

ディーセント・ワーク の達成に向けて

P09383
Japanese
cop.4

地球的な課題



101B09/582
japa cp.4

国際労働機関 (ILO) 事務局

事務局長報告

ディーセント・ワーク の達成に向けて：

地球的な課題

第 89 回 I L O 総会
2001 年

国際労働機関（I L O）事務局

ISBN 92-2-811949-7

Copyright © International Labour Organization 2001

2001 年 第 1 版 発行

本書はILO事務局本部が下記の書名のもとに刊行したものを、ILO東京支局が翻訳・出版したものである。

Reducing the decent work deficit : A global challenge
ディーセント・ワークの達成に向けて：地球的な課題

ILO 刊行物中の呼称は国際連合の慣行によるものであり、文中の紹介は、いかなる国、地域、領域、その当局者の法的状態、またはその境界の決定に関する ILO のいかなる見解をも示すものではない。

署名のある論文、研究報告及び寄稿文の見解に対する責任は原著者のみが負い、ILO による刊行は、文中の見解に対する ILO の支持を表すものではない。

企業名、商品名及び製造課程への言及は ILO の支持を意味するものではなく、また、企業、商品または製造課程への言及がなされていないことは ILO の不支持を表すものではない。

ILO 刊行物は、主要な書店、ILO 東京支局、スイスにある ILO 事務局本部の出版局にて販売しています。最新刊行物のカタログは無料で配布しているほか、ウェブサイト <http://www.ilo.org/publns> でもご覧になれます。

ご注文は E メール (tokyo@ilo.org) でも受け付けています。

Printed in Japan

目 次

1. ILO のアジェンダ	1
1.1 新しい枠組みを提示する	1
前進	2
我々は何を学んだか	3
1.2 変貌する世界の中でディーセント・ワークがめざすもの	4
仕事の意義	4
達成されていないディーセント・ワーク	6
政策目標：達成にむけて	9
機会	10
1.3 将来に向けて	11
国と地方の政策立案能力を向上する	11
グローバル経済に我々の価値を組み込む	12
2. ディーセント・ワークの実践	15
2.1 序	15
2.2 ディーセント・ワークの経済的配当	17
生産的要素としてのディーセント・ワーク	18
目標のバランスをとる	19
成長の配当	21
2.3 普遍的な目標としてのディーセント・ワーク	23
ディーセント・ワークと開発	23
貧しい人々にも権利はある	24
インフォーマル経済	26
2.4 包括的な政策枠組みとしてのディーセント・ワーク	29
総合的アプローチにおけるマクロ経済政策	30
総合的政策を発展させる ILO のプログラム	32
2.5 地球レベルでの新たな制度的発展	35
労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言	36

その他の公的・民間イニシアチブ	36
社会対話のための新しい方策	37
自発的な民間イニシアチブ	38
社会的に責任ある投資	39
3. グローバル経済における社会進歩.....	43
3.1 我々の働く世界	43
貿易と労働の基準をめぐる論争	45
統合化される世界における雇用	48
包括的パッケージとしての取り組み	50
コンセンサスを構築する	50
3.2 ILO の新たな方向づけ	51
基準設定活動とディーセント・ワーク	51
社会的領域における民間の新しいイニシアチブに対応する	53
開発戦略におけるディーセント・ワーク	54
ディーセント・ワークに関する ILO の情報ベースを改善する	57
3.3 政府、労働組合、使用者団体の課題	58
3.4 幅を広げ、連携を深める	61
3.5 着実な歩みを続ける	65

1. ILO のアジェンダ

1.1 新しい枠組みを提示する

私は、ILO を近代化し再生するという任務を負って、事務局長に選出された。2 年前、総会に提出した私の初の事務局長報告¹ に応えて、その目的を達成するためのアジェンダが承認された。そこには、いくつかの目標がある。

- ILO のエネルギーを、今日、世界的に強く求められているディーセント・ワーク（安心して働くことのできる仕事）に結集する。
- ILO を構成する政府、労働者、使用者の三者（以下、ILO 構成員と呼ぶ）間に、共通の問題に関する強いコンセンサスを形成し、結束力のある三者構成主義と共同の行動を強化する。
- ILO の組織改革と近代化のための指導原則としての役割を果たす。
- 他の機関やアクター（活動者）との対話と相互作用を助長するため、人々に対して、はっきりとした政策の中身を示す。

これらの目標は不変である。前進はしたものの、これから為すべきことは多い。資源は限られおり、明確な戦略目標を推進しなければならない。

今日、私は変貌するグローバル経済の中で、ディーセント・ワークを実現可能な計画と活動に転換するという共通の努力について、評価してみることを提案する。総会における討議では、ILO を強化しさらに効果的であるために、皆が一緒に、あるいは、個々人として、一体何ができるのかを自問しなければならない。ILO がさらに力をつけるべき中心的課題とは何なのか？

このように大きな事業、すなわち、組織の活動全体にかかわる事業には、困難や障害、論争が不可避である。それは、実に自然なことである。組織が生きるエネルギーを持ち、複雑に変化していることの表れである。我々は、このような問題に、率直かつ建設的な対話の精神をもって、向かい合わなければならない。

私の報告は、そのような精神にもとづいて書かれている。すなわちディーセント・ワー

¹ ILO : *Decent work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 87th Session, Geneva, 1999.

クを実現するために、「今やっている仕事」についてであり、我々が取っている手段についてであり、直面している障害についてであり、そしてディーセント・ワークを実現する新しい機会についてである。

前 進

事務局長として、まず考えたのは、ILO の事業、予算、組織を整合性のあるディーセント・ワーク事業の実行のために編成しなおすことであった。そして前進した。

- 事務局を再編。事業計画を4つの戦略目標、基準・労働における基本的原則と権利、雇用、社会保護、社会対話（政労使間の対話）にそって編成し、ジェンダーと開発を横断的優先テーマとした。
- 8つの重点計画を創設。基本原則・権利宣言の促進、危機対応、社会経済保障などは新設。その他、セーフワーク（安全な仕事）などは、現存の計画を拡張、再編、再活性化。
- 戦略的事業計画と予算²を導入し、新天地を開拓。
- 中期計画策定³のための戦略的政策枠組みを設定。
- 特別会計予算の基盤を拡張。（国別・戦略目標別に対応できるほどに多様化しておらず、ニーズを満たすにも不十分であるが。）
- 2000年3月理事会での討議⁴を踏まえ、ジェンダーの平等と主流化に関する体系的政策を導入。国連の事業予算におけるジェンダー主流化に関する比較研究においても非常に高い評価を受けた。⁵
- 人材政策および手続きを刷新。職員組合との団体交渉制度を導入。
- 集団的アプローチをするために、上級マネージメント（管理）チームを組織。
- 労働基準の設定・促進・適用をより効率的かつ効果的に進めるため、基準をグループ別に分け、合意にもとづくプロセスを重視。基準の適用を促進するため、ILO憲章により付与されている権能を十分に活用。
- 効果的な主唱、報道によりILOのイメージアップを図る。
- 国連エイズ合同計画との協力により、働く世界とHIV/AIDS関する主要プログラムを発足。

² ILO: Governing Body doc. GB.274/PFA/9/1, 274th Session, Geneva, Mar. 1999 参照。

³ ILO: Governing Body doc. GB. 279/PFA/6, 279th Session, Geneva, Nov. 2000 参照。

⁴ ILO: Governing Body doc. GB.277/5/2, 277th Session, Geneva, Mar. 2000 for the ILO Action Plan on Gender Equality and Mainstreaming; and Circular No. 564 of Dec. 1999 参照。

⁵ United Nations Inter-Agency Committee on Women and Gender Equality: *Mainstreaming gender perspectives into programme budget processes within the United Nations system, Synthesis Report*, New York, May/June 2000 参照。

- グローバル・レポートの作成、労働における基本的権利及び原則に関する情報の飛躍的増加、そして技術協力活動の活用を通して、労働における基本的原則及び権利に関する宣言を実行し始めた。
- 最悪の形態の児童労働条約（1999 年、第 182 号）の批准キャンペーンに成功。採択からわずか 2 年間で 70 カ国以上が批准するという ILO 史上最も速い批准状況を達成。（訳注：2001 年 9 月 24 日現在、批准国数は 100 カ国に達した。）
- 社会保障の将来についての熟考という必要かつ時宜を得た課題について、今総会で討議。
- ILO 構成員及び国連総会からの要請に応じて、雇用のための世界的議題を準備し、2001 年 11 月に初の世界雇用フォーラムを開催。

こうして、ディーセント・ワークという課題を前進させるため、事務局に求められる基本的部分は整った。

次の仕事は、ILO の中で統合された政策枠組み——各国レベルで、また、多国間システムの中で首尾一貫した貢献をするための——を作るという困難な作業である。ディーセント・ワークの底流をなす考え方は、常に ILO の視野にあった。我々は、80 年の歴史という強力な礎の上に、今日を築いている。しかし、この事務局の中で、統合的に物を考え、事業間で協力し、チームとして仕事をする能力を育てることは、伝統的に困難であった。このことは、ILO のメニューの中から好みのものを選びすぐる傾向をもつ ILO 構成員においても同様である。それが、事業および予算についての討議の中で、いつも前面に押し出されてくるのであった。

私は、部局ごとに分断された ILO に未来はないと本当に信じている。我々は、昔からの習性を直さなければならない。それが、ディーセント・ワークの議題全体に対する皆さんからの信任が多大な戦略的価値をもった理由である。4 つの戦略目標に同時に取り組むことによってのみ、我々は勢いと結束を維持できる。我々は、目の前の問題や特定の利益を越えた向こう側に、共通のアジェンダを統合的に進展させるという目標を見定めなければならない。我々に十分な創造力があれば、人々の利益と環境、そして市場を調和するチャンスが訪れる。

我々は何を学んだか

政策の策定から実施へと前進するにつれて、ディーセント・ワークのさまざまな側面が明らかになった。概念の理解は深まり、支持者も増えた。実践上の諸問題により良く対応する能力も備わった。ディーセント・ワークは、4 つの意味で、ILO の使命の実行に貢献する。

まず、それは目標である。世界中の人々に共通の願い——自由と平等、保障、人間としての尊厳を保てる生産的な仕事をしたいという人々の願望を、ディーセント・ワーク

は明瞭に反映している。それは、個人の目標であるとともに、国々の開発目標でもある。

そして、それは政策の枠組みである。4つの戦略目標は、雇用と企業を中心とする成長と開発とともに、ILOの歴史的使命を、労働における権利、社会対話、社会保護の分野に束ねている。組織の任務が、一つのアジェンダに統合されることにより、共有する目標に向けて一貫したアプローチをとることのできる政策形成の枠組みができ上がる。それはまた、ILOの三者構成員が長期的に協力して問題に取り組む基盤を形成する。個別に扱えば分裂してしまうような直接的課題についての調整を可能にしているのである。

第3に、それは事業活動を組織する方法である。ディーセント・ワークというアジェンダを中心にILOの事業を4つの戦略目標にそって編成することにより、事務局は目標を設定し、実績に関する指標を設け、そして初めて、事業の進捗状況を測定し、構成メンバーに対して説明責任を果たすことができるようになった。⁶

第4に、それは外部との対話とパートナーシップの土台である。わかりやすく幅広い統合的なアジェンダであるがゆえに、外部との対話や他の多国間機関や市民社会とのパートナーシップの政策基盤を提供する。それは、ILOの壁を越えて世界と連携するための道具である。

ディーセント・ワークというアジェンダは、意欲的な事業である。それは青写真というより道標である。さまざまな地域の事情、国の状況に合わせて表現されることを必要とするテーマであり、ILO事務局と構成員の創造的で協調的な努力を要し、対話と共有する経験を通じて発展させてゆかなければならない。

1.2 変貌する世界の中でディーセント・ワークがめざすもの

今日、私たちが働く世界を見渡すと、逃げることのできない結論にゆきつく。それは、世界中の人々にとって、働くということがもつ深く根ざした意義である。そして、我々の社会の多様な不平等を反映して、世界的な視野から、いかにディーセント・ワークが不足しているかということを認識し、重大な懸念を感じる。この不足を解消しない限り、社会正義の目標を達成することはできない。

仕事の意義

我々は、すべての人にとって、仕事には人間の存在の根幹にかかわる意義があることに気づかされる。⁷ それは、生活を維持し、基本的なニーズを満たすための手段である。

⁶ 現在の進捗状況については、今総会に提出されている2002-03年事業予算案の中に説明がある。Governing Body doc. GB.280/PFA/7, 280th Session, Geneva, Mar. 2001 参照。

⁷ “ワーク”という単語を使うのは、“雇用”や“仕事”より広義だからである。賃金労働、自営業、家内労働が含まれている。また、インフォーマル経済やケア経済における諸活動も含まれる。つまり、ディーセント・ワークが普遍的な願望であることに対応する包括的な概念なのである。

また、個人が自分のアイデンティティーを自分自身そして周りの人々に確認する活動でもある。個人の選択として、家族の幸福にとって、また、社会の安定のためにきわめて重大なのである。

私たちを取り巻く騒々しい変化の中で、仕事の中身が変遷を遂げているにもかかわらず、人々の生活に占める仕事の意義は不変であることに私は衝撃を覚える。人々が求めるものの本質は、文化の垣根を越え、発展段階の違いを越えて、不変である。すべての人々は、自分自身の努力で人生に成功することのできる公正な機会を求めている。また、一度リスクを冒し失敗しても2度目のチャンスを欲している。人々は、変化や失敗を恐れているのではなく、排除されることこそを恐れているのである。我々は、受け身の福祉よりも、仕事への挑戦を好むのではないか。また、安全網が必須であることを知っているのではないか。困難な時、それ以外の一体何をもって、危険から我が身と家族を守り、生き延びるのか。そして、我々は、いつの時も地球上の暮らしを守り、人々を保護する強力な制度が必要であることに気づいているのではないか。

しかし、同時に、仕事は、我々の価値や願望と現実の生活との矛盾が表面化する場でもある。仕事は、時に、我々が大切にしている権利を放棄するよう求めたり、自治を取り上げたり、人としての尊厳さえも剝奪することができる。我々は、自分にとっては無意味で役に立たず、時には有害でさえある製品やサービスを提供するために労働を売らねばに陥ることもある。私は、状況やシステムに捉われた非常に多くの働く人々の身の上に、受け入れがたいトレードオフが日常的に行われていることを知っている。このような仕事上の経験は、本来仕事とは何であるかを考える時、深いところで相容れない。仕事は、自分独自の才能を表現し、共通の利益に貢献し、地域と深く有意義にかかわる一つの方途である。

私は、繰り返し、仕事で得た収入と満足が、いかに直接的に、家庭生活と家族の関係に影響するかを見てきた。失業者は、非常に不幸な家族を意味する。両親に十分な仕事があれば、緊張が高まり、家庭内暴力や虐待を引き起こす。学校に通っている子どもたちにも影響し、犯罪や麻薬に近づいたり、しばしば、児童労働にも結びつく。低所得経済において、失業者とその家族は、基本的に自力で生活している。我々は、仕事と家庭生活のつながりを、より明確にする必要がある。

仕事は人々の生活の中心であり、政治の中心でもある。仕事に関連する政策や公約に人々は投票し、雇用機会を増やすことに成功するか否かにより選挙の勝敗が分かれる。一般市民が企業に寄せる信頼や尊敬の理由には、企業が提供する職場の質が高いことも含まれている。規制緩和、民営化、小さな政府により、意思決定権が公から私に移行した今日、経済界および個々の企業は、仕事に関するすべての問題について、これまでも増して世間の注目を浴びている。企業とその関連会社は、さまざまな関係者からの多様な要請に直面する。

そして仕事は、当然のことながら、経済がうまくいっているかどうかを人々が判断するレンズである。均衡財政、構造調整、情報通信 (ICT) 革命、貿易、投資、グローバル経済は、多くの人々にとって単なる抽象概念にすぎず、その本当の重要性は職場への影響で測られ、仕事と収入の機会が広がるかどうか肝心なのである。

ILO の任務の中核には、このような複雑な現実が横たわっている。フィラデルフィア宣言にも述べられているように、ILO の義務には、「労働者が、その熟練と技能を最大限に発揮できる喜びを得、また、人々の幸福のために出来るかぎりの貢献をすることが出来る職業に就く」という目的を達成するべく事業を展開することが挙げられている。宣言はまた、すべての人が「自由と尊厳、経済的保障と機会均等の条件において」権利をもつことを確認している。そして、「すべての者に、進歩の成果の公正な分配」を保障することの重要性を強調している。これこそが、ディーセント・ワークの根幹である。

達成されていないディーセント・ワーク

このような状況下で、人々が欲するのは、持続的にディーセント・ワークへの機会を生み出す未来である。それは、人々がもつごく普通の願望である。

ディーセント・ワークの目標は、人々の眼を通して、最もよく表現される。それは、仕事と将来の見通しであり、働く労働条件であり、仕事と家庭生活の両立であり、子どもを学校に通わせることであり、児童労働から解放することである。それは、ジェンダーの平等であり、平等を認められることであり、女性が自分の人生について選択し、それを自分で管理することである。それは、個人としての能力が市場でどれくらいの競争力をもちうるかであり、新しい技術や技能に遅れをとらないことであり、そして健康であることである。起業家としての能力を開拓し、創造に寄与した富の公正な配分を受け取り、差別されないことであり、そして、職場や地域社会で発言権を持つことである。最も極端な状況下では、ぎりぎりの生活からはい上がることであり、多くの者にとって、それは、貧困から抜け出る最初の道筋であり、より多くの者にとっては、毎日の生活の中で自分の願望をかなえ、他者との連帯を実現することである。そして、どこであろうと、すべての人に、人としての尊厳を保証するのがディーセント・ワークである。

しかし、現実と願望の隔たりを橋渡しするために、まず、世界的なディーセント・ワークの不足と直面する必要がある。それは、十分な雇用機会が存在せず、社会保護が不適切で、職場の権利が否定され、社会対話が不足していることに表れている。私たちが働く現実社会と、人々がより良い生活を求める希望の間には隔たりがある。

雇用のギャップは、今日の世界の落とし穴である。世界には 1 億 6 千万人の失業者がいるとされるが、この数字の背景には、人々の悲慘が海のようにひろがり、能力が無為に費やされている。表面化する数字は、本当の悲劇より小さい。なぜなら、家族全員が犠牲者だからである。不完全就業者に目を移せば、その数は少なくとも 10 億人に達する。

ILO の定義によれば、世界中で働く 100 人に 6 人は完全に失業している。16 人は、家族のために、一人当たり一日 1 米ドルの最低貧困ラインさえも稼げない状況にある。この人たちは、働く貧困層のなかでも最も貧しい人々である。多くの者が、生産性の低い長時間労働を行い、臨時雇いや不安定な職につき、あるいは、失業者として数えられることさえないまま、職場から排除されている。先進国にも途上国にも、すべての国に働く貧困層が存在する。スイスでは、25 万人がこの層に属する。⁸ 問題の規模は驚くべき大きさである。今年の世界労働報告は、今後 10 年間に新しく労働市場に参入する人々を吸収し、失業問題に多少メスを入れるだけで、5 億の新しい仕事が必要であるとしている。⁹

雇用創出の優先性について言い過ぎることはない。仕事に就くことは、貧困から抜け出す最も確実な道であり、仕事がないことには、働く者の権利もない。さらに、人々が生産的な活動に従事することにより、富が創出され、社会の政策目標を達成することができる。健全で持続的な投資と成長、グローバル経済が生み出す利益へのアクセス、起業家と企業を支援する公共政策と環境が、雇用創出へのエンジンである。言い換えれば、ディーセント・ワークというアジェンダの経済的なモーターなのである。

権利のギャップは質的に他と異なり、多くの場合、立法措置や適切な開発政策により、迅速な前進を遂げることができる分野である。ILO は、1998 年の労働における基本的原則及び権利に関する宣言のフォローアップとして作成されるグローバルレポートを通して、このギャップを描き出している。それにより、結社の自由が否定され、強制労働や児童労働が現実であり、差別が働く人々を苦しめ続けていることが確認されている。世界中で、2 億 5 千万の子どもたちが働いているとされる。国際労働問題研究所の調査によれば、5 カ国中 2 カ国の割合で、結社の自由に関する深刻な問題がある。こうした問題の中には、慎重かつ意識的な決定の結果として生じているものもあり、それらは、政治的な意思により終焉させることができよう。また、他の場合には、熟慮された政策、民間のイニシアティブ、技術協力の拡大、より効果的な ILO の監視機構などにより、問題に向かい合うことができる。いずれにせよ、この分野の政策には、社会を構成する人々が、自分たちの問題であるとの認識をもつことが重要であり、それなくして、実施することは困難である。

社会保護のギャップは、全体としての政策課題の中で、広く認識されているとはいえないのであるが、その問題の規模は、本当に大変なものである。世界的な視点から、情報にムラはあるが、働く人々の中で真に適切な社会保護の対象となっているのは、恐ら

⁸ E. Streuli ; T. Bauer (eds.): *Les working poor en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Berne, 2001.

⁹ ILO: *World Employment Report 2001: Life at work in the information economy*, Geneva, 2001.

