

EU 統合とガバナンスに関する一考察（二・完）
——グローバル経済からの構造的制約——

井上 裕 司

目次

はじめに

第一章 新自由主義的欧州統合

一 新自由主義と欧州主義の結合

二 「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州統合

第二章 EU のガバナンス

一 政府間主義と超国家主義

二 二項対立からの脱却

三 歴史的制度論の意義と限界（以上一八七号）

第三章 グローバル経済と通貨統合政策

一 欧州通貨統合への経緯とその選択理由

二 通貨統合政策のグローバル経済へのインパクト

三 グローバル経済からの構造的制約

おわりに (以上本号)

第三章 グローバル経済と通貨統合政策

以下では、欧州統合に関わる構成国政府を中心とした諸アクターに対するグローバル経済からの構造的な制約を、EU通貨統合政策の過程の中で検証してみる。これは歴史的制度論者が示唆したところの内生的に生み出される構造的な制約とは異なるものである。このグローバル経済からの構造的制約が生み出されたことによって、単に国家の垂直方向への相対化を進めるだけでなく、水平方向への相対化をも促進するガバナンスがEUレベルで成立したといえる。

通貨統合政策は、とりわけEUの一九九〇年代における欧州統合政策の中心となった政策である。先述したように、通貨統合政策においても「守りのフレキシビリティ」戦略が、例えば、収斂基準という形で具体化され追及された。そのような「守りのフレキシビリティ」戦略としての通貨統合政策を決定したのは、構成国政府である。その構成国政府の行為が、グローバル経済に大きなインパクトを与えた。そのインパクトによって促進されたグローバル経済の諸性向が、今度は逆に欧州統合への構造的な制約として機能した。そして、そのグローバル経済からの構造的制約は構成国政府を既存の「守りのフレキシビリティ」戦略へと強くロック・インし、その変更を難し

くしていったのである。つまり、EU 構成国政府が「守りのフレキシビリティ」戦略としての通貨統合政策を選択したことにより、欧州レベルの政策決定が、市場の構造的な権力の下で行われるガバナンスの構造が成立したということである。以下において、このようならせん状の展開の経過とメカニズムを明らかにする。

一 欧州通貨統合への経緯とその選択理由

まず、なぜ欧州通貨統合は EC 各国によって選択されたのだろうか。この問題については、近年多くの研究が蓄積されつつある。

通貨統合が選択された理由として、確かに歴史的制度論者が示唆するようにそれ以前の決定からの制約も部分的には働いた。例えば、EC 委員会委員長であるドロール (J. Delors) を座長に、EC 構成各国の中央銀行総裁などからなる経済通貨同盟に関する検討委員会 (ドロール委員会) による「欧州共同体における経済通貨同盟に関する報告書 (ドロール報告)」でも、以下のような点が指摘された。EC 加盟国間の「人、モノ、サービス、資本」の自由な移動を目指す「域内市場計画」がすでにスタートしていた。しかし、為替相場の大きな変動は域内市場の完成の大きな妨げになってしまう。そこで、域内市場の完成のためにはこの障害を取り除かなければならないと認識されていた。また同計画の一環として一九八八年六月のハノーバー・EC サミットで、一九九〇年までに EC 加盟国間の資本移動の自由化を達成することが決定された。これにより資本の投機的な移動に伴う為替相場の不安定が懸念された。このような為替相場に関わる混乱を避けるためには通貨統合が最も有効であると考えられたのである。⁽¹⁾

しかしながら、実際の通貨統合が選択されていた過程を見ると、これとはまったく異なる要因も働いていたことがわかる。

ツカリス (J. Tsoulalis) は EMU の交渉に関して、それを支配していたのは経済的合理性ではなく「ハイ・ポリテイクス」であったと指摘している。つまり EMU は政治家の政治的目標のための、経済的な手段であったということである。ツカリスによれば、そもそも欧州における通貨協力はそれまでも政治的手段として使われてきた。例えば、一九六〇年代の通貨協力への動きの背後にあったのはドルの支配に対抗しようとするフランスの政治的意向であった。また一九七〇年代の、結局失敗に終ることになった EMU 計画も、アメリカの「トロイの木馬」といわれたイギリスの EC 加盟により EC が「希薄化」することを避けるための政治的な努力であった。ツカリスによれば、一九九一年の通貨統合に関する政府間会議 (IGC) においても構成諸国はこのパターンを踏襲した。すなわち、EMU は、ドイツ統一と、東欧革命による新たな政治経済秩序の誕生という地政学的な変動の中で、EC を強化する最大の手段とみなされたのである。そのような配慮から、当時「エコノミスト」と「マネタリスト」の対立からなかなか進展しなかった EMU 完成への動きを、IGC 開催を呼びかけることで一気に進めたのがフランスのミッテラン大統領であった。またドイツでも、ドイツ統一と引き換えに、国内ではドイツ連銀や官僚はもとより、市民の間でも支持されていなかった EMU に、コール首相が政治的決断によって乗り出し、ここにその後の欧州統合の最大の推進力となる「ボン・パリ枢軸」が形成されることになったとされるのである。⁽²⁾

このような地政学的な要因から通貨統合が選択されたとするツカリスにたいして、モラフチク (A. Moravcsik) は、EMS 内の構成国政府の経済的な利害に基づいて通貨統合が選択されたとする。モラフチクによれば、経済的な要因は、ドイツ統一といった地政学的な変動が起きる前から存在していた。一九八八年に資本移動の自由化を決

定した同じハノーバー・ECサミットでEMUに関するいわゆるドロール委員会が設立され、同委員会による「ドロール報告」が提出されたのは一九八九年であり、実際ドイツ統一という地政学的な変動に先行してEMUへの動きは始まっていたのである。⁽³⁾

確かにEMUへの動きにおいて、EC各国の経済的な利害は大きな要因として働いたと言える。それは具体的に、後述するように、EMSの「非対称性」という問題であり、これはフランスやイタリアといったEMS内の弱い通貨を持つ国にとって切実な問題であったからである。

