

## ▶ 開発投資部政策概況

2020年4月16日

### 二重の犠牲者のための取り組み：新型コロナウイルス危機への対応における低所得国のワーキングプアへの支援

#### 概要

瞬く間に新型コロナウイルスが中国から世界中に蔓延する猛威を目の当たりにした。低所得国（LICs）とされる世界31か国のうち、24か国はアフリカに存在している。新型コロナウイルスのアフリカにおける最初の症例は、2020年2月に検出された。（2020年4月16日）現在、アフリカの54か国のうち42か国が影響を受けており、感染拡大に備える猶予はほとんどない。本政策ブリーフでは、新型コロナウイルスのパンデミックがLICs、あるいは脆弱性や紛争・災害の余波に直面している国々のワーキングプアに与える影響について考察する。特に、「**平和と強靭性のための仕事（Jobs for Peace and Resilience, JPR）**」の旗艦プログラムを通じて、ILOによる対応の一環として実施される対策を検討する。

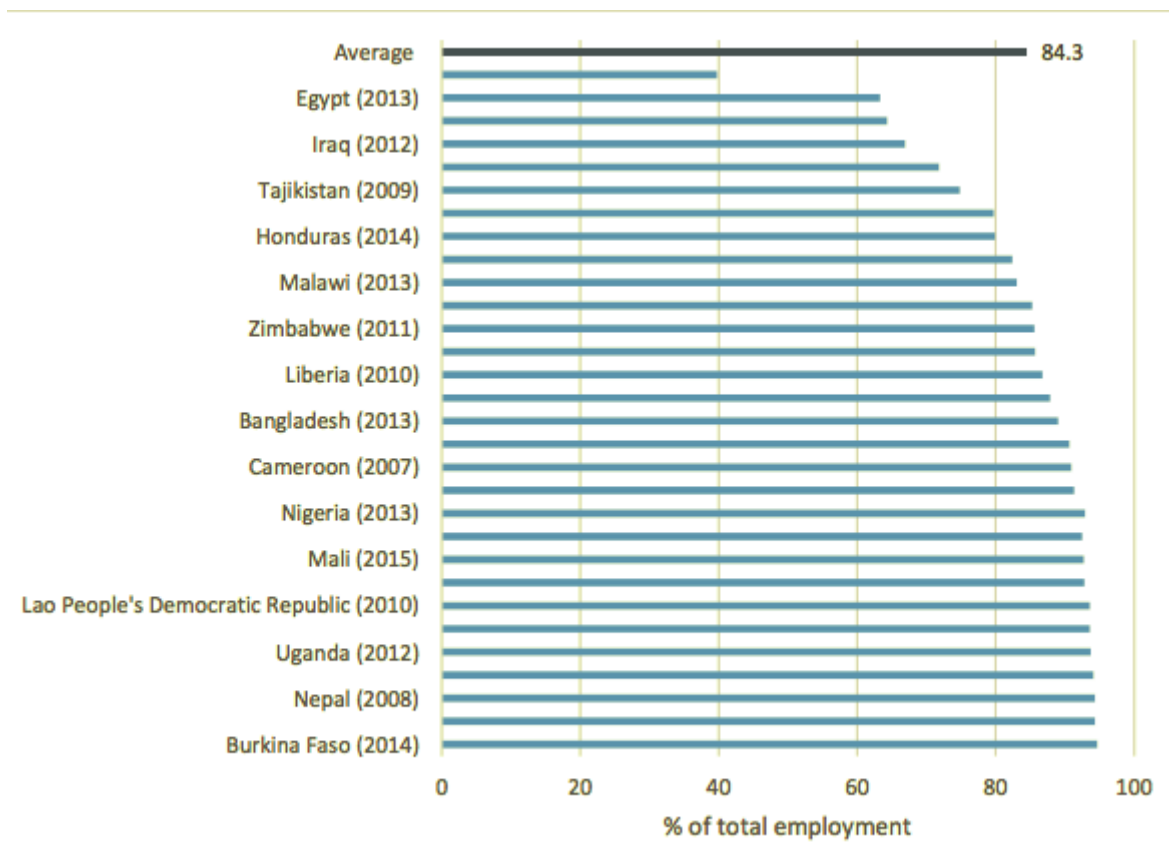
危機対応時には、労働における基本的原則と権利の尊重をはじめとした、すべての人権と法の支配の尊重が不可欠である。圧倒的多数によって採用された、2017年の平和及び強靭性のための雇用及び適切な仕事勧告（第205号）は、この点に特に重点を置いている。JPR旗艦プログラムは、このビジョンに基づいて計画されており、復興と強靭性の構築を同時に可能にする一貫的かつ包括的な戦略の実施に向けて、段階的なマルチ・トラック・アプローチの枠組み（複数の道筋を示すもの）を提供し、新型コロナウイルス危機の対応に適した枠組みを提示している。新型コロナウイルスは世界中の多くの人々の健康と暮らしに影響を与えていて、政府が自国に導入するための最善の保健医療と経済対策をどのように決定するか深く懸念する事態を引き起こしている。新型コロナウイルスは、国家、人種、貧富の差別なく蔓延する。しかし、新型コロナウイルスの影響とその対応の前に私たちは平等ではない。富裕層は、貧困層と比較して、自らを守るためのより良い手段を持っているのである。

