

若年労働者の 安全衛生を改善する



International
Labour
Organization



28 April 2018

World Day
For Safety and Health at Work

GENERATION

SAFE & HEALTHY



若年労働者の 安全衛生を改善する

Copyright © International Labour Organization 2018
First published (2018)

日本語版 2018年
若年労働者の安全衛生を改善する
ISBN: 978-92-2-030758-8 (web pdf)

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: rights@ilo.org. The International Labour Office welcomes such applications.

Libraries, institutions and other users registered with a reproduction rights organization may make copies in accordance with the licences issued to them for this purpose. Visit www.ifrro.org to find the reproduction rights organization in your country.

英語版
ISBN: 978-92-2-131650-3 (print)
ISBN: 978-92-2-131651-0 (web pdf)

This publication is also available in french and spanish.

Credits

Page 2 (top), 6, 9, 22, 24, 27, 30, 37: Maxime Fossat © ILO
Page 2 (middle), 18 (top left): Nadia Bseiso © ILO
Page 8, 12, 15, 18 (top right, middle left), 20: © ILO
Page 11: Yo. Nyamdavaa © ILO
Page 17: Wei Xiangnan © ILO
Page 18 (top middle), 29: Nguyen Viet Thanh © ILO
Page 18 (middle right): A. DOW © ILO
Page 18 (bottom left, bottom right), 32: Marcel Crozet © ILO
Page 18 (bottom middle): Thierry Falise © ILO
Page 38, 39: Steve Lim © ILO

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

Information on ILO publications and digital products can be found at: www.ilo.org/publns.

Funding for this report was provided by the United States Department of Labor under Cooperative Agreement numbers GLO/14/20/USA. This report does not necessarily reflect the views or policies of the United States Department of Labor, nor does mention of trade names, commercial products, or organizations imply endorsement by the United States Government.

目次

はじめに	7
「若年労働者」の定義	10
若年労働者の安全衛生を脅かす要素	11
若年労働者に特有のリスク要素	12
若年労働者が頻繁に晒される労働ハザード	14
危険な経済部門における若年労働者	18
若年労働者の安全衛生を保護する国際労働基準	20
若年労働者を保護するOSH基準	21
児童労働の撤廃に関する基本的基準	23
若年労働者のOSHに関する国と地域の行動のための枠組み	24
OSHと若年労働者に関するデータ・情報の収集および分析の改善	26
若年労働者の安全衛生保護の向上を図る 法律・規則・政策・ガイドラインを作成、更新、実施	28
若年労働者のOSHニーズに対する政府、使用者、労働者、 労使団体の取組みを支援するための能力開発	32
一般教育プログラムと職業訓練プログラムにOSHを組み入れ、 より安全で健康的な労働者世代を構築	34
OSHのハザードとリスクに対する若年労働者の脆弱性に関する アドボカシー、啓発、研究の強化	36
OSHの予防文化創出への若者の参加	38



はじめに

国際労働機関(ILO)が発表した最新の推計によれば、毎年278万人の労働者が職場での事故と仕事に関連した疾病とによって死亡している¹。うち約240万人(86.3%)が業務関連の疾病、38万人余り(13.7%)が職場での事故の犠牲となっている。死亡には至らない業務上の事故は、毎年、職場での死亡事故件数の約千倍も生じている。毎年3億7,400万人にのぼる労働者が非死亡労働災害の被害を受けていると推計され、こうした負傷は多くの場合、労働者の所得能力に長期間に亘り深刻な影響を及ぼす(Hämäläinen et al., 2017)。

若年労働者は成人労働者よりも業務上の事故で負傷する割合が著しく高い。最近の欧州のデータによれば、18歳から24歳までの若年労働者の職場での非死亡事故の発生率は成人労働者よりも40%以上も高くなっている(EU-OSHA, 2007)。米国では、15歳から24歳までの若年労働者が職場の非死亡事故で負傷するリスクは、25歳以上の労働者のおよそ二倍となっている(CDC, 2010)。

以上とは矛盾しているように思われるが、業務上疾病の発症率は成人労働者よりも若年労働者のほうが低いことが統計的に示されている。これは若年労働者のほうが業務上疾病に対する耐性が高いからではない。若年労働者は身体的も精神的にも成長途上にあり、有害化学物質その他の危険因子の悪影響を受けやすいため、実際には業務上疾病に罹りやすい。若年労働者の業務上疾病の発症率が相対的に低いのは、多くの場合に業務上疾病が累積曝露および(または)潜伏期間の後によりやく発症するという事実によるものと考えられる。加えて、業務上疾病に関する正確なデータを得ることは困難であり、若い頃の職場のハザードへの曝露に起因する業務上疾病であればデータの入手がなおさら困難なためである(EU-OSHA, 2007)。

業務上の負傷にしても疾病にしても労働災害は計り知れない人的苦痛をもたらすうえ、大きな経済コストも引き起こしており、その総額は毎年、世界的にみて国内総生産の約3.94%に達すると推計されている(ILO, 2017c)。若年労働者が重傷を負い、その結果として長期的障害を蒙ることで社会にかかるコストは、成人労働者が同様の重傷を負った場合の社会的コストよりも遙かに高くなる可能性がある。労働災害が若者の職業人生の初期に生じた場合、負傷の結果はいっそう深刻である。長期的な障害を抱える若年労働者は社会の活発な構成員ではなくなり、せっかくの教育や訓練をほとんど活かすことができなくなる可能性がある。

¹ In 1987, the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health suggested that the term “work-related diseases” be used to describe not only recognized occupational diseases, but also other disorders to which the work environment and performance of work contribute significantly. For more information about the methodology used for producing global estimates and the criteria employed for the inclusion of work-related diseases, please consult the publication Global Estimates of Occupational Accidents and Work-Related Illnesses 2017 (Hämäläinen et al., 2017).



多くの国々が若者の雇用、教育、訓練、技能育成、雇用創出に多額の投資を行っている。こうした各種のプログラムに労働安全衛生 (OSH) を盛り込むことが極めて重要である。その実行には、15歳から24歳までの若年労働者が直面する安全衛生リスクの要素を理解し対応することが必要である。法律および政策で社会的弱者として認められている18歳未満の若年労働者が、児童労働基準および危険有害業務禁止規定で特別に保護されているのに対し、18歳から24歳までの若年労働者は、負傷のリスクが引き続き高いにもかかわらず、職場において同様の法的認知も保護も受けていない。

ILOはすべての労働者が職業人生の全期間をつうじてディーセント・ワークと安全で健康的な労働条件を享受することができるよう長年に亘ってその促進に取り組んできた。そして、若者のディーセント・ワーク促進のためにも、危険有害な児童労働をなくす闘いに向けた取組みのためにも、若年労働者のOSH改善の重要性を強く訴えるものである²。全世界で児童労働に従事する1億5,160万人の子供のうち、約半数(7,250万人)が危険有害な児童労働に従事している。約24%(3,700万人超)は15歳から17歳である(ILO, 2017b)。若年労働者に対するOSHの問題に取り組む対策を真剣に講じることで、若年労働者の安全衛生の改善、そして危険有害な児童労働に従事する児童の人数削減という二つの成果が得られる。

² The worst forms of child labour, as defined in ILO Convention No. 182, include “work which, by its nature or the circumstances in which it is carried out, is likely to harm the health, safety or morals of children.”

本書の目的

ILO は安全で健康的な世代の促進を目指す2018年労働安全世界デーのためにこの報告書を作成した。本報告書は、若年労働者が直面するOSHリスクについて説明することと、若年労働者の安全衛生を改善する必要性について世界規模の話し合いを促進することをめざしている。本報告書は、若年労働者が直面する仕事関連リスクを増大させる要素について分析するとともに、改善のための法的、政策的、実践的手順について解説している。

安全で健康的に働くことのできる世代を構築するためには早期に準備を開始する必要がある、まずは親やコミュニティの意識向上が必要である。若者がリスクを意識し、自ら声を上げられるようにするために、仕事のハザードやリスクに関する教育、および労働者の権利に関する教育を学校で始める必要がある、職業訓練や見習い訓練プログラムをつうじて継続する必要がある。公式な経済か非公式な経済の企業かを問わず、事業主および家族経営事業者には、若年労働者が直面するリスク要素と、年齢に見合った業務と労働条件についての指針が必要である。最後に、若年労働者が正当な権利を行使したり懸念を表明したりできるよう、若者が仕事の世界に参入する際には、労働者団体による支援と代表が不可欠である。

若年労働者の安全衛生状況が改善されたなら、2030年までにすべての労働者に安全・安心な労働環境をもたらすことをめざす開発目標8.8と、2025年までにあらゆる形態の児童労働を撲滅することをめざす開発目標8.7の達成に役立ち、ディーセント・ワークと経済成長に関する「持続可能な開発目標(SDG)8」の達成に寄与することになる。この目標レベルに到達するには、官公庁、使用者・労働者・労使団体、その他の主要な利害関係者が協力し合って、全世界の次世代の労働者である若者の安全衛生を重点課題ととらえる「予防文化」を創出する必要がある。



「若年労働者」の定義

国際連合では統計上「若者」を15歳から24歳までの年齢の人々と定義している。この年齢集団は世界の労働人口の15%超を占めており、約5億4,100万人にのぼる(ILO, 2016b)。「若者」という言葉は、義務教育を終えて初めて就労を経験する年齢の人々について使われる場合が多い。

若年労働者は学校から仕事へ移行する際、また、安定した仕事（危険から保護され適切な賃金が支払われる仕事）を見つけようとする際に、数多くの困難を経験する。そして、例えば以下のような様々な形で仕事の世界に参入することで若者は職業人生を開始する。

- 空き時間(授業時間の前後、週末や休日)に働く学生
- 職場体験(見習い、インターンシップ)を受ける学生
- 義務教育を終了または途中でやめて、職業人生を歩み出す若者
- 家族企業(有給または無給)で働く若者
- 若年使用者および若年自営業者

若年労働者は認知的、心理社会的、そして身体的にも多様な発達レベルにある。国際的基準によれば、子どもと成人を分ける境界線は18歳とされるため、若年労働者は次の二つの集団に大別される。

- 就業最低年齢には達しているが18歳未満の若年労働者

この年齢層の労働者は特定の仕事に合法的に従事できる場合でも「子ども」と見なされ、従事してよい仕事の種類、晒される可能性のあるハザード、および就労が許される時間に関する具体的制限によって保護されている場合が多い。こうした制限は、子どもの健康と安全を守ること、また労働災害や職業病に見舞われるリスクを低減することを目的とし、子どもの急速な成長、発達段階、経験の欠如、搾取に対する脆弱性の高さを考慮に入れている(IPEC, 2009)。

- 18歳から24歳までの若年労働者

この年齢層の労働者は成人と見なされ、全成人労働者に適用される雇用および労働条件に関する一般法令が適用される。18歳以上の若年労働者は職務経験が相対的に不足し、精神的・身体的にまだまだ発達途上で、職場の危険に対して脆弱であるにもかかわらず、OSH規則中の危険有害業務の禁止や特別規定などの児童の労働制限によって保護されていない場合が多い。したがって、ほぼすべての仕事に合法的に雇用され得るとはいえ、就業最低年齢～18歳未満の若年労働者には適用されている職務や時間の制限という恩恵を受けることはできない。





