

**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12号

領域6：仕事の統治の未来

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

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

社会的保護は、現代の経済と社会を決定づける特徴の 1 つであると同時に、その社会機構の重要な一部として、公平性と社会的正義を達成するための重要な手段となっている。しかし、労働形態の多様化が進んでいることで、将来に大きな影響が及ぶ公算が大きい。こうした変化の中には、労働市場と雇用パターンがデジタル化や自動化、グローバル化といった世界規模の動向によって決定づけられ、かつ、これらが労働市場や労働参加、雇用関係、賃金、さらには仕事と雇用の安定確保に関する構造的変化につながっているという事情と関係しているものがある（ILO, 2017a）。多くの場合、新たに生まれた労働と雇用の形態は、その他、すなわちフルタイムの無期雇用関係（「標準的雇用関係」）というモデルと同じ水準の社会的保護を受けていない。こうした「新」雇用形態の多くは、非標準的雇用形態（NSE）やインフォーマル経済をはじめ、より従来型の保護の水準が低い労働者類型と共存している（ILO, 2016a）。より一般的に言えば、不透明な仕事の世界で、所得の安定確保の必要性は高まっており、社会的保護は格差拡大の抑制に資することができる政策領域の 1 つとなっている（ILO, 2017b）。

社会的保護制度は、一連の断片的な（セーフティネット）プログラムを越えるものとして理解されている。社会的保護制度は事あるごとに批判の対象となっているが、最近では財政再建政策との関連で、支出の切り詰め、社会的弱者とみなされる集団への対象の限定や民営化への要求が強まっている（前掲書）。しかし、このような圧力にもかかわらず、社会的保護制度は国民から幅広い支持を受ける傾向にあり、現代社会の黙示的社会契約の重要な要素として、引き続き高く評価されている（ILO, 2016b）。

社会的保護制度は、ほとんどの高所得国でしっかりと確立されているが、多くの低・中所得国も最近になって、その経済・社会開発戦略と切り離せない要素として社会的保護政策の重要性を認識し、社会的保護プログラムの導入または拡大を行っており、段階的に制度の構築を進めている（ILO, 2017b）。こうした望ましい動きにもかかわらず、何らかの社会的保護分野の対象となっているのは、世界人口の 45%にすぎず、包括的な社会的保護を利用できるのはわずか 29%にとどまっている。つまり、世界人口の大多数は社会的保護をまったく、またはほとんど受けていないことになる（ILO, 2017a）。こうした現状から、社会的保護の未来については活発な議論が交わされている。

この論点概要では、調査結果や現状の政策論議に照らしつつ、社会的保護と関連づけられる課題や機会について改めて検討する。

主な調査結果

社会的保護の未来はどうか

仕事の未来に関する世界的な議論には、社会的保護の未来に関する議論が多く含まれている。求人数の大幅な減少（論点概要第 6 号を参照）が、労働市場と雇用パターンの変化や高齢化、さらには税競争の激化と相まって、現状の社会的保護形態を大きく損なうのではないかと見る観測筋がある。その一方で、社会的保護を雇用から「分離」し、貧困層向けのセーフティネットに限定したうえで、最低所得保障（以下を参照）や持ち運び可能な医療保険・年金制度その他の個別取決めに置き換えるべきだと主張する向きもある（例えば、World Economic Forum, 2017）（論点概要第 4 号を参照）。

その他さらに、雇用と社会的保護の「分離」は、持続可能な代替策とならないと主張する観測筋もある。拠出制の社会的保護（民間の制度を含む）には常に、規則的かつ十分な所得の流れが必要となる。現行の保障形態が弱体化すれば、リスクのプールや再分配の潜在

能力が低い民間制度の役割が大きくなり、ジェンダーの格差を含む不平等がさらに拡大するおそれもある（ILO, 2016a）。こうした観測筋の主張によれば、社会的保護に対するニーズの高まりに対処するためには、公正かつ包摂的で持続可能な制度が必要であるが、その中には、国民全体に適切な保護を提供し、十分に大規模な再分配を可能にする社会的保護の土台が含まれる。このような制度は通常、税金と拠出金を組み合わせることによって、持続可能かつ公平な財源を確保すべきである（ILO, 2017b）。

将来の動向と可能な政策の選択肢については、さまざまに異なる見解があるが、今後も社会的保護の必要性が低下する公算は低いという点については、ほとんどの観測筋が同意するであろう。それどころか、現代社会の混乱、格差の拡大、人々の生活で仕事果たす役割の変化を考えれば、社会的保護制度に対する需要は増大する可能性が高い。

