

VII. フランス

VII. フランス

【ポイント】

- 2008 年秋に発生した経済金融危機後、景気回復策としての財政出動により財政赤字は拡大。仏政府は 2015 年に「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲3.0%に抑えることを EU との関係でコミットしているが、欧州委の見通しでは 2015 年の財政赤字は▲3.6%と見込まれており、更なる財政健全化努力が求められている。
- 2014 年は国の一般会計で 150 億ユーロ分の歳出抑制策、30 億ユーロ分の歳入増加策、計 180 億ユーロの財政健全化策を予定しているほか、2015 年から 17 年までに一般政府全体で計 500 億ユーロの歳出抑制を予定しており、2014 年以降は主に歳出抑制により財政健全化を行う方針。
- 社会保障分野については、一般会計から独立した社会保障会計を設けており、保険料や目的税等の安定的な財源を確保するとともに、年金支給開始年齢の引上げ等により、給付と負担のバランスの改善を図っている。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

2008 年秋の世界的な経済金融危機（いわゆるリーマン・ショック）の影響を受け、実質成長率は 2008 年の+0.1%から 2009 年の▲2.9%に落ち込んだ。内訳を見ると、景気の先行きに対する不透明感が広がったことによる民間投資の減少等を背景に、政府消費及び個人消費を除く需要項目がマイナスに寄与している（図 1）。

この間、政府は、2008 年 12 月に 260 億ユーロ（対 GDP 比 1.3%）規模の「フランス経済刺激プラン」（Plan de Relance de l'Économie Française）¹を公表し、積極的な財政出動による景気の底上げを図った。この結果、政府消費支出や公共投資が増加したことによる直接的な実質成長率の拡大に加え、景気回復策による消費拡大等を通じて、四半期の実質成長率は 7～9 月期に早くもプラス成長に転じ、2010 年の実質成長率も 1.9%に及ぶなど、景気は持ち直しを見せた。

しかし、「経済刺激プラン」は財政赤字を大きく拡大させ、2008 年に対 GDP 比で▲3.2%であった財政収支は、2009 年には▲7.1%に達し、「マーストリヒト基準」²である▲3.0%を大きく超過することとなった。このため、2009 年 4 月、EU 経済・財務相理事会（ECOFIN）はフランスに対し過剰財政赤字是正勧告を行い、2013 年までに「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲3.0%以内とする目標が定められた。

¹ 詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成 21 年 6 月）24～25 頁を参照。

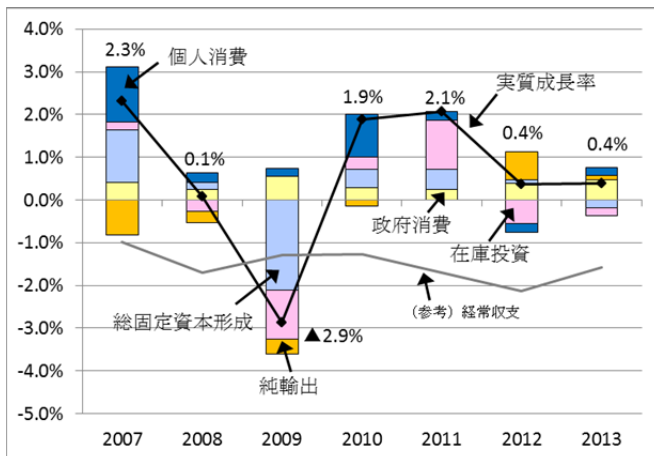
² 1993 年に発効した「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」において、ユーロ圏への参加条件として、財政については①財政赤字が対 GDP 比で 3%、②債務残高が対 GDP 比で 60%を超えないこととする基準（いわゆる「マーストリヒト基準」）が示されている。

2010 年以降の経済状況は、ドイツの景気回復を背景にドイツ向けの輸出が増加したことにより、国内生産が回復した。次いで、国内生産の回復を背景に賃金も増加し、個人消費が回復する好循環が発生した。内需を中心とした景気回復は 2011 年まで続いた。

生産の回復に伴う賃金の増加が落ち着くと、高い失業率（図 2）を背景として景気が足踏みすることとなる。経済金融危機以降、失業率は 10% 近傍で高止まりしており、特に若年者失業率は 20% を大きく超えていた。こうした雇用環境の厳しさが個人、特に若年者の所得を抑制し、結果として個人消費の伸び率が低下していると考えられる³。

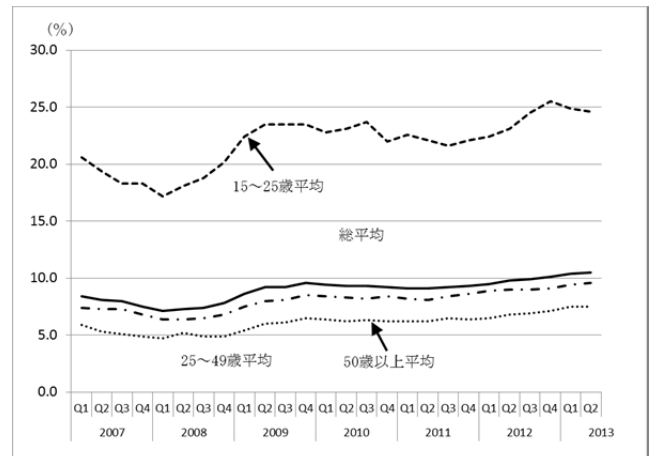
その後、2011 年半ば以降に南欧諸国等の財政に対する金融市場の信用不安が再燃したことにより、金融機関の資金調達環境が悪化して内需が低迷し、2012 年の実質 GDP 成長率は +0.4% に落ち込んだ。

図 1 実質成長率及び需要項目の推移



(出典) 実質成長率はフランス国立統計経済研究所 (INSEE)。経常収支はフランス銀行。

図 2 失業率の推移



(出典) INSEE

2010 年からの好況を背景とした税収の自然増や、政府の財政健全化策、景気回復策の打切り等により、2011 年には「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲5.1%まで削減し、順調に財政健全化が進められていた。しかし、2012 年以降、実質成長率が仏政府予想 (2.25%) を大きく下回ったこと (表 1) 等から、期待していた税収が見込めなくなるとともに、景気停滞の要因となっている雇用環境の改善を図るために雇用対策を打ち出す必要に迫られたことから、財政健全化の歩みが鈍ることとなった。

このような状況を踏まえ、ECOFIN は 2013 年 6 月に、フランスの「一般政府財政収支対 GDP 比」の▲3.0%達成年限を従来の 2013 年から 2015 年に延長する旨の勧告を採択した。当該方針に対し、仏政府は当時、2015 年ではなく 2014 年には「一般政府財政収支対 GDP 比」の▲3.0%を達成できると公言していたが、仏政府が予想していた以上に景気の低迷が続いたこともあり、2014 年予算法案 (2013 年 9 月閣議決定)

³ 内閣府「世界経済の潮流 2011 年 II」(平成 23 年 12 月)

