

# EU 離脱に向かうイギリスの 「欧州共同体」における軌跡 ——農業環境政策の登場に至る展開を中心に——

山田 亮子

## はじめに

2016年6月23日にイギリスで実施された国民投票の結果、イギリスはEUを離脱することになった。イギリスのEU離脱の衝撃は全世界を駆けめぐり、世界経済を大混乱に陥れた。国民投票を実施したキャメロン (David Cameron) 首相に代わり、新たに首相に就任したメイ (Theresa May) 氏は、早期の離脱意志表明を迫るEUに対し、「2016年内に離脱を実施しない」、「準備には十分な時間が必要である」、「ヨーロッパ諸国との良好な関係を構築していく」というイギリスの立場を明らかにした<sup>1)</sup>。これは、リスボン条約第50条<sup>2)</sup>に基づくEU離脱の正式通知をできる限り先延ばしすることによって、イギリスが離脱交渉を有利に進め、EU諸国との良好な関係の再構築を首尾よく行おうとするものとみられた。

しかし、総輸出入の4～5割をEUに依存するイギリスにとって、EUからの離脱は国力の信用低下、ポンド価値の下落、企業の海外流出を招き、景気後退、失業者の増大をもたらすことが予想される。また、イギリスは先進国の中でも地域格差が大きく、約半数の地域がEUの共通政策に基づく欧州地域開発基金、欧州社会基金、欧州農業農村開発基金などの被支援地域である。EU離脱によって、環境を初め、イギリス国民の生活全般に広く影響が及ぶことは必至である。現に、イギリス政府はEU離脱が決定した数日後に、欧州地域開発基金 (ERDF) からの資金提供を無期限に停止したため、イギリス国内の事業者はERDFからの融資を受けられなくなっている。とくに、ロンドンでは技術開発関連の事業への影響が深刻になっている<sup>3)</sup>。今後、イギリスとEUとの

関係、及び世界の中のイギリスの立ち位置がどうなるかは不透明なままである。

1960年代初頭に初めて欧州統合への参加を表明したイギリスは、それまで欧州共同体の外側に居続けてきたことで、自国の意に反するヨーロッパの決定に対して何も影響力を及ぼすことができなかった。そうした状況を打開するためにも、イギリスはヨーロッパの中で強い発言力を持つことを求めて加盟交渉に踏み出したのであった<sup>4)</sup>。今後再び欧州共同体の外側に戻ることを選択したイギリスは、どのようにヨーロッパと対峙していくのだろうか。

本稿では、1961年に欧州経済共同体 (European Economic Community: EEC) への加盟申請を開始し、1973年に漸く新規加盟を果たしたイギリスが、EC から EU へと統合を進める欧州共同体とどのような関係を築いてきたかを振り返る。欧州統合に遅れて参加したイギリスが統合の行方にどのような影響を及ぼし、また、欧州共同体の一員として欧州統合をどのように国内に取り入れていったのか、その一端を検討することを通して、欧州共同体とイギリスが築いてきた関係を新たな観点から再認識し、今後 EU 離脱に向かうイギリスと EU との関係について考える足掛かりとする。

## 序 章

### 1. 欧州統合の進展とイギリスの EC 加盟

1958年1月、ローマ条約 (ECC 設立条約) が発効し、原加盟6か国<sup>5)</sup>によって発足した EEC は、共同市場の創設を目指す構想の中で、特に市場経済と密接に関連した農業に関する共通政策の設立に重点を置いていた。イギリスが初めて EEC 加盟申請に踏み出した60年代初頭、EEC は上記の構想の下で、共同市場と共通農業政策 (Common Agricultural Policy: CAP) の樹立の礎となる基本的原則の制定、及び CAP の実施に向けた各国農業政策の構造的な整備に力を注いでいた<sup>6)</sup>。EC レベルでの調整を目指す本格的な農業構造政策が開始されるのは、1970年代を待たなければならない。

それまでの期間、60年代の高度経済成長を背景に、EEC は多様な領域で統合を深化させた。経済的領域では共通農業価格制度や多様な農畜産物市場への

波及に関して合意が形成され、共同市場の設立が加速された。法的な領域でも、EC法の国内法に対する「優位性原則」が登場して、法的統合の原点となった。さらに、1967年にはEEC、EURATOM（欧州原子力共同体）、ECSC（欧州石炭鉄鋼共同体）の3共同体の機構が合併してECが成立し、欧州統合の更なる進展の土台となる機構の再編が実現した。その翌年には関税同盟が完成し、国際経済におけるECの存在感は一層高まった。このように、経済、及び経済と密接に関わる農業の政策領域で統合を順調に進めるECは、60年代末には、新たに取り組む共同体の政策として、通貨統合を視野に入れた経済通貨同盟の創設を目指して動き始めた<sup>7)</sup>。

その間、イギリスは1961年の初めてのEEC加盟申請に続き、1967年にも2回目の加盟申請を行った。しかし、2回ともフランスに拒否されたため、イギリスのEC加盟問題は棚上げになっていた。フランスによる2度のイギリス加盟拒否は、イギリスのEC加盟を支持する他の5か国の反感を招くことになった。やがてそれは、当時懸案となっていた加盟諸国による政治協力機構の設立構想にイギリスを引き入れ、解決を図ろうとする気運の高まりに発展した。1970年にイギリスが加盟交渉を再開した時には、60年代初頭の第1回申請時に比べると、ECは様々な領域で統合が深化したため、考慮すべき領域が多岐にわたり拡大し多様化していた。そのひとつが欧州政治協力（European Political Cooperation: EPC）の領域であった。

