

<Focus>

「OECD失職者レビュー-日本報告書」の公表

厚生労働省雇用政策課

OECD（経済協力開発機構）では、二〇一一年から「失職者（Unemployed workers）プロジェクト」として、景気悪化等により離職を余儀なくされた者（失職者）が直面する長期失業や所得減少、不本意な条件での再就職のリスクについて調査分析を行い、失職者を支援するための主要な積極的労働市場政策を特定するとともに、その妥当性や効果を評価する取組を行っている。二〇一三年には統計分析報告書を公表し、現在、国別のレビュー（「失職者レビュー」）を進めている。本プロジェクトには現時点では、韓国、オーストラリア、日本、カナダ、デンマーク、フィンランド、ニュージーランド、スウェーデン、アメリカの九カ国が参加している。

日本は、二〇一一年から本プロジェクトに参加し、二〇一四年までの三年間、OECDへのデータ提供、OECDからの質問対応、OECD調査団の受入れ及び労使や有識者との意見交換の場を設けるなどの対応を図ってきた。こうした調査の成果を踏まえ、日本報告書が平成二七（二〇一五）年一月一九日に取りまとめられ、公表された。これは韓国に続いて二カ国目になる。なお、今後、各国（日本を含む九カ国）のレビューがまとまった後、国際比較を踏まえた総合報告書がまとめられる予定になっている（1）。

OECD「失職者レビュー-日本報告書（Back to Work:Japan）」は概要、評価（報告書概要）と提言の後、四つの章で構成されている。報告書の各章と提言の概要を紹介する。

第1章 日本の失職の現状とその結果

日本では、失職者（過去一年間に整理解雇、倒産等の経済的理由により離職した二〇〜六四歳の者）の雇用者に占める割合（＝失職率）は二〇〇二〜二〇〇八年は一・四％だったのが、世界金融危機の影響で二〇〇九〜二〇一〇年には二・〇％の水準まで上昇したが、いずれの時期も比較可能なOECD諸国の中では低い（図1）。なお、二〇一二年には世界金融危機前の水準に低下した。このように失職率は景気悪化時に高まる傾向がある。

労働者の属性では、高齢者や教育水準の低い者、小規模企業や製造業、飲食店、宿泊業等、非正規労働者等で失職のリスクは高い。しかし、失職者の構成は多様であり、労働力人口全体の構成とは大きく異なっていない。

二〇〇二〜二〇一三年の失職者のうち一年以内に再就職した者の割合（再就職率）は半数以下（四八％）で、オーストラリア、ニュージーランド等よりは低い。フランス等より高く、比較可能なOECD諸国の中では中位程度となっている（図2）。また、三分の一が失業、四分の一が非労働力となっている。再就職率は景気循環的であり、二〇〇七年にピーク（五五・二％）に達した後、世界金融危機で景気が後退し、二〇〇九年には四二・九％まで低下した。労働者の属性では、高齢者や女性、教育水準の低い者の再就職率は低い。これは、他のOECD諸国も同様である。再就職の際に賃金水準が大きく低下する者も多く、特に高齢者で

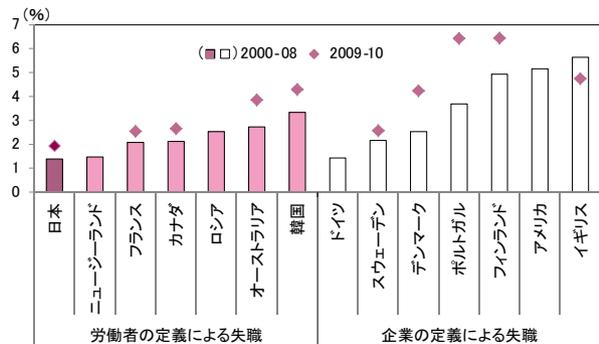
顕著である。高齢者の所得減少が大きいのは他のOECD諸国も同様である。根拠は限定的であるものの、失職による所得の大幅減少はかなりの持続性があり、失職後の所得喪失の持続性は他のOECD諸国でも見られる。また、再就職の際、非正規雇用となることも多い。再就職の際、過半数が産業や職業を変更している。失職の損失はこの他、多岐（幸福度や自殺など）にわたる。失職に伴う失業と所得損失は、失職者が経済的に安定し、生産能力を十分に活かすことができる再就職を支援する政策の重要性の根拠となっている。

