

2011年8月16日 全7頁

二極化する欧州の労働市場と財政負担

ロンドンリサーチセンター
増川 智咲

欧州各国の労働市場政策の相違とその効果、今後の課題

[要約]

- 欧州全体の失業率は、他の OECD 諸国と比較して高水準にあり、08年から09年にかけての金融危機下でその状況はさらに悪化した。失業率を押し上げたのは、財政危機にある周縁国であるが、対 GDP 比で見た労働市場政策への支出負担割合は、財政が比較的悪化していない欧州中核国も含め全体的に高水準にある。
- 労働市場政策支出負担増の背景には、「失業・無業所得補助・支援」分野の負担増がある。ただし、その内容は金融危機下で採用した労働市場政策の性質によって、欧州中核国と周縁国で異なる。欧州中核国は、雇用者数を削減する代わりに、一人当たりの労働時間を減らすことで失業率の上昇を抑えた。政府は、労働時間削減対象者に対する補助金給付を実施したことから、同分野の財政負担が上昇した。他方、周縁国では大規模な雇用削減が行われた。非正規雇用の拡大と硬直的な労働市場という構造的な問題が背景にある。さらに、国によっては不動産ブームの失速も失業率の悪化に拍車をかけた。その結果、当該国では失業手当給付の負担が増加した。
- 欧州中核国では、10年に入って労働時間がプラスに転じていることから、足元不安視されている景気悪化が軽微に留まり、12年に向けて景気回復が継続すれば、各国の回復の強さに併せて雇用者数も拡大するだろう。それに伴い、「失業・無業所得補助・支援」に対する財政負担が軽減するだろう。他方、周縁国ではユーロ圏財政危機下の景気の落ち込みで労働市場がさらに悪化しており、同分野への財政負担も高水準となる。欧州の失業率とそれに伴う労働市場政策への支出動向は、今後、欧州中核国と周縁国でさらに異なったものとなるだろう。

金融危機下の欧州失業率上昇と、労働市場政策支出負担増

欧州全般的に労働政策支出負担大

欧州全体の失業率は、他の OECD 諸国と比較して高水準にあり、08年から09年にかけての金融危機下（以後、金融危機）にその状況はさらに悪化した。図表1のマトリックスに見られる通り、欧州の失業率を押し上げているのはスペイン・ポルトガル・アイルランドの「財政危機にある周縁国（以後、周縁国）」¹で、高い失業率にあわせて、労働市場政策への支出負担も重い。他方、財政が比較的悪化していない欧州中核国の失業率は、OECD 諸国平均と同水準かそれを下回る水準にある。しかし労働市場政策支出の負担は OECD 平均を大きく上回っている。このように、金融危機下における欧州の労働市場政策のあり方は他の先進国と状況を異とする。本稿では、欧州における労働市場政策支出負担が高い背景と政策の効

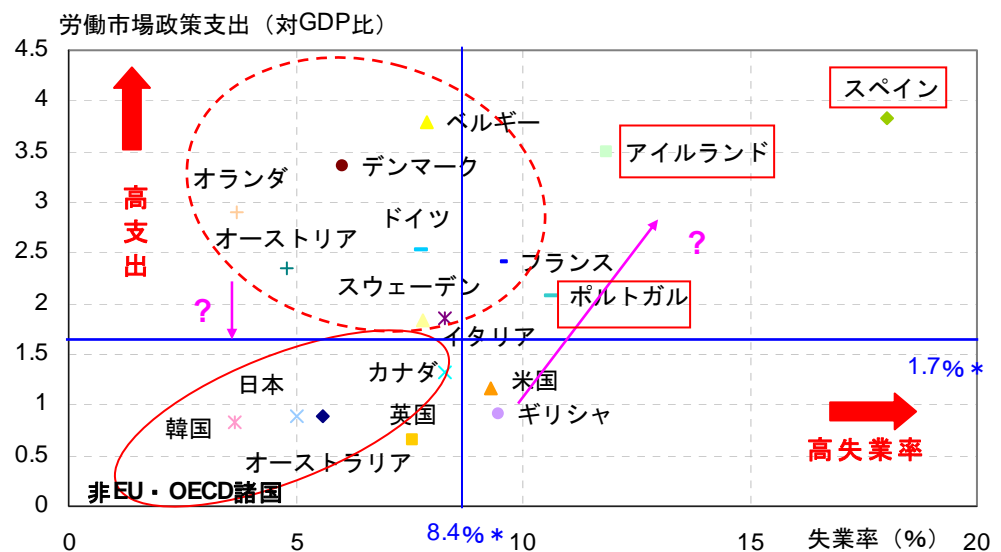
¹ 09年時点の失業率、労働政策支出割合が低いギリシャは除く。ギリシャに関する分析は後述。

