

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

| | |
|----------------------------------|---|
| 論題 Title | 経済通貨同盟の深化と財政規律の維持—財政条約の EU 法への統合とユーロ危機後の「安定・成長協定」の方向性— |
| 他言語論題 Title in other language | Deepening of the Economic and Monetary Union and Adhering to the Fiscal Discipline: Integration of the Fiscal Compact into the Framework of the EU Law and the Orientation of the Stability and Growth Pact after the Euro Crisis |
| 著者/所属 Author(s) | 加藤 浩 (KATO Hiroshi) / 専門調査員・財政金融調査室 |
| 書名 Title of Book | 岐路に立つ EU 総合調査報告書 (The European Union at the Crossroads) |
| シリーズ Series | 調査資料 2017-3 (Research Materials 2017-3) |
| 編集 Editor | 国立国会図書館 調査及び立法考査局 |
| 発行 Publisher | 国立国会図書館 |
| 刊行日 Issue Date | 2018-03-20 |
| ページ Pages | 19-34 |
| ISBN | 978-4-87582-808-2 |
| 本文の言語 Language | 日本語 (Japanese) |
| キーワード keywords | EU、財政政策、財政規律、経済通貨同盟、財政条約 |
| 摘要 Abstract | ユーロ危機の反省を踏まえた EU の加盟国に対する財政ガバナンス強化の取組を紹介する。 |

- * 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

経済通貨同盟の深化と財政規律の維持

—財政条約のEU法への統合とユーロ危機後の「安定・成長協定」の方向性—

加藤 浩

目次

| | |
|-------------------|--------------------|
| はじめに | II 「安定・成長協定」と財政条約 |
| I 経済通貨同盟の完成に向けた提案 | 1 「安定・成長協定」の大枠 |
| 1 欧州通貨基金 | 2 財政条約の本質部分 |
| 2 財政条約のEU法への統合 | 3 新指令案の内容 |
| 3 EU予算とユーロ圏向けの枠組み | III 「安定・成長協定」の方向性等 |
| 4 欧州経済・財務相 | 1 数値の改善と論評等 |
| | 2 公共投資の不足 |
| | おわりに |

はじめに

欧州連合（European Union: EU）は、人・物・サービス・資本の自由な移動を保障する単一市場の形成を進めてきた。この単一市場の一層の発展には、雇用創出や持続的な経済成長の促進、経済・金融のグローバル化に伴う諸課題や危機的状況への対応に係る政策調整等のために、加盟国間の経済協力の強力な体制が必要である。生産等に関連する各種規制の共通化を始めとし、財政・金融面を含め経済政策全般の統合を進める経済通貨同盟（Economic and Monetary Union: EMU）は、この体制の構築を目指すものである。単一通貨ユーロの導入⁽¹⁾は、その成果の典型例と考えられている。⁽²⁾

単一通貨の下では各加盟国が独自の金融政策を実施できなくなることから、単一通貨の安定と市場の信認の確保のために、ある加盟国の財政状況の悪化による高インフレや金利上昇等の影響が他の加盟国に及ぶ事態を防止する必要がある。この理由から、加盟国が財政規律を遵守する仕組み（財政ガバナンス）の確立が不可欠となる。2009年に始まったユーロ危機⁽³⁾は、

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成30（2018）年1月18日である。

(1) EU加盟国28か国のうち19か国が導入している。

(2) “Economic and Monetary Affairs.” European Union website <https://europa.eu/european-union/topics/economic-monetary-affairs_en>; Dirk Verbeken and Dražen Rakić, “History of Economic and Monetary Union,” 2017.11. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54613/04A_FT\(2017\)N54613_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54613/04A_FT(2017)N54613_EN.pdf)>等を参照。

(3) 2009年秋のギリシャの政権交代時に、財政赤字に関する前政権の粉飾が明らかになり、それを契機に南欧を中心としたユーロ圏各国の国債が暴落し、さらにユーロや株価の下落につながり、金融の危機的状況が欧州全体に波及した。欧州債務危機とも呼ばれる。

その仕組みの強化の必要性を痛感させるものであった。⁽⁴⁾

EUは、加盟国の財政健全化と財政政策の調整を確実にを行うために、「安定・成長協定 (Stability and Growth Pact)」⁽⁵⁾ と呼ばれる、様々な法規で構成される財政ガバナンスの枠組みを導入している⁽⁶⁾。そしてこの枠組みは、EUの基本条約 (EU条約及びEU運営条約) にその基礎を置きつつ、EUの規則・指令等で構成されているが、EU法⁽⁷⁾ の枠外で設けられた加盟国の政府間条約である「財政条約」 (経済通貨同盟における安定、調整及びガバナンスに関する条約。Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)⁽⁸⁾ も、その主たる構成要素の1つとなっている。

本稿は、2017年12月6日に欧州委員会 (European Commission) が公表した経済通貨同盟の完成に向けた政策パッケージ⁽⁹⁾ のうち、財政条約のEU法への統合を素材としつつ、「安定・成長協定」の今後の方向性等について述べるものである。

まず、前述の政策パッケージの主要な項目を紹介する。次に「安定・成長協定」の大枠に触れながら、財政条約のEU法への統合の提案の内容を確認する。その際、欧州委員会が「財政条約の本質部分 (substance) をEU法に統合する」と述べていることを捉え、その本質部分について確認する。最後に、ユーロ危機後において「健全化ルールに偏重した財政政策運営」⁽¹⁰⁾ と評されることもある「安定・成長協定」の最近の論点や今後の方向性等について述べる。これらの論点や方向性等については、独立的な立場で、EUの財政規律の加盟国に対する運用やユーロ圏の適切な財政スタンス等について欧州委員会に助言する欧州財政委員会 (European Fiscal Board)⁽¹¹⁾ が設立されているので、当該委員会が表明した意見等にも言及する。

経済通貨同盟の一層の深化においては、加盟国が財政規律を維持し健全で持続的な財政政策を確実に推進することが求められている。これは経済通貨同盟の一翼を担う財政同盟 (Fiscal

-
- (4) 川野祐司『ヨーロッパ経済とユーロ』文眞堂, 2016, pp.53-73; 財政制度等審議会『財政制度分科会海外調査報告書』2014, pp.65-80. <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa2607/00.pdf>等を参照。単一通貨を導入していない加盟国に関しても、財政規律の乱れとその単一市場に及ぼす影響、将来の単一通貨制度への移行に係る経済的要件の充足等を勘案すれば、財政ガバナンスの確立の必要はあると考えられている。
- (5) 「安定・成長協定」と呼ぶ場合、狭義には1997年の欧州理事会決議 (“Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997,” [1997] OJ C236/1) と同年に制定した2つの規則 (規則(EC)1466/97 (Council Regulation (EC) 1466/97 [1997] OJ L209/1) 及び規則(EC)1467/97 (Council Regulation (EC)1467/97 [1997] OJ L209/6))だけを指すこともある。欧州理事会は、EU加盟国の首脳が参加して、EUの政治的方向性や政策の優先順位を定める会議である。
- (6) “Stability and Growth Pact.” European Commission website <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_en>
- (7) EUの基本条約及びそれに基づく派生法である規則や指令等を指す。庄司克宏『新EU法 基礎編』岩波書店, 2013, pp.2-6等を参照。
- (8) 「安定・成長協定」の枠組み強化のために、2012年3月に締結され2013年1月に発効した、英国とチェコを除く当時のEU加盟国25か国 (クロアチアは当時EU未加盟) による政府間条約である。詳細は後述する。なお、財政条約がEU法そのものではなく加盟国政府間の条約であるため、「安定・成長協定」の枠組みから、この条約を外す場合もある。財政条約の解説と邦訳に関しては、庄司克宏「EU財政条約とユーロ危機—「二速度式欧州」と欧州統合の行方—」『貿易と関税』60巻3号, 2012.3, pp.26-38を参照。
- (9) Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, “Completing Europe’s Economic and Monetary Union: policy package,” 6 December 2017. European Commission website <https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/completing-europes-economic-and-monetary-union-policy-package_en>
- (10) 伊藤さゆり「ECBの緩和縮小とユーロ制度改革」『Weeklyエコノミスト・レター』2017.7.24, p.7. <http://www.nli-research.co.jp/files/topics/56244_ext_18_0.pdf>
- (11) European Commission, “The European Fiscal Board: Questions and Answers,” 19 October 2016. <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3481_en.htm>等を参照。なお、欧州財務理事会と翻訳される場合もある。

