要である。これらの非公式の制度や規則の中には、フォーマル経済のものより民主的なものもあり、その効果や利用しやすさなどを取り入れていくことは有益であろう。

経済成長、雇用創出とインフォーマル経済

インフォーマル経済を説明する際に重要な要因の一つは、経済成長のパターンに関係している。過去数十年間、経済成長がほとんど見られない国もあり、また資本重視型の成長を目指してきたため、「雇用なき成長」を遂げた国もある。どちらの場合にも、求職に対し十分な雇用を創出できず、結果として人々は、インフォーマル経済の中で職を探したり自ら事業を始めたりしている。開発途上国の多くは、外国投資や多国籍企業、大型製造業を優遇する政策を採用し、農業部門を軽視してきた。しかし、こうした国の人口の大部分は依然として農村部に暮らしており、農業への依存度もたいへん高い。「ハイテク成長」を遂げている国々では、高度技術への需要が、そのような技術を持たない者をインフォーマル経済へと追いやっている。一方、中には「下層からの成長」の見られる国や産業もあり、そこでは、小規模事業や零細事業体がたいへん活発に活動しており、フォーマル経済より多くの仕事が提供されている。

このような背景においてILOの「世界雇用アジェンダ」は欠くことのできないものである。³⁴ 今後10年の間に10億の生産的な雇用を創出するという目標を達成するため、「世界雇用アジェンダ」では生産的雇用の創出を経済的社会的政策の中心に据え、地球レベル及び国家レベルでの雇用政策との協調を訴えている。貿易、金融と投資、技術、起業家精神、生産と消費のパターン、などの変化を起こす力を効果的に活用し、技能開発、社会的保護や職場の安全と健康の推進、前向きな労働市場政策、適切な投資と税制、社会対話、などを通じて変化を上手に管理する。そうすることで、より多くの質の高い雇用が生まれ、経済成長の可能性も高まるであろうし、人々はインフォーマル経済の劣悪な仕事を選ばなくても済むようになるのである。現在、人々がインフォーマル経済で働くのは、正規の仕

³⁴ ILO 著、*A Global Agenda for Employment: Discussion Paper*、同、*A Global Agenda for Employment: Summary*、2110年11月1-3、ジュネーブで開催された「世界雇用フォーラム」より。

事につけないからであり、生活のため失業するわけにはいかないからである。フォーマル経済において、保護された適正な仕事を提供するという重要な課題については、第6章で述べている。

同時に、インフォーマル経済は、少なくとも二つの点で経済成長に貢献しているということに留意すべきである。まず、多くの国において、インフォーマル労働者たちの生産と低賃金は、主要輸出産業を含むいくつかの産業の成長を支えている。次に、非正規事業による生産もまた経済成長に貢献している。GDPに対するインフォーマル経済の貢献度に関する最近の調査によれば、サハラ以南のアフリカ諸国14カ国において、総GDPの7%から38%、アジアでは16%から32%、メキシコで12%から13%という数字である。³⁵ インド応用経済調査審議会(National Council of Applied Economics Research)は、インドにおけるインフォーマル経済(非組織部門と定義されている)はGDPの62%、国民総貯蓄の50%、輸出額の40%をそれぞれ産出しているとしている。

経済の再構築、経済危機とインフォーマル経済

他の一連の要因は、経済改革や経済危機に関する経済修正に関連している。1980年代と1990年代に実施された経済安定策や構造改革政策が、多くの国で貧困の拡大と失業及び不完全就業を生む結果となり、インフォーマル経済の広がりを助長したことは、現在では広く認められている。このため、これらの政策を中心的に立案した国際金融機関は現在では貧困の撲滅と持続可能な開発を重視している。しかし彼らの政策の中では、依然として雇用問題に十分な注意が払われていない。

90年代半ば以降、多くのアジアの国々を見舞った経済危機もまたインフォーマル経済の背景要因となった。ILOの調査では、インフォーマル経済が経済危機の影響を受けて拡大したことがわかっている。東南アジア諸国では、それまでの急速な経済成長に伴う人手不足から生じた貧困層の蓄えが、経済危機によって消滅してしまった。経済危機によってインフォーマル経済が拡大したということは、「下層における経済活動の増加と、平均的に報酬と生産性の低い仕事に就く人々の増加を意味する」³⁶ 例えばタイでは、経済の好調時には、家具製造のような生産性の高い非正規の製造業が成長し、家事労働やごみ拾いなどをするタイ人は少なかった。しかし、経済危機が起きると、こういった底辺の仕事が再浮上してきたのである。

経済再建と事業の縮小による人員削減の結果、多くの労働者がインフォーマル経済に移行することを余儀なくされた。これは、他の地域でも見られたが、移行経済国において特に顕著であった。例えば、中国では国営企業の建て直しという原因により約900万人の都

³⁵ M.A.Chen; R. Jhabvala; F. Lund、前出、pp.14-15。推計はJ. Charnesが国連統計部の支援を受けて行ったものである。

³⁶ A.T.M. Nurul Amin: *The informal sector in Asia from the decent work perspective*、前出。

市労働者が一時解雇になり、政府の政策の裏で雇用問題を解決するための最も重要な手段として、融通性の高いインフォーマル・セクターでの雇用が盛んになったのである。

多くの開発途上国では、公共部門の給与では一家を養うのに不十分であり、労働者あるいはその家族は収入を補うために非正規の仕事に就くことを余儀なくされている。これはアフリカの国々で広く見られる現象であるが³⁷、開発途上国に限られたことではない。

移行経済国ばかりでなく先進国においてさえも、失業中の人は失業手当があっても、往々にしてそれで生活していくことができない。そのため様々な非正規の方法や物々交換でこれを補わなくてはならないが、受給資格を失う恐れがあるため、公に知られないように注意して行っている。³⁸

貧困とインフォーマル経済

貧しいということは、失業したままではいられない、ということであり、どんな仕事でもないよりはましという状況である。そのため、貧困の増大はインフォーマル経済成長の根本原因のひとつである。しかし、非正規に働くことと貧しさの関係は単純ではない。一方において、非正規の仕事がすべて些細な収入の仕事とは限らない、という事実がある。本報告書作成のために用意された調査研究によれば、インフォーマル経済の多くの労働者、特に自営業者たちは実際に、フォーマル経済の未熟練労働者や技能が低い労働者より多くの収入を得ている。インフォーマル経済には、多くの革新と、活発な成長志向型の業界が存在しており、高度な知識と技術を要求する分野もある。こうした産業のひとつが、インドの大都市において急成長している情報通信技術部門である。³⁹ 他方において、フォーマル経済の中にいるからといって貧困から逃れられる保証はない、ということがある。残念ながら、正規労働者の中には、極度の貧困から一生抜け出せない人も多く存在する。これは特に開発途上国や移行期の国々にみられ、こうした国々では、公務員や国営企業の労働者は給与が少なく生計を立てられないのである。

しかし、貧しさのため多くの人がインフォーマル経済の魅力的ではない仕事に従事せざるを得ないのは事実であり、こうした仕事の低収入が貧困の悪循環へとつながるのである。総じて言えば、インフォーマル経済における平均収入はフォーマル経済のそれよりはるかに低いのである。貧しい労働者はインフォーマル経済に集中しており、特に農村部に

³⁷ M.A. Tripp 著: *Changing the rules: The politics of liberalization and the urban informal economy in Tanzania* (Berkeley and Los Angeles, University of California Press 1997 年)。

³⁸ M. Leonard 著: *Invisible work*、前出。同: "Coping strategies in developed and developing societies"、前出。また、K. Gërzhani による論文: *Politico-economic institutions and the informal sector: A spontaneous free market in Albania* (Tinbergen Institute and University of Amsterdam, 2000) 及び ILO による、*Report of the Technical Workshop on Old and New Facets of Informality* (ジュネーブ、2001 年 3 月 2 日) も参照のこと。

³⁹ A.S. Oberai and G.K. Chada (eds) 著: *Job creation in urban informal sector in India: Issues and policy options* の中の N. Kumar: "Informal sector in India: Case of micro-enterprise in services sector", (ニューデリー、ILO/SAAT, 2001 年)。

集まっている。開発途上国の貧しい人たちの 75% は農村部に住み、農業にせよ非農業にせよ、ほとんどが正統な経済活動の外で働いている。⁴⁰ このことから、インフォーマル経済対策と貧困対策においては、地方農業を無視するわけにはいかないのである。

同様のパターンが世界中で見受けられる。インフォーマル労働者の収入は、使用者—自営業者—個人業者—非正規及び日雇い労働者—工場下請け労働者あるいは在宅労働者、という流れに沿って低下していく。インフォーマル労働者と貧困のつながりは、男性より女性のほうが強く、また女性は、非正規労働に占める割合が高いだけでなく、臨時雇いや日雇い、在宅労働といった低所得部門に集中している。インフォーマル経済の高所得部門では、女性は男性事業者に比べて成長の見込みの低い小規模事業に従事している。

貧困とインフォーマル経済の密接な関係は、インフォーマル経済の問題に対処し、そこで働く人たちにディーセント・ワークを提供することが、貧困の撲滅にもつながることを示している。逆に、効果的な貧困撲滅策とは、現在インフォーマル経済にいる人々が、より生産的で保護されたディーセント・ワークに従事することで、社会の上層を目指せるようにする、という長期的なものになる。例えば先に述べたように、ILO の「世界雇用アジェンダ」では、変化の力を上手に活用した国内及び国際政策により、経済成長、生産的雇用、貧困削減を同じ前向きな方向へ向けることができる、と強調している。さらに世界銀行の「世界開発報告 2000/2001 年版」⁴¹ では三つの貧困戦略を提案しており、それらには、この報告書にあるディーセント・ワークの要素も数多く含まれている。

人口学的要因とインフォーマル経済

インフォーマル経済の成長について述べる時、人口学的な動きを無視することはできない。特に開発途上国においてインフォーマル経済の成長は余剰労働に結びついているため、労働力の規模と成長、労働市場に加わる人たちの教育と技術、農村部と都市部の人口移動と都市化率など、背景となる情報の収集が大切である。ここ何十年かの間、世界中で女性の労働力は男性より急速に増加している。女性たちは仕事をしたくて、あるいは必要に迫られて労働力となる女性が増えているが、結局はインフォーマル経済の底辺の仕事に就くことになる場合が非常に多い。それは彼女たちが受けた教育訓練技術のレベルが低く、資源へのアクセスの機会が乏しく、依然として様々な直接間接の差別に遭っており、家族

⁴⁰ ILO による *A Global Agenda for Employment: Summary*、前出、p.6。

⁴¹ 世界銀行による、「世界開発報告 2000/2001 年: *Attacking poverty* (ニューヨーク、オックスフォード大学出版部、2001 年)」。三つの主要な戦略とは、機会の促進 (貧しい人たちの生産活動のための雇用、融資、道路、電気、市場の機会、そして労働に欠くことのできない健康と技術を支える、教育、水、衛生、保健サービスの機会)；能力向上 (統治の仕組みを変え、行政や法的制度、公共サービスなどが貧しい人たちにより効率よく届くようにする。また、貧しい人たちが様々な決定にもっと参加できるようにする)；安全性の向上 (様々な不安定要素に伴う危険を減らし、貧しい人たちの危機管理を支援する) である。

的責任の主たる担い手だからである。女性のほうが男性に比べ、ライフサイクルを通じて幾たびか仕事についたり離れたりする傾向にあるが、生涯教育が受けられないために非正規の仕事に行き着く場合も多い。

多くの国で、急増する農村部から都市部への移住が、インフォーマル化の重要な要因となっている。移住者たちは存在しないことが多い正規の仕事を探しているうちに、結局インフォーマル経済での仕事に就くことになる。例えば中国では、農村部から都市部への大規模な移住者たち（約 6,000 万人）のために、インフォーマル経済で雇用を創出する必要があると政府が認めた。もちろん、同時に農村部の状況を改善し、都市部への大量の人の流れをくい止めるという政策もある。グローバル化の流れの中で、多くの国が農業部門を比較的軽視しがちである。実際、先進国における多額の農業助成金が、開発途上国の貧困の一因となっているとも考えられる。

先進国の事例からも、国外からの移民、特に到着したばかりで言葉が不自由な人たち、あるいは移民の扶養家族の女性は、ほかに仕事が見つからないため、インフォーマル経済に集中しがちなことが分かっている。前に述べた中南米の地域的パターンにも、越境移民が、非正規の臨時または季節労働者となる動きが示されている。不法移民が最も多く見られるのは、インフォーマル経済の搾取工場や当局の目にふれない職種であり、それゆえに彼らは最も搾取や虐待に遭いやすい。

先に述べたように、エイズの蔓延は、特にアフリカにおいて家族や社会支援の仕組みに大きな打撃を与えた。子供を含め取り残された家族は、生きていくために非正規の仕事に就くしかないこともある。取り残されるのは大体において、技術や元手が最も少ない最年長か最年少の家族である。このようなことから、現在エイズにかかっている人たちがばかりでなく、その家族にも注意が向けられなくてはならない。

グローバル化とインフォーマル経済

グローバル化はインフォーマル経済拡大の要因としてしばしば取り上げられる。この推論は、グローバル化を非難する否定的な論調を帯びる傾向にある。しかし政策的な目的のためには特に、これは誤解を招きやすく役に立たない考え方である。むしろ、グローバル化のさまざまなプロセスが、雇用機会や労働者の福利厚生にどのような影響を及ぼすかを見極めることが役に立つ。グローバル化には正と負の両面があり、国内及び国際政策によって影響される部分が大きいであろう。

まず、グローバル化の様々なプロセスを区別しなければならない。すなわち、国境を越えた財とサービスの流れについて、その取引と量と種類の拡大、海外直接投資及び劇的に増加している国際資本の流入、急激かつ広範囲にわたる技術の普及、労働力の国際的な移動、などのプロセスを個々に考える必要がある。これらのグローバル化のプロセスによって市場の境界線は変えられ、地球規模の統合が進み、競争が激化した。

一方その良い影響として、グローバル化は賃金労働者たちに新しい仕事をもたらし、自営業者たちに新しい市場を提供した。一部の開発途上国では、多国籍企業の現地関連会社の雇用が、受け入れ国の雇用に占める割合はたいへん大きい。例えば、マレーシア、シンガポール、スリランカなどの国では、製造部門において多国籍企業の現地関連会社による雇用が 40%を超えている。⁴² 特に輸出加工区は、それまで閉ざされていた賃金雇用の門戸を多くの女性に向け開放した。例えばバングラデシュでは、輸出加工区の労働条件は特に良いわけではないが、それでも女性にとって、都市の非正規労働や農作業よりはましな仕事である。海外直接投資が行われた未開発地域で、新たな雇用機会が創出され、就職率が向上したことも注目されてきた。これは特に南アジア、東アジア、東南のアジア各地域で、大規模な海外直接投資を受けた国においてみられた。⁴³ 技術集約的な高級品の生産については、多国籍企業は高い技術を持った労働者を雇い、企業の評判とブランドを守る必要があるため、雇用条件は適正なものになる傾向がある。しかし厳しい世界的な競争に直面している業界や、規格化された製品を大量に生産する業界では、多国籍企業は必ずしも適切な労働条件を採用しておらず、女性労働者を搾取している場合もある。しかし、同様のことは開発途上国、先進国いずれにおいても、国内企業でも行われているのである。

開発途上国がグローバル化から取り残されてきたことが理由で、インフォーマル経済がグローバル化とつながっている場合が多い。これらの国が貿易や投資、技術の恩恵にあずかれない原因は、これらの国が（国内政策の結果であれ国際的な障壁のためであれ）、グローバル化そのものではなく、そのプロセスへの参加に失敗したことである。⁴⁴ もちろん、世界規模の競争の激化や技術の進歩に押され、部品などの製造を一次、二次、三次の下請けや外注業者に回す多国籍企業が増加したのも事実である。こうした下請け業者のほとんどは、開発途上国のインフォーマル経済の零細事業体や在宅労働者である。（グローバル・チェーンについては次の項で述べている。）

反グローバル化運動は、主としてインフォーマル経済から生まれたグローバル化の負の面に焦点を当てている。例えば反グローバル化運動の活動家たちは、グローバル化は、素早く容易に国際的な活動のできる資本、特に企業に有利であり、たやすく移住することのできない技術の低い労働者に不利である、と主張している。またグローバル化は、新しい技術を使って新しい市場を素早く開拓できる大企業に有利であり、小規模事業体や零細事業体に不利であるとしている。地元の市場で売るため家で洋服を縫っている女性と、アメリカやヨーロッパの市場で流行の衣類を売買する有名ブランド企業では、市場へのアクセスや力、競争力といった面で全く対照的である。大企業と非正規事業体との間の不平等は、

⁴² UNCTAD (国連貿易開発会議) : *Expert Meeting on Mainstreaming Gender in Order to Promote Opportunities: Note by the UNCTAD Secretariat*、ジュネーブ、2001 年 11 月 14-16 日。
(TD/B/COM.3/EM.14/2)、p.4。

⁴³ 同上、p.5。

⁴⁴ S.de Silva: *Is globalization the reason for national socio-economic problems?* (ジュネーブ、ILO、2001 年)、第 3 章を参照のこと。

往々にして政府が国際競争力強化策を打ち出すことでさらに拡大する。これは、こうした刺激政策は主に大企業を対象としており、時に中小事業体を含めることはあっても零細事業体を対象とすることはまずないからである。

また競争の国際化の影響で、正規の賃金雇用者を、最低賃金や雇用、失業保険の保証なしのインフォーマル・セクターでの雇用に切り替える正規事業者が増え、インフォーマル経済においても、それまで終身雇用に準じた扱いをしてきた労働者を、同じように雇用、最低賃金、失業保険の保証なしの出来高賃金制や日当制に切り替える動きが進んでいる。またグローバル化によって、生産者と販売者が享受してきたニッチ市場が失われることで、自営業者の立場も不安定になっていく場合が多い。こうした変化に伴いより多くの男性がインフォーマル経済に参加するようになり、女性は、工場下請けや小規模商売などの、インフォーマル経済の中でも最も収入の低い仕事へと追いやられていく傾向にある。

実際にグローバル化が、インフォーマル経済の中でディーセント・ワークへつながるか、あるいはディーセント・ワークの欠落を生むのか、これは政府の政策に負うところがたいへん大きい。たとえば多くの政府が海外投資を呼び込む刺激策を打ち出しているが、政策のバランスが取れていなければ、資本集約的な投資が雇用を創出することができないし（「雇用なき成長」になってしまう）、小型化や縮小（雇用の喪失）につながることもありうる。熟練した生産性の高い技術者の代わりに安価の労働力を求める投資家が、インフォーマル化を助長する。グローバルマーケットでの競争力を高めるため、輸出促進、技術高度化、免税措置などの刺激策や補助金を通じた、雇用を供給する側への政府の支援策は、大規模な製造企業偏重のことが多い。そのため、より規模の小さな企業は潜在性を伸ばすことができず、世界的な市場にアクセスすることもできない。そればかりか、非正規の事業者や労働者を失業させることにもつながりかねない。スリランカでは、コイア（ココナツの繊維）産業のための輸出振興策の結果、ヤシ皮の供給が、融資をほとんど利用できない女性による手作業の工場から、融資を利用できる男性の機械工場へと移動してしまった。南アフリカでは、国際競争力をつけようとして、政府が供給サイドの政策をとり、衣料産業のような労働集約的な産業の改革を行った。その結果多くの女性が正規の仕事を使い、代わりに衣料産業で在宅労働をしたり、別の非正規の仕事に就いたりしなければならなくなったのである。⁴⁵

こうした具体例は、なぜILOの「ディーセント・ワーク・アジェンダ」が「経済、社会、環境に関する目標が共に達成されることを可能にする、世界経済の持続可能な開発と成長のためのバランスの取れた統合的なアプローチ」を呼びかけているかを説明するものである。⁴⁶

⁴⁵ M.A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund, 前出, p.24.

⁴⁶ ILO: *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, 第89回ILO総会への事務局長報告、ジュネーブ、2001年、p.14.

柔軟な専門化と地球規模的連鎖

近年のインフォーマル化の拡大は、正規事業体の雇用吸収能力だけでなく、それを行う「意思」にも影響を与えている。⁴⁷ 一箇所の大規模な正式の工場や職場で生産を行う代わり、生産拠点を分散し、「柔軟な専門化」の流れに沿って職場を設定する事業体がどんどん増えている。これはつまり、より小さく柔軟で専門化した生産単位が生まれているということであり、それらの中には無届や非正規のものもある。企業は、経費の削減と競争力強化のため、定められた正規の職場で働く正式の雇用契約を結んだ給与労働者を減らし（正規雇用）、「非正規」あるいは「不定期」の労働者をさまざまな場所の異なる種類の職場に分散して経営を行うようになっている。この対策のため、外注や下請けといった方式がとられており、雇用関係は正規雇用からより柔軟で非正規の関係へと移っている。また、労働者、使用者の事業体、臨時雇用のエージェンツという三者関係も存在している。一方において、雇用関係のインフォーマル化は従属関係を複雑にしている。つまり、誰が労働者たちのボスなのか、そしてこれらの「姿を変えた賃金労働者」の責任者は結局誰なのか、いっそうはつきりしなくなっているのである。また他方では、雇用関係が個別化したことで、労働者がまとまって自分たちの利益を主張することがいっそう困難になっている。

地球規模での柔軟な専門化は、商品と価値の国際的な連鎖化が急激に進んだことである。この連鎖では最終的な生産者はほとんどの場合開発途上国のインフォーマル労働者であり、また移行経済国のインフォーマル労働者も増えつつある。主要輸出産業で働く労働者の大多数が、インフォーマル・セクターでの雇用であり、衣類や繊維、スポーツシューズ、電子機器などを製造している。例えば輸出向けの衣類産業におけるインフォーマル性の実情は多岐にわたる。バングラデシュの女性工場労働者は、工場法をほとんど無視した労働条件で働いており、ロサンゼルスやブルガリア、インドネシアでは、地元労働者や時には移民労働者が搾取工場で働いている。また、フィリピンでは、何階層にもなった下請け契約の中の「姿を変えた賃金労働者」である在宅労働者が、ニューヨークの高級品市場に向けたベビー服の刺繍を刺している。衣類業界は非常に労働集約的であるため、地球規模の買手主導型の商品連鎖が最も広がっている業界であろう。衣類産業の労働者の大部分（推定80%以上）が貧しく収入を必要としている女性であるため、彼女たちは搾取にさらされやすい。ファッション・アパレル関係業界では、多くの小売業者やブランド企業が製造部門から文字通り撤退し、デザインとマーケティングに集中している。こうした企業は、製造を地元の企業に外注・下請けに出し、そこからさらにブローカーを経て個人製造者や在宅労働者へと仕事が渡っていく。⁴⁸

衣類、スポーツシューズ、電子機器などの輸出向け商品は、主に都市部や空港、港湾な

⁴⁷ M.A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund, 前出, p.2.

⁴⁸ M. Carr; M.A. Chen 著: *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*, この報告書の準備レポート(2001年)。

どの輸送施設の近辺で生産されている。しかし、グローバル化は農村部、時には最も奥まった地域にも及んでいる。商品連鎖が広がったため、開発途上国の森林で木材以外の産物を収集する労働者と、国際市場が結ばれるようになった。⁴⁹ この産物には、エッセンシャル・オイル、薬用植物、アラビアゴム、籐、天然蜂蜜、ブラジル（赤色染料）、その他食用の木の実、きのこ、インドセندان、シアバターノキ、料理やスキンケアなどに使う野生の木の実や種子、などがある。現在は、およそ 150 種のこうした木材以外の森林生産物が、重要な貿易商品となっており、何百万という労働者と事業者が従事している。西アフリカのシアバターノキの実に関するある研究は、この実の最終産物であるシアバターが、森林の収集者に支払われた額の 84 倍の値段でヨーロッパの消費者に販売されていることを明らかにしている。⁵⁰

中南米やアフリカの農業部門では、この十年間に非伝統的農産物の輸出が飛躍的に拡大した。主な商品は、ヨーロッパや北米の市場に向けた、果物や野菜、生花である。これらの商品の地球規模的連鎖は買い手主導であり、ヨーロッパや北米の一部のスーパーマーケット・チェーンによって動かされている。この急成長部門では、労働者の約 80% が女性であるとみられる。これは労働力集約型の産業であり、女性は通常大規模な「工場型農場」で、低賃金と悪条件の下で働いている。そこで幅広く使用されている殺虫剤のため、女性たちは吐き気、うつ状態、障害児の出産などの危険にさらされており、肉体的、精神的損傷を受ける可能性がある。

忘れてはならないことは、開発途上国や移行経済国は、先進国の市場につながった商品連鎖の中の生産者であるだけでなく、先進国の商品とサービスの重要な販売市場でもあることである。この事実を顕著に表しているのが、開発途上国の路上や青空市場で幅広く販売されている中古衣料である。中古衣料の収集は先進国の慈善団体の中心的な活動である（こうした団体は、税金控除のため提供者に証明書も発行している）。衣類は分別、洗濯、梱包され、重量あたり最も高額に値を付けた入札者に売られる。目的地によっては、もう一度分別され、開発途上国に向けてトン単位でコンテナに積み込まれる。目的地に着くと、荷物はせりかけられるか下請け業者に届けられるかして、そこからまた国内の別の場所に売られたり配達されたりする。ケニアのある研究によれば、路上では男性と女性で扱う衣類の種類が異なり、女性は男性に比べ儲けがかなり少ない。⁵¹ 一方では、安価な中古衣類がマーケットに流入することは、その国の繊維業界、衣料品製造業者、縫製業者にほとんど必ず悪影響を与えることになる。他方、インフォーマル経済においては、大量の雇用が生まれ、衣類がたいへん安い値段で買えるため、誰もがきちんとした服を手に入れることができるようになる。どれくらいの仕事が失われ、どれくらいが新しく生まれたのか、これから研究が必要であるが、全体として言えるのは、失われた仕事は新しく

⁴⁹ 同上、p.14。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ P.K. Rono: *Women's and men's second-hand clothes businesses in two secondary towns in Kenya* (ナイロビ大学、開発学研究所、1998 年) p.30。

生まれた路上販売の仕事より高度な技術を必要とするものであったため、この過程は労働者の技術を低下させることになっているということである。

フォーマル経済とインフォーマル経済のつながり

地球規模的な商品と価値の連鎖は、どのようにしてフォーマル経済とインフォーマル経済がいくつもの国境を越え、連鎖の各段階の労働者のディーセント・ワークに影響を与えつつ、つながっているかを示す良い例である。連鎖の下に行けば行くほど、雇用関係はインフォーマルになり、ディーセント・ワークの欠落も大きくなる。しかし、フォーマル経済とインフォーマル経済のつながりが見られるのは、海外とのつながりと国内の下請け関係を持った地球規模的連鎖だけに限らない。

より伝統的な職業においてさえも、このようなつながりを見出すことができる。例えば、ブネ（インド）におけるゴミ拾いを研究した ILO の調査によれば、ゴミ拾い—取引人—卸売業者—フォーマル経済の大規模なゴミ処理施設、というリサイクルの流れが確認できた。⁵² この研究によれば、ほとんどすべてのゴミ収集業者は 1948 年制定のボンベイ店舗事業所法 (Bombay Shops and Establishments Act) の下で公認されている。この法律は、労働時間、有給休暇、出産手当など、労働者に対しさまざまな保護や権利を与えている。しかし調査によれば、男性労働者のみは多少なりとも最低賃金などの恩恵にあずかっているものの、一週間の有給休暇中賃金の半分しか受け取れず、そのほかの福利厚生についてもほとんど利用されていないことが明らかになった。またこの調査では、ゴミ回収業者とゴミ拾いたちの間には暗黙の雇用契約が存在しているので、ゴミ拾いたちにも既存の労働法の恩恵を与えるべきだとしている。

また、インフォーマル経済には、柔軟な専門化によって生じた、搾取工場労働者、在宅労働者、工場下請け労働者、臨時雇いやパートタイム、無届労働者といった様々な「標準外」の賃金労働者が存在しており、このことからインフォーマル労働者と正規事業の間には直接・間接的なつながりがあることがわかる。このような視点で見ると、インフォーマル経済には姿を変えた賃金労働者が多数存在しているとも考えられる。彼らは自分たちの最終的な使用者が誰なのか知らないが、材料の仕入れ、道具、職場、完成品の販売などにおいて明らかに誰かに依存している。その誰かは、彼らにディーセント・ワークを保証する責任がある。

以上のことから、インフォーマル経済の大部分が製造、取引、サービスなどでフォーマル経済と直接間接のつながりを持っていることは明確である。安定した条件で雇ってもらえないため、仕方なく家庭で下請け仕事に従事している女性、地球の反対側で操業する大企業のため搾取工場で衣服製造を行う労働者、正規事業体の委託を受けた路上販売者、あ

⁵² P. Chikarmane; M. Deshpande; L. Narayan: *Study of scrap collector and recycling enterprises in Pune* (ニューデリー、ILO、2001 年)。

るいは正規事業体の事務所の清掃を行う下請け労働者、などがその例である。また、フォーマル経済の労働者に低価格の食べ物や輸送、衣服その他の基本サービスを提供する非正規業者もいる。

問題となるのは、インフォーマル経済の賃金労働者や事業体がフォーマル経済と直接つながっているかどうかではない。つながっているのは明らかなのである。こうしたつながりが、はたして好ましいものなのか、搾取的かどうか、相互に恩恵を与えるものかどうかということが問題である。政策的な課題は、建設的なつながりを拡大し、人、ディーセント・ワークが社会全体に広がるようにすることである。

第3章

インフォーマル経済における権利の拡大

インフォーマル経済における権利の欠如

インフォーマル経済は、近年の雇用が最も多く創出されているところであるが、同時に、労働者の権利に関するもっとも大きな問題が見出されるところでもある。労働における基本的権利は、インフォーマル経済において、フォーマル経済の場合と同じように、ILO にとって関わりのある問題である。また単なる仕事ではなく、質の高い雇用を作り出すことも同様である。「労働は収入源であると同時に人間の権利でもある。人々が労働に求める平等と尊厳は、ディーセント・ワークとして確保されなければならない。21 世紀における雇用の課題は、どのような代償を払っても、またどのような状況でもとにかく仕事さえあればよい、ということでは済まされない。」¹

1919 年の創設以来 ILO は、その働く場所に拘わらず労働者の権利の問題に取り組んできた。この姿勢は 1998 年の ILO 総会において「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言とフォローアップ」が多数の賛成により採択されたことにより、いっそう強化されることとなった。この宣言は ILO とその加盟国に相互義務を課している。またこれは雇用関係や正規、非正規の立場にかかわらずすべての労働者に適用される。すべての働いている者は、労働における権利を所有しており、結社の自由と効果的な団体交渉権を承認されている。また、あらゆる形態の強制労働の禁止、児童労働の効果的廃絶、雇用及び職業に関する差別の排除などが実現されなくてはならない。² これらの労働における原則と権利は、ILO 憲章に由来しており、国際社会と ILO が基本としている 8 つの ILO 条約の中に盛り込まれている（これらの条約については以下で述べている）。

権利の欠如はインフォーマル経済において特に深刻であり、これは ILO 宣言のフォローアップの下で作成されたグローバル・レポートなどによって明らかになった。インフォーマル経済の労働者たちは、結社の自由、団結権、団体交渉権を十分に享受していない（これについては第 5 章で述べている）。ILO の第 87 号条約や第 98 号条約を批准した国においても、特定の労働者や使用者が、組織的に団結権を拒否されている場合もある。こうしたケースは、ILO 結社の自由委員会や、ILO 基準適用総会委員会の行った調査にも表れている。³

¹ ILO : *A global agenda for employment : Summary*, ジュネーブ, 2001 年 11 月 1-3 日開催の世界雇用フォーラム。

² ILO: 「労働における基本的原則及び権利に関する宣言とフォローアップ」第 2 項、第 86 回 ILO 総会、ジュネーブ、1998 年。

³ ILO: *Your voice at work: Global report under the follow up to the ILO Declaration on Fundamental* ³

代表を立てる権利や発言権は労働者の基本的な権利であるだけでなく、インフォーマル経済の労働者にとってはそのほかの権利を確保しディーセント・ワークを獲得するための手段でもある。債務奴隷や搾取、人身売買犠牲者の虐待などを含む強制労働は、インフォーマル経済の中で行われる。それは違法であり法の適用範囲の外にあるからである。児童労働もインフォーマル経済の中で広がっている。子供たちはしばしば最も見えにくく有害な仕事に従事しており、インフォーマル性の負の部分に最もさらされやすい（第2章を参照のこと）。直接的間接的に差別され、教育や訓練、資源や正規の職業へのアクセスなどの点で均等な機会と扱いを受けていない人たちは、インフォーマル経済の底辺で最低の仕事に追いやられることになる。こうした人たちの中には、女性（特に若年者と高齢者）や障害者、移民などが含まれる。

「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」とインフォーマル経済

ILOの「労働における基本的原則及び権利に関する宣言」はILO憲章の中に記されている価値を表現している。このILO憲章は、加盟国がILOのメンバーとなる時に署名することが求められている。条約は、批准された時点で一定の法的拘束力を持つが、宣言は、これと異なり、批准は必要とせず、大原則を再確認するものである。労働における基本原則と権利が保証されることによって「関係者が自由にそして機会均等の原理に基づき、自分たちが参加し生産した富の正当な分配を主張し、人間性を十分に発揮することが可能になる。」そしてそれは特に、「特別な社会的ニーズを抱えている人たち」を対象としている。⁴ 基本的権利を享受できず、発言や社会的保護の機会も制限されているインフォーマル労働者は、明らかにこれに該当する。そしてインフォーマル労働者の中でも、女性、児童労働者、若者、障害者、移民及び少数民族などは、特に弱者であり、特別な注意を向ける必要がある。彼らは社会から疎外され、差別や搾取及び強制労働などの犠牲になりやすい。

「労働における基本的原則及び権利宣言」や基本的な諸条約は、すべての労働者を対象としたものであり、正規労働者とインフォーマル労働者に対して二重構造や別個の規制枠組みがあってはならない。ただし、経済の中で規制が少なくインフォーマル性が高い部分での労働者たちにこれらの原則や権利を保証するためには、異なる様式やメカニズムが必要かもしれない。事業登録、税金、インフォーマル事業体の正規の社会保障制度への申し込み、などについて彼らの具体的な遵守能力に適合した別個のシステムを設立することも可能かもしれない。しかしインフォーマル労働者たちに対し、核となる労働基準を引き下

ILO: *A global agenda for employment: Summary*, ジュネーブ、2001年11月1-3日開催の世界雇用フォーラム。

³ ILO: 「労働における基本的原則及び権利に関する宣言とフォローアップ」第2項、第86回ILO総会、ジュネーブ、1998年。

³ ILO: *Your voice at work: Global report under the follow up to the ILO Declaration on Principles and Rights at work*, 第88回ILO総会、ジュネーブ、2000年、レポートI(B), p.27を参照のこと。

⁴ 「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」及び「フォローアップ」、前出、pp.5-6より。

げて適用することがあってはならない。基本的人権の見地から、貧困やインフォーマル性を言い訳にした労働基準の不適用や違反は許されないのである。確かに、高い失業率と絶望的な貧困の中では、どんな仕事でもないよりはましであると考えがちであるが、それでも労働の基本的権利、あるいはもっと広く言えば労働の質は、一定以上の収入をもたらしてこそ適切といえるのである。

結社の自由と団体交渉権

結社の自由の原則を尊重することはILOの基本である。これはILO憲章に明記されており、これを尊重することは加盟国の義務である。結社の自由に関する主要な条約は、第87号「結社の自由及び団結権保護条約」(1948年)と、第98号「団結権及び団体交渉権条約」(1949年)の二つである。第87号条約は、労働者や雇用者が自分たちの利益の拡大と保護のため、例外なく自由に団結する権利を行使することを保証するものである。広く言えば、この条約は労働者に、自分たちの抱える問題を解決する力を与えるものである。第98号条約は、団結権を行使する労働者や雇用者を保護するものであり、労使団体への干渉を禁じ、自発的な団体交渉を推進するものである。それ故、「ILO憲章」、「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言」、中核的な諸条約の下では、インフォーマル経済の事業者と労働者も組織を設立する権利を有することは明らかである。1991年の報告書の中で、ILO事務局長は次のように述べている。「インフォーマル経済で雇用されている人々は、自らの意思で団体を結成し参加することによってのみ、インフォーマル経済の成長と労働条件の向上を妨げる政治や通念、制度を改革するための圧力を生み出すことができる。」⁵

