

## 社会保障と欧州単一市場

J. H. ピーターセン

訳：粟沢尚志

### I. はじめに

ローマ条約は明らかに当初から、以下の5つを目標とするものであった。まず第1に財の自由移動を保障する単一市場の形成、第2に人、サービス、そして資本の自由移動に反する障害の除去、第3に自由競争を阻害しないシステムの構築、第4に単一市場の適切な機能に必要な法制度の相互接近、そして第5に単一市場の利害における税制の相互接近である。EC委員会は1985年6月に白書の形で、単一市場の完成に向けての計画を作成し(Commission 1985)、それはその後、単一欧州議定書において「財、人、サービス、そして資本の自由移動が保証される国境を持たない地域」として規定されたが(Comission 1986)、これは上述のローマ条約の精神のもとにあるといえる。提示されたその計画は、今まさに完成の途中にある。

域内における財やサービスの自由な取引が達成され、貿易や資本および労働の自由移動に関する非関税障壁ならびに他の障害を取り除き始め、より強固な通貨統合に向けての第一歩を踏み出し、そして共同体の政治的な構造が次第と築き上げられたのならば、経済統合の3番目の主要な側面として、人々の関心が財政全般や殊

に社会保障に向けられることは必然であろう。この論文の目的は、統合の展開過程における社会保障の将来的な役割を分析することである。

欧州の社会政策を発展させ、域内市場に社会的側面をもたらすという考え方は、近年さらに一層重要視されてきている。1989年12月のストラスブルグ会議では、ECの11加盟国が数多くの宣言を含む社会憲章に合意した。社会的側面がさらに重視されるにつれ、欧州がどの程度まで均一な社会保障制度を必要としているのかという疑問が生じている。(直接的であれ間接的であれ、また事前のであれ事後のであれ)共同体全体に共通した政策を作り上げようとする試みは、どれほど望ましいのであろうか。欧州統一の斬進的な完成のためには、加盟国が自国のみによっては何が最もうまく達成できるのか、そして共同体の枠組の中では何が最もうまく達成されるのか、という問いへの解答が必要となる。つまり、国家と共同体間の能力のバランスが問題となるのである。

たとえ共同体が財政の領域において、合衆国のような成熟した連邦社会に多年をかけても統合化される可能性は低いとしても、「経済分権主義(economic federalism)」の理論に基づき分析することは妥当といえよう。ここで問題となるのは、所与の諸課題に関して、いかなるレ

ベルの政府にいかなる決定能力を割り当てるかが共同体にとって最適であるかということである。

多重統治構造において、決定組織の合理的な分配を決定するためには、公共財がもたらす便益の地域的帰着に関する情報を必要とする。つまり、そのような情報は、政策決定および財政の役割を適切な水準に割り当てるための基礎として必要なのである。財政における適切な意思決定のためには、便益、税、そして意思決定機関の3者の一致、あるいは少なくともそのような一致への接近が不可欠なのである (Breton (1965, 1970), Musgrave(1969), Olson(1969), Oates(1972))。つまりわれわれが求める目的とは、特定の公共財から便益を受ける投票者集団の境界線が行政区域の境界線と一致するような状態、つまり「財政的等価 (fiscal equivalence)」の状態を創り出すことである。便益が波及する境界を持つ全ての公共財について、別個の行政区域や意思決定単位を必要とする。つまり、ある公共財に対して税負担をしてそこから便益を得る人々と、意思決定機関を選出する人々とが一致しなければならない。行政区域がいくつかの水準で、また数多く存在してこそ、公共財の境界とそこから便益を受けるグループの境界との大きな乖離を避けられるのである。つまり世界的な組織から最も小さな自治体組織まで、各種の組織を必要とするのである。

このことは、EC政策における近年の中心的原則がいわゆる「補完性の原則」であることの原因である (Commission 1989; sect. 20)。上のレベルの行政機関の機能は可能な限り制約され、それは下のレベルの機関の機能を補完すべきであるとされている。もちろん、一体性 (cohesion) に対してネガティブの影響を与え

