

EU環境戦略の農業関連分野における 成果と調整

理事研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

欧州連合（EU）では数年来、環境戦略と農業の間で摩擦と調整が続いている。欧州議会の欧州人民党は農業部門の不満に同調して各種立法案を大きく後退させた。欧州委員会は産業と農業に配慮して方向転換を図り、農業・環境の両部門を交えた「戦略的対話」を実施した。

農業に対する環境規制の強化は規模を縮小しつつも大きな前進を果たした。また、順守費用の高い規制をインセンティブによる誘導に変更する動き、農業環境施策と環境政策の連携強化、農業環境データの集積・蓄積が見込まれる。

2024年初頭の農業者デモを受けて、環境要件の緩和、農産物販売の契約強化、生産者組織への挺入れ、不公正取引慣行の規制強化が打ち出された。

戦略的対話の勧告は、持続可能性ベンチマークなどの新施策や、農業GHG削減目標の設定、植物性たん白質の消費促進を含む。また棚上げされていたファームトゥフォーク戦略の各種施策について今後の方向性を示しており、実質的な再始動につながる可能性もある。

目 次

はじめに

1 政治情勢の展開

- (1) 環境戦略の攻勢
- (2) 欧州議会における反動
- (3) 欧州委員会の方針転換
- (4) 2024年の農業者デモ以降

2 立法措置の実績と内容

- (1) ファームトゥフォーク戦略（F2F）
- (2) 生物多様性戦略（BDS）
- (3) 2023年の補完パッケージ
- (4) F2Fの積残し課題

(5) 農業脱炭素の施策

3 2024年の農業者対策

- (1) 経過と概要
- (2) GAEC緩和
- (3) CMO規則の改正
- (4) 戦略的対話の勧告

4 考察

- (1) 環境戦略の方針転換と成果
- (2) 2024年のGAEC緩和等の意味
- (3) 戦略的対話と環境戦略
- (4) 次期CAPへ向けて

はじめに

欧州連合（EU）では数年来、環境戦略と農業の間で摩擦と調整が続いている。環境部門からのやや一方的な攻勢の後、農業部門が巻き返しに転じ、2024年からは両者を含むステークホルダーの対話とそれに基づく政策形成を進めようとしている。環境・気候対策と、農業振興・食料安全保障を両立させることは、EUにとどまらずわが国にとっても未解決の課題である。わが国はEUのファームトゥフォーク戦略を参考にしてみどり戦略を策定し、食料・農業・農村基本法の改正では食料安全保障と農業の環境負荷低減の両方を基本理念とした。農地資源の乏しい日本では、二つの理念の兼ね合いは、EU以上に難しい面があると考えられる。先行して問題が表面化したEUの情勢は日本にとっても参考になると思われる。

本誌等で平澤（2021、2022）はEUの環境戦略による農業への要請と共通農業政策（CAP）による対応について整理し、また平澤（2023a）は22年までに登場した政策文書や立法案に基づき、様々な分野で農業に対する環境規制の大幅な強化が検討されていることを紹介した。本稿はその後の動向をまとめ、農業関連部門における環境戦略の成果を確認するとともに、今後の展開を展望する。

以下の構成は、まずこの間の情勢変化を概観したうえで、環境戦略に基づく立法や

施策の進捗を分野別に確認し、今後につながる方針転換と新たな動きを整理したうえで、考察を行う。

1 政治情勢の展開

(1) 環境戦略の攻勢

EUでは5年ごとに行われる欧州議会選挙の後に、EUの政策立案と立法案策定を担う行政当局である欧州委員会の委員（国の閣僚に相当）が選任される。19年の選挙後、12月に就任したフォンデアライエン委員長は主要な政策として包括的な環境戦略「欧州グリーンディール（EGD）」を打ち出した。この年、欧州議会では緑の党と中道リベラル派が議席を増やして選挙前に予想されていた極右の伸長を抑え、EUでは50年の温室効果ガス（GHG）純排出ゼロ目標へむけた合意の形成が進んでいた。

EGDの主な分野は温室効果ガス（GHG）の排出削減策とそれを支える経済・産業の転換であったが、それと並んで環境保全や生物多様性も重要な柱であり、そのための分野別戦略として20年に農業・食品関連分野を対象とする「ファームトゥフォーク戦略（F2F）」と、生態系の保全を目指す「2030年へ向けた生物多様性戦略（BDS）」、そして21年に「EU土壌戦略」を策定した。いずれも農業にかかわりの深い戦略である。F2FとBDSは同時に発表され、各種の施策を提起するとともに、農業に対して共通の数値目標を与えた（第1表）（平澤2022）。

やがて施策の具体化が進むなかで、土壌

第1表 環境戦略による農業等達成目標(2030年)を義務付ける立法案

達成目標(注)	立法案	内容	目標設定の現状(2025年1月末)
花粉媒介者増加(B)	自然再生法案	各国に義務付け	成立
生物多様性 景観農地10%(B)		水準を定めず各国拡大義務	成立、義務付けせず(設定・達成とも)
養分損失半減、 肥料2割削減(F,B)	土壌健全法案 (土壌戦略中の構想)	義務付けを検討	立法案(土壌モニタリング法案)は左 記目標を含まず
化学農薬リスク半減 (F,B)	植物防護製品持続可能 使用規則案	EU合計50%削減、国別削減 率の設定	廃案
有機農業農地25% (F,B)		水準を定めず国別拡大計画 を義務付け	
小売・消費の 食品廃棄半減(F)	廃棄物枠組指令の改正 案	流通・外食・家計30%削減、 加工・製造10%削減	審議中

資料 平澤(2025a)掲載表に加筆、更新

(注) 表中「達成目標」の「F」はファームトゥフォーク戦略、「B」は生物多様性戦略。養分損失と農薬リスクの半減は、2022年に国連生物多様性条約の締約国会議(COP15)で採択された達成目標と同様。食品廃棄半減はSDGs達成目標12.3。

戦略(上記)や22年にかけて提出された立法案は、画期的な内容であると同時に農業に対する規制の強化を多く含むことが明らかになった。共通する傾向として、既存環境施策の進捗がはかばかしくないなかで、環境劣化の趨勢を食い止めるため大規模な制度改正や新しい規制枠組みの導入が顕著であり、そこには上記数値目標の義務付けや、規制対象範囲の現在および将来にわたる拡張、国別の義務的達成目標の設定と計画策定および進捗管理、農場レベルの監視と報告義務、詳細なデータと記録の要求といった要素が含まれていた(平澤2023)。

(2) 欧州議会における反動

これに対して、当初から環境戦略に対して懐疑的であった農業部門は反発を強めた。すでにCAPの環境対策で農業者の事務負担は増している。農業部門は環境対策には費用がかかるのでCAP予算の増額が必要であると主張したが実現しなかった。EUの農業は環境や動物福祉の規制が強まって輸

入農産物との競争で不利になっており、新たな環境戦略はそれを助長するものとみなされた。その一方で環境戦略が謳う環境親和的な農業の市場機会は不明確であった(平澤2025a、c)。

そしてEGDの直後から続発したコロナ禍とウクライナ戦争が情勢を大きく変えた。農産物需給の変調(ウクライナからの大量の農産物流入を含む)や、肥料とエネルギーの価格高騰は農業経営を圧迫した。景気の停滞と食品価格の上昇によって有機食品の需要減退など消費者の姿勢も変化した。農業部門はそれ以外にも異常気象と災害の増加や、南米(メルコスール)との自由貿易協定、家畜の疾病といった問題を抱えており、不満を募らせた。そして環境対策は少なくとも当面先送りすべきとの意見が強まった。

欧州議会ではこうした状況が24年の選挙に向けた争点となった。最大の政治党派である欧州人民党(中道右派)が、選挙へ向けて22年から右寄りかつ農業寄りの姿勢を

強めたのである。そして23年にはF2F/BDSの各種立法案が農業者の経営と食料生産、ひいては食料安全保障を脅かす懸念があるとして厳しい姿勢をとり、他の右派会派もそれに同調した。一連の立法案を推進する中道左派（社会民主主義系）と緑の党は守勢に回り苦戦した。もともとEGDは中道各派と緑の党の合意によって形成されたものであり、欧州人民党のこの離反によってF2F/BDSは農業関連分野で大幅な後退を余儀なくされた。環境保護の枢要な立法案は縮小ないし撤回され、農業に対するF2F/BDS数値目標の義務付けはほとんど実現していない（前出第1表）。

23年はEU各地で極右や右派、EU懐疑派の政党が国内の選挙で議席を増やし、右派政権も増加した。オランダではこれに農業が加わって大きな動きとなった。農業に対する環境規制の急速な強化に反発する農民市民運動党（2019年結成）が3月の地方選挙で躍進した結果、連邦上院で第一党となった。続いて同年11月の下院選挙では極右政党（自由党）が初めて第一党になり、翌24年7月に右派の連立政権を成立させた。農民市民運動党はこの政権に参加して農業大臣の席を得たほか、欧州議会にも進出した。

そして24年6月に実施された欧州議会では右派とEU懐疑派が伸長し、緑の党とリベラルは大きく議席を減らした。中道右派である欧州人民党は25年ぶりに議席が増え、30年来の議席減少が続く中道左派と明暗を分けた。同党の右寄りの軌道修正が奏功し

た形である。この選挙後も引続き中道両派と緑の党ないしリベラルを合わせれば過半数となり、協力すれば従来型の政策形成を維持することは可能であるが、その一方で欧州人民党と右派を合わせても多数派を形成することが可能となった。

（3） 欧州委員会の方針転換

欧州委員会のフォンデアライエン委員長の出自は欧州人民党であり、同党の軌道修正と欧州議会の情勢に合わせて産業や農業への配慮を強め、EGDやF2Fの方針転換を図った。それまで欧州委員会は、もっぱら食料安全保障に対する最大の脅威は気候変動と生物多様性の喪失であり、環境サービスと安定した気候の維持こそが農業生産の安定に貢献すると主張して農業部門と議論がかみ合わず、委員会内部でも農業担当委員から反発を受けていた。そうした長期的な課題と、当面の農業経営や食料生産の間で折り合いをつけることが課題であった。また2023年夏には、それまで欧州委員会でEGDを牽引してきたティメルマンズ上級副委員長（中道左派）が自国オランダの国政選挙に出るため欧州委員会を去ることとなり、以後はフォンデアライエン委員長がEGDや農業について前面に立つことが多くなった。

フォンデアライエン委員長は23年9月13日の一般教書演説で、食料を供給する農業者に対して感謝の意を表明したうえで、自然と調和した食料安全保障、そして農業と自然保護の両立を目指して農業者とともに

「EU農業の将来に関する戦略的対話」を実施すると予告した。これが転換点となり、同年秋に予定されていたF2Fの各種立法案の提出は、対話を優先するとして棚上げされた。こうした情勢下で、当初予定23年半ばまでに予定されていたF2Fの見直しは明示的には実施されなかったが、同年7月5日に新ゲノム技術や植物繁殖材料に関する新たな立法案が提出された。

欧州委員会の方針転換は農業分野に限ったことではない。欧州人民党は欧州グリーンディールが食料安全保障だけでなく産業にも悪影響を及ぼすとして批判した。これに呼応してフランスなど一部の加盟国は、新たな規制提案の中断と、採択済みの施策への注力を求めていた。それを受けてフォンデアライエン委員長は上記の一般教書演説で、脱炭素のビジネスモデルに関する産業界との「クリーン移行対話」を予告し、またドラギ元欧州中央銀行総裁（元イタリア首相）に欧州の競争力の将来に関する報告書（通称「ドラギ報告書」）の作成を依頼したと発表した。クリーン移行対話は23年10月から24年4月まで産業部門別に9回にわたり開催され、議長は欧州委員会のシェフチョビッチ上級副委員長（ティメルマンズからグリーンディール担当を引継いだ）が務めた。なお、その後欧州委員会は25年1月から「欧州自動車の将来に関する戦略的対話」を開始し、フォンデアライエン委員長が自ら議長を務め、低下しつつあるEU自動車産業の競争力について強化策を検討している。