この権利はILOの監督部門によって監視されてきた。例えば「条約勧告適用専門家委員会」(以後専門家委員会)は、インフォーマル経済で働く人々に団結権を認めていない国々に対し、これを認めるよう要請している。中には、インフォーマル経済で活動する人々を法律上労働者や雇用者と見なしていない国もあり、また団体を結成する前に公認されることを要求している法律もある。こうしたことが、団体結成を遅らせたり妨げたりしている。労働組合を結成する際、非常に多くの労働者を必要としている規定もあり、これもまたインフォーマル経済での結社の妨げとなっている。さらには、自営業者は、法の適用外であったり、職業団体を結成することを禁じられている場合もあり、こうしたことが問題点として、近年専門家委員会によって数多く指摘されている。⁶

⁵ 第78回ILO総会における事務局長報告: *The dilemma of the informal sector*, p.39, ジュネーブ、1991年。

⁶ C.Schlyter 著: *International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas*, p.8, このレポートのための予備報告(2001年7月)。

強制労働の撲滅

強制労働は世界中で増加している。⁷ 人々は、誘拐や人身売買、完全な奴隷労働、強制的徴兵、債務奴隷及び公共事業における強制使役などの形で強制労働から抜けられずにいる。貧困の増加が主要な原因である。女性と子供が主な犠牲者であるが、もちろん犠牲となるのは女性と子供に限らない。インフォーマル労働者は特に強制労働の犠牲となりやすい。監督機関が全く無いことや、犠牲となっている人たちが法に訴える手段を持たないことなどにより、上で述べたような形態の労働が、インフォーマル経済では見過ごされている場合もある。

強制労働の撲滅に関する基本的な条約は、第 29 号「強制労働条約」(1930 年)と第 105 号「強制労働廃止条約」(1957 年)の二つである。第 29 号条約は、あらゆる形態の強制労働の廃止を訴えているが、兵役、ある種の市民の義務、ある種の囚人の懲役、緊急時や社会奉仕などのための労働、などは除かれている。第 105 号条約は、ある種の目的、たとえば政治的圧力、経済開発、労働訓練、ストライキ参加に対する懲罰、人種、社会、国家、宗教差別の手段などのために行われるいかなる形態の強制労働も禁止している。これらの基本的条約は、経済活動の種類や地域に拘わらず、すべての人に適用されるものである。

児童労働の撲滅

児童労働はそのほとんどすべてがインフォーマル経済で起きている現象である。ILO は古く 1919 年以来、児童労働問題に関心を払ってきた。この年、最低就業年齢と夜間労働に関する二つの条約が制定されている。今日、依然として児童労働は多くの開発途上国で深刻な問題となっている。伝統的に児童は、社会の一員となるため農作業や家業を手伝うことを期待されてきた。多くの場合、貧困層の人々にとって学校は不适当で、費用もかかりすぎる。極度の貧困のため家計を支える手助けを子供に期待せざるを得ない親も多い。経済危機の時には、児童労働の数は増加する。児童労働はまた、先進国にもまだ見られ、その人目から隠された性質上、劣悪な労働環境で行われていることが多い。⁸

児童労働を扱う最近の条約としては、第 138 号「最低年齢条約」(1973 年)と第 182 号「最悪の形態の児童労働に関する条約」(1999 年)がある。第 138 号条約は、最低年齢に関して以前に制定されたものに代わる包括的な条約である。この条約ではすべての職業を対象とすることが意図されているが、批准に際しては、ある種の労働者を適用外とすることを認めている。⁹ 第 182 号条約は、各国が緊急の課題として最悪の形態の児童労働を撲

⁷ 第 89 回 ILO 総会の報告書；*Stopping forced labour: Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, レポート I (B), (ジュネーブ, 2001 年)。

⁸ 例については、米国労働省、国際労働局による、*By the sweat and toil of children*, 毎年刊行 (Washington, DC), を参照のこと。

⁹ 現在、138 号条約を批准した 111 カ国のうち、例外適用条項を利用した国はほとんどない。

滅することを求めている。それには以下の 4 つの形態がある。①児童の売買及び取引、負債による奴隷制及び農奴、強制労働（武力紛争において使用するための児童の強制的な徴集を含む。）等のあらゆる形態の奴隷制度又はこれに類する慣行の奴隷労働あるいはそれに類似するもの、②売春、ポルノの製造又はわいせつな演技のために児童を使用し、あつせんし、又は提供すること、③不正な活動、特に関連する国際条約に定義された薬物の生産及び取引のために児童を使用し、あつせんし、又は提供すること、④児童の健康、安全もしくは道徳を害するおそれのある性質を有する業務又はそのようなおそれのある状況下で行われる業務、の 4 形態である。こうした形態の仕事はどちらかといえばインフォーマル経済に多く見られる。そのため条約を批准した国々は¹⁰、インフォーマル経済に焦点を当てたプログラムを考案し実施する必要がある。それは、子供がこうした労働に従事することを防ぎ、そこから救出することを支援し、無償の基礎教育と職業訓練を確実に受けられるようにすることが必要である。

差別の撤廃

差別の撤廃と平等な職業と待遇に関する基本的な条約は、第 111 号「差別待遇（雇用及び職業）条約」(1958 年)と第 100 号「同一報酬条約」(1951 年)の二つである。第 111 号条約は批准国に対し、機会の均等を促進し、雇用や職業における人種、肌の色、性、宗教、政治的見解、出身国、出身社会などに基づくあらゆる差別を撤廃する政策を宣言し実行することを求めている。「雇用と職業」には自営業者や独立労働者も含まれており、またフォーマル経済だけに限定されたものではない。専門家委員会はこの点を幾度となく注意してきたが、現実には、労働基準のこうした条項はインフォーマル経済には適用されていないことが多く、監督制度や不服申し立てのプロセスも、そこで働く人々の手に届いていないと指摘している。100 号条約は、専門家委員会の指摘を受けて、批准国に対し、自営労働者も含めたすべての労働者を対象に、同一価値の仕事について男女同一賃金を実現するための政策を策定することを求めている。委員会は 1992 年、インドに対して賛辞を送ったが、これは同国が、インフォーマル経済で働く女性を集めて同一価値の仕事に対する同一賃金の権利など彼女たちの権利意識を啓発するためのプログラムを実施している非政府組織 (NGO) への財政支援を行っていたためである。

基本的な条約ではないが、直接の関連を持つものとして、第 156 号「家族的責任を有する労働者条約」(1981 年)は扶養家族を持つ男女労働者の機会の平等を目指している。インフォーマル経済の労働者は他の労働者と同等の権利を法律で認められていない場合がある。それは例えば、子供の保育や、訓練施設の利用に関する権利などである。委員会は各国に対し、インフォーマル労働者たちが扶養責任と仕事を両立できるよう、可能な限り彼らを差別から守り、支援することを呼びかけている。

¹⁰ 2001 年 10 月の時点で条約批准国は 100 カ国にのぼる。

推進のためのフォローアップ

その効果を最大限発揮するため、この「宣言」には推進のためのフォローアップが含まれている。「宣言」の重要な一部であるフォローアップは「宣言」に盛り込まれた基本的原則及び権利を促進するための各国の努力を後押しするためのものである。「宣言」は、ILOとその構成者は、技術協力をを行い、資源を活用してこれらの原則と権利を実現する際の問題を解決する責任を負う、としている。このため、「宣言」の下での技術協力は、基本的な条約の批准と実施の推進を支援するものとなる。すなわち、条約を批准していない加盟国に対し、それらの条約の主題である諸原則を認識し実現するよう支援を行い、また加盟国に対し、労働における基本的原則及び権利の尊重に基づいた経済及び社会的開発の機運を高めるよう応援する。

フォローアップは、その報告システムによって情報基盤を広げつつある。¹¹ また技術協力も急速に増加している。インフォーマル経済をターゲットにした技術協力もいくつかあり、強制労働、児童労働及び差別の撤廃を目指している。取り組みが行われている個々の問題は互いに関連していることも多い。例えば、児童労働と債務労働は借金を通じてつながっていることがあるし、雇用における女性差別や賃金差別につながっていることもある。このため活動計画の目的は、インフォーマル経済の女性に、より多くの質の良い仕事を用意するだけでなく、労働者・母親としての権利や、自分たちの子供の権利にも注意を促すことである。そして、自身や子供たちの権利を守り主張するため、団結する方法を教えることである。

ILOの文書とインフォーマル経済

基本的人権に関連する8つの中核的条約は、速やかに、そしてあらゆる可能な手段を用いて実現されなくてはならない。インフォーマル経済の労働者は正規労働者と比べて基本的人権の質が劣るなどということとはあり得ないわけで、政府はこれらの人権の実現を最優先課題とするべきである。同時に、インフォーマル経済におけるディーセント・ワークの欠如への十分な取り組みのため、労働条件、安全、健康・収入の確保といった実質的な事柄に関する基本的最低基準が、インフォーマル経済にも拡大される必要がある。また仕事の確保や弱者などに関する平等な待遇のための基本的規則に関しても同様である。こうした権利をインフォーマル経済の中で拡大するにあたっては、以下のような点に留意した方がよい。

第一に、基本的な最低基準とより良い労働条件を導入することにより、インフォーマル事業体と事業単位の成長と持続性に悪影響を及ぼすのではないかと懸念される場合は、ILO

¹¹ 報告システムには、基本的な諸条約を批准していない国のための年次報告書や、ILOによる支援の有効性の評価及び技術協力計画の優先課題決定の基礎となるグローバル・レポート類などがある。

の条約にはしばしば基準は各国の実情や能力に応じた形で適用されるべきであるという規定がついていることに注意するとよい。最低基準は三者の協議と同意のもとに導入すべきであり、経済的に実現不可能なレベルの保護を提供するものではない、というのがその基本的性格である。インフォーマル経済における労働条件の向上は、段階的に行う必要があると考えられる。例えば、第131号「最低賃金決定条約」(1970年)では、最低賃金の決定は、可能で適切な限り「経済開発の必要条件、生産性の水準、高い雇用率を達成・維持することの望ましさなどの経済的要因」に配慮したうえで行うべきであるとしている。しかし、明らかにしておくべき重要な点として、たとえ権利の拡大を徐々に進めるための規定があっても、権利の水準は正規、非正規双方の労働者にとって同じでなければならない。インフォーマル労働者のほうが権利の水準が低くてよいということとはあってはならない。

第二に、ILOの基準は明確な雇用関係を結んでいるフォーマル経済の労働者だけのものであるというのは誤りである。ILOの諸基準はほとんどが、狭義の「被雇用者」という法的分類の代わりに「労働者」という言葉を用いている。例えば、第87号「結社の自由及び団結権保護条約」(1948年)は「すべての労働者及び使用者に対し何らの区別なく」適用される。第141号「農村労働者団体条約」(1975年)及びその補足的勧告(第149号)では、「農村労働者」を、賃金労働者であろうと借地人、小作人、土地持ちなどの自営業者であろうと、農村において農作業や手工芸とその関連作業を行うすべての者と定義している。そして、あらゆる種類の農村労働者には、事前の許可なしに自ら団体を設立したり好きな団体に加入したりする権利があるとされている。また勧告は、協同組合を含むすべての農村労働者の団体に適用される。¹² 「適用範囲の問題は、ほとんどの場合国家レベルでの問題として、政府がまだ国内法で裏付けられた効果的な保護をすべての労働者に供与できていない時に起こる。」¹³ 労働法は、すべての「労働者」に適用されるのではなく、「被雇用者」の保護のために作られていることが多い。

第三に、基準が最初は正規労働者にのみ適用される時に、その他の労働者に適用範囲を広げることを明記している規定もある。例えば、第150号「労働行政条約」(1978年)は、国の状況に応じて、労働行政機構は¹⁴、従来その適用範囲ではなかったグループにも必要に応じて順次拡大されなければならないとしている。¹⁵ 第81号「労働監督条約」(1947年)は、工業及び商業を対象とした労働法の確実な適用を目的とした労働監督制度設定の

¹² 第127号協同組合(開発途上国)勧告(1966年)は、社会・経済開発における協同組合の役割を拡大するものである。この勧告の見直しは2001年の第89回総会で検討され、今年に継続している。この報告書の第5章では、インフォーマル経済における協同組合の役割に言及している。

¹³ ILO:労働組合とインフォーマル・セクターに関する国際シンポジウム(1999年10月18-22日、ジュネーブ)のための資料、*Trade unions and the informal sector: Towards a comprehensive strategy*, p.15.

¹⁴ 労働行政機構とは、一般基準、労働基準監督、労働統計を含む国内労働政策を扱う行政活動のことを指している。

¹⁵ 法律上「雇用されている人」と見なされない労働者を指す。たとえば自助的な借地人や小作人あるいは同様の農作業を行う労働者;国内慣習によりインフォーマル・セクターと見なされる部門における自助的な自営業者;協同組合員や労働者の運営する事業の一員;共同体の慣習や伝統に則り結成されたシステムの下で働く人々;など。

必要条件を規定している。しかし 1995 年に作成されたこの条約の議定書では、原則として商業以外のサービス産業における危険の管理と、商工業と見なされないあらゆる職場における活動の監督にも幅を広げている。第 117 号「社会政策（基本的な目的及び基準）条約」（1962 年）はまた、独立生産者や賃金労働者の生活水準の向上を支援するための対策を示し、こうした人々を最悪の場合債務労働へとつなげる可能性のある高利貸しから保護するため、各国政府に対して具体的な対策をとるよう要請している。

第 169 号「雇用政策（補足規定）勧告」（1984 年）はその一般原則の中で、「加盟国は、インフォーマル経済の存在するところでは、そこから労働者を順次フォーマル経済へと移行させるような対策をとるべきである」としている。第 189 号「中小企業雇用創出勧告」（1998 年）では、加盟国に対しインフォーマル経済を支援し、その質を向上させる対策をとるよう勧告している。¹⁶ この条約はまた、自発的な組織や組合制度などの補完的な社会保護を追加する必要はないかどうかを決めるために、労働法や社会法の見直しを行うよう勧告している。勧告には条約のような拘束力はないが、加盟国と三者構成員に対して権威ある忠告を与え、ILO に対しては、中小企業開発計画の中にインフォーマル経済の零細事業体を含めるよう命じている。

第四に、在宅労働者、農村労働者、先住民、部族といったしばしばインフォーマル経済で働く人々を対象とした条約もある。第 177 号「在宅形態の労働条約」（1996 年）及び「勧告」（第 184 号）は、インフォーマル経済の重要な部分と直接にかかわっている。この条約は雇い主の営業所以外の場所で報酬のための仕事を行い、誰が道具や材料などを提供しているかということに関わらず、雇用主に指定された製品やサービスを作り出している労働者たちを対象としている。雇い主は直接にあるいは仲介人を通して仕事を発注している。勧告では、在宅労働者とその他の賃金労働者が、最低年齢、団結と団体交渉の権利、報酬、職場の安全と健康、労働時間、休憩時間と休暇、社会保障と出産に関わる保護などの面で、平等に扱われることを条約よりさらに詳しく述べている。低い批准率にも拘わらず¹⁷、この文書内容は世界中で在宅労働者を組織し、支援するため活動している人々や、政府へのロビー活動を行っている人々によって幅広く活用されている。¹⁸

第 169 号「先住民及び種族民条約」（1989 年）は、労働基準、安全と健康、職業訓練、伝統的職業、社会保障など、特にインフォーマル経済に目を向けた内容を含んでいる。ほとんどの先住民や種族の人々はインフォーマル経済で働いているからである。この条約では特に季節労働者、農業などにおける日雇いや移民労働者、また請負人に雇われている労働者などを対象としており、また手工業や農村部における産業にも支援を呼びかけている。

¹⁶ 零細事業体の振興とインフォーマル経済からフォーマル経済へ移行させるための第 189 号勧告の重要性については、第 6 章で述べている。

¹⁷ 2001 年 9 月の時点で批准しているのは、フィンランドとアイルランドの 2 カ国である。

¹⁸ この例としては、Home net: *The Home Guide: Using the ILO Convention on Home Work* (Leeds), 1999 年 1 月及び、*Home Net: The Newsletter of the International Network for Homebased Workers* (Leeds), 1998 年秋、第 10 号、pp.10-11 と 2001 年 1 月、第 15 号、pp.3-4 を参照のこと。

条約を通じて重視されているのは、差別と強制的な慣行の撤廃であり、対象とされている人たちの相談、団結、参加を確実にするメカニズムを作ることである。第 169 号は ILO の国際労働基準を、社会的に疎外された人たちに拡大するための興味深い手段であり、農村部や都市部のインフォーマル経済における、他の疎外されたグループの問題に対応するためのモデルにもなり得る。

第五に、インフォーマル労働者が条文中で明確に言及されていない場合でも、ILO の監視システムを通して特定の適用を求めることが可能である。「専門家委員会」と「基準適用総会委員会」による観察は特に有効である。最近の「専門家委員会」のインフォーマル経済に関するコメントの中で最もよく聞かれるのは、第 122 号「雇用政策条約」（1964 年）の第 3 条に基づいて、雇用政策協議へのインフォーマル経済の代表の参加を政府に義務づけるということである。委員会は各国政府に対し、この条項の内容を認識させ、インフォーマル経済の代表を彼らに関係する雇用政策の協議に確実に参加させるためにどのような対策がなされているかについて報告してもらうことである。しかしながらこれは政府にとって実現困難のようである。政府がなかなか応じないため、同じ要請が繰り返されている。情報提供の要請に答えている場合でも、インフォーマル経済との協議を行う際の問題点を指摘する結果となることも多い。第 5 章で述べるように、様々な要因が、加盟国においてインフォーマル経済との協議を困難にしている。しかし委員会は困難を認識しつつも、各国はこれらの問題を解決しなければならないと明言している。

従って、賃金、職場の安全と健康、社会サービスなどを含む労働条件に関するこれらの ILO 条約は、フォーマル経済の労働者ばかりでなくインフォーマル経済の労働者にも適切なものであるといえる。しかし、実際には、特に大多数の労働者がインフォーマル経済で働く低所得国では、インフォーマル経済でこれらの基準を実証し守らせることは困難である。労働監督やその他どんな形でインフォーマル経済活動の調査が可能な地域では、債務奴隷や差別、隷属関係による搾取、児童労働など、最も虐待的な実態を明らかにし防止することから先ず始めねばならないようである。職場の安全と健康についても課題は多い。中心的な文書は、第 155 号「職業上の安全及び健康に関する条約」（1981 年）である。この条約はフォーマル経済のみを対象に作成されているように見えるが、首尾一貫した国家政策としては、インフォーマル経済の労働者への対策も考慮するのが望ましいと考えられる。

国内及び地方自治体の法律、規制、制度を通じた権利の促進

「ILO 宣言」その他の文書を見れば、さまざまな権利をインフォーマル経済に拡大するための強固な国際基盤ができていることは明らかである。従って権利の欠如は、国家レベルまたは地方レベルで存在するものであり、国家や地方の法や慣行を通じた権利の表現と実行の方法、インフォーマル労働者が自分たちの権利を主張する力のあり方によって起き

ている。適切で効果的な労働法と労働行政及びインフォーマル・セクターの労働者と使用者に法律の知識を与えることは必要不可欠である。インフォーマル労働者が労働法に保証されている権利を享受できない、あるいは労働行政から除かれていることの大きな理由は、彼らの働く事業体が規制の外にあるからである。1991年の事務局長報告はまた次のようにも述べている。「労働法が遵守されないのは、多くのインフォーマル・セクター事業体の不安定さと関連しており、こうした事業体がより安定した環境で利益を得られる活動ができるようにならなければ、この問題は解決しないであろう」。¹⁹ インフォーマル経済の労働者の権利を拡大するためには、合法的登録への障壁を取り除き、所有権や契約を施行するなど、インフォーマルな事業体の活動能力を高める法的枠組みの確保も重要である。また、標準以下の契約や非正規の雇用関係で労働者を雇っている正規事業体に注目することも重要である。

労働法の改善

インフォーマルな労働は法律問題として扱うこともできる。それは、法の適用外で、保護されるべき労働者が、保護を受けずに仕事をしている場合もあるからだ。こうしたことが起きるのは、何らかの形で、法的な面では、インフォーマル経済の労働者は、経営者と家族的、民族的、地縁的なつながりがあるので搾取されないだろうと仮定している部分があるかもしれない。しかし温情主義的な関係の好ましい側面を過大視してはいけない。経営者と労働者は近いというよりも遠い関係にある場合が多く、しかもいずれの場合でも政府が労働者を保護するという責任から逃れることはできないからである。また、労働市場の変化や新しい形態の労働組織に既存の労働法が追いついていないことも、法の適用外での非正規労働の原因となっている。たとえば、臨時労働の増加とそれに伴う「派遣労働者」、使用企業、派遣斡旋業の間の三者関係などが挙げられる。

インフォーマル労働者がその国の既存の労働法の適用を受けていないのは、正規の雇用契約を結んでいない労働者が法の適用外とされていることにもよる。国際労働基準はすべての「労働者」を対象としているが、ほとんどの国の労働法は「被雇用者」を保護するように作られている。多くの場合、雇用関係の有無を規定する法的条件が不備であることが、自営なのか雇われているのかの区別を曖昧にしている。インフォーマル経済で働く大多数の、特に外注や下請けの仕事を行う労働者は、真の意味での自営業ではなく「姿を変えた賃金労働者」と見なすことが出来る。在宅労働者はこの好例であり、またなぜ在宅労働者の大多数を占める女性が、男性より既存の労働法の適用を受けることが少ないかを説明している。使用者は在宅労働者を自営業であるかのように見なしており、彼らの社会的保護に拘わっていない。しかし現実には、こうした労働者たちは、道具、材料、注文などを単一の企業や使用者に依存していることが多いのである。彼らは従属関係や依存関係の下で

¹⁹ ILO: *The dilemma of the informal sector*, 前出, p.38 より。

働いてはいるものの、被雇用者の立場としての権利や保護は享受していない。仕事を請け負う契約は、正規、非正規に関わらず、雇用契約とみなされるべきであろう。彼らの雇い主をたどっていくと、究極的な使用者が多国籍企業であることもある。

各国政府はソーシャル・パートナーたちとの協議の下、既存の労働法に規定されている権利を具体的にそして効果的にインフォーマル経済に適用するにはどうしたらよいか、既存の労働法の適用範囲をインフォーマル労働者に広げることが出来るのはどの部分か、という二点を検討するとよいであろう。

既存の労働法をどのようにしてより効果的にインフォーマル労働者に適用するかを検討することは、実際には、**法的必要条件を簡略化すべきかどうか**の問題である。しかし必ず強調されなければならないこととして、**仮に法的必要条件の簡略化を行うとしても、決して核となる労働基準の引き下げを行うべきではない**。労働における**基本的原則及び権利の効果的な適用を促進する観点からのみ行われるべきである**。しかし、例えば、他の権利や労働条件の改善に関して労働法を簡略化するなら、雇用側や仲介者などの第三者にとって法の遵守が容易になり、労働者にとっては自分たちの権利を理解しやすくなる。たとえば、1992年にタンザニアで実施されたおよそ150の零細企業を対象とした調査は、「起業家が国内労働法や国際労働基準を遵守しない主な理由は、いわゆる法に合うことによってかかるコストにある。彼らは既にぎりぎりの収支でやっているのである。」と結論づけている。²⁰ 当然ながらこの場合、法の遵守を主に妨げているのは、遵守に伴う煩雑さと経費であって、利益のために行うあからさまな労働者搾取ではない。この研究は、タンザニアの法を遵守している零細企業が、その従業員への適用を義務付けられている労働条件を次のようにまとめている。年齢は15歳以上であること、一日の労働時間は9時間以内で、週の労働時間は45時間以内であること、給与は最低賃金以上が定期的に法賃で支払われること、休日は7日に1回与えられること、年間28日の有給休暇を支給すること、適切な保護服と安全な職場を提供すること、労働者と使用者双方が賃金の10%相当の金額を国民年金基金に供出すること、労働者に傷害、疾病、職業病などについて保険をかけること。

各国政府はまた、ソーシャル・パートナーたちとの協議の下、特定種類の法律の解釈を広げてインフォーマル経済にも適用することを検討するとよい。労働契約が存在しない職場や、雇用が安定していない職場では、雇用関係をはっきりさせる試みが大切である。上に述べたように、明確な雇用関係の欠如が労働基準の不遵守の原因となっている場合には特に大切である。

給付金の支払いを避けるため、労働者の一部が故意に未登録とされているような場合にも、既存の労働法を明確にすることが必要である。これは、正規、非正規を問わず、不法移民を雇っている者に特に言えることである。不法移民は発見され強制送還されることを恐れ、当局から隠れようとする。そのため彼らはインフォーマル経済の闇の部分で活動し

²⁰ C.Vargha 著: *Case Study on international labour standards and micro-enterprise promoted by the project URT/88/007- Employment promotion in the informal sector* (ジュネーブ、ILO、1992年) p.18。

ているが、当然、搾取やさまざまな虐待に最もさらされやすい。そのような目にあっても当局に通報しないからである。労働法によって保護されるべき人々が、確実にそれを利用できるような対策が必要である。

商品あるいは供給の連鎖における世界的な弾力的な専門化に特に関連して、その連鎖の中で働く労働者の権利や保護について、誰が最終的な責任を負うのかが、緊急の課題となっている。これら労働者には、連鎖の中の最下層にいる在宅労働者、材木以外の森林産物の収集者、また輸出向け農産物の生産者なども含まれている。大企業は世界中に散らばっている長い下請け連鎖の、いったいどこでどんな条件で、あるいは何人の労働者が、自分たちのために働いているのかを把握していない。しかし労働者団体と使用者団体の両方が次第に支持するようになっていく一つの見方は、連鎖の先端にいる企業が連鎖の末端にいる労働者の真の雇用主であり、したがって連鎖の中にいるすべての労働者の権利と保護に関する責任はその企業にある、という考え方である。たとえ小売業者であっても、生産を外注しているのは連鎖の先端にいる企業である。²¹

各国政府の中には、インフォーマル労働者のための労働法の見直しを積極的に実行した国もある。例えばインドは、経済自由化の過程で、農村部門と都市部のインフォーマル経済の規模、重要性、持続性が以前から認識されている。そしてインフォーマル経済の労働条件を再検討するためいくつかの委員会を設置した。1986年には、インフォーマル・セクターの女性自営業者及び女性に関する国家委員会（National Commission on Self-Employed Women and Women in the Informal Sector）を設立している。1991年には、農村労働に関する国家委員会（National Commission on Rural Labour）が召集された。最近では、1999年に労働に関する第2国家委員会（Second National Commission on Labour）が設立され、どのように既存の労働法を合理化するかについての検討と提案がなされ、「非組織的セクター」を包括する法律の制定が勧告された。委員会によって設けられたある研究部会による勧告の主なものは、囲み3.1に示されている。委員会はまた、労働者団体、使用者団体、政府高官、インフォーマル労働者の団体などとの公聴会を設け、2001年末に最終報告書を提出する予定である。

²¹ インドでは、Contract Labour Act（契約労働法）、the Bidi and Cigar Workers Act（手巻き及び葉巻タバコ労働者法）、the Inter-State Migrants Act（州間移民法）などいくつかの労働法で主たる使用者と契約者が、「同時にあるいは個別に」責任を負う、としている。つまり、委託者及び労働者を仲介したり生産を外注したりするために契約する人／事業体は、労働法を遵守する責任を共同であるいは単独で負うものとしている。アメリカでは、7年間にわたり実質的に監禁状態で働かされた71人のタイ人衣類労働者の弁護士が民事訴訟の中で、搾取工場に生産を外注した大企業及び搾取工場の現場の経営者は、責任を問われるべきであると主張している。第184号「在宅形態の労働勧告」（1996年）も同様の原則を盛り込んでいる。つまり、在宅労働者の権利を守るのは、委託者だけでなく大企業の責任でもある、ということである。

囲み 3.1 インドにおける女性インフォーマル労働者に国内労働法の適用を拡大するための勧告

1999年後半に設立された労働に関する第2国家委員会（Second National Commission on Labour）は、インフォーマル労働者のための「包括的法案」の勧告を行うよう命じられた。立案に際してはインフォーマル労働者の諸団体も参加した。以下に示したのは、女性労働者と児童労働者に関する委員会の勧告の要点である。

A. 最低賃金法

- ・ 労働者の定義を拡大し、より多くのインフォーマル労働者に対応する。
- ・ 最低賃金には、時給だけでなく出来高賃金も含める。

B. 同一報酬法、1975年

同一報酬法（ERA）は、男性、女性、正規、非正規を問わずすべての労働者に平等な賃金を促進するため、以下のように改めるべきである：

- ・ 法律の適用範囲を、ユニット/組織の中の不平等報酬だけでなく職業団体、産業や部門、地域を通じてユニット/組織を超えた不平等報酬にまで拡大する。
- ・ 「同一の仕事あるいは同様の仕事」という表現を「同一価値の仕事」に置き換える。
- ・ 労働監督担当者のため、指針を示し、研修を義務付ける。一たとえば、ERAに関連した差別的慣行を認識できるようにするための研修。

C. 分野別の法律

1. 巻き及び葉巻タバコ労働者法（雇用条件）1996年

- ・ 販売買い取り規制の下で働く者を「被雇用者」の定義に含めること。
- ・ タバコの手巻き作業に全国的な最低賃金を設定し、すべての州で実施されるようにする。

D. 女性を対象とする対策

1. 出産給付金法— 適用範囲を拡大する必要がある。

2. 労働争議法

- ・ あらゆる形のセクシュアル・ハラスメントの禁止を含めること。
- ・ 労働者委員会に、女性労働者の比率に応じた代表を参加させること。

3. 労働者補償法、1923年

- ・ すべての女性労働者に医療保険制度を適用すること。

4. 工場法、1948年（その他、児童保育に関する条項のある法律）

- ・ 10人を超える労働者（男女問わず）を雇う工場において託児所を設けることを義務付けること。

5. 労働者州保険法、1948年— 女性に対し、妊娠費用補助金を支給すること。

- ・ 労働者が10人の事業所と、1ヶ月の収入が3千ルピー以下の労働者にも適用範囲を広げること。

E. 諮問、労働者、三者構成の各委員会あるいは会議の設置。(これらの法によって義務付けられている)

- ・ これらの組織の活動を活発化・拡大し、下請け契約から販売買い取り制へ切り替えて使用者の立場を免れるなど、使用者による非正規の手法を見直し正規化する。
- ・ それぞれの立場を代表する女性を少なくとも一人は参加させること。(労働者、正規雇用者、インフォーマル労働者、政府)
- ・ 非正規女性労働者と正規女性労働者の労働組合の代表を参加させること。

出典：National Commission on Labour への女性労働者及び児童労働の研究グループによる報告書(2001年)。この報告書のために作成された、M.A Chen, R.Jhabvala, F.Lund 著：*Supporting workers in the informal economy: A policy framework*、中の囲み5に引用されている(2001年11月)。

法律知識の普及

インフォーマル労働者が自分たちに与えられた権利を認識し、どのようにしてそれを主張し、違反のあった場合、どのように償還請求を行ったらいいのかわかることも非常に重要である。これらに関して最も大切なことは、インフォーマル労働者の団体に発言権を与えることである。この点については第5章で詳述する。数多くのILOの技術協力計画が、情報とアドボカシーのためのツールを開発し、インフォーマル経済の労働者や起業家の法律知識を深め、インフォーマル経済の人々も含めた社会対話のための制度とプロセスを強化しようと試みている。²² 特に、移民、少数民族、インフォーマル経済の女性など社会から疎外された人々にとって、自分たちの権利や資格を認識するために、法律の知識が大切である。ILOの調査によれば、多くのインフォーマル労働者が労働法は自分たちの境遇とは無関係であり、自分たちはそのような法律の保護や恩恵を受けられない、あるいは受けべきではないと考えている。

労働行政の強化と労働における権利の施行

インフォーマル経済において権利が欠落しているもうひとつの要因は、労働行政による制約である。多くの開発途上国や経済移行国の労働監督制度は、インフォーマル経済において効果的に基準の遵守を実現するには、内容もスタッフも不十分である。特に無数の零

²² 例えば、事務局内の複数の部署が、国際自由労連(ICFTU)及び国際産業別組織(ITS)と共同で、労働組合のため情報キットを作成した。これは、労働者、特にインフォーマル経済の女性労働者の権利と団結することの利点についての意識を高めることが第一目的である。ILO: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, booklet 4: Organizing the unorganized: Informal economy and other unprotected workers* (ジュネーブ、2001年)。<http://www.ILO.org/public/english/employment/gems/eeo/tu/tu-toc.htm>

細事業体や小事業体、また増え続ける在宅労働者に対応するには不備な点が多い。しかし、労働監督補助機関、労働組合、高い意識を持ったインフォーマル労働者たち自身、などを含む革新的な体制が生まれている。インドのグジャラート州では、政府の容認を受けて、女性自営労働者協会(SEWA)が、在宅労働者の労働条件を監視し、最低賃金に呼応した出来高賃金を設定する作業を手伝っている。

このほかの実践的介入策から得られた経験によると、労働監督官を再教育し、遵守を強調するアプローチから(これは腐敗や嫌がらせのきっかけとなることがよくある)、教育的、説得的で、透明性の高い参加型の役割を与えることが効果的であることが分かっている。この好例が、タンザニアでのIPEC(ILO児童労働撤廃国際計画)との共同による、商業的農業における児童労働の撤廃計画である。この計画では、労働監督官たちが研修を受け、児童労働者の使用を停止し、農場内に子供たちの教育施設を用意するよう雇い主を説得した。そして使用者と労働組合の代表者たちと協力して計画を成功させたのである。

インフォーマル労働者たちは、非常に不安定な雇用状況のため、権利を侵害されても恐れて法に訴えることをしない。また司法制度を利用する手段がないため、労働者としての権利を行使できない場合もある。経済的理由から司法制度を利用できない場合もあり、その場合には国家による無償の法的サービス、あるいは全面的な援助が非常に重要になるであろう。労働組合の中には、インフォーマル労働者が司法制度を利用できるよう支援を行っているものもある。特に開発途上国において、労働法廷や労働審判所の制度は脆弱で予算も少なく、腐敗しているものがほとんどである。労働行政と司法制度を強化し、グッド・ガバナンスを推し進めることが、やがてはディーセント・ワークの創出につながり、インフォーマル労働者たちがフォーマル経済に移ることを可能にするであろう。

商業及びビジネス関連規制の改善による労働者の保護²³

労働法が遵守され労働者の権利が守られるかどうかは、彼らを雇う企業が正規のもので、企業活動を統治している法律に従っているかどうかによる。法的に未登録の事業体では、被雇用者もまた未登録であり、従って労働法の保護を受けられない。法律や行政の制約を克服し、活発にその力を発揮できる小規模事業体や零細事業体は、非正規事業体より労働法を遵守している場合が多い。ILOの調査によれば、労働法の中でも、健康や安全に関する規制や、最低賃金と労働時間に関する規制などは、事業体の規模が大きくなるほど、またその存続年数が長くなるほど、よく守られているようである。これに対し、疾病手当、労働者の事故あるいは死亡に対する補償、年次休暇や産時休暇などの福祉は、事業体の規模や存続年数にかかわらず、インフォーマル経済ではほとんど実施されていない。²⁴

事業を市役所のような地方当局には登録していても、政府には届けていなかったり、国

²³ 第6章の、「権能付与的な政策、法律、規制の枠組み」を参照のこと。

²⁴ ILO著: *Trade Unions and the informal sector*、前出、p.32より。

民会計制度に報告を行っていないかたりする場合もあるかもしれない。あるいは、地方当局に届けていなくても、税金を納めなくてはならない場合もある。例えば、徴収者を派遣して、登録、未登録にかかわらず、路上販売者から市場税を徴収している市がある。そして、市場税や間接税を課している場合でも、路上販売者の登録は許可しないか、あるいは許可した場合には販売許可や場所を与えないこともある。さらに複雑なのは、広い意味の規制には二つの種類があることである。ひとつは合法化するための規制であり、特に登録と免許取得に関するものである。ふたつ目は、合法性を維持するためのもので、税金、労働法の遵守、健康や安全に関する規則などである。

非正規事業体は、労働法や税金から逃れるため未登録であるというのはいさぐさな見方である。利益に対して、規制を受けるための経費や障害を考慮に入れる必要がある。インフォーマル経済の底辺では、非常に不利な立場におかれた人々や世帯が、生き延びるために必死で働いている。労働力だけが彼らの資本であり、自分たちの経済活動を正規化するための経費が高すぎるため、あるいはその手続きがあまりに複雑で時間がかかるため、インフォーマル経済で働いているのである。あるいはインフォーマル経済の経営者たちは守るべき規制の存在すら知らないかもしれない。収入を向上させようとして零細事業や小規模事業体を起こそうとする人々や世帯にとってさえ、中央や地方の規則はあまりにも懲罰的で制約が大きい。

第 189 号「中小企業における雇用創出勧告」(1998 年)で強調されているように、また第 6 章でも詳しく述べるように、こうした事業体における雇用の質を高めるには、何よりも、障壁を取り除き活動経費を軽減し、登録と合法化の利点を拡大することが大切である。第 189 号勧告は企業に対する制約を取り除くことの重要性を強調している。その制約とは、「登録、免許取得、報告その他行政上の、不適切で不備な、あるいは負担の大きすぎる必要条件のことである。このような制約のために、雇用条件や労働監督制度・労働条件等監視制度の効果などを損なうことなく雇用を行うことが難しくなっている。勧告はまた、中小企業を対象とした「労働者の権利、能力開発、ジェンダー平等の推進などの規定を含む労働法の理解と実現のための支援」を呼びかけている。

第 4 章

インフォーマル経済における社会的保護の改善

インフォーマル経済における社会的保護の欠如

社会的保護の欠如は、インフォーマル経済の主な特徴であり、社会的排除という重要な面をあらわしている。インフォーマル経済の成長は、世界中で何百万の人が、正規の社会的保護制度へのアクセスがこれまで一度もなかったということを意味する。あるいは、雇用主、国家、その両方からかつては受けていた包括的な社会的保護を失いつつあるということである。しかしインフォーマル経済にいる人々こそ最も社会的保護を必要とする。それは彼らの仕事や収入が不安定であるからだけでなく、彼らが深刻な労働安全衛生上の危険にさらされる可能性が高いからである。インフォーマル労働者の職場は自宅である場合が多いため、労働者本人だけでなく家族や近所の人までもが安全衛生上の危険にさらされることもありうる。仕事と生活の質の悪さは密接に関係していることが多い。HIV・エイズの蔓延もインフォーマル経済の仕事と労働者にとって大きな問題である。膨大な数の生産的な労働力がエイズによって失われている国では、社会的保護制度の不備が次第に明らかになってきている。

同時に、インフォーマル経済における社会的保護の欠如は、フォーマル経済を脅かすものでもある。「社会的保護の分野を見ると、『普通の』雇用上の地位にある労働者や彼らの所属組織の側が、インフォーマル経済の労働者を正規の雇用という主流に引き込もうとしている真摯で直接的な関心が表れている。しかし正規雇用が縮小している場合、社会的要求に対する労働者の直接的な経済的負担が増加すると、彼らの生活の質はかえって悪化する。そのような負担はまた、グローバル経済の中での企業の競争力をも弱めてしまうことにもなりかねない。」¹ ここにはガバナンス(統治)と遵守の問題があり、一方で不平等の問題も生まれる。つまりフォーマル経済の労働者と使用者には、社会保険や税金といった形で社会保障制度への経済的負担が義務づけられているのに対し、インフォーマル経済の労働者は、社会保険に貢献せず税金も払っていない。特にそうした負担を逃れるために意図的にインフォーマルにとどまっている場合はなおさらである。

本当に十分な社会的保護を受けているのは世界の労働者の約 20%にすぎず、世界の労働者の半数以上とその扶養家族が公的な社会保障の保護からまったく除外されているという事実から、社会的保護の格差が大きいことがうかがえる。彼らは、保険料に基づく社会保

¹ ILO: *Social security: Issues, challenges and prospects*, Report IV, 第 89 回 ILO 総会, ジュネーブ, 2001, pp.3-4.

