

特別寄稿

# 「雇用危機」克服と グローバル・ジョブズ・パクト

なかじま しげる  
中嶋 滋

ILO理事、連合・国際代表

## はじめに

第98回ILO総会（6月3～19日、ジュネーブ）は、現下の「雇用危機」克服にむけ政労使が協働して取り組むべき基本原則・方向を示した「グローバル・ジョブズ・パクト（仕事に関する世界協定=Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact）」を満場一致で採択した。

昨秋のリーマン・ショックを契機に露呈し瞬時に全世界に波及した金融危機は、実体経済にも深刻な打撃を与え、世界的な雇用危機を生み出した。その深刻化の急激な進行は、多くの開発途上国とくに後発開発途上国において社会的・政治的不安定を惹起するという状況をもたらし、その克服は、国際社会の喫緊な課題となった。「グローバル・ジョブズ・パクト」の採択は、この課題に対してILOが示した緊急対応策の一つであるといえる。

ここでは、国際労働組合運動およびILOが、金融・経済危機とりわけ雇用危機の克服に向けて取り組んだ経過に触れつつ、「グローバル・ジョブズ・パクト」の意義と今後の取り組むべき方向について考えてみる。

## 国際労働組合運動および ILOの「危機」への対応

### 1) G8サミット等への継続的な提言・要請

ITUC（国際労働組合総連合）を中心とするグローバル・ユニオン<sup>1</sup>は、アメリカ発の金融危機が露呈する以前から、その可能性・危険性と影響の重大性を指摘し、改革の早期実施を主張し続けてきた。例えば08年春、G8洞爺湖サミットに向けて、金融危機が顕在化しつつあり雇用に深刻な影響を与えつつあること、その克服に向け各国政府の協調対応が必要であること、金融市場への効果的規制、不公正な格差の拡大に対する緊急対策、後にオバマ大統領による「グリーン・ニューディール」政策につながる「グリーン・ジョブ」課題の推進、などの先見性ある警告を含んだ提言・要請を行っている。

しかしながら、一連の提言・要請は実施されず、危機は顕在化し全世界に波及した。「100年に1度」と言われる危機を克服するために、国際社会は、「第1回金融・世界経済に関する首脳会議（G20ワシントン・サミット）」を緊急開催した。

1. ITUC、GUF（国際産業別組織）、OECD-TUAC（経済協力開発機構-労組諮問委員会）で構成する共同戦線。IMF、世銀、WTO、ILOなどの国際機関や、G8、G20、APEC、ASEMなどの政府間会合に政策提言・要請を行っている。

それに向け、グローバル・ユニオンは、緊急提言・要請を行った。その主な内容は、実体経済のための協調的回復計画（『グリーン・ニューディール』）の推進、グローバル金融市場の再規制、グローバル経済ガバナンス（『新たなブレトンウッズ体制』）の確立、公正な分配の危機との闘い、であった。

## 2) ILO理事会の討議とフォロー

G20ワシントン・サミットと重なる日程でILO理事会が開催されていたが、そこでも危機への対応に議論が集中した。理事会は、世界的に進行している深刻な雇用危機の克服に向け、雇用の維持・創出と大規模な失業に対応できる社会保護の拡充が喫緊の重要課題であることを確認した。当初、G20では、金融の安定化が第一の優先課題とされ、そのための公的資金投入などに焦点が当てられたが、理事会の討議は、金融に限った対応策には限界があり、雇用対策と社会保護拡充を組み込んだ統合政策パッケージが不可欠であるという観点から、G20の議論に積極的に参画していくこと、また、地域の実情を把握し具体的な対応策を協議する政労使三者構成のハイレベル会議を開催することを、確認した。

