

# ILO駐日事務所メールマガジン・トピック解説

(2013年5月31日付第135号)

## ◆ ◇ 創立100周年に向けて: 2013年ILO総会事務局長報告 ◇ ◆

### ◆ ◇ (Towards the centenary: Report of the Director-General to the 2013 ILO Conference) ◇ ◆

社会正義の実現を目指して1919年に誕生したILOはあと6年で創立100周年を迎えます。創立時に44カ国だった加盟国は185カ国に増え、世界中ほとんどの国が加盟しています。94年間の歴史の中でILOは環境の変化に適応する注目すべき能力と偉大なる創造力を繰り返し発揮してきました。世界の動向に絶えず目を光らせ、社会進歩を無視してはならないことに世界の注意を強く喚起する必要が生じた時には、フィラデルフィア宣言(1944年)、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(1998年)、公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言(2008年)といった、その時々において本質的な方向性を示す文書を採択してきました。ILOが過去から学んだ教訓は、この機関の将来は、現実の変化に直面しての絶えざる刷新並びに不変の価値及び目標の堅守に向けたILOを構成する加盟国政労使の積極的な公約にかかっているということです。

ILOは創立50周年の1969年にノーベル平和賞を受賞しましたが、その記念講演において当時のデイビッド・モース第5代ILO事務局長は、100周年に向けたILOの後半世紀を、いまだ社会(国内及び国際社会)の奥深くに隠れている「危険な爆発物」の処理に充てるとしました。後半世紀の幕引きが近づく現在、これらの爆発物の多くが依然として存在し、新たな火種も追加されています。6月5日に開幕する2013年のILO年次総会に提出されるガイ・ライダーILO事務局長の初の事務局長報告は、この火種を示すと共に、そのような爆発物をうまく処理する方法に関する考えを記しています。報告書の概要は以下の通りです。

## 1. 21世紀の仕事の世界

ILOの変化能力は経済グローバル化の中で起こっている変化のスピードと規模についていけないとの思いが加盟国政労使の間で広がっています。世界人口は1919年のILO創立時の3倍に増え、1人当たり平均生産高は5倍になり、貿易量の世界合計は25倍以上に膨らんでいます。ILOの誕生後最初の20年間、仕事の世界は様々な課題を抱え、1人当たり所得は低迷していました。第二次世界大戦に続く30年間、先進国の生活水準は飛躍的に向上し、新たに独立した多くの国を含む途上国はこの水準に追いつこうと努力していました。最近では南側諸国が台頭し、多くの先進国が深刻な困難を抱え、ほとんど至る所で相当の社会的不平等が見られ、これはさらに拡大しています。このような中、以下のような力が仕事の世界に作用して変化をもたらしています。

### 1.1. 人口構造の変化

2050年までに世界人口は93億人に達し、10人中7人までが都市で暮らすようになります。都市の成長の多くは途上国で発生します。人口成長のペースは落ちてきているものの、今後40年間で世界人口はなおも1.3倍余りに膨れる見通しです。最も成長が著しいのはアフリカで、2035年までに後発開発途上国の人口が先進国を上回ると見られます。

世界全体として高齢化が進み、2009年に28歳だった年齢中央値は、2050年には38歳になると見られます。生産年齢人口と65歳超人口の比率は2000年には9対1でしたが、2050年までに4対1になると見られます。対照的に、幼年従属人口比率は全体としては低下していきますが、地域差が大きく、とりわけ南アジア、中東、アフリカでは新規労働力にディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)の機会を提供するプ

レッシュャーが大きくなります。人口動態を直接扱う政策はILOの任務から外れていますが、ILOがその影響に取り組むべき活動分野が五つ存在します。

#### a.雇用創出

労働力率が現行のままであるとすれば、今後5年間で毎年4億450万人が新たに労働市場に加わると見られ、これは新たに職探しを始める人の数が5年間で計2億200万人を超えることを意味します。予測されている女性の労働力率の伸びは肯定的な展開であり、経済的な利益を生むと考えられ、より迅速な伸びが望ましいと見られますが、この状況に対処するには、現在既に2億人が無職であるという危機的状況の打開に加え、仕事を豊かに生む成長に向けて生産形態や政策の組み合わせを変えることが求められます。

#### b.社会的保護

2013年の総会では、新たな人口構造の下での雇用と社会的保護に関する議論(後述の第4議題)も行われますが、2012年の総会で採択された社会的保護の床(最低限の社会的保護)に関する勧告(第202号)によって既に提供されている付託事項を基礎として、その議論の成果を事業計画に盛り込むことが求められます。

#### c.人の移動

人口構造や所得動向の違いは既に移住を促進する圧力を増大させていますが、この圧力は今後一層強くなると考えられます。2013年10月に国際的な人の移動と開発に関するハイレベル対話が国連総会の場でもたれることに鑑み、ILOはその力を発揮して、多国間システムの活動を、関係する勤労者の権利と利益を真に尊重するような枠組みに高めるよう図る必要があります。

#### d.脆弱な紛争被災国

こういった国では人口圧力が特に強く、貧困率は一般に他の国より21ポイント高く、ディーセント・ワークの機会是最も乏しくなっています。極度の貧困の撲滅には、これらの国の住民がディーセント・ワークを梃子として暮らしを改善できるような環境を整備すべきことを意味します。

#### e.惑星としての限界

現在の人口動態は、成長を続ける人口にまともな暮らしを送られるだけの資源を提供できる力がこの地球に存在するか否かますます深刻な疑念を抱かせるようなものになってきています。この点でILOが取り組むべき分野は持続可能な生産プロセスの領域です。

### 1.2.持続可能な環境への移行

1972年の第57回ILO総会で行われた仕事と環境を巡る初の議論以来、ILOの責任事項は作業環境以外にも拡大されることが認められています。現在の消費・生産形態は天然資源の持続不能な利用とその消失をもたらしています。科学的な証拠と直接的な経験から、気候変動は身近な現実であり、仕事の世界の低炭素化が至上命題であることが一般的に受け入れられるようになってきました。今年の総会ではこういった理由から、持続可能な開発課題を構成する必要な要素としてグリーン・ジョブの問題が議論されます(後述の第5議題)。

不作為の結果がますます明らかになっているにもかかわらず、気候変動を巡る多国間交渉はなかなか進まず、炭素排出量その他の汚染物質の現在の傾向が変わらなかつたとすれば、生産性は2030年に今より2.4%、そして1人当たり消費量の世界平均が14%減になると見られる2050年には7.2%低下すると予想されます。その頃までには、後戻りできないほどに気候パターンが変化する危険性はさらに強まり、人類の存在その

ものが危ぶまれるでしょう。

気候変動を中心とした環境要因は、既に国内・国際移住を強く推進する要素となっており、国連難民高等弁務官（UNHCR）事務所は洪水、飢饉、その他の環境要因によって難民化した人の数は2002年に世界全体で2億400万人と推計しています。海面上昇、洪水の深刻化、厳しい干ばつによって、住み慣れた土地を永久に去る必要が生じる人の数は今世紀半ばまでに1億5000万-2億人に達すると予測されています。気候変動の影響に最も弱いのは必然的に最貧困層であり、ますます増大するこの影響は過去十年間に達成された貧困削減における成果の多くを逆転させる可能性をはらんでいます。

ILOの今後の責任事項及び活動を過去のものと同様の最大の要素は気候変動の防止と緩和です。ILOが担うべき役割は、「低炭素の持続可能な開発路線への移行に関連した相当規模のディーセント・ワーク創出の潜在力を促進し、移行に伴って不可避免的に生じる職場移動・配置転換を最小限に抑え、管理すること」と概念的に定義することは簡単ですが、それに必要な世界的な生産体系の変更は氣力を萎えさせるほどのかつてない規模と複雑さを伴っています。したがって、今後のILOのあらゆる活動分野に「グリーン」の視点を組み込む必要があります。これまでの多国間プロセスに見られる困難は、持続可能な環境への移行に係わる全ての当事者のニーズと責任事項に対処する共通の地歩を見出すことがいかに難しいかを示しています。この点でILOには政労使の三者構成機関であるという付加価値があります。

環境の持続可能性は企業と仕事の持続可能性の前提条件です。社会対話がより幅広い進歩のための政治的な意思に加え、その持続可能性を生み出す強力な仕組みとなることは既に立証されています。しっかりとした問題の技術的な理解と支援的な国内及び国際的な政策環境の枠組みがあつて初めて、仕事の世界は十分な貢献を果たすことができます。この点で、今年の総会におけるディーセント・ワークとグリーン・ジョブに関する議論は特に重要であると言えます。