若年労働者の 安全衛生を脅かす要素

若年労働者は不均質な労働者集団であり、職場で晒される労働災害や職業病のリスクには、身体的・心理社会的・情緒的発達段階、教育レベル、職業技能、就労経験など数多くの要素が関わっている。若年労働者のOSHリスクが高い原因は、このような個人の要素に関係していることが多いが、職場の文化がその一因である場合もある。OSH上の課題についての若年労働者の発言力と発言意欲が職場の文化によって妨げられている場合である。逆に、若者が声を上げやすい環境に資する職場文化によって若年労働者の安全衛生が改善される場合もある。若年労働者は往々にして従業員としての権利に気づかず、また若年使用者は自らのOSH上の責任を認識しておらず、OSHリスクの報告などしようとは思わないかもしれない。若年労働者はまた、経験豊富な労働者であれば身に着けていると思われる交渉力にも欠けている。そのため危険な業務、劣悪な作業条件、その他、不安定雇用につながる条件を受け入れてしまう恐れがある。若年労働者は、危険な経済部門で働き、こうした部門に見られるハザードに晒されることで、労働災害や職業病のリスクがさらに高まる。



若年労働者に 特有のリスク要素

若年労働者に特有の様々なリスク要素があるため、この年齢層の労働者は職場のハザードによる被害を受ける傾向が高い。こうしたリスク要素は若年労働者の年齢なりに先天的なもの(身体的・心理社会的・情緒的な発達段階など)もあれば、後天的な影響によるもの(技能の相対的欠如、経験が極めて乏しいこと、教育レベルが低いことなど)もある。

身体的な発達段階 若年労働者、特に思春期の青少年は、身体(脳を含む)³がまだ発達中であるという事実のために労働災害や職業病のリスクが高くなる。とりわけ生殖器官系と脳機能は関連器官に影響するハザードに敏感に反応する。加えて、思春期には呼吸数が多く単位体重当たりの新陳代謝も活発であることから、身体が毒素を吸収しやすく毒素の作用に対してより重篤な反応を示す。農薬、神経毒、内分泌攪乱物質、アレルギー誘発物質、発がん性物質については、これに対する若年労働者の曝露にとりわけ注意を払う必要がある。このことは、身体が細胞レベルで発達中の思春期の労働者の場合には特に当てはまる。なお、ワークステーション・工具・機械・機器は、通常は成人向けに設計されており、青少年の身体には大きな負担となる恐れがある(IPEC, 2011)。

心理社会的および情緒的な発達段階 若年労働者は概して、自分の行動の結果を理解したり様々な状況に関連するリスクを評価したりする能力が低く、また帰属したい、魅力的に思われたい、自立したいといった欲求を含め、社会的圧力と自らの強い意欲の影響を受けやすい。こうした特性は、若者の意思決定に影響を及ぼし、リスクを冒させる結果となる可能性がある。また、このような特性を持つ若年労働者は、業務上の困難な問題や物理的・心理的に危険な状況について声を上げることをためらう可能性がある(European Parliament, 2011)。しかし忘れてならないのは、若い頃(および一生をつうじて)の行動は、脳の発達、経験、育児、社会経済的地位、文化、精神的健康、社会的な関係および交流といった複合的かつ相互作用的な種々の要素の影響を受けることである(Johnson et al., 2009)。

³ The frontal lobes are among the last areas of the brain to mature and they may not be fully developed until the mid-twenties. The prefrontal cortex, which is situated in the frontal lobes, coordinates higher-order cognitive processes and executive functions (skills needed for goal-directed behavior, including planning, response inhibition, working memory and attention) (Johnson et al., 2009).

職業技能と就労経験 若年労働者は、担当する仕事に必要とされる技能も経験もなく、仕事に関連する安全衛生上のハザードやリスクについての理解を欠いていることが多い。労働者が就労中に負傷するリスクは、新しい仕事に就いてからの1ヶ月間で高く、わずか12ヶ月後と比べても4倍であり、また若年労働者が仕事に就いて最初の数ヶ月で被害に遭うリスクは、上の年齢層の労働者の場合よりも高くなっている (Smith & Breslin, 2013)。

教育レベル 若年労働者の教育レベルは、この年齢層が安定したディーセント・ワークへと移行できるかにおいて重要な役割を果たしていると考えられる。教育訓練レベルが高いことや、勉強しながら働いた経験があれば、労働市場への移行がより容易になる傾向にある。教育レベルが高い若年労働者ほど、非公式な仕事に従事することが少なくなる (ILO, 2017a)。教育レベルが低い労働者は、労働条件が厳しい場合であっても同じ仕事に留まる傾向にある (EU-OSHA et al., 2017)。職場の安全についての意識も教育によってプラスの影響を受けていると思われる。教育レベルの高い労働者のほうが安全についての理解が深く、安全手順に正しく適合して、労災事故に遭うことが少ない (Gyeyke & Salminen, 2009)。

若年労働者のOSHリスクに影響を与えるその他の横断的要素 若年労働者が晒されている労働災害や職業病のリスクとして、年齢以外にも数々の要素が組み合わさって、リスクを増大させる結果となっている。たとえば、ジェンダー、障害、国境を超える移動に関する資格などである。少年は少女に比べ危険な仕事に従事し労働災害を蒙りやすいように思えるが、関連するデータが偏向していることも考えられる。少女は家内労働のような非公式な仕事に従事している可能性が高く、その多くは無給である。その結果、少女たちは「見えない」存在となり、公式の統計には現れにくくなっている (ILO, 2016b)。障害のある若者は、排除、孤立、いじめ、そして虐待を蒙るリスクが高い傾向にあり、また教育的機会と経済的機会も乏しい傾向にある (UNICEF, 2013)。移民労働者の労働災害率はどの集団と比較しても最高水準にあるが、世界全体の国際的移民流入の約70%は30歳未満の人々である (ILO, 2004)⁴。言葉の壁によっても、移民労働者が労働災害や職業病を蒙るリスクが増える可能性がある。移民労働者が受入国の話し言葉も書き言葉も理解できない場合、職場の安全衛生規則や手順に従うことが困難だったり、薬品容器のラベルに記載された警告や情報を誤解したりする恐れがある。文化に基づく態度と行動、雇用形態 (移民労働者は大半が不安定な労働者や季節労働者である) により、そして、他の何にもまして収入を優先せざるを得ないニーズがあることにより、移民労働者は安全衛生について声を上げることができないのではないと思われる (EU-OSHA, 2013a)。

北欧諸国における若年労働者のOSHリスク

『北欧諸国における若年労働者の労働安全衛生リスク』と題する報告書 (Kines et al., 2013) は、北欧諸国で15歳から24歳までの年齢の若年労働者が晒されているOSHリスクを理解し予防策をより効果的なものとするために重要な洞察を与えてくれる。この報告書では、若年労働者のOSHリスクの増大をもたらす要素の主要4カテゴリーが分析されている。

- **若年労働者の特徴:** 例えば、身体上、認知上、情緒上の成熟度が多様。相対的に経験不足。リスクを取りたがる行動傾向 (高レベルのリスクを伴うことが多い)。技能と訓練およびOSHリスクの認識と理解の欠如。社会的・対人的特性。学校から仕事そして青年期から成人期への移行中であること。
- **仕事の性質:** 例えば、シフト制の仕事、パートタイムの仕事、短期・季節・臨時の仕事。
- **職場の特徴:** 例えば、現行のOSH対策 (OSHの訓練・監視など)、OSH文化、OSHマネジメント。
- **作業特性:** 例えば、身体的、化学的、生物学的、機械的、心理社会的なリスク要素を呈する作業。

⁴ In 2015, over 51 million international migrants were between the ages of 15 and 29 (UNDESA, 2015).

若年労働者が頻繁に 晒される労働ハザード

「ハザード」と「リスク」という言葉は同じ意味で使われる場合もあるが、実は意味が異なっている。「ハザード」が害を及ぼす可能性のある事柄(粉塵、化学物質、騒音、高所作業、人力作業、安全柵のない機械、長時間労働、不定期時間労働など)を意味するのに対して「リスク」は(a)危険な事象が起こる可能性と、(b)生じうる損害の重大性(長期的な被害など)の組み合わせを意味する。仮に機械の運転員が安全柵のない機械を日常的に使用しているならば、重傷または死亡に至るリスクは高まる。また重量物や大きい物を頻繁に持ち上げたり移動したりする労働者は、腰痛などの筋骨格障害を患うリスクがある。

労働者が受ける害を防止するには、職場のハザードを特定しリスクを評価するとともに、総合的なOSHマネジメント・システムをつうじて適切なリスク抑制策を講じる必要がある⁵。

ハザードの特定がこのプロセスの第一歩である。使用者は、労働者の積極的な参加を得て、労働者に害を及ぼす可能性のある因子や状態であるハザードを特定し、各ハザードについて労働者のうちの誰に曝露の恐れがあるかを判定する必要がある。OSHマネジメント・システムでは、若年労働者など特有のリスク要素を有する労働者に対しては特別な配慮が求められる(セクション2.1で先述)。ハザードの特定は、労働者とその業務、労働条件、職場の組織、そして作業環境との関連性に重点を置かなければならない。成人に関しては、危険な状態の特定に際して基準の限度が有用であるが、若年労働者(特に思春期の青少年)の場合には、身体的にも精神的にも発達中であるため、身体的・精神的に受け入れられる限界の判定が非常に難しい。職場のハザードが若年労働者の健康に及ぼす影響に関しては情報が不足しているため、このような限界値の判定は特に困難である。

どの職場においても幾つかの異なる種類のハザードが存在していることがあり得る。これにより安全衛生に関連して労働者が遭遇する結末は多様なものとなることが考えられる。以下に物理的および心理社会的なハザードの種類を挙げるが、これらは、若年労働者が晒されるリスクが高いことと、若年労働者が直面する特有のリスク要素から、若年労働者にとってとりわけ脅威となるものである。

安全上のハザードは、リスク抑制策がまったく取られていない場合に直ちに負傷(火傷、筋挫傷、裂傷、打撲、骨折、内臓損傷、頭部外傷、窒息など)する可能性のある危険要素である。安全上のハザードには、例えば高所作業、危険な機械・機器・工具の使用、車両の運転・乗車、車両近くでの作業、溝掘り、滑りやすい面や乱雑な床の歩行、可燃性または爆発性の材料・物質の取扱い、またはその近くでの作業などがある。若年労働者は、就労経験の不足、乏しい技能訓練、安全上のハザードおよび安全手順についての情報や指導の不足、監視不備といった理由により、安全上のハザードに対してとりわけ脆弱である可能性がある(IPEC et al., 2002)。

物理的ハザードには、騒音、振動、ある種の照明、極端な温度(寒・暖とも)、放射線(太陽および溶接による紫外線曝露を含む)といった、健康を害する可能性のある種々の物理的因子への曝露がある。若い頃に紫外線に晒された労働者は、長期的な曝露(曝露が若年齢で始まったため)により成人期になって皮膚がんを発症するリスクが高い。若年労働者はまた、過度な騒音による聴力損失を成人よりも蒙りやすい。成人向けに定められた騒音の曝露限度値は、若年労働者保護の観点からは不十分である(Forastieri, 2002)。接客、製造、建設などの部門の若年労働者は仕事から過度な騒音への重大な曝露を受けている。

⁵ According to the ILO Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems (known as ILO-OSH 2001), preventive and protective measures should be implemented in the following order of priority: (i) eliminate the hazard; (ii) control the risk at source (through the use of engineering controls or organizational measures); (iii) minimize the risk by designing safe work systems (including administrative measures taken for risk control); and (iv) where residual risks cannot be controlled by collective measures, the employer should provide appropriate personal protective equipment (PPE) at no cost and take measures to ensure its use and maintenance (ILO, 2001).



