

松 山 大 学 論 集
第 33 卷 第 6 号 抜 刷
2 0 2 2 年 2 月 発 行

EU の経済ガバナンス改革

松 浦 一 悦

EU の経済ガバナンス改革

松 浦 一 悦

目 次

はじめに

第1章 安定・成長協定の改革と構造改革

1. 金融危機前の EU 財政規律の枠組み
2. 金融危機後の欧州の経済ガバナンス改革

第2章 安定・成長協定を巡る議論～先行研究のサーベイ

1. 1997 年安定・成長協定を巡る議論
2. SGP の改革を巡る議論

第3章 改正 SGP の実効性とその影響

1. 財政ルールの柔軟な運用と財政規律の陥穽
2. 緊縮財政の実体経済に与える影響

結びに代えて

は じ め に

1997 年 6 月に開催された EU 首脳会議で、通貨統合後の財政規律を定めた安定・成長協定 (Stability and Growth Pact, 以下 SGP と略す) が採択された。SGP が規定する財政規律の条件 (財政赤字を GDP 比 3% 以内に抑制すること) は単一通貨価値の保証を目的とするものである。このことは、1993 年発効のマーストリヒト条約で定められた、ユーロ圏参加国が満たすべき基準の一つと SGP のそれが同じであることから理解できよう¹⁾。

1) 財政上の規則的制約には、過度の財政赤字の禁止のほかに、財政赤字の金融的資金調達
の禁止 (赤字国債を各国中央銀行は引き受けないこと)、非救済条項 (他の構成諸国ある
いは EU は債務不履行に陥った構成国を救済しない) がある。

EUが財政規律の順守を掲げるのは、財政緊縮による物価の下落、それによる競争力の向上、および賃金低下による企業利潤の増加が生産と雇用の増加をもたらすという供給重視の経済学に基づいていたからである。物価の安定は通貨価値保証の必要条件であるため、通貨価値保証を目的とする財政規律の順守が求められた（詳細は第2章で論じる）。

SGP案の作成にあたり重要な役割を演じたといわれているドイツ連邦銀行の元総裁テートマイヤーは、供給重視経済学の立場から財政規律の重要性を次のように述べる。

「各国財政の動向を永続的に調和させることができなければ、通貨同盟の中で参加国が争い合うのは必至である。財政政策において、参加国の中でも特に大国の永続的な安定志向が認められていない場合には、少なくとも中・長期的には、共通の金融政策に関して争いが起きることは否定できない²⁾」

さらに、テートマイヤーは財政規律を維持する点から欧州各国の財政リスクの原因を次のように指摘した。

「欧州のように国家財政の割合が高く、殆どのケースで財政赤字が大きい場合には、分担金という形でファイナンスされている社会保障システムや社会福祉への国家の+コミットメント結果として、隠された巨額の公的負担と、将来それをファイナンスする際のリスクがある³⁾」

ユーロ圏参加国⁴⁾（またはEMU加盟国）はSGPに基づく枠組みの中でEUから財政の監視と制約を受けるため、年金・医療、失業保険などの福祉・社会

2) テートマイヤー、2007年、275頁。

3) 同上、276頁。

保障関連費用を抑制せざるを得ない。また、不況期に有効需要創出のための財政支出は制約される。SGPはそのようなりべラル派の批判を受けながらも、EUはSGPを金科玉条に1999年に単一通貨を導入し、緊縮財政を主導した³⁾。

2000年代前半にドイツとフランス、およびポルトガルは財政規律の基準に一時的に違反したが、好景気に支えられたため、2000年代後半には基準をクリアできた。ところが、欧州金融危機を契機に不況対策による支出増加と税収減により、多くのユーロ圏参加国は財政赤字がGDP比3%を大幅に超過する事態となった。ギリシア国家債務危機を皮切りに、アイルランドと南欧諸国も国家債務危機に陥ると、EUはSGPルールの見直しをせざるを得なくなった。ここに来て、SGPは国家債務危機の防止対策の色彩を強めると同時に、EUの経済ガバナンス改革の中で議論されることとなった。

本稿は、金融危機後のSGPの改革による財政規律の強化策を考察することにより、改革の有効性と課題を明らかにすることを目的としている。

まず、第1章1でSGPの改革により財政規律はどのように強化されたのという視点からEU法規を具体的に紹介する。第1章2では、EU当局が財政赤字を構造的問題として捉える視点からマクロ経済の不均衡の是正に向けた取り組みを論じる。

第2章は、先行研究をサーベイすることより、この課題にアプローチする際

4) 本稿では、EU加盟国のうちユーロを導入している国を「ユーロ圏参加国」と記している。これは、EUの条約文書にしばしば記される“Member States in the euro area”および“participating Member States”（例えば、Six Pact, [3], 23.11.2011, L306/15）の訳である。参考文献から直接引用する場合に、「EMU加盟国」と記す場合もあるが、「ユーロ圏参加国」と同義である。なお、「ユーロ導入国」も同義である。

5) EUは、通貨統合により金融市場統合を加速化させ、市場統合を完遂させるアプローチを試みてきた。そうしたアプローチを支えるのは、構造改革による規制緩和や自由化の推進を通じて競争と市場原理を貫徹させれば、市場は自己修正して、富を効率よく配分し、公共のために役立つという新古典派経済学のモデルである。このモデルでは、構造改革を通じて単一市場における財・サービス、労働移動の障壁を取り除き、国家間や産業企業間の競争を強化すれば、資源の適正配分が実現する。こうした発想は、社会・福祉分野、農業分野、金融分野においても国家の役割や介入を排除することが公共の利益に資すると考える新自由主義（ネオリベラリズム）と結びついた。

の論点を明確にする。SGPに関する研究は、財政規律が経済成長に与える影響、緊縮財政が社会的側面に与える影響および欧州の民主主義に与える弊害、SGPの実効性と有効性、という3つの観点から考察されてきたことを整理する。

第3章は、先ずSGPの実行性と有効性の観点から、SGP法規の運用の現状と問題点について論じる。次に財政規律が経済成長に与える影響という観点から、SGPの改革後、ユーロ圏参加国、とりわけ金融危機で金融支援を受給したユーロ圏債務国（ギリシア、アイルランド、スペイン、ポルトガル）の経済成長の動向をデータで確認する。そして、SGPが社会的側面に与える影響の観点から、ユーロ圏参加国間の経済格差および国内経済格差はどのように変化したのかを考察する。結びでは、これからEUがSGPについて取り組むべき課題について私見を述べる。

第1章 安定・成長協定の改革と構造改革

1. 金融危機前のEU財政規律の枠組み

財政の歳出超過の補てんが国債発行により賄われるとき、中央銀行が流通市場で国債を買い入れれば、民間銀行の中央銀行預金は増加する。民間銀行の現金準備の増加が信用創造により新たな通貨供給に結びつくとき、インフレーション（＝通貨価値の下落による物価騰貴）の可能性が生じる。EUはインフレを抑制するためユーロ導入のための収斂基準の一つに財政指数を定め、ユーロ導入候補国が過剰な財政赤字を出さないように規律づけた（インフレについては補論を参照）。ユーロ導入が決定された1997年の6月に、ユーロ導入後も同様に、ユーロ通貨価値の安定を維持するために過剰な財政赤字を制限する収斂基準が提示された。それがSGPである。SGPはユーロ圏参加国に対し、ユーロ導入後の共通した財政規律の条件として、財政赤字をGDP比3%以下にすること、財政債務残高をGDP比60%以内にするをを求めるものであった⁶⁾

1997年に採択されSGPは、欧州委員会とEU理事会による財政の監視がユーロ圏参加国に義務付けられ、もしユーロ圏参加国が協定に違反した場合には、最終的には制裁金を支払う制裁措置が科せられると明記した。SGPの運用手段は予防的措置と財政赤字是正手続き（Excessive Deficit Procedure：EDP）である⁶⁾。

前者の予防的措置は、中期財政目標（均衡またはプラスにする）を定め、それを多角的監視手続きで維持する取り組みである。欧州委員会はユーロ圏参加国が中期目標を達成しているかどうかを監視し、もし財政状況が目標から乖離し是正する必要があるれば（過剰財政状況にあれば）、欧州委員会は報告書を作成し、EU経済財務相理事会（通称、ECOFIN）に通告する。

財政赤字是正手続きは、ECOFINが当該国の財政状況を過剰財政赤字と判断する場合に、発動される。まず、欧州理事会は当該国に対し、ある一定期間内に財政赤字の基準値を達成するように勧告する（基本条約第104条7項）。

もし当該国が過剰財政を是正すれば、過剰財政赤字手続きの是正措置は中断され、欧州理事会と欧州委員会は当該国の財政収支を監視する状態となる。ただし、この段階では勧告内容は公表されない。しかし、適切な是正措置が行われなければ、理事会は勧告内容を一般に公開する。そして、理事会は当該国に対して、過剰財政赤字を削減するための措置を通告する（基本条約第104条9項）。それによって赤字が改善されれば、是正措置は中断され監視状態になるが、されなければ、制裁措置を発動する（基本条約第104条第11項）。

制裁措置は、当該国に罰金を科すものであるが、その前に財政赤字国は無利子の預託金を積み上げることになる。それには固定部分と変動部分に分けられ、前者はGDP比の0.2%、後者は財政赤字のGDP3%を超える部分について

6) SGPの詳細な解説は、庄司、第2章「経済通貨同盟」2003年、Grauwe, P. de, 2009, pp. 230-232, を参照されたい。

7) 過剰赤字手続きは、EU加盟国とユーロ圏加盟国には違いがある。EU全加盟国は過剰財政赤字回避義務が課されるだけであるが、ユーロ圏参加国は過剰赤字認定後、監視と制裁が課される（詳細は、庄司、2003年、95-99頁を参照されたい）。

GDP比の0.1%として、合計0.5%を上限とする。もし2年続けてこの状態が続けば、無利子の預託金は罰金として没収される（ただし、過剰財政赤字の発生年を含めると最長3年である）。

このような財政規律を求める枠組みは不況期であっても維持される。財政赤字になり易い不況期にも基本的にGDP比3%以内にしなければならないが、例外措置として、経済成長がマイナス2%を超える厳しい景気後退では3%以上の財政赤字が許容され、マイナス0.75%を超える景気後退では、赤字を許容するかどうかはECOFIN理事会の裁量に委ねられるとされた。