### 1.3. 進化が続く科学技術

仕事、成長、生活水準に対する科学技術の影響を巡る議論はILOそのものと同じくらい古くから見られますが、なおも活発に続けられています。実際、仕事の世界が政策策定に携わる人々の手に負えない速度で変化しているとの認識の根拠となっている要因の一つは、継続的な技術革新の影響です。デジタル革命は仕事の世界に影響を与え続けており、その応用技術増殖の速度は衰える兆しをほとんど見せません。インターネット革命の速度は増し、10人中4人までがネットに接続し、途上国では先進国の4倍の速さで利用者が増大しています。携帯電話の加入者数は今や地球人口にほぼ匹敵します。コンピュータのパワーも向上し、高速接続とクラウド・コンピューティングでデータ処理量はかつてない規模に達しています。新技術は生産工程の分散をさらに進め、地理上の位置や企業の境界の再画定をもたらしています。

予想もつかない方向に進むこともある情報通信技術（ICT）の応用は、従来の仮定条件の信頼性とその長期的な影響に関する予測に挑み続けています。例えばロボット工学は製造業に画期的な前進をもたらし、毎年20万台の工業ロボットが新たに利用されるようになっており、2015年までに総台数は150万台に達すると予想されています。これは国内総生産（GDP）と生産性に最も大きく寄与する可能性を秘めた製造業が雇用創出に占める割合がより控えめなものになる可能性があることを意味しています。ロボット工学と自動化は現在世界規模で進行中の製造業就業者数の減少を加速化させる可能性が最も高く、運輸、病院、介護・保育専門職といった他の産業部門にも進出していく大きな可能性を秘めています。ICTの応用は金融経済の急成長を推進した要素の一つでもあり、その営業手段に変化をもたらしました。例えば、少数の金融機関が強力なコンピュータを通じてミリ秒単位で行う高頻度アルゴリズム取引が寄与することによって、世界の外為市場の日平均取引高は商品貿易の1日の平均取引高の約100倍に達しています。外国為替の月間取引高は世界全体の年間GDPの1.6倍に達すると推計されています。

このような動向が仕事の量と場所に与える長期的な影響はまだ非常に不確実ですが、とりわけ途上国では新たな事業機会が生じると予想されます。しかしながら、新技術は雇用弾性値を低下させる可能性もあ

り、世界的に見られる記録的な失業水準に鑑みるとこの影響は明らかです。明確なのは、技術革新は労働市場におけるスキル需要に直接影響するという事です。これは、失業率が非常に高いにもかかわらず、企業が求める技能集合を満足する人材が見つからないという現下の労働市場危機における懸念すべき逆説の一つです。ある世界的な調査から回答企業の3分の1がそのような困難を指摘していることが明らかになっています。将来的な経済成長がより幅広い生産要素の利用よりも生産性の向上から導かれる可能性が高いとしたら、より高い適切な技能の保有がより有利な競争優位の獲得に結びつくことでしょう。一般的に教育水準は向上し続けていますが、技能需給のミスマッチがなおも続いていることは、高い教育達成度は解決策の一部でしかないことを示しており、仕事と教育または仕事と訓練というしばしば交わることのない軌道をより接近させ、揃える必要があります。座学と実習を組み合わせたデュアル学習制度のような結び付きが確立されたならば、相当の好結果が得られることが経験上示されています。これに関連して、多数の低技能・低賃金職種と少数の高技能・高賃金職種という職種の二極化を伴う労働市場の空洞化も幅広く観測されています。他人とのやりとりを伴う業務活動の成功において必要な対人的ソフトスキルもますます強調されるようになってきています。結論として、重要なのは単なる技能の水準ではなくその種類であり、教育訓練制度はその現実に適応する必要があると言えるように見えます。

技術に推進されているものであるか否かにかかわらず、仕事の世界における変化の速度は一つの職種を終身貫く人の存在をますます希少化し、同時に生涯学習を必要なものとしています。変化は特定の技能を貴重品でありつつも鮮度のある商品と化し、常に刷新が求められるようになっていきます。若者の場合は特にそうですが、長期失業は人的資本の価値の減退をもたらします。そこで、労働市場政策は技能の劣化と陳腐化の二重の危険に焦点を当てる必要があります。これは公共政策上の問題であるだけでなく、使用者と労働組合についても、技能に投資し、公共政策や訓練供給者と取り組みを協調させることがますます求められ、実際、そのような責任を担う使用者及び労働組合も増えてきています。技術と組織の変化がますます加速する時代においては、教育訓練制度の強化と全ての人への基礎的技能的提供を最優先事項とするだけでなく共に担う責任事項とする必要もあります。

#### 1.4. 貧困と繁栄の輪郭の変化

フィラデルフィア宣言は、「一部の貧困は、全体の繁栄にとって危険である」と明言し、不屈の勇気をもって欠乏と戦うことを求めています。近年、この戦いは実際に進展し、繁栄の広がり多くの国でかつてない規模の新たな中流階級の形成をもたらしています。2015年までに貧困層を半減することを目指す国連のミレニアム開発目標(MDGs)の目標1が5年も早く達成できたのは中国の歴史的な経済成績を中心とする様々な努力の成果であり、極度の貧困を2030年までに世界からなくすことを提唱する世界銀行の目標の達成を現実的なものとしています。目標に近づけば近づくほど、最終的な達成は、ディーセント・ワークを含む反貧困戦略が最も不利な立場にある脆弱な層に到達できるか否かといった能力に左右されると見られます。

世界の貧困層の約28%が紛争の影響を受けている脆弱な国家に住んでいます。その存在が全体の繁栄にとって脅威であること、そして不正、困苦及び窮乏をなくすという憲章上の義務に導かれ、ILOはこれらの人々に優先的に取り組む必要があります。見過ごされがちな一つの事実として、今は貧困層の4分の3が中所得国で暮らす人々であるという点がありますが、これは成長と開発を達成しても貧困と不平等を防止することがいかに困難であるかを物語るもので、反貧困戦略の対象設定にとっても意味があります。

しかし、世界は一直線に貧困終焉に向かっているわけではなく、貧困を絶対的な観点(例えば、1日1人当たり1.25ドルという貧困線を用いた極度の貧困層の定義など)から測定するか相対的な観点(例えば、国の所得中位数または平均所得水準の一定割合として測定する方法)から測定するかによって現れる動向は異なります。さらに、ILOの『仕事の世界報告書2013年版』で示されているように、貧困層から脱け出すことに成功した人の多くがその近傍に留まっているか、元の状態に転落する危険にさらされており、持続可能な貧困削減を達成できるか否かは中所得国が成長に伴って不平等を削減できるか否かにかかっているように思われます。

貧困終焉の鍵を握るのはディーセント・ワークの機会です。幅広く支持されているILOのこの提案を2015年以降の国連の開発課題の要石とする必要があります。仕事が貧困水準を上回る収入をもたらさない場合、つまりディーセントでない場合、貧困から抜け出すための道は閉ざされます。したがって、妥当な生活賃金支給の緊急の必要性を訴えるILO憲章前文に見られるように、働く貧困層の増大は古くから見られる懸念事項ですが、1世紀近く経った今でもこの緊急性は衰えていません。

貧困層の趨勢と密接に関係した動向として、中流階級の世界的な台頭が見られます。購買力平価で見る1日1人当たりの支出額が10-100ドルの世帯を中流階級と定義すると、世界人口の28%に相当します。ちなみに貧困層は世界人口の7割、富裕層は2%を占めています。この数字は「ディーセント・ワークを全ての人へ」というディーセント・ワーク課題の進捗を示す証拠のように見えますが、地域間の極端なばらつきを覆い隠すものでもあります。新興国及び途上国では中流階級が台頭し、勤労中流階級が2001年より約4億人増えたのに対し、成熟先進国の多くで中流階級職種が空洞化するという激しい対比が見られます。

