

## フランス社会保障財源の「租税化」(fiscalisation)

—議論・帰結・展開—

柴田 洋二郎

### ■ 要約

フランスの社会保障財源を長期的にみると、租税の割合が増加し、保険料の割合が減少している租税化の動きがみられる。租税化の主たる要因となっているのはCSGと呼ばれる所得にかかる社会保障目的税である。CSGは、保険料に大部分を依拠してきた社会保障財源に、長きにわたる議論を踏まえて導入された恒久的な税財源であり、導入後の変遷のなかで社会保障財源に占める割合を次第に大きくしている点で、理論上も実際上も重要である。他方で、保険料では、雇用政策（雇用創出や時短促進）と関連させて一定の賃金階層を雇用する使用者が負担する保険料を軽減するという動きがみられている。この軽減分は国家予算により補填されることになっている。つまり、一定の社会保障部門にCSGを充当するという直接的な租税化に加えて、雇用政策の一環として行われる使用者負担保険料の減免にかかるコストを国家予算に負担させる間接的な租税化という新しい形の租税化がみられている。

### ■ キーワード

租税化 (fiscalisation)、CSG (一般化社会拠出金)、使用者負担保険料の減免、間接的な租税化 (fiscalisation indirecte)

### I はじめに

フランスの社会保障<sup>1)</sup> 制度における財源確保の方策を論じるにあたり、EU加盟国間の比較とフランスにおける社会保障制度の財源構成の動向からフランスの特徴を明らかにしておこう。

EU加盟国の社会的保護<sup>2)</sup> 財源の割合をみると(表1。同表では本特集で取り上げるEU加盟国を掲載した)、スウェーデン、イギリスといった普遍性を基礎とする社会保障制度の諸国では公費負担(租税)が第一の財源となっている。他方で、ドイツのように職業を基礎に発展してきた社会保障制度(ビスマルク型)の国では、社会保険料(以下、保険料)を第一の財源としつつも、時系列的にみるとその割合は減少傾向にある。ビスマ

ルク型の国に属するフランスは、ドイツと同様の動向を示すが、動向が顕著である点に特徴がある。すなわち、公費負担の割合が10ポイント以上増加しているのに対し、保険料の割合は10ポイント以上減少している。

フランスの動向を仔細にみても(表2)、以下の2点を指摘できる。①社会的保護財源に占める公費負担の割合の増加と保険料の割合の減少は一過性のものではなく、長期的な動向であること(租税化〔fiscalisation〕)。②租税化は目的税の割合の増加によるものであること。フランスでこうした動向がみられている理由は簡単に説明できる。一般化社会拠出金(CSG: contribution sociale généralisée)と呼ばれる所得にかかる社会保障目的税が1991年に創設されたことと、CSGが引き上げられると同時に被保険者(とりわけ被用者)の

負担する保険料が引き下げられる改革が複数回にわたり行われたことである<sup>3)</sup>。

CSGは、保険料に大部分を依拠してきたフランスの社会保障財源に導入された恒久的な税財源であり、導入後の変遷のなかで社会保障財源に占める割合を次第に大きくしている実際上の重要性が大きな財源である。それだけでなく、導入に至る

までには長きにわたる議論が行われ、「税と社会保障料の役割分担」に関わる問題について、さまざまな角度から検討が行われた点で理論的にも極めて重要な示唆を有している。そこで、以下本稿ではCSGを軸にして、フランスの社会保障財源について、CSG導入までの租税化の議論と帰結(Ⅱ)、導入以降の租税化の展開(Ⅲ)に分けて考察する。

表1 EU加盟国の社会的保護財源の割合(%)

	公費負担		社会保険料						その他	
	1995	2009	合計		使用者負担分		被保護者負担分*		1995	2009
ドイツ (DE)	28.5	35.2	68.8	62.9	40.1	34.0	28.7	28.9	2.7	1.9
フランス (FR)	21.5	31.9	74.9	64.6	47.4	43.6	27.5	21.0	3.5	3.5
スウェーデン (SE)	49.2	51.9	42.8	46.0	37.5	36.4	5.3	9.6	8.0	2.1
イギリス (UK)	50.5	48.9	48.7	43.9	25.4	32.1	23.3	11.8	0.9	7.2

注：小数第二位を四捨五入しているため、合計が100にならない場合がある。

\*被用者だけでなく、自営業者、年金受給者等も含む。

出典：1995年につき、European Commission, *European social statistics: Social protection: Expenditure and receipts 1980-99*, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

2009年につき、G. MOSSUTI (et al.) 2012. « In 2009 a 6.5 % rise in per capita social protection expenditure matched a 6.1 % drop in EU-27 GDP », *Statistics in focus*, 14/2012, p.10 Table 5.

