

要約

世界は今後 10 年間で 6 億人分の雇用を創出するという課題に直面している

世界は雇用面での深刻な挑戦と適切な仕事の広範囲にわたる不足に直面しながら、2012 年を迎えた。世界の労働市場においては 3 年間に及び危機的な状況が継続した後、経済活動がさらに悪化するという展望を背景に、世界全体では 2 億人の失業者——危機勃発後 2,700 万人増加——の積み残しが存在する。加えて、失業のいっそうの増大を回避するためには、向こう 10 年間で 4 億人分強の新しい仕事が必要であろう。つまり、持続的な成長を生み出すと同時に、社会的一体感を維持するためには、世界は今後 10 年間で 6 億人分の生産的な仕事を創出するという緊急の課題に立ち向かわなければならない。それでも途上国を中心に、9 億人の労働者とその家族が 1 日当たり 2 ドルの貧困線を下回る暮らしを依然として余儀なくされたままになるだろう。

世界の労働市場では改善の気配がほとんどみられない

このような労働市場の課題があるなかで、世界における雇用創出の展望は悪化してきている。ベースライン予測が示すところによれば、現在から 2016 年までの世界の失業率はまったく変化がなく、世界全体として労働力の 6% で横ばいが続く。したがって、2012 年には世界中で失業者がさらに 300 万人増加する、あるいは現在 2 億人の失業者総数が 16 年の 2 億 600 万人に向けて増加することになる。仮に下振れリスクが現実のものとなって、世界の成長率が 2012 年に 2% 未満に低下したとすれば、世界の失業者総数は 2012 年に 2 億 400 万人へと更に大幅に増加する。これはベースライン・シナリオを少なくとも 400 万人上回る水準であり、13 年には 2 億 900 万人へと増加して、ベースラインを 600 万人強上回ることになる。あるいは、もっと穏やかなシナリオの下では——ユーロ債務危機の速やかな解決を前提とする——、世界の失業はベースライン・シナリオとの比較で、2012 年には約 100 万人、13 年には 170 万人下回るであろう。しかし、それでも約 6% に張り付いたままと予測される世界の失業率の軌跡を大幅に変えるには不十分だろう。

若者は特に危機で大打撃をこうむった

2011 年現在、15-24 歳の若年失業者は 7,480 万人に達した。これは 2007 年との比較

では 400 万人強の増加である。世界の若年失業率は 12.7%に達しており、危機以前の水準をフルに 1%凌駕している。世界的にみると、若者は失業する確率が大人の約 3 倍であり極めて高くなっている。加えて、推定 640 万人の若者が就職希望をあきらめて、労働市場から完全に退出している。雇用されている若者でさえ、パートタイム雇用や臨時契約に陥る可能性が大きくなっている。途上国では、勤労貧困層の間では若者の割合が不当に高い。若年失業の人数とシェアが 2012 年には基本的に不変にとどまると予測される状況下で、また、労働市場から撤退する若者のシェアが上昇を続けるなかで、現在の軌道を歩んでいたのでは、若者にとって近い将来に雇用の展望が著しく好転する、という希望はほとんどないだろう。

労働力参加率の低下で、世界の失業がもっと悪い状況にある、ということが覆い隠されている

世界全体でみると、2011 年の労働力は危機以前のトレンドに基づき予測される水準をほぼ 2,900 万人下回った。減少幅の内訳は若者 640 万人、成人 2,230 万である。これは 2011 年における世界の実際の労働力の約 1%、失業者総数の約 15%に相当する。仮にこのような潜在的な労働者の全員が働く意欲があって求職したとすれば、失業者総数は 2 億 2,500 万人強に膨れ上がって、失業率も実際の 6%ではなく 6.9%に上昇するだろう。労働力参加率は特に先進国・EU の多くの諸国で急落し、その結果、労働力は危機以前のトレンドに基づいて予想される水準を 600 万人も下回っている。この一団を失業者に加えると、この地域の失業率は 8.5%から 9.6%に跳ね上がる。

