

Back to Work

JAPAN

IMPROVING THE RE-EMPLOYMENT PROSPECTS OF DISPLACED WORKERS

EXECUTIVE SUMMARY AND ASSESSMENT AND RECOMMENDATIONS

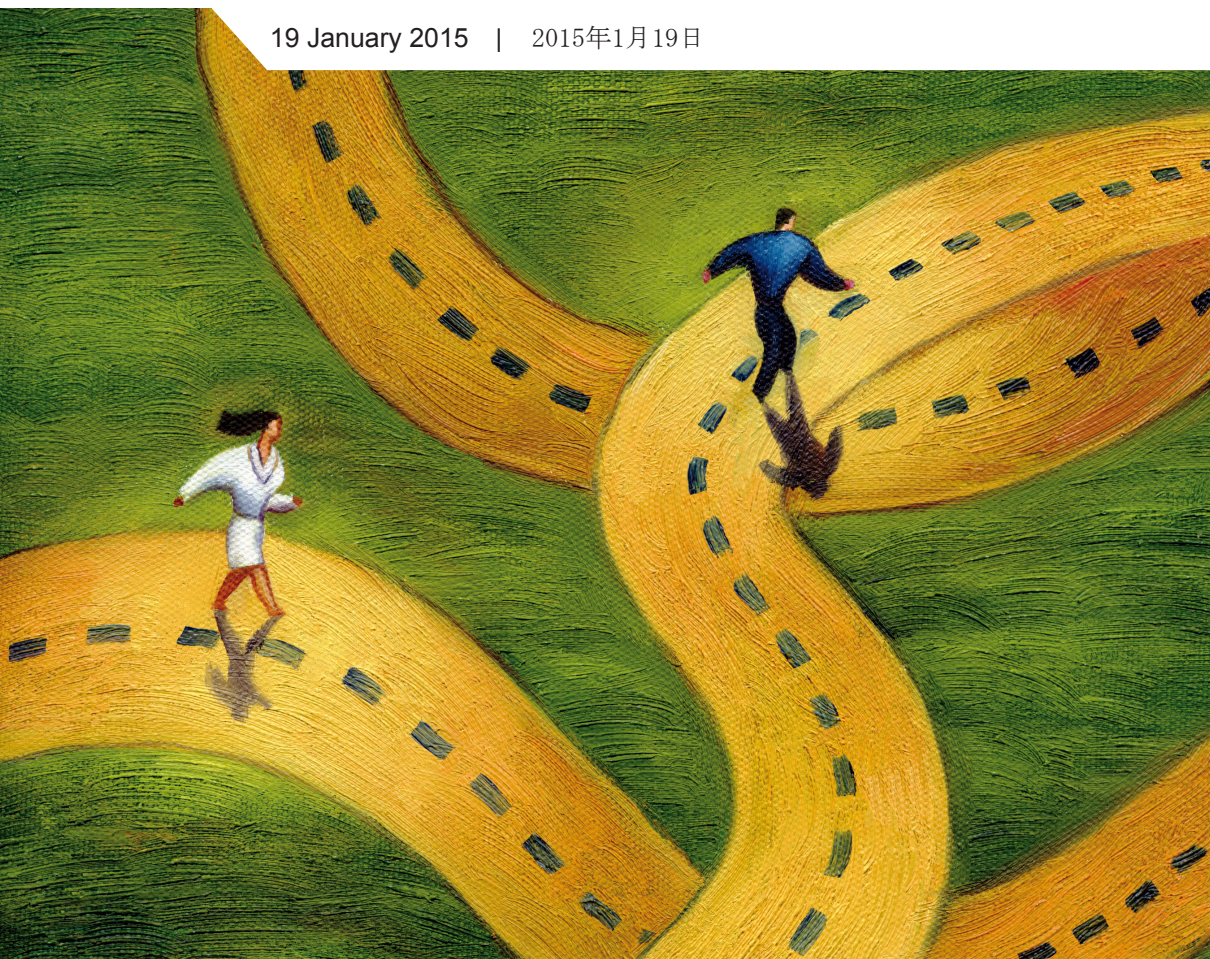
OECD失職者レビュー

日本

失職者の早期再就職に向けて

概要と評価・提言

19 January 2015 | 2015年1月19日



Back to Work: Japan

IMPROVING THE RE-EMPLOYMENT PROSPECTS
OF DISPLACED WORKERS

Executive summary and
Assessment and recommendations

OECD 失職者レビュー：日本

失職者の早期再就職に向けて

概要と評価・提言



This work is published on the responsibility of the Director of the OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of the Organisation or of the governments of its member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Photo credits: Cover © Bull's Eye/Imagezoo/Inmagine LTD.

Back to Work: Japan: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers - Executive summary and Assessment and recommendations © 2015 OECD

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of the source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.