険制度や税金が財源の社会援助の対象にもなっていない。サハラ以南アフリカや南アジアでは、社会保障が適用されるのは、推定で労働人口の5~10%にすぎず、減少しているケースもある。例えばインドでは、1980年代半ばには13%以上が適用されていたが、1990年代半ばには、10%以下に減少していた。中南米は大体10~80%の間で主に停滞している。東南アジアと東アジアでは、カンボジアの10%から韓国のほぼ100%（少なくとも健康保険に関してのみ）などばらつきが見られる。先進国ではほとんど100%に近くが対象となっているが、特に移行経済国の多くで、近年その適用率は減少してきている。

社会保障に関する基準設定や技術協力活動のほとんどにおいてILOは、開発途上国の労働力の割合が増えれば、社会保障のあるフォーマル・セクターの雇用や自営も増えると予測してきた。先進国で過去に起きた経済、社会開発のパターンが、他の地域でも繰り返されることを暗黙の前提にしていたからである。しかし、開発途上国、さらに近年では先進国での経験からみても、この割合は停滞しているか減少しているかのケースが増えている。経済成長が高い国でさえ、ますます多くの労働者、特に女性が、臨時雇い、内職、ある種の自営業などの不安定な雇用² についている。

インフォーマル経済においては様々な面でディーセント・ワークが欠如しているが、正規雇用への権利とアクセスにおいて不利な立場にある者は社会的保護においても最も不利な状況にある、というのもその一面である。社会的保護からの排除は、ジェンダーの面からも重要である。まず、多くの国で、女性労働者の大半はインフォーマル経済に属し、社会的保護がないということは、女性がさらに社会から排除されていることを示している。次に、女性は社会の中で人の面倒を見る役割を担っているが、最近の社会的、人口的な変化（例えば、移民、離婚、女性の世帯主、高齢化、死亡率のパターンなどに反映されている）により、ますます多くの女性にさらに重い負担がかかり、自分や家族を守るための手段は減少するという事態になっている。インフォーマル経済で働く子供たち、特に最悪の形態の児童労働につく子供たちは、身体あるいは道徳上の危険にさらされているばかりでなく、教育を受けられないでいる。そのため大人になっても貧困の罠から抜け出る機会を損ねてしまうのである。労働による心身の損傷は、インフォーマル経済で大きくなる傾向がある。しかし北側の先進国を除くほとんどの国では、身体障害者や事故、職業病にあった人々への社会的保護はない。インフォーマル経済へと流れる傾向のある移民もまた、保護手段、社会的保護の法制度、社会の支援ネットワークへのアクセスがない。

社会保障の従来の概念は、ILOの取り決めに定められている。ILOの第67号「所得保障に関する勧告」（1944年）、第69号「医的保護に関する勧告」（1952年）のほか、第102号「社会保障の最低基準に関する条約」（1952年）には、社会保険の9種類が定められている。医療、疾病、失業、老齢、労災、家族、出産、就労不能、遺族に対する給付である。従来、

² 同上、p.3

社会保障に含まれるのは、①義務制の国民社会保険制度（法で定められた保険金に基づくもの）、②社会援助（税を財源とし、低所得者層のみを対象とする）、③普遍的給付（所得や資産調査によらない、税を財源とする給付）の3つである。

しかしながら、社会的保護の概念を広げて、開発途上国が直面する問題やインフォーマル経済の実情を考慮すべきだという認識が高まってきている。インフォーマル経済における柔軟性はあるが不安定な雇用と労働者数の増加を考えると、必要なのは、社会保障だけでなく法によらない制度にも該当する幅広い「社会的保護」の概念である。法によらない制度には、いろいろな形の新しい拋出型システム、互恵的団体、そしてインフォーマル経済の労働者のための草の根またはコミュニティに根ざした制度などが含まれる。

こうした社会的保護の幅広い概念³ については、実はILOがすでに検討済みである。それはディーセント・ワークの目標と概念により近づいたものであり、労働の場がどこであろうと、職場で生じる様々な危険から全ての人を守ることを目的とするものである。ディーセント・ワークへの取り組みは、2001年、第89回ILO総会で採択された社会保障に関する決議と結論に明示されている。以下はその内容である。

社会保障は、労働者とその家族さらに地域社会全体の福祉にとって極めて重要である。それは基本的人権であり、社会の結束を生む基本的要素であり、社会の平和と社会への融和を創出する根本的な手段である。政府の社会政策の不可欠な部分であり、貧困の緩和と防止のための重要な手段である。国の団結と公平な負担の分配によって、人間の尊厳、平等、社会正義に貢献できる。また政治的な融和、エンパワーメント、民主主義の発展にとっても大切である。社会保障は、正しく管理されれば、医療、収入の安定、社会サービスの供給によって、生産性を高めることにもなる。成長する経済と活発な労働市場政策と結びつくことによって、持続的な社会経済発展のための道具となる。適応力・機動力のある労働力を必要とする構造的・技術的変化を円滑化する。社会保障は企業にとってのコストではあるが、同時に人への投資であり支援なのだということに目を向けるべきである（第2及び第3項）。

インフォーマル経済で社会的保護が不足している理由

「ディーセント・ワーク・アジェンダ」は、世界的に社会的保護を普及させることを目的としている。しかしこの目標の達成にはまだ程遠い。もちろん労働者や使用者の中には、社会保障の拠出金や税金を逃れるために意図的に非正規にとどまるものもいるが、インフォーマル経済に在るもののほとんどは、収入のかかなりの割合を、自分のさしあたっての必要にあわない社会保障のために支払うことに意欲的になれないか、支払う能力もないかの

³ この社会的保護の拡大定義は、他に多数の国や国際機関、地域の機関によっても採択されている。例えば、EUROSAT (the Statistical Office of the European Communities、ヨーロッパ地域統計事務所) は、社会的保護の定義に、住宅と家賃の補助金を含めている。また、現金による社会的保護と現物支給によるものとを区別している。EUROSATの定義は、次第に国際的に受け入れられるようになっている。

どちらかである。さらに、公的な社会保険制度の考え方をよく知らなかったり、不信感を抱いたりしていることも考えられる。その結果、インフォーマル労働者の数々のグループが、自分たちの必要や支払能力に合った制度を作っている。さらに、インフォーマル労働者の公的社会保険制度の利用を制限する要因が他にもいくつかある。⁴

フォーマル経済の労働者のほとんどは、安定した比較的充分な収入を得ており、定年への備え以外にも、社会保障へ定期的に貢献が可能な立場にある。一方、インフォーマル労働者は、定年のための備えをしながらない。一般的に彼らは、自分と家族のための食料、住居、教育や保健医療など、もっと差し迫った必要優先事項をかかえている。インフォーマル経済で働く世帯のほとんどは、そうしたニーズに収入のかかなりの部分を費やしている。死亡や身体障害の際は、保護が必要になる場合もある。心理的にインフォーマル労働者は通常、当面生きるために必要な事柄を満たすのに必死で、遠い先の不測の事態への備えを心配したり、準備しようと感じたりする余裕がない。その日暮らしの彼らは、いつ壊滅的危機に瀕して返済不能の借金を背負い込むことになるかも知れない。社会保障制度はこうした危険や不幸からインフォーマル労働者を守る手立てにはならない。

インフォーマル労働者と、正規労働者とでは、社会的保護の優先順位が異なるのに加えて、インフォーマル労働者は、社会保険へ貢献する能力も低い。フォーマル・セクターの社会保険の負担率は、通常給与の20%以上である。フォーマル経済の被雇用者は、こうした負担を使用者と分かち合う。しかし、自営の労働者は、全額を支払う余裕がないことが多い。実際、支払うことがしばしば不可能である。インフォーマル雇用は変則的なため、社会保険拠出の収入源としては頼りにならない。さらに、インフォーマル労働者は、強制加入の社会保険制度への拠出に充てられる他の収入源を通常は持たない。第3章までで述べたように、隠れた雇用関係にある労働者にとって、最終的な使用者（または世界的連鎖の頂点の企業）に、責任を持って基本的社会的保護の権利を含むこうした労働者の権利を守らせることは難しい。そのためには明確な金銭上、法律上の責任が関わってくるのでなおさらである。

インフォーマル労働者の社会的保護に法的制限があることも多い。ほとんどの開発途上国の社会保険制度は、三つの要素によって制限されている。それは、①使用者の規模・（大規模使用者にかぎられている。財務上の能力があり、管理維持組織に優れ、義務を守るという理解から）、②地理的場所、③職業グループ（自営、家事労働者、臨時雇いは、除外されることが多い）である。

たとえこうした法律の制限が認識され取り除かれても、制度上の問題が残る。開発途上国の多くには、社会保障制度への参加が組織化され、給付条件や資格が定義され、給付が確立され、保険料が徴収されるための制度の枠組みがない。開発途上国の制度は、不可能とまではいかなくとも、社会保険制度の運用にかかわる大量の管理作業の対応に苦勞して

⁴ W. van Ginneken: "Social security for the informal sector: A new challenge for the developing countries" *International Social Security Review* (Oxford), vol.52, NO.1, 1999, pp.49-69 より。

いる。政府は新たに、おそらくは費用のかかるであろう取り組みに関わることを避けたがるか、その能力がないかである。インフォーマル労働者自身も、制度は非効率的であり自分たちの利益にならないと考え、従う意欲がない。インフォーマルな事業体は、たいへん不安定で、長期的なかわりは意味をなさないと考えられる。またインフォーマル経済の使用者、労働者ともに、公的な社会保険制度に登録すると、その他の法律にも従わなければならない圧力が増すなどのマイナスの影響が出るかもしれないとの懸念を感じてもいる。

インフォーマル経済における社会的保護の改善

現行の制度において適用対象外である人々に社会的保護を与える政策とイニシアチブが最優先課題である。多くの国々でその対象となるのは、小規模の職場の被雇用者、自営業者、移民労働者などインフォーマル経済で活動している者（多くが女性）などである。即時に保護を適用することが無理な場合は、保険（任意保険として適切な部分において）やその他社会援助などの対策をまず導入して広め、制度の恩恵が十分に理解され、経済的にも持続可能になった時点で社会保障制度に統合することもできる。社会的グループによってニーズは異なり、支払能力のかなり低いものもある。社会保障の拡大を成功させるためには、こうした違いを考慮する必要がある。マイクロ保険（小口保険）の可能性も厳密に検討されるべきである。これは包括的社会保険制度のベースにはならないとしても、医療へのアクセスを改善するという緊急課題に対応する上で、特に有効な第一歩となりうるからである。適用拡大のための政策とイニシアチブは、包括的な国民社会保障戦略を背景として行われるべきである。インフォーマル経済の根本的課題は、それをいかにフォーマル経済へ統合するかである。これは平等と社会の結束の問題である。政策は、インフォーマル経済からの乖離を推進するものでなければならない。インフォーマル経済の脆弱なグループへの支援は、社会全体の資金によって支えられるべきである。⁵

法制化された社会保険の拡大と適用

フォーマル経済における特定のセクターの労働力にたいしての社会保険制度の義務付けが行われる時、政治家はたいいてい後でその適用を拡大することを考えている。しかし、これまで述べられているように、ほとんどの開発途上国ではそうっていない。その理由は主に、インフォーマル経済の労働者と事業を確認、登録、教育、説得、監視し、制度の規則に彼らが確実に従うようにするためには数々の深刻な問題があるからである。さらに、義務制の社会保険制度がインフォーマル労働者に拡大されても、給付と拠出の構造が、様々

⁵ ILO: *Conclusions concerning social security*, 第89回 ILO 総会、ジュネーブ、2001年、パラグラフ5・6。

な種類のインフォーマル労働者にとって適切でなければ、成功しないこともある。しかし、インフォーマル労働の種類を指定して、法制化された社会保険の一部を拡大する道を見出した国もある（囲み 4.1 にその例を記載）。

最も一般的には、制度に組み入れる事業体の規模を順に小規模化していくことによって、段階的に適用が拡大される。段階を追うにつれて当然、保険に加入する労働者の数が増えるが、社会保障制度が対応しなければならない企業数は、加入者数以上の割合で増加する。

（また問題も増える。小規模事業体の会計体制は未熟な傾向にあり、制度に従わないことも多い。）そのため、未熟な社会保障制度しか持たない国がインフォーマル経済の全ての事業体と労働者を対象にすることに二の足を踏むのは理解できるが、「多くの国の経験からも、それは実現可能であることがわかっている。むしろ、人数制限を取り払い、使用者が意図的に労働者数を少なく申告するような動機付けをなくした方が利点大きい。普通、人数制限にぎりぎり満たない労働者数を申告する企業が多く、それが実際の人数と違っていることを証明するのは難しい。また、企業が小規模にとどまっていた方が有利になるような規則は、その発展を阻み、生産性の向上を妨げる。最も小さな事業体でも社会保障の対象にしなければならないという考えの何よりの理由は、そうした事業体の労働者こそが、最も低い賃金で、最も不確実な仕事に就いているという事実である。彼らこそ、他のどの労働者よりも、社会保障を必要としているのである。」⁶

囲み 4.1. インフォーマル経済への社会保障義務付けの拡大

韓国の健康保険：韓国は 1989 年、健康保険での国民皆保険という目標を達成した。1977 年の医療保険義務付けの開始から 12 年以内である。まず、大企業の労働者が対象にされ、次に公務員、続いて中小企業の労働者にこれが広げられた。自営業者に健康保険を拡大する目的で、政府は 1981 年、3つの農村地帯で試験的プログラムを実施した。さらに 1982 年には、一都市部とさらに 2ヶ所の農村地帯でも行われた。1988 年 1 月には、農村部の自営業者が健康保険プログラムに加わった。1989 年には、都市部の自営業者が唯一の対象外グループとして残っていたが、経済及び政治的要因両方が、これらの自営業者への急速な健康保険の拡大に貢献した。1980 年代後半の経済成長のおかげで、国民の社会保険の支払能力が大幅に改善された。政府にもまた自営業者の健康保険を補助する財政能力があった。1987 年の大統領選もまた、政府と与党が、主な選挙公約として社会保障制度の拡大を掲げるきっかけとなった。政府はまた、農民団体やその他の市民グループによる健康保険改革の呼びかけに答え、自営業者の健康保険の補助金を 33 から 50%に増額した。

出典：S. Kwon: *The extension of health insurance in South Korea: Lessons and challenges*,

⁶ ILO: *Social Security: Issues, challenges and prospects*, 前出, p.30.

未出版資料、2001 年。

日本における国民年金制度：1960 年代初め、まだ中所得国だった当時、日本は、人口の 90% 以上に健康保険ならびに年金を適用することに成功した。個人の雇用状況に応じて、被保険者は異なる段階の社会的保護制度に入った。年金の場合は、大企業の労働者は、国の補助金の少ない厚生年金制度に加入し、中小企業労働者、農業従事者、自営業者、定年退職組は、当時新しくできた国民年金制度に加入した。これは、一般年金は国が 33%負担し、ある特定の年金は 100%まで国が負担するというものである。今日では財政的な問題が表面化し、急速な高齢化によってさらに問題が悪化しているが、国民年金制度は、それまで加入していなかった 1,800 万人（ほとんどが女性）の年金適用に短期間で成功した。

出典：M.A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, この報告書のための予備資料、2001 年、box 7

在宅の刺繍業者のための社会保障、マデイラ、ポルトガル：1800 年代半ば以降、マデイラ島は、多くの在宅労働の女性刺繍業者による手工芸品でよく知られるようになった。1974 年になって初めて、マデイラ刺繍業者組合による交渉のおかげで、地域の自治体が基本的社会保障の給付（高齢と身体障害のための）を彼らに保証する法律ができた。1979 年には、刺繍業者をポルトガルの法制化された社会保障制度に組み入れる法律ができ、それによって病氣と産休の給付が追加されることになった。以降、組合は、失業保険及び退職年齢の引き下げを交渉した。

出典：同上。

社会保険拡大のために、他にも以下のような対策が提案されてきた。

- ・ 法制化された保険制度を改正し、自営業、家内労働、農業労働者、及びインフォーマル活動から定期的に収入を得ている者の一部加入を容易にする。
- ・ 特に履行管理、記録管理、財政管理において社会保障制度の行政管理能力を強化する。
- ・ 社会保障制度のイメージアップを図るための教育啓蒙プログラムを取り入れる。
- ・ 一定の期限を設けて、家事奉公人、家族従業者、臨時労働者などの特別なグループを除くすべての被雇用者に対象を広げる。
- ・ 新しい「窓」を開き、現在適用されていないグループのニーズと支払い能力にあったタイプの保険を開始する。⁷

社会保障は、医療と家族手当を含み、疾病、失業、老齢、身体障害、労働災害、出産、

⁷ W. van Ginneken: *Social protection for workers in the informal economy: New challenges for Asia and the Pacific*, 第 12 回 ISSA アジア太平洋地域会議、バンコク、2000 年 11 月 20-23 日、p.13.

稼ぎ手の喪失など、不測の事態に、収入が確保できるようにする。あらゆる種類の人々に同じ社会保障対策を当てはめることは、必ずしも必要でないし、不可能な場合もある。国の事情が許せば、適用対象者と対策の幅において、より包括的な制度にすることができる。社会保障の財源が限られている場合は、まず、それぞれの社会層の最も差し迫ったニーズを優先するべきである。

社会保険制度を保証するものとして、政府の役割は明らかに重要である。しかし、社会保障の確立・拡大のイニシアチブの効果を出すためには、社会対話が必要である。直接的な労使関係がなくても、使用者が労働者保護のために資金を拠出するという原則あるいは前例があれば、インフォーマル労働者のための資金を使用者や国に拠出してもらうことは可能であるし、これまでもそうであった。例えばインドでは、中央政府、州政府の両方に対し、特定産業の合計生産高に税金（または地方税）を課すことによって、労働者のための社会保障給付を捻出する権限を付与する法律がある。手巻きタバコ労働者福祉基金（The Bidi Workers' Welfare Fund）は国の基金で、手巻きタバコに課された税金からなる。州レベルでも、グジャラート州やマハラシュトラ州の頭上運搬者のための基金など同様の福祉基金があり、使用者が賦課金を払う。政府が供給し、三者構成の委員会が監視するこうした福祉基金の社会援助給付やサービスには、住宅手当、奨学金、医療その他の給付が含まれる。こうした基金の目的は、明確な労使関係の必要性を克服し、産業の利益のいくらかを労働者に再配分することである。しかし、実践面では多くの問題が生じている。例えば、手巻きタバコ労働者の調査では、使用者や請負人の職権濫用や汚職で、何の給付も受けていない人が多いことが明らかになった。特に、そうした給付がもらえる資格を確認する証明書の発効をめぐる問題が多い。

マイクロ保険（小口保険）と地域を基盤とする制度の推進

開発途上国の多くでは、社会的危険に対して、法の規定や国、使用者によらない保護が、家族や地域社会によって提供されてきた。⁸ 特に社会規範がいまだに社会における行動に大きな影響力をもつところでは、連帯または互惠の原則に基づく、数々の非正規の社会保障制度がみられる。しかし、そのような非正規な仕組みによる恩恵は、特に広範な長期的危機の際には、不十分で不安定なことが多い。

近年、インフォーマル労働者の様々なグループが、自分たちのマイクロ保険制度を設立している。「マイクロ保険」という言葉の使用は、小規模のキャッシュフローを扱う能力を意味しており、（収入もしくは支出の点で）制度の規模を指しているのではない。しかしその制度は、特定の地域に限られていて加入数も非常に少ないことが多い。マイクロ保険は、現行

⁸ 例として、V.E. Tokman(編集): *Beyond regulation: The informal economy in Latin America* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992), pp.169-206 中の、C. Mesa-Lago: "Protection for the informal sector in Latin America and the Caribbean".

制度でカバーされていないグループが、自らの優先的なニーズを決定でき、それに対して保険がかけられる、かつグループのメンバーが保険にかかる費用を支払う意欲がある、との前提にたっている。（図み 4.2 と第 5 章の「協同組合の役割」を参照）の 3 つがある。グループの基本となるのは、居住地域、職業、民族、ジェンダーなどである。

マイクロ保険は、単に保険や医療財政のもう一つの形態であるだけでない。団結とリスク共同管理の概念のもと、メンバーの積極的参加を含む社会組織の形態でもある。概して、このようなグループはメンバーに小額融資を提供するなどの目的ですでに組織されており、マイクロ保険はそうした活動の延長である場合が多い。組織は、中核的な活動からの余剰金を使って、健康保険制度の財源にすることもある。また、公共機関、国際援助機関（特に資本金）、また特定の場合には、国営保険会社から補助金を受けることもある。⁹

こうした制度の主な目的は、現金支払い医療費など、予測不能な負担への対応を助けることである。包括的な健康保険の提供や、ましてや所得代替給付を支払うことを狙いとしてはいない。こうした制度は通常地域レベルで独立して運用され、ときに地域単位が、大きい組織と関連をもつこともあり、それによって制度のガバナンスの改善に必要な保険機能と支援構造も向上する。そうした制度は、一般に結束と直接参加という長所があり、管理費も低く抑えられる。

しかし、どのマイクロ保険制度もインフォーマル労働者のほんの一部しか対象としていないという点を指摘することが重要である。「低所得者も高所得者も対象としている国の強制加入制度と同じ程度の連帯性はない。従って、強制加入の社会的保護へ発展するための中途段階と見られることもある。フォーマル部門の使用者がそれを社会保障の安価な代替とみなし、従って活動のインフォーマル化を動機付けるものと考えないようにすることがきわめて重要である。」¹⁰ 確かに、マイクロ保険はそれ自体、国家制度のように安定していない。地域内での惨事その他の要因で、労働者たちが職を変わらざるを得なくなり、職業団体が破壊されると同時に、関連する保険制度がメンバーのニーズに応える能力も損なってしまう。

インフォーマル労働者のためのマイクロ保険を拡大、強化するための対策がいくつか提案することができる。選択肢のひとつに、そうした制度同士が組織を形成して、様々な目的を達成できるようにすることである。その目的は、政府ならびに公共、民間保健機関に対する交渉力を高め、知識の共有、再保険によって、財政の安定を図ることである。二つ目のアプローチとして、マイクロ保険のマーケティングにもっと尽力することで、それは対象となる人々の大多数が、保険の利点についてよく情報を与えられていないからである。も

⁹ ILO: *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world* (ジュネーブ、2000 年) p.87.

¹⁰ ILO: *Trade unions and the informal sector: Towards a comprehensive strategy*, 労働組合とインフォーマル・セクターに関する国際シンポジウムの討議資料、ジュネーブ、1999 年 10 月 18-22 日、p.37.

もちろん、政府の役割が、こうした制度の改善のためにはたいへん重要である。例えば、政府の補助金は確実に保険の適用対象を拡大できる。地方自治体は、地域市民社会と連携して、地域を基盤とした社会的保護制度の確立に重要な役割を果たすことができる。地域を基盤とした制度は、管理費が少なくすみ、地域参加と地域での管理を制度の企画段階から組み込めるという利点がある。

図み 4.2 インフォーマル経済におけるマイクロ保険

タンザニアの UMASIDA 制度：1995 年 ILO のプロジェクトの支援を受け、インフォーマル経済団体の包括的組織 UMASIDA が設立された。UMASIDA は、Mutual Society for Health Care in the Informal Sector (インフォーマル経済の医療のための互助会) の頭文字をとったものである。UMASIDA は今では、成文化された憲章を持ち、執行委員会が運営している。1999 年始めの時点で、10 の団体に所属する 1800 人が加入していた。会員はひと月 1,000 から 2,000 タンザニア・シリング(2 米ドル以下)を支払い、それが UMASIDA 口座に預けられる。正確な拠出額は、扶養手当(配偶者、子ども、両親)や医療保険の内容などにより、グループ毎に異なる。一般的に、UMASIDA は、基本医療費、検査費用、治療費をカバーする。この制度の長所は、質の高い医療を適切な価格で受けられる点である。様々なグループで、UMASIDA の介入により、職場や家庭で、労災や予防可能な疾病などについての健康促進活動が行われるようになった。問題点は、支払いが、季節や産業活動によって影響されるため、特に小さいグループでは不規則になることである。

出典：ILO: *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world* (ジュネーブ、2000)、p.89。

ボリビアの共済健康保険制度：非政府組織、IPTK(The Instituto Politecnico Tomas Katari) は、1996 年に共済健康保険制度を設けた。それは、予防医療、健康促進、外来患者医療、薬、その他のサービスを含む、基本的保健医療をメンバーと一般に提供している。在宅労働者などのインフォーマル労働者を含む会員の半数以上は、他の社会保障制度から除外されたり、貧困ライン以下の収入しか得ていなかったりする人々である。1998 年までに IPTK の会員は 2 千人となり、年間約 3 万 5 千件の相談を扱っている。この制度の主な財源は会員の保険金であるが、開発機関からの交付金も受けている。

出典：M.A.Chen;R.Jhabvala;F.Lund:前出,box8.

バングラデシュのグラミン・カイラン：グラミン・カイラン(Grameen Kalyan) は、非営利企業で、1997 年グラミン銀行の設立した、農村保健計画(Rural Health Programme、

RHP) を引き継いだものである。RHP は、グラミン銀行の支店付属の保健センターなどを通じて、保険と保健医療双方を提供している。保険については、RHP は保健センターの会員から年間保険料(一家族約 5 米ドル)を集めている。グラミン銀行以外の会員も、保健センターの施設を市場価格に見合った費用で利用できる。約 7 万 5 千家族が、この制度の適用を受けている。

出典：W. van Ginneken: *Social protection for workers in the informal economy: New challenges for Asia and the Pacific*, 第 12 回 ISSA アジア太平洋地域会議、バンコク、2000 年 11 月 20-23 日、p.9。

SEWA の統合保険制度：女性自営業者協会(The Self-Employed Women's Association、SEWA) は、今日インド最大のインフォーマル労働者のための包括的拠出型社会的保護制度を運用している。保険料の 3 分の 1 は、ドイツの技術協力機関(GTZ)からの補助金の利息から支払われ、また 3 分の 1 は、女性労働者からの直接の拠出、残る 3 分の 1 は、インド生命保険公社(Life Insurance Corporation of India)と連合インド保険会社(United India Insurance Company)が提供する補助金制度によって賄われる。SEWA の会員は、保険制度の会員になるかどうかを選択できる。保険制度は、健康保険(小額の出産給付を含む)、生命保険(死亡と障害)及び資産保険(住居や作業機器の損失や損害)が含まれている。SEWA はまた、最貧層の異なる所得者層にあわせるよう保険料の支払いを定めている。

出典：F. Lund; S. Srinivas: *Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy*(ジュネーブ、ILO、2000 年)、pp.132-133。

税金によるコスト効率の良い社会給付の推進

多くの開発途上国は、雇用やその他社会政策を通じた方策が及ばず、社会保険によって自らを守ることができない人のニーズを満たすために、カテゴリー別あるいは社会的な援助制度を設立してきた。そのような制度は圧倒的に不測の事態に備えたもので、特に援助を必要とする人々に向けた現金や現物の支給という点においては、限られていた。社会援助制度は複雑な資産調査を行うなど高い運営費がかかるために、コストがかさむことが多い。しかし、カテゴリー別の給付は、もしそのカテゴリーの範疇に入る人を狭く定義すれば必ずしも高くはならない。

例えば南アフリカの高齢者年金制度は、資産調査によって貧しい高齢者を対象とした拠出金なしの現金給付プログラムである。定年に備えることのできなかった退職したインフォーマル労働者にとって不可欠の支援である。調査によるとさらにたいへん興味深いこと

に、この国家援助の信頼性は非常に高く、農業などの事業への投資の際に担保の役割を果たすほか、何世代も同居する大家族世帯における高齢者の立場を安定させてもいる。女性は男性よりも若いときに資格が与えられるので、援助を受ける年数も長い。これは女性のほうが通常長生きするからである。ブラジルでも、年金制度によってインフォーマル経済の労働者に同様の給付金が支給されている。¹¹

インフォーマル経済における労働安全衛生

社会的保護がインフォーマル労働者にとって特に重要である主な理由は、彼らは、正規労働者よりも、劣悪な職場環境、低い安全衛生基準、有害な環境にさらされる危険はるかに高いからである。それにより、インフォーマル労働者や家族の健康、生産性、全体的な福祉と生活の質が損ねられている（囲み 4.3 参照）。しかし彼らは自分たちの直面する危険に気付いていないことも多く、気付いていても、どうやって危険を避ければよいのかを知らない。インフォーマル労働者の技術と生産性の低さ、雇用関係の不安定さ、投資能力の欠如などは、彼らが職場での事故や病気に遭う危険を増している。不十分な技術、管理能力も事態を悪化させる要因である。生産活動と子育てや家事をあわせて行う女性のインフォーマル労働者は、家事がおろそかになり、長時間労働になるため危険性も高くなる。

囲み 4.3 健康と生産性：保健医療への見返り

ペルーでは、1995 年の全国世帯調査にもとづいて計量経済学的分析が行われた。この世帯調査は約 2 万世帯と 9 万 9 千人に関する社会経済、人口統計データを集めたものである。計量経済学によると、一月あたり病気の日を一日減らすと都市と農村の女性の賃金率が、それぞれ 3.4% 及び 6.2% 増加するという予測が出た。男性では、増加率はさらに大きく、都市と農村でそれぞれ 4.7% と 14.2% であった。結果として、特に健康による恩恵の率が高い農村部での世帯収入を増やすには、国と民間の医療投資が、有効であると認識されるべきである。

出典：W.D. Savedoff and T.P. Schuts (eds.): *Wealth from health: Linking social investments to earnings in Latin America* (Washington, DC, Inter-American Development Bank, 2000) 中の、R. Cortez "Health and productivity in Peru: Estimates by gender and region", J. Thomas: *Regional report on decent work in the informal sector: Latin America*、当報告書のための背景資料 (Dec.2001) に引用された部分。

ニカラグアでは、1993 年の生活水準調査のデータが分析され、広義の健康に関する変数と生

¹¹ M.A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, 当報告書の背景資料 (2001 年 11 月)、pp.46-67。

産性の関連が検証された。その結果、健康状態が悪いと生産性は最大 58% 減少することがわかった。健康関連の重要な変数とは、都市住宅の状態、農村部の衛生、看護士による予防ケアサービスの提供である。女性が公共サービス提供のために組織した地域プログラム女性の家 (Casa Mujer) は、農村の男女の健康に明らかにプラスの影響を与えた。

出典：J. Espinosa; C. Hernández; W.D. Savedoff: "Productivity and health status in Nicaragua", 同上。同上に引用された部分。

職場での危険は、不十分な生活環境から生じる危険と密接に関連する場合が多い。自宅が職場であることが多いからである。したがって、インフォーマル労働者だけでなく、その家族や近隣の人まで、危険や事故にさらされる可能性があり、病気や病弱さに陥りやすい立場にある。屋外や、営業許可も所有権も持たない場所で働いているインフォーマル労働者にとっては、清潔な施設、飲料水、電気、ごみ処理などの利用ができないことが、労働安全衛生上の問題をもたらしている。

国や、地方自治体は、インフォーマル経済における健康と安全に関する問題に十分な知識を持っていない。インフォーマル経済は政府の記録、告知、補償制度が適用される対象ではないため、危険な労働条件からくる事故や病気についての情報があまりない。実際にはそのような情報があれば、どの分野を予防するのが大切かを特定するのに役立つであろう。特に開発途上国の検査機関は人員と資源が不足していて、これらの問題への制度的対応は往々にして弱い。インフォーマル労働のほとんどは、自宅というプライベートな場所で行われるので、労働、医療の検査官が、そうした家を見つけ連絡して、立ち入って必要な調査をしたり、状況の改善、危険軽減のためのプログラムを開発することは極めて困難である。

ILO は、上記の問題への取り組みにおいてある程度の経験を得てきた。例えば、タンザニアのダル・エス・サラームでは、革新的なモデルによって、現行の公的健康制度と地域社会の保健への取り組みを利用して職業保健サービスを拡大し、零細事業体でのけがや病気の予防のために低コスト改善のための助言や、持続可能な健康保険制度の導入を行った（前出囲み 4.2 の UMASIDA について参照）。¹² そのフォローアップ・プロジェクトによって、この取り組みは国内のみならずセネガルやナイジェリアにも広められた。ILO はまた、労働の改善と企業開発プログラム (WIDE: Work Improvement and Development of Enterprise) のもと、フィリピン、マレーシア、ネパールで、試験的活動を行い、零細事業体が、収入、生産性及び労働環境を同時に改善できるよう支援している。

インフォーマル経済の労働安全衛生を改善していく上での課題は、規制への遵守に拘束

¹² V. Forastieri: *Improvement of working conditions and environment in the informal sector through safety and health measures*, Occupational Safety and Health Branch Working Paper, OH/9907/08 (ジュネーブ、ILO、1999 年 7 月)。

