

第 109 回 ILO 総会議題解説

ILO 駐日事務所

新型コロナウイルスの世界的大流行（COVID-19 パンデミック）のため、2020 年開催予定だった第 109 回 ILO 年次総会は 2021 年に延期されました。依然として COVID-19 パンデミックが猛威をふるう中、ILO 理事会は延期された総会を 2021 年にバーチャル形式で開催することを決定しました。総会議題は以下のとおりです。

常設議題

- 第 1 議題 理事会議長報告及び事務局長報告
- 第 2 議題 事業計画・予算案その他の問題について
- 第 3 議題 条約・勧告の適用に関する情報と報告

ILO 理事会又は総会により設定された議題

- 第 4 議題 不平等と仕事の世界（一般討議）
- 第 5 議題 公正なグローバル化のための社会正義に関する ILO 宣言のフォローアップ
手続きに基づく社会的保護（社会保障）に関する反復討議
- 第 6 議題 技能と生涯学習（一般討議）
- 第 7 議題 条約・勧告の廃止・撤回

総会は 5 月 20 日に開会し、不平等と仕事の世界に関する一般討議と技能と生涯学習に関する一般討議を除くすべての議題について、6 月 3 日から 6 月 19 日の期間に審議し、11 月 25 日から 12 月 11 日の間に残りの 2 議題について審議することとなっています。

以下では、総会議題資料の主なものについて、概要をまとめました。

第 1 議題：事務局長報告「新型コロナウイルスの時代の仕事」

2019 年の ILO100 周年記念総会后、初めて提出された事務局長報告は、新型コロナウイルス危機が社会・経済に与えた影響、危機対応、これまでに学んだ教訓、人間を中心に据えた回復によって前向きでより良い立て直しを達成するという課題についてまとめています。総会では、成果文書「新型コロナウイルス危機からの人間を中心に据えた回復のための包摂的かつ持続可能で強靱な行動に対する世界的呼びかけ」の採択をめざしており、文書案が付録として挿入されています。以下は事務局長報告の概要です。

ILO の推計によると、新型コロナウイルスの世界的大流行（COVID-19 パンデミック）と感染拡大を抑えるための活動制限の結果、2020 年の世界の実働時間は、2019 年の最終四半期と比較して 9% 近く減少しており、これは 2 億 5500 万人のフルタイムの雇用が失われたことに相当します。COVID-19 パンデミック以後の出来事を概観すると、インフォーマル経済で働く人々をはじめ、移民労働者、女性及び障がいを持つ労働者等、最も脆弱で不利な立場にある人々が大きな打撃を受けたことがわかります。労働市場や社会を形づくる構造的な不平等と不公正の亀裂は、国内においても国家間においても一層広がりました。

ILOの推計では、2020年には貧困層と極度の貧困層が2019年より1億800万人増え、パンデミックの長期化により「持続可能な開発目標（SDGs）」の達成が大きく後退することは明らかです。

危機対応

COVID-19 パンデミック危機がもたらす経済的・社会的影響に対処するために、ILOは(1)経済・雇用の刺激(2)企業、雇用、収入の支援(3)職場における労働者の保護(4)社会対話による解決策探求という4本柱で構成される政策枠組みを提案しています。

第1の柱に相当するものとして、積極的財政政策が多く加盟国で実施されました。これらの政策は、COVID-19 パンデミックによってもたらされた経済的・社会的ダメージを軽減する上で重要な役割を果たしました。しかし、各国政府の財政措置は主に自国の経済対策のために使われており、2020年、先進国は対策費をGDPの16.4%相当まで増額したのに対し、新興国は4.2%、低所得国の場合は1.7%にとどまっており、途上国の対策の遅れは深刻です。

第2の柱に相当する対策は、財政的な持続可能性と行政能力の理由から、主に先進国で集中して実施されています。事業者や個人向けの直接支給、低利融資、税金や家賃の一時的免除など様々な支援策が取られています。ILOは2021年4月時点で、現金支給など1,622以上の新規の社会的保護対策に関する情報を把握しています。しかし、働き方の多様化が進む中で雇用形態が不明確であったり、制度的なルールと実際の仕事の形態がうまく噛み合っていなかったりすると、自営業者、独立労働者（インディペンデント・ワーカー）、プラットフォーム・ワーカーなどかなりの数の人々が、支援策の対象外となっています。

第3の柱である職場における労働者保護は、致死性のウイルスが蔓延している状況では非常に重要であり、従業員の健康に直接関係します。職場でのコロナウイルスへの感染を防ぐことが重要ですが、仕事が増える要因とならないことも大切です。ILOの推計では、世界の既存の仕事の18%がリモートワークとなり、先進国ではその割合は35~40%とみられます。リモートワークはCOVID-19 パンデミックによって引き起こされた変化として、仕事の世界で最も広く実感され、分析されています。感染対策としての効果は明らかですが、その一方で、心理社会的、人間工学的な問題や、仕事の強度や労働時間、対面での交流、仕事とプライベートの時間の明確な切り分けなど、集団的な通常の職場構造がないことから生じる特有の問題が生じています。

第4の柱である社会対話は、COVID-19 パンデミックの影響による社会的・経済的課題に対する最も適切な対応策を特定し、実施するため重要です。政労使三者の代表が協力してパンデミックがもたらす状況を考慮し、客観的に評価することは、適切な対応策を構築する上で欠かせません。社会対話が有する意義については、2020年7月に開催されたILOのCOVID-19と仕事の世界グローバルサミットでも強力に支持されました。

これまでに学んだ教訓

第一に、世界はこのパンデミックの到来を予測しておらず、準備が不十分だったということです。環境問題や財政破綻、地域紛争などのリスクと比較して、パンデミックのリスクはほとんど考慮されていませんでした。しかし、パンデミックが急激にもたらす影響の甚大さ深刻さを経験した今、持続可能性や公平性ととともに、より大きな強靱性を仕事の未来に確立する必要性が認識されました。

第二に、パンデミックは、私たちの社会で拡大している複数の不平等の現実を、耐え難いほどの残酷さであらわにしました。不平等とは、単に所得や富の格差だけでなく、医療、教育機会、インターネット接続、社会的保護、正規の仕事、ワクチン接種などを利用できるのかということであり、社会構造的な不平等でもあります。社会正義は、永続的な平和と同様に、職業生活における強靱性と持続可能性の前提条件であり、人間中心の回復の核には、公平性がなければなりません。

第三に、今回のパンデミックは、地球規模の問題には地球規模の解決策が必要である、という一般的な見解に、非常に具体的な内容と説得力のある意味を与えました。多国間での活動は、パンデミックを克服し、複数のグローバルな課題に対して信頼できる効果的な対応を行うための前提条件です。そのためには、各国政府の政治的支持を得て、適切かつ首尾一貫した活動を行い、十分な資金を確保する必要があります。

第四に、パンデミックは、政策決定や働き方の確立したやり方が、以前は想像できなかったような方法や規模で変更できることを示しました。例えば COVID-19 対策で、これまでに世界で 16 兆ドルが支出されましたが、このような巨額の資金が何かの目的に対して支出されることは以前では考えられないことでした。COVID-19 対策は例外的ではありますが、政策の必要性和財政上のバランスを考慮した上で、大きな財政措置が取られた経験となりました。また、ロックダウン等が実施されたことで、企業はリモートワークの導入を進めなければならない状況におかれました。この状態が今後も継続し「ニューノーマル」となるのか、まだはっきりしませんが、今回の経験により、リモートワークの可能性と限界が示されました。リモートワークに関する議論は、COVID-19 パンデミック終息後の仕事の世界の形成に関する重要なテーマであり、企業のニーズと労働者の希望や社会的関心などとのバランスを取ったハイブリッドな働き方が導入されることは十分想定されます。いずれにしても、リモートワークは選択肢の一つであり、今後、脱炭素社会への取り組みなど別の要因がより重視される可能性もあります。

パンデミックで学んだ教訓は、ILO 創設 100 周年記念宣言や仕事の未来イニシアチブの根底にある、仕事の未来はあらかじめ決められているのではなく、社会が望み政労使三者がそうしたいと決めるものである、という見解を改めて想起させます。人間を中心に据えた回復による危機からのより良い立て直しのために、私たちが決めた未来を実践していく必要があるのです。

回復の道り

ここ数ヶ月で経済成長の見通しは上方修正され、回復基調となっていますが、こうした明るい見通しは、景気刺激策やワクチンの接種状況等に大きく左右され、不確実なものです。ほとんどの国で、若者、女性、移民、低スキル労働者等、多くの国民が不均衡に苦しみ、不平等が拡大しています。拡大する不平等に苦しむ国や人々に対して適切な政策対応を取らないままでは、COVID-19 パンデミック危機は永続的な深い傷跡を残し、負の遺産として不平等と排除が拡大し、世界の貧困対策の進展は大幅に遅れ、2030 年までに SDGs を達成することはできないでしょう。このような悲惨な失敗を回避し、人間を中心に据えた回復を実現するためには、政策立案と実行をより統合的に行う必要があります。保健医療、環境、教育、金融、デジタル、労働、社会、その他回復と発展に必要な側面は、切り離して対処することはできません。全体を統合していく過程は、SDGs の 17 の開発目標を補完することでもあり、必要な政策を確認していくことでもあります。

国連気候変動枠組条約第 26 回締約国会議 (COP26) は世界が一つとなって課題に取り組む重要な機会ですが、次は ILO の番です。COVID-19 パンデミックが宣言される 9 カ月前、2019 年 6 月の ILO 総会で「仕事の未来に向けた ILO 創設 100 周年記念宣言」が採択されました。当然ながらパンデミックへの言及はありません。しかし重要なのは、COVID-19 パンデミックが仕事の世界に大きな影響を与えている現在、この宣言の意義が高まっているということです。その理由は、ILO の構成員である政労使三者が、変化する仕事の世界における重要かつ長期的な課題に対して真摯に議論したことが、人間を中心に据えたパンデミックからの回復にも当てはまるからです。

ILO100 周年宣言は、すべての加盟国に対し、以下の 3 分野に投資することで、仕事の未来（そして回復）に向けた人間中心のアプローチを開発することを呼びかけています。この 3 分野は、人間中心の回復のための強固で実質的な政策基盤を提供するものです。

- ジェンダー平等、生涯学習と質の高い教育、包括的で持続可能な社会的保護、職業人生を通じた変化の場面での効果的な支援を通して、すべての人の能力を強化すること
- すべての労働者に対して、基本的な権利の尊重、妥当な最低賃金、労働時間の上限規制、労働安全衛生に関して十分な保護を提供するための仕事の制度・機構
- 持続的、包括的で持続可能な経済成長、完全かつ生産的な雇用およびディーセント・ワーク

ILO100 周年宣言の全文は[こちら](#)

ILO の行動

パンデミックの発生後、ILO は事業計画を見直し新しい手法を取り入れ、加盟国政労使の緊急ニーズに迅速かつ実践的に対応してきました。具体的には、2020 年 3 月から 2021 年 1 月までの間に 7 回発行された ILO モニタリングで COVID-19 が仕事の世界に与える影響について分析し、各国の危機対応に関する詳細な情報を収集・共有し、多くの政策概要を作成しました。これらの資料を基に、世界中の ILO チームが加盟国と協力して、具体的な対策を実施しています。

ILO は国連システムの総合的な取り組みの最前線で、COVID-19 パンデミックに対する社会経済分野での国連の緊急対応枠組みの設計、開発、運用に取り組んでいます。

さらに、ILO は 2020 年 7 月に「新型コロナウイルスと仕事の世界 ILO バーチャル・グローバルサミット」を開催し、人間を中心に据えた回復に向けて 100 周年宣言の重要性を確認しました。

