

# 一元的金融政策と通貨統合参加国財政政策の関連

島野卓爾

## 1. ルールと裁量

伝統的マクロ経済政策では、マネーサプライや財政支出などの政策手段を外生変数として取り扱い、これら諸変数の変化が民間部門の経済活動に与える効果を経済政策の効果と考えてきた。その典型がIS-LM分析である。ここでは、政策当局が保有する情報は完全であり、したがって政策手段が一方向的に民間部門に投入されても「政策の失敗」はありえない。それに対して現代の戦略的マクロ経済政策では、民間部門が保有する情報を重視し、民間部門の抱く予想や期待の変化が政策当局に影響を与えると考える。したがって民間部門と政府部門の経済活動は相互依存的であり、経済政策は外生的ではなく、経済全体のなかで内生的に決定されると考える。

民間部門と政府部門の経済活動が相互依存的であるとき、経済政策の有効性を支配するのは、民間部門が政策当局を信認しているかどうかである。ここで信認を、政策当局によってアナウンスされた政策プログラムと将来時点で実行される政策内容とが整合的であると民間部門が予想することと簡単に定義しておこう。民間部門が政策当局を信認しているとき、民間部門は政策当局が政策を実行する可能性があり、政策を実行する誘因をもっていると認識しているのである。

戦略的マクロ経済政策が重用されるようになった背景として次の二点がある。そのひとつがKydland and Prescott (1977) に始まる時間的不整合問題に関する理論的研究の進展で

ある。たとえばBarro and Gordon (1983) は、失業率とインフレ率を二変数とする損失関数を最小化するとき、裁量解と公約解では、失業率はともに自然失業率で一致するが、インフレ率は公約解ではゼロであるのに対し裁量解ではプラスになることを示した。したがって裁量解の方が損失関数の値が大きく、経済政策として望ましくない。その理由は、裁量政策では、時間の推移にしたがって政策当局が最適と判断する政策が変化するという時間的不整合性問題を含むからである。つまりこうした理論的研究から、経済政策における公約（ルール）重視の意味が明らかにされたのである。

もうひとつは先進諸国に共通する財政赤字がもたらす実際の意味である。政策的歪みが財政収支均衡に与える効果に注意が向けられるに及んで、財政赤字の規模に一定の限度（たとえば財政赤字対GDP比率）を画すルールを導入することによって、裁量的財政政策を制約すべきだという規範的な考え方が支配的になってきた。たとえばアメリカでは、グラム・ラドマン・ホーリングス法以降の予算執行法（Budget Enforcement Act）によって歳出増加の抑制が図られてきた。これは端的に言えば、名目均衡財政ルールである。他方、欧州諸国は、通貨統合の完成に関連して共通通貨ユーロの価値を安定的に維持するため、統合参加国財政収支に規律を与える「安定協定」というルールを導入した。このルールは、欧州中央銀行の一元的金融政策と通貨統合参加国財政政策とを関連づけるものとして、欧

州通貨統合の将来を考察するうえできわめて重要である。

## 2. 安定協定の意義と有効性

マーストリヒト条約は第一段階から第三段階を経て通貨統合を完成し、共通通貨ユーロを導入するタイム・スケジュールを明記しているが、導入された共通通貨ユーロの価値をどのようにして維持するかについての条文を欠いている。世界に誇る安定した国際通貨マルクを放棄しユーロを自国通貨とするドイツにとって、ユーロがマルクと遜色のない安定通貨でなければ通貨統合に参加する意味はまったくない。ドイツ蔵相ワイゲルがEU加盟国に財政規律を強く要望し、安定協定によって財政運営をルール化したのは当然のことである。

### 2.1 安定協定の内容

安定協定は、1996年12月13～14日ダブリンでの欧州理事会が閣僚理事会からの報告を受けてこれを採択したものである。閣僚理事会からの報告は、経済・通貨同盟が第三段階へ移行する準備として書かれており、各パラグラフの文頭に番号が付与されている。以下の考察でもこの番号を括弧を付け、たとえば(1～5)のように示してこれを利用することにしたい。

報告は全部で41のパラグラフから成る。はしがき(1～5)に始まり、ユーロ地域と非ユーロ地域との関係を為替相場メカニズム2(ERM2)と安定の枠組みによって規定している(6～17)。ユーロ地域はマーストリヒト条約にしたがい1999年1月以降第三段階に移行する国々であり、非ユーロ地域は移行しない国々である。ユーロ地域経済が安定的に発展するためにはユーロ地域の各国経済自体が安定的である必要があるが、非ユーロ地域といえども通貨統合はともかく、欧州統合に

は参加しているのであるから、両地域間の為替相場が安定的に推移しなければならない。為替相場メカニズム2はそのための工夫である。次いで報告の主要部分である安定協定が、財政構造の監視の強化(21～24)、早期警告システム(25)、過度の赤字の際の手続き(26～34)、制裁の構成と範囲(35～36)、欧州理事会による安定協定への協議(37)という小見出しのもとで展開される。なお安定協定の全文は【付録】に譲り、ここでは各パラグラフごとの内容を示せば以下の通りである。

