

▶ 社会正義の現状

2025 年版

概要

2025 年 9 月

当文書は ILO 駐日事務所による抄訳であり、正文は原文とする

原文：

[Executive summary of ILO publication: ILO, The state of social justice: A work in progress,](#)

Geneva: International Labour Office, 2025. © ILO

▶ 概要

今から30年前、186カ国の代表団が参加して第1回世界社会開発サミットがコペンハーゲンで開催された（1995年当時、史上最大の世界首脳会議であった）。社会開発において完全で生産的な雇用が果たす中心的な役割が認められ、貧困の撲滅や社会的包摂との相互関係が指摘された。同サミットが目的としていたのは、基本的なニーズが依然として満たされず、根強い貧困が存在し、失業や社会的排除が深刻化している状況下において、社会開発のために人間中心の政策枠組みを確立することである。

11月にカタールで開催される第2回世界社会開発サミットに先立ち、ILOは世界各国における社会正義の現状を評価し過去30年間の歩みを振り返るという初の試みを実施した。社会正義とは、「すべての人間は、人種、信条又は性にかかわらず、自由及び尊厳並びに経済的保障及び機会均等の条件において、物質的福祉及び精神的発展を追求する権利をもつ」¹ことを意味しており、道徳的な要請であるだけでなく、社会・経済がより密接に、効果的に機能できるようにする役割もある。また、持続的・包摂的な成長や平和・安定のために信頼を築き、正当性を高め、生産的な可能性を解き放つ力ともなる。

本報告書では、「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる」²というILO憲章でうたわれた信念を前提に、社会正義の達成に向けた世界的な進展や継続中の課題を測定する主な指標の評価を行った。

この30年間で著しい成果が見られた。1995年以降、世界はより豊かで健康になり、教育水準も向上している。それでもなお、特定の分野ではいまだに限られた進展しか見られず、著しい世界的な不平等が今なお存続している。そうしたことから、多くの改善がなされたにも関わらず、制度・機関に対する幻滅が広がり、深く根付いている。各国政府や労働組合、民間企業は信頼の低下に直面しており、これは社会契約がほころびつつあることを示唆している。多くの人々が、自分たちの努力は報われておらず、社会は不公正であるとの思いを強めている。

本報告書でILOは世界における社会正義の現状を分析し、継続した前進を確保するための行動を求める勧告を行う。

¹国際労働機関の目的に関する宣言（フィラデルフィア宣言、1944年）第2(a)。

²国際労働機関憲章前文。

公正な世界の構築：土台を支える 4 つの柱

社会正義を推進するというILOのビジョンは、第1章から第4章でそれぞれ取り上げる次の4つの柱から成り立っている。

1. **基本的人権と人々の潜在能力**：社会正義の基盤を成すものであり、これには基本的な自由や権利の確保が含まれる。
2. **機会への平等なアクセス**：社会正義の実現に当たっては、教育や訓練、仕事の世界への参加に対する障壁の除去に焦点を当て、それにより人々が十分な生活費を稼げるようにする必要がある。
3. **公正な分配**：経済成長による恩恵が公正に分配されることを目標としている。とりわけ、社会で最も不利な立場に置かれている人々への配慮が必要である。
4. **公正な移行**：この変化する世界で社会正義を実現するには、誰一人として取り残されることがないように、社会の大きな転換（環境、デジタル、人口動態）のかじ取りを公正に行うための制度の適用、調整、拡大が必要となる。

第 1 章：基本的人権と人々の潜在能力

基本的人権と人々の潜在能力は、仕事の世界であれ一般社会であれ、社会正義を実現するために不可欠な基盤となる。人権や労働者の権利、強化された潜在能力は、社会正義実現の必須条件である。基本的人権は世界人権宣言（1948年）や、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（1966年）、市民的及び政治的権利に関する国際規約（1966年）といったさまざまな文書で規定されている。社会開発に関するコペンハーゲン宣言（コペンハーゲン宣言、1995年）³は、ILOフィラデルフィア宣言（1944年）と国際連合憲章（1945年）に基づき、社会開発と人権と国際安全保障がそれぞれ相互に依存していることを再確認した。これらの文書全てにおいて、表現の自由の権利は社会や政治、経済的権利に欠かせない重要な権利であることが認められている。

