

政府の立場から

先崎 誠*



厚生労働省国際労働・協力室の室長をしております先崎と申します。本日はよろしく申し上げます。私からは2023年6月に開催されたILO総会における「公正な移行」の討論につきまして、政府の立場からご報告をさせていただきます。

国際労働機関（ILO）

公正な移行についてお話しする前に、国際労働機関とは何か、ILO総会とは何かについて、簡単にご説明をさせていただきます。

国際労働機関、通称ILOは、1919年6月に設立され、現在は187カ国が加盟をしています。ILOは、労働条件の改善を通じて社会正義を基礎とする世界の恒久平和の確立に寄与することや、完全雇用、社会対話、社会保障等の推進を目的とする国際機関です。また、国際機関としては唯一、政府・労働者・使用者の三者により構成される機関となっています。

ILOは、「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」を主な目標として掲げています。事業概要としては、①国際労働基準の設定（条約191、勧告208、議定書6）および監視、②労働・生活条件の向上、雇用機会の推進、基本的人権の増強のための国際的な政策や計画の策定、③国際的開発協力、④訓練・教育・調査・出版活動、などに取り組んでいます。

ILOの組織としては、①総会、②理事会、③事務局、などが存在しているのですが、そのなかでもILO総会は、ILOの最高意思決定機関としての役割を担っています。ILO総会は毎年6月に開催され、全加盟国の政府・労働者・使用者の三者構成により、事業計画、予算の決定を行うほか、労働・雇用に関わる重要な政策決定が行われています。

第111回ILO総会の概要

今年のILO総会は6月5日から6月16日にかけて、スイス（ジュネーブ）にて開催されました。新型コロナウイルス感染症の感染拡大前に行われた2019年のILO総会以来、久しぶりに完全対面

*先崎誠（せんざき・まこと） 厚生労働省大臣官房国際課国際労働・協力室長。在スウェーデン日本国大使館、雇用環境・均等局総務課、労働基準局労災管理課、労働条件政策課等を経て、現職。

形式での開催となりました。

本会議においては、新しく就任したジルベール・F・ウングボ事務局長の主導で、「社会正義の前進」をテーマに、各国代表による演説が行われました。日本からは羽生田俊・前厚生労働副大臣が登壇しました。

日本は今年のG7の議長国であり、G7倉敷労働雇用大臣会合が行われましたが、その際の成果として、人への投資が経費ではなく投資であるという認識を新たにしたことを発信しました。また、社会正義の実現に資すると考えられるディーセント・ワークのための取り組みとして、障害者雇用や女性活躍、ILOへの拠出金を通じた開発協力等、日本政府が行っているさまざまな取り組みも紹介しました。

ILO総会においては、毎回、労働分野の特定の議題について議論する技術委員会が開催され、課題ごとに個別の委員会が設置されることになっています。今年の技術委員会の課題のひとつが、本日のシンポジウムのテーマである「全ての人にとって環境的に持続可能な経済・社会に向けた公正な移行」でした。

その委員会（全ての人にとって環境的に持続可能な経済・社会に向けた公正な移行に関する一般討議委員会）においては、気候変動や環境変動による労働の世界における課題に対応し、包摂的で環境的に持続可能な経済・社会への公正な移行を進める取り組みについて、議論が行われました。審議の結果、技能訓練や移行の影響を受ける労働者への保護など、公正な移行に向けて重要となる要素を盛り込んだ決議案が取りまとめられ、総会本会議において採択されました。

公正な移行に係るこれまでの議論の経緯

続けて、公正な移行に係る議論の経緯についてご紹介します。公正な移行については、2009年に国際労働組合総連合（ITUC）が提唱した概念であると承知しています。ILOによれば、社会への変化のなかで、誰にとっても公正で包摂的な方法でディーセント・ワークの機会を創出し、誰一人取り残されないようにする、とされています。

この概念についてILOで初めて議論されたのは、2013年6月のILO総会でした。その際、持続可能な開発、ディーセント・ワーク、グリーン・ジョブについて、一般討議委員会報告文書が採択されました。この報告文書では、公正な移行に向けて、持続可能な開発や経済のグリーン化、雇用創出等への対応における協力・調整体制の必要性について言及されています。また政府は、包括的な労働市場、社会的保護、教育・職業訓練、私的・公的な投資等を促す政策や枠組みを提供すべきであると述べられています。