(4) 2024年の農業者デモ以降

欧州議会選挙を控えた24年前半には1月から2月を中心としてEU各地（注1）で上記の各種問題に抗議する農業者のデモが行われ、トラクターによる道路封鎖やウクライナとの国境封鎖も多く発生した。化石燃料に対する補助金削減の一環として農業用ディーゼル燃料（軽油）の税制優遇措置廃止が各国で検討ないし提案されたことも火に油を注いだ。これを受けて同年末にかけて各種の農業者支援策が提案、導入された。後述するとおり、主な対策の一つは直接支払いの環境要件緩和であり、2013年および2021年CAP改革による環境対策の強化を後退させる内容を含んでいた。

そうしたなかで24年1月から8月にかけて農業の戦略的対話（前項）が開催され、9月には報告書が提出された。この会議には農業・食品部門（肥料および種子産業を含む）、市民社会（環境団体を含む）、農村の主要団体と学界から29人が委員として参加し、ドイツで同種の委員会（農業未来会議）を率いたペトロシュナイダー博士が議長を務めた（平澤2025b、c）。フォンデアライエン委員長は開催の当初から、戦略的対話の結論を今後数年間の農業政策に反映させると表明していた。

フォンデアライエン委員長は欧州議会選挙の後、欧州議会から再任の承認を受ける直前の2024年7月18日付政治指針（von der Leyen（2024））で24～29年の政策方針を提示した。そしてそのなかで農業については、戦略的対話の提言を踏まえ、地球の限界の

範囲内で農業部門の長期的な競争力と持続可能性を確保するための「農業・食料ビジョン」を再就任から百日以内に提出すると述べた。また、それと同じ日程で、競争力のある産業と質の高い雇用のための新たな「クリーン産業ディール」や、欧州防衛の将来に関する白書、そしてEU拡大へ向けた政策の点検も提示される。同年9月に公表されたドラギ報告書（注2）を先取りして競争力を重視し、またウクライナ戦争関連の対応に重きを置く内容である。これらの重点は、欧州首脳理事会が6月に採択した5年間の戦略的課題（European Council（2024））に込めるものである。

そして25年1月29日に新たな文書「競争力コンパス（羅針盤）」が発表された。欧州委員会の29年までの任期の「枠組みをなすもの」（EC2025, p.26）であり、ドラギ報告書の提言を受けて競争力と脱炭素化の両立を目指す。この文書は、4つの分野すなわち①イノベーション、②脱炭素と競争力の両立、③対外依存の削減および安全保障と、④制度環境の整備（enabler）について、2年間の方針と48項目の行動計画を示している。これらのうち、おもに②すなわち脱炭素・競争力の分野が欧州グリーンディールの次の段階を引き継ぐものとみてよさそうであるが、生物多様性や自然保護に関する記述は乏しい。農業・食料ビジョンとクリーン産業ディールはいずれもこの分野の行動計画に含まれており、25年第1四半期に提出される予定である。また、それ以外に欧州グリーンディールに関連する事項と

しては、③に気候変動への適応と水不足対策が含まれている。

（注1）各種報道によれば少なくとも15か国。欧州北西部（フランス、オランダ、ドイツ、ベルギー）や、南欧（イタリア、スペイン、ギリシャ）、中東欧（ポーランド、ルーマニア、スロバキア、ハンガリー、ブルガリア、チェコ、リトアニア、ラトビア）までEU全域にわたった。国内各地でデモが行われた国も多かった。

（注2）ドラギ報告書（Draghi（2024 a, b））における農業への言及は数か所に過ぎず記述も短い。当該箇所では資材の輸入依存や、AIと人工衛星技術の活用などについて述べている。

2 立法措置の実績と内容

本節ではF2F/BDSおよびGHG削減関連の立法について実績と内容を確認する。やや煩雑になるが各制度の概要と意義、成立したEU法については審議過程における欧州議会（および閣僚理事会）による立法案の修正、そして修正後の内容を、農業・食品部門との関係を中心に整理する。未成立の場合は立法案、あるいは必要に応じてその前段の政策文書を取り上げる。ただし、平澤（2023a）と重複する場合、各施策の一般的な背景や以前からの経緯は適宜割愛する。

節内の項立ては環境戦略の分野別であり、平澤（2023a）を踏襲した（1）F2F、（2）BDS、（5）脱炭素と、その後の（3）新たな施策パッケージ、そして（4）F2Fの積み残し課題からなる。政治情勢の変化と対比しやすくするため、各項では原則として時系列順に施策を説明する。

なお、EUにおける立法案の審議は欧州議会と閣僚理事会の両方で行う。ほとんどの

場合（通常決定手続きと呼ばれる）、両者の合意が無ければ立法案は成立しない。欧州委員会の立法案に対して両機関がそれぞれ修正案を定め、欧州委員会を加えた三機関交渉により妥協を図るのが通例である。欧州議会では、農業委員会や環境委員会等の分野別委員会が審議に主要な役割を果たすのに加えて、全議員の出席する本会議では他部門の意見も反映される。

(1) ファームトゥフォーク戦略 (F2F)

F2Fによる立法案（第2表）は農業に対する規制の程度に応じて異なる経路をたどったように見える。技術的な内容の規則はいずれも大過なく成立したのに対して、「企業

持続可能性デューデリジェンス指令」は一次産業と食品製造業に不利な規定が削除され、農薬の使用に対する規制を強める「持続可能使用規則案」は廃案となった。以下、各立法措置の推移と内容を確認するが、表の最初の2項目は技術的なものであり、かつ平澤（2023a）で説明したためここでは触れない。

また、後述するとおり食品・消費と動物福祉の分野には、立法案の提出されていない事項が多く残っている。

a 企業の持続可能性注意義務

企業持続可能性デューデリジェンス指令 2024/1760（略称CSDDD）は、企業活動によ

第2表 F2Fに基づく立法の進捗

微生物農薬の承認・認可を簡素化する4規則 ・2021年10月26日草案、2022年8月31日採択、同年11月21日から適用 ・微生物農薬に適した制度に変更、手続きの所要期間を短縮し、化学農薬の代替手段の提供を促進 ・活性物質の承認基準（規則2022/1438）、活性物質の提出情報および微生物のデータ要件（規則2022/1439）、農薬の提出情報および微生物農薬のデータ要件（規則2022/1440）、微生物農薬の評価と認可の統一原則（規則2022/1441）を定める。既存の規則1107/2009、規則283/2013、規則284/2013、規則546/2011の改正による。
農業投入・産出統計規則2222/2379 ・2021年2月2日立法案公表、2022年11月制定、2025年1月1日から適用 ・データの追加：放牧など草地の生産、農薬使用（経過措置あり）、養分収支
企業持続可能性デューデリジェンス指令 2024/1760 ・2022年2月23日立法案公表、2024年6月13日制定、2029年7月26日から適用 ・企業活動による人権と環境への悪影響について、大企業に相当の注意義務（デューデリジェンス）を課し、一定の調査と配慮、気候変動緩和の移行計画の採用と実施、結果の報告などを求める
農業持続可能性データネットワーク（FSDN）規則2023/2674 ・2022年6月22日立法案公表、2023年11月29日制定、同年12月19日から適用 ・既存の農業会計データネットワーク（FADN）に項目を追加して持続可能性（経済、環境、社会）に関する農場段階のデータを収集 ・ベンチマークの公表や参加農業者への助言に活用、データの再利用による効率化
植物防護製品持続可能使用規則案 COM(2022)305final（廃案） ・2022年6月22日公表（自然再生規則案と同時に）、2024年5月撤回 ・F2F/BDS目標（農薬の使用とリスクの半減）を目的とし義務付け、国別目標と削減計画、監視 ・総合防除（IPM）義務付けの強化、加盟国の制度運用改善、農薬データ整備、代替農薬や精密農業促進 ・CAPに特例を設け、法令順守対応の費用をエコスキームと環境・気候管理誓約により助成
輸送中の動物の保護に関する規則案 COM(2023)770final ・2023年12月7日公表、理事会・欧州議会はそれぞれ審議中 ・移動時間の制限、輸送中の空間の拡大、輸出条件の厳格化、輸送中の温度管理

資料 各法令および文書等により筆者作成

る人権と環境・気候への悪影響について、EU内外の大企業に相当の注意義務（デューデリジェンス）を課し、具体的には一定の調査と配慮、気候変動緩和の移行計画の採用と実施、結果の報告などを求める制度である。F2FやBDSなど、EGDの各種分野別戦略や計画は、持続可能な企業統治を求めている（前文13）。立法案の提出から2年強で成立したが、準備期間のため適用は成立の5年後（2029年）からである。

当初の立法案には、影響の大きな部門である第一次産業やその製品の卸売・加工、食品製造業などの企業は比較的小規模でも規制対象とする規定があったが、欧州議会の提案により削除された。また、適用対象となる企業の最低規模が引上げられた。

b 農場の持続可能性統計整備

農業持続可能性データネットワーク（FSDN）規則2023/2674は、既存の農業経営統計である農業会計データネットワーク（FADN）を拡充し、経済・環境・社会の持続可能性に関する農場レベルのデータを収集するものである。立法案の提出（2022年6月）から1年半弱で成立した。データは政策の策定と進捗把握に用いられるほか、ベンチマークの作成・公表や参加農業者への助言に用いられる。データの再利用とデジタル化により効率化を図る。

c 農薬使用規制強化の撤回

持続可能使用規則案（EC（2022））は、同分野における既存の指令を置き換え、農薬

の使用規制を定める。この規則案と、前述の自然再生規則案は同時（2022年6月）に発表された。前者はF2Fに属しつつ、生態系保全対策のうち農薬に関する部分を受け持ち、BDS/F2Fの農業数値目標（農薬リスクの半減）の義務付けを担う。

大きな特徴は新たに農薬のリスク半減を目的に据えたことと、厳しい報告義務である。拘束力のある国別目標と国別計画による進捗管理を行う。また、総合防除の実施を強化するとともに、農薬使用の制限と監視を強化する。業務上の農薬使用者には、各国の電子記録簿に総合防除の実施状況と、農薬の散布記録の入力を義務付ける。さらに農業者の規則順守に要する費用を助成するため、CAPの環境関連施策（注3）を利用可能とし、その場合は環境要件を免除する。

この規則案は全面的に農業を対象としているうえ規制色が強いため農業部門と欧州人民党、さらには農薬業界からの反発が強く、審議には自然再生規則案よりも時間を要した。農相理事会は22年12月に欧州委員会に対して追加的な影響評価を6か月以内に提出するよう求め、それまでの間関連部分の議論を遅らせた。影響評価の提出を受けた時点で、多くの農相にとって障害となった条文は国別の義務的削減目標と、影響を受けやすい場所での農薬使用禁止であった（2023年7月）。

そうしたなかで欧州議会の農業委員会は野心的な修正案報告書を採択した（2023年10月）。報告書は害度の高い農薬については

2030年の削減目標を65%に引き上げ、低リスク農薬と生物的防除の利用拡大目標を導入し、環境と人体における農薬およびその代謝物のモニタリングと、農薬による職業病の記録と報告、輸入品に対するEUと同等の基準の適用、EUで承認されていない農薬と活性物質の輸出禁止を求めた。

