

## 2015年第104回ILO総会 事務局長報告 抄訳

ILO駐日事務所

### 第1章 「仕事の未来」— ILO創設100周年イニシアチブ

2013年、事務局長として第102回ILO総会に提出した最初の報告書において、100周年を迎えるILOの長期的課題を示した。その中心にあったのは、仕事の世界を転換するような変化が大規模かつ急速に進んでいるとの見方である。そこで、ILO創設100周年に向けた7つのイニシアチブ<sup>1</sup>の1つとして、「仕事の未来」イニシアチブが提案された。その主旨は、第102回総会での議論を通して加盟国に共有され、ILO創設100周年の中心課題として位置づけられている。

#### 【コンセプト】

創設100周年という節目は、短期的で限定的な政策では十分に対応できない広範で長期的な転換に対して、ILOに何が求められているのかを考える絶好の機会である。このイニシアチブは高い志をもって実施され、世界の政労使はもちろん、学界やその他すべての関心をもつ関係者を巻き込むものでなければならない。成功の如何は、関係者が参加するための適切なメカニズムや枠組みを提供できるかどうか、また何よりも、このイニシアチブが結果を出さなければならないものである、との明確な認識をもつか否かにかかっている。その価値は、ILOの将来の活動への具体的な指針を、どのように提供するかという観点から評価されるであろう。このイニシアチブは社会正義の理念に資するものであり、また、拡大する不平等に働きかけるものでなければならない。生産能力の飛躍的な発展をみた現代のグローバル経済は、貧困をなくし、人類のニーズを満たす物質的な手段をもっているにもかかわらず、不思議なことに、それを実現できていない。2019年に結実するであろうこのイニシアチブは、ILOが大切にしてきた正義や博愛の思想を表わし、不屈の勇気をもって欠乏に対する闘いを継続する方法を示すとともに、仕事の世界における根本的な変化が要請するところの任務を、それに対応できる方法で行わなければならない。

#### 【プロセス】

仕事の未来イニシアチブには、3つの段階がある。第一段階は、できる限り広範な参加（政労使三者、国際機関、研究機関、大学、市民社会、個人）をただちに募る段階である。第3章で後記するように、参加者は4つの「100周年に向けた対話」に各々加わることになるが、それぞれの対話は、2016年末に刊行予定の主要報告書に統合される。第二段階は、仕事の未来に関するハイレベル委員会の設置であり、同

委員会は各対話の結果を検討し、公聴会などを通して、これを発展させる。同委員会の報告書は、2019年の第108回ILO総会に提出される予定である。第三段階は2019年であり、加盟国には同年前半にILO創設100周年記念イベントを開催することが奨励される。そこでは、ILOとの歴史的なつながりを振り返りつつ、仕事の未来イニシアティブが提起した課題に注目されたい。2019年の第108回ILO総会が、このイニシアティブの集大成となり、ハイレベル委員会の報告書を全体会合で討議したり、技術委員会で特定のテーマを扱うことなどが考えられる。また、ILOの次の100年への方向性を示す「100周年宣言」を採択することも考えられるが、象徴的・儀式的な価値を超えた宣言にするためには、その内容と政治的目的を真剣に検討する必要がある。

本イニシアティブの実現には相当な組織的・行政的努力を要し、事務局に専従部署を設置したり、予算財源を確保することが必要となる。そのため、加盟国の支援が極めて重要である。

## 第2章 今日の仕事の世界

仕事の世界の未来を考える上では、現状の理解が最良の出発点となる。

### 【仕事、貧困、社会的保護】

世界の失業者数は、今日2億人を超え、金融危機が勃発した2008年当時と比べて3000万人も多い。若年失業は平均失業率よりはるかに高く、多くの場合、2倍以上である。女性の労働市場参加率は、男性と比べて26%程度低く、男女の賃金格差も依然として20%以上に留まっている。さらに、女性の多くが非正規雇用や無償の家族労働に従事している。