ただし、ユーロ導入後、ユーロ圏参加国はSGPを必ずしも遵守していないのが実状である。ポルトガルは2002年に、ドイツとフランスは2002年と2003年に財政赤字が対前年の3%を超える事態となり、SGPに抵触した。ECOFINはドイツとフランスに是正勧告を行うが、両国の赤字は改善されないため、欧州委員会はECOFINに対し両国に警告するよう求めた。しかし、ECOFINは過剰財政赤字の手続きを中断したため、欧州委員会は2004年1月に欧州司法裁判所にECOFINを提訴した。この件について、欧州司法裁判所は2004年7月にECOFINが2003年11月に独仏の財政赤字に対する制裁につながる手続きをしたのは無効との判断を下した。同年8月にドイツ政府は財政赤字がGDP比の3.7%に達するとの見通しを欧州委員会に報告し、SGPの3年連続で違反することが確定した。ところが、ドイツに制裁措置は発動されなかった。

このような欧州委員会とECOFINとの対立が司法判断を仰がねばならない事態が生じたことを受けて、2004年9月に欧州委員会はSGPの予防的措置と過剰財政赤字手続きの両面において弾力化した改正案を公表した。例えば、過剰財政赤字の認定時に、従来は成長率がマイナス2%を超える場合に限っては3%を超える財政赤字を許容したが、改正後は成長率がマイナスか、潜在成長率がより低い場合にも財政赤字を許容する案であった。また、過剰財政赤字の是正期限の2年（赤字発生からは3年）を、関連する要素を考慮して3年（赤字発生からは4年）までとし、さらに予期せぬ経済状況が発生したときもさら

に1年延長できるものとした。そして、中期目標は、従来、一律に財政収支均衡または黒字としていたが、国ごとに差をつけてもよく、政府債務残高や実質成長率を考慮して決定し、その目標にGDP比0.5%を基準にして構造的財政収支の改善を行うこととした。

欧州委員会は財政規律の順守に軸足を置いてきたが、景気低迷で違反状態を続ける独仏などの大国の利害を踏まえ、協定の束縛を緩める立場に転じた。協定のルールを弾力化したのは、不況期にはむしろ財政を柔軟に運営することが重要と判断されたからである。ところが、2008年の欧州金融危機時には南欧の国家債務国に対して財政規律の厳格化に向かうという矛盾が生じることとなった。

2. 金融危機後の欧州の経済ガバナンス改革

2010年10月末の欧州理事会は、ギリシア国家財政危機の再発防止とユーロ安定化について包括的に議論した結果、「経済ガバナンス」の仕組みについて合意した。この合意の主要な点は以下の通りである⁸⁾

①財政規律の強化。現在、SGPの中に定義されている予算監視枠組みは概ね有効であるが、より確実にかつ首尾一貫した方法で適用される必要がある。特に、SGPの法令遵守を強化し、また、EUの財政ルールが国の財政的枠組みに反映されることを保証するため、累積債務と財政維持可能性に焦点を当てる必要がある。

政府債務の基準は、財政赤字と債務の関連性に注意を払うことにより、予算監視メカニズムに反映される必要がある。また、幅広い制裁と法案がSGPに関する赤字の予防的手段と是正手段に漸進的に適用されるべきである。

②新たな監視メカニズムの導入。グローバル金融危機を契機に、現在のSGPに基づく法令遵守だけではEUの均衡のとれた成長を保証するには不十分であ

8) The European Council, Strengthening Economic Governance in the EU Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 Oct 2010.

ることが明らかとなった。予算に焦点を当てたSGPと並行して、新たな法的枠組みにより強化されたマクロ経済監視の新たなメカニズムが導入されるべきである。そのために、マクロ経済不均衡と脆弱性のリスクの評価を毎年実施する。

③財政政策の相互監視と調整の枠組みである「欧州セメスター」による財政の事前審査制を導入すること（2011年1月から導入）。

欧州セメスター

欧州セメスターは、金融・経済危機で露呈したEUの経済ガバナンスの弱点への対応策である。欧州委員会によれば、高度に統合されたEU経済は、不均衡の蓄積を予防し収斂と安定を保証するために、政策協調の強化が必要である。そのために経済ガバナンスを強化し、それにより維持可能な経済成長、雇用創出、金融安定および健全な公的財政を軌道に乗せるための幅広い措置が求められる。ただし、そうした措置の実行は、EUの優先目標を考慮する一方で、様々な既存の政策協調の枠組みをタイムテーブルの上で調和させることにより、またEU加盟国の財政・経済・雇用政策のプロセスと目標を摺合わせることにより可能となる。こうした考えの下で、政策の相互監視と協調を行う分野は財政を越えて広いマクロ経済政策に拡大された⁹⁾

欧州委員会は持続可能な成長戦略、警戒メカニズム報告書、共同雇用報告書およびユーロ圏の勧告書を毎年秋に発表する。翌年2月に欧州委員会は、前年のタイムテーブル上のサイクルの間に提出された国ごとの経済政策勧告の進捗度と経済状況を分析した報告書を発表する。警戒メカニズム報告書（AMR）で取り上げられた加盟国は、当該国が直面する不均衡の見込みを分析したいわゆる *in-depth review*（詳細調査書）の調査結果を発表する。

加盟国は国家改革計画、安定及び収斂計画（3年間の予算計画である、前者

9) Official EU website, the European Semester explained, an explanation of the EU's economic governance, 8-April-2021 access.

はユーロ圏参加国、後者はEU加盟国)を欧州委員会に4月に提出する。これらの計画書に報告されている事項は、各国が実施中の個々の政策、雇用と成長を促進するため実施を計画する政策、マクロ経済不均衡を回避あるいは修正を意図する計画、EUの財政ルールの法令順守を保証するための具体的な計画である。欧州委員会は加盟国の計画を5月に審査し、新たな一連の勧告を加盟国毎に報告する。加盟国は理事会においてこれらの政策勧告を議論する。6月にEUの首脳がそれらの報告書を是認すれば、7月に理事会は採択する。こうして加盟国の政府は改革計画と次の国家予算に委員会の助言を取り入れる。

ユーロ圏参加国は、秋に予算審査が強化される。各国は欧州委員会に次年の予算原案を10月までに提出しなければならない。欧州委員会はSGPの必要要件と関連する国ごとの勧告に照らして計画を審査する。11月に各国の予算案について意見書を提出する。こうして、国家予算が承認されるときにこの指針が取り入れられる。ユーロ圏参加国の財相または経済相はユーログループにおいて予算原案に対する欧州委員会の審査を議論する。こうして年間を通して欧州委員会は政策の実施を審査するためにステークホルダーと加盟国当局と対話を行う。

財政規律強化の法的枠組み

こうしたEUの財政規律強化に向けた動きは法案の制定を通じて3段階で進められた。その第1段階として、過剰な財政赤字を是正しないユーロ圏参加国¹⁰⁾を自動的に制裁できる新たな財政協定が2011年12月に施行された。この財政協定は、財政規律強化を目的とする「シックス・バック」と呼ばれる包括協定であり、5つの規則(Regulation)と1つの指令(Directive)で構成されている(表1を参照)。財政赤字3%を出し続けるユーロ圏参加国への罰金賦課などを定めたEU運営条約第126条(SGPの法的根拠)が財務相理事会によっ

10) [3] Regulation (EU) No 1175/2011の第1条第2項で、参加国は通貨がユーロである国、非参加国は通貨がユーロでない国と定義されている。

表1 財政ガバナンス強化のための3つの手段

規制・指令・条約名	施行日/発効日
6つの法令（シックス・バック）	
ユーロ圏の予算管理の効果的な執行に関する欧州議会・理事会規則 1173/2011	2011年12月13日
ユーロ圏の過剰なマクロ経済不均衡是正のための執行措置に関する欧州議会・理事会規則 1174/2011	2011年12月13日
予算状況の監視と経済政策の監視・調整の強化に関する理事会規則 1466/97 を改正する欧州議会・理事会規則 1176/2011	2011年12月13日
マクロ経済不均衡の予防と是正に関する欧州議会・理事会規則 1176/2011	2011年12月13日
過剰赤字手続きの実施の迅速化と明確化に関する規則 146/97 を改正する理事会規則 1177/2011	2011年12月13日
加盟国の予算の枠組みの要件に関する理事会規則 2011/85/EU	2011年12月13日
財政協定（フィスカル・コンパクト）	
経済通貨同盟の安定・協調・ガバナンスに関する条約（TSCG, 通称：財政協定）	2013年1月1日
二つの法制（ツー・バック）	
財政安定に関し深刻な状況に陥っている、あるいは脅かされているユーロ導入国の経済・予算監視の強化に関する欧州議会・理事会規則 472/2013	2013年5月30日
ユーロ導入国の予算計画の監視・評価と過剰赤字の是正の確実化に向けた共通規定に関する欧州議会・理事会規則 473/2013	2013年5月30日

（出所）European Commission と European Council のウェブサイトから作成。

て無視された点をEUは反省し、シックス・バックは新たな財政ルールの導入等によりEUによる監視と是正の能力を引き上げた。

第2段階は、2012年3月の欧州理事会で承認を受けて2013年1月に発効した「経済通貨同盟の安定・協調・ガバナンスに関する条約（Treaty on Stability, Coordination and Governance: TSCG）である。この条約は財政協定（フィスカル・コンパクト）と呼ばれるもので、この財政協定は全加盟国の批准を必要とするEU基本条約（リスボン条約）とは異なる政府間協定であるため、ユーロ圏を構成する17か国のうち12か国が批准すれば発効できるものであった。イギリスとチェコを除く25か国が2012年3月に財政協定に調印し、2013年1月に発効した。

締約国は、本条約発効から1年以内に、本条約に従ってこれを憲法または同等の国内法で明文化することが義務づけられている¹⁾ ルールを逸脱した場合

には是正メカニズムが適用され、違反国には罰則が科される（第3条第2項および第12条第2項）。

第3段階は、欧州委員会が2011年11月に提案し、2013年中頃に施行された2つの規則案（ツール・パックと称される）によるユーロ圏のEU加盟国¹²⁾（ユーロ圏参加国）の予算手続きの協調と監視の強化である。すなわち、ユーロ圏参加国のうち、特に過剰な財政赤字を抱えている加盟国、あるいは金融不安に直面している加盟国、またはそのリスクある加盟国、もしくはEUおよびIMFの経済支援計画下にある加盟国について、予算手続きの協調と監視を強化するものである。

ツール・パックはシックス・パックの規則をEUの第2法（規制、指令、勧告等）に取り組むことを規定している¹³⁾。また、ユーロ圏参加国レベルで予算ルールを監視する独立機関を設けること、ユーロ圏参加国の国債発行計画の事前承認を義務付けること、EDPの対象国に対して経済パートナーシップ計画の策定を求めることを定めている¹⁴⁾。

防止措置

ユーロ圏参加国は過剰財政赤字の発生を防止するために、各国の事情に応じた少なくとも3年間にわたる複数年度の中期財政計画を策定し、中期財政目標（Medium-Term Budgetary Objectives：MTOs）を定める。中期財政目標は、従来の財政規律（財政赤字の上限をGDP比3%とする）に加えて、ユーロ圏参加国に構造的財政収支の均衡化を求めるものである。ここで構造的財政収支とは、景気循環の影響を除去した後の財政収支から一時的な変動要素を除いたものと

11) Introduction to the fiscal framework of the EU, the Maastricht Treaty, the Treaty on Stability, Coordination and Governance, and the Stability and Growth Pact, European Parliamentary Research Service, Angelos Delivorias, Feb. 2021, p. 31.