真に世界的な中流階級の台頭が仕事の世界に与える全体的な影響はまだ見られ始めたばかりで、今後数十年間は今の状態が続くと思われませんが、この中には疑いなく、相当割合の人口が徐々に富裕層へと移行し、それに伴って巨大な消費潜在力が生まれるという影響が含まれると考えられます。関連する生活様式の変化としては、食生活の大きな変化から民主的な参加や説明責任に対する要求の増大まで様々なものが予想されますが、これは例えば、食料品や一次商品の価格、世界市場、環境、多数の社会における社会・政治環境などに様々な影響を相当に及ぼすと思われま。こういった動向はまた、ILOが脆弱な仕事と定義するものから人々が脱け出すことを導く可能性もあります。しかし、こういった全ての動向に影を落とすものとして、数百万人の若者が「失われた世代」に陥る危険に瀕しているという若者の雇用を巡る危機の深刻化が存在します。

### 1.5. 不平等の拡大と社会正義に対する挑戦

少なくとも世界の一部における中流階級の成長と貧困削減という良いニュースと並ぶ深刻な懸念事項として、国内でも国家間でも不平等の拡大が見られます。世界経済フォーラムが行っている地球規模のリスクに関する年次調査によれば、可能性の点で今年最大のリスクに位置づけられたのは「深刻な所得格差」でした。不平等の拡大が懸念される理由は幾つかありますが、過度の不平等に内在する不公正と価値の問題が一部関係していることは確実で、社会正義を任務とするILOのような組織にとってこれは確かに関係のある問題です。不平等がどこまで行くと問題になるかに関しては意見の相違があるでしょうが、今は世界的に見てその限界点を越えていることを否定する人はあまりいないだろうと思われま。しかし、不平等が世界規模のリスクとして把握されるのはまた別の問題で、これは現在の不平等水準及び最近の動向が経済及び社会の適正な機能にとっての脅威となっていることを意味します。

「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としなくてはならない」と謳うILO創設の概念は経験から生まれたものですが、絶対的な窮乏や困苦のような許容できない水準の不平等は社会の安定と結束の脅威になり得るという原則はその概念に内在するものです。金融危機を受けての持続可能な公共財政の回復に向けた戦略の構築という課題に今日直面している政府は、費用と努力の公正な分担を含まないように見える戦略は、世間に許容されず、機能しないだろうという現実に立ち向かう必要があります。これは暗黙の社会契約を画する線を踏み越え、警戒領域に踏み出すものなのです。信頼を再構築し、この種の結果を回避するには社会対話が決定的に重要です。危機のストレステストの下で、社会対話が放棄または破壊された場所では重大な結果がもたらされ、修復が困難になる可能性があります。

過度の不平等に起因する経済の機能不全は別のリスク要素をもたらします。少数の人々に非常に高い所得が集中する一方で低所得者が多数存在するという二極化は世界的に需要と成長の貧困削減効果を低下させました。重要なこととして、不平等の拡大は所得と生産性の乖離拡大と共に進み、これは経済のインセンティブ効果を歪めることになりました。不平等を生じさせている側面の一つは、仕事の世界の内側で作用してする様々な力に基づく所得分布の不平等化ですが、もう一つは性別、人種、宗教、社会的出自などを理由とした間接的または直接的な差別です。不平等は均等待遇の権利侵害の結果でもあり、2008年の「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」は男女平等と差別禁止を、ディーセント・ワークの達成に向けたILOの戦略目標の横断的な課題と考えるべきことを求めています。ILOは職場における個々の人々の差別からの法的保護に関して達成された相当の進歩において重要な役割を演じてきましたが、差別はなおも残り、男女賃金格差は相変わらず世界的に大きく、実質的な格差縮小の徴候は見られません。新たな差別事由の登場も懸念されます。例えば、教育や労働市場、職場における一見中立的な手続きや制度、政策の幅広い差別的な影響に対処することも特に重要です。

私たちは、不平等がある一点を越えると社会的にまたは経済的に耐えられないものになるという教訓を学んだように思えます。基本的な民主的権利や就労に係わる権利の否定についても同じことが言えるでしょう。違っているのは、基本権の普遍的な尊重は今や世界の目標として十分に確立されているのに対し、不平等に対する懸念の高まりはまだ明確な政策課題として表現されるに至っていないという点です。今やその時が到来したのです。そして、不平等拡大の原因と結果が仕事の世界の中心に位置する以上、これはILOが

今後の年月において主要な役割を演じることができる課題であると言えます。

## 1.6. 均衡回復、収斂、景気回復

仕事の世界における巡り合わせ的な要因と長期構造的趨勢の区別は必ずしも容易ではありません。今日はとりわけそうであり、何が危機の直接的な影響によるもので、何が世界経済の恒久的な構造変化の要素なのか見分けるのは困難です。今年の世界の生産量における新興国及び途上国の割合と先進国の割合が逆転します。世界全体の生産高の18.7%を欧州連合(EU)、18.6%を米国、15%を中国が占め、ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカを合わせたBRICS諸国が計28%を占めています。ILOが100周年を迎える頃には新興国・途上国の経済比率は55%前後になると見られます。今年4月に国際通貨基金(IMF)はこの状況を「三つのスピードで進む世界的な景気回復」と表現して、アフリカを中心とした新興国及び途上国で力強い成長が続いているのに対し、米国を中心とする2番目のグループの状況は好転しつつあり、EUと日本を含む第3のグループは景気後退または不景気から脱するの に苦闘中といった状況を示しました。しかしながら、このシナリオでも新興国の経済成長率は危機前に 比べて低下すると予想され、回復ペースのばらつきは、世界経済に依然として残る不均衡を反映するものですが、これは近年強まり、力強い持続的な成長を阻む障害になっています。

金融市場はその規模と影響力から実体経済を支配し続けていますが、持続可能な投資成長のための財源を求める実体経済のニーズに資するという主たる任務は十分に果たしていません。このような環境の下では、新たな不安定化の危険が相変わらず高いままです。にもかかわらず、危機の経験は他の国々を、輸出依存度を縮小し、代わって国内需要を刺激する方向へと目を転じさせています。現在進行中の緊縮措置、仕事、成長に関する議論はまた、国際市場における競争力の向上を推進する要素に関する議論も含んでいます。目標は公共財政を健全な姿に復帰させるだけではなく、構造改革を通じて労働市場の機能を向上させることにあり、通貨切り下げの選択肢が得られないユーロ圏におけるより極端な事例では、賃金や労働条件の大胆な切り下げといった措置が含まれています。

個々の国の政策内容は別として、この状況から導かれる重要な一般的考慮事項が二つあります。一つは、競争力の改善はあらゆる経済または企業の正当な目標であるものの、誰もが競争力を高められることは論理的に言って不可能です。同様に、全ての国が輸出によって危機から抜け出せるわけではありません。この単純な論理を把握しないと賃金と労働条件の下向きの競争を始動させることとなります。二つ目は、競争力改善の取り組みを囲むILOの警戒ラインは、そのような取り組みが就労における基本的な原則及び権利を侵害する点を、踏み越えてはならない明確な境界線として設定されているということです。

危機開始以来の様々な地域における賃金動向は国際的な収斂の理論をある程度支持しています。2000-11年の期間に実質月額賃金の世界平均は1.25倍近い伸びを示していますが、アジアではほぼ2倍、中国ではほぼ3倍、中南米・カリブでは15%増、アフリカでは18%増となり、非常に低い水準にあった東欧は3倍近くになって移行期の混乱から反転したのに対し、中東では5%減になっています。同じ期間に先進国全体の平均実質賃金はわずか5%の伸びを示しただけでした。この動向を適切に理解するには絶対賃金水準を見る必要があります。2010年時点で製造業労働者の労働時間当たり手取り賃金はフィリピンで約1.40ドル、ブラジルで5.40ドル、ギリシャで13ドル、米国で23.30ドル、デンマークで34.80ドルでした。これを基礎とすると、世界的な賃金収斂に向けた道のりは実に長く、国際競争力戦略の基盤は第一義的に賃金コストの圧縮に置くことができるとの考えを裏切るほどの大きさの国際賃金格差が存在します。そこで、賃金と生産性の関係の問題に対処する方がより適切であると言えます。これに関しては、先進国でも途上国でも賃金成長が生産性の伸びに遅れており、結果として全体的な労働分配率の低下を示す明確な証拠が存在します。日本を含む16先進国の平均労働分配率は、1970年代半ばは約75%でしたが、世界金融危機直前には約65%まで低下しています。1990年代初めから危機までのより短い期間における16の途上国及び新興国の平均労働分配率も62%から58%に低下しています。賃金が生産性を相当に追い越してしまった国では現在、賃金と生産性の結びつきを回復する必要性に多大な注意が払われているものの、大多数の国では後に残されているのは賃金であることを示す証拠が存在します。

