

コロンビアにおける 雇用問題

シアーズ・ミッションから
チェネリー・ミッションまで

幡谷則子

はじめに

コロンビアは伝統的に、保守的かつ安定した政治・経済体制をとってきたと言われる。確かに目下民政移管の転換期を迎えている他のラテンアメリカ諸国と比べると、保守・自由二大政党による安定政権の歴史は、1958～74年の「国民戦線」(Frente Nacional)以降、さしたる波乱もなく今日まで維持されている。また対外的にも、主として国際収支や対外債務の返済状況に関して「ラテンアメリカの優等生」との評価を得てきた。

しかしながら80年代の経済危機は、この国にも例外なく深刻な影響を及ぼし、1982年には70年代以降初めてGDP成長率が1%を切った。また都市失業率は1985年7月、DANE(国立統計庁)の編纂史上最悪の14.7%(4大都市平均)を記録した。現在、コロンビアの経済・社会政策上の最優先課題の一つに、この失業問題があげられている。

筆者は去る1985年10月中旬、首都ボゴタを中心に初めてコロンビアに滞在する機会を得た。折しもその2カ月前にMisión de Empleo(いわゆる「チェネリー・ミッション」)が発足、軌道に乗りかけた時であり、厳しい雇用情勢を前に、雇用政策の新たなアプローチが注目を集めているところであった。

本稿ではこれに先立つ「シアーズ・ミッション」の紹介から始め、80年代までの経過を辿りながら雇用問題における現在の分析視点を検討する。

1 シアーズ・ミッション

一般に発展途上国では、ある程度経済成長を遂げてなお、失業が増え続ける。これは60年代頃から内外ともにクローズアップされてきた問題であった。

コロンビアでも60年代に都市の失業問題が深刻化したが、その認識は1964年実施の第13回全国人口センサスと、ロスアンデス大学開発経済研究センター(CEDE)による首都ボゴタの失業調査(1963～69年)の結果(第1表)が発端となった。一方、この時期は国際機関による発展途上諸国の雇用問題へのアプローチが活発化した。ILOでは1964年、「雇用政策協定」を採択し、途上諸国に対する雇用政策のガイドラインを示す方針を立てた。ひき続き1967年、予備的実態調査を含む「世界雇用計画」が編まれたが、当時政権にあったレストレーポ大統領の要請により、最初の調査団がコロンビアに派遣された。これが団長D・シアーズ(D. Seers, 当時サセックス大学開発研究所長)の名で呼ばれる「シアーズ・ミッション」である。その内容は、(1)主に60年代について不完全就業・低所得の問題も含め、労働力と失業問題を深く検討する、(2)1985年に向けて雇用創出目標を設定し、その達成に必要なマクロ経済のシナリオを作る、(3)(2)の目標に近づくための政策提言を行なう、というものであった。

1970年に提出された最終報告書、*Toward Full Employment*によると、シアーズ・ミッションが設定した目標は1970～85年の15年間で計500万の新規雇用創出、85年完全失業率の5%への低下であった(1985年の推定経済活動人口は約1100万人)。そして同目標達成のために、四つの労働市場別に次のようなシナリオが編まれた。まず、(1)農村部〔農業・牧畜業・林業・漁業〕では経済活動人口自体に大幅な変化は見込まれないが、本格的な農地改革でもない限り、雇用成長の伸びも期待できない(1.8%)。したがって経済活動人口の増加の半

分は農村内部で吸収し、余剰労働力は都市へ流出・吸収されるものとする。(2)都市部の雇用成長率の7.0%という高い数値は、この都市化の進行による経済活動人口の増加を考慮している(85年の都市の推定経済活動人口は約800万人)。これはさらに以下の三つのグループに分けられる。まず、(a)〔鉱業・製造業・公益事業・運輸〕では資本集約度が高く、熟練労働力を利用し、伝統的に生産性の成長が高い。ここでは逆に労働集約的技術の利用を促進し、生産性の上昇を抑えることにより、雇用の年平均成長率を6%以上にする。(b)〔建設業・手工業・商業・個人的サービス〕では資本集約度が低く、雇用安定性も生産性も低い。同部門ではこの生産性の成長を促進しつつ、雇用成長率を約7%に引き上げる。最後に(c)〔金融・政府サービス〕では資本集約度は相対的に低い、労働熟練性が高い。(a)と同様、生産性の成長を抑えて(1.0%)、雇用の増大(8.3%)を図る。このように、全体的に労働集約的技術利用によって都市の未熟練労働力に対する雇用促進に重点が置かれている。

