

# 序 文

控え目でまだら模様であった世界の雇用市場の回復傾向は、2021年下半期に勢いを失ってしまった。その結果、新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の流行が3年目に入らないうちで、世界の雇用および社会の見通しは、不透明かつ脆弱な状況が続いている。

2021年を通じて、開発段階によらずほぼすべての国で、感染症の大流行は経済、金融、そして社会の骨組みを脆弱化した。このことと同時に、主としてワクチン接種率と経済回復措置の違いを要因として、著しい相違が顕在化した。その結果、先進国は雇用や所得の損失のかかなりの要素を取り戻した一方で、新興国や開発途上国は、職場の休業や経済活動の停滞という労働市場の落ち込みと引き続き苦闘している。

有効で協調的な国際的および国内的な政策がなければ、多くの諸国での打撃を修復するには数年を必要とする可能性がある。そして、労働力参加率、家計所得、および社会の一体感——おそらく政治的な面も含む——に対して長期にわたって影響が及ぶだろう。

本年の『世界の雇用及び社会の見通し：動向編』は、新型コロナウイルス感染症危機との戦いに対する各国の異なるアプローチを反映して、世界全体で労働市場の回復がどのように展開しているかについての包括的な評価を提示している。経済部門(産業)や労働者のグループについて横断的に、グローバルな様相、および地域別の相違と成果を分析している。本報告書は労働市場について2022年と23年の予測も提示している。

現行の危機は、国際連合の持続可能な開発目標、特に積年のディーセント・ワーク不足に関連する目標の達成をいっそう困難にしている。それ故、政府、および雇用者と労働者の組織が協働してこの挑戦に立ち向かう決意を新たにすることが不可欠である。

このような困難な状況の中で、2021年6月にILOに加盟している187カ国が「新型コロナウイルス危機からの人間を中心に据えた回復のための包摂的かつ持続可能で強靱な行動に対する世界的呼びかけ」を採択した。このグローバルな呼びかけに応じて、本報告書には人間中心の回復をもたらす持続的な国家のおよび国際的な努力を支援する鍵となる政策勧告の要約も含まれている。



ガイ・ライダー  
ILO 事務局長

# 目次

序文	iii
謝辞	iv
エグゼクティブ・サマリー	1
1. 新型コロナのパンデミック後における強靱な仕事の世界の(再)構築	7
傷を伴う回復	7
雇用の動向にかかわる注目点	12
パンデミックを契機としたリセット(見直し)	16
マクロ経済的な変化	16
不平等の深化	17
フレキシビリティ 2.0：仕事の非公式性とパターンにおける変化	19
政府が実施していること	22
パンデミック後の政策の背景：緊急援助から「より良い復興」へ	22
参考文献	24
2. 地域別の雇用および社会の動向	27
概観	27
アフリカ	29
北アフリカの労働市場動向	30
サハラ以南アフリカの労働市場動向	32
アフリカにおける不完全雇用および低生産性職の拡がり： ディーセント・ワーク不足、そして GDP の労働市場からの分離	33
南北アメリカ	36
北アメリカの労働市場動向	36
北アメリカにおける新型コロナ感染症後の力学： インフレ、賃金、および市場支配力	38
ラテンアメリカ・カリブの労働市場動向	40
ラテンアメリカ・カリブにおける新型コロナ感染症後の「脱公式化」ないし 「非公式化」の動因とリスク	41
アラブ諸国	43
労働市場動向	43
資源依存と労働市場：レンティア経済、および限定的な構造転換と民間部門開発	44
アジア・太平洋諸国	48
労働市場動向	48
アジア・太平洋における観光業および卸売・小売業： 新型コロナ感染症のインパクトとその含意	50
ヨーロッパ・中央アジア	53
労働市場動向	53
若者の従事および再従事：労働市場の活性化と挑戦課題	55
参考文献	59