こうした活動は、リモートワークやバーチャル会議の導入など、パンデミックに対応して取られた措置によって可能となりました。バーチャル形式で開催された理事会が成功裏に終了し、今年 ILO 総会もバーチャルで開催され、現在及び将来の ILO の活動を COVID-19 パンデミックの課題に対応させるための重要な決定を下すことができます。2020 年 11 月理事会で採択された ILO の 2022-2025 年戦略計画は、「COVID-19 パンデミックの影響から人間を中心に据えた回復を実現するために、ILO100 周年宣言の規定を適用する」ことを包括的な目的としました。ILO 総会に提出された 2022-2023 年の事業及び予算案には、8 つの成果目標に COVID-19 パンデミックへの対応が盛り込まれ、人間を中心に据えた回復に向けた課題に取り組むことを提案しています。

第 2 議題（省略）

第 3 議題：2020 年条約勧告適用専門家委員会報告書

日本については、1948 年の結社の自由及び団結権保護条約（第 87 号）の適用状況が取り上げられ、消防職員・刑務所職員の団結権、公務員の労働基本権の問題が扱われています。

専門委員会は、消防職員の団結権に関して、政府に対し、改めて消防職員委員会の運営に関する調査の実施とその結果及びその対応に関する報告を求め、さらに、関係者との対話を続けることが消防職員の組合形成及び加入の権利を確保することに資することを強調しています。また、刑務所職員の団結権に関しても同様に、社会的パートナー及びステークホルダーとの話し合いの上で、権利の実現のための対応について詳細を報告するよう求めました。さらに、公務員の労働基本権について、社会的パートナーとの対話を通じて、効

果的な調停仲裁手続き確立の観点から現在のシステムを見直すための行動計画の作成を求めました。また、人事院勧告の機能についての情報提供及び労働基本権の実現のための行動計画についても報告を求めました。

2021 年条約勧告適用専門家委員会報告書

日本については、1948 年の結社の自由及び団結権保護条約（第 87 号）、1951 年の同一報酬条約（第 100 号）、1981 年の家族的責任を有する労働者条約（第 156 号）、1964 年の雇用政策条約（122 号）の適用状況が取り上げられました。

1 1948 年の結社の自由及び団結権保護条約（第 87 号）に関して

専門委員会は、消防職員の団結権、刑務所職員の団結権、公務員の労働基本権に関して、政府に対し、改めて 2020 年の報告書と同様の報告と対話の継続を求めています。さらに、地方自治体の組合が 2020 年 施行の地方公務員法の改正によって長年保持してきた労働組合権を奪われないようにするため、自治的な労使関係制度の検討を早めるよう政府に求めると共に、この点に関してとられた、または想定される措置について詳細な情報を提供するよう要請しました。また、自治的労使関係制度に関する必要な措置が形として進展していないことから、政府に対し、関係する社会的パートナーとの協議により、上記の勧告を実施するための期限付き行動計画を策定するためにとられた、または想定される措置を示し、この点で得られた進展を報告することを再度強く要請しました。

2 1951 年の同一報酬条約（第 100 号）に関して

専門委員会は、政府に対し、同条約に規定されている男女同一価値労働同一報酬の原則を完全に表現するために、現行の法律を改正するために必要な措置をとるよう再度要請しました。また、雇用主が潜在的な賃金差別を調査するための警告ツールとして使用できるよう、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律に基づき企業が収集すべき追加データとして、男性に対する女性の報酬水準の比率を追加することを検討するよう、改めて要請しました。また、男女同一賃金の原則の推進と適用に関する労働基準監督署の活動、及び労働基準法第 4 条に基づく賃金差別に関する裁判所の判決内容について、この条約の原則を有効にしたものがあれば、詳細な情報を提供するよう要請しました。

3 1981 年の家族的責任を有する労働者条約（第 156 号）に関して

専門委員会は、政府に対し、本条約がすべてのカテゴリー及び経済部門の労働者に適用されるようにし、この点に関してとられた措置とその影響に関する情報を提供することを要請しました。また、有期雇用労働者の間で、2017 年に改正された育児介護休業法についての認識を高めるために必要な措置をとること、及び民間部門及び公的部門において、育児・介護休業を申請し、取得した非正規労働者の数について、男女別の統計情報を提供することを引き続き要請しました。

また、専門委員会は、政府に対し、すべての労働者に対し、働き方改革関連法の効果的な適用を確保するための積極的な措置を講じるよう求め、以下の点に関してとられた、または想定される措置に関する情報を提供するよう要請しました。すなわち、(i) 2019-20 年に導入された時間外労働の制限を厳格に実施すること (ii) 過剰な労働時間を回避するため、熟練した専門職労働者に関する時間外労働規制を免除する制度を注意深く監視すること (iii) 一日の労働日の終わりと次の労働日の始まりの間の時間間隔に最低限度の制限を導入すること。

また、専門委員会は、政府に対し、時間外労働の上限を遵守していない企業に罰則が課せられた事例数と、違反によって影響を受けた労働者数、及びその罰則の金額に関する統計情報を提供することを要請しました。

さらに、専門委員会は、政府に対し、以下のような点に関して効果的に対処するための積

極的な措置を継続するよう要請しました。すなわち、(i) 女性の雇用を阻害する問題 (ii) より多くの男性が新しい育児・介護休暇を効果的に利用することができるように、ジェンダーの固定観念に対処すること (iii) 女性が労働市場に参加し、継続するための機会やインセンティブの欠如について。また、政府に対し、待機児童解消の目標達成に向けた進捗状況や、2021年3月までに保育所への入所を促進するための待機者の解消という目標達成に向けた進捗状況、他の扶養家族に対する介護サービスや施設の適用範囲を拡大するために取られた措置について報告するよう要請しました。さらに、育児介護休業法第14条の関連規定の改正後、労働者がどのように休暇資格を利用しているかについて、性別及び労働者のカテゴリーごとに集計した統計情報を提供することを要請しました。

4 1964年の雇用政策条約(122号)について

専門委員会は、政府に対し、世界的な新型コロナウイルス大流行(COVID-19パンデミック)の影響と、これらの影響に対処するために社会的パートナーと協議して講じた措置について、次回の報告書で最新の情報を提供するよう要請しました。

また、専門委員会は、政府に対し、「日本再興戦略」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、「労働政策の基本指針」の下で実施された施策を含む、採用された雇用対策及びその影響の詳細な最新情報を提供することを要請しました。そして、政府に対し、年齢、性別、経済部門別の雇用動向を含む最新の詳細情報を引き続き提供することを要請すると共に、全体的な経済社会政策の枠組みの中で実施される雇用対策の決定及び見直しの手順について、最新の詳細な情報を提供するよう、改めて要請しました。

さらに、専門委員会は、政府に対し、COVID-19パンデミックの社会・経済的影響に対処するために採用されたものを含む、雇用政策措置及びプログラムの開発・実施・見直しに関する三者構成の労働政策審議会の活動、及びそれらが他の経済・社会政策とどのように調整されているかについて、引き続き情報を提供することを要請しました。また、雇用政策とプログラムの開発、実施、見直しにおいて、措置の影響を受ける人々の代表者と協議し、彼らの意見を考慮した具体例を含め、最新の詳細情報を提供することを要請しました。

2020年総合調査報告書

2020年の総合調査は、変化の時代における雇用とディーセント・ワークの促進に関するもので、以下の8つの条約と勧告に関連した状況がまとめられています。1964年の雇用政策条約(第122号)、1983年の職業リハビリテーション及び雇用(障害者)条約(第159号)、1996年の在宅形態の労働条約(第177号)、1983年の職業リハビリテーション及び雇用(障害者)勧告(第168号)、1984年の雇用政策(補足規定)勧告(第169号)、1996年の在宅形態の労働勧告(第184号)、2006年の雇用関係勧告(第198号)、2015年の非公式な経済から公式な経済への移行勧告(第204号)。主なトピックは以下のとおりです。

1 包括的で包摂的な国家雇用政策の採用

報告書は、雇用を重要な戦略目標として掲げ、包括的な国家雇用政策を採用することの重要性を強調しています。近時の仕事の世界を取り巻く急速な変化により、労働市場も大きく変化しており、職業訓練と技術政策に関する必要性が増しています。雇用政策は包括的でなければならず、ディーセント・ワークの実現のためにも、変化に応じた柔軟な対応やフォローアップが必要になっています。また、国の雇用政策は、技術革新によって生み出された機会を利用する一方、技術革新によって生ずる悪影響についてはそれを軽減する必要があります。建設的な社会対話の重要性が増しています。気候変動等の環境変化の側面にも配慮する必要があります。

2 雇用関係の明確な定義を作成する

雇用関係は労働保護の基盤であり、雇用関係の規制を定期的に見直す形で、国の雇用政策を採用する必要があります。さらに、隠された雇用または曖昧な形態の雇用も含め、様々な形態に対処することが求められ、雇用関係に関する不確実性によって特に影響を受ける可能性のある労働者に対する、効果的な保護の確保が必要となります。

2006年の雇用関係勧告（第198号）は、雇用関係を特定するための要素を定めていますが、世界を取り巻く様々な急速な変化に対応するためには、伝統的な分類だけではなく、変化に対応した視点も必要となってきます。今日における雇用関係は時間・形態・場所等の点で多様化しており、複数の形態をとる場合もあります。時代の変化に応じた労働市場の動向を注意深く見守りつつ、社会対話に基づく監視と見直しのメカニズムを確立し、必要に応じて規制の適用が求められます。

3 公式（フォーマル）経済への移行のための包括的な政策の採用

非公式（インフォーマル）経済は、全ての国に存在するところ、2015年の非公式な経済から公式な経済への移行勧告（第204号）は、インフォーマルについて定義を提供するものではありませんが、インフォーマル経済のさまざまな側面を説明しています。現在、約20億人の労働者、つまり世界の活動人口の61.2%はインフォーマルな仕事に従事しており、10のうち8つの企業がインフォーマル経済で活動しています。インフォーマル性は、労働者と企業に異なる影響を与える多面的な現象であり、関係する労働者や経済単位の特徴、状況、ニーズに基づき、多様で具体的な政策や措置によって対処する必要があります。

4 在宅形態の労働者の労働条件の平等を確保する

在宅形態の労働は、世界中の多くの労働者の主な収入源となっています。在宅労働者は、不安定な労働需要、十分な法的保護が不足していることが多い不明確な雇用状況に置かれがちであることから、労働市場で特に脆弱な状況にあることがよくあります。この点、1996年の在宅形態の労働条約（第177号）及び1996年の在宅形態の労働勧告（第184号）は、これらの労働者が置かれる不安定な状態を改善し、待遇の平等を促進するための国家政策の策定を求めています。

在宅形態の労働者の雇用政策は、可能な限り、在宅形態の労働者と他の雇用労働者との間の平等な待遇を促進することが求められます。この点、出来高給ベースの報酬は、労働者に過度な負担を課す側面があり、しばしば不平等の原因となっています。また、在宅形態の労働者の報酬や労働時間等を記録し、適切な情報を提供することで労働者の権利保護と雇用主の責任を明確化する必要があります。

なお、テレワークとプラットフォームでの作業は、より現代的な形式の在宅形態の労働となる可能性があります。

5 障害のある労働者の開かれた労働市場へのアクセスを促進する

現在、世界人口の約15%つまり約10億人の成人と子供が何らかの障害を抱えて生活しており、そのうち2~4%がかなりの程度の機能障害を抱えています。さらに、60歳を超えて慢性疾患を有しながら生活する世界人口が今後増加すると予測されていることと相まって、障害者の数は今後ますます増加し続ける結果になると予測されています。

