

## 第2章 EUの共通農業政策（CAP）の現状及び今後の方向性における政治的要因等の検討

—農産物貿易政策を中心に—

羽村 康弘

### 1. はじめに

このレポートでは、EUの共通農業政策（以下、CAPという）について、農産物貿易政策を中心に、CAPが農業分野以外の分野や域外からどのような影響を受けて改革されてきたのか、また今後どのような方向に改革されていくのか国際政治学の視点を入れて検討してみたい。2019年度においては、2019年5月に欧州議会選挙が行われて議員の構成が変わった他、2019年12月に欧州委員会の新執行部が発足するなど政策形成主体に変化が見られる。この変化が今後のCAPにどのような影響を及ぼす可能性があるのかにも言及したい。また、昨今、世界の政治情勢は大きく変わってきており、この変化がEUの農産物貿易政策に与える影響にも言及したい（なお、このレポートは新型コロナウイルス感染症が欧州において大きく拡大する前に脱稿しており、この感染症に係るEU及びその加盟国の国境措置等には触れていない）。このレポートにおいてEUと記載している場合は、特にコメントしない限り、EEC（European Economic Community, 欧州経済共同体）、EC（European Community, 欧州共同体）、EU（European Union, 欧州連合）の総称である。

### 2. EU組織及び政策形成の目的及び背景事情

CAPは単に農業分野の経済的事情だけではなく、政治的な事情から影響を受け、また域外の事情からも大きな影響を受けて形成され改革されてきた政策である<sup>(1)</sup>。EU統合の狙いは「繁栄(Prosperity)」、「権力(Power)」、「平和(Peace)」であると言われる<sup>(2)</sup>。「繁栄」を経済的事情、「平和」を政治的事情、「権力」を域外の事情と域外の事情の相対的な影響力の大小という事情ととらえると、CAPもEU統合と基軸を一にして形成され、改革されてきたということになる。

#### (1) 経済的事情の側面と政治的事情の側面

経済的事情の側面については、EUの形成の目的には、統合によりスケールメリットを求め、第二次世界大戦後、米国やソ連といった大国に対抗して経済面で欧州の存在感を高める意図があった。農業分野においても、国をまたがる共通の農産物市場を創設するこ

とによるスケールメリットを求める意図があったと考えられる<sup>(3)</sup>。

政治的な事情の側面については、第一次世界大戦、第二次世界大戦と二度の世界大戦の戦場になった欧州において恒久的な平和を求めてEUの統合プロセスが始まった。CAPについても、まずは経済的な統合を進めることによって政治的な平和を追求するという政治的な側面が重要な政策であった。EUの設立当初においては、農業分野以外に経済的な統合が行われている分野が少なく、CAPの政治的な側面における役割の比重は大きかった<sup>(4)</sup>

## （2）域内事情の側面と域外事情の側面

EUという組織及びその政策が域内の事情の影響を受けて形成され改革されてきたことは論を待たないが、EUは世界各国と経済的、政治的関係を持っており、域外の事情から様々な影響を受け、また域外に様々な影響を与えている。そもそもEUは関税同盟を基盤としており、これはGATT上認められた制度ではあるものの、第二次世界大戦前のブロック経済の反省の上に形成されたブレトン・ウッズ体制の内外無差別原則に反する要素もあり、米国をはじめとして各国からは厳しい目が向けられた。米国がEU形成に強く反対しなかったのは、EUの形成が、共産主義が西ヨーロッパへ拡大しないようにするための防波堤になるという経済的、政治的な期待があったからである。CAPについても、米国にとってEUは重要な農産物の輸出先であったが、EUの形成により域内優先<sup>(5)</sup>となると米国の輸出に悪影響を及ぼすことになる。それにも関わらず米国が強くEUの形成に反対しなかった背景には上述の政治的配慮が大きかった（羽村（2019）8頁）。

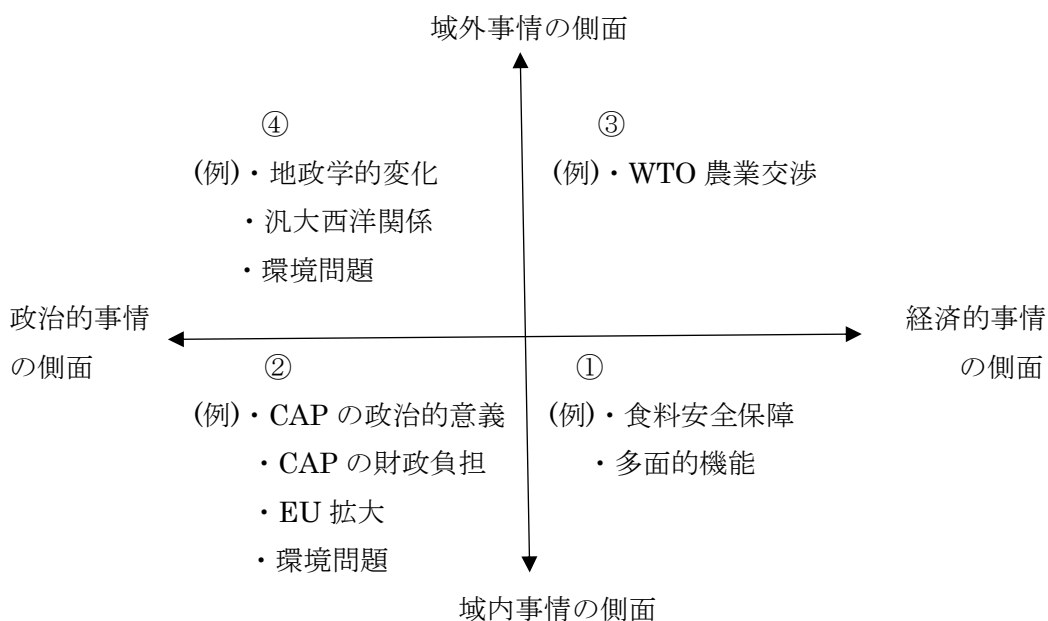
一方で、EUのサイドから世界を見た場合、EUの形成の目的には、世界への経済的、政治的な影響力を拡大するという側面もある。この側面については、外圧を受けてCAP改革を進めてきた農業分野については比較的目立たないものの<sup>(6)</sup>、時折影響力を行使しようという意図が見え隠れする<sup>(7)</sup>。実際に、ウルグアイランド以降のWTOにおける農業分野の規律は、黄色の政策の直接支払いによる青の政策への転換、更にはデカップリングによる緑の政策への転換とEUの政策転換に寄り添う形になっている。

## （3）まとめ

以上、EUという組織及び政策並びにCAPの目的及び背景事情について、経済的側面及び政治的側面の側面並びに域内事情の側面及び域外事情の側面をごく大まかに見てきたが、これらの側面をマトリックスの形で表示すると第1図のとおりである。CAPについても、①経済的・域内事情の側面、②政治的・域内事情の側面、③経済的・域外事情の側面、④政治的・域外事情の側面という四つの側面から影響を受けて形成され改革されてきており、以下、このレポートではこのこれら四つの側面について、それぞれ農産物貿易政策を中心に検討していきたい。

なお、「経済的側面の側面」及び「政治的側面の側面」という区分であるが、「経済的側面の側面」は主として農業経済的課題や農業分野に携わる組織の課題に係る側面を、「政治的側面の側面」は主として農業経済的課題以外の課題や農業分野に携わる組織以外

の組織から大きな影響を受ける課題に係る事情の側面を扱っている。相互に影響を与えるものであり、また明確に線引きできるものではないが、これらの側面を切り分けて検討することにより各事情が CAP 改革に与えた影響を区別して把握するに当たって有益であると考え便宜的に使用しているものである。