新規雇用を創出する世界経済の能力は大幅に削減されている

世界的にみると、雇用人口比率は 2007 年の 61.2%から 10 年の 60.2%へと、危機の期間中に急低下している。これは（1991 年以降では）最大の低下記録である。現在のマクロ経済予想に基づくと、雇用人口比率に関する ILO のベースライン予測はあまり明るいとはいえず、2016 年にかけて横ばいしないし若干の低下トレンドが見込まれている。ILO の下振れシナリオでは、雇用人口比率は二番底を経験し、2013 年には最低水準を記録する可能性がある。上振れシナリオでも、雇用人口比率の大幅な上昇をもたらすほど十分な成長は期待できないので、同比率は向こう数年間にわたり危機以前の水準を下回ったままにとどまるだろう。

発展途上地域はアジアを除くと労働生産性が先進国に後れを取っているため、生活水準がさらに乖離するリスクがあり、貧困削減の見通しも制約されるだろう

世界経済が再び鈍化しつつあるなかで、各国間の生活水準の収斂も減速してきている。先進国と途上国の労働生産性格差——各国間の所得水準収斂を示す重要な指標——は過去20年間に縮小したものの、依然として大幅なままである。先進国・EU地域では労働者1人当たりの産出は2011年に7万2,900ドルだったが、発展途上地域では平均1万3,600ドルであった。これは、各国間の物価の相違を調整すると、途上国の平均的な労働者の産出は先進国の平均的な労働者の産出の5分の1以下にとどまっている、ということの意味する。1991-2011年に途上国は労働生産性水準の面で先進国にキャッチアップしたものの、すべてがアジアの3地域によるもので、それ以外の発展途上地域は依然として後れを取ったままである。

世界レベルでみて、労働者の極貧は削減が進展したものの、勤労貧困は広まったままである

9億人に達する勤労貧困層のうち、世界中で推定4億5,600万人——2000年以降では2億3,300万人、07年以降でも3,800万人の減少——の労働者は、2011年現在1日当たり1.25ドルの貧困線未満の極貧下で暮らしている。しかし、世界全体の集計値は東アジア地域における勤労極貧層の激減に強く影響されている。これは中国における急速な経済成長と貧困削減を受けたもので、東アジアでは貧しい労働者は2000年以降では1億5,800万人、07年以降でも2,400万人も減少した。さらに、2008年以降、勤労貧困層の削減ペースが顕著に鈍化している。2011年の勤労貧困層は危機以前（2002-07年）のトレンドに基づいて予想される水準を5,000万人上回っている。同じく、1日2ドルの貧困線未満で家族とともに暮らしている労働者がやはり推定で5,500万人上回っている。

脆弱な雇用が2009年以降2,300万人も増加している

2011年に世界全体で脆弱な雇用の下にある労働者数は15億2,000万人と推定されるが、これは2000年以降では1億3,600万人、09年以降でもほぼ2,300万人の増加である。東アジアでは脆弱な雇用は2007年以降4,000万人減少しているのに対して、サハラ以南アフリカでは2,200万人、南アジアでは1,200万人、東南アジア・太平洋では約600万人、ラテンアメリカ・カリブでは500万人、中東では100万人それぞれ増加している。脆弱な雇用に占める女性のシェア（50.5%）は同男性のシェア（48.2%）を凌駕し

ている。脆弱な雇用の下にある女性の比率が男性よりも高い地域は北アフリカ（55%対32%）、中東（42%対27%）、サハラ以南アフリカ（85%対70%）などとなっている。

発展途上世界における雇用に乏しい成長と低生産性は、より広範な回復と経済開発の展望を制約する

特に先進国では、労働市場とマクロ経済の間には負のフィードバック・ループ——失業率が高く賃金の伸びが低い、財・サービスに対する需要が削減され、それでさらに企業の自信に傷が付き、企業は投資や採用を躊躇する——があることを示す証拠が増えている。持続的な回復が定着するためには、この負のループを打破することが必須である。途上世界の多くでは、生産性のそのような持続的な上昇は加速度的な構造転換を必要とする。雇用の重要な源泉として高付加価値活動にシフトすると同時に、自給自足農業と決別し、乱高下する商品市場に依存して輸出所得を稼ぐことを削減しなければならない。経済的利益の公正で正しい配分に基づく広範なベースの開発を確保するためには、教育やスキル開発にかかわるいっそうの改善、最も脆弱な人々の基本的な生活水準を確保する十分な社会的保護制度、労働者・雇業者・政府間における対話の強化などが必要である。