力を持たせることにとどまらない。むしろ、危険を減らすための簡単で安価な方法についての情報や指針をインフォーマル経営者と労働者にいかに与えるかである。訓練は、インフォーマル経済における意識向上と職場慣行の改善のための不可欠な手段である。この点に関して ILO は、それぞれ目的の異なる訓練計画をいくつか開発してきた。例えば、生産性と労働条件の改善の関連性を実証するため、インフォーマル・セクター事業者のための参加活動型訓練 (PATRIS: Participatory Action Training for Informal Sector Operators) というモジュール方式の訓練計画が生まれた。この実践的で簡単な訓練方法は、職場改善を具体的に実行する際の自発的参加に重点を置いている。物理的環境、建物、人間工学、福祉施設、労働組織、健康促進などを扱う。この一連の方法は、タンザニアとナイジェリアで試された。

インフォーマル経済における労働安全衛生を改善するための訓練は、中小企業管理者訓練と有効に関連づけることができる。ILO は、職場環境とビジネスの改善 (IWEB: Improve Your Work Environment and Business) モジュール式計画を使って、これを実践している。このミクロ製造業のためのプログラムは、小企業経営訓練 (SIYB: Start and Improve Your Business 起業と事業の改善訓練パッケージに基づく) を、労働条件の改善、労働者と環境の管理など仕事の質の向上と結びつけたものである (図み 6.5 参照)。それは、より良い仕事の質は、結果としてより競争力のあるビジネスの成功につながるという主張に基づいている。PATRIS の場合と同様、IWEB パッケージも、より良い労働条件を、より高い生産性など他の管理目標と関連させている。地域の慣行に基づき、実践による学習の方法をとり、経験の交換を奨励し、労働者による達成を推進している。ビジネス開発サービスの提供を通じて、企業は、労働の質を高めるこうしたプログラムへのアクセスを得ることができる。

ILO の経験によると、インフォーマル経済における労働安全衛生向上のための取り組みが最も成功するのは、それが社会的保護の拡大や雇用創造の努力とできる限り連携して行われた場合である。労働安全衛生は、家庭や地域社会における仕事や生活の質の向上への取り組みの一部でなければならない、それはディーセント・ワークの達成に近づくことを意味する。したがって、政策立案者、地方行政当局、労働検査官などを、インフォーマル労働者のディーセント・ワークのための基本的権利について啓蒙することが成功のための重要な要素である。

特にインフォーマル経済の貧しい労働者の安全衛生を考える上で、労働監督官の役割を見直す必要があるかもしれない。これまでの労働監督は、基準を設定し、それが守られているかを監視し、破られた場合は罰則を課すというものだった。労働監督官たちは、単に監視し罰を下すだけでなく、労働者が自らの安全衛生を改善し、ひいては生産性を高めるための支援を与えることも可能である。労働検査官や保健検査官は、促進のための役割を果たすことが可能である。彼らは労働監督補助団体 (例えば、退職した職人から採用された者) やビジネス開発サービス提供者など、インフォーマル経済の生活と仕事をよく知っ

ているものと協力することもできる。

インフォーマル労働者の生活や仕事に手を差し伸べ、彼らのニーズに応えるには、非公式な教育プログラムを通じて、情報と訓練が提供されるべきである。訓練は柔軟性に富み、セクターや雇用関係の形態によって状況に適応できなければならない。場合によっては、遠距離教育技術を使用することもできる。

求められているのは、事故を予防し、健康を守る簡単で低コストの方法である。具体的には、人間工学による改善、より良い労働条件と慣行、道具や機械の利用法の改善、有害物質、有害の可能性のある物質を安全なもので代替することなどが挙げられる。インフォーマル労働者に関する労働安全衛生について、医療・保健関係者 (医療、医療補助、看護) の訓練を行うことも必要である。

同時に、仕事の質の向上はビジネスにとっても望ましいということも、¹³ 中小企業の経営者に納得させる必要がある。こうした経営者側の意識向上には、企業開発に関わるサービスの提供者が一役買うところである。彼らは、この目的を達成する役割では試されたことがないが、確実にインフォーマルミクロ企業の仕事の質改善のひとつの方法となる可能性を持っている。経営者は、健全な環境を作ることには役立たない訓練や助言よりも、仕事の質を改善することでより競争力を高めてくれる訓練の方に、意欲的に参加し費用を負担するものである。零細、小事業者の労働安全衛生を含む仕事の質を改善するためには、マスメディアや社会に向けた市場活動への取り組みも有効な方法である。こうした取り組みが、人権、生産性、環境保護などの関連分野で、人々の態度や行動を変えるのに有効であることは立証されている。

インフォーマル経済における労働安全衛生の向上は、クラスター・プログラムを通じて行うことも可能である。実際的な方法としてはまず、活動が組織化されるクラスターを特定することである。例えば特別な小セクターや地域コミュニティで、多数のインフォーマル労働者が活動し、労働安全衛生上の重大な問題を抱えているようなクラスターかもしれない。資格をもった安全衛生担当者が個別の実地調査や面接を行うことで、問題を特定し、迅速な矯正行動を示すことができる。

クラスター・プログラムは、環境保健、環境管理、基本的ヘルスケア・プログラムを持った自治体もしくは地域計画と連携するのが望ましい。労働での安全を普及させるための衛生促進活動は、クラスター近隣の自治体、地域レベルの既存の公衆衛生施設と協力して行うことができる。そのような活動には、エイズを含む疾病予防の簡単な方法を含む。衛生教育には、井戸や一般の水資源を清潔に保つこと、個人の衛生、衛生的な食べ物の処理や料理慣習などがある。サービスをクラスターに拡大するためには、各クラスターの救急隊員などの紹介制度の導入が有効になるであろう。

インフォーマルの労働者と経営者のための安全衛生プログラムの開発には、労使団体が

¹³ 仕事の質の問題は第 6 章でも論じられている。ILO の *Job quality: Its just good business* (トリノ, International Training Center of the ILO, 2001 年日付不詳)。

重要な役割を果たすことができる。クラスターの中に、関係する労働者や零細事業者の代表と協議のうえ、安全衛生委員会を設立するのもよい。クラスター内の希望者には、救急援助訓練を実施する。労使団体の能力構築には、特別注目していかなければならない。安全衛生委員会をさらに有効に運用するために、例えば、PATRISのマニュアルを基にして、模範的活動や訓練のための地域向けのマニュアルを作成することも考えられる。

インフォーマル経済における女性の参加と、彼女たちが担う人の世話をする役割、働き手としての役割、サービス利用者としての役割を考えると、彼女たちの経験、知識、技術を全ての活動において考慮する必要がある。女性は、労働条件改善のための地域的メカニズムにおいて、積極的に参加し、発言権を与えられるべきである。¹⁴

インフォーマル経済における HIV・エイズの社会的保護に対する影響

多くの開発途上国、特にサハラ以南のアフリカでは、HIV・エイズの蔓延があらゆる社会の側面に、壊滅的影響をもたらしている。更なる調査が必要ではあるが、インフォーマル経済の労働と社会的保護に影響が及んでいることは明らかである。

世界 3,600 万人の HIV 感染者のうち、約 3 分の 2 の少なくとも 2,300 万人は、15 歳から 49 歳の通常最も生産性が高いとされる労働人口である。労働人口の大半がインフォーマル経済で働く国々では、当然エイズの人はそこに集中することになる。正規雇用の人でさえ、偏見や差別にあい、正規の仕事を辞めさせられることがある。十分な社会的保護がなければ、インフォーマル経済に代替的な収入の手段を求めるしか他に方法がないのである。

インフォーマル経済においていかに ILO の HIV・エイズに関する行動規範¹⁵ を実践するかは大きな課題である。インフォーマルな事業体での雇用率が非常に高いことを考えると、これらの事業体における HIV・エイズの状況に関する知識を収集し、問題への対処のための模範的な取り組みを認識し、予防のための実践的で革新的アプローチと手段を開発し、その影響を軽減することが急務である。何としても徹底的に検討すべき取り組みの一つは、予防とケアのためのプログラム開発である。これを小企業とインフォーマルな事業者向けに多くの国で設立されている共済保健基金の枠組みの中で行うことを検討すべきである。¹⁶

小企業の経営者にとって、その企業を担う一人ないしそれ以上の労働者を失うことは、壊滅的であり、企業の崩壊につながる恐れもある。農村部では、HIV・エイズによる人材の損失は、食糧生産の減少、食料の安定性の低下、農業労働から非農業の介護活動への労働

¹⁴ V. Forastieri: *Information note on women workers and gender issues on occupational safety and health*, InFocus Programme on Safety and Health at Work and the Environment, doc. OH/9903/01 (ジュネーブ、ILO、2000 年)。

¹⁵ ILO: *HIV/AIDS and the world of work: ILO code of practice* (ジュネーブ、2001 年)。

¹⁶ ILO: *HIV/AIDS: A threat to decent work, productivity and development*, HIV/AIDS と労働の世界に関する特別ハイレベル会議での討論のための文書、ジュネーブ、2000 年 6 月 8 日、p.30。

と時間の再配分を引き起こしてきた。非常に重要なことに、HIV・エイズによって、保健・社会福祉の支出が増え、家庭、企業、政府の保険支払い負担が増大してきた。5 年間で、医療費が 2 倍になった企業の例も報告されている。一方で病に倒れた労働者は貯蓄を医療費にまわさねばならない。身体障害、死亡、その他の給付の支払いを避けるために、使用者の中には、臨時または短期の契約のみで職員を採用するといった雇用慣行を実施するものもいる。¹⁷

家族の一員が HIV・エイズに感染すると、家族はいろいろな形で影響を受ける。主な稼ぎ手が働けなくなるかもしれない。したがって、家族のうち子どもや高齢者など働き手としての資質に劣る者までも生計のために仕事を探す必要がでてくることもある。彼らが仕事を見つけられるのはインフォーマル経済である場合が多い。病気の親戚を看病するため、家で働く必要性が出てくることもある。これは在宅労働であり、インフォーマルであることが多い。感染者がすでにインフォーマル経済で働いている場合は、生産性は著しく低下するため、その子どもたちが、収入をえるために、学校を辞めることにつながる可能性もある。人口の中でも最も無力な高齢者、特に高齢の女性や子どもたちが、感染者の看護にあたり、後に、自らの面倒を見ることになる。しかし彼らこそ、社会的保護が最も欠けている人口区分なのである。

HIV・エイズの蔓延によって、最も被害を受けている国における社会的保護制度が不十分であることが大きく浮き彫りになった。社会的保護制度の現行の資金が、HIV・エイズ蔓延の対応に充分であるとはいえない。感染者の多くに社会保障の適用はない。結果として、必要とされる質の高い医療を受けられないのが普通である。感染者が一家の稼ぎ手で、死亡したり働けなくなったりしても、残された家族は、代替的な収入を受けることができない。働き盛りで感染する稼ぎ手が多いため、非正規の社会的保護機構（拡大家族や地域社会）もまた、多数の働き盛りの成人を失っているため、運用の限界を超えてしまっている。

「今ほど、可能な限り広範な社会の結束とリスクの共有の組織化が必要な時はない。それは、必要とされるあらゆる支援を、直接被害にあっている家族、グループ、社会、地域に行き届けるために必要不可欠なのである。」¹⁸

¹⁷ 同上、pp.21 and 29。

¹⁸ ILO: *Social Security Issues, Challenge and Prospect*、前出、p.6。

第5章

インフォーマル経済における代表権と発言権を高める

インフォーマル経済における代表権の不足

「インフォーマルな仕事に従事している人々は、たくさんのニーズがあっても声に出すことができない。彼らは世界経済の大多数を占める声なき人々である。」¹ 世界のいたるところで、インフォーマル経済の人々は、社会対話の仕組みやプロセスから締め出されており、それらへの参加が充分でない。職場での独立した発言権を確保し行使するためには、労働者と使用者の代表権の確保が必要である。職場における代表権の確保は、労働者及び使用者が、報復や脅迫の恐れなしに、自ら組織を作ったり加わったりする自由にもとづいている。第3章でも強調したように、結社の自由と団結権は、基本的人権であり、権能を賦与する権利でもある。労働者や使用者が、団結を否定されれば、働く場でのその他の様々な権利を主張することができなくなる。

したがって、この権利を守り、実施を確保する方法及びガバナンス（統治）の枠組みが不可欠である。² しかし、多くの国で、全てのあるいは特定の種類の労働者が、独立組織を形成することは、いまだに禁止されていたり、労働者や使用者が自らの選択で組織を設立・加入する自由が制限されていたりしている。2000年6月のILO総会のグローバル・レポートは、いまだに農業労働者に団結権を禁止している国や、家事労働者は団結権を保証する法の適用から除外している国について言及している。³ インフォーマル経済に集中する傾向がある移民労働者も除外されていることが多い。

団結権のための法規制に加えて、反組会的差別や使用者の干渉に対する保護を効果的に行うための対策が必要とされる。しかし、団結権に対する、法の適用外のあるいは非公式な否定や妨害が行われることも多い。過去数年、「結社の自由に関するILO委員会」⁴ が取り調べた申し立てのうち、二番目に多いのが反組会的差別であった。雇用が不安定であるため、インフォーマル経済の労働者は、報復を恐れて、組合に入らないことがある。

こうした問題に対処するには、反組会的差別行為に対する労働者への適切な保護が必要である。また同時に、団結権を広く受け入れる下地作りを目指した先制的な行動をとり、その違反は、何の役にもたらず許されることでもないことを提案すべきである。全体的な課題は、フォーマル経済、インフォーマル経済両方に、自由な団結ができ、団結に携わる者が否定的な影響を恐れず行動できる環境を作ることである。⁵

たとえ団結権があっても、インフォーマル経済の事業者と労働者が組織化されていることはほとんどない。利益を代表するための会員制の組織を持っていることもまれである。⁶ 自ら行動を起こして組織化した場合でも、自助グループや商業別団体といった草の根や地域レベルにとどまっている。インフォーマル経済では、零細事業者や自営業者は、雇用されている労働者に比べると、団結する確率が高い。⁷ しかし、一般的にインフォーマル経済の組織は、もろく、構造上の制限があり、効果が限られているという特徴がある。公式に登録も認識もされておらず、フォーマル経済の企業や公共機関との接点が限られていて、関わりも少ない。彼らが、公式な国家・国際的な使用者団体、商工会議所、労働組合や協同組合と連携しているケースは、増加傾向にあるものの、極めて少ない。1997-98年版「世界労働報告」の結論は、「現行のインフォーマル・セクターの組合は、地理的にも限定されている傾向が見られ、メンバーの雇用と収入が不安定かつ不規則なため、組織の効率と持続性が損なわれている。日々生きるために懸命で、経営・専門技術もなく、外部からの資金を動員する能力も限られているため、こうした組織の活動範囲やサービスや活動の種類が制限されることになる。」というものであった。⁸

インフォーマル労働者の大半を占める女性と若者には特に発言権がない。団体交渉を通じて雇用上の利害の追求や、社会資本の利用、所有権、環境問題、社会保障などについて政治家や官僚にロビー活動をするほどの発言力がない。組織化のプロセスは、女性の方が男性よりも壁につきあたる。女性は職場や家庭で、複数の役割や責任を担っているからである。男女共に加入している組織では、ジェンダーが組織内での役割や立場に影響を及ぼす傾向があり、女性は意思決定への参加が充分ではない。しかし最近、インフォーマル経済における女性グループが増えてきている。これは、インフォーマル経済に女性が集中していることの反映である一方、女性自身がその他のソーシャル・アクター（社会的な関係者）と共に、ジェンダー差別と闘い、社会的保護の改善のために取り組んできた努力の結果でもある。顕著な活動を行っているいくつかの例外的なグループはあるが、こうした女性のインフォーマルな組織のほとんどは、草の根グループであり、地域社会外での影響力

¹ ILO: *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, 第89回ILO総会事務局長報告、ジュネーブ、2001年、p.64。

² 団結権や代表権が有効となるような法と統治の枠組みの必要性は、この章の「中央、地方政府の役割」においても、議論されている。

³ ILO: *Your voice at work: Global Report under the follow up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Report 1 (B), 第88回ILO総会、ジュネーブ、2000年、p.31。

⁴ 同上、p.33。

⁵ 同上、p.28。

⁶ 例えばマニラの「フィリピン国家統計局」の調査によると、インフォーマル経済の93%（女性の96%）は、自助グループに属しておらず、54%はそうしたグループに加入する利点を見出していない。G.Joshi: *Urban informal sector in Metro Manila: A problem or solution?* (マニラ、ILO/SEAPAT、1997年)p.54。

⁷ ILO: *World Labour Report 1997-98: Industrial relations, democracy and social stability* (ジュネーブ、1997年)pp.195-197。

はほとんどない。

2000年6月のILO総会に提出されたグローバル・レポートにおいても、⁹ インフォーマル経済の成長が集团的代表権に及ぼす影響が、強調されている。組合員数は、大規模な職場では概して多いが、この10年間で世界的に減少している。使用者団体は、特に零細事業者・小規模事業者の出現にともなって、重要な課題に直面してきた。この集团的代表権の問題は、小規模の職場や、集团的組織と利害代表の経験がほとんどないところでは、あまり関係がない問題に思われがちである。労働組合、使用者団体双方は、構造、政策、戦略の再考、見直しを行い、インフォーマル経済の利害を組織し代表しようとしているが、難しい障害や課題に直面し続けている。

代表権の欠如をなくすことは全ての関係者にとって重要なことである。インフォーマル経済で働く者にとって、この欠如が、不十分な法的・社会的保護の原因であり、生産性の高い資産、資本市場、製品市場、研修制度、公共サービス、生活の便益などが利用できない理由でもある。実効的な結社の自由がなければ、彼らの労働を認識、保護し、フォーマルでディーセントなものにするための力を行使することができない。労使団体は、組織化の義務を負っているわけでも、インフォーマル経済を組織化する責任もないが、すべての労働者と使用者が団結したり、自らの選択による組織に加入したりする権利を保護する責任は負っている。しかし、インフォーマル経済の発言権をいかに高めるかは、会員数、代表権、社会的・政治的影響力の面で、自らの組織の将来に影響する。今日の流動的な労働市場とグローバルな生産システムでは、インフォーマル経済の問題に取り組むことなしには、労使団体がフォーマル経済の状況を維持・改善してゆくことも不可能となってくるだろう。ソーシャル・アクターが、いかにインフォーマル経済に対処するかによって、今後強力で一貫した三者主義が築けるかどうかが決まるだろう。政府、労働者及び使用者団体、その他の市民社会の構成員にとって、「インフォーマル経済の規模の大きさからして、正規と非正規の格差は今後も社会で最も深刻な格差であり続け、公平な成長への障害となり続けるであろう。」¹⁰ インフォーマル経済の集団代表権や社会対話を支援するにしても侵害するにしても、政府の政策及び法律が主要な役割を果たす。

格差を埋めるためには、組織化と代表性の革新的な方法が必要で、フォーマル経済及び変化するインフォーマル経済に最も適した構造、政策、組織協力を見つけなければならない。「ディーセント・ワークの目標をインフォーマル経済へ拡大するためには、従来適用されてきた国の規制や代表制度のみに頼ってはいならない。経済力を高め、発言権を強化し、権利を擁護し、資源を生み移動させ、動機付けを変えるような新しい方法が必要である。既存の担い手による新たな活動の展望はしばしば見出されるが、新しい担い手と制度

⁸ 同上、pp.216-217。

⁹ ILO: *Your voice at work*, 前出。

¹⁰ ILO: *Reducing the decent work deficit*, 前出、p.68。

組織が、技術を高め、市場を開放し、労働条件を改善していくことが求められる。」¹¹

インフォーマル経済における代表権と発言権の強化

インフォーマル経済の発言権を強化する方法を述べるにあたり、政府、労使団体の三者の役割をそれぞれ以下に記す。しかし、社会対話を通じて三者が一体となることができる何かを忘れないことが重要である。また団体交渉権ばかりでなく、その他の形態による社会対話が大切であることも忘れてはならない。国家レベルあるいは部門レベルにおいての三者間の協議と交渉の仕組みを通じての「声の規制」(Voice Regulation)は、グローバル化の中で、フォーマル経済、インフォーマル経済の効率を上げ、平等と分配問題に取り組むための、強力かつ有効な手段であると認識されるようになってきた。¹² 市民社会グループや市民運動、非政府組織(NGO)の多様性を認識することも重要である。そうした団体は、インフォーマル経済の問題を顕在化させ、擁護しているが、インフォーマル経済の人々を代表してはいない。会員制でないことが多く、民主的構造を持たないことも多いからである。¹³ こうした団体には、国内、国際的にも活動的で発言権を持つものもあり、ソーシャル・パートナーたちは彼らの組織化の体験、ネットワークの構造などを参考にできる。¹⁴ こうした団体と労働組合、使用者団体とのあいだの協力と連携の例が増加してきている。

政府及び地方自治体の役割

政府の政策と立法が、インフォーマル経済の組織化と代表権の環境を整えられるかどうかの鍵となっている。インフォーマル経済における発言権の欠如に対しては、それを支援

¹¹ 同上、p.30。

¹² 法規制や市場規制と比較しての「声の規制」に関する議論については、G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999) 及び ILO: *Your voice at work*, 前出、pp.19-20 参照。

¹³ 自らが代表している人々から合法的に選ばれた団体のみが会員の名において正当に主張することができる。そうした団体は、民主的ルール(例えば、指導者の選出、総会など)、透明性、会員への説明責任に基づき運営されるべきである。NGOのような団体は、インフォーマルの経営者と労働者の目標を人々に気付かせ、推進するという、大切な役割を果たすことができる。しかし、こうした団体がインフォーマルの経営者や労働者自身によって運営・所有されておらず、理事会など、プログラム、政策、業績に権限を持つ人たちの権威によって管理・所有されている場合、インフォーマルの労働者や使用者を代弁して発言することはできない。

¹⁴ よく知られた例として、インドの「女性自営業者協会(SEWA, The Self-Employed Women's Association) 及び「働く女性フォーラム(WWF, The Working Women's Forum)、南アフリカの「女性自営業者組合(SEWU, The Self-Employed Women's Union) がある。インフォーマル労働者の国際的ネットワークも発展した。StreetNet、(個人業の行商人、活動家、研究者、支援者のネットワーク)、HomeNet(家内労働者を代表する団体のネットワーク)、WIEGO: Women in Informal Employment Globalizing and Organizing(世界的な個人と団体の連合で、インフォーマル経済の女性支援のため、統計、研究、プログラム、政策の改善のための連携構築に関わっている) などがある。

する法の枠組みとガバナンスがなければ、効果的かつ持続的取り組みは不可能である。したがって、この点における政府の最も重要な役割は、労働の場所、種類に関係なく、報復や脅迫を恐れず、自らの選択で組織を形成し加入できる権利の自由を保証することである。結社の自由を尊重することで、インフォーマル経済の事業者組合、農村協同組合、女性団体、労働組合、使用者団体など、特定の背景や問題に最も関連のある人々を代表するための制度的な手段を発展させることが可能となる。こうした団体の利害を集团的に代表するための戦略は、特定の問題に最も適切に対応できるように進化していくべきである。特定の問題には例えば、土地の使用に関する交渉、公共の社会資本に関して、あるいは貿易協定の影響に関する労使代表による政府との交渉、児童労働や女性に対する暴力反対のデモやキャンペーン、最低賃金引き上げの社会対話などがある。

地域の地主、請負業者、使用者、公的機関などの権力に対して、団結し、声を聞いてもらおうとするとき、最も大きい個人的リスクを負うのは世界で最も貧しい者であることが多い。しかし最近では、結社の自由と団体交渉権という基本的権利の法的保護の対象外や除外扱いとなっている職種の中に、インフォーマル経済の人々が多数含まれており、その多くは、農業従事者と家事労働者である。¹⁵ このうち大多数が女性であり、特に発言権がなく、一層孤立し脆弱な立場にある。

インフォーマル労働者に、自由に組織を作り、あるいは自分が選んだ組織に加入する権利を与えるだけでは充分でない。インフォーマル経済における代表的、民主的、機能的組織を育成することに加えて、国家が、国、地方での政策決定あるいは計画の実行の際に、彼らを対話者でありパートナーであると認識しなければならない（同時に、インフォーマル経済を代表していると主張はしていても、説明責任を果たさず会員制をとっていない団体の認知や支援は控えること）。国家はまた、インフォーマル労働者団体、既存の労働組合、使用者団体の定期的な対話及び団体交渉やその他の市民対話の可能性とメカニズムを推進する必要がある。例えば、現在の国内三者構成組織や団体交渉プロセスの範囲を拡大することや、インフォーマル経済の特定の部門にあわせた革新的なメカニズムを促進することなどによって、実現可能となる。

インフォーマル経済の団体の大きな問題は、対話をしなければならない相手ときちんと相対していないことである。行政当局に認知されておらず、既存の組合や使用者団体に代弁してもらわなければならないことが多い。政府から認知されていないインフォーマル団体は、政策論議における発言権がなく、効果的、効率的な運営に必要なサービスや社会資本も利用できない。また当局の嫌がらせや追い立てなどにたいしても無力である。実際、政府の認知がなく非合法であることが、非正規の原因であり、一般の経済・社会と規制の枠組み内での正規の活動への道を阻害しているのである。

インフォーマル経済の団体が認知され正当なものになるためには、法律で認められた団

¹⁵ 参照 ILO: *Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Right at Work*, Governing Body doc.GB.277/3/1, 277th Session, ジュネーブ, 2000年3月。

体になる必要がある。しかしあまりにも多くの場合、登録手続きは、やっかいで時間がかかり費用もかかる。例えば、コートジボワール政府による、国内手工芸者団体の設立を奨励しようとする善意の試みは失敗に終わった。理由は、登録手続きが複雑すぎ、協議と交渉のしくみがトップダウンで、各地の手工業組合の従来の構造を反映するものではなかったからである。しかし一方、明確で、迅速かつ低コストのルールと手続きにより、インフォーマル経済の組織の認知を進めようとしたフィリピン政府の政策は、こうした団体の存在の社会的な正当性を高めた。さらに、政府は、インフォーマル労働者の代表に大きい発言権を与えるような仕組みの確立も支援した。例えば、在宅労働に関する国家運営委員会 (National Steering Committee on Home Work) が1991年に設立された。これは、労働雇用省、フィリピン労働組合会議 (the Trade Union Congress of the Philippines)、NGO諸団体、在宅労働者協会のネットワークであるパタマバ (PATAMABA) からなる。この委員会へ参加した結果、パタマバは、知名度と社会的認知度を高め、新たな援助利用の可能性を広げた。特に、全国三者会議 (National Tripartite Conference) に参加し、影響を与え、在宅労働に関する労働規約の修正を承認させたことは注目に値する。¹⁶

地方自治体の役割も多くの点で重要である。多くの国で、行政の地方分権がますます重視されている。インフォーマル経済の使用者、労働者が直接的な不便を被っているのは、地方レベルの社会資本やサービスの利用と、公共、民間スペースの使用に関する規制である。また、力関係や配分の慣行が、極めて不均衡なものも地方政府にありがちな傾向である。たとえ、中央政府の省庁や立法機関は非正規団体を支援しても、地方で一貫した政策と有効な実施がなければ、こうした団体はさらに不安定化、弱体化してしまうかもしれない。例えば、下請け業者や仲介者による搾取的慣行から在宅労働者を保護しようとするフィリピンの労働雇用省の指示は、実行が難しいことがわかった。省の現場の役人が、その要請は管轄外だとみなしたからである。タンザニア連合共和国では、インフォーマルな零細企業の事業主を優遇する信用貸しは、インフォーマル経営者の市場や職場を想定していなかった都市計画の問題と衝突した。¹⁷

一部の地方政府や自治体ではインフォーマル経済の重要性を認めており、物理的な社会資本及びサービスの利用を可能にする環境作りや、地元団体が関心事や優先事項を発言するための場や、政策論議に参加する機会を提供する試みがある。南アフリカのダーバンで新しい都市計画と制度的枠組みのビジョン作りをした際、問題となったのは、あまりにも多くの国の部や省庁が、保健、治安、社会資本、交通、開発と計画、区域管理、中小企業支援などの都市管理をそれぞれ個別に扱っていることであつた。お互いの連携はなく、しばしば一貫性にかかるルールや規制を実行するという結果になっていた。新たな政策の開発の第一段階で必要だったことは、それぞれの省庁の代表を決めること、顧問役として研

¹⁶ ILO: *World Labour Report 1997-98*, 前出, p.210.

¹⁷ 同上, p.214.

究者やその他の関係者を関与させること、インフォーマル経済のグループや諸団体に彼らのニーズやビジョンについて意見を求めることであった。この過程における多くの重要な要素を以下に強調しておく。

最初に、政策チームと政府高官は、インフォーマル経済の役割と重要性について、初期段階から意見の一致を見なければならなかった。具体的には、インフォーマル経済は、重要な雇用創出源であり、都市経済に貢献するものであるということ、特に貧しい南アフリカ人には重要であること、経済のフォーマルな部分とインフォーマルな部分は密接に関連しているということ、また一方が健全であることに、他方の健全性も依存していることなどについての同意である。この合意に至るまでには3つの鍵があった。ひとつめは、「インフォーマル・セクター」という言葉を使わないという合意、二つめは、街頭で商売をする人（最も目につくインフォーマル労働者）たちに対して、彼らをその日暮らしの困窮者、福祉を求めている人たち、町の侵入者などを見なすことをやめ、労働者と見なすという見解を打ち出した点である。事業の安定性や持続性を欠く場合があろうとも、彼らをあくまで労働者としてとらえた。三つめは、インフォーマルな仕事と労働者は、都市の生活と経済の永続的な一部分であるという認識である。¹⁸

ダーバン地方評議会のインフォーマル経済のための包括的政策（囲み 5.1 に記載）及びインドの労働に関する第二期国家委員会（Second National Commission on Labour）（第3章の囲み 3.1 に記載）は、重要な前進である。インフォーマル経済やその中の諸団体を含めた市民的対話の仕組みとプロセスを強化することは、インフォーマルからフォーマル経済へと連続してつながる全体の流れの中でディーセント・ワークを拡大していくために効果的である。

労働組合の役割

これまで、労働組合は、インフォーマル労働者の必要性や利害に応じてこなかったとして批難されることもあった。しかし、次のような考え方ができる。

「インフォーマル・セクター」を組織化するにあたっての労働組合の責任を正確に定めることが重要である。労働組合はすでにできあがった組織であって、労働者が自ら作り上げる過程を経て作るものではないという発想は、最初に陥りがちな間違いである。権利は労働者に対して保証されねばならないのであって、組合に対してではない。何もせずに、保護されて

¹⁸ M. A. Chen; R. Jhabvala; F. Lund: *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*, この報告書のために準備された資料（2001年11月）。

いない労働者の状況を労働組合の責任とするのは間違いである。団結の中心的課題は、全労働者の団結の権利を効果的に保護することである。自分たちで労働組合もしくは他の組織を作りたいのか、既存の労働組合に加入したいのか決めるのは、労働者自身である。しかし、労働者の団結の権利と労働組合の団結の義務を混同するのは誤りであるし、逆効果である。¹⁹

歴史的にみると、組合運動は、保護されていない労働者が築いてきたということは注目に値する。彼らは、自ら団結、結束し、権利、福祉、社会的保護を勝ち取ってきた。

インフォーマル経済のもたらす大きな問題は、組合運動によって認識されてきた。1999年、ILOの労働者活動局は、労働組合とインフォーマル・セクターに関する国際シンポジウムを開催した。そこでは開発途上国、先進国からの代表が集まり、より効果的にインフォーマル経済の労働者の利益を組織化し、代表する方法が話し合われた。2000年、第17回国際自由労連（ICFTU）世界会議は、非正規及び保護されていない労働に関するタスク・フォースの設置を命じた。より強力で効率のよい戦略を開発し、脆弱な労働者の自立を支援することによって、グローバル化の中で悪化していく労働条件や保護、経済のインフォーマル化に対処していくためである。国際労働組合連合（World Confederation of Labour: WCL）は、1998年から2002年の間、インフォーマル経済を活動の優先課題の一つとしている。WCLは、インフォーマル経済を、機会であり、危機であり、課題であると認識している。インフォーマル経済の社会的役割を重視し、その役割ゆえに尊重し、改善すべき存在だと考えている。行動計画の中で、「WCLとその関連団体は、インフォーマル・セクターの労働者特有のニーズを考慮し、彼らの利益を集団的に保護し、適切な規制をしくことを主張することを念頭に置きつつ、これらの労働者を組織化することに積極的に関与する」と述べている。²⁰

しかし、国際的労働組合運動と共に、インフォーマル経済が重要な優先課題になってきた一方で、国レベルの組合は、この章の始めや囲み 5.2 にあるように、依然、インフォーマル労働者の組織化に関しては、多くの問題や制約に直面している。

囲み 5.1 ダーバン都市評議会：インフォーマル経済のための包括的政策

インフォーマル経済は、経済、社会的生活に多大な貢献ができるという認識で、南アフリカ、ダーバン市は、インフォーマル経済のための文書による包括的政策の開発を2000年に決定した。主な特徴は以下のとおりである。

- ・ 政策は開発を支持するものであること。市の定めた経済開発政策と一致すること。

¹⁹ 国際自由労連（ICFTU）: *Informal or unprotected work: Conclusions and Recommendations for the Task Force*, インフォーマル・セクター会議（Informal Sector Meeting）、ブリュッセル、2001年3月15-16日。この点はまた第87号「結社の自由及び団結権保護条約」（1948年）にも述べられている。つまり、労働者と使用者は「自らの選択に基づいて」組織を作り加入する権利を持つ。

²⁰ 国際労働組合連合: "Action programme". *Labor Magazine*, 76th year, No.1, 1998 所収。
<http://www.cmt-wcl.org>, under Publications: Labor Magazine

- ・ 政策の過程で、すべての利害関係者と幅広い協議を行うこと。
- ・ インフォーマル経済の最も貧しい人々を対象とすること（街頭行商人、家内労働者）。
- ・ 地域別管理と零細・小企業向けの部門別支援を組み合わせること。
- ・ 都市の中でインフォーマル経済問題を扱うさまざまな部署の協調した取り組みを促進すること。
- ・ 経済におけるフォーマルな部分とインフォーマルな部分の間の補足と相乗効果の促進に努めること。フォーマル経済、インフォーマル経済の問題を同じ制度的仕組みやプロセスで扱うことを含む。
- ・ 企業開発支援を、支援のための規制的枠組み、環境と職場の安全、保健対策、地方の安全の促進、インフォーマル労働者の団結と統合していくこと。

この政策はインフォーマル労働者の団結を強調している。理由は以下の点を認識していることである。

- ・ インフォーマル労働者の利益が最もかなえられるのは、強みと自信を持った立場で交渉できるときである。
- ・ 地方政府の利益が最もかなえられるのは、強力で安定した交渉相手がいるときである。

したがって政府援助は以下のものに与えられる。

- ・ 民主的な組織を設立すること。
- ・ 実践的な運営資源の供給によって組織を運営すること。
- ・ サービス提供者団体への援助を通して、組織を発展させること。
- ・ 評議会と代表組織の間に、交渉のためのフォーラムを設立すること。

出典：ダーバンの南北地方評議会におけるインフォーマル経済のための効果的、包括的政策開発のための専門作業チーム：Draft policy documents（2000年7月）。

図み 5.2 インフォーマル経済労働者の組織化：組合の課題

- ・ インフォーマル経済の労働者は、均一の集団を代表しておらず、内部で利害の相違が明確に見られることもある。
- ・ 現在の組合員の大多数と共通の利害を持たないかもしれない。民族、家族、親類関係の方が、労働者階級の団結よりも強い。
- ・ 日々の生活を生きるのに必死で、集団的活動に加わる傾向にない。特に、組合の活動や加入により、実際の問題や基本的ニーズが解決されるということが、明確に見えない場合、その傾向は強くなる。
- ・ 雇用が極めて不安定なため、職を失うことを恐れて、組合に参加しない。
- ・ 重要な点として、インフォーマル経済における組合の組織化には、法律上の障害がある場合が多い。
- ・ 組合にとって、インフォーマル労働者、とりわけ在宅労働者や零細事業体に接触し、彼らを動かすのは難しい。組織化のための運動は、時間と資源を必要とし、コストも高く困難である。
- ・ 雇用が不安定なこれらの労働者を会員として維持するのが難しいことがある。そのため、そのような労働者の組織化のために、人的、経済的資源を使うことが有効かどうか検討する必要性が出てくる。
- ・ 多くの組合は、組織化のための検証された戦略を持っていない。
- ・ 既存の組合員が、そのような労働者の組織化に理論的根拠を見出せず、彼らを取り込むために必要な政策、資源配分の変更に対して反対することもある。これまでの支持基盤を損ねることなく新しい集団に手を差し伸べることが、組合の課題である。

出典：ILO: Promoting gender equality : A resource kit for trade unions, Booklet 4:

Organizing the unorganized: Informal economy and other unprotected workers (ジュネーブ、2001年)。Web site: <http://www.ilo.org/genprom/eeo>

国レベルでは、雇用関係がはっきりしていない人々のグループにまで組合を広げるにあたっては、法的、官僚的な障害がしばしば見られる。第3章で述べたように、例えば在宅労働者の場合のように容易に使用者が特定できない場合、労働者が雇用関係にあり、したがって「被雇用者」として労働の保護と団体交渉の権利があるのだと立証するのは難しい。さらに、多くの国で、組合の組織化の法的枠組みは工場単位にしか与えられていないため、インフォーマル労働者にとっての大きな障害になっている。また、組合が自営業者の組織化を阻まれている国もある。

組織化とは単に新会員を入れて、サービスを提供することだけではない。利害の共通点がほとんどない既存の会員、会員になるかもしれない人、その他の集団を結びつけて、強力な社会運動を構築することである。したがって、組織化するためには、組合が、雇用上の地位や特定の職場とのつながりにかかわらず、労働者にそのものに焦点を絞ることが必要とされる。²¹

インフォーマル経済労働者を既存の組合員の一部として組織化しようと、組合は数々の戦略を採択し、試してきた。²²

そのような組織化はしばしば、組合の運営の仕方を変えることを意味する。組合は、見直しを行い、必要ならば、内部規制や法規を変更して、インフォーマル経済の組織化を制限するものを取り除かなければならないだろう。そうした変更は、例えば、組合加入、交渉チームへの参加、団体協約への記載、組合費などに関連したものになるだろう。多くの場合、組合はインフォーマル労働者のための特別サービスの条項を作らねばならないかもしれない。医療保険や給付金のような社会的サービスだけでなく、雇用上の地位を正規化するための支援や、市場の確保や、補助金の獲得のための行政当局との交渉なども含まれる。組合の中には、特別な部や単位を設立して予算を配分し、より効果的にインフォーマル労働者を組織化しようとしているものもある。ベニンの組合は、インフォーマル経済のための事務局を設立した。コロンビア労働者連合(Confederation of Workers of Colombia)には、自営業者のための事務局がある。4つのインフォーマル経済協会が、ガーナ木材・木工職人組合(Timber and Woodworkers Union in Ghana)を通じて代表権を与えられており、常勤の職員が会員のニーズに対応している。エクアドルとパナマの組合は、農村及

²¹ ILO: Trade unions and the informal sector, 前出, p.45.