12) 二つの規則案の原文では、ユーロ圏のEU加盟国は“Member States in the euro-area”と記されている。

13) 規則[7]第5条。例えば、中期財政目標を国内予算手続きに組み込むこと。

14) 規則[7]第5条、審査要件について。

して定義される。

中期財政目標は、収支の均衡または黒字を求めるものであり、以下のような場合は基準をクリアして目標を達成しているとみなす。一つ目は、構造的財政収支赤字の乖離幅が年間 GDP 比で 0.5%、あるいは 2 年間で平均 0.25% に達していない状態である¹⁵⁾。ただし、公的債務残高が GDP 比 60% を下回り、長期的な財政の持続的可能性リスクが低いと判断されるときは、GDP 比 1% までの構造的財政赤字が認められる。

二つ目は、歳出の伸び率が中期的な潜在成長率に基づく歳入の伸び率を超えない場合である。歳出の伸び率 GDP 比 1 年間あるいは 2 年間の累積で 0.5% に達していない状態を目標とした。このような中期財政目標や支出ルールに基づく基準からの乖離が明らかである場合には、前年の GDP 比 0.2% に相当する金額を欧州委員会に有利子預託金として科すことを求めた。

公的債務残高（ストックベース）の数値目標（GDP 比 60% 以内に抑制する）は、マーストリヒト条約の収斂基準に含まれていたが、フローベースの目標（GDP 比 3%）ほど焦点が当てられなかった。そこで新たな SGP では、加盟国はストックベースの公的債務残高も改善が要求される。公的債務残高が GDP 比 60% を超過している場合、60% を超過する差額は年間 20 分の 1 ずつ削減される必要がある。

ところで、中期財政目標の数値指標とされる構造的財政収支は技術的問題点が指摘されている。構造的財政収支は一回限りかつ一時的な方法で景気循環の要素を調整した収支である。その調整に使われる変数は観察不可能であり、かつ調整方法が複雑であるため、構造的財政収支の有効性が疑問視されている¹⁶⁾

また、構造的財政収支の規程には例外規定がある。中期財政目標は例外的・一時的な要因による乖離等に加えて、大きな構造改革の実施、深刻な景気の悪化等による乖離が例外規定の適用対象となり得るので、ユーロ圏参加国は例外

15) 改正後の規制[3], No 1175/2011, 第 6 条 3 項, L 306/19-20.

16) 詳細については, Kukk, M, Staehr, K, (2017). p. 81, 85 を参照のこと。

規定の適用対象となる場合には EU 理事会からの制裁を免れることになる¹⁷⁾

このような例外規定は、当初から適用余地があることからその実効性が問題視されていた。従来の財政規律と同様に、改正 SGP でも、特別な事情がある場合には一時的な基準からの逸脱が認められる。景気低迷も特別な事情として認められるので、ユーロ圏参加国は規律違反を問われない。

また、特別な事情に該当する「当該国の制御不可能な特異な出来事」とは本来、自然災害などを指すが、財政危機対応にあたって、ユーロ圏参加国の財政救済を禁じた「救済条項」の適用除外を認めるため、2013年時点で欧州が直面している財政危機は、当該国の制御不可能な出来事に該当すると拡大解釈された¹⁸⁾

ユーロ圏参加国が SGP のルールを遵守しているかどうかは依然として EFICON の裁量に委ねられ、したがって、ルールは弾力的に運用される傾向が強くなる。そのことは、ECOFIN 内の政策判断においてコア諸国の意思が重要視されることを示唆するものであった。

是正的措置

欧州委員会は、財政赤字と債務残高に係るユーロ圏参加国のいずれの数値が EU の基準を超えているか否か（過剰財政赤字であるか）等を監視・審査する。この監視・審査から EU 理事会による加盟国に対する勧告・制裁等に至るまでの一連の手続き（過剰財政是正手続き）には変更ないが、新たな意思決定方式と例外規定が加えられた。

まず、ユーロ圏参加国は財政赤字の GDP 比 3% を達成できなければ、過剰財政赤字手続きに従い、EU 理事会による過剰赤字是正のための勧告に従わなければならない。もし、当該ユーロ圏参加国が自国の責務を果たさない場合、

17) 大きな構造改革の実施については改正後の規則[3] 1466/97 第 5 条第 1 項および第 9 条第 1 項に、深刻な経済の悪化については改正後の規制[3] 第 6 条第 3 項、L 306/21、加藤浩、797 号、2017 年、9 頁。

18) 田中理、2012、18 頁を参照。

欧州委員会が「制裁が必要である」と勧告すれば、EU理事会が多数決で制裁勧告を否決しない限り、ほぼ自動的に制裁発動が決定されることになった¹⁹⁾。こうした「逆特定多数決」方式により、より抑制的で確実な効果が期待できると考えられた。

このように、EUは予算枠組み指令により加盟国の財政計画に係る様々な情報をユーロ圏参加国間で共有する方式を作成した。つまり、予算に係る会計や統計報告の体系、予算策定のための予測や予算過程を律する規定と手続き、独立財政機関による監視と分析等について透明性が求められ、ユーロ圏参加国は欧州委員会と理事会に報告する義務が課せられた。こうして加盟国の財政を組織的に監視する制度がつくられたのである。

ただし、財政赤字と累積債務の基準値を超えれば直ちに過剰財政赤字とみなされるというのではない。基準の解釈に幅を持たせる例外規定が加えられた。

まず、財政赤字のGDP比が実質的・継続的に低下して基準値3%に近い水準に到達している場合、また基準値からの乖離が例外的かつ一時的でその比率が基準値に近い場合においては、基準値を超えているとみなされない。

さらに債務残高のGDP比が、十分に減少し満足のいくペースで基準値60%に近づいている場合も、基準値を超えているとみなされない。債務残高は、GDP比で60%を超えた部分について、直近3年間、年平均でその20分の1を削減していれば、過剰財政赤字は正の適用除外の条件をみたすことになる²⁰⁾。

つまり、一般政府の公的債務残高のGDP比が60%を上回れば、当該国は毎年、基準を上回った金額の20分の1ずつ債務を減らさなければならない。従来の財政規律が単年度の財政赤字に重点をおいていたのに対して、政府の債務残高の累増に歯止めを掛ける願いがあった²¹⁾。

財政規律の例外規定はつくられたが、全体として財政規律の強化は進められ

19) 改正後の規制[3]第6条。

20) 改正後の規制[4]第2条(a)を参照、加藤、797号、2017年6月、10頁。

21) 田中理、2012年5月、No. 312、15頁。

た。これは後述するように、新たな規定の施行後に財政規律の規定を満たなかったポルトガル、スペイン、イタリアに対するEUの対応が示している。

マクロ経済不均衡の是正策

マクロ経済不均衡の是正手順について、EU加盟国の経済政策の監視は財政問題を超えて広がり、対外不均衡、競争力、資産価格および対外債務を含む問題へも向けられた。ユーロ圏構成国の過度のマクロ経済不均衡の是正手続き（Macroeconomic Imbalance Procedure：MIP）が2011年12月から施行された。MIPの目的は、EU加盟国の経済のスムーズな機能を妨げる経済格差を明確にし、その問題に取り組むことと定めている。MIPの施行の背景には、欧州危機の直接的原因は南欧諸国とアイルランドの財政状況の悪化によるものだが、より根本的な原因はユーロ圏参加国間の生産性格差に起因する労働コストの高低や経常収支不均衡などの対外不均衡と住宅価格や失業率などの対内不均衡にあると判断されたためである²²⁾

毎年11月に欧州委員会は欧州 Semester に従い、MIPの年間サイクルの出発点として位置づけられる早期警戒メカニズム報告（AMR）を提出する²³⁾ AMRは潜在的経済不均衡にあるEU加盟国を審査するため、11の指標と幅広い補助指標のスコアボードを利用する（表2を参照）。ARMに関する審査はスコアボードに含まれていない経済・金融指標も利用し、MIPの一部である既存の分析の基礎となっている²⁴⁾ ユーロ圏債務国は国外からの投融資拡大による投資超過が経常収支赤字の最大の原因であった。したがって、経常収支不均衡の調整を予めAMRの指標に入れることは当然の対応であった。

22) 田中義友, 2013年, 12頁を参照。

23) Alert Mechanism Report 2015 (AMR report 2015), European Commission, COM (2014) 904 final, Brussels, 28.11.2014.

24) https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure/alert-mechanism-report_en, 7-April-2021 access.

