令和５年度輸出先国・地域における規制等への対応の強化委託事業

概要レポート(第６回)：農業の戦略的対話の報告書に関する概要

Eurovision & Associates

2024 年 10 月

目次

1 はじめに 1

2 農業の戦略的対話の概要 1

2.1 農業・食品部門における課題 1

2.2 農業・食品部門の移行にあたっての 10 の指針 1

2.3 委員会による 14 の政策提言 2

2.3.1 農家の食品チェーンにおける立場の強化 2

2.3.2 持続可能性の実現に向けた新たなアプローチの採用 2

2.3.3 目的に沿った共通農業政策の活用 3

2.3.4 共通農業政策（CAP）枠組以外での資金調達 3

2.3.5 持続可能性の推進と、貿易政策における市場競争力の両立 3

2.3.6 健康で持続可能な選択の提供 4

2.3.7 持続的な農業の実施 4

2.3.8 農業部門の温室効果ガス(GHG)の削減 5

2.3.9 持続的な家畜農業の創出 5

2.3.10 農地の保全と管理の改善、水害に強い農業の推進、植物育種の開発促進 6

2.3.11 より強固なリスク管理の推進 6

2.3.12 より魅力的で多様な農業・食品部門の創出 6

2.3.13 知識とイノベーションのさらなるアクセスと利用 7

2.3.14 ガバナンスの変革と新たな協力体制 7

3 結びに代えて 7

1　はじめに

2024 年 1 月から、欧州連合（EU）全体の農業・食品部門の利害関係者（農家、事業者、企業、地域コミュニティ NGO や市民社会の代表者、学者）など総勢 29 名で構成される農業の未来委員会（Commission for the Future of Agriculture、以後、戦略的対話の委員会と記載）と呼ばれる専門家委員会によって農業の戦略的対話が実施された。この委員会の議長を務めたのは、ドイツ研究財団の理事長として著名な Peter Strohschneider 教授である。今回の戦略的対話を通して、同委員会は、農業・食品部門の持続可能性の実現、競争力とレジリエンスの強化の重要性を認識した [1]。本対話は、農業従事者や農業食品チェーンのその他の主要な利害関係者の視点、意欲、懸念、解決策を聞く機会であり、EU の農業・食品部門の将来に向けた共通の基盤を見出すことを目的とする。本レポートでは、戦略的対話に関する報告書が特定した農業・食品部門が直面している問題とそれらの問題に対処するための同委員会による提言を解説する。

2　農業の戦略的対話の概要

2.1　農業・食品部門における課題 [2]

戦略的対話の委員会は、2024 年 1 月から 8 月まで実施された対話を通して、EU の農業部門が取り組むべき問題を特定した。これらの問題に対して、同委員会は、利害関係者間の対話、協力、信頼が必要だとしている。これは、農業・食品部門だけでなく、社会全体にも当てはまるものである。バリューチェーンのすべての利害関係者がお互いを尊重し合い、密に協力することで、EU の食料と農業の将来に関する複雑な課題を、すべての人にとって有益な機会に変えることができる、とした。

農業・食品部門が直面している問題
• 気候変動、汚染、生物多様性の損失 • 地政学・ジオエコノミーに関する危機 • 地方と都市間での格差の拡大による EU 市民間での社会的対立

2.2　農業・食品部門の移行にあたっての 10 の指針

多様な利害関係者が農業・食品部門に参画すれば、異なる利害が衝突する。例えば、農業バリューチェーンの収益確保と消費者への手頃な価格での製品供給などが例としてある。戦略的対話の委員会は、これらの利益の衝突は、農業・食品部門の持続可能性への転換・競争力の向上・レジリエンスの強化への障害となると考えており、利害関係者間での、妥協点の模索が重要であるとした。こういった妥協点を模索するにあたり、同委員会は、以下 10 の指針を発表した [3]。

