

経済のグローバリゼーションとEUのガバナンス（三） ——欧州レベルの制度と政治過程——

井上 裕 司

目次

はじめに

第一章 グローバリゼーションとガバナンス

第一節 グローバリゼーションと国家の再編

第二節 グローバリゼーションと規制競争（以上218号）

第三節 グローバリゼーションとマルチ・レベル・ガバナンス

第二章 グローバリゼーションとEUの通貨・金融政策のガバナンス

第一節 欧州通貨・金融政策の展開…ローマ条約、EMS、通貨統合（以上219号）

第二節 通貨統合政策とグローバリゼーションの相互促進的關係

第三節 EMU完成に向けての動き

第四節 グローバリゼーション、通貨統合、制度

第三章 グローバリゼーションとEUの消費者政策のガバナンス

第一節 欧州消費者政策の展開…ローマ条約、単一欧州議定書、マーストリヒト条約（以上本号）

第二節 グローバリゼーション、市場の信頼、消費者政策

第三節 九〇年代欧州消費者政策の展開

第四節 グローバリゼーション、消費者保護、制度

第四章 グローバリゼーションとEUの雇用政策のガバナンス

第一節 欧州社会政策の展開…ローマ条約、社会憲章、マーストリヒト条約

第二節 九〇年代欧州雇用政策の展開

第三節 グローバリゼーション、雇用政策、制度

結論

第二章 グローバリゼーションとEUの通貨・金融政策のガバナンス（承前）

第一節 欧州通貨・金融政策の展開…ローマ条約、EMS、通貨統合

二 マーストリヒト条約と通貨統合政策の諸制度

さてこうしてマーストリヒト条約によって欧州通貨統合が正式な欧州連合（EU）の政策になった。では、同条約において通貨統合に関して具体的に何が決定されたのだろうか。マーストリヒト条約では、まず第一部「原則」

の第3 a条において、単一通貨を導入するために為替相場を不可逆的に固定し、単一通貨及び為替相場政策を行うと謳われている。そして、それらを行うことの至高の目的は、まず物価の安定であり、その目的に反しない限りで一般経済政策を支持することとされた。さらに、それらの活動を行う際の指導的な原則は、「物価安定、健全財政、健全な通貨状態、持続的な国際収支の均衡」とされた。また、これらの活動にあたるために欧州中央銀行制度（ESCB）と欧州中央銀行（ECB）が設置されることも規定されている。

さらに条約の第三部「共同体政策」の第六編「経済通貨政策」において経済通貨同盟（EMU）に関して四章（経済政策、通貨政策、制度に関する規定、移行規定）にわたる規定があり、ESCBと欧州通貨機関（EMI）の定款などが条約の付属議定書とされている。特に重要な点のみ以下にまとめてみよう。

まずマーストリヒト条約においては、EMU完成へと至る具体的なタイムテーブルが定められている。このタイムテーブルはドローール委員会報告書に示された三段階アプローチの方式が採用されている。簡単に要約すれば、三段階アプローチとは、まず構成国間の資本移動の自由化が行われる第一段階、ESCBを創設し域内の各経済の収斂や制度面での整備に取り組む第二段階、為替相場の不可逆的な固定による単一通貨発行とESCBによる単一金融政策が行われる第三段階、という通貨統合のプロセスを三つの段階に分けて行うというものである。ただしドローール委員会報告書では、このうち資本移動の自由化が行われる第一段階のスタートをすでに決まっていた一九九〇年七月としただけで、第二、第三段階のスタート期日に関しては触れていなかった。この第二、第三段階のスタート期日がマーストリヒト条約によって明確に定められたのである。同条約によれば、実質的な通貨統合への移行期間であり域内経済の収斂が目指される第二段階のスタートは、ECBの母体となるEMIが創設される一九九四年一月一日とされた。そして、最終的に為替相場が固定され単一通貨が発行される第三段階は、EMUに参加する条件

を満たした国が九六年末までに過半数を超えた場合は九七年中に、もしそうでない場合は九八年前半までに条件を満たした国のみで九九年一月一日からスタートすると定められた。

さてここで重要なのは、第三段階に移行する際にチェックされるEMU参加のための条件である。この条件は「収斂基準 (convergence criteria)」と呼ばれている。同基準もマーストリヒト条約とその付属議定書に明記されており、以下の四つの基準からなる。第一に、物価の安定について。参加国を決定する時点までの一年間、消費者物価上昇率が最低の三カ国の値から一・五ポイント以上乖離しないこと。第二に、政府の財政の健全化について。財政赤字が、対GDP比で三%を超えないこと、また政府債務残高が対GDP比で六〇%を超えないこと。第三に、為替相場の安定について。自国の通貨の為替相場が、参加国を決定する時点までの最低二年間、欧州通貨制度 (EMS) の為替相場メカニズムにおいて正常変動幅を維持し、他のどの通貨に対しても平価の切り下げを行っていないこと。第四に、金利について。参加国を決定する時点までの最低一年間、長期政府債に示される長期金利水準が、物価がもっとも低い三カ国の平均を最大で二%以上超えないこと。以上の四基準を、欧州委員会とEMIがそれぞれの構成国について検討し、経済財務相理事会に報告する。そして同理事会において、特定多数決に基づき最終的に参加国が決定されると規定されたのである。

また、EMUを運営していく主体となるESCBについては次のように規定されている。ESCBは、中央機関であるECBと参加国中央銀行によって構成される。ESCBの最高意思決定機関は運営理事会 (Governing Council) であり、ECBの役員会 (Executive Board, ECB総裁、副総裁と四人の理事により構成される) とEMU参加国中央銀行総裁によって構成される。ECB役員会は、ESCBの日々の運営に責任を負い、運営理事会が決定したESCBの方針を各国中央銀行が正しく実施しているか監督する。ESCBが具体的に行うのは、単一通

貨の発行、金融政策、外国為替の操作、域内決済制度の運用など、それまで中央銀行が歴史的に担ってきた役割と同じものである。

ESCBが上記のような任務を行う上で、至高の目的とするのは物価の安定である。これはマーストリヒト条約にもESCB定款にも明確に規定されている(マーストリヒト条約第一〇五条、ESCB定款第二条)。そしてこの物価安定という目的を実現するために、ESCBは政治からの独立性を保証されている。すなわち、ESCBの業務を執行する際、ECB及び各国中央銀行は、EU諸機構及び各国政府にいかなる指示を求めても、受け入れてもいけない、またEU諸機構及び各国政府は、いかなる影響を及ぼしてもならないとされたのである。そのためにEMU参加国政府は、第三段階に移行するまでに各国中央銀行の政治からの独立性を確保するための立法措置が義務付けられている。

これらマーストリヒト条約における「収斂基準」、「物価安定」、「中央銀行の独立性」といった規定について、これまで指摘されているのは、それらがドイツの意向を強く反映したものであるということである。例えば、収斂基準については、互いに密接に関係する物価、長期金利、為替相場に関する三基準に、三%、六〇%という科学的な根拠のない数字を持つ財政に関する基準が加えられたのは、巨額の財政赤字を抱えた国がEMUに参加することを嫌ったドイツの健全財政主義を反映したものと考えられた¹⁾。またESCBの「物価安定至上主義」と高い独立性は、ドイツ連邦銀行(ブンデスバンク)をモデルにしたものであった。欧州において最も強い通貨であるドイツ・マルクに対する信頼(credibility)の基礎にあるのは、ブンデスバンクの物価安定、通貨価値の維持を重視した政策姿勢とそれを可能にする同行の政治からの独立性にあるとされた。つまり、政治からの独立性を確保していない中央銀行は、政治家の近視眼的な人気取り政策のため物価の安定をないがしろにしてしまうのでは、という政治へ