Union)⁽¹²⁾の構築という目標の支柱である。財政同盟の構築に関しては、大規模なマクロ経済的ショックの緩和や当該ショックに対する耐久性の強化を目的として共通の資金源（例えばフランスのエマニュエル・マクロン（Emmanuel Macron）大統領の提唱するユーロ圏予算⁽¹³⁾）を準備し、それを用いて加盟国の財政の安定化に資するような仕組みを作ることも、やはりその目標の支柱の1つと考えられている。ただし、共通の資金源の準備とその活用に至る前提として、安易にその資金源に依存することのないように、加盟国が財政規律を維持し健全で持続的な財政政策を推進することが必須の条件となっている⁽¹⁴⁾。今回の政策パッケージでは、財政同盟の構築に関連した共通の資金源についても政策文書が発出されている。また、ユーロ危機への対応において加盟国の支援や危機の拡大防止のために構築した金融面での安全網に係る諸施策⁽¹⁵⁾を発展させた提案も盛り込まれている。本稿では、それらについてはI章を中心に必要な限りにおいて触れることとし、全体の記述の中心は、財政条約のEU法への統合と「安定・成長協定」の方向性等に置くものとする。

I 経済通貨同盟の完成に向けた提案

欧州委員会は、前述のとおり2017年12月6日に経済通貨同盟の完成に向けた政策パッケージとその行程表（ロードマップ）を公表した⁽¹⁶⁾。公表は、欧州委員会の2018年事業計画⁽¹⁷⁾等で事前に告知されていたとおりのスケジュールで行われた。

政策パッケージは、ジャン＝クロード・ユンカー（Jean-Claude Juncker）欧州委員会委員長的一般教書演説⁽¹⁸⁾や、2015年に公表されたEU諸機関の5人の首脳による報告書⁽¹⁹⁾、2017年の「欧州の未来に関する白書」⁽²⁰⁾、経済通貨同盟の深化に関する考察文書⁽²¹⁾及びEU財政の将来

(12) 財政同盟に関しては、“A deeper and fairer economic and monetary union: Combining stability with fairness and democratic accountability.” European Commission website <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union_en>; 尾上修悟「資金トランスファー論と財政同盟」『欧州財政統合論—危機克服への連帯に向けて—』ミネルヴァ書房, 2014, pp.75-104等を参照。

(13) “Initiative pour l’Europe - Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique,” 26 Septembre 2017. Présidence de la République française website <<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>>; 「ユーロ圏共通の予算導入を提案」『東京新聞』2017.9.28等を参照。

(14) この点については、欧州委員会委員長等、5人のEU諸機関首脳の緊密な協力によって作成され、Five Presidents’ Reportと通称される、Jean-Claude Juncker, “Completing Europe’s Economic and Monetary Union,” 2015.6.22. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf>等を参照。

(15) I1で後述の欧州安定メカニズムの構築のほか、「銀行同盟」と呼ばれる、ユーロ圏加盟国の銀行に係る監督と単一破綻処理制度の構築等を含む。

(16) Iの記述については、European Commission, “Questions & Answers: Commission sets out Roadmap for deepening Europe’s Economic and Monetary Union,” 6 December 2017. <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-5006_en.htm>; 前田篤穂「欧州委、EUの経済統合深化のためのロードマップ発表—「欧州版IMF」の設立を提案—」『通商弘報』2017.12.8; 「欧州版IMFの創設案 欧州委 金融危機耐性強める」『日本経済新聞』2017.12.7等を参照。

(17) European Commission, “Commission Work Programme 2018: An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe,” COM(2017) 650 final, 2017.10.24.

(18) Jean-Claude Juncker, “State of the Union 2017,” 13 September 2017. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf>

(19) Juncker, *op.cit.*(14)

(20) European Commission, “White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025,” COM(2017) 2025, 2017.3.1.

(21) European Commission, “Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union,” COM(2017) 291, 2017.5.31.

に関する考察文書⁽²²⁾が土台となっている。EUはユーロ危機に直面した際に、迅速に効果的な対策を打ち出せず、長期の経済停滞に苦しんだ経験がある。この反省から、経済の復調してきた現在⁽²³⁾を好機と捉え、次の景気低迷に備えて対策を立てようと考えている。内容としては、経済危機の際の緊急の資金供給体制の強化等を企図する施策が多く掲げられている。

提案に掲げられた項目のうち、主なものは以下のとおりである⁽²⁴⁾。

1 欧州通貨基金

欧州安定メカニズム (European Stability Mechanism: ESM) は、ユーロ圏加盟国の政府間条約によって創設された国際機関であり、ユーロ危機の最中の2012年10月8日から活動を開始している。金融面での困難に陥ったユーロ圏加盟国を支援しており、最大5000億ユーロの規模の貸出能力を有する。⁽²⁵⁾

欧州委員会は、ユーロ圏経済の安定化に貢献してきた現行の欧州安定メカニズムの役割を評価し、その法的枠組み・組織構造を継承・強化する形で、欧州通貨基金 (European Monetary Fund: EMF) をEU法の枠内で設立すべきだと提案している。ユーロ危機対応では、国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF) の関与が前提となって加盟国支援が行われていたが、EUとIMF間の意思疎通に時間を要したという認識もあり、将来の危機には、EUのみで迅速に対処可能となること等を目指している⁽²⁶⁾。

欧州通貨基金については、緊急時に域内銀行の破綻時の清算等に関与する「単一破綻処理基金 (Single Resolution Fund: SRF)」⁽²⁷⁾を補完し、円滑な処理につなげることも想定している。

さらに欧州委員会は、EU法の枠内に欧州安定メカニズムを置くことで欧州議会 (European Parliament) による施策の精査等が公に可能となるため、民主的説明責任の確立にもつながると考えている。

2 財政条約のEU法への統合

前述のように、財政条約は「安定・成長協定」の枠組みの主たる構成要素の1つとなっているが、政府間条約の形式をとっている。その理由は、次のとおりである。⁽²⁸⁾

EUは、ユーロ危機への対応策として、「安定・成長協定」を強化してきた。これは、加盟

(22) European Commission, "Reflection paper on the future of EU finances," COM(2017) 358, 2017.6.28.

