

# 第1章 EUの農産物貿易政策等の今後の方向性における 政治的要因等の検討

羽村 康弘

## 1. はじめに

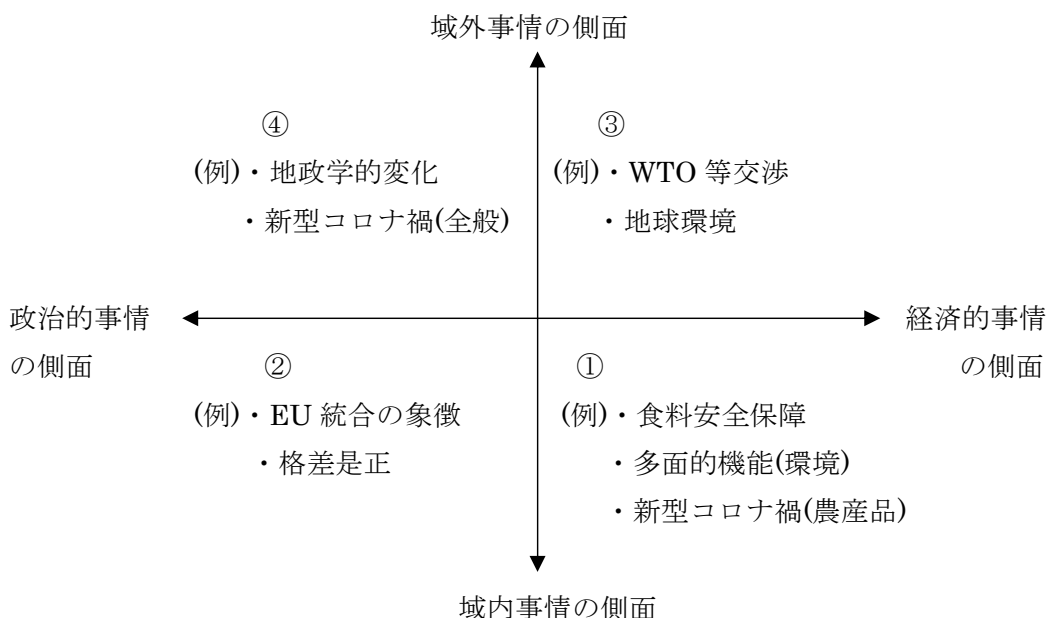
今日ではEUにおいて「多くの農業政策課題は、貿易、環境、公衆衛生、エネルギー及び財政の課題と結びついてきており、共通農業政策（CAP）は狭い分野的な性格（*narrow sectoral character*）を失ってきている」（Roederer-Rynning, 2015: 196）と言われる。CAPが骨格をなすEUの農産物貿易政策等の今後の動きを考えるに当たっては、CAPが農業分野以外の分野や域外からどのような影響を受けているかを把握することが重要である。このレポートでは、これらの影響について、昨年度に引き続き、国際政治学の視点を踏まえた把握に努めるとともに、今年度においては、特に、米中対立の激化や新型コロナ禍の影響、さらには昨年度積み残しになっていたポピュリズムや格差問題にも言及しつつ検討してみたい。なお、本稿は、2021年1月末までの情報を基に記述している。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. 検討の枠組み

農業分野以外の分野や域外からの影響を検討するに際し、検討対象が広範にわたることに鑑み、昨年度のレポートと同様、経済的事実及び政治的事実並びに域内事情及び域外事情という検討軸を置き、これらを組み合わせ、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側面のマトリックスにし、それぞれの側面で今日特に重要だと考える要素（下図参照）について検討した。「経済的事実の側面」では、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として取り上げられることが多い要素を、「政治的事実の側面」ではEU統合という大きな政治的課題や世界情勢の地政学的変化など、農業経済的課題や農業分野に携わる組織の課題として一緒に取り上げられることが少なかった要素を取り上げている。もとよりCAPが受ける様々な影響は相互に複雑に絡み合っており、各側面を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で絡み合った事情を整理し、今後のCAPの方向性を検討する上で有益であると考え(1)。

ところで、EU統合の狙いは「繁栄(Prosperity)」、「権力(Power)」、「平和(Peace)」であると言われている(2)。CAPもEU統合の一環として形成され、改革されてきたのであり、

「繁栄」を経済的事情、「平和」を政治的事情、「権力」を域外から政策変更を求められる圧力と政策を域外へ普及させ一般化したいという志向力の相対的な大きさの差ととらえると、四つの側面のマトリックスに基づく検討は、EU統合と関連付けて検討するのにも有益であると考えられる。



第1図 EU組織及びCAP形成の背景事情

資料：著者作成。

### 3. 経済的・域内事情の側面（①）

EU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>(3)</sup>。この節においては、経済的・域内事情の側面について、まずはこの二つの観点から検討した後、今年度、農産物の貿易等に大きな影響を及ぼした新型コロナ禍の影響についても検討してみたい。

#### （1）食料安全保障の観点

食料安全保障の観点については、第二次世界大戦後、CAPによる生産増進政策やEU統合の拡大を通じて、EUは多様な農産物を域内に潤沢に供給することが可能になったばかりか、2010年からは農産物の純輸出地域にまで成長している。EUの文書において食料安全保障に言及されることもあるが、域内の食料安全保障のためというより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、あるいは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（羽村，2020：7）。農産物の純輸出地域であるという点は日本と大きく異なるところで、EUは食料安全保障を主として途上国の問題として解釈しており、EUにとって十分な食料を生産することはもはや

課題ではなくなっているとされる (Cardwell, 2012: 281)。新型コロナ禍等を踏まえて行われた昨年9月のフォンデアライエン欧州委員会委員長の一般教書演説においても、健康・医療関係、環境・気候変動関係、デジタル化関係、世界の政治情勢の地政学的変化への対応関係について言及されているが、農業は欧州デジタル課題 (European Digital Agenda) との関連で一回言及されただけであり、(IHS Markit, 2020g)、食料安全保障についての言及もない (European Commission, 2020b)。

## (2) 多面的機能の観点：環境面を中心に<sup>(4)</sup>

多面的機能の観点については、特にアジェンダ 2000 改革以降、CAP と環境政策との関連付け (いわゆる「グリーン化」) が行われるようになり、その後フィシュラー改革 (2003 年)、ヘルスチェック改革 (2008 年)、チョロス改革 (2013 年) と、農村振興等の第二の柱にとどまらず、直接支払い等の第一の柱についてもグリーン化が行われるなど環境色が強くなっていった。2018 年初頭に提案された欧州委員会の次期 CAP 案においては、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)」であるとして (European Commission, 2019)、予算の 40% は気候変動及び環境に資する (European Commission, 2018) とし、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。

ただ、この次期 CAP 案についても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、研究者等の環境派や欧州会計検査院からの評価は低かった。この次期 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) を規定するという最低限にとどめ、この規定に基づき各加盟国が戦略計画 (Strategic Plan) を作成し、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。環境対策については、結局、どの程度野心的な目標 (具体的には予算の配分との関連付けのある目標) が設定され、その目標の執行状況を欧州委員会がどの程度監視できるかにかかっているが、実際には、加盟国の善意に依存することになるとも言われる (IHS Markit, 2020e)。環境派からは、拘束力のある量的な目標が設定されておらず、環境対策を戦略計画により各国に任せることにより具体的な行動が伴わないおそれがあるとして、環境対策としては弱すぎる案だと批判されていた。

その後、2019 年春の欧州議会選挙における環境派議員の大躍進を受け、環境対策における農業分野の扱いにも関心が集まった。しかしながら、同年末に発表された欧州グリーンディール (European Green Deal) においては、環境対策については欧州委員会が定める枠組みに基づき各国が作成する戦略計画に委ねることになっており、当初の次期 CAP 案の枠組みが維持されることとなった。