く20%程度にすぎないと考えられる。多くの低所得国で、老齡、障害、疾病、医療の正式な保護は、ほんの一握りの人々にしか届いていない。他方、労働災害や職業関連疾病で命を落とす人は、1日3千人にも上るのである。¹⁰

こうした統計の背後にある実生活上の経験を明らかにするためには、広い意味での社会経済保障の概念を構築する努力が必要である。グローバル経済の中での急速な変化、高まる競争圧力、雇用の不安定が、働く世界に新たな不安を注いでいる。多くの望ましくない副作用がある。低所得層にとっては、基本的な所得保障が危うくなっている。中間層では、職場の不安が増し、うつ病や極度の疲労が報告されている。米国だけでも、年間2億日相当が仕事に関連する抑うつ症状のために失われているという。¹¹ 誰も完全な保障が可能とは考えていないし、過度の保護は、かえってイニシアティブや責任感を鈍くするかもしれない。しかし、すべての人にとっての基本的な保障は、異なる発展段階にあらうとも、社会正義と経済のダイナミズム双方にとっての根幹であり、人々が能力を最大限に発揮するために必須である。

社会対話のギャップは、組織や制度、そしてしばしば心構えの不足を反映している。原因はいくつか考えられるが、上流の原因としては、組織の欠落が挙げられる。去年の総会に提出された結社の自由に関するグローバルレポートは、労働者と使用者が、さまざまな理由で、自分たちの声を反映させる組織を作らないことにより、働く世界に重大な「代表権におけるギャップ」が生じていることを取り上げている。¹² 農業労働者、家事労働者、中小・零細企業の利用者、公共部門の労働者や移民労働者たちは、しばしば特定の問題や障壁に直面する。世界中で2700万人が働く輸出加工区(EPZ)にも、しばしば、代表権と対話に関する障害がある。¹³ インフォーマル経済の労働者や使用者は、どこでも、三者対話から排除されているか、十分な代表を送れないでいる。たとえ組織化されていても、制度的な欠陥により対話が妨げられている。もっと極端な例では、他の方法により目的を達成する方が有利と考える当事者に、利益に反するものとして社会対話が拒絶されることもある。うまく行っている時には、組織は必要ないように思われる。うまく行かなくなると、それはたちまち消え失せてしまう。対話の文化は、世界中で不均等に広がっている。

¹⁰ J. Takala: "Global estimates of fatal occupational accidents", in *Epidemiology* (Geneva, ILO), Vol. 10, No. 5, Sep. 1999.

¹¹ P. Gabriel; R. Liimatainen: *Mental health in the workplace* (Geneva, ILO, 2000) 参照。

¹² ILO: *Your voice at work*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 88th Session, Geneva, 2000.

¹³ ILO: *Labour and social issues relating to export processing zones*, Report for discussion at the Tripartite Meeting of Export Processing Zones, Operating Countries, Geneva, 1998, p. 1.

これらの不足は我々に何を語っているのだろうか？ 経済と技術が躍進するこの時代に、ILO が取り組むべき課題のさまざまな局面で、進展は不均等で不十分である。自然の成り行きにまかせておけば、経済システムはいくつかの国だけに機会を生み、他を置き去りにする。また、一国の中でも恩恵の享受は不平等である。ディーセント・ワークの機会を広げることは、取りも直さず、これらの制約を克服し、市場がすべての人のために機能するよう、計画的な政策を要求する。我々は、マーケットのダイナミズムが、経済的利益と同様に社会正義をも実現するように利用しなければならない。

政策目標：達成にむけて

ディーセント・ワークは、すべての加盟国にとって関係があり、実践的な政策課題である。もちろん、すべての国が同一の絶対条件を目標とすることは現実的でない。ILO も他の何者も、G 7 の労働条件を明日にでも後進開発途上国に押しつけるために政策介入をしたりはしない。しかし、世界中の市民が共有する期待、すなわち、発展段階を問わず、すべての国が、特有の状況や可能性を考慮した上で、ディーセント・ワークを達成するためにそれぞれの目標を設定し、国際社会がその努力を支援することは可能であろう。

1998 年の ILO 宣言の義務と認識により、すべての加盟国が基本条約に記された基本的原則及び権利を真に促進・実現するための普遍的な基盤はすでに設定されている。しかし、ディーセント・ワークの促進政策を約した国には、さらに、ここで私が言及した他の諸側面にもできるだけ早く取り組んでいただくよう望みたい。つまり、ダイナミックな開発戦略の中心にディーセント・ワークを置き、目標は、国の発展に伴い、より一層高く設定されるように。

ここで、一つ明確にしなければならないことがある。それは、1995 年の社会開発サミットでの首脳の全会一致の決定を起源とする ILO 宣言は、途上国・先進国すべてのものであるということである。どの一国も地域も、労働における権利がいかに達成されるべきであるかとの知恵を独占しえない。そして、ILO 宣言の原則及び権利は、世界中のどこにあっても有効である。たとえば、結社の自由は、ナイジェリアでも、チリでも、タイでも、スウェーデンでも、労働者は団結し、団体交渉を行う権利を持つ。もちろん、このような自由が、それぞれの事例において行使される実践的な結果は、各国における可能性と開発能力によって決まるのであるが、原則は同じである。

すなわち、ディーセント・ワークは、開発戦略の中に、雇用、権利、社会保護、社会対話を組み込む方法である。ブレトンウッズ機関の伝統的な構造調整政策が直面した困難は、これらの目標を組み込むことに失敗したことが一因であり、貧困削減戦略は、こうした目標がその中に設定されなければ、成功しえないであろう。現在、ブレトンウッズ機関が作成している貧困削減戦略文書にはこうした問題が正面から取り上げられてい

ない。ディーセント・ワークを達成することは、貧困削減への上質な道筋であり、グローバル経済の正当性を増すことにもなる。

過去 20 年間、政府と国際金融機関は、財政赤字を減らすことに焦点を当ててきた。私は、今、同様の熱意を、一丸となって、ディーセント・ワークを達成する戦略に注ぐ時であると考えている。プレトンウッズ機関及び国連の政策助言は、この目標に照らして試されるべきであろう。同様に、開発協力政策も、ディーセント・ワークのすべての戦略目標を、その中心的活動に据えるべきである。

機 会

私たちが描くビジョンが、世界から支持されていると信じる根拠がある。昨年、社会開発サミットのフォローアップとして開催された国連特別総会は、ディーセント・ワークに関する ILO の活動を、今後さらに必要とされるイニシアティブの基本的なものとして支持した。また、2000 年の 9 月に開催されたミレニアム総会に国連総長が提出した報告には、貧困撲滅に向けた 8 つの優先課題の 1 つとして、「若者がディーセント・ワークに就くチャンスを与える戦略を開発する」ことが挙げられている。¹⁴ 昨年 5 月 1 日、法王ヨハネ・パウロ 2 世は、ディーセント・ワークのために世界が連帯しようとの呼びかけを支持した。南アフリカのムベキ大統領は、非同盟運動を代表して沖縄 G 8 サミットに寄せた手紙の中で、「まともな生活水準、十分な栄養摂取、医療、教育、そしてすべての人にディーセント・ワークを、これが南北共通の目標である。」と述べた。2000 年の UNDP 人間開発報告は、7 つの基本的自由の 1 つを「搾取のない、ディーセント・ワークの自由」とした。今年になって、第 29 回合同海事委員会において船主と船員の間で歴史的な合意を結ぶにあたり、使用者と労働者は、誇りをもって「世界中にディーセント・ワークを促進する ILO キャンペーンのパイオニア」となることを宣言した。多くの国家元首、国会議員、経済界のリーダー、労働者、民間人、宗教界の指導者、活動家、学者の方々と話をする中で、私は、好意的な反響と、共に歩もうとの意思を見出した。

我々は潮に乗ってはいるが、まだ海辺が目に見える範囲にとどまっている。行動するのは、今である。将来の世界経済の展望に、再び懸念が広がっている。そして、経済の周期が人々の生活に及ぼす影響について思い起こすのだ。グローバル経済の中に、ディーセント・ワークの価値を埋め込む政策と制度が必要とされている。

私は、状況を過大評価するつもりはない。確かに、ディーセント・ワークに関する ILO の合意が、もともとそれに関わった者の枠を越えて、人々に訴える力をもっていることには勇気づけられる。しかし、これからさらに多くの人々を説得しなければならない。

¹⁴ United Nations: *We the peoples: The role of the United Nations in the twenty-first century*, Report of the Secretary-General, New York, 2000 参照。

我々は、今でも時折「威力のない」機関というイメージが浮上することを自覚しなければならない。最近の努力が ILO の威信を上げ、以前考えられていたより、影響力を行使することのできる機関であることを示したことは確かだが、まだ十分ではない。我々は、グローバリゼーションへの道筋を変える意思を持たなければならない。最も重要なのは、ILO の三者構成メンバーが、ILO がグローバル経済への社会的な道路図を示すことに重要な役割を果たすべきであるとの合意をすることである。「いつものやり方」を続けているだけでは、何も起こらないのだ。機会はそこにある。それを捕えることができるかどうかは、私たち自身に創造性と想像力があるか否かにかかっている。私たちは、知識の基盤を深めると同時に広め、世界に向けて開かれた強力な三者の連帯を作り出さなければならないのである。

1.3 将来に向けて

ディーセント・ワークは、法律によって実現させることはできない。第2章では、それを現実のものとするために直面しなければならない4つのテーマを取り上げる。すなわち、我々は果たしてディーセント・ワークに手が届くのか、それは普遍的なものたりえるのか、いかにして政策上の整合性を達成しうるのか、新しいグローバル経済の中でディーセント・ワークは実現可能なのか、である。私は、それぞれに答えがあることを確信しているが、そのためには、努力と政労使三者からの付託が必要である。最も効果的に前進するための道筋について、皆様方のご意見を伺いたい。

第3章では、目標を達成するために、今後強化しなければならない ILO の活動について検討する。私たちは、世界的にディーセント・ワークを達成する政策を見出すために、統合的で分野にまたがる新しいイニシアティブを通して、勢いを加速しなければならない。分野横断的なタスクフォースを組織し、外部とのパートナーシップを構築する必要がある。特に、すべての活動に、ジェンダーの平等を統合することにおいては、創造的かつ慎重な配慮が求められる。統合的な考え方を養い、それに報いる文化を作り出さなければならない。人々にとって有意義な結果を生み出すために、世界的なキャンペーンを展開し、新しいメカニズムの構築を進め、他者と共に仕事をするのである。ここで、いくつかの優先事項を整理してみたい。

国と地方の政策立案能力を向上する

我々は、以下のことをめざす。

- 各国レベルで、ディーセント・ワークに向けた統合的アプローチを形成するために、知識、データ、政策助言を通して、ILO の構成メンバーと共に仕事をする能力を高める。これは、各国のディーセント・ワークの見直し作業という形で行なわれる。
- ディーセント・ワークという目標をインフォーマル経済に持ち込む方法を拡大する。

これには、マイクロクレジット・サミットのキャンペーンを支持することも含まれる。

- ミレニアム・サミットからの要請に応じて、若年者雇用に向けた活動を推進する。効果のある政策を立案するため、世界の創造性と想像力のネットワークを活用する。
- ビジネスと社会的起業への障壁を取り除く努力をさらに前進させ、零細・中小企業の成長と労働条件改善を支援する。
- ディーセント・ワークの課題に取り組む労使の能力を向上させ、社会対話のテーブルにつく女性リーダーの数を大幅に増やす。
- 人々のニーズと要望を汲み取る先駆者となり、それを満たす社会経済政策を先導する。

グローバル経済に我々の価値を組み込む

次のことを達成するため、他者と共に前進する。

- グローバル経済の中で、経済・社会・環境目標がそろって達成されるような持続可能な開発と成長に向けて、バランスのとれた統合的アプローチへの支持を構築する。
- 具体的な進展が望める分野でキャンペーンを展開する。たとえば、輸出加工区の問題そのものよりも、その解決に向けた努力に注目する；最悪の形態の児童労働をなくす時限付の取り組みを強化し、それを増幅する；職場における安全と健康増進に対する世界の意識を高める；ILO 宣言のメッセージを職場から世界サミットに至るすべてのレベルに浸透させる。
- 国際労働基準の分野において、各国が自ら進んで迅速に前進できるような新しい機構と制度を検討する。
- ILO の目標と原則に沿った、特にグローバル・コンパクトの文脈における任意のイニシアティブや社会的責任への投資に前向きな民間企業との積極的な関わりを進展させる。
- グローバル経済の中で社会的前進を促進する政策や制度に関する重要な考察と討議の場として、ILO 理事会の「グローバリゼーションの社会的側面に関する作業部会」の役割を強化する。¹⁵

あらゆるレベルで、新しいアイデアに開放的でなければならない。成功例を認めるために ILO 賞を設けることも考えられる。ILO の活動領域における法律・経済面でのカリキュラムを開発するため、大学や経営研究所と協力することも視野に入れる。ILO は、その活動テーマをさらに深めることに関心をもつ世界的・地域的な研究ネットワークの中核となるべきである。地域社会における生活の中でディーセント・ワークの目標をめざす地方の当局及び公共機関と強い連携を築くことも必要である。

¹⁵ 作業部会を強化するさまざまな方法については、事務局が現在、別途の報告を作成中。

(訳注：事務局長報告は第 281 回理事会に提出された。GB.281/WP/SDG/1)

私は、すべての国々が、資金面での協力や共同行動に加わることによって、こうした努力に参加してほしいと望んでいる。私は、政府や民間企業、市民団体から、最善の実践例を拝借し、これを応用して、80 年の歴史をもつ機関の官僚的な動脈に、欠乏しているアドレナリンを打ち込みたいと思っている。それにより、将来の ILO を背負っていく「ディーセント・ワーク世代」が生まれるであろう。こうしたイニシアティブの規模を拡大し、多くのパートナーと世界的なキャンペーンを展開するために、外部資金を投入する可能性を探りたい。

我々は開かれた機関として、耳を地につけ、他者の声を聞き、理解する能力を高めなければならない。我々は外部機関との対話を通して、新しいアイディアを見出し、自分たちの考えを肥やし、政策提言を精錬しなければならない。ILO のアジェンダを取り巻く社会の巨大なエネルギーを利用するのだ。価値を共有しない者との関わりを恐れるべきではない。我々は、経済や社会の現実と共に、個人や家族のニーズにも同様に敏感でなければならないし、周囲からもそう認められなければならない。

ディーセント・ワークという目標は、ILO と各国の労働省に任せておけばよい仕事ではない。それは、個人としても団体としても、ILO 構成員とそのパートナーたちの責任である。国家が本質的な行為者であり、政府全体として取り組む必要があるが、ディーセント・ワークというアジェンダは、使用者、労働者、政府、そして関連の活動をいている人々が、共に重大な障壁に立ち向かい、均衡のとれた対応をすることにより、最善のかたちで追求される。地方、国、世界のレベルが、相互に強化し合いながら、協調した努力を実行する必要がある。私たちは、共に歩むことにより、ギャップを埋め、目標を達成することに向けて、前進することができるのである。

2. ディーセント・ワークの実践

2.1 序

ディーセント・ワークは魅力的な目標である。しかし、それが我々の周辺で不足している状況を見ると、世界のすべての働く人々についてそれを実現することが、いかに難しいことであるかがわかる。ILOの三者構成員、つまり政労使は多くの関係者と共に、人々が雇用と保障、基本的権利、社会対話という目標に到達するために、より多くのかつよりよい方法を追求している。事実、ILOが創立されて以来の努力も一助となり、多くの人にとってディーセント・ワークは現実のものとなっている。しかし、世界的にみればこうした人々は一握りでしかない。また、堅固であるかのように見えた地盤は、日々崩れつつあるのである。

明らかに、これを直ちに修正する方法は存在しない。我々は、ディーセント・ワークというアジェンダを実現する方向に待ち受ける課題について、現実的に考えねばならない。

このアジェンダが、所得の高い国でも低い国でも、時に疑問視されていることは、事実である。ディーセント・ワークの目標を提唱する労働大臣は、政策提案が「非現実的」であるとか、「贅沢」である、さらには「リスクが高い」などと退けられるかもしれないが、その理由はそれらが企業と国家経済の競争力を脅かすと思われるからである。ILOはこうした言い分にも注意深く耳を傾けつつ、政府内外でディーセント・ワークを推進する人々を支持するために、こうした議論に答える証拠を集めることが必要である。

私は、我々が取り組むべき課題は4つあると考えている。

第一は、ディーセント・ワークが手が届く目標であるかどうかという点である。政策立案者はどこでもジレンマに直面している。数々の社会目標を達成するためには、経済資源が必要で、それが企業の中か経済全体にあるのかは問わない。グローバル経済での競争圧力の高まりによって、企業は社会保護にかかる費用を支払うことに消極的であったり、その余裕がなくなっている。国家が税を徴収し、社会政策の財源を確保することもまた困難になっている。しかし、同時に、経済的な目標の達成は、社会的な前提条件に左右されもする。政府は市場主導の経済成長に優先順位を与え、社会的な影響については、後ほど対処するべきなのだろうか。あるいは逆に、効率的な経済システムは、権

利と参加、対話、保護という社会的枠組みの中で位置づけられるべきだろうか。多くの人は、雇用の質と量の間、そして社会的支出と投資の間には、代替的な関係があり、保護規制は企業の柔軟性と生産性を損なうと主張する。しかし逆に、ディーセント・ワークは生産性を向上させることを通じて、その代価を支払うことができるかもしれない。ディーセント・ワークにかかる真の費用と利益を評価するために、こうした関係をより詳細に吟味することが必要だろう。

第二点として、ディーセント・ワークは普遍的な目標となりうるだろうか？ ILO のような組織の取り組みは、主にフォーマル・セクターを対象にしていると一般的には考えられており、そのことへの認識自体は大切なことである。フォーマル・セクターでこそ、ILO の基準がもっとも効率的に適用され、また ILO の政労使が活動的な分野でもあるからである。だがそれは労働の世界におけるひとつの領域にしか過ぎない。こうした議論はもちろん ILO に限ったことではない。これは、とりわけインフォーマル経済が仕事の過半数以上を占める南アジアやサハラ以南アフリカ等の地域における、政府の介入全般についても当てはまる。また、フォーマル雇用では、働く者であれ、各階層で意思決定を行う立場にある者であれ、女性の数が少なく、そのためにジェンダーの不平等をもたらす大きな要因となっている。社会政策が一般的にはフォーマル・セクターのより保護された、所得の高い人々に向けられているという点で偏向しているのは、確かにその通りである。それはフォーマル・セクター以外では権利を施行したり、社会保護を提供する法的手段がほとんど存在しないからである。しかし、もっとも困窮しているのは、インフォーマル経済に携わる者であり、貧しい人々なのである。私が提出した 1999 年の報告書が提唱したように、我々がディーセント・ワークを普遍的でありうると主張するならば、つまり「すべての働く者は、働く上での権利を有している」のならば¹、我々はこれらの問題に取り組まざるを得ないだろう。ジェンダーの平等がディーセント・ワークのアジェンダにおいて中心的な位置を占めているのは、こうした理由のためである。それはまた、ディーセント・ワークのアジェンダが開発のためのアジェンダであらねばならない理由でもある。

第三の課題は、*整合性*のある政策課題をいかに策定すべきかという点である。ディーセント・ワークのアジェンダは、経済と社会的な目標を包含するために、広範囲にわたる。一方では権利と社会対話、社会保護を、他方では雇用と企業を扱う。ディーセント・ワークのひとつの側面における進歩が、どのように他の側面での進歩に後押しされているかについて、よりよく知る必要がある。例えば、雇用の成長は、社会保護と社会対話を強めることを容易にすると、信じるに足る理由はある。また労働における基本的人権

¹ ILO: *Decent work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 87th Session, Geneva, 1999, p. 4.

