

目次

序文	iii
謝意	v
要約	1
はじめに	7
パート I 貧困層の仕事と所得	11
1. 貧困と仕事の世界：世界的動向の概要	12
A. 貧困動向の概要	12
B. 貧困層の内訳と雇用形態	15
C. 貧困層の収入源	21
D. 所得以外の貧困の諸側面	26
E. 結語	28
補遺 A. 国・地域・所得グループ	30
補遺 B. 貧困層・非貧困層・貧困率の分布	32
補遺 C. 貧困層の所得源	35
補遺 D. 雇用形態別にみた貧困層の所得源	38
補遺 E. 貧困の変化	40
補遺 F. 貧困にかかわる所得以外の部分の側面	45
注	47
参考文献	48
2. 所得ギャップに取り組む	50
はじめに	50
A. 貧困を根絶するために必要な所得を推計する	50
B. 人口動態的・経済的な従属比率とディーセント・ワークの不足	54
C. 所得ギャップを埋めるのに必要な政策対応の組み合わせ	65
D. 結論	70
補遺 A. 貧困をなくすための最低金額(総額と構成)	73
補遺 B. 国別の総貧困ギャップ：水準と構成(極貧・中貧, 2012年)	78
補遺 C. 総所得ギャップが現行の公的な社会的保護支出に 占める比率(貧困線はさまざま, 2012年)	80
補遺 D. 社会的保護が貧困の削減と防止に及ぼす影響(国別データ)	82
補遺 E. 社会的保護ないし労働所得の増加：簡略化された個別分析	85
補遺 F. 社会的保護により補填されるギャップを推定する 方法論に関する補遺	90
補遺 G. 各国の出所：家計調査のリスト	91
注	94
参考文献	98

3. 貧困を削減するために成長と仕事を変革する	102
はじめに	102
A. 成長と貧困の概観	102
B. 貧困削減のために仕事を変革する	108
C. 結論と本報告書のパートIIへの橋渡し	110
補遺 A. 成長・不平等・貧困	113
補遺 B. 雇用の種類と貧困率	115
注	118
参考文献	119
パートII 貧困を終わらせるために仕事と所得を変革する政策	121
4. 貧困削減に対する人権ベースのアプローチ	122
はじめに	122
A. 貧困削減を可能にするメカニズムとしての国際労働基準	122
B. 貧困層に届くように国際労働基準の適用と執行を改善する	129
C. 結論	137
注	139
参考文献	141
5. 農村経済において貧困を終わらせるための ディーセント・ワークの役割	144
はじめに	144
A. 農業と農村経済：貧困削減に向けた機会と挑戦課題	144
B. 農業生産性の上昇を通じて貧困を削減する	148
C. 小自作農の代替策：農場外活動と農業賃金雇用	152
D. 結論	156
注	158
参考文献	159
6. 人々を支援し、良質の仕事を促進する	164
はじめに	164
A. 生産年齢外の人々と働くことができない人々の間における 貧困の軽減において、社会的保護が果たす役割	164
B. 人々が雇用に戻るのを支援する	166
C. 仕事の質と就労貧困に取り組む	170
D. 結論：労働市場制度と社会的対話を通じて反貧困戦略に 首尾一貫性を確保する	175
注	179
参考文献	180

— Box —

1.1	主要貧困指標：定義と注意点	13
1.2	貧困労働者の動向：新興国・開発途上国における 15歳以上年齢層に関する推計，1991-2015年	18
1.3	EUにおける雇用形態別貧困リスク率	19
2.1	世界の所得ギャップ推定値	51
2.2	用語の定義	56
2.3	簡略事例と最も適切な政策対応の組み合わせ	67
2E.1	5事例の個別分析	85
3.1	経済成長と貧困削減：若干の文献の概観	103
3.2	貿易と貧困の結び付きを理解する	106
3.3	グローバル化と「天然資源の呪い」	108
3.4	生産的転換における産業政策の役割	111
3.5	低炭素で持続可能な経済への転換	112
4.1	差別と貧困の実例：原住民・人種・宗教	127
4.2	寄与的家族従業者と家内労働者が直面している挑戦課題	131
4.3	貧困線以下で暮らす人々が司法制度にアクセスするのに影響する腐敗	132
4.4	労働規定と貿易協定	133
4.5	有効な適用の範囲を拡張する際における労働監督官の役割	134
4.6	司法アクセス改善における協働の重要性	135
4.7	就労貧困層を組織化し代弁する	136
4.8	家内労働者の権利認識にかかわる労働組合の役割	137
4.9	企業にとって好意的な環境を促進する際における雇用者団体の役割	137
5.1	「グローバル土地収奪」	148
5.2	エチオピアにおける貧困削減：農業の伸び、小自作農、および協同組合	150
5.3	ニカラグアで契約農業によって小自作農を支援する	152
5.4	中国における農業の成長、農村部の工業化、貧困削減	153
5.5	ルワンダにおける農業の成長と生計の多様化	154
5.6	ブラジルの園芸における労働条件の改善	156
6.1	年配者の貧困を削減する：南アフリカの事例	165
6.2	モンゴルの児童手当プログラム	166
6.3	貧困を根絶するための ALMP：ラテンアメリカ・カリブにおける証拠	167
6.4	対象の絞り込みを改善：デンマークと長期失業	168
6.5	公共雇用プログラムにおける訓練とターゲティングのルール：Construyendp Perú	169
6.6	貧困の根絶に向けた人権ベースのアプローチの一環として、 就業者向けに供与される社会的保護	172
6.7	在職税額控除に由来する利益の概観	173
6.8	フォーマル性への移行を支援する	175
6.9	貧困削減の対話に社会的パートナーを含めることは、注目点を変え、 より知識に基づく政策策定プロセスを支援するのに役立っている	177

