

**この翻訳は、参考までに作成したもので、精査したものではありません。  
引用される場合は、必ず原文(英語)をご参照ください。**



**仕事の未来世界委員会第2回会合(2018年2月15日～17日)**

## **論点概要第7号**

**領域4：教育の各段階における変化の管理**

### **ライフサイクル全体を通じた移行の管理**

2017年8月の「仕事の未来世界委員会」設置により、ILO「仕事の未来100周年記念」イニシアチブは第2段階に入った。世界委員会の今後の審議のたたき台として、6つのテーマ領域が提案されているが、これらは保障、公平、繁栄を実現できる仕事の未来を確保するために検討が必要な主な課題に重点を置くものとなっている。そして、提案されたテーマ領域のそれぞれを取り扱う一連の論点概要が作成されている。その意図は、それぞれのテーマに含まれる主要課題に関する議論を刺激することにある。なお、テーマ領域は必ずしも最終報告書の構成と関連づけられていない。

## 論点概要の一覧

### 領域 1：個人と社会にとっての仕事の役割

第 1 号 個人、仕事と社会

第 2 号 若者の状況と期待への取り組み

### 領域 2：全世界的に浸透している仕事の世界における女性にとっての不平等への終止符

第 3 号 包摂的な労働市場とジェンダーの平等に向けたケアへの取り組み

第 4 号 インフォーマル経済で働く女性のエンパワーメント

### 領域 3：社会・環境・経済開発のための科学技術

第 5 号 プラットフォーム経済における仕事の質

第 6 号 技術の仕事に対する質的・量的影響

### 領域 4：教育の各段階における変化の管理

第 7 号 ライフサイクル全体を通じた移行の管理

第 8 号 未来の労働力のための技能政策とシステム

### 領域 5：成長・開発の新たな手法

第 9 号 包摂的成長のための新たなビジネスモデル

第 10 号 包摂的で持続可能な未来のためのグローバル・バリューチェーン

### 領域 6：仕事の統治の未来

第 11 号 労働ガバナンスの新たな方向性

第 12 号 仕事の未来に向けて普遍的な社会保護を確保するための革新的手法

## 序論

仕事の世界が広く深く変化を遂げる中で、将来の労働市場機構の実効性は、いかにして無数の移行を容易にし、労働者がその職業人生を通じて経験するリスクを緩和できるかにかかってこよう。こうした移行は、個人的な選択（子どもを持ったり、転職したりするなど）やリスク（病気になるなど）から生じかねない。また、会社の移転や技術的失業、気候変動の結果として産業のあり方を変える必要性など、外的ショックから生じることもある。いずれにせよ、その影響は個人だけでなく、家族やコミュニティ、さらには社会全般に及ぶ。

病気や障害のリスクを緩和する社会保障制度の開発については、大きな進歩が見られているものの、失業や母性／父性、高齢者介護の責任については保障が限られており、労働者が職業再訓練や生涯学習を受ける必要性に対応している社会保障制度はほとんどない。しかも、技術進歩だけでなく、有給雇用への女性の幅広い参加など、その他の動向も含む労働市場の変化を見る限り、単一の使用者のもとでの終身雇用を前提としていた産業化時代に作り出された諸制度を、21世紀の現状に適応させる必要があるかどうかという問題について、じっくりと考える価値がある。

## 主な調査結果

### 移行を管理する能力がさらに重要となっているのはなぜか

技術変革は現在、人類史上まれに見る速さで進んでいる。技術変革によって失われた多くの雇用はやがて、技術進歩によって生まれた未知の産業における新たな雇用によって置き換えられるかもしれないが（Mokyr, Vickers and Ziebarth, 2015）、これを予期し、適切な取り組みを行わなければ、影響を受ける労働者は深刻な苦境に陥りかねない。これは陳腐化した仕事に従事する労働者だけでなく、自動化その他の新技術により、職務の内容が大きく変わる労働者にも当てはまる。変革のペースが速まっていることから、この移行を緊急に管理する必要性が生まれている。

「技術的失業」のリスクに加え、炭素排出のない世界への転換を図るため、多くの産業と生産様式が、そのあり方を変える公算が大きくなっている。この転換は有益であり、新たな雇用機会を創出する可能性もあるとはいえ、個々の労働者に対する影響は避けられないため、「公正な移行」を確保するための政策が必要となってくる。

