

▶ 世界の雇用及び社会の見通し 2023 年版

概要

2023 年 3 月

当文書は ILO 駐日事務所による仮訳であり、正文は原文とする

原文：

[World Employment and Social Outlook 2023: The value of essential work](#)

International Labour Organization (ILO), Geneva, 2023

概要

新型コロナウイルス感染症によるパンデミックで、平時でも緊急時でも社会がキーワーカーをどれほど必要としているか、その一方でそういった職業の大半がどれほど低く評価されているかが明らかになった。

2020年3月末時点で、世界人口の80%に及ぶ国々で職場閉鎖措置（経済活動の停止、シャットダウン）が行われていた。しかし世界中の街角が静まり返る中、安全な自宅から外に出て、食料の生産・流通・販売を行い、感染症の世界的な大流行の拡大を最低限に抑えるために道路やバスを清掃し、公共安全を守り、生活必需品を輸送し労働者に通勤手段を提供し、患者のケアや治療の業務に従事する労働者がいた。「キーワーカー（生活に不可欠なサービスに従事する労働者）」である。

コロナ禍で、平時でも緊急時でも社会がキーワーカーをどれほど必要としているか、その一方でそういった職業の大半がどれほど不当に低く評価されているかが明らかになった。特に、将来的に緊急事態が生じる可能性もある中、そういった生活に不可欠な活動の持続可能性について懸念が生じている。本報告書は、キーワーカー業務の再評価に加えて、その経済・社会面での貢献をより十分に反映するために、そういった部門に対する投資の拡大の必要性を訴えかけている。どのような類の大規模障害や危機からでも即座に復旧できる態勢を整えるというのは当然ながらどの国にとっても関心事であるため、このことはコロナ禍で得られた非常に重要な公共政策上の教訓だと言える。

キーワーカーは、社会が機能するために不可欠な物品・サービスを提供している

キーワーカーの業種は、食料システム、医療、小売・販売、保安、肉体労働、清掃・衛生、交通運輸、技術・事務の8分野に分けることができる。データが入手できた90カ国で見るとキーワーカーは労働力の52%を占めているが、経済活動がより多岐にわたる高所得国では34%と低くなっている。

全世界でキーワーカーの38%が女性だが、それ以外の労働者における割合（42%）と比べるとこの数値は低い。医療では3分の2、小売・販売では過半数が女性だが、安全保障や交通運輸では割合が極めて低い。高所得国では、農林水産業や清掃・衛生などの分野で外国からの移民に大きく依存している。

コロナ禍に従事することで、健康リスクや職務上のストレスの増大に直面

キーワーカーはウイルスに暴露する機会が多く、それ以外の労働者と比べてCOVID-19による死亡率が高かったが、従事する分野によって死亡率は異なっていた。医療従事者は感染患者との接触が多かった一方で、死亡率は医療従事者を超えて交通運輸労働者が最も高かった。交通運輸においては労働安全衛生（OSH）が他業種と比べて守られておらず、この調査結果はOSH活動の重要性を指し示している。また、労働組合が組織されているフォーマル雇用の職場で働くことの利点もこのことは示している。COVID-19による健康リスクと職務上のストレスのどちらの観点でも、雇用が保障され労働組合が組織されているフォーマル雇用の労働者は、インフォーマルで不安定な契約の下働く労働者、または労働組合が組織されていない職場の労働者と比較して、コロナ禍における労働需要の増加とリスクの上昇にうまく対応することができていた。

キーワーカーが働く企業は、コロナ禍の中で事業と業績を維持するために苦闘した

コロナ禍が始まった当初、政府が不可欠とみなした物品・サービスを提供する企業は、サプライチェーンの混乱、財務上の不安、投資の減少、人繰りの問題、緊急時の労働安全衛生ガイドラインの実施等、数多くの課題に直面した。中小企業においてこれらの問題はより一層深刻度を増した。