の不信がその基底にあった。しかし、そのような高い独立性を認められていた中央銀行はEU内部では少数派であった。⁽²⁾ 事実、フランス、イタリア、イギリスなどその他の国では、政治からの独立性の規定のない中央銀行が、その時々々の政治の意向に沿う形で物価の安定を犠牲にしてインフレに寛容な金融政策を行ってきた。その結果として、それらの中央銀行の金融政策に対する信頼を低くしてきたのである。ブンデスバンクが、ドロール委員会成立直後から、通貨統合に関して慎重な姿勢をとり続けたのはそのためであった。⁽³⁾ ドイツ国民の強いマルクへの支持を背景に、ドイツ政府やブンデスバンクは、E S C Bがブンデスバンク並みの独立性を確保し、その金融政策に対してもブンデスバンク並みの高い信頼を得られるようにしなければならなかった。さもなければ、マルクを失うドイツ国民のE M Uに対する不安感を拭い去ることができないと考えたのである。⁽⁴⁾ また、このような物価安定至上主義のパラダイムがマーストリヒト条約の規定に盛り込まれていく過程では、E C中央銀行総裁評議会 (Committee of EC Central Bank Governors) の役割も重要であった。ドロール報告を受けると、欧州理事会は同評議会にE S C Bの具体的な制度枠組みを検討するよう依頼した。当時のブンデスバンク総裁ペール (K. O. Pohl) を議長とする同評議会は、検討を重ねた上、一九九〇年一月に『欧州中央銀行制度及び欧州中央銀行定款案』を提出した。その中で謳われたのがE S C Bの唯一の目的が物価安定であり、その実現のため中央銀行の独立性が保証されるべきとする物価安定至上主義であった。そして最終的に、この定款案の考え方がマーストリヒト条約の規定へと引き継がれていくことになったのである。⁽⁵⁾ もともと、欧州各国の中央銀行総裁は、ドロール委員会のメンバーでもあり、その議論を通じてペールを中心に物価安定至上主義の合意が形成されていた。そして通貨政策に関してエキスパートである彼らの考え方が実際の条約作成過程で尊重されたのである。⁽⁶⁾

このようなドイツの意向を反映したマーストリヒト条約における通貨統合に関する規定は、他方でグローバリゼー

ションを支える理念を提供したネオ・リベラリズムのパラダイムを反映したものであった。フリードマン (M. Friedman) に代表されるマネタリストが経済を運営して行く上でもっとも重要視したのは、インフレの抑制、すなわち物価の安定であった。また裁量的な財政政策の有効性を懐疑し、政府が放漫財政によって安易にケインズ主義的な拡張政策をとることを批判した⁽⁷⁾。すでに述べたように、このような考え方は欧州各国において一定の理解を得ていた。七〇年代から八〇年代初頭にかけてのケインズ主義政策の失敗の記憶と、物価安定至上主義を実践するドイツの優れた経済パフォーマンスが、それに大きく貢献した。一九八〇年代後半には、例えばフランスの「強いフラン政策」のような競争的デイスインフレ政策をとることで、ドイツ以外の諸国も同国の金融政策の政策選好を多かれ少なかれ受け入れる姿勢を示していた。つまり、金融政策の政策選好の「収斂」がすでにある程度は進んでいた⁽⁸⁾。マクナ马拉 (K. R. McNamara) は、このような状況を、欧州各国の間の「ネオ・リベラル合意」の形成であったと指摘している。この合意は、七〇年代のケインズ主義政策の失敗、マネタリストの経済理論、ドイツの優れた経済パフォーマンス、そして既存の欧州統合の取り組みを通じての各国間のコミュニケーションの進展といった諸要因から発達したものであるとされた。そして、この合意があったことでドイツ主導のマーストリヒト条約の規定が他の諸国にも受け入れられていったとされるのである⁽⁹⁾。

しかし、このようなドイツの意向を強く反映したマーストリヒト条約の通貨統合に関する規定には、特にドイツ以外の経済学者を中心に強い批判が向けられた。マーストリヒト条約の規定のなかで最も批判を集めたのは収斂基準であった。例えば、ツカリスは、収斂基準が「機械的なものであり、それらの中には恣意的で、恐らく不必要なものがある」と批判した。ツカリスによれば、まず政府の財政ポジションに関する基準は完全に恣意的なものであり、そこには財政赤字の周期的な調整に関してはなんの規定もない。したがって、例えば景気後退期の九〇年代前

半には、構成国のほとんどすべての国がこの基準をクリアできないという状況があった。また例えば、科学的な根拠のない財政赤字の三%、公的債務残高の六〇%という数字からは、各国の財政ポジションが持続可能なものであるのかほとんど判断できない。要するに、それらは構成国のマクロ経済政策のオプションを制限するだけの意味しかない。さらに悪いことに、収斂基準は、失業率のような実体経済のさまざまな変数に関しては何も言及していない。例えば、収斂基準の基礎に据えられているのは、ネオ・リベリズムのパラダイムのもと、長期的に見れば物価の安定と経済成長や雇用の間にトレード・オフは成立しないという想定であった。しかし逆に言えば、短期的にはそのトレード・オフが成立するかもしれないのである。したがって、一時的なインフレの抑制が、高い失業という犠牲のもとに達成されるような場合、それは経済的には妥当と思われるかもしれないが、政治的には厳しい選択になってしまふことがある。こうしてツカリスは、「最悪の場合、収斂基準は、マクロ経済環境の悪化を招くことで深刻なダメージをもたらす可能性があり、それによってEMU計画を社会的、政治的に受容不可能なものにしてしまうかもしれない」と結論づけたのである¹⁰⁾。

またデ・グラウウェ (P. De Grauwe) も、収斂基準の四つの基準は経済的な必要性に基づいたものではなく、ドイツが通貨統合に参加する国を出来る限り少なくすることで欧州の通貨情勢に対する影響力を失わないようにするために作られた政治的なものであるとした。そして、厳しい収斂基準によって、EMUに参加できる国と参加できない国が生まれれば、両者の間の経済格差がさらに広がり、経済の収斂がさらに困難になる。それによって、EMU非参加国の為替相場がさらに不安定になり、結局単一市場にもEMU参加国にも悪影響が及ぼされるとしたのである¹¹⁾。

マーストリヒト条約の通貨統合に係る規定に対する上記のような批判にもかかわらず、実際の一九九九年の

EMUスタート時には、自らEMU参加を望まなかった三カ国（イギリス、デンマーク、スウェーデン）と、早い段階でEMUスタート当初からの参加を諦めていたギリシャ（二〇〇一年に参加）を除いた一カ国によって通貨統合がなされた。ドイツ、フランス、ベネルクス諸国といったいわゆるコア諸国の参加しない通貨統合には意味がないという理由から、これらの構成国による通貨統合の実現は早い段階から予想されていた。しかし、上記のデ・グラウウェの議論を見ればわかるように、イタリア、スペイン、ポルトガルなどEU経済における周辺諸国は、厳しい収斂基準のために、その直前まで当初からのEMU参加は無理であるという見方が強かった。また九〇年代前半から半ばにかけての景気後退という状況を受けて、周辺諸国のみだけでなく、コア諸国の参加をも危ぶむ声も出てきた。そのような状況のなかで、一九九九年の一カ国によるEMUのスタートが切られたのは、構成諸国が収斂基準を満たすべく行った奇跡的とも言われる財政改革の結果であった。ただし、そのような政策が進められたのは、欧州統合政策そのものの進展によって変化したグローバル経済における環境のもとであった。つまり、欧州統合とグローバリゼーションの相互促進的関係によってもたらされた環境の変化である。この環境の変化が、マーストリヒト条約に規定されたEMUに関する諸制度の影響力を強め、その後の域内の政治過程を特定の方角へと導いていったのである。以下では、この欧州統合と経済のグローバリゼーションの相互促進的な関係によって、経済のグローバリゼーションが加速される過程を見ることにする。

第二章 第一節 二 註

- (1) D. Gros and N. Thygesen, *European Monetary Integration: From the European Monetary System to Economic and*

Monetary Union (London: FT Prentice Hall, 1998).

