

EU 地域政策と EU 財政の構造的変化*

—— EU 財政における純負担国と純受取国の現況——

喜 田 智 子

はじめに

1. EU 財政の支出構造の変化—— EU 地域政策と共通農業政策の動向——
2. EU 財政の収入構造の変化
3. EU 財政における純負担国と純受取国の構図——第5次拡大を境とする構図の変化——
おわりに

はじめに

本稿は、EUの「拡大」と「深化」とともに発展してきたEU地域政策に注目し、各国のEU財政収支の推移から、EU財政における利害関係がどのように変化してきたのか検証することを目的としている。

EUは、現在27カ国（以下EU-27）から構成されており、EU域内の人口は5億人を超える。このEU域内には、ドイツやフランス（GDP世界第4位と第5位）等の先進諸国だけでなく、市場経済移行諸国である中・東欧諸国や相対的に遅れた南欧諸国（ギリシャ等）が存在する。EU地域政策は、域内の広大で多様な地域間の経済的・社会的不均衡を是正することを目的とし、1988年の改革以降その支出額は増加し続けた¹⁾。このEU地域政策の支出の増加過程とともに、EU財政はその支出面および収入面で大きな構造的転換を遂げた。これによって、各国のEU財政収支にも大きな影響を与え、EU財政における各国の利害関係も変化させてきた。

各国のEU財政収支については様々な研究がなされてきたが、その多くは純負担国の負担の是非や当該国の負担軽減方法について検討することを目的としており、そもそも各国のEU財政収支がどのように変化してきたのか、長期的な視点であまり考察されていない²⁾。そこで、本

* 査読論文

1) EU地域政策の資金規模拡大や政策内容の変化については、喜田（2013）を参照されたい。

2) 例えば、Baldwin（2005）は、EU財政における純負担国で優先的にとりおこなわれる政策や負担を軽減させる措置（リベート制）を批判している。また、Blankart et al.（2003）やMikko（2006）は、EU財政からの純受取りについて政治学的にとらえ、政策決定段階において特定多数決での票の格差の存在や

稿では、1980年から2010年までの各国のEU財政収支額の推移をEU財政の支出構造および収入構造の変化から検証することとした。

本稿の構成は、以下のとおりである。第1節は、EU財政の支出構造を、第2節は収入構造の特徴と変化についてそれぞれみていく。これらを踏まえたうえで、第3節では、各国のEU財政収支の推移を絶対額と対GNI比からみて、EU財政における利害関係の変化を考察していく。

1. EU財政の支出構造の変化——EU地域政策と共通農業政策の動向——

本稿では、各国におけるEU財政からの受取りおよび財政運営のための負担間のバランス（以下各国のEU財政収支）の推移を考察することを目的としている。しかし、EU財政は日本ではあまり知られていない。このため、まずはEU財政について概観していきたい。第1節ではEU財政の支出の構造、第2節では収入の構造の特徴と変化についてみていきたい。

EU財政は、EUの「統合」とともに発展してきた。1951年にECSC（欧州石炭鉄鋼共同体）が発足して以降、EUは、「拡大（加盟国数の増加）」と「深化（単一市場や単一通貨などの段階的発展）」を通じて統合を進めてきた。この統合を進める過程において、EU域内には、一国では対処できない問題、あるいは、一国ではなかなか成果の上がらない問題が生じた。このような問題を解決するために、EU自身が主体となって、もしくは加盟国と共同権限（shared competence）を保持しながら、EUレベルの政策を策定し、実施してきた。EU財政は、主にこのような政策に対して資金供給をおこなっている。

