

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 27 日現在

機関番号：33908

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2015

課題番号：24730047

研究課題名(和文)社会保険制度における租税の役割 財政および税制をも踏まえた総合的検討

研究課題名(英文)The role of tax in social security system : comprehensive analysis taken in consideration of the finance and the taxation system

研究代表者

柴田 洋二郎 (SHIBATA, YOJIRO)

中京大学・法学部・准教授

研究者番号：90400473

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：わが国の社会保障と制度上の類似性を有するフランス社会保障制度における租税の役割を検討した。第一に、租税は社会保障財源となる。フランスは資産等も課税基礎とする所得課税を採用し、高所得層に相対的に大きな税負担を負わせ、社会保障財源を通じて所得再分配を高めている。第二に、租税は政策誘導手段となる。1つは、雇用政策との関連で、低賃金層にかかる社会保険料の使用者負担分を減免して雇用を促すと同時に、保険料減免による減収は税収により補っている。もう1つは、公的医療保険を補う補足医療保険の内容適正化との関連で、基準を満たさない保険契約に対しては、保険者が納税義務を負う保険売上にかかる税率を引き上げている。

研究成果の概要(英文)：In France, the role of tax in social security system is one of the important issues. In French system, tax serves as a stable revenue source above all. In particular, France employs income taxation and its taxation base includes the assets to ask the high-income population to bear a greater tax burden. Thus, France realizes the income redistribution through the finance of social security. In addition, the taxation system is used as a tool to induce some policies. In regard to employment policy, France reduced the social insurance contributions by employers for low-wage workers to stimulate their employment. In this case, it's tax revenue that solves the missing part of insurance contributions. Another example is improvement of insurance contract. The tax rates of the special tax on insurance contracts is raised when insurer of complementary health insurance doesn't respect an adequate level of contract.

研究分野：社会法学

 キーワード：社会保障財源の租税化 一般化社会拠出金(CSG) 社会保障財源による所得再分配 間接的な租税化
 使用者負担保険料の減免 補足医療保険 保険契約特別税

1. 研究開始当初の背景

これまで社会保障財源における比較法研究の対象としてフランスに対する注目度は低かった。大きく税財源に依拠するスウェーデン(高福祉高負担)、世界で初めて社会保障方式をとったドイツ等が取り上げられることが多かったからである。しかし、フランスは我が国における「社会保障財源のあり方」を検討する際に格好の素材となる。その理由は以下の2点にある。

日仏の社会保障制度の構造が非常に似ていること。具体的には、両国とも保険料を中心財源として、被用者(従属労働者)を被保険者とする社会保障方式を中心に社会保障制度を発展させてきた。しかし、両国の社会保障財源改革の進め方には大きな相違点がみられること。フランスでは、高齢化社会が早い時期に到来したこともあり、社会保障の財源問題が顕在化した時期も早かった。ところが、高齢化の進行が緩やかだったため、十分な議論と試行錯誤を経たうえで一般化社会拠出金(Contribution Sociale Généralisée〔以下、CSG〕)が創設された。これに対し、世界に類をみない速さで高齢化が進行する日本では、相次いで財源改革を行いつつも、対症療法的な改革にとどまっているため、今なおあるべき制度像を模索している段階にある。これら2点を考えると、フランスの比較考察により得られた示唆は、日本の議論・政策に有益な視点を提供するといえる。

2. 研究の目的

社会保障制度は、社会変化(少子高齢化)や経済変化(グローバル化、低成長時代の到来・持続)のなかで、財源確保の問題を顕現させるに至っている。この問題に対し、社会保障の中核に社会保障制度を据える先進諸国では、共通して「財源に占める社会保障料比率の低下と、租税比率の増大」という構造的変化(社会保障財源の租税化)によって対処しようとしてきた。

特にフランスでは、70年代以降、「社会保障財源の租税化」が積極的に議論されてきた。議論は以下の2つの観点から行われた。「なぜ」社会保障財源の租税化が必要なのか。これは、従来の改革手法であった保険料の引き上げではいけないのか、税財源の投入が正当化される理由は何かという議論である。

「どのように」社会保障財源の租税化を行うべきか。これは、税財源の投入が必要だとしても、課税対象(所得・資産・消費)や課税のあり方(比例/累進、一般税/目的税)はどうすべきかという議論である。そのうえで、

については「保険料改革にとどまらず、税財源の投入が必要かつ論理的である」との結論に至り、については「比例税率の所得課税が公正である」との結論に至った。その結果、91年にCSGと呼ばれる「比例税率で所得にかかる社会保障目的税」が創設された。CSG創設に至るまでの議論と創設後の展開

