

ギリシャ危機の背景 ～政府の放漫財政か、欧州統合の構造的問題か？～

はじめまして。菊池といいます。五年ほど前から同志社大学グローバル・スタディーズ研究科という大学院で教えています。専門はヨーロッパにおける新自由主義や移民排斥などの問題です。今日はこの一か月にわたって揺れ動いてきたギリシャ情勢について考えてみたいと思います。最初に寺本さんに声をかけていただいたときは、7月5日の国民投票で緊縮反対派が勝利した直後でしたので、非常に前向きな気持ちでお引き受けしました。ところが、その1週間後、ギリシャ政府が一転して厳しい緊縮計画に合意してしまったため、大いに困惑させられました。国民投票で歴史的な勝利を収めたにもかかわらず、なぜツィプラス首相は緊縮計画を受け入れてしまったのか。現時点では、舞台裏の駆け引きなど、よくわからない部分もあるのですが、これまでの流れをまず簡単に振り返るところから入りたいと思います。

混迷するギリシャ情勢

今年の1月末にギリシャの「急進左派連合」(SYRIZA)が総選挙で勝利し、ツィプラス政権が誕生しました。以来、この五年間に及ぶ緊縮政策の見直しを求めて、債権者団(欧州中央銀行、EU委員会、国際通貨基金、ユーログループ)との交渉が始まりました。しかし議論は最初から平行線をたどり、半年が過ぎても一歩も前進しませんでした。6月末には、第三次金融支援プランの交渉期限が迫り、デフォルト(債務不履行)の不安から、国内では預金の引き出しに拍車がかかりました。銀行の窓口に長蛇の列ができ、毎日20億ユーロが流出するという危機的な状況です。だがこの非常事態にもかかわらず、欧州中央銀行は「緊急流動性支援(ELA)」の上限を増額しないという方針を固めます。その結果、ギリシャ政府は次の厳しい選択を迫られました。債務返済のための新たな金融支援と引き換えに、さらなる緊縮計画・構造改革に応じるか、あるいは、金融システムが干上がり、国民経済が崩壊するかという二者択一です。窮地に立たされたツィプラス政権は、国内の銀行を閉鎖し、預金の引き出し制限を実施する一方で、緊縮計画の是非を問う国民投票を呼びかけました。すでに五年半にわたる緊縮政策に喘いできたギリシャ国民の民意を債権者団にぶつけるという賭けに出たわけです。これに対してEU側は、ツィプラス政権を非難し、経済崩壊の不安を煽るキャンペーンを展開しましたが、大方の予想に反して有権者の約62%が緊縮に「反対(OXI)」を表明しました。特に若年層にいたっては80%以上がNO!に投票したといいます。

この歴史的な勝利を背景に、ギリシャ政府は7月11日・12日に最後の交渉に臨むわけですが、債権者側は一歩も譲歩しませんでした。とくにドイツのシュไブレ蔵相を中心とする強硬派は、「ギリシャのユーロ離脱(GREXIT)」を示唆することで、厳しい緊縮計画の受諾を迫ったのです。結局、二日間で17時間におよぶ議論の末、ツィプラス首相は最後に屈服し、第三次金融支援プランに調印しました。三年間で最大860億ユーロ(約11兆9000億円)に上る金融支援と引き換え

に、消費税の大幅な引き上げ、さらなる年金や社会保障費のカット、500億ユーロ分の国有資産の売却などを実施するという内容です。緊縮政策からの脱却を掲げてきたツイプラス政権としては、ほぼ無条件降伏ともいえる合意でした。こうしてギリシャのユーロ離脱はいったん回避されたものの、協定調印の是非をめぐるギリシャの世論は紛糾し、7月15日に開催された国民議会では、与党の「急進左派連合」の4分の1近い議員が造反するなど、波乱含みの状況が続いています。

今日の私の講演では、以上の経緯を踏まえた上で、ギリシャ危機の背景をあらためて振り返りたいと思います。この6月末にギリシャ危機が再燃して以来、ツイプラス政権に対するバッシングが日本でも反復されてきました。「ギリシャ危機の原因は、政府が公共サービスを拡大するなど、税収に見合わない放漫財政を続けてきたことにあり、信用不安を招いたギリシャが緊縮や構造改革を受け入れるのは当然だ」というのが主要メディアの論調でした。また「勤勉なドイツ人」対「怠け者のギリシャ人」というステレオタイプも復活し、テレビのパラエティ番組などで面白可笑しく語られてきました。ギリシャが財政危機に陥ったのは、昼寝の習慣などが残る南欧の風土にあるといった床屋談義の類です。だが欧州債務危機の原因は、果たして政府の放漫財政や南欧の風土などにあるのでしょうか。もしそうではないとすれば、原因はどこにあるのでしょうか。この学習会では、EUの市場統合・通貨統合のプロセスを振り返ることで、ギリシャ危機の真相を探りたいと思います。手順としては、まずギリシャ危機を描いたドキュメンタリー映画をご覧ください。つぎにギリシャ危機の背景を解説し、最後にツイプラス政権の挫折の理由について少し考えてみたいと思います。

～映画上映～

上映作品について

ただいまご覧いただきましたのは、『債務による支配』(Debtocracy)というギリシャのドキュメンタリーです。いわゆる「クラウドファンディング」で制作された映画で、2011年にインターネットで公開されて以来、6週間で150万人(ギリシャの人口は約1000万人)がダウンロードするなど、巨大な反響を呼び起こした作品です。日本ではNHKのBS世界のドキュメンタリーで、「ギリシャ・財政破綻への処方箋」という邦題で50分の短縮版が放映されました。作品の前半では、ギリシャの債務危機の原因をさまざまな経済学者の証言を通じて解説したうえで、後半では、ギリシャの債務帳消し運動を紹介するという構成になっています。監督のアリス・シャツィステファヌは、ギリシャの若手の映像作家の一人で、この作品の続編として、さらに二本のドキュメンタリーを制作しています。一本目は、トロイカ体制による緊縮政策がギリシャにもたらした破滅的な状況を描いた『カタストロイカ』(Catastroika)。もう一本は、金融危機を背景とするギリシャとヨーロッパにおける排外主義の台頭を描いた『ファシズム・インク』(Fascism Inc.)という作品です。いずれも現在ギリシャがおかれている状況を理解する上で、貴重な手がかりを与えてくれる作品です。英語字幕版で構わなければ、インターネット上で無料で視聴できますので、本作品と併せてぜひご覧ください。それでは、いま見ていただいたドキュメンタリーの内容を踏まえた上で、これからギリシャ危機の背景について、もう少し詳しく解説していきたいと思