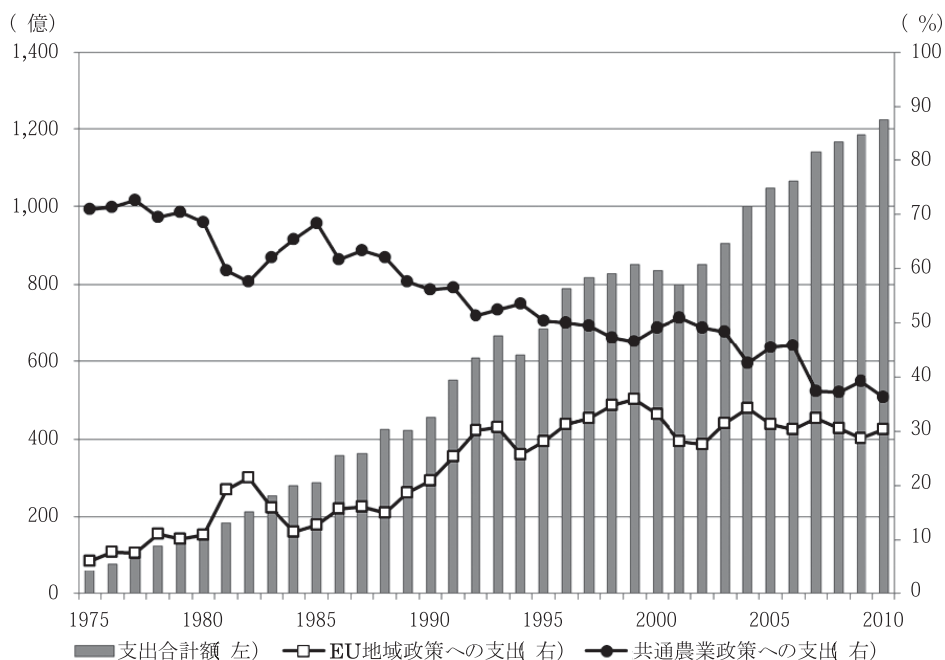
EU財政について、支出合計額と支出に占める各項目の割合の推移をみると、3つの特徴が確認できる（図1）。それは、①支出規模が拡大したこと、②支出合計額に占める共通農業政策の割合が低下したこと、③支出合計額に占めるEU地域政策の割合が上昇したことである。以下、これらの特徴を順にみていこう。

第1の特徴は、EU財政の支出規模そのものが拡大したことである（棒グラフ）³⁾。EU財政の支出合計額は1975年から一貫した増加傾向にあるが、その中でも、1980年～1990年代前半と2004年～2010年の2期間では支出の増加傾向が顕著に表れていることが確認できる。1980年～1990年代前半の支出合計額の増加は、共通農業政策の支出が膨張したことによるものである（詳細は後述する）。一方で、2004年～2010年の増加は、第5次拡大によって、既存のEU15カ国（以下

票取引について言及している。

3) しかしながら、次期（2014年～2020年）中期財政計画の予算は、現行（2007年～2013年）の中期財政計画の予算から約3%削減される予定である。2013年6月27日、加盟国政府と欧州議会の合意によって、次期中期財政計画の予算の上限は9600億ユーロに定められた。中期財政計画の予算が前期を下回るのは史上初めてである。（2013年7月1日時点）

図1 EU 財政の支出構造 1975年～2010年



(注) 合計支出額の単位は、1975年～77年は億 UA、1978年～98年は億 ECU、1999年以降は億 EUR である。
 (出所) 1999年までは European Commission (2009), pp.77-81, 2000年以降は、European Commission (2011), Detailed data 2000-2010より筆者作成。

EU-15) に中・東欧諸国12カ国が新たに加盟したことが原因である。

しかしながら、この支出規模の拡大には以下2点について留意する必要がある。第1に、EU 財政は1988年以降中期財政計画が採用されたため、1988年以降の支出合計額の増加は計画的なものであったということである。この中期財政計画は、複数年度(現在は7年間)での EU 財政の支出合計額の上限や支出項目の大枠をあらかじめ定めている⁴⁾。例えば、1988年～1992年期間の支出合計額の上限は EC 全体の GNP の1.20%、2007年～2013年期間では EU 全体の GNI の1.24%と設定された。このため、中期財政期間内において、支出合計額が乱高下することによって引き起こされるであろう混乱は回避されたといえる。第2に、EU 財政の支出合計額は一貫した増加傾向にあるが、加盟国政府の予算と比較するとその規模は小さい。加盟国政府の予算の平均値は、当該国の国民所得の48%であるが、EU 財政の支出規模は EU 全体の GNI の1%程度しかない⁵⁾。

4) 現在、この中期財政計画の予算権限は、各国の代表で構成される欧州理事会 (European Council) と直接選挙で選出された議員で構成される欧州議会 (European Parliament) の2機関が有している。