これを受けアジア・太平洋地域では、09年2月にマニラでハイレベル会合が開催された。中国やインド、ASEAN諸国を中心に、他地域に比べ高い経済成長を遂げてきたアジア・太平洋地域には、当初、金融危機の影響は限定的という見方もあったが、実体経済や雇用へのダメージは予想を超えて深刻だった。中国では、リーマン・ショック以後、半年足らずの間に、67万社が倒産し、「農民工」を中心に2000万人が職を失ったという報告がなされた。また、日本を含め各国で不安定

雇用の人々の大量解雇、それらの人々への社会保険制度の非適用状況など深刻な実態が明らかにされた。高い経済成長が続いてきた一方で、雇用保険や最賃制度などの社会的側面が脆弱であったことが、今回の危機の影響をより深刻なものにしているという指摘がなされ、それが政治的な緊張を呼び起こす恐れも高まっているという懸念も示された。そうした地域実情の下での危機克服策は、社会や政治の安定化につながる社会的インフラの整備・強化を伴ったものでなければならないこと、および実現に向けた政労使三者の協働強化の必要性が確認された。

## 3) グローバル・ユニオンのG8、G20への対応

雇用問題が更に深刻化する状況の下で開催されるG20ロンドン・サミット更にはG8イタリア・サミットに向けた、G8・G14<sup>2</sup>による雇用・労働大臣会合（ローマ『労働・社会サミット』）にも、グローバル・ユニオンは危機克服に関する提言・要請を行った。その要点は、景気回復策は、雇用創出効果を最大限に発揮し、積極的労働市場政策を組み込み、社会的セーフティ・ネットを拡大し、世界経済を「ロー・カーボン（低炭素）」な成長軌道に乗せる「グリーン経済」への投資を強めるものにする、年金制度を確立、保護する、賃金デフレのリスクと闘い、所得格差拡大を阻止するために、団体交渉の対象を拡大し、賃金決定の制度を強化して労働市場に適切な最低基準を設ける、「グリーン・ジョブ」の課題を発展させることにより、COP15において、気候変動に関する幅広い野心的かつ現実的な国際的合意を実現するための土台づくりを行う、ILO、IMF、世銀、WTO、OECDなど、経済と社会に関する国際機関の規範・文書の法的規範を確立し

2. 07年ドイツ・ハイリゲンダムでのG8サミットで確認された討議枠組みの拡大により、G8に加え中国、インド、エジプト、南ア、メキシコ、ブラジルの6国が参加。ローマでは、第1日目はG8、2日目からG14で討議がなされた。

た上で、これらの機関を改革し、強力な社会的側面を組み込んだ効果的で説明責任のあるグローバルな経済ガバナンスを構築する、であった。このように提言・要請の内容は、当面の景気回復に止まらない危機をもたらした根本的な要因を除去・克服する方向を示すものであった。更に、ILO事務局長、OECD事務総長、IMF第1副専務理事が加わり、より包括的な討議がなされたこともあり、大臣会合が「人々を第一に」と題し「危機の人的側面とともに立ち向かう」決意を明らかにした議長総括を採択したように、グローバル・ユニオンの提言・要請は前向きな効果を発揮する成果を挙げた。

その成果を踏まえ、G20ロンドン・サミットに対しては、協調的な国際復興・持続的成長計画を実施し、雇用創出に最大の効果を与える、破綻銀行を直ちに国有化し、金融システムの信頼・貸付を回復した上で、ステークホルダーが全面的に関与して世界の金融を規制するための新しいルールやメカニズムを確立する、団体交渉の対象範囲拡大と賃金決定機構強化によって、賃金デフレの危険と闘うとともに所得不平等の悪化を食い止め、労働市場において適正な最低基準を確立できるようにする、COP15において、広範囲に及ぶ意欲的な国際気候変動協定を実現するための準備をする、国際的な経済・社会機関（ILO、IMF、世銀、WTO、OECD）の規範・文書の法的基準を確立した上で、これらの機関を改革し、実効性と説明責任を伴ったグローバルな経済ガバナンスを構築する、という5点を主な事項とする提言・要請を行った。

