

新たな展開を見せるEUの結束政策 —わが国への示唆—

株式会社 野村総合研究所 社会産業コンサルティング部
上席コンサルタント 名取 雅彦

1. はじめに

近年の欧州連合（EU）の拡大には目を見張るものがある。1993年のEU発足以降、1995年に3か国、2004年に10か国が加盟し、2007年1月1日からブルガリアとルーマニアが加盟した。加盟国数は27か国（EU27）、約4.8億人の経済圏である。

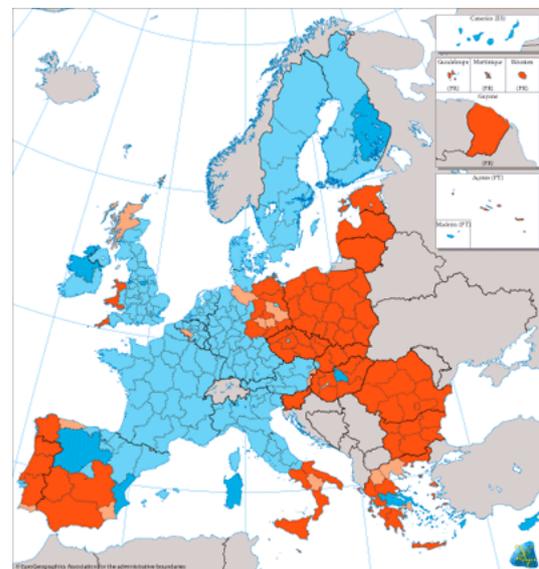
2000年3月のリスボン戦略では、今後10年間で、「より多くより良質の雇用と社会的結束のもとに、世界で最も競争力があり、持続的発展を達成する地域経済社会」が目標として設定されている。しかしながら、実際には2004年のEU拡大以降、域内の格差が倍増し、EU全体としてのダイナミズムが失われたという認識のもと、経済的・社会的・地域的な結束の強化が重要な政策課題となるに至った。

やや次元は異なるものの、地域の発展と格差是正のバランスは、今後、策定に向けた議論が本格化するわが国の国土形成計画においても重要な検討課題である。国土審議会計画部会の中間とりまとめには、一極一軸型の国土構造の是正が必要との認識のもと、「広域ブロックが独自の発展を遂げ、それがわが国全体の発展にも寄与する」という、「これからの時代にふさわしい国土の均衡ある発展」を実現することへの期待が表明されている。しかしながら、グローバルな競争力の確保のためには、高度な都市機能の集積がますます必要になる可能性が高い。「わが国全体の発展」と「国土の均衡ある発展」のバランスをどのようにとっていくかは、今後の大きな検討課題

だと思われる。

本稿では、このようなわが国の状況も念頭において、新しいEUの地域政策—結束政策（Cohesion Policy）—を紹介することにした。

図表1 拡大するEU



Objective

- Convergence Regions
- Phasing-out Regions
- Phasing-in Regions
- Competitiveness and Employment Regions

出所) 欧州委員会 (European Commission) 地域政策ホームページ

2. 結束政策とは？

1) 目的

EUの結束政策（Cohesion Policy）は、「域内地域間の経済的・社会的不均衡の是正、拡大予防を行うことを目的とする地域政策」の

ことである。

結束政策の基礎となる地域は、構成国をいくつかに分ける「州」や「地方」であり、EU27 各国には 268 地域が存在する。国によって状況はやや異なるが、こうした州や地域は自治権を有しており、一定の主権のもとで地域を経営している*1。結束政策は、こうした自立性を有する地域が企画するプログラムを助成することによって、EU としての結束を達成しようとするものである。

その起源は、1975 年の欧州地域開発基金 (ERDF) の発足に遡ることができるが、取り組みが本格化するのには、欧州の市場統一が具体化してからのことだ。1988 年の単一欧州議定書において、「経済的・社会的結束」(第 3 部第 5 編) が設けられたことをもって、法的位置づけが与えられ、加盟国が拡大する中で重要性を増してきた。主として充当される ERDF が構造基金と呼ばれることから、「構造政策」ともいう。