においては、ECOFIN の採択どおり達成見込を 2015 年に後ろ倒しした。

現在は、欧州委員会から現状のままでは 2015 年の財政赤字は▲3.6%と▲3.0%を達成できていない見通し⁴を示されており、更なる財政健全化努力が求められている。

表 1 実質成長率の見通しの変遷 (%)

	2012	2013	2014
「2011 年安定化プログラム」 ⁵ (2011 年 4 月)	2.25	2.5	2.5
2012 年予算法案閣議決定 (2011 年 9 月)	1.75	-	-
「2012 年安定化プログラム」 (2012 年 4 月)	0.7	1.75	2.0
2013 年予算法案閣議決定 (2013 年 9 月)	0.3	0.8	-
「2013 年安定化プログラム」 (2013 年 4 月)	0.0	0.1	1.2
2014 年予算法案閣議決定 (2013 年 10 月)	0.0	0.1	0.9
「2014 年安定化プログラム」 (2014 年 4 月)	0.0	0.3	1.0

また、フローの悪化に伴い、ストック状況も悪化の一途を辿っている。2008 年には対 GDP 比で 67.0%であった一般政府債務残高は、2014 年には 95.6%と 100%近くに達する見込み (表 2) であり、こちらも「マーストリヒト基準」である 60%から急速にかい離する状況となっている。

ただし、債務残高が累増する中で、欧州債務危機の鎮静化や欧州中央銀行 (ECB) の緩和的金融政策等の影響もあり、国債金利は低い水準で安定しており、現時点では利払費の極端な増加にはつながっていない (図 5)。

表 2 フランスの財政状況 (一般政府 対 GDP 比 %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
財政収支	▲2.5	▲3.2	▲7.1	▲6.8	▲5.1	▲4.8	▲4.3	▲3.8	▲3.0	▲2.2	▲1.3
構造的財政収支	▲4.7	▲4.4	▲6.2	▲5.9	▲4.8	▲3.8	▲2.9	▲2.1	▲1.2	▲0.8	▲0.3
債務残高	63.2	67.0	78.0	80.8	84.4	88.7	93.5	95.6	95.6	94.2	91.9

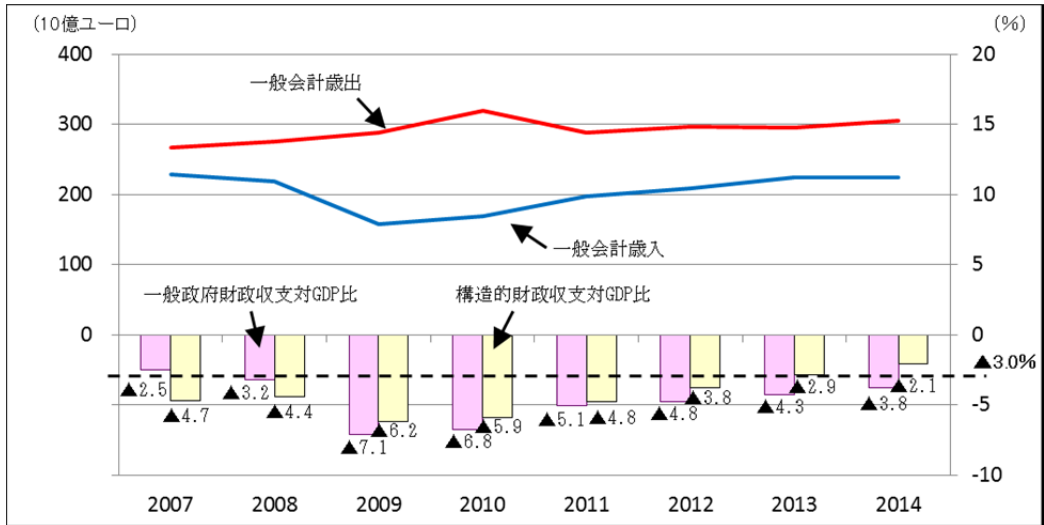
(出典) 財政収支、債務残高は 2012 年まで INSEE。2013 年以降は「2014 年安定化プログラム」。構造的財政収支は 2012 年まで欧州委員会。2013 年以降は「2014 年安定化プログラム」。

(注) 構造的財政収支とは、実際の GDP が潜在的 GDP であると仮定した結果得られる財政収支。

⁴ 欧州委員会は、フランスが公表した歳出抑制策につき具体策が明らかとなっていないものは財政赤字の削減要因として考慮しておらず、2015 年の財政収支を▲3.6%と見込んでいる。

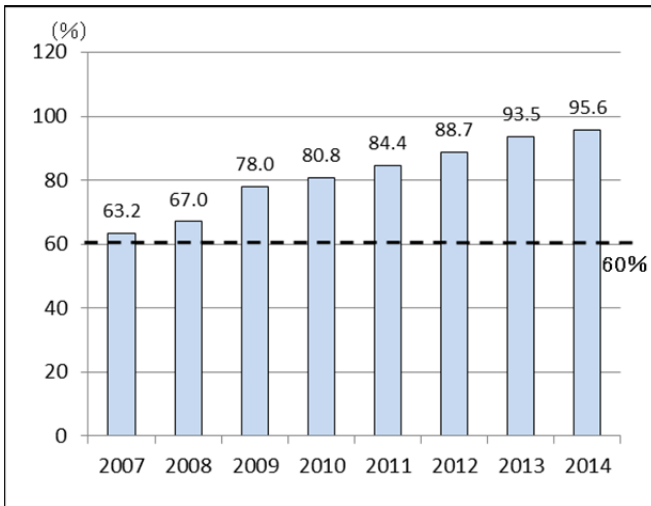
⁵ 2011 年に導入された「欧州セメスター」と呼ばれるプロセスにおいて、「マーストリヒト基準」等の達成に向けて加盟国間の政策の相互監視を行うため、ユーロ加盟国が欧州委員会に提出する予算・財政計画。

図3 一般政府財政収支・歳出・歳入の推移



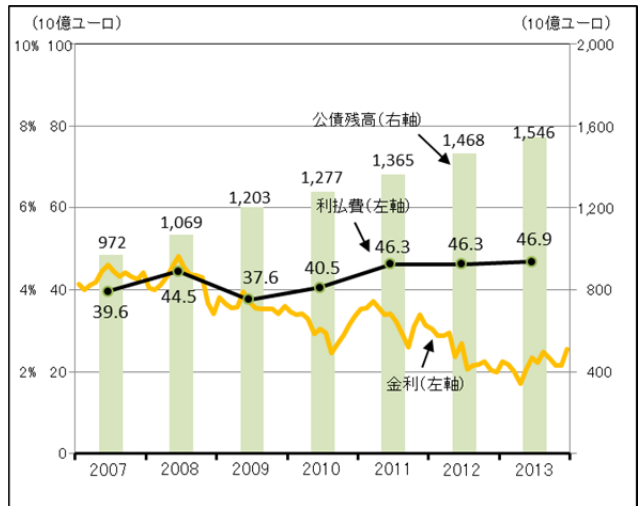
(出典)一般政府財政収支は2012年までINSEE。2013、14年は「2014年安定化プログラム」。構造的財政収支は2012年まで欧州委員会。2013、14年は「2014年安定化プログラム」。一般会計歳入・歳出は2012年まで決算法。2013年は修正予算法。2014年は予算法。

