

EU 地域政策の目的と意義*

大西（神余）崇子

【要旨】

EU の共通政策である地域政策は、何度かの改革の後、現在は EU 予算の 3 割強を占める重要政策となっている。しかし、その目的と意義は複雑であり、妥当性や結果の評価について、常に論争的となる。そもそも地域政策は必要なのか、明らかに地域の産業構造や経済に介入する政策は、市場機能をどうとらえるかで見解が分かれる。また、実施された政策効果は複雑で長期的であるがゆえに、結果のコンセンサスが得づらい。さらに、地域政策を EU という国家を超えた組織が行うことの意義について、市民の合意を得なければならないという課題がある。

欧州委員会は地域政策の目的を、全ての国と地域を対象とした包括的な投資、および成長戦略としているが、設立以来の目的は、地域格差是正と、ヨーロッパの社会的および経済的な結束である。また、それらの目的を EU の今後の求心力とするためには、ヨーロッパ市民 1 人ひとりが生活の豊かさを実感できなければならない。

ユーロ危機はヨーロッパの構造問題と格差問題でもあった。そのことが各国の軋轢を生じさせたことも事実である。このような状況下で地域政策の意義を、いま一度問い直す必要がある。

EU も、ユーロも、ヨーロッパの平和と安定のための政治プロジェクトであったがために、経済的利益の享受を、広くヨーロッパ市民に示すことで、これまで求心力を維持してきた。つまり、EU は常に自由競争による市場の効率性を基本とし、その利益の分配において、ヨーロッパ的資本主義規範ともいべき公正さの追求も目指している。

本稿は、以上のような地域政策に関連する論点を、政策目的という観点から分類、考察し、ユーロ危機から危ぶまれる欧州の分断を回避し、統合を推進していく上での地域政策の重要性と、今後の課題を問う。

キーワード：EU、共通政策、地域政策、結束政策、経済格差

* 筆者は匿名のレフリーに深甚なる感謝を申し上げる。レフリーから有益なご助言と改良点のご指摘を頂いた。尚、残された謝りや脱漏は筆者のみの責任である。

目次

1. EU 地域政策の目的と概要
 - 1.1 地域政策 3 つの目的
 - 1.2 地域政策の概要
2. 地域格差是正
 - 2.1 地域格差
 - 2.2 統合要因の地域格差
 - 2.3 ユーロ危機と格差
3. EU 推進力としての社会的結束
 - 3.1 経済、社会、地域の結束
 - 3.2 EU の規範と合意形成

1. EU 地域政策の目的と概要

1.1 地域政策 3 つの目的

欧州委員会によれば¹、地域政策は EU における主要な投資政策であるとし、予算額は 2014 年から 2020 年で 3,518 億ユーロを見込み、EU の総予算の 3 割強を占めている。全ての国や地域を対象とし、雇用創出と競争力の強化、経済成長、持続可能な発展、そして、市民の生活の質の向上を目指している。

欧州 2020（Europe2020）は、2010 年から 2020 年までの EU 全体としての成長戦略であるが、そのキーワードは“smart”、“sustainable”、“inclusive”な成長であり、地域政策もそれに整合するように Cohesion Policy 2014–2020 計画（結束政策 2014–2020、第 5 期予算計画）を作成している。

内容としては、教育研究分野のパフォーマンス向上（smart）、新しい環境技術への支援や中小企業へのサポート（sustainable）、そして雇用を創出し、生活水準向上のための包括的（inclusive）な取組を行っている。

図 1 は 1988 年から 7 年おきに計画される地域政策の目的および重点課題を表にしたものである。内容も規模も変化しているが、一貫してその目的は①域内経済格差の是正と②EU 推進力としての社会的結束（Cohesion）である。

図 1 地域政策の目的・重点課題

1988 年～99 年(第 1 期～2 期)	2000 年～06 年(第 3 期)	2007 年～13 年(第 4 期)	2014 年～20 年(第 5 期)
結束目的 (Cohesion Fund 1993～) 目的 1: 低開発地域の開発及び構造調整 目的 2: 衰退産業地域の転換 目的 3: 長期的失業の改善 目的 4: 若年者の就業促進 目的 5: 農業構造調整、農村開発 ※第 2 期では目的 3、4 が統合 目的 4: 産業の変化に対する男女双方の労働者の適応促進が追加	結束目的 (Cohesion Fund) 目的 1: 低開発地域の開発及び構造調整 目的 2: 構造的諸問題に直面する地域の経済的社会的転換の支援 目的 3: 教育、就業訓練、雇用	地域格差是正 (Convergence) 地域の競争力と雇用創出 欧州地域協力 ※農業構造調整と農村開発は別枠での目標	成長と雇用への投資 欧州地域連携 (優先課題) 目的 1: 研究・技術開発 目的 2: ICT アクセス質の向上 目的 3: 中小企業の競争力強化 目的 4: 低炭素経済への移行 目的 5: 気候変動リスクの軽減 目的 6: 環境・資源の有効活用 目的 7: 持続可能な交通インフラ 目的 8: 持続可能かつ質の高い雇用と労働移動促進 目的 9: 社会的連帯、貧困と差別の撲滅 目的 10: 教育・訓練・生涯教育への投資 目的 11: 公共機関の効率性向上

出所：European Commission “Regional Policy” HP, および [辻, 2003] [名取, 2007]を参考に作成

EU の地域政策を目的面から考察するにあたり、そもそも経済格差是正は必要なのか、という問題をまず考えなければならない。極端な自由主義者であれば、格差の存在は自由競争における効率的な資源配分による結果であり、それを歪めるような行為である地域政策には否定的になるかもしれない。しかし、現実的には効率的資源配分がなされたからといって、常に理想的な所得配分になるとは限らない。この場合の「理想」がどこにあるかは、市場参加者の「分配基準」に委ねられることになる。つまり、格差があるからという理由だけでは地域政策の必要性を示すことはできない。地域政策は経済的利益の分配に多大なる影響を与える。経済格差が存在し、その格差が市場参加者のコンセンサスとしての分配基準とは異なるのであれば、地域政策は存在する意味があるということになる。

Armstrong (1991) は、地域間で経済格差が存在すると、経済成長および完全雇用の達成、より公正に所得を分配する、という国家の政策目標が妨げられ、それが問題を引き起こすと、国民の間でも広く認識されているところに地域政策の目的と存在意義を見いだしている。

そして辻 (2003) は Armstrong (2001) を引用し、国家主導の地域政策と EU の地域政策に共通する意義として、社会が公平と公正を尊重するのであれば、格差は是正しなければなら

