

▶ ILO 産業別概況

2020年4月8日

COVID-19と緊急対応公務

この度のコロナウイルスのパンデミック（別称SARS-CoV-2またはCOVID-19）は、SARS（重症急性呼吸器症候群）やエボラ出血熱よりも感染拡大のスピードが速く、この2つよりも多くの国へ広がっており、近年では他に類を見ないものである。

個々の国が負う責任は何よりもまず、自国の領土で発生している災害と緊急事態の被害者たちへの対応である¹。各国政府は、必要とされる緊急事態対応の責任を中央行政機関、国有企業、地方自治体、および適切な場合には、その他の公共機関または民間機関など様々な主体に対して割り当てる。コロナウイルスから人々を保護する上で、またできるだけ早期に経済活動を再開できるようにする上で、緊急対応公務（PES）は大きな役割を担っている。しかし、その役割を担うためには、緊急対応公務に携わる人々がその業務に固有のリスクから十分に保護されていないければならず、また予防策および作業計画の詳細策定に参加している必要がある。

この政策概況では公共セクターの労働者に関連した課題を取り上げる。COVID-19危機への取り組みにおいて、公共セクターの労働者は国の名のもとに、必要不可欠なサービスとして法規に記されることの多い職務を第一線で遂行している。この概況では、危機への対応におけるこの種の労働者の役割について、またその仕事を支援するために政府が講じた措置について、さらに、このような労働者の保護に役立つ国際労働基準をはじめILOの原則とツールについても説明する。

ILOの『緊急対応公務におけるディーセント・ワークに関する指針』（Guidelines on decent work in public emergency services）（2018年）の第10項で定義されているように、緊急対応公務には「警察、消防、救急医療、捜索・救援・避難サービス、そして例えば保健・社会サービス、軍隊、保安・監視業務、爆弾処理班、地方自治体、遺体処理業務など、非常時に常に求められる業務、また救助と安定化のために必須であり即刻必要となる措置、水道・電気供給の復旧関連業務、さらにニーズと国の状況に応じて関連するソーシャルワーカーのような専門職が含まれる」²。以上の職務の従業者の一部は、今回のように必要性が生じた場合のみ緊急サービスを担当する労働者である。



パンデミックの対応に従事する労働者に対して、個人用保護具を提供することが不可欠である。

¹ United Nations (1991). General Assembly Resolution 46/182, Annex, para. 4 (A/RES/46/182).

² ILO (2018). Guidelines on decent work in public emergency services, para. 10, Geneva.

▶ 1. COVID-19による影響

現在のパンデミックの状況下で緊急対応公務（PES）にあたる労働者が担う役割は、COVID-19の急激な拡大に対処するために加盟国政府が採用した以下のような措置に基づいている。

- 企業に対し休業を命じる。人々に対して外出しないよう要請し、また必要不可欠なサービスを利用する際には社会的距離の確保を維持するよう要請する。行政機関で社会的距離の確保の要件を満たすよう物理的障壁を設ける。公的機関の職員や利用者がハンドサニタイザー（手指消毒剤）を利用できるようにする
- 不要不急のサービスを休止し、大部分の人事関係の措置を延期し、利用可能なテクノロジーを使用して大半の公務員にテレワークを命じるとともに、行政サービスを対面ではなく電話とオンラインで提供することを周知する

緊急事態に対するこうした措置は、通常であれば数年間かけて準備が進められるところである。しかし現状では、利用可能な「電子政府」ツールを直ちに使用する必要に迫られている。採用された措置により、PES労働者には以下のような困難が生じる。