— 図 —

1.1	新興国・開発途上国の主な雇用経済部門における極度の貧困，2012年(単位：%)	21
1.2	新興国・開発途上国における熟練度別の極度の貧困，2012年(単位：%)	21
1.3	貧困状況別世帯収入源，最新データ入手可能年(単位：%)	23
1.4	貧困状況別女性世帯主世帯の収入源(単位：%)	25
1C.1	分析に用いられた収入の様々な構成要素	35
1D.1	極度の貧困の家計について世帯主の雇用形態による所得源(利用可能な最新年，%)	38
1E.1	2000年代半ばから入手可能な最新年までにおける貧困率 (中位所得の60%未満/1日3.10ドル)の変化を要因分解	42

1F.1	5歳未満死亡率(入手可能な最新年, 生児出生1,000人当たり)	46
2.1	所得ギャップと公的な社会的保護向け支出(2012年, 対GDP比%)	53
2.2	所得格差の構成(極貧・中貧:1人・1日当たりPPPで3.10未満, 2012年, %)	54
2.3	新興国・開発途上国・先進国における短時間労働と貧困 (入手可能な最新年, 週当たり時間)	57
2.4	新興国・開発途上国・先進国における過剰労働時間と貧困 (入手可能な最新年, 週当たり時間)	59
2.5	賃金給与労働者における常用雇用契約: 貧困層対非貧困層の比較 (極貧・中貧:1日・1人当たりPPPで3.10ドル未満, 入手可能な最新年, %)	60
2.6	拠出型社会的保護制度(主に年金)への加入: 貧困層対非貧困層 (入手可能な最新年, 対総雇用比%)	61
2.7	給付を受けている貧困層・非貧困層の比率と貧困層向け 社会的保護給付支出の割合(入手可能な最新年)	63
2.8	公的な社会的保護支出(対GDP比%)と社会的移転の影響 (入手可能な最新年, %ポイント)	65
2.9	社会的保護投資が貧困の削減と防止に及ぼすインパクト(入手可能な最新年, %)	66
2.10	簡略事例と最も適切な政策対応	67
2.11	社会的保護移転と労働所得の増加によってそれぞれ埋め合わせることができる ギャップの割合(新興国・開発途上国についてはPPPで3.10ドル未満, 先進国については中位所得の60%未満で計算)(2012年, %)	69
2.12	政府支出と公的な社会的保護支出の規模(対GDP比%) および1人当たりGDP(PPPドル, 入手可能な最新年)	71
2B.1	所得ギャップ(対GDP比)と所得ギャップの分布(%), 2012年	78
2C.1	極貧を終わらせるための総所得ギャップ: 所得ギャップが 実際の社会的保護支出に占める比率(% , 2012年)	80
2C.2	極貧・中貧を終わらせるための総所得ギャップ: 所得ギャップが 実際の社会的保護支出に占める比率(% , 2012年)	80
2C.3	貧困(1人一日当たりPPP5ドル)を終わらせるための総所得ギャップ: 所得ギャップが実際の社会的保護支出に占める比率(% , 2012年)	81
2D.1	年齢別・経済状況別にみた社会的保護が貧困の削減・防止に及ぼす インパクトの各国データ(入手可能な最新年, %)	82
2E.1	社会的保護が主要な役割を果たす可能性がある事例	87
2E.2	労働所得の改善が主要な役割を果たすことができる場合	89
3.1	成長と貧困の関係	104
3.2	GDP構成要因のシェアと貧困層のシェアの長期的な関係(1991-2012年)	105
3.3	貧困削減と輸出構造(1990-2012年)	107
3.4	1人当たりGDP成長率の1%ポイント上昇が極貧率に及ぼす効果: 所得不平等別・国グループ別(1992-2012年)	108
3.5	1人当たりGDP成長率が極貧に及ぼす効果を分解する(1992-2012年, %)	109
3.6	長期的な雇用形態と長期的な貧困率の関係(1991-2013年)	110
3.7	生産性の伸びを2つの構成要因に分解する(2012年, %ポイント)	111
5.1	農業と開発	146
6.1	極度・中度の貧困とインフォーマル性の関係(2012年, %)	174