ところが、欧州議会の本会議はこの案を採択せず、環境委員会への差戻しもしなかった（2023年11月）。制度上は農相理事会が第二読会を求めれば審議の継続が可能であるが、立法案は政治的に死に体とみなされた。欧州委員会のフォンデアライエン委員長は翌24年2月6日に欧州議会本会議で、この立法案が分極化の象徴になっているとして取下げの方針を表明（同年5月実施）するとともに、対話を経てより成熟した内容で新たな提案をできるであろうと述べた。このとき、委員長は自然の保全を成功させるにはボトムアップかつインセンティブに基づく方法が必要であり、収量の減少を上回る手厚いインセンティブが求められると明言し、その例として公的助成と価格プレミアムを挙げた（2024年2月6日付報道発表）。

（注3） 具体的な施策はエコスキームと、環境・気候管理誓約。

d 輸送中の動物の保護提案

輸送中の動物の保護に関する規則案（2023年12月）（EC（2023f））は、家畜など動物の輸送にかかる時間の制限を強化し、輸送中の動物に与えられる空間を拡大し、輸出の

規定を厳格化し、輸送中における高温・低温への対応を定める。現在審議中であり、欧州議会の審議は初期段階にある。

（2）生物多様性戦略（BDS）

ここで取り上げる4つの立法措置（第3表）は、3つがBDS、1つがゼロ汚染行動計画によるものである。各立法案の修正内容を対比すると、EU農業への影響が大きいほど、また提出時期が遅いほど、農業に対する規制強化の規模を縮小する方向で強く変更された。とはいえBDSによる3つの立法措置はいずれも画期的な内容であり、修正後もその性格を保っている。また、土壌モニタリング法案はその内容から見て多分に農業以外の産業の利害も反映して大幅に縮小したと考えられる。

a 無事成立した森林破壊規則

森林破壊規則2023/1115は、森林破壊（木材の場合は森林劣化も含む）を伴う土地で生産された農林産物の販売と輸出を禁じる（規則2023/1115（以下同じ）第2条第13項、第3条）（注4）制度である。取扱事業者には情報収集・リスク評価・リスク軽減策（第8条）を含む相当注意義務（デューデリジェンス）を果たし、声明書を提出するよう定められている（第3条、第4条）。対象となる農林産物は森林破壊への寄与が大きな対象農林産物（relevant commodities）（牛、カカオ、コーヒー、油ヤシ、ゴム、大豆、木材の7品目）およびそれらを原材料ないし飼料とする関連産品（relevant products）である

第3表 BDS等に基づく立法の進捗

森林破壊規則2023/1115 ・2021年11月17日立法案公表、2023年5月31日制定、2025年12月30日より適用(改正により当初より1年間延期された結果) ・EUで販売ないし輸出される農林産物7品目と関連製品に、森林破壊と無関係かつ生産国の関連法制に従った生産を要求、声明書の提出を義務付け ・対象の拡大を検討(2024年6月まで:森林の範疇、2025年6月まで:森林以外の生態系、品目や関連製品、金融機関の義務規定)
指令2024/1785による産業・家畜飼養排出指令2010/75の改正 ・ゼロ汚染行動計画による、2022年4月5日立法案公表、2024年4月24日制定、2026年7月1日より適用 ・対象となる畜産農場(養鶏・養豚)を拡大、畜産の簡易制度、畜種の追加(牛)は審議により削除
自然再生規則2024/1991 ・2022年6月22日立法案公表、2024年6月24日制定 ・各種の生態系を再生の対象に含め、拘束力のある目標値を設定。国別計画の策定と進捗管理 ・BDS目標(授粉媒介者の減少を逆転)を義務付け ・農業生態系の目標値(5指標)は義務付けせず(立法案の審議により変更)。BDS目標(多様性の高い景観特性の農地10%)に貢献
土壌モニタリング法案(指令案) COM(2023)416final ・2023年7月5日立法案公表、三機関交渉中 ・土壌戦略で予告された土壌健全法案から規制色を薄めた立法案。土壌の健全性のモニタリングと評価、持続可能な土壌管理、汚染地について定める。F2F/BDS目標(養分損失と肥料の削減)は含まず

資料 各法令および文書等により筆者作成

(前文38、第2条第1項)。

EUの輸入(1990～2008年)は森林破壊に関連する世界貿易の3分の1を占めており、本規則は輸入相手国における森林破壊を抑制して世界の森林保全に貢献することを目指している(前文18)。対外的な影響力の行使を意図している点は世界標準化を目指すEGDの方針と一致している。

このように野心的な規則であるが、さらに規制対象の拡大を検討し、必要に応じて立法案を提出するよう定めている(第34条)。検討対象は、(i) 森林に分類されていないがある程度木の生えている土地(2024年6月まで)と、(ii) 森林以外の生態系(草原・泥炭地・湿地など)、対象農林産物(トウモロコシなど)、関連産品(バイオ燃料など)、金融機関の義務規定(いずれも2025年6月まで)である(注5)。

この規則の審議過程では、欧州委員会の

立法案に対して欧州議会の意見を反映して環境規制を強化する多くの修正がなされた。これは欧州議会の通常姿勢であり、それが成立条文にも反映された点で、以後の主要な立法案とは対照的である。環境部門から見ればEGDの自然資源分野では珍しい成功例であったと思われる。無事成立した要因は、おもに輸入農林産物の規制を目指す制度でありEU域内農林業への影響は少ないかむしろ域内生産品の保護に資する面もあるとみられることに加えて、立法案の提出(2021年11月)と政治合意(2022年12月)が比較的早い時期であり、欧州人民党のEGD批判が本格化する前に審議が進んだことも寄与したであろう。

欧州議会の意見による修正の多くは、規制の範囲拡大、あるいは将来における拡大の余地を広げるもの、そして事業者に対する責任追及の強化である。やや詳細にわた

るが主な修正点を確認すると、第一に、対象農林産物にゴムを追加、関連産品にも複数の品目を追加した。第二に、森林劣化の定義（第2条第7項）を変更した。当初案は持続不可能な伐採による劣化であったものが、原生林・自然再生林の植林地への転換に置き換えられた（注6）。この変更により、たとえ持続可能な伐採を行っても人工林に転換した林地で生産すればEUでの木材販売は認められなくなった。第三に、対象農林産物と関連産品のリストを欧州委員会が委任法により修正できる（第34条第5項）こととなった。ただしその権限には複数の制約が課された（第35条）。第四に、当規則を見直す際の検討範囲を拡大ないし明示した。具体的には対象となる森林の範疇の拡張（2024年6月まで）と、追加品目としてトウモロコシ（対象農林産物）とバイオ燃料（関連産品）、そして規制対象業種として金融機関に対する特定の義務付け（第34条）（いずれも2025年6月まで）である。なお、欧州議会はこれらのうちバイオ燃料以外については施行当初からの適用を提案していた。第五に、罰則を強化した。違反に対する罰金の最高額は事業者の年間売上上の4%以上であるが、当初案は当該EU加盟国における売上げであったものをEU全域の売上げに拡大した。そして第六に、利害関係者の懸念申し立てなどにかかる司法へのアクセスを確保する規定（第32条）を追加した。

当規則の導入にあたっては、相当注意義務（上記）の要件に含まれる生産圃場別の地理的位置情報（第9条第1項（d））が問

題となった。一部の取扱業者や輸出国は、多数の小規模農家から集荷する農林産物などは対応が難しいと主張し、ヤシ油の輸出国であるマレーシアとインドネシアはWTOに苦情を申し立てた。また、EUに輸出される畜産物の生産に用いられる飼料にこの要件が適用されれば対応が難しくなることも予想された。そうしたことを反映して、成立した条文では牛と、対象農林産物を飼料とする畜産物等については飼育された施設の地理的位置情報のみが要求されることを明記した（つまり飼育に用いられる飼料の生産地に関する地理的位置情報は不要）。その後、情報システムの準備が遅れたこともあり、関係者の準備期間を確保するために規則の適用は1年間延期されて25年12月30日からとなった（第38条第2項、規則2024/3234による改正）。

（注4）20年末所定の日付以降の森林破壊・劣化が規制対象となる。また、生産国の関連法規に従って生産することも要求される。

（注5）後述する規則の適用の遅れと欧州議会の政治環境の悪化からこうした立法措置は難しくなるとみられる。

（注6）欧州議会は森林破壊の定義に植林を含めるよう提案したが、閣僚理事会は国際的に認められたFAOの定義にそぐわないとして反対した。

b 大規模畜産の個別規制対象が拡大

産業・家畜飼養排出指令2010/75は大規模工場と大規模畜産経営による汚染物質の排出を規制している。指令2024/1785により改正された。畜産（養豚と養鶏）に関する改正の主眼は対象農場の拡大である。なお、この改正により名称が産業排出指令から変更されて家畜に関わる制度であることが明記さ

れた。

この指令は森林破壊規則とは異なりEUの農業に直接影響するうえ、立法案（2022年4月提出）の審議中に政治環境は大きく変化し、欧州議会が修正案を採択した2023年夏（環境委員会6月、本会議7月）までには欧州人民党が環境規制への反発を強めていた。また、当初立法案の基準を適用した場合、公表前の最新統計データによれば対象農場の割合が養豚場・養鶏場とも過半に達することが問題視された（平澤2023a）。こうしたことから、実現した規制強化の内容は当初案から大幅に後退した。

当初の立法案からのおもな変更点（いずれも緩和）は、①対象畜種の追加（牛）を取りやめたことと、②対象となる養豚場・養鶏場の拡大範囲を狭めたこと、そして③操業の許可制以外に登録制も可能となり、許可制の採用は加盟国の任意となったことである。これらの修正はそれぞれ①は欧州議会、②の具体的な水準（しきい値）は理事会、③は両者の提案による。ただし、①について牛の扱いは先送りされ、証拠に基づき牛の排出に関する措置の必要性を評価することとされた（改正後の指令2015/75（以下同じ）第73条第3項）。

畜産に関する規制は大規模工場の規定から分離され、新たに家禽と豚の飼育に関する特別規定（第70a条から第70i条）が設けられた。これは大規模工場より簡易な制度であ

り、畜産の汚染物質排出が比較的軽微であることを反映している。

飼養する家畜の数が一定の基準（しきい値）を上回る事業者が規制対象となる（第70a条）。肥育養豚や採卵鶏（ブロイラーは据置き）の基準は従来の半分強に引き下げられたため、対象はより多くの事業者に広がる（第4表）。また、経営の統合と規模拡大が続いているため、対象事業者の範囲は今後さらに拡大するであろう。なお、加盟国は同じ事業者の隣接する施設は一つとみなすことができる（第70b条第1項）。これは農場の分割による規制回避を制限するためである。

しきい値は当初案では畜種によらず150 LSU（家畜頭数単位）であったが成立した指令では2倍程度に緩和された。それに加えて養豚場は有機経営ないし粗放的経営（飼養密度2LSU/ha未満、少なくとも季節的に屋外飼育）は対象外とする規定が追加された（附属書Ia）。

加盟国は対象となる施設の営業を認めるために許可制あるいは登録制を採用する。

第4表 畜産排出規制の対象となる経営規模のしきい値

	新たなしきい値(LSU)			従来のしきい値(当羽数)	新旧対比	許可対象(当羽数)
	換算率	頭羽数換算				
	a	b	c=a/b	d	c/d	e
繁殖雌豚	350	0.500	700	2,000	35%	750
その他の豚	350	0.300	1,166	2,000	58%	2,000
ブロイラー	280	0.007	40,000	40,000	100%	40,000
採卵鶏	300	0.014	21,428	40,000	54%	40,000

資料 指令2010/75第70c条第1項、同付属書Iaおよび改正前同指令附属書Iのデータにより作成

(注) 「その他の豚」は子豚を除く。豚、鶏ともに種類別のLSU(家畜数単位)ないし当羽数を合計したうえでしきい値を適用する。

許可制はある程度以上の規模の施設に適用できる。また、事業者は所定の操業ルールの統一条件に従う必要がある（第70c条第1項）。操業ルールは、排出と環境パフォーマンスの制限値、監視の要件、土地への散布と汚染防止・緩和の方法、養分管理、飼料、畜舎、糞尿管理、死んだ動物の管理を定める（第3条第12a項）。

