

研究ノート

欧州連合（EU）の多年度財政枠組み

小早川 俊 哉

星槎道都大学研究紀要

第4号

2023年

研究ノート

欧州連合（EU）の多年度財政枠組み

小早川 俊 哉

要約

2021～2027年度のEU多年度予算計画は、新たに修正された今期MFR（Der mehrjährige Finanzrahmen）案に加え、「次世代のEU（Next Generation EU）；この中核となるのが復興基金ARF（Aufbau- und Resilienzfazilität）である」と呼ばれる復興基金を含む復興パッケージ案として欧州理事会に提示された。

加盟国が激しく対立する中で合意に至った復興パッケージは、予算規模が総額1兆8,243億ユーロに及ぶ。内訳は次期MFRが1兆743億ユーロで、復興基金ARFが7,500億ユーロである。

ARF（復興レジリエンス・ファシリティ）とは、コロナ禍からの復興に充てるEUの巨額の補助金制度である。EUは2020年7月20日、2021～2027年のMFRの規模を1兆743億ユーロ（約160兆円）とすることで合意した。

新たな独自財源として、2021年1月1日から各加盟国に非リサイクル・プラスチック包装廃棄物の排出量1キロ当たり0.8ユーロの分担金が課されるようになった。今期の多年度予算期間に、更なる独自財源の導入を目指すことになっている。

1 はじめに

近年、EUは相次ぐ緊急事態に直面してきた。2010年の欧州ソブリン危機、2015年の欧州難民危機、2020年ブレグジット、同年からの新型コロナウイルス感染症によるパンデミック、そして現在、ロシアのウクライナ侵攻を背景に再度大きな難民の波と、エネルギー価格高騰をはじめとするインフレの波が欧州を襲い、新たな東西危機への懸念が高まる。

新型コロナウイルス危機への対応に落ち着きが見えてきたにもかかわらず、ロシアのウクライナ侵攻とエネルギー価格の高騰がEUのみならず、世界の国々の財政圧迫を更に進展させる要因となっている。

EUの加盟国レベルでは燃料費や食料価格の高騰抑制のための補助金、難民受け入れに伴う財政負担、防衛費の増額など、広範囲に及ぶ追加の財政支出が必要となっている。難民については東欧諸国の受け入れ能力に限界があり、財政負担や受け入れの分担がEUレベルでの新たな課題となっている。特にポーランドとハンガリーは、2015年頃に中東・アフリカの難民が押し寄せた際に受け入れに強い難色を示し、昨今ではEUの基本的価値である「法の支配」を軽視する行動が目立っていたが、ウクライナ侵攻以降は戦後最大規模の難民受け入れ先としてEUの連帯を象徴する立場にいる。因って現時点においては、両国への財政支援は比較的容認されやすい状況下にあると言える。

その他、EU全体では経済・安全保障の面で独立性を高める「戦略的自律」をウクライナ危機以前から掲げ、希少資源や半導体、医薬品といった戦略分野への支援（補助金規律の柔軟化等）を計画してきた。ロシアはニッケル（バッテリー材料）やパラジウム（触媒）などレアメタルの供給で高いシェアを有していることから、EUは戦略分野への支援を加速させる計画を発表している。

コロナ禍で一時的に停止したEUの財政ルール「安定・成長協定（独：Stabilitäts- und Wachstumspakt、英：Stability and Growth Pact）」については、2023年に適用再開が見込まれていたものの、追加対策の必要性から再考を迫られる可能性がある。

以上のように、物価高騰と景気減速の間で金融政策が身動き取りづらい状況に陥る中、EU各国は景気の下支えと同時にエネルギー供給体制の大転換も進めなければならず、財政政策が果たす役割は一段と重要性を増している。2010年代の債務危機・難民危機時に見られた財政緊縮路線は、コロナ危機・ウクライナ危機を受けて当面影を潜めるかもしれない。

