

序文

どうやって緊縮の罫から脱出するか？

レイモン・トレス

国際労働問題研究所所長

雇用情勢はヨーロッパでは悪化し、他の多くの諸国でも改善が止まっている…

過去1年間、労働市場は世界成長の鈍化に影響されてきた。労働市場が2008年に勃発した世界的危機からまだ十分に回復していなかったことを考えると、これはなおさら問題である。危機以前の状況と比較すると、依然として約5,000万人もの雇用不足がある(第1章)。世界経済がこの先2-3年間にわたり十分なペースで成長して、既存の雇用不足を解消すると同時に、この期間に労働市場に新たに参入してくることが予想されている8,000万人強に対して雇用を提供できる可能性は低い。

ヨーロッパの動向はとりわけ心配である。ヨーロッパのほぼ3分の2の諸国で、失業率は2010年以降上昇している。しかし、労働市場の回復は日本やアメリカなど他の先進国でも失速している。中国など他の地域では、増加を続けている教育程度の高い生産年齢人口のニーズとの対比でみると、雇用の増加は減速している。また、アラブやアフリカといった地域の多くでは雇用不足は深刻なままである。

…その結果、世界の雇用危機は新しい、より構造的な局面に入っている。

これは正常な雇用鈍化ではない。世界危機の発生から4年が経過したが、労働市場の不均衡はより構造的に、したがって撲滅がより困難になりつつある。長期失業者など特定のグループは労働市場から排除されるリスクにさらされている。これはたとえ力強い回復があったとしても、彼らは新しい雇用を確保できないということを意味する。

加えて、雇用がより不安定あるいは危険になっている就業者の割合が高まっている。先進国では、その半分を上回る3分の2の諸国で非自発的なパートタイム雇用と臨時雇用がそれぞれ増加している。インフォーマル雇用のシェアは高水準にとどまっており、データが入手可能な新興国や途上国の3分の2では40%以上に達している。失業や危険な仕事の影響が特に大きいのは女性と若者である。特に若年失業率は先進国の約80%、途上国の3分の2で上昇している。

雇用不安はとりわけ、労働者とその家族にとっては人間的な悲劇である。しかし、それは生産能力の浪費にも帰結する。というのは、就業と長期間に及ぶ失業ないし不活動の間のローテーションを過度に繰り返していると、スキルが失われてしまう傾向にあるからだ。したがって、雇用不安の増大は将来における生産性上昇が弱く、成功を収めてキャリアの梯子を上っていく余地が狭まることを示唆する。

雇用不足は長期にわたる投資不足と並行して進展している——これは危機が新たな局面に入ったというもう1つの証左である。大企業の口座にある未投資現金の額は前例のない水準に達している一方（第4章）、先進国の場合、小企業は投資して雇用を創出することが可能になる信用へアクセスすることが引き続き困難である。重要なこととして、本報告書の発見によれば、投資はより変動性が大きくなっており、それが新興国や途上国だけでなく先進国における仕事の安定性も悪化させている。

最後に、社会はますます適切な仕事の欠如に関する懸念を強めている。106カ国中の57カ国では、本報告書用に開発された社会不安指数が2011年には2010年に比べて上昇した。ヨーロッパ、中東、北アフリカ、サハラ以南アフリカは社会不安について、最も高いリスクを示している。平均すると、ラテンアメリカ——ある程度の雇用回復と、少数の事例ではあるが仕事の質の改善がみられている——は社会不安リスクの低下を経験している。

状況の悪化はヨーロッパを中心とする先進国における緊縮の罨を反映したものである…

2010年以降、しかも、相次ぐG20会議やその他の世界的なフォーラムにおける雇用配慮した声明にもかかわらず、政策戦略の焦点は雇用を創出・改善することから、財政赤字の削減を優先することに集中してきている。ヨーロッパ諸国では、財政赤字削減は金融市場の鎮静化に必須だと思われる。しかし、危機の影響を受けていない諸国でさえ、これは正策が先制的な理由から適用されている——金融市場から出てくるあらゆるマイナスの反応を回避するために財政赤字が削減されている。このアプローチは財政赤字削減と並んで、投資と成長を押し上げるためのお膳立てを意図したものであった。

加えて、政策シフトの一環として、先進国の過半数は雇用規制を緩和し、労働市場制度を弱め（第2章）、より多くの規制緩和措置が発表されている。このような措置が取られつつあるのは、金融市場が前向きに反応し、したがって信認、成長、雇用創出を押し上げることを期待してのことである。