果、また欧州全体の失業率を押し上げている周縁国の労働市場における構造的な問題点を明らかにしたい。

失業問題は、政治的リスクともなりうる

この問題は、財政支出減を推進する論調の中で注目に値するだけでなく、政治の安定に対するリスクを測る上でも重要となるだろう。過去に、周縁国では高失業率などの労働市場の問題が大規模なデモを誘発した。アイルランド・ポルトガルでは総選挙に際し、与党に対する反対票が投じられたことで政権交代が起きるなど、緊縮財政が敷かれる各国の政情にも注視が必要となっている。そのような中、失業問題・労働市場政策は重要な課題として位置づけられよう。

図表 1 各国の失業率と労働市場政策への支出（対 GDP 比）マトリックス（09 年時）



注：*はOECD諸国平均、丸は非EU・OECD諸国、点線丸は欧州中核国、四角は周縁国（ギリシャは後述の通り例外として扱っている）、矢印は09年以降の予想（後述）

出所：OECD統計、Eurostat、各国統計局より大和総研作成

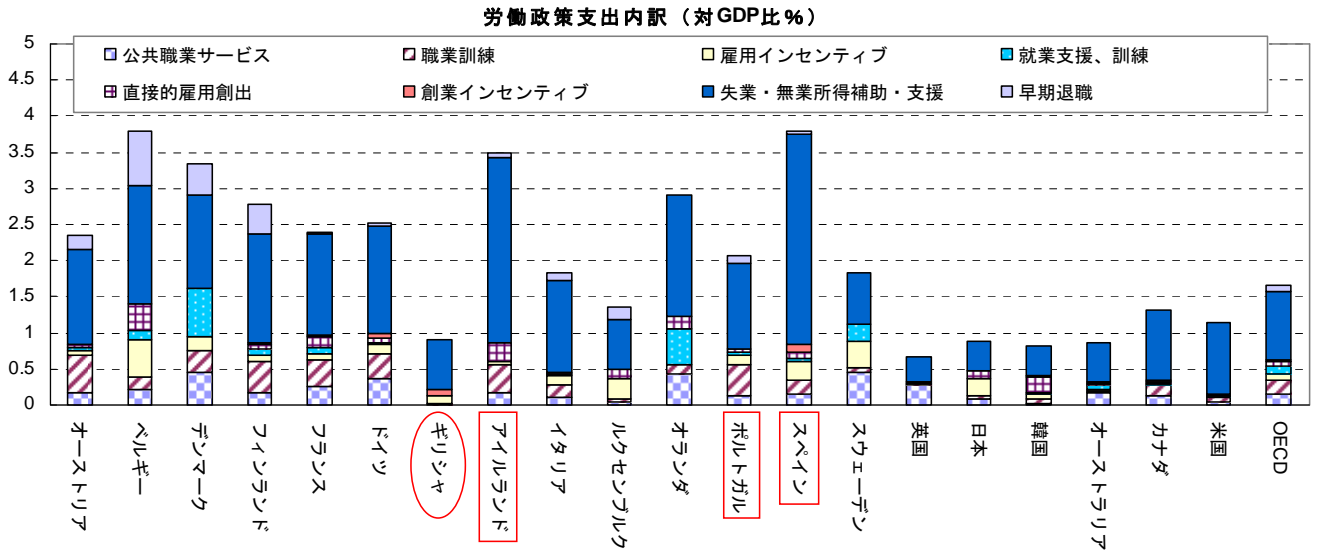
労働市場政策の相違

「失業・無業所得補助・支援」の負担大

欧州各国による労働市場政策への支出（対GDP比）はイギリスを除き、非EU・OECD諸国を大きく上回っている。図表2に見られる通り、欧州の特徴としてまず、「失業・無業所得補助・支援」や「早期退職」を除いた「積極的労働市場政策²」の内容が充実している他、それに対する支出規模が、他のOECD諸国と比較して大きい点が挙げられる。また、「失業・無業所得補助・支援」負担が圧倒的に高く、各国とも金融危機下でその負担が増している。これは、失業率がOECD平均を下回る欧州中核国でも例外ではない。ただしその内容は、各国が金融危機下で採用した労働市場政策の性質によって異なる。

