



EUにおける構造政策

久保, 広正

(Citation)

国民経済雑誌, 195(4):39-52

(Issue Date)

2007-04

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00056149>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00056149>



EU における構造政策

久 保 広 正

1952年に欧州石炭統合共同体が発足して以来、EUは市場統合、通貨統合を実現することにより、競争的な環境整備を行ってきた。ところで、一般に、市場が競争的になれば、地域格差あるいは社会格差が拡大する可能性がある。こうした観点から、EUにおいては、各国のみならずEUレベルで地域的・社会的不均衡の緩和策が実施されてきた。「構造政策 (Structural Policy)」と称される地域政策であり、その主たる目的は、発展が遅れた地域の開発を促進することにある。本稿では、こうした目的を有するEUの構造政策について、その性格を検証し、その効果についても検討を加えることにする。

キーワード EU, 構造政策, アジェンダ2000, 拡大

1 地域政策の基礎

1.1 地域政策の必要性

本論に入る前に、若干、市場統合が地域格差に及ぼすかについて触れておきたい。この点に関する3つの見方を要約してみよう。

① 格差の収斂説

まず、資本・労働といった生産要素は、「規模に関して収穫逓減」であることを前提とする。その結果、一般に高所得国には資本が蓄積されているため、資本の限界生産力は低下する。従って、このような諸国にあっては資本蓄積、あるいは投資に対するインセンティブが十分に働かず、結果的に経済成長率は低下する。一方、低所得国では資本が十分には蓄積されておらず、資本の限界生産力は高いため、投資が積極的に行われ、経済成長率は上昇する。このように、高所得国の成長率は低下する一方、低所得国の成長率は高まる結果、域内経済格差は縮小すると主張するのである。こうした観点に立つと、必要な政策は、資源の効率的な配分を可能にすることであり、その障害を除去することが内容となる。なかでも重要な政策は、関税・非関税障壁の除去、あるいは為替リスクの軽減・除去である。

② 格差の拡大説

ただ、これとは逆の結論を主張する考え方もありえる。まず出発点を「収穫逓増」に置く。

その結果、資本蓄積が進めば進むほど、資本の限界生産力は高まり、投資が活発化し、経済成長率は高まる傾向にあると主張する。すなわち、この考え方によると、高所得国はますます高い成長率を達成し、低所得国は低成長から抜け出せず、域内所得格差は拡大すると考えるのである。

論理展開は異なるが、かつて同じく域内格差の拡大を主張したのは、ミュルダール¹⁾ (Myrdal, K.G. 1957) である。彼は「集積 (agglomeration)」に注目し、資本蓄積が進んだ地域には、補完的生産要素のフロー、例えば、労働力の流入を引き起こし、それがポジティブな外部性をもたらすとした。逆にいえば、資本蓄積に遅れた低所得地域は生産要素の流入が期待できず、停滞から抜け出すことは容易でないことになる。欧州経済共同体の設立を規定したローマ条約に、「均衡のとれた成長 (balanced expansion)」という概念が挿入された背景とされている。

また、企業立地と経済成長の関連について、近年、「新成長理論 (New Growth Theory)」と称される一連の理論、なかでも P. クルグマンの「経済地理学」も注目される²⁾。彼も、外部性について「集積のメリット」が存在するとし、一旦、ある産業が特定の地域に立地すると、その地域に当該産業は集中する傾向があることを示した。こうした見方に立脚すると、市場統合が実現すれば、集積のメリットが存在しない地域から産業は流出していくことになり、その地域の経済発展は極めて困難なものとなる。

このように、格差が拡大するという説に立つと、経済格差が社会的に許容される範囲を超えないように、政策的に何らかの支援が必要とされる。例えば、中央政府の政策によって、インフラへの投資などを通じて、産業の流出に歯止めを掛け、あるいは産業の誘致を実現すべく産業基盤の整備を図ることである。