ないような政治的機能や経済・通貨同盟の機能はこれまで同様、国家の責任によってなされるべきである。ここで強調すべき問題は、補完性の原則が事後的な社会保障のハーモナイゼーションを意味しているかどうかである。つまり、社会保障が個人間および世代間の分配政策を行うということから、共同体がそれに指導的な役割を果たすべき理由があるのだろうかという問題である。

## Ⅱ. 社会保障の調和化

自由市場システムが、たとえ全ての資源を最も有効に利用するよう完璧に機能できたとしても、そこから生じた所得分配が人々の選好に一致するという先験的な理由はない。一般に、市場によって決まる所得分配が社会的に最適な分配であるとはいえない。このことは、社会的に望ましい所得分配を個人間において達成するためには、公的な介入 (つまり分配政策) が必要であることを意味している。そして社会保障制度も分配システムのひとつであり、個人間および世代間における分配を行うと考えられる。

財政分権主義に関する議論が導く主要な結論によれば、再分配の目的が労働や他の経済的資源の移動性に決定的に依存するので、再分配は下の政府レベルでは極めて厳しく制約される。下の政府レベルにおいては、行政区域間の移動を阻害するものは、長期においてはさほど大きくないであろう。再分配政策に関して各行政区域間でその程度が大きく異なるならば、人々の居住に歪みをもたらす要因となろう。そして、貧しい人たちは平等主義的政策をとる地域へと流入し、逆に富める人たちはそこから流出していくという人口の移動を引き起こすことによっ

て、地域間の再分配政策の格差は消滅することとなる。結局、再分配政策の目的は住民の移動性によってほとんど消滅するのである。また、われわれが地形的に大きな行政区域に移動するほど、移動の障害は増加する。つまり、それだけ再分配政策がうまく実行される可能性が大きくなり、再分配政策を強化しようとする政府の権限も強くなろう。有効かつ大きな再分配政策を可能とするのに必要な非移動性の程度は通常、国家レベルのみである。これまでの理論研究によると、地方政府間において平均所得が異なるため、国家としての分配目的は地方政府内による再分配政策によっては達成されないとされる。また、そのような地方政府間における財政的ニーズやその能力の不均衡を除去するためには、中央政府の責任によって社会保障を扱う必要があることもわかっている。これらの議論より、主たる責任は中央政府にあるといえよう。もしこのような通常の議論が EC の枠組にもあてはまるのであれば、それは共同体が社会保障に関して意思決定を行う理由を与えるものであろう。しかしながら、理論的な結論を単純に EC の政策にあてはめることができない大きな理由がある。

この結論は、労働および他の経済的資源に関する自由な地域間移動を前提としている。ティボー (1956) による「足による投票」が示すように、もしある行政区域の財政計画に不満ならば、個人は自らの選好により合致した公共政策を行う他の地域へとつねに移動することが可能である。地域間における競争性は、競争的な市場と同様の結果をもたらす。つまり、このような議論は、個人が様々な地域間を移動することができるため、地方政府の行動が制約されるということから主として導かれるものである。再

分配政策の有効性は、住民移動の自由度に極めて依存しているのである。

標準的なモデルにみられる再分配政策を阻害する高い住民移動性は、EC の文脈においてはあてはまらないであろう。近い将来において、共同体加盟国間での人の移動は、明らかにある一国内における地域間移動よりも少ないであろう。特定の土地との伝統的な結び付き、文化・言語的差異、歴史的憎しみは地域間の財政的差異がもたらす人々の移動を妨げるものである。たとえ人の移動が存在し、またそれが単一市場の完成につれて促進されるとしても、加盟国間の再分配政策に重大な制約を与えるような大きな現象ではなく、中期的にもそのようにはならないだろう。近い将来、移動に関する議論はその重要性を失うと思われる。

個々の EC 加盟国においては、依然それぞれ独立した再分配政策を行うべき余地がある。地方政府とは対比的に、もし加盟国の中央政府がそれを望むのならば、個人間の所得再分配を目的とする大きな政策を実行する能力をもつであろう。