生物学的ハザードには、バクテリア、寄生生物、ウイルス、危険な動物・昆虫・植物への曝露が含まれる。その結果として、皮膚、腸、呼吸器の疾患など、様々な種類の疾患が引き起こされる恐れがある。生物学的ハザードは、農業（動物との接触）、食品加工および飲食店（食品取扱い）、医療（人との接触、血液その他体液との接触）、ごみ・廃棄物管理のような、若年労働者が多く就業している経済部門で日常的に見受けられる。

化学的ハザードには、ガス、粉塵、煙、蒸気、液体が含まれる。化学物質は全産業部門で使用されており、ほとんどの職場で使用されている。例えば、農業における農薬や肥料、製造業における塗料や溶剤、建設業における石綿・シリカ・シンナー・接着剤・溶接煙、サービス部門における洗浄剤などが主なものである。物質の毒性作用は曝露した量と時間によるほか、個々人の感受性および特性（ジェンダーや年齢）などその他の要因によっても左右される。若い頃に化学的ハザードに曝露すると、生殖系およびホルモンバランスに深刻なダメージが及ぶ恐れがある（Gerry, 2005）。

人間工学的ハザードには、重い荷物の運搬、速い動作や反復的な動作、設計が不適切で労働者に不自然な姿勢を強いる機械・機器や作業プロセスが含まれる。腰痛などの筋骨格系障害（MSD）、腱炎、椎間板ヘルニア、手根管症候群は、人間工学的ハザードへの曝露で生じる典型的な結果である。重い荷物を運搬する青少年は、身体がいまだ成長発達段階にあるため、骨格損傷や成長障害を蒙るリスクが高い。さらに、作業方法と工具・機器は一般に大人向けに設計されているため、身体がまだ発達しきっていない若年労働者は、疲労しやすく怪我やMSDを蒙るリスクが高くなる（IPEC et al., 2002）。

若年労働者に特有のリスク要素





心理社会的ハザードとは、業務がどのように設計され管理され、どのような社会的・組織的状況下で行われているか(そのすべてが心理的または身体的な損害を引き起こす可能性がある)により生じるものである。心理社会的ハザードを受けた者には一般的にストレス反応が見られる。仕事に関連したストレスにより、一瞬の注意散漫や判断ミス、日常活動のパフォーマンス低下が引き起こされ、職場で事故が発生するリスクが高まる可能性がある。そして、精神障害(燃尽き症候群やうつ病)、その他の身体的問題(心血管疾患やMSD)、マイナスの対処行動(アルコール乱用や喫煙)の発症に至る可能性がある。そのためストレスは労働者の福利と生活の質を低下させる結果となる(ILO, 2016a)。若者は精神的・情緒的・社会的に20代半ばまで成長し続けるため、心理社会的ハザードへの曝露が特に有害となる可能性がある。

心理社会的ハザードは通常、以下の二つに大別される。

- 仕事の内容：作業設計、仕事の負荷とペース、スケジュールなどの労働条件
- 職場の状況：職場の組織と労使関係、例えば、組織の文化(安全問題に関して根付いている文化)、リーダーシップと管理スタイル、組織における役割、キャリア開発の機会、意思決定の権限と統制、ワーク・ライフ・バランス、職場での人間関係(職場の暴力や嫌がらせを含む)

与えられた作業の内容が十分に明確でなかったり、作業の成果に対して労働者が限られた影響力しか持っていなかったりすると、その他の要素と相まって結果的にモチベーションと仕事の満足度が低下する可能性がある。

若年労働者は、仕事の種類、雇用形態、交渉力の弱さなどの諸要素が組み合わさることにより、望まない性的注目といった職場の暴力や嫌がらせに対して、より脆弱な立場にあると思われる。若年労働者に対するいじめは大いに憂慮されている問題である⁶。いじめは心血管疾患、うつ病、燃尽き症候群、不安、緊張を生じ、仕事の満足度と幸福感の低下をもたらす要因である。ストレス要因が多く、組織的にまとまっていない職場やリーダーシップが不十分な職場では、芳しからぬ職場風土が生じることとなり、いじめのリスクが高まる。若年労働者の間ではワーク・ライフ・バランスの悪さもよく見られるが、若年労働者がシフト制の仕事、季節労働、週末労働、残業を受け入れがちなこともその一因である(Kines et al., 2013)。

⁶ According to the Nordic study Young workers' occupational safety and health risks in the Nordic countries, three issues have been the focus of attention in recent years: bullying, well-being and "work ability". Work ability refers to the balance between an individual worker's resources and workplace management and demands. Well-being is influenced by physical, psychological, organisational and psychosocial factors, as well by as changes in society and technology (Kines et al., 2013).



危険な経済部門における 若年労働者

若年労働者は通常、仕事の技能、経験、交渉力が不十分であり、そのため就労機会があっても初心者レベルの仕事に限られることが多い。また低賃金、長勤務時間で、不安定、危険といった理由から望ましくない仕事にしか就くことができない場合も多い。若者の失業率が成人の3倍に達している現在、こうした状況は悪化している(ILO, 2018)。さらに、多くの若者が非公式な経済で働いている(15歳から29歳までの労働者の78.7%)、非公式な経済下では、労働者が重大なハザードに晒される作業をさせられるうえ社会的保護は一部しか提供されない傾向があり、そのため若年労働者は労働災害や職業病の被害を受けやすい立場に置かれている(ILO, 2017a)。若年労働者は成人労働者に比べ、安定性や保護の点で劣る非標準的雇用形態⁷で就労する可能性が遙かに高い。短期間の仕事で職場でのハザードやリスクに関する情報に接する機会が少ない臨時雇い労働者は、訓練を受け

たり技能の養成をしたりする機会が少ない傾向がある(EU-OSHA, 2007)。また、頻繁に仕事を変えなければならない場合が多いため、それぞれの職場のOSH規則について詳しく知る時間も機会もほとんどないまま、再度仕事を変更し、適応することを余儀なくされている。

このような非公式、不安定、非標準的雇用形態の労働条件は以下に挙げる経済部門のすべてに及んでおり、若年労働者の脆弱性を増大させている。

⁷ The ILO defines non-standard employment as consisting of four categories of employment: (a) Temporary employment (as opposed to open-ended employment); (b) Part-time and on-call work (as opposed to full-time work); (c) Multi-party employment relationships (as opposed to a direct, subordinate relationship with an end user); (d++) Disguised employment/dependent self-employment (i.e. not part of an employment relationship).

農業 世界全体では、15歳から17歳までの年齢で危険な仕事に関わっている青少年のうち、49.3%が農業に従事している(ILO, 2017b)。農業はどの年齢の労働者にとっても非常に危険な部門だと考えられる。農業労働者は労働災害や職業病の被害者となる割合が高い。なぜなら、機械・車両・工具・動物の取扱い、過度な騒音と振動、躓き・転倒・高所からの落下、重量物の持上げ、反復作業、不自然な姿勢の作業によるMSD、粉塵その他の有機物・化学物質・感染性因子、そして、日光・極端な温度・過酷な天候など農村環境に特有なその他の労働環境といった多様なハザードへの曝露があるからである。農業人口は若年労働者と高齢労働者のいずれにおいても減少しているとはいえ、農業は引き続き世界の発展途上地域の若者の主要な就業先である。先進国では農業は高度に機械化され比較的少人数が雇用されているのに対し、途上国では農業のほとんどはローテク部門であり非熟練労働者が多く雇用されている(ILO, 2017a)。

製造業 労働市場に移行してくる若年労働者の多くが製造業で雇用されている。製造業に就職する人々の割合は近年では多くの地域で低下しているとはいえ、同部門には多くの若年労働者が雇用されている(例えば、アフリカでは若年労働者は製造業の全労働者の9.7%を占め、東欧および中央アジアと西アジアでは20.7%を占めている)(ILO, 2017a)。多くの先進国では、製造業は若年労働者に係わる労働災害の割合が最も高い部門となっている。製造業部門には、自動車、繊維・衣類、エレクトロニクス、化学、金属、食品、消費財など、幅広い産業が含まれる。このような業界には、化学物質・機械・車両・電動工具の使用、不十分な換気、高レベルの騒音、高温、暗い照明のような物理的ハザードをはじめ、労働者にとっての安全衛生上のハザードが数多く存在する。

建設業 開発途上地域や新興地域(アフリカ、アジア太平洋、中南米、カリブ海地域)では、この部門に集まる若年労働者の数が増えている(ILO, 2017a)。多くの国で建設現場での児童の雇用は禁止されているにもかかわらず、建設業界では危険な児童労働が現在も広く見られる(IPEC, 2011)。建設業は、全産業中で労働災害や職業病が生じる割合が最も高い産業の一つであり、その主な理由は建設現場での作業の多くが極めて危険な性質であるためである。例えば、労働者は危険な機械や材料を使用したり、高所作業をしたり、埃の多い工事現場など危険物質に晒されたりすることがある。その他に、この業界の労働災害や職業病の発生率の高さは、小規模企業の割合が高く数次にわたる下請制度に支えられていること、現場では複数使用者の作業員が併存していること、経験不足の労働者や季節労働者・移民労働者が多く人員が頻繁に入れ替わることなど、建設業部門ならではの特性にも起因している。

鉱業および採石業 この業界の労働者は、重量物や扱いにくい荷物の人力作業、重労働、不安定な地下構造、重い道具・機器、有毒粉塵・化学物質、酷暑酷暑への曝露によりすべての労働者が危険に遭遇する可能性があるが、これは特に若年労働者にあてはまる。鉱業での労働は、しばし法の力が及ばなく学校も社会的サービスも極めて限られた僻地や、家族やコミュニティのサポートが存在しない場所で働くことになる可能性があるため、鉱業に従事することは心理的に有害である可能性がある(IPEC, 2011)。このことから、鉱業および採石業は一般的に危険な児童労働の形態と見なされ、18歳未満の児童には就業が禁止されている。

サービス業 サービス業部門の若年労働者は世界中で増えている(ILO, 2017a)。この産業部門は接客と医療・社会サービスの2分野が代表的であるが、いずれも顧客や患者との頻繁な関わりがあることが主な特徴である。労働者はこの特徴によって、言葉による虐待、脅迫、侮蔑的行為、いじめ、嫌がらせ、身体的暴力、そして望まない性的注目といった心理社会的ハザードに晒される可能性が高まる。サービス業部門では、精神衛生上の問題およびMSDが最も一般的な欠勤理由の一つとなっている。

接客業 サービス部門の下位部門である接客業に従事する若年労働者も増えている。同部門の若年労働者は、単調で反復的な業務(創造性も自主性も必要とされない)を伴うことの多い身体的・精神的にきつい仕事に従事している。この業界で労働者がよく経験する可能性のある一般的なハザードおよびリスクには、長時間の立ち続け、重い荷物の運搬、危険な機械や工具の使用、火傷・アレルギー・感染のリスク、暗い照明(クラブ、バー、カジノなど)、アルコール摂取、身体的暴力や嫌がらせなどがある(Kines et al., 2013)。

医療・社会サービス業 医療・社会サービス業での雇用件数は世界中で増加しており、その多くに若年労働者が従事している。この部門は先進国でも発展途上国でも同様に発展を示している(ILO, 2017a)。医療従事者は、職場での暴力などの人間工学的ハザードと心理社会的ハザードに頻繁に晒されている。また、身体的、機械的、化学的なハザード、および伝染性疾患に曝露する可能性のある血液・体液・気中浮遊汚染物質をはじめとする生物的ハザードにも晒されている。

