

福祉国家の自治体再編成

——経済の相互依存の深化と社会政策のハーモニゼーション——

岩 崎 美紀子

I 問題設定

福祉国家の視点から自治体再編成を考える場合、前提となっているのは、自治体間の社会政策のハーモニゼーションの是非であろう。社会政策のハーモニゼーションは、しかしながら、それ自体が自然発生的に問題となるものではない。その背景には経済活動とそれがひきおこす人の移動の活発化や広域経済圏の成立という2つの要因がある。

まず経済と社会政策の関係について考えてみよう。市場競争原理に基づく経済活動は、特定の地域、特定の業界、特定の企業、特定の人々に富を「効率的」に分配する。社会政策は市場原理のマイナスの結果（市場の失敗）を公共セクターを通して矯正する。それぞれの基本原理は、経済は効率的配分 efficient allocation、社会政策は再分配 redistribution と異なるものの、経済と社会政策は、表裏一体の関係にあるのである。

一方、経済活動の活発化は、地方レベルにおけるボーダレス化をすでに所与のものとさえするようになった。政治・行政単位である自治体の境界は容易に超えられ、いくつもの自治体にまたがる広域経済圏が実態として成立している。居住の場と雇用の場が異なる自治体にある人々は激増しており、同一自治体内で、居住と雇用が完結しているほうがむしろ例外的にすらなっている。

上記の2つの要因に共通するのは、経済の相互浸透の深化である。経済の力によるこのような現実とは、経済以外の分野においてすら、とくに経済とは表裏一体の関係にある社会政策分野での自治

体間の協調、調整を要請しているように思われる。

同じような問題は、地方レベルのみならず国際レベルにおいても徐々におこりつつある。世界経済の相互依存の深化は、国境を低くし、とくに地域経済統合の動きの活発なヨーロッパや北アメリカでは、国家間の経済の相互浸透と各国内の政策の自律性の関係が注目されている。経済国境を低くしながら、各国はどの程度社会政策の自律性を保てるのか、あるいは経済協定は社会政策分野におけるハーモニゼーションまで要求するのか、といった議論がされている。

本稿の目的は、以上のような問題意識を受け、北アメリカ自由市場を実現させた米加自由貿易協定が、カナダの社会政策にいかなる影響を与えるかを分析することにある。カナダ側に注目する理由は3つある。

まず第1は、米国とカナダの国力の差である。多くの場合、影響を受けるのは「弱いほう」である。第2は、カナダが多くの分野で政府介入型政策を採用している点である。国際自由競争を促進する経済協定が、公共色強いカナダの社会政策にどのような影響をおよぼすのであろうか。第3は、米国に対してのカナダと日本の類似性である。米国に対し、カナダは米加自由貿易協定を締結、日本は構造協議を行っているが、両国とも「手強い」のスーパーパワーに翻弄されている感がある。カナダの対米戦略には、その防御面においても攻撃面においても、日本にとって多くの示唆が含まれていることに留意したい。

問題は次のように設定できよう。自由貿易の拡大は、経済次元のみならず他の分野においても政

策協調を促すのであろうか。もしそうだとすれば、米加自由貿易協定がカナダの社会政策に与える影響は、このような一般的文脈に位置づけられるものなのであろうか、それとも米加という特殊な文脈によるものなのであろうか。この問いに答えるに当たって、まず米加自由貿易協定についてみてみよう。

II 米加自由貿易協定

1989年1月1日に発効した米加自由貿易協定(Canada-U.S. Free Trade Agreement 以下、米加協定と略)は、二国間の自由貿易協定としては、その創り出す自由貿易圏の大きさからみても、サービス、投資、エネルギーまでも含めた包括性からみても、二国間では初めての紛争処理機関を設立した先駆性からみても、他に類をみない画期的な協定である。

米加間において自由貿易拡大の動きは、この米加協定が最初ではない。1854年の互惠通商条約を皮切りに数多くの試みがされ、個別、セクター別に貿易の自由化が進んできた。しかし、包括的自由貿易の試みは、過去数回とも失敗に終わっている。なぜなら包括的自由貿易は、カナダ経済にとって決定的マイナス要因であった市場規模の問題を解決させるが、その一方で、巨人米国にのみこまれてしまうかもしれない危険を秘めた「両刃の剣」であり、後者がより強く意識されてきたからである。それがなぜ、今回は協定締結にいたったのであろうか。

