



中南米でのインフォーマル労働者の 正規化政策の傾向と課題

2021/2

三井物産戦略研究所
国際情報部 北米・中南米室
吉武希恵

Summary

- 中南米主要国は経済発展の過程で、安価な労働力であるインフォーマル労働者の存在を容認し、正規化を促す労働改革に消極的であった。しかし経済成長の鈍化を経て、インフォーマル労働者の労働人口に占める割合の高さが、貧困の助長や治安悪化につながるとの見解が域内で多数示されるようになった。
- 中南米主要国では、労働者層を支持基盤とする左派政権下で正規化は進む傾向にあり、正規化が促進された各国では、貧困率の減少、労働者の所得増加、特定産業の持続可能性の向上等の成果が見られた。
- 一方で、正規化の方法によっては、国家財政の圧迫、企業活動への影響、正規化対象者からの反発などの問題が生じ、財政とのバランスの維持や、関係者間での十分な利害調整の必要性が課題となる。

はじめに

インフォーマル労働者とは、法制度や社会保障制度に未登録の労働者を指し、中南米の場合、労働人口に占めるインフォーマル労働者の割合が約53%と高い。中南米主要国は経済発展の過程で、安価な労働力であるインフォーマル労働者の存在を容認し、正規化を促す労働改革に消極的であった。そのため、この割合が高止まりの状態にある。しかし、2010年代以降の経済成長の鈍化を経て、インフォーマル労働者は経済の浮き沈みの影響を受けやすく、社会保障などセーフティーネットの対象とならないことから、その割合の高さが貧困の助長や治安悪化につながるとの論評が多数見られるようになった。また、正規化には、課税対象の拡大や、所得格差の是正によって得られる経済効果などのメリットもあり、政権によっては正規化を進めてきた。

本稿では、まず中南米でインフォーマル労働者の割合が高い背景について触れ、その後、中南米主要国での正規化の例として、①左派政権下でインフォーマル労働者の割合が大幅に減少した例としてアルゼンチン、②現左派政権が正規化に取り組む例としてメキシコ、③中道左派政権が特定産業に注力して正規化を促進した例としてペルーを取り上げ、正規化に向けた政策の傾向と課題を整理する。

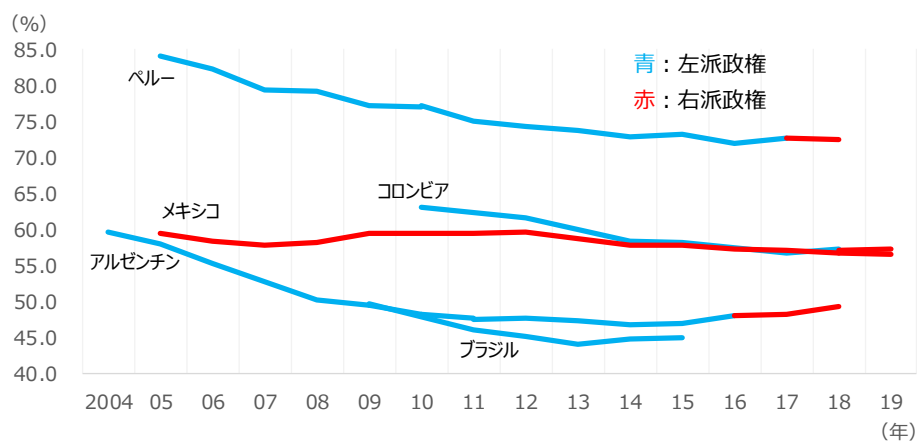
1. 中南米でインフォーマル労働者の割合が高い背景

インフォーマル労働者とは、具体的には、未登録の事業所で働く労働者（零細自営業者、家事サービス業者、露天商、日雇い労働者等）に加え、登録された事業所に雇用されているものの、雇用契約や社会保障制度によって保護されていない労働者を指す。