③ 新たな議論

さらに、1990年代末に入り、新たな議論が提起されるようになった。「空間経済学 (New Economic Geography あるいは Spatial Economics)」である³⁾。これは次のような問題意識に立脚する。上記した経済理論は、輸送費がゼロであることを前提としている。ただ、現実の経済をみると、一般的には貿易相手国との距離が近いほど、貿易関係が強いという現象が観察できる。すなわち、距離あるいは輸送費が貿易パターンの決定に強く影響しているのである。なお、ここで輸送費とは、物理的な「輸送費」のみならず、国境における関税・非関税障壁、貿易慣行・各国制度の差、異なった通貨間の為替変動リスクなどを含んでおり、広義に解釈されている。

上記したような輸送費の重要性を考慮し、輸送費を経済理論へ明示的に取り込む必要があると主張するのが、空間経済学である。

また、空間経済学は収獲逓増も重視する。その結果、輸送費と集積度に関して、次のよう

な現象が観察されるとする。もし、輸送費が極端に高い場合（例えば、関税・非関税障壁などによって欧州が分断されているケース）、財の輸送は困難になるため、産業・企業は分散する。ところが、輸送費が逡減すると、収穫逡増がより重要となるため、産業・企業は集積するようになる。ただ、余りにも産業・企業が集中するようになると、地価・賃金水準などが高騰するようになり、その結果、労働集約的および土地集約的産業・企業を中心に、生産拠点は分散する。すなわち、生産拠点の地方に移転が始まり、安くなった輸送手段を利用し、都市に生産物を供給するのである。すなわち、空間経済学は、①の格差収斂説と②の格差拡大説の双方を取り込んでいるといえるであろう。

1.2 EU 地域政策の根拠

次に、地域格差に対して政策的介入が必要であるとしても、何故にEUレベルの政策が必要とされるかを検討してみよう。まず、経済統合と地域政策の関係について若干みておきたい。

一般に、経済統合の段階によって、地域政策の形態は異なる。例えば、最も低い段階、具体的には「自由貿易地域」においては、通常、格差の地域政策ツールは準備されない。全体としてみると統合は制度面で萌芽的な段階にあること、構成員に「連帯 (solidarity)」感が欠如していることなどから、地域政策の制度化に対する必要性が十分に認識されるには至っていないからである。

ただ、経済統合が進展するにつれ、格差の拡大などネガティブな影響が生じうるとして、その緩和する措置が模索される。個人間の所得再分配および地域間の所得再分配である。いずれも、所得水準の高い個人・地域から低い個人・地域へと所得を移転しようとするものであり、基本的には一国内部における再分配メカニズムと同じである。

ただ、中程度の経済統合（関税同盟あるいは共同市場）と通貨統合といった高度な経済統合とは、このような再分配メカニズムの重点が異なる。統合が中程度にとどまる場合、所得再分配の中心は加盟国政府である。中程度の経済統合にあっては、加盟国政府の役割が依然として重要であることによる。すなわち、統合体（例えば、EU）から各国政府に対して支出されるのであり、こうした支出は統合体の直接的な管理下には置かれないことが通例である。さらに統合が進展し、高度な統合に至ると、統合体は所得を受けるべき個人・地域あるいは企業に直接支出する。個人に対するものとしては、例えば、年金・失業手当などがある。この段階に入ると、加盟国政府の役割は低下するからである。

これらの関係を要約すると、表1のようになる。同表から読み取れるように、地域政策が必要であるとしても、いずれの「政府」が担当するかは経済統合の段階に関係し、統合が深化すれば、次第に、統合体、本章のテーマでいうと、EUに権限が移っていくのである。

表1 経済統合と地域政策

	自由貿易地域	関税同盟・ 共同市場	通貨同盟	完全な統合
多層な政府間	×	○	○	×
統合体	×	×	×	○

注) ○は左の機関が担当していること、×は担当していないことを示す。

EUの場合、さらに次のような特徴によって、独自の（すなわち、各国政府ではない）地域政策が必要とされるようになった。まず第1点は拡大である。例えば、日米の場合、対象となる領域は国境によって決まっており、基本的には不変である。ところがEUは、これまで5次にわたる拡大によって、「国境」が広がってきた。しかも、新規に加盟した諸国の中には欧州における発展途上国が含まれており——何故、拡大すべきかを別として——それらの諸国に対して、拡大によるメリットを提示する必要があった。