障害のある労働者は、開かれた労働市場にアクセスする上でより大きな課題に直面しています。障害は人権に係るものであり、包括的な国家雇用政策の枠組みの中で、障害のある労働者を考慮に入れる必要があります。1983年の職業リハビリテーション及び雇用（障害者）条約（第159号）、及び1983年の職業リハビリテーション及び雇用（障害者）勧告（第168号）は、この特定の労働者グループの平等を促進することで、社会正義を実現し、すべての人に安定した仕事と完全に生産的かつ自由に選択できる雇用を達成するというコミットメントを反映したものです。障害のある労働者は、障害のない労働者と同様に熟練し生産的であり、労働へのアクセスと合理的な適応措置の保障も、平等性の一環とし

て求められます。近年の技術進歩により障害のある労働者の雇用可能性は高まっており、労働市場統合に向けた大きな機会を提供しています。

6 包括的な雇用政策の促進

報告書では、上記のような基本的な要素を検討した後、これらの要素すべてに関係する、雇用における機会と待遇の平等原則に言及しています。

まず、技術革新による生産性の向上による恩恵が労働者に対して公平に再分配されるように対策を講じる必要があることを強調し、インフォーマル経済は機会均等を損なうことを改めて指摘しています。

また、国の雇用政策は、地域、カテゴリーを問わずすべての労働者のニーズに対応する必要性を強調し、特に、脆弱な立場にある労働者（移民労働者、家事労働者、先住民族労働者、障害のある労働者、女性等）の権利保護への配慮を求めています。雇用関係を明確にすることは、雇用における平等を確保するための鍵となっています。適切な保護を提供することも待遇の平等を促進するために重要です。

7 監視、コンプライアンス、施行

報告書は、監視とコンプライアンスを重要な問題として位置づけています。雇用に関する法規制の遵守を確保し、法執行メカニズムに必要な支援を提供するためには、強力な政治的コミットメントが必要です。

8 将来を見据えて

今回の総合調査報告書は、包括的な国家政策の採用を通じた変化の時代における雇用とディーセント・ワークの促進、というテーマの下で、雇用に関連する8つの条約と勧告を取り上げました。報告書では、雇用関係と契約上の取り決めに関して、仕事の世界における重大な変化の結果を検証しました。これらの影響は、仕事の意味や、個人の成長や社会の発展にとっての重要性など、深い考察をもたらすもので、絶え間ない技術革新や、すべての人にとってパラダイムシフトを必要とする気候と環境の変化に照らして、さらに重要性を増すと思われます。そして、ILO100周年宣言で行われた行動の呼びかけを想起し、完全かつ生産的で自由に選択できる雇用と、すべての人のためのディーセント・ワークという、公正で包括的かつ安定した仕事の未来を形成するために、機会を捉え、課題に対処するための緊急の行動が必要であることを改めて強調しています。

2020年総合調査報告書の補足

この報告書は、2020年の報告書を補完することを目的とし、報告書発表後、世界中に深刻な影響を与えたCOVID-19パンデミック関連の問題に焦点を当てています。主な内容は以下の通りです。

1 新世代に対応した雇用対策とプログラムの設計

新世代における危機の文脈で雇用創出とディーセント・ワークを促進するために、国の雇用政策は包括的で、性別を問わず対応するもので、即時及び長期の両方の対応と回復策が必要です。この点、1964年の雇用政策条約（第122号）及び1984年の雇用政策（補足規定）勧告（第169号）は、完全かつ生産的で自由に選択できる雇用を促進し、現在の危機を回復するための健全で包括的な枠組みを提供しています。

そして、多くの政府が、COVID-19パンデミックによる企業、労働者、雇用、生活への危機の影響を緩和するために、さまざまな措置を講じています。これには、(a)経済と雇用の活性化(b)企業・雇用・所得の支援及び(c)職場における労働者の保護といった措置が含まれます。

2 雇用関係と COVID-19 パンデミック

COVID-19 パンデミックが仕事の世界に与えた変化に照らすと、雇用関係を決定するための明確な基準を設けることがこれまで以上に重要となっています。本補足書によると、世界の労働者の約半数（47%）が自営業者であるところ、COVID-19 パンデミックの影響により、既に存在していた不明確で曖昧な雇用関係はさらに深刻化しており、この点について、このような不明確さに晒される労働者の労働条件を早急に改善することが求められます。

3 COVID-19 パンデミックの文脈で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

インフォーマル経済で働く人々は、封鎖措置のため自宅から離れて仕事が出来ない状況にあり、過去の危機よりもさらに大きな影響を受けています。ILO の推定によると、これまでのところ、世界のインフォーマル経済雇用の 76%に相当する 16 億人のインフォーマル経済労働者が、封鎖措置の影響を大きく受けています。COVID-19 パンデミックが、インフォーマル経済に及ぼしている影響は深刻で、緊急の対応策が求められます。

4 在宅形態の労働と COVID-19 パンデミックの影響

COVID-19 パンデミックに対処するために各政府が講じた主な措置の中には、在宅形態の労働を奨励するものもありました。業界によっては需要が大幅に減少し（例えば衣料産業）、その結果、在宅形態の労働者の収入が減少しました。労働者にとって、在宅形態の労働は、労働の可能性を拓げる側面がある一方で、労働者が負担する 様々な費用、家事や育児との調整、過剰な労働時間などの問題点等も指摘されています。伝統的な在宅形態の労働のみならず、COVID-19 パンデミック後に増加したテレワークに関連する問題点等にも対処するため、包括的で統合された政策の枠組みが必要となっています。

5 障害のある労働者と COVID-19 パンデミックの影響

COVID-19 パンデミックにより人の移動が制限された結果、障害のある労働者は通常依拠しているサポートを受けづらくなっており、心身共に影響を受けています。COVID-19 パンデミックは、既に雇用において差別と排除の影響を受けやすい障害のある労働者が抱えている状況を著しく強調し、既存の脆弱性とリスクを増大させており、緊急の対応が必要です。

6 COVID-19 パンデミックを受けて、すべての人にとってより良い未来を築く

包摂的な対話のプロセスを通じて、すべての人、とりわけ若者や脆弱な立場にある人たちのニーズと懸念を考慮に入れ、COVID-19 パンデミックによる影響を克服し、包括的で包摂的な雇用政策とプログラムの策定が求められています。

7 参加型の社会対話の重要性

COVID-19 パンデミックに適切に対応するための措置を提供し、回復と強靭性をもたらすために、労使団体や様々な市民社会の代表を交えた社会対話を確保する必要があります。

8 未来を見据えて

2020 年の総合調査報告書で取り上げられた ILO 条約と勧告は、より明るく包摂的な未来における仕事の世界の実現に貢献するものであり、COVID-19 パンデミックとその後の回復における文脈において、これまで以上に重要となっています。

第4議題：「不平等と仕事の世界」（一般討議）

近年多くの国で格差の拡大が大きな問題として浮上しています。さらに新型コロナウイルス（COVID-19）の世界的大流行（パンデミック）は、深刻な社会的・経済的影響を与え、対策が急務となっています。本報告書の第1章では、所得における不平等をはじめとする複雑で多様な不平等の実態と、不平等な状態にある人々がCOVID-19パンデミックでより深刻な影響を受けている状況を示します。第2章では、仕事の世界での不平等に影響を与えているさまざまな側面と、COVID-19の危機によりあらわになった幾重にも重なる不平等の問題について考察します。第3章では、不平等を是正するために実施された対策や政策を検証し、最後の第4章で、ILOの不平等対応提案を示します。

第1章 不平等の問題

COVID-19パンデミックは、未曾有の経済的・社会的混乱を引き起こしましたが、最も不利な状況に置かれている人々が最も大きな被害を受けています。

なぜ不平等が問題なのか

近年、不平等に関する研究が増えており、深刻な不平等は経済成長に有害であることが実証されています。より平等であることが、より長くより強力な経済成長に結びついており、機会の平等と所得の平等は相関関係にあることが多いことがわかっています。また、不平等が拡大すると、社会的結束力が損なわれ、社会不安と社会的葛藤のリスクが高まります。よりまとまりのある社会は、過激主義、政治的混乱、制度的な脆弱性による脅威にさらされる可能性が低く、より平等な社会は、パンデミックのような外的ショックにより良く対応できていることが明らかになりました。

不平等のさまざまな形態

不平等の問題に取り組む際、垂直方向（富裕層と貧困層）と水平方向（社会における異なるグループまたはカテゴリー間）の不平等について、その違いを認識する必要があります。この二つの視点で不平等をみると、さまざまな種類の不平等が交差する場所にいる人々の存在に気がきます。例えば、都市と農村、民族、ジェンダーという視点で不平等が交差するところを見ると、農村部の少数民族の女性がもっとも脆弱な状況におかれていることがわかります。そして多くの不平等は、個人が仕事の世界に入る前からすでに始まり、さまざまな機会を制限しています。生まれた時から、あるいは若い時から、貧困や性別、家庭環境などの要因で、医療や教育などの機会が不平等な人々は、必然的に仕事の機会がほとんどなく、低収入な状況に置かれています。すべての人が、自分の持っている力を最大限に発揮できるように、機会均等を確保するだけでなく、今ある不平等を解消し、社会的流動性を高める必要があります。「もしも明日の機会均等を心配するなら、今日の結果の不平等を心配しなければならない」¹のです。

収入格差の拡大

世帯所得の不平等（所得格差）は、プリズムとなって仕事の世界を含む多くの不平等の形態を明らかにします。所得格差は、ジニ係数と呼ばれる指標で測定されることが多く、誰もが平等な社会であれば指標はゼロとなります。格差の少ない国は25以下、格差が深刻な国では60以上となっています（ジニ係数は一般的には0から1の係数で表すが、本報告書では係数×100を使用）。経済成長の著しい中国やインドで貧困削減が進む一方で、1990年代から所得格差が拡大し、多く

¹ アンソニー・アトキンソン 「21世紀の不平等」

の高所得国でも中間層が失われ所得格差が拡大する傾向にあります。経済成長と生産性向上により、極度の貧困状態にある人々（1人1日1.90ドル未満で生活する層）は大幅に減少しましたが、COVID-19危機により、これまでの20年間で初めて悪化が予測されており、何百万人もの人々が再び貧困に追いやられることが懸念されています。

不平等の偏り

世界のほとんどの地域で、女性の多くが最貧層におかれたままで、富裕層にいる女性は非常に限られています。特定の民族や人種、先住民・種族民、移民などのグループに属する人々は、低所得者層に含まれる傾向にあり、不平等の影響を極端に受けています。農村部と都市部の間の不平等、さらには大都市と小都市、豊かな地域と貧しい地域の間でも分断は深まり、社会は不平等だと感じている人が増えています。貧困者の5人に4人が農村部に住み、所得格差だけでなく、学校や保健衛生などの公共サービスやインターネットへのアクセスにおいても著しく不平等な環境におかれています。そのため農村部から都市部への人口移動が加速しています。

税制や給付金、公共・社会サービスを通じた所得再分配の重要性と限界

各世帯の可処分所得をより平等にするため、各国政府は税制と社会保障給付などによる所得再分配を実施しています。不平等のレベルは、政府が提供する社会サービスで低減することができます。無償教育や、医療サービスなどは、とりわけ低所得世帯にとっては大きな支援となります。しかし、インフォーマル経済で働く人が多数いる途上国では、税収入に結びつかず、政府の予算は限られています。さらに、インフォーマル経済で働く人々は社会保障の枠組みから外れ、各種支援が届きにくいという課題もあります。COVID-19パンデミックにより不平等はさらに深刻化しており、より包括的な対策が急務となっています。