社会的保護制度は労働形態の変化にどのように適応できるのか

社会的保護の必要性が高いからといって、現行のシステムが最適だというわけではない。非標準的雇用の台頭と、女性をはじめ、こうした雇用形態にある多くの労働者にとっての社会的保護水準の低下は、社会的保護制度にとって最重要課題のひとつとみなされている。多くの国は、こうした労働者のかなりの部分を既存の社会的保護制度でカバーしているものの、保護から漏れる労働者は残っている。よって、この類型に入るますます多くの労働者の状況とニーズによりよく適応できる保障の仕組みを確保するためには、協調的な政策対応が必要となる。また、多くの国ではインフォーマル雇用の割合が高止まりしている（一部の国では、インフォーマル雇用の増大さえ見られる）。これは引き続き、社会的保護制度にとって大きな課題となっており、保障の空白を埋め、社会的保護の土台を構築するための取り組みの本格化を求める声も出てきている。

こうした課題に取り組むという点で、先進国、途上国双方の最近の政策改革の中には、社会的保護制度が状況の変化に適応できる能力を実証しているものもある。例えば、多くの国は、自営業者に社会的保護を確保できるよう適応を施した仕組みを導入しはじめている。具体的には、簡素化された徴税・拠出金徴収方法¹、すべての労働者の保護と企業の公正な競争を確保することを目的に、誤分類を防ぎ、（社会保険料負担を回避するための）偽装雇用に歯止めをかけるための措置²、具体的類型の労働者の状況とニーズに見合う登録、拠出金徴集および給付支給方式の調整³、複数の使用者を有する労働者に適した解決策⁴、および、ある程度の社会的保護を受けられる可能性のある定職との掛け持ちが多いデジタル・プラットフォーム労働者が置かれた特殊な状況を考慮する措置（Berg, 2016; Forde et al., 2017）⁵が挙げられる。

非標準的雇用またはインフォーマル雇用形態にある特定種類の労働者の具体的な状況やニーズによりよく対応できるよう、社会的保護制度の設計を改善するための取り組みは、これら労働者に対する社会的保護を充実させるだけでなく、労働者と使用者に公正な競争条件を整備し、インフォーマル経済からフォーマル経済への移行を支援することにも役立つ（論点概要第4号を参照）。進化を遂げる仕事の社会の要請と、人口関連の課題に社会的

¹ アルゼンチン、ブラジル、フランス、ウルグアイなどの事例がこれに当たる。

² このような措置は、ドイツやイタリアなどで導入されている（Eichhorst et al., 2013; ILO, 2016a）。

³ 例えば、ブラジルと韓国は、勤労所得の査定に代理的な所得尺度を用いているのに対し、カーボヴェルデは保険料計算の関連で幅広い所得区分を設けたうえで、自営業者に自己申告を認めている。

⁴ このような措置には、特に複数の使用者にまたがる情報と保険料を集計し、社会保険機関とのやり取りに便宜を図るため、使用者の責任を一部肩代わりする仲介機関（協同組合など）の活用が含まれる（Degryse, 2016; Hill, 2015）。

⁵ 例えば、ウルグアイは最近、使いやすいオンライン申請を用いた登録と社会保険料の支払を義務づけることで、Uber 運転手をはじめ、デジタル・プラットフォーム通じて働く者に社会保険による保障を確保する仕組みを導入した。

保護制度を適応させれば、行政手続の効果と効率の向上を確保するためのデジタル通信や自動化手順など、技術的改善からも利益を得ることができる⁶。

将来の社会的保護制度の財源をどうするか

明確な雇用関係を伴う雇用契約が減少すると見られる中で、一部の観測筋は、社会保険料の拠出基盤が浸食を受けると予測している。同時に、高齢化や失業率の上昇から、社会保険に対する需要は高まると見られている。異なる種類の雇用間で公正な競争条件を確保する一方で、上記のように、非標準的雇用に対する保障を容易にできるよう、拠出の仕組みを適応させるための取り組みは、この浸食を食い止めることに資する可能性もあるが、将来のニーズに対応するためには、拠出基盤の整備を図る一層の措置が必要になろう。

多くの観測筋は、財源と保障の空白を埋めるためには、税金を財源にすることが必要であるという点で合意しているが、これをどう達成できるのかについては、意見がかなり分かれている。一部の観測筋は、ロボットやその他の技術、または資本全般に課税すれば、生産性向上の利益を国民の間でより幅広く共有することに役立つだろうとしている。しかし、税競争が激しいグローバル化経済で、国内社会的保護制度の信頼できる財源を提供できるような形で、移動性が極めて高いロボット所有者や資本全般に各国政府が課税できる能力をどう高めるべきか、という点については、あまり明らかにされていない。

また、人口構成の変化と雇用関係の弱体化が社会的保護制度の持続可能性に対して提起する課題は、民間の年金や個人貯蓄などの制度により大きな役割を任せることで対処できると主張する観測筋もある。その他、1980年代と1990年代の年金制度民営化経験が、財政コストを削減し、保障対象を拡大し、効率を高めるという点で、初期の成果を上げられなかったことを指摘する向きもある。事実、2008年以降は多くの国が民営化に向けた取り組みを撤回している（ILO, 2017b）⁷。この主張によると、税金と拠出金を財源としつつ、公的供給に大きな役割を与えたほうが、リスク共有、公平、連帯という原則を反映し、かつ、財務的、経済的、社会的に持続可能な形で、すべての人に適切な保護を確保できる可能性が高い。

