

第2章 EUの農業・食料部門における環境に係る持続可能性 向上に向けた立法動向

—農業生産，食料安全保障への関心の高まりの中で—

桑原田 智之

1. はじめに

EUにおいては、2024年6月に欧州議会選挙が予定されている。欧州委員会の構成も同選挙で選出された欧州議会議員により決定されることから、同議会選挙の動向には注目が集まっている。このようにして新たな欧州議会の選挙結果を踏まえて決定された欧州委員会の構成の下で、2024年秋にEUの新たな執行部が就任し、今後5年間のEUの政策の方向性を決定されることになる。

現在EU域内においては、ロシアによるウクライナ侵攻等により、現行体制が発足した2020年当時に比べて、農業生産，食料安全保障により重点が置いて議論される傾向があり、EUの食料システムを2030年までにより持続可能なものにするという「Farm to Fork Strategy 戦略」（農場から食卓まで戦略）（以下「F2F 戦略」）及び「EU 生物多様性戦略2030」（2020年公表）、これら具現化するための法案にとって、必ずしも楽観視できない情勢と考えられている。

このような状況の下、本稿^①では、第2節において、環境に係る持続可能性向上に向けた主な立法措置について、（ア）現行の欧州委員会の体制下で法制化が可能か引き続き注視される法案、（イ）現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であるが、引き続き法制化に向けた検討が続く法案、（ウ）現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であり、現時点で法制化に向けた具体的な目途が立っていない法案に分類しつつ、法案に係る具体的内容や動向等について概観するとともに、第3節においては、EUの新体制下で政策推進が図られる2024年6月の欧州議会選挙後における持続可能性へのアプローチについて俯瞰することとする（第1表は、EU 農業・食料部門の環境持続可能性向上に係る立法措置動向を整理したもの）。

一般にEUにおいては、立法化の作業が完了するまでに数か月を要することから、本年6月に実施される欧州議会選挙前における法制化に向けては、EUの共同立法機関である欧州議会とEU理事会は迅速な意思決定を行う必要がある。仮に法案の承認手続きが順調に進まない場合は、環境に係る持続可能性と食料生産を両立するという野心的な計画が立ち消えとなるおそれがある。

第1表 EU 農業・食料部門の環境持続可能性向上に係る立法措置動向

	主な内容	欧州委員会 提案年月	立法措置名
① 現行の欧州委員会の体制下で法制化が可能か引き続き注視される法案	畜産農場等からの汚染物質排出規制強化の取組	2022年4月	産業排出指令(Industrial Emissions Directive)改正案
	EUの生態系再生目標の設定	2022年6月	自然再生法(Nature Restoration Law)案
	地理的表示の保護対象の拡大、手続きの簡素化	2022年3月	ワイン・スピリッツ飲料・農産物に係るEU地理的表示規則(Regulation on EU Geographical Indications for Wine, Spirit drinks and Agricultural products)案
② 現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であるが、引き続き法制化に向けた検討が続く法案	土壌健全性回復に向けたモニタリング枠組み設定等	2023年7月	土壌モニタリング・レジリエンス指令(Directive on Soil Monitoring and Resilience)案
	炭素除去認証枠組みの新設	2022年11月	炭素除去に係るEU認証規則(Regulation on an EU Certification for Carbon Removals)案
	新ゲノム技術の利用促進	2023年7月	特定の新ゲノム技術に係る規則(Regulation on Certain New Genomic Techniques)案
	動物福祉向上に向けた生きた動物の輸送時間の上限設定等	2023年12月	輸送その他の関連活動中における動物保護規則(Regulation on the Protection of Animals during Transport and related operations)案
	法的拘束力ある食品廃棄物目標の設定	2023年7月	廃棄物枠組み指令(Waste Framework Directive)改正案
③ 現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であり、現時点で法制化に向けた具体的な目途が立っていない法案	持続可能な食料生産に向けた包括的ルールの新設	なし	なし
	法的拘束力ある農業削減目標に向けた立法措置	2022年6月	持続可能な植物保護製品使用規則(Regulation on the Sustainable Use of Plant Protection Products)案