環境派からの評判が良くなかった欧州委員会のこの次期 CAP 案であるが、その後の農

業担当大臣会合や欧州議会農業委員会での検討を経て、更に目標の数が削減され、レベルも下げられ、また欧州委員会の監視対象が削減されるなどの修正が行われた。この修正に関して「各国の農業大臣は、各国の説明責任及びパフォーマンス監視メカニズムを徹底的に弱め、CAPのグリーン化によるコンディショナリティをほとんど意味のないほどに薄め・・・環境面のパフォーマンスにおいて次期CAPが現行のCAPより悪くなる可能性は非常に高い」とまで評されている（Matthews, 2020a）。元々CAPは、欧州議会では農業委員会において議論されてきたところであるが、2018年夏より環境委員会が関連委員会に位置付けられ環境委員会の権限が拡大されたことを受け、一時農業委員会と環境委員会は合同で議論を行ってきた。しかしながら、昨年6月になって、環境委員会のメンバーは、農業委員会のメンバーが環境の野心を薄めることを懸念するとして農業委員会と一緒に議論することを止めて袂（たもと）を分かった（IHS Markit, 2020f）。

次期CAP案の欧州議会での議論については、最終的には、欧州議会本会議で過半数を占める三大会派（欧州人民党（EPP: European People's Party）、社会民主進歩同盟（S&D: Progressive Alliance of Socialists and Democrats）、欧州刷新（Renew Europe））が、環境派が批判する欧州委員会の次期CAP案を更に薄めたCAP改革の修正案に合意した（IHS Markit, 2020i）。この合意に際しては、農業政策の担当副委員長でもある欧州グリーンディールの取りまとめ担当のティーマーマンス執行副委員長が、欧州議会での議論で欧州委員会の次期CAP案を薄められることに非常に失望しており、この欠陥が修正されない場合は欧州委員会の次期CAP案を撤回すると発言し、これに対し欧州人民党議員が、気候変動及び生物多様性を農家及び食料安全保障の将来より上に置くべきではないと主張するなど（IHS Markit, 2020k）、農業派と環境派の対立は根深いものがある。なお、フォンデアライエン委員長は次期CAPを撤回することは考えていないとしたが、欧州議会及び閣僚会議が次期CAPの環境面での野心を脅かしていると批判している（IHS Markit, 2020l）。2019年の欧州議会選挙において環境派の躍進が著しいなど環境への意識が非常に高まっている中でこの対立は、一般市民の関心を集めればCAPの環境的側面に対する反発を呼び起こすのではないかと懸念される。

ところで、農業派の主張は、CAPのグリーン化の進展は、単位面積当たりの生産量を減らすなど域内農家の競争力及び農家収入を脅かし、ひいては域内の食料安全保障を脅かすというものである（IHS Markit, 2020h）。これに対し、EUの環境担当委員からは、EUの食料安全保障は自然保護に反対する言い訳にならないとし、また、EUが自らに食料を提供できないというリスクはなく、EUは世界における最大の輸出者であるとの発言も見られる（IHS Markit, 2020d）。これら農業派と環境派の議論の対立の中で、これまでCAPの予算要求をする際の理屈として両立してきた食料安全保障の観点と多面的機能のうち環境の観点が、お互いに対立する概念として認識されるようになってきたのは興味深い。

2021年1月末現在、法案提出権を有し法律を執行する欧州委員会、立法権を共有する欧州議会及び欧州閣僚会議による三者協議（Trilogue）が行われているところであるが、次期CAPについての最終的な決着がどのようなようになるのか、実際の執行において、この枠

組みがどの程度厳しく執行されるのか、欧州委員会の各国への勧告等、承認等のプロセスがどのように進められていくのか、農業派と環境派との綱引きも含めて今後の動きをフォローする必要があると考えている。

なお、本項においては多面的機能の側面として環境の側面だけを取り上げたが、一般的に多面的機能には、農業分野に係るものに限っても環境の側面以外に農村社会の維持・地域社会の振興などその他の側面（コミュニティの側面）がある。これらその他の側面については、農産物貿易政策との関連性は比較的小さいと思われるものの、来年度以降の課題としたい。

### （3）新型コロナ禍対応

#### 1）流通面<sup>(5)</sup>

新型コロナ禍に際しては、農林水産物についても世界各国で輸出規制の導入が見られたところである。EUにおいても、ルーマニアが昨年4月上旬輸出規制を導入した。しかしながら、この輸出規制は、基本的にEU域外への輸出に限られており、この域外への規制についても欧州委員会からその理由がないと指摘されるとルーマニアはすぐに撤廃した。食料供給については、EU域内におけるリスクは輸送及びロジスティクスにあり、CAPの直接的な政策課題ではなかった(Matthews, 2020b)。域内での物流が滞りなく行われるようになると、本節1項で述べたとおり食料安全保障について大きな問題のないEUにとっては、食料の安定供給は大きな課題ではなくなった。その後の動きを見てみると、世界的に農産物在庫が比較的潤沢であったこともあろうが、2020年の秋段階で、欧州委員会は、新型コロナ禍の農業食品分野への影響は限定的で、農業食品分野は、他分野に比べて新型コロナ禍からの影響は限られているとし、農業食品分野は新型コロナ禍の混乱に際して目を見張る回復力(resilience)を示したと評価し(IHS Markit, 2020h)、その後も状況は変わっていないようである(Matthews, 2021)。

医薬品・医療機器に目を向けると、EUの主要国であるフランスとドイツが域内向けを含めて輸出規制を導入するなど、単一市場を標榜(ひょうぼう)するEUとは思えないような混乱が一時的にせよ生じたところである。危機対応に際して国家主権が前面に出るのはある意味で当然であるとも言えるし(遠藤, 2020)、EUを規定する基本法である欧州連合基本条約においても安全保障を理由とした輸出規制は認められている(ただし他のFTA等と比較してはるかに厳格な手続規定が設けられている)。しかしながら、単一市場が機能しないというEU統合の根幹に係る問題であったことから、欧州委員会からの欧州司法裁判所(ECJ)への提訴など法的措置をも念頭に置いた働きかけなどにより、早期に撤廃された(Financial Times, 2020b)。フォンデアライエン委員長は、混乱が生じたことについて異例の謝罪を行いつつも、秋の欧州議会で、医薬品・医療機器について輸出規制を導入した国もあったが我々はそれを止めさせたとした(European Commission, 2020b)。

なお、新型コロナ禍に際しては、ヴォイチェホフスキ農業委員が新型コロナ禍は食料の

より短いサプライチェーンが必要であることを示していると発言し、また、欧州議会の環境派が新型コロナ禍はEUの食料安全保障のもろさを示しており、より有機的でアグロエコロジー（agroecology）を実践するような小さなサプライチェーンに変えていく必要があると主張するなど（IHS Markit, 2020a）、サプライチェーンの短縮化を志向する発言もみられた。しかしながら、域外との関係の見直しはともかく（15頁参照）、域内の流通に関しては、単一市場の維持が欧州統合の基盤であるという政治的重要性に鑑み、主流の考え方にならないと考える。

## 2）新型コロナ復興基金

新型コロナ禍からEUの経済の立て直しを図るため、新型コロナ復興基金（次世代EU（Next Generation EU））が設けられたところである。この基金は、返済不要の補助金3,900億ユーロと返済が必要な融資3,600億ユーロで構成される合計7,500億ユーロという規模で、CAP予算を含む次期中長期予算の上限が1兆740億ユーロであることに比較しても巨額であることが分かる。なお、加盟国からの拠出ではなくEUとして債券市場から調達した独自財源により賄うという点でも画期的なものである。

この基金の目的としては、①EUの経済、社会及び領土的な結束を促進する、②経済及び社会のレジリエンスを強化する、③危機の社会及び経済的な影響を緩和する、④環境及びデジタル移行を補助する、という四つが挙げられている（European Commission, 2020a; 2020c）。ただし、基金の名称が「次世代EU（Next Generation EU）」と称されているように、新型コロナ禍による打撃からの景気回復のみならず、「環境」や「デジタル化」など将来性のある分野への投資により、次世代に向けた持続可能な経済への転換を目指しているのが特徴とされる（EU MAG, 2020）。

CAP予算に対しても農村振興政策に係る第2の柱に75億ユーロが上乗せされている（上乗せ額は、欧州委員会の当初案では150億ユーロであったが、昨年7月下旬の加盟国首脳会議で半分に削減された）。新型コロナ復興基金執行に際して加盟国が作成することを求められている復興回復計画についての欧州委員会の指針（European Commission, 2020c）においては、農業分野に係る環境対策の例示として

