

付論 2. イタリアの財政問題をめぐる動き

（反移民、反EUを掲げる連立政権の誕生）

欧州では、EUが拡大と深化を続ける中で、2015年に中東情勢の悪化による大規模な移民・難民の流入、またこれに伴う社会不安の高まりを経験した。このため近年、反移民、反EUを掲げる政党が急速に台頭している。そうした中、イタリアにおいても、18年6月にEUに懐疑的な「五つ星運動」と「同盟」の2党による連立政権が発足した¹⁰⁸（表1）。

表1 コンテ現政権主要閣僚

役職	氏名	備考
首相	ジュゼッペ・コンテ	無所属。法学者。選挙戦では五つ星運動の行政相候補。
経済開発相 兼 労働・社会政策相 兼 副首相	ルイジ・ディ・マイオ	五つ星運動党首。
内相 兼 副首相	マッテオ・サルビーニ	同盟党首。
経済財政相	ジョバンニ・トリア	無所属。経済学者。

（備考）各種資料より作成。

（財政拡張的な19年度経済財政計画）

18年9月27日、両党が選挙公約として掲げていた財政拡張的な政策（表2）を基にした19年度経済財政文書¹⁰⁹が公表された。同文書の経済財政計画は、ジェンティローニ前政権が4月に欧州セメスターに際して欧州委員会に提出した「安定化プログラム」と比較すると、19年度の財政赤字目標を大幅に悪化させるものであった（財政赤字対GDP比0.8%→2.4%）ほか、21年までに一般政府財政収支を黒字化させるとしていたシナリオからまかい離するもの（一般政府財政収支対GDP比0.2%→-1.8%）であり、EUの財政規律である安定成長協定に抵触する可能性がある内容であった（表3）。

欧州セメスターに加え、欧州委員会はユーロ加盟国に対し、14年度予算より毎年10月15日までに

¹⁰⁸ 18年3月4日に実施された総選挙において、得票率は同盟を含む3党から成る中道右派連合（上院：43.5%、下院：42.1%。同盟単独では、上院：18.4%、下院：19.6%）、五つ星運動（上院：35.3%、下院：36.1%）、当時の与党・民民主党を含む中道左派連合の順となり、いずれの政党・政党グループも過半数に達しないハング・パーラメントとなった。このため、5月18日には第一党である五つ星運動と中道右派連合を解消した同盟が、連立政権樹立のため同意書に署名し、5月21日に法学者のコンテ氏を両党が首相に推薦した。マッタレッラ大統領は5月23日にコンテ氏を首相に指名し、組閣を要請したものの、EU懐疑派の経済学者サボーナ氏を経済財政相に指名することを認めず、5月27日にはコンテ政権の組閣は一時断念された。5月28日にマッタレッラ大統領は元IMF財務局長のコッタレリ氏に組閣を要請したため大統領弾劾の機運も高まったが、五つ星運動と同盟は経済財政相を経済学者のトリア氏とし、サボーナ氏を無任所大臣である欧州担当相とする組閣案に合意し、マッタレッラ大統領に受理されたことで、6月1日にコンテ氏が首相に就任、5日に上院、6日に下院の信任投票を経て、コンテ政権が発足した。イタリア共和国成立の1948年以降、政権発足までに要した期間は最長。

¹⁰⁹ 翌年の予算編成のための基本方針となる文書。今後3年以上の経済目標・経済財政見通しのほか、GDP、財政赤字、国債費の計画目標等が含まれる。

予算案を提出することを求めている¹¹⁰。イタリアの場合はイタリア議会予算局¹¹¹の意見を聴くこととされており、同予算局は10月9日、19年度の経済見通しが過度に楽観的であるとして、政府の19年予算案の承認を拒否した。しかし、イタリア議会予算局の意見には法的拘束力がないため、予算局の承認を得ることなくイタリア議会は同月11日に同計画を承認し、15日にはこれに基づいた予算案を承認した。同日、イタリア政府は欧州委員会に19年度予算案を提出した。