10 の指針
• **変化の緊急性**：農業が直面している環境的および社会的課題への迅速な対応が必要である。 • **協力と対話**：農業・食品部門全体での効果的な対話による同部門の転換を促進する。

[1] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en

[2] https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/c9fdbb7b-10c9-405f-9be8-427ef6ad7614_en?filename=strategic-dialogue-report-executive-summary-2024_en.pdf

[3] https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/c9fdbb7b-10c9-405f-9be8-427ef6ad7614_en?filename=strategic-dialogue-report-executive-summary-2024_en.pdf

- **一貫した政策**：各政策が補完し合うことで、持続可能な開発を可能にする環境を創出する。
- **地政学における戦略的な役割**：EU の食料安全保障の観点から、食料と農業生産を政策決定の優先事項とする。
- **若者の役割：**若者の農業・食品部門への参加によって生まれる多様性が、長期的な持続可能性における鍵である。
- **持続可能性目標の相互強化：** 経済的、環境的、社会的な持続可能性は、相互に補完し合う。
- **市場主導の持続可能性：** 持続可能性を推進し、価値の公正配分を確保するために市場を確保する。
- **技術と革新：** 新技術の導入による持続可能な農業への移行を促進する。
- **より健康的で持続可能な食生活：** バランスの取れた持続可能な食生活への転換は、公衆衛生と環境目標のために不可欠である。
- **魅力的な農村地域：** 農村の発展は、食料安全保障、社会の結束、民主主義にとって重要である。

2.3 委員会による 14 の政策提言 [4]

EU の農業・食品部門における上述の移行を進めるにあたり、その中心となるのは、農業・食品の利害関係者、市民社会、政策立案者間の対話による妥協点の模索、協力に向けた新たな取り組みである。戦略的対話の委員会による、以下 14 の提言は、EU の食料と農業の未来に向けた新たな協力のあり方を明示しようというものである。同委員会は、特に、投資、規制、公的インセンティブを可能にする枠組み、および相互信頼に基づくバリューチェーンの協力が、農業・食品部門の移行達成において極めて重要となる、としている。なお、具体的なアプローチとしては以下の通り。

2.3.1 農家の食品チェーンにおける立場の強化

利害関係者間に協力を促すことで、コスト削減、効率性向上、市場からの適正な価格と収入の改善が期待できる。これは、農家とサプライチェーンの市場競争力を強化し、フードチェーンの透明性を高め、協力を支援し、能力開発を促進し、不公正な取引慣行に適切に対処し、持続可能性を実現するためにサプライチェーン全体でより緊密に連携する、EU および加盟国レベルでの積極的な取り組みを意味する。

- 生産者団体とそれらの団体をまとめる代表団体（Producer Organisations/Associations of Producer Organisations）の発足促進とこれらの団体の発足に関する規制簡素化
- 農家の収益性の確保を目的とした EU と加盟国レベルでの補助金支援や規制の設置（例：セーフガード措置や価格通知規定）
- 不公正な取引慣行に関する（UTP）規制の強化
- 共通市場機構（CMO）規則 210 条に記載されている事業者間の持続可能性合意の締結推進

2.3.2 持続可能性の実現に向けた新たなアプローチの採用

EU 法の維持と施行を支援し、これらの規則の実施を改善する手段を見つけることを目指す。EU 加盟国は、農業・食品部門で農場の持続可能性評価を統一する EU のベンチマーキング・システムを求めている。このシステムは、

[4] https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/c9fdbb7b-10c9-405f-9be8-427ef6ad7614_en?filename=strategic-dialogue-report-executive-summary-2024_en.pdf

共通の目標、基準、測定指標を用い、農場や部門ごとの現在の状況を調査し、持続可能性の進捗比較を容易にし、持続可能性の基準向上に向けた措置を促進する。

- 農家による持続可能性に関する既存の規則を実施するにあたっての支援
- ベンチーマーキング・システムの立ち上げ時に設定される持続可能性の共通基準の適切性の監視
- 農場会計ネットワーク（Farm Accountancy Data Network）を農場持続可能性データネットワークの枠組み内で設立し、農場における持続可能性に関する実態データを収集
- 持続可能性に関する規則の遵守証明書発行の際の申請手続きの簡素化