#### 財政構造の監視の強化(21～24)

- 21: ほぼ均衡か黒字財政の実現
- 22: ユーロ導入国の財政安定計画提出義務
- 23: ユーロ非導入国の収斂計画提出義務
- 24: 多年度にわたる財政安定計画ならびに収斂計画の公表

#### 早期警告システム(25)

- 25: 財政安定計画および収斂計画の検討、中期目標および調整経路に関する財政収支の観察、閣僚理事会による当該国への警告

#### 過度の赤字の際の手続き(26～34)

- 26: 手続きに関する定義と手続き段階の期間の確定、制裁手続き実施のためのガイドラインの策定
- 27: 例外規定
- 28: 手続きがとられた場合の欧州委員会の報告義務
- 29: 欧州委員会による過度の赤字判定に関する理由と勧告についての意見表明義務、例外判定の根拠についての報告義務
- 30: 閣僚理事会の判定
- 31: 閣僚理事会による当該国への勧告の内容
- 32: 勧告に従わない場合の制裁措置
- 33: 過度の赤字国の政策過程と結果に関

する閣僚理事会の継続的監視

34：過度の赤字の場合の手続きの再手続き

制裁の構成と範囲（35～36）

35：無利子の預金納入措置，罰金の構成（GDPの0.2%相当の固定部分と収斂基準参照値を上回る赤字額の10%相当の変動部分），年間納入額の上限（GDPの0.5%）

36：納入預金の金利および罰金の処分  
欧州理事会による安定協定への協議（37）

37：欧州理事会の決議に基づくガイドライン，加盟各国，欧州委員会および閣僚理事会の義務

以上のように，安定協定はユーロ地域各国に対して財政収支をほぼ均衡か黒字に維持することを原則的に要請し，そのためにユーロ地域各国に対して財政安定計画の提出を，また非ユーロ地域各国に対して収斂計画の提出を義務づけている。そして多年度にわたるこれらの計画は公表され，各国が規律に則って財政運営をしているかどうか明らかにされる。

各国財政構造のこうした監視強化にもかかわらず財政赤字が過度にわたると判断された場合，閣僚理事会は当該国に警告する。しかし，それでもなお財政収支が改善されない場合，閣僚理事会と欧州委員会はそれぞれの分担に応じて制裁へ向けての手続きをとることになる。赤字の原因が当該国の管理の及ばない異常なものであるときの例外規定もあるが，財政赤字が過度かどうかをめぐる判定ならびに手続きはきわめて厳格であり，最終的に閣僚理事会が当該国に対して勧告することになる。勧告に従わない場合，制裁措置がとられることになる。その内容はまず無利子の預金納入が義務づけられ，財政赤字が引き続き過度と判定された場合，二年後に納入された無利子の預金は罰金となる。

## 2.2 税制の収斂

すでに述べたように，安定協定の目的は，共通通貨ユーロの価値を安定的に維持するため，ユーロ地域各国がそれぞれの財政を規律をもって運営するためのルールを示すことにある。財政規模はともかく，財政運営をルール化することによってユーロ地域の財政収支は次第に同質化することになる。その場合，歳入の基礎である税制はどこまで収斂しているのだろうか。税制の調和は，課税による歪みを減少させるだけでなく，国際的にみた課税の中立性（税制による競争と課税ベースの移転を阻止し，財政上の公正を実現することによって経済福祉を向上させる）を促進する目的からも重要である。

現状では，EU諸国の課税水準（対GDP比）は，①低課税国 [アイルランド（35.2%），ポルトガル（33%），スペイン（34.2%），イギリス（35.2%）]，②中課税国 [ドイツ（39.1%），ギリシャ（42.5%），イタリア（41.8%）]，③高課税国 [ベルギー（45.8%），デンマーク（51.6%），フランス（44.5%），ルクセンブルグ（43.7%），オランダ（44.4%）] に大別でき，必ずしも収斂の視点からすれば十分とはいえない。

しかし経済統合の深化が財，サービス，資本，生産要素の国際間移動を促進しており，これが課税権の分割をぼやかしているとともに，税率および課税の実際を収斂させるように働いていることも確かである。1999年1月予定通り共通通貨ユーロが導入されれば，市場の透明性が高まりユーロ地域各国間での価格差が一層明瞭になる。したがって投資家は有利な投資先を見つけて，直接投資ならびに間接投資をこれまで以上に積極化することになる。このことは，自国本意の税制を維持しては投資先としての魅力を失うことを意味するから，通貨統合の進展がユーロ地域の税制を収斂，調和させていくことは確実である。

とはいえ、現状で税制の調和ないし収斂が進んでいるのは、統合の進展につれて国際競争に曝される場面の大きい法人税、資本所得課税、間接税の分野である。税制の調和ないし収斂の実態を見るために、1965、1980、1955の3年をベンチマークとしてとり、これら税種目の標準偏差と平均から変動係数を計算し、3ヶ年の推移を見ると第1表のようになる。

現在EUに加盟している15ヶ国についていえば、税収総額ならびに一般消費税の1995年の変動係数は1965年と比較して大幅に減少しており、税制が収斂していることを示唆している。これに対してオリジナル・メンバー6ヶ国の変動係数の推移を見ると、税収総額に関しては目立った減少を確認できない。た

