

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11号

領域6：仕事の統治の未来

### 労働ガバナンスの新たな方向性

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社会的保護を確保するための革新的手法

## 序論

仕事の世界の変容は、確立された労働ガバナンスの制度と方式に未曾有の課題を突きつけている。こうした課題の多くは、グローバル化と関連づけられる（ILO, 2017a）。世界規模の市場統合は、労働条件を含む国家間の競争を促進すると同時に、各国の政策空間を狭める。このどちらの影響も、確立済みの労働ガバナンスの方式に圧力を加える。国内レベルでは、個別の雇用関係の実効的な法規制が、インフォーマル性や労働移住、非標準的雇用形態の増大による課題に直面している。労働の集団的規制は、労働組合加入率の停滞または低下のほか、場合によっては、団体交渉に対する政策支持の弱体化によっても挑戦に晒されている。国家による実効的な規制は多くの場合、労働行政、特に労働監督と紛争解決に対する支援の弱まりによる課題も突きつけられている。

こうした課題にもかかわらず、国民国家は引き続き、労働ガバナンスの中心的な主体となっており、国家の司法管轄権に属する事項も多い。よって、労働者と企業に対するグローバル化の影響を緩和する権限と責任を持つのも国民国家である。しかし、国民国家がこの責任を果たせる能力には、大きな負担がかかっている。特に、現行のガバナンスの制度と方式では、働く者全員を対象とできないこともある。

この論点概要では、現在起こりつつある変革に取り組むための一助として、労働ガバナンスにおける新たな方向性が、将来のガバナンスの変遷を占ううえで、何を示唆しているのかを探索する。その検討対象には、国家のガバナンス、国際的な労働ガバナンス、民間のガバナンス、そしてニュー・ガバナンスが含まれる。

## 主な調査結果

### 国家のガバナンス

国家による労働ガバナンスは、包括的なシステム内の労働市場機構の相互作用を通じて達成される（Berg, 2015）。具体的には、国内法における国際労働基準の適用、あらゆる側面の労働行政、労使団体の関係、最低賃金の設定、個別の雇用関係が挙げられる。

雇用関係は、経済組織と労働法規制が交わる場で成立する。労働の組織化の一手段として、雇用関係は就業の安定を通じ、企業の生産性を高めることにより、景気の改善に貢献する（ILO, 2016a）。雇用契約は長年をかけて、雇用関係における労働の経済的構造を規制する主たる法的制度となってきた。雇用関係の法規制の中心的要素として、単一の使用者の管理下における従属的労働が想定されている。

国家のガバナンス制度において、雇用契約は相互に接続する各層の中央に位置する（ILO, 2016b）。公法は最低条件や、しばしば社会的保護制度へのアクセスも定めることで、雇用契約を補足する。公法は通常、さらに別のガバナンス層として、団体交渉を促している。民間のガバナンスと各種形態の国際的ガバナンス（国際労働基準の国内での適用強化を図るもの）も、さらに別の層として、雇用関係を形成している。同時に、それぞれの層は、雇用関係に依存しながら、意図された便益を提供している。

新たな労働形態が増大し、さらにガバナンスの層が増える中でも、雇用契約は引き続き、非標準的雇用状態にある労働者に法的保護を確保するための措置を策定する国家の行動の理念的試金石となっている（Deakin, 2013）。具体的措置としては、非標準的形態で雇用される労働者の均等待遇を要求すること、労働時間の新たな規制を導入すること、労働者の誤分類の是正を図ること、非標準的雇用形態で労働者を働かせる使用者の権利を制限すること、多数の当事者が雇用関係に関与する場合に義務を割り振ること、などが挙げられる

(ILO, 2016a)。遵守に対する戦略的なアプローチを採用し(Weil, 2008)、分断を強める職場が雇用関係に提起する課題に対応しようとする労働監督署も見られる(Weil, 2014)。一方、労働者の代表は、新たな団体交渉と行動の手段を試行している(ILO, 2015)。

しかし、単一使用者の管理下における従属的労働という確立済みの概念を中心とする国の措置は、すべての課題に対応できない可能性がある。また、多数当事者間の雇用形態を捕捉できないおそれもある。さらに、インフォーマル経済の労働者に手を差し伸べられなかったり、労働における権利への平等なアクセスを伴う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できなかったりするおそれもある。