一 表 一

1.1	国家区分およびILO地域別の貧困率, 1990-2012年(単位:%)	14
1.2	年齢層別の貧困分布と貧困率, 貧困と就労状況, 2012年(単位:%)	16
1.3	15-64歳の労働力人口における貧困の分布と貧困率, 2012年(単位:%)	17
1.4	新興国・開発途上国における国家区分, ILO地域別労働貧困率, 1991-2015年(単位:%)	18
1.5	EUにおける前年の主な雇用形態別貧困リスク率(単位:%)	19

1.6	居住地域別貧困分布と貧困率, 2012年(単位:%)	20
1B.1	地域別総人口の分解:新興国・途上国(PPPベースで1.90ドル未満, 2012年)	32
1B.2	地域別総人口の分解:新興国・途上国(PPPベースで3.10ドル未満, 2012年)	33
1B.3	先進国の人口構成(中位家計所得の60%, 2012年)	34
1B.4	新興国・途上国における部門別の貧困層・非貧困層・貧困率の分布(2012年,%)	34
1B.5	スキル(熟練)水準の分類	34
1C.1	データの出所と限界	36
1E.1	1つのあり得る経路に沿う主張されている方法	40
1F.1	食料補助金が貧困削減に及ぼす影響	45
2.1	地域別・貧困線水準別にみた世界の所得格差(2012年, %)	52
2.2	家計の規模と有給雇用就いている家族員の割合(入手可能な最新年)	55
2.3	所得ギャップを埋める社会的保護への追加的投資(2012年, %)	71
2A.1	極貧(1日・1人当たりPPPで1.90ドル未満)	73
2A.2	極貧・中貧(1日・1人当たりPPPで3.10ドル未満)	74
2A.3	貧困(1日・1人当たりPPPで5ドル未満)	76
2A.4	相対的貧困(家計の可処分所得/消費支出の中位水準未満)	77
2E.1	所得ギャップを埋めるのに社会的保護に高依存:貧困家計の種類別構成 (入手可能な最新年, %)	86
2E.2	所得ギャップを埋めるには、ディーセント・ワーク不足の削減と雇用創出が 重要な解決策:貧困家計の種類別構成(入手可能な最新年, %)	88
3A.1	1人当たりGDP成長率が極貧・中貧・相対的貧困に及ぼす効果の国グループ別推移	113
3A.2	1人当たりGDP成長率が極貧に及ぼす所得不平等別の効果	113
3A.3	1人当たりGDP成長率の要因が極貧(1日・1人当たりPPPで1.90ドル未満)に 及ぼす効果の推定	114
3B.1	脆弱雇用が貧困と就労貧困に及ぼす効果の分析(クロスセクション回帰)	115
3B.2	脆弱雇用が貧困と就労貧困に及ぼす効果の分析(パネル回帰)	115
3B.3	自己勘定労働者が貧困と就労貧困に及ぼす効果の分析(クロスセクション回帰)	116
3B.4	寄与的家族従業者が貧困と就労貧困に及ぼす効果の分析(クロスセクション回帰)	116
3B.5	賃金給与雇用が貧困と就労貧困に及ぼす効果の分析(クロスセクション回帰)	116
3B.6	賃金給与雇用が貧困と就労貧困に及ぼす効果の分析(パネル回帰)	116
3B.7	GDP項目のシェアが貧困と就労貧困に及ぼす効果の分析(クロスセクション回帰)	117
3B.8	GDP項目のシェアが貧困と就労貧困に及ぼす効果の分析(パネル回帰)	117
4.1	貧困にかかわる挑戦課題に取り組む:重要なILOの基準や文書	123
4.2	貧困削減にかかわる主要条約の批准率	131

要約

大半の国では、過去 20 年間に貧困が減少 …

大半の国では、過去 20 年間で貧困削減が大幅に進んだ。新興国・開発途上国全体では、ほぼ 20 億人が 1 日 3 ドル 10 セント未満で暮らしていると見られる（国家間の生活費の差異を調整済み）。この数は、新興・開発途上地域の全人口の約 36% に相当するが、各国が貧困削減目標の達成を初めて誓った 1990 年時点の割合と比べると、ほぼ半減している。この同じ期間に、極度の貧困（1 日 1 ドル 90 セント未満で暮らす人々）はさらに急速な減少を遂げ、最新のデータが入手できる 2012 年の時点で、新興国・開発途上国の総人口の 15% にまで低下している。