しかし、このような期待は実現していない。緊縮や規制緩和を最大限に追求した南ヨーロッパを中心とする諸国では、経済と雇用の伸びは悪化の一途をたどっている。多くの場

合、このような措置は財政状況の安定化にも失敗している。このような失敗の根本的な理由は、このような政策——需要の展望が限定的であるという状況下で、しかも銀行システムが「レバレッジ解消」という複雑で困難なプロセスにある下で実施された——では、民間投資を刺激することができないという点にある。すなわち緊縮の罟が発動したのである。緊縮は実際には経済成長の低下をもたらし、変動性を大きくし、銀行のバランスシートを悪化させて信用をいっそう収縮させ、投資を減らし、結果としてさらに雇用損失を増やした。皮肉なことに、これが政府財政に悪影響を及ぼし、それがいっそうの緊縮に向けた要請を強めている。緊縮政策を積極的に推進している諸国では、財政赤字にほとんど改善がみられていないというのは事実である（第3章）。

規制緩和政策に関しては、本報告書の発見によれば、短期的には——危機状況下では重要な時間的視野——成長や雇用を押し上げることに失敗するだろう。まさしく、労働市場改革の雇用効果は景気循環に大きく依存する。不況に直面している場合、規制を緩和すると、雇用創出を後押しすることなく解雇の増加につながるだろう。同様に、団体交渉が弱体化すれば、賃金の下方スパイラルにつながって、回復をいっそう遅らせる可能性が高い。

一般的に言えば、本報告書では、労働市場改革と雇用水準の間には明確な連動がみられない、ということを示すこれまでの研究結果が確認されている。興味深いことに、大半の諸国が含まれている範囲内では、十分な雇用規制は雇用とプラスの相関関係を示す傾向にある。それ以外では、設計の悪い規制は労働市場のパフォーマンスに悪影響を及ぼす懸念がある。そのような場合、改革を社会的対話の一環として、また、社会的保護措置との関係で検討する論拠となるだろう。このような政策がオーストリアやブラジルなどの諸国では、ここ数年において成功裡に追求されている。

…しかし、他の諸国にも広がっている。

多くの新興国及び途上国は、先進国向けの輸出が鈍化するだろうという展望を補償するために、国内需要を押し上げるという戦略を追求した。インド、ラテンアメリカ、南アフリカ、それにより最近では中国など、それらのうち一部の諸国では、賃金が上昇して生産性に追い付いたという兆候がうかがえる。公共投資と社会的保護も強化され、地域統合も助けになることが判明した。

にもかかわらず、これら諸国においてさえ、労働市場や実質投資は世界的な経済鈍化に対して免疫があるわけではない。変動の激しい資本フローも実体経済の不安定性や、より良い職を創出する可能性を悪化させている。

代替的なアプローチが存在する…

緊縮の罫から脱却することは可能である。『世界労働レポート 2011』では 3 部構成のアプローチを提示したが、それは現在でも有効である。第 1 に、賃金が生産性と同一歩調で増加するように、まずは黒字国から労働市場制度を強化すべきである。現状では、慎重に調整した最低賃金の引き上げを検討するとよいだろう。特に格差が存在する新興国・途上国を中心に、中核的労働基準の実施に向けたいっそうの努力も有益であろう。この面で G20 のすべての諸国における ILO 中核的条約の批准は前向きなシグナルを示すことになるだろう。

第 2 に、小企業向けに信用条件を改善し、もっと良好な事業環境を創出することが決定的に重要である。これはユーロ圏諸国では特に切迫した問題である。銀行に流動性を供給するという欧州中央銀行の政策が、実体経済向けの信用を増加させることには失敗しているからだ。また、利益を再投資していない企業向けの増税や、投資・雇用創出を強調している企業向けの減税策などにも正当な論拠があるだろう。

第 3 に、財政目標を達成しながら雇用を促進することは可能である。本報告書が示すところによれば、支出構成を財政中立的に変更すれば、1-2 年以内に 180-210 万人の雇用が創出される。新興国及び途上国の場合、貧困と所得不平等を削減し、総需要を刺激するために、公共投資と社会的保護を努力の中心とすべきである。先進国では、特に若者を中心に失業者が新しい仕事を見付けられるように、十分な支援を確実に享受できるようにすることに焦点を当てるべきである。

より根本的なことは、成長・雇用指向型の戦略に移行する時期が到来しているということだ。そうすれば、政策を調整し、財政緊縮が引き起こすいっそうの収縮を回避するのに役立つだろう。ヨーロッパでは、その戦略には債務危機を解決するための協調アプローチが含まれるだろう。そのためには、革新的な資金調達メカニズムと欧州構造基金利用の改善——現在の雇用不足への取り組みを改善すべく適切な改革が必要——がその手段となるだろう。