は、経済安定を向上させる政策において欠かせない補完要因である。しかし、仕事と経営から得られた経験という点において、多くの成果をもたらす可能性があるにせよ、調査研究から得られる証拠は断片的である。我々はこのアジェンダを支える知識基盤を体系的に強化する必要がある。知識を一貫した国レベルでの政策に変換するにあたっては、同じような困難に直面する。ディーセント・ワークが掲げる目標には、多くの関係者があるが、ほとんどの国では協調的な行動がとられていない。従来労働問題に携わってきた政府の省庁や社会的な主体は、必ずしも経済政策に大きな影響力を行使するわけではない。企業が発展する上で、社会的な目標を視野にいれていないこともままある。整合性が必要であるということは、ILO が従来の活動領域から踏み出し、経済と社会政策を動かす主要な関係者全てと、双方向の関わりをもつことが必要であることを意味している。

第四の課題は、ディーセント・ワークが果たして新しいグローバル経済の中で達成可能な目標であるのかという点である。国内では参加を促し、利益と社会的な基盤を分かち合うために、広範な政策や制度を適用することが可能である。しかしグローバル経済においては、そのような政策の適用は、主権を持つ国家単位に限定される。グローバルな市場の運営は、実質的に民間の投資家や企業の経済的な目標によって決められる。その中で、国家の制度を避けて通ることもしばしば可能である。そうして、経済活動はよりいっそう世界的な規模で行われるようになってきている。我々は、国家ごとに発展の形態がますます不均等になっていることや、所得や労働、保障において国の間で格差があることを目にしている。しかし、それに対する効果的な政策的な対応を我々は持ち合わせていない。こうした格差はグローバル経済の正当性をも脅かすものである。しかし、グローバル化に社会的側面を組み込み、そこから得られる利益がより広く行き渡るようにすることについては、今後の見通しは限られている。社会的に持続可能な環境の中でディーセント・ワークを望む人々の願いに応えることのできる、新たな世界的な構造、つまり枠組みや方法、政策、制度が必要とされているのである。

以下の節ではこれらの課題をひとつずつ検証し、ILO やその他組織の活動を通じて得られつつある答えのいくつかを紹介する。ディーセント・ワークのアジェンダが何であり、それによって何が達成可能かをはっきりさせるために、私はこれらの問題を本報告書で取り扱うことは有益であると思う。各領域でなすべきことは多く、今後 ILO が優先して取り組むべき事柄が示される。

2.2 ディーセント・ワークの経済的配当

ILO は常に、ILO がよりどころとする原則と権利はそれ自体が正当なもので、さらに経済的な理由付けは必要ないと主張してきた。経済的な成功は多くの場合、生産高や所得の成長率で測られるが、社会的な発展もまた特定の権利や自由、保障や社会保護が享

受される度合いによって測られる。ゆえに経済成長と社会の発展の均衡を保つ政策や制度が必要とされる。しかしこれについては、適正な条件の下で、適正な所得を与えられて行われる仕事も、経済効率に貢献できるとの観点から見ること大切である。雇用の質や社会保護を改善するためには費用がかかるために、達成可能かどうかを問うならば、ディーセント・ワークはほとんどの場合帳尻が合う、というのが答えである。むろんそれが常に正しいとは限らない。ディーセント・ワークに費用がかかることもあるだろう。しかし私は、こうした費用は誇張されているか、利益が過小評価されていることが多いように思う。ディーセント・ワークそのものは目標となりうるし、生産性や経済成長にも好ましい影響を及ぼすことができる。生産性も、社会正義も、ILO にとっての「禁句」ではない。それとは逆に、この二つをうまく組み合わせることができるのである。

生産的要素としてのディーセント・ワーク

社会的な効率と生産性をもっともはっきりと結び付けることのできた例は、おそらく企業レベルで見つかるだろう。企業は、今まで適正な仕事は経済的な配当も生むということを示してきた。多くの調査研究は、賃金が生産性に対して肯定的な影響を持つことを示している。職場で社会対話を行うことは、関係者の関与を強め、労働者の生産性を向上させる。

さまざまな企業レベルの研究は、利益の分配や仕事の質、労働者の意思決定への参加が、勤労意欲と生産性に積極的な影響を持つことを明らかにしている。² 例えば米国の小売産業で開発された経営モデルは、従業員の仕事への満足度と責任感を改善することが、顧客の満足度を高める上での要であることを示し、実際にそのモデルを適用することで売り上げが大幅に伸びた。³

ILO の研究は、機会均等策を採用する企業はより生産的であることを示している。⁴ 同様に、従業員の家族への配慮をする職場も経済的な成果を生み出している。例えば、メキシコのチワワ州にある TRW 社のマキラドーラ工場では、政府の援助を得て育児プロ

² A.S. Blinder: *Paying for productivity: A look at the evidence* (Washington DC, Brookings Institution, 1990); D. Kruse; J. Blasi: *Employee ownership, employee attitudes, and firm performance* (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research), Working Paper No. 5277, Sep. 1995; D.I. Levine: *Reinventing the workplace: How business and employees can both win* (Brookings Institution, 1995)を参照。

³ A.J. Rucci; S.P. Kirn; R.T. Quinn: "The employee-customer-profit chain at Sears", in *Harvard Business Review* (Boston), Jan./Feb. 1998.

⁴ V. Perotin; A. Robinson; "Employee participation and equal opportunities practices: productivity effect and potential complementarities, in *British Journal of industrial Relations* (London), vol 38, No4 (Dec, 2000), pp.557-593..

グラムを創設したところ、熟練労働者で継続的に就業する者が大幅に増えた。⁵ エジプト産業連盟の理事であるルトフィ・メザル氏は、私が2001年4月にカイロを訪れた際に、ディーセント・ワークには経済的な見返りがあることを強調した。氏は、「すべての者を差別することなく職場の人権を守ることで、そしてディーセント・ワークが可能な環境を提供することで、使用者は生産性と所得、利益を増加させることができると、我々は信じています。」と述べた。

生産要素のひとつとして、適正な労働条件は企業規模の大小を問わず同じ価値がある。ILOの小企業の仕事改善(WISE)方法論は、世界各地で実施されているが、低費用あるいは費用がかからない工夫によって、小企業の労働条件と生産性を改善することに役立っている。ひとつの例として、モンゴル使用者連盟とILOは、WISE方法論を訓練プログラムを通じて普及させ、好ましい波及効果をもたらしている。この方法を実施した企業は、生産性の向上はよりよい労働条件、職場関係と従業員の満足感と両立するものだということを発見した。

ディーセント・ワークが掲げる目標は、企業の競争力を達成する本道の戦略のひとつである。企業は高まる競争圧力に直面すれば、労働費用等のコストを削ることで対処することも考えられる。逆に、技能、労働条件、労働者の満足度を高めることも、職場の生産性と競争力を高めるのである。多国籍スポーツウェア・メーカーのアディダス社は、途上国の工場で生産の大部分を生産しているが、1990年代半ばに低い労働費用ではなく、質と革新に基づく本道戦略を採用することにした。同社は、サプライヤーの労働者の安全衛生や労働時間、結社の自由に特別な注意を払うようになった。1999年から2000年にかけて行われたパイロット・テストでは、サプライヤーの従業員に対し多技能の訓練を施し、労働者参加を推進し、労働基準を改善したことで、生産性に約2倍の伸びが示された。⁶

目標のバランスをとる

ディーセント・ワークが経済的な目標と一貫することが多いという事実は、これらの間に相殺関係がないということではない。ときには困難な選択もしなければならぬだろう。しかしそのような場合に、ILOのアジェンダは、さまざまな利害を均衡させ、社会対話を通じてコンセンサスを形成することのできるような、仕組みや制度を提供する。柔軟性と保障のバランスはそのよい例だろう。

人や企業は今日たいへん不確実な状況に直面している。多くの企業は競争力を高める

⁵ *Business for Social Responsibility*; <http://www.bsr.org/resourcecenter/index.html> を参照。

⁶ N. Rogovsky; E. Sims: *Competitiveness in the twenty-first century: Social dimensions of corporate success* (Geneva, ILO, 出版予定)。

方法を模索する中で、柔軟性を求めている。そして多くの働く人々は、柔軟性を不安定であることと同義にとらえている。⁷しかし働く人々が生産的に働き、技能の開発に投資を行うためには、ある程度の保障が必要である。また企業は、安定し持続的な労働市場から、熟練した生産的な労働者の供給を確保する必要がある。制度的な枠組みが正しければ、このように異なるニーズ間のバランスを見出すことができるだろう。ディーセント・ワークを実現するために一国の経済がつくった労働市場制度は、企業が外部からの要求に対して適応するときの支えになる。

国はこうした問題の解決のために、さまざまな制度的な輪郭と政策を見出してきた。欧州の幾つかの国の事例がそれを示している。例えば、フィンランドの発達した社会保障制度は、職を失った労働者が所得を失うことへの緩衝材を提供し、他方で積極的な公共職業紹介サービスが、労働市場へ再び参加することを支援する。高い社会保障費が労働の弾力性と調整力を損なうとの一般的な見方とはうらはらに、フィンランドの例では、経済発展と雇用の回復に貢献した(失業率は1994年の18パーセントから2001年始めに9.2パーセントに下がった)。⁸デンマークでは、公式の雇用保護水準は低いが、失業給付の支給は長期にわたり、所得代替率も高い。失業率、特に長期的な失業率は比較的低い水準にあるが、それはフィンランドと同様、失業給付が職探しと再雇用に向けた効果的な方策と組み合わせられているからである。オランダでは、社会対話によって賃金の平準化、弾力的な労働パターン、社会給付の拡充について、妥結に導かれた。包括的な労働市場政策は、雇用を改善し、グローバル経済への円滑な適応を容易にした。⁹

以上のように異なる経験を結びつけているのは、構造変化の影響を受けたものと、生産性と改革を先導するものの間での利益のバランスの取り方の追求である。社会対話は、コンセンサスを形成し、共通の目的に対するコミットメントをとりつける上で不可欠であると共に、競合する目標を調整し、対立を乗り越える上でも重要である。これらの国々は、柔軟性が不安定性を生み出すというプロセスから、保障が安定の前提条件である過程へと移ることができたのである。これらの国々が現在直面している課題は、経済の周辺部のインフォーマルな雇用関係で働く人々の、統合である。

企業のリストラ策では雇用と所得の保障が脅かされることが多いが、それでもディーセント・ワークの目標を視野に入れた方法で行うことが可能である。経済的な現実は無視できないし、企業は生き残るためにリストラを実施することが必要かもしれないが、

⁷ さらに分析については G. Standing: *Global labour flexibility: Seeking distributive justice* (Basingstoke, Macmillan, 1999) を参照のこと。

⁸ W. Sengenberger: *Employment, development and economic performance of Finland* (Geneva, ILO, 出版予定) を参照。

⁹ P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Geneva, ILO, 2000)。

ディーセント・ワークのそれぞれの面に関してとった行動は、社会的な費用の抑制に役立つ。厳しい経済状況下でも、良慣行を実施することは可能である。例えば、市場経済移行国の企業は大幅な改革を導入している。これにより、不安定さが浸透し、貧困が拡大した。ZeiM グループは、ロシアの機械製造業の数少ない生き残りであるが、いささか違うやり方をした。リストラ策を実行するにあたって、代表的な労働者団体と対話を行い、やるべきことを協議し、計画した。その際、雇用への影響が重視され、管理職と従業員の訓練や技能の獲得にかなりの投資が行われた。また、ILO の支援によって、離職者向けに「人事サービスセンター」が設置された。このように従業員の生活や家庭、コミュニティが破壊されないようかなりの努力が払われた。

成長の配当

生産的要素としての貢献、ならびに異なる政策的目標の間の均衡をとる手段として以外にも、ディーセント・ワークの四つの側面それぞれに則った発展は、より公正で持続的な成長のパターンに貢献できる。例えば、技能開発政策に関して社会対話を行えば、労働市場の条件をよりよく見通すことができるようになり、労働市場の機能も向上させることができるだろう。ILO がラテンアメリカの南部地域の国々（アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイ、チリ）を対象に行った調査では、新興セクターや職業で求められる新しい技能に対応できるよう、訓練コースを調整する上で、社会対話がたいへん有益であることが示されている。またこれは技能の認知と報酬などに関する労使の対立を減らし、訓練を労働市場においてより弱い立場にあり、差別された人々に向けることに役立つ。¹⁰ これらすべては投資と成長を促し、雇用の増加と労働市場の安定化を促すだろう。

より安定した労働市場条件は、海外投資を考えるに当たっての長所である。それによってより質の高い海外直接投資（FDI）（技術的な移転効果をもたらす可能性が高く、国内経済とのつながりが強い）を誘致することができる。この付加的な投資は、数カ国での投資率、成長、雇用（直接・間接両方）と所得の増加を後押しした。ILO が 2000 年に実施した「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」¹¹ の成果に関する第七次調査は、国内経済とのつながりを進めることの重要性や技能開発、社会政策と社会対話が、どのように経済成長に貢献したかという事例が豊富である。

● シンガポール政府は、産業政策と優遇措置、人材開発を組み合わせた政策パッケージ

¹⁰ これや他の例については、T. Alfthan et al. (eds.): *Global restructuring, training and social dialogue* (Geneva, ILO, 出版予定)を参照。

¹¹ ILO: 理事会資料 GB. 280/MNE/1/1 及び GB. 280/MNE/1/2, 280th Session, Geneva, Mar. 2001 を参照。本調査で受領した報告の要約については、<http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/folup/index.htm> を参照。

を作り、投資家に対して地理的な優位性を示すことに成功した。投資戦略を監督する経済開発協議会の理事会には、労働組合代表も出席しており、政労使三者の間で対話が行われることが長い伝統となっている。こうした仕組みは、投資家に対して一定の社会・経済的な安定を提供するものと政府は考えている。

- コスタリカでは、訓練と人材開発を推進するため、かなりの努力を注いでいると政府が報告している。既存の社会政策と共に、包括的人材開発戦略を含む産業発展パッケージをまとめた。これによって、インテル社の投資を誘致し、3500人の直接雇用とかなり多くの間接雇用を作り出すことができた。¹²
- アイルランドでは三者が経済と社会に関して一連の合意に達し、それによってとりわけ教育訓練への投資が増え、海外直接投資先として魅力的な国になった。このような三者間の合意は、外国籍の多国籍企業が国の経済と社会の発展に最大限に貢献できるようにすることが狙いであった。多国籍企業による雇用は、現在全製造業雇用の約50パーセントに達している。

以上の事例は必ずしもディーセント・ワークのアジェンダ全てに及ぶわけではないが、ディーセント・ワークのもつ異なる側面が投資と成長をどのように推進するかを、表している。米国製造業者連盟の副会長であるフランク・バルゴ氏は、最近次のように述べた。「企業は、環境や労働の基準を低めようとする国には投資機会を見出さないものだ。投資を引きつけるのはそんなものではない。我々は世界中で高い基準を歓迎する。これは事業にとって障害ではない。」¹³

マクロ経済のレベルでは、ジェンダー平等と経済成長の間には積極的な関係があることを示す幾つかの調査結果がある。ある予測では、1960年時点で教育においてジェンダーのバランスが成立していたとすれば、その後1960-92年の国民一人当たりの経済成長が、南アジアとサハラ以南アフリカで最大0.9パーセントも増加しただろうと見ている。南アジアとサハラ以南アフリカの雇用におけるジェンダー不平等は、東アジアと比較して、成長を0.3パーセントも減じただろうとも考えられている。¹⁴つまり、ジェンダーの平等が成立していれば、南アジアでは国民一人当たりの成長率が50パーセント以上、サハラ以南アフリカでは100パーセント以上も増加したかもしれない。近年の世界銀行の研究でも、ジェンダーの不平等は成長を遅らせ、政策の効果を弱める一方で、ジェンダーの平等は開発を促進すると結論づけている。¹⁵

¹² ILO: *Labour and social issues relating to export processing zones*, Report for discussion at the Tripartite Meeting of Export Processing Zones-Operating Countries, Geneva, 1998, p. 41.

¹³ Bureau of National Affairs (BNA): *Daily Labor Report* (Washington, DC), 1 Feb. 2001.

¹⁴ S. Klasen: *Does gender inequality reduce growth and development? Evidence from cross-country regressions*, Working Paper Series, No. 7 (Washington, DC, World Bank, 1999).

¹⁵ World Bank: *Engendering development* (Washington DC, 2000).

最後に、民主的な自由と景気の間にも、つながりがある。民主的、あるいは独裁的な政治環境いづれでも、景気がよいときも悪いときもある。しかし、景気は民主的政権のもとでより安定しているという証拠がある。例えば、意思決定が分散化されている政権では、景気の短期的な変動が少ないことがわかっている。¹⁶ より直接的に言えば、民主的な伝統をもつ国は、経済的ショックに直面したときも、安定を保ちやすい。これはこのような国が、外部からのショックがしばしばもたらす社会的対立を調整するための社会的・人的資本を築いているからである。これらの国ではマクロ経済の均衡を取り戻すために必要な政策的調整について、コンセンサスを形成するための対話のメカニズムを有している。¹⁷

よって、労働条件や労働者の参加、社会対話、社会保護と保障を改善し、ジェンダーに対する偏見を減らし、職場と社会における一定の民主的な自由を享受することは、安定的な経済成長に寄与する。言い換えれば、ディーセント・ワークは生産的な要素でありうるのである。ここで問題にされる事柄の関係が単純であると言いたいのではない。むしろ複雑で間接的であることが多い。しかし、正しい制度があれば、経済と社会の効率も伴ってくる。ディーセント・ワークは一見したところよりも、手の届くものであることが多いのである。

2.3 普遍的な目標としてのディーセント・ワーク

ディーセント・ワークと開発

ディーセント・ワークは所得の高い国々での問題をとらえているが、それはまた人間的な面での開発の目標を表すひとつの方法である。それは人々の生活の質を改善することに関係するからである。それは所得と消費の面に限ったことなく、願望を実現することのできる能力にも関わることである。それはすべての国で働くすべての人々に対して有効な開発目標を掲げるひとつの方法である。

アマルティア・セン氏は1999年のILO総会で講演したときに、まさにこの問題を取りあげた。彼は開発の目的は人の能力を拡充することによって自由を広げることであると述べた。貧困はこうした能力と自由を奪うものであると考えられている。マーサ・ヌスバウム氏は人の能力をジェンダーというレンズを通してみることで、これらの概念を発

¹⁶ R.K. Sah: "Fallibility in human organizations and political systems", in *Journal of Economic Perspectives* (Nashville, Tennessee), 5(2), Spring 1991, pp. 67-88.

¹⁷ D. Rodrik: "Democracy and economic performance", Paper prepared for the Conference on democratisation and economic reform in South Africa, Cape Town, 1998; and idem: *The new global economy and developing countries: Making openness work* (Washington, DC, Overseas Development Council, 1999).

展させた。¹⁸

これはまたディーセント・ワーク・アジェンダの精神でもある。ILO の取り組みの根底には、権利と経済発展は共に進まなければならないとの主張がある。基本的な権利を満たすことは、それ自体が目標であるばかりでなく、人が願望を実現するに当たっての、不可欠な決定要因である。よって、労働における基本的原則と権利は必要不可欠な基盤、つまりディーセント・ワークの「床」である。そしてこれらの権利を実現するためには、人は仕事についていなければならない。床はあるが、天井はない。ディーセントであるとは見なされるものは、普遍的な権利と原則を包含しつつも、各国なりの状況を反映している。その意味でディーセント・ワークは動く目標、つまり可能性、状況と社会の優先事項が変わるに連れて変わる目標を提供する。経済と社会が発展するに連れボトムラインも高くなる。それが今日所得が高い国々における歴史であった。

しかし、ディーセント・ワーク達成に向けた動きは、経済の発展を待つ必要はない。それとは逆に、世界の国々を比較すると、ディーセント・ワークを進める余地は、たとえ所得水準が低くても充分にあることがわかる。国単位でのディーセント・ワークと国民一人当たり所得の関係を吟味した ILO の研究では、予想どおりに、ディーセント・ワークの進展は経済発展とまさに関係があることを示している。しかし所得水準ごとでは、国によって到達したディーセント・ワークの指標には大幅な違いがある。つまり、開発の水準とはかわりなくディーセント・ワークを推進する政策にはかなりの自由があるように思われる。¹⁹

つまるところ、議論はディーセント・ワークが開発を推進することや、逆に開発がディーセント・ワークの達成を容易にするということに限られるわけではない。両方とも真実であるが、よりよい言い表し方としては、ディーセント・ワークが開発の一部であること、つまり、願望であり前提条件であり、かつ目標であり発展のもののさしであるということであろう。

貧しい人々にも権利はある

昨年ファイナンシャル・タイムズ紙の記事を、中核的な労働基準は、低所得国で生存のために農業を行う者や、臨時労働者の生活と何の関わりももたないと主張している。²⁰ 記事の執筆者は、貧しい人々は所得と雇用さえあればよいのであって、基本的権利

¹⁸ A. Sen: *Development as freedom* (Oxford University Press, 1999); M. Nussbaum: "Women and equality: The capabilities approach", in M. Loutfi (ed.), *Women, gender and work: What is equality and how do we get there?* (Geneva, ILO, 2001).

¹⁹ この探求的な研究は、ディーセント・ワークの数々の間接的な指標を用いている。詳細については、N. Majid: *Economic growth, social policy and work*, ILO Working Paper (出版予定)。

²⁰ M. Wolf: "The big lie of global inequality", in *Financial Times*, 9 Feb. 200.

は関係がないと述べている。この見方はしばしば見受けられるが、間違っている。貧困は所得だけの問題ではなく、権利と能力の問題でもある。これらの社会的基盤は、貧しい人々にとっても必要不可欠である。例えば児童労働から解放される権利は、社会のすべての人々が自分の能力を完全に伸ばすことができる機会をもつための基本である。差別されない自由は、すべての人に同等の機会を与えるために必要である。団結の自由は貧しい人が権利を主張し、生活を支える能力を拡充し、経済的利益の公平な分け前を確保するためには重要である。そのようなつながりを作ることに失敗するならば、「まず仕事、ディーセント・ワークは後で」という見方につながる。残念なことに、「後で」がやってこないことの方が多いのである。

現在起きていることから判断して、権利、雇用、保護と対話をひとつの開発パッケージにまとめてしまうことは可能である。例えばバングラデシュの衣類産業では、権利と持続可能な暮らしを組み合わせたアプローチを求める動きは、児童労働を使用していることを理由にボイコットをするとの脅しによって刺激された。1995年に、バングラデシュ政府、バングラデシュ衣類製造者・輸出者連盟（BGMEA）、非政府組織（NGO）、ユニセフ（UNICEF）とILOが連携をとり、児童とその家族、及び問題の様々な側面に取り組むために必要な制度に焦点を当てたプログラムが開始された。子供たちには教育と職業訓練を受ける道が開かれ、また、失われた所得を代替する日当が支払われた。技能・起業訓練、小規模融資を通じて、家族が代替的に所得を得る機会が得られるように支援が行われた。同時に効果的な管理システムが開発された。児童労働を使用する工場数は、1995年の43パーセントから、2000年6月には5パーセントにまで下がり、4年間に3万人を少し下回る働く子供が見つかり、労働から退かされた。やるべきことは未だ多いが、このイニシアチブにより、他の問題にも取り組む基盤が築かれた。今後権利、労働安全衛生といったさらなる目標への取り組みがなされるだろう。取り組みの範囲を広げる上で、利害関係者が対話をもつ機会を得られたことが、重要な要因だった。

他の例としては、ある著者によれば世界で2000万人もの人々が苦しんでいると見積もられている債務奴隷の問題がある。²¹ 子供、それも分野によっては特に少女が特別に弱い立場にある。経験によれば、債務から人を請け出すことが効果的であるとは限らない。持続的な開発という視点から、背景となっている原因に取り組むことの方がより効果的である。ILOが他の国連組織と共同して最近開始したプログラムでは、南アジアの数カ国で、児童の債務奴隷を撲滅する国家政策を支援する。そこでは小額融資、所得創出活

²¹ K. Bales: *Disposable people: New slavery in the global economy* (Berkeley, University of California Press 1999). しかし、ILOのグローバル・レポートはこれらの数字の取り扱いには注意が必要だと示唆している。ILO: *Stopping forced labour*, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 89th Session, Geneva, 2001.