毎年4000万人が労働市場に新規参入しており、このことは、2030年までに6億を超える新たな仕事を創出する必要があることを意味している。産業別に見ると、今日、49%がサービス業、29%が農業、22%が工業で働いている。他方、65歳以上の高齢者が世界人口に占める割合は、今日の8%から2040年には14%に増加する。極端な貧困状態にある人々は近年減少傾向にあるものの、約3億1900万人の働く男女が未だに一日当たり1.25米ドル未満で暮らしている。労働が国内総生産に占める割合が1970年代中頃の75%から2000年中頃の65%に著しく低下（先進国のデータ）するとともに、不平等も過去40年間に多くの国々で拡大している。貧困と関連するのが社会的保護の問題であるが、適切な保護基盤があるのは世界人口の僅か27%の人々にすぎない。

### 【生産の国際化】

グローバル化は生産システムの国際化を生み、グローバル・サプライチェーンを急

速に普及させ、今日、最終製品の生産国を1つ特定することはほぼ不可能となった。生産システムの国際化により、経済発展への新しい扉が開き、数億人の人々に貧困から脱却する雇用主導の道筋がもたらされたのと同時に、世界的な競争プロセスは、労働条件や基本的権利の尊重を低下させる圧力を生じさせている。このような生産の国際化は、主に国が管理する労働市場制度や法律制度のもとで進行しており、このことが将来にわたる仕事のガバナンスに影響を及ぼしている。

労働市場の国際化は、仕事を求めて移動する移民労働者の増加にも見受けられ、国際的な移民は、今日、2億3200万人（1990年と比べて50%以上の増加）にも及んでいる。このような移民労働者は、受入国の労働市場に大いに貢献する一方で、しばしば高い失業率や保護の欠如を経験し、時には排外主義や人種差別にも直面している。

### 【仕事の質】

世界的に見て、労働力の半数がインフォーマル経済で働いている。インフォーマル経済は、途上国で大きな問題であるが、先進国においても引き続き成長している。毎年約230万人の労働者が命を失い、職業病の重い負担は労使や社会保護システム全体にとって大きな社会的・経済的コストとなり、世界全体の生産高の4%に及んでいる。仕事における精神的ストレスが人間や経済にもたらすコストについても認識が広まっている。先進国で、健康状態や障がいのために働けなくなった労働者の数は、今や失業者数を追い越している現状がある。

労働における基本的原則や権利の普遍的尊重への道は遠い。世界中の労働者の半数は、第87号結社の自由及び団結権の保護に関する条約（1948年）を批准していない国に在住している。未だに1億6800万人の子どもが児童労働に従事しており、2100万人が強制労働の犠牲になっている。仕事の世界には、今でも、性別や民族、宗教、障がいなどの理由に基づく根深い差別がある。

仕事の世界の状況は、あらゆる政策領域における公共・民間、国別・国際的な無数の決定の結果であり、その未来も我々が作るものである。課題は、いかにして我々が欲する仕事の世界を作り上げるかということにある。

## 第3章 100周年に向けた対話

第1章で前記したように、仕事の未来イニシアチブの第一段階は4つの「100周年に向けた対話」から成り立っており、各対話は鍵となる重大分野を広範に扱うものとなるだろう。

## 【仕事と社会】

ILOは、社会正義を実現する上で、社会における仕事の役割(位置づけと機能)は決定的に重要であると考えており、この観念は今後も指針であり続ける。仕事の目的は、人間の基本的なニーズを充たすことにあり、生きていくための物質的なニーズに始まり、それは自己実現を達成したり自分や自分の家族を超えて世の中の役に立ちたいという精神的なニーズにまで及んでいる。仕事へのアクセスは個人の成長と社会的な包摂の前提条件であり、職場もまた社会とのつながりをつくる場である。このため、仕事の未来は、我々の社会の未来に大きな影響を及ぼすであろう。一生涯に一つの仕事という観念は時代遅れのものとなり、より柔軟で、短期、流動性の高い仕事に取って代わられる現在において、長期の安定した雇用関係が生み出していたものが崩れ、労働者が不安定で孤立した状況に置かれる危険が生じている。他方で、流動性の高い労働市場は個々の労働者に今までにない選択肢や見返りを提供してくれるとの見方もある。実際、その両面が、分節化された不平等な労働市場において容易に共存しているのが現状であろう。仕事の未来に関する対話は、ソフト面のみならず、我々が直面する最も困難な問題をも取り上げなければならない。