表2 フランスの社会的保護財源の割合(%)

	1990	1991	1994	1997	1998	2005	2009(予測)
社会保険料	79.5	78.8	75.3	73.0	66.4	65.6	64.6
うち使用者負担分	51.0	50.4	47.7	46.6	46.2	44.7	43.6
うち被保護者負担分*	28.5	28.3	27.6	26.4	20.2	20.9	21.0
公費負担	17.0	17.6	21.5	23.9	30.9	30.6	31.9
目的税**	3.1	3.9	6.8	9.2	16.4	17.1	21.9
普通税	13.9	13.7	14.7	14.7	14.6	13.4	10.0
その他	3.5	3.6	3.3	3.1	2.7	3.8	3.5
合計	100	100	100	100	100	100	100

注：小数第二位を四捨五入しているため、合計が一致しない場合がある。

また、本表は CSG (本文参照) の改革に関わる年および入手可能な最新の数値である2009年をとりあげた。

\*被用者だけでなく、自営業者、年金受給者等も含む。

\*\*目的税にはCSGを含む。

出典：1990-1998年につき、European Commission, *European social statistics: Social protection: Expenditure and receipts 1980-99*, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

2005-2009年につき、ESSPROSのサイト ([http://circa.europa.eu/irc/dsis/esspros/info/data/esspros\\_public\\_data/publication/receipts.htm](http://circa.europa.eu/irc/dsis/esspros/info/data/esspros_public_data/publication/receipts.htm)) を参考に筆者作成。

## II 租税化の議論と帰結

### 1 租税化以前の社会保障財源の改革

フランスでは1945年に体系的な社会保障制度が構築された。そこでは自律性が重視され、この自律性は、財源面では（国家予算ではなく）労使の拠出する所得比例保険料により賄うという形で（自律的財政原則）、運営面では保険者が労使により管理運営されるという形で（自律的運営原則）具体化される。したがって、フランスでは、社会保障改革の際、労使対立ではなく、労使と国家との対立—労使の自律に対する国家の介入—が焦点となる。

自律的財政原則の帰結として、社会保障財源の改革とは長らく保険料の改革であり、さらにいえば保険料率の引き上げであった。もっとも、保険料の算定基礎となる賃金に上限額が設定されていることは批判されてきた。被用者の賃金が高くなるほど（算定基礎上限額を上回るほど）、実質保険料率は低くなるという保険料負担の逆進性のためである。

そこで、1967年から算定基礎上限額の撤廃（déplafonnement）という新しい形の保険料の改革が始まる。これにより保険料負担の逆進性を解消するだけでなく、保険料率を変えることなく保険料収入を増やすことができる。算定基礎上限額の撤廃は、医療保険料から始まり、続けて家族手当保険料と労災保険料について行われ、1980年代末にほぼ完結していた（1989年1月13日の法律〔n°89-18〕による）。

### 2 税財源の導入に関する議論

算定基礎上限額を撤廃しているさなかにも保険料率を引き上げる財源改革を行いつつ、今度は社会保障財源を租税に依拠しようとする改革（租税化）が議論されてきた。租税化の議論を考察する

前提として、フランスにおける保険料と租税を比較するポイントを挙げておく。保険料と租税は、①拠出と給付の対価性、②法律で定める事項（つまり、議会の関与の度合い）、③収入の割当、④賦課対象において違いがみられる。以下では、租税化の必要性と租税化の方法に分けて考察を行うが、租税化の必要性を考える際には、拠出と給付の対価性と法律で定める事項（①・②）の違いが、租税化の方法を考える際には、収入の割当と賦課対象（③・④）の違いが重要となる。

#### （1）租税化の必要性——なぜ租税化するのか

##### ①保険料の問題点

財源改革の議論の背景には、失業の増加や人口の高齢化のため、社会保障支出が収入よりも急速に増大していることがある（もっとも、これはフランスに限られた傾向ではない）。フランスでは1970年代中盤に「栄光の30年」(Trente Glorieuses)と呼ばれる高度成長期（1945-1975年）が終わりを告げ、経済成長が停滞し始めた。当事者の自律を重視して保険料に強く依存してきたフランスでは、社会保障収入は経済状況および労働市場の状況に左右される。経済停滞は賃金の停滞、被保険者の減少、非就労者（inactifs）の増加を招くため、就労者の賃金にかかる保険料収入を減少させる要因となるからである。他方、社会保障支出は人口構造の高齢化の進行、平均寿命の伸び、医療技術の進歩等のために増大しつづけた。このような社会保障財政の苦境に対応するため社会保障財源の改革が叫ばれるようになり、税財源に依拠することが主張された（財政的理由）。

しかし、より重要なのは保険料に対する批判から租税化が主張されたことである。批判の出発点は、保険料が就労者の稼働所得<sup>4)</sup>だけを賦課対象としていることにあり、改革の方向性は、社会保障負担を「より雇用促進的」かつ「より公正」にすることにあり<sup>5)</sup>。

「より雇用促進的」とは、使用者負担保険料の大きさのため人件費が大きくなり、①国際レベルでは、国際競争においてフランスの企業を不利にしていること、②企業レベルでは、機械化されている企業よりも労働力を用いる企業が大きな負担を負うこと、③個人レベルでは、雇用よりも設備の充実を促進させること（労働から資本への代替）に対してである<sup>6)</sup>。税財源に依拠することで、使用者の社会保障負担を軽減することができ、それにより人件費を軽減し、競争力や雇用に好影響を与えると主張される（経済的理由）。