- ・農業へのアグロエコロジカルな取組（agro-ecological approaches）を刺激したり、生産者に環境の付加価値をより高めた加工に導くような投資を促進したりすることによって、農業分野がサプライチェーンにおいてより回復力のある（resilient）ものになるようにするもの
- ・農場から食卓へ戦略（Farm to Fork Strategy）に定められた目標に沿った持続可能な食料の生産及び消費への投資

が挙げられており、また、「加盟国は、施策が、廃棄物、水、汚染管理、持続可能な移動、生物多様性の保護・回復、海洋・水資源、持続可能な食料システムへの移行の補助といった目標に合致することをどのように援助するのか説明する必要がある」としている。

しかしながら、この上乗せ予算についても、環境派の評判は良くなく、予算の多くは環

境対策に支給されることが期待できないと批判されている (IHS Markit, 2020b)。

#### 4. 政治的・域内事情の側面 (②)

EU は単なる経済的な関税同盟や単一市場などではなく、政治的なプロジェクトである<sup>(6)</sup>。EU の政策の一部である CAP 及び CAP が骨格をなす農産物貿易政策も当然政治的な影響を大きく受ける。本節においては、政治的・域内事情の側面として、主として、CAP の EU 統合の象徴としての役割及び格差是正の役割について検討してみたい。

##### (1) 象徴としての役割

CAP については、その導入に当たっては、欧州内の農業上の課題等の経済上の課題を解決するために CAP という手段が採用されたというよりは、EU 統合という大きな政治的課題が先にあって、それを実現するために CAP という政策も一つの重要な手段として援用されたと考えられる (羽村, 2019 : 8)。初期の EU の実態は農業統合であったと言っても過言ではない状態であり (益田・山本, 2019 : 144)、CAP は EU 統合の象徴として非常に重要であった。

かつて EU 統合の象徴であった CAP であるが、その後、サービス分野、環境分野、知的財産分野、通貨分野で統合が進み、更に外交代表が設置され、軍事面でも EU の存在感が高まるにつれ<sup>(7)</sup>、EU 統合の象徴としての CAP の役割は低下していった。新型コロナ復興基金においては巨額の EU 独自財源を形成するなど財政面での機能強化も見られ、もはや EU 統合の象徴として CAP に頼る必要はなくなっている。

このような EU 政策における CAP の比重の低下を受けて、その予算額についても、かつては EU 予算の 7 割以上を占めていたが、近年では 3 割を切るか切らないかが議論されるほどになってきている。

##### (2) 格差是正の役割

###### 1) EU の基本理念とポピュリズム

EU は人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、人権を尊重するという基本理念の下に構築された政治制度である<sup>(8)</sup>。フランスの欧州担当大臣は、法の支配は EU にとって「存在に係る課題 (existential issue)」であるとする (Financial Times, 2020n)。この基本理念が守られない場合には、経済的にも、例えば法の支配の理念に基づく司法の独立が守られないとの懸念がある状況では、取引上問題が生じて司法に訴えても当該問題が生じた国の司法では公平な裁判が行われたいのではないかと懸念が生じ、結果的に域内にまたがった経済活動を妨げ、ひいては単一市場が機能しなくなるおそれがある。

しかしながら、近年 EU 域内で、これらの基本理念が後退しているのではないかと懸念されるポピュリズムの動きがみられる。ドイツやフランスにおいてもその動きはみられる

が、政権を左右するような動きは、農業の国内産業における比重が比較的高い東部や南部の加盟国にみられる。ハンガリーにおいては、2008年の金融危機後の2010年、IMFの支援下で厳しい財政緊縮路線を敷いた中道左派政権に不満が集まり、右派のオルバン氏が政権を奪ったとされる。また、ポーランドにおいては、冷戦後、性急な改革は格差を広げ、恩恵にあずかれなかった農村部にポピュリズムの種をまいたほか、2009年以降の欧州債務危機のさなかに進めた年金改革への反発が右派ポピュリズム政権を生んだとされる。さらに、2015年の難民危機は2018年にはイタリアにポピュリズム政権をもたらしたとされる（日本経済新聞、2020a）。特にハンガリー及びポーランドにおいては、行政の司法への介入が問題とされている。

ポピュリズムについては、これまでのところ明確な（決定的な）定義があるわけではない。Oxford Dictionary of Englishによると、普通の人々の利害への支援（support for the concerns of ordinary people）とされている。庄司（2018）では、「特権的エリートに対抗して一般大衆の利益、文化的特性及び自然な感情を強調する政治運動。正当化のために、ポピュリストはしばしば、チェック・アンド・バランスや少数派の権利に余り配慮することなく、直接に、すなわち大衆集会、国民（住民）投票や、大衆民主主義の他の形を通じて、多数派の意思に訴える」との定義が使われている。

そもそも民主主義国家においては、普通の人々の利害を、選挙を通じて政治に反映させようとしており、民主主義国家は本質的にポピュリズム的であるとも言える。むしろ、これまでEUにおいては、選挙によって選ばれたわけではない現場を知らないEU官僚によって政策が取り仕切られているとの批判があった（いわゆる「民主主義の赤字（democratic-deficit）」論）。欧州議会の権限が拡大されてきた背景にもこういった批判に応えるべきという要請があった。

一方で、EUの基本理念には、民主主義だけでなく、人間の尊厳、自由、法の支配、人権の尊重も挙げられており、単純に多数意見が反映されるだけでなく、少数者の意見も考慮されることが求められている。また、現代の民主主義は、主権を持つ人々の中にはいろいろな人がいることに気づいて、その「違い」を守る仕組みを含めて民主主義と考えるものであり、民主主義思想の歴史的な発展を踏まえるとポピュリズムは民主主義とは違うものと考えられるべきとも言われる（森、2014；森、2017）。この考え方からすると、司法への介入などにより少数者の意見を反映しがたくするポピュリズムは、EUの人間の尊厳、自由、法の支配、人権の尊重という基本理念のみならず民主主義の理念にも合致しないことになる。

## 2) CAPの所得再配分機能

人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、人権を尊重するという基本理念の下に構築されたEUであるが、不平等の拡大は、EUの政治制度への反発を生み、ひいては自由や民主主義が毀損されるおそれが生じる（Financial Times, 2020s）。自由民主主義制度を守るためには、機会の平等だけでなく、結果の平等にも一定の配慮が欠かせない（日本



経済新聞, 2020c)。新型コロナ禍では特に EU 南部の加盟国が疲弊して北部の加盟国との経済格差が拡大し, 南部の加盟国への経済支援等で統合を深めなければ, EU 不信が強まって解体に向かいかねないと言われ<sup>(9)</sup>, EU の将来は人々の感情をいかに制御してポピュリズムの動きを抑えることができるかにかかっているとされている(遠藤 (2020) 参照)。

結果の平等を保つためには所得再配分 (Redistribution) が重要である<sup>(10)</sup>。欧州連合の機能に関する条約 (Treaty on the functioning of the European Union) 第 39 条において, CAP の目的の一つとして, 農家の収入を増やすことにより適正な生活水準を維持することが挙げられているように, CAP にも所得再配分の機能が期待されていることから<sup>(11)</sup>, ポピュリズム対応での CAP の意義について検討しておくことも重要であると考えられる。

ところで, ポピュリズムの懸念が大きい東部や南部の加盟国との連帯を維持するために導入された新型コロナ禍復興基金であるが, その配分については, 根本的な目的である EU の理念をどのように確保していくかということが課題となった。法の支配の遵守を基金の配分条件にするフィンランド, オランダ, スウェーデン, デンマークの動きに対しポーランド及びハンガリーが反発し, 一時は両国を除いた新型コロナ禍復興基金を立てる案が検討されるなど混乱が生じた。最終的には 法の支配の条件についての解釈宣言を出して決着したところであるが, 法の支配といった EU の基本理念を維持するために必要な結果の平等のためにまず新型コロナ復興基金を先に提供すべきなのか, それとも, EU の基本理念である法の支配が守られていないのに新型コロナ復興基金を配分すると現状を追認することになるのか, 判断が難しい問題である。

