

フランスの失業保険制度とその運用 ：雇用政策と社会保険のはざままで

鈴木宏昌（早稲田大学名誉教授、
IDHE-ENS-Paris-Saclay 客員研究員）

内容

- 1 失業保険制度の歴史
- 2 現在の失業保険の統治構造
- 3 雇用センターの誕生（2008年）とその活動
- 4 雇用センターのデジタル化
- 5 日本の雇用保険との違い

現在の失業保険の概略

- 被保険者：原則的に民間の労働者で失職した者、失業保険に一定期間加盟した者（50歳未満では離職前の24ヶ月間に130日）
- パートタイム労働者の場合：離職前の24ヶ月で130日または910時間の加入（50歳未満）。失業給付はフルタイムとの対比で働いた時間に応じて計算される。
- 給付額：離職前賃金の57－75%
- 給付期間：50歳未満の場合、4ヶ月から24ヶ月、50歳以上、4ヶ月から36ヶ月
- 財源：使用者負担、賃金総額の4.05% + CSG（社会連帯税）の1.27%
- 管理運営：UnedicおよびPôle emploi
- 失業者扶助：給付期間が終了した労働者を対象とする連帯特別手当あり
- Pôle emploi に登録の求職者：650万人、失業給付受給者：260万人（2021年）
- 失業給付総額：36.9Md€+部分失業2.6Md€（2021）
- 失業扶助総額（国庫負担）：2Md€（2019）

失業保険制度の歴史

- 1958年にすべての雇用労働者の社会保険として創設される：労使代表が運用するUnedicが政策決定をし、Assedicが保険の徴収と失業給付を担当する。高度成長の最中、人手不足が続いた時代で、経済構造の変化に伴う摩擦的失業の救済が目標。1950-1970年代まで失業保険制度は大幅な黒字を記録する。
- 失業問題が表面化する1967年に国の雇用促進の機構としてANPEが創設される。
- 1980年代からは失業率が10%を超え、雇用問題が大きな政治問題となる：1980-2020の間、失業率は大体8－12%で推移する。
- 1984年に失業保険が切れた人を対象とする社会的扶助が制度化される（政府拋出）。
- 1990－2000年代 EUやOECDなどの影響を受け、activation（失業者の再就職の促進）を重視する動きが強くなる。

失業保険制度の歴史

- 2008年 長年懸案だったANPEとAssedicの合併によりPôle emploi（以降は雇用センター）が誕生する（詳細は後述）。
- 2018年に雇用労働者の拠出の代わりにCSG（社会連帯税）の一部に置き換えられる（CSGは雇用労働者以外に自営業者や年金生活者も負担）。
- 2018-2019年からは、実質的な制度変更が行われ、まず政府がロードマップを提示し、その後、労使代表が協議することになる。
- 2018年 政府の意向に沿い、労使の合意のもと、失業保険の改革が行われる（自営業者などへの一定の拡張が行われる）。
- 2019年 政府は法律で失業保険制度の改革を行う（失業給付の受給要件の変更、短期有期雇用を多く使う産業へのmalus制度の導入など）。

現在の失業保険の統治構造

- Unedic（労使代表が運用）は失業保険の保険料率や失業給付のルールなどを定める役割を負う。ただし実質的な保険料の徴収はURSSAFへ、求職者の登録や失業給付の支払いは雇用センターに委託する（Unedicの職員は約300人）。
- 雇用センターへの委託は、国、Unedic、雇用センターが結ぶ3年ごとの協定で予算や政策目標が定められる（直近の協定は2019－2022年）。
- 2021年にUnedicが事業主から徴収した総額は約400億ユーロに達する。
- Unedicの2021年末の累積赤字は690億ユーロ；2019年の累積赤字は410億ユーロだったが、**covid**に伴う部分失業制度のため、累積赤字が大きく広がった。赤字の大部分は政府担保の借入金で賄う）。

雇用センターの誕生（2008年）とその活動

- 2008年の雇用センターの誕生まで、失業給付事業はUnedicとAssedic(民営、労使が運用)が担当そして再就職促進はANPE(公共部門、公務員)と分かれていた。
- 2007年の大統領選挙の際、サルコジ候補は失業対策として、“求職者へのOne stop service”を公約した。
- ANPE（職員数：約3万人、その大部分は雇用アドバイザー）、Assedic（職員数：約1.5万人、その大部分は失業給付の認定）及びUnedicの一部（800人）の合併で、雇用センターという巨大な機関が出現する。公務員身分のANPE、民間のAssedic、25%の賃金格差。
- 雇用アドバイザーに給付認定の作業も与える試みは、失業給付事業に大きな遅滞が生じ、失敗に終わる。その後、職員はどちらかに専門化する。