米加協定締結の直接の契機となったのは、1985年3月ケベック市で行われた米加首脳会談で、カナダ側の提案に基づき「現存の通商障壁を減少または除去し、米加二国間の貿易と資本移動を保障、促進させる共同体制」の確立が、マルルーニ首相とレーガン大統領の間で合意されたことである。

この提案をもちだすまでのカナダ側の政局をみると、協定が単なる貿易協定であるとは言いきれない理由がうかがわれる。すなわち1984年の自由党から保守党への政権交代は、カナダの社会民主主義的伝統よりも、市場原理を重視するという指

導価値の転換をもたらし、その結果が米国への接近となったのである。

トリュドー自由党政権は、国内的には強い連邦政府と協調連邦主義の維持、対外的には対米偏重を減らす第3の選択、政策的には政府介入型を特徴としていた。しかし自由党政権は、カナダ連邦政府歴代の課題である失業率と地域格差の問題を解決できず、とくに第2次エネルギー危機に起因するカナダ経済の停滞は著しかった。このため1984年に政権をとったマルルーニ保守党には、カナダ経済活性化が最大の課題として課されており、この問題に立ち向かうためにマルルーニ政権はトリュドー政権とは対局をなす政策、すなわち米国との経済関係の強化、民営化、規制緩和をうちだしたのである。あらゆる分野において政府が慎重に慎重を重ねながら介入する社会民主主義的価値から、laissez-faireの原則を重視する市場原理へと、政府の指導価値が政権交代とともに変わったのである。

これまでは程度の違いこそあっても、歴代の連邦政府は政府介入型政策を重視しており、社会民主主義的価値は党派を超えて継承されていた。したがってカナダ社会には社会民主主義的伝統が色濃く、政権交代により、連邦政府の指導価値が変わったこと自体が驚愕であり、その後の保守党政策に対し期待と不安を抱かせることになった。米加協定締結の背景には、カナダのこのような変化がある。

協定を締結せずとも米加間の通商の約8割がすでに自由化されており、残りの2割の自由化をはかるために米加協定が締結されたとは、以上のことを考慮に入れば言いきることはできない。すなわち米加協定は、貿易協定ではあるが、単なる貿易協定以上の意味をもち、米加間の自由貿易の拡大の手段としてよりも、カナダ社会の変化を促進する推進力として考えられていることが理解できよう。

協定がカナダにとって貿易協定以上の意味をもつことは以上論じたとおりであるが、ではこのような特殊な文脈を離れ、より一般的に国際貿易協定である米加協定が、協定参加国の社会政策に影

響を与えるのであるとすれば、それはいかなる理由によるのか考えてみよう。

自由貿易は国家間の関税および非関税障壁を減少あるいは撤廃し、消費を高め国境を超えて効率的配分をもたらすことを目的としている。この目的を実現するために、金融・財政政策などマクロ経済政策分野では各国間で政策協調、あるいはハーモニゼーションが要請される。ハーモニゼーションとは貿易障害を除去することによって生じる経済的結果を無にするような政策を使わない責務であり、また自由市場形成の結果をより高め、自由市場に起因する効率の増大を促進するための他の政策分野における変更や調整のことである¹⁾。マクロ経済政策に代表される経済次元におけるハーモニゼーションは、自由貿易のメリットを最大限にするために必要とされようが、国際的経済配分の効率化のためには、社会政策のハーモニゼーションまで必要とされるのであろうか。この問いに答える前に、カナダの社会政策を概観しておこう。

III 社会政策

社会政策とは実際にはどのようなプログラムを含んでいるのであろうか。

まず社会保障制度の中核をなす所得保障プログラムがあげられる。所得保障プログラムは、給付の方法を基準に、「定額」demogrant、「社会保険」social insurance、「社会扶助」social assistance、「所得補足」income supplementation、の4つのカテゴリーに分類できる²⁾。「定額」は非拠出制であり、必要性や所得の条件ではなく単に人口統計上の基準により、一律に定額給付されるもので、老齢保障年金 Old Age Security、家族手当 Family Allowances が代表的である。「社会保険」は、一時的あるいは恒久的な所得の損失に対して保険により支払われるもので、失業保険 Unemployment Insurance、カナダ年金制度 Canada Pension Plan (ケベック州はケベック年金制度 Quebec Pension Plan)、労災補償 Workers' Compensation、医療保険 Medicare and Hospital Insurance などである。「社会扶助」