新型コロナウイルスがLICsに広まるにつれ、特にインフォーマル経済において、ワーキングプアと失業者に対して、強力的かつ即時的支援が動員される必要がある。何百万人ものワーキングプアがすでに脆弱な状況にあり、新型コロナウイルスにより「二重の犠牲者」になる危険に晒されている。

## 脆弱な人々に対する特別な注意の必要性

インフォーマルな働き方の労働者はいたるところに存在するが、最も弱い立場に置かれた人々の多くは、紛争や災害の余波等の脆弱性に直面している国が多数を占めるLICsに集中している。脆弱な状況におけるインフォーマルな就業は、就業全体の84.3%を占めると推定されている（下図を参照）。脆弱な状況でのインフォーマル経済における中小零細企業は、新型コロナウイルスの負の産物に対して、特に脆弱である。それは、これらの脆弱な国の政府が適切な緊急パッケージやその他の支援を提供できないためである。

特定の脆弱な状況における総就業に対するインフォーマルな就業の割合



出典：ILO, Promoting transition to formality for peace and resilience, 2019.

インフォーマルな形の就業者は、特に新型コロナウイルスと接触するリスクの高い仕事に携わっていることが多いということに留意しなければならない。それらの仕事は、例えば、熟練度が低く、賃金が低いサービスおよび配達部門である。これらの労働者たちは、住宅や衛生状態の悪さ、清潔な水へのアクセスの欠如、人口過多による健康リスクの高さ等の問題を抱えており、かつ一般に政府による保護対策の対象から外れている。一部の国では、長引く危機の結果として、これらの労働者の多くがすでに脆弱な環境に置かれている。滞在許可証を持たない労働者、国内避難民、移民、難民、および国境を越えて強制的に避難させられたその他の人々がこうした労働者に含まれるが、それらに限定されるわけではない。

さらに、第三国定住を待っている何百万もの難民や移民がいる。多くはすでに狭い難民キャンプや収容所において貧しい状況で生活しており、新型コロナウイルスの感染、蔓延の重大なリスクに直面している。その中の恵まれた人々は仕事を見つけるかもしれないが、それは時にインフォーマルであり、多くの場合、低賃金のセクターである。

