



世界の農業・農政

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について

国際領域 上席主任研究官 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」^①とされます。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が農業分野以外や域外からどのような影響を受けているか把握することが重要だと考えます。本稿では、検討対象が広範になることに鑑み、経済的事情・政治的事情及び域内事情・域外事情という検討軸を置き、これらを組み合わせ4側面のマトリックスを作り、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）についてごく簡単になりますが述べてみたいと思います。

2. 経済的・域内事情の側面（①）

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（本稿においては、EUはEEC、EC、EUの総称）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、農産物の純輸出地域にまで成長しています。この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に係る課題としているとも言われます。

多面的機能における環境の観点については、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、次期CAP案においては農家への所得

補償への環境条件を強化するなど更にグリーン化を強めています。しかしながら、欧州議会などで存在感を高める環境サイドからは、拘束力のある量的目標が設定されていない、計画策定を各国に任せている、環境条件が農業サイドによって薄められたなどと批判されています。農業サイドからの反論は、グリーン化の進展は域内農家の競争力や農家収入を脅かし、ひいては食料安全保障を脅かすというものです。これに対し環境サイドは、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するなど、これまで両立してきた食料安全保障の観点と多面的機能における環境の観点が対立概念として議論されるようになってきています。

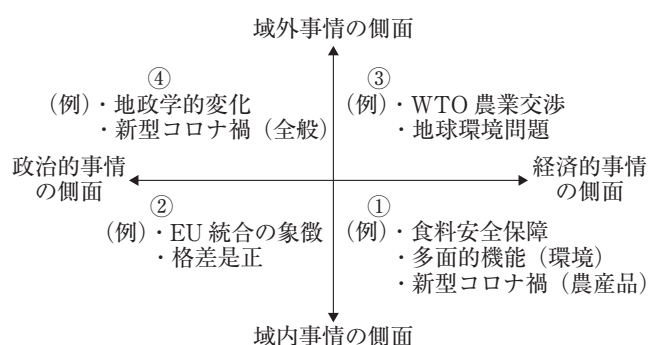
新型コロナ禍に際しては、農林水産物についても世界各国で輸出規制の導入が見られたところですが、EUにおいては、ルーマニアが昨年4月上旬EU域外への小麦等の輸出規制を導入したものの、欧州委員会から理由がないと指摘されすぐに撤廃しました。その後EU域内における物流が滞りなく行われるようになると食料の安定供給は大きな課題ではなくなりました。

3. 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ではなく政治的なプロジェクトであり、EU政策の一部であるCAPは政治的な影響を大きく受けます。EUの草創期においては、CAPは欧州統合の象徴として重要でした。しかしながら、その後他分野で統合が進み、象徴としての役割は大きく低下しました。

近年ポピュリズムの動きが見られますが、EUにおいて政治的に非常に重要な民主主義、法の支配、人権の尊重という基本理念を守るためには、結果の平等にも一定の配慮が欠かせません。結果の平等のためには所得再配分政策が重要です。EU設立について規定したローマ条約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おり、CAPにも所得再配分機能が期待されています。

ところで、これまでEUでは、選挙によって選ばれていないEU官僚によって政策が仕切られているとの批判がありました（いわゆる「民主主義の赤字」論）。CAPは、狭い分野的な性格を失っ



第1図 CAP改革の背景事情

てきており、消費者、環境、食品関係団体の影響を受けやすくなっています。この変化は、EU社会全体では「民主主義の赤字」が改善される方向に動いていると言えるでしょう。

しかしながら、現代の民主主義は少数者の意見を尊重する仕組みを含めて考えるべきものとされます。農家の数は減り続けており、EU市民全体に比べると農家や農業関係者の意見は少数意見であり、しかも農業は他産業に比べ自然条件の制約を受けやすいなど異なる特徴を有しています。しかしこの特徴は、ポピュリズムが重視する「一般大衆」には理解されにくいところがあり、北東部加盟国に多いポピュリズム右派は規制撤廃や減税などを政策の柱とすることから、その台頭は農業分野にとっては逆風になることも考えられます。

4. 経済的・域外事情の側面 (③)

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自由貿易を目指すものではなく、国内経済の安定のため雇用目的などの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ます。現在のEUの農産物貿易政策は、完全な自由貿易には程遠いものの、1990年代以降の立て続けの改革を経て、他の分野と比較し大きく遅れている状態ではありません。WTOのルール形成機能が弱体化していることもあり、EUがこの面で域外から大きな圧力を受けるということはなくなっています。

一方で、EU内の環境サイドは、域外に対しても厳しい目を向けています。一昨年調印されたEUメルコスールFTAでは、持続可能な発展の章を設けるなど工夫がされているものの、アマゾンの違法伐採を止めることができないのではないかととして批准されない懸念も生じています。域外国の執行問題を回避する方法として、EU自ら執行できる国境炭素税も検討されていますが、特に農業分野への適用には様々なハードルがあるとされています。

5. 政治的・域外事情の側面 (④)

EUにとって、米国との関係は、第二次世界大戦後のマーシャルプラン、その後NATO形成と、EUの域外関係の基礎を形成する最も重要な国際関係です。EUが1990年代初めにCAP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差し迫った懸念があったと言われます。

米国のバイデン大統領は、伝統的な同盟国と行動を共にするだろうと期待されています。米国の政治情勢の変化を受けて、EUは米国に貿易を含

む四分野で協力を進めることを提案しています。米国の関心事項には常々EUへの農産物の輸出拡大が含まれており、今後、EU米関係の改善を検討する際には農産物の輸入自由化も当然検討対象に入ると考えられます。

ところで、新型コロナ禍を受けて、世界各国で輸出規制などが行われるなど、国際貿易体制が混乱したところですが、単一市場を標榜するEU内においても、当初、マスクなど域内向けのものも輸出禁止されるなど混乱しました。こういった事態を受け、また米中対立を踏まえ、EUでは「本質的な物資 (essential goods)」は欧州で作り、第三国に依存しすぎることを減らす必要があるとの意見も出ました。一方で、FTA等による域外とのバリューチェーンの多様化こそが重要であるとの意見もあります。農産物については、EUは純輸出地域となりましたが、油糧種子など域外に依存するものについて、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ません。

6. まとめ

農産物生産を担う農家の多くにとっては農業政策が安定することが望ましいと思いますが、1990年代以降、何回も大きなCAP改革が繰り返されました。上記で検討した要素に基づき今後のCAPの安定性を考えるとどうなるのでしょうか。

まず、③の側面で、WTOを通じ域外から自由化促進圧力を受けることは当面考えられません。

しかしながら、④の側面で、EUにとって対外的に最重要国である米国の関心事項、すなわち農産物分野での更なる自由化を検討することはあるでしょう。また、②の側面で、他分野と比べ農業の優先度が低下し保護削減圧力を受けることがありとされます。更に、①の側面では、農業の食料安全保障上の重要性が低下する一方で、環境要素で域内の環境サイドからの批判が強く、今後更なる改革を行わざるを得ない可能性が高そうです。

なお、②及び④の側面で、米中対立や新型コロナ禍によって、農産物について急に域内からの供給に回帰しようとすることも考えにくく、ポピュリズム的な動きは農業分野にとって逆風になりこそすれ追い風になるとは考えにくいと考えられます。

以上、CAPには今後も改革圧力が続き、農産物貿易政策等も影響を受けることになると考えています。

注(1) Roederer-Rynning, Christilla (2015), The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged

※本稿で取り上げていない事項を含め報告の詳細及び他の参考文献は、近日常に公表を予定している当研究所の『令和2年度カントリーレポート』を御参照ください。