### 3) ポピュリズムと CAP

第 1 項において, ポピュリズムを EU の基本理念に照らし合わせて検討したところであるが, このポピュリズムの特徴を踏まえて, その CAP や EU の農産物貿易政策に与える影響を考えてみたい。

「EU に (は) テクノクラシー (専門家支配) とデモクラシーとの間に今なお横たわる緊張関係 (がある) (遠藤, 2013: 29)」とされる。農業分野においては特に, 農業政策の専門技術的性格や, CAP 財源が関税収入などの農業部門にかかる独自財源の割合が大きかったこともあり, 加盟国の農業担当閣僚, 欧州委員会農業総局, 農業団体等の濃密な連携により「閉じられた政策形成」が行われ, 消費者, 環境団体や食品団体の利害は余り政策に反映されてこなかったとされる ((Roederer-Rynning, 2015: 204)。しかしながら最近, 冒頭で述べたように, 農業分野も「(他の分野に) 開かれたものになった」のであり, これにより消費者, 環境団体や食品団体の影響を受けやすくなっている。この変化は, それをポピュリズム的と呼ぶかどうかは別として, EU 社会全体においては民主主義の赤字が改善される方向に動いていると評価されるのではなかろうか<sup>(12)</sup>。

一方で, 少数者の意見を反映する仕組みを含めて民主主義とする観点からはどうなるであろうか。農家の数は減り続けており (European Union, 2018: 11), 現農業委員のヴォ

イチェホフスキ氏も、欧州議会での承認手続の際に農家数の減少に強い危機感を表明している（European Parliament, 2019）。EU政策全体でみると農家や農業関係者及びかつての「閉じられた政策形成」の構成者である加盟国の農業担当閣僚、EUの農業総局、農業団体等の意見はもはや少数者の意見の代表と言えるだろう<sup>(13)</sup>。しかしながら、農業は他産業に比べ自然条件の制約を受けるなど異なる特徴を有しており、この特徴は、現在における「普通の人々」や「一般大衆」には理解されにくいところがある。今後とも、農業の特徴について、農家や農業の現場に造詣の深い専門家が持つ意見も適切に政策に反映されていくことが望ましい。現代の民主主義には社会の多様性を認識し少数者の立場を尊重するという特徴が備わっているとすると、ポピュリズム的に、多数の意見が政策に反映されればそれでよしとするのではなく、農業関係者の少数意見も適切に政策に反映されることがEUの基本理念に合致するということになる。

ポピュリズムについては、欧州においては、福祉国家と再分配の政策を柱とする左派のポピュリズムと、規制撤廃と減税などの政策を柱とする右派のポピュリズムが存在するとされる（庄司, 2020）。近年においては、独仏や北欧、EU東部の国においては右派のポピュリズムの伸展が、スペイン、イタリア、ギリシャなど西南部の国においては左派のポピュリズムの伸展がみられる（Timbro, 2019）。

左派のポピュリズムに関しては、財政規律を強調して農業予算を削減する方向とは逆方向であることから、農業分野にとっては、（少なくとも現状維持が農業分野にとって有益との観点からは）大きな問題は少ないのではなかろうか。

一方で、規制撤廃や減税を主張する傾向のある右派のポピュリズムについては、ポーランドやハンガリーなどEU東部の国はCAP予算の裨益（ひえき）国であり、農業保護に反対することはないと思われるものの、CAP予算の供出国であり、かつ雇用に占める農業の割合が少ない北西部の国々においては、農業分野の規制や農業分野への予算配分について問題視する、あるいは少なくとも予算削減に反対しない可能性があるのではないか。

ちなみに、北西部の諸国では既存政党にとって代わる勢力として、環境派がポピュリストより有力になっているとされている（Financial Times, 2020）。このように環境派の比重が大きくなっている状況において、農業派の専門家と環境派の専門家が対立している状況（3～4頁参照）は農業分野にとって決して望ましい状況ではないと言えよう。

以上、右派のポピュリズムに関しては、農業保護の現状維持に対しては逆風になりこそすれ追い風になるとは考えにくい。

なお、貿易政策に関しては、「EUレベルでは自由貿易、開放市場、物・人・サービス・資本の自由移動、競争などの成長と効率性にもっぱら焦点が当てられる」のに対して、ポピュリズムは「国境と市場を閉ざすことをめざす」とも言われる（庄司, 2018）。しかしながら、「EUという仕組みは、物・人・サービス・資本の自由移動を意味する単一市場の構築までは機能し・・・それを越えて数多くの政策分野で共通ルールが各国法に優先するようになると、次第に反EU感情が高まり、とくに2015年難民危機で頂点に達した」のであって（庄司, 2020）、農産物の単一市場や貿易自由化への反発が近年のポピュリズムの

興隆を招いたわけではない。したがって、ポピュリズムの動きが農産物について保護貿易政策に向かうことはないのではなかろうか。

## 5. 経済的・域外事情の側面 (③)

### (1) リベラルな WTO 等の貿易制度

第二次世界大戦後、EU は CAP の効果もあって農産物輸入国から輸出国に転化し他の農産物輸出国との間で軋轢（あつれき）を生じたが、これがガット・ウルグアイラウンド交渉で厳しい交渉が行われる大きな原因の一つであった。しかし、EU はガット・ウルグアイラウンド以降、立て続けに改革を実施してきており（価格支持から直接支払いへの移行、さらには直接支払いの生産とのデカップリング等）、かつてのように輸入農産物に可変課徴金を課したり域内農産物に事実上の輸出補助金を付けたりして輸出することにより世界の農産物市場を大きく歪曲（わいきょく）するという事はなくなっている。

もとより、第二次世界大戦後の GATT/WTO による貿易自由化は、貿易制限の全くないレッセ・フェールの自由貿易を目指すものではなく、各国内の福祉政策と共存するような形で整えられ、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「埋め込まれた自由主義」の考え方に沿った形で進められている（飯田, 2007: 103; Ruggie, 1983）。農産物貿易市場は、現在、貿易制限の全くない自由貿易市場には程遠いとは言えるものの、他の分野と比較して大きく遅れている状態ではない。

WTO がルール形成の機能においても紛争解決の機能においても弱体化していることもあり、EU がこの輸入自由化の面で非常に大きな圧力を受けるということではなくなった。したがって、EU が、経済的・域外事情の側面からは、当面、(FTA での他分野とのリンケージ交渉による譲歩を除き) 更なる農産物の輸入自由化に向けて大きく踏み出すとは考えにくい。

一方で、輸出面については、最近の新型コロナ禍においても世界各国で農産物についても輸出規制が導入された。これら各国の動きに対して、EU を含め WTO 加盟国の有志国等による輸出規制を自制する等の宣言が幾つか発出されたほか、WTO 農業委員会においても次期閣僚会合に向けての成果の一つとして輸出規制が比較的熱心に議論されるようになってきている。そもそも輸出規制については、WTO 協定において輸入規制と輸出規制のアンバランスがあり、WTO 農業交渉においても農産物輸入国を中心に各種改善提案が行われたが、ウルグアイラウンドより後はほとんど議論の進展がみられなかったところである。EU は、既に農産物の純輸出地域になったが、圧倒的な輸出国というわけではなく、また油糧種子など域外依存している産品もある。このような状況下で、EU は、農産物等に係る輸出規制については、各国・地域との FTA において改善を図ろうとしているようである。特に、将来 EU に加盟することが期待される国や地中海諸国等との FTA において、WTO 協定上認められた農産物の輸出規制につき WTO 農業協定による手続規定より厳格な手続規定を置くなど、前進させている。

## （2）環境の側面

3. の経済的・域内事情の側面において、農業派と環境派の対立の根深さについて述べたところであるが、こと域外事情への対応に際しては、域外国においても環境対策が十分採られているかどうか把握すべきであると考える点で、両派は同じ方向を向いている。環境派からすると、域内の農業政策ですら問題があるのであり、まして域外においてをや、というところではなかろうか<sup>(14)</sup>。