「結束」の考え方は、当初は経済的・社会的結束であったが、2000 年代に入って経済的・社会的結束と並んで、地域的結束 (territorial cohesion) という概念が加えられるようになった。2004 年に公表された第三次結束レポート (3rd report on economic and social cohesion) では、政策用語としての地域的結束とは「地域間不均衡を防止し、空間的に影響を与える分野別政策と結束政策を首尾一貫させることで格差を是正し、よりバランスのとれた開発を達成し、さらには地域的統合と地域間連携を促進すること」とした。

第三次結束レポートが公表された 2004 年は、10 各国が EU に加盟し、EU 加盟国が 25 各国へと拡大した時期である。EU の範囲が空間的に拡大し、地域間の格差も拡大する中で、空間的な結束性を強調する必要が高まっ

たことが、地域的結束を強調する背景になったと考えられる。

2) 対象と手段

結束政策を具体化するための実行手段は、地域におけるプログラム (振興施策) への助成である。助成の対象となるプログラムとは、それぞれの地域における特定の課題に対して、推進すべきと考えられる様々な事業を集約したものである。プログラムの分野は、産業開発、文化振興、環境対策など、多岐の分野にわたっている。

プログラムに対する助成資金は一元的ではなく、欧州地域開発基金 (ERDF)、欧州社会基金 (ESF)、結束基金 (Cohesion Fund) など、様々な基金等から提供されている。これまではこれらのスキームがあまり整理されておらずわかりにくかったが、2007 年のスキームから、以下の 3 点に整理されることになった (図表 2)。

①格差是正 (convergence)

発展の遅れる加盟国や地域における経済成長、雇用創出の支援を通じて格差是正を目指す助成措置であり、住民 1 人当たりの GDP が EU 平均の 90%以下の地域、なかでも 75%以下の地域を対象とする*2。経済構造の近代化および多様化、基本的インフラの開発および近代化、環境保護、行政能力の向上、労働市場・教育制度・職業研修の質の改善、人的資本の価値を高めることなどが主なねらいとなっている。資金的には、ERDF、ESF、Cohesion Fund が充当されている。

対象となるのは、100 地域であり、ここに EU27 の人口の約 35%が居住している。このうち、16 地域は、EU の拡大によって、

*1 わが国で検討が進む道州制のイメージに近いと考えられる。

*2 基金のうち、ERDF、ESF は 1 人当たり GDP が EU 平均の 75%以下の地域、Cohesion Fund は 90%以下の地域を対象とする。

格差是正の基準（EU 平均の 75%）を若干上回ることになった地域であるが、実態的には格差是正に向けた補助を必要とする地域である。“phasing out”と呼ばれ、移行措置が予定されている。

②地域の競争力と雇用

(regional competitiveness and employment)

上記の「格差是正」対象地域以外の地域を対象とする助成措置である。

経済的、社会的、地域的格差を考慮しながらも、発展する地域が有する競争力や魅力を強化することによって、経済的变化を先取りし、促進することを支援するスキームである。とりわけ、リスボン戦略のもとで、クローズアップされた知識経済に対応した機能の強化等が期待されている。資金的には、ERDF、ESF が充当される。

対象地域は、168 地域であり、EU27 の

人口の 65%が居住している。このうち、13 地域（人口 4%の地域）は、EU が 25 か国から 27 か国に拡大することによって、格差是正の基準（EU 平均の 75%）を上回り、新規にこのスキームの対象となる地域である。“phasing in”と呼ばれ、やはり移行措置がとられる。

③欧州地域協力

(European territorial cooperation)

欧州地域協力は、EU レベルで国土整備の調和と発展を図ることをねらいとする助成措置であり、洪水、大気汚染など国境を超えて対処すべき共通の課題を抱えている地域に対して適用される。資金的には、ERDF が充当される。

対象地域とプログラムは、欧州委員会の決定に委ねられている。

図表 2 助成の目的と財政ツールの変化

2000-2006 年		2007-2013 年	
目的 (Objectives)	財政ツール Financial Instruments	目的 (Objectives)	財政ツール Financial Instruments
Cohesion Fund	Cohesion Fund	格差是正	ERDF
Objective1	ERDF ESF EAGGF FIFG	Convergence	ESF Cohesion Fund
Objective2	ERDF ESF	地域の競争力と雇用	ERDF
Objective3	ESF	Regional competitiveness and employment	ESF
INTERREG	ERDF	欧州地域協力	ERDF
URBAN	ERDF	European territorial cooperation	
EQUAL	ESF		
LEADER+	EAGGF-Guidance		
Rural development and restructuring of the fisheries sector outside Objective1 EAGGF	EAGGF-Guidance FIFG	(別枠の目標)	—

