



International
Labour
Organization

Inception Report for the Global Commission on the **Future of Work**

Preprint edition



仕事の未来

仕事の未来世界委員会 インセプション・レポート

日本語版：仕事の未来 仕事の未来世界委員会 インセプション・レポート
ISBN: 978-92-2-830923-2 (ウェブ PDF 版)

日本語版 2017年

英語版：Inception report for the Global Commission on the Future of Work
International Labour Organization (ILO), Geneva, 2017
ISBN: 978-92-2-131371-7 (print) 978-92-2-131372-4 (web pdf)

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、その当事者の法的状態又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、商品名及び製造過程への言及は ILO の支持を意味するものではなく、また、企業名、商品名又は製造過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 の刊行物及び電子媒体は、ILO のウェブサイト www.ilo.org/publns から入手可能。

Printed in Japan

目次

第1章：グローバルな概観：メガトレンドと仕事の世界・・・・・・7

第2章：仕事と社会・・・・・・19

第3章：すべての人にディーセント・ワーク（働きがいのある
人間らしい仕事）の実現：完全雇用と生活水準の向上・・・26

第4章：仕事と生産の組織 “労働は商品ではない”・・・・・・32

第5章：仕事のガバナンス・・・・・・38

序文

国際労働機関（ILO）は、およそ100年前の第一次世界大戦の後、普遍的かつ永続する平和を追求するために社会正義の実現を目的として創設されました。労働者の物質的、精神的、および知的福祉の追求（フィラデルフィア宣言、1944年）の過程においては、数々の障害に遭遇してきましたが、ILOは非常に困難な問題に直面した時も、最大限の役割を果たしてきました。第二次世界大戦のさなか、米国のルーズベルト大統領は「国際的な規模において」労働基準を高めるという創設者の「見果てぬ夢」と政労使の三者構成原則という「さらなる大きな夢」を振り返り、ILOに対し社会正義を再構築をする上で「主要な役割を果たす」よう求めました（Rodgers他, 2009）。近年の世界経済・金融危機の際にも、各国首脳はILOに、回復策が「雇用を促進し」「人々を保護する」よう確保することを求めました¹。我々は経済的福祉、貧困削減、および政治的民主主義において目覚ましい進歩を遂げてきましたが、まだ多くのやるべきことが残っています。

ILOが2019年に100周年を迎えようとする中、社会正義の欠如には益々高い代償が伴うようになっていきます。生命や生計を危険にさらし、社会組織と民主主義社会の存続を脅かす不平等、不安定、排斥が広がりを見せていることから、経済成長と人類の進歩についての懸念が高まっています。2019年以降、持続可能な開発のための2030アジェンダと17の持続可能な開発目標（SDGs: Sustainable Development Goals）達成の任務は、ILOに緊急性と好機を与え、かつディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）と包摂的な世界経済を創出する上で、環境の持続可能性の重大な役割を強調するものです。

同時に、気候変動や人口動態の変化、技術革新、より広範に見ればグローバル化などの結果、我々は現在、仕事の世界が未曾有のペースと規模で変容していく様子を目の当たりにしています。益々複雑化する仕事の世界で社会正義を実現する機会を提供するために、我々はこれらの課題にどう対処すればよいのでしょうか。

ILOの「仕事の未来」100周年記念イニシアチブは、創設から2世紀目を迎えようとする今、一旦立ち止まり、未来に待ち受ける深刻な課題、そしてILOが加盟国とともにそれらの課題をいかに克服し、希望する未来を開拓できるかを見つめ直す機会を我々に与えます。そして、世界委員会はこのイニシアチブの中心となるものです。委員会の活動に先立ち行われ、その結果が現在報告書としてまとめられている110の加盟国における国内対話は、国家および国際レベルでの優先事項、課題、機会について豊富な議論を提供します。

世界委員会は、2人の著名な共同委員長のリーダーシップの下、政策立案者、思想家、提唱者、研究者、社会的パートナーで構成され、ILOが創設2世紀目を迎えるなか、我々の使命を達成するための指導や助言を行います。未来が今まで以上に強く相互依存するとしても、我々は「仕事の未来」がひとつだけではないこと承知しています。各国の国内対話からわかるとおり、加盟国が直面している課題は、歴史、人口動態、文化、そして最も重要なこととして、社会経済の開発度合の産物であり、委員会内の多様性はこの重要な力学を反映しています。

皆様には、ILOの使命を達成する上で最も重要だと考える問題を、ぜひ深く掘り下げていただきたいと思います。事務局も私も、ILOの伝統的な知見に挑む大胆な発想と、新たなアプローチを必要とする革新的な政策提言を歓迎します。事務局はこれら分野における確かな調査を提供するとともに皆様の取り組みをあらゆる面から支援するよう精一杯努力します。

当インセプション・レポートは、世界委員会の活動の幕開けを意味します。皆様に幅広い範囲から活動に取り組んでいただくため、当レポートは委員会の協議を特定の問題に向けたり、仕事の世界における重大な変化および我々が望む仕事の未来の共通のビジョンの策定に関して、委員会の指導の本質を早まって判断したりすることを意図的に避けています。代わりに当レポートは、**2019年のILO創設100周年のための委員会報告書作成に向けて関連な議論が行われるよう、そのたたき台としたい**と思います。

そのため、当インセプション・レポートは次のような構成となっています。第1章では、今日、仕事の世界に影響を及ぼしているメガトレンド（仕事の世界を変える大きな推進力）の全体像を説明します。第2章では、個人と社会にとっての仕事の意味を考察します。第3章では、技術とその他のトレンドが雇用創出にどう影響しているかを論じます。第4章は仕事と生産の組織を検討します。最後に、第5章は仕事のガバナンスについて論じます。

ILOの社会正義の追求が2世紀目を迎えるなか、皆様が案内役として尽力くださることにこの場を借りて感謝いたします。

ILO事務局長、ガイ・ライダー

第1章

グローバルな概観：メガトレンドと仕事の世界

ILOの創設以降、仕事の世界は常に進化し続けてきた。過去100年、多くの政策が実現されてきたものの、これらの成功は部分的なものに留まっている。加えて、様々な要因やメガトレンド（仕事の世界を変える大きな推進力）、とりわけグローバル化や技術、人口動態、気候変動が仕事の世界に影響を及ぼし続けており、また近年それらの性質が劇的に変化していることで、仕事の未来に新たな影響を及ぼす可能性もある。現時点での仕事の世界および変化を促す要因をより深く理解することは、政労使および政策立案者に仕事の未来を形作る手段を提供することになる。本章では、世界委員会の作業に向けた基礎作りとして、これらのトレンドや要因のうち、特に重要な点について説明する。

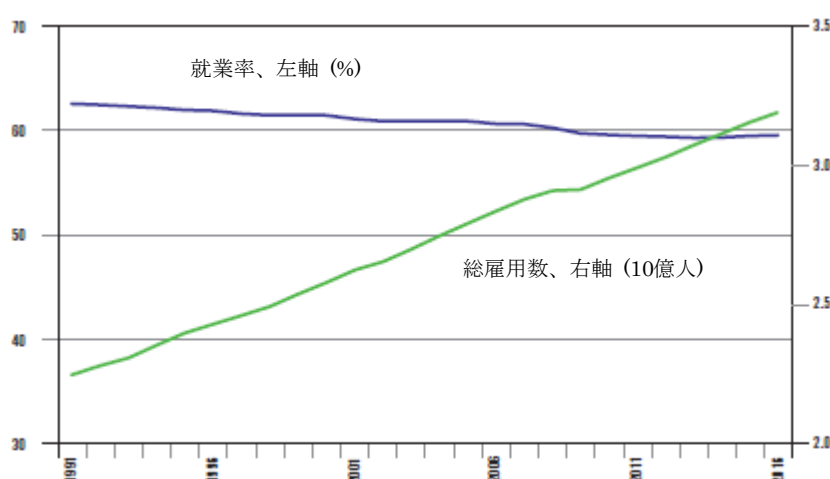
A. 仕事の世界の現状

仕事の世界における進歩はある程度達成された

社会経済開発と権利の承認に関しては大きな進歩があった²。以下にいくつかの例を挙げる。

雇用創出は、人口の増加率を若干下回るもののプラスの成長が続く：総雇用（雇用者、寄与的家族従業者、個人事業主、使用者を含む）は、学歴の著しい向上に伴い増え続けている。2008年に始まった近年の世界経済・金融危機を含む幾度かの景気後退にもかかわらず、2016年時点の総雇用数は32億人（1991年より約10億人増加）であった。しかしながら、雇用の伸びは生産年齢人口の伸びにわずかに届かず、その結果、就業率（15歳以上の人口に対する雇用の割合）は1991年から2016年まででわずかに減少した（図1.1）。

図1.1. 総雇用（%および10億人単位）



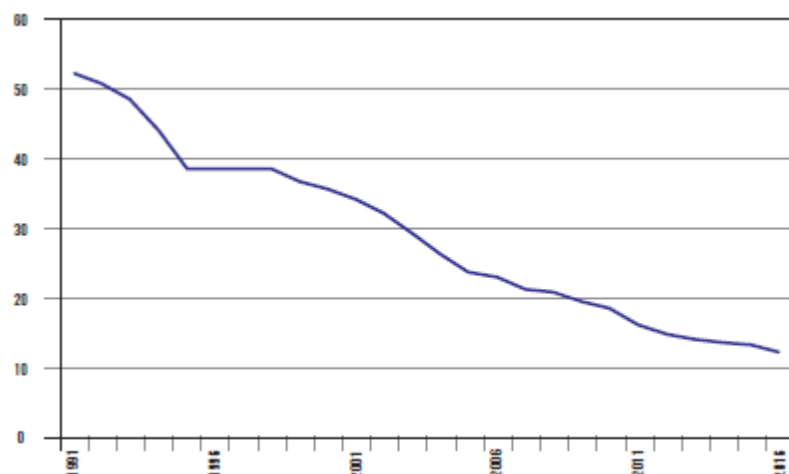
出典: ILOSTAT

女性の労働力率の増加：女性の権利を向上させる政策努力もあり、女性の労働力率はこの100年で大幅に増加した。アラブ諸国や北アフリカ、南アジアといった一部の地域では女性の労働力率は今なお低いものの、ほとんどの地域で男女間格差は縮小した。現在、女性の労働力率は49%をやや上回る程度で、男性より約27%も低くとどまっている。ILOの働く女性

100周年記念イニシアチブは、女性の労働参加拡大や男女賃金格差解消を阻む構造的な障壁や、その他の障壁に対する取り組みに焦点をあてている³。

働く貧困層は減少: ミレニアム開発目標の設定以来、極度の貧困層の割合は半減し、ILOの最近の推計によると、新興国と開発途上国で暮らす極度の貧困層（1日当たり1人1.90米ドル未満で家族と共同生活している人々）の就業者に占める比率は、1991年の50%以上から2016年には10%をやや上回る程度まで減少した（図1.2）。

図1.2. 極度の貧困層に属する就業者割合（%）（10億人）



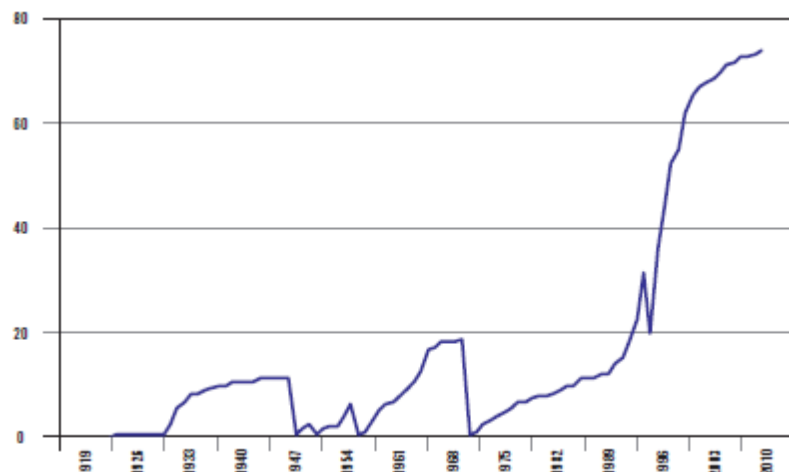
出典: ILOSTAT

社会的保護の向上: 1920年代には、世界の4分の3近くの国々は社会保障制度を導入しておらず、50以下の少数の国でのみごく限られた領域⁴（労災、医療、年金）での保障があった。今日、社会的保護プログラムを全く持たない国は皆無であり、少なくとも一部のグループと特定のリスクに対しては保障している。ILOの新たな推計によると、すべての領域で包括的な社会保障制度を利用できるのは世界人口の29%にすぎないものの、世界の45%が少なくともひとつの社会的保護の領域で実効的な保障を受けている⁵。

職業安全衛生の改善: 労働法規の改善により、多くの産業で労働者の職業安全衛生が改善され、その結果、職場での事故が減少しいくつかの職業病さえもなくなった。例えば、労働者1,000人当たりの労働災害による死亡件数は2003-2007年の平均7.5件から2011-2015年には3.5件と、近年ではほぼ半減した⁶。

ILO条約の批准改善: 国際労働基準の実施に向けての最初のステップであるILO条約の批准は着実に増加した。2017年現在、ILO加盟国187カ国のうち4分の3近くが8つの中核的労働基準をすべて批准している⁷。（図1.3）

図1.3. ILOの中核的労働基準の批准国（加盟国に占める割合）



出典: ILO 国際労働基準データベース (NORMLEX)

労働における基本的原則及び権利の進展: ILOの中核的労働基準の批准により、加盟国はILOの労働における基本的原則及び権利の実施の改善に貢献してきた（結社の自由と団体交渉権の効果的な承認、強制労働の撤廃、児童労働の廃止、雇用と職業における差別の撤廃）。最も注目すべきは、世界における児童労働は2000年以降だけでも3分の1以上減少したことだが、2016年時点でまだ2億1,800万人の子どもが児童労働に従事している⁸。新たな政治的および法的発展により、多くの国において労働者および使用者団体の役割が拡大している。強制労働と人身売買に対処するための法律が制定された国も多いが、その施行が大きな課題となっている。

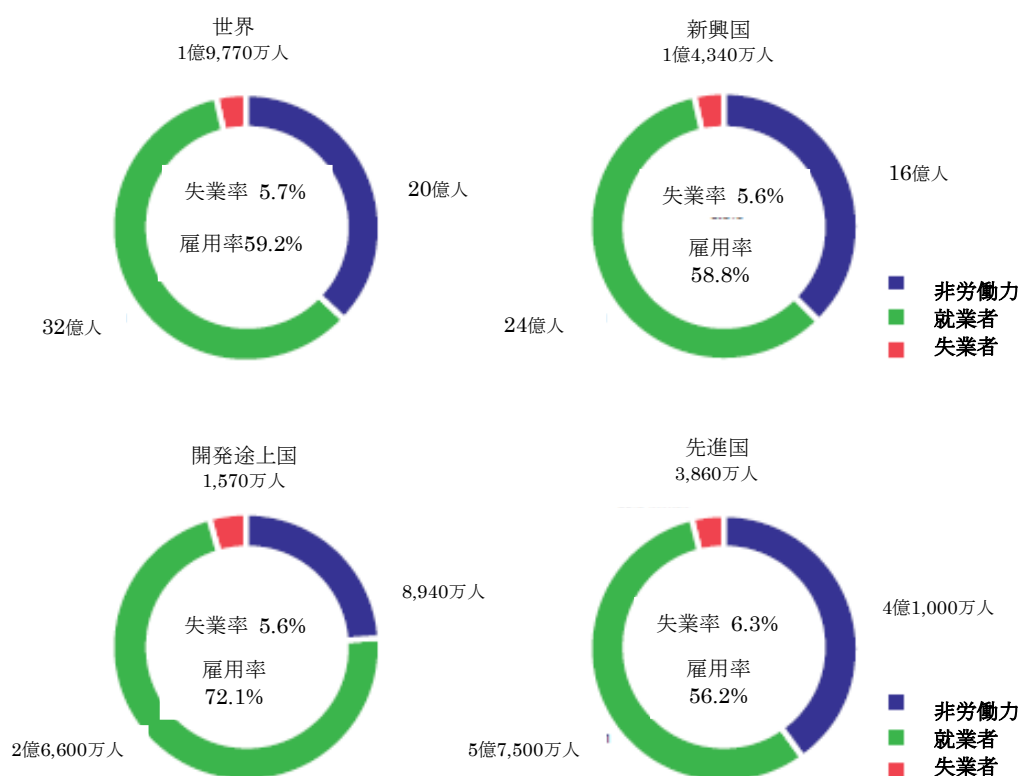
公式な賃金設定メカニズムの範囲の拡大: ILO加盟国の大多数は法律または拘束力のある労働協約により1つ以上の最低賃金が定められている。これは適正な賃金の見通しを改善し、場合によっては非公式経済に対する基準として機能し、男女間の同一価値労働同一賃金の促進を後押しした。

世界の労働力人口は増加を続けるので、失業率は高止まり

雇用は純増を維持しているが、求職中の男女の人数増加を吸収するには不十分であった。2016年時点、積極的に求職活動をしている失業者は世界に1億9,800万人おり、そのうち4分の3近くは新興国に居住していた⁹（図1.4）。2016年における世界の失業率は、1991年から2015年までに記録された平均失業率6.1%を若干下回る5.7%であると推定される。女性と若者（15-24歳）はそれぞれ同年代の男性および成人と比較して、失業する可能性が高い。事実、世界の失業者2億人のうち7,000万人以上は15-24歳である。