図4 一般政府債務残高の推移



(出典)2012年までINSEE。2013-14年は「2014年安定化プログラム」

図5 金利と利払費



(出典)公債残高は2012年までINSEE。2013年は「2014年安定化プログラム」。利払費は2012年まで決算法。2013年は修正予算法。金利はBloomberg(10年物国債金利)

(注)公債残高、利払費は中央政府の値

2. 財政健全化目標

現在、フランスでは以下の財政健全化目標が掲げられている。

- ① 「一般政府財政収支対GDP比」を2015年までに▲3%以内とする
- ② 「構造的財政収支対GDP比」を均衡化させる

(1) EU レベルの規定（「一般政府財政収支対 GDP 比」）

EU の項に詳しいが、「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」において、通貨統合への参加条件として「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲3.0%以内とすることが定められている。その後、「マーストリヒト基準」の遵守を目的として、1997 年に「安定成長協定」が締結された。

フランスに対しては、2009 年 4 月、ECOFIN が過剰財政赤字是正勧告を発し、2013 年までに「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲3.0%とすることが求められた。当該勧告を達成できなかった場合（実際に達成できていない）、ECOFIN による警告を経て、制裁措置を課される可能性があった。

しかしながら、勧告後、以下の 2 点を条件⁶に是正期限の延長が認められることとなった。

- A) 加盟国の経済状況に悪影響をもたらす予測不能な事象が発生していること
- B) 加盟国が過剰財政赤字の是正に向けた効果的な措置を、これまで取ってきていること

フランスは上記 2 点を満たしていたため、欧州委員会は ECOFIN に対し、是正期限の延長（2013 年→2015 年）を求めるよう勧告し、当該勧告は 2013 年 6 月の ECOFIN において正式採択された。

(2) 仏国内の規定（「構造的財政収支対 GDP 比」「一般政府財政収支対 GDP 比」）

2012 年 3 月に締結された財政協定⁷に従い、「構造的財政収支対 GDP 比」の遵守は国内法で担保されることとなる。

2012 年 7 月、オランダ政権は、憲法評議会⁸に対して、財政協定批准の前提として憲法改正が必要であるか審議を付託した。その後、憲法評議会は、財政協定の批准に関して憲法改正は必要でない旨を判示し、批准には財政健全化に関する法律（「組織法（loi organique）」）の制定のみで足りることとなった。

これを踏まえ、政府は「財政プログラム及びガバナンスに関する組織法」（【参考 1】）案を 9 月に国会に提出。同法案は、上下両院の審議を経たのち 11 月に可決され、憲法評議会の審査を経たのち 12 月 18 日に官報公布されている。

なお、同法は、構造的財政収支を財政健全化目標として掲げるために規定されたものであるが、現実の「財政収支」もその射程に置かれている。

⁶ 「過剰財政赤字手続（Excessive Deficit Procedure）」の規定による。

⁷ 「構造的財政収支対 GDP 比」については、2012 年 3 月、安定成長協定の取組を強化する目的で「財政協定」が締結され、協定加盟国に対して、構造的財政収支を対 GDP 比で▲0.5%以内に抑制することを、憲法ないし同等の法規範で規定することを要求している。しかし、「財政協定」自体は規範性を持たない。

⁸ 憲法評議会は、国際協約が国の根本的規則に反する場合、憲法改正が必要である旨を判示。憲法改正が必要であれば全国会議員の 5 分の 3 の賛成が必要。法律改正であれば各院の過半数の賛成で可決。

【参考 1】『財政プログラム及びガバナンスに関する組織法』（抜粋）

第 1 条 憲法第 34 条に定める公共財政の会計均衡の目標を尊重し、財政計画法は・・・一般政府中期目標を定める。

財政計画法は、かかる中期目標の実現を目指し、上記条約の定めに従い、公共財政会計の複数年にわたる国民経済計算上の構造的財政収支及び現実の財政収支の推移を定め・・・る。

構造的財政収支に関する具体的な目標は、上記第 1 条を根拠に、「財政計画法」によって定められる。

「財政プログラム及びガバナンスに関する組織法」の規定に基づいて、「財政計画法」⁹（【参考 2】）では、「複数年にわたる構造的財政収支及び現実の財政収支の推移」を以下のとおり規定している。

【参考 2】『2012-2017 年財政計画法』（抜粋）

第 2 条 一般政府中期目標とは・・・構造的財政収支のことである。・・・公共財政の推移は以下のとおり

1 号 一般政府の現実の財政収支及び構造的財政収支

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
現実の財政収支	▲4.5	▲3.0	▲2.2	▲1.3	▲0.6	▲0.3
景気循環要因	▲0.8	▲1.2	▲1.0	▲0.8	▲0.5	▲0.3
一時的要因	▲0.1	▲0.2	▲0.1	0.0	0.0	0.0
構造的財政収支（対潜在的 GDP）	▲3.6	▲1.6	▲1.1	▲0.5	0.0	0.0

「構造的財政収支対 GDP 比」均衡化の達成年限であるが、オランダ大統領の選挙公約として 2017 年までに達成することを目標としており、G20 サントペテルブルクサミット（2013 年 9 月）においても当該目標がコミットされている。なお、最新の見通しを示した「2014 年安定化プログラム」では、景気の低迷が長期化していることを受け、2017 年に「均衡に近づく」（▲0.3%）とされている。

フランスでは、上記のとおり、EU からの財政健全化への要請を踏まえ国内法で財政健全化目標を規定しているものの、憲法評議会は、「財政計画法は各年の予算法に優先しない」と判断しており、「財政計画法」は拘束力をもった規範としての役割を有していない。実際、「2012-2017 年財政計画法」の翌年に成立した「2014 年予算法」においては、「一般政府財政収支対 GDP 比」の▲3.0%の達成時点を（ECOFIN による

⁹ 中期的な財政運営の指針を定める法律として、2 年毎にローリング方式で制定される。また、毎年 4～5 月に欧州委員会に提出するための「安定化プログラム」が策定され、財政の中期見通しが改訂される。財政収支や構造的財政収支の目標のほか、歳出項目ごとの歳出目標額等も規定されている。2012 年 12 月に公布された「2012-2017 年財政計画法」が現在の財政運営指針を規定している。