注) 2007 年のスキームから、農業政策が結束政策から独立し、欧州農業指導保証基金指導部門 (EAGGF)、漁業指導基金 (FIFG) については、別枠扱いとなった。

出所) EU 広報資料および EAPN, “Manual on the Management of the European Union Structural Fund”, 2006 に基づき作成

3) 配分手続き

プログラムに対する助成資金は、地域からの申請プログラムに対して、一種の競争的な仕組みのもとで配分されている。

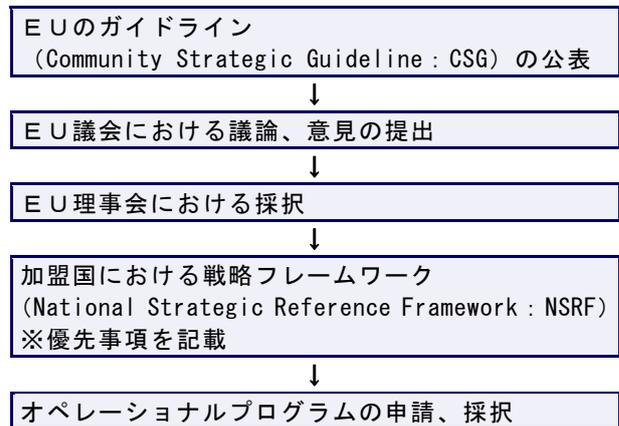
審査の採択基準となるのが、共同体としての「コミュニティ戦略ガイドライン(Community Strategic Guideline : CSG)」と各国の「国家戦略フレームワーク (National Strategic Reference Framework : NSRF)」である。CSG と NSRF は、結束政策の戦略性を高めるために、新たに導入された指針である。コミュニティレベルの戦略である CSG が理事会で採択された後に、これと整合した内容で NSRF が策定され、各地域のプログラムの直接的な判断基準となる(図表3)。

プログラムの採択にあたっては、EU レベルでもチェックされる。EU 事務局は、判断基準となる NSRF の優先事項が CSG と合致しているか確認することになっているが、プログラムについても、①国ごとにどのようなプログラムがあるか、②プログラムごとにどのような資金配分が行われているか、③国ごとにどの程度の追加的財政支援を行っている

か、という3点について確認することになっている。

以上は事前評価であるが、配分資金が有効に使用されたかどうかについての事後評価も行われる。評価方法は、2000 - 2006年と2007 - 2013年は基本的に同じであり、各国の戦略的フレームワーク (NSRF) およびプログラムについて、事前評価および事後評価が行われる。検討にあたっては、SWOT (強み・弱み・機会・脅威) 分析および一貫性、効率性の分析が行われる。特に、大規模プロジェクト (grand project) については、費用便益分析が行われることになっている。

図表3 プログラム採択の流れ



図表4 結束政策のスキームの変化 2000-2006, 2007-2013

		2000-2006年	2007-2013年
主要規則 (Regulation)		No 1260/99 general regulation Regulations for each fund ERDF, ESF, EAGGF, FIFG, Cohesion Fund	No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the ERDF, ESF, Cohesion Fund + No 1082/2006 European grouping of territorial cooperation (EGTC)
EU レベル	Policy Guideline	Agenda 2000 The Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund: Guidelines for programmes in the period 2000-2006	Community Strategic Guideline for Cohesion 2007-2013
国家 (State) レベル	Strategy / Plan	National Development Plan	National Strategic Reference Framework National Development Plan (not obligatory)
	Programme	Community Support Framework Single Programming Document Operational Programmes with Programme Complements	Operational Programme

出所) EU 広報資料および EAPN, “Manual on the Management of the European Union Structural Fund”, 2006 に基づき作成