これらグローバル・ユニオンによる提言・要請の内容と、ILO理事会における労働側の主張は、軌を一にするものであり、その結論に大きな影響を与えた。

#### 4) ILO総会での集中討議へ

3月のILO理事会では、各地域の議論をふまえ、社会的側面を危機克服策に統合することの重要性をG20など一連の政府間会合に、いかに反映させていくかという観点からの議論と、当然にも、ILO自体が国際社会の中で果たすべき役割・権能から雇用危機にいかに立ち向かうのかという議論がなされた。

その中で、6月開催のILO総会について、雇用危機克服のために何をなすべきかというテーマに特化した総会にすべきだという意見が出され、急遽議題を変更することが決められた。雇用を中心にした危機克服策について討議する元首級参加者によるサミットや特別委員会（『全体委員会』）討議を設定し、その結論を「グローバル・ジョブズ・パクト」として発信しようという提起がなされた。既に2年前に確定された総会議題の「新しい人口動態の下での雇用と社会保護」は撤回して専門家委員会での議論に移すこととされた。24年ぶりに議題に上がっていた「ジェンダー平等」については、危機克服策の要石であるディーセント・ワークの中心的課題であるという判断から、期間を短縮して討議し、「全体委員会」の議論につなげることにした。

使用者側と一部の政府は「パクト（協定）」という強い拘束性をイメージさせる表現に難色を示したが、危機をいかに克服するかを総会で中心テーマとして議論することは三者合意され、「グローバル・ジョブズ・パクト」という名称を採用するかどうかについては、総会の場で討議決定することとされた。

#### 5)「グローバル・

ジョブズ・パクト」採択にむけて

「全体委員会」では、最初の1週間をかけて、経済・雇用危機の現状について、10の切り口から専門家によるプレゼンテーションを受け質疑・討

論する10の課題別討議 (thematic discussion) を通じ、課題に関する共通認識を得る取り組みがなされた。それを前提に、次の2週間をかけてグローバル・ジョブズ・パクトの具体的な内容をつくりあげる文書作成作業が進められた。

事務局がつくったドラフトを基に、政労使三者がそれぞれグループごとに協議し重視すべき論点を整理し、それを三者の代表で構成された起草委員会に持ち込んで討議する。その結果をまたグループに持ち帰って喧々諤々の議論を行い、再度起草委員会の討議に臨むというプロセスを繰り返して、文案を練り上げる作業が連日おこなわれた。

使用者側は、文書が拘束性のあるものではないことをしきりに強調し柔軟な対応が重要であると主張した。労働側には、危機をもたらした新自由主義・市場万能論への厳しい批判を明記すべきであるとか、改革に向けた財源確保や格差是正に向け累進課税制がとられるべきだとのグループ内の強い主張があった。しかし、一致点を見いだす努力がなされ、最終的には、全会一致で採択することができた。グローバル・ジョブズ・パクトは、条約のように各国に直接義務を課す法的拘束性をもつものではなく、活動の原則・方向性を示す総合的ガイドラインのような性格を持つものだが、この雇用危機が深化する時期に世界の政労使が一致して雇用と社会保護に関する統一メッセージをまとめ、国際社会に発信したことに大きな意義があると思う。

## 「グローバル・ジョブズ・パクト」の内容

採択に向けた討議経過を反映し、前文で「ILO総会は、各国元首、副大統領、首相をはじめとする、世界的な仕事の危機に関するILOサミット参加者の意見を聞き、ILO総会の危機対応全体委員会による提案を受理し、総会が採択した決議の実行にあたり、ILO理事会およびILO事務局が有する重要な役割を考慮し、グローバル化の社会的側面に対応する上で、ディーセント・ワーク<sup>3</sup>の実現に向けた取り組みおよび『公正なグローバル化のための社会正義に関する宣言』<sup>4</sup>を念頭に置き、「採択する」と謳った。

全体の構成は、危機に対するディーセント・ワークの対応、回復と開発を促進するための原則、ディーセント・ワークの対応、今後の展望：公正かつ持続可能なグローバル化の形成、の4部構成である。

