

特集

2012年冬のシンポジウム

基調講演 「欧州財政統合論の展開」

尾 上 修 悟（西南学院大学）

ただいまご紹介にあずかりました西南学院大学の尾上と申します。伝統のある京都大学財政学研究会にお招きいただきまして、誠にありがとうございます。

(1) 問題の所在

今日は、危機を迎えた欧州が、今後どのような方向に進むべきか、という点について、財政統合の視点からお話したいと思います。

まず何を問題にしたいかを述べたいと思います。欧州の通貨・金融危機については、マーストリヒト条約の成立の時点から、その可能性が指摘されてきました。つまり、欧州の単一通貨制度には問題があるということが、特に米国の経済学者たち、例えば M. フェルドシュタイン (Feldstein) や P. クルーグマン (Krugman) らの著名な研究者達によって、主張されてきたわけです。それは、欧州には、連邦予算がない、景気の自動安定装置もない、域内の資金トランスファー・システムもない、ということでは単一通貨制度は機能しない、という批判でありました。この点は、ずっと今日まで続いている批判でして、クルーグマンなどは、ごく最近もこのことを強調しています。

これに対して欧州側でも、実はかなり早くから、すなわち、マーストリヒト条約の成立時点から、すぐに理論的に対応してきました。今申し上げた3つの欠落要素を含み込んだ理論モデルを構築してきたのです。それは、欧州が当初から、先ほど田中先生が「長い話だ」ということをおっしゃいましたが、財政統合というものを理論的な射程に入れていたことを意味していたのではないかと、思えます。

ただし実践の側面で見ますと、そうした統合は非常に不十分なものでした。ところが、「統合は危機によって深まる」と言われますように、まさに、南欧ショックとして出現した今回のソブリン・リスク危機を契機にしまして、財政統合は、いよいよ実践に移されつつある、と言えます。実際に、田中先生も説明されましたが、2012年10月のEUサミットに関する欧州理事会の中間報告、並びに最終報告が相次いで出され、その際に将来の財政統合に向けた青写真が示されているわけです。

そこで私は、これまで行ってきた欧州の財政統合に向けた理論的な考察と実践を後付け、それらの成果と課題を洗い出してみることをつうじて、将来の財政統合のあり方を探っていきたいと思います。

## (2) 財政規律と景気の安定

まず、財政規律の問題を取り上げたいと思います。経済・通貨同盟（EMU）の下で、財政政策は国民的な当局に任せられています。ところが、純粹にそうかと言いますと、決してそうではありません。そこには安定協定というものがありまして、加盟国の財政政策は、それによって制約を受けるからです。この協定は、ご存じのように、対 GDP 比で財政赤字を 3%、そして政府債務を 60%、に制限するものです。それは当然ながら、各国の景気の自動安定能力を限定してしまいます。そこで EMU は、その国民的な安定力を保持しながら財政規律をいかに設けるかを課題にしたわけです。

安定協定の究極の目的は、加盟国の特に中期（3~5 年）での財政の均衡であります。そこで、財政規律と景気の自動安定を一致させるということが問われるわけです。したがって、この協定は財政の自動安定装置を付与することを補完的な目的として掲げているのです。では、国民的な財政の弾力性に対応しながら、財政規律をいかに設定するか。ここで EMU は、構造的赤字という目標を設けます。構造的赤字は、全体の赤字から自動安定的な赤字を差引いたものを意味します。そこで、この構造的赤字の解消が両者を可能にする、と主張されるのです。構造的赤字の解消は、結論的に言いますと、一国の財政赤字が自動安定による赤字に等しくなることを示しています。ここに、加盟国の財政の弾力性を認めることができます。つまり、EMU が構造的赤字の解消に注目した理由は、この点にあるのです。同時に、一国の構造的赤字をできるだけ均衡にすることによって、当然ながらその国の財政赤字の悪化を防げますし、財政規律も保てます。

他方で、構造的赤字の解消は経済成長も保証する、と主張されます。確かに、自動安定装置によって、経済成長が低下した場合に、自動的に財政赤字は増大するのですが、同時に構造的収支の均衡に持って行けば、それは、財政規律の遵守に必要な成長を保証することになります。この点は、ずっとドイツが主張してきたものです。それは、財政の引締めと成長の両立、を意味します。