EPCは、経済的統合を進展させたECに見合う影響力を国際的に発信するため、加盟国間の政治的調整と協議の場として発足することが求められていた。フランス以外の原加盟5か国は、ECにおけるフランスの圧倒的な優勢が解消されることを期待してイギリスの加盟を支持していた。フランスでもイギリスの加盟を一貫して拒否していたド・ゴール大統領が退陣すると、次第に勢力を増す西ドイツとの均衡を保つためにはイギリスの加盟が必要とみなすようになった。また、冷戦期にあって、東西の緊張緩和が進んだこの時期、大国イギリスのEC加盟は、東欧諸国との関係改善に乗り出す上で、西側の基盤強化に繋がるものと期待された。このように、イギリスはEC諸国の間でヨーロッパの勢力均衡の要としての役割を期待されていた。こうした状況の中で、イギリ

スの EC 加盟を確実にするためにも、イギリスの参加を前提とした EPC の発足が用意されたのである<sup>8)</sup>。

ヨーロッパ共同体に遅れて参加したイギリスは統合に消極的であり、加盟後も自国の立場を主張して統合に非協力的であるという見方が定着しており、結果として今回の EU 離脱に繋がったと見られるかもしれない。しかし、イギリスの EC 加盟を機に EPC は重要性を増し、EC から EU への移行後は、EPC を発展的に継承する共通外交安全保障政策の領域で、イギリスはその進展に積極的に貢献してきた。中でも英米間の架橋としての役割は重要であった。イギリスの EU 離脱は、外交、安全保障、及びアメリカとの関係において、EU 側の損失になる可能性が指摘されている<sup>9)</sup>。

## 2. 共通農業政策 (CAP) の進展に伴う問題

欧州政治協力 (EPC) と同様に、1973年のイギリスの EC 加盟を契機として重要性を増した領域の一つに環境政策がある。60年代を通して、価格政策と市場介入策を主要施策とする CAP の導入とともに、各国の農業部門は EC 域内での統合を目指して国際化が進められた。それに続く形で、EC レベルでの農業構造を調整するのに必要な構造政策が漸次準備され、1972年に EC 初の共通構造政策が設立された。CAP による農業保護に加え、高度経済成長を背景とする著しい技術進歩が相まって、農業経営近代化と生産効率化が促進された。その結果、過剰生産が加速化し、それに伴う環境破壊が顕在化したことから、環境保全への関心が高まり、加盟国個別の環境対策から、EC 共通の政策形成へと展開していくのである。さらに、60年代の CAP の展開がもたらしたもう一つの問題は、統一農産物価格の導入によって生産性の高い地域と、低い地域との間の格差が拡大したことである。CAP の統一的な価格政策は、生産性の高い地域により多くの恩恵をもたらす状況を生み、経済的不均等がさらに拡大する結果となった。そのため、CAP の統一的な施策に適合しない地域に対し、その地域の実情に合わせ、農業者を直接支援することを考慮に入れた施策が必要となった。共同体の統合を目指す上で、こうした地域主義的施策は、EC 設立の基礎であるローマ条約に規定される、「共同体全体の調和のある発

展」を目指すためには不可欠であった<sup>10)</sup>。その EC 初の地域政策の導入に、EC 加盟交渉を進めるイギリスが関与したのである。それについては次章で検討する。CAP の価格政策と市場介入は、経済的、社会的、地域的な必要性から次第に縮小され、農業者への直接支援に代替されていく。その中で、環境問題は次第に重みを増していき、CAP において市場介入の第一の柱に次ぐ、第二の柱として、環境保全が重要な位置を占めるようになる。

### 3. 条件不利地域 (LFA) 政策の登場

EC は1972年に、急速な農業の近代化と集約化の促進を目的とした、最初の共通構造政策を打ち出した。しかし、EC の画一的な経済政策の恩恵が及ばない山岳・丘陵地等の地域では、厳しい気候や地形、貧しい土質など、農業活動にとって極めて不利な自然条件の制限を受けており、近代化政策の適用が困難であった。このような特定の地域の農業を支援するために、1975年に EC 指令が制定され、その下で、農業に適していない地域の農業者を財政的に援助する条件不利地域 (Less Favoured Areas: LFA) 政策が設立された。LFA 政策は、初めて共通農業政策 (CAP) に導入された地域政策であると同時に、CAP において環境保全という概念を取り入れた最初の政策でもある。指令というのは、EC の法律の一つの形態であり、加盟国は指令を国内法に転用してその目的を達成する義務を負うが、その実施方法や形式を自由に選択することができる<sup>11)</sup>。LFA 政策を設立した指令には環境保全のための具体的な政策が含まれていないが、各加盟国の解釈によって極めて柔軟に国内の環境政策への転用が可能であった<sup>12)</sup>。CAP において、環境保護を目的とした農業活動に対する財政支援が明確な政策として設立されるのは、10年後の1985年のことである。それは、最初の農業環境政策の導入であり、その後何度も改正を繰り返し、CAP の第2の柱の中に組み入れられ、今日に至っている。

そもそも、CAP において LFA 政策の設立が具体化したのは、1973年のイギリスの EC 加盟を重要な契機としている。従来、イギリスの丘陵地農業は直接所得支払制度で保護されてきた。イギリスの EC 加盟が現実化するにしたがい、イギリスの農業政策が EC の CAP に取り込まれ、丘陵地域への直接保護策を

継続できなくなる事態を憂慮したイギリス政府は、EC加盟交渉において、従来の丘陵地域への直接保護策を継続できるようECに申し入れた。これに対してEC側はイギリス側の主張を「理解」し、受け入れたのである<sup>13)</sup>。こうした経過を経てCAPに導入されたLFA政策は、イギリス側にとっては農業生産条件の不利な丘陵地域への直接所得支払というイギリスの伝統的な制度を維持し、生産を振興するための手段となった。

しかし、EC側にとってLFA政策は生産目的というより、非効率なやり方で農業活動を存続させることで環境と景観の保全を目指すという意味合いが強かった。前述のように、LFA政策は環境保全のための義務を課すような政策を含まないが、各加盟国の解釈によって柔軟に環境保全の政策へ転用できる余地を残していた。