第2章 日本の失職を防ぐための措置及びその他の早期介入措置

日本では、失職の予防及び失職前の労働者に適切な転職先を見つけるための早期介入政策は発達しており、失職者数及び失職者が被る損失を低く抑えることに貢献している。特に雇用調整助成金と雇用保護法制が重要な役割を果たしている。しかし、これらの濫用は経済成長を促す労働移動や、より広い意味での経済のダイナミズムを損なう主要因になりうるため、雇用調整助成金と雇用保護法制のいずれも注意深く活用されるべきである。

雇用調整助成金は、特に世界金融危機後の景気後退期に一時的な要件の緩和、助成額の増額等の迅速な対応により、雇用維持に重要な役割を果たした。OECD諸国の過半は、一時的な景気後退期に事業主がワークシェアリングを行い雇用を維持するのを奨励する操業短縮スキーム（short-time working schemes:STW）を導入しているが、

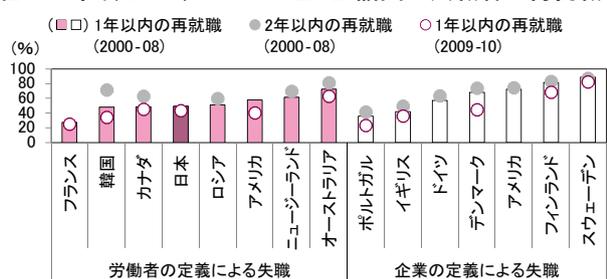
図1 日本及びいくつかの OECD 諸国の失職率 (20-64歳雇用者のうち1年間に失職した者の割合、2000-10年、平均)



資料出所：OECD (2015) "Back to Work: Japan" より作成 (原図は OECD "Employment Outlook 2013")

- (注) 1. 労働者の定義による失職は、離職理由(経済的な理由)によるもの。企業の定義による失職は労働者の30%以上の大量解雇あるいは企業(事業所の)閉鎖によるもの。国により対象範囲、定義及び計算期間は異なる。日本は2002-10年の数値。
2. 日本は総務省統計局「労働力調査」の特別集計(1年前の20-64歳、企業規模10人以上、公務を除く)。

図2 日本及びいくつかの OECD 諸国の失職者の再就職率



資料出所：OECD (2015) "Back to Work: Japan" より作成 (原図は OECD "Employment Outlook 2013")

- (注) 労働者の定義による失職は、離職理由(経済的な理由)によるもの。企業の定義による失職は労働者の30%以上の大量解雇あるいは企業(事業所の)閉鎖によるもの。国により対象範囲、定義及び計算期間は異なる。日本は総務省統計局「労働力調査」の特別集計。日本は2002-10年の数値。日本は2年以内の再就職は計算できない。

失職が避けられない場合、雇用主に対して失職予定の労働者への事前通告義務を負わせる雇用保護規則は、労働者の早期の再訓練や求職活動を実現するに当たって重要な役割を果たしている。また大量雇用変動届(三〇名以上の労働者削減(解雇を含む))を予定している雇用主の提出義務と再就職援助計画の作成(三〇名以上の経済上の事情による離職を予定している雇用主)の提出義務(両方とも一カ月前までに公共職業安定所に提出)は、公共労働市場政策が地域において集中的に増加する(再就職の)調整支

援ニーズに備え、通告期間内の労働者への支援開始を可能にし、早期介入を促進している。またこれらの要請は、雇用主が失職予定者に対する再就職支援を積極的に構築することを促進している。