表2 コンテ現政権の主な公約と一般政府財政収支への影響

コンテ現政権の主な公約	GDP比(%)		
	2019年	2020年	2021年
財政収支の悪化要因			
19年度に予定されていた付加価値税率引上げ凍結	▲0.68	▲0.29	▲0.21
個人所得税や小規模事業者・自営業者向け法人税へのフラット税率導入	▲0.03	▲0.10	▲0.07
ベーシックインカム導入	▲0.37	▲0.36	▲0.35
早期退職制度導入・年金受給開始年齢引下げ	▲0.37	▲0.37	▲0.36
職業紹介所の支援拡充	▲0.03	▲0.04	▲0.04
財政投資促進ファンド	▲0.19	▲0.30	▲0.33
等			
財政収支の改善要因			
各省庁の歳出の見直し	0.14	0.06	0.06
法人税制見直しの撤回	0.11	0.07	0.06
等			
計	▲1.20	▲1.43	▲1.30

(備考) イタリア経済財政省 “ITALY’S DRAFT BUDGETARY PLAN 2019”

(2018年10月15日欧州委提出)より作成。

表3 新旧政権の経済財政計画

項目	政権	単位	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
一般政府財政収支	ジェンティローニ前政権	GDP比、%	▲2.3	▲1.6	▲0.8	0.0	0.2
	コンテ現政権		▲2.4	▲1.8	▲2.4	▲2.1	▲1.8
公的債務残高	ジェンティローニ前政権	GDP比、%	131.8	130.8	128.0	124.7	122.0
	コンテ現政権		131.2	130.9	130.0	128.1	126.7
構造的財政赤字	ジェンティローニ前政権	GDP比、%	▲1.1	▲1.0	▲0.4	0.1	0.1
	コンテ現政権		▲1.1	▲0.9	▲1.7	▲1.7	▲1.7
実質GDP成長率	ジェンティローニ前政権	%	1.5	1.5	1.4	1.3	1.2
	コンテ現政権		1.6	1.2	1.5	1.6	1.4

(備考) イタリア経済財政省「経済財政文書(2018年4月26日)」及び「改訂版 経済財政文書(2018年9月27日)」より作成。

(イタリア政府予算案に対する欧州委員会の反応)

イタリア政府から提出された予算案について、10月18日に欧州委員会のドムプロフスキス副委員長とモスコビシ委員(経済・財務・税制担当)は連名で、EU首脳会議において7月13日に採択され

¹¹⁰ 各国の財政政策の相互監視を強化し、安定成長協定を実効性あるものとするを目的として、13年5月に発効した2つの規則(規則472/13, 473/13)に基づく。通称「Two-Pack」と呼ばれている。なお、このプロセスの対象となるのはユーロ加盟国のみ。

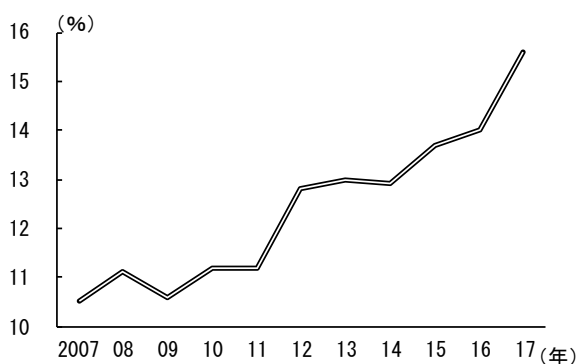
¹¹¹ 財政協定(13年1月発効)において各国に中期財政目標(MTOs: Medium-Term Budgetary Objectives)の遵守状況を監視する独立した機関を設置することとされている。

た勧告における目標から明らかに著しく逸脱し、かつ、その逸脱の規模が前例のない大きさであることから、加盟国の財政規律を定めた安定成長協定に基づく義務に「特に深刻な財政規律違反」であることを指摘する書簡をトリア経済財政相に対して手交した。書簡においては、勧告では財政支出の伸び率が0.1%を超えないようにすべき¹¹²、とされたのに対し、予算案では2.7%の上昇と勧告内容を大幅に超過していることに加え、構造的財政赤字を対GDP比で前年から0.6%削減すべきとされたのに対し、逆に0.8%増加させるなど、対GDP比130%を超える債務残高を安定成長協定で義務付けられた基準である60%に向けて削減する内容となっていないこと、を指摘している。さらに、経済見通しがイタリア議会予算局の承認を得られていないことも問題点の一つとして挙げた。その上でイタリア政府に対し、このような計画を策定した理由につき、10月22日正午までに説明を求めた。