より基本的には、再分配政策を実行する可能性とは、なんらかの方法で集約された個々人の選好と多かれ少なかれ直接的に関係している。再分配への選好は悪環境を知覚することによって条件付けられ、また身近な悪環境は遠くにあるそれよりも感知されやすいという仮説はもっともらしい (Pauly (1973))。「補完性」の強さはおそらく地理的、社会的、そして心理的な距離の減少関数であるので、再分配の動機付けに関しては空間的な側面を持つといえよう。つまりこれが正しい限り、分配機能を共同体レベルへと移管しようとする意識は極めて弱いものである。換言すれば、共同体レベルでの個人間の

再分配になんらかの進展がなされる前に、高水準な政治的統合が必要である。もし各国家のシステムが十分に整備され、そして各々が異なった原則に基づいているならば、共通の社会保障制度の設立とは EC の政策的優先順位の中で低いものであろう。社会保障に関して、ヨーロッパにおける単一のまた一般的に認められた概念はない。共同体の現在の発展水準では、人口の移動性および分配目的から判断すれば、社会保障の主たる責任は各加盟国自身にある。もちろんこのことは、移民の互恵的かつ平等な適応を協定によって保障され、労働の自由移動が促進されることを排除するものではない。

基本的なモデルでは、中央政府あるいは上の政府レベルが個々の市民への直接的な課税権を持っていると仮定する。このことは、上の政府レベルが原則として付加価値税 (VAT) を用いて各加盟国の収入を分けていくという現段階におけるヨーロッパのシステムと反するものである。このことは、課税や社会保障のような移転政策を通じて、上の政府レベルが直接的に所得再分配を行う力が極めて限定されていることを意味している。

したがって、補完性の原則を経済的に解釈すると、大規模な移民が重要な要因とならない限り、国家による社会保障制度の運営を否定することにはならないという結論に至る。「補完性」での効率性が発揮される限界が、伝統的な国境によって規定されるよりも共同体の境界線によって規定されない限り、共同体が税や移転所得を決定するという可能性は限定されたままであろう。

### Ⅲ. ソーシャルダンピング、社会保障、そして調和化

別の議論において、社会保障水準が低い国や社会保障財源を一般財源に依存している国は、逆に社会保障の水準が高く、雇用者によっても保険料が負担されているような国よりも有利であるといわれてきた。このことは各国の社会保障制度によって、現実の貿易パターンや要素移動が、比較優位によって決定されるパターンから乖離させることを意味している。域内市場の円滑な機能を保障する調整は共同体全体にとって重要であるので、社会保障の事前的なハーモナイゼーションという事例もこれに含まれる。しかし、このことは、議論の前提条件が正しいときに限られる。

この問題はかつて、Meade (1953), Ohlin et al. (1955), Meinhold (1957), Balassa (1961), Meinhold (1964 a, b), Shoup (1967), Andel (1967) の諸研究によって学術的な注目を集めた。それらの分析は、価格が社会的限界効用およびコストに等しいという仮定に基づいており、貿易の最適化と生産の最大化を前提としている。

財およびサービスの統合市場、要素の国際間非移動、変動相場、そして各国間での社会保障水準と調達方式の格差を前提とすると、もし賃金稼得者が雇用主の保険料支払いを賃金の一部と見なし、価格および賃金が伸縮的であるならば、保険料負担水準の格差は各国の賃金コストの水準に影響を与えない。他方、契約賃金が雇用主の保険料と正の関係にあるならば、賃金コストの相対的な水準は短期的には影響を受けるであろう。しかし、均衡は為替レートが調整さ

れることによって維持されるであろう。いずれにしる、雇用機会のシフトは長期的に展開され、保険料負担が賃金稼得者にシフトするよう均衡が達成されるであろう (Balassa (p. 220), Ohlin et al. (p. 37 and p. 67-68))。生産者にとっては、この点では賃金と保険負担のみが唯一のコストとなる。同様の結論は、雇用者が保険料を支払う場合にもあてはまる。また、一般課税による調達が必ずしも賃金コストに影響を及ぼすこともない。もし影響を及ぼすならば、最終的な通貨統合がなされる以前でも為替メカニズムによって均衡は維持されるであろう。