Foreword

The OECD Employment, Labour and Social Affairs Committee (ELSAC) has decided to carry out a thematic review of policies to help workers who lose their jobs for economic reasons or as a result of structural change to move back into work. This review builds on other recent research conducted by ELSAC on topics such as youth unemployment, activation policy, skills and the labour market impact of the Great Recession.

Nine countries will participate in the review: Australia, Canada, Denmark, Finland, Japan, Korea, New Zealand, Sweden and the United States. Once the country reviews are completed, a synthesis report will be prepared highlighting the main issues and policy recommendations emerging from the review.

This report on Japan was prepared by Elena Crivellaro and Paul Swaim with contributions from Gwenn Parent, Shruti Singh and Naoki Yamazaki. Statistical assistance was provided by Sylvie Cimper and Agnès Puymoyen. It is the second such country report prepared in the context of this thematic review supervised by Mark Keese. The report benefited greatly from discussions with officials, employer federations, trade unions, academics and businesses during an OECD mission to Japan in September and October 2013, and from detailed comments provided by the Ministry of Health, Labour and Welfare.

This pamphlet consists of the Executive summary and the Assessment and recommendations sections of *Back to Work: Japan – Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*. It is prepared for a publication launch event organised by the Japanese Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) on 19 January 2015. MHLW took a leading role in translating the material contained in this pamphlet. The authors of the report also wish to thank Rie Fujisawa and Lucy Hulett for their help in preparing this pamphlet.

Executive summary

Workers who are involuntarily displaced from their jobs face substantial economic and social costs. On average during 2002-08, 1.4% of employees lost their job each year in Japan due to economic reasons such as corporate downsizing and business closings. The displacement rate rose above 2.0% in 2009, due to the impact of the global financial crisis, but had return to its pre-crisis level by 2012. Less than one-half of all displaced workers become re-employed within one year and re-employment rates are particularly low for older workers, women and less educated workers. When they succeed in moving back into employment, many displaced workers earn substantially less than on their prior job and/or accept non-regular employment. The unemployment and earnings losses following job displacement underlie the importance of public policies assisting job losers to find new jobs where they can be economically secure while making good use of their productive skills.

Overall, Japan has a sound set of policies and programmes to minimise the adverse consequence of displacement, but more can be done to reduce the costs borne by many displaced workers. The Japanese government spends relatively little on unemployment insurance and active labour market policies as compared with other OECD countries, but this spending is well targeted to meet the needs of displaced workers and was effectively scaled up when displacement surged following both the global financial crisis and the Great East Japan Earthquake and Tsunami. Regular workers in Japan also benefit from the commitment of many employers – particularly large corporations – to avoid unnecessary redundancies and reduce the adjustment costs borne by workers when displacements cannot be avoided.

Notwithstanding this relatively favourable set-up, some areas of weakness exist. In particular, the income support available via Employment Insurance may be inadequate for certain groups of displaced workers who receive little or no severance and outplacement support from their employers. The re-employment services that Hello Work (Japan's Public Employment Service) offers to displaced workers could also be better co-ordinated with the outplacement services many employers offer when downsizing their workforce. Finally, the costs borne by displaced workers are likely to remain high in many cases, despite public and private adjustment assistance measures,

if the employment opportunities available to mid-career job changers remain limited.

The OECD recommends that policy makers in Japan:

- Continue the recent shift in policy emphasis from excessively preserving existing jobs to fostering the smooth mobility of workers from firms that are reducing employment to those that are recruiting new employees.
- Assess whether there are gaps in the adequacy of public income support for some groups of displaced workers that need to be filled, particularly as regards younger, female and other groups of displaced workers who are most at risk of receiving little severance or outplacement support from their employers.
- Develop synergies between public and private re-employment support for displaced workers by taking advantage of the relative strengths of private and public outplacement services and strengthening partnerships to begin providing adjustment assistance during the notice period.

Assessment and recommendations

A significant fraction of workers are displaced every year in Japan and many of them experience a difficult adjustment in the labour market, notably in the form of long periods of joblessness and re-employment at significantly lower wages. On average during 2002-08, 1.4% of employees lost their job each year due to economic reasons such as corporate downsizing and business closings. The displacement rate rose to 2.0% during 2009-10, due to the impact of the global financial crisis. The incidence of displacement is somewhat lower in Japan than in the five other OECD countries where comparable estimates could be made. However, it is important to emphasise that care is required when comparing the incidence and the consequences of displacement in different countries.