² 「失業・無業所得補助・支援」や「早期退職」を「消極的労働市場政策」、それ以外の「職業訓練」や「就業支援、訓練」などを「積極的労働市場政策」と呼ぶ。

図表 2 労働市場政策への支出の内訳 (09 年時、対 GDP 比)

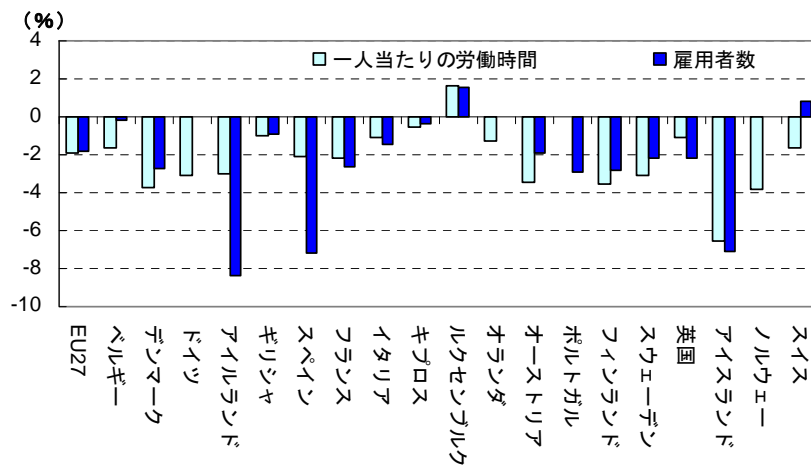


注：ギリシャの「公共職業サービス」支出データは不明
出所：OECD 統計より大和総研作成

労働時間調整による
雇用調整と、補助金の
支給

まず、金融危機下の欧州中核国では柔軟な雇用調整と手厚い雇用支援を行うことで、失業率の上昇を抑える政策が採られた。代表的な例は、雇用削減を行う代わりに、雇用人一人当たりの労働時間を削減する「ワークシェアリング」である(図表 3)。この制度は、雇用を保護し、失業率の上昇を抑えることに貢献した。政府は、労働時間削減を行う企業又は個人に対し補助金の支給を行うなどの支援を行った。このような労働時間削減対象者に対する補助金は、「失業・無業所得補助・支援」に含まれており、これが欧州中核国で、同分野の財政負担を押し上げた一因と言えるだろう。

図表 3 一人当たりの労働時間と雇用者数の変化 (09 年 Q2、前年比)



出所：Eurostat より大和総研作成

雇用削減による雇用
調整と失業給付負担
増

他方、欧州中核国とは異なる政策を実施したのが、スペイン・アイルランド・ポルトガルである。3カ国の特徴は、金融危機下で、大規模な雇用削減が実施された点にある(図表 3)。その結果、失業手当給付の負担増が「失業・無業所得補助・