仕事を豊かに生む、力強く、均衡が取れ、持続可能な成長の再開という国際社会の目標は、ILOを主要な政策討議の場の中心に据えるものです。ILOにはディーセント・ワーク課題を回復の動きの中に注入す

る重要な機会が存在しています。

## 1.7.生産と雇用の性格の変化

世界中の誰もが欲しているのは良い仕事であるものの、1カ所の使用者の下で大部分予測可能で安定したキャリアを終えることによって確定給付の年金がもらえる、労働時間が固定されたフルタイムの終身雇用という古典的なステレオタイプはますます失われてきています。これはまた、しばしば最低限の保護または安全保障しか伴わない、農村またはインフォーマル経済で働く大部分の勤労者にとって現実であったことはありません。今日、世界の労働力の約半数が賃金労働者ですが、1カ所の使用者の下で、フルタイムで働いている人は多くありません。「非標準的」と思われているものが標準的になり、「標準的」なものが例外になってきています。これがディーセント・ワーク目標の達成にどう関係し、関係するとしたらどう取り組むべきかに関しては意見が激しく分かれるところですが、現実なのは、相当の努力が費やされているにもかかわらず、ILO内でこの問題に関する合意を達成するのは困難であるということです。冷戦後の時代における、内部労働市場と外部労働市場の柔軟性の長所と短所に関する議論の長期化を受けて、ILOは1990年代にパートタイム、家内労働、派遣労働など特定の労働形態に関する一連の条約を採択し、請負労働に関する文書についての議論の失敗を経て2006年には雇用関係勧告(第198号)を採択しています。しかしこれまでのところ、これらの条約の批准率は低く、扱っている問題については依然として強い意見の対立があり、議論は外部柔軟性問題の中核に関連する1982年の雇用終了条約(第158号)にまで及んでいます。

ILOにとっても加盟国政労使にとっても、この機関が権威をもって語るべき現代の労働市場政策の重要な問題に関して合意を形成するために、固く信奉され、よく知られている立場から足を踏み出すのは一つの挑戦です。他の事項同様、これらの事項に係わる正当な利益の擁護とそこから生じる意見の相違はILOの日常生活の一部ではありますが、それが国内における政治的決定や行動の対象となるべき事項に関する長期的な行き詰まりに帰するような事態を招くものであったならば、ILOがその存在を絶対的に求められている分野において必然的に無意味な機関と見られるようになってしまう危険があります。危機にさらされているのは、基本権条約の基底の上に構築されるべき今日のディーセント・ワークという労働市場構造の実用的な定義なのです。

いわゆる「標準的な」雇用形態及び雇用関係が様々な無数のバリエーションに徐々に分化していることが労働市場分離の一つの側面であるとすれば、もう一つの側面は、時に複数の国または地域にわたる、ますます複雑化し、散在する生産連鎖に沿った生産工程の分散に見出すことができます。多分最も図式的に企業活動のグローバル化を表現するところのものであるこれは、ILOに複数の本質的な問題と機会を提示します。世界貿易を単なる国家間の取引と見る見方を反映した、貿易収支の伝統的な測定方法は、消費者の購入する最終製品がしばしば複数の国で付加された価値または遂行された作業の集積であるという現実を捕捉していません。この連鎖に沿った労働慣行が関心と責任の中心事項であるILOにとっての問題とは、ILOに加盟し、批准条約を適用する法的義務を負った国家を純粋に基準としてこれらの事項に対処し続けるだけで十分か否かということです。国際供給網の存在によって加盟国の責任が縮小することもそれに置き換えられることもありませんが、ますます国際的な取引と投資を特徴とし、絶えず移動する供給網や生産ネットワークを推進しているのは民間の行動主体であるという事実は、これらの操業先でディーセント・ワークを推進する追加的な機会がILOに存在することを指し示しているように見えます。これは現在、許容可能な労働条件及び基本権の尊重を確保するよう試みる取り決めを通じて生産を調達する企業が講じている幅広いイニシアチブによって担われています。行動規範や社会監査の仕組みが数多く導入されていることは、これらの事項が重要視されていることを証明するものです。さらに後述するように、ILOと民間企業との全体的な関わりというより幅広い問題もあります。

## II.現状に取り組むためのILOの組織的課題

仕事の世界における変化を加速するプロセスが100周年に向けたILOの歩みを取り巻く環境を規定しています。これはまた、1919年とは相当に異なる状況下で社会正義の大義を前進させ続けるためにどれだけの装備が実際に備わっているかについての総点検をこの組織に挑むものでもあります。ILOには、この組織を今日の極めて重要な政策事項の中心に据え、ほとんどの人が欲している、まともな条件でまともな報酬のために働きたいという、世界中の人々の中心的な懸念事項に取り組む任務が付託されていることには議論の余地はありません。しかし、この付託事項そのものはILOの妥当性や成功、将来を保障するものではなく、それは信頼される形で効果的にその任務を果たす能力があるかにかかっています。急速に変化する環境の中で仕事をうまくやり遂げるチャンスを最大化するには、ILOは幾つかの組織的な懸案課題に真剣な注意を向ける必要があります。

## 2.1.政労使三者構成原則と代表の正当性

全ての人のディーセント・ワークの実現を目指すディーセント・ワーク課題は、ILOの知名度を高め、ILOに方向性と目的を与えました。ディーセント・ワークの概念を規定する2008年の「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」は、「国際労働機関は、その人的及び財政的資源、並びに他に類のない三者構成構造及び基準制度の利点を最大限に活用するため、ガバナンスや能力を強化するよう制度実務を見直し、調整するべきである」と記しています。そして、相互依存と複雑さ、生産の国際化が進む世界の中で、「国内外における社会対話及び三者構成原則の実践は、社会的一体性を構築し、解決を見出す上で、今日一層時宜を得たものとなっている」として、三者構成原則を明確に承認しています。

しかし、ILOの政労使三者構造やその手法が批判にさらされることがないわけではなく、「仕事の世界の現状を反映していない」、一部労使団体に見られる構成員数の低下は「労使を代表するために必要な正当性を失わせている」、そういった労使団体は「インフォーマル経済で働く人々を含む勤労者の大きな部分に手を差し伸べ、声を伝えることができない場合が多い」などといった批判がよく聞かれます。こういった批判は的外れと考えられ、まともにとりあわれない場合が多かったものの、このしつこく提起される問題は、三つの理由から、もっと詳しい検討に値すると考えられます。

第1は、20世紀後半から21世紀初めにわたって認められるようになった集団から個人へと向かう社会の趨勢です。これには様々な側面がありますが、仕事の世界への影響も強く、ILOにも影響が感じられると思われれます。このような状況下では、ILOとその構成員である政労使が自らの妥当性と価値について弁護する責任を担う必要があります。幾つかの国で見られる構成員数減少の背景にどのような理由があらうと、正当性の問題が関連するようになることを否定することに意味はありません。

第2は、個々の構成団体の地位と代表性は第一義的に各々の責任事項と考えるのがもっともであるものの、政労使相互の態度がもしかすると決定的に重要な大きな要素となり得ることもまた明らかです。つまり、法や慣行によって団結権の自由な行使が妨げられては三者構成原則も対話も死文と化してしまいます。人々が組織に加わるのは目的を持ってのことであり、仕事の世界におけるこの目的とは、

とりわけ団体交渉を通じた集団的な利益の代表と社会対話であるため、三者構成原則とその行動主体の力と正当性はそれぞれの権利と役割の相互認識と尊重にかかっていると言うことができます。この点で、個別契約の取り決めが代表的な団体間の団体交渉と同等の代替措置になり得るとの考えは、ILO特有の利点である三者構成原則と社会対話の理念と容易に折り合いを付けることはできません。

第3は、以上のような議論に直面した政労使が、ILOの構造的な枠組みとILOを規定する特徴である三者構成原則を維持し強化しようとするあまり、政労使コミュニティー外の行動主体が活動に関与することに過度に防衛的になるかもしれません。ILOは他の関連する行動主体の貢献から多くを得ることができ、過度に防衛的または排他的な姿勢を取ることによって失うことも多くあります。仕事の世界に係わる人々を代表することは、政府及び独立した代表的な労使団体に付与された機能であることは明確であり、ILOが能力構築の責任を有するのは政労使に対してだけですが、三者構成の原則と慣行を保護し強化しつつ、より幅広い関与の利益を最大化できるよう何らかの基本的な指針について合意し、それを守ることが前進の道であると考えられます。