…それには雇用に優しい政策は経済に対してプラスの効果をもたらし、金融界の意見が政策策定を牽引すべきではないという考え方を会得することが必要である。

現在の政策アプローチは成長が緊縮に続き、今度は雇用が成長に続くという前提に立っている。これまでの努力は、この意見にしたがって赤字を削減し、世界の成長率をプラスの領域にまで回復させることに焦点を当ててきた。それはすぐ後には雇用創出が続くだろうとの考えからであった。その結果、雇用創出を刺激し、危機に最も脆弱な人々の所得を

増加させるもっと直接的な努力に関しては第二義的な重要性しかなかった。

このような前提が逆効果だということが判明したと思われることから、上記に概要を示した代替的な雇用中心のアプローチの存在を証明することが死活問題である。また、この代替的なアプローチを実際に機能する政策の具体例によって、涵養することが至上命題でもある。その政策にはILOも「仕事に関する世界協定」の採択を通じて重要な役割を果たしており、政策分析のためのフォーラムとしてより大きな役割を果たすことができるだろう。

もう1つ作用している要因は、実体経済と金融部門の意見の不均衡である。両方とも重要であり、ともに耳を傾ける必要がある。これを是正するためには、最初に雇用・社会に関して国家的な監視機関の設立を検討する必要があるだろう。このステップは新たな措置が必要になる失業率の上限——インフレや財政の目標についてとほぼ同じく——を発見するのに役立つ。この課題は労働市場のトレンドをモニターし予測する独立的で権威のある監視機関の設立によって円滑化できるだろう。同所は政策提案に伴う雇用効果を独立的に評価することを担当する。その任務は失業目標を達成できそうもない政策の採用ないし継続について、政府に対して前もって警告することであろう。

第2に、協議のための国家的なフォーラムの創設に関しては強力な支持論がある。そこでは政府や社会的パートナーが経済・社会的な政策を議論する。その結果には拘束力がなくても、そのような協議は労働市場の現状や失業の展望に関して、政府に重要なフィードバックを提供することができる。フォーラムは労働市場動向や政策への影響をモニター・評価するために設立された国家的な観測機関ないし制度との調整・協議において、中心的な役目を果たすこともできるだろう。

最後に、高水準の雇用を確保する政策にシフトする国家的な努力は、世界経済の統治にかかわる改革によって大幅に円滑化するだろう。このような改革の重要な目的は世界経済に対して、高い安定的な水準の有効需要を提供することにある。これには以下が必要になる。1：経済政策について有効な世界的協調を確保して、世界的な不均衡につながり、潜在的な世界の成長力を制約する「近隣窮乏化」政策を排除する。2：変動性が大きい無規制の国境をまたぐ資金フローによる世界経済の安定性に対する恒常的な脅威を除去する。3：将来の世界的な経済危機に対処するための協調的なマクロ経済政策を開発する。

要するに、本レポートは各国に対して、現在の政策アプローチの劇的なシフトに必要な条件を整備するよう要請する。雇用を政策課題のトップに掲げることの重要性と、マクロ経済・雇用・社会にかかわる政策の間における整合性を認識したアプローチの必要性を強調している。そのためには、国内外における統治について大幅な変更が必要になるが、それは容易ならざる課題である。課題の要求は厳しいものの、その方向に向けた漸進的な措置でも、雇用見通しの改善や経済の効率化といった見返りを享受することができるだろう。

目次

序文	iv
1. 世界的経済危機が雇用、仕事の質、及び社会に対してもたらした意義	1
主な研究成果	1
はじめに	2
A. 雇用のトレンド	2
B. 仕事の質	6
C. 貧困や所得不平等に対する危機のインパクト	12
D. より良い経済のためのより良い仕事	19
補遺 A	24
補遺 B	25
補遺 C	32
参考文献	37
2. 雇用保護と労使関係：最近のトレンドと労働市場へのインパクト	41
主な研究成果	41
はじめに	42
A. 労働市場制度：文献と最近のトレンドにかかわる概観	43
B. 雇用保護規制や団体交渉にかかわる変更が労働市場に及ぼす効果を評価する	47
C. 政策対応	53
補遺 A	56
補遺 B	58
参考文献	64
3. 財政再建と雇用増加	67
主な研究成果	67
はじめに	68
A. 債務動態と進展中の財政再建に向けた取り組み	69
B. 財政再建の雇用効果：緊縮策と社会的責任アプローチ	77
補遺 A	83
参考文献	89
4. 持続可能な回復に投資する	93
主な研究成果	93

