

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、世界情勢の地政学的変化、新型コロナ禍、地球環境問題等が世界の貿易秩序及びEUの貿易政策等に与える影響を国際政治学の視点を踏まえてフォローするとともに、今年度においては、特に、EUにおける地域政策の側面などにも言及しつつ検討してみたい。なお、本稿は、2022年1月末までの情報を基に記述している（ロシアのウクライナ侵攻が引き起こした事態には言及していない）。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。

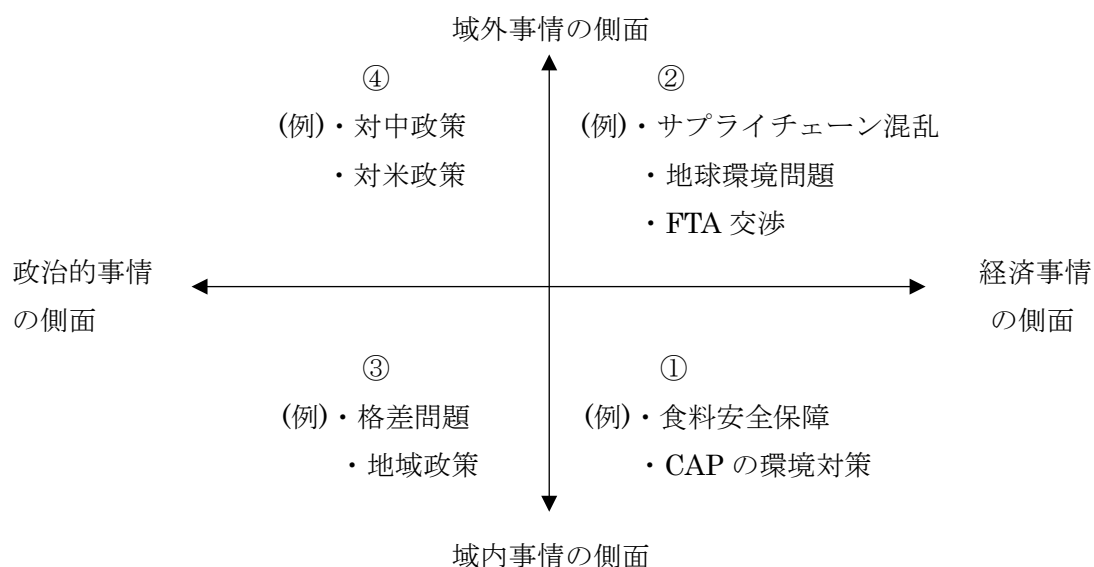


図 EUの貿易政策形成の背景事情

資料：筆者作成。

農業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、昨年度までのレポートと同じ枠組みで、経済的事情及び政治的事情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て、①経済的・域内事情の側面、②経済的・域外事情の側面、③政治的・域内事情の側面、④政治的・域外事情の側面という四つの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（前頁の図参照）について検討した⁽¹⁾。

2. 経済的・域内事情の側面（①）

この側面では食料安全保障の観点及びCAPの環境対策を取り上げたい。食料安全保障については、貿易政策は主として安定的な輸入や輸出促進政策において関係してくるが、食料安全保障は基本的に、国内生産、備蓄、輸入の三つの手段の組合せで追及していくものであり、これらのバランスを考える上で域内事情を把握しておくことは重要であると考ええる。環境政策についても、EUは環境政策に係る貿易政策を含め世界のルール作りをリードすると自負しているが、近年CAP改革の議論においては、その環境対応が不十分であると考えられる環境派と域内農業生産への配慮が不十分であると考えられる農業派の対立が厳しいことから、EUの域内事情を把握しておくことは重要であると考ええる。

（1）食料安全保障の観点

EUは、CAPによる生産増進政策やEU統合の拡大を通じて農産物の純輸出地域にまで成長し、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ており、食料安全保障の観点は主として途上国に係る課題として取り扱われている（Cardwell, 2012: 281）。欧州環境機関（European Environment Agency）は、環境政策に関連してではあるが、穀物や野菜については大方自給できており、酪農品や肉類は主要な輸出地域であるとして、これらの製品については食料安全保障に差し迫った懸念はないとしている（IHS Markit, 2021b）⁽²⁾。

欧州委員会は、「危機時における食料供給及び食料安全保障を確保するための不測事態対応策」と題するレポートを出し、新型コロナ禍下においても、EUのフード・システムの回復力（resilience）により、保健の危機は食料危機にはつながらなかったと評価している（Council of the European Union, 2021）。このレポートでは、飼料作物の自給率の低さにも言及しているが、対策としては、専門家及び各国代表による危機準備・対応メカニズム（European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism（EFSCM））を設置し、情報共有を密にし、迅速かつ協調した対応をすることを提言しているくらいで、生産の域内回帰のようなことは提言していない。

（2）CAPの環境対策

CAP 及び CAP 改革における多面的機能の環境面については、昨年度のレポートにおいて (羽村, 2021), 環境派からの評判が悪く農業派と環境派の主張が対立する状況であることに言及したところであるが、その後もこの対立状況は改善せず、欧州議会等における CAP 改革の承認プロセス (欧州議会農業委員会, 欧州閣僚会議, 欧州委員会, 欧州議会及び欧州閣僚会議による三者協議 (Trilogue), 欧州議会本会議等) において、事あるごとに対立が顕現した。

農業派からは、EU 全体にとっての民主主義の推進やデジタル化と並ぶ優先課題の一つであり (European Commission, 2019), 担当の副委員長も置かれている欧州グリーンディール政策の中核をなす「農場から食卓へ戦略 (Farm to Fork Strategy, 以下 F2F 戦略)」 (EU MAG, 2021) に対して、食料安全保障及び農家の収入を危険にさらすという批判が行われてきた (IHS Markit, 2021a)。EU の穀物業界団体の Cocala は、F2F 戦略は域内の穀物、油糧種子及び牛肉の生産を 20%減少させ、消費者一人当たりの農産物価格が 157 ユーロ上昇することになり、現在 EU は穀物全体としては純輸出地域だが、域内生産が減って第三国での生産に取って代わられることで純輸入地域にする可能性があるとした (IHS Markit, 2021m)。また、農薬業界団体の CropLife からの委託研究でヴァーヘニンゲン大学 (Wageningen University) が行った調査では、F2F 戦略は EU の穀物生産を平均して 10%~20%減らすとし、これにより価格が上昇し、輸出の低下を引き起こし EU 外の国からの輸入を増やして EU の農食貿易のバランスに悪影響を及ぼし、また品質の問題も引き起こすとした (IHS Markit, 2021p)。同じくヴァーヘニンゲン大学への委託研究で行われた農業団体の Copa-Cogeca の調査では、F2F 戦略及び生物多様性戦略は、EU の畜産生産を 10%~15%減らすとし、これは主に F2F 戦略が肥料の使用を 20%減らせることにより飼料の供給を減らして飼料コストを上昇させることによるとした (IHS Markit, 2021p)。

環境派や欧州委員会農業総局幹部は、これらは食料廃棄物の減少、食生活の変化、農業補助金のグリーン化及びより持続可能な貿易政策による影響といった要素を排除した調査であり、レポートの結論は過大であるとしている (IHS Markit, 2021o)。また、フランスの農業調査機関の INREA は、米国農務省が一昨年公表した、F2F 戦略により EU 地域の農業生産は 12%減少し、農産物価格が 17%上昇するとした予測 (USDA, 2020) について、この予測は農業生産条件や市場への影響だけを検討しており、農作業のやり方や食料需要の変化の影響による緩和効果を無視して悲観的過ぎると批判している (IHS Markit, 2021j)。

一方で、環境派からは、そもそもこれまでの CAP の環境対策は実効性が疑われる上に^③、CAP 改革案においても F2F 戦略の目標に関連付けた明確な目標が設定されておらず、実効性が疑われるとの批判が行われている。環境 NGO の European Environmental Bureau は、欧州委員会に対して、炭素削減目標について、農業分野の目標を他分野の目標から区別して特定したものに促すように促し、これにより環境対策に必要な公私の投資が行われるインセンティブにもなるとしている (IHS Markit, 2021g; 2021q)。農業に係る