世界の成長は 2012 年に鈍化しそうである

2009年に始まった景気回復は短命で浅かった。そのため大きな雇用ギャップが残ったままである。2011年夏以降、一部の先進国では投資と世界的な雇用創出が軟調を続けるなかで、マクロ経済上の苦悩はむしろ悪化した。公的債務の先行き見通しが不確実な状況下で、金融部門が不安定化しリスク・プレミアムが増大したため、民間部門の信用アクセスは制限され、企業や消費者の心理に暗い影を落としてきた。深刻で長期的な経済・財政面での挑戦に直面しているのはほんの一握りの諸国であるにもかかわらず、世界経済は不確実性が先進国を超えて広がるに伴い急速に軟化している。その結果、世界経済は危機以前のトレンド的な軌道からますます乖離しており、現時点では二番底の公算さえあることが明瞭であろう。

3 段階にわたる危機

世界的な経済の混乱が4年目を迎えた今、3段階にわたる危機があったという証拠がはっきりしている。危機の最初のショックに対しては、財政と金融面で協調した刺激策が実施された。そのおかげで成長が回復し、さらなる収縮や失業の増加が回避された。しか

し、その成長は特に先進国では、持続的な雇用回復をもたらすには不十分であることが判明した。

第2段階では、財政赤字の増加と公的債務問題を受けて、資本市場に信頼を回復してもらうための試みとして緊縮措置が拡充された。その結果、財政の刺激効果は弱まり、先進国では経済活動の支援は金融政策の量的緩和に集約されることになった。財政緊縮と金融の量的緩和を組み合わせたインパクトを受けて、結局、GDP成長と雇用の両方が減速したようである。世界のGDP成長率も2010年の5%から11年には4%に鈍化した。これは先進国が足を引っ張ったものであり、その2011年の成長率予測はIMFによって11年9月に1.4%に下方修正された。一方、これは2011年を通じて堅調な成長を維持した新興国にも影響を与えており、同年第4四半期には機械受注の減少という最初の軟化気配がみられた。

政策の緊縮化と依然として高水準の失業が、危険な第3段階が発生する可能性を高めている。その特徴として、一部の先進国で成長と雇用について二番底を迎えるリスクが高まっていることが指摘できる。そうなれば、危機勃発に伴って発生した労働市場の深刻な困難がいつそう悪化するだろう。

政策余地は狭まっている

危機もこの第3段階になると、政策余地は著しく限定的となり、経済状況のいつそうの軟化を止めたり鈍化させたりするのがむずかしくなる。世界的危機の第1段階では、各国は刺激策パッケージだけでなく、金融部門の支援措置を速やかに策定した。多大な努力にもかかわらず——追加的な財政支出の90%が銀行救済に振り向けられたケースもあった——、金融業は極めて脆弱なままで、実体経済向けに融資する能力が弱くなっている。最近、世界経済の先行き展望について不確実性水準が高まったことを背景に、貸出基準は再び厳しくなっている。このことと同時に、先進国における公的債務が高水準にあることから、これら諸国の政府はいつそうの景気刺激プログラムを実施する能力が限定されている。

東アジアとラテンアメリカの新興諸国では、経済状況がもっと強靱で、より大きな政策余地が残っていることが判明している。にもかかわらず、先進国の困難に由来する若干の波及効果がそこでもすでに感じられている。世界の成長の源泉は危機勃発以来著しいシフトを示しており、新興諸国の世界の需要に対する貢献がいよいよ大きくなりつつある。新興諸国相互間の貿易増加がこの分離と新しい成長センターの台頭に貢献しており、世界の成長を安定化させ、不況の二番底を阻止する潜在力をもっている。これら諸国、特にラテンアメリカと東アジアの大国では、良好な経済状況を背景に雇用創出率が労働力増加率

を凌駕して、国内需要を支えている。しかし、新興諸国は引き続き先進国向けの輸出に依存しているため、2011年第4四半期には成長率の鈍化を経験した。この点で、先進国と新興国双方の政策立案者による協調努力があれば、世界経済がこのような新しい成長センターから利益を享受し、さらなる減速の阻止を後押しすることができるだろう。