ところで、理論的な範囲の中での話ですが、実は構造的赤字を巡っても、そこにはいろいろな問題があります。1つは測定の問題です。それは、自由裁量的な赤字と自動安定的な赤字を、どう区別するのかという問題です。両者が混在していることは、当然想定できるわけで、それをどのように測定できるかが問われます。また、概念の問題があります。構造的赤字は、非明示的な概念ではないかという批判があるのです。結局、構造的収支は、不可知的な収支ではないか。もしそうだとすれば、それを規律に入れていいのかという問題があるわけです。

ただ、構造的赤字は、現在においては国際的指標として通っており、OECD や IMF も、これを発表しています。ただし、そこで、最適水準、すなわち、構造的赤字は、一体何%であれば最適なのか、という点は必ずしも定かではありません。一応それは、対 GDP 比で 1~1.5% ぐらいであれば自動安定装置が働くと見なされていますが、その理論的根拠は特にはない、と思えます。

そうした中で、2000年に欧州委員会は、安定協定を侵すことはなく、景気を自動的に安定するためには構造的赤字を0~1%にするべきだと、かなり厳しく数値を設定しました。この点は、今日どうなっているのでしょうか。2011年12月にEU25カ国で新しい財政協定が結ばれました。その目的は2つあります。1つは、健全で持続可能な財政を維持すること、つまり財政赤字を阻止することで、もう1つは、先ほどから申し上げている財政規律と景気の自動安定メカニズムを両立させること、です。

次に、この協定の中身を見ておきますと、まず中期目標が設定されます。その中で、各国は構造的収支を評価しながら、その期間に財政を均衡させることがうたわれています。その際の構造的赤字の目標も、今回は0.5%以下というように、2000年の段階よりも、さらに厳しく設定されました。ただし、赤字の持続可能性の点でリスクの低いところでは、1%まで達成可能とされたのです。

ここで、新財政協定なるものの意義と課題を考えておきたいと思います。意義としては、3点挙げられると思います。第1に、財政政策と景気安定政策の自律性が保たれたことを指摘できます。それは、各国が中期目標をもって構造的赤字を調整していくことで、同時に景気安定策を追求できることを意味します。第2に、これと対照的ですが、財政の共同ガバナンスが確立されたという点が挙げられます。つまり、過度の財政赤字国に対して、少し抽象的な表現ですが、パートナーシップ・プログラムというものに基づきながら、構造改革を通して調整を行うことが要求されます。それは、各国の年々の財政プランを欧州委員会が監視していくことを示します。ここに財政政策の集権化の姿を見ることができると思います。そして第3の意義は、制裁措置が、ここで設定されたという点にあります。協定違反国に対する制裁措置として、その一部は、後に述べます「欧州安定メカニズム（ESM）」に対する支払いを成します。それは、欧州の共同ファンドの形成に寄与すると思います。この第2と第3の意義は、将来の欧州財政統合に向けた一歩を築くのではないかと思います。

他方で、課題もあります。その1つは、理想と現実との間のギャップが大きいという点です。新協定の理想は、加盟国の財政均衡の回復と自動安定装置の完全機能です。しかし実際には、均衡に達しない、あるいは財政政策の弾力性がうまくいかないという国が多発しているわけです。さらに、より大きな課題として、短期的な景気変動ショックから、いかに脱出するかという点が挙げられます。それは、短期的なリセッションのときに、この協定を遵守できるかどうかという問題を意味します。言い換えると、各国が反景気循環的な財政政策をとれるかどうかの間われるのです。今日、財政規律に対しては、かなり厳しい批判があります。その最大の焦点がここにあると思うのです。私は、この問題の解消は、域内の資金トランスファー・システムに求められるのではないかと考えています。

現行の連邦制国家を少しだけ見てみますと、そこでの連邦財政においても、やはり厳しい財政規律が設けられています。EUと同じような規律が設けられているわけです。それによって当然ながら自動安定メカニズムは制限されてしまいます。しかし、その際に、「景気変動シヨ

ックに対する安定は損なわれない」という点が条件付けられていて、ここに連邦財政の特質があると思うのです。そのために連邦レベルで保証された資金トランスファーが用意されていて、それが、各地域の財政の弾力性をつくっています。この資金トランスファーが、財政規律の景気に与える不安定効果を制限していると思えるのです。

そこで、そうした中央からの資金トランスファーなしに地域の景気安定を図れるのか、ということが問われるわけです。この問題に、EMUはいかに対応してきたか。この点を次に見てみたいと思います。