ないとしている。つまり、地域政策は、社会的政治的根拠から正当性を見いだしている。また、経済的根拠としては、地域政策によって失業が解消されることは、所得や生産の拡大に繋がることをあげている。また、経済成長に伴って経済活動が、都市部に集中することによる過度のインフレを防止し、さらに過密する都市問題を解決することで、都市の生活の質を向上させることになるとしている。

地域政策の政治的、経済的な目的と意義を確認した後は、このような地域政策を、EU レベルで行う意義について考えなければならない。地域政策の権限や決定が、部分的にも国家から EU へ委譲されるには、その根拠が必要となる。これは、経済格差が EU 統合によって引き起こされたものなのか、それとも経済発展するなかで、統合がなくても起こりえた格差なのかによっても見解は異なるだろう。また政策対象として、是正すべきは、国家間レベルでの格差か、地域レベルでの格差かも考慮に入れる必要がある。域内単一市場があれば格差は是正されるはずであるから、EU レベルで地域政策を行う論理的根拠はないという見解もある。[Dheret, 2011] しかし、EU の経済格差は深化と拡大をするなかで理論が想定したようには収束してはいない。

また、一連のユーロ危機はこれまで懸念されていた EU の構造問題を露呈させることになり、ユーロの制度不備を改めて実感することとなった。² すなわち、危機以前からもあった競争力格差危機とも言える。[Juncker, 2015] 地域政策の役割が新たな視点で問われはじめている。

第二章では第 1 の目的である経済格差是正という視点から地域政策の役割について述べ、第三章において社会の結束及び連帯について考察する。そして最後に EU の求心力を維持するためにも、第 3 の目的として、③市民の合意形成のための地域政策を考える。EU レベルの地域政策の受益として、生活が豊かになったと市民が感じられるような政策手段を選択し、EU の政策決定をできるだけ市民に近づけることが求められる。これは EU の正統性の維持においても重要課題である。

1.2 地域政策の概要

ここで、EU レベルでの地域政策の経緯と概要をおさえておこう。EU の地域政策が明確に実態としてあらわれたのは、1975 年に発足した欧州地域開発基金（FRDF: European Regional Development Fund）であるが、1958 年発行のローマ条約前文にも、「EEC 加盟国は、条件不利地域の発展の遅れと多くの地域間格差を軽減することによって加盟国の調和的な発展の維持に気を配る」とあるように、EU 発足初期から地域格差是正の必要性は認識されていた。しかし、単一市場形成は利益の分配に偏りがあるとしても、全体としての域内経済の発展が後進地域へも波及するだろうと考えられ、また、原始国 6 ヶ国内での格差はそれ程でもなかったことから、EU レベルでの地域政策は不要と考えられていた。[辻, 2003] [喜田, 2014]

しかしその後、1973 年の加盟国拡大（イギリス、アイルランド、デンマーク）に伴い、加

盟国間及び、地域間格差がより広がることと、EU 予算の殆どを占めていた共通農業政策（CAP : Common Agricultural Policy）の扱いについて、特に EU 予算拠出負担の大きいイギリスに配慮する形で FRDF が設立された。 [Allen, 2010]

その後、2009 年発行のリスボン条約では、第 2 条に「EU は加盟国間の経済、社会そして地域の結束と連帯を促進しなければならない」と地域政策の目的を、はっきりと、加盟国間の連帯のためとしている。

現在、地域政策は主に 3 つの基金から成り立っており、中小企業への投資基金、およびインフレの整備などを地域レベルで配分する FRDF、主に教育や雇用に関する資金を提供する欧州社会基金（FSF: European Social Fund）、格差是正と目的として加盟国レベルに配分される結束基金（CF: Cohesion Fund）がある。そしてこれらに欧州農業農村開発基金（EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development）と欧州海洋漁業基金（EMFF: European Maritime and Fisheries Fund）を加えた 5 つの基金を、欧州構造投資基金（ESIF: European Structural and Investment Funds）と呼んでいる。域内の調和的発展のために、前者 3 つの基金が、持続的な成長に関連する基金として、後者 2 つの基金が活用される。

1975 年当時は FRDF の予算も全体のわずか 6.2%に過ぎず、のこりは、共通農業政策が殆どを占めていた。しかし共通農業政策は、輸入課徴金制度による農業保護への批判から、生産とは切り離れた所得補償制度に保護手段を変更させることにより、予算の全体に占める割合を低下させた。一方、EU 拡大に伴う地域政策関連費用の占める割合は大きくなった。(図 2)

図 2 EU 予算構成 2015

	(百万ユーロ)	構成比
1. Smart and inclusive growth (賢明で包括的な成長)	77,954.68	48.0%
1a. Competitiveness for growth and jobs (競争力強化と雇用創出)	17,551.69	10.8%
1b. Economic social and territorial cohesion (経済社会、地域の結束)	60,402.99	37.2%
2. Sustainable growth: natural resources (持続可能な成長: 自然資源)	63,877.12	39.4%
3. Security and citizenship (安全と市民生活)	2,522.15	1.6%
4. Global Europe (対外政策)	8,710.90	5.4%
5. Administration (管理運営費)	8,660.35	5.3%
other (その他、EAR, EGF, EUSF)	548.15	0.3%
Total	162,273.34	