動、衛生対策、教育、意識啓発と社会対話を組み合わせた予防的なアプローチを、債務奴隷が蔓延する地域で進めている。

これらの事例は、政府による基本的原則と権利を尊重しようとの意思が、実際的な開発アプローチによって支援されるときに、あらゆる側面で進歩が見られることを示している。また、これは異なる政策の側面の間のつながりを、その良し悪しにかかわらず、明らかにする。例えば大人のディーセント・ワークと児童のディーセントな生活を求める戦略をとるときに、特定種類の成人の雇用は児童労働の問題を悪化させることもあるということを念頭に置くべきであろう。²² このことはバングラデシュとタンザニア共和国を対象とした ILO の調査によって明らかになったことである。特に少女は働くために、あるいは働く両親に代わって家族的責任を担うために学校をやめさせられがちである。このような発見は、権利と暮らし両方を考慮に入れた一貫したアプローチの政策を立案するのに貢献する。

インフォーマル経済

世界各国で人々の大多数がインフォーマル経済で働いているが、ほとんどの者は十分な保護、安定、組織と発言権を有していない。しかし私はディーセント・ワークの原則はフォーマルな経済と同様、インフォーマルな経済でも重要であると信じている。団結権は権能を与える権利であるために、他の目標の達成にも資する。フォーマルな経済とインフォーマルな経済では、人々が団結する方法は異なるかもしれないが、それはインフォーマルな仕事の大部分は賃金労働ではなく、組織化する直接の目的も様々だからである。これは他の中核的労働基準についても当てはまる。例えば差別は、融資、土地、取引活動の場、その他インフォーマルな自営業に必要なものを入手する上で制限を加える。児童労働は所得の低い、インフォーマルな活動から抜け出すことを阻止する。本当の問題は、これらの権利の適用を制限することなく、すべての人々に広げるには、どうすればよいかである。

エージェント（媒体）は重要な問題である。ディーセント・ワークの目標をインフォーマル経済に及ぼすことは、他で適用される場合のように、国の規制と代表権に頼り切ることはできない。むしろ経済的な能力と発言権を強め、権利を守り、資源を生み出し、移転させ、インセンティブを変える新たな方法が必要である。既存の関係者が新しい形態の行動をとることも可能だろうが、新しい関係者と新しい制度によって技能を向上さ

²² 本調査は、経済部門の種類、女性雇用と労働条件の特徴と、児童労働を肯定的あるいは否定的に影響する可能性のある支援構造の種類について吟味している。ILO: Gender Promotion Programme: *Linkage between women's employment, household dynamics and family welfare and child labour: Report of a survey conducted in Bangladesh and the United Republic of Tanzania* (出版予定)を参照。

せ、市場を開放し、労働条件を改善する必要がある。正式な雇用契約を通じてインフォーマルな雇用に頼るフォーマルな企業は、インフォーマル経済におけるディーセント・ワーク政策を進める手段を提供することができるかもしれない。労働組合の多くは、この課題を認識し、インフォーマルな労働者を組織化するべく務めているが、他にも多くの関係者が関わっている。

中米でILOが実施しているPROMICROプログラムは、インフォーマル経済においてディーセントな経済機会をつくり、発言権を高め、小企業の利益を推進する上で、組織化が大切であることを示した。組織化は、共同体から国家政策レベルまで、男女の起業家精神を支える主要な要素であり続けている。例えば、エルサルバドルの小規模事業者が集まって協会をつくり、国家委員会（CONAMIS）を組織して、会員の強化を支援している。こうした動きの中で、一部の小企業（美容院経営者、主に女性）が自らの協会を組織した。この活動は、市場シェアと所得を拡大するという意味で見返りをもたらした。同様に大事なものは、仕事に関連した活動を通じて市民や政治家から尊敬され、認知されることによって、新しく尊敬と自尊心が生まれたことである。現在では、職場における安全を課題として取り組んでいる。フォーマルな経済と同様に、ディーセント・ワークが持つ様々な側面を同時に進展されることが可能なのである。

社会保護の領域でも、数々のイニシアチブが開始された。例えばタイにおいては、通常はフォーマルな保護制度の対象外にある家内労働者（大部分が女性）の安全衛生と労働条件を改善する試験プログラムをILOが支援したが、それは成功している。今では、このプログラムの成果はより大きな規模で適用されている。

社会疎外については、ジェンダー問題の側面が大きく関わっている。それは女性が従来世話を提供する人の役割を担わざるを得なかったからである。²³ インフォーマルな経済において社会保護へのアクセスを可能にするためのイニシアチブの多くは、女性の組織化に基盤をおくことは、驚くには値しない。PROFEMU（Programme des Femmes en Milieu Urbain）が1998年にダカールで開始したWer Werlé小規模保険計画がその例である。ILOはこれらの計画に対おいて、女性が医療ニーズを主張し、それが給付パッケージに含まれるように、女性のコンパワースメント戦略を含む支援活動を行っている。Wer WerléはまたHIV/AIDSの予防を含む医療関連のキャンペーンを実施している。国家・地域レベルで小規模保険ネットワークに活発に加わり、健康省と対話を持ち、女性の医療問題において、国政レベルで提言を行っている。²⁴

²³ ケア産業に対する調査はIn Focus Programme on Socio-Economic Security が実施し、結果が本年(2001年)後半にまとまる予定である。

²⁴ ILO's Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty (STEP)プログラムから得られた詳細と他の事例については、<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/step> を参照。

インドでは、自営業女性協会（SEWA）がインフォーマル経済で欠けている同様な保護の格差を埋めようとしている。この団体は、30 万人以上の会員を有する登録された労働組合である。この団体が運用する包括的な保険制度は、インドのインフォーマル経済で働く人々にとって、最大の拠出式の社会保障制度であり、現在 3 万 2 千人の女性が被保険者となっている。この制度は、純粹にニーズに基づいて設計された。他にも、SEWA の活動は多岐にわたる。インフォーマルな労働者を効果的に組織化することで、どれだけのことが達成可能かを示す好例である。²⁵

金融機関と融資へのアクセスが欠如していることは、インフォーマル経済における大きな弱点である。このことは所得が低い国、高い国両方において、起業の機会が失われたことも意味する。ここで少額融資が主要な役割を担うことができる。このような制度はディーセント・ワークがもつ様々な側面を表現する優れた手段である。その側面とは、雇用の開放、保障の推進、エンパワーメントの刺激、組織化による発言権の獲得である。²⁶ ILO のある小額融資のイニシアチブでは、西アフリカの 7 カ国の中央銀行と協力し、貧困者向けの銀行業務を支援し、現在では経済活動人口の 19 パーセントに対し、サービスを提供している。²⁷ しかし、いつもながらのことであるが、ジェンダーの力学に注意を払う必要がある。小額貸付の場合、ILO の調査は資源の管理とは女性への貸付が同時になされ、女性が真に利益を被るようにしなければならないと述べている。

疎外されている人々に深く浸透する小額融資機関などの社会的な起業イニシアチブは、市場を人々に資するための不可欠である。最もよく知られている例はバングラデシュのグラミン銀行であり、この銀行は模範として所得が低い国でも高い国でも模倣されている。この銀行を創設したムハマッド・ユナス氏は、社会的な起業が、新たに民間セクターを作り出していると述べている。グラミン銀行はその貧しい顧客によって出資され、運営されている。銀行は 24 社以上の企業を作り出したジャンプ台であり、新技術を用いたより付加価値の高い経済活動への橋渡しとなり、教育と医療などの社会的な目的を満たしている。この銀行から 230 万人が融資を受け、そのうち 94 パーセントが女性であり、GDP に 1 パーセント以上貢献している。²⁸

これらのイニシアチブはより広範な影響を及ぼしつつある。社会保障の分野では、例えばフォーマルな機関が「国民のイニシアチブ」に関心を持ち始め、その他の人々のニー

²⁵ <http://www.sewa.org> を参照。

²⁶ Microcredit Summit Campaign が実施した 1,065 の小額融資事業者を対象とした調査によれば、プログラムの顧客は約 2,300 万に達し、その中にはもっとも貧しい 1,380 万家族が含まれ、そのうち 75 パーセントが女性であった。<http://www.microcreditsummit.org> を参照。

²⁷ これらの国々は、ベニン、ブルキナファソ、コートジボワール、マリ、ニジェール、セネガル、トーゴである。

²⁸ <http://www.grameen.com> を参照。

ズに向けたサービスの企画に意欲的である。また今後浮上しつつある計画にそってサービスを企画しつつある。小額融資に関する手段もまたフォーマルとインフォーマルの格差を埋めることに寄与している。ロシア連邦では例えば、ILO は小額融資機関に対し、財政面で持続可能な信用保証制度の設立を支援し、リスクを嫌う銀行と中小企業の橋渡しをすることによって、これらの企業がインフォーマルなものからフォーマルな融資を受けることを可能にした。ILO はまたバングラデシュの PKSF の例にならって、小額融資金融機関に貸付をするホールセール(卸し売り)基金の開発を支援している。²⁹ 金融機関の仲介により、フォーマル経済とインフォーマル経済が結び付けられる。

我々は普遍性を達成するために、こうした動きを支援しなければならない。この課題を過小評価することは誤りである。インフォーマル経済において普遍性という目標がもっとも厳しい試練に直面する。ただし明らかなことは、ディーセント・ワークの目標がインフォーマル経済の政策選択肢を導くことが可能であることである。

2.4 包括的な政策枠組みとしてのディーセント・ワーク

不平等、不安定、貧困、失業という未解決の重要な問題を人々の目を通して、即ち個人、家族、コミュニティの視点から見たことによって私自身の考えが形作られ、ILO の戦略的ビジョンとプログラムの焦点に影響を与えた。ひとりひとりの労働者の物語には、人々のニーズと願望を反映する共通の意図を見出すことができる。彼らは自分や家族の仕事と保障、子供たちの人生で機会を与えてやれること、必要に応じて医療その他のケアを得ることに関心を持っている。これらの目標を達成するために、コミュニティと働く環境で発言権を持ち、自分自身と労働に関わる権利が尊重されることを必要としている。これらの関心事項は人々の生活の多角的な側面にわたる。人々は総合的に自分の生活を考えている。

人々の総合的なニーズを充たすことは、総括的な政策アプローチを要する。第 2.2、2.3 節で事例として挙げられたプロジェクトと政策は、この方向に向けた動きであり、例えば権利と雇用、または社会対話と社会保護のようにディーセント・ワークの 2 つ以上の側面をとらえている。今必要とされているのは、社会経済目標に向けたより系統だった総合的なアプローチであり、地域や国家、世界的なレベルであることを問わない。これには幾つか理由がある。

第一に、ディーセント・ワークが持つ様々な要素は全て、社会統合、貧困の撲滅、自己実現など広い目標を達成するために、一役買っている。例えば仕事は社会統合に寄与するが、正しい条件で行われたときに限られる。その条件とは、差別や強制がなく、人々

²⁹ <http://www.pksf.org> を参照。

の発言権がある環境である。受け入れがたい条件での労働は、逆に疎外の原因ともなる。同様に、貧困撲滅プログラムが掲げる直接的な目標は安定した収入と雇用であるかもしれないが、それを達成するために権利と代表権が必要とされるのである。

第二に、上記の例からみるように、ディーセント・ワークの様々な側面は、互いに強化しあう関係にある。結社の自由の権利は基本的な民主的権利であるが、人々が自分の願望を表現し、集団としてそれを追い求めることを可能にするために、その他全ての目標の達成においても貢献する。社会対話は雇用についての政策選択肢を広める。児童労働からの解放は、社会の全ての構成員が能力を伸ばしきる機会を得る上で、不可欠である。また同様に全ての人々が同じ機会を与えられるためには、差別されないことが肝要である。同時に経済成長と雇用創出は、児童労働や所得の安定、職場の安全であれ、その他の権利を効果的に手に入れることを容易にする。

第三に、総合的なディーセント・ワーク戦略は、その他の人々とのパートナーシップの基盤となる。例えばより持続的開発というより広範な目標への橋渡しとなる。過去 10 年間に開かれた国連の国際会議は、現在の開発のパラダイムは自然環境を破壊する恐れがあることに、重大な懸念を表明した。それは大気と水を汚染し、補充のきかない天然資源を使い尽くし、生物の多様性を失わせるからである。環境問題は職場の重要な関心事項であり、雇用機会に大きな影響を及ぼすために、ディーセント・ワークのアジェンダに結びつけることが可能である。

もちろん総合的なアプローチがよりよいと主張するだけでは十分ではない。それを示さねばならない。ILO の調査では、この問題を探っており、ある研究はディーセント・ワークのひとつの側面で比較的良好な業績を上げている国は、その他の面でも相対的によいことを示している。³⁰ つまり、各国の経験によれば、ディーセント・ワークの幾つかの側面が同時に発展するならば、異なる各側面でも進歩がよりたやすくなることを意味する。しかし、この点についてはより知識を深め、より洗練された仕事の方法が必要である。

総合的アプローチにおけるマクロ経済政策

総合的アプローチにおいて大切なのは、マクロ経済を視野に入れることである。マクロ経済政策はさまざまな方法でディーセント・ワークを進める。もっとも明白なのは成長と雇用を通じてであるが、他にも経済的不安定やインフレがもたらす不安を減らしたり、貧困と不平等を抑制し、社会政策全般の資源を提供する。

過去 10 年間にマクロ経済政策策定において、社会的な事項への関心が高まってきた。

³⁰ Majid, op. cit. この結論はディーセント・ワークと所得の（肯定的な）関係を考慮した上で得られた。

例えば世界銀行と国際通貨基金 (IMF) は 1980 年代に構造調整の社会的なコストを考慮に入れなかったことで深刻な過ちを犯したが、途上国と市場経済移行国におけるマクロ政策のスタンスを修正し、構造調整政策の重視を削減し、貧困緩和戦略により高い優先順位を与えた。しかし、いまだに雇用を十分に重視してはいない。2000 年の国連総会の特別セッション (コペンハーゲン+5) は、雇用の拡大と貧困レベルの削減という目標に照らして、各国に対してマクロ経済政策を見直すよう呼びかけた。

しかし、そのような目標が実際にどの程度政策に影響を与えるかは、様々である。先進国のほとんどでは、金融政策はインフレ目標に導かれる。より高い失業率と不完全雇用率がこれによって生じる場合、財政的・社会的コストに十分な注意が払われていないのである。具体的な雇用の目標を持つことの利点は、インフレ目標と、失業と社会保護の財源の間でのトレードオフを明白に考えることを可能にすることである。総合的な雇用戦略がいかにうまく開始されたかを示す好事例として、欧州雇用戦略があげられる。³¹ この戦略は、1993 年に発表された成長、競争力と雇用に関するドロール白書から始まったが、それは雇用目標の政治的な優先順位を上昇させた。この戦略は異なる欧州協議会において入念に練られ、1997 年にルクセンブルグで開かれた特別雇用サミットにおいて発効した。この戦略が息の長いものとなっているのは、管理、報告、実行が効果的なプロセスによってなされているからである。

総じて、雇用創出は投資の増加に依存するため、マクロ経済政策の第一の優先事項は、短期的な安定と、より長期的な成長と構造変化という目標の間のバランスである。マクロ経済のバランスが持続的な成長の前提条件であるということについて一般的なコンセンサスはあるものの、投資と成長に長期的に悪い影響を及ぼすにいたらないためには、*どの程度の安定が必要か*という点については、意見が分かれる。さらに、国内外の投資へのインセンティブは、経済のみならず社会的な安定にも依存する。

ディーセント・ワークの目標を具体的に持ち出すことで、こうした政策議論を活気づけることができるだろう。特に、より広範な問題をマクロ経済政策の形成に係るさせることができる。それらは企業開発、賃金と所得政策、所得と雇用の安定政策の立案、人的資本と労働市場制度への投資、公共事業など雇用創出プログラムの役割などである。これらの政策の多くは、「マクロ経済にやさしい」ものである。税政策もまたディーセント・ワークへの影響を考慮する必要がある。より一般的に、もしマクロ経済政策が健全な社会基盤をもつならば、より持続可能であることができる。

マクロ経済政策がより広範な目的を達成するために、どのような貢献ができるかとい

³¹ Commission of the European Communities: *Growth, competitiveness, employment: The challenges and ways forward into the 21st century*, Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93 (Luxembourg, 1993).

う点においては、社会対話が重要な役割を演じることができるだろう。たとえば最近のアイランド経済は目覚ましい成長を遂げているが、その中で政労使の交渉によって得られた一連の合意に基づく社会的なパートナーシップは重要な要素である。この広範な社会的パートナーシップ・プログラムは社会的パートナーを一定の政策と制度改革にコミットさせることにおいて、重要である。また低・中所得者向けの所得税削減策に連動した賃金上昇を緩和する上でも重要である。国際的な経済統合とともに、この好ましい政策の組み合わせは、停滞していたアイランド経済を、10年の間に欧州でもっとも成長の早い経済に変えた。³²

グローバル化の時代にしばしば耳にする議論は、国は以前のように広範なマクロ経済選択肢を持つことができない、というものである。確かに国のマクロ経済政策はますます国際的な経済要因や、グローバル経済の国際政策調和の度合いに依存している。しかし、各国の経験に照らしてみれば、グローバルな市場への統合は、成功した社会政策と両立可能であることを示している。十分な社会保障制度、社会対話のシステムが機能していること、所得の不平等が比較的小さいという条件が整っているという前提があつてのことである。³³ 欧州の数カ国はそのよい例であるが、途上国においても同じことがいえる。たとえば、1980年代に、小規模な開放経済であったコスタリカは、オーソドックスではない安定化計画を導入した。その主な内容は、公共雇用の維持を含めた社会補償計画、仕事を保護するための事業救済計画、賃金の物価スライド制を行いつつ政府の支出を抑制するものだった。この結果、財政黒字が得られ、しかも景気後退を回避した結果、歳入が増大したことで、黒字はさらに増えた。韓国がアジア金融危機の後に比較的急速に経済復興を遂げた理由のひとつは、1998年の始めに新政府が労使とともに導入した社会対話メカニズムによることは確かである。これによって、1998年のはじめに公的資源が雇用と所得補助プログラムに注入された。

総合的政策を発展させるILOのプログラム

a 国レベルのディーセント・ワーク

ディーセント・ワークの達成に向けた政策への総合的なアプローチに近づくために、私は国レベルで対策を開発することを目的とする新しいILOパイロット・プログラムを

³² P. O'Connell: *Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland*, Employment and Training Papers No. 44(Geneva, ILO, 1999)及び <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/folup/index.htm> に掲載されているILO: Seventh Survey on the effect given to the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy を参照。

³³ W. van der Geest; R. van der Hoeven: "Africa's adjusted labour markets: Can institutions perform?", in W. van der Geest and R. van der Hoeven, *Adjustment, employment and missing institutions in Africa* (Geneva, ILO and Oxford, James Currey, 1999)。

導入した。基本となる原則は各国で共通するものの、ディーセント・ワークというアジェンダの実際的な適用は国の状況と優先事項によって違う。特に低所得国によっては、団結権とその他基本的権利、雇用と社会保障の貧困緩和への貢献、特にインフォーマル経済の労働者への貢献が主要な関心事項であったりする。労働組合権、社会対話、雇用創出と経済的な目標の間のつながりが、中所得国では高い優先順位を得ているだろう。より所得水準の高い国では、社会からの疎外、雇用の質と保障が問題であろう。労働の安全、労働者の組織化、使用者とジェンダーの平等はあらゆる所得レベルで関心の対象だろう。各国ごとに欠如とニーズの内容は違うが、相互に強化しあう活動パッケージによって対処すべきであるとの考えは共通する。

これを追求するためにパイロット・プログラムは数カ国で開始された。第一段階としてデンマーク、ガーナ、パナマとフィリピンが対象国である。各国の政労使と共同して、このプログラムは政策パッケージをどのように組み合わせ、ディーセント・ワークの不足を削減できるかを示そうとしている。それはまたILOの専門的助言を合理化する手段として、本部と外局での活動を重点的に協調させ、その他国際機関との提携をも意図している。