(23) 2017年のユーロ圏の実質GDPは前年比2.3%とユーロ危機以降で最も高い成長が見込まれている。伊藤さゆり「欧州経済見通し—拡大続くユーロ圏/低成長、高インフレの英国—」『Weeklyエコノミスト・レター』2017.12.11. <http://www.nli-research.co.jp/files/topics/57365_ext_18_0.pdf>

(24) なお、ロードマップでは、2018年6月28～29日の欧州理事会で集中審議を行い、今後の進め方の大枠について結論を出し、2018～2019年前半までの18か月で関連法案の審議・採択などの準備を進めたいとしている。

(25) Anna Zygierewicz with Przemysław Twardziak, "European Stability Mechanism," December 2017. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/611024/EPRS_BRI\(2017\)611024_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/611024/EPRS_BRI(2017)611024_EN.pdf)> ESMの詳細については、European Stability Mechanism website <<https://www.esm.europa.eu>> を参照。

(26) 伊藤さゆり「欧州通貨基金 (EMF) 構想と欧州預金保険スキーム (EDIS)」『Weeklyエコノミスト・レター』2017.10.20. <http://www.nli-research.co.jp/files/topics/56917_ext_18_0.pdf>; 「欧州版IMFをEUが創設検討」『朝日新聞』2017.12.16等を参照。これまでの欧州通貨基金の設立構想は、例えば次の資料にまとめられている。「トピック浮上する「欧州版IMF」設立構想」『みずほ欧州経済情報』2017.9, pp.1-2. <<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/euro-eco/em1709.pdf>>

(27) 前掲注(15)の銀行同盟の単一破綻処理制度に関連する基金である。

(28) 以下、政府間条約の形式をとった理由については、庄司 前掲注(7); European Commission, "Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States," COM(2017) 824 final, 2017.12.6等を参照。

国の予算のより詳細な監視を可能にし、より健全な財政枠組みの確立と債務残高の水準への留意に関して大いに寄与した。

しかし、EU のルールに基づく財政枠組みを加盟国自身による拘束力ある法制で補強すべきであることが明らかになってきた。財政政策の意思決定が各加盟国に分権化している状況で、加盟国の健全な予算政策を促進し過剰財政赤字の発生を抑止する恒久的なメカニズムを機能させるためには、EU のトップダウンのルールだけでなく、加盟国自身による法制も必要であり、それは加盟国の当事者意識 (national ownership) を高めると考えられたのである。

そのため、加盟国自身の法制化を後押しするに当たって、EU 法をどのように用いるべきか、検討が進められた。そして、長年にわたり EU の基本条約の経済通貨同盟に関する規定にほとんど手が加えられていなかったことを踏まえ、「安定・成長協定」の強化等を基本条約に書き込むという路線が、フランスとドイツを中心に企図された。しかし、2011 年 12 月の欧州理事会 (European Council) では、基本条約改正を国民投票にかけた場合に敗北が見込まれ政権に打撃が与えられることを危惧した英国の反対により、この路線について合意に達しなかった。

この結果を受けて、加盟国自身による法制化を進めようという加盟国の有志 (25 か国) が、政府間ベースで財政条約を締結するに至った。なお、政府間条約の形式を採用したのは、ユーロ危機に急いで対応するために、当座の効率性を重視したからであるともいわれている⁽²⁹⁾。

2013 年 1 月 1 日に発効した財政条約の第 16 条は、5 年の年限を定めて、この条約の施行による経験の評価に基づきつつ、EU 法の枠組みにこの条約の本質部分を編入するため、所要の措置をとることを明記している。2018 年 1 月 1 日にこの期限を迎えることから、今般、その所要の措置がとられることとなった。なお欧州議会も、財政条約を締約国間だけの条約にとどめず、EU 法に統合して整備することを求めて決議を行っている⁽³⁰⁾。欧州委員会も、ユーロ危機を脱した現在においては、政府間条約の形式ではなく EU 法の体系の中に統一的に組み入れて法制度を簡素化して加盟国における財政規律の遵守に係る監視を容易にし、また欧州議会による精査等を可能にして EU レベルでの民主的な説明責任を果たし施策の正統性を強化する必要があると考えている⁽³¹⁾。

今回の EU 法への統合は、閣僚理事会 (Council)⁽³²⁾ による EU の新指令案 (「財政責任と中期的な予算の方向性の強化のための規定を設ける閣僚理事会指令案」)⁽³³⁾ として提案されているが、これは、財政条約の文言がそのまま新指令案となっているものではない。あくまで欧州委員会が、財政条約の本質部分とみなしている部分を抜き出して、新指令案として構成しているものである。

財政条約の EU 法への統合の内容の詳細については、後述する。

3 EU 予算とユーロ圏向けの枠組み

EU 予算の内部にユーロ圏をターゲットとした枠組みを用意して、以下の 4 項目のために資金を準備する。4 項目とは、①加盟国の構造改革支援、②ユーロ導入候補国の導入条件達成の

(29) European Commission, “Commissioner Moscovici’s introductory remarks at the Eurogroup press conference,” 4 December 2017. <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-5111_en.htm>

(30) “European Parliament resolution of 24 June 2015 on the review of the economic governance framework: stocktaking and challenges (2014/2145(INI)).” European Parliament website <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0238>>

(31) European Commission, *op.cit.*(28)

(32) 閣僚理事会は加盟国の閣僚級の代表により構成される理事会で、欧州議会と並ぶ EU 法の立法機関の 1 つである。

(33) European Commission, *op.cit.*(28)

ための事前支援、③大規模な経済的ショックを受けた加盟国の投資水準を維持する安定化機能の発揮、④欧州安定メカニズム（又は欧州通貨基金）を活用した銀行同盟⁽³⁴⁾のバックアップ体制の構築である。

このユーロ圏のためのEU予算の枠組みは、前述のように、財政同盟の構築の支柱と関連するものであるが、例えば③の安定化機能の発揮においては、安易にこの予算枠組みに依存するモラル・ハザードを可能な限り回避し恒久的な資金移転にならないよう、予算使用に係る厳格な基準が設定される見込みである。

4 欧州経済・財務相

欧州経済・財務相（European Minister of Economy and Finance）のポストを創設する。欧州の経済・財務問題を担当する欧州委員をこのポストに就かせ、さらに欧州委員会の副委員長クラスとして処遇してユーロ・グループ（Euro Group）⁽³⁵⁾議長も兼務させることを想定している。欧州委員会は、この兼務によって、ユーロ圏だけでなくEUの視点でも、迅速かつ効果的な政策立案が可能になると期待している。

これまで、ユーロ圏経済・財務相のまとめ役だったユーロ・グループ議長が、EU全体の経済・財務問題を担当する新たな欧州委員を兼務することで、ユーロ圏と非ユーロ圏とで微妙に温度差があった財政問題への対応が、より一体化される可能性が強まる。一方、欧州委員会から加盟国の財政運営への関与が強まれば、ユーロ圏に比して、これまで自律的な財政運営が認められてきた非ユーロ圏諸国からの反発も想定され得る。

II 「安定・成長協定」と財政条約

1 「安定・成長協定」の大枠

一般に、財政ガバナンスの中心は、次の2つから構成されるといわれている。⁽³⁶⁾

1つは、財政収支、債務残高及び歳入・歳出という財政の総合的なパフォーマンスを示す指標について、数値目標の設定等によってコントロールすること（財政ルール）である。

もう1つは、財政政策の意図、財政見通し、公的部門の会計及びデータを統計としてまとめる際の計算方法等を公開すること（透明性の確保）である。

「安定・成長協定」も、財政ルールと透明性の確保⁽³⁷⁾を組み合わせている。ここでは、その大枠について、財政条約との関連で特徴的と考えられる諸措置を中心に述べる⁽³⁸⁾。

(34) 前掲注(15)を参照。

(35) EU条約及びEU運営条約に付属する、ユーロ・グループに関する第14議定書（Protocol (No 14) on the Euro Group）を設立根拠とするユーロ圏の経済・財務相をメンバーとする非公式会合。

