

2014－2020年のEU中期予算と欧州2020

川野 祐司 *Yuji Kawano*

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

東洋大学経済学部准教授

要約

EU は 2020 年までに、賢い成長、持続可能な成長、包括的な成長を達成させる欧州 2020 (Europe2020) を実施している。これに対応させる形で、EU は第 7 次中期予算 (2014－2020 年) を策定した。農業分野への補助金は依然大きな予算項目となっているものの、競争力強化や結束政策も重要な項目となっている。若年層への就業支援や貧困層の削減、環境問題に積極的に取り組んでおり、5 つの分野で数値目標を掲げている。

新しい中期予算や欧州 2020 においても、EU の役割は資金の移転にあるといえる。しかし、20 世紀の工業国から農業国への移転から、高所得国から低所得国への移転に役割が変化しており、さらに EU は国境地域の開発も含めた地域政策など幅広い政策に関与している。このような役割変化とともに、加盟国の財政や経済政策への監視も強めており、政策面での統合がより進んでいることもうかがえる。

なお、本稿で用いられている統計数値はすべて欧州統計局 (EUROSTAT : <http://ec.europa.eu/eurostat>) の公表値である。

1. はじめに

EU では 2000 年代末の経済危機を

受けて、若年層の雇用や競争力向上などの問題に対処するための長期戦略である欧州 2020 (Europe 2020) を

進めている。2010-2020 年の間に、知識を基盤とした競争力のある経済を構築するとともに、貧困問題や地域格差は正にも取り組んでいる。

これに対応させる形で、EU の 2014-2020 年の新しい中期予算では、以前の中期予算に比べて予算項目の新設や組換えが行われており、欧州 2020 との連携がより図られている。これらを見ることによって、EU がどのような役割を果たしているのかを読み解くことができる。

本稿ではまず、欧州 2020 と中期予算の特徴を取り上げる。その後、これらの評価や EU が果たしている役割について述べることにする。

2. 欧州 2020 とは

欧州 2020 は、2010-2020 年までの EU の成長戦略である。賢い成長 (smart growth)、持続可能な成長 (sustainable growth)、包括的な成長 (inclusive growth) という 3 つの大きなテーマが設けられている。

EU には東欧諸国のように所得の低い加盟国が含まれており、生産基地としての役割を果たしているとは

いえ、アジアやアフリカに比べるとはるかに価格競争力が低い。そのような背景のもと、知識を基盤とし、イノベーションを源泉とする競争力を高めるための方策を賢い成長としてまとめている。

ただし、20 世紀に深刻な環境被害にあった EU は、環境を破壊しながらの成長ではなく、持続可能な成長を目指しており、気候変動のような規模の大きな政策だけでなく、生活用水の質の改善のような地域に密着した政策も取り上げている。

競争力を高める政策は、教育や資金に恵まれた人々により効果的であり、社会から疎外されている人には届きづらい。そこで、教育の機会や市場へのアクセスを向上させる、包括的な成長を掲げている。このような 3 つのテーマを同じ重要性を持つものとして並列にすることは、まさに EU らしい政策といえるだろう。

3 つのテーマにはそれぞれサブテーマが設けられている。

賢い成長では、デジタル化の進展、イノベーションの進展、若年層の就業対策がサブテーマであり、知識を基盤とした競争力のある社会の構築

を目指している。一部の研究機関や大企業だけが研究開発を行いその恩恵にあずかるのではなく、中小企業や地方でもイノベーションが生じるようにEUが支援を行うことを意図している。また、EUでは若年層の失業問題は深刻であり、EU28カ国で22.8%（2014年3月）と高い。若年層への教育支援や労働市場の整備は急務の課題である。

持続可能な成長では、資源の効率的活用、国際化に対応した産業政策がサブテーマであり、低炭素社会への移行のための環境政策をさらに推し進め、中小企業への資金援助や国際的な競争に打ち勝つための政策を掲げている。

包括的な成長では、新しい技術と雇用の創出、貧困対策がサブテーマであり、労働市場のフレキシキュリティ^(注1)の向上や貧困者の社会的参加に取り組んでいる。EUではこれから少子高齢化が進展し、移民の流入もより活発になると考えられている。これらの人々は低スキル労働者になる可能性が高く、EU全体として低スキル労働者の割合が高くなることを意味している。そのため、労

働者のスキル向上のための支援が重要視されている。

これらのテーマに対して、欧州2020ではより具体的な数値目標が5つの分野で設定されている。雇用量75%以上、R&DをGDP比率で3%以上、20/20/20戦略（温室効果ガスを1990年比で20%以上削減、再生可能エネルギーの比率20%以上、エネルギー効率20%以上改善）、初等教育離学率10%以下かつ高等教育修了率40%以上、貧困リスク者2000万人以上削減である。