予防的政策及び早期介入政策が日本ですぐに発達した理由の一つは、長期雇用慣行の下、雇用調整を行う際、雇用主が正規雇用労働者の失職を最後の手段と考える強い傾向が広く浸透していることである。日本の雇用主の雇用維持に果たす役割は他のOECD諸国に比較して大きく、政府も企業の雇用維持努力や再就職の斡旋を支援している。正社員の失職を減らすための幅広い人材マネジメントは、特に大企業でみられている。失職が避けられない場合も、特に大企業では、出向制度を活用し労働者を他社へ直接移動させたり、民間の再就職支援サービスを提供するなどの努力を払うことが多い。他方、労働者の中には、特に非正規労働者等、これらの措置を受けない傾向があり、少なくとも一部においては公共の施策で埋めるべきギャップが残る。

このようなギャップはさまざまな方法で埋めることができる。一つの方法は、企業の解雇予防措置を促進する公的施策(例・雇用調整助成金)や企業による再就職支援サービス提供の奨励(例・労働移動支援助成金)である。

これは有効なアプローチだが、これらの支援金は過大な死荷重と転移(置換)効果を抑えつつ適正な適用率を維持するよう注意深く設計される必要がある。二つ目のアプローチは、労働者が前職に留まっているうちに労働市場政策に

OECDの分析では世界金融危機後の景気後退期で正規雇用の失職を抑える効果が、日本の雇用調整助成金は特に大きい。

雇用調整助成金の運用の際の重要な課題は、存続可能な仕事を可能な限り維持する一方で、死荷重及び転移効果(deadweight and displacement effects) (2)を最低限に抑制することである。死荷重は、本来、助成金を支給しなくても事業主が雇用を維持するつもりだった場合に助成金が支給された場合、助成金の支給は単なる譲渡であり、失職件数の削減につながらないことである。転移効果は、景気が回復しても助成金なしでは存続が難しい仕事

が助成金で維持された場合に生じる。

経済的に持続可能でない仕事に対して助成金を支給することは、労働者を生産性の低い企業に縛り付け、(成長分野への労働移動等)円滑な産業調整を遅らせることになる。雇用調整助成金は、この課題にうまく対応するよう設計(経済上の必要性を示す証拠や休業についての労使間の協定等を要件)されている。これまでの研究では雇用調整助成金の雇用維持効果は大きく、死荷重と転移効果は小さいことを示している。しかし、効果の特定には更なる調査の必要性が高い。

日本政府が二〇一三年六月に日本再興戦略で「行き過ぎた雇用維持」から、労働者の安定への影響を最小限に抑えながら「失業なき労働移動」を促進す

る政策へのシフトを表明したことは歓迎すべきである。二〇一四年前半に再就職支援奨励金(従来の労働移動支援助成金の拡充)が拡大され、受入れ人材育成支援奨励金が新たに創設された。しかし、こうした奨励金の拡大が見込まれる一方で、死荷重と置換効果(deadweight and displacement effects) (3)が発生する可能性が大きい。その影響を注意深く見守る必要がある。

雇用保護法制とは、失職予定の労働者への事前通告義務の他、特に重要なものが、大量雇用変動届の提出義務と再就職援助計画の作成提出義務である。日本の雇用保護規制の強さは、国際比較では、総合的にみて問題となるレベルでないことを示しているが、解雇法制の曖昧さに関する懸念がある。

失職が避けられない場合、雇用主に対して失職予定の労働者への事前通告義務を負わせる雇用保護規則は、労働者の早期の再訓練や求職活動を実現するに当たって重要な役割を果たしている。また大量雇用変動届(三〇名以上の労働者削減(解雇を含む))を予定している雇用主の提出義務と再就職援助計画の作成(三〇名以上の経済上の事情による離職を予定している雇用主)の提出義務(両方とも一カ月前までに公共職業安定所に提出)は、公共労働市場政策が地域において集中的に増加する(再就職の)調整支