5) Cipriani (2007), p.12. さらに、Cipriani (2007) は、他の国の予算 (アメリカの連邦予算は GDP の

EU レベルの政策分野は、EU の統合に伴い、「域内市場の設立」や「4つ（人、モノ、サービス、資本）の移動の自由化」から、「農業・漁業」、「環境」、「消費者保護」、「輸送」、「文化」、「健康」、「エネルギー」、「災害対策」へと広がった。このため、EU 財政は、限られた予算を幅広い政策に割り当てるようになった。しかしながら、図1をみてわかるように、共通農業政策とEU 地域政策への支出額の和が、一貫して全支出の70%以上を占めており（2つの折れ線グラフ）、EU 財政は、伝統的にこの二項目を中心に割り当てている。

支出構造の第2の特徴は、支出合計額に占める共通農業政策（Common Agricultural Policy：以下CAP）の割合が、1980年代後半以降低下したことである。CAPは、消費者には安全な食品を適正価格で安定供給させ、農家には生活を保障することを主要な目的としてきた。つまり、ECは域内の農産物の自由移動を実現させる一方で、CAPを通じて域内の平均的な農民に対して所得保証をおこなってきた。設立当初、域内の農民の所得は、「市場政策」を通じて間接的に保証されていた。この市場政策とは、域内の農産物の価格を統一させ、域外との輸出には輸出補助金を、輸入には課徴金によって介入をおこなうものであった⁶⁾。ECは政治的圧力から農産物の統一価格を生産コストの高い国の水準に合わせて設定し、さらに、過剰生産物に対して無制限に購入を実施した。このため、農民は生産意欲が刺激され、域内の農産物は1970年から1980年代にかけて慢性的な過剰生産に陥った。この余剰農産物を処理するために、CAPの支出は膨張し（輸出補助金や貯蔵費が増大）、1990年代前半までEU財政の支出合計額を増加させる要因となった。CAP支出の膨張は、EC域内（イギリスを中心とした工業国）だけでなく、域外の農産物の貿易自由化を目指すGATT・ウルグアイラウンド参加国から批判が集まった。

このため、CAPは以下のような改革が迫られるようになった⁷⁾。まず、1988年～1992年期間の中期財政計画では、1992年までにEU予算に占めるCAPの割合を51.5%まで引き下げた。次に、1992年改革（マクシャリー改革）と1999年改革では、農作物（穀物や牛肉）の統一価格を引き下げ、休耕を条件とした「直接支払制度」を導入した。この改革を境に、農民の所得を保証する方法は、市場政策を通じた間接的なものから直接的なものへと転換した。さらに、2003年改革と2008年改革では、直接支払を生産要素から切り離し（デカップリング）、単一支払い制度や直接支払の段階的削減と農村開発政策の促進（モジュレーション）をおこなった。

以上のように、CAPの支出は1970年代から1990年代まで増大し続けたが、1992年以降の改革によって抑制されていった。実際に、CAPの支出額は、1980年の300億ユーロから1996年の500

20%、カナダの連邦予算は18%）と比べても、EU財政の支出規模が圧倒的に小さいと評価した。

6) CAPの市場政策の詳細な仕組みについては、田中・長部・久保・岩田（2011）、80-82ページを参照されたい。

7) 以降のCAP改革や中期財政計画の詳細内容は、田中・渡瀬（1993）、96ページ、比沢（2007）、178-183ページ、European Commission-Agriculture and Rural Developmentのホームページを参照されたい。

億ユーロまで増大したが、1990年後半以降横ばいである⁸⁾。CAPの支出が1990年代後半以降横ばいである一方で、第1の特徴で述べたように、EU財政の支出合計額は現在まで一貫した増加傾向にある。このため、支出合計額に占めるCAPの割合は30%台まで低下した。

支出構造の第3の特徴は、支出合計額に占めるEU地域政策の割合が、1980年以降拡大し続け30%水準を維持したことである。EU地域政策は、統合の早い段階から構想が練られていた⁹⁾。これは、ECが単一市場を形成するにあたり、域内市場の競争を歪めないよう、加盟国の特定の企業への補助金や産業保護を禁じてきたが、同時に、域内の後進地域に対して、このような特別な支援なしでキャッチアップすることは困難であるとも考えたためである。それでも、設立当初のEU地域政策は、市場の信頼の厚さやECレベルの地域間格差問題の軽微さといった点から本格的に始動することはなく、国内で実施されている地域政策を強化するものに留まった。しかし、1980年代に入り、ECは長期不況、欧州経済の将来に対する悲観論（ユーロ・ペシミズム）の蔓延、南欧の加盟といった課題に直面し、これを打開するため、「単一市場」の完成や「単一通貨」の導入といった統合の促進を図った。このような統合の促進を背景に、EU地域政策は大幅な改革がおこなわれた。