There is no indication that displacement rates in Japan have risen permanently since 2000, but they do appear to have trended upwards during the 1990s as the economy entered a period of lower growth and the unemployment rate drifted upwards. The risk of displacement has temporarily increased during recent recessions, as was clearly seen following the global financial crisis in 2008. Re-employment prospects are also poorer when labour markets slack is high and jobs are harder to find. Some workers are particularly vulnerable to displacement. The risk of displacement is relatively high for older, less educated and non-regular workers (particularly workers on temporary contracts), as well as those who are employed in small firms, or in certain sectors – notably, manufacturing and eating and drinking places and accommodation. Nonetheless, displaced workers form a diverse group not too different from the overall labour force.

Between 2002 and 2013, less than one-half of all displaced workers become re-employed within one year, while about one-third remain unemployed and one-quarter leave the labour force, at least temporarily. Re-employment rates are particularly low for older workers, women and less educated workers, but do not vary much between workers displaced from different industries or different sizes of firms. When they succeed in moving back into employment, many displaced workers earn substantially less than on their prior job and/or accept non-regular employment. Although the evidence is limited, large earnings losses appear to be quite persistent and they represent a particular risk for older displaced workers. These earnings

losses underlie the importance of private and public efforts to assist job losers to find new jobs, where they can be economically secure while making good use of their productive skills.

Displaced workers require various types of adjustment assistance

Providing adequate income and re-employment support to displaced workers is important to limit the costs of displacement. The often high earnings losses that follow displacement – and the lost productive potential they represent – also suggests that measures to minimise the incidence of displacement could play a useful role, provided they can be designed so as to avoid impeding the flexibility of employers and the overall labour market to adapt to changing economic conditions. For example, some of the jobs at risk of being lost during recessions might be viable in the long-run, if they can be preserved during the period of temporarily low demand. Even when jobs cannot be preserved, it may be possible to help more of the affected workers to move directly into new jobs without becoming unemployed.

Some unnecessary dismissals can be avoided, but it is important not to protect jobs that are no longer economically viable

Prevention and early intervention policies are well developed in Japan and they make an important contribution to lowering the number of displaced workers and the costs that they bear. The key prevention policies in Japan are the *Employment Adjustment Subsidy* (EAS), a short-time working scheme that played an important role in preserving viable jobs during the 2008-09 recession, and employment protection legislation (EPL). Both the EAS and EPL must be used cautiously, however, because overuse of either can become a major impediment of growth-enhancing mobility and economic dynamism more generally. Accordingly, it is very welcome that the Japanese government announced major reforms in June 2013 that are intended to shift the policy mix away from excessive job preservation and towards promoting labour mobility, but to do so in a way that minimises the resulting insecurity for workers. However, there is a need to carefully monitor the impacts of the large expansion foreseen of the *Re-employment Support Subsidy* and the newly created *Subsidy to Support Job Training for Re-employed Workers*, since there is a potential for large deadweight and displacement effects.

Even when displacement cannot be prevented, EPL rules requiring employers to give advance notice to workers who will be displaced play a valuable role by allowing these workers to get an early start retraining or searching for a new job. The additional requirements that employers anticipating a large decline in the number of employees – including mass displacements – must provide advance notice to the Public Employment Security Office and develop a *Plan for Assisting Re-employment* also promote early intervention measures by making it possible for public labour market programmes to prepare for a geographically concentrated surge in

the demand for adjustment assistance and, possibly, also to begin providing assistance to workers during the notice period. These requirements also encourage employers to be proactive about organising adjustment assistance for workers who will be displaced.

Employers play a constructive role in preventing some dismissals and providing early adjustment assistance in other cases...

One reason that prevention and early intervention policies are particularly well developed in Japan is that they complement a widespread predisposition of employers to treat the displacement of regular workers as a last resort. A considerable range of human resources management (HRM) practices have been developed that reduce the number of displacements of regular workers, particularly in large firms. When displacements cannot be avoided, employers often make considerable efforts to transfer workers directly to other companies (e.g. through the *shukkō* system) or to provide them with the services of a private outplacement agency. Of course, not all workers benefit from these types of protections, leaving gaps that should be filled, at least in part, by public measures. Non-regular workers, who represent approximately one-third of total employment are particularly unlikely to benefit from these types of measures.

These gaps can be filled in several ways. One possibility is that public measures can encourage more companies to implement preventative measures to avoid dismissals (e.g. the *Employment Adjustment Subsidy* is used to encourage the use of short-time work) or to offer outplacement services (e.g. via the Labour Mobility Subsidy). This is a useful approach, but these types of subsidies need to be carefully designed so as to encourage adequate take-up rates while avoiding large deadweight and displacement effects. A second approach is for public labour market programmes to fill gaps by providing adjustment assistance directly to displaced workers while they are still on their old job. This happens to a limited extent during the notice period for mass displacements. For example, officials from *Hello Work* (Japan's Public Employment Service) visit companies that are planning large displacements in order to provide these employers with advice on compliance with relevant laws and the affected workers with information about the services that will become available to them. However, most of the initiative for early intervention is left with employers during the pre-dismissal period, whereas the role of public labour market measures comes to the fore once workers become unemployed.