支援」に対する財政支出負担につながった。

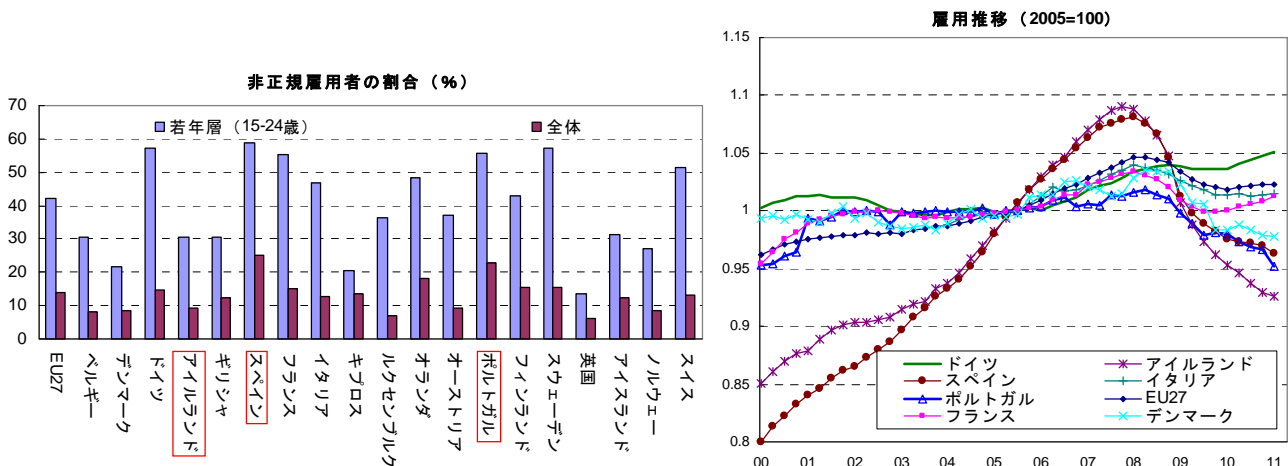
非正規雇用者の雇用削減

これらの国で雇用削減の対象となったのは、主に非正規雇用者である。欧州では80年代以降、雇用保護法を導入し、これが一部で非正規雇用に関わる規制緩和と正規雇用の福利厚生強化へとつながった。非正規雇用の拡大が促進される一方、正規雇用に対する保護が強化されたことで、非正規雇用から正規雇用への移行が困難になったと考えられる。これにより労働市場に「デュアリズム(dualism)」が生まれ、スペイン・ポルトガルでは金融危機以前から、非正規雇用者の割合が全体の20%以上という高水準を占めていた(図表4)。特に若年層の非正規雇用者割合が高水準であったことが、現在の若年層の失業率上昇の原因となった。

不動産ブームの失速も雇用調整に影響

また雇用削減に拍車をかけたのが、不動産ブームの失速である。非正規雇用者の割合が比較的低いアイルランドでも、建設関連業を中心に非正規雇用者の削減が大々的に行われた。雇用推移を見ると、同じように建設ブームを経験したスペインと同様、07年代から雇用削減が始まっていたことがわかる(図表4)。