および で、基本的考えと原則を明らかにした上で、 で、危機克服の要石であるディーセント・ワークの実現に向け、ア)雇用創出と仕事の回復を加速し、企業を持続する、イ)社会的保護システムの構築と人々の保護、ウ)国際労働基準の尊重の強化、エ)社会対話：団体交渉、優先課題の特定、行動を促すこと、に関して具体的な政策の選択肢を提示している。

その中で、ア)に関しては、「長期的な失業とインフォーマルな就労の増大という反転させることが困難なリスクを抑制するために、仕事の創出を支援して人々の就労を助ける必要がある。その達成に向けて、我々は、危機対応の中心に、生産

3．適切な水準の社会保障と賃金など労働条件が確保された社会的意義のある生産的労働を言う。一言で表現すれば「働きがいのある人間らしい仕事」。中核的労働基準の尊重遵守、良質な雇用の確保、社会保護の拡充、社会対話の促進の4戦略目標とそれらを一貫して貫くジェンダー平等原則の促進を通じ実現される。

4．2008年ILO97回総会で採択された。ディーセント・ワーク実現に向けた基本重要文書。ILO事務局、加盟国、労使団体および関係国際機関の協働による実現にむけた活動を示す。

的な完全雇用とディーセント・ワークという目標を据えることに合意する」として、a) 実効的な需要を喚起し賃金水準維持を助けること、b) 求職者の支援、c) 特に脆弱グループに対する就職能力改善のための投資、d) ワーク・シェアリングなど企業が労働力を維持しうるよう支援すること、e) 仕事を創出し持続的な経済活動を刺激するための重要なツールとして、インフラ・研究開発・公共サービス・グリーンな生産およびサービスへの投資の増大、などの対応策を示している。また、イ) に関しては、「弱者を支援する持続可能な社会的保護システムは、貧困の増大を回避し、社会的困難への対処を可能にするとともに、経済の安定化と就業能力の維持・促進を助けている。開発途上国において、社会的保護システムはまた、貧困を緩和し、国の経済社会開発に貢献することができる。危機的状況においては、最も脆弱な人々に対する短期的な支援措置が適切であろう」と原則的な考え方を示した上で、考慮されるべき政策が示されている。その中には、a) 貧困緩和のための現金給付制度、医療へのアクセス保障、b) 失業者とワーキング・プアのための公的雇用保障制度と結びついた児童手当と所得保障、c) 失業給付の期間及び適用範囲の拡大、d) 臨時及び非正規労働者に対する社会的保護の適用の適切化、などが含まれている。また、賃金デフレ・スパイラル回避のために対話・交渉および最低賃金を指針に挙げている。

## 世界は変わらねばならない

グローバル・ジョブズ・パクトのいわば基本的考え方を示す部分に「世界はよりよく（機能し）なければならない」、そして「危機（克服）後の世界は新しいものにならなければならない」という文言が入った。この意味は重要である。現下の危機をもたらした原因が新自由主義政策にリードされたグローバル化であったこと、それへの回帰は許されないことを、はっきりさせておく必要があるからだ。

企業が短期的な利益を追求する余り、基本的人権・中核的労働基準<sup>5</sup>をはじめとする労働組合権侵害など社会的側面を無視あるいは軽視する対応が横行し、さまざまな場面でダーティな手法がまかり通り、富が偏在し貧困が拡大した。強欲・野放図で飽くなき利潤追求は、その帰結として金融危機を生み、世界は深刻な経済・雇用危機に直面させられている。この危機の克服は、必要な社会的規制を欠いた不公正でダーティなこれまでのグローバル化を抜本的に転換し、クリーンで公正でグリーンかつ持続可能な新しい経済社会を構築していく方向で取り組まねばならない。