家事労働 若者のうち家事サービスに従事している者および無給の家族労働者は大きな割合を占め、特に開発途上国ではそうである。(ILO, 2016b)家事労働は一貫して過小評価されており規制も不十分なままで、家事労働者は今も過重労働、低賃金、無保護という状態に置かれている。家事労働者が晒される最も一般的なハザードは、長時間労働と孤立である。また、家事労働者は監督官庁からすると他に比べ「見えない」存在である。家事労働としては、重い荷物の運搬、炎や熱いコンロへの曝露、家庭用薬品の取扱い、鋭利な包丁の使用などの作業がよく挙げられる(IPEC, 2013)。家事労働に従事する少女や移民労働者は、一つには報告の仕組みの欠如、法的保護の不足、そして仕事の孤立的性質から、暴力や不当な扱いに対して特に脆弱な立場に置かれている。若年の家事労働者はしばしば教育の機会を諦めなければならず、そのために損害を蒙るリスクがさらに増大している。



若年労働者の 安全衛生を保護する 国際労働基準

若年労働者を保護する OSH 基準

職場における安全衛生の権利は、若年と成人を問わず労働者すべてに対して認められている。ILO 憲章(1919 年)は、すべての労働者は雇用から生ずる疾病・疾患・負傷に対し保護されるべきであるという原則を確立した。この原則は、フィラデルフィア宣言(1944 年)およびそれ以降の様々なフォーラムでの宣言において再確認されている⁸。

安全で健康的なディーセント・ワークを促進する ILO の取組みは、ILO が特に OSH の改善に関する国際労働基準 40 件以上の策定に寄与してきたことに表れている。OSH に関する主要な ILO 基準で確立された基本原則は、国レベルおよび企業レベルでの OSH 方針、制度、そしてプログラムの指針となっている。

OSH に関する主要な ILO 基準

- 1981 年の職業上の安全及び健康に関する条約(第 155 号)およびそれを補足する勧告(第 164 号)は、労働安全衛生を促進し、労働条件を改善することを目的とした、国レベルおよび企業レベルの政策と戦略のための基本原則を提示している。同条約はまた、使用者の責任、労働者とその代表者の権利、そして情報・教育・訓練に関する要件を規定している。1981 年の職業上の安全及び健康条約の議定書、2002 年(第 155 号)は、労働災害に関する記録および届出のための明確な規定を盛り込んでいる。
- 1985 年の職業衛生機関条約(第 161 号)およびそれを補足する勧告(第 171 号)は、安全で健康的な作業環境の維持に関して、使用者、労働者、そして企業内の労使代表者に助言責任を持つ、企業レベルの労働衛生サービスの確立を規定している。
- 2006 年の職業上の安全及び健康促進枠組条約(第 187 号)およびそれを補足する勧告(第 197 号)は、OSH に関する国の政策、制度、プログラムの作成および実施をつうじて、予防的安全衛生文化を促進する。勧告第 197 号によれば、すべての労働者、特に危険性の高い部門の労働者を保護するため、また非公式な経済に従事する労働者、移民労働者、若年労働者などの脆弱な立場にある労働者集団を保護するために、国内制度において適切な措置を定めるべきであると述べている。同勧告はまた、女性と男性の両方の保護を提供するために、国内制度を策定する際には、ジェンダーに配慮した取組みを援用するよう促している。

⁸ The Seoul Declaration on Safety and Health at Work (2008), for instance, stated that the right to a safe and healthy work environment should be recognized as a fundamental human right, and not merely as a labour right.



ILOのOSH条約はすべての労働者に対する労働災害や職業病からの保護を定めるものであるが、特に若年労働者に対する保護策を打ち出している条約もある。以下に幾つかの例を挙げる。

- 2001年の農業における安全健康条約(第184号)には若年労働者と危険な労働を取り扱ったセクションがあり、第16条において、その性質または実施される状況により年少者の安全および健康を損なう恐れのある農作業またはそのような恐れのある状況下で行われる農作業に指定される最低年齢は、18歳を下回ってはならないと述べている(16歳からは、厳格な条件の下で例外として作業が許される場合もある)⁹。条約を補足する勧告(第192号)は、年少労働者の健康に係る監督のための措置をとるよう規定している(第4条第3項)。
- 1988年の建設業における安全健康勧告(第175号)は、荷揚げ機械の運転手および操縦者は、所定の最低年齢(国内法令に定める)に達していることを求めている(第29条)。
- 1986年の石綿勧告(第172号)では、職業上の石綿への暴露の危険を伴う業務に18歳未満の年少者を雇用することについては、特別の注意を払うよう求めている(第1条第3項)。
- 1965年の年少者労働条件(坑内労働)勧告(第125号)は、坑内で働く年少者の生命と健康を保護するための措置を特に採用するよう求めている。

- 1946年の年少者健康検査(工業)条約(第77号)、1946年の年少者健康検査(非工業的業務)条約(第78号)、および1965年の年少者健康診断(坑内労働)条約(第124号)は、就職前に健康検査を行って18歳未満の年少者が当該作業に適格であるかを確認することと、労働者が18歳になるまでは医師の監督のもとに健康診断を行うことを義務づけている。健康上特に危険性の高い職業ではこの要件は21歳まで延長されている。さらに、1946年の年少者健康検査勧告(第79号)は、青年期は多くの場合18歳では終わらないため、こうした保護は18歳以上でも引き続き必要であると認めている(第7条)¹⁰。

- 1956年の福祉施設勧告(第102号)は、第16条第1項において、座って行なっても業務に支障をきたすことがない場合は、労働者、特に女子労働者と年少労働者の使用に供するため座席を提供し、かつ維持すべきであると述べている。

その他のILO条約でも若者の安全・衛生や福祉の保護が規定されている。このような規定は、労働監督、労働時間、週休、有給休暇、夜業に関する文書に見ることができる。特に若年労働者を対象とした規定は、年少船員に対する保護のための条約や、漁業労働と港湾労働に関する条約にも見られる。

⁹ Article 16 (3) states that national laws or regulations or the competent authority may, after consultation with the representative organizations of employers and workers concerned, authorize the performance of work referred to in that paragraph as from 16 years of age on condition that appropriate prior training is given and the safety and health of the young workers are fully protected.

¹⁰ According to the Medical Examination of Young Persons Recommendation, 1946 (No. 79) it is desirable to extend the age limit for compulsory medical examinations to at least 21 years for all young workers employed in industrial or non-industrial occupations. This extension should apply to, but not be limited to, all mining occupations, all employment in hospitals, and employment in public entertainment such as dancing and acrobatics.

児童労働の撤廃に関する 基本的基準

18歳未満の若年労働者はまだ児童と見なされ、児童労働に関する法令によって保護されている(IPEC, 2011)。ILOの基準に従いほとんどの国では、児童の雇用と労働を禁止するか厳しい制限を課す法律が採択されている。

1973年の最低年齢条約(第138号)は、異なる仕事の種類と国によって異なる開発水準を勘案して最低就業年齢を定めている。この条約の第3条は、年少者の健康、安全もしくは道徳を損なう恐れのある性質を有する業務またはそのような恐れのある状況下で行われる業務については、就業が認められるための最低年齢は18歳を下回ってはならないと定めている。幾つかの例外が含まれているものの、同条約は18歳以上の労働者の保護を強化する必要性については取り上げていない。

1999年の最悪の形態の児童労働条約(第182号)は、その撤廃が国内的および国際的な行動の主要な優先事項であると考えられる最悪の4形態の児童労働のうちの一つとして危険な労働を挙げている¹¹。

同条約では、国の監督官庁が使用者団体および労働者団体と協議した上で危険な業務の一覧を作成するよう、また危険な業務の種類の一覧を作成するに際しては、**1999年の最悪の形態の児童労働勧告(第190号)**で言

及されている以下の危険な業務の種類を考慮に入れるよう要求している。

- 児童を身体的、心理的または性的な虐待にさらす業務
- 坑内、水中、危険な高所または限られた空間で行われる業務
- 危険な機械、設備及び工具を用いる業務または重量物の人力による取扱いもしくは運搬を伴う業務
- 不健康な環境で行われる業務（例えば、危険な物質、因子もしくは工程、または児童の健康を損ねるような温度、騒音水準、もしくは振動に児童をさらすようなもの）

危険な児童労働を撤廃するため世界規模で手を携えた取組みの成果により、危険な業務に従事する15歳から17歳までの人数は、2012年の4,750万人から2016年の3,715万人へ減少した。しかし、15歳から17歳までの若年労働者の42%は、2016年の時点でも依然として危険な業務に従事し、児童労働に携わる児童全体の約25%を占めている(ILO, 2017b)。

- 長時間の業務、夜間の業務または児童が不当に使用者の敷地に拘束される業務のような特に困難な条件の下での業務

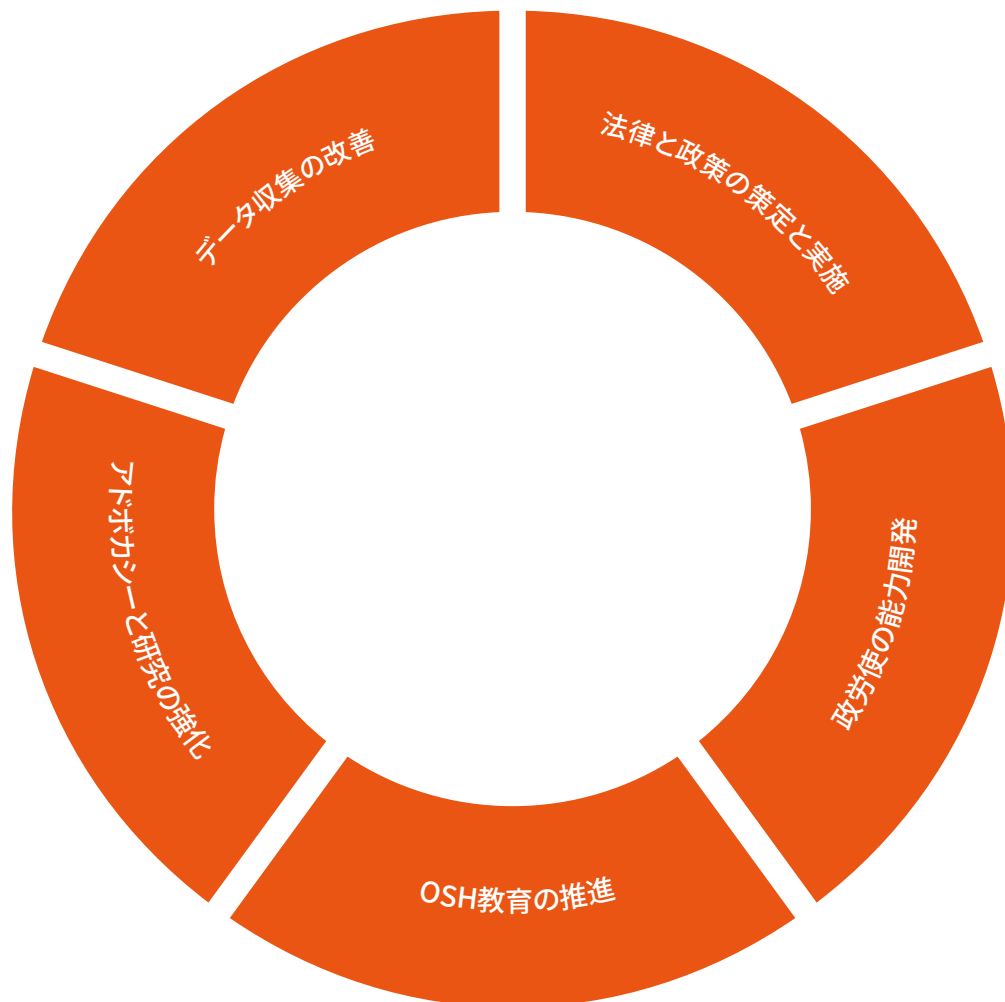
¹¹ Article 3 of Convention No. 182 defines the worst forms of child labour and includes under subparagraph (d) work which, by its nature or the circumstances in which it is carried out, is likely to harm the health, safety or morals of children. The types of work referred to under Article 3(d) are to be determined by national laws or regulations or by the authorities after consultation with the organizations of employers and workers concerned, taking into consideration relevant international standards.