<b>3. 臨時労働者と新型コロナウイルス感染症：穏やかな海面の下の潮流</b>	<b>63</b>
はじめに	63
臨時雇用の状況	65
臨時雇用 (temporary employment) の定義	65
長期的なトレンドと特性	65
臨時雇用と新型コロナウイルス感染症	70
臨時労働者における正味の変化	70
臨時労働者の労働市場における変化	72
回復期における見通し	73
労働者、企業、および経済にとって持つ意味	75
労働者にとっての含意	76
企業にとっての含意	77
マクロ経済にとっての含意	78
結論	78
参考文献	80
<b>補遺</b>	<b>83</b>
補遺 A. 地域・所得水準別にみた国グループ	84
補遺 B. ILO のモデルによる推定	86
補遺 C. 世界全体、所得別国グループごと、および地域ないし下位地域ごとの 労働市場指標に関する表	92

## ボックス

1.1	就労貧困に関する推定値の意味を理解する	9
3.1	臨時労働者のさまざまな形態に関する仮説的な例	66

## 図

1.1	製造業雇用の伸び(2019-20年; 所得別国グループ別; %)	9
1.2	事業所規模別にみた労働時間の変化(2019-20年; %)	11
1.3	世界全体の生産年齢人口(15-64歳)に対する比率としての週当たり労働時間、被雇用者、労働力に関する指数(2019年=100)	12
1.4	2019年の値と比較した、フルタイム職相当(FTE)での労働時間、被雇用者数、および労働力の減少幅(100万人)	14
1.5	2019年比でみた週当たり労働時間の変化(人口の変化に関して調整済み)の、労働力、失業、および被雇用者1人当たり労働時間における変化への分解(世界全体)(%)	14
1.6	雇用率(世界全体および国の所得水準別、男女別; 2019-22年; %)	15
1.7	2019年の同四半期と比較した、公式性別および雇用形態別にみた雇用の変化(2020 Q2-2021 Q2; %)	20
1.8	総雇用に占める自己勘定労働者および寄与的家族従業者の割合(世界全体; 2017-21年; %)	20
2.1	アフリカの各下位地域における生産年齢人口増加と雇用増加の間の相関関係(2010-19年; %)	33
2.2	アフリカの各下位地域におけるGDP成長と雇用増加の間の相関関係(2010-19年; %)	33
2.3	アフリカおよびアフリカの下位地域における資源依存度、および成長に関する雇用弾力性(2001-09年および2010-19年)	34
2.4	アフリカ下位地域における部門別に見た成長に関する雇用弾力性(2001-09年および2010-19年)	35
2.5	カナダとアメリカ合衆国における実質平均賃金の年当たり上昇率(2002-20年; %)	39
2.6	カナダとアメリカ合衆国における実質時間当たり最低賃金(2001-20年; 米ドル)	40
2.7	ラテンアメリカ主要国における非公式雇用の割合の変化(%ポイント)	41
2.8	仕事の正味の減少(2020 Q1-2020 Q2)と正味の創出(2020 Q2-2021 Q2)に占める非公式性の割合(%)	42
2.9	アラブ諸国における石油依存度、労働分配率、および雇用における公的部門の割合	45
2.10	GDPに対する割合でみた労働分配率(世界全体の各地域; 2010-17年; %)	46
2.11	アラブ諸国の公的および民間の各部門別の雇用における女性の割合(入手可能な最新年; %)	47
2.12	アラブ諸国における性別にみた雇用における公的部門の割合(入手可能な最新年; %)	47
2.13	部門別の雇用割合の変化(アジア・太平洋地域全体および下位地域; 2010-19年; %ポイント)	50
2.14	卸売・小売業および宿泊・飲食サービス業が雇用(パンデミック以前)と失職(2019 Q2-2020 Q2)に占める割合(アジア・太平洋の調査対象国; %)	52
2.15	アジア・太平洋地域の調査対象国における宿泊・飲食サービス部門の雇用	53
2.16	アジア・太平洋地域の調査対象国における卸売・小売部門の雇用	53
2.17	2020年第2-4四半期に仕事を探すためにPESと連絡をとった失業者の割合	56
2.18	ヨーロッパ・中央アジア地域におけるALMPとPESの実施能力	58
3.1	臨時雇用、および労働のさまざまな形態	66
3.2	最新の入手可能なデータによる臨時雇用比率(%)	67
3.3	国の所得水準別にみた全被雇用者に対する臨時被雇用者数の比率(%)	68
3.4	広義の部門別にみた臨時被雇用者数、および臨時被雇用者の分布(データが入手可能な調査対象国全体での平均; %)	68