- (2) EMU参加国の中央銀行の独立性の程度と、それを達成するためにおこなった諸政策については以下のE.M.U.の文書が詳しい。European Monetary Institute, *Progress toward Convergence 1996* (1996).
- (3) ブンデスバンクの欧州通貨統合政策に対する態度の変遷については、以下が詳しい。岩美昭三『EU通貨統合とドイツ：ブンデスバンクのユーロ戦略』（見洋書房、一九九九年）。
- (4) ドイツの中央銀行の独立性や物価安定至上主義については、以下の著書で元ブンデスバンク総裁のティトマイヤーが詳しく説明している。H. Tyetmeyer, translated by A. Watt, *The Social Market Economy and Monetary Stability* (London: Economica, 1999). また通貨統合政策の決定過程におけるドイツ政府やブンデスバンクのとった戦略については、以下の研究が詳しい。K. Dyson and K. Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 306-451.
- (5) Committee of EC Central Bank Governors, *Draft Statue of the European System of Central Banks and of the European Central Bank* (1990). EC中央銀行総裁評議会の活動の詳しい経緯については、以下が詳しい。D. R. Cameron, 'Transnational Relations and the Development of European Economic and Monetary Union', in T. Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 37-78.
- (6) Deutsch Bundesbank, *European Economic and Monetary Union* (2002).
- (7) マネタリストをはじめとするネオ・リベラリズムの議論に関しては、以下を参照。E. Butler, Milton Friedman: *A Guide to His Economic Thought* (London: Gower/Maurice Temple Smith, 1985), 宮川重義訳『フリードマンの経済学と思想』（多賀出版、一九八九年）; A. Gamble, *Hayek: The Iron Cage of Liberty* (Cambridge: Polity Press, 1996).

- (8) 中川辰洋 『1999年ユーロ誕生：EU経済通貨統合の進展』（東洋経済新報社、一九九八年）、八九・九二頁。
- (6) K. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Policy in the European Union* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998), pp. 122-178. ドイツの意向を他の構成国が受け入れていた過程には、もちろん収斂基準の厳しきなどについて特に南欧諸国から反発などがあり、さらに中央銀行の独立性に反対するフランス財務相のヘレコウオワがECBへのカウンター・ウェイトとして「欧州経済政府 (gouvernement économique européen)」の創設を提案するなど紆余曲折があった。これらについては、例えば以下の研究が詳しい。A. Italianer, 'Mastering Maastricht: EMU Issues and How They Were Settled', in K. Grieschmann (ed.), *Economic and Monetary Union: Implications for National Policy-Makers* (Dordrecht, London: M. Nijhoff Publishers, 1993); Dyson and Featherstone, *The Road to Maastricht* (1996), pp. 202-255.
- (10) L. Tsoukalis, *The New European Economy Revisited* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 172-179.
- (11) P. De Grauwe, 'The Political Economy of Monetary Union in Europe', *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*, No. 842, 1993; P. De Grauwe, 'Towards Monetary Union without the EMS', *Economic Policy*, Vol. 18, 1994, pp. 149-174; P. De Grauwe, 'The Economics of Convergence towards Monetary Union in Europe', *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*, No. 1213, 1995.

第二節 通貨統合政策とグローバリゼーションの相互促進的關係

欧州通貨統合政策は、すでに述べたとおり、経済のグローバリゼーションへの戦略的な対応という側面を持つ。つまり、同政策は、ある一面においてグローバリゼーションからの影響のもとで発達した政策であると言えるだろ

う。前節でも見たとおり、同政策は、ネオ・リベリズムのパラダイムに基づく競争促進型の政策であった。以下で考察するのは、その様に発達した政策が今度は逆に経済のグローバル化にどのような影響を与えるかについてである。

前章でまとめたように、金融のグローバル化のもっとも顕著な特徴は、資本の国際的な可動性の増大である。そのことにより既存の政治システムの再編が求められ、国家はヒルシュの言う「国民的競争国家」へと変貌しつつあるとされた。そして、その再編の過程における一戦略として地域統合という政策が行われたとされるのである。その戦略の特徴は、グローバル化に対して地域的な経済ブロックを形成しそれに対抗しようとするものでなく、むしろそれを率先して受け入れることで欧州経済の再活性化を図ろうとする「開かれた地域主義」であった。このような欧州の動きが逆にグローバル化、すなわち資本の可動性や、それに伴う資本の逃避の脅威にどのような影響を与えたかがここでは問題になる。

このような欧州の動きが直接、間接に影響を与えたのは、グローバルな金融市場におけるグローバル・アクターの活動であった。ここで金融市場におけるグローバル・アクターとは主に世界大に投資活動を行う機関投資家のことである。^① 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、欧州統合は「グローバルな金融の深化」、すなわち金融のグローバル化をさらに加速させたのである。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、それは欧州へのポートフォリオ投資の流入の増加に明確に現れている（表2-1）。域内市場計画、E

MU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ていわれる「欧州多幸症 (europhoria)」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せ、全世界の三分の二以上の投資が西欧各国へと向けられるようになった。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「コンバージェンス取引 (convergence trading)」が行われた。このコンバージェンス取引の特徴は、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というところである。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 (コンバージェンス) 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、このコンバージェンス取引を大規模に展開するようになった。特にコンバージェンス取引がより効果的に実行できるイギリスのよ

表2-1 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.

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2-1)。九〇年代になるとこれらの高金利国では、このコンバージェンス取引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。⁽²⁾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。

もとより進展していたグローバルゼーションという環境のなかで可動性を増大させていたそれらグローバル・アクターたちは、着実に欧州統合を進展させていく西欧市場に投資対象としても魅力を感じ、西欧向けの投資を一気に拡大した。しかも、その手法が、欧州統合がそのまま着実に進展していくことを前提としたものであったのである。これらから分かることは、EU各国がグローバルゼーションに対して欧州統合によって対応したことが、経済のグローバルゼーションのあり方に大きな影響を与えているということである。ネオ・リベラリズムのパラダイムに基づいて実行された欧州統合は、経済のグローバルゼーション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環境の変化が、逆にEU通貨統合にかか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、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。すでに前章でも述べたとおり、グローバルゼーションのなかで世界各国が、「最低限への競争」を繰り返さざるをえないのは、「資本の逃避の脅威」からであった。つまり、経済に関連するあらゆる国家の政策が市場において「値踏み」され、経済活動の場として優位な環境を整備する国家間競争に敗れた場合、可動性を得た資本によってその国の経済に混乱がもたらされるとされた。これがグローバル・アクターの制裁能力である。この能力を端的にあらわしているのが、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

た未曾有の投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かかわらず、イギリス・ポンドとイタリア・リラをEMSから離脱させ、EMSに深刻な打撃を与えた。

この通貨危機が深刻な打撃をもたらした理由の一つとして欧州委員会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。^③ 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。ただ、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すでにあった。先述したように、他のEMS参加国が「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。それによって、EMS参加国の金融政策の自立性はすでに実質的には失われており、金融政策に関してはドイツのみが決定能力をもち、他の国はそれに追従するのみという非対称な関係が出来ていた。しかし当時、欧州各国は、不況の真只中にあり、失業の増大が無視できないほど進んでいた。そのような経済情勢の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、英元首相メージャーが回顧するように、「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。⁽⁴⁾ 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（unwinding）が起った。欧州統合に対する普遍のコミットメントが前提の取引である以上、その前提が崩れれば当然その取引のリスクが増大するからである。このコンバージェンス取引の巻き戻しにアメリカの「ヘッジ・ファンド」などを中心とした攻撃的な投機が加わり、欧州金融市場の混乱は、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。⁽⁵⁾ この一九九二年八月・九月のEMS通貨危機第一波では、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ス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。この第一波の期間中にEMS参加中央銀行は、合計一八〇〇億マルクという大規模なマルク売り介入をおこない、特に第一波危機最終日の九月二三日の介入規模は、わずか一日で三〇〇億マルクに上り、フランスの外貨準備が半減するほどの空前の規模になった。それにより第一波の危機は一旦沈静化した。結局九三年七月までに合計四波にわたる投機が断続的に欧州市場を襲うことになった。最も激しい投機に襲われた九三年七月の第四波の際には、フランス銀行は八八〇億マルクという巨額の介入をおこない、外貨準備がマイナスになるという事態におこまれた。それにもかかわらず、最終的には相場を支えきれなくなり、八月には、EMSの変動幅を上下一五％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。これはつまり三〇％の変動幅であり、EMSは、実質的な変動相場制への移行に近い状況に追い込まれたということである。⁽⁶⁾