第2点は、統合の深化である。EUは発足以来、常に統合の深化によるメリットを主張せざるをえなかった。そのことによって、統合体への帰属意識を高め、各国民にあるナショナリズムを抑制する必要があったからである。そのため、統合の深化によるマイナスの影響がありえるとすると、これを相殺するメカニズムを制度化せざるをえなかった。この点は、国民国家である日米と大きく相違する点である。

さらに第3点はEUの経済構造に関連する。とりわけ重要とみられる点は、労働力の移動性が十分でないことである。どのような諸国にあっても、地域格差は常に存在する。ただ、例えば、日米の場合、低所得地域から労働力が流出することによって、地域格差が大きな政治問題となることは避けられてきた。例えば、日本においては、低所得地域であっても失業率は低いということもありえる。ただ、EUの場合、言語・文化的相違によって労働力の域内移動は限定的であるし、同一国内ですら、労働力の移動は限界的である。このため、一定の限度ではあるが、政府の介入が必要と考えられていたのである。その結果、EUレベルであろうと各国政府レベルであろうと、地域政策を実施することに対して抵抗は少なかった。EUの様々な文献に、「連帯 (solidarity)」あるいは「結束 (cohesion)」といった用語がみられるのも、EU的といえるであろう。

2 EUの地域政策

それでは、EUにおいて、いかなる政策が講じられてきたのであろうか。本節では、いくつかの時期に区分し、EUにおける地域政策を振り返ってみたい。⁴⁾

2.1 第1期（～1974）

ローマ条約は、その第2条（現2条）において「経済活動の調和のとれた発展」あるいは、「持続的かつ均衡のとれた成長」を目的の一つと規定しており、域内で発展の遅れた地域に対する政策の必要性について触れている。ただ、設立当初のEUには地域政策といえる政策は存在しなかった。その背景は、まず第1に、設立当時の加盟国は6カ国にとどまっており、加盟国間の所得格差が小さかったこと、さらには各加盟国内部においても、イタリアを除くと地域格差は比較的小さかったことである。さらに、第2に、当時、地域格差の問題は各国政府が担当すべき分野と考えられたことである。前述の第2条以外にも地域問題に言及した箇所はみられるものの、地域政策に関する特段の規定がなく、EUに権限はないとされたからでもある。従って、例えば、南部イタリアの開発も、イタリア政府が担当すべき政策であるとされた。また、当時、市場統合が完成すれば、域内の低開発地域も恩恵を受けると考えられていたことも重要である。

2.2 第2期（1975～1988）

ただ、1970年代に入り、イギリス・アイルランド・デンマークが加盟するようになると、EUでも地域政策の必要性が論じられる。すなわち、「拡大」の影響である。当時、アイルランドは低所得国であったし、イギリス内部にも、例えば北アイルランドなど低開発地域が存在していたからである。さらに、イギリスは共通農業政策の恩恵を十分には受けられず、この点を相殺するような制度的保証を要求したことも影響した。

また、「深化」も影響した。68年に関税同盟が完成すると、域内における競争が促進され、その結果、衰退する企業・産業が生まれる可能性が出てきた。また、同様に、70年に発表された通貨統合に関するウェルナー・プランもEU地域政策に影響した。事実、同プランを受け、72年パリ拡大首脳会議では、「経済通貨同盟の実現を阻害する可能性のある地域的不均衡を是正」すべきことが宣言されるに至っている。さらに、折から発生した第1次石油危機によって、鉄鋼など「重厚長大」産業が長期的な不況業種となり、これら産業が位置する地域に深刻な影響を及ぼしたという点も重要である。

こうした背景の下、1975年3月には域内の地域的不均衡を是正することを目的に、「欧州地域開発基金（European Regional Development Fund, ERDF）」が設立された。ただ、このERDFには、いくつかの限界が存在した。そのうち最も重要と思われる点は、すべての加盟国に対して資金が配分されたことである。例えば、発足当初、最大の割当を受けた国は、イタリアで実に同基金資金の40%に達していた。また、2番目はイギリスの28%、3番目フランス15%など、大国に多額の資金が割り当てられた。割当を決めるに当たって、加盟国の経済規模も考慮したからである。なお、ERDF向けの資金規模もごく限定的な水準にとどまっ