コペンハーゲン宣言は、ILOがこれまでに定めた原則や国際連合憲章を踏襲し、社会開発、社会正義、人権、そして世界の平和と安全が相互に深く関連していることを再確認した。その上で、質の高い雇用を促進し、労働者の権利を保護し、主要なILO条約を支持することを国際社会に求めた。その後、労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言（1998年）とそ

³コペンハーゲン宣言は第1回世界社会開発サミット（デンマーク、1995年）の成果文書。

の改定版（2022年）が同宣言を補強し、人権や労働者の権利への道を開く基本的人権として労働者の5つの権利を規定した。具体的には、結社の自由と団体交渉権、強制労働の廃止、児童労働の廃絶、労働における差別の撤廃、そして安全で健康的な労働環境である。加えて、勤労の権利、公正で良好な労働条件を享受する権利、社会保障への権利は、仕事の世界に関連した基本的人権である。

全ての人々の基本的人権を保障することに関しては、前進が見られた分野もあれば後退した分野もある。児童労働のまん延や労働災害死亡率はいずれも1995年以降急速に低下した一方で、結社の自由や団体交渉権の遵守状況は2015年以降改善しておらず、全人口の3.5%近くが依然として強制労働に従事させられている。

第2章：機会への平等なアクセス

「機会への平等なアクセス」は教育や訓練、仕事の世界に参加する障壁の打破や除去を意味し、これにより人々は有給雇用や自営業でディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を確保できるようになる。ディーセント・ワークの概念はILOが1999年に導入したものであり、男女ともに労働者の生産的な雇用つまり、社会的保護制度が適用され、労働者の権利が尊重され、健全な社会対話の仕組みによる交渉を経て労働条件が決定されるような雇用を指す。概念としてカバーする範囲が広すぎるため、その実現状況を正確に測定する単一の手法は（複合的な手法ですら）存在していないが、多くの代理指標により、改善の進行状況が極めて遅いことが明らかになっている。例えば、インフォーマル（非公式）雇用は広くまん延し、機会への障壁として根強く残っているが、世界的なディーセント・ワークの不足を示す部分指標⁴として用いられる。2025年には労働者の58%がインフォーマル雇用に従事している。経済成長だけでは、ディーセント・ワークやフォーマル雇用を確保することはできない。これは、雇用機会への平等なアクセスを支えるために政策が極めて重要であることを明確に示している。21世紀初頭には、GDPが1%成長するとフォーマル雇用が0.50%上昇しており、全体的な雇用成長よりも上昇率が高かった。しかし、この数値は過去10年間で0.38%まで低下しており、経済成長とフォーマル雇用の創出との関連性が弱まっていることを示している⁵。

⁴フォーマル雇用がディーセント・ワークに当たるかどうかは場合によるが、インフォーマル雇用はディーセント・ワークになり得ない。

⁵ILO, *Jobs, Rights and Growth: Reinforcing the Connection – Report of the Director-General* (「仕事、権利、成長のつながりの強化—事務局長報告」), (ILC.113/I(B), 2025). * 英語版のみ

インフォーマル雇用以外の要素としては、労働参加率において大きな格差が男性と女性、若年者と働き盛り世代の労働者、障害のある労働者とない労働者、そして異なる所得水準の国々の間に根強く残っている。

特に高所得国において政策が改善されると同時に人口の高齢化の影響で労働参加率が低下していることから、世界全体としては失業率が低下しているかもしれないが、低所得国では上昇している。未活用労働（時間的な不完全雇用や、現在労働力とはされていないが労働参加する用意はある潜在労働力を含む）を見ると、より深刻な格差が明らかになる。男女間では労働参加率の格差が根強く残っており、現在27ポイントの差が存在している。これは、無償の介護労働の大半を女性が担っている（世界全体で76%）ことが大きな原因であり、そうした女性は有償の雇用に就く機会が限られている。若者にとって、ニート（仕事に就かず、教育・職業訓練も受けていない状況）の割合が高いことは引き続き課題であり、特に、若年女性のニート率は2024年に世界全体で28%となった。