…但し、前進は不安定でばらつきが見られ、特に先進国では貧困が増大

しかし、前進にはばらつきが見られる。中国や中南米の大部分をはじめ、多くの国々で状況は著しく改善されたが、アジアの一部とアフリカでは貧困率が依然として高い状態が続いている。しかも、欧州をはじめとする先進国では貧困が増大している。2012 年の時点で、先進国では 3 億人以上が貧困状態で暮らしていると見られる（所得中央値の 60% 未満を基準に、相対的に定義）。

人口集団間でも前進にはばらつきが見られる。貧困は女性に不当に大きな影響を与えているが、子どもに対する影響はさらに大きくなっている。新興国・開発途上国では、15 歳未満の子どもの過半数が、極度または中度の貧困状態で暮らしている。先進国では、相対的貧困ライン未満で暮らす子どもの割合が 36% に上る。

前進が見られる場合でも、成果は不安定である。貧困を脱した人々のうち、かなりの割合は引き続き 1 日わずか数ドルで暮らしており、不安定な生活条件を永久的に脱することを可能にするような必須のサービスや社会的保護へのアクセスを制限されていることも多い。また、良質の雇用が少なくなっている先進国でも、中間層世帯ではその所得水準を維持できなくなるのではないかと不安が高まっている。

また、アジア、中南米、アラブ地域、および、天然資源に恵まれた国々でも、経済見通しが悪化してきたことから、最近の雇用面、社会面での前進の脆さが露呈しはじめた。すでに、これら国々の多くでは、数十年にわたって縮小してきた所得格差が拡大に転じているため、これまでの貧困対策で見られた進歩が部分的に後退する可能性も否定できなくなってきた。同様に、最近の傾向からは、欧州その他の先進国で相対的な貧困がさらに増大していることが窺える。

良質の雇用をさらに創出しない限り、2030年までに貧困に終止符を打つという目標の達成は不可能

貧困削減がばらつきのある脆弱な形で進むならば、2015年9月に国連が採択した「持続可能な開発目標(SDGs)」の達成が危ぶまれることになる。これは「2030年までにあらゆる場所で、あらゆる形態の貧困に終止符を打つ」というSDGs1にも、その他多くのSDGsにも言える。それだけではなく、貧困層は、今日の経済と社会を一変させている技術革命から完全に取り残されるおそれがある。現状でも、世界人口の30%を占める貧困層は、世界所得の2%未満しか手にしていない。よって、対策が講じられなければ、貧困は世代を越えて永続的に継承されてしまうことになる。これによって、社会経済的不安が増幅し、成長刺激策に対する支持が低下しかねない。

今回の重要な調査結果として、ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)なしに貧困を恒久的に削減することはできないという点が挙げられる。すなわち、ディーセント・ワークは貧困根絶の必要条件(十分条件ではないが)だということである。国際労働機関(ILO)の推計によると、2030年までに極度・中度の貧困を根絶するためには、10兆ドル近くが必要となる。しかし、これを所得移転のみで達成しようとするのは、現実的でない。単に資金があれば問題が解決するのではない。何と云っても、良質の雇用を通じて人々が自立できる力を高めることが必要なのである。事実、極度・中度の貧困層のほぼ3分の1は就労している。しかし、こうした雇用は賃金の不払いがあったり、ほとんどが単純労働であったりと、脆弱な性質を有している。社会的保護がないために、貧困層はほぼ、こうした労働所得のみに頼って生活しているのである。しかも、これら雇用の3分の2は、典型的に生産性が低い農作業である。

先進国では、賃金労働を行う労働者の数が多くなっているが、これによって労働者が貧困に陥る事を防止できるわけではない。事実、先進国の貧困労働者の80%以上は有給雇用に就いている。ディーセント・ワークの機会が十分に供給されなければ、貧困労働者がその労働条件を改善し、仕事の経験を積んで、家族とともに貧困から抜け出すことは困難となる。

よって、雇用の転換を通じ、貧困終焉への障害に取り組むことが不可欠…

本報告書では、多くの重大な構造的障害により良質の雇用創出と貧困削減が妨げられている事実に焦点を当てた。

第1に、経済的基盤が弱いため、貧困削減のペースが遅い。事実、天然資源と一次産品の輸出に依存する国々は、この点での改善の遅れが最大となった。また、こうした国々の中には、経済成長により実際に貧困が悪化したと見られるケースもある。その原因は主に、一次産品、特に採取産業関連の輸出が、通常は他の経済部門に波及効果をあまり及ぼさないことにある。その結果、雇用創出や貧困削減への直接的効果は、たとえあったとしても限定的なものにとどまる。限られた分野の経済成長は、所得格差の拡大をもたらす。経済成長の恩恵が、利益を上げられる立場にいる一握りの人々に集中するからである。インフォーマルな農村経済の存在が大きいことも、天然資源開発が貧困削減につながらないという問題をさらに悪化させている。

第2に、上述の原因に加え、数多くの要因による経済格差の拡大により、成長とその貧困削減への効果が低下する傾向にある。より具体的に言えば、世界の資源が限られる中で、成長

