

## ▶ 開発投資部政策概況

2020年5月29日

# 新型コロナウイルス対応政策における職業安定プログラム（PEP） と雇用保障制度（EGS）の役割

### 要約

新型コロナウイルスの世界的大流行（パンデミック）の壊滅的な影響によって、雇用保障の確立に向けた政策措置の緊急性は増加している。雇用保障は、労働市場のさらなる悪化を阻止することを目的としている。大規模な職業安定プログラム（PEP）や雇用保障制度（EGS）は、雇用者としての最後の手段であり、働くことが可能で、かつその意思がある人に対し、最低賃金での労働を提供することで雇用保障の重要な役割を果たすことができる。しかし、これらのプログラム・制度は、労働市場において守るべき最低条件を保障する経済・社会的保護・雇用政策の一環として計画・実施されるべきであると同時に、景気回復と正規雇用への移行も支援する必要がある。

### 新型コロナウイルスは変化の波を起こし、緊急の対応を引き起こした

新型コロナウイルスの世界的大流行は、世界的な健康上の緊急事態から、第二次世界大戦以来最大の世界的危機へと急速に発展した。このパンデミックに起因する惨憺たる社会・経済的影響によって、世界経済の大部分は行き詰まり、世界は大恐慌以来最大の不況に陥っていると言える。これにより、ほとんどの国と労働者が影響を受けることになり、最新のILO推計によると、新型コロナウイルスとその関連措置の影響により、世界全体で3億500万人分のフルタイム雇用に相当する労働時間が失われている<sup>1</sup>。

<sup>1</sup>[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743146.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf).  
日本語版リンク：[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-tokyo/documents/publication/wcms\\_744231.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-tokyo/documents/publication/wcms_744231.pdf)

危機による影響が最も深刻な、脆弱な人々を守るために、157カ国の政府は前例のない経済支援策と社会的保護の拡大で対応してきた<sup>2</sup>。これには、雇用維持対策、深刻な影響を受けたセクターの企業への支援、失業給付の拡大、さらには最貧層や最も弱い立場にある人々を対象とした社会扶助が含まれている。その結果、パンデミックが始まって以来、5億人以上の人々が追加的に何らかの社会扶助を受けており、そのほとんどが現金給付を通じたものであり<sup>3</sup>、この数は増え続けている。

ほとんどの国では、こうした社会扶助や賃金に対する補助金の給付、あるいは失業給付の拡大は一過性のものである。新型コロナウイルスの影響に関連する社会扶助措置の平均期間は3ヶ月である<sup>4</sup>。これらは、パンデミックとそれに関連した対策がどのように展開されるかによって延長される可能性があるが、ほとんどの場合、現在の形で適切に維持される可能性は低いと考えられる。さらに、多くの国では、状況が許せばすぐに、経済活動の少なくとも一部を再開し、人々を仕事に復帰させようとする圧力が既に存在している。その間にも、何百万人もの人々が失業し、戻るべき仕事もなく、生活がさらに不安定になっている。本政策ブリーフは、今回の危機で影響を受けた失業者や不完全就業状態にあるインフォーマル経済の労働者たちを対象として、彼らが仕事を通じて賃金収入を増やし、かつ同時に社会が必要とする資産やサービスを構築するための選択肢を提示するものである。

パンデミックがどのように進化していくのか、それを封じ込めるためにはどのような対策が必要なのかに関する不確実性によって、今後の政策判断は困難を極めている。一方で、経済がどの程度の速さで回復するのか、物事が日常に戻るのか、そして「新しい、あるいはより良い日常“new or better normal”」とはどのようなものになるのか、という重要な議論は世界中で続いている。この危機から抜け出す道筋は誰にも予測できないと言えるが、労働市場への壊滅的な影響はしばらく続くと思われる、次のような影響も予想される。

- 労働市場は劇的に悪化しており、経済の再開は暫定的なものになるため、復興には何年もかかる。一部のセクターでは、特に復興に非常に長い時間がかかると思われる。そして、不確実性が優勢である限り、民間投資と消費は抑制されたままであろう。
- インフォーマル経済の労働者の労働条件は悪化する可能性が高い。正規の仕事を失い、生き延びるためにインフォーマルな仕事に就く労働者が増えるため、インフォーマル経済に参入する労働者が増えるだろう<sup>5</sup>。また、特に消費が制約されているため、新たに参入した労働者は、縮小するインフォーマル経済の一部において、すでにそうした（インフォーマルな）環境で働いている人たちと競合する可能性があり、その結果所得や労働条件が悪化する可能性が高い。
- 貧しい農村の家計は、商品価格の下落、貿易や輸送の混乱による市場への製品供給の困難さ、輸入食品の価格上昇、需要の変化、都市封鎖（ロックダウン）による農業投入材へのアクセスの減少、労働供給の増加による農村部の賃金の押し下げ、都市部や海外からの送金の減少などにより、負の影響を受ける可能性が高い。

---

<sup>2</sup> <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>.