もともと、欧州において為替相場の安定を求めた協力は一九七〇年代にまで遡ることができる。一九七〇年代初頭にブレトンウッズ体制の崩壊と変動相場制への移行が行われると、EC各国にとって為替相場の安定を図るための何らかの方策が必要となった。為替相場の大幅な変動は当時のECの中心的政策である共通農業政策の統一価格制度の維持を不可能にし、またEC内の産業貿易を著しく阻害するからである。そこで一九七〇年の「ウェルナー報告」による最初のEMU計画以後、「スネーク」を経て、一九七九年のEMSの発足へと至る一連の通貨政策が行われたのである。EMSは、その後幾度かの為替平価調整など紆余曲折を経ながらも、一九八〇年代末には非常に安定した為替相場をもたらした。

しかしEMSは同時に根本的に「非対称性」を持つ制度となっていた。フランスに代表されるように一九八〇年代初頭にケインズ主義のインフレ政策をとっていたEMS参加国は、八〇年代後半には物価安定志向のいわゆる「競争的デイスインフレーション」政策をとるようになっていた。⁽⁴⁾これがEMSの安定をもたらした最大の理由といえるが、この政策は西ドイツの経済パフォーマンスを目標とした政策であり、ドイツ・マルクはEMSのアンカー通貨になっていった。つまり西ドイツのみが自由に金融政策を行い、他の各国はそれに追従せざるをえない状況が生

み出されたのである。これがE M Sの持つ「非対称性」であった。この状況下では、特にプラザ合意以降のドイツ・マルクの高騰に対してE M Sを維持するための負担は、大規模な市場介入や高金利政策という形でドイツ以外の国に大きくのしかかった。この「非対称性」を打破するには、通貨を統合し各国通貨を完全に固定するしかなかった。これが、フランスやイタリアといったE M S内の弱い通貨を持つ国にE M Uを選択させた大きな理由となったといつてよいだろう。⁽⁵⁾

また経済的な利益という点では、E M Sの「非対称性」とは別のより戦略的な理由もあった。それは、金融のグローバル化といわれる状況の中で激化する世界的な競争にいかにか勝利するかという問題へのひとつの解決策であった。

一九六〇年代以後の国際貿易の増大に伴う国際金融市場の拡大は、七〇年代のブレトンウッズ体制の崩壊と変動相場制への移行以後急速に進展した。さらにこの拡大は、八〇年代になると、イギリスのサッチャー政権の「ピック・パン」に代表される各国金融市場の規制緩和と情報・通信技術の革新によってさらに加速された。これは単なる金融の「国際化」というだけの状況ではなく、UNCTADの指摘する「グローバルな金融の深化(global financial deepening)」という状況を生み出した。つまり国際金融取引がその他すべての経済ファンダメンタルズより速いペースで成長している状況のことである。⁽⁶⁾この状況は、金融資本のグローバルな移動性が急激に増大したことをあらわしていた。つまり金融のグローバル化である。⁽⁷⁾

このような金融のグローバル化が進む中で、先述したように、EC加盟国指導者の間で新自由主義の理念が共有されるようになった。すでに指摘したように、グローバルな経済において、外国との競争から市場を隔離しようとするのではなく、自国経済を競争にさらし、それと同時に自国経済が国際的な競争に勝利しようよう保証するため、

戦略的に域内の産業に有利な地域統合を志向する域内市場政策が進められたのである。この戦略的な統合が通貨統合政策においても追求されたのである。つまり、EMUの創設による単一金融市場の創設は、市場の規模が大きな意味をもつ金融市場において、規模の経済性によってグローバル化した金融市場における優位を確保することを意味していた。「欧州を活力のない欧州硬化症でなく、グローバル市場における競争に勝ちうる無駄のない競争者」にすることがここでも目標にされたのである。これはつまり通貨統合政策も「守りのフレキシビリティ」戦略の延長であったということである。

また、これと同様に国際経済的な戦略という視座から言えば、EMS内の「非対称性」だけでなく、国際的な「非対称性」の解消も目指されたことが指摘できる。つまり、アメリカのドルに対する欧州通貨の「非対称性」である。ニクソン・ショック以来、欧州各国は「ドル本位制」に基づく国際通貨体制において、アメリカ経済やドルの相場に起因する様々な為替相場の混乱に悩まされてきた。それにもかかわらずアメリカ自身は基軸通貨国である特権を享受してきたのである。これが国際的な「非対称性」である。EMUを完成することで、ドルに対抗しうる単一通貨を創設し、例えば、単一通貨建ての貿易を増やすことでドルの相場から一定の自立性を確保するなどして、この状況を打破しようとしたのである。⁸⁾

EU構成諸国が通貨統合を選択していった理由については、さらなる実証的研究が積み重ねられる必要があるが、グローバル化への対応、「非対称性」の問題の解決といった経済的な合理性を追求する各国の思惑に、「地政学的な変動」といった「ハイ・ポリテイクス」が大きな促進要因として働き、通貨統合へと決断させたといつてよいだろう。いずれにせよ、これらの様々な理由から生じる各国の思惑が交錯する中で、元イギリス首相メージャーが回顧しているように、「われわれのパートナー」すなわちEC各国は、「単一欧州市場は単一欧州通貨を必要とする」

という共通の認識を持つに至ったのである。⁽⁹⁾そしてここで重要であるのは、そのように選択された通貨統合の一面がグローバル化への対応であるために、それが新自由主義のパラダイムに基づいた「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州通貨統合であったということである。その後、一九九〇年にEMUに関するIGCが開催され、一九九二年にはマーストリヒト条約が調印され、EMUの完成が正式なEUの政策となった。

二 通貨統合政策のグローバル経済へのインパクト

EU通貨統合という政策決定は、EU内部の諸アクターのみならず、広くグローバルな市場においても重大に受け止められた。この通貨統合政策の決定がグローバル経済に与えたインパクトによって、今度は逆にEU統合に関わる諸アクターに対するグローバル経済からの構造的な制約が生み出されることになるのである。それでは、通貨統合という構成国政府の決定がグローバル経済にどのようなインパクトを与えたのだろうか。