これらの指標について、欧州統計局のホームページに専用ページが開設されており、進捗状況をチェックすることができる。

3. 中期予算の概要

EU条約（現在は2009年に発効したリスボン条約）では、5年以上のEU中期予算を作成しなければならないことになっている。2014-2020年の中期予算は、2011年価格で年間9600億ユーロ、またはGNI（国民総所得）の1%とされており、2007-2013年の中期予算よりもやや規模

が小さくなった。

EU 予算の収入の部は、関税・砂糖課徴金、付加価値税 (VAT)、加盟国分担金、その他の 4 項目からなっており、現在では加盟国分担金が大

部分 (2014 年予算では 73.6%) を占めている。

表 1 が 2020 年までの中期予算における支出項目である。

表 1 欧州 2020 の予算

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) 賢い・包括的な成長	63973	66813	69304	72342	75271	78752	82466
1a: 競争力向上	16560	17666	18467	19925	21239	23082	25191
1b: 結束政策	47413	49413	50837	52417	54032	55670	57275
(2) 持続可能な成長	59303	59599	59909	60191	60267	60344	60421
直接支払	44130	44368	44628	44863	44889	44916	44941
(3) 保障・市民生活	2179	2246	2378	2514	2656	2801	2951
(4) 対外関係	8335	8749	9143	9432	9825	10268	11254
(5) EU 運営費	8750	9076	9483	9918	10346	10786	11254
合計	142540	146483	150217	154397	158365	162951	167602

(注) 単位は 100 万ユーロ。

表1では毎年支出額が増えているが、これはインフレーションを考慮したものである。中期予算は、各年度の予算のシーリングとしての機能を持っており、例えば2014年のEU予算は1425億4000万ユーロを超えてはならない。

中期予算は、大きく5つの項目に分かれている。

(1) 賢い・包括的な成長

欧州2020では、競争力の強化とともに格差是正も重視しており、この予算項目が対応している。この項目はさらに、競争力強化のための「1a」と、結束政策のための「1b」に分かれている。

1aの競争力強化の分野では、Horizon 2020と呼ばれる研究開発とイノベーションに対する予算配分が最大の項目となっている。Horizon 2020は今回の中期予算で新設された項目であり、最先端の科学技術、産業の革新、社会変革の3つの柱を持つ。最先端の科学技術では、研究開発への資金提供や最先端技術の教育、ネット環境の整備も含めた研究のためのインフラ整備などを行う。

産業の革新では、情報通信技術、ナノテクノロジー、新素材、バイオテクノロジー、宇宙開発などの研究への資金援助や中小企業支援を行う。社会変革では、健康、食の安全、環境保全、輸送などの分野で新技術の導入、臨床試験、商品化などの支援を行う。

その他の大きな項目として欧州接続機構があり、鉄道や高速道路の建設、エネルギーや通信ネットワーク構築に予算を割いている。例えば、バルト三国では東西方向の鉄道は整備されているが、南北方向に越境する鉄道がない。汎欧州輸送ネットワーク(TEN-T)の1つに、リトアニアのカウナスからラトビアのリガを經由してエストニアのタリンまでつなぐ北海-バルト計画がある。逆方向にはワルシャワやベルリン、ユトレヒトを經由してロッテルダムへとつながることになる。

1bの結束政策の分野では、低開発地域への支援が最大の配分となっており、結束基金がそれに続いている。

EUは地域政策のために、NUST2と呼ばれる地域分けを行っている。人が約80-300万人となる地域が相

当し、EU 全体では 270 地域を設定している^(注 2)。これらの地域に対して、EU 全体の平均を 100 とした 1 人当たり GDP が 75 以下の地域を低開発地域、75-90 の地域を移行地域、90 以上を発展地域として定義している。

結束基金は EU 内の格差、特に地域格差是正を目的とした基金であり、イノベーションと研究開発、情報通信技術、中小企業支援、低炭素社会をはじめとする 11 の分野に資金を投じている。

EU は地域政策を重視する姿勢を強めている。中でも、国境を越えた地域の支援を強めており、計画段階のものも含めて、ドナウ川流域開発戦略、バルト海地域開発戦略、アドリア・イオニア海地域開発戦略、アルプス地域開発戦略といった多くの国が参加するプロジェクトを進めている。

(2) 持続可能な成長

ここでは、環境保護や資源の保全を目的とした政策に予算が配分されているが、農業や漁業などへの補助金が多い。

中でも、欧州農業補償基金に最大の予算を振り向けている。これは、農産物や農家に対する支払い基金であり、いわゆる共通農業政策(CAP)である。新しい中期予算を迎えるにあたって、いくつかの CAP 改革が実施された。