労働条件の不備はキーワーカーの低評価を反映するものである

キーワーカーの評価は賃金その他の労働条件に映し出されている。どれかひとつでも不備があると、たいてい他の項目に波及することになる。

労働安全衛生リスクの上昇

そもそもコロナ禍以前から、キーワーカーは身体的・生物学的危険性や心理社会的なリスクにさらされることが多かった。コロナ禍が始まると、キーワーカーの働く職場全体で言葉による虐待・威嚇の事例が急激に増加したが、それ以外の労働者の職場と比較してもその増加幅は大きかった。特に、小売店で威嚇行為の事例が急激に増加した。キーワーカーは職場に出勤して実際に顧客と接することから、コロナ禍における健康面のリスクが他業種と比べて大きかったのである。特に交通運輸、保安や清掃の分野でその傾向があり、おそらくは、労働安全衛生の管理が緩く、医療や有給病気休暇が利用できない人が多いことが反映されているものと思われる。

臨時契約への過度の依存

キーワーカーのうちほぼ3人に1人は臨時契約の下働いているが、国ごと、部門ごとによりかなりの違いがある。食料システムではキーワーカーにおける臨時雇用の割合が高く、世界全体で46%である。清掃・衛生や肉体労働でも一般的であり、3人に1人が臨時契約に基づく雇用である。

長時間で不規則な労働時間

低所得国ではキーワーカーの46%以上が長時間労働を行っており、就労時間が不規則か短時間となっているキーワーカーの割合は世界的にかなり高い。長時間労働は交通運輸でより一般的な慣行となっており、労働時間が週48時間を超過するキーワーカーは全世界で42%近くに及ぶ。

低賃金

平均すると、国の発展水準にかかわらずキーワーカーの29%が低賃金である（図ES2を参照）。他業種の被用者と比較して収入が26%低く、教育水準と経験の差で説明されるのはこのうち3分の2に過ぎない。食料システムでは低賃金のキーワーカーの割合が特に高く、47%となっている。また、その他のキーワーカー業種でも低賃金の被用者の割合は高く、例えば清掃・衛生では31%である。これらの部門では、とりわけ高所得国で外国からの移民を雇用している割合が高い。

特に数部門で顕著に見られる労働組合組織率の低迷

多くの労働者にとって労働組合の組織化と団体交渉の実施は限定的であるとはいえ、入手できたデータを見ると、先進国でも開発途上国でも同様に、キーワーカー部門のうちいくつかで労働組合組織率が平均と比較して著しく低い。例えば食料システムでは9%、清掃・衛生では13%、小売・販売では6%となっている。

有給の病気休暇を含む社会的保護の不備

低所得国および中所得国では、キーワーカーの60%近くが何らかの社会的保護を受けられていない。低所得国では社会的保護の対象となる者の割合が極めて低く、キーワーカーの17%に過ぎない。ほとんどの開発途上国で自営業キーワーカーの状況はさらに絶望的で、ほぼ完全に社会的保護の対象となっていない。

不十分な訓練

低所得国や低中所得国では、過去12カ月の間に訓練を受けたキーワーカーは全体の3%未満であり、自営業のキーワーカーについてはたったの1.3%である。

重要勧告

各国は、回復力を高めるために労働に関わる制度およびキーワーカーが働く部門に対して投資すべきである

キーワーカー業務が低く評価されていることは、個々の労働者だけの問題ではない。困難な労働条件と低賃金が固定化してしまうと労働力不足や高い離職率につながり、ひいては不可欠なサービスが適切に提供されない事態に陥る。したがって、今後のパンデミックやその他の危機が起こった際にキーワーカー部門がどれほどの回復力を持てるかは、この部門に対する投資とその労働条件の改善に懸かっているのである。

労働に関わる制度への投資により労働条件を改善する

ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）は普遍的な目標だが、ことキーワーカーに関しては、経済・社会の基本的な機能におけるキーワーカー業務の重要性やその労働条件の不備が広範囲に生じている現状を鑑みると殊更重要である。以下の目標を達成するためには、労働者団体および使用者団体、労働行政・監督、裁判所や審判機関といった労働に関わるその他の制度と連携して、法律または団体交渉に基づく合意を通じて規則を制定する必要がある。

▶ **全ての人々のための安全で健康的な職場** 安全で健康的な労働環境は個々の労働者のためだけでなく、所属する団体や社会全体にも恩恵をもたらすことがコロナ禍で明らかになった。労働安全衛生制度は、個々のメニューが首尾一貫している場合、つまり、労働安全衛生に関連するあらゆる規制が確固とした基盤に基づいている場合に最大の効果を発揮する。そういった制度を三者間の協力により義務と権利を明確に定義して策定し、全ての分野の経済活動と全ての労働者に対して、その雇用形態にかかわらず適用すべきである。また、予防に重点を置いて定期的にリスク評価を行うべきである。