しかし一般的な失業の指標では、地域や国によって異なるディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の欠如の顕著な相違点を隠してしまう。新興国と開発途上国の失業率は先進国より低い（5.6%に対して6.3%）、これは失業に対する保護（または収入）がないことから求職者が仕事を探す時間が限られ、その結果不完全雇用に陥り自身の技能や経験に見合わない、あるいは希望する就労時間ではない仕事に就くことになってしまうからである（多くの場合は非公式の仕事に就くことになる）。事実、就業率（生産年齢人口の総数（15歳以上）における就業者の割合）は、開発途上国で最も高い。しかし、これらの国々では非公式の雇用、不完全雇用、働く貧困層などの割合が最も高いという事実から、労働市場と社会情勢を評価する際には雇用の質（量のみではなく）を見る必要がある。

図1.4. 労働市場の状況及び先進国、新興国、開発途上国別の生産年齢人口の構成（2016年）



質の悪い雇用が引き続き主な懸念材料

2016年、新興国と開発途上国には合計7億8,300万人の働く貧困層（購買力平価1日当たり3.10米ドル未満で生活している労働者）が存在し、その数はこれらの国々の全労働者の約30%に相当する（表1.1）。働く貧困層は開発途上国で特に深刻であり、就業人口の69%にあたる。先進国でも働く貧困層の割合（先進国の場合は1人当たりの所得が全国世帯所得中央値の60%未満である割合）は非常に多く、2016年には15%（7,000万人以上）の労働者が該当した¹⁰。

世界全体では、2016年には就業者の43%に相当する14億人の労働者が、低賃金、非公式性（インフォーマリティ）、限られた社会保障を特徴とする個人事業主または寄与的家族従業者であった（総称して脆弱な雇用形態と呼ばれている）（表1.1）。個人事業主は開発途上国における総雇用の半数以上、また新興国では3分の1を占め、寄与的家族従業者は主に開発途上国において現在も広範囲で見られる。新興国と開発途上国における個人事業主と寄与的家族従業者は、賃金および給与所得就業者より3倍も貧困層に属する可能性が高い¹¹。

脆弱な雇用は、特に新興国と開発途上国で非公式性と一致することが多い。実際、非公式性は開発途上国と新興国の両方で広く見られ、それぞれ総雇用数の90%以上と67%以上に達している（表1.1）。

表1.1. 脆弱な雇用、非公式性、働く貧困層（2016年）

		脆弱な雇用（2016年）	
	個人事業主	寄与的家族従業者	
	総雇用者数に占める割合（％）100万人		総雇用者数に占める割合（％）100万人
世界	33.4	1,087.6	9.5 308.8
新興国	37.1	894.9	9.7 233.4
開発途上国	52.6	140.0	26.3 69.9
先進国	9.2	52.6	0.9 5.4
		働く貧困層（2016年）	
	総雇用者数に占める割合（％）100万人		非公式の雇用の割合（％）（2016年）
			農業を含む 農業を除く
新興国と開発途上国の合計	29.4	783.0	69.1 58.7
新興国	25.0	599.3	67.2 58.2
開発途上国	69.0	183.6	92.5 79.7
先進国	15.0	70.0	18.3 17.1

注：先進国と新興国、開発途上国では働く貧困層に対する定義が異なるため、2つの尺度と国別グループ間での直接比較は避けるべきである。非公式性の数値は先進国、新興国、開発途上国合わせて109カ国を基に2016年を推計したものである。
 出典：ILOの動向計量経済モデル（Trends Econometric Model）、2016年11月（働く貧困層と脆弱な雇用）、全国世帯調査（先進国における非公式の雇用と働く貧困層）に基づくILOの算定

雇用形態の多様化

近年、非標準的雇用形態の広まりもあって、仕事の質についての懸念が高まってきた¹²。例えば、最新の推計によると、データ入手が可能な国々において従属的雇用に対しパートタイム雇用が占める割合は平均で約16%であった¹³。非常用雇用に関しては、地域によってかなりばらつきがあるものの、この数値は20%に上昇し、最高はアフリカの35%だった（図1.5）。各地域内の国々によって、総雇用数に占める非常用労働者の割合も大きく異なる¹⁴。また、非標準的雇用形態は、個人が仕事と家庭を両立させることや企業の柔軟性を高めることのみならず、個人と使用者の双方に利点をもたらすことができるが、このような雇用形態は不安定な雇用および収入、社会保障制度、教育訓練、または昇進などが限定（第4章を参照）、仕事への不満などに関連付けられることが多い（例：先進国では非自発的なパートタイム雇用や非常用雇用の割合が高い）。

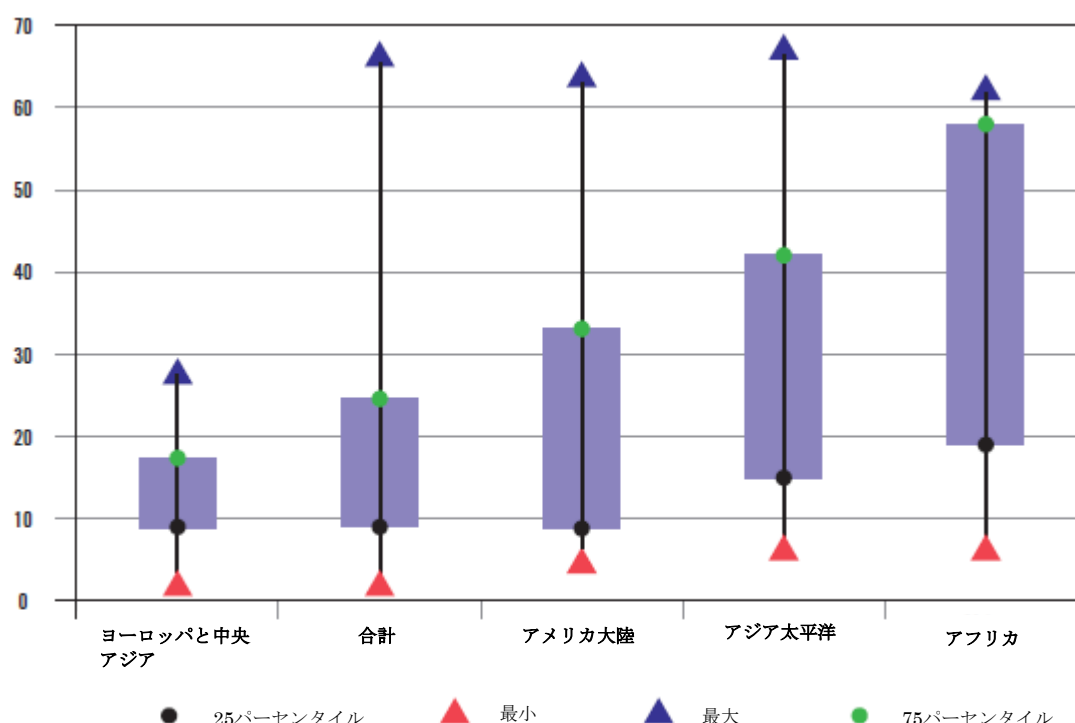
ほとんどの国で所得の不平等は拡大を続ける

多くの国で資本と労働、ならびに個人間での分配が変化したことで、不平等の拡大は今日の仕事の世界において大きな特徴となりつつある。世界の統計を見ると、2006年から2015年

までの間で、数年を除くすべての年で労働生産性の上昇が実質賃金の上昇を上回り（図1.6）、全体として、労働生産性は年間2.3%拡大した一方、賃金上昇率はわずか2.1%であった。つまり、労働者は生産性を向上し続けてきたにもかかわらず、労働者の労働の恩恵は資本所得と、所得分布の最上位にいる層に蓄積されてきたのである。事実、ラテンアメリカを除くすべての地域において、労働所得の割合（総所得のうち資本ではなく労働に振り向けられた割合）は減少した¹⁵。

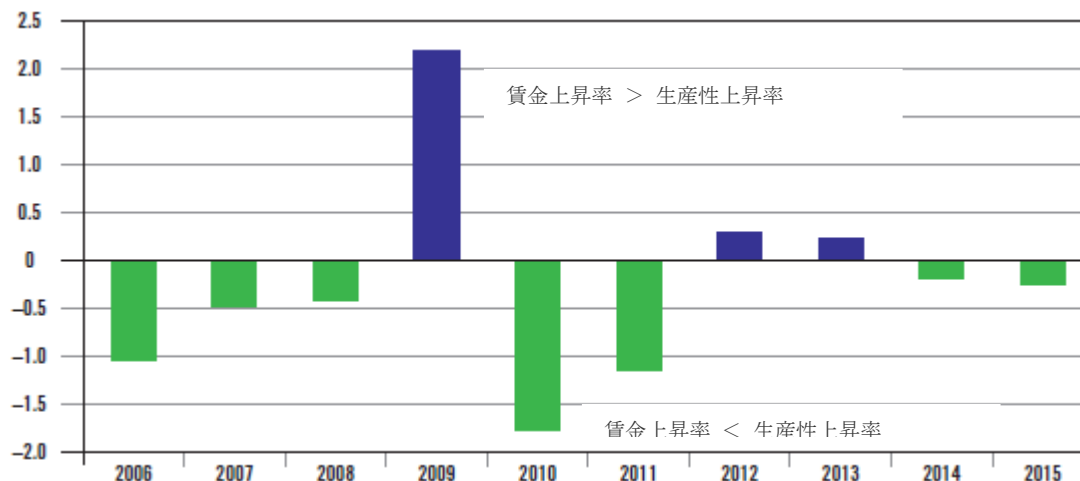
ジニ係数¹⁶で測定した国内の不平等もほとんどの地域で拡大した（図1.7）。さらにラテンアメリカを除くすべての地域で、労働所得の割合の減少とともに所得の不平等の拡大が生じている。場合によっては、不平等が改善された地域でさえもまだ高いレベルにとどまっている。このことは、特に過去10年間の目覚ましい経済成長で得た富が不平等に分配されたアフリカと一部のアジア太平洋の国々において、貧困撲滅に向けた努力に水をさすことになりかねない。

図 1.5. 総雇用数に占める非常用雇用の割合、最新年度（%）



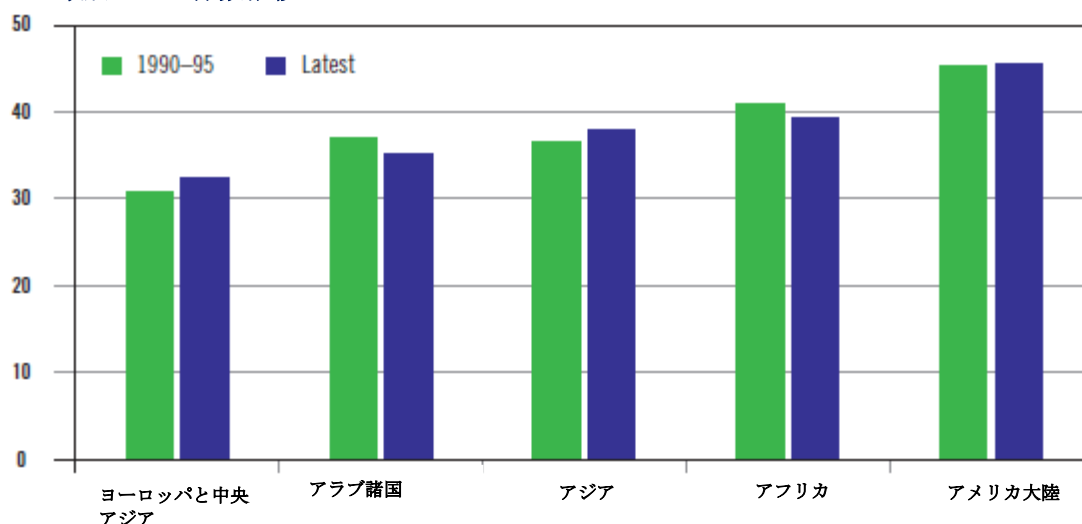
注：ヨーロッパと中央アジア35カ国、アメリカ大陸とアフリカ各11カ国、アジア太平洋9カ国の合計66カ国。分析した国々の63%の最新年度は2015年、20%は2011-2014年、それ以外は2011年以前。
出典：ILO, 2016b、ILOSTAT

図 1.6. 労働生産性と賃金上昇率における格差 (%)



出典: ILOSTAT

図1.7. 地域別のジニ係数推移



出典: ILOSTAT

B. メガトレンドと仕事の未来に及ぼす影響

技術、人口動態、グローバル化、気候変動は、仕事の世界を変える大きな推進力である。我々は未来を見据え、これらメガトレンドが未来の仕事と社会にどのような影響を与えるのか、そしてこれらのトレンドを機会の創出にどう生かせば良いかを理解する必要がある。

グローバル化

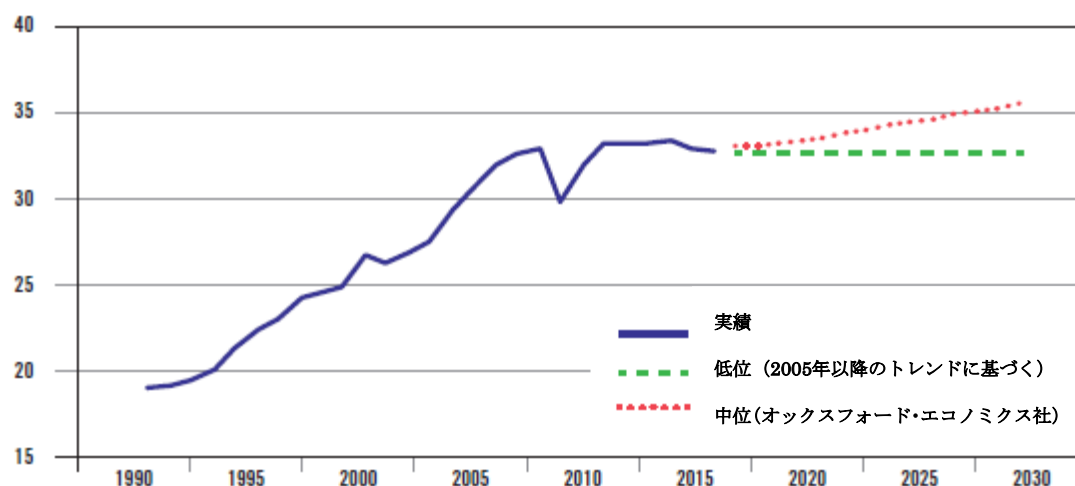
おそらく過去数十年における世界経済の最大の特徴は、生産、金融（送金を含む）、貿易、移住の国際化を包含するグローバル化であろう。このメガトレンドは、技術の進歩（特にインターネット）によって促進された自由化を志向する政策の結果でもある。グローバル化には当然賛否があり、それが繁栄につながるのか、単に不平等と不公平をもたらすのか、いま

だに議論が続いている。これに関連して、ILOは、グローバル化の時代における加盟国の進歩と社会正義の達成を支援するための取り組みとして、2008年に公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言を採択した¹⁷。グローバル化に関してこれまで認められてきた前提について新たな疑問が生じ、世界中の政治力学に影響を与えている。これについて、近年の（意見の分かれた）見方は貿易による利益が国家間および国内において所得と雇用の点でどのように分配されてきたかに関して焦点を当てている。こうした状況を背景に、近年世界では貿易が著しく停滞しており、この傾向は今後も続く予測されている（図1.8）。

グローバル化のもう1つの重要な側面は、実物への（非金融）投資よりも金銭的見返りを重視するビジネスの金融化の進行である。例えば、2015年にはポートフォリオ投資と金融派生商品が世界の資金の流れの約70%を占め、残りがより安定的な海外への直接投資であった¹⁸。こうした現象は、企業が短期的で高リスクの戦略を採り、生産的な投資を控えることを促す可能性がある。金融化の流れは分配にも影響を及ぼし、成長に占める労働分配率が減って結果的に所得の不平等を拡大させていることにつながっている。この点から、国際的な資金の流れは国家間での所得の不平等を一層拡大させる可能性がある（図3）¹⁹。

グローバル化は世界の生産パターンをも変え（特にその傾向が強いのがサービス業）、企業と雇用に多大な影響を与えた。生産は作業に分断され、最終的にグローバル・サプライチェーンの拡大と歩調を合わせた（図1.9）²⁰。この変化は貿易と輸送コストの削減、ならびに技術革新により一層容易になった。貿易が停滞するなか、グローバル・サプライチェーンおよび生産の分断が今後も拡大していくのか、それとも性質が変わっていくのかがはっきりせず、この不確実性は仕事と生産の組織に影響を与える（第4章）。