²² 同上参照: Conclusion and recommendations, International Symposium on Trade Unions and the Informal Sector, ジュネーブ, 1999年10月18-22日。(TUIS/1999/1); 同上: Beyond survival Organizing the informal economy (ジュネーブ, 日付不詳); 同上: Promoting gender equality : A resource kit for trade unions, Booklet 4: Organizing the unorganized: Informal economy and other unprotected workers (ジュネーブ, 2001年)。

び先住民の労働者のための部署を設立した。所得に応じて組合費に段階を設けたり、低所得のインフォーマル労働者のために「支払猶予期間」中は、支払いを免除したりする組合もある。

インフォーマルな活動に携わる労働者を加入させるための戦略は、職場への接近が阻まれ、場所が知られていない、見つけにくい、などの場合は特に斬新なものでなければならない。職場単位の組織化は効果が薄いため、元組合員あるいは現在の組合員を使って、組合とインフォーマル労働者の橋渡しをしている組合が多い。仕事が一過性である点が、組織化の大きな問題点であることから、組合は、フォーマル経済から排除された元組合員と接触を保っている。元組合員は、他にも同じ状況の人を知っているため、組織化に一役買うことができる。現在の組合員もまた、効果的に、インフォーマル経済の友人や親戚に組合の政策や活動を広めることができる。インフォーマル経済の女性に援助を差し伸べる際、組合の女性部門が、大きな役割を果たせることが多い。当然のことながら、従来の支持基盤を損ねることなく新しい集団にも手を伸ばすためには、内部の支持が前提となる。こうした運動には資源配分の変更が起きることもあるので、現在の組合員が完全にこの運動を理解し支持していることを確保する必要がある。

次第に多くの組合が、完成品の販売から遡って、最も基本的な単位の生産まで、商品連鎖にそって、下請けの過程や労働の流れを体系的に把握するための制度を作っている。彼らは労働者の居所や下請け契約の詳細などの情報入手に関して、使用者や国と交渉している。組合はそうした情報をもとに、在宅労働における隠れた賃金労働者を将来の組合員として見だし、下請けの契約を突き詰めることができる。また同時に、生産を外注した企業である真の使用者を決定する。そうした企業は、外国の小売業であることもあり、彼らこそが、連鎖上の全労働者の保護と権利の最終的な責任を負うべきなのである。世界的な商品連鎖があるところでは、国際的な組合のネットワークが、以下に示すように特に重要である。

組合は、斬新な手法でインフォーマル労働者に働きかけねばならない。彼らは人目につかず、散在し、接触が難しく、教育のレベルも低いことが往々にしてある。例え彼らを見出して接触しても、労働者の権利と組合に加入することの利益を理解させるのは容易ではない。インフォーマル労働者が組合の目的に無知だったり警戒していたりする場合は、意識啓発キャンペーンが特に重要である。2000年に、ICFTU 女性委員会が行った、「働く女性に聞いてみよう調査」では、組合員ではない女性の72%が、未加入である最大の理由として、組合がどう自分たちを支援してくれるのかわからないからだと答えた。経験上、インフォーマル経済の、特に女性に対して情報を発信する際は、印刷物よりもラジオ、テレビ番組や路上劇のほうが有効である。そうした情報は、労働者の法的権利だけでなく、いかに組合がサービスを向上し、インフォーマル労働者に恩恵を与える政策を採用しているかを重点的に説明したものであるべきである。広報活動は、組織化の目的であると同時に、一般市民の支持を得るためでもある。この点で、組合とメディアの関係は重要である。1998

年から1999年にILOとICFTUが行った300以上の組合を対象とした調査によると、メディアの支持が得られていると答えたのは5分の1以下であった。つまり、メディアは組合に無関心であったり、一般市民に対して組合を否定的に描いたりしているということであった。²³

インフォーマル経済の女性と若者には特に注意が必要である。若者が求めるのは、斬新で独創的なアイデアを持ち、指導者になるための訓練をしてくれ、彼らを意思決定に加えるような現代的な組合である。女性は、家庭にやさしい対策、例えば、彼女たちの厳しく不確実な仕事の要求にあわせた会合の設定や、非正規の託児の手配などを求めている。また、組合がジェンダー平等を実践していることも女性にとっては大切である。

多くの組合で、特別サービスを開発し、それをインフォーマル労働者の経済的、社会的緊急のニーズに答える道具として、また、組織化のための戦略としている(図み5.3参照)。例として、医療保険、貯蓄・ローン制度、教育・訓練プログラム、保健・栄養プログラムの提供や、市場や免許獲得の際の、官僚との交渉支援などがある。しかし、こうしたサービスは、団体交渉の替わりや、政府が責任を逃れる方法などだと見なされるべきではない。むしろ補足的な組織化の活動と考えるべきである。²⁴ 言い換えれば、こうした特別サービスを実際に提供すると同時に、組合は、政府に働きかけて、そうしたサービスが利用できるような国の政策を採択させ、インフォーマル労働者の権利を促進保護させることを優先するべきである。

図み 5.3 インフォーマル労働者に特別サービスを提供する組合

オランダでは、女性の組合が独立の在宅労働支援センターを設立し、助言と支援を提供し、仲介者を通じて、在宅労働に関する情報を収集し、政策を立てている。在宅労働支援センターは、国が出資しているが、組合とも連絡とっており、在宅労働者と工場の組織労働者、関係労働組合との接触を図っている。また、組合に対して、例えば組合費に柔軟性を持たせるなど、在宅労働者の加入を促進するように、調整を行うよう呼びかけている。

出典：M. H. Martens and S. Mitter (eds): *women in trade unions: Organizing the unorganized* (ジュネーブ、ILO、1994年) pp.83-88. ILO *Promoting gender equality* (前出) に引用。

トリニダードトバゴの家事労働者の全国組合(NUDE)は、家事労働者の低所得に関心を集めようとする活動について、メディアの注目を浴びた。NUDEは、最低賃金法の施行を求め(その中でも家事労働者は最低の所得である)、彼らを国の保険制度の対象に含めるよう訴えた。メディアでの報道で知名度が増し、会員数を増やした。

出典：G. Pargess: *Desk review: Domestic workers in the Caribbean* (ポートオブスペイン、ILO、1997)、同上に引用。

²³ ILO: *The role of trade unions in promoting gender equality and protecting vulnerable women workers* (ジュネーブ、1999年)。

²⁴ ILO: *Trade unions and the informal sector*, op. cit., pp.58-59.

ブルキナファソの自由労働組合全国組織(ONSL)は、首都ワガドグに総合開発センターを作り、織物、洋裁、刺繍、編物、石鹸製造に従事する女性に、組織化し、労働条件を改善する機会を提供している。センターではまた、識字、衛生、栄養教育も行い、女性が、子供たちの健康の記録をつけられるようになった。また会計や経営の基礎を教える研修も実施している。こうした活動の結果、女性は組織化し、協同組合を作り、ONSLに加入した。

出典: ICFTU: *Claiming our right: Women and trade unions*, <http://www.icftu.org>、同上に引用。

非典型・インフォーマルの労働者を、労働協約の対象にしようと取り組む組合もある。その一つ目の方法として、労働協約の適用を拡大し、法定の給付からの除外といった不利益を克服するものがある。例えば、オーストラリア繊維・衣料・履物組合(TCFUA)は、在宅労働者の最低賃金と労働条件を定め法的な合意を勝ち取るために闘った。²⁵ 労働協約拡大のため、組合は法律上の障害にも対処する必要がある。二つ目の方法は、インフォーマル労働者の雇用上の地位を正規のものにするべく交渉し、組合の基幹的なメンバーとすることである。例えば、ジンバブエ織物労働者組合は、契約労働者が、12ヶ月の間に3回以上契約更新をした場合や、12ヶ月間同じ請負事業者の下で働いた場合は、常用雇用になれるよう交渉した。もうひとつの方法として、インフォーマル労働者が自らの手で労働協約を締結するのを助けるという手法もある。

組合はまた、インフォーマル労働者が自分たちで、組合型の会員制の団体を作る支援もしてきた。1998年から1999年にかけて行われたILOとICFTUによる調査では、組合の約5分の1が、組織化の取り組みにインフォーマル労働者を含む「非典型」労働者を対象としていないことがわかった。回答者のほとんどが、彼らを組合員として加入させるよりも、自らの組織を設立させた上で、連携を図る方を好んでいた。²⁶ したがって、既存の組合がどんな援助を提供できるのか、どのような組織を推奨するのか、どのような関係を築くのか、ということが問題になってくる。

多くの場合、インフォーマル労働者はすでに新しい組合、協同組合、その他会員制の団体へと組織化している。既存の組合は、インフォーマル労働者やその組織が、能力を高め、効率のよい民主的組織になるための制度や運営を開発できるように指導、訓練、援助していくことができる。また、彼らの利害に合うように、社会対話の促進や、他の民主的組合型の活動に従事できるようにインフォーマル労働者団体に訓練を行うこともできる。その他の援助としては、政府や金融機関との仲介者としての役割や、インフォーマル労働者に

²⁵ しかし、この取り決めはほとんど守られなかった。TCFUAが1995年に発表した、「(仮役)ファッションに隠されたコスト *The hidden cost of fashion*」という研究の中で、在宅労働者(ほとんどが移民の女性)の賃金は最低賃金以下で、なんの給付も受けていないことが明らかになった。これを受けて、組合と市民団体は一年に及ぶキャンペーンを行い、そのブランド衣料が搾取によって成り立っている企業名を暴露した。そのキャンペーンはマスコミにも大きく取り上げられ、世界中の労働者が参加したため、衣料業界に圧力をかけ、協定や行動規約の遵守に成功した。現在、TCFUA内の法律部門が、企業の監視、違反の場合の司法的対応を担当している。

²⁶ ILO: *The role of trade unions in promoting gender equality*、前出。

有益な制度、プログラム、協同組合の設立など、制度面で行える支援がある。既存の組合において特に重要な役割は、これらインフォーマルな組織のためにロビー活動をし、社会的な認知や交渉力、法的保護を得る手助けをすることである。これまで述べてきたように、インフォーマル労働者の組織は、対話するべき相手から認知されていないことが多いからである。

組合は、どのタイプのインフォーマル労働者の組織を支援するべきかについては、代表権と説明責任を主に考慮すべきである。自らの組合員を代弁できる正当な存在であり、インフォーマル労働者の名において正当に発言ができる組織と、インフォーマル労働者の目的推進には役立つものの、彼らを代弁できない組織とは、明確に区別すべきである。言い換えれば、代表の役割(前者)と、擁護の役割(後者)との区別である。

組合が他の会員制組織と連携協力し、互いの長所を認め、参考にし、全ての関係者の自主性を尊重することはたいへん効果的である。組合の影響を拡大し、結果的に組合員の増大を導くこともある。少なくとも3つのタイプの連携が重要である。「コミュニティに根ざした組合主義」、国際的連携、組合と協同組合の連携である。

コミュニティに根ざした組合主義とは、アメリカ、カナダなどで増えているが、組合とコミュニティの団体が、そのコミュニティの共通目標のために連携することをいう。インフォーマル労働者の住む地域やその近隣での地域社会に根ざした組織化では、組合は、そうした人と接触のあるコミュニティ団体と密接に連携して活動する。コミュニティ団体は、例えば市民権及びマイノリティの権利擁護団体などの擁護団体や、環境団体、宗教団体、女性団体、求職者への訓練や支援を提供する団体、インフォーマル労働者の自助グループなどである。コミュニティでの組織化の活動、地域の施設やサービスの向上、社会プログラムの削減への反対運動、差別や人種主義との闘いなど、いずれの場合も、労働とコミュニティの強力な連携が必要であるという認識を組合は強めている。

組合員は労働者であるばかりでなく、コミュニティの一員であり、消費者であり、宗教、政治団体の会員でもある。保育施設、教育と訓練、医療・保健、社会保障など労働者にとって重要な問題は、職場だけでは解決できない。こうした問題に関して、組合員は、コミュニティの一員でもあるインフォーマル労働者と同じ利害を共有している。共通の目標のために、組合員とインフォーマル労働者の結束を築く際に、コミュニティでの連携は効果的である。コミュニティに根ざした組合主義の利点としては、コミュニティにおける組合の信頼と存在感を高めるだけでなく、働く場や雇用形態に関係なく、組合を働く人々による社会運動に変えられることがあげられる。²⁷ コミュニティでの連携は、組合が女性の組合員を惹きつけ、維持するために特に重要である。多くの女性の生活は家族やコミュニティに緊密に根付いているため、長い間、生活の質の問題といった広範な課題の提言は女性によってされてきた。インフォーマル経済の人々に手を差し伸べる上で、女性団体はコミ

²⁷ 「地域労働組合主義は組合員の基盤を拡大するだけでなく、地域や違いを超えて結束を築くための方法である」カナダ労働会議: *Woman's work: A report* (1997年) p.111。

ユニティレベルでの労働組合のすばらしいパートナーとなりうるのである。

コミュニティに根ざした組合主義は、HIV・エイズに関する情報の普及やサービスの提供においても有効な方法であることが、近年わかってきた。感染率が、もっとも高い国々では、労働者の多くがインフォーマル経済に属しているため、従来のフォーマル経済での手法では、彼らに手を差しのべることが容易ではない。

コミュニティに根ざした組合主義はまた、在宅労働者、在宅介護労働者、搾取工場の労働者など、搾取されていたアメリカの移民労働者の組織化に有効であった。例えば、ニューヨークのロングアイランドの「職場プロジェクト」²⁸では、組合が積極的に、非登録のラテン系移民労働者の問題に取り組み、労働組合の組織化とコミュニティでの組織化とあわせて、法律上のアドバイスとサービスを提供してきた。1986年の「入国管理改革法」(IRCA, Immigration Reform and Control Act)によって生まれた合法と不法労働者という二重の労働制度にもかかわらず、そのプロジェクトは、「公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act)」及び「全国労働関係法 (National Labor Relations Act)」の条項を使って、労働法に基づく法的保護の権利を移民たちが主張する手助けをした。実業界、労働、宗教、地域団体の広範な提携に、ラテン系労働者センター (Latino Workers' Center) と中国人職員・労働者協会 (Chinese Staff and Workers' Association) という二つの労働者センターからの協力も加わって、職場プロジェクトは、1997年の「未払い賃金禁止法 (Unpaid Wages Prohibition Act)」の成立も先導し、ニューヨーク州に全米一強力な賃金法の施行をもたらした。²⁹

インフォーマル経済の労働者を支援する労働組合の連携は、国際的な広がりを見せている。特に、グローバルな生産連鎖と下請け契約の展開においては、一国に関わる戦略だけでは有効でない場合が多いことに組合は気づき始めた。例えば、ある国の労働者が、外国に本部のある多国籍企業に対して訴訟を起こすのは難しい。しかし最近では、組合、消費者団体、人権団体が協力して、労働における基本的権利を侵害している多国籍企業に対して訴訟を起こしている。そのような訴訟においては、多国籍企業は海外で事業を行う場合、現地での雇用条件に対する法的な責任を負うという重要な判決が、企業本国の法廷で下されている。³⁰ ICFTU はまた、「ラベルの向こうの労働 (Labour behind the Label)」³¹ の

²⁸ J. Gordon: "We make the road by walking: Immigrant workers, the Workplace Project and the struggle for social change", *Harvard Civil Rights - Civil Liberties Law Review* (マサチューセッツ、ケンブリッジ)、Vol.30、1995年。

²⁹ 同上: *The campaign for the Unpaid Wages Prohibition Act: Latino immigrants change New York wage law*, Carnegie Endowment Working Papers No.4 (Washington, DC, Carnegie Endowment FOR International Peace, 1999年9月) pp.7-8。

³⁰ アメリカ主権下のサイパン島における労働者の不当な扱いを理由に、アメリカの製造業と小売業に対して、裁縫業・繊維従業員労働組合 (UNITE: Union of Needletrades Industrial and Textile Employees) が起こした合同訴訟については、<http://www.sweatshopwatch.org/swatch/marianas/lawsuit.html>を参照

³¹ 「Labour behind the Label」ネットワークには、国際的衣料業界における労働状況の改善に取り組む開発協力団体、地元支援団体、組合または組合代わりの組織などが含まれる。「Clean Clothes Campaign」もこの一員である。ネットワークの目的は、小売業界が、ILOの主要な諸条約にあった行動規約を採択し、その実践の独立した検証を受け入れ、消費者に十分な情報を与えるよう促すことである。

ような、企業のアカウンタビリティ (説明責任) に取り組む団体と協力して、ILOの「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」を企業の行動規範の土台とするように呼びかけている。国際産業別組合書記局 (ITS: International Trade Secretariat) が多国籍企業と結んだ国際または地域枠組みの合意も多数あり、こうした企業が全営業国で公平な労働基準を守ることを目標としている。³² (囲み5.4参照)

囲み5.4 労働者の権利を守るための枠組み合意

国際食品・農業・ホテル・レストラン・ケータリング・タバコ及び関連労働組合連合組合 (IUF: International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations) とダノングループの交渉は、1988年に正式な共同の事業につながった。IUFとダノンは、グループ内全社の関心事である四分野を協力して促進していくことで合意した。

- ・ 従業員が新技術の導入や産業再編の効果を享受できるようにするための研修方針。
- ・ ダノンの組合と代表者への十分な情報の伝達。法律や契約の違いによる国と国、あるいはグループの企業間の情報の格差をなくすることが目的である。
- ・ ダノングループ各社における、給与、労働条件、昇進の機会の男女平等。この目標達成のための行動計画、共同参加の作成。
- ・ 組合の権利の実行。異なる国での組合権行使の問題や組合研修へのアクセスの問題を考慮する。

これら四つの分野それぞれに、国際レベルで勧告や指針が練り上げられ、国やダノン各社レベルに持ち帰られた。1988年以来、ダノンの組合と経営代表者は毎年会合を持っている。情報と協議のための定期的会合が慣例的に開かれていたが、1996年に書面で合意された正式なものになった。ヨーロッパ各国のダノン全事業に適用され、世界のその他の地域からの組合の代表の出席も含まれる。

出典: ILO: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions*, Booklet 6: *Alliances and solidarity to promote women workers' right* (ジュネーブ、2001)。

ウェブサイト: <http://www.ilo.org/genprom/eeo>

使用者団体の役割

使用者団体は主にフォーマル経済の大企業を代表する役割を果たしてきた。使用者団体のほとんどは、インフォーマル経済活動の事業主を代表していない。いくつかの点で、インフォーマルな事業主を組織化する際の問題は、フォーマル経済の小企業を組織化するときには使用者が直面する問題と似ている。しかし、使用者団体の間では、インフォーマルな起業家にも活動範囲を広げることなしには、フォーマル経済の利益を有効に促進、保護することができないとの認識が強くなっている。例えば、2001年7月に開かれた南部アフリ

<http://www.labourbehindthelabel.org>を参照。

³² 枠組み合意の例として、建築、木材労働者の国際協会 (IFBWW: International Federation of Building and Wood Workers) とIKEAの例、食品、農業、ホテル、レストラン、ケータリング、タバコ、その他労働者の国際組合 (IUF: International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations) とダノングループ、ネスレグループの例、ICFTUと国際サッカー連盟 (FIFA)の例などがある。

カ開発共同体 (SADC) の「21 世紀に使用者団体が直面する課題に関するワークショップ」では、インフォーマル経済全体でフォーマル経済よりも多くの人を雇う場合も少なくないことに鑑みて、インフォーマル経済が抱える問題への緊急の取り組みが求められた。

正規と非正規の連続体としての経済のあらゆる部分を支えようとする使用者が増えてきている。一方で、生産連鎖が発達するということは、大企業と小事業体の間に共生関係があり、効果的な企業間のつながりや、タイムリーな流通システムによって競争力が決定されるということを意味する。また、インフォーマル経済の生産性や購買力がのびれば、フォーマル経済の使用者も含めた全員の利益につながる。インフォーマル経済がフォーマル経済で生産された商品の重要な市場となり、同時にフォーマル企業が求めるより広範で質の高いインプットの供給源になるからである。

使用者団体はインフォーマル経済の問題に関わるべきであるが、これは正当な理由があつてのことである。成長を阻害されないような環境で発達すれば、将来的に会員になる可能性のある人たちだからだ。フォーマル経済に入れるような支援があれば、もはや不公平な競争相手である必要がなくなるであろう。インフォーマル経済を抑制している障害の多くは、フォーマル経済の使用者にも悪影響を与える。使用者団体は、インフォーマル経済の組合が、政府に働きかける計画作成や、事業の支援やその他の関連サービスの開発を行うのを支援し、零細事業と正規の企業との連携を深め、市場での需要へのアクセスを容易にすることを検討すべきである。³³

使用者団体がインフォーマル経済に援助の手を差し伸べようとする際の問題は、組合の場合と同様深刻である。インフォーマル経済の零細もしくは小規模な事業主は登録されていないことが多く、不法とまではいかなくとも法的立場も不明確である。援助が必要な問題もフォーマル経済の大企業とは異なる。妥当な価格での適切なサービスを必要としているが、会費を払えない者も多く、使用者団体は、払ってくれる会員のみにサービスを提供せざるを得ない。

はじめから個々のインフォーマル経済グループが会員になるのは効果的でないという認識から、まず自分たちの組織を作って、後に会員になる可能性を残すことを勧める使用者団体もある。実際、零細・小企業の事業主は、すでに長年組織をつくってきている。例えば中央アメリカでは、小規模の事業主の起業家精神を後押しする上で、組織化が主な要素となってきた。³⁴ 零細、小の起業家や使用者の組織は、次第に共同で行動するようになっている。様々な業界を代表する七つの国家委員会からなる非営利の地域団体である「中央アメリカ零細起業家委員会 (COCEMI: Committee of Central American

³³ S.de Silva: *The informal economy: Issues and challenges*, 未出版論文, 2001 年 11 月。

³⁴ ILO の PROMICRO プログラムは、適切な経済的な機会を広げ、発言権を拡大する手段として、インフォーマル経済の零細起業家の組織化を支援してきた。

Micro-Entrepreneurs)」は、地域レベルでの認知度を向上させることで、加盟事業の国レベルでの交渉力を高めようとしている。COCEMI は、市場業績に関して、信頼できる最新の完全な情報にもとづいて会員が決定できるような制度を作った。また、各国における会員の団体への技術、財政支援のパイプの役目も果たしている (第 6 章、囲み 6.4 参照)。ベニンでは、約 6,500 人を雇用している様々な業種の約 1,600 の零細事業体が、約 60 の相互貯蓄と貸付団体のもとに組織化された。こうした組織は、伝統的な連帯精神に基づく貯蓄・融資慣行と経済的効果を併せ持つものである。資本の形成に成功しただけでなく、地元の行政当局との交渉力も改善された。中国では、中国使用者連盟 (China Confederation of Employers) にも加盟する団体を、インフォーマルな企業自らが作った。

使用者団体は、数々の点で非正規組織を支援することができる。以下に例示する。①零細・小企業のニーズに合わせた政府への働きかけ、②事業支援の提供 (ビジネス計画の開発、プロジェクト立案、融資へのアクセス)、③その他関連サービス (人事管理、生産性の改善、基礎的な経営スキル、会計、起業家訓練プログラム)、④零細・小規模事業体とフォーマル経済との連携の手助け、⑤法律、規制、市場機会など零細・小規模事業体が得にくいような情報の提供、⑥市場へのアクセスを容易にする。ケニア、(囲み 5.5 参照) ナイジェリア、ウガンダなどアフリカの国々では、使用者団体が、インフォーマル経済の事業主の事業立ち上げ、発展を助けてきた。移行経済国や開発途上国において、使用者団体は、民営化と構造改革後の「新しい」使用者を支援する重要な役割を担い、生産性と競争力を高める方法について助言を与えている。モンゴルとベトナムでは、使用者団体は、ILO の企業・事業改善プログラム (SIYB: Start and Improve Your Business) と小企業の作業改善プログラム (WISE: Work Improvements in Small Enterprises) の実施に深く関わっている。モンゴルでは、使用者団体の会員数は概して少なく、零細事業体が主な会員となっている。会員になることの便益のひとつは、銀行からの融資のとりつけを代行してもらえることである。使用者団体の中には、政府の法規制、販売機会等の情報源をインターネット上で、提供するものもある。これは多くの情報を必要であるにも関わらず、入手がむずかしいインフォーマル経済の事業者にとって価値あるサービスである。

囲み 5.5 零細、中小事業体への援助：ケニア使用者連盟 (FKE)

ケニア使用者連盟 (FKE) は、1991 年、正規雇用が減少し、インフォーマル雇用が増加していることに気づき、零細(非正規)及び小規模活動に関わるようになった。1985 年から 1999 年の間に、全雇用に占める正規雇用の割合は 42 から 19 パーセントに減少し、インフォーマル雇用は 17 から 67%に増えた。

1991 年以降、FKE は、零細、中小事業体の状況改善や、持続性があつて十分な報酬の得られる雇用の創出にむけてのプログラムやサービスを実行してきた。食品加工、金属組み立て、機械、建設など業種別の介入などがあり、780 人の起業家が訓練を受け、インドへの研修旅行に参加した。また、酪農、パン焼き、学校給食サービス、食品キオスク、レストランなどのビジネスサービスセンターの設立や、新規の促進などがある。最近行われた戦略的見直しにおいて、過去 10 年で学んだ教訓が以下のように認識された。

- ・ 中小及びインフォーマルの事業体は、持続性のある仕事と雇用を生み出す可能性を持つ。
- ・ インフォーマル経済は工業化の手段にもなるが、急成長する可能性のある事業体のニーズに合わせた戦略が必要とされる。
- ・ 一般的な取り組みより、業種別の介入のほうが効果的な結果をもたらす。
- ・ 零細・小事業体に関する政策提言について、使用者団体は戦略的パートナーになりうるが、そのような政策はよく検討し、適切な意思疎通のメカニズムが必要である。
- ・ 事業開発サービスは、有意義な結果を出すためには、常にニーズを評価していく必要がある。
- ・ 一貫した、明確なビジネスの側に立った規制がなければ、今後もインフォーマル経済は疎外されたままであろう。したがって、使用者団体はインフォーマルの経営者たちと協力して、適切な戦略を推薦することが求められる。使用者団体とインフォーマル経済団体との連携が考えられる。
- ・ 開発のパートナーが協力したいと望む使用者団体とは、プログラムの実施にあたって、的が絞られていて、透明性が高く、賢明なやり方で行っている組織である。
- ・ 使用者団体がインフォーマル経済開発プログラムを通して、重要な影響力を持つためには、実行可能なネットワークづくりが不可欠である。こうしたネットワークは各国あるいは各地域に配置されるべきである。

出典: C.O. Nyangute: *Federation of Kenya Employers: Case study*, この報告書のための背景資料 (2001年11月)。

一つ重要な点は、使用者団体はインフォーマルの事業者に直接にサービスを提供する必要はないということである。さまざまな制約を考えると、例えば起業開発協会のような機関の創設を働きかけ、それをインフォーマル経済へのサービス提供の経路にするほうが、有効な手段といえる。また使用者団体は、インフォーマル企業の団体と協力してインフォーマル経済にサービスを提供することもできる。他のビジネス団体と連携して法律助言サービスを設立することもできる。例えば、現行法あるいは提案中の法が及ぼす影響や取引コスト削減のためにはどんな法の改定、制定が必要なのかに関する専門的助言を与えたりするサービスで、ビジネス全体のためにもなる。ビジネスの環境が改善され、フォーマル経済参入の障壁も取り除かれるからである。

インフォーマル経済を支援するためのこうした課題にいかに取り組むかについての議論では、様々な革新的形態の社会的な起業、代替的取引（ソーシャル・マーケティングとも称される）、中小企業の組織化に関わる企業の社会的責任などを特筆すべきである。

ポーランドからタイ、ブラジル、アメリカに至るまで、社会的起業家は、グローバル経済での競争に小規模生産者が参加できるよう支援している。それは、最新のビジネス戦略や戦略を協力的な組織化という十分に確立された方法と合わせることである。「ビジネスの起業家は競争と利潤の上に繁栄するが、社会的起業家の動機は別のところにある。社会の全員を参加させることであり、社会のシステムとパターンを変えていこうとする決意である。」³⁵ 囲み 5.6 にあるような社会的起業家活動を主流の政策に盛り込むことで、フォ

³⁵ インドのアショカ・フェロー、2000年4月、<http://www.ashoka.org> 参照。20年前「社会的起業家」の概念を生み出したこの団体について、各国で社会的起業家の記述が掲載されている。また「*Changemakers Journal*」にも社会的起業家についての記事がある。
<http://www.changemakers.net/journal>

ーマル経済の事業家は小規模の生産者をグローバル経済における正規な、そして持続性のある競争へと移す手助けができる。

囲み 5.6 インフォーマル経済を組織化する社会的起業家たち

小規模の生産者や業者など、経済の中の「ダビデたち」（体の小さい者たち）が繁栄するためには、障壁を乗り越え効率的な生産者になる必要がある。つまり、小規模な生産者たちは、その活動を支える新しい構造を創り出す必要があるということである。多くの場合、財界の「ゴリアテたち」（巨人たち）にも近づけるような構造の構築である。例えば共同の市場を作ったり、他の生産者たちと力をあわせ、有利になるような規制上の扱いを受けられるよう政府に働きかけることなどがある。小規模生産者たちがより効果的に競争できるように手助けすることこそアショカ・フェローの取り組んでいることである。これらの社会的起業家の一人であるロサナ・トシトラクルは、タイ・ホリスティックヘルス財団(Thai Holistic Health Foundation)運営の推進力となってきた。当初その財団は、農村の住民による伝統的な薬草医療の復活に取り組んでいた。農民は、自ら薬草を栽培することによって医療費を削減するにとどまらず、他にも経済的利益を得る必要があるとトシトラクルは気づき、財団のビジネス支部として「自然の友 (Friends of Nature)」の設立を手助けした。小売業、卸業、製造業を営む「自然の友」は、小さな健康食品店から完全に持続できる小企業までに成長した。薬草園や伝統医療センターで成功したことに励まされて、「自然の友」の会員の農民たちは、化学薬品によらない米作や生計の糧である脱穀の管理にまで経済活動を広げた。農民に会計や経営技術を教えたのは財団におけるビジネス界の仲間たちである。1999年までには、約1,100農家が、二つの脱穀機を持つ協同組合に加盟した。その脱穀所は初めて玄米を生産し、当初、「自然の友」を通して販売されていたが今はバンコク中で売られている。また有機栽培のジャスミン米を初めてヨーロッパに輸出したのも彼らである。

出典: J. Gampell: "Herbal remedies for social wellbeing", *Changemakers Journal* 2000年2月より。<http://www.changemakers.net/journal/00february/gampell.cfm>
<http://www.ashoka.org>も参照のこと。

代替的取引組織 (ATO: Alternative trading organization) もまた、主に途上国の工芸品と食品の生産者と先進国のバイヤーや消費者とを連携させ、有益で公平なビジネスの代替的方法を作ろうとしている(ソーシャル・マーケティングとも呼ばれる)。ATOは主として、小さいビジネスや経営者が民主的に運営する協同組合や組織と協力し、会員と地域社会にかなりの恩恵をもたらす。基本的な考え方として、搾取的仲介者を迂回して、生産者と直接取引することでコストを削減し、生産者の利幅を増やすものである。ATOはまた消費者の選択にも取り組み、特に先進国の倫理的な消費者市場に訴え、国家の介入には極力頼らないようにしている(囲み 5.7)。

また各企業や使用者団体による広範な企業の社会責任活動も行われている。インフォーマル経済との既存の関係に対する新たなパートナーシップや新領域などもこれに含まれる。国際使用者連盟 (IOE) は、国連事務総長によるグローバル・コンパクトの積極的な支援者であり、全使用者団体にその遵守を呼びかけている。³⁶ 企業の社会的責任の対策には、自

³⁶ Global Compact の詳細については、<http://www.unglobalcompact.org> 参照。

発的な民間の取り組み、枠組み合意、ISO 14000³⁷ のような良い慣行の基準、行動規約の採用、利害関係者への説明責任³⁸などがある。ビジネスと市民社会組織、政府と国際組織間の連携などがある。

囲み 5.7 代替的取引のために組織化するインフォーマル経済の生産者たち

国際フェア・トレード組織連合 (IFAT) は、50 カ国以上、160 の公正取引団体による国際的ネットワークである。会員には、不利な立場にある生産者を公正な取引関係へと支援する ATO、開発途上国の手工芸品生産者や農業生産者団体、教育や擁護団体のような同じ目標を持つ非商業団体、などがある。先進国にある ATO は、小売店、メールオーダー・カタログ、教会バザー、家庭事業を通じて、様々な工芸品や食品を扱っている。開発途上国の ATO は、生産者団体と協力して、生産者が市場を得て、適正な価格で販売できることを保証している。生産者団体はアフリカ、アジア、中南米に本拠があり、その多くは、搾取を受けやすい人、例えば、世帯主である女性、避難民、季節農業労働者、スラムの住人などと協力している。

出典: <http://www.ifat.org>

公正取引連盟 (FTF: The Fair Trade Federation) は、公正取引を行う卸売業者、小売業者、生産者の団体で、低所得生産者と消費者市場を直接結んでいる。そして消費者に対して、開発途上国の労働者の生活、賃金、安全で健全な状況を支えるために、公正に取引された商品を買うことの重要性を教育している。FTF はまた、公正取引に関する情報センターとして、会員に資源とネットワーク機会を提供している。社会規範及び環境基準を遵守しながら、公正取引諸団体は人と社会のためになる公平で持続可能な生産と商業のシステムを育成している。

出典: <http://www.fairtradefederation.com>

こうした活動の中には、労働、環境、人権にかかる中核的価値を促進し、インフォーマル経済の起業と正規化を支援する可能性が明白なものもある。しかし、どのタイプの企業責任活動がインフォーマルの代表権と発言権を強化し社会対話を促進できるのか、また確実な結果を出すために何ができるのかをよく検討する必要がある。これまでの評価によると、ある種の自発的活動や、ビジネスとその他の社会の担い手との連携は、企業責任の中心的推進力を弱体化させる可能性もあるという。具体的には、政府の規制、組合の役割、集团的交渉権、ある種の市民社会活動などである。また連携の中には不平等なものがあり、結果として、企業の利害が公的機関³⁹ の意思決定において大きな影響力をもつという懸念もある。企業の社会的責任を強めるために、欧州委員会の「グリーン・ペーパー」⁴⁰ では、連携の強化による取り組みが提案されている。その中では、正規、インフォーマルの大企業から中小企業まで、組合、環境活動家、消費者団体、社会的利益に関する NGO など

³⁷ ISO (国際標準化機構) が制定した環境管理に関する一連の基準。

³⁸ さまざまな形態での企業責任の詳細については、P. Utting: *Business responsibility for sustainable development*, Occasional paper 2 (ジュネーブ、国連社会開発調査研究所、2000 年) 参照。

³⁹ 同上 p.32。

⁴⁰ 欧州諸共同体の委員会 (Commission of the European Communities): *Green Paper: Promoting a European framework for corporate social responsibility* (ブリュッセル、2001 年 7 月 18 日)。

どが明確に定義され、果たすべき役割を持つ。

協同組合の役割

インフォーマル労働者が既存の使用者団体や組合に加入したり、自ら組織化したりすることに大きな制約がある場合に、最も有効な会員制の組織構造は、協同組合である。協同組合とは共同で所有され、民主的に運営され、会員の経済単位を支える経済活動を行い、インフォーマル経済の使用者が労働者を含むこともできる。協同組合としての組織化は、正規化への第一歩とみなすこともできる。協同組合の多くは、インフォーマル事業団体として始まり、後に成長し有能なビジネス団体になるに伴い、登録されるようになる。法的な組織となることで、フォーマル経済の一部となる。

1991 年の第 78 回会議に対する事務局長報告書の中で、協同組合がインフォーマル経済で果たす重要な役割が次のように強調された。

インフォーマル・セクター内の小さな組織は、本来「協同組合の前段階」といえるもので、まさに正当な協同組合運動の原則と伝統に基づいている。それは、会員の積極的参加、民主的運営と活動の管理、利益の公平な配分である。⁴¹

しかし、この報告書は、正当な会員制組織の成長の可能性があり活気のあるインフォーマル協同組合や未登録の「協同組合の前段階」と、正規の協同組合活動を明確に区別している。

正規の共同組合活動は、インフォーマル・セクターの発展に活発な役割を果たせなかった(中略)すでに存在するインフォーマル組織やその可能性のあるものと、正当で公式に認められた協同組合運動を連携させることで、利益が生まれることは明白である。そうすることで組織と会員が信用取引、市場、技術、法律その他の近代的な仕組みを利用できるようになり、二つのセクター間の障壁を取り崩す強力な勢力となれる。⁴²

協同組合の促進は、2001 年第 89 回会議⁴³ でも議論され、今年も、第 127 号「協同組合(開発途上国) 勧告」(1966 年)の改定を視野に入れて議論が続けられている(訳者注: 2002 年の第 90 回 ILO 総会で「協同組合の促進に関する勧告(第 193 号)」が採択された)。インフォーマル経済の組合も含め、協同組合の役割を話し合う機会となるかもしれない。

COM(2001)366 final.