による利益はますます富裕層に集中するようになってきているため、貧困削減の余地が狭まっているのである。この調査結果は、貧困の永続化に対する一定の責任を富裕層が負わねばならないことを示している。

第3に、貧困は、制度的な不備のために弱者層が事実上社会から取り残されている結果として生じることが多い。このような不備には、労働者の権利が制限されていること、しっかりとした労働市場制度の整備の遅れ、企業開発環境の未整備、非効率な、または腐敗したガバナンスが重なって生じているものが含まれる。雇用面、社会面での施策が、貧困削減に十分に役立っていないケースも多い。実施能力が不十分で、貧困層に恩恵が及ばないためである。これは一部の先進国でも急速に問題化しつつある。

本報告書では、これら3つの障害それぞれについて、ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)を通じ、また、良質な雇用を創出する企業の能力を高めることにより、取り組みが可能であることを示す。

…第1に、持続可能な企業の推進を通じ、生産基盤を拡大すること…

経済成長により貧困削減を促進するためには幅広い基盤が必要である。政策立案の際に農業分野等が軽視されることがあるが、これは避けなければならない。この問題に対処するうえで、独立零細農家の生産性向上が重要な政策要素となるが、そのためには研究開発や農業用資材の供給のほか、与信サービス、輸送手段、市場へのアクセス改善を含む幅広い施策が必要となる。農業協同組合はこの意味で、大きな貢献ができる。例えば、エチオピアとニカラグアでは、農協の努力によって、農業とその他経済部門とのつながりが改善すると同時に、農民の市場アクセスに関する交渉力が強まった。

農村部の非農業経済部門の発展推進も重要な要因である。極度の貧困に苦しむ世帯の多くは、農業生産性向上の機会を活かす資源を持たないが、農業以外の零細企業を立ち上げることで生計手段を多様化できる。農村部での起業を後押しするためには、特に零細企業の成長と発展を支援することによる複合的な取り組みが必要である。中国における貧困削減が進展している背景には、このような農村開発の手法がある。もちろん、全般的な労働環境、特に農村経済における労働条件の改善が伴わなければ、どのような貧困削減も不完全かつ脆弱なものにとどまってしまう。

フォーマル経済と公式の雇用関係への移行推進は、貧困に終止符を打つための必須要件である。これによって個人は、貧困削減に中心的な役割を果たす社会的保護、最低賃金その他の雇用・所得支援を利用できるようになる。このような移行が推進されれば、輸出志向の成長部門とその他経済部門とのつながりを強めることにも役立つ。

原則的に鍵を握るのは、持続可能な企業の育成である。そのためには、事業規制の大胆な調整、起業を促進する健全な環境の整備、既存の企業の成長が必要となる。さらに、経済活動と雇用の正規化は、貧困削減のためのプログラムの財源として必要な課税ベースも充実させることになる。本報告書では、中欧・東欧諸国、ガーナ、ウルグアイをはじめとする国々のこの分野での取り組みを事例として取り上げる。

…第2に、権利を強化すること…

幅広い分野における成長は、貧困層の所得を改善するための経済的基盤となるものの、それだけでは不十分である。貧困層・弱者層には、そのニーズと希望に沿う形で、こうした機会を活用できることが必要なのである。自分が就く職種について、各人がある程度の選択肢を持つことができなければならず、中でも、受け入れがたい形態の仕事を拒絶できることは特に重要である。貧困層・弱者層は集団的に、能力開発や衛生安全、団体交渉、社会的保護、差別禁止等、自分たちの暮らしを支援する措置の導入に向け、政策立案に影響を与える発言力と能力を備えているべきである。つまり、貧困対策には個人的能力と集団的能力の両方が必要なのである。

この点で、国際労働基準が果たす役割は極めて重要といえる。同基準の目的は、労働者に対し経済成長の公正な取り分を請求する権利を与えることで、労働者の貧困や不平等に取り組むことだからである。本報告書では、貧困対策と特に関係の深い多くの重要な労働基準を特定する。その中には、公正な所得分配の構成条件を定める8つのILO基本条約等が含まれる。「先住民族の権利に関する国連宣言」も、適正に遵守されれば地域社会のエンパワーメントにつながるという点で、好例と言える。労働基準は、労使の団体がその見解を表明し貧困の終焉に向けた効果的政策の策定に資することができるよう社会対話を促すという意味でも必要である。

しかし本報告書では、途上国、先進国を問わず、最も重要な条約のいくつかについて、批准と遵守が遅れている現状も指摘している。無給の家族労働やインフォーマル部門の企業など一部の労働者や企業への適用が制限されている場合が多く、そのために実効的な貧困削減に影響が及んでいる。