表2 マクロ経済不均衡手続きのスコアボード

	対外不均衡と国際競争力					対外不均衡					
	経常収支	純国際 投資残高	実効為替 相場	輸出金額の 市場シェア	名目 ULC	住宅価格イ ンデックス	民間部門の 信用フロー	民間部門 の債務	一般政府の 累積債務	失業率	総民間部 門の負債
	-4~6%	-35%	±5% (EA) ±11% (non EA)	-6%	9% (EA) 12% (non-EA)	6%	14%	133%	60%	10%	16.5%
BE ベルギー	-0.1	57.2	-0.5	-10.7	5.6	-1.1	1	181.4	106.7	8.2	4.9
BG ブルガリア	0.9	-73.4	-2.6	6.7	12.5	1.5	-0.3	124.3	27	12.2	7.2
CZ チェコ	-0.5	-35.6	-10	-5	3.8	1.8	1.8	72.2	42.7	6.7	4.4
DK デンマーク	6.9	47	-1.2	-17.3	5.1	3.1	1.7	222.8	45.1	7	6.6
DE ドイツ	6.9	42.3	-0.3	-8.3	7.6	1.5	1.1	100.4	74.9	5.2	4.2
EE エストニア	-0.5	-43.6	4.7	24.5	13	12.8	6.4	116.1	10.4	8.7	12.2
IE アイルランド	1.8	-106.7	-3.5	-6.1	-2.2	11.1	13.7	263.3	107.5	13	16
EL ギリシア	-2.6	-124.1	-5.6	-17.5	-11.6	-4.9	-2.7	130.5	178.6	26.2	-7.6
ES スペイン	0.7	-94.1	-0.1	-11.5	-4.1	0.1	-7.1	165.8	99.3	25.1	-1.9
FR フランス	-1	-19.5	-1.2	-13.1	4.8	-1.6	3.3	143.2	95.6	10.1	5.4
HR クロアチア	0.5	-88.6	-0.9	-18	-5.9	-2	0.3	120.6	85.1	16.9	0.9
IT イタリア	0.8	-27.9	0.2	-14	3.6	-4.6	-0.9	119.3	132.3	11.8	-0.7
CY キプロス	-4.9	-139.8	-104	-26.7	-7.7	0.3	-8.5	348.3	108.2	14.6	0.7
LV ラトビア	-2.5	-60.9	0.4	9.9	12.9	5.1	-11.9	96.4	40.6	12.6	10.4
LT リトアニア	1.3	-46.4	1.4	35.3	8.3	6.3	-1.2	52.5	40.7	12	16.3
LU ルクセンブルグ	5.8	36	0.5	11.2	7.6	3.7	0.5	342.2	23	5.7	21.5
HU ハンガリー	2.7	-73.8	-7	-14.9	6.7	3.1	-0.5	91.3	76.2	9.6	8.5
MT マルタ	2.6	39.5	0	-18.2	7	2.6	7.8	146.4	68.3	6.2	5.8
NL オランダ	10.9	60.8	0.8	-11	5.4	-0.5	-1.6	228.9	68.2	6.8	8.2
AT オーストリア	1.8	2.2	1.9	-15.7	7.8	1.4	0.2	127.1	84.2	5.3	-1.5
PL ポーランド	-2.3	-68.3	-1.3	4.8	2.5	1.1	4.7	77.9	50.4	9.8	0.6
PT ポルトガル	0	-133.3	-1.8	-4.7	-2.3	3.6	-8.7	189.6	130.2	15.4	-6.1
RO ルーマニア	-2.1	-57.2	-1.1	21.5	2.3	-3.6	-2.4	62.2	39.9	6.9	1.1
SI スロベニア	5.1	-43.7	1.2	-11.8	-0.2	-6.6	-4.6	100.1	80.8	9.6	-0.4
SK スロバキア	1	-69.4	1.3	3.2	2.2	1.5	3.9	76.2	53.5	13.8	7
FI フィンランド	-1.5	-0.7	2.7	-24	8	-1.9	0.4	150	59.3	8.2	8.7
SE スウェーデン	6.5	-6.5	-3.7	-9.8	7.1	8.6	6.5	194.4	44.9	8	13.4
UK イギリス	-4.3	-25.3	10.2	-8.7	1.9	8.3	3.4	157.7	88.2	7.2	4.4

(出所) European Commission, Alert Mechanism Report, Brussels, 26.11.2015.

AMR は分析に基づく詳細な調査書 (in-depth reviews: IDR) を必要とする国を特定する。IDR は、特定化された国でマクロ経済リスクがどのように展開しているかを評価し、不均衡あるいは過度の不均衡の存在を確認するものである。欧州委員会は IDR に基づいて、当該国に不均衡あるいは潜在的な不均衡が

あるかどうかを評価し、適切な勧告を行うかどうかを結論づける。2015年以降、IDRは欧州セメスターの国ごとの報告書に組み込まれている。

AMR 2015（2014年発行）は欧州経済を次のように分析した。欧州金融危機の後、EU経済は対外および対内不均衡の調整が進むにつれ、巨額かつ持続的経常赤字は大幅に減少し、あるいは黒字に転化した。また、バランスシートの修復プロセスは殆どの国の全部門において進んでいる。さらに、内発的調整と市場改革の結果として、競争力の回復は向上したが、将来の持続的競争力の維持は、巨額の対外不均衡をもつ加盟国にとっては主要な課題である。殆どの国での高水準の民間債務と公的債務、および多くの国の高水準の対外負債は、依然として成長、雇用と金融安定性にとって重大な脆弱性の要因である。失業とそのほかの社会的指標は幾つかの国では非常に厳しい状況であり、経済成長は労働と社会的データを著しく改善するには不十分である²⁵⁾

AMR 2015は「内発的調整と市場改革の結果として、競争力の回復が向上した」と評価する。しかし、どのような「内発的調整と市場改革」によって「競争力の回復」がみられたのかは吟味する必要がある。競争力を規定する要因の一つである労働生産性は、生産量を雇用量で除して算出される値であるから、労働生産性が上昇するとき、例えば、技術革新を伴う設備投資によって雇用量は変化せず生産量が増える場合があれば、雇用量の削減によって労働生産性は増加する場合もある。すなわち、後者の場合、雇用量縮小→所得低下→消費低下→有効需要を縮小という循環に陥れば、税収の低下により財政収支は悪化するであろう。このケースでは「ヨーロッパ・セメスター」の意図するマクロ経済の不均衡是正に貢献することは困難になるであろう。

AMRは競争力の要因として実質実効為替レートの変動を言及している。これは、実質実効為替レートは一国の輸出財の潜在的な価格競争力を示す指標という一般的認識に基づくと思われる。スコアボードに示される「対外不均衡

25) AMR report 2015, Ibid, pp. 2-3.

と競争力」の一つの指標が実質実効為替レートである。ユーロの為替レートと当該国のインフレ率の変化から算出される HICP ベースの実質実効為替レート (REER) の変動は、2013年にアイルランド、ギリシア、チェコ、デンマークなどの国がマイナス値を示したことから、競争力が上昇したと評価している²⁶⁾。しかし、アイルランドとギリシアの REER の下落は、国家債務危機に見舞われ、生産と雇用が収縮し物価が下落したことによるものである。こうした経緯で生じる REER の下落は直接的に当該国の競争力を向上させるかどうかは慎重な考察が必要である。

欧州委員会は MIP スコアボードに示される経済指標の評価に基づき、16の加盟国について不均衡の蓄積と緩和および関連するリスクを詳細に審査するために IDR を公表することとした (ARM 2015)。欧州委員会は加盟国の IDR を評価し、不均衡の改善を勧告することとなる。

ただし、EU 当局はユーロ圏内のマクロ経済不均衡を問題視するものの、EU 加盟国に対して不均衡の是正に向けた支援をするわけではない。EU 当局は、財政収支赤字や債務残高が基準値を超えた場合に、赤字の削減を勧告により促すだけであるが、それによって赤字国は社会・福祉の給付の引き下げや年金の切下げなどの支出削減と税収の増加が求められる。

EU 28 カ国平均の財政赤字は 2011 年の GDP 比 4.5% から 2014 年には 3% へ低下し、ユーロ圏債務国の財政赤字規模も全て縮小した²⁷⁾。欧州委員会の Economic Governance Review は、シックス・パックとツー・パックは EU 諸国が財政赤字の修正・予防手段として適切な役割を果たしたと評価する²⁸⁾。しかし、この財政赤字の削減の背景には、景気回復による税収の増加もあるが、社会・福祉支出の削減により国民の生活面での犠牲が払われている実状がある。

26) AMR 2015, p. 9.

27) Eurostat, Government deficit/surplus, debt and associated data, Last update : 04-12-2015.

28) European Commission, Economic Governance Review, Brussels, 28. 11. 2014, COM (2014) 905 final.

SGPの改革は、EU加盟国の健全財政を保証することを目的とするが、そのためのアプローチは、加盟国に構造改革を促し、生産性上昇による経済成長を引き上げることである。この考えの根底にあるものは、構造改革の促進が加盟国の市場機能を高め経済成長を促進し、ひいては加盟国の財政能力を確立できるという市場均衡論への信奉である。この点は次章で検討する。

第2章 安定・成長協定を巡る議論～先行研究のサーベイ

1. 1997年安定・成長協定を巡る議論

これまで1997年のSGPは、ユーロ圏参加国の財政政策への影響と社会的側面に与える影響という視点から論じられてきた。

一つ目の視点は、SGPによるユーロ圏参加国の財政政策を制限する点である。ユーロ圏参加国は、金融政策を自国の裁量で利用することができないうえに、SGPに基づく政府赤字と債務残高の基準により財政政策の利用が制限される²⁹⁾ EUは景気変動と経済構造が国によって異なるため、SGPにより財政ルールを一律に加盟国に適用することは、景気浮揚策としての財政政策をいっそう制限することになる。

二つ目は、SGPによる財政規律が社会的側面に与える影響という視点である。社会的側面とは、一般に賃金や労働条件などの雇用分野、および、年金、医療、失業保険などの福祉・社会保障などの分野を指す。ユーロ導入のための健全財政は、各国の裁量的な財政政策の余地つまり財政主権を強制的に制御する枠組みとして機能したが、同時に、通貨統合への参加を大義名分に福祉国家の再編・効率化のための口実として、各国の政府によって利用された面もある。効率と公正の両立を追求してきた欧州の福祉国家は、財政再建の中心柱として年金、医療、失業保険などの福祉・社会保障関連費用の抑制を図ることとなった³⁰⁾ この視点は、福祉・社会保障などの公共サービスまでも市場に委ねる

29) 例えば、Arestis, P. and Sawyer, M. (2012). p. 53.

ことで、市場原理に基づく競争を促進させれば、そのような市場は成長し税収も確保できるという市場均衡論に対する批判といえる³⁰⁾

2. SGP の改革を巡る議論

SGP の改革の議論は、SGP の実効性という視点、緊縮財政がもたらす弊害の視点、緊縮財政主義が EU の民主主義を劣化させるという視点から行われた。

一つ目の視点は、財政規律に関わる法律の解釈と運用を巡るものである。金融危機後の SGP は、従来の SGP に関わる法律が複数の指令と規制に改正された複雑な構造となっており、しかも、指令は国内法へ転換される際に加盟国によって裁量が与えられるため、その運用は国により差異が生じる場合がある。欧州委員会や ECB 等の政策当局による報告書、田中 (2013)、加藤 (2017)、C. マッチアレリ (2020) は、EU の法規が実際にどのように運用され、どのような課題があるかについて考察している。

二つ目は緊縮財政がもたらす弊害の視点である。先ず、I. パパドプロス (2013) は財政協定が構成国の財政赤字を抑制することの困難さを以下のように指摘した。すなわち、財政協定は、中期的景気循環の中で想定する中期財政

30) 嶋田巧氏によれば、EU では、福祉・社会保障分野の課題を扱う社会政策は基本的に加盟国が行うが、雇用・労働政策は EU レベルでの調和が図られてきた。1986 年の単一欧州議定書 (SEA) の調印以降、市場統合は同時に経済格差の拡大などの弊害を生み出すとして、社会的公正・連帯の視点から「社会的ヨーロッパ」の形成が唱えられた。SEA 前文で経済的側面と社会的側面が同等の重要性をもつことが強調されたが、実際には経済統合が優先され、雇用・労働に関する政策は置き去りにされていた。しかし、マーストリヒト条約以降 EU レベルでの雇用政策・規制は新たな展開を遂げ、1997 年のアムステル条約において欧州雇用戦略 (EES) がさだめられた。EES は、高水準の雇用を目的として、EU 各国の雇用政策の調整を図り、その実施のための協調的枠組みを制度化するものであった (詳細については、嶋田, 2010, 188-189 頁, 214-222 頁を参照のこと)。