CAP は、直接支払い、単一共通市場整備、地方開発、CAP の資金・管理・監視に対する規制からなる。

直接支払いは、より小規模な農家への配分を厚くするとともに、3 分の 1 は環境保全に直結したものを対象とすることになった。例えば、土壌や水質改善、種の多様性や気候変動に対するものである。これまでの直接支払いは、大規模農家に有利で必ずしも EU の農業振興に役立っていないとの批判があった。これに対応するために、小規模農家への支援を厚くしている。

農業の持続可能性を図るために、若い世代の農家に対する研究開発面や技術普及活動などの支援も行うこととなっている。さらに、CAP 予算の 3 分の 1 は地方の開発に充てられることとなった。

この他には、共通漁業政策や気候

変動対策の予算額も大きい。

環境問題に関しては、ただ単に環境保護を打ち出すだけでなく、環境基準のデファクト・スタンダードをEUが打ち出すことも意図しているように見える。関税や輸入割り当てなどによる保護は国際的な批判を浴びやすいが、安全基準や環境保護を理由とした低価格品の排除は批判されにくい。

(3) 保障・市民生活

この分野に割かれている予算規模は小さいが、移民対策や情報通信技術の普及、食の安全や健康問題など幅広い分野が含まれている。

(4) 対外予算

この分野の予算には、EU加盟を目指す国々への支援だけでなく、北アフリカや中東地域をはじめとする幅広い地域への支援が含まれている。

特に、バルカン半島では、セルビア、マケドニア旧ユーゴスラビア、モンテネグロがEU加盟候補国であり、ボスニア・ヘルツェゴビナ、アルバニア、コソボへの支援も行っている。すでにEUに加盟しているス

ロベニアとクロアチアを含めて、この地域のすべての国がEUとの関係を持っている。

なお、アイスランドとトルコも加盟候補国である。トルコとの交渉は続いているものの、アイスランドは2013年に成立した新政権がEU加盟交渉を凍結している。

(5) EU運営費

欧州委員会や欧州連合理事会（閣僚理事会）などの運営費が計上されている。

欧州委員会は7つのサービス部局、20の政策部局、5つの対外関係部局、12の対内関係部局を抱えており、EU機関の中で最も多くの予算を使用している。EU運営費削減のために、今後5年間で5%の人員削減を予定している。

その次には欧州議会の予算が大きい。欧州議会はブリュッセルとストラスブールの2つの地で開催されており、移動のコストが高くついている。どちらか1つに集約すべきとの意見もあるが、EUの主要機関を地理的にできるだけ分散させるために当面は2つの地域を行き来すること

になるだろう。

4. 経済ガバナンス

EU の政策を分析する際には、補完性原理と比例性原理というキーワードが重要である。補完性原理とは、加盟国政府や地方政府による政策では不十分であり、かつ、EU が実施した方がより効果的である場合のみ、EU が政策を担当するというものである。その際も、EU は EU 条約で定められた役割を超えてはならないという比例性原理も定められている。

そのため、EU は幅広い分野の政策に関わってはいるが、ユーロの金融政策や共通漁業政策の中の海洋生物資源保護のような EU の専決事項は限られている。つまり、欧州 2020 や中期予算は、加盟国や地方政府の積極的な取り組みなしでは意味をなさない。実際に、予算の配分についても加盟国や地方政府からプロジェクト企画を募り、コンテストを通過したものに資金を提供するという形が取られることがある。

しかし同時に、単一市場^(注3)や経済通貨同盟を進めるためには、加盟

国による健全な経済運営も求められる。そこで、欧州 2020 に関連していくつかの経済ガバナンスも取り入れられた。ここでは主要なものを取り上げる。

欧州セメスター (European semester) では、加盟国の予算を事前に EU がチェックする体制が整えられた。また、6 つの施策 (six-pack)、2 つの施策 (two-pack) により、安定成長協定 (SGP) が強化され、財政赤字の削減だけでなく、マクロ経済指標も EU が監視することとなった。SGP は単年度財政赤字が GDP 比 3% を超えた加盟国に対して罰則を与えるものであったが、これまで財政赤字国に対する罰則が発動されなかった。この反省から、逆特定多数決方式というより罰則が発動しやすい工夫が取り入れられ、累積政府債務も罰則の対象に加えられた。

財政赤字の削減に関しては、財政条約により均衡予算が義務付けられるようになった。

さらに、ESM (欧州安定メカニズム) が整備され、赤字国に対する EU からの支援体制も整えられた。

EU に対しては、通貨は統一され

たが財政はバラバラという批判がよく聞かれる。確かに、徴税権は加盟国にあるなど、財政面で完全な統一が達成されたとまではいえない。しかし、2000年代に比べて2010年代のEUでは加盟国の財政政策や経済政策の自由度は大幅に低下している。EUの統合は着実に進みつつあるといえるだろう。