「より公正」とは、保険料が資産所得（賃貸借料や投資による所得等）は対象としていないことに対してである。資産所得は、一般に高所得層に認められるため、拠出能力を反映する財源—高所得層に多くの負担を求める財源—に依拠するのがより公正だとされる（社会的公正 [justice sociale] という理由<sup>7)</sup>。このように「誰に」社会保障財源を負担させるのかと関連して、社会保障給付と財源との対応関係にも言及される。稼働所得を代替する給付—傷病等による非就労期間中に稼働所得を補償する給付や、支給額が稼働所得と関連する給付—の財源となる限りでは、就労者のみが稼働所得にかかる保険料により財源を拠出することは論理的である。しかし、喪失した稼働所得の補償を目的とするものではない給付の財源については、税財源に依拠することにより全国民が拠出することが論理的であると主張される（財源の整合性という理由）。保険料を納付したことが保険給付に結びつく（対価性）のに対し、租税を納めても特定の給付に結びつくわけではない（非対価性）という保険料と租税の拠出と給付の対価性の違いも、この主張を補完するといえよう。こうして、税財源に依拠すべき給付は2つある。1つは、非拠出制給付—「連帯的性質の給付」（prestations de solidarité）—である。つまり、給付の性質を財源の性質に一致させるために税財源に依拠すべ

きとされるのである。もう1つは、人的適用対象が全人口に及ぶ給付—一般化が達成された給付—である。これは給付の人的適用対象と財源の人的適用対象を一致させるために税財源に依拠すべきとされる。そして、これら2つの給付をフランスでは「国民連帯（solidarité nationale）に属する給付」と呼ぶ。

## ②租税化の正当性

上記の主張からすれば、1978年以降、在仏外国人を含めて職業活動を行っていない者にまで給付対象が拡大されている家族手当部門と、1970年代にはすでに人口の98%以上を対象としていた医療保険（の現物給付）部門の財源を租税化することは、論理的には正当化される。これらの部門の財源は広く国民が負担すべきであり、稼働所得にかかる保険料という形で就労者だけが負担するのでは整合性がない<sup>8)</sup>。しかし、租税化は労使から反対されることとなった。その主張は、社会保障財源を「租税化すると、国の一般予算へ吸収され、国家の介入の強化を招く」（fiscalisation=budgétisation=étatisation）ことになるため「社会民主主義」を脅かすというものである<sup>9)</sup>。こうした主張の背景には、保険料と租税について法律で定める事項の違いがある。すなわち、フランス第5共和国憲法第34条によれば、保険料の法律事項は基本原則のみであり、当事者（労使）の権限が大きいのに対し、租税の法律事項は課税基礎、税率、徴収の態様に及ぶため、国家の権限が大きい。こうして、租税化は社会保障制度の管理運営において、国家を優位させ労使を劣後させる—自律性の危機—と危惧されたために批判されたのである（もちろん、労使の主張が適切かどうかは議論の余地がある）。

以上のように、租税化の議論では、論理的正当性からは租税化が肯定され、他方で、管理運営面の自律という観点から労使は租税化を否定してきたが、最終的に労使が租税化を受忍することとなっ

た（その理由は後述IV参照）。その結果、フランスでは、稼働所得を補完することを目的とした給付であるか否かに応じて、給付の類型を2つに峻別して社会保障財源を考えることとされるようになる。それによれば、稼働所得を補完することを目的とした給付（拠出との間に明確な相関関係が認められる給付）は、稼働所得を賦課対象とする保険料によりその財源を賄うのが適当である。逆に、稼働所得の補完を目的とするものではない給付（国民連帯に属する給付）は租税を財源とすることが論理的に望ましい。とはいえ、租税化の具体的な方法は別途問題となる。

## (2) 租税化の方法——どのように租税化するのか

### ①租税の種類を選択

租税化の方法を検討するにあたっては、まず、収入の割当の違いが重要である。税金は特定支出に割り当てないという原則（*principe de la non-affectation*）があるのに対し、保険料収入は特定の社会保障制度・部門の財源に充当される。こうして、租税には総計予算の原則（*principe de l'universalité*）<sup>10)</sup>が適用されるが、保険料には適用されない。ただし、目的税は、税金が特定の支出に割り当てられる点で上記の例外をなす。

そこで、租税化にあたっては、租税化された給付の財源を一般予算によりカバーするのか（一般予算化〔*budgetisation*〕）、目的税によりカバーするのか（目的税化〔*affectation*〕）を選択する必要がある。

原則からすれば、ある社会保障給付の財源を全額もしくは部分的に税金により賄う場合、一般予算化によりこれを行い、当該給付を国家予算に計上すべきである。しかし、2つの理由から目的税化が支持される。1つは、一般予算化の場合、他の支出との競合が生じるため、その時々政策的な優先順位や税金の多寡に左右され、社会保障の

財源が不安定となる恐れがあることである。もう1つは、目的税は税金の充当先と用途が明確であるため、納税者に受け入れられやすいことである<sup>11)</sup>。