た。因みに、発足した75年における ERDF 資金規模は2.5億 ecu, GDP 対比でわずか0.02%にすぎなかった。

このため、ERDF は発足して以来、たびたび改革が行われ、かつ資金規模の増額が図られることになる。1979年、84、89、93、99年などである。例えば、79年および84年の改革では非割当枠が導入された。すなわち、79年には同枠を全体の5%とし、さらに84年の改革では割当枠を廃止し、一定の幅でレンジ表示 (indicative range) 方式に変更した。例えば、イタリアに対する資金供与は、下限28.79%、上限を31.94%とするなどである。すなわち、「国別の枠」という要素を薄め、あくまで EU として重要と考えるプロジェクトを優先して資金を配分することになったのである。さらに、資金規模も、ERDF 発足当初の75年に2.5億 ecu であったものが、84年には21.4億 ecu へと増額されている。このように、ERDF の発足によって、EU としての地域政策が確立されていくのである。

2.3 第3期 (1989~93)

1988年、ERDF の改革はさらに大きなものとなり、かつ一層の増額が図られる。その背景は、まず、第2次および第3次拡大の影響である。すなわち、81年のギリシャ、さらには86年のスペイン・ポルトガル加盟によって、域内格差は拡大した。また重要な点は、85年に発表された市場統合の影響である。すなわち、市場統合が完成すれば、EU 内発展途上地域の経済発展に対してマイナスに働くことが懸念されたからである。

法的側面で重要とみられる点は、単一欧州議定書により、EEC 条約第3部第5編に「経済的および社会的結束 (Economic and Social Cohesion)」が挿入されたことである。すなわち、同議定書では、共同体は、恵まれない地域 (less favoured regions) の後進性を軽減し、経済社会的「結束 (cohesion)」を強化するような活動をすべきとされたことである。

このように地域政策について目標を規定した上で、ERDF を条約に明記、さらに既に設立されている他の基金と併せ構造基金 (Structural Funds) と位置付けるとともに、EU の地域政策は「構造政策 (Structural Policy)」と称されるようになった。ここで他の基金とは、欧州社会基金 (European Social Fund, ESF)、欧州農業指導保証基金 (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF) の指導部門である。また、これら構造基金の目標は次のように規定された。

- Objective 1 (低開発地域における経済発展の促進)
人口一人当たり GDP が EU 全体の平均より75%以下の地域
- Objective 2 (衰退産業地域における産業転換の促進)
- Objective 3 (長期失業への対策)
- Objective 4 (産業構造の変化に対する対応力強化)

- Objective 5a (農業の近代化)
- Objective 5b (農村地域における農業以外の産業促進)

また、金額面でも、前期の対GDP比0.27%から、当該期間は同0.46%へと倍増に近い増額が図られた。なお、この間、構造基金の規模をどこまで拡大するかについて、各国間で対立があった。もともとEUにおける予算規模の拡大には消極的であったイギリスは、市場統合によって域内発展途上国にも恩恵があること、このため構造基金の拡大には反対であると主張したからである。ただ、ドイツが資金拠出に応じたことから、このような合意が成立したものである。

さらに88年の改革では、構造政策をより効果あるものとするため、構造基金に4つの原則が導入されることになった。その原則とは、まず第1に「集中 (Concentration)」である。すなわち、多くのプロジェクトに薄く資金を拠出するよりも、特定のプロジェクトに集中的に配分すべきであるとするものである。

第2は「協調 (Partnership)」である。欧州委員会、各国政府、さらには各国の地方政府が密接な協力関係を構築する必要があるという原則である。その対象は、単にプロジェクトの作成・選択のみならず、監視・評価の段階まで適用される。第3は「追加性 (Additionality)」であり、ERDFの資金は、各国政府の地域政策資金に追加されるべきものであるというものである。第4は「プログラミング (Programming)」と称される原則で、資金拠出は構造プログラムに対して支出されるべきものであるとされている。ただ、実際には、各国政府の要求は強く、資金拠出は幅広く、かつ薄くなってしまう感は否めない。