3. 新しい結束政策（2007-2013年）の方向

1) 全体戦略 —競争力向上—

2000年3月にリスボンで開催された欧州理事会では、今後10年間で、「より多くより良質の雇用と社会的結束のもとに、世界で最も競争力があり、持続的発展を達成する地域経済社会」を目標とする「リスボン戦略」が採択された。また、2001年5月には、ヨーテボリで開催された欧州理事会で採択された「持続可能な発展に向けたEU戦略」において、長期的な視点から、経済的発展、社会的結束、環境保護は一体的に推進すべきとの認識が示され、そのための具体的方策が提案されている（リスボン戦略に環境面からの持続可能性の視点を付加したといわれている）。

今後のEUにおける取り組みの基本文書となる「コミュニティ戦略ガイドライン（Community Strategic Guideline : CSG）」では、環境の持続性も含めてリスボン戦略を改めて展開することが必要であることの認識のもとに、①各国、各地域におけるプログラムの優先順位を明確にするため結束政策の戦略的次元を高度化すること、②結束政策を着実に具体化するために努力を重ねること、の重要性を提起している。

プログラムの優先順位が強調されている背景として、2004年の見直し時に期待された成果が得られず、総花的であることが問題点として指摘されたことが挙げられる。ガイドラインはこの反省を踏まえ、戦略的な選択と集中の重要性を意識して策定されたものである。

ガイドラインにおける戦略のポイントは、次の3点である。

- ①アクセスしやすさの確保、十分な質と水準のサービスの提供、環境の保全を通じて、加盟する国、地域、都市の魅力を向上させること

- ②情報通信技術等に関する研究を通じて、イノベーション、起業家精神、知識経済の成長を促進すること

- ③より多くの人々の就業活動への誘導、就業者や企業の適応性の向上、人的投資の拡大を通じて、より多くより良い雇用を創出すること

2番目のポイントから、EUが目指す「知識に基づく持続的発展を達成する経済」を実現するために情報通信技術等の領域におけるイノベーションの促進が重視されていることがわかる。成長に向けて、研究開発（R&D）と情報基盤の整備は、特に重要な政策課題となっている。

2) 都市政策の推進

個々の地域内では、EUの人口のうち、約60%が人口5万人以上の都市地域に居住しているということを踏まえ、成長の極としての都市整備が重視されていることに注目したい。都市政策に関連して、以下の方向が記載されている。

- ①「成長と雇用のモーター（cities as motors for growth and jobs）^{*3}」としての都市形成の推進

クラスターの形成等を通じた競争力の改善。起業化、イノベーション、サービス開発の促進等の取り組み。高度なスキルを有する人材の誘致が重要である。

- ②問題地域の改善による都市地域内部の結束性の強化

都市形成の推進は地区自体の改善にとどまらず、生活の質を求める郊外化の圧力を抑制するうえでも効果がある。効果を上げるために、物理的な環境改善、旧来の工業都市における汚染地域の再生など、指標を設定して取り組むことが重要である。

*3 国土形成計画でも、成長を担う地域や産業について「成長エンジン」という考え方が議論されている。

③各国や EU 内における都市間のネットワーク形成を通じたバランスのとれた多極型の地域形成の促進

ガイドラインを受けて作成された「結束政策と都市 (Cohesion Policy and cities)」（2006 年 7 月）と題された報告書では、具体的な施策の展開に向けて、「交通」「サービス」「環境」「文化」に関する取り組みに焦点が充てられている。

3) 助成金の配分

EU の 予 算 配 分 指 針 (Financial Perspective) をみると、結束政策に係る 2007 - 2013 年の予算は 3,076 億ユーロに達し、EU 全体予算の約 3 分の 1 を占める。このことから結束政策が大きな位置づけを有することがみてとれる。2000 - 2006 年予算の 2,350 億ユーロと比べ 4 割を超える増額である。

先述のように、資金配分の目的は、①格差是正、②地域の競争力と雇用、③欧州地域協力に大別されるが、このうち、①格差是正には、全体の 82% に相当する 2,513 億ユーロが充当される。後進地域の振興が主要な課題であることがわかる。EU 加盟国が拡大し、格差是正の対象国が増加している状況が想像以上に深刻であることが推察される (図表 5)。

