

周知の通り、これまで様々なタイプの「最適通貨圏 (Optimum Currency Area, OCA)」論が論じられてきた。生産要素の移動性に注目した Mundell、経済の開放度を重視した McKinnon、さらには経済・産業の多様性に注目した Kenen などである。これら業績に共通する点は、経済構造を所与とし、そのような構造の下で通貨統合が可能な条件を探ることであった。ただ、短期的にはともかく、長期的にみると、通貨統合が経済・産業構造に影響を及ぼし、結果的には OCA の条件が満たされる可能性も否定できない。換言すれば、上記のような OCA 論が要求する条件は、内生的に決まるかもしれないのである。

このような観点に立つと、例えば、通貨統合が労働市場に及ぼす影響、経済の開放度に及ぼす影響、産業・貿易構造に及ぼす影響など、論じるべきテーマは数多く存在する。ただ、ここでは、そのなかから通貨統合が財政に及ぼす影響に限定し、検証を行うことにする。とりわけ注目したい点は、財政赤字の削減との関係である。もし、ユーロの導入によって財政赤字の削減が進めば、財政政策の自由度が高まることもありえるからである。そうなれば、域内に非対称的な効果を及ぼす外生ショックが発生しても、財政政策によって、その影響を吸収・緩和することも可能となる。

なお、足元では、景気後退から EU 各国の財政赤字は増加しつつある。ただ、その水準は、かつてに比較するとかなり低い。従って、ここで議論したい点は、長期的にみると何故に財政赤字が減少してきたか、あるいは、いかなる要因により EU では財政規律が回復してきたかという点である。

EU における財政赤字/公的債務残高の推移

(%)

		1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EU	財政赤字	-3.4	-4.5	-3.5	-5.2	-4.2	-2.4	-1.5	-0.6	1.2
イタリア	財政赤字	-8.6	-12.5	-11.0	-7.6	-7.1	-2.7	-2.8	-1.8	-0.3
	公的債務残高	58.3	82.0	97.3	123.3	122.1	120.1	116.2	114.5	110.2
ドイツ	財政赤字	-2.9	-1.2	-2.1	-3.5	-3.4	-2.7	-2.1	-1.4	1.5
	公的債務残高	31.8	41.5	40.4	57.1	59.8	60.9	60.7	61.1	60.3

注1) 名目 GDP に対する比率

注2) 2000 年には UMTS のライセンス売却収入が含まれている。

資料) European Commission, "European Economy, Public Finances in EMU-2001", 2001

1. 欧州連合条約と安定成長協定

まず、EU 諸国の財政赤字がどのように推移してきたかについて概観してみよう。なお、ここで財政とは、中央・地方両政府および社会保障基金から構成される一般政府と定義される。表は、1980年代以降の期間について、EU およびイタリア・ドイツの財政赤字がどのように推移してきたかをみたものである。同表から、80年代から90年代前半にかけて、EU では財政赤字が傾向的に拡大してきたことを読み取れるであろう。本稿では十分に触れることができないが、EU 各国で、手厚い社会保障を求め「大きな政府」を指向したことが主因である。こうした財政赤字の累積は、その後の税負担増、社会保険料負担増を招き、欧州のビジネス・コストを高め、企業活力を低下させ、「欧州悲観論 (Euro-pessimism)」をもたらす一因となった。

このような悲観論を克服すべく、EU では80年代後半から様々な措置が講じられた。92年末を目途とした市場統合などである。すなわち、域内に残された非関税障壁を除去し、モノ・サービス・生産要素の自由移動が可能な市場を形成、域内企業の国際競争力を強化しようとするものであった。ただ、このような内容からなる市場統合だけでは、既述した財政赤字の増大に歯止めをかける効果はなかった。

市場統合は概ね完成するが、その後、新たな非関税障壁と認識されたのは、域内通貨間の為替変動リスクと両替に伴う取引コストである。このため、市場統合に目途が付くようになった80年代末から通貨統合が模索されるが、その際、重点が置かれた点は、財政赤字をいかに克服するかであった。財政規律が弛緩し、財政赤字が恒常的に拡大を続けるようだと、インフレがもたらされ、通貨統合が失敗することもありえるからである。このため欧州連合条約は、通貨統合に参加するための条件を規定した。一般政府の財政赤字/GDP比は3%以下であること、公的債務残高/GDP比は60%以下にとどまることなどである¹⁾。

また、通貨統合後も各国に財政規律を求めるため、97年、「安定成長協定 (Stability and Growth Pact)」が採択された²⁾。因みに、同協定にはGDP比で3%を超える「過度な赤字 (excessive deficit)」について規定されている。もし、経済成長率がマイナス2%を下回る程の深刻であれば3%を上回る赤字は許容され、マイナス0.75%からマイナス2%の間であれば、閣僚理事会の判断により同様に赤字は許容されることになっている。ところが、これら条件を満たさず、従って、許容されない「過度な赤字」を発生させた国は、EU に対して無利子で一定額の資金を預金しなければならない。また、2年以内に「過度な赤字」が解消しない場合には、この預金は「罰金」あるいは「制裁金」としてEU に没収されることが規定されている。