図表4 非正規雇用者の割合(10年時)と雇用推移



出所：左図は Eurostat より大和総研作成、右図は各国統計局より大和総研作成

政策効果：欧州中核国では労働者保護策が奏功・支出負担減へ

米国と比較して欧州では労働者保護策が奏功

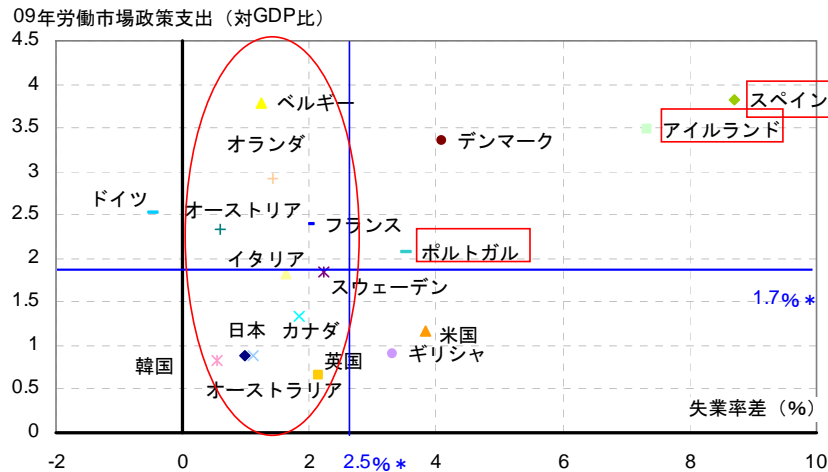
これらの政策による効果を見たい。図表5のマトリックスは、09年に実施された労働市場政策への支出規模と、それに対する失業率へのインパクトを表している。欧州中核国は、高財政負担の中で失業率上昇をOECD平均以下に留めることに成功している。失業率が大きく上昇した米国と比較すると、労働時間削減という雇用保護政策が奏功したと言えよう。特にドイツに関しては、失業率の引き下げに唯一成功している。同国はいち早く景気回復を遂げたこともあり、09年には労働時間がプラスに転じ、10年には雇用を増やしている(図表6)。

労働時間が戻されていることから、今後は雇用拡大へ

ドイツの例に見られる通り、欧州中核国では景気回復に伴い、まず金融危機時に減らされた一人当たりの労働時間が危機前の水準に戻され、その後雇用が拡大するというプロセスが辿られる。図表6によると、10年に入ってから、ドイツに続きその他各国でも一人当たりの労働時間がプラスに転じている。足元不安視されている景気悪化が軽微に留まり、12年に向けて景気回復が継続すれば、各国の回復の強さに併せて雇用者数も拡大する可能性が高い。それと併行して、労働時

間削減者への手当や失業手当などの「消極的労働市場政策」負担が軽減するだろう。これを踏まえると欧州中核国は、10年には図表1のマトリックスで左下の方向へ移行したと考えられる。

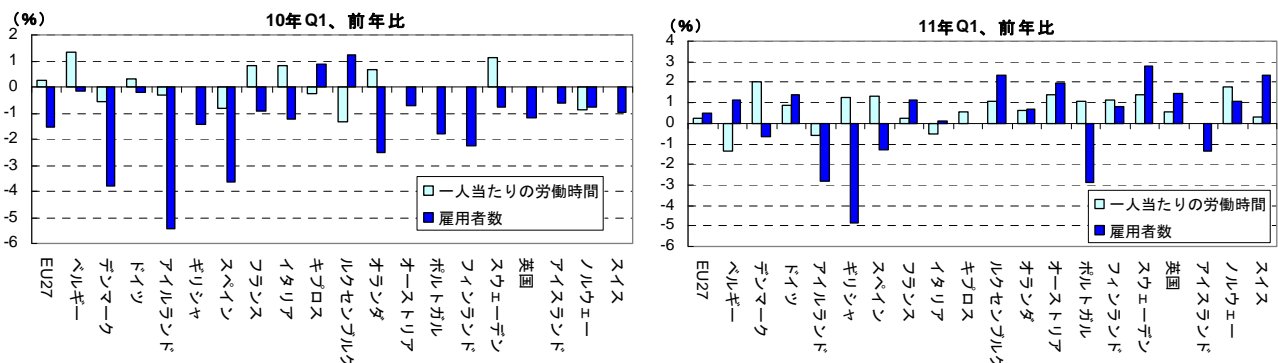
図表5 失業率の推移（08—10年差）と労働市場政策への支出（対GDP比、09年時）マトリックス