この政策提言は60年代コロンビアが直面した輸入代替工業化の行き詰まりによって、70年代も経済活動の停滞と高失業が持続されるという予測に基づいている。だが実際は、輸出促進政策の実施により農業生産(主にコーヒー以外の商品作物)が増大し、工業化が進行した結果、60年代末期から70年代にかけて経済成長は上昇を続け、都市失業も若干緩和の兆しを見せるのである。しかしながら、同報告は雇用問題を経済成長と関連づけ統合的に分析した先駆的試みとして評価され、続く70年代の雇用問題研究および政策決定に大きなインパクトを与えた。

2 国家開発計画の流れ

シアーズ・ミッションの目標の達成の如何について問う前に、ここで70年代以降現在までの一連の国家開発計画(Plan Nacional de Desarrollo)とその雇用政策に関わる特徴について簡単に述べよ

う。コロンビアでは国家計画に数次をふらず、代わりに各期独特の副題を付けている。大統領任期と一致した、ローリング・システムによる5カ年計画に形式が定着するのは70年代に入ってからである。

まず、M・バストラーナ政権期(1970~74年)は、「四つの戦略」(Plan de Cuatro Estrategias)で、建設業がリーディング・セクターとされた。その内容は主として都市の住宅建設事業であり、未熟練労働力を大量に動員することから、失業対策のひとつでもあった。

続くL・ミケルセン時代(1974~78年)は「格差をせばめるための(Para Cerrar la Brecha)計画」である。文字どおり、近代—伝統部門間、都市—農村間の格差を縮小しようとするのが主眼であった。二部門間格差の結果生じた未熟練余剰労働力に対する吸収部門としての、労働集約的な中小企業(製造業)の振興を謳っている。

T・アヤラ政権期(1978~82年)の「国家統合計画」(P.I.N.: Plan de Integración Nacional)にもこの姿勢は受け継がれた。またこの頃から「都市インフォーマル・セクター」の認識と、雇用吸収部門としてこれを助成するという新しいアプローチも見られるようになる。

そして現在のB・ベタンクール政権(1982~86年)の「公正な変革(Cambio con Equidad)計画」に

第1表 初期の失業統計 (%)

	(a) 完全失業率(1964年7月)	(b) ボゴタの完全失業率	
主要都市	6.8	1963	7.9
ボゴタ	8.0	1964	7.1
農村部	2.9	1965	8.9
全国平均	4.9	1966	10.1
		1967	12.2
		1968	11.5
		1969	9.6

(出所) (a) DANE, XIII censo nacional de población (resumen general) 1964, 1967.

(b) CEDE, Encuestas urbanas de empleo y desempleo; análisis y resultados, 1969.

至る。部門間格差と所得分配不平等の是正を目指す点では、基本的に先期の「国家統合計画」と同じ方針に立つ。しかし雇用政策に関する側面では、次の2点が新しい。まず「四つの戦略」と同様、建設業がリーディング・セクターに指定されているが、その内容は主に都市の低所得大衆 (clase popular) を対象とした住宅建設の推進である。これは新政権発足時のベタンクール大統領の旗印のひとつでもあった。もうひとつの特徴は社会的側面に関するアプローチの強化で、このなかに「雇用と社会保障の政策」が含まれる。雇用政策は失業対策と14歳未満の若年労働者の保護が中心である。具体的には、(1)雇用創出策としての建設事業の振興、(2)都市インフォーマル・セクターの組織化を図る「零細企業開発計画」(Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa)、(3)就職斡旋を主体とするSENALDE (国立職業安定所) の活動計画、(4)労働者の資格授与や技術指導を中心とするSENA (国立職業訓練所) の活動計画、等である。一方社会保障政策については、保険制度や年金制度の充足のほか、国境地帯やゲリラの活動拠点 (Zonas de Violencia) 等、政策実施上マージナ