出所 : European Commission, Annual Budget より作成

2. 地域格差是正

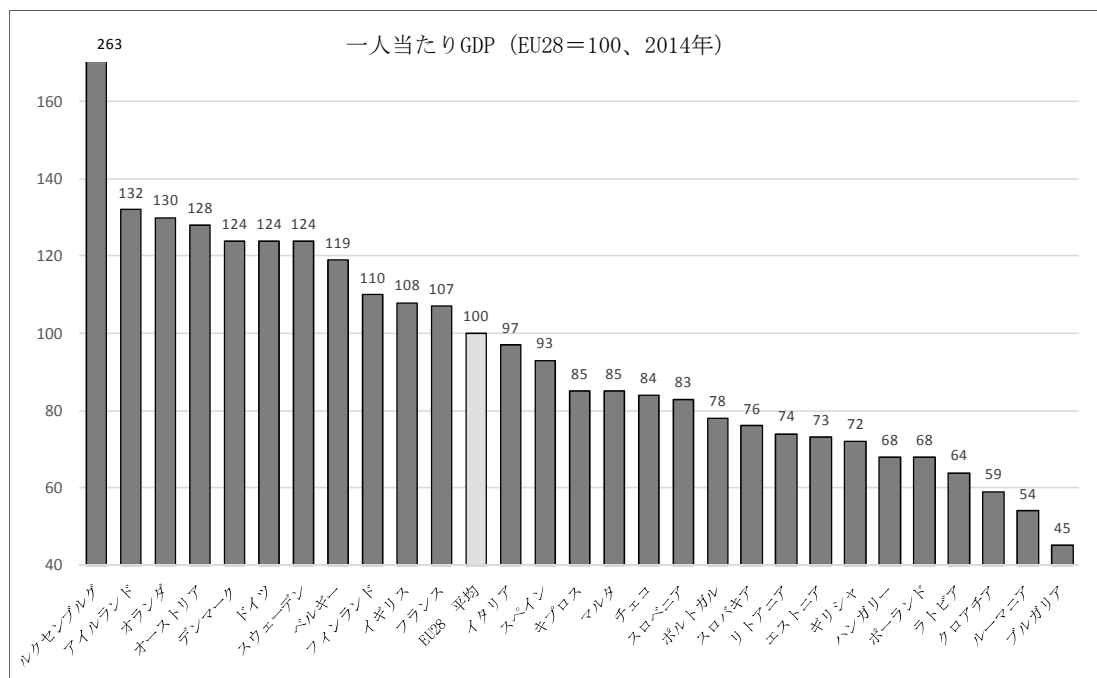
2.1 地域格差

どの経済指標でもって格差と呼ぶのかには見解が分かれるところであるが [堀林, 2005]、EU では結束基金（CF）の対象地域や目標値には 1 人当たり GDP と失業率を採用している。

図 3 は EU28 ヶ国の平均を 100 とした場合の、国別の 1 人当たり GDP 指数である。最も低いブルガリアと最も高いルクセンブルグの間には約 6 倍の開きがあり、EU 主要国と中・東

欧諸国では2倍の開きがある。CFは格差是正のために、鉄道整備、エネルギー環境整備、ネット環境整備などのインフラ建設に援助をしているが、対象はEU平均の90%以下の国であり、その殆どが2004年以降に加盟した中・東欧諸国である。2007年から2013年の中期計画では地域政策はこれら新規加盟国支援に重点が置かれた。

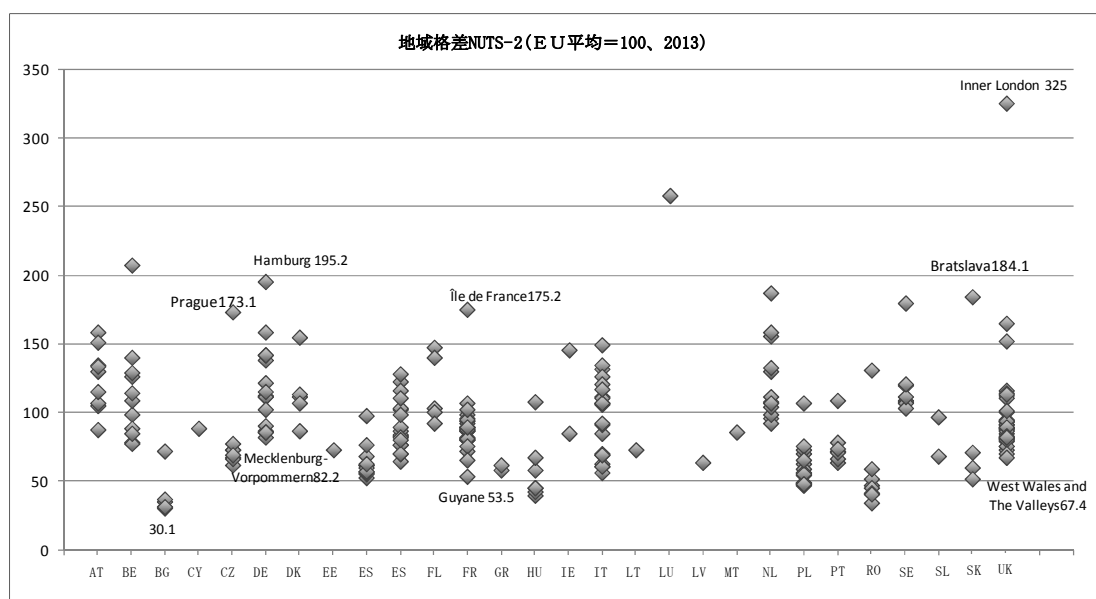
図3 国別1人当たりGDP格差（購買力平価、EU平均=100、2014年）



出所：Eurostat より作成

欧州地域開発基金と欧州社会基金のように、国別ではなく、地域ごとの支援対象を把握する区分として、EUは地域統計分類単位（NUTS: Nomenclature of Territorial Unit for Statistics）を利用している。地域政策に利用されるのは28ヶ国を276地域に区分しているNUTS-2（人口80万人から300万人程度の地域区分）である。図4は、地域別の1人当たりGDPを国別に表示したものであるが、国内での地域格差はイギリス、ドイツ、フランスなどEU予算貢献度の高い域内先進国でも大きい。FRDFとESFは平均75%以下を低開発地域、75~90%の地域を移行地域、90%以上を発展地域と定義し、低開発地域では成長と雇用対策に必要な資金の75%~85%をEUが提供し、残りを加盟国が負担する仕組みとなっている。イギリスはロンドン中心部の1人当たり所得が突出して高く、EU予算の1割を負担している反面、約半数の地域がEU平均の90%以下の所得であり被支援地域である。