これに対して、イギリスはLFA政策の下で支給される補償金を生産の拡大に特化して用いるようになり、当初から、農業の社会や環境に果たす役割を広く考慮したECの思惑とは「ずれ」が生じていた。その結果、イギリスでは条件不利地域における農業の集約化、過放牧が加速し、それに伴う環境破壊が著しく進行した。そうした状況の中で、国内の環境保全を求める声が高まり、その圧力に押されたイギリス政府は、1984年、ECに対して環境保全を明確に目的とする支援制度を導入するよう要請した。このイギリスの働きかけは、1985年に、環境保護を目的とした、ECの新制度の登場に繋がるのである。

以下では、イギリスのEC加盟を契機としてLFA政策が設立に至った経緯、及びLFA政策の展開に伴って農業環境政策が登場するに至った経緯の二つの局面に注目し、イギリスの関わりを中心により詳しく見ていく。それを通して、新たにECの一員となったイギリスが、ECの農業と環境の分野において新制度の成立過程にどのように関与したかについて検討する。

## 第一章：条件不利地域（LFA）政策をめぐるイギリスとEC

### 1. イギリスのEC加盟と「山岳・丘陵地農業に関する指令」

第二次世界大戦中、イギリスは国内の食料供給量を維持するために増産策を採り、食料生産を奨励した。特に食肉用の牛や羊の繁殖・生産に従事する丘陵

地域は、畜産物供給地として重点的に保護され、1940年に「丘陵地羊補助事業」、1941年に「丘陵地牛補助事業」による補助金の支給が開始された。これは家畜一頭あたりに直接支給される頭数支払制度であり、大戦後も引き続き頭数支払制度の下で丘陵地農業は手厚い保護を受けてきた。1960年代末までに丘陵地域では、農業による純収益より補助金の受給額の方が多くなり、農業者が直接保護策に大きく依存する状況になっていた<sup>14)</sup>。イギリス政府は、丘陵地農業を維持し、農業者の適正な所得を支持することを目的に助成を行ってきた。従って、イギリスのEC加盟が具体化すると、ECの共通農業政策（CAP）の下で、いかにイギリスの丘陵地直接保護策を維持するかが問題となった。

一方、ECでは1970年代初頭、イギリスを初めとする4か国<sup>15)</sup>がEC加盟に向けた交渉を再開すると、加盟交渉に関連して地域政策に関する議論が活発に行われるようになった。加盟交渉において、イギリスの代表は自国の丘陵地農業が直面する状況を述べるとともに、EC加盟国の多くが同様の問題を抱える地域を有することを付け加え、さらに「このような地域における農業者の適正な所得を維持する問題に取り組むことは不可欠である」と強調した<sup>16)</sup>。これは、EC加盟後も従来の丘陵地への保護策を継続したいとするイギリスの申し出の中で、イギリス代表が発した言葉であり、EC側の承認を得るために巧妙な言い回しを使ったことが見て取れる。それは第一に、加盟国の多くは山岳地のような自然条件に恵まれない地域を抱え、以前から各国個別に対策が取られており、ECとして共通政策の中に地域の問題に対処する政策を導入するべき時期に来ていた。第二に、ローマ条約において共通農業政策は「農村社会における適正な生活水準の確保」を目指すとして規定され、さらには、「自然的条件の不利な立場の企業を保護するための援助」が可能である<sup>17)</sup>とされているにも拘らず、ECはそれまで政策的な対応をほとんど採ってこなかった。イギリス側はこうした状況を認識しており、そこを巧みに衝いたものと思われる。イギリス代表は加盟交渉において「農業者の適正な所得の維持」という表現を前面に押し出すことで、EC側からイギリスの申し出は「ローマ条約や共通農業政策（CAP）の理念に適ったもの」という返答を引出し、イギリス側の主張を承認させることに成功した<sup>18)</sup>。加えて、EC加盟交渉を控えた1969年のハーグEC

首脳会議において、欧州政治協力（EPC）を立ち上げるには、イギリスの EC 加盟を不可欠な要素とすることが、原加盟 6 か国間の留意事項となっていたことも、加盟交渉においてイギリス側に有利に働いたと考えられる<sup>19)</sup>。

EC 加盟交渉におけるイギリス代表の、このような建前ともとれる発言に対して、イギリスの本音の部分は、イギリスの既存の丘陵地直接保護という農業政策を存続させたいことの他に、もう一つ重要なことがあった。それは EC からイギリスが受け取ることになる、条件不利地域への助成金は、イギリスが EC 財源から受け取ることのできる数少ない源泉となることであった。この問題については交渉の中で注意深く取り扱われた<sup>20)</sup>。

EC 加盟交渉におけるイギリス代表の申し出に促され、EC はローマ条約の CAP に関する規定を根拠とする、条件不利地域（LFA）政策の設立に向けて法律の作成に取りかかった。それは、それまで農業経営の近代化や効率化を進めてきた他の CAP とは異なり、農業適地ではない特定の地域の農業の存続を図るものであった。その法律は、1975年4月に「山岳地・丘陵地、および特定の条件不利地の農業に関する指令」として制定された。この指令が第一の目的としたのは、「農業者の適正な所得を確保すること」であり、その前文には、イギリスの丘陵地域の農業所得の維持の必要性に関する記述がある<sup>21)</sup>。さらに、この75年指令は、イギリス農政の伝統を受け入れ、従来の CAP ではあまり重視されてこなかった直接支払制を主要な制度として導入しており、イギリスの要望に沿う形になっている。まさに、75年指令はイギリスの EC 加盟を前提として制定されたと言える。