表2 共同イニシアティブの種類

名称	目的	資金負担機関
Interreg III	国境を越えた地域間協力を促進	ERDF
Urban II	都市の再生を図るため、技術革新を支援	ERDF
Leader+	農村部の経済および社会を活性化	EAGGFの指導部門
Equal	労働市場における差別の撤廃	ESF

資料) 欧州委員会 (http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prord3_en.htm)

なお、88年改革では、金額面では大きなものとはいえないが、特定の地域、産業、グループをターゲットにEUが独自のイニシアティブで実施する特別プログラムが設けられた。通常「共同体イニシアティブ (Community Initiatives)」と称されるもので、表2の4種類がある。因みに、この共同体イニシアティブの規模は、第3期において構造政策支出のうち9%程度にすぎない。

2.4 第4期 (1994~1999)

EUの構造政策は、通貨統合計画が具体化するようになると、一層、強化されるようになる。具体的には、欧州連合条約B条において、「経済的および社会的結束」を規定し、経済通貨同盟の形成と地域格差の縮小をEUの目的の一つと位置付けたことである。その背景には、通貨統合によって、低所得地域に大きなマイナスの影響が及ぶと考えられたことに基づく。一方、マーストリヒト条約により財政政策面で一定の制約が課せられた域内発展途上国を支援するという目的から、新たに「結束基金 (Cohesion Fund)」が設立された。通貨統合によって地域格差が一層拡大すると見込まれる諸国、すなわち、一人当たりGDPがEU平均の90%を下回るアイルランド、スペイン、ポルトガル、ギリシャに対して、輸送インフラ整備 (TEN) および環境保護面で支援することが目的である。なお、この間、第4次拡大によってスウェーデン・フィンランドがEUに加盟したが、これに伴い、ERDFの対象分野に、両国の過疎地域を対象とする Objective 6 が加えられた。

一方、93年から99年までの期間を対象とする「第2次ドロール・パッケージ」において、EU 予算総額のシーリングをEUのGDP比で1.20%から1.27%へと拡大するが、その予算に占める構造基金の比率は36%と共通農業政策関連予算の46%に次ぐ規模に引き上げるようになった。マーストリヒト条約の批准問題で揺れるEUが、統合の深化によるディメリットを軽減する必要があったためである。

2.5 第5期 (2000~2006)

第2次ドロール・パッケージ合意後、EUの地域政策に大きな影響を及ぼす変化が生じた。中東欧諸国のEU加盟問題である。これら諸国の53地域のうち、一人当たりGDPがEU平均の75%以下という地域は51にも達するからである。

こうした新たな拡大に備え、97年7月、欧州委員会はEU財政改革を目的とする「アジェンダ2000」を発表⁵⁾、その後、これをベースに、99年3月、ベルリン欧州理事会で2000年から2006年までの期間における財政改革プログラムが採択された⁶⁾。

同プログラムは次のような内容から構成される。まず第1は予算規模である。すなわち、EU予算全体の上限について、同期間中、GDP対比で1.27%という1999年の水準で据え置かれることになった。また、構造政策の予算規模であるが、この期間中の総計が2,130億ユーロという規模に決定された。ただ、表3から読み取れるように、この予算規模は各年別内訳をみると、次第に削減されることになっている。

第2は、既述の4構造基金および結束基金を合理化することにより、効率的な運営に努めることになったことである。具体的には次のような措置による。すなわち、既述した Objective は次の3つに統合された。まず Objective 1 であるが、一人当たりGDPがEU平均の75

%以下の低開発地域、さらには従来の Objective 6 が対象としてきたスウェーデンとフィンランドの過疎地域が対象となる。さらに、極端に失業率が高い地域も含まれることになった。この Objective 1 のために、4つの構造基金から2000年から2006年までの7年間で総額1,359億ユーロ（全体の69.7%）が割り当てられた。EUは、この目的の対象となるプロジェクトの75%まで資金援助を行うが、例外的には85%もありえることになっている。具体的な地域であるが、旧東ドイツ（東ベルリン地域は除く）、ギリシャ全国、スペインの10地域、フランスの海外領土、アイルランドの3地域、イタリア南部、リスボンとタグス谷を除くポルトガルなどである。

