

## 特集 3

# スペインにおける「新自由主義の奇妙な不死」 ～2012年労働改革の意味～

よこた  
横田まさあき  
正顕

●東北大学法学研究科 教授

## 1. スペインの復活？

リーマンショックの衝撃によって一時は欧州全土を揺るがすPIIGSの一員としてそしりを受けたスペインでは、2014年1月に金融部門に対するEUの支援が完了し、この頃までに製造部門・サービス部門PMI（購買担当者景気指数）が基準値50を上回って回復の兆しが感じられるようになっていた。今ではこのようなスペインを「欧州復活の象徴」と見る見方さえある中で、PP（人民党）のマリアーノ・ラホイ首相は、2015年4月27日のプレス朝食会で2015年度・16年度のスペイン経済の見通しを上方修正し、GDP成長率2.9%が見込めると述べた。

もともと、この間の経済・財政の実績が厳格な緊縮政策と断固たる構造改革の結果であるとする政権自身の業績の誇示と楽観を、今年後半に予定される総選挙との関連の中で額面通りに受け取ることはできない。2012年2月の労働改革はラホイ政権の重要な構造改革の一つであるが、それは同時に大きな反発と反対を惹起した。政治資金疑惑の問題なども加わって政府および与党PPに対する支持率は2012年を通じて大きく低落し、野党P

SOE（社会労働党）の不振の陰で新興の急進左派政党PODEMOS（我々是可以）の台頭を招いた。

ギリシャの急進左派連合（SYRIZA）と同様の左派ポピュリズム的色彩を放つPODEMOSの潜在能力には疑問が多く残されているが、その主張には、年金受給開始年齢の引き下げ、国庫負担による最低所得補償、公的医療と教育の充実、基幹産業の国有化、ECBの責務を物価安定と雇用拡大に変更することなど、ラホイ政権が追求してきた財政再建と構造改革を正面から否定する内容が含まれている。こうした苦境を見透かしてか、OECD、IMF、ECBは追加的改革を要求し、ラホイもまた成長の条件として改革を強調し続けている。

財政を健全化し経済を立て直したことが政権支持を掘り崩している現状を考えれば、ラホイ政権の業績は両義的であり、現時点でその内容を包括的かつ公平に論じることが難しい。しかし、同政権が改革しようとした「構造」が何であったかは、いずれ客観的な立場からこの時期を分析しようとする際の基準になるであろう。本稿では民主化以降のスペイン歴代政権による労働改革の文脈の中に2012年改革を位置づけ、一連の取り組みの過程で形作られてきたスペイン労働市場の構造的特質

を明らかにすることで、2012年改革を評価する視点を提示したいと考える。

## 2. 至上命題としての「柔軟化」

PP政権下でなされた2012年2月の労働改革は、スペイン史上最も急進的な新自由主義的改革であり、憲法第35条および第40条に規定された労働権および失業保障の権利の「脱憲法化」を意味するとの原理的批判がある（Baylos 2013）。このような立場から、同改革の評判は概してよくない。しかし、ここで問題とされている柔軟化戦略の起源はPSOEが政権与党の座にあった1980年代にさかのぼり、右派政権と左派政権の違いを問わず基本的に踏襲されてきたのである。

そもそもスペインの民主化から間もなく政権の座に就いたゴンサーレスのPSOEは、ケインズ主義を社会経済政策の主導的理念に掲げた歴史がなく、オイルショックの影響で20%近くにまで達した失業問題の解消とEC加盟の条件整備に同時に取り組む必要があった。また1980年代以降、欧州全域で高失業率の原因として硬直的な労働制度の弊害が広く指摘され始め、その影響はスペインの主流派労働経済学にも及んだが（畠山・清水2014：57-60）、そもそも強固な雇用保護はフランコ体制の貧弱な社会保障政策の機能的代替物であり、これを除去することはスペイン民主化の課題の一部でさえあった。

こうして「グローバル化」という言葉さえまだ一般的ではなかった時期に、PSOEは近隣の中道左派政党に先駆けて社会民主主義的理念を相対化し、結果として新自由主義的政策に深く関与することになった。1984年の労働者憲章法の改正によって認められた14種の有期雇用契約（6カ月～3年）は、ゴンサーレス政権における労働市場の