国境閉鎖、ロックダウンおよび物理的距離を確保する要件は、正規の形で雇用されているすべての労働者および雇用主に影響を与える可能性がある。しかし、その影響はワーキングプア、そしてインフォーマル経済で働く男女には及ばない。彼らの中には、例えば混雑した市場で、地元の農産物を販売し、わずかな収入を得るために毎日国境を越える人もいる。彼らにとって、これがその日の家族を養う稼ぎであるとき、その影響は甚大になる。多くは、生計を確保するために家を出なければならぬため、現地の外出制限の規則に従うことができない可能性がある。脆弱な状況は、この人々の脆弱性をより深刻にするだけである。

## 女性と障がい者はより大きな危険にさらされている

LICsでは、新型コロナウイルスは不平等を悪化させ、不平等とジェンダーの格差を減らすためにこれまで行われたすべての取り組みを覆す、かなり危険な反転現象を引き起こしている可能性がある。インフォーマル就業の女性は男性よりも新型コロナウイルスの影響を強く受けるリスクが高い。すべての無償ケア労働<sup>1</sup>の4分の3以上は女性が従事しており、ウイルス感染の高い危険にさらされている。新型コロナウイルスの対応において、彼女たちは引き続き家庭における主たるケアの提供者であり、多くの場合、高齢の親族の世話をしたり、子供たちの教育や自宅学習を支援したりもする。女性の中でも特に世帯主である女性は、新型コロナウイルスパンデミックの結果としての低賃金の仕事の減少によって、最も経済的に影響を受ける可能性がある。それは、低賃金労働が多くの場合、女性によって行われているためである。

これは、最終的に賃金の男女格差の拡大につながる可能性がある。歴史が示しているように、1997年のアジア金融危機と2008年の世界危機の両方で、大抵の場合、非正規、低賃金、低スキルの労働者が最初に職を失った<sup>2</sup>。脆弱な状況にある女性は、構造的な差別とスティグマによって、さらに不利な立場に置かれ、ジェンダー平等における進歩は一層逆転する可能性がある。

同様に、新型コロナウイルスに感染する危険性が高だけでなく、物理的距離を確保することが困難になる可能性があるため、障害を持つ人々をサポートするには特別な配慮が必要になる場合がある。通常の状況では、障害のある人は貧困に陥りやすく、すでに経済的不安と打撃にさらされている家庭にいる可能性が高い<sup>3</sup>。

新型コロナウイルスがすでに貧困、戦争と暴力によって広範囲にわたる悲劇とトラウマに直面している人々、そして、例えば難民、国内避難民、移民など、安全とより良い機会を求めて紛争を逃れている人々に与える影響は言うまでもない<sup>4</sup>。

## 脆弱な制度と貧弱なリソース

今後数年間で低位中所得国（LMIC）のカテゴリーに移ることが見込まれる国家も含め、LICsの経済的脆弱性は依然として高い状況にある。紛争や不安定な状況は、進歩を容易に逆行させる可能性がある。すでに2018年から2019年の間に、シリア・アラブ共和国、タジキスタン、イエメンの3か国が、LICsのカテゴリーに戻った。<sup>5</sup>新型コロナウイルスの世界的な経済的影響を考えると、これまでの経済発展の軌道が持続されることはまず困難であろう。

---

<sup>1</sup> ILO, [ディーセント・ワークの未来に向けたケア労働と職業としてのケア](#), 2018.

リンク先は英語版。日本語のプレスリリースは[https://www.ilo.org/tokyo/information/pr/WCMS\\_633465/lang--ja/index.htm](https://www.ilo.org/tokyo/information/pr/WCMS_633465/lang--ja/index.htm)

<sup>2</sup> ILO, [世界雇用情勢・女性編](#), 2012.

<sup>3</sup> ILO et al., [Disability inclusive social protection response to COVID-19 crisis](#), 2020.

<sup>4</sup> 誰も取り残されないようにするために、勧告第205号は、危機によって特に脆弱になった人口グループや個人に特別な注意を払うよう加盟国に求めている。

<sup>5</sup> World Bank, [World Bank country and lending groups](#).

