

EUフードシステムの気候・環境戦略「F2F」とCAP改革

取締役基礎研究部長 平澤明彦

EUの行政府に当たる欧州委員会は2020年5月20日に、「農場から食卓まで」(farm to fork、以下「F2F」)の戦略を発表した。これはEUの新たな環境・成長戦略(欧州グリーンディール)の一環であり(平澤(2020))、農業生産から消費に至るフードシステムの全体を対象としている。F2Fは、同じ日に発表された「EU生物多様性戦略」とともに、EU共通農業政策(CAP)の次期改革に少なからぬ影響を及ぼす可能性がある。

1 F2F戦略と農業

F2Fの政策課題は6つの分野、すなわち①食料生産の持続可能性、②食料安全保障、③加工・流通・食品サービスの持続可能性、④持続可能な消費と食生活、⑤食品廃棄の削減、⑥食品偽装との闘い、に整理されている。

このうち、農業に直接かかわる①は筆頭に挙げられ、かつ6分野の記述の過半を占めている。なかでも、農薬・肥料・抗微生物薬の使用抑制と有機農業の拡大に関しては30年までの野心的な数値目標が以下のとおり示された。

- ・化学合成農薬全体の使用とリスクを50%、有害性の高い農薬の使用を50%それぞれ削減
- ・窒素やリンなどの養分損失を50%以上、肥料の使用を20%以上それぞれ削減
- ・抗微生物薬の畜産・水産養殖向け販売を50%削減
- ・有機農業をEU農地の25%以上に拡大

これらのうち抗微生物薬以外の目標は、生物多様性戦略(冒頭で言及)の「EU自然再生計

画」に同じ数値が掲載されている。また、同計画ではそれ以外にも目標として、生物多様性の高い景観特性を有する農地を10%以上にすることと、花粉媒介者の減少を逆転させることが挙げられている。

①で挙げられたそれ以外の事項は以下のとおりである。上記も含め大部分は農業への各種制約につながるものであるが、炭素隔離、バイオエコノミー、持続可能な生産による付加価値は、収益源となることが期待される。

- ・人的および財政投資の必要性
- ・農林業における炭素隔離と報酬
- ・循環バイオエコノミー、再生可能エネルギー
- ・畜産による温暖化ガス排出の削減
- ・動物福祉法制の見直し
- ・新たな病虫害に対処し、農業への依存を減らすための革新
- ・CAP戦略計画への勧告
- ・持続可能な漁業生産
- ・持続可能な生産のための集団的取組みにかかる競争ルールの明確化

これらを具体化する行動計画案では、24年にかけて27項目の制度見直しや新施策が予定されている。最初の取組みの一つは、CAP戦略計画への勧告(20年第4四半期)である。また、23年末までには持続可能なフードシステム枠組法制の提案を行う。

2 CAP改革への影響

21~27年を対象とする次期CAP改革に関し

ては環境・気候対策の強化が主要な論点となっており、欧州委員会の提案(18年)ではCAP予算のうち40%を何らかの気候対策に向けることが期待されている。議論の焦点は、加盟国への大幅な権限移譲が見込まれるなかで、各国の十分な環境・気候対策を担保できるかどうかである。

直接支払いの環境要件は拡張されるが、内容の詳細は加盟国が定める。また、現行の「グリーンング支払い」は廃止され、これまでの要件を上回る取組みを行う農業者のみに追加的な助成金が支払われる。その取組みや助成金の内容も加盟国に委ねられる。

各国は、直接支払いと農村振興政策の両方を含む「CAP戦略計画」のなかでこれらを定め、欧州委員会の承認を受ける。

しかし、これまで加盟国はEUの環境対策に十分対応しておらず、各国に任せればさらに対応が弱まるとの懸念が、環境団体や研究者、欧州会計検査院から出ていた。

こうした状況でF2F戦略に基づく勧告(上記)が注目される。欧州委員会は、加盟各国がCAP戦略計画案を正式に提出する前に、当該計画におけるEU共通目標(9項目のCAP個別目標)への対処について勧告する。勧告は特に欧州グリーンディールおよびF2F戦略と生物多様性戦略の達成目標への対応に着目する。

F2F戦略の各種目標や制度改正は、加盟国のCAP戦略計画が満たすべき環境基準を引き上げることになる。環境規制を強化するのとどまらず、CAPの助成金を使って新たな経済への移行を支援する意図がある。

欧州グリーンディールは欧州委員会のティーマーマンス執行副委員長(気候対策担当)が管轄しており、取組み態勢は部門横断的である。そのなかでF2F戦略(健康・食品安全総局の管轄)と生物多様性戦略(環境総局の管轄)のためにCAP(農業・農村振興総局の管轄)を利用し

ようとしているのである。

3 緑の復興予算

欧州委員会は、新型コロナウイルス感染症により深刻な影響を受けた経済を立て直すため、中期予算案に上乘せする形で復興予算案を発表した(20年5月27日)。「緑の復興」を唱え、財政資金によって復興を機に環境・気候に優しい経済への移行を加速する方針である。

そのなかでCAP中期予算の増額が提案された。18年提出の中期予算提案では前の中期対比で5%減であったが、今回は2%の増額に転じた。積み増し分の8割強は農村振興政策であり、その大部分はF2Fと生物多様性戦略対応(IEG Policy, 2 June 2020)に向けられる。

これまで、CAP中期予算の削減が見込まれるなかで、十分な財源がなければ農家のコスト増加につながる環境・気候対策は難しいという意見が農業団体や各国農相、欧州議会議員から出されていた。今回の予算案はそれにある程度応えた形である。とはいえ今は新型コロナウイルスにより打撃を受けた農家経営の安定化が先決であり、環境・気候対策を急ぐべきではないとの主張もある。

1999年以来、CAPは改革の都度、環境対策をうたって直接支払いの予算を確保してきたが、対応が不十分であるとの批判が絶えない。今回は欧州グリーンディールというEU全体の大きな取組みのなかで、CAPは農業部門の外から具体的な条件を課される形で環境・気候対応の実質化を迫られている。これにどの程度応じていくのか、注視したい。

<参考文献>

- ・平澤明彦(2020)「欧州グリーンディールと農林水産業」『農中総研 調査と情報』(76)、1月
- ・European Commission (2020) "A Farm to Fork Strategy-for a fair, healthy and environmentally-friendly food system," COM(2020)381 final, May 20.

(ひらさわ あきひこ)