

EUの共通農業政策(CAP)の意義と展開

萱嶋 富彦

(農林水産省職員、一橋大学修士、元・独ザールラント大学欧州研究所)

農業は、EUの経済においてGDPの1%強を占めている。その点だけをもってすれば、農業はEUにおける主要な産業とは言えない。しかしながら、市民に対する食料供給の要であること、また、EUの全面積の90%を占める農村部における重要な雇用先であり、食品製造業や流通業などの関連産業とともに農村部において大きな経済的役割を果たしていることなどを加味すれば、経済政策において軽視しうる産業ではない。また、EU会計の支出の約3分の1が農業政策に充てられている点は同分野の政治的重要性を物語っている。

ここでは、EUの主要政策の一つである「共通農業政策」(CAP)の意義と課題、そしてその改革と政策領域の拡大について、歴史的経緯を踏まえつつ紹介する。ただし、創設当初はCAPの一部であった漁業分野については、現在では共通漁業政策(CFP)という独自の政策分野を確立しているため、今回は取り上げない。

なお、本稿は筆者個人の見解に基づいており、筆者が属する機関等の見解とは無関係であることに留意されたい。

欧州統合の深化について述べる際、経済分野では一般に「関税同盟」から「単一市場」へ、そして「経済・通貨同盟」へと深化してきたと説明されている。

1957年に署名されたいわゆるローマ条約によって欧州経済共同体(EEC)が創設されることになった際、その大きな目標が関税同盟の実現であった。関税同盟とは、加盟国同士の物品取引に際しての関税を廃止するとともに、加盟国外から入ってくる物品に対する関税を共通化するものである。「関税及び貿易に関する一般協定」(GATT)第24条第8項に基づくものであり、貿易政策の無差別を原則とするWTO体制において例外的に許容されている。

関税同盟は、経済政策、特にその一部たる貿易政策の一環で行われるものであるが、政治的にも非常に大きな役割を果たしうる存在である。遡れば、19世紀のドイツ統一は、1871年のドイツ帝国成立に先立って、まず1834年のドイツ関税同盟の成立によって実質的に推し進められた。この点については、ドイツ諸邦は最終的に統一されるべきであるとの意識を背景としつつ経済面での統合を深化させるために行われたものとする評価も見られる。このため、EECによる関税同盟の設立が、その後の経済統合の深化のみならず、政治分野での統合を加速化する役割を果たしたと肯定的に捉える者もいる。

関税同盟を実現させるに当たって、各国の利害が対立しやすいのが農業分野である。通常、各国は食料安全保障の観点から自国の農業生産を優先し、できるかぎり輸入に依存しないようにすることを企図するため、域内関税を廃止するとともに、域外関税を共通化するという関税同盟に対しては警戒感が先行すると見てよいだろう。

特に欧州諸国は、両次の世界大戦によって深刻な食料不足を経験した。国民に食料を安定供給することは各国政府にとって極めて重要な課題であり、これが満たせなくなれば政治の安定を図ることもできない。

このため、EECによる関税同盟の実現に当たっては、ローマ条約中に特に農業に関する一章を設け、国別の

農業政策に留まらない新たな共通の農業政策を開始することとしたのである。これによって、各国の農業生産を維持しつつ、EEC 全体の農業生産を拡大すること及び EEC 内部での農産物の輸出入を活性化することが企図された。

CAP の目的について、ローマ条約第 39 条は 5 項目を掲げているが、これらは現行の EU 機能条約第 39 条に引き継がれている。生産者保護に向けられた項目(所得確保等)と消費者保護に向けられた項目(安定供給等)とが見出されるが、設立当初に用いられた手法は、農産物価格をある程度高く設定することによって農業者の所得を確保するという価格政策が中心であった。その価格設定を巡って閣僚理事会(農相理事会)では毎年激論が交わされた。1966 年のいわゆる「ルクセンブルクの妥協」は、CAP に関する閣僚理事会の採択のあり方を巡って引き起こされた事件の一例である。

こうした伝統的な政策は 1970 年代から 1980 年代にかけて比較的安定的に機能していた。

しかしながら、この CAP に対して、特に 1980 年代から 1990 年代にかけて内外から大きな批判が向けられるようになった。

批判された第 1 の点は、CAP のために多大な予算が投入されているというものである。当時の EC においては、CAP の関連に予算全体の過半が費やされていたのであった。

批判された第 2 の点は、CAP によって域内の農業生産が過剰に刺激されたため、生産過多が発生し、余剰農産物が域外の特に発展途上国へと投げ売りされているというものである。これによって発展途上国の健全な経済発展が阻害されているとの議論が巻き起こった。

こうした議論は、当時の GATT の交渉にも影響し、輸出補助金を禁止する方向で議論が展開する一因となった。また、農業生産を刺激するような補助金を原則禁止する、いわゆる「デカップリング」の方針が打ち立てられた。

EU はこうした国際交渉を踏まえ、CAP の仕組みを転換することを余儀なくされた。また、上述の予算過大との批判に応え、価格支持のための農業予算の支出を段階的に削減していった。価格支持に替えて農業者への直接支払が一般化した。その支払額は従来の価格支持に用いられた水準を下回るように設計された。

結果として、この 20 年間で EU 財政に占める CAP 関連予算の割合は大きく低下した。ただし、そもそも EU 全体の GDP に対して CAP 関連の支出が占めている割合は僅か 0.5% に過ぎない点是指摘しておきたい。

さらに、これまでの農業政策は農産物の生産とその流通や販売に力点が置かれていたが、農村開発に対する EU 規模での支援も必要であると徐々に認識されるようになった。このため、従来の農業政策を「1 本目の柱」とするならば、「2 本目の柱」に当たるものとして農村開発政策がこれに加えられた。EU の補助金に加え、各加盟国ないしその地方公共団体も共同して財政支援を行うことによって、地域の実情に応じた農村開発政策の実現が図られつつある。

このほか、1990 年代に欧州を席捲した牛海綿状脳症(BSE)によって「食の安全」に対する EU 市民の関心が高まったことを受け、EU 規模で同分野に対する施策も講じられるようになった。さらに、いわゆる地域ブランドにつながる農産物及び食品に関する「地理的表示」の制度においても、EU が主導的な役割を果たしている。

このように、CAP の対象領域、すなわち欧州委員会の農業・農村開発総局が扱う政策領域は、時代の趨勢に応じて拡大を続けてきた。新たな課題が発生するたびに対応がなされてきたのである。この流れは今後においても同様であろう。

以上、非常に簡単ではあったが EU の CAP の意義と課題、そしてその歴史的展開について紹介した。紆余曲

折を経ながらも、CAP は EU の主要政策の一つであり続けており、今後もそうであることが予想される。EU の更なる拡大や、世界規模の食料問題などを踏まえつつ、将来的に CAP がどのように進展していくのか、今後とも注視する必要があるだろう。