▶ **全ての契約関係に適用される均等待遇原則その他の保護措置** パートタイム、臨時雇用、派遣労働や下請けといった雇用形態が労働者の不安定な立場や労働市場での不利益につながるかどうかは、各国の法的枠組みによって異なる。法的に均等待遇が義務づけられ、その他の保護措置が課されているところでは、こういった労働関係の選択肢は労働コストの引き下げではなく柔軟な生産体制の構築のために活用される。均等待遇原則の趣旨は、こういった立場にある労働者が、比較対象となるフルタイムまたは双務契約により雇用された労働者と同等の権利、および労働時間の長さに比例して等価に相当する賃金や社会手当を与えられるというものである。な

お、危険有害労働により労働安全衛生リスクが高まることから、国によっては、特定の業種や経済活動部門において民間の派遣労働や下請けに制限が課されている場合もある。

▶ **安全で予測可能な労働時間** 労働時間は仕事の質と密接に関連しており、短すぎても長すぎても、不規則でも、それぞれ特定の問題を引き起こす。長時間労働による労働者の健康や安全への弊害を鑑みると、各国は、団体交渉による決定も含め、規制を通じて労働時間の削減に努めるべきである。また、自営業者は労働時間規制の対象ではないため、長時間労働につながる低い生産性や低所得に対処するための政策介入が別途必要となる。

▶ **キーワーカー業務の評価を支える賃金政策** 以下の労働に関わる2制度により、キーワーカーとそれ以外の被用者との賃金格差を縮小し、キーワーカーによる社会的貢献を賃金に反映させていくことが可能になる。

▶ **団体交渉** キーワーカーの賃金格差は、団体交渉制度を包摂的かつ広範に機能させることで縮小される。団体交渉制度を拡充して対象範囲をより包摂的にすべきであり、それによって、より広範の被用者が団体交渉に基づく協定の恩恵を被ることになる。

▶ **法定最低賃金**も、賃金分布の最下層にいる労働者の中でキーワーカーが占める割合が非常に高いことを鑑みると、キーワーカー業務の評価が不当に低い問題に対処する効果的な手段である。例えば農林水産業従事者や家内労働者は最低賃金が適用されていないこともあり、キーワーカーの低い収入を是正する第1の手段として「全ての労働者について最低賃金を確保すること」が挙げられる。最低賃金の設定に当たっては、政府と社会的パートナーはキーワーカーの社会的貢献に留意すべきである。最後に、より厳格な法執行を通じて最低賃金の順守を強化すべきである。

▶ **労働力の回復力向上に向けた社会的保護の拡大** 適切な社会的保護、特に有給の病気休暇と傷病手当金が受けられることの重要性がコロナ禍で鮮明になった。各国は、雇用形態や契約上の取り決めにかかわらずあらゆる労働者が社会的保護の対象となるように、法的枠組みを整備すべきである。自営業者、パートタイムや臨時雇用の労働者の事情に合わせて給付の支払予定や保険料の水準をきめ細かく設定することで、社会的保護制度はより包摂的なものになる。

▶ **キーワーカーの適応力と対応力を鍛える訓練** 訓練は、労働者を業務に備えさせる1つの手段であり、これにより業務が効率的かつ安全に遂行され、危機的状況に対処する備えとなる。これは労働者の自己責任で行えるものではなく、効果的な訓練制度のためには、政府に加えて労働者団体および使用者団体の積極的な関与が必要である。

▶ **順守と執行による法の実践** 労働、労働安全衛生および社会保障に関する法律を推進するために設計された政策、制度およびプログラムは、適切な執行体制がなければ土台が崩れてしまう。労働基準監督の担当官には、証拠の収集に加えて行為の禁止、改善の命令や、必要に応じて施設の閉鎖も含むような、広範な法執行権限が与えられるべきである。広範な法執行権限により、労働安全衛生上の危険や労働者の人権侵害に対してより効果的に対処することが可能になる。