は、主要な所得保障プログラムの受給資格がないか、あるいはそれ以外のニーズをもつ人々³⁾への給付であり、カナダ扶助制度 Canada Assistance Plan がカバーしている。「所得補足」は最低所得を保障するためのもので、補足所得保障 Guaranteed Income Supplement がある。

社会政策には以上のような個人の所得保障プログラムのほかに、特定の団体に向けた高等教育援助 post-secondary education assistance や、地域／産業開発計画 regional/industrial development も含まれる。

このようなさまざまなプログラムからなる社会政策には、2つの理念がある。ひとつは富者から貧者へ再分配の理念であり、個人あるいは団体に向けた財政トランスファーである。いまひとつは市場の失敗の矯正であり、公共セクターを通して個人の所得保障を供給するのである⁴⁾。これら2つの理念は、経済の基本的価値である効率的配分とは別の次元にある。しかし前述したように、社会政策と経済の基本原理解は、次元こそ異なるものの表裏一体の関係にある。経済と社会政策は、それぞれ別の理念をもちながらバランスをとってきたのである。このバランスが米加協定というひとつの具体的な協定により、崩れようとしているのであろうか。

IV 米加協定と社会政策

自由貿易協定は、競争的市場原理を促進し、相手国経済の効率的配分にまで影響を与える。しかし市場は、その結果生ずる所得や雇用の分配の変化や、そのために個人が負うリスクには無関心である。したがって、もし社会政策により市場のマイナスのアウトプットがカバーできれば、経済合理性と社会政策はそれなりのバランスをとることができる。米加協定が問題となるのはこの点ではない。市場原理—政府介入の図式が、米国—カナダの国力の差に重なり、市場原理が席卷し、カナダの国家主権が脅かされるかもしれない潜在的危険に焦点があるのである。この問題は次のような2つの形で提起できる。

まず第1は、サービス貿易の自由化が協定に盛り込まれたことで、社会サービスまでが米国の自由競争・市場原理にさらされ、経済効率に絶対的価値をおかないカナダの伝統的政府介入型政策に変化がおこるとの危惧である。米加協定は、たしかにその第14章でサービスセクターの貿易の自由化を定めているが、対象となるのは商業ベースのサービスであり、政府の供給する公共サービスは含まれていない⁵⁾。しかし対象となるサービスを列挙している同章の附録リストのなかには、保険・医療機関の管理運営が含まれている。政府供給の社会サービスは対象とならないと前提しながら、同時に、公共サービスでも管理運営については対象となることが協定から読みとれ、不安の原点となっている。この不安は、競争には縁のうすかった社会サービスに競争原理が導入され、米国の競争力の相対的強さから、カナダの社会サービスの「米国化」Americanization がはかられるという危惧に直結するのである⁶⁾。

米加協定と社会政策が関連づけられ問題とされる第2の局面は、貿易の自由化のメリットを最大限にするために、半ば強制的に社会政策の変更がひきおこされるかもしれない潜在性である。もし社会政策の典型的アウトプットである公的給付や政府補助金が「不公正な貿易慣行」に相当するとされ、相手国の相殺関税の対象になるのであれば、協定はあっても自由貿易は実質的に実現できなくなるわけで、これを回避するために社会政策自体の変更が余儀なくされる点である。協定それ自体は、関税・非関税障壁の減少あるいは撤廃を目指すものであるが、これを最優先させ、この目的を果たすためにさまざまな分野における政策の調整を是とすれば、社会政策も例外ではなくなるのである。この調整がカナダの社会民主主義的伝統・政府介入型政策を、米国の自由競争・市場原理に染めあげる形で行われることへの危惧が大きいのである。

カナダの社会政策の1つである地域開発補助金が、「不公正な貿易慣行」として米国の相殺関税の標的となった代表的な例は、1973年のミシュラン・タイヤのケースである。米国は東部カナダに