ILOの構造の正当性を巡る議論のもう一つの側面として、とりわけ理事会における地理的構成の取り決めがあります。現在、政府側の理事は日本を含む十大産業国が常任理事であり、加盟国の地域別構成に応じた理事数の地域配分が行われていますが、理事会の構成に関する長い議論の原因となった冷戦時代の状況と理念的な隔たりはもはや一般的ではなく、世界経済の変化とバランス変更もまた、新興国の登場などの流動的な状況をもたらし、新たな現実に対して現在確立されている代表制の取り決めが妥当かという問題が改めて提起されています。ILOでは理事会の構成を変更する1986年の憲章改正文書の批准を促進してきましたが、発効に必要な批准国数はまだ達成されていません。改正発効に向けた取り組みを続けることも確かに一つの正当な選択肢ですが、政労使の方々には他の考えがあるかもしれません。

## 2.2.基準

2008年の社会正義宣言は三者構成原則と並ぶILO独特の利点として基準を挙げ、ILOの目的達成に向けた重要な手段として基準を実行すべき方法を詳記しています。ILOは基準設定と併せて監視の仕組

みも創出し、それを発展させることによって、基準の採択と批准だけでなく適用方法もILOにとって重要であることを示してきました。しかしながら、基準方針はしばしば議論の対象となり、仕事の世界の現実及び変化するニーズへの適応が図られてきました。2008年の宣言が採択された当時、政労使三者はILOの基準体系を刷新し向上させる必要性を認め、基準見直しの仕組みを導入することで原則的に合意しました。残念ながらこの課題の取り組みはこれまでの所進んでいませんが、進展を阻む障害として次の2点を挙げることができます。

一つは、必要な信頼水準の欠如です。政労使の特定の利益の擁護における立場の違いは基準方針を強化するという目標の必要な構成要素ですが、新たな基準の採択を控えるべきとする立場が一方にあれば、他方には毎年一つは新しい基準を産出すべきとする立場があるといったように、原則事項として打ち出される立場が妥協を許さない口実や建設的な対話の拒絶に見えるような状況をILOは数多く目撃してきました。このような姿勢は、例えば、投票をしなかった基準の正当性を問う姿勢や適用監視システムが特定の国や地域を標的にしているという根強い考えといった形で表明される疑惑を生み出す要因となってきました。基準体系の技術的な複雑さが十分な情報を得た上で問題となっている事項を検討することを時に難しくするといった状況や、一部の加盟国が新たに採択された基準の国会提出や報告といった憲章上の要求事項に単についていけないといった理由からこれらの作業を非実用的なものとする見解を抱くといったように、困難に輪を掛ける背景要因の複雑化もあります。

第2点として、このような状況下で今年の総会で(再)登場した重要な論争は、総会の基準適用委員会が作業を完遂することを妨げる結果を招きました。それ自体懸念すべき重大事であり、今年は委員会が問題なく活動を遂行できることを可能にするという決意の下に政労使が団結しなくては適用監視の仕組みに修復不能な損傷が生じるという真の危険がひそんでいます。脅かされているのは論争の直接的な引き金となったスト権の問題だけでなく、より幅広い視点で見て、条約勧告適用専門家委員会の権限と任務、そして条約の意味と適用に関する専門家の見解に同意しない場合に合理的に何をなし得るかという点でもあります。この論争は基準方針、ひいてはILOそのものの本質的な意義を問い直すものであり、あまり長く未解決なままで放置しておけないということを認めることが大事です。今年の総会以降、事態の進展を図る幅広い努力が尽くされたにもかかわらず、まだ確定的な成果は出ていませんが、この取り組みは重要な不一致点を確定し、それを処理するために得られる選択肢を明らかにする助けになり、さらにまた、政労使三者が共に、強固かつ妥当で一貫性があり不偏不党なILOの基準体系に積極的に拘束される意思があることを明らかにしました。したがって、ILOの規範関連活動が現在進行中の議論及び見解の相違から無傷だけでなく、より強められて抜け出すものと信じるに足る理由があります。信頼の再建と共通目的意識の回復に加え、現在検討されている具体的な問題をさらなる革新を伴うかもしれない新たな構造の下に一つにまとめることを目指し、基準方針に向けた一丸となつての統合的な取り組みの枠内で進歩を達成する必要があります。

### 2.3 整合性の課題

ILOがその一角を占める多国間システムの、世界規模の課題に効果的に応える能力はますます厳しく吟味されるようになってきています。実際、公式の多国間プロセスの成績は最近パツとしておらず、国際貿易交渉は成果を挙げることができず、気候変動に関する話し合いは一般の期待に応えるものになっていません。2008年後半に始まった金融危機に対し、国際社会は既存の構造に頼るよりも新たに主要20カ国・地域(G20)のサミットを招集することを選びました。

高レベルから支持が表明されたディーセント・ワーク課題のように、ILOの行動課題が多国間システム全体から支持された場合、ILOは多くを得ることができます。同時に、2015年以降の開発課題について現在国連で進行中の準備作業のように、ILOは自らに付託された任務の枠内で、多国間システム全体にわたる目標の設定及び達成に寄与しなくてはなりません。共通の目標の追求において、そして国際機関ごと加盟国政府が示す行動様式において、国際機関間の整合性を改善する必要性は古くから指摘されている懸念事項です。1944年に採択されたILOのフィラデルフィア宣言は多国間システム内における協力を呼びかけていますが、冷戦がこの点での進捗に寄与しなかったこともあり、システム全体にわたる政策整合の促進に真に実効力のある仕組みは構築されませんでした。20世紀末になるとブレトンウッズ諸機関が促進する構造調整政策や貿易自由化、貿易と労働基準の関係を巡る議論などで、少なくとも国際機関同士の政策の明確な対立を回避しようとする程度のある程度努力が見られるようになりました。この不確実な動乱の時代を経て、今は国際的な政策整合に、より好ましい状況が生まれており、ILOはそのディーセント・ワーク課題、そしてグローバル化の社会的側面に関する活動を通じてその目標を粘り強く促進してきました。一定の進歩は達成されたものの、2008年に勃発した危機は、国際的な政策整合の限界、そしてしばしば懐疑的な大衆に信憑性のある整合的な話を示そうとする場合に国際・地域機関はなおも実務的な困難に直面していることを露呈させました。

ILOは整合性を高める方向に向けた活動に対する約束を堅持する必要がありますが、この作業に耐えるためには堅固な政策基盤を備えなくてはなりません。整合性に関するさらなる活動については、以下のよう  
に三つの相互補足的な路線を提案することができます。

第1は、任務が関連する姉妹機関との対話と協力を深める努力を追求するというものです。二機関協力体制の強化は現在進められている改革課題の要素の一つであり、国際通貨基金(IMF)や世界銀行などの最近の活動は有望な展望を開くものです。

第2は、「一つの国連」技術協力提供形態への戦略的な参加などを通じて、多国間システム全体、そして他の機関のイニシアチブに積極的に寄与するあらゆる機会に目を光らせるということです。現在進められているこの分野の例として、社会的保護の床イニシアチブやMDGsの達成に向けた歩みのスピードアップに向けて幾つかの国で展開されている活動などを挙げるすることができます。

第3は、政策整合性の改善に向けた制度的な取り決めに確立する可能性を模索することです。2008年の社会正義宣言はそのような整合性を通じて公正なグローバル化を促進すべきことに改めて注意を喚起しています。