よる再就職の調整支援を直接提供する
方法である。これは大量失職の際の事
前通知期間中に限定的に提供されてい
る。たとえば、ハローワークの職員は
大量の失職者の発生が予定される企業
を訪問し、雇用主に対して法令遵守の
ための助言を行い、また労働者が失職
の際利用可能となる支援について情報
提供や従業員の要望があればキャリアア
相談、再就職先の斡旋、公共職業訓練の
サービスの提供も行っている。しかし
解雇前の早期介入措置の主導権は雇用
主にあり、公共労働市場施策の役割は
労働者が失業してから前面に出てくる。

大企業等、雇用主が失職者の（再就
職の）調整支援に積極的な役割を果た
しているのは好ましいが、公的支援と
雇用主との協働が複雑化する可能性も
ある。企業の支援を受ける失職者が必
要とする公的支援は、このような支援
を受けることができない失職者の求職
支援や所得支援とは異なると思われ
他、連携に際して、公共と民間で類似
した（再就職の）調整支援を行ってい
る場合（例・キャリアアカウンセリング、
職業あつせん）に両者間での効率的な
役割分担の調整が大きな課題となる。
本報告書ではハローワーク、産業雇用
安定センター、民間の再就職支援事業
者がそれぞれ紹介する仕事のタイプに
違いがあるように、民間と公共には潜
在的に重要な相互補完性があることを
示した。重複を最小にして相乗効果を
高めるための、効果的な連携について
のエビデンスはないが、特に民間の再
就職支援事業者の失職者支援を拡充す
る政策が現在推進されているとすれば、
労働市場当局は潜在的な相互補完性を

さらに高めることができるかどうか調
査する必要がある。補完性を高めるた
めには、政府が失職の通知期間中に（再
就職の）調整支援の提供に積極的な役
割を果たすことや、二〇一二年の終わ
りに奈良県で行われたシャープの大量
失職に対して設けられたシャープ関係
離職者等支援本部（以下「シャープ対
策本部」という）による連携支援のよ
うな好事例を普及させることが求めら
れる。

第3章 日本の失職者への所得保障

失職中の主要な所得補助は、雇用保
険制度の失業手当であるが、前雇用主
からの退職手当に頼ることができる労
働者もいる。一部の企業からの失職
者、特に勤続年数が長く早期希望退職
制度に応募し、特定受給資格者の認定
を受けた失職者について手厚い所得支
援を受けている。しかし、雇用保険や
雇用主からの手当を少額しか受け取ら
ない（もしくは受け取らない）失職者
も多い。そのような場合、最後の手段
としての所得移転、たとえば公的扶助
などは、失職者にとって比較利用し
づらいと思われる。OECDの所得純
代替率を見ると、日本の失職者に対す
る公的な失業給付全体の手厚さは、雇
用保険制度が他の失業者より失職者に
対して手厚くなるような構造であるに
も関わらず、OECD平均よりやや低
い。一方で日本の失職者の中には、O
ECD諸国と比べて比較的手厚い退職
手当を受け取っている者もあり、特に
勤続年数が長い大企業の労働者はその
傾向が強い。

日本の利用可能なデータソースから
公的及び雇用主による失職者への所得
補助についてかなりの情報がわかるが、
重要な限界もある。一つ目は、給付の
妥当性について確固たる結論を得るた
めに必要な、失職者の所得代替ニーズ
を示す十分な情報がないことである。
たとえば、女性や若年層の雇用保険受
給日数が短く、これは当該グループの
所得代替ニーズの低さを反映している
可能性があるが、本報告書では立証さ
れておらず、給付の妥当性において
ギャップが存在している可能性もある。