デジタル化や自動化、ロボット化のほか、炭素排出のない世界への転換を考えてみても、労働者にとっては失業が依然として重大なリスクとなっており、場合によってはこのリスクが高まるおそれさえある一方で、失業のほかにも、労働者がその職業人生を通じて直面することが予測できるリスクは幅広く存在する。事実、自動化により職を失わない労働者でも、その職業の発展に適応するための技能を高める必要があることに変わりはない。

また、母性や父性、高齢者介護の責任、病気や障害、さらには個人的な学習や自己開発の必要性など、労働者がその職業人生全体を通じて直面する多様な個人的、個別的ショックに取り組める労働市場制度を設計する必要性もある。

### どのような手法で移行を管理すべきか

リスクの性質や原因に関係なく、労働市場での移行を円滑化するために最善の手段は、人生のあらゆる偶発事象に備えられる労働者を確保することである。このように労働者の準備態勢を整えるためには、訓練政策を含め（論点概要第8号を参照）、新たな政策枠組みに基づく包括的な一連の制度的取決めが必要となる。

その有用な一案として、ドイツの労働社会学者ギュンター・シュミットが 1990 年代に開発した移行的労働市場 (TLM) という理念が挙げられる。TLM は労働市場を、単に欠乏からの自由を確保するだけでなく、無給でありながら、社会的には必要な労働段階も含め、そのライフサイクル全体を通じてキャリアを自由に選択、開発する能力 (行動の自由) を労働者に与えるという機能も有する「社会的機関」として捉えるものである (Schmid, 2017)。そこには、労働者がライフサイクルを通じ、数多くの移行に直面するという認識がある。具体的には、卒業後の就職や転職、雇用と失業の往復、無給の家事とケア労働への移行、さらには病気や退職など、さまざまな形態の現役引退が挙げられる。重要なのは、この政策枠組みで「仕事」という言葉が、有給か否かにかかわらず、社会的な義務としての性質を有するすべての活動を包含するものとして、幅広く定義されていることである。こうした移行に対応するためには、「ライフコースの移行に関連する社会的リスクを予防したり、緩和したり、これに対処したりするための」包括的な労働市場機構が必要となる (前掲書、p. 2)。

失業保険と訓練プログラムを「雇用保険」として再編すれば、雇用の喪失が起きる前に労働者を支援できる。現行の失業保険制度はほとんど、労働者の失業後に訓練を提供しており、場合によっては、訓練への参加を給付受け取りの条件としていることもある。こうした制度は改編し、失業のリスクが生じる前に労働者が学習と訓練を行えるようにすることで、自らのキャリアをよりしっかりと管理する能力を与え、外的ショックによりよく対応できる準備を施すべきである。個別訓練勘定など、再編された雇用保険制度を通じて資金を確保し、訓練を受けられるようにする制度には、教育を継続する必要性が最も大きいものの、仕事を休み、自費で訓練を受けるための資金を持たないことが多い労働者や、使用者の負担による訓練を受けられる可能性が低い中小・中堅企業の労働者を支援できるという利点もあろう (Schmid, 2015)。

もうひとつの不可欠な要素として、労働者が簡単に有給休暇を取り、訓練や生涯学習の機会を活用する (論点概要第 8 号を参照) とともに、労働市場への参加を損なうことなく、親や高齢者を介護する責任を果たすために必要な時間を確保できるようにすること (論点概要第 3 号を参照) が挙げられる。男女双方のケアの責任を支援することは、ケアの提供が単に労働者個人 (通常は女性) の責任ではなく、社会全体の責任であるという認識に立ちながら、移行に対応し、社会的リスクを管理する政策に欠かせない。貧富に関係なくすべての国で、また、高齢化社会でも若者が多い社会でも、ケアの責任は労働者の日常生活と不可分の一体をなす<sup>1</sup>。よって、労働者が個人や家族としての責任を果たせるようにする政策を導入する必要がある<sup>2</sup>。育児休暇やその他の介護休暇、および、フルタイムの仕事とパートタイムの仕事を行き来することを容易にする立法を支援する政策は、すべての労働者がそのケアの責任に取り組むことに役立つ。すべての労働者の正規労働時間を段階的に短縮すれば、家庭におけるさらにジェンダー中立的な分業を容易にすることにより、労働者が個人や家族としての責任を果たすことにも役立つ (ILO, 2016; Coote, Franklin and Simms, 2010)<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 標準的雇用関係に対しては、一家の大黒柱としての男性と、ケアの責任を負いながら、こうした活動について支払いを受けない主婦としての女性の存在を前提としているという、重要な批判が加えられている。その結果、女性は有給の仕事に全力を傾けることができず、労働市場の縁辺で二次的な仕事に甘んじることが多くなっているからである (ILO, 2016)。