3.5	部門別・性別にみた臨時被雇用者数の分布(危機以前の最新データ；%)	69
3.6	臨時被雇用者が被雇用者総数に占める割合(2012-20年；標本に含まれる国；%)	70
3.7	2020 Q1 に臨時労働者であった人は 2021 Q1 までにどこへ行ったのか？(%)	72
3.8	2021 Q1 の時点で臨時労働者であった人は 2020 Q1 に何をしていたかのか？(%)	73
3.9	臨時雇用の分布， および臨時被雇用者が全被雇用者に占める割合 (職業のスキル別；調査対象国；%)	74
3.10	危機以前の選択された国の各主要産業における臨時労働者の分布， および臨時労働者が全労働者に占める割合(%)	75

## 表

1.1	週当たり労働時間， 雇用， 失業， 労働力(世界全体および国の所得水準別；2019-23年)	13
2.1	地域全体および下位地域別の労働時間， 雇用， 失業， 労働力の推定値と予測値 (アフリカ；2019-23年)	31
2.2	地域全体および下位地域別の労働時間， 雇用， 失業， 労働力の推定値と予測値 (南北アメリカ；2019-23年)	37
2.3	地域全体および下位地域別の労働時間， 雇用， 失業， 労働力の推定値と予測値 (アラブ諸国；2019-23年)	44
2.4	地域全体および下位地域別の労働時間， 雇用， 失業， 労働力の推定値と予測値 (アジア・太平洋；2019-23年)	49
2.5	地域全体および下位地域別の労働時間， 雇用， 失業， 労働力の推定値と予測値 (ヨーロッパ・中央アジア；2019-23年)	54
2.6	危機の最中， 回復期， およびそれ以降の ALMP	57
3.1	調査対象国における臨時被雇用者と非臨時被雇用者の遷移状況 (2020年第1半期には被雇用状態にあり， それ以降の四半期には 雇用されていなかった人の割合；%)	71

凡例：

訳者による注記および補足事項は，大カッコ ([ ]) 内に記載した。

## エグゼクティブ・サマリー

### パンデミックが予想以上に持続する状況下で、労働市場は回復に向けて苦闘している

新型コロナウイルス感染症(COVID-19)のパンデミック(大流行)は、2年目の2021年においても世界経済を支配し、労働市場の完全でバランスのとれた回復を阻害した。経済活動の回復ペースは主に感染症の抑制の度合いに依存しており、各地域および各経済部門(産業)の全体ではさまざまなパターンをたどってきている。しかしながら、新たな感染が突発的に発生するたびに順調な回復は妨げられている。パンデミック以前に達成されたディーセント・ワークにおける多くの進展は著しく大きな影響を受け、既存のディーセント・ワーク不足が多くの地域における持続可能な回復の見通しを暗くしている。

グローバルな労働市場見通しはILOによる前回の予測から悪化してきており、多くの地域でパンデミック以前の実績への復帰はこの先の数年間にわたり達成が困難なままとなりそうである。最新の経済成長率予測に基づいて、ILOは2022年における世界の総労働時間は、人口の増加を調整して、パンデミック以前の水準をほぼ2%下回ると予想している。これはフルタイム職(週48時間労働と想定)に換算すると5,200万人分少ないということに相当する。2022年におけるグローバルな失業者数は2億700万人と予想され、これは19年の水準を2,100万人上回っている。このような見通しは2021年6月に発行された本報告書の前年度版における予測からの大幅な悪化を意味している。その時点では、2022年における総労働時間の減少幅は19年第4四半期との比較で1%未満に縮小すると予測されていた。