注：失業率差は、08年失業率と10年失業率の差を表している。マイナスは、失業率が10年にかけて低下したことを意味している。*はOECD諸国平均

出所：OECD統計より大和総研作成

図表6 一人当たりの労働時間と雇用者数の変化（前年比）



注：10年Q1前年比のうち、スイスの労働時間は取得不可。11年Q1前年比のうち、アイスランドの労働時間は取得不可。

出所：Eurostatより大和総研作成

デンマークでは、労働時間削減よりも雇用削減

ただし例外は、デンマークである。同国はドイツよりも高い財政支出を行いながらも、失業率は大幅に上昇した。この背景には、デンマークの労働市場政策を特徴づける「Flexicurity」がある。これは、「Flexibility（柔軟性）」と「Security（保障）」の造語であるが、過度の雇用保護を意味しているわけではない。雇用側は労働者の雇用と解雇を柔軟に行うことができ³、被雇用者は失業期間に十分な社会保障を受けられる、「保護された流動的な仕組み」を指している。このような労働市場の構造から、デンマークでは金融危機に際し、労働時間削減よりも雇

³ 「黄金の三角形(a golden triangle)」と称されるデンマークの「Flexicurity」の特徴は、手厚い「社会保障」と、再雇用を支援する「積極的労働市場政策」を兼ね備えた「労働市場の柔軟性」である。雇用や解雇に対する規制は柔軟であり、雇用側は景気回復時に被雇用者の解雇を行いやすく、景気回復時に雇用を拡大することが可能である。世界銀行の「Doing Business2011」によると、解雇前に雇用側がトレーニングや再配置を行う義務が無い他、大量解雇に際し第三者への報告義務が無いなど「解雇の困難性(Difficulty of Redundancy)」に関する水準は低い。その他、解雇に関するコストも、欧州を含めるOECD諸国の中で、米国とニュージーランドに並び最も低い。

用削減が実施された（図表 6、10 年 Q1 前年比）。今後は、「Flexicurity」政策の特徴である、雇用創出や労働者に対するトレーニングなどの人材開発を例とした「積極的労働市場政策」を通して、雇用を回復させるものと考えられる。従って、デンマークに関しては、劇的な労働市場政策支出負担の削減が見られる可能性は低いだろう。しかしこれは労働市場政策のあり方に起因するものであって、デンマーク経済の回復が特段遅れているわけではない。

スウェーデンは、力強い回復で雇用削減は軽微

他方、同様に「Flexicurity」を採用しながらも、09 年 Q2 を底に力強い回復を見せたスウェーデンでは、雇用削減の規模がデンマークと比較して軽微に留まった。特に回復のドライバーとなった輸出増の背景には、金融危機下でスウェーデンクローネが大きく売られた点が挙げられる。クローネは、対ユーロで 09 年 2 月末に前年比で 21.9%も減価している。ユーロ導入の前段階である ERM II に入っており、ユーロとの固定相場を採用しているデンマークとは対照的となった。スウェーデンでは、10 年 Q4 の GDP 成長率が前年比+7.6%と大きく伸びており、雇用調整に関しても、10 年には雇用者数が拡大している。デンマークとスウェーデンのケースの違いは、危機下における経済の落ち込みからの回復の力強さの差であるといえよう。

政策効果：周縁国は高失業率・高負担を強いられる

遅れる景気回復と積極的労働政策の不備で状況は好転せず？

労働市場政策への支出負担が今後軽減する見通しである欧州中核国とは対照的に、周縁国は依然高失業率、高負担を強いられる可能性が高い。財政赤字削減政策実施下で、景気回復が遅れており、「積極的労働市場政策」を通して雇用を拡大させることが困難なためである。