第1図 EU組織及びCAP形成の背景事情

資料：著者作成。

注. 例示として挙げている項目について、財政負担については、農業経済分野のための予算であり、主として農業分野に携わる組織が要求する事項であるが、予算の総額に限られる中で最終的には他の優先分野との調整を経て決定されることから政治的事情の側面として扱うこととしたい。また、食料安全保障や多面的機能については、単に農業経済分野だけでなく他分野へ良い影響を及ぼすとして主張されることが多い事項であるが、主として農業分野に携わる組織が主張することが多いことから経済的事情の側面として扱うこととしたい。

### 3. EU政策形成主体

CAPが農業以外の分野や域外からどのような影響を受けているか検討する前に、この節では、CAPを含めEUの政策を形成する主体であるEU組織について見ておきたい。EUは28か国(2020年1月30日現在)によって構成される組織であり、その政策は、一般的な国と異なり、加盟国段階の調整、EU段階の調整、諸外国との調整と3段階の調整を経ることになる。またEU段階においても立法機能を担う欧州議会が存在しており複雑な調整が行われている。

#### (1) EUとその加盟国との権限関係：補完性の原則

EUは、その設立以来、サービス分野、環境分野、知的財産分野、通貨分野、外交分野

等々と政治分野に至るまで統合分野を拡大し、更に各分野における統合の内容を深化させてきており、分野によっては主権国家と同様の権限を有していることもある。しかしながら、際限なく統合を進めることが意図されているわけではなく、現在では一定の歯止めが設けられている。1993年に発効したマーストリヒト条約には、諸政策はできるだけ市民に近い下位レベルで実行されるべきであり、下位レベルでは非効率な政策のみをより上位のレベルで行うべきという「補完性の原則（Principle of Subsidiarity）」という考え方が盛り込まれた<sup>(8)</sup>。

EUとその加盟国との権限関係を政策分野別に見ると、EUが排他的権限を持つのは、関税同盟、域内競争政策、通貨政策、共通通商政策、CAPの中の海洋生物資源保護の5分野である（EU運営条約（The Treaty on the functioning of the European Union）第3条）。CAPを含む、環境政策、地域政策、移民・難民政策などのほとんどの分野はEUと加盟国の間で権限が共有されている（EU運営条約第4条）。専ら加盟国の権限とされている分野には、雇用や社会保障、徴税権、警察権がある。

## （2）EU内での権限関係：欧州委員会と欧州議会

欧州議会は当初諮問機関のような位置づけであったが、1976年に議員の直接選挙制が導入されて以降、いわゆる「民主主義の赤字（democratic deficit）」問題を背景に条約の改正のたびに権限が次々と拡大されてきた。現在では、欧州議会は欧州委員会の委員長を選出し、欧州委員会の委員を一体として承認する権限を有している。また、欧州議会は欧州委員会が提出する予算案についても否決する権限を有している。2009年に発効したリスボン条約においては、欧州議会は理事会と同じ立法機関と位置付けられるようにもなった。このように欧州議会は人事、予算、法律に係る権限を有しており、EUの政策に大きな影響力を持つようになってきている。

しかしながら、欧州議会は法案の提出権を持っておらず、欧州議会だけでなく理事会も立法権限を持っているなど一般的な国の議会とは性格が異なる。一方で、欧州委員会は、EUの全体戦略の形成、EUの法令及び政策の提案、EU予算の管理、更には政策の執行監視といった広範にわたる強力な権限を有している<sup>(9)</sup>。

## （3）貿易政策についての権限関係

本稿が主として取り扱う貿易政策については、他の分野に比べて大きな権限が欧州委員会に付与されている。欧州連合の機能に関する条約第3条は、共通通商政策に関してEUが排他的権限を有すると規定している。また、WTOやFTAなどの通商協定の交渉は欧州委員会が行うこととされている（EU運営条約207条及び218条）。

ただし、貿易交渉の過程において、加盟国や欧州議会との間で様々なやりとりが行われる。まず、EUの貿易交渉は、欧州委員会からの要請（この要請内容は欧州議会と共有されることになっている）に基づき加盟国の閣僚で構成されるEU理事会が出す指令に基づいて開始される。また、交渉過程は随時EU理事会及び欧州議会に報告されることとなっ

ている。さらに、交渉結果については、欧州委員会からの提案に基づき、欧州理事会が協定の調印及び締結することになっている。なお、協定の内容が加盟国の権限に関連する事項を含む場合はすべての加盟国も調印する必要がある<sup>(10)</sup>。最後に、調印された協定は、欧州議会に送付され、欧州議会の承認を求めていることになっている。

以上のように、貿易交渉に際しては加盟国や欧州議会との関係で様々なやりとりがあり、特に近年は欧州議会の権限が拡大されてきていることに注意が必要である。しかしながら、貿易交渉の端緒を開くのは欧州委員会からの提案であり、実際の交渉を行うのも欧州委員会である。また批准の過程も基本的には承認するかしないかの二者択一であって、協定の内容について加盟国や欧州議会は口を出すことができない。したがって、貿易政策に関しては EU が主要な機関であり、欧州委員会の役割が中心的である<sup>(11)</sup>。

#### 4. 現行 CAP に至るまでの改革

これまで CAP については、1992 年のマクシャリー改革、1999 年のアジェンダ 2000 改革、2003 年のフィシュラー改革、2008 年のヘルスチェック改革と、次々と改革が行われてきた。本節では、EU をしてこれらの改革を行わせるに至らしめた背景事情を、第 3 節第 3 項で提示したマトリックスの四つの側面から順次振り返ってみたい。

##### (1) 経済的・域内事情の側面

経済的な域内事情については、EU は CAP 形成当時、戦中・戦後の食料不足状態を引きずった食料輸入地域の状態にあったが、CAP による生産刺激策が功を奏し、1980 年代には生産過剰状態にまでなった。国内生産、備蓄、安定的な輸入の三本柱で確保される食料安全保障のレベルは、国内生産が増大し EU 成立当時と比べ大きく改善した。2006 年段階において EU は、食料安全保障は主として途上国の問題であるとして、EU にとって十分な食料を生産するということは最早課題ではなくなったとしている (Cardwell (2012) p. 281)。

多面的機能に関しては、当初農業活動は当然環境によいものにとらえられていたが、農業活動が生物多様性を減らし土壌を侵食し生態系を汚染するといった研究成果が示されるにつれて、補助金は農家による公共財の提供というサービスの対価として支払われるべきと考えられるようになった (Potter (2015), p.113)。こういった考え方を踏まえ、特にアジェンダ 2000 改革以降、CAP の環境政策との関連付け(「グリーン化」)が行われるようになっていった。

##### (2) 政治的・域内事情の側面

CAP は EU 統合の最初期から導入されていた歴史と伝統のある政策であり、また、統合の深化が遅々として進まなかった中で長い間 EU において唯一の共通政策であった。CAP は EU 統合の象徴、骨格等とも称せられていた。

しかしながらその後、特に1980年代以降、サービス分野、環境分野、知的財産分野、通貨分野でも統合が進み、CAPにより農業分野での統合を進め平和を追求するという政治的な意義はどんどん小さくなっていった。更には、外交代表が設置されるなど政治面でも統合が進み、CAPの政治的な意義は益々小さくなっていった。このように政治的な意義が小さくなっていったことはCAPの予算削減圧力に対する抵抗を難しくさせることにつながっていった。

一方で、EUはCAP予算の増大にも苦悩するようになる。EUの農産物輸出が増えるに従って、当時EUが行っていた価格支持政策による支出は増大した。加えて1980年代以降は、農業生産が多い国等がEUに加盟することになりCAPの財政負担に耐えられなくなる恐れが出てきた。1980年代においてCAP予算がEU予算全体に占める割合は7割前後と非常に大きく、CAP予算の増大はEU予算全体も破壊しかねない状況にあった。さらに2000年以降中東欧諸国の加盟を控えていたが、これらの国々はそれ以前に加盟した国々に比べても経済発展が遅れている国が多かったことから、経済格差是正のための「結束政策」<sup>(12)</sup>もこれまで以上に必要になってきており、EUとしてはこのための予算も捻出する必要があった。こういった財政負担に係る問題がEUを改革に向かわせた経済的な域内事情の側面における大きな要因である。