各国で国レベルでのディーセント・ワークの不足を見直すことが、公共政策、民間・共同体によるイニシアチブと社会対話への答えを模索する基盤となるだろう。広範な政策問題、例えば成長を増幅するマクロ経済政策、社会保護の適用ないし組織的な権利は実際に人々の生活にどのような影響を及ぼすか、またそれを形作る要因といった観点から分析される。制度と政策の効果が見直され、相互作用が分析されることから、新しいアプローチを試験的に導入し、他国で成功した経験を適用することもできるだろう。問題や目的、結果をよりうまくつなげることで、プログラムはまたディーセント・ワークの目標達成への進捗状況と結果が期待に沿っているかどうかについて、定期的に査定するための効果的な方法の開発を助けるものと考えられる。

このプログラムによって、今まで得た教訓を体系的に生かす方法を目指そうと意図している。ディーセント・ワークによる国別査定を、各国の政労使の協力を得て、また技術協力ドナーからの支援を得て行うことも考えられるだろう。ディーセント・ワークの目標を政策のチェックリスト上にのせて、様々な状況に応じて指導を行うことも考えられる。それによって技術協力の新たなアプローチが開かれ、より広範な方策や、国や地域レベルで得られる専門的知識をよりよい形で動員することも可能であるだろう。

ディーセント・ワークを進めるための総合的なアプローチが必要であることは、女性女性が直面する不平等において特別に重要である。異なる大陸と国々での実際的な経験を見ると、貧困とジェンダー不平等の緩和が成功した事例では、4つの異なるレベルでの活動を組み合わせている。それらは、仕事の推進と生産性の改善、法制を通じての介入、公的な障壁の削減と法的なりテラシーのキャンペーン、組織化によるエンパワーメント、

効果的な社会保護。これはフィリピンの玩具産業の家内労働者にも、ボリビア・アンデスのハルカの先住民の女性たち、イエメンの手工芸職人にも共通して当てはまる。ILO は政策的な結論をジェンダー、貧困、雇用における能力育成プログラムに結集させた。³⁴ このアプローチを応用することがチュニスのアラブ女性訓練調査センター(CAWTAR)によって計画されており、幾つかのアラブ諸国で女性のディーセント・ワークを推進する総合的アプローチを実施するための能力育成に使用される。

(b) 地域ベースのアプローチ

地域レベルでは、経済社会開発における総合的なアプローチを進める努力が追求されている。そのいくつかは欧州で初めて設置された社会的企業で、ILO のアジェンダに適合する総括的なモデルである地方経済開発庁 (LEDA) をモデルとしている。

ILO とその他の国連機関は、中米、アジア、アフリカ、バルカン半島において、LEDA の開発に携わってきた。この事業は、公共部門の代表、労使代表、農業団体、協同組合、その他 NGO など、地域開発の関係者全てを巻き込む。この過程において、利害関係者の組織化と相互の対話が促進される。LEDA は、企業と協同組合開発を支援するが、その中には社会サービスを提供する団体、また多くの場合ジェンダー問題に特別の注意を払っている団体も含む。こうした団体は利益追求型であるが、戦略の中にはあまり利益を生まない活動も含む余地がある。雇用への影響については、中米の LEDA は当初の貸付基金が 800 万米ドルあり、1994 年から 98 年の間に 25,000 人以上の正規雇用と 16,000 人分の臨時雇用を作り出し、7,000 以上の新規事業への融資を行った。³⁵

総合的なアプローチは市町村レベルでも有効である。最近の事例としてはリオデジャネイロで、人々の願望とニーズへの調査を行い、それに基づいて雇用創出、「市場創出」による起業支援、技能向上、所得保障を改善する政策を含む総合的なプログラムを、広範な層の参加と社会対話に基づいて低所得地域で実施した。

このようなアプローチの結果はそのときどきの状況によって多様である。それでも地域レベルでの総合的アプローチが、ディーセント・ワークのアジェンダのあらゆる面を実現できると示すに十分な証拠がある。

(c) 危機に対する総合的な対応

ILO はこれらの事例から総合的アプローチの開発と実施について理解を深めることができる。ILO が既に総合的アプローチを適用しているひとつの領域は、危機的状況である。ここでは再建プロセスの始めからディーセント・ワークを目標とした解決策を実

³⁴ ILO: Modular package on gender, poverty and employment, Reader's kit and facilitator's kit (Geneva, 2000).

³⁵ ILO; UNOPS; EURADA; Italian Ministry of Foreign Affairs: *Local economic development agencies* (Geneva, June 2000)

施している。紛争、自然災害、経済危機、政権交代など異なる危機的状況において、ILOのアジェンダへの要望がある。このような状況でディーセント・ワークのアプローチを総括的で多角的な方法で実行することが可能である。それによって権利、生活、社会保護を促進し、影響を受けた人々やコミュニティに発言権を与えるよう代表権を確保することも可能である。今まで限られた資源の中でなし得たことは、地域経済を再び活性化させることである。例えばエンプロイヤビリティを高め、若年者、女性、その他人々の不安定を減じる方策として訓練を使うことなどによってである。近年のILOの事業においてこれらの重要性が現れているのは、例えば東チモール、モザンビーク、コンゴ民主共和国である。

2.5 地球レベルでの新たな制度的発展

今日、ひとつの製品は複数の文化や時間帯にまたがる製造ラインで作られている。グローバルな経済は、ボーダーレスであり、政府は非力であるというような形容がされることもある。貿易と資本フローについては幾分国際的な規制があるものの、グローバル経済における社会的な側面は脆弱である。このような中で、ディーセント・ワークの目的を実現することはできるだろうか。

この問いは本報告書の範囲を超えるが、特別な注意が払われるべき重要で新しい展開が、公共、民間双方の領域に起きている。統合されつつある世界での国家の役割というのは以前よりも重要になっているという事実はあるが、それがどの程度効果的であるかは、国家間の協調に頼っている。政府の枠を超えて、グローバルな経済における一定の社会的な価値を確固として取り入れつつある、新たな制度と行動パターンが浮上している。³⁶それにはさまざまな国際協定や文書がある。企業、消費者、投資家の経済活動に対して、倫理的な問題がより大きな影響を与えている。所得の高い国の消費者は、ディーセントな条件で製造された商品に割増し金を払う用意がある。この重要な領域において、方針を示すよう使用者団体に声がかかることも多くなった。また労働組合も、この問題については国内外で活躍している。市民社会グループは、グローバルな生産チェーンにおいて、ジェンダー平等、環境基準と人権を推進している。世界の大企業の株主と経営者は、事業活動が共有する価値をとり入れるよう、心を砕いている。当節では、目覚しい流れのいくつかを概観している。多国間システムが重要な役割を担っている領域であり、それについては次章で述べる。

³⁶ S. Hayter: *Institutions and labour policy in an integrating world*, ILO Working Paper (Geneva, 出版予定)を参照。

労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言

近年の制度的な発展の中でも、ILO の基本的原則と労働の権利に関する宣言は、最も重要なもののひとつである。これは国内とグローバル経済において社会の発展を支援する方策として、その価値を示しつつあり、強制的ではなく、国内・国際的な活動について、指針を提供する。宣言のフォローアップは、急速に拡大している技術協力プログラムを生み、かつ報告システムを通じて広範な情報基盤を築きつつあるが、世界の政府と社会的関係者にとってのよりどころとなっている。その原則は民営企業や投資ファンドが採用する倫理規定や、国際協定に頻繁に取り入れられるようになっている。南部アフリカ開発コミュニティ (SADC)、南部共同市場 (Mercosur)、カリブ海共同体 (CARICOM) は、地域統合という文脈の中で、宣言が盛り込む基本的原則と権利の尊重を推進するべく努めている。これらの原則と権利は、非強制的な性質の社会原則に関する社会憲章あるいは宣言に取り入れられている。労働におけるこれらの基本的原則と権利の実現は、社会対話の対象として、また他の文書を通じて推進されている。CARICOM の事例では、例えば、労働法の起草にあたって指針が提供された。

その他の公的・民間イニシアチブ

企業の社会政策に関する 2 組の一般的な政府間指針もまた企業活動における社会価値を推進している。これらは ILO の多国籍企業と社会政策に関する原則の三者宣言 (MNE 宣言) 並びに多国籍企業に関する OECD 指針である。OECD 指針は多角的であり、政府が採択するものであるが、ILO の多国籍企業宣言は広く適用され、政府、使用者団体、労働者団体によって採択された三者構成によるものである。ILO の多国籍企業宣言へのフォローアップは調査報告と解釈手続きによって実施される。報告手続きは国別の各社会的パートナーが進捗や影響についての見解を示す機会を与えるが、それは別個に、あるいはコンセンサスが得られれば、共同で示すこともできる。多国籍企業宣言そのものは成立以来 25 年近くたっているが、新しい報告はその手続きを常に新しいものに更新する。三者による広範な社会対話は ILO の中で、多国籍企業宣言の効果に関する第 7 次調査の分析に関連して行われている。それは 2001 年 3 月に理事会に提出された。³⁷

その他の公共・民間のパートナーシップとしては、国連事務総長のグローバル・コンパクトがある。これは全世界に共通する価値、その中には ILO の労働の基本的原則と権利に関する宣言に盛り込まれているものも含むが、そうした価値の導入に実業界を関与させる計画である。これは 1999 年に開始され、グローバル・コンパクトは国際ビジネス・

³⁷ <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/> を参照。

コミュニティにとっての重要なよりどころとなり、企業慣行を向上させ、社会領域における学びの機会を提供し、社会構成員との対話を促進する。

社会対話のための新しい方策

1994年の欧州労働協議会指令の枠組みの中で、³⁸ 596社（少なくともEUの2カ国に150人以上の従業員がいる企業）が、情報交換と協議の仕組みを作った。この情報共有と協議の仕組みは、国内法制に編み込まれること（法律あるいは団体協約によって）を目的として、EU指令に組み込まれている公共・民間のハイブリッドに近い取り決めである。それは2カ国間の協議を促進し、社会的パートナーが対話を進める可能性を大いに与える。³⁹

国際的に他の進展も見られている。造船産業では、昨年国際運輸労連(ITF)と主要な船主団体である国際海事使用者委員会(IMEC)が、先駆的な国際的団体協約の合意に至った。それは賃金、最低基準や母性保護などの労働条件を対象とする。2001年1月の第29回海事合同委員会では、同産業の社会構成員(船主と海員)は、歴史的な「ジュネーブ協定」を採択し、国際船舶産業における労働基準の将来的な発展について取り決めた。それによれば、労働基準は、海の環境と安全基準を補完する第三の柱とされることが決められた。会議は、海事労働基準を包括的にとらえる新たな条約の採択に向けて作業を進めることを合意した。

運輸産業では、産業の構造改革が航空会社の間での提携や(スター、ワンワールドなど)、主要な航空会社の間で、機内食や地上貨物サービスを統合する動きが起きている。ITFはこのような提携のひとつひとつに作業部会を設立し、ひとまとまりの航空会社と交渉する加盟組織を集め、団体交渉戦略で足並みを揃えている。

同じように、多国籍企業と複数の国際貿易事務局(ITS)の間では、国際的あるいは地域的な枠組み合意が数多く取り決められるようになっている。これらの枠組みは、国境を超えて労働慣行や労使関係に、指針を提供している。これらの事例としては、下記のものがある。

- Statoil 社と国際化学・エネルギー・鉱業・一般労働者組合(ICEM)
- IKEA 社と国際建設・林業労働者連合(IFBWW)

³⁸ Council Directive 94/45/EC of 22 Sep. 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees.

³⁹ R. Blanpain: *European works councils in multinational enterprises: Background, working and experience*, Working Paper, No. 83, Multinational Enterprises Programme (Geneva, ILO, 1999) を参照。

● Telefonica 社とユニ・インターナショナル (UNI)

スペイン籍の遠距離通信の巨大企業であるテレフォニカ社と世界的な組合組織であるユニ・インターナショナル (UNI) との間で署名された行動規範は、労使関係の歴史で画期的な出来事であるとされている。行動規範は、世界各国でテレフォニカが雇用する UNI の加盟組織である 18 の労働組合に加入している 12 万人の従業員の労働権を対象としている。テレフォニカ社長のセサル・アリエルタ氏と UNI の総書記であるフィリップ・ジェニングス氏は、協定の締結を記念して ILO を訪れた。この新しい協定は、労使双方が ILO の中核的労働基準に盛り込まれた結社の自由、団体交渉権、差別、強制労働と児童労働の要項を遵守することを明記している。これはまた、最低賃金、労働時間、労働安全衛生と、職業の自由な選択について、合計で 15 の ILO 条約・勧告に準拠している。

国際産業組織と労働者団体との枠組み合意のその他の事例としては、国際サッカー協会連盟 (FIFA) と国際自由労連 (ICFTU) との間で取り決められたもの、また国際商業・事務・専門・技術従業員連盟 (FIET) と国際繊維・被服・皮革労働者連盟 (ITGLWF) との間の取り決めが挙げられる。

自発的な民間イニシアチブ

自発的民間イニシアチブ (VPI) と呼ばれる、自己規制的なイニシアチブが近年数多く出現している。これらは法によって施行されるものではないが、法に規制される活動を拡充し、あるいは補充する役割を果たしうる。行動規範、社会的ラベル・イニシアチブ、表彰、ライセンス付与、管理と社会による監査、前述のような企業と ITS 間の枠組み合意などが、原材料の仕入れから製造と小売に至るまで、商品チェーン全体で経済活動を導く社会的な手がかりを提供している。⁴⁰ こうしたチェーンの代表的な企業は、業務委託業者に行動規範を適用している。規範を採択した企業の多くは、その遵守を確かめる管理システムを開発する必要性を感じている。場合によっては、独立した認証システムを取り入れて、自らの尽力を強化することが必要だと考えている。VPI は実際にそれが適用されていることが証明されなければならない。企業は社会的方針を採択する必要性が生じている。それは前述のグローバル・コンパクトにも当てはまる。

これらのイニシアチブは既に ILO の原則、特に ILO の労働に関する基本的原則と権利宣言に盛り込まれているものに準拠している。VPI の中には、異なるレベルでの社会対話と協議を含むものもある。例えば、行動規範と認証手続きは、組合と協議が可能で

⁴⁰ 例えば、ILO: Governing Body doc. GB.273/WP/SDL/1, 273rd Session, Geneva, Nov. 1998 を参照。さまざまな VPI や雇用と労働問題については、<http://oracle02.ilo.org:6060/vpi/vpiSearch.first> を参照。

ある。共同政策声明は時には児童労働などの特定の慣行を除去するために、出されることもある。

社会的に責任ある投資

主要な投資ファンド、特に年金基金は、投資決定がもたらす社会的な影響により多くの注意を向けている。社会的に責任ある投資 (SRI) は、社会的、倫理的、環境的な配慮を投資家の投資選定基準に含め、それによって一定の価値を財政的に魅力のある投資ポートフォリオと組み合わせようというものである。ドミニ 400 社会指標は一定の社会的基準を超えた 400 社からなり、スタンダード・アンド・プアーズ 500 (S&P 500) に較べて一貫して優れた市場実績によって有名である。⁴¹ 他の事例としてダウジョーンズ自立的グループ指標と、より最近では今年 FTSE 4 グッド・インデックス・シリーズが立ち上げられた。

SRI ファンドは元々米国で立ち上げられたが、その他多くの国に普及した。米国だけでも広義に定議した SRI は、機関投資 (金融機関と年金基金) の総量の 13 パーセントを占めている。その総額は 2 兆米ドルを超える。これらの投資は、1997 年から 1999 年の間に、市場の成長率の 2 倍の率で成長している。米国で社会的な基準をパスした相互ファンドは、1995 年の 55 から 1999 年の 195 に増えた。他の国でも同様な傾向が見られる。⁴²

労働者団体は、株主としてこの領域で力を持っている。近年の ILO が労働組合が管理する SRI 年金基金を調査したところでは、その数は 350、資本総額は 780 億ユーロであると見積もっている。⁴³ カリフォルニア公務員退職制度 (CalPERS) は、あらゆるファンドの中で米国で最大だが、SRI の推進力としての役割を果たしている。新興市場向けの投資スクリーニングの基準として、ILO 宣言が明示する労働の基本的原則と権利を考慮するよう求めている。⁴⁴

SRI に対して設定されている基準は、ILO が調べたところでは、かなり違うことがわかっていて。⁴⁵ ひとつの論点は「社会的に責任ある」と見られることの実際的な定義と範囲にかかわることである。もうひとつの問題は、労働という点において社会的価値を反映するこうした基準が、どの程度明白に ILO 原則に言及するか、あるいは ILO 基準に

⁴¹ H. Brill; J.A. Brill; C. Feigenbaum: *Investing with your values: Making money and making a difference* (Princeton, Bloomberg Press, 1999. Domini 400 Social Index は 1990 年から 1999 年まで S&P500 よりも業績がよかったが、2000 年はそうではなかった。

⁴² ILO: *Socially responsible investment*, ILO Social Finance Programme (出版予定)。GB.273/WP/SDL/1, op. cit. も参照のこと。

⁴³ ILO: *Socially responsible investment*, op. cit.

⁴⁴ <http://www.calpers.com/whatsnew/press/2000/1115a.htm> を参照。

⁴⁵ GB. 273/WP/SDL/1, op. cit. を参照。

森林産業の事例

森林産業は VPI の枠組みの中でたいへん興味深い社会対話の事例を提供している。それはディーセント・ワークと持続的な発展を進める枠組みの中で、社会対話が重要な役割を果たすことを示している。

枠組み合意：この部門での二つの枠組み合意の事例が、IKEA と IFBWW、及び Faber-Castell 社と IFBWW の合意である。IKEA 社は世界で最大級の家具販売者であり、56 개국にまたがる 2,000 以上の独立した生産者（約 100 万人の働く人々）から、販売店の家具の 90 パーセントを調達している。枠組み合意はこの供給チェーンの一部、つまり業務委託者とその従業員を対象とするが、自社の販売店は対象としない。Faber-Castell 社は、鉛筆・クレヨンにおいて世界市場をリードする存在であり、10ヶ国で約 5,500 人を雇用している¹。

両社とも自立的な生産と、業務委託者からの原木の調達について、持続可能であることを、消費者からの圧力によって認識した。また、製品を製造あるいは調達する製材所でディーセント・ワークが行われなければ、自社の正当性を確保できないことに気がついた。合意は、ILO 宣言に盛られた基本的権利に関わる ILO 条約の遵守を規定し、適切な賃金や労働時間、労働条件に

ついても決めている。IKEA の合意は、業務委託者の労働条件は少なくとも国内法制あるいは国内合意を遵守しなければならないと明示する。この合意の遵守は、合同監督組織の訪問によって管理されている。

自発的な森林製品の認証。これらの種類の合意は、維持的に管理されている森林からの木材と原料の調達の確約を強化するものである。企業は時には木材が森林番協議会 (SC) が設立する基準に従って認証を受けることを要求する。SC 認証制度は産業、労働者組織、政府、市民社会の間の懇切な対話を経て開発された。この制度は、労働者と地方コミュニティの権利を明白に述べる。

SC の原則は、産業が事業を行う国が批准した全ての ILO 条約を遵守するよう求め、全ての場合において 1948 年の結社の自由と団結権の保護条約（第 87 号）と、1949 年の団結権・団交権条約（第 98 号）を守るよう規定している。このように国内規制を補完している。2001 年 2 月には、SC 理事会は原則の改正を合意し、社会・労働の配慮事項をより総括的に対象とするようにし、関係する労働基準への ILO 指針に言明している。

¹ 合意については <http://www.ifbww.org> を参照。

沿った方法で扱われているかである。さらに、一定の目標に向けた実績や進捗を測るための査定方法が、まちまちであるか、欠けていることが問題である。よって SRI という現象は増えているものの、ILO の価値と原則をどの程度反映しているかについては、かなり違いあり、その労働慣行への影響についてははっきりとしたことが言えない。しかし、米国では基準で審査される資産の 38 パーセントは労働問題で査定され、それには基本的権利から労働条件、賃金を含む。⁴⁶ これは必ず今後重要性を増す分野であることだろう。

これらの制度的な発展はグローバル経済において ILO の目標を実現可能なものとすることに貢献するだろう。しかし、もちろんこれは全体的一端でしかない。実現はグローバル化の道筋、その投資と成長と分配への影響と、密接な関係がある。そして経験によれば、注意深く計画された公共政策が成果を挙げるのである。ILO は政府、労使団体がディーセント・ワークの不足に対処する努力を支援するために、多大な貢献ができる。次章では、これらの点について述べてみたい。

⁴⁶ ILO: *Socially responsible investment*. op. cit.

3. グローバル経済における社会進歩

3.1 我々の働く世界

グローバル化の形と方向性に対する見解が、二極化の度合いを強めている。世界全体として見れば、平均所得は上昇しつつあり、技術革新や富の創出の行われる余地は十分にある。だがこうしたプラス面の裏には、恒常的な不平等や、排他主義の高まり、経済変動が引き起こす社会不安、ルールへの不公平感などがついて回る。

国家間の格差と不均衡はきわめて大きく、しかも拡大中である。1960年に、最富20カ国の1人当たり国内総生産は、最貧20カ国の1人当たり国内総生産の14倍だった。その格差が、1998年には34倍に拡大した。¹ 全世界の海外直接投資のうち、途上国に投入されたものの割合は、1993年から1997にかけては38パーセント。これが1999年にはわずか24パーセントにまで減少し、しかもそのうちの80パーセントは、わずか10の途上国に集中した。² 世界の工業製品貿易に占める途上国の割合は、1970年の38パーセントから1997年には80パーセントにまで増加したが、増加分の8割は、³ 13の国や地域の経済が押し上げたものである。情報格差（デジタル・デバイド）の拡大も、今年度の世界雇用報告⁴で強調されている。いまや多くの国々が、世界の経済システムから取り残されてしまった。移行国の経済は、衰退の道をたどっている。世界には一見チャンスがあふれ返っているようだが、多くの人々には、そのチャンスを自分の人生に結びつけるすべが

¹ 購買力を同等にした上での概算。V.Spiezia“*The effects of globalization on world income inequality*” (ILO 謄写版印刷物、2000) 参照。世界銀行も、格差は1960年の18倍から1995年には37倍に拡大したという、きわめて近い数字をはじきだしている。World Bank: *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty*, published by Oxford University Press, New York, 2001 参照。

² UNCTAD: *World Investment Report*, 2000 (Geneva, 2000).