だ、一般消費税に関しては変動係数が年を追うにつれて減少しているのは、EU域内での間接税制の調和が進展している証左である。これと同様の傾向は、EU15ヶ国の変動係数の推移からも確認できる。反面、社会保険料に関する変動係数は、15ヶ国でもオリジナル・メンバー6ヶ国でもほぼ不変である。各国の社会保障制度はそれぞれ歴史的、制度的背景をもっており、この面での調和が難しいことを示唆している。

EU内での競争激化は今後も税制の収斂を強めることを予想させるが、現状では、税制の調和・収斂が今後どこまで進展するか、その結果各国経済活動と財政収支にどのような効果を与えるかに関して明確に答えることはできない。ただ前述したように、ユーロの導

第1表 EUにおける税制の収斂（1965、1980、1995）

	総租税収入			一般消費税収入			社会保険料		
	1965	1980	1995	1965	1980	1995	1965	1980	1995
EU									
加重平均	29.1	36.2	40.4	4.5	6.1	6.8	8.1	12.3	13.8
平均	27.2	36.7	40.9	3.9	5.9	7.2	6.8	10.6	11.9
分散	34.4	55.1	29.2	3.7	4.3	1.6	11.2	23.3	27.5
標準偏差	5.86	7.42	5.40	1.93	2.08	1.28	3.34	4.83	5.24
変動係数	0.22	0.20	0.13	0.50	0.35	0.18	0.49	0.45	0.44
EU*									
平均	31.0	40.9	44.8	10.4	10.6	11.7	9.80	14.42	16.62
分散	7.66	29.6	9.1	3.03	2.28	0.19	1.17	5.09	5.11
標準偏差	2.77	5.44	3.01	1.74	1.51	0.43	1.08	2.26	2.26
変動係数	0.09	0.13	0.07	0.17	0.14	0.04	0.11	0.16	0.14

\* ) はEUのオリジナル・メンバー国（ベルギー、フランス、ドイツ、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ）のみ

[資料出所] Mongelli, F.P., (1997) から作成

入が経済および金融の統合を促進することは確実であるから、それに伴い、「市場の変化に基づいて（market-based）税制の調和が進んでいくことが予想される。とはいうものの、現時点でも会計原則ならびに移転支払いの実際は各国共通ではないし、各国の財政スタンスにも大きな差異があるだけでなく、むしろ各国は、すぐ後で考察するように外生的ショックに対応するため財政政策に政策の自由度を保持したい考え方が強い。したがって制度変更に基づいて（institution-based）税制を調和させる方向が急速かつ広範に実現するとは考えにくい。

現状では、各国税制にはまだかなりの差異があるといえるから、EU内で資本輸入中立性ならびに資本輸出中立性が成立する保証はない。ここでいう資本輸入中立性とは、任意の市場で同一の投資に対する課税後収益率が内外投資家にとって同一となることである。他方、資本輸出中立性とは、資本輸出国の投資家が内外投資案件に対して同一の有効限界税率に直面することである。したがって、税制の調和に関する今後の見通しとしては

- ① EU内での直接投資および間接投資を促進する目的から、二重課税防止、課税ルールの簡素化などにより、国境を超えての投資ならびに株式保有を妨げる差別的取り扱いを除去する。
- ② EU加盟国間の税制上の競争を抑制し多国籍企業にとって投資の魅力を増すために、法人税および課税ベースの最低水準を設置する。
- ③ 課税の透明性を高めることが考えられる。

### 3. 通貨統合参加国への外生的ショックと国内経済安定のための政策手段

経済・通貨同盟（EMU）加盟国の経済構造が十分に類似していれば、共通のショック

は、とられる共通政策が物価安定と両立可能である限り、欧州中央銀行の一元的金融政策によって対処可能である。しかし加盟国の経済構造に無視できない差異があり、外生的ショックの影響が加盟国間で異なるときには、一元的金融政策による共通政策だけでは十分でない。むしろ各加盟国はそれぞれ異なった政策対応に迫られることになる。そこで以下では、外生的ショックに対する一元的金融政策の有効性を三つのケースに分けて考察することが有用である。

#### ① コア諸国と周辺諸国

ドイツ、オーストリア、フランス、デンマーク、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグは統合のコア諸国と通称され、経済構造の同質性が高い。したがって需要および供給ショックの相関がかなり高いと考えられるのに対して、周辺諸国（イタリア、イギリス、スペイン、ポルトガル、アイルランド、フィンランド、ギリシャ）の経済構造はいまだに異質であり、需要および供給ショックの相関は低いと考えられる。このことは、欧州中央銀行による一元的金融政策は、周辺諸国と比較してむしろコア諸国の必要にうまくミートする可能性があることを示している。

#### ② 需要ショックと供給ショック

財・サービスに関する経済統合の進展は、欧州全域にわたって産業内分業を活発化させてきた。いま外生的ショックが需要面に発生したと仮定しよう。その場合の外生的ショックはマクロ的ショックであり、各国が受けるショックの非対称性は相対的に小幅に止まる可能性が大きい。したがってこの場合には一元的金融政策の有効性が保証されよう。逆に、外生的ショックが供給面に発生するときには、その影響は産業別（ミクロ的）ショックとなるから、各国が受けるショックの非対称性はそれだけ大きくなるであろう。したがって各国はそれぞれ