<sup>3</sup> Ugo Gentilini et al., “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures”, 2020, [www.socialprotection.org](http://www.socialprotection.org) で閲覧可能。

<sup>4</sup> Gentilini.

<sup>5</sup> [https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS\\_743623/lang--tr/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_743623/lang--tr/index.htm).

- この危機は、大規模な移行を開始させるか、あるいは加速させる。特に旅行、観光、ホスピタリティなどの分野では、多くの企業が破綻または縮小し、特定のサプライチェーンが再構築される可能性が高い。その結果、労働者はこれらの分野から追い出され、多くの労働者はこの移行期間中に一時的な雇用を必要とする可能性がある。

## 大規模な職業安定プログラム（PEP）や雇用保障制度（EGS）は危機の影響の緩和に役立つ可能性がある

政策対応の要は、労働市場のさらなる悪化を避けることである。長年、特にこの10年半の間に、いくつかの国で「最後の雇用者」としての政府の役割が試されてきた。構造的な課題に直面し、フォーマルな雇用を十分に創出できていない国々では、様々な形で雇用保障制度を実施している。フィラデルフィア宣言（1944年）は、生活水準を向上させるための雇用プログラムの推進におけるILOの役割を認め、1964年、この役割は雇用政策条約（第122号/1964年）によってさらに明確化された。雇用保障<sup>6</sup>は、新型コロナウイルスの負の影響を緩和する政策アプローチの一つであろう。雇用保障とは、すなわち国家が、求めるすべての国民に対して最低賃金での雇用を法的に保障するというのがそもそもの趣旨である。しかし、このような法的保障を実施するには時間を要するため、多くの国では、政府は大規模な職業安定プログラムから始めることを選択するかもしれないが、長期的にはこれは法的保障へと発展することも考えられる。

大規模な職業安定プログラムや雇用保障制度は、緊急を要する2つの優先事項に対応するものである。すなわち、一方では精神的にも肉体的にも健康であり、働く意思のある人々が収入を得ることを可能にし、他方で労働市場、特に給与や労働条件のさらなる悪化に歯止めをかけることである。雇用保障は、政策と措置の双方を組み合わせて設計することができる。ほとんどの状況では、大規模な公的職業安定プログラム<sup>7</sup>または雇用保障制度が雇用保障の中心的な要素となる。雇用保障制度は法的に、あるいは暗黙のうちに、国家主導の雇用を保障するものであるが、職業安定プログラムは、市場ベースの雇用機会が不十分であるために自活ができない生産年齢人口のために、国家主導の雇用を創出するという主な目的を共有している。現在知られている最古の職業安定プログラムは、1848年に設立されたフランスの国立作業場であり、その趣旨は「公の秩序のために採用された手段で、公的支援の最初の試みであり、国民を養う必要性によって（1848年）革命の翌日に成立し、仕事のない状態がもたらす無秩序を避けるために、人々を仕事のない状態におかないためのもの」と説明されている<sup>8</sup>。インドのマハトマ・ガンジー全国農村雇用保障法（MGNREGA）は、2005年に法律で制定されたよく知られている職業安定プログラム・雇用保障制度の最近の例であり、ILOは過去の危機において、直近では2008-09年の大不況に対応するための仕事に関する世界協定（Global Jobs Pact）の一部として、このようなスキームの使用を推奨してきた。

このようなプログラムは、危機対応において実績があり、次のような効果も含めて多くのメリットがあることが示されている。

- 最も影響を受けている人や、他の政策措置で排除されたり、手を差し伸べることが難しい人々のために、即時的な有償労働機会を作る。
- 補完的な収入を提供することで、その他の活動による収入の損失を補う。
- 現地需要を支援・奨励することで、国内・海外需要の減少分を一部相殺する。

<sup>6</sup> ILO 2009, the Global Jobs Pact where employment guarantees were also considered as part of the response 参照。日本語版リンク：[https://www.ilo.org/tokyo/information/publications/WCMS\\_236899/lang--ja/index.htm](https://www.ilo.org/tokyo/information/publications/WCMS_236899/lang--ja/index.htm)

<sup>7</sup> <https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/themes/pep/lang--en/index.htm>.