回復パターンは地域、国、および部門のそれぞれについて横断的に見ると著しく異なっている。回復が始まって以降、低・中所得国における雇用増加のトレンドは、開発途上国[以下、途上国]におけるワクチン接種率が低いこと、および財政的な余地が狭いことを主な要因として、先進国で見られるよりも著しく低調なままである。このインパクトは、パンデミック以前においてさえ高水準の不平等、労働条件の一層の多様化、そして脆弱な社会的保護制度を経験していた途上国ではとりわけ深刻である。

全体として、すべての地域——アフリカ、南北アメリカ、アラブ諸国、アジア・太平洋、ヨーロッパ・中央アジア——において、主要な労働市場

指標はいまだにパンデミック以前の水準に戻っていない。これらの地域の全てについて、2023年に関する予測は、完全な回復は困難な状態が続くことを示唆している。ヨーロッパと太平洋の地域はその目標にかなり近づくと予想されている一方で、ラテンアメリカ・カリブと東南アジアに関する見通しは最も否定的であ

る。全地域が、パンデミックの持続している影響に由来する労働市場の回復の厳しい下振れリスクに直面している。加えて、感染症の大流行は労働市場を構造的に変革しつつあり、危機以前のベースラインへの回復は、パンデミックを要因とするダメージを埋め合わせるだけでは不十分かもしれない。

## パンデミックによる混乱、構造的な欠陥、および新たなリスクが、ディーセント・ワークを創出する潜在力を削減している

根底にある構造的な欠陥と不平等が危機の悪影響を増幅し、そして長期化している。多くの途上国における大きな非公式経済は一部の政策手段の有効性を弱めている。というのは、非公式企業は、正式な信用枠や新型コロナ関連の政府支援策を利用できる可能性が低いからだ。したがって、救済措置がそれを必要としている層に届く可能性が低く、そして国内の不平等はむしろ悪化してきている。小規模な企業ほど大企業よりも雇用と労働時間の大幅な減少を経験している。

労働集約的な製品や一次製品の輸出に依存している途上国経済は特に、パンデミックに関連する経済成長の変化の結果としての需要の乱高下に順応することに苦闘している。観光に依存している経済は、国境閉鎖とそれに伴う収入の減少から大きな影響を受けている。

雇用減少、および労働時間削減は所得の減少につながっている。途上国には、所得を安定化させるために十分な給付金を供与できる包括的な社会的保護制度がなく、このことはそうでなくても経済的に脆弱な家計の財務ストレスを一層悪化し、健康や栄養にまで影響が及んでいる。パンデミックによって、数百万人の子供が貧困状態に陥った。そして新たな推定値は、2020年には追加的に3,000万人の成人が、有給の仕事に就けないなかで、極度の貧困(購買力平価で1日当たり1.90ドル未満の生活)に陥ったことを示唆している。加えて、極度の貧困に陥っている就労者数(仕事を通じて自分と家族を貧困線以上に維持するのに必要な十分な稼ぎを得ていない人)が800万人増加した。

グローバル経済の非対称的な回復は、持続する不確実性と不安定性という点で、長期にわたるロックオン効果(連鎖反応)を引き起こし始めており、回復傾向を脱線させる可能性がある。市場需要の変化とオンライン・サービスの増大、取引コストの急騰、そしてパン

デミックが誘発した労働供給の変化など、これらすべてが製造業においてボトルネックを生み出し、パンデミック以前における労働市場状況への復帰を阻害している。供給チェーン<sup>サプライ</sup>における強烈で長期化しているショックは事業環境に不確実性を生み出しており、生産拠点配置の見直しにつながる可能性がある。そしてこのことは、雇用についても重要な意味を有している。