その一方で、75年指令は制定に至る過程で、CAP が抱える問題や CAP が社会に果たす役割についても考慮され、多様な政策目的を含むものとなった。それは、この指令の第二、第三の目的として付け加えられた。その第二の目的は、「最低限の人口水準の維持」であり、放置すれば人口流出が進み過疎化を招くような劣悪な地域に対して特別措置を講じることである。第三の目的は、「田園地域の保護」であり、70年代の環境問題への関心の高まりを背景に、農業活動の存続を図ることを通して田園などの自然空間の保全を目指すことである。こうした目的は、農業に食料生産以外の環境・景観保全という新たな機能

を持たせるものであり<sup>22)</sup>、75年指令が農業の社会や環境に果たす役割を広く考慮に入れたものであることを示している。

## 2. イギリスの条件不利地域 (LFA) 政策と環境への影響

イギリスでは全農地のおよそ半分に相当する面積が条件不利地域に指定されており、国内北部や西部の丘陵地のほとんどはその指定地域に該当している。イギリスの丘陵地は古くから伝統的な農法によって人の手が加わり、人間（農業者）の管理の下で半自然的植生が維持され、美しい景観が保たれてきた。その固有の景観は都会の人々を魅了し、レクリエーションを求める人々にとって価値の高いものであった。しかし、第二次世界大戦後、伝統的農業と環境との関係は大きく変化していった。戦中以来継続された食料増産策と目覚ましい技術革新は、国内の食料自給率を高める一方で、農業経営の近代化、集約化を促進し、丘陵地の環境と景観に悪影響を及ぼすようになった。

イギリスは75年指令が意図する「人口水準の維持」や「環境保全」の意味合いには関心が薄く、戦中戦後の自国の農政の継続として、専ら農業生産の振興を目的にこの指令を利用した。イギリス政府のLFA政策への姿勢は、肉類の生産拡大を目的とした戦中戦後の思想を引き継いでいた<sup>23)</sup>。そして、環境保全に関わる国内政策を選択することもなく、ほとんど生産の拡大に特化した政策を採ってきた。環境保全を目的とする財政援助は、75年指令の枠組みの中では実施できないというのがイギリス政府の見解であった<sup>24)</sup>。

75年指令に基づく、イギリス国内でのLFA政策の軸は丘陵地家畜補償金制度であった<sup>25)</sup>。イギリスの丘陵地では、気候・地形・土質等の厳しい自然条件の制限を受け、放牧を中心とする粗放的な家畜経営に頼らざるをえなかった。丘陵地の農業者にとってLFA政策のもとで、飼養家畜に対して支払われる補償金は、農業条件の悪い丘陵地で農業経営を維持するために不可欠であった。給付金の支払いは一定の条件を満たす農業者に対し、定められた範囲内で各国が決定する。LFA政策にかかる経費のうち、ECが25%を負担し、残額は各国が負担するという割合である。加盟国の多くは地域の悪条件の程度に応じて、補助金の額に差を設けていたのに対し、イギリスでは地域差も受給者あた

りの上限も設定せず、ほぼ一律に補助金を支給した。そのため、家畜頭数の多い大規模な農場ほど多く受給し、経営を一層拡大するという展開となった。

農業者は家畜一頭当たりの補償金額に飼養頭数を掛け合わせた金額の給付金を受け取る。家畜の頭数を増やすほど、補償金の受領額は増えていく。その結果、農業者は経営面積を拡大し、放牧密度を高め、生産性の向上を図る。この頭数支払制度の下では、家畜飼養密度の高い農家ほど有利となり、経営規模を拡大する一方で、零細な農業者は財政援助が十分ではなく、経営規模を縮小して姿を消していく。こうして家畜補償金制度の下で極端な過放牧が蔓延し、生産の振興が促された結果、過剰生産の加速化と価格下落に拍車をかけることになった<sup>26)</sup>。結果として、LFA 政策は、当初掲げた目的とは裏腹に、人口流出と農業所得の減少をもたらすことになった。環境に関しても深刻な影響が広まった。

家畜の頭数を際限なく増やすことを奨励するような財政支援に加え、技術革新を背景とした農業経営の近代化は、牧草地への化学肥料の過剰投入、排水施設の設置、農業経営の集約化を促し、その結果、水質や土壌の汚染、湿地の喪失、野生生物の生息地の減少等を招き、環境破壊、景観の悪化を進行させた。家畜の過放牧が環境に与える悪影響というのは、糞尿による水質・土壌の劣化問題、高密度の家畜の放し飼いにより、植生の世代交代が十分に行われる以前に植生が食べつくされ、自然の植物環境が維持できなくなる問題、さらには、広葉樹林帯においても、若木や新芽が食べつくされ、森林破壊が進むという問題である<sup>27)</sup>。

イギリスは、75年指令における LFA 政策が示唆する環境的配慮への関心が薄かったため、他の加盟国よりも近代的で集約的な農業を追求した分、環境破壊がより進行した。前述のように EC 指令は、その解釈や国内への実施方法について加盟国の裁量に任されている。75年指令については、例えば、オランダでは美しい景観を維持するために、また、フランスでは伝統的農法を守るために75年指令を利用して国内政策を行ったので、イギリスのような環境破壊はほとんど見られないとされている<sup>28)</sup>。

イギリスの LFA 政策のこのような生産偏重主義的なやり方は、やがて深刻

な環境破壊をもたらすもととなった。75年指令の下で支払われる補助金は、次第に生態系に損害を与えるような農業生産の集約化を推し進めるインセンティブを与えることになった。