図1.8. GDPに占める貿易の割合（%）



出典: ILOSTAT、オックスフォード・エコノミクス社

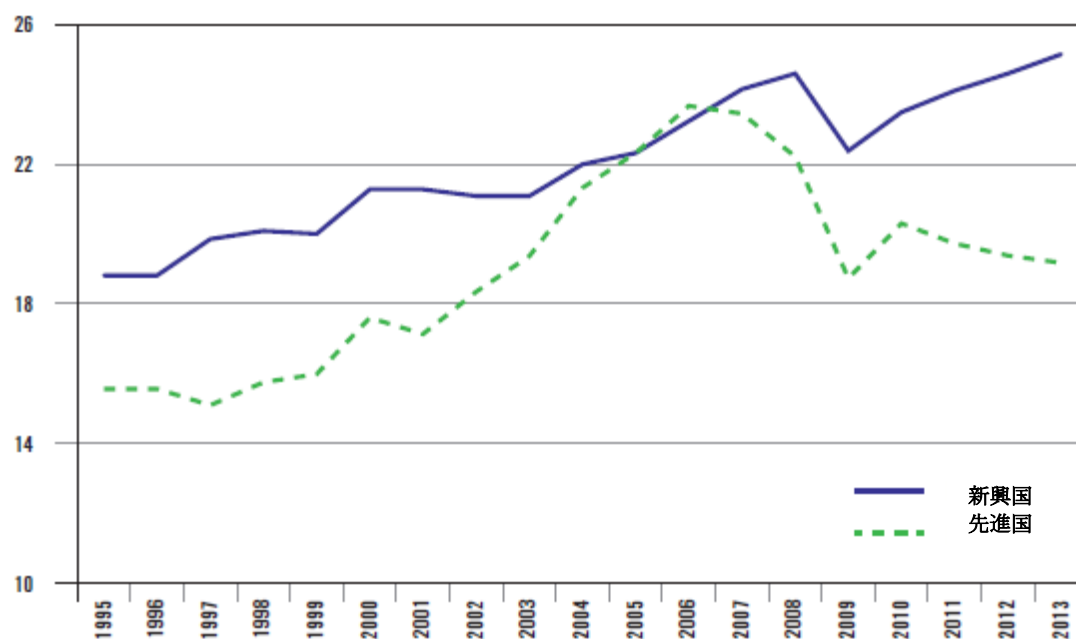
技術

技術変化は成長と開発の大きな推進力であるが、同様に労働市場の変化とも関係している。ビッグデータ、3Dプリンター、人工知能、ロボット工学など、第4次産業革命を支える新たな技術革新は、仕事の本質を変革する影響を与えている²¹。例えば、2010年以降、産業用ロボットの稼働数は年平均9%ずつ増加し、2015年末には約160万台に達した。ロボットの導入先は、先進国（80%）内の製造業（80%）に集中していて、ロボット密度（製造業における従業員1,000人当たりに対する産業用ロボットの台数）は先進国の14台から新興国の2台まで様々である（図1.10）²²。過去の技術開発の豊富な事例は、技術革新の波が短期的には

仕事を破壊するものの、その後新たなより良い仕事を創出することを示唆しているが、今日の技術の進歩は前例のない速さで進んでおり、今まで見られなかった方法で仕事を変えている²³。

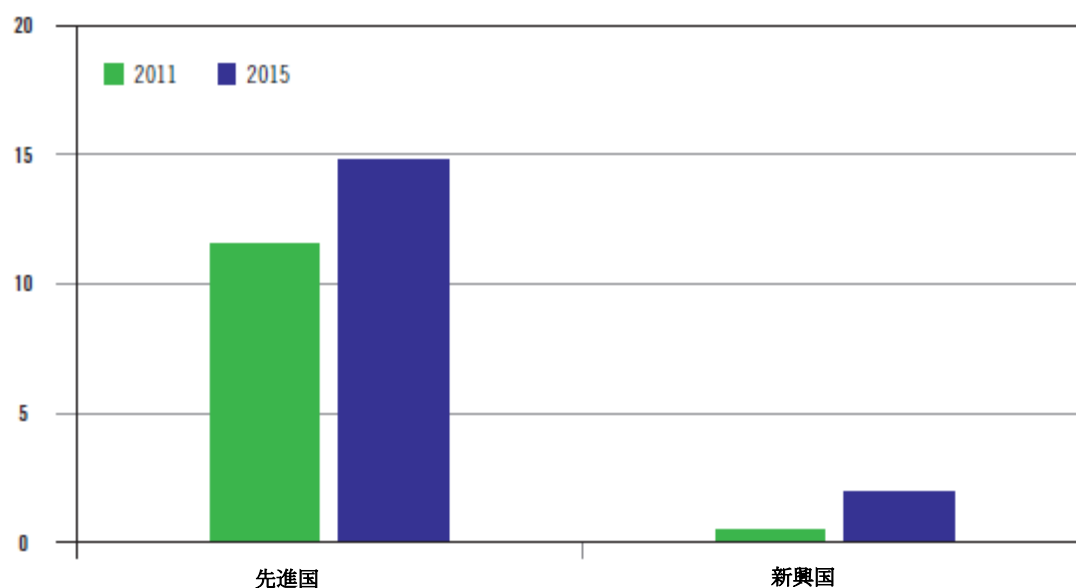
技術は、長期的に生産性の向上をもたらすと期待されるものの、政策立案者はこうした利益が不平等に分配されたり、性別、業種、技能水準によって影響にばらつきが生じたりしないよう対処する必要がある。また政策立案者は仕事の量および質といった観点からもその影響を評価する必要がある（第3章）。つまり、技術が仕事の世界に及ぼす影響は、国と地域間で所得の不平等が拡大していることを踏まえ、利益がどう分配されるか、そしてこの移行が働きがいのある質の高い仕事を創出するかどうかにかかっている。

図 1.9. グローバル・サプライチェーン関連の仕事（総雇用数に占める%）



出典: ILO, 2015a

図 1.10. 製造業におけるロボット密度（ロボット/1,000人）



出典: ILOおよび世界ロボットデータベース、国際ロボット連盟

人口動態

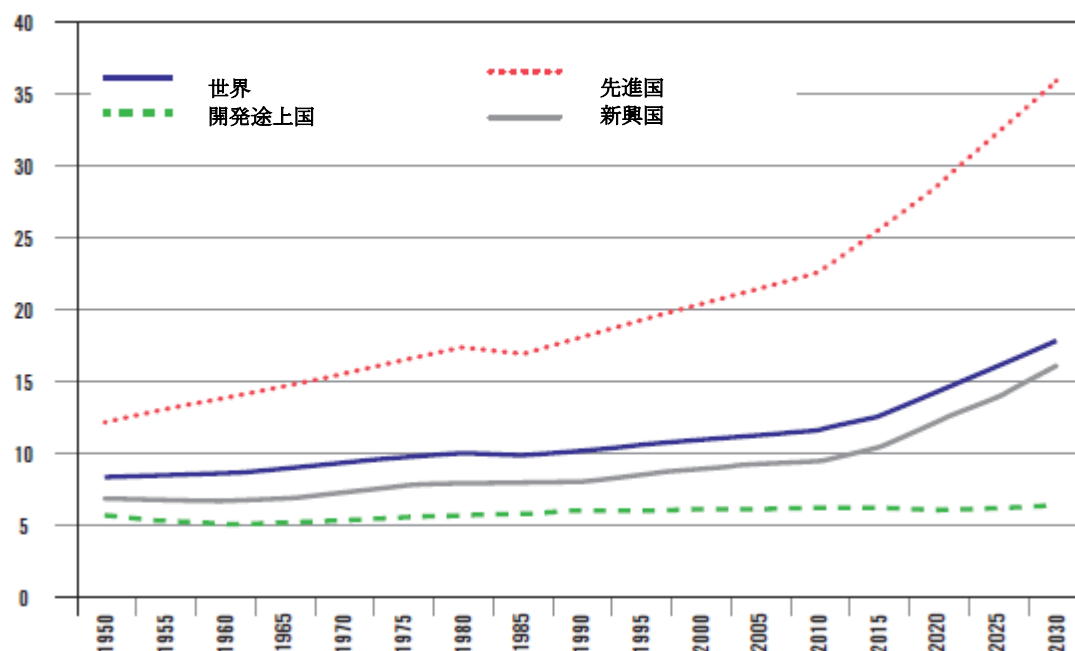
仕事の未来についての議論では技術が主な論点になる傾向があるが、多くの国では人口動態が多様な政策議論を発生させている。新興国と開発途上国では、人口動態の変化により労働市場に参加する若者人口の比率が増加し、都市化を加速させるとともに海外移住を促進している。若者の大集団の潜在能力を活かして経済成長を加速する大きな好機であるが、北アフリカなど、世界の多くの地域では若者の失業率が前例のないレベルとなっている。先進国では、高齢化により老齡集団の重要性を増加させている。世界の老齡人口依存比率（15-64歳の人々に対する65歳以上の人々の比率）はこの数十年ほどで大幅に増加し、今後15年にわたり一層急速に増え続けると予想される。実際、1950年には生産年齢にある100人につき65歳以上は8人程度だったが、2015年には12人を超え、2030年までに18人に達する見込みである。この比率は先進国で特に高く、2030年には2015年の25人から増加して36人に近づくと予想されている。新興国では、従属人口比率は2015年の10人から16人に増加する見通しである。対照的に、開発途上国における比率は現在から未来にかけてかなり低いままで（約6人）、若者人口が引き続き増加すると見込まれるため、これらの国は相当な人口ボーナスを得られる可能性がある。

高齢化は健康状態の改善と長寿を反映するものだが、高齢化の流れは特にケアの負担という点で生産年齢層への圧力を増加する。生産性の向上が伴わない場合、貯蓄の縮小により成長鈍化につながると共に（高齢者ほど貯蓄傾向が低い）、年金と医療に対する需要が高まることで公共財政への圧力が増すことが予想される。

場合により（特に高齢化ははるかに速いペースで進んでいる先進国の場合）、移民への依存度を高めることが労働力の成長率の低下を緩和する1つの方法と見られることが多くなっている（他にも高齢労働者の勤労年齢の延伸や女性の労働市場参加を促すといった方法もある）。加えて、多くの新興国と開発途上国において、特に若者の間で他国に移住する意志が高い状態にあることは、（これまで労働市場に参加していなかった移民やその他のグループに対する）労働市場および社会への統合や、国外転出が開発に及ぼす影響についての考察を促している。

より高齢化が進んだ社会および労働力への移行、ならびに異なる年齢群間（例えば高年齢労働者）の重要性の変化は、仕事に対する認識やある種の就業形態への要望に変化をもたらす可能性がある（第2章）。一方で、平均余命の伸びにより、医療や長期介護などの新興産業に雇用の機会がもたらされることが見込まれる。

図 1.11. 経済的従属人口比率
(15-64才の生産年齢人口に対する65歳以上の人口の比率)



出典: 「国際連合世界人口予測2017年改訂版」に基づくILOの推計

気候変動

人類は長い間、再生が可能な範囲以上の資源を消費し、また吸収が可能な範囲以上の廃棄物を生み出してきた。その結果、漁業の崩壊、土壌の劣化、強制移住、大気汚染と水質汚染、生物多様性の喪失などを招いた。また、気温や雨量、水位の変化、および洪水や干ばつといった異常気象は、農業が直面している生産性の改善、食料システムの持続可能性、世界の食料安全保障における問題を一層悪化させた。例えば、気候変動の結果、アフリカの穀物生産は2030年に約3%減少すると予想されている²⁴。持続可能な開発のための2030アジェンダと持続可能な開発目標（SDGs）は、中長期的にディーセント・ワークと環境の持続可能性をどう連携して進めるかに焦点を当て、この問題を明確に示している。

仕事の世界における進歩は、ある程度環境の持続可能性を犠牲にして達成されたことに留意することが重要である。例えば、多くの国における働く貧困層の大幅な減少は、天然資源の活発な利用やエコロジカル・フットプリントの増加を伴った（図1.12）。経済開発と環境の関係は変わり、継続的な自然破壊は今や仕事や生計を破壊する可能性を含み、気候災害により住む家を追われた人々や、先住民、部族民、貧困層など、既に弱い立場にあるグループに最も深刻な影響を与える。

現在、仕事の世界では、気候変動の目標達成、排出量の削減、より環境に優しい経済への移行を達成するため、大規模な変化が必要とされている。新興国と開発途上国では工業化をめぐる構造変革が続いているものの、環境コストが高く、これまでの状況をみると、現行のやり方で気候変動の削減目標を達成することは不可能である。さらに、気候変動による脆弱性の高まりで一部の仕事は徐々に減少するか完全に消失する可能性がある。

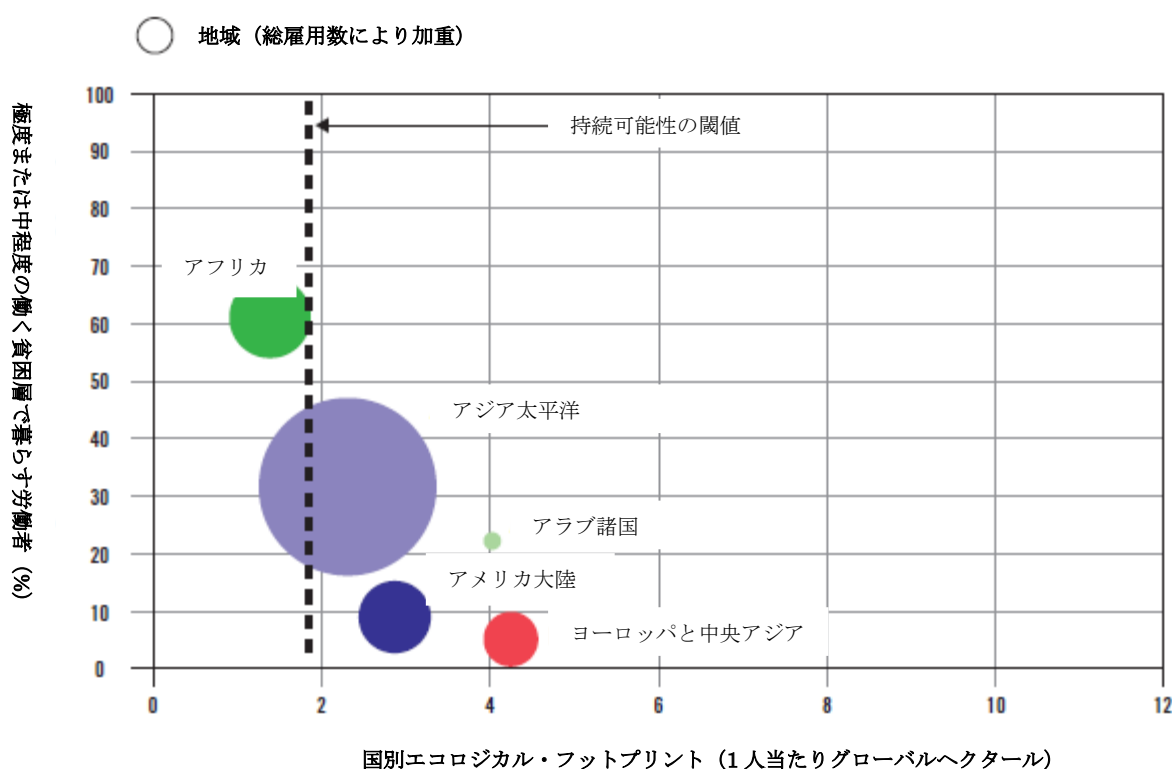
より環境に優しい経済への移行において、再生可能エネルギー関連の仕事が埋め合わせとな

る可能性がある。例えば、国際再生可能エネルギー機関（IRENA）は「2016年年次評価」の中で、2015年における再生可能エネルギー分野での5%という雇用の伸びは先進工業国に集中していたわけではなく、中国やインドなどの新興国での新たな仕事はその大部分を占めていたと報告した。さらに、再生可能エネルギー産業における伸びは化石燃料部門からの移動ではなく、むしろ雇用の純増によるものと思われる。ILOの算定は、2030年までに気候変動への対応で得られる雇用の純増が全世界で0.5%から2%の間になる可能性を示唆している。

同時に、既存の仕事は環境に優しい経済の要件に適応する必要がある。これには職場の環境や慣行、技能や職務内容、製品の設計と生産などが含まれ、これらすべてを適応させる必要があるだろう。製造業者はより燃料効率の良い輸送手段を作らなくてはならず、農業ではさらに気候に対する対応力を高め、サービス業ではよりエネルギー効率に優れた技術を採用する必要がある。こうした対策は、気候変動の目標を達成するために仕事の世界で必要な変革を反映するものである。

仕事と社会の未来は、環境面での持続可能な開発、すなわち持続可能な消費と生産に向けた変革に基づくべきだという強いコンセンサスがある。公正な移行は、企業と個人の双方にとって、産業間の移動と、必要な技能の変化を必然的に伴うであろう。この点に関して、ILOの100周年記念イニシアチブのひとつであるグリーン・イニシアチブの目的は、この移行に伴う課題と機会について利害関係者の理解をより深めるとともに、証拠に基づく効果的な政策提言を通して変革を管理する役割を支援することである²⁵。

図 1.12. 国別エコロジカル・フットプリントと働く貧困層（2012年）



出典: ILOSTAT、グローバル・フットプリント・ネットワークの2016年版「National Footprint Accounts」

第2章 仕事と社会

ILOの使命は、仕事は個人の物質的なニーズのみならず、自己実現や自分や家族よりも大きなことに貢献したいという欲求を満たせるものであるべきだという信念に基づいている²⁶。近年の調査でも、世界中の人々が同じ信念を共有していることが証明されている。過去100年の間、仕事でこの可能性を満たすことに大きな進展があった。しかしながら、長年の課題はなお解決しておらず、新たな課題も生まれている。第2章では、仕事と個人、社会の関係について詳しく説明する。充実感を得る上で大きな障害となっている仕事の側面を見だし、世界中で変容を続ける多様な仕事の認識および可能な政策手段を明らかにしていく。