なお、1992年以降のCAP改革により、EUは域外からの輸入に対する可変課徴金を廃止し、代わりに農家に対する直接支払を導入した。これにより、CAPに係る金銭的な負担が可変課徴金による消費者負担から一般財源に対する納税者負担（各加盟国の付加価値税の一定割合や国民総所得（GNI：Gross National Income）の一定割合のEUへの拠出）に変わることになったが、可変課徴金は農業部門の独自財源に向けられたが一般財源についてはEU内で他分野との予算の獲得競争が必要であり、予算要求する際に求められる説明責任のレベルが高くなることを意味した。この財源の変化による説明責任のレベルの上昇もCAP改革を促すことになった。

### （3）経済的・域外事情の側面

経済的な域外の事情については、EUが農産物輸出国に転化したことで他の農産物輸出国との間で軋轢が生じたことがCAP改革に向けて大きな影響を与えた。

1980年代、過剰となった農産物は輸出に振り向けられた。この補助金付き農産物輸出は、米国やケアンズ・グループ等農産物輸出国の世界における農産物市場を侵食することになった。これらの国々との軋轢は非常に大きなもので、米国とEUの関係は「農業戦争」と呼ばれるような様相を呈することになった。当時行われていたGATTウルグアイ・ラウンドは、このEUと農産物輸出国の軋轢を解消することが最も重要な課題の一つであった。最終的にEUが直接支払い及び生産調整を導入しCAPの市場歪曲効果を減らすことが期待できるようになったことから、EUと農産物輸出国の関係も小康状態となる。

しかしながら、EUがGATTウルグアイ・ラウンドで導入することにした「青の政策」には依然として貿易歪曲効果が大きく残っており、2001年から始まったWTOドーハ・ラ

ウンドにおいて農産物輸出国から「青の政策」に分類されてきた補助を削減対象に含めるようにとの圧力を受けた。当初、EU は日本とともに多面的機能論を「青の政策」の維持のための理屈として持ち出したが、(域内での予算要求の理屈としてはともかく) 第二次世界大戦後の「埋め込まれた自由主義(embedded liberalism)」の考え方<sup>(13)</sup>の下においても、国境措置を設けることによって国内の構造調整のコストを減らすことは原則として許されないと考えられており<sup>(14)</sup>、多面的機能論を国境措置を維持する理屈として使うことは困難であった。実際に WTO ドーハ・ラウンドにおいても、米国やケアンズ・グループから農業保護の隠れ蓑であるとの強い反発を受け、EU は多面的機能論の概念を対外的に主張し続けることへの熱意を急速に失った。結局 EU は直接支払いを個別の品目の生産とデカップルさせることにより「青の政策」を「緑の政策」へと移行させることになった。

#### (4) 政治的・域外事情の側面

EU にとって米国との関係は、第二次世界大戦後において、米国のマーシャルプランによる欧州復興支援、その後対共産圏対策としての NATO 形成と、域外関係において EU の基礎を形成する最も重要な国際関係である。EU と米国の間には、政治、経済、軍事における確固とした協力関係(汎大西洋主義(Atlanticism))が存在してきたと言われている。しかしながら、1990 年代初め、上記の「農業戦争」は、農業分野内での争いにおさまらず、軍事的な安全保障を含めた米国との関係全体を壊す原因になる恐れが高まった。こういった事態を回避する必要性が生じたことが EU が CAP 改革を進める大きな要因となった(羽村(2019)15 頁)。

## 5. 現行の CAP 及び今後の CAP 改革の方向性

次に、2013 年のチョロス改革以降の現行の CAP を取り巻く事情を、前節と同じく四つの側面から順次見てみたい。

#### (1) 経済的・域内事情の側面

第 4 節第 2 項において CAP の財源が納税負担による一般財源に変わり予算要求する際に求められる説明責任のレベルが高くなったと述べたところであるが、EU 内において CAP の予算要求する際の理屈の基本は、日本と同様、食料安全保障と多面的機能である<sup>(15)</sup>。食料安全保障は生産性の向上による国内生産の維持・増進及びこれによって農家が適切な収入を得ることといったどちらかという「産業政策」であり、一方、多面的機能には「環境政策」や「地域政策」が含まれる。昨今 CAP 予算に対する削減圧力に対応する際にも、基本的に食料安全保障及び多面的機能で対応しようとしている。

食料安全保障に関しては、EU は加盟国が拡大したことにより多様な農産物・食品が域内で調達できるようになっており、また、2010 年からは農産物のネットの輸出国になっている。2010 年に出された EU 文書(European Commission(2010))においては、2007 年

からの世界的な食料危機の経験を踏まえ食料安全保障が環境・気候変動や地域振興とともに CAP が応えるべき 3 課題の一つとして取り上げられている。しかしながら、域内の食料安全保障のためというより国際協約を尊重した上で途上国を含めた世界の食料安全保障に貢献するという文脈で使われている。次期 CAP 案については、2018 年 6 月に欧州委員会が①戦略計画(Strategic Plans)、②単一共通市場機構(Single Common Market Organization (CO)), 及び③CAP への資金援助、管理及び監視に関する横断的規則(Horizontal Regulation on financing, managing and monitoring the CAP)という三つの主要項目についての法律案を欧州議会及び EU 理事会に提出した。ここでも食料安全保障という言葉が使われ、さらに Hogan 委員の演説でも言及されている (European Commission (2019a))。ただし、ほとんどが農家の収入確保や直接支払いといった既存の政策を説明する文脈で使われており、新規の農業政策を説明する文脈では使われていない。EU は食料安全保障が満たされた状態を「人々が、健康的な生活を送るため、十分な量の安全で滋養のある、栄養上の必要性及び嗜好に合った滋養のある食料に物理的にも経済的にも何時でもアクセスできる状態」としているが<sup>(16)</sup>、EU は現時点においてこのような状態を基本的に達成している (Zahrnt(2011))。したがって、現在 EU では、食料安全保障という概念を使った予算増額要求あるいは減額圧力への抵抗は、今後世界的に食料需給がひっ迫するといった深刻な事態が生じない限り困難ではないかと思われる。

なお、最近 EU において食料安全保障という概念が使われる主な対象である第一の柱の直接支払いについても、クロスコンプライアンス要件やグリーンング支払いといった食料安全保障とは直接関係のない環境政策によって制約を受けるようになってきている。2013 年のチョロス改革における直接支払いのグリーン化は CAP 予算を維持するためであるとも評されている (Harvey (2015), p. 24)。ちなみに、2017 年に行われた CAP の近代化及び簡素化についてのパブリックコメントにおいては、農家の社会に対する貢献に関して、農家は食料の供給を重視するのに対して、一般市民は環境保護・農村景観の保護を重視している (European Commission(2017), 農畜産業振興機構 (2017))。

一方で多面的機能に関しては、国境措置の必要性を説く理屈としては WTO 等の場で退けられたが、域内で予算要求する理屈としては引き続き重要な論点であり続けている。この CAP と環境政策の関係については、第 6 節でまとめてもう少し詳しく述べたい。

## (2) 政治的・域内事情の側面

現在、EU の全体予算の財源については、ブレグジットで EU 財政への拠出額がドイツに次いで二番目であった英国からの拠出がなくなることになり大きく減少することになった。この財源減少へどのように対応するか等を巡って、具体的には加盟国の EU への拠出額を各加盟国の国民総所得の何%にするか、また、これまで英国に認められていた多額拠出国への払い戻しをどうするかについて、ドイツ、オランダ、デンマーク、スウェーデン、オーストリアといった拠出を倅約したい国と EU 委員会、欧州議会がそれぞれ違う割合を提示して対立している。CAP の予算が EU 予算全体に占める割合は 1980 年代の 7 割