- 公共サービスおよび緊急公務を第一線で提供する PES 労働者は、ウイルスのキャリアとの密接な物理的接触を避けられず、そのため高い感染リスクに晒される。例えば、警察官は時には移動制限を実力行使する必要がある。多くのことは前例のないことで、抵抗する一般市民と対峙する必要に迫られる可能性があり、暴力を伴う衝突のリスクも考えられる
- 同様に救急隊は、危険物質による汚染に晒される可能性がある。特に、多くの国で個人用保護具（PPE）が不足し、またウイルスに対する予防法は現時点で存在していない状況では、この可能性が懸念される
- 『ILO 産業安全保健エンサイクロペディア』に示される通り、この種の職業に従事する労働者は、一般市民とは異なり、現場から立ち去ったり、放置したりするわけにはいかない³
- 2008 年から 2009 年にかけての金融危機の後、各国政府は厳しい緊縮財政重視の雇用および資金調達策を採用し、その影響が PES に及んだが、そうした措置により緊急対応態勢が損なわれていたことが、今回の危機で露呈した⁴
- 患者とその家族に支援を提供する際、PES 労働者は、自身の感染防止に必要な行動を取るべく厳格な手順を遵守しなければならない
- PES 労働者がその職務を遂行するために必要とする機器は複雑で高価であり、製造に時間がかかり、そのため一部の加盟国にとっては入手が困難であり、また危機の発生後に注文したのでは労働者のもとに届くまでに時間がかかる可能性がある
- PES 労働者もまたウイルスの被害者となる可能性があり、その結果として必要不可欠な他のサービスが利用できなくなるなど、差別の被害者となる可能性がある
- 緊急サービスおよびセキュリティサービスにおいては、心因性疾患のようなメンタルヘルスの問題を抱えるリスクも高くなる

3 ILO. ILO Encyclopaedia of Occupational Safety and Health, online, “Emergency and security services”, Guidotti, T.L., 2011.

4 See, for example, McCann, L., Wankhade, P., and Murphy, P. (2019). “Conclusion: Understanding emergency services in austerity conditions”, in Critical perspectives on the management and organization of emergency services, Routledge, New York.

▶ 2. 政労使とパートナーの対応

加盟国は、PES労働者がその職務を遂行できるよう、休暇、育児、さらに経済的支援に関する措置を打ち出している。欧州連合（EU）加盟国の多くと米国、その他にもフィジー⁵、ナイジェリア、パナマ⁶、インドネシア⁷などの国々、およびオーストラリアとカナダでは州政府の一部が、医療サービスの予算を大幅に増額した。

例えば、EUは赤字財政支出の制限を一時停止し、370億ユーロの「コロナウイルス対策投資イニシアチブ」を立ち上げた。ラテンアメリカとアフリカでは、対応は国によって大きく異なっている。最高給を得ている公務員の給料を引き下げること、COVIDに特化した基金を設ける国（例えばコスタリカ、ホンジュラス、パラグアイ、ウルグアイ）⁸もあれば、医療費の増大が必要となるような事態を回避すべく予防策を講じた国もある。地方自治体は財源が限定的なうえ、より脆弱であり、また中央銀行に頼ることができないため、国よりも困難な立場に置かれている。

一部の国々では、PES労働者に影響する以下のような就業関連措置を導入している。

▶ 自宅待機命令

- 高リスクの国を訪れる労働者、COVID-19 の症状を示すか罹患が確認された労働者、およびそれらの人と濃厚接触した労働者に対して、14 日間の特別休暇を取得して自宅から出ないよう命じる（アルゼンチンのコルドバ州）⁹
- 60 歳以上もしくは 68 歳以上の労働者、または健康状態が良くない労働者全員と、場合によっては妊娠中の女性に対しても、自宅から出ないよう命じる（ドミニカ共和国、メキシコの地方自治体）¹⁰

▶ 就業に関する措置

- 対応能力を高めるために、サービスをデジタル化する取り組みを強化する
- 臨時職員を増員する¹¹、また、必要不可欠ではない業務に就いている公務員を自発的にまたは命令によって PES 部門に異動させる¹²（オーストラリア、アイルランド）
- 退職した労働者を、年金を減額することなく再雇用する（ノルウェー）
- 緊急時の規則に違反した場合を除き、緊急時における公務員の解雇を禁止する（ドミニカ共和国）
- 危機の期間中は無料で育児を提供する（フランスでは公衆衛生に従事する労働者、ベルギーとイギリスでは必要不可欠なサービスに従事する労働者が対象）
- PES 労働者の児童（1 年生から 3 年生まで）に対しては学校を休校にしない（イタリア）

▶ 休暇の取決め

- 休暇の取得においては COVID-19 を労働災害と見なす¹³（スペイン）。職場へのアクセスができず在宅勤務もできない職員に天候・安全休暇を与える権限を各機関に認める（米国）
- 公務セクターの使用者に対して、休日の予定や労働時間の変更を認める（フランス、公共サービス関連法規の改正案）

5 Narajan, V. (2020). “COVID-19 Response Budget: Health and COVID-19 Response”, fijiivillage, 26 March

6 El capital financiero.com (2020). “Presupuesto 2020 se reorientará para atender emergencia sanitaria causada por el COVID-19”, 30 March.