期限延長があったとはいえ)、従来の2013年から2015年に後ろ倒ししている。

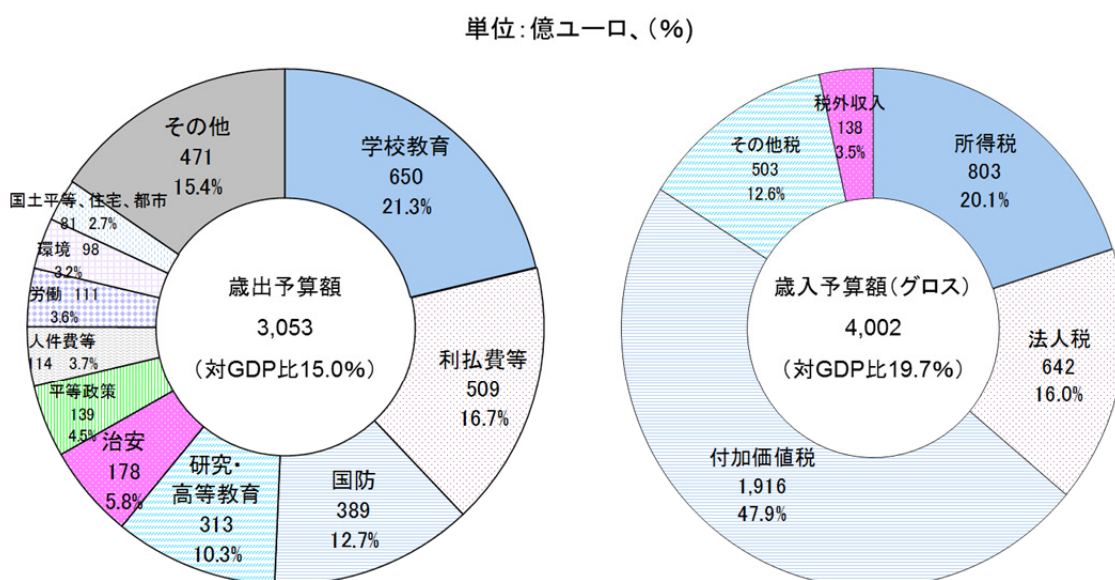
仏経済財政省(当時)¹⁰の担当者(予算局予算政策室課長補佐)によれば、「財政健全化目標を遵守するという規範は、国内法よりむしろ、フランスの金融市場における信用をいかに保つかという点¹¹により担保されている」とのことである。

3. 歳出・歳入の構造

(1) 国の一般会計

2014年の国の一般会計の歳出・歳入の内訳は以下のとおり(図6)。

図6 2014年一般会計の歳出予算、歳入予算



- (注1) 社会保障関係費については、一般会計から独立した社会保障会計にて管理。
- (注2) 歳入予算額はグロス値であり、ここからEU税等が差し引かれ、ネットの一般会計歳入額は2,238億ユーロとなる。
- (注3) フランスの名目GDPは2兆0,323億ユーロ(2012年)
- (注4) 歳出と歳入の差額については、公債を発行

歳入の大宗を占めるのが、フランスで創設された付加価値税であり、税収の約半分を占める。現在の標準税率は20.0%(2014年1月以降)である。歳入総額はグロス値であり、ここからEU税などが差し引かれ、ネットの歳入額は2,238億ユーロとなる。フランスは均衡予算を採用しておらず、歳出と歳入の差額を公債発行で賄うこととなる。

¹⁰ 2014年3月の内閣改造に伴い、経済財政省は財務省と経済・生産再生・デジタル省に分割された。

¹¹ 2014年2月に、ノワイエ仏中銀総裁が報道機関に対して「(健全化目標を)達成しないのは論外である。仏の信用がかかっている。決して目標を達成することがないという印象を仏が与えれば、市場における仏国債の質や仏の信用そのものが問われかねない」と発言。

なお、フランスの国の一般会計には社会保障費は含まれておらず、別会計で管理されている（表3）。

表3 一般会計と社会保障会計の規模と財政収支

		2010	2011	2012	2013	2014
一般会計予算	歳出	319.6	287.4	296.1	295.4	305.3
	収支	▲150.8	▲90.1	▲88.2	▲71.9	▲81.6
社会保障予算	歳出	309.6	318.2	327.3	337.0	346.2
	収支	▲23.9	▲17.4	▲13.3	▲13.5	▲9.6

（2）社会保障会計

歴史的に、フランスの社会保障は労働者による共済組合に端を発しており、労使による自主管理原則が根強い。各制度は「金庫 (Caisse)」と呼ばれる管理運営機構が運営を行っており、予てより国の一般会計と社会保障会計は切り離されていたが、社会保障会計の赤字が国の一般会計からの貸付により補填される中、社会保障会計の議会や政府による統制はなされていなかった。

しかし、ユーロ導入に当たり、フランスはユーロ参加のための「マストリヒト基準」を充足する必要に迫られることとなった。このため、1996年に社会保障会計に対する議会の統制を可能とするための憲法改正（【参考3】）が行われ、1997年から議会において「社会保障予算法」の議決を得ることとされた。

【参考3】『憲法』（抜粋）

第34条

1～5 (略)

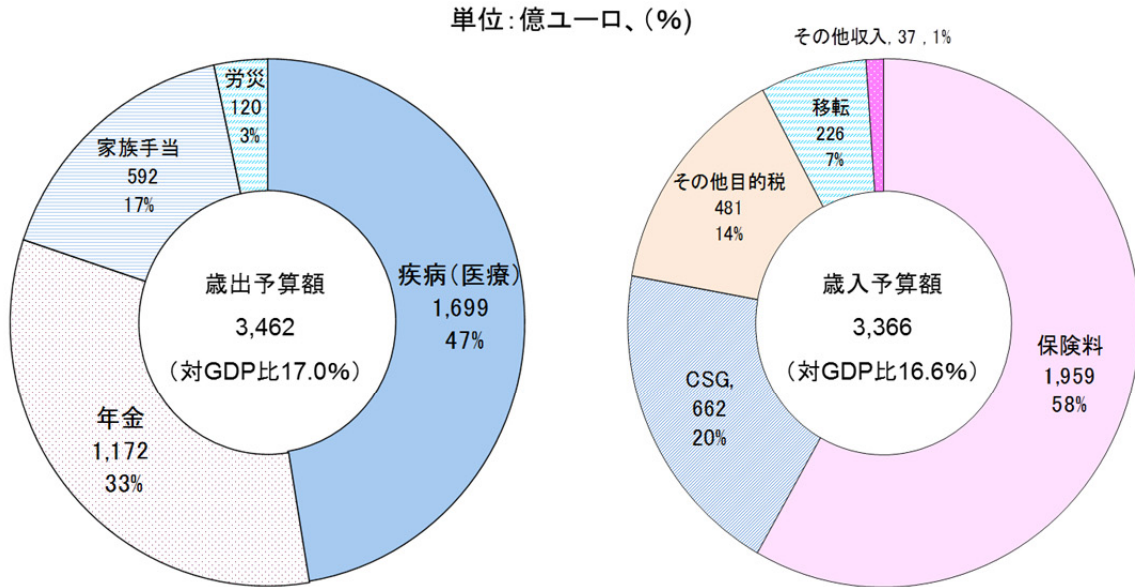
6 組織法により定める要件においてかつその留保のもとに、社会保障予算法はその財政的均衡の一般的条件を決定し、収入の見通しを考慮してその支出目標を定める。

第47条の1 議会は、組織法の定める要件に従い社会保障予算法案を議決する。

フランスにおいて「社会保障」の対象となっているのは、疾病（医療）、老齢年金、労働災害、家族手当の4分野である。介護保険は制度化されておらず、高齢者福祉や障害者福祉は地方自治体において運営されている。