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是对抗できないほどの規模になっている」という事実である。⁷⁾これがグローバル・アクターの持つ制裁能力である。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欧州諸国自身であった。経済活動が地球規模で浸透し連動していく過程としての経済のグローバリゼーションという状況の中で、欧州諸国は新自由主義的統合という対応をおこなった。この欧州諸国による競争促進型の政策に好感をもったグローバル市場では、それまでとはまったく異なる規模と手法で欧州向けの投資活動を行った。その結果、グローバリゼーションの顕著な特徴である資本の可動性と、その逃避の脅威は、欧州においてそれ以前にくらべて飛躍的に増大することになった。すなわち、欧州統合政策の進展は、経済のグローバリゼーションをさらに加速させるという影響を与えたのである。

第二章 第二節 註

- (1) 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リゼーション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)。
- (2) コンバージェンス取引と、以下で述べるその巻き戻しについては以下を参照。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)、一五一～一五四頁。

- (3) Commission of the European Communities, 'The European Monetary System during the Phase of Transition to European Monetary

Union' (1994).

(4) J. Major, *John Major: The Autobiography* (London: Harper Collins Publishers, 1999), p. 313.

(5) このE M S通貨危機において有名になったのが、アメリカを中心とした「ヘッジ・ファンド」という機関投資家たちであった。なかでも危機の際にポンド売り、フラン売り投機で「一週間で一五億ドルを稼いだ男」といわれるジョージ・ソロスは、「経済の論理を無視した無理はいつまでも続くはずがない」として欧州各国の経済政策を真っ向から批判し、徹底的に攻撃的な投機をおこなった。まさにグローバル・アクターの力を見せつけた事例であるといってもよいだろう。

(6) 田中、前掲書（一九九六年）、一五三・一五四頁。

(7) Bank for International Settlements, *64th Annual Report*, (Basle, 1994).

第三節 E M U完成に向けての動き

一九九二年から九三年にかけての通貨危機の後、E M Sの変動幅が上下一五％に拡大されると為替相場の安定は取り戻されたが、一九八〇年代後半以降初めて欧州統合の将来に対するベシミズムが各国に広がった。しかし、一九九四年には景気も回復はじめ、E M U創設の準備も再開され、通貨統合政策はかろうじて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⁽¹⁾。その半年後E C Bの前身であるE M Iも同様の参考シナリオを公表し、最終的に一九九五年十二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、E M I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。⁽³⁾ これらのシナリオは、通貨統合へと至る具体的なスケジュールや作業手順を示し、通貨危機以後、失業の増大などによって市民や金融市場が通貨統合への道のりに感じていた不透明性を払拭する役割を果たした。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EMU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、金融のグローバリゼーションに対応する中でEU構成諸国が選択した欧州統合という政策は、グローバル市場における投資活動に影響を与え、グローバリゼーションをさらに加速させるといふ結果をもたらした。重要なことは、その後、実際のEMUの完成までは、このグローバルな経済環境のなかでEU内部の諸アクターの活動が展開されたということである。

まず、グローバル経済の環境の変化は、EU内部のアクターの選好に影響を与えた。これに関して、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EMUを完成するためには、EMUに対する市場の信頼を獲得しなければならないということである。これはすでにドロール報告やマーストリヒト条約の段階でも指摘されていた。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EMUへの道が混乱させられてしまった経験を指摘した後に述べているように、「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」のである。⁽⁴⁾ 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。例えば、欧州委員会のシナリオでは、この信頼性を得られない場合に起こりうる混乱について次のように予測している。

「市場は、E M Uの第三段階への移行の決定の信頼性をテストするであろう。もし市場がその決定を完全に信頼できるものと考えなかったら、例えば、もし第三段階への移行のタイムテーブルや参加国の選定についての決定が市場の予測したものと違っていたら、市場は、特定の参加通貨を他の参加通貨に完全に代替しうる通貨とみなさないだろう。そうになると、将来E M Uに参加する通貨間の緊張がもたらされてしまうかもしれない。特にこの場合、第三国通貨（ドルや円）との為替相場がE M Uに参加する構成国通貨間で不均衡に変動し、ひいてはE M U参加国通貨間の為替相場に歪みをもたらすかもしれないのである」⁵⁾

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。

では、この市場の信頼を得るために条件とされたのは何だろうか。これは欧州委員会のシナリオ、E M Iのシナリオ、さらにマドリッド・シナリオのすべてにおいて共通して明確に指摘されている。すなわち、単一通貨が強く安定した通貨であることを保証することであるとされた。そのためには、安定志向のE S C Bの金融政策を阻害するようなことをしてはならないと考えられた。つまり、E S C Bの安定志向の金融政策に寄与する健全財政の達成を中心としたE M Uへの参加基準である収斂基準の厳格な適用が必要であるとされたのである。例えば、E M Iのシナリオでは、「欧州通貨圏を成功させるためには、参加国間の経済パフォーマンスの高いレベルでの持続可能な収斂が必要である」とされ、したがって「E M Uの第三段階への移行の決定には、マーストリヒト条約によって定められた収斂基準の厳格な適用が必要である」とされた。なぜなら、「通貨の使用者の信頼を醸成するためには、通貨の購買力を維持するための通貨当局の決然とした行動が必要であり、市場を納得させるためには、通貨当局がそのような政策を維持可能であり、またそれを望んでいることを示さなければならない」からである。そして、

「そのような信頼醸成は、収斂基準を遵守するために構成国が行う努力のなかですでに始まっている」とされたのである。このような考え方が、結局マドリード欧州理事会でも支持され、マドリード・シナリオを発表した議長総括では、「高いレベルの経済的収斂が、安定した通貨を創設するという条約の目的の前提である」ことが確認され、「EMUを成功させ、市民に単一通貨を受容させるためには、財政規律が決定的な重要性をもつ」とされたのである。⁽⁷⁾ こうして経済学者からは批判を集めていた収斂基準が、グローバル経済における環境の変化の中で政策決定者にとって一層の重要性をもつことになった。実際、収斂基準の解釈と適用をめぐる裁量の余地をどの程度を認めるかについては議論があった。しかし、通貨危機以後のグローバル経済における環境のなかで、収斂基準のより厳格な適用がEMUへの成功のためには必要であると認識されたのである。言い換えれば、ネオ・リベリズムのパラダイムが組み込まれた収斂基準が、EU内部の政治的結果と経済のグローバル化の循環的な関係の中で発生したEMS通貨危機の経験によって他よりも優先されるべき制度として扱われるようになったということである。この収斂基準の存在が、その後のEU構成国レベル、欧州レベルの政策の展開にグローバル経済からの要請として大きく影響を及ぼすことになったのである。

まず構成国レベルでは、収斂基準の重要性が再認識されると、その基準を満たすため財政改革の努力が行われた。例えば、フランスの保守系のジュベ政権は公務員年金改革、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。それらの財政改革により、同政権は人気が急落し政権を失い、代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。しかし結局は、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、緊縮財政へと政策の転換を迫られることになったのである。⁽⁸⁾

また一九九〇年の段階で対GDP比一一%の財政赤字を抱え、EMU開始当初からの参加は不可能であると考えられていたイタリアでも、九〇年代の歴代政権によって財政改革が進められた。それは、賃金物価スライド制（スカラ・モービレ）の廃止、年金改革、公共事業の見直し、財源が明示されない限り新たな歳出措置を行わないという「オブリコ・コペルツラの原則」の適用など、歳出抑制を主体とした緊縮財政政策であった。そして最終的には九六年に政権の座についた、いわゆる「オリーブの木」のプロディ中道左派政権によって国有企業の民営化と同時に「ユーロ税」といわれるユーロ参加のための臨時財政措置まで行われ、奇跡的とも言われる財政赤字の削減に成功しEMU参加を果たすことになったのである。これらの、本来ならば国民の支持を失いかねないまさに血のにじむような緊縮財政政策が可能であったのは、イタリア国内の高いEMU支持率のためであった。EMU参加に乗り遅れ、「二級の構成国」の烙印を押される不名誉と、それによって生ずる不利益を回避したいという願いは、イタリアでは政府よりもむしろ民間セクターのほうが強かったことが指摘されている。こうした民間セクターのEMU不参加への危機感を利用し、イタリアでは実現不可能と考えられた財政改革が進められたのである⁹⁾。