環境派の市民団体（a group of green agricultural organizations）は、次期 CAP において戦略計画を加盟国が作成することにより加盟国の執行の柔軟性が拡大していることに言及し、各国が提出した戦略計画案及び欧州委員会が承認した戦略計画案を両方公表して市民への透明性を確保することにより、各国が横並びを見てできるだけレベルの低い戦略計画にしようとする底辺への競争（race-to-the-bottom）に陥らないようにする必要があるとしている（IHS Markit, 2021l）。

欧州議会農業委員会が昨年 9 月に次期 CAP を承認する際にも、環境派の議員は、目標が設定されていないこと、F2F 戦略と整合的でないこと等を批判し、欧州議会最大党の欧州人民党（EPP、中道右派）の議会首席交渉官（lead negotiator）も、次期 CAP に対する幅広い批判を承知しているとコメントしている（IHS Markit, 2021l）。最終的には、環境派の強い批判にもかかわらず、次期 CAP は昨年 11 月の本会議において 3 分の 2 の賛成を得て可決されたが、環境団体等は激怒したと言われている（IHS Markit, 2021t）。

上記のように、農業政策について、農業派と環境派の対立する議論が収束しない中で、環境保護と食料安全保障が対立する概念として直 截^{せつ}に議論されてきている。環境派からは、F2F 戦略の環境目標に反対する者は、食料安全保障を農業分野への環境期待を下げるための手段として使ってきたとまで言われるようになってきている（IHS Markit, 2021d）。

このように欧州議会等において表立って農業派と環境派の対立する議論が行われる中で、投資家からも環境派の立場に立った意見が表明されるようになってきた。投資家団体が、新しい CAP は欧州グリーンディールの目標を毀損するおそれがあるとして牛肉及び酪農への補助金を減らすように提言を行ったり（IHS Markit, 2021e）、有力な投資グループが CAP の補助金を環境投資とみなせないとする文書を欧州委員会委員長に送ったりしている（IHS Markit, 2021t）。EU は、統一通貨の信用性を維持する等の目的で、加盟国の財政状況等について厳しい財政ルールを設けている（財政赤字 GDP 比 3%以下、政府債務残高 GDP 比 60%以下）が、環境投資等、将来の優先事項についてはこの財政ルールの例外とすべきとの意見がフランスやイタリアの首脳や経済学者から提起されていることもあり（Financial Times, 2021ak; 2021al; 2021am）、CAP の補助金が環境投資とみなせるかどうかは将来の CAP 予算額にも影響する可能性があると思われる。

3. 経済的・域外事情の側面（②）

この側面では、最近の EU の経済的・域外事情を検討する上で特に重要であると考えられる新型コロナ禍によるサプライチェーンの混乱への対応及び近年 EU が重点的に取り組んでいる地球問題への対応、そしてこれらの課題に対応する上で EU が重要な手段と考えている FTA について取り上げたい。

（1）サプライチェーンの混乱

新型コロナ禍を受け、労働コストの上昇、輸送コストの上昇、（肥料等の）輸出規制、労

働者不足、港湾の閉鎖によるコンテナの港湾での滞留などの影響で、IHS Markit が米国の銀行持ち株会社 JPMorgan Chase と協力して行った分析では、昨年後半段階で、製造分野でのグローバルな過去数か月間の配送時間が、データがある過去 23 年間で最も悪化していることが分かったとされる (Financial Times, 2021v)。

こういった状況がどの程度続くのかについては、様々な見解が見られた。ただ、このような混乱が今後の世界のモノのサプライチェーン自体を変えるような動きにつながるの見方をするものは少ない。輸送の混乱や地政学的なリスクによりサプライチェーンが大胆に再構成されるといった考え方について、その証拠は少なく、理論的なものにとどまっているとするもの (Financial Times, 2021ac)、あるいは、新型コロナの結果、サプライチェーンは、短縮化、国内回帰、近隣回帰、友好国回帰 (friendshoring) に関してはあまり変化がなく、むしろ原材料市場及び出荷市場両方におけるリスクを拡散するためにより国際化すべきとの議論を引き起こしているとするものがある (Financial Times, 2021ad)。少なくとも、自給自足の興隆やグローバル化の終焉^{しゅうえん}については、まだ転換点には至っていないようだとされる (Financial Times, 2021t)。

実際に、グローバルな製造業はこれまでにないほど生産しており、グローバルな貿易量も強力に増加しているとされる (Financial Times, 2021v)。モノの輸送距離は 2020 年も長くなり続けたとされる (Financial Times, 2021ah)。WTO のレポートにおいても、モノの貿易は新型コロナ禍前のトレンドに戻っており、新型コロナ禍によるショックは 2007 年から 2008 年にかけての金融危機のショックより小さかったとしている (Financial Times, 2021ac)。

農産物貿易についてみると、サプライチェーンの混乱を受けて、ヴォイチェホフスキ農業委員や仏マクロン大統領が、輸送距離の短い地域での食料生産が食料安全保障を増大させる方法であるとし (IHS Markit, 2021c)、また、半導体や希少金属などで国内生産及び供給の安全保障が新しい標語となり、エネルギーや食料へも適用されるようになってきたとも言われた (Financial Times, 2021d)。2021 年後半の EU 議長国であったスロベニアの農業大臣も、新型コロナ禍が食料供給システムの脆弱性に気付かせてくれたとしてつつ食料安全保障を確実にするための不測事態対応策 (contingency plans) の作業を進めるとした (IHS Markit, 2021h) (作業結果のレポート内容については 2 頁参照)。

WTO の規則自体において輸入規制についての規範に比べて輸出規制についての規範が弱く不公平な状態になっていることもあり、今次の新型コロナ禍においても、途上国中心とはいえ、ロシアやアルゼンチンなどにより、医療機器に限らず食料についても輸出規制が多用された。また、一時期パスタがスーパーの棚からなくなるといった報道がなされた。しかしながら、非合理的 (irrational) な消費者行動によるとされ、基礎的物資の不足は EU 等の先進国にとっては一時的なものであると指摘されている (Financial Times, 2021a)

そもそも、EU は、農産物に関しては、穀物や野菜については大方自給できており、酪農品や肉類は主要な輸出地域であり、EU の農業生産は、新型コロナ禍を受けて 2020 年において 1.1%と僅かに減少したが、大方はすぐに回復する状態 (resilient) であったとされ

る（IHS Markit, 2021v）。

EUは、新型コロナパンデミックを受け、戦略的な依存関係を再検証したが、対象分野は医療、防衛、宇宙、デジタル、エネルギー、希少金属などで、農業分野については、注書きで、域内市場の安定のためにはバランスの取れた輸出入が重要であるとした上で、既に統計を整備し貿易及び農業政策を評価する制度が整備されていると言及されているだけである（European Commission, 2021b; 2021c）。

（2）地球環境問題等に対応した国境措置等

域内で厳しい環境対策を講じたことにより生産が海外に移転して環境問題が海外に漏れること（leakage）を防ぐため、国内（域内）で求められる基準より低い基準で生産された商品を区別し、域内外での環境基準に係る競争条件を公平にすることが求められるという考え方が提起され始めている（Financial Times, 2021i）。CAPの環境対策に関して2.の（2）において農業派よりF2F戦略を導入することでEUに比べて環境基準の低い国からの輸入を増やすことになるとの批判が行われたことを紹介したところであるが、EUは、こういった批判に対応すべく貿易政策での対応についても動き出した。ただし、WTO規制などを踏まえた具体的な執行方法をどのようにするかに関しては、特に農産物について適用する場合は様々な課題がある。

1）国境炭素調整メカニズム

域内の炭素排出量取引制度（ETS: Emissions Trading Scheme）を持つEUは、炭素の価格付け（カーボンプライシング）という点で先行しており、世界のルール形成に当たってシブを発揮できるのではないかと考えている（日本経済新聞, 2021a）⁽⁴⁾。

EUは、域内の炭素排出権価格が高騰していることに対する域内産業界からの要望に応える形で（IHS Markit, 2021f）、昨年7月、国境炭素調整メカニズム（CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism）案を公表した。この制度は、EU域内の事業者がCBAMの対象となる製品を域外から輸入する際に、域内で製造した場合にETSに基づいて課される炭素価格に対応した価格の支払いを義務付けるものである（European Commission, 2021d）⁽⁵⁾。