<sup>8</sup> <https://www.marxists.org/archive/lassalle/1906/04/workshops-1848.htm>.

- 柔軟性が高く、他の社会・経済・労働市場政策を補完・支援するように設計することができる。
- 調整された調達やインセンティブを通じて、民間の能力を動員することができ、特に建設会社がインフラ整備やメンテナンス工事を実施する能力を高めることができる。
- 地域の公共インフラとサービスを改善し、かつ危機から生じる特定のニーズと優先事項に対応するための資源（リソース）をコミュニティに提供することで、コミュニティを強化する。これには、水・衛生（WASH）や保健・介護関連の活動が含まれる。
- 特定の状況において、適切な最低賃金、あるいは許容される賃金での仕事を提供し、賃金の底値を守ることで、賃金の押し下げを制限する。
- 就業可能状態の維持、職場経験の提供、ソフトスキルの強化により、また、職業スキルの開発やその他の積極的労働市場政策（ALMPs）との統合を通じて、雇用への可能な道筋を提供する。
- 個人やコミュニティの力を活用して社会資本を構築し、危機への対応を支援し、危機後のより良いコミュニティや社会の再構築に寄与する。
- SDGs、気候変動への適応と緩和、生態系の回復などの国や世界の優先事項と同様に、地域のニーズに対応する。
- 有意義な仕事を創出し、影響を受けた人々のニーズに対応するという政府のコミットメントを示すことで、社会契約の再構築を支援する。
- 行政能力がすでにある場合は、職業安定サービス、福祉事務所、またはプログラム参加者の記録と賃金支払いメカニズムを持つその他の窓口を通じて、その行政能力を迅速に高める。

職業安定プログラムには、雇用の創出、所得保障の向上、自然または物理的なインフラ、公共財やサービスの提供など、複数の目的とトレード・オフが存在する（図 1 参照）。この複数の目的によって、過去には社会的保護措置、積極的労働市場プログラム<sup>9</sup>など、単独の分野として実施されてきたプログラムを、個別のプログラムとしておくことが困難になる可能性がある。つまり、これらすべての目的を同時に達成することを目的とした、統一されたプログラムを設計し、実施することが重要な課題となってくる。そこでは、次のようないくつかのトレード・オフが必要になる可能性がある。

- できるだけ多くの人に手を差し伸べようとする、その他（労働力以外）の投入コストは最小限に抑えられるかもしれないが、そのことにより提供される資産やサービスの種類や質に悪影響を及ぼす可能性がある。
- 賃金を引き下げるとコストを削減し、労働市場の歪みを制限するが、賃金を低く設定しすぎると、労働市場の悪化を食い止め、生産的で働きがいのある労働条件を促進するという基本原則が損なわれる可能性がある。
- 危機に対応するためにプログラムを拡大しようとする圧力は、適切な作業計画や、サービスや資産を、必要な品質基準で確実に提供する能力を損なわせる可能性がある。

<sup>9</sup> For example, the World Bank and Overseas Development Institute (ODI) categorize programmes like the Productive Safety Net Programme (PSNP) in Ethiopia and the MGNREGA in India as social protection (safety net) programmes (World Bank 2018, McCord 2012). The Kinofelis programme in Greece was categorized as an ALMP (ILO 2017). The South African Government does not categorize the Expanded Public Works Programme (EPWP) as either, referring to it as a PEP that plays a role in both social protection and employment creation (National Planning Commission 2013).

