

EC共通予算の拡大と『財源保障』

～独自財源としての共通付加価値税の
正当性をめぐる議論に着目して～

帝京大学経済学部経済学研究科

小西 杏奈

2022年10月22・23日

2022年度 政治経済学・経済史学会秋季学術大会

@法政大学多摩キャンパス

※本研究はJSPS科研費 JP20K22099、JP21KK0026の助成を受けたものです。

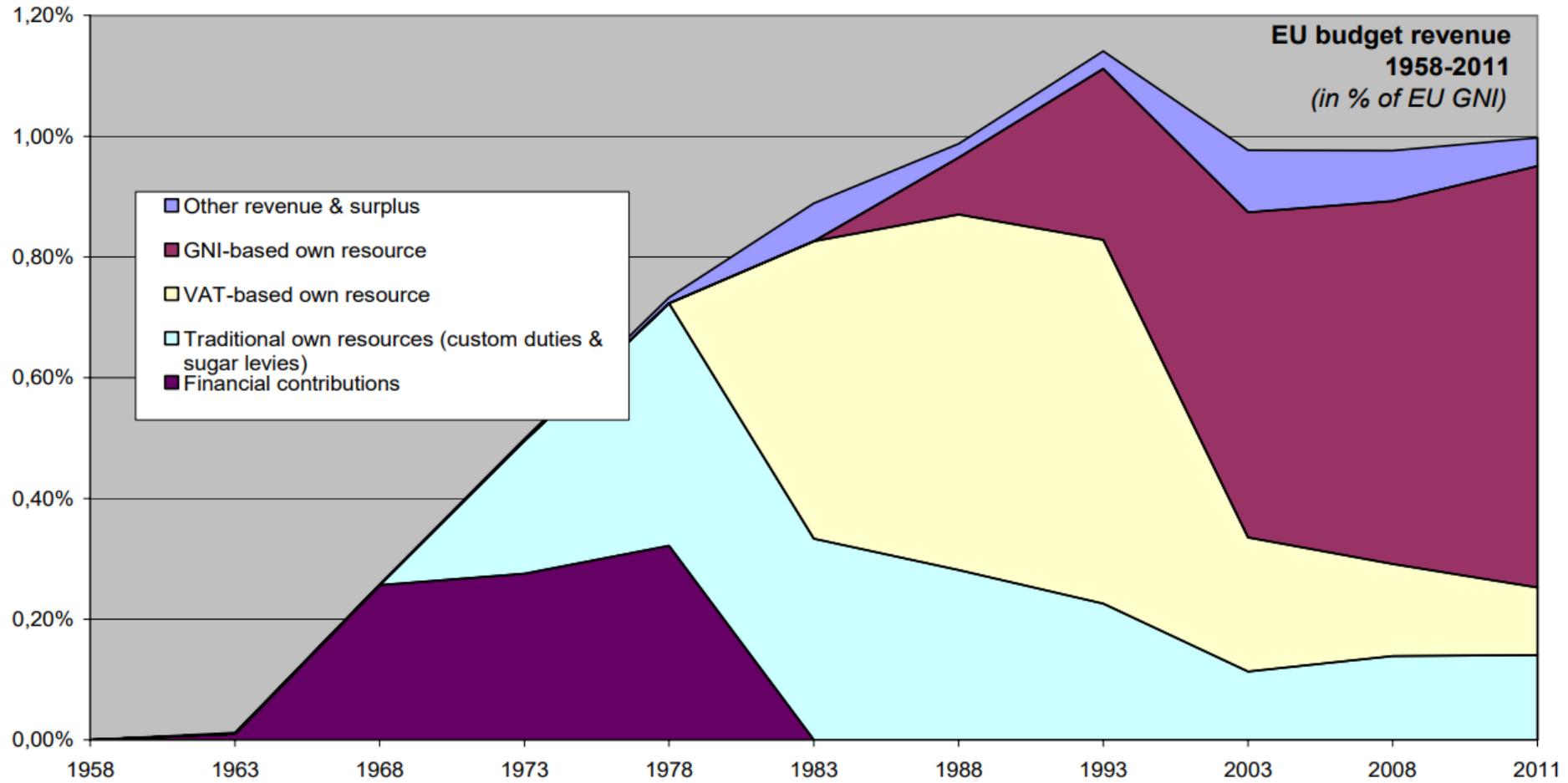
はじめに



研究の背景

- 1957年3月 ローマ条約の採択：仏独伊・ベネルクス3国の6か国で共同市場の創設を目指す
 - 1967年4月 欧州経済共同体（EEC）理事会一次・二次指令 欧州共通付加価値税制の創設
= EEC加盟国に対して売上税制を小売段階までの付加価値税制に切り替えることを義務付け
 - 1977年5月 欧州共同体（EC）理事会六次指令 課税ベースの共通化
= EC型付加価値税制の誕生
 - 1977年12月 ECは共通付加価値税をEC予算の独自財源の一部へ = 「ECの連邦化」
 - 1) 欧州議会の権限強化と直接選挙（1978年～）
 - 2) EC予算の独自財源化と各国から拠出金の割合の減少
-  共通付加価値税制の創設とその独自財源化は、共同体ECの進化／深化に寄与。

EEC-EC-EU財源の構造の推移



(出典) European Commission (2011), p.8.

研究の背景

- 1993年～ VATベース財源からの収入が減少。各国のGNP/GNIに基づいた独自財源が増大
- 現在 GNIベース財源が多くを占め、VATベース財源の割合は小さい

EU予算の財源構造 (2018年)

伝統的財源：EU域外からの輸入に課される関税および砂糖税	13%
付加価値税ベース：加盟国のVAT一定割合	11%
その他（前年度の黒字額を含む）	10%
国民総所得（GNI）ベース：加盟各国のGNIの一定の割合で算出される分担拠出金	66%

（出典）European Commission (2019), p.38

先行研究の整理

- De Feo, A. (2015)