31) 星野郁氏 (2015) は、EMU が市場均衡論のアプローチから実施されている点を批判されている。「EUM により具体化されることになった新古典派経済学のパラダイムによれば、レジーム間競争を通じて、財やサービス、労働市場の硬直性が打破され、柔軟でダイナミックな経済構造が創生されると同時に、産業構造の相違や競争力格差の是正も期待されるなど、競争を通じた調整・均衡実現メカニズムに対して、過度に楽観的な期待と信頼が寄せられていた。」(星野, 2015 年, 24 頁)

目標について、ユーロ圏参加国が同じ実質成長を見込み、それを前提にして同じ政策目標を掲げることは現実的でない。なぜならば、加盟国間には景気循環の不一致があるため、景気下降スパイラルに陥る国は、景気下降傾向を止めるために財政支出による財政赤字の発生は避けられないからである³²⁾

そのうえで、緊縮財政の弊害を次のように述べている。ユーロ圏参加国の財政赤字が悪化した場合、共通ルール（構造的財政赤字はGDP比0.5%を超過しないという黄金律）を厳格に適用することにより、構成国は生産的投資の機会がなくなり経済成長手段を奪われることになりかねない。民間部門で余剰価値と雇用を創出する生産的基盤が成長する前に、国家の税収の多くを生産的用途に利用せず、公的債務の短期的削減に使えば、経済に破滅的な結果を招く。財政赤字を抱える国は、財政規律と成長を両立させる均衡的アプローチの継続が困難となる³³⁾

D. ハーヴェイは、社会的不平等性の観点から緊縮財政の弊害について、緊縮財政が有効需要を減退させ収益機会の創出を妨げることは、資本にとって基本的な富と貧困の産出という矛盾を広げると指摘する³⁴⁾ その論拠は、営業利益は史上最高であるにもかかわらず、再投資は弱含みのままであるというアメリカの現状である。つまり、社会福祉等の業種等の市場化は進む一方で、雇用と所得が伸び悩んでいる状況を示唆している³⁵⁾

32) Papadopoulos, I. (2013). pp. 79-80.

33) Papadopoulos, I. (2013). pp. 79-80. I. パパドプロスは構造的予算収支と景気循環的予算収支に区別することの弊害を次のように述べている。中期財政目標について、構造的赤字と景気循環的赤字に区別することは非生産的で、かつ欠陥がある。なぜならば、その区別では、資本支出および生産的投資による財政赤字と、寄生的公共部門の消費需要から生じる、非生産的支出による財政赤字との区別が曖昧になり、前者の生産的公共投資による財政支出までもが制限されるからである (2013, pp. 79-80)。M. ハイน์とH. ヘアもEU政策当局が使用する構造的予算収支の技術的問題点を言及している (Heine, M., Herr, H., 2021, p. 132.)。

34) D. ハーヴェイ、2017年、232頁を参照。高屋定美氏 (2018) は、財政規律が経済格差および所得格差に与える影響という視点から分析を行い、財政支出の削減が社会保障関連支出の削減にもつながり、貧困層と裕福層との経済格差を拡大させ、ジニ係数を引き上げるものと考えられると述べられる (高屋, 2018, 28-32頁)。

三つ目の視点は、SGPによる緊縮財政主義がEUの民主主義を劣化させるという議論である。先に、財政規律が社会的側面に与える影響は、福祉・社会保障費用の抑制により福祉国会の再編となる点を指摘した。この側面の弊害は欧州の民主主義の危機につながる。

W. シュトレークによれば、緊縮財政をとまなう財政再建国家³⁶⁾への移行は、民衆の政治参加をつうじて市場原理に対抗し、社会的平等を守ることを目指す制度を失わせる。均衡予算に安定してたどり着くには、政府の役割と社会政策の目的を再定義し、現在より「小さな政府」、「大きな市場」、「小さな公共」、「大きな民間委託」が目指さなければならない。「小さな政府」を目指す政府の裁量支出の削減は、必然的に社会サービス（教育をはじめ、すべての市民を対象とした福利厚生サービス）の削減をもたらす。「大きな民間委託」のためには、さらなる国営活動の民営化と国家資産の民間委託が必要である³⁷⁾

民営化により公共財が失われていくと、政治的に決定されるべき事柄も減っていく。それにより政治的民主主義に代わって資本主義の経済的民主主義が—つまり票に代わってカネが—支配するようになる。市場が集团的意思決定の基本原理とみなされると、討議に代わって有力グループが意思決定を司るようになる。こうしてEMU下での制度改革を通じて、国内の民主制度が無力化される³⁸⁾

以下で三つの視点からSGPの考察を進める。

35) 米国の地域密着型サービス業（警備、高齢者介護、保育、病院など）は成長を続けていたが、問題はこれらの仕事が非常に低賃金なうえに、福利厚生もほとんど付かず昇進の機会も稀なことだった。さらに重要なのは、従業者のほとんどが組合非介入ということだった（ロバート・B・ライシュ、2009年、115頁を参照）。

36) シュトレークは、財政再建国家をヨーロッパの多層的統治体制として捉え、財政再建過程をヨーロッパ国家制度の再構築仮定として描いている（W. シュトレーク、2016年、20-21頁）。

37) W. シュトレーク、2017年、186-187頁。

第3章 改正SGPの実効性とその影響

1. 財政ルールの柔軟な運用と財政規律の陥穽

財政ルールの弾力化

改正SGPにより財政規律の強化策が成立した後、確かに、ユーロ圏参加国の財政赤字規模は縮小したが、その反面、緊縮的政策は加盟国の景気調整手段としての財政政策の手足を縛るばかりでなく、EMUの反成長バイアスを強めたと言わざるを得ない³⁹⁾。ユーロ圏の国家債務国は、一人当たりGDPの成長率の伸び悩み、高水準の失業率、民間資本の設備投資の伸び率の鈍化等が示すように、実体経済の悪化した状態は続いた。国家債務危機から債務国の回復は簡単ではなかった。そうした中で財政規律の強化を実施し続ければ、国家債務国の財政状態が改善する見込みはなくなる。

欧州委員会は2015年1月に「安定・成長」の枠組みで財政ルールの柔軟な運用について政策文章を提出した。これは、欧州委員会が経済成長と緊縮財政のバランスを取る観点から、「安定・成長協定」に存在する様々な例外規定を最大限柔軟に適用して財政の上の束縛を緩和し、加盟国の経済成長、とりわけ

38) 同書、196-197頁を参照。シュトレークによれば、戦後の民主主義的資本主義の特徴は、その政治経済学において、市場的公平性と社会的公平性という二つの競合する分配原則を同時に制度化したことにある。新自由主義的転換によって、社会的公平性の原則に照らして市場的公平性の原則を矯正してきた従来の歴史から、そうした矯正が作用しなくなり、市場的公平性の原則が今後長期にわたって開放される時が近づいている。市場による分配はあたかもだれの決定も経ないまま決まっているかのように見えるため、市場が業績を測り、報酬をはじき出す際には一つの事実が容易に忘れ去られる。それは市場参加者の出発点での不平等な条件がそこでは無視されている事実だ（2016年、103頁）。市場的公平性の原則の問題点は、公共政策を成す政策立案が企業側の「専門家」に支配されている場合に生まれる。つまり、公共政策はそれが経済の効率性を向上させるかどうか—消費者と投資家の利益に影響を及ぼすかどうか—という功利計算に基づいて判断されてしまい、その政策による利益分配の結果が、社会や地球全体に資するかどうかという観点は薄れている。政策の効果は、市民の公平性、経済不安の高まり、市域社会の喪失などのリスクに影響することから、民主主義を強化するのかわ弱体化させるのかという観点は分析の重要な要素である（ロバート・B・ライシュ、2009年、219-220頁を参照）。

39) Cohen, B. J. (2010). pp. 87-88を参照。

金融危機後の国家債務国の経済回復を意図したものといえる⁴⁰⁾

欧州委員会は例外規定について、特に中期財政目標からの逸脱に関して3つの類型を挙げている。一つ目は、構造改革を行う加盟国は、中期財政目標からのGDP比0.5%までの乖離を最長4年間許容することとした。改革が長期的な財政の持続可能性に及ぼす影響を考えた場合、例えば、公共投資などの経済インフラ整備が潜在的成長力の上昇に繋がる場合は、財政赤字の規模は長期的視点から勘案するべきとの考えがあると思われる。

二つ目は、財政赤字の改善措置の緩和である。不況期に、債務残高がGDP比60%を超えている加盟国は、構造的財政収支を1年につきGDP比で0.5%超を改善するという措置が、0.25~0.5%を改善することに変更された。

三つめは、加盟国が欧州戦略投資基金⁴¹⁾(EU予算と欧州投資銀行の主導による設立される予定の基金)に資金を拠出することにより発生する財政赤字は例外的措置を取ることである。

もっとも2015年1月の欧州委員会の提案は、多数の構成国の実状に合わせた措置と見えたが、膨大な債務を抱えたギリシアを救済するものではなかった。2015年6月末にギリシアは再び金融危機に見舞われた時、トロイカに対する債務の削減や利払い減免などは行われず、第3次金融支援の殆どは債務の繰延に使われるだけであった。債務返済の負担は長期にわたってギリシアの経済・社会的発展を制約し、福祉国家的な道を完全に閉ざすこととなった。

40) 2015年にギリシア、スペイン、フランス、ポルトガルの財政赤字はGDP比3%を超えていた(Government deficit/surplus, debt and associated data, https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/gov_10dd_edpt1/default/table?lang=en, 26-April-2021 access)。SGPで謳われている財政ルール(財政赤字をGDP比3%未満に抑えるルール)を達成できない加盟国をEU当局は問題視しながら、なんら制裁を科せない状況となっていた。

41) 2014年11月に欧州委員会のユンケル委員長はEUの投資減速に歯止めをかけ、再び活性化するために、「欧州投資計画」(ユンケル・プランとも呼ばれる)を打ち出した。それに基づき欧州委員会は、2015年1月に欧州投資計画の具体化に向けた法案を発表し、その一つとして、投資促進を実現するための施策として「欧州投資基金」が示された。欧州投資基金は、EU予算から160億ユーロの信用保証と、欧州投資銀行(EIB)から合計50億ユーロの信用保証や流動性など、合わせて210億ユーロを提供することにより、官民から投資を促進することを目的とするものであった(JETORO, 2016年2月, 2-3頁)。