しかしながら、環境規制の強化によって生産が海外に移転することを防ぐためにはCBAMが必要不可欠だとしても、世界的に統一された炭素価格はなく、EUのように明確な価格が伴った排出取引制度ではない他の形態の炭素管理規制を持った国の排出コストをどのように計算するのは非常に困難な作業であるとされる（Financial Times, 2021u; 2021m）。また、CBAMは、そのデザインによってはWTO違反ともなり得る。WTOの義務は個々の貿易財に課されるのであって貿易相手国の全貿易に課されるわけではないことから、気候変動政策で先進的なEU加盟国を有利にして加盟国以外を差別して輸入を制限するよう設計することはWTO違反となる（Financial Times, 2021k）。また、EUは、GATT20条(g)の有限天然資源の保存（conservation of exhaustible natural resources）の

規定を援用して国境措置を正当化するだろうが、この例外規定を適用するためには EU 側に環境規制の強化によって生産が海外に移転することの証明が求められ、実証は非常に困難であるとも言われている。さらに、EU が無事 CBAM を導入できたとしても、輸出国は炭素排出量の多い生産物をその他の地域に仕向けて、EU には炭素排出量の少ない生産物を仕向けるだけで、地球全体では炭素排出量は変わらないことにもなり得るとの指摘もある (Financial Times, 2021l)。

対象産業は、2021 年 7 月の案では、鉄鋼、セメント、肥料、アルミニウム、電力であり、農業や農産品は含まれていない。対象に入れるためには、WTO 整合性を確保するためにも域内での ETS の対象に組み込む必要があるが、その対象から農業が除外されているなど EU 域内の農業における炭素削減の取組が遅れていることから現在のところ困難である。しかしながら、欧州委員会は業種や製品の追加も想定しているとしており (有村, 2021)、また、欧州議会農業委員会は対象に農産品を含めるように要求しており (IHS Markit, 2021s)、今後の動きを注視していく必要があると考える。

農業や農産品は CBAM の対象外であるが、営農のための重要資材である肥料は対象となっている (IHS Markit, 2021i)。国境炭素調整措置により、EU の肥料輸入業者は肥料の輸入に際しては ETS に基づき、現行案では 2026 年から炭素価格に相当する証明書を購入する必要が生じることになる⁶⁾。EU はほとんどの肥料を輸入に依存していることから、生産コストの上昇も懸念されるところである (IHS Markit, 2021i)。

ところで、現在、農業投入財である化学肥料価格が高騰しており、これは窒素肥料の原材料であるアンモニアの生産に必要な天然ガスの価格高騰⁷⁾や、EU が輸入に頼っているリン酸、カリ等の輸出制限 (ロシア、中国)、さらには EU の経済制裁によるベラルーシからの輸入制限が原因となっている (Financial Times, 2021ae)。価格高騰を受け、ポーランドからは、肥料価格高騰による食料安全保障及び欧州グリーンディール及び F2F 戦略への悪影響を回避するため、欧州委員会に対し農家を補助するよう要請が行われた。しかしながら、ヴォイチェホフスキ農業委員は、農家だけが負担することを求められるのではなく、製造業者、小売業者といった全ての食料チェーンによって負担されるようフォローするとしつつも、化学肥料を使わないインセンティブになるのであればむしろ F2F 戦略の目標達成に資することになるとしている (IHS Markit, 2021o) ⁸⁾。

なお、今後の世界の地球環境問題等に対応した国境措置がどのようなものになるかは、米国の動きがどうなるかの影響が大きいと思われるが、選挙公約において炭素調整金 (carbon adjustment fees) を提言していたバイデン政権は、他の課題に忙殺されているせいか、その後前進が見られない。米国は EU のような ETS を持っておらず、米国が国境措置を導入する場合は、より直接的な輸入税になるだろうと言われており、仮に汚染国からの輸入について米国の環境規則のために国内産業が負担するコストに見合う輸入関税をかけるような場合は、EU の CBAM 以上に WTO 整合性の観点で問題が生じるだろうと言われている (Financial Times, 2021n)。

2) 森林破壊リスクある地域からの農産品輸入禁止法案

EUは、環境対応の貿易政策として、CBAMに加えて森林破壊（deforestation）のリスクがある地域からの6種類の農産品—牛肉、大豆、パームオイル、コーヒー、カカオ及び木材の輸入を禁止する法案を提出した（European Commission, 2021e）。この六つの産品は、EUの一次産品（commodity）輸入の19%を占めており、森林破壊に対する懸念が非常に大きい産品を対象とした影響評価に基づき選定された。この法案では、企業が、EUの単一市場で売る産品が、2020年12月31日以降の農業利用を通じて合法的及び違法な森林破壊や森林減少（legal and illegal deforestation or forest degradation）に加担していないということを証明することを求め、衛星イメージ等を通じて加盟国政府に正確な情報を提供できなかった企業は、最大でその毎年の総売上高の4%の罰金を支払う必要が生じることになる（Financial Times, 2021aa）。

この法案に対しては、そもそも一方的な措置でWTO違反の可能性があるという批判のほか、監視及び執行の困難さに鑑みると、コンプライアンスのコストが理由で特に小さな生産者や貧しい国からの輸入が排除されることになる可能性が高いといった批判がなされている（Financial Times, 2021ab）。

このような中、民間の取引段階では、欧州の大手スーパーマーケットが、ブラジルの環境NGO等によるブラジル肉製品がアマゾンの熱帯雨林の破壊を進めているとした調査結果を受けて、その販売を止めるといった動きが行われるようになってきている（Financial Times, 2021aj）。

(3) FTA交渉

EUは、国境調整措置等を検討する際に米国に比較してよりWTOの規範を意識して行動してきた⁹⁾。しかしながら、ドーハラウンドが頓挫してから久しく、WTOには新たな世界の経済状況に合わせた規範形成機能が期待できなくなってきており、さらに上級委員会の委員がいまだに任命されず欠員となっていて司法的機能も期待できない中で、EUはますますFTAなど二国間や有志国間での対応を志向するようになってきている。

地球環境問題との関連では、2019年に20年にわたる交渉の末、南米のメルコスールとの間でFTAが締結されたが、アマゾンの森林破壊といった環境面での懸念が、環境団体のみならず自由貿易派とされる加盟国からも相次いで表明され批准手続は進んでいない。こと域外事情への対応に関しては、環境派と農業派が「同じ方向を向いており」、欧州の環境派と農業派ロビーは、EUメルコスールFTAを攻撃する理由を共有しているとされる（Financial Times, 2021b）。EUは2国間の貿易政策で環境条件を書き込むことを求めてきた。しかし、炭素排出について詳細かつ拘束力ある約束を書くことは難しく¹⁰⁾、貿易政策が気候変動に寄与することには限界があるとも言われている（Financial Times, 2021u）。

サプライチェーンとの関連では、フランスは、農業のセンシティブティイーを理由の一つに挙げて、欧州委員会を説得して、FTAについてチリとの調印及びNZとの交渉を遅らせた。フランスはチリからの鶏肉及びNZからの羊肉の輸入増を恐れているとされる

(Financial Times, 2021y)。個別の加盟国の農業利害が、関税引き下げ幅等の条件交渉でなく、EU の FTA 交渉全体の進捗に影響を与える理由としていまだに持ち出され得ることを示す出来事である。しかしながら、チリは電気自動車産業等にとっての戦略物資であるリチウムの重要原産国であり、このリチウムへのアクセスを改善することで中国への依存を減らすことができるなど他分野の貿易関係改善にネガティブな影響を与えること、また、貿易交渉は欧州委員会に権限があるのに加盟国が口を挟むことに対して他の加盟国から批判を浴びている (Financial Times, 2021y;2021z)。

4. 政治的・域内事情の側面 (③)

この側面では、EU の政策全体における CAP の重要性の変化を見た上で、今日の EU 政策の重要課題である格差問題に対する CAP の農村地域振興政の位置付けについて取り上げたい。