次に、Objective 2 は、構造的困難に直面している地域の転換支援を促進することを目的とすることになった。すなわち、衰退産業を抱える地域、あるいは漁業への依存度の高い地域などである。資金は、ERDF、ESF、EAGGF から拠出される。構造基金全体の11.5%に該当する225億ユーロが割り当てられている。なお、EUは該当するプロジェクトの50%まで資金援助を行う。

最後に Objective 3 であるが、各国政府の雇用促進策と組み合わせられ、人的資本に焦点を当て、教育訓練システムの近代化と雇用促進しようとするものである。なお、この Objective には総計240.5億ユーロ（構造基金総額の12.3%）が割り当てられている。

環境保護と輸送インフラ整備を支援対象とする結束基金については、とりあえず従来通りの受給要件（一人当たり GDP が EU 平均の90%未満）を継続するが、2003年には改めて見直すことになった。

財政改革プログラムの第3は、加盟前支援として、当該期間中、毎年、構造政策として10.4億ユーロの支援を行うことである。なお、これら諸国に対しては、その他、PHARE 計画による支援などがあり、これら合計で毎年31.2億ユーロが支出されることになった。なお、構造政策を含めた具体的な予算額は次の通りである。

表3 EUの中期財政計画（2000～2006年）

（単位：億ユーロ、1999年価格）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
加盟前支援	31.20	31.20	31.20	31.20	31.20	31.20	31.20
共通農業政策	409.20	428.00	439.00	437.70	427.60	419.30	416.60
構造政策	320.45	314.55	308.65	302.85	295.95	295.95	291.70
うち構造基金	294.30	288.40	282.50	276.70	270.80	270.80	266.60
結束基金	26.15	26.15	26.15	26.15	25.15	25.15	25.10
予算総額	895.90	910.70	982.70	1014.50	1006.10	1013.50	1035.30

出所) European Council (1999) *Presidency conclusions Berlin European Council 24 and 25 March 1999*

また、この7年間で構造政策に割り当てられた総計2,130億ユーロの内訳は以下の通り。

表4 構造政策の内訳 (2000～2006年)
(単位:十億ユーロ, 1999年価格)

構造政策	2,130.00
構造基金	195.00
Objective 1	135.90
Objective 2	22.50
Objective 3	24.05
共同体イニシアティブなど	12.55
結束基金	180.00

出所) 表3と同じ。

2.6 第6期 (2007～)

2004年および2007年の第5次拡大により、中東欧を中心とする12ヶ国が新たにEU加盟を果たしたが、この結果、EUの構造政策はさらに整理され、強化された。まず、それまでの構造政策は次の3分野に統合されることになった。これらの方針は、2006年10月に閣僚理事会が採択した「EUの結束に関する戦略的ガイドライン (Community Strategic Guidelines on Cohesion)」などによって決められたことから、それ以降、しばしばEU構造政策は「結束政策 (Cohesion Policy)」とも称されるようになっている。

① 格差収斂 (Convergence)

経済発展が遅れた地域、具体的には人口一人当たりGDPがEU平均の90%を下回る地域を支援するための政策と位置付けられた。なお、同0%以下の地域に対しては結束基金から、また同75%以下の地域に対してはEDRFおよびEDFから支出されることになった。その内容であるが、インフラ整備、職業訓練策の強化などが中心である。なお、27ヶ国に拡大したEU人口のおよそ35%が居住する地域が、その対象となっている。

② 地域の競争力と雇用 (Regional Competitiveness and Employment)

既述した「格差収斂」政策の対象とならない地域において、競争力を一層強化することにより、地域の経済発展を促進しようとする政策である。従って、対象となる地域の人口は、EU全体の65%近くを占める。具体的には、知識基盤型社会に対応した人的資本の強化策が中心となっている。

③ 欧州地域間協力 (European Territorial Cooperation)

例えば、環境問題、あるいは大規模災害などのように、各地域を越えた問題に対処し、調和のとれた発展を図ることが目的とされる。

これらが新たな構造政策の3分野であるが、それぞれの資金配分 (2007年～2013年) は表

5の通りであり、7年間の総額は3,076億ユーロと、第5期の総額2,130億ユーロと比較すると、かなり増額されている。

表5 構造政策の内訳（2007～2013年）

(十億ユーロ)