投資の低迷が継続的に雇用創出を抑制している

世界経済の展望に関する不確実性が高まるなかで、投資は世界各地で不均一な動きを示している。先進国と東ヨーロッパでは、未解決の金融部門問題、世界経済の見通しに関する高水準の不確実性、家計の消費性向低下などを背景に、企業投資の回復が遅々としている。危機が発生した際、企業投資は歴史的な低水準に落ち込み、しばしば資本ストックのネット破壊につながり、とりわけ雇用創出には悪影響を及ぼした。投資の回復が遅いため、雇用創出は再始動することができず、雇用損失の増加が続いている。逆に、新興諸国は全体として堅調なパフォーマンスを背景に、すでに危機以前の投資水準に復帰しており、中期的には同水準を凌駕することが期待されている。このような世界的な投資の減速は先進国の雇用創出の増加にとって悪い前兆である。過去には両者の間には強い連動があったからだ。まさしく、投資の力強い伸び——生産の増加を上回る——が失業率低下の先行指標であった。この点で、ILOとしては次のように予想している。すなわち、危機で大きく開いた雇用ギャップを完全に吸収するためには、投資の回復を速めるインセンティブを強化することが必要である。具体的には、投資が世界 GDP の 2%、1 兆 2,000 億ドル追加的に増加しなければならない。

構造的な不均衡が雇用増加の中期トレンドを押し下げている

過去 10 年間に累積してきた構造的な不均衡が雇用の展望をいっそう悪くしている。危機以前の住宅を初めとする資産価格バブルは部門別に顕著なミスアライメントを生み出したが、それは是正の必要があり、国内の各経済部門相互間と各国相互間の両方について、長期にわたる高価な雇用シフトが必要になるだろう。流動性の大幅な増加が住宅・金融部門のブームを生み出したわけであるが——いまだに継続している諸国がなかにはある——、それが資源の誤配分につながり、労働市場でも構造的な問題を作り出した。それを十分解消するには時間がかかるであろう。このような構造的な摩擦も成長に対する雇用の感応度が低い一因となっている。特にアメリカ、スペイン、アイルランドなど、ブームに引き続いてバストが生じた諸国ではそうである。今後を展望すると、このような不均衡の再調整のため、政策介入の有効性は限定される可能性があるだろう。というのは、部門別の成長パター

ンのバランス調整となると、伝統的なマクロ経済政策はあまり有効とはいえないからである。このような障害に取り組み、雇用増加を速めて経済部門相互間で仕事や労働者をもっと速やかに再配分できるようにするためには、追加的な政策の利用が必要である。

このような問題に取り組むためには、政策を世界全体で調整する必要がある

長引いている労働市場不況に取り組み、世界経済をもっと持続的な回復軌道に乗せるためには、政策変更がいくつか必要である。第1に、政策は世界的にもっとしっかりと協調する必要がある。危機が発生した初期に多くの先進国と新興国が同時に実施した赤字財政による公共支出と金融緩和は、すべての諸国にとって、もはや実行可能な選択肢ではなくなっている。それどころか、公的債務の著増とそれに伴う一部の諸国における公的債務の持続可能性に関する懸念を受けて、公的債務にかかわるリスク・プレミアムの著しい拡大に直面した諸国は、厳しい財政引き締めを余儀なくされている。しかし、財政支出や流動性創出に伴う国境を越えた波及効果には大きなものがあり——協調的に活用すれば——、まだ余裕のある諸国が自国だけでなく世界経済を支持することが可能であろう。世界の総需要を支持し、雇用創出を刺激するために今や必要とされているのは、そのような協調的な財政措置である。

金融システムを修復し規制する

第2に、金融システムをもっと大幅に修復・規制すれば、信用・信頼が回復して、銀行はこの危機に付きまとっている信用リスクを克服することができよう。この利益は特に中小企業を中心にすべての企業が享受できるだろう。その中小企業こそが信用の増加を必要としているだけでなく、結局は雇用の70%を創出しているのである。金融市場の包括的な改革は、国内銀行部門の安全マージンの拡大を含め労働市場にとって大きな助けとなり、国情にもよるが雇用の伸びを0.5%押し上げることができよう。