1988年および1993年のEU地域政策の改革は、その支出額を増加させただけでなく、EU地域政策の骨格を形成するものとなった。まず、1988年の改革では、EU地域政策の支出額を64億ユーロから205億ユーロ（1993年）まで増加させた。さらに、1988年の改革では、既存の構造基金（Structural Fund）に対して、①集中、②プログラミング、③パートナーシップ、④追加性、という4つの原則を新たに設置した¹⁰⁾。これによって、EU地域政策は、一人当たりGDPがEU平均の75%未満の地域を後進地域と定め、この後進地域を中心に支援をおこなうものとし、さら

8) なお、2000年以降のCAPの支出抑制について、中・東欧諸国のCAP適用率をEU-15よりも低い水準に設定したことも要因の1つとして考えられる。

9) EU地域政策は、EECおよびユーラトム創設の基礎となったスパーク報告（1956年）において、共同市場を発展させるために必要な条件の1つだと述べられた。

10) 4つの原則とは、以下のものである。「集中」とは、最も貧しい地域に資金供給を集中させること、また、EUレベルで策定された重要目的に資金を集中させることを示す。EU地域政策は期間ごとに重要目的を定めているが、特に優先される第1の目的は、いずれの期間も後進地域への支援である。「プログラミング」とは、複数年の支援プログラムを計画し実施しなければならないことを示す。「パートナーシップ」とは、プログラムの準備から実施、評価までの一連の流れにおいて、EU（欧州委員会）と加盟国、地域、地方が緊密な協力関係を保たなくてはならないことを示している。これによって、加盟国政府主体でおこなわれていた政策が、地域（地方）のニーズに合った政策への転換を促した。このパートナーシップは、「補完性原則」にも従うものである。「追加性」とは、構造基金はあくまで支援プログラムを補完するものであり、加盟国内で実施される財政手段に取って代わることを禁ずることを示す。例えば、現行（2007年～2013年期間）では、後進地域での支援プログラムにおけるEU財政からの支援額は、最大で総額の75%～85%と定められている。残りの資金は、国や地方、企業などが拠出しなければならない。以上の4つの原則は、European Commission-Regional Policyのホームページを参照した。

にその政策は EU（欧州委員会）と加盟国，地域，地方が緊密な協力関係を構築しながら実施されるようになった。1993年の改革では，通貨統合に向けて各国経済を収斂させるために，上記の構造基金とは異なる結束基金（Cohesion Fund）¹¹⁾を新たに設置した。域内の後進国に対して支援をおこなう結束基金は，後進地域（国）への支援をさらに補完するものとなった。

2000年代に入ると，EU の課題は，第 5 次拡大への対応とリスボン戦略（ICT 化促進とそれを通じた雇用拡大）の実現に移り，EU 地域政策もこれに沿って改革がおこなわれた。中・東欧諸国と EU は，1990年代から EU 加盟に向けて準備を進めてきたが，当時の中・東欧諸国の一人当たり GDP は EU-15 平均の 40% 程度と，EU-15 との経済格差は大きく，支援なしにはこれらの国がスムーズに加盟することは困難であった¹²⁾。このため，1999年の EU 地域政策の改革では，中・東欧諸国に対して，「加盟前支援」を新たに設置した。また，2005年の改革ではリスボン戦略に沿ったプロジェクトに資金を集中させるように定めた。

以上のように，1988年改革以降，EU 地域政策は本格的に始動し，その支出額も増加した。実際に，EU 地域政策の支出額は，1980年の 18 億ユーロから 1990年の 100 億ユーロまで増加し，さらに 2000年代に入っても，370 億ユーロ（2010年）まで増加し続けた。第 1 の特徴で述べたように，EU 財政の支出合計額も増加しており，支出に占める EU 地域政策の割合は 1990年代後半から 30% を維持している。