2014年の社会保障会計の歳出・歳入の内訳は以下のとおり（図7）。

図7 社会保障会計の歳出予算、歳入予算



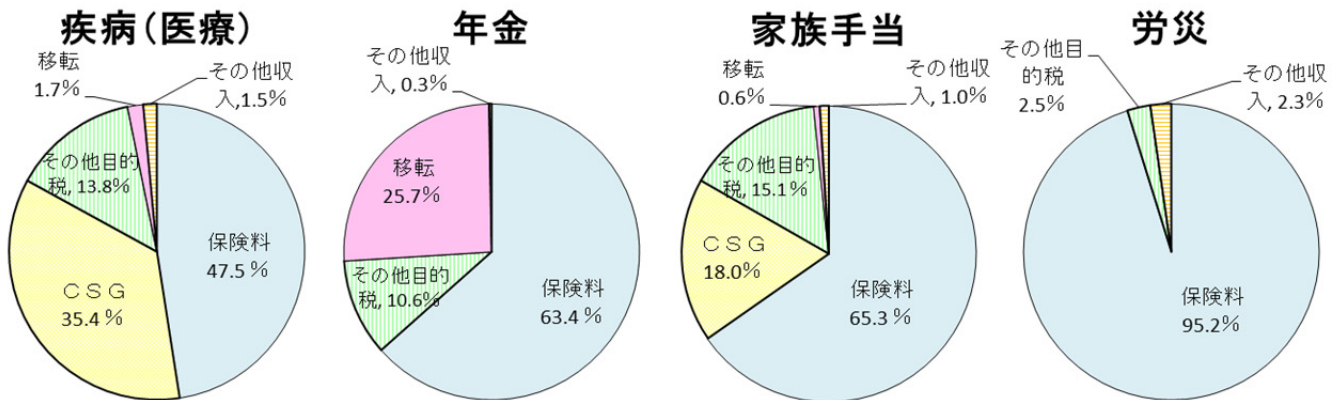
(注1) 社会保障関係費については、一般会計から独立した社会保障会計にて管理。
 (注2) 各制度を所管する金庫間で移転が生じているため、歳出予算額の各項目の和は歳出予算総額と一致しない。
 (注3) フランスの名目GDPは2兆0,323億ユーロ(2012年)
 (注4) 歳出と歳入の差額については、公債を発行。(社会保障債務返済金庫が管理。)

フランスの社会保障が労働者による共済組合に端を発していることもあり、歳入の6割近くが保険料である。

歳出では、我が国と同じく医療・年金の歳出割合が高いほか、家族手当の社会保障支出全体に占める割合は諸外国と比較しても高い水準となっている。

歳出分野ごとの財源の内訳は以下のとおり(図8)。

図8 社会保障制度ごとの歳入予算



(出典) 「2014年社会保障予算法」

4. 予算編成における制度的仕組

(1) 予算編成の流れとその特徴

フランスの会計年度は1月から12月であり、日本と同様に政府が予算編成を行い、議会在審議・議決を行う。第5共和制以降（1958年～）、予算編成は政府の専権事項となり、予算法案が議会に提出されるまでは、議会・与党による予算への干渉は無い。議会提出後は、議会に予算の修正権があり、毎年何らかの修正がなされている。

EUとの関係においては、毎年4月から5月に、議会の承認を得た「安定化プログラム」を欧州委員会に提出し、さらに、2014年の予算編成からは、予算法案を事前に欧州委員会に提出することとなっており、各国財政に対してEUが個別的に勧告することが可能となっている。

(2) 財政計画法による歳出上限額の設定

2001年8月、

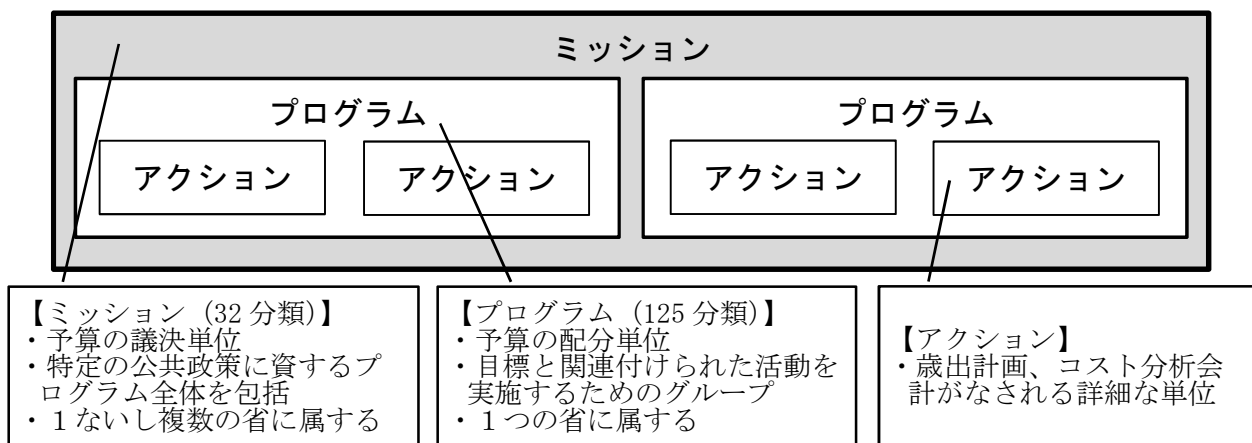
①結果と効率性の追求に向けた公的運営の枠組みの改革

②議会への予算管理に関する情報提供の強化による透明性の向上

を主たる目的として、新たな「予算組織法（LOLF）」が制定された。この予算制度改革により、フランスの予算は、組織別・費目別ではなく、政策目的ごとに策定されることとなった（図9）。

政策目的ごとに予算を編成することにより、議会や国民の予算に対する理解を容易にし、予算の透明性を高めることにつながっている。また、決算の段階では、アクションごとに経費や人件費などの総コストを計上し、政策遂行のためにかかった費用を可視化するとともに、業績と費用を対比させて、これを分析することが可能となった。ただし、予算の透明性が高められ、実績が可視化されている一方、仏経済財政省（当時）の担当者（予算局予算制作室課長補佐）によれば「業績評価は予算編成には影響を与えておらず、政治的プライオリティが優先される」という実態も存在しているようであり、新たな予算制度が財政健全化に大きく貢献したとは言い難い側面も見られる。

図9 フランスの予算の構成



ミッションごとの歳出額については、「財政計画法」が3か年の歳出上限を設定し、計画期間中、この上限は物価上昇率を加味する以外に変更されないことを原則としている。

前述したとおり、「財政計画法」は予算法の規範とはなり得ず、この原則に法的拘束力はないものの、実態としては毎年守られている。また、予算の上限は議会も動かすことができず、議会が増税の取りやめ等の予算法案の修正を行う際は、代替財源を確保する必要がある。

5. 財政健全化のための具体的取組

経済金融危機後、2009年のECOFINによる過剰財政赤字是正勧告を受け、2011年から財政健全化に取り組んだ結果、仏政府によると2015年には「一般政府財政赤字対GDP比」▲3.0%の目標を達成する見込みである。