### ②課税対象の選択

次に、課税対象を選択するにあたっては、賦課対象の違いをみる必要がある。租税—とりわけ所得税—は所得を包括的に課税対象とするのに対し、保険料は原則として稼働所得や、稼働所得を代替する社会保障給付（老齢年金や失業補償手当）だけが賦課対象となる。

一般的には、税制はできる限り、①公平（*équitable*）かつ、②経済的な方法で公共支出の財源を賄うことを役割としている。しかし、この2つの基準は国、時代、環境ごとに異なる政治的、経済的、社会的選択に影響される極めて相対的な基準である。そして、フランスが租税化を進める際には、国際競争における企業競争力の維持強化を考慮しながら、保険料—とりわけ使用者負担保険料—を軽減し、公正かつ合理的な税財源を選択することが必要とされた。

具体的には、租税化を実現するための課税対象の選択に関する議論は、付加価値税（TVA：*Taxe sur la valeur ajoutée*）を支持する者と所得税を支持する者との間で繰り広げられた<sup>12)</sup>。しかし、TVAに依拠すると、①インフレを招きやすく、したがって個人消費を阻害する恐れがあること、②ヨーロッパの税制調和という観点からすればTVAは逆に引き下げるべきものであることから強い反発に遭った。

ところが、フランスの所得税の以下の4つの特徴のため、所得税による租税化も難航した。①非課税者の多さと強い累進性が相まって、所得税が一部の納税者に集中し、高額化していたこと<sup>13)</sup>。これと関連して、②課税対象とならない所得や基礎控除による課税基礎の狭さ、さらには税率軽減、税額減額といった所得税制上の措置が多様に存在

すること。③世帯単位で課税されること（租税一般法典6条）。その際、家庭状況を考慮するため、家族の人数によって定まる除数（parts）で世帯の課税所得総額を割った額に応じて所得税率が定まる（家族係数〔quotient familial〕制度：租税一般法典194条）。その後、その税率を適用して得られた額に除数を乗じたものが所得税額となる（N分N乗方式：租税一般法典193条）。④源泉徴収ではなく、申告納税方式を採用していること。

こうして、所得税収はそれほど大きくなく（①・②）、婚姻の有無や子どもの数が税負担の大きさに影響し、高所得層ほど大きな負担軽減を受けることができる（③）。したがって、所得税によって租税化を実現すると、所得税はますます一部の所得階層に集中することになる。それを避けるには、課税対象を拡大したうえで累進性を弱めるような所得税改革が必要であった。ところが、税制の複雑さ（②）と痛税感の大きさ（①・④）から、フランスの所得税は不人気で、政治的に改革を直ちに実行できない状況にあった。

その結果、所得を課税基礎としながらも所得税とは異なる社会保障財源を創設することが次第に提案されるようになっていった<sup>14)</sup>。

### 3 租税化の帰結——一般化社会拠出金（CSG）

以上の議論を経て1991年に創設された<sup>15)</sup> CSGは以下のような特徴を有する<sup>16)</sup>。①「稼働所得および代替所得」「資産所得」「投資益」「(97年から)くじ・カジノでの獲得金」を課税対象とし、いずれの所得類型においても所得税よりも広範な所得を課税対象とすること（社会保障法典L.136-2条以下）。②これら4つの所得類型はそれぞれ別個に算出され、徴収されること。③稼働所得にかかるCSGは保険料と同じく源泉徴収されること。④CSGの額の一部は所得税の課税所得から控除されないこと。⑤税法上フランスに居住しているとされ、かつ強制加入の医療保険制度による保障を受

ける者を賦課対象としたうえで（社会保障法典L.136-1条1°）、所得税と住民税のいずれも非課税となる者のみCSGを免除していること。

こうして、保険料と比べると、CSGは稼働所得以外の所得を課税対象に含めることで、（一般に高所得層に多い）資産所得や投資益の保有者に大きな税負担を課し、所得の再分配に適うものとなっている（①）。そして、CSGは所得税の課税所得から控除されないため、所得税収が減少することも、所得税の累進性が損なわれることもない（④）。

次に、所得税との比較では、非課税者が多かったために負担が集中し、かつ高額化していた所得税の欠点に比べ、広範な人的対象を有する（⑤）。また、世帯ではなく個人を課税単位としているため、CSGの負担が家族構成に大きく左右されることはない（⑤）。納税方式は源泉徴収とすることで痛税感を緩和しているだけでなく、脱税のリスクを軽減することにもつながっている（③）。そして、源泉徴収を可能としているのは、所得税が総合所得税であるのに対しCSGを分類所得税とし、所得類型ごとに異なる機関に徴収を委ねることで、当該機関の経験を活用し、徴収を効率化しているためである（②）<sup>17)</sup>。

また、CSGは社会保障財源（家族手当、老齢年金、医療保険）に充当される目的税であるために納税義務者が心理的に受け入れやすく、安定的に財源を確保することができる。

## III 租税化の展開

### 1 CSGの変遷

CSGは、1991年当初は家族手当のみに充当されていたが、1993年からCSG率が引き上げられ老齢年金（低所得高齢者に支給される所得条件付非拠出制年金の財源となる）にも充当されるようになり、その後、医療保険にも充当されることとなった。