しかしながら、イタリア政府は回答期限の22日、予算案がEU規則に抵触していることは認識しているものの、低成長（前掲第2-4-56図）とイタリア社会の最貧層が直面している困難な状況（図4）を踏まえて財政規律よりもまずは経済再建を優先する必要がある¹¹³として、修正を拒否する旨を書簡により回答した。

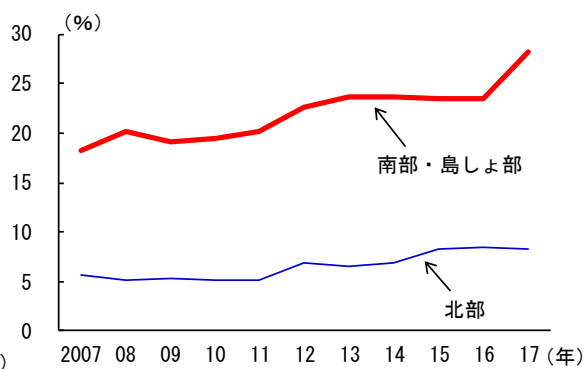
図4 イタリアの相対的貧困率

(1) イタリア全土



(備考) イタリア国立統計研究所より作成。

(2) 南北格差



(備考) イタリア国家統計局より作成。

¹¹² 安定成長協定を予防的措置 (The corrective arm) 及び是正的措置 (The preventive arm) の両面から強化することを目的に11年12月に発効した「経済ガバナンス六法」5つの規則 (規則1173/11, 1174/11, 1175/11, 1176/11, 1177/11) 及び1つの指令 (2011/85) から成る法律 (通称「Six-Pack」。EU加盟全28か国に対して適用される。)に基づき、歳出のベンチマークが設けられている。イタリアのように中期財政目標を達成していない国については、追加的な歳入措置を除いた歳出の伸び率が、中期的な潜在成長率に基づく歳入の伸びを下回ることが求められる。

¹¹³ 18年10月8日付の報道によると、サルベニー副首相は欧州委員会のユンケル委員長やモスコビシ委員を名指して欧州の敵と批判し、「過去数年間の緊縮財政はイタリアの債務を増やし、イタリアを貧しくした」と述べた。なお、イタリアは世界金融危機とその後の世界同時不況により、他のユーロ圏諸国と同様に財政赤字を大幅に増大させた結果、09年12月から13年6月まで過剰財政赤字は正手続 (EDP: Excessive Deficit Procedure) の対象とされていた。対象国はEDP制裁手続期間中、欧州委員会及び経済財政委員会の監視下におかれ、EU首脳会議で採択された勧告に基づき講じた財政赤字是正のための政策措置や構造改革の進捗状況を通常6か月ごとに報告することが義務付けられる。現在、スペインのみが本手続の適用対象とされている。

これを受け、10月23日¹¹⁴に欧州委員会はイタリア政府に対し、19年度予算案は中期財政目標¹¹⁵に基づいて予算案の修正を促す理由を記した意見を採択し、3週間以内に修正案を提出するよう求めた。欧州委員会が予算案の修正を実際に求めたのはイタリアが初めてとなる。

（イタリアに対する欧州委員会の対応）

11月13日に欧州委員会へイタリア政府が再提出した19年度予算案は、経済成長見通しや財政収支赤字をはじめ、鍵となる数字は一切変更されておらず、19年までにGDPの1%相当の国有資産を民営化することによる一時的な収入により公的債務を削減するとの見通しが示されたのみだった。