EEC/ECの予算ルールの変遷と予算に関する欧州委員会・理事会・欧州議会の権限に関する歴史研究。欧州議会の議員が直接選挙で選出される前までの時期に、欧州議会がどのように予算に対する権限を拡大していったのかということについて、一次資料を用いて明らかにした研究。

- Giacomo Benedetto (2017)

EU予算の財源の変遷と財源に関する欧州委員会・理事会・欧州議会のそれぞれの見解について、二次文献に基づいて明らかにした研究。EC予算の財源の変遷に関する議論が統合を進展させた一方で、加盟国がECとの関係において純利益／純負担を強く意識するようになったため、EC予算の完全な自立的運営が難しくなったことを指摘。（財源の性質の変化がEC予算運営に与えた影響に着目）

➔ いずれの研究も欧州委員会・理事会・欧州議会のパワーバランスの変化に着目。

これまでのEC/EU予算の独自財源の中で、付加価値税ベース財源（VATベース財源）は、唯一「税」という性質を持っていた。この付加価値税がなぜECの独自財源となり、その後、GNPベース財源に置き換わったのかということについては、具体的に検討されていない。

研究の問い & 分析に用いた一次資料

【本研究の問い】

- なぜ共通付加価値税制がECの独自財源となったのか。
- なぜ付加価値税はECの独自財源として中心的な役割を果たせなくなったのか。
- こうした財源の変化はEC/EUの財政運営にどのような影響を与えているのか。

【一次資料】

- ・ 欧州委員会歴史公文書館（ブリュッセル）
欧州委員会資料
- ・ フランス国立公文書館（Pierrefitte-sur-Seine、パリ郊外）
ヨーロッパ経済協力省間会議常任事務総局SGCI等

1. ローマ条約と「独自財源」

EECの財源構造：ローマ条約規程

- 1957年のEECの創設時、EECは独自財源なし。財源は課徴金と加盟国からの拠出金に依存。
 - 加盟国の拠出金の額の大きさによって加盟国が投じられる票数が異なる（特定多数決方式）。
 - ローマ条約201条：共通関税の創設後、EEC創設時に財源とされている加盟国による拠出金（GNPの一定割合またはその他の基準）を共通関税からの収入に置き換える（1968年7月1日に共通関税の完成）。
- ＝EEC予算の自立性を確保することが目的（財源に関して加盟国と交渉をすることを回避）