柔軟化による対応の初期の形である。しかし、この改革による明白な失業率低減効果は認められず、代わりに1980年代後半の景気回復の局面で有期雇用契約への依存度が急激に高まり、1985年に全労働者の15%に過ぎなかったその割合は、1990年に32%にも達した。

欧州通貨危機（EMS危機）後の1994年に雇用情勢が再度悪化して失業率が24.1%に達した際にも、政府は再度の労働者憲章法の改正によって常用雇用の原則を撤廃し、有期雇用の適用範囲の拡大や、低技能の若年労働者向けの職業訓練契約・研修契約の導入、さらには正当な解雇事由の拡大による解雇規制の緩和を通じて、労働市場の柔軟化を追求した。これらの施策こそが雇用拡大をもたらすと信じられたためである。しかし、以後の景気回復期に失業率の急速な低下が見られたものの、有期雇用の比率はかえって上昇し、若年失業率にも大きな変化がなかった。

この労働改革の不評を一因としてPSOEが政権を降りた後、アスナルを首班とするPPの中道右派政権は、単一通貨ユーロへの参加に向けてのマーストリヒト収斂基準の達成を最優先としながら、労働市場のさらなる柔軟化を追求した。1985～94年の新規雇用の95%を占める有期雇用が景気変動の事実上の緩衝機構となり、しかも失業率の高止まりが改善されない状況は、失業給付の膨張という形で結果的に財政に圧迫を加えるためである。

こうして1997年と2001年に新たな改革が試みられたが、ここから1980～90年代に形作られたスペイン労働市場の構造的特徴がいくつか浮かび上がってくる。第1に、高度な保護を受ける正規労働と、有期雇用のような不安定な非正規労働の二重性（Polavieja 2005）である。第2に、この二重性が、世代・産業部門・地域等に基づく格差によって複雑な形で構造化されているという点である。

アスナール政権は、解雇規制の緩和（解雇補償金の減免）と、有期雇用から任期の定めのない雇用への転換促進（失業者を正規雇用した場合の社会保険料の雇用主負担の減免）を通じて正規雇用を促進し、二重性の解消を図ろうとした。

2000年代前半にはユーロ発足に伴う景気過熱も手伝って失業問題が緩和され（2006年に8.3%にまで下落）、雇用不安が大きく後退した。若年層の非正規雇用率は低下したが（それでも15～24歳の労働者の60%以上を占める）、雇用全体に占める非正規雇用の割合は30%前後で大きな変化が見られなかった。また、当時におけるスペイン経済の牽引力は不動産・観光などの低生産性部門であり、ここに大量の移民労働者が吸収されていく、という新しい現象も加わった。有期雇用に加えて不法就労をも含む不安定雇用が未曾有の好景気を支える歪んだ発展の形が、バブル崩壊後のダメージを倍加したのである。

### 3. 雇用崩壊と労働改革

2004年3月11日の列車爆破テロの衝撃によって政権に返り咲いたPSOEは、新世代の指導者サパテロの下で、持続的な好景気を梃子に様々な社会改革に着手し、その特色はジェンダー平等や家族政策への力点の置き方に表れていた。一方で、2005年の雇用創出プログラムを受けた有期雇用への転換促進と若年層の雇用拡大に向けての施策（政令5/2006）は、アスナール政権下での正規雇用促進契約の範囲拡大や正規雇用に対する雇用主の減税をベースとする微温的な内容であり、決定的な効果を持ったとは言い難かった。

リーマンショックの欧州への影響が意識され始めた2008年初頭において、サパテロ政権はスペインへの波及を過小評価し、財政出動による雇用創

出や福祉拡充によって乗り切れると考えており、社会保険料の減免や減税を通じて正規雇用の促進を強化しようとした。しかし現実には実質GDP成長率は2007年の3.6%から2009年の-4.7%へと急下降し、財政赤字は-1.9%から11.4%に膨張した。2009年までには失業率が8.2%から17.9%に急上昇し、都市部の若年層に関しては18.1%から38.6%に達した。この状況下でスペインが失ったとされる230万の雇用は、ユーロ圏全体の40%にも相当すると見られている。