(1) EU 統合における CAP の位置付け

EU は、単なる経済的な経済同盟や単一市場ではなく、政治的なプロジェクトである。EU の取組は、元々第二次世界大戦後の欧州の和解と再建のための取組として、まずは石炭と鉄鋼というエネルギー政策の統合（欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC)）から始まり、その後、防衛共同体構想及び政治共同体構想の失敗を経て、最初は経済分野の統合を進めることとしてローマ条約（1957 年）で欧州経済共同体 (EEC) を設立した。ローマ条約は、第 2 条で共通市場の設立及び経済政策の近接化 (approximating) を目的とした上で、この目的を実現するための EEC の活動として、第 3 条で、関税同盟、労働力・サービス・資本の自由移動、共通農業政策、運輸政策、競争政策等を挙げている。

農業分野では、各加盟国の立地条件の違いや生産主体等の農業構造の違いを反映した多種多様な生産活動が行われているのであり、いくら第二次世界大戦後の政治的・経済的要請が強かったとしてもそう簡単に共通市場を設立できるものではない。実際に各加盟国の国内利害を反映した熾烈な交渉が行われ（当時の交渉経緯については益田実・山本健 (2019) の第 4 章参照）、その過程を踏まえ、各加盟国の農業に係る条件の違いを克服するための調整及び緩和を行う必要があるとして導入された政策 (Market-correcting and Cushioning Policies) が CAP である (Wiener et al.,2019:112)。ローマ条約第 3 条には EEC に期待されている活動が数々挙げられているが、EEC の設立当時の最も重要な政策は CAP であり、「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」（益田・山本、2019：144）状態であった。

しかしながら、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、さらに組織的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、EU 統合の象徴としての CAP の政治的役割は低下していった。昨年 9 月の欧州委員会委員長による一般教書演説 (European Commission, 2021g) においては、農業や食品への言及

は一回もなく、EEC設立当初の状況と比べるとまさに隔世の感がある。

（２）格差問題と農村地域振興政策

１）EUのポピュリズムと格差問題

近年、EUにおいて最重要とされている人間の尊厳、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が後退してき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見られる。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な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。

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（庄司，2018）、EUにおけるポピュリズムの伸長にはグローバリゼーションも大きな影響を与えていると考えられる。グローバリゼーションにより国全体としては豊かになり国家間はより平等になったが、各国内では不平等が広がったと言われる（ベネディクター，2021）。現在、EU域内においては、南北加盟国間の格差、東西加盟国間の格差、都会と農村の格差が課題とされている（Financial Times, 2020）。

格差に対処するためには、所得再配分（Redistribution）が重要である。昨今、EUでは、経済政策の提案において、経済成長の社会的側面や非平等へのインパクトに注意が払われるようになってきており、「社会市場経済（social market economy）」の概念が生まれ、過去数十年において初めて「社会」という単語が「市場経済」と同じ重みを持つようになったと言われる（Financial Times, 2021e）。昨年5月にポルトガルのPortoで開催された欧州理事会（EU加盟国首脳、欧州理事会議長、欧州委員会委員長で構成されるEUのサミット）では、経済政策の社会的側面に関して「ポルト宣言（The Porto declaration）」が発出され、そこで三つの数量的目標を掲げ、職、スキル及び貧困削減についての目標を設定し進捗をモニターすることとされており（European Council, 2021）、EUやEU加盟国の首脳レベルで格差問題についての関心が高くなりつつあることがうかがえる。地域間格差のない平等な欧州を実現することは、欧州グリーンディール政策、民主主義の推進、デジタル化などと並ぶEU全体にとっての優先課題の一つとなっている（European Commission, 2019）。

農業政策に関しても、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、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CAPの目的の一つとして挙げられており、CAPにも所得再配分の機能が期待されている。現行のCAPでは、主として第1の柱の直接支払いに農家の所得対策が期待されているが、第2の柱においても格差が懸念される農村についての振興政策を行っている。以下、この項では、EUの地域政策、その中でのCAPの農村地域振興政策における

格差対策について見ていきたい。

2) EU の地域政策の経緯⁽¹¹⁾

EUにおいては、ローマ条約（1957年）の前文に「経済の一体性を強化すること、並びに多様な地域の間には存在する格差を縮小すること及びより恵まれない地域の後進性を緩和することにより調和した発展を確保することを切望する」との規定があり、設立当初から地域間の経済格差の問題が意識されていた。しかしながら、当時は、欧州経済の一体化が進み欧州全体の経済成長が進めば、地域格差も自然に解消されていくとの見方（トリクルダウン理論（trickle-down theory））が支配的であったとされる。CAPについても、1962年に欧州農業指導保障基金（EAGGF）が設置され、その指導部門（Guidance Section）はEUの地域政策の一翼を担っていた。ただ、地域振興は、EAGGFだけでなく、EUの様々な基金が担っていたため、補助金のバラマキ批判や異なる基金間で政策効果を打ち消しあっている（欧州社会基金が労働者の流動性を高めようとしているのに対し、EAGGFの指導部門は農民の流出に歯止めをかけようとしている等）との批判も見られた。

その後、トリクルダウン理論が必ずしも当てはまらない状況が見られ始め、さらにギリシャが加盟し（1981年）、ポルトガル、スペインが加盟した（1986年）ことによりEU内の経済格差が拡大した。

一方で、EUは、1970年代から1980年代半ばにかけて、経済の停滞等で「欧州硬化症」と呼ばれるような状況になり、これを打開する意図で、非関税障壁を撤廃して単一市場を形成するとともに労働者の移動を自由化するため単一欧州議定書及びシェンゲン条約を締結し、欧州経済の活性化を目指すことになった。しかしながら、単一市場が構築されることで「競争力の弱い産業を抱え大きな痛手を蒙るであろう加盟国の賛成を得るために、「見返り」としての地域政策が求められるようになった。

このような状況を踏まえ、単一欧州議定書では、ローマ条約においては前文で言及されるだけであった地域政策に条文上の根拠を与え、予算が増額されるなど地域政策が大きく前進した。なお、それまでの地域政策へのバラマキ批判に応える趣旨で五つの優先対象が設定され、その中には、貧困地域対策、衰退工業地域対策、長期失業対策、青年雇用対策とともに農村地域対策も入っていた。

3) EU の農村地域政策の経緯

地域政策が抜本的に改革される際の1988年の欧州委員会から欧州理事会及び欧州議会へのレポート（European Commission, 1988）においては、欧州委員会の地域発展へのアプローチの三つの基本的な動機として、

- ①EU拡大に対応した経済的・社会的結束
- ②市場環境の変化に対応した農業の調整
- ③環境保全

が挙げられており、EU拡大により著しくなった地域の格差対応が動機であったこと、当

時から環境保全が念頭に置かれていたことが分かるほか、農業については現状維持ではなくその改革が動機として挙げられていることが分かる。

農業についての状況及び課題認識については、

①地域社会における農業の重要性が大きく失われてしまったこと

②伝統的な農業の成長の見込みは限られており、農業改革を続ける必要があることが挙げられている。このような状況及び課題認識の下、EUの対応策としては、農業に関しては、効果的なマーケティングや農産物の品質向上などを挙げているが、農業分野以外他産業による地域経済の多様化が必要だとした上で、地域環境保全対策、地域エネルギー対策、小企業支援、研究開発、普及教育など農業分野以外の分野での対策を多数挙げている。

当時のCAP改革は、市場及び生産の補助から地域及び地域雇用の再構築へ徐々に移行させることを目的としていたとされ、この地域政策（統合された地域発展戦略）の概念に基づき農業の多面的機能の概念が提案されたとされる。この多面的機能の概念は、実際には、農家は農産物を生産するだけでなく地域遺産、環境利益、余暇を保全するといった公共財を提供するとして農家を財政的に支援することを正当化しようとするものと解釈されている（Pezaros, 1999）。

このような背景もあり、地域政策の抜本改革に際してその予算は増額されたが、増額分の事実上の財源はCAP予算であり、地域政策の予算が増えるに従ってCAP予算が減っていくこととなった。当時、CAPの増大し続けるコストへの仏独英の懸念があったとされる（Bache, 2015）。