第2章 不平等と仕事の世界の役割

本章では、仕事の世界における不平等の問題を、勤労所得の不平等、労働市場におけるジェンダー不平等や差別、インフォーマル経済における不平等、企業間の生産性レベルと格差、社会的保護における不平等、さらに多様な働き方と不平等の問題に焦点をあてて考察します。

仕事と勤労所得分布における不平等

COVID-19パンデミック以前、2019年の段階で、世界の失業者数は1億8,800万人と推計されています。しかし、インフォーマル状態にある人や正規の仕事に就くことができない人はこの数字に含まれないため、ILOは、失業に加えて、時間関連不完全就業者（もっと長い時間有償の仕事をしたかと思っている人）と潜在労働力（働きたいと思っているが、仕事を探していないか仕事に就けない状態にある人）を測定することで、未活用労働力の実態把握に取り組んでいます。その結果、2019年の世界の未活用労働力は、4億7,300万人と推計されています（時間関連不完全雇用者は1億6,500万人、潜在労働力は1億1,900万人）。特に低所得国に有償の仕事に就けない人が多数います。

働く人たちの間では、賃金や勤労所得分布における不平等が、さまざまな不平等をもたらす決定要因となっています。高所得国で近年顕著となっているのが、高額所得者の収入は大きく増える一方で、教育や技能レベルが低い人たちの賃金はまったく増えず、むしろ減っているという状況です。技能と収入面で中間レベルの職種が減り、低賃金で低技能職の仕事に多くの人が追いやられています。特定のグループに属する人々の勤労所得は低い傾向にあり、水平的不平等が助長され、いくつもの不平等が重なる交差性が生じています。ILOの推計によると、COVID-19危機により、2020年の間に2億5,500万人分のフルタイムの仕事が失われ、政府による支援策を除外すると、2020年の世界の勤労所得は、2019年と比較して8.3%、3.7兆ドル減少しています。

不要不急の仕事とされ、危機対応の一環として政府から閉鎖を命じられたバーやレストラン、ホテル、レジャーなどの経済活動や、美容室やビューティサロンなどの個人向けサービスで働

く労働者の賃金は低い傾向にあります。この人たちがCOVID-19危機の影響を最も受け、不平等が一層深まっています。ILOの推計によると、欧州諸国では、賃金階層下位50%の労働者の減少幅は賃金の17.3%で、全労働者の推定平均減少幅の6.5%と比較すると2倍以上となっています。同様に、ラテンアメリカの世帯所得の減少を詳細に推計してみると、COVID-19危機の影響を最も受けやすい経済分野への依存度が高い、低・中所得世帯のリスクが最も高くなっています。

多くの国で、若者（特に若い女性）、民族的・人種的マイノリティ、先住民、障がいのある労働者、移民労働者など、すでにワーキングプアとなっている人が多い集団に属する人たちが、COVID-19危機によりさらに大きな打撃を受けています。特に若者は、労働市場に最も遅く参入し、最も早く退出されやすく、教育、訓練、仕事などの機会がこれまで以上に不当に限られ、将来の可能性が大きく損なわれています。

多くの労働者にとって、COVID-19の危機の中、在宅勤務などのリモートワークは歓迎される選択肢ですが、すべての人が利用できるわけではありません。さらに、リモートワークが可能な労働者の割合は、インターネットをはじめとするIT全般の技術基盤が整っていない低・中所得国では、はるかに低いと思われま

インフォーマル性は不平等の大きな原因

途上国で不平等が著しい理由の一つに、インフォーマル雇用が多いことがあげられます。世界中で20億人がインフォーマル雇用に従事し、その割合は世界の就業人口の61.2%にも及びます。インフォーマル雇用で働く人々は、適切な社会的保護が受けられず、不況などの経済的影響を受けやすく、収入は不安定で労働安全衛生上のリスクにさらされるなど、非常に脆弱な状況にあります。COVID-19危機以前でも、健康上の理由で働くことができず、公的な医療サービスの不足などの理由から高額な医療費を負担することができなくなった人々が、毎年1億人、貧困状態に陥っていました。COVID-19危機により、状況はさらに悪化しています。

生産性と企業間格差

持続的な生産性の向上と、包括的で持続可能な経済成長は、開発プロセスの主要な推進力であり、フォーマルな雇用を創出し、貧困削減と不平等を縮小するために必要な条件です。そのためには、平均所得が増え、所得分布の格差が縮小することが肝要です。

生産性の向上と不平等の関係は複雑です。経済成長のパターンと、生産性向上の成果がどのように分配されるのかによって結果はさまざまです。例えば、いくつかのアフリカの国では、著しい経済成長にもかかわらずフォーマルな雇用は増加しませんでした。新たな雇用のほとんどが、農村部のインフォーマル経済で創出されたからです。

企業間の賃金不平等に加えて企業内の賃金不平等も顕著になっています。近年、生産性向上が、金融化の影響などで、実質賃金上昇に結び付きにくい場合もありますが、多くは生産性向上と賃金上昇が緊密に関連しています。

仕事の世界は、自然環境と密接に結びついています。天然資源の枯渇や環境悪化は、労働者の健康、収入、食料や燃料の確保、さらには生産性にも大きな影響を与えます。とりわけ農業に与える影響は甚大です。農村部の貧困状態にある人の生活は、生態系サービスに依存していることが多く、気候変動の影響を受けやすく、不平等な状態が永続しています。

COVID-19危機は、その影響を直接受ける業種（観光、芸術活動など）と比較的影響を受けていない業種間の格差をうみ、中小企業により深刻な影響を与えています。アフリカや南アジアでは、個人事業主や零細企業、卸売・小売業で働く人が、特にCOVID-19危機の影響を受けています。

労働市場におけるジェンダー不平等と差別

教育面では多くの成果を上げていますが、労働市場では、いまだに女性や少女が複数の不利な条件や差別に直面しています。女性の多くが、家庭での家事や育児、介護などをより多く負担しているため、有償の仕事に就いて能力を発揮できない状況におかれています。多くの国で男

女間の賃金格差は広がったままで、世界では19%、低所得国では13%、中・高所得国では21%の格差があります。また同じ価値の仕事であっても、女性に支払われる賃金が低くなっています。性別職務分離の度合い、同一賃金法の適用・遵守状況、適切な家族支援政策の有無が賃金格差に大きく影響します。先住民や移民労働者の女性は二重に差別を受けており、賃金はさらに低くなっています。小さな子どもがいる母親は、雇用機会が限られ、賃金格差もあります。さらに暴力やハラスメントは、女性の社会参加に有害な影響を与えています。COVID-19パンデミックは、このような既存の不平等の多くを悪化させています。

現下のパンデミックの状況で、もっともエッセンシャルな仕事とされる医療・介護の仕事は、女性が多数働いている分野で、10人に7人が女性です。また、移民労働者も多く、OECD諸国では、医師の24.2%、看護師の15.8%が外国生まれの人です。現在、清掃スタッフを含む医療現場で働く人の健康リスクが懸念されています。

また、ロックダウンにより仕事を失ったり収入減少の影響を受けている部門では、より多くの女性が働いており、大きな打撃を受けています。

社会的保護の格差

COVID-19 危機により、最も弱い立場にある人々が、さらに不利な立場におかれ、不平等が悪化しています。世界人口の55%、約40億人の人々は、どのような形の社会的保護も受けていません。失業者の80%が失業給付を受け取っておらず、世界の約40%の人々は健康保険に加入していない状況にあります。最も貧しく、最も弱い立場にある労働者- 特に、インフォーマル雇用、自営業、臨時雇用などで働く人々は、医療サービスを受けることができず、仕事や収入を失っても、所得補償を期待することができません。ウイルスに感染するおそれのある状況で仕事を続けるか、路頭に迷うか、という厳しい選択肢しか残されていないのです。現下の危機においては、健康保険などの社会的保護における格差が、何よりも重要な課題です。

多様な働き方と不平等

多様な形態の働き方は、労働市場へのアクセスを高める一方で、不平等を拡大する可能性があります。

サービス部門の重要性が増し、技術革新が進み、グローバル化に伴う企業の組織戦略の変化や規制改革により、経済と社会は大きく変化しました。それに伴い、デジタル労働プラットフォームに代表される、さまざまな働き方が生まれています。企業は柔軟な働き方を求め、それを望む労働者もいます。しかし、ILOの調査によると、通常の雇用契約関係にある労働者と臨時契約の労働者との間には、理由が説明できない賃金格差が最大で30%ありました。

また、多様な契約形態の労働者は、社会的保護の対象とならず、労働者として適切な保護を受けられないことが多く、結社の自由や団体交渉権といった権利を行使するのが非常に難しくなっています。

第3章 不平等を減らし人間を中心に据えたより包摂的な仕事の未来のために、鍵となる政策分野

COVID-19危機に対応するため、各国政府は今までにない規模でさまざまな対策を講じました。そこで得られた経験は、不平等を減らすためにも役立ちます。COVID-19危機以前の対策も含め、以下では鍵となる政策分野を紹介します。

包摂的な成長をもたらすために重要なこと：持続可能な企業、生産性向上、技能、公式経済への移行

COVID-19危機に対して、税制優遇措置、優遇融資制度、税金や公共料金の支払い猶予など、各国政府はこれまでにない規模でさまざまな支援策を講じました。低賃金労働者が多い中小企業に対しては、日本の無利子・無担保融資のような重点的な取り組みが効果をあげていますが、

こうした政府の施策は、世界の企業の80%を占めるインフォーマル企業に対しては、しばしば対象外となっています。このほか、多くの国で、労働者に対する賃金助成制度が実施されました。ILOの世界賃金報告書2020/21年版で指摘しているように、このような制度がなければ、所得の不平等はさらに拡大していったでしょう。

今後取り組むべき課題として、持続可能な企業のために環境を改善することで、生産性を高め、雇用を創出し、より平等な社会を実現することが重要です。2007年のILO総会で採択された結論や「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」で、持続可能な企業の重要な役割が強調されています。ILOが開発した、持続可能な企業のための環境形成（E2SE）ツールは、世界の50カ国以上で使用され、成果をあげています。零細・小企業の生産性向上を支援することは、平等促進につながります。近年、ラテンアメリカの国を中心に、小企業のインフォーマル性を解消する取り組みが進んでいます。たとえばブラジルでは、零細・小企業や個人零細企業家に対する税や融資などの優遇制度を導入し、大きな成果をあげています。

協同組合は、組合員が運営する企業で、フォーマル経済への移行と包摂的な経済発展の促進に適しています。COVID-19パンデミック以前で、協同組合は少なくとも2億7,900万の雇用を提供していたと推定されており、平等と包摂を推進してきた実績があります。価値観を共有する組合員が中心となって運営する協同組合は、不平等を減らし包摂を促進するのに適しており、先住民・種族民族、障がい者、移民・難民など不利な状況にある人々に、社会・経済的機会を提供しています。

生産性と包摂の問題は、女性や少女、低所得者、不利な状況にある人々の教育や技能向上のために優先的に投資する必要性と密接に関わっています。すべての人が、質の高い教育を等しく受けられるということは、流動性と包摂を伴った公正な社会の基盤です。さらに必要に応じて適切な技能を習得できるような訓練体制を整備し、労働者が労働市場から除外されることがないように支援することが大切です。

仕事の制度をより効果的かつ包摂的にすることで、公正な分配を確保する

労働者を不当に低い賃金から守り、賃金格差を是正するために、新たに最低賃金を採択する国が増えています。2020年、カタールは湾岸諸国で初めて差別のない最低賃金制度を導入し、自国民と外国人労働者双方に等しく適用しています。最低賃金は、団体交渉によって決めることもできます。十分に機能する団体交渉権が保障されることで、勤労所得における不平等を是正することができます。