## 【ディーセント・ワークをすべての人に】

第1章で記したように、世界は、雇用水準を危機前に戻すために、2030年までに新たに6億の仕事を創出する必要がある。ILOは、これらの仕事がディーセント・ワークの質の基準を充たすものとなるよう尽力する必要がある。従来の政策ツールを改良して用いるにせよ、全く新しい政策ツールを導入するにせよ、完全雇用に向けた取組みを止めることはない。将来の仕事創出に有望とされる分野としては、グリーン経済とケア経済が挙げられる。また、本対話は科学技術の革新（ビッグデータ、3D印刷、ロボット技術、等）が雇用に及ぼす長期的影響も取り上げる必要がある。さらに、若者、女性、障がい者など、労働市場における不利な立場が普遍的かつ顕著なグループについては、根の深い構造的問題への対応が遅滞しすぎている感がある。これらすべての問題の背景には、グローバル経済のマクロ経済的運営の問題がある。この運営が、持続可能で、強く、バランスのとれた成長を回復することに成功すれば、すべての人にディーセント・ワークを実現する目標も、その分近づく。ディーセント・ワークに関する地理的な格差の問題（公正な移民労働を含む）も、本対話に組み込まれる必要がある。

## 【仕事と生産の組織】

益々グローバル化した経済は、科学技術の変容、競争力の強化、政策課題の変化、地域情勢の緊迫化などによって、深く急速な変化を経験し、仕事や生産のための組

織は大きく変容している。その中心となっているのは民間部門の企業であり、従業員との雇用関係は古典的な無期限のフルタイム契約から非標準の様々な契約形態（部分就業のパートタイム、有期限契約、柔軟な契約、など）へと変化している。中には、直接雇用の従業員を雇わない企業もある。また、インターネットを通じて個人消費者に商品やサービスを提供するビジネス・モデルも普及している。このような流動的な企業動態の中で、賃金・俸給被用者の割合が増加する長期的傾向は失速し、労働市場においてインフォーマルからフォーマルな被用者へという一方通行の図式はもしや大きな誤りで、多様かつ恒久的な自営形態がその代わりとなる到達点なのかもしれない。そうした変化は、社会正義を追求するILOに、どのような意味をもつのだろうか。企業がその原動力であることから、こうした展開が企業を利するものであることは自明に思われるが、その利得には限度がある。特に、高度専門化した技能が求められる中で、企業には従業員の確保に懸念があり、企業との一体感をもって献身する従業員とのつながりが弱まることのリスクを感じている。労働者にとっても、非正規雇用の増加による不利益（特に雇用と所得保障の損失）が、しばしば強調される。企業のニーズと労働者の利益をどのように調整するかについては、「フレキシキュリティー」の考え方をはじめ、ILOも加わって難しい議論が展開しているが、それによって革新的な仕事のやり方の他の諸側面が覆い隠されることのないようにしたい。情報通信の発達もまた、遠隔勤務など、女性を中心として、より満足のできる公平なワークライフ・バランスを通して職業と家庭責任を両立する新しい機会の展望を開いている。しかし、ここにも、希望と懸念が並存している。仕事と私生活の境界が、空間的・時間的に曖昧になることに対する不安がある。これらの変化は、社会全体に対して幅広い政策課題をもたらしており、新たな現実に対応できるよう税制や社会的保護システムの見直しが進められている。このような調整がなされないままに仕事の世界の変化が進めば、労働市場を超えた主要な公共政策分野で混乱が生じる危険がある。金融は仕事の世界と実体経済に対して強い影響力を持っており、その役割についても本対話の中で議論される必要がある。