加盟国の拠出金の割合と投票権の数（1958-1974年）

	BE	DE	FR	IT	LU	NL
CONTRIBUTIONS						
Administrative for EEC, Euratom 1958-70	7.9	28.0	28.0	28.0	0.2	7.9
EEC contributions to European Social Fund, 1958-70	8.8	32.0	32.0	20.0	0.2	7.0
Contributions for Euratom research, 1958-70	9.9	30.0	30.0	23.0	0.2	6.9
Transitional as own resources are introduced, 1971-74	6.8	32.9	32.6	20.2	0.2	7.3
VOTING POWER						
Votes per country towards a qualified majority of 12/17 until 1972	2	4	4	4	1	2
Votes per country for ESF decisions, 67/100 until 1972	8	32	32	20	1	7

(出典) Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate general for international policies (2019), p.14.

EEC共通農業政策と独自財源の模索

- 農業政策に関するブリュッセルでの「最も長い交渉」 = 共通農業政策の財源を巡る交渉

1962年4月4日規則25：農業課徴金（第三国からの輸入に課される関税と類似）の導入
→この財源を共通農業政策だけでなく、将来的にEEC予算の財源にも充てることで合意。

欧州委員会：独自財源の共同体への移譲を承認（1965年4月6日の独自財源施行の原案）

【パッケージ化】共通農業政策のための財源、EEC独自財源の創設、欧州議会の権限の強化

- 「空席危機」（1965年6月30日）

フランス：共通農業政策の財源に関する規定の修正のみを議論することを要求

EECの民主化（欧州議会の権限強化）と連邦化（財源の徴収権の共同体への移譲）について議論することに反発+理事会の採決の満場一致方式から多数決方式への移行を拒否

- 理事会への出席を拒否、独自財源に関する議論は閣僚理事会レベルでは一時的に中断

= パッケージの論点を同時に議論することは毎年見送られる（移行期間が終了する前年の1969年まで）

2. 共通付加価値税制の創設と 独自財源化

空席危機後の議論

- ルクセンブルグの妥協（1966年1月）：理事会の満場一致の原則維持

- ➔ 売上税制の協調に向けた議論の進展（フランス財政省が議論を牽引）

- 1967年4月、共通売上税制に関する理事会一次・二次指令の採択＝欧州共通付加価値税制の誕生

- ＝ 各加盟国は付加価値税税率および控除制度に関する決定権を維持（税の国境調整の維持）

- 独自財源に関する議論のみ再開

- 1968年10月16日：欧州委員会によって独自財源に関する作業部会の設置

- 背景：共同市場の完成（移行期間の終了）、EC予算（共通農業政策関連）の拡大

The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) grows

1 million u.a.	Guarantee Section	Guidance Section
1965	77	25.6
1966	225	75
1967	403	134
1968	1683	153+208
1969	2058	356+140
1970	4087	524+69
1971	2727	757
1972	2882	839
1973	3806	123.7
1974	3513	128.4
1975	3980	184.3
1976	5587.1	218.2
1977	6830.4	296.7
1978	8672.7	323.6
1979	10387.1	403.4
1980	11291.9	603.1
1981	11063.7	576.4
1982	12260.0	650.0
1983	15785.8	728.0
1984	18330.8	676.2

(出典) European Commission 1982, p.38.

1969年12月1日-2日 ハーグ首脳会議

- 1969年末にローマ条約で定められた共同市場創設期限（移行期の終了）

- 201条に則って独自財源導入を検討。

1969年後半の欧州委員会および加盟国間の交渉

7月16日：理事会への伝達

「第一段階として、1971年1月1日以降は「関税、農産物関税、特定の製品（砂糖、油脂）にかかる税を欧州共同体に配分し、（・・・）1974年1月1日以降は、加盟国の税源、特に制度の協調の対象となっている税収の移転、または共同体のために新しく創設された直接税もしくは間接税によって、共同体の予算の全体の財源を確保する」