ルな地域に対する「国家復興計画」(Plan Nacional de Rehabilitación) がある。

ここで上記「零細企業開発計画」について説明を加えておこう。これは1984年3月、新たに現行国家計画の一環として企画庁の諮問委CONPESの承認を受けた計画である。これが雇用政策に数えられるのは、零細企業の振興によって雇用増進を図ろうとするものだからである。対象とされる「零細企業」の一般的特徴は、資本の不足、小規模経営、伝統的技術と未熟練労働の利用、就業者数10人以下、多様で個人的な組織構造、低生産性、等である。そこに属する経済活動人口に対する厳密な定義はないが、(1)自営業者、(2)無報酬の家族労働者、(3)雇用主、を測定の日安とし、大むね「都市インフォーマル・セクター」の定義 (現在DANEが用いる定義は、(i)就業者数10人未満の事業所の労働者と雇用者、(ii)専門職を除く自営業者、(iii)無報酬の家族労働者、(iv)家事サービス業者、の合計)と重なる。狙いは零細企業 (ひいてはインフォーマル・セクター)の統合的発展にあり、(i)職業訓練、(ii)経営能力の向上、(iii)企業への融資、(iv)SENAや関連民間諸基金に対する融資、の4本の柱から構成されている。

現在、全国(都市部)に存在する零細企業は約50万(製造業20万、商業20万、サービス業10万)と推計されている。1983年6月までに政策対象とされたのは4132企業にすぎなかった。これを今回1984~86年の3年間で3万9576企業に広げようという計画である。このため開設される新規融資は計1万9788件、3年間で総額約184億ペソ、企業当たり平均9万3000ペソ(84年価格)に上る見込みである。

3 80年代の現状と解釈

以上の雇用政策を経て、15年前シアーズ・ミッシェンが提示した目標はどの程度達成されたのだろうか。

失業率の推移で見る限り、1982年頃から著しく

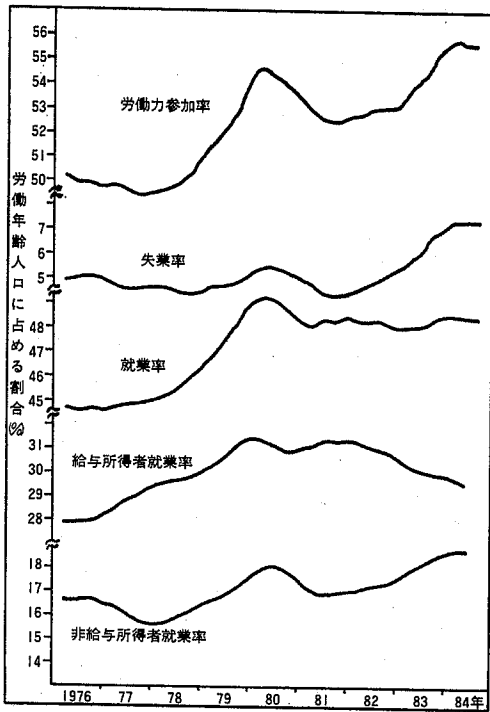
第2表 主要都市における労働力参加率と失業率 (1975~85年) (%)

	労働力参加率		失業率	
	4大都市	7大都市	4大都市	7大都市
1975年9月	48.7	48.7	10.6	10.6
1976年9月	49.4	49.4	10.4	10.4
1977年9月	49.8	49.8	9.4	9.4
1978年9月	50.2	49.9	8.2	8.2
1979年9月	53.2	52.9	9.0	8.9
1980年9月	53.8	53.5	9.4	9.1
1981年9月	53.0	52.8	8.1	8.1
1982年9月	52.9	52.9	9.3	9.2
1983年9月	54.4	54.4	11.3	11.2
1984年9月	56.2	55.9	13.3	13.1
1985年3月	56.9	56.5	14.2	14.0
1985年9月	55.5			14.0
1985年12月	56.3			12.9

(注) 1984~85年は暫定値。

(出所) DANE, Colombia Estadística 1985, 1984年, 189~195ページ; El Tiempo紙, 1985年12月27日(1985年のみ), より作成。