EU本部のあるブリュッセル（ベルギー）に本拠を置くシンクタンク「ブリュージュ（Bruegel）」の試算では、EU諸国は2021年9月から2022年9月下旬までにエネルギー価格高騰の影響を緩和するため、家計や企業向けにGDPの2%前後に当たる3,500億ユーロ規模の予算計上を行った。ユーロ圏の9月の消費者物価指数は、前

年同月比 10.0%上昇しており、「ブリューゲル」は一時的だったはずの財政出動が恒常的になりつつあるとしている。

更に問題なのは、EU 加盟国間の財政力の差が如実に現れ始めたことである。例えば、特に財政余力のあるドイツ政府が9月末に発表したガス価格の高騰抑制策は、最大2,000億ユーロ規模にも上る（EUでは国家による補助金には欧州委員会の審査を受ける必要がある）。ドイツは独自に景気刺激策を導入できるが、出来ない加盟国も存在する。ドイツの家計や企業だけが恩恵を受けるならば、EU 単一市場の公平性ばかりか、ロシアに対するヨーロッパの結束が損なわれる可能性がある。

EUは政策決定での裁量を高めるために、独自財源の割合を高めることを悲願としている。これまでの独自財源は、関税や付加価値税の一部に留まり、EU 予算の7割を加盟国からの拠出が占めている。欧州委員会によると、2021年度のユーロ圏の公的債務は域内総生産（GDP）比100%と、パンデミック以前の2019年度に比べ14%程膨らんだ。

2. EU 多年度財政枠組み 2021～2027

【独；Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR),
英；Multiannual Financial Framework (MFF)】
と復興レジリエンス・ファシリティ

【独；Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF),
英；Recovery and Resilience Facility (RRF)】
の概要

2020年7月17日～21日にブリュッセルで開催された特別欧州理事会（EU 首脳会議）は、90時間以上にも及ぶ連続協議の末、「歴史的」とも評される復興パッケージに合意した。欧州理事会では、2018年に始まった2021～2027年度の多年度予算計画（多年度財政枠組み：MFR、以下MFR）の議論で、主要拠出国であった英国のEU 離脱を受けて大幅な歳入減となる中、予算規模などをめぐり加盟国間の対立が先鋭化していた。2020年2月から新型コロナ禍がEU 加盟国にも拡大し、それに伴い経済の悪化が深刻化していった。これを受けて欧州委員会は2020年5月、新たに修正した次期MFR案に加え、「次世代のEU（Next Generation EU）；この中核となるのが復興基金ARFである」と呼ばれる復興基金を含む復興パッケージ案を欧州理事会に提示した。しかし、復興基金の編成方針をめぐり加盟国間の溝は大きいままであった。

加盟国が激しく対立する中で合意に至った復興パッケージは、予算規模が総額1兆8,243億ユーロに及ぶ。

内訳は次期MFRが1兆743億ユーロで、復興基金が7,500億ユーロである。その巨額の予算規模だけでなく、欧州委員会がEU 名義で債券を発行し、市場から資金調達を行うことで賄われる復興基金にも合意した。フランスのエマニュエル・マクロン大統領が今回の合意をEUの「歴史的な転換点」と述べたように、このパッケージ合意はこれまでのEUの歴史に多大なインパクトを与えた。

以下においては、復興パッケージの合意内容や論点、復興パッケージの一部として合意した復興基金（復興レジリエンス・ファシリティ：ARF：Aufbau- und Resilienzfähigkeit）の概要、EU 予算（MFR）の概要を押し寄せていくとともに論点を整理していきたい。