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代わって政権についたのは、中道左派の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、財政規律の緩和を求めた。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¹⁰⁾。このラフォンテーヌに敵意を剥き出しにするネオ・リベラリストの元欧州委員会副委員長ブリタン（J. Brittan）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」¹¹⁾。このように収斂基準に規定された財政規律を損なうような政策が「不適切」であり、その遵守こそが「適切な政策」であるという見方が、「正統派」の見方として定着し、EMU完成に向けての財政改革が各国で進められたのである。

さて、このようなEU構成国内部の財政改革に加えて、欧州レベルでは、EMU完成以後の、EMU参加国の財政規律についての取り決めに関する議論が始められた。特にドイツやECBの前身であるEMIが懸念していたのは、EMUへの参加を決定する時点で、一時的に財政赤字削減策を実施しておき収斂基準をクリアしたあと、再び放漫な財政政策を実施する国が出てくることであった。だからこそ、EMIのシナリオでは、経済パフォーマンズの「持続可能」な収斂が必要であるとされたのである。そこでマドリード・シナリオが決定されたマドリード欧州理事会の一月前の一九九五年一月にドイツのヴァイゲル蔵相が提案したのが「安定協定 (Stability Pact)」であった。その内容は、EMU参加国が遵守すべき財政規律と、その相互サーベイランスの仕組み、さらに過度の財政赤字を出した国に対する罰則措置からなっている。この提案は一九九六年のダブリン・サミットで、雇用政策や景気政策への制約を嫌う諸国の反発にあいながらも、安定と同時に経済成長を通じた雇用の拡大も同時に重要であるとの意見から形式的な妥協が行われ「安定・成長協定 (Stability and Growth Pact)」として合意がなされ、翌九七年のアムステルダム欧州理事会でその実施が決定されることになったのである。星野郁は、この厳しい財政規律と罰則規定を盛り込んだ安定・成長協定が成立した背景には、「EU内の政治力学だけでなく、金融政策のみならず、財政政策の運営においても、金融市場の評価が決定的な影響力を持つに至った今日の状況が端的に反映されている」と指摘している。その状況の下では、「財政規律の確立に消極的な姿勢を見せれば、EMUに対するコミットメントを疑われ、金融市場によって新たな投機の対象とされる危険も存在していた」ため、表立ってドイツの提案を拒

否することが出来なかったとされるのである。¹²⁾ このような状況は、実際、安定・成長協定の成立過程のなかでみられた混乱の中に現れている。ダブリン欧州理事会における合意に対し、実は翌九七年に混乱がもたらされていた。同協定の実施が決定されることになっていったアムステルダム欧州理事会までに、フランスでは中道左派のジョスパン政権が成立し、一度は合意に至った同協定に対し異議を唱え協定見直しを主張したのである。それに対しては、フランス以外のほとんどの国が反発した。その猛烈な反発のなかで、「雇用サミット」の実施などを約束することでフランスに妥協しつつも、結局は安定・成長協定は、そのまま実施されることになった。¹³⁾ ただし、ジョスパン政権が同協定に合意する見返りとして引き出した妥協もかなりの程度形式的なものにすぎなかった。例えば雇用サミットにおいても、フランス政府が当初から主張していた雇用創出の数値目標は設定されず、財政負担を伴う措置も一切受け入れられなかったのである。¹⁴⁾ グローバリゼーションという環境のもとで、E M Uの諸制度による影響を受けて、この安定・成長協定への動きも展開されたのである。

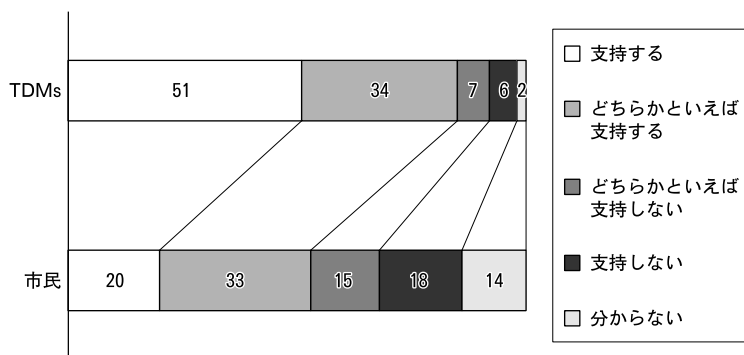
このような収斂基準や安定・成長協定をめぐる動きに加えて、E M Uに対する市民の支持を獲得する必要性もE U内部で認識されていた。これまでの欧州統合、特に通貨統合は構成国政府、官僚、中央銀行、欧州諸機構が主体となった「上からの政策」であった。域内市場計画でも、消費者である市民は競争の激化による選択肢の増大と価格の低下という恩恵を受ける受動的な受益者であった。しかしE M S通貨危機を見ればわかるように、危機の発端となったのは、デンマークでの国民投票におけるマーストリヒト条約批准の拒否とフランスの世論調査が示した批准拒否の可能性であった。通貨統合、さらには欧州統合そのものに對する市民の支持が得られなければ、市場において通貨統合政策の先行きに不安が生じ、E M Uに對する市場の信頼は得られないという結論に至るのも当然であった。

実際、域内市場の完成にもかかわらず一向に改善されない失業問題などにより、域内の市民はEUへの不信感を増大させてきた。表2-2を見ると分かるように、とりわけEMUに対する支持率は「最上級の政策決定者（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¹⁵⁾。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。

そこで通貨統合政策担当であったドシルギ（Y. T. de Silguy）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¹⁶⁾。ここに欧州委員会を中心とした欧州諸機構によって、利益団体及び企業といった国家以外のアクターの通貨統合に関する政策決定への参加が促されることになったのである。

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. Maaß）を中心とした独立した専門家からなる「単一通貨への

表2-2 単一通貨への支持



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

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¹⁰⁰。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。それまでの通貨統合政策は、まさに「上からの政策」であり、その決定にかかわるのは、最上位の政策決定者のみであった。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首相がその典型的な例であろう¹⁰¹。それに対して、マース・グループが行った消費者や中小企業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という方式は、通貨統合政策においては新しい方式だった。その狙いは、「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。それ以外にも、欧州委員会は、マース・グループとは別に、欧州銀行連盟（FBE）など金融機関系の利益団体が独自に発表した移行シナリオ案を考慮にいれながら自らのシナリオを作成していった¹⁰²。これは特に通貨危機以後、市場で活動するアクターに友好的な姿勢を示す必要性から行われたものであった。

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市民のEMUへの理解を深めるための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。²⁰⁾

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。²¹⁾ 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。²²⁾

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ないという認識のもとで、欧州委員会 of 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、これまでの欧州通貨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。特にEMUへの移行シナリオなど、それらの集団の意見を反映させながら行われた政策によって、EMUへの道のりの不透明感が払拭され、それへの動きが促進されることになったのである。これらは、特に収斂基準における財政規律など厳しい基準をクリアするための緊縮財政によって市民の間に蓄積されていたEMUに対する不満を和らげるために欧州委員会がイニシアティブをとって行った措置と考えることができるだろう。

第二章 第三節 註

- (1) Commission of the European Communities, 'The Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency' (1995), *Green Paper*, COM (95) 333.