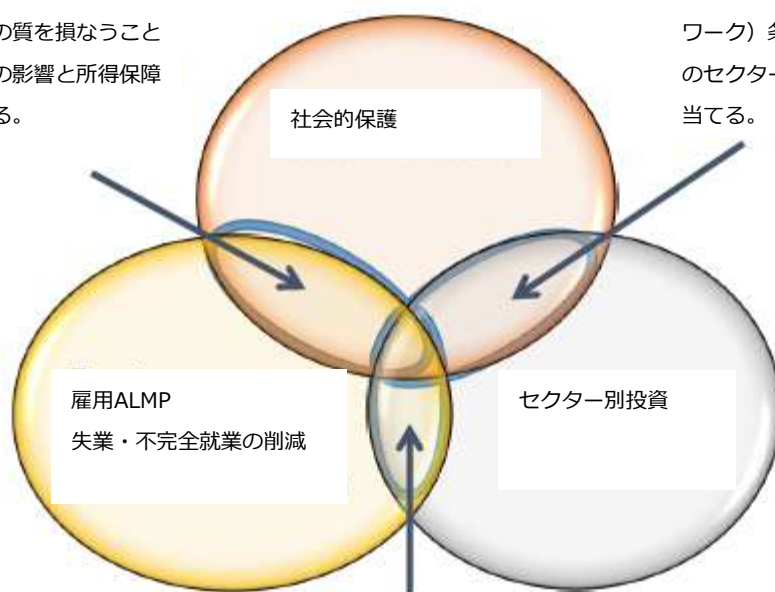
例えば、世界銀行と海外開発研究所（ODI）は、エチオピアの生産的セーフティネットプログラム（PSNP）やインドの MGNREGA のようなプログラムを社会的保護（セーフティネット）プログラムとして分類している（世界銀行 2018、McCord 2012）。ギリシャにおけるキノフェリスプログラムは ALMP に分類されている（ILO 2017）。南アフリカ政府は、拡大公共事業プログラム（EPWP）をどちらにも分類せず、社会的保護と雇用創出の両方の役割を果たす PEP として言及している（国家計画委員会 2013）。

このようなトレード・オフが職業安定プログラムの設計において適切に対処されていなければ、非生産的な「雇用創作」計画が生まれ、費用のかかる現金給付制度と同等の計画になる可能性がある。トレード・オフは、プログラムの開始時には避けられないかもしれないが、継続的なモニタリングと調整によってその影響は最小限に抑えることができる。こうしたプログラムはそもそも国益に基づいており、公的資金を活用するか、あるいは国のシステムを構築するために必要な国際資金と組み合わせられているため、長期的には持続可能なプログラムとなる可能性が高い。

図1：職業安定プログラムの複数の目的とトレード・オフ<sup>10</sup>

建設されたインフラ、資産、またはサービスの質を損なうことなく、雇用への影響と所得保障に焦点を当てる。

雇用や働きがいのある労働（ディーセント・ワーク）条件を損なうことなく、地域の複数のセクター投資と基本的な所得保障に焦点を当てる。



人的資本への投資の質を損なうことなく、環境分野におけるセクター別投資の種類とその雇用への影響に焦点を当てる。

## 職業安定プログラム（PEP）や雇用保障制度（EGS）は単独で雇用保障を構築するものではなく、補完的政策によって強化される

職業安定プログラムは雇用保障のための重要な要件ではあるが、それだけで雇用保障を達成することを期待するべきではない。むしろ職業安定プログラムは、社会的保護、雇用、経済政策の一貫した一連の政策の一部であるべきであり、これらの政策を担当する異なる省庁間の制度的な協力を必要とする。このような政策は、雇用を保障することを目的とするだけでなく、普遍的な社会的保護にも貢献する。このような統合は、先に述べたトレード・オフのいくつかを管理するのに役立つであろう。こうした補完的な措置が常に実施されているとは限らないが、統合と一貫性の重要部分は以下のように強調される。

<sup>10</sup> Lieuw-Kie-Song et al.2010より概念化。

- 職業安定プログラムは、2012年の「社会的保護の土台」勧告（第 202 号）に沿って、既存の社会的保護措置を補完すべきである。これは、特に、資格要件、対象基準、給付水準の調整を意味する。また、受給者が社会扶助を失うことを恐れて仕事に就くことを思いとどまらせたり、あるいはその他の生計活動を損なう可能性があるにもかかわらず職業安定プログラムで仕事をさせたりといった負のインセンティブを避けるためにも注意を払わなければならない。
- 職業安定プログラムの資金調達は、その他の財政刺激策、特にインフラをベースとした経済刺激策や、民間投資を増加させるためのインセンティブやクレジットなど、雇用創出を支援するものと整合されるべきである。刺激策と職業安定プログラムは、民間セクターの建設能力が動員され、地理的な地域や部門を超えて雇用が創出されるように調整されるべきである。
- 職業安定プログラムは、失業者保護およびその他の社会的保護措置と整合され、職業安定プログラムで働く人々が受給資格を失うことがないように、あるいはそれらの資格を「補充」する可能性さえあるように確保するべきである。逆に、職業安定プログラムは、健康保険、出産保護、子ども手当、家族手当、労働災害、障害、病気、老齢の場合の保護を含む社会的保護の適用を確実にするように設計されなければならない。
- 職業安定プログラムまたは雇用保障制度の賃金と労働条件は、現地の状況に合った水準で設定されるべきであり、危機の進展に応じて調整する必要が生じる可能性もある。理想的には、これらの条件は測定・モニタリングされ、必要に応じて社会対話を通じて調整されるべきである。危機の程度と深刻さ、実施されているその他の措置、既存の最低労働基準と賃金を考慮に入れるべきである。
- 最低賃金と労働条件を守るための措置が講じられるべきである。一方で、小規模・インフォーマル企業は、職業安定プログラムに労働力を奪われないように、これらの最低基準を満たすよう支援されるべきである。可能な場合には、小規模・インフォーマル企業もまた、一部の作業やサービスの提供、または材料やその他の投入物の供給を通じてプログラムに参加するように動員されるべきである。一方で、労働基準監督は、コンプライアンスを監視するために（潜在的には職業安定プログラムを利用して）強化されるべきである。
- 職業安定サービス、訓練・再訓練対策、積極的労働市場政策も重要である。なぜなら、職業安定プログラムで働いている人たちが労働市場に移行し、より良く長期的な雇用を得るための支援にこれらは不可欠だからである。同時に、このような移行は職業安定プログラムの負担を軽減する。