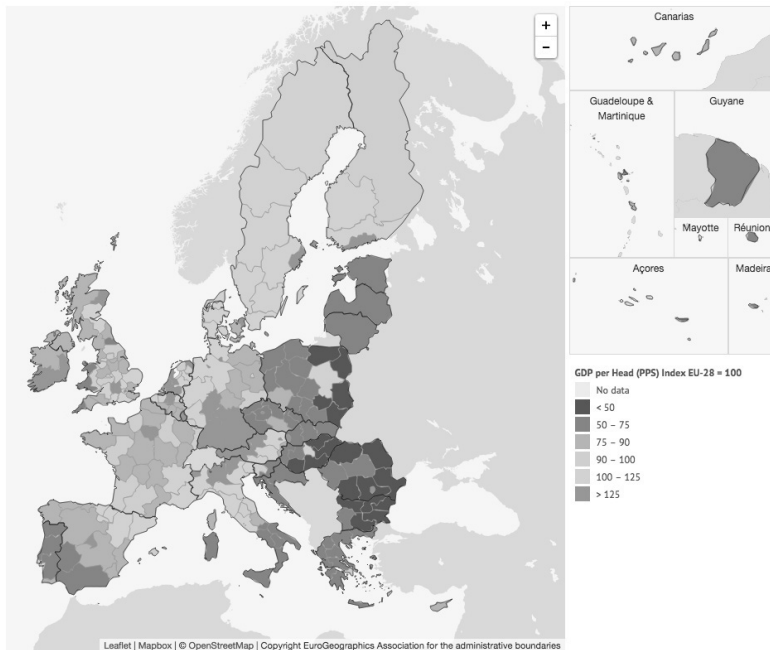
図4 地域別格差（購買力平価、EU 平均=100、NUTS-2、2013 年）



出所：Eurostat より作成

また、図5は地図上で色分けしたものである。276地域のうち、数値が125を上回るのは37地域であり、最上位のロンドン中心部（325）と最下位のブルガリア北西部（30.1）³との間には10倍以上の開きがある。EU平均の75%以下の開発が遅れている地域は、全体の約3割になるが、農村、漁村、かつての工業地帯、鉄鋼業地域、人口の少ない亜北極帯地域、都心のスラム地域、島や遠隔領地といった様々な異なる背景を持つ地域である。このように地理的背景は多様ではあるが、地図からも解るようにEUの地域格差の特徴は中央に富裕国が集中し、周辺国が貧しい、中核-周辺タイプの格差である。[Armstrong, 2011]

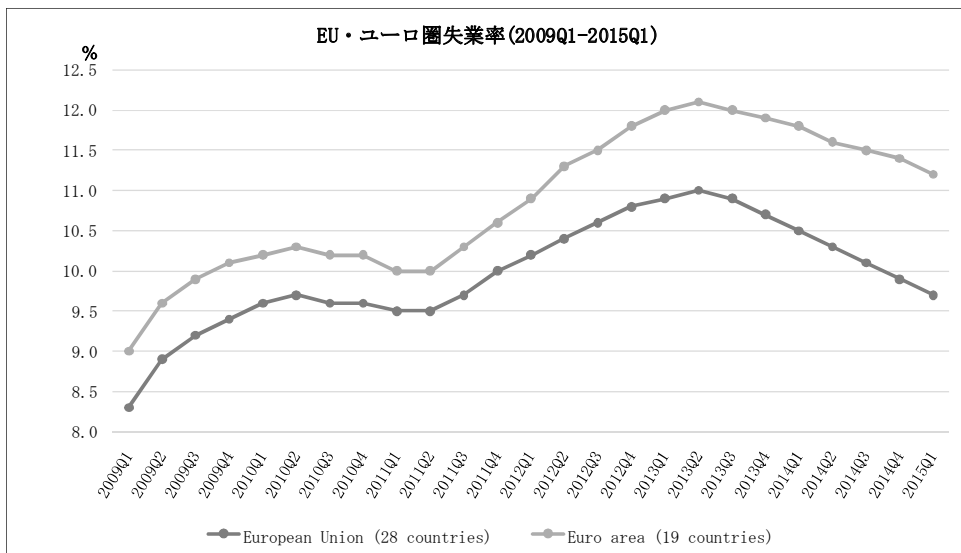
図5 NUTS-2 地域別 1人当たり GDP



出所：European Commission, Regional Policy <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>より引用

次に、失業率は、EU・ユーロ圏全体としては2013年をピークとして低下傾向にあるが（図6）それでもアメリカや日本の水準と比較すると高い。（図7）

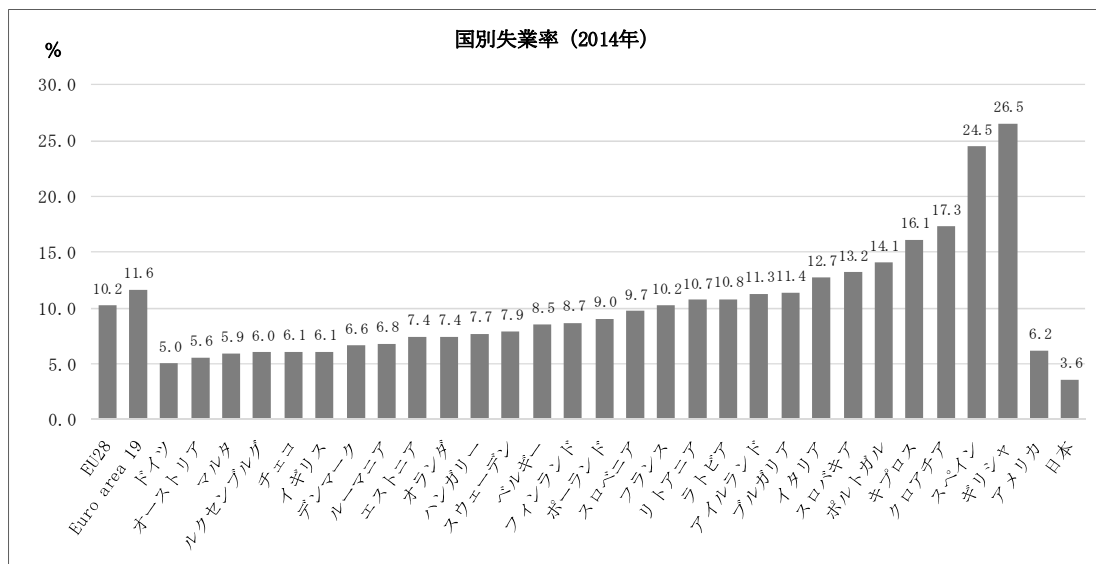
図6 EU・ユーロ圏失業率（2009Q1-2015Q1, 季節調整済）



出所：Eurostat より作成

図7は、2014年の国別の失業率である。元来EU内では労働市場の硬直性が懸念されており、労働市場改革は大きな課題であった。後述するが、ユーロ導入のための財政再建を理由に、積極的に労働市場改革に取り組んだ国と、そうでない国の間で失業率に差が生じており、ユーロ危機の影響が大きかった国で、軒並み失業率が高い。