事業者は操業ルールに沿って環境監視を行いその記録を5年以上保管する（第70d条第1項）。事業者は廃棄物等の管理に際して、操業ルールに規定されている最善の技術を用いる必要がある（同条第3項）。加盟国は環境検査等の順守監視制度を設置する（第70f条第2項）。要件の不順守により環境や人体に著しい悪影響が及ぶあるいはその可能性がある場合は、順守の回復まで管轄当局により施設の運営が停止される（第70f条第3項）。

関係する一般市民は、一般的な拘束力のあるルールの策定や操業許可（許可制の無い国では登録）について手続きに参加する機会を早期かつ効果的に与えられる（第70g条第1項）。その協議結果やルール、そして上記検査の報告書はインターネットで公開される（同条第2項）。また、一般市民は異議申し立てのため裁判所等による審査手続きを利用できる（第70h条）。

これらの規定は加盟国の採択する法制により遅くとも30年から32年にかけて大規模経営から順次適用される（第70i条第2項、指令2024/1785第3条第5項）。

c 義務付けを減らした自然再生規則

自然再生規則2024/1991は、これまで保護区に限られていた種と生息地の保護を各種の生態系一般に拡大し、生態系と生物多様性の回復を目指す新たな制度である。法的拘束力のある目標設定と各国の策定する再生計画により推進される。自然保護の分野では生息地指令92/43の制定以来30年ぶりの主要な法制であり、BDS（2030年へ向けた生物多様性戦略）の大きな部分を実現する最大の施策でもある。また、欧州委員会の発表によればこうした取組みは世界初である。EGDの自然資源分野における主要な成果といえよう。農業もこの枠組みに組み込まれたが、以下にみるとおり例外的な扱いを獲得した。

この規則の審議は二転三転し、最後まで難航した。欧州委員会が立法案（2022年6月）を提出した後、当初の難関となったのはやはり欧州議会であった。欧州議会の環境委員会が、立法案の全面的な否決を採択した（2023年6月）のである。欧州議会の本会議はそれに従わず翌月に修正案を定めたものの、農業生態系に関する規定の全体を削除する内容であった。環境相理事会は欧州議会に先立って穏健な修正案を採択しており、欧州委員会を加えた3機関協議で欧州委員会が妥協策を提示するなどして調整を進め、政治合意に至った（2023年11月）。

通常であればこれ以降の最終承認は形式的なものであるが、本件は異例の展開となった。当初は欧州議会での否決が危惧されたものの、2024年2月に僅差で可決された。

ところが次に環境相理事会で可決に必要な賛成票数を確保できないことが判明し、同年3月の採決は延期された。農民デモなどの動きを受けて支持を撤回する加盟国が出てきたためである。結局、6月になってオーストリアの環境相が自国政権の方針に反して賛成に転じ、規則が成立した（注7）。

こうして規則は辛うじて成立した。同月には欧州議会選挙で右派が伸長し、欧州委員会もそれに沿った政策運営が予想される中で、先行きの政治環境はさらに悪化する情勢であった。もしこのとき採択に失敗すれば、自然資源分野で中核をなすこの立法案の成立はさらに不確実さを増し、EGDへの打撃となったであろう。

以下、農業に関わる規定を確認する。まず本規則の目的は、劣化した生態系を回復させることに加えて、気候変動の緩和・適応と、土地劣化の停止、食料安全保障の強化、EUの国際的約束の達成である（規則2024/1991（以下省略）第1条第1項）。また、50年までに再生の必要なすべての生態系を対象にすることを目指している（第1条第2項）。

具体的な目標とそれに伴う義務は、分野別に定められている。農業に直接関係するのは花粉媒介者（蜂など）と農業生態系である。

花粉媒介者については、30年までに多様性を改善するとともに個体数の減少を反転させ、その後も個体数が満足のいく水準に達するまで増加傾向を実現する（第10条第1項）。この規定は生物多様性戦略の農業目

標（2030年までに減少を反転させる）と一致している。ほぼ当初の提案通りの内容であり、欧州議会も反対しなかった。花粉媒介者の減少は農業部門でも問題視されているためと考えられる。

この規則では農業生態系の回復に関する規定（第11条）が特に重要である。前述のとおり欧州議会はこの規定全体を削除するよう提案したが、その後環境相理事会との妥協により当初案を修正し、加盟国の義務を縮小して成立させた。

まず、加盟国は農業生態系の生物多様性を高めるために必要な回復措置を講じなければならない。ただし修正により、農村地域の社会・経済的ニーズや、持続可能な農業生産の確保に配慮することとされた（同条（以下省略）第1項）。具体的な回復措置（第2項、第3項、第4項）として、5つの項目（草地性蝶類、土壌中の有機炭素、多様な景観の農地、農地性鳥類、有機土壌（泥炭地））について改善目標を定めている（第5表）（注8）。立法案からの修正は、①目標達成の義務付けが削除され、目標達成を目指す施策を実施することとされた。また、②草地性蝶類、土壌中の有機炭素、多様な景観の農地（第2項）については3種類全て（当初案）は必要なく、2つ以上を採用すればよい。さらに、③有機土壌の修復（第4項）については農業者の義務ではないことを明記し、加盟国が農業者にインセンティブを提供して誘導することを定めた。

そして目標の設定された指標については

第5表 自然再生規則と立法案の対比(農業生態系の再生)

施策対象	加盟国の義務規定	
	立法案	成立した規則
(a)草地性蝶指標、 (b)鉱質土壌中の有機炭素、 (c)多様な景観の特徴を持つ農地の割合	いずれも増加させる。 (c)の計画はEU目標 (2030年に10%)に対する 妥当性を評価される	左記3目標のうち少なくとも2つの達成を目的とする施策を実施
農地鳥類指標	所定の水準に引き上げ	同左を目的とする施策を実施
農地の有機土壌の修復	所定の割合を再湿潤化	同左を目的とする施策を実施、目標緩和規定あり、再湿地化は農業者の義務ではなく加盟国がインセンティブを提供

資料 自然再生規則第11条及びその立法提案を参照して作成

モニタリングが所定の頻度（1年ごと、土壌の有機炭素含有量と、多様性の高い景観の農地は少なくとも6年ごと）で義務付けられている（第20条第1項、第6項）。

国別再生計画の策定に際しても農業に関する規定がある。加盟国は再生の必要な面積を定量化する際に、自然的価値の高い農地の存在を考慮する（第14条第2項（b））。また、再生の必要な農林地、とりわけ集約的生産などの管理要因によって土地間の連結性や景観の多様性に強化が必要となっている農林地を特定し、地図化する（同条第6項）。

また、国別再生計画とCAPの関係について加盟国に一連の対応を義務付ける規定が、審議の過程で欧州議会や欧州委員会の提案により追加された。加盟国はまず国別再生計画の策定にあたりCAP戦略計画を考慮し（第14条第14項（h））、国別再生計画には、盛り込まれた施策と各国CAP戦略計画との相互関係の概要を含める（第15条第5項）。さらに、農林業との相乗効果、および本規則の目的に貢献する農林業の既存の

取組み（CAPなど）を特定する（第14条（以下同じ）第10項）。また、各種生態系の再生にかかる措置を実施する土地の管理者・所有者や農林漁業者などに利益となるよう民間及び公的施策の展開を促進できる（第12項）。ただし、農業・漁業におけるプログラムの見直しを義務付けてはいない（第11項）。さらに、各国が利用できる再生施策が例示されている（第16項（a））。農業に関連する項目の内容は泥炭地の再湿潤化、多様性の高い景観要素の導入、アグロエコロジーの管理手法（有機農業、アグロフォレストリー、多毛作、輪作、総合防除、総合養分管理）、草地の粗放的利用、農薬・肥料の中止・削減であり（附属書VII第1項、第16項から第20項）、既存のCAPにおけるコンディショナリティ（直接支払い等の環境要件）と農業環境施策で概ね網羅されている。

また、地政学的な展開による関心の高まり（前文20）などから、欧州議会の提案を受けて規則の目的に食料安全保障が追加された（第1条第1項（c））。生態系の保全

などの自然再生は、気候変動対策や受粉媒介者の保護など長期的に食料生産性にプラスの影響を及ぼし、食料安全保障に貢献するとみなされている（前文16、20、51）。また、食料消費に必要な農地の利用に深刻な影響を及ぼす不測時には、農業生態系の再生に関する上記規定を一時的に停止することができる（第27条）。

（注7）ウィーン州が賛成の意向に変わり他の州と対立したため、連邦の環境相に裁量が生じた。

（注8）農業生態系を評価する方法が未整備であるため、一般的な多様性回復の義務を定め、利用可能な指標で目標を設定することとなった（自然再生規則前文55）。

d 規制色の薄い土壤モニタリング法案

(a) 土壤健全法案からの縮小

生物多様性戦略から派生したEU土壤戦略（2021年）は、50年までにEUのすべての土壤生態系を健全な状態にすることを目指し、そのため新たに土壤健全法案の提出を予告した。他の自然資源（水・海洋環境・大気）と同様に土壤を保全するための包括的な規制であり、世界初の制度となる見込みであった。自然再生法を補完する役割も期待された。また、F2F/BDSの農業に対する目標のうち養分損失の半減（および肥料使用の20%削減）に法的拘束力を持たせることも検討する予定であった。

しかし、立法案の提出が予定されていた23年には上述のとおり環境規制の強化を提案するには政治環境が悪化していた。その結果、実際に提出されたのは規制色の薄い「土壤モニタリング法案」（EC（2023b））であった（経緯については小澤（2024、25頁）

を参照）。

この立法案は未成立である。欧州議会の選挙後に審議が再開され、欧州議会と理事会それぞれの修正提案を元に24年秋から三機関交渉を行っている。欧州議会は本会議で修正案を決めるにあたり、持続的な土壤管理に関する規定や罰則を削除した。

(b) モニタリングの内容

土壤モニタリング法案は、土壤の健全性のモニタリングと評価、持続可能な土壤管理、汚染地について定めている（法案（以下省略）第1条第2項）。個々の規定は、各種の指標と基準値、手続きと方法、原則、加盟国の取組みと報告についてEU共通のルールを設定している。たとえば、土壤の健全性は所定の指標（EU共通）とその基準値（EU共通、一部は所定の範囲で加盟国が設定）に基づいてモニタリングと評価がなされる（第7条、附属資料I）。また、持続可能な土地管理の方法と、それとは逆に土壤の健全性に悪影響を及ぼす土地管理の方法は、いずれも加盟国が所定の条件の下で定義する。ただし、持続可能な土地管理についてはEU共通の原則が与えられている（第10条、付属書III）。土地取得（自然及び半自然的な土地の人工的な土地への転換（第2条））の際は、多面的な生態系サービスを提供する土壤の能力の喪失を可能な限り回避・削減・補填する（第11条）。汚染地については、汚染された可能性のある場所を特定・調査し、汚染地の管理（リスク評価とリスク低減措置）を実施する（第12条、15条）。加盟国は5年ごと