労働市場が回復から程遠い状態にあるなかで、一次産品や必需品の価格上昇は可処分所得を著しく削減しており、コロナ危機のコストを押し上げている。先へ進むにあたって、マクロ経済政策の立案者はむずかしい選択に直面しており、選択は国際的にも重要な波及効果をもたらすであろう。インフレ予測が高まる兆候があるならば、そしてその時には、金融財政政策をより速やかに引き締めることへの要求が強まる可能性がある。同時に、回復の非対称的な性質を考えると、引き締め政策は低所得の家計に特に大きな打撃をもたらすだろう。そしてこのことは、社会的保護の十分な水準を維持することに関心を向ける必要があることを意味している。

危機以前の水準にまで労働需要が回復するには長い期間を要すると見込まれ、このことは雇用や労働時間の増加を減速するだろう。2021年にみられた労働時間の緩慢かつ一様でない回復は、労働所得の伸びを低迷させた。世界中の労働者のほとんどが所得代替策を、持っている場合でも、十分には持っていないことから、家計は貯蓄の取り崩しを余儀なくされた。この効果は途上国では特に顕著となっている。というのは、そのような国では経済的に脆弱な人口の割合が大きく、経済刺激策パッケージの規模が小さいからだ。結果としての所得減少は総需要をさらに下押しし、そして悪循環を生み出している。悪循環は、労働市場の回復を迅速に進め、不平等と戦い、そして世界経済を持続可能な成長軌道に戻すためには調和のとれた政策が必要で



## 経済的に不確実な時代における緩衝材としての臨時労働

パンデミックの発生以前、総雇用に占める臨時雇用の割合は長期的に増勢にあったが、経済部門や国について横断的に見ると一律ではなかった。臨時雇用は概して構造的であり、労働市場の産業的および職業的な構成に起因している。しかし、コロナ危機の下では、雇用者が臨時労働者の利用規模を縮小したことにみられるように、情勢の急変に対する緩衝材として機能する傾向にある。長期的にみると臨時雇用は、それが労働者の定着や、訓練、革新などにもたらす影響を通じて、企業の長期的な生産性に対してマイナスの影響を与えるだろう。仕事や所得の不安定性が大きく、社会的保護制度へのアクセス度が低いことを考慮すると、臨時雇用は労働者に対して悪影響をもたらす。

臨時雇用比率は高所得国(15%)よりも低・中所得国で高い(総雇用の3分の1強)。しかし、臨時雇用の性質は、先進国と途上国とは異なっている。先進国では、より恒久的な地位への入り口、ないしは労働市場への参入および関与の柔軟で戦略的な手段かもしれないが、臨時労働者は雇用保証と定期所得を欠いており、社会的保護ないし雇用保護へのアクセスに必要な適格要件を常に満たしているわけではない。一方で、開発途上世界の労働者にとっては、臨時労働は多くの場合に非公式雇用という形態をとっており、社会的保護や雇用保護へのアクセスがほとんど、ないしまったくない。

臨時労働者は、パンデミックが発生した初期には、

非臨時労働者よりも高い割合の失職を経験した。しかしそれ以降、ほとんどの諸国において、新規の臨時雇用の増加がみられている。これらの2つの動向の差し引きの効果は、感染症の大流行期を通じて臨時仕事に就く人の割合が安定的に維持される、という状況をもたらしている。入手可能な限られたデータに基づく、このような動向はコロナ危機以前の動向に似ていないこともない。そしてこのことは、危機前にみられた臨時労働者に特有な動きを強調している。しかし注意すべきことに、2021年前半において臨時の仕事に就いていた人の4分の1以上がかつては臨時ではない仕事に就いていた(データが入手可能な諸国について)。このことは、21年当時において根底にあった経済情勢の不確実性と、それに関連する雇用の不安定性を強調している。

パンデミックの初期段階において、二重労働市場という特徴を有する国々では、非公式雇用は公式部門から離職した労働者を吸収するという反景気循環的な伝統的役割を果たさなかった。そういった多くの国では、非公式労働者は公式労働者よりも、ロックダウンやその他の措置によって失職する、あるいは休業を余儀なくされる可能性が高かった。経済活動が徐々に回復するに伴って、非公式雇用、特に自営業は、力強い立ち直りを経験しており、多くの非公式労働者は活動休止状態から復帰してきている。