LICs、特に紛争や脆弱性が長引く状況にある国家は、財政的余裕がなく、健康と社会の保護システムが弱く、しばしば国や地方の制度が他の国よりも弱いことが多い。経済成長の原動力としての貿易への依存、国内市場の縮小および分散レベルの低下は、外部からのショックに対するLICsの脆弱性を増大させる。様々なセクターへの影響は異なる。例えば、ミャンマー、ネパール、ルワンダなどの国は観光に大きく依存している。新型コロナウイルスの浸透率は比較的低いですが、一部のホテルや観光事業者はかなりの影響を受けている。隔離措置は世界中で多くのセクターに直接的な影響を及ぼしたが、潜在的なバイヤー（買い手）や外国人観光客、そしてもはや活動できなくなったインフォーマルな経済ユニットの減少を通じて、間接的にも影響を及ぼした。したがって、パンデミックに続く経済の低迷は、LICsに壊滅的な影響を与える可能性がある。

さらに、新型コロナウイルスのパンデミックは、保健医療サービス、ディーセント・ワーク、安全な生活へのアクセスに対する不満、差別、不信、および不公平感を引き起こす、もしくは悪化させる可能性がある。それは、開発、平和、社会的結束を阻む紛争の原因になりかねない。例えば、エボラ出血熱感染症の発生時には、影響を受けた国のいくつかで社会不安と紛争が発生し、より大きな脆弱性につながる悪循環が生まれた。インド、イタリア、南アフリカ、スペインのような、最近ロックダウンが延長された国々では、貯蓄がほとんどない多くのワーキングプアの忍耐力が試されている。一部の国ではすでに強盗、略奪、抗議行動が増加している。他の国よりも感染拡大の前の段階にあり、インフォーマル経済が大きく、財政能力が低いアフリカとラテンアメリカの国にとって、これが何を意味するかを想像に難くない<sup>6</sup>。

## より深刻な保健医療リスク

上述の脆弱な労働者グループが、保健医療サービスの費用を賄えない、またはアクセスできないことが多いという事実は、新型コロナウイルスが他の人々にさらに広がる危険性を増大させる。これは、より深刻なリスクにさらされているLICsの人々に、特に当てはまる。アフリカ地域は複数の感染症（HIV/AIDS、エボラ出血熱感染症、結核、マラリアなど）の問題に直面しており、新型コロナウイルスに対する脆弱性は既存の状態によって増大し、飢饉、戦争、紛争、災害によって悪化する。また、農村部と都市部両方のインフォーマルな環境で、ワーキングプア（正規または非正規）は、病院や人工呼吸器はもちろんのこと、基本的な保健医療サービスを利用できない窮屈な場所で生活し、働く傾向がある。難民キャンプに住んでいる人々は、免疫力が低く、医療サービスが限られ、水や衛生設備へのアクセスが不足している可能性がある。

さまざまな国の病院の病床数に関する統計を見ると、病床が最も高い国には、ドイツ、日本、韓国、ロシア連邦が含まれ、人口1,000人あたり8～13.1の病床を備えている<sup>7</sup>。LICsでは、その数は人口1,000人あたりわずか0.4～2.2の範囲である。言うまでもなく、ここで言及されている脆弱な人々のほとんどは、一生適切な病院でケアを受ける機会すらない可能性がある。

## 考えられる対応の要素

したがって、企業と労働者を保護し、雇用と収入の支援を継続して提供するための仕事を保護するため、迅速かつ一貫した措置を講じることが急務である。しかし、復興と強靭性に関する長期的な戦略ビジョンもそれと同時に求められている。緊急措置は、時に短絡的になることがある。それは、例えば、中長期的な政策へ与える影響に適切な配慮がなされておらず、持続的な経済、社会、環境への影響と利益を以前に増して考慮することによって「より良い復興」を保証し、有効な法的枠組みを作り出すものでない場合である。対応を考えていく上では、以下の要素に焦点を当てることができる。