... but the co-ordination of public and private support is complex

The active role that some large employers play in providing adjustment assistance for displaced workers is very welcome. However, the co-ordination of public measures to assist displaced workers with the adjustment assistance provided by employers can be complicated. For example, the type and intensity of public assistance required by displaced workers who benefit from these HRM practices is likely to be quite different from the income support and job-search assistance needs of displaced workers whose employers do not provide these types of assistance. Another co-ordination challenge is to achieve an efficient division of labour between public and private actors, when both are providing similar forms of adjustment assistance (e.g. career counselling and job placement). This report presents evidence that potentially important complementarities may exist, as is illustrated by the differences in the types of jobs that Hello Work places jobseekers into and the types of placements achieved by the Industrial Employment Stabilization Center (IESC) and private outplacement agencies. Unfortunately, evidence is lacking about how effectively these different actors co-ordinate their activities so as to minimise duplication and create synergies. Labour market authorities should explore whether potential complementarities between these different actors could be further developed, especially if the current policy push to expand private outplacement services for displaced workers is pursued. Better realising these complementarities may require the government to play a more active role in providing adjustment assistance to displaced workers during their notice period, generalising good practice examples such as the *Support for Sharp-related Displaced Employees Headquarters* (HQ Sharp) office that was set up to co-ordinate adjustment assistance for the large number of Sharp employees displaced in Nara Prefecture in late 2012.

Once unemployed, displaced workers require income support until they can find another job

The primary source of income support following displacement is the unemployment benefits provided by the *Employment Insurance* (EI) system, although some displaced workers can rely as well on severance payments from their former employer. It is clear the overall support available to some workers displaced from large companies is quite generous, particularly in the case of long-tenure workers who participate in a voluntary early retirement plan and also become specific qualified recipients of EI benefits. However, it is also clear that many displaced workers receive less generous (or no) income support from either the public EI system or their employer. In such cases, last resort income transfers such as public assistance, appear to be relatively inaccessible for displaced workers. The OECD net

replacement rates indicate that the overall generosity of the public unemployment benefits system for displaced workers is somewhat below the OECD average in Japan, even though the EI benefit structure is relatively more favourable to displaced workers as compared with other groups of unemployed persons. On the other hand, some displaced workers in Japan probably receive relatively generous severance pay in comparison with their counterparts in other OECD countries, especially long-tenure workers displaced from large firms.

The available data sources in Japan provide considerable information about the public and employer-provided income support that displaced workers receive in Japan, but they also have important limitations. A first limitation is that they do not provide sufficient information about the income replacement needs of these workers to reach firm conclusions about benefit adequacy. For example, the shorter EI income support entitlement durations of female and younger displaced workers, which are documented in this report, might accurately reflect their lower income support needs, but that has not been verified here and gaps in benefit adequacy may exist. A second limitation is that it is not possible to analyse the extent to which displaced workers cumulate different types of income support, such as EI benefits and severance payments, although it seems likely that long-tenure workers displaced from large companies frequently cumulate 270-330 days of EI entitlement with large severance payments, while young, female and temporary workers typically receive less (or no) support from both sources when they are displaced. However, direct evidence is lacking. Similarly, very little information is available concerning which types of training or job-search assistance displaced workers receive and how effective these services are for this group. There is considerable scope to improve labour market information sources about the support received by displaced workers and how it affects the short- and long-run costs of displacement.

Providing public income support to displaced workers raises difficult policy challenges

A first policy conclusion is that income support appears to be particularly generous for long-tenure workers displaced from large companies and this may well make sense in the Japanese context where mid-career mobility is difficult for this group. However, it also raises the question whether other groups of displaced workers are receiving adequate income support. A second conclusion is that the crisis measures that were taken to plug gaps in EI coverage for job losers (e.g. low-tenure workers losing their jobs) and increase benefit generosity for others appear to have been sensible, but it has not been possible to rigorously evaluate their impacts. A final conclusion is that workers receiving generous severance pay may represent a particular

challenge for the public employment service, because these workers can afford to remain unemployed for a long period of time and some of this group appear to be difficult to motivate to search intensively for a new job. Disincentive effects of this type may help to explain why less than one-half of all displaced workers become re-employed within a year.