パートタイムで働く労働者の収入を保障するために、労働時間の最低保障時間を導入する国もあります。またシフトやオンコール勤務の仕事がキャンセルされたり、実際に働いた時間が短くなった場合でも、最低労働時間分の賃金を支払うことを使用者に求めている国もあります。一部の国では、被雇用者とみなされないカテゴリーの労働者（たとえば従属的な自営業者）にも、部分的に労働法を適用しています。

2015年に採択された「非公式な経済から公式な経済への移行に関する勧告」（第204号）では、インフォーマル経済からフォーマル経済への移行を円滑化する政策と措置がまとめられています。

ジェンダー平等の推進

ジェンダー平等の達成と差別への取り組みは、機会の平等、同一価値労働同一賃金をはじめとする均等待遇、育児や家事の分担やワークライフバランスなどの面で、変化を伴う取り組みが必要です。これにより、さまざまな不平等を是正することができます。ジェンダー不平等は、労働市場に参入する前から始まっていることが多いため、包括的なジェンダー政策が重要です。女性が科学技術分野で学ぶことを奨励する国も増えており、デジタル分野の知識は雇用を守る上でも大切になっています。

また、男女間賃金格差を解消するために、同一賃金の法制化や、客観的な職務評価ツールを導入している国もあります。

不利な立場にある人々、脆弱な状況にある人々に対する支援の具体例

移民労働者への均等待遇を促進するため、国籍を理由とした差別を禁止する労働法を制定する国もあります。パンデミックにより、生活に不可欠な分野（農業、医療など）で働く移民労働者の重要性が再認識されることも多く、移民労働者の仕事を守り、生活条件の向上を図る国も増えています。このほか、先住民・種族民に対する差別をなくすための措置、障がい者の雇用促進や差別禁止、職業訓練機会の提供等に取り組む国もあります。

パンデミックで最も影響を受けている若者に対しては、将来の可能性が不当に制限されないように特に対策が必要です。EUでは、25歳未満の若者に対する「ユース・ギャランティー」制度を導入していますが、COVID-19危機により、その対象を15歳から29歳まで拡大しています。

社会的保護と公共サービスを通じた再配分の強化

社会的保護の適用拡大は、COVID-19危機の影響を最も受ける脆弱な状況にある人々を守る上で非常に重要な役割を果たします。特にCOVID-19危機で、2012年の「社会的な保護の土台勧告」（第202号）で求められている必要不可欠な保健医療と基本収入の保障の重要性があらためて認識され、多くの国で、これまで対象外とされたり、十分に保護されていなかった人々への適用が進みました。2020年2月1日から2021年1月15日の間で、209の国と地域の政府が公表したCOVID-19危機への対応策として取った社会的保護措置の数は、少なくとも1,622件のほります。

さらに、低所得者や社会的弱者のために、雇用サービスや無償教育などの公共サービスの提供も強化しています。

第4章 公正と尊厳を伴った成長の分かち合いに向けて：ILOの不平等対応提案

高いレベルの不平等は、個人や社会にはっきりとした影響を与えることが、COVID-19の危機で浮き彫りとなりました。もっとも脆弱な状況にある人々は、健康リスクにさらされて働き、あるいは収入を得る仕事が見つけれなかったり、生活に必要な収入を得られなかったり、老後や不測の事態に備えるだけの余裕もてないなど、不平等な状況におかれています。これは、COVID-19の危機以前からすでに存在していた現実ですが、今回の危機は、不平等が人々に与える影響をまざまざと見せつけました。そして、効果的な政策を緊急に講じなければ、不平等がより深刻化し、長期間にわたって社会的・経済的損害を与え、社会から疎外されていると感じる人々は、既存の制度や多国間システムを含めた政治システムに対する信頼を失ってしまいます。包摂的で人間を中心に据えた回復という文脈で不平等を減らすためには、税制や給付金等を通じた所得再分配だけでは不十分で、仕事の世界におけるさまざまな問題に対処し、複合的で協調的な介入が必要です。

ILOは、不平等を減らすために、以下の行動を取ることができます。

- 総会での一般討議の結論でILOに与えられる戦略的な任務に基づいて、各国の実状に適した個別の具体的な対策を作成します。それは国際労働基準に基づき、政労使三者と協力して作成され、本報告書の3章で示した政策分野が含まれます。
- ILO100周年宣言でも強調されているように、ILOは多国間システムの中で他機関との協力・連携を強化し、パンデミックからの回復における不平等の問題に取り組みます。ディーセント・ワークが持続可能な開発の鍵であることを認識し、所得格差と貧困の解消に取り組みます。
- 仕事の世界における不平等を減らすために「何が有効」であるか、調査を進め知見を集積します。
- 仕事の世界で進行しているさまざまな変化に国際労働基準がきちんと対応できているのか、検証します。

- 不平等を減らすことをめざすSDG開発目標10に関連する活動とも連携し、政策課題を話し合う場での社会対話の重要性を強調し、ILOの国レベルでの活動に不平等の問題を取り入れます。
- 第109回ILO総会で採択された「包摂的かつ持続可能で強靱な、新型コロナウイルス危機からの人間を中心に据えた回復のための行動のグローバルな呼びかけ」に基づき、ILO100周年宣言のフォローアップであるILOの8つの成果目標において、不平等の問題を主流化します。
- ジェンダー平等に向けた変革的なアジェンダの実施を加速させます。

COVID-19危機により深まった不平等の問題を放置することで、社会的・経済的コストは日増しに増加しています。不平等の問題に取り組むことは、非常に緊急性の高い課題となっています。

第5議題：「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」のフォローアップ手続きに関する社会的保護（社会保障）に関する反復討議の解説について

本報告書は、「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」のフォローアップ手続きに関する社会的保護（社会保障）に関する反復討議を議題とするものです。

2011年6月に開催された第100回ILO総会において、社会的保護（社会保障）に関する初の反復討議が行われ、普遍的、包括的、適切かつ持続可能な社会保障制度を構築・維持することを目的としたILOの社会保障拡大のための二次元戦略が承認され、それが2012年の社会的な保護の土台勧告（第202号）の採択につながりました。

その後も社会的保護の重要性はますます高まっているところ、今回のこの2回目の議論のタイミングは、持続可能な開発目標（SDGs）のための2030アジェンダの文脈における普遍的な社会的保護の達成に向けたILO戦略の精緻化、及びILO100周年宣言で定められた優先事項に沿った新型コロナウイルス（COVID-19）による社会経済的荒廃からの包括的な回復に向けた努力を促進するという意味で、ふさわしいものです。

本報告書は、世界の社会保障の現状を概観した上で、2011年の前回の反復討議以降に発生した社会保障の課題に対処し、機会を活用するための構成員の努力を支援するためにILOが取った行動の概要を説明しています。そして、プログラム、予算、その他のガバナンスの決定に情報を提供する目的で、将来のILOの活動の方向性について提案を行います。具体的には、以下の5つの章から成り立っています。

第1章 人間の尊厳、社会正義、持続可能な開発のための普遍的な社会的保護

本章では、社会保障への人権を支える国際的な法的・政策的構造の発展について概観し、社会的保護の持続可能な発展を導くためには、国際的に合意された基準や原則を正しく考慮することも含めて、政策の一貫性や調整を強化する必要があると結論付けています。

2018年に70周年を迎えた世界人権宣言は、その第22条と第25条において、全ての人が社会の一員として、社会保障を受ける権利と、健康と幸福に十分な生活水準を得る権利を有することを規定しているところ、ILO加盟国政労使は、社会保障について31の社会保障条約と24の勧告を採択しており、社会保障は、ILOの基準設定や監督活動における主要分野の一つです。中でも、1952年の社会保障（最低水準）条約（第102号）は、1944年の

フィラデルフィア宣言の普遍的な使命を遂行し、社会保障に対する制度的なアプローチをする唯一の条約として重要です。その他、数多くの国が、人権条約や ILO の文書を批准することで、社会保障の権利に取り組んでいます。

このような国際的に大規模な法的整備がなされているにもかかわらず、世界の人口の大部分は、未だにいかなる形態の社会保障からも除外されています。社会保障に対する人権の実現を妨げている大きな問題として、インフォーマルな雇用が根強く残っていることが挙げられます。現在、被雇用者の 60%以上がインフォーマル経済で生計を立てており、主に開発途上国で保護の格差が大きくなっています。また、労働市場の変革、構造的失業、労働市場の分断は、柔軟で一時的、非典型的な雇用形態の拡大を伴い、自営業や複雑な下請け契約、市民契約、サービス契約への依存度を高めています。グローバリゼーションが多くの人々を貧困から救い出すことに貢献したのは間違いありませんが、一方で、不平等や社会経済的不安の増大、世界の多くの地域における経済成長の恩恵の不均等な分配も生じさせる結果になり、新型コロナウイルスの世界的大流行（COVID-19 パンデミック）が発生した際には、何百万人もの人々が保護を受けられない状態にありました。

世界は、これまで数多くの危機を経験するたびに、社会保障の重要性及び、社会的保護の存在が持続可能な包括的成長実現の前提条件となることを認識してきました。そして、社会保障のために必要な権利の発展のためには、単発の危機への対応策ではなく、持続可能で包摂的かつ進化的な制度を構築するための持続的な行動とコミットメントが必要であるという認識が、2012 年の社会的な保護の土台勧告（第 202 号）の採択への道へとつながったのです。

第 202 号勧告の採択は、社会保障の分野における ILO の任務の認識を強化し、社会保障の分野における各政策の一貫性を高めることに貢献してきました。COVID-19 パンデミックを受け、社会的保護を拡大する機運がますます高まっている中、第 202 号勧告の重要性はさらに増しています。特に重要なのは、第 202 号勧告では、全ての国が、少なくとも基本的なレベルの所得保障と基本的な医療へのアクセスを、全ての人に保障し（水平方向と呼ばれます）、できるだけ早くできるだけ多くの人に、1952 年の社会保障（最低水準）条約（第 102 号）とより進んだ基準に沿って、より高いレベルの保護を段階的に確保する（垂直方向と呼ばれます）という二次元の戦略を通じて、社会保障制度の普遍的要素として国の社会的保護の土台を確立することを優先すべきと提言している点にあります。

SDGs のための 2030 アジェンダの中でも社会的保護に重点が置かれ、SDGs の 17 の目標のうち 5 つの目標で、社会的保護に言及がなされています。これらに関連して、SDGs ターゲット 1.3 は、「各国において最低限の基準を含む適切な社会的保護政策及び対策を実施し、2030 年までに貧困層及び脆弱層に対し十分な保護を達成する」と、万人のための社会的保護制度を通じて貧困を根絶することを目標として掲げています。このように、SDGs のための 2030 アジェンダは、地球規模の課題に対応し、誰一人取り残さず、すべての人のために、より良く、より持続可能な未来を実現するために、社会的保護が果たす役割の存在を明示的に認めています。COVID-19 パンデミックにより、2030 年目標の達成が大幅に後退してしまったので、国レベルで、社会的保護に関するより一層のコミットメントが求められます。

第 2 章 賞賛すべき進歩があった一方で、未だに大きなギャップが残っていること

本章では、世界の社会的保護制度の現状、そのカバー範囲、包摂性、給付水準、支出について、ライフサイクル・アプローチに沿って概観しており、社会的保護の拡大におけるここ数十年の進捗状況と、解決しなければならないギャップに焦点を当てています。

過去 100 年の間の社会的保護制度の発展は目覚ましいものがありました。現在、ほとんどの国では、国内法に基づいた社会的保護制度が整備されており、社会的保護のすべての政策分野、またはほとんどの政策分野をカバーしていますが、中には人口の一部しかカバー