7 Bisara, D. (2020). “Indonesia drops 3% budget deficit cap for \$25b Covid-19 stimulus”, Jakarta Globe, 31 March.

8 Office of the President of Costa Rica (2020). “Gobierno propone presupuesto extraordinario para ayudar a 375 mil familias afectadas económicamente por COVID-19”, 27 March; Hondunews (2020). “A reducción sueldos de funcionarios públicos”, 26 March; Office of the President of Paraguay (2020). “Ejecutivo anuncia reducción de salarios públicos y reforma estructural del Estado”, 30 March; Office of the President of Uruguay (2020). “Medidas del Gobierno para atender la emergencia sanitaria por coronavirus (COVID-19)”, 24 March.

9 Province of Cordoba, Argentina, Resolution No. 83/2020 of the Protocol Registry of the Secretary General.

10 Office of the President of the Dominican Republic (2020). “Danilo Medina solicitará declaratoria emergencia nacional, dispone cierre fronteras y suspensión docencia y concentraciones de toda índole”, video, 17 March; Government of Mexico City (2020). “Acuerdo para prevenir COVID-19 en servidores públicos”, 20 March; Expansión Política (2020). “Estados optan por cerrar negocios y otras medidas contra el COVID-19”, 23 March.

11 Jenkins, S. (2020). “Services Australia to receive extra 5000 workers”, The Mandarin, 23 March.

12 Miley, I. (2020). “Public servants to be temporarily redeployed to support Covid-19 efforts”, RTE, 18 March.

13 Spain, Royal Legislative Decree No. 6/2020 of 10 March 2020 adopting certain urgent economic measures and for the protection of public health.

▶ 財政的措置

- 全ての公務員に対し賃金を前払いする（ドミニカ共和国、ホンジュラス）。
- ファーストレスポnder（初期対応者）に対して奨励金を与える（プエルトリコ、ドミニカ共和国、シンガポール）。
- ホームレスの人またはホームレスになるリスクのある人との接触が避けられない最前線の職員に対して、危険手当を支給する（米国）¹⁴。

以上のような措置が時を異にして様々なレベルにおいて実施された¹⁵。現在危惧されているのは、パンデミックが一時的な小康状態の後に再発する可能性であり、それぞれの措置の有効性が試されることになる。

PES労働者などのような第一線に立つ労働者に対する政策対応には、以下のような幾つかの問題点を指摘することができる。

- 現場で働く労働者を感染から保護するために必要な個人用防護具（PPE）などの物資が不足している国が多い
- 一部の国では、PESのためのボランティア、契約労働者、パートタイム労働者を増員したが、このような労働者は有給疾病休暇を取得できる見込みが低い。したがって、感染すれば収入を失ったり病気をおして働かざるを得なかったりする状態に置かれている
- 公務員が最も賃金の低い部類の労働者であったり、数か月に一度しか賃金を受け取っていない状態にあるため、危機に対してより脆弱な立場に置かれている国もある¹⁶。ボランティアのPES労働者は、その公共サービスではまったく収入を得ていないか、得ていても極めて少ない

労働安全衛生

上述したような固有のリスクに鑑み、PES労働者には安全で健康な労働環境が必要である。このときカギとなるのが、緊急事態への備えと災害防止の一貫した措置の実施、あらゆる種類の社会的保護へのアクセス、そしてリスクの包括的監視である。ILOの『緊急対応公務におけるディーセント・ワークに関する指針』では、「政府およびPES使用者は、財政的にも人的にも十分な資源を提供して業務中の危険を正しく特定し防止するとともに、ILOその他の国連機関・地域組織が作成した既存の基準と指針の内容を実行する」ことが推奨されている。それに加え、PES労働者には、1981年の職業上の安全及び健康に関する条約（第155号）の第19条に従って導入された所定の安全衛生措置を遵守する義務がある。

PES労働者はその職務の一環としてリスクを引き受けるものの、決して過大なリスクを負うよう強制されてはならない。PES労働者は、生命または健康に対する差し迫った重大な危険が伴う状況から、報復的措置を恐れることなく離脱する権利を有しているべきである。