資料：欧州委員会ウェブサイト、欧州議会ウェブサイトを基に筆者作成。

2. 環境に係る持続可能性向上に向けた立法措置

（1）EUの政策体系と特殊性

EUでは、域内の農業の環境持続可能性を向上させるため、様々なイニシアティブ・立法措置・予算措置が制定・適用されており、これらは、環境持続可能性向上の側面から、あるべき農業の方向性について指し示したものと考えることができる（桑原田, 2024）。

現行の共通農業政策（Common Agricultural Policy）（以下「CAP」）（2023年から27年まで）は、自然と農業の長期的な持続可能性を支援し、「F2F戦略」及び「EU生物多様性戦略2030」（2020年公表）における目標を実行に移すため、クロス・コンプライアンスにおけるより高い環境要件や、第一の柱におけるエコ・スキーム^②の導入を含む、新たな「グリーン・アーキテクチャ」が包含される政策体系となっている（OECD, 2023）。

農業部門に対して環境の観点から制定された立法措置をみると、例えば、大気汚染では国別排出上限指令（National Emission Ceilings Directive）、温室効果ガス排出では努力分担規則（Effort Sharing Regulation）や土地利用、土地利用変化及び林業（Land Use,

Land-Use Change and Forestry; LULUCF) 規則, 水質では水枠組み指令 (Water Framework Directive), 硝酸塩指令 (Nitrogen Directive) などが例として挙げられる。

これらの立法措置について, OECD (2023) によると, 立法措置が設定した目標の下での進捗状況はまちまちであり, 全般的には当初の目標を下回っているとされ, このように進展が遅れている理由の一つとして, 野心と行動の間の「実施ギャップ (implementation gap)」が挙げられている。この状況について OECD (2023) は, EU は, 2000 年代における東方拡大等に伴い, 多様な産業構造, 所得水準の加盟国により構成される状況となっており, このような EU の特殊状況を踏まえると, 加盟国の様々な状況を反映させるために設けられた柔軟性メカニズムについては, 農業者や加盟国が, より低コストで実施しやすいアプローチを選択することを可能とする一方で, 持続可能性の改善には限界を与え努力を弱めてきたと指摘している。このため, 桑原田 (2024) が論じるように, EU においては, 柔軟性と持続可能性の達成の間で適切な形での両立を確保することが重要と考えられる。

(2) 現行の欧州委員会の体制下で法制化が可能か引き続き注視される法案

以下では, このような特殊性を有する EU の農業・食料部門において, 環境に係る持続可能性の確保・向上を図る上で主要な法案のうち, 現行の欧州委員会の体制下で法制化が可能か引き続き注視される法案について個別具体的に内容・動向を確認することとする。

1) 畜産農場等からの汚染物質排出規制強化の取組

EU において 2010 年に制定された産業排出指令 (Industrial Emissions Directive) は, EU 全体で有害な産業排出物を削減することにより, 人間の健康と環境を高いレベルで保護することを目的とするものであり, 産業施設からの汚染物質排出を規制するための EU における主要な制度となっている。同指令の規制対象としては, 農業・食料分野に関しては, 特に畜産農場が主たる対象となっている。持続可能な食料システムの構築に向け, 農業・食料分野における環境に係る持続可能性向上が喫緊の課題となる中で, 欧州委員会は, 2022 年 4 月に産業排出指令の改正案を提案した。

畜産部門における同指令改正案の具体的内容は, 養豚に関しては, 2030 年以降, 汚染物質排出に係るルールを, 成豚約 1,100 頭, 母豚約 700 頭 (繁殖用の雌豚) に相当する 350 以上家畜単位 (Livestock unit; LSU) を飼養する養豚場に適用するというものである。なお, 改正前の指令においては, 汚染物質排出に係るルールは, 2000 頭以上の成豚と 750 頭以上の母豚を飼養する養豚場に適用されてきた。

養鶏に関しては, 食肉用の鶏を飼育している農場において 280LSU 又は 40,000 頭に適用されるという条件に変更はないが, 鶏卵を生産している農場では, 汚染物質排出に係るルールの適用条件が, 改正前の指令における 40,000 羽から 21,400 羽に引き下げられる。