よって、貧困を削減するためには、国際労働基準の貧困層への適用を確保することが不可欠である。最近採択された「家事労働者に関するILO条約」(第189号)は、この点でどのような取り組みが可能かを示す例である。労働基準が貧困を削減できる可能性を高めるうえで、民間企業が果たす役割も重要であり、企業をより積極的に関与させる余地は残っている。さらに、政府は労働監督署の能力を強化し、執行機関とその他政府部門、さらには民間主体との協力関係を促進することで、権利が保障される範囲を広げることができる。

…そして、労働市場制度…

労働市場制度は、貧困層に手を差し伸べるという点で、国際労働基準を補完するものとして欠かせない。制度的取り組みは、実効的な労働行政と監督、そして司法へのアクセス強化を通じて支援せねばならない。ホンジュラスにおける寄与的家族従業者のケースをはじめ、さまざま^{ひんぎ}な国々で、国際労働基準と整合する法律を施行することにより従来の弱者集団に対する裨益を実効的に確保している。モザンビークでは、労働監督官が政府の法的支援部門と緊密に協力しているほか、ブラジルでは、労働検察庁が最弱者層の司法制度へのアクセス改善に取り組んでいる。また、タイのWINDプロジェクトのように、労働監督署が専門部門と連携し、生産性改善について企業に助言を提供することもできる。

さらに、代表的な労使団体に対し、活動しやすい環境を整備することも重要な方策といえる。その必須要素として結社の自由が挙げられるが、これは持続可能な開発目標(SDGs)の達成に至る一層効果的かつ包摂的なプロセスの確保にも役立つ。強力な社会的パートナーは政府による政策の説明責任の改善に寄与できるからである。労使団体はともに、新たな形態の仕事にも

活動の対象範囲を広げることにより、貧困根絶戦略の策定に欠かせない役割を果たすことができる。チュニジアでは最近、若年雇用戦略の策定に社会的パートナーが果たすことのできる戦略的役割が明らかに示された。これは、貧困に終止符を打つためにぜひとも必要なことである。

…第3に、より効果的な雇用・社会政策を進め、その対象範囲を拡大すること…

雇用・社会政策は、個人の求職活動を助け、既存の労働・所得条件を改善するほか、新たな、よりよい仕事への移行を支援することができる。本報告書では、先進国、途上国を問わず、このような政策の例を多く紹介する。こうした事例全体から得られる教訓のひとつとして、これら政策は、異なる手段の間の相乗効果を改善するための戦略の一環として考案することがきわめて重要だという点が挙げられる。

例えば「倫理的家計所得」プログラム (Ingreso Ético Familiar) は、2018年までに貧困の根絶を目指すチリの戦略の重要な要素である。このプログラムのねらいは、所得移転の対象範囲拡大と増額にあるが、新たな形態の雇用支援も盛り込まれており、各世帯が自力で貧困から脱し、生計を維持できるようにすることの重要性をさらに意識したものとなっている。いくつかの先進国 (例えば、日本、一部の北欧諸国) では比較的低い貧困率を達成しているが、これには、よく練られた種々の雇用・社会政策を包括的に実施したことも寄与している。このような政策には、貧困率が不当に高い層 (ひとり親世帯等) に焦点を絞った施策が含まれることが多い。

社会対話が政策の相乗効果を高めることもある。社会対話を通じて政策を導入し遂行することにより、さまざまな主体間で確実に責任を共有して説明責任の範囲を確定することができる。また、社会対話は政治腐敗に対処し、強固なガバナンス体制を推進する手段ともなりうる。

…そして最後に、戦略に十分な資源を充当すること

本報告書で特定された政策手段の多くは、新規の資源は必要とせず、既存の取り組みの方向を転換するものである。働きがいのある生産的な雇用に政策の主眼を置き、規制・実施手段を改善し、格差に取り組むために国際貿易と投資の社会的包摂性を高めることは単純な作業ではないが、政府による追加的資源の大量投入を必要とするものではない。

とはいえ、最低限の社会的保護の拡張や労働市場制度の強化など、公的資金の投入が必要とされる場合もある。それでも、財政負担のかからない措置は多く、中にはプラスの効果を及ぼすものさえある。例えばインフォーマル経済を正規化すれば、実際に課税ベースが拡大する効果が期待できる。中南米数か国では、単一課税制度 (monotributo) の導入が中小零細企業の正規化を実効的に推進する手段となっており、これが正規雇用の創出や社会保障の拡張に大きく寄与している。このプロセスによって政府の歳入が増えたため、追加的な貧困削減の取り組みも実施できるようになった。

開発途上国では、この手法でもまだ不十分な可能性がある。ここで、ディーセント・ワーク創出プログラムにさらに焦点を絞った開発援助の新たな役割が浮き彫りになってくる。国際的な租税競争と脱税防止の対策は、貧困削減プログラムの財源を確保する機会としても捉えるべきである。また、このような税務慣行から利益を得ている者に対しては、その責任の重大性を十分に認識させるべきである。