を研究することは、我が国における「社会保障財源のあり方」をめぐる議論に与える示唆が極めて大きい。

したがって、本研究では、伝統的に「財源を社会保障料に依拠してきた」フランスが、CSGにより「社会保障料を引き下げ」「税財源を投入し、かつ投入量を増やしている」動態を社会保障法制の視点だけでなく、歴史や社会システム、経済学や財政学、そして租税法や税制の視点から分析・整理することを通じて、我が国の社会保障財源に関する議論に示唆を得ることを目的とする。

3. 研究の方法

収集・読解を通じた分析

フランス語文献について、歴史的考察に不可欠な伝統的な名著および近年の動きを把握するために不可欠な最新の情報を積極的に収集し、その読解を行う。

もちろん、我が国の社会保障財源についても関連する邦語文献の収集と分析を行う。その際、現行制度や近年の改革の整理を行うだけでなく、制度が形成されてきた歴史的状況や改革を妨げてきた諸要因の分析を行う。また、研究計画の欄で触れたように、本研究の独創的な点は租税法や税制、経済学・財政学からの視点を加味する点にある。したがって、それらの分野についても積極的な資料収集を行い、多角的な考察に努める。

ヒアリングやインタビューの実施

フランス社会保障(法)制度に造詣の深い先生方や研究者の方々とのインタビューや議論を通じて文献だけでは知ることのできない社会システム、社会状況、制度の実際の適用・運用状況等の把握を行う。具体的には、実際にフランスに赴き、フランス人研究者や実務家にインタビューを行い、フランス社会の実態を調査・把握する。同時に、90年代以降の社会保障財源改革(とりわけCSG創設後の展開)に対する国民、労働組合、政党等の反応についてもインタビューし、改革の問題点や今後の動向の把握に努める。これらの作業は法制の枠組・内容のみならず、法の背景にある社会システムの分析・解明を行うため、法が適用されている現実の社会に接することで社会の実相を踏まえた考察を行う際の貴重な資料として研究に反映させたい。

研究会への参加

研究代表者の勤務地域で定期的開催されている名古屋大学労働法研究会(同研究会は社会保障法研究者も出席しており、しばしば社会保障関連の報告が行われている)および学生時代から参加させていただいている東北社会法研究会に引き続き参加させていただき、そこで行われる議論から自らの見識を深めたい。また、報告・発表の機会をいただき研究の成果を適宜まとめたいと考えている。

研究成果の公表作業

研究代表者がこれまで行ってきた研究の完成度をより高いものとし、公表するための作業を行う。とりわけ、これまで継続してきたフランスの研究に加え、これまで検討が不十分だった我が国の研究を完成させ、我が国の社会保障制度に適合的な財源構造はいかなるものか、同時に、「社会保険料か税か」という社会保障制度（とりわけ社会保険制度）の財源論全体に通じる構造的原理は何か等についてまとめる。

4. 研究成果 はじめに

フランスの社会保障制度は社会保険方式を中心としながら、社会保障目的税の創設により社会保障財源に占める租税の割合が増加傾向にある点で我が国と類似する。この傾向は「租税化」(fiscalisation)と呼ばれる。しかし、フランスは20年以上前に社会保障目的税を創設して租税化の道を選択しており、課税対象として所得課税を選択した点で我が国と異なるアプローチをとっていることが注目される。

フランス社会保障制度の特徴

現在のフランスの社会保障制度は1945年に発表された報告書「フランス社会保障計画」(通称ラロック・プラン)と、それを具体化した諸法令を基盤としている。

ラロック・プランに示されたフランス社会保障制度の諸原則を要約すれば、一般制度という単一の制度において全フランス人を人的適用対象とし(一般化: généralisation)、社会保障金庫という機関が一元的に管理運営を行う(統一化: unification)という形で社会保障制度を構築しようとするものである。また、社会保障制度の管理運営について、そのような一元的な機関が当事者により管理運営されることを原則とした(自律的運営原則)。社会保障の財源については、国家予算に依存するのではなく、被用者と使用者の拠出する所得比例保険料により賄われるべきだとした(自律的財政原則)。

自律的財政原則に基づきフランスの社会保障制度は、財源につき以下の3つの特徴をもつこととなった。財源が保険料により賄われること、被用者だけでなく使用者も保険料を負担し、使用者負担分の方が大きいこと、保険料に算定基礎上限額が設けられていること。そして、給付面では、算定基礎上限額の枠組みのなかで所得比例の給付が行われることになる(給付にも上限額が設定される)。