環境の側面では、域外事情について環境の問題が典型的に現れている EU メルコスール FTA について代表例として取り上げてみたい。EU メルコスール FTA は一昨年締結されたが、環境面での取組が不十分ではないかとの指摘が相次いでいる。この FTA においては農産物について牛肉、エタノール、鶏肉、砂糖等の関税割当で譲歩を行ったが、これが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のではないかとの懸念が提起されている。これに対し FTA 交渉に当たった欧州委員会は、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 への輸入を防ぐことができるとしている。しかしながら EU 域内各国からの批判は絶えず、特に、メルコスール諸国において環境規範が遵守されているかどうかの監視や、違反している場合の制裁を含めた環境規範の執行方法についての規定が不十分であると批判されている（IHS Markit, 2020d）。環境に対する意識の高い北欧諸国のみならず、EU 内において自由貿易派とされるオランダの世論も EU メルコスール FTA 懐疑主義に傾き（Financial Times, 2020g）、更にフランスやドイツも批准に慎重姿勢を示し、このままでは批准は困難ではないかとも言われる（日本経済新聞, 2020b）。欧州委員会は、証明スキームなど違法伐採を防止するために具体的にどういった措置を採りうるのか検討しているようであるが（IHS Markit, 2020e）、そもそも EU の主権が及ばないメルコスール諸国における環境規範の執行状況の監視には根本的に大きな困難が伴う。

このような域外の国の遵守監視等の問題を回避し、EU 自身が執行できる方法の一つとして、環境対策が十分でない国に対し輸入関税を引き上げる国境炭素税（Carbon border tax）がある。しかしながら、農業分野に国境炭素税を導入することについては、

- ・ WTO 規定との整合性を確保する必要があること、
- ・ WTO 規定との整合性を確保する方法の一つとして、域内での炭素排出削減のための排出取引制度（emissions trading scheme）の対象に組み込むことがあるが、当該制度の対象から農業が除外されているなど EU 域内の農業においても炭素削減の取組が遅れていること、
- ・ そもそも、一国以上のサプライチェーンを経た製品について正確に排出取引制度を執行するためにはどの段階でどの程度の価値が付加されたか正確に割り出す必要があるがそれが困難なこと

など、様々な技術的困難が伴うとされている (Financial Times, 2020k)。EU のウェイア  
 ンド貿易総局長は、農産物は EU の国境炭素税の影響を受けないとしている (IHS Markit,  
 2020c)。

ただ、農業分野を排出取引制度の対象とするに当たって農業から排出される温暖化ガス  
 に価格を付ける幾つかの方法が開発されてきているとも言われる (IHS Markit, 2020c)。  
 EU を含めた国境炭素税対応の今後の動きについては、米国がどのように動くかが重要に  
 なってくると思われるが (Financial Times, 2021e)、米国のバイデン大統領は、その選挙  
 公約において、貿易政策として、対象に農産物が含まれるかどうかは明示されていないも  
 のの炭素調整金 (carbon adjustment fees) を提言している。今後、大きな流れになる可能  
 性もあり (Financial Times, 2020c) フォローしていきたい。

## 6. 政治的・域外事情の側面 (④)

新型コロナ禍はグローバルなサプライチェーンの脆弱 (ぜいじゃく) 性を浮き彫りにし  
 たが、新型コロナ禍によって急激に状況が変わったのではなく、それ以前の米中対立、更  
 に前の 2008 年の金融危機からの自由貿易の揺れ戻し、リベラルな国際秩序の後退や国家  
 の復権といった動きを加速化させているという見解が多い (Financial Times, 2019 ; 朝日  
 新聞, 2020b ; 細谷, 2020)。

この節では、まずは、米中対立による世界経済のデカップリング (decoupling) の動き  
 が EU の対米関係 (環大西洋関係) 及び対中関係に与える影響、次に、新型コロナの影響  
 を検討し、これらの影響が EU の農産物貿易政策に与える影響について検討してみたい。

### (1) 米中対立による世界経済のデカップリング or 地政学的変化

#### 1) EU の対米関係

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  
 による欧州復興支援、その後の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り、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 (Atlantism)) が存在してきたと言われている。  
 また、EU が 1990 年代初めに CAP のマクシャリー改革に踏み出した大きな要因とし  
 て、米国等が EU の補助金付き農産物輸出を問題視し、CAP 改革を行わないと単に農産物  
 貿易紛争にとどまらず軍事的な安全保障を含めた米国との協力関係を壊すおそれがあった  
 という差し迫った懸念があった (羽村, 2019 : 15)。

現在、米国と EU の間には、NATO の費用負担等の軍事面、独露の天然ガスパイプライン  
 等のエネルギー面、航空機補助金や IT 規制などの工業産品面、気候変動条約や WTO 改  
 革対応などの国際制度面において、意見が対立する課題が山積している。特にトランプ政  
 権になって以降、米 EU の協力関係は悪化し、米国は EU に対し、安全保障を理由として

鉄鋼・アルミ製品への追加関税をかけるなど、同盟国同士とはとても思えない状況が続いてきた<sup>(15)</sup>。

しかしながら、バイデン大統領はより伝統的な同盟国と行動を共にしようとするだろうとされており（Financial Times, 2020o）、また、ジョージ・H・W・ブッシュ大統領以来で最も汎大西洋主義を重視する（pro-Atlanticist）米国大統領になるのではないかとされている（Financial Times, 2020p）。米国とEUの関係は、急激ではないにせよ<sup>(16)</sup>、今後大きく改善していくことが予想される。農業分野においても、トランプ前大統領時代に米国農務省は、EUの農場から食卓へ戦略（Farm to Fork Strategy）や生物多様性戦略（Biodiversity Strategy）は世界の食料安全保障等に悪影響を及ぼすと批判するレポートを公表したところであるが（USDA, 2020）、バイデン大統領は、気候変動に理解があり、EUのこれらの戦略にはより戦闘的ではないアプローチを採るのではないかとされる（IHS Markit, 2020j）。

こうした米国の政治情勢の変化を受けて、EUは「グローバルな変化に対応した新しいEU米国間の議題（A new EU-US agenda for global change）」と題する文書を作成し（European Commission, 2020d）、米国に対し、新型コロナ禍対策、環境問題、技術・貿易等、民主主義や人権の四分野で協力を進めることを提案している。この文書において、貿易に関しては、バイの貿易を促進し、貿易障壁を削減し、バイの貿易問題を解決することを提案している。

## 2) EUの対中関係

では、米国が厳しく対立している中国に対するEUの認識はどうであろうか。

元々EUは、中国との関係において政治や安全保障より経済を優先し、過去10年間、EUは中国を経済のレンズを通して見てきたと言われていた（Financial Times, 2020i）。しかしながら、中国の近年の外交及び軍事活動、一帯一路戦略による欧州東部諸国への影響力拡大を背景にムードが変わり、政治や安全保障のウェイトが高まったと言われている（Financial Times, 2020i）。一昨年3月の「EU・中国－戦略的展望（EU-China – A strategic outlook）」を踏まえ昨年9月のフォンデアライエン委員長による一般教書演説でも、EUは中国とは全く異なるガバナンス及び社会を促進しているとして、中国を、「交渉相手で、経済上の競争相手で、体制上のライバル（negotiating partner, an economic competitor and a systemic rival）」として位置付けている（European Commission, 2020a）。

ただ、EUにはいまだ中国との地政学的な衝突を辞さない覚悟は欠けているとも言われる（Financial Times, 2020q）。米国の政治の混乱も著しく、一方で中国の経済的な伸展も目覚ましい（Financial Times, 2021f）。EUは「自らの価値や利益を脅かす中国の行動には対峙しつつ、安定した経済関係を堅持したい。この二つをいかに両立できるかに悩んでいる」状態であろう（鶴岡, 2021）。ちなみに貿易全体で見るとEUは対中国で大幅な輸入超過であるものの、農産品に関してみると、EUは2011年から大幅な輸出超過となっている（European Union, 2019）。