刺激措置の対象を雇用に絞る

第3に、今最も必要なのは雇用の伸びを下支えすべく实体经济に対象を絞ることである。雇用創出の軟化とそれに伴う勤労所得の減速が、世界中の経済活動鈍化と公的財政のいっそうの悪化の真因である。ILOが特に懸念しているのは、大規模な刺激パッケージにもかかわらず、このような措置が危機に伴う初期のインパクトが発生して以降、2,700万人の失業者増加を防止することができなかった点にある。政策措置の対象がうまく絞られ

ていなかったことが明らかであり、有効性という面で再評価が必要であろう。まさしく、さまざまな労働市場手段に関する先進国の推計が示すところによれば、能動的・受動的な労働市場政策はともに、雇用創出を刺激し所得を支持することに非常に有効であることが判明している。多種多様な労働市場政策——失業手当の延長やワークシェアリング・プログラム、最低賃金や賃金補助金の再評価、公共雇用サービス・公共事業プログラム・企業家向けインセンティブの拡充などを含む——に関して各国の証拠が示すところをみると、雇用や所得に対するインパクトが認められる。

民間部門に投資を奨励する

第4に、追加的な公的支援措置だけでは持続的な雇用回復を促進するのに十分ではないだろう。民間投資を阻害している懸念や不確実性を削減して、民間部門が世界の雇用創出の重要なエンジンを始動できるようにするためには、政策立案者は協調して決然とした措置をとらなければならない。雇用の力強い持続的な回復を刺激するためには、企業が機械設備に投資し、従業員数を増やすためのインセンティブが必須であろう。

財政の安定性をリスクにさらさない

第5に、追加的な刺激パッケージの有効性を発揮するためには、公的債務のさらなる増加によって公的財政の持続可能性をリスクにさらしてはならない。この観点で、歳入の増加によってフルに賄われた公共支出は、均衡予算乗数のおかげで实体经济に対して刺激を与えることができる。需要が弱々しい時期には、総需要に占める政府の役割を拡大すると経済の安定化に役立ち、支出の増加が税収の同時並行的な増加によって完全に賄われている場合でさえ、新たな刺激効果を生み出す。本レポートで主張するように、特に遊休設備能力が大きく失業率が高いという現在の環境下では、均衡予算乗数は大きくなることもある。同時に、歳出を歳入増で均衡させることで、予算リスクは資本市場を安心させるのに十分低いところに維持することができる。したがって、金利はそのような政策選択によって不変にとどまり、経済に対して十分な刺激効果を発揮することができるだろう。

目次

謝辞	iii
要約	v
1. マクロ経済の展望は悪化しつつある	1
世界経済は急速に軟化している	1
短期的な展望	2
中期的に作用している潮流	11
シナリオと政策対応	16
2. 世界の労働市場状況	19
失業と労働力参加	19
雇用と労働生産性	25
勤労貧困と脆弱な雇用	31
世界の労働市場にかかわる厳しい展望	36
3. 地域別にみた経済・労働市場の動向	37
先進国・EU	37
中央・南東欧州（非 EU）と CIS	47
ラテンアメリカ・カリブ	52
東アジア	56
東南アジア・太平洋	62
南アジア	66
中東	70
北アフリカ	73
サハラ以南アフリカ	79
4. 雇用の増加をともなう成長に向けた政策	85
危機で失われた雇用の要約	85
若年雇用危機の悪化	86
雇用の世界展望	86
雇用に溢れた成長を促進するマクロ政策の選択肢	87
補遺 1. 世界と地域別の統計表	93
補遺 2. 予測	105
補遺 3. 地域別の計数	107
補遺 4. 世界及び地域別の推定値に関する注	117
補遺 5. 世界と地域別の予測値に関する注	119
参考文献	124