包括的で雇用促進的な政策アプローチをとる必要がある。それにより、マクロ経済レベル、産業部門レベル、および企業レベルでの介入と、基礎教育や技能開発、積極的労働市場プログラムを連携させられ、女性やその他のぜい弱なグループが直面している構造的障壁に対処するために平等性の目標が組み込まれることになるのである。

教育：人は一生の間に技能や知識、教育により労働その他の側面で好機に恵まれることになる。過去30年ではとりわけ女兒や若年女性の状況は好調だった。2000～23年で中等教育修了率の上昇は男子が14ポイント、女子は21ポイントである。しかしながら、学習成果（アウトカム）や技能と職業のマッチングに関しては課題が残っている。

中小企業開発：世界の雇用のほぼ90%は民間部門が占め、そのうち約70%は中小零細企業である。全ての人々に機会を開くためには、そうした企業を含めて生産活動を行う事業体の役割が極めて重要だが、より規模の大きな企業と比べて著しい生産性の格差が生じる場合がある。中小零細企業が生産性と労働条件を改善するためには、融資の機会やテクノロジーの活用、労働者の訓練への投資といった要素が不可欠である。

積極的労働市場政策：積極的労働市場政策は、仕事の世界において全ての人々のために機会を開く上で極めて重要であり、次の要素から成り立っている。

- (i) 訓練プログラム：効果的な訓練プログラムは、利害関係者の間で調整が行われ、求職者と労働市場両方のニーズに基づき構成されている
- (ii) 雇用仲介事業：求職者と求人とのマッチングを支援することで求職のコストが低減する
- (iii) 緊急雇用対策：とりわけ景気後退局面や低所得国において所得補助や短期雇用を提供する
- (iv) 雇用助成金：賃金助成や採用奨励金が含まれており、危機の際に持続的な雇用を支え、将来有望な産業への円滑な移行を可能にする
- (v) 起業や自営業の支援

雇用を促進する包括的な政策アプローチは、特にディーセントで生産的な雇用機会への平等なアクセスを妨げる障壁を克服するために必要である。

第3章：公正な分配

公正な分配の概念は、経済成長の恩恵が必ず公正に共有されるようにすることを目的としており、とりわけ最も不利な立場に置かれる人々に重点が置かれている。この概念は、公平性が理念として正しいだけでなく、所得の大きな格差が経済成長や安定に悪影響を及ぼし、社会的紛争や犯罪、貧困、健康状態の悪化、社会的結束の低下に寄与することを認識している。公正な分配により完全な平等が達成できるわけではなく、主体性や革新性、勤勉さへの見返りとして賃金や収入、所得、資産の差は常に存在するものとはいえ、所得格差の水準は今もなお容認できない高さである。

1995年以降、労働所得の格差は特に国家間では縮小しているものの、賃金格差はいまだに高く、多くの労働者の賃金収入が人間らしい生活を送るには不十分な水準にとどまっている。所得上位10%が全所得に占める割合は1995～2024年に3ポイント低下したが、それでも53%と容認できない高さである。世界全体で見ると、格差の縮小はおおむね中所得国が高所得国を追い上げの中で起きており、低所得国はさらに後れを取る状況が続いている。

貧困、労働貧困、飢餓（児童の発育不全を指標とする）はいずれも1995年以降低下してきているが、こうした改善傾向は過去20年間で若干停滞している。

国民所得ベースの労働分配率を見ると、低所得国および中所得国では上昇しているが高所得国では低下している。高所得国が全体に占める割合が高いことから、世界的には低下傾向にある。