### (3) 資金トランスファー論の展開

実は、域内での資金トランスファー・システムの必要性に関しても、欧州では1990年代から盛んに議論されてきました。ここで、まず取り上げるのは、A. イタリアネ (Italianer) と J. ピザーニ・フェリー (Pisani-Ferry) の議論であります。それは、1992年に出された古典的な問題提起と言われているものです。そこでの課題は、通貨同盟下において加盟国で生じる非対称的ショック、すなわち個別的なショックをいかに解消するかということです。結論としては、一国のリセッションによる財政収入が低下したときに、それは、連邦予算と他地域からの資金トランスファーで保証される、という点が示されます。言ってみれば、それらは、自動的な保証を供与するとみなされます。したがって、連邦予算は、通貨同盟をより強固にする、と結論付けられるわけです。

他方で、マクロ経済の不安定性の解消に関しても、EMUの中でかなり議論されてきました。この不安定性をいかに解消するかということに対して、次のように議論するわけです。対称的あるいは非対称的なショックが生じたときに、二つの弾力性、すなわち、国民的な財政政策の弾力性、並びに、欧州中央銀行の金融政策の弾力性、でショックを吸収する。言ってみれば、これが欧州型のポリシー・ミックスだということが提示されたのです。しかし、果してそれが十分に働くか。この点が問われることになります。

EMUについて見ると、確かに労働可働性も低く、また連邦税もない。そして政府支出も低い。それから為替相場が何といってもショック・アブソーバーにならない。そうすると結局、ショックの吸収は、国民的な財政当局に委ねられてしまいます。ところが、国民的な財政当局は、リセッション時において自動安定装置を十分に働かせるか、というとそうはできないのではないかと。というのも、安定協定による財政規律が、そこにはあるからです。それゆえ、財政政策の弾力性は当然に低くなります。また、EMU全体の財政的なコーディネーションも不足しています。その結果として、どうしてもEMUのショック・アブソーバーとしての成果は貧しい。そうだとすれば、それを補うものとして、やはり、資金トランスファー・システムをEMUの中でつくり上げる必要があるのではないかと、そして、そうしたシステムが、非対称的ショックに対する緩衝装置になるのではないかと考えられるのです。

では、欧州において、一体、財政政策は、どのように機能されるべきか。次にこの点を見て



● おきたいと思います。これは言わずもがなですが、財政政策の主たる機能として、資金の再配分と景気の安定があります。その際に、中央予算が地域間の資金再配分のキーになります。そう考えると、欧州においても、一定の集権化された財政政策の導入が必要とされるのではないか。それが、非対称的ショックというものを相殺するメカニズムとして作用するのではないか、すなわち、そうした財政政策は1つの保険機能を表すのではないか。そのように思えるのです。

ところが、EUの予算は、他の連邦制国家などに比べると極めて小さいわけです。それは、対GDP比でたかだか1%ぐらいです。それゆえ、このEU予算に保険機能を組み入れるためには、欧州レベルでもって財政能力を強化しなければなりません。そこで予算の構造改革が必要になってきます。それは、2つの観点から行われるべきではないかと思います。1つは、課税に対する超国家的な当局をつくり上げることです。それにより、欧州税と言ってもいいかもしれませんが、連邦税が設けられます。もう1つは、財政政策の共同決定機構として、財務省のようなものを設立することです。しかし、これらは、いずれも短期間で簡単には実現しない、と思われています。ただ、その中で欧州税が今日、特に金融取引税について検討されていることは注目していいと思います。

他方で、欧州レベルでの保険メカニズムが働くためには、融資主体がどうしても必要になってきます。そのような主体は、ショックの被害が比較的小さい国に求められます。そうした資金トランスファーに貢献する国が存在して初めて保険メカニズムが機能する、と考えることができるわけです。具体的に、その代表的な存在がドイツであることは言うまでもありません。

では、非対称的ショックを吸収するために必要な資金トランスファー・メカニズムは、いかなるものとして捉えられるか。次に、この点を見てみたいと思います。このような、資金トランスファーを伴ったマクロ経済の安定メカニズムも、欧州で1990年代から議論されてきました。そこでは、EMUの財政の将来が、資金トランスファーによる安定に求められたのです。例えば、1991年に「欧州財政資金トランスファー・スキーム」が出され、1993年には「特別財政支援システム」が提唱されています。