とりわけ、医療保険へのCSGの充当は、その規模においても、また我が国における医療保険財源との対比においても重要と思われる。1997年、1998年と相次いで被用者負担の医療保険料を引き下げる代わりに、CSG率を引き上げる改革が行われ、この引き上げ分による収益は医療保険制度に充当されることとなった。そして、1998年以降、被用者の負担する医療保険料はわずか0.75%となっている。この0.75%は、被用者のみが受給する傷病および出産による休業補償手当の財源となると考えられている。稼働所得に基づいて算定される保険料が、被用者のみが受給資格を有する賃金比例の休業補償手当の財源となるのは論理的であるといえよう<sup>18)</sup> (表3)。

その後、2004年には、医療保険に生じた新たな赤字を解消するため、あらためてCSG率を引き上げたほか(表4)、稼働所得にかかるCSGの課税基礎を拡大してCSGから得られる収入を増大する改革を行った。1991年に創設されて以来、稼働所得にかかるCSGは控除前賃金(salaire brut)の

95%を課税基礎としてきたが、これを97%へと引き上げたのである(控除を5%から3%へと引き下げた)。

重要なことは、CSGは無限定に充当範囲を広げているのではなく、①一般化を達成した給付(家族手当、医療保険の現物給付)の財源と、②所得条件付で支給される非拠出制給付(老齢年金の一部)の財源として充当されていることである。つまり、職業活動と受給権が結びついておらず、稼働所得を補償するという性質をもつものではない給付(国民連帯に属する給付)の財源としてのみ充当されている点で、租税化を肯定する大きな理由となっていた論理的正当性が強く意識されているのである。

## 2 CSG創設以後の社会保険料の改革

### (1) 使用者負担保険料の減免

時系列では前後するが、CSG創設以降から、低賃金労働者にかかる使用者負担保険料を減免する改革が行われるようになった<sup>19)・20)</sup>。これは、近

表3 一般制度\*における保険料率の推移(%)

	1990.1.1	1991.2.1	1997.1.1	1998.1.1	2005.1.1	2008.1.1 (現行)
<b>医療保険**</b>						
被用者負担	5.90	5.90	5.50	0.75	0.75	0.75
使用者負担	12.60	12.60	12.80	12.80	12.80	12.80
<b>老齢保険</b>						
被用者負担						
算定基礎上限額まで	7.60	6.55	6.55	6.55	6.55	6.55
賃金全額					0.10	0.10
使用者負担						
算定基礎上限額まで	8.20	8.20	8.20	8.20	8.20	8.30
賃金全額		1.60	1.60	1.60	1.60	1.60
<b>家族手当(使用者のみ負担)**</b>	7.00	5.40	5.40	5.40	5.40	5.40

注：本表はCSGの改革を説明するのに必要な保険料率の変遷のみを掲載している。

\*一般制度(régime général)は被用者が主たる加入者となるフランス社会保障の中心的制度である。

\*\*医療保険と家族手当の保険料には算定基礎上限額はなく、賃金全額に賦課される。

出典：参考文献 [1] p.814.等を参考に筆者作成。

表4 CSG率の推移 (%)

	稼働所得	代替所得	資産所得	投資益	くじ・カジノでの獲得金
91.2.1		1.1			—
93.7.1		2.4			—
97.1.1			3.4		
98.1.1	7.5	6.2 (3.8)		7.5	
2005.1.1	7.5	6.2/6.6* (3.8/3.8)		8.2	9.5
2010.5.13 (現行)	7.5	6.2/6.6* (3.8/3.8)		8.2	6.9/9.5**

注：( ) 内は、所得税非課税者かつ住民税課税者に対する軽減税率である（1998年までは軽減税率なし）。

\*一時的な就労不能に基づく代替所得（失業手当、休業補償手当等）は6.2%、職業生活からの引退に基づく代替所得（老齢年金、拠出制障害年金等）は6.6%。

\*\*くじでの獲得金は6.9%、カジノでの獲得金は9.5%

出典：参考文献 [1] pp.854 et s.等を参考に筆者作成。

隣諸国と比べて、フランスの雇用創出が（特に第3次産業部門で）弱いことへの対応策である。SMIC（最低賃金）に近い賃金層の人件費水準が高く、低賃金労働者に対する保険料を軽減すべきであると指摘されたのである<sup>21)</sup>。

具体的には、1993年から家族手当で、1995年から医療保険で、それぞれSMICに近い賃金層にかかる使用者負担保険料の減免措置が設けられた。そして、1996年に家族手当保険料と医療保険料の2つの減免策が1つにまとめられた。賃金がSMIC水準の被用者にかかる医療保険および家族手当の使用者負担保険料（計18.2%）が免除され、SMICの1.33倍（1998年に1.3倍に変更）までの者については減額の対象となる。

2000年1月19日の法律（n°2000-37：通称Aubry法）は週労働時間35時間制に移行し、かつ雇を増加もしくは維持する企業に諸社会保険料の減免を認めた。軽減率は、賃金がSMIC水準の者で26%になる。2003年には、労働時間に応じて新たに企業に諸社会保険料の減免が認められることとなった。軽減率は、賃金がSMIC水準の者で26%（被用者20人未満の企業では28.1%）、賃金水準がSMICの1.7倍（その後1.6倍に変更）までの者が対象となり、賃金が高くなるにつれて逓減する。