(36) 田中秀明『財政規律と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗しているか—』日本評論社、2011、pp.38-43、288-303、322-329；持田信樹『財政学』東京大学出版会、2009、pp.244-246等を参照。

(37) EUは、透明性の確保のため、加盟国の予算枠組みの要件に関する指令2011/85/EU（Council Directive 2011/85/EU [2011] OJ L306/41）を定めている。この指令の解説と翻訳に関しては、加藤浩「EUにおける財政ガバナンス」『外国の立法』No.263、2015.3、pp.32-44。<http://www.dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111087_po_02630004.pdf?contentNo=1>を参照。

(38) IIの記述は、加藤浩「「安定・成長協定」の現在—EUの財政ガバナンスの枠組みをめぐって—」『レファレンス』797号、2017.6、pp.1-18。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10367101_po_079701.pdf?contentNo=1>に基づく。諸措置の根拠法規等に関しては、この資料を参照のこと。

なお、加盟国の経済・財政政策に関しては、定期的な政策調整・監視のサイクル（欧州セメスター）が構築されている。そのサイクルの中では、ユーロ圏加盟国の予算案と財政ルールとの適合性等が欧州委員会に審査され、場合により予算案の修正に至る場合もある。⁽³⁹⁾

(1) 基礎となる財政ルール

EUの財政ルールにおいて、その基礎となるのは赤字ルール⁽⁴⁰⁾及び債務残高ルール⁽⁴¹⁾である。

具体的には、一般政府⁽⁴²⁾の財政赤字が対GDP比で3%、一般政府の債務残高が対GDP比で60%を超えないこととするEUの基本条約レベルの基準がある⁽⁴³⁾。また、これらの基準を遵守させるために、様々な評価指標（ベンチマーク）が設定されている。さらに、これらを補完するものとして、歳出の伸び率は中期的な潜在成長率に基づく歳入の伸び率を超えないという支出ルール⁽⁴⁴⁾がある。

(2) 予防的措置と是正的措置

1997年の欧州理事会決議⁽⁴⁵⁾と2つの規則⁽⁴⁶⁾に基づいて「安定・成長協定」の最初の枠組みが形成され、加盟国に財政ルールを遵守させる手順等を盛り込んだ具体的な2つの措置が決められた。この2つの措置は、予防的措置（preventive arm）と是正的措置（corrective arm）と呼ばれ、「安定・成長協定」の支柱となっている。その後、ユーロ危機を契機に「シックス・パック（Six Pack）」⁽⁴⁷⁾、財政条約、「ツー・パック（Two Pack）」⁽⁴⁸⁾という一連の法規導入と条約締結が行われ、「安定・成長協定」の2つの措置の改正等による枠組みの強化が図られた。⁽⁴⁹⁾

(39) 同上のほか、European Commission, “The EU’s economic governance explained.” <<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu-economic-governance-explained.pdf>>; 財政制度等審議会 前掲注(4); 伊藤さゆり「財政危機を教訓とするユーロ圏の新たな経済ガバナンス—成果と課題—」『フィナンシャル・レビュー』120号, 2014.9, pp.172-199. <http://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list6/r120/r120_09.pdf>; 日本貿易振興機構（ジェトロ）ブリュッセル事務所・海外調査部欧州ロシア CIS 課「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」2013.8. <https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07001470/eu_economy_finance.pdf>等を参照。

(40) 財政収支（特に赤字）に対して何らかの規範を設けるものをいう。収支均衡を求めるもの以外に赤字の上限を定めるものが多い。

(41) 財政赤字の結果生じる債務を統御可能な水準に収めようというルールである。具体的な数値の設定は、ルール導入時点の債務水準や過去のトレンド、金利や経済成長率の見通し等に基づいて行われている。

(42) 中央政府、州政府、地方政府（地方自治体）、社会保障基金を総称したもの。

(43) これらの基準は、1993年発効のマーストリヒト条約締結時に単一通貨制度への参加要件として設定されたものであり、マーストリヒト基準と通称されている。そして現在、この基準は、EU条約及びEU運営条約に付属する、加盟国の過剰財政赤字是正手続に関する第12議定書（Protocol (No 12) on the Excessive Deficit Procedure）第1条に示されている。

(44) 歳出を抑えるもので、典型的にはいわゆるシーリングがこれに該当する。歳出の伸び率を何らかの基準に照らして抑え込む手法や、新規歳出に財源確保を義務付ける手法も、このルールに該当する。

(45) 欧州理事会とその決議については、前掲注(5)を参照。

(46) 前掲注(5)の2つの規則を指す。なお2つとも、後述の「シックス・パック」により改正されている。

(47) 2011年に導入された、6つの経済・財政ガバナンス関連の法規を指す。「シックス・パック」は、予算状況の監視及び経済政策の監視・調整の強化に係る旧規則(EC)1466/97（前掲注(5)）を改正する規則(EU)1175/2011（Regulation (EU) 1175/2011 [2011] OJ L306/12）、過剰財政赤字是正手続の実施の迅速化・明確化に係る旧規則(EC)1467/97（前掲注(5)）を改正する規則(EU)1177/2011（Council Regulation (EU) 1177/2011 [2011] OJ L306/33）、前掲注(37)の指令2011/85/EU等、5つの規則と1つの指令から成る。

(48) 2013年に導入された、2つの経済・財政ガバナンス関連の規則を指す。

(49) 「安定・成長協定」に包含される様々な法規等で規定される基準等は、条項ごとに、加盟国全てを対象とする場合から、ユーロ圏に属する加盟国のみを対象とする場合、あるいはユーロ圏の加盟国に加えてユーロ圏への参加を希望する非ユーロ圏の加盟国も対象とする場合など、その対象範囲に差異が見られる。以下の記述では、特に断らない限り、ユーロ圏の加盟国に適用される基準等を念頭に置くものとする。

(i) 予防的措置—中期財政目標と構造的財政収支—

加盟国は、前述の基準値の逸脱による過剰財政赤字 (excessive deficit) 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⁽⁵⁰⁾を策定し、そこにおいて中期財政目標 (Medium Term Budgetary Objective)⁽⁵¹⁾を定める。

中期財政目標は、加盟国が EU の財政赤字の基準値である対 GDP 比 3% の上限について余裕を持ってクリアしつつ財政運営が可能となるよう、予算に関して加盟国の到達すべき目標として設定されるものである⁽⁵²⁾。中期財政目標については、構造的財政収支⁽⁵³⁾ベースで定義され、収支の均衡又は黒字を求められるが、赤字の上限が対 GDP 比で 0.5% までの範囲内であれば、均衡又は黒字の状況と同等に扱われる⁽⁵⁴⁾。

この構造的財政収支の赤字の上限に係るベンチマークは、財政条約で規定されているものである。EU の規則⁽⁵⁵⁾では、赤字の上限が対 GDP 比で 1% までの範囲内であれば、均衡又は黒字の状況と同等に扱われるが、財政条約では、前述のように、より厳しい条件が課されている。⁽⁵⁶⁾

財政条約は、構造的財政収支の均衡又は黒字、赤字の上限等に係る前述の規定について、加盟国の憲法又は拘束力を有する恒久的な性格の国内法で明文化することを求めている。さらに財政条約は、その明文化に際して、中期財政目標やそれに向けた調整経路 (adjustment path) からの著しい逸脱が看取される場合に、自動的に当該逸脱を是正するメカニズムを組み込むことも求めている。