仕事の将来と貧困の終焉は表裏一体

最後に、貧困対策では、現時点で仕事の世界を決定づけている動向を考慮に入れるべきである。グローバル・バリューチェーンの拡張など新たな形態のグローバリゼーションの台頭と急速な技術革新により、遠隔地に手を差し伸べ、よりニーズに合った政策手段を作って制度的枠組みを改善する新たな機会がもたらされた。アフリカにおけるモバイル機器の普及と、企業発展におけるその利用の急拡大は、貧困との闘いにとって希望の光となっている。

しかし、こうした潜在的な恩恵は自動的に実現するものではなく、特に、利益の分け前を勝ち取るための十分な能力も交渉力もおそらく持ってはいない社会的弱者集団にとっては、新たなリスクとなる。よって、本報告書で提言される類の戦略を、変化を続ける仕事の世界に適応させる形で推進してゆくことは、各国にとって喫緊の課題といえる。この方向性が採用されれば、将来の仕事の世界における力学が貧困に終止符を打つための重要な原動力となり、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」の実現に不可欠の役割を果たす可能性がある。

はじめに

今回の報告書『世界の雇用及び社会の見通し』(WESO)は、ディーセント・ワークと貧困削減の関係を検討している。まずは、貧困層が依存している仕事や所得の種類と、貧困を終わらせるために必要とされる構造転換のプロセスに細心の注意を払いつつ、世界中の貧困のトレンドを跡付けることから始めている(パートI)。次に、ディーセント・ワークに優しい政策が貧困の根絶にどのように貢献できるかを分析している(パートII)。特に次の3つが貧困削減に果たす役割が検討されている：(i) 労働の基準と人権、(ii) ほとんどの貧困層が就業している農業部門の生産性を引き上げる措置、(iii) 労働市場・社会政策。

この分析による主要な結論は次の通りである。すなわち、新興国・途上国のみならず先進国を含むすべての地域において、あらゆる形態の貧困を終わらせるためには、ディーセント・ワークが必要条件である。生産的な仕事、企業の発展、および社会的な保護や人権がなければ、貧困の削減に向けた努力は不完全、あるいは持続不可能なものにとどまるだろう。しかし、本報告書が強調しているところによれば、貧困を終わらせる効果が発揮できるためには、ディーセント・ワーク政策は設計が良く、各国の状況に適合している必要がある。

研究結果は万人向けにディーセント・ワークを提供する努力を図っている人々を支援するというILOの使命を後押しするものであり、新たに採択された、今後15年間にわたり達成すべき「持続可能な開発アジェンダ」の中心課題となっている。ILOの仕事は、「万人のために包容的で持続可能な経済成長、雇用、ディーセント・ワークを促進する」という目標8と特に直接的な関連があるが、「すべての場所であらゆる形態の貧困を終わらせる」という目標1を含め、本報告書の随所で指摘されているように、多数の「持続可能な開発目標」(SDG)を達成するためには、生産的雇用とディーセント・ワークが中心的な課題となっている。

パートI. 貧困層の仕事と所得

1. 貧困と仕事の世界：世界的動向の概観

本レポートの第1章では、過去20年間における貧困水準の動向を検討している。世界銀行が最近改訂した貧困線——極度の貧困は1人当たりPPPで1日1.90ドル、中程度の貧困は同3.10ドル、ラテンアメリカ・カリブやヨーロッパ・中央アジアにおける補完的な貧困指標としては5ドル——を使用している。先進国に関してもSDGが注目されていることから、本書では下限として中位所得の60%を使って、高所得国における貧困を検討している。

その上で本章は、人口動態の構造(貧困家計における子供や高齢被扶養者の割合、性別など)と雇用の両面のみで、貧困層がどのような位置にあるかを分析している。特に賃金給与雇用、自己雇用、無給の家族労働、失業や無活動などの割合、さらにスキルや貧困層が関わっている仕事の部門別・職種別構成などを検討している。貧困層の各種所得源——労働および非労働所得の両方を含む——を検討した上で、不可欠なサービスへのアクセスなど、貧困にかかわる所得以外の側面も議論している。

2. 所得ギャップに取り組む

第2章では、すべての諸国において貧困をなくすためには、どれだけの所得が必要であるか——いわゆる「所得ギャップ」——を推計している。それは次の2つの間のつながりを示すものである。すなわち、一方においては、第1章で説明する労働市場や所得・非金銭的給付のパターンと、他方においては、パートIIで検討する貧困に取り組むための政策のつながりである。本章では人口動態的・経済的な従属比率やディーセント・ワークの不足が、どのようにして所得ギャップの説明に寄与しているかを検討している。とりわけ、社会的保護やディーセント・ジョブが所得ギャップを削減すると期待できる程度が分析されている。雇用は貧困のリスクを削減する傾向にあるものの、それだけでは明らかに十分ではない。この観点からすると、貧困層が従事している仕事の種類や労働からもたらされる所得と非金銭的な便益——一般的な権利は当然として——が極めて重要である。