### 3. イギリスにおける農業と環境の軋轢

農業者が農業経営の近代化・効率化を進める一方で、イギリス国内では数多くの環境保護関連団体が結成され、活動を行ってきた。その活動は、自然や野生生物の保護、及び田園地域の美しい景観の保全という二つの面で進められた。イギリスは伝統的に「農業者は田園を守る庭師」という考えが広く一般に普及していたため、農業活動と環境保全は依存関係にあるとみなされ、両者の間に軋轢が生じていることはあまり明確に認識されてこなかった。1981年の野生生物・田園地域法において、初めて農業活動と環境保護が一つの法律の中に組み込まれることになり、その過程で両者間の軋轢が一般に広く知られるようになった。ECの75年指令の下で、イギリス政府が環境保全に関する政策の採用に消極的であったことで明らかのように、環境保護団体は資金的にも政治的影響力の面でも非常に弱い立場にあった。81年の法律の要点は、環境に悪影響を及ぼす農業活動を差し控える農業者や土地所有者に対して、補償金を支払うというものであり、積極的に環境保護を目指す活動に対して支払われるものではなかった<sup>29)</sup>。このように81年法は、政府との強力な繋がりを持つ農業者サイドにとって極めて有利にできており、環境保全目的の前向きな取り組みを促すものではなかった。そのため、81年法は環境保護サイドからの強い批判の的となり、81年法制定以降、環境保護サイドは、より積極的に環境保護活動を行うために、法律の改正を訴えていく。

前述のように、ECの75年指令は国内法への適用にあたり、環境保全を含む様々な政策目的を柔軟に選択し、達成できる余地を残している。それにも拘わらず、イギリス政府は専ら生産性向上を目的とした政策を選択し、過放牧を加速させ、環境破壊を招いた。こうした政府に対して環境保護サイドは提言を行った。その多くは、75年指令の下での農業偏重的な政策を改め、75年指令の他の側面、つまり、農業の社会や環境に果たす役割を広く考慮に入れた方向

へ、指令の運用方法を転換するよう求めるものであった。具体的には、例えば、条件不利地域への一律の補償金支払いを見直し、悪条件の程度に応じた支援を行って、最も劣悪な地域での人口流出を抑えること、また、農業者あたりの受給額の上限を定め、環境への悪影響を減らしていく、といった提案である<sup>30)</sup>。中でも勢いを増したのは、81年の野生生物・田園地域法の「環境を悪化させる活動を行わないことに対して支払う」という消極的な姿勢を改め、環境保全を目的とした農業活動に対して財政支援を行う政策について検討を求める提言である<sup>31)</sup>。環境保護を目指す積極的なアプローチに対する財政支援は、進行する環境破壊を抑制し、環境保全を推進するためのインセンティブになるとして注目を集めた。

従来イギリス政府は、75年指令を農業に関する法律と解釈し、この指令の枠組みの中では環境保護を目的とした財政支援を講じることはできないという立場であった。そのため、世論の後押しを受けたイギリス政府は、新たな枠組みの中で環境保全のための積極的な活動に対する財政支援制度を立ち上げることについて、他の EC 諸国に提案する方向へと方針を固めていく。

## 第二章：農業環境政策をめぐるイギリスと EC

### 1. EC 農業環境政策の登場とイギリスの提案

1973年のオイル・ショック以来、EC は総体的に経済成長率の低迷や高失業率に見舞われ、経済不況は経済力の弱い条件不利地域に最も打撃を与えた。70年代初頭まで、共通農業政策 (CAP) の下で進められた農業の近代化、生産の集約化は、農村経済の実情に見合わないものになっていた。60年代高度経済成長下の増産策によって拡大した深刻な過剰生産問題に対処するためにも、80年代は生産増をもたらさない効率的な政策を編み出す必要に迫られた。

1970年代に顕在化する農業をめぐる厳しい状況に加え、新たに台頭してきた環境問題にも取り組むために、EC は1985年3月、「農業構造の効率性の改善」というタイトルの新構造政策を立ち上げる新法令を制定した。この85年法令は、1972年に打ち出された最初の構造政策を見直し、長期的な経済不況下での農業の生産過剰を抑制し、効率性を改善することを目指すものであつ

た。85年法令には、その他に、75年指令の下での条件不利地域（LFA）政策の見直しも組み入れられ、条件不利地域の農業への支援強化を図っている<sup>32)</sup>。

加えて、85年法令は農業と環境に関する新しい第一歩を踏み出している。それは新たな枠組みの中で、「環境保全特別地域」（Environmentally Sensitive Area: ESA）を指定し、その地域において環境保全を目的として実施される農業活動に対して財政支援を行う制度が導入されたことである。法令というのは、指令と同様に EC の制定する法律の一つで、法令はその法律がそのまま各加盟国で国内法として効力を発揮するものである。85年法令の場合、加盟国が採用を義務付けられる政策は農業投資に関する部分だけであり、条件不利地域や環境保全特別地域に対する加盟国の施策については、各国ごとに自由に選択できるようになっている<sup>33)</sup>。85年法令は、その後87～89年にかけて環境保全、及び、過剰生産対策の導入のため改正が重ねられる。

85年法令によって実現する農業環境政策は、新法令に盛り込むべき LFA 政策の見直しのための検討の中で登場した。1983年に提案された、農業構造の効率化を目指す新構造政策の原案には、自然公園や国立公園などの保護地区において、環境の保護を目的とする農業活動を支援する必要性について言及があり、さらに、LFA 政策の枠組みの中でこの支援を実施するという説明が加えてあった。つまり、環境保護のための特別措置が、LFA 政策内のメニューの一つとして考えられていたのである。しかし、その検討過程においてイギリス政府は、LFA 政策とは別の枠組みで、ESA 内での環境に配慮した農業活動に対する、明確な基準に基づく支援制度を導入することを提案した<sup>34)</sup>。イギリスの提案は、1981年の野生生物・田園地域法の制定以降、一段と関心が高まった環境問題に関する自国の要請に基づくものであった。加えて、LFA 政策はイギリスにとっては生産振興を目的とするものであり、環境保全的活動への財政支援制度を立ち上げるには、新たな枠組みが必要であるというのがイギリスの方針となっていた。

このイギリスの提案に対して、他の加盟国は、イギリスに比べてより柔軟に LFA 政策を運用し、独自のやり方で環境政策を実施してきたこともあり、環境保護的農業活動への支援措置のために、新たな枠組みの設置は必要ないとい