こうした枠組みが整ったことから、90年代後半に入ると、EU 各国は財政赤字の削減に取り組むようになり、その結果、EU の財政赤字は縮小したのである。勿論、90年代全体を通じて各国で民営化が行われ、株式および資産売却益を国庫に組み込むことによって、歳入増がもたらされたことも影響した。因みに、この面で最も顕著であったのは携帯電話

(Universal Mobile Telephone System, UMTS) 事業のライセンス売却収入で、欧州委員会の試算によると³⁾、EU 全体で見ると同売却収入の対 GDP 比は 2000 年には 1.3% に達した (2001 年も 0.1% であったと推定される)。ただ、より重要な点は、多くの EU 加盟国で財政構造改革が進んだことである。

2 . 財政構造改革

既にみたように、EU 全体として財政赤字の削減が進んだのであるが、具体的にいかなる措置が講じられたのか、あるいは講じられなかったのかをイタリアとドイツに注目し、検証してみよう⁴⁾。イタリアは財政赤字の縮小という面で目覚ましい成果を挙げた国であるし、一方、ドイツでは財政赤字の削減が余り進まなかった国だからである。

(1) イタリアの財政改革

1980 年代から 90 年代半ばまで、イタリアの財政赤字は極めて深刻な状況にあった。すなわち、80 年代を通じて同国財政赤字の対 GDP 比は概ね 10% 台を続け、85 年には 12.5% にまで達するほどであった。また、このような大幅な赤字が継続してきたことから、同国の公的債務残高の対 GDP 比は 80 年の 58.3% から 95 年には 123.3% にも達したほどである。

ただ、90 年代に入ると、財政赤字は次第に縮小し、その結果、97 年の同比率はわずか 2.7% にとどまった。イタリアが通貨統合に加わることができた背景である。勿論、通貨統合に参加するため、GDP 比約 1% に相当する規模の「ユーロ税」導入という一時的措置を講じたことも財政赤字削減に寄与した。ただ、その後も財政赤字は縮小を続け、2000 年には同 0.3% にまで低下している。すなわち、「ユーロ税」によらずとも、同国では財政再建が着実に進捗したといえる。このように目覚ましい財政再建が可能になった背景は何であろうか。

同国における財政改革は、90 年代初めから始まった。その中心は、歳出抑制、地方分権化、税制改革、年金・健康保険制度改革などである。これらの措置について、要約してみたい。まず歳出抑制措置であるが、93 年に「オブリコ・コベルツラの原則」が予算審議に適用されるようになったことが重要である。同原則は、財源が明示されない限り、新たな歳出措置は導入できないというものである。同原則を導入した結果、公務員の給与削減、公共事業の削減が行われるなど、中央・地方政府の歳出に一定の歯止めがかかるようになった。

次に地方分権化であるが、中央政府から地方政府への移転支出を削減する一方、地方政府の課税自主権が拡大された。まず移転支出であるが、例えば、健康保険制度の改革が重要であった。同国では、78 年の改革により、全国民を対象とする健康保険制度が導入されていた。その骨子は、地方政府がサービス供給を行う一方、財源については中央政府に属する健康保険基金が責任を負うというものであった。すなわち、支出と財源に関する責任

が分断されたため、同制度の予算制約は緩やかなものとなり、その結果、中央政府による財政補填が行われ、また、その規模は次第に拡大した。

ところが92年には、健康保険制度の改革が行われた。すなわち、地方政府に対する財政補填が削減されるとともに、地方政府の財源調達・医療サービス供給の責任が明確化され、医療サービス供給の効率化が実現した。また、本稿では十分に触れることができないが、同様に年金改革さらには公共事業の見直しなども行われ、中央政府のみならず地方政府の非効率な歳出は大幅に削減されたのである。

次に地方政府による課税であるが、93年、地方政府に財源と権限を移譲するという方向性が示され、その前後から、こうした方向に向けて様々な措置が講じられた。1992年、自動車税が地方へ移管されたことなどである。また、同年には市不動産税が導入されている。さらに、97年には、一種の外形標準課税ともいえる州生産活動税が州単位で導入された。このように、地方に財源と権限を移譲することにより、便益と費用の明確化を図るなどの努力が奏効し、既述のように財政赤字の対GDP比は緩やかながら低下を続けたのである。