若年労働者の OSHに関する国と地域の 行動のための枠組み

若年労働者のOSH改善という目標は、政府機関、使用者・労働者・労使団体、市民組織、といった多くの異なる主体の協力なくしては達成することはできない。この中に若者とその団体を含めることが特に重要である。

したがって、若年労働者のOSHを改善するという課題に対して効果的に対処するには、少なくとも主要な5分野に力を入れなければならない。



- OSHおよび若年労働者に関するデータ・情報の収集と分析を改善する
- 若年労働者の安全衛生に対する保護の向上を図り、法律・規則・政策・ガイドラインを策定、更新、実施する
- 若年労働者のOSHニーズに対する政府、使用者、労働者、労使団体の取組みを支援するための能力開発を行う
- 一般教育プログラムと職業訓練プログラムにOSHを組み入れ、より安全で健康的な労働者世代を構築する
- OSHのハザードとリスクに対する若年労働者の脆弱性に関するアドボカシー、啓発、研究を強化する

若年労働者のOSHに対するILOの重点的対応

ILOは2015年、仕事に関連した死亡、負傷、疾病の件数を減らし、予防文化を促進する目的で「労働安全衛生に関する、防止のための世界行動計画(OSH GAP)」というOSHフラッグシップ・プログラムを開始した。OSH GAPの初期プロジェクトのうち2件は、若年労働者のためのOSHの改善を目標としている。

- 安全で健康的な労働者世代の構築をめざすSafeYouth@Workプロジェクト(米国労働省の資金援助による)は、国全体での能力育成をつうじて若年労働者の労働条件の改善と、持続可能な予防的安全衛生文化の促進に向け、その基盤として(1)OSHのデータと情報、(2)OSHの法律と政策、(3)OSHの能力、そして(4)OSHの知識と意識という4つの戦略的分野における実績の向上を目指している。
- Youth4OSHプロジェクトの対象は、インドネシア、ミャンマー、フィリピン、ベトナムでグローバル・サプライチェーンに係わる若年労働者および若年使用者である。このプロジェクトでは、職場の安全意識を高めるとともに、国のOSH制度の改善を強く求める世論が興るよう、一連のツールと戦略を作成し検証している。

OSHと若年労働者に関する データ・情報の 収集および分析の改善

国レベルおよび企業レベルで効果的なOSH制度を作り上げるには、労働安全衛生に関する信頼できるデータが必要である。正確で比較可能かつタイムリーなOSHデータの収集が行われることなくしては、労働災害や職業病の範囲、性質、原因、影響に対する適切な分析はできない。正確かつ包括的なデータがタイムリーに利用できない場合、国レベルおよび企業レベルでのOSH状況を改善するための取り組みは方向を誤るか誤用される恐れがある。そのため、データの効果的な収集分析が、職場のハザード、危険な部門、そして脆弱な労働者集団を特定する上できわめて重要なのである。

データはまた、適切かつ効果的な防止策を講じる上でも重要である。OSHに関する正確なデータは、優先順位の設定や進捗状況の測定にあたっての根拠となるため、OSHリスクに対する若年労働者の脆弱性に対処するための政策・戦略・プログラムの策定および実施において不可欠である。若年労働者に関する信頼できるOSHデータはまた、労働者本人にマッチした予防策を講じる上でも不可欠であるほか、これがあれば、例えばOSHを教育と技能訓練に組み入れるプログラム、または職場のOSHマネジメント・システムを作成する際に若年労働者のニーズを判断するためのプログラムなど、必要性の高い政策やプログラムに対する要求の実現に向けた推進力となる可能性もある。

2017年の労働安全衛生世界デーに際してILOは、各国のOSHデータの収集・分析を改善することが急務であると強調した。そして、有用なリソースと情報が備わったILOツールボックスを開発してデータの必要性を特に訴えると同時に、加盟国によるOSHデータの収集・使用を最適化する取組みを支援している。

政府 労働災害や職業病の届出と記録のための国内制度を策定および実施する役割を担っている。実効性のある制度は、労働災害や職業病の件数に関する包括的で信頼できるデータをタイムリーに提供できるものであると同時に、雇用形態に関わりなくすべての部門、企業、労働者を対象としていなければならない。若年労働者の多くは非公式な雇用と臨時雇用の分野で従業しているが、この2分野は、国の届出・記録制の適用外となっていることが多い。同様に多くの国で適用外となっている家事サービスや農業などの部門でも多数の若年労働者が働いている。政府は国の届出・記録制度から得られたデータを使用して、年齢別、性別、国境を超える移動に関する資格別、部門別に国内統計を定期的に発表しなければならない。また予防的なOSH戦略および方策を策定するとともに、適切かつ効果的な労働者補償の制度設計を行わなければならない。

全国OSHデータ・システム

国規模の届出・報告制度を作り上げる際の第一歩はOSH関連データをすべて評価することである。このようなデータは、国のOSH、健康、社会保険の様々な管轄機関の保存場所に保管されていることが多い。政府

はまた、労働災害や職業病の届出をする際に、使用者、保険機関、労働衛生サービス・病院・その他の医療提供者、この種のデータを収集するその他の組織が従うべき具体的な手順を確立し導入しなければならない。多くの国では、届出や記録の制度が存在しない経済部門もあり、使用者と労働者がすべて制度に組み込まれているわけではない。



使用者 労働災害や職業病について記録し当局へ届ける役割を担っている。この記録保管要件の不順守は、国のOSH制度全体の機能に支障をきたす結果を招くため、違反使用者には適切な制裁を課す必要がある。政府および使用者団体は、こうした重要な要件を満たす方法について明確に示したガイドラインを使用者が確実に入手でき、訓練を受けることができるようにしなければならない。また、このガイドラインは、企業レベル、部門レベル、国レベルの指針を提供するものでなければならない。

労働者 自分個人や同僚の健康状態に関する情報を提供することができる。労働者はプログラムが成功すれば大きな恩恵を受けることができ、プログラムが失敗すれば最も大きな損失を蒙ることになる。また労働者は、通常は自分の職業にまつわる潜在的なハザードについて他の誰よりも認識している。それゆえ労働者からの情報は

早期警戒システムとして役立つ。使用者はしばしば、記録が必要な労働災害の被害者が出る前に、原因となる危険な職場環境に対する是正措置を講じることができるのである。

若年労働者 に対してはとりわけ、職場での労災事故の報告だけでなく、軽微な事故やヒヤリハットの報告も行うよう奨励する必要がある。奨励したり安心させたりする働きかけがない場合、若年労働者は、職場での負傷について明らかにすれば使用者の気に入らず自分に不利となるのではないかと恐れがちである。このような思い込みは若年労働者から期待できるOSH対策への重要な貢献を損なうことになる。すべての労働者は使用者に対して労働災害や職業病について報告することの重要性を理解しなければならず、また懲戒処分を受けることなくそうした報告を行うことができなければならない。

EC-ULAT: フィリピンの労働災害報告制度

フィリピンの第6行政区(西ビサヤ地方)では、フィリピン労働雇用省(DOLE)と労働者補償委員会(ECC)が「EC-Ulatー労働災害報告制度」のパイロットテストを実施中である。同報告制度の目的は、使用者だけでなく労働者と一般市民も災害の発生を目撃した際にそれを報告

できる革新的システムを利用して、労働災害の届出および記録を改善することと、照会に対して即座に応答することである。ウェブサイト ec-ulat.me から、または専用の電話番号に携帯からメッセージを送信することで、誰もが簡単に労働災害の報告ができ、報告が歓迎される。業務上の事故の報告が提出されると、ECC地域担当者はDOLEおよびフィリピン労働安全衛生センター(OSHC)とともにその報告の内容を確認し、適切な措置を講じる。

若年労働者の安全衛生保護の 向上を図る法律・規則・政策・ ガイドラインを作成、更新、実施

ILO 条約第 187 号は、各国政府に対し、使用者団体および労働者団体と協議した上で国内政策を定め、OSH 基本原則の普及を推進するよう求めている。この政策は、職業上のリスクとハザードの評価、これらリスクとハザードに対する根本的対処、安全衛生に関する予防文化(情

報・協議・訓練を含む)の国レベルでの発展のための手段となるものでなければならない。こうした政策を定める際には、優先分野を特定し、その分野を重点課題としなければならない。若年労働者のような高リスクの状況にある労働者に対しては、細心の注意を払う必要がある。

2015 ～ 2020 年スペインの OSH 戦略

2015-2020 年スペインの OSH 戦略では、若年労働者の労働災害率がその他の労働者よりも高いことが認識されている。同戦略では、若年労働者の安全衛生の促進、およ

びグッド・プラクティスの特定と共有化が優先課題とされている(INSHT, 2015)。この戦略を支援するために、ナバーラ使用者連合(Confederación de Empresarios de Navarra, CEN)は、中小企業のすべての若年労働者に対する OSH マネジメントおよびリスク予防に関して、使用者の参考となる指針を作成した。同指針では 18 歳未満の労働者のために求められる要件が具体的に解説されている(CEN, 2015)。

法令は OSH の改善と児童労働撤廃に関する国際基準を反映したものでなければならない。ほとんどすべての ILO 加盟国は条約第 182 号を批准しているが、同条約は「緊急に処理を要する事項として、最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃を確保するために、即時の効果的な措置をとる」(第 1 条)ことを求めている。同条約は最悪の形態の児童労働として 4 項目を挙げているが、その 4 番目は「児童の健康、安全若しくは道徳を害する恐れのある性質を有する業務又はそのような恐れのある状況下で行われる業務」である。児童労働に従事する児童の大半はこのカテゴリーに当てはまる。危険な業務を撤廃し、児童の健康、安全、道徳を守るという目標を達成する一つの方法は、実効性のある国レベルおよび企業レベルの OSH 制度を設けることである。ILO 加盟国は、その性質により、またそれが行われる状況により、従事者の健康、安全、または道徳を害する恐れがあるために、18 歳未満の若者が従事してはならないとする業務の種類の特定に取り組んできた。多くの場合、この種の業務の特定作業の結果として危険な児童労働のリストが完成する。

ILO の NATLEX データベース(労働、社会保障、および関連する人権に関する各国の法制に関するデータベース)は最近、検索カテゴリーに「危険な児童労働」を追加した¹²。これにより、ユーザーはこの分野における各国基準を容易に検索でき、関連する法律を参照することができる。

若年労働者の安全衛生に対しては、問題を 18 歳未満の若者に限定されたものと見做さず、すべての若年労働者について懸念すべきである。法律・規則・政策の中でこの懸念を表明し、若年労働者が職場のハザードから受ける害の原因となるリスク要因に対処しなければならない¹³。

¹² NATLEX includes over 88,000 records covering 196 countries and over 160 territories and subdivisions. Records provide full texts or abstracts of legislation and citation information, indexed by subject classification.

¹³ The ILO has developed The Tripartite Process of Determining Hazardous Child Labour to help member States organize and facilitate the Tripartite Consultations that will result in either a new or a revised list of hazardous child labour for the country. This guide provides instructions on how to plan and conduct the process so that the tripartite consultation is carried out in accordance with Conventions No. 138 and No. 182. It also provides practical and easy access to reference materials that will assist the tripartite members of the consultation in their deliberations.