最後に、これらのスキームを通じて動員された労働力は、危機の影響を悪化させている主要な格差や、その他の長期的な経済的、社会的、環境的な懸念に対処するために活用することができる。

## 職業安定プログラム（PEP）を新型コロナウイルス危機に適応させる

他のほとんどの仕事と同様に、職業安定プログラムは新型コロナウイルスによる影響に適応させる必要がある。これには、最低限の物理的距離を維持するための作業計画、労働安全衛生対策の調整、病気休暇や隔離に関する規定など、多くの分野での調整が必要である。ILOは、これらの諸課題に関するガイドライン<sup>11</sup>を作成しており、各プログラムが国の状況に基づいて独自の方法でそれらを取り入れることを求めている。

現在の危機は、革新的なアプローチを試す機会も生み出している。これらのプログラムにとっての機会の1つは、新型コロナウイルスによる影響の結果として増加した社会サービス、例えば高齢者やウイルスに弱い人々への支援、在宅で病気になった人々のケアなどへの需要に対応することである。これは例えば、医療ソーシャル・ワーカーが、コミュニティレベルで意識を高め、可能性のある症例を特定することで、ウイルスの蔓延を減らす上で決定的な役割を果たしたと評価された、南アフリカでの経験に基づくことができる<sup>12</sup>。

<sup>11</sup> ILO 2020, Adjusting labour practices in employment-intensive works in response to COVID-19参照。

<sup>12</sup>例えば、[https://www.marketwatch.com/press-release/covid-19---community-healthcare-workers-are-crucialto-sas-response-2020-04-20?mod=mw\\_more\\_headlines&tesla=y](https://www.marketwatch.com/press-release/covid-19---community-healthcare-workers-are-crucialto-sas-response-2020-04-20?mod=mw_more_headlines&tesla=y)。

いくつかの状況では、民間との革新的なパートナーシップが検討される可能性がある。そのようなパートナーシップは、職業安定プログラムでの職場経験をより市場に関連したものにし、労働者の就労準備を向上させることができる。また、民間セクターの能力を活用して、職業安定プログラムを通して提供された（部分的）労働と引き換えに訓練を提供することも可能である。このようなスキームでは、企業が助成金付きの労働から不当な利益を得ないようにするために、民間セクターのパートナーを募集する透明なプロセスが重要であり、職業安定サービスやその他の活性化策との緊密な連携が不可欠であろう。

活動の種類は、地方自治体や地域社会と協議の上、現地で決定することができるし、決定されるべきであるが、例えば、次のような緊急のニーズへの対応を含むことができる。

- 感染者や感染の危険性のある人々の追跡と調査を含むパンデミックの管理を支援するために、労働者を動員する。
- 高齢者、障害者、慢性的な健康問題を抱えている人、自宅で闘病中の人、隔離されている人など、ウイルスの影響を受けやすい人たちへの支援とケアの提供<sup>13</sup>。
- 必要に応じて、廃棄物収集、公衆衛生、水と衛生施設などの必要不可欠なサービスを強化する<sup>14</sup>。

また、長期的懸案事項も含むことができる<sup>15</sup>

- 天然資源管理活動の実施による生態系の回復、可能な限り自然を基盤とした解決策（nature-based solutions）の活用
- インフラの維持管理と再建の残務処理
- 農業生産性を向上させるための灌漑施設や小型ダムの開発と維持管理
- 洪水防止と河川管理
- 社会インフラ（学校や診療所の建設と維持管理）
- 政府の記録や公文書のデジタル化
- 市場およびその他の経済インフラの建設・維持管理

---

<sup>13</sup> As is being done in South Africa: 例えば、南アフリカで同様に行われている: <https://citizen.co.za/news/covid-19/2260439/de-lilles-plan-to-engage-20400-workersto-help-fight-virus/> .

