本棚

アルリンド クーニャ，
アラン スウィンバンク　著
市田知子・和泉真理・
平澤明彦　訳

『EU共通農業政策 改革の内幕』

本書はEUの共通農業政策（CAP）の改革を，1992年マクシャリー改革，1999年アジェンダ2000改革，2003年フィシュラー改革という３つの改革，さらには2008年のヘルス・チェックにいたるプロセスを１つの道筋として描き出したものである。そこでは，リスボン条約発効前の状態ではあるが，CAP改革を理解するために必要なEUの政策機構が簡潔かつ的確にまとめられた後，３つの主要な改革を具体的な事例として，改革を進めた要因――これが「内幕」ということになる――が政策機構に関連づけられながら明らかにされている。この具体的な事例の分析がEUの政策機構の理解を深め，さらに改革に関与した主要な意思決定者を対象としたデルファイ調査によって，その理解が一層深まるという構成になっている点も本書の優れた点である。そうした構成上の工夫については，実際に本書を手に取って読んでいただかないと分かってもらえないかもしれない。ここでは１人でも多くの方に本書に関心を持っていただけるよう，評者がポイントと感じた点に絞って，問題提起を行うかたちで記すことにしたい。

CAP改革にとって最も重要な役割を果たすのは，改革の原案を提出する欧州委員会の農業担当委員である。当初案でどのような改革の方向が打ち出されるのか，どのようなアジェンダが設定されるのかが改革の方向を決定づけることになる。このことは，CAP改革の手の内はあらかじめ外部にさらされていることを意味しており，そこにEUの出方を読み取ることができるのではないだろうか。

このCAP改革の推進力は，内的な要因としては財政削減圧力であり，EUの東方拡大である。当初は，価格支持政策の下で膨れ上がるCAP予算にいかにして歯止めをかけるかが課題とされていたが，現在は，直接支払いの新規加盟国への拡大・適用に関わる問題となっている。価格引き下げに対する補償支払いとしてスタートした直接支払いは，改革の度にその補償水準は引き下げられ，デカップリング（生産との切り離し）が深化している。これが進むと旧加盟国と新規加盟国との間で面積当たりの支払い単価に大きな格差がある現状は説明がつかなくなってしまう。しかし，旧加盟国並みに支払い単価を統一すれば，CAP予算は大きく膨れ上がってしまう。そもそもアジェンダ2000改革当時の「欧州委員会の農業戦略文書は『中東欧諸国に対して“補償”支払いを行う根拠はないという認識』」（146頁）だったのである。この「とても難しいジレンマ」をEUの直接支払いは現在も抱えている。

CAP改革にとって決定的なのは，国際交渉圧力という外的な要因であった。マクシャリー改革は，GATT・ウルグアイ・ラウンドがその背景にあったし，フィシュラー改革もWTO・ドーハ・ラウンドを控えての改革であった（205頁，表８－６）。そして，CAPは1992年以降，ある目的――それは「CAPはそれ自体が存続するために改革された」のであり，「欧州農業者に対する全体の助成

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

水準が削減されないようにし，かつWTOにおいて攻撃できないようにする」（188頁）ことを掲げて改革の軌道の上を走っている。補償支払い→直接支払い→デカップリングの貫徹が１つの方向であり，農業経営間の補助金交付の不平等解消のためのモジュレーション（農家段階における直接支払いの減額）の拡大と，それを財源とする農村振興政策の拡充がもう１つの方向である。この改革の推進によって「古い」CAPの遺産を可能な限り守り続けようとしているようにもみえてくる。

CAP改革のアクターであるEU加盟国の立場が明確に描かれている点も本書の魅力である。CAP改革に対する各国の立場は基本的には変化していないように思われる。マクシャリー改革の当初案からの譲歩は，「フランスにとっては競争的な穀物価格政策であり，ドイツとその他の国にとっては価格切り下げ（と休耕）への完全な補償であり，英国と他の数か国にとっては提案されたモジュレーションの緩和であり，オランダ，デンマーク，英国その他の国にとっては農業（予算の）ガイドラインが改革の結果として増額されないという保証であり，イタリア，スペイン，ギリシアにとっては牛乳生産枠の拡大であり，そしてポルトガルにとっては基準単収についての譲歩」（118～119頁）であった。

これを評者なりにデフォルメして解釈すると次のようになる。フランスは小規模生産者，特に畜産部門を重視することがあるようで，マクシャリー改革の際は「穀物の価格引き下げは家畜飼料用の穀物代替品に取って代わるために重要」（117頁）だとしていた。ドイツは直接支払いよりも安上がりな生産調整による価格支持を好むことから分かるように，CAP予算の抑止を重視しており，アジェンダ2000改革では共同財政支出を提案して激しい反対に遭っている。この共同財政支出は，EUからの予算と加盟国の予算を合わせて直接支払いを実施するという構想であり，フランス等からは到底受け入れられるものではなかったが，農村振興政策において採用されている。これはCAPの再国別化（EU共通の施策を縮減）の推進要因となった。また，旧東独の大規模農場を抱えているドイツは英国と同様，モジュレーションや直接支払いの上限額設定には反対である。英国はドイツ以上にCAP予算の削減に積極的であり，EUに対して支払っている無駄なお金を取り戻したいと考えている（サッチャーはフォンテンブローの合意でEUへの拠出金の払い戻しを獲得した）。ミルククォーター制度を巡る問題をみると，どうやらスペインと比べてもイタリアは信用できない交渉相手のようだ。

こうした各加盟国のスタンスは2013年改革でも変わらなかったかどうか。その検証が宿題として残されている。

完全に書評の範疇から逸脱してしまったが，それだけ刺激にあふれる内容だということでご理解を願いたい。CAP改革だけでなくCAPそれ自体を理解するために，本書は不可欠なものであることは間違いない。このような貴重な文献を誰にでも読めるかたちで翻訳していただいた３人の訳者の方々に感謝したいと思う。

――農林統計出版　2014年11月
定価3,500円（税別）288頁――

**（東京大学大学院 農学生命科学研究科
准教授　安藤光義**・あんどう みつよし**）**

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/