³ A.K.Ghose: “Trade liberalizaion, employment and global inequality”, in *International Labour Review* 13ヶ国とは、アルゼンチン、ブラジル、中国、香港（中国）、インド、インドネシア、韓国、アレーシア、メキシコ、フィリピン、シンガポール、台湾（中国）、タイ。

⁴ ILO: *World Employment Report 2001: Life at work in the information economy*, Geneva, 2001

わからない。

正当性と持続可能性の問題をめぐって、人々の認識が分かれ、論争が激化している。現在、グローバル化については両極端の考え方があって、「グローバル化恐怖症」と「グローバル化愛好症」などと揶揄されている。これら二つの世界観は、決して交わることがない。「愛好者」にとって、グローバル化は富と福祉の源である。存続させ、持続させることが可能なことから、無知な者や悪意を持った者の攻撃から守らなければならない。一方「恐怖症」を抱えた者にとって、グローバル化は、一握りの金持ちと大企業のために地球と労働者を組織的に破壊するものにほかならない。進歩の源どころか、人間性に対する脅威なのである。

このように、現代の特徴的な現象であるこのグローバル化については、二つの立場が対立していて、共通認識を元に真剣な話し合いをする余地がほとんどないように見える。具体的なやりとりといえば、せいぜい、催涙ガスの登場したシアトルのデモ(訳注：1999年11月、シアトルで行われたWTO世界貿易機構の総会に対して、環境保護団体などが反対のデモを行ない、当局が催涙ガスを用いて鎮圧した事件)や、大西洋をはさんだダボス対ポート・アレグレの対決(訳注：2001年1月、スイスの保養地ダボスで開かれた世界経済フォーラムに対抗して、NGOや市民団体などの代表が、ブラジルのポート・アレグレで世界社会フォーラムを開催したこと)、そして今や国際的金融・貿易機構の主要な会合につきものとなった抗議活動ぐらいのものではないか。

だが冗談はさておき、こうした溝を何とかして埋めるべきだという認識が、各方面で広まっていることも、確かだろう。多くの人々とその家族が抱える鬱屈した不満に、我々は何とかして応えなくてはならない。彼らは、街頭で不満を表明するだけの意志や力や可能性は持ち合わせていないかもしれない。だが、黙っているから賛成だと思えるのは、大きな間違いである。現在のグローバル化の方式は、支持を失いつつある。と同時に、ルールさえ公平なら、開かれた市場や開かれた社会が一つの解決策になるということも、ほとんどの人が理解している。グローバル化を持続可能なものにすることで最も得をする人たちの多くが、変革の必要性を感じている。全世界のCEOに対する最近の調査では、政府の効果的な規制も制度もない純粋な自由市場の方が、ビジネスと社会にとって有益だと主張する者はひとりもいなかった。⁵ 評論家のあいだにも、個人やその家族や共同体の真のニーズに持続的に応えていけるような、新たな解答を求める声が多い。この論争の激しさと相違点の中からこそ、変革の形が浮かび上がってくると、私は信じる。

この問題に最も精通し、前向きに取り組む人々には、ひとつの共通項がある。それは、グローバル化への新たな道を探しあてたいという願いと、それができずにいることへの

⁵ J.E. Garten: *The Mind of the CEO* (New York, Basic Books, 2001), p. 17.

悔しさである。だが企業トップであれ、労組の執行部であれ、政府の政策担当者や NGO の活動家であれ、みな、目標やそれを達成するための枠組みについては、さほど明確な考えを持っていない。どのようにして新たな規則、基準、しくみ、制度を作り、国家レベルでは当然のことをグローバル経済に対しても行えるようにするのか。社会や経済の機構を、いかにして共通の利益の方向へと導くのか。十字路と同じくグローバル経済にも、止まるべきところと進むべき時を告げてくれる信号が必要である。

数ある相違点の中で私が発見したのは、すべての人にとってディーセント・ワークの機会を拡大するという考えが、グローバル経済の適切な目標として、広く受け入れられているということである。そもそも ILO のディーセント・ワークに関する提言は、初めから物の見方も目の付け所も違う政労使三者の対話を経て練られたものだけに、幅広い理解を得ることは、さほど不思議ではないのかもしれない。ここはひとつ、グローバル化をめぐる対立見解に少しでも橋渡しをするため、この提言の可能性を探るべきであろう。大切なのは、グローバル経済の呈する機会を失しないようにすることである。

経済目標と同時に社会目標を推進するため、世界的な能力を上げていくことが、緊急に必要とされている。そしてそれを達成に導くのは、次のような事柄かもしれない：資源移転の新たなしくみ、民間部門の新しい役割、社会的・経済的發展をにらんだ貿易・金融面の課題の再検討、ブレトンウッズ体制諸機関およびその他の多国間制度の、より一貫した包括的な活動、ある価値観を提唱するための「市場行動主義」の新たな役割、世界の所得配分の監視。国際的なレベルでの対話と、合意と、パートナーシップが必要だ。そしてまた、目先の利害や関心事を越えて、グローバル経済の中ですべての人の利益を守れる制度的枠組みを目指す心構えも必要である。

ルールにのっとった国際システム、万人に対して公平なシステムが、今、求められている。個人にも家族にも、そして発展途上国にも認識される公平さが、正当性の礎となる。

それはつまり、グローバル化を管理するための新たな道筋を見出さなくてはならないということである。管理とは、政府によるものに限らず、社会全体が、そこで起こる事柄にどう対処するかということである。そこには、価値観や社会目的が人々の行動にどう影響するかということが含まれる——新たな規則や目標が投資家にどういう影響を与えるか、新たな目的が企業にどんな変化を与えるか、新たな道具立てで社会対話がどう変わるか。ILO の三者構成は、こうした課題に立ち向かう上での大きな強みである。三者間の合意に基づく政策や基準や勧告は、正当性が高いからである。我々はみな、物の見方と仕事の仕方を変える心がまえをしなくてはならない。

貿易と労働の基準をめぐる論争

貿易と労働の基準をめぐる論争は、現在の問題を浮き彫りにしている。貿易と海外直

接投資が、グローバル経済の雇用と労働条件におよぼす影響をめぐる激しい論議があり、開発目標の追求が、労働者の権利を犠牲にしているのではないかと懸念が表明されているのである。⁶

グローバル経済の統合が進む中で、中核的労働基準の重要性については、3種類の論調がある。

- 第1に、児童労働や強制労働といった搾取的労働行為はとにかく許せず、グローバル経済においても常に基本的人権の尊重を推進すべきだという論調。
- 第2に、グローバル経済における「不公正競争」と、それが労働基準に及ぼす影響を問う論調。経済統合の進展が、社会福祉プログラムと労働基準に下向きの圧力をかけているのではないかと懸念する声がある。たとえば、貿易が増え、国際的な資本流動性が高まった結果、ある国の劣悪な労働基準と労働条件が、別の国の労働条件の悪化につながるのではないかとするのである。
- 第3に、中核的労働基準が、その他の労働基準や開発目標の実現に向けた枠組みとなり、その結果、貿易や資金の流れから期待される経済発展と並んで、社会的進歩をも促進するという論調。

こうした議論が、労働の条件性と関連性をめぐる激しい論争へとつながっている。中には、中核的労働基準とは、豊かな先進国が貧しい途上国に無理やり押しつけようとしているもので、途上国にはそんな基準を採用する余裕はないという意見もあり、文化が違えば人権の基準も異なっていはいはずだという声高な主張が行われている。こうした論争は、数多くの公開討論の場で起こっていて、ILOの三者構成会議も例外ではない。そうした場でILOは、経済相互依存の時代におけるみずからの権限や手段、そして目標を再検討してきた。

過去10年間に、4つの分野で重要な合意が見られた。

第1に、1995年のコペンハーゲン社会サミットから1998年の『労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言』の採択に至るまでに、グローバル経済に社会的基盤を与える中核的労働基準の内容について、国際的合意が形成された。⁷ この原則と権利は、労働の世界の基本的人権を具体的に表現している。

第2に、国際共同体は折に触れて、ILOが必要な基準を設定し管理する能力を持って

⁶ D. Brown: "International trade and core labour standards: A survey of the recent literature", in *Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No. 43*; E. Lee: "Globalization and labour standards: A review of issues" in *International Labour Review*, Vol. 13, No. 2 (Geneva, ILO, 1997)参照。結社の自由と団体交渉の自由に関しては、例えば、ILO: Governing Body doc. GB.279/WP/SDG/2,279 th Session, November 2000 参照。

⁷ 中核的労働基準の内容とは、結社の自由と団体交渉権の事実上の承認、あらゆる形態の義務・強制労働の撤廃、児童労働の事実上の廃止、雇用と職業における差別の撤廃。

いることをくり返し確認した。⁸

第3に、「社会条項」に関する論争では、一方が「不公正貿易だ」と非難すれば、他方は「仮面をかぶった保護主義だ」と応じる形になったが、それに関して、1996年のWTOシンガポール閣僚会議における声明と『労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言』は、労働基準が保護貿易という目的のために用いられてはならないことと、どの国の比較優位も問題とされるべきではないことを確認した。⁹ これはすなわち、安価な労働力が比較的豊富なためいくつかの国々が享受している比較優位は、歴史上そうであったように、今日の工業化社会においても、貿易における正当な利点だと認められたということである。

ILOはこの論点をさらに押し進めて、労働基準は、単に貿易に関してのみ意味があるのではなく、金融、投資、企業の発展などに関しても意味があると強調した。かくしてILOに関する4つ目の合意は、労働における基本的原則と権利は、発展そのものの一部であるという確認である。さらに、こうした労働基準とそれに基づいてできた労働市場制度は、第2章で論じたように経済的見返りをもたらしてくれる。だから、労働における基本的権利を否定すれば、国の輸出戦略の健全な基盤作りができるなどという考えを、私は信じない。

労働基準の推進をめざすILOの取り組みは、主張と、人々の声と、パートナーシップを基盤としている。この取り組みは、社会意識や経済発展の変遷の中で、国、市民団体、財界、世論の参加を仰いで行われる。それは、国際的な枠組みに支えられた国の自発的な行動を頼みにしており、公平な手続きと民主的な監督のもと、政労使三者の参加を受けて進められる。またこの取り組みは、人々に権利を擁護する力を与えることが、歴史に裏打ちされた社会変革の手段だと認識する。そして最終的に忘れてならないのは、社会の進歩と労働者の社会的地位の向上は、様々な社会闘争や社会対話を通じて法律や制

⁸ 「各国政府は、労働と雇用の質を向上させるべきである。そのために（中略）(b)強制労働と児童労働の廃止、結社の自由、団体交渉権、等価の仕事における男女の報酬の統一、雇用における差別の撤廃といった、労働者の基本的権利の保護と促進に努めること、ILO（国際労働機関）の条約批准国はそれを完全に履行すること、条約批准国でない場合は、条約に具現化されている原則を尊重することが必要である。それによって、真に持続的な経済成長と持続可能な発展が達成される」（Programme of Action of the World Summit for Social Development, para. 54 1995）；「我々は、国際的に認知された中核的労働基準の遵守にあためて努力を払う。国際労働機関は、こうした基準を設置し、扱う能力のある機関であり、基準を推進しようとするILOの活動を我々は支持するものである」（WTO Singapore Ministerial Declaration adopted 13 December 1996, para. 4）

⁹ ILO総会は、（中略）5.労働基準が保護主義的な貿易上の目的のために利用されるべきではなく、この宣言及びフォローアップが、そうした目的のために援用又は利用されるべきではないこと、さらに、この宣言及びフォローアップによって、いかなる方法においても、どの国の比較優位も問題とされるべきではないことを強調する。『労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ』ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, (Geneva, ILO, 1998)また、WTO Singapore Ministerial Declaration, adopted in December 1996も参照。

度が変わった結果、実現したということだ。ILO の条約制度は、そうした過程を経て生まれたものである。

我々は、途上国と先進国の双方が納得できる形で、グローバル経済に社会的基盤を作るという目的を追求し続けなくてはならない。他の組織での論争を乗り越えて、ILO は、みずからのすでに確立された権限と手順を大切にしながら、断固行動していく所存だ。もしこのやり方が成功し、すべての人々に受け入れられたなら、各国の世論の面でも、実際の結果の面でも、効果的だったと評価すべきだろう。この任務を遂行するため、ILO にさらなる権限を付与するにはどうしたらいいか。それについても、考えていった方がいいだろう。

統合化される世界における雇用

グローバル化にまつわる論争では、労働基準だけが取り上げられるわけではなく、雇用についても話し合われている。今日、グローバル経済への参加は、成長と発展の大きな機会をもたらしてくれる。生産の国際化は、資本や技術や技能の移転、そして雇用と収入の創出に新たな道を開いた。だが先進国、さらには中間所得国の多くの労働者は、自分たちの仕事がより賃金の低い国々に流出しているという危機感を抱いている。一方、発展途上国の労働者たちの多くは、世界経済への統合で享受できるはずの利益を、何一つ受けていないと主張する。

グローバル経済統合の推進力であるテクノロジーの進歩は、間違いなく新たな雇用機会を作り出している。たとえば情報通信技術の進歩によって、情報へのアクセスがたやすくなり、世界中のあらゆる所から情報を伝達することができるようになった。これによって、ハイテク産業と、金融・産業の中心地から離れた遠隔都市とが成長の機会を得、今度はそうした遠隔地で雇用機会が生まれて、収入が上昇する。

変わりゆくグローバル経済のもうひとつの鍵である貿易も、市場への参入を果たした多くの国々で、雇用創出の原動力となっている。数多くの発展途上国が、工業製品の輸出国として地歩を固め、貿易主導型の経済成長によって、雇用と賃金の両方を拡大、上昇させている。¹⁰

このように、サクセス・ストーリーはたくさんある。だが、全体的な統計の中での成功が、個々の家族の暮らしに反映されているとは、必ずしも言えない。中央銀行に出かけて、自分の「一人あたり国内総生産」の額をたずねても仕方がないのである。「国は好調だが、自分はすごく不安だ」というのが、多くの人々の本音だろう。多くの国々が、いまだに自由市場での競争に悪戦苦闘して、移行に伴う高いコストに直面し、成長と雇

¹⁰ A.K. Ghopse: "Trade liberalization, employment and global inequality" (前出)

用と賃金に悪影響を受けている。¹¹ これらの国々の例を見ると、貿易の自由化のみが成長と雇用をもたらすわけではないということがわかる。とりわけ後発発展途上国では、世界貿易の拡大がもたらす機会を生かすために、インフラと制度面の整備が必要である。こうした国でのディーセント・ワークは、何と言っても発展のための課題なのである。¹² しかしながら、発展の課題と取り組むための国内政策は、外部からの十分な資金¹³ に支えられていないと、うまくいかないことが多い。また、輸出品——特に農業製品と繊維製品——に対する有形無形の障壁がかなり残っているので、これらの国の多くが、自分たちも特定の利益を享受しているグローバル市場に、近づけずにいる。

海外直接投資と貿易は、同時に行われる場合が多い。例えばきわめて多くの貿易が、多国籍企業とその系列会社、および提携先の内部で行われている。投資と貿易は、国境を越えた複雑な労働・生産組織の中に取り込まれているのである。こうした生産の国際化が、成長と雇用の機会を作り出している。海外直接投資は、より高いレベルの国内投資を誘発し、技術の伝搬と技能の伝達、向上を促すとともに、現地企業の生産性向上を促進して、直接・間接雇用を生み出す。だが海外直接投資には、工場の移転や、外国企業による買収後のリストラがもたらす雇用面でのマイナスもあり得る。しかも海外直接投資の中で、企業の買収・合併の占める割合は、次第に増加している。

貿易と投資の問題は、当然、UNCTAD(国連貿易開発会議)やWTO(世界貿易機構)そして国連後発発展途上国会議でも取り上げられている。後発発展途上国の世界市場へのアクセスを高め、開発のための融資を盛んにすることに関しては、幅広い支持がある。だが、未解決の問題も多く、統一のとれた国際政策を打ち出すのが難しい。

グローバル化が雇用にもたらす影響についても、盛んな論議が続けられている。資金や商品の流れだけでなく、労働力の流れにも影響がある。国ごとの所得格差の拡大は、適法、不法を問わず¹⁴ 移民を増加させる大きな要因となっている。はっきりしているのは、世界経済への統合は発展戦略や雇用戦略の一部であって、代わりにはならないということである。統合は、ある部門では失業を生み、ある部門では新規雇用を生む。一方、公の政策は、統合のもたらすような直接間接の雇用効果を引き起こす上で、重要な役割

¹¹ 例えば、近年貿易の自由化が大幅に進み、国内総生産に対する貿易の割合は増えているのに、世界貿易に占めるアフリカの割合は上昇せず、1970年代後半のレベルの半分以上にとどまっている。IMF: *World Economic Outlook 2001*, Washington, DC, 参照。

¹² S. Hayter: *Institutions and labour policy in an integrating world*, ILO Working Paper (発行予定)

¹³ UNCTADの*Least Developed Countries 2000 Report*によれば、こうした国で中央政府が蓄財し、予算を組むには、今でも外部からの融資が不可欠であり、そのほとんどが公式な筋からのものであり続けるだろう。

¹⁴ P. Stalker: *Workers without frontiers: The impact of globalization on international migration*, ILO and Lynn Rienner Publishers, Inc., 2000参照。

を演ずる。公の政策はまた、調整を促す上でも主要な役割を果たす。産業政策によって海外直接投資と国内企業の結びつきを強化し、海外直接投資の間接的な雇用創出効果を高めるのである。だが、グローバル経済の中での激しい競争が、雇用の質に下向きの圧力をかける危険は常にある。人々の意見を聞き取って、安心感を与え、同時に調整の援助と技能開発政策を行えるような、強力な労働市場機関が必要だ。そうした機関なら、下向きの圧力をはねのけ、新しい部門で生まれた雇用機会を労働者が生かせるようにするだろう。それを実現するためには、雇用目標の政治的優先順位を、もっと高めなくてはならない。

包括的パッケージとしての取り組み

雇用と労働基準に関する目標を一つにまとめ、保障と社会対話という、ディーセント・ワークの他の論点に結びつけることが、現在の未解決の論争を乗り越えるための鍵だと私は思う。現実には、労働基準と国際貿易、あるいは貿易と雇用の関係は、一見するよりずっと複雑である。中核的労働基準と雇用は、どちらも、より広いディーセント・ワーク提言の一部だし、貿易は、グローバル経済の動的な側面の一部に過ぎない。となれば問題は、グローバル経済の中でディーセント・ワークを推進すること、より一般的な言い方をすれば、グローバル化の社会的側面をより大切にするのであって、中核的労働基準と貿易とのわずかなつながりや、雇用と成長にばかり注目することではない。労働などの社会政策は、一貫した開発戦略に組み込む必要がある。相互依存する経済目標と社会目標をきちんと概観した上で、世界的な機会への対応をはかるような開発戦略である。これこそがディーセント・ワークという取り組みの狙いである。この取り組みは、経済・社会政策の重要な部分をカバーし、グローバルな枠組みを構築する上でも要の役割を果たしうる。基本的人権が、雇用や社会保護や社会対話と協調する形で推進されなくてはならないというのが、この取り組みの基本的な特徴である。

コンセンサスを構築する

これらの問題に関しては、国際的に行き詰まりを見せる論争を乗り越えて、権利とその他の発展目標とが気持ちよく共存できるような、幅広い合意を形成する必要がある。多様な利害を満たす取り組み方をめざす上で、ILO 理事会の「グローバル化の社会的側面作業部会」は、貴重な制度的枠組みとなる。作業部会は、グローバル経済におけるディーセント・ワーク推進の具体的なイニシアチブや行動に関して、政労使三者と世界の合意を取りつけるという幅広い役割を果たすことができるだろう。

残念ながら、現在どの程度グローバル経済が機能し、どのようにして新たな機会へのアクセスを奨励すべきかについては、人々の見解が大きく異なっている。理事会は、そんなグローバル化の社会的側面に関して、建設的な話し合いができる数少ない場の一つ

である。メンバーには、世界的な論争の鍵を握る人々が大勢含まれているが、当面の利害をめぐる交渉の場よりも、自由に意見交換のできる設定で行われている。理事会には、グローバル化をすべての人のために役立てる方法について共通見解を築くという重要な役割を担う力がある。我々の課題は、十分な信頼を得る方法を見つけ、理事会が、他の組織の協力のもと、制度面の空白を埋める一助となるようにすることである。そのためにはまず、存在感と重要度を上げることが肝心で、そのための様々な方策を、現在、理事会自身が検討している。