疑似連邦国家としての欧州連合 (EU)

ギリシャ危機を理解するためには、まず EU がいかなる組織であるかを確認しておく必要があります。一般によく言われるのは、EU=欧州連合とは「疑似連邦国家」だということです。つまり 19 世紀にヨーロッパで誕生した中央集権型の国民国家と、アメリカ合衆国や旧ソビエト連邦のような連邦国家の中間に位置する存在ということですね。EU はドイツやフランスなどの国民国家が連合することで成り立っていますが、アメリカ合衆国とは違って、単一的意思決定システムを持っていません。とくに EU の場合、財政政策と金融政策の間に大きなズレが生じています。つまり、税制・予算編成に関わる財政主権に関しては、それぞれの加盟国の管轄になっているのに対し、金融政策に関しては、通貨発行権を独占する「欧州中央銀行」(ECB) の管轄となっている。「通貨は統一したけれども、財政はバラバラ」といわれるゆえんです。このことから、以下に検討するいくつかの重要な問題が派生することになります。

1958 年に「欧州経済共同体」が発足したとき、これを構成する 6 か国 (西ドイツ、フランス、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグ) は、税制や社会保障制度などの面で相対的に均質な国々でした。ところが、1980 年代に南欧諸国 (ギリシャ、スペイン、ポルトガル) が加わり、さらにベルリン壁崩壊を挟んで、1990 年代以降、中欧・東欧諸国 (エストニア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリア、マルタ、キプロス) が加盟すると、賃金水準や社会保障制度などの面で大きな落差が生じるようになりました。28 もの国からなる単一の市場が成立し、ヒト、モノ、カネが自由に移動できるようになると、一体どのような問題が起こりうるのでしょうか。

EU 域内の減税競争の展開

まず最初に指摘しなければならないのは、産業の空洞化を背景とする減税競争の展開です。とりわけ、1986 年に「単一欧州議定書」が成立し、EU 域内における資本移動に対する規制が全面的に撤廃されると、大企業は軒並み賃金水準の低い国や法人税の安い国へと製造部門を移転しはじめました。その結果、多くの国々で産業の空洞化が進み、失業率が上昇する一方、税収の減少が起きました。そこで、EU 各国は労働市場を規制緩和し、企業に安い労働力を提供すると同時に、各種の税率を引き下げることで、資本の誘致に勤しむようになりました。「底辺への競争」と呼ばれる現象です。

このような政策は、たしかに一国のみで実施されれば、一定の効果が見込めるかもしれません。しかし、ある国が法人税を引き下げれば、やがて他の国も追随しますから、効果は相殺されていくでしょう。実際、1980 年代半ば以降、EU 諸国の税収は減少傾向をたどり、政府は慢性的な財政赤字に見舞われるようになりました。そこで、各国は国債の発行で財源を補ったため、政府の累積債務が一斉に膨張しはじめました。ここに欧州債務危機の歴史的な起源があります。EU 諸国の政府債務残高が増加したのは、必ずしも無責任な財政運営が行われてきたからではない。むしろ、EU 域内における減税競争により、国の税収が減り続けてきたことに主要な原因があるのです。

フランスの事例

この点をフランスの事例に即して、もう少し詳しく見ていきましょう。フランスの公的支出の割合は、1993年に国内総生産の55%というピークに達しましたが、それ以降の15年間はゆるやかに減少傾向をたどってきました。リーマン・ショック前の2007年には、約1兆270億ユーロと、GDP比で52.3%まで減少しています。一方、政府の債務残高は、この間、急速に膨張してきました。フランス政府の債務残高は、1980年までは国内総生産の20%程度でしたが、それ以降、にわかに増大を始め、1990年には約35%、2000年には約58%、そして2007年には64%に達しました。このように財政支出の割合が減少しているのに、累積債務が膨張し続けている理由は、どこにあるのでしょうか。その答えは、何よりもこの間の度重なる税制改革にあります。

まずは所得税率の推移から見ていきましょう。長らく所得税は、その累進性ゆえに、最も公平な税制だと考えられてきました。ところが、1980年代の新自由主義への路線転換とともに、税率のフラット化（平準化）が進んできました。まず、1986年まで13段階あった課税段階が、2007年には5段階に均されました。また、1986年まで65%だった最高税率は、2007年には40%まで引き下げられました。仮に1999年までの所得税率が維持されていたら、現在よりも毎年150億ユーロほど多くの税収が見込まれたと専門家は計算しています。また、税率のフラット化のほかにも、さまざまな税制優遇措置が講じられてきました。その数は実に500以上にのぼり、これに伴う国庫の損失は、所得税分だけで年間400億ユーロ、他の税を含めると年間750億ユーロに及ぶと試算されています。このほかにも、最富裕層の納税額に上限を定める「累進上限税率」の導入から、土地や家屋などに対する相続税の減税、株式などの金融資産に対する減税など、富裕層の租税回避に便宜が図られてきました。その結果、税の逆進性が高まり、富裕層ほど税負担が軽減されるようになりました。

同様の傾向は法人税に関しても見られます。フランスの場合、企業に対する法人税は、1986年まで一律45%でしたが、2007年には33%まで引き下げられました。この数字だけ見ると（12%の減税）、いっけん大きな変化には見えないかもしれませんが、この間、企業のロビー活動などを通じて、さまざまな特例や免税措置が講じられてきましたので、フランス企業の実質的な納税額は、この数字よりも大幅に低くなっています。手元の文献によると、ごく小規模な企業で平均28%、従業員2000人未満の企業で13%、そして一部上場の大企業で8%となっています（ATTAC, *Le Piège de la dette publique*, p.53）。昨年、日本でも『税金を払わない巨大企業』（宮岡幸雄著、文春新書）という本が出版され、一部で話題になりましたが、同じような現象がフランスをはじめ、EU各地で起きているわけです（ちなみに、ギリシャの場合、法人税率は1995年から2009年にかけて40%から25%へと引き下げられた）。