れ異なった政策対応に迫られることになる。別言すれば、需要ショックに対しては、一元的金融政策が重視される程度が大きいものに対して、供給ショックに対しては、各国それぞれの政策対応が重視されやすいのである。しかも各国がとる政策が他の加盟国へ波及するとき、その効果がつねに調和的であるとは限らないことも注意する必要がある。

### ③為替レートの変化

加盟国間に有意な経済構造格差を認めるとき、ユーロがドル、円などの主要通貨に対して変化すれば、各加盟国はその変化によって異なる影響を受ける。高い域内貿易依存度から判断して、経済・通貨同盟は全体として相対的に閉じた経済であるといえる。もし欧州中央銀行が為替レートについてピナイン・ネグレクトを続ければ、主要通貨間の為替レート変動は加盟国経済構造格差への影響を増幅することになり、②で考察した問題を拡大する可能性がある。

## 3.1 欠落する政策手段

加盟国が外生的ショックによって不均衡に陥ったとき、加盟国には十分な調整手段があるのであろうか。不均衡を調整し経済安定を回復するためには、価格メカニズム（財・サービス価格、長短金利、賃金率、各種税率、為替レートなど）が十分に伸縮的であることが必要である。このうち、資本はいまや自由に国際間を移動するから、長短金利は裁定を通じて同一水準になる傾向がある。さらに共通通貨ユーロの導入により、各加盟国は独自の為替レートを持っておらず、自国の不均衡の調整を目的としてユーロの為替レートを変更することはできない。つまり各加盟国にとって、金利と為替レートという二つの調整手段が欠落していることになる。

そうなると、財・サービス価格、各種税率、賃金率などの諸価格がよほど伸縮的に変化し

ない限り、調整不全となる可能性がある。加えて前述した安定協定は各加盟国に財政収支の均衡を強く要請しているから、調整手段が不足しているところで、さらに財政政策の自由度を制約している。これでは外生的ショックによって発生した不均衡を調整することができず、結局失業率の上昇に繋寄せするほかなくなる。

通貨統合のメリットと高い失業率の持続がもたらすデメリットを比較考量するとき、通貨統合参加国の市民がいつまでも高い失業率を甘受しているであろうか。そのときでも、加盟国財政政策は雇用の拡大を軽視し、制裁金を支払わないで済むような緊縮的政策を持続できるのであろうか。雇用拡大のため安定協定のルールを緩和すれば、共通通貨ユーロの価値が不安定になり、通貨統合のメリットは減殺されてしまう。他方、安定協定のルールを堅持し、欧州中央銀行が望ましい一元的金融政策を追求しても、欧州統合地域が外生的ショックから免れることはできない。これらのショックが外生的だからである。そして発生する加盟国間の不均衡解決のため、欧州中央銀行の一元的金融政策の内容がその都度問われることになる。

## 3.2 労働の移動性と所得再分配

加盟国間で資本や労働など資源の移動性が大きければ大きいほど、そして構造的類似性が大きければ大きいほど、外生的ショックに対する調整は容易になるし、単一通貨のメリットが大きくなることは確かである。しかしあるショックによって統合地域内で需要が非対称的に減少したり、供給が非対称的に悪影響を受ける場合、労働の移動または財政を通ずる再分配が機能しなければ、十分な調整は不可能である。

OECD 資料によると、労働移動の賃金弾力性（長期）の絶対値は欧州諸国でもアメリカでもほぼ1であり、両者に差はない。つまり

両地域とも賃金の1%低下は労働需要を1%増加させる。両者の決定的な差異は期間に表れる。雇用の調整スピードで見ると、アメリカでは雇用調整の約半分を1年で済ましてしまうのに対して、ドイツやフランスでは労働移動の小ささを反映して約2年かかる。

労働の移動性を欧州で小さくしている要因は、労使間の賃金決定の仕組みや賃金政策に関する協調であり、福祉国家による各種の社会保障制度である。その結果、欧州諸国間では賃金格差がアメリカに比べて小さく、これが労働移動のインセンティブを減退させている。また欧州の留保賃金が高止まっていることが雇用機会自体を小さくしてしまっていることも労働移動にマイナス要因となっている。

アメリカであれば、例えば北東部の景気が後退すれば、労働は短期間のうちに他の地域に移動する。Blanchard and Katz (1992) が明らかにしたように、州間の労働移動が特定の州に生じた景気後退を調整する主要な要因であり、これに実質賃金の伸縮性が加わって調整を容易にしている。これと対照的なのが欧州の実態であるから、外生的ショックに対する処方として財政政策の上にかかる負担はそれだけ大きくなる。

すでに見たように、安定協定はユーロの価値安定に貢献するかも知れないが、財政上の再分配機能を持たない点でEUの経済安定には有効ではない。Salvatore (1997) がいうように、「労働移動性と財政上の再分配機能をまず高めることなしに通貨統合を推進すると、大規模な非対称的ショックに見舞われたとき、経済・通貨同盟に耐えられない圧力をかけることになるのである。