端的に言って、このような欧州の動きは、グローバルな金融市場におけるグローバル・アクターの活動に大きな影響を与えた。ここでグローバル・アクターとは世界大に投資活動を行う機関投資家のことである。欧州統合は、経済のグローバル化の進展とともにその活発な活動が注目されるようになったこの機関投資家の投資活動を、質的にも、量的にもさらに活性化させることになった。つまり、「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州統合は「グローバルな金融の深化」をさらに加速させたのである。EC/EUの通貨統合のひとつの側面は金融のグローバル化への対応であった。その対応が同時に金融のグローバル化の推進力にもなったということである。

例えば、ポर्टフォリオ投資の流入の増加にそれが明確に現れている(表1)。「域内市場計画」、EMU創設へ

の動き、マーストリヒト条約という順調な統合過程の進展の中で生まれたいわゆる「欧州多幸症 (euphoria)」といわれる状況の中で、EMS 安定の期待感が創出された。また、特に一九九〇年以降の為替管理の撤廃などもあって、西欧各国へのポルトフォリオ投資の流入は急速な拡大を見た。これは欧州統合が世界金融市場におけるグローバル・アクター、すなわち機関投資家たちに与えたインパクトを端的にあらわしていると言える。機関投資家たちが成功裏に進む欧州統合に、投資対象としての魅力を感じたため、莫大な資本が欧州に向けて移動していったのである。

また機関投資家たちの投資のあり方を見てもそのことがわかる。特に一九九〇年以降欧州金融市場においては、機関投資家たちによって莫大な規模のいわゆる「コンバージエンス取引 (convergence trading)」が行われた。このコンバージエンス取引は、EMS の安定と EMS 参加国間の経済パフォーマンスの収斂、さらにはそれを保証する欧州統合への不変のコミットメントを前提にした取引である。機関投資家たちは、EMS 加盟国の市場金利がドイツの低い金利へと収斂 (コンバージエンス) していくという期待のもとで、「代理ヘッジ (proxy hedge)」といわれる EMS 内部の為替相場の将来的な安定を前提とした投機的な為替リスク・ヘッジの手法を用い、この「コンバージエンス取引」を大規模に展開するようになった。特に「コンバージエンス取引」がより効果的に実行できるイギリスのような高金利国には、一九八〇年代末から外国資本の流入が拡大していた (表 1)。九〇年代になるとこれらの高金利国ではこの「コンバージエンス取引」

表 1 ポートフォリオ投資 (流入)

単位: 億ドル

	1981 - 85 (年平均)	1986 - 90 (年平均)	1991	1992
西欧諸国	25.9	99.1	185.5	221.8
(英国)	3.5	24.7	34.4	35.7
米国	29.4	44.7	54	67.2
日本	12.6	26.9	115.3	8.2

出所: Bank for International Settlements, 64th Annual Report, 1994

が国内証券の非居住者による取得のほとんどを占めたと言われている。⁽¹⁾これが欧州統合の機関投資家に与えた質的なインパクトだと言えるだろう。

これらからわかることは、EC/EU各国がグローバル化に対して欧州統合によって対応したことが、経済のグローバル化のあり方に大きな影響を与えていることである。新自由主義的なパラダイムに基づいて実行された欧州統合は、経済のグローバル化をさらに促進させたのである。したがって、もともと活発化していたグローバル・アクター達の活動は、欧州統合に対応する中で、量の面でも質の面でもさらに新たな推進力を得たといえよう。

このEU通貨統合からのインパクトによるグローバル経済の変動が、逆にEU通貨統合に関わる諸アクターにとって実質的に重大な意味を持っていることは、これらグローバル・アクターたちのもつ大きな制裁能力を見ればわかる。つまり、欧州統合によって推進力を得たグローバル・アクターたちがその活動を量的、質的に変化させたことで、市場がEU構成国に対して非常に大きな権力を持つことになったのである。そして、この市場の持つ権力がEU統合に対するグローバル経済からの構造的制約の源泉なのである。この強化された市場の権力が発動された最も顕著な例は、一九九二年から翌九三年にかけてのEMS通貨危機である。突発的に欧州諸国を襲った未曾有の危機によって引き起こされた通貨危機は、各国中央銀行による史上空前の規模の市場への介入にも拘わらず、イギリス・ポンドとイタリア・リラをEMSから離脱させ、最終的にはEMSに変動幅を上下15%に拡大させるにまで至った。

この通貨危機の原因の一つとして欧州委員会自身も指摘しているのが、先述したコンバージェンス取引である。⁽²⁾EMSのアンカー通貨マルクをもつドイツは、その再統一後、旧東ドイツ地域への巨額の財政投資によるインフレを懸念して高金利政策を実施した。EMSの「非対称性」ゆえに、他のEMS参加国もこの高金利政策を採用せざ

るをえない状況が生み出された。他のEMS参加国は、先述したように、いわゆる「強い通貨戦略」に基づいた政策を実施していたためである。当時、不況で苦しみ、失業が増大するなかで高金利政策を遂行することは、通貨統合さらには欧州統合そのものに対する国民の支持を失うことになり、政策の遂行が不可能になる潜在的可能性を持っていた。しかし、欧州多幸症という状況の中で統合の先行きに対する楽観論が支配的な間には、このような可能性は前面には出てこなかった。