していない国もあります。しかし、法律の適用範囲におけるこの称賛に値する進歩にもかかわらず、特にアジアとアフリカでは、大きな実施上のギャップが残っています。国内の法的枠組みを整備し、法的適用範囲を拡大することは、権利ベースのアプローチにとって不可欠ですが、実施と施行の問題、政策調整の欠如、不十分な資金、給付やサービスを効果的に提供するための制度的能力の弱さなどにより、著しく遅れているのが現状です。すなわち、世界各地の国々は、社会的保護の適用範囲の拡大において大きな進歩を遂げていますが、児童手当から老齢年金まで、すべての分野で包摂的な社会保障制度を利用できるのは、世界人口のわずか 31%で、残り的人々は部分的にしかカバーされていないか、まったくカバーされていません。特に、今回の COVID-19 危機で人々の健康、仕事、収入を守るための社会的保護制度の重要性が顕著になりましたが、多くの国で適用範囲のギャップが大きいことが明らかになり、危機による健康や雇用への壊滅的な影響に対処する人々の脆弱性が露呈しました。

貧困をなくすという SDGs の目標 1 を達成するためには、適用範囲だけでなく、社会的保護の包摂性と適切性の実現が不可欠です。大きな進展があったとはいえ、各国は包摂的で適切な保護を確保するための課題に直面しています。COVID-19 危機との関係で言うと、特に子どもと家族に十分な給付を確保する必要性が浮き彫りになり、73 か国において、既存の給付レベルや期間調整等が行われました。

制度の財政的な持続可能性を確保しつつ、社会的保護の適用範囲と妥当性のギャップを埋めるには、必要な財源の確保が求められます。社会的保護への過少投資は、特にアフリカ、アジア、アラブ諸国において、包摂的な成長と SDGs の達成を妨げる要因の一つとなっています。COVID-19 危機は、許容できないほど高い適用範囲のギャップと社会的保護への低い投資をもたらす劇的な結果を示しました。

第 3 章 普遍的な社会的保護を実現するための課題、機会、政策対応

本章では、最近の傾向のレビューに基づき、加盟国による政策対応及び行動を評価し、社会的保護制度の強化及び普遍的な社会的保護の達成に関して、三者構成（政労使）の主な課題、機会、ギャップ、及びニーズを明らかにしています。具体的には、(1)補償範囲と妥当性のギャップを埋めること、(2)国の社会的保護制度を強化すること、(3)国の社会的保護制度の持続可能性を確保すること、という 3 つの主要な課題に焦点を当てています。

(1) 補償範囲と妥当性のギャップを解消し、普遍的な社会的保護を実現するために

COVID-19 危機は、多くの社会的保護制度において、適用範囲と妥当性のギャップが続いていることによる弊害を明らかにしました。これは、高いレベルのインフォーマル性と不平等の拡大、限られた財政スペース、制度の断片化、競合する優先事項、そして気候変動、デジタル変革、人口動態の変化などの新たな課題が原因となっています。労働と雇用の関係が変化し、労働市場の制度が弱体化したことで、世界の多くの地域で不平等と不安が増大し、多くの社会で暗黙の了解となっている社会契約が弱体化しています。同時に、COVID-19 危機における社会的保護への強力な対応は、公衆衛生の保護、貧困の削減と予防、不平等への対応における社会的保護の重要な役割を強調するものであり、このことはこれまでと同様に重要です（SDGs ターゲット 1.3、5.4、10.4）。

多くの国が、インフォーマル経済や農村経済の労働者への適用拡大、移民労働者の社会保障の確保、ジェンダーギャップの解消、デジタルプラットフォームを介した仕事を含むあらゆる雇用形態の労働者への適用確保に重点を置き、国家的な社会的保護の土台を構築することで、適用範囲のギャップの解消に取り組んでいます。

多くの国が適用範囲の拡大に向けて大きな進展を遂げていますが、給付の適切性の確保は依然として大きな課題です。2030 年までに SDGs の特にターゲット 1.3 と 3.8 を達成するためには、社会保障給付が ILO 基準に沿った適切なものであり、人々のニーズを満たすも

のなければなりません。これは、給付の水準や質だけでなく、新たに発生するニーズや課題に持続的に対応できる社会的保護制度の能力にも関わるものです。政策や制度は、人々のニーズにもっと応え、構造転換、経済ショック、災害などの状況下でも、人生や仕事の移行をうまく進めることができるようにする必要があります。

(2) 社会的保護制度の強化

国の社会的保護制度を強化することは、仕事の世界が変化の中で、すべての人々が包括的で持続可能な社会的保護への普遍的なアクセスの恩恵を受けることを保障するために不可欠です。国と市民との直接的な接点である社会的保護制度は、人々の信頼に応え、持続可能な開発のための平和で包括的な社会を促進する、効果的で責任ある制度フレームワークの重要な要素を構成しています。社会的保護の有効性を確保するためには、明確で首尾一貫した法的枠組みに基づく、国の社会的保護政策及び戦略の効果的な実施が不可欠です。

(3) 持続可能な社会的保護制度の確保

社会保障制度を設計または改革する際には、適用範囲、給付の妥当性、財政的持続可能性及び連帯性を慎重に検討することが重要です。資金調達における連帯性は、倫理的に必須であるだけでなく、社会的保護制度の適用範囲の普遍性、給付の妥当性、財政的持続可能性を同時に達成する上で最も効率的な方法となります。政府は、社会的保護制度の支払能力、実行可能性、持続可能性を確保するとともに、社会的保護制度の様々な構成要素間の整合性を規範レベルと運用レベルの両方で達成し、他の経済・社会政策との整合性を図る責任があります。

第4章 抱負を現実にするために ILO が構成員に対して行ってきた支援

本章では、社会的保護制度の構築にあたり、ILO が構成員に対して行ってきた支援について説明しています。ILO 事務局は、各国が国家的な社会的保護の土台を含む持続可能な社会的保護制度を開発・強化するための支援として、政策立案・基準策定に関する関連活動、知識・能力開発とその共有、国家的な社会対話の促進、技術的アドバイスサービス（ディーセント・ワーク・カントリー・プログラム（DWCPs）の枠組みにおける構成員への支援等）の提供、社会保障の拡大・持続可能な資金調達の確保・社会保障ガバナンスにおける戦略提供、普遍的な社会的保護のためのパートナーシップの構築等の支援を行ってきました。ILO は、COVID-19 危機との関係でも、社会・経済的影響に対応する各国の社会的保護の努力を支援するために、機敏かつタイムリーに対応しました。これらは国及び世界レベルで影響を与えていますが、より多くの一貫した証拠がまだ不足している状態です。したがって、ILO 事務局は、制度的な変化をもたらす、人々生活にポジティブな変化をもたらす介入の影響を、より体系的にモニターする必要があると考えています。

第5章 すべての人のための社会的保護制度 - SDGs の 2030 アジェンダと COVID-19 からの復興に向けた変革のための 9 年間 -

本章において、SDGs 2030 アジェンダの実現に向けた今後の展望について言及しています。ILO は、変化と危機に満ちた世界の状況下で、すべての人が包括的で持続可能な社会的保護を利用できるよう、緊急に行動する必要があります。これは、ILO100 周年宣言と SDGs で示されたビジョンの達成に貢献し、COVID-19 パンデミックからの包括的な回復を確実にするものです。

仕事の未来に向けた人間中心のアプローチでは、ライフコース全体を通じて、すべての人に適切なレベルの給付を提供する、包括的で適応性のある持続可能な社会的保護制度への普遍的なアクセスを求めています。SDGs の 2030 アジェンダの達成には、あと 9 年しかあ

りません。社会的保護は、他の主要な公共政策と並んで、変化の潤滑油となるものであり、そこに対して行われる投資は、人生と仕事の移行と構造的変化をナビゲートし、労働者と企業を保護し、COVID-19 危機の社会・経済的な悪影響を克服することを可能にします。この意味で、各国の社会的保護政策及び制度を新たな世界の現実に適応させ、その保護機能を維持・強化し、これらの変革を支援することが極めて重要です。2030 年までにこれらの目標を達成するには、強い政治的意志と社会対話が必要であり、それを効果的な政策とそれに対応する実施戦略、包摂的な法的枠組み、持続可能な資金調達メカニズムに反映させる必要があります。

2030 年の目標達成に向けては、特に以下の 8 つの行動が重要です。

行動 1：強力な国家社会的保護政策と法的枠組みを通じて、社会的保護の適用範囲と妥当性を強化する。

行動 2：適切かつ持続可能な資金調達を確保することにより、資金ギャップを解消する。

行動 3：国の社会的保護制度のガバナンス及び持続可能性を強化する。

行動 4：効果的な社会対話を強化する。

行動 5：社会的保護制度に関する知識の土台を強化する。

行動 6：国際的な社会保障基準の影響力を増幅させる。

行動 7：危機の余波と仕事の未来の文脈の中で、社会的保護制度を適応させる。

行動 8：多国間システムにおける社会的保護に関する ILO の指導的役割を強化する。

これらの行動を実現するために、ILO は、世界、地域、国レベルでの行動手段を強化し、すべての人のための社会的保護の床の構築に関するグローバル・フラッグシップ・プログラムをさらに発展させ、適応させていきます。

第 6 議題：「技能と生涯学習」（一般討議）

本報告書は、新型コロナウイルスの世界的大流行（COVID-19 パンデミック）という未曾有の危機を含む現在の世界的課題の影響を受けて変化する仕事の世界における技能開発と生涯学習をめぐる問題について、その課題や、課題の改善に向けた ILO の取り組み等について取り上げるものです。技能開発と生涯学習が、変化の時代における危機と、今日および明日の課題にどのように対処し、その成果をすべての人のためのディーセントな雇用、生産性、持続的な成長につなげることができるかについての議論に貢献することを目的としています。

第 1 章 グローバルな状況、トレンド、課題

現在、世界は、労働者や企業、経済や社会に多大な影響を与える未曾有の課題に直面しています。世界の未来のメガトレンドとして、①技術の変化とデジタル化、②グローバル化と貿易、③気候変動と環境悪化、④人口動態の変化、⑤多様な雇用形態の労働者のスキルへのアクセス、⑥労働力移動の激化などが挙げられています。技能開発と生涯学習は、企業や労働者、社会がこれらのメガトレンドに適応し、チャンスをつかむために重要な役割を担っており、そのための政策や制度の調整が必要です。

COVID-19 パンデミックは、労働市場を大きく混乱させただけでなく、長期的なメガトレンドのいくつかを加速させ、雇用、ディーセント・ワーク（働きがいのある、人間らしい

仕事)、技能習得の機会に大きな課題をもたらしました。また、COVID-19 パンデミックの危機により、ディーセント・ワークの欠如がより明らかになり、既存の不平等が悪化しました。同危機以前から最も弱い立場にあった人々が最も大きな打撃を受け、仕事を見つけるための新しい技能や学習の機会を最も必要としています。

健康面、人道面、社会経済面での影響を考えると、COVID-19 パンデミックによる危機は、今後の世界の仕事の未来や教育・技能開発にも大きな影響を与えると考えられます。生きがいのある、人間らしい生活と雇用の機会、生涯学習とすべての人のための質の高い教育の促進、リスキリング（再教育）とアップスキリング（技能向上）に与える影響に対処するためには、財政再建策、積極的・受動的な労働市場政策、社会的保護を含む包括的な政策対応が必要です。労働市場と技能に対する需要は深刻な打撃を受けていますが、グリーンスキル、デジタルスキル、コア・スキル、労働安全衛生やケアエコノミーのための技能など、人々の復職に役立つ投資を優先すべきであることは明らかです。