3. 復興レジリエンス・ファシリティ（ARF）

復興レジリエンス・ファシリティ（以下ARF）とは、コロナ禍からの復興に充てるEUの巨額の補助金制度である。

EUは2020年7月21日、総額7,500億ユーロ（約93兆7,500億円）規模の新型コロナウイルス危機からの復興基金の設立で合意した。これは2018年価格で算出した規模で、2020年名目額で8,000億ユーロ強になる。内訳は返済を求めない補助金形式が約4,200億ユーロ、返済義務のある融資形式が約3,850億ユーロである。欧州委員会は、全額を市場から調達する計画で、すでに債券発行を行い、2058年までに償還する計画である。これらの償還財源は、排出量取引、国境炭素調整措置（国境炭素税）、多国籍企業への課税という3種の新たな独自財源を想定している。欧州委員会は、最短で2023年に一部を導入する計画で、軌道に乗る2026年～30年の年平均で最大170億ユーロの収入になると試算している。収入の一部は、クリーンエネルギーへの移行など気候変動対策に伴う影響を軽減する社会気候基金に700億ユーロ以上を当てる。

上記3種の財源；

①排出量取引

3種の財源のうち最大規模は、排出量取引からの収入である。EUは二酸化炭素を排出できる権利の「排出枠」をオークション形式で企業に販売している。現在は収入の大半が加盟国の収入となっているが、提言では収入の4分の1をEU 予算に組み入れる予定であり、最大で年120億ユーロを見込む。

②国境炭素調整措置（国境炭素税）

環境規制の緩い国からの輸出品（セメント、アルミニウムなど）に事実上の関税をかける措置である。この4分の3をEU 予算に組み入れる予定で、年10億ユーロ

口を期待している。

③多国籍企業への課税

OECD（経済協力開発機構）での合意に基づき、デジタル分野が中心となる。EU加盟国は、その税収の15%をEUに拠出することになっており、年25億～40億ユーロになると見込まれる。

4. 多年度財政枠組み（MFR）

復興パッケージの具体的な内容に入る前に、予備知識として、MFRとその基礎となるEUの財源について解説する。

MFRとは、EUの最低5年間以上（通常7年間）の多年度予算を規定する計画である。EU機能条約（EUの最も基本的な条約の1つ^(注1)）に規定された法的拘束力のある法令として位置づけられる。

1988年から開始され、今回の2021～2027年度（暦年）分で6期目となる。MFRは、中期的なEU予算全体の歳出上限を設定するとともに、特定の政策領域ごとにも歳出上限を設定する。政策領域とは、EUの政治的な優先順位に基づき設定される予算費目である。前述のように、MFRでは、EU予算全体の上限と各政策領域の予算配分が決定され、EUの優先政策が予算に反映されると同時に、EU財政の自律を確保する役割も担っている。さらに、EUの年間予算は、MFRで規定されたEU予算全体と政策領域ごとの年間歳出上限に従って、年度ごとに編成される。MFRの成立までのプロセスは、欧州委員会がまずMFR案を欧州理事会に提出し、欧州議会の同意の下、欧州理事会の全会一致で採択される。

EUの歳入は独自財源によって賄われる、とEU機能条約が規定している。独自財源はEU財政の自律を確保するために、EU全体の国民総所得（GNI）の特定割合（2021年から見積もり額ベースで1.46%）を超えないように制限されている。EUの独自財源は主に、(1)関税および砂糖課徴金（伝統的財源：約16%）、(2)付加価値税（VAT）に基づく加盟国からの拠出金（約12%）、(3)GNIに基づく加盟国からの拠出金（約72%）からなる。(2)に関しては、各加盟国のGNIの50%を上限とするVATをベースに、一部の加盟国を除いて一律の割合（2014～2020年度の実行率は0.3%であった）が設定される。(3)については、各加盟国のGNIに対して一定の割合が設定されている。また、その他の財源として、全体の歳入の数%程度だが、前年度からの繰越金やEU競争法違反に対する制裁金などがある。EUの独自財源とその他の歳入を含めた総歳入のうち、GNIベースの加盟国拠出金が最大の財源となる。近年では、70%前後となっている。

加盟国拠出金は公平性の担保を考慮し、共通ルールの下に各加盟国の相対的な経済力に応じて算出される。一方、EU予算の政策に基づく各加盟国への配分額は、拠出金の負担額に必ずしも比例するものではない。