中期財政目標に向けた加盟国の財政状況の改善の目安としては、構造的財政収支を 1 年につき対 GDP 比で 0.5% 以上改善させることが規定されている。中期財政目標や前述の支出ルールから明らかに逸脱した場合、閣僚理事会が、効果的な措置を講ずべき旨を加盟国に勧告する。逸脱については、例外的・一時的な要因等に加えて、大きな構造改革の実施、深刻な景気の悪化等によるものが許容される場合がある。

(ii) 是正的措置—過剰財政赤字是正手続—

欧州委員会は、財政赤字と債務残高に係る加盟国のいずれかの数値が、EU の基準値を超えているか (過剰財政赤字であるか) 等を監視・審査する。欧州委員会による審査と閣僚理事会に対する勧告を経て、過剰財政赤字であると閣僚理事会が判断した場合、加盟国に対する勧告・罰金を含む制裁等の措置が実施される。これを過剰財政赤字是正手続 (Excessive Deficit Procedure) という。過剰財政赤字是正手続は、加盟国に当該状況を是正させるための措置である。

ただし、財政赤字と債務残高に係る前述の基準値を超えれば直ちに過剰財政赤字であると単純にみなされるわけではない。財政赤字や債務残高が継続的に又は満足のいくペースで基準値

(50) 中期財政計画における複数年度の範囲の採用や枠組み (中期予算枠組み) については、前掲注 (37) の指令 2011/85/EU で規定されている。

(51) 中期予算目標とも訳される。

(52) “Medium-Term Budgetary Objectives (MTOs).” European Commission website <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mtos_en>

(53) 失業手当など景気循環によって変動する部分及び一時的要因を除いた財政収支を指す。

(54) なお、債務残高が対 GDP 比で 60% を顕著に下回る場合など、所要の条件を満たす場合は構造的財政収支の赤字の上限が対 GDP 比で 1% まで許容される。

(55) 「シックス・バック」の規則 (EU)1175/2011 で改正された後の規則 (EC)1466/97 で規定されている。

(56) European Commission, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, 2017 Edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. pp.26-31. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip052_en_0.pdf>

に近づいている場合等においては、手続を開始しないという例外規定がある。

もう1つ過剰財政赤字是正手続に関して付け加えるならば、閣僚理事会が欧州委員会からの勧告を受けて意思決定を行う際、「逆特定多数決」方式が一部採用されていることが挙げられる。これは一定の期日を経過する以前に「特定多数決 (qualified majority)」⁽⁵⁷⁾によって否決しない限り、欧州委員会の勧告に沿って決定がなされるというものである。

なお、財政条約における過剰財政赤字是正手続の強化に係る規定には、欧州委員会の勧告等が逆特定多数決で反対されなければ、閣僚理事会でユーロ圏加盟国の支持を受けたことになるというものがある。これは、欧州委員会の勧告等が、EU運営条約で定められた手続に比して、容易に（準自動的に）閣僚理事会の決定となるという点で、EU運営条約を超えていると言われる。⁽⁵⁸⁾

(3) 透明性の確保

EUでは、加盟国の予算枠組みの透明性の確保等のために最低限必要とされる国内法上の措置を規定する指令を定めている⁽⁵⁹⁾。予算枠組みとは、予算に係る会計や統計報告の体系、予算計画策定のための諸々の予測や予算過程を律する規定と手続、財政赤字や債務等の数値に基づく財政ルール、中期財政目標を含む中期財政枠組み⁽⁶⁰⁾の設定、政府から独立した監督機関（独立財政機関）による当該財政ルールの遵守等に係る監視・評価・分析、一般政府の下位部門の諸官庁の財政的関係を規制する仕組み等の総体である。EUの当該指令は、加盟国における経済・財政運営に係る諸計画、予算案、中期財政目標等の相互の整合性について、透明性を高め評価を容易にする目的で、加盟国に国内法を整備させるために制定されたものである⁽⁶¹⁾。以下、この指令の内容を中心に、「安定・成長協定」における透明性の確保の要点を述べる。

(i) 制度上の透明性

加盟国の財政当局からの自律性を確保した独立財政機関による、信頼可能な分析に基づく、効果的で適時の監視が必要とされる。具体的な独立財政機関の機能としては、各国の予算過程の中に中期財政目標と数値に基づく財政ルールを組み込ませた上で、当該目標と財政ルールの遵守を監視すること及びそれらの適切さ等に関する評価を公にすることが規定されている。財政条約においても、独立財政機関について同様の規定がある。

(ii) 会計上の透明性

加盟国は、EUの財政赤字及び債務残高に関する基準値の遵守、加盟国自身が設定した中期財政目標の堅持、財政計画における多年度の範囲の採用を含む、数値に基づく財政ルールを整

(57) 特定多数決は、加盟国数の55%以上、加盟国人口の65%以上で意思決定できるというもの。

(58) European Commission, *op.cit.*(28); “Legislative train schedule: Deeper and fairer Economic and Monetary Union: Integration of the Fiscal Compact into secondary EU law before 2017-12,” as of 20 December 2017. European Parliament website <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-integration-of-the-fiscal-compact-into-secondary-eu-law>> を参照。

(59) 前掲注(37)の指令2011/85/EUである。なお、EUの他の規則（例えば、「ツー・バック」の1つであるユーロ圏加盟国の予算案の監視・評価と過剰財政赤字是正の確保に係る共通規定に関する規則(EU)473/2013 (Regulation (EU) 473/2013 [2013] OJ L140/11)でも、透明性の確保に関する規定が見られる。詳細は加藤 前掲注(37)を参照。

(60) 中期予算枠組みとも訳される。

(61) 中村民雄「ユーロ危機対応とEU立憲主義」日本EU学会編『ユーロ危機とEUの将来』有斐閣、2014、pp.128-154。

備することとされている。また当該財政ルールには、達成目標の定義、当該財政ルールを遵守できなかった場合の結果等について詳細な規定を置くこととされている。加盟国の毎年の予算関係の立法は、加盟国ごとに施行中の、数値に基づく財政ルールを反映するものとする。

(iii) 指標・予測上の透明性

加盟国の財政計画の策定等は、マクロ経済及び予算に係る現実的な予測に基づくものとされる。当該予測においては、欧州委員会の最新の予測や適切な他の独立的な機関の予測も参考にする。また加盟国は、中期的な展望を確保するために、少なくとも3年の範囲にわたる財政計画の採用を規定する、信頼のおける効果的な中期財政枠組みを確立する。当該枠組みは、数値に基づく財政ルールと両立するような中期財政目標を確立するための手続を含むものとする。

2 財政条約の本質部分

(1) 財政条約の本質部分

「はじめに」及びI2で前述したように、欧州委員会は財政条約の本質部分をEU法に統合している。ここでは欧州委員会が本質部分と考える規定のポイントと、その他の規定の骨子を述べる⁽⁶²⁾。

(i) 本質部分—均衡財政・自動是正メカニズム・各国レベルでの法制化・独立財政機関—

欧州委員会によれば、財政条約の中核を成す条項は、第3編「財政協定」(財政条約第3～8条)に存在し⁽⁶³⁾、その中でも最も本質的な条項は、構造的財政収支の観点から予算が均衡することを定める拘束力のある恒久的な規定を、各締約国自身が(可能ならば憲法上の規定として)国内で制定するように義務を負わせること等を盛り込んだ第3条である。⁽⁶⁴⁾