に状況を報告し（第18条）、欧州委員会是指令の発効から6年後までに進捗と指令改正の必要性を評価する（第24条）。

土壌モニタリング法案に盛り込まれなかった規制の内容は、土壌戦略の記述から概ね把握できる。土壌戦略には土壌健全法に関する検討事項の記載が多数ある。それらのうち、土壌モニタリング法案で採用された項目とそれ以外、つまり除外された項目を分けて第6表に整理した。採用された項目は土壌モニタリング法案の骨格をなす主要な構成要素を網羅している。他方、除外された項目をみると、F2F/BDSの目標である栄養塩損失50%以上削減・肥料使用20%以上削減の義務付けと促進策は明らかに農業と直接的な関係がある。しかしそれ以外は、土地取得にかかる目標設定とその進捗報告、階層的土取得（土地の取得と密閉の回避、再利用、最少化、補償）、新たな証明書制度（土壌健全性証明書および掘削土パスポート）、土壌管理と水管理の統合であり、その多くは農業以外の様々な産業（建設、不動産、化学、製造、エネルギー、鉱業など）が

主な規制対象であろう。したがって土壌健全法案の縮小は農業だけが理由ではなく、他の産業の利害も反映した動きとみられる。

(3) 2023年の補完パッケージ

上記の土壌モニタリング法案は、重要な自然資源の持続可能な使用にかかる施策パッケージの一環として発表された（2023年7月）。土壌モニタリング法案はBDSに関わるものであったが、このパッケージは他に4つのF2F立法提案を含み、全体としてEGDの自然資源の柱（前年に提出された自然再生規則案と持続可能使用規則案）を補完するものと位置づけられた。いずれの立法案も現在審議中である。4つのF2F立法案は、廃棄物指令枠組指令の改正案、新ゲノム技術規則案、植物繁殖材料規則案、森林繁殖材料規則案である（第7表）。これらのうち後三者は当初のF2F行動計画になかったものである（注9）。欧州委員会のティメルマンス上級副委員長は新ゲノム技術が農薬削減に役立つ可能性があるとして、新ゲノム技術規則案を持続可能使用規則案（前述）とともに

第6表 土壌健全法の構想と土壌モニタリング法案の対比

土壌健全法案の想定内容	
土壌モニタリング法案で採用	不採用
・土壌の健全性を示す指標(第7条、附属書I) ・土壌の持続可能な利用に必要な条件(第10条、附属書III) ・土壌および土壌生物多様性(附属書I)のモニタリング(第6条)と土壌の状態に関する報告(第18条) ・純土地取得の定義(附属書I) ・土壌汚染の管理に関する進捗報告(第18条第1項(c)(ii))	・栄養塩損失50%以上削減・肥料使用20%以上削減の目標(F2F/BDS)義務付けおよび貢献する施策 ・土地取引のための「土壌健全性証明書」 ・土壌管理と水管理の適切な統合と調整 ・掘削土の量と質を反映し、掘削土が安全に輸送、処理、再利用されることを保証する「掘削土パスポート」 ・土地取得の各国目標設定と進捗報告 ・純土地取得ゼロ目標、階層的土取得(土地の取得・密閉の回避、再利用、最少化、補償)およびそれらの進捗報告 ・汚染土壌の修復

資料 土壌戦略と土壌モニタリング法を参照して作成
(注) 表中に記載の条項と附属書は土壌モニタリング法案のもの。

第7表 自然資源の柱補完パッケージ(2023年7月5日公表、未成立)

土壌モニタリング法案 (前出第3表を参照)
新ゲノム技術規則案 COM(2023)411final ・欧州議会は修正案採択、理事会は意見が分かれている ・比較的低リスクとみなされる遺伝子組換作物の規制を免除し通常の作物と同様に扱う
植物繁殖材料規則案 COM(2023)414 final ・欧州議会、理事会とも修正案採択 ・品種の登録や種苗の認証・ラベル等について既存ルールを共通化・明確化、生物多様性に貢献する取組みと育種の規制を減免、新品種の採用に持続可能性改善要件
森林繁殖資材規則案 COM(2023)415 final ・欧州議会、理事会とも修正案採択
廃棄物枠組指令2008/98改正案 COM(2023)420 final ・三機関交渉中 ・食品廃棄の義務的な削減目標設定(2030年までに加工・製造10%、流通・外食・家計30%)。SDGsおよびF2Fの目標である食品廃棄の半減に貢献。

資料 各規則案および関連文書により作成。審議の進捗状況は2025年1月時点

に積極的に推進しようと試み、環境団体からは産業界に配慮した行為とみなされた。EGD全体における産業と競争力に配慮した方向転換の一環とみることができるかもしれない。

以下、立法案の内容と審議の進捗を確認する。なおこれ以降、F2F/BDSの新たな立法提案は停滞することとなった。

(注9) いずれも当初からF2Fに含まれていたが、立法措置は明言されておらず、行動計画にも挙がっていなかった。F2Fは、新ゲノム技術についてはフードサプライチェーンの持続可能性に着目する研究を行っているとして述べるとどまっており、また種子品種については登録を促進し、伝統的品種や地域に適応したい品種の市場アクセスを容易にする措置を取ると述べている(EC(2020, p.7))。

a 新たな遺伝子組換作物の規制緩和

新ゲノム技術規則案(EC(2023c))は、ゲノム編集などの新技術を用いて作出された比較的低リスクが低いとみなされる遺伝子組換作物の規制を緩和する内容である。

この規則はある種の新しいゲノム技術(new genomic techniques)によって得られ

た植物(NGT植物)の販売と環境への放出に関する規制を定める。それらのうち「第1種NGT植物」については遺伝子組換作物のルール全般を免除する(第5条第1項)、つまり従来の品目と同等に扱う。ただし有機農業には用いることができない(第5条第2項)。また、NGT植物を含む製品(食品、飼料、それ以外)も本規則の対象となる(同規則案(以下省略)第1条、第2条)。

NGT植物とは、「標的突然変異生成」(targeted mutagenesis)および「シスジェネシス」によって得られた遺伝子組換植物である(第3条第2項)。ここでいう標的突然変異生成とは、ゲノムの正確な位置にDNA配列の改変をもたらす突然変異誘発技術であり(第3条第4項)、またシスジェネシスとは、交配可能な同種あるいは近縁種の遺伝物質を挿入する遺伝子組換え技術である(第3条第5項、第6項)。

NGT植物のうち、遺伝子組換えが20以下でかつ所定の条件を満たすものおよびその

子孫は第1種NGT植物（第3条第7項、附属書I）、それ以外は第2種NGT植物（第3条第8項）と呼ばれ区別される。後者の第2種NGT植物には遺伝子組換え作物の各種規制が適用される（第12条）。

欧州議会（環境委員会が管轄）は修正提案を採択した（2024年2月）が、農相理事会は加盟国間で意見が分かれておりまだ修正案を採択していない。

b 種苗の生産・販売に関する規制

植物繁殖材料規則案（EC（2023e））は、植物繁殖材料（plant reproductive material。種子、挿し木、樹木、根、塊茎など）の生産と販売に関するルールである。品種の登録や種苗の認証・ラベルなどについて定める。既存の10の指令を統合（ステークホルダーとの協議で改正の必要が無いとされた観賞用植物を除く全ての部門を網羅）してルールの明確化・共通化、他の制度との関係調整を図る。また、それと同時に環境・気候戦略への対応として、新品種の採用に持続可能性改善要件を課し、また生物多様性に貢献する取組み（種子の交換、遺伝資源保存、有機栽培等の不均質な材料）や育種については、品種登録の免除など規制を減免する。

なお、森林の繁殖材料については別途の立法案（EC（2023d））が同時に提出された。いずれの立法案も欧州議会では農業委員会、理事会では農相理事会が管轄しており、両者はそれぞれの修正案を採択した。

c 食品廃棄の削減義務付け

廃棄物枠組指令2008/98の改正案（EC（2023a））は、食品廃棄の削減について各国共通の目標を設定する。加盟国はその達成に必要なかつ適切な措置を取らねばならない。2030年までに、加工・製造における発生量を10%削減、小売りなどの流通と、レストランなどの外食および家計における発生量を合わせて30%削減する（改正第9a条第4項）。そのために加盟国は既存の食品廃棄物防止プログラムを見直す（第29a条）。

現在立法案は審議中であり、3機関交渉が行われている。環境相理事会は当初の改正案を支持している。それに対して欧州議会（環境委員会が管轄）の修正提案は上記の目標値を引上げる。まず2030年の目標値をそれぞれ20%、40%に引上げ、さらに2035年目標を導入して少なくともそれぞれ30%、50%に引上げるため、立法提案を2027年までに提出するよう求めている。

(4) F2Fの積残し課題

前述のとおり戦略的対話へ向けて23年秋以降は新たな提案の多くが棚上げされ、当初のF2F行動計画にあった相当数の立法案が現在に至るまで未提出となっている（第8表）。

その多くは食品分野である。最大のものは持続可能な食料システムの枠組法制である。また、各種の食品表示に関する立法案はそのほとんどが当初21～22年に予定され、次いで23年末に一括して提案する見込みとなったがそれも実現しなかった。原因は戦略

第8表 F2Fの立法案未提出事項

全体
・持続可能な食料システムの枠組法制(2023年)
食品産業
・加工食品の組成変更促進(特定の栄養素の最大値の設定など)(2021年)
・栄養成分プロフィール(塩分、糖分、脂肪分の多い食品の販売促進を制限)(2022年)
・食品接触材料のEU法改正(2022年)
食品表示等
・義務的な包装前面栄養表示(2022年)
・原産地表示の義務付け拡大(2022年)
・日付表示(消費期限と賞味期限)に関する規則の改正案(2022年)
・持続可能な食品表示の枠組み(2024年)
その他
・学校給食制度の見直し(2023年)
・飼料添加物規則の改正案(畜産の環境負荷低減)(2021年)
・動物福祉法制の見直し(2023年)

資料 F2F行動計画より作成

(注) 2025年1月時点で確認した項目を挙げた。括弧内の年は当初の提出予定時期。

的対話だけではなく、コロナ禍とウクライナ戦争による需給の混乱や食料インフレ（消費者の安価な食品への指向の高まり）、包装前面栄養表示を巡る加盟国間の対立などにより導入が難しくなるとみられる。食品産業等については健康を損なう栄養成分の過多を抑制する規制が検討された。

動物福祉法制については、23年末までに全面的な見直しが予定されていたが、農業分野で実際に提出されたのは輸送中の動物の保護に関する規則案（前出）のみであった（注10）。これ以外に、欧州委員会は家畜の飼育に関する各種指令、屠畜に関する規則、動物福祉の表示に関する新たな規則を検討している。また、動物福祉の分野ではEU市民発議「檻の時代を終わらせる」への対応も必要である。同発議は18年から翌年にかけて139.7万の署名を集めた（注11）。これに応じて欧州委員会は家畜の各種ケージや個体の狭い囲いを段階的に廃止する立法案を23年に提出する方針を示していた（2021年6月）。

（注10）犬と猫の福祉に関する新たな規則案も提出された。

（注11）7か国以上で合計百万以上の署名を集めれば有効となる。

（5）農業脱炭素の施策

温室効果ガスの削減（排出抑制と吸収）はEGDの主要な課題であり、各種の立法措置がなされ、そのなかに農業に関連するF2Fの施策も

組込まれている。農業に係る主な施策は排出削減目標とカーボンファームিংである（第9表）。排出削減目標の設定は足踏み状態が続いているのに対して、カーボンファームিংは法整備が進んでいるものの技術的な詳細を定めるにはまだ時間を要する模様である。

a 見送られた農業の削減目標

農業のGHG排出削減について、京都議定書やパリ協定には食料生産ひいては食料安全保障への影響に配慮を求める規定がある。EUレベルでは農業に対する削減目標がないため、GHG排出量に占める農業の割合が高い一部の国（アイルランドなど）を除けば、加盟国は農業に排出削減義務を課さないことも可能である。しかし他の部門で削減が進めば農業は残された最大の排出分野となることが見込まれ、対応が必要になると考えられている。EGDの下では農業に削減目標を課す試みがなされたが成功していない。