はじめに	94
A. 世界の投資と雇用のトレンド	94
B. 投資の動因	101
C. 政策対応	109
補遺 A	114
参考文献	116

最近の出版物..... 119

— 図 —

図 1.1	2007 年及び 2011 年の第 3 四半期における就業率	3
図 1.2	長期失業と無業の比率 (2007 年・11 年第 3 四半期, %)	5
図 1.3	非正規雇用の割合 (先進国, 2007 年及び 2010 年)	7
図 1.4	不安定な雇用の割合 (先進国, 2007 年及び 2010 年)	8
図 1.5	途上国におけるインフォーマル雇用 (農業以外の雇用に占める割合)	9
図 1.6	2007 年から 2012 年の間の賃金 5 分位層別にみた新規創出雇用の内訳	11
図 1.7	就業率と非正規雇用の割合: 2007-2010 年における変化	11
図 1.8	貧困率 (危機前と危機期間中)	14
図 1.9	所得不平等 (危機以前と危機期間中)	16
図 1.10	所得 5 分位層別の所得シェア (2011 年, %)	17
図 1.11	雇用予測: 先進国	20
図 1.12	雇用予測: 新興国	21
図 1.13	雇用予測: 途上国	22
図 1.14	社会不安リスクの変化 (2010-2011 年, 尺度 0-1)	22
図 2.1	雇用保護法制 (ELP) が労働市場に及ぼす効果に関する 100 件余りの研究成果	44
図 2.2	世界における雇用保護法制の変更 (2008-2012 年): 概観	45
図 2.3	「雇用保護法制指数」の変化 (2007/2008-2010/2011 年)	46
図 2.4	団体交渉が適用される労働者の割合 (2000/2001-2008/2009 年の変化, %ポイント)	47
図 2.5	「雇用保護法制指数」と総就業率: 標準的な前提と証拠に基づく関係	49
図 2.6	常用契約と臨時契約にかかわる労働法制の相対的な厳しさ と臨時雇用の割合: 標準的な前提と証拠に基づく関係	50
図 2.7	総雇用と「雇用保護法制指数」の関係	52
図 2.8	賃金交渉の協調と就業率	53
図 3.1	対 GDP 比でみた公的債務と財政収支の変化 (2007-2010 年)	70
図 3.2	国グループ別の財政収支構成 (対 GDP 比)	72
図 3.3	先進国で歳出削減と歳入増加に貢献した要因 (2009 年 Q3-2011 年 Q3, %)	74
図 3.4	2008 年以降に社会保障給付の削減を実施した国の割合 (%)	75
図 3.5	シミュレーション: 財政再建に伴う債務動態——債務の対 GDP 比 (乖離, %ポイント)	79

図 3.6	シミュレーション：各種政策ミックスが先進国で創出する雇用人数 (2012年 Q2-2013年 Q2, 百万人)	80
図 4.1	投資の対 GDP 比 (2000-10年)	95
図 4.2	投資の変動性の変化 (2006-2011年と1995-2005年)	97
図 4.3	投資の変動性増大は仕事の質の低下と相関関係にある	98
図 4.4	過去の危機において投資と雇用の回復に要した年数	98
図 4.5	主要国における雇用と投資の変化 [%] (2007-2010年)	100
図 4.6	企業規模別にみた投資の年平均増加率 [%] (2001-2006年)	101
図 4.7	企業規模別にみた投資の年平均増加率 [%] (2007-2010年)	102
図 4.8	企業規模別にみた総資産に占める現金保有と投資の比率	103
図 4.9	投資の不確実性——平均と標準偏差 (1990-2011年)	108
図 4.10	不確実性削減が投資と雇用に及ぼすインパクト	109
図 4.11	公共支出は民間投資を「クラウド・イン」する	111

— 表 —

表 1B.1	回帰分析に使われた変数の定義と出所	27
表 1B.2	非正規雇用の決定要因にかかわる推定結果の要約	28
表 1B.3	非正規雇用の決定要因の限界効果	29
表 1B.4	非正規雇用の決定要因の推定に関する頑健性テスト	30
表 1C.1	回帰分析に使われた変数の定義と出所	34
表 1C.2	回帰分析結果 1, 2	35
表 1C.3	代替的な推定値 1, 2	36
表 2A.1	実証分析に使った変数の要約	56
表 2A.2	雇用と投資の実証分析 (定期期間の国効果をもつ回帰モデル)	57
表 3.1	項目別財政歳出入 (対 GDP 比) の 2011-2012 年における変化 (%ポイント)	76
表 3A.1	回帰分析に使った変数の定義と出所	86
表 3A.2	回帰分析の結果	88
表 4.1	投資の対 GDP 比 (1970-2010年)	96

— ボックス —

ボックス 2.1	危機下における雇用保護法制と労働市場の二重性：問題と検討	51
ボックス 3.1	財政再建措置としての公務員給与や社会保障にかかわる政策	75
ボックス 4.1	二都物語	99
ボックス 4.2	成長と分配	106
ボックス 4.3	不確実性指標と VIX	107