世界的危機の深刻な影響を否定し続けてきたサパテロ政権も、2009年1月になってようやく「過去50年で最大の景気後退」を認め、住宅バブルの崩壊が引き起こした金融機関の混乱に対応するために大量の公的資金の注入が必要となって、2011年までに約3,000億ユーロの債務の償還・借換えを必要とする事態に至った。格付け会社によるソブリン債の評価引き下げとユーログループからの圧力に直面したサパテロ政権は、2010年5月を一つの画期として、公務員給与の削減、年金支給額の凍結、公共投資の削減などを含む包括的な緊縮政策に舵を切った。

2010年6月に法律35/2010として実現した新たな労働改革は、こうした文脈の下で行われたものであり、緊縮政策に転換した後のサパテロ政権の方針と密接に関連していた。同改革法は、2004年に「対話と合意」を掲げて登場したサパテロ政権が社会政策の刷新に利用してきた労使の頂上団体による社会的協調（concertación social）の枠組みによらず、政府提出法案として一方的に議会で審議・採択された点に特徴がある。

同法律による改革の要点は2つに集約できる。第1点は解雇補償金を必要としない契約タイプの創設や、整理解雇の条件緩和、不当解雇の解雇補償金の削減などの従来の労働市場柔軟化政策の拡張であり、第2点は労働協約の適用範囲や効力を

削減し、企業レベルでの契約によるオプトアウトの可能性を高めたことであった。これに反発した2大労組のUGT（労働総同盟）とCCOO（労働者委員会）は同年9月にゼネストを執行するが、その効果は微妙であった。

2011年にかけて、サパテロ政権は年金改革や憲法への財政規律化条項の追加といった重大な案件を処理しながら明らかに支持を失い、2011年11月の繰り上げ総選挙では、ラホイの率いるPPが下院350議席中198議席を得て政権交代を実現した。ラホイ政権は、欧州委員会や欧州中央銀行からの構造調整圧力を背景に財政再建を推し進め、労働市場改革を徹底させる条件を与えられたのである。2010年の労働改革は例によって不徹底であるとされ、労働市場の柔軟化こそが雇用を生み出し経済を活性化するという論理の下に、ラホイ政権による次の改革が始動した。

#### 4. 2012年の労働改革と スペインの苦悩

2012年の労働改革は、同年2月の政令法3/2012を通じて政府により承認されたのち、同年7月に「労働市場改革のための緊急措置に関する法律3/2012」として議会を通過し、続いていくつかの追加的施策がこれを補足した。全5章本則25カ条から成る政令法に始まる2012年の労働改革は1995年以来の労働者憲章法の抜本改正を含み、スペインの労働市場規制を包括的に変更する内容を持つ。立法趣旨の全体を貫く中心軸は「柔軟化」であるが、機能的に見れば、労働関係への参入と退出に関する外的柔軟性に関する施策と、労働関係の中での内的柔軟性に関する施策が広範に含まれていた（Sanromà Meléndez 2012; OECD 2013）。

外的柔軟性の向上については、経済的解雇の定義の変更、不当解雇に対する補償金の減額、集団

解雇に対する行政的許可の要件の削除などを通じた雇用保護法制（EPL）の保護水準の低減が基本である。これに加えて、失業者を正規雇用者として雇い入れた場合の税控除や社会保険料の割引などの中小企業向けのインセンティブや、職業訓練の一環としての人材育成契約（contrato para la formación y el aprendizaje）の対象年齢および継続期間の拡充（16～25歳、1～3年へ）なども含まれていた。

一方、内的柔軟性の向上については、部門別および地域別労働協約に対して企業別団体交渉の優越を認めたことが重要である。これによって経済・技術・組織・生産に関わる原因が生じた場合に、賃金、労働時間、休暇、職級分類制度など、あらゆる労働協約の適用除外が可能となり、適用除外となる要件の緩和とともに、適用除外の客観的必要性に関する裁判所による評価さえ必要でなくなった。団体交渉の結論が得られない場合の無協約状態の回避や、協約存続期間中の修正可能性を明示的に規定したことも、2012年労働改革の特徴である。