アンデス共同体の 職場安全衛生協定(2004年)

アンデス共同体の**職場安全衛生協定**は、児童および青少年の身体的・精神的発達に影響を及ぼす可能性のある不衛生または危険な活動が含まれる業務について、その年齢層の労働者の雇用を禁止している。各加盟国は国内法で該当する業務での雇用最低年齢(18歳以上でなければならないとされている)を定めなければならない。同協定では、児童・青少年に仕事をさせる前に業務の評価を行うこと、リスクへの曝露の性質・程

度・期間を明確に判断すること、および職場のリスクに対処するために必要な予防措置を講じることが、使用者に義務付けられている。使用者は就業する児童・青少年のために、採用時、退職後と、雇用期間中は定期的に、健康診断を提供しなければならない。18歳以上21歳未満の若年労働者が不衛生または危険であると判断された業務を行う場合には、本人が21歳になるまで年1回の健康診断を実施しなければならない。この健康診断は必ず労働衛生の専門家が行い、検査結果は若年労働者の両親または保護者に提供しなければならない(Comunidad Andina, 2004)。



ILO 条約第155号では、使用者に対し、労働者とその代表向けにOSHに関する適切な訓練を提供するよう要求している。多くの国ではOSHの国内法に訓練の要件が盛り込まれており、新入社員の新任研修用の具体的な要件

が含まれていることが多い。同条約では、各批准国が高等教育を含むすべてのレベルの教育訓練でOSH教育の導入の促進を図る方策を採用することも求められている。

オクラホマ州の「OSHの教育主流化」法

米国では他州に先駆けてオクラホマ州が、7年生から12年生まで(12歳から18歳まで)の生徒のために学校で

職場安全訓練を提供することを州の労働教育関係当局に義務付ける「OSHの教育主流化」法(2015年)の法案を可決した。テキサス州も最近になって同様の法律を制定し、カリフォルニア州とアーカンソー州の両州は現在、オクラホマ州の法律をモデルにした法律の制定を検討している。

OSH関連の法律は非公式な経済で働く多くの若者を含むすべての労働者の身体的および精神的な健康を守るものと期待される。OSHの法的保護の対象を非公式な経済の労働者にも拡大することは、非公式な雇用から公式な雇用への移行促進戦略と同様に、若年労働者を保護する方法として重要である。非公式な経済が引き起こす課題に取り組むにあたり、ILO加盟国と社会的パートナーは、2015年に採択されたILOの2015年の非公式な経済から公式な経済への移行勧告(第204号)を指針とすることができる。

労働監督は若年労働者の安全衛生を確保する上で極めて重要な役割を果たす。労働監督官の役割には、OSH法令の施行、法令順守に関する専門的な情報・助言の使用者および労働者への提供、既存の法律で明確に定められていない瑕疵や不当な扱いの特定などがある。児童労働および非常に危険な仕事・部門の若年労働者の安全衛生を対象とした労働監督官によるイニシアチブは、若年労働者の健康と安全を増進させる上で極めて有効な場合がある。



オンタリオ州(カナダ)の労働監督キャンペーン

オンタリオ州当局の労働監督官は2016年7月から9月の期間中、14歳から24歳までの若年労働者と就労6ヶ月未満の新人労働者を対象として、工業部門において「監督強化キャンペーン」を実施した(Ontario Ministry of Labour, 2016)。

キャンペーンの目標は以下の通りであった。

- 職場におけるハザードについて、使用者が新入および若年の労働者に対する事前告知を行っていることを確認する。
- 新入および若年の労働者に対しOSHの権利と責任に関する啓発を行う。
- ハザード、特に若年労働者に影響を及ぼすハザードを、特定し抑制するよう使用者に働きかける。
- OSHの法令不順守に対処し是正指導する。

OSH関連法令の最終的な順守責任は使用者が負っている。従業員の安全衛生に配慮することは使用者の義務である。OSHの法的枠組みの多くでは、使用者に対して、予防を目的とした活動(リスクの評価と管理、労働者のための訓練と情報提供、労働者の健康監視、緊急計画、事故調査、労働災害や職業病の記録と届出など)を含むOSHマネジメント・システムおよび慣行を採用するよう義務付けている。OSH委員会の設置と労働者代表としてのOSH担当者の任命を求める法律を導入している国も多い。使用者は、若年労働者に特有のリスク

要素がこうしたマネジメント・システムおよび慣行において確実に認識され対処されるようにする必要がある。また、労働者のOSHに関する相談と協力の仕組みに、若年労働者も必ず関与させる必要がある。

政府および労使団体他の国内機関は、ツールとガイドラインを作成して、OSH要件の順守促進、労働条件の改善、そして職場におけるリスク予防を実現する必要がある。このようなツールは若年労働者のニーズに特に対応したものでなければならない。

オーストラリアの公正労働ベスト・プラクティス・ガイド

オーストラリアでは、公正労働オンブズマンが若年労働者に関するベスト・プラクティスについて記した以下の2つのガイドが制作されている。

- 『若年労働者の雇用に関する使用者ガイド』は、使用者が若年労働者に対して雇用関係の早い段階で伝えるべき事柄を説明するとともに、若年労働者の健康と安全の重要性、および職場でのいじめが皆無になるようにすることの重要性を力説している(Fair Work Ombudsman, 2013)。
- 『若年労働者のためのガイド』は、特にOSHに関する章を設けて、職場における若年労働者の権利・資格・責任について重点的に述べている(Fair Work Ombudsman, 2017)。

ILOも、使用者および労働者向けに、危険な児童労働からの思春期青少年の保護に役立つガイドラインを制作している。『危険有害児童労働に関する労使ハンドブック』(2011年)、『若者のための安全作業キット』(2009年)などがある。これ以外にも、すべての労働者を対象にOSHの改善方法について一般的な指針を提供するILO刊行物

もある。例えば、『労働安全衛生マネジメント・システムに係るガイドライン』(ILO-OSH 2001)という刊行物には、国の機関、使用者、労働者、そして労使団体に向けた、すべての労働者の労働災害や職業病を削減するためのOSHマネジメント・システムの確立、実施、そして改善の方法に関する助言が記されている¹⁴。

¹⁴ The ILO has developed practical and easy-to-use tools for risk assessment and risk management. These include A 5-Step guide for employers, workers and their representatives on conducting workplace risk assessments, and the Training package on workplace risk assessment and management for small and medium-sized enterprises.



若年労働者のOSHニーズに対する 政府、使用者、労働者、労使団体 の取組みを支援するための 能力開発

若年労働者のOSH状況の持続可能な前進には、正確なデータを収集し若年労働者のニーズに対処する法律や政策を策定するだけでは不十分である。ILOを構成する政労使三者と利害関係者の全員が能力開発に参画することが求められる。

労働者の安全衛生を守るという義務を果たすために、使用者は、少なくともリスク管理のプロセスに精通していなければならない。また使用者は、その職場に合ったOSHマネジメント・システムを実施することを強く奨励される。使用者は職場のハザードを特定してリスクを評価し、個々の労働者の脆弱性を把握し、危険有害な児童労働の状況を特定したうえで、効果的な予防策やリスク抑制策を講じる必要がある。職場のリスク評価から得られた結果は、すべての新人労働者および若年労働者のOSH訓練に組み入れる必要があり、また全員を対象とした定

期訓練・継続訓練にも盛り込む必要がある。使用者団体は、加盟企業に必要な技能を獲得させリスク管理の重要性を理解させるための支援において重要な役割を担っている。

ハザードの排除、リスクの最小化、労働条件の改善のためには、労働者と協力し合うことが必要で、この協力は労働者代表のOSH担当者とOSH合同委員会とで行われる必要がある。OSH担当者たちは若年労働者の代弁者として、若年労働者が直面するリスク要素を認識している必要があり、また若年労働者のOSHにおける脆弱性への対処方法の情報と指針を与えられていなければならない。労働組合は、若年労働者を組合に加入させることの重要性や、仕事における労働者の権利を促進するためのキャンペーンや行動の組織に若年労働者を参加させることの重要性について認識を深めてはいる。ただし、依然として多くの課題が残されている。

英国労働組合会議の 見習い訓練ガイド

英国では、労働組合会議(TUC)と教育技能委員会(LSC)が、『見習い訓練：組合の安全担当者のためのショートガイド』というハンドブックを作成した。これは、見習い訓練生その他の研修生に対して使用者が、安全で衛生的な労働環境および適切な支援と指導を確実に提供できるようにする方法についての、OHS担当者向け

アドバイス集である。ハンドブックでは実施可能な以下のようなアプローチを推奨している。すなわち、若年労働者と見習い訓練生の組合加入を奨励する、「若年労働者」をOSH委員会で常に検討すべき課題とする、法律で義務付けられた方法で若年労働者を確実に保護する、若年労働者が必要なOSH教育を受け継続的なOSH訓練を利用でき適切な監視を受けていることを確認する、若年労働者の募集と雇用にあたっては必ずOSH担当者に相談する、などである(LSC & TUC, 2005)。

政府、使用者団体、そして労働組合は、非公式な経済と農村経済にOSH意識をもたらす重要な役割を果たさなければならない。どちらの経済においても多数の若年労働者と児童労働者が働いているが、危険な労働条件が目につく。非公式経済の労働者と農村労働者(若年労働者を含む)のOSHに関する技能と知識を向上させる

ために、様々な手段をつうじて訓練と情報を提供しなければならない。この部門で働く少女の数も多いため、訓練および意識向上のイニシアチブに少女も確実に参加させるには、ジェンダーに基づく取り組みを採用する必要がある。

ガーナ農業生産者組合の カカオ業界向けマニュアル

ガーナ農業生産者組合(GAWU)は、ガーナ最大の農業労働者団体である。加入者は、公式な事業体から農村コミュニティにわたって農業に従事する賃金労働者と非賃金労働者に及び、若年労働者も含まれている。

GAWUは2014年、ILOの児童労働撤廃国際計画(IPEC)と共同で、『危険有害な児童労働と労働安全衛生・環境上のリスクをなくす：ガーナカカオ業界における変革者のためのマニュアル』を作成した。農業経営者を対象とするこの実践的訓練パッケージには、カカオ農場における危険有害作業の影響に対する児童と青少年の脆弱性に関する考察も含まれている(IPEC & GAWU, 2014)。

一般教育プログラムと職業訓練プログラムにOSHを組み入れ、より安全で健康的な労働者世代を構築

職場の予防文化を育てるべく持続可能な前進を続けるには、若年労働者の能力開発に重点的に取り組み、予防策の策定に貢献する意欲を高める必要がある。

労働安全衛生を一般教育と職業教育に組み入れることは、若年労働者および若年使用者の間でOSHの意識・知識・技能を育てる極めて効果的な方法である。どのような社会においても若者は未来を担う存在であり、文化を変えていく重要な牽引役であるため、基本的なOSH情報は学校のカリキュラム、技術訓練、そして市民社会組織が作成する教育プログラムにも組み入れる必要がある。それによって、若者は安全衛生を確保する必要性を自覚し、またそれを行う自らの権利も自覚するようになる。

国によってはリスク予防の基礎を小学校で教えている例もある。また、教育の内容に対してだけでなく授業が行われる施設に対しても焦点を当てたアプローチを専門家が開発中の国もある。児童・生徒・学生は、学習の