⁴¹ ILO: *The dilemma of the informal sector*, 事務局長報告、第 78 回 ILO 総会 ジュネーブ、1991 年、p.46。

⁴² 同上、pp.46-47。

⁴³ ILO: *Promotion of cooperatives*, Report v (1), 第 89 回 ILO 総会、ジュネーブ、2001 年。

正規の協同組合活動はインフォーマル経済のために特別な戦略をとってこなかった。主な理由は、「全体として市場経済に取り組むことになれている組織にとって正規・非正規の間の壁はそれほど重要でない。」⁴⁴ からであり、多くの国で構造調整が起こり、政府が関与しなくなってきたことなどから、正規の協同組合活動自体が構造改革や削減を余儀なくされているからである。しかし、インフォーマル経済を組織化しサービスの提供に成功した協同組合のすばらしい手法の例も多い。生産協同組合としても知られる労働者協同組合は、自営業の組織化に成功を収めた。特に、ケータリングやレストラン、採石や石切、蠟燭作りや衣料製造といったそれ自体共同作業に向く職種においてである。仕立て屋、銀細工師、木彫り家、家具職人といった手工業労働者には、もっとゆるやかな形態の協同組合が適している。個人として働き、作品の価値で評価されるからで、原材料、機械類、作業場、市場の手配は協同組合が行う。信用協同組合や消費者協同組合は、労働組合によって組織された場合は特に、インフォーマル経済の人々の生活に迅速に影響を与えてきた。しかし協同組合がこれまでもっとも成功し、組織化しやすかったのは、おそらく社会的保護と社会サービスの分野であろう。今では非正規の自助グループがたくさんあり、協同組合の手法⁴⁵ を使って独自の社会保障を提供している（第4章、囲み4.2参照）例えば、タンザニア、ダル・エス・サラームのムワナヤマラ協同組合は、約1,000人の行商人を組織化し、毎日小額の屋台の借り賃を集め、そのお金で死亡・通院給付もまかなっている。インドでは、SEWA（Self-Employed Women's Association：自営業女性の協会）の総合保険制度はインド最大のインフォーマル労働者のための社会保障制度のひとつであり、約32,000人の女性労働者に保険を適用している（囲み4.2参照）。サンサルバドルでは、都市の中央市場の行商人が医療基金のクレジット制度を利用している。

インフォーマル経済で協同組合が有利な点は以下のとおりである。

大規模な機関と同じ便益を個人に提供できる。タイ中央部の米農業従事者は、協同組合のおかげで、十分に採算が合う量の有機米を生産しヨーロッパへ輸出できるまでになった。ブラジルの洗濯婦は、仲間たちと力を合わせることによって給与所得者と同様の労働状況の改善や雇用の安定やクレジットの利用などの恩恵を勝ち取った。また協同組合活動は政治的な影響力も生み出す。タイのホリスティック・ヘルス財団は自然製品の規制撤廃を政府に働きかけたが、これが効果を上げたのは、かなりの数の生産者、卸売業者、小売業者を代表していたからであろう。⁴⁶

⁴⁴ J. Birchall: *Organizing workers in the informal sector: A strategy for trade union-cooperative action*, COOP Working paper 01-1 (ジュネーブ、ILO、2001年) p.viii.

⁴⁵ W. van Linemen: *Social security for the informal sector: Issues, options and tasks ahead*, Interdepartmental Project on the Urban Informal Sector Working Paper (IDP INF/WP-2 (ジュネーブ、ILO、1996)などを参照。

⁴⁶ D. Brown: "After WTO: Creating jobs for the next millennium", *Changemakers Journal*, 2000年2月より、<http://www.changemakers.net/journal>.

多くの労働組合は、会員たちの緊急の経済社会的必要性を満たすためだけでなく、組織化のテクニックとして、協同組合の手法を使ってきた。例えばシンガポールでは、シンガポール全国労組会議（NTUC）が、自営のタクシーとミニバスの運転手の協同組合を促進した。ベニンのセメント労働者組合（SYNTRACIB）は、農村部の女性と力を合わせ、女性団体を通して、約33村落の女性たちを協同組合に組織化し、収入を生む技術や市場の組織化を開発するための訓練セミナーを提供するなどしている。フィリピン労働組合会議（TUCP）は、協同組合として LEADCO（Labor Education for Assistance and Development、開発援助のための労働者教育）を貧しい沿岸地域に济む家族のために作った。まずローンの援助計画として始まり、その後多目的の協同組合に変わっていき、今では、ローン、貯蓄、訓練、社会保障制度加入、家庭金融の仲介、TUCP 保険プログラム、会員の製品のマーケティング、主に自営者からなる会員のための生活必需品のまとめ買いなどを行っている。

労働組合、協同組合双方の活動とも、それぞれがインフォーマル経済に広範で補完的な力を与えていると認識しており、双方が協力することでかなりの可能性が期待できる。⁴⁷

⁴⁷ しかしながら、両者とも、インフォーマル経済のディーセント・ワーク不足解消のため国レベルまたは国際的に協同で闘うためには、まだまだ多くの問題が残されていることも認識している。

第6章

ディーセントな雇用への世界的な需要に対応するために

世界規模での雇用の不足

なぜインフォーマル経済が今まで拡大し、今後も拡大しつづける見込みであるのかを理解するためには、次のような世界の雇用のシナリオを見るだけで十分である。¹

- ・ 世界の顕在失業者は約1億6千万人、そのうち約5,300万人が先進国か経済移行国に住んでいる。これに加えて3億1千万人が十分な仕事を持っていない。
- ・ 最近の推計によると、家族1人あたり1日1米ドルの収入を得ることのできない「貧困労働者」5億3千万人が、貧困ライン以下の生活をしている12億のうちの残りの人々を支えている。²
- ・ 近年、グローバル経済によって年間4千万件の仕事が創出されているが、新たな求職者は年間4,800万人生まれている。
- ・ 今後10年間に世界の労働人口は5億人増加すると予測されている。その97%が開発途上国の住民である。

このシナリオによれば、今後10年間で約10億人の男女を吸収する雇用が必要となることから、インフォーマル経済の雇用創出の潜在性に対する関心の高まりは驚くに値しない。実際のところ、特に開発途上国・移行国における近年の職の創出は主にインフォーマル経済で起きている。ほとんどの人々はフォーマル経済で職を見つけられず、かといって失業している余裕がないため、インフォーマル経済へと入っていく。しかしながらこの動きは、インフォーマル経済では、労働者の権利、適切な労働条件、法的・社会的な保護、代表権・発言権の面で深刻な欠陥があり、フォーマル経済の保護された適正な仕事とは比較にならないというジレンマをはらんでいる。

インフォーマル経済での新しい仕事のほとんどは、零細・小規模事業での自営業か個人事業である。たとえば、1990年代の中南米では、都市部民間部門における正味の職増加分に占める、従業員が20人を超える企業の割合は3分の1に過ぎない。³ しかしながら、零細・小規模事業は生産性も売上も最も低いため、雇用に占める割合に比べると、国の経

済生産に占める割合は甚だしく小さい。ここで創出される仕事のほとんどが、生産性、技術・技能レベルが低く、収入も非常に低くまた不定期で、労働が長時間に渡り、有害とさえいえないまでも劣悪な労働環境で、雇用の安定もないといった個人業である⁴。

良質な仕事の創出は、かなりの部分において、事業の創出・革新・拡張によって決定づけられる。起業家精神・創造性・ダイナミックな成長と生産的な仕事の創出への潜在性が押さえつけられている場合は、起業家は結局フォーマル経済ではなく、インフォーマル経済へ進出してゆかざるを得ない。適切な政策及び制度の環境が整えられ、さまざまな規制上の、あるいは官僚主義的な障害が取り除かれれば、起業家精神が開花し、起業家のイニシアチブが実を結び、実行可能で、持続性のある、生産性の高い、「そして正規の」事業と、労働者に対する新しい仕事が生まれるだろう。事業の登録や営業に関する法律や規制は、時としてあまりに複雑で、費用が高く、零細企業の現状に即していない。また、零細事業者及びこれから零細事業を起こそうとする人々にとって、資金調達、情報、技術、組織化された市場、財産権、インフラ、公的サービスへのアクセスの面で差別的なあるいは非協力的な政策がとられている。こういった制約のために、零細起業家は成長の見通しを持って事業を行えないし、適正な労働条件で労働者を雇用することもできない。多くの場合、家族の無償労働に頼ることとなり、場合によっては児童を働かせることになる。

統計上の情報はないが、多くの国で、零細企業経営者のほぼ半数が女性であると推計されている。より大規模な正規企業における女性経営者の占める割合に比べれば、非常に高い割合である。また、多くの女性が家族企業の共同事業主であるか、または経営に参加している。また、多くの国で、特定の分野が女性で占められている現象が見られる。特に参入が容易で、特殊技術の必要性が低く、経済的な見返りが少ないサービス業である。女性の零細事業者は囲み6.1で示すように、さらにあらゆるレベルで特に文化的・社会的に女性特有の制約を受けている。

若い世代にも特別な関心が払われなければならない。世界の若者の大多数が現在インフォーマル経済で働いている。たとえば、中南米諸国では1990年代、若年者の失業率が2倍になった。1990年8%であったものが、1999年には16%に悪化、同時に若年層への社会保障制度の適用範囲が44%から38%に減少した。若者向けの新規の仕事のほとんど全ては、フォーマル経済より44%賃金の低いインフォーマル経済におけるものであった。⁵ 今後の10年間で、約10億人の若い男女が生産年齢人口に達する。特にこの生産年齢人口の増加のほとんどを担うこととなる開発途上国にとってのこれからの課題は、「世界中の若い世代に、適正で生産的な仕事を見つける機会を与えることのできる戦略を練り実施すること」である。⁶

この若者雇雇用問題の深刻さに、国連事務総長は、ILOと世界銀行首脳と共に、「若者雇

¹ ILO: *A Global Agenda for Employment: Discussion paper* (ジュネーブ、2001年)。また、同書の「summary (概要)」も参照のこと。世界雇用フォーラム、ジュネーブ、2001年11月1日～3日。

² 推計方法はN.Majidの *The size of the working poor population in developing countries*, Employment Paper(雇用レポート) 2001/16 (ジュネーブ、2001年)、pp.3-4。

³ ILO: *A Global Agenda for Employment: Discussion paper* (前出)、25-26p。

⁴ 1994-95年のマニラ、ダル・エス・サラーム、ボゴタのインフォーマル・セクターに関するILO部門間プロジェクトの下で実施された調査によると、インフォーマル企業の5つに4つが1人で営業されていた。

⁵ ILO: *Youth and Work: Global trends* (ジュネーブ、日付け不詳、2001年)。

用問題に関するハイレベル政策ネットワーク」を召集した。「一この困難な挑戦へ向けて想像力に富んだアプローチを捜し求めるために、民間産業界、市民社会、経済政策策定の分野における最も創造的なリーダーたちを動員する。この政策ネットワークに一連の勧告の策定を依頼し、1年以内にそれを世界の指導者たちに発表したい。解決策の拠り所の中には、インターネット及びインフォーマル・セクター、特に小規模企業の果たす雇用創出への貢献が含まれるであろう。」⁷「若年雇用に関するハイレベル・パネル(The High-Level Panel on Youth Employment)」は、2001年7月に会合を開き下記の勧告を行った。

国際連合、世界銀行、国際労働機関の長は、それぞれの組織、各国政府との新しいパートナーシップを構築し、若者の雇用へ向けての活動を誘導する。それに際しては、世界レベルで戦略を作り、それぞれの国レベルにおける政策及び活動計画を策定する。その両レベルでの政策策定・実施の段階に、市民社会、経済界、使用者、労働組合、若者の組織が携わるために招かれて貢献すべきである。

パネルは、国レベルの活動計画において考慮されるべき4つの優先事項を指摘した：①エンプロイアビリティ（雇用可能性）の向上、②若い男女間の機会均等の推進、③起業家精神の促進、④雇用の創出、とくに重要な点として「経済的・人的な能力、生産性、そしてインフォーマル・セクターで働く若者の収入を改善するための措置を通して」創出することである。⁸

囲み 6.1 女性が経営する零細企業に対して互いに強め合う制約

事業の制約	マクロ・レベルの制約	世帯レベルの制約	個人レベルの制約
資源と財産	不公平な相続法、婚姻前契約とコミュニティの土地利用に関わる不平等	男性が世帯/家族の財産を専有	個人財産の欠如
収入	女性を個人としてではなく扶養家族として扱う法制度 税制・給付金制度にも反映	男性が収入を専有	収入を管理できない

⁶ 国連ミレニアム宣言、2000年9月18日55/2決議(A/RES/55/2)、第20節。

⁷ 国連：We the peoples: The role of the United Nations in the twenty-first century 国連事務総長報告(A/54/2000)、第110～111節。

⁸ 国連：A global alliance for youth employment: Recommendations of the Secretary-General's High-Level Panel on youth employment (若者雇用に関するハイレベル・パネルの勧告)、ミレニアム・サミットの成果のフォローアップ (A/56/422)、2001年9月27日。

	出産等に係る費用の公的福祉の支給の不足、認識の不足 低い女性の賃金	女性が収入をもたらす、男性がそれを使用	世帯への投資が優先 投資に対して低い収入
信用能力	金融システム上の女性への差別	男性への専らの融資	担保財産の不足
技能	技能見習をする機会の不足 女性の価値を低く見る型にはまった教育・訓練 教育・訓練を受ける機会における差別	女性の教育・技能取得への投資の不足 女性の技術の低価値	新分野参入への自信と能力の不足
マーケティング	マーケティングの支援を受ける機会の不足 女性が大勢を占める産業におけるマーケティングの支援が不足 女性のインフォーマル労働者に対する嫌がらせ	家族の体面への気遣い、女性の行動範囲の制限	情報とネットワークの不足
労働力	女性事業者のもとで働くことを男性が嫌がる	無給の男性家族従業者を得ることのむずかしさ 無給の家族従業者に対する女性の責任	ネットワークと権限の不足 時間の不足
変化を妨げる一般的な制約	制度的な差別と暴力 意志決定への女性の参加の不足	女性の独立と自立に対する反感 家庭内暴力	自立心の不足 自信の不足

出典：L. Mayoux: *Jobs, gender and small enterprises: Getting the policy environment right*, SEED Working Paper No.15 (ジュネーブ、ILO、2001年) p.54。

質の高い仕事の創出とエンプロイアビリティの向上

職の創出は、間違い無く雇用不足の解決策の中心に位置するが、それはインフォーマル・セクターにおける認知されない、保護を受けない職の創出を意味するものではない。第1章で指摘したように、1991年にILO総会はずでに、インフォーマル経済が雇用創出の良い安価な方法として開発又は推進されるべきではないと強調している。ディーセント・ワークの目標は、創出された仕事が生産的であり、労働における基本的な原則と権利が遵守され、また労働者と事業者がともに、フォーマル経済におけるさらにより良い職に向かい続

けることのできる能力と柔軟性を持つことによってのみ達成できる。それゆえに、この章では、一方でエンプロイアビリティ、生産性、適応性の改善のために労働人口（特に最も弱い立場にある人々に注目して）に投資するための施策について焦点を当て、また一方で、零細・小規模企業が起業し、成長し、非常に重要な点として、生産性を高めディーセント・ワークを提供する堅実な戦術を用いることを容易にするための施策にも焦点を当てている。「雇用政策で成功するアプローチは、人々に投資し、彼らの起業家としてのイニシアチブを奨励することである。」⁹ それらの施策が効果的であり、創出された職が適正で、インフォーマル経済の仕事ではなく正規の仕事であるようにするためには、結果を導き出すに足る政策と法的枠組み、適切で支えとなる制度的構造とグッド・ガバナンス（良い統治）の全てが必要となる。

知識と技能への投資を通じてのエンプロイアビリティと生産性の促進

先ずエンプロイアビリティとは何かについて明らかにし、労働者がインフォーマル・セクターからフォーマル・セクターへ、そしてディーセント・ワークへ移動して行こうとする時、エンプロイアビリティが重要な意味を持つのはなぜかについて明らかにする事が有益である。

エンプロイアビリティは、（中略）一連の政策の結果であるのはもちろん、質の高い教育と訓練からもたらされる重要な成果である。エンプロイアビリティには技術、知識、能力が含まれるが、それらを持つことによって労働者が仕事を保持し、昇進し、変化に対応し、本人の希望あるいは解雇によって新たな仕事を得ることができ、人生のさまざまな段階において容易に労働市場に参入できる能力が向上される。最もエンプロイアビリティの高い個人は、幅広い教育と訓練を受け、基本的でどこでも使える高度な技術を持った人物である。たとえば、チーム・ワーク、問題解決能力、情報通信技術、コミュニケーション及び語学力、技術を学ぶための学習、職場の危険・疾病から自分と仲間を守る能力などを備えている個人である。（中略）労働者のエンプロイアビリティは、仕事の発展が促進され、個人や集団による人的資源の訓練・開発への投資が報われるような経済環境でのみ持続可能である。¹⁰

読み書きの能力と基礎教育

エンプロイアビリティとディーセント・ワークを得るための根本的な条件の一つが読み書きの能力である。特に今日の、知識を基礎に成り立つ経済の下では、非識字者である場

⁹ ILO: *A Global Agenda for Employment: Summary*, 前出, p.10.

¹⁰ ILO: *Conclusions concerning human resources training and development*, 第88回ILO総会、ジュネーブ、2000年、第9節。

合は、インフォーマル経済で働く以外の手立てがほとんどない。「基礎教育はインフォーマル・セクターからフォーマル・セクターへ移動するための潜在的な手段として重要であるだけでなく、インフォーマル・セクターの中での流動性とより良い収入を確保する手段としても重要である。」¹¹ しかしながら、サハラ砂漠以南のアフリカでは成人の40%、南アジアでは成人のほぼ半数が初歩的な読み書きの能力を持たない。非識字者の絶対数は1990年代に増加をみた。女性はほとんど常に男性より不利な状況に置かれる。世界的に初等・中等教育の就学率は増加しているものの、1億1,300万人の子ども—その3分の2が女子—がいまだに初等教育を受けていないというのが現状である。インフォーマル経済で児童労働者となる可能性が最も高いのは、そのような子どもたちである。

識字教育と基礎教育の提供を抜きにしては、いかなる国においても雇用促進の国家戦略を成功させることはできない。個人の基本的権利として、そしてディーセント・ワークにおけるエンプロイアビリティの基礎としてきわめて重要なこの教育の問題と取り組むにあたり、2000年ダカールで開催された国連教育科学文化機関（UNESCO、ユネスコ）の「万人のための教育」フォーラムで設定された目標を記してみたい。— 2015年までに、成人の、とくに女性の識字率を50%上昇させ、全ての成人に初等教育、生涯教育への公平なアクセスを与える；2015年までに全ての児童に初等教育へのアクセスを与える；2005年までに初等・中等教育における男女の格差を無くす。ILOは、以上の目標達成への努力を支援するために、新たなILO人的資源開発勧告¹²の中で、エンプロイアビリティにおける基礎教育の重要な役割を強調し、また、ユネスコ及び、その技術職業教育訓練国際センターとの協力を強化して技術・知識開発の機会の創出を通じて成人及び若者の雇用を促進している。¹³

フォーマルでディーセントな雇用のための訓練と技術開発

訓練は、他の措置と共にインフォーマル・セクターの抱える課題に立ち向かうための一つ的手段になり得る。（中略）訓練の持つ役割は、人々をインフォーマル・セクターに向かわせそこに留まらせることでも、インフォーマル・セクターを拡張することでもない。その役割は、財政政策、信用の供与、社会的保護や労働法の拡大などと連結させて事業体の業績と労働者のエンプロイアビリティを向上させることにより、多くはその日暮らしであるその活動をフォーマルな経済活動に完全に溶け込んだディーセント・ワークへ変換することである。インフォーマル・セクターで習得した知識や技術は、正規の労働市場へのア

¹¹ ILO: *World Employment Report 1998-99: Employability in the global society—How training matters* (ジュネーブ、1998年)、p.173.

¹² 2003年ジュネーブにおける第91回ILO総会の報告IV(1)、*Learning and training for work in the knowledge society*を参照。

¹³ ILO: *A Global Agenda for Employment: Discussion paper*, (前出) 35~36pを参照。

クセスを助けるものとして、有効と見なされるべきである。こういったプログラムの開発にソーシャル・パートナーが積極的に関わるべきである。¹⁴

インフォーマル経済が雑多であるために、訓練のニーズは広範にわたる。必要とされる技能は技術や起業に必要な技能に限定されない（起業のための訓練についてはこの章で後ほど述べる）。上述したように、生活技能と中核となる職業技能はエンプロイアビリティを大きく左右する。変化する状況に自らの技術を常に適応させ、学習を続け、変化する状況と環境を適切に示す新しい情報を入手し分析することが、労働者にとっての必須条件である。適応性は、正規雇用されている労働者にとって重要であるが、経済単位と雇用関係の不安定さを考えると、インフォーマル経済で雇用されている労働者にとってより重要である。ゆえに、インフォーマル・セクターの労働者にとって生涯教育が非常に重要であり、彼らに与えられる訓練の焦点が、単に個々の職業技能ではなく「学習するための学習」能力の向上に当てられるべきである。そしてまた、関連する複数の職業に応用できるポータブル・スキル（携帯できる技術）が重要視され、フォーマル経済とインフォーマル経済の繋がりをその異なった経済・社会間の知識・技能伝達の導管として利用することが重要視されるべきなのである。

残念なことに、訓練及び人的資源開発政策やプログラムは、インフォーマル経済が雇用全体に占める割合¹⁵とは無関係に、ほとんど顧みられない傾向にある。結果として、訓練や技能開発へのアクセスに常に不平等が生じている。さらに、急速な技術革新と、情報技術における格差（デジタル・デバイド）の拡大の結果、インフォーマル・セクターの労働者はますます社会から取り残されてきている。同時に、彼ら自身が訓練の必要性を感じていないのかもしれない。時として小口融資（マイクロ・クレジット）の需要の方が高いのである。¹⁶ インフォーマル経済における、このような訓練の需要と必要性との食い違いの原因に対して取り組みがなされるべきである。原因には、費用、激しい労働量、特に女性における基礎教育の欠如（それゆえの認識不足）、既存の訓練施設が不適切、訓練施設が遠いために通うのが困難といったことが関係していると思われる。インフォーマル・セクターの労働者が訓練を受けられる場合でも、それによって割の良い職が得られるとは限らない。訓練を受けたとしても、低い技能、時代遅れの技術、昔ながらの報酬の少ないありきたりの仕事が繰り返される場合が多いからだ。このような状況は、ディーセント・ワークへとつながる技能を得るチャンスをほとんどもたない貧しい女性たちによく見られる。¹⁷

¹⁴ ILO: *Conclusions concerning human resources training and development* (前出)、第七節。

¹⁵ H.C.Haan による東アフリカ3カ国に関する結論: *Training for work in the informal sector: Evidence from Kenya, Tanzania and Uganda* (ジュネーブ、ILO、2001年)。

¹⁶ モンゴルにおける最近のILOの研究で確認された。E.Morris の *The informal sector in Mongolia: Profile, needs and strategies* (バンコック、ILO、2001年)を参照。

¹⁷ 訓練におけるジェンダーの問題についての具体的な討論については、ILO: *Modular package on gender, poverty and employment* (ジュネーブ、ILO、2000年)、V. Guzmán; M. Irigoin: *Módulos de formación para la empleabilidad y ciudadanía* (モンテビデオ、CINTERFOR/ILO、2000年)参照。

インフォーマル経済において意味のある訓練を提供するためには、現在、零細企業においてどのような技能が使われているか、そのような技能をどうやって身につけたか、技能あるいはそれを身につける方法に、場合によっては、何か問題があるか、について注意深く検証することが重要である。貧困労働者が不利な立場から脱却できるためには、明らかに、インフォーマル経済で用いられる技術の改良や格上げが、訓練への取り組みにおける中心的な目的でなければならない。一方、インフォーマル経済に存在する素晴らしい創意工夫の才と革新及び即興の能力に気づくことも重要である。このような創意工夫は、厳しい環境をどのようにして生き抜くかを長年にわたり学習してきたことの産物である。つまり、どのようなアプローチが取られようとも、インフォーマル経済へ向けた訓練は、インフォーマル労働者のそういった資質を抑制するのではなく、それを基盤として作られることが重要である。また、比較的体験されていない学習方法の長所が認識されるべきであり、効果の少ない訓練制度に取って代わられないように守られるべきである。¹⁸ 訓練のニーズ判定に際しては、インフォーマル・セクターの労働者と事業体の機会だけでなく、彼らのニーズや訓練によって伸ばされる潜在性、つまり彼らのやる気、時間、すでに習得している技能についても考慮に入れるべきである。

インフォーマル経済の人々への訓練の提供

効果があがりそうな場所で訓練を奨励することと、実際に訓練を提供する事とは別のことである。インフォーマル経済のさまざまなグループに対して、さまざまな利害関係者が訓練を提供している。正規の訓練制度（公的及び民間セクターの職業訓練センター、テクニカル・カレッジ、フォーマル経済における企業での見習いなどからなる）は、基本的にフォーマル経済の有給労働市場で要求される技能を取扱い、主としてフォーマル経済の、都市部に集中した中規模から大規模な企業と結びついており、正規の訓練施設で訓練を施行している。インフォーマル経済の人々の要求を満たすためには、正規の訓練制度の受講条件を低くし、たとえば、訓練を職場の現実とより密接に関連させるなど、より柔軟な訓練方法を採用する必要があるかもしれない。

零細・小規模企業における主なインフォーマルな訓練制度は、昔からの見習い制度であり、インフォーマル・セクターの事業者からは「最も有効な学習経験」として評価されることが多い。¹⁹ この見習い訓練の直接の成果は、訓練を受けたものが熟練工としてその工場に残るか、あるいは自分で事業を始めるかのどちらかである。ケニアは比較的良く開発された正規の訓練制度を持っているが、フォーマル経済よりもインフォーマル・セクター

¹⁸ F.Fluitman: "Training and work in the informal sector: issues and good practices, A.S.Oberai と G.K.Chada(編集): *Job creation in urban informal sector in India: issues and policy options* (ニューデリー、ILO/SAAT、2001年) p.431。

¹⁹ S.Birks; F.Fluitman; X.Oudin; C.Sinclair: *Skills acquisition in micro-enterprises: Evidence from South Africa* (パリ、OECD、1994年) p.56。

で見習をする者が多かった。²⁰ しかしながら、非公式な見習制度は、技術の伝達において有効な制度であると証明されてきたものの、深刻な問題を抱えており、広い範囲で改良の余地がある。幾つかの国では、たとえばグローバル経済下での状況に合わせるといったことでその弱点に対処しつつ、見習い制度の長所に基づいた手段がとられてきた。²¹ そうした手段には、「マスター・トレーナー」（通常インフォーマル経済の零細事業者）がより良い訓練教材や道具を調達できるよう支援すること；マスター・トレーナー及びマスター・クラフトマンが彼らの技能を向上させ、新しい技術を学ぶための訓練；見習い労働者へ対する、交易、経営技術、職業上の安全と健康についての理論面での補足的な訓練等が含まれる。

非公式な見習い制度の他に、政府、民間セクター、NGOによる訓練の介入がある。通常は、公開講座、インフォーマル経営者向けの政府後援の職業訓練、起業開発プログラム、訓練と生産の結びつけ、といった形で行われる。²² 訓練のニーズに包括的に取り組む零細企業向け公開講座施設や小企業向けアドバイザー・サービスの設立は重要だろう。訓練を他の支援事業としてのビジネス・アドバイザー・サービスやマイクロ・クレジット、さらには社会サービスや新技術の情報などと結びつけることも有効である。実際、訓練の結果によって収入の改善や、インフォーマル・セクターの事業主がフォーマル経済へ移行する能力の向上が見られないなら、それは主として「官僚主義的な態度（参加者を劣った存在として取り扱う）がとられた場合や、最も重要なこととしては、訓練が唯一の介入手段であると考えられ、必要な補助的インプットが無かった場合である。技能の制約は、インフォーマル・セクターにおける一つの問題に過ぎないのである。」²³

開発途上国の貧困層の75%が農村部に住み、ほとんどの場合フォーマル経済の枠外にある仕事に従事しているため、いかに彼らの生産性を向上させるかに焦点を当てることが重要である。ゆえに、農村部の労働者の現実に沿った訓練は、極めて重要である。機械化と急速な技術の進歩により、報酬を得られる農業労働の機会は減りつつけている。農村部の農業以外の生産的な職業に就くために、訓練と幅広い他の支援が必要である。そうでなければ、農村部から都市部へ人が移動し、都市部のインフォーマル経済の問題をさらに悪化させる。囲み6.2は、農村地域と若い女性に焦点を当てた訓練の実用的な例である。技術開発の手段を提供することはジェンダー平等を推進するための重要な方法である。技術開発の行動計画がジェンダー平等という目的をはっきりと掲げていなければ、それによってジェンダー格差を是正するどころか却って広げてしまう危険性がある。

²⁰ S. McGrath 他: *Education and training for the informal sector: Main report* (ロンドン、海外開発庁、1995年) p.68。

²¹ この例は、見習制度が広く普及している西アフリカで見られる。参照 G. Barthélemy: *Réflexions sur une expérience de l'apprentissage dual au Mali et Burkina Faso menée par Swiss contact*: <http://www.workandskills.ch/downloads/Barthelemy.pdf> など参照。

²² ILO *World Employment Report* 1998 - 99(前出) pp.163~178、第7章 "The training and the labour market: The impact on the employability of informal sector and vulnerable workers" 参照。

²³ 同上 p.177p。

囲み 6.2 自営への訓練：バングラデシュ、CMES

1978年にバングラデシュで設立されたNGOであるCMES(The Center for Mass Education in Science)は、柔軟性のある訓練プログラムを採用している。そのプログラムは、訓練をすぐに収入に繋がる技能開発を支える力にしている。このプログラムは働きながらであれば授業料を払える青少年を対象としており、国内17の農村地帯で一度に2万人が受講している。ジェンダー・エンパワーメントを目的としたプログラムであるティーンネージャーの女子のプログラム(Adolescent Girl's Programme)は、少女たちが差別や固定観念を払拭し、より高度な技術を必要とされる仕事を通して経済に積極的に参加することを助長するために開発された。

このプログラムの非常に重要な点は、特にインフォーマル経済の内部及びフォーマル経済との接点における経済、技術の現状を注意深く調査することである。CMESは所得創出のため、都市や町では盛んになったが農村部ではまだ試されたことがなく、したがって潜在的な需要があると考えられる小規模事業を見出し、試験的事業を試みている。まずは、生徒が学習課題を実習する形で始まる。CMESはリスクを負担し、初期投資を行う。多くの場合、そういった活動は最終的に利益を生むようになり、卒業生の中から自分でその仕事を始める者が現れる。訓練の内容は幅広く、簡単な石鹸作り、ろうそく作り、大工仕事から、小規模の本格的養鶏場からバイオ肥料、太陽発電やコンピューターに及ぶ。

訓練期間を通して、既存の近隣企業で働くことと同様、自営にも力が注がれた。自営に関して言えば、バングラデシュの各村落のマイクロ・クレジット機関が広く利用されていた。しかし、CMESのマイクロ・クレジット制度は、若者、特に未婚の若い女性に対するマイクロ・クレジットを導入した点が斬新的である。彼らは他の機関では信用力がないと見なされているが、CMESの成功によってそれは誤りであることが証明された。CMESはマイクロ・クレジットを新しい、型にはまらない生計の手段と結びつけようとしている。

出典：M. Ibrahim: *Institutional implications in the knowledge-skills linkages within the people's economy: The Bangladesh perspectives*, International Conference on Linking Work, Skills and Knowledge: Learning for Survival and Growth のための論文。2001年9月10~12日、スイス、インターラーケン、<http://www.workandskills.ch/downloads/ibrahim.pdf>。

農村地帯のインフォーマル労働者のニーズに合うと思われる訓練のもう一つの例として、自営と所得創出のための地域に根ざした訓練があげられる。それは、地域で手に入る機会と資源を活用することを目的とした、「地域社会の中でのターゲット・グループ」のアプローチを唱導している。たとえば、ジャマイカにおいてハート信託基金(HEART Trust)及び国家訓練庁(NTA: National Training Agency)が資金を提供する地域に根ざした訓練は、職業技能訓練と、起業家養成、企業経営、地域開発を結合させている。方法論として

は、所得は、単に訓練だけでなく、その地域社会の内外で生産に関わる全ての要因を刺激することによって生み出されるという前提に基づいている。²⁴

インフォーマル・セクターの労働者のための訓練に持続的に資金を調達することが、大きな障害となっている。政府は常に基礎教育及び初期訓練に対する投資の主たる責任を負う立場になければならないし、また、他の形態の訓練にも投資をするべきである。政府はまた、社会的疎外及び差別と戦う目的を有するグループへの投資への最大の責任の一端を担わなければならない。技能取得の責任を個々の労働者にのみ負わせることはできない。もちろん、可能な限り、エンド・ユーザーが訓練の費用を分担するべきである。しかしながら、もし、インフォーマル・セクターの労働者が訓練の費用を分担するのであれば、そこに彼らにとっての明確な経済的利益が存在すべきである。たとえ彼らが費用分担をするにせよ、おそらく十分な分担額ではないであろう。それゆえ、資金の他の供給源を見つける必要がある。たとえば、イタリアのエミリア・ロマーニャ地方では、地元の利害関係者（地方政府、事業者、ソーシャル・パートナー、訓練機関）が共に資金調達と訓練プログラムの実施に参加している。