そうした背景の中で、私はここで、フランスの研究者、A. バルビエ・ゴシャル（Barbier-Gauchard）の議論に注目したいと思います。彼女は、2008年に欧州の財政連邦制の理論モデルを提示し、その非常に詳しい検討を行っています。その中で、不況国の景気安定に向けられ、また財政規律を補完するための、1つのファンドが提唱されます。彼女自身はそう言っていますが、このファンドを私は「景気安定ファンド」と名付けておきたいと思います。

このファンドには2つのメカニズムがあります。1つは保険メカニズムです。そこでEUは、管理者であり、保険者となります。もう1つは集権メカニズムです。このファンドの形成により、資金トランスファーの政策は、国民的な財政政策に取って代わります。そうなりますと、この景気安定ファンドなるものは、国民的な景気の自動安定装置を補完するのではないかと考えられるわけです。

このような景気安定ファンドによる自動安定メカニズムは、理論的にも検討されてきましたし、また現行の連邦制国家においも役割が認められていると思います。実際にそこでは、地域間の連帯メカニズムが重視され、連邦的な資金トランスファーが、ショック・アブソーバーとして大きな役割を果たしているのです。したがって、景気安定ファンドの意義は非常に大きい、と私は考えています。それは2つあると思います。1つは、このファンドが景気変動に対する自動安定装置を供給することであり、もう1つは、国民的財政赤字を安定させることです。要するに、このファンドのメカニズムは、加盟国間のリスク分担のメカニズムを表しているのではないかと思うのです。

#### (4) 救済ファンドと金融の安定

ところで、マクロ経済の不安定性についてですが、これは決して財政面だけではなくて、金融面でも当然現れてきます。しかも、財政と金融は相互に関連しています。先ほど田中先生のお話の中で、危機は「銀行危機から出発する」という点が主張されましたが、その銀行危機から財政危機、そして政府債務危機から金融危機、という2つの流れが同時に起こってくる、というのが今日の状況だと思うのです。このように考えますと、金融と財政の両者を安定させることは、1つの公共財であって、この点は、欧州についても当てはまるだろうと思うのです。では、EMUは、そうした公共財をいかに備えてきたか。この点が問われることになります。

まず、ユーロシステムは、金融安定のために流動性を供給していきます。これは3つのオペレーション、すなわち、SMP (Securities Markets Program)、LTRO (Longer Term Refinancing Operation)、並びに OMT (Outright Monetary Transaction) を通して行われます。いずれも非伝統的政策と言われているもので、いわゆる量的緩和政策であります。それぞれについて、意義もありますが、限界もあるように私は思います。

最初に ECB は、2009 年 5 月に証券市場への直接介入を決定し、翌年の 5 月に SMP、(証券市場プログラム)を開始します。こうして ECB は、ユーロ圏の債券市場に介入することになるわけです。それは確かに、機能不全の市場に流動性を供給するという意義を持っています。しかし、そうした介入が、流通市場に限定されているのと、不胎化オペレーションを伴っているという点で、SMP は真の量的緩和ではありません。

次いで ECB は、今度は銀行システムそのものを救済するために、大量の資金を注入します。これが LTRO といわれているものです。LTRO は、先ほど田中先生もおっしゃっているように、非常に大きな意義を持っていると思います。その意義は、3つあると思います。第1に、ECB の最後のよりどころとしての貸し手機能が、これによって一層強まったこと、第2に、当面、ユーロとユーロ圏の崩壊が、これによって阻止できたこと、そして第3に、銀行と国家の債務の連環をこれにより遮断できたことです。

ただし、LTRO にも限界があると思います。まず、これは、結局根本的な解決にはならないのではないかという点が指摘できます。実際に、それは2011年の12月から2012年の2月ま

で行われたのですが、それ以降はというと、ドイツ・ブンデスバンクの圧力もあって、なかなか実行できません。それは、インフレ・リスクによります。したがって、LTROの実行回数は制約されてしまいます。それから、モラルハザード問題があります。つまり、このLTROにより、かえって銀行と国家の真の改革が弱まってしまうのではないかと疑問視されるのです。この点は、特に銀行について言えると思います。