3. 貧困を削減するために成長と仕事を変革する

第3章では、貧困削減における経済成長の役割を検討している。これは多種多様な成長パターンが貧困の動向にどのように関連しているかについての実証分析である。ここには貧困削減に対する成長のインパクトが、所得不平等の拡大によってどのように阻害されるかということも含まれている。極貧層の3分の2は農業部門に就業しているため、ほとんどの貧困層は自営業や無給の家族労働が一般的となっている脆弱な雇用に就いているといえる。部門内——特に農業——と部門相互間における生産性の向上が、貧困層を貧困から救い上げるには必要不可欠である。本章でも、一方における国際的な貿易や投資と、他方における貧困とのつながりにかかわる所説も示している。一般化すれば、仕事を变化させ、人々を貧困から恒久的に脱却させるには、構造転換が必要不可欠である。貿易が開放され、世界市場へのつながりが高まるのに伴って、このような動きが発生してくるだろう。

パートII. 貧困を終わらせるために仕事と所得を変革する政策

パートIの実証分析に依拠して、第2章ではディーセント・ワーク政策が貧困の終焉にどのように貢献できるかを検討する。個人的・集団的な能力——貧困削減の枢要なエンジン——を向上させるための枠組み条件として、労働の基準や権利の役割が第4章で検討されている。それを受けて、本報告書では、特に農業や農村経済における特定の経済成長のパターンが、貧困脱出の道をどのように提示できるかを検討する(第5章)。最後に、貧困の根絶における労働市場政策や社会政策の役割を詳細に検討する(第6章)。この検討は広範な国別の事例や政策への取り組みに依拠している。また、良い政策設計の役割や制度の堅実な実施も強調されている。

4. 貧困削減に対する人権ベースのアプローチ

ILOの設立文書の1つは、「どこの貧困であれ、すべての地域の繁栄にとって脅威になる」(Declaration of Philadelphia, 1944)と述べている。このことを念頭に置きながら、第4章は、SDGの達成が法的に執行可能な人権や国際的に合意されている基準とどう連動しているかを検討することで始まっている。極度の貧困の根絶やあらゆる形態の貧困の削減において、国際労働基準(ILS)——ディーセント・ワーク・アジェンダの4つの柱すべての下で執行可能——が果たす役割を分析する。特に労働者の権利と企業の生産性を高めることを通じて、具体的な

貧困削減効果をもたらすのに最も直接関連する重要な要件を検討する。この分析では特にインフォーマル経済(大勢の貧困層が就業している)における ILS の適用可能性に焦点が当てられている。本章では最も脆弱な労働者のニーズに取り組むに際して、労働基準の執行と有効性が重要であることも検討する。

5. 農村経済において貧困を終わらせるためのディーセント・ワークの役割

第5章では、農村経済——農業部門と農村の非農業経済で構成される——という文脈のなかで、ディーセント・ワーク政策とそれが極度の貧困の根絶にどのように貢献できるかが検討されている。この分析は第1章の次のような結論を受けたものである：極貧層の3分の2が農業で雇用されていることから、極貧というのは主に農村部の現象といえる。本章では貧困に次のいずれかの方法で取り組むことができる可能性が検討されている。すなわち、貧困層に利益をもたらすべく農業生産性を向上させる、または、農業部門を脱出して、小自作農以外のより収益性の高い活動や改善された労働条件に移行する。さらに、農村部における貧困から脱却できる方法や、このような移行を支援できる可能性をもつ政策を再検討する。農業に対して近年関心が再び高まっていることやSDGに盛り込まれていること、また、伝統的なドナーから農業向けの資金供与が増加していることや、「アフリカ緑の革命のための同盟」などごく最近の構想などのすべてを背景に、新興国・途上国の農業の先行き見通しは明るくなっている。

6. 人々を支援し、良質な仕事を促進する

この章では、労働市場や社会のレンズを通して貧困に取り組む方法を検討している。最初に、特に働くことができない人々や生産年齢に属さない人々に対するものについて貧困を軽減する社会的保護の役割を評価する。その上で、失業者の間における貧困を削減するのを支援し、新たな成長部門で適切な雇用を発見するのを後押しするのに必要とされる一連の措置を検討する。まさに、このアプローチが構造転換を支援する際に基本的なものになるだろう。就労貧困層を支援する政策手段や、貧困を回避するために特に所得を中心に就労貧困層の仕事の質を改善する方法を探求する。最後に、第6章では、実施した政策を成功させるための重要な手段として、横断的な政策の重要性や実効性のある労働市場制度の役割を検討する。このような各分野について、多数の事例が紹介され、教訓が強調されている。これは既存取り決めの設計を改善する努力の一環であり、教訓を学べば、この種の政策プログラムが未実施の諸国ではよりうまく適用できる可能性が生まれるだろう。