<sup>6</sup> 2020年3月13日の時点で、フランス領ギアナを含めた、南アメリカのすべての国と地域で、新型コロナウイルスが少なくとも1例発生している。2020年4月15日現在、54のアフリカ諸国のうち42が影響を受けている。

<sup>7</sup> Statista、[2017年時点における特定の国の病院ベッド密度](#)（人口1,000人あたり）。

## 1.LICsの職場における企業と労働者の保護

重要な第一歩は、新型コロナウイルスの影響からフォーマルな企業と労働者を保護することだけでなく、LICsのインフォーマル労働者にも支援を提供することである。低賃金労働者は、新型コロナウイルスの健康リスクにもかかわらず、生き残るために、職場での権利、健康保険、失業保険、またはあらゆる種類の社会的セーフティネットなしで、インフォーマルな仕事を続けている。多くはその日暮らしを送っており、感染するリスクか、家族を養うために働くかのどちらかを選択する状況の中で、その選択は明らかだ。

何よりもまず、これらの企業と労働者は、特にインフォーマルな状況における保健サービス、教育、ケア労働、セキュリティ、廃棄物管理、および衛生管理において、安全に業務を続け、損失を最小限に抑えるために、新型コロナウイルスのリスクを適切に認識する必要がある。宗教的目的、インフォーマル市場、あるいは村の中心部などコミュニティの人々が集まる場所を中心に、農村部や都市部のコミュニティで意識啓発をする上で、社会的パートナーは政府とともに重要な役割を担っている。労働者が適切な保護具を利用できるようにする必要がある。リソースが限られている場合、例えば、先進国で遭遇した不足状態を念頭に置いて、保健医療、衛生、安全の分野で働く人々を優先することができる。コミュニケーションの増加、資源の動員、優先事項の特定に関して地域コミュニティと協力することは、よりインパクトがあり、費用対効果の高い政策措置を提案する際に重要になる。

## 2.生計と収入の安定化

多くの国々では、物理的距離を確保する政策が既に実施されている。その結果、一部の企業は倒産のリスクにあり、サプライチェーンの混乱を招く恐れがある。仕事を失う人は深刻な所得の損失に直面するだろう。特に新型コロナウイルスの広がりには国によって異なるため、物理的距離を維持できる場所で、即時の現金給付または雇用集約型公共事業プログラムを継続することで人々の生計を安定させ、収入を補助する必要がある。これらのプログラムを継続できるかどうかは、関係する領域のリスクレベルと、人々の移動と社会経済活動を制限する政府の政策措置により、ケースバイケースで決定される必要がある。

しかし、危機の特異性に照らして、雇用主として最後の手段である政府は、国際金融機関の支援を得て、必要に応じて大規模な公的財源を確保するために財政政策を適応させる必要がある。その際、これらの財源を最も必要とする人々に確実に届くように、明確で透明性があり、説明可能である支出計画を立て、実施する必要がある。

## 3.緊急雇用の提供

働きがいのある仕事（decent jobs）は所得保障を提供し、消費を増やすと共に社会的結束と平和の構築に貢献することができる。したがって、可能な場合はいつでも（ロックダウンが実施されていないか解除されている場合）、政府は脆弱な人々に労働の機会へのアクセス提供の方法を検討する必要がある。この点で、短期的な緊急公共事業計画は、即時に雇用の機会を提供する。うまく設計されれば、生産性、仕事の質と基準、作業の品質を維持し、低賃金労働者が生計を立て続けることができる。これらの作業には、既存の医療施設とシェルターの改善、必要とされる安全と医療機器の製造、社会インフラとサービスの提供が含まれる。ILOは、そのような方策の計画と実施において政府と協力してきた長年の経験がある。