1980年代以降、債務の利払いが財政を圧迫するようになったことから、ヨーロッパでも政府の無駄遣いなどがやり玉に上がるようになりました。しかし、これらのデータから見えてくるのは、そのようなイメージとは異なる現実です。すなわち、EU諸国の債務膨張の原因は、財政支出の増大ではなく、むしろ、この間の税制改革により、国の税収が落ち込んできたことにあるのです。その意味で、マスコミによる公務員バッシングなどは、こうした不平等な政策から国民の目をそらす役割を果たしているといえるでしょう。

EU 域内の貿易不均衡の拡大

欧州統合の拡大・深化に基づく第二の問題は、ヨーロッパ内の地域間格差の拡大です。さきほども言いましたように、「欧州経済共同体」を形成した6カ国は、もともと経済力などの面で相対的に均質な国家でした。しかし、その後、南欧諸国を加え、さらに東欧へと拡大していく過程で、加盟国間の経済力の差は大きく拡大しました。EU という単一市場が成立し、経済力の強い国と弱い国の間で文字通り自由競争が行われると何が起きるのか。当然ながら、競争力の強い国の商品が市場を席卷し、独占していくことになります。その流れを一挙に加速させたのが、1999年の単一通貨ユーロの導入です。

一般に国際競争力の弱い国は、為替市場に介入し、通貨を切り下げることによって、貿易収支のバランスを調整することができる。自国の通貨が安くなれば、それだけ輸入が割高になる一方、自国産業の輸出競争力が上昇するからです。しかし、ユーロ圏では、1999年以降、単一通貨の導入により、「通貨の切り下げ」ができなくなりました。その結果、ギリシャなどの経済力の弱い国は、外国商品の流入により、貿易収支が急速に悪化していきました。一方、ドイツなどの競争力の強い国は、同じ理由により、「ユーロの恩恵」を享受することになりました。輸出が伸びて貿易黒字が増大しても、単一通貨のおかげで通貨高にはならず、輸出競争力を維持できたのです。実際、1999年のユーロ導入以降、ドイツの貿易黒字は急速に増大し、2000年の591億ユーロから2014年には過去最高の2170億ユーロへと飛躍しました。

こうしてEU統合の進展とともに、ユーロ圏は大きく二つのグループに分裂していきました。ドイツ、オーストリア、オランダをはじめとするEU中核国（コア）と、ギリシャ、スペイン、ポルトガルなどの周辺国（ペリフェリー）です。前者が輸出主導型の経済を志向し、周辺国を相手に巨額の貿易黒字を記録しているのに対し、後者は慢性的な貿易赤字に直面するようになりました。実際、EU中核国のGDPに占める輸出の割合は、オランダとベルギーで70%前後、オーストリアで50%、ドイツで40%と高く、しかもEU域内への輸出比率が突出しています。市場統合で関税障壁がなくなり、通貨統合で「通貨切り下げ」もできない以上、EU域内の貿易不均衡が拡大していくのは当然でした。

EU 周辺国の財政危機

これにともなう第三の問題は、EU周辺国の財政赤字が拡大してきたことです。すでに指摘したように、EU周辺国の主要産業は、外国企業に内需を奪われ、90年代以降、急速に斜陽化していきました。とくにギリシャなどでは、観光や建設、港湾事業などの一部の業種を除いて地場産業が崩壊し、失業率が上昇しました。しかし、増大する失業者を放置すれば、政情は不安定になりますから、政府としては何らかの手を打たなければなりません。そこで、国や地方自治体は、公的就労事業を拡大することで、雇用の確保を図ってきました。2009年にギリシャの財政危機が発覚した際、労働人口に占める公務員比率の高さがやり玉に挙げられましたが、ある意味では、EU統合の矛盾を公共部門が吸収してきたともいえるでしょう。しかし公共部門が肥大化すれば、たしかに財政赤字は拡大せざるをえません。これを市場からの資金調達で支えようとする、ドイツやフランスなどの金融機関に頼るほかなくなる。このことがギリシャの対外債務が膨張していく一因となりました。

格差是正のメカニズムの不在

ところで、地域間の格差が拡大しても、仮に EU が本格的な連邦国家であれば、連邦政府による財政移転を通じて、その矛盾をある程度調整することができたはずで。たとえば、アメリカ合衆国の場合、GDP 比で約 20%にあたる資金を連邦税として吸い上げ、その一部を 50 州の間の格差是正に充てています。また、日本のような国民国家の場合も、国が税の一部を地方交付金として地方に再分配し、都道府県間の格差を是正しています。しかし、国民国家の連合体である EU の場合、租税を徴収する権限は加盟国にあり、EU として独自の財源を持ち合わせているわけではありません。その結果、EU 自体の予算は GDP 比で 1.67%と、微々たる水準にとどまっています。これは EU 統合により、加盟国間で貧富の格差が拡大しても、それを是正するメカニズムが存在しないことを意味しています。

ここに「疑似連邦国家」としての EU のもう一つの弱点があります。将来ヨーロッパの連邦化が進み、EU が地域間格差の是正に乗り出すことは不可能ではないかもしれませんが、ただそのためには、同じ共同体の一員としての連帯感と帰属意識が EU 市民の間で芽生えることが不可欠です。この間、ドイツや北欧では、ギリシャやアイルランドへの金融支援に反対するポピュリズム政党が誕生し、ユーロ離脱などを訴えてきました。「ドイツのための選択肢」、「真のフィンランド人」、「デンマーク人民党」などの政党です。これらの政党が EU 議会選挙などで躍進している現状を踏まえると、財政移転による地域間格差の是正という解決策は、当面難しいといわざるをえません。