	金額
格差収斂	81.7
地域の競争力と雇用	48.8
欧州地域間協力	7.5
合計	307.6

出所) European Commission (2006), *Investing in Europe's Member States and Regions*

3 EU 構造政策の評価と課題

3.1 域内格差の状況

周知の通り、EU 域内には大きな所得格差が存在しているが、過去との対比でみて縮小しつつあるのであろうか。2002年1月に発表された欧州委員会の報告によれば、この点⁷⁾に関して、「依然として、加盟国間の所得不均衡は存在しているが、1988年以来、こうした不均衡は相当程度、縮小した」とされている。事実、近年に至り、結束基金が対象とする4カ国の所得水準は急速に上昇、他国との格差が縮小しつつある。例えば、1988年と2000年を比較すると（EU 全域の所得平均を100とする）、アイルランドの所得水準は、63.8から118.5にまで上昇している。その結果、同国はむしろEU内では所得の高い国となった。また、ギリシャの場合、58.3から69.2へ、スペインは72.5から82.5へ、ポルトガルは59.2から78.7へと上昇している。いずれにせよ、2000年時点で評価すると、EU 所得水準の75%以下という Objective 1の基準が適用される国はギリシャとポルトガルのみになっているし、両国が基準外となるのも時間の問題といえる。すなわち、全体として、国別格差は格段に縮小したのである。

表6 EU内の低所得地域

1988			1998		
Guadeloupe	フランス	37.0	Ipeiros	ギリシャ	41.8
Madeira	ポルトガル	39.9	La Reunion	フランス	50.0
Acores	ポルトガル	40.8	Extremadura	スペイン	50.2
La Reunion	フランス	43.0	Acores	ポルトガル	52.0
Ipeiros	ギリシャ	43.5	Guadeloupe	フランス	52.4

注) EU 平均を100とする指数

出所) EUROSTAT

ただ、問題は地域別格差にある。いくつかの指標によれば、国別格差よりは緩やかではあるが、次第に格差が是正されつつあるとされる。ただし、他の指標によれば、格差の縮小は余り進展していないともいえる。まず、表6は1998年と98年について、域内の低所得地域の所得水準をみたものである。この表によれば、最低地域は88年の37.0（フランスの Guadeloupe）から98年には41.8（ギリシャの Ipeiros）へと上昇していることが分かる。また、低所得5地域について同じ比率をみると、98年には Ipeiros を除くといずれも50%台に達している。

ただ、一人当たり GDP の標準偏差を地域別にみた表7によれば、地域別の格差是正は90年代に入ってもほとんど不変である。従って、同表からは、地域別格差が拡大しているとはいえないものの、顕著に縮小したとはいえない。

表7 人口一人当たり GDP の標準偏差

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
地 域	—	—	29.4	28.6	27.7	27.5	28.7	28.5	28.6	29.0	28.4
除く旧東独	26.4	26.5	26.4	26.5	26.3	26.5	—	—	—	—	—
加 盟 国	—	—	13.1	13.2	12.5	12.7	12.4	11.9	11.5	11.5	10.8
除く旧東独	15.3	15.4	15.5	15.6	14.6	14.6	—	—	—	—	—

注) 1994年までは1979年基準による GDP、95年以降は1995年基準により計算。地域とは、全期間を通じて NUTS 2 レベル（日本でいえば県に相当）による。

出所) European Commission (2002) *First report on economic and social cohesion*

こうした国別・地域別指標から判断すると、EU 域内の所得格差は、未だ改善の余地はあるものの、全体としてみると縮小傾向がみられると結論できる。少なくとも、格差が拡大していないという点は重要であろう。なお、以上は一人当たり GDP に基づいて評価したものであるが、欧州委員会によれば、国別および地域別にみた失業率についても、概ね同様の傾向にあるとされている。