3.2 ILO の新たな方向づけ

ディーセント・ワークの概念は、ILO 憲章と、フィラデルフィア宣言に定められた ILO の基本目的を、21 世紀という時代の中で発展させたものである。それは、基本目的の理念を総合的かつ動的に描き出そうとしている。新しいグローバル環境の中でこれを実行に移すには、ILO の政策手段を見直さなくてはならない。政策手段を時代に即応させ、新たな課題と機会を明らかにするためである。

この項では、まずディーセント・ワーク提言における基準設定活動の役割に注目したい。前章で扱った私企業のイニシアチブの増大に対する ILO の対応を考え、ディーセント・ワークの目標をより大きな開発戦略に組み込むための ILO の努力の意味を論じる。また、この議題に照らして、ILO の情報ベースについての優先課題も指摘する。

基準設定活動とディーセントワーク

基準設定活動は、ディーセント・ワークを実現する上で、なくてはならぬ手段である。

まず第 1 に、基準設定活動は、ディーセント・ワークの意味を明らかにするための助けとなる。基準を示すことによって、ディーセント・ワークとは何なのかを、前提条件（基本原則と権利）と、内容（一定の質と保障を満たす仕事）と、実現までのプロセス（社会対話）の面から明らかにする。

第 2 に、基準設定活動は、ディーセント・ワーク提言の実行を助ける。基準は、ILO の目標がどの程度達成されているかを示す厳しい指標である。それも口先だけでなく、法律と実績で達成度を示すのである。しかも ILO の監視機構は、批准された条約の履行を監視し、勧告への従順を奨励するための、最も進んだ手段である。我々はさらに、憲章の持つ可能性をさぐり、加盟国の憲章適用の意志を調べている。ミャンマー（ビルマ）の強制労働のケースにおける第 33 条の適用は、その一例である。¹⁵ この監督機構は、近代化してさらに手間を省き、より効率的、効果的に問題解決を図れるよう、改めなくては

¹⁵ 2000 年の第 88 回 ILO 総会 *Provisional Record 6-4* および、理事会報告 GB..297/6/2 参照。

ならない。また、事前の問題解決能力を持った報告手続きと法的手続きを、ILO の裁量に任された他の手段を通じて向上させることも必要である。

基準設定活動とディーセント・ワークの関係は、しかし、単なる一方通行ではない。ディーセント・ワークという概念が、基準設定活動に新たな局面を開くこともあり得る。説明しよう。

一見すると、基準設定活動という手法は、ディーセント・ワークの提言にそぐわないように見える。ディーセント・ワークは普遍的な概念で、その構成要素は相互に依存している。対照的に、基準設定活動は自発的なもので、実行に際しては断片的にならざるを得ない。憲章の一般的な目標をいくつかの明確な問題に分け、条約や勧告を通じて具体的な解決策を提示するからである。したがって、今ある規範的手法が、ディーセント・ワークのあらゆる側面で、均等かつ一貫した進歩を保証するわけではない。また、どれか一つの基準を、国を越え部門を越えて広く適用できるという保証もない。とりわけインフォーマル経済においては、基準がどの程度有効なのか、疑問が多い。

だが最近の進展を見ると、基準設定活動がこうした限界と取り組む方法もありそうである。

第1に、普遍性の問題である。ディーセント・ワークを得たいという願望は普遍的なものであり、それをできるかぎり満たすという我々の責務もまた普遍的なものである。だがその願望の中身は、各国のおかれた状況や、そこにある可能性によって変わってくる。ディーセント・ワークの普遍性を確認したからといって、ひとつの決まったやり方を押しつけるということにはならない。多様な局面がある中で、進歩が普遍のものとなるよう保証すればいいのである。そのための十分条件とまではいかないものの、必要な条件は、基本原則と権利を普遍的に保証することである。これは進歩のための基本的な手段である。既に述べたように、これこそが「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言」の主旨なのだ。

第2に、相互依存の問題がある。ディーセント・ワークの構成要素は相互に依存してはいるが、だからといって、それを結合させるための魔法のような製法があるわけではない。先に述べたように、難しいトレードオフが生ずることもあるので、解決は各加盟国にゆだねるのが妥当だし、不可避だろう。各国は、それぞれの状況や優先度を勘案しながら解決をはかることになる。したがって真の問題は、基準設定活動が、その断片的な性質にも関わらず、いかに加盟国を最大限補助し、より広い見識に基づいた意味のある選択を行えるようにするか、ということなのである。

「宣言」と、理事会が昨年11月に実験的に採択した基準への新たな統合的アプローチとの組み合わせは、1つの道を切り開いた。「宣言」の目的は、労働者が集団としてまた個人として意見を発表し、国の選択に影響力を及ぼす可能性を拓くことである。統合的アプローチのほうは、ディーセント・ワークの4つの側面に沿って基準をグループ分け

し、基準の一貫性を高めていくのが狙いであり、同時に基準のもたらす影響力を系統的に評価するための枠組みにもなる。評価することによって、グループ分けされた基準同士の積極的な関連が明らかになり、加盟国がディーセント・ワークの各方面を同時に押し進めるよう、奨励することにつながるだろう。

では、基準設定活動がディーセント・ワークを推進する可能性は、これだけだろうか？ 私はそうは思わない。とりわけ基本原則——それは、自発性の境界線を踏み越えることなく採択することができる——を支持する我々の行動には、まだまだ多くの可能性がある。

例として、「宣言」の精神に真っ向から逆らう行為をやめさせるための、具体的な方策について考えてみよう。例えば各国政府は、いくつかの輸出加工区における基本原則と権利からの逸脱をなくすよう、合意することができる。「宣言」の尊重という観点からすれば、輸出加工区をグローバル経済の模範として改造することを、目標としてかかげてもいいくらいだ。我々は、国連のグローバルコンパクトの保護の元に、政府と、労働者と、輸出加工区で業務を行う企業との間の対話を促進し、企業が当該地区に投資する際の要求条件やその企業の経営慣行が、宣言に定められた原則や権利に抵触することのないよう見届けるといい。実際に第一歩を踏み出せば、輸出加工区で宣言を尊重しようとするすべての国が、自発的に参加してくれることになるかもしれない。取り組みを行う国々をサポートするため、具体的な技術面での協力も行えばなおよい。

また、社会対話や政労使三者の合意が困難な問題に関して、ILO が技術的な意見を述べたり調停を手伝ったりするよう求められる場面も出てくるだろう。作業の進め方に対して十分な信頼を得ることができれば、ILO が「誠実な仲介者」としての協力要請に応える道はたくさんある。その一例として挙げられるのが、最近のコロンビアとベネズエラでの私の体験である。この両国では、ILO の調停を通じて、複雑かつ困難な問題に関する政労使三者の理解を深めることができた。またアルゼンチンで最近発表された社会対話に関する行政命令は、オブザーバー兼顧問として ILO に言及している。

また別の分野で我々は、第 280 回 ILO 理事会の目覚ましい成功を受けて、世界的な行動を起こし、「最悪の形態の児童労働をなくすための自発的な時限計画」を遂行する各国政府を支援しなくてはならない。ただし、計画の具体的な時間枠と方式は、各国の状況によって異なるだろう。

基準の分野では、これ以外にも新たな機構や制度を模索し続けることが必要だ。各国が、より早く自発的に進歩を遂げられるようにするための改革を、どんどん受け入れなくてはならない。

社会的領域における民間の新しいイニシアチブに対応する

第 2 章の最終節でも述べたように、ディーセント・ワークや他の社会問題の様々な側

面に対して、民間からの新たなイニシアチブが急増している。動きに加わっているのは、市民や消費者、投資家、労働者、企業といった民間の行為主体で、彼らは社会目標や社会情勢を考慮に入れて行動する。このような動きが広まることは心強いことだが、同時に混乱の源ともなりうる。というのも、その中身や目的が、実に多様だからである。こうしたイニシアチブを信頼に足るものにするためには、共通の枠組みを設け、監視、検証を行うことが必要だ。こうした民間のイニシアチブは ILO とは別に始まったものだが、当然ながら関係者が ILO に指導を求めるケースが増えてきている。それも ILO の権威と、不偏性、独立性のゆえんであろう。

これは ILO にとって新たな領域である。我々の価値観を推し進めるひとつの道として、多大な可能性を秘めてはいるものの、深く慎重に考慮すべき複雑な問題をはらんでいる。明らかな危険としては、民間による ILO 提言のつまみ食いや、検証システムの不備などが挙げられる。ILO とその構成員が、このすばらしい可能性を秘めた領域を利用しようとするなら、まず最初に基本的なルールを定め、どのような形のイニシアチブになら、ILO として関心を示せるかを決めておかななくてはならない。例えば ILO は、あくまでも自発的な行動で、それもディーセント・ワーク提言の目的に合致したものにしか、関わりを持つことはないだろう。

複雑な問題ではあるが、我々はこの分野の成長に対応していかななくてはならない。ILO は評価基準を設定し、みずからの自主性と独立性を損なうことのない自発的な要求に応えられるようにするべきである。それは例えば、市場における「社会的に責任ある」選択を記録したり、供給チェーンの上から下までの地点で「宣言」を実現しようとする民間のイニシアチブを支持したりすることである。そのようにすれば、民間の制度の中にディーセント・ワークの目的と政策目標と手段という息吹を吹き込むことができる。そして、これを行うのに社会対話にまさる方法があるだろうか？

我々——ILO 事務局と政労使三者の構成員——はまた、地球規模で発現しつつあるこうしたイニシアチブや制度をよく知る必要がある。国連事務総長のグローバル・コンパクトはその一例で、我々はすでにこれにたずさわっている。また「社会的に責任ある投資」がどのように広まり機能しているのか、経済・社会目標への貢献はどういったものなのかについても、もっとよく知らなくてはならない。年金基金は、現在この分野での重要な行為主体で、その役割も、よりよく理解する必要がある。ILO のいくつかのプログラムでは、すでにこういった問題に取り組んでいるが、いっそうの努力が必要である。

開発戦略におけるディーセント・ワーク

第2章で私は、ディーセント・ワークが開発という議題の核心にあると述べた。ディーセント・ワークを目標とするならば、望む者すべてにゆきわたるだけの仕事があればならず、「自由に選択した生産的な完全雇用」という ILO の目的に向けて、さらなる努力

が必要になる。世界的に、雇用は常に求職者数を下回り、雇用拡大のためのより効果的、包括的な戦略を望む声が、くり返し挙がっている。1999年の第9回開発途上国サミット(G15)は、包括的な雇用戦略を策定するようILOに呼びかけ、その呼びかけは、続く2000年4月のG77サミットで支持された。2000年6月の、社会開発サミットに関する国連特別総会は、「整合性と協調性のある国際的雇用対策」の必要性を打ち出し、この目的に向けたILOの努力に支持を表明した。

これに対する回答が、2001年11月の世界雇用フォーラムで話し合われる予定のGlobal Agenda for Employmentの策定である。主な特徴は4つある。

- 第1に、包括的なものにすることをめざして、起業家の育成、投資に好適な環境作り、労働市場政策、ジェンダー間の不平等、健康、技能、貿易、テクノロジー、マクロ経済政策など、雇用に影響を及ぼす主要な政策課題をどんどん盛り込むこと。
- 第2に、多国間制度の内外で、ディーセント・ワーク推進に貢献するすべての人たちの連携と協力の基盤にすること。
- 第3に、雇用問題を中心に据えながらも、ディーセント・ワークという枠組みの一部として位置づけること。したがって、社会保護、基本的権利、社会対話とのつながりも欠かせない。また、ジェンダーという視点も、これらすべての分野で重視される。
- 第4の、おそらく最も重要な特徴は、労働力が成長と繁栄に貢献するという、肯定的な見方に基づいて策定されるということ。雇用は、人間の能力を十分に引き出すものなのである。

雇用政策に関するこうした包括的アプローチは、「アフリカに仕事を」プログラムを初めとして、地域レベルでも応用されている。

ディーセント・ワークを発展の核心に据えるための鍵は、インフォーマル経済や、小企業の多様な労働状況の中に存在している。最も多くの働き口が生まれるのはここであり、貧困の削減に雇用が最も力を発揮するのもここなのだが、一方、社会保護や代表制度や権利に関する問題が最も多いのもこの部門である。

我々は、労働者の権利と社会保護が、インフォーマル経済にとって有意義だということを示さなくてはならない。第2章で挙げた例は、それが可能であることを示している。インフォーマル経済にも、安全網をはらなくてはならない。教育と訓練を拡充することが必要である。それによって、インフォーマル経済における排除を克服し、労働者の質や生産性と共に、企業の業績を向上させる。そして、単に生き延びるための活動を、しだいにディーセント・ワークの機会に変えていく。また、ディーセント・ワークをめざせば、インフォーマルな企業でも経済的な見返りが受けられると示すことも必要だ。テクノロジーの進歩により、労働の世界でも格差が広がろうとしている今、我々は、情報経済とインフォーマル経済の橋渡し役を務めなくてはならない。

ILO事務局では、インフォーマル経済の問題に多角的に取り組むために、数多くのイ

ニシアチブを打ち出している。統計の強化、小企業の創設と成長のための少額融資および障害克服の努力、新たな組織編成、社会保護、職場の安全性向上、新しい所得保障のあり方、そしてインフォーマルな児童労働への反対行動。大部分のインフォーマル経済は地方にあるので、これからはFAO（食糧農業機関）とも協力しながら、地方の雇用に関して一層の努力をしていかななくてはならない。すでに内部のプロジェクトチームが、インフォーマルな雇用を様々な角度から調べている。我々はさらなる手を打って、このところ高まりつつある雇用者や労働団体からの関心をいっそう盛り上げていかななくてはならない。

来年の総会では、この問題をより深く掘り下げる予定である。インフォーマル経済は、将来にわたって労働の非常に重要な分野であり、総会での論議は重要な里程碑となるだろう。そのときまで私は、インフォーマル経済に依存する人々とその家族を、ILO全体の優先事項のひとつと位置づけていくつもりだ。なぜなら、インフォーマルな労働に従事する人々こそ、最も困窮した声なき人々、すなわち世界経済の声なき大衆だからである。

このインフォーマル経済と一部重なりつつ、それを越えて広がっているのが、小企業の部門である。ここでは起業家への支援が、より多くの人々が経済成長にあずかる道を開く鍵となる。我々は、豊富な個人のイニシアティブを仕事と富に変換しやすい環境、企業家精神にとって好適な環境を作るため、役割を果たさなくてはならない。同時に、小企業でも従業員にはディーセント・ワークの場になり得るということを示すため、力を貸す必要がある。新しい小企業の多くは、女性や若者や貧しい人々が興したものである。これが単に労働力吸収の最後の手段になるのではなく、人々を社会の片隅から救い出すための主要な戦略になるよう、心を砕いていかななくてはならない。企業を興し、成長させるにあたっての、数多くの法律上、制度上の障害を調べ、不要な妨げを取り除くべく協調行動を取ることが大切である。小企業育成を支えていくために音頭を取することは、ILOにとっても意味がある。

起業家の視点と、創造性と、決断力は、新製品や新サービスの源であり、時にはまったく新たな産業を生み出すこともある。「社会起業家」¹⁶もそうした資質を持っていて、市場に根ざした持続可能な方策を生み出して社会問題の解決をはかることに、それらの資質を用いている。彼らは、行き詰まりを見せている事柄に取り組む。こうした社会起業家のイニシアチブが政策の本流に持ち込まれ、潮流に逆らうばかりでなく、それを变えるよう作用すれば、我々みんなが恩恵を受けるだろう。過去20年間、フォーマルな経済部門の実業家たちも、「善をなすことで、益をなす」という考え方を持って、数多くのハ

¹⁶ 20年前に「社会起業家」という言葉を作り出したグループのホームページを参照のこと。<http://www.ashoka.org/> 41カ国で活動中の主要な社会起業家のプロフィールも紹介されている。

イブリッドを生み出してきた。そのため社会起業家たちの方は、またひと味違った姿勢を示している。とりわけ注目されるのは、彼らが、インフォーマル経済に身を置く人々にごく自然に手を差し伸べていることと、「情報格差」に終止符を打って発展を加速させようと懸命に努力していることだ。¹⁷

ILO の構成員は、多国籍企業や地域に根ざした組織とも手を携えていかななくてはならない。ILO はすでに少額融資サミットキャンペーン (Microcredit Summit Campaign) と協力して活動を行っている。これは、世界の最貧層の家族、とりわけその中の女性に、自営業を興すための融資をしたり、その他の金融・ビジネスサービスを行ったりする活動で、2005 年までに 1 億人の人々にサービスを提供するのが目標である。¹⁸ わたしは、このキャンペーンに関する国連機関の諮問委員会で共同議長を務めているが、そこでは専門家や国家元首、支持者、銀行などが協同して、各々の立場から、この集会的、世界的な時限目標を達成するために働いている。

ディーセント・ワークと発展を目指す総合的なアプローチを作り上げるには、こうしたすべての要素を考慮に入れなくてはならない。ILO の多角的専門家チームは、各国の ILO 構成員の求めに応じて、こうしたアイディアを国レベルで応用する役割を果たす。彼らは、地域ごとに集結してディーセント・ワークチームを組み、地域の能力を高めて、国の行動を支持し、ILO の各部門で開発中のプログラムとの連携を強化するという任務に取り組むのである。

ディーセント・ワークに関する ILO の情報ベースを改善する

情報システムは、ぜひとも投資の必要な重要分野のひとつである。すべての人にディーセント・ワークをという目標を効果的に推進するために、事務局は、進歩と不足を測定かつ監視し、情報を求める構成員や一般の人々の声に応えられるようにしなければならない。ディーセント・ワークのあらゆる側面にわたって、利用しやすい最新の情報をたずさえていることが肝要である。そうした情報が、判断や評価、政策策定を支えることになる。

現在、我々の情報システムでは、ディーセント・ワークの不足に関してごく一部の、しかも時としてごく初歩的な情報しか提供できていない。ディーセント・ワークの権利、雇用、社会保護、社会対話という 4 つの分野すべてにおいて、情報の必要性は差し迫っ

¹⁷ <http://www.inaise.org> International Association of Investors in the Social Economy (国際社会経済投資家協会)、<http://www.svn.org> Social Venture Network (社会ベンチャーネットワーク)、<http://www.bsr.org> Business for Social Responsibility (ビジネス・フォー・ソーシャル・リスポンシビリティ) 等を参照のこと。

¹⁸ 1997 年に 137 カ国 2,800 人を集めて開かれた「少額融資サミット (Microcredit Summit)」によって始められた運動。

ている。例えば、労働者がどれくらいの頻度で労働の基本的権利を喪失しているのかを、我々はもっと知らなくてはならない。それを示すような、児童労働や差別の統計も必要だし、系統立った質的な情報も必要である。そうした情報があれば、労働者の権利に課せられた制限を特定し、集団を組織したり交渉を行ったりする際に生かすことができる。雇用についてはすでに多くの情報があるが、雇用の不足に関しては今よりはるかに系統立った情報——例えば、雇用の質や労働者の収入を示す指標、とりわけ労働貧困層に関する情報——が必要である。また、社会保護や職場での安全がなく、不十分な、あるいは危険な労働環境で働く労働者がどれくらいいるのかも把握しなくてはならない。ILO 構成員の間でどの程度社会対話がなされているのか、一般的に、人々の声が届かないのはどんな場合かも、もっと知る必要がある。さらにこれらの情報はすべて、ジェンダーという視点から分析されるべきである。

こうしたニーズに応えるため、すでにいくつかのプログラムが始まっているが、ディーセント・ワークの指標と不足に関する包括的で有用なデータシステムを作りあげ、維持してゆくことは、事務局の大きな課題である。我々はまた、単に不足を測定するだけでなく、よい成果をあげている政策イニシアチブを評価し、記録する方向へと向かわなくてはならない。これを可能にするため、すべての部門と統計局と地域が、共通の目的に向かって協力すべきだという機運が高まっている。私も、それを支援する内部の助言委員会を設置したところだ。ディーセント・ワークに関する質の高い情報を得るために、人々がまず頼りにするところ、それが ILO でなくてはならない。まずは大規模な投資を行ってデータベースと統計ベースを設計し、実現することだ。4つの戦略目標はすでに定めたのだから、今度は、その進捗状況を評価しなくてはならない。

3.3 政府、労働組合、使用者団体の課題

最終的に、ILO の影響力は、内部で効果的に協力できるか否か——すなわち政労使の三者構成員が、現状分析と解決策の策定のため互いに協力し合えるかどうかにかかっている。その中で行っている共通の努力は、各国の構成員がグローバルな動きに参加するということである。この姿勢は総会を初めとして数々の会議に反映されているが、各国レベルや地域レベルの事務局の日常業務では、なかなか完全には生かされない。もしも世界中の構成員が、このディーセント・ワークというアジェンダを我がものとして活発に推進し、それぞれ自分たちなりのイニシアチブを打ち出せば、ILO の影響力は今よりはるかに高まるであろう。そのために ILO は、難問に立ち向かう政府、労働組合、使用者団体に戦略的支援とサービスを提供し、それをディーセント・ワークというアジェンダの中に組み込んでいかななくてはならない。