第1図 雇用主要指標（4大都市）



(出所) *Economía Colombiana*, No.172-173, Agosto-Septiembre 1985, 12ページ。

上昇し、85年は9月以降若干緩和の兆しを見せるものの、目標率5%をはるかに上回る14%台に達した(第2表)。失業者数は80年代の5年間でおおよそ120万人(うち50万人が4大都市に集中)と推定されている。

これをマクロ経済の動きから解釈すれば、70年代の成長期に一時好転した雇用水準(1973~78年間の就業人口増は約200万人、年平均成長率は6.2%)が、80年代の危機による生産の後退の結果再び悪化し、60年代末の水準に戻った、ということになる。

しかし他の指標も用いて検討すると、雇用の変動は必ずしも同質的でないことがわかる(本稿で参照するコロンビアの雇用構造に関する公式統計はすべて4大都市ないしは7大都市について集計された数字である。これは経済・社会構造に関する基礎統計の大半がDANEが四半期ごとに実施する家計調査を基盤にしているためである。なお全国規模の人口セ

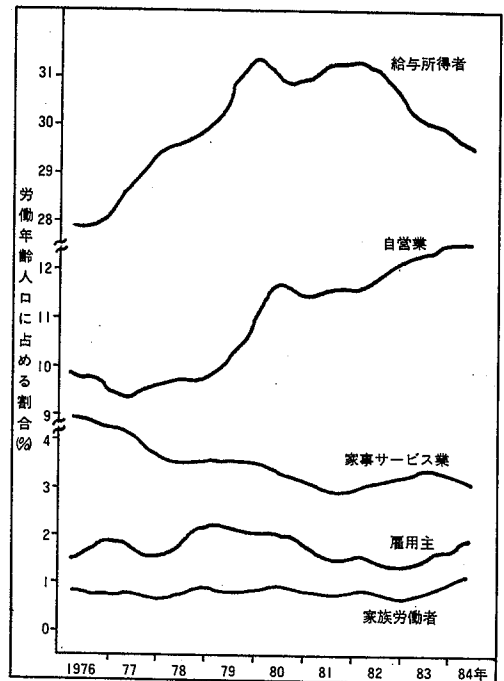
ンサスについては、80年代は1985年10月に実施されたが、その最終報告は現在編纂中である)。

まず労働力参加率は1976~84年間、全般的に上昇しているが、80年を境にその前後で傾向が変わっている。前期(70年代後半)は就業率が上昇し、後期(80年代前半)は失業率が増え、就業率が停滞した(第2表、第1図)。この雇用の停滞の内容は給与所得者(賃金労働者とホワイトカラー)の比率の縮小であり、第2図に示されるように、その他の非給与所得者、特に自営業の占める割合は拡大している。また産業部門別構成比では、第二次産業部門は工業の比率の低下により縮小しているが、第三次産業部門では大むね伸びている(第3図)。

次に産業部門別に雇用と生産の関係で見ると、工業、建設業では雇用・生産指数がほぼ一致した動きを示し、かつ近年停滞の傾向にある。一方第三次産業部門、特に商業では生産の成長の如何に拘らず雇用は着実に増大している(第4図)。