ただ、これだけでは、通貨統合参加基準を満たすことは不可能であった。このため、既述したように「ユーロ税」を一時的に導入したのであるが、それ以上に重要とみられる措置は、国内版「安定成長協定」を導入したことである。その目的は、財政節度を失った地方政府に対して、財政赤字および債務残高の削減を要求し、それが満たされない場合には、制裁を課すことがあるというものである。具体的には、99年から3年間、地方政府の財政赤字(ただし、中央政府からの移転支出を除いたベース)を毎年少なくとも当該地域のGDP対比で0.1%削減されねばならないとするものである。もし、イタリアが安定成長協定によってEUから制裁金を課せられる場合、その制裁金は、中央政府のみならず、国内版財政安定協定による目標を満たさなかった地方政府に対しても、その程度に応じて課せられることになった。

(2)ドイツの財政改革

ドイツは、その正式名称(「ドイツ連邦共和国」)から明らかなように、もともと地方分権制度からなる連邦国家である。従って、連邦政府という中央政府、および州という地方政府、さらには、州の下にある地方公共団体の権限および財源が、憲法など法体系により比較的厳格に規定されている。このため、下位にある地方政府が中央政府からの移転支出に依存することは少なかった。

さらに、戦後、経済政策の中心が経済秩序の維持に重点を置いた「社会市場経済」政策であったことから、他のEU諸国に比較し、景気対策として裁量的財政政策が発動されることは少なかった。この結果、80年代、多くのEU諸国が恒常的ともいえる歳出増により財政赤字の拡大に見舞われたなかにあって、ドイツの財政赤字は比較的小規模なものにとどまってきた。

ところが、90年、ドイツ統一によって財政赤字は大きく拡大、91年の同/GDP比率は3%

台に達する。旧東ドイツに対する復興支援資金は膨大なものとなったからである。因みに、旧東ドイツに対する移転支払いは、インフラ建設、失業給付など様々な形態をとっているため、具体的な金額を算定することは困難である。ただ、Keatingによると、1991年から97年までの期間中、総計4,910億ドル、年平均でみて西ドイツGDPの4.5%に達していたとされる⁵⁾。こうした支出は、主として連邦政府の財政支出に依存したのであるから、財政赤字は拡大せざるをえない。事実、93年の財政赤字/GDP比率は3.5%に達し、その後についても、概ね3%前後という同国にとっては高い水準が続いている。

こうした背景の下、90年代、同国では次のような財政措置が講じられた。まず第1は増税である。すなわち、91年の暫定措置として所得税・法人税に対して税額の7.5%という「連帯付加税」が導入されたことなどである。この連帯付加税は、95年に復活、98年には税率を5.5%に引き下げ今日に至っている。また93年にはEUにおける付加価値税率の調和に関する合意を受け、付加価値税率（標準税率）を1%引き上げ15%とした。

ただ、92年からは所得税控除の拡大、個人企業に課せられる営業税の基礎控除額の引き上げなど、種々の減税措置が実施されている。また、98年に発足したシュレーダー政権は、2000年から法人・所得税率の引き下げを実施している。例えば、所得税の最高税率を2000年には2%引き下げ51%へ、また2002年には48.8%へ引き下げたことである。従って、全体としてみると、増税を中心に財政赤字の削減を図ろうとしたとはいえない。

第2は、93年に導入された「モラトリアム原則」である。新たな歳出項目を導入する場合、同規模の歳出項目の廃止を伴う必要があるというものであり、いわば歳出項目のスクラップ・アンド・ビルドである。具体的には、旧東ドイツ向け資金を確保するため、国防費あるいは農業関連費などが削減された。この他、社会保障費の削減など様々な歳出削減策が実施されてきたが、一方で依然として旧東ドイツに対する移転支出は同国財政を圧迫し続けている。例えば、1995年から2005年までを対象とする「第1次連帯協定(Solidarpakt)」に続き、既に2005年から15年間で総額3,060億マルクの規模からなる「第2次連帯協定(Solidarpakt)」が合意されている。このため、2000年こそUMTS売却収入により財政収支は黒字に転換したが、これが減少し、かつ景気後退に見舞われた2001年には再び財政赤字に転じた。

従って、イタリアとの対比でみると、ドイツでは財政赤字の削減が進まなかったが、その主因は、依然として旧東ドイツに対する移転支出の負担が残っていることにあるとみられる。

3. むすび

これまで述べてきたことから、次のように結論することが可能であろう。まず第1点は、安定成長協定が財政赤字の削減の関係である。「過度な財政赤字」を放置した国に対して「制裁金」を課すこともあるという強い措置を規定した同協定は、通貨統合参加国に対して財