* この段階では、共通付加価値税制について明確な言及なし。

- 1969年ハーグ会議：独自財源に関する大枠の決定

- ・ 同時にイギリス、デンマーク、アイルランドの加盟の承認
- ・ 欧州議会の直接選挙実施のための制度化に関する議論の継続の必要性への言及（議論パッケージの復活）

VATベース財源に対する加盟国の懸念

- 独自財源に対する加盟国の財務大臣の反応

増大する欧州予算に対する財務大臣の介入権限強化の必要性

- ドミニク・ドゥ・ラ・マルティニエール（フランス財政省租税総局局長）

- (1) フランス予算・税収減への懸念

付加価値税への税収の依存。GNPの1%相当「相当な規模」。予算面「非常に深刻な危険」

- (2) 欧州議会の権限強化に対する懸念：連邦的な共同体に対する反発と租税総局の権限維持

- (3) 付加価値税制の国境調整撤廃とECへの徴税権の付与・欧州予算拡大への危惧

「この問題における欧州委員会の本当の動機は、政治的なものである。税の国境調整の撤廃は、彼らにとっては、加盟国に対し、政治・経済に関する権限を共同体的な政治権力に委譲するプロセスにコミットさせるための手段である。税の国境調整の撤廃は、最終的には協調された付加価値税によって賄われる大規模な欧州予算に行きつくべきものと考えているのである。彼らのこうした政治的動機を判断するのは私の役割ではない。しかし、この問題がただちにこうした観点から検討されることであきらかに重要性を増すであろう。」（Éric Bussière (2014), p. 324）

→ ドゥ・ラ・マルティニエールは、代替案として、国の税収全体に比例して拠出する「補完財源案」を提案。¹⁵

EC予算の独自財源化

- **ルクセンブルグ条約と1970年4月21日決定**

- 共通関税からの収入（1971年～1975年にかけて段階的に移行）

- 農業課徴金（共通農業政策、1971年から完全実施）

- 課税ベースが共通化された付加価値税からの収入、共通の税率の適用（1975年～*延期）

- **1977年5月17日EC理事会六次指令の策定**

- 付加価値税制の課税ベースの共通化（1978年1月1日までに）

- 各国の課税ベースが共通化された付加価値税制の一部（税率上限1%）がEC予算の独自財源の一部に1978年1月1日までに施行（期日までに施行できたのはベルギーのみ、多くは1979年1月1日まで延期）