PESにおける労働安全衛生（OSH）を改善するための取り組みとしては、以下を挙げることができる。

- PESの労働者と使用者の各業務に合わせて調整されたOSH措置を策定し実施する。これは、労使双方が社会対話に参加することで達成される
- 安全性向上のため法制度と行政体制を強化する
- 安全衛生を管理し監督する責任者の能力を向上させる
- PES労働者に対して着任前にOSH訓練を提供するほか、着任後も訓練を継続する
- 安全衛生の意識啓発と実行を促す特別キャンペーンを立ち上げる
- 労働監督官によるOSHの監視と、国内の業務災害保険制度とのデータ連携を行うための仕組み作りを可能にする

PES使用者は、労働者およびその代表者と協議の上で、ILOの『労働安全衛生マネジメントシステムガイドライン』（ILO-OSH 2001）に従ってOSH管理制度を確立し、ハザードの特定と安全衛生へのリスク評価を行わなければならない。以下の管理対策は優先順位に従って適用する必要がある。

(a) 感染リスクを排除する

(b) 工学的制御または組織的対策を通じて、感染の広がりをその発生源において制御する

(c) 行政による規制措置をはじめとする安全作業システムを通じて、感染リスクを最小化する

(d) 特定されたリスクが集団対策で抑制できない場合には、労働者個人に対して防護服などの適切なPPEを無料で提供し、これが確実に使用され適切に保管されるよう管理する

¹⁴ United States, [Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act](#), H. R. 748. The United States Department of Labor defines “[Hazard pay](#)” as “additional pay for performing hazardous duty or work involving physical hardship.”

¹⁵ For example, on 23 March the Lagos State government ordered junior and mid-level civil servants to stay at home for two weeks, although the measure only covers 70 per cent of them. BBC (2020). “[Coronavirus lockdown: Lagos order junior, mid-level civil servants to stay for house sake of Covid-19 pandemic](#)”, News Pidgin, 22 March.

¹⁶ For example, in 2019 the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations made observations and/or direct requests concerning wage arrears in the public sector regarding Benin, Cameroon, Comoros, Côte d’Ivoire, Gabon, Guatemala, Libya, Mali, Mauritania, Republic of Moldova, Poland, Tajikistan, Uganda and Zambia.

上述のガイドラインでは、PES労働者の安全衛生に関して以下の項目の、監視を基にした一貫した国内政策も求めている。

- 業務上のリスクのマッピング、緩和、防止、および制限
- 講じられた措置の影響および感染リスクの低減に対する効果
- 適切なすべてのレベルでコミュニケーションと協力が実務でいかに確実に行われるか
- PESの仕事を専門に監督する労働監督官の活用可能性

社会対話

ほとんどの措置は一時的なものとして各国政府によって一方的に課されたが、いくつかの中央・地方政府では、政府と公共部門の労働組合が協議し、職員を保護するための取り決めを行っている。

欧州連合のレベルでは、中央政府行政のための社会対話委員会が2015年に署名した協定で、中央政府の公務員と労働者が直接的関心事項について情報を得て協議できる権利に関して、共通の最低基準を決める一般的枠組みを定めた。欧州委員会は、この協定を実施するための指令は採択しないとの決定を下したものの、協定が国レベルで発効される見通しを示した。社会的パートナーはEU加盟国に対して、「国の医療サービス、社会的保護制度、およびその他の公共サービスのための職員、設備、手段を強化する目的」のために支出し投資するよう働きかけた¹⁷。

公共サービスにおける多くの労働協約には、長期休暇や通常業務時の個人用保護具に関する条項が盛り込まれている。しかし、中には公務員団体との間で、下記のようにCOVID関連の措置の追加に合意した政府もある。

- スペインでは、COVID-19危機に際してPES労働者を保護するために幾つかの支部協定が締結されており、地域協定についても交渉が進められている
- イタリアとスペインでは、政府と公務員の労働組合が職場での保護策を確立する手順について協議した¹⁸
- ノルウェーでは、関係当事者が地方自治体とヘルスセクターの勤務時間に関する協定を締結し、使用者には時間外労働の枠組み拡大が認められることとなった
- 社会的パートナーはデンマークでも協定を締結し、一部の職員を別の職務に異動させることができるようになった
- 公共サービスを担当する大臣が公共部門の労働組合と会合を持って意見交換をした国も数か国にのぼる