(1) 主な歳入増加策・歳出抑制策

主な歳入増加策・歳出抑制策として、財政健全化に与える影響が大きい恒久的な制度改正を、以下に列举する。

① 主な歳入増加策

【富裕税付加税の導入（2012年）】

資産額130万ユーロ以上の富裕層に対する富裕税（資産額により税率0.25%又は0.5%）に加え、富裕税付加税（0.75%～1.8%の5段階の超過累進課税）の導入
※富裕税額は付加税額から控除される

増収見込額 12年：23億ユーロ

【資産性所得に対する分離課税の廃止（2013年）】

利子、配当やキャピタルゲインといった資産性所得については、従来、分離課税が認められていたが、分離課税を廃止し総合課税を適用することとした。

増収見込額 13年：32億ユーロ

【大企業の法人税の利子負担額控除に上限を設置（2013、14年）】

従来、企業の負債に係る利子負担は、その全額を当年度の利益から控除することができていたが、控除額について、2013年度については利子負担の85%、14年度以降については75%を上限とすることとした。

※利子負担額が300万ユーロ未満の企業については、上限規定は不適用

増収見込額 13年：40億ユーロ、14年：27億ユーロ

【付加価値税率の引上げ（2014年）】

サルコジ政権下、2012年に予定されていた付加価値税率の引上げ（19.6%→21.2%）は、政権交代後2012年第2次修正予算法により撤回されたものの、企業の競争力向上及び雇用支援を目的とした法人税・所得税の税額控除の財源に充てるため、2014年1月に19.6%から20.0%に引上げられた（軽減税率は外食等で7%→10%、食料品等は5.5%で据え置き）。

増収見込額 60億ユーロ超

②主な歳出抑制策

【年金制度改革（2014年）】

追加年金給付の額改訂幅の制限や、年金のインフレ調整基準日の後倒し（4月1日→10月1日）等により、年金給付額を抑制。

削減見込額 19.0億ユーロ

【家族手当の削減（2014年）】

家族手当の1つである乳幼児迎え入れ手当（PAJE）の所得要件を変更し、手当支給総額を削減（所得上位12%の層が対象）

削減見込額 2.0億ユーロ

【職業訓練助成金の廃止（2014年）】

職業訓練助成金を廃止し、雇用創出インセンティブ効果がより強く見込まれる従業員10人以下の企業に対する新しい助成金を創出。

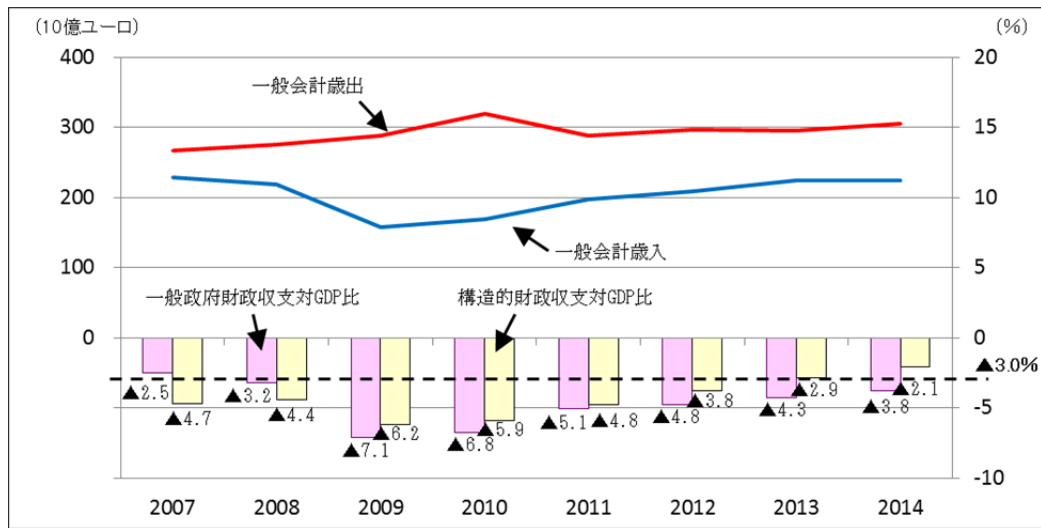
削減見込額 5.5億ユーロ

（2）財政健全化の実施状況

2011年は、「一般政府財政収支対GDP比」を▲6.8%から▲5.1%と大幅に改善することとなった（図10）が、これは、2010年予算で実施した景気対策（82億ユーロ）や、サルコジ政権下で行われた優先分野への投融資プロジェクト¹²（350億ユーロ）が剥落したことに因るところが多い。

¹² 知識経済及びグリーン経済を将来の成長のエンジンとするために、「高等教育及び職業教育」「研究」「製造業及び中小企業」「持続可能な発展」「デジタル」の5分野に対し総額350億ユーロを投資することを、2009年12月にサルコジ大統領が発表。財源は、金融機関からの公的資金返済130億ユーロを充当した残りの220億ユーロを国債発行により調達。

図10 一般政府財政収支・歳出・歳入の推移（再掲）

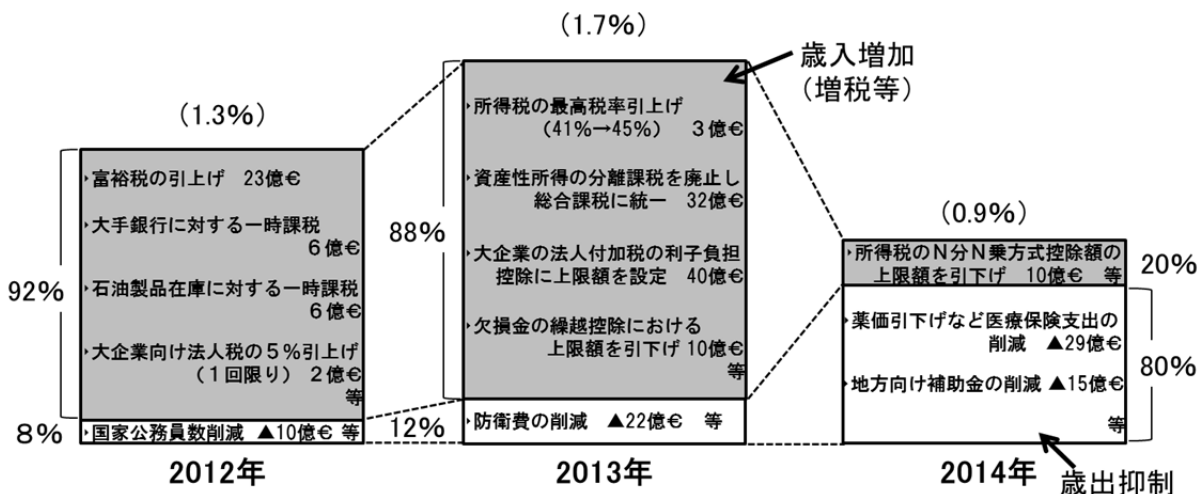


2012年は、2011年のような景気対策等の剥落による一時的な財政健全化要因は存在せず、積極的な財政健全化を図る必要があった。仏政府は、高齢化等に伴う歳出の自然増や、景気後退による歳入の減少が見られる中、歳入増加策を中心に対 GDP 比 1.3%（ベースライン比）の健全化のための取組を実施し（図11）、「一般政府財政収支対 GDP 比」は▲5.1%から▲4.8%とわずかながら改善を見せた。