しかしながら EU の対中認識は悪化している（ベナー，2021；熊谷，2021）。中国の権威主義的政治体制と EU の人間の尊厳，自由，民主主義，平等，法の支配，人権の尊重という基本理念との乖離は甚だしく，EU は最終的には，基本理念を共有する米国に与していくことになるを考える（Financial Times, 2021h）<sup>(17)</sup>。

## （2）新型コロナ禍の影響

新型コロナ禍を受けて，各国で輸出規制や物品の囲い込みが行われるなど，国際貿易制度が非常に混乱したところである。単一市場を標榜する EU 内においても，マスクや人工呼吸器などの医療資材・機器を対象として，域内へのものに対しても輸出禁止や制限措置が取られるなど混乱した。この混乱はイタリアやスペインにおいて EU の存在意義への疑問を生じさせる大きな要因になるなど，統合という EU の根幹にまで悪影響を及ぼした<sup>(18)</sup>。

このような事態を受け，フォンデアライエン委員長とミッチェル大統領は，昨年 4 月，「本質的な物資（essential goods）」を欧州で作り，戦略的なバリューチェーンに投資し，第三国に依存しすぎることを減らす緊急の必要性があると表明した（Financial Times, 2020c）。また，域内市場担当のブルトン委員は，同月，グローバリゼーションは，医療機器だけでなく全ての戦略的な工業部門及び農業においても行き過ぎであるとし（Financial Times, 2020e），フランスのマクロン大統領は生産の海外移転は持続可能ではなく，農業，医療，工業及び技術の独立を再構築する必要があるとした（Financial Times, 2020d）。さらに，ヴォイチェホフスキ農業委員も，新型コロナ禍は，食料のより短いサプライチェーンが必要であることを示していると欧州議会議員に対し表明した（IHS Markit, 2020a）

しかし，一方で，ホーガン貿易担当委員（当時）は，生産の域内回帰（reshoring and nearshoring）は，本質的な物資の備蓄と合わせて，パンデミックへの回復力を創造するために役目を果たすだろうが，最近 EU において医薬品・医療機器の生産が大きく増大しているのは危機対応であって永続的な解決ではないとし，（むしろ）EU の膨大な 2 国間貿易協定の網が EU の輸出業者に利益をもたらし，域内への医薬品・医療機器の供給者にとっては，国内での生産に頼るよりバリューチェーンを多様化することができるとしている（Financial Times, 2020e）。また，ブルトン委員も，サプライチェーンの信頼性を調査し，医薬品・医療機器を含め重要な分野の国内生産能力を形成しなければならないとしつつも，EU は豪州やカナダといった重要な国々と持続可能なパートナーシップを形成する必要があるとする（Financial Times, 2020f）。EU 内部では，本質的な物資について域内での生産に重点を置いて域内回帰を進めるか，域外からの安定供給も重要であるかでせめぎあいがあると思われる。

## （3）米中対立及び新型コロナの貿易政策への影響

以上，米中対立の影響及び新型コロナの影響を検討してきたが，これら国際情勢の大きな変化への貿易政策としての対応策は，生産の域内回帰か域外のサプライチェーンの強化であろう。生産の域内回帰については，コスト上昇や規模が小さい域内市場に反対に依存

する新たなリスクが生じる。一方で、域外の供給元の多様化についても、供給元に注意しないと政治的理由をもって簡単に輸出規制を導入されるといったリスクが生じる（デイビス，2020）。

生産の域内回帰については、昨年11月16日に欧州閣僚理事会で採択された産業政策に係る文書では、「戦略的自立（strategic autonomy）」を達成するために（域外への）依存を減らしレジリエンスを向上させる分野として、健康、防衛、宇宙、デジタル、エネルギー、重要原材料（critical raw materials）を挙げており、これまでに比較して域内生産を重視していこうという姿勢がみられるようになってきている（Council of European Union, 2020）。ただ、農産品等への言及はなく、農林水産政策において「戦略的自立」概念を打ち出した議論はいまだ行われていないようである。EUは農産物の純輸出地域であり、域内については食料安全保障面の懸念を余りしていないようであるが、油糧種子など域外に依存するものについては、域内生産回帰を図るか域外との関係を重視するか検討されることもあるかもしれない。

域外からのサプライチェーンの強化については、サプライチェーンが中国に過度に依存していることが問題視された<sup>(19)</sup>。新型コロナ禍を受けて米中対立による世界経済のデカップリングの動きが進んでいる。上記のとおり、EUの対米関係と対中関係にかける比重の違い、またEUの基本理念との整合性を考えると、EUとしては、安定的な貿易関係を形成する相手国は、今後徐々に、米国を始めとして、カナダや豪州、さらには民主主義価値などを共有している国になるのではなかろうか（Financial Times, 2021i）。農業分野においても、油糧種子など域外依存している農産物の安定供給先については同様な方針になるのではなかろうか。EUが信頼できる安定的な輸入先としては、まずは域内で、次に米国、カナダ含むNATO加盟国（ちなみにEUからの脱退を決めた英国もNATOの加盟国である）や将来のEUの加盟国、そしてFTA締結国、特に輸出規制等についてレベルの高い規範を置いているFTAの締結相手国だろう<sup>(20)</sup>。

一方で、EUとの貿易における米国の関心事項には常々EUへの農産物の輸出の拡大が含まれており、今後、新型コロナ禍が落ち着き、EU米関係の改善を検討する際には農産物の更なる自由化も当然検討対象に入るだろう。

## 7. まとめ

CAPは、1960年代初頭に成立以降1990年代初頭のマクシャリー改革まで長期間大きな変更なしに執行されてきたが、1990年代以降、何回も改革が繰り返されてきている。2018年初頭に提案された欧州委員会の次期CAP案については、現在のところ骨格は変更されていないものの、今後の検討において、さらには実際の運用に際して様々な議論を巻き起こすことが予想される。その議論の結果次第では、新たな改革が検討されることもあるだろう。

自然条件に左右されやすく、生産サイクルが比較的長期である農産物生産を担うEUの



多くの農家にとっては、CAPが安定することが望ましいであろう。また、EUにおいて過去に行われた価格支持に戻ることはあり得ないにしても、対域外にせよ対域内にせよ現行の直接支払いなどが維持されることは、EU域内の多くの農家にとっては望ましいことであろう。

今後CAPの安定性はどの程度確保され、農業保護はどの程度維持されるのであろうか。前節まで経済的・域内事情の側面、政治的・域内事情の側面、経済的・域外事情の側面及び政治的・域外事情の側面に分けて検討してきたことを、CAPの安定性及び農業保護の維持という視点からまとめてみたい。

まず、経済的・域内事情の側面(①)であるが、食料安全保障についてはほぼ達成されていることから予算増額要求の理由にはならないだろう。多面的機能の側面についても、こと環境面に関しては、環境派からの評判が悪く、農業派は欧州議会では取りあえず押し切ったものの、今後執行等に際しても批判が相次ぐことが予想される。新型コロナ禍の影響については、域内に関しては、農産物については大きな混乱も生じておらず、大きな制度変更につながることはないだろう。

次に、政治的・域内事情の側面(②)であるが、EU統合の象徴としての役割がほぼなくなってきており、他の優先分野との間での予算配分競争で苦勞することになるだろう。CAPには格差是正の役割も期待されているが、欧州のポピュリズムの動きに鑑みると、農業分野への逆風になりこそすれ追い風にはなりそうにはない。

経済的・域外事情の側面(③)については、これまでのCAP改革及びWTOの状況等に鑑みこれ以上の輸入自由化及び域内保護削減が必要な事態は当面想定できない。ただし、環境の側面でFTAの締結による環境への悪影響を懸念する加盟国が増えているものの、FTAに係る環境対策執行のための改善策を検討しこそすれEUとして自由貿易体制自体を後退させるつもりは毛頭ないであろう。

政治的・域外事情の側面(④)については、EUにとって重要な米国との関係を踏まえ、米国の関心事項であるEUへの農産物の輸出のために更なる自由化を検討することはあり得るだろう。なお、新型コロナ禍の影響については、今後、重要物資について、域内での生産に重点を置いて域内回帰を進めるか、域外からの安定供給も重要と考えるかでせめぎあいがあると思われる。しかしながら、こと食料に関しては、食料安全保障がほぼ達成されていることから、急に生産の域内回帰を進めることはないだろう。