豚と鶏の混合飼育農場の場合は, 汚染物質排出に係るルールの適用条件は, 380LSU となる。

最も深刻な違反の場合には、経営体は、EUにおける年間売上高の少なくとも3%に相当する罰則を受ける可能性がある。一方ルール違反の影響を受けた市民は、健康被害に対する補償を請求することが可能となる（Euractiv, 2024a）。

また、欧州委員会は、2026年12月までに産業排出指令が牛飼養農場にも適用されるべきかどうかを評価することになるとともに、同委員会は、EU域外から輸入される製品がEU域内で生産される製品と同様の環境基準を満たすことを保証する「相互主義条項（reciprocity clause）」の導入も検討すると報じられている（Euractiv, 2024a）。

同改正案は、2024年3月に欧州議会において承認された。今後、同改正案の施行に向けては、EU理事会の承認が必要であるが、将来的には相互主義条項の動向等を通じて我が国からの輸出等にも影響を及ぼす可能性のある立法措置であり、注視が必要である。

2) EUの生態系再生目標の設定

欧州の生息地の80%以上が、良好な状態にないという状況の中、欧州委員会は、EUの陸地及び海域全体で、ダメージを受けた自然の長期的な回復に貢献し、EUの気候変動及び生物多様性の目標を達成し、EUの国際公約、特に昆明・モントリオール生物多様性枠組を達成するため、2022年6月に「自然再生法（Nature Restoration Law）」案を提案した。欧州委員会によると、同法案は、1ユーロの投資につき少なくとも8ユーロの利益をもたらす、大きな経済的利益をもたらすとされている（European Parliament, 2024a）。

同法案においては、2030年までに状態の悪い生息地の30%、2040年までに60%、2050年までに90%を回復しなければならないという目標が盛り込まれている。また、同法案においては、農業生態系、森林生態系、海洋生態系、都市生態系、河川の連結性など項目ごとに具体的な目標が設定されており、農業生態系に関しては、草地の蝶や農地の鳥を増やし、耕作地の鉱物性土壌の有機炭素の蓄積量を増やし、多様性の高い景観特徴を持つ農地の割合を増やすとの目標が掲げられている（European Parliament, 2024a）。さらに、排水された泥炭地（drained peatlands）を回復することは、農業部門からの温室効果ガス排出を削減する最も費用対効果の高い方法の一つと考えられており^③、同法案の下で、EU諸国は、2030年までに排水された泥炭地の少なくとも30%、2040年までに40%、2050年までに50%を回復させなければならないこととされている（European Parliament, 2024a）。

このように環境に係る持続可能性確保を促進する規定とともに、同法案をめぐっては、環境に係る持続可能性と食料安全保障の両立の中で導入された仕組みが見られる。具体的には、同法案の下では、欧州議会の要請に応じて「緊急ブレーキ（emergency brakes）」を働かせることが規定されており、これは、EUにおける食料消費にとって十分な食料生産を行うのに必要な耕作地を著しく減少させるような場合には、「例外的」に、農業生態系に係る目標を一時的に停止することを可能とするとの内容のものである（European Parliament, 2024a）。

加盟国は同法施行後2年以内に、目標をどのようにして達成するかを示した国別再生計

画 (national restoration plans) を策定することが求められている。

同法案は、2024 年 2 月に欧州議会で承認された。今後の手続きとして EU 理事会での承認が必要となるが、強硬な反対国も存在しており、その動向が注視されている。

3) 地理的表示の保護対象の拡大、手続きの簡素化

2022 年 3 月、欧州委員会は、「ワイン・スピリッツ飲料・農産物に係る EU 地理的表示規則 (Regulation on EU Geographical Indications for Wine, Spirit drinks and Agricultural products)」案を提案した。

同規則案の主たる内容としては、第一に、短縮・簡素化された登録手続きの導入が挙げられる。具体的には、従前は、ワイン、蒸留酒、食品に関する GI の保護には、それぞれ異なる手続きと規則が存在していたところであるが、これらが一つの規則に統合され、登録にかかる時間も短縮されるというものである。