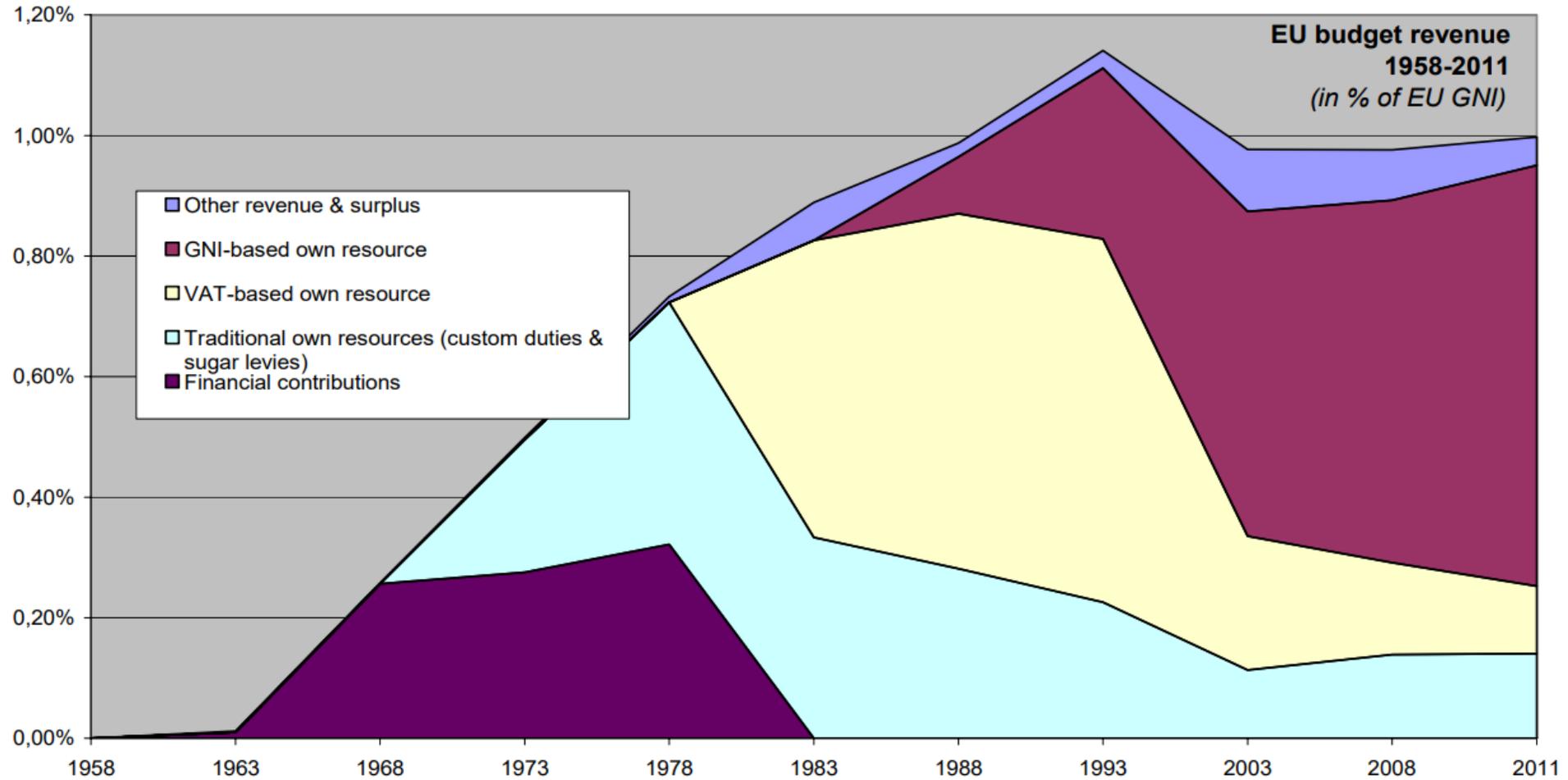
- ➔ 議論は難航し、課税ベースの完全な共通化は実現しなかった

- **1977年12月19日理事会規則：**

- 共通関税収入および農業課徴金からの収入でEC予算を賄えない場合に共通付加価値税制に一定税率をかけたものを独自財源として充てる（税率の上限は1%）

- ➔ 1980年から施行（既存の拠出金は1982年に廃止）

EEC-EC-EU財源の構造の推移



(出典) European Commission (2011), p.8.

VAT財源の正当性とEC財政運営への影響

● 付加価値税制が独自財源として選択された理由

- (1) EC内に共通付加価値税制がすでに存在した
- (2) 各加盟国の経済的な「担税力」を反映している（個人単位でも国単位でも公平な負担）
- (3) 課税ベースが広いため多くの税収をもたらす

● EC財政運営への影響

(1) 欧州議会のEC予算における権限の強化

- ・ 欧州議会議員の直接選挙（1978年～）
- ・ 理事会の決定に対する欧州議会への拒否権の付与（1975年ブリュッセル条約）＝EC予算の権限の共有
 - * 欧州議会は1979年予算と1984年予算に、理事会によって提出された予算を拒否。

(2) EC予算の「シーリング」（「量出制入」から「量入制出」へ）

- ・ VATベース財源には1%の上限が設けられたため、EC予算の支出は決まった額の中で組みられるように。
※ただし、予算全体額にシーリングが設けられていたわけではない。

