

世界の(所得)不平等とILOの今後の取組み

高崎 真一
(ILO駐日代表)

はじめに

近年、世界中で仕事の世界における不平等の拡大が問題となってきた。最近の文献により、この不平等が経済成長のペースや持続可能性に悪影響を及ぼし、環境悪化を招き、貧困削減への取組みを遅らせ、社会的結束を損ない、社会不安や政情不安のリスクを高める可能性があることが明らかとなっている¹。2020年初頭からのCOVID-19パンデミックにより、世界中が社会的・経済的に壊滅的打撃を受けたことで、懸念はさらに高まり、対策の緊急性が強調されている。

ILOは2021年の総会において、不平等に関する初めての一般討議「不平等と仕事の世界」を行った。本稿はその討議報告書(決議)²をベースに、筆者が世界の(所得)不平等とILOの今後の取組みについて個人的にまとめたものである。

1. 不平等の最近の傾向

(1) なぜ不平等が問題か

過去には、不平等の拡大は構造改革や経済発展の自然な副作用であり、イノベーションや起業へのインセンティブを与え、貯蓄や投資を増やすことで経済成長にプラスの影響を与えると考えられていた。しかし、IMFやOECDをはじめとする最近の研究では、高レベルの不平等は、経済成長のペースや持続性に悪影響を与える傾向があることが明らかとなっている。なぜなら、不平等が社会の信頼や国内の特定グループの健康、スキルや教育への投資に悪影響を及ぼすほか、格差が大きいと所得のうち消費に充てられる割合が減

り、国民総需要が不足する可能性があるからである³。

高レベルの所得格差は貧困削減を遅らせるため、貧困を最も効果的に削減するためには、経済成長率の向上と不公平レベルの低下の組み合わせが必要となる。また、高レベルの不公平と貧困は、地域の環境悪化を招き、ひいては持続可能な開発に悪影響を与える可能性があることが、研究によって示されている⁴。高レベルの不平等は、社会的結束力を損ない、社会不安や紛争のリスクを高める一方で、COVID-19パンデミックの経験から明らかかなように、平等性の高い社会は、パンデミックのような外的ショックに直面した時に、より良く対応することができる。

(2) 不平等の形態

不平等を分析する際には、それが垂直的なもの(富裕層と貧困層の間)なのか、水平的なもの(社会の異なるグループやカテゴリーの間)なのかによって、区別することが有効である。ジェンダー不平等が、今日の不公平の最大の問題の一つであり、不平等の中には、仕事の世界に入る以前から始まって、その機会を制限するものがある一方で、機会に焦点を当てるばかりに結果の不平等の重要性が損なわれることがあってはならない。

(3) 所得格差の拡大

所得の不平等は、他の様々な不平等の相関関係や基本形態が反映されており、近年の政策議論の中心となっている。ジニ係数で見ると、ラテンアメリカとアフリカが依然として世界で最も不平等な地域であるが、1980年代以降、大多数の国で所得格差が拡大し、

多くの高所得国では所得格差の拡大傾向に伴い中産階級の浸食が進行した。

それでもCOVID-19危機以前には、新興国の経済成長と生産性向上により、12億人もの人々が極貧状態から脱却していたが、残念ながら、今回の危機により多くの人々が再び貧困状態に追い込まれることになる。

(4) 国内における不平等の偏り

世界のほとんどの地域で、女性は最貧層の中では過剰に、最富層の中では過少に評価されている。世界銀行のデータ分析によると、南アジアと東アジア・太平洋地域において女性が特に不利な状況に置かれていることが分かっている⁵。COVID-19パンデミックとそれに伴う不況は、ケアワークを含む女性と男性の有給・無給の仕事におけるそれまでの不平等を悪化させており、ジェンダー平等に向けた国際的な進歩を逆行させる危険性がある。

民族や人種、先住民や部族民、移民などの特定のグループは、低所得世帯に多く含まれ、不平等に苦しむ傾向にある。農村部と都市部の間だけでなく、大都市と中小都市、豊かな地域と貧しい地域との間の不平等も、社会の分断と不平等感を高める要因となっている。