4) 今回のCAP改革と農村地域政策

昨年6月末、欧州委員会内でCAP改革について合意が形成され加盟国の農業大臣により形成される欧州理事会が承認した直後、EUは地域政策についての長期ビジョンを発表した（European Commission, 2021a）。このビジョンは、1988年のビジョンを基礎にして作成されており（Environmental Network for Rural Development, 2021: 3）、地域のGDPはEU平均の75%（2018年）であるとした上で、グローバリゼーション及び都市化を含む過去数十年の社会経済変化、人口減及び高齢化により地域の役割及び状況は変わったとし、多くの欧州人は地方の状態を懸念し、地方の役割及び重要性が十分評価されず報いられていないと考える割合が増加しているとする。その上で、新型コロナ禍にも言及しつつ、気候変動等環境問題対応及びデジタル化対応が重要だとして、EUは地域の不均衡（disparity）を減らし地域がキャッチアップするよう助けるとしている。

しかしながら、特にポピュリズムに関連する格差問題を意識した記述は見られず、欧州委員会による施策の内容の記述も、地域政策については、農食ツーリズム、農産物への付加価値付け、ブロードバンドアクセスの上昇等各種関連施策のツールキットを提示すること、地域観測所（Rural Observatory）を欧州委員会に設置してデータ収集を改善し、地域を分析し、施策の成果を分析することなどが新たに提示されているくらいである。そもそ

も地域政策は加盟国中心で EU としての役割は限定されていると認識されているせいもあるかもしれないが、これまでの農村地域政策に比べて方針の変更、大きな施策の追加などは見られず、昨今のポピュリズム問題に関連した格差対策を行うという意図は見受けられない。

5) 小括

以上、ポピュリズムに関係する格差問題との関連で、EU の地域政策について見てきたが、CAP による農村地域政策については、1980 年代末の抜本的改革当時においては、農家を財政的に支援するための理由付けの意図があったこと、近年においては、EU 政策全般においてポピュリズム問題に対応した格差対策が意識される中でも、農村地域政策についてはこれまでのところ特にそういった問題意識は見られないところである。ポピュリズムについて明確な定義があるわけではないが、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」とされている。EU の農家の数は減り続けており (European Union, 2018: 11)、EU 政策全体で見るともはや農家や農業関係者の意見は少数者の意見と言えるだろう。また、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。農業分野にとって、ポピュリズムの動きは追い風にはなりにくいと考えられる。

5. 政治的・域外事情の側面 (④)

EU の貿易政策において、これまでも政治要素は骨格をなしてきたし、EU は近年ますます政治要素を重視するようになってきている。

EU は FTA を締結するに当たっても、多くの FTA において、協定の最初に政治ダイアログの章を設けたり、法制度の近接化の規定を設けたり、さらには相手国に対して財政支援を行ったりと政治要素を組み込んできた。FTA 締結相手国としては、まずは、周辺国と、相手国が EU に加盟する可能性も考えつつ締結を推し進め、やがて近隣国を対象を広げ、さらには 2006 年のグローバル欧州戦略 (European Commission, 2006) 以降は、アジア諸国等距離が離れている国と FTA を締結してきた。一般的に地理的距離が離れ、歴史的関係が薄くなると、条文構成上も政治要素が薄くなっていく傾向にあるが、政治要素は EU の FTA 締結の際の重要な構成要素である。

昨年 9 月の欧州委員会委員長の一般教書演説においても、EU の域外関係について、まずは米国、そして西バルカン諸国、さらには EU 東方の東方パートナーシップ諸国、地中海沿岸諸国及びトルコとの関係を「最も親しい同盟国とのパートナーシップ (partnership with our closest allies)」として挙げ、次いでインド太平洋諸国、ブラジル、アフリカ諸国などの国々との関係を「次世代のパートナーシップ (next generation of partnerships)」として挙げており、相手国によって対応に温度差が感じられる⁽¹²⁾。

昨年は、特に、中国やロシアが対外的にも強権政治の色合いを濃くし露骨な行動を取るようになった。優先課題として国際社会でより強い欧州となる（A stronger Europe in the world）を掲げるEUは（European Commission, 2019）、このような国際情勢の変化に対応するため、FTAを始めとする貿易政策を政治的な戦略目的のための手段として利用しようとするようになってきている（Financial Times, 2022e）。

本節においては、EUが貿易政策を検討する際に特に大きな影響を及ぼしている国として、米国及び中国との関係についてみるとともに、EU内部でEUの対外政策について独自の立場を強く主張することが目立つフランスの貿易政策についてもみておきたい⁽¹³⁾。

（1）对中国政策

1）中国と距離を置き始めたEU

近年中国は、日本に対するレアアースの輸出制限、ノルウェーからのサーモンの輸入制限、豪州からのワインと大麦の輸入制限、韓国への娯楽産業への圧力政治的など、政治目的で貿易政策を多用するようになってきている（Financial Times, 2021ai）。

一昨年の段階では、中国との関係を維持することによる経済的な利益の追求と中国の権威主義的政治体制とEUの基本理念との乖離への対応の両立に悩んでいたEUであったが、最近では反中国という方向に旗幟^{きしほ}を鮮明にしてきている（日本経済新聞, 2022a; 2021h; 2021g）

EUは昨年9月インド太平洋協力戦略（European Commission, 2021h）を公表し、この中でEUは、民主主義、人権及び法の支配の原則が本質的な利害だとして、中国に言及しつつ人権を毀損する動きに志を同じくする国（like-minded countries）と連携して押し返すとしているほか、サプライチェーンについては台湾もパートナーとして掲げつつ、深い貿易及び投資関係を追及するとしている。昨年9月の欧州委員会委員長の一般教書演説においては、「独裁レジームがその影響を拡大しようとしている」として、EUが民主主義とその他共通の価値によって形成された制度であることを強調し「強制労働で作られた製品の域内での流通を禁止」するとしている。

EU加盟国において比較的親中国の対応をしてきた国の対応も変わりつつある。2019年に当時のポピュリスト連立政権が中国と一帯一路イニシアティブに署名したイタリアは、元欧州中央銀行総裁のドラギ氏が首相に就任してより汎大西洋主義（pro-European and Atlanticist）志向の外交政策へ方向を変えている（Financial Times, 2021g）。また、ドイツでは、メルケル首相が退任して、人権問題で中国を批判してきた自由民主党と緑の党が連立政権に加わっている（日本経済新聞, 2021b）。EUは人権と環境の二つを軸にする「価値観同盟」の色彩が濃くなると言われる（日本経済新聞, 2021c）。

一昨年末に調印されたEU中国間の投資協定については、ウイグル族への中国の人権侵害に関して、EUが中国当局者等のEU内の資産凍結や域内への渡航を禁止するという制裁を課したことに対抗して、中国が欧州議会議員を制裁したことにより、EUが批准する

ことは少なくとも当面は不可能になった (Financial Times, 2021c ; 2021f)。

EU と中国との貿易状況を見てみると、貿易全体では EU は対中国で大幅な輸入超過であるものの、農産品に関して見てみると、EU は 2011 年から大幅な輸出超過となっており (European Union, 2019)、少なくとも農産物をレアアースのように中国に大きく依存する状況にはない。むしろ、2021 年前半、中国の新疆ウイグル自治区からの輸入が 2 倍以上に増えた原因が当自治区の少数民族の強制労働に関係する綿やトマトなどの農食産品であることについて、欧州議会が昨年 5 月新疆ウイグル自治区の取扱いをめぐって中国との貿易関係を凍結するよう決議したこと等に反するのではないかと問題視されている状況である (IHS Markit, 2021k)。

そもそも設立に際しての基本理念が人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、人権の尊重である EU は、国益 (EU 益) をかけたギリギリの駆け引きをする際には理念を同じくする国との関係を優先するようになっていくのではないかと考えられ、この優先度の判断は農産物に係る貿易政策についても異なることはないと考えられる。

2) 威圧対抗手段 (Anti-Coercion Instrument)