そのため、欧州委員会は11月21日に欧州連合機能条約（TEFU: Treaty on the Functioning of the European Union）第126条第3項に基づく過剰財政赤字の有無を認定する報告書を公表するとともに、欧州委員会の勧告¹¹⁶に対する、「特に深刻な財政規律違反（particularly serious non-compliance）」であるとの意見を採択した。報告書は、(1)最近の景気の下振れリスクは高まっているものの、16年以降継続して名目経済成長率が2%を超えており¹¹⁷、マクロ経済状況をもってイタリアが債務削減ベンチマークから大きくかい離する理由とすることはできないこと、(2)修正予算案では過去取り組んできた成長力強化のための構造改革、特に年金改革を著しく後退させるものであること、(3)修正予算案及び欧州委員会秋季見通し（18年11月）に基づく、EU 経済財務相理事会（ECOFIN）が勧告した中期財政目標（MTO）達成に向けた調整軌道から、18年は著しくかい離（significant deviation）し、19年には特に重大な財政規律違反（particularly serious non-compliance）となるリスクがあること、の3点を中心に予算案を審査した結果、イタリアへの過剰財政赤字是正手続（EDP: Excessive Deficit Procedure）の適用が正当化されるとした。

その後、イタリア政府と欧州委員会は調整を重ねたものの、財政赤字の小幅削減にとどまり大きな進展がみられなかったため、経済金融委員会（EFC : Economic and Financial Committee）¹¹⁸は11月29日¹¹⁹にEU加盟国としても欧州委員会の報告書の内容を承認する旨の意見を表明した。

これを受けて12月3日に開催されたユーログループ（ユーロ圏財務大臣会合）では、欧州委員会の判断を支持し、イタリアに対し安定成長協定に準拠するために必要な措置を講じるよう勧告する

¹¹⁴ EU規則では、欧州委員会の意見採択期限は予算案提出から2週間以内と定められている。

¹¹⁵ 安定成長協定の実効性を確保するため、予防的措置として国ごとに公的債務残高や成長率等を考慮して定めるもので原則3年ごとに見直す。EU発足当初は「財政収支を均衡または黒字」のみであったが、05年に安定成長協定の改正が行われ、構造的財政収支（財政収支から景気変動によって変動する部分及び一時的要因を除いたもの）対GDP比を、0.5%ポイントをベンチマークとした構造的財政収支の改善¹¹⁶が加わった。イタリアの場合、債務残高対GDP比率が130%台とマストリヒト基準を大幅に超過していることを勘案し、18年7月13日のEU首脳会議で採択された勧告では0.6%ポイント削減することとされている。

¹¹⁶ 前政権が欧州セメスターに際し提出した予算案に対してEU経済財務相理事会（ECOFIN）で採択された18年7月13日付の勧告を指す

¹¹⁷ 16年 2.3%、17年 2.1%：実績値、18年 2.4%、19年 2.5%：欧州委員会秋季見通し（18年11月）ベース。

¹¹⁸ EU経済財務相理事会（ECOFIN）の下にある加盟国政府及び中央銀行等の高官から構成する諮問機関。第126条第4項に基づき、欧州委員会の報告書が送付されてから2週間以内に意見を表明することとされている。

¹¹⁹ 同日、ECBは「金融安定レビュー」を公表し、その中で、欧州金融市場におけるリスクの1つとして、政策的不確実性によるイタリア国債市場における資金調達コストへの圧力の高まりを挙げ、他のイタリアと同様に巨額の債務を抱える国の政府債市場にも影響を与える可能性があると指摘した。

とともに、欧州委員会とイタリア政府が続けている対話を支援する、との声明が発表され、イタリア政府とEUの間の再修正案に関する協議に委ねられることとなった。

コンテ伊首相は、イタリア議会における19年度予算案採決に先立ち、12月13～14日に開催されたEU首脳会議において、19年の財政収支赤字対GDP比を2.04%、19年の実質経済成長率見通しを1.0%¹²⁰に引き下げる案を提案し、19日になってEU加盟国及び欧州委員会と合意し（表5）、過剰財政赤字是正手続の開始は回避された。

表5 イタリア政府とEUが合意した修正予算案

項目	単位	2018年	2019年	2020年	2021年
一般政府財政収支	GDP比、%	▲1.9	▲2.04	▲1.8	▲1.5
公的債務残高	GDP比、%	131.7	130.7	129.2	128.2
実質GDP成長率	%	1.0	1.0	1.1	1.0