<sup>14</sup> As has been done in the Philippines through the Disadvantaged Workers Programme to mitigate the adverse impact of quarantine policy on certain workers. Recipient workers are required to participate in a safety orientation and to sanitise and disinfect their houses and the immediate vicinity (Government of the Philippines 2020).

フィリピンでは、特定の労働者に対する隔離政策の悪影響を緩和するために、「不利益を被った労働者支援プログラム」を通じて実施されているものと同様のものである。受給労働者は安全措置に関するオリエンテーションに参加し、家やその周辺の消毒し、衛生的に維持することが求められている（フィリピン政府、2020）。

<sup>15</sup> There is extensive experience with these activities in all regions of the world and in countries at all levels of development. The ILO's Employment-Intensive Investment Programme (EIIP) has in recent years been supporting programmes with such measures in countries as diverse as Greece, South Africa, India, Vietnam, Nepal, East Timor, Jordan, Lebanon, Tunisia, Papua New Guinea, Philippines, Ghana, Indonesia, Tanzania, Egypt and Haiti.

これらの活動は、世界のあらゆる地域、あらゆる開発レベルの国で豊富な経験がある。ILOの雇用集約型投資プログラム（EIIP）は近年、ギリシャ、南アフリカ、インド、ベトナム、ネパール、東ティモール、ヨルダン、レバノン、チュニジア、パプアニューギニア、フィリピン、ガーナ、インドネシア、タンザニア、エジプト、ハイチなどの多様な国で、このような措置を講じたプログラムを支援してきた。

## 財政的余地と能力を考える

新型コロナウイルスによる危機は、世界中の政府の財政状態に深刻な影響を与えている。国によっては（主に先進工業国では）、危機の壊滅的な影響に対処するために、前例のない資源を動員している。しかし、低所得国や後発開発途上国は、このような資源を動員する上で、より厳しい制約に直面している<sup>16</sup>。低所得国は、収入の減少と借入の増加が物価と金利を押し上げによって結果的に民間投資を減少させないように配慮しなければならない。多くの国は、危機に対応するための資源を確保するために、国際金融機関やドナーからの支援を必要とするだろう。資金を動員することに加えて、すべての政府は、限られた財源を使ってどのような措置や介入を優先させるか、難しい決断を迫られている。したがって、雇用保障を支援するための措置を講じるという決定は、雇用主や労働者を支援するための他の支出とのバランスを取らなければならない。

一方、職業安定プログラムや雇用保障制度は多額の財政的資源を必要とするが、主要な設計要素を修正することでコストを抑えることができることも、過去の経験で示されている。これには、以下のようなものがある。

- 世帯または個人に基づいて適性を定義する<sup>17</sup>
- 影響が最も大きくなると予想される地域に範囲を限定する<sup>18</sup>
- 参加者に提供される労働時間や日数を制限する<sup>19</sup>
- 労働集約性を高めることで、賃金以外のコストを削減する。<sup>20</sup>
- 最も脆弱な人々を対象とする<sup>21</sup>

もう一つの重要なコストの要因は、もちろんこれらのスキームで提供される賃金率である。賃金率は、所得向上のための有効性、プログラムへの参加を希望する人数、そしてプログラムで働く人の労働力と生産性が民間セクターと競合しうるかどうかといった点も関係するため、広範囲に及ぶ影響をもたらす要素である。したがって、社会対話は、社会的パートナーの異なる視点を考慮して賃金率を設定することを可能にするため、これらの決定を行い、調整するために非常に重要である。

## 働く権利のための雇用保障

国によっては、政治的意志と財政余地があり、既存の制度構造を動員できれば、職業安定プログラムや雇用保障制度は比較的短期間で展開できる場合もある。職業安定サービスや社会保障施設は、参加者の募集、契約、支払いにおいて主導的な役割を果たすことができる<sup>22</sup>。また、相乗

---

<sup>16</sup> [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_743477/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743477/lang--en/index.htm).