一環として学校環境の安全衛生について積極的な役割を果たすよう求められる。

フランス国立安全研究所(Institut National de Recherche et de Sécurité, INRS)が最近行った研究によれば、学校でOSH教育を受けた若年労働者は、そうでない若年労働者に比べ労働災害率が50%低い(INRS, 2018)。効果的なOSH教育によって、若者は予防重視の態度や行動をとることができるようになり、ハザードとリスクの特定に必要な技能と能力を身に付け、さらに、有効なOSH解決策を策定することもできる。これは、若者が在学中か在職中か、またはそれ以外の形で社会と関わっているかに関わらない。OSHを学校カリキュラムに組み入れるイニシアチブについては数多くの優れた事例があるので、こうした事例を、その影響と有効性についての研究によって補完していくべきである。

十代の若者向けOSH教育・訓練ツールの事例

カナダ労働安全衛生センター(CCOHS)は、就労する生徒に健康で安全な働き方を指導する教員を支援しようと「衛生+安全指導ツール」を作成した。主に中高生を指導対象とした内容であるが、より年少の生徒向けにも容易に改訂することができる。

米国の国立労働安全衛生研究所(NIOSH)は、若者たちにOSHの基礎を教えるため、おもしろくてためになる無料のカリキュラム「Youth@Work: トーキング・セーフティー」を考案した。国内の各州向けにカスタマイズされており、それぞれの州の児童労働規則に適合している。この中で述べられている活動では、若者の雇用先となる多種多様な職場でのハザードと予防戦略が強調されている。最近、職場の安全健康に関する理解度を測定

する評価ツールが追加され、生徒は合格すればデジタルバッジがもらえる。

若年労働者の健康と安全のためのカリフォルニア州パートナーシップには、教育関係者、使用者、親、ジョブ・トレーナー、その他の利害関係者を代表する政府機関および全州的組織が結集している。同パートナーシップが働く若者を保護するための戦略を作成しており、プロジェクトの一つにカリフォルニア州若年労働者リソース・センターが入っている。ここでは若者、使用者、コミュニティに対するOSHおよび若年労働者保護に関する教育に役立つ情報、訓練、教材、技術的援助、紹介が提供されている。同パートナーシップのウェブサイト Youngworkers.org には、十代の若者、親、教師、職業教育関係者、そして使用者に向けた情報が掲載されている。

欧州連合の「全校」アプローチ

欧州連合(EU)では、OSH教育を一般教育に組み入れる取組みが行われてきた。例えば、安全衛生に関する教育は欧州共同体のOSHに関する2002～2006年戦略に盛り込まれており、同様に2007～2012年戦略でも盛り込まれていた。EU OSH戦略枠組み2014～2020年には、OSHに関する意識の向上は学校からスタートするという記述がある。

欧州労働安全衛生機構(EU-OSHA)の報告書『**労働安全衛生を教育において主流化する：学校教育・職業教育におけるグッド・プラクティス**』(2004年)は、ヨーロッパ各地のグッド・プラクティス事例について包括的な概要を提供するとともに、OSH教育の欧州レベルの教育への組入れを目指す体系的戦略に向けたステップを概説している。EU-OSHAの報告書『**労働安全衛生と教育：全校アプローチ**』(2013年)では、この全校アプローチについて述べるとともに、幾つかの事例研究を挙げている。

OSHへの「全校アプローチ」とは、以下の通りである。

- 学校でリスク教育と安全衛生管理とを結びつける(生徒向けとスタッフ向けの両方)。
- リスク教育、衛生教育、安全管理と、健全な学校の概念を一つにまとめる。
- 学校の安全管理にスタッフと生徒を積極的に参加させる。
- 教師を訓練して自校でのOSH管理に参加させることで教師のOSH理解を向上させ実践的技能を高める。それによって、教師は生徒に対するリスク教育をより適切に行うことができるようになる。
- 事例をつづいてOSHおよびその重要性に関する生徒の理解を深める。
- ハザードの特定と解決策の提案に生徒を参加させて技能を向上させ、学校の安全規則に関する当事者意識を持たせる。
- リスク教育と学校の安全衛生を校内すべての活動や制度に組み入れ、外から持ち込まれたものではなく学校生活の一部にする。

EU-OSHAとNapoコンソーシアムは協働して、教師向けOSH教育ツールキットシリーズ『**教師のためのNapo**』を作成した。同ツールキットはNapoというキャラクターの短編映画や創造的活動を使用しながら、教育的でありつつも楽しく創意に富んだ方法で小学校の子供たちに安全衛生の話題を紹介することを目的としている。

欧州労働安全衛生教育訓練ネットワーク(ENETOSH)は、OSHの教育訓練に関する課題について知識を共有するためのオンライン・プラットフォームを提供している。教育訓練においてOSHを主流化することが目的である。安全衛生は生涯に亘る学習の不可欠な要素であるという考えに基づいて、ENETOSHは、教育の全分野(幼稚園から高等学校まで、初期の職業教育および職業訓練、高等教育、そして継続的職業訓練)へその活動を拡げている。ENETOSHはネットワークのメンバーたちと協力し合い、OSHの教育および訓練のためのグッド・プラクティスの事例とツールを収集し評価するとともに(**グッド・プラクティスの事例とツール**を参照)、その情報をウェブサイトで利用できるようにしている。また、このテーマを中心とした『**ニュースレター**』も年1回刊行している¹⁵。

2015年、欧州連合の「エラスムス+」プログラムは、OSHのための包摂的な共同学習アプローチを提供しようと、**安全を考える：セーフティ・マターズ!プロジェクト**を開始した(ENETOSHとEU-OSHAとの共同)。このプロジェクトは、教師と十代の若者がOSHに関するそれぞれの技能と知識を伸ばすための支援を目的としており、オンライン・プラットフォーム、ユーザーガイド、その他の資料が含まれている。同プロジェクトには、5カ国(チェコ共和国、オランダ、ポルトガル、ルーマニア、スペイン)のパートナーが参加している。

¹⁵ In Finland, OSH issues are integrated into the on-the-job learning programme entitled “Introduction to Working Life” (Työelämään tutustuminen, TET). This programme teaches participants about workplace hazards, employment contracts, working hours and ways of giving notice about leave. More information is available at www.oph.fi/english The Romanian education system provides OSH courses, mainly at post-graduate level. However, a network was recently established to promote education from an early age on safe behaviour, and to promote the teaching of OSH in schools, on a regular basis. In 2014 and 2015, national OSH Contests were conducted by the Labour Inspection Unit, and prizes were given to the best school teams, comprised of both teachers and pupils.

OSHのハザードとリスクに対する 若年労働者の脆弱性に関するアド ボカシー、啓発、研究の強化

若年労働者のOSHに関する研究とその普及を継続的に支援することはきわめて重要である。OSH関連の機関や組織で若年労働者の研究を行うところが増えている。OSH関連の78機関、組織、研究センター、大学に関する2017年のILO調査によれば、その62.8%が若年労働者に関わる研究分野をOSHに相応しい分野と見なして

いるうえ、20%以上は若年労働者をOSH研究にとって優先課題であると考えている(ILO、近刊)。健康・衛生に関する研究はこれまで、青少年ではなく小児、開発途上国ではなく先進国、また職場ではなく学校や社会生活に対して、焦点を当てる傾向があった。

今後の研究のための推奨テーマ

移行期の若年労働者とOSHリスク：多くの若者が学校から職場へ、青少年から成人へと移行中である事実を考慮に入れながら、OSHリスクの増大と「若い」ということとの関係を分析する。

多角的な包括的アプローチ：若年労働者の特性だけに注目した従来の一面的なアプローチを越える方法を探究し、OSHリスクに対する若年労働者の脆弱性の増大をもたらす上で様々な要素がどのように関連して作用しているのかを考察する。例えば、若者ならではの特性に加え、労働条件、職場の組織とその特性について調べるなど。

社会、情緒、意欲面での課題：特定の仕事の状況における社会、情緒、意欲面での課題について調べる。これらの課題は、若年労働者の行動とOSHの課題について積極的に発言する意欲に重大な影響を及ぼしている可能性があるためである。課題には、同僚からの圧力とサポート、職場の規範と価値観、OSHの文化、管理スタイルなどが含まれる。年齢と安全文化の関係や、若年労働者が労働安全衛生に与える影響について理解を深めるためには、さらなる研究が必要である。

OSH訓練と監視：(a)OSHの導入方法(b)OSH訓練と若年労働者の監視(c)OSH訓練と監視が特に非標準的な雇用形態において確実に実施されるための戦略について、高品質かつ効果的に行った場合の影響について調査する。

OSHマネジメント・システムを若年労働者に適用する：OSHマネジメント・システムおよびリスク評価について、どうすれば若年労働者が直面する特定のリスク要素を含めてより良いものにしていくことができるかを検討する。



OSHに関する意識向上のキャンペーンを実施したり、若年労働者へのOSHに関する教育で現実社会での体験を用いたりすることは、必須の情報を普及させる効果的な方法であり、また若年労働者の権利および脆弱性について、労働者、親、使用者、学校、コミュニティにきめ細かい対応を促す効果的な方法である。こうしたキャンペーンは、政府や国の機関、使用者団体、労働組合、青年団体、NGO、その他の市民社会組織が計画することができる。

OSHの意識向上キャンペーンは、報道機関やソーシャルメディアのプラットフォームの関与と支援を得られれば大幅に強化、拡大することが可能である。ジャーナリストに対しては、OSHの課題と若年労働者に関する情報を提供するとともに、この問題について報道するために必要な情報と技能を持たせる必要がある。OSHと若年労働者を取り上げたりリアルタイムの報道は、職場の安全健康の改善についての知識を普及させて、人々の意識を高め、この問題の改善を強く要求する一助となる。

香港の10代の 若者向けのOSHキャンペーン

香港職業安全健康局は、アルバイトや夏期休暇中の仕事に従事する十代の若者たちにOSHを知らしめるため、青少年労働安全衛生推進キャンペーンを立ち上げた。同キャンペーンは、OSH情報キットの配布、セミナーの開催、若年労働者に対してOSHの重要性を強調するラジオ番組の放送といった、一連の活動からなっている。キャンペーンの一環として、若者に訴えるOSHメッセージの拡散に学生を参加させる目的で、「ティーン・パワー 2017 ~ 18 GIF デザイン・コンペティション」が催された(Hong Kong OSHC, 2017)。

労働組合内の若年労働者

国際労働組合総連合(ITUC)は、労働組合運動における若年労働者の組織化とエンパワメントの重要性を認識している。ITUCはその政策と活動に若年労働者のニーズと期待をより強く反映させようと努めており、この目的のために、**2017年に若年労働者の経済的・政治的アジェンダ**を採択した。同アジェンダの一環として、若手労働組合員は、若年労働者に特有の課題に取り組むキャンペーンなど、様々な活動の計画に本格的に力を入れた。(ITUC, 2017)

オーストラリアのヴィクトリア州労働組合評議会は最近、若年労働者の組織化と、安全で安心できる仕事を勝ち取るために必要な知識と技能による若者のエンパワメントを目的として、**若年労働者センター**を設立した。同センターは、若者が職場で困難な状況を経験したことのある人々と繋がることのできるスペースともなっている。



OSHの予防文化創出への 若者の参加

予防の文化があるところでは、すべてのレベルにおいて安全で健康的な労働環境に対する権利が尊重されており、政府、使用者、労働者が、明確な権利と責任と義務の体制をつうじて、安全で健康的な労働環境の確保に積極的に参加している。予防原則に高い優先度が与えられているのである。OSHに関する持続可能な予防文化を構築するにあたっては、危険な業種、産業部門に対して、また脆弱な立場にある労働者(労災リスクが高い職場で働く若年労働者など)に対して、特別な注意を払う必要がある。