## 2.4.ILOと企業

2008年の社会正義宣言で認められているように、ディーセント・ワーク課題の一部としてILOは持続可能な企業を促進する任務があります。これはILOの遂行すべき比較的新しい責任事項であり、ILOが有する行動手段がその業務に十分であるか否かを検討することを要請します。古くから幅広く見られるILOに対する批判として、ILOには近代的な企業の現実、ニーズ、慣行に関する十分な情報がなく、企業の意見にできていないというものがあ  
ります。事務局の機構改革の一環として、企業局を新設したことはこの課題に対する一つの答えですが、この状況が暗に意味するものとして、ILOの活動に対する企業の直接関与が不十分であるということがあ  
ります。ここから、ILOは企業から求められている種類のサービスを提供しているか否か、そして企業に十分なサービス利用機会を開いているか否かといった問題が導かれます。ILOには企業の創設・育成を支援する訓練及びサービスの提供に関する豊かな記録があり、1977年に理事会で採択された「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」は企業に対する手引きの源泉になっており、三者宣言の規定や国際労働基準に関する質問に答えて助言を提供するヘルプデスクも存在します。しかしながら、過去10年ほどの間に爆発的に成長した企業の社会的責任(CSR)に関するイニシアチブの多くがILOの基準に明確に言及しているにもかかわらず、大体においてILOはその動きに積極的に関与しなかったことにも示されるように、ILOが提供できる可能性を秘め、その目的の前進に資するであろう、企業に求められていながらその需要を満たしていないサービス分野が相当量存在すると推測させるに足る理由があります。

国連のグローバル・コンパクトのように、CSRの領域はその価値と性格が非常に多様な様々な仕組みで混雑していますが、その影響力を否定することは困難です。2011年に採択された国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」によって労働基準に関する明確な責任を担ったILOにはその実行に向けた重要な活動分野が新たに開かれました。他方、とりわけ国際標準化機構(ISO)が行ったもののよう  
に、ILO及び政労使の守備範囲内にある分野を侵食するよう見える民間の基準設定に対して理事会は懸念を表明して  
います。ILOは少なくともCSRに関する自らの姿勢と責任に関する掘り下げた議論を行う必要があります。

特に検討に値する活動分野として国際供給網(グローバル・サプライ・チェーン)に関するものがあります。供給網を通じて製品を調達する企業は一般に下請け企業における許容可能な雇用条件を約束しており、その実際の適用を確保するための行動を取ることも多く、時にはその取り組みの信頼性と有効性を確保することに伴う困難を認めており、多くがこの分野におけるILOの支援または関与を歓迎するとの意思を表明しています。ILOには既に児童労働撤廃国際計画(IPEC)や国際金融公社(IFC)と共同で実施するベターワーク(より良い仕事)計画を通じて、グローバル・サプライ・チェーンとつながりのある産業部門の労働問題に現場で直接取り組んでいる実績があります。

100周年は過去の偉業を振り返り、それを可能にした人々や組織を顕彰する祝賀の時であるだけでなく、将来に向けた課題に取り組む手段をILOに装備させる事業を開始する機会でもあります。

世界経済は貧困を歴史と化し、世界中の人々にまともな生活水準を提供し、勤労生活がもたらすリスクからの保護を全ての人々に拡大する能力を備えています。しかし、この潜在力は仕事の世界において実現しておらず、失業や不完全就業、不平等や不正義といった問題は一層激しくなっています。こういった失敗はますます認識されるようになり、それらは緊急に是正する必要があるとの思いは一層強くなり、より公正なグローバル化、バランスの取れた持続可能な開発、経済成長が社会進歩を牽引することの確保を求める呼びかけとして表現されるようになってきています。ILOには社会正義に向けた任務を勢いづかせた上で次の100年に飛び込むという機会が与えられていますが、そのためには活動方法を刷新し、国際労働基準を通じて表現されている価値と原則を、何が実際に成果を生じるかに関する証拠に基づいた実践的な政策助言とより良く組み合わせ、自らに向けて開かれた新たな機会を捉え、革新に踏み出す用意が必要です。しかし、成功が達成されるか否かは究極の所、ILOとその目標に対する政労使三者の公約の度合いにかかっています。加盟国政労使はILOの創立100周年に向けたイニシアチブの方向性について合意し、その後その実行に積極的に関与することによってこの公約に中身を与えることができるでしょう。そこで提案されるイニシアチブには以下の7点があります。

- 1.ガバナンス(統治)イニシアチブ:ILOの統治構造の改革を完了させ、2008年の社会正義宣言の最終条項に則ってその影響力を評価し、見出された事項について行動を起こすこと
- 2.基準イニシアチブ:権威ある監視の仕組みに関する政労使の合意を固め、基準見直しの仕組みを通じて国際労働基準の妥当性を高めること
- 3.グリーン・イニシアチブ:低炭素の持続可能な開発路線への移行においてディーセント・ワークの側面を実際に適用し、それに対する政労使の貢献を促進すること
- 4.企業イニシアチブ:企業の持続可能性とILOの目標に寄与するような、ILOと企業が関与する足場の構築
- 5.貧困撲滅イニシアチブ:2015年以降の開発課題における雇用と社会的保護の要素などを通じて、全ての労働者に求められる妥当な生活賃金という緊急の要請に応えること
- 6.働く女性イニシアチブ:機会平等・均等待遇の実現に向け、仕事の世界における女性の地位と状況を調査し、政労使三者を具体的な行動に従事させること
- 7.仕事の未来イニシアチブ:仕事の未来に関する諮問団を設置し、その報告書を2019年のILO創立100周年記念総会に討議資料として提出すること

### 3.1.次の100年を見据えて

社会正義に向けたILOの戦いは100周年を越えても続きます。1919年に採択されたILO憲章、1944年に採択されたフィラデルフィア宣言、1998年に採択された「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」、2008年に採択された「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」は全て、社会正義に向けたILOの公約を力強く表現し、その公約をどう行動に転化していく必要があるかに関して具体的に定める際の基準点となっています。この中には、基本権の尊重、妥当な生活賃金、社会的保護、失業からの保護、児童の保護、移住、教育訓練といった繰り返し登場する事項が幾つか存在します。時代の流れの中で導入されたイノベーションや改変は、ILOにはそれぞれの時代に一般的な状況や優先事項に適応する用意があり、その能力を備えていることを示しています。

創立100周年の記念事業として現在進行中の一世紀プロジェクトはILOの歴史から意味と教訓を引き出し、今後の活動に資することが期待されます。常に明らかなる一つの教訓は、「社会正義の目標に忠実であり続けようとするならば、ILOは仕事の世界で最も不利な立場にある人々の状況を最優先事項としなくてはならない」ということです。ILOの任務の真髄にあるのは、仕事の世界における「世界の平和及び協調が危うくされるほど」の状況の改善であり、これは「一部の貧困は、全体の繁栄にとって危険である」ことから、政労使それぞれの特定の利益を超越するものです。したがってILOは、

- 1) 仕事の世界における最も脆弱な人々、2) 貧困層、貧困層に近い人々、貧困に陥る危険がある人々、

3) 基本的な権利が侵害・否定されるような状況下で働いている人々、4) 社会及びディーセント・ワークの機会から排除されている人々、5) 人間の尊厳や心身の健全性を脅かすような仕事をしている人々、6) 必要不可欠な社会的サービスや社会的保護が得られないために将来に不安を抱いて生きている人々、の状況改善に取り組むという明確な公約を持って次の100年に歩を進める必要があります

す。この出発点として、今年の総会に提出されている2014/15年の事業計画・予算案は決定的に重要な分野として次の8項目を挙げています。

- 1.包摂的な成長のためのより多くのより良い仕事の促進
- 2.若者のための仕事と技能
- 3.社会的保護の床の設置と拡大
- 4.中小企業の生産性と労働条件
- 5.農村経済におけるディーセント・ワーク
- 6.インフォーマル経済のフォーマル化
- 7.労働監督を通じた職場の基準遵守の強化
- 8.許容できない労働形態からの労働者の保護

#### IV.2013年の第102回総会議題

「ディーセント・ワークを伴った未来の構築」をテーマに、2013年6月5-20日にジュネーブのパレ・デ・ナシオン(国連欧州本部)で開かれる第102回ILO総会では以下の七つの議題が審議されます。この他に、6月17日には「仕事の世界サミット」の開催が予定されています。2部構成のサミット第1部では、国連アフリカ経済委員会のカルロス・ロペス事務局長、アントワープ大学(オランダ)のフランク・ファンデンブラウケ社会経済分析学教授、国際使用者連盟(IOE)のダニエル・フネス・デ・リオハ執行副会長、国際労働組合総連合(ITUC)のシャラン・バロウ書記長などが参加して、

「信頼感の回復:仕事、成長、社会進歩」のテーマで討議を行います。ガイ・ライダーILO事務局長が導入発表を行い、2019年の創立100周年に向けたILOの活動を導く助けになる意見の採集に努める予定です。第2部はハイレベル全体会合の形式を取り、国家元首・政府首脳の演説が行われる予定です。