一般的に、経済成長に伴ってインフォーマル労働者の正規化は進むと考えられている。しかし中南米では、2000年代の経済成長を経ても、労働人口に占めるインフォーマル労働者の割合が高止まりしている。その背景として、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）や国際労働機関（ILO）は、各国政府が、農業やサービス業など労働集約的な産業を中心に、安価な労働力として雇用の受け皿となるインフォーマル労働者の存在を容認し、正規化に消極的であった点を挙げる。また経済発展の過程で、工業化が外資企業を中心に資本・技術集約的に進んだことで、生産性の高い産業での労働力の吸収が進まなかったと指摘する。さらに、地域の歴史的背景から、労働者が正規化を「政府による搾取」と捉え、正規化に積極的でないといった要因も複合的に影響したと分析する。

しかし、2010年代以降、一次産品価格の下落に伴う経済成長の鈍化によって、それまで経済成長下で認識されてこなかった、経済の浮き沈みの影響を受けやすく、また有事の際に十分な社会的保護を受けられないという、インフォーマル労働者の脆弱性が認識されるようになる。各国では、インフォーマル労働者の割合の高さは、貧困層の拡大や治安の悪化につながるという論評が多く見られた。こういった背景から、中南米主要国では、政権によっては正規化が進められてきた。特に、労働者層を支持基盤とする左派政権下で、インフォーマル労働者が減少する傾向がある（図表1）。そのため、本稿で取り上げる正規化の例も左派政権下での施策となる。

図表1 中南米主要国におけるインフォーマル労働者の割合推移



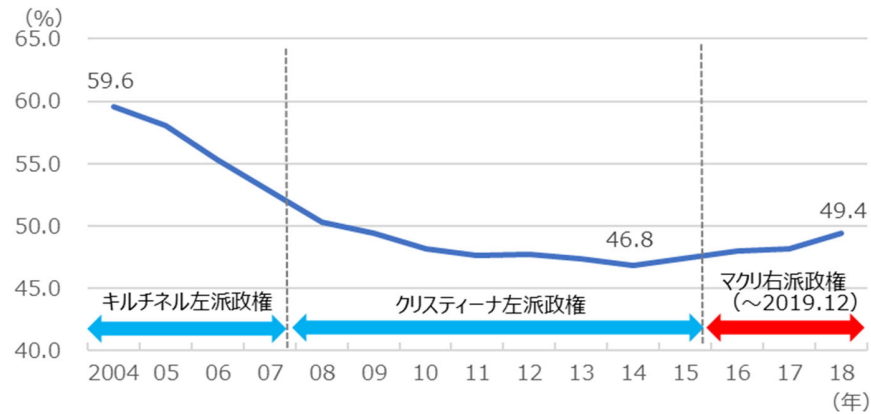
注：チリは、過去データ不十分のため盛り込んでいない
出所：世界銀行およびECLACデータを基に三井物産戦略研究所作成

2. 中南米主要国におけるインフォーマル労働者の正規化の例

2-1. アルゼンチン：左派政権下でインフォーマル労働者が減少

ECLACによると、アルゼンチンでは、キルチネル政権（2003-07年）と、続くクリスティーナ政権（2007-15年）の左派政権下で、インフォーマル労働者の労働人口に占める割合が2004年から2014年の間に、59.6%から46.8%へ大きく減少した（図表2）。1990年代、アルゼンチンは市場重視型の経済政策を実施し

図表2 アルゼンチンのインフォーマル労働者の割合推移



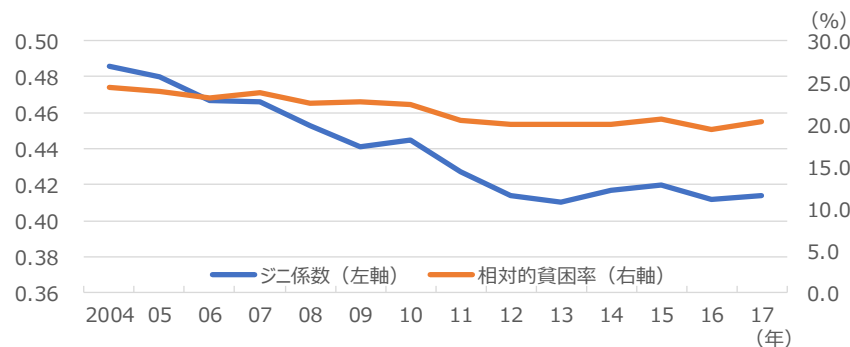
出所：世界銀行およびECLACデータを基に三井物産戦略研究所作成

た。国営企業の民営化や雇用制度の柔軟化を図り、失業者とインフォーマル労働者が大幅に増加した。これに対し、キルチネルとクリスティーナ両政権は、対照的な国家介入型の経済政策を掲げ、労働政策も労働者保護に立った政策を実施した。