2.3.3　目的に沿った共通農業政策の活用

現在と将来の課題に対応し、持続可能で競争力があり多様な農業食品システムへの移行を促進するため、政策の見直しが必要である。これらの内容は、共通農業政策（CAP）に、より一層反映される必要がある。戦略的対話の委員会は、将来の CAP は、以下の目標に一層焦点を当てるべきとしている。

- 支援が最も必要な農家への社会経済的サポート
- 環境、社会、アニマルウェルフェアの向上
- 農村地域の活性化

CAP は、小規模農家や若手農家、農業の実施が自然要因で制限されている農家など的を絞った支援を提供すべきである。また、持続可能性の移行に貢献している農家に対して成果ベースでのさらなる資金援助を実施し、EU の気候や生物多様性目標の達成に向けて予算を増額すべきである。

- EU 加盟国による、エコ・スキームやその他の農業環境、気候変動対策を対象とした CAP の予算配分を増やす。今後の CAP の策定にあたり、現在の同分野への予算配分の 32%を上回ることを戦略的対話の委員会は推奨している。

2.3.4　共通農業政策（CAP）枠組以外での資金調達

上述の移行を十分に支えるには、公的資金と民間資本を動員する必要があるため、CAP の補助金に加え、農業・食品の公正な移行基金（Agri-food Just Transition Fund：AJTF）を設立し、持続可能な農業への移行を支援するビジネススキームを提供すべきである。また、公共部門と民間部門の協力により、小規模・大規模農家や食品部門の関係者が持続可能な慣行へ移行できる資金を提供するプロジェクトを推進する必要がある。加えて、銀行融資枠組みの整備、慎重な規制の調整、一貫した資金調達スキームも重要である。特に、欧州投資銀行（EIB）は、持続可能性に特化した融資パッケージを導入すべきで、戦略的対話の委員会は、同銀行が 2024 年から 2027 年の戦略で農業とバイオエコノミーを優先事項に掲げ、支援強化するのを歓迎している。

- 持続可能な農業への移行を対象とした EU と加盟国による投資ローンの構築
- 若者や新米農家、低収入農家など、金銭的困難な農家向け投資資金源の確保
- 農家にとっての融資受給の障害となりうる規制に関する影響評価と改善

2.3.5　持続可能性の推進と、貿易政策における市場競争力の両立

欧州委員会は、貿易政策と持続可能性政策の整合性を強化すべきであり、また、農業と農産物に関する第三国との交渉の進め方も見直す必要がある。欧州委員会は、農業と農産物の戦略的重要性を貿易交渉でより認識し、

交渉戦略を包括的に見直し、事前の影響評価の方法を再検討すべきであり、さらに、世界貿易政策の枠組みを改革するためのより強力なリーダーシップが必要である。

- 欧州委員会は、持続可能性と公正な市場競争を両立させる政策立案や影響評価、第三国の能力向上支援など、政策の立案から実施までの全段階で関与すべきである。
- EU は、第三国との経済自由化協定の精査や、EU 加盟国から基準の緩い第三国への有害化学物質の廃棄目的での輸出を取り締まる措置を強化する必要がある。
- WTO の紛争解決システムや GATT で規定された生産基準、知的財産権の保護強化など国際的な枠組みを見直し、持続可能性への国際的な進展が遅れている原因を調査すべきである。