そうした中で、ECBは2012年9月に、今度は短期性の政府債を流通市場で無制限に購入することを決定します。これが画期的な、先ほど田中先生がおっしゃいました「ドラギ（Draghi）・マジック」で、OMTと言われているものです。この目的は、ソブリン債市場を沈静化することと、金融政策の波及効果を徹底することであります。後者については、利子率格差の解消がねらいとなります。実は、借入れコストは周辺部でより高いのです。本来、金融政策の伝達メカニズムは、中央銀行の金融政策が、金融市場をつうじてビジネスと家計に伝えられることを意味します。しかし、それがEMUでは不徹底でした。そこで、金融システムが分裂してしまうのです。それを補うのがOMTです。それゆえ、OMTが非常に大きな意義を持っていることは言うまでもありません。まず、OMTはLTROよりもECBの最後の貸し手機能を、P.ド・グラウエ（De Grauwe）教授が「これで完成した」と言っているように、より充実させると思います。OMTのもう一つの意義は、金融政策の一元化を図ることで、欧州の経済的収斂を進展させる点に求められます。これらから、市場と政府は、一様にOMTを歓迎したわけです。

しかし、OMTには限界もあると思います。まず、それが、やはり流通市場での短期性債券の購入に限定されるという点です。それから、OMTにはコンディショナリティーが伴います。それは、財政規律や構造改革の遵守というコンディショナリティーです。さらに、OMTは、不胎化オベをとります。実は、公の形では不胎化オベと言っていますが、M.ドラギ総裁は委員会のなかで、不胎化オベを条件にしてOMTを通したと言われています。アウトライトですから、本当ならば買切りのはずですが、実際には不胎化オベを条件にしながら、これを通したのです。

このようにして見ますと、やはりユーロ圏の金融安定は、そうした一時的な流動性供給では達成されないのではないのでしょうか。そこで、やはり永続的な資金供給システムが必要になる、と考えられます。これが「救済ファンド」と言われているもので、それは、「欧州金融安定ファシリティ（European Financial Stability Facility,EFSF）から「欧州安定メカニズム（European Stability Mechanism,ESM）」に継承されていくのです。

ここでESMに注目してみたいと思います。ESMはギリシャ危機に直面して、EU金融安定プロジェクトを支えるものとして考案されました。その基本的機能を見てみますと、まず、ファンドが導入されます。このファンドを用いながら金融困難国に支援を行うわけです。その際にコンディショナリティーと制裁が課されます。これらは、IMFの機能に準じると言っていると思います。そうしたファンドは、加盟国の応募する資本で構成されます。因みに、主要国の応募資本のシェアを見ますと、ドイツが約27%、フランスが約20%、イタリアが約18%、スベ

インが約 12% で、それらを合せると 80% 近くになります。そして ESM の金融支援システムは、2 つの体制から成っています。1 つは、「欧州安定サポート」と言われるもので、それは、金融困難国への短・中期のローンを行います。もう 1 つは、「サポート・ファシリティ」と呼ばれ、それは、加盟国の債券を発行市場で購入するものです。この点は、先に見た SMP や OMT では行えなかったものです。

このようにして見ますと、ESM は、非常に大きな意義を持っていると思います。まず、これが資金トランスファー同盟をつくる契機になるのではないかと、という点が挙げられます。ESM は、事前的なファンドを形成します。この点で ESM は、事後的なファンドから成る EFSF と決定的に異なります。ESM はそれゆえ、ファンドの形成の観点からも IMF と類似しており、将来の欧州通貨基金の萌芽になる、と考えられます。ただ、ここでの資金トランスファーは、見返りのない一方的なトランスファー（unrequited transfer）だけではなく、トランスファー理論で示される「マネタリー・トランスファー」一般、すなわち、見返りのある貸付けなども含めた形での資金トランスファーを示しています。

もう 1 つの意義は、ESM が、集権的機能を発揮する点に見出せます。つまり、ESM は、国家から独立した機関であり、それによる資金トランスファーが、国家主権を越えて行われます。したがって、それは、将来の財政連邦制の方向を示すのではないかと思うわけです。実際に、2011 年 12 月の EU サミットで、ESM の運用面での改善が行われました。そこでは、緊急時への素早い対応を可能にするため、支援の決定を全快一致ではなく、85% の多数決で行えるようになったのです。これも、実質的な集権化を促進する、と言っていると思います。

他方で、ESM にも課題がいくつかあります。まず、ファンドの拡大という問題です。現行の規模は 5000 億ユーロですが、これは小さすぎるわけで、現実にはその倍以上が必要であると言われています。しかし、これには当然ドイツが反対しています。それから、ESM の機能の拡大も要求されています。これは、フランスが主張していることです。その 1 つは、銀行の資本をリファイナンスさせる機能を持たせることであり、もう 1 つは、銀行のライセンスを付与することです。これらの追加的機能により、ESM の支援がスムーズになることは言うまでもありませんが、この点も、やはりドイツが批判しているわけです。