これらをはじめ、雇用関係に関する確立された法規制方式の実効性にまつわる課題は、代替的な提案を生んでいる。具体的には「社会的引出権」(Supiot, 2001、論点概要第7号を参照)、労働市場が「移行的」であるという認識(Gazier and Gautie, 2011)、多数の雇用形態ではなく「単一労働契約」への固執(Casale and Perulli, 2014)、個別の仕事に対する法規制の根拠としての「個人的労働関係」の認識(Freedland and Kountouris, 2011)、「使用者の機能を果たすための法的権利、または、かかる機能の遂行において決定的な役割を演じる法的権利」を有する当事者に対する使用者としての責任の配分(Prassl, 2015, p. 165)、および、従属的な仕事に従事する者の社会的権利を確保するための「労働憲法」の採択(Dukes, 2014)が挙げられる。

多くは最終的に、国家が引き続き、雇用関係によって実効的に達成されてきた経済的、社会的目標を追求してゆくのかどうかにかかっている。また、社会的諸勢力がこの目的を目指してゆくのかどうかも重要である。さらに、その他のガバナンス方式が雇用関係下にある労働者に及ぼす影響によっても、大きく左右されることになるだろう。

## 国際労働基準と国際的な労働ガバナンス

国際労働基準は、労働ガバナンスに欠かせない標点である。ILOは基準審査の仕組みの中で、国際労働基準の体系を検討し、これを更新するとともに、将来におけるその妥当性の継続確保を図っている。幅広い国際ガバナンスの仕組みが、この国際労働基準体系を土台にでき上がってきている。その中には地域的な取決めや民間のガバナンスへの取り組み、国際的枠組協定も含まれる。国際労働基準全般、特に基本的な原則と権利は、国際貿易・投資条約の労働規定や、国際金融機関の投資・貸付実践における労働条項の標点を提供している。

多くの地域的経済協定には、労働者の権利を保護したり、国内法での国際労働基準の適用を促したりする労働ガバナンス枠組みや、これら法的枠組みの収斂が盛り込まれている。欧州連合と欧州理事会はともに、基本的な労働者の権利を保護する一方、欧州委員会はいくつかの事項に関し、直接の規制権限を有する(Hendrickz and Giubboni, 2015; Novitz, 2010)。米州人権制度(Belle Antoine, 2015; Novitz, 2010)、アフリカ連合(Novitz, 2010)および南部アフリカ開発共同体(Bamu and Mudarikwa, 2015)では、基本的な労働者の権利がさまざまな形で守られている。アフリカ商事法調和化機構(OHADA)は、中部・西アフリカの加盟国向けに統一労働法を制定しているほか(Blackett, 2010)、カリブ共同体は一定の事項に関し、モデル労働法を公布している(Corthesy and Harris-Roper, 2014)。

開発途上国間を含め、二国間と多国間の貿易・投資協定には、労働規定がますます一般的に見られるようになった(ILO, 2017a)。その規範的内容や、各国の実践を監督する仕組み、紛争解決プロセスの構造と成果は、大きく異なっている(例えば、Compa and Brooks, 2015)。最近の分析では、協定に盛り込まれた労働規定の効果を評価する際には、各条項における政策措置のバランスや、国家や利害関係者、企業の能力に及ぼしかねない影響に関心を払う必要があることが示唆されている(Aissi, Peels and Samaan、近日刊行)。また、

市民社会による行動と参加に対する支援をはじめ、その他の政策措置を伴わなければ、労働規定が貿易自由化による悪影響を軽減できる公算は低いという重要な調査結果も出ている (Cheong and Ebert, 2016)。

国際金融公社 (IFC) は 1990 年代から、その貸付実践で社会問題を考慮しはじめている (Sims, 2009)。2006 年からは、労働規定を含むパフォーマンス基準への適合を組織的に求めている (Cradden, Graz and Pamingle, 2015)。世界銀行は 2013 年、従前のセーフガードに代えて IFC のパフォーマンス基準を採用したが、2018 年からはさらにこれに代え、新たな「環境・社会フレームワーク」を導入し、世銀のあらゆる新規投資プロジェクトに適用する予定である<sup>1</sup>。このフレームワークには、ILO 中核的労働基準の 4 つの分野に関するパフォーマンス基準も盛り込まれることになっている。