EU 中核国の過剰資金の還流とバブル経済

以上、欧州統合にともなう幾つかの問題を検討してきました。資本移動の自由化にともなう製造業の移転、産業の空洞化を背景とする減税競争の展開、税収の減少と累積債務の膨張、EU 域内における貿易不均衡の拡大、EU 周辺国の財政赤字の拡大、地域間格差を是正するメカニズムの不在などです。しかし、このような事態が進行して来たにもかかわらず、その矛盾がただちに顕在化しなかったのは、なぜでしょうか。その理由は、EU 中核国に集まる過剰資金が周辺国に還流され、バブル経済が引き起こされてきたことにあります。

もともとドイツをはじめとする EU 中核国は、ギリシャなどの周辺国に比べて労働生産性が高く、国際分業において優位な位置を占めていました。しかし、EU が拡大するにつれ、これらの国は、内需を拡大するのではなく、むしろ、ますます輸出主導の成長を目指すようになりました。たとえば、ドイツは製造部門をポーランドなどの東欧地域に移転し、生産コストの削減を図ると同時に、国内の賃金水準を抑制する労使間協定をシュレーダー政権期に結びました。賃金水準が抑制されれば、それだけドイツ企業の国際競争力が強化されるからです。その結果、EU 周辺国を相手にドイツは大幅な貿易黒字を記録するようになりましたが、国内では購買力が低迷しているため、内需は冷え込んだままです。そこで、ドイツの金融機関は、企業や株主から預かった過剰資金を EU 周辺国に貸し付け、アメリカ型の「債務による成長」を促すことで、さらなる市場の拡大を図ってきたのです。そのメカニズムはアメリカのサブプライム・ローンの仕組みともよく似ています。

周知のとおり、資本主義経済はモノが売れなければ機能しません。だからこそ、戦後のケインズ主義体制のもとでは、政府が景気対策をしたり、税制を通じて所得の再分配を行うことで需要を支えてきたわけです。ところが、新自由主義体制のもとでは、賃金水準や社会保障費を徹底的に圧縮するため、別の方法で問題に対処せざるをえない。そこでアメリカの金融界が発明したのは、「債権の証券化」という手法を通じて、低所得層（サブプライム）に住宅ローンを提供することで、需要を支えるという方法でした。こうして貧困化する大衆層にクレジットで家を買わせると同時に、その金利によって一儲けできるのであれば、金融界にとって一石二鳥だというわけです。

同時期のヨーロッパでも同じようなサイクルが EU のコアとペリフェリーの間で作られ出されました。すなわち、EU 中核国の金融機関に集中する過剰資金を PIIGS 諸国（ポルトガル、イタリア、アイルランド、ギリシャ、スペイン）の金融機関に貸し付け、現地の人々にクレジットでモノを消費させることで、これらの国々への輸出が促進されてきたのです。とりわけ、ギリシャの場合、独仏の銀行から莫大な資金が融資され、アテネ・オリンピック（2004）のスタジアムが建設されたり、フランス製の戦闘機やドイツ製の戦車や潜水艦などが輸入されました（ストックホルム国際研究所の 2010 年の年次報告書によると、ギリシャは 2005 年から 2009 年にかけてヨーロッパで 5 番目の武器輸入国となっている）。また、スペインやアイルランドでは、現地の民間銀行を経由して大量のローンが国民に提供され、空前の住宅バブルが発生しました。スペインの主要産業は斜陽化しているにもかかわらず、リゾート地では別荘やマンションの建設ラッシュが起こるなど、まるで好景気を迎えているかのような錯覚が生じたのは、そのためでした。だがやがてバブル経済が崩壊すると、民間銀行が政府に救済されることにより、その巨額の債務が国民に跳ね返ってくることになったのです。

金融危機のインパクト

それでは、欧州債務危機の引き金となったサブプライム危機のインパクトを確認することにしましょう。アメリカの住宅バブルの崩壊は、この間、金融市場の規制緩和を進めてきた EU の政治指導者にとって青天の霹靂でした。リーマン・ショック後、EU 各国は銀行の連鎖倒産を防止しようと、まず巨額の公的資金を投入して銀行の救済に乗り出しました。その総額は、保証金としてプールされた資金を含めると、EU 全体で 1 兆 1000 億ユーロに上ると見られています。また、各国は世界的な景気後退に歯止めをかけようと、さまざまな景気刺激策を打ち出しました。これに投入された公的資金の額は、国によって大きな偏差がありますが、EU の GDP 比で 2~3% に達すると言われています。さらに、世界同時不況の影響で失業手当などの支出が増大する一方、税収が大幅に落ち込んだため、政府の財政収支は悪化しました。この三つの要素が相まって、EU 諸国の債務残高は 2007 年から 2010 年にかけて一挙に膨張しました。

この点を統計データに即して簡単に確認しておきましょう。リーマン・ショック（2008）以前、ヨーロッパの財政収支は、概ね安定していました。たとえば、2007 年の EU 各国の財政収支を見ると、ユーロ圏全体の平均値は GDP 比で -0.6% と、ほぼ均衡していることがわかります。もちろん、国によって多少の偏差がありました。ユーロ圏の財政赤字の上限である -3% に迫っている国としては、フランス（-2.7%）、イギリス（-2.7%）、ポルトガル（-2.8%）の三国が上げ

られます。すでに-3%のバーを超えていた国は、ハンガリー(-5%)とギリシャ(-6.7%)の二か国だけでした。一方、アイルランドの財政収支は±0、スペインの場合は1.9%の黒字でした。

ところが、2010年の財政収支を見ると、ユーロ圏全体の平均はGDP比で-6.3%と、一転して大幅な赤字に転じていることがわかります。とりわけ大きな被害を受けたのは、この間、アングロサクソン流の「債務による成長」により、バブル経済を謳歌してきた国々でした。たとえば、アイルランドの場合、2007年の+5.4%の黒字から一年後の2008年には-13.5%の赤字に転落しました。またアイルランドは、2007年から2010年にかけて、±0から-32%の大赤字に転落しました。同様にスペインも+1.9%の黒字から-9.3%の財政赤字へと転じています。これらの諸国に比べると、同時期に-6.7%から-11%の財政赤字に転落したギリシャなどは、マシな方だったと言えるかもしれません。