3.2 EU 構造政策の評価

地域格差については、上記のような傾向があるとしても、EU の構造政策が、どの程度まで域内格差縮小に効果があったかを論じることは、次のような点から容易でない。まず第1は、各国・各地域の所得水準は様々な要因に影響を受けているため、構造政策のみの効果を切り離すことは不可能という点である。とりわけ重要と思われる要因は直接投資である。事実、構造政策の対象となる国には、近年、市場統合完成以降、EU 内外から多額の直接投資資金が流入しており、当該国・地域経済に大きな影響を及ぼしている。従って、これらの国・地域が高い経済成長を実現したからといって、それが構造政策によるものかどうかを判断することは容易でない。

第2は、構造政策によって影響を受ける様々な利害関係者は、その効果が大きいことを主張する可能性がある。逆に、資金支援が削減されようとする、そのマイナスの影響を誇大に主張することも考えられる。第3は、EUにおける格差の大きさに比して、果たして十分な規模の構造政策が実施されたとはいえない可能性がある点である。日本の場合、例えば、地方交付税交付金等は14.6兆円（2006年度当初予算ベース）と、GDP比2.9%（同）にも達している。これに補助金付きの公共事業費などを加えれば、わが国の「構造政策」の規模は、EUに比してはるかに大きいといえるのであろう。

第4に、EUでは繰り返し批判が行われ、かつ改革が行われている点であるが、果たして、EU構造政策は効果的に運営されているのかということである。例えば、対象地域が多だけに、また、対象となるプロジェクトが多だけに、薄く配分され、結局は十分な効果をあげるに至っていない可能性も否定できないからである。

なお、数量的に把握できるものではないが、構造政策のプランニング・パートナーシップ・政策評価などの実施面で、一定の手法を確立したことは評価できるであろう。それまでの地域開発計画は、場合によっては部分的であったり、その時々々の政治経済的環境によって策定されたりするなど、包括的かつ一貫性があるとはいえなかったからである。

こうした点、さらには上記のように概ね格差が縮小する傾向がみえていることなどを総合的に考慮すれば、一定の限度はあれ、EU地域政策は効果があったといえるであろう。

3.3 EU構造政策の課題

現在、EU構造政策が直面している最大の課題は、新たな拡大にどう対応するかである。従来、EUが拡大を実現する度に、その構造政策は変貌を遂げてきたことは既述した通りである。ただ、第5次の拡大は、その規模、地域開発の支援に必要な資金額などの点で、これまでの拡大とは全く異なるほど影響は大きい。このため、既述のように「アジェンダ2000」、*「EUの結束に関する戦略的ガイドライン」*などが発表されたのであるが、さらなる拡大構造政策のあり方まで踏み込んだ改革を行った訳ではない。

周知の通り、EU景気は依然として比較的低い成長率にとどまっている。今回の景気循環において格差がどのように推移するのか、また、新加盟国の景気・地域格差がどのようになるかを踏まえ、今後再び、EU構造政策の本格的な見直しが進むであろう。

注

- 1) Myrdal, K. G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth & Co. (邦訳、小原敬士訳 (1959) 『経済理論と低開発地域』東洋経済新報社)
- 2) Krugman, P. (1991) *Geography and Trade*, MIT Press (邦訳、北村行伸/高橋亘/妹尾美起訳 (1994) 『脱「国境」の経済学』東洋経済新報社)。なお、同書において、クルーグマンは、米国

の 4 大地域（北東部，中西部，南部，西部）と EU 4 大国（西独，仏，英，伊）を比較し，米国 4 大地域の方がはるかに産業の集積がみられるとしている。EU の場合，国境において貿易障壁が存在するからである。また，彼は，EU の市場統合が進めば EU も産業が集積していくと予測している。

- 3) Fujita, M., P. Krugman & A. J. Venables (1999) *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, MIT Press (邦訳，小出博之訳 (2000) 『空間経済学：都市・地域・国際貿易の新しい分析』東洋経済新報社) なお，『空間経済学』は，輸送費・収穫逓増以外に，消費者および財の多様性にも注目する。
- 4) より詳しくは，辻悟一 (2003) 『EU の地域政策』世界思想社，あるいは欧州委員会地域政策総局ホームページ (http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm) を参照のこと。
- 5) European Commission (1997) *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, COM(97)2000 final
- 6) European Council (1999) *Presidency conclusions Berlin European Council 24 and 25 March 1999*
- 7) European Commission (2002) *First progress report on economic and social cohesion*, COM(2002)46 final