3. EC予算財源不足と VATベース財源の限界

VAT上限税率 1%の限界

- **1981年4月9日規則**：欧州議会は不足するEC予算の財源を賄うには「VATの上限税率1%を引き上げる事がもっとも適切な措置」と提案
 - ➔ ECからうける利益よりも負担が大きい国 ”net contributor”（イギリスと西ドイツ）は反発
 - ※1970年代後半以降の各国の財政状況の悪化も影響
- **1983年5月欧州委員会の提案**：VAT税率上限の撤廃と欧州委員会への税率決定権の付与
 - ➔ 加盟国はいずれも拒否
- **Fontainebleauでの首脳会議（1984年6月25・26日）**
 - (1) Net contributorに対する修正措置
 - (2) VATベース財源の税率の上限の引き上げ：1%→1.4%（1986年～）、1988年以降は1.6%?
 - 【合意の背景】スペインとポルトガルの加盟によるEC予算の支出の増大
 - ➔ 加盟国一律のルールに基づいた独自財源のメカニズムの揺らぎ
 - ・ EC予算の不足分は加盟国からの「前受金（GNPベース）」で穴埋め
 - ・ Net contributorsに対する修正措置の創設

VATの税率上限引き上げ=加盟国間でEC予算の負担を巡る対立

VATベース財源への反発と GNPベース財源の創設

- VATベース財源は「不公平」かつ「逆進的」

- ・ 共通化されたはずの課税ベースで、加盟国で大きな差異が存在した（水平的公平性）
- ・ 税率が一律であるため、経済水準が相対的に低い国に重い負担（垂直的公平性）
 - ☞ 経済水準が低い国からも高い国からも支持が得られないVATベース財源

- VATベース財源をGNPベース財源に置き換えるための議論（フランス・イタリア）

- （1）VATより加盟国の経済力を正確に反映
- （2）VATに比して課税ベースが広い

- ドロールパッケージ I & II（1988年、1993年） 単一欧州議定書調印、単一市場の創設に向けて
→ **共同体の新しい社会的・経済的目的、予想されるEC予算支出の増大 → 財政規律の強化**

- （1）加盟国のGNPの一定割合（加盟国の経済規模を反映）を新しい独自財源に（財源保障として）

VATベースの税率引き下げ：1999年1%、その後段階的に引き下げられ、2007年以降は0.3%。

- （2）EC予算の財源負担を巡る加盟国の対立に終止符を打つため、ECの長期的財政枠組みの提案

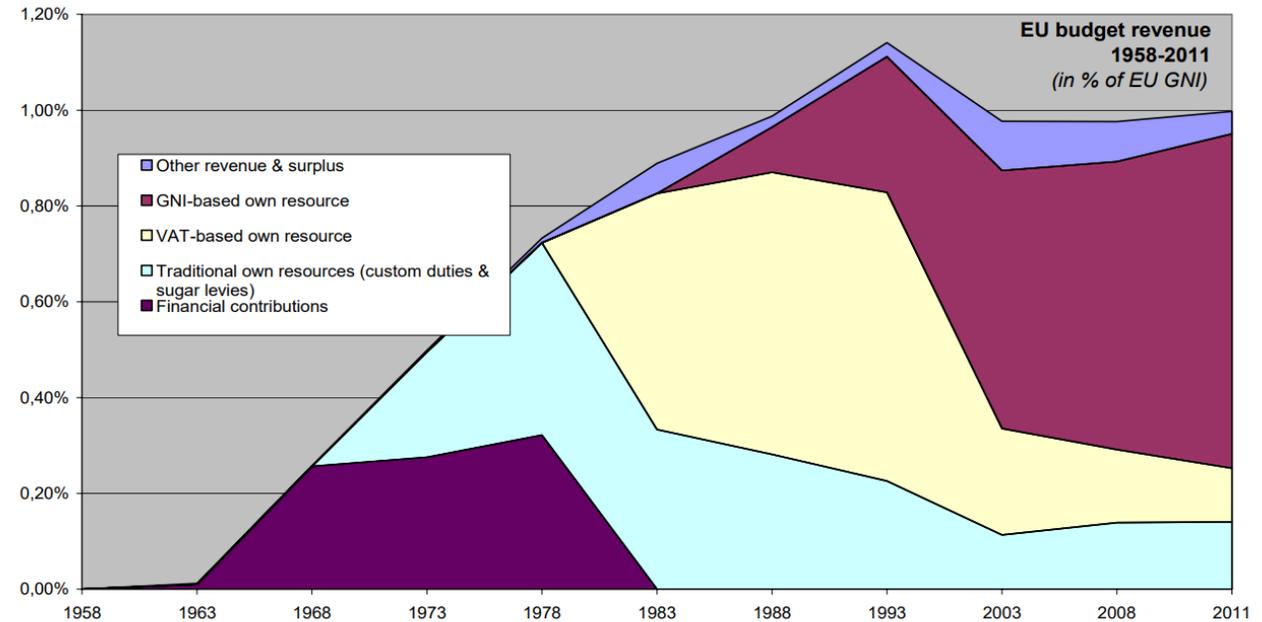
- ・ 各年度の加盟国の支払い上限の設定 加盟国GNP合計の一定割合：1988年1.15%、1993年1.20%、1999年1.27%
- ・ 独自財源の支払いへの誓約（5年間）