そこで発生した事件が、デンマークの国民投票におけるマーストリヒト条約批准の否決である。先述したように、当時イギリスやイタリアといった高金利国に対して大規模に行われていたコンバージェンス取引は、EC諸国の統合に対する不変のコミットメントを前提にした取引であった。しかしこの批准否決によって、その前提に対する不安が金融市場に広がった。さらにデンマークの条約否決の後、メージャーの言うように、「金融市場に重大なインパクトを与える決定」がなされた。ミッテランがフランスにおけるマーストリヒト条約批准のための国民投票の実施を宣言したのである。この決定はサッチャー政権の蔵相としてイギリスをEMSに参加させた張本人であるメージャーにとって、まさに「歓迎できないショック」であった⁽¹³⁾。その決定の直後に行われた世論調査によって、条約批准の否決の可能性が高いことが分かったからである。これによってEMSに対する不信感が一気に広がり、コンバージェンス取引の巻き戻しが起こった。これにさらに投機が加わり、かつてない規模の通貨危機へと発展していったのである。真っ先に投機に狙われた高金利国のイギリスやイタリアは、早々にEMSからの離脱を余儀なくされた。その後フランスで行われた国民投票が僅差で条約批准の承認を与えたものの、この投機の波はEMS参加国に次々と飛び火していった。またポンドやリラの防衛には積極的に乗り出さなかったドイツもフランの防衛には本気で乗り出し、他の諸国と大規模な協調介入を断続的に行った。しかし最終的にはこれを支えきれなくなり、EM

Sの変動幅を上下15%へと拡大することを余儀なくされることになったのである。

国際決済銀行が指摘しているように、この通貨危機が示唆しているのは、「今日の国際資本市場において、潜在的な資本フローは、固定相場制を維持するための公的機関による介入が常に確実には対抗できないほどの規模になっている」という事実である。これが市場の持つ権力の意味であり、そしてまさにその状況に拍車をかけたのは、通貨危機に見舞われたEU構成諸国自身なのである。つまり、EU構成諸国が金融のグローバル化をさらに加速する方向でそれに対応したことが、結局このような市場の持つ権力をさらに強めることとなったのである。そしてEU構成諸国自身が強化したこの権力を源泉として、グローバル経済からの構造的な制約が生み出され、EU構成諸国は「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州統合政策にロック・インされてしまうのである。

三 グローバル経済からの構造的制約

一九九二年から九三年にかけての通貨危機の後、一九八〇年代後半以降初めて欧州統合の将来に対する pessimism が各国に広がった。しかしEMSの変動幅が上下15%に拡大されると、為替相場は安定を取り戻した。また一九九四年には景気も回復し、EMU創設の準備も再開され、通貨統合政策はなんとか危機を生き延びることができた。この準備過程を一気に加速させたのは、一九九五年五月の欧州委員会による単一通貨導入のための参考シナリオ「単一通貨導入のための実務的準備に関する緑書」の公表であった。⁶⁵⁾ その半年後、欧州中央銀行(ECB)の前身である欧州通貨機構(EMI)も同様の参考シナリオを公表し、最終的に一九九五年一月にマドリードで行われた欧州理事会で、単一通貨の正式名称である「ユーロ」とともに、EMIの参考シナリオに基づいた公式の移行シナリ

オ、いわゆる「マドリード・シナリオ」が決定された。¹⁰⁷⁾その後、さまざまなレベルの公共部門、民間部門の準備が進められ、シナリオで決定されたとおり、一九九九年一月 E M U は第三段階に移行することになった。

前節で示したように、金融のグローバル化に対応する中で E C 諸国が選択した欧州統合という政策は、市場への大きな権力の移行という結果を導いた。その権力を源泉として、構成国政府に対する構造的な制約が生み出された。このグローバル経済からの構造的制約が、E U の構成国政府を E U レベルでの「守りのフレキシビリティ」戦略にロック・インしていったのである。

ではグローバル経済からの構造的制約は具体的にはどのような制約なのであろうか。この点に関して、ユーロ導入準備を進める上で一つ明らかになっていたことがある。すなわち E M U を完成するためには、市場の E M U に対する信頼を獲得しなければならないということである。この点は、すでにマーストリヒト条約の段階で、欧州中央銀行の独立性や、収斂基準などの形で具体化されていた。しかしながら、未曾有の通貨危機を経験した欧州では、通貨統合政策を進展させるにあたって市場の信頼を得られない政策が実現不可能になっていることが改めて深刻に認識されたのである。サンテール (J. Santier) が、欧州委員会委員長に就任した一九九五年一月欧州議会で行った演説の中で、投機によって E M U への道が混乱させられてしまった経験を指摘した後述べているように、「信頼されうる行動に基づかない通貨プロジェクトはまったく意味がない」¹⁰⁸⁾のである。この点は欧州委員会のシナリオでも、マドリード・シナリオでも明確に指摘されている。¹⁰⁹⁾特に通貨危機以後、E U の指導者の間で共有されたのは、自らの選択する通貨政策がいかに市場によって監視されているかという認識であったのである。

この市場の信頼を得るために必要とされる条件は、欧州委員会、E M I、さらには市場関係者などによって折に触れて指摘されているが、以下の互いに関連する三つの条件に整理することができよう。

第一に、単一通貨が強く安定した通貨であることを保証する、つまりEMUへの参加基準である収斂基準の厳格な適用と、ECBの安定志向の金融政策を保証することである。経済ファンダメンタルズを無視した政策は市場の信頼を失い投機を呼んでしまう。EMUへの厳しい参加条件である収斂基準は、高いレベルでの経済パフォーマンスを無理なく示し得た国だけがEMUに参加していることの証しになるのである。また安定志向の通貨政策が政治的な意図によって左右されず、経済的な合理性にしたがって着実に運営されるためにはECBの高い独立性が必要だった。

第二に、政治的指導者が通貨統合政策に明確に、また継続的にコミットメントすることである。政治的指導者の通貨統合政策への明確な意思表示は通貨統合政策の不確定性を減じる。また厳格な収斂基準の達成のためにも、政治的指導者の継続的なコミットメントが必要なのである。

そして第三に、EMUに対する市民の支持を獲得することである。これまでの欧州統合、特に通貨統合は「上からの政策」であった。域内市場計画でも、消費者である市民は競争の激化による選択肢の増大と価格の低下という恩恵を受ける受動的な受益者であった。しかしEMS通貨危機を見ればわかるように、危機の発端となったのは、デンマークでの国民投票におけるマーストリヒト条約批准の拒否とフランスの世論調査が示した批准拒否の可能性であった。通貨統合、さらには欧州統合そのものに対する市民の支持が得られなければ、市場において通貨統合政策の先行きに不安が生じ、EMUに対する市場の信頼は得られないのである。したがって、欧州統合に対する市民の理解をいかに得るかが重要な問題となった。