#### 4. マーストリヒトからアムステルダムへ

通貨統合参加国が最終的に決定されるのは1998年5月ごろと予想されている。この決定

に伴い欧州中央銀行が正式に機能し、1999年1月にユーロと参加国通貨との交換レートが固定され、通貨統合第三段階が発足することになる。通貨統合に関連してはただちにマーストリヒト条約が想起されるが、実は1997年6月にはアムステルダム条約の調印をみた。これはマーストリヒト条約の規定にしたがい、政府間協議(IGC)を経てマーストリヒト条約を改正したものである。したがってアムステルダム条約調印によって、通貨統合第三段階への制度的準備が終了したことになる。しかし、調印までの過程を検討すると、注目すべき変化を確認できる。この変化を一言でいうことは難しいが、ひとつは安定協定に関してドイツとフランスとの間で妥協がみられたように、通貨統合をめぐる考え方にいまなお微妙な相違点があることであり、もうひとつは、ローマ条約からマーストリヒト条約までとは本質的に異なる統合分野がアムステルダム条約に盛り込まれたことである。以下ではこれら二点が欧州統合の将来に与える影響を予想し、一元的金融政策と通貨統合参加国財政政策との関連を補助的に考察することにした。

#### 4.1 安定協定に関するドイツとフランスの妥協

安定協定の施行に関連して二つの決議がなされた。そのひとつが「安定と成長に関する決議(Resolution on Stability and Growth)」であり、もうひとつが「成長と雇用に関する決議(Resolution on Growth and Employment)」である。両者は一見似通った内容の印象を与えるが、前者はドイツの提案であり、これは安定協定実施の根拠である。やや具体的に言えばユーロの価値を安定的に維持するための条件である。これに対して後者はフランスの提案であり、これは現状の高い失業率に配慮し、政策運営における成長と雇用増大へのコミットメントであり、安定協定を容認する見

返りとも受け取れる。うがった見方をすれば、ドイツは、各国の財政運営を相互に監視する多国間の枠組みによって、安定協定を厳格に実施し欧州中央銀行の独立性とユーロ価値の安定を保証したいのに対して、フランスは、雇用重視から必要な場合、欧州中央銀行の独立性に対して裁量的に介入できる余地を残しておきたいという思惑がある。

ドイツとフランスの間には、これまでも統合の進め方をめぐって、エコノミスト派とマネタリスト派の主張に集約されるような相違があった。フランスがいまになって雇用を問題視するのは、これまでのマネタリスト派の考え方と矛盾する。というのは、マネタリスト派は、通貨統合をすれば雇用を含む実物経済の不均衡は解消するという立場だからである。ただこれまでもマネタリスト派の立場や主張が先行して、どのような過程を経て通貨統合が不均衡を解消するのかについて明確ではなかった。今度の決議でも、この雇用決議をどのような政策によって具体化し、雇用を改善できるのかについて議論が展開されなかった。とはいうものの、収斂条件の達成に必要な財政赤字縮小を狙う緊縮政策が結果的に大量の失業を出していることも否定できないから、雇用問題に何らかの見通しがないうままに経済・通貨同盟を実現することは、フランスにとって大きな政治的リスクがある。事実、アムステルダム欧州理事会直前（1997年6月1日）のフランス総選挙では、ジョスパン率いる左派勢力が勝利し、シラク大統領の政治指導力に暗雲を投げ掛けたのであった。

#### 4.2 第二と第三の柱の導入

欧州通貨統合に関する各種の規定を含むマーストリヒト条約は、財・サービスに関する経済統合の推進を目的としたローマ条約の精神と同一線上にある。これを第一の柱とすれば、アムステルダム条約によって、経済・通貨同盟参加国と非参加国との通貨協力のた

めの機構である第2 ERM（為替相場メカニズム）を策定したことは、通貨統合推進の視点からすれば当然である。さらにアムステルダム条約によって共通通貨ユーロの法的枠組みについて合意したことも自然の成り行きとってよい。

しかしアムステルダム条約には、これまでの統合の路線とは必ずしも同一ではない（ないしは同一とはならなくなる可能性のある）第二と第三の柱が建てられた。第二の柱は共通外交・安全保障政策であり、第三の柱は司法・警察協力である。これら二つの柱がこれまでの統合の路線と必ずしも一致しない理由はつぎの通りである。第一の柱は欧州諸国の統合を通じて「ヨーロッパの復権」ないし「ヨーロッパの再確立」を目的として、EC（EU）委員会、閣僚理事会、欧州議会が積極的に活動してきた。欧州各国がこれら欧州諸機関の活動を肯定的に認めてきた底流には、欧州各国が強くなるためにはまずヨーロッパが強くなければならないという考え方があったのである。それはヨーロッパ優先主義とでもいえる考え方であった。