その後、あらゆる国々の低炭素経済への移行を管理するため、2015年11月のILO理事会において、「全ての人にとって環境的に持続可能な経済・社会を目指した公正な移行のためのガイドライン」が承認されました。このガイドラインは、公正な移行を実行するための実践的なツールをILOが示したもので、具体的には、公正な移行の実現に向けて加盟国が取り組むべき活動について、社会対話、マクロ経済、技術開発、労働安全衛生、社会的保護、労働市場といった多様な側面から記載されています。

さらに2019年6月のILO総会において、「仕事の未来に向けたILO創設100周年記念宣言」が

採択されました。そのなかで ILO は、仕事の未来に向けた人間中心のアプローチをさらに発展させる必要があり、それにあたって、経済・社会・環境の側面における持続可能な開発に寄与する公正な移行を確保すること等に注力しなければならないとしています。

こうした背景のもとで、本年の ILO 総会では、公正な移行に係る議論が行われました。また本年 4 月、倉敷における G7 労働雇用大臣会合においても、メインテーマ「人への投資」のもとで、デジタルトランスフォーメーション（DX）、グリーントランスフォーメーション（GX）と、人への投資について議論が行われ、働く人が DX、GX による産業構造変化に柔軟に対応して、誰にとっても公正な形で新しい社会への移行が進むように取り組むとされています。

第 111 回 ILO 総会における議論のポイント

本年 6 月に行われました ILO 総会における公正な移行委員会では、以下の三つのポイントに沿って、労働者の代表、使用者の代表、各国の代表らによる討議が行われました。

一つ目のポイントは、「ILO 加盟国全体でいかに公正な移行を進めることができるのか」という点です。具体的には、公正な移行の実現に向けて産業政策や技術政策を含めてさまざまな政策分野を横断した政策のあり方をどうするか。政策を実施するための資金調達仕組みをどうするか。ステークホルダーとの社会対話や、政府・労働者・使用者の三者主義をどのように進めていくか。ILO 条約等の国際労働基準の適用をどのようにするか、などについてです。

二つ目のポイントは、「公正な移行における政府・使用者団体・労働者団体の役割」についてです。具体的には、持続可能で包摂的な経済と社会への公正な移行において、影響を受けるコミュニティ、グループとの関係を含めて、政府・使用者団体・労働者団体の役割はどうあるべきかという点です。

三つ目は、「公正な移行に向けた多国間の調整作業における ILO の役割」についてです。ILO の役割はどうあるべきか。具体的には、加盟国を支援することにおいて、ILO の優先順位や戦略はどのようなものがあるか。公正な移行に向けた多国間の調整作業において、ILO はどのように中心的な役割を果たすことができるかについて、議論が行われました。

第 111 回 ILO 総会における討議の状況

ILO 総会の議論では、各国だけではなく、地域ごとの政府グループによる発言が行われることが一般的です。討議の状況をご紹介しますと、討議のポイントの一つ目である「ILO 加盟国全体でいかに公正な移行を進めることができるのか」については、アメリカや、中南米・カリブ海諸国グループ（GRULAC）、EU といった地域グループからの発言がありました。アメリカは、自国で実施した政策を紹介しつつ、公正な移行を達成するためには制度的な調整および政策の一貫性が不可欠であるとし、加盟国は、労働者と労働者団体、影響を受ける地域社会、雇用主を含む全ての利害関係者とのタイムリーかつ有意義な協議を行うことが重要であると主張しました。中南米・カリブ海諸国グループは、産業政策は、労働市場だけではなく労働者に与える影響を見失うことなく、既存のテクノロジーを取り入れて実施されるべきで、そのうえで、刻々と変化する技術への適応が労働者側には必要であるという主旨の表明がありました。EU からは、公正な移行により雇用機会を