(5) 税金、移転、公共社会サービスを通じた再配分の重要性和限界

国の税制と移転制度は、家計が可処分所得に関してより高いレベルの平等を享受できるように、所得を再配分することができるが、近年、多くの国の税制では、課税区分の減少、最高限界税率の引下げ、フラットな税制の採用等により、累進性が低下している。また、多くの開発途上国では、社会の非正規性が高いために財政資源が限られており、税や移転による再配分の余地が比較的限られている。さらに、高度に発達した税制や移転制度を持つ国を含む多くの国では、労働や資本から得られる収入の不平等が拡大し、税制や移転による所得の再配分機能が低下している。

2. COVID-19危機以降の状況

(1) 仕事と労働所得の不平等な分配

COVID-19危機により、雇用と労働所得が急激に減少したが、その程度は労働者カテゴリによって大きく異なる。ILOは、2020年には2億5,500万人分のフルタイム相当の雇用

が失われたと推定しているが、これには人員削減による損失だけでなく、労働時間の減少分も含まれる。COVID-19関連の所得支援策を考慮しない場合、ILOは2020年の世界の労働所得が2019年比で8.3%、金額にして3.7兆米ドル減少したと推定している⁶。

多くの国では、COVID-19危機によって低賃金労働者がより深刻な影響を受けていることを示す証拠があり、これによりCOVID-19危機以前の不平等がさらに深まったと考えられる。多くの国では、若年層、民族的・人種的マイノリティ、先住民、障害者など、これまでワーキングプアの割合が高いグループのメンバーに対して、悪影響が顕著に現れている。また、低賃金の仕事に集中している移民労働者は、仕事や収入の喪失リスクにさらされている。

多くの労働者にとって、COVID-19危機の中、自宅で仕事ができることは歓迎すべき選択肢であった。しかし、この選択肢はすべての人が利用できるわけではない。生産性の高いリモートワークを実現するためには、質の高いデジタルインフラが必要であるが、国によってインフラ投資額が異なるため、中低所得国の多くの労働者は、リモートワークによってもたらされる保護を享受することができない。

(2) 不平等の主原因としてのインフォーマル経済

非正規雇用は、開発途上国でしばしば非常に高レベルの不平等を生む主原因の一つとなっている。世界全体では、20億人の労働者が非正規雇用に従事しており、これは世界の被雇用者人口の61.2%に相当する⁷。非正規雇用の労働者のうち、自営労働者が47.7%、従業員が36.2%、家族従事者が16.1%を占めている。インフォーマル経済はすべての国に存在するが、開発途上国や新興国においてははるかに多く見られ、多くの人々がインフォーマル経済の中で自営業者や非正規の賃金労働者として働いている。

インフォーマルな雇用に従事する労働者、特に女性は、平均して正規雇用の労働者よりも大幅に少ない収入しか得られない。インフォーマル経済で働く大多数の世帯にとって、労働収入の低さは家計収入の低さにつながり、インフォーマル経済の労働者間で貧困率

が特に高くなる。

インフォーマル経済に従事する労働者は、通常、所得代替給付金の対象とならないため、労働収入が減少した場合に健康や安全のリスクにさらされやすく、非常に脆弱である。COVID-19危機の発生により状況は悪化し、インフォーマル経済に従事する労働者はフォーマル経済に従事する労働者よりも、貧困に陥ったり、より深刻な貧困状態に陥ったりする可能性が高くなっている。

(3) ジェンダー不平等と差別

教育分野では多くの成果を上げている一方で、女性が労働市場において複数の不利な条件や差別に直面していることは、依然として世界共通の現象である。女性が有償の仕事に従事し、継続し、向上する能力は、家庭内での家事や家族の不平等な分担によって制限されており、多くの国で男女間の賃金格差は高いままである。

COVID-19パンデミックは、ケアワークを含む女性と男性の有給・無給の仕事におけるそれまでの不平等を悪化させている。閉鎖措置が取られた部門に占める女性の割合は不均衡に大きく、仕事や時間、収入が失われるリスクが高く、男女間の不平等が拡大している。パンデミック期間中、リモートワークは明らかに母親を保護する効果があったにもかかわらず、無給の家事労働における男女間の不平等を悪化させることで働く母親に悪影響を及ぼした。