日本語版リンク：[https://www.ilo.org/tokyo/information/pr/WCMS\\_747084/lang--ja/index.htm](https://www.ilo.org/tokyo/information/pr/WCMS_747084/lang--ja/index.htm)

<sup>17</sup> In India, the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS) provides a legal entitlement to the household, not the individual. インドのマハトマ・ガンジー全国農村雇用保障法 (MGNREGA) は、個人ではなく、世帯に法的権利を提供している。

<sup>18</sup> In South Africa, the Community Work Programme (CWP) is implemented in the 286 poorest communities across the country. 南アフリカでは、全国286の最貧コミュニティでコミュニティワークプログラム (CWP) が実施されている。

<sup>19</sup> In Argentina, the Jefes programme limited work per household to 20 hours per week; in India, the limit under the MGNREGA is 100 days a year.

アルゼンチンにおけるJefesプログラムは一世帯あたりの労働時間を週 20 時間に制限した。インドのMGNREGA の制限は年間 100 日である。

<sup>20</sup> In Mexico, the Programa Empleo Temporal (PET) sets clear percentages for the share needing to go to labour for different types of work activities.

メキシコでは、臨時雇用プログラム(PET)が、さまざまな種類の業務のために労働に行く必要がある割合を明確に定めている。

<sup>21</sup> In Ethiopia, the Productive Safety Net Programme (PSNP) targets food-insecure households in which labour is available.

エチオピアの生産的セーフティネットプログラム (PSNP) は、労働が可能な食糧不安世帯を対象としている。

<sup>22</sup> As is done, for example, in PEP programmes in Uzbekistan and Greece.



効果が最適化され、労働者が緊急ニーズに応じた有償労働へのアクセスを提供されるだけでなく、持続可能な生産的で働きがいのある雇用への移行を支援されるように、職業安定プログラムが国または準国家政府の労働市場政策の全体的な枠組みと一致するように設計されることが重要である。プロジェクトや作業活動の選択、設計、実施においては、地域社会の構造とともに、自治体、地区、州、州政府が主体となることができる。このように、これらのスキームは、既存のメカニズムやイニシアティブを、運営上の要件の一部として活用することができる。例えば、以下のようなものである。

- 現金給付を含む社会的保護に用いられる登録・支払いシステムは、職業安定プログラムにも用いることができる。
- その他の緊急雇用およびキャッシュ・フォー・ワーク（Cash for Work）などの措置は、賃金水準や労働条件も含めて、プログラムの設計を形成するための基礎となることができ、また、より大規模なプログラムへの拡大も可能である。
- 職業安定プログラムの募集は、職業安定サービスによって支援されたり、職業安定サービスと統合されたりすることができ、その管理能力に基づいて次のことを行うことができる。(i) 職業安定プログラムの場所を提供する、(ii) 職業安定プログラムの受益者を他の労働市場介入措置（例えば、訓練や再訓練支援など）と結びつける、(iii) 社会的保護や貧困緩和プログラムなどの他の提供者による補完的なサービスを紹介する。
- 臨時的保健ワーカー（検温、追跡・調査、隔離のモニタリングに関わる）やボランティア（ウイルスに対して脆弱な人々の支援、保健ワーカーの支援）は、より構築された雇用に引き入れることができる。

しかし、同様のプログラムが存在せず、現地での能力がない国や状況では、大規模な職業安定プログラムや雇用保障制度を実施することはより困難であり、実施に時間がかかる可能性がある。このような国は一般的に貧しい傾向にあるが、例外もある<sup>23</sup>。

## ダイナミックな対応の確保とタイミング

パンデミックとそれに伴う危機は、各国で独自の時系列と軌跡をたどるため、政策対応のタイミングが重要である。また、危機が進展するにつれて、異なる対策がより関連づいてくる。図2は、危機の定型化された軌道と、さまざまな政策措置の役割を示している。職業安定プログラムは、短期的な所得保障措置と長期的な積極的労働市場政策の間のギャップを埋め、橋渡しをすることができる。時間軸の観点からは、職業安定プログラムは民間の労働力供給が可能になる前に、失業者や不完全就業の人に有償労働を提供することができ、その結果、社会的保護制度からの収入を補いながら彼らを活性化することができる。このように、職業安定プログラムと雇用保障制度は、社会的保護の拡大と活性化目標の達成に貢献している。このような二重のアプローチにより、職業安定プログラムと雇用保障制度をどちらかに一方に分類することは困難である。職業安定プログラムは、両方の目的にまたがって貢献できる、異なるカテゴリーの政策手段を提供している。それらは、社会支援の一部として迅速に実施することができ、中長期的な積極的労働市場政策のための基盤を整えることができる。