The re-employment support offered by Hello Work offices is also critical

Even though expenditure on Active Labour Market Programmes (ALMPs) as a percentage of GDP is low in Japan relative to the OECD average, the public employment service and vocation training system appear to be very cost-effective. Since data on which ALMPs displaced workers access and how they fare is limited, it is not possible to reach any firm conclusions about how effective the re-employment and training programmes are for this specific group. Most indirect indications are, however, reassuring, but it would be worthwhile collecting more complete data about which types of measures are most effective for this group since the evidence presented in this report shows that a relatively large share of displaced workers experience long spells of unemployment and large earnings losses once re-employed. It would also be useful to explore further how potential complementarities between public ALMPs and private placement agencies can be further developed. Finally, it would be useful to learn more about how displaced workers who appear to receive relatively little assistance from their employers and government fare, since it is not currently clear whether they are underserved or have limited needs for support.

The extra measures taken in response to recent crises have been timely and apt, providing a model for dealing with future upsurges in displacements

The Japanese government and the administration of Japan's labour market programmes have demonstrated an impressive capacity in recent years to quickly organise extra labour market assistance when large groups of workers are displaced through making good use of the nationwide network of Hello Work to swiftly identify what needs to be done and deliver the needed services. This is illustrated by the recent responses to the recession triggered by the global financial crisis and the destruction caused by the Great East Japan Earthquake and Tsunami. While every crisis is unique, similar responses should be forthcoming should future events cause large numbers of workers to be displaced in a short period of time and job-search prospects to become particularly difficult.

On a more localised level, a co-ordinated rapid response plan can play a positive role in supplementing the general services offered by the public employment service when a mass dismissal occurs. The HQ Sharp office that was set up in Nara Prefecture when the 2012 voluntary early retirement

plan was announced by the Sharp Corporation provides a good example. This early intervention initiative demonstrated the value of a co-ordinated response involving the National, Prefectural and Local levels of Government and other actors, such as the prefectural office of the IESC and private outplacement agencies. The Ministry of Health, Labour and Welfare should take an active role in evaluating such initiatives and disseminating information about good practice nationally.

Key policy recommendations

- Evaluate the effectiveness of recent initiatives to promote labour mobility without unemployment, such as the large expansion of the *Re-employment Support Subsidy*, the introduction of the *Subsidy to Support Training for Re-employed Workers* and measures to encourage the *Industrial Employment Stabilization Center* to play a larger role in providing outplacement services to displaced workers. Key questions include whether changes are needed to reduce deadweight costs associated with the two subsidies intended to promote mobility for displaced workers and how effective these measures are in giving additional displaced workers access to effective private outplacement or retraining.
- Consider additional measures to improve labour mobility for mid-career workers, such as making it easier for these workers to document the skills they have acquired on the job and reducing the ambiguity in the definition of unfair dismissals which may cause employers to be particularly cautious about recruiting new workers into skilled jobs.
- Take steps to encourage mutual learning across Prefectural Labour Bureaus in the provision of public early intervention policies to assist workers and regions affected by mass dismissals. For example, find ways to diffuse best practice cases such as HQ Sharp in Nara Prefecture.
- Assess whether the temporary extensions of access to longer duration *Employment Insurance* benefits to additional groups of displaced workers (e.g. classifying temporary workers whose request for a contract extension was denied as specific qualified recipients), which were introduced following the global financial crisis, should be made permanent. More generally, assess whether gaps in benefit adequacy need to be addressed for certain sub-groups of displaced workers who receive relatively little assistance from their employers, among whom youth, women and non-regular workers are over-represented.
- Better co-ordinate the job-search counselling and re-employment services offered by *Hello Work* offices with the adjustment assistance some employers offer to workers they displace. In particular, to ensure that displaced workers who receive large severance payments are encouraged and helped to begin searching effectively for a new job right away. Explore whether there is scope for greater information exchange between private outplacement agencies engaged by employers and Hello Work, so as to avoid duplication and identify potential synergies.

Key policy recommendations *(Cont.)*

- Assess the suitability of the active labour market programmes that Hello Work offers to medium- and long-tenure displaced workers. Tailored services are offered to certain groups of jobseekers, including mothers with young children, youth in temporary jobs and foreign workers, but it is also possible that additional measures are required that are tailored to the needs of some formerly stable workers who have been displaced. Similarly, the job-placement performance of Hello Work is impressive but almost all of these placements are into small firms. Should it be possible to expand placements into larger firms, doing so would be of great value to many displaced workers. Any such initiatives should be funded via an expansion of overall spending on active labour market programmes, rather than a diversion of spending from other groups of jobseekers.
- Building on the successful responses to the global financial crisis and the Great East Japan Earthquake and Tsunami, stand ready to ramp up adjustment assistance programmes for displaced workers, should a deep economic downturn occur at either the national or regional level.
- In the context of policies to increase the retention of older workers, it is important to improve mid-career mobility opportunities to prevent over-reliance on voluntary early retirement schemes.