女性や障害のある労働者などの特定のグループは、職業の性質や技能水準、業務経験、実績とは関係しない要因による賃金格差になお直面している。男女の賃金格差は著しく縮小してきたものの、男性と比べた女性の賃金の割合は高所得国で75%、低所得国では46%にとどまっている。障害の有無による賃金格差は過去10年間で実質的な縮小は見られず、男性で20%、女性では46%の差が依然として残っている。

市場所得の公正な分配を進める政策や、税・社会政策を通じた再分配を実施することで、公正な分配が保証される一助となる。

公正な市場アウトカムを推進する政策：第2章の提言に加えて、市場所得のより平等な分布をもたらす政策として特に重要なのは、最低賃金と賃金交渉である。最低賃金には法定の場合と交渉による場合があるが、いずれも低賃金や賃金格差に対処する主要な手段である。最低賃金の実質的な価値は、各国平均では過去30年間で大きく上昇している。上昇率は高所得国で最も高く、また同時に賃金格差の縮小も起きている。一方低所得国では、1995年以降、平均最低賃金が実質ベースで44%低下している。近年では、多くの国々で適切な最低賃金制度が欠如していることもあり、「生活賃金」の概念に注目が集まるようになってきている。これは、労働者が人間らしい水準の生活を送るために十分な収入を得られるようにすることを目的としている。

労働組合や団体交渉により賃金格差が縮小することは、調査研究で一貫して示されている。しかし、世界全体では団体交渉が制度化されている割合は低く（被用者の3分の1）、また、労働組合の結成率はここ数十年低下の一途をたどっている。

再分配を推進する政策：再分配政策、社会保障立法、制度の実効上の適用は大幅に拡大しており、2023年には、世界人口の半分以上が少なくとも1つの社会的保護の対象となっている。しかし、これは依然として半分近くが制度から排除されているということでもある。また、低所得国では制度の適用拡大が著しく遅れている。格差の解消には社会的移転が有効だが、とりわけ低所得国では財政面の体制（税徴収）が大きな制約となっている。

所得再分配の制度は、高所得国において格差を縮小するのに最も効果的だが、低中所得国でも所得格差の縮小をかなりの程度達成することができる。税や政府の所得移転制度による格差縮小の中央値は、高所得国で35%、高所得国で7%、低中所得国で3%、低所得国で3%となっている。

第4章：公正な移行

我々は今日、環境、デジタル、人口動態という3大移行に同時に直面している。こうした世界的傾向は経済の構造的変化をもたらしており、一部の企業が廃業し新たな企業が設立される中、雇用の重大な変化につながることになる。社会正義の達成を完遂するには、こうした変革があらゆる人々、とりわけ最も不利な状況にいる人々にとって公平なものになるようにしなければならない。本報告書で用いる「公正な移行」という表現は、結果的にあらゆる社会変革にわたって社会正義を促進し、誰も取り残さない移行を表している。

環境：気候変動による影響はますます深刻化しており、例えば、2024年には労働者の71%が熱ストレスによる被害を受けている。また、気候変動は生産性の喪失をもたらすことになるが、そこで矢面に立つのはぜい弱な人々である。世界的に低所得者は炭素排出に寄与する割合がわずかに12%であるのに、気候変動の影響によって所得の75%を失うことになる。気候変動対策としてクリーンエネルギーへの転換を図ることで、化石燃料産業では600万人の雇用が失われる可能性があるが、同時に、再生可能エネルギーやグリーンセクターに関連して新たにおよそ2400万人の雇用が創出されることにもなる。この際に大規模な労働力調整が必要となり、少なくとも7000万人の労働者に新たな技能を習得させなくてはならない。このような大変動を公平に管理するために、ILOは「公正な移行」のためのガイドラインを策定し、環境対策の実施によって既存の不均衡が拡大することがないように、ディーセント・ワークを促進し、格差を縮小し、社会対話が組み込まれた政策を推進している。