例えば、EU予算の約3割を占める結束政策^(注2)（独：Kohäsionspolitik、英：Cohesion Policy：3,730億ユーロの2021～2027年結束政策立法パッケージ）は、域内の経済格差の是正などを目的としており、一部の経済発展の遅れた加盟国や地域に優先的に配分されている。また、従来のMFRで最大の配分を受けてきたのが、共通農業政策である。近年、配分割合が下がってきてはいるものの、2014～2020年度分のMFRでも3割程度を占めていた。農家への直接的な所得補助などからなるため、基本的には農業国である加盟国がより高い恩恵を受けることのできる制度となる。

繰返すが、EU加盟国はGNIなどに基づく一定の割合で拠出金を負担するにもかかわらず、各加盟国は同様の割合でEU予算の配分を受けるわけではない。2018年度のEU予算で純拠出国となったのは、純拠出の大きい順にドイツ、英国、フランス、イタリア、オランダに対して、純受益国は、純受益の大きい順にポーランド、ハンガリー、ギリシャ、ポルトガル、ルーマニアだった。さらに、国民1人当たりの純拠出が高い国は、順にオランダ、スウェーデン、ドイツ、デンマーク、英国、オーストリアであった。つまり、EU予算には大まかに言って西欧・北欧加盟国から東欧・南欧加盟国への再分配の流れがある。これが、MFR協議での加盟国間の基本的な対立軸構造となっている。

EUは、2021～2027年のMFRの規模を1兆743億ユーロ（約160兆円）とすることで合意した。その後、加盟各国と欧州議会の間で、「法の支配の順守」を復興計画の支援条件とするメカニズムや予算の詳細をまとめたが、ポーランドとハンガリーは「法の支配」を条件に組み込むことに反発して予算承認を拒否した。コロナによるパンデミックは、EUに懐疑的な加盟国政府とEUとのパワーバランスを変えたといえる。

2021～2027年度MFR（予算上限1兆743億ユーロ）は、下記重要7政策領域に予算配分を行っている。

2021～2027年度MFRの予算配分の大きい政策領域は、結束政策を含む政策領域②「団結、強靱化と価値の共有」と、共通農業政策を含む政策領域③「自然資源と環境」である。両領域とも以前から予算の大部分を占めてきた領域で、大幅な変更はないと言える。特筆できる領域は①「単一市場、イノベーションとデジタル化」であり、この領域はEUの優先政策である「欧州グリーン・ディール^(注3)」と、欧州デジタル化対応などを強く反映するとともに、新型コロナウイルス対策の要素も強い

政策領域	予算上限額 (€)
①単一市場, イノベーションとデジタル化	1,328 億ユーロ
②団結, 強靱化と価値の共有	3,778 億ユーロ
③自然資源と環境	3,564 億ユーロ
④移民と国境管理	227 億ユーロ
⑤安全保障と防衛	132 億ユーロ
⑥周辺諸国と世界	984 億ユーロ
⑦運営費	731 億ユーロ
合計	1兆743 億ユーロ

出所: EU 理事会資料より

政策領域となっている。

〈注1〉 EU 機能条約 (独: Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 英: The Treaty on the Functioning of the European Union)

リスボン条約 (2009 年 12 月発行) に基づき, EU・EC は EU に一本化されることに伴い, 従来の「EC 条約」は「EU の機能に関する条約」と改められた (リスボン条約第 2 条第 1 項)。従来の EC 条約内に EC の目的・目標に関する規定が盛り込まれていた (EC 条約第 2 条)。また, EU の目的・目標は EU 条約内で定められていたが (EU 条約第 2 条), 前述したように, EU と EC が EU に一本化されることに伴い, EU 条約内で一括して定められるようになった (リスボン条約発効後の EU 条約第 3 条)。