最近、リトアニアに台湾の代表機関が開設されたのに反発し、中国はリトアニアからのモノの輸入を禁止するだけでなく、さらに、ドイツ自動車会社に対してリトアニア部品を使わないように警告したと言われる (Financial Times, 2022b)。権威主義国は、民主主義国と異なり国内において対外的な行動を正当化するための関係法を援用することなく海外の企業や産品を標的に行動を起こすことができることから、民主主義国は不利とされる (Financial Times, 2021ai)。EU は、こういった威圧的な措置に対抗できるよう威圧対抗手段 (Anti-Coercion Instrument) を検討中である (European Commission, 2021f)。この EU 規則提案は、欧州委員会に対し、不公平な補助金、強制労働、環境破壊による輸出品に関税や枠を課したり、知的所有権の保護を制限したり、さらには EU の金融市場から当該国を排斥したりといった一方的な貿易措置を講じることができるようにする権限を与えるもので、中国やロシアの経済制裁に対して直ちに報復することができるようにするものとなるとされている (Financial Times, 2021af; 2021ag)。

この EU 規則提案に対しては、日米だけでなく、EU 加盟国からも疑義が呈せられているところである。しかしながら、WTO への期待が下がり、一方で貿易政策においても中国等の権威主義国の一方的威圧的な行動が目立ってきていることから、EU としては、今後はますます人間の尊厳、自由、民主主義、平等、法の支配、人権の尊重といった基本理念を同じくする国との貿易関係の強化に努めつつも、このような対抗手段を検討することになっていくのではないかと考えられる。

(2) 対米政策

米国のトランプ前大統領の下で悪化したが環大西洋関係を重視するバイデン大統領で改善するだろうと期待されていた米 EU 関係は、劇的ではないものの随分改善されてきた。

今年に入って米国のアフガニスタン撤退の際に EU へ事前に相談がなかったこと、米国、英国、豪州による軍事同盟（AUKUS）が昨年9月に発足する際に元々豪州とフランスの間で締結されていた潜水艦についての合意が破棄されフランスが激怒したことなど、様々な障害が新たに生じたものの、こうした新たな困難を乗り越えて環大西洋関係は改善されてきつつある。

まず、G7サミット後の米・EU首脳会合において、航空機製造会社の米国ボーイング社と欧州のエアバス社への補助金をめぐる17年に及ぶ通商紛争で互いに課した報復関税について、少なくとも5年間停止することで合意した。これにより、米EU間に信頼が再構築され、両者は、両者を分かち課題ではなく共有する価値及び利害に則って政策形成することにコミットしたとされ（Financial Times, 2021h）、新興技術の管理や国際的な通商課題での協力を目的とするハイレベルでの米EU貿易技術評議会（US-EU Trade and Technology Council, TTC）の設置でも合意がなされた¹⁴。また、トランプ政権時代に導入されたEUから輸入する鉄鋼とアルミニウムに課す追加関税についても歩み寄りが見られた。なお、この歩み寄りには、対中包囲網を形成する意図も含まれているとされる（日本経済新聞, 2021e, Financial Times, 2021w; 2021x; 朝日新聞, 2021）。

一昨年までは、環大西洋関係全体がギクシャクしていたこともあり、農業政策の面でも米EU間では対立が目立った。トランプ前大統領時代に米国農務省は、EUの農場からF2F戦略や生物多様性戦略（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（USDA, 2020）、またバイデン政権になっても、現ヴィルサック農務長官は、EUの政策形成者は環境の持続可能性の野心によって、米国との農産物等の貿易に対して更なる障壁を作り出すリスクを生じさせているとして、EUの持続可能性についての野心は米国との農食貿易を損なうとしていた（IHS Markit, 2021g）。

しかしながら、その後、上記のとおり他分野で環大西洋関係全体の関係改善が図られるようになると農業分野においても関係改善の動きが進むことになった。EU ヴォイチェホフスキ農業委員は、航空産業補助金についての争いから生じた農産物等の関税の留保により、両国間の緊張は和らぐだろうと期待しているとし（IHS Markit, 2021h）、その後、米EUは、メタンの排出を2030年までに30%削減するという米EU間の誓約「Global Methane Pledge」を打ち出し、他の主要排出国にも賛同するよう呼びかけた（Financial Times, 2021o; IHS Markit, 2021n）。直後にアルゼンチン、ガーナ、インドネシア、イラク、イタリア、メキシコ及び英国が参加を表明し、その後日本始め100国以上が参加することとなった（IHS Markit, 2021r）。両国は、目標を達成するために、エネルギー、廃棄物、農業分野で包括的な国内行動を起こすとし、これには、食品廃棄物に取り組み、技術革新や農家へのインセンティブ付与が含まれるとした（IHS Markit, 2021n）。EUは、(昨年12月に)メタン排出をより良く計測し、報告し検証する新しい法案を提案し、次期CAPを使ってより良い農作業慣行及び農業廃棄物からの生物メタン生産を促進するとした。一方で米国農務省は、気候変動に配慮した農作業慣行が自発的に拡大することにより農作業からのメタンの排出を減らすとし、これには糞尿の管理システムの改善、飼料の改善が含

まれるとした (IHS Markit, 2021n)。

さらに、昨年 11 月には欧州委員会農業委員と米国農務長官は、農業についての新しい環大西洋協力プラットフォームを創設し、持続可能な食料生産を促進し気候変動に取り組むと発表した (IHS Markit, 2021r)。対中、対ロ政策全般において環大西洋関係が重要だという機運が高まると、EU が軍事安全保障の面で米国に大きく依存していることもあり (Financial Times, 2021s)、農業分野で緊張が生じる原因であった当の環境問題についても急転直下両者での協力を打ち出すようになった。これに対し、欧州の NGO の Compassion in World Farming は、EU が米国と持続可能な農業について協力することは EU の F2F 戦略を毀損するおそれがあると警告している (IHS Markit, 2021s) が、昨今においては、政治要素が優先されることの証左になるような出来事である。

(3) フランスの動き

米国、英国、豪州による軍事同盟 (AUKUS) が発足する際に、元々豪州とフランスの間の潜水艦についての合意が破棄されフランスが激怒したことは貿易関係にも影響を及ぼした。

EU は、豪州との間で 2018 年より FTA 交渉を行ってきており、農業分野での打開が必要な状況であったが、フランスは豪州との間の信頼関係が毀損されたとして、FTA 交渉を進めることに反対した。

また、環大西洋関係でもフランスは米国との TTC の開催を延期するよう要求した。フランス出身の EU のブルトン国内市場担当委員は、米国の新しいインド大西洋安全保障条約が、貿易及び技術に影響を及ぼす脅威となる (threaten to spill over) ようになり、環大西洋関係で「何かが壊れた (something is broken)」と警告した。ただ、フランスの要求は、フランスの恨みにより環大西洋関係が悪化することを心配する他の加盟国から反発を引き起こしたとされる (Financial Times, 2021q)。

フランスは、これまで農業政策において、このような EU の FTA 交渉への介入のみならず、WTO 交渉でも数々の強硬な主張を繰り返してきたところである。フランスは、EU 設立当初からの構成国であり、独仏関係が EU の骨格であると言われるなど、農業政策に限らず EU 政策決定において影響力の大きい国である。農業政策において際立つ主張ができる背景にはこのような EU 政策全般に与えるフランスの影響力の大きさも寄与していると考えられる。

また、フランスは、米国など超大国からの自立を志すドゴール主義の伝統を持ち、最近ではマクロン大統領が欧州軍を提案するなど、EU として自立している必要があるとの意識が強い。フランスが EU の今年前半の議長国になった後のマクロン大統領の欧州議会での演説でも、ウクライナ情勢が緊迫している中で、米国と調整することは良いことだとしても、ロシアと安全保障について建設的な話し合いをすることも重要だとして微妙な立場を表明していた (Financial Times, 2022c; 2022d)。

しかしながら、フランスの米国に対抗して戦略的自治を定義する傾向は、EU において

は例外的（outlier）で、東欧において多数の支持を得られないし、フランスを最重要パートナーと位置付けるドイツ（日本経済新聞，2022b）においても共感は得られないだろうとされている（Financial Times, 2021p）。このようなEU加盟国の反応もあり「当初のフランスの激怒は次第に厳しい不満に収まっていった」とされ、環大西洋関係の重要性の前にフランスも矛を収めた形になっていったとされる（Financial Times, 2021r）。フランスの貿易政策についての主張、特に農業利害が絡む主張は、他のEU加盟国の反対を押し切るほど強硬なものにはならないと考えられる。