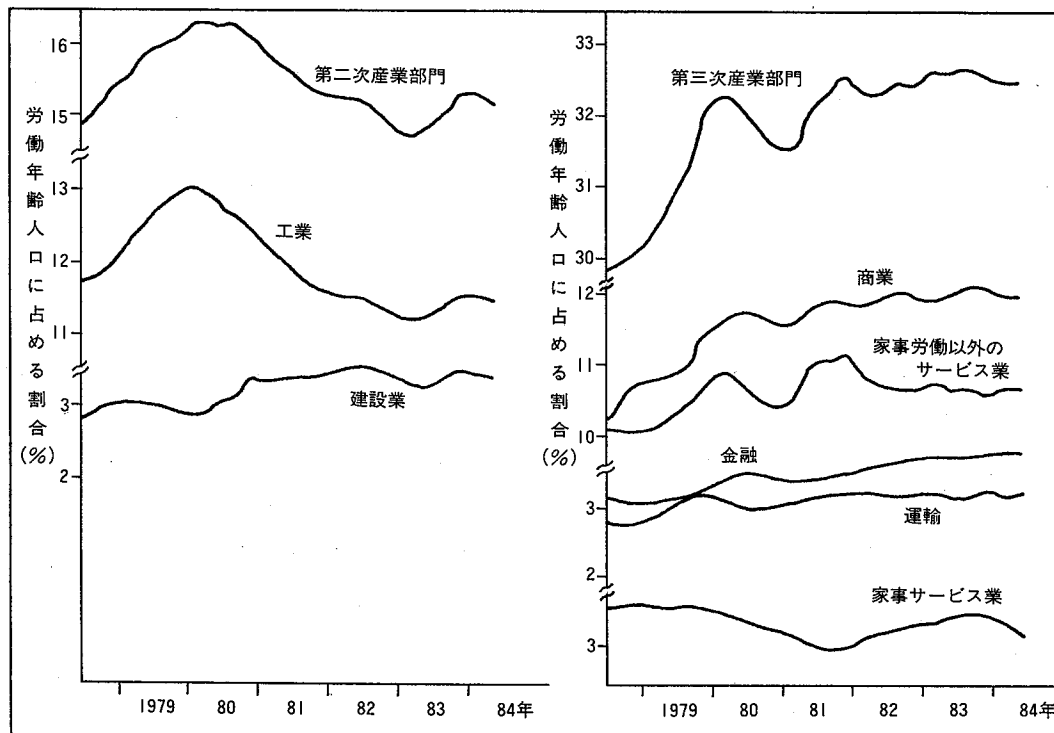
さらに就業形態別に賃金の変動を見ると、自営

第2図 就業形態別雇用構造



(出所) 第1図と同じ(11ページ)。

第3図 産業部門別雇用構造



(出所) 第1図に同じ(12ページ)。

業の実質賃金低下が激しいが、雇用は増大している(第5図)。

以上から80年代の傾向をまとめると、労働力参加率の上昇、完全失業の増大、就業率の停滞と自営業の拡大ということが出来る。構成比で拡大した自営業は絶対数でも増大しており、一方賃金労働者や工業部門の雇用は絶対数で停滞している。したがって完全失業化しなかった労働力は給与所得者層(賃金労働者、ホワイトカラー)に吸収されず自営業化した、という仮説が導き出される。さらに先述の定義に従えば、この自営業の増大が「都市インフォーマル・セクター」の拡大につながったとも考えられる。

4 チェネリー・ミッション

さて現在の雇用事情を概観してみたが、この状況を目下進行中のチェネリー・ミッションはどの

ように受け止めているのだろうか。最後に同ミッションの構想を紹介しよう。

Misión de Empleo, 別名「チェネリー・ミッション」は先の1970年「シアーズ・ミッション」に続く、いわば第2次国際合同雇用調査事業である。政府主導のもとに1985年8月発足し、86年6月末までの期間にわたって、中期雇用計画推進委員会が運営される。総括顧問はハーバード大学教授のH・チェネリー(H.Chenery)、コロンビア側の委員長は現在FEDESARROLLO(開発・高等教育基金)総裁のJ・オカンポ(J.Ocampo)である。本部はボゴタの国家企画庁(D.N.P.)内に置かれ、筆者はそこでコーディネーターである経済学者、J・L・ロンドーニョ(J.L.Londoño)に話を聞く機会を得た。それによると、チェネリーは3カ月間コロンビアで合同調査を行なう。現地側は全国10の主要大学(ロスアンデス大学、ハベリアーナ大学等)とFEDESARROLLOをはじめとする11の研

研究機関と2名の専門家との間に現在まで23の研究契約が結ばれ、総勢約40名の研究者が参加している。9カ月間の研究成果は22章(仮)からなる報告書にまとめられる予定である。その構成案は、第1部：コロンビアにおける発展パターンとマクロ経済・雇用政策、第2部：労働市場の傾向と発展、第3部：労働体制、第4部：展望と政策、となっている。過去15年間の経済発展と雇用事情の趨勢を分析し、政策提言を行なうことが課題である。