そこで私は、2012 年 6 月のサミットで結ばれた協定に注目したいと思います。それは、ESM がスペインの銀行に直接的に資金注入することを認めたものです。残念ながら、この点は、10 月のサミットで外されてしまいましたが、この協定をいかにして実現するかが課題になると思います。その他、ESM の資金トランスファー機能を恒久化する、という問題も、重要な課題になる、と言えるでしょう。

## (5) 財政連邦制の構想

以上に見ましたように、欧州は、ESM の設立を皮切りに、次第に財政同盟や財政連邦制の動きを示しつつあります。そして、その突破口となるのが銀行同盟の構想です。そこで私は、



この同盟に注目してみたいと思います。

まず、なぜ銀行同盟が必要なのか、という点を考えてみたいと思います。私は、ユーロ圏の崩壊をもたらす最大、かつ唯一のメカニズムは、全般的な銀行取付けではないかと思うのです。ところが現在、EMUは、この銀行取付けの危機に対して、十分に防衛する機能を持っていません。したがって、そうした取付けを防止する機構をEMUが早く持たないといけないわけです。

銀行預金は、そもそも現金と同じような安全な資産である必要があります。しかし、預金保険が異なると、預金の安全度が国により変わってしまいます。実際に、ギリシャの預金とドイツの預金は、質的に異なります。ギリシャの銀行は、より高い預金金利を支払い、また、より高い貸出し金利を課さざるをえないのです。これにより、両者間の金利格差が必然的に生じます。それゆえ、EMUは、預金保証機能を統一的に発揮する必要があります。それはまた、通貨統合の機能にとって必要条件にもなるのです。このような、預金保証システムの必要性という点は、H. ファン・ロンピュイ（Van Rompuy）大統領、J.M. バロゾ（Barroso）委員長、並びにドラギ総裁らの共通認識になっています。

そこで、銀行同盟の成立要件を考えて見ますと、それは3つあると思います。第1に、銀行預金保証機関、第2に、銀行の資本のリファイナンスと破綻処理のための当局、そして第3に、銀行の汎欧州の規制・監督機関、の設立です。最初の2つは、ファンドを要すると共に、設立までに時間がかかると言われています。最後の点は、2012年10月サミットで容認され、中間報告の中に、「単一監督メカニズム（Single Currency Mechanism,SSM）」として導入されました。

このようにして見ますと、銀行同盟は、極めて大きな意義を持っていると言えます。まず、預金保証機関と破綻処理機構を設立することによって、それは、財政同盟への重要なステップを踏むことができます。それから、汎欧州的な金融ガバナンスを確立することで、欧州金融統合が進展します。こうして、銀行同盟は、ユーロ圏の構造にくさびを打込むことができるわけです。

ただし、ここにも課題がいろいろとあります。まず、預金保証ファンドを、一体どのように確保するかという問題があります。それには、ユーロ共同債の発行や金融取引税などが考えられます。しかし、ドイツやイギリスは、それらに反対しているのです。また、政治的な結束をいかに達成するか、という問題もあります。ここでもイギリスは不参加をいち早く表明しています。G. オズボーン（Osborne）財務相、N. クレグ（Clegg）副首相、並びに A. ターナー（Turner）FSA 議長らは、こぞって銀行監督の一元化に反対するわけです。かれらはむしろ、ロンドンを軸とした「欧州銀行庁（European Banking Authority,EBA）」を重視します。そしてドイツも、預金保証システムやユーロ共同債の発行を強く否定しています。そうした中で、銀行同盟を唯一強く支持しているのはフランスであります。私は、銀行同盟、財政同盟、そして政治同盟、というものは、同時並行的に進めていくべきではないかと思うわけです。

では、欧州は、どのように財政統合を進めていけばよいのか。この点を次に、財政連邦制の

観点から考えてみたいと思います。連邦制の問題は、経済の領域で長い間軽視されてきた、と言われています。そこで私は、フランスの研究者で、この問題を周到に検討したL. ギエリ(Guihery)の議論に注目したいと思います。