2.3.6 健康で持続可能な選択の提供

欧州委員会と EU 加盟国は、健康的で多くの投入材を必要としない食生活を促進し、手頃で魅力的な食品環境を整えるために、農業食品システム全体にわたる需要と供給に関する政策を導入すべきである。こうした観点から、戦略的対話の委員会は、EU における動物由来製品の消費減少と植物由来タンパク質への関心の高まりを認識し、摂取バランスを改善するために植物性食品の選択肢を増やし、消費者がその変化を受け入れる支援が重要だと指摘している。欧州委員会は、食品表示に関する EU 法の全面見直しや子供向けマーケティングの現行措置の評価に関する報告書を公表する必要がある。また、消費者向けに減税を導入し、EU 加盟国は低所得者層がこれらの食品を入手しやすくする措置を講じるべきである。さらに、持続可能な食品に関する公共調達の枠組みを確立し、フードバンクや非営利団体を支援する行動も必要である。

- 動物性タンパク源から植物性タンパク源への消費移行に伴う家畜農家の金銭的損失の補填や、農家の収入を支援する参加型保証システム（PGS）などの金融政策の実施
- 教育現場における持続可能で健康な食品（主に植物由来食品）の導入や、持続可能性の要件を公共調達に関する規則に追加、教育現場でのこれらの食品の浸透状況の調査
- EU と加盟国による食生活に基づくダイエット指針（Food-Based Dietary Guidelines: FDBG）の改訂や、植物由来製品の消費促進を目指したアクションプランの制定
- 使いやすさを考慮した加盟国内で統一された持続可能性に関する情報を記載したラベルの制定

2.3.7 持続的な農業の実施

プラネタリーバウンダリー（人類が生存できる安全な活動領域とその限界点）の範囲内で運営され、気候、生態系、水、土壌、大気、生物多様性などの天然資源の保護と回復に貢献することを保証するためには、あらゆるレベルで緊急かつ野心的で実現可能な行動が必要である。この方向へ前進するために、戦略的対話では、生物多様性を促進し、鉱物肥料や農薬などの外部投入物を削減し、栄養素管理を改善、鉱物肥料の脱炭素化を進めるとともにバイオコントロール製品の開発と利用の促進を提言している。欧州委員会および加盟国は、有機生産およびアグロエコロジーに基づいた農法の実践を継続的に支援する必要がある。戦略的対話の委員会は、農地レベルでの自然生息地の復元と管理を支援するために、十分な資金が確保された CAP 枠組み外の自然復元基金（Natural Restoration Fund）の設立を求めている。

- 持続可能な肥料や殺虫剤の開発や利用促進を目的とした、投資プログラムの設立、規制面の整備（例：バイオコントロールに関する枠組み規制の規定）や農家に向けた知識提供の場を設置

- 有機農業に関して、さらなる資金援助スキームの制定や政策の策定、EU 有機ロゴの EU 域内外での推進、教育プログラムの実施、有機農業製品の需要と供給の促進、EU と加盟国レベルでの提言サービスの拡大、有機農業に関する研究とイノベーションを促進

2.3.8 農業部門の温室効果ガス(GHG)の削減

欧州委員会と加盟国は、一貫性のある政策の組み合わせに取り組むべきである。具体的には、インセンティブと規制措置を組み合わせた以下の内容が含まれる。

1. 農業の種類や構造に応じた GHG 排出量の算定システムと排出削減目標設定のための包括的手法の確立
2. 排出削減目標達成のため、農業や地域全体で適切な対策の実施と投資へのアクセスを促進するための一般的なガイドラインの提供

技術的な対策だけでは気候目標の達成は難しく、AJTF を活用した地域戦略の実施や問題の多い分野に対するより野心的な行動が求められている。戦略的対話では、農業分野における排出量取引制度についての結論を出すには早すぎるとし、欧州委員会に対して、利害関係者や専門家と協力してその実現可能性を評価するためのさらなる検討を求めている。また、制度に対する根本的な懸念も指摘されている。