第二に、オンラインにおける GI の保護強化が挙げられる。具体的には、同規則案においては、ドメイン名に許可なく GI の名称を使用することを禁止することが盛り込まれている。また、詐欺のリスクを軽減するために、加盟国は、オンラインプラットフォームを通じて販売される製品の適切な表示を確保するための規則を制定し、自国の領域内で GI を侵害するコンテンツをブロックする権限を与える予定である。

第三に、持続可能な慣行の認定が挙げられる。具体的には、生産者グループは、GI の名称利用のために、特定のいかなる持続可能な慣行が求められるかについて決定した上で、その内容を GI の製品明細書 (product specifications) に含むこととなる。生産者へのインセンティブ付与策として、持続可能性な慣行リスト (ただし、必ずしも網羅的なものでなく、同リスト以外の慣行も対象となり得る) も公表される。持続可能性とは、環境、経済、社会的要因 (動物福祉を含む) である (Borucka and Popple, 2023)。

同規則案は、2024 年 2 月、欧州議会において承認されたが、現時点において、もう一つの EU の共同立法機関である EU 理事会における審議・採択に係る具体的な動きは確認されていない。

(2) 現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であるが、引き続き法制化に向けた検討が続く法案

続いて、EU の農業・食料部門において、環境に係る持続可能性の確保・向上を図る上で主要な法案のうち、現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であるが、引き続き法制化に向けた検討が続く法案について個別具体的に内容・動向を確認することとする。

1) 土壌健全性回復に向けたモニタリング枠組み設定等

EU においては、域内土壌の 60%以上が不健全であり、科学的根拠に基づくと、その状況は悪化を続けている。土壌の劣化と汚染は、気候変動と生物多様性の危機の主な要因の一つであり、土壌の劣化は、土壌が提供する必要不可欠なサービスの喪失により、推定で

年間 500 億ユーロ以上の損失をもたらしている（European Commission, 2023a）。

劣化した土壌は、食料や飼料の生産、栄養循環、炭素隔離、害虫駆除、水質調整などの生態系サービスの提供を低下させる。こうした現象は、全ての農家に対して負の影響を及ぼすものであり、自然災害や干ばつの予防、気候変動や生物多様性に係る EU のコミットメントの達成等のためにも、この土壌劣化に係る傾向を反転させることが求められている。しかし、従前、土壌に関しては、EU レベルにおいて、水、海洋環境、大気保護で設定されているような土壌に特化した法的枠組みが存しない状況であった。

このような状況を受け、欧州議会は、欧州委員会に対して、土壌の保護と持続可能な利用のための EU レベルの法的枠組みを構築するよう求めてきた。これを受けて、2021 年 11 月に欧州委員会が、EU 生物多様性戦略の一環として発表した「新たな EU 土壌戦略 2030（EU soil strategy for 2030）」（EU 土壌戦略）においては、2050 年までに EU の全ての土壌生態系を良好な状態にすることの目標を提示し、この目標を達成するために、欧州委員会が 2023 年に立法案を提出することを示した。

このような経緯を踏まえて、2023 年 7 月、欧州委員会は「土壌モニタリングと回復力に関する指令（Directive on Soil Monitoring and Resilience）」案を公表した。EU 土壌戦略に沿って、指令案の長期目標は、2050 年までに EU 全域の土壌を健全な状態にすることとされており、この長期目標を達成するため、指令案においては、（ア）土壌の健全性に係る定義の統一、（イ）包括的かつ首尾一貫したモニタリングの枠組みの設定、（ウ）持続可能な土地管理と汚染地の修復に関するルールなどが規定されている。土壌を管理し、指令案の要件を満たすため、加盟国は自国全域に土壌地区を設置する必要がある（European Parliament, 2024b）。