2013年も引き続き経済成長の低迷が続き、自然増収に頼ることができない中、歳入増加策を中心に対 GDP 比 1.7%（見込み）の健全化の取組を実施した。この結果、「一般政府財政収支対 GDP 比」は▲4.8%から▲4.3%と前年以上の改善となった。

この2年間の間に、サルコジ大統領からオランド大統領に政権が移ったが、両政権とも強力に歳出抑制に切り込むことができず、ほぼ歳入増加策に頼った財政赤字の削減となった。しかしながら、2014年は主に歳出抑制により財政健全化を進め、2014年の「一般政府財政収支対 GDP 比」は▲3.8%となる見込みである。

図11 直近3年間の財政健全化の推移（括弧内の数値は健全化総額対 GDP 比）



(注) 健全化額は、ベースラインからの増加・抑制額。
 (出典) 健全化総額対 GDP 比は 2014 年予算法案付属文書。各々の健全化策の健全化額は、2012, 13, 14 各年の予算法又は修正予算法。

(4) 今後の見通し

2015 年の「一般政府財政収支対 GDP 比」▲3%以内への抑制、及び「構造的財政収支対 GDP 比」均衡化に向け、2015 年から 17 年までに 500 億ユーロの歳出抑制を実施することをオランダ大統領は表明している。その内訳は国の一般会計で 190 億ユーロ、健康保険会計で 100 億ユーロ、地方自治体の予算で 100 億ユーロとされ、残余を給付行政の見直しで捻出することとされている。

一方、オランダ大統領は、企業の負担を緩和することにより企業活動に対する制約を軽減し、その見返りとして、雇用を増やし、労使対話を活発にすることを目的とした「責任協定」の実施も併せて表明している。「責任協定」は、2014 年より実施されている「競争力及び雇用のための税額控除 (CICE)」(所要額：200 億ユーロ)を筆頭に、最低賃金労働者に係る社会保険料の使用者負担分を 15 年から完全廃止することや、家族手当保険料の料率を引下げること等により、計 300 億ユーロの企業の労働コストの軽減を目指している。しかし、「責任協定」の財源は必ずしも明確にされておらず、財政運営に与える悪影響を懸念する声もある。

6. 社会保障と財政

(1) 社会保障会計

既に述べたとおり、社会保障会計は一般会計と独立した形で議会の統制を受けている。議会の統制を受ける前は、一般会計から社会保障会計に対して貸付の形で赤字の補てんが行われていたが、社会保障財政の健全化のため、1996 年に「社会保障金庫」(CADES)を創設し、社会保障の赤字を管理させることとし、同年、国から社会保障会計に対する貸付は廃止された。社会保障会計で赤字が発生した場合は、CADES が自ら公債を発行することとなる。

社会保障会計には、以下の独自財源が確保されている。

【一般社会税 (CSG)】

フランスの社会保障制度は、従来よりドイツのビスマルク型社会保険制度をモデルとしており、保険料が主な財源であった。しかし、1990 年代、増加する社会保障給付費を補う必要に迫られる中、社会保険料の水準が既に相当高かったこともあり、賦課ベースが広く、事業主負担を求めない一般社会税 (所得課税) を 1991 年に創設した。税率は所得類型ごとに異なり、現在では勤労所得：7.5%、代替所得：6.2%、資本所得：8.2%、賭博所得：9.5%となっている。

1991 年の創設当初は、職域別の特別制度の存在しない家族手当の収入に充てる目的の下、税率 1.1%で開始した¹³。93 年には、老齢年金の収入に充てるため、税率が 1.3%引上げられ、現在の税率となったのは 2001 年である。

¹³ 仏社会保健省の担当者 (社会保障局次長) によると、この際、併せて被用者の社会保険料率を 1.1%削減したことにより、国民の反発を抑えることができたとのことである。

【社会保障債務返済税 (CRDS)】

社会保障債務の返還のための独自財源として、1996年に CADES の創設と同時に創設された。税率は 0.5% であり、課税標準は CSG とほぼ同一である。

【その他目的税】

一般会計予算の歳入にカウントされる付加価値税、たばこ税、アルコール税等は、「社会保障法典」(Code de la sécurité sociale) により、その一部又は全部を「社会保障機関中央資金管理事務所」(ACOSS) に繰入れることとされている(【参考 4】)。

【参考 4】『社会保障法典』(抜粋)

第 131-8 条

6 一般税法 575 条に規定されているたばこ消費税による歳入

第 241-2 条 疾病、出産、老齢、死亡保険の財源は、主要なもののほか以下のとおり

1 第 131-8 条に規定する歳入

3 総予算における、当該年度に実施される払戻金及び返還金を差引いた付加価値税収の 7.85% に相当する額

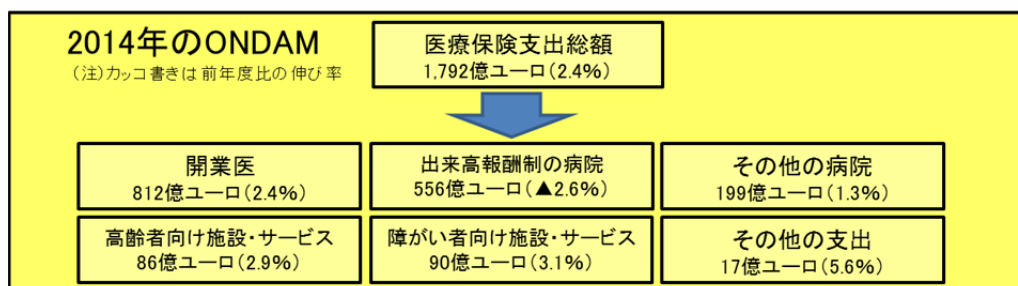
第 245-7 条 過度の摂取が健康上のリスクを高めるアルコール飲料に対する課税制度を創設する。

(2) 医療保険支出の国家目標 (ONDAM)

医療関係者の責任の明確化や公平性の確保などを目的とし、「医療保険支出の国家目標」(ONDAM) が社会保障予算法の中で 1996 年より毎年議決されている。同目標は、歳出の上限を定めるものではなく、あくまでも目標としてスタートしたが、その達成のために、医療支出の抑制策や提供体制の見直しが併せて毎年決定されている。例えば、質の高い治療と効率的な実践のための医療従事者に対する学術的情報の提供や、ガイドラインの整備、疾病ごとのマネジメントプログラムなどであり、これらは医療保険者を中心に策定され、実行に移されている。

