

2021年2月22日 全8頁

ドラギ首相と EU 復興基金は高まる期待に応えられるのか？

コロナ危機からイタリアを再生する「スーパーマリオ」

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 173

ロンドンリサーチセンター シニアエコノミスト 菅野泰夫

[要約]

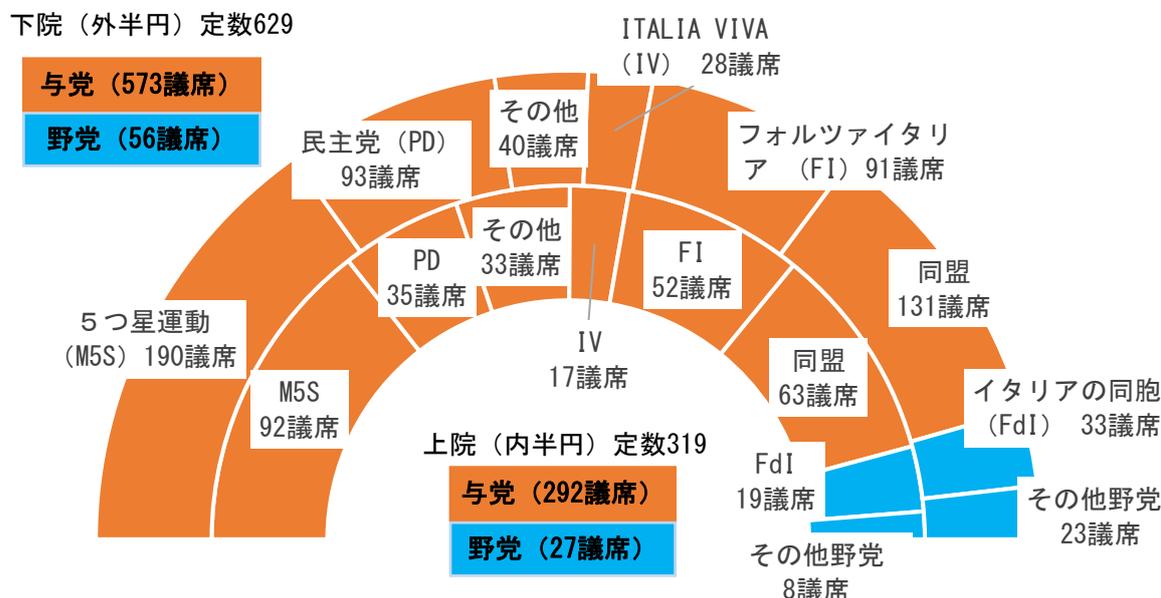
- 政局混乱が続いていたイタリアでは2021年2月13日、大統領官邸で宣誓式が行われ元欧州中央銀行（ECB）総裁のマリオ・ドラギ氏が首相に就任した。イタリアが（コロナ危機からの復興を目的とした）EU 復興基金から得る助成金や融資は、加盟国間で最大の規模であり、ドラギ首相の最初の仕事はEU 復興基金の用途を決めることである。欧州債務危機の際にユーロを救った立役者として知られる元中銀総裁には、国内はもとより欧州委員会およびEU加盟国政府からも大きな期待が寄せられている。ただしEU復興基金を活用するためには、経済再活性化に向け庶民の不評を買うような改革をも押し進めなければならない。
- EU加盟国は、経済再活性化に向けEU復興基金からの分配を受けるため、欧州委員会に対し、詳細な基金利用計画案の提出が求められている。EUは2050年までにカーボンニュートラル達成を目標としており、欧州理事会も2030年までに排出量を1990年比で55%削減の提案を支持している。このため、加盟国も復興・回復計画案策定にあたり、改革や投資が気候変動への対応目標を優先すべきとされている。またこの目標を達成するため、同計画案に含まれる支出の少なくとも37%がグリーン投資に割り当てられることが求められている。
- イタリアは今回の政情不安により、復興計画策定において、スペインをはじめ多くの加盟国に後れを取る恐れがある。コンテ前政権が公開した計画草案には、最終案に必要とされる、改革に関する詳細や改革達成に関するステップが示されていない。欧州委員会は投資提案のみならず、政治的に難しい分野における改革についての行程表や節目なども計画案に含め、提示することを期待している。イタリアが効果的な使途を示さなければ、EU復興基金に対し懐疑的な見方の強い北欧州諸国が、イタリアを基金供与の失敗例として受け止める危険性がある。

EU 復興基金の使途管理を期待されたドラギ首相の就任

政局混乱が続いていたイタリアでは 2021 年 2月13 日、大統領官邸で宣誓式が行われ元欧州中央銀行（ECB）総裁のマリオ・ドラギ氏が首相に就任した。

欧州で最も評価が高い官僚の 1 人であるドラギ氏に対し、コンテ内閣崩壊後の 2 月 3 日にマッタレラ大統領よりテクノクラートを中心とする挙国一致内閣の組閣が要請されていた¹。テクノクラート内閣は、首相をはじめ閣僚が公選議員に限らず、経済や社会学、環境や司法、科学といった分野の専門家が任命され、右派でも左派でもない。このため、国民に不人気な政策決定にあたって、政治家に比べ自由度が大きくなる。今回の 23 名の閣僚リストには 8 名のテクノクラートが含まれ、イタリア中銀のダニエレ・フランコ上級副総裁が経済・財務相に、ボーダフオンの元 CEO であるピットリオ・コラオ氏がイノベーション・技術相に任命されている。ただ、コンテ政権からの継続路線として、留任する閣僚も多く、5 つ星運動のディマイオ外務相、無所属のラモルゲーゼ内務相、スペランツァ保健相はみな続投である。政党別では 5 つ星運動が最も多く 4 名、フォルツァイタリアからは 3 名、中道左派の民主党と右派の同盟からは各 3 名、残りの 2 名はレンツィ元首相を党首とするイタリア・ビバ（IV）と左派の自由と平等党から選出された。

図表 1 イタリア政党・与野党別議席数



(出所) イタリア政府より大和総研作成

イタリアは、コロナ禍で深刻な景気後退に直面している。7,500 億ユーロ規模となる（コロナ危機からの復興を目的とした）EU 復興基金から助成金や融資などとして 2,000 億ユーロが割り

¹ 欧州債務危機を食い止めたドラギ氏は「スーパーマリオ」の異名をとる。ドラギ氏の首相就任は 30 年間の間で 4 回目となるテクノクラート首相の誕生を意味する。1993 年のチャンピ首相、1995 年のディーニ首相、2011 年のモンティ首相に次ぐ。

当てられていたが、国内経済再生に向けた計画策定中のコンテ首相（当時）辞任は、かつてない政情不安を引き起こした。そもそも、1月末にレンツィ元首相を党首とするイタリア・ビバが連立政権のEU復興基金の使途を激しく批判し、政権離脱を発表したことが辞任の引き金となっている。それにより政府は上院での過半数を失いコンテ首相は身動きが取れない状況に陥ったことが騒動の始まりとなった。

イタリアが、EU復興基金から得る助成金や融資は、加盟国間で最大規模であり、ドラギ首相の最初の仕事はEU復興基金の使途を決めることである。欧州債務危機の際にユーロを救った立役者として知られる元中銀総裁には、国内はもとより欧州委員会およびEU加盟国政府からも大きな期待が寄せられている。ただしEU復興基金を活用するためには、経済再活性化に向け庶民の不評を買うような改革をも押し進めなければならない。現時点ではドラギ政権を主要政党のほとんどが支持し、安定過半数を獲得していることになるが、EU復興基金の使途を巡り、各政党の不満を抑えられなければ、再び政権が崩壊し、コロナ禍が終息する前にまた、著しい不確実性が生じる危険がある。

各国のEU復興基金の投資判定（37%がグリーン、20%がデジタル）

EU加盟国は、経済再活性化に向けEU復興基金からの分配を受けるため、欧州委員会に対し、詳細な基金利用計画案の提出が求められている。欧州議会では、2月10日に復興基金の主要部分である復興・回復・ファシリティ（RRF）の設立にかかる法案が可決されている。この法案によると、7,500億ユーロと巨額のEU復興基金の9割近く（6,725億ユーロ）はRRFを通じて執行され、その利用には加盟国がEU政策基準に沿った形で、国内の投資や改革予定の概要を示した復興・回復計画案を策定しなければならない。欧州委員会への提出期限は2021年4月30日となるが、同計画案は、ヨーロッパ・セメスターにおける「国別勧告」で示された経済政策上の課題²にも対応する必要がある。

また、2020年12月末に欧州議会と欧州理事会は、RRFの投資対象が次の6つを柱（投資基準）とすることで政治合意をしている。6つの柱は、①グリーンへの移行、②デジタル化への移行、③スマートで持続可能、インクルーシブな成長と雇用、④社会的・領土的な結束、⑤公衆衛生および経済や社会、組織的なレジリエンス、⑥教育やスキルを含む、次世代や若年層向けの政策、である。またEUは2050年までにカーボンニュートラル達成を目標としており、欧州理事会も2030年までに排出量を1990年比で55%削減する提案を支持している。このため、加盟国も復興・回復計画案策定にあたり、改革や投資が気候変動への対応目標を優先すべきとされている。またこの目標を達成するため、同計画案に含まれる支出の少なくとも37%がグリーン投資に割り当てられることが求められている。また、同様に同計画案に含まれる投資および改革にあた

² 2020年9月、欧州委員会は2021年の持続可能な成長年次戦略（ASGS）において、RRFの戦略的指針を規定。環境の持続可能性、生産性、公平さ、マクロ経済の安定という4側面が、加盟国の復興・レジリエンス計画を支える指針となる。これらの側面はヨーロッパ・セメスターの中核となり、新たな成長課題によって、環境にやさしく、デジタル化され、持続可能な回復の基盤形成が促進されることになる。

る支出の少なくとも 20%がデジタル化への移行のための投資に割り当てられることも求められている。

図表 2 EU 復興基金の内訳

EU復興基金		(億ユーロ)
復興・回復・ファシリティ (RRF)		6,725
	うち融資	3,600
	うち助成金	3,125
地域復興支援 (ReactEU)		475
研究開発・イノベーション (Horizon Europe)		50
旗艦プロジェクトへの民間投資動員 (InvestEU)		56
農村開発		75
公正な移行基金 (JTF)		100
将来のコロナ危機対応能力強化 (RescEU)		19
総計		7,500

(出所) 欧州委員会より大和総研作成

図表 3 EU 復興基金の 6 つの投資基準

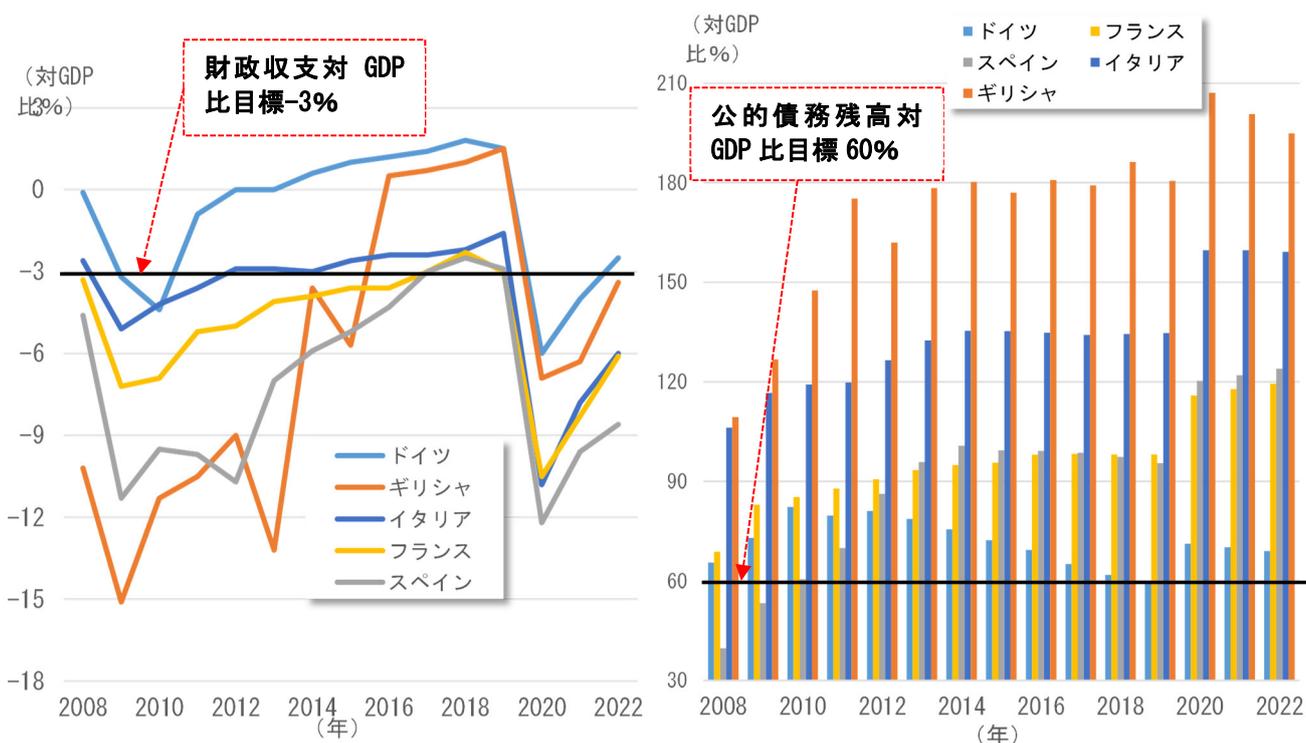
投資基準	概要
①グリーンへの移行	欧州グリーンディールの優先課題に沿い、気候変動目標への貢献を念頭に、排出量削減や再生可能エネルギーの割合向上、エネルギー効率の改善などを図る。また、水・海洋資源の保護や循環型経済への移行、廃棄物の発生防止、汚染防止や健全なエコシステムの保護や復元を目指す。
②デジタル化への移行	行政のデジタル化、光ファイバーや5G通信網の普及など接続性の向上、効率的なデジタルでの公共サービス、ICTのR&D、中小企業を中心にデジタル技術による企業の統合、サイバーセキュリティの改善や、EU市民のデジタル能力向上。
③スマートで持続可能、インクルーシブな成長と雇用	生産性や競争力、マクロ経済の安定性を促進。グリーン移行やデジタル変革といった構造変化を加速させるうえで必要となる雇用の移行を支え、雇用保護から雇用創造への政策転換を促進。
④社会的・領土的な結束	地域や国家間の格差を是正し、バランスの取れた地域発展を目指し、結束強化に貢献。
⑤公衆衛生および経済や社会、組織的なレジリエンス	医療介護システムの改善に加え、外部からのショックへのエクスポージャーが大きいセクターにおける重要なサプライチェーンのレジリエンス向上や、危機により必要となった雇用移行への支援など。
⑥教育やスキルを含む、次世代や若年層向けの政策	幼児教育や介護、デジタルスキルや再教育などの教育スキル、雇用や世代間の公正さに向けた政策。

(出所) 欧州委員会より大和総研作成

EU 復興基金の利用にあたり欧州委員会が担う役割は大きい

RRF から資金分配の恩恵を受けるためには、基金の賢明な使途と、経済改革と投資とを結びつけられるかどうかを（まず欧州委員会に）復興・回復計画案で示さねばならない。さらに、基金からの資金分配は加盟国が同計画案を通じ合意した目標の達成に左右されるため、欧州委員会は、今後数年にわたり基金を巡るガバナンスも監視していくことになる。つまり、同計画案を判定する欧州委員会は、加盟国による使途計画の裁定者となるうえ、非常に強力な立場に立つことになる。救済基金を利用した前回の欧州債務危機では、欧州委員会と ECB および IMF のトロイカ体制が、ギリシャをはじめとする加盟国に対し、基金の利用の対価として国民の痛みを伴う改革を押し付けた。ただ今回のコロナ危機では、財政規律ルール（財政収支対 GDP 比目標：マイナス 3%、公的債務残高対 GDP 比目標：60%）の適用は一時中止されたため、（同計画案での）加盟国の基準超過は許容されている。

図表 4 EU 財政規律ルールと欧州各国の財政収支（左）と公的債務残高（右）の対 GDP 比



(注) 2020、2021、2022 年は欧州委員会の秋季予想値
(出所) 欧州委員会、Eurostat より大和総研作成

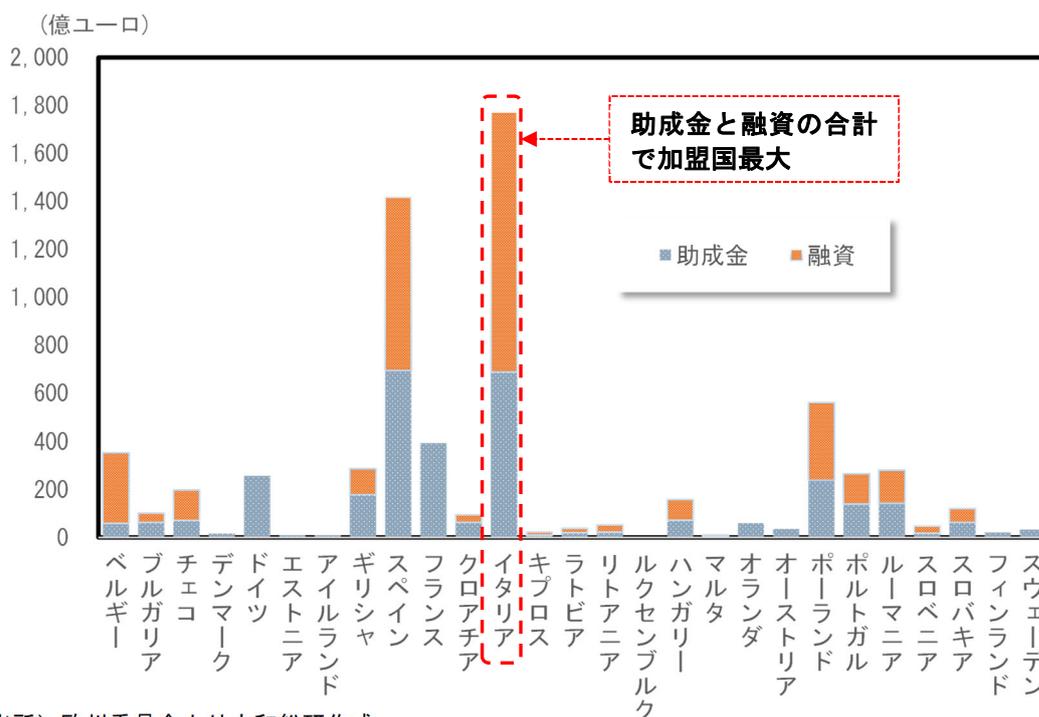
一方、今回、特に重視されているのは、EU 復興基金を効率的かつ透明性をもって利用することや、巨額の資金を活かして行政がどうやって実行性がある投資計画とするかという点である。復興・回復計画案では求められる 11 要素において A から C で評価され、A を 7 つ獲得することが、欧州委員会の承認を得る要件となっている。さらに、他の加盟国からの承認も必要となり、これらの承認を全て得て初めて、資金へのアクセスが可能となる。加盟国はここ数カ月

り、復興・回復計画案の策定にあたり、欧州委員会との協議を続けており、2月10日時点で、これまで19加盟国が計画草案を欧州委員会に提出している。ただし、各国とも実効性のある投資計画の作成が難航しており、まだ欧州委員会が草案を受領していないのが8加盟国もあるのが現状である³。

イタリアのEU復興基金の利用能力に懐疑的な欧州委員会

EU復興基金から最大の給付（RRFでも助成金と融資の合計で最大）を受けることになるイタリアの経済復興の成否は、EUの連帯における転換点と期待された基金の評価を左右することになる。既にイタリアは計画最終案を提出しているものの、今後、欧州委員会は2カ月をかけて正式評価を行った後に合意に向かう。このため、基金からの分配は2021年6月以降になるというのが現実的な見方である。

図表5 復興・回復・ファシリティ（RRF）の国別配分



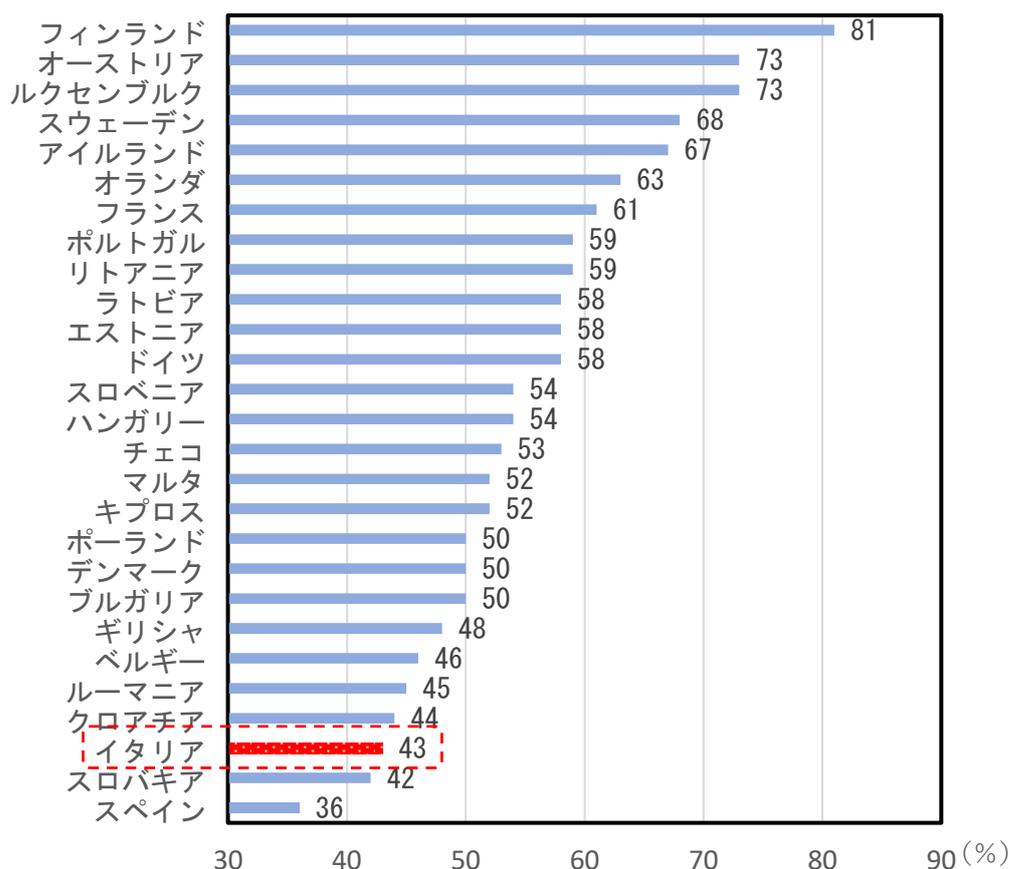
(出所) 欧州委員会より大和総研作成

ただイタリアは、コロナ危機前の時点で、グローバル金融危機での景気後退から完全に回復していなかった経済の復興を目指しているため、投資計画をそのまま実行することへの障壁は多

³ 既に草案を提出した19カ国は、ポルトガル、ギリシャ、スロベニア、ハンガリー、ブルガリア、スペイン、ドイツ、クロアチア、チェコ、フランス、スロバキア、キプロス、フィンランド、イタリア、デンマーク、スウェーデン、ルーマニア、ベルギー、ラトビア。残りの8カ国はルクセンブルク、オランダ、アイルランド、オーストリア、リトアニア、ポーランド、マルタ、エストニアである。

いという。特に、イタリアは今回の政情不安により、復興計画策定において、スペインをはじめ多くの加盟国に後れを取る恐れがある。これは、コンテ前政権が公開した計画草案には、最終案に必要とされる、改革に関する詳細や改革達成に関するステップが示されていないためである。欧州委員会は投資提案のみならず、政治的に難しい分野における改革についての行程表や節目なども計画案に含め、提示することを期待している。特に欧州委員会は、イタリアに対する定期的な経済政策監視において、年金や司法改革、さらに無駄や不正を最小限にするような競争促進を勧告している。イタリアが（改革を伴う）効果的な使途を示さなければ、EU 復興基金に対し懐疑的な見方の強い北欧州諸国が、イタリアを基金の失敗例として受け止める危険性がある。また、巨額の基金を計画どおりに規定された時間内で消化する能力がイタリアにあるかどうかも、欧州委員会の懸念となっている。イタリアに対するリスクとしては、（行政や司法システムといった分野で）十分な改革案が策定されず、無駄や不正を放置し（資金を浪費するなど）基金による経済再生への長期的な効果が薄れることが挙げられる。

図表6 EU 構造基金（2014年～2020年）の消化状況（2020年時点）



（出所）欧州委員会より大和総研作成

特にイタリアは、スペイン同様に EU 構造基金⁴ですら効率的に使えていない。(2014 年から 2020 年の) EU 予算で分配された EU 構造基金のうち、スペインは 36%、イタリアは 43%しか消化できていないのが現状である。対照的にフランスは 61%、フィンランドは 81%となっている(ただしスペインが提出した復興・回復計画案は現状では欧州委員会からの一定の評価を受けているという)。たしかにここ数十年でイタリアでは雇用市場改革などでは、一定の進捗は見られたことには違いない。しかし、司法プロセスや競争法改革、非効率な行政プロセスといった分野での改善は限られているのが現状であろう。

一方、今回の政治的危機によって、むしろイタリア政府が計画案への注力を強めるという期待もある。ドラギ首相は、EU 復興基金の投資を構造改革に絡めて行う決意を示しているため、今後の政治手腕が期待されている。国内外からの対イタリア投資の抑制要因となっている、(遅々として進まない) 規制改革や汚職撲滅、基金投資の確実性などの長年の懸念が、構造改革の対象となるという。またそれに加え、より緊密な中国との関係を目指したコンテ前政権からの決別への決意もみせており、米英との協調を求めていく意向も示している。

欧州委員会は、オランダやデンマークなどの財政規律順守国を説得し、欧州委員会が市場から資金調達するという前例のない EU 復興基金を実現させた。イタリアが、EU 復興基金によって提供された歴史的な機会を逃さないようにするためには、ドラギ首相によるリーダーシップが間違いなく重要になるだろう。ドラギ首相が EU 復興基金を利用して、どのように高まる期待に添えていくのかが注目されている。

(了)

⁴ EU 構造基金とは、単一市場が適切に機能するよう、EU 域内の格差是正と全体としての発展を目的とした、投資政策基金の総称である。具体的には欧州地域開発基金、欧州社会基金、結束基金、欧州農業農村振興基金および欧州海洋漁業基金からなり、EU と各国・地域との間のパートナーシップの下で、共同管理・運営されている。