図7 国別失業率（2014年）



出所：Eurostat より作成

2.2 統合要因の地域格差

地域経済統合の効果は域内経済格差を収束させるのか、それとも拡大させるのかなどの、統合の効果は、複雑で長期的なだけに、理論的理解の一致はみえていない。

自由貿易（域内貿易の拡大）は格差を収束させるという結論を導き出すには、数多くの厳しい仮定を必要とする⁴。伝統的な理論では、モノの移動が自由になれば、要素の価格（賃金と利子率）は均等化に向かう。さらに人と資本の移動が自由な共同市場の設立は、効率的資源配分をもたらす、域内の経済格差は収束に向かうはずである。しかし、労働力の均質性といった仮定は現実には当てはまらない。労働生産性の違いは、賦存量以上に比較優位に影響する。平均的な労働生産性の違いは教育がもたらすものであるから、その効果は長期的なものであり、すぐには均質化しない。

労働力の質に違いがあることは、労働移動がより自由になれば、低開発地域の優秀な熟練労働は、より高い賃金を得る可能性を求めて先進地域へ移動することが可能となる。一方、熟練労働や優秀な若者が流出した地域には大きな打撃となり、格差拡大の要因となる。加えて、労働生産性が低い地域でも高い地域と同等の賃金を要求すれば、生産性の低い地域から、

企業は撤退するだろう。労働移動の自由は、その質を考慮すれば、構造的な地域格差を拡大する要因にもなり得る。

伝統的な比較静学アプローチによる経済統合理論には、統合が、すべての国に利益を与えるという確信はどこにもない。貿易転換効果がある国に偏ってしまう可能性がある。ある国・地域にとっては関税同盟の形成は、関税収入がなくなり、産業の転換に時間を要する場合、厚生損失となるだろう。 [Robson, 1998]

経済統合が地域格差に与える影響について Armstrong (2011) は以下のようにまとめている

1. 規模の経済：統合による規模の経済を享受するのは主に、市場にアクセスしやすく大企業が集中しやすい中核地域である。
2. 立地と集積：熟練労働者や下請けの確保といった理由から同じ産業の企業が一地域に集中するといったローカリゼーション (Localization) や、輸送の便利さや、金融インフラが多くの場合首都近辺にあることから、外部経済を享受するため、違う産業が中心地域に集中するアグロメレーション (Agglomeration) が起こる。
3. 産業内貿易の拡大：産業内貿易は先進国と域内途上国の間で垂直的には増加したがそれも地域の中心部で増加した。貿易の利益は、すべての地域に均等になるとは限らない。
4. 周辺国の競争力不足：インフラ、輸送、通信の脆弱性、財政的にも劣る周辺国の競争力不足が、産業の拠点を中心に集中させる。
5. 労働移民：前述のとおり移動できる労働は比較的周辺地域でもスキルの高い労働者である。
6. マクロ政策主権の喪失：経済通貨同盟 (EMU : Economic and Monetary Union) により為替調整や金融政策が独自に行うことができないことが格差を広げ、さらに財政規律によって大胆な財政政策も不可能になった。

これらは、地域経済統合によって、経済効率性を高めると同時に、経済格差を拡大させる理由としてあげられる。EU 加盟は政治的要素が大きいものの、そもそも経済的な利益よりも損失が上回れば加盟を決定しない。しかし、その利益が各地域に平等に行き渡るとは限らない。域内途上国は EU 加盟によって、生産拠点としての役割や市場の拡大効果によって経済成長をもたらした。

実際に、EU 加盟後、チェコのプラハ、スロバキアのブラチスラバ、ハンガリーのブダペストは周辺の地域以上の成長率となり、全てが立地と集積の経済で説明できるわけではないが、国内の地域格差は広がった。(図 4 参考) だからこそ、周辺地域の競争力不足、人材不足を補う地域政策が求められる。

これらの国・地域の格差は統合の深化によって持たされたものなのかを検証するのは大変難しい。1973 年以降の加盟国拡大による格差は説明がつくにせよ、統合の深化の効果は長期的に現れるものであり、また完全に完成しているとは言えない。

Begg and Mayes (1991) は、EU の地域格差は時間の経過とともに収束するということは明

らかになっておらず、全体が経済成長している時は収束しても、経済停滞期には、ショックへの対応力が加盟国間で異なるので、格差の収束はストップするとしている。その上で、根本的な格差が変化しないのは、教育や訓練、研究開発水準の差にあり、長期的にしかこの相違を削減することはできないとしている。このような意味からも投資政策と銘打っているEUの地域政策は重要である。しかし効果がすぐには実態として現れず、投資の効果は評価が難しい。

2.3 ユーロ危機と格差

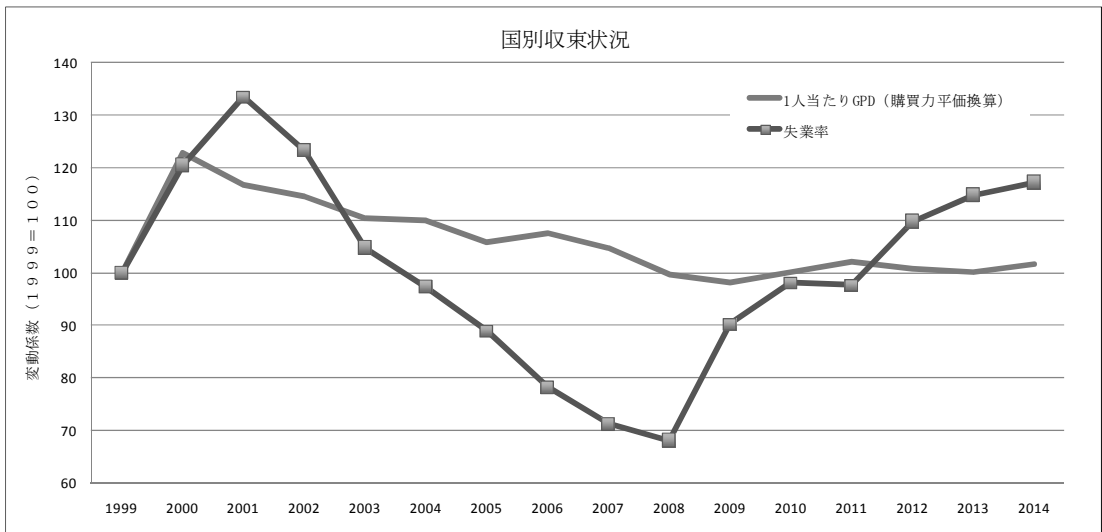
ユーロの導入後、しばらくは、EUの国別1人当たりGDPと失業率の格差は、毎年縮小していたが、リーマンショックからギリシャ問題に渡る一連のユーロ危機は、格差収束期間を終わらせてしまったと言える。（図8）特に失業率格差は2008年以降急激に拡大した。
[European Commission, 2013]