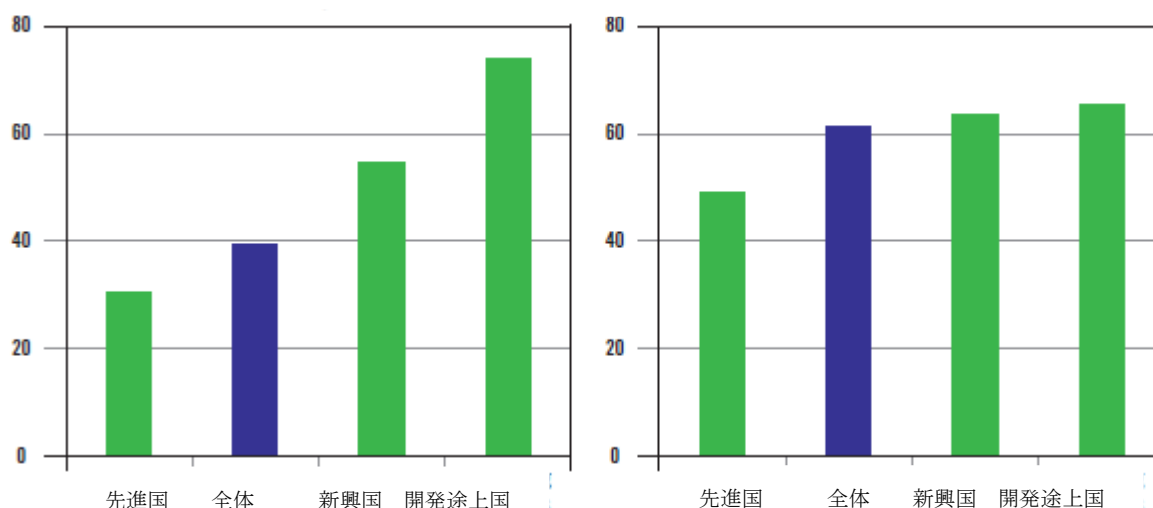
A. 人々が重視する仕事の意義

ほとんどの人は今も仕事を単なる生活手段以上のものと考えている。例えば、2015年、「仕事はお金を稼ぐための手段以外の何物でもない」と回答したのは39%にすぎなかった（図2.1、パネルA）。多数の人々は「お金がなくても仕事をしたい」（図2.1、パネルB）と答えていた。ただし、労働者の姿勢は経済開発の度合いによって異なり、低所得の国々では、有給の仕事は物質的ニーズを満たす以上に重要だとする回答は最低ランクに位置付けられた。このことは、開発途上国と新興国の人々の大多数は、基本的なニーズを満たすために働かなくてはならないという単純な事実を反映している。

図 2.1 仕事とお金：人々の見方（回答者の割合%、2015年）

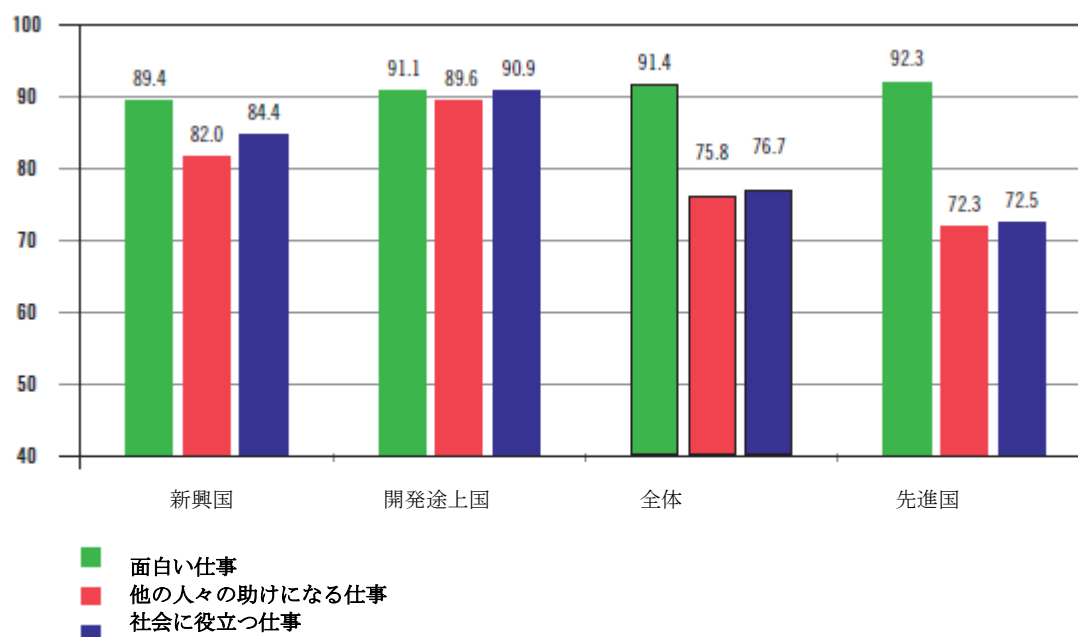
パネル A: 「仕事はお金を稼ぐための手段以外の何物でもない」

パネル B: 「お金がなくても仕事をしたい」



出典：「国際社会調査プログラム(ISSP) 2015」に基づくILOの算定

図 2.2 仕事の特徴として、「面白い仕事」「他の人々の助けになる仕事」「社会の役にたつ仕事」が重要または非常に重要と感じている個人の割合（2015年、回答者の%）



出典：「国際社会調査プログラム（ISSP）、2015」に基づくILOの算定

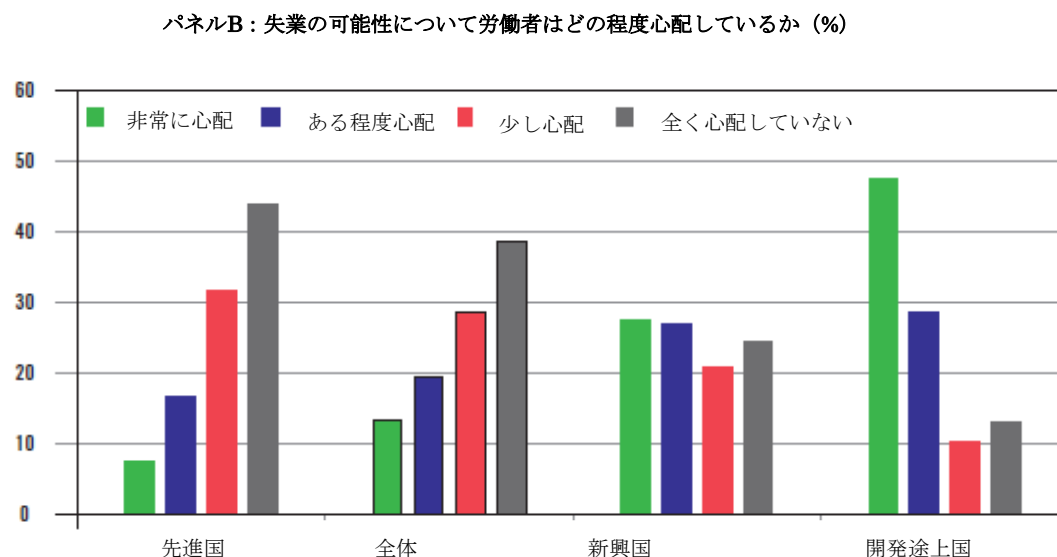
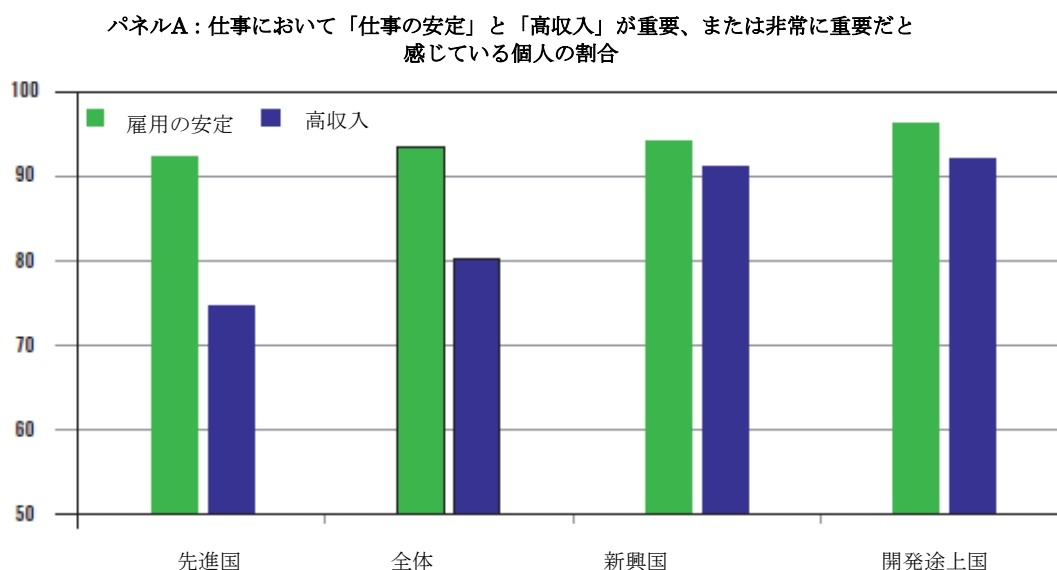
国ごとの所得水準によって程度の差はあるものの、世界中の労働者は仕事が個人の経験に寄与すること（面白い仕事）、また仕事を通して他の人々の助けになること（他の人々の助けになる仕事）も評価している（図2.2）。特に開発途上国と新興国では仕事が社会に有益であることも重視されている。この点については、近年において仕事の価値に対する重要性の認識が大きく変化したことを示す強い証拠はない。

以上の結果は、社会的ネットワークの構築と維持、コミュニティへの貢献、さらに個人のアイデンティティと存在意義の源泉でもあるという観点から、仕事は重要であり続けることを示している。職場はまた、組合を作り自分たちの権利の保護を確保する環境を労働者に提供する。仕事が分断され分散すると、仕事を通して作られた社会との関係とつながりが蝕まれ²⁷、集団的行動に参加することがより困難になり別の制度が必要になる可能性がある（図5を参照）。

雇用の安定は重要、しかし圧力は高まる

どの地域の労働者も「雇用の安定」と「高収入」を重視しているものの、以下に示すとおり、先進国では「高収入」の比重が低い傾向がある（図2.3、パネルA）。労働者が「高収入」より雇用の安定を重要視していることは一貫していた。また、失業に対する不安が高いという証拠も示された。世界の大多数の人々が、程度の差こそあれ失業のリスクに晒されていると考えている（図2.3、パネルB）。途上国では、特に若者の間で高学歴の失業者が増えており、失業のリスクが高い。これに関連した調査では、アジアの学生にとって当面および長期的に最も重視する目標は、安定した確実な職に就き高収入を得ることだった²⁸。

図2.3.仕事の様々な面に価値を見出す人々の割合（2015年、%）



出典：「ISSP、2015」に基づきILOが算出

雇用と労働市場の見通しに幻滅の兆し

労働者はまだ総じて仕事の価値を信じているが、現在から未来にわたり仕事を通してこれらの価値を達成することへの自信は揺らいでおり、このことは第1章で触れた深刻な変化を反映している可能性がある。ギャラップ社の世界世論調査によると、労働者の大多数は仕事に熱意を持って取り組むことが難しいと感じていることがわかった²⁹。このように仕事への期待感と人々の実際の経験の間にある緊張を考慮すると、労働者の約3分の1が自分の仕事は理想的でないと考えているというギャラップ社のデータは理解できる。人々はこうした認識から転職に強い関心を抱くものの、仕事は、自分の住んでいるところでは「乏しい資源」であるという今日の厳しい現実も同じように認識している。このことで、世界中の回答者の25%以上がなぜ永久に自分の国を去ることを望むのかについて、少なくとも部分的には説明がつくだろう³⁰。

仕事の未来に関して重要な問題は、仕事の価値とそれに対する人々の考えが伝統的な仕事と標準的な雇用関係の特質にどの程度関連しているかである。その場合、仕事の新たな形態がそれらの認識にどう影響するのだろうか（第4章も参照）。これらの問題については、下のセクションCで検討する。

B. 「見えない」仕事を「見える化」する

経済的および社会的価値を持つ人間活動の多くの形態はまだ「仕事」として適切に認識されていない。この点で特に注目すべきが無給のケアや家事などの活動で、女性が行うケースが圧倒的に多い。その中には家族やその他の人に対する直接のケアや、人々と社会の維持および再生を担う在宅労働に関連した活動もある³¹。これらの活動は従来、生産的な仕事とは考えられず、ほとんどが無給で特に注目されることもなかった。この問題は開発途上国と新興国で重点的に見られる非公式な経済において、特に深刻である³²。開発への取り組みに直接寄与するボランティア労働者の貢献などのその他の労働形態も十分認識されていないことに目を向けるべきである。

すべての有償および無償労働を生産的活動と認識するための国際レベルでの取り組みが増加しており、有償および無償の労働形態を含む新たな統計上の定義が世界的に合意されている³³。しかしながら、現在のデータ収集の取り組みでは無償のケア労働の経済的、社会的価値を広範囲で適切に捕捉するにはまだ十分でない³⁴。既存の国レベルの推計は、家庭内の無償奉仕の個人的、社会的価値を超えた経済的重要性にも焦点を当てている。

デジタル労働：新たな「見えない」労働形態

技術の進化とデジタル化は、「仮想労働」や「デジタル労働」といった新たな目に見えない労働形態を生み出している。こうした仕事では、例えばマイクロタスク型の作業を行い、またはバーチャルアシスタントとしてソーシャルメディア活動を支える様々な作業を行うなど、個人はギグエコノミーあるいはクラウドソーシング活動に従事する。アルゴリズムや新技術がこれらの情報通信技術（ICT）を通して提供された仕事を行っているとは誤解されることもあるが、実際には、「見えない労働者」——技術の背後にいる人間の労働——がこの仕事の大部分を行っている³⁶。これらの労働者は、専用の職場を持っているわけでもなければ雇用関係が明確なわけでもないという点で「見えない（invisible）」労働者とされる。仮想労働が世界的な労働力においてどの程度まで重要な部分を占めるようになるかはまだ不明である。加えて、このような労働形態が最終的になんらかの雇用関係の範疇に入るのか、非公式性の新たな種類となるのか、あるいは既存の規制の枠組みに収まることはできないのかといった点もまだ定かではない。

C. 仕事と福祉

これまで、労働者の福祉に関する調査は、主に仕事での身体的安全と健康に限られていた（第1章を参照）。ただし、ここで言う福祉とはより広い概念である。特に、仕事のやり方が急速に変化していることから、労働者の精神的健康と、彼らがコミュニティに生産的に貢献する能力に影響を及ぼす要因について、幅広い理解を深めることが急務である。上記の証拠により再度強調されたとおり、仕事は個人に単なる収入以上の価値をもたらすとなればなおさらである。

職場での安全と健康：未解決の課題および新たなリスクと機会

ILOは創設以来、すべての労働者に対し安全と健康の問題を管理するための効果的な枠組みを導入することなどを通して、職場の安全に大いに力を入れてきた³⁷。労働者参加のもとでこの包括的な取り組みと効果的な福祉制度を採用した国々が、安全と健康の水準を向上できたことは実証済みである³⁸。それ以外の国々では、国の一貫した政策に従って運用する監督制度も、安全に効果をもたらした³⁹。

それにもかかわらず、労働安全衛生はいまだに世界的な課題をもたらしている。ILOによると、1日に7,600人以上の人が業務上の怪我や疾病で命を落とし、1年間では合計270万人以上が死亡している⁴⁰。毎年約3億2,000万人が業務上の災害に遭い、その多くは長期にわたり欠勤する結果となっている⁴¹。

仕事の世界において、新たな技術などにより生じる継続的な変容は、職場における安全を改善するための新たな機会を提供するとともに新たなリスクも生み出している。一方で、先進のロボット工学により従来の（えてして危険な）機械工程における危険から遠ざけるなど、新たな技術が労働環境をより安全にしている。他方、ナノテクノロジーや新たな作業工程に関連する潜在的に危険な物質などの有害化学物質が数多く存在し、しかもその数は増え続けている⁴²。

加えて、仕事の世界における変容は、我々に仕事での福祉という概念に立ち戻り、それを単なる物理的な特質という見方を超え、良き「社会」環境、適正な仕事量、前述した仕事の意義などを含む多くの関連する問題へと拡大することを求めている。これは心理社会的リスクなどの、新しくはないが、変容している仕事の性質と、少なくとも部分的に関連するその他のリスクを前面へと押し出す。

心理社会的リスクの増加により明らかになった仕事の意義

研究者により、現在の職場で起こっている心理社会的リスクについての調査が行われた⁴³。これらのリスクは労働環境において蔓延しつつある特徴で、仕事の不安定さ（セクションAを参照）と激務化といった深刻になりつつある問題と関係している⁴⁴。各種の調査でも、リストラ、さらには非常用雇用契約や三者契約といった契約形態による不安定な雇用が心理社会的リスクの一因となりうることが判明している⁴⁵。例えば、テレワークやICTモバイルワークといった最近の技術の進化で、自主性は高まるものの、職場と自宅、仕事とプライベートの境目が曖昧になり、仕事の負担が増えるようにも見れる。非常用労働者は一般に職場の労働組合に加入する資格を持たないため⁴⁷、自身の健康と福祉を守る上で弱い立場に置かれがちである。

仕事は福祉に影響を与えるように、仕事の欠如もしかりである。断続的な仕事——何度も間に失業期間を交えながら仕事をしている状態——は特に労働者の福祉にダメージを与えうる⁴⁸。同様に、失業と不完全雇用も労働者とその家族、ならびに彼らが生活するコミュニティの福祉に深刻な結果を及ぼす。失業と健康の関係に関する詳細な調査の結果、失業と健康上の多くの不調の間には相関関係があるという明確な疫学的証拠が見つまっている⁴⁹。