- 農業製品による気候変動への影響に関する評価において、温室効果ガスの排出や、生物多様性、殺虫剤の使用、土壌の健康状態などさまざまな要素を考慮した新たな GHG 排出の評価方法を設定
- 欧州委員会による、GHG 排出削減に向けた農家の取り組みの支援（例：最新技術の導入、他部門との協力促進、GHG 排出削減に関する投資など）
- 欧州委員会と EU 加盟国による、さらなる支援が必要な地域の特定と多様な利害関係者を巻き込んだ地域的アプローチの実施
- 排出量取引制度のさらなる普及

2.3.9 持続的な家畜農業の創出

欧州委員会は、確固とした科学的根拠とすべての利害関係者の協議に基づいて、畜産の役割に関する戦略を策定するプロセスを構築すべきである。これには、投資支援、助言や訓練、排出削減のための実用的かつ高度な技術的ソリューションへの支援、革新的な循環型経済へのアプローチの推進など、具体的な行動指針を盛り込むべきとし、家畜の密集地域では、長期的な解決策を現地で開発し、AJTF を利用して資金調達する必要がある。さらに、アニマルウェルフェアに関する法律の改正と、EU 全域を対象としたアニマルフェアラベル制度のための新たな規制枠組みが必要である。

- 循環経済に基づいた飼育方法の推進やこれらの農法に関する講習、支援制度など、持続可能な飼育方法への移行に向けた戦略の制定
- 既存のアニマルウェルフェア規則を、科学的根拠やワンヘルスアプローチなど様々な要素を考慮した新枠組み規則に改正
- ラベルに記載するアニマルウェルフェアに関する情報を欧州委員会主導のもと、利害関係者と共に規定

2.3.10 農地の保全と管理の改善、水害に強い農業の推進、植物育種の開発促進

欧州委員会は、加盟国や欧州議会と協力して「2050 年までに純粋な土地収用ゼロ」という法的目標を設定すべきである。さらに、新しい欧州農業土地監視機関を設立する必要がある。また、気候変動や環境の変化に対応できるように、水資源を保護し、資源使用を抑えた農業への投資や実践を進めることが求められる。厳しい気候条件でも収穫量を維持するために、品種改良などのイノベーションを支援する持続可能なシステムの開発が必要である。EU は、中小企業や農家の貢献を認め、選択の自由を守りながら品種改良の発展に向けた支援を実施すべきである。

- 上述の措置を実施する上での前段階として、影響評価や、技術、製品出荷などに関する調査を実施
- 公平、妥当かつ非差別的条件の下で本分野における革新的な技術に関する特許規則の構築
- 植物生殖材料（PRM）製品の認可と販売条件に関する現在実施されている議論の継続とこれに関する規則の制定

2.3.11 より強固なリスク管理の推進

特定の重要な投入材料に対する現在の依存度を低減するためには、支援政策が必要である。農場レベルでのリスク予防とその適用強化には、より一貫性のある効果的なリスク管理アプローチが必要である。これには、リスク管理ツールと関連分野への投資のさらなる統合、他の手段とのより良い補完性、および農業従事者の農業保険へのアクセス確保が含まれる。また、例外的な大規模リスクをより的確を標的とするためには、現在の農業準備金（Agricultural reserve）の改革も必要である。

- 持続可能性への移行に向けて、リスクや脆弱性など様々な要素を含む戦略的マッピングの実施
- 持続可能な投入材への転換を推進する政策立案と投資促進、EU 加盟国のキャパシティビルディング
- EU 域内のすべての農家が利用可能な保険や補助金などを用いて現場の実情を反映したリスクマネジメントの構築

2.3.12 より魅力的で多様な農業・食品部門の創出

農業・食品分野で世代交代を進め、変革を促すことが必要である。若い農業従事者を増やすためには、土地の利用を柔軟にし、適切な財政支援や職業訓練が欠かせない。また、この分野では社会的に公正な労働条件が必要で、さらなる改善が求められる。研修や情報交換を通じて技能を高め、より良い雇用機会と公正な労働条件を提供することが、農業労働者の確保につながる。また、男女の不平等や多様性の欠如にも対応する必要がある。農村地域を活性化し魅力を高めるためには、長期的なビジョンを実行し、欧州農村契約を締結することが重要である。