う立場であったため、当初は支持を表明しなかった。しかし、最終的には、支援を受ける農業者サイドが遵守すべき義務について検討する中で、イギリスの主張に沿った新しい枠組みでの農業環境政策の成立に至った。即ち、ECの85年法令において、LFA政策とは切り離された形で、「環境保全特別地域（ESA）の農業を支援する特別措置」が独立した新制度として盛り込まれた<sup>35)</sup>。この法令によって初めて環境保全を目的とした農業活動に対して財政支援を行うことが、ECの共通農業政策（CAP）において可能になった。この制度はその後改正・整備され、環境に対して特に配慮が必要な国立公園地域などで行われる農業活動を対象とするESA制度として、1987年から実施された。その目的は、環境・景観に配慮した農業生産方法の推進であり、それによって生じた農業所得の損失に対して財政援助を行うものとしている。

## 2. イギリスの農業環境政策

イギリス政府は、自国の世論の後押しを受けて、自ら率先して立ち上げた新しいESA制度を、積極的に国内政策に取り入れた。急峻な山岳地がほとんどないイギリスでは、国立公園に指定されるような自然・景観に恵まれた地域内でも農業が行われており、ESA制度はこうした地域の環境価値を守るために重要な施策であった。しかし、当制度はESAに指定されなかった大部分の条件不利地域での環境への取り組みが手薄になるという欠点があった。従って、ESAの指定地域以外の耕作地や草地等にも対象地域を広げる目的で、1991年より田園管理助成制度（Countryside Stewardship: CS制度）が設立された。ESA・CS両制度は、ともに農村の景観、野生生物の生息環境、自然遺産、歴史的遺産を対象とし、環境と景観の両面を保全するための支援を行ってきた<sup>36)</sup>。2005年には、ESA・CS両制度の後任施策として環境管理助成制度（Environmental Stewardship: ES制度）が導入され、イギリスの農業環境政策の軸となる制度として今日に至っている。ES制度は農業者が環境に配慮した農業活動を実施することについて事業実施機関と協定を結び、農業者はそれによって被る損失について補償を受けるという制度である。

## 終章

### 1. その後の条件不利地域（LFA）政策

イギリスの EC 加盟を契機に、EC の共通農業政策（CAP）に導入された LFA 政策は、EC 側の理念として環境的意味合いの政策目的を持つものになり、CAP において環境保全の概念を取り入れた最初の政策となった。しかし、その後イギリス国内で、環境保全のための積極的な活動に対する財政援助を求める声が高まり、世論に後押しされたイギリス政府の要請により、環境保全特別地域（ESA）制度が新たな枠組みによって設立された。こうして、EC において初めて、環境保全を目的とした農業活動に対する財政支援が可能となる農業環境政策が、LFA 政策とは別に、一つの独立した制度として確立されることになった。

他方で、イギリスの要請により、農業環境政策と切り離される形で、EC の 85 年法令の中に残された LFA 政策は、87 年と 89 年の法令改正によって重要な変更が行われた。87 年の改正では、補償金の最高額が引き上げられ、本制度の所得維持政策としての性格が強くなった。さらに、89 年の改正では、これまでの過放牧、及び環境への悪影響を抑制するために、飼養家畜頭数に制限が設けられた。しかし、こうした改正は、自国の判断で援助の上限や差別化を導入してきた他の加盟国には実質的な意味が無かった<sup>37)</sup>。それまで援助額に特に制限を設けてこなかったイギリスでは、家畜頭数の増大に歯止めがかかるなど、環境保全の方向へシフトしたようにも見えるが、実質的な効果は限定的とされている。結果として、LFA 政策は環境よりも、むしろ農業者の所得維持や農村人口維持といった社会的意義を持った政策としての性格を強めたと見られている<sup>38)</sup>。

イギリスでは LFA 政策の下で、丘陵地の肉牛や羊への直接支払による財政援助が今日まで継続されている。LFA 政策は粗放的な畜産業の維持を通して間接的に環境保全に貢献しているとみなされている<sup>39)</sup>。

1999 年に、CAP のそれまでの構造・地域・環境関連施策は、農村振興政策という枠組みの中で一つにまとめられ、CAP の主要な市場介入関連施策の第一の柱に次ぐ、第二の柱を形成することになった。第二の柱は、4 つの軸に分

類された4種の農村振興策にグループ分けされている。その中で、LFA政策と農業環境政策は、環境及び農村空間の改善を目指す第2軸に含まれている<sup>40</sup>。

## 2. 欧州共同体におけるイギリスの姿勢についての一考察

欧州共同体は、1952年発足の欧州石炭鉄鋼共同体を起源とし、EEC、ECを経て今日のEUに至っている。その発足の理念というのは、ヨーロッパにおいて主権国家間の戦争を回避し、平和と繁栄を構築するために、国境を越えて共同市場を創設し、国家主権を超越した共同の機関によって管理することを目指すものであった。60年代にイギリスがEECへの加盟申請に踏み出したのは、こうした欧州共同体の理念に基づく「加盟国の主権の一部を共同体に委譲する」というローマ条約の規定を受け入れたためではなく、経済的・外交的な国益に重心をおいて判断した結果であった。そのため、イギリスはEC加盟後も国家主権の委譲を伴う超国家的欧州統合を受け入れず、共同体の政策決定過程において各国政府の拒否権を認め、全会一致を原則とする政府間主義の立場を通してきた。