序文

OECD 雇用労働社会問題委員会（ELSAC）は、経済的理由や変化の結果により職を失った労働者への再就職支援政策をテーマとしたレビューを行うこととした。本レビューは、ELSAC により近年行われた、若年失業、就労化政策、技能、金融危機の労働市場への影響などについての研究を踏まえたものである。

本レビューには、オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、日本、韓国、ニュージーランド、スウェーデン及び米国の9ヶ国が参加する。国別レビューが終了した後、主要な課題や政策提言に焦点を当てた統合レポートの作成を予定している。

日本についての本レポートは、Gwenn Parent、Shruti Singh 及び山崎直毅の貢献、また Sylvie Cimper 及び Agnès Puymoyen の統計に関する支援を受けて、Elena Crivellaro 及び Paul Swaim が取りまとめた。また、Mark Keese の指揮監督下で作成された失職者レビューとしては2本目となる。レポートの作成に当たっては、2013年9月及び10月のOECDの日本ミッションにおける当局者、使用者団体、労働組合、研究機関及び事業者との議論、そして厚生労働省による詳細にわたるコメントの恩恵を受けた。

このパンフレットは、「OECD 失職者レビュー：日本 - 失職者の早期再就職に向けて」の概要と評価・提言の部分から成っており、厚生労働省が2015年1月19日に開催する本レビューの公表イベントの為に作成された。パンフレットの内容の和訳に関しては、厚生労働省が主導的な役割を担った。報告書の筆者は、このパンフレット作成において藤澤理恵と Lucy Hulett の協力にも感謝する。

概要

非自発的に失職する労働者は、大きな経済的及び社会的損失を被る。日本では 2002 年から 2008 年にかけて雇用者のうち毎年平均して 1.4%が事業規模の縮小や廃業などの経済的理由により職を失った。世界金融危機の影響で 2009 年に失職率は 2.0%を超える水準まで上昇したが、2012 年までに危機前の水準に低下した。失職者のうち 1 年以内に再就職した者は半数未満であり、高年齢者、女性、教育水準の低い労働者において再就職率は特に低い。再就職できた場合であっても多くの失職者が前職と比較して賃金の大幅な低下や非正規雇用を受け入れることを余儀なくされている。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事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。

失職の悪影響を最小限に抑えるための日本の一連の政策及び施策は堅固であるが、多くの失職者が負担するコストを減らすためにはより多くのことができる。日本の雇用保険及び積極的労働市場政策に対する政府支出は他の OECD 加盟国と比して比較的低いものの、失職者のニーズを満たすよう良心的が絞られており、世界金融危機や東日本大震災及び津波の影響で失職が急増した際には効果的な拡充も行われた。また、正規雇用労働者一特に大企業の労働者は、失職が避けられない場合においても不要な人員削減を避け、労働者が被る損失を抑えようとする多くの雇用主の努力の恩恵を受けている。

しかし、このような比較的良好な環境においても、強化すべき分野は存在する。特に、雇用保険による所得保障は、前雇用主から退職手当をわずかしか受け取っていない若しくは受け取っておらず、再就職支援も受けていない失職者グループにとっては不十分であるかもしれない。ハローワークが提供する失職者への再就職支援サービスについても、多くの企業が事業縮小の際に提供する再就職支援サービスとのより良い連携が可能と考えられる。最後に、公的な、また民間の（再就職の）調整支援があっても、キャリアの途中で転

職しようとする労働者の雇用機会が限られたままであれば、多くの場合失職者が負うコストは高いままであろう。

日本の政策立案者への OECD からの提言：

- 近年の重点施策の転換、すなわち行き過ぎた雇用維持から、雇用減少企業から雇用創出企業への労働者の円滑な移動を促進する政策へのシフトを継続する。
- 雇用主からの退職手当・再就職支援をほとんど受けない危険性が最も高いグループ、特に若年層、女性、その他の失職者グループが適切な公的所得支援を受けているかについて、埋めるべきギャップがあるかどうか評価を行う。
- 公的再就職支援と民間の再就職支援それぞれの強みを活かし、また解雇の事前通知期間内に支援の提供を開始するための連携を強化することを通じて、失職者に対する公共、民間による支援の相乗効果を高める。

評価・提言

日本では毎年多数の失職者が発生し、その多くが長期失業や非常に低い賃金での再就職に代表される労働市場における調整上の困難を経験している。2002～2008年にかけて雇用者のうち毎年平均1.4%が事業縮小や廃業といった経済事由により職を失っている。2009年から2010年にかけては世界金融危機の影響で失職率は2.0%に上昇した。同等の比較が可能な他のOECD加盟国5カ国と比較して日本の失職発生率はいくらか低い。ただし、国家間で失職の発生やその影響を比較する際には注意が必要であることを強調しておく。