しかし、リーマン・ショックから約2年が経ち、金融機関の救済と景気対策がひと段落すると、EU各国は一斉に厳しい緊縮政策に転換しました。公務員のリストラ、失業手当や生活保護の減額、年金受給年齢の引き上げ、教育費や医療費の削減、公共サービスの民営化と国有資産の売却、そして消費税の値上げなどです。その結果、欧州諸国の財政支出は、2010年から2013年にかけて大幅に縮小しました(GDP比で、フランスで5ポイント、イギリスで7.5ポイント、ギリシャでは19ポイント)。つまり、住宅バブルの崩壊で不良債権を抱えた銀行や投機家たちの利益が守られる一方、そのツケは国民に負わされたのです。しかも、税金で救済された金融機関は、その後、原油や穀物などの一次産品に対する投機で息を吹き返した後、南欧諸国の国債に狙って新たな投機活動を展開するようになりました。ギリシャ危機のはじまりです。

ギリシャ・狙われた国債

政府が巨額の債務残高を抱えている国ならば、世界1位の日本(GDP比で現在246%)をはじめ、多くの国がありますが、とりわけ南欧諸国が狙われたのはなぜでしょうか。それは一言でいえば、金融界がユーロの構造的欠陥を嗅ぎ付けたからです。一般に政府は大きな財政赤字を抱えても、自国の中央銀行から1%程度の低い金利で資金を調達して財政を賄うことができます。ところが、ユーロ圏の場合、政府は欧州中央銀行の融資を当てにすることができない。通貨発行権を独占する欧州中央銀行は、政府に直接融資することを条約で禁じられているからです(マーストリヒト条約101条)。ユーロを設計した銀行家たちの見解では、欧州中央銀行からの融資を認めると、政府は財政規律を守らなくなり、国債の乱発により、インフレが生じる危険がある。そこで欧州中央銀行による直接の融資を禁止し、政府が財政赤字の場合には市場からの資金調達をさせることで、インフレを防止する仕組みを考案したのです。これが「オールド・リベラリズム」と呼ばれるドイツの金融政策の考え方です。このことは、ユーロ圏の金融政策が、雇用対策よりもインフレ退治を優先していることを示唆しています。しかし、金融市場に依存せざるをえなくなった結果、ユーロ圏の諸国は金利に対するコントロールを失い、財政状況の厳しい国ほど高い金利を払わなければならなくなりました。財政基盤が弱い国ほど国債の格付けが引き下げられ、貸し手から高額のリスク報酬を求められるからです。リーマン・ショック後、ヘッジファンドがEU周辺国の国債に目を付けたのは、そのためでした。

その最初のターゲットとなったのが、2009年の秋に巨額の財政赤字が発覚したギリシャでした。2009年10月にパパンドレウ政権が誕生し、過去にギリシャ政府がユーロ導入の条件（GDP比で、財政赤字比率3%以下、債務残高60%以下）を満たすために、組織的な粉飾決算を行ってきた事実を公表すると、市場が反応。ギリシャの債務不履行を恐れて一斉に融資を渋るようになりました。その結果、ギリシャ債はヘッジファンドの投機活動の標的となり、三年物国債の利率は一時20%台まで暴騰しました。こうして金利が経済成長率を大幅に上回ることで「雪だるま効果」が発生し、ギリシャ政府の総債務残高は2009年から2011年にかけて126%から170%（GDP比）へと跳ね上がりました。また同様の攻撃が、住宅バブル崩壊への対応で痛手を負ったアイルランド、スペイン、ポルトガル、さらにはイタリアへと拡大することで、事態は瞬く間にユーロ危機へと発展しました。

緊縮政策によるデフレの悪循環

ギリシャ危機が勃発した当初、EUの政治指導者は、政府間の融資を禁じるリスボン条約（125条）に基づき、原則不介入の立場を確認しました。だが、ギリシャ国債の大半を所有するのがEU域内の銀行であって、ギリシャが破綻すれば、とりわけ独仏の銀行に多大な被害が及ぶことが判明すると、欧州委員会、欧州中央銀行、国際通貨基金（IMF）の三者からなるトロイカ体制が発足し、「ギリシャ救済プラン」が検討されることになりました。金融安定化のための基金を設立し、債務返済のための金融支援をギリシャに施す代わりに、緊縮政策と構造改革を求めるという内容です。1980年代に途上国の債務危機が起きた際、IMFや世界銀行などが介入し、途上国への金融支援の条件として、いわゆる「構造調整プログラム」が強要されましたが、2010年以降、これと同じ事態がヨーロッパを舞台に繰り広げられるようになったのです。その詳細については、ここでは立ち入りませんが、これが「ギリシャの救済」を目的とするものではなく、サブプライム危機に次ぐ「第二の銀行救済プラン」であることは、いうまでもありません。実際、これまでの二回の金融支援策（2010、2012）で融資された2400億ユーロの80%以上は、ギリシャ経済を潤すことなく、ただちに国内外の民間銀行（特にドイツ、フランス、オランダの銀行）の手にわたりました。

しかし、景気後退の局面で緊縮政策を実施すれば、国民の購買力が低下し、ますます深刻な不況に陥ることは、1929年の大恐慌以来、すでに実証済みでした。実際、第一次金融支援プランと引き換えに、2010年以降、大幅な財政支出の削減が実施された結果、ギリシャ経済はマイナス成長に転じ、税収も激減しました。その結果、緊縮の効果は相殺され、政府の債務残高は減少するどころか、ますます増大しました（2009年から2011年にかけて、GDP比で126%から170%へ。なお、IMFによれば、2016年には200%を超えると予想される）。にもかかわらず、第二次金融支援策（2012）の際には、さらなる財政支出の削減が要求された結果、ギリシャ経済はますます深刻な「デフレの悪循環」に陥りました。とりわけ、失業率はうなぎのぼりに上昇し、25歳未満の若年層に関しては一時62%というピークを記録（2013年3月現在）しました。また、失業手当の打ち切りや生活保護の廃止、年金支給額の削減などの影響で、電気代が払えない貧困世帯が30万を突破。ホームレスや自殺者の数も急増しました。さらに、医療費に関しても、大規模な予算の削減が断行された結果（2010年にはGDP比で6%、2012年には8%にも上る予算の削減！）、