伝統的な財源改革 保険料の改革

自律的財政原則の帰結として、フランスは社会保障財源の大部分を保険料に依拠しており、社会保障財源の改革とは長らく保険料

の改革であった。具体的には、保険料率の引き上げ、保険料の部門間移転(家族手当部門の保険料率を引き下げると同時に、医療・老齢部門の保険料率を引き上げる)、算定基礎上限額の撤廃(déplafonnement)、財政調整(収支の均衡が維持できなくなった制度に、比較的財政が安定していた制度から財源を投入する)である。

しかし、1970年代中盤から社会保障財源を租税に依拠しようとする改革(租税化)が議論されるようになる。

租税化の議論

フランスでは1970年代中盤に高度成長期が終わり、経済成長が停滞し始めた。自律的財政原則から保険料に強く依存してきたフランスでは、経済停滞は賃金の停滞や失業の増加を招くため、就労者の賃金にかかる保険料がもたらす社会保障収入を減少させる要因となる。他方、社会保障支出は高齢化の進行、医療技術の進歩等により増大しつづけた。これらから生じる社会保障財政の苦境が租税化の主張の背景にある。

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。特に、保険料が就労者の稼働所得(被用者は労務の対価、自営業者は事業所得)だけを賦課対象としていることが問題とされ、社会保障負担を「より雇用促進的」かつ「より公正」にする方向性の改革が目指された。そして、具体的な改革の議論のなかで、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(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、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)は租税によりその財源を賄うのが論理的に望ましいと考えられるようになっていった。

課税対象を選択するにあたっては、所得税が議論の中心となったが、フランスの所得税の以下の4つの特徴のため議論は難航した。

非課税者の多さと強い累進性とが相まって、所得税が一部の納税者に集中し、高額化していたこと。これと関連して、所得税制上の課税基礎が狭く、減免措置が多様に存在すること。世帯単位で課税され、家族の人数が所得税率および所得税額に影響を与えること(家族係数制度およびN分N乗方式)。

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()、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()。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()と痛税感の大きさ()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、所得税とは異なる所得課税を創設して社会保障財源とすることが提案されるようになっていった。最終的に 1991 年に所得にかかる社会保障目的税である CSG が創設された。

租税化の展開と社会保障における租税の役割の別の側面

(1) CSG の変遷

創設当初、CSG は家族手当のみに充当されていたが、現在では老齢年金と医療保険にも充当されている。これらのうち、家族手当と医療保険の現物給付は全ての者が適用対象となっていること（一般化）老齢年金については低所得高齢者に支給される非拠出制年金の財源とされていることを指摘しておく。

とりわけ、医療保険は大規模に CSG が充当されている。1997 年、1998 年と相次いで被用者負担の医療保険料率を引き下げる代わりに、CSG 率を引き上げる改革が行われ、この引き上げ分の収益は医療保険制度に充当されたためである。こうして、CSG の収益および社会保障財源に占める割合は増大している。

さらに、以下の 2 つの形で CSG 以外の租税化がみられている。

(2) 社会保障債務の返済

社会保障債務は通貨統合（ユーロ）およびそれへの参加に向けた環境整備の一環のなかで、1990 年代半ばに喫緊の問題となった。そのため、1996 年に社会保障債務減債金庫（CADES）が創設され、その主財源は社会保障債務償還拠出金（CRDS）によるとした。CRDS は CSG と同様に租税としての性質を有する拠出金であることから租税化の一環ととらえられている。

CADES および CRDS は累積した社会保障債務を完済するまで時限的に設置・徴収される。当初、CADES の設置は 2009 年 1 月末までと定められていたが、1997 年、2004 年に新たに債務を引き受けることとなったため、CRDS の徴収期間が延長され、現在では具体的な年月は示されず社会保障債務を完済するまでとされている。この度重なる CADES への社会保障債務の移転と、それに伴う CRDS の徴収期間の延長は、社会保障債務に緊急に対応するという当初の目的を希薄化させた。

そのため、2005 年に、CADES に新たに社会保障債務を移転する際には、同時に CADES の増収措置を講じて、債務の償還期間が延びないようにすることが定められた。はたして、2009 年以降毎年のように社会保障債務が CADES に移転されているが、その際、（CRDS を引き上げるのではなく）CSG の一部や資産所得および投資益にかかる社会保障徴収金