から大きく減っているとはいえ依然として 4 割と大きな割合を占めており、CAP への予算圧縮圧力は強い。次期 CAP を巡っても、CAP 予算の削減幅を巡って、欧州委員会、欧州議会農業委員会、各国間で熾烈な駆け引きが行われているところである（2020 年 1 月 30 日現在）。

CAP の政治的な意義については、第 4 節第 2 項において述べたとおり、EU の設立当時と比べ他分野での EU 統合の深化が進み相対的に大きく低下してきた。一方で EU 政策の優先分野は、単一市場等による経済的な統合から新たな分野に移ってきている。気候変動対策をはじめとした環境政策、共通通貨ユーロの強化のための財政面での充実、投資政策（安全保障上の懸念がある場合に EU が特定多数決で海外からの投資をブロックできるようにする等）、デジタル主権の保護、調査研究の促進、移民・難民対策、外交・軍事力強化等々 EU が他分野で政策的に財政資金を投入したい分野は事欠かない。

その際、第 3 節第 1 項で述べた補完性の原則を踏まえ、EU がこれまで財政資金を投入してきた分野を精査し、EU レベルで行う必要が低いと判断される分野への財政資金の投入を減らして新たな分野に移すべきと考えられている。パリ政治学院教授の Jean Pisani-Ferry は、独仏の財務大臣へ提出されたレポートに基づき、伝統的に EU の課題は経済的な統合であり EU の予算は多くが農業補助金や貧しい地域への財政移転支出（transfer）に使われてきたが、時代は変わり、政策上の新たな優先分野に対応するため、EU と加盟国の間の役割分担を変更し、EU は規模の経済が重要な分野や一国の政策の結果が他国に大きな影響を与える分野に注力すべきとしている（Financial Times (2019a)。下線著者）。財源を捻出するため CAP に対する予算削減圧力は高まりこそすれ低くなることはない。

農業関係の予算については、削減圧力がかかる一方で、そもそも EU レベルで維持する必要があるのかという疑念が生じてきている。もはや EU 統合の象徴、骨格としての政治的目的を失った CAP は、各国間の農業上の競争条件の公平性（level-playing field）の維持という農業経済上のスケールメリットを追求するための最低限の条件を満たす限りは EU 全体としての「共通の」農業政策である必要はなくなってきている。次期 CAP 改革の戦略計画案においても、現行 CAP は EU の段階で農家段階に至るまで詳細な要件が定められ指示するものとなっているが EU 各国の農業及び気候環境は大きく異なっており相応しいものではないと（EU 各国の農業及び気候環境が異なることは今の段階に始まったことではないにもかかわらず）述べている（European Commission (2018a), p. 3）。

次期 CAP 案においては、EU 段階では 基本的な政策の要素（CAP の目的、介入の種類、基本的な要件）を定めるという最低限にとどめ、これに基づき加盟国が戦略計画を SWOT 分析<sup>(17)</sup>を行った上で作成し（Matthews (2019b)）、欧州委員会に提出して承認を得るという形に変更することが提案されている。この案に対しては、加盟国が勝手なことをするのではないかと、EU による加盟国の事後監視がきちんと行われたいのではないかとといった懸念も提起されているが、欧州委員会としては、毎年報告の提出を求めた上で事後監視はしっかりすると応えている。第 3 節第 1 項では、CAP に関しては EU と加盟国の間で権限が共有されているとしたが、欧州委員会の次期 CAP 案は、EU と加盟国の権限関係

を加盟国の権限が拡大する方向に大きく進めるものである<sup>(18)</sup>。CAP 予算についても、このCAP 改革の方向性にあわせて、各国予算に依存するという再国別化を検討する方向に更に動くのではなかろうか。

ところで、他の優先分野として挙げられている気候変動対応を含む環境政策については、農業分野においても多面的機能の一要素として挙げられており、また農業生産自体の環境への悪影響も議論される課題であることから、次項で扱う政治的・域外事情の側面を含めて、第6節においてまとめて取り上げることとしたい。

### （3）経済的・域外事情の側面

WTO 制度については、WTO の前身の GATT のウルグアイ・ラウンドで大きなルール改正が行われて以降、WTO のドーハ・ラウンドが事実上頓挫し、貿易量の増大、サービス、データ等新分野での貿易拡大等現在の貿易状況に合わせた新しいルール作りは難しくなっている。このような状況下において、2008 年から始まった世界的な穀物価格高騰の影響もあって、EU には、農産物分野について、国境措置を自由化に向けて改正したり、国内支持を更に減らしたり、より市場・貿易歪曲効果のない政策に変更していくインセンティブは働かなかった。Daugbjerg (2017)も、「ドーハ・ラウンドが停止した 2008 年以降国際的な貿易政策への配慮が引き下げられ、2013 年の改革では国内への配慮が優先した」としている。WTO 制度については、新しいルール作りが難しくなっているばかりでなく、紛争解決手段における上級委員会の任期終了に伴う新メンバーの選定も行われななど既存のルールに基づく制度の運営にも困難をきたすようになってきている。このような中で、EU が WTO というマルチの場において農業物貿易分野の制度面で新たな貿易自由化に向けて譲歩することはないと思われる。

WTO 制度が機能不全の症状を示す中、EU は補完的に FTA (EPA 等を含む。以下同じ) を通じた新たなルール作りを追求している。ただし、一般的に FTA 交渉においては各国・各地域の農業分野に係る国内措置には口を出さないのが、国境措置はともかく、国内支持に関しては更に減らしたり、より市場・貿易歪曲効果のない政策に変更していくといったインセンティブは働かないと言ってもよいだろう。

そもそも EU は CAP 予算の多くをデカップルさせて緑の政策へ移行させており、「埋め込まれた自由主義」の考え方の下においては、EU としては基本的な国際社会の義務は果たしていると考えていると思われる。以上、経済的・域外事情の側面においては、EU が農産物貿易分野で貿易自由化に向けて動くことは当面想定しがたい。

### （4）政治的・域外事情の側面

EU の国際関係に係る政策は、最重要の米国との汎大西洋関係を重視することを基本としつつも、最近では EU にとって米国に次ぐ貿易相手国となった中国との関係の重要性が高まる中で展開されてきたが、現在、米中関係は、「米中冷戦」や「米中経済のデカップリング (decoupling)」という言葉で象徴されるように、米国に代表される自由民主主義国家と

中国に代表される権威主義国家との間で深刻な対立が生じるなど急速に変わってきている。このような情勢を背景に、世界秩序に対する考え方は、経済的な相互依存 (interdependence) は経済効率に資するだけでなく平和に資するといった経済志向・グローバル志向の考え方に対して、経済的な相互依存は反対に、経済面だけでなく軍事面でも戦略的な脆弱性 (vulnerability) を増すという安全保障志向・自助自給志向の考え方が強くなってきている (Roberts et al. (2019), Farrell and Newman (2019))。

EU 内における貿易等を巡る議論についても、グローバリゼーション、自由市場改革や地域間統合について、ネオリベラルな視点が強いものからリアリスト的な地経学的な視点の強いものに変わってきているとされる (Holden (2017))。EU の欧州委員会フォン・デア・ライエン新委員長も昨年秋に出された各分野を担当する委員への指令において、EU は域外の行動がより戦略的で整合性がとれたものになるように「地政学的な任務を果たす委員会 (Geopolitical Commission)」になる必要があるとしている (European Commission (2019d), (2019e), (2019f)他)。ホーガン貿易担当新委員 (前農業担当委員) への新委員長の指令 (European Commission (2019d)) においては、「貿易は単にモノやサービスの交換だけでなく、欧州が協力関係を形成したり、その価値や基準が尊重されることを保障したりするための戦略的な財産である」としている。