立地したミシュラン・タイヤへのカナダ政府の地域開発補助金を、「不公正な」輸出奨励金として、相殺関税の対象としたのである。

カナダは2,500万人の人口しかもたず、先進国のなかでもっとも国内市場の小さな国である。このようなカナダに世界的企業が立地する場合、製品はカナダ国内に向けてだけではなく、輸出も前提にして製造されるのは当然である⁷⁾。加えてカナダ国内は経済格差が大きく、西部カナダ、中央カナダにくらべ、東部カナダは中心的産業が漁業であり、経済の停滞は著しい。

カナダ政府がこのような地域の経済活性化を目指し、世界的企業の立地を誘致するのも、このような地域にあえて立地する企業のマイナスのコストを補うために地域開発補助金を交付するのも、カナダ全体の均衡ある発展を使命とする連邦政府としては異論の余地のない政策である。しかしこのような地域産業開発補助金を、米国が輸出志向産業への補助金、すなわち輸出奨励金とみなすのであれば、経済活性化のための処方が経済活性化につながらず、それどころか相殺関税というダメージを受けることになる。カナダのように小規模な国内市場しかもたず輸出依存型の国にとっては、相殺関税による打撃は大きい。

カナダにとっては生殺与奪の性格をもつ米国市場へのアクセスが保障されるはずの米加協定は発効したものの、現実には相殺関税により米加間の通商障壁は残ったままである。現況では、結果として生じた貿易紛争の処理機関を設置し、できるだけパワーではなくルールに基づいた紛争処理を行う事後処理となっている。その一方で米加協定は、「不公正な貿易」の定義を5年から7年かけて行うことを明記しており⁸⁾、これは政府補助金コードとなるとされている。

問題は米加両国の対等な交渉によりこの補助金コードが確立するまでの間に、米国の報復的相殺関税に押され、カナダの社会政策が変更を余儀なくされる危険にあるのである。

このように、米加協定のカナダの社会政策への影響は、2つの局面で論じられるが、実際の社会プログラムのなかでとくに影響を受けやすいと予

測されているものがいくつかある。サービス貿易の自由化の観点からは、医療機関の運営が焦点となる。不公正貿易の観点から問題となるとされているのは、前述の地域／産業開発援助と、失業保険である。カナダの失業保険は、州政府の管轄にあったものを、1940年の憲法改正により連邦政府の管轄へと移管したが、地域格差是正が重要使命である連邦政府は、とくに失業率の高い特定地域と、漁業関係という特定グループには給付を厚くするという制度を採用しており、この点がとくに問題とされよう。

V むすびにかえて

米加協定は自由貿易圏の創出を実現させることを目的とした協定であり、EC と異なり、政治統合を目指すものでは決していない。そのような米加協定が、結果的に、「カナダの米国化」の形で望まない政治統合にまでいたる契機となるのではないかという危惧が、社会政策のハーモニゼーションの是非論議を生んでいるのである。

自由貿易と社会政策は、相対立するものではない。前述したように経済効率と弱者救済は異なる次元の理念であり、相応の相互補完的關係にあるのである。すなわち社会政策は、救済を目的とするものの、保護主義を奉り、自由貿易をひずませることを目的とするものではない。なぜなら社会プログラムのほとんどは、生産者ではなく消費者としての国民に向けたものであり、特定よりもユニバーサリティーを重視するからである。といっても、このような社会政策の間接的結果が、場合によっては国家間の経済関係に影響を及ぼすことはありえないことではない。しかしそれが相手国に大打撃を与えるまでにいたっているのか否かは、受け手の側の認識次第である。

このように考えてみると、社会政策のハーモニゼーションの是非に表れるカナダの危惧は、米国という特定のパートナーに起因するところが多いといえる。すなわち第1には、市場原理の具現国である米国であり、第2には米国の level playing field の理念である。これに米加間の歴然たる国力

の差が加わり、経済協定が経済以外の分野の政策の自律性 policy independence にまで影響を与え、カナダが独自の政策の自律性を減じる、すなわち政治主権を減じる形で、目指しもしない政治統合に半ば強制的にのみこまれることへの危惧である。

しかし、社会政策のハーモニゼーションの潮流は、このように米加間の特殊な文脈だけにうかがわれるものではない。まず第1は、自由貿易がサービスセクターにまで拡大する場合である。米加協定は、二国間協定としては初めてサービス貿易を対象としているが、今後自由貿易がサービス貿易にまで拡大する方向にあることはウルグアイ・ラウンドをみても明らかである。