具体的には例えば、EU 加盟国は、欧州委員会の支援を受けつつ、自国内の全ての土壌の健全性をモニタリング・評価を行い、当局や土地所有者が適切な対策を講じることが可能な状況とすることになる。モニタリング等で収集されたデータは、土壌を管理するための、作物の多様化、精密農業、デジタル技術を活用した土壌管理ツールなどの方策の導入に活用されることになる。European Commission（2023a）は、これにより、農業者やその他の土地所有者は、最も適切な土壌に係る処理方法を導入することが可能となり、水や養分の消費を最小限に抑えながら、土壌の肥沃度と収量を維持・向上させることが可能になるとしている。

同指令案をめぐるのは、2024 年 3 月に欧州議会の環境・公衆衛生・食品安全委員会において立法報告書（legislative report）が採択され、同報告書は、同年 4 月の本会議における採択を待っているところである（European Parliament, 2024b）。この後に欧州委員会による同報告書への対応が求められることから、一般には、同指令案について、2024 年 6 月の欧州議会選挙前に法制化されることは困難でないかと考えられる。

2）炭素除去認証枠組みの新設

2050 年までに気候中立を実現するという欧州グリーンディールの目標に寄与するため

には、温室効果ガスの大幅な削減に加え、削減が困難な経済セクターによる排出を補うための炭素除去が必要である (European Commission, 2024a)。その意味で、カーボン・フarming (注：大気中の CO₂ を土壌に取り込んで、農地の土壌の質を向上させ温室効果ガスの排出削減を目指す農法) の促進が、EU が気候中立を目指す上での重要な課題の一つとなっていると言える。

このような状況の中、2022 年 11 月に欧州委員会は、二酸化炭素の回収・貯留について独立した形で検証・認証されるようするための新たなルールを含む「炭素除去に係る EU 認証規則 (Regulation on an EU Certification for Carbon Removals)」(CRCF 規則)案を提案した。

同規則案が施行されることで、農業者により貯留された二酸化炭素を、カーボン・クレジットとして取引し、自社の排出量と相殺したいと考える事業者に販売することが容易となるとともに、農業者は、農業生産収入に加えて、環境に係る持続可能性への貢献の報酬として追加的な収入を得ることが可能となると考えられる。そして、これらは、持続可能なカーボン・フarmingが促進されるインセンティブとなると考えられる。

同規則案をめぐっては、政治的合意が、EU 理事会において 2024 年 3 月 8 日に承認、欧州議会においては、環境委員会によって同年 3 月 11 日に承認され、本会議において同年 4 月に採決される予定である。同規則案に係る最終的な法文は、欧州議会及び EU 理事会において採択され、EU 官報に掲載され発効することとなるが、このプロセスは 2024 年末までに完了する予定とされている。また、欧州委員会は、同規則案の発効から 1 年以内に最初の認証方法を採用する意向である (European Commission, 2024b)。

3) 新ゲノム技術の利用促進

EU におけるゲノム編集技術に係る規制をめぐっては、現行法令として、遺伝子組換え作物指令 (2001/18/EC) が存するところであるが、2023 年 7 月に欧州委員会は、先進的な科学的手法であり従来の育種方法よりも正確かつ迅速に植物の遺伝子を改変できるいくつかの新ゲノム技術 (New Genomic Techniques; NGT) に対して EU の要件を緩和することを主な内容とする「特定の新ゲノム技術に係る規則 (Regulation on Certain New Genomic Techniques)」案を提案した。

具体的には、同規則案は、NGT を「NGT1」と「NGT2」という二つの異なるカテゴリーに分けた上で、NGT1 については、遺伝子組換え体 (Genetically Modified Organisms; GMO) に対する従前の厳しい EU 市場要件から除外することで、使用を容易にするものである。一方、同規則案において NGT2 については、GMO に対する厳格なリスク評価と表示義務の対象とされている。

同規則案に関して、欧州委員会は、同規則案で示された内容は、F2F で示された化学農薬や肥料の使用低減目標の実現に主要な役割を果たすものであり、持続可能な食料生産に貢献するとして、NGT が果たし得る役割を強調した。また、欧州議会の議員の多くからは、NGT は極端気象や植物害虫に対して植物をよりレジリエントにするものであり、持続可