- (2) European Monetary Institute, *The changeover to the Single Currency*, November 1995.
- (3) The Press and Communication Service of the European Commission, 'Madrid European Council: Presidency Conclusions', 16 Dec. 1995, RAPID (available at <http://www.europa.eu.int/rapid/start/welcome.htm> 2003.11.24).
- (4) 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, 閲覧日2003.11.24.
- (5) Commission of the European Communities, 'The Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency' (1995), p. 33.
- (6) European Monetary Institute, *The Changeover to the Single Currency* (1995), p. 6 and pp. 25-26.
- (7) The Press and Communication Service of the European Commission, 'Madrid European Council: Presidency Conclusions' (1995).
- (8) *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.
- (9) S. Fantacone and P. C. Paduan, 'Who's Afraid of Italy's Adjustment?: Sustainability of EMU as Seen from an Undisciplined Country', in the Association for the Monetary Union of Europe (AMUE), *The Sustainability Report* (Paris: AMUE, 1998); 中川、前掲書 (一九九八年)、一四〇-一四四頁。久保広正『欧州統合論』(頸草書房、二〇〇三年)、一三三-一三九頁。八十田博人「ユーロ参加達成後のイタリア中道・右派の欧州化への対応」日本EU学会編『ユーロの再検討』(『日本EU学会年報』第三号、二〇〇三年)、一四〇-一六二頁。
- (10) O. Lafontaine, translated by R. Taylor, *The Heart Beats on the Left* (Cambridge: Polity Press, 2000).
- (11) L. Britan, *A Diet of Brussels: The Changing Face of Europe* (London: Little, Brown and Company, 2000), pp. 28-84.
- (12) 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)、一三九-一四四頁。
- (13) *Financial Times*, 11-19 Jun, 1997.
- (14) *Financial Times*, 23 Nov., 1997.

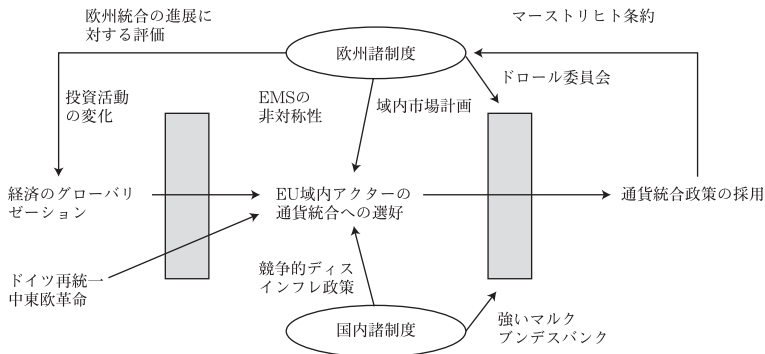
- (15) EOS Gallup Europe, *The European Union: A View from the Top: Top Decision Makers and the European Union*, Oct. 1998. この世論調査における「Top Decision Makers」とは「欧州レベル、構成国レベルの選挙で選ばれた政治家」、「構成国の高級官僚」、「企業の経営者や労組の指導者」、「メディアの経営者」、「学究、文化界、宗教界の指導的立場にある人」のことである。
- (16) The Press and Communication Service of the 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, 国訳文2003.11.24.
- (17) 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.
- (18) Dyson and Featherstone, *The Road to Maastricht* (1999).
- (19) Fédération Bancaire de l'Union Européenne (FBE), *Survey on the Introduction of the Single Currency: A First Contribution on the Practical Aspect*, 1995.
- (20) Commission of the European Communities, 'Round Table on the Single Currency' (1996), *Bulletin EU*, 1/2-1996, Economic and monetary policy (2/2).
- (21) Commission of the European Communities, 'Round Table of the Practical Aspects of the Changeover to the Euro: Summary and Conclusions' (1997), ref. II/301/97, *Euro Paper*, No. 5; Commission of the European Communities, 'Conclusions of the Round Table on the Euro' (1998), *DG2 Document*.
- (22) 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.

第四節 グローバリゼーション、通貨統合、制度

以上の通貨・金融政策の展開を第一章で示したモデルにしたがってまとめてみよう。

まず図2-1に示されるように、通貨統合という政策は、グローバリゼーションという環境のなかで、EU内アクターによって選択されたという一側面を持つ。しかし、外生的なインパクトという点からは、東欧革命やドイツ再統一といった国際政治上の変動もその選好に重要な影響を与えた。さらに、欧州レベルでは、すでに域内市場計画がはじまっており、そこで制度化された欧州諸制度の連続性のなかで、通貨統合への選好がもたれたという側面もある。また、EMSという既存の通貨協力の制度に内在する非対称性の解消を目指すという通貨統合への選好が生み出された。構成国レベルでは、すでに一国ケインズ主義から「強いフラン政策」などの競争的ディスイنفレ政策に代表されるネオ・リベリズムの政策への転換が展開されており、そのことも通貨統合への選好に影響を与えた。こうして形成されたEU内部のアクターの通貨統合への選好は、

図2-1. グローバリゼーション、通貨統合、マーストリヒト条約



政策として具体化される過程で、欧州レベルと構成国レベルの制度にそれぞれ影響を受けた。それには、欧州における既存の通貨制度の中でもっとも優れたパフォーマンスを示し、「強いマルク」を実現してきた実績をもつドイツ・ブンデスバンクの枠組みが存在していたことが重要であった。このブンデスバンクの物価安定至上主義は、域内市場計画でそれまでEUが実施してきた競争促進的な政策とも合致していた。それらにより、このブンデスバンクをモデルにしてESCBの制度を形成しようとしたドイツの意向が他よりも説得力をもつことになった。したがって、ドイツ国内の制度であるブンデスバンクがEMUをめぐる制度化の過程に影響を与えたのである。また、同じ理由からブンデスバンクのモデルを支持するドロール委員会や、EC中央銀行総裁評議会などの欧州レベルの諸機構も、マーストリヒト条約における規定など欧州レベルの通貨統合にかかわる制度化に影響を与えた。それらによって、このブンデスバンクをモデルにした最終的なマーストリヒト条約の規定が決められたのである。

ここまですが九〇年代の欧州通貨統合政策に関する制度が形成された経緯と考えることができる。八〇年代後半以降のEUが置かれた状況のなかで形成されていった欧州レベルの制度は、安定志向で政治からの独立性の高いブンデスバンク型の中央銀行を形成するべくネオ・リベリズムの政策パラダイムにもとづいた制度だったのである。

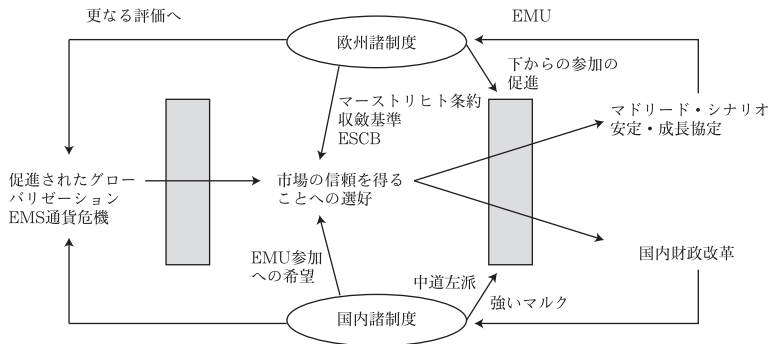
このような通貨統合に関する決定は、グローバル市場において再び評価を受けることになった。そして、欧州の統合に向けた動きに好感をもったグローバル・アクターたちは、欧州諸国向けの投資を急激に拡大し、さらに統合の継続的成功を前提とする新たな手法の投資活動をおこなった。このグローバル・アクターの活動の変化は、まさにグローバリゼーションの加速という状況をもたらした。それは同時にグローバル・アクターたちの制能力を拡大することでもあった。それが典型的に示されたのが、一九九二年から九三年にかけての欧州通貨危機であった。

こうして欧州統合によって加速されたグローバリゼーションという環境のもとで、図2・2に示すモデルの二回

目の回路が回り始めた。通貨危機という経済的な混乱を経験したEU内の諸アクターは、通貨統合の成功のための条件について再考する必要に迫られた。その際、欧州委員会やEMIといった欧州レベルの諸機構が提出したEMUへの移行シナリオ案が重要な意味をもつことになった。それらが、先行きが不透明になったEMUの成功の前提として市場の信頼が必要であるという考え方を示していたからである。