これら三つの条件のうち、一と二の条件が示しているのが、構成国政府の「守りのフレキシビリティ」戦略へのロック・インである。現在のところ、グローバル市場において共有されている理念は新自由主義である。²⁰したが

って、ある政策の正否の判断は、グローバル市場においてはこの新自由主義のパラダイムにそって下される。先述したように収斂基準は新自由主義の理念を体现するものである。またECBの至高の政策目的は「物価安定の維持」であり、ECBもサプライサイドのマネタリスト的な理念を体现している。したがって、収斂基準が厳格に適用され、ECBの独立性が守られることは、通貨統合政策が市場の論理を尊重する「正しい政策」であると判断されることを意味している。これを無視した場合、構成国政府の動向を常に監視する市場の大きな制裁能力が発動されることになるのである。

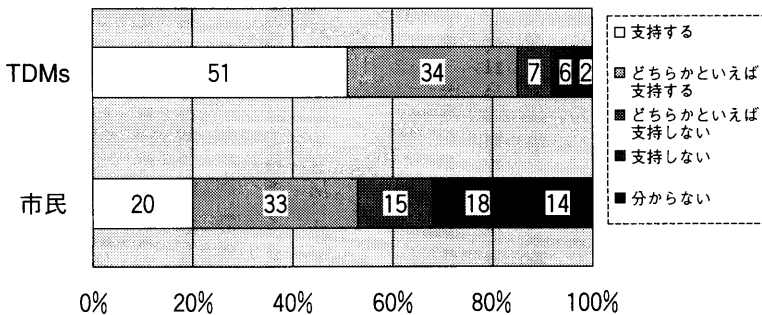
また選挙などの短期的な目標のため、政治的指導者がそのような通貨統合政策をねじ曲げてしまうことも許されないのである。したがって、確かに政治的指導者は、条約を改正することによって収斂基準やEMUがスタートした後の同様の基準を定める「安定成長協定」を見直し、あるいはECBの独立性を減じることは可能であるが、不用意にそのような選択肢を選ぶことは不可能に等しい。実際、政権交代を経て中道左派が政権を握り、政府の選好が変化した後にも、このような状況は覆せないままである。例えば、公務員年金改革、医療費抑制など社会保障費の切り詰めによって収斂基準の達成を目指したフランスの保守系のジュベ政権は、それらの財政改革により人気が急落し政権を失った。それに替わった社会党のジョスパン政権は、当初、法人税の増税や防衛費の削減を柱にした財政改革を行おうとした。しかしそのジョスパン政権も国益企業の民営化、育児手当などの社会保障費の削減などの諸政策や、緊縮財政政策の維持を迫られることになったのである。²²⁾

またドイツでも、それまで通貨統合政策を精力的に進めてきた保守系のコール政権に替わって政権についたのは、中道左派の社会民主党シュレーダー政権であった。同政権の蔵相ラフォンテーヌ(O. Lafontaine)は、社会民主党の左派を代表する人物であり、失業対策を財政出動によって行うために、安定成長協定の緩和を求めた。しか

しそのような政策は、欧州レベル、また同政権内部で彼を孤立させ、最終的には辞任にまで追い込むことになった。⁽²³⁾ このラフォンテーヌに敵意を剥き出しにする新自由主義者の元欧州委員会副委員長ブリタン（「Britain」）は、ラフォンテーヌの登場から辞任までを「左派の弱々しい反応」であると評し、次のように述べている。「金融市場によって最も厳しく制裁されるのは、世界の信用を失わせるような公的支出プログラムによって、失業問題の解決策を金で買うような不適切な試みである」。⁽²⁴⁾ このような議論が新たな正統派の理念として、中道左派が政権を握る欧州各国においてすら合言葉として繰り返されているのが現状といつてよいだろう。つまりEU構成国政府は、「守りのフレキシビリティ」戦略にロック・インされ、そこから方向転換することが非常に困難になってしまったということである。これがグローバル経済からの構造的制約であり、そのような構造的制約を強化したのは構成国自身の決定であったのである。

第三の条件の示しているのが、グローバル経済からの構造的制約のもうひとつの側面である。実際、それまで「守りのフレキシビリティ」戦略を追求したことがEUへの市民の不信感を増大させてきた。表2を見ると分かるように、とりわけEMUに対する支持率は「最上級の決定

表2 単一通貨への支持



出所：EOS Gallup Europe, *A View from the Top*, 1998

作成者 (top decision makers, TDMs)「すなわちエリートと、市民との間ではまったくかけ離れてしまっていた。⁽²⁵⁾

そこで通貨統合政策担当であったのドシルギ (Y. T. de Slijt) 欧州委員会委員も述べているように、通貨統合政策が「閉じられたドアのむこうで銀行や大企業との馴れ合いの協議で決定されている」というイメージを払拭するための様々な方策が打たれることになる。⁽²⁶⁾ここに欧州委員会を中心とした超国家機構、利益集団及び企業といった国家以外のアクターが政策決定に影響を及ぼす余地が生まれることになった。

欧州委員会は、まず参考シナリオ「単一通貨導入のための実務的準備に関する緑書」を作成する段階で、マース (C. Maas) を中心とした独立した専門家からなる「単一通貨への移行に関する専門家グループ (マース・グループ)」を創設した。一九九四年五月に設立された同グループは、翌九五年五月に参考シナリオ案とともに、単一通貨導入にあたってのさまざまな実務的問題点について指摘した報告を提出している。⁽²⁷⁾同報告は後の欧州委員会の参考シナリオに少なからぬ影響を与えたが、ここで注目すべきはこの報告の形成過程である。一九九五年一月に中間報告を提出した同グループは、その後、域内の金融機関、企業、中小企業、さらに消費者団体など四八の組織の代表とのヒアリングを通じて最終報告を作成した。それまで通貨統合政策はまさに「上からの政策」であり、その決定に関わるのは、ドイツ連銀及び官僚の慎重な姿勢や国民のドイツ・マルクへの愛着からくる「反対を押し切って、ドイツを通貨統合へと導いたコールを見ればわかるように、最上位の政策決定者のみであった。⁽²⁸⁾消費者を含めたすべての通貨使用者の意見に基づいて政策を形成していく方式は通貨統合政策においては新しい方式だった。そのねらいは、「上からの政策」としての通貨統合政策というイメージの払拭であり、市民の支持の調達であった。この方式に基づいてその後も通貨統合の準備が行われていったのである。