- 若者や新たに農業を始める人への支援を目的としたアクションプランの制定と EU 加盟国主体の職業訓練を実施
- 農業従事者の労働環境や収入の改善のために、利害関係者からのヒアリングの実施や、労働環境や持続可能性の転換に関する技術を導入、もしくは導入を検討している農家を対象とした手厚い資金援助スキームの導入
- EU や加盟国による、女性や LGBTQIA+などの人口集団が農業を新たに開始するための法律や労働環境の整備
- 持続可能な農業への転換を目指す上で、農村地域の実情やニーズを考慮した農村地域に対する支援や政策の作成と実施

2.3.13 知識とイノベーションのさらなるアクセスと利用

農業・食品部門の変革には、イノベーションや技術、知識が重要な役割を果たす。これらを十分に活かすためには、知識やスキルの創出と共有を進める必要である。そのため、独立した助言サービスが重要であり、官民の協力を広げ、研究やイノベーションへの投資を増やすことも不可欠である。また、イノベーションの成果を関係者に確実に共有するには、規制手続きを簡素化し、デジタル技術を活用することが必要であり、事業者によってイノベーションの役割が認められるべきである。

- 農業に関する知識とイノベーションシステム（Agricultural Knowledge and Innovation System: AKIS）に代表される知識共有や、市民啓発の機会に加えて、技術革新を目的とした研究を欧州委員会、加盟国、農業・食品部門の利害関係者による主導の下、既存の資金援助プログラムを通して実施
- EU と加盟国による資金援助プログラムの増設
- EU と加盟国による革新的な技術の認可プロセスや EU 規則などの合理化推進
- デジタル技術の使用促進に向けた技術面での投資促進、金銭的支援や、オンラインデータの利用に関する規則の制定、これらの技術の利用にあたっての訓練機会の提供
- 農家など実務者の持続可能な農業への転換に向けた草の根活動（農家から消費者への直接販売など）の支援促進

2.3.14 ガバナンスの変革と新たな協力体制

提案された対策や目標では、関係者同士の協力や信頼を築き、多様な利害関係者が参加する新しい枠組みが必要であり、政策の実用性と一貫性を保ち、縦割り思考を無くすことが求められる。このため、欧州委員会は、欧州農業食品理事会（European Board on agri-food：EBAF）を設立し、農業食品分野の関係者や市民、科学者が協力して持続可能な戦略を作成すべきである。さらに、政策・ガバナンスの面では、農家の事務的負担の軽減や影響評価の実施、包括的な決定を重視することが重要である。

- 高齢化が進む農村地域を含むすべての利害関係者の政策や意思決定における関与の保証
- 事業者による自治体への提出フォーマットの統一
- EU および各国の規制および報告要件に対応する統一デジタルポータルや国際貿易の文脈も含め、管理業務の簡素化を目的としたデジタルツールやプラットフォームの普及と促進

3　結びに代えて [5]

農業の戦略的対話の報告書は、EU 農業政策の改革の緊急性と持続可能性の促進、農家が気候課題に対処できる支援の必要性を強調している。特に、同報告書と整合的で持続可能な生産への優遇措置や小規模農家への支援強化を求める内容を支持する関係者は多い。さらに、有害な巨大農場への資金提供を停止し、環境に配慮した農家への支援を提唱している。一方で、一部の批評家は、報告書が農業・食品部門の改革を遅延させる政治的な操作だと非難し、健康と食品の関連性についての変化が欠如していることを懸念している。全体として、報告書には建設的な要素がある一方で、農業部門における実質的な変革に対し懐疑的な姿勢も残っていると言える。

以上

[5] https://www.eunews.it/en/2024/09/04/report-on-strategic-dialogue-on-the-future-of-agriculture-divides-the-union/