第9章 農業の脱炭素に関するEGD施策の進捗

規則2023/839による土地利用部門(LULUCF)規則2018/841の改正 ・2021年7月14日立法案公表、2023年4月19日制定、2023年5月11日より適用 ・森林や農地を含む土地利用部門の純吸収量の縮小傾向を反転させ、2030年までに15%拡大 ・審議により削除された規定:土地利用部門と農業部門非CO₂-GHGの合計(AFOLU)で2035年までに純排出ゼロ、以後は純吸収量を拡大
「私たちの未来を確保する」 COM(2024)63final 2024年2月6日公表 ・2040年までにGHG排出90%削減を提案、立法化へ向けて課題を整理 ・農業は他の部門と同様に重要な役割を果たすが食料主権にも貢献 ・草案から削除されたと報じられた内容:AFOLU部門は2035年に純排出ゼロ、農業部門非CO₂-GHGは2040年までに30%削減可能
「持続可能な炭素循環」 COM(2021)800final 2021年12月15日公表 ・炭素除去会計・認証のためのEU規制枠組を提案(下記) ・農業の温暖化ガス排出に汚染者負担原則を適用する可能性について調査(2023年末まで) →その後、排出権取引市場に農業を組込む方法を比較検討する報告書を発表(2023年11月)
炭素除去・カーボンファーマーミング認証規則2024/3012 ・2022年11月30日立法案公表、2024年11月27日制定、2024年12月26日より適用 ・任意参加のEU認証枠組み。品質基準、検証(審査)・認証手続き、認証スキーム、認証単位について規定。4つの品質基準:定量化、追加性、長期・監視・責任、持続可能性 ・カーボンファーマーミング等の技術的な認証手法は委任法により別途定める

資料 各法令および文書等により筆者作成

経済全体の排出削減目標については、30年までの55%削減目標を実現するためのEGD施策パッケージ(Fit for 55)により、経済部門別の30年削減目標が引き上げられた。その際、農業の排出削減につながる目標の導入が提案されたものの、実現しなかった。

この制度では農業は二つの部門に分かれている。農業の主要な排出源である家畜(げっふと糞尿)と窒素肥料(非CO₂排出。CH₄とN₂O)はいずれも「努力分担」部門に含まれている。それに加えて農地からの排出(主にCO₂)は土地利用(LULUCF)部門(注12)に含まれる。努力分担部門は30年の削減義務が30%から40%に引き上げられた(努力分担規則218/842の改正)が、目標値は部門全体に課されており、農業固有の目標はない。

他方の土地利用部門には、純吸収量の拡大義務(15%相当、2030年)が導入された

(LULUCF規則218/841の改正)ほか、当初の立法案では土地利用部門と農業の合計(AFOLU)で35年までに純排出ゼロの義務的目標を新設し、その後は吸収源となることが期待されていたが、いずれも審議の過程で削除された。もし実現していれば、農業部門は非CO₂排出の約2割に相当する排出削減が35年までに必要となっただろう(注13)。

さらに、40年の削減目標について検討を進めるための伝達文書「私たちの未来を確保する」(EC(2024a))は90%の目標値を提案している。農業活動はEUの食料主権に貢献しつつ、他の部門と同様にEUの2040年気候目標の達成に重要な役割を果たすという。報道によれば、この文書の草案では、農業はGHG削減の中心として期待され、農業部門の非CO₂排出は40年までに30%削減が可能であり、林業部門との合計では35年に気候

中立になると記されていた (Euractive, 30 Jan 2024)。農業の目標値設定につながる内容であり、数値は2030年目標検討時のもの (上記) と整合的である。さらに、食肉消費の抑制や化石燃料の補助金廃止にも言及されていたという。しかし24年2月に公表された文書にはこれらの記述はなかった。当時EU各地で発生していた農業者デモへの配慮によるという (Politico, 6 Feb 2024)。

(注12) 欧州委員会による略称。正式には土地利用・土地利用変化・林業部門。

(注13) 土地利用部門の純吸収拡大をすべて林業が担ったうえ、土地利用部門と農業の合計を純排出ゼロにするために必要な残りの要削減量を試算した。

b カーボンファーマーミングの認証規則

カーボンファーマーミングは、農業で通常を上回るGHGの排出削減及び除去の活動に報酬を与える仕組みである。脱炭素に貢献する農業の「新たなビジネスモデル」としてF2Fが提唱した。そしてカーボンファーマーミングの実践に対するEU認証の枠組みが作られつつある。

炭素除去・カーボンファーマーミング認証 (CRCF) 規則2024/3012は、カーボンファーマーミング等の活動に対する第三者認証の枠組みを定めている。審議は立法案の提出 (2022年11月) から2年かけて順調に進み無事成立した (2024年11月)。農業に貢献する施策として農業部門からも積極的に後押しを受けた。当初の立法案の名称は炭素除去のみであったが、成立した規則の名称には内容に即してカーボンファーマーミングが加えられた (注14)。

認証の枠組みは (a) 品質基準、(b) 第三者による検証 (審査) と認証要件、(c) 認証スキーム、(d) 認証単位の4つからなる (第1条)。品質基準は定量化、追加性、貯蔵・監視・責任、持続可能性の4種類である。すべての品質基準を満たし、かつ独立した認証機関によって検証された活動が認証の対象となる (第3条から第7条)。認証スキームは欧州委員会の承認を受けて認証制度を運営する組織であり、認証機関を任命する (第11条)。認証の結果得られた適合証明書に基づき、認証登録簿によって「認証単位」が発行される。この認証単位は取引可能である (第12条)。

カーボンファーマーミングなどの活動に関する認証方法は、含めるべき事項のみが示され (附属書 I)、具体的な方法は別途委任法によって定めることとされ (第8条第2項)、今後策定される見込みである。

カーボンファーマーミングがどのような意味で「ビジネスモデル」になるのか、いまだに明らかではないが、手掛かりは示されている。発行された認証単位の使い道は定まっていないが、この種の取組みは「CAPやその他の公的・民間イニシアティブを通じて報われるべき」 (当規則の前文20) であるという。また、欧州委員会の政策文書「持続可能な炭素循環」は、23年中を目途に汚染者負担原則の適用可能性を検討するとしていた。欧州委員会気候総局の委託調査報告書 (2023年11月公表) は、農業をEU排出権取引制度 (EU ETS) (Trionics et al. (2023)) に組み込む方法を複数比較検討する内容であった。

川下部門や川上部門が排出権の取引を行い、農業者に対価を支払う方法も含まれている。

(注14) 正式名称は「恒久的炭素除去、カーボンフ
ァーミング、および製品への炭素貯留にかかる
連合認証枠組みを定める欧州議会・理事会規則
2024/3012」。

3 2024年の農業者対策

(1) 経過と概要

欧州首脳理事会は2024年（以下同じ）2月1日の特別会合で農業者デモの問題を取り上げ、CAPの基本的な役割に言及し、閣僚理事会と欧州委員会に必要な措置を講じるよう求めた。これを受けて欧州委員会は速やかに対応を開始した。

まず2月6日に、フォンデアライエン委員長は持続可能農業規則案の撤回を表明した（前述）。この規則案は既に成立の見込みが立たなくなっていたため、撤回は象徴的な行為とみなされた。次いで2月13日に、直接支払いの環境要件のうちGAEC8（非生産用地）の緩和を決定した。耕地の4%を非生産的用地とする規定を緩和し、当該面積に無農業で窒素固定作物ないし間作物を栽培することを認める内容であった。GAEC8（非生産用地）ともう一つのGAEC7（輪作）は、ウクライナ戦争に伴い既に前年も緩和されていた。

そして2月22日に農業者の事務負担軽減を目指す簡素化を謳い、施策の選択肢を提示した。GAECの緩和と、フードチェーンにおける農業者の地位向上、そして各国当局が行う農場現地検査の回数削減（衛星画像

の活用による）が挙げられた。GAECについては、要件1、6、7、8の緩和と、小規模農家の免除、および不可抗力による要件未達の罰則免除が候補となった。また、直接農業者に対するオンライン調査を行い、意向を把握するとした。

これを受けて3月12日にはGAEC1（永年草地）の緩和が採択され、同月15日にはそれ以外の施策のパッケージが発表された。GAEC緩和については立法案が提出され、フードサプライチェーンにおける農業者の地位向上については具体的な施策が示された。すなわち、農業・食料チェーンの観測機関設置（生産費、マージン、取引慣行を把握）、共通市場組織（CMO）規則の改正（契約規定と生産者組織の強化）、不公正取引慣行の規制強化（国境を越える執行）、不公正取引慣行指令の包括的評価（2024年春に第一報告、2025年に詳細報告）である。

GAECの改正案は5月14日に成立した。そして12月10日に、CMO規則の改正案（EC（2024b））と、不公正取引慣行指令の国境を越える執行について各国当局間の連携を強化する規則案（EC（2024c））が提出された。これらの立法案を提出したハンセン農業担当欧州委員は、このときまだ同月1日の着任から十日目であった。

一方、こうした動きと並行してEU農業の将来に関する戦略的対話が開催され、9月4日には報告書が提出された。報告書には多くの勧告が盛り込まれた。

以下ではGAECの改正内容とCMO規則の改正案、そして戦略的対話の勧告を確認す

る。

(2) GAEC緩和

GAECの要件緩和は2回に分けて定められた。一度目はGAEC1（永年草地の維持）のみの緩和であり、二度目はより広範な各種の緩和である。全体として9つあるGAECのうち6つが緩和の対象となり、かつすべてのGAECについて気象条件による例外と小規模農業者の免除が認められた（第10表）。

まずGAEC1は本来、農地に占める永年草地の割合が加盟国レベルで2018年のそれ

（基準比率）よりも5%以上減少した場合に、回復措置（永年草地への再転換ないし新たな永年草地による）を義務付けている（規則2022/126第48条）。

一度目の要件緩和により、この規定に大きく分けて2種類の減免が認められた（規則2024/1235による改正）。一つは、構造的な家畜飼養頭数の減少による飼料需要の縮小を反映した基準比率（上記）の調整（一回限り）である。もう一つは、永年草地から作物への転換がそれほどされていない場合における回復措置の減免である。具体的

第10表 土地の良好な農業・環境条件(GAEC)と改正の内容

分野	要件		詳細
気候変動 (緩和・適応)	GAEC 1	農地に占める永年草地の割合(国・地域・サブ地域・経営集団・経営いずれか)に基づく永年草地の維持(2018年対比減少5%以内)	家畜飼養頭数の構造的減少を反映した左記割合の調整、回復措置の減免(未申告草地、農地増加、農外転用)
	GAEC 2	湿地と泥炭地の保護	
	GAEC 3	耕地の切り株焼却禁止(植物衛生上の理由によるものを除く)	
水	GAEC 4	水路沿いに緩衝帯を設定(河川の保護)	作物多様化の要件: (a) 耕地面積30ha以下なら2作目以上、(b) 30ha超なら3作目以上かつ1作目75%以下、2作目95%以下
土壌(保護と質)	GAEC 5	土壌の劣化リスクを減じる耕起管理(傾斜の考慮など)。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能	
	GAEC 6	加盟国の決定する、最も傷みやすい時期の大部分に土壌を露出させない最低限の土壌被覆。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能	
	GAEC 7	耕地における輪作(水面下で生育する作物を除く)。加盟国の任意で作物多様化も可。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能。	非生産的用地および多様性景観を対象とするエコスキームを新設
生物多様性と景観 (保護と質)	GAEC 8	・非生産的用地ないし特性(休耕含む)に充てる耕地の最低限度割合4%(例外あり) ・景観の特性の保存 ・鳥の繁殖・子育て期における生垣と樹木の伐採禁止 ・(任意措置) 侵入植物種を避ける措置	
	GAEC 9	Natura2000指定区域(自然保護区)内における環境上重要な永年草地の転換・耕起の禁止。加盟国の設定する客観的かつ非差別的基準により免除可能(野生動物や侵入種による永年草地への被害など)	
全GAEC共通: 気象条件による一時的な適用除外。10ha以下の農場の統制と罰則を免除			