能性に係るブレークスルーになるものであるとして、肯定的な反応が示されてきたとされている（Euractiv, 2024b）。

しかし、欧州議会と並び EU におけるもう一つの立法機関である EU 理事会では同規則案をめぐる合意形成が難航し、その結果、本年 3 月 26 日開催の EU 農業・漁業理事会の際に、欧州議会選挙前の同規則案の承認を断念することが表明された。

同規則案に対する反対の理由としては、報道によると、NGT1 と NGT2 の二つのカテゴリーに分ける際の基準に関して議論があること、遺伝子編集された食品の特許が民間部門によって独占され農業者によるアクセスが制限されることへの懸念が持たれていること、NGT1 の農産物に係る表示のルールが弱いとされていることが主たる理由として挙げられているとされている（Euractiv, 2024b）。

同規則案の推進派であるオランダの農業大臣からは、EU 域外においては（NGT に関して）既に厳格な要件を緩和したルールを適用済み、又は適用に係る手続きが進行中である国があり、EU が先導的な地位を失うリスクが存するとの指摘もみられる。同規則案については、欧州議会選挙後の承認に向け、同選挙前においても引き続き協議が継続される見込みと報じられており（Euractiv, 2024b）、動向に注視が必要である。

4）動物福祉向上に向けた生きた動物の輸送時間の上限設定等

動物福祉に係る立法措置の見直しに関して、欧州委員会は、F2F 戦略において、2023 年末までに、動物福祉法制を最新の科学的根拠に整合したものに見直す方針を示した。この動物福祉法制に係る見直し対象の中には、輸送中における動物保護規則が含まれる。

動物福祉法制に係る見直しの実際の進捗状況をみると、農業者や消費者の負担が増大することを懸念して、従前計画していた規制の全面的な見直しの方針から後退しており、動物福祉に係る EU の立法措置に関して、唯一見直しの進行が確認可能な措置は、2023 年 12 月に欧州委員会が提案した「輸送その他の関連活動中における動物保護規則（Regulation on the Protection of Animals during Transport and related operations）」改正案である。

同改正案においては、生きた動物の最大輸送時間についてより厳しい制限を課すことが提案されており、具体的には、より良い動物福祉のために厳格な温度・空間に係る要件を課すとともに、と畜場への輸送に関して、馬・牛・羊・山羊・豚に関しては最大 9 時間、家禽類に関しては最大 12 時間に制限するよう提案されている。

EU における農業団体からは、同改正案について、と畜場へ動物を輸送することが困難になるなど農業者の負担が増加して、畜産活動自体の終了に追い込まれる農業者が発生する旨の批判的な論調も見受けられる。

同改正案に関して、現時点では、欧州議会・EU 理事会いずれにおいても審議・採択に係る具体的な動きは確認されない。このため、時間的制約から、欧州議会選挙前の同改正案の法制化については厳しいと考えられる。

5) 法的拘束力ある食品廃棄物目標の設定

EU において毎年 6 千万トンもの食品廃棄物が生み出される状況の中、欧州委員会は、2023 年 7 月に、EU による国連開発目標 12.3 (2030 年までに小売・消費レベルにおける世界全体の 1 人当たりの食料の廃棄を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食料の損失を減少させる) 実現に向けた取組を進展させることを目的として (European Parliament, 2023)、2030 年末までに EU 加盟国により達成されるべき法的拘束力ある食品廃棄物削減目標を、「廃棄物枠組み指令 (Waste Framework Directive)」の改正案の一部として提案した。

具体的には、同改正案に基づくと、EU 加盟国は、2030 年までに、(ア) 食品加工・食品製造において 10%の食品廃棄物削減、(イ) 小売と消費 (レストラン、外食、家庭) の合計で、1 人当たり 30%の食品廃棄物削減を達成するために必要な対策を取ることを求められる (European Commission, 2023b)。