マドリード・シナリオが決定された直後の一九九六年一月、構成国政府、金融機関、企業、消費者、各々の代表

四〇〇人余りが一堂に会した「ユーロに関する円卓会議 (Round Table on the Euro)」が行われた。そこではまず、決定されたばかりのシナリオに基づいて広報活動を即刻行う必要があるという認識が共有された。また、ユーロの導入を成功させるには、消費者がEMUさらにユーロの便益を理解することが不可欠であるとされ、特に消費者に対する広報活動に焦点をおく必要があることが指摘された。さらに消費者の実務的な疑問に対して確実に対応する必要も指摘された。⁽²⁹⁾

このようなすべての通貨使用者による円卓会議は、その後も引き続き行われた。一九九七年五月に第一回目の「ユーロへの切り替えの実務的側面に関する円卓会議 (Round Table on the Practical Aspects of the Changeover to the Euro)」が行われ、さらに一九九八年二月にも第二回目の同円卓会議が行われた。⁽³⁰⁾ これらの円卓会議は、実際にユーロ導入準備を進めていく途上で明らかになってきた問題について意見を交換する場であった。そしてこれらの活動の一つの結論として、一九九八年四月に欧州委員会の三つの委員会勧告が発表されることになった。⁽³¹⁾

市場の信頼を獲得するためには市民の支持をえなければならぬという構造的な制約のもとで、このような欧州委員会のイニシアティブによって行われたユーロ導入準備作業を通じて、消費者団体などの、これまでの欧州統合の中で欧州委員会からも重視されることのなかった集団の政策決定への影響力が増大していったのである。これはつまり、グローバル経済からの構造的制約が、単に構成国政府への制約として働くだけでなく、欧州委員会や、企業といったアクターにも制約として働き、他方では、特定のアクターの政策決定へのアクセスの機会を拡大させる働きも持つということを示しているのである。

註

- (1) Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (Luxembourg: Office for Official Publications, 1989); Commission of the European Communities, *The EMS: Ten Years of Progress in European Monetary Co-operation*, (Brussels: Commission of the European Communities, 1989).
- (2) Tsoukalis, L., *The New European Economy Revisited* (Oxford: Oxford University Press, 1997); Tsoukalis, L., "Economic and Monetary Union: The Primacy of High Politics", in Wallace, H. and Wallace W., (eds.), *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp.279-299.
- (3) Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London: UCL Press, 1999), pp.379-471.
- (4) 例えば、フランスの「強いフラン」政策があげられる。田中素香・野内美子「フランスの『強いフラン』政策：EU通貨統合への道」田中素香編著『EMS：欧州通貨制度：欧州通貨統合の焦点』(有斐閣、一九九六年) 一九二頁―二二二頁。
- (5) EMSの非対称性は欧州委員会自身を始め、多くの経済学者により指摘された。Commission of the European Communities, *The European Monetary System during the Phase of Transition to European Monetary Union: Future Scenarios and Various Reform Options*, Economic Papers, no.108, 1994. 田中、前掲書 一一九―一三三頁。Tsoukalis, *The New European Economy Revisited*, pp.138-162.
- (6) United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Development Report*, 1990.
- (7) 金融をはじめとする経済のグローバル化に関しては近年多くの研究がなされている。ここでは以下の研究をあげておく。
 Strange, S., *Mad Money* (Manchester: Manchester University Press, 1998); Hirst, P. and Thompson, G., *Globalization in Question* (Cambridge: Polity Press, 1999), 2nd ed.; Hoogvelt, A., *Globalisation and the Postcolonial World: The New Political Economy of*

Development (London : Macmillan, 1997).

- (8) 星野郁『ユーロで変革進むEU経済と市場：21世紀へ向けた欧州の構造改革』（東洋経済新聞社、一九九八年）。
- (9) Major, J., *John Major : The Autobiography* (London : Harper Collins Publishers, 1999), p.265.
- (10) 本稿において機関投資家とは、個人以外の投資家すべてという広義の意味の機関投資家をさす。金融市場における流通構造において、機関投資家の比重が高まっていく、いわゆる「機関化現象」が指摘されるようになってすでに久しい。機関投資家は、一九八〇年代の規制緩和及び金融産業における技術革新を受けて、その投資活動の国際化を進め、国境を越えて巨額の資金を移動させるようになり、国際的な金融仲介における役割を飛躍的に増大させた。まさに金融のグローバル化の主体となったアクターである。貝塚啓明編『金融資本市場の変貌と国家』（東洋経済新報社、一九九九年）。
- (11) コンバージェンス取引については以下を参照。田中、前掲書、151-153頁。
- (12) Commission of the European Communities, *The European Monetary System during the Phase of Transition to European Monetary Union*.
- (13) Major, *The Autobiography*, p.313.
- (14) Bank for International Settlements, *64th Annual Report*, (Basle, 1994).
- (15) Commission of the European Communities, 'The Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency' (1995), *Green Paper*, COM(95)333.
- (16) European Monetary Institute, *The changeover to the Single Currency*, November 1995.
- (17) The Press and Communication Service of the European Commission, 'Madrid European Council : Presidency Conclusions', 16 Dec. 1995, **RAPID** (URL : <http://www.europa.eu.int/rapid/start/welcome.htm> 又は URL 不明), DOC/95/9, 閲読日 2000.11.24.
- (18) The Press and Communication Service of the European Commission, 'Speech by President Santer to the European Parliament -