二つ目は、雇用保険や退職手当といっ
た複数の所得補助を受ける一人の失職
者が、全体でどれだけの所得補助を受
けているのか分析できない点である。
勤続年数の長い、大企業を失職した者
の多くは二七〇〜三三〇日分の雇用保
険受給資格があり、退職手当も多く支
払われている。一方で若年層や女性、有
期雇用労働者は、雇用保険と雇用主い
ずれからもより少ない水準もしくは補
助を受けないことが多いと予測される
が、直接的なエビデンスは欠けている。
同様に、失職者がどのようなタイプの訓
練や求職支援を受け、どのようなサー
ビスが有効かについての情報はほとん
ど入手できない。失職者が受ける支援
や、それが失職に係る短期〜長期的コ
ストに与える影響について労働市場の
情報源を向上させる余地はある（4）。

グループが適切な所得補助を得ているの
かという疑問も同時に提起する。二つ
目は、雇用保険制度でカバーされてい
る対象のギャップ（勤続年数の短い失
職者等）を埋めるために取られた緊急
措置及び手当の拡充は有効であるが、
その効果の厳密な評価はできていない。
最後は、手厚い退職手当を受け取った
労働者は、長期にわたって失業状態で
いる金銭的な余裕があり、そのため熱
心な求職活動を動機付けることが難し
い場合もあり、公的雇用サービスに
とって課題となる。

第4章 日本の失職者への仕事復帰支援

日本の積極的労働市場プログラムへ
の支出のGDP比はOECD平均より
低いものの、公的雇用サービスと職業
訓練制度は非常にコスト効率的である。
また、世界金融危機や東日本大震災の
際には効果的な拡充も行われた。雇用
保険を受給していない者を対象とする
訓練支援（二〇一一年に求職者支援制
度として制度化）や直接的雇用創出支
援（雇用創出基金の設置）等を行った。
さらに、世界金融危機の不況について
そのリスクとその対処法についての幅
広いコンセンサスを獲得するため、雇用の
安定・雇用創出実現のための三者協議
を行い、社会的対話を行った。

失職者の積極的労働市場プログラム
への参加に関するデータは限定的であ
るため、失職者に対する再就職と訓練
の有効性に関する確固たる結論は得ら
れないものの、間接的な指標のほとん
どはその効果の高さを示している。し
かし、本報告書で失職者の長期失業や

再就職後の大きな所得減少のエビデンスが示されており、どのような措置が失職者に最も有効であるかのより完全なデータの収集は価値があると考えられる。また、公的な積極的労働市場プログラムと民間の就職支援事業者の潜在的な補完性をどう強化できるか探ることにも有益と思われる。最後に、雇用主と公的機関双方からの支援が比較的小ないと思われる失職者については、十分なサービスを受けていないのか、支援の必要性が少ないのか現状でははっきりとわからないため、この層の調査も有用である。

日本政府と労働市場プログラムを担当する行政当局は、世界金融危機による不況や東日本大震災への対応のように、全国規模のハローワークのネットワークを活用して迅速にニーズを把握し必要なサービスの提供を通じて、大量の労働者が失職した際に迅速に追加的な支援を構築する素晴らしい能力を発揮している。将来的に短期間で大量の失職者が発生し、再就職がとりわけ困難になる事態が起こった際には同様の対応を取ることができる。

さらに地域レベルで見ると、大量解雇が発生した際に、連携による迅速な対応が公共雇用サービスによる一般的な支援を補完し積極的な役割を担うこともある。二〇一二年にシャープが早期希望退職者の募集計画を発表した際に奈良県に設置されたシャープ対策本部は好事例である。この早期介入措置は国、県、市町村及び産業雇用安定センターの県事務所、民間の再就職支援事業者といった様々な関係者間の連携に価値があることを示している。厚生