2000年以降日本の失職率に恒常的な上昇傾向は見られないが、経済が低成長期に入り失業率が上昇した1990年代において失職率は上昇傾向を示した。2008年の世界金融危機の際に明らかであったように、近年の景気後退期には失職の危険性が一時的に高まった。労働市場が停滞し就職先を見つけることが困難な時期においては再就職の可能性も低くなる。一部の労働者グループは失職のリスクが特に高い。高年齢者、教育水準が低い者、非正規雇用労働者（特に有期雇用労働者）や小規模企業、製造業、飲食店、宿泊業の労働者などの失職の危険性は比較的高い。しかしながら失職者の構成は多様であり、労働力人口全体の構成と大きく異なっていない。

2002年から2013年の間、失職者のうち1年以内に再就職したのは半数未満であり、3分の1が失業したまま、4分の1が一時的にせよ労働市場から退出した。高年齢者、女性、教育水準の低い労働者の再就職率は特に低いが、前職の企業規模や産業による再就職率の違いはそれほど見られない。再就職の際、多くの失職者が前職と比べて大幅に低い賃金や非正規雇用契約の職を許容している。根拠は限定的であるものの、失職による所得の大幅減少にはかなりの持続性があり、高年齢の失職者にとっては特に大きなリスクとなっている。このような所得の損失があるため、失職者の経済安定性を保障し生産能力を十分に発揮できるような新しい職場を探すための支援を公共、民間の双方において提供することが重要となる。

失職者は多様なタイプの就職支援を必要とする

失職者に対して適切な所得支援及び再就職支援を行うことは、失職によるコストを抑えるために重要である。失職に伴う所得の大幅な減少と潜在的な生産能力の損失を鑑みると、雇用主及び労働市場全体が経済情勢の変化に適応する柔軟性を失わない場合、失職の発生を最低限に抑える施策は有効と考えられる。例えば、一時的な需要低迷期を乗り越えれば、景気後退期に存続リスクに見舞われる職が長期的には存続可能になるかもしれない。職が存続できない場合においても、影響を受ける労働者が失業することなく直接新たな職へ移動することの支援は可能と考えられる。

不要な解雇は避けることができる。しかし経済的に存続不可能な職を保護しないことは重要である

日本では予防及び早期介入政策が非常に発達しており、失職者数及び失職者が被る損失を低く抑えることに十分に貢献している。日本における予防的政策のうち重要なものが、2008年から2009年にかけての景気後退期に存続可能な職を保護するため重要な役割を果たした操業短縮スキームである雇用調整助成金と、雇用保護法制である。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。従って、日本政府が2013年6月に、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。しかし、再就職支援奨励金及び新しく創設された受入れ人材育成支援奨励金の拡大が見込まれる一方で、死荷重と転位効果が発生する可能性が大きいため、その影響を注意深く見守る必要がある。

失職が避けられない場合においても、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。また大規模な労働者削減（大量解雇を含む）を予定している雇用主に対して公共職業安定所への事前通知の提出と再就職援助計画の策定を義務づけていることは、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。

その他の場合において雇用主が解雇の防止や早期の（再就職の）調整支援を提供する際に建設的な役割を果たす

予防的政策及び早期介入政策が日本で特に発達した理由の一つは、雇用主が正規雇用労働者の失職を最後の手段と考える傾向が広く浸透していることである。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、特に大企業において発達してきた。失職が避けられない場合、雇用主は労働者を他社へ直接移動させる（例：出向制度）、民間の再就職支援サービスを提供するなどの大きな努力を払うことが多い。当然ながら全ての労働者がこのような保護を受けるわけではなく、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。全雇用の約 3 分の 1 を占める非正規労働者は、とりわけこれらの措置の恩恵を受けない傾向がある。

このようなギャップは様々な方法により埋めることができる。さらに多くの企業が解雇を避ける予防的手段を講じることを促進する公的施策（例：雇用調整助成金は操業短縮の利用促進のため活用されている）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）は一つの方法である。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位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よる（再就職の）調整支援を直接提供し、ギャップを埋める方法である。これは大量失職が行われる際の事前通知期間中に限定的に提供されている。例えば、ハローワーク職員は大量失職を予定している企業を訪問し、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を行っている。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。

…とはいえ、公共と民間の支援の連携は複雑である

大企業の中に失職者の（再就職の）調整支援に対して積極的な役割を果たしているものがあることは非常に好ましい。しかし、公的支援と雇用主による（再就職の）調整支援の協働が複雑化する可能性もある。例えば、前述したような人材マネジメントの恩恵を受ける失職者が必要とする公的支援の種類や手厚さは、雇用主から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大きく異なると思われる。また連携に際してもう一つ課題となるのが、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：キャリアカウンセリング、職業あっせん）に両者間での役割分担を効率的に行うことである。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ている。残念なことに重複を最小にし相乗効果を高めるために、それらがどのように効果的に連携しているか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しようと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、2012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。