具体的には、II1(2)(i)で前述したように、予算の均衡又は黒字を求め、赤字となる場合でも、中期財政目標における赤字の上限を構造的財政収支ベースで対GDP比0.5%までに抑えるべく、各締約国で法制化するという規定である。また、締約国が中期財政目標やそれに向けての調整経路から著しく逸脱する場合に(当該締約国内で)自動是正メカニズムが発動されるべく、各締約国自身が法制化するという規定もやはり第3条に含まれる。

さらに第3条は、構造的財政収支の均衡等と自動是正メカニズムの発動に係る規定の遵守を各締約国レベルで監視する独立財政機関を、各締約国自身で導入するよう求めている。

(2) その他の規定

II1(2)(ii)で前述したように、過剰財政赤字是正手続における閣僚理事会の決定は、これまで以上により容易なものとなる。

(62) 財政条約の骨子等については、条約テキストのほか、庄司 前掲注(8); 田中晋「「財政協定」が1月1日に発効—国内法制化期限は2014年1月1日—」『通商弘報』2013.1.8. <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2013/01/50eb8099c8ed8.html>>等を参照。

(63) 「財政協定」の英語名称はFiscal Compactである。「財政協約」と訳されることもある。財政協定が財政条約の中核を成すことから、しばしば「財政協定」の通称で財政条約全体を呼び表す場合もある。

(64) European Commission, *op.cit.*(28). なお財政条約は、その各編によって、当該編の規定に拘束される意思を宣言した加盟国が異なっている。財政協定に関しては、ユーロ圏19か国とブルガリア、デンマーク及びルーマニアの計22か国が、その拘束を受けることを宣言している。

このほか、EU 司法裁判所 (Court of Justice of the European Union) の管轄権設定、締約国の国債発行計画の欧州委員会等への報告義務、ユーロ・サミット (ユーロ圏首脳会議) の開催等について項目が規定されている。

3 新指令案の内容

ここでは、新指令案のポイントを述べる⁽⁶⁵⁾。財政条約の本質部分は、全て新指令案の第 3 条に盛り込まれており、以下のポイントは、当該条文に記されているものである。財政条約の内容と比して変更された部分もあれば、強化されたと考えられる部分も見られる。また新指令案は、成立の際には、ユーロ圏加盟国及び自ら適用対象となることを選択 (opt-in) した非ユーロ圏加盟国に適用されることになる。⁽⁶⁶⁾

(1) 加盟国自身の法制化による財政規律維持

加盟国に対して、財政政策上の責任ある行動を強化し EU 運営条約の遵守を促進するような、拘束力のある恒久的な性格の、数値に基づく財政ルールの枠組みを、各国固有のものとして確立するように求めている (ただし、憲法上の規定とすることを推奨する文言はない)。

その枠組みには、一般政府の債務残高を EU の基準値に合わせていくための、構造的財政収支の観点から見た中期財政目標に係る規定を含めなければならない。また、その枠組みには、中期財政目標に適合する、政府支出の中期的増加経路 (medium-term growth path of government expenditure) を含んだ財政計画の策定に係る規定も含めなければならない。毎年度の予算編成は、中期財政目標と政府支出の中期的増加経路を尊重しなければならない。

加えて、枠組みの中に、中期財政目標やそれに向けた調整経路から著しく逸脱する場合において発動されるべき自動是正メカニズムが設定されねばならない。ただし、深刻な景気悪化等の例外的状況下では、中期財政目標やそれに向けた調整経路からの一時的な逸脱が許容される。

(2) 具体的な評価指標の不掲載

財政条約では、II1 (2) (i) 及び II2 (1) (i) で前述したように、中期財政目標における赤字の上限を構造的財政収支ベースで対 GDP 比 0.5% までに抑えるとしていた。しかし、新指令案は、この構造的財政赤字を対 GDP 比 0.5% までの範囲にとどめるという評価指標について、何も触れていない。また、予算の均衡等に係る具体的な規定は置かれていない。⁽⁶⁷⁾

(3) 独立財政機関の役割の詳細化

新指令案は、独立財政機関の果たすべき役割に関して、予算枠組みに係る指令等⁽⁶⁸⁾ 及び財

(65) *ibid.*

(66) なお、II1 (2) (ii) 及び II2 (2) で前述した過剰財政赤字是正手続に係る規定等は、基本条約改定を要する等の理由で新指令案には入っていない。これらの入らなかった規定は、新指令案が EU 法として成立した後も、財政条約自体は存続するため、締約国間での約束 (commitments) としての効力は保持されると考えられている。"Legislative train schedule: Deeper and fairer Economic and Monetary Union: Integration of the Fiscal Compact into secondary EU law before 2017-12," *op.cit.*(58)

(67) この点に鑑みると、今回の EU 法への統合に関して、財政条約が想定する厳格な財政規律 (単年度の構造的財政赤字が GDP の 0.5% を超過しないことを定めた財政均衡義務) が EU ルールとして運用されることを目指しているとする見方は、必ずしも当たらないといえよう。

(68) 前掲注(59)を参照。

政条約で示されていた内容を超える、より詳細なものを規定している。

例えば、独立財政機関が、中期財政目標の適切さを確認しそれに関する評価を公表する際に、大規模な構造改革が財政に与える長期的で有益な効果等について勘案することである。また、独立財政機関の勧告に財政当局が従うこと、従わない場合には「なぜ従わないのか」を公に説明することも求めている。さらに、独立財政機関が、財政当局から法的に独立した立場を維持するだけでなく、公に情報発信できる能力を持つこと、財政・マクロ経済・予算管理の専門家から構成されること、職務遂行のための十分な資源を持ち必要な情報へのアクセスが可能であること等も求めている。

(4) 柔軟な運用に係る文言の明記

新指令案は、2015年1月に欧州委員会が公表した「安定・成長協定」の柔軟な運用に係る政策文書⁽⁶⁹⁾の内容を考慮している⁽⁷⁰⁾。この政策文書の発出は、欧州委員会が経済成長と緊縮財政のバランスを取る必要性を認識し、「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上の束縛を緩和し、加盟国の経済成長に配慮することを意図したものである⁽⁷¹⁾。

新指令案との関連では、大規模な構造改革に係る柔軟な運用が重要である。欧州委員会は、大規模な構造改革を実施中の加盟国⁽⁷²⁾については、その改革が長期的な財政の持続可能性に及ぼす影響、改革による潜在的成長力の上昇及び持続的成長の促進等を考慮して、一定の条件の下、構造改革の短期的コストを賄うために、中期財政目標からの対GDP比0.5%までの逸脱を最長4年間許容するとしている⁽⁷³⁾。

新指令案では、こうした欧州委員会の考えを反映し、毎年度の予算編成において、中期財政目標への調整経路に留意しつつ、通常複数年度を要して行われるような大規模な構造改革を考慮することができるという文言が明記されている。この構造改革は、例えば持続的な潜在成長率の増加によって直接的で長期にわたる財政上の有益な効果を持ち、財政の長期的持続可能性に検証可能な良い影響を及ぼす類のものと付言されている。

このような内容の文言は、財政条約には見られなかったものであり、欧州委員会が、新指令案の提案に際して、「安定・成長協定」の柔軟な運用について意識していることがうかがえる。

(5) 新指令案の背景にある考え方

EUの指令(Directive)は、加盟国が当該指令の内容に沿って国内の法律や行政規則を制定・改正するよう定めるものである。規則(Regulation)が加盟国に直接適用され、加盟国の国内法に優先するのとは異なり、指令に基づく国内法制の整備に係る方法や形式は加盟国に任されている⁽⁷⁴⁾。場合によっては当該加盟国の特殊事情・慣行等を勘案する余地もあり得るものである。

(69) European Commission, "Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact," COM(2015) 12 final, 2015.1.13.