5. 欧州2020と中期予算への評価

欧州2020は2000-2010年のリスボン戦略の後継である。リスボン戦略も当初は知識基盤型社会の構築を目指し、野心的な目標を掲げていたが、次第に目標の達成は困難となり、数値目標も雇用率とR&Dの2つに削減された。欧州2020はリスボン戦略よりも対象が広がっており、目標の達成に懸念が残る。表2で、これまでの進捗状況を見てみよう。

雇用率やR&Dは不況の影響を受けて数値が一時的に悪化した。今後、景気の回復に伴って改善が予想されるが、2020年までの目標値の達成は困難な状況にある。温室効果ガスの削減やエネルギー効率の上昇といっ

た環境対策については、2020年には目標値を上回ると予測されている。教育対策は進んでいる加盟国と進んでいない加盟国に二極化しており、目標の達成は難しいかもしれない。表には数値がないが、貧困リスク者は2009年から2012年にかけて増加しており(2012年の貧困リスク者は約1億2400万人)、2020年までに2000万人削減するためには更なる対策が必要となるだろう。

これらの数値目標はEU全域を対象としたものであり、各加盟国には個別に目標値が設定されている。つまり、大部分の加盟国が目標を上回る成果を上げることでEU全体の目標は達成されるが、個別には目標を達成できない加盟国が出てくる可能性もある。このような場合でも欧州2020は成功だといえるのか、議論の余地があるだろう。

欧州2020と中期予算からは、EUが果たしている役割も見えてくる。

20世紀には、EUは工業国から農業国へ資金を移転させる役割があった。共同市場の創設と共通農業政策の整備は「ドイツの工業とフランスの農業の結婚」と言われ、付加価値税を

原資とした農業支援を行っていた。

21世紀になると、中東欧諸国がEUに加盟し、EUの役割はより複雑となった。EU加盟国の1人当たりGDPのばらつきはこれまでになく大きくなり、加盟国間の経済プロファイルも大きく異なってきている。EUへの拠出は付加価値税から加盟国分担金にとって代わり、農業への支援は相変わらず大きいものの、競争力の向上に使われる予算の割合が高まっている。さらに、地域政策も

重要性を増し、政策の範囲が広がってきている。

なお、これまで構造基金と呼ばれていた格差是正のための資金は、欧州構造投資基金（European Structural and Investment Funds）となり、欧州地域開発基金、結束基金、欧州社会基金、地域開発農業基金、漁業基金の5つの基金の総称として、現在の中期予算にも残っている。初めの3つは結束政策、残りの2つは持続可能な成長分野に関連している。

表2 欧州2020の進捗状況

項目	指標	年	目標値
20-64歳の雇用率	68.3%	2013	75%以上
R&DのGDP比率	2.06%	2012	3%以上
温室効果ガス	83.07	2011	80以下
再生可能性エネルギー比率	14.1%	2012	20%以上
初等教育離学率	11.9%	2013	10%以下
高等教育修了率	36.8%	2013	40%以上

(注) 温室効果ガスは1990=100として計算。

加盟国分担金はGDPの大きな国がより多くの負担をする。地域政策や農業支援はほとんどの加盟国が受け取ってはいるが、中東欧諸国や南欧諸国が主要な受け取り国であるといえる。つまり、EUの主な役割は高所得国から低所得国への資金移転へと変わってきている。それでも、EUは資金の移転という役割を担い続けていることには変わりがない。これをもって、EUが単なる資金分配機構であると評価するのは公平ではないだろう。本稿では経済面に注目したが、外交、社会、文化面でもEUは大きな役割を担っている。EUは域内の不均衡解消を目指し、より広い分野において政策の調整役を果たしており、これらの点を前向きに評価すべきであろう。

注

1) フレキシキュリティとは、労働市場の柔軟性を表すフレキシビリティと失業者への再就職支援などを表すセキュリティーの造語である。スウェーデンやデンマークなどの北欧の労働市場の特徴を表すキーワードとしてよく用いられる。EUはフレキシキュリティの定義として、

柔軟で信頼性のある労働契約、包括的な生涯学習戦略、実効性のある労働市場政策、現代的な社会保障システムを上げている。

- 2) 現在の地域分けは2012年1月1日から適用されており、NUTS1は97地域、NUTS3は1294地域が設定されている。2015年からは新しい地域分けが適用される予定である。
- 3) 単一市場は1992年に完成し、ヒト・モノ・カネ・サービスが自由に移動できる地域が誕生した。しかし、運輸サービスなど自由化されていない分野も多いため、2011年と2012年に欧州委員会が新しい単一市場法を提案している。

参考文献

European Commission (2013) Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014, The figures.

European Commission (2014a) General Report on the Activities of the European Union.

European Commission (2014b) Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2014) 130 final.

EU ホームページ (<http://www.europa.eu/>)