労働省にはこのような取組の評価と普及に関してより積極的な役割を担うことが期待される。

△主な提言▽

- ・（行きすぎた雇用維持から）円滑な労働移動の促進策（再就職支援奨励金の拡大、受入れ人材育成支援奨励金の導入、産業雇用安定センターの失職者に対する再就職支援の役割拡大のための奨励措置）を継続するとともに、労働移動を高めるための取組について政策効果（特に労働移動支援の奨励金の効果（死荷重コストを減らすための制度変更が必要か、失職者の民間による再就職支援や訓練の利用促進にどれだけ効果的に有効か））を評価すること。
- ・中堅キャリア労働者の移動性を高めるための追加的な措置を考へること。例えば、労働者がこれまで得た技能の書面化を容易にすることや、不当解雇の定義の曖昧さにより雇用主が技能職への新規雇入れに慎重となる可能性があるため、曖昧さを減少させることなど。
- ・大量解雇の影響を受ける地域や労働者を支援するための公的早期介入について、都道府県労働局間の情報共有を促進し、好事例を普及すること。
- ・雇用契約の更新を断られた労働者を特定受給資格者として認定する等、世界金融危機の際に導入された広範な失職者グループにより長い雇用保険受給期間を認める措置を恒久化すべきか、評価すること。一般的に雇用主からの支援が少ない失職者（若年、女性、非正規労働者が多く含ま

れる）への公的給付の妥当性に対処が必要なギャップがあるか、評価を行うこと。

- ・ハローワークによる求職相談及び再就職支援サービスと企業が解雇する労働者に対して提供する（再就職の）調整支援との連携を強化すること。
- ・とくに、高額の退職金を受け取った労働者が離職後すぐに効果的な求職活動をするよう支援・奨励を確実に実施すること。雇用主と契約する民間再就職支援事業者とハローワークの情報交換を増やすことで、重複を減らし相乗効果を高める可能性を探ること。
- ・ハローワークが、失職者に提供している積極的労働市場プログラムが適切か評価すること。幼児を持つ母親、若年等向けの特定の求職者向けのプログラムが提供されている中で、失職者のニーズに合わせて設計されたサービスが必要とされる可能性もある。ハローワークによる職業紹介の実績は大変素晴らしいが、就職先のほとんどは小規模企業である。より大規模な企業への職業紹介の拡大が可能であれば、多くの失職者も恩恵を受けられるだろう。失職者向けの対策は、積極的労働市場政策への全体支出を増やすことで措置されるべきである。
- ・世界金融危機と東日本大震災への対応の成功を踏まえ、国家・地域レベルで経済が大きく下降した場合に備えた失職者への支援をさらに強化すること。
- ・高齢者の雇用維持を促進する施策との関連で、キャリア中途での転職機

会を改善することは早期希望退職制度への過度の依存を防ぐために重要。

このように、報告書は、日本の雇用政策が、効率的で、とくにリーマンショック後の世界金融危機や東日本大震災の際には、対策を拡充し、ハローワークの全国規模のネットワーク組織を活かしながら、機動的に対応を進め、失職者の抑制につながった点を評価している。また、現在の、行きすぎた雇用維持から失業なき労働移動の支援という政策の方向性を、産業雇用安定センターの機能とともに評価している。

一方、失職者対策、官民等の連携、労働移動支援策に関して提言がされており、日本の実情を踏まえる必要はあるが、OECDの目で日本の労働市場がどう見られているのかも含め、今後の労働市場の環境整備を図る上で参考になるものと思われる(5)。

〔注〕

- 1 OECDの失職者プロジェクトの詳細については、<http://www.oecd.org/els/temp/displacement-workers.html>、日本報告書は<http://www.oecd.org/els/back-to-work-japan-978926427200-en.htm>を参照。
- 2 displacement effect は置換効果と訳すことが多いが、ここでは、本文の説明内容から、転移効果と訳している。
- 3 ここでの displacement effect は、受入れ人材育成奨励金により、事業主がより経験豊かな失職者を優先して雇い入れる場合、そのような労働者ばかりが支給対象となる恐れがあると指摘しているのを、置換効果と訳している。
- 4 本指摘は第3章結論にはないが、「評価」の第3章部分に記載がある。
- 5 OECDの失職者レビュー日本報告書について厚生労働省の見解を簡単に整理したものを厚生労働省のHPに掲載予定。