現在の心理社会的リスクに関する情報は先進工業国に集中しているが、これらリスクは開発途上国にも存在する⁵⁰。開発途上国の労働安全衛生の専門家らは、開発途上国において緊急に注意を要する職場の問題のうち、心理社会的リスクを怪我と事故の予防に次ぐ2番目のリスクに挙げた⁵¹。専門家は、貧困や暴力を含めたより広範な社会経済の問題が心理社会的リスクに及ぼす相互作用、ならびにグローバル化と気候変動（国際的な移動を含む）の結果出現した、新しく不安定な産業および労働形態の影響について、早急に把握することの必要性を指摘した⁵²。

この点について、多くの調査が職場の変容に伴う心理社会的リスクの高まりを指摘するとともに、すべての労働者が仕事から意義を見出す方法について疑問を提起している。

仕事と家庭の両立

仕事は人生において重要な部分を占めるが、歴史的に、仕事と家庭、余暇にどう時間を振り分けるかは社会的および文化的習慣など様々な要因により国によって大きく異なってきた。この100年で労働時間の削減がかなり進んだにもかかわらず、特に労働時間が一般的に非常に長い状態が続いており、ILOの1919年の労働時間（工業）条約（第1号）に規定される週に48時間をしばしば超えることもある発展途上国においては、労働者が健康的でバランスのとれた家族生活を維持する上で、労働時間は大きな課題として残っている。また、先進国では近年、労働時間削減の動きが著しく鈍化してきた。

しかし、興味深いことに、人々は概して「家族との時間」を増やしたいという気持ちを示しつつ、一方で有給の仕事にもっと時間を費やしたいとも望んでいるとの証拠がある。ILOとギャラップ社による近年の調査では、先進国と新興国では仕事と家庭の両立が女性にとって最大の課題であることが示され、開発途上国では2番目に大きな課題であった⁵³。さらに、人々は個人的理由であれ家族や社会的理由であれ、余暇の時間も求めている。人々は相反する複数のニーズや要求のバランスをより良くとるために時間をどう管理するという難しい課題に直面することが増えており、特に仕事が忙しく不安定な状態になるとなおさらである。

こうした観点から、すべての労働者の通常の労働時間を徐々に短縮し、家庭における男女の均等な分業を促すとともに、より持続的な生活を推進すべきだとの議論が多くなされた⁵⁴。また、貧富にかかわらずすべての国で、今や労働者の日常生活の一部となっているケアに関わる負担の一部を軽減する支援をすべきだとの議論もある。さらに、有給労働を補完する休暇政策を策定および導入し、ケアの仕事を男女間で均等に配分することが肝要である。

D. 21世紀のための効果的な社会的保護

強力かつ効果的な社会的保護政策および収入と労働時間の問題に対する他の取り組みは、現在の職場における多くのリスクと不安の軽減や、子どもや働けない人たち、高齢者など、労働市場に参加していない人々の支援に関しても有用である。

社会的保護の拡大に向けた機会と課題

第1章で触れたとおり、世界は社会的保護の拡大において長足の進歩を遂げた。現在、人口の45%が少なくとも1つの社会的保護の分野で効果的にカバーされているが、世界の労働者のうち社会保障のすべての領域で包括的にカバーされているのは29%にすぎない⁵⁵。社会的保護制度がしっかり確立されている国でさえ、多くの労働者は様々な理由から保障されていないか、不十分な保障しかされていない状態である。

近年、各国はILOの2012年の社会的な保護の土台勧告（第202号）で具体化された社会的保護の土台の概念に沿って、それぞれの社会的保護制度を改善している。この勧告は「最低限の所得保障」や必要不可欠な保健医療の利用などを含む、少なくとも基本的な水準の社会保障をすべての人に約束するものである。拠出の仕組み（労働者が収入に応じて拠出するもの）は、特に社会保障において、より高水準な保護を確保し多くの労働者の社会保障ニーズを満たす上で重要な役割を果たしている。必然的に、拠出型社会保険は、雇用者または自営

業者として経済活動への明確な関連、または暗に抛出の許容範囲は特定の水準で定期的な収入であるとの想定を通して雇用と結びついている⁵⁶。このため、土台のしっかりした社会的保護を有する包括的な社会保障制度を構築するには、抛出および非抛出要素の組み合わせが重要であると広く認識されている。

課題は他にもあり、先進国と開発途上国の両方で、近年の短期的な緊縮政策や財政再建の圧力に対応すべく社会的保護の制度が削減されていることで、十分な給付が得られず貧困のリスクが高まっている⁵⁷。気候変動も経済活動を縮小させることがあり、社会的保護制度にさらなる追い討ちをかけている。女性は多くの場合社会的保護が限定されているか、適用されていない雇用において大きな比率を占めている。これらの課題は非公式の経済に属する労働者の保護に関する長年の問題に、付け加えられるものである。

普遍的な社会的保護と所得保障(ベーシック・インカム)に関する議論

こうした課題に対処すべく、一部の学者や政策立案者の間では、収入に関係なくすべての国民や居住者に一定額の給付を無条件に提供する普遍的所得保証を創設することで、社会的保護を雇用から切り離す必要性について議論してきた。賛成者は、十分な額の給付を提供すれば絶対的貧困をなくすことができ、管理が容易な上、漏れや汚職の恐れが減ると主張する。労働者の留保賃金を上げることで、給付は仕事の質の低下に対する抑止力として働き、使用者に給与と労働条件の改善を促すことができる。普遍的所得保証の概念は、一部専門家の間で強い支持を集めてきた。

普遍的所得保証は同時に多くの批判も集めている⁵⁸。批判的な人々は、効果を持たせるには給付水準が十分高いことが必要だと主張し、コストがかかり、実施が難しく、必要な医療その他の社会的サービスへの支出を減らすことになるとも主張している。さらに、そうした補助金を給付すると人々は働かなくなり、十分な収入がある家庭が不要な給付を受けることになり、また普遍的所得保証は貧困と不平等の構造的原因を解消するものではないと危惧する声もある。

保護と福祉の未来

普遍的所得保証をめぐる議論はまだ始まったばかりである。一部の地域はこの制度を試験的に導入しているが、個人、不平等、社会的保護制度、経済、さらには仕事そのものに与える影響を評価できるほどの情報はまだ得られていない。他にも社会的保護を提供するための革新的な方法が提案されている。例えば、一部の学者は失業保険を、仕事の代わりに個人に帰属するものとし、訓練を受けられる制度を含めた「雇用保険」として作り変える必要性を訴えている。このような制度は、使用者の支援で教育訓練を受けられる可能性が低い中小企業の労働者と同様に、一定期間失業しているなどの理由から自分で支払うことができないが、継続的な教育訓練を強く必要とする労働者の支援も可能とする。

第3章

すべての人にディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現：完全雇用と生活水準の向上

本章では、技術や人口動態の変化（第1章）といったメガトレンドが労働力需給に複雑で深い影響を与える未来において、すべての人にディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を創出するにはどうすればいいかという核心的な問題を見ていく。仕事の量と質、そして所得の分配といった労働市場と社会に及ぼす結果は、我々がこれらプロセスを管理するために採用する政策によって決定されるため、そうした点を考慮に入れて策定する必要がある。第3章では、新たな仕事の仕組みと関連する政策上の諸問題を検討する。

A. 「完全雇用」の未来とは

未来の仕事はどこから生じるのかということを検討すると、持続可能な開発のための2030アジェンダで繰り返し言及されたILOの「厳粛な義務」（フィラデルフィア宣言、1944年）のひとつである、完全雇用の問題に立ち返ることになる。第1章と第2章で詳説した、急速に変化しつつある仕事の世界に関して、現在の政策決定と手法の効果と妥当性について疑問が上がることは避けられない。世界的な経済・金融危機など、近年の経験から想起されるとおり、完全雇用は「雇用にやさしい」マクロ経済政策なしには達成しえない。

完全雇用のためのマクロ経済政策は難しい時代に

近年、特に失業率の上昇を抑え雇用創出を促進するという一般のマクロ経済政策の効果は失われてきた。例えば、金融政策では、政策は雇用目標から物価関連の目標（例：インフレーション）へと移行した。同時に、世界的な経済・金融危機を受け、失業率の抑制に協調財政出動が中心的な役割を果たしたが、多くの国々で高い失業率や長期失業が続いていたにもかかわらず、その後の財政健全化の取り組みにより、経済活動の活性化のための追加公共支出は制限された（これは社会的保護にも影響した（第2章参照））。これと並行して、多くの改革は、一部で経済成長と雇用創出の拡大を視野に入れ労働市場における柔軟性の促進を重視したが、仕事の質および量については問題のある結果となっている。これらの政策変更は、長期的な低迷、すなわち長期間にわたる低成長の状態を悪化させるのではないかと広く懸念されている。

従って、より「雇用にやさしい」マクロ政策に向けてまだまだ改善の余地があるが、これらを展開していく上で、近年、政策の枠組みとして重要だと認識されるようになった2つの主要な要因が金融化と不平等である。

金融化は仕事の世界における緊張を高める可能性がある

金融化は（経済活動において拡大する金融の役割に特徴づけられる）、経済の3つのレベル、産業、企業、労働者（と家計）全てに影響を及ぼす。金融業界は、GDPの観点から成長しており、非金融業は金融市場への依存度をより強めている。時には、これは企業が資金を生産的な投資に配分する代わりに、金融資産を通して（より高い）リターンを求めてきたことを意味する。金融化は、金融資産の保有額の伸びに反映されているように家計レベルでも広く見られ、第1章で論じたとおり世界的な資金の流れの増加などを含むグローバルな特徴を持つ。

この世界的な現象は、適切に規制されなければ経済や労働市場を不安定で脆弱な状態にさせ

る。短期的な利益を奨励し、多くの場合、分配に深刻な影響を与えるとともに、雇用創出や生産性、および企業の持続可能性にもマイナス要素となりうる。

不平等がマクロ経済の問題として見られるようになってきている

歴史的に、不平等は主に社会的、規範的問題として見られてきたが、現在は経済的問題として認識されることが多くなっている。過度な不平等が様々な面で景気動向に負の影響を与えることを示す証拠が増えている⁵⁹。まず、不平等の広がりには政治不安の波を引き起こす可能性があり、結果として経済不安につながる傾向がある。そしてこれが投資や雇用創出を妨げる。2番目に、激しい不平等は貿易や技術などの成長促進政策に対する国民の抵抗へとつながる可能性がある。3番目に、所得の不平等は消費を圧迫し総需要を弱める可能性がある。最後に、不平等は人々がより大きなリスクを取るようになることで、債務の増加と金融不安にもつながる⁶⁰。実際、これこそが世界的経済・金融危機の背景にあった主要な要因だったと主張する人たちもいる⁶¹。

B. 技術変化と雇用：リスクかチャンスか

技術変化の新たな波と仕事量：政策面

技術変化の状況下での雇用の創出と破壊に関して調査することは、仕事の性質の変化についての情報や知見を得られるため重要である。ILOにおいては、技術変化が雇用破壊あるいは雇用創出をもたらすかどうかについての議論は頻繁に行われてきた。ILOは1950年代に「自動化」という言葉が生まれたとき、これについて議論を始め、20世紀の終わりまで何度もこの問題を検討してきた。総じて、少なくとも雇用水準に関しての悲観的なシナリオは誇張であったことが後に判明したが、それでも新たな形の「テクノ悲観論」が出現し続けることは避けられなかった。しかし、第1章で指摘したとおり、現在の技術変化の波によってもたらされる破壊的技術は、特に「技術がもたらす恩恵」の分配をめぐる様々な意図せぬ結果を生み出す可能性がある。そのため問題は、今回は今までの技術変化とは違うのかどうかである。

技術と仕事の量について最近の調査は何を示唆しているか

一部の調査では、今あるすべての仕事のうち、半分は大きく変わるか完全に無くなると予想される（表3.1を参照）。これは部分的にはコンピューティング、機械学、生化学の分野における技術変化の性質が、以前の技術変化の波と比較してより広範な作業を脅威にさらすものと考えられているからである。

表3.1. 技術が雇用に及ぼす影響の推計

組織	推計
オックスフォード大学	アメリカの労働者の47%が自動化に職を奪われる可能性が高い
プライス・ウォーターハウス・コーパース社	アメリカでは38%、イギリスでは30%、日本では21%、ドイツでは35%の職種が自動化されるリスクがある
ILO（チャン及びフィン）	ASEAN 5カ国：56%の職種が今後20年で自動化されるリスクがある
マッキンゼー	全ての職種の60%には少なくとも30%の技術的

	に自動化可能な活動が含まれている。
OECD（経済協力開発機構）	OECD平均：9%の業務が高リスク。完全に自動化される可能性は低いものの、かなりの割合（50～70%）の自動化可能な作業にリスクがある。
ローランド・ベルガー	西ヨーロッパ：2035年までに、産業で830万の仕事が消滅、サービス業で新たに1,000万の仕事が創出
世界銀行	開発途上国では全ての仕事の3分の2が自動化の影響を受けやすい。

出典：各種調査⁶²

ただし、調査の多くはその仕事（またはその一部作業）が自動化される可能性ではなく、あくまで自動化できるかどうかの可能性を調査しているにすぎないため、こうした推定を解釈する際には大いに注意が必要である⁶³。先進技術の採用と導入には莫大なコストがかかることを考えると、この「できる」と「される」の違いは特に開発途上国で大きな意味を持つであろう。さらに、ある仕事の中の特定の作業が喪失したからといって必ずしもその仕事が全て消滅するわけではない。単に労働者が機械（スマートマシンを含む）やロボットなどと共に働く（「コボット」）、新たな仕事環境に順応する必要があるだけである⁶⁴。つまり、「技術による失業」に関する現段階での見通しはかなり誇張されている可能性がある。

よりバランスの取れた取り組みのためには、技術変化を通して仕事が創出される可能性についても考慮すべきである。例えば、現在の技術的進歩による所得と生産性の向上は、既存の商品やサービスへの追加需要、またはまったく新しいものへの需要につながり、今までなかった職業（例えばソーシャルメディアの管理者など）も創出する⁶⁵。未来を決める政策が存在しなければ、雇用破壊と雇用創出の相反する影響の結果が雇用水準の結末を決定することになる。

「技術がもたらす恩恵」を分配する：仕事の質と分配に関する考察

仕事に対する全体的な影響があるにもかかわらず、技術変化はすべての人に等しく影響を及ぼすわけではない。少なくとも先進国においては、中度な技能を要求する定型的な仕事は別として、既に低度および高度な技能を要求する仕事は増加しており、仕事の二極化を確認することができる。ロボット化に関する調査では、一部のサービス業を含め、定型的業務および肉体労働については失業のリスクが高いことが示されている。新たな技能を取得する機会が十分でないことから、失業の危機にある労働者の多くは、給料の安い未熟練業務に就かざるをえず、低賃金セクターにおいてさらに下方圧力が増す⁶⁶。これにより長期失業とともに不安定な雇用形態の増加を生み出す可能性がある⁶⁷。

現在と未来の技術革新の波から派生する技術がもたらす恩恵の分配が大きな論点となっている。この点に関しては、国内および国ごとの、所得、地方か都市、性別、年齢、および産業による技術へのアクセスにおける差異は注目に値する。例えば、デジタル経済は世界市場から生産性と利益の点で巨大なメリットを生むが⁶⁸、デジタル産業で生まれる技術がもたらす恩恵は、まだ経済全体に波及していないため、資本と労働の間など既存の不平等をさらに深める恐れがある⁶⁹。これらの変化は、より広範なマクロ経済の状況とともに、ロボット化や人口知能といった新たな形態の技術による生産性の向上がどのように分配されるかについて、懸念を示している。

技術変化：個人、企業、地域にとって調整コストが高くなる可能性がある

仕事の割り当てを変えるということは会社、産業、場所などを超え、経済全体で人（実現可能または望ましい範囲で）および資源を動かすことを含む。過去の例からわかるとおり、この調整過程は適切な処理をタイミング良く行わないと企業の倒産、技能ミスマッチおよび失業の増加を招き、（時として大きな）不平等の拡大を生じさせ、特に地方と都市部における分断へと繋がる（そして重大な政治的結果を招くことも多い）⁷⁰。

つまり、技術変化における真の課題とは、この移行過程において、どのように企業を支援し、従来の仕事から新しい仕事への労働者の移行（空間的および能力的な意味で）を促進するか、そして生産向上による利益をいかに平等に分配するかである⁷¹。

未来のための技能

技能の点において仕事が二極化している証拠が見られる中、ロボットやコンピュータは、以前よりも早いスピードで今まで人間にしかできないと思われていた技能を「学習」し、能力を習得している。実際、技術変化と職業の様式における現在の変化は、技能の必要性を変容させている。労働者はどのような技能が必要で、どのようにそれを得ることができるのか。認知能力と複雑な問題解決能力が身体的強さ、あるいは専門的スキルよりも重要になりつつある⁷²。技能から能力への移行は、学校から仕事への移行支援や、職業全体にわたる技能や能力の継続的な向上の推進などを含む社会的パートナーの見解を基によく調整された教育及び訓練制度を必要とする。しかしながら、雇用関係がより一時的で不安定になっていることは、個人がその職業人生を通して、適切な技能と能力を会得するための支援をうけるには、どのように政策を導入することが最善かについて疑問を呈している（第4章を参照）⁷³。雇用創出と生計の選択肢として大きな潜在力を秘めている、農業分野における女性と若者を対象とする政策は、地方と都市部の格差の縮小に大きく貢献する可能性がある。