##### 4.1.第1議題:理事会議長及び事務局長の報告

昨年総会以後1年間における理事会業務報告、事務局長報告『Report I(A) - Towards the ILO centenary: Realities, renewal and tripartite commitment(ILO100周年に向けて:現実、刷新、政労使三者による公約)』、事務局長報告付録『Appendix - The situation of workers of the occupied Arab territories(アラブ被占領地の労働者の状況)』が提出され、これに基づく討議が行われます。事務局長報告付録は、1980年の第66回ILO総会で採択された決議に従い、翌年から毎年提出されているパレスチナ被占領地(西岸、ガザ)及びゴラン高原における最近の労働・社会事情をまとめた報告書です。

##### 4.2.第2議題:2014/15年の事業計画・予算案その他の問題

ILOの事業計画は2暦年制となっており、次の2014/15年度の事業計画・予算案が検討されます。

2013年3月の第317回理事会における2014/15年度事業計画・予算案の審議模様に加え、2014/15年度予算の加盟国分担金率などの総会の決定が必要な事項が示されている第2議題報告書『Report II -

Draft Programme and Budget for 2014-15 and other questions(2014/15年度事業計画・予算案及びその他の問題)』、理事会での審議を経て提案されている最終的な事業計画・予算案の本体である第2 議題報告書付録『Report II (Supplement) – The Director-General’s Programme and Budget proposals for 2014-15(2014/15年度事業計画・予算事務局長案)』、昨年1年間の会計報告と外部監査人(カナダ会計検査院長官)が理事会に提出した財務諸表の監査報告書『Financial report and audited consolidated financial statements for the year ended 31 December 2012 and Report of the External Auditor(2012年12月31日を期末日とする年度の財務報告及び監査済連結財務諸表並びに外部監査人報告書)』が討議資料として提出されています。

ガイ・ライダー-ILO事務局長が初めて編纂した2014/15年度予算案は、前年度比実質ゼロ成長の総額8億6千400万6千872ドルとなっています。事業計画案は、2010-15年の戦略的政策枠組みに沿って、男女平等と差別禁止を横断目標に、ディーセント・ワーク課題の達成に向けた四つの戦略目標(雇用、社会的保護、社会対話、就労に係わる基本的な原則・権利及び基準)と19の具体的な成果目標で構成されています。上記のように、若者のための仕事と技能など、特に重要な分野として8項目を挙げ、重点的な取り組みが提案されています。

#### 4.3.第3議題: 条約・勧告の適用に関する情報と報告

討議資料として、「Report III(1知) – Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: General report and observations concerning particular

countries(条約勧告適用専門家委員会報告書: 一般報告及び特定国に関する見解)」、「Report III (1B) – Collective bargaining in the public service: 知 way forward – General survey

concerning labour relations and collective bargaining in the public service(公務における団体交渉の前途: 公務における労働関係と団体交渉に関する総合調査)」、Report III(2) –

Information document on ratifications and standards-related activities(批准及び基準関連活動に関する情報文書)」の3冊の報告書が提出されています。

Report III(1知)には、批准国から送付された条約適用状況に関する報告書を検討した上で、条約勧告適用専門家委員会がまとめた見解が国・条約別に記されています。昨年の総会で生じたスト権を巡る意見の相違から条約勧告適用専門家委員会の権限及び付託された任務に関する議論が生じていることから一般報告部分には、総会基準適用委員会の労使副委員長との協議内容、自らの任務に関する委員会の見解、使用者側から提案された委員会報告書への注意書きの挿入案に対する委員会の見解なども掲載されています。一般報告に続く個別国に関する見解部分で日本に関する言及は、1925年の均等待遇(災害補償)条約(第19号)、1930年の強制労働条約(第29号)、1947年の労働監督条約(第81号)、1951年の同一報酬条約(第100号)、1964年の雇用政策条約(第122号)、1970年の最低賃金決定条約(第131

号)、1981年の家族的責任を有する労働者条約(第156号)、1997年の民間職業仲介事業所条約(第181号)で見られ、外国人研修・技能実習制度、戦時強制労働・従軍慰安婦、福島第一原子力発電所の労働監督業務、労働者に対する郵政民営化の影響、最低賃金制度、労働時間短縮、男女同一価値労働同一賃金に関する法整備や派遣労働に係わる申立のフォローアップなどを含む幅広い事項が取り上げられています。

憲章規定に基づき、理事会は毎年、特定の基準を選んで、それについての法律及び慣行の現況に関する報告を、関連条約未批准国を含む全加盟国に求めています。公務部門の労働関係に関する初の総合調査報告書であるReport III(1B)は、1978年の労働関係(公務)条約(第151号)及び付属する同名の勧告(第159号)並びに1981年の団体交渉条約(第154号)及び付属する同名の勧告(第163号)の各2本の条約・勧告に関連した世界の状況を記しています。総合調査は主として公務の団体交渉権に焦点を当て、公務員の市民的・政治的権利、協議、労働組合代表に付与すべき便宜、差別・干渉行為からの保護、

紛争解決の仕組みなどといった事項が取り上げられていますが、第154号条約は民間部門にも適用されるため、民間部門の法・慣行に関する情報も含まれています。日本はどちらの条約も批准しておらず、国内法と条約規定が乖離しているため、批准は検討していないと回答しています。

Report III(2)は、2012年12月31日現在の条約・国別の批准リスト、条約適用状況について意見を寄せた労使団体の一覧などを掲載した国別プロフィール、国際労働基準に関連した最近の動きをまとめた資料集になっています。

#### 4.4 第4議題:新たな人口動態の文における雇用と社会的保護(一般討議)

世界的な少子高齢化を主な特徴とする新たな人口動態によって、2050年までに65歳超人口は今の3倍に増えるのに対し、15歳未満人口は横ばいとなり、世界中で人口は高齢化しています。速度や時間軸の差こそあれ、この趨勢は先進国・途上国を問わず世界中全ての地域の全ての国で見られる変化です。

2030年までに高齢者の4分の3を途上国の住民が占めることとなります。この新たな人口動態は雇用や社会的保護の政策にとって大きな意味をもち、労働力や技能の不足、生産性や収入、貧困とインフォーマル性、社会的保護の適用、社会保障制度の持続可能性、人の移動など、し様々な要素に影響を与え、時宜を得て適切で遠くを見通した構造的な政策対応が要請されます。

世界金融危機と総需要の激減は労働市場の状況を悪化させ、全ての人口集団において失業率と不完全就業率が上昇しています。これは社会保障制度の財政を圧迫し、税及び拠出金による財源基盤が縮小する一方で給付支出は増大することが予想されています。こういった動向は新たな人口動態の文の下での雇用及び社会的保護を巡る政策議論を複雑化させています。

一般討議となるこの議題の討議資料『Report IV - Employment and social protection in the new demographic context(新たな人口動態の文における雇用と社会的保護)』は、雇用と社会的保護の総合的な視点から人口動態の課題を取り上げています。第1章で先進国及び途上国における労働市場と社会移転制度を形作る原因になっている人口動態、労働力、従属人口の趨勢と展望に関する最新の統計情報を点検した後、第2章では長期的な趨勢に基づき、各国の開発状況と人口学的遷移の段階を考慮に入れ、人口動態の変化が社会及び経済にもたらす主要な課題と機会を分析しています。第3章では最新技術を動員して、観測された政策対応と一連の得られる選択肢及び可能な選択肢の分析を行い、前途に向けた政策提案を行う第4章では、ライフサイクル全体に及び、世代間の連帯を基礎とした、性差に配慮した総合的なディーセント・ワークの枠組みを用いた適切な政策対応の必要性を説いています。これは生産年齢にある全ての男女の良質の雇用を促進すると同時に持続可能で十分な社会政策が提供されるよう社会的保護の適用対象を拡大することを意味します。報告書はまた、人口構造の中でますます多数を占めるようになる高齢者に対処した政策を特に強調しています。そして、この人口学的遷移をもたらす課題は乗り越えられないものではないとして、より長期的かつ総合的な視点に立った取り組みの必要性を示し、高齢化のような構造的な趨勢に対処する政策選択肢は、危機によって課される短期・循環的な視点によって導かれるべきでないと論じています。

総会では、人口学的遷移の主な課題やそれが社会及び経済にとって持つ意味、ライフサイクル全体を通じて高い雇用水準、所得保障、男女公平を確保するような社会・労働市場・経済政策の組み合わせ、年齢に基づく差別に取組む政策、ケア経済を促進し支える方法などに関する話し合いが行われる予定です。