- Strasbourg', 17 Jan. 1995, RAPID, SPEECH/95/1, 閣議口 2000.11.24.
- (9) Commission of the European Communities, 'The Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency'; The Press and Communication Service of the European Commission, 'Madrid European Council: Presidency Conclusions'.
- (20) 国際政治経済理論のネオ・ネオマルクス主義は「新自由主義を市場におけるヘゲモニックのイデオロギーであると示唆している」。
- Gill, S. and Law, D., 'Global Hegemony and the Structural Power of Capital', *International Studies Quarterly*, 33 1989, pp.475-499; Gill, S., 'Knowledge, Politics, and Neo-Liberal Political Economy', in R. Stubbs and G. R. D. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order* (London: Macmillan, 1994), pp.75-88.
- (21) Deutsche Bank Research, 'The Euro: A Soft Currency?', *EMU Watch*, No.34, 1997.
- (22) *Financial Times*, 25-31 May, 1-5 Jun., 9-19 Jun., 1997; 16 Jun., 17 Aug., 21 Oct., 1998; 23 Aug., 10, 16 Sep., 1999.
- (23) Lafontaine, O., translated by Taylor, R., *The Heart Beats on the Left* (Cambridge: Polity Press, 2000).
- (24) Brittan, L., *A Diet of Brussels: The Changing Face of Europe* (London: Little, Brown and Company, 2000), pp.28-84.
- (25) EOS Gallup Europe, *The European Union: A View from the Top: Top Decision Makers and the European Union*, Oct. 1998. 上の世論調査における「Top Decision Makers」とは「欧州レベル、構成国レベルの選挙で選ばれた政治家」、「構成国の高級官僚」、「企業の経営者や労組の指導者」、「メディアの経営者」、「学界」、「文化界」、「宗教界の指導的立場にある人」のことである。
- (26) The Press and Communication Service of the European Commission, 'Speech of Mr. Yves-Thibault de Silguy at Chatham House "Towards a Single European Currency" - London', 30 Oct. 1995, RAPID, SPEECH/95/226, 閣議口 2000.11.24.
- (27) The Expert Group on the Changeover to the Single Currency, *Progress Report on the Preparation of the Changeover to the Single European Currency*, May 1995.
- (28) Dyson, K. and Featherstone, K., *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford: Oxford University Press,

- 1999).
- (29) Commission of the European Communities, 'Round Table on the Single Currency', *Bulletin EU*, 1/2-1996, Economic and monetary policy (2/2).
- (30) Commission of the European Communities, *Round Table of the Practical Aspects of the Changeover to the Euro: Summary and Conclusions* (Brussels: European Communities, 1997), ref. II/301/97, Euro Paper No.5; Commission of the European Communities, *Conclusions of the Round Table on the Euro*, 26.02.98, DG2 Document, 1998.
- (31) Commission of the European Communities, 'Commission Recommendation of 23 April 1998 concerning banking charges for conversion to the euro' (98/286/EC); 'Commission Recommendation of 23 April 1998 concerning dual display of prices and other monetary amounts' (98/287/EC); 'Commission Recommendation of 23 April 1998 on dialogue, monitoring and information to facilitate the transition to the euro' (98/288/EC), *Official Journal*, L/130, 01 May 1998.

おわりに

西暦二〇〇〇年という二〇世紀最後の年は、今日のEUの出発点と言えるフランス外相シューマン(R. Schuman)の「シューマン計画」が発表されてからちょうど五〇年目にあたる記念すべき年でもある。その記念すべき年に欧州委員会委員長に就任したプローディ(R. Prodi)が、欧州議会で行った演説で欧州統合に対する挑戦として第一にあげたのは、先に指摘したような逆説的状况であった。「我々が直面する第一の問題は、逆説である。一方で、

欧州統合によって我々は、この大陸における歴史上前例のない半世紀にも及ぶ平和と繁栄を享受できた。（中略）他方で、欧州市民は、幻滅し、不安を感じている。彼らは欧州諸制度に対する信頼を失ってしまったのだ⁽¹⁾。つまり、政治経済分野の順調な統合の進展と相反して増大する欧州市民の統合に対する不信感であった。

本稿は、EUレベルで国家の垂直方向と水平方向の二方向の相対化が相補的に推進されるガバナンスの構造が成立しているために、EU構成国政府が既存の「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州統合政策にロック・インされている状況を明らかにし、したがって、ブローディが指摘する問題の解決が非常に困難になってしまった現状を分析することを試みた。EU構成国政府が新自由主義のパラダイムに基づいた「守りのフレキシビリティ」戦略としての欧州統合政策を選択したことが、経済のグローバル化を促進させ、市場に大きな権力を与えることになってしまった。そのことが今度は逆に、欧州統合政策に対するグローバル経済からの構造的制約を生み出すことになったのである。構成国政府は、この構造的な制約のもとで決定を行うガバナンスの構造において、「守りのフレキシビリティ」戦略にロック・インされることになった。したがって、既存の欧州統合政策への市民の不信感の増大に伴って生じた政権交代を経た後であっても、不信感を招いた政策の変更が非常に困難な状況にあるのである。

また、このグローバル経済からの構造的制約は、国家だけでなく他のアクターをも制約し、また他方で、消費者団体のようなこれまでの通貨統合政策において重視されることのなかったアクターの地位の上昇をももたらしている。これは、地位の上昇を得たアクターの欧州統合政策への影響力が今後増大していくことを意味する。ところで、この点に関わって、もうひとつ指摘できることは、通貨統合政策から、他のEU政策分野へのスピル・オーバーに関してである。グローバル経済からの構造的制約のもとで、消費者団体の政策決定へのアクセスの機会