C. 新しい仕事への可能性

教育や技能への投資の成功は、究極的には訓練を受けた労働者に職があるかどうかによる。新しい仕事はどこから生じるのか。

伝統的に、製造業は経済全体への波及効果があり成長と雇用創出の原動力とされてきた。しかし、ここ数十年、先進国の雇用における製造業の相対的重要性は下がっており、これは一般に「工場なき経済」と呼ばれる現象である⁷⁴。現在の技術の進化が意味することは、もし製造の付加価値が拡大し続けたとしても、現場で職を得る労働者は減少する傾向にあるということである。この流れはおそらく近い将来にも継続するであろうと思われる⁷⁵。

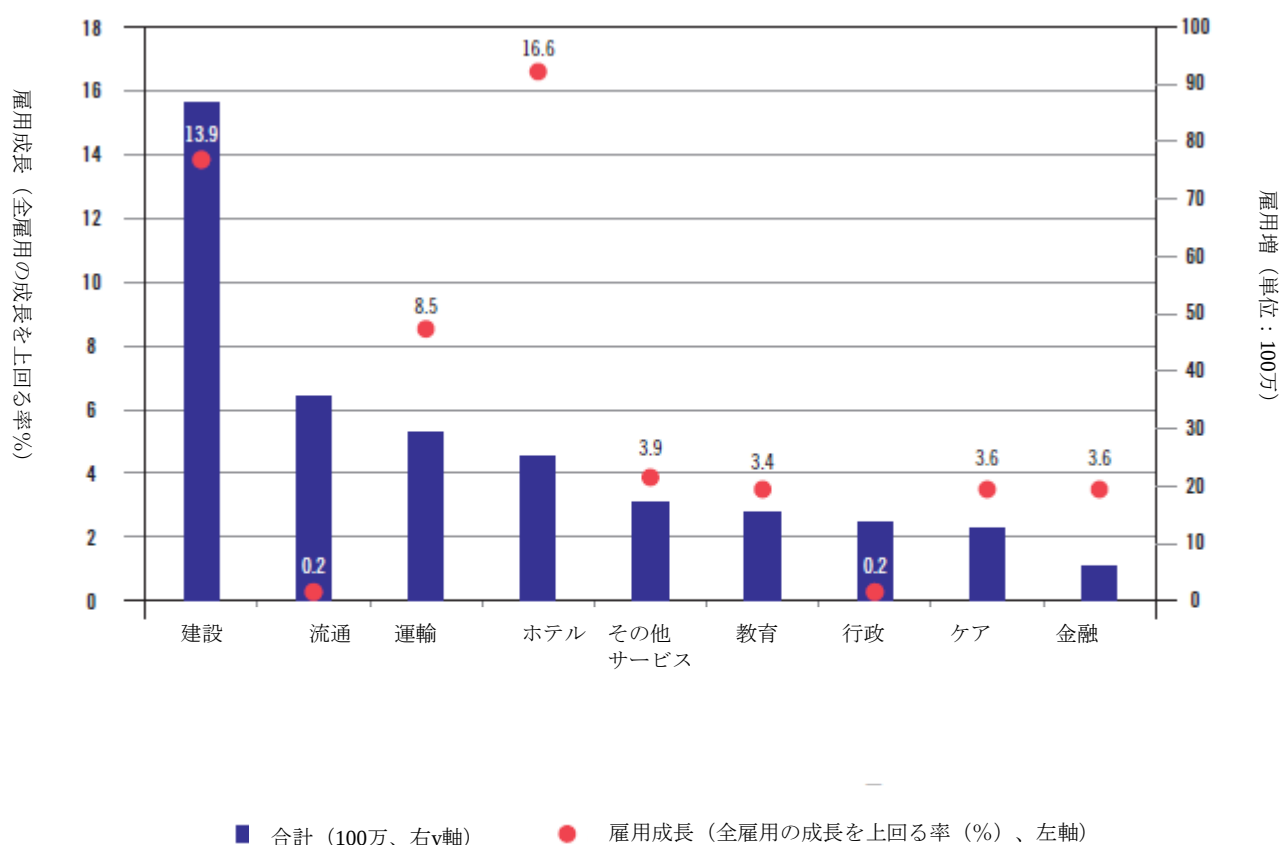
同時に、これらの技術変革は、サービスの提供コストを下げ、より多くの消費者にとって利用しやすくなるはずである。加えて、人口の高齢化、世界的な中間所得層の台頭とライフスタイルの変化、および仕事の世界への女性参加の増加がケア・エコノミーなどにおいてサービスに対する需要を増やしている。しかしながら第2章で触れたとおり、ケア産業では根強い性別による偏見が、ディーセント・ワークの欠如を慢性化させており、またほとんどのケア業務はいまだに無償で行われており、より大規模で多様なケアサービス市場の発展を妨げている。その結果、世界的な雇用成長の大部分は、今後数年間にわたりサービス産業が牽引する見込みである（図3.1）。さらに2020年にかけては、建設業界が多くの追加雇用を提供すると予想される。

未来に向けて変化する雇用創出の状況は、開発途上国に対しては良い機会を提供するととも

に開発政策に追加の課題を突き付ける。技術の隔たりを縮小することは、開発途上国にとって継続的な課題となっている。多くの開発途上国において、住宅、インフラおよび教育の基本的な不足、非公式の経済への依存（第4章を参照）、および農業における著しいディーセント・ワークの欠如は、大多数の新興国や先進国と比較して、技術の全く異なる役割を作り出している。また、製造業の雇用創出能力の弱体化は、経済成長と雇用の重要な源泉として製造業の戦略的重要性を強調する従来の取り組みに影響を及ぼしている。貿易や海外直接投資など、現在の世界的な政策環境は、開発政策にもうひとつの不安要素を加えている。より環境に優しい経済への移行は、既に多くの産業で雇用機会を創出しており、この点においてより野心的な戦略は、新たな投資を刺激することでさらなる雇用成長をもたらすことが考えられる⁷⁶。

世界の労働者のために、持続可能で包摂的な成長を提供し不平等を埋める未来の仕事を創出できるかどうかは、多くの点で、これらの課題に取り組む我々の手腕によって決定づけられる。

図 3.1. 各サービス業種における世界全体の雇用成長の予測（2015-2020年）



注：パーセンテージで表示された雇用成長の数値は、世界中の雇用総数における増加を超えると予想される追加の雇用の伸びを示している。
出典: ILOSTAT

完全かつ生産的な雇用に向けた統合的な政策枠組みの範囲

現在のマクロ経済および技術の傾向は、すべての人々のための完全かつ生産的な雇用とディ

一セント・ワークを達成する上で深刻な課題を提起している。この章における議論では、強い成長を可能にする環境を作る統合的な枠組みや、労働者と企業が新たな活動分野に移行し適応することを支える政策が必要であることを示した。教育と技能に関する政策がこの点において最重要である。また、本章では不平等と金融化における傾向が変わらない限り、成長を目標としても十分ではないという事実を強調した。

第4章

仕事と生産の組織:

“労働は商品ではない”

ILO は約 100 年にわたり、「労働は商品ではない」という原則を礎とし、ILO 憲章及びフィラデルフィア宣言の中で掲げた基準を具現化する活動を支援してきた。仕事の世界は以前の章で論じたとおり、過去数十年にわたり目を見張る変化を体験してきた。しかしながら、多くの新興国や開発途上国では、非公式の雇用が根強く広範囲に残っている（第 1 章参照）。さらに、現代の企業の構造は、初期資本主義の時代の垂直統合型で国内を基盤かつ対象とした企業とは大幅に異なっている。これは仕事自体の性質に大きな影響を与えており、雇用の質について疑問を生じさせている。仕事と生産における継続的な変化は、様々な形態の「非標準的雇用」の発生の増加に繋がっており、標準的雇用の労働者では一般的に恩恵を受けられる保障が、非標準的雇用の労働者に対しては部分的、または全て欠如している場合もある。

仕事の組織が変化したことと新たな技術発展の到来を認め、非公式の雇用から公式の雇用への移行を促すための新たな取り組みは必要となるのだろうか。製品の生産やサービスが益々分断化されるなか、我々はディーセント・ワークの継続的な促進と保護をどのようにして確保すればよいのだろうか。非標準的雇用に関連する課題に対応し、すべての労働者が同じ権利と利益を与えられるための政策とはどのようなものだろうか。この章では、益々多様化する雇用形態により生じた深刻で複雑な問題やそれがもたらす不安定な状況を、継続する ILO の使命を背景に考察する。

A. 未来の非公式な雇用

非公式な雇用は多くの新興国や開発途上国の労働市場において、主要な形態として根強く残っている。世界では非公式性から公式性への着実な進歩がみられるが、そのペースは容認できないほど遅い⁷⁷。政策立案者や政労使への重要な質問は、変容する仕事の性質は、非公式な雇用から公式な雇用への移行にどのような形で影響するのか、そしてこの問題に取り組むにはどのような新しい取り組みが必要となるかである。この移行促進の成功が新興国や開発途上国におけるディーセント・ワークの欠如に対する取り組みへの鍵を握る。

非公式な経済における企業や労働者にとっての課題とは何か

非公式性の顕著な特徴は、その多様性にある。非公式な仕事には例えば、自給農業や生きていくためのごみ拾いなどが含まれ、それには公式のセクターにおける非公式な賃金労働、または在宅労働なども含まれる。

こうした様々な種類の非公式な労働は、労働法や社会保障法などの枠組み外で発生する。最低賃金や労働時間、社会的保護、団体交渉、労働安全衛生などをカバーする法規の保護なしには、非公式の労働者は経済開発の恩恵を奪い取られてしまう。

非公式経済で経営活動を行う企業もまた、公平で強制力のある規定の欠如と格闘している。企業は無力な所有権制度により苦しんでおり、公的サービスや成長および生産性の向上を支援する正式な融資も利用出来ないことがしばしばある。非公式な企業は、公式のセクターへの参入の容易さやハイレベルな競争などを含むさらなる課題に直面している。

非公式な経済の公式化: 未来への展望

前述の労働者と企業双方にとっての欠如は、非公式の労働者を労働法や社会保障法の適用範囲に

含むことと持続可能な企業のための環境整備の確立や促進の重要性を明示している。この点において、2015 年の非公式な経済から公式な経済への移行に関する勧告（第 204 号）は、これらの問題に取り組むための包括的な政策枠組みを提示するものである。

過去数十年間は、新興国や開発途上国での堅調な経済成長率に加え、非公式性の継続的で高い発生率に特徴付けられた。これは非公式性の問題に取り組むには、経済成長戦略のみでは十分とは言えないことを意味する。この見解は、経済成長率低迷の見通しの長期化を示す最近の証拠に対して特に意義がある。

技術、人口動態、気候変動の 3 つが仕事の世界を変える新たな推進力であり、非公式性に持続的に対処する新たな取り組みを形成する手助けとなる。非公式な雇用の発生率が最も高い開発途上国において、気候変動は引き続き農業で生計を立てる世帯に問題を引き起こしている。多くの先進国とは違い、雇用の拡大や開発のための雇用に優しい取り組みなどが欠如している大多数の開発途上国では若者の人口は増加を続け、非公式性への依存の圧力を増加させる可能性がある。この状況のなかで、包摂的な成長に技術を利用できるかどうかは緊急課題である。

B. グローバル・サプライチェーンの中の仕事の組織

近年、国際貿易および商品（およびサービス）の生産と物流において、グローバル・サプライチェーンは益々優位を占めつつある。グローバル・サプライチェーンは、繊維、衣服、小売り、靴、自動車、食品や農業、海産物、漁業、電気、建設、観光とホスピタリティ、園芸および輸送⁷⁸などを含む（これらに限らず）経済の多くの産業にわたり活動している。

グローバル・サプライチェーンは、特に高齢化、都市化、人口増加、労働市場へ進出する女性の増加など、人口動態の変化の観点において雇用創出に良い影響を与えている。例えば、グローバル・サプライチェーンは、世界で 4 億 5,000 万人の雇用（第 1 章参照）を占めると推定されている⁷⁹。グローバル・サプライチェーンへの参加は、人々が公式な仕事の世界への足掛かりや自分や家族を扶養する能力などを得る機会を増加させる⁸⁰。また、技術移転や新たな生産方法の採用などを通してグローバル・サプライチェーンは起業家精神や経済成長を促進していた。

サプライチェーンにおいて散在する組織の影響は単純な場合もあるが、ほとんどの製品において、サプライチェーンは複雑で、材料の供給、製造および世界中への物流を含む。グローバル・サプライチェーンを通しての調達および生産は、仕事や仕事の質、ガバナンスや所得の分配に重要な影響を与える可能性がある。いくつかの例では労働安全衛生、賃金および労働時間に関する懸念や結社の自由や団体交渉などの労働者の権利の確保に関連する問題へと繋がっている。自社の製品をサプライチェーン上にある組織から調達する企業は、必ずしもそれらの組織で労働者を雇用しているわけではない。このように、自社の調達業務がサプライチェーン全体に大きな影響を与えているにもかかわらず、企業はこれらの組織で起こりうる労働違反に対して法的責任を負っていないのである。

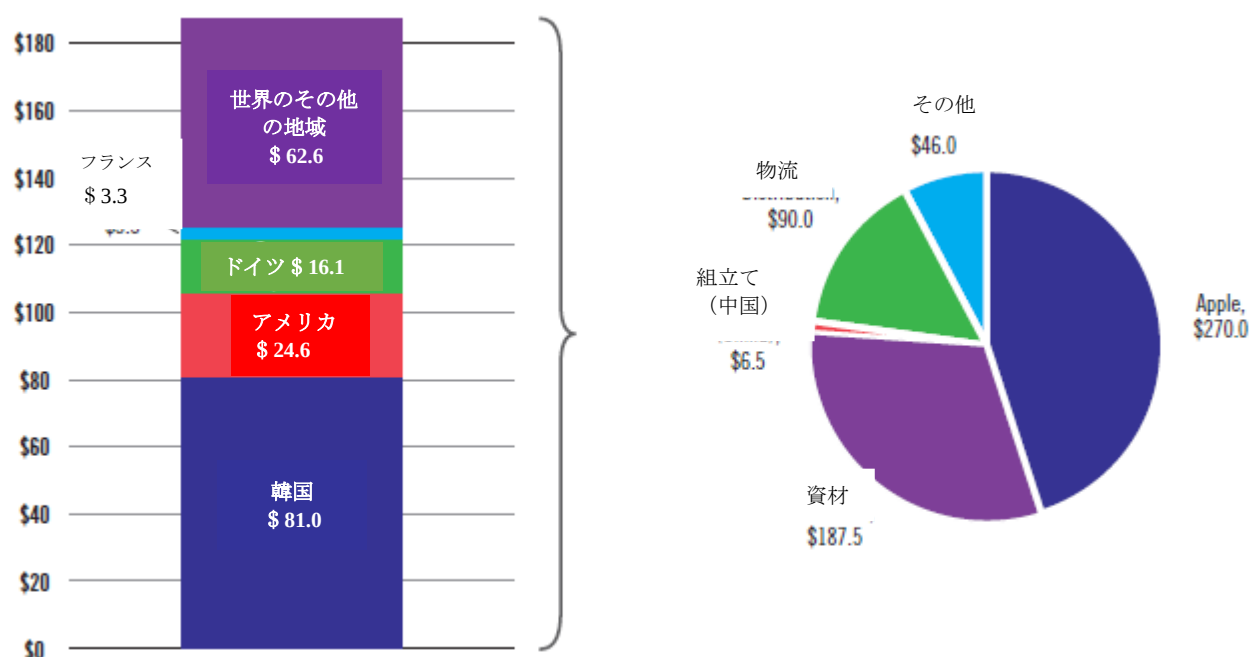
物流および開発への影響に関して注目する点は、一部のグローバル・サプライチェーンでは、その収益または利益は、製品のデザインやマーケティングを担当する企業に握られていることである。アップル社の iPhone は適例である（図 4.1）。アップル社の iPhone 4 においては、中国の組み立て業者は小売価格 600 米ドルのうち、わずか 1%の 6 米ドルしか受け取っていない一方で、アップル社は製品価値の半分近くにあたる 270 米ドルを取得している。iPhone の製造で使用する素材は世界中から調達されていた。

政府は、効果的な監視や法令順守の徹底に関して、限定的な能力しか持たない可能性もある。企業はこれまで長期にわたって調達先企業における労働と人権を管理する企業行動規範に従ってきた。これらの規範には、請負業者によるコンプライアンス（法令順守）の検証をする監査制度、およびベスト・プラクティスの共有、苦情処理メカニズム、ピア・ラーニング、指導および能力

構築が含まれる。こうした企業による法令順守のイニシアチブを分析した実証研究は数多くある。「ビジネスと人権に関する指導原則」を承認することで、国連は、ビジネス上起こりうる人権侵害に対する取り組みにおいて、企業の持つ役割に注意を向けるための枠組みを策定した⁸²。

グローバル・サプライチェーンが今後も世界の生産の大半を占め、開発の主要な原動力としてあり続けるかどうかはまだ不明である。しかしながら、もしグローバル・サプライチェーンにおいて競争が広がれば、調達慣行は、企業や労働者に対し様々な形で影響を与え続けるであろう。グローバル・サプライチェーンは貧困、不平等、持続可能性などに多大な影響を及ぼすため、政策立案者が社会的パートナーとともに注視していくことが重要だ。

図 4.1アップル社 iPhone 4の価値創造と価値獲得（米ドル）



出典: OECD、2011 グローバル・バリューチェーン: 予備的証拠と政策問題 DSTI/IND (OECD、パリ)