全国で多くの病院や診療所が閉鎖し、薬が買えずに死亡する人々が急増するなど、深刻な人道危機が発生しました。アテネのシンタグマ広場を占拠した若者たちの運動からマドリードのプエルタ・デル・ソル広場を占拠した「M15 運動」まで、近年ヨーロッパの各地でオキュパイ運動が高揚してきましたが、その背景には、このような惨状を招いたトロイカ体制への怒りがあることは、いうまでもありません。

*

以上、欧州債務危機にいたる流れを振り返ってきました。これまでの議論により、問題の原因が、単なる政府の放漫財政やのんびりした南欧の風土や文化にあるのではなく、EU 統合の構造的な欠陥にあるということが、だいたい理解いただけたのではないかと思います。過去三十年にわたる欧州統合は、諸国間の協調と連帯よりも、もっぱら競争を強化する方向で進んできました。とりわけ 86 年の「単一欧州議定書」以降、激しい減税競争や輸出競争が域内で展開されるようになった結果、貿易収支のバランスは悪化し、ヨーロッパは「勝ち組」と「負け組」に分裂してしまいました。その矛盾がただちに顕在化しなかったのは、EU 中核国の過剰資金が周辺国に還流されることで、バブル経済が引き起こされてきたからです。しかしリーマン・ショックを引き金に世界的にバブル経済が崩壊すると、その矛盾は PIIGS 諸国の財政危機として爆発することになりました。ギリシャ危機は、その一つのバリエーションにすぎません。2010 年以降、トロイカ体制はギリシャに金融支援を施すことで金融機関の救済を進める一方、同国に過酷な緊縮政策を強いることで、債務の返済を続けさせてきました。しかし、これが状況の改善にはつながらず、むしろ事態を悪化させてきたことは、さきほど確認したとおりです。

ここで最後に、もう一度出発点に戻り、ツイプラス政権の敗北の理由について考えてみたいと思います。7 月 5 日の国民投票で有権者の約 62%が緊縮反対を唱えたにもかかわらず、なぜツイプラス首相は屈辱的な緊縮プランに合意してしまったのかという問いです。当事者の証言やいろいろな論者の分析を踏まえると、大きく三つの要因があるように思います。一つはドイツの強硬姿勢。二つ目はギリシャの国際的孤立。三つ目は SYRIZA の戦略的失敗です。

ドイツ政府の強硬姿勢

7 月 5 日の国民投票後、ブリュッセルで最後の交渉に臨むにあたって、ギリシャ政府は新たな財政再建案を事前に関係機関に送付しました。その内容が、6 月末までの債権者団の要求に大幅に譲歩するものだったことから、関係機関に概ね歓迎されました。とりわけフランスのオランド大統領は、今度のギリシャの財政再建案は「厳密で信用に足るものである」とする談話を発表。続いて EU 委員会、欧州中央銀行、国際通貨基金の三者も「交渉の土台になるもの」との意見書をユーログループの議長に送りました。その結果、交渉前日のブリュッセルでは問題の早期解決に向けて楽観的なムードが漂っていたといえます。しかし、7 月 11 日の午後にユーログループの会合が始まると、空気は一変しました。ドイツ政府をはじめとする強硬派（オランダ、スロヴァキア、フィンランドの蔵相）は、ギリシャの財政再建案をまったく不十分だと主張し、また国民投票の実施によって「信頼関係は失われた」としてギリシャ政府を非難しました。こうして、ギリシャの財政再建案は破棄され、ドイツのショイブレ蔵相による「ギリシャ・ユーロ離脱案」の脅しのもとで、屈辱的な合意を迫られることになったのです。

ショイブレ蔵相の「ギリシャ離脱 (GREXIT)」案は、ユーログループの会合で公式に議論されたわけではありません。しかし、事前にドイツの同盟国の蔵相に送付されるなど、すでに公然の秘密となっていました。7月11日付のフランクフルター・アルゲマイネ紙に掲載されたわずか1ページあまりの文書によれば、ギリシャ問題の解決方法は二つしかないと記されています。一つ目は、ギリシャ政府が今度の財政再建案を「早急かつ全面的」に見直し、新たな金融支援を取り付けること。ただし、そこで約束された計画がスケジュール通りに実施されない場合、自動的に支援を停止することなどが明記されています。もう一つの方法は、もっと過激で、ギリシャを当面5年間ユーロ圏から離脱させるというものです。その間、EUの技術的・人道的支援のもとで財政再建を進めさせ、ユーロ導入の条件を満たせたら、欧州通貨同盟への復帰を検討するというものです。

欧州議会の「欧州人民党グループ (EPP)」(保守系の最大会派)のスポークスマンは、ドイツのショイブレ蔵相の意図は、ギリシャ政府が求めている債務の削減を実現することにあると記者会見で説明しました。つまり、ギリシャがユーロ圏にとどまる以上、欧州通貨同盟の規則により、これを認めるわけにはいかない。そこで、ギリシャをいったんユーロから離脱させた上で、債務の一部削減などの措置を施すところにポイントがあるというのです。しかし、問題の文書が新聞に公開されることで、むしろ、ヴァルファキス元蔵相が主張していた「ギリシャ・見せしめ」説の信憑性が一挙に高まりました。すなわち、ドイツ政府はギリシャをユーロ圏から追放し、いわば見せしめにするすることで、フランスやイタリアをはじめ、財政規律の甘い他の国々に圧力をかけようとしているという見解です。実際、ギリシャの国内総生産はユーロ圏のGDPの1.5%にすぎません。にもかかわらず、ドイツ政府がギリシャ問題に異常なまでの執念を見せたのは、ドイツ流オルド・リベリズムにユーロ圏全体を従わせる政治的な意図があるのではないかと考えられるのです。