権威主義国家の中国との関係については、域内南部や東部の加盟国には中国との経済的関係を強化しようという国もあり EU として必ずしも一枚岩ではないが、欧州委員会等は昨年3月に「EU・中国－戦略的展望 (EU-China – A strategic outlook)」を作成し、中国を「異なるガバナンスのモデルを推進する体制上のライバルである」としている。

さらに、自由民主主義国家間においても、EU にとって対外的に最も重要な関係である汎大西洋主義が軋んでいる。経済面で EU から輸出される自動車、鉄鋼への米国の関税やそれぞれの航空機産業への補助金、データを巡る情報産業の扱いについて対立しているばかりでなく、政治面においても中国の通信機器メーカー、ファーウェイの取扱い、対イラン、対シリアなどの中東政策、NATO の軍事費負担など、対応方針の違い・対立が表面化している<sup>(19)</sup>。米国との間で 2007 年に検討が開始され 2013 年交渉が開始された環大西洋貿易投資連携協定 (TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership) 交渉は、米国でのトランプ政権発足後 2016 年に成果がないまま打ち切られた。TTIP は、単に経済的な FTA ではなく安全性や民主主義の原則といったより深い価値や原則に係るもので、EU と米国の対立は規範的なものであると言われていたが (De Ville (2016))、こうした規範的な調整を図る強いインセンティブは働かなかった。EU は、保護主義的ではないにしても域内産業を保護する方向に動いているともいわれる (Financial Times (2019c))。汎大西洋主義の軋みは、農産物についての米国の貿易関係にも影響を及ぼしている。EU 米国間では、2019 年 4 月に TTIP に替わって関税のみについての交渉が開始されたが、この交渉において米国は農産物も交渉対象に入れるべきとしているものの、EU は譲歩する気配がない<sup>(20)</sup>。

しかしながら EU は一方で、ルールに基づく多国間の自由貿易体制の維持という底流に

流れる方針があり、現在においても貿易政策全般についてのEUの基本的な方針はルールに基づく多国間の自由貿易体制の維持であると考えられる<sup>(21)</sup>。昨年秋の欧州委員会フォン・デア・ライエン新委員長のホーガン貿易担当新委員への指令においても、EUにとってのルールベースの多国間システムの重要性に言及されている（European Commission (2019d)）。新委員長は、副委員長や農業委員他の担当委員など新委員会のメンバーを任命する際の演説において「(欧州委員会は)地政学的な任務を果たす委員会（Geopolitical Commission）」になるとする一方で「多国間主義の保護者（guardian of multilateralism）」になるとしている（European Commission (2019h)）。WTO制度については、上級委員が任命されずに紛争解決手段が事実上機能停止している状態であるが、EUは志を同じくする国と連携して既存の自由貿易体制を維持できるように取り組んでいるところである。EUはこれまでもWTOの機能停止を防ぐべく、WTO制度改善に向けて日本を含む各国と連携して各種提案を行ってきた。新委員長の貿易担当委員への指令においても、最優先課題はWTOの改革をリードすることとなされている（European Commission (2019d)）<sup>(22)</sup>。

また、EUは、各国とFTAを通じて貿易自由化を進めることにも熱心である。FTAに係る国際交渉は特にgive-and-takeの側面が目立つことから、先進工業国のEUは争点のリンケージ化を通じて交渉相手から農産物についても新たな自由化を求められることは十分考えられる。実際にEUメルコスールFTAにおいては、EUの自動車や医療品、化学品や農産物加工品とメルコスール諸国の牛肉、砂糖、鶏肉等の間で取引が行われた。なお、EUは、環境面の規制でメルコスール諸国の妥協を引き出したという面でも成果であるとしているが、この点については、環境政策として次節でまとめて取り上げたい。

以上、国際的な政治情勢が安全保障志向・自助自給志向に変化する中においても引き続き自由貿易体制を維持しようとしているEUのスタンスを見てきたが、農産物貿易については、更なる自由化に向けた制度面での大きな譲歩などはないにしても、EUが新しい自由貿易体制や環境規範の輸出のために必要であると判断すれば、個別の農産物については「埋め込まれた自由主義」が許す範囲で自由化の検討をすることはあるのではなかろうか。

## 6. 環境政策とCAP

### (1) 域内の事情

まずは、EUの政策形成において重要性を増してきている欧州議会を巡る状況を見ておきたい。欧州議会におけるCAPに係る議論はこれまで農業委員会中心に行われ、環境委員会は農業委員会に対して意見書を提出する権限しかなかったが、2018年7月に環境委員会が欧州議会議院規則に基づき次期CAPについての「関連委員会（associated committee）」に指定された。これにより、審議日程について環境委員会の合意が必要になり、環境委員会は農業委員会により拒否された案を直接本会議に掛けることができるようになった。また、環境委員会はその代表を欧州委員会等との交渉の場に出席させることができるようになるなど環境委員会の権限が大幅に拡大されている（European Parliament

(2019a) Rule 54, European Parliament (2019b) Rule 57)。さらに、昨年5月に実施された欧州議会選挙においては、EU 統合懐疑派のグループとともに、EU 市民の環境問題への関心の高まりを反映して環境重視派のグループが大きく議席数を伸ばした。一方で、戦後欧州の安定を支えてきたと言われる中道右派のグループと中道左派のグループが過半数を割り込み、親 EU 派である中道右派及び中道左派としては、過半数を得るためには環境重視派のグループと連携をしていく必要があり、環境重視派の主張に配慮していく必要がある。

これら欧州議会の状況も踏まえ、EU において法案提出権のある欧州委員会においても、昨年12月にフォン・デア・ライエン新委員長が欧州グリーンディール (European Green Deal) を発表し、2030年の温室効果ガス削減目標を引き上げ2050年までに温室効果ガスの排出をゼロにするための行程表を発表している (European Commission (2019g))。この欧州グリーンディールにおいては、次期 CAP 案において各加盟国が戦略計画を策定するに当たっては欧州グリーンディールを充分反映されるようにするとともに、委員会はこの戦略計画を承認するに当たって気候変動及び環境の十分に有効な (robust) 条件を満たしているか確実に評価するとしている。なお、フォン・デア・ライエン新委員長のヴォイチェホフスキ新農業担当委員への指令 (European Commission (2019e)) においても、戦略計画を承認するに当たっては、環境及び気候変動目標の基準及び要求に特に注意を払うように指示するとともに、欧州グリーンディール担当のティーマーマンス副委員長の指導 (guidance) の下で働くよう指示している。

このように欧州議会、欧州委員会ともに環境重視の政策へ向けて大きく舵を切り、環境重視の体制になったが(農業政策は反対に環境の視点から大きな制約を受けることになる)、欧州における CAP と環境政策との関係については、現行 CAP は、クロスコンプライアンスの要件が緩すぎる、直接支払いのグリーン化等が環境対策上の成果をもたらしていないなど、これまでも厳しく評価されてきた。これら厳しい評価を踏まえて2018年の6月に公表された次期 CAP 案は、気候変動及び環境問題に対応し持続可能な農業分野のために重要な役割を果たす「環境構造(The green architecture)」であるとし (European Commission 2019a)、予算の40%は気候変動及び環境に資する (European Commission (2018b)) として鳴り物入りで提案されている。また、CAP の環境対策との関連付けについて、第一の柱に係るこれまでのクロスコンプライアンスとグリーンングの条件を統合して条件を強化するとともに、上乘せの環境対策 (deep green) については、第一の柱を加えこれをエコスキームとして加盟国に義務付け(農家の選択は自由)、第二の柱の各国独自の環境対策を設けることができるようにするなどより結果志向の環境対策に向けて改善しようとしている。しかしながら、この次期 CAP 案についても、環境分野のサイドからの評価は高くない。欧州環境政策研究所 (IEEP: The Institute for European Environmental Policy)、欧州環境省、環境団体、研究者からは、次期 CAP は環境対策を各国に任せることにより具体的な行動が伴わない恐れがあるとして、環境対策としては弱すぎる案だと批判されている。また、欧州会計検査院 (ECA: European Court of Auditors) も2018年11