C. 雇用関係の多様化

「標準的雇用関係」、すなわち、従属性のある雇用関係におけるフルタイムかつ期間の定めのない雇用は、先進国ではいまだに最も一般的な雇用形態であるが、この数十年の間に先進国と開発途上国の双方において非標準的雇用に押されつつある。これはグローバル化への対処のためだけでなく、より柔軟な形態を望む労働者からの要求とともに規制の変化や空白にも対応するため企業が組織や経営慣行を再構築したからである。非標準的雇用は雇用形態の分類の一つで、標準的雇用からはずれ、非常用雇用、パートタイム雇用、派遣労働、その他の複数当事者間雇用関係、偽装雇用関係や従属的自営業などを含む⁸³。ある特定の国でどの形態の非標準的雇用が優位を占めるかは、その国の規制状況によって決められることが多い（第1章も参照）。

注目に値する懸念は、「ゼロ時間」契約や「ギグエコノミー」を含むオンコール雇用の出現であるが、これらやその他の非標準的雇用形態については限られたデータしか存在しない。派遣労働に関する限られたデータによれば賃金雇用の1%から6%を占めているが、この数字には広く採用されている可能性があるその他の形態の労働契約は含まれていない。英国では2016年の第4四半期には、90万5千人がゼロ時間契約をしており、これは全就業者数の2.8%にあたる⁸⁴。

「ギグエコノミー」或いは「プラットフォームエコノミー」は、労働力のほんの一部を占めるに過ぎないが、(アメリカでは様々の推定で約 0.5%と見ている) 増加傾向にある。ギグエコノミーには、「クラウドワーク」と「アプリを利用したオンデマンド労働」の2種類の労働がある。クラウドワークはオンラインプラットフォームを使って遠隔で行われる。これはインターネットの成長とウェブ基盤産業のスムーズな機能のため多岐にわたる業務における人間による作業の必要性とともに出現した。業務を個別の作業に分配する仕事の組織化の形態であり、大幅な経費節減とサービス提供を改善する能力を提供できることもあり成長した。これらの作業には、コンピュータープログラミング、データ分析、グラフィック、および事務的な「マイクロタスク」を含むことができる。信頼できるインターネット接続がある限り、プラットフォームを管理する者の判断次第で、労働者は世界中どこからでも仕事を行うことができる。「アプリを利用したオンデマンドワーク」は輸送や清掃、用事を片付けるなどのサービスに関連し行われる業務で、労働力のサービス基準を設定する企業によって設計および管理されたアプリを通じて仲介される。

比較的小規模であるにもかかわらず、プラットフォームエコノミーは、メディアからかなりの注目を浴びているが、その理由はこれらの雇用関係にある人々の働き方について、法的枠組みに関する論争があるためである。ほとんどの場合にプラットフォームは、その労働者を「インディペンデント・コントラクター」か自営業と分類しており、これは場合によっては労働者が雇用関係を管理する法的要件の対象外に陥ることを意味している。その結果、ギグエコノミーにおける労働者の法的分類に関して、脚光を浴びた裁判がいくつも起こっているが、問題は未解決のままである。同時に、ギグエコノミーにおける労働者のために、「インディペンデント・コントラクター」や「独立労働者 (インディペンデント・ワーカー)」と呼ばれることもある従来の従業員の権利の全てではないが一部を持つ新たな種類の雇用関係の創出を求める人々もいる⁸⁵。

労働者、企業、そして社会への影響

非標準的雇用の増加は、仕事の質や雇用の安定性に関して多くの懸念を引き起こしている(表 4.1)。労働力の大部分が非標準的な形態である場合、生産性もまた下降しかねない。さらに、短期的には労働者個人や企業にとって望ましくかつ利点のあることも、より長期的にみると集団レベルでは悪影響をもたらす可能性がある。

有償労働と無償のケア労働を組み合わせるためにパートタイムで働く人たち、または短期間しか働けないため非常用契約を好む人たちなど、自発的に非標準的雇用形態を選択した労働者は、標準的雇用を見つけられずに非標準的雇用に頼る人々と比較して、このような種類の就労形態に対しより肯定的な反応を見せる。柔軟な働き方は、育児や介護の義務を持つ人を含む多くの労働者の労働市場への参加促進を可能にし、女性の労働力参加を促進する上で特に効果的な手段となりうる。

これらの柔軟な就業形態において、国の法令が契約形態に関わらず均等待遇を規定・施行し、労働者が雇用と関連する社会保障を比例配分で受給できることを確保し、かつ複数の当事者が存在する雇用形態の場合には連帯して責任を割り当てる時、働きやすい環境がつくられる。その結果、ギグエコノミーにおける一部の労働者は、多くの類似した問題に直面する可能性がある (Box 4.1 参照)。

表4.1 非標準的雇用の労働者に関する潜在的な問題点

雇用の安定	非常用雇用から無期雇用への移行には限りがあり、年率 10%から 50%の範囲となっている。当該国での非常用雇用の発生率が高いほど、労働者がより良い職へ転職する可能性は低く、非標準的雇用と失業の間を行き来する傾向が高くなる。
-------	---

収入	類似する標準的雇用労働者と比較して、大きな賃金の不利益を被るリスクがある。調査によると、非常用雇用では賃金の不利益は30%にも及ぶことがある。ヨーロッパとアメリカにおいては、パートタイム雇用は賃金の不利益と関連付けられるが、ラテンアメリカではパートタイム労働があまり浸透しておらず、主に高度熟練労働者がこの形態を利用している。このため給与所得労働者の間で割増賃金の証拠が確認されている。
時間	オンコール雇用や臨時的な形態の労働者は、一般的に自身の労働時間のコントロールが制限された状態にあり、ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）のみならず、賃金が不安定なことから収入の安定にも影響を与える。変わりやすいスケジュールのため、副業を持つことも困難となっている。
労働安全衛生	不十分な研修および訓練と指導、コミュニケーションの分断（特に複数当事者がかかわる雇用形態）、断片的かつ不明確な法的義務などのため、労働安全衛生における高いリスクに晒されている。非標準的雇用者は負傷率も高い。
社会保障	一部の部類の労働者は、社会保障の対象から法的に外される場合がある。または、雇用期間や労働時間、収入などに関して社会保障の対象となる最低限の基準値に達していない場合もある。正式に保護の対象となっている場合でさえ、雇用の継続性の欠如や短時間労働のため、失業時や退職時に不十分な保障または限定的な手当しか受けられない結果となる場合もある。
訓練	非標準的雇用者は職場内訓練（OJT）を受けられないことが多く、特に若い労働者にとってはキャリア開発において悪影響が及ぶこともある。
職場における代表制とその他の基本的な権利	非標準的雇用者は法的理由および職場でのつながりが薄いため、結社の自由や団体交渉権を行使できないことがある。また、差別や強制労働を含めその他の労働における基本的権利を侵害される恐れもある。

Box 4.1 ギグ・エコノミーの潜在的リスク：事例

2015 年の 11 月と 12 月に ILO は 2 つの主要なマイクロタスク型プラットフォームにおける 1,100 名の労働者に対し、彼らの雇用パターン、職歴、経済的安定性などを知るためアンケート調査を行った。

労働者は一般的に家で働けることを評価する一方、その多くが低賃金や不十分な仕事量について不満を示した。低時給についてはプラットフォームで労働を探すために費やした時間や、仕事を得るために必要な無給の資格テストを受けることなどが一因となっている。実際、有償労働 1 時間毎に、労働者は平均 18 分の無償労働で平均所得を引き下げている。

労働報酬に関してもまた多くの場合インディペンデント・コントラクターと分類されるため、この就業形態を規制する保護の欠如により妥協を余儀なくされている。これは最低賃金の保障がないことを意味し、多くの国において、最低賃金を下回ることを許す結果となっている。さらに、有給休暇も長期休暇もなく、労働者が社会保障の全ての経費を負担するか、若しくは障害を負う場合や失業や退職などの際に社会保障の対象とならないリスクを負うこととなる。

ギグエコノミーにおける雇用は、今後何年にもわたり拡大していく傾向にあるため、ディーセント・ワークの確保のみならず、雇用や収入の保障および社会保障の欠如に起因するあらゆる社会的悪影響を最小限にとどめるため、規制などを含む政策の必要性がますます高まっている。

出典: ILO、2016b⁸⁶

加えて、非標準的雇用は社会全体に広く影響を及ぼす可能性がある。広範囲にわたる非標準的雇用の活用は、社会経済的安定に影響を与え、雇用に対してより大きな不安定性をもたらすことにつながる。非常用雇用およびオンコール雇用者は、貸付を受けたりや住宅を確保したりすることが難しいとの調査結果がでている⁸⁷。

非標準的雇用への依存度が高い企業では、人事戦略を社員の教育訓練から適切な人材の労働市場からの確保へと移行する傾向があることを研究は示している。非標準的雇用を多用する企業では、非常用従業員と正社員双方に対する訓練および生産性向上のための技術や革新にもあまり投資をしない傾向にあるという証拠も存在する⁸⁸。このように、非標準的雇用に依存しすぎれば、組織内での企業独自の技能は徐々に崩壊し、市場での需要の変化に対応する能力も限られてしまうことになる。

この問題は未来の仕事に適応しようとする企業や労働者にとって、特に深刻なものとなる。研究結果によれば、技術は協力能力および問題解決能力を重視した職を必要とするようになるという。政策立案者は持続可能で包摂的な成長を目的として、企業と労働者が技術の恩恵を利用するために必要な手段を持てるよう確保することが必要となる。

最後に、もし生産と仕事の組織における変化が、引き続き雇用形態の多様化へと繋がるならば、すべての労働者のためのディーセント・ワークと平等な待遇の促進を確保するため、包括的な政策措置が必要となる。

第5章 仕事のガバナンス

ガバナンスは、法令、雇用契約、労働協約、国際労働基準、労働市場政策、自発的に設けた行動規範、その他の企業の社会的責任への取り組みなどを通じて仕事の世界における中心的役割を占める。これら各分野では、使用者および労働者団体とともに、ガバナンスにおいて政府が主要な役割を担っている。当レポートで概説した、仕事の世界における目覚ましい変化と対峙し、仕事のガバナンスは、世界的、国家および多国間レベルにおいて前代未聞の困難に直面している。

既存の制度や手段は未来の問題に取り組む目的に適合しているのだろうか、仕事の未来を形成する上で、国家の役割とは何なのか。政府と使用者および労働者団体が個別および集団的に直面する問題は何なのか。国と使用者および労働者は未来の仕事のガバナンスのための制度や手段を策定および導入するために、どのように協力するのか。自発的および民間による自主規制はどのような役割を担うのか。使用者と労働者はどのように集団的に組織化するのか、そしてこれらの集団組織の形態はその協力過程において、どのように正統性のある代表制を確保するのか。多国籍レベルにおいて仕事のガバナンスはどのように強化できるのか。この点において新たな制度と手段は必要になるのか。この章ではこれらの問題を扱う。

A. 仕事のガバナンス：国家 使用者と労働者

今日、世界中で、国家、使用者団体、労働組合の三者は、変化への圧力に直面している。これらの圧力は異なるが、そのどれもが一世紀以上にわたり普及してきたガバナンスのモデルに緊張を与えている。

国家と仕事のガバナンス

仕事のガバナンスのいくつかの問題は、国の政策の選択に反映される。何十年にもわたり多くの場面で労働市場の規制緩和が求められ、構造改革が広がっていった。これは労働保護や社会的保護関連法および労働市場制度に圧力を与えた、グローバル化により誘発され、激化する経済競争の状況のなかで起こった。場合によっては、国際金融機関による支援のもと推進された構造調整プログラムが規制緩和を要求した。他では、より広域な規制緩和基盤の一環として、政府は労働市場の規制緩和を行った。21世紀の初頭、様々な労働規制制度の影響を数値化し比較する取り組みにおいて、「軽い」規制は経済成長と関連付けられるという主張につながり、その見解と一致した政府の行動を促進した⁸⁹。より最近では世界的経済・金融危機を受け、緊縮政策と財政再建の一環として、多くの国々が大幅な労働市場の規制緩和を実施した。これらの政策には、団体交渉のための法的枠組みの変更が含まれる（例えば、団体交渉の代表制の閾値を高くする産業別団体交渉の制度に加えて（時にはより好ましい選択肢として）、企業別団体交渉を促進する）。

仕事のガバナンスにおける国の役割は、その他の問題にも直面している。多くの国は深刻な資源の欠如に悩まされている。その他の国々も民主主義の欠如、あるいは労働行政システムに関する問題に苦しんでおり、一部の政府においては協力的に仕事のガバナンスに取り組む政治的意思が欠如している。

国際法や国際関係の観点において、国際的な人権及び労働権についての基準に従っているとは言えない基準を採用する国際組織の増加によって、仕事のガバナンスもまたより複雑化している。さらに、現在の国際労働基準の状態では、契約上の立場にかかわらず、どのようにして全ての労働者に手を差し伸べるのかという課題に完全には対応できていない。新たな国際的および地域の基準は重複し、一部のケースでは相反しており、国の既存のガバナンスとの一貫性に対して疑問が上がる可能性がある。

労働基準はまた、民間部門におけるガバナンス（企業行動規範など）の制度において重要な役割を果たしており、その多くはグローバル・サプライチェーンの進化や成長と共に出現した⁹⁰。これには裁判外の苦情処理メカニズムの増加が伴っている。労働基準の民間および公的部門のガバナンスの共存と、場合によって交流は、このような二重システムの実効性について多くの疑問を生じさせている。

サプライチェーンなどを通じた国際貿易やグローバル化の拡大は、ひとつのアクターが複数の、そしてしばしば遠方の管轄区（第3章及び第4章）における仕事に絶大な権力を行使できる空間を創り出している。例えば、ひとつの多国籍企業が低所得国での製造注文を通じて、その国のGDPで識別できるほどの比率を占める可能性がある（識別可能でおそらく相当な割合の公式な雇用も）。このようなアクターの行動や決断は、仕事のガバナンスにかなりの影響力を持っているが、効果的な国のガバナンスの対象範囲外でよく生じることがある。

使用者および労働者団体における変化と進化

過去20年にわたり労働組合員数は徐々に減少している。2005年から2015年の間、雇用者のうち労働組合員の占める割合を表す労働組合組織率は、世界の多くの地域で着実に減少を続けているが、一部の国々、特に組合管理型の失業保険がある国々では安定した比率を維持しており、わずかな国でのみ増加している（チリ、デンマーク、ノルウェー、ウルグアイなど）⁹¹。

組合員数や組合組織率の減少には多くの理由があり、経済の構造変化（製造業の雇用の減少など）、組合を攻撃する破壊的な使用者、人口動態の変化、失業者の増加、労働市場ガバナンスの改革、非標準的雇用形態の占める割合の増加などが含まれる。20世紀初頭、フォード社の組み立てライン製造時代に出現した現在の労働組合のモデルが、プラットフォームエコノミーの環境下においてその目的に適合しているかどうかに関して疑問が上がっている。

こうした組合員の減少にもかかわらず、労働組合はいまだに世界最大の会員に基づく組織であり、今後も何百万人もの労働者の声を代表する最も重要な組織であり続ける。多くの国において今も労働組合員数は政党员と比較して何倍も多い⁹²。国際労働組合総連合（ITUC）は世界中で1億8,100万人の労働者を代表している。そして重要なのは労働者による組合の需要が強いことである。研究と調査では世界の様々な地域で、組合の声への需要が満たされていないことが強調された⁹³。

使用者団体の動向は複雑な様相を呈している。使用者団体は、伝統的に他の市場で企業が持つ利害を組織化する貿易協会とともに、組織化して労働市場における使用者の集団的利益を発展させることを求めてきた。関連するデータや分析は限られてはいるが、全体的に使用者団体の会員数は、ほぼ安定した数を保っていることを示す。

使用者、およびビジネス団体は、その他にも多くの困難に直面している。中小企業、多国籍企業などを含む企業の非均一性は、ビジネスにおいて団結して明確な意見を挙げることを困難にしている。一部の地域では中小企業は引き続き最も弱い代表制となっている⁹⁵。ある例では、多国籍企業は、集団的な利益代表制を通してではなく、自国か他国に関係なく、直接国内政策や規制戦略に影響力を行使することを選択してきた。複数使用者団体交渉の制度的枠組みおよび労働協約の拡張により、一部の国では会員の力が維持されている一方で⁹⁶、団体交渉の崩壊は集団行動についてのこの「論理」に変化をもたらす結果となった。一部の使用者は、使用者団体へ加入すると労働協約の内容によって拘束されるが、そうしなければ適用されることがないため、加入を躊躇しはじめた。

経済の変化とグローバル化が使用者団体の会員を惹きつける能力を弱体化しているようには見えない。理由は様々で、使用者団体およびビジネス団体は、代替組織形態、会員とのつながりお