両政権は、インフォーマル労働者の正規化に向けた政策として、まず教育、社会福祉、警察をはじめとした公的部門での雇用を創出した。ラテンアメリカ経済調査財団（FIEL）によると、両政権下での公的部門の就業者数は、2003年から2015年の間に221万人から360万人へと約63%増加した。次に、企業に対しては、企業が負担する社会保障費の減額や、納付日を自由に選択できるようにするなどのインセンティブを導入した。また、労働法を改正し、長期化傾向にあった試用期間の短縮、職場内でのパートタイム労働者の上限設定、解雇補償の引き上げなどを盛り込むことで、企業内での正規化を促した。アルゼンチン産業社会科学大学（UCES）は、特に公的部門での大幅な雇用創出が、失業者やインフォーマル労働者の減少につながったと分析する。

両政権下では、インフォーマル労働者の割合が減少しただけでなく、所得格差を表すジニ係数が改善するとともに、世帯所得が全世帯の中央値の半分未満である人の比率を示した相対的貧困率が減少した（図表3）。こういった成果は、特に労働者層におけるキルチネルとクリスティーナ政権への根強い支持につな

図表3 アルゼンチンのジニ係数・相対的貧困率推移



注1：ジニ係数は0から1の値をとり、0に近ければ所得格差が小さく、1に近ければ所得格差が大きいことを示す

注2：相対的貧困率とは、世帯の所得がその国の等価可処分所得の中央値の半分未満の世帯員の割合

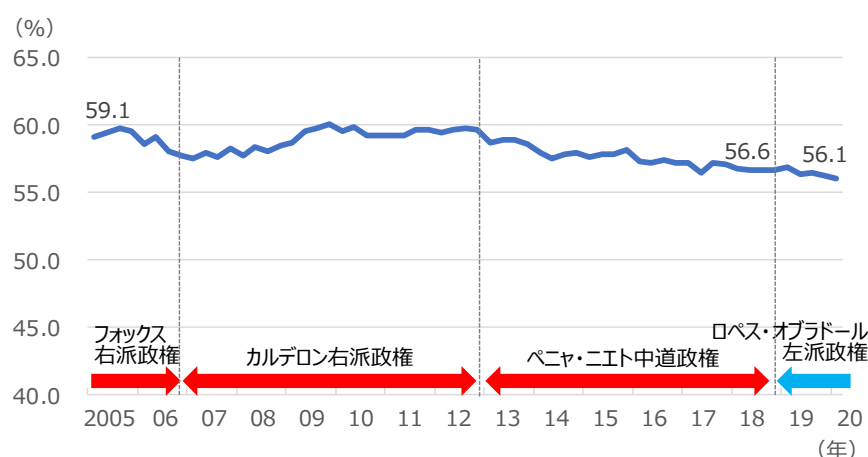
出所：世界銀行データを基に三井物産戦略研究所作成

がっている。一方で、UCESは、肥大化した公的部門が、クリスティーナ政権末期にかけて財政危機を引き起こす要因となったとし、同政策の持続可能性は低いと評価している。なお、2015年に発足した右派マクリ政権下では、公務員の大量解雇や雇用制度の柔軟化などの労働政策に加え、2018年の経済状況の悪化が影響し、インフォーマル労働者の割合は再度増加した。