## 4.オンラインの職業・技能訓練の促進

ロックダウンおよび自粛の段階は、新しい技能を開発したり、すでに持っている技能に関して認定を受けたりできるように、従業員の再訓練に投資する良い機会を提供するかもしれない。新型コロナウイルスの影響の1つは、無料のオンラインコースの普及と共有される豊富な情報の急増である。情報に対して平等になるという意味で、さまざまなトピックに関する数百の無料ウェビナーが広く利用できるようになった。地域や国家の建設能力を強化するために、技能の認識、遠隔学習、トレーニングプログラムを提供することが可能である。たとえば、労働安全衛生、中小零細企業を支援するコーチング、および社会的結束スキルのサポートに関するプログラムは、技術・職業教育とトレーニングのカリキュラムに含めることができ

る。これらのトレーニング・オプションを貧しいコミュニティや難民キャンプでより簡単に利用できるようにする方法を検討できるだろう。ILOは、デジタルテクノロジーとソーシャルメディアを利用して、人々がオンラインコースや職場でのチュートリアルにアクセスすることを奨励している。一部の国では、新型コロナウイルスに関連して、労働安全衛生の意識を高めるためにデジタル通信チャンネルが使用されている。

これは、これまで従来の方で提供されてきた研修を評価し、機会格差を縮小する目的で、コースをより広い受講者にどのように提供できるかを検討する良い機会でもある。デジタル・テクノロジーを使用した革新的な方法で作業するさまざまな方法についても考慮することができる。LICsにとって重要なことは、この機械を契機として、通信への接続が可能であり、インターネットがすべての人にアクセス可能であることを確認することである。

## 5. インフラへの財政支出の奨励

長期的には、インフラへの投資は重要である。これは、公共事業、地域コミュニティの資産と事業の必要性を考慮するだけでなく、そのような投資は、特に低所得の脆弱なコミュニティにとって大きな価値があり支援になる可能性があるためである。インフラ関連のプログラムは、政府が短期的に雇用を創出できる最も実行可能な手段であり続けるため、このような対応において効果的かつ不可欠である。新型コロナウイルスは、プライマリ・ヘルス・ケア、清潔な水へのアクセス、より良い公衆衛生等に向けた迅速な改善といった健康課題を明るみにしており、それらのインフラを改善する活動は、本質的に労働集約的である。こうした介入は、より効果的な雇用政策の発展につながり、差別と闘い、不平等に対処しつつ、将来の危機に対応する地方および国家の組織的な能力を強化することにより、労働市場の回復力を高めるだろう。機材をベースとした作業方法から、より労働をベースとした方法に穏やかに移行することにより、追加的な雇用を生み出すことができる。

## 6. 持続可能な多部門にわたる国家公的雇用プログラムの設計

すべての危機から学んだことが1つあるとすれば、短期的な目的だけに焦点を当てるのではなく、「より良い復興」が重要であるということである。失業やその他の雇用関連の問題は新しいものではない。多くの政府、特にLICsでは、この点に関して以前から課題に直面しており、危機の時だけに発生するわけではない。ある種の雇用保証の提供を目的とした職業安定プログラム（PEP）は、さまざまな打撃から最も脆弱な人々を保護するための重要なツールである。社会・経済発展を促進するインフラ、資産、事業の構築、農業生産性の向上、ケア労働の提供、教育と医療の支援、環境と気候関連の課題への取り組みは、人々を中心とした多面的な解決策となり得る。天然資源を保護しながら、必要とされる公共資産・事業を構築するために雇用機会と新しいスキルを提供することは、不平等の根本原因のいくつかに対処することにつながる。同時に、そのようなアプローチは、人道、開発、平和構築の相互依存性、すなわちトリプルネクサスの社会的結束に寄与する可能性がある。