月の段階で、次期 CAP 案は環境及び気候変動の野心を十分に高めておらず、さらに目的は明瞭に定義されていないし、量的な目標も設定されていないとしている（European Court of Auditors (2018)）。最近のレポートでも次期 CAP 案は温室効果ガス削減のための長期的な行程表がないとしている（European Court of Auditors (2019)）。

一方で、農業分野のサイドからは<sup>(23)</sup>、加盟国の農業大臣から次期 CAP 案における直接支払いの環境条件の緩和するよう求める意見、戦略計画を毎年欧州委員会に提出することに反対する意見、環境対策に取り組むに十分な CAP 予算が確保されていないとの意見が出され、独仏を含む EU 各地で農家によるデモが行われたりしている。なお、欧州議会農業委員会は、次期 CAP 案における環境対策や気候変動対策に向けた改革に熱心ではなく、欧州議会選により農業委員会の議員は大きく変わったが引き続き農業界の意向が農業委員会で主導権を握り続けるだろうと言われている（Matthews (2019a)）。これら農業分野のサイドの対応について、ホーガン前農業委員は、高いレベルの環境対策や気候変動対策にコミットする意思がないと、次期 CAP において、十分な予算を確保することについて各国首脳を説得することは不可能だろうとし、さらに、最近では、欧州委員会が提案した次期 CAP 案であっても環境対策や気候変動対策について十分に野心的ではないとの認識が拡大していると警告している。

## （2）域外の事情

EUには環境等の新しい規範を、機能不全の症状を示すWTOという場では無理でもFTAを通じて実現していきたいというインセンティブがある。EUは、今後FTAを締結する際には、パリ協定を尊重することをFTAの必須の要素として提案していくとしている（European Commission (2019g)）。こういった環境に係る規定を設けることでFTAというテコを利用して環境の規範を相手国・地域に「輸出」することを狙っていると考えられる。（Bradford (2020), P.69 & Chapter 7）。

実際にEUメルコスールFTAにおいては農産物について牛肉、エタノール、鶏肉、砂糖等の関税割当て譲歩をし過ぎたと農業分野のサイドから批判されているが、一方で「貿易及び持続可能な発展」の章を設けて気候変動に関するパリ協定の効果的な執行を義務付けており、気候変動に関するパリ協定脱退を示唆していたブラジルを押しとどめることにもなっている。このEUメルコスールFTAに対しては、農業のサイドはもちろん、環境分野のサイドの一部からもメルコスール諸国の森林伐採や化学肥料多用を助長することになるとの批判も出ている。しかしながら、欧州委員会はこのFTAには、持続可能な発展の章が設けられており、また、新たにFTAが順守されるための体制強化のため首席貿易執行管理官（Chief Trade Enforcement Officer）を設置しており、これにより環境規範を守らないような方法で生産された農産物のEUへの輸入を防ぐとしている<sup>(24)</sup>。

## 7. まとめ

本稿においては、CAP の特に農産物貿易政策について、①経済的・域内事情の側面、②政治的・域内事情の側面、③経済的・域外事情の側面、④政治的・域外事情の側面という四つの側面から検討してきたが、CAP が農業分野以外の分野や域外から大きな影響を受けて改革され、現在においても大きな影響を受けていることが分かった。

まず、現行 CAP に至るまでの過程においては、①の経済的・域内事情の側面からは、食料安全保障がほぼ満たされることで重要性が低下し、予算削減圧力に対応するため多面的機能の一環としての環境面での要請に応えるべく累次の改革を重ねてきた。また、②の政治的・域内事情の側面では、農業分野以外の分野での統合が進んで CAP の政治的意義が低下する一方で EU 拡大等に伴った財政負担問題が生じ、予算削減圧力に対する抵抗が難しくなっていた。③の経済的・域内事情の側面では、EU が農産物輸出国になったことにより他の農産物輸出国との軋轢が生じ、また GATT・WTO 等交渉の要請もあり、デカップリングなど累次の改革を行うことになった。さらに④の政治的・域外事情の側面でも、米国等との汎大西洋関係を維持するために多くの改革が進められてきた。四つの側面がそれぞれ大きな影響を与え CAP の相次ぐ改革を惹起したと考える。

次期 CAP 案については、環境対策への取り組み方を含め議論が長引き昨年 5 月の欧州議会選前には確定しなかった。現在、現行 CAP の暫定的延長が決まり、次期 CAP についての議論はまだ継続中である（2020 年 1 月 30 日現在）。この次期 CAP 案については、上記四つの側面からどのような影響を受け、今後どのような方向に改革されていくであろうか。もとより政策は本稿で言及した事情以外の様々な影響を受けて、また突発的な事情も重なって形成されていくものであり予測ができないことは当然であるが、本稿で扱った事情から見える方向性について考えてみたい。

①の経済的・域内事情の側面からの影響については、CAP の食料安全保障面での存在意義が益々小さくなってきており、CAP への予算削減圧力は更に強くなっていくと思われる。多面的機能の一環として環境対策を組み込んできた CAP であるが、この面での次期 CAP 案の評判も低い。欧州グリーンディールにおいては、CAP については欧州委員会は各国が作成する戦略計画を環境面でしっかりと監督するという間接的な方針の言及にとどまっているものの、少なくともこの計画の承認という段階においては、政策手段と環境面での効果の関係が明確に分かるようにする必要があるほか、この執行面での有効性次第では、制度面でも更に何らかの改革が必要になる可能性が出てこよう。

一方で、②の政治的・域内事情の側面からの影響については、他の優先分野が増え財政面での綱引きが厳しくなっていることから、この面でも CAP 予算減少への圧力は大きくなると思われる。農業分野に係る予算を確保するため、将来的には EU の予算を減らし加盟国の予算に依拠する再国別化を検討する方向に行くのではなかろうか。

ただし、農産物貿易政策に関しては、③の経済的・域外事情の側面において、WTO が機能不全の状態であり、さらに④の政治的・域外事情の側面においても汎大西洋主義が軋

であり、昨今の国際政治情勢の変化が貿易面での相互依存を低める方向に影響を与えることから、制度的には現状維持を変える大きな力は働かないと思われる。もっとも、EUのFTA戦略や自由貿易体制維持への意志や環境関係の規範を域外に拡散させたいという意志も強いことから農産物分野でも個別品目については譲歩を検討する可能性があるかもしれない。

以上、1990年代初め以降大きな改革を何度も行ってきたCAPであるが、特に農業政策は長期的な安定が必要であるにもかかわらず、まだまだ改革が求められる事情が多く当分落ち着きそうにない。CAPは「貿易、環境、公衆衛生、エネルギー、財政と結び付けられていて、狭い（農業）分野的な性格（narrow sectoral character）を失って・・・CAP法令を作る制度は分化し（differentiated）（他の分野に）開かれたものになった」と言われるが（Roederer-Rynning (2015), p. 196）、最近の急激な国際政治情勢の変化、環境問題の重要性の増大、EU組織の改編等を受け、CAPは益々農業分野的な性格を失ってきており、農業分野以外からこれまで以上に様々な影響を受け続けていくことになると思う。

ところで、特に最近、欧州においても格差問題やポピュリズムが大きな課題となっている<sup>(25)</sup>。また、貿易や新たなFTAによって影響を受ける者やコミュニティに対して現状に比べてもっと思いやりのある援助をすべきという考えも提示されている<sup>(26)</sup>。CAPにも所得の再配分の機能があることから、こういった課題や考え方が農業分野にどのような影響を及ぼすか、特にCAPの多面的機能論における環境政策と並んで重要な要素である地域振興政策に及ぼす影響について検討する必要があると考えるが、時間や紙幅の制約等があり本稿においてはできなかった。本稿において取り上げた課題の深化（特に、どの側面からの影響が相対的にCAP改革に大きな影響を与えたか、各側面からの影響がどのように組み合わさってCAP改革に影響を与えたか等）を含め、来年度以降の課題としたい。