3. ポストCOVID-19の不平等を是正するための政策例

(1) 総論

COVID-19パンデミックが発生して以来、世界の多くの国では、パンデミックの経済・労働市場への影響に対応するため、前例のない対策を実施してきたが、それがなければ不平等への影響はさらに深刻なものになっていたであろう。国際労働基準は、仕事の世界における様々な不平等の削減に貢献する形で、すべての人のためのディーセント・ワークに向けた道筋を示した。

しかし、大規模なインフォーマル経済を特徴とする低所得国では、広範な対策を実施したり、ワクチンを入手したりするための財政的余裕が非常に限られており、多くの労働者

や企業がパンデミックの影響に対して無防備な状態に置かれている。

COVID-19危機は、様々な形で不平等を悪化させ、不平等を是正するための闘いは極めて困難なものとなっているが、将来的に不平等を是正するための方法についていくつかの教訓を得ることができた。もちろん、COVID-19危機以前に不平等の削減に成功した国々からも教訓を得ることができる。

(2) インクルーシブな成長を生み出すための政策

パンデミックの間、各国政府は、低賃金労働者を多く雇用する中小企業を含め、企業とその雇用を支援するため、これまでにない措置を講じた。また、政府は一時的な賃金補助を通じて企業とその労働者を支援してきた。

将来的には、各種手続きの負担軽減などにより、持続可能な企業が幅広く存在する環境を整備することが、生産性の向上、雇用の創出、平等性の確保につながると考えられる。企業間の生産性格差が拡大している経済部門に重点を置いて、生産性の向上を図る政策は、平等性の促進に貢献する。

生産性と包摂性の問題は、女性や低所得者その他の不利な立場にあるグループのための教育とスキルへの投資を優先する必要性と関連している。雇用のための知識と技術を提供する技術・職業教育訓練は、包摂性の向上に貢献し、生涯学習やスキルアップ・リスキリングのためのトレーニングへのアクセスは、労働者を労働市場に繋ぎ止めるために役立つ。

(3) 公正な配分を保証するための政策

不当に安い賃金から労働者を保護し、低所得者層の賃金格差を是正するために、近年、多くの国が新しい最低賃金制度を採用し、既存の最低賃金制度を強化してきた。COVID-19危機の間も、低賃金労働者を支援するという観点から、定期的に最低賃金額を改訂している国の多くは、2020年に予定されていた引上げを実施した。

(4) 男女共同参画の推進

男女共同参画を達成し、職場における差別に取り組むことは、全体的な不平等を減らし、女性と男性のための社会正義を確保するためのカギである。男女平等を達成するためには、機会均等、平等な参加、平等な待遇を確保す

ること、家族の責任をよりバランスよく分担することを可能にすること、労働者と雇用主がそれぞれのニーズと利益を考慮した労働時間などの解決策に合意することで、より良いワークライフバランスを実現する余地を提供すること、ケア経済への投資を促進すること、などの革新的なアジェンダが必要である。

(5) 社会的保護と公共サービスによる再配分の強化

多くの国で社会的保護措置が拡充されたことは、COVID-19危機の影響に対して最も脆弱な人々への影響を緩和する上で重要な役割を果たした。COVID-19危機の間、多くの国では、低所得や脆弱なグループに対する公的なサービスも強化された。手頃な価格で利用できる医療は、労働者とその家族が貧困に陥り、さらに不安定な状況に陥るのを防ぐ上で決定的な役割を果たした。また、COVID-19危機の間、公共雇用サービスと公教育の分野でも対策が講じられた。

4. 今後のILOの重点対策

(1) 不平等是正マニュアルの作成

ILOは、その使命、他の国際機関との比較優位性、そして国際労働基準に基づいて、不平等との闘いに対するアプローチを要約した簡潔な「不平等是正マニュアル」を開発する。そのマニュアルは、不平等を削減するために各国が状況に応じて様々な手段や政策をどのように組み合わせることができるかを示すものである。マニュアルには、質の高い雇用を生み出すための生産性向上、フォーマル経済化、スキルの重要性、効果的で包摂的な勤務制度を通じた進歩の成果の公正な分配の確保、ジェンダー平等と被差別の主流化、脆弱なグループや不利なグループへの支援の提供、社会保護と公共サービスを通じた再配分の強化などの要素が含まれる。