労働者のエンプロイアビリティと適応性を向上させるために、各個人の技量を認識することが大切である。多くの男女が、特にインフォーマル経済においては、正規の方法とは違う方法で技能を修得しているが、ほとんどが認知されないままになっている。インフォーマル経済からフォーマル経済への移行を促進するためには、彼らが仕事、日常生活、公式・非公式の訓練を通して得た技能や経験が評価・認知・認証されることが非常に重要である。そのために、国の資格制度の開発が計画されるべきである。ILO は国家資格制度の成功例のデータベースを作製中である。フランスは、いかにしてその技能を取得したかに関わらず、誰でも自分の技能と経験を判定してもらえ権利を持つという法律を施行した草分け的な国の一つである。オーストラリア、南アフリカ、英国などの国々もまた既に習得したことを認知する判定制度を整備した。

ソーシャル・パートナーの役割は強調してもしすぎることはない。彼らは、「訓練における社会対話を強化し、教育・訓練政策の形成における責任の一端を担い、訓練への投資、計画、実行において、ソーシャル・パートナー同士あるいは政府とパートナーシップを持つべきである。」²⁵

企業開発を通じた質の良い仕事の創出

「雇用のためのグローバル・アジェンダ (The Global Agenda for Employment)」は、起業開発、革新、拡大が、雇用政策を成功させる鍵であるとしている。そして、政策がお

²⁴ A.M.Miller-Stennett: *Informal sector training in Jamaica: An assessment* (ILO のための未出版の報告書(2001年5月))。

²⁵ ILO: *Conclusion concerning human resources training and development* (前出) 第19節。

そらく意図せずに作り出している、零細・小規模企業への誘因や阻害要因を判定することが重要であると強調している。効率的で競争力のある企業の発展と成長を抑制しているものは、「広い範囲の政策分野、特に信用及び他の金融市場へのアクセスのむずかしさ、技術及び経営能力の水準が低いこと、市場へのアクセスの不足、不適切あるいは過度に煩雑な登録手続き、免許取得などの行政的な要件、公的及び民間の調達機会における差別的慣行」²⁶ であると指摘している。同時にこのアジェンダでは、仕事の質、職場の保健と安全の改善及び基本的な社会サービスへのアクセスを通して、つまり「堅実な戦略」を採用することによって、事業者は生産性を向上させ新しい市場へ参入できるのであり、それによってフォーマル経済への移行が可能になるのである。その結果、こういった事業の労働者も、保護された、フォーマルなディーセント・ワークに就けるという意味で直接利益を受けるということを説得力をもって指摘した。

ILO の第 189 号勧告「中小企業における雇用創出勧告」(1998 年) は、採用されうる措置の重要な基礎を提供している。この勧告は零細企業に適用し、またフォーマル経済、インフォーマル経済の両方に適用される。生産性の強化と仕事の質の両面に焦点を当て、中小・零細企業を強制し管理する体制からその形成と成長を推進し円滑化する体制へと変化するよう、国レベルでの法制定と規制の改良の枠組みを提供している。起業家精神、革新、創造性を促進することによって、企業が、その規模の小ささや所在地に関わらず、生産性が高く持続可能で質の高い仕事を創出できるように、第 189 号勧告は有効な政策と法的枠組みの創設を強調している。つまり、企業文化の開発、効果的なサービス基盤の発展、零細・小企業の声の代表及び組織化、である。

権能付与的な政策、法律、規制の枠組み

権能付与的な政策、法律、規制の枠組みの重要性については、第 2 章、第 3 章でも強調されている。多くの国々で、民間セクター開発に十分な能力がそなわった環境を整える試みがなされてきたが、往々にして規模の大きい資本集約的な企業を優遇する結果となり、より労働集約的な零細企業にとっては悪影響になる場合すらある。国によっては、中小企業の発展に特定した政策やプログラムを設定している。確かに各国政府は小規模企業の発展を促進するための省や部門を次々に設立しているが、普通そこで定義されている小規模企業の規模はインフォーマル経済に見られる事業体よりはるかに大きい。

事業体への規制の枠組みは、小規模企業を創業・経営する費用を削減（登録手続きの簡素化、適切で公平な税制）し、法的に登録することの潜在的利益（フォーマル経済の購買者とのアクセス、信用市場での優位、法的保護、外貨の入手）を増やそうとするものでなければならない。これは、起業を促進し、零細・小規模企業がフォーマル経済へ押しあがる手助けをする。費用は、税と行政的手続きに関連して発生するが、ある調査によると通

²⁶ ILO: *A global Agenda for Employment: Discussion paper* (前出) p.27。

常、行政手続きの方がより煩雑で費用も高い。²⁷

登録、免許取得といった法的、行政的要件は、規模の大きい企業に比べて取引及び遵守にかかる一人あたりの費用が大きい零細・小企業にとっては障壁になりうる。完璧な行政遵守にかかる費用があまりにも高い場合は、遵守レベルが低くなる傾向にある。中南米の国で起業するには、15～525 営業日を要し、年間利益の 0.3～160%の費用がかかる。²⁸ ILO の研究の結果、タンザニア連合共和国で、労働法の遵守に係る全ての費用を負担するならば、存在できる企業は皆無であった。²⁹ 同国において、2つの農村部と4つの都市部でより最近行われた研究は、4ヶ月にわたり8人のそれぞれ異なる種類の零細企業の事業主が、彼らの事業を正規のものとするための規則に従おうとして踏んだ段階と発生した費用を追った。登録と免許に表向きに要求される金額の上に多額の「法定外費用」を支払った後ですら、半数が正規の企業にすることを達成できなかった。³⁰ 規制要件を最低限に減らし、その代わりに厳しく徹底することによって、企業にとっての処理費用、当局にとっての管理費用が減少し、同時に遵守レベルは上がるだろう。

法的、法定外費用及び管理費の削減は、合法化によって起こり得る経済的社会的な負担を相殺する助けとなるだろう。

他の研究でも、合法化は、インフォーマル経済の活動にとって、純所得が減る分、雇用、収益性、起業家の貯蓄に、即刻マイナス効果を与えるだろうとしている。ある部分ではその半合法的立場と雇用における柔軟性のおかげで、インフォーマル事業体は少ない費用で多くの職を創出できるのである。合法化により、これ以上の費用に耐えられずに、多数の小規模企業が姿を消すか、良くて従業員を減らすことになるだろう。さらには、収益を一定に保つために、起業家たちは合法化にかかった費用を相殺するために価格を上げなければならないかもしれない。しかし、それは返って、顧客を失い、事業のレベルを下げる結果となるだろう。³¹

²⁷ H. De Soto: *The other path: The invisible revolution in the third world* (ニューヨーク、Harper & Row, 1989 年)、S. Djankov, La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Schleifer: *The regulation of entry*, ハーバード経済研究書ディスカッションペーパーNo.1904 (マサチューセッツ州、ケンブリッジ、ハーバード大学、2000 年)、L. Alston, T. Eggerston, D. North (編集): *Empirical studies in institutional change* (ケンブリッジ、ニューヨーク、メルボルン、ケンブリッジ大学プレス、1996 年) の中の A. Stone, B. Levy, R. Paredes: "Public institutions and private transactions: A comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile"などを参照。

²⁸ V. Tokman (編集): *Beyond regulation: The informal economy in Latin America* (コロラド州、ポールダー、Lynne Rienner Publishers, 1992 年)、p.9。

²⁹ C. Vargha: *Study on international labour standards and micro-enterprise* (ジュネーブ、ILO、1992 年)。この報告書の第3章における労働法と労働行政の項も参照。

³⁰ ILO/UNIDO/UNDP: *Roadmap study of the informal sector in mainland Tanzania* (報告原案) (2001 年 12 月)。

³¹ C. Maldonado: "The informal sector: Legalization or laissez faire?", *International Labour Review* (ジュネーブ)、134 巻、No.6、1995 年、p.723。

グッド・ガバナンスと中央政府、地方政府の役割

起業家精神の魅力と可能性を向上するための適切な法と規制の整備は、国の政府だけの仕事ではない。地方自治体、市や町の議会にも果たすべき極めて重要な役割がある。規制関連費用を合理化し削減するだけでは十分ではない。あるいは行政上の手続き段階を簡略化するだけでは十分ではない。同じく重要なのは、官僚的主義の効率性と効果を引き上げることである³² (たとえば、企業の相談や、登録・免許の申請を一括して取り扱う窓口を作ったり、書類を減らしたり、利用しやすい営業時間にするなど)。改善されたサービスを提供し、インフォーマルの事業主にそういったサービスの内容を知らせることで、収益と成長の素地を大きく改善することができるだろう。時として、インフォーマルの事業主は直接的なコストの他に、罰金や、地方の役人への賄賂という形で間接的コストを支払わなければならない。役人による嫌がらせ、日常的な賄賂、たかりは、インフォーマルの事業主が直面する問題として頻繁に挙げられている。ゆえに、透明性と規則・規制の一貫した適用を向上させることもまた重要である。グッド・ガバナンスは良い結果を導く環境の一部分なのである。このような措置はまた、地方自治体の歳入を増加させることができ、したがって、インフォーマル経済の人々に必要とされている基盤やサービスを提供する能力の強化にもつながる。

起業家精神と企業の成長を導くような環境は、一連の経済的、社会的政策と支援サービスの提供にも及ばなくてはならない。インフォーマルの企業が必要としているのは次のようなことである。

信用供与や運転資本、また正常に機能している市場経済が提供すべき他のサービスへのアクセスに関して公平な競争環境がつけられ、起業家による経済を支援するのに必要な制度が設立または改革される (中略)。単に法律を作るだけでは、信用・技術・市場へのアクセス、訓練・政府のサービスへのアクセス、市場情報へのアクセスなど、インフォーマル経済の事業主が懸念する問題が取り除かれる保証はないだろう。このジレンマはまた、より良い報酬・労働環境・社会的保護と社会保障という、コストを伴うものではあるが ILO が目的としていることに致命的な影響を与え得る。言うまでもなく、これは、費用の増加に敏感な開発途上国の正規事業体にとっても問題である。政策策定者と政府は、企業活動における不当なコストは、労働者によって享受され、その生活水準を上げることができるはずの利益を奪っているということを認識する必要がある (中略)。インフォーマル経済で活動する者が利益を得られる状況を作るような行動が取られない限り、単なる立法や正規化はインフォーマル経済における起業家と労働者が抱える問題の何の解決にもならない。³³

³² 同上、p.714。

³³ S. de Silva: *The informal economy: Issues and challenges* 未発表論文 2001 年。この報告書の第3章の商業・事業規制の項も、零細企業に権能を与える環境の設定はインフォーマル労働者に直接利益を与える

世界で最も人口の多い中国とインド、そして南アフリカは、インフォーマル経済における雇用、所得、福祉のレベルを上げると同時に適切な形態の規制と保護の拡大をめざすことによるジレンマと取り組む興味深い例を提供している。第2章で説明したように、中国政府は、国営企業の大幅な縮小と高い失業率に対処するためにインフォーマル経済への関心を増している。上海はその先駆的ケースになった。囲み6.3は上海市政の努力を描いている。インフォーマルな仕事が保護され、正規な仕事として確保されるためのこの試みは興味深いものとして注目できる。

フォーマルかつディーセントな仕事を生み出す企業文化

教育と訓練は、特に事業意識向上を伴う職業訓練と零細・小規模企業向け経営訓練を一つにすることにより、起業家精神開発への重要な手段になりえる。零細・小規模企業の経営者に企業文化を説くために、良好な労使関係、契約の履行、労働者の権利、労働条件の改善、生産性の向上、環境への配慮、商品・サービスの質の向上を促進する啓蒙活動が特に注目されるべきだ。企業文化は零細・小規模企業主に、仕事の質の向上が事業の向上を意味することに気づかせるものであるべきである。起業家精神を促進するような文化的背景がない（特に女性起業家に敵対的である場合は多い）国や、企業が（特に都市部の）社会的、物理的環境の中で効率的に機能するためには必要な規則に従うものだと考える文化的背景がない国々においては、企業文化を発達させることが特に重要である。法と法の支配を基本的に受け入れ、尊重し、遵守する価値観や文化を持つ国では、効果的な法制度の方が有効であるだろう。

零細企業に適度なリスクを負うことに前向きであるよう、また失敗は経験学習であると認識するように促すよう、起業家と労働者の双方が受ける影響を考慮することが必要である。とくにアフリカ・南アジア諸国及びいくつかの移行国では、経験から言ってインフォーマル経済の労働者のほんの一部しか、正規に認められる仕事を始めるために必要な段階を踏める状況にいない。それらの新しい零細事業の多くは、1年未満で失敗してしまい、さらに2年目にも多くが失敗する。起業家たちは、事業計画に失敗し、資金調達をしようとした結果、負債を負ったりして、以前より悪い状況に身を置いてしまう。新規参入の零細・小規模企業を指導し、こういった失敗を防ぎ、同様にこれらのインフォーマル経営者をより有益な努力に向かわせるための適切な支援サービス分野があるべきである。

囲み6.3 社会的保護を受ける「インフォーマルな雇用」の促進
上海市

1990年代中期からの国営企業改革の強化、その結果として生み出された大量の余剰人員を抱

ものであるべきこと、労働法の改革は事業規制の見直しと同時に進めなければならないことを強調している。

えて、中国政府はインフォーマル経済を大規模な失業問題の解決手段として注目してきた。1996年9月以降、上海市はインフォーマル・セクター拡大の促進計画に取り組んでおり、それを「一時解雇失業者の独自の労働者組織における求職の奨励に関する幾つかの見解（仮訳）」と題する規則により公式に承認している。これらのインフォーマルな労働者組織は産業通商局に登録しておらず、フォーマル経済下の経済単位としての法的地位を有していない。

市は、以下の15種類のインフォーマル事業を確認している；家庭器具の修理及び維持、家庭用品の修理及び維持、家屋の修理及び改築、衣服の縫製・洗濯と理容、家事手伝い及び介護補助、至急運送、ファーストフード及び総菜、掃除及び維持管理、労働者の派遣、商品の積み入れ・積み下ろし、機械・工具の貸しだし、ごみや古物のリサイクル、手工芸工房、地域文化・芸能、公共事業の労働力。インフォーマルの労働者組織には2つの種類がある。一つは、一時解雇者あるいは失業者が任意に設立した自営業者の組織で、自ら資金を調達し、企業管理を行い、損益に対して責任を持つ。もう一つは、公共事業労働者組織で、地方政府の補助金を受けて、道路清掃、警備、環境緑化、公共施設の清掃と維持管理を行っている。市当局は、インフォーマルの労働者組織が産業通商局や税務局などのさまざまな行政的手続きが行えるよう支援するため、市、区、県、街道の居民委員会、郷のそれぞれのレベルで特別雇用サービス機関を設置した。具体的には、自営業者に事業計画の作成などの専門的な助言を与えたり、銀行から融資を受けるための保証人となったり、訓練を計画したりする。また、労働者が極めて困難な状況にある場合は、生活費、医療、賃金を補う手当てといった特別な補助金を提供する。市はこの他にも、インフォーマル労働者組織の発展を促進するため、下記を含む特別保護的な措置及び政策を策定した。

- ・ 市の基本的な社会保険体制への組み込み；インフォーマル経済の人々は、個々の分担金を払い込むが、それはフォーマル経済の人々の支払う額より14.5%低く設定されており、分担金計算の基となる数字は上海の年間平均最低賃金よりも低くしてある。
- ・ インフォーマル経済の使用人と従業員に対する、起業及び基礎的なビジネス・スキルと専門技術の訓練の機会；インフォーマル経済の労働者は1年に1コース無料で参加できる。
- ・ 事業税、所得税、その他の地方税を3年間免除；年金、医療、失業に関連する、法で定められていない社会保険の分担金の支払いも3年間免除される。
- ・ 市の雇用促進基金が危険保険の50%を負担し、また銀行融資の保証人となる。
- ・ 地域社会の公共事業サービス機関が障害者など就業が困難な人々に基礎的な仕事を提供する。
- ・ 再就職の際、年齢で差別を受ける40歳以上の女性と50歳以上の男性を対象にした「4050プロジェクト」を導入し、5人で一緒に起業するように奨励する。

出典：J. Howell: *Good practice study in Shanghai on employment services for the informal sector*、ILO委託報告書。

零細企業への支援構造とサービス

競争の激化する市場を生き抜き、フォーマル経済への移行を果たすために、零細企業は、革新的であり、顧客の常に変化するニーズに応え、生産性を向上させる必要がある。そして、これらの事を効果的に効率良く行えるよう支援が必要である。零細起業の設立、経営に大きく寄与する支援サービスは、信用、訓練、市場情報、マーケティングの支援、技術、ビジネスを育む制度組織、下請けを含む企業・部門間のつながりの促進、コンサルティングなどである。³⁴ 信用と訓練は一般的に最も重要なサービスであるので、この章の中で独

³⁴ しかしながら、多くの調査で明らかのように、零細起業家の大多数が何の支援サービスも提供されていない。

立して取り扱う。

それぞれの事業の自律性を犯すことなく、材料供給、信用、マーケティング・サービスを共同で所有できる協同組合体制は、インフォーマルの事業体の持続性を向上させる一つの方法であるかもしれない。このような協同組合は法人として登録できるので、正規化にむけての大きな第一歩となる。(第5章の協同組合の役割についての項を参照)。

1970年代、1980年代、零細企業支援の提供は(特に対象となるグループが貧しい女性である時は)、所得を創出する活動を作り出すことだった。しかしながら、このような計画の多くは、受益者が持続可能でない活動に関与してしまいがちだった。最近、民間セクターの能力にできる限り基づいた零細企業向け事業開発サービスに、次第に興味を持たれるようになってきた。サービスを利益目的で提供し、提供者間の競争を促進してサービスの質を向上させるのである。背後には、民間セクターは、既に多くの国でその種のサービスを提供しているという事実認識がある。

ILOは、世界銀行、他の幾つかのドナー機関³⁵と協力して指導的役割を果たし、起業家精神を促進し小規模企業の発展を支援するために必要な、制度的枠組みを国の中に打ち建てることを目的とした、事業開発サービスの指導原則の作成を行った。³⁶ 目的は、企業を含む民間の仲介組織の能力を強化することと、専門的で持続可能な基盤による質の高いサービスを提供することである。囲み6.4で紹介するCIPROMICROプログラムは、その興味深い一例である。

囲み6.4 零細企業を支援し、フォーマル経済と結ぶためのウェブサイトの活用:SIPROMICRO

中米の6カ国(コスタリカ、エルサルバドル、ガテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、パナマ)において、PROMICROプロジェクトを通して零細企業への支援が提供されている。この事業の目的は、(i)零細企業間の提携の強化;(ii)情報へのアクセスを提供、零細企業の格上げのための革新的なアプローチの普及;(iii)地域フォーラムを通して国の零細企業プロジェクトとプログラムの業績改善、である。PROMICROプロジェクトは中米零細企業委員会(COCEMI)の強化を助けた。1992年に設立されたCOCEMIは、非営利組織であり、国、地域、世界レベルの機関とともにロビー活動やネットワークングを通じて、加入者の利益を代表・推進する。COCEMIは現在、零細企業開発に関する国及び地域の意志決定における対話者として認識されており、その加入者に広い範囲の事業開発サービスを提供している。

PROMICROがその規模を拡大し、地域の零細企業の提携がより組織的になるに連れ、このプロジェクトは、パートナー間で情報の普及と共有を向上させるという最優先の目的を追求するようになってきた。パートナーとは、零細企業、支援機関、地域の組合、商工会議所、自治体、NGO、調査機関である。地域の情報システムがインターネット上に構築された(<http://www.sipromicro.com>)。SIPROMICROのサイトは、主なイベント、進行中のプロジェクト、経済的なデータ、カウンセリング、参考文献、テーマ別に双方向のページなどを含む幅広い

³⁵ Committee of Donor Agencies for Small Enterprises Development: *Business development services for small enterprises: Guiding principles for donor intervention*, 2001年版 (ワシントン、世界銀行、2001年)。

³⁶ 地域の現状と比較優位によって、サービスの提供者は、使用者または労働者の組織、訓練機関、NGO、商工会議所、民間事業体、時には、半民間あるいは公的セクターの組織であったりする、関係者間のネットワークや協力が奨励される。

い情報を提供している。SIPROMICROは、インフォーマル零細企業が、連携することにより、フォーマル経済のより大規模の企業と同様に最進の技術と市場のチャンスを利用できる事を証明している。

出典: ILO: *Job creation programmes in the ILO*, 理事会文書 GB.273/ESP/4/2, 第273回、ジュネーブ、1998年11月。

しかしながら、小企業への支援サービスを提供しているプログラムの多くは、零細企業よりも中小企業を対象にしており、結果として、インフォーマル企業の大多数を助けるよりむしろ疎外することになるかもしれない。こういった支援プログラムは勝者を取り、他を無視する傾向がある。特に家庭を基盤にした零細企業(女性が多い)はこういったプログラムの目に触れず、見過ごされてしまう。1997年、アジア金融危機の勃発に続いて、タイ政府は先ず、中小企業を鼓舞することで経済の再活性化を図ろうとした。支援機能のほとんどが既存のチャンネルを使って提供されたが、それらのチャンネルはもともと、よりフォーマルで規模の大きい企業を対象にしていた。タイのILOは、雇用と富の創出において零細企業が果たす役割を認識することの必要性を提言し、結果として零細企業は政府の総合計画のなかで注目されるようになった。

インフォーマル経済において女性の役割が大きくなってきていることを考えると、起業を目指す女性を支援する特別な措置が立案されるべきである。そのような措置としては、基本的なビジネス・スキルの訓練を与える、新規の分野への市場参入のチャンスを与える、信用や情報通信技術(ICT)などの分野で受けている制約を乗り越える援助をするといったことが挙げられる。囲み6.1で示したような他の制約も考慮に入れると、女性起業家間のネットワーク構築及び提携の促進への努力、そして、彼女らの地域社会における他への模範または指導者としての彼女たちの存在を知ってもらうための努力もなされるべきである。

第189号勧告は、不利な立場にあるグループを対象にした特別な措置や奨励策を要求している。女性だけではなく、長期失業者、構造調整や制限的差別的慣行の犠牲になっている人たち、障害者、動員解除された兵士、卒業生を含む若者、高齢労働者、少数民族、先住民などで、最もインフォーマル経済に取り込まれやすいグループである。

零細・小企業における仕事の質の向上

零細企業が仕事を増やすだけでなく、より重要なこととして、より良い仕事を創出するようにするための課題は、仕事の質を通してどのようにして生産性を向上させ、新しい市場にアクセスするかを提示することである。現在インフォーマル経済下にある零細・小企業においても、職場環境、資材管理、無駄の削減、基本的な安全措置、人間関係管理などにおけるわずかな改善が、生産性と利益の点で即座に目に見える結果をもたらさう。そしてそれが、フォーマル経済への移行を助けることになる。しかしながら、インフォーマル経済の利用者と労働者がこの点を確信していなければならない。仕事の質の向上は、彼

らの生計を脅かすと思われるような方法でなされてはならないのだ。たとえば、ILO の調査によると、インドの零細企業労働者は、彼らの働く事業体の存続が、労働環境の改善よりずっと重要であると考えている。そのため、ILO は、質の良い仕事が零細・小企業にとって事業の向上に繋がることを示す証拠や事実を収集してきた（囲み 6.5；第 4 章、職業の安全と保健についての項も参照）。

囲み 6.5 良質の仕事が、零細・小企業にとって良質の事業をもたらす。

- ・タンザニアの小さなやかん工場が 100 米ドルを使って送風機を取りつけ、窓を大きくしたところ、労働条件が改善され 1 日のやかん製造量が 450 から 660 に増加し、1 日の収益が 200 ドル以上増加した。
- ・フィリピンのエマリン・アレバロは自宅で靴の製造を行っていたが、典型的な家族経営ビジネスで、何年間も苦勞していた。家族全員で努力しているにもかかわらず、僅かな収入しかなく、家族の基本的なニーズにも十分には応えなかった。1996 年に、エマリンは ILO の試験的プログラムである、零細製造業者向け「あなたの職場環境と仕事を改善しよう (IWEB: Improve your Work Environment and Business)」プログラムに参加した。彼女は、労働条件の改善を最優先し、以下のことを行った。(i) 仕事に置ける協力と、人間や技術に対する理解を深めること。(ii) 品質管理にもっと慎重になること。(iii) 労働環境の改善。(iv) 労働者の安全性を高め、より清潔に効率的に生産がおこなえるための、作業場の配置と仕事の流れの改善。(v) 経費と売上を把握するために効果的な記録。その結果、実質的な生産性は 20% 向上し、彼女の仕事は競争力を得て、成長し始めた。
- ・ハリ・クリシュナ・シグデルはネパールに住む 22 歳の青年である。彼は中等教育を途中で止めて工場で働くようになった。現在の工場では 5 年以上働いている。その会社が ILO による IWEB の試験的プログラムに参加し、シグデルは彼の職場の労働条件改善の実際的な提案を以下のおこなった。(i) 雨に悩まされるのを防ぐために床を高くする。(ii) トイレを設置し、労働者が遠くまで用を足しに行く必要がないようにする。(iii) 送風機と換気扇を取りつけ、夏に働き易くする。(iv) 十分な飲み水を備える。(v) 仕事の流れを良くするために、作業空間を広くする。彼の雇用主は、彼の提案のほとんど全ての採用に賛成した。

出典：ILO: *Job Quality: It's just good business*, (トリノ、ILO 国際訓練センター) 日付不詳、2001 年。

財産権の確保

第 189 号勧告は財産所有権に関する法の規定に注目している。法の規定が、資産を売却、賃貸、担保にする事によって生産的な資本に変えることが出来るかどうかを決定する。知的所有権を含む財産所有権が法的に不在であることは、潜在的な起業家が、資産を最も生産的な方法で、使用したり、建てたり、再結合したり、交換したりすることにより、付加価値を発生させることができないということである。たとえば、インフォーマル経営者が土地の権利を持っていたら、その土地のうえに何かを建てることができるだけでなく、それを担保として利用できるだろう。資産を生産的な資本に転換することができなければ、その資産は死んだも同然で、起業家精神、革新、企業成長・発展への手段がないことにな

る。それはまた、国にとっても、自国内にある資本を効率的に利用できていないことを意味する。

デ・ソト³⁷ が提唱する説得力のある議論によると、インフォーマル経営者の商業的・金融的資源と資産が、秩序だった首尾一貫した法律及び金融の枠組みの中に統合されるならば、そしてその枠組みが、標準化され、簡略で、低コストな方法で財産の記録とそれに関する情報を提供するようなものであれば、インフォーマル経営者はそれらの資源・資産を元手に資本を得て、今まで以上の価値と仕事を生み出すことができるであろう（囲み 6.6 を参照）。財産所有権を確保し保護するために、法律は公平に一貫して迅速に執行されなければならない。デ・ソトと彼の研究機関「自由・民主主義協会 (ILD)」は、過去 10 年間にわたり数多くの国々が貧困層の資産を「書類化」する、あるいは法的地位を与えるのを手助けしてきた。デ・ソトの取り組みは、「記録のないセクター」または既存の法や規則の仕組みから外れている資産を把握することから始まる。そして、貧困層がどのように法律を考えているか、どの点が彼らに最も否定的な影響をあたえているかについて検証をする。貧困層に発言力を与える事が重要である。彼らはしばしば、非正規に組織されていたり、さまざまな種類のネットワークを持っていたりする。それらに光を当て、正規の法律の改定についての政治的討論の中に持ち込むことが可能である。次の段階は法制度を変革することである。即ち、規制の再検討、フォーマル経済を対象とした既存の法律や規制の簡素化（煩雑で不適切な法律はインフォーマル化のひとつの要因である）、インフォーマルな事業を正規の制度に引き入れるような誘引（たとえば、免税期間の設置）の提供、そして最終的には、全ての経済的な関係者に適用し利益をもたらす統一した制度の確立に向かって努力をすることである。その結果、簡略化、さらなる効率の向上、貧困層がサービスや保護を受ける機会の拡大、国の歳入の大幅な増加のおかげで、正規化のために係る費用を削減できることが期待できる。労働コストの要因をどの程度計算に入れるべきか（たとえば、雇用主が労働法を守り、インフォーマル労働者に社会的保護を与えたとしたら、正規化のコストはどれくらい増えるのか）、事業を合法化するための費用を下げることで賃金や他の労働条件は改善されるのか、またどのように改善されるのか、といったことについてもっと情報があると有益であろう。インフォーマル経済においては取引コストの方が労働コストよりもずっと重要かもしれないが、これについては、更なる研究が必要である。

財産に関する法改正に際しては、財産を所有し管理する権利における性による不平等に特に注目すべきである。土地の所有権が確立されている開発途上国において、土地を所有し管理しているのは男性である。土地の所有者を女性の名義にすることさえできない国も少なくない。たとえばモザンビークでは、約 430 の地域の共同組合や農民団体の連合であり、女性の草の根活動家によって率いられている全国農家連合 (NFU: National Farms

³⁷ H.D. Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (ニューヨーク、Basic Books、2000 年)。

Union) が政府に対し、農村部の女性に土地所有の証書を発行するよう働きかけている。男性が支配的な官僚組織の抵抗にもかかわらず、NFU は約 95% のメンバーが土地所有証書を確保する手助けをした。³⁸

女性が起業家となるための能力はしばしば、財産所有権がないことによって著しく制限されている。生涯を通じて、父、夫、兄弟、息子の権威のもとにある者として女性を法的弱者として扱う国家の法は、明らかに差別的であり、より一般的には、不平等は習慣法の中に取り込まれている。デソトはまた、内縁関係の男女に、婚姻を届け出ることにより、「登録された」資産に対する女性の法的な権利を確実にするよう勧めている。

囲み 6.6 財産所有権の確保による職の創出

エルナンド・デ・ソトの「自由・民主主義協会 (ILD)」は、ペルーにおいて、国の制度の中の財産権に関わる問題を軽減する手助けをした。財産登録が急増した結果は以下の通りである：

我々は 27 万 6 千以上の企業をインフォーマル・セクターからフォーマル・セクターに移行させた。全ての手続き過程を作り直し、遅れや官僚主義を無くして、起業家が事業を法的に登録するのに 300 日かかっていたものを 1 日以内で行えるようにした。手続きの負担は、今や企業主ではなく官僚の方にある。これらの企業がフォーマル・セクターに参入した今、政府の税収は以前に比べて何億ドルも増え、新規の雇用も生み出されている。法的な事業を営営するようになって公告が出せるようになり、保護を得るために賄賂を渡す必要もなくなったため、50 万以上の新しい職が創出された。

出典：Economic Reform Today: "Securing property rights: The foundation of markets" Center for International Private Enterprise によるエルナンド・デ・ソトのインタビュー、<http://www.cipe.org/ert/e19/desoto.php3>, 2001 年 12 月 20 日。

インフォーマル経済における資金調達

事業を展開するには、たとえそれがどんなに小さな規模でも、ほとんど例外なく、起業家を志す人が手元にすでに持っている以上の資金が必要となる。企業を興し、営業し続け、雇用を維持するために、資金調達の可能性が最も重要な要因であることが多い。インフォーマル経済の零細起業家は、資金の必要性を彼らの最優先事項のひとつと考えている。問題は信用が入手可能かどうかではなく、信用を与えられる条件はどのようなものか、あるいはその条件が零細起業家または潜在的零細起業家の手が届く範囲なのかどうかである。インフォーマル起業家は保証となる担保がないために、ほとんど銀行から借入れをすることができない。その結果、やむなくインフォーマルな資金源から借入れることになる。こういった状況は、急速に成長するインフォーマル・セクターで働く人々のニーズ向けられ

³⁸ 国連貿易開発会議: *Expert Meeting on Mainstreaming Gender in order to promote Opportunities: Note by the UNCTAD Secretariat, Trade and Development Board, Commission on Enterprise, Business Facilitation and Development* (貿易開発理事会、事業体、取引助長及び開発に関する委員会) ジュネーブ、2001 年 11 月 14-16 日 (TD/B/Com.3/EM.14/2)。

たマイクロ・ファイナンス (小口金融) の近年の急速な成長を引き起こした。

フォーマルな金融市場では、融資は借り手と貸し手間の契約に基づく。契約は書類になり、万が一借り手が債務不履行を行った場合は、法的な手続きの場で使用される。このような規範は法で強制できる。銀行は、リスクを嫌う上に利益に誘導されるので、管理費の多くかかる小口の取引などから距離を置いている。

インフォーマルな金融市場における資金調達はそれとは異なっている。実際のところ、インフォーマルな資金調達のメカニズムは常に存在してきた。インフォーマル経済の経営者のほとんどがインフォーマルな金融を利用している。開発途上国のほぼ全域で二つの形態が見られる。非正規高利貸しと、輪番制貯蓄貸し付け組合 (ROSCA) である。前者の場合は、取引は一方の当事者に正味利益がもたらす、後者の場合は、契約に参加している全てのメンバーに利益が均等に分配される。両方とも当事者同士が良く知っていることが前提となり、その親密さが正規の契約書の代わりをしている。非正規の高利貸しは、たとえば、緊急貸付のような単一の金融サービスをしばしば高利で行っている金貸し業者による。金貸し業によって生計を営んでいる者もいれば、農業、運輸、商業など他の仕事に携わっている上に副業として金を貸している者もいる。極端な例では、こういった慣行が複雑に絡み合った契約や債務奴隷を導くこともある。³⁹

ROSCA は、ある国々ではトンチン制度 (tontine) として知られているが、多くて 200 人までのグループを形成する。メンバーは、同じ教会区、居住地、人種、年齢、仕事等ある種の繋がりを持っている。定期的に集まり、一律定額を共同の基金に入れる。それぞれのメンバーに決められた順番があり、その順番が来ると集まったお金全部を使う権利を与えられる。一般的に、消費財、折々の儀式儀礼、あるいは個人的な緊急事態の資金として使われる。人々は金融サービスを利用するために ROSCA に加入するが、一つのグループに属しているという意識も求めている。彼らは、何か必要がある時に ROSCA に帰っていくという感覚を評価しているのである。ROSCA は社会資源の存在を表している。しかし、通常、資金の利用が、厳格な順番あるいは競りで決められるので、ROSCA が常にインフォーマル企業の発展に資金を調達することに適しているわけではない。

インフォーマル金融は、バングラデシュのグラミン銀行、インドネシアのラクヤット銀行及び南アフリカ小規模企業財団 (Small Enterprise Foundation) のようなマイクロ・ファイナンス機関と共存し、繁盛し続けるだろう。マイクロ・ファイナンスはインフォーマル金融の営業手法を真似ている。つまり、無担保貸付け、迅速で簡単な取扱い、顧客格付け、そして何よりも、担保の代わりとなる共同債務を取り入れている点である。インフォーマル金融とマイクロ・ファイナンスの共通点は、家庭や事業体を一つの単位と見なしており、融資がどのように使われようと、たとえば消費であろうと、生産的な投資であろうと、また

³⁹ 債務奴隷を生む独占的で時代に逆行する金融市場がもたらす悲惨な社会的結末については、ILO の *Stopping forced labour: Global Report under the follow-up to the ILO declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (レポート 1(B)、第 89 回 ILO 総会、ジュネーブ、2001 年)。

は貯金になろうと、通常は気にしない点である。マイクロ・ファイナンス機関はしばしばインフォーマル金融と同じ市場で操業している。そこでの競争はプラスの面とマイナスの面の両方を持っている。たとえば、以前は全く競争のなかった地域の昔ながらの金貸し業者が、グラミン銀行の参入によって、利率を下げるようになった。一方、マイクロ・ファイナンス機関が強引に、貧しい家庭内企業にその能力を超えた負債を負わせてしまい、負債が負債を生む状態になることがある。貧しい家庭にとっての最終的な影響は、負債が重くなったことかもしれない。

当初、マイクロ・ファイナンス機関は、小額融資への需要は、主にインフォーマル・セクターの貧困層のものであると考えていた。そしてその小額融資は予期せぬ出費を補うためや、自営業者に小規模な投資機会をもたらすものであった。しかしグラミン銀行や他のマイクロ・ファイナンス機関ネットワークは、小口金融の吸収能力は、金貸し業者に作られたものよりも大きいという前提のもとで活動している。この戦略でマイクロ・ファイナンスが与えるプラスの副作用としては、競争を高め、貧困層が支払うべき利率を低くするということである。