最低所得保障は政策的解決策として実行可能か

最低所得保障（UBI）は全世界で、労働形態の変化に関連する雇用・所得不安の高まりに対応できる解決策として議論されている。最低所得保障の擁護者は、雇用のインフォーマル化の結果としてだけでなく、デジタル化と自動化によって可能になった新たな雇用形態の出現の結果としても生じている喫緊の課題を指摘する（論点概要第4号、第5号および第6号を参照）。

最低所得保障の支持者は、UBIが普遍的かつ無条件の受給権として、規則的かつ予見可能な所得を提供することにより、収入調査に基づく制度よりも効果的に貧困と不平等を削減し、技術によって起こりうる雇用喪失を和らげる役割を果たすと主張する（例えば、Van Parijs and Vanderborght, 2017）。これによると、最低所得保障は、無給のケア労働やボランティア活動など、市場で報われることのない諸形態の労働に携わる能力を各個人に与えることにより、その尊厳と人権を推進することになる。また、最低所得保障は、有給の職に就くことによって給付受給権を失うというリスクを削減することによって、勤労意欲を高める一方で、現行社会的保護制度の管理費用や複雑性も低減すると主張する向きもある。また、支持者の中には、適切な額の最低所得保障は、仕事を辞めるという選択肢を与え、留保賃金を引き上げることにより、個々の労働者の交渉力を強化するという意見もある。

⁶ この点で、個人情報とプライバシーの保護は重要な役割を演じる。

⁷ 2008年以降に年金民営化を取りやめた国としては、アルゼンチン、チリ、チェコ共和国、ハンガリー、カザフスタン、ポーランドが挙げられる。

最低所得保障というアプローチに批判的な者はその経済的、政治的、社会的実行可能性のほか、貧困と不平等を削減する能力も疑問視している（例えば、OECD, 2017）。このような意見は、高所得者を含め、あらゆる者に適切な水準の最低所得を提供する費用が大きすぎることを強調する（例えば、Piachaud, 2016）。しかも、その膨大な費用により、他の保護が蔑ろにされるおそれもある。反対者はさらに、安定した所得の流れを提供するという最低所得保障の潜在能力が、マクロ経済の安定化という観点から見て、失業保険よりも効率において劣るとみなしている（Vandenbroucke, 2017）。そして、所得を労働参加と切り離すことにより、最低所得保障が働かないという誘因を与えるおそれがあり、より幅広い雇用・労働市場政策との潜在的関連性も曖昧であることを強調する。中には、特に福祉国家の廃止を目指す最低所得保障案に関し、使用者が対抗策として、賃下げや、団体協約からの離脱を行いかねないという懸念を抱く向きもある。批判者はさらに、均一額のベーシック・インカムでは、障害者や高齢者などの特殊なニーズに十分対応できないという主張も展開している。

最低所得保障に関するこの活発な議論は、経済・社会不安の増大や格差の拡大、世界人口の大半が社会的保護を受けられていないという大きなギャップを懸念する多くの人々の共感を呼んでいる（ILO, 2014 and 2017b）。最低所得保障で生じるとされているプラスの効果は、人間の尊厳を保護、促進するとともに、有意義なディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）に携わりながら、家族の世話をするための余地を人々に与えるという、社会保障の原則そのものをいくつか反映している。

児童手当や年金など、国民の中の一定集団を対象とする現行の給付制度は先進国、途上国の双方ですでに、保障の空白を埋め、明確かつ透明な資格基準に基づき、管理可能な費用で、国民の権利として基本的水準の所得安定を確保するうえで鍵を握る役割を果たしている（ILO, 2017b）。給付水準はどちらかと言えば低いが、社会保険など、その他形態の保護と組み合わせれば、適切な保護水準を確保するための確固たる基盤ができ上がる。

考慮すべき問題点

この論点概要で紹介した動向は、特に格差、不安、不安定、インフォーマル性の広がりという点で、社会の安定性の土台となる社会機構（すなわち社会契約）に影響する公算が大きい。

- 将来はどのような社会的保護制度が必要か。社会的保護制度は、包摂的で適切な保障を提供するという新たな課題に、いかに適応できるのか。すべての人に少なくとも基本的な社会的保護の水準、すなわち社会的保護の土台を確保するためには、どうすればよいのか。
- このような社会的保護政策の財源はどうすべきか。技術（ロボット、ビッグデータなど）の進歩に課税することは、社会的保護制度の財源として現実的な選択肢か。
- 最低所得保障（UBI）の導入は、実行可能な政策的解決策か。
- 仕事の未来に向けて、社会契約をどのように更新するのか。社会的パートナーはどのような役割を果たすべきか。
- 個人と集団の責任の適切なバランスとは何か。我々は個人にあまりにも多くの責任を押しつけていないか。

////