の一部を つまり、税財源を CADES に充当することで埋め合わせてきた。ここにも、租税化の一端を垣間見ることができる。

(3) 使用者負担保険料軽減措置の補填財源

CSG 創設以降から、低賃金労働者の雇用創出を目的として、この者にかかる使用者負担の家族手当保険料と医療保険料を減免する改革が行われるようになった。また、2000 年に始まる週労働時間 35 時間制への移行に際し、雇用を増加もしくは維持する企業に諸社会保障料の減免を認めた。

これら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される。具体的には、タバコ税や自動車保険税等、他の国家政策にも充当される普通税が財源となる。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 つまり、国家との関係で社会保障の財政的自律を 保障するものである。国家が雇用政策（雇用創出や時短奨励）として使用者負担保険料を軽減する際に社会保障制度が被る減収は、国家が一般財源（普通税）によって負担するということである。

(4) 社会保障政策誘導的な財政的優遇措置

フランス社会保障制度において、租税は社会保障財源としての側面のみを有するのではなく、社会保障政策誘導的な側面をも有する。

フランスの社会保障制度における医療保障は、強制加入による社会保障制度である公的医療保険（以下、医療保険または基礎制度）が中心的な役割を果たしているが、基礎制度の給付を補足・上乘せる任意加入の制度である補足医療保険が存在し、近年その役割を大きくしている。そして、近年税制および社会保障料に関わる優遇を行うことで一定の内容の補足医療保険契約の締結を促進しようとする法的な試みがみられるようになっている。

補足医療保険の保険者として大きな役割を果たしている共済組合は、補足医療保険契約において、「所得、共済組合もしくは社会保障制度への加入期間、居住地、被扶養者の数、加入組合員の年齢以外の理由で保険料額を決定することはできない」（共済法典 L.112-1 条）ことを重要な特徴とする。2001 年の修正財政法は、いずれの補足医療保険組織にもこのような保険料額の決定に関する規則が適用されるよう、連帯契約と呼ばれる一定の補足医療保険契約に対する税制優遇措置を設けた。

具体的には、補足医療保険組織は補足医療保険契約を締結する際に、問診等を通じて被保険者の医療情報を収集しないこと、および、保険料額の決定にあたり被保険者の健康状態を考慮しないことを条件に 7% の保険契約税の適用が免除される（当時。現在では、9% の保険契約税が 7% に軽減される）これに

より、税制優遇措置を受けようとする補足医療保険組織は、被保険者の選別でも、保険料額の決定でも、「リスクの高低」という最も保険的な要素に基づいて判断することができない。

総括

フランスの社会保障財源全体を通してみた改革の総括と展望((1))、租税化の総括と展望((2))を述べる。

(1) 保険と連帯の峻別

租税化の中核を占める CSG は、無限定に充當範囲を広げているのではなく、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當されている。フランスにおける社会保障財源改革の基軸となってきたのは、このように給付の性質に応じて、保険料を財源とする「保険」と、租税を財源とする「連帯」を区別することである(論理的正当性)。この峻別は今後の財源改革においても重要な方針であり続けるだろう。

ただし、留意すべき点が2つある。1つは、「連帯」的性質の給付にいかなる税財源を充當するのかは議論の余地が残されていることである。この点、近年2つの提案がみられた。1つは付加価値税(TVA:我が国の消費税)の税率を引き上げ、引き上げた部分のみ社会保障目的税とするものである(社会保障目的TVAと呼ばれる)。もう1つは、CSGと所得税を統合するという提案であり、広範な納税義務者を有する累進的所得課税の誕生を意味する。いずれも実現には至っていないが、これらの提案からは財源の論理的正当性に加えて、社会的公正や企業の国際競争力、経済の活性化等、その時々状況によって財源が追加・修正される可能性があることをうかがわせる。2つめの留意点は、ある給付が「保険」的性質なのか、「連帯」的性質なのかは必ずしも自明ではないことである。例えば、CSGが充當されている家族給付や医療保険も、当初は被用者のみを対象とする「保険」的性質を強くもっていた。しかし、人的適用対象が普遍化するにつれ「連帯」的性質を有するに至ったと認識されたのである。このことが示すように、「保険」と「連帯」のいずれの性質に分類されるのかは流動的で、税財源で賄うべき給付の範囲は可変的なものである。

(2) 租税化の複雑化

CSGの細分化

CSG創設の背景には所得税の複雑さがあったため、CSGは簡潔であること—全所得類型で統一かつ単一の税率—を特徴としていた。しかし、1997年以降、代替所得にかかるCSGは納税義務者の所得に応じて税率が減免され、1998年以降、所得類型に応じて税率が異なるようになり、2004年・2010年の改革で