が拡大したのと同じように、例えば、EU消費者政策など、そのEUレベルでの政策が発達した政策分野も存在しているのである。

実際、欧州レベルでの消費者政策の発展は、他の政策に比べて遅く、また不均衡なものであった。ローマ条約及び欧州単一議定書には消費者政策に関する独立した条文はなく、それが初めて設けられたのは一九九二年のマーストリヒト条約であった。消費者政策の発展が遅れた理由としてまず指摘できるのは、構成国政府の消費者政策への態度である。欧州委員会も指摘しているように、構成国政府の協力は「域内市場の完成のための諸政策の採用には十分である」が、消費者政策に対して「政治的支援や、構成国間の意見の一致を見出すのは難しかった」のである⁽²⁾。

さらに、欧州機構の側にも問題があった。欧州委員会において消費者政策を担当する部局は、一九六八年にEC委員会の第四総局（競争）に初めて消費者問題課が創設されて以降一九九五年にいたるまで、他の分野におけるような独立した総局（Direct General, DG）ではなく、人的・物的資源も非常に限られていた。そのような状況では、競争政策、通商政策をはじめさまざまな分野に直接、間接に関わる消費者問題を十分に扱うことはできなかった。またその政策も、あくまでモノとサービスの自由移動を達成することを目的とした手段に限られ、例えば消費者の経済的利益や法的権利などについての配慮は十分にはなされず、不均衡な発展を遂げることになった⁽³⁾。

消費者政策の発展を妨げてきたもう一つの理由として、欧州レベルの消費者利益集団の機能不全をあげることができる。例えば、欧州レベルの消費者団体が消費者を代表して意見を表明する公式の制度として、一九八九年に設立された消費者問題諮問評議会（CCC）があった。しかし、それに参加する欧州レベルの消費者団体として欧州委員会によって公式に認知されている五つの団体の中で、消費者問題のみに焦点を当てて活動し純粋に消費者の代表であると言えるのは欧州消費者機構（BEUC）のみであり、他の団体はそれ以外の問題にも関心を持っている

団体であった。したがってB E U Cも認めているように、C C Cの機能はC C C内部における諸団体の意見の相違によって妨げられてしまっていた。⁽⁴⁾

しかしこのような状況は、特に「デンマーク・ショック」や通貨危機を経た後に変化し始めた。それは委員会や構成国政府の消費政策への態度に明らかに現れていた。一九九五年三月に消費者政策局は第二四総局に格上げされ、さらに六月には機能不全に陥っていたC C Cを改組して新たに消費者評議会(C C C)が設立された。また一九九七年のアムステルダム条約でも、消費者政策はさらに強化されることになった。それらの理由は、先にも述べたように欧州統合への市民の支持を得る必要が生じたためだった。実際、消費者政策や環境政策などの共通点として指摘できるのは、これらの政策が「ヨーロッパ計画 (project Europe)」が大企業や銀行にだけ機会を与えるためのクラブではなく、日々の生活を送る市民にも機会を与えるものだと示す格好の手段であるということであった。⁽⁵⁾ グローバル経済からの構造的な制約のもとで、「守りのフレキシビリティ」戦略にロック・インされたまま、市民の支持を獲得しなければならぬという状況において、以上のような分野の政策が構成国政府及び欧州委員会によって特に一九九〇年代に発展させられたのである。

ただし、ここで注意しておかなければならないのは、そのような政策に関わる特定のアクターの地位の上昇や、他の政策分野へのスピル・オーバーは、「守りのフレキシビリティ」戦略へのロック・インという制約のもとで、一定の方向性をもって引き起こされているということである。つまりすべてのアクターや政策分野に地位の上昇やスピル・オーバーのチャンスがあるわけではない。例えば、労働組合や、社会政策などの政策分野にはチャンスが与えられていないのである。ポラック (M. A. Pollack) は、多くの構成国において左派政治勢力が政権に就いている状況で調印されたアムステルダム条約を検討した上で、「アムステルダム条約、その特に雇用や社会政策といった

主要な分野」は、伝統的な社会主義及び社会民主主義の理念ではなく、「サッチャーの新自由主義の遺産」を受け継いで新自由主義を受け入れた「ブレア主義」によって形成されている、と指摘している。つまり、アムステルダム条約では、確かに社会政策は付属議定書から条約本文にいれられることになったが、それは表面的なものであって、「第三の道」を標榜するブレア主義によって、基本的には新自由主義が維持されたというところである。⁽⁶⁾

今後の欧州統合のあり方を考察する上で、グローバル経済からの構造的制約によって地位の上昇したアクターの欧州政策に対する機能、スビル・オーバーが引き起こされた政策分野、またそういったチャンスがなかったアクターや政策分野の動向に関する本格的な検討が、非常に重要である。これを今後の研究課題としたい。

注

- (1) The Press and Communication Service of the European Commission, 'Romano Prodi President of the European Commission 2000-2005: Shaping the New Europe, European Parliament Strasbourg', 15 Feb. 2000, RAPID, SPEECH/00/41, 閲覧日 2000.11.24
- (2) Commission of the European Communities, *Consumer Policies: Past Achievements* (1998), SEC(98)564, p.3.
- (3) Young, A. R., 'Consumption without Representation?: Consumers in the Single Market', in Wallace, H. and Young, A. R. (eds.), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp.206-234.
- (4) Bureau Européen des Unions de Consommateurs, 'Structure and Procedures for Consumer Participation in Decision Making Processes' (1998), *Position Paper*, BEUC/234/98, 一九九〇年代当初BEUC以外の欧州レベルの消費者団体は以下の4つであった。欧州労働組合連合(ETUC)、後にその消費者問題部門がEURO・Cとして参加)、欧州消費者協同組合連合(EUROCCOP)、欧州共同体家族組織連合(COFACE)、欧州消費者問題地域間機構(IEIC)。

- (5) Greenwood, J., *Representing Interests in the European Union* (London : Macmillan, 1997), p.193.
- (6) Pollack, M. A., 'A Blairie Treaty : Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam', in Neunreither, K and Wiener, A., *European Integration after Amsterdam : Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (Oxford : Oxford University Press, 2000).

〔付記〕 本稿は、文部省科学研究費補助金(特別研究員奨励金)による研究成果の一部である。