イギリスが73年のEC加盟と同時に欧州政治協力(EPC)の成立過程に好意的に迎えられ、自らも積極的に協力したのは、EPCが自国の方針に沿う政府間協力に基づく機構であり、また、イギリスの参加を前提として成立に至った機構であったからである。欧州共同体の一員となってから今日に至るまで、イギリスはEC発足の根本的理念を受け入れることなく、国家主権への固執という自国の立場を一貫して主張してきた。その姿勢は、本稿においてこれまで検討してきた、ECの共通農業政策(CAP)に対するイギリスの関わり方にも共通している。イギリスは、EC加盟にあたり、自国の丘陵地農業に対する直接保護策を継続するという自国の方針に基づいて要請を行った。それは、自然条件に恵まれない地域の農業に対する支援の必要性を訴えるものであった。イギリスの要請は、ECの農業政策の目的の一つである、「適正な所得の確保」に合致するものとして受け入れられた。しかし、EC側はそれだけに留まらず、農業が今後担う新たな役割として「農村の暮らしの維持」及び、「自然環境の

保護」を考慮することを理念として付け加えた上で、特定の地域の農業保護を目的とした75年指令を制定した。そうして登場した条件不利地域（LFA）政策には、農業と社会、及び農業と環境との関わりに配慮することを念頭に、政策目的の多様性、柔軟な解釈、実施方法の自由な選択に基づく極めて幅広い政策の可能性が盛り込まれていた。他の EC 諸国が、この指令を用いて環境維持のための国内政策を採る一方で、イギリスは頑なともいえるやり方で自国の農政を継続するために指令を利用した。そこには、EC の理念に沿った国内法への転用のあり方や、多様性の受容といった EC の「文化」に馴染んでいないイギリスの姿が浮かび上がる。結果として、自然環境への配慮を欠いたイギリスの LFA 政策は、イギリス国内に深刻な環境悪化をもたらすことになった。こうした状況の中で、イギリス国内では環境保全のための積極的な活動に対して財政援助を行うことを求める国民の声が高まった。その圧力に後押しされたイギリス政府は、EC に対して環境保全を目的とした新たな支援制度を立ち上げる提案を行った。このイギリスの提案は、EC の共通農業政策において農業環境政策を確立する先駆けとなった。

イギリスは欧州共同体において、超国家的統合とは対極的な政府間主義を一貫して支持した。しかし、そうすることによって、進展する欧州統合の周縁にのみ位置していたのではなく、政府間協力に基づく外交と安全保障の領域において積極的にその発展に貢献してきた。同様に、イギリスは新たな環境政策を求める自国の要請に基づく主張を通すことにより、CAP の領域においても画期的な制度の設立への道を開いた。もし、イギリスが EC の文化に順応し、LFA 政策の国内への適用について、柔軟に環境保全的意味合いを考慮して政策を選択していたら、明確な形で農業環境政策が設立されるのは、もっと後の時代になっていたかもしれない。あるいは、環境関連の政策は LFA 政策の中で渾然一体となっていたかもしれない。EC から EU へと前進を続ける欧州共同体の中で、イギリスは自国の伝統的な姿勢に固執する「厄介なパートナー<sup>41)</sup>」とみなされてきた。しかし、そのユニークな立場を通すことで、欧州統合に新たな潮流を起す原動力ともなってきた。統合進展の方向に変化をもたらす触媒のような役割を果たしてきたイギリスの離脱は、EU にとって大き

な損失になると考えられる。今後は、2017年3月末以後に予定されている EU との離脱交渉を通して、イギリスがヨーロッパの中でどのように自国の立場を形作っていくのか、その過程を見守っていく。

## おわりに

最後に、EU 離脱に向かうイギリスの農業環境政策の今後の見通しについて簡単に触れておく。EU 予算に占める共通農業政策 (CAP) の支出割合は、1970年代には70%であったのが、年々減少し、2014年にはおよそ40%となった。その CAP 予算は、CAP の第一の柱 (市場介入・単一支払) にかかる全ての資金を賄い、農業環境政策や条件不利地域 (LFA) 政策が含まれる第二の柱 (農村振興策) に関しては、EU 予算と加盟国の負担による共同支出によって賄われている。

2014年のイギリスに対する CAP 経費の総額は42.9億ユーロであり、そのうち第一の柱には CAP 予算より32.3億ユーロの全額が支払われ、第二の柱に対しては、CAP 予算より8億ユーロ、イギリス政府より2.6億ユーロの支出が分担されている。イギリスと EU との間で今後始まる離脱交渉が終結するまでは、この体制が維持されることになっている。その後は、ある程度の期間、EU の財政援助が継続されることが予想されるが、その期間については不確実になっている。

農業環境政策と LFA 政策に関しては、環境関連の政策の実施機関であるイングランド自然保全局 (Natural England: NE) が農村地域の環境保全事業を担当している。2016年に既に開始された環境管理助成 (ES) 制度は、NE の権限の下で実施されており、農業者への助成は契約期限の2020~2024年まで継続されることが法的に保証されている<sup>42)</sup>。

イギリスが EU の予算、とりわけ CAP 予算に対する主要な抛出国であることを考慮すると、EU 離脱後も現行の CAP 予算からの援助が継続される可能性も考えられる。しかし、イギリスの農政に対して、EU からの援助の継続をどれだけ引き出せるのか、それは、イギリス政府の負担割合の増加、もしくはは全般的な負担となるのか、それは今後のイギリスと EU との離脱交渉の行方次第

第である。

テリーザ・メイ首相は、2016年10月2日の保守党大会において、2017年3月末までにリスボン条約第50条を発動し、EU 離脱に向けた正式な交渉を開始する考えを示した。これは、イギリスが2019年までに EU を離脱し、イギリス国内で適用されてきた EU 法の廃止が可能になることを意味している。メイ首相は、「イギリスは独立した主権国家となり、我々が自ら法律を制定するようになる」と述べた<sup>43)</sup>。この声明は、EU の枠にとらわれることのない、イギリスの自決権を回復させる意思を表明したものである。

## 注

1) PM statement in Berlin: 20 July 2016—News stories—GOV.UK

PM statement in Paris: 21 July 2016—Speeches—GOV.UK

2) リスボン条約 (EU 条約) Article 50-1, 2, 3. <http://www.lisbon-treaty.org>

離脱を決めた国は、その意図を欧州理事会に通知する。EU は当該国と離脱に向けて交渉し、協定を締結する。締結できない場合は延長が合意されない限り、通知から2年後より、当該国に対する EU 条約の適用が終了する。

3) Ian Johnston, “UK suspended payments from £ 3bn EU development fund days after Brexit vote”, *The Independent*, 25 July 2016.