国内法への転換

欧州委員会は、国内法への転換の締め切り（2014年1月）の3年後となる2017年2月に、財政協定の国内法への転換に関する報告書を公表した。かりに締約国が条約の転換要件を遵守しなければ欧州司法裁判所に提訴される。締約国は欧州司法裁判所の判決に従わなければ、GDPの0.1%の金額を罰金として支払うことになる。

欧州委員会の報告書によれば、全ての締約国は必要要件に従っている⁴²⁾。ただし、報告書は、規定の法的地位、均衡予算ルールの作成、修正メカニズム、独立した予算評議会の設立について焦点をあて、以下のように評価した。

全ての締約国は拘束力のある均衡予算ルールを採用し、財政目標をGDP比マイナス0.5%の低水準に設定した。しかし、個々の中期財政目標（MTO）に向けて、どのように早く収支の収斂を保証するのかは国によって異なる。同様に、適用除外条項を可能にする例外的状況の定義、および修正メカニズムの自動的発動と要求される修正行動の規模は国によって違いがある。法令順守を監視する権限と予算評議会の設立は確認できるが、詳細についての解釈には幅がある。

実際に、財政条約は多くの構成国において部分的にしか国内法に転換されていない。欧州委員会によれば、複数の構成国当局が財政協定の残りの部分を実施する公約、あるいは将来の法令順守を保証する公約を守るかどうかは条件に依存するのであり、公約は強制ではないため、法規定の適切な代用手段ではない⁴³⁾。

総じて、財政協定の国内法への転換は緩慢でかつ不完全であるといえる。このような法規定の実施の現状は、EU共通の財政ルールが加盟国で定着することの困難さを物語っている。以上のような国内法への転換に関する実状の報告は、EU政策当局の自己批判といえる。

42) *ECB Economic Bulletin*, issue 4/2017, pp. 70-71.

43) *Ibid.*, pp. 70-71.

勧告による是正の実態

欧州議会の報告によれば、EU内の監督が強化されたが、2014年に財政調整に関する勧告に従った是正の事例は10%にとどまった⁴⁴⁾。2017年の欧州議会報告では2017年欧州セメスターの下で勧告の50%が実施された⁴⁵⁾。このようにEUの財政規律の強化の改革はすすめられてはいるが、規定違反を犯した国に対する明確な制裁が行われないため、政策の実効性には限界がある。

実際に、EDPに基づきEU加盟国に制裁は適用されていない。2016年にポルトガルとスペインは勧告に対応する適切な行動をしていない点をECOFINから警告され、制裁を科される予定となっていたが、政治判断が働き、EDPに基づく制裁は免除された⁴⁶⁾。

イタリアは2017年に財政赤字がGDP比で2.4%に達し、前民主党政権がEUに約束した0.8%の約3倍に膨らんでいた。また、同国政府債務残高はGDP比で130%に膨らんでいた。

こうした中で欧州理事会は2017年7月にイタリアに対し財政赤字の削減を勧告した⁴⁷⁾。この勧告を受けて、イタリアは2018年3月に中期的財政計画を欧州委員会に提出した。欧州委員会はその計画について、「中期的財政維持リスクは高いままである。なぜならば、2018年の構造的プライマリー収支黒字(GDP比で1.6%)は債務残高を著しく削減するには不十分であるからである⁴⁸⁾」と評価した。

さらに、2018年5月に欧州委員会は「2018年安定計画(イタリア)の評価

44) Macchiarelli, C. et al, 2020, p. 63.

45) Macchiarelli, C. et al, 2020, p. 63.

46) Macchiarelli, C. et al, 2020, p. 65.

47) 欧州セメスターのサイクルの中で、イタリアの財政状況と政府の累積債務を勘案して、政府は構造的収支レベルでの中期予算目標に向けてさらに調整することが望まれる。SGPに基づく共通の調整マトリックスによれば、2018年に純プライマリー政府支出を少なくとも0.2%（名目率）を削減することが必要であり、それは2018年のGDPの少なくとも0.6%の年間構造調整に対応するものである（Assessment of the 2018 Stability Programme for Italy, Box 1. Council Recommendations addressed to Italy, p. 14.）。

48) Commission Staff Working Document, Country Report Italy 2018.

書」において、「2018年のイタリアの調整は、2018年の欧州委員会の春期見込みに基づくMTOに向けた調整過程を遵守していることを保証するには不十分⁴⁹⁾」と結論付けて、イタリアに財政赤字の削減を促した。そうしたEUの要望に対し、イタリア政府は2018年11月にEUが求める2019年予算案の修正を拒んだが、その後、制裁を回避すべくGDPに対する財政赤字比率を縮小する案を提出した。果たして、債務残高は2019年に前年比で増加した。このように、欧州理事会と欧州委員会によるイタリアに対する是正措置は機能しなかったが、それだけイタリアの経済状態が悪化していたため、財政収支の回復が困難であったといえる。

M. ハイネとH. ヘルはEUの改正SGPによる実効性を次のように評価する。改正SGPを通じた制裁は、ECOFIN内で十分な支持を得ていないため、十分には機能していない。また、ツー・パックは、EMU加盟国の予算作成の経過で予算計画がEMUの政策優先に沿っているか否かを審査するが、欧州委員会は予算案を変更させる権限を持っておらず、政府を勧告に従うことを強制する権限もない。つまり、ツー・パックは制裁を強めたものの、追加的な報告義務を含むだけに過ぎなかった⁵⁰⁾。

フィスカル・コンパクトは財政規律を保証するという基本的な目的をもち、広範囲に分化された新たなルールである。だが、そのルールは財政赤字を是正する際の基準が多岐にわたり、調整プロセスが不明瞭と指摘されている。この点はECOFINによる勧告の効力を弱めている要因といえる。先に現状を述べた限り、その実際の効果は表れていない。

2. 緊縮財政の実体経済に与える影響

経済成長は国家の財政政策によって大きく影響されるものの、それ以外の要

49) Ibid, Country Report Italy 2018.

50) M. ハイネとH. ヘルによれば、財政ルールと勧告の分野での多くの基準は恣意的である(Heine, M. and H. Herr, H. 2021, pp. 130-131.)。

因によっても規定されるため、緊縮財政による支出の抑制要因だけを取り出して、それが国の経済成長にどの程度の影響を及ぼしたかについて正確に評価することは困難であろう。また、構造改革による社会・保障予算や年金の引き下げや労働者の雇用制度の改革等が経済成長に与える影響も重要であるが、そうした影響の効果の評価についても同様に困難である。SGPによる緊縮財政の経済的影響を分析する限界を認識しつつ、ユーロ圏のマクロ経済データを示すことにより、SGP改革後のユーロ圏の経済変化をみておこう。

国家債務国の財政赤字（GDP比）は2015年以降概ね改善した（表3）。改財政赤字の改善は、経済成長の回復と財政支出の削減によるものであった。年金給付切り下げや年金支給開始年齢の引き上げ、医療費削減などによる社会保障費の削減が財政規律の健全化のために実施された。しかしそれでも、スペインとポルトガルは財政赤字が2017年に赤字基準のGDP比3%に達したため、ECOFINからは是正勧告を受けていた。

ユーロ圏債務国は財政債務残高が金融危機の最中に支出拡大により悪化したため、債務残高の削減は容易ではなかった（表4を参照）。ユーロ圏債務国の債務残高は2014年時点で赤字基準のGDP比60%を超えていたため、欧州委員会の監視対象国であった。アイルランド以外は債務残高がGDP比で100%以上あるいは100%近傍であるため、累積債務是正のための財政支出削減が求

表3 ユーロ圏参加国の財政収支（対GDP比）

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
ユーロ圏19カ国	-6.2	-6.3	-4.2	-3.7	-3.0	-2.5	-2.0	-1.5	-0.9	-0.5	-0.6	-7.2
ドイツ	-3.2	-4.4	-0.9	0.0	0.0	0.6	1.0	1.2	1.4	1.8	1.5	-4.2
アイルランド	-13.9	-32.1	-13.0	-8.3	-6.2	-3.5	-1.9	-0.7	-0.3	0.1	0.5	-5.0
ギリシア	-15.1	-11.3	-10.5	-9.1	-13.4	-3.6	-5.9	0.2	0.6	0.9	1.1	-9.7
スペイン	-11.3	-9.5	-9.7	-10.7	-7.0	-5.9	-5.2	-4.3	-3.0	-2.5	-2.9	-11.0
イタリア	-5.1	-4.2	-3.6	-2.9	-2.9	-3.0	-2.6	-2.4	-2.4	-2.2	-1.6	-9.5
ポルトガル	-9.9	-11.4	-7.7	-6.2	-5.1	-7.4	-4.4	-1.9	-3.0	-0.3	0.1	-5.7

（出所）Eurostat.

表4 ユーロ圏参加国の債務残高（対GDP比）

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
ユーロ圏参加国	80.3	85.8	87.7	90.7	92.6	92.8	90.9	90.1	87.7	85.7	83.9	98
ドイツ	73.2	82.5	79.9	81.2	78.8	75.7	72.3	69.3	65.1	61.8	59.7	69.8
アイルランド	61.7	86	111	119.9	119.9	104.2	76.7	74.1	67	63	57.4	59.5
ギリシア	126.7	147.5	175.2	161.9	178.4	180.2	177	180.8	179.2	186.2	180.5	205.6
スペイン	53.3	60.5	69.9	86.3	95.8	100.7	99.3	99.2	98.6	97.4	95.5	120
イタリア	116.6	119.2	119.7	126.5	132.5	135.4	135.3	134.8	134.1	134.4	134.6	155.8
ポルトガル	87.8	100.2	114.4	129	131.4	132.9	131.2	131.5	126.1	121.5	116.8	133.6

（出所）Eurostat, 24-5-2021 access.