— 表 —

1.	財政緊縮政策の概観	5
2.	世界成長のパターン	15
3.	雇用と労働生産性の伸び：世界と各地域（％，年平均）	27
4.	先進国・EU 地域における労働市場の現状と見通しおよび GDP 成長率（％）	39
A1.	実質 GDP の年成長率（％）	93
A2.	男女別の失業率（％）	94
A3.	若年層と成人層の失業率（％）	95
A4.	世界の失業者数（100 万人）	95
A5.	男女別の雇用人口比率（％）	96
A6.	雇用の年増加率（％）	97
A7.	労働者 1 人当たり産出の水準と年増加率	97
A8.	男女別の労働力参加率（％）	98
A9.	若年層と成人層の労働力参加率（％）	99
A10.	部門別・男女別の雇用シェア（％）	100
A11.	部門別・男女別の雇用数（100 万人）	101
A12.	男女別の脆弱な雇用シェア（％）	102
A13.	男女別の脆弱な雇用数（100 万人）	103
A14a.	勤労貧困層（1 日 1.25 ドル）の指標	104
A14b.	勤労貧困層（1 日 2 ドル）の指標	104
P1.	失業率	105
P2.	失業者数	106

— ボックス —

1.	ユーロ圏の公的債務問題	6
2.	金融市場改革は雇用の伸びを押し上げることができるか？	9
3.	世界の勤労貧困層に関する ILO の新しい推定値	34
4.	ドイツの賃金動向とユーロ圏の問題	38
5.	雇用の回復にとっての失業給付金の重要性	43
6.	アメリカでは民間投資により 240 万人分、のべ 700 万人×年分の雇用を創出	45
7.	カザフスタンの非正規雇用	49
8.	東アジアが人口高齢化に向けて備えるための政策の選択肢	59
9.	インドネシアにおける若年失業	64
10.	ヨルダンにおける支配的な高失業との戦い	72
11.	革命と政治的变化のインパクト	78
12.	モザンビークにおける雇用創出を評価するための LIMA システムと DySAM の活用	83

— 国別スポットライト —

1.	オーストラリア、ドイツ、日本、ラトビア、スペイン、アメリカにおける成長と雇用	40
2.	モルドバ、ロシア、トルコにおける成長と雇用	48

3. ブラジル, コロンビア, メキシコにおける成長と雇用	53
4. 中国, 香港, 韓国, 台湾における成長と雇用	57
5. インドネシア, マレーシア, フィリピン, タイにおける成長と雇用	63
6. エジプトとモロッコにおける成長と雇用	74
7. 南アフリカにおける成長と雇用	80

— 図 —

1. 需要状況の要因分析：危機以前と危機期間中	3
2. ファイナンス条件（アメリカ・ユーロ圏・日本）	8
3. 部門別の雇用変化と住宅価格の状況	12
4. 生産性の伸びに関する長期トレンド	13
5. 投資シェアの変化と世界の生産性の伸び	13
6. 投資と世界の失業	14
7. 世界貿易の伸び：ベースラインと下振れシナリオの予測	16
8. 世界の雇用トレンド：各種シナリオ	17
9. 世界の失業にかかわるトレンドと予測	20
10. 2011年の世界と各地域の労働力にかかわる現実値と期待値のギャップ、 総失業率と労働力参加率の低下を織り込むために調整した失業率	23
11. 世界の雇用トレンドと予測	25
12. 地域別・男女別にみた雇用人口比率の変化	26
13. 労働生産性（労働者1人当たり産出, 2005年の不変国際的ドル価格）と 先進国の生産性水準に対する比率	30
14. 世界の勤労貧困のトレンド（1日当たり1.25ドル）	32
15. 世界の勤労貧困のトレンド（1日当たり2ドル）	32
16. 世界の脆弱な雇用のトレンド	33
17. 非EU欧州とCIS諸国における労働生産性と主要労働市場指標	50
18. CISからロシアへの移住の流れ	51
19. ロシアに居住している労働移住者の出身国（2010年）	51
20. 各国の男女別にみた雇用人口比率（2000-10年）	54
21. 地域・年齢層別の女性雇用人口比率（2000-10年）	54
22. 労働力の伸び（15歳以上, 年平均%）	58
23. 製造業の雇用（前年比変化率, %）	60
24. 実質GDP成長率（前年比）	61
25. 部門別の労働者1人当たり産出	65
26. 南アジアにおける労働生産と雇用の伸びの乖離：5年ごとの平均	67
27. 南アジアにおける脆弱な雇用の執拗さ	69
28. 南アジア諸国における雇用形態の分布（最新年）	69
29. 中東主要国の失業率（最新年）	71
30. 地域別の労働力（1991-2016年）	76