資料 CAP戦略規則第13条第1項および附属書III、規則2022/126第48条を参照して作成
(注) 二重取消線は改正による削除箇所。太字下線部は改正による追加箇所。

には直接支払いを申請していない永年草地の加味と、耕作放棄地の開墾など農地総面積の増加による永年草地の割合低下、そして永年草地が農業活動以外の用途に転用された場合である。

二度目の要件緩和は、CAP戦略計画規則2021/2115の改正（規則2024/1468による）である。まず、GAEC全体について、気象条件によって農業者等の受給者が要件を遵守できない場合に、加盟国は一時的な適用除外を認めることができる（改正後の規則2021/2115（以下省略）第13条第2a項）。

また、10ha以下の小規模農業者はGAECの規制対象外となった（注15）。当該の小規模農業者はCAP受給者の65%を占める一方で、その農地面積はCAP助成対象農地の9.6%にすぎないため、多くの農業者の負担を軽減しながら大部分の農地でGAEC規制を維持することができる（欧州委員会の報道発表による）。

次に、GAEC5（耕起管理）と、GAEC6（土壌被覆）、GAEC7（輪作）、GAEC9（自然保護区の永年草地維持）については、加盟国が免除規定を設けられるようになった。ただし、この免除は客観的かつ非差別的な基準に基づかねばならない（第13条第1項、付属書III）。このような免除を認めた理由は、地域の事情に応じて土壌と作物への悪影響を避けるため（GAEC5、6、7）、あるいは野生動物や外来種による悪影響に対処するため（GAEC9）である（前文5）。

それに加えて、GAEC6（土壌被覆）については加盟国が条件を決定する。GAEC7

（輪作）については加盟国の任意で作物多様化でも条件を満たせることになった。作物多様化は原則として3品目以上を作付けし1品目の面積は75%以下、2品目の面積は95%以下に抑える。ただし耕地面積30ha以下の農場は2品目以上でよい。この作物多様化の要件は2022年までのグリーンング要件と同じである。

そしてGAEC8（非生産的用地の確保および景観特性等）については、非生産的用地の確保（耕地の4%以上）を廃止し、代わりに農業環境直接支払いの一種であるエコスキームで任意参加の農業者に非生産的用地および新規の景観形成に対する助成を提供する（第31条1第1a項、付属書III）。要は義務付けから助成を伴う任意の取組みへの変更である。

（注15） これまで10ha以下の小規模農業者には簡易統制制度が適用されていたが、それを免除し、それに伴って罰則も免除された（改正後の横断的規則2021/2116第83条第2項および第84条第4項）。

(3) CMO規則の改正

CMO規則1308/2013改正の目的はおもにサプライチェーンにおける生産者の立場を高めることであり、そのため以下のとおり農産物販売の契約規定を厳格化し、また生産者組織の強化を図る。

なお、それ以外に加盟国の負荷を軽減する措置も盛り込まれた。一つは、加盟国がCAP戦略計画を見直すことのできる頻度を年に1回から2回に増やす（改正案のCAP戦略規則第119条第7項）ことである。そしてもう一点、所定の各種環境法令が変更さ

れた場合、加盟国はCAP戦略計画を見直す必要を検討する義務が規定されているが、新たな変更（2025年12月31日以降の施行分）についてはそうした義務が免除される（同第120条）。

a 契約規定の厳格化

農産物出荷の契約については、生産者を保護する規定を拡張するとともに、これまで最も厳しかった牛乳部門の規定に他の品目をそろえた（注16）。

まず書面契約の原則化である。現行制度では牛乳は生乳生産者と砂糖作物生産者から加工業者へのお荷についてのみ書面契約が義務付けられている。それ以外の品目については、義務付けは各加盟国の任意であり、ただし義務付けの無い国では生産者、生産者組織、あるいはその団体が書面契約を要求することができる。しかし現実には交渉力の弱い売り手にそうした要求は難しかった。それに対して改正案では、全ての品目について、かつ生産者、生産者組織、あるいはその団体から加工・集荷・流通業者へのお荷は原則として全て当事者間の書面契約が義務付けられる。また、加盟国は契約の締結や改定に相互の合意が得られない場合に対処する調停制度を設置する。

契約には価格を含める必要があるが、各種要素に応じて価格が変動する場合はそのための客観的な指標や計算方法を盛り込み、それらは容易にアクセスでき理解しやすいものでなければならない。また、契約の改定を生産者・生産者組織・生産者組織の団体が

要求できる条項を義務付ける。これは生産費を賄えなくなる等の状況の変化に対処できるようにするためである。

さらに、加盟国は農産物を買付けする側に対して上記書面契約の登録を要求することができる規定を導入する。

（注16）牛乳、砂糖、それ以外の品目に規定が分かっている。

b 生産者組織の強化

生産者組織の強化策は生産者組織の権限強化や、助成の拡充、組織化の促進などである。

第一に、団体交渉を行うことのできる組織の範囲を拡大する。現行制度では、国の認定を受けた生産者組織（認定生産者組織）は生産者を代表して契約条件の交渉を行うことができる。この権限を、認定されていない協同組合等の生産者組織にも与える。同様に、認定生産者組織の団体が構成員である認定生産者組織を代表して、契約条件の交渉を行うことを認める。

第二に、特定の問題に対処する際の財源調達の改善である。現行制度では著しい市場の不均衡の際には、生産者、生産者組織、生産者組織の団体による均衡回復の対策について、競争法の適用を停止できる。組織や団体の認定の有無は問わない。改正案ではその財源を確保するため、CAPの農業準備金を利用できるようにする。また、災害や病虫害に対処する生産者組織や生産者組織の団体に対する助成の割合を5割から7割に引き上げる。

第三に、組織化の促進策である。生産者組織の認定ルールを簡素化するほか、組織率の低い加盟国の果物・野菜部門については生産者組織による運営プログラムの助成割合を5割から6割に引き上げる。また、青年農業者および新規就農者が生産者組織に加入した場合は当該者に対する投資助成の割合を引き上げる。さらに、フードチェーンの川下部門と協力して行う取組みは競争法の適用除外とする。

その他に、特定農産物部門については各部門のCAP予算の6%を上限として直接支払いとしての利用を認める。

(4) 戦略的対話の勧告

戦略的対話による最終報告書（Strategic Dialogue（2024））の勧告は、前述のとおり今後数年間の政策に反映される見込みである。勧告には新たな施策が含まれるほか、次期CAP改革など既存の農政にも少なからず

影響を及ぼす可能性がある。また、戦略的対話のために23年秋以降、F2Fに基づく施策の提案は抑制されており、それらに関する結論も重要である。そうした観点から多岐にわたる勧告から重要と思われる事項を第11表に整理した。

新たな施策としては、第一に農業・食品部門の持続可能性ベンチマークを開発し、既存の様々な主体による各種基準や手法を調和させる。当面は農場レベルから開始し、農業環境助成金の設定などに利用する。潜在的にはカーボンファームリングや企業の相当注意義務などとの調和（注17）が期待されよう。第二に、「自然再生基金」と「農業・食品公正移行基金」の設置である。CAPとは別建てとするので、農業予算を環境対策に使われることに対する農業部門の不満にある程度は応えることになる。地域単位の計画に対する支援が可能であり、自然再生については景観レベルと呼ばれる面的な

第11表 戦略的対話のおもな勧告

新たな施策	・農業・食品部門の持続可能性ベンチマークシステムを導入、農場からEUまでを網羅 ・CAP以外に自然再生基金と農業・食品公正移行基金を設置、環境保全や畜産の地域計画も支援対象 ・持続可能な消費の施策対象に川上の食品部門を含める ・欧州農業食料会議を設置、戦略的対話の提言に基づく施策について欧州委員会に助言
CAP	・次の2つのCAP改革期間中、エコスキームおよび環境気候管理誓約に相当する環境向けの予算割合を毎年引き上げ ・直接支払いは最も必要とする農業者（小規模、青年、混合経営、新規参入、条件不利地域）に的を絞った所得支持に重点、作業部会による検討。EU拡大のため単純な面積比例の支払いは困難 ・生産者組織や農業保険等リスク管理手段で対処できない壊滅的リスクにEUの農業準備金で対処 ・バリューチェーンにおける農業者の地位向上、持続可能性のための協力
EGD/F2F/BDSの積残し課題	・農業の各部門にあわせたGHG排出削減目標の設定と包括的算定方法等の整備 ・動物福祉の法改正案提出(2026年)および包括的表示制度の提案 ・土壌の総合養分管理計画(窒素とリン)の公表 ・新規の土地開発をなくす義務的目標(2050年) ・食品表示法制の全面的な点検 ・動物性たん白質から植物性たん白質への移行促進

資料 戦略的対話報告書より作成、表側の分類は筆者による。

取組み、公正移行については畜産密集地域の長期的な対策が例示されている。第三は、持続可能な消費にかかる施策の対象拡大である。これまでは消費者に対する情報提供に重点を置いてきたが速やかな改善が実現しなかったため、食生活に影響を及ぼす川上の食品部門を対象に含める。第四は、提言の実現を継続的に支援する「欧州農業食料会議」の設置である。戦略的対話と同様に広範なステークホルダーが参加し、欧州委員会に助言する。

CAPについては、環境対策向けの予算割合を次の2つのCAP改革において（つまり通常の日程であれば2028年から14年間）毎年引き上げる。直接支払い全体についてもさらに改革を進めるよう求めた。今後予想されるEUの加盟国拡大を想定すれば大規模経営の減額措置を伴わない単純な面積支払いは維持できず、直接支払いは最も必要とする農業者（小規模、青年、混合経営、新規参入、条件不利地域）に的を絞った所得支持に重点を置くべきであるとして、検討のため作業部会を設置するよう提案した。この内容はこれまで2回のCAP改革の方向に沿っており、それをさらに進めることを意味している。また、既存の生産者組織やリスク管理施策（農業保険や共済基金）で対処できない例外的リスクや壊滅的リスクにCAPの農業準備金で対処する仕組みを提唱した。その背景としては、近年は異常気象と災害が増えて各国の保険制度等に負荷がかかっており、またウクライナからの農産物流入や災害による損失を補償するため

の資金が不足しがちとなったことが挙げられよう。

そしてEGD/F2F/BDSの各種施策についても方向性が示された。GHG削減については、農業の削減目標を部門別に設定する。前述のとおりこれまでEU段階では農業の削減目標がなく、農業部門の参画の下でなされたこの提言は新たな一步である。排出権取引制度への参加については各種検討が進行中であるとして結論を保留した。動物福祉については見送られていた法改正案の提出（2026年）と、包括的表示制度の導入を求めた。土壌に関しては、総合養分管理計画（窒素とリン）の公表と、新規の土地開発をなくす義務的目標（2050年）の設定を求めた。後者の目標は土壌健全法案で予定されていたものである。立法案の提出が止まっている食品表示についても、改めて全面的な点検を求めた。さらに、動物性たん白質から植物性たん白質への消費の移行促進も進めるべきであるとした。これはF2Fで当初から反発を受けて後退していた論点である。

（注17）ドイツの農業未来委員会が指摘している。

4 考察

（1）環境戦略の方針転換と成果

当初からあった農業者からの環境戦略に対する反発は、コロナ禍とウクライナ戦争の影響によって増幅し、欧州議会選挙で党勢の回復を目指す欧州人民党の協力が相まって、農業に影響する立法案を大きく後退