<sup>2</sup> 1981 年の ILO 「家族的責任を有する労働者条約」 (第 156 号) はその前文で「家族的責任を有する労働者に関する問題は国の政策において考慮されるべき家族及び社会に関する一層広範な問題の様々な側面を成す」との認識に立ち、批准国に対して「家族的責任を有する労働者が職業を自由に選択する権利を行使することができるようにする」 (第 4 条 a 項) ための措置で、労働力の一員となり、労働力の一員としてとどまることを含め (第 7 条)、そのニーズを支援できるものを講じるよう義務づけている。

<sup>3</sup> 労働時間短縮に関する文献は、週労働時間の短縮とともに、労働者がケアの責任と生涯学習活動のために休暇を取得しやすくすることを求めている。その結果、週労働時間の短縮を年間労働時間の短縮と結び付け、徐々に導入するという措置が講じられることになる。Coote, Franklin and Simms (2010) を参照。

労働力の一員としての個人の地位を認識する普遍社会的引出権の普及は、このような政策を後押しするものとして重要である。社会的引出権は、現行労働法の対象範囲があまりにも狭く、労働の世界における変化を管理するためには「休職期間や転職」を「労働力としての継続的地位にとって当たり前のこと」として捉えるよう、労働力参加の定義を広げる必要がある、という考え方に基づいている (Supiot, 2001, p. 221)。労働力参加は、単なる従業員としての地位よりも幅広い一連の権利を付与することになる。労働者は、組合活動に携わるための時間や訓練参加権、育児休暇など「狭義の雇用とは無関係とみなされかねない」社会的権利を認められるからである (前掲書、p. 222)。社会保障制度が未整備で、インフォーマル雇用や自営業の割合が高い開発途上国では、このような提言の実施は困難とみなされかねないが、老齢年金や子ども手当、訓練助成金など、多くの開発途上国で導入済みの普遍的な社会政策は (ILO, 2017)、労働者のライフサイクル全体を通じた移行の管理を支援している (論点概要第 12 号を参照)。よって、これらの政策は、このような労働市場の創出に向けた重要な第一歩と言える。

個人がこのような移行を管理するためのエンパワーメントを受け一方で、労働者を支援するために必要な労働市場機構には、集団的な性格がある。よって、労働者に準備を施し、衝撃を和らげ、最終的にはそのエンパワーメントを図れる法律や政策の策定には、社会的パートナーが関与、参画することが欠かせない。Schmid (2017) も説明しているとおり、「使用者と被用者の利益は一致しないことが多いため、交渉で妥協を成立させ、これを実施に移さねばならない。このような合意はしばしば、団体交渉と団体協約により達成される」 (p. 12)。団体交渉のほか、特に技術的失業や炭素排出のない世界への転換など、外的ショックへの適応という課題に取り組むためには、三者間の社会的対話も必要となる。この手法は環境的、社会的に持続可能な産業と雇用への移行に投資するという慎重な計画の基盤となる公正な移行政策の枠組みで、中心的な位置を占めている<sup>4</sup>。この計画は産業、労働者、政府というすべてのパートナーの間で、国際、国内、地域、部門、地方の各レベルで策定され、社会的保護や労働力の適応、コミュニティへの投資、革新に対する支援を盛り込むものとなる (ILO, 2015; Just Transition Centre, 2017)。

## より包括的なリスク管理を支援する各国の経験

所得水準に関係なく、普遍社会的引出権という理念を制度化している国はまだないが、移行の管理と労働市場におけるリスク軽減を支援するために各国が採用した政策に関する最良事例は蓄積されている。

2015 年、フランスは「個人訓練勘定」を導入し、2017 年にはこれを「個人活動勘定」へと拡大した。労働者は 7 年間で 150 時間を上限に、年間一定時間の訓練を受ける権利を取得する。パートタイム労働者の権利は、案分ベースで計算される。この権利は仕事ではなく、個人に帰属するため、被用者はその雇用契約の種類に関係なく、複数の使用者に対してこの権利を行使できるほか、失業中に訓練を受けることもできる。シンガポールも、生涯学習に関する情報と機会を提供するプログラム（「スキルズフューチャー」）を導入した。