ドイツの強硬姿勢は、EU諸国の多くにとっても予想外でした。周知のとおり、欧州統合のプロセスは、二度にわたる世界戦争への反省から出発し、力の行使ではなく、まがりなりにも対話と協調を重視して歩んできました。ところが、今回のドイツ政府は圧倒的な経済力を背景にギリシャを経済崩壊の瀬戸際に追い詰めた上で、有無をいわせず、ねじ伏せたのです。ドイツがこれほど独善的に振る舞ようになったのは初めてであり、EU精神からの逸脱であるとして多くの反発を呼び起こしました。

たとえば、イタリアのマッテオ・レンツィ首相は、イル・メッサジューロ紙のインタビューで会議での発言をこう発言しています。「なんとしても合意に至らなければならない。ギリシャはユーロ圏に留まる必要がある。私はドイツに言いました。これはあんまりだ。ギリシャはほとんどの点で譲歩しているじゃありませんか。EUのパートナーの一国を、このように辱めることは断じてありえない」。また、ルクセンブルグの外務大臣ジャン・アッセルボルンは、南ドイツ新聞の紙面で、こう警告しています。ギリシャをユーロから追放することは「欧州と世界におけるドイツの評判を致命的に傷つけるだけではありません。それはフランスとも深い確執を生むことになるでしょう」。また、ツィプラス屈服のニュースが報じられると、「これはクーデターだ」(This is a Coup)というメッセージがソーシャル・メディアを駆け巡りました。第二次大戦後、ヨーロッパ最大の経済大国となったドイツが、東西統一を経て、再び覇権的に振る舞うようになった現在、

「ヨーロッパの根本問題は、もはやギリシャ問題ではなく、ドイツ問題だ」と囁かれている状況です。

ギリシャの国際的孤立

ツイプラス政権の挫折の第二の要因は、SYRIZA の国際的孤立です。今年 1 月に誕生して以来、ツイプラス政権はヨーロッパにおいて事実上、唯一の左派政権でした。もちろん、フランスの社会党政権やイタリアのレンツィ政権など、ほかに中道左派政権がなかったわけではありません。しかし、これらの政権は、建前上、社会民主主義を掲げているものの、経済政策の面では「ほかに選択肢はない」(サッチャー)として新自由主義に路線転換しており、SYRIZA にとって共闘できるような存在ではありませんでした。その最たる例が、オランダ大統領の率いるフランスの社会党政権です。

フランスでは 2012 年の大統領選でフランソワ・オランドが当選し、10 年ぶりに革新政権が誕生しました。大統領選でオランドが掲げたのは、一連の経済危機を招いた「金融界との闘い」であり、その最も重要な選挙公約は、サルコジ前大統領とドイツのメルケル首相の間で結ばれた「財政協定 (TSGT)」の見直しでした。ところが、当選後、オランド大統領は一転して「競争力強化」を掲げ、大企業への減税と新たな緊縮策を打ち出したのです。仮にフランス一国が市場に反する政策をとれば、国債の格付けが引き下げられ、金利が急騰する。そうなれば国の財政運営が行き詰まり、われわれもギリシャと同じ憂き目に遭わされかねないというわけです。こうして変革の掛け声は選挙のレトリックにとどまり、サルコジ体制に引き続き、減税と緊縮政策が継続されたのです。

こうして新自由主義が EU 政治の「乗り越え不可能な地平」となるなか、ギリシャの急進左派政権は突出した存在でした。とりわけ、ツイプラス首相やヴァルフアキス蔵相らは、EU 首脳会議や蔵相会議などの場で、つねに四面楚歌の状況にありました。この SYRIZA の国際的孤立も彼らが隘路に陥っていった要因の一つに数えられるでしょう。今年 11 月には、マドリッドの M15 運動から生まれた PODEMOS がスペインの総選挙で勝利し、ヨーロッパで第二の急進左派政権が誕生することが期待されています。またスペインの国内総生産がユーロ圏の GDP の 12%に達することから、SYRIZA と PODEMOS が共闘すれば、EU 政治における力関係は変わると期待する声もあります。しかし、フランス社会党やドイツ社会民主党をはじめ、ヨーロッパの中道左派勢力の大半が「ソーシャル・デモクラシー」から「ソーシャル・リベラリズム」に転向している以上、マーストリヒト条約やリスボン条約などを内側から変更し、「もう一つのユーロ」を目指すことは、今後とも至難の業だと思われます。

SYRIZA の戦略的失敗

SYRIZA の三つ目の敗因は、この半年間にわたるギリシャ政府の交渉戦術の失敗にあると考えられます。ギリシャの債務問題に対する処方箋としては、SYRIZA 内部において二つの路線が拮抗してきました。一つは、「債務の再編 (Restructuration)」を求める路線であり、もう一つは「債務の帳消し (Annulation)」を求める路線です。

もともとギリシャの債務問題の起源は、1967 年から 1974 年にかけて成立した軍事政権に遡り

ます。当時アメリカの反共政策の一環として大量の資金がギリシャの軍事政権に融資され、西側同盟国からの武器の輸入などに充てられました。その結果、ギリシャの公的債務は7年間で4倍に膨れ上がりました。民政移管後も、汚職を背景とする兵器の輸入や建設事業などが続き、ギリシャ政府の対外債務は増え続けました。債務危機の勃発後、その実態が曝露されたことで、いわゆる「不当債務 (Odious debt)」の帳消しを求める声が市民から上がるようになりました。具体的には、1) 債務の支払停止を宣言した上で、2) 「市民による公的債務の監査委員会」(Citizen Public Debt Audit) を設立して、3) 過去の債務の中身を精査し、4) 「不当債務」にあたる部分に関しては、その帳消しを求めるという運動です。

この債務帳消し運動は、もともと市民社会のイニシアティブとして誕生したのですが、SYRIZA の内部にも、これに共鳴する議員が一定数いました。国会議長に就任したゾエ・コンスタントプルなどが、その代表格です。今年4月には、彼女の要請で「公的債務の真相究明委員会」(Truth Comitee on Public Debt) が正式に発足し、エリック・トゥサン (CADTM) を代表とする専門家チームにより、真相究明の作業が急ピッチで開始されました。そして6月中旬には中間報告書がまとめられ、「ギリシャの公的債務の大半が不当債務に当たる」ことが国会で報告されました。だが問題は、ツィプラス首相やヴァルファキス蔵相ら SYRIZA の執行部が、この報告書を本気で活用しようとはしなかったことです。