貧困層が今まで考えられていたよりもはるかに多くの貯蓄をすることは、今や広く認識されている。確かに、世界中のインフォーマル経済において最も驚くべき特徴の一つは、インフォーマル経済の中だけでかなりの額の貯蓄を動かすことが常に可能であったということである。インフォーマル経済の貧しい人々はさまざまな動機から貯蓄をするが、基本的には、危機に際して自らを守らなければならないからである。この点において、インフォーマル経済における貯蓄は、危機を緩和し収入を安定させるための主な手段なのである。それは契約という形を取らない保険のようなものである。インフォーマル・セクターにおける貯蓄傾向の強さは、たとえば、西アフリカにおいて、消費者信用組合、村の銀行、貯蓄貸付組合等の貯蓄をベースにしたマイクロ・ファイナンス機関において、借入れをする人数よりも預金をする人数が常に6倍も多いという事実からも明らかである。⁴⁰

金融はまた、インフォーマル経済における自主的組織の結成と強化への力強いツールともなり得る。しばしば現金取引が、共同責任や連帯責任のグループの結成の誘引となり、そのグループの幾つかは最終的には多目的の自助組織となる。現金取引はまた、貯蓄クラブ、葬式互助会、トンチンの起源でもある。マイクロ・ファイナンスとリスクに備えた貯蓄は社会的資源のうえに成り立っている。当然のことながら、インフォーマル経済において、法的に、社会的に、文化的に頻繁に差別を受けている人々、つまり女性が、男性よりも多く、基本的に金融面、社会面の両機能を持つ自助組織の設立という手段に訴えている。

マイクロ・ファイナンスとマイクロ保険（零細規模保険）の間にも重要な繋がりがある。⁴¹ マイクロ・ファイナンスの仕組みは、マイクロ保険への定期的な拠出への原資を提供している。

⁴⁰ ILO; 西アフリカ中央銀行: *Data bank on microfinance institutions in WAMU [West African Monetary Union]* (ILO, 1999 年)。

⁴¹ 第4章のマイクロ保険に関する項も参照。

他方、深刻な健康問題が起こった場合、借り手が適切な治療を受けられるということで、マイクロ健康保険は借入金返済の保証となっている。

開発途上国のインフォーマル金融が、それらの国々の経済が世界市場に開放される以前からの長い伝統を有するのに比べて、経済移行国においては、経済的、社会的混乱を吸収するインフォーマルなセーフティネットが無く、銀行部門の崩壊、少なくとも機能不全が起こっている。小企業を設立しようとする者や、既存の事業体を拡大しようとする者は、自己資本が閉市場取引に頼るしか手段がない。これらの国々では、マイクロ・ファイナンス機関にとって非常に大きなニッチ市場があるようだが、現在のところ市場占有率はまだ非常に小さい。⁴²

インフォーマル経済における金融メカニズムの手の届く範囲を広め、成果を上げるためにはさまざまな促進戦略がある。戦略により、インフォーマル経済内の財源不足をどう捉えるかに違いがある。たとえば、グラミン銀行は貧困層に余剰金をもたらす資本注入が必要であると考えているが、信用組合のような金融協同組合の推進者は、より効率の良い財源の割り当て、貧困労働者が会員制の地元根付いた金融制度をより容易に利用できることや、より良い運用が必要とされていると信じている。

マイクロ・ファイナンスはしばしば、借り手の技術や経営能力の向上と歩調を共にし、借り手が財源を最も有効に使えるようにする。何よりも、政策・規制の枠組みは、マイクロ・ファイナンス機関や金融共同組合及びその他のサービス提供者の出現、そして金融制度の安定を確実に促進し奨励することにおいて重要な役割を果たす。

地域の経済発展と良質の仕事の創出

持続可能な質の高い仕事を創出するためには、訓練を提供し、起業家の能力を開発し、社会金融機関の領域を広げることは必要だが、それだけでは十分ではない。第2章で強調されたように、経済開発政策は不可欠であり、その中には、インフォーマル経済の問題や障害と明確に取り組む、地方や小地域の経済開発政策も含まれる。地域経済開発 (LED: Local Economic Development) 政策はこの点で重要な役割を果たす。この政策は、対話のボトムアップ型参加プロセスと官民のパートナーシップを基本としているので、インフォーマル経済にとって特に適切である。このプロセスによって、地方経済の全ての関係者が共に、その地方の内発的な潜在性と競争上の強みを基にした開発戦略を立案し、実施する。

⁴³ LED 政策は通常、零細・小規模企業開発を通して、雇用を創出することに焦点を当て

⁴² 欧州復興開発銀行 (EBRD) によって施行された「マイクロ・バンク・プログラム」は、ロシア連邦及び数カ国の東欧諸国において、5%以上の自営業者と零細企業に手を差し伸べた、おそらく唯一のイニシアチブである。ILOは移行国において、解雇された労働者が起業する際のニーズに対処する「Enterprise creation by the unemployed—Microfinance for self-employment (失業者による起業—自営業のためのマイクロ・ファイナンス)」というプログラムを実施している。

⁴³ 一例として、S. White; M. Gasser: *Local economic development: A tool for supporting locally owned*

ている。それゆえにインフォーマル経済の労働者が自らを組織し、技能訓練、ビジネス・サービス、金融へのアクセスを向上させ、生活及び労働環境を改善することを助ける。LED政策はまた、インフォーマル経済の人々を対象とした地域に根付いたマイクロ保険体制と結びつけることも可能である。⁴⁴

LED政策の結果として地域の経済開発機関が設立されることもしばしばである。過去10年間にわたり、ILOは、特に中央アメリカ、南部アフリカ、南東ヨーロッパなどの国々でそのような機関の推進や設立に積極的に関わってきた。このような介入に際して、インフォーマル経済の労働者のニーズに特別な注意を払った。たとえば、モザンビークにおけるILO主導の介入は、養蜂業とヒマワリ油製造業に携わるインフォーマル女性起業家を訓練し、組織した。

インフォーマル経済の労働者は、インフラ開発への吟味されたILOのアプローチを使った雇用集約型インフラ事業から恩恵を受けることもできる。ILOの「雇用集約型投資プログラム(EIIP)」は、インフラと建設に対する公共投資政策において雇用を中心的な目的に入れることを目指しており、労働集約的な地元で開発された技術を海外から輸入した資本集約的な機械に置き換えることにより、雇用の創出と適正な労働条件の導入を同時に行うことが可能であることを示した。当初は主として地方の道路建設及び保全に関してであったが、その後このアプローチは都市部のインフォーマル社会の格上げに適用された。特に、100人前後というような大勢の日雇い労働者を使用しながら既存の労働法を守っていない中小企業に、その登記の有無にかかわらず、焦点が当てられた。高い労働集約性と厳しさを増す市場の競争が、労働者に対する搾取や虐待の恐れを生んでいる。しかしながら、幾つかのILOプロジェクトが示しているように、このような「灰色」の事業体を設備集約的な規模の大きな企業と競合できるだけの生産性のレベルにまで持ち上げることは可能である。成功への条件は、(a)経営・技術資格、技術の選択、労働問題、労働条件の分野を訓練で取り扱う；(b)契約制度の採用によって、労働力提供が中心の請負業者が公的な入札に参加できるようになり、労働者が社会的保護を受けることが確かになる；(c)公共投資の財源の一部を雇用創出と貧困削減プログラムに移行させる政策レベルの行動。このような取り組みは、カンボジア、マダガスカル、ナミビア、タンザニア連合共和国、など他にも多数の国々で、使用者団体、労働者団体との協力によって成功を収めてきた。

and managed development processes that foster the global promotion of decent work ディスカッション・ペーパー、(2001年、ジュネーブ、ILO) 参照。

⁴⁴ 第4章「マイクロ保険（零細規模保険）と地域を基盤とする制度の推進」を参照。

論点

1. 「インフォーマル・セクター」または「インフォーマル経済」の現行の概念は、労働者を保護し、使用者など事業を運営する者のニーズに対処し、雇用を創出するための基盤として適切であるか？
2. 経済単位とそれに関わる労働者の状況の、プラス面とマイナス面の明らかな特徴・特質は何か？
3. このような状況での活動に従事したり働いたりする原因あるいは理由はなにか？「主流」あるいは「フォーマル」な経済的社会的保護の仕組みに入っていくのに何が障害となっているのか？
4. このような状況に対処する最善の手段（即ち、政策、制度、手続きなど）は何か？雇用を創出し続けながら、フォーマル経済への参入の障害を取り除くにはどうしたらよいか？
5. この現状に対処するために、国、地方自治体、そして使用者団体と労働者団体が果たすべきそれぞれの役割は何か？労働者、使用者など事業に従事する者を代表する声を持つ必要性に答えるために何が課題であるか、そしてどのような貢献がためされ得るか？
6. ディーセント・ワークの全体的な目標に貢献する目的で、このような労働者と使用者に関するILOの政策、研究、技術援助の優先順位はどうあるべきか？

別 添

マトリックスと用語解説

「インフォーマル・セクター」という言葉と概念は、1970年代にILOによって最初に広められた。もともと主として、経済の末端部分で働いている人々のその日暮らしの経済活動のことを指していた。1991年のILO総会において事務局長報告により「インフォーマル・セクター」は以下のように定義された。

商品やサービスを製造し流通させる非常に小規模の経済単位であり、主に開発途上国の都市部における独立した自営の生産者から成る。その中には、家族労働者、あるいはそれに加えて、2-3人の従業員、見習い工を雇っている者もある。非常に僅かな資本で営業しているか、全く資本を持たない。低レベルの技術・技能を用いる。それゆえに、低い生産性で営業している。そこで働く人々の収入は、一般的に極めて低く不定期で、雇用は非常に不安定である。¹

この定義は、今日もほとんどの途上国であてはまるものの、その後顕著に発展したインフォーマル性とインフォーマル化の多様さを捉えていない。

1993年、第15回国際労働統計家会議（第15回ICLS）はインフォーマル・セクターの国際的な統計上の定義を採択し、それはその後、修正された国連国民経済計算体系（1993SNA）に組み入れられた。インフォーマル・セクターを会計上別個に取扱い、それが国内総生産に与える貢献を数字で表すために、関係する人間や仕事の特質（労働者のアプローチ）よりも、経済活動が行われる生産単位（事業体）の特質（事業体的アプローチ）によって定義されるべきであると合意された。

事業体を基本にしたインフォーマル・セクターの定義ではインフォーマルな雇用の全ての面を捉えることはできないであろうということで、フォーマル・セクターとインフォーマル・セクターの労働者を雇用における彼らの立場で分類することが提案された。これは、第15回ICLSで採択された「従業上の地位別国際分類」（ICSE-93）で分類されたグループを基になされるべきであるが、インフォーマルな雇用の適切な形態を見分けるのに十分なレベルで分類されるべきである。しかしながら、この現象の非常に重要な面が国レベルの統計において、いまだ定義され適切に対処されることがないと同様、当面のところ、インフォーマル経済に関する雇用の地位を分類する国際的に合意された下位区分はない。²

¹ ILO: *The dilemma of the informal sector*, 事務局長報告、第78回ILO総会、ジュネーブ、1991年、p.4.

² R. Hussmannsによる: *Informal sector and informal employment: Elements of a conceptual*

30年間にわたり、「インフォーマル・セクター」という言葉は、大学関係者や開発専門家によって便利な言葉として使われてきた。この言葉は数多くの国際労働基準、ILOの条約勧告適用専門家委員会による所見、公式な統計、国の政策及び慣行で使われている。それゆえに、この報告書は、「インフォーマル・セクター」という言葉を取り除くよう提案するものではない。この言葉が取り決めや公式の所見の中で使われてきた部分については、この報告書でも同様に使っている。しかしながら、第1章で説明したように、「インフォーマル・セクター」という言葉は、ある種の文脈で使用されると、その意味合いが誤解を招きかねない。その理由で、この別添では、政策と活動を企画に向けたより健全な基盤を作るために、概念と定義をより明確にしようとしている。

この報告書は「インフォーマル経済」、「インフォーマル雇用」、「インフォーマル・セクター」、「保護されない仕事」といった用語を使っている。「インフォーマル経済」という用語は、生産関係と雇用関係の両方に渡る非正規さの概念全体を示すのに使われる。「インフォーマル経済」という言葉が全ての部分の集まりを意味するのに対して、幾つかの用語は、インフォーマル性の特質をもたらすさまざまな側面を言い表すように注意深く定義された。ひと目で分かりやすいように、二次元のマトリックス（表A-1）が作成され、二つの主な側面（事業体と雇用）がどのように相互作用しあっているかが示されている。また、このマトリックスは、インフォーマル経済を把握するために考えられる枠組みを提供している。その中で「インフォーマル・セクターにおける雇用」の統計的な概念が、インフォーマルな雇用の幅広い概念に関係づけられている。

複数の仕事に従事する労働者の存在を考え、「雇用される人（労働者）」ではなく「職」が雇用を観察する単位として選択された。³ 被雇用者は、仕事に関連するさまざまな特質で表わせる仕事を有し、その仕事は、事業体に関連するさまざまな特質で表せる生産単位（事業体）において行われる。つまり、マトリックスが提供する枠組みは、2つの異なる特質に従って全ての雇用を分類することを可能にしている。生産単位の種類（マトリックスの行）と仕事の種類（列）である。生産単位の種類は、法的組織であるかどうか、または事業体に関連するその他の特質から定義され、仕事の種類は雇用における立場や仕事に関連したその他の特質のから定義される。濃い灰色に塗られているマトリックスのセルは、定義によれば、その種類の生産単位に仕事は存在しないことを示している。⁴ 薄い灰色に塗られているセルは、その種類の生産単位に仕事はあるが、我々の現在の関心事には意味がないことを示している。⁵

残った色のついていないセルが我々の関心の的である。それらは、インフォーマル経済のさ

framework, この論文は The 5th meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group) (第5回インフォーマル・セクターの統計に関する専門家グループ会議（デリー・グループ）)において提出された。ニューデリー、2001年9月19-21日

³ 一人の人間が、一件あるいは複数のインフォーマルな仕事を持ちながら、同時に一件のフォーマルな仕事に就くことができることに注意。また、同時に多くのインフォーマルな仕事を持つことも可能である。

⁴ たとえば、家庭は事業所ではなく市場外の生産単位であるから、家庭内で働く家族従業者は、存在し得ない。

⁵ 例としては、フォーマルな事業体を所有する個人業者や使用者、フォーマルな事業体で正規の仕事を持つ被雇用者、正規に設立された生産者共同組合の組合員。

さまざまな区分を代表する仕事の種類を示しており、それゆえに、多様な研究方針、政策活動を必要としている。確かに、セルの一つ一つをさらに分類し、分析や政策策定のために仕事と生産単位の細かい種類を定義することが可能であり、そうすべきである。これは、一国内の地理的区域及び、適当な場合は、都市部における地域性について、国レベル、農村/都市レベルで行われなければならない。

マトリックスの行において、生産単位は種類によってグループ分けされており、フォーマル・セクターの事業体、インフォーマル・セクターの事業体、家庭に区分されている。第15回 ICLS において採択された基準によると、インフォーマル事業体は、雇用の規模がある限界値以下であり、あるいは、商法または事業法によって登録されていない、民間の法人化されていない事業体であると定義されている。⁶ フォーマルな事業体及びインフォーマル事業体はそれだけで独立した区分ではなく連続体の一部であるが、研究と政策の対象を絞るために規模を測定し領域を表す必要があるため線引きされた「セクター」である。生産単位としての家庭は、自給のための品物を生産している家庭（たとえば、自耕自給農業、自らの住宅建設）と、有給の家庭内労働者（家政婦、洗濯婦、庭師、門番、運転手など）を含んでいる。

マトリックスの列においては、仕事が、雇用に置ける立場のカテゴリーによって、そして、それが正規か非正規の立場であるかによって分類されている。今のところ、インフォーマルな仕事の定義について国際的に合意された指針はない。

表 A.1. マトリックス：インフォーマル経済の概念的枠組み

生産単位	雇用に置ける立場									
	個人業者		使用者		家族 従業者	被雇用者			生産者共同組合の 組合員	
	インフォー マル	正規	インフォー マル	正規	インフォー マル	インフォー マル	正規		インフォー マル	正規
フォーマル セクター事 業体					1	2				
インフォー マルセクタ ー事業体a	3		4		5	6	7	8		
家庭b	9					10				

注：a 1993年の第15回国際労働統計会議の定義による b 自給のための生産を行う家庭と家事労働者を雇用する家庭

濃い灰色は、定義によると当該の生産単位には存在しない仕事を表す。

⁶ 用語解説の「インフォーマル・セクターの事業体」を参照。

薄い灰色は、当該の生産単位に存在するが、ここでの関心事には意味を持たない仕事を表す。

色の塗られていないセルがここでの関心の焦点である—それらはインフォーマル経済のさまざまな区分を代表する仕事の種類を表している。

セル1、5：家族従業者：フォーマルな事業体(セル1)またはインフォーマル事業体(セル5)における、雇用契約、法的・社会的保護をもたらさない仕事。(家族従業者が、雇用契約、賃金、社会保護などを得ている場合は、正規雇用の被雇用者と見なされる。)

セル2、6、10：フォーマルな事業体で雇用されている(セル2)か、インフォーマル事業体で雇用されている(セル6)か、有給家事労働者(セル10)として家庭に雇用されているかのいずれかで、インフォーマルな仕事に就いている被雇用者。

セル3、4：自らのインフォーマル事業体を所有する個人業者(セル3)と使用者(セル4)。彼等の仕事のインフォーマルな性質は、彼らの経営する事業体の特質に直接起因する。

セル7：インフォーマル事業体で働いているが正規の仕事をしている被雇用者(このようなことは、たとえば、規模を唯一の基準として事業体の定義をした場合に起こる。)

セル8：インフォーマルな生産者協同組合の組合員。

セル9：自給のための生産を行う者(たとえば、自耕自給農業)。

出典：Husmanns (前出)。

インフォーマル経済を把握するためのセルはそれぞれ、次のように説明づけられる。

セル1、5：家族従業者。フォーマルな事業体(セル1)、インフォーマル事業体(セル5)のどちらで働いているかにはわからない。この仕事は、雇用契約の不在と法的・社会的保護の欠如のためにインフォーマルなものとなっている。(家族従業者が雇用契約、賃金、社会的保護を得ている場合は正規な雇用における被雇用者と見なされ、家族の一員であるかどうかは無関係となるであろう。)

セル2、6、10：インフォーマルな仕事に従事する被雇用者。フォーマルな事業体か(セル2)インフォーマル事業体(セル6)に雇用されている、あるいは家庭により有給家事労働者(セル10)として雇用されている。雇用関係が、基準となる労働法、税制、社会的保護、ある種の雇用上の特典(解雇の事前通告、退職金、有給年次休暇、有給病気休暇など)をうける権利を尊重していない場合、被雇用者はインフォーマルな仕事に従事していると見なされる。理由としては：その被雇用者あるいは仕事が申告されていない；仕事が臨時または短期である；労働時間または賃金が一定の基準に満たない；使用者が登録していない事業体であるかある家庭の一員である；被雇用者の働く場所が使用者あるいは顧客の敷地外である、などの点が挙げられる。

セル3、4：インフォーマルな事業体を有する個人業者(セル3)と使用者(セル4)。彼らの仕事のインフォーマル性は、彼らの所有する事業体の性質に直接起因している。

セル7(薄い灰色)：インフォーマル事業体で働いているが正規の仕事に就いている被雇用者

(こういったケースは、規模を唯一の基準として、ある事業体をインフォーマルであると定義した場合、あるいは、被雇用者の登録と使用者の登録の間に行政上の繋がりが全くない場合に起こり得るが、おそらく少数であろう。)

セル8: インフォーマルな生産者協同組合の組合員。かれらの仕事のインフォーマル性は、彼らが加入している協同組合の性質に直接起因している。

セル9: 家庭の自給のための品物を生産している個人業者。たとえば、自耕自給農業や自分達の住居を自分達で建設する家族など。(第15回 ICLS のインフォーマル・セクターの定義からは除外されたものの、このグループは特に農村部の雇用状況にとって意味があるので、インフォーマル雇用に含まれている。)

インフォーマル経済(セル1から10)中で、インフォーマル・セクターにおける雇用(1993年 ICLS に従って定義すると)の範囲はセル3から8までの合計である。一方インフォーマルな雇用の範囲はセル1から6と8から10の合計となる。

インフォーマルな仕事を識別するために使われる基準は、仕事が規制の枠組みの外にあるということである。理由としては、(a)その仕事が存在する事業体が非常に小規模であること、そして/または、商法の規定によって登録をしていないこと、あるいは(b)労働に関する法律が、「非定型性」の仕事(日雇い、パートタイム、臨時仕事、在宅労働など)や、生産連鎖の中での下請け取り決め(たとえば出張工事など)への適用を具体的に取り扱わない、または試みたことがないために、仕事(すなわち労働者)が労働立法の保護を受けないことが考えられる。

しかし、理解しなければならない重要なことは、なぜこのようなインフォーマルな仕事が労働立法で保護されないのか、それらを正規化し保護することができるか、またはそうすべきかどうか、そしてだれがその責任を負うかである。以上を明確化することは、特にマトリックスのセル2と6に関して重要である。商法と異なって、労働法は、立場が同等でない者が契約をする、つまり使用者と労働者が契約をするという状況に対処しようとしている。労働法は、労働者にある種の保護を与え、使用者にある種の義務を課すことにより、二者間の力の差、言い方を変え、一方の他方への依存を軽減しようとしている。しかしながら、ほとんどの労働法が履行されるためには、雇用関係の存在を認識する必要がある。ほとんどの国では、はっきりとした労使関係がなくてはならない。

雇用関係を認識するための定義や基準は国の法律や慣行で異なるが、一般的な原則の核心となるところは、仕事に従属・依存した状態で行われているかどうか、あるいは、どの程度労働者がリスクと報酬を分かち合っているかである。雇用関係における依存と言う考えに基づけば、臨時、パートタイム、日雇い労働者は従属的な労働者であり、使用者がいるのであるから、労働法で保護されるべきであるという事が十分に議論されるべきである。そしてこのことは既に多くの国で議論され、認識されている。同様に、在宅労働者は真に自営ではなく、外注や下請け仕事に携わる「隠れた賃金労働者」である。彼らはしばしば、社会的な保護や他の恩恵を受ける権利の無い自営業者として扱われるが、現実には、これらの労働者は、機械や原材料や注文を一つの事業体に完全に頼っていることもある。正規であれ、インフォーマルであれ、彼らのサービス契約

は実際には雇用契約であるべきである。場合によっては、彼らの最終的な使用者を多国籍事業体または他国の大企業にさかのぼることができる。

マトリックスはまた、事業体と仕事とが実際にどの程度の正規性とインフォーマル性からなっているかを、別個のセクターとしてではなく全体としての連続体にそって図示している。正規であるということは、しばしば事業体の規模によって複数の法的要件や規則によって成立するのだが、ある種の限界線(通常被雇用者が5~10人)以下の事業体は例外とされることがあるからである。同様に、仕事が、契約、有給休暇、社会保障控除などの必要条件を満たしていたり、いかなかったりする。自営業者はしばしばこのような条件から除外されるが、フォーマル経済の自営業者であるならば、正規の事業体として取り扱われ、労働法の一部を含む法の保護、たとえば社会保障などを受ける。従って、インフォーマルであるということは、事業体も労働者も、国及び地方の法体制—商法、労働法—における規則や規制の全て、または一部を遵守していないことを指す。⁷

もし我々が、事業体と雇用における正規さとインフォーマルさの連続体という考え方を受け入れるのであれば、更なる識別が必要になるが、それらは表A.1には表されていない。規制に従っていないにも関わらず、インフォーマル経済の大多数の仕事と事業体は、販売・流通・所有が法律で禁止されている品物やサービスの生産に携わっているわけではない。また、インフォーマルな経済活動が意図的に隠される事も通常は無い。多くの場合、人々は実際に行政・規制上の必要条件を知らないこともあるし、こういった条件があまりに煩雑で費用がかかるため遵守が事実上不可能なこともある。

報告書で使用された用語の解説

事業体・企業(Enterprise): 販売か物物交換のための財やサービスの生産に携わる単位。法的組織と言う点では、事業体の中には法人(準法人を含む)、非営利機関、政府機関によって所有される法人格の無い団体、民間の法人格の無い事業体が含まれる。「事業体」という言葉は広い意味で使用されている。労働者を雇用する生産単位だけを意味するのではなく、自らに雇用される形で自らのために、一人あるいは家族の無給の助けを得て働く個人が所有し経営している生産単位をも意味している。仕事は事業体主の家の中あるいは外で行なわれ、所在の明らかな建物の中で行われる場合も、定まった場所がない場合もある。従って、自営の露天商、タクシー運転手、在宅労働者等は皆「事業体」と見なされる。

家庭(Household)(生産単位として): 自らの最終消費のために物を生産する家庭(たとえば、自耕自給農家、自らの住居を建築している家族)、そして有給の家事労働者を雇っている家庭(家政婦、洗濯婦、番人、庭師、運転手など)。

⁷ 規制を遵守しないことだけが、インフォーマル事業体またはその労働者の特性ではない。第1章で強調されたように、法的・社会的保護をほとんど受けられず、経済的資源または社会的特典の利用が限られているため弱体であるということがもう一つの重要な特性である。

インフォーマル・セクターの事業体 (Informal sector enterprise) (インフォーマル事業体) : 第 15 回 ICLS (1993 年) で定義されたように、インフォーマル・セクターの事業体は、民間の法人格の無い事業体⁸で、その雇用における規模が、それぞれの国の状況によって定められた限度 (通常 5~10 人の従業員) を下回る、そして/または、たとえば、工場や商業に関する条例、税・社会保障に関する法律、専門家グループの規制条例または同様の条例、国の立法機関で制定された法律や規制 (商取引の免許や許可を管理する地方の規則とは異なる) 等、国の法律の具体的な形態に従って登録をしていない事業体である。ただし、第 3 章で述べられている理由によりこの報告書の目的の観点から、地方の規則への遵守についても考慮している。この報告書は「インフォーマル事業体」という言葉を「インフォーマル・セクターの事業体」と同義語として使っている。

セクター (sector) : 統計的な目的で、一つのセクターは、経済的な目的、機能、行動の点で何らかの共通の特徴を持っている類似の事業体を一括りにしている。結果として、必ずしも全く同質の事業体の集合にはなっていない。したがって分析と政策立案のためには、セクターをさらに同質化した小セクターに分けることが有益である。

インフォーマル・セクター (informal sector) : 上記で定義された全てのインフォーマル事業体を含み、雇用関係の側面を持たない。

雇用 (employment) : 労働市場の供給側からも需要側からも定義できる。供給側からは、第 13 回 ICLS (1982 年) で定義されたように、特定期間内に雇用された人数の合計を指している。需要側からは、埋まった職の合計を指しており、複数の職を持つ者がいるため、雇用された人数の合計よりも高くなりがちである。雇用には有給の雇用及び自営があり、自営業には、家庭のあるいは家族の一員によって所有され経営される事業体における無償労働と、家庭による自給のための品物の生産も含まれている。自ら消費するためのサービスの生産 (たとえば、家事、家族の世話) は除外されている。

インフォーマル・セクターにおける雇用 (employment in the informal sector) : 雇用における立場や、そしてそれが本業であるか、副業であるかに関係なく、ある特定の期間中に、最低一つのインフォーマル事業体で働いた全ての人々 (セル 3 から 8 までの合計)。

仕事・職 (job) : 一人の人間によって遂行されるべき一組の任務と責任。一人の人間が一度に二つ以上の仕事を持つことができる (たとえば、教師が夜と週末にタクシーの運転手をする)。

雇用における地位 (status in employment) : 現職者が、他の人間あるいは組織と結ぶ、明確または不明確な雇用契約の種類を指す。識別のための基本的な基準は、現職者とその仕事の結び付きの強さを含む経済的なリスクの種類と、現職者が事業体と他の労働者に対して有する権限の種類である。1993 年の ICSE は 6 つのグループに分けている ; 被雇用者、使用者、個人業者、生産者共同組合の組合員、家族従業者、そして立場で分類できない労働者である。

インフォーマルな (非正規の) 仕事 (informal job) : 個人業者、使用者、生産者共同組合の

⁸ 個人または家庭によって所有される事業体で、その所有者から独立した法的存在として設立されていないもの。そして、その事業体の生産活動が所有者の他の活動と財務的に完全に切り離されていないもの。

組合員は、彼らの事業体がインフォーマル事業体であれば、インフォーマルな仕事に就いていると見なされる。全ての家族従業者 (無給) は、彼らの働く事業体の特質に関係なく、インフォーマルな仕事に就いていると見なされる。家庭による自給のための品物の生産に携わる者 (たとえば自耕自給農家) もまた、インフォーマルな仕事に就いていると見なされる。被雇用者 (家庭によって雇われる有給の家事労働者を含む) は、雇用関係において、基準となる労働法、税制、社会的保護、雇用特典 (たとえば、解雇の事前通告、退職金、有給病欠休暇) を受ける権利が尊重されていない場合は、インフォーマルな仕事をしていると見なされる。こういった事態となる理由としては以下が挙げられる ; 仕事または従業員が申告されていない (後者には、たとえば不法移民の場合がある。) ; 臨時または短期間の仕事、労働時間及び賃金が一定の基準に満たない ; 使用者が登録していない事業体であったり家庭の一員であったりする ; 被雇用者の職場が、使用者あるいは顧客企業の敷地の外にある。

インフォーマルな (非正規の) 雇用 (informal employment) : フォーマルな事業体で行なわれるかインフォーマルな事業体で行なわれるかに関係なく、インフォーマルな仕事の総数。または、特定期間中にインフォーマルな仕事に就いた人の総数。ここに含まれるのは、インフォーマル事業体の個人業者と使用者の活動、全ての家族従業者 (フォーマルな事業体かインフォーマル事業体で働いている) の仕事、フォーマルな事業体におけるインフォーマルな仕事に従事する全ての被雇用者の雇用、インフォーマル事業体または家庭、インフォーマルな生産者協同組合の組合員、家族によって最終消費される品物を生産している個人業者である (セル 1~6 と 8~10 の合計)。

マトリックスに基づいた具体例 : メキシコ

今まで述べてきたインフォーマル経済の概念的な枠組みを表すために、表 A.2 は、2000 年におけるメキシコの雇用データを示したものである。この表と元のマトリックスとの間にレイアウト上、若干の違いがあることに気づかれるかもしれないが、それは収集されたデータの分類のためである。たとえば、与えられたデータは家庭とインフォーマル事業体を識別していないので、2 行目と 3 行目は一つになった。同様に、生産者協同組合は広い意味での「被雇用者」のカテゴリに含まれている。

メキシコでは全部で 3,900 万人が雇用されている。そのうち約 3 分の 2 (2,570 万人) が男性であり、3 分の 1 (1,330 万人) が女性である。男性は女性よりも使用者になる確率が高く、また個人業者にもなりやすい。対照的に、女性は男性よりも家族従業者になりやすい。

ILO のデータによると、インフォーマル経済で 2,550 万人が雇用されており、1,700 万人 (67%) が男性、850 万人 (33%) が女性である。インフォーマル経済における雇用は男女合わせた雇用全体の 3 分の 2 を占めている。最も大きな割合を占めているのは、インフォーマル事業体における個人業者 (36%) とインフォーマル事業体におけるインフォーマルな仕事 (25%) の 2 つである。インフォーマル経済で雇用されている女性における、インフォーマル事業体における個人

ある。インフォーマル経済で雇用されている女性における、インフォーマル事業体における個人業者と使用者の占める割合と、インフォーマルな事業体、正規の事業体または個人の家庭のいずれで働いているかが、インフォーマルな仕事を持つ被雇用者の占める割合は、インフォーマル経済で雇用されている男性の場合よりも低い。対照的に、インフォーマル経済における家族従業者（フォーマルな事業体、インフォーマル事業体のいずれか）に占める割合は男性よりも女性の方が高い。インフォーマル事業体または家庭における正規の仕事をもつ被雇用者の場合も同様である。

雇用されている者全ての56%がインフォーマル・セクターの事業体で働いており⁹、44%がフォーマル・セクターの事業体で働いている。5分の3がインフォーマルな仕事に就いており、残りの5分の2が正規の仕事に就いている。インフォーマルな仕事に就いている者の80%以上がインフォーマル事業体で働いており、正規の仕事に就いている者のほぼ90%がフォーマルな事業体で働いている。フォーマルな事業体で雇用されている者の5分の1以上、そしてインフォーマル事業体及び家庭で働いている者の10分の9以上がインフォーマルな仕事に就いている。この割合は男女同様である。

フォーマルな事業体で雇用されている者の大多数（95%以上）が被雇用者である。従って、フォーマル・セクターは賃金雇用セクターである。対照的に、インフォーマル・セクターは、個人業セクターである。インフォーマル事業体で働いている者の42%（男性：44%、女性：38%）が個人業者であり、6%（男性：8%、女性：3%）が使用者、そして15%（男性：12%、女性：22%）が家族従業者である。事業体の次元から仕事の次元に動いてみると、男性の場合も女性の場合も、インフォーマル雇用には個人業と賃金雇用が混交していることがわかる。

個人業者の3分の1以下が女性である。男性であろうが、女性であろうが、実質的に全ての個人業者がインフォーマル事業体を運営している。女性の使用者は全使用者の16%を占めている。全使用者のうちフォーマルな事業体を営んでいるのは僅か16%である。女性使用者がフォーマルな事業体を経営している割合は12%に落ちる。家族従業者の90%以上がインフォーマル事業体で働いている。被雇用者の3分の2がフォーマルな事業体で雇用されており、残りの3分の1がインフォーマル事業体または個人の家庭で雇用されている。事業体の種類の分布は、男女両方の被雇用者に関して同様である。フォーマルな事業体が正規な仕事に就いている被雇用者の89%を雇っている、しかし同時にインフォーマルな仕事に就いている被雇用者の36%も雇っている。

被雇用者の5分の2が、何も社会的保護を提供しない仕事とここでは定義されるインフォーマルな仕事に就いているが、生産単位の種類と男女別によってかなり差が見られる。フォーマルな事業体の被雇用者の5分の1がインフォーマルな仕事に就いている。さらに、インフォーマル事業体で働く被雇用者のたった5分の1が、何らかの形の社会的保護を受けており、残り

⁹ 農業に従事する者と有給家事労働者を含むため、表A.2よりも数値が大きくなっている。入手したデータのために、インフォーマル・セクターの事業体と自給のための物を生産している家庭と、家事使用人を雇っている家庭を一緒にする必要があった。

の者は受けていない。これらの数字は、事業体の種類はインフォーマル経済を分析する上で重要な切り口であることを示している。

男性被雇用者は、特にインフォーマル事業体で働く場合、女性被雇用者よりインフォーマルな仕事に就きがちである（男性43%に対して女性34%）。インフォーマル事業体で働く被雇用者の中で、社会的保護を全く受けていない割合は、男性被雇用者の85%に対して、女性被雇用者では意外と少なく71%である。一方、女性の家事労働者(68%)の方が男性の家事労働者(57%)よりもインフォーマルの仕事に就きやすい。

表A.2. メキシコにおける被雇用者数、2000年

生産単位	雇用されている人数(1,000人)							
	計(12歳以上)		個人業者		使用者		家族従業者	被雇用者 ^b
	インフォーマル	正規	インフォーマル	正規	インフォーマル	正規	インフォーマル	インフォーマル ^c 正規
男女共								
フォーマル・セクター事業体	3785.0	13496.8		59.6		266.1	262.5	3522.5 13171.2
インフォーマル・セクター事業体 ^d と家庭 ^e	20071.1	1628.8	9111.3		1385.6		3294.0	5370.9f 909.9g 1181.7f 447.1g
男性								
フォーマル・セクター事業体	2537.8	8666.5		55.1		236.3	132.1	2405.7 8875.1
インフォーマル・セクター事業体 ^d と家庭 ^e	13627.2	839.7	6328.6		1159.1		1664.3	4390.1f 85.1g 776.6f 63.2g
女性								
フォーマル・セクター事業体	1247.2	4830.3		4.5		29.8	130.4	1116.8 4796.0
インフォーマル・セクター事業体 ^d と家庭 ^e	6444.5	789.1	2782.7		226.6		1629.7	980.8f 824.8g 405.2f 383.0g

注：a 農業を含む。 b 生産者協同組合の組合員を含む。 c 社会的保護を受けない被雇用者 d 16人未満が従事する（製造業）、または6人未満が従事する（他の種類の事業）法人格のない民間事業体（準法人は除く） e 自給のために物を生産する家庭と家事労働者を雇用する家庭 f インフォーマル・セクター事業体の被雇用者 g 家事労働者

出典：メキシコの Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática (INEGI) より提供されたデータに基づき、ILO 統計局による。