市場の信頼を得る必要性が認識されると、それが政策として具体化される過程で、EU内部の諸制度の影響を受けることになる。まず欧州レベルですでにマーストリヒト条約によって制度化されていた収斂基準が、市場の信頼を得てEMUを成功させるための必須条件として改めて見直されることになった。経済学者からの批判にもかかわらず加速されたグローバリゼーションという環境のもとでは、それを遵守することが市場の信頼を得る最良の方法と考えられたのである。まず国内政策のレベルでは、この収斂基準を遵守するための財政改革政策が進められた。もちろん、それには反発が集まり、フランスのジュペ政権のように政権を追われる政府も現れた。しかし、替わって成立した中道左派政権も結局同じようにEMU成功の

図2-2. グローバリゼーション、市場の信頼、EMU



ために財政改革を進めることになった。

また欧州レベルでは、EMU第三段階への移行の決定の前提条件として収斂基準の厳格な適用を求めるマドリード・シナリオが決定された。さらに、EMU成立以後の財政規律について定めた安定・成長協定が決定されることになったのである。安定・成長協定の成立には、グローバリゼーションという環境の下、マーストリヒト条約のときと同様に、「強いマルク」と同じだけの市場の信頼を得られなければ市民の支持を得られないとするドイツの意向が説得力をもつことになったことが重要であった。ここでマドリード・シナリオの決定までに、欧州委員会によって促進された企業や利益団体の活動が無視できない影響を与えたことも忘れるべきではない。「上からの政策」としての通貨統合政策に、そういった集団の意見を反映させ市民の支持を取り付けていく過程で、欧州委員会の果たした役割は重要であった。

以上、本稿で示したモデルに従って、九〇年代の通貨統合政策への動きをまとめた。これらからわかることは、通貨統合政策に関しては、特に欧州レベルの諸制度は、グローバリゼーションの影響によって形成される選好に非常に親和的に働いたということである。つまり、通貨統合政策に関しては、ネオ・リベリズムに基づく競争促進的な政策が九〇年代を通じて展開されたと考えてよいだろう。特に収斂基準やESCBの規定など、まさにネオ・リベリズムを体现する制度は、グローバリゼーションからの影響をEU内部に加速して媒介し、物価安定至上主義に基づく財政改革などの競争促進型の政策をEU内部に定着させる働きをした。

ただし、このような欧州諸制度の働きは、図2-1に示すモデルの回路がまわり、グローバリゼーションが促進された環境のなかで、政策分野ごとにさまざまに異なる形で現れてくることになる。以下の各章では、通貨統合とは異なる政策分野においてグローバリゼーションの影響と、EUのマルチ・レベル・ガバナンスの諸制度が果たし

た役割について分析することにする。

第三章 グローバリゼーションとEUの消費者政策のガバナンス

一九九〇年代におけるEUの中心にあった政策は欧州通貨統合政策であった。それに対し、以下で分析する消費者政策は、むしろ周辺の政策であった。EUの消費者政策は、これまで主に法律学における消費者保護法の研究の対象として扱われることが多かった。しかし、政治学的な分析の蓄積という点では、第二章の通貨・金融政策や次章で扱う雇用政策に比べると、圧倒的に不足していると言わざるをえない。特に、「統合過程」を扱う研究では、いわゆる消極的統合から積極的統合への統合の拡大と深化という文脈で注目されるのは、たびたび消費者政策との共通点を指摘されながらも、ドイツという強い推進者によって比較的早い段階から発達した環境政策の方であった。つまり、消費者政策は、実際の政策としてだけでなく、研究者の関心の上でも周辺の政策であったのである。それにもかかわらず本章でこのEUの消費者政策に着目するのは以下の理由による。

第二章の図2-1に示したモデルに従って通貨統合政策の実施が決定されると、EU内のほぼすべてのアクターがこのマーストリヒト条約の諸制度のもとで、通貨統合という目標に向けた活動を展開した。第二章では、通貨統合政策の決定によって加速されたグローバリゼーションという環境のもとEMS通貨危機を経験したEUが図2-2に示される市場の信頼を得るためのさまざまな政策を行っていった過程について見た。この市場の信頼を得るための政策は、マーストリヒト条約によって取り決められた収斂基準をはじめとするネオ・リベラリズムのパラダイムが組み込まれた制度の影響をうけて、競争促進型の政策として展開された。それに対して、本章でみる消費者政

策は、グローバリゼーションという環境の下、そのように中心的な政策である通貨統合政策が競争促進型の政策として進められるなか、それまでの競争促進型の論理が覆された典型的な政策なのである。しかも、そのように消費者政策の展開に大きな影響を及ぼしたのが、第一章で提示したモデルにあるようなEU域内の諸制度であった。これが本章で、消費者政策を取り上げる理由である。

マーストリヒト条約に至るまで、消費者政策は、ゆっくりと不均衡に発展した政策であった。八〇年代後半からはじまった域内市場計画においても、消費者政策は、商品やサービスの自由な移動を妨げる障壁を除去するための間接的な政策として行われたのみであった。そこでは、例えば、消費者の法的権利の保護のように競争促進型の域内市場計画に必ずしも必要のない分野の消費者政策は発展しなかった。つまり、消費者政策は、域内市場政策を補完するための政策であり、それが行われる最終的な目的は消費者の保護という本来の目的ではなく域内市場の完成であった。その意味で、競争促進型の経済の論理から行われた政策であったのである。

しかし、そのような状況が、マーストリヒト条約以降の展開のなかで覆されることになった。そのことが最もよく示されている事例は、一九九七年にマーストリヒト条約を改正して成立したアムステルダム条約における消費者政策に関する規定であった。同条約では、消費者の権利など競争促進型の政策パラダイムとは必ずしも両立しない消費者政策の独自の目的について初めて条約レベルで言及されることになったのである。これによって、消費者政策は、域内市場政策の間接的な目的ではなく、独自の目的と論理によって行われる政策へと転換されることになった。つまり、競争促進型の論理がここで覆されることになったのである。それは以前から域内に存在していた消費者団体の要求が実現されていた過程でもあった。このような九〇年代の消費者政策の転換が本章の分析の対象になる。その際中心となるのは、転換を果たした消費者政策にEU域内の諸制度が及ぼした影響である。特に、消費

者団体の活動を活発化させその要求を政策に反映させていった欧州委員会、欧州議会という欧州諸機構の役割が重要であった。マーストリヒト条約によって新たに設定された自由裁量の範囲のなかで、それらの諸機構が独自にもった目的にしたがって消費者団体の活動を活性化させていったのである。以下で、詳しく分析していく。

第一節 欧州消費者政策の展開…ローマ条約、単一欧州議定書、マーストリヒト条約

まず、一九九三年のマーストリヒト条約に至るまでの欧州消費者政策の展開について概観しておこう。この期間の欧州消費者政策の歴史を端的に言えば、それは、他の政策に比べて遅く、また不均衡な発展しかなかった政策であった。六〇年代以降、欧米各国における消費者運動の高まりをうけて、「消費者の権利」という形で包括的な消費者保護が政策決定者の間でも意識されはじめた。しかし、消費者保護の政策は、欧州レベルでは他の政策と比べてその発達が非常に緩慢なものであった。また、実際に消費者政策が行われたとしても、それは「消費者の権利」を中心とした消費者の保護のみを目的とする包括的な政策ではなく、域内市場計画という中心的な政策目標を達成するための二義的な政策だったのである。

一 初期の消費者政策

EECを設立した一九五七年のローマ条約には、消費者保護に関する明確な規定がなかった。その条文のなかに「消費者」という文言が使われているのは、四カ所。それも共通農業政策と競争政策の受益者として言及されているのみであった。つまり、ローマ条約によって想定されていたのは、市場の統合による間接的な受益者としての消