## 長期にわたる打撃を防ぐことは包括的な人間中心の政策アジェンダを必要としている

2021年6月に開催されたILO総会(International Labour Conference)において、ILOに加盟する187カ国はコロナ危機に対する国際的、地域的、および国内的な政策対応を議論した。議論の締めくくりにおいて、「新型コロナウイルス危機からの人間を中心に据えた回復のための包括的かつ持続可能で強靱な行動に対する世界的呼びかけ」を採択した。これと同時に、「仕事の未来に向けたILO創設100周年記念宣言」の加速度的な実施に基づく完全に包括的な回復の必要性も強調した。これは次のことを示唆している。すなわち、経済の再構築は、システム的かつ構造的な不平等、および気候変動などのパンデミック以前から存在するその他の長期的な社会的かつ経済的なチャレンジに取

り組むような仕方で行われる必要がある。そのような強靱性を達成するための前提条件は、ワクチン接種へのアクセス、債務の再編、そしてグリーン化の推進などを考慮に入れた多角的な行動とグローバルな連帯である。このような重要な政策課題に取り組まないことは、結果として世界をより公平かつ持続可能な軌道に乗せる機会をさらにもう一度逸失ことになるだろう。

人間中心の回復を達成することは、次の4つの柱を成功裡に実施することを必要としている。それは、包括的な経済成長と雇用、全ての労働者の保護、普遍的な社会的保護、そして社会対話である。それぞれに果たすべき重要な役割がある。

回復期を通じて、マクロ経済政策は、単に危機以前



の状況への復帰を目指す反景気循環的な役割という枠組みを越えて、その先へ進む必要がある。というのは、危機以前への単なる復帰は、ディーセント・ワークの不足に取り組むことにはならず、あるいは将来的な危機に対する各国の脆弱性を少しも正しくないからだ。財政政策は単に仕事、所得、および雇用の保護を目指すだけでなく、世界全体の構造的な挑戦課題やディーセント・ワーク不足を引き起こしている根源に取り組む必要もある。各国の制約や優先課題に依存して、これは、普遍的な社会的保護への持続的な投資に加えて、産業政策、スキル開発、および積極的労働市場政策(デジタル格差を埋めるものを含む)によって支援される、生産的雇用の広範な創出を目標とする財政政策のミックスを含むことになるだろう。パンデミックがテクノロジーやその他の「メガトレンド」と相互作用していることは、各国内と各国間の両方の不平等の拡大を加速化するおそれがある。それ故、積極的なマクロ経済政策が一層重要になってきている。

全ての労働者に保護を拡大し、そして保証することには、職場における基本的権利を保証し、職場において健康と安全を確保し、ジェンダー間の平等に向けて転換的なアジェンダを実施することが伴っている。パンデミックは多くの労働者グループ——エッセンシャル・ワーカー、非公式労働者、自営業者、臨時労働

者、移民労働者、プラットフォーム労働者、そして低スキル労働者などを含む——の脆弱性を露呈した。このような労働者は危機がもたらす健康や労働市場面でのインパクトにしばしば高度にさらされており、世界全体でその多くは社会的保護の適用対象に含まれていない。

社会的保護制度の欠陥を埋めて、包摂的で、十分かつ持続可能な社会的保護への普遍的なアクセスを提供することが重要な優先課題であり続けなければならない。財政の余地が制約されている時期にそのような制度のための公平で持続可能なファイナンスを明らかにすることは、国内資源の動員を補完するための多面的な措置を必要としている。

パンデミックへの対処においては、社会対話が重要な役割を果たしてきており、失職を限定的なものにするための多くの政策や措置は三者協議から帰結してきている。回復期にあっては、企業と労働者の双方にとって互いに有益で、かつプラスのマクロ経済的な影響と波及効果を有する解決策を発見するために、社会対話は極めて重要であり続けるだろう。社会対話がこの役割を果たすためには、このプロセスに参加する行政府、および労働者と使用者の双方の団体の能力がより一層強化される必要があろう。