現行の欧州地域開発基金は、2014年～2020年を期限としており、イギリス政府は EU 離脱後の基金への分担金を継続して支払えないためと推測されている。

4) Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty*, Politico’s Publishing, 2008, p. 66.

5) フランス、西ドイツ、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、イタリア。

6) 是永東彦「マンスホルトからマクシャリーへ—— EC 共通農業政策 (CAP) の軌跡」『EC の農政改革に学ぶ』農山漁村文化協会、1994年、pp. 25-37.

7) 川嶋周一「大西洋同盟の動揺と EEC の定着1958-69年」遠藤乾編『ヨーロッパ統合史』名古屋大学出版会、2008年、pp. 160-168, 179-194.

8) 山田亮子「欧州政治協力 (EPC) の進展とイギリス」『日本 EU 学会年報』第33号、2013年、p. 171.

9) 遠藤乾「英国 EU 離脱で欧州と世界はどう変わるのか」東洋経済 ONLINE、2016年7月16日 <http://toyokeizai.net/articles>

10) 是永、前掲書、1994年、p. 35, 49.

11) EU 運営条約288条。

- 12) 和泉真理『英国の農業環境政策』富民協会、1989年、p. 36.
- 13) 同上書、p. 28.
- 14) 同上書、p. 41-43.
- 15) イギリス、アイルランド、デンマーク、ノルウェー。ノルウェーはその後国民投票の結果、EC加盟拒否。
- 16) ローズマリー・フェネル著、荏開津典生監訳『EU 共通農業政策の歴史と展望』農山漁村文化協会、1999年、p. 333.
- 17) リスボン条約39条1-b, 42条 a, 鷲江義勝『リスボン条約による欧州統合の新展開』ミネルヴァ書房、2009年、pp. 174-175.
- 18) 和泉、前掲書、1989年、pp. 28-29. フェネル、前掲書、1999年、p. 333.
- 19) 山田、前掲書、2013年、pp. 164-165.
- 20) フェネル、前掲書、1999年、p. 333.
- 21) 是永、前掲書、1994年、p. 51.
- 22) 同上書、p. 54.
- 23) 和泉、前掲書、p. 54.
- 24) 同上書、p. 36.
- 25) 条件不利地域政策の支援措置はこの他、経営近代化のための特別助成制度、共同放牧に関連する共同投資補助制度がある。是永、前掲書、1994年、p. 52.
- 26) 同上書、pp. 144-145. 福士正博「イギリス——その農業と共通農業政策改革」『ECの農政改革に学ぶ』農山漁村文化協会、1994年、pp. 136-137.
- 27) 和泉、前掲書、1989年、pp. 139-145. 和泉真理・野村久子「英国の農業環境政策と生物多様性」『英国の農業環境政策と生物多様性』筑波書房、2013年、pp. 37-38.
- 28) 和泉、前掲書、1989年、p. 36, 157.
- 29) 福士、前掲書、1994年、p. 145. 和泉、前掲書、1989年、p. 71. pp. 82-84.
- 30) 和泉、前掲書、1989年、pp. 156-159.
- 31) 同上書、p. 161.
- 32) 同上書、pp. 164-170.
- 33) 同上書、pp. 170-171.
- 34) 是永、前掲書、1994年、pp. 60-61.
- 35) 同上書。
- 36) 和泉・野村、前掲書、2013年、p. 45.
- 37) 是永、前掲書、1994年、pp. 58-59.
- 38) 和泉、前掲書、1989年、p. 199.
- 39) 和泉・野村、前掲書、2013年、p. 39.

- 40) 和泉真理 「EU の共通農業政策と生物多様性」 『英国の農業環境政策と生物多様性』 筑波書房、2013年、pp. 21-22.
- 41) Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford University Press, 1990. 「厄介なパートナー」はこの本のタイトル。
- 42) Wyn Grant, Michael Cardwell, *The implication of brexit for UK agriculture*, Discussion Paper, Yorkshire Agricultural Society, Research Repository, June 2016, pp. 11-12. <http://eprints.uwe.ac.uk/29034>
- 43) “Brexit: Theresa May to trigger Article 50 by end of March”, BBC NEWS, UKpolitics, 2 October 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics>

## A Review of the British Contributions to the European Community, in Relation to Brexit: Focusing on the Creation of the Agri-Environment Policy

Ryoko YAMADA

Voting to leave the EU, or Brexit, the British have decided to return to the outside of the European Community, although, in the 1960's, the country took its course for the membership in order to have a strong voice in Europe. Remaining outside meant that Britain would have no power over the European decisions. It is uncertain how Britain is going to reconstruct its relations with European neighbors in the course of Brexit negotiation scheduled to start in 2017.

The aim of this article is to find a positive way of thinking about British attitude toward the European integration. Generally Britain has been seen as a reluctant partner, who is negative about the European common policies. It may be considered as a matter of course that the Brexit decision is attributed to its negative attitude.

Contrary to such a view, this article introduces British positive attitude on the European decision making. It highlights two phases which lead to the establishment of the first environment-friendly policy in the European Community, or Agri-Environment Policy. In both phases, Britain's accession to the Community facilitated the processes.

Britain, with its unique attitude which often goes against the European idea, can be a driving force to change European trend toward a fresh direction. Such positive way of thinking may provide a clue about how Britain will rebuild its position after Brexit not only in Europe but also in the world.