促進し、技能開発や経済成長を促進する可能性があるが、こうした成果を得るためには、適切かつ一貫した政策が必要であるという主張がなされました。

二つ目のポイントである「公正な移行における政府・使用者団体・労働者団体の役割」については、アメリカ、EU、オーストラリア等から発言がありました。アメリカからは、各国政府は公正な移行へのコミットメントにおいて、エネルギー、金融、労働の各省が足並みを揃えるべきであるという旨が述べられました。EUからは、公正な移行を促進するために実施する社会対話が有意義なものになるよう、政府・使用者団体・労働者団体が協力して進めていく必要があるとし、政府は、スキル不足による人手不足に取り組むため、技能開発と人的資本の構築に投資し、労働者——とくに女性、若者、障害者の雇用可能性を高めるために、支援を提供すべきであるという主張がなされました。オーストラリアからは、クリーンエネルギーへの移行には、企業、各団体の枠組みを超えた強い協力および協調が必要となり、労働者のスキルを新しく生まれた雇用に対応できるものにするために、適切なタイミングで訓練を実施することが必要であると述べられました。

三つ目のポイントである「公正な移行に向けた多国間の調整作業における ILO の役割」については、中南米・カリブ海諸国グループ、インド等から発言がありました。中南米・カリブ海諸国グループからは、発展途上国が公正な移行を達成するため、ILO から各国の現状に即した形での技術的支援を求めるという発言がありました。また ILO が他の国際機関と協力し公正な移行に向けた各国の対応を明確化する必要があると述べられました。インドは、加盟国がデータ分析し、気候変動の受ける仕事とスキルを特定できるよう、スキル・ギャップ・マッピング、および、その影響への対策支援を ILO に促すという発言がありました。さらに関係者と協力して、そういった情報を集積する役割を果たすデータベースを設立すべきという表明がありました。

なお、公正な移行委員会において、日本政府からは、人への投資の重要性など、G7 倉敷労働雇用大臣会合の宣言文書の要素を盛り込むことを主張したほか、去年の ILO 総会で中核的労働基準に追加された労働安全衛生の内容を盛り込むべき、ということをも主張しました。

成果文書の概要

このような議論の末、成果文書が取りまとめられました。討議のポイントの一つ目（ILO 加盟国全体でいかに公正な移行を進めることができるのか）については、政府・労働者・使用者は変革の重要な担い手であり、効果的な社会対話に基づき、早急に協調的かつ首尾一貫した行動を取らなければならないとされています。また加盟国は、結社の自由等に特別な注意を払うべきで、社会的パートナー間、政府との協議等も重要であるとされています。

二つ目のポイント（公正な移行における政府・使用者団体・労働者団体の役割）については、まず政府の役割として、総合的かつ包括的で首尾一貫した公正な移行の枠組みを策定して運用・評価することが記載されました。さらに、完全で生産的かつ自由に選択可能な雇用およびディーセント・ワークの促進、公正な移行を促進する労働市場政策の採用や、財政支援、技能獲得支援、福祉制度の充実などに取り組むこと等が挙げられています。

使用者団体や労働者団体の役割としては、団体交渉を含むあらゆる形態の社会対話に効果的に関与し、公正な移行とディーセント・ワークを推進するとともに、あらゆる年齢の労働者の生涯学習

文化を育成し、企業や部門レベルで持続可能な移行計画を策定・実施するとされています。

三つ目のポイント（公正な移行に向けた多国間の調整作業における ILO の役割）では、ILO の役割として、データ収集、加盟国に対する技術的支援、国際機関とのパートナーシップの強化といったことに ILO が努力すべきであると述べられています。

また、今後に向けた決議内容も取りまとめられ、そこでは、ILO 事務局長への要請事項として、以下の三点が要請されました。第一に、本年 10～11 月に開催される秋の理事会に向けて公正な移行に関する戦略と構造計画を策定すること。第二に、今後、関連する国際機関や地域機関に対して公正な移行委員会での結論を周知すること。第三に、将来の活動計画および予算案を作成する際にはこの結論を考慮すること、です。

今後は、この決議の内容を踏まえて、本年 10～11 月の理事会以降も、公正な移行の実現に向けた議論が継続していくものと考えられます。日本政府としても、引き続き、こうした議論にしっかりと参画をしていきたいと考えています。

私からの説明は以上でございます。ありがとうございます。（拍手）