スウェーデンは、一時休職を支援する政策を導入し、成功を収めている。スウェーデンの週平均名目就業率は 76% 程度であるが、実際に勤務している労働者は 65% にすぎない (Schmid, 2015)。残りの 11% は教育、訓練、育児その他のケアの責任、長期有給休暇または病気を理由に、さまざまな休暇を取っているからである。ドイツでは、2007 年に導入された育児休暇手当（「エルタンゲルト」）が、フルタイムまたはパートタイム休暇による所得の損失を従前の正味賃金収入の 67% まで保障しているが、これはフルタイム失業の従前所得置換率とほぼ同じである。受給権は国内であればどこでも、使用者間で持ち運び

<sup>4</sup> この目的を達成するために、ILO はすべての人にとって環境的に持続可能な経済と社会への公正な移行に向けた一覧のガイドラインを採択した (ILO, 2015)。

可能である。この政策は、より幅広い雇用保険の一要素とみなすこともできるが、失業保険制度に正式に含まれているわけではない。

過去 15 年間にわたり、多くのラテンアメリカ・カリブ諸国は拋出制、非拋出制の社会的保護プログラムを効果的に組み合わせ、労働者の移行を支援できる社会的保護の土台を築いてきた（ILO, 2017）。アルゼンチンでは、子どもの 85%程度が実質上、児童手当を受けることができ、有給労働から無給労働への移行期にある勤労者世帯にとって緩衝材となっている。バルバドスの失業保険制度は対象範囲が広く、失業者の 88%が強制加入の社会保障スキームから給付を受けているが、これはほとんどの OECD 諸国を上回る比率である（前掲書）。ブラジルの失業保険制度「労働者支援基金（FAT）」は、労働者が現在の仕事を離れ、訓練課程に参加しながら、失業保険給付を受けることを認めており、TLM によって主張された雇用保険の実現に向け、さらに一步踏み込んだ内容となっている。

フィリピンは 2016 年、気候変動を国と地方の政策策定で考慮するための取り組みの一環として「グリーン職業法」を制定したが、これは労使団体間の広範な社会的対話の産物であった。同法は、環境関連の雇用創出を促す税制優遇措置を包括的な人材戦略と組み合わせたものであるが、その中には「グリーン」キャリアに関するデータベースの立ち上げや、グリーン経済への移行によって影響を受けかねないと言われている 27 業種に従事する労働者の準備態勢を整えるための訓練・再教育プログラムの制度化が盛り込まれている（ILO, 2018）。

その他の国でも、社会的対話は、炭素排出のない世界への移行を管理するための取り組みの中心要素となっている。フランスの「環境グルネル会議」や、スペインの京都議定書懇談会は、大規模な総合的政策に関する合意に至るうえで、重要な役割を果たしている（ILO, 2012）。同様に、2011 年に署名された南アフリカ「グリーン経済協定」も、三者間の社会的対話の産物であった。グリーン技術革命に向けて、南アフリカの準備態勢を整えるとともに、2020 年までに 30 万人に雇用を創出することが目標とされている（Republic of South Africa, 2011）。

## 考慮すべき問題点

ほとんどの人々は、リスクが共有されれば、より簡単に変化を受け入れる。社会保障制度を拡張し、人生の転機や外的ショックに対応するとともに、こうした政策を包括的な訓練・学習制度、柔軟な休暇その他の措置と組み合わせることで、労働者が仕事の世界における将来的な動向に直面する用意は整うことになる。この方向で重要な施策を導入している国もあるが、今後も多くの課題が予測されるため、こうした取り組みをいかに拡大できるかについて検討することは有用である。

- 個人が職業人生全体にわたる移行を管理する手段を持てるようにするためには、どのような政策が必要か。移行的労働市場と普遍社会的引出権に関し、どの側面が仕事の未来への対応を見出すうえで最も有用か。社会は普遍社会的引出権の取り入れに向けて前進すべきか。もしそうだとすれば、どのような策を講じるべきか。
- 社会保障制度があまり整備されていない国は、これをいかにして拡大し、訓練と生涯学習の必要性に対応すべきか（論点概要第 8 号を参照）。開発途上国にとって、移行的労働市場の手法のうち、どの側面が最も妥当か。
- リスク管理制度を設計、実施する際の社会的対話の重要性に鑑み、3 者のパートナーを交渉の席に着かせるためには、どのような取り組みが必要か。実効的管理制度に必要な合意は、どのように構築できるのか。

//////