単一通貨ユーロの導入は、政治的要素が大きいものの、経済的メリットとしては、価格の透明性による競争の促進、為替リスク消滅による域内直接投資の増加が考えられる。実際ユーロ導入後に、域内直接投資は活発化し、格差が平準化された時期があった。[日本総合研究所, 2005]

各国の失業率の変化については、労働市場の硬直性や労働の移動性、そして通貨危機のような外生的ショックによる対応度の違いから語られることが多いが、[蒲生 島田, 2011]⁵ 2004年に加盟したポーランド、スロバキア、ブルガリアでは、加盟前20%近くあった失業率が、加盟後の2005年から2008年にかけて急速に低下しており、EU加盟による経済的メリットを享受していたと言える。失業率の収束時期は、このような域内途上国が加盟によって、急速に失業率を下げてきた時期である。しかし、これらの国々は、ユーロ危機後に、再び15%近くまで上昇する一方、ドイツは毎年失業率が低下しており、むしろ格差はユーロ危機後に広がった。

ギリシャとスペインは、ユーロ導入前に二桁あった失業率を、それぞれ、ユーロ導入後に7%から8%まで下げていた。しかし、危機後の緊縮財政のなかで、やはり急上昇し、2014年はギリシャ26.5%、スペイン24.5%と、4人に1人は失業している状態となった。地域別では、半分の地域で雇用は減少し、バルト諸国やスペイン、アイルランド、ブルガリアのいくつかの地域は、年率4%の雇用が減少し、失業率が上昇した。[European Commission, 2013]

図8 国別収束状況（1人当たりGDP、失業率）⁶



出所：Eurostat より作成

さらに、若年層の失業率の高さは深刻である。25歳以下の失業率は、2014年でEU全体が22.2%、ギリシャ52.4%、スペイン53.2%、イタリアでも42.7%と高い。EUとしても若年層雇用対策として、教育も職業訓練もうけていないニートや、スキルがあっても厳しい経済状況のなかで働けない若者の為に「若年雇用パッケージ」を作成し取り組んでいる。地域政策の枠組みのなかでは、欧州社会基金が雇用と教育のために地域に配分されている。

現在の若年層が望む仕事に就けず、不安定な雇用環境に置かれ、スキルの向上を得ることができないことは将来の格差を、さらに拡大させる要因となる。また十分な賃金を得られず、将来を悲観する若者の増加は、社会不安だけでなく、ヨーロッパ内部での分断を生むリスクを高める。将来のEUにとっても経済的な損失は計り知れず、EUレベルでの雇用対策が期待される。

ユーロ危機は財政統合を伴わない通貨統合の構造的問題点を露呈させるものであった。市場による財政規律が効かず、投資家はユーロを、1つの国として扱ってしまい、経済および財政リスクを正しく考慮することができなかった⁷。Juncker（2015）は、ユーロ危機は、以前から懸念されていた競争力格差危機でもあったとした。1990年代までは、各国とも、生産性向上に努めていたが、2000年代に入りユーロ導入後の好況期を、生産性のさらなる改善や、欧州全体の課題であった労働市場の硬直性に対処する好機としなかった国がある。

OECDが算出している労働市場の硬直性指数と失業率には相関性があり、ギリシャやスペイン、ポルトガルで硬直性が比較的高い。にもかかわらず、これらの国は資本市場の流動化と為替リスクの消滅によって資金調達が可能になり、本来は生産性が低く、投資対象とならないような産業に、外国の資本が向かった。民間も政府も多くの負債を抱えるが、好景気の

なか、これを経済成長と錯覚してしまった。そこにユーロ危機が起き、市場が改めて投資対象を再評価することにより、競争力がなかったことに気づいたのである。

貿易面では、ユーロ導入は、域内の単位あたり労働コスト格差、つまり競争力の格差を明らかにし、製品価格が割高となった国は、比較的生産性の高い国に対して貿易赤字を拡大することになり、競争力の弱い産業は衰退することになった。一方、ユーロ導入のための財政規律と導入直後の好況期を、国内の労働市場改革に利用し、国際的な競争力を高めていったドイツは失業率を低下させ、貿易黒字を拡大させた。

このように、統合により国境保護がなくなった場合、脆弱な経済は比較劣位産業は衰退し、貿易赤字を拡大させてしまう。しかし財政余力にも乏しい国では、迅速な産業転換は困難である。つまり、新しい雇用も生み出せない。Dunford (1994) は大きな統合と社会の結束には大いなる矛盾があり、競争力の弱い地域においては統合はネガティブな結果をもたらす可能性があるとした。

ユーロの導入、そして、ユーロ危機は統合全体の様々な問題を明らかにした。ある国が財政危機に陥った時に、他の加盟国にもその影響が及ぶ。だからこそ、通貨同盟は、何かしらの、それも自動的に国や地域に財政移転がなされるような財政的なシステムが必要となる。

[Grauwe, 2011,2012]

3. EU 推進力としての社会的結束

3.1 経済、社会、地域の結束

地域政策と結束政策 (Cohesion Policy) は同義語として扱われることが多い。Cohesion とは結束、団結、集団のまとまりという意味であるが、経済的、社会的結束は、EU 全体としてバランスのとれた成長と、格差是正を意味する。リスボン条約 (2009)、さらには Europe2020 (2010) では、EU の戦略目標に 3 番目の概念として地域的結束 (Territorial Cohesion) を導入した。これは、どの国、地域に住んでいても、どの産業で働いたとしても不利益を被らず、全ての人に、平等な機会を提供することを意味する。地域の特性を発展に結びつけられるように強化し、インフラの整備を行い、地域間の連携から持続的な成長を求めようとするものである。

このように、EU が結束を重要視するのは、経済、社会、地域の格差が EU の分断を招くことを防ぐと同時に、EU 加盟国間内での信頼を構築すること、さらに欧州市民の EU に対する信任を得て、統合を推進するための条件だからである。

EU 加盟の決定は国家の政治的判断である。しかし、そこには、国民の合意がなければならず、加盟決定の判断は EU に加盟することのメリットとデメリット、利益とコストをどう評価するかによる。大国の企業や都市ばかりが利益を得ているという印象は、EU に加盟する理由、加盟していることの理由を失う。EU 加盟による経済的な利益の享受が人々の身近