以上、経済的・域外事情の側面(③)以外の側面では、CAPには今後も改革圧力が続き、CAPが骨格をなすEUの農産物貿易政策等も影響を受け続けることになると考えている。

注(1) 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いるかについて検討するという趣旨から、できるだけ幅広い要因をカバーしようとした結果、それぞれの要因の検討及び記述が浅くなったことも否めない。また、それでも、明示的に今後の課題としたもの以外にも欠けている要因が多々あると思われる。個々の要因の検討の深化及び対象要因の拡大は今後の課題としたい。

(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) 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, 2020e）、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。

(4) 昨年度のレポート（羽村，2020）では、環境問題として、環境派からのCAPの環境対策への批判や、EUによるFTAを通じた環境規範の輸出の側面を取り上げ、環境問題を主として政治的側面として扱った。しかしながら、今年度は環境派のCAP批判への農業派からの経済的反論や、FTAについても環境規範の執行に当たっての経済的課題も取り上げたところであり、元々CAPと環境政策との関連付けについては農業派から提起されてきた課題であることにも鑑み、今年度のレポートにおいては環境問題を主として経済的側面として取り扱っている。

(5) 新型コロナ禍に際してEUは、流通面だけでなく生産面でも、一時的な過剰対策として、CAPの第一の柱の価格所得政策を使って酪農品や肉類の民間の備蓄を補助し、生乳、ジャガイモ、小麦生産者等がEU競争法に触れることなく自主組織的に市場措置を講じることを認め、外国からの季節労働者の移動が円滑にできるようにし、加盟国による自主的な補助を行う際の柔軟性を拡大するなどの措置を講じたところである。

(6) フランスの欧州担当大臣は、EUとは単なる市場ではなく、文化及び政治的プロジェクトであるとしている（Financial Times, 2020n）。一方で、国民の多くがEUを自由貿易圏又は共通市場といった経済プロジェクトと見なしていた英国は（日本経済新聞，2021）、EUから離脱することになった。

(7) 最近では、EUとして50億ユーロのEuropean Peace Facilityを設けて海外の紛争に対して軍事支援を送ることができるとの決定がなされ（Financial Times, 2020r）、軍事面でのEUの役割の拡大が図られている。

(8) 欧州連合条約（Treaty on European Union）第2条。

(9) パリ政治学院のドミニク・レニエ教授（朝日新聞，2020a）。

(10) 特に、新型コロナ禍によって不平等が拡大した面があることを念頭に、所得の再配分が再度議題に上がるだろうとも言われる（Financial Times, 2020m）。

(11) ただし、農家の収入の増加と生産性の向上との間に明確な関係性を持たせて、生産性の向上により農家の収入を増加させるというニュアンスの表現になっている。また、CAPの所得再配分機能については、CAPへの財政規律がますます厳しくなり、EU拡大により再配分対象となる農家が増え、直接支払いという政策手法が伝統的な農業団体の結束を弱めることになるにつれ、それぞれ、①農家と非農家の間、②旧加盟国と新加盟国の間、③異なる農家間での再配分をどのようにするかとの議論が激しくなっているとされる（Roederer-Rynning, 2015: 214）。

(12) なお、EUによる共通政策には、「EUという装置を活用することにより、加盟国の政治家たちは自国民に不人

気な政策を行うことができ、かつ、その責任を EU に押し付けることができる」(庄司, 2018) という側面があり、CAP についても、その創設当時においては、EU 段階で共通の農業政策を実施することにより、農業改革を進めるに当たって生じる国内の軋轢による政治的不安定を避けるという側面があったと考えられる(渡辺, 1994: 72 参照)。

(13) なお、農業関係者の意見はもはや少数者の意見としたが、地域的にみると、雇用に占める農業の割合は EU の東部及び南西部で高くなっている(European Union, 2018: 20)。昨年 7 月に行われたポーランドの大統領選においては、右派ポピュリズム政党と言われる Law and Justice (現農業委員の出身母体でもある) は地方で強く労働者や農家で過半数の支持を得たとされている(Financial Times, 2020m)。ゆえにこういった加盟国においてははまだ少数意見とまでは言えないかもしれないが、雇用に占める農業の割合の減少率は EU 全体に比べ大きく(European Union, 2018: 11)、農業関係者の意見は今後徐々に反映されにくくなっていくものと思われる。

(14) ただし、ウェイランド欧州委員会貿易総局長は、EU における農業の環境対策について、第三国で EU より環境にやさしい農業をしている国がたくさんあるとした上で、EU 農業が先導者であるという考え方に警告すると発言している(IHS Markit, 2020c)。域外との比較における EU の農業部門の環境対応についても、域内で様々な評価があることに注意が必要であろう。

(15) このような状況に対応し、EU は、外交や防衛政策分野において、さらには産業政策分野において「戦略的自立 (strategic autonomy)」についての議論を続けてきたところである(Financial Times, 2021g)

(16) 一般的な米国人にとって冷戦、ましてや第二次世界大戦の記憶は遠く、欧州からの子孫が多かった NATO 形成時(1948 年)とは異なり、アジアやラテンアメリカから移住した子孫が多くなるなど、汎大西洋主義を維持するのは簡単ではないとの見方もある(Financial Times, 2020j)。また、トランプ政権下での米国との軋轢を経て、多くの EU 市民は米国市民をまだ信用できないでいるとの指摘もある(Financial Times, 2021e)。

(17) 昨年末に調印された EU と中国の投資協定は、米国を始めとして世界の自由民主主義国に波紋を投げかけたところである。ただし、取りあえず投資の部分で利害一致したものの FTA まで踏み込まず、また、実質的には労働力問題や公的補助問題など中国の制度の構造問題に踏み込めていないとされる。また、欧州議会の批准等のハードルが残っているとされ、公式に結論が出るまでに少なくともあと一年かかるとされる。(Financial Times, 2021a; 2021b)

(18) この影響が余りにも深刻であったことも影響して、EU は 6 頁で述べた巨額な EU の共有債務となる新型コロナ復興基金の設置を決断した。

(19) 新型コロナ復興基金設置に際しての当初の独仏の合意において、現在中国に過度に依存しているサプライチェーンを多様化し、競争政策を近代化することにより、欧州の経済的工業的回復力及び主権 (resilience and sovereignty) を強化することがうたわれている(Financial Times, 2020h)

(20) ちなみに、医薬品・医療機器に関してはあるが、EU からの輸出について、新型コロナ禍に際して医療機器の輸出規制の対象国とするかどうかには差が見られた。EU が昨年 4 月下旬に医療機器の輸出規制を延長した際に、EFTA 諸国(アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス)に対する輸出規制は既に撤廃されていたし、EU 加盟候補の西バルカン諸国(アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ、北マケドニア、モンテネグロ、セルビア)は延長の対象国から除外された(Financial Times, 2020c)。同様の対象国の選別は、本年 1 月末の新型コロナワクチンの輸出規制についても見られ(Financial Times, 2021j)、EU は戦略的に輸出規制の対象国を選別しているのではないかと思われる。

[引用文献]

- 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.
- Council of the European Union (2020), Council Conclusions on “A recovery advancing the transition towards a more dynamic, resilient and competitive European Industry”, 16 November 2020.
- EU MAG (2020), Vol. 80, 4 November 2020, <https://eumag.jp/behind/d1120/> (2021年1月28日アクセス).
- European Commission (2018), EU budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020, 1 June 2018.
- European Commission (2019), The environmental objectives of the future CAP, 25 January 2019.
- European Commission (2020a), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, 16 September 2020.
- European Commission (2020b), State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary, 16 September 2020.
- European Commission (2020c), Commission Staff Working Document, Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, 17 September 2020.
- European Commission (2020d), Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, A new EU-US agenda for global change, 2 December 2020.
- European Commission (2020e), The common agricultural policy at a glance, <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance> (2021年1月13日アクセス).
- European Commission and HR/VP (2019), EU-China – A strategic outlook.
- European Parliament (2019), Hearing of Janusz Wojciechowski Commissioner-Designate (Agriculture), Committee on Agriculture and Rural Development, Associated Committee: Committee on Environment, Public Health and Food Safety, 1 October 2019.
- European Union (2018), Farm structures.
- European Union (2019), Agri-food trade in 2018.
- Financial Times (2019), Free trade is under fire but we must fight for its preservation, 2019年9月24日.
- Financial Times (2020a), Virus lays bare the frailty of the social contract, 2020年4月4日.
- Financial Times (2020b), Covid-19 exposes EU’s reliance on drug imports, 2020年4月21日.
- Financial Times (2020c), EU trade chief urges tougher defences against foreign takeovers, 2020年4月17日.
- Financial Times (2020d), Transcript: ‘We are at a moment of truth’ Emmanuel Macron, 2020年4月