それに対して、アムステルダム条約の第二、第三の柱では各国行政政府の代表による意志決定が重視され、「ヨーロッパ」よりは各加盟国の主権への配慮が目立つようになった。第二、第三の柱でも閣僚理事会が意志決定をする主要機関であるが、法規などの措置の採択は、構成国および欧州委員会の提案によることになっており、それだけ政府間協議による政治的判断に任せる程度が増加しているのである。あえて断定的に言えば、第一の柱、つまり財・サービスに関する域内市場の完成、共通通貨の実現といった経済面では、各国とも「ヨーロッパ」への志向を優先できても、第二、第三の柱までくると、各国の社会構造には依然として大きな差異があり、「ヨーロッパ」への志向をそのまま飲み込むわけにはいかない事情が働いている。時間の経過につれ



て利害得失の差がでてくることが明らかだからである。

第二、第三の柱が加わったこともあり、アムステルダム欧州理事会では、全会一致、特定多数決、単純多数決など加盟国による決定手続きの改訂が真剣に議論された。しかしその成果は当初の期待からほど遠いものであった。そのなかで注目すべきことは、欧州統合の最強の推進者と目されてきたコール首相が、移民・警察協力政策のうちもっとも重要な問題に関する閣僚理事会での決定手続きを単純多数決に移行させることを拒否したことである。コール首相の拒否は、無制限にドイツに流入してくる移民がもたらす費用に対してドイツ諸州やドイツ市民が抱く懸念を考慮したものである。これは、ドイツの欧州政策がそれまでの「ヨーロッパ」優先から自国の利害優先に変化したひとつの例証といえる。

事実、1989～90年の冷戦崩壊の感動と欧州勃興の気運のなかで、共通通貨の実現を含むマーストリヒト条約の調印した時点（1992）と、政府間協議を経てアムステルダム条約に調印した時点（1997）との短い期間に、無視できない変化が生じている。それは、次項で検討するユーロ評議会でも明らかのように、各国とも遠慮がちなながら「ヨーロッパ」の確立と「国民国家」としての自国の立場との関係を改めて議論しはじめたことでも明瞭である。冷戦は欧州各国に「ヨーロッパ」の意識を強めてきたが、冷戦の崩壊はふたたび各国に「ナショナル」の意識を呼び覚ましたといえようか。

#### 4.3 ユーロ評議会

1997年12月12～13日、ルクセンブルグでの欧州理事会は、99年に予定される通貨統合に備えるため、ユーロ評議会の設置に基本的に合意し、細則の検討に入った。ユーロ評議会の性格と機能を判断するには細則の具体的内容を知ることが必要であり、現時点で推測す

ることは危険が伴う。しかし敢えて危険を犯して、以下三点を指摘してみたい。

第一は、ユーロ評議会がユーロ圏のマクロ経済政策を調整する新組織であることの意味についてである。マクロ経済政策を調整し必要な意志決定をする正式機関は、EUでは蔵相理事会をはじめとする閣僚理事会である。したがってルクセンブルグでの欧州理事会でも、ユーロ理事会は蔵相理事会に対する非公式な組織と位置づけられた。非公式な組織とすることによってイギリスなど差当って通貨統合に参加しない諸国も限定的に参加できることになった。とはいえ、ユーロ評議会が「ユーロ圏の経済政策を調整する新組織」であることは、ユーロ圏と非ユーロ圏の利害をますます鮮明化することによって、蔵相理事会をユーロ圏と非ユーロ圏とに二分する可能性を秘めているように思われる。前項の文脈でいえば、統合の理念である「ヨーロッパの確立」はこれで一步退いたことになる。

第二は、ユーロ評議会と欧州中央銀行の関係についてである。アムステルダム条約を経て、安定協定の厳格な履行と欧州中央銀行の独立性とが、来るべきユーロの価値安定を保証するものと期待されている。しかしユーロ評議会がユーロ圏諸国の財政、金融政策などが幅広く討議されることになると、ユーロ評議会が実質的にユーロ圏諸国の蔵相理事会となり、自国の経済状態如何ではユーロ圏内の利害が衝突し、欧州中央銀行の独立性に「ヒビ」が入らないとも限らない。

第三は、ユーロ評議会の設置によって、欧州各国の「ナショナル」の意識が強まると考えられることである。ユーロ評議会が採択される議題が非ユーロ圏諸国の利害と無関係な議題だけで終始するとは考えられない。欧州ではすでにユーロ圏と非ユーロ圏を含めて統合が進んできたのである。この事実を過小評価し、イギリスなど非ユーロ圏諸国のユーロ評議会への参加を限定的にすればするほど、

差別化の不満がナショナルの意識を強めることになる。

[参考文献]

- [ 1 ] Barro,R.J. and D.B.Gordon, “Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy”, *Journal of Monetary Economics*, 12. 1983, 101-20.
- [ 2 ] Blanchard,O. and L.Katz, “Regional Evolutions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1. 1992, 1-75.
- [ 3 ] Kydland,F.E. and E.C.Prescott, “Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, 85. 1977, 473-91.
- [ 4 ] Mongelli,F.P., “Effects of the European Economic and Monetary Union (EMU) on Taxation and Interest Spending of National Governments”, *IMF Working Paper*, IMF, July 1997.
- [ 5 ] Salvatore,D., “The Common Unsolved Problem with the EMS and EMU”, *American Economic Review*, May 1997, 224-26.