若年労働者とその団体を予防策の策定と実施に直接関与させることが最重要である。直接の関与により、安全で健康的な労働者世代の構築の方法を議論する中で若年労働者の懸念に対処することが可能となるからである。市民組織、従来のOSH機関、そしてその社会的パートナーには、若者のために効果的に提言するための知識や手段がしばしば不足している。さらに、若年労働者の多くは非標準的形態の雇用や非公式な仕事に従事しているため「目に見えない」存在となっており、交渉力を奪われ有効に代表されていない。若年労働者は相対的に力がなく声を上げにくいために、この集団全体がOSHの法律・政策の枠組みにおいて見落とされ、またOSHの訓練、意識向上キャンペーンの立案、研究の優先順位の決定などにおいても忘れられるという不幸な状況が生じている。

公的機関は支援体制を整備して、自ら未来を決定しようと努力する若者たちが積極的に参加できるよう、リソースと機会を提供しなければならない。

SAFE YOUTH @ WORK 行動計画

2017年9月、ILOはシンガポール労働省と協力してSafeYouth@Work会議を開催した。シンガポールで開かれた第21回世界労働安全衛生会議に際してILOのSafeYouth@Work(安全で健康的な労働者世代の構築)プロジェクトの一環として行われたものである。若年労働者、使用者、組合員、学生125名が一堂に会し、OSH若者チャンピオンのグローバルネットワークが作られた。会議に招かれた若者たちは、若年労働者が直面している安全衛生上の障害について意見交換し、職場における安全衛生推進に対する当事者としての解決策を提案した。若者たちはこうした問題の議論の場と、世界中のOSH専門家、政府代表者、労使団体、非政府組織、その他の市民社会組織との交流の機会を得た。この中で、今後数年間の行動の枠組みが策定され、SafeYouth@Work行動計画の基盤となった。

世界会議の後、この行動計画について議論し有効性を確認する目的で、一連の協議フォーラムが開催された。各フォーラムは、A + A ILO国際会議(デュッセルドルフ、2017年10月)、第4回児童労働の持続的な廃絶世界会議(ブエノスアイレス、2017年11月)、またSafeYouth@Work行動計画に関するアジア準地域協議(ジャカルタ、2018年1月)の期間中に開催された。

集められた意見を取りまとめてSafeYouth@Work行動計画を最終的に仕上げるため2018年2月、OSH専門家、使用者代表、労働者代表、そしてOSH若者チャンピオン5名からなる起草委員会が招集され、今般SafeYouth@Work行動計画が策定された。この行動計画の目的は、若年労働者の安全と健康の改善に取り組むILO加盟諸国とILOを構成する政労使に方向性を示すことである。政府、労使団体、若者とその団体、そしてOSH改善に取り組む市民組織のメンバーなど、若年労働者の労働災害の削減を持続的に達成していくために不

可欠な主体が示されているほか、この行動計画では、若者に関するOSHに変革をもたらすために重要な5分野(研究、教育、コンプライアンス、アドボカシー、ネットワーク)全体で必要なステップが特定されている。この各分野で、行動計画が優先事項決



定の指針となりイノベーションが促進されることが期待される。こうした取組みは、若者を引き込み、より広範なOSHコミュニティへと結びつけることを意図している。そして、若年労働者にとってより安全で健康的な未来の実現にすべての主体の確実なコミットメントを得るとともに、安全で健康的な労働者世代を構築する上でそうした主体を支援することも意図している。

ILOのSafeYouth@Workプロジェクトでは、2018年労働安全衛生世界デーの運動の一環として近くSafeYouth@Work行動計画の実行に着手する。

参考文献

- Centers for Disease Control and Prevention, CDC. (2010). "Occupational Injuries and Deaths Among Younger Workers: United States, 1998--2007" in *Morbidity and Mortality Weekly Report (MMWR)*, vol. 59, no. 15, pp. 449-455, April 2010.
- Comunidad Andina. (2004). *Decision 584. Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*.
- Confederacion de Empresarios de Navarra, CEN. (2015). *Guía: Gestión de la prevención de riesgos laborales de los trabajadores más jóvenes*. CEN.
- European Agency for Safety and Health at Work, EU-OSHA. (2004). *Mainstreaming occupational safety and health into education: good practice in school and vocational education*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2007). *OSH in figures: Young workers - Facts and figures. European risk observatory report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2013a). *Cultural diversity in OSH Leadership and Worker Participation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2013b). *Occupational safety and health and education: a whole-school approach*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop; Eurofound; & EIGE. (2017). *Joint report on Towards age-friendly work in Europe: a life-course perspective on work and ageing from EU Agencies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies. (2011). *Occupational health and safety risks for the most vulnerable workers*. Bruxelles.
- Fair Work Ombudsman. (2013). *Best Practice Guide. An employer's guide to employing young workers*. Commonwealth of Australia.
- (2017). *Best Practice Guide. A guide for young workers*. Commonwealth of Australia.
- Forastieri, V. (2002). *Children at work: Health and safety risks (2nd edition)*. Geneva: International Labour Office.
- Gerry, E. (2005). „An Introduction to the Topic“ in GOHNET Newsletter. *Topic: Child labor & adolescent workers*, Issue 9, Summer 2005.
- Gyekye, S. A.; & Salminen, S. (2009, January). „Educational status and organizational safety climate: Does educational attainment influence workers' perceptions of workplace safety?“ in *Safety Science*, vol. 47, no. 1, pp. 20-28, January 2009.
- Hämäläinen, P.; Takala, J.; & Boon Kiat, T. (2017). *Global Estimates of Occupational Accidents and Work-related Illnesses 2017*. XXI World Congress on Safety and Health at Work. Singapore: Workplace Safety and Health Institute.
- Hong Kong Occupational Safety & Health Council, OSHC. (2017). „Youth Occupational Safety and Health Promotional Campaign“ [Online]. Available at: http://www.oshc.org.hk/eng/main/awards_campaigns/ [Accessed 06 February 2018].
- Institut National de Recherche et de Sécurité, INRS. (2018). „Synthèse étude INRS Accidents des jeunes travailleurs. Recevoir un enseignement en santé et sécurité au travail réduit le risque d'accidents du travail chez les moins de 25 ans.“ INRS.
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, INSHT. (2015). *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*. Madrid: Servicio de Ediciones y Publicaciones del INSHT.
- International Labour Organization, ILO. (2001). *Guidelines on occupational safety and health management systems (ILO-OSH 2001)*. Geneva: International Labour Office.
- (2004). *Toward a fair deal for migrant workers in the global economy, Report VI, Sixth item on the agenda*. Geneva: International Labour Office.
- (2011). *Employers' and workers' handbook on hazardous child labour*. Geneva: International Labour Office, Bureau for Employers' Activities, Bureau for Workers' Activities.
- (2013). *10 Keys for Gender Sensitive OSH Practice – Guidelines for Gender Mainstreaming in Occupational Safety and Health*. Geneva: International Labour Office.

- (2016a). *Workplace stress: A collective challenge*. Geneva: International Labour Office.
- (2016b). *World Employment and Social Outlook 2016: Trends for youth*. Geneva: International Labour Office.
- (2017a). *Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a better working future*. Geneva: International Labour Office.
- (2017b). *Global estimates of child labour: Results and trends, 2012-2016*. Geneva: International Labour Office.
- (2017c). „Safety and health at work“ [Online]. Available at: <http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm>. [Accessed 06 February 2018].
- (2018). *World Employment Social Outlook: Trends 2018. Executive Summary*. Geneva: International Labour Office.
- (forthcoming). *Technical Report on OSH Knowledge Agencies, Institutions and Organizations*. Geneva: International Labour Office.
- International Programme on the Elimination of Child Labour, IPEC. (2009). *Safe Work for Youth kit*. Geneva: International Labour Office.
- (2011). *Children in hazardous work: What we know, what we need to do*. Geneva: International Labour Office.
- (2013). *Ending child labour in domestic work and protecting young workers from abusive working conditions*. Geneva: International Labour Office.
- & General Agricultural Workers Union of Ghana, GAWU. (2014). *Eliminating hazardous child labour and Occupational Safety, Health and Environmental risks - A Manual for agents of change in cocoa communities in Ghana*. Geneva: International Labour Office.
- InFocus Programme on Safety and Health at Work and the Environment, SafeWork; & International Association of Labour Inspection, IALI. (2002). *Combating child labour. A handbook for labour inspectors*. Geneva: International Labour Office.
- International Trade Union Confederation, ITUC. (2017). *Our Economic and Political Agenda for Young Workers*.
- Johnson, S.B.; Blum, R.W.; & Giedd, J.N. (2009). „Policy, Adolescent Maturity and the Brain: The Promise and Pitfalls of Neuroscience Research in Adolescent Health“ in *J Adolesc Health*, vol. 45, no. 2, pp. 216-221, September 2009.
- Kines, P.; Framke, E.; Salmi, A.; & Bengtsen, E. (2013). *Young workers' occupational safety and health risks in the Nordic countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Learning and Skills Council, LSC; & Trade Union Congress, TUC. (2005). *Apprenticeships: A short guide for union safety representatives*. Coventry: LSC.
- O'Higgins, N. (2017). *Rising to the youth employment challenge: New evidence on key policy issues*. Geneva: International Labour Office.
- Ontario Ministry of Labour. (2016). „Results: New and Young Workers Blitz 2016“ [Online]. Available at: https://www.labour.gov.on.ca/english/hs/sawo/blitzes/blitz_report79.php. [Accessed 06 February 2018].
- Shehu, E.; & Nilsson, B. (2014). *Informal employment among youth: Evidence from 20 school-to-work transition surveys*. Geneva: International Labour Office.
- Smith, P.; & Breslin, C. (2013). „A Review of the Research on How Work-Based Injury Risks are Distributed Across Youth's jobs in Canada“ in *Health and Safety of Young Workers Proceedings of a U.S. and Canadian Series of Symposia*. NIOSH.
- Tucker, S.; Diekrager, D.; Turner, N.; & Kelloway, E. (2014). „Work-related injury under-reporting among young workers: prevalence, gender differences, and explanations for underreporting“ in *Journal of Safety Research*, vol. 50, pp. 67-73, September 2014.
- United Nations Children's Fund, UNICEF. (2013). *The State of the World's Children: Children with Disabilities*. New York: UNICEF.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, UNDESA . (2015). *Trends in international migrant stock: The 2015 Revision*. New York.

Workers of all ages have the right to safe and healthy work. The 541 million young workers aged 15-24 account for more than 15 per cent of the world's labour force and in certain regions, suffer up to a 40 per cent higher rate of non-fatal occupational injuries than adult workers above the age of 25.

Various risk factors that are specific to young workers increase the likelihood that they will suffer harm from workplace hazards. These risk factors can be inherent to their age (for example, stage of physical, psychosocial and emotional development) or influenced by their age (for example, level of skills, experience, education).

Young workers are often unaware of their rights as employees and of their occupational safety and health (OSH) responsibilities as young employers, and may be particularly reluctant to speak out about OSH risks. The strong presence of young workers in hazardous economic sectors and their exposure to the hazards found in these sectors further increases their risk of sustaining occupational injury and disease.

The ILO has prepared this brief in support of the 2018 World Day for Safety and Health at Work, which aims to promote a safe and healthy generation of workers. The objective of the brief is to clearly illustrate OSH risks faced by young workers and to encourage a global conversation on the need to improve their safety and health. The brief then describes legal, policy and practical steps for improvement.

**Labour Administration, Labour Inspection
and Occupational Safety and Health Branch
(LABADMIN/OSH)**

Governance and Tripartism Department
International Labour Office
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Tel: +41 22 799 67 15
Fax: +41 22 799 68 78
Email: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh