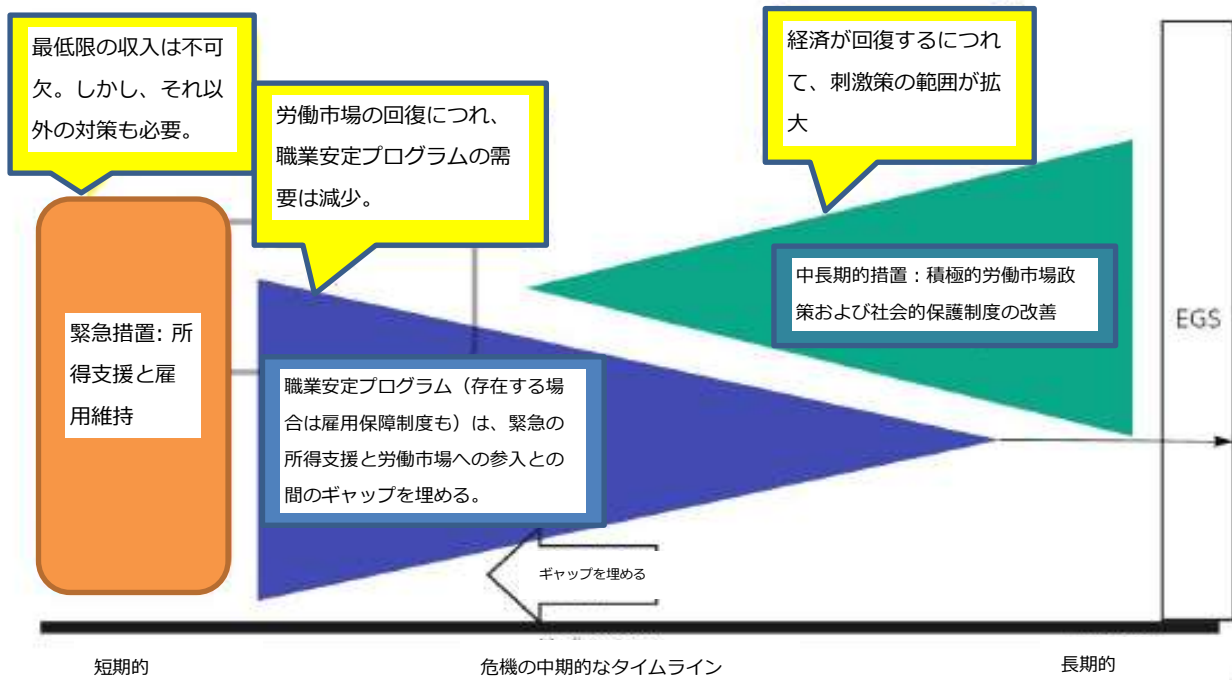
これまでのところ、新型コロナウイルスへの対応では、緊急所得支援の大規模な拡大を通じ、最低限の収入を確保するための迅速な行動が見られた。次のステップは、できるだけ多くの人々を生産的で働きがいのある仕事に復帰させることである。職業安定プログラムは、地域社会への貢献や必要とされる公共財やサービスの提供を通じて、有償労働、尊厳、連帯感を提供するため、この段階で重要な役割を果たす。また、労働市場の回復に伴い、技能習得の機会も提供する。同時に、他の社会的保護措置、特に健康保険の確保を強化する必要がある。経済が改善するにつれて、インフォーマル経済からの脱却を支援するための措置を含め、その他の措置がますます重要な役割を果たすようになるだろう。

---

例えば、ウズベキスタンやギリシャの PEP プログラムなどで実施されている。

<sup>23</sup> For example, low-income countries such as Ethiopia, Nepal, Rwanda and Honduras all have similar programmes and structures in place which could be used to contribute to an employment guarantee.例えば、エチオピア、ネパール、ルワンダ、ホンジュラスなどの低所得国では、雇用保障に貢献するための同様のプログラムや仕組みが整備されている。

図2：新型コロナウイルス危機に対応する職業安定プログラム



政策が、これらの変化に対応し、適切なタイミングで適切な対策を組み合わせるために、十分に柔軟で、ダイナミックであることが重要である。このためには、上記のような政策の一貫性だけでなく、状況変化に応じて絶えずモニタリング、調整、調節を行うことが必要である。