(70) 前述の欧州委員会の2018年事業計画(*op.cit.*(17))も、財政条約のEU法への統合について、当該の柔軟な運用を考慮する旨、既に予告していた。

(71) 松本惇「欧州の財政規律は再び緩むのかー「安定成長協定」が抱える課題への対応が必要ー」『みずほインサイト』2015.12.24. <<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu151224.pdf>>

(72) ここでは、過剰財政赤字の状態になっていない加盟国を指す。

(73) European Commission, *op.cit.*(69), pp.9-12.

(74) 藤井良広『EUの知識 第16版』日本経済新聞出版社, 2013, pp.86-87.

これまで「安定・成長協定」の枠組みは、主に規則で構成されてきた。今回の統合に当たって、規則ではなく指令という類型を採用したのは、EU からのトップダウンで全てを決めるわけではないことを示す狙いもあろう。

欧州委員会は、加盟国の当事者意識を高める効果を持つ、加盟国自身による財政ルールの法制化を重視している⁽⁷⁵⁾。今回の統合では、枠組みは提示しつつも、具体的な評価指標は掲げなかった。これも、加盟国固有の事情を勘案した財政ルールの法制化が可能になると考えたものと推測される⁽⁷⁶⁾。

具体的な評価指標を掲げないことについては、全てのユーロ圏加盟国が財政条約の締約国である現在、当該条約が今後も効力を保持し続けるのならば、「安定・成長協定」における評価指標自体の位置付けは変わらない。しかしながら、今後新規にユーロを導入する加盟国にとっては、評価指標はより緩い数値が適用されることとなるから、「健全化ルールに偏重している」⁽⁷⁷⁾という論評に対して若干ながらも歩み寄りの姿勢を示すことにつながり得る。柔軟な運用に係る文言の明記も、同様の歩み寄りの姿勢を示すものといえよう。

また、欧州委員会は、独立財政機関に関して、新指令案に詳細な規定を盛り込んだ。この背景には、独立財政機関による監視が加盟国自身の法制を補完することによって、透明性が向上し、財政上の結果が良好なものとなり、債務コストの減少につながるという判断がある。⁽⁷⁸⁾

III 「安定・成長協定」の方向性等

1 数値の改善と論評等

(1) 財政赤字と債務残高の数値の改善

「安定・成長協定」の今後の方向性を考える上では、数値で表されたこれまでの実績を押さえることが重要である。以下に、その概略を述べる。

EU では、「安定・成長協定」の枠組みが整備されて以降、ユーロ危機等に対処するため、財政ガバナンスの強化が行われてきた。その間、ドイツやフランスといった大国も含めて過剰財政赤字の状況が散見され、各加盟国に対する制裁の発動の可能性があったが、閣僚理事会での賛同が得られず、実質的な制裁実施には1度も至っていないとされる⁽⁷⁹⁾。財政ガバナンスの体系を確立しても、政治的配慮から、実際の運用には事実上の制限がかけられてきた。

しかし、財政赤字や債務残高の数値が下がっていないわけではない。

財政赤字について、加盟 28 か国全体の数値を比較すれば、対 GDP 比で 2010 年の 6.4% から 2016 年の 1.7% へと縮小している。ユーロ圏 19 か国全体は、同期間において 6.2% から 1.5%

(75) なお、加盟国自身の法制によって財政規律を維持していくという考え方は、財政同盟の構築に関連して、全ての加盟国の財政的自律性を尊重するよう主張している東欧諸国の意見を何らか反映しているとも考えられる。庄司克宏「英国離脱後の EU の行方(上) 将来像巡る東西対立火種(経済教室)」『日本経済新聞』2017.4.19 を参照。

(76) 欧州委員会が財政条約に関して発出した次の政策文書と報告書を参照。European Commission, "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: The Fiscal Compact: Taking Stock," C(2017) 1200 final, 2017.2.22. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v3_0.pdf>; European Commission, "REPORT FROM THE COMMISSION presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union," C(2017) 1201 final, 2017.2.22. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c20171201_en.pdf>

(77) 伊藤 前掲注(10)

(78) European Commission, *op.cit.*(28)

(79) 財政制度等審議会 前掲注(4)

へとやはり縮小している。対GDP比3%の基準を総体としてはいずれも満たしている。⁽⁸⁰⁾

債務残高について、加盟28か国全体の数値を比較すれば、対GDP比で2010年に78.3%を示し2014年の86.5%まで拡大を続けていたが、2016年には83.2%へと低下してきている。ユーロ圏19か国全体は、2010年に83.8%を示し2014年の91.8%まで拡大を続けていたが、やはり2016年には88.9%へと低下してきている。債務残高を安定的に減少軌道に移行させるまでには至っていないかもしれないが、ここでも一応の進展は見られる。⁽⁸¹⁾

(2) 「安定・成長協定」に関する論評等

「安定・成長協定」に関する論評では、まず制度の複雑さ等に関するものが挙げられる。

欧州委員会は、「安定・成長協定」に関して、枠組みが強化されたが、透明性や政策決定の予測可能性において、いまだ改良すべき点があると考えている。しかし、すぐに法改正に取り組むのではなく、データを収集し政策実施の経験も積み重ね、現在の「安定・成長協定」を十全に、枠組み自体の透明性の向上に留意しつつ実施していくこと、枠組みの複雑さを減らして簡素化していくことが、当面肝要であるとしている。⁽⁸²⁾

欧州財政委員会も、2017年の年次報告において、「安定・成長協定」の枠組みが複雑であることに触れている。II3(4)で前述した柔軟な運用を最大限に活用したために、複雑さが増し透明性も低下し、加盟国間ないし異時点間での取扱いにおいて一貫性を欠く結果をもたらしている可能性があるとしている。⁽⁸³⁾

一方、財政規律の厳格さについて、懸念を示す論評も見られる。

例えば、厳格な財政規律がデフレスパイラルを招き、各国の格差や停滞感、若年層の高失業率に結びついており、これを修正しないと極右・極左の一層の伸長を許すという意見である。⁽⁸⁴⁾

また、ユーロ危機の再発防止のための健全化ルールと監視の強化に偏重し、単一通貨圏としての最適な財政政策への調整やユーロ圏内部における格差是正メカニズムが欠落していることを指摘する意見もある。ユーロ圏加盟国の失業率(2017年11月)は、ギリシャの20.5%、スペインの16.7%、イタリアの11.0%、フランスの9.2%と圏内全体の平均(8.7%)を超える国が南欧を中心に存在する一方で、ドイツの3.6%、オランダの4.4%という低水準の国があり⁽⁸⁵⁾、圏内格差が存在している。そして失業率が高く景気回復・雇用創出や格差是正のために財政拡大が真に必要な加盟国においては、既に大きな債務残高が存在するという実情がある。労働市場の柔軟化のための規制改革は、根本的な解決策であっても効果が出るまでに時間がかかる。

(80) 欧州委員会統計局 (Eurostat) のデータベースから採取。“Database: Economy and finance.” European Commission website <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>

(81) *ibid.*

(82) European Commission, “On steps towards Completing Economic and Monetary Union,” COM(2015) 600 final, 2015. 10.21.

(83) European Fiscal Board, “Annual Report 2017,” 21 October 2017. European Commission website <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017_efb_annual_report_en_0.pdf>; Alice Zoppè, “The Advisory European Fiscal Board,” November 2017. European Parliament website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/542674/IPOL_BRI\(2017\)542674_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/542674/IPOL_BRI(2017)542674_EN.pdf)>

(84) 遠藤乾・国末憲人「国際協調は土俵際に追い詰められていた 対談・2017年フランス大統領選とその後」『The Asahi Shimbun Globe』No.194, 2017.6.4.