められた。イタリアは金融支授受給国ではなかったが、金融危機下で財政収支が悪化し、金融危機後も経済成長の停滞下で債務残高が高止まりしていた。そのため先述したように、欧州理事会は2017年にイタリアの財政赤字の是正勧告を行ったのである。

SGPに対する批判の視点は、財政赤字国は生産的投資の機会が失われることで、経済成長が抑制されるため、財政規律と成長を両立させるという均衡的アプローチは継続できないというものである。また、緊縮財政が国家債務国の社会的側面に与える視点から、国内の経済格差が拡大することが問題とされた。これらの視点から、欧州金融危機以降のユーロ圏内の経済格差および国内の経済格差についてデータを示しておく。

まず、2010年代の国家債務国とイタリアの経済成長動向（2010年=100とする指数）は表5のとおりである。金融危機以降、アイルランドだけは大幅に成長したが、スペインとポルトガルは微増するに留まった。一方、ギリシアは金融危機期に成長が落ち込んだ後に回復しかけたが、2019年時点で2010年の水準に戻ることはなかった。なお、イタリアは2010年代にゼロ経済成長であった。

次に、SGPの改正法案が施行された2013年以降、国家債務国の経済成長を一人当たりGDP（EU27カ国の一人当たりGDPを100とする国別の指数変化）

表5 ユーロ圏参加国の経済成長率（2010年＝100とする）

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
ユーロ圏	101.7	100.8	100.6	102.0	104.0	106.0	108.7	110.8	112.2	104.8
ドイツ	103.9	104.4	104.8	107.1	108.7	111.2	114.0	115.5	116.1	110.6
アイルランド	100.6	100.7	102.0	110.8	138.7	141.4	154.3	167.5	176.8	182.9
ギリシア	89.9	83.5	81.2	81.8	81.4	81.0	82.1	83.3	84.9	77.9
スペイン	99.2	96.3	94.9	96.2	99.9	102.9	106.0	108.5	110.6	98.7
イタリア	100.7	97.7	95.9	95.9	96.6	97.9	99.5	100.5	100.8	91.8
ポルトガル	98.3	94.3	93.4	94.2	95.9	97.8	101.2	104.1	106.7	98.6

（出所）Eurostat, 25-5-2021 access.

を確認しておく（表6を参照）。アイルランドを除く国家債務国は概して経済成長が停滞していることがわかる。ギリシアは第1次債務危機が生じた2009年をピークとすれば、それ以降減少し続けたため、ギリシアとコア諸国とのGDP成長率の格差は広がっている。スペインとポルトガルも同様にコア諸国とのGDP成長率の格差は開いたままである。

国内経済格差を可処分所得（年金を含めた社会保障給付後の調整済）の格差を示すジニ係数⁵¹⁾の変化で示しておく。表7はユーロ圏19カ国、ドイツ、フランス、イタリアと国家債務国について2009年～2019年のジニ係数を示して

表6 1人当たりGDP（EU27カ国＝100とする）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
EU27カ国	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Germany	124.9	126.4	128.3	130.9	132.6	134.1	136.1	134.9	135.2	134.7	133.9	133.2	135.2
Ireland	165.2	155.6	147.7	145.6	147.9	149.5	158.0	203.8	202.5	213.6	222.5	231.9	248.3
Greece	86.5	88.9	81.0	71.4	66.3	63.0	61.3	59.3	57.4	56.3	55.4	54.9	52.2
Spain	95.5	95.9	92.5	88.8	85.6	84.2	83.7	84.6	85.2	85.3	85.2	84.8	79.9
Italy	109.5	110.1	108.2	107.1	104.6	102.3	100.8	99.3	99.3	98.0	96.9	95.2	92.7
Portugal	67.2	69.0	68.2	65.1	62.2	62.7	62.7	63.2	64.1	65.0	66.0	66.7	66.2

（出所）Eurostat, main GDP aggregates per capita, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_PC_custom_903265/default/table?lang=en, 4-May-2021 access.

表7 ユーロ圏参加国のジニ係数の変化

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019- 2009年
ユーロ圏19か国 (2015年から)	30.3	30.3	30.6	30.5	30.7	31.0	30.7	30.7	30.4	30.6	30.2	-0.10
Germany	29.1	29.3	29.0	28.3	29.7	30.7	30.1	29.5	29.1	31.1	29.7	0.60
France	29.9	29.8	30.8	30.5	30.1	29.2	29.2	29.3	28.8	28.5	29.2	-0.70
Ireland	28.8	30.7	29.8	30.4	30.7	31.0	29.7	29.6	30.6	28.9	28.3	-0.50
Greece	33.1	32.9	33.5	34.3	34.4	34.5	34.2	34.3	33.4	32.3	31.0	-2.10
Spain	32.9	33.5	34.0	34.2	33.7	34.7	34.6	34.5	34.1	33.2	33.0	0.10
Italy	31.8	31.7	32.5	32.4	32.8	32.4	32.4	33.1	32.7	33.4	32.8	1.00
Portugal	35.4	33.7	34.2	34.5	34.2	34.5	34.0	33.9	33.5	32.1	31.9	-3.50

(出所) Eurostat, Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey, 23-4-2021 access.

いる。ジニ係数はスペイン、イタリア、ドイツが上昇し、スペインを除く国家債務国が低下した。したがって、スペイン、イタリア、ドイツは所得格差が拡大し、スペインを除く債務国は所得格差が縮小したことを示している。ただし、国家債務国はアイルランドを除いて高止まりしている。

次に、各国の所得格差を5分位階級における第5階級の所得／第1階級の所得比で示しておく。表8はユーロ圏債務国とイタリア、ドイツの状況を2008年から2018年まで示しており、数字の大きさは格差の開きを示している。ユーロ圏全体で所得格差が広がり、とくにスペインとポルトガルは格差の拡大が顕著であることを示唆している。ギリシアは金融危機を契機に増加した後、2018年には危機前の水準に戻りつつある。

表9は2008年～2019年における社会的困窮家計の全家計に占める比率を示している。困窮と社会的排除のリスクにある人々とは、貧困状態にある人々、経済的物質的に恵まれていない、あるいは低賃金労働の家計で生活する人々で

51) ジニ係数は、イタリアの統計学者ジニが考案したもので、社会の所得分布の不平等を誇る指数である。完全平等のとき、それは最小値ゼロで、完全不平等のとき、それは最大値1で示す。表7の出所であるEurostatは完全不平等の最大値を100としている。

表8 所得の不平等（5分位階級における第5階級の所得／第1階級の所得比 [所得は等価可処分所得]）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
ユーロ圏19カ国	4.9	4.9	4.9	5	5	5.1	5.2	5.2	5.2	5.1	5.1
ドイツ	4.8	4.8	4.5	4.5	4.3	4.6	5.1	4.8	4.6	4.5	5.1
アイルランド	4.4	4.2	4.7	4.6	4.8	4.7	4.9	4.5	4.5	4.6	4.2
ギリシア	5.9	5.8	5.6	6	6.6	6.6	6.5	6.5	6.6	6.6	6.0
スペイン	5.6	5.8	6.2	6.3	6.5	6.3	6.8	6.9	6.6	6.6	6.0
イタリア	5.2	5.3	5.4	5.7	5.6	5.9	5.8	5.8	6.3	5.9	6.1
ポルトガル	6.1	6	5.6	5.7	5.8	6.0	6.2	6.0	5.9	5.8	5.2

(出所) Income quintile share ratio S80/S20 for disposable income by sex and age group-EU-SILC survey [ilc_d11]

ある⁵²⁾ アイルランドを除く国家債務国とイタリアの比率はいずれも、金融危機の時期にEU 19カ国全体を上回っていた。金融危機後は金融危機前に比べて、アイルランドとポルトガルの比率が低下したのに対して、ギリシア、スペイン、イタリアの比率は上昇した。

表9 社会的貧困家庭の全家計に占める比率

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
EU 19カ国	21.7	21.6	22.0	22.9	23.3	23.1	23.5	23.1	23.1	22.1	21.6	20.8
ドイツ	20.1	20.0	19.7	19.9	19.6	20.3	20.6	20.0	19.7	19.0	18.7	17.4
フランス	18.5	18.5	19.2	19.3	19.1	18.1	18.5	17.7	18.2	17.0	17.4	17.9
アイルランド	23.7	25.7	27.3	29.4	30.1	29.9	28.3	26.2	24.4	22.7	21.1	20.6
ギリシア	28.1	27.6	27.7	31.0	34.6	35.7	36.0	35.7	35.6	34.8	31.8	30.0
スペイン	23.8	24.7	26.1	26.7	27.2	27.3	29.2	28.6	27.9	26.6	26.1	25.3
イタリア	25.5	24.9	25.0	28.1	29.9	28.5	28.3	28.7	30.0	28.9	27.3	25.6
ポルトガル	26.0	24.9	25.3	24.4	25.3	27.5	27.5	26.6	25.1	23.3	21.6	21.6

(出所) Eurostat, people at risk of poverty or social exclusion, 23-4-2021 access.

52) 社会保障移転後に貧困のリスクにある人々。貧困リスク世帯は等価可処分所得の中央値の60%の受給者と設定されるとき、その所得以下の等価可処分所得を受給する人々を指す (Eurostat, Products datasets Details, national median equivalized disposable income, 29-May-2021.)

表 10 低就労世帯に住む人（0～59歳）の比率

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
ユーロ圏19カ国	9.3	9.1	10.4	11	10.7	11.2	11.9	11.2	11.1	10.2	9.4
ドイツ	11.7	10.9	11.2	11.2	9.9	9.9	10	9.8	9.6	8.7	8.1
アイルランド	13.7	20	22.9	24.2	23.4	23.9	21	19.2	17.8	16.2	13
ギリシア	7.5	6.6	7.6	12	14.2	18.2	17.2	16.8	17.2	15.6	14.6
スペイン	6.6	7.6	10.8	13.4	14.3	15.7	17.1	15.4	14.9	12.8	10.7
イタリア	10.4	9.2	10.6	10.5	10.6	11.3	12.1	11.7	12.8	11.8	11.3
ポルトガル	6.3	7	8.6	8.3	10.1	12.2	12.2	10.9	9.1	8	7.2

(注) 低就労世帯は成人（18～59歳、学生を除く）1人に付き、フルタイムで働いた場合の1年間の就業月数を12か月とし、そのうち平均20%以下しか就業していない世帯
Eurostat, People living in households with very low work intensity (Living condition and welfare, Living condition, Health and labour conditions)
European commission, Employment and Social Developments in Europe 2020, p. 40.