貿易・投資協定の労働規定と同様、IFC パフォーマンス基準は、その規範的内容、適用範囲、監督の仕組み、実際上の効果に関する問題を提起する (Ebert, 2014)。苦情申立の仕組みが盛り込まれてはいるものの、その有用性を示すはっきりとした証拠はない。こうしたパフォーマンス基準は、現地の主体がその法的受給権を主張できる「規制空間」を作り出したとする調査結果もある。しかし、この調査では、その能力が集団的代表能力の実効性に依存することも判明している。その対象となり得る労働者の 95% は、苦情申立の仕組みはおろか、パフォーマンス基準自体の存在も知らないのが現状である (Cradden, Graz and Pamingle, 2015)。

世界的労働組合連合と多国籍企業 (MNE) 間の国際枠組協定 (IFA) はしばしば、労働における基本的な原則と権利の推進に言及している<sup>2</sup>。IFA は、これら主体間に存在する健全かつ建設的な労使関係を活用し、これら多国籍企業の業務での労働における基本的な原則と権利の尊重を促進しようとするものである。こうした協定を締結することにより、両当事者は世界レベルで、お互いを正当な労働関係パートナーとして認識し、各国内でのこれら原則の適用と監視を協力して行うことになる。調査結果を見ると、これら原則の尊重と、国内労働関係主体によるその不適用に関する紛争の解決を奨励することにより、IFA は国内労働関係制度とガバナンス制度を構築、補強していることが分かる (ILO、近日刊行)。

## 民間のガバナンス

多くの企業は企業の社会的責任 (CSR) を採用し、その業務における労働条件に影響を与えている。その他、場合によっては自社の CSR 方針に加えて、グローバル・バリューチェーン (GVC) での生産における労働条件を改善するため、多数の利害関係者間の取り組みに参加している企業もある<sup>3</sup>。ILO 自体が IFC との連携で開発した「ベターワーク」計画は、このような民間ガバナンスの要素を取り入れている<sup>4</sup>。

民間規制の実際の効果については、幅広く検討が行われている。多くの調査では、結社の自由をはじめとする複雑な問題よりも、賃金に関する違反など、比較的簡単な問題に関し、民間規制のほうが好影響を及ぼしやすいことが明らかになっている (Barrientos and Smith, 2007)。よって、最終的に持続可能な影響を及ぼすためには、持続可能な制度的仕組みを開発する必要がある (Rodriguez-Garavito, 2005)。その意味で、活発な市民社会の存在は、民間ガバナンスの効果的運用に資する可能性がある (Amengual and Chirot, 2016)。しかし、

<sup>1</sup> <http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/the-environmental-and-social-frameworkesf#policies> (2018 年 1 月 16 日時点で確認)。パフォーマンス基準は、官民の機関双方による民間部門向けのその他国際貸付にも影響を与えている (Ebert, 2014)。

<sup>2</sup> 具体的には、結社の権利と団体交渉権の実効的承認、強制労働の禁止、児童労働の廃止、および、雇用と職業に関する差別の禁止を指す。

<sup>3</sup> その例としては「倫理的貿易イニシアチブ」 ([www.ethicaltrade.org](http://www.ethicaltrade.org)) や「公正労働協会」 ([www.fairlabor.org](http://www.fairlabor.org)) が挙げられる。

<sup>4</sup> [www.betterwork.org](http://www.betterwork.org)

民間のガバナンスがそれ自体、労働関係主体のエンパワーメントにどの程度の効果を及ぼすかという点については、同じ国に関する調査の間でさえ、異なる証拠が得られている（Polaski, 2006; Kolben, 2004）。さらに、報道の自由度を含め、より幅広いガバナンスの現状にも関心を向けなければならない（Amengual and Chirot, 2016; Toffel, Short and Ouellet, 2015）。

さらに幅広い関心事項として、民間のガバナンスと公的ガバナンスの相互作用が挙げられる。これらは理論上、並行して運用されたり、相互を補完したりするほか、民間のガバナンスが公的な労働のガバナンスを置換する可能性もある。しかし実際には、国家によるガバナンス自体が比較的高い効果を上げている場合に、民間のガバナンスもより高い効果を上げることがある（Locke, Qin and Brause, 2007; Locke, Rissing and Pal, 2013）ブラジルの砂糖部門に関する調査（Coslovsky and Locke, 2013）と、ドミニカ共和国の衣料品部門に関する別の調査（Amengual, 2010）はそれぞれ、公的ガバナンスとの正式な相互作用が限られている場合でも、国家機関がその比較優位と限られた資源を最大限に活用できるようにするという点で、民間のガバナンスがプラスの効果を及ぼしうることを明らかにしている。結局のところ、民間のガバナンスと公的ガバナンスは相互に独立して機能するわけではない（Coslovsky and Locke, 2013）。よって、民間のガバナンスは、公的ガバナンスを超越するのではなく、その手段の一つ増やす役割を果たす（Bartley, 2011）。インドネシアにおける「ベターワーク」と国家労働監督署の相互作用に関する調査では、重層化によって各主体にとっての遵守の誘因と能力が変わり、公的ガバナンスに直接に作用することができれば、公的ガバナンスを強化しうることが判明している（Amengual and Chirot, 2016）。

## ニュー・ガバナンス

労働の公的ガバナンスと民間ガバナンスの相互作用は、公共政策に対する「ニュー・ガバナンス」のアプローチに特徴的に見られるものである。多くの分野でますます一般的に見られるようになってきたニュー・ガバナンスは、その他の要素とともに、非国家主体の参加と利害関係者間の協力を強調する（Lobel, 2004）。労働ガバナンスとの関係で見た場合、これは政府と労使の代表が協力して、政策の策定と実施に当たることとして理解できる（World Bank, 2017）。

（ニュー）ガバナンスへの転換は、政府がこのプロセスを指導し、正当化するうえで欠かせない存在だとはいえ、ガバナンスを確保する唯一の手段ではないという認識を反映している（Ruggie, 2014）。また、この転換は、公共政策の課題がますます複雑化し、資源の制約という絶えず付きまとう現実によって、国家が関連の規範遵守を確保できる能力が制約を受けていることも反映している。よって、ニュー・ガバナンスは民間の誘因を活用して、公的目標をより効果的に達成するための戦略的手段だと言える（Weil, 2008）。ニュー・ガバナンスは、ガバナンスを制度的状況に適応させる機会を提供するものであり、その成否もそこにかかっている（Dubash and Morgan, 2012）。

三者構成原則は長い間、ニュー・ガバナンスに特有の手法に依存してきた。三者構成原則の効果は、正当な労使団体の権限ある代表が参加できる制度的余地があって初めて発揮される。労使団体の代表としての役割は、ニュー・ガバナンスに関する文献で用いられている「市民社会参加」という幅広い理念よりも狭いところがあるが（Novitz and Fenwick, 2010）、労使団体が関与する社会的対話のプロセスは、ニュー・ガバナンスの中核をなす熟議という目標の達成を目指すものと理解できる（Bogg, 2009）。

## 考慮すべき問題点

国家、労使団体、企業、そして国際機関はいずれも、ガバナンスの新たな制度と方式をもって、労働ガバナンスの課題に取り組んでいる。これまでに得られた証拠は、こうした新たな手法の可能性と潜在的欠陥をともに指摘している。非国家主体を労働基準の推進とその遵守の要求に参画させれば、ガバナンスを拡大、強化できる。しかし、ガバナンス体系の数が増えれば、規範的な矛盾が生じかねない。ガバナンスの新たな方式は、現地の主体（特に労働団体）に参画の余地を作り出すことができるが、これらの主体は、こうして作り出された余地を活用するために必要な能力と知識を欠いていることもある。すべての労働者を包摂するという点で困難があるとはいえ、「従来型」の労働市場機構を通じた国家のガバナンスは依然として欠かせない。

こうした不透明性はあるものの、ガバナンスの重層化はプラスに働く可能性がある。労働ガバナンスは必ずしも過密な市場やゼロサムゲームと同義ではない。「社会的ガバナンス」という形で官民のガバナンスを調整することは可能であるばかりか、お互いの利益にもなり得る（ILO, 2016c）。この可能性を実現し、仕事の未来に向けて効果的なガバナンスを達成するためには、次のような重要な疑問に答える必要がある。

- 雇用契約は依然としてその目的に見合っているか。もしそうでなければ、規制モデルをどのように変更すべきか。
- 国際的・地域的・国内的ガバナンスや官民のガバナンスなど、複数のガバナンス体系間で、どのように規範的一貫性を確保してゆけるのか。
- 国際労働基準制度の一層の革新に向けた余地は、どのような状況から作り出されるのか。具体的にどのような革新が起きると考えられるか。
- 官民のガバナンスをどのように組み合わせれば、相互の補強作用を最も高めることができるのか。
- 新たにどのようなガバナンスの制度や方式が必要となりうるか。
- 労働ガバナンスや民主主義、社会的正義の追求において労使団体が果たす根本的な役割から見て、どのような形態の労使団体や集团的連帯があれば、説明責任のある労働ガバナンスを強く要求してゆけるのか。

////