- 17 日.
- Financial Times (2020e), EU should ‘not aim for self-sufficiency’ after coronavirus, trade chief says, 2020 年 4 月 24 日.
- Financial Times (2020f), EU industrial supply lines need strengthening, commissioner warns, 2020 年 5 月 6 日.
- Financial Times (2020g), Franco-Dutch alliance could be harbinger of things to come in EU trade deals, 2020 年 5 月 8 日.
- Financial Times (2020h), Germany and France unite in call for €500bn Europe recovery fund, 2020 年 5 月 19 日.
- Financial Times (2020i), Three compass points for an EU-China policy, 2020 年 6 月 5 日.
- Financial Times (2020j), Biden will not revive the Atlantic alliance, 2020 年 6 月 18 日.
- Financial Times (2020k), Can the EU’s carbon border tax work for farming?, 2020 年 6 月 26 日.
- Financial Times (2020l), French elections show growing strength of Europe’s Greens, 2020 年 7 月 2 日.
- Financial Times (2020m), Duda’s win heralds tussles with Brussels and at home, 2020 年 7 月 15 日.
- Financial Times (2020n), France to push for rule-of-law sanctions as part of EU recovery plan, 2020 年 8 月 3 日.
- Financial Times (2020o), Phil Hogan’s departure leaves EU/US trade relations in doubt, 2020 年 9 月 3 日.
- Financial Times (2020p), Biden plans to reset ‘America First’ foreign policy, 2020 年 10 月 20 日.
- Financial Times (2020q), Europe must take sides with the US over China, 2020 年 12 月 4 日.
- Financial Times (2020r), EU pushes ahead with foreign military assistance plan, 2020 年 12 月 19 日.
- Financial Times (2020s), A better form of capitalism is possible, 2020 年 12 月 31 日.
- Financial Times (2021a), China sees EU investment deal as diplomatic coup after US battles, 2021 年 1 月 1 日.
- Financial Times (2021b), EU has handed China a strategic victory, 2021 年 1 月 5 日.
- Financial Times (2021c), ‘We need a real policy for China’: Germany ponders post-Merkel shift, 2021 年 1 月 6 日.
- Financial Times (2021d), Climate diplomacy is winning its fight against a zero-sum mindset, 2021 年 1 月 14 日.
- Financial Times (2021e), The carbon tax that Brussels hopes will catch on, 2021 年 1 月 15 日.
- Financial Times (2021f), America’s disarray is China’s opportunity, 2021 年 1 月 19 日.
- Financial Times (2021g), EU salutes ‘new dawn’ for US ahead of Biden’s inauguration, 2021 年 1 月 21 日.
- Financial Times (2021h), Europe welcomes the Biden era, 2021 年 1 月 21 日.
- Financial Times (2021i), The right answer to Xi Jinping is a one-China policy, 2021 年 1 月 22 日.
- Financial Times (2021j), EU clamps down on Covid vaccine exports, 2021 年 1 月 31 日.

- IHS Markit(2020a), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 17 April 2020.
- IHS Markit(2020b), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 29 May 2020.
- IHS Markit(2020c), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 5 June 2020.
- IHS Markit(2020d), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 26 June 2020.
- IHS Markit(2020e), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 10 July 2020.
- IHS Markit(2020f), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 17 July 2020.
- IHS Markit(2020g), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 18 September 2020.
- IHS Markit(2020h), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 9 October 2020.
- IHS Markit(2020i), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 16 October 2020.
- IHS Markit(2020j), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 6 November 2020.
- IHS Markit(2020k), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 27 November 2020.
- IHS Markit(2020l), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 18 December 2020.
- Matthews, Alan (2020a), The European Commission must not greenwash the Common Agricultural Policy, <http://capreform.eu/the-european-commission-must-not-greenwash-the-common-agricultural-policy/> (2021年1月14日アクセス).
- Matthews, Alan (2020b), Agriculture in the European Green Deal: From Ambition to Action, <http://capreform.eu/agriculture-in-the-european-green-deal-from-ambition-to-action/> (2021年1月14日アクセス).
- Matthews, Alan (2021), COVID-19 leaves limited traces in preliminary 2020 agricultural accounts, <http://capreform.eu/agriculture-in-the-european-green-deal-from-ambition-to-action/>(2021年1月14日アクセス).
- 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.
- Timbro (2019), Timbro Authoritarian Populism Index, <https://populismindex.com/data/> (2021年1月14日アクセス).
- USDA (2020), Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies, United States Department of Agriculture, 30 November 2020.
- 朝日新聞 (2020a) 「コロナ危機と世界 揺らぐ欧州：上 連携不足 理念より自国優先」2020年4月21日.
- 朝日新聞 (2020b) 「『移動の自由』は戻っても 新型コロナ」2020年6月10日.
- 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.
- 遠藤乾 (2013) 『統合の終焉』岩波書店.
- 遠藤乾 (2020) 「先行き 感情の制御次第 コロナ危機と世界 揺らぐ欧州: 下」『朝日新聞』2020年4月22日.
- 熊谷徹 (2021) 「ドイツが中国への姿勢を硬化 一帯一路で足並み乱れる EU」『Journalism』2021年1月号.
- 庄司克彦 (2018) 『欧州ポピュリズム』筑摩書房.
- 庄司克彦 (2020) 「欧州統合とポピュリズム—『リベラル EU』対『反リベラル・ポピュリズム』」『三田評論 ONLINE』2020年2月5日.
- 鶴岡路人 (2021) 「戦略的自律を目指す欧州 試される日本の外交力」『WEDGE』2021年1月号.
- デイビス, クリスティアーナ (2020) 「米中分断の行方 (上) 貿易秩序への信頼回復急げ」『日本経済新聞』2020年12月17日.
- 日本経済新聞 (2020a) 「欧州すくむ民主主義」2020年10月3日.
- 日本経済新聞 (2020b) 「EU 貿易交渉 環境も条件」2020年10月10日.
- 日本経済新聞 (2020c) 「敗れざる民主主義の力」2020年11月10日.
- 日本経済新聞 (2021) 「英離脱で進む EU 統合」2021年1月9日.
- 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—」『プロジェクト研究 [主要国農業戦略横断・総合] 研究資料 第10号 平成30年度カントリーレポート: 米国, カナダ, EU (条件不利地域における農業政策, 共通農業政策 (CAP) の変遷における政治的要因等の検討, ドイツ, フランス, 英国), ロシア』農林水産政策研究所.
- 羽村康弘 (2020) 「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—」農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策]研究資料 第1号 令和元年度カントリーレポート: 米国, EU (CAP), フランス, 英国, CETA, ロシア』.
- ベナー, トーステン (2021) 「米中対立で目覚めた欧州 独から日本へのメッセージ」『WEDGE』2021年1月号.
- 細谷雄一 (2020) 「『コロナ後』の世界秩序 加速するリベラルの後退」『WEDGE』2020年4月号.
- 益田実・山本健 (2019) 『欧州統合史』ミネルヴァ書房.
- 森政稔 (2014) 「第2章 多数と差異と民主主義」『変貌する民主主義』筑摩書房.
- 森政稔 (2017) 「『ポピュリズム』だめ? 多様な民意, 守ってこそ民主主義」『朝日新聞』2017年4月23日.
- 渡辺寛 (1994) 『迷走する EC の農業政策』批評社.