デジタル：デジタル化により、仕事と経済活動の在り方は書き換えられている。テレワークやデジタル労働プラットフォームといった方向性の如何に関わらず、デジタル化は成長を牽引し続け、新たな産業を生み出し、人々の働き方に変化をもたらしている。生成AIは既に全職業のうち最大で4分の1に変革を起こしつつあり、事務支援など一部の職種については完全に自動化されるリスクも生じている。女性の方が失業の影響を受ける可能性が高いが、これは女性がこうしたセクターに集中しているからである。さらに、デジタル化によりもたらされるはずの恩恵は平等には分配されていない。富裕国と貧困国、大企業と中小企業の間にはデジタル格差が存在し、所得が低い国では生産性の向上が限定的である。アルゴリズム管理（仕事や労働者に関する決定がアルゴリズムにより下される）が普及する中、公平性や労働条件に関して懸念が生じている。このような状況では、基本的権利とディーセント・ワークの尊重を中核に据えて、規制に関する議論が行われなければならない。また、社会対話によりそうしたテクノロジーを職場に取り込む方法を模索すべきなのである。

人口動態：人口動態の転換は、長期的には大きな意味のある変化をもたらす。出生率は世界的に減少しているが、国によってそのペースは異なる。高所得国および高所得国では労働力の

減少により将来的な労働力不足への懸念が高まる一方で、低所得国および低中所得国では依然として人口が増加しており、労働力が供給超過になる可能性もある。同時に、人口の高齢化により老年従属人口指数が上昇し、年金制度や社会的保護のネットワークへの負荷が高まることになる。既にケア経済は技能のミスマッチや潜在的な労働力不足、低賃金、厳しい労働条件に喘いでいる状態であり、介護労働需要は2050年まで急拡大すると見込まれている。さらに、労働力の高齢化により、障害者割合の増加や包摂的な雇用政策の必要性など、ほかにも課題が生じる。部分退職制度や年齢差別禁止法などの新たな方策が、高齢の労働者を支援し経済への参加を維持するために不可欠となる。

これらの移行に対処するためには、政府、産業、地域で連携のとれた行動が必要である。回復力が試される一方で、より包摂的で、持続可能性が高く、公正な社会を構築する機会ともなる。

こうした取り組みを強化し、それぞれの機会を活用しつつ付随するリスクを軽減するためには、次の3分野で連携して対策を行う必要がある。(1)既存の労働関係の制度を足下の変化に適用し、(2)それぞれの移行に特有の課題に労働関係の制度を適応させ、(3)こうした3つの移行を進める政策を統合するために労働関係の制度を拡大する。

今後の道筋

多くの局面では注目に値する進展が見られた。しかし、多くの国で社会の進歩が一律ではなく格差が根強く残っているため、制度・機関に対する不満が広がり、信頼が損なわれている。本報告書では、さらなる進展のために断固とした行動と包摂的な政策立案をもって社会正義の達成に尽力することを要請している。

まず着手すべきことは、現在我々が直面している課題に、社会的保護制度や積極的労働市場政策、労働者保護といった既存の労働関係の制度を再度適用することである。しかし、既存の政策は新たな課題の対策として十分ではない。特に気候変動やデジタル化、人口動態の転換などの難題に対処する中で、この時代に特有の需要に合わせて制度を調整しなければならない。この調整プロセスの中核となるのは活発な社会対話であり、これにより、社会的パートナーが政策アウトカムや解決策の形成に貢献できるようになる。

また、真に変革的なアプローチは、政策立案の社会的側面を増幅するものでなければならない。労働政策はもはや狭い枠組にとらわれるのではなく、財政や産業、保健、環境計画といったより広範な領域と緊密に融合すべきである。ここで重要なのは、国内的にも世界的にも縦割り行政の打破が不可欠であるという点だ。政府の省庁や国際機関、社会的パートナーが協力する

ことで、今日の相互に絡み合った世界的な課題に対してより総体的で連携のとれた対応が可能になる。

ILOの政労使三者により創設された「社会正義のためのグローバル連合」などのパートナーシップや、近日開催される第2回世界社会開発サミットは、社会正義と全ての人のディーセント・ワークを追求する取り組みと協力を可能にし、強化する、極めて重要な機会であり手段である。