は同じ所得類型(代替所得、賭け事から得られる利益)でもその性質や利益源に応じて異なる税率が定められるようになっている。

多様な租税化

(i) 間接的な租税化

使用者負担保険料の減免を一般予算により補填することは税財源に影響を与える。フランスでは、一定の社会保障部門にCSGを充當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)がみられているのである。

(ii) 遡及的な租税化

CADESに社会保障債務を移転する際の増収措置は、新たに発生した債務の補填財源を後年の財政法により定めるという形をとる。そして、その際にはCSGや資産所得および投資益にかかる社会保障徴収金といった租税としての性質を有する財源が充當されていた。ここでは、既発の社会保障債務を事後的に税財源で補填する動きがみられており、遡及的な租税化(fiscalisation rétroactive)が行われているといえることができる。

以上の動きについて、CSGの細分化からは、CSGの税率が上昇するなかでCSGに累進性をもたせ、個別状況を配慮する動きをみてとれる(ただし、CSGの簡潔性を損ない複雑にしているとの批判もある)。また、間接的な租税化や遡及的な租税化は、租税化がもはや社会保障の財源政策だけでなく雇用政策や経済政策と結びついて行われていることを示している。全体として租税化が複雑化しており、租税負担のさせ方と社会保障財源の政策目的に深慮するフランスの姿をうかがうことができる。租税化の中核はCSGの収益を当該社会保障部門に直接充當することにあるが、今後はCSG以外の税財源にも広く目配りしつつ、多様な側面から社会保障財源を検討しないと、租税化を見逃したり財源の動向を誤って評価したりする恐れがある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計11件)

柴田洋二郎、フランスの社会保障と税、健保連海外医療保障、査読無、第110号、2016、掲載確定

柴田洋二郎、フランスにおける労働市場政策～雇用安定化法以降の動向を踏まえて～、労働調査、査読無、第541号、2015、pp.9-12.

柴田洋二郎、フランスにおける補足医療保険改革の動向「社会的地位か市場原理か?」、健保連海外医療保障、査読無、第104号、2014、pp.8-14.

柴田洋二郎、いかなる「保障」(sécurité)か?、日本労働研究雑誌、査読無、第641号、2013、pp.87-88.

柴田洋二郎、社会保障と税 社会保障財源における税の特徴・意義と近年の動向、社会保障法研究、査読無、第2号、2013、pp.41-62.

Yojiro SHIBATA、Le système de santé japonais confronté aux effets du vieillissement de la population、Revue de droit sanitaire et social、査読無、n°4/2013、pp. 661-670.

柴田洋二郎、フランス医療保障制度における補足医療保険、健保連海外医療保障、査読無、第98号、2013、pp.11-18.

柴田洋二郎、各国の福祉事情 フランスの社会保障財源の過去・現在・未来(？) ~、月間福祉、査読無、第96巻5~7号、2013、pp.86-89、pp.94-97、pp.90-93.

柴田洋二郎、判例研究：収入の減少した国民健康保険の被保険者に対する一部負担金減免の可否、中京法学、査読無、第47巻1=2号、2012、pp.111-120.

柴田洋二郎、フランスにおける医療保険制度の人的適用範囲、健保連海外医療保障、査読無、第95号、2012、pp.10-16.

柴田洋二郎、フランス社会保障財源の「租税化」(fiscalisation) 議論・帰結・展開、海外社会保障研究、査読無、第179号、2012、pp.17-28.

〔学会発表〕(計1件)

Yojiro SHIBATA、Assurance et assistance dans le système japonais de protection sociale : quelles articulations ?、シンポジウム「Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain?」(2015年10月8日、パリ第2大学)

〔図書〕(計3件)

Michel BORGETTO、Anne-Sophie GINON、Frédéric GUIOMARD 編、YOJIRO SHIBATA ほか著、*Quelle(s) protection(s) sociale(s) demain?*、DALLOZ、2016、掲載確定

西村周三・京極高宣・金子能宏編著、柴田洋二郎ほか著『社会保障の国際比較研究』(ミネルヴァ書房、2014年) pp.99-116.

日本社会保障法学会編、柴田洋二郎ほか著『これからの医療と年金』(法律文化社、2012年) pp.153-171.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

柴田洋二郎 (SHIBATA YOJIRO)

中京大学・法学部・准教授

研究者番号：90400473