注(1) 1960年代に形成された当時のCAPは、域内では保証価格による、域外に対しては輸入課徴金及び輸出補助金による農産物市場での農家への補助という経済政策であったが、EU内で各国の立地条件を反映した多種多様な農業生産が行われていたにも関わらず各加盟国が農政遂行権を放棄しEUレベルでCAPが形成された背景には、戦後の平和の追求といった政治的な事情が大きな影響を与えたこと、その後も政治的な影響を大きく受け、さらに、米国等からの外圧等域外の影響を大きく受けて改革されたこと、今日のCAPは設立当初のCAPとは殆ど共通点のないものになったことについては昨年度のレポートで述べたところである（羽村（2019））。

(2) 遠藤(2008)は、ヨーロッパ統合の狙いは三つに大別されるとして、繁栄(Prosperity)、権力(Power)、平和(Peace)の三つのPを挙げている。「繁栄」については、「統合によって内外における経済活動が活性化ないし安定化し、それによって繁栄に寄与することが期待されている」とし、「権力」については、「共通市場や共通通貨（ユーロ）は権力資源となる・・・他国・他地域、とりわけ米国に対するヨーロッパ自身の《権力P》を共同で引き上げる手段にもなる」とし、「平和」については、『「単一市場や通貨は域内平和をもたらす』という一般的テーゼは、必ずしも論理的・歴史的に立証されていない」としつつも「統合が域内平和の問題として語られるのには一定の理由がある」として「半世紀にわたって戦争を繰り返してきた独仏両国の恒久的和解を目指すという側面もたしかに存在した。共同市場であれ単一通貨であれ、統合プロセスの各局面で、この平和要因が頭をもたげてくる」と



している。

- (3) 異論はあるものの、EUの初期段階においてCAPが形成された理由として、工業製品の輸出を増やしたいドイツと農産物の輸出を増やしたいフランスの利害が合致したという考え方がある。(羽村(2019)7頁)
- (4) 「共通農業政策は、草創期の欧州統合の象徴的存在でもあった。・・・初期のEECの実態は農業統合であったと言っても過言ではない」と言われている(益田・山本(2019), p.144)。
- (5) CAPの1960年代の3原則は、①単一市場(Market Unity)、②域内産品優先(Common Preference)、③共通財政(Financial Solidarity)であった。なお、その後のCAP改革はこの三原則を緩和(骨抜き)にしていく過程である。
- (6) Daugbjerg and Roederer-Rynning(2014)は、「EUは農業政策については、政策の輸出者というより輸入者であった」としている。
- (7) Michel Barnier 仏農業大臣(当時。現在はブレグジット担当のEU側の首席交渉官)は、2007年からの世界食料危機の際に、食料安全保障を促進する欧州の農業モデルをアフリカやラテンアメリカのような発展途上地域を含む世界の他地域に輸出することを提案したと言われている(O'Connor(2010), p.212)。
- (8) 益田・山本(2019)305頁。欧州連合基本条約(Treaty on European Union)第5条に規定されている。なお、どの程度統合を進めるべきかという点に関しては、各国ごとに、さらに時期によって見解は異なっている。例えば、現段階において、EUの主要構成国であるフランスとドイツについて比較して見ると、フランスのマクロン大統領は、ユーロ財政を拡大し、欧州軍を支持するなど、統合を深化すべきであると考えているのに対して、ドイツはそこまでEUの権限を拡大すべきとは考えていないといわれている。
- (9) 人事、予算、法律の各分野において「欧州議会の権限が過大評価されている」ともいわれている(庄司(2019))。
- (10) 欧州司法裁判所の判決やアムステルダム条約、ニース条約、リスボン条約といった累次の条約改正を経てEUの権限は拡大されてきたが、投資家と国家間の紛争解決の仕組みなど一部は加盟国も権限を有している。
- (11) Holden(2017) p.384。なお、EUの貿易政策立案及び交渉過程については、近藤(2014)及び田中(2015)に詳細な説明あり。
- (12) EU内の地域の社会的・経済的な格差を経済成長、雇用創出及び競争力を促進することによって減少させる目的的政策。現在ではEU予算の約三分の一を占める。
- (13) 戦後の自由貿易体制は各国内の福祉政策と共存するような形で整えられ、レッセ・フェールの自由貿易体制ではなく国内経済の安定のため雇用などを目的とした国家の介入を認めるという考え方。(飯田(2007)103., Ruggie(1983))
- (14) Wolfe(1998)参照。
- (15) CAPの目的は、①農家を保護して農業生産性を向上させ、適正な価格で安定的に食料を供給すること、②EUの農家を保護して適切な生活水準を維持すること、③気候変動及び天然資源の持続可能な管理に取り組むことを助けること、④EUの地域及び風景を維持すること、⑤農業、農産加工業及び関連分野での雇用を増進し地域経済を活発にすることとされており(European Commission(2020))、基本的に食料安全保障及び多面的機能に係る目的が挙げられている。
- (16) European Commission, [https://ec.europa.eu/agriculture/glossary\\_en#common-agricultural-policy](https://ec.europa.eu/agriculture/glossary_en#common-agricultural-policy) (2019年1月31日アクセス)
- (17) 将来の戦略計画等を立てる際に、外部事情や内部事情を強み(Strength)、弱み(Weakness)、機会

- (Opportunities), 脅威 (Threats) の四つのカテゴリーで要因分析し、できるだけ最適な計画を作成しようとする方法。
- (18) IEG Policy (2019d)において Chris Horseman は次期 CAP はより「共通」でなくなる (less common) であろうとしている。
- (19) なお、対中国対応についての NATO 首脳会合における EU・米国の対応については、「we need to address together as an alliance」ということで一応共同歩調をとることになっている (NATO (2019), Financial Times (2019b))
- (20) ホーガン新貿易担当委員は 2020 年 1 月 16 日にワシントンのシンクタンク戦略国際問題研究所 (Center for Strategic and International Studies (CSIS)) において“Refreshing Transatlantic Relations”という題目で講演を行っているが、汎大西洋関係での協力維持の重要性を訴えた上で、農業分野については手始めに非関税障壁についての議論をしてはどうかと提案しているが、農産物に係る関税を俎上に載せることには同意していない (European Commission (2020b))。
- (21) European Commission (2016), European Parliament (2017)
- (22) EU の WTO 自体の制度改善に向けての努力はまだ実を結んでいないが、EU は、当事国間の紛争解決手段として WTO 上級委に替わる暫定的な上級審の制度を設ける基本方針について、カナダ、ノルウェー、オーストラリア、ブラジル、中国、地理、コロンビア、韓国、メキシコ、ニュージーランド、シンガポール、スイス等 16 か国と合意している (2020 年 1 月 30 日現在)。なお、EU は、昨年 12 月規則を改正してこの合意を締結していない国に対しては、WTO 上級委の判断を待たずに対抗措置をとることができるようにしている。この動きは多国間 (multilateral) での問題解決が困難な場合に、二国間 (bilateral) と多国間の中間的な複数国間の (plurilateral) 問題解決を図ろうとするものであるが、今後の動向が注目される。
- (23) 農業サイドの意見及びこれらに対するホーガン前農業委員の反応は、特に言及しない限り IEG Policy (2019a), IEG Policy (2019b), IEG Policy (2019c), IEG Policy (2019e), IEG Policy (2019f)等をまとめたものである。
- (24) 欧州グリーンディールにおいては、炭素国境調整メカニズムとして応分の負担をしていない国からの輸入に課徴金を科すとしており、当対象をエネルギーを多く使う分野に限定しているとはいうものの、WTO 体制との整合性をどのように確保するのかを含め自由貿易体制に大きな影響を及ぼすものである。この課徴金等がどのように制度設計されていくのか注視していく必要がある。
- (25) EU における格差問題としては、加盟国間の東西・南北格差、地方と都会の格差、大規模農業と小規模農業の格差と色々な側面から指摘されている。
- (26) デイビス (2019)等。なお、「埋め込まれた自由主義」の限界を超えているかという問題とも関連してくると思われる。