(85) Eurostat, “November 2017: Euro area unemployment at 8.7%, EU28 at 7.3%,” *Newsrelease: euroindicators*, 4/2018, 9 January 2018. <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8571046/3-09012018-AP-EN.pdf/0d35bf38-0dcc-4f3c-b3e8-5dbcdbe6908e>>

EUにより財政の緊縮を強いられて、職業訓練や仲介機関の機能強化など、規制改革の効果を高めるための必要な財政措置がとれなければ、厳しい雇用・所得環境から抜け出せず、EU やユーロへの不満に至る。さらに、欧州中央銀行による金融緩和の縮小が徐々に視界に入中、過剰債務を抱える脆弱な国ほど、緩和縮小の影響を受けやすいという側面があるというものである。⁽⁸⁶⁾

そもそも財政規律を赤字ルールで運営する場合、対 GDP 比で数値を設定するならば、不況期には GDP が減少するため、財政赤字の削減に取り組んでも対 GDP 比で見た財政赤字が増加する可能性がある。また不況期に拡張的な財政政策が必要とされても、財政赤字の増加を抑制する方向で赤字ルールが機能するため、必要な財政政策をとれず景気循環を増幅 (pro-cyclical) する可能性がある。⁽⁸⁷⁾

「安定・成長協定」の今後の方向性を考える場合、財政規律の厳格さの緩和の是非は、柔軟な運用の更なる拡張も含めて避けて通れない問題ともいえよう。

2 公共投資の不足

「安定・成長協定」に関しては、公共投資に与える影響に焦点を当てた言及が散見される。今後の方向性に関して参考になるものであり、以下に幾つか紹介する。⁽⁸⁸⁾

2017年のユーロ圏の実質 GDP 成長率は、前年比 2.3% となる見通しで、固定資本形成の回復のピッチが加速している。ただし、住宅以外の建設投資の回復は鈍く、南欧などユーロ危機に見舞われた国を中心に財政健全化のために公共投資を削減した影響が残っているとみられる。財政健全化の進展、欧州中央銀行 (European Central Bank: ECB) の金融緩和によって資金調達環境は広く安定しているものの、回復力が鈍く、残された課題となっているという。⁽⁸⁹⁾

公共投資のここ数年の対 GDP 比の数値を見てみると、ユーロ危機当時の 2009 年頃をピークに EU 域内・ユーロ圏共に減少傾向である。EU 域内 28 か国全体では 2009 年の 3.72% から 2016 年の 2.72% へ、ユーロ圏 19 か国全体では 2009 年の 3.64% から 2016 年の 2.55% へと減少の一途をたどっている。⁽⁹⁰⁾

欧州財政委員会は、2017 年 6 月に欧州委員会に提出した最初の報告書で公共投資の不足を指摘している。今後のユーロ圏全体としての財政運営について (拡張的でも緊縮的でもない) 中立的な財政スタンスを支持しつつ、経済成長につながる支出が低下しているとして、公共投資支出増加に向けて歳出の内容を構成し直すよう加盟国に求めている。⁽⁹¹⁾

ルクセンブルクのピエール・グラメーニャ (Pierre Gramegna) 財務相は、「安定・成長協定」の名称を「成長・安定協定」と改めて、内容も成長重視に改めるべきだと述べている。成長を生み、技術革新を後押しする公共投資は、一般の歳出と分けて扱う必要があり、加盟国が潜在

(86) 伊藤さゆり「EU とユーロ制度改革の行方」『世界経済評論』62 巻 1 号, 2018.1・2, pp.8-15 等を参照。

(87) 田中 前掲注(36) 等を参照。

(88) 財政規律の維持と公共投資の削減に係る批判的な意見としては、次の資料等も参照。尾上「構造的赤字と新財政協定」前掲注(12), pp.46-71.

(89) 伊藤 前掲注(23)

(90) 欧州委員会統計局 (Eurostat) のデータベースから採取。“Dataset details: Investment by institutional sectors % of GDP.” European Commission website <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tec00132>>

(91) European Fiscal Board, “Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area,” 20 June 2017. European Commission website <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/prospective_euro_area_fiscal_stance_2017_0.pdf>

成長力や生産性を高める公共投資や研究開発投資をしやすくすべきとの認識である。⁽⁹²⁾

おわりに

経済通貨同盟の完成に向けた政策パッケージにおいて、財政条約のEU法への統合が提案されている。これは、EUレベルでの民主的な説明責任を果たし施策の正統性を強化する必要等に基づくもので、加盟国の当事者意識を高めるために加盟国自身による法制化を重要視し、独立財政機関の役割の詳細化を図り、柔軟な運用についても明記している。「安定・成長協定」の枠組み、ひいてはEUやユーロに対する信頼を、加盟国やその市民から得るための試みの1つといえるであろう。

ユーロ危機後の「安定・成長協定」は、洗練されてはいるが複雑なルールになっている。時として、この複雑さは、加盟国自身が率先して改革を行う機運や効果的な実施を妨げる結果に至ることもあった。欧州委員会は、「安定・成長協定」の再評価を長期的な視点から行い、2025年までにはその内容の簡素化を図ろうとしている⁽⁹³⁾。財政規律の厳格さの緩和や柔軟な運用の拡張、公共投資の取扱いについても、更に検討されるであろう。

「安定・成長協定」の今後の方向性に関しては、発言力のある加盟国のスタンス⁽⁹⁴⁾が今後どのようなものになっていくか、ドイツを始めとして各国の政治的基盤が必ずしも盤石^{じやく}ではない中、見通せない部分が多い。EUにおける経済通貨同盟の深化と財政規律の維持の課題は、先行きの見えないまま、今後も議論が重ねられていくと考えられる。

(かとう ひろし)

(92) なお、グラメーニヤ財務相は「財政規律も必要」と付言し、財政健全化を重視するドイツ等への配慮も示している。「EU 財政協定、成長重視に ルクセンブルク財務相ピエール・グラメーニヤ氏 ユーロ圏財務相会合 議長就任に意欲」『日本経済新聞』2017.12.2, 夕刊。

(93) European Commission, "Further Steps towards Completing Europe's Economic and Monetary Union: A Roadmap," COM(2017) 821 final, 2017.12.6. もっとも、2017年12月15日のユーロ圏首脳会議(ユーロ・サミット)において、簡素化等に係る見直しについては、「当面の実現のめどは立たない」という取扱いになったとされている。Euro Summit, "Leaders' Agenda: Economic and Monetary Union," December 2017. European Council website <http://www.consilium.europa.eu/media/32095/en_leaders-agenda_eurosummit.pdf>; 「ユーロ改革機運 後退 共通の予算・財務相 見送り」『日本経済新聞』2017.12.20.

(94) フランスのマクロン大統領は、欧州の他国からのフランスに対する信頼を取り戻して発言力を確保し、EU改革を進めるために、財政赤字3%以内の目標を守ることが必要という考えを示している。有利浩一郎「マクロン政権の誕生、そして初の予算編成」『ファイナンス』53巻8号, 2017.11, pp.18-27. 一方、イタリアでは、2018年3月4日に上下両院の総選挙を控え、有力な政治勢力が軒並みEUに対する財政規律の見直しを求めているという。「伊議会解散 3月総選挙 大衆迎合政党、支持率トップ」『日本経済新聞』2017.12.30.