本書ではこれまで、グローバル化が進んでも国家の責任が軽減されるわけではないと

いうことを明らかにしてきた。それどころか政府は、自国におけるディーセント・ワークの不足と取り組むうちに、刻々と変化する数多くの難問と直面することになる。いつまでも古い考えにとらわれて身動きができずにいると、本当にグローバル化の波に呑み込まれてしまうかもしれない。だが現実には、グローバル経済が社会的、経済的進歩をもたらすために、公共政策はなくてはならないものである。政府は、労働組合や使用者団体にとって好適な環境を作らなくてはならない。権利を守り、アクセスを容易にし、不平等と排除に立ち向かい、保障を高める——そんな機関を創設、支援することが必要である。すでに見てきたように、雇用を促進する余地はまだ十分にある。政府は国際的に協調して、正当性が高く誰からも尊重されるようなルール作りを進めなくてはならない。課題となるのは、有効性、権限、信頼性、そして国民の要望への対応力である。

労働組合もまた、新たな目標を設定し、新たな方法で機能するよう求められている。これまで組合が労働者を組織し、代表してきた経済、社会、政治環境が世界中で激変し、組合がみずからの役割と戦略の再考を余儀なくされているのだ。集中的大量生産の時代は終わろうとしており、これからの組合は、より小さな企業をたくさん集めた形で運営されるようになるだろう。中でも、サービス部門の私企業がどんどん増えてゆく。団体交渉はしだいに拡散してゆくだろう。

雇用の形態も変化している。労働力に占める女性の割合は増加中だ。通常のフルタイム労働者の割合は減ってきているが、その理由の一つは、新しい生産システムの中で、柔軟な形の職業が増えてきたことだ。こうした「非典型」労働者の需要を満たし、彼らが権利を勝ち取るのを助けるために、組合は、組合員獲得の新しいテクニックを採用することを考えている。新しい、柔軟な経済の中で、能力開発や社会保護といった新たなサービスを提供する組合も出てきている。狙いは、欠けている保障を提供することである。組合にとっての最大の課題は、家族への責任や共同体への参加を、生産的で働きがいのある仕事と両立させられるような、新たな方法を探し当てることだろう。そのため、単に職場にとどまらず、組合の提供する様々なサービスの中に、組合員の多様なニーズが反映されている。

多国籍企業は、直接投資と複雑な下請けチェーンを通じて、包括的かつグローバルな生産システムを作りだしている。このようなシステムの中で労働者の利益を代表するには、さまざまな困難がある。組合は、新たな戦略を打ち出さなくてはならない。例えば行動規範を用いて、多国籍企業とその生産およびサービスチェーン上にいる労働者を組織、代表する機会を作ることもそのひとつである。また国際的な組合組織を作り、それを中心として多国籍企業とのグローバルな、あるいは地域的な対話をするということも行っている。それは特に、国際的な貿易機構を通じて行われていて、第2章では具体的な例も提示した。企業レベルで起きている交渉の拡散と同じことが、世界レベルでも起きているのである。

途上国のインフォーマル経済で働く労働者は、法律も社会保険も頼りにできないため、誰よりも労働組合を必要としている。しかし、組織作りは非常に困難である。というのも、国の当局が活動家を保護できない場合が多く、またインフォーマル労働の大部分が短期雇用傾向にあるからだ。それでもありとあらゆる共同体や職能別組合が生まれていて、その多くが、既製の組合や国、さらには国際共同体の支援を受けてしかるべきものである。その日暮らしをしている人々に手を貸して、組織作りと生産性の向上を図り、徐々に法律や制度の保護を受けられるようにする必要がある。さもなくば、インフォーマル経済の大きさから見て、フォーマル経済とインフォーマル経済の格差は広がり、社会で最も深刻な亀裂になってしまうだろう。それは、平等な成長に対するさまたげとなる。

使用者とその団体の直面する課題も、これに劣らず大きなものである。実際、労働者の課題と重なるものも多い。使用者団体も、新しいグローバル経済の中で企業のニーズに見合うサービスとは何かを割り出し、それを開発するという課題を抱えている。それはどんどん従来の領域をこえたものになってゆく。使用者団体は、ビジネスコンサルタントのような他の企業サービス提供者と競うことになる場合が多いので、常に知識を増やし、提供できる技能を向上させていかななくてはならない。自由化とグローバル化という流れの中で、企業と、企業が生み出す仕事や収入の存続は、その競争力にかかってくる。使用者団体とて、例外ではない。

代表という役割においては、ほとんどの使用者団体が、引き続き主にフォーマル部門の大企業を代表している。中には、中小企業へのサービスを開発して、そうした企業を会員に引き入れるケースもある。だがインフォーマル経済の企業は、多くの国で重要な位置を占めるにもかかわらず、使用者団体の中で事実上発言権を持たない。インフォーマル経済の生産性と購買力が上昇して、国家経済への貢献度を高め、市場を深化させられれば、皆にとって、もちろんフォーマル部門の企業にとってもありがたいはずなのだ。

制度面、法律面で取り組むべき障害は数多い。例えば最近出版されたある本では、私有財産権やその他の法的保護の欠如が、インフォーマル経済を恒常化させる役割を果たすことが明らかにされている。¹⁹ そうした権利は、フォーマル部門自体の発展を支えてきた基盤の一部なのだ。したがってフォーマル部門の使用者たちも、別に発想の転換などではなくちょっとした努力で、インフォーマル経済の生産者たちが現在の状況から抜け出すための条件を、当面の重要課題の一つに位置づけることができるはずである。

使用者団体は、国連事務総長の主唱するグローバル・コンパクトに広く支持を表明し

¹⁹ S. Hemando de Soto: *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else* (Bantam Press, 2000).

ているが、これは、彼ら自身が発展に際してめざしてきた目標をまとめたもので、ILOの労働における基本的原則及び権利に関する宣言の中核部分も、その他の人権、環境問題への配慮と共に含まれている。当面の課題は、これをあらゆる場所のすべての企業において、日々の経営方針に反映させることだ。突き詰めて考えると、このグローバル・コンパクトは、私企業というシステムの核心に迫る課題である。経済の自由は社会が提供するわけだが、その自由を行使する者に社会が行う基本的な要求が、ここに盛り込まれているからである。

労働組合と使用者団体が直面するこれらの課題は、本書でこれまでに述べてきた問題と密接に関わっている。労働者も使用者も、生産の効率化に必要な真の協力関係をシェア獲得競争のために損なってはならないと懸念して、グローバル化の波とグローバル経済の情勢変化に対応している。また労使とも、グローバル経済の中で基本的原則と権利がどう推進されているか（法的な手段を通じてにせよ、もう少しゆるやかな規範を通じてにせよ）、も心に留める必要がある。生産の質と労使関係の質を結びつけることにも、留意しなくてはならない。だが同時に、両者とも、そうした行動が効果をあげるためには、インフォーマル経済と小企業が重要であることを認識している。

より効率的な組織を作ることが、双方にとって鍵になると私は考える。まずそれを整備すれば、その上に立って建設的な社会対話を行い、対立の解決策を見出して、業績向上をはかる分野を見極めることができる。効率的な組織はまた、雇用条件を向上させ、投資の収益率を上げて、雇用を増やすための鍵でもある。ディーセント・ワークという考え方を推進するため、我々は協力して労働者と使用者の能力を高めなくてはならない。たとえばILOの国際研修センター（トリノセンター）での、組合員や起業家向けの研修を増やす方策を考えるのもよい。リーダーシップ、労働における基本原則と権利を推進するための能力、ジェンダー間の平等、インフォーマル経済の組織戦略、その他ディーセント・ワークを実現させるのに必要な重要事項について、研修を行うのである。

3.4 幅を広げ、連携を深める

強固な三者構成主義は、ILOの基盤だ。それは、ILOがうまくいくための絶対的な前提条件だが、それだけでは十分ではない。ILOは世界の他の部分に対しても、開かれていなくてはならない。我々は、他の行為主体が何をめざし、どのようにディーセント・ワークと関わっているのかを理解する必要がある。ILOとその構成は、多国間機関や、各国政府（労働問題担当者以外の人々）、そして経済、文化の各分野で我々の価値観を共有してくれる人々と共通の立脚点を見出すべきである。その上で、チームプレーヤーとして、またパートナーとして行動できるようにすれば、我々の望みに見合うだけの影響力を発揮するチャンスが開けてくる。

まずは、多国間機関について述べてみよう。わたしは、ILO と、多国間機関の他の組織とのパートナーシップを強化するために、多大な努力を払っている。これは必要以上に手強い仕事だ。というのも、長年にわたって観察してきたところ、組織を細分化して自分の縄張りを守ろうとする習性のために、多国間機関は、離れ小島の寄せ集めのような状態になっているからだ。ILO も含めて関係諸機関はみな、協力や協調の実例を挙げることはできるだろう。わたしも以下で挙げるつもりだ。だが、グローバル経済の課題に取り組むだけの統一のとれた思考や行動は、依然として足りないのが現実だ。多国間機関は、新しく、よりよく、より団結力のある国際的枠組みを求め続ける声に、応えなくてはならない。前進してはいるが、まだ十分ではない。こういった意味で、多国間機関はまだ実力を発揮しきっていないと私は思う。

したがってまずは ILO から、より統一のとれた行動を求めているかなくてはならない。すると今度は、チームプレーヤーとして全力を傾ける心構えが必要になる。これはただ単に共同作業をするだけでなく、互いの目的を受け入れるということだ。ILO が、健全なマクロ経済政策の必要性を理解しなくてはならないのと同様、ブレトンウッズ体制諸機関もディーセント・ワーク開発という目標を基本的枠組みに組み入れるべきだ。ディーセント・ワークを主要な発展目標として、また貧困を減らすための手段として、多国間機関全体を通じて推進すれば、ILO の構成員のためになるばかりでなく、他の組織の政策課題を質的に高めることにもつながるだろう。

だからといって、各機関が常に意見の一致を見えるということにはならないし、ILO と IMF、あるいは世界銀行が、決して同じ結論に到達しないということでもない。どの組織にも、独自性と、各自の構成員、各自の権限がある。我々の立場は、「*厳しい決断を迫られるとき、なぜたびたび社会目標が犠牲にされなくてはならないのか*」ということだ。

だが、互いの優先課題を脅かさないという理解も必要である。もし、基本的に同じ顔ぶれの政府からなる各組織が、他を顧みずに自分の権限を果たすことだけを責務と考えて行動すれば、「*多国間分裂症*」の様相を呈することになるだろう。現に、異なる機関がひとつの政府に対して、互いに相容れない政策的アドバイスをを行うといった事態が発生している。事務局同士の率直かつ開けっぴろげな意見交換で達成できることは多々あるが、勘違いは禁物である。これらの問題に政治的指導を行うための真の責任は、政府にある。政府はこれまで長いこと我慢しすぎてきた。さらなる協力を漠然と呼びかけるだけでは、まったく不十分である。

ILO の立場からすると、このことは、とりわけ基本的権利に関して重要である。中でも結社の自由はわたしは固執する。なぜなら、これが ILO の独自性の礎だということを、他の機関が必ずしも評価しないからである。それでも、ディーセント・ワークの戦略目標を中心として、政策を取りまとめることは可能だと信じる。ディーセント・ワークは

統合的な提言で、経済発展と社会発展という目的に同時に取り組むことになるし、様々な組織にとって共通の立脚点になるからである。

2年前の事務局長報告では、他の国際組織との二者間協力を増やそうという呼びかけを行った。我々は今、ブレトンウッズ体制諸機関と協力して、雇用とディーセント・ワークを国レベルの貧困緩和戦略に組み込もうとしている。例えば、国連事務総長と共にグローバルコンパクトに取り組んでいるし、若者の雇用に関する国連ポリシー・ネットワークも重要な協力相手である。これは国連と世界銀行と ILO が手を組んで、若年層の失業と闘うための効果的な政策を見定めようとするものである。また UNCTAD (国連貿易開発会議) とは、雇用を後発発展途上国のための戦略に組み入れるべく協力してきたし、ユニセフとは児童労働に関して協力を行った。国連のいくつかの機関とは、危機への対応と復興について、WHO (世界保健機構) とは労働の安全について、UNAIDS (国連合同エイズ計画) とは労働の世界における HIV/AIDS の実施基準について、UNDP (国連開発計画) および UNIFEM (国連婦人開発基金) とは少額融資について協議した。だが、地球規模の課題に取り組むなら、共通の目的意識をもっと高めなくてはならない。

ディーセント・ワークという独自の政策を掲げることはまた、個々の政府や地域機関とパートナーシップを組む際に、ILO の通常の技術協力や助言業務の枠を越えて、新たなイニシアチブを生み出す道を開くことにつながる。この中には、最近の EU (ヨーロッパ連合) やフランス労働省、およびカナダ政府との協力に見られるような、情報の分かち合いや共同討議が含まれるだろう。また、アメリカ政府の助力で、労働の世界における HIV/AIDS プログラムを立ち上げたように、新しい分野での共同作業を開始することも含まれる。地域ごとの展望とイニシアチブもここに含まれる。たとえば、MERCOSUR (中南米南部共同市場) や、インター・アメリカン労働大臣会議との協力、あるいは、最近の湾岸協力会議の労働大臣との対話に端を発した協力関係などである。このようなパートナーシップが ILO の職域を広げ、豊かにする。

政府や多国間機関を越えて、それ以外の団体に手を差し伸べることも大切だ。2001 年の初め、スイスのダボスとブラジルのポート・アレグレで、それぞれ世界経済フォーラムと世界社会フォーラムという競合する国際会議が開かれたが、その双方で印象的なのは、出席していた関係者の多様性であった。政府、使用者、労働組合、国際組織、議員や政治家、精神的指導者、作家、ジャーナリスト、学者、草の根運動家——。そしてもう一つ印象的だったのは、彼らの注目が、ILO の議題にもあるグローバル化の社会的側面に集中していたことである。

新たな組織や、抗議や、対話の形が姿を現すと共に、強力な潮流が生まれている。変革のきざしがあたりに満ち満ちている。先に述べたような人々は、アイディアや改革や行動力の源泉である。その中には、すでに ILO の重要なパートナーとなっている者もある。児童労働の撤廃や、宣言の推進に関するキャンペーン、少額融資組織やインフォー

マル経済との取り組み、ジェンダー間の平等や社会投資の促進戦略などは、わずかな例ではあるが、どれもみな広範囲の関係者との活発な協力なくしては成り立たない。

ILOの政労使の構成は、みなこの新しい環境に対応している。政府や地方自治体は、実業界や市民団体と定期的に会合を持っていて、多くは、簡単な報告や相談だけでなく、真のパートナーシップを築くところまでできている。労働組合のいくつかは、「見えざる者と招かれざる者」を組合に動員するという攻撃的な新戦略を打ち出している。シアトルからポート・アレグレに至る抗議行動でも、組合の存在感は大きい。民間部門、とりわけ大企業は、行動規範から情報格差（デジタル・デバイド）までのあらゆる目的で、市民組織との協力を深めている。フリーランス労働者には会員制組織（メンバーシップ・オーガニゼーション）が生まれ、小起業家には商工会議所がある。学生と活動家と宗教的指導者の連合は、消費者や投資家に大きな影響を及ぼし、その消費者や投資家が、今度は市場への影響力を駆使して、企業の生産と行動を変えてゆく。先にも述べたように、いわゆる「市場行動主義」が勃興しつつあり、ILOの取り組む問題においても重要な役割を果たすものと思われる。

ILOも、その構成と同様に、対応をはからなくてはならない。我々と目的を一にする人々に壁を乗り越えて手を差し伸べれば、より大きな効果を生むことができる。

確認するが、わたしはあくまでも三者構成機関としてのILOを大切にしている。これを脅かすものはないし、政労使の本質的な権限や、政策策定における権限にも浸食は見られない。市民団体はたしかに幅広い問題意識を持ち、多様な形態をとってはいるが、労働組合や使用者団体を押しのけて、ILOの中で代表としての役割を務めるようにはならないだろう。市民団体には、労働者や使用者の組織に見られるような、組合員ベースの民主的権限を持つことは難しい。理事会と総会の投票構成にも問題はない。それにもかかわらず、ILOの中には、外部の関係者と関わりを持つことについて、不安とためらいがある。これは間違いだとわたしは考える。政労使間の対話さえしていれば、今日の社会状況が十分理解できると思いこむのは、ILOの犯しうる最大の戦略的な過ちだ。

だが、パートナーシップの問題に最終的に関わってくるのは、正当性の問題である。今日、あらゆる形の代表制組織に対する信頼が失われつつある。人々の求めるものを与える組織の能力が低下しているからだ。政府も、国際組織も、NGOも、政党や企業や労働組合も、みな大なり小なり、無力だとの批判を受けている。世界中の数多くの人々が、自分たちのニーズが満たされない、声が聞き届けられない、不安と不平等が高まっている、基本的なルールが不公平だ、と感じている。大切な価値がおぼろげにされているという感覚がある。だから自然と、世の中の流れを変える力と責任があるとみなされる者に対し、疑問を投げかけることになる。

正当性は、どのようにしたら高めることができるのだろうか？ 大切なのは、権限のある者が社会の様々な声を認めてそれに応じるだけの度量を持ち、同時に、人々のため

に、人々と共に働く力を持つことだとわたしは思う。権限のある者は、変わりゆく草の根の現実には常に接していかなくてはならない。

つまるところ正当性は、何が正しくて公平なのか、節度ある要求が満たされたか否か、地方や国家や世界の機関が公約を果たしたか否か、というところから生じてくる。うれしいのは、世界中の人々が声をあげているということだ。街頭で氣勢をあげる者もいるが、多くは自分たちのコミュニティの中で意見を表明している。このような市民のリーダーシップは希望を与えてくれる。その形態は様々だ。人々は、変化を起こし、古い前提に疑問を呈し、新しいライフスタイルと新しい組織作りに励んでいる。こうした現実と関わっていくのが、ILO にとっても課題である。

独裁政権に立ち向かう南アフリカのネルソン・マンデラ氏や、ポーランドのレフ・ワレサ氏、そしてチリの民主主義者たちの闘争を支えたのは、正当性であった。ILO の道徳的権威も、大きな社会運動の流れの中でこの3人の正当性に貢献した。民主主義が達成された後、3人とも、ILO から受けた支援に謝意を表している。

だがILO の貢献は、道徳的権威にとどまらない。一方に、道徳的権威とそれを支える価値観があり、他方にはディーセント・ワークという経済・社会目標があって、その二つの連携をはかっていくことがILO ならではの貢献を生み、パートナーシップの礎を築くのである。

3.5 着実な歩みを続ける

ディーセント・ワークを現実のものとするためには、強固な三者構成を基盤として、前進を続けることが大切である。2年前に打ち出したディーセント・ワーク提言で公約したことを堅持していかなくてはならない。提言をまとめるのは、困難で骨の折れる作業であったし、これを受け止めた人たちもまた、軽々しい気持ちで受け止めたのではなかった。ILO は、1999年に我々が共に始めたこの活動から多大な恩恵を受けている。それはILO の改革の土台であり、メッセージと影響力を打ち出していくための発射台でもある。

当初からこの提言は、容易で口当たりのいいものではなかった。この報告書でも主張し続けているように、権利、雇用、保護、対話という要素をひとつにまとめるのは、非常な努力を要する作業で、今ILO は、これに深くたずさわっている。同様に、この提言を支持した人たちはすべて、共通の目的に向かって、政治的に乗り出すこととなった。この提言の真の重要性は、それが現代の労働の世界への統合的アプローチだということ実なのである。

つまり、ディーセント・ワークの提言は、分解すれば必ず意味が失われてしまうのである。微妙な利害のバランスと、構成員間の暗黙の契約の上に成り立っているだけに、

目標の一部だけを取り上げて追求するという余地はない。各国の状況や優先順位により、目標への重点の置き方は異なってくるかもしれないが、一部の目的を達成するために他を犠牲にするというやり方は認められない。

強固な三者構成という考えを理想化するつもりは毛頭ない。三者構成によって、構成メンバー間の明らかな、時には相反する利害関係が消えるわけではないし、また消すべきでもない。労使協調があっても、労働者と資本家の要求があくまで競合するのと同じことである。だが三者構成は、共同行動の基盤になる。きわめて実際的な見地からすると、1998年のILO宣言の採択、1999年の最悪の形態の児童労働条約(第182号)とディーセント・ワークの提言の採択以後、ILOの政労使が共通の目的を掲げて努力を結集すれば、どれだけのことを達成できるかが明らかになったといえる。一旦対立が始まったら、どんな困難が生じるか、我々はみんなおぼえている。もちろん、強固な三者構成でも定期的に緊張は走るし、取り組む課題が難しくなるにつれ、その回数も増すことだろう。だがそれは健全なことで、建設的ですからある。全般的な課題に対する共通の取り組みさえ堅持すればいい。

グローバル化にまつわるこの10年間の希望や不安が、全体像として見えはじめている。グローバル化をすべての人に役立てるため必要な政策も次第に明らかになり、それはILOの提言の方向を指し示している。この報告書では、ILOとその構成メンバーがそうした動きに応える道を提案した。ILOは、学びと、統率力と、影響力を通じて、より広い世界と手を携えていかななくてはならない。学ぶには、人に耳を傾け、知識の幅を広げ、個人とその家族のニーズを慮る。統率力を持つには、我々の価値観を訴え、それが社会の進歩の現実的基盤であることを実証する。そして影響力を発揮するには、人々を我々の目的に惹きつけ、共に努力をして目的を達成する。そのためには創造性が要求される。新しい方法で仕事をし、新しい形で外に手を伸ばしていかななくてはならない。これらすべてを結集すれば、世界的にディーセント・ワークを達成する機会が見えてくる。ぜひともその機会をつかもうではないか。

ISBN 92-2-811949-7



9 789228 119497

定価 1,500円