#### 4.5 第5議題:持続可能な開発、ディーセント・ワーク、グリーン・ジョブ(一般討議)

ILOは前回1990年の第77回総会で環境と仕事の世界に関する事務局長報告を巡る討議を行い、環境、開発、雇用、そしてILOの役割に関する決議を採択しました。この決議は大体において現在でもまだ通用するものの、環境と社会に関する課題の規模、環境の持続可能性・雇用・社会的保護・所得の関係に関する知識、そしてこの関係に対して行動を起こそうとの政治的な決意は劇的に進化しています。

過去20年間を特徴付けるものとして、記録的な失業水準となかなか減らない「働く貧困層(ワーキングプア)」及び社会的排除に加え、ますます乏しくなる資源、汚染水準と気候変動水準の上昇を挙げることができます。さらに、21世紀を特徴付ける課題として、自然環境保全とディーセント・ワークの機会を全ての人に確保するというディーセント・ワーク課題が登場しました。世界経済危機の長期化は環境及び社会の懸念事項を悪化させたものの、2012年6月に開かれた国連持続可能な開発会議(リオ+20)の成果や最近の数々の国内政策イニシアチブにも反映されるように、持続可能な開発のためにディーセント・ワークが担う極めて重要な役割に対する認識が高まってきており、これは環境が持続可能である開発とディーセント・ワークとの相互作用を基礎として危機を克服し、貧困を根絶するかつてない機会を提示しています。

一般討議となるこの議題の討議資料『Report V - Sustainable development, decent work and green jobs(持続可能な開発、ディーセント・ワーク、グリーン・ジョブ)』は、この相互作用に係わる各国の経験、政労使のイニシアチブ、ILOその他の調査研究からますます得られるようになってきた証拠体系を点検し、環境の持続可能性は労働市場にとって決定的に重要であるのに対し、持続的な環境劣化はただひたすらに生産性を低下させ、企業と雇用を損ない、社会的保護を危険にさらすことを見出しています。影響はディーセント・ワークのあらゆる側面に及び、多くの場合、男女平等にも影響があると見られます。2008年の「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」に沿った、統合的な環境、経済、社会政策の設計及び実行に対するILO加盟国政労使の積極的な関与を通じて、より多くのより良い仕事の点、そして社会的保護と社会的包摂の点で好結果が達成できることを示す政策上の教訓が新たに得られるようになってきています。環境が持続可能となる開発に向けた動きの中で、社会的包摂を強め、ディーセント・ワークの機会を最大化する政策を採用し、戦略を実行するという政労使の重要な役割を支える上で、ILO事務局がグリーン・ジョブ計画の下で2008年以来提供している能力構築活動及び助言サービスの重要性が示されています。報告書は、第1章で現下の経済危機を背景として、世界が直面している環境及び社会面の課題を分析した後、第2章でグリーン経済化の中でディーセント・ワークを前進させる三つの主な機会(より多くの仕事、より良い仕事、社会的包摂)を明らかにし、続く第3章で、仕事の世界の視点から見たグリーン経済への移行に関連する三つの課題(労働者のリストラ・雇用消失・職場移動・配置転換、気候変動に適應する切迫した必要性、所得分布に対する予期せぬ悪影響)を探究し、最後の第4章で関連する国内・国際的な政策イニシアチブを概説し、この分野におけるILOの現在の活動の概要を示し、各国の経験や調査研究から得られた政策上の教訓をまとめ、加盟国政労使とILOの政策課題についての意味を検討しています。

総会では、現在見られる主な環境問題の仕事の世界に対する影響、環境の持続可能性への全体的な移行の一環として「全ての人へのディーセント・ワーク」の目標を前進させる主な機会、環境保護政策の実行が仕事の世界にもたらす課題などといった事項が話し合われる予定です。

#### 4.6. 第6議題: 社会対話の戦略目標に関する反復討議(2008年に採択された「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」のフォローアップ手続きに基づく討議)

2008年に採択された「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」は、「ディーセント・ワークを全ての人へ」というディーセント・ワーク課題を通じて、進歩と社会正義の達成を支援するというILO憲章に定められた価値・原則の実現を宣言しています。ディーセント・ワーク課題は四つの戦略目標(雇用、社会的保護、社会対話、労働における基本的な権利・原則)で構成されていますが、宣言の附属書は、フォローアップ活動として、この四つの戦略目標について、一つずつ順番に、

「各戦略目標に係る、加盟国の多様な現状及びニーズをより良く理解し、基準関連活動、技術協力、及び事務局の技術的機能や調査機能など、用いることのできるすべての手段をもって、より効果的に加盟国の現状及びニーズに応え、また、優先事項及び活動計画をそれらに適合させること」を目的として総会で繰り返し討議する仕組みを導入しています。

これに基づく社会対話に関する初めての反復討議のための報告書『Report VI - Social dialogue(社会対話)』は、グローバル化の中での多様な現実とニーズの評価を通じて社会対話の行動主体と機構に関連した趨勢、課題、機会を示しています。第1章で社会対話の定義とILOに付託された任務を説明した後、第2章で変化する世界の中での社会対話を様々な観点から記述した上で、第3章で社会対話と三者構

成原則の強化に関するILOの活動を紹介し、以上の分析から得られた主な見解、学んだ教訓、可能な前途を第4章でまとめ、第5章で提案される討議ポイントを示しています。

社会対話と三者構成原則は社会正義、公正で平和的な職場関係、ディーセント・ワークの促進に向けたILOの中心的なガバナンス・パラダイムを構成しています。このパラダイムの基盤には、利害、視点、意見が異なる行動主体間の対話は、危機の時にもそれ以外でも社会に幅広く利益するように実際に機能するルールと政策を見出すために最も効果的な手段であるとの本質的な仮定条件が存在しています。景気後退に取り組む上で社会対話は多くの国で重要な役割を演じており、仕事を豊かに生む回復が達成されるよう確保するためには社会対話が重要視される必要があるため、この議論は時宜を得たものであると言えます。

総会では、世界的な危機と政治の移行を背景とした社会対話、社会対話及び紛争予防・解決の仕組みの強化、社会対話の仕組みにより多くの産業部門、企業、労働者を含む方法、社会対話とグローバル化とグローバル・サプライ・チェーン、政策の整合性といったテーマで検討が行われる予定です。

4.7.第7議題：強制労働に関する審査委員会の勧告のミャンマーによる遵守を確保するためにILO憲章第33条に基づき総会で過去に採択された残りの措置のさらなる見直し総会の労働者代表から申し立てられた苦情を受けてミャンマーにおける強制労働条約(第29号)適用状況を審議した審査委員会は、強制労働の存在を認定し、1998年に法改正、強制労働慣行の停止、加害者の処罰を柱とする勧告を出しました。政府によるこの勧告実行の動きがなかなか見られなかったため、ILOは1999年と2000年の総会で、勧告の実行を確保する目的で、勧告に関連するもの以外のILOの技術協力提供禁止や総会基準適用委員会の特別会合におけるこの問題の継続審議などを内容とする決議を採択しました。

昨年の第101回ILO総会は、審査委員会の勧告遵守に向けてミャンマーで見られる進展に鑑み、今ある措置の維持はもはや審査委員会の勧告の遵守という望ましい結果を達成する助けにならないとして、1999年の総会決議に基づく支援制限・諸国会への参加停止措置の解除などを内容とする決議を採択しました。2000年決議に含まれる加盟国政労使に対するミャンマーとの関係見直し要請に関しては、措置を1年間停止して翌年の総会で再検討することを求めました。

そこで、今年の総会では、2000年の決議のもう一つの要請事項である、総会基準適用委員会の特別会合におけるこの問題の継続審議を中止し、昨年の総会で適用を終了することが決定されていない同決議の残りの措置(2000年決議1項(a)の総会基準適用委員会の特別会合におけるこの問題の継続審議と1項(b)の加盟国政労使に対するミャンマーとの関係見直しの呼びかけ)を停止するか終了させるかを検討する話し合いが行われます。

討議資料としては議事録2-1と2-2の二つの資料が準備されます。前者はミャンマーに関連した事項を第102回総会で検討するための取り決めを記し、後者は最新のミャンマー情勢と同国におけるILOの活動を報告しています。