もちろん、所得水準の低い地域に対する配分を厚くすることについては、支出が多くなる国からの反発もある。例えば、構造基金の分担の負担が大きいドイツやフランスからは、「新規加盟に伴い助成を単純に増やすのではなく、受取国の現状を精査すべき」「新規加盟によって、対象地域が大幅に増えないようにするため、格差是正の対象地域の要件を見直すべき」といった意見が出された。また、こ

れまで助成を受けていた国からは、1 人当たり GDP による基準の機械的な当てはめによって、未だ域内の後進地域であるにも関わらず助成対象外とならないか、懸念が表明されてきた。

しかしながら、EU は加盟国が増える中で、1997 年に EU レベルで各国の雇用政策を調整・促進することを定めた欧州雇用戦略を採択し、1998 年には加盟国が協調して財・サービス・資本市場の改革を加速し、構造改革を進めることについて合意してきた。EU としての発展のためには、一定基準に満たない地域の振興を通じて、結束を強めることが重要というのが基本的な認識である。

確かに、EU の所得水準の差は、2005 年の EU25 を 100 とすると、最上位のルクセンブルク 251 から、新規加盟のブルガリア 33、ルーマニア 34 と、わが国の地域間格差とは比べものにならないほど大きい。地域ベースでみれば格差はさらに拡大しよう。格差がもたらす問題に対する危機感も、わが国とは比較にならないと思われる。

こうした中で、先述のように助成対象基準に対する様々な議論が起こり、“phasing out”、“phasing out”のような経過措置がとられることになったものの、助成対象の判断基準は継続されることになったのである*4。

図表 5 結束政策にかかる助成金の構成

目 的	金 額 (10億ユーロ)	構 成 比 (%)
格差是正	81.7	81.7
地位の競争力と雇用	48.8	15.8
欧州地域協力	7.5	2.5
合計	307.6	100.0

出所) European Commission, “Investing in Europe ’ s Member States and regions” ,2006.1.

*4 EU の 予 算 配 分 指 針 (Financial Perspective) において、結束政策と別枠で「競争力強化」に向けた予算が 721 億ユーロ計上されていることにも留意すべきだろう。これらはいずれも「成長と雇用」のための予算に属し、「1a 成長と雇用に向けた競争力強化」「1b 成長と雇用に向けた結束強化」と区分されている。この区分は、2000 - 2006 年はなかった。格差是正を推進する一方で、先進国が重視する EU 全体の競争力強化に応えた結果とも考えられる。両者とも欧州議会で予算が上積みされた。

4. わが国への示唆

1) 格差の判断基準の明確化

EU の結束政策に学ぶべき点として、地域振興政策のプライオリティや施策の対象地域選定の基準が明確であることが挙げられる。コミュニティ戦略ガイドライン等を策定することによって、優先順位を明確にしていること、格差是正施策の対象地域を一定の所得水準未満の地域とし、1人当たり GDP で明確にしている点は参考になる。判断基準を1人当たり GDP とすることについては、いろいろな議論もあるが、基準としては明確である。

これに対して、国土形成計画の中間とりまとめは、「わが国全体の発展」「国土の均衡ある発展」でいう「発展」の基準が不明確なことから、議論がわかりにくい。

仮に、発展の基準を EU と同様の1人当たり GDP とすると、わが国の場合、格差はそれほど大きくない。都道府県ベースでみると、全国平均を100とした場合、75%以下の水準にあるのは、青森県 73、長崎県 74、沖縄県 69 である。所得水準が低い沖縄県などの産業振興を通じて、格差是正を進めることが可能だと考えられるが、これは国土形成計画でいう「これからの時代にふさわしい国土の均衡ある発展」ではなさそうだ。

課題となっている一極一軸型の国土構造の是正を文字通り受け止めると、人口分散・機能分散を推進すべきと読みとれるが、日本全体としての生産性と所得水準の低下を招く可能性が高い。わが国全体の発展とは両立しがたいように思われる。

今後、大幅な人口減少も見込まれる。国立社会保障・人口問題研究所が発表した新しい人口予測結果によれば、2050年の総人口は9,500万人、その5年後の2055年には9,000万人を割り込むと見通される。急激な人口減少を前提として、わが国の発展をどのように

考えるべきか。私論によれば、人口減少化では規模的な成長は限界があるため、「発展」を所得水準の向上や生産性の向上と捉え、そのためには国土、広域ブロックそれぞれのレベルで機能集積を促進する必要があると思われる。