以上のことからわかるように、2012年法による労働改革は、サパテロ政権下における2010年法の趣旨を労働市場の柔軟性の観点からさらに徹底させた内容となっている。2012年3月29日には再び2大労組の呼びかけでゼネストが行われ、15-Mまたは「怒れる者たち」（indignados）と呼ばれる反グローバリズム運動と合流した反対運動が世界的に注目された。しかし、2010年のゼネストが社会的協調の一時的復活につながったという見方がある一方で、今次においてはラホイ政権の強固な改革方針に動揺が見られず、結果的に抵抗運動の限界が露呈する形となった。

問題は、「雇用、景気、財政」を掲げて選挙に大勝したPP政権による2012年労働改革が、いかなる思想的背景を持つ内容であれ、実際に雇用の

量的・質的改善をもたらしたかという点である。失業率は2011年の21.4%から2013年の26.1%へ、若年失業率も46.2%から55.5%に上昇してユーロ圏でギリシャとほぼ同水準の高さに留まっている。有期契約雇用については25%台で推移しているが、雇用全体が収縮している現状の方がより深刻である。労働市場の二重性と若年失業問題は、ビスマルク型の社会保険制度を有する大陸ヨーロッパ諸国共通の問題であるが、スペインではこの問題が他国に先駆けて深刻なレベルに達し、時間の経過とともにその深刻さが増して構造的問題に転化してしまっただけである。

若年失業問題の中には教育格差の要素も含まれており、初等教育修了者の失業率が2013年時点で60%を超えているのに対し、高等教育修了者は40%強であることにもそれは表れているが、非正規雇用率についてはそれぞれ60.2%、67.6%と逆転している。バブル経済期の経済発展モデルは、「高い資格が就業の可能性を高める」論理を無効にしてしまった結果（ビラ・ティエルノ 2014）、教育訓練を受けていない若者と高度な能力を持つ若者の両方に対して、異なる形の雇用促進インセンティブを工夫することが必須となっている。

ところが、2000年代前半の好景気を牽引した建設業のような典型的な低生産性部門では、労働条

件を徹底的に劣悪化する以外の方法で雇用拡大を達成することが難しい。2012年の労働改革で示されたような諸方策は、現状では雇用情勢の改善に役立たないばかりか、労働者の権利保障を容易に引き下げる手段を数多く導入したことによって、底辺への競争を促進する。このことを避けるにはスペインの産業構造それ自体の再編成が必要なのであり、その圧倒的困難に背を向けながら労働市場の柔軟化を追い続けてきた中に、今日のスペインの直面する問題がある。

スペインにとってのもう1つの不幸は、柔軟化路線がP S O E政権のボタンのかけ違いから生じ、経路依存を生んでしまった点である。これこそが2010年代のスペインにおける「新自由主義の奇妙な不死」の本質であり、その意味で2012年法への猛烈な社会的反発から支持率を下げたラホイ政権よりも、P Pに対する有効な選択肢になり得ていないP S O Eの現状の方が危機的である。いずれにせよ、リーマンショックと欧州危機の尖鋭な局面を乗り越えたスペインにおいて、失業率の顕著な低下が実感されるまでには相当な時間がかかると予想される。そこでの雇用の質こそが、柔軟化の実験室となったスペインを観察する視点として、我々が注視すべき点であろう。

### 【参考文献】

- 畠山光史・清水耕一（2014）「スペインにおける失業問題と労働市場改革」『岡山大学経済学会雑誌』46（1）、47 - 68頁。  
 ビラ・ティエルノ、フランシスコ（2014年）「スペインにおける若年者雇用」『教育通信部論集』第17号、90 - 107頁。  
 Baylos, Antonio (2013) “La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012,” *Revista de Derecho Social*, No. 61, pp. 19-41.  
 OECD (2013), *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*, OECD.  
 Polavieja, Javier G. (2005) “Flexibility or polarization? Temporary employment and job tasks in Spain,” *Socio-Economic Review*, Vol. 3, Issue 2, pp. 233-258.  
 Sanromà Meléndez, Esteve (2012) “El mercado de trabajo español en la crisis económica (2008-2012): desempleo y reforma laboral,” *Revista de Estudios Empresariales*, No. 2, pp. 29-57.