各部門への投資がキーワーカーと企業を支える

キーワーカーが働く部門の物理的・社会的なインフラに投資することは、労働条件を改善し事業継続を強化する前提条件となる。そのような投資は、ショックや危機に直面しても持ちこたえ、適応し、変革することができる回復力のある経済・社会を構築するための土台固めとなる。

▶ **医療・介護への投資** 感染症やそれに伴う健康危機による悪影響は医療制度のリソースと人材が十分に確保されていれば軽減することができるが、不幸なことに、世界の多くの地域で適切な医療提供体制や医療費が確保されていない。特に低所得国や中所得国では医療サービスが提供されている割合が最も低く、患者の自己負担の割合が最も高い。医療・介護に十分な投資を行えば高額に上るが、それだけの効果はある。ILOの推計によれば、医療に関する国連の持続可能な開発目標を達成するために支出拡大を行えば1億7,300万人分の雇用創出になる。低所得国では資金確保の問題が最も深刻だが、この問題に対処しないとさらに費用がかさむことになる。例えば、2014～2016年にエボラ出血熱の流行が発生した際には、国際的な支援の規模は、最大の被害が出た国々でユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（全ての人々が基礎的な保健医療サービスを、必要な時に、負担可能な費用で受けられる状態）を確立するために必要な費用の合計額を上回っていた。

▶ **食料システムの回復力向上に向けた投資** 昨今の危機により食品のサプライチェーンのぜい弱性が悪化し、食料の供給と消費者の家計、それに農林水産業に従事する労働者の生計が影響を受けた。農林水産業従事者は所得変動の影響を非常に受けやすい。これは、生産に季節性があり気候変動リスクの悪化もある中、2005年以降は食料の価格変動性が高まってきているためである。このような問題への対策の例としては、最低保証価格の設定に加えて、対象者の加入促進のためにきめ細かな対応も行われるような保険制度の導入が挙げられる。自営業や家内労働の貢献の割合が高いというこの部門の特性を考慮しつつ、社会的保護を伴う保険制度を導入し強化していく必要がある。インフラへの投資は、食料システムの生産性および持続可能性のさらなる支えになるだろう。農村部地域における道路、電気、通信等のインフラへの全般的な投資に加え

て、加工、貯蔵および輸送といった食料システムサプライチェーンの中間部門に投資するという重要な役割を官民は担っており、これによって市場に参入できる業者が増え、生産性も改善するのである。

▶ **持続可能な企業への投資** キーワーカーの85%は民間部門で働いている。したがって、キーワーカーのためにディーセント・ワークを実現し、危機の中でも不可欠な物品・サービスの供給を続ける態勢を拡充するためには、企業が適切なリソースと対応力を持てるようにすることが前提条件となる。コロナ禍で、インフォーマルなところが多い中小企業は財務面や人材面のリソースが限られていただけでなく、融資や政府支援が受けられないために苦しんだ。こういった企業のフォーマル化を進めるための支援が必要である。インフラ、人材や技術革新に対する投資を拡充させることで、さらに生産性の改善を進めることができる。危機が生じるリスクが高まっていることを踏まえて、各企業は、政府による災害管理計画の策定や企業自身または各部門における事業継続計画の設計に積極的に関与すべきである。

回復力構築のためには社会対話が必要

市場において環境外部性が内部化されることがないのと同様に、キーワーカー業務の経済・社会に対する根本的な貢献を市場自体が内部化することはこれまでなかった。そのため、キーワーカーが従事する部門に内在する回復力リスクに対処するには、労働に関わる制度を拡充してそういった部門への投資を増加させるために、社会対話を通じて評価・計画を共有する意図的なプロセスを設ける必要がある。こういった回復力構築のための戦略的な対話は、国レベルでも特定の部門単位でも実施することができる。

政府と使用者団体および労働者団体は、平時でも緊急時でも不可欠な物品・サービスの供給への障害となり得る問題を特定し対処するために具体的なロードマップを協力して策定することで、三者ともに恩恵を得ることになる。保険に入っておくのと同じように、そのような戦略を策定しておけば次に危機が起こった際には余りある恩恵が得られる。これが、政策立案者にとってコロナ禍から得られた非常に大きな教訓だと言える。