第2に指摘できるのは、政府財政赤字である。これは膨大なコストのかかる社会サービスを縮小する動きにつながりやすい。社会サービスの実質的供給者は地方政府であることが多く、社会サービスのコスト削減は地方への補助金カットにつながり、地方政府の反対に遭う。といって、社会サービス自体を政府が縮小していくことは、国民の反発を買い、政権党にとっては次の選挙で苦戦を強いられる原因ともなる危険な選択である。中央政府にとって、地方政府と国民の反発を直接受けず、社会政策の支出を削減する有効な方法は、民営化である。サービス貿易自由化が、商業ベースのサービスのみを対象とし、公共サービスは含まないとしても、民営化により商業ベースに移れば、自由貿易の対象となり、ハーモニゼーションが進んでいく可能性は大きい。

表1は自由貿易の拡大と社会政策のハーモニゼーションの関係を、米加という特定の文脈と、より一般的な文脈に分けてまとめたものである。

世界経済の相互浸透がますます深まっていく現在、自由貿易の拡大は、金融・財政政策などマクロ経済政策のハーモニゼーションを不可欠なものにしている。しかし、level playing field の考えをもつ米国ととくに二国間交渉を行う場合、ハーモニゼーションの波は、マクロ経済政策のみならず、社会政策など間接的にでも経済にかかわる分野にまで拡大する潜在性は否めない。日米構造協議も、ある意味ではハーモニゼーションを目的としたも

表 1 自由貿易の社会政策への影響

米加間の特殊性	一般的潮流
● 政府介入型伝統（カナダ）vs. 市場原理（米国） ● 米加間の国力の差 ● カナダの Anti-Americanism ● 米国の level playing field の考え方	● サービス貿易の自由化 ● 非関税障壁への注目 ● 政府の社会サービス供給コスト削減への欲求と民営化の連関

のであることは明らかである。

経済のボーダレス化と政治主権を、対立の構図でとらえることはたやすい。また逆に、経済のボーダレス化が経済以外の分野でのハーモニゼーションをも要請し、国家主権の壁を崩壊させ、世界平和に貢献すると論ずることもたやすい。しかし重要なことは、経済と政治主権の対立でも、経済への政治主権の従属でもなく、双方のバランスであり、バランスをとりながらいかに現実の過程を進んでいくかである。本質的に経済は世界のハーモニゼーションに導いていくとしても、それが経済大国の論理で進むことを是としてよいのであろうか。米加協定を契機としたカナダの社会政策の攻防は、このような問いに答えようとしているのかもしれない。

注

- 1) H. Johnson, "The Implications of Free or Freer Trade for the Harmonization of Other Policies," in H. Johnson et al., *Harmonization of National Economic Policies Under Free Trade*, University of Toronto Press, 1968, Toronto, p. 2.
- 2) Keith G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*, Second Edition, 1987, McGill-Queen's University Press, Kingston, p. 7.
- 3) 受給者の多くは、視覚障害者、身体障害者、母子

家庭である。

- 4) Derek Hum, "Harmonization of Social Programs Under Free Trade," in Glenn Prover (ed.), *Free Trade and Social Policy*, Canadian Council on Social Development, 1988, Ottawa, p. 28.
- 5) *Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Art. 1401.
- 6) 健康保険については、逆に米国のシステムのカナダ化の希望が、米国民の間で強まっている。これは、米国では保険料と医療費の上昇が同時におこり、また保険でカバーされない人々の数が、5,000万人に達していることが原因となっているため、全国民対象で政府主導のカナダの健康保険システムへの関心が、とくに1989年後半から高まっている。AMA (American Medical Association) や HIAA (Health Insurance Association of America) は、この動きに反対で、カナダのシステムの欠点を指摘している。カナダの政府主導型医療システムを参考とした改革が、すぐに米国で行われるとは思われないが、米国民の6割がカナダ型システムの採用を望んでいるという事実は無視できない。The *Globe and Mail*, 1989. 9. 26, 1990. 1. 12, 1990. 1. 15.
- 7) D. J. S. Bream, "Fiscal Policy Harmonization and Negotiation of a Free-Trade Area," in *Policy Harmonization: The Effects of a Canadian-American Free Trade Area*, C. D. Howe Institute, 1986, Toronto, p. 59.
- 8) *Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Art. 1906.

(いわさき・みきこ 筑波大学助教授)