### 【仕事のガバナンス】

仕事におけるガバナンスは、法や規制、自発的な協定、労働市場システム、政労使のやりとりなどを通じて実践されてきた。ILOの役割は、これらのツールを国際レベルで活用することであり、政労使三者協議に基づくILO総会を通して国際労働基準を設定し、批准された条約が国際法となり、ILOの監視機構の対象となることを通じて、その活用を図ってきた。このシステムの3つの論理的筋道は、（1）共通の基準のもと、加盟国間に公平な条件を確立する必要性、（2）1998年に制定された労働における基本的原則及び権利の普遍的な遵守の確立という目

的を共有すること、(3) 拘束力をもたない勧告も含めて国債労働基準は加盟国が経済成長と社会的進歩を結び付ける際の指針枠組みを提供するものであるとの考え方、である。

特に2012年以降のスト権を中心とする論争は、ILOの主要国際基準に基づくグローバルな統治機能に対する政労使の極めて堅固な支持を明らかにした。政労使は、それが機能し、権限をもち、強化されることを望んでいる。ILOは、基準に関する100周年イニシアティブを通して、政労使の期待に応えるべく、この複雑な問題に取り組む所存である。

規制に関しては、多くの国で規制緩和の動きがある一方（ガバナンスの外に置かれたインフォーマル経済で働く多くの労働者の存在は看過できない）で、労働基準は、地域・准地域の統合プロセス及び様々なレベルで締結される貿易協定の重要な要素として認識されるようになってきている。また、変容する仕事の世界そのものが、新たな状況に即した基準の採択・改定など、改めて基準に焦点を当てる理由となっている。

グローバル化の加速は企業の社会的責任（CSR）を爆発的に拡大させ、CSRは企業活動の指針として重要な役割を果たすことになり、仕事の未来とも高度の関連性を有する。市民からの信頼に応えるため、CSRは厳しさを増し、政府や国際社会は、法律遵守を越えたビジネスに対する要望を表明するようになってきている。説明責任と報告のメカニズムが強化され、厳密に法律に則るものと純粋に任意のものの区別は曖昧になっているようである。来年の総会で討議されるグローバル・サプライチェーンにおけるディーセント・ワークの議題が、CSRに新しい要素を加えることになるかもしれない。

ILOは、政労使の三者と社会対話の過程を仕事のガバナンスの鍵とみなしている。この政労使の対話は、迅速で明白な意思決定を要する時代の要請にそぐわないとの批判がある。さらには、社会的パートナーは、公益を損ね、既得権益による特別な主張を行っているとの見方さえある。それ故、労働組合と使用者団体の未来もまた、この100周年対話の一部である。強力で、民主的かつ独立した組織が相互の信頼と尊重に基づいてやりとりすることが、信頼できる社会対話の前提条件である。各国の労働市場制度の運用（公共部門と民間部門の責任分担も含め）もまた仕事の未来を決める上で重要な役割を果たす。

#### 第4章 社会正義の未来

現在の経済的、社会的、政治的混乱によって、社会正義の実現は極めて今日的な課題となっている。多くの社会において、不公正感は社会を不安定にする最大の原

因である。ILOの創設者たちを突き動かし、仕事の世界に携わる組織の究極目標を社会正義とした想いは、ほぼ100年を経た今日でもいささかも変わらず、ILOに集い、仕事に係わる多くの問題に合意形成を目指す政労使三者もまた常に社会正義の要請によって導かれなければならない。

それ故、仕事の未来に関する100周年イニシアチブもまた、社会正義の未来と関連性を有している。本イニシアチブの具体的結果は、特に社会正義をどのように進められるかという点において、ILOに重要な指針を与えるものでなければならない。それは、世界からその成功を必要とされているアジェンダでもある。

1. 他の6つは、ガバナンス（統治）、基準、グリーン（環境）、企業、貧困の終焉、働く女性、に関するイニシアティブ。