政規律を維持するためのインセンティブを与えた。このため、90年代に入ると、いくつかの国では財政再建に向け様々な措置が講じられるようになった。

第2点は具体的な措置である。イタリアは「オブリコ・コペルツラの原則」、ドイツは「モラトリウム原則」を導入するなどにより、財政赤字の増加に歯止めを掛けようとした。ただ、財政赤字の削減を可能とするためには、このような一般的な歯止めだけでは十分でない。財政赤字の増加をもたらすメカニズムを改革する必要があるのである。ポイントは、地方分権化である。すなわち、イタリアでは、中央政府からの移転支出に依存し、中央政府資金のフリーライダーとなりがちであった地方政府に財政規律を導入するため、地方分権化を進める一方、国内版「制裁金」を導入したのである。一方、ドイツでは、依然として旧東ドイツの各州に対して中央政府から移転支出が行われ、これが財政赤字の削減を困難なものとしている。

このことは、第3点、すなわち、「市場保全的財政連邦主義 (market-preserving fiscal federalism)」の妥当性に関係する⁶⁾。この考え方によれば、一つの中央銀行（あるいは一つの通貨）と一つの（中央集権的な）政府が存在する経済では、政府の予算制約は「ソフト」化し、財政赤字は拡大する傾向があるという。政府は、様々な方法で中央銀行に財政赤字のファイナンスを要求することがあるからである。これに対し、一つの中央銀行と多数の地方政府が存在し、かつ地方政府が財源および権限を獲得しているような財政制度の下では、財政赤字が生じにくいとされる。中央政府からの移転支出はほとんど存在しないため、地方政府がフリーライダー化することは困難であり、その結果、地方政府は「ハード」な予算制約に直面、歳出の効率化を目指さざるをえないからである。勿論、地方政府が中央銀行に赤字ファイナンスを迫ることは考えにくい。もし、地方政府が非効率な歳出を放置したまま安易に増税しようとするれば、企業・住民は他の地方に移住・移転してしまうであろう⁷⁾。

また、次のように主張することも可能であろう。通貨統合の完成によって、EUは一つの中央銀行と多数の「地方政府」から構成される経済へと再構築されたことになり、その結果、各「地方政府」、すなわちEU加盟国政府は歳出の効率化、財政赤字の削減を行わざるをえなくなったのである。例えば、通貨統合によって「地方政府」となったイタリア政府は、財政規律の遵守を余儀なくされたのである。イタリア中央銀行であればともかく、欧州中央銀行に対して、イタリア政府の赤字ファイナンスを要求することは困難だからである。従って、同国政府は、財政赤字を生む構造を改革せざるをえなくなった。具体的には、国内版「制裁金」を導入する一方、同国内でも一層の地方分権化を促進したことである。いわば、EUで進展した財政改革と同様の改革を国内でも実施しようとしたのである。その結果、ともすれば財政規律を失いがちであり、同国財政赤字の主因となってきた同国地方政府は、二重の意味でハードな予算制約に直面、大胆な歳出構造の見直しを迫られた。この点で、依然として旧東ドイツへの移転支出を余儀なくされており、その結果、財政赤字が残るドイツと対照的である。

通貨統合計画が立案されず、あるいは通貨統合計画が財政規律を要求しなければ、EU 諸国の財政赤字は一層拡大していた可能性があり、そのような場合、今日の我が国と同様、財政政策を発動することは極めて困難であったとみられる。ただ、逆説的ではあるが、通貨統合によって、あるいは通貨統合実現のために財政規律が求められ、その結果、財政赤字の水準は低下し、財政政策の自由度が高まったといえる。こうした状況下では、たとえ域内各国に非対称的な効果を及ぼすような外生的ショックが発生しても、財政政策により、これを吸収・緩和しうる可能性が出てきたといえよう。

1) Council of the European Communities, Commission of the European Communities, “*Treaty on European Union*”, 1992

2) Council of the European Communities, “*Resolution on the Stability and Growth Pact*”, 1996.6.17

3) Commission of the European Communities, “*European Economy NO.3 Public Finances in EMU-2001*”, 2001, p14

4) Commission of the European Communities, “European Economy (各号)”

5) Keating, M., “*The Politics of Modern Europe*”, Edward Elgar, 1999, p353

6) 市場保全的財政連邦主義に関する代表的文献は、Quian, Y. & B. Weingast, “*Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*”, *Journal of Economic Perspectives*, 11 など。なお、青木は、こうした主張を「第2世代の財政連邦主義」と呼んでいる。詳しくは、青木昌彦「比較制度分析に向けて」、NTT出版、2001年、p183参照。

7) McKinnon は、地方分権化が財政赤字の削減をもたらすためには、次の4条件が必要であるとしている。すなわち、政府部門の経常支出のための借入れを禁止すること、中央政府から地方政府への移転支出には厳しい制限を課すこと、地方間でモノ・サービス・生産要素が自由に移動できること、地方間の租税競争に制限がないことである。詳しくは、McKinnon, R.I., “*Market-preserving Federalism in the American Monetary Union*” in *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essay in Honor of Vito Tanzi*, ed. by M. Ter-Minassian, Routledge, 1997, p75