雇用調整に遅れをとったギリシャ

さらに、09 年時点では前述の 3 カ国よりも低い失業率を維持し、労働市場政策支出は OECD 平均を下回る例外的な位置にあった、ギリシャの状況が 10 年以降悪化している。同国は公務員の割合が高く、非正規雇用者の割合が低い背景から、金融危機下では雇用削減が実施されなかった（図表 3）。さらに、労働時間の削減規模も、他国と比較して小さい。また、09 年には EU27 カ国全体で前年比▲1.4%の賃金調整が行われているにも関わらず、ギリシャでは同+11.0%増となるなど、金融危機下における雇用調整は全くの手付かずであった。その結果、失業手当給付などの「消極的労働市場政策支出」割合も 09 年時は低水準に留まった（図表 2）。しかし、その裏で公務員の給与負担など、国家の財政負担は着実に増していたと考えられる。

ユーロ圏財政危機をきっかけに、雇用削減へ

しかし、ギリシャの財政問題が明らかとなった 10 年 Q1 以降、大きく雇用が削減されている。財政赤字削減政策とそれに伴う景気悪化が背景にある。つまり、ギリシャの労働市場に調整のメスが入ったのは、金融危機ではなく、ユーロ圏財政危機の影響であったことがわかる。このような経緯から、ギリシャはそれまで大々的に雇用削減を行ってきたスペインよりも、1 年程度雇用調整着手に遅れた形となった。失業手当給付などの「消極的労働市場政策支出」負担増を考慮すると、図表 1 のマトリックスの右上方向へシフトしたと考えられる。

欧州各国の二極化と今後の課題

以上の通り、欧州における労働市場政策支出負担が高い背景は、金融危機下の雇用調整の性質の違いから、欧州中核国と周縁国で異なる。さらに、その政策効果の違いから、今後の欧州の労働市場は二極化するものと考えられる。

危機下のFlexicurity 実施国は失業率を抑制

欧州中核国においては、労働時間削減などの手厚い労働者保護が、「失業・無業所得補助・支援」負担を高めたものの、金融危機下における失業率上昇を抑えたのは確かと言えるだろう。欧州では、デンマークやスウェーデン以外の各国でも「Flexicurity」アプローチを採用している。前述の通り、「Flexicurity」アプローチ採用下では、労働者の雇用と解雇の両方が柔軟に実施される。デンマークでは、金融危機下でも「柔軟な解雇」が実施された一方で、雇用が拡大しなかったことから、失業率の上昇を導いた。しかしその他の欧州中核国では、政策側が「解雇」とは別の選択肢（労働時間削減に対する補助など）を企業に与えることで、失業率の上昇を抑制する「危機下の Flexicurity⁴」を採用したことで、失業率の大幅な上昇を防ぐことが可能となったのである。今後欧州中核国では、労働時間削減者への手当てや失業手当などの「消極的労働市場政策」負担が軽減するだろう。

周縁国では課題が残る

他方、周縁国は雇用削減を大々的に行ったことで高失業率を生み、「失業・無業所得補助・支援」負担が高まった。失業率の上昇は、非正規雇用の拡大と硬直的な労働市場という構造的な問題に起因し、国によっては不動産ブームの失速・ユーロ圏財政危機下の景気の落ち込みでさらに悪化した。今後も緊縮財政による景気悪化が見込まれ、労働市場政策への支出負担も軽減されることはないだろう。以上のように、欧州の失業率とそれに伴う労働市場政策への支出動向は、今後、欧州中核国と周縁国でさらに異なったものとなるだろう。

流動的な労働市場形成とセーフティーネットのバランス

金融危機下で採られた欧州中核国の労働者保護策は、失業率の上昇を米国よりも低く抑えるという効果を持った。他方でデメリットもある。米国と比較すると、欧州の失業期間は非常に長い。01年時点で約5倍、09年には約2倍である。ドイツを取っても、00年以降失業期間が12ヶ月以上となる失業者の割合が約50%を占めている。これは、金融危機という特殊な環境になくとも、欧州の労働市場政策が手厚い労働者保護に特徴づけられていることを示している。欧州は、失業期間の短期化を目指した流動的な労働市場の形成とセーフティーネットのバランスをどう取るかという課題に直面していよう。

⁴ Council of the European Union, “Council Conclusions on Flexicurity in times of crisis” (June 2009)