なところで感じられなければ、加盟しているメリットを国民は理解できない。換言すれば、統合による経済的不利益を被るかもしれない低開発地域や、厳しい経済環境地域へ、EU レベルでの資金を援助することは統合を推進するための暗黙の取引でもある。[Begg, 1989] 今後は、国家を介さない地域同士の連携や、その国の国家財政では行えない社会的な援助や支援など、EU でなければできなかった地域政策の成果を示し続け、内容と規模に関して見直しを継続することが重要となる。 [Bachtler, Mendez, Wishlade, 2013]

欧州委員会は 2007 年から 2013 年までの地域政策の主な成果として、域内最貧地域の 1 人あたり GDP が、2007 年には EU 平均の 60.7%であったが、2010 年には 62.7%に上昇し、76 万 9900 の新規雇用を生み出したと評価している。22 万 5560 の中小企業が投資支援を受け、また 500 万人以上の EU 市民が、インターネットに接続可能となり、1800 kmの道と 1355 km の鉄道の設置を支援し、域内低開発地域のインフラ投資に地域政策の基金が活用された。

このように、欧州委員会が成果を示すことは必要であり、EU 地域政策が政策の妥当性を得て、それが EU の推進力となるには、地域政策のプロジェクトが自分達の生活に影響を及ぼしている、もしくはヨーロッパの政治や社会の安定に寄与していると感じられることが必要不可欠である。しかしながら、その点については、まだ成果を上げていない。EU の地域政策対象地域への世論調査 [European Commission, 2015] によれば、たった 34%しか、その地域に EU から財政支出がなされている事実を知らず、ここ数年その数値は変化していない。プロジェクトの規模により認識度は異なるが、ポーランドは 76%が地域政策を認識しているのに対し、イギリスでは 9%しか知らなかった。

Dheret (2011) は、地域政策は小さなプロジェクトを増殖させると、その政策効果に合意を得ることは困難になると指摘する。今後の地域政策の役割についても、中央の先進国と周辺の途上国の間で、何が公平な負担と利益かについて、検討が必要であり、その上で、EU 市民の暮らしの向上に寄与するアプローチが、今後は必要としている。地域政策の目的は、“to promote the well-being of its people”であり、“豊かに生きる”ためには、医療、教育、衛生、雇用の確保、労働環境の整備、ワークライフバランス、公共サービスへのアプローチなど、いわゆるケイパビリティアプローチを採用することが望まれる。さらに、地域政策が今後も支持を受け、EU の連帯に寄与するためには、政策の意思決定に市民を参加させることが重要である。

3.2 EU の規範と合意形成

地域政策は、通常、EU 域内の再配分メカニズムとは区別され、あくまで、投資政策、地域の活性化政策としての役割を強調しているが、規模は大きくないにせよ、隠れた財政移転機能であることは間違いない。財政移転は負担国・負担地域にとって許容できる範囲というものがあるであろう。国内の所得の再配分、垂直的な財政調整に、国民がある程度同意している背景には、その国への所属意識と民主主義的手続きによる分配基準への合意形成が土台

としてあるからである。これが国家間での財政移転となると、合意は困難を伴う。合意を得るためには、統合による経済的利益を得ているという自覚と、利益は偏るという認識、また各地域間の経済的関係の密度と、なにより EU の存在意義についての規範の共有が必要となる。

EU もユーロも政治的プロジェクトである。複雑な国内及び国家間運営、地政学的対応と安全保障問題、大国ドイツの扱い、アメリカとの関係など、様々な問題の連立方程式を解きながら、EU は深化している。各国政府は複雑な状況のなかで、いかに国家間合意を得て、ある程度の民主主義的手法に基づいて国民に納得させるかを模索してきた。国家主権の一部を国家以外の機関に移譲してまでも、EU という統合体を形成するには、ヨーロッパに一定の規範と理想があったからこそである。[臼井, 2015] これまでは域内平和、戦争回避、政治的安定という強い理想があった。そして目的を追求するために、経済的利益でもって統合を説明し、推進力としてきた。経済的利益の享受と公平な分配が、ヨーロッパ的規範を明確化する役目を担っていた。

しかし、昨今は、EU 拡大やユーロ危機への対処から、欧州分断の懸念が強くなっている。ユーロが格差の根を生み、ユーロ危機はさらにそれを悪化させ、今や、EU の諸制度に魅力は見いだせず、ヨーロッパという理想そのものの崩壊とも言われる。[ボワイエ, 2014][竹森, 2012]

かつて、ヨーロッパ統合に思想的な影響を及ぼしたサン・シモン (1760-1825) は、自由と平等の実現が、ヨーロッパに連帯を築き、ヨーロッパ統合は自由と平等を法的事実でもって実現する為の手段と述べ、これがヨーロッパ諸国共通の目的としている。そして「自分の利益は、他者の協力があるからだと気づき、自国の利益は他国の協力があるからだ」と認識することが恒久平和をもたらすとした。[中嶋, 2015] アメリカを代表する文明評論家ジェレミー・リフキンは、アメリカ的市場至上主義との対比として、多様な社会を形成しつつ、持続可能な成長、暮らしの向上、相互依存に焦点をあてる規範をヨーロッパ・ドリームと称した。[リフキン, 2006] 福島 (2006) の言を借りれば、ヨーロッパは、市場経済のメリットも認めるが、限界も認めている。貧富の差が階級闘争、内戦を繰り返し、国家間の戦争に発展させてきた、という歴史的経験を共有しているヨーロッパは、市場競争は経済の効率性を生み出すが、社会の不安定さも生み出すとの共通認識を持っている。[Fukushima, 2006] これらは、ヨーロッパの紐帯を導く規範であり EU 地域政策の目的と一致する。

EU は常に苦難を克服しながら、理想の国家に替わるガバナンスを模索してきた。地域政策は単に政治的、経済的に公平の観点から安定した社会を作るために望ましいというだけでなく、このようなヨーロッパの規範を改めて明確化し、将来的には完成せざるを得ない財政統合にむけてヨーロッパの規範形成に大きな役割を担っている。