新型コロナウイルスへの対応：

- インドでは、職業安定プログラムの有名な例であるマハトマ・ガンジー全国農村雇用保障法により、労働者の賃金が上がり、労働者は、4～5人の労働者しか必要としない個人の所有地で働くことができ、21日間のロックダウン中に物理的な距離をとることができた。確かに、多くの職業安定プログラムは、労働者自らの農業用溜池を建設したり、井戸を掘ったり、園芸関連の活動を行ったりすることに対して、労働者が賃金を得ることをまだ許可していない。このような、物理的な距離に対する制限がある中でも実施できる、大規模なプログラムでの活動については、検討の余地がある。
- 他の国でも、プレッシャーがある中で新規緊急プログラムを設計・開発するよりも、危機において、もしくは反景気循環的な雇用政策の一環として、職業安定プログラムを拡大することができた。南アフリカはその一例であり、公的雇用拡大プログラム（EPWP）がある。ロックダウンが導入された際、同プログラムは約80万人の脆弱な立場にある南アフリカ人に仕事と収入を提供していた。政府の緊急対応規定に沿って、プログラムは3週間に及ぶ全国のロックダウン期間中、雇用契約をしているすべての労働者に引き続き賃金を支払った。また、安全対策を強化し、在宅および地域密着型のケアや廃棄物収集など必要不可欠なサービスを提供する事業を続けた。さらに、保健医療分野の非政府組織と協力して、高リスク地域での消毒剤と石鹼の配布を支援するために、2万人の若者を雇うイニシアチブを立ち上げた。ILOは、さら

なるガイドラインの策定を通じて政府を支援している<sup>8</sup>。

- イラク、ヨルダン、レバノンなどの国では、ILOは新型コロナウイルスの労働市場への影響について迅速な調査を行っており、インフォーマル経済で就業している難民、移民・国民の労働者に焦点を当てている。オンラインでの学習や意識向上の取り組みをさらに導入するために、さまざまなセクターや職業の労働者へのオンラインでの支援や学習も活用されている。

これらの多部門にわたるプログラムは、上手く設計されると、脆弱なコミュニティやグループに、経済的、社会的、環境的に大きな影響を与える可能性がある。労働集約度は、選択した活動によって異なる。持続可能な生計は、たとえば次のような方法で提供できる：すなわち、水、健康、教育、およびケア労働に関して脆弱なコミュニティが必要とする設備を提供すること、農業生産性（たとえば、より良い道路の建設や灌漑スキームの導入など）と地域のバリューチェーンの効率を向上することである。また、天然資源を保護し、自然に基づく解決策を推進することは、エコ・ツーリズムなどの新たな機会を創出するかもしれない。

## 7. 財政ギャップを賄うための動員

ここで立ち足る問いは次のとおりである：これらすべての緊急に必要な政策措置を支援するために欠かせない膨大な財源を、政府はどこで見つけることができるのか？たとえば、LICsにおいて、適切な最低限の社会的保護を実施するために追加的に必要な資金は平均で、これらの国の多くには困難な財政規模の、GDPの5.6%に相当する<sup>9</sup>。これらの国では、経済を後押しするために、各国の景気刺激策に連携した国際的な支援が緊急に必要である。ビジネスを支援し、構造的課題に対処するには、金融面での調整と民間金融セクターの関与が必要である。失業を含む悲惨な社会的影響を防止し、商品やサービスが利用できるように確保し、インフレを回避するためには、経済刺激策、社会的セーフティネット、社会的責任のある企業へのインセンティブの提供は極めて重要である。上記の雇用集約型の措置を戦略として優先するためには、公共支出の構成を変更する必要がある。「貿易のための援助（Aid for Trade:AfT）」のリソースは、貿易関連の調整に必要な貿易能力とインフラの建築に役立つ。これらの調整は、公共支出の透明性と有効性を高める措置を伴わなければならない。

公共投資は、必要な公共インフラ、資産、事業の開発に貢献するはずだが、貸金支払いを通じてワーキングプアの生計を支援し、それによって消費と投資を後押しする政策を設計することもできる。多くの場合見落とされてしまっている重大な資産とサービスに焦点を合わせることは重要である。過去の危機から学んだ教訓は、これらの政策は、LICsで非常に必要とされており、雇用に富んだ迅速な復興を促進することができるということである。