第2章 変化の時代における技能と生涯学習、その社会的利益の理解

変化の時代における人間中心のアプローチによる生涯学習の重要性

現在の厳しい社会・経済情勢に対応する過程で、生涯学習は、仕事の未来の鍵を握る社会の重要な構成要素です。

COVID-19 パンデミックは、深遠で長期的な影響を及ぼす可能性があると予想されています。「仕事の未来に向けた ILO 創設 100 周年記念宣言」と持続可能な開発のための 2030 アジェンダを推進するための「危機後の」解決策を策定しながら、技能と生涯学習の重要性について再考し、視野を広げることが重要です。

その過程では、未来の経済・社会政策と企業行動の中心に人間を据える：人間中心のアプローチが重要です。科学技術のかつてない発展は、仕事の未来における人間の地位と役割について根本的な疑問を投げかけている上、COVID-19 パンデミックは、すべての個人の幸福に対する直接的な潜在的脅威となっています。このような危機に対処するには、人命救助と継続的な保健医療対応を最優先とした上で、持続可能で包摂的かつ弾力性のある長期的な回復戦略、経済活性化のための政策と実践、労働者の保護、個人の能力と技能向上、質の高いディーセントな雇用への投資など、大規模なアジェンダによる人間中心のアプローチが不可欠です。

変化の時代に求められる技能

前述の世界のメガトレンドを踏まえると、求められる技能が変化することが予想されます。仕事がより学際的になり、技能や情報が集約され、イノベーション志向となり、労働者はコア・スキルと専門的な技術スキルの組み合わせの視点を持つことが重要となります。

コア・スキルとは、社会性や感情、認知やメタ認知、基本的なデジタルスキルやグリーンスキルなど、仕事全般に適用される非技術的なスキルのことです。このようなコア・スキルは、職種や職業を問わず、また、仕事の技術的なレベルの高低を問わず、あらゆる仕事において関係してくるものです。一方、専門的な技術スキルとは、特定の職務やタスクを遂行するための専門的なスキル、知識、ノウハウをいいます。あらゆる分野で技術が急速に進歩していることから、企業は製品革新や新製品の設計、新技術の運用や保守のために、高度で複雑な技術スキルを必要としています。

また、COVID-19 パンデミックは、迅速な危機対応と長期的な回復のためのスキルの重要

性を浮き彫りにし、短期・長期の変化に対応できるためのスキルアップの視点も必要となることを私たちに認識させました。

第3章 技能システムや生涯学習を未来に対応させるには

技能開発は、変化の時代における課題に対処し、世界を前向きに再構築するためにますます重要な戦略的課題となっています。そして、技能開発と経済・社会のニーズとの間に断絶を生じさせないためには、技能ニーズの把握、予測、マッチングを意識する必要があります。ILO の 2004 年の「人的資源の開発勧告」（第 195 号）も、技能に関する需要と供給の傾向を特定し、予測することの重要性を指摘しています。

このような技能のニーズの評価と予測は、より広範な労働市場情報システムの構成要素です。評価と予測は、包括的で信頼性が高く、関連性があり、定期的に更新されるデータ、手法、ツール、そして分析能力とガバナンス・メカニズムに依存するため、現在と将来の技能ニーズに関する情報作成は、結果の分析と適用を断続的に行う必要があります。

柔軟な技能認定制度の重要性

政府と社会的パートナーは、技能制度の機能を向上させるために、技能を開発し、認定し、認識する方法を再考し始めています。異なる教育・訓練部門間の統合をすすめる、柔軟な学習方法や範囲を拡大し、訓練プログラムと組織の対応力を高め、指導・学習手法の改訂などが含まれます。

COVID-19 パンデミックは、短期間で革新的な代替ソリューションを開発する大きなきっかけとなりました。多くの学習者にとって、危機以前はあまり使用されていなかったオンライン・遠隔学習が新たな現実となりました。しかし、オンラインや遠隔教育への移行が学習の質に悪影響を及ぼしているといった弊害もあります。したがって、費用対効果の高い方法やツール、技術、改訂された教育・学習リソースを用いた対面式やブレンド型学習プログラムを組み合わせ、実践的なトレーニングの損失を補うためのさらなる努力が必要です。

変化の時代においては、より柔軟で、より広く、より統合された生涯学習の機会の確保のため、迅速な対応メカニズムを導入する必要があります。例えば、今回の COVID-19 パンデミックでは、特に医療などの分野における労働力の需要が急増し、労働力不足に迅速に対応するため、一部の国では資格取得への直接ルートが確立されました。他の国では、短期のファストトラック・ライセンスを発行するなどの措置もとられました。このように、労働力の需要が急増し、供給が著しく不足している分野において、柔軟な技能認定と資格授与の制度が今後も注目されます。

RPL (Recognition of Prior Learning、従前学習認定) について

個人の人生における学習のほとんどは、非公式かつ非正規な方法で行われます。しかし、残念ながら、ほとんどの正式な教育システムは、非公式および非正規な学習を認めていません。そのため、RPL は、教育と労働市場の間の複数の移行を促進し、生涯学習、就業能力、仕事の正式化を支援するとともに、女性、難民、移民労働者などの不利なグループの社会的包摂と公平性を実現する上で、正式な教育と訓練の代替手段として非常に重要です。COVID-19 パンデミックにより、医療・ヘルスケア分野など、労働力や技能が不足している分野に配置する目的で、職を失った労働者や帰国した移民のスキルを認定するために、RPL に対する需要はますます高まっています。

RPLについて、多くの国が制度の確立を進めています。複雑で時間のかかる手法、教育機関、スタッフ、学習者の限られた認識と能力、社会的パートナーの低い参加率、不十分な資金等、さまざまな課題に直面しています。効果的なRPL制度を確立または強化するための戦略には、ILO第195号勧告に沿って、(a)意識を高め、効果的なガイダンスを提供すること、(b)RPLの開発、実施、評価にすべてのステークホルダーが積極的に参加することを確保すること、(c)RPLを資格制度と調和させ、十分な能力を確保すること、(d)効果的な品質保証、監視、評価のメカニズムを確立すること、(e)持続可能で公正な資金調達メカニズムを促進すること、(f)移民や難民を含むRPL候補者にスキルアップの機会を提供すること等が重要です。

各国の資格の相互承認

技能認定の柔軟性という点で、各国の資格の相互承認も注目されます。移民労働者や学生は、新しい国で自分の資格が認められないという追加的な課題に直面することが多いため、各国の資格の相互承認が特に重要です。これは、技能の流動性と公正な移住を促進する側面があり、過去10年間で、国際的な技能の調和と承認の傾向は加速しています。

資格承認方法の例

ブロックチェーン技術を使って、個人や学術的な学習のデジタル認定を行う等、デジタル証明の方法によりスキル認定の時間の節約やプロセスの簡素化が可能になります。オンライン学習への移行を考えると、このような形態の学習とそれによって得られる資格を認識することは、これまで以上に重要となっています。国の資格制度において、学習成果を証明するマイクロ・クレデンシャルや「バッジ」の認知度が高まる傾向にあり、拡大する非公式及び非正規な学習の正式な認知が加速する可能性があります。

高まるWBL（Work Base Learning、職場環境で行われる学習）への注目度

WBLとは、実際の職場環境で行われる学習をいいます。最も一般的なものは、実習やインターンシップ、研修制度などの現場での学習です。WBLの重要性は、新しいスキルの課題に対応し、技能のミスマッチを「その場で」解消できること、柔軟性があり、すべての年齢層に適していること、多様な教育形態やイノベーションに対応できることなどから、その重要性がますます認識されています。

COVID-19パンデミックにより、WBLの環境は縮小を余儀なくされ、世界中の従業員、実習生、インターンのWBLプログラムに深刻な影響が出ています。WBLプログラムを継続するという課題に対処するためには、政府と社会的パートナーによる包括的かつ革新的な政策の策定が急務です。特に、社会的パートナーは、訓練の提供を拡大・適応させる上で重要な役割を果たします。この点において、見習い実習制度やインターンシップ制度の喪失を防ぐため、賃金補助、社会保障費や保険料の支払い、使用者の税控除など、政府による政策的サポートを行うことが考えられます。

技能の活用と高い技能への需要

技能活用の改善は、イノベーションを促進し、職場の生産性を高め、業績を向上させることで、使用者に利益をもたらします。また、労働者にとっても、就業能力や仕事への満足度を高めるものとして有益です。

COVID-19パンデミックは、デジタル技術を持った人材の育成がいかに重要であることを示し、より戦略的なスタッフ管理と技能開発への重点的な投資を促す上で、大きなきっかけとなりました。新しい時代における技能活用は、技能政策と成長・開発戦略との連携が重要です。

デジタル技術の技能に関連して、COVID-19 パンデミックが発生して以来、遠隔教育手法の利用が加速しています。しかし、すべての国や教育・訓練機関がオンライン学習への切り替えに十分対応できているわけではありません。対面式学習とオンライン学習の違いを認識した上で、質の高い訓練を維持し、必要な学習成果を達成し評価することが重要です。そのためには、学習設計、方法論、オンラインでの柔軟な評価などを改善し、個々の学生の進捗に応じたより柔軟な学習の実現、学生の学習状況のモニタリング、学生のフィードバックやサポートを支援するツールの使用、技術的・実用的なスキル開発に焦点を当てたデジタルツールの可能性の追求などの対策が含まれます。また、オンライン教育は、学生の自己学習能力と自己管理能力に依存しているため、革新的な教育活動を通じて教師と学生の交流を強化することも重要です。

第4章 技能開発と生涯学習のガバナンスと資金調達

生涯学習は、社会的・経済的発展の不可欠な要素であるという認識のもと、変化する仕事の世界で人間中心のアプローチを実現するためには、マルチステークホルダーの行動と包括的な政策対応が求められます。

生涯学習を実用化し、国の技能・生涯学習エコシステムを発展させるためには、TVET (Technical and Vocational Education and Training、技術教育及び職業教育と訓練) や技能システムにおけるガバナンスや調整へのアプローチを改善し、適切かつ革新的な資金調達モデルと組み合わせることが重要です。このような技能・生涯学習エコシステムでは、社会対話 (団体交渉を含む)、強力な制度、明確に定義された組織の役割と責任が存在し、調整、監視、評価のシステムも十分に機能しています。生涯学習がすべての人にとって現実のものとなるためには、労働者、使用者、政府を含むすべての関連するステークホルダーの関与が必要不可欠です。

第5章 すべての人に技能や生涯学習にアクセスできるチャンスを

すべての労働者の生涯にわたる技能、能力、資格の取得の促進

すべての人が技能や生涯学習にアクセスできる平等な機会は、包括的で持続可能な開発の重要な決定要因です。差別の撤廃は、ILO の労働における基本的原則及び権利の一つであり、教育・訓練への平等なアクセスとすべての人のためのディーセント・ワークに関するSDGs ターゲット 4.5 と 8.5、ILO の 1975 年の「人的資源開発条約」(第 142 号条約)、ILO 第 195 号勧告、世界人権宣言および国連の人権諸条約にも反映されています。

ILO は、労働における基本的な原則と権利の一つとして、差別の撤廃に基づく包括的な技能と生涯学習を推進しています。なお、ILO の新しいガイド「TVET とスキル開発をすべての人に包括的なものにするためのガイド」(Guide on making TVET and skills development inclusive for all) には、政策立案者や TVET 実務者が国、地域、地方レベルで現行の TVET システムの包括性をテストするための自己評価ツールが含まれています。このツールは、ILO 国際研修センターのキャパシティ・ビルディング・コースで使用され、3 カ国で試験的に実施されています。