費者であった。市場の統合によってより激しい競争が行われ、商品やサービスの選択の幅が広がり、価格が下がり、品質が向上することによって、消費者は間接的な利益を得るというものであった。⁽¹⁾したがって、消費者の権利や利益の保護という問題はまったく想定されていなかった。しかし、一九六〇年代初頭になると、イギリスのいわゆる「モノリー報告」や、アメリカのケネディー大統領の「消費者の利益擁護に関する特別教書」などに見られるような積極的な消費者保護の必要性を認める動きが世界的にはじまっていた。これらの動きは、いわゆる「大衆消費社会」の登場に伴って活発化してきた消費者運動への対応であったといえるだろう。ケネディー大統領の特別教書のなかでは、「消費者は、ほぼすべての公的・私的な経済的決定に影響を及ぼし、また及ぼされる最大の経済集団である」とされた。ただし同時に、それにもかかわらず「それらの意見がしばしば無視されてきた唯一の重要な集団である」とも指摘され「消費者の権利」の実現という考え方が初めて示されたのである。⁽²⁾この世界的な動きを受けて当時の欧州共同体(EEC)の域内でも消費者の権利をめぐる消費者運動が活発化してくると、一九六二年には労働組合と消費者団体の代表によって欧州委員会内に消費者問題連絡委員会が設置され、さらに一九六八年になると欧州委員会の第四総局(競争政策担当)に初めて消費者問題課が創設されるなど消費者問題への対応が始まった。そして、欧州消費者政策の歴史において一つの重要な画期になったのは、一九七二年一〇月のパリ欧州理事会であった。欧州環境政策の出発点となった欧州理事会としても有名な同欧州理事会では、「共同体の経済発展が欧州諸国民の生活の質の向上へと転換されねばならない」として、消費者保護の分野における政治的な行動の必要性が認められたのである。⁽³⁾

これら初期の政治的な動きは、欧州において消費者保護という政策の必要性を認識させる政治的環境を作り出したという意味で重要な役割を果たしたといえる。しかしそれよりも重要なことは、欧州レベルで消費者問題に対応

する政治的な動きがはじまると、各国ごとにそれぞれ存在していた消費者団体の連携も同時に促されたことであった。例えば、一九六二年に欧州委員会内部に消費者問題連絡委員会が設立されると、当時の六カ国の構成国の八つの消費者団体によって、欧州レベルにおける連合組織である欧州消費者機構（B E U C）が設立されたのである。

このような消費者団体間の連携は、欧州レベルの政策決定とある種の相互作用を持つことになる。例えば、一九六八年に欧州委員会の第四総局に初めて消費者問題課が創設されたひとつの理由は、B E U Cが一九六五年に委員会内部に消費者問題に取り組む部局を創設するよう求めた総会決議を行ったためであった。つまり、B E U Cの設立に見られる消費者団体の活動は、欧州レベルという新しい政治的空間に新たな政策決定過程へのアクセス・チャンネルを求めたものであったのである。そして、B E U Cがそのアクセス・チャンネルを利用して政治的結果に反映させようとした自らの目標は、ケネディー大統領によって定式化された消費者の権利の包括的な実現であった。⁽⁴⁾

このような政治的環境のもとで、一九七三年には、消費者保護課が環境・消費者保護局に格上げされる制度改革が行われ、一九七五年には、消費者保護政策に関する第一次計画が策定された。それが、一九七五年四月の理事会決議に基づく「消費者保護及び情報政策に関する予備的計画」である。⁽⁵⁾ この第一次計画は、一九八一年には、第二次計画に引き継がれ、新たに第一総局（環境・消費者保護・原子力安全担当）が創設される制度改革も行われた。⁽⁶⁾ ここまでは、一見すると消費者政策が順調な発展をしたようにみえる。

しかし、計画や決議のなかで述べられることと、実際に政策として実施されることは別の問題だった。後に欧州委員会も認めるように、この初期の二つの計画では、消費者保護の具体的な成果はほとんどあがらなかった。⁽⁷⁾ 特に、消費者団体が求めた消費者の権利にもづく包括的な消費者政策は、まったく実現しなかった。もちろん、七九年の食品の表示に関する指令、八四年の虚偽的広告に関する指令、八五年の製造物責任に関する指令など、重要な

くつかの政策は行われた。しかしそれも、政策の実行までに非常に長い時間が必要とされた。例えば、製造物責任に関する指令は、委員会によって六八年にその準備、検討作業が始められ、最初に発議がなされたのは七六年のことであった。この発議が、閣僚理事会において指令として構成国間の合意にいたったのが八五年である。つまり、委員会の発議から構成諸国が同指令について合意に至るまでに、実に九年という長い歳月が必要だったのである。

初期の段階における欧州レベルの消費者政策がこのように成果を上げられなかった理由は、第一に、欧州レベルで消費者政策という政策を行うための条約上の法的根拠がなかったということにある。第一次計画でも、消費者保護は「経済、共通農業、社会、環境、運輸、エネルギーなどの特定の共同体政策のもとでの行動」を通じて拡充されるとされた。つまり、消費者政策そのものというよりも他の政策を通じて消費者保護は実現されるという考え方である。結局のところ、ローマ条約とECは、商品やサービスの自由な移動を第一の目的とした制度であり、消費者政策がその目的に合致する政策であるとはすぐには考えられなかった。したがって、ECが独自にその政策を行うことの正当性が疑われたのである。つまり、消費者保護の必要性は認識されたものの、条約上の根拠がない状態では、それを政策として欧州レベルで行うことが適切なことなのか構成国間の意見の一致をみることはできなかった。⁸⁾例えば、制度改革によって消費者問題を担当する第一総局はたしかに創設された。しかし、欧州レベルで消費者政策を実施することについて構成国間の合意が不十分な状況下では、第一総局内が消費者問題の対応に利用しうる人的、物的資源は、他と比べて明らかに限定されてしまったのである。⁹⁾

また第二に、委員会も指摘するように、このような条約上の問題に加えて、オイル・ショック以後の景気後退という経済的な環境のなかで、構成諸国が企業にさらなる負担をかけることを嫌ったということがいえる。しかも、ECではすでに関税同盟が完成していた。つまり、国内産業を保護するために、関税の引き上げや輸入割り当てと

いった政策を行うことができなかった。この関税同盟という前提のもとで、それでも国内産業を保護するため、構成諸国は、それぞれが行っていた既存の消費者保護の規制を「非関税障壁」として利用しようとしたのである。つまり、構成諸国は、企業の負担となる消費者保護の規制を嫌っただけでなく、欧州レベルで消費者政策の調和を図ることも嫌った。またこの当時、ECにおける政策決定は、すべて全会一致で行われていた。景気後退という経済環境のなかで、この全会一致という決定の仕組みによって、構成諸国は容易に欧州レベルで消費者政策を拒否、または遅延することができたのである。これらの阻害要因が働き、初期の欧州消費者政策では具体的な成果を上げることができなかったのである。

第三章 第一節 一 註

- (1) S. Weatherill, *EC Consumer Law and Policy* (Essex: Addison Wesley Longman, 1997), pp. 4-5.
- (2) Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), 'The First 40 Years 1962-2002 of BEUC: "Not Always an Easy Partner"', May 2002; J. Stuyck, 'European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam: Consumer Policy in or beyond the Internal Market?', *Common Market Law Review*, Vol.37, 2000, pp. 367-400.
- (3) 金丸輝男 編『ECからEUへ：欧州統合の現在』（創元社、一九九五年）、一八八頁。
- (4) BEUC, 'The First 40 Years 1962-2002 of BEUC', (2002).
- (5) *Official Journal* C 92/L, 1975; Commission of the European Communities, 'Consumer Policies: Past Achievements' (1998), SEC (98) 564, p. 2.

- (6) *Official Journal* C 133/1, 1981.
- (7) Commission of the European Communities, 'A New Impetus for Consumer Protection Policy' (1985), COM (85) 314 final.
- (8) G. Close, 'The Legal Basis for the Consumer Protection Programme of the EEC and Priorities for Action', in G. Woodroffe (ed.), *Consumer Law in EEC* (London: Sweet and Maxwell, 1984), pp. 1-23.
- (9) A. R. Young, 'Consumption without Representation?: Consumers in the Single Market', in H. Wallace and A. R. Young (eds.), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 206-234.
- (10) Commission of the European Communities, 'A New Impetus for Consumer Protection Policy', (1985).