一旦失業すると、失職者は再就職するまで所得支援を必要とする

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、これだけでなく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。一部の大企業からの失職者が全体として手厚い支援を受けることは明らかであり、特に勤続年数が長く希望早期退職制度に応募し、特定受給資格者の認定を受けた失職者について顕著である。しかし、多くの失職者が雇用保険や雇用主からの手当を少額しか受け取ることができない（若しくは全く受け取れない）ことも明らかである。そのような場合、最後の手段としての所得移転、例えば公的扶助などは、失職者にとって比較的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平均よりやや低いことがわかる。一方で日本の失職者の中にはOECD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、勤続年数が長い大企業の労働者については特にその傾向が強い。

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って提供される所得補助についてかなりの情報がわかるが、重要な点において限界もある。一つ目の限界は、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。例えば、女性や若年層の雇用保険受給日数が短

いことは本報告書で述べられている。これは当該グループの所得代替ニーズが低いことを反映している可能性があるが、本報告書において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。二つ目の限界は、雇用保険や退職手当といった複数の所得補助を受ける1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270～330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若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である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相当にある。

失職者に対する公的所得補助の支給は、難しい政策課題を提起する

結論の一つ目として、勤続年数が長い大企業からの失職者に対する所得補助が特に手厚いことは、これらのグループがキャリア途中で転職することが難しい日本の環境では道理に適っている。しかし、他の失職者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。二つ目の結論として、雇用保険制度でカバーされている対象のギャップ（勤続年数が短い失職者等）を埋めるために取られる緊急措置及び手当の拡充は有効であるが、これまでにその効果の厳密な評価はできていない。最後の結論は、手厚い退職手当を受け取った労働者が公的な雇用サービスにとって大きな課題となっていることである。これらの労働者は長期にわたって失業状態であ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有る。このような負のインセンティブは、1年以内に再就職する失職者が半数に満たない理由の一部であるかもしれない。

ハローワークが提供する再就職支援も重要である

日本における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。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。しかし本報告書においては失職者の相当割合が長期失業や再就職後の大きな所得減少を経験している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についてのより完全なデータを収集することに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のように強化できるかについて探ることも有益と思われる。最後に、雇用主と公的機関双方からの支援が比較的少ないと思われる失職者について調査することも有用である。なぜなら、これらの層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からである。

近年の危機に際して取られた特別措置は時宜にかなっており適切である。今後の失職の急増に際してのモデルとなる

日本政府と労働市場プログラムを担当する行政当局は、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を提供することを通じて、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近年発揮している。この能力は世界金融危機による不況や、東日本大震災及び津波被害への対応に表れている。それぞれの危機は異なるものであるが、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。2012年にシャープが希望早期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。

主要政策提言

- 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における役割拡大のための奨励措置といった、失業なき労働の移動を促進するための近年の取組について効果を評価すること。主要な疑問点としては、失職者の労働移動性を高めることを目的とするこれら 2 つの奨励金に、死荷重コストを減らすための制度変更が必要かどうかという点及びこれらの措置が失職者が効果的に民間による再就職支援や訓練の利用するのを促すにあたってどれほど有効であるかという点である。
- 中堅キャリア労働者の労働移動を高めるための追加的な措置を考えること。例えば、労働者がこれまでに得た技能の書面化を容易にすることや、不当解雇の定義が曖昧であることにより雇用主が高技能を要する職への新規人材受入に用心深くなりすぎているかもしれないため、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の提供に関して各都道府県労働局相互の情報共有を促進する措置を取ること。たとえば、奈良県のシャープ対策本部といった好事例を普及する方法を考えること。
- 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など、世界金融危機後により広汎な失職者グループに一時的により長い雇用保険受給期間を認める措置が導入されているが、これを恒久化するべきかどうか評価すること。さらに一般的には、雇用主から比較的わずかな支援のみを受け取る失職者のサブグループ（若年者、女性、非正規労働者が多く含まれる）への給付の妥当性のギャップに対処が必要かどうかを評価すること。
- 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。特に、高額な退職金を受け取った労働者に対し離職後すぐに効果的な求職活動を開始するよう支援・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、中堅及び勤続年数の長い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。テラーメイド型のサービスは、幼い子どもがいる母親、有期雇用の若者や外国人労働者など、特定の求職者グループに提供される。しかしまた、元々安定した職に就いていた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。同様に、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職業紹介を拡大することが可能であれば、多くの失職者も恩恵を受けるだろう。このようなイニシアチブは、他の求職者グループへの支出を転用するのではなく、積極的労働市場政策への全体支出を増やすことにより措置されるべきである。

主要政策提言（続き）

- 世界金融危機と東日本大震災及び津波への対応の成功を踏まえて、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（再就職の）調整支援サービス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である。