過去に課された保険料が個々の国のコスト構造に含まれている限り、均等化は既存のコスト関係を歪め、むしろそれは有害な効果を持つであろう (Balassa (p. 220))。経験的に見ると、賃金と間接的な労働コストとの間には負の関係が見出される (Petersen (1991))。もし生産性や社会保障制度の格差を是正した賃金が給付水準の高い国に調整されるのならば、共同体内の経済発展の低い国は比較優位を失い、これら諸国の失業が上昇し、域内の移転メカニズムによる解決が極めて困難であるような構造問題を結果的にもたらすであろう。

他方、固定相場のレジームが導入されたのならば、保険料負担の増加と同額の賃金の増加を必要とするが、このことは社会保障の自律的な意思決定に大きな制約を与えるものではない (Ohlin et al. (p. 89))。

要素の自由移動を考慮に入れても、結論に大きな変化はない。しかし、移民においては過去の雇用、保険料負担、そして居住に基づく社会保障権が喪失しないようにしなければならない。このことは1971年より、第1408指令における原則および取り決めによって達成されてい

る。

今後、欧州全体の労働市場が均一化し、大規模な移民が生じたのならば、加盟各国の再分配政策は同一歩調をとらねばならないであろう。

結論的にいえば、単一市場の有効な機能によって事前的な社会保障のハーモナイゼーションが必要である程度は、比較的小さいといえよう。社会保障のような経済政策の特定の分野におけるハーモナイゼーションを、他の経済政策に先行して行う必要性はない (Ohlin et al. (p. 68, p. 72))。しかしながら、域内市場の権限の割り当てと効率的な機能は政策の策定に影響を及ぼす数々の問題のうちの重要な点であることは認めねばならない。域内市場の完成に伴い便益とコストに相違が生じることは、再分配的メカニズムを行う理由となる。ただし、そのような政策は、個人間や世代間の再分配政策である社会保障政策とは何ら関係がない。市場統合によって便益の不平等が生じることは、共同体予算を通じる直接的な移転を促すが、そのために社会保障のハーモナイゼーションを行う理由とはならない。

#### Ⅳ. 税率の接近と社会保障の調和化との類似性

補完性の原則もソーシャルダンピングに関する議論とともに、社会保障の事前的なハーモナイゼーションを必要とするものではない。しかしながら、単一市場の完成は税制の接近に向けての流れにあわせて、事後的な調整を促すかもしれない。たとえ意図的な税制の接近がなされないとしても、税率の格差から生じる価格格差によって、財市場や要素市場では効用や利潤を極大化しようとする家計や企業による裁定行動

が生じるであろう。彼（女）らは立地や居住場所を変えることにより、税率や制度の差に対応するであろう。もちろん調整の必要性は、裁定の可能性に依存している。

税制の接近が共同体の決定によってなされるものであれ、また市場競争の結果として生じるものであれ、公共部門の支出水準がヨーロッパ全体の水準から大きく離れている国は縮小の方向への圧力を受けるであろう。税率の接近から生じる超過需要を中立化するためには、以下のような他の調整策が必要となる。

- 1) 他の税率の引き上げ
- 2) 既存のタックス・ベースの拡大
- 3) 新たなタックス・ベースの導入
- 4) 公共支出の縮小
- 5) 公的貯蓄の増加
- 6) 上記調整策の組合せ

EC 諸国の税制に関する分析によると、デンマークの税比率（GDP に対する総税収）が最も高く、その税構造は標準的なヨーロッパ諸国の構造と最も乖離していることを示している。財とサービスへの課税割合が大きいほど、また課税水準が高いほど、競争的なプロセスからより大きな調整が期待される。このことはデンマークを最も困難な立場におくものである。それに加えて、デンマークは GDP のおよそ 40% 以上の対外債務を負う債務国に属している。このような事実は、社会保障にもリパーカッションを持ちうるような調整プロセスを要する段階を設定するものである。

もし財とサービスの自由移動への制約が除去され、また源泉地主義が適用されたのなら、裁定によって、間接税率や資本税率が高い国は（税率の低い）近隣国家の税率へと調整される方向へと向かわせるであろう。結果として生じ