よびサービス提供に関する見直しを行うなどの適応性のある戦略に関連している⁹⁷。

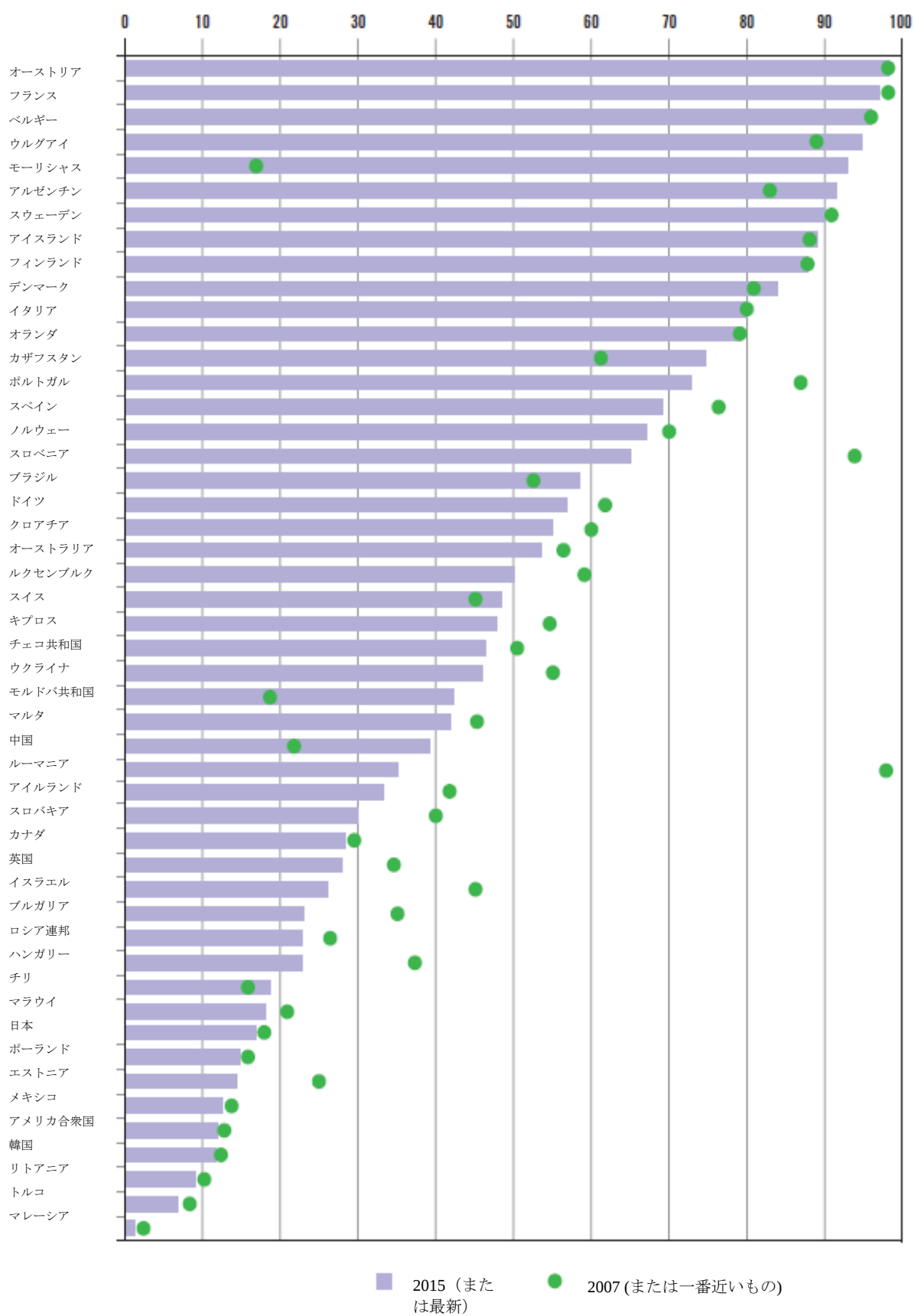
団体交渉を通じた労働の規制

労働協約の役割にもまた重大な変化があった。まずは交渉の適用範囲で、これは労働条件が労働協約により管理される労働者の割合を測るもので、特に世界経済金融危機以降多くの国で減少している（図 5.1）。

適用率低下の程度は、危機状態に陥り国際的な財政支援を受けているヨーロッパの一部の国々で特に大きくなっている。しかし、その他の国々では多岐にわたる政策を通して包摂的な団体交渉を支援し、労働協約適用範囲の拡大につなげている。様々な制度にわたる団体交渉の分権化の拡大がこうした動向の根底にある。これら2つの対照的なケースは、団体交渉適用範囲の急激な減少が、団体交渉に対する使用者の抵抗、または労働組合員数の減少による直接の結果ではなく（どちらの要因も状況を改善していないが）、団体交渉への政府の支援を覆す政策による変更の結果であることを示している⁹⁸。

より多様化する就業形態、コーポレートガバナンス戦略の転換、世界的な生産ネットワークの出現の全てが、集团的労使関係および団体交渉に課題をもたらしている。さらに、多くの国では非公式な経済における仕事はいまだ全面的に公式の労使関係制度の範囲外にある。

図 5.1 労働協約の適用率 2008 年と 2015 年または最新年 (雇用者に占める%)



出典: ILO.

B. ガバナンスと労働法規における革新

仕事の未来は我々のガバナンスの手段とこれらが策定される過程によって形成されるであろう。それにはガバナンスにおける革新と、様々なガバナンス形態の間で潜在的な相補性を活かすことが必要となるだろう。国際レベルでは、多国間体制の中で一貫した政策を確保する目的で、仕事のガバナンスにおける新たな世界的な合意を構築するために多大な努力を必要とする。この点において、持続可能な開発のための 2030 年アジェンダは、重要な機会をもたらす。また、国際労働基準が有効であり続けるためには、見直しと改定が必要となる。

仕事のガバナンスにおける革新

ガバナンスの実践と理論は、政策の全分野にわたり進化している。最近の動向は、政策問題の取り組みへの新たな方法を試すこと、結果を共有すること、その後どのようにして教訓を活かすのかを共同で決定することに関して、様々なレベルで当事者を奨励することの重要性を示している⁹⁹。

ガバナンスを確保する上で、国は依然として中心的で不可欠な当事者であるが、新たな形態のガバナンスは民主的な慣習として国民参加に重きを置いている¹⁰⁰。しかし、これらの参加に関する新たなモデルは、効果的な結果を出すために規範的で人権に基づく取り組みから始めなければならない。

重大な問題は、その過程でさもなければ除外される人々に、政策の策定や導入に影響を与えられるよう権限を与えるかどうかである¹⁰¹。これに関連する問題に、公的なガバナンスおよび民間のガバナンスのそれぞれの役割がある。多くの実証研究が、注意深い策定により、民間のガバナンスは公的なガバナンス制度の補強と結果に貢献する上で効果的な役割を担うことができると提言している。

国家レベルでは、仕事のガバナンスは国家間および使用者代表と労働者の代表の協力として機能し、ILO のグローバルモデルを反映してきた。この長い歴史は特に労働監督を通しての職場でのコンプライアンスの促進に関して、仕事のガバナンスにおける革新の基盤を提供する。職場は進化しており、この変化への適応能力は益々重要になっている。例えばインドネシアでは、政府は Labour Norms Cadres（労働規範専門家）イニシアチブを設置し、コンプライアンス促進能力を向上している。。企業は国の法的枠組みの社内専門家として役割を果たす社員を採用する必要がある。その職務のひとつはコンプライアンスの自己評価を指導することで、その後労働監督機関により検証される。ブラジルでは主要なアパレル小売業者の協会（ABVTEX）と労働監督機関の交流が、補完的な監視機能および労働監督のバリューチェーンの下層への影響力拡大へと繋がった¹⁰²。

仕事のガバナンスにおける革新は、国際および国内双方のレベルで政策のその他の領域にも関係する。グローバル・サプライチェーンの流れの中で、労働争議を解決する国内アクターを支援するため、国内の監視委員会がいくつかの国で設置されている（コロンビアなど）。多国籍企業と国際産業別労働組合組織（GUF: Global Union Federations）との間で署名された国際的枠組み合意は、いまだその数は限られ、法的強制力には欠けるといった点はあるが、国レベルにおける保護的および参加型の基準を強化（置き換えではなく）する。いくつかの国では、労働市場政策における保護的および参加型の基準をよりよく同調し統合するため対策をとっている。これには、団体交渉を強化するための対策などと並び、ドイツ（2015）と南アフリカ（2017）における新たな法定最低賃金の導入が含まれる。

C. 社会対話と三者構成原則の未来

仕事のガバナンスの未来は、労使関係、社会対話と三者構成原則の未来により決定づけられる。しかし、使用者および労働者団体は、ガバナンスに一層活発な参加と規制の革新が必要とされる今、高まるプレッシャーに晒されている。その結果、これらの団体および社会対話の仕事のガバナンスにおける実効性と正統性は、第一にこの世代の参加と「経済発展の成果」の分配を引き出し¹⁰³、第二に使用者または労働者の利害を納得のいく形で代表する能力に左右される。「もし、社会対話に参加するパートナーの代表制における正統性が強く問われたならば、ガバナンスの要としての三者構成の立場も同じである¹⁰⁴。」

使用者団体と労働組合

世界的動向には懸念もあるが、一方で「回復の兆し」もみられる。ギグエコノミーや非公式な経済などを含む様々な雇用状況において、労働者を組織化する新たな方法が出現している。これらの進展は他の関係者との提携と新しい動力源の重要性を強調する。

第一に、新たな動力源を活かした新しい取り組みと組織の形態が、ミクロのレベルで出現している。アメリカのワーカーセンターは、大部分が主に職場ではなくコミュニティにおいて低賃金で働く脆弱な労働者（移民労働者など）を組織する地域の NGO（非政府組織）である。これらの確立された機関は、アドボカシーとサービスの双方を提供する。非公式の労働者のための新しい組織には、南アフリカ非公式商業者同盟（SAITA）などがあり、この組織は南アフリカの都市の路上で増加する自営業者に対応する目的で、路上商人に発言権を与えるために設立された¹⁰⁵。これらの組織は「象徴的な影響力」（道徳的力）を活用し、経済的に社会から取り残された労働者のための尊厳の回復と社会的正義の提供の必要性を訴えており、コミュニティレベルで組織化し、労働の権利よりも「市民権」を要請している¹⁰⁶。これらの組織は進化し続けており、労働組合というより「労働者の集団」と表現する方が相応しい¹⁰⁷。いまだ組織化と集団行動への欲求があることは明確だが、これらの取り組みは限定的な範囲での普及に留まっている。

第二に、様々な組織形態での実験がギグエコノミーで普及している。多岐にわたる組織戦略やある種の団体行動が出現しており、この中にはコミュニティに基づく組織化戦略を利用した、ギグワーカーのための新たな組合が含まれている(Box 5.1)¹⁰⁸。

第三に、組合の再生の証拠と、核となる構成員を超えて、経済的および社会的に除外されている人たちを組織化し代表するため組合が手を差し伸べている証拠がある。この点は労働組合が「司法権」の観点から着想を得ること、および権利のために運動を行い、不平等と不安定さに抗議するという組織の起源に回帰する必要性を強調している。この手法には労働組合とこれまでかかわったことのない他の社会運動との協力が必要とされる。ガバナンスが包摂的な規制戦略を通して、不平等に効果的に取り組むためには、明らかに、社会的連帯（複数形）を再構成する必要がある。

使用者団体およびビジネス団体を見てみると、社会におけるビジネスの役割への期待と、多くの国で仕事と雇用においてかなりのシェアを占める中小企業への継続的な支援の必要性が、使用者の団結した意見を確保することの重要性を強めている。西ヨーロッパでは、使用者団体およびビジネス協会は変化するビジネスニーズに組織構造および活動を適応させている¹¹¹。世界のその他の地域でも同様の適応が進行中である。これには貿易協会との統合を通じてのメンバーシップの合理化や「二重の組合」の創設、そして狭い労働市場のガバナンスからビジネスを可能にする環境づくりのためより広範な政策アドボカシーへ方向転換し多岐にわたるビジネスサービスを提供する機能の適応が含まれる¹¹²。多くの組織では、ニュージーランド・ビジネス協会のように、異業種の利害関係者を受け入れるため、新たなメンバーシップを開始した。会員の減少に直面し、ドイツの使用者団体は力を維持するため、*Ohne Tarifbindung* (OT)メンバーシップ（労働協約に縛

られない) の勧誘を始めた。

問題は、どうすれば様々な利害グループ間の協力を必要とする、再帰的なガバナンスの過程において、その「声」に答えると同時に、メンバーシップに基づく団体の代表制の正統性を認め続けることができるかということかもしれない。

Box 5.1 ギグエコノミーを組織化する

アメリカ合衆国では組合や組合連合はギグワーカーに対し、代理人と集団的な発言の機会を提供するため、3つの特徴的な戦略を策定した。これらは既存の労働法でギグワーカーを保護する法的課題、労働プラットフォームと直接交渉する独立労働者ギルドの設立、交渉権を自営的ギグワーカーにまで拡大した自治体法の策定などを含む。

多くの個人および集団訴訟では、ギグワーカーまたはプラットフォームにおける労働者は不適切に分類されており、彼らも雇用者と考えられるべきであると主張している。訴訟を起こす労働組合もあり、ニューヨーク市では、ニューヨーク・タクシー労働者同盟の主張が認められ、一般的には雇用者が対象となる失業補償を、2人のウーバー運転手も受ける資格があるとみなす結果に至った。ギグワーカーを含むように労働プラットフォームの責任の範囲を拡大するという法的前例を確立することで、雇用者として認識される方向に一步近づくこととなり、将来的に正式な組合化につながるかもしれない。

その他の組合は、使用者と団体交渉をするための労働者ギルドを設立している。また、ニューヨーク市では全米機械工・航空宇宙労組 (IAM) がウーバーと提携し、独立ドライバー・ギルド (IDG) の設立に取り組んでいる。提携についての詳細は公表されていないが、ギルドは法律サービスや、安全、健康および福祉についての無料講座、そして政策アドボカシーを提供する¹⁰⁹。この戦略は、透明性を欠く可能性もあるが、ギルドは労働運動がギグワーカーおよびプラットフォームにおける労働者と関係を築くことを支援できる。

シアトルではチームスターズユニオン(トラック運転手組合)がインディペンデント・コントラクターのステータスを持つギグワーカーによる労働条件についての団体交渉を認める自治体法のためのロビー活動を行った。この法令は有名なギグエコノミーおよびプラットフォームに基づく企業から何度も異議申し立てを受けたが、上訴中であり、条項はいまだ実施されていない。

三者構成原則は今もなおガバナンスのモデルとして適切か

ILO の設立文書では政府、労働者団体および使用者団体の三者間での社会対話の必要性を、仕事のガバナンス、および現在と未来の課題に対応するためのガバナンスの再考過程の鍵として認識している。時折この点は、既得権を持つ使用者および労働者団体が、他の重要な利害（例えば非公式の経済に属するもの）を排除し、政策協議や公益を支配することを許すものと批判されている。一部ではコーポラティズム（協調組合主義）による政策立案の固有の矛盾が指摘されており、労働者団体は譲歩せざるを得ず、必然的にガバナンスに吸収され、労働者階級の利害を効果的に代表することが不可能になっていると言われている。一部の国では三者構成のうちの二つの柱である労働者および使用者団体は弱い立場にあり、こういった会員に基づく団体に属さない人々の声を、どのように包摂的に取り入れるのかという疑問が生じている。最後に、三者構成原則が労働市場のガバナンスにおいて最も参加型の形式である一方で、意思決定に時間がかかるため急激な変化や経済危機などの時には相応しくないといった主張もされている。

経済危機における三者構成原則の実績は、これらの議論への反論に大いに役立つ。石油ショック、

アジア金融危機および 2008 年～2009 年の大不況に対応するためにも、政府と社会的パートナーは危機をしのぐ為、三者構成原則を利用したのである¹¹³。三者構成原則は難問に対する複雑な解決策を形作る手段として多くの政府によって利用され、その後迅速でスムーズな合意政策措置の実施が促進された。社会的パートナーの関与がなければ抵抗にあい、重要な対策の実施や経済の調整が遅れることとなったであろう。

加えて、三者構成による社会対話の制度の多くは、関連する政策議論においてより広範な利害関係者を含むか、市民社会からの声を「三者構成プラス」と呼ばれる体制に取り入れる方法を見出している。この点は、市民社会は一般的に集団的なアクター（会員に基づく組織）ではなく、どちらかという利益団体に特徴付けられる支持層であるという新たなレベルの複雑さを呼び込む。しかしながら、ILO におけるガバナンスの手段では既にこれらの様々な利益団体の参加を構想している。例えば、法定最低賃金の設定に関して、1970 年の最低賃金決定条約（第 131 号）は、使用者および労働者団体の代表者の協議や参加のための規定を設けた。このような三者構成プロセスには小規模事業、または非公式な経済における労働者など、必ずしも参加する使用者および労働者団体に代表してもらえない利害関係者の代表を含むことができ、実際に含まれる。同じように国際レベルでは、政府、使用者および労働者団体が国際労働基準の設定に関与しており、三者間構成原則のこのモデルは必要に応じてその他の利害関係者を含んでいる¹¹⁴。

仕事の未来は ILO 創設から 100 年間の世界を特徴付けてきたものとは大幅に違うかもしれない。政府、使用者、労働者の三者が ILO に集い、将来直面することになる仕事に関連した多くの課題に対しての合意を求めるとき、その取り組みは社会正義への基本的欲求により導かれる。この普遍的な使命には豊富で多岐にわたる各国の特質が含まれ、これが活かされることになるだろう。

仕事の世界における目覚ましい変化は、労働条件だけでなく社会的規定にも新たな課題を提示している。ガバナンスの様々な形態は、政府、使用者および労働者の利害の効果的な代表制を、今後必要とする。解決の一部は国際レベルにおける仕事のガバナンスについての新しい政治的合意を形作ることにあるのではないか。これには、メンバーシップという意味で必ずしも「代表制の正統性」の恩恵を受けておらず、ILO のガバナンス体制に含まれていないかもしれないが、社会正義の追求に向けて役割を担うことができるアクターの意見や利害を引き出す努力を伴う必要がある。