財源のGNPベース財源化が もたらすEC/EU予算運営への影響

- (1) 加盟国のECの「純負担」が明確化。
経済規模の大きい国が「不公平」を主張することがより容易に。
- (2) GNPベース財源は「税」ではないため、
VATベース財源に比して財源に関する
欧州議会の影響力が縮小（EC/EU予算
の加盟国からの独立性が低下）
- (3) 加盟国の負担に関する上限の設定による
完全な「量入制出」への移行

→ EC/EU予算規模の増大を抑制

EEC-EC-EU財源の構造の推移



(出典) European Commission (2011), p.8.

おわりに



EC/EU予算財源と「危機対応」

- EEC/EC予算における付加価値税制の独自財源化(1977年)とVATベース財源税率上限の引き上げ(1984年)
【背景】 共通農業政策の拡大や新規の加盟国の受け入れに伴い、**EEC/EC予算の支出増大によって財源不足(財政危機)に直面。**
【統合の深化】 欧州議会の民主化・予算権限の強化、EC予算の自立性の確保(完全独自財源化)
 - ・ 欧州委員会・欧州議会が推進
 - ・ **共同の困難(財政危機)を乗り越えるため、VATベース財源の「増税」を加盟国が受け入れる。**
※加盟国(特に財務省)は、自国の財源の一部を共同体に委譲することに反発(税率上限の設定)
→ EC予算の拡大
※Net contributorの負担修正の仕組みの導入(「共同体税」のメカニズムの限界)
- ドロール・パッケージ：**EC/EU予算の財政規律の強化と「脱租税化」(拠出金へのシフト)**
 - ☞ GNPベース財源の導入+EC予算への各国拠出額の上限設定
 - EC予算の歳入に関する欧州議会の権限の縮小(加盟国の発言力の増大)
その後のEC/EU予算額の拡張抑制、EU移行後「財政統合」を困難に

「危機対応」と新しい独自財源の模索

● コロナ危機と新しい独自財源の模索

・ 2020年7月合意：7500億ユーロの復興基金＋1兆743億ユーロの次期多年財政枠組み（MMF）

※次世代EU：EU共同発行債、EU予算が担保（財政統合への一歩との評価も）

・ 独自財源の予算総額を一時的に加盟国GNIの1.23%から2.0%に引き上げ

- 1) 共通連結法人税（域内の法人課税ルールの標準化）・・・デジタル化
- 2) 温室効果ガス排出量取引制度からの収入の20%・・・環境問題
- 3) プラスチックごみに対する新税