【引用文献】

- Allen David. (2010). The Structural Fund and Cohesion Policy. in WallaceHelen, PollackMark A., YoungAlasdair R.(eds), *Policy-Making in the European Union Sixth Edition* (p229-252). Oxford University Press.
- Armstrong Harvey. (2001/2011). Regional Policy. in El-AgraaM.Ali (eds), *The European Union, Economics and Polycys, 6th, 9th edition* (p388-413/p348-363). Cambridge University Press.
- Armstrong Harvey, TaylorJim. (1991). *Regional Economics and Policy* (地域振興の経済学) . (大野喜久之輔, 大和銀行総合研究所地域開発研究会, 訳) 晃洋書房.
- Bachtler John, MendezCarlos, WishladeFiona. (2013). *EU Cohesion Policy and European Integration*. Ashgate Publishing Limited.
- Begg Iain. (1989). “Regional Policy in the European Union”. *Oxford review of Economic Policy*, 5 (2), (p90-104).
- Begg Iain, MayesDavid. (1991). “Social and Economic Cohesion among the Regions of Europe in the 1990s”. *National Institute Economic Review*(138), (p63-74).
- Dheret Claire. (2011). “What next for EU Cohesion Policy? going 'beyond GDP' to deliver greater well-being.” European Policy Center.
- Dunford Mick. (1994). “Winers and Losers: The new map of economic inequality in the European Union”. *European Urban and Regional Studies*, (p95-114).
- European Commission. (2015). “Flash Eurobarometer 423 :Citizen's awareness and perception of EU Regional Policy”.
- European Commission. (2013). “The urban and regional dimension of the crisis, Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion”.
- Eurostat. (2015). Statistics Explained "Income distribution statistics".
- Fukushima Kiyohiko. (2006). “Europe:Building a New Civilization Through its Integration”. 『立教経済学研究』 60 (1), (p1-15).
- Grauwe DePaul. (2012). *Economics of Monetary Union ninth edition*. Oxford University Press.
- Grauwe DePaul. (2011). “The Governance of a Fragile Eurozone”. *Working Document* (No.346).
- Juncker Jean-Claude. (2015). “Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area, Analytical note” Informal European Council.
- Robson Peter. (1998). *The Economics of International Integration Fourth Edition*. Routledge.
- ブートルロジャー (2015) 『欧州解体』 (町田敦夫, 訳) 東洋経済新報社.
- ボワイエロベール (2014) 『ユーロ危機』 (山田鋭夫, 植村博恭, 訳) 藤原書店.
- リフキンジェレミー (2006) 『ヨーロッパ・ドリーム』 (柴田裕之, 訳) NHK 出版.
- 白井陽一郎(編) (2015) 『EUの規範政治、グローバルヨーロッパの理想と現実』ナカニシヤ出版.
- 蒲生慶一, 島田斐子 (2011) 「EU15における失業率の収斂についてー労働市場制度と ECB の金融政策

が失業に与える効果の予備的考察―『クヴァドランテ』(12・13)東京外国語大学海外事情研究所、
p 153-171.

喜田智子 (2014) 「EU 地域政策と EU 財政の構造的変化」『経済学論集』 (54-5.6) 中央大学.

竹森 俊平 (2012) 「ユーロがもたらしたもの：資金のミスアロケーション促進」貝塚 啓明、財務省
財務総合政策研究所編著『国際的マネーフローの研究』中央経済社, p214-245

辻悟一 (2003) 『EU の地域政策』世界思想社.

辻悟一, 渡辺尚 (2001) 「欧州の地域政策に学ぶ」『RP レビュー』, No.2 (5), p4-12.

中嶋洋平 (2015) 『ヨーロッパとはどこか』吉田書店.

名取雅彦 (2007) 「新たな展開を見せる EU の結束政策―わが国への示唆―」『NRI パブリックマネジ
メントレビュー』 (42) 野村総合研究所.

日本総合研究所 (2005) 「欧州統合の展望～直接投資ルートで進展する域内格差の平準化～」『マクロ
経済レポート』 (No.10) .

堀林功 (2005) 「欧州経済格差の歴史と現状：いくつかの諸説紹介を中心に」『金沢大学経済学部論集』,
161-190.

¹ European Commission “Regional Policy” (http://ec.europa.eu/regional_policy/)

² 拙著「ユーロ危機と EU の正統性」『城西国大大学紀要（経営情報学部）』第 22 巻第 1 号、2014 年
3 月参照。

³ 統計上の最下位はアフリカのフランス領島、マイヨット (27.3) である。

⁴ 要素の均質性以外には、完全競争、規模経済の不在、外部効果なし、戦略的企業行動なしといった仮
定が必要になる。

⁵ 蒲生・島田論文は、EU の失業率が相対的に高い要因は外的ショックの要因と労働市場制度の硬直性
の複合的なものであるが、制度の変化が失業率の変化を説明できる国とそうでない国もあり、そう
いった供給面だけでなく需要面に影響を与えるマクロ経済政策、ECB の金融政策が失業率に影響を
与えているとしている。EU15 の 2005 年から 08 年にかけての失業率収斂にマクロ経済政策が影響を
与えたとしている。

⁶ 収束状況を示すのに、変動係数（標準偏差／算術平均）を用いた。

⁷ 拙著 (2014) 前掲参照。本来であれば市場が競争力に基づくリスクを評価し、為替が一つであるなら
なおさら各国の国債利回りに差があるはずなのに、どこかがデフォルトしてもきっと EU が手をさし
のべるだろうという思惑のもと、国債利回りはユーロ導入後危機まで収斂していた。

Purposes and Meanings in the Regional Policy of EU

Takako Ohnishi (Kanamaru)

Abstract

Regional policy of EU is crucial in that it accounts for over 30% of the total EU budget. However, its validity and outcome evaluation have always been controversial due to its complex purposes and meanings.

In the first place, is regional policy of EU necessary? Opinions are divided on the policy that clearly intervenes its regional industry structure and economy, depending on how you look at its market function. Also, it is difficult to gain consensus on its outcome because the effect of implemented policy is complex and long-lasting. Furthermore, public consensus is needed on the meaning of EU, a supranational body, conducting its regional policy.

The European Commission states that the purposes of regional policy of EU are to formulate inclusive investment and growth strategies for all Member States and regions. On the other hand, its original purposes since its establishment have been the convergence of regional disparities as well as social and economic cohesion in Europe. To make its policy achievements a unifying force for the EU, each and every EU citizen must be able to feel affluence in his/her life. The Euro crisis in recent years has partly been a structural problem in Europe. With these circumstances in mind, the meanings of EU regional policy must be redefined.

Both the EU and the Euro were designed as a political project for peace and stability in Europe. To promote such project, the EU has presented an ideal that all European citizens can enjoy economic benefits while making the ideal a unifying force. In other words, the EU has always been based on the market efficiency of free competition, but at the same time, the EU has sought equitable distribution of profits, which can almost be called “a European norm of capitalism.”

This paper classifies and discusses the above regional policy of EU issues in terms of policy purposes, and then addresses the importance and future challenges of regional policy of EU to avoid division of Europe, which was feared due to the Euro crisis, and to promote more sustainable integration of Europe.