(2) 多国間協力の強化

ILO100周年宣言では、仕事の明るい未来を形作るための多国間主義の重要性を強調し、ディーセント・ワークが持続可能な開発を確保し、所得格差に対処し、貧困を終わらせるためのカギであるという認識に沿って、政策の一貫性を強化するために、とりわけ多国間システム内での関与と協力を強化することを求めているが、(1)のマニュアルは、不平

等やCOVID-19危機からの回復に関連する、例えば国連、G20、G7を含む多国間対話やイニシアティブで活用され得る。不平等は、多国間システムがその関連性と有効性を示す必要がある重要なテーマであり、2030アジェンダに向けた残り数年間における不平等アジェンダの進展は、多国間システムの将来にとって重要な意味を持つ。

(3) ジェンダー平等のための革新的アジェンダの実施加速

女性はCOVID-19の危機によって最も深刻な打撃を受けている。ILO100周年宣言では、ジェンダー平等を達成するために、同じ価値の仕事に対する女性と男性の平等な報酬を含む機会均等、平等な参加、平等な待遇を確保すること、家族の責任をよりバランスよく分担することを可能にすること、労働者と雇用主がそれぞれのニーズと利益を考慮した労働時間などの解決策に合意することで、より良いワークライフバランスを実現する余地を提供すること、ケア経済への投資を促進すること、などの革新的なアジェンダの必要性が強調されているが、ILOはその実施加速を目指す。

おわりに

過去数十年間、様々な形の不平等を悪化させる政策選択がなされてきた。今回のCOVID-19危機では、これまでの不平等が浮き彫りになり、多くの場合、さらに深刻化している。多くの国では、不平等とその深刻な影響が、社会的・経済的持続性を脅かしている。不作為による経済的・社会的コストは、日増しに増大している。不平等に対処することは、待ったなしの課題である。

1 OECD, Under Pressure: The Squeezed Middle Class, 2019

2 https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/provisional-records/WCMS_834158/lang-en/index.htm

3 OECD, Social, Employment and Migration Working Papers No.163, 2014

4 ILO, World Employment and Social Outlook 2018; Nazrul Islam, "Inequality and Environmental Sustainability"

5 World Bank, Poverty and Shared Prosperity 2020

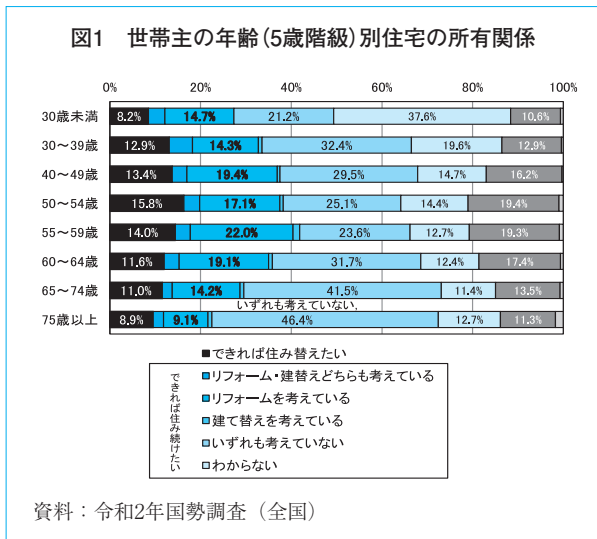
6 ILO, "ILO Monitor: COVID-19 and world of Work Seventh edition", 2021

7 ILO, Women and Men in the Informal: A Statistical Picture, Third edition, 2018

【お詫びと訂正】

DIO 2022年3月号 (No.374) の特集3「高齢者に関する住宅政策の現状と課題～高齢者から全世代対応へ、今後必要とされる住宅政策とは～」佐藤 由美 (奈良県立大学地域創造学部教授) の「図1 世帯主の年齢 (5歳階級) 別住宅の所有関係」(P13) に誤りがありました。正しくは、下記のとおりです。お詫びして訂正いたします。

誤



正