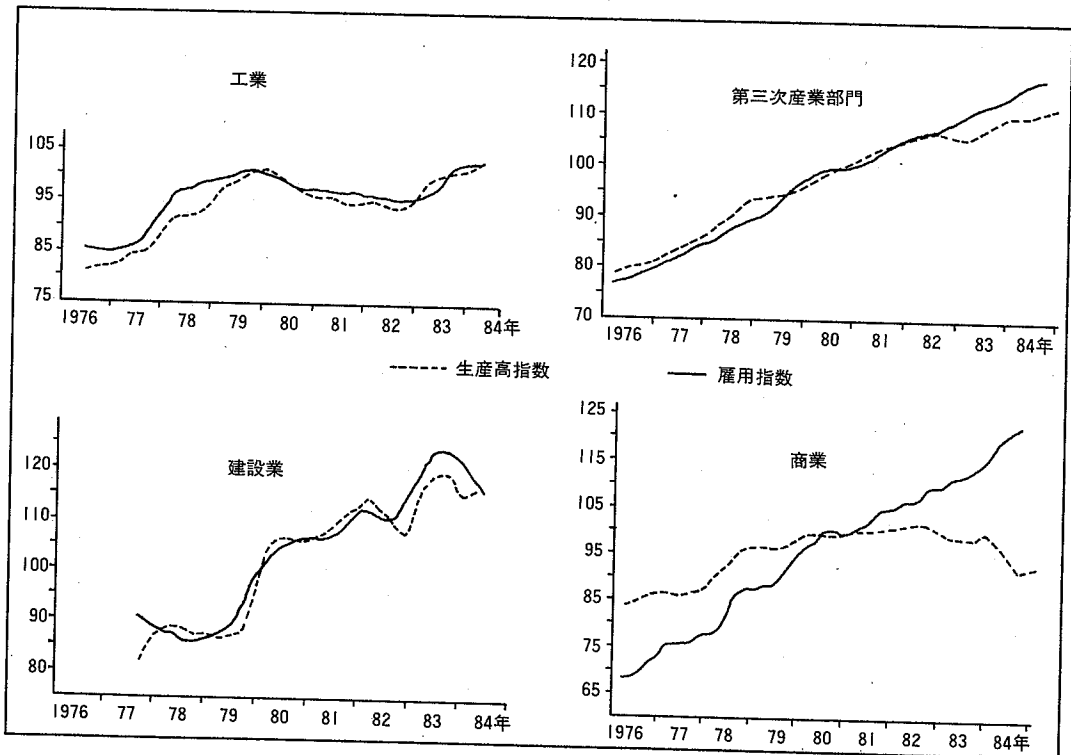
ロンドーニョをはじめとする同ミッションのスタッフの指摘によれば、現在のコロンビアでは高い完全失業率に加えて、不完全就業の拡大も重要な問題である。そして、完全失業、不完全就業等を構造的に分析してゆく視点として現在注目されているのは、(1)教育の普及、(2)女子の労働力化、(3)都市インフォーマル・セクターの拡大、等である。これらの要因が失業や不完全就業に与える影響は複雑である。

まず(1)教育の普及が及ぼす効果は、若年労働者の労働時間が短縮され、不完全就業化すること、教育水準の向上によって労働熟練性や意識が高められ転職を目的とした離職が増え、それが失業につながることで、さらに女子の労働力化を促進すること等が考えられる。

(2)については、少数エリートの職場進出よりむしろ今まで無報酬の家族労働者であった女子の二次労働力が労働市場に出る場合を問題とする。近年の女子労働力化の進行は目覚ましく、すでに純労働力参加率で40%を超えている。しかしその多くはきわめて未熟練で低賃金のサービス業に従事し、不完全就業率が高い。