そのためには社会的側面を含んだ統合的な政策形成と実施が必要である。そうした方向に向け、グローバル・ユニオンによる提言・要請内容とその実現に向けた諸行動はもとより、メルケル＝トレモンティ・イニシアティブ<sup>6</sup>に見られるように、国際社会は徐々にではあるが動き出しつつある。

5. 最も重要で尊重遵守されるべき国際労働基準。4分野8条約で表される。第1分野：結社の自由・団交権保障（87号条約、98号条約）、第2分野：強制労働禁止（29号条約、105号条約）、第3分野：児童労働の廃絶（138号条約、182号条約）、第4分野：平等・反差別実現（100号条約、111号条約）。1998年採択の「労働における基本的諸原則と諸権利に関するILO宣言」により全加盟国は批准の有無に拘わらず尊重遵守を義務づけられている。

6. 本年2月、ドイツのメルケル首相とイタリアのトレモンティ金融・財務相が、IMF、世銀、WTO、OECD、ILOの5国際専門機関の事務局長に呼びかけ、ベルリンで会合。危機克服には、金融・経済政策にとどまらず、雇用対策をはじめ社会的側面を重視・包含した統合的政策パッケージが必要であり、関係国際機関、各国共同で採用・実施されるべきことを確認。この考え方は、グローバル・ユニオンの提言と一致し、新しいグローバル経済ガバナンス構築にもつながるものと評価できる。

先に見たように、ローマ『労働・社会サミット』へのILO事務局長、OECD事務総長、IMF第1副専務理事の参加と包括的な討議の実施も、その動きの一環と評価しうる。

## 今後の活動に向けて

グローバル・ジョブズ・パクトの実施にむけて、ILOは、一つには、9月開催予定の第3回G20サミット（アメリカ・ピッツバーグ）に対して働きかけを強めていくことになる。さらに11月のILO理事会では、具体的な展開に関し討議される予定である。例えば景気が回復期に入っても、雇用状況の回復とは4～5年の時間差があるといわれ、雇用状況は非常に厳しい状況が続くと考えなければならない。その期間に社会保護政策を通じた失業者などへの生活支援を拡充しないと、格差拡大と階層固定化が進み、社会不安が広がり政治的安定性が損なわれ、それが景気回復を遅らせるという悪循環に入ってしまう。その危険性への認識を共有し、その克服に向け具体的な課題の設定と実現のための行動について議論していくことになる。

グローバル・ジョブズ・パクトの個々の項目は、けっして目新しいものではない。ILOがこれまで確認してきた原則・対応策を、雇用と社会保護に焦点を当て整理をしたものだと考えて良いと思

う。しかし、単なる回復に終わらない新しい社会を創造していく方向を示す内容を含んでいる。要約すれば、危機克服の要石であるディーセント・ワークの実現を通して、これまでと異なる新しいクリーンで公正でグリーンかつ持続可能に発展する世界を創っていくということである。

短期的な狭い視野からの時限的な対応策や、当面の「糊塗策」「弥縫策」をもってはグローバル・ジョブズ・パクトの要請に応えられない。社会のあり方を変革する内容を持った対応が求められる。そのための政労使三者の協働が、今、必要とされるのだ。幸いグローバル・ジョブズ・パクトは満場一致の採択であったから、政労使が協働して取り組む基盤はあると考えられる。示された指針の具体的実施に向けた実践的な合意が求められる。日本の現実を見ると、中核的労働基準の尊重遵守、良質な雇用の確保、社会保護の拡充、それらを効果的に進めるための社会対話の促進、どれをとっても課題は多くある。一つひとつの課題を、非正規労働者、サプライ・チェーンに働く労働者、海外生産拠点に働く労働者など全ての労働者に共通するものとして、取り組むことが必要だ。

最後に再確認すれば、危機克服の要石はディーセント・ワーク、その中心はジェンダー平等、4つの戦略目標の促進を通じ全ての労働者にディーセント・ワーク実現を、である。

### 次号の特集は

「新しい働き方を考える - 協同労働、社会起業家の可能性 - (仮題)」の予定です