6. まとめ

主としてEUの貿易政策に影響を及ぼす可能性が高いと思われる要素について、2021年の出来事を中心に①経済的・域内事情の側面、②経済的・域外事情の側面、③政治的・域内事情の側面、④政治的・域外事情の側面という四つの側面に分けて見てきたが、以上の検討を踏まえ、これらの要素が今後のEUの農産物貿易政策、さらにはCAPのあり方についてどのような影響を及ぼし得るか考えてみたい。

まず、経済的・域内事情の側面（①）及び経済的・域外事情の側面（②）についてであるが、食料安全保障の要素については、農業分野においては新型コロナ禍でも大きな混乱は見られなかったこと、元々EUは日本と異なり食料純輸出国であって域内の食料安全保障への関心は高くないことから、友好国との関係を損ねてまで国内回帰するといった動きは行わないのではないかとと思われる。一方で、環境の要素については、国境炭素調整メカニズム（CBAM）を始め、環境基準の緩い国へ生産の漏出（leakage）を防ぐための国境措置を積極的に推し進めていくことになるとと思われる。このような国境措置を導入するためには、WTO規範との整合性確保など様々な課題が存在するところであるが、国際社会の規範形成をリードする自負を持つEUは、EU外交において最重要である米国等と調整しつつも課題を克服すべく努力を傾注していくことになるとと思われる。なお、現在のところCBAMの対象に農業や農産品は含まれていない一方で、CAPに対しては環境派から厳しい批判が行われており、貿易政策における環境対策の強化はEU域内農業の現状を維持するために講じようとしているのではないということに注意しておく必要がある。

次に政治的・域内事情の側面（③）についてであるが、農村地域政策については、最近のEUのレポートにおいても、EU政策全体では重要課題であるグローバリゼーション等による格差問題等への言及もなく現状維持傾向が強いこと、また、そもそも成立経緯からしても農家収入確保が目的であるが農家収入の確保はCAPの第1の柱の施策が中心となることから、WTO交渉において多面的機能の概念を主張しなくなって久しい今日、EUの農産物貿易政策に対して影響を及ぼす可能性は低いと考えられる。

政治的・域外事情の側面（④）については、昨今の地政学的な緊張の高まりにより、EUはますます国家安全保障の利害と絡めて具体的な貿易政策を検討するようになってきている。EUは元々政治的なプロジェクトであり、EUのFTAにも政治要素が組み込まれてき

だが、今後は、政治体制を同じくする国等友好国との関係をより発展させようとすると考えられる。この方向性は、農業分野の貿易政策においても、海外に依存する飼料などの輸入先の多様化の検討を行う際や、FTA 交渉においてどこで妥協すべきかなど最終判断する際において、友好国との貿易関係をより拡大する方向に影響を及ぼしていくことになると考えられる。

注(1) 多面的機能の環境問題などは経済学において「非経済的」な事項として取り上げられることが多いが、このような課題も、経済学においては「外部経済問題」として重要な検討対象とされていることから経済的事情の側面として取り上げている。政治的側面においては、昨今の国際情勢の地政学的な変化、ポピュリズムなど、国や地域全体の置かれている環境自体が変化し、これまで経済的側面において前提とされていた政治思想や国際制度自体が根本的に変わっていく可能性が生じ得る要素で、これまで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比較的少なかったのではないかと考える課題を取り上げている。

- (2) なお、欧州環境機関は、熱帯産品、特にバナナ、ココア、コーヒー、パームオイル、砂糖、飼料の大豆については、輸入に強く依存しているというリスクがあるとして、より多様な国から輸入することを提言している (IHS Markit, 2021b)。
- (3) 欧州委員会のレポートでは (European Commission, 2018), EU における農業からの排出は、1990 年以来 20% 減少しているが、過去 10 年間は停滞しており、欧州委員会は、農業分野の温室効果ガス排出割合は、10%から 12%に拡大しているとしている (IHS Markit, 2021q)。
- (4) EU の政策には、自らの規制を世界に「輸出」してその規制が世界の標準になることを目指すことにより国際社会をルール形成で主導するという意図が見られる (大芝, 2014 ; Bradford, 2020)。EU は軍事面での権限が小さく、他国と対峙する際の最も有効な手段は 4 億 5 千万人の市場を抱える経済力であることもあり、環境政策についても、裁量の幅が大きい貿易政策において積極的に動いている (Financial Times, 2022a ; 日本経済新聞, 2021i)。
- (5) なお、得られた収入 (毎年 100 億ユーロ) は、EU が渴望してきた自己財源に回り、新型コロナ復興基金の償還資金にも充てられるように設計されている (Financial Times, 2021j)。
- (6) 現在は肥料産業に対しては無料の炭素クレジットが与えられているがこれが 2026 年から徐々に削減され、2036 年に全廃されることになる (Financial Times, 2022a)。
- (7) 天然ガスの価格高騰の原因としては、欧州では火力発電の燃料の比重を石炭から天然ガスに移してきたこともあり景気回復でガス需要が一気にふくらんだこと、「風不足」による風力発電の不振、昨春の寒波によりガス貯蔵量が例年より少なくなっていたことのほか、ロシアや中国による供給抑制の疑い等が挙げられている (朝日新聞, 2021 ; 日本経済新聞, 2021d)。
- (8) なお、農業団体の Copa-Cogeca は、EU の肥料市場において競争が不十分であることが肥料価格高騰の主要な原因であると批判している。(IHS Markit, 2021u)
- (9) 農業分野においても、ラテンアメリカ等の諸国から、EU の F2F 戦略に関連して、EU 自身の農業補助金が小麦や粉乳の輸出拡大につながっておりラテンアメリカ地域の生産者に害を与えているとする批判が行われた際に、欧州議会議員はこの EU の有する弱点を認識しているとして、欧州委員会等に対し、WTO において市場歪曲的な補助金のような不公平な貿易活動を対象として新しいルールを作ることを求めるなど (IHS Markit, 2021u), WTO の役割に期待する意識は依然として高い。

- (10) メルコスールとの FTA の批准について、EU はブラジルとアマゾンの森林伐採について補足協定 (side agreement) を結ぶことも可能かもしれないが EU はまだ提案できていないとされる (Financial Times, 2021u)
- (11) 本項は、稲本 (2003) を参考にして記述した。
- (12) ちなみに、中国は、「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)」とされていて (European Commission, 2020)、パートナーというよりライバルとしての位置付けとなっており、ロシアは経済制裁対象国である。
- (13) 貿易政策は原則として EU の専権事項であるが、貿易政策に安全保障問題が絡んでくると、安全保障問題については加盟国の権限であるゆえに、加盟国、特に EU 加盟国の中では大国のフランスのような国の意向が EU の政策決定により大きな影響を及ぼす可能性が高くなる。
- (14) ただし、米 EU 貿易技術評議会は、新しい貿易協定を正式に議論する場ではない。欧州委員会は、新しい公式の貿易交渉を開始する権限を加盟国から与えられていない。

[引用文献]

- Bache, Ian (2015), *Cohesion Policy: A New Direction for New Times?*, Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union 7th Edition*, Oxford University Press.
- 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 Gebeye Desta (eds.), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement*, Edward Elgar.
- Council of the European Union (2021), *Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis*, 12 November 2021.
- Environmental Network for Rural Development (2021), *Long-term Vision for Rural Areas*, EU Rural Review No.32
- EU MAG (2021), Vol. 84(2021年秋号) 2021年10月12日, <https://eumag.jp/behind/d1021/> (2022年1月4日アクセス).
- European Commission (1988), *The future of rural society*, 28 July 1988 COM (88) 501.
- European Commission (2006), *Global Europe: Competing in the World, A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, October 2006 COM(2006) 567 final.
- European Commission (2018), *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, October 2018.
- European Commission (2019), *A Union that strives for more, My agenda for Europe by Ursula von der Leyen*.
- European Commission (2020), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility*, 16 September 2020