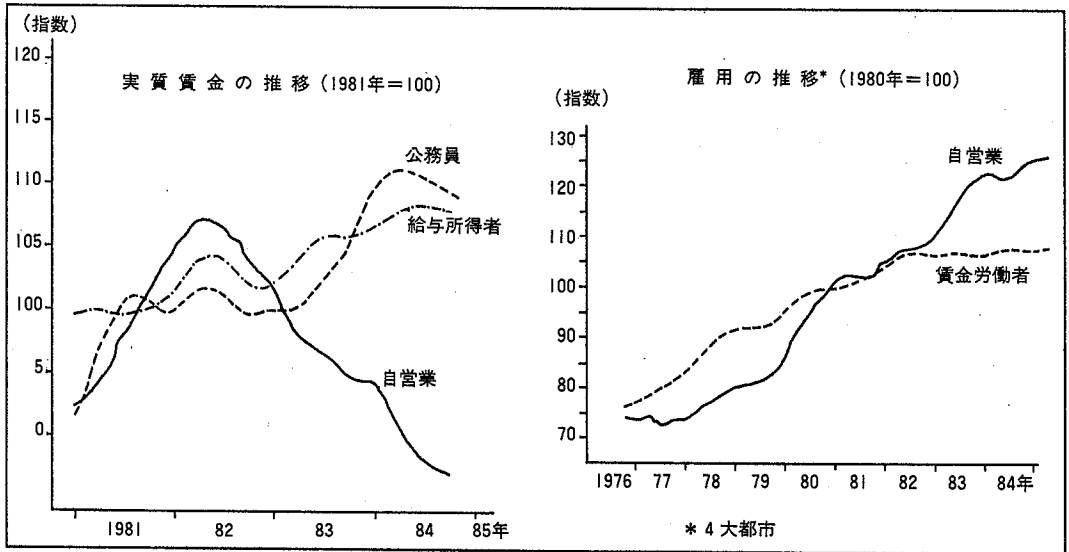
一方(3)は、(1)、(2)と比べて分析の枠組として確立しているとは言いがたいが、さらに政策的な対応とも結びつく実践的な視点をもっている。たとえば先に挙げた4項目からなるいわば操作上の定義が適用されているのも、政策上のターゲット・グ

第4図 産業部門別生産と雇用の推移 (1980年=100)



(出所) 第1図に同じ (15ページ)。

第5図 就業形態別実質賃金と雇用の推移



(出所) 第1図に同じ (12ページ)。

ループを明確に把握するためである。70年代以降、コロンビア政府は「零細企業開発計画」等を通じ、失業対策・雇用促進策の一環としてインフォーマル・セクターへの積極的対応を試みてきた。その規模だけをとらえてみても、主要都市就業人口の5割以上(1984年6月現在、DANE集計)を占めており、雇用構造における影響力は大きい。

むすびにかえて

コロンビアにおける雇用問題と政策について、70年代に注目すべきは次の2点であった。ひとつはILOミッションの先駆的試みがなされたこと、もうひとつは70年を皮切りに国家開発計画が軌道に乗ったことである。この時期、公式の統計データの編纂がDANEを中心として整備され始めたことも重要な要素であった。

そして1985年現在、再度「チェネリー・ミッション」が注目を集めているのは、失業増という現状からの必要性はもとより、第1回のシアーズ・ミッションで出された85年までの目標達成の結果的不成功、つまり過去15年間の反省に基づいている

ためである。

70年代は、ILOの危惧をよそにコロンビアは急成長を遂げ、雇用情勢も一時快方に向かった。反面、雇用問題への政策的無関心が生じた。雇用の安定化は長続きせず、80年代に入って早々、世界不況の余波を受けて輸出が急激に落ち込み(1980~83年で輸出総額が半減)、経済活動全体が停滞した結果、雇用情勢は再び悪化した。今後、1990年までに失業率を半減するには新たに250万の雇用創出が必要とされるが、この達成はIMF提言の6%弱の成長があったとしても不可能に近い。

しかしながら、現代の雇用情勢はマクロ経済の推移においてのみ解釈されるわけではなく、経済活動人口の構造上の変化、すなわち供給側の決定諸要因が多様に作用している。雇用構造に関するいくつかの分析視点を挙げてみたが、いずれも十分な理論と実証的研究の裏付けが要されるテーマである。チェネリー・ミッションがこれらの視点に今後どう取り組み、政策提言に結びつけるか、その展開を見守りたい。

(はたや・のりこ/中南米総合研究プロジェクト・チーム)