## [引用文献]

- 飯田啓輔 (2007) 「国際政治経済」, 東京大学出版会.
- 遠藤乾 (2008) 「地域統合—EU のケース—」辻康夫・松浦正孝・宮本太郎編著『政治学のエッセンシャルズ 視点と争点』北海道大学出版会.
- 近藤嘉智 (2014) 「米国と欧州連合 (EU) の貿易政策立案過程及び政策目的に関する比較分析 第3回 EUにおける貿易政策立案過程 (前編) 及び第4回 EUにおける貿易政策立案過程 (後編)」, 『貿

- 易と関税』 2014年10月号及び2014年12月号.
- 庄司克宏 (2019) 「欧州議会選後の EU<sup>④</sup> 懐疑派, 「超国家性」 制約 狙う」, 『日本経済新聞』 2019年6月6日, 朝刊, 25面.
- 田中友義 (2015) 「EUの通商政策と FTA 戦略の展開 (その2) -通商政策の立案・決定・交渉・協定批准プロセス」, 国際貿易投資研究所.
- 農畜産業振興機構 (2017) 「次期 CAP に向けたパブリックコメントの結果を公表(EU)」  
[https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01\\_001990.html](https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_001990.html) (2020年1月9日アクセス) .
- デイビス, クリスティーナ (2019) 「貿易戦争の行方<sup>⑤</sup> 自由化偏重, 市民の怒り助長」 『日本経済新聞』 2018年9月6日付, 朝刊, 25面.
- 羽村康弘 (2019) 「EUの共通農業政策(CAP)の変遷における政策的要因等の検討 -農産物貿易政策を中心に-」 『平成30年度カントリーレポート』 農林水産政策研究所.
- 益田実・山本健 (2019) 『欧州統合史』, ミネルヴァ書房.
- Bradford, Anu (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.
- Cardwell, Michael (2012), *Stretching the boundaries of multifunctionality? An evolving Common Agricultural Policy within the world trade legal order*, Joseph A. McMahon and Melaku Geboye Desta (eds.), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement*, Edward Elgar.
- O'Connor, Bernard (2010) *The food crisis and the role of the EC's Common Agricultural Policy*, Baris Karapinar and Christian Haberli (eds.), *Food Crises and the WTO*, Cambridge University Press.
- Daugbjerg, Carsten (2017) *Responding to Non-Linear Internationalisation of Public Policy: The World Trade Organization and Reform of the CAP 1992-2013*, *Journal of Common Market Studies* Volume55, Number3: 486-501.
- De Ville, Ferdi and Gabriel Siles-Brugge (2016), *TTIP: The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, UK: Polity Press.
- Daugbjerg, Carsten and Christilla Roederer-Rynning (2014), *The EU's Common Agricultural Policy: a case of defensive policy import*, Gerda Falkner and Patrick Muller(eds.), *EU Policies in a Global Perspective*, Routledge.
- European Commission (2010), *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*.
- European Commission (2016), *Strategic plan 2016-2020 - Trade*.
- European Commission (2017), *Modernising & Simplifying the Common Agricultural Policy*.
- European Commission (2018a), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council*.
- European Commission (2018b), *EU budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020*, 1 June 2018.
- European Commission (2019a), *The environmental objectives of the future CAP*, 25 January 2019.

- European Commission (2019b), The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more.
- European Commission (2019c), Speech by Commissioner Phil Hogan at the Forum for the Future of Agriculture 2019, <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/> (2019年11月15日アクセス) .
- European Commission (2019d), President-elect of the European Commission Mission letter to Commissioner-designate for Trade.
- European Commission (2019e), President-elect of the European Commission Mission letter to Commissioner-designate for Agriculture.
- European Commission (2019f), President-elect of the European Commission Mission letter to Commissioner-designate for Environment and Oceans.
- European Commission (2019g), The European Green Deal, COM(2019)640 final.
- European Commission (2019h), Speech in the European Parliament Plenary Session (by) Ursula von der Leyen, 27 November 2019.
- European Commission (2020), The common agricultural policy at a glance, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en) (2020年1月9日アクセス) .
- European Commission (2020b), “Refreshing Transatlantic Relations”, Keynote Address by Commissioner Phil Hogan at Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Washington DC.
- European Commission and HR/VP (2019), EU-China – A strategic outlook.
- European Parliament (2019a), Rules of Procedure 8<sup>th</sup> parliamentary term.
- European Parliament (2019b), Rules of Procedure 9<sup>th</sup> parliamentary term.
- European Parliament (2017), Between multilateralism and protectionism: Prospects for International Trade, *Global Trendometer: Essays on medium- and long-term global trends*.
- European Court of Auditors (2018), Opinion no 7/2018 concerning Commission proposals for regulations relating to the common agricultural policy for the post-2020 period, COM(2018) 392, 393 and 394 final.
- European Court of Auditors (2019), Special Report EU green house gas emissions: Well reported, but better insight needed into future reductions.
- Farrell, Henry and Abraham L. Newman (2019), Weaponized Interdependence How Global Economic Networks Shape State Coercion, *International Security*, 2019, Vol. 44, No.1.
- Financial Times (2019a), Europe can take bigger role in providing public goods, 2019年12月4日.
- Financial Times (2019b), Why Europe will choose the US over China, 2019年12月9日.
- Financial Times (2019c), A more assertive Europe stands up for interests, 2019年12月16日.
- Harvey, David (2015) What does the history of the Common Agricultural Policy tell us?, Joseph A. McMahon and Michael N. Cardwell (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Holden, Patrick (2017), Neo-liberalism by default? The European Union's trade and development policy in an era of crisis, *Journal of International Relations and Development*, 2017, 20, 381-407.
- IEG Policy (2019a), Weekly Briefing 1 February 2019.
- IEG Policy (2019b), Weekly Briefing 18 April 2019.
- IEG Policy (2019c), Weekly Briefing 18 May 2019.
- IEG Policy (2019d), Weekly Briefing 12 July 2019.
- IEG Policy (2019e), Weekly Briefing 19 July 2019.
- IEG Policy (2019f), Weekly Briefing 27 September 2019.
- Matthews, Alan (2019a), Who makes up the AGRI Committee for the 9th parliamentary term?, <http://capreform.eu/who-makes-up-the-agri-committee-for-the-9th-parliamentary-term/>. (2020年1月9日アクセス) .
- Matthews, Alan (2019b), Developing CAP Strategic Plans, <http://capreform.eu/developing-cap-strategic-plans/>. (2020年1月9日アクセス) .
- NATO (2019), London Declaration.
- Potter, Clive (2015), Agricultural multifunctionality, working lands and public goods: Contested models of agri-environmental governance under the Common Agricultural Policy, Joseph A. McMahon and Michael N. Cardwell (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar.
- Roberts, Anthea, Henrique Choer Moraes and Victor Ferguson (2019), Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment, *Journal of International Economic Law*, 2019, 22, 656-676.
- Roederer-Rynning, Christilla (2015), The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged, Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds.) , *Policy-Making in the European Union 7th Edition*, Oxford University Press.
- Ruggie, John Gerard (1983) International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Wolfe, Robert (1998) *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime*, UK: Palgrave Macmillan.
- Zahrnt, Valentin (2011) *Food Security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts Against Fears*, ECIPE Working Paper, No.01/2011.