ギエリは、欧州における連邦制の建設に向けて、競争的連邦制と協調的連邦制という2つの連邦制を提示しながら議論を展開します。まず、競争的連邦制を見ますと、これは、異なる組織間の競争の論理に支えられたものです。そこでは、地域的選好が重視され、それは、新自由主義的な考えに基づきます。しかし、このモデルは、欧州に適用するのにふさわしくありません。といいますのも、欧州域内は、完全競争状況からほど遠いからです。そこで注目されるのが協調的連邦制であります。この協調タイプの連邦制は、パートナー間の能力の均衡という視点を重視します。その際に、欧州共同体の介入は、国民的政府の活動を補足することになります。それによって、各加盟国の活動は強められるわけです。この点は、とくに経済力のより弱い国にとって明らかであります。それゆえ、この協調的連邦制というものが、今後目指すべき欧州財政統合の在り方ではないかと思うわけです。

では、協調的連邦制を支えるべき機能は何か、と問えば、それは、富の再配分機能に求められます。この機能は、地域間の資金の再配分を意味します。と同時に、それは、共通の財政手段を不可避免的に発展させます。そこで、こうした機能が、欧州でどのように働くかが問われるのです。まず、欧州建設の協調的パースペクティブが要求されます。それは、公的活動のコーディネーションや共通の活動メカニズムで表されます。その際に、共通の規律を明示する必要があります。この共通規律が、一部で権限の集権化を意味します。結局、この集権的側面と分権的側面をいかにバランスさせるかが問題となり、ここに連邦制の経済分析問題が集約される、と言っていいと思います。

そもそも、伝統的な再配分機能は、効率性と平等性の点で、その集権化を正当化してきました。しかし、欧州では、基本的に再配分活動において、補完性の原則より分権化が予定されています。その中で、欧州は、富の再配分に関する手段を提示し、また実践してきました。それは例えば、構造基金などにはっきりと見られます。そうした欧州の実践は、まさに、富国から貧国への資金トランスファーに基づくものであります。

そこで、富の再配分活動の実践とその管理という観点から連邦制を分類しますと、それは、集権的なものと分権的なものに分かれます。集権的連邦制においては、国民的政府の集権化が図られます。その際に、国民的政府は、その国家主権を単一の財政当局に委ねます。このモデルでは、単独の財政権力が存在するわけです。他方で、分権的連邦制では、国民的政府間のコーディネーションや協調が目指されます。そこで国民的政府は、協調的な方法で集团的目的を達成します。このモデルで欧州の財政当局は、加盟国間の協調を前提として諸決定を行うのです。

ところで、以上の2つのモデルは、各々、問題を抱えていると思います。まず、欧州では、各国は自律的な経済政策を完全には放棄しませんから、集権的モデルは非現実的であります。

また、分権的モデルでは、諸国家の自発的な協調が要請されるものの、果して、それは可能なのか、つまり、このモデルは有効なのか、が問われるわけです。

そうした中で、先ほど示しましたバルビエ・ゴシャルは、集権的モデルと分権的モデルの中間的存在としての財政連邦制という考えを打ち出しています。私は、この考えに非常に魅かれています。そこでは、異なるレベルの財政当局が存在します。かれらが、欧州の財政権力を分かち合うのです。そこで、より劣ったレベルの財政力を持つ当局は、より優れたレベルの当局から資金トランスファーを受けます。こうした財政連邦制は、国民的当局と中央当局が共同で介入するものとなります。それゆえ、欧州の財政政策は、各国の国民的当局と共同体の当局との2つの力を合わせ持つ形をとります。

このようにして見ますと、バルビエ・ゴシャルの財政連邦制モデルでは、より柔軟な解釈が可能となり、実践面での現実的可能性の道が開かれるのではないかと、思うわけです。そもそも、そうした集権的要素が強まるにつれて、欧州の連邦制は遠のきます。彼女は、集権的な道を拒絶しながら、いかにして連邦制への道に導くかを考えた、と言っていいと思います。ここに、バルビエ・ゴシャルのモデルの大きな意義を見出すことができるのです。しかし、このモデルにも課題があります。そこでは、欧州の財政政策の意思決定権の所在が不明確になります。実際に、政策の統一は容易ではありません。

欧州の財政政策は、もともと、統一性と自律性の相反する原則の下で遂行されてきました。その結果、欧州は、健全な財政状況を達成させる装置を備えてこなかったのです。この点が、欧州の大きな問題でありました。財政連邦制は、一定程度の集権化と共存する必要があります。その下で、資金トランスファー・メカニズムをいかに有効に作用させるかを考える必要があるわけです。