2. EU 財政の収入構造の変化

第 1 節につづき，第 2 節では EU 財政の収入の構造についてみていきたい¹³⁾。

当初の EU 財政は加盟国の分担金で賄われていたが，1975年以降，EU 財政は独自財源（own resource）によって賄われるようになった。分担金制度では，当該国の人口や GNP を考慮し，ドイツ，フランス，イタリアが支出合計額の 28%，ベルギー，オランダが 7.9%，ルクセンブルクが 0.2% を負担すると定めていた。EEC は，1965年に財源を分担金制度から独自財源システム

11) 結束基金は，上述した構造基金とは異なり，国民一人当たりの GNI（GDP）が EU 平均の 90% 未満である国全域（1990年代ではギリシャ，ポルトガル，スペイン，アイルランドが対象国）を対象とし，交通と環境の 2 分野に対してのみ資金供給をおこなうものである。

12) EU 加盟申請国が加盟するためには，①政治的基準，②経済的基準，③ EU 法の総体系（アキ・コミュニテール）の受容といった 3 つの基準（コペンハーゲン基準）を満たさなければならない。しかし，EU 拡大と EU 強化の課題について欧州委員会が報告したアジェンダ 2000（1997）では，「今後数年以内に達成されるであろうが，現在どの申請国（中・東欧諸国）も 2 つの経済基準を満たしていない」と評価した。[European Commission（1997），p.42.]

13) 以下の独自財源の導入とその経緯についての詳細は，European Commission（2008）と田中・波瀬（1993）を参照されたい。

に切り替えることを提案したが、財政権限が EU に集中することを懸念したドゴール大統領 (仏) の反対によって、この計画は進行しなかった。しかし、統合の促進や、ドゴールの退陣が重なり、1970年の欧州理事会において独自財源導入が決議され¹⁴⁾、1975年に独自財源システムはスタートした。

現在、EU 財政の独自財源は、加盟国からの承認を得た上で、伝統的独自財源 (Traditional own resource)、VAT ベース独自財源 (VAT-based own resource)、GNP/GNI ベース独自財源 (GNP/GNI-based resource) の3つから構成されている。独自財源の課税内容について、EC 条約第269条第2項は、全加盟国からの承認を得ることが出来なければ、その課税内容で徴収することはできないと定めた。これは現在も同様であり¹⁵⁾、EU 財政の支出とは異なり (注釈4を参照)、課税に関しては加盟国政府が主権を未だに所持している。また、EU は EU 財政において公債の発行を認めていない。このため、EU 財政の収入合計額 (図2の棒グラフ) は支出合計額 (図1) と同じような軌跡をたどっている。

EU 財政の全収入に占める独自財源の割合の推移をみると、3つの特徴が確認できる (図2)。それは、①全収入に占める伝統的独自財源の割合が低下したこと、②全収入に占める VAT ベース独自財源の割合が1990年を境に低下したこと、③全収入に占める GNP/GNI ベース独自財源の割合が70%まで上昇したことである。これら3つの独自財源の導入の経緯とその特徴についてみていこう。

第1の特徴は、独自財源として初めて導入された伝統的独自財源の全収入に占める割合が大幅に低下してきたことである。この伝統的独自財源は、関税、農業輸入課徴金、砂糖課徴金の3つから構成されている。

関税は、ここでは対外共通関税から得られる財源のことを指し、伝統的独自財源収入の95% (2000年値) と一番大きな割合を占めている。関税同盟の形成によって域内の関税がゼロとなり、関税収入は一部の外縁国 (例えば、オランダのロッテルダム) に集中するようになった。このように、一部の加盟国が得た関税収入を当該国のみが所有するのは理屈に合わないという根拠から、関税収入は独自財源の1つとして導入された。しかし、GATT/WTO による関税の引き下げによって、関税収入は1990年代からは横ばい (微増) となった。

農業課徴金は、域外からの農産物を輸入する際に課せられる課徴金のことを指すが、農業保護

14) この決議では、独自財源システムへの移行を1975年までに完成させるとした。また、そのなかで、①関税収入は1971年から1975年までを移行期間とすること、②農業課徴金は1971年より完全にスタートさせることが決められた。さらに、決議は CAP の市場政策支出の膨張により、これらの財源だけで賄うことは困難であると考え、③ VAT ベースの独自財源を導入することも定めた。1970年の決議については、European Commission (2008), p.18を参照されたい。

15) EU 機能条約第311条で規定されている。