雇用センターの誕生とその活動

- 現在の雇用センターのプロフィール
- 予算規模（2018）：55億ユーロ、そのうちUnedic34億ユーロ、国、15億ユーロ）
- 職員数（2022年）：54000人（雇用アドバイザー24000人、給付担当7600人、企業担当、5500人）
- 事業所：全国に896ヶ所
- 登録求職者：650万人
- 失業給付受給者：250万人
- 支払われた失業給付総額：385億ユーロ（2021）

雇用センターの誕生とその活動

- 雇用センターはピラミッド型の組織（本部、地域事務所、各地のオフィス）ながら、求職者の登録、雇用のアドバイスや失業給付要件の確認などは各地に展開している雇用センターで行われる。
- 各求職者には必ず個別に再就職活動を支援をする雇用アドバイザーがつく。求職者が雇用センターに登録の際には、雇用アドバイザーと面接（対面）し、PPAEと呼ばれる個別再就職計画書を作成する。雇用アドバイザーは、書式（学歴、職場経験、求職者の希望、自動車の所有など）を定めたソフトを使い、求職者と相談しながらインプットを行う。
- このソフトの大きなポイントは、求職者のプロフィールから、再就職の可能性（距離）を提示する機能を持つ。
- 膨大な数の求職者・失業者に対し個人的に窓口で対応するために24,000人の雇用アドバイザーが必要となる。

雇用センターの誕生とその活動

- 一般的に、求職者は3つのグループに分類される：
- “suivi” (follow) 求職者は個人的に再就職先を見つけることが可能と判断されたグループ：学歴があったり、企業が求める技能を持つ求職者。
- ‘guidé’ (Guided) 求職者の希望と地域の企業の求める技能に相当の距離があるグループ：雇用アドバイザーはより頻繁に求職者と面談（対面およびオンライン）し、職業訓練の可能性などを探る。
- ‘renforcé’ (intensified) 長期失業者になる可能性が強い求職者：主に学歴が低く、技能を持たない人。もっとも頻繁に面談が必要。

雇用センターの誕生とその活動

- 過去には、雇用センターは、失業率を低くするためにすべての階層の求職者を同じように扱った時期もあったが、現在では、**guide**と**renforce**のグループを優先している。
- 現在の雇用センターの仕組みでは、雇用アドバイザーもかなり専門化していて、**suivi**の場合は、一人の雇用アドバイザーが**400**人の求職者を担当、**guidé**の場合は**150**–**200**人、**renforcé**の場合は最高**70**人が標準的目標と言われる（ただし、実際には地域により幅がある）。
- 実際に雇用アドバイザーとの定期的に面談があるのは、**renforcé**と**guidé**のグループのみ。

雇用センターの誕生とその活動

- 採用市場における雇用センター経由採用の比率を示す統計はないが、雇用センターや様々な国や自治体すべて合わせて、全体の3分の1程度とみられる: 一般募集、縁故採用、大学や職業訓練校経由などが3分の2 (C.Bessy et Larquier, 2009)。
- 雇用センター経由の再就職は、学歴が低く、市場が求める技能を持たない求職者が多いので、建設現場の労働者、荷物などの運送、清掃夫などの割合が高い。地域によっては、外国人が多かったり、自動車がなく通勤の問題を抱える人もある。
- 中小零細企業が主な就職先 (人事の専門家がないので、選択を雇用センターに任せる)。

雇用センターのデジタル化

- 雇用センターの作業のデジタル化は、他の行政機関に先駆け、2015年から本格的に始まる。それまで、手書きで入力していたPPAEなどが、同じソフトを使い、同じ書式となる。学歴の証明書、前の企業の離職証明、CVなどは、1回目の面談の前に提出が義務化されている。雇用アドバイザーはPPAEの作成とともに、書式外のメモを雇用アドバイザーの‘日記’として残し、他の雇用アドバイザーへの記録とする。
- 雇用センターのシステム担当の局で働く職員は1500人、予算4.5億ユーロ（2018年、Cour des comptes）。
- ひとたび登録した労働者はいつでも雇用アドバイザーと連絡をとり、助言を求めることができる。求職者には適当と思われる求人情報が伝えられる。
- PPAEの毎月の報告はオンラインでできる。