る超過需要の効果を中立化するために、歳出の減少をもたらさないよう歳入の減少を防ぐための努力が必要であり、公的財政の余剰あるいは民間貯蓄の増加の組合せを通じて総貯蓄を増加させるような努力が必要となる。したがって、現段階においてこれらは、制度的改革や制度の革新を促す動学的プロセスとしての競争と理解できよう。このことは、一般に制度の格差を意味している。この意味における動学的な競争が、事後的なハーモナイゼーションに向かっているかどうかは不確定であり、改革や革新によって、自発的な競争的調整が差別化へと向かうのである。制度を欧州の政治的選好の強さに適合させるように創り出すという理由において、このことは優越性を持っている。ハーモナイゼーションそれ自体は目的ではない。

#### 参考文献

- Andel N., 1967, Problems of Harmonization of Social Security Policies in a Common Market, in C. S. Shoup, *Fiscal Harmonization in Common Markets*, New York and London, pp. 353-84.
- Balassa, B., 1961, *The Theory of Economic Integration*, Homewood III.
- Breton, A., 1965, A Theory of Government Grants, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 31, pp. 175-187.
- Breton, A., 1970, Public Goods and the Stability of Federalism, *Kyklos*, 23, pp. 882-902.
- Commission of the European Communities, 1977, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, I and II*, Brussels.
- Commission of the European Communities, 1985, *Completing the Internal Market*, White Paper from the Commission to the European Council. Document. Luxembourg.
- Commission of the European Communities, 1986, Single European Act, *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/86. Luxembourg.

- Commission of the European Communities*, 1987, *Completion of the Internal Market: Approximation of indirect tax rates and harmonization of indirect tax structure*. Global Communication from the Commission, COM (87) 320. Brussels.
- Commission of the European Communities*, 1988a, *The Economics of 1992, European Economy*, No. 35. Luxembourg.
- Commission of the European Communities*, 1988b, *The social policy of the European Community: looking ahead to 1992, European File 13/1988*.
- Commission of the European Communities*, 1989, *Udvalget til undersøgelse af mulighederne for en økonomisk og monetær union, Rapport om en Økonomisk og Monetær Union i Det Europæiske Fællesskab*, (The Delors Committee Report).
- Holloway, J., 1981, *Social Policy Harmonization in the EC*, Gower Press.
- Meade, J. M., 1953, *Problems of Economic Union*, University of Chicago Press.
- Meinhold, H., 1957, *Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Integration, Sozialer Fortschritt*, pp. 4-8.
- Meinhold, H., 1964 a, *Notwendigkeit und Möglichkeit der Harmonisierung von Sozialleistungen im EWG-Raum, Deutsche Versicherungszeitschrift*, 18, pp. 1-4.
- Meinhold, H., 1964 b, *Nationale Eigendynamik oder Harmonisierung der Sozialleistungen in der EWG, Berufsgenossenschaftliche Praxis*, pp. 363-366.
- Musgrave, R. A., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York.
- Musgrave, R. A., 1969, *Theories of Fiscal Federalism, Public Finance*, 24, pp. 521-532.
- Oates, W. E 1972, *Fiscal Federalism*, New York.
- Ohlin, B. et al., 1956, *Social Aspects of European Economic Cooperation*, Report to the International Labour Office, Geneva.
- Olson, M., 1969, *The Principle of "Fiscal Equivalence", The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, American Economic Review*, 59, May, pp. 479-487.
- Pauly, M. V., 1973, *Income Redistribution as a Local Public Good, Journal of Public Economics*, 2, pp. 35-58.
- Petersen, Jørn Henrik, 1990, *The Impact of 1992 on Social Security: An Economic Perspective*, in *Social Security and Europe 1992, Yearbook 1989, European Institute of Social Security*, Leuven and Amersfoort.
- Petersen, Jørn Henrik, 1991, *Harmonization of Social Security in the EEC revisited, Journal of Common Market Studies*, (forth-coming).
- Shoup, C. S., (ed.), 1967, *Fiscal Harmonization in Common Markets, vol. I and II*, New York and London.
- Thurow, L., 1971, *The Income Distribution as a Pure Public Good, Quarterly Journal of Economics*, 85, pp. 327-336.
- Tiebout, C., 1956, *A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- (J. H. Petersen オーデンセ大学教授)  
(あわさわ・たかし 社会保障研究所研究員)