【付録】\*\*

経済通貨同盟（EMU）第三段階における財政規律の確保：「安定協定」

18. マーストリヒト条約に従い、経済通貨同盟第三段階において加盟国は過度の赤字を避ける義務がある。健全な国家財政は、加盟諸国ならびに共同体の経済的諸条件の安定化にとって決定的に重要である。健全な国家財政は、通貨政策の負担を軽減し、低率かつ安定的なインフレ期待の維持に貢献する。その結果市場は低い金利水準を予想することになる。健全な国家財政は、インフレなき持続的成長

と高い雇用水準を実現するための基本的前提である。

19. したがって閣僚理事会は、財政規律の監視ならびに過度の財政赤字の際にとられる手続きの迅速化に関する指令の受け入れを提案する。この指令は、欧州理事会の決議との関連で安定協定を形成することになる。同決議は、安定協定の厳格かつ早期の適用を欧州委員会、閣僚理事会および加盟各国に義務づけるものである。監視手続きならびに過度の財政赤字に際してとられる手続きは（とくに制裁の場合を除き）全加盟国に対して一律である。ユーロ通貨地域に属する加盟国は、財政安定計画を提示する義務があり、過度の財政赤字に対して有効な政策をとらない場合には制裁措置を受ける。監視手続きの枠内で、ユーロ地域に属さない加盟国は収斂計画の提示を義務づけられる。過度の財政赤字の際にとられる手続きの枠内で、これらの加盟国は制裁措置の適用を受けない。

財政状態の監視の強化

21. 各加盟国は、中期的にみてほとんど均衡するか黒字の財政収支を実現する義務がある。これによってマクロの景気循環において財政赤字が発生しても、3%の基準参照値を超えることなしに、自動安定装置を働かせることが可能になる。この点はフローレンスでの欧州理事会で合意を見た。

22. ユーロを導入する加盟諸国は財政安定計画を提示する義務があるが、これにより中期財政目標、財政黒字または赤字比率に対する調整経路ならびに債務比率の今後の見通しが明らかになる。その他、この財政安定計画には、経済見通しならびに財政目標達成のためにどんな政策がとられるか、財政赤字と債務に関する敏

感度分析が含まれる。

23. 欧州委員会は、ユーロに属さない加盟国が収斂計画を提示するため、加盟国それぞれに提案を行なう。この計画の内容は、財政政策に関していえば財政安定計画に類似したものとなる。
24. 加盟国は、計画目標の達成に必要な諸措置をとる義務がある。安定ならびに収斂計画は多年度にわたるが、毎年最新のデータを考慮することによって計画の実現を図ることになる。加盟国は安定ならびに収斂計画を公表する。

#### 早期警告システム：観察と監視

25. 欧州委員会ならびに閣僚理事会は、状態の悪化が結局過度の財政赤字をもたらさないよう早期に警告するため、これら安定ならびに収斂計画を検討し、加盟国の中期目標および調整経路に関連する財政結果を観察する。早期警告の必要を認めた場合、閣僚理事会が当該加盟国に勧告する。

#### 過度の赤字の際の手続き

26. 加盟国はその財政収支をほぼ均衡させるか黒字に保つとき、3%の基準参照値を上回ることなしに景気変動を乗り切ることができる。過度の財政赤字に陥ることを防ぎ、過度の赤字になりそうときこれを速やかに除去できるためには、過度の赤字の際に取られるべき手続きの実施に関して予め詳細な指令が用意されていないならぬ。閣僚理事会施行細則のなかに手続き促進のための指令が用意されることになろうが、とくにこのためには明確な定義の作成と、各手続き段階の期間の確定が必要である。閣僚理事会は引き続き過度の赤字があると確認したとき、当該加盟国がマーストリヒト条約104c条9項の規定に従わない限り、

閣僚理事会は同条11項により制裁を課す。閣僚理事会は、後述37番に記載されている決議により、この手続きを効率的かつ速やかに実施されるためのガイドラインを前もって定める。

27. 財政赤字が基準参照値を上回る場合、それが加盟国の管理の及ばないもので当該国の財政状態に大きな影響を与えるか、ないしはある困難な経済状態によるものなど、ある異常な原因に基づくものであれば、これを例外とみなす。
28. 欧州委員会は、欧州理事会の決議により（後述37番参照）、ある加盟国の財政赤字の計画値または現実値が何時3%の基準参照値を上回り、そのため104c条3項に従い手続きがとられたかに関して報告する義務がある。報告の作成に際し、欧州委員会は、経済停滞が理由で基準参照値を上回るケースで、実質GDPが2%以上後退したときに限って、これを例外扱いとして報告する。
29. 経済財政委員会は、2週間以内に欧州委員会からの報告に対して意見を表明する。欧州委員会が過度の財政赤字が存在すると判断するとき、そうした判断を下したことに対する相応の理由と決定に対する勧告を付して閣僚理事会に意見表明を行なう。欧州理事会の決議に基づき、欧州委員会は当該国の財政赤字が過度ではないと判断するのであれば、閣僚理事会に判断の根拠を文書で提出する義務を負う。この手続きにより、閣僚理事会は欧州委員会の立場と経済財政委員会の意見表明の双方を考慮して、閣僚理事会で問題を討議する可能性が与えられることになる。閣僚理事会は109d条に従い、欧州委員会に勧告を公布することを単純多数決で決定できる。
30. 閣僚理事会は、欧州委員会の勧告に基づき、104c条6項に従い、ある加盟国に