失業保険と自営業

- 失業保険の自営業への適用は保険の労働者負担をCSGが肩代わりしたことと関係する（2018年の法改正）。CSGは国民全体が負担するので、自営業者もその視野に入る。ただし、従来の失業保険を拡大したというより、新たに失職した自営業者向けの一時的給付を失業保険に加えたと言える。
- 加入要件：離職以前に継続した2年以上同じ職にあり、その職が失われた場合；職人、事業主、農業経営者などが対象。
- 給付期間及び給付額：6ヶ月間、一日26.30ユーロ（月800ユーロ）

雇用センターの問題点

- 雇用アドバイザーは求職者との対応に追われ、労働市場の知識を持たない人が多い。企業専門のアドバイザーからのフィードバックは稀である。
- 雇用センターを非効率とする批判は絶えずあるが、効率性の尺度はなく、結局各雇用センターの実績（面談の頻度、求職者・企業の満足度、再就職率など）を各地域事務所が監視するにとどまる。
- 全体的に雇用センターの職員は毎日多くの面談（1時間から20分）を抱え、ストレスを感じている人が多い。他の民間企業に比較し、欠勤率が高く、労働時間も短い。複雑な労使関係で、ストも多い。

日本の雇用保険との違い

- 1 フランスでは、ここ40年間失業率と雇用問題は大きな政治課題：その影響で、ビスマルク型の社会保険であつた失業保険は実質的に政治の力に配慮し、労使が運営する失業保険という建前を崩していない。
- 2 雇用センターには、失業者の再就職の促進が強く求められている。そのため、大量の雇用アドバイザーが個人的に求職者をフォローしている。ただし、雇用センターの求職者には教育・技能水準が低い人が多いので、雇用センター経由の再就職の確率は高くない。
- 3 600万人をこえる求職者を扱うので、雇用センターのデジタル化は進んでいる。問題点として指摘されているのは、雇用アドバイザーの判断ミスによるグループ分けの問題、インターネットに不慣れな求職者の存在、時間に追われる職員のマチベーションなどが指摘されている。

日本の雇用保険との違い

- 4 雇用センターは人種や宗教などに関係なく扱うことが原則となっている。地域によっては、多くの求職者が外国出身で、学歴や技能の評価が難しいことが多い。
- 5 規則では、就職活動に不熱心な求職者には失業給付の認定取り消しなどのサンクションが決められているが、実際に給付取り消しなどのケースは少ないと思われる（不十分な監視機能、難しい雇用アドバイザーの立場など）。
- 6 失業保険の財政問題：Covid 対策として、部分失業制度（休職中の労働者の賃金を国67%、Unedic33%）が大幅に活用された。その結果、Unedicの累積赤字は2019年の35Md€から60Md€となる。この負債の将来的な処理方法はいまだに明確になっていない。

主な参考文献

- C.Bessy, G.Larquier, Diversité et efficacité des intermédiaires des placements, Revue française d'économie, 2010, XXV(2)
- Cahuc,S.Caraillo, C. Landais, Repenser l'assurance chômage: règles et gouvernance, note du Conseil d'analyse économique, no 61, janvier 2021.
- H. Clouet, La qualité au guichet: négocier le travail peu qualifié à Pôle emploi, Travail et emploi, juillet-décembre 2018.
- B.Coquet, Les deux réformes de l'assurance chômage, Etude OFCE, No 03-2022.
- Cour des comptes, La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création, 2020.
- Cour des comptes, Le rapport public annuel 2022, Tome II.
- DARES, Indemnisation des demandeurs d'emploi en 2018, DARES Résultats, No.17, Mai, 2021.

主な参考文献

- J-M. Pillon, Conseiller à Pôle emploi, Sociétés contemporaines, No 104, 2016/4.
- J-M. Pillon, C.Vivès, La création de Pôle emploi: entre spécificités françaises et déclinaisons des standards internationaux, Revue française des affaires sociales, 2016(1).
- Pôle emploi, Note à l'attention de l'ambassade du Japon, du 7 juillet 2022.
- Unedic, Divers rapports annuels, 2021.
- Unedic, l'assurance chômage, indispensable depuis 60 ans, site Unedic, consulté 26 septembre 2022.