また、2006 年からは、部門ごとに細分化された目標が定められており、2014 年の ONDAM の内訳は次のとおりである(図 12)。

図 12 2014 年の ONDAM



このような取組にもかかわらず、目標としての ONDAM を医療支出の実績が上回る状況が 10 年以上続いたが、近年、ユーロとの関係で社会保障財政の健全化が急務となり、ONDAM の実効性を著しく強化する措置が導入されている。すなわち、医療支出のモニタリングを強化し、目標値を上回ることが予想される場合には、年度途中でも、追加的な抑制策を講じる、あるいは、予定されていた診療報酬の引上げの停止を可能とするとともに、目標値の達成のために医療費の一部の支払いを留保するという直接的な仕組みまで講じられ、その結果、実績が目標の範囲内に抑えられている（表 4）。

表 4 ONDAM の推移と実績（前年比 %）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ONDAM	2.8	3.3	3.0	2.9	2.8	2.7	2.4
実績	3.6	3.4	2.4	2.8	2.2	-	-

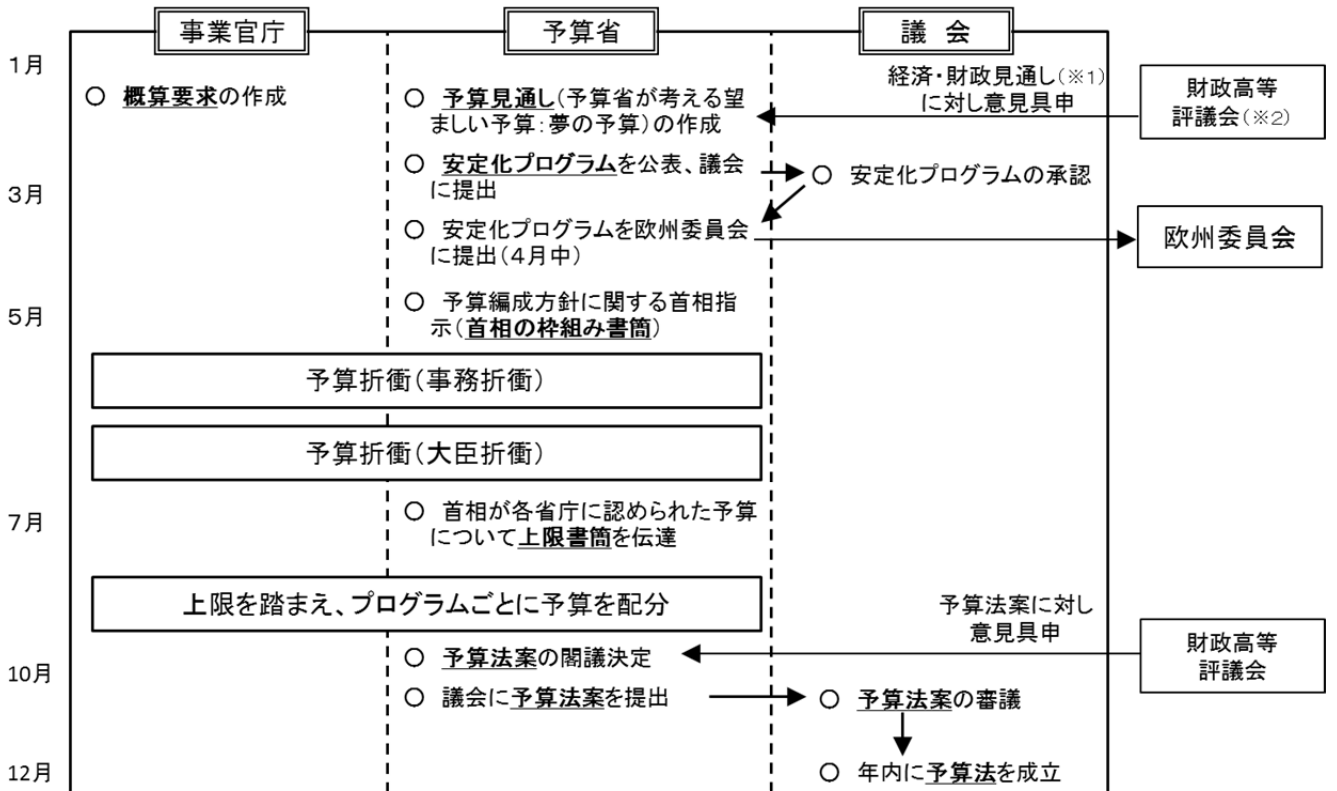
（出典）社会保障予算法

7. 我が国へのインプリケーション

何を社会保障に含めるか、国と地方自治体各々の役割、保険方式か税方式か等、各国の社会保障制度は多様化しており、一様に比較することには危険を伴うが、フランスの社会保障会計歳出額は、国の一般会計歳出額とほぼ同規模であり、一般政府の歳出の多くを社会保障関係費が占めている我が国と状況を同じくする。

人口構造の高齢化は、先進国共通の現象であり、いかに社会保障財政をコントロールするかが喫緊の課題となっている。こうした中で、フランスは、社会保障会計を国の一般会計から独立させ、社会保障財政の全体像を可視化しているだけでなく、赤字補填としての国からの財政支援を排し、目的税である CSG の創設や、付加価値税の一定割合を社会保障に充てる旨を法定化するなどの取組を既に行っている。また、ONDAM を掲げるとともに、医療提供体制の効率化を図るなど、給付と負担のバランスの確保に努めており、近年、社会保障費についての公債発行額は減少傾向にあり、社会保障分野が国全体の財政収支を悪化させないよう努力が行われている。社会保障分野の会計の透明化および財源確保の重要性を示唆する事例といえよう。

【参考】フランスの予算編成の流れ



(注) フランスの会計年度は1月～12月

(※1) 経済見通しは独立機関である国立統計経済研究所 (INSEE) が行い、財務省は当該見通し結果を用いる。

(※2) 2013年に、EUの財政ルール of 遵守を監視する機関として、財政協定に基づいて設立 (会計検査院の附属機関)。財務省の予算見通し、予算法の経済・財政見通しが妥当であるか、財政健全化目標等に沿った財政運営がなされているか等について、EUの財政ルールとの整合性も踏まえ意見具申を行う。

<参考文献>

- ・ フランス銀行ホームページ
<https://www.banque-france.fr/>
- ・ フランス国立統計経済研究所（INSEE）ホームページ
<http://www.insee.fr/>
- ・ フランス財務省ホームページ
<http://www.economie.gouv.fr/>
- ・ フランス社会保健省ホームページ
<http://www.securite-sociale.fr/>
- ・ フランス大統領官邸ホームページ
<http://www.elysee.fr/>
- ・ 欧州委員会ホームページ
<http://ec.europa.eu/>
- ・ 伊奈川秀和「フランスの社会保障財政改革」（財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」第85号、2006年9月）
- ・ 栗原毅「ユーロ時代のフランス経済—経済通貨統合下の経済政策の枠組みと運営」（清文社、2005年7月）
- ・ 厚生労働省「2013年海外情勢報告」（平成26年4月）
- ・ 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告」（平成21年6月）
- ・ 内閣府「世界経済の潮流 2011年 II」（平成23年12月）
- ・ Ministère de l'Economie et des Finances, "Guide pratique de la LOLF - Comprendre le budget de l'État"（2012年6月）