2-2. メキシコ：現左派政権が、若年労働者の正規化に向けたプログラムなどに着手

メキシコは1929年以降、2018年に初めて左派のロペス・オブラドール政権が発足するまで、中道の制度的革命党（PRI）と右派の国民行動党（PAN）が長らく政権を握ってきた。中道・右派政権下でのインフォーマル労働者の労働人口に占める割合は、国立統計地理情報院（INEGI）データで最も古い2005年第1四半期から2018年第4四半期までに、59.1%から56.6%の2.5ポイント減と、ほぼ横ばいであった（図表4）。ロペス・オブラドール現政権下で同値は、2018年第4四半期から2020年第1四半期の間に、56.6%から56.1%に0.5ポイント減となっている。

図表4 メキシコのインフォーマル労働者の割合推移



出所：国立統計地理情報院（INEGI）データを基に三井物産戦略研究所作成

ロペス・オブラドール政権は、労働者層からの幅広い支持を背景に、高止まりしているインフォーマル労働者の正規化をはじめとした労働改革を掲げて発足した。ロペス・オブラドール大統領は、財政規律も同時に重視し、公務員の給与引き下げや公的機関の統廃合をもって捻出した財源を、社会福祉や労働関連予算に割り当てている。その表れとして、2019年度の労働社会福祉省に対する歳出予算は、ペニャ・ニエト前政権下の2018年比932%増となっている。

政府は、正規化に向けた政策として、若年労働者を労働市場に組み入れるための奨励金支給プログラムに着手している。メキシコでは、過去5年間で年平均80万人前後が労働市場に新規参入した。しかし、日本の新卒採用のような、就労経験のない若年労働者を採用する慣習は存在せず、就労経験のない若年労働者のニート化が問題となっている。政府は同プログラムを通して、研修生が登録企業の中から自分に合う職場を選択し、そこで最長12カ月間研修を受けることを条件に、研修生に対し奨励金を支給する。労働力を求める企業

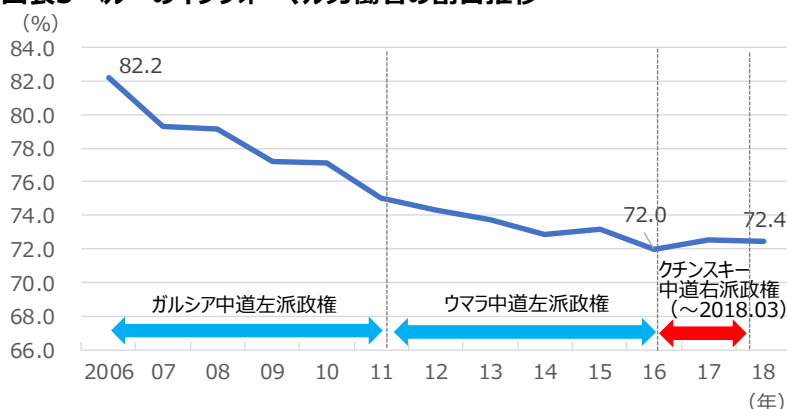
と、就労機会を探す若年労働者の両者に機会を提供することで、プログラム終了後の正規採用を促進する。

今後政府は、人材派遣の原則禁止を検討する。政府によると、従業員に労働法で規定された福利厚生を提供しない違法な人材派遣会社が多く、人材派遣会社で雇用される約450万人のうち、少なくとも290万人がインフォーマル労働者である。政府は、人材派遣を禁止し、企業に対しこれまで人材派遣を通して間接的に雇用してきた従業員を直接雇用に切り替えさせて、正規化を促す。これに対し、日本の経団連に当たる企業家調整評議会（CCE）は、人材派遣の全面的禁止はインフォーマル労働者の問題解決につながらず、むしろ労働法を遵守して操業している派遣会社の従業員の失業やインフォーマル化を招きかねないと指摘する。ただCCEもインフォーマル労働者の問題を認識しており、今後は政府と労働組合の間で、企業に準備期間を設けることなどを盛り込んだ合意形成を目指している。

2-3. ペルー：中道左派政権が、主要産業の鉱業に特化して正規化を促進

ペルーでは中道左派の、ガルシア政権（2006-11年）とウマラ政権（2011-16年）下で、インフォーマル労働者の割合が82.2%から72.0%へ、10.2ポイント減少した（図表5）。特にペルー政府は、主要産業の鉱業におけるインフォーマル労働者の存在に着目し、産業に特化した正規化プログラムを導入してきた。