〈注2〉 結束政策

欧州連合 (EU) 域内の経済・社会・地域的格差の是正と総体的な成長を目指す政策。

〈注3〉 欧州グリーン・ディール

「2050 年までの温室効果ガス排出の実質ゼロ (気候中立) の達成, 「経済成長と資源利用のデカップリング (切り離し)」, 「気候中立への移行において, 誰も, どの地域も取り残さない」ことを主要目標とした EU の新しい成長戦略と解釈できる。

5. 新たな独自財源

欧州理事会が 2020 年 7 月 21 日に合意した復興パッケージには, 新たな独自財源や予算配分と気候中立目標を関係づける規定なども盛り込まれた。

EU の独自財源としては, 従来, 関税, 砂糖課徴金, 付加価値税 (VAT) に基づく加盟国からの拠出金, 国民総所得 (GNI) に基づく加盟国からの拠出金があった。新

たな独自財源は, 復興基金の財源となる債券の償還を目的としたものである。

第 1 弾として, 2021 年 1 月 1 日から各加盟国に非リサイクル・プラスチック包装廃棄物の排出量 1 キロ当たり 0.8 ユーロの分担金が課されるようになった。さらに, 炭素国境調整メカニズム (「欧州グリーン・ディール」の中で発表) に関する法案を欧州委が 2021 年上半期に提出し, 遅くとも 2023 年 1 月までに施行する (EU 理事会と欧州議会は 2022 年 12 月 13 日, 炭素国境調整メカニズムの設置に関する規則案に関して, 関連法案との兼ね合いから条件付きではあるものの, 暫定的な政治合意に達したと発表した)。また, EU 排出権取引制度を船舶・航空部門に適用拡大する改正案を欧州委員会が提案することなども盛り込まれた。

このほか 2021~2027 年度 MFR では, 加盟国分担拠出金の払い戻し (リベート制度) を維持することでも合意した。この制度の下, EU 予算の純拠出国 (デンマーク, ドイツ, オランダ, オーストリア, スウェーデン) には, 国民総所得 (GNI) に基づく加盟国からの拠出金の支払い額を調整し, 一部が一括して払い戻されることになる。

6. まとめ

EU は一時求心力を失ったと言われていたが, 様々な危機を転機として深化への道を再度歩み始めたと言えるだろう。その大きな要因として挙げられるものが, EU の独自財源拡大と政策的分配にあると考える。

EU は域外において, ロシアと中国のみならず, アメリカとも投資で問題を抱えている。バイデン政権が主導した「インフレ抑制法」で, エネルギー, 製造, 運輸分野の企業支援に 4,000 億ドル (約 55 兆円) 規模を計上し, アメリカで生産された製品にのみ適用するとの条項も盛り込まれている。これはアメリカの補助金政策と保護主義という経済的ナショナリズムと言える。ドイツのハ

バック経済・気候相は「アメリカが欧州企業の投資を吸い上げている」と批判しているほどである。欧米の冷え込んだ関係は、ロシアのウクライナ侵攻を機に結束を取り戻したかのように見えたが、補助金問題が欧米間に更なる緊張をもたらしている。

他方域内においては、2022年9月18日、欧州委員会がハンガリーへの約75億ユーロの補助金交付を、汚職を理由（法の支配の保護を目的とする新たな制裁措置を初適用）に一時停止することを勧告した。同年11月30日、「法の支配」の原則に違反したEU加盟国に対するEU予算の執行の一時停止を可能にする条件設定規則^(注1)のハンガリーへの適用手続きに関する評価と、EUのARFからの予算執行に関するハンガリーの復興レジリエンス計画の審査完了について発表した。その後、これまで強硬姿勢を見せていたハンガリーのEU交渉担当であるナヴラチチ開発相は、EUの補助金を失わないよう、欧州委員会に対する約束を全て果たす方針だと述べた。

イタリアも同様に、公的債務のGDP比がEU域内2位ということから政治的变化は避けられない。首相の座に就いた極右政党党首のメローニ氏は、少数民族と移民の権利擁護でEUと対峙しているが、欧州委員会から2,000億ユーロの復興基金の分配を受けるとともに、ECB（欧州中央銀行）に国債の買い入れを継続してもらう必要がある。そのためか、外相に元欧州議会議長を当てている。