過度の赤字が存在するかどうかに関して決定する場合、総合的判断において、とくに経済後退または生産の低下がこれまでのトレンドと比較して突然のことであること、当該国の実質 GDP が年率 2% 以下に低下し、さらなる低下が明らかであることを考慮して、それでもなお当該国の赤字を例外とみなすべきことが記載された所見があれば、これを考慮する。

31. ある加盟国に過度の赤字が存在することを決定するとき、同時に閣僚理事会は、当該国に対してこの状態を一定期間内の取りのぞくべきことを勧告する（104c 条 7 項）。この勧告によって i)（4 ヶ月以内に）有効な政策措置がとられる、ii) 特別の理由がない限り、赤字の存在が確認された年以降過度の赤字が修正されるための期間が明確に規定される。有効な政策措置がとられたかどうかに関する閣僚理事会の最初の判断は、当該国政府が公式に明らかにした政策決定に基づく。
32. 加盟国が 104c 条 7～9 項による閣僚理事会の度重なる決定に従わない場合、閣僚理事会は 104c 条 11 項により無利子の預金納入を含む制裁措置を科す。過度の赤字を通告するための数字が提示されてから 10 ヶ月以内に制裁が科せられる。故意に計画された赤字があり、閣僚理事会がこれを過度と判定した場合、急遽手続きがとられる。
33. もし加盟国が 104c 条 11 項による勧告に対する反応として、ないしは 104c 条 9 項に遅滞なく従うことによって、正式の政府決定を通じて適当な政策措置を実際に発動した場合には、過度の赤字の際にとられる手続きは未決定のままで終わる。欧州委員会および閣僚理事会は、過度の赤字が修正されたことを閣僚理事会が決定するまで、加盟国の進展を継続的に監視する。赤字に対する政策措置がとられ

ないか、赤字の修正が不十分であるときは、ただちに再手続きがとられる。この手続きは、3 ヶ月以内に 104c 条 11 項による制裁措置をとるための再手続きである。

34. 104c 条 7 項もしくは 104c 条 9 項に基づく勧告において提示された期間内に過度の赤字が修正されていないことが実際の数字で明らかになった場合には、ただちに閣僚理事会は、過度の赤字の際にとられる手続きを再度とりあげる。

#### 制裁の構成と範囲

35. いずれであっても最初の制裁措置として、無利子の預金納入措置がとられる。当該国の財政赤字が引き続き過度にわたる場合、2 年後この預金は罰金となる。もし過度の赤字の原因が財政赤字に関する政府参照値を尊重しないためである場合、預金納入または罰金は、GDP の 0.2% に相当する金額の固定部分と、GDP の 3% という収斂基準参照値を上回る赤字額の 10% という変動部分によって与えられる。年間預金納入金額は GDP の 0.5% を上限とする。制裁金額は過度の赤字となった年の結果に基づいて算定される。
36. 納入された預金からの金利ならびに罰金の処分については、これを共同体の支出増加には充当しないという留保条件のもとで、今後さらに検討される。

#### 欧州理事会による安定協定への決議

37. マーストリヒト条約から導出された法制が委任している活動範囲を利用すれば、閣僚理事会と欧州委員会は、欧州理事会からたとえば決議の形式でガイドラインを受け取ることができる。そうした決議は、欧州委員会、閣僚理事会ならびに加盟諸国に対して、手続き実施のための重要な政策的ガイドラインとなる。決議を

経ることで、加盟各国および統合諸機関はすべて、条約および「安定協定」に含まれる諸規定を厳格に履行することが求められる。この意味で欧州委員会は、ある国で過度の赤字のリスクが存在するか、または計画された赤字ないし実際の赤字が基準参照値を上回る場合には、財政状態に関する報告書を作成する明確な義務を負う。

閣僚理事会は、手続きを可及的すみやかにとるために必要なさまざまな決定を行なう。手続きのある段階で欧州委員会の勧告に対して閣僚理事会が処置をとらない場合には、閣僚理事会は、その理由を文書で提出し、全加盟国の票決結果を公開することが求められる。決議は安定協定の実施に関する政策的合意をも含んでいる。とくに閣僚理事会は、もしある加盟国が過度の赤字の解消に必要な努力を閣僚理事会の勧告通りにとっていない場合には、つねに制裁措置をとることが要請される。

前述30番の規定が適用されるのは、加盟諸国が困難な景気後退に見舞われた場合のみである。加盟諸国は、景気後退が厳しいかどうかを評価する場合、通常は実質 GDP のすくなくとも0.75%以上の後退を基準参照値とする。

---

\* \*) この [付録] は、Internationale Politik, Jg.52, Nr.3, Maerz 1997に掲載されたダブリンでの欧州理事会公式文書のうち安定協定に関連する部分を翻訳したものである。