こうして、低賃金労働者に対する使用者負担保険料の軽減策は年々規模を増し、2007年で210億ユーロとなっている<sup>22)</sup>。

(2) 使用者負担保険料の減免分を補填する財源

1994年7月25日の法律（n°94-637：通称Veil法）の施行日以降に実施された保険料の減免については、国家予算—具体的には、予算交付金（dotations budgétaires）や税収の割当の見直し—により補償される（社会保障法典L.131-7条<sup>23)</sup>。この措置は、社会保障制度の収入は国家の政策的選択に左右されないことを一つまり、国家との関係で社会保障の財政的自律を一保障するものである<sup>24)</sup>。国家が雇用政策として使用者負担保険料を軽減とした場合、それにより社会保障制度が被る減収分は国家が負担しなければならないということである。

ところが、Aubry法による週35時間労働制への移行支援措置から生まれた新規採用に関連して減免される使用者負担保険料は、国家予算によって肩代わりしないこととなった。そこで、2000年社会保障財政法（n°99-1140）は、時短を奨励するための使用者負担保険料の減免は、税収を財源とする特別の行政的公施設により補填するとし、Veil法の定めた原則に対する重要な例外をつくりだした。それが使用者負担保険料改革財源基金



(FOREC)であり、同基金は時短と関連する減免のほか、使用者負担保険料の全般的な減免のための財源を供給する。

そして、FORECには、会社の利益にかかる社会拠出金(CSB：法人税に上乘せ徴収される)や汚染活動にかかる一般税(TGAP)等、多様な税収が財源として割り当てられた。そのなかにはタバコ税、アルコール税、自動車保険税といった従前社会保障制度に充当されていた税財源も含まれていた。さらに、これら税収の割当は各社会保障制度の財政均衡を優先するという観点からたびたび変更された。

そのため、赤字が生じた社会保障制度における改革を奨励する意欲を失わせ、また、責任を不明確にすると批判された。結局、2004年にFORECは廃止された。その際、使用者負担保険料の減免から生じる減収は全額国家予算により補償することとされ、FORECに充当されていた税収が国の一般予算に割当しなおされている<sup>25)</sup>。

### (3) 使用者負担保険料の減免が社会保障財源に与えた影響

使用者負担保険料の減免は、保険料だけでなく、税財源にも影響を及ぼしている点で興味深い。まず、保険料については、賃金階層ごとの使用者の保険料負担に影響をもたらしている。使用者負担保険料に関わる一連の改革を振り返ってみると、1945年の制度では、算定基礎上限額が設定されていたために、使用者負担保険料は逆進的で、低賃金階層ほど相対的に使用者の負担が大きくなっていた。しかし、1967年から算定基礎上限額が段階的に撤廃されていき、老齢保険料を除いては1980年代末に完全に算定基礎上限額が撤廃されて以降、使用者の負担は賃金比例的になった。さらに、1990年代からの低賃金労働者にかかる保険料を軽減する政策によって、使用者負担保険料を累進的にして、高賃金階層ほど使用者負担保険

料が大きくなっている(同時に、低賃金階層の人件費を引き下げることができる)。使用者負担保険料の減免を社会保障財源の根本的な改革であるとして重要視する指摘がみられるのは、このように、賃金階層による使用者の社会保障負担の関係を修正するものであるためである<sup>26)</sup>。次に、税財源に与えた影響をみてみよう。使用者負担保険料の減免分は、減免対象となる労働者以外の労働者にかかる保険料の引き上げによってではなく、一般予算によって補填している。フランスでは、一定の社会保障部門にCSGを充当するという直接的な税財源の導入に加えて、雇用政策の一環として使用者の負担する保険料の減免にかかるコストを国家予算に負担させる間接的な租税化(fiscalisation indirecte)<sup>27)</sup>という新しい形の租税化がみられているのである。

## IV おわりに

フランスの社会保障制度は、労使の拠出する保険料を主たる財源とし、財源の改革も保険料率の度重なる引き上げや算定基礎上限額の撤廃という保険料に依拠した政策を中心としてきた(自律的財政原則)。しかし、経済停滞により賃金と雇用が停滞するなかで保険料収入は伸び悩み、他方で社会保障支出は経済状況とは無関係に膨張し続けたことで、社会保障の財政問題が顕在化した。さらに、保険料負担のために人件費が高騰することで雇用の妨げるだけでなく企業の競争力を損ない、また、一般に高所得層に認められる資産所得や投資益が賦課対象となっていないことで社会的公正の点で問題があるとされた。加えて、社会保障給付における財源の負担者(拠出者)と受給者の対応関係についても言及され、人的適用対象が拡大し(ほぼ)一般化の達成された給付は、非就労者、失業者等を含めて広く財源の負担を求めることが論理的であると考えられた。