- European Commission (2021a), A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040 COM (2021) 345 final.
- European Commission (2021b), Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery COM (2021) 350 final.
- European Commission (2021c), Commission Staff Working Document, Strategic dependencies and capacities, Accompanying the Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery SWD(2021) 352 final.
- European Commission (2021d), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism COM (2021) 564 final.
- European Commission (2021e), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 COM (2021) 706 final.
- European Commission (2021f), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries COM (2021) 775 final.
- European Commission (2021g), State of the Union Address 2021 by President von der Leyen.
- European Commission (2021h), The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific JOIN (2021) 24 final.
- European Council (2021), The Porto declaration.
- European Union (2018), Farm structures
- Financial Times (2020), Post-Brexit EU divide between core and periphery to two-speed Europe, 3.2.2020.
- Financial Times (2021a), Scarcity reminds us of what we take for granted, 20. 3. 2021
- Financial Times (2021b), South America and the EU's troubled trade pact, 24.3.2021
- Financial Times (2021c), Xinjiang sanctions are sign of western resolve on China, 25.3.2021
- Financial Times (2021d), US-China rivalry drives the retreat of market economics, 11.5.2021
- Financial Times (2021e), Back to the future for the social market economy, 14.5.2021
- Financial Times (2021f), Global food prices post biggest jump in decade, 4.6.2021
- Financial Times (2021g), Mario Draghi sets tone in cooling EU-China relations, 7.6.2021
- Financial Times (2021h), Trade harmony is music to the ears of the liberal world order, 21.6.2021
- Financial Times (2021i), Globalisation's coming renaissance, 2.7.2021
- Financial Times (2021j), EU carbon border tax will raise nearly €10bn annually, 7.7.2021
- Financial Times (2021k), Why a carbon border tax is a necessity, 9.7.2021
- Financial Times (2021l), EU aluminium groups seek exclusion from carbon border tax, 13.7.2021
- Financial Times (2021m), The EU's technical tangle in making carbon border measures WTO-legal, 16.7.2021

Financial Times (2021n), The US response to the EU's carbon plans, 22.7.2021

Financial Times (2021o), US and EU plan agreement to curb methane pollution, 16.9.2021

Financial Times (2021p), France hopes to salvage EU autonomy from submarine deal wreckage, 22.9.2021

Financial Times (2021q), Top EU official warns 'something broken' in transatlantic relations, 26.9.2021

Financial Times (2021r), European defence: the quest for 'strategic autonomy', 27.9.2021

Financial Times (2021s), Europe still lacks a unifying vision, 28.9.2021

Financial Times (2021t), How the world stays open for business, 18.10.2021

Financial Times (2021u), Can we halt climate change one trade deal at a time?, 19.10.2021

Financial Times (2021v), The charts that show global supply chain disruptions are at historic highs, 10.10.2021

Financial Times (2021w), US and EU agree deal to ease tariffs on steel and aluminium, 31.10.2021

Financial Times (2021x), Fudgy fixes and fuzzy vision in transatlantic trade, 9.11.2021

Financial Times (2021y), France slows EU trade deals with New Zealand and Chile until after election, 11.11.2021

Financial Times (2021z), Brussels blinks first in France's game of chicken over trade deals, 12.11.2021

Financial Times (2021aa), Brussels seeks to curb deforestation with food import ban, 18.11.2021

Financial Times (2021ab), Weak partial fixes for big global problems, 19.11.2021

Financial Times (2021ac), The dogs bark, but the trade caravan moves on, 23.11.2021.

Financial Times (2021ad), Onshoring is a slogan, not a strategy, 11.26.2021.

Financial Times (2021ae), European gas shortage will push up fertiliser costs and food prices, 28.11.2021

Financial Times (2021af), Europe arms itself against the global trade bullies, 7.12.2021

Financial Times (2021ag), EU plan to tackle 'coercion' against member states faces resistance, 8.12.2021

Financial Times (2021ah), The US is using trade to reinforce foreign policy goals, 10.12.2021

Financial Times (2021ai), Lithuania shows China's coercive trade tactics are hard to counter, 15.12.2021

Financial Times (2021aj), Supermarkets drop Brazilian beef products linked to deforestation, 16.12.2021

Financial Times (2021ak), EU urged not to undermine debt rules with green spending incentives, 23.12.2021.

Financial Times (2021al), Franco-Italian call for investment intensifies debate over EU budget rules, 24.12.2021.

Financial Times (2021am), Mario Draghi and Emmanuel Macron: The EU's fiscal rules must be reformed, 24.12.2021.

- Financial Times (2022a), EU fight over carbon allowances sharpens ahead of new tax talks, 7.1.2022.
- Financial Times (2022b), Lithuania's foreign minister calls on EU to stand up to China, 14.1.2022.
- Financial Times (2022c), Macron floats EU security pact with Russia, risking western split over Ukraine, 21.1.2022.
- Financial Times (2022d), Western unity is key to confronting the Kremlin, 21.1.2022.
- Financial Times (2022e), The EU's missteps in Ukraine show the limits of trade as foreign policy, 27.1.2022.
- IHS Markit (2021a), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 22 January 2021.
- IHS Markit (2021b), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 12 February 2021.
- IHS Markit (2021c), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 19 February 2021.
- IHS Markit (2021d), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 4 March 2021.
- IHS Markit (2021e), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 2 April 2021.
- IHS Markit (2021f), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 30 April 2021.
- IHS Markit (2021g), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 16 July 2021.
- IHS Markit (2021h), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 23 July 2021.
- IHS Markit (2021i), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 30 July 2021.
- IHS Markit (2021j), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 13 August 2021.
- IHS Markit (2021k), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 20 August 2021.
- IHS Markit (2021l), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 10 September 2021.
- IHS Markit (2021m), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 17 September 2021.
- IHS Markit (2021n), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 24 September 2021.
- IHS Markit (2021o), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 15 October 2021.
- IHS Markit (2021p), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 22 October 2021.
- IHS Markit (2021q), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 29 October 2021.
- IHS Markit (2021r), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 5 November 2021.
- IHS Markit (2021s), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 12 November 2021.
- IHS Markit (2021t), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 26 November 2021.
- IHS Markit (2021u), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 3 December 2021.
- IHS Markit (2021v), Food and Agricultural Policy Weekly Briefing, 10 December 2021.
- Pezaros, Pavlos (1999), The EU Approach Concerning Agriculture in the Next WTO Round, Working Paper 99/W/03, European Institute of Public Administration
- 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.
- 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.

Wiener, Antje, Börzel, Tanja A. and Risse, Thomas (2019) *European integration theory* Third edition, Oxford University Press.

朝日新聞（2021）「米、鉄鋼関税一部免除 EUと合意 「日本とも協議」」2021年11月1日.

有村俊秀（2021）「国境炭素調整の課題（下）域外のCO2排出抑制促す」『日本経済新聞』2021年8月11日.

稲本守（2003）「欧州連合(EU)の「地域政策」と「マルチレベル・ガバナンス」」『東京水産大学論集 第38号 別刷』

大芝亮編（2014）『ヨーロッパがつくる国際秩序』ミネルヴァ書房.

庄司克彦（2018）『欧州ポピュリズム』筑摩書房.

ベネディクター, ローランド（2021）「グローバル化再定義の時」『日本経済新聞』2021年3月3日.

日本経済新聞（2021a）「脱炭素「国境措置」の行方は」2021年4月29日.

日本経済新聞（2021b）「独の連立交渉, 長丁場に」2021年9月28日.

日本経済新聞（2021c）「メルケル後のドイツ(下) リベラル浸透, 反発火種も」2021年10月1日.

日本経済新聞（2021d）「化学肥料, 13年ぶり高値」2021年10月30日.

日本経済新聞（2021e）「駆け引き激しく」2021年11月1日.

日本経済新聞（2021f）「EU中国投資協定 仏「批准はできない」」2021年11月12日.

日本経済新聞（2021g）「対中, 欧州・アジア結束狙う」2021年11月26日.

日本経済新聞（2021h）「EU, 中国重視から転換」2021年11月27日.

日本経済新聞（2021i）「貿易×環境, EU外交の軸」2021年12月29日.

日本経済新聞（2022a）「反中に傾く欧州」2022年1月1日.

日本経済新聞（2022b）「独新政権, 熱視線の意味」2022年1月23日.

羽村康弘（2021）「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」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5号 令和2年度カントリーレポート: EU（農産物貿易政策等, 持続可能性確保と経済復興・成長に向けた取組, フランス), 英国, ロシア』.

益田実・山本健（2019）『欧州統合史』ミネルヴァ書房.