能力開発と生涯学習におけるジェンダー平等

ここ数十年、多くの国でジェンダー平等の実現に向けて前進してきたにもかかわらず、女性や LGBTI の人々の技能、生涯学習、労働市場へのアクセスは、社会文化的な規範や社会経済的、構造的なアクセス障壁の影響を依然として受けています。

教育やトレーニングに対する障壁は、家事や介護が依然として女性の主な責任である農村部、インフォーマル経済、伝統的な経済において特に顕著です。ILO は、COVID-19 パンデミックへの対応において、ジェンダー平等に特別な注意を払ってきており、COVID-19 パンデミックの危機と回復期におけるジェンダーに配慮した政策対応を実施する政府や社会的パートナーを支援するために、ILO と UN-Women は「包摂的成長政策とケアエコノミーへの投資を通じた女性のためのディーセントな雇用の促進」をテーマとした共同プログラムも実施しています。

第6章 技能と生涯学習に関する ILO の主導的役割

技能と生涯学習に関する ILO の取り組み

ILO は、技能と生涯学習に関して、分析報告書や研究、マニュアルの作成、能力開発、技術的助言や支援、ロビー活動、意識向上や知識・情報共有のためのワークショップ、新しいプログラムの設計・実施などの活動を通じて、効果的な国家訓練制度・機関・プログラムの開発において主導的・調整的な役割を果たしています。

特に、2018-19 年と 2020-21 年の会計年度の間に、大きな進展がありました。労働市場のニーズをよりよく予測して訓練を採用するという観点から、技能・TVET 戦略が策定され、また、戦略的部門、女性、若者、その他の脆弱なグループ、農村経済に焦点を当てた新しい訓練プログラムが開発・実施されました。また、ILO の農村経済エンパワーメントのための訓練 (TREE: Training for Rural Economic Empowerment) や貿易と経済多角化のための技能 (STED: Skills for Trade and Economic Diversification) などの方法論は、技能ニーズを予測し、農村経済の発展を支援するために各国で効果的に活用されています。また、ILO は 2 冊の ILO Toolkit for Quality Apprenticeships (質の高い見習い実習制度のための ILO ツールキット) を開発し、各国はこの分野で大きな進歩を遂げ、TVET 機関のトレーナーやマネージャーのための能力開発が多くの国で行われています。

COVID-19 パンデミック下における ILO の取り組み

COVID-19 パンデミックは、数週間のうちに仕事の世界と学習・開発の領域を変えてしまいました。このような危機的な状況下での ILO の使命は、加盟国政労使の能力を高め、各国の努力を結集して、現在の膨大なニーズと ILO 創設 100 周年宣言及び持続可能な開発のための 2030 アジェンダに取り組むことです。ILO は、社会・経済の回復のための人間中心の幅広い枠組みを構築し、具体的には、以下のような取り組みを行っています。

- 2020 年 7 月、「新型コロナウイルスと仕事の世界 ILO グローバルサミット」において、過去最大級の政労使のオンライン会合を開催し、51 名の国家元首・政府首脳を含め 98 カ国から政府、使用者、労働者のハイレベルな代表が地域セッションまたはグローバルセッションに参加しました。
- 2020 年 4 月、ILO の 187 加盟国政府と社会的パートナーによる国別政策の対応をまとめた情報ハブを開設しました。ハブは定期的に更新され、加盟国の知識共有プラットフォームとして機能しており、開設以来、162,211 回以上のアクセスがありました。
- ILO モニタリングを 7 回発行し、COVID-19 パンデミックの危機が労働市場に与えた影響や、世界及び地域別の失われた労働時間の推定値に関する情報を掲載することで多国間システムにおける労働市場問題のリーダーとしての ILO の地位が強化

されました。

- 雇用のためのスキル知識共有プラットフォームでは、e-ディスカッションを行い、リスキリングとアップスキリングのニーズの迅速な評価、遠隔・オンライン学習、キャリアガイダンス、パンデミック時の WBL などに関する主要な参考資料やツールを収集し、加盟国政労使にとって重要なリソースとして機能しています。
- ILO の迅速診断ガイドラインは、COVID-19 パンデミックによる雇用への影響について、加盟国政労使が即座にリアルタイムで情報を得られるよう支援しています。なお、このガイドラインは、世界銀行、国連開発計画（UNDP）、アジア開発銀行（ADB）、欧州復興開発銀行、米州開発銀行などの地域金融機関の協力を得て、47 カ国以上で実施される予定です。
- ILO は、「若者のためのディーセント・ジョブに関するグローバル・イニシアティブ」と共同で、若者と COVID-19 パンデミックに関する世界的な調査を実施しました。この調査では、雇用、スキル、権利、精神衛生に焦点を当て、112 カ国から 12,000 件の回答が得られました。
- 職場における COVID-19 の予防と管理のために、アクションチェックリストが作成され、20 カ国語で発行されました。また、感染リスクの評価とリスク低減のためのセクター別ガイダンスとツール、COVID-19 パンデミックおよびその後のテレワークに関する実践的ガイドなども作成されました。
- 家事労働者を含むインフォーマルな雇用、移民労働者の保護のための政策ガイダンス、COVID-19 パンデミック時の難民や強制避難民の労働における権利について、特に COVID-19 への対応におけるジェンダー平等に重点を置いて、政策概要とツールを作成しました。
- COVID-19 パンデミック以降、社会対話の必要性に関する概説文書などを通じて、加盟国政労使の危機対応を支援するための行動をより強化しています。

TVET と技能システムの強化に関する ILO の取り組み

雇用とディーセント・ワークに関する広範なアジェンダの中で、TVET と技能システムを強化するために加盟国を支援する ILO の取り組みは、COVID-19 パンデミック下の困難な時期に、既存の取り組みを基にしてさらに強化されました。具体的には、以下のような活動が行われました。

- 質の高い見習い実習制度に関する大規模オープンオンラインコース（MOOC）を開始し（2020年6月29日～8月7日）、125以上の国から参加者が集まりました。
- ILO の国際研修センターと知識管理ネットワークは、スキルに関する協力を促進しています。危機に対応して遠隔・オンライン学習プログラムを拡大する過程で加盟国を支援し、ブレンド型学習への移行を促進しています。例えば、ILO の国際研修センターは、COVID-19 の文脈における若者の雇用促進から、効果的な職業移行のための雇用サービス、COVID-19 の課題に対応するためのハイレベル技能開発意思決定者のための e-コーチング、TVET 訓練をオンライン化するための TVET 機関および訓練者の能力開発のためのオンラインコースまで、さまざまな内容のバーチャルコースを開講しました。

- ILO 米州間職業訓練知識開発センター（CINTERFOR; The Inter-American Centre for Knowledge Development in Vocational Training）は、技能開発や職業訓練に関するイノベーションの灯台として再編され、経済の変革と仕事の未来に必要なスキルの開発において加盟国政労使を支援しています。
- ILO は、国レベルで各国の TVET システムや機関がプログラムを遠隔・オンライン学習モードに移行することを支援し、利用可能なツールやプラットフォームに関する助言や、各国がこの課題にどのように対応しているかについて、情報を提供しています。また、国連食糧農業機関、国際海事機関、ユネスコ、世界保健機関と協力して、農業、教育、医療サービス、鉱業、海運、繊維、衣料、皮革、履物の各部門における COVID-19 の予防と管理のために、17 の部門別概要を作成し、新しい部門別ガイダンスとチェックリストを作成しました。

技能・生涯学習システム確立のためのスキルパートナーシップと開発協力

ILO は、世界、地域、各国のパートナーとのパートナーシップを戦略的に拡大し、加盟国政労使が効果的で包摂的な技能・生涯学習システムを確立することを支援してきました。

- 2010 年に、G20 首脳の要請に応じて「G20 訓練戦略」を策定し、その実施を支援しています。
- ILO は、現在、57 カ国で技能や生涯学習に関する開発協力プロジェクトを実施しており、近年、金融機関、特に地域金融機関とのパートナーシップも強化してきました。
- ILO が関与する新しい協力形態として、民間部門を含むマルチステークホルダー・パートナーシップがあります。このような協力関係には、グローバル見習い実習ネットワーク（IOE/ILO/OECD が主導し、Business20（G20 ビジネスサミット）対話プロセスから派生したイニシアチブ）や PROSPECTS（オランダ政府が主導し、国際金融公社、UNHCR、UNICEF、世界銀行グループ、ILO が参加）などがあります。また、「若者のためのディーセント・ジョブに関するグローバル・イニシアチブ」は、世界の若者の雇用を促進するための、国連システム全体として初めての包摂的な取り組みです。

ILO のパートナーシップは、グローバルな課題への対応として、特に現在の COVID-19 パンデミックを受けて多国間主義の重要性を強調しています。今回の危機対応への高まるニーズに応え、世界がひとつとなって再始動し、人間を中心に据えたアプローチによる仕事の世界を回復するために、ILO は、技能と生涯学習の分野で国際的なリーダーとしての役割を担うことが期待されています。

第7章 ILO 技能・生涯学習戦略 2030 に向けて：明るい未来のためにすべての労働者の技能を高める

仕事の未来に関する議論と ILO 創設 100 周年記念宣言により、技能と生涯学習に対する強い機運が生まれました。ILO の 2022-25 年戦略計画でも、生涯学習を促進し、労働市場の変容へ対応することを重視しています。ILO は、労働市場への参加と市場内での移行を円滑化する技能と生涯学習を成果目標の一つとし、具体的な事業活動を進めています。

COVID-19 パンデミックは経済・社会深刻な影響を与え、人間を中心に据えた国際協力に

よって、強靱な技能と生涯学習制度を強化する必要性への認識は高まっています。技能と生涯学習について長期的な視点で検討し、国連の持続可能な開発のための 2030 アジェンダにおける活動を強化する必要があります。そのためには、以下の要素が重要です。

・技能と生涯学習は、私たちが望む未来の原動力であると認識すること

・技能と生涯学習のための新しい制度の導入と実施を支援すること

技能訓練制度は、将来に対応する必要があります。新しい変化に対応し、生涯を通して適切な学習機会を確保するためには、新しいソリューションが必要です。ILO は社会対話を促進し、知見と政策的助言を提供し、各国の行政能力を強化していくことで、以下の支援を実施することができます。

- 技能とキャリア開発のための新しい手法の開発支援
- 遠隔・ブレンド型学習を推進するためのデジタル技術の導入支援
- 技能と生涯学習エコシステムにおける指導法・学習方法・評価・認定様式の策定支援
- 見習い実習制度などを通して、教育・訓練機関と企業とのパートナーシップ構築
- 質の高い見習い実習制度ツールキットのような基準やツールの開発・改善支援
- モニタリング・評価・品質保証制度による、技能・学習制度向上を継続させる土壌作り

・すべての人に機会を提供すること

生涯学習への公平なアクセスと技能を認定し活用していくための効果的な仕組みは、もっと推進する必要があります。個人、とりわけ脆弱な立場におかれている人々の可能性を高める上で、技能の習得は大きな役割を果たします。技能と生涯学習において、ジェンダー平等を主流化し、実施面で他の国際機関と協力し、パートナーシップを強化していくことは、ILO にとっても専門性を活かせる有意義な機会です。

・良好なガバナンスと持続可能な資金調達のために社会対話と責任の共有を促進すること

ILO の活動は、技能と生涯学習に関する効果的な社会対話の促進と関与を支援し、政府全体のアプローチにおいて、責任の共有、調整の改善、持続可能な資金調達、効果的な制度を促進することができます。

これらの要素を実施することで、ILO による技能開発は、人間を中心に据えた、私たちがのぞむ仕事の未来を実現するための明確な戦略に基づいた、一貫したアプローチを支えるものとなります。

第 7 議題 (省略)