させた。産業界からの不満も背景にフランスなどの加盟国は新たな規制案の抑制を求めた。

この情勢を受けて欧州委員会はフォンデアライエン委員長の指揮の下で環境戦略の方針転換を図った。EGDの次の段階はGHG削減に純化する方向で産業の競争力との両立を目指し、もともと限られていた生物多様性の要素は乏しくなった。F2F/BDSの農業分野ではようやく農業部門と環境部門の対話が始まり、合意形成に基づく施策立案の流れとなった。GHG削減についてはEGD以前から合意が形成されていたのに対して、農業と生物多様性の分野では事前の合意を欠いたまま環境部門が政策を立案した（平澤（2023b））ため、立法案の審議が難航したことは決して意外ではない。

各種立法案の修正結果を対比すると、第一に、撤回された持続可能使用規則案を除けば、農業に対する規制強化はいずれも規模を縮小したとはいえ実現しており、全体として環境部門の大きな前進になっている。特に、自然再生規則は各国に農業生態系の再生計画策定と進捗管理を課し、花粉媒介者の増加を義務付けた。しかもCAPの農業環境施策と一致する各種対策が列挙され、CAPとの間に明確なつながりが生まれている。森林破壊規則はEUの農林業にも適用され、かつ将来的には森林にとどまらない対象（生態系と品目）の拡大余地を有している。また、産業・家畜飼養排出指令の対象となる畜産経営は増加する。第二に、制定された法令は所定の時期に制度の評価と見直しが定め

られている。そしてこれらおよび他の統計や相当注意義務、土壌モニタリングなど各種の法令を通じて農業環境分野のデータ収集と蓄積が進む。やがてはそうしたデータと制度の実績評価により、現状把握が進みさらに環境対策を進める材料がそろっていくであろう。また第三に、持続可能使用規則案の撤回や、土壌健全法案構想の土壌モニタリング法案への縮小、当初の予定になかった新ゲノム技術規則案の追加などは、農業以外の産業の利害も反映した動きと考えられるため、農業部門の影響力を過大評価すべきではない。

(2) 2024年のGAEC緩和等の意味

24年初頭の農業者デモを受けて各種の農業者対策が講じられると、直接支払いの環境要件であるGAECの緩和が主な施策の一つとなった。その内容は9つあるGAECのうち6つを緩和し、10ha以下の小規模農業者に対しては9つ全てを免除するものであった。しかも、GAEC7（輪作）については2021年CAP改革の、GAEC8（非生産的用地）についてはさらに前の2013年CAP改革の成果である環境要件の強化内容が消失した。さらに、土壌に関する3つのGAEC（5、6、7）に関する免除規定は加盟国の裁量が大きく、GAECの実効性を損なうことのないよう、妥当な理由に基づく厳格な運用を確保することが重要であろう。また、小規模農業者の免除は、特に中東欧と南欧に該当する農業者が多くなるであろう。

GAEC8の非生産的用地確保要件がエコス

キームに置き換えられたように、農業の環境対策には、規制による義務付けからインセンティブによる誘導へ向かう傾向が見て取れる。他の例としては、自然再生法における泥炭地の目標達成方法および国別再生計画の規定や、将来の農薬削減対策など自然保護のためには農業者に対して官民による十分なインセンティブが必要であるとしたフォンデアライエン委員長の発言も同様の傾向を示している。これは農業団体やヴォイチェホフスキ前農業担当欧州委員が求めていたことでもある。ただし、規制とインセンティブは必ずしも相互に排他的ではない。実際にスイスでは直接支払いの環境要件の一環として、農業者に生物多様性用地の確保を義務付けるとともに、その取組みを生物多様性支払いの対象とし、様々な取組みのメニューを用意している。

環境要件の緩和と並んで農業者の地位向上も主要な施策であった。主な内容は農産物の出荷にかかる契約の規制強化、生産者組織へのてこ入れ、不公正取引慣行の規制強化であった。これらの施策と、当初うたわれた事務負担の軽減はいずれも規制の変更であり、そのほとんどが農業者に対する追加的な財政支出を生じない。それが一連の農業者対策の特徴の一つである。

(3) 戦略的対話と環境戦略

戦略的対話の勧告は、持続可能性ベンチマークや、CAP外の新たな基金（自然再生基金と農業・食品公正移行基金）、持続可能な消費の誘導に川上部門を巻き込むなど、

農業・食料システムの持続可能性を高める新機軸を打ち出すとともに、環境戦略の既存の課題についても重要な提起を含んでいる。特に農業のGHG排出削減目標の設定と、動物性たん白質から植物性たん白質への移行促進は、これまで農業部門が一貫して回避してきた課題である。農業団体が参加した対話からこうした勧告がなされたことはこれまでとは一線を画す動きである。それ以外にも動物福祉や養分管理、土壌の保護、食品表示など棚上げないし停滞している分野について今後の方向性を示しており、実質的なF2Fの再始動につながる内容である。政治環境が厳しいなかで、これらが農業・食料ビジョンにどの程度反映され、かつ実効性を担保できるかが注目される。

(4) 次期CAPへ向けて

最後に次期CAP改革への影響について述べたい。

本稿でみてきた環境戦略の進展が農業にもたらす政策環境の変化を整理すると、①農業に対する環境規制の強まり、②順守費用の高い一部の環境規制はインセンティブへ向かう傾向、③農業環境施策と環境政策の連携の強まり、④農業に関する環境データの収集・蓄積の進行といった特徴が挙げられる。CAP改革にも何らかの形で影響が及ぶとみてよいであろう。また、こうした状況を前提とすれば、戦略的対話が提案する持続可能性ベンチマークによる農業環境データの標準化と、それを利用した施策の開発には一定の需要が見込めそうである。新

しいFSDNデータの活用も見込まれよう。

また、戦略的対話はCAPについて環境対策の予算割合を十数年間にわたり拡大し、(高額受給の減額措置を伴わない)単純な面積支払いをやめて所得支持は支援を必要とする農業者に集中すべきだとしている。これはいずれも過去2回のCAP改革で進めてきたことであり、さらにその方向へ向かうことはおそらく農業部門にとっても想定の内枠内と思われる。ただし現行制度では高額受給の減額および受給上限額の設定は加盟国の任意である。新たな要素は、単純な面積支払いをやめるべき根拠としてEU拡大を挙げていることである。これはウクライナのEU加盟交渉が妥結に至った場合、ウクライナの農業をCAPに組み込む際の課題を反映している。

世界の主要な農産物輸出国であるウクライナをEU単一市場に迎え入れることの問題を脇へ置いたとしても、現行の直接支払制度ではウクライナ加盟に対応できない。現行のEU財政制度と面積支払いを基本とする直接支払では、一人当たり所得水準が低くかつ農地の豊富なウクライナに資金が集中する。しかも、ウクライナにはアグロホールディングと呼ばれる巨大農業生産企業が多数存在し、経営面積規模は最大で農地面積数十万ha、上位10社で3百万haに及ぶ。EUの既存加盟国にも巨大経営は存在するがこれには及ばない。おもに家族経営に対する所得支持を想定したCAPの直接支払いは明らかに馴染まないであろう。公的資金は公共的機能の提供に対して支払うべきである

という主張はこれまでもなされてきたが、従来型の面積支払いが難しくなることによってそれが後押しされる状況となったのである。ウクライナの加盟見通しがCAP改革を促進し、環境対策も進む可能性が高まっている。

※2025年1月までの情報に基づき執筆

<参考文献>

- Draghi, M. (2024a) "The Future of European Competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe", September.
- Draghi, M. (2024b) "The Future of European Competitiveness, Part B: In-depth analysis and recommendations", September.
- European Commission (EC) (2020), "A Farm to Fork Strategy," Communication, COM (2020) 381final, May 20.
- European Commission (EC) (2021), "Sustainable Carbon Cycles," Communication, COM (2021) 800final, Dec 15.
- European Commission (EC) (2022), "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115," COM (2022) 305final, Jun 22.
- European Commission (EC) (2023a), "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2008/98/EC on waste," COM (2023) 420final, Jul 5.
- European Commission (EC) (2023b), "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law)," COM (2023) 416final, Jul 5.
- European Commission (EC) (2023c), "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on plants obtained by certain new genomic techniques and their food and feed, and amending Regulation (EU) 2017/625," COM (2023) 411final, Jul 5.
- European Commission (EC) (2023d), "Proposal

for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the production and marketing of forest reproductive material, amending Regulations (EU) 2016/2031 and 2017/625 of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 1999/105/EC (Regulation on forest reproductive material),” COM (2023) 415final, Jul 5.

- European Commission (EC) (2023e), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the production and marketing of plant reproductive material in the Union, amending Regulations (EU) 2016/2031, 2017/625 and 2018/848 of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Directives 66/401/EEC, 66/402/EEC, 68/193/EEC, 2002/53/EC, 2002/54/EC, 2002/55/EC, 2002/56/EC, 2002/57/EC, 2008/72/EC and 2008/90/EC (Regulation on plant reproductive material),” COM (2023) 414final, Jul 5.
- European Commission (EC) (2023f), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of animals during transport and related operations, amending Council Regulation (EC) No 1255/97 and repealing Council Regulation (EC) No 1/2005,” COM (2023) 770 final, Dec 7.
- European Commission (EC) (2024a), “Securing our future-Europe’s 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society”, Communication, COM (2024) 63final, Feb 6.
- European Commission (EC) (2024b), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) No 1308/2013, (EU) 2021/2115 and (EU) 2021/2116 as regards the strengthening of the position of farmers in the food supply chain,” COM (2024) 577 final, Dec 10.
- European Commission (EC) (2024c), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on cooperation among enforcement authorities responsible for the enforcement of Directive (EU) 2019/633 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and

food supply chain,” COM (2024) 576 final, Dec 10.

- European Commission (EC) (2025), “A Competitiveness Compass for the EU,” Communication, COM (2025) 30 final, January 29.
- European Council (2024) “Strategic Agenda 2024-2029”, adopted June 27.
- Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture (2024), “A shared prospect for farming and food in Europe,” the final report, September.
- Trinomics et al. (2023), “Pricing agricultural emissions and rewarding climate action in the agri-food value chain.”
- von der Leyen, Ursula (2024), “Europe’s Choice-Political Guidelines for The Next European Commission 2024-2029,” July 18.
- 小澤隆 (2024) 「土壌の健全性 (Soil health) の回復に向けたEUの取組」、『レファレンス』(886)、1～30頁、10月
- 平澤明彦 (2021) 「欧州グリーンディールは共通農業政策 (CAP) を変えるか」『農業経済研究』第93巻第2号、172～184頁、9月
- 平澤明彦 (2022) 「EUの2021年CAP改革にみるファームトゥフォーク戦略への対応」『農林金融』75(2)、2～23頁 <https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n2202re1.pdf>
- 平澤明彦 (2023a) 「EU環境・気候戦略の進展と農業」『農林金融』76(4)、19～47頁 <https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n2304re2.pdf>
- 平澤明彦 (2023b) 「揺らぐEU環境戦略「自然の柱」—農業との摩擦の行方—」『農中総研 調査と情報』web誌、第99号、8～9頁
- 平澤明彦 (2025a) 「欧州グリーンディール「自然の柱」と農業—戦略的対話へ向けて—」、蓮見雄・高安定見編著『カーボンニュートラルの夢と現実—欧州グリーンディールの成果と課題—』文眞堂、125～139頁
- 平澤明彦 (2025b) 「『EU戦略的対話』の結論 農業と環境の両立へ」『日本農業新聞』GXグローバル欄、1月16日
- 平澤明彦 (2025c) 「EU環境戦略の後退と戦略的対話」『JAcom 農業協同組合新聞』1月31日 <https://www.jacom.or.jp/nousei/rensai/2025/01/250131-79256.php>

(ひらさわ あきひこ)