こうした状況のなかで、フランスは社会保障財源に租税を導入する改革（租税化）を実行した。租税化の中核をなしているCSGは、広範な所得を課税対象とし、広い人口層を対象とするものであり、保険料率の引き下げを同時に行いながら規模を拡大させることで上記の問題意識に込めている。また、目的税であるため、CSGは充当先が明確であり、自律的財政原則に対する国家の介入を最低限にとどめている。

さらに、CSGが、租税化の議論で触れた多様な理由（II2（1）①参照）を反映することで、政策決定に影響力をもつ労使双方および政党各派のコンセンサスを得ることにつながっているというフランスの知恵を看過すべきではない。すなわち、①右派および使用者はCSGが個人所得にかかるものであり、新たな企業負担となるものではない点で（経済的理由）、②左派は稼働所得以外の所得をも課税対象に含むことで社会保障負担を通じた所得の再分配が行われる点で（社会的公正）、そして、③労働組合はそれまで労使が負担してきた稼働所得との関連をもたない社会保障財源（不当な負担〔charges indues〕<sup>28)</sup>）を、CSGが引き受けるものとされた点で（財源の整合性）、それぞれCSGを好意的に評価したことが導入につながったのである<sup>29)</sup>。

他方で、保険料にもCSG創設後から新たな改革がみられている。低賃金労働者にかかる使用者負担保険料に限定して保険料を減免するという措置である。これにより、低賃金労働者にかかる保険料よりも高賃金労働者にかかる保険料が相対的に大きくなることにより（保険料負担の累進性）、低賃金層の雇用を促進することが意図されている。加えて減免分の財源は、他の賃金層にかかる保険料の引き上げによってではなく、国家が一般予算（税収）で補填するという間接的な租税化が生じている。

以上が現時点までの総括であるが、先ごろ行わ

れた大統領選において、租税化に関連した社会保障の財源政策が1つの争点となっていたことが注目される。この点、当選したFrançois Hollande（社会党〔PS〕）は、CSGと所得税を統合した新税を打ち出す<sup>30)</sup>。ただし、詳細は明らかになっておらず、とりわけ新税からの収入を一般財源に充当するのか（国家管理）、社会保障収入に充当するのか（労使管理）が不透明なことから労働組合の反対を生じさせている。それでも、氏の大統領就任により、租税化は新たな局面を迎える可能性を秘めていることを付言しておきたい。

〔付記〕本稿は、2011年度中京大学特定研究助成費（課題番号1110614）および2012年度科学研究費補助金（若手研究（B）：課題番号24730047）の助成による研究成果の一部である。

#### 注

- 1) フランスで「社会保障」（sécurité sociale）と呼ばれているのは、①社会保険（医療・出産・障害・死亡・老齢年金・遺族の各制度）、②労災補償、③家族手当である。失業保険や公的扶助を含むより広い意味（我が国の社会保障に相当する）の場合には、「社会的保護」（protection sociale）と呼ばれる。本稿では両者を区別せず社会保障と呼ぶ。ただし、ヨーロッパ社会的保護統計総合システム（ESSPROS）の統計に関連する限りでは社会的保護という言葉を用い、その範囲についてはESSPROSに従う（脚注2）参照。
- 2) ESSPROSにおける「社会的保護」が対象とするリスクもしくはニーズには、「疾病／保健医療、障害、老齢、遺族、家族／児童、失業、住宅、他に分類されない社会的排除」が含まれる。
- 3) これに対し、使用者負担保険料の割合が減少しているのは、使用者負担保険料の大きさが企業の負担となり雇用創出を妨げているとして、使用者保険料の軽減を認める失業対策政策がとられてきたことによる（III.2参照）。
- 4) ここにいう「稼働所得」とは、被用者の場合は労務の対価をいい、独立自営業者の場合は事業から得られる所得という。
- 5) 以下では、A. EUZÉBY 1996. « Les impôts et le financement de la protection sociale », *Cahiers*