その他、腰の重い加盟国、特にドイツに防衛費の大幅な増額を促し、ポーランドにはEU総意への歩み寄りを求めている。

EUは、関税同盟を基盤に通商や競争政策などの経済分野を中心とした国家の連合体である。

2020年1月に英国のEU離脱、2022年2月24日にロシアのウクライナ侵攻をきっかけに欧州を取り巻く地政学リスクが一段と高まったことで、統合を深化させるべきとの判断に多くの加盟国が傾いている。これまで防衛・安保面でEU加盟国間の協力が進まなかったのは、加盟国の主権にかかわる分野のため、自らの権限をEUに委ねることをためらってきたためと推察できる。

ドイツやフランスも1国では大国とは言えず、アメリカや中国、ロシアと対等に渡り合うためには、EU加盟

国がまとまって行動すべきと再認識したと思われる。そうであるならば、EUの財政統合という最難関へも向かう可能性はあり得ると考える。

16年間も在任したドイツのメルケル前首相が政界を去り、今回の危機下にカリスマ的存在の首脳が存在しないことも、危機をばねにEUの力を強化することに繋がる可能性がある。EU創設者の1人、ジャン・モネはこう予見している「EU（当時のEC）は危機を通して形成され、危機への対応策を積み重ねてバージョンアップされていく」と。

〈注1〉条件設定規則

EU名義の共同債券を財源とする復興基金の設置を採択する際に、加盟国による復興基金を含めたEU予算の不適切な使用を防止し、EUの財務上の利益を守る目的で採択されたメカニズムである。加盟国による、法の支配の原則に対する違反が認められる場合に、欧州委員会が同規則の手続きを発動した上で、EU理事会の特定多数決により、当該加盟国へのEU予算執行の一時停止などの措置をとることができる。

（引用・参考文献）

- ・ EU-Nachrichten
Eine offizielle Website der Europäischen Union
- ・ Aufbau - und Resilienzfähigkeit
Eine offizielle Website der Europäischen Kommission
- ・ Langfristiger EU-Haushalt 2021-2027 und Aufbaupaket
Eine offizielle Website der Europäischen Kommission
- ・ Eine Website des Ifo Institut für Wirtschaftsforschung
<https://www.ifo.de>
- ・ Eine Website des Institut für Weltwirtschaft Kiel
<https://www.ifw-kiel.de>
- ・ Eine Website der Süddeutsche Zeitung
<https://www.sueddeutsche.de>
- ・ Eine Website des Standard
<https://www.derStandard.at>

Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR)

KOBAYAKAWA Toshiya

Auszug

Zusammen mit dem Aufbauinstrument „Next Generation EU“ unterstützt der langfristige EU-Haushalt 2021-2027 die Erholung von der COVID-19-Pandemie und die langfristigen Prioritäten der EU in verschiedenen Politikbereichen.

Die EU hat für die kommenden Jahre ein umfassendes Finanzpaket in Höhe von 1,8 Billionen € zu Preisen von 2018 zusammengestellt, um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen und die langfristigen Prioritäten der EU umzusetzen. Dies umfasst Folgendes:

- 1 074,3 Mrd. € für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)
- 750 Mrd. € für das außerordentliche Aufbauinstrument (ARF)

Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) gilt für den Zeitraum von 2021 bis 2027. Im Rahmen des MFR wird die EU-Finanzierung auf neue und verstärkte Prioritäten in allen Politikbereichen der EU ausgerichtet sein.

Seit dem 1. Januar 2021 gibt es neue Eigenmittel auf der Grundlage von nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff. Die neue Abgabe wird anhand des Gewichts der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff in jedem Mitgliedstaat mit einem Abrufsatz von 0,80 € pro Kilogramm berechnet.

Darüber hinaus wird die EU in den kommenden Jahren auf die Einführung weiterer neuer Eigenmittel hinarbeiten.