さらに、各国別の低就労世帯に住む人の比率の変化は、その比率がユーロ圏全体では金融危機期に増加した後、低下する傾向を示した（表10）。国家債務国は金融危機により比率が約2倍に増加し、危機後は低下しているが、ギリシアとスペインは低下傾向が鈍化している。なお、イタリアは比率が高止まりしている。

総じて、国家債務国のうちギリシアとスペイン、それに加えてイタリアは経済格差が金融危機を契機に拡大し、その後格差は改善されていない。その背景には、年金支給金額の削減、失業手当給付金受給資格の厳格化があり、低所得や低資産保有の市民の生活が改善されていないことを物語っている。

結びに代えて

先に述べたように、EU加盟国はSGPの改革による財政規律を必ずしも順守してはいないが、財政協定によって組織的に財政政策が縛られている。その結果、金融危機の収束以降のユーロ参加国の収支は、スペインとポルトガルが2017年にGDP比3%の赤字を記録した以外、基準値内で推移した。その限りでSGPは国家債務危機の防止策としての役割を果たせたと言える。しかしそ

の反面、SGPの改革は、加盟国に財政政策の構造的財政均衡ルール（赤字をGDP比0.5%とする）を科すことにより、加盟国は社会・福祉関連費用の抑制を強いられ、しかも、景気浮揚策としての財政政策の裁量性の幅はより狭められた。緊縮財政はどの程度EU加盟国の経済格差に影響を与えたのを正確に評価することはできないが、先述したように、2010年代にはEMU加盟国間の格差は縮小しておらず、また、ジニ係数や社会的困窮家計の比率等でみた国内経済格差も同様に一部の国では金融危機以降も改善されていない。

ところで、2020年2月以降、新型コロナウイルスの世界的な流行を契機にEU経済が急速に悪化すると、EU加盟国は緊急の財政支出とユーロシステムの量的緩和政策（QE）を組み合わせる景気対策を実施した。その結果、株式価格と不動産価格の上昇傾向が続いた。資産価格の上昇と配当収入の増加は、資産保有者と資産非保有者の間の所得格差をさらに広げる要因として作用した。

EU加盟国は財政協定による財政規律を一旦棚上げすることで、大規模な財政支出を継続した。それによる財政赤字は国債発行により賄われ、ユーロ圏構成国ではユーロシステムが国債を買い支える。この状況は、中央銀行による「財政ファイナンス」が事実上行われていることを意味する。しかし、財政規律の緩和措置は、いわば「有事」の財政出動のための緊急の対応であり、EUの緊縮財政のスタンス自体が変更されたわけではない。

EUのコア諸国と周縁諸国（特に南欧諸国）との地理的な不均等発展は持続し続け、国内の経済格差（所得と資産の両面での格差）は拡大するという現状において、EUレベルではどのような対策が望ましいであろうか。

国家の財政はあるべき社会の姿を反映するものである。どのような社会モデルを描くかによって、財政における収入をどのように配分し、必要な財源をどのような税収で賄うかが決まってくる。EUでは財政政策の決定権限は各国に委ねられているが、各国は欧州セメスターを通じて財政政策の規模とその方向性がEUの政策に大きく作用される。

2017年4月に欧州委員会は「欧州の社会権の柱」を採択した。①機会と労

働市場へのアクセスの平等, ②公正な労働条件, ③社会的保護と社会包摂の3区分がある。③の区分の社会保障, 教育, 医療など社会的側面の保守はEUが掲げた「社会的欧州」を追求するための手段といえる。このような「欧州の社会権の柱」に基づいた社会モデルを目指すのであれば, 緊縮財政主義との両立は困難であろう。加盟国の財政を一律に規制するのではなく, 財政政策の弾力的運用が保証される必要がある。そのためにはSGPの抜本的な改正が求められるであろう。逆に言えば, EUが緊縮財政主義を強めるほど, シュトレークが指摘するように, 国内の民主制度は無力化し, 経済格差はより拡大するであろう。

歳入面の改革で検討されるべきポイントは, 1980年代から経済のグローバル化とともに進められた税制改革を社会的側面の方向へシフトすることである。つまり, 法人税の引き上げと所得税の累進性の強化と, 大衆課税(付加価値税)の引き下げの方向へ進むべきであろう。EUでは, 企業誘致のための法人税率の引き下げ競争が繰り返されてきた。法人税収の低下は所得税や間接税による税収で補う必要から, 税負担のしわ寄せは家計にくる。現在, 国際的な法人税の最低税率導入に向けた議論がされているのは, 世界的な富の偏在と経済格差是正への取り組みがグローバルな視点から行われる必要があるためである。EUも域内の税負担の公平性の観点から税制改革を行うべきであろう。

EUは税負担の公平性の観点から金融取引税の導入に向けて議論してきた⁵³⁾。金融取引税は, 株式, 債券, あるいはデリバティブのような金融商品の取引に課される税である。この動きは2011年9月にEU共通の制度として導入した時点にさかのぼる。欧州委員会はEUレベルで株式と債券の移転, およびデリバティブ取引に課税を行うことを提案した。この提案は, 金融危機に伴い発生した費用を金融機関が公平に負担すること, 単一の市場の分断を防ぎ, 金融市

53) 吉村政徳「金融取引税を巡るEUの議論状況と法的課題」金融調査研究会報告書『金融セクターに対する課税のあり方』2016年8月を参照。

場の価格変動による不安定を抑制することが目的に掲げられた。しかし、EU全体での金融取引税の導入は意見の一致をみることがなかった。

現在、金融取引税はEUの一部の国で導入されているだけで、しかも税率は給与所得税に比べれば極めて低い⁵⁴⁾。この取引税に加えて、株式の譲渡益や配当金に対する課税も検討すべきである。こうした税は分離課税となっているので、それをその他の所得として合算し、総合課税するのが望ましい。

現在の「経済格差」はEUだけでなく他の先進国にも共通する問題である。その解決は財政改革（歳入・税制と歳出の根本的な改革）なしにはあり得ない。今後EUはコロナ禍の収束を図りつつ、この課題に取り組むことになるであろう。

参 考 文 献

(邦文献)

- 嶋田巧編著『世界経済』八千代出版、2009年。
庄司克宏『EU法政策編』岩波書店、2003年。
ヴォルフガング・シュトレック／鈴木直訳『時間かせぎの資本主義』、みすず書房、2016年。
ヴォルフガング・シュトレック／村澤真保呂・信友武志訳『資本主義はどう終わるのか』、河出書房新社、2017年。
ハンス・テートマイヤー／財団法人国際通貨研究所・村瀬哲司監訳『ユーロの挑戦』京都大学出版、2007年。
高屋定美『EU通貨統合とマクロ経済政策』ミネルヴァ書房、2009年。
田中友義「EUの経済ガバナンスの再構築と欧州統合の行方」『駿河台経済論集』第22巻第2号、2013年3月。
田中素香『現代ヨーロッパ経済』有斐閣、2014年。
田中理「欧州の債務危機対応で注目される新財務協定の概要と課題」『月刊資本市場』2012年5月(No. 321)。
デヴィッド・ハーヴェイ／大屋定晴その他訳『資本主義の終焉』作品社、2017年。
星野郁『EU経済・通貨統合とユーロ危機』日本経済評論社、2015年。

54) フランスは株式取引に0.3%課税され、高速取引には0.01%が課税される。ベルギーは0.12%～1.32%、アイルランドは1%である (Financial Transaction Taxes in Europe, Feb. 4, 2021, <https://taxfoundation.org/financial-transaction-taxes-europe-2021/>, 14-Jun-21 access.)。

山本いずみ「社会的欧州の理念と現実－社会的欧州は存在しているのか－」（『危機の中のEU 経済統合』）嶋田巧・高屋定美・棚池康信編著，文真堂，2018年。

吉村政穂「金融取引税を巡るEUの議論状況と法的課題」金融調査研究会報告書『金融セクターに対する課税のあり方』2016年8月。

JETORO, 「EUの経済・財政ガバナンスを強化するシックス・パックとツー・パックの概要」ブリュッセル事務所，海外調査部 欧州ロシアCIS課，2013年8月。

JETORO, 「欧州戦略投資基金（EFSI）」の概要」ブリュッセル事務所，海外調査部 欧州ロシアCIS課，2016年2月。

ロバート・B・ライシュ／雨宮寛・今井章子訳『暴走する資本主義』東洋経済新報社，2008年。

(洋文献)

Arestis, P. and Sawyer, M. (edited). (2012). *The Euro Crisis*, Palgrave Macmillan.

Baimbridge, M. and Whyman, P. B. (2014). *Crisis in the Eurozone*, Palgrave Macmillan.

Brown, B. (2014). *Euro Crash: how assets price inflation destroys the wealth of nations*, Palgrave Macmillan.

Crespy, A. (2020). Social Policy: Is the EU Doing Enough to Tackle Inequalities?, Edited by Coman, R., Crespy, A. and Schmidt, V. A., *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge.

Cohen, B. J. (2010). *The Future of Global Currency*, Routledge.

ECB, *ECB Economic Bulletin*, issue 4/2017.

The European Council, Strengthening Economic Governance in the EU Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 Oct 2010.

Official EU website, the European Semester explained, an explanation of the EU's economic governance, 8-April-2021 access.

European Commission, Alert Mechanism Report 2015 (AMR report 2015), COM (2014) 904 final, Brussels, 28. 11. 2014.

European Commission, Economic Governance Review, Brussels, 28. 11. 2014, COM (2014) 905 final.

European Commission, Assessment of the 2018 Stability Programme for Italy, Box 1. Council Recommendations addressed to Italy.

European Commission, Commission Staff Working Document, Country Report Italy 2018.

European Commission, European Economy, *Occasional Papers*, '216, Macroeconomic Imbalances Country Report-Spain 2015', June 2015.

European Commission, Alert Mechanism Report 2015. Brussels, 28. 11. 2014 COM (2014) 904 final.

European Parliamentary Research Service, Introduction to the fiscal framework of the EU, the Maastricht Treaty, the Treaty on Stability, Coordination and Governance, and the Stability and Growth Pact, Angelos Delivorias, Feb. 2021.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalances-procedure/alert-mechanism-report_en, 7-April-2021 access.

Financial Transaction Taxes in Europe, Feb. 4. 2021, <https://taxfoundation.org/financial-transaction-taxes-europe-2021/>, 14-Jun-21 access.

Grauwe, P. de. (2009). Economics of Monetary Union, Oxford Press.

Heine, M, Herr, H. (2021). The European Central Bank, Eurosystem.

Kukk, M, Staehr, K. (2017). enhanced Fiscal Governance in the European Union : The Fiscal Compact, Baltic Journal of European Studies, Tallinn University of Technology, Vol. 5, No. 1 (18).

Macchiarelli, C., Monti, M. Wiesner, C. Diessner, S. (2020). The European Central Bank between the Financial Crisis and Populisms, Palgrave.

Otero-Iglesias, M. (2014). *The Euro, The Dollar and the Global Financial Crisis : Currency challenges seen from emerging markets*, Routledge.

Vlachos, V. A. (2013). Not Business as Usual, edited by Bitzenis, A., Papadopoulos, I. and Vlachos, V. A., *Reflections on the Greek Sovereign Debt Crisis : The EU Institutional Framework, Economic Adjustment in an Extensive Shadow Economy*, Cambridge Scholars Publishing.

William Mitchell, Randall Wray, Martin Watts. (2019). Macroeconomics, Red Globe Press.

(Six Pact)

European Council, The European Council, Strengthening Economic Governance in the EU Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 Oct 2010.

- [1] DIRECTIVE 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.
- [2] REGULATION (EU) No 1173/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area.
- [3] REGULATION (EU) No 1175/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.
- [4] REGULATION (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No

1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

- [5] REGULATION (EU) No 1174/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area.
- [6] REGULATION (EU) No 1176/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances

(Two Pact)

- [7] REGULATION (EU) No 473/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area.
- [8] REGULATIONS REGULATION (EU) No 472/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability.