Brexit により変革を迫られるＥＵの地域政策

経済調査部　山崎 加津子／矢澤 朋子

要　約

ＥＵの地域政策は地域間の経済的、社会的格差の是正を目的とすると同時に、ＥＵの経済戦略において重要な役割を担っている。主要な地域政策である「結束政策（Cohesion Policy）」はＥＵが地域発のプロジェクトに補助金を拠出する形をとり、2014 ～ 2020 年のＥＵ予算の約３分の１を占める。

ＥＵの地域政策は 1957 年に調印されたローマ条約に端を発するが、それから 60 年以上を経る中で地域政策もたびたび変革されてきた。08 年以降の金融危機とユーロ圏債務危機を踏まえ、現在の結束政策はＥＵの経済戦略である「欧州 2020」実現のための手段としての位置付けがより明確化されている。すなわち、ＥＵが必要と判断したインフラ投資、環境対策、雇用対策、構造改革などの推進を促すための手段である。

ただし、ＥＵによる統制強化とＥＵ予算に対する不満は、英国のＥＵ離脱（Brexit）決定の一因となってしまった。Brexit が実現すれば、ＥＵ予算の規模が縮小し、結束政策予算も削減される見込みである。次の 2021 ～ 2027 年予算をめぐる議論は５月に始まるが、「Brexit 後の結束政策」はＥＵの根幹に関わる重要なテーマとなり得る。

目　次

１章　はじめに
２章　ＥＵの結束政策の概要
３章　ＥＵの地域政策の変遷
４章　結束政策に対する批判
５章　Brexit が迫るＥＵ予算の見直しと結束政策への影響

１章　はじめに

欧州連合（ＥＵ）は域内単一市場、関税同盟のほか、共通農業政策、共通外交政策などを採用するユニークな共同体で、2018 年３月現在で 28 カ国が加盟する。

ＥＵと加盟国の関係は、日本国政府と地方自治体の関係と単純な比較はできない。ＥＵでは徴税権など主要な財政政策の権限は加盟国にあり、ＥＵ予算の約８割は加盟国が負担している。もっとも、ＥＵ予算として確保した資金を、「結束政策（Cohesion Policy）」と呼ばれる地域政策により域内で経済発展の遅れている地域に重点的に配分することは、徴税力の弱い地方自治体に国が徴収した税金を配分する地方交付税交付金の役割と通じるところがある。また、ＥＵの結束政策では、国、地方自治体、民間企業、民間非営利団体（ＮＰＯ）などがプロジェクトを立ち上げ、資金援助を要請する仕組みとなっており、地方創生交付金と似た特徴を有している。プロジェクト費用の全額がＥＵ予算で賄われるわけではなく、当該国や地域、あるいは民間の資金が共同出資することがプロジェクト承認の条件となる。

ＥＵの地域政策は誕生から 60 年以上が経過する中で、加盟国の増加などに対応して変革されてきた。最近では、08 年以降の金融危機とユーロ圏債務危機を踏まえて、現行の 14 ～ 20 年予算の前に様々な改革が行われた。大きな変化として、結束政策は「欧州セメスター」に組み込まれ、ＥＵの経済戦略である「欧州 2020」やＥＵの投資計画を実現するための手段という位置付けが一段と明確になった。欧州セメスターとは、ＥＵ加盟国の財政政策と経済政策が、ＥＵが目指す健全な財政、成長、雇用促進などの目的に合致しているかをあらかじめＥＵがチェックする仕組みで、例えば加盟各国は国家予算を自国の議会で採決する前に欧州委員会に提出し、その承認を得なければならなくなった。「欧州 2020」を実現するべく、結束政策では 11 の重点投資分野が設定されている。

このように結束政策はＥＵの重要な政策手段だが、英国がＥＵ離脱（Brexit）を決定したことで新たな変革を迫られている。英国はＥＵ予算への拠出金額から、ＥＵから受け取る補助金などを差し引いた「純拠出金額」で２番目に大きい国であるため、Brexit が実現すればＥＵ予算の縮小、ひいては結束予算の縮小が不可避となる。21 ～ 27 年を対象とするＥＵの次期予算は、欧州委員会が５月に予算案を提示した後、本格的な議論が始まり、19 年５月の欧州議会選挙前の決着を目指すことになる。欧州委員会は、Brexit を前提として加盟各国にＥＵ予算への拠出金の増額を求める意向だが、「純受け取り国」である中東欧諸国がこれを支持する一方、純拠出国である北欧諸国やベネルクスは慎重な姿勢であり、協議の難航が予想される。結束政策に関しては予算縮小が見込まれており、予算に関する議論の過程で結束政策の在り方もあらためて議論されることになろう。

２章　ＥＵの結束政策の概要

１．３つの基金を通じてＥＵ予算を配分

結束政策の目的は、①ＥＵの地域間格差の縮小による調和のとれた経済発展、②経済成長と雇用に対する投資及び地域協力の推進――と大きく２つ掲げられている。ＥＵ域内とその周辺国を対象に、欧州地域開発基金（ＥＲＤＦ）、欧州社会基金（ＥＳＦ）、結束基金（ＣＦ）の３つの基金（図

表１）を通じて、ＥＵ予算を配分する仕組みである。結束政策の予算は 14 ～ 20 年で 3,518 億ユーロが予定されており、ＥＵ総予算の 32.5％と大きな割合を占める。

３つの基金のうち、ＥＲＤＦとＥＳＦが対象とするのは、ＮＵＴＳ[1] Level ２という区分に基づく地域である。ＮＵＴＳ Level ２は人口が 80 万～ 300 万人で、日本でいえば県に近い規模感であり、ＥＵ全域は 276 地域に区分される。もっとも、小国のルクセンブルク、キプロス、マルタ、バルト３国は１カ国で１地域である。なお、この 276 地域は一人当たりＧＤＰがＥＵ平均の 75％未満の「低開発地域」、同 75 ～ 90％の「移行地域」、同 90％超の「より開発された地域」の３つに分類される（図表２）

これに対して、ＣＦは一人当たり国民総所得（Ｇ

図表１　結束政策の３基金

	欧州地域開発基金 The European regional development fund （ＥＲＤＦ）	欧州社会基金 The European social fund （ＥＳＦ）	結束基金 The Cohesion fund （ＣＦ）
結束政策予算に占める割合	57%	24%	18%
対象	全ての地域		一人当たり国民総所得（ＧＮＩ）がＥＵ平均の 90％未満の加盟国
目的	・地域間の不均衡の是正によってＥＵの経済・社会的結束を強化	・雇用や教育機会を改善 ・貧困のリスクに陥っているような最も弱い人々の状況を改善	・経済的・社会的格差を縮小し、持続的な発展を促進
その他	・競争力強化と雇用創出のために、成長が加速している産業に投資を行う ・国境をまたいだ、異なる加盟国間のプロジェクト当事者同士の協力を促進する European Territorial Cooperation（ＥＴＣ）にも投資を行う	・14 ～ 20 年では、ＥＵ加盟国の人的資本投資に 800 億ユーロ以上、Youth Employment Initiative（ＹＥＩ）に少なくとも 32 億ユーロが割り当てられている ・基金の 20％は、社会的包摂と貧困の撲滅のために費やされる	・14 ～ 20 年対象国（15 カ国）：ブルガリア、クロアチア、キプロス、チェコ、エストニア、ギリシャ、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア、スロベニア ・加盟国の財政赤字がＧＤＰ比３％を超過したり、財政赤字を放置したり、適切な措置を取らない場合、欧州理事会によって財政支援を延期することができる

（注）Youth Employment Initiative
域内における若年層の高失業問題の深刻化を受け、12 年の若年層失業率（15 ～ 24 歳）が 25％以上である地域に焦点を合わせ、失業していたり、職業訓練を受けていなかったり、教育機関に入っていない若者を労働市場に組み込む支援を行う
（出所）欧州委員会から大和総研作成

図表２　ＥＲＤＦおよびＥＳＦの主な対象地域

		一人当たりＧＤＰ（ＥＵ 27 平均）	地域数	14 ～ 20 年割当予算（億ユーロ）	割当予算／人（ユーロ）
ＮＵＴＳ	Level ２		276	2,721	500
	低開発地域	75％未満	79	1,794	1,400
	移行地域	75 ～ 90％	65	370	300
	より開発された地域	90％超	132	557	200

（注1）ＥＵ 27 とはクロアチアを除く 27 カ国、地域数内訳は 06 年ベース、割当予算／人はおおよその数値
（注2）ＥＲＤＦおよびＥＳＦの総予算は約 2,830 億ユーロ（14 ～ 20 年）であり、Level ２以外では地域と境界や北部の人口が極めて少ない地域などに配分されている
（出所）欧州委員会、駐日欧州連合代表部から大和総研作成

1）Nomenclature of Territorial Units for Statistics の略称。

ＮＩ）がＥＵ平均の 90％未満である加盟国を対象とする。14 ～ 20 年予算でＣＦの対象となる加盟国は、ポーランド、ルーマニア、チェコ、ハンガリー、ギリシャ、ポルトガルなど 15 カ国である。

2．受給資格と選定方法

結束政策の予算総額、およびどのような方針に基づいて支援対象を決定するかは、欧州理事会と欧州議会によって決定される。一方、支援対象となるプロジェクトの決定過程においては、ＥＵ、各国政府、各地域の担当当局に加え、地域の様々な団体が重要な役割を果たす。

結束政策から支援を受けられるのは、対象地域にある公共団体、（特に小規模）民間企業、大学、組合、ＮＰＯ、対象地域内にベースを置く海外企業などである。支援を希望する団体は、国や地域の担当当局（国によって異なり、例えばドイツでは州政府当局）に支援を求めるプロジェクト案を申請するが、これは後述する結束政策の 11 の重点投資分野のいずれかに当てはまる必要がある。要件を満たしていると判断されたプロジェクトについては、各プロジェクトとその概要を示した「パートナーシップ協定」の草案が加盟国ごとに作成され、欧州委員会に提出される。欧州委員会は、これらのプロジェクトを審査し、加盟国と交渉の上、「パートナーシップ協定」を締結し、最終的な支援金額を決定するという流れになっている[2]。

なお、結束政策で支援されるのはプロジェクトの費用全額ではなく、50 ～ 85％の間で設定されている。この割合は、プロジェクトが実施される地域の発展度合いなどに応じて決定され、残りの費用は各国の公的資金、あるいは民間資金で賄うことになっている。ＥＵはプロジェクトの進行度合いを確認しつつ、複数回にわたって支払いを行う。よって、支援が決定したプロジェクトは定期報告が義務付けられるほか、欧州委員会および加盟国による会計監査などが課され、結束政策支援の対象として適当かどうかが随時問われるのである。

3．「欧州 2020」に呼応する 11 の重点投資分野

結束政策は、ＥＵの経済戦略である「欧州 2020」と密接に結びつけられている。「欧州 2020」とは 10 ～ 20 年の 10 年間の成長と雇用の強化を謳った戦略であり、「賢明な成長、持続可能な成長、包摂的な成長」を目標としている。結束政策ではこの３つの目標に対応する 11 の重点投資分野を設定し、先述したようにこの重点投資分野に合致し、効果が見込まれると認められたプロジェクトへ予算を配分する方針となっている。

結束政策の３つの基金では、11 の重点投資分野のどれを優先分野とするかがそれぞれ決められている（図表３）。ＥＲＤＦでは、①研究とイノベーション、②情報通信技術、③中小企業の競争力強化、④低炭素経済への移行――の４つが優先分野である。しかも、「より開発された地域」ではこのうち少なくとも２つ以上の優先分野に 80％以上（中でも④には 20％以上）を投資することと決められている。「移行地域」ではこれが 60％以上（同 15％以上）、「低開発地域」では 50％以上

2）ＥＵ加盟候補国もしくは潜在的候補国の団体も結束政策基金に支援を申請することができる。このような加盟国以外への支援は、複数の加盟国をまたがって国、地域、地方の共同活動や政策を実行するための枠組みである European Territorial Cooperation（ＥＴＣ）の役割の一つとなっている。

図表３　「欧州 2020」と結束政策の重点投資分野

「欧州 2020」目標	結束政策　重点投資分野		ERDF	ESF	CF	予算配分（%）
賢明な成長 Smart Growth	1	研究とイノベーション	◎	○		12
	2	情報通信技術	◎	○		4
	3	中小企業の競争力強化	◎	○		10
持続可能な成長 Sustainable Growth	4	低炭素経済への移行	◎	○	◎	12
	5	気候変動と危機回避	○		◎	2
	6	環境保全・保護と資源効率	○		◎	11
	7	輸送・エネルギー網	○		◎	17
包摂的な成長 Inclusive Growth	8	雇用と労働市場	○	◎		12
	9	社会的包摂	○	◎		10
	10	教育と訓練	○	◎		10
	11	効率的な行政	○	◎	◎	1

（注）○：投資対象、◎：優先投資対象、予算配分は 14 ～ 20 年
（出所）駐日欧州連合代表部、欧州委員会から大和総研作成

（同 12%以上）となっている。つまり「低開発地域」においては、優先分野以外の、インフラ投資や雇用など経済発展の基礎となる投資分野でも支援を受けられるようになっているのである。

ＥＳＦでは、⑧雇用と労働市場、⑨社会的包摂、⑩教育と訓練、⑪効率的な行政――の４つが優先分野に設定され、雇用と教育に加え、貧困対策に重点が置かれている。なお、ＥＳＦの 14 ～ 20 年予算では若年層の高失業問題への対応が重視されているが、これは 08 年から 12 年にかけてのユーロ圏の２度にわたる景気後退により、とりわけ若年層の高失業問題が深刻となったためである。

一方、ＣＦの対象分野は、④低炭素経済への移行、⑤気候変動と危機回避、⑥環境保全・保護と資源効率、⑦輸送・エネルギー網、⑪効率的な行政――に限定される。ＣＦは所得水準がまだ低い国々への投資であるため、他の基金に比べてインフラ整備に重点が置かれ、欧州諸国をつなぐ鉄道、道路、港湾などの交通網の建設投資に資金が配分されている。これに加えて、再生可能エネルギーの普及促進や、エネルギー効率を高めるための投資など、環境に配慮したプロジェクトも対象となり、「欧州 2020」の目標の一つである「持続可能な成長」の達成が目指されている。

4．「低開発地域」に重点配分

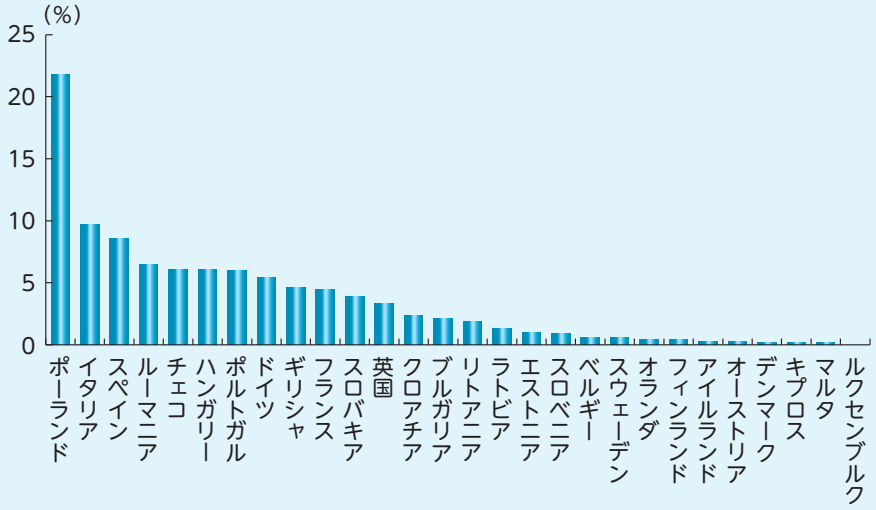
結束政策は「経済格差の縮小」が目的であるため、低開発･低所得地域に対する支援が手厚くなっている。「低開発地域」の人口はＥＵの約 26%を占めるが、そこに 14 ～ 20 年のＥＲＤＦおよびＥＳＦ予算の約 63%（1,794 億ユーロ）が割り当てられている（前掲図表２）。また、ＣＦは一人当たりＧＮＩがＥＵ平均の 90%未満である加盟国（対象 15 カ国の人口はＥＵ全体の約 24%）を対象とし、ＥＵ予算の再配分により低所得国に経済水準の底上げを目指すという意味合いがもともと強い。

プロジェクトの総費用に対する結束政策からの支援の割合も、「低開発地域」では 80%もしくは 85%、「移行地域」では 60%、「より開発された地域」では 50%となっており、「低開発地域」に

ＥＵ予算が多く配分されるように設計されている。

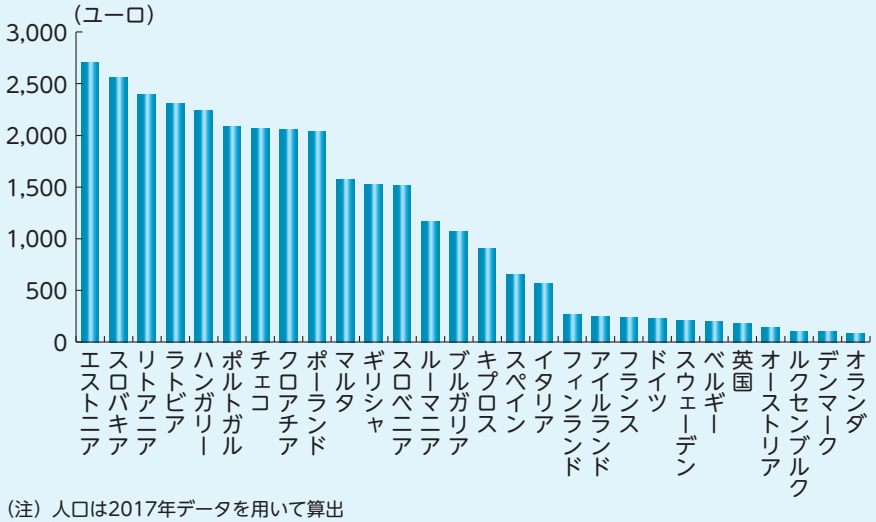
結束政策を通じた資金がＥＵ加盟国にどう配分されているかを確認すると、14 ～ 20 年予算ではポーランドが 21.8％と圧倒的に大きく、イタリア（9.7％）、スペイン（8.6％）、ルーマニア（6.5％）、チェコ（6.1％）、ハンガリー（6.1％）、ポルトガル（6.0％）と続く（図表４）。ポーランドが飛び抜けて多いのは、中東欧の低所得国の中で、ポーランドが人口 3,800 万人の「大国」であるためである。一人当たりの結束政策予算に注目すると、中東欧諸国が上位にずらりと顔を並べている（図表５）。

図表４　2014～2020年　結束政策予算　国別シェア



（出所）欧州委員会から大和総研作成

図表５　2014～2020年　一人当たり結束政策予算



（注）人口は2017年データを用いて算出
（出所）欧州委員会から大和総研作成

3章　ＥＵの地域政策の変遷

1．発端は 1957 年のローマ条約

ＥＵ[3]の地域政策の始まりは、57 年に調印されたローマ条約まで遡る（図表６）。ローマ条約は、現在のＥＵの原型である欧州経済共同体（ＥＥＣ）設立を定めた条約で、関税同盟の設立や人・サービス・資本の移動の自由などが盛り込まれている。地域政策との関連では、「すべての社会において調和のとれた経済発展を促進する」ことが欧州統合の目的の一つとして提唱された。この目的を達成するため、欧州投資銀行（ＥＩＢ）に加え、現

図表６　地域政策および結束政策の主な歩み

1957 年	ローマ条約において「調和のとれた経済発展」が目的の一つと謳われ、共通農業政策（ＣＡＰ）、欧州社会基金（ＥＳＦ）、欧州投資銀行（ＥＩＢ）の創設が提言される →　地域政策の始まり
1958 年	ＥＳＦおよびＥＩＢ設立
1968 年	「関税同盟」完成
1973 年	英国、アイルランド、デンマーク加盟（第１次拡大）
1974 年	欧州地域開発基金（ＥＲＤＦ）創設が欧州理事会で承認される
1975 年	ＥＲＤＦ設立 →　1975 ～ 1977 年においてＥＵ予算の約４％が当時の９加盟国に割り当てられる
1981 年	ギリシャ加盟（第２次拡大）
1986 年	スペイン、ポルトガル加盟（第３次拡大）
1986 年	「単一欧州議定書」調印 →　「地域政策」の法的根拠確立
1987 年	「単一欧州議定書」発効 →　地域間格差の縮小や比較的裕福でない地域の底上げを目的とした「経済及び社会結束政策」が提言される
1988 年	多年次財政枠組み（ＭＦＦ）導入決定
1988 年	経済的・社会的結束に対してＥＵ予算を配分する法案を欧州理事会が承認した →　「結束政策」の始まり（従来の地域政策の統合）
1992 年	マーストリヒト条約調印 →　結束基金（ＣＦ）の創設が承認される。1994 ～ 1999 年の結束政策予算は倍増され、ＥＵ予算の約１／３となる
1993 年	マーストリヒト条約発効 →　ＣＦ設立
1995 年	スウェーデン、フィンランド、オーストリア加盟（第４次拡大）
2000 年	「リスボン戦略」が欧州理事会で承認される →　結束政策はリスボン戦略が示す目的の「手段」となる
2004 年	チェコ、エストニア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロベニア、スロバキア加盟（第５次拡大）
2007 年	ブルガリア、ルーマニア加盟（第６次拡大）
2008 年	リーマン・ショック
2009 年	ギリシャ財政赤字粉飾発覚
2010 年	「欧州 2020」が欧州理事会で承認される →　リスボン戦略の後継であり、「賢明な成長、持続可能な成長、包摂的な成長」を目的とする
2013 年	クロアチア加盟（第７次拡大）
2015 年	成果重視のＥＵ予算（ＢＦＯＲ）イニシアチブ開始

出所：欧州委員会等から大和総研作成

3）ＥＵは 93 年のマーストリヒト条約の発効によって誕生した。ただし、欧州統合の初めは 58 年に誕生した欧州経済共同体（ＥＥＣ）に遡り、67 年の欧州共同体（ＥＣ）への改組を経て、現在に至っている。本稿では、これらを年代にかかわらず全て「ＥＵ」と表記する。

在の結束政策の３基金の一角を占めるＥＳＦの創設が提言され、両者は 58 年に創設された。

68 年に関税同盟が完成し、73 年に第１次拡大で英国、アイルランド、デンマークが新規加盟した。これにより、ＥＵの経済規模が拡大する一方、アイルランドの加盟で地域間格差は拡大した。現在の結束政策の３基金のうちＥＲＤＦは 75 年に設立され、また、75 ～ 77 年のＥＵ予算の約４％が地域格差是正を目的に加盟国に割り振られることが決定された。

2．結束政策の始まりは 1988 年

86 年には「単一欧州議定書」が調印され、地域政策の法的根拠が確立した。ギリシャ（81 年）、スペイン、ポルトガル（86 年）の加盟でＥＵが拡大していく中､地域政策においては 88 年に「結束政策」という包括的な枠組みが導入され、予算が倍増された。同年、ＥＵは長期的な視点で政策を実行できるよう、多年次財政枠組み（ＭＦＦ）という複数年予算の導入を決定し、結束政策もＭＦＦに合わせた計画や予算配分がなされるようになった。

92 年に調印されたマーストリヒト条約では、調和のとれた持続的な経済発展を達成すべく、単一市場の完成（サービス分野への拡大）、経済通貨同盟の設立、通商や農業・漁業に関する共通政策の強化などが盛り込まれた。現在の結束政策の３基金のうち、もっとも新しいＣＦはこのマーストリヒト条約に基づいて 93 年に新設され、93 ～ 99 年の結束政策予算は一段と拡大した。

3．2000 年のリスボン戦略でＥＵの成長戦略に組み込まれた結束政策

00 年には、00 ～ 10 年にかけてのアクションプランである「リスボン戦略」が欧州理事会で承認された。その目的は「10 年までに、欧州を世界で最も競争力があり、最も力強い知識経済（knowledge-based economy）にする」となっており､そのためにＩＴなどの知識（knowledge）インフラの形成とそれに対する投資、競争力強化のための経済改革の推進、貧困撲滅や完全雇用のための社会福祉および教育システムの近代化に関する施策を提案している。リスボン戦略は今後ＥＵが目指していく新たな方向性を明確に示し、結束政策はリスボン戦略が明示したＥＵの目標を達成するための「手段」として位置付けられた。

これに加えて、04 年の大規模拡大（中東欧諸国を中心に 10 カ国が加盟）を控え、ＥＵ加盟候補国や潜在的候補国に対する施策が新たに導入され、結束政策の基金は現在の３つに集約された。また、07 ～ 13 年予算では成長および雇用への注力が強化された。

4．金融危機・債務危機を経た改革

08 年にリーマン・ショックを契機とした世界金融危機が発生し、09 年にはギリシャの財政赤字粉飾が発覚した。ギリシャの財政懸念は単一通貨ユーロを共有するユーロ圏諸国にも伝播し、財政赤字が大きいユーロ圏諸国の国債利回りが軒並み急上昇した。ＥＵおよびユーロ圏はこの金融危機とユーロ圏債務危機対策に奔走することになったが、13 年２月に欧州理事会で承認された 14 ～ 20 年予算にも、この危機対応の影響が色濃く反映されている。

14 ～ 20 年予算における大きな変更点は、結束政策が「欧州セメスター」に組み込まれ、「欧州 2020」の重点投資分野との結びつきが明確化されたことである。２章で言及したように、結束

政策の支援を受けるプロジェクトは「欧州 2020」の重点投資分野に沿ったものであることが求められる。

また、結束政策の成果に関する検証が一段と重視されるようになり、これらを実現するために「パートナーシップ協定」が導入された。「パートナーシップ協定」には、各国が推薦するプロジェクトの内容、重点投資分野との関連性に加えて、個々のプロジェクトがもたらす効果を明記することになっている。なお、「欧州セメスター」では欧州委員会が加盟国の予算を事前に審査するが、この際、各国に対する改革勧告（ＣＳＲ：Country-Specific Recommendations）が作成される。「パートナーシップ協定」はこの改革勧告を踏まえた内容であることも求められている。

４章　結束政策に対する批判

１．制度設計や運用への様々な批判

ここまで見てきたように、ＥＵの地域政策と結束政策は様々な改革を経てきた。それはＥＵ発足から 60 年以上が経過し、加盟国が６カ国から 28 カ国に拡大したことへの対応であり、ＥＵが関税同盟から単一市場、経済通貨同盟へと結束を強めてきたことへの対応でもあった。それと同時に、結束政策に向けられる様々な批判への回答という側面もあったと見受けられる。結束政策が地域間格差の是正のために、低所得地域にＥＵ予算の配分を行っていることは間違いないが、制度の仕組みや実際の運用について批判がないわけでは決してない。

結束政策に対する批判としては、まず、制度が複雑で分かりにくく、その目的や成果があいまいであること、手続きも複雑で使い勝手が悪いことなど制度設計に関する批判がある。また、支援対象プロジェクトの資金管理が不十分である、支援が有用なプロジェクトに行き渡っていない、支援を受け取る国や地域などに十分なプロジェクト遂行能力がないなど、運営や予算配分に関する不満も存在する。

現行の 14 ～ 20 年予算の結束政策では、以上の批判に応える形で、ＥＲＤＦ、ＥＳＦ、ＣＦの申請などに関するルールを一本化して「簡素化」し、また支援するのは 11 の重点投資分野のみと絞り込みを行い、さらに支援対象プロジェクトの「成果重視」の方針を明確にした。15 年から実施されている「成果重視の予算（ＢＦＯＲ）」では、①何に拠出されるのか、②どう拠出されるのか、③成果をどう評価するのか、④いかにＥＵ市民に伝えるのか――の４つの観点で予算改革を推進している。

２．Brexit の原因の一つとなった結束政策とＥＵ予算

14 ～ 20 年の結束政策に関連する一連の改革を見ると、ＥＵによる統制が一段と強化されたと見受けられる。結束政策が支援するプロジェクトの選別、その途中経過および成果に関する審査もそうだが、これに、結束政策を通じた支援実施の要件として各国向け改革勧告（ＣＳＲ）の遂行が加わった。金融危機とユーロ圏債務危機の再発を防ぐためには欧州統合を一段と強化する必要があるとのＥＵの判断があったわけだが、この「欧州統合の強化」に反発したのが、英国の 16 年のＥＵ離脱決定であった。ＥＵの「結束」を高めるための政策が、離脱を招く皮肉な結果になったと言えるだろう。

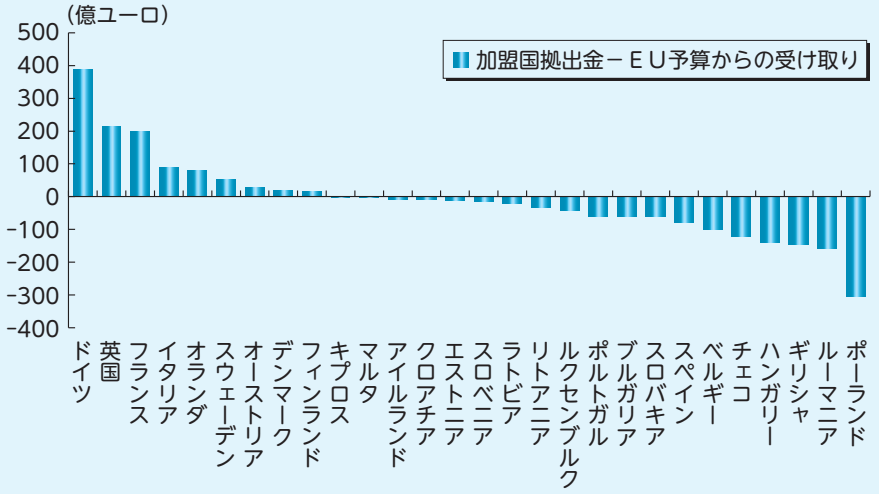
16 年６月 23 日に行われた英国のＥＵ離脱の是

非を問う国民投票の際に、やり玉に挙げられたのはＥＵ予算である。国民投票前のキャンペーンで、離脱派は「ＥＵ加盟に伴うコストは週３億 5,000 万ポンド。これをＮＨＳ（国民保健サービス）に回そう」と大々的に訴えた。離脱派が主張したＥＵへの拠出金は、英国に特例的に認められていた払戻し金や、英国がＥＵから受け取る補助金などを無視した金額であったが、ＥＵの統制がうるさくなるばかりとの不満があったことに加え、（ＥＵが求める財政健全化の一環で英国政府が実施した）ＮＨＳの予算削減の併害を身近に感じていた国民がＥＵ離脱を支持することに貢献した。

ちなみにＥＵ予算の資金源は「Own Resources（独自財源）」と呼ばれ、内訳は①主にＥＵ域外からの輸入に課される関税と砂糖税、②各加盟国の付加価値税（ＶＡＴ）の一定割合、③加盟国の支払い能力を示すＧＮＩに基づいた寄与――である。①は共通貿易政策によってＥＵが直接得られる資金であり、それ以外の②と③でＥＵ予算の約 80％を占めている。この独自財源は、ＥＵ全体のＧＮＩの 1.23％を超過してはならないと決められている。

14 ～ 20 年の予算規模は１兆 820 億ユーロで、ＥＵ加盟国全体のＧＮＩの１％未満である。14 ～ 16 年の実績で見ると、③の拠出額は多い順にドイツ、フランス、イタリア、英国、スペインとなっており、この上位５カ国で全拠出額の 71％を拠出している。一方、ＥＵ予算からの受取金額（結束政策を含む）はポーランド、フランス、スペイン、イタリア、ドイツの順に多く、ポーランド以外は拠出額上位５位に入っている国々である。加盟国の拠出金からＥＵ予算からの受け取りを引いた純拠出を見てみると、プラスになっている国はＥＵ 28 カ国中９カ国にすぎない（図表７）。そしてこの純拠出国は少なくとも 00 ～ 06 年から顔ぶれは変わっておらず、特に上位４カ国はドイツ、英国、フランス、イタリアでほぼ固定されている。

図表７　ＥＵ予算に対する貢献（2014～2016年実績）



（注）国の並び順は、左から純拠出額が大きい順
（出所）欧州委員会から大和総研作成

5章　Brexitが迫るＥＵ予算の見直しと結束政策への影響

1．ＥＵ予算とBrexit

英国がいつＥＵ加盟国でなくなるのか、より端的に言えば、いつＥＵ予算への拠出義務がなくなるのかはまだ流動的である。

現在の予定では、英国は19年3月29日にＥＵを離脱する。ただし、Brexitに関する協議を続けている欧州委員会のバルニエ首席交渉官と英国のデービスＥＵ離脱担当相は、18年3月19日に「移行期間」について暫定合意したと発表した。「移行期間」とは、英国のＥＵ離脱をスムーズに行うための作業期間であり、Brexitから20年12月31日までの期間とすることが合意された。「移行期間」中の英国は、ＥＵ加盟国ではなくなっているものの、ＥＵの単一市場と関税同盟には残留する。これにより、在英企業がいきなり高額の関税を課せられたり、税関手続きで時間をロスしたりする事態を回避する一方、英国とＥＵの新たなＦＴＡ（自由貿易協定）に関する協議を進める時間を確保することができる。なお、「移行期間」の間、英国はＥＵの法制度を受け入れ、またＥＵ予算に対する拠出金も負担することになっている。この暫定合意は3月23日のＥＵ首脳会議で承認された。

とはいえ、「移行期間」に関する合意は、「離脱協定」の一環で、英国とアイルランドとの国境問題を筆頭に未解決の問題が残っている。ＥＵと英国が離脱協定に全面的に合意できなければ、「移行期間」に関する合意も無効となってしまうのである。

2．ＥＵ次期予算（2021～2027年）のスケジュール

英国が20年までＥＵ予算への拠出を続けることは、ＥＵにとって都合が良い。次の21～27年予算から、英国がＥＵ加盟国でないことを前提

とした予算を作成すればよいためである。

その 21 ～ 27 年予算に関する協議は、18 年５月２日に欧州委員会の予算担当局が予算案のたたき台を提示することで開始される。担当するエッティンガー欧州委員は、英国が抜けることでＥＵ予算は年平均 120 億～ 130 億ユーロ縮小するとの見通しを既に明らかにしている。同委員は予算縮小分の半分は歳出削減で、残り半分は加盟国の拠出増と増税による歳入増で賄うとし、税収増の候補として金融取引税やプラスチック税などを挙げているが、これらはＥＵの全加盟国の承認が必要となる話であり、青写真の域を出ていない。欧州委員会は 19 年５月に予定されている次の欧州議会選挙までに 21 ～ 27 年予算をまとめようとしている。

ところで､21 ～ 27 年予算の使い道に関しては、ＥＵ国境の管理、防衛、移民対策や研究・開発などがこれまでよりも手厚い予算配分が必要な領域として挙げられている。このため、これ以外の分野ではより厳しい予算削減圧力がかかることが予想される。予算配分の見直し対象の筆頭に挙げられているのは共通農業政策関連の予算だが、結束政策についても 10 ～ 15％の予算削減の可能性があるとされる。

３．結束政策をめぐる攻防は新たな東西対立の火種？

これに対して、中東欧諸国はＥＵ予算に対する各国の拠出の上限を引き上げることを提案している。結束基金などを通じてＥＵから大きな予算を得ている中東欧諸国は、予算減少となると投資資金の縮小が懸念されるのである。ＥＵの結束政策に関しては３年ごとに報告書が作成され、最新版は 17 年に刊行された。それによると、15 ～ 17 年のＥＵ加盟国の公共投資に占める結束政策からの予算の割合は、ＥＵ平均では 8.5％と推計されるが、より手厚い資金配分を得ている中東欧諸国ではスロベニアを除いて軒並み 40％を超える。この割合が 50％を超える７カ国のうち６カ国にポーランド、ハンガリー、スロバキアなど中東欧諸国が入っている（ただし、一番高いのは中東欧諸国ではないポルトガルで 80％を超える）。

最大の純拠出国であるドイツでは、この３月にようやく発足した新政権の連立協定で「ＥＵ予算への拠出拡大」が言及された。もっとも、ドイツではＥＵに対する拠出拡大に歯止めがかからなくなることへの警戒感が非常に強く、財務相が中道左派の社会民主党出身のショルツ氏に交代しても「財政規律重視は変えない」としている。また、オランダは拠出引き上げに明確に反対しているほか、北欧諸国も慎重な姿勢である。次期予算と結束政策に関する議論は、ＥＵ内の東西対立と南北対立をあらためて浮き彫りにする可能性がある。

なお、３月半ばに、ＥＩＢの副社長が、Brexit で生じるＥＵ予算の縮小分をＥＩＢが一部穴埋めすると表明した。21 ～ 27 年予算においてＥＩＢの出資分を現在の３％から５％に引き上げる方針で、この増加分は１年当たりおよそ 30 億ユーロに相当するとした。このように 21 ～ 27 年予算に関する駆け引きが早くも始まっている。

４．７年ごとに繰り返される結束政策の再検証

既に見てきたように、結束政策は現行の 14 ～ 20 年予算を検討する段階で様々な改革が実施された。改革の目的は、金融危機と債務危機の再発防止、資金の有効活用、ＥＵの経済戦略のより効果的な実現と多岐にわたる。次期予算の検討に際

しては、これらの改革が狙ったような成果を挙げたかの検証と、予算縮小にどう対応するかの議論の双方が必要になるが、両者に大きく関わるのがBrexitである。

Brexitが提起した問題の一つは、ＥＵの政策と各加盟国の政策の線引きの問題である。ＥＵ政策の原則は、ＥＵレベルで行った方が効率的な政策のみをＥＵレベルで行うというもので、結束政策を含む地域政策はその代表的な政策と認識されている。確かに、効率性向上が見込まれるインフラ投資が、資金が乏しいために実行できないでいる場合には、ＥＵ予算の配分は効果的である。中東欧諸国がＥＵに加盟した目的は、ロシアの支配下から逃れるという安全保障上の理由に加えて、ＥＵからの資金支援を獲得するという経済的な動機も大きかった。また、ＥＵ域内（あるいはＥＵ加盟国と域外の隣接国間）の国境をまたいだ投資の支援は、ＥＵが取り組むにふさわしい課題である。この点で、結束政策はＥＵの求心力強化に貢献している。

一方、英国のようにＥＵから補助金を得ていないわけではないが、ＥＵ拠出金を支払うよりもその全額を自国のために使う方がよいとの考えが優勢になると、ＥＵの関与拡大はＥＵに対する懐疑的な見方を一段と強める結果につながった。21～27年予算で結束政策の投資対象の一段の絞り込みを迫られることになるが、ＥＵと各国の政策の線引きは重要な観点の一つになると考えられる。

もう一つ、結束政策に関する問題点として、地域間格差の是正という当初からの目標と、地域経済活性化や雇用促進という、近年より重要性を増している目標との兼ね合いがある。後者に力を入れることが、前者の目標達成をむしろ難しくするとの指摘もあるが、14～20年予算では「都市(Urban)」が結束政策の中心に据えられた。88年に結束政策が始まってから今年で30年だが、当初に比べて低所得・低開発地域に対する直接的な支援という色合いは薄れつつあり、都市を強化することでその周辺地域の強化・引き上げを期待する狙いが見られる。14～20年のＥＲＤＦ予算の少なくとも半分が都市地域に投資される予定で、持続可能な都市開発のため750都市が候補となっている。結束政策が重視する持続可能な環境の実現、雇用や教育といった人的投資、貧困対策は「都市」の重要な課題であり、交通網やデジタルネットワークの充実などでも「都市」は重要な拠点となる。結束政策の重点投資分野が変わらなければ、都市への投資重視の方針が継続されようが、結束予算の縮小が見込まれる中でどのような議論がなされるか注目される。

結束政策はＥＵ予算に合わせて７年を一区切りとして計画される。別の言い方をすれば７年ごとに見直しを繰り返していることになる。ＥＵに求められる役割、結束政策に求められる役割は時代や環境と共に変わっていくため、７年という期間は見直しをするのに適当な期間と見受けられる。14～20年予算の際には金融危機と債務危機の再発防止、「賢明かつ持続可能で包摂的な成長」の実現が課題であった。５月以降、議論が本格化する21～27年予算の焦点はBrexit後のＥＵの成長戦略となり、結束政策はその担い手と位置付けられると予想される。次の７年の結束政策の重点項目として何が取捨選択されるのかは、実はＥＵという組織の根幹に関わる問題をはらむのではないかと注目される。

【参考文献】

・European Commission, “Seventh report on economic, social and territorial cohesion”, October 2017
・Eurostat, “Eurostat regional yearbook 2016 edition”, 2016
・European Commission, “EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS 2014-2020: Official texts and commentaries”, November 2015
・European Commission, Regional Working Paper 2015 “The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013”, 2015
・European Commission, “An introduction to EU Cohesion Policy 2014-2020”, June 2014
・European Union, “inforegio panorama EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe’s future”, June 2008
・Eurostat, “Regional policies and European Commission priorities” Statistics Explained
・欧州委員会ウェブサイト
・駐日欧州連合代表部ウェブサイト

［著者］

山崎 加津子（やまざき かづこ）

経済調査部
主席研究員
担当は、欧州経済

矢澤 朋子（やざわ ともこ）

経済調査部
研究員
担当は、欧州経済