## (6) 欧州財政統合の今後の課題

最後に、欧州の財政統合を進めていくためには、いかなる点が課題になるかを見ておきたいと思います。私はここで、四つの課題を指摘しておきたいと思います。第1の課題は、緊急事態への対応です。欧州の喫緊の課題は、言うまでもなくユーロ危機からの脱出であります。それは果して、規律に基づくガバナンスの強化だけで可能か、という点が問われるわけです。ガバナンスは、確かに、危機を防ぐために絶対的に必要な条件です。しかし、それは速効的ではありません。そこで求められるのは、スピード感のある対応です。銀行取付けのドミノ効果を防ぐためには、預金保証体制をいち早く確立する必要がありますが、この点で、少し気がかりなことが起こっています。ドラギ総裁は、預金保証スキームを事実上柵上げにしてみました。バローゾ委員長の出した改革のためのブルー・プリントの中でも、同じ姿勢が見られます。私はやはり、預金保証を第1とした銀行同盟の確立を急ぐ必要があると思います。

第2の課題は、地域間不均衡の是正です。今回の危機の根本に、周辺部と中心部との経済力格差があることは間違いありません。それは結局、両者間の産業構造の違いの問題を意味しま

す。そこでは、競争力のある産業に生産要素をシフトし、労働力の配置転換を図る必要があります。そうした産業構造の転換のための資金をいかにつくるかが問われるわけです。それには、構造基金の利用、欧州投資銀行の資本拡大、さらには、プロジェクト・ボンドの発行、などが考えられます。とくに最後のものは、将来のユーロ共同債につながる、と言っていいと思います。

第3の課題は、経済的・政治的団結の強化です。まず、財政的団結の問題があります。欧州の財政には、3つの基本的問題があると考えられます。第1に、欧州税問題、第2に、均衡予算問題、そして第3に、徴収地原則 (*juste retour*) の問題、です。とくに最後の問題は、欧州の財政的団結を制約します。この原則によれば、過度に資金を拠出していると認められた加盟国は、払戻しを請求することができることになり、欧州予算は結局、国民的利害を反映したものになるからです。この点は、イギリスがとりわけ主張するものです。今日の予算計画案の作成でも、イギリスはやはり、払戻しの正当性を強く求めています。また、反連邦主義の克服という問題もあります。欧州では、歴史的に、国際協調と団結の精神を示す連邦主義が唱えられてきました。しかし現実には、反連邦主義が、依然として根強く残っています。この点は、イギリスやフランスではっきりと現われているのです。さらに、ドイツ問題があります。ドイツはご存知のように、現在、欧州で一人勝ちしています。ドイツと他国との経済的不均衡は大きくなるばかりです。そうした中で、ドイツは、内向きの姿勢から外向きの姿勢へと転換する必要があると思います。そのためには、ドイツは、短期的なインフレと賃金の上昇を認め、また、19世紀のイギリスが果したような、経常収支の黒字分を対外投資に回す役割を担うべきだと思うのです。

最後に第四の課題として、教義の転換が考えられます。これまでの欧州は、ガヴァナンスで示される管理主義と自由主義とを共存させながら政策を遂行してきました。それは、1つのアンビバレンスを表すものです。しかし、ここにきて、いわゆる新自由主義的政策は、いろいろな面で矛盾を露呈しています。そうだとすれば、ここで今一度、集権的な経済ガヴァナンスを強化することで、そうした矛盾を解消する必要があると思うのです。この点に関し、フランスのEU研究を代表する一人のM. デヴォリュイ (*Devoluy*) 教授は、そのような集権的ガヴァナンスが、一種の新しい計画化を意味するとして、連邦的計画論なるものを主張しています。今日、この考え方を検討する意義は十分にある、と私は思っています。

このような中で、欧州は、いよいよ制度的な大改革に着手しようとしています。2012年10月サミットに、「真のEMUに向けて」と題された報告書が出され、そこで欧州財政統合のシナリオがはっきりと示されたのです。私は、今後EUが、21世紀の超国民的チャレンジである連邦制に向けて、世界をリードしていくのではないかと、また、それによって欧州は、それこそ連邦ビッグ・バンを展開することで、新たな財政連邦制への道を歩み出すのではないかと、そう思えてなりません。