一部の公務員団体は、既存の協定を補足する緊急措置を要求した。政府機関が3月24日に閉鎖されたばかりの南アフリカでは、労働組合が協議を開始するよう要求し、2018年に合意した賃金引き上げについて政府が再交渉を求めていることに反対するストライキ決行の予定を断念した。カナダでは、連邦公務員の労働組合の幾つかが財政委員会に対して「必須(critical)サービス」と「必須スタッフ」という用語の定義を明確にするよう要求した¹⁹。イタリアでは、安全対策の強化を求めて数回のストライキが呼びかけられた。国際公務労連(PSI)は、「セーフワーカーが人命を救う」という「利益よりも人々を優先」行動プログラムに関する世界的キャンペーンを開始し、以下を要求している。

- 長期的な観点から今回のような緊急事態に対応するための十分な人員と予算の下での公衆衛生システム
- 十分かつ適切な個人用保護具、およびそれを使用する全ての労働者のためのトレーニング
- 非常な長時間労働となる保健医療労働者をサポートするための適切で具体的な対策。これには当該労働者の子ども等扶養家族のケアも含まれる
- 在宅勤務、有給疾病休暇、緊急失業手当、そして何よりも無料の公的医療の提供

欧州公務労連(EPSU)の報告によれば、ヨーロッパの数か国の労働組合は、医療従事者だけでなく社会的介護・居住型介護・在宅介護の従事者にも、保護具を提供し休暇を柔軟に取らせるよう、それぞれの国の政府に対して要求した²⁰。EPSUはまた優先的に考慮することとして、個人用保護具の提供による刑務所職員と収監者の健康と安全、刑務所職員の賃金の支払い継続(疾病手当を含む)、労働組合・刑務所・保健機関間の定期的対話を求めている。オーストラリアでは、公共サービス機関はその契約労働者23,000人に影響が及んだ場合には、当該労働者に保護を提供するよう政府に対して要求した²¹。

17 Joint Statement of the European Social Partners ETUC, BusinessEurope, CEEP, SMEUnited on the COVID-19 emergency, 16 March 2020.

18 Pardo, J. (2020) “Gobierno y sindicatos fijan un protocolo para la prevención de riesgos laborales frente al Covid-19”, *El Plural*, 3 March; Italy, Ministry of Health (2020), “Covid-19, siglato il Protocollo per la sicurezza nelle aziende” 14 March.

19 The Professional Institute of the Public Service of Canada, web page.

20 EPSU (2020), “The safety and staffing challenges facing health and social services”, 19 March.

21 Jenkins (2020), op. cit.

▶ 3. ILOのツールと対応

パンデミック発生という事態においては、刻一刻と変化する現状の情報共有の良し悪しが終始カギを握る。1978年の労働関係（公務）条約（第151号）が各手続きについて指針を提供している。加盟国は数多く発生する事案に対し社会対話を通じて取り組む必要があり、これには情報交換だけでなく、講じるべき措置に関する協議、そして労働条件に関する措置の影響についての交渉も含まれる。気中浮遊汚染物質も対象とする『職場の環境要因に関するILO実務規定』（The ILO Code of practice on ambient factors in the workplace）（2001年）では、労働者の安全と健康についての責任を使用者に負わせた上で、労働安全衛生に関する決定への労働者の参加を求めている。健康上の問題に取り組むための方策を円滑に進めるには、社会対話に加えIT（情報技術）を利用することもできる。

手洗いは伝染を防ぐための重要な方法である。1985年の職業衛生機関条約（第161号）、1981年の職業上の安全及び健康に関する勧告（第164号）、および1961年の労働者住宅勧告（第115号）には関連する指針が提供されている。また、職場における給水、トイレなどの衛生設備、衛生的な行動と必要な備品などについての具体的なニーズに対応するものとして、職場での水と衛生設備へのアクセスに関するセルフ・トレーニング・ハンドブック『WASH @ Work』（2016年刊）も、ILOの労働安全衛生の原則と方法の導入についてアドバイスとチェックリストを提供している。

OSHの措置以外にも、ILOの『緊急対応公務におけるディーセント・ワークに関する指針』は、各公務間での社会対話、訓練、および調整を求めており、幅広い種類のPES労働者をその対象としている²²。

緊急対応公務労働者に関する国際労働基準やその他のILOの原則とツールは、政労使および国連機関が、パンデミックとの戦いの中心となる必須サービスへの支援策の大枠を統合的かつ全体的に決める際に有用である。ILOの基準と原則は、災害の場面において公務員団体が果たす役割について、また社会対話を中心に据え、公務員団体が災害管理と緊急対応にいかに関与できるのかについて、各国政府が認識する必要性を強調している。

²² See above, note 5.