（備考）イタリア経済財政省（2018年12月19日欧州委提出資料）より作成。

ただし、この財政赤字削減は、主として現政権が公約に目玉政策として掲げていたベーシックインカムを導入及び11年に実施された年金改革の撤回先送りによるものである。仮に20年以降にこれらの政策を実施する場合には、財源として20年、21年の付加価値税率引上げを行うことが前提となるが、そうした措置が着実に実施されるかにつき、EUは引き続きイタリアの状況を監視する必要があると強調している。既に19年1月時点においてイタリア中央銀行が19年の成長率見通しを0.6%へ下方改定するなど景気が急速に悪化しており、EUとの合意内容の遵守については予断を許さない状況となっている。

EU28か国において4番目の経済規模を擁するイタリアの予算案をめぐる一連の動きは、EUの共通財政政策の枠組みを揺るがす可能性があるため、引き続き注視が必要である。

¹²⁰ 19年の実質経済成長率の見通しをイタリア政府が当初提出していた予算案での見通しである1.5%から1.0%に引き下げるとともに、102億5,000万ユーロ分の財政収支改善が図られた。これに伴い構造的財政収支の悪化分が0.8%から0%となった。

表6 イタリア予算案修正をめぐる動き

年月日	事 項
2018 年 9 月 27 日	伊政府、19－21年の財政赤字を2.4%とする19年度経済財政文書を閣議決定、公表
10 月 1 日	非公式ユーロ圏財務相会合において伊予算案が取り上げられ、財政規律との整合性につきトリア伊経済財政相が説明を求められる
10 月 3 日	コンテ伊首相が報道陣に、決定の一部修正をし、財政赤字を19年 2.4%、20年 2.1%、21年 1.8%に引き下げるとする旨発言
10 月 4 日	伊政府、経済財政文書（詳細版）公表
10 月 4 日	トリア伊経済財政相、財政赤字（19年 2.4%、20年 2.1%、21年 1.8%）、及びGDP予測値（19年 1.5%、20年 1.6%、21年 1.4%）とする書簡を欧州委員会へ送付 【参考】IMF（10月）の伊成長見通し：18年 1.2%、19年 1.0%
10 月 5 日	ドムブロフスキス欧州委員会副委員長とモスコビシ委員、伊予算案が重大な財政規律違反の恐れがあると懸念を表明するとともに伊当局が予算案でEUの財政規律を確実に遵守するよう求める内容の書簡をトリア伊経済財政相へ送付
10 月 9 日	伊議会予算局、経済財政文書に盛り込まれた経済見通しが過度に楽観的であるとして承認せず
10 月 11 日	19年予算の概要を示す経済財政文書を伊議会上下両院が承認
10 月 15 日	伊内閣、19年度予算案を承認、欧州委員会への予算案提出
10 月 18 日	欧州委員会、伊政府に対し安定成長協定に基づき遵守すべき義務に、特に深刻な財政規律違反をしている恐れがあると、当該予算案を策定した理由の説明を求める旨の書簡を送付
10 月 19 日	格付け会社ムーディーズ、伊国債の格付けをBaa2からBaa3（投資適格級では最低位）に格下げ、見通しは「弱含み」から「安定的」に引上げ
10 月 22 日	伊政府、予算案の修正を拒否する旨回答
10 月 23 日	欧州委員会、伊政府に対し予算案の修正を求める意見を採択、3週間以内に修正案の提出を要求
10 月 26 日	格付け会社S&P、伊国債の格付けはBBBを維持したものの、見通しは「安定的」から「弱含み」に引下げ
11 月 8 日	欧州委員会、経済見通し公表
11 月 13 日	伊政府、欧州委員会に修正案を提出
11 月 21 日	欧州委員会、伊予算案が欧州委員会の勧告に特に深刻な財政規律違反であるとの意見を採択
11 月 29 日	経済金融委員会（EFC）、欧州委員会の21日の報告書に対するを支持する意見を表明
12 月 4 日	EU経済財務省理事会、欧州委員会の意見を支持し、伊に対し勧告
12 月 13～14 日	EU首脳会議
12 月 19 日	伊政府とEU、財政赤字対GDP比を2.04%に引き下げる案で合意
12 月 23 日	伊上院、再修正予算案を承認
12 月 27 日	伊議会予算局、再修正予算案を承認
12 月 30 日	伊下院、再修正予算案を可決

（備考）各種資料より作成。