- français, n°274, pp.50 et s.を参照した。
- 6) ただし、これらについてはそれぞれ、①国際比較から、人件費が高いのは企業の社会保障負担が重い国ではないことが明らかになっている、②機械化の進んだ企業は別の負担(機械の購入・維持・修繕にかかる費用、エネルギー費等)を負っている、③労働から資本への代替は、技術進歩の影響や投資・近代化を奨励する国の政策の影響が大きく、人件費の影響は大きくないという反論がある(*ibid.*)。
  - 7) 同時に、世帯所得に占める稼働所得の割合が低下し、代替所得(社会保障給付)や資産所得の割合が増加したことも指摘できよう。1980年代には代替所得と資産所得という2つの所得類型をあわせて世帯所得の40%近くを占めるに至っていた(Conseil des Impôts 1995. *La contribution sociale généralisée, Quatorzième rapport au Président de la République*. 1995, Direction des journaux officiels, pp.13 et s.等)。
  - 8) もっとも、1980年代に、保険料は就労者以外からも徴収されることになった。1980年から、老齢年金にかかる医療保険料が設けられた(基礎的老齢年金について1.4%、補足的老齢年金について2.4%)。また、1982年には、失業手当にかかる保険料(1.4%)と就労者と同じ率(5.5%)で早期退職にかかる保険料が設けられた。ただし、これらの保険料が財源に占める割合はごく限定的なものにとどまっていた。
  - 9) 参考文献 [2] pp.313 et s.参照。
  - 10) 「総計予算の原則」とは、国および地方自治体の歳入歳出がそれぞれ別個に予測され、収支間の相殺や差引をせず、そのすべてを予算に明らかにすることをいう。
  - 11) A. EUZÉBY, *op. cit.* note 5), pp.52 et s.
  - 12) 課税対象の選択につき、他の税も含めた議論の詳細は、柴田洋二郎 2002「フランス社会保障制度における財源政策—租税代替化(fiscalisation)とCSG—」『法學』66巻5号92頁以下。
  - 13) CSGの導入直前には、税法上の世帯の48%が所得税を免除され、所得水準の上位5%の世帯からの税収が52%を占めていた(*J.O.* 1990. *Doc. Administratifs*, n°84, pp.317 et s.)。
  - 14) たとえば、1987年の賢人委員会報告書である(*Liaisons sociales* 1987. Documents n°105/87)。
  - 15) 実際には、1980年代から補助的な収入として税財源の導入が始まったが、それらが社会保障財源に占める割合は極めて小さなものであった。
  - 16) 法律の合憲性審査機関である憲法院(Conseil constitutionnel)は、拠出金(contribution)という名称にもかかわらず、CSGの法的性質は租税であると判断している(n°90-285 DC)。ただし、CSGが租税とされるのはフランス国内においてであり、ヨーロッパレベルでは、まさに社会保障財源に充当されることを理由にCSGの法的性質は保険料であると判断されている(CJCE, 15 février 2000, affaire C-169/98)。
  - 17) 参考文献 [2] pp.299 et s.
  - 18) もっとも、休業補償手当には支給額の上限が設定されているのに対し、その財源となる保険料には算定基礎上限額がなく、賃金全額の0.75%が保険料額となる点で、完全に論理一貫しているわけではない。
  - 19) もっとも、特定の領域では、1970年代末からすでに、使用者負担保険料の免除措置が行われてきた。その目的は、雇用を促進し、失業を抑えることにあった。使用者負担保険料の免除措置はまず若者、高齢失業者、長期失業者を対象とする労働契約に適用されたが、家族雇用や起業といった一定の活動、さらには一定の地域圏についても行われるようになってきている(その概要については、参考文献 [3] pp.349 et s.)。
  - 20) なお、2007年には、超過勤務時間にかかる保険料の減額が導入されたが(2007年8月21日の法律[n°2007-1223]による)、この減額は初めて被用者負担保険料(医療保険および老齢年金)を対象としたものであった。
  - 21) A. GUBIAN, « Quarante ans de financement de l'assurance maladie obligatoire », in P.-L. BRAS (et al.) 2009. *Traité d'économie et de gestion de la santé*, Les Presses de Sciences Po., pp.173 et s.
  - 22) もっとも、15年間で10以上の改革が行われているため、不安定な仕組みであるとの評価もみられる(*ibid.*, p.174)。また、こうした政策により実際に雇用が創出されたかどうか、創出されたとしても雇用の質がいかなるものか(不安定雇用を生み出したにすぎないのではないか)について、必ずしも適切な評価が行われているわけではない。
  - 23) ただし、それ以前の減免措置についてはすべてが補償されるわけではない。たとえば、雇用促進連帯契約(CES)、初期被用者採用(emploi d'un premier salarié)、パートタイム雇用創出にかかる減免措置は国家予算により補償されない。
  - 24) 参考文献 [2] p.309.
  - 25) また、現在では、一部の減免措置については社会保障制度に租税を充当することで補償されている(社会保障法典L.131-8条)。
  - 26) A. GUBIAN, *op. cit.* note 21), p.175.
  - 27) 参考文献 [2] p.308.

- 28) 「不当な負担」については、たとえば、F. MASNAGO 1978. «Les charges indues», *Droit social*, septembre-octobre, pp.117 et s. それによれば、①非拠出制給付の財源、②給付外の社会保障関連財源（たとえば、公的医療設備費、研究費、医師の職業訓練費）、③財政調整の財源が不当な負担として挙げられている。
- 29) 参考文献 [3] pp.362 et s, p.365, pp.368 et s.
- 30) これに対し、決選投票で敗れた前大統領Nicolas Sarkozy（国民運動連合〔UMP〕）は社会保障目的TVA（TVA sociale）を提案していた。これは、使用者負担の家族手当保険料を引き下げ、それによ

る減収はTVA率を引き上げて補填するものだった。

#### 参考文献

本文中に掲げたもののほか、

- [1] J.-J. DUPEYROUX (et al.) 2011. *Droit de la sécurité sociale*, 17<sup>e</sup> éd., Dalloz.
- [2] R. PELLET (et al.) 2008. *Leçons de droit social et de droit de la santé*, 2<sup>e</sup> éd., Sirey.
- [3] B. PALIER 2005. *Gouverner la sécurité sociale*, 1<sup>re</sup> éd. « Quadrige », PUF.

（しばた・ようじろう 中京大学准教授）