➔ GNIベース財源（拠出金）の割合の減少（57%程度）、2026-2030年度で170億ユーロ
次世代EUの共同債の返済の財源に充てられる

共同体が「共同の困難」を乗り越えようとする際は、共通の税の導入・増税が模索され、EC/EU予算の増大

主要参考文献

- Bajon, P-R., “The empty chair crisis of 1965-1966” in Ramussen Morten and L. KNUDSEN Ann-Christina, *The road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration*, 2ème colloque RICHIE, Réseau international de jeunes chercheurs en histoire de l’intégration européenne, Copenhague, Flaesch-Mougin, Catherine, « Le caractère régressif de l’assiette de la TVA », In Isaac, Guy (ed) *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Paris, Economica, 1986.
- décembre 2006, Bruxelles : P.I.E. - P. Lang, 2009, p. 205-222.
- Benedetto, Giacomo and Milio Simona, *European Union Budget Reform, Institutions, Policy and Economic Crisis*, London: Palgrave Macmillan, 2012.
- Benedetto, Giacomo, “The History of the EU budget in-depth analysis”, PE 636.475, Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate general for international policies, 2019.
- Benedetto, Giacomo, “Institutions and the route to reform of the European Union’s budget revenue 1970–2017”, *Empirica*, 44, 615–633, 2017.
- Bussière, É., « La concurrence », in Commission européenne, sous la direction de DUMOULIN Michel, *La Commission européenne 1958-1972 histoire et mémoires d’une 335 institution*, Luxembourg : Office des publications de l’Union européenne, 2014, p. 313- 327.
- Bénassy-Quéré, A., Trannoy, A., Wolff, G., *Renforcer l’harmonisation fiscale en Europe*, Les notes du conseil d’analyse économique, n° 14, juillet 2014, p. 1-12.

主要参考文献

- CVCE, « La signature du Traité », Disponible sur : <https://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/5cc6b004-33b7-4e44-b6db-f5f9e6c01023/87c623da-8b97-4380-b154-f37056600498>
- CVCE, “Reform of the Community budget:The Delors Packages” Disponible sur <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/a58194ee-132e-44a4-9a73-2c760ce9010b>
- De Feo, A. ‘History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978’, European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508, 2015.
- De la Martinière, D., « l’administration fiscale française et les négociations européennes, 1961-1966 », in *Le rôle des ministères des Finances et de l’Économie dans la construction européenne (1957-1978)*, Actes du colloque tenu à Bercy le 14 novembre 1997 et le 29 janvier 1998, Paris : CHEFF, Tome II, 2002, p. 17-24.
- Diebold, W., *The Schuman Plan. A study in Economic Cooperation 1950-1959*, New York: Frederick A. Praeger, 1959.
- European Commission, *The European Community's budget*, Second edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1979.
- European Commission, “Commission Staff Working Paper, Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System Accompanying the document Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union”, 2011.
- European Commission, *EU budget 2018, Financial Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.
- European Commission, “The Commission propose the next generation of EU own resources”, Press release, 22 December 2021.
- European Parliament, “History of Own-resources System”, New, 24-07-2013, 2013
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20130723STO17551/history-of-own-resources-system>

主要参考文献

- Konishi, A., *Construire l'Europe par la fiscalité -l'harmonisation fiscale européenne 1950-1967-*, thèse de doctorat en histoire contemporaine, sous la direction de Michel Margairaz, Paris, l'Université I Panthéon-Sorbonne, 2018.
- Le Cacheux, J., “Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax”, *Notre Europe*, 2007.
- Leino-Sandberg, P., Vihriälä, V., “The emerging fiscal union needs a solid foundation”, 2021 <https://voxeu.org/article/emerging-fiscal-union-needs-solid-foundation#:~:text=The%20EU's%20response%20to%20the,aggressive%2C%20but%20not%20without%20criticism.>
- Monnet, J., *Mémoires*, Paris : Fayard, 1976.
- Tristram, F., « Le ministère français des Finances et l'harmonisation fiscale européenne dans les années soixante », in *Le rôle des ministères des Finances et de l'Economie dans la construction européenne (1957-1978)*, Actes du colloque tenu à Bercy les 26, 27 et 28 mai 1999, Tome I Paris : CHEFF, 2002, 471-488.
- Schratzenstaller, M., “The EU Own Resources System — Reform needs and options”, *Intereconomics* 48, 303–313, 2013.
- Villemot, D., *L'harmonisation fiscale européenne*, deuxième édition mise à jour, Paris : PEF, 1995.
- Von der Groeben, H., *Combat pour l'Europe, La construction de la Communauté européenne de 1958 à 1966*, Luxembourg : Office des publications des Communautés européennes, 1985.
- Warlouzet, L., *Le choix de la CEE par la France, L'Europe économique en débat de Mendès France à de Gaulle (1955-1969)*, Paris : CHEFF, 2011.

一次資料

- Archives nationales de France (ANF), Pierrefitte-sur-Seine, France
 - ANF/SGCI
- Archives historiques des communautés européennes (AHCE), Bruxelles, Belgique
 - COM
 - SEC