広域ブロックレベルでみると、都市への機能集積が不可欠であろう。また、国土全体でみた場合、グローバルな競争力を維持するためには、東京における世界都市機能の集積点の形成が重要だと思われる。

広域ブロックの最低限の所得水準の自立的な発展は重要だと考えられるが、人口減少という制約条件をおいたとき、わが国全体の発展を実現するためには、集中政策が必要なことは否めないだろう。「均衡ある発展」が望ましいといえるかは、十分に検討する必要がある。いずれにしても、こうした議論をきちんと行うためには、国土に係る「発展」の判断基準を明確にし、データに基づく建設的な議論を進める必要がある。

2) 都市政策の推進

成長と雇用を担うモーターとして都市に重点をおいている点は、わが国の国土形成を考えるうえでも重要な視点である。今後の経済構造を展望すると、わが国においても知識経済を担う機能集積の形成が重要であり、こうした産業を担う人材や関連産業の集積点としての都市づくりが重要になるはずである。都市における研究開発機能、情報機能などを強化することが望まれる。

とはいえ、①交通、②サービス、③環境、④文化に焦点をあてる EU における都市政策は、文化の視点を除くと、特に目新しさがあるわけではない。ある意味で標準的な政策であり、報告書に記載されている様々な政策は、わが国にもそのまま当てはまるように思われる。

むしろ、わが国では、都市再生政策が展開され、規制緩和のもとで大都市の都市政策が強力に推進されてきた。都市再生プロジェクトとして、東京圏におけるゲノム科学の国際拠点、大阪圏におけるライフサイエンスの国際拠点や生活支援ロボット産業拠点、北部九州圏におけるアジア産業交流拠点の形成など、産業振興と一体化した都市政策が推進されてきた。引き続き、産業集積（産業クラスター）と空間形成を一体的に推進することが重要だと思われる。

文化については、活性化に向けてこれから重要になる可能性がある。わが国の存在感を高めるためにも、「日本ブランドの国土」の形成に向けて、地域固有の資源を活かす取り組みを推進すべきである。横浜市、金沢市等、先進的な取り組みも輩出しつつある。各地の創意工夫に期待したい。

3) 競争と協働

最後に、EU では地域の競争を促進することによって、地域振興施策の水準を高めていることに注目したい。結束政策のもとでは、競争的な資金の獲得に向けて、多くの地域が主体的に施策を立案している。ロビイングなどの政治的な動きも喧伝されているが、競争環境におかれることによって、各地域は創意工夫に注力している。

また、こうした取り組みは、EU の方針を受けて地域の様々な主体の連携のもとに推進されている。フランスの例でみると、州政府、市町村、民間事業者が連携してプロジェクト形成を担っている。州政府は、必要に応じて権限を市町村に委譲することも可能である。

官民連携の促進に向けて、JASPERS、JEREMIE、JESSICA という新しいファイナンススキームが提供されていることにも注目したい。これらの仕組みでは、民間金融機関との協力のもとに、重点的に推進すべきプロ

ジェクトへの融資が行われる。

わが国の場合、広域ブロックの自立的な取り組みが推進されることになるが、その際に国の資金が形式的に地方に配分されないようにする必要がある。国が関与する分野の施策や事業の質を高度化するためには、地域の関連主体の連携による取り組みに、競争的に資金を配分する仕組みづくりを充実することが重要である。事後的な評価が必要なことはいうまでもない。

競争のもとでの創意工夫が広域ブロックの自立とわが国の発展を下支えすることに期待したい。

(参考資料)

- ・国土交通省「EU 及び EU 主要国における地域振興施策調査」(平成 18 年 3 月)
- ・欧州委員会 (European Commission)
 - ・“Fourth progress report on economic and social cohesion”, 2006 年 6 月
 - ・“The Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007-2013, proposal for a Council Decision”, 2006 年 7 月
 - ・“Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions”, 2006 年 7 月

筆者

名取 雅彦 (なとり まさひこ)
株式会社 野村総合研究所
社会産業コンサルティング部
上席コンサルタント
専門は、国土・地域計画、公共経営 など
E-mail: m-natori@nri.co.jp