



5章 まとめ

まとめ①

政策策定に係る農業部門の関与

- F2F戦略は、2020年5月に発表され、今後数年をかけて欧州議会、EU理事会、欧州理事会等の議論を踏まえ、目標ごとに実行のための関連法案が公表され、詳細が明らかになる予定である。したがって、各ステークホルダーの動向に注視しつつ、F2F戦略の内容を詳細に把握していく必要がある。
- また、本事業におけるヒアリング調査において、F2F戦略が農業分野外から来た脅威と捉えられていること、加盟国間の温度差や連邦制の国特有の困難が見られること、容易に進められる政策でなく実際に取り組みが遅れていること等が明らかとなった。特に、欧州グリーンディール及びF2F戦略の策定にあたり、農業部門が積極的に参画できていないという現場の声が聞かれた。
- 欧州グリーンディールは欧州委員会のティーマンス執行副委員長が管轄しており、F2F戦略を含め、その取り組み体制は部門横断的である。F2F戦略は、農業に関する目標を多く含む一方、その主管轄は農業・農村開発総局(DG AGRI)ではなく、保健衛生・食の安全総局(DG SANTE)である。今後、欧州委員会のDG AGRIが策定に参画できているのか、また、DG SANTE、気候行動総局(DG CLIMA)、環境総局(DG ENV)等がどのように同政策に関与してくるのかについても注視する必要がある。

次期CAPの動向①

- CAPについては、現行CAP(2014年～2020年)が当初の予定では2020年末で失効予定であったものの、英国のEU離脱や新型コロナウイルスの感染拡大の影響等により、EU全体の予算の決定が大幅に遅れたこと等から2年延長されることが決定している。このような状況の中、次期CAPの内容が未だ決定されていない現状も踏まえ、欧州委員会、欧州議会及びEU農相理事会による三者協議の状況を含め、その動向を広く注視する必要がある。
- 次期CAP(2021年～2027年)改革に関しては、環境及び気候対策の強化が主要な論点となっており、2018年の欧州委員会の提案では、CAP予算のうち40%を同分野に使用することが期待されている。また、次期CAP改革の目玉の一つに、加盟国の裁量拡大が挙げられる。次期CAPでは、こうした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には焦点が当てられている。
- 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としている。具体的には、各加盟国は、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仕組みとなる。欧州委員会は、F2F戦略の各種目標や制度改正が、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としており、加盟国がCAP戦略計画の策定を通じて環境及び気候対策を強化していくことが期待されている。

まとめ②

次期CAPの動向②

- 2020年12月18日、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共通目標への対応についてF2F戦略に基づく勧告 (recommendation) を発表した。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し、各国別にこれまでに実施してきた農業環境政策が整理されて、今後目指すべき分野や項目が記載されている。しかしながら、同勧告には具体的な指標や基準等が示されてはおらず、詳細な実施方法については、各加盟国が独自に定める必要があるため、各加盟国の動向に今後も注視が必要である。
- 現地へのヒアリング調査では、現時点では今後の展望を語ることは非常に難しく、欧州委員会が通知の段階 (notification phase) でどのような対応をするのかが重要になるとの意見が聞かれた。欧州委員会は、欧州グリーン・ディールの実施を打ち出し、F2F戦略や生物多様性戦略の議論に強い政治的圧力をかけているが、加盟国間にも温度差がある。北西ヨーロッパの国々はECの案に比較的オープンだが、南東ヨーロッパや地中海沿岸諸国は強く反発しているようである。
- こうした状況でECが加盟国にどれだけ厳しい態度で環境要件の順守を確保できるのかもまた課題である。欧州委員会が強い態度で出なければ、加盟国は自由に目標を設定し、F2F戦略の目標達成が困難になる可能性がある。他方、厳格であれば加盟国との協議が長引き、ただでさえ遅れが出ている次期CAPの実施がさらに遅れるとの懸念もある。
- また、加盟国の事情によってはCAP戦略計画の策定が難航する恐れもある。例えば、連邦制であるドイツにおけるCAP戦略計画の策定は複雑である。連邦政府は州政府 (レンダー) とともに協議しなくてはならない。従来、政策の実施という実務は州政府の管轄であり、環境法や環境保護に関する規則を制定することも多い。連邦政府と州政府は往々にして利害が異なるため、交渉は難航することが懸念される。

評価方法への課題

- 2021年1月時点では、欧州委員会は影響評価を実施する意向はないようである。しかし、現地へのヒアリングによると、仮に実施する場合であっても、影響評価を実施するには、インパクトはどの定義を使用するかによって異なるため、各目標の定義を論じている現段階では難しいとの声があった。例えば、非農業用地 (non-utilized area) について、景観 (landscape) なのか、農家が経営している土地なのか等、どの定義を用いて測定するかによって結果が全く異なる。また、有機農業地を25%に増やすという目標も、単に面積なのか、生産性等のアウトプットなのか、また、畜産や園芸をどのように測定するのかという議論もある。
- また、農薬削減についても、様々な測定方法がある中、どのような側面を重視するかによって意味は全く異なる。農薬の信頼性や実用上の基準を考慮し、どのようにリスクを測定するのかは、科学的な議論が必要との意見もあり、具体的な評価・測定方法については、今後も注視していく必要がある。

まとめ③

環境に対する農業の取組の方向性

- 本事業におけるセミナー及びヒアリング調査から、F2Fの実践による追加的な費用と所得の減少分しか補填されない事が足かせとの発言があったが、これは農業環境支払や条件不利地域支払の設計において必ず議論になる。また、同議論は、WTO規定の解釈の問題でもあり、支払額を低く抑えるために欧州委員会が意図的に厳密に解釈しているという考え方もある。
- 他方、EUの環境支払は、農家が負う義務が小さいにも関わらず直接支払全体の3割を占めている現状に鑑みると、EUはWTO規則を遵守する意思に疑問が生じる。次期CAPにおいて、エコスキームに移行した場合であっても、農家が負う環境義務が微増しつつも、広範な農家に多額の補助金を給付し続ける状況に大きな変化は生じないものと考えられる。また、重要な意思決定機関であるEU理事会も、農家への補助金の減額が政治的に困難である事情もあり、その様な解釈が可能な制度が今後導入されると考えられる。
- 今後、農業環境支払や環境に貢献する農業を推進させるため、EUの農業環境対策がWTOとの関係を考慮しつつ、どのような対策を講じていくのか、その動向が注目される。
- また、本事業のセミナー及びヒアリング調査から、各国が農業環境政策を実施する上で最も大きな障壁の一つに人材育成が挙げられた。現在、農業普及員やアドバイザーは存在するものの、環境に関する指導はできないので有効に機能していないと思われる。その対策として、人材のマッチングが考えられるが、まだ十分な対策が講じられているとは言い難く、欧州の人材育成支援の動向を注視する必要がある。F2F戦略の高い目標を実現するためにも、農業の現場において農法を変える必要があるが、そのためのアドバイスとリスク管理の政策が重要となると考えられる。