## ILOが提供できること：人々に焦点を当て、生計の迅速な回復を確保する

2020年3月31日に国連事務総長の呼びかけにより発足した「[Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19](#)：共有の責任とグローバルな連帯：COVID-19の社会経済的影響への対応」は、[仕事の未来に向けたILO創設100周年記念宣言](#)に非常に一致している。どちらも、インフォーマル経済で働いている人々やすでに危険にさらされている脆弱なグループを含む人々に重点を置くように呼びかけている。事務総長は、何よりもまず命が救われ、人々の暮らしが回復されることを保証するために政府の支援を求めている。LICsのワーキングプアにとっての課題は、彼らの課題が他のグループの人々よりもはるかに基大かつ複雑であり、既に存在している広範囲の脆弱性を十分に考慮しながら、タイムリーで一貫した対応が求められる点だ。ILOのJPR旗艦プログラムは、そのような対応を提供するために設計されており、また、脆弱な状況や紛争の影響を受けているLICsにおいて、新型コロナウイルスによる社会・経済的影響による仕事や人々の暮らしに関する課題に対応できるよう適応している。

<sup>8</sup> ILO, “[Employment-Intensive Investment-Programme \(EIIP\)’s Response to COVID-19](#)”, 7 April 2020.

<sup>9</sup> ILO, “[コロナウイルス：脆弱な集団を見捨てている社会的保護](#)”, 25 March 2020.

リンク先は英語ですが、タイトルは駐日事務所のHPで見つけられたため、和訳をつけています。

脆弱な状況の場合、JPR旗艦プログラムは、勧告第205号の枠組みを具体的な行動へ移している<sup>10</sup>。2017年以降、同プログラムは社会的結束を強化し、30か国以上で実施されており、危機的状況において、以下を目的とするモジュール式をとっている：

- (i)雇用集約型アプローチを通じた雇用機会創出、
- (ii)就業可能性（エンプロイアビリティ）向上のための技能強化、
- (iii)自営業や企業、協同組合への支援を通じた地域経済と民間セクターの開発、そして
- (iv)労働需要と供給の連動。

ガバナンスの脆弱さ、社会対話の欠如、権利の侵害は危機から回復と社会結束を遅らせる、あるいは妨げる可能性があることを踏まえ、JPR旗艦プログラムは、制度設計、社会対話、および労働基本原則と権利にも重きを置いている。

新型コロナウイルス対応において、JPR旗艦プログラムは、紛争に配慮した国連の共同アセスメントに対する貢献を通じて、保健医療サービス、ディセント・ワーク、安定的な暮らしへのアクセスをめぐる人々の不信・不公平感など、今回の危機がどのように潜在的な人々の不満に火をつけ、交流の不足を露呈し、構造的断層を悪化させる可能性があるかについての理解を促進している。これまで作り上げられた変化の理論は、今回のパンデミックから発生する恐れのある特定の社会経済的紛争の原因をくみ上げるように適応している<sup>11</sup>。JPR旗艦プログラムは、権利と社会対話に重点を置き、そうすることで、人道支援、開発、平和構築の連携を強化している。また、JPR旗艦プログラムは、各国の制度・体制の強化を通じて、危機の影響を受けた人々に対する具体的な仕事と暮らしの機会の直接的な提供、労働市場の改善、そして社会対話を通じた持続可能な復興力の構築を組み合わせることで安定化を図っている。

*「先進国と発展途上国の両方で労働者と企業は、未曾有の危機に直面しています...私たちは、迅速に、断固として、そして共に行動しなければなりません。適切な緊急措置の実施により、生き残るか崩壊するか、道が分かれるのです。」*

ガイ・ライダー ILO事務局長

<sup>10</sup> 脆弱な状況における新型コロナウイルスへの対応としてのJPRガイダンスノートは間もなく公開予定。

<sup>11</sup> 詳細は：ILO, [Handbook: How to Design, Monitor and Evaluate Peacebuilding Results into Jobs for Peace and Resilience Programmes](#), 2019.