図表5 ペルーのインフォーマル労働者の割合推移



出所：世界銀行データを基に三井物産戦略研究所作成

輸出の6割以上を鉱産物が占めるペルーでは、鉱業分野でのインフォーマル鉱業と違法鉱業が問題となってきた。インフォーマル鉱業は、鉱業活動が容認されている地域において、違法鉱業は鉱業活動が禁止されている地域において、必要な手続きを経ずに行われる鉱業活動をそれぞれ指し、これらに従事する労働者がインフォーマル労働者に当たる。ウマラ政権は2012年、インフォーマル鉱業、違法鉱業が引き起こす、税金未納や環境汚染の問題を受け、対策に着手した。

政府はインフォーマル鉱業に対し、労働者と事業体の登録により正規化を促す一方、違法鉱業に対し取り締まりや罰則を強化する二つの側面からアプローチした。まず、インフォーマル鉱業については、2012年に鉱業正規化登録制度（REINFO）を導入し、手続き窓口を一本化・電子化することで正規化のハードルを下げた。正規化された事業体には、生産活動地域での鉱区の付与、金融機関からの融資提供、流通網の

提供、専門家による技術支援といった優遇措置を導入して正規化を促した。次に、違法鉱業に対しては、これを犯罪行為と法律で規定し、罰則を強化する法令を公布した。また、金採掘を行う違法鉱業の多くが採掘過程で水銀を使用することから、2017年以降、水銀の使用、販売、流通、貯蔵を禁止する措置を施行して生産活動を制限した。

エネルギー鉱山省によると、全国で約50万人と推定されるインフォーマル鉱業への従事者のうち、REINFOに登録し、正規化のプロセスにある鉱業労働者は、2020年10月半ば時点で8万8,736人となる。鉱業の専門家からは、鉱業部門でのインフォーマル労働者の正規化によって、持続可能な鉱業が可能になるだけでなく、行政や専門家の指導の下、生産体制を強化することで、生産性が向上し、所得増加につながっているとの評価がある。一方で、労働者側からは、正規化に消極的である労働者や事業体への圧力を強める政府に対し、抗議活動が繰り返されており、正規化促進の課題となっている。

3. 中南米主要国での正規化政策の傾向と今後の見通し

中南米主要国では2010年代以降、経済成長が鈍化するなかで、労働人口に占めるインフォーマル労働者の割合が高い状況が、貧困助長や治安悪化につながるなどの見解が域内で数多く示され、政権によっては正規化政策が取られてきた。中南米の場合、特に、労働者層を支持基盤とする左派政権で正規化が進みやすい傾向がある。その政策内容は、正規化を促す制度整備だけでなく、公的部門での雇用創出や奨励金支給をはじめとしたインセンティブ付与など多方面からアプローチするものである。正規化が進んだ結果として、各国では貧困率の減少、労働者の所得増加、特定産業の持続可能性の向上といった成果が見られた。一方で、正規化を促進する上での課題として、財政とのバランスの維持や、関係者間での十分な利害調整の必要性が挙げられた。

中南米では近年、2019年後半にチリを皮切りに中南米全体に波及した抗議活動の動きや、コロナ禍での深刻な経済打撃をきっかけに、その根底にある所得格差や貧困といった問題とともに、インフォーマル労働者の問題を再認識すべきとの声が強まりつつある。2021年は多くの国で大統領選挙や議会選挙が行われるが、例えば、中道右派政党が政権を握るペルーやチリでは、左派勢力が、過去右派政権下で制定された現行憲法の改正等を主張して台頭しつつある。中南米の左派は、企業への影響を後回しに労働者保護を優先する傾向にある。左派が台頭する国で左派政権が発足すれば、憲法や労働法の改正により、労働者保護や雇用制度の見直しを図る可能性があり、企業は注意が必要となるだろう。

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できるとされる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一した見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。