ツィプラス首相は、「真相究明委員会」の趣旨には共鳴していたものの、債務問題の解決策としては、「債務の再編」という、もう一つのより穏当な路線を選択していました。一般に、債務負担が大きすぎると、経済成長が止まってしまい、税収の減少によって返済ができなくなります。そこで、債務の一部削減 (ヘアカット) と支払猶予 (モラトリアム) を要求することで、債務を「持続可能」にしようというのが、この路線の基本的な考え方です。その成功例としてツィプラス首相らの念頭にあったのが、1953年のロンドン会議でした。第二次大戦後、西ドイツが債務の支払困難に陥ったとき、連合国の首脳がロンドンに集まり、債務負担の大幅な軽減を認める協定を結びました。すなわち、債務の返済と戦後復興を両立させるべく、債務の60%以上を削減すると同時に、その返済額を輸出総額の5%未満に抑えることなどが定められました。その結果、ドイツ経済は息を吹き返し、急速な戦後復興を遂げることに成功したのです。ヨーロッパ諸国民が協調と連帯の精神を発揮し、53年のロンドン会議に匹敵する寛大な措置をギリシャに対して講ずるべきだというのが、この間の SYRIZA 執行部の考え方でした。そこで、ギリシャ政府は、債務の削減と支払猶予を求める一方、債務の支払停止などの非常手段には訴えませんでした。むしろ、2月20日の協定で債務返済の継続を確約することで債権者に誠意を示し、6月末までに約70億ユーロをスケジュール通り払い続けたのです。

だが問題は、このように債務の返済が続くかぎり、国際金融機関がギリシャの要求に応じるいかなる圧力もかからないことです。実際、半年近くが過ぎても、議論は平行線をたどり、ギリシャは何の譲歩も引き出せませんでした。そして6月末に新たな金融支援プランの交渉期限が迫り、財政破綻の危機に直面することで、債権者に屈服させられたのです。ここにツィプラス政権の交渉戦術の失敗があったのではないかと考えられます。もし1月の時点で、主権国家の判断で債務支払停止を宣言していれば、債権者との力関係を逆転することができたでしょう。債権が紙くずになるかもしれないとなれば、いかなる債権者といえども (武力介入でもしないかぎり) 交渉の

テーブルに着かざるをえないからです。ところが、ギリシャ政府は債務の支払いを粛々と続けたことで、交渉材料を失い、窮地に追い込まれてしまいました。ツィプラス首相は6月末に国民投票を呼びかけ、土壇場で形勢の逆転を図りました。国民投票に勝利すれば、ギリシャ政府の正当性が世界に示され、債権者との交渉力が増すことを期待したわけです。ところが、ドイツ政府をはじめとするEU中核国は、ギリシャの民意などまったく意に介しませんでした。それどころか、国民投票への報復として、事実上の「ユーロ追放案」をギリシャに突き付け、無条件降伏を迫ったのです。

だがそれにしても、ドイツ政府に屈辱的な合意を迫られた際、なぜツィプラス首相はみずからユーロ離脱のカードを切らなかったのでしょうか。そこにはおそらく二つの理由があると考えられます。一つは、ギリシャ国民の多くがユーロ離脱を望んでいなかったことです。国民投票の三日前、経済崩壊の不安が人びとの間で広がり、世論調査ではじめて緊縮「賛成」の声が「反対」をわずかに上回りました。そこでツィプラス首相は、「EUの金融支援計画に反対することは、必ずしもユーロ離脱を意味するものではない」というメッセージを国民に発することで、なんとか形勢の逆転に成功したのです。その約束に縛られることにより、最後までユーロ離脱に踏み切れなかったのではないかと考えられます。もう一つの、より本質的な理由は、ツィプラス政権が非常事態に備え、ユーロ離脱の準備をして来なかったことです。この点に関しては、国民投票後に辞任したヴァルファキス元蔵相が「政権発足後の半年あまりの間、周囲のだれもユーロ離脱という選択肢を本気で考えたことがなかった」と認めているとおりです。いかなる準備もなく、突然ユーロを離脱すれば、国が大混乱に陥ることは間違いありません。すでに銀行は閉鎖され、経済活動がマヒしている状態であれば、なおさらでしょう。それゆえに、ドイツのショイブレ蔵相に「ユーロ離脱案」を持ち出されたとき、ツィプラス首相にはもはや打つ手がなく、屈辱的な合意を飲まざるをえなかったのです。

*

こうしてギリシャの闘いの第一幕は、SYRIZAの無残な敗北に終わりました。国民投票で「緊縮反対」を表明するよう国民に呼びかけておきながら、そのわずか一週間後に、最悪ともいえる緊縮計画に調印したことで、ツィプラス首相の威信は失墜。SYRIZAも分裂状態に陥りました。しかし、その第三次金融支援プランによって、状況が改善されるわけではありません。むしろ、新たな財政支出の削減と国有資産の略奪により、ギリシャ経済はますます深刻なデフレの悪循環に陥り、格差や貧困は拡大し続けるでしょう。これに対する人びとの怒りが爆発するとき、事態がどう推移するのかは、まだわかりません。金融寡頭政治のもとで排外主義に飲まれていく可能性もありますし、もう一度、左派に変革のチャンスが訪れるかもしれません。しかし、そのときのためにも、ツィプラス政権の挫折の理由を検討しておくことが重要です。政権獲得後、ただちに債務の支払停止を宣言し、債権者との力関係を逆転させないかぎり、いまのEU政治のもとでは、いかなる有意味な譲歩も期待できない。それがこの半年間のギリシャの闘いから導きだされる教訓ではないでしょうか。ヨーロッパ諸国民の協調と連帯を信じたツィプラス首相の交渉戦術は、SYRIZAにとって致命的な失敗となりました。その経験に学ぼうとしなければ、スペインのPODEMOSにとっても自殺行為となるでしょう。