欧州委員会による改正提案に対して、2024 年 3 月欧州議会は、第一読会 (first reading) において、修正のポジションを採択した。欧州議会において、修正のポジションとして示された内容は、(ア) 食品加工・食品製造において 20%の食品廃棄物削減 (欧州委員会が提案した 10%でなく)、(イ) 小売と消費 (レストラン、外食、家庭) の合計で、1 人当たり 40%の食品廃棄物削減を達成するために必要な対策を取る (欧州委員会が提案した 30%でなく)、(ウ) 欧州委員会に対して、2035 年に向けてより高い目標 (食品加工・食品製造に関しては 30%の食品廃棄物削減目標、小売と消費に関しては 50%の食品廃棄物削減目標) を導入すべきか否か評価し、導入する場合には立法案を提示するよう要求するものであった (European Parliament, 2024c)。

ロシアによるウクライナ侵攻等を受けた状況の下、環境持続可能性に係る立法措置をめぐっては、農業生産との関係では、欧州議会・EU 理事会における検討等で難航する局面が多く見られるが、食品加工・製造、小売・消費においては、欧州議会の方が欧州委員会よりも積極的なスタンスを打ち出しており、特徴的な動向であると言える。

同改正案をめぐっては、2024 年 6 月に実施される欧州議会選挙後の新議会においてフォローアップされる予定 (European Parliament, 2024c) であり、動向に留意する必要があると考えられる。

(3) 現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であり、現時点で法制化に向けた具体的な目途が立っていない法案

続いて、EU の農業・食料部門において、環境に係る持続可能性の確保・向上を図る上で主要な法案のうち、現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であり、現時点で法制化に向けた具体的な目途が立っていない法案について個別具体的に内容・動向を確認することとする。

1) 持続可能な食料生産に向けた包括的ルールの制定

F2F 戦略のアクション・プランにおいては、EU におけるより環境に親和的な食料生産に向けた取組に係る政策の一貫性を確保するため、2023 年末までに、欧州委員会により、包括的な規則として、持続可能な食料システム法 (Framework Legislation on Sustainable Food Systems; FSFS) 案が提案されることが予定されていた。

FSFS の目標は、持続可能な食料システムへの移行を加速し、容易にすることである。また、EU レベル及び国レベルでの政策の一貫性を促進し、全ての食料関連政策において持続可能性を主流化し、食料システムの強靱性を強化することを中核的な目的としていた。具体的に、FSFS に包含されることが予定されていた主な要素としては、(ア) フードシステム、持続可能なフードシステム、食料環境 (food environment)、フードシステムアクター、持続可能な食生活などに関する共通の定義、(イ) 将来における全ての EU 法及び国内法において、食料システムの持続可能性に関して追求されるべき一般目標、(ウ) 政策立案者を対象とした一般原則 (将来及び既存の法制は、これらの一般原則に整合・適応するよう設計・運用される) などである (European Commission, 2022)。

しかし、欧州委員会は、2023 年 10 月に公表した 2024 年の作業計画 (working programme) においては、同委員会による FSFS の提案が含まれていない。FSFS は、食料システムに関して、基本となる共通定義や、法令横断的に重視されるべき一般原則等を定めるものであり、F2F 戦略においても明記されている重要な要素であり、引き続き注視が必要であろう。

2) 法的拘束力ある農薬削減目標に向けた立法措置

(i) 農薬使用に係る現行の立法措置

農薬の使用・販売については、1991 年以来 EU レベルで規制されており (OECD, 2023)、2009 年には、農薬の持続可能な利用に関する EU テーマ別戦略 (2006 年開始) に代わって、持続可能な農薬使用指令 (Sustainable Use of Pesticides Directive; SUD) が施行されている。同指令の目的は、農薬使用による人の健康や環境へのリスクと影響を低減し、総合的病虫害・雑草管理 (Integrated Pest Management; IPM) や、農薬の代替となる化学物質以外のアプローチや技術使用を促進することで、農薬の持続可能な使用を達成することである (桑原田, 2024)。

この SUD に基づき、加盟国は、農薬の持続可能な使用をどのように達成するかを定めた国家行動計画 (National Action Plan; NAP) の策定が義務付けられており、同計画には、農薬使用による環境へのリスクと影響を軽減するための定量的な目標・対策・スケジュールを含むこととされている (桑原田, 2024)。しかし、NAP に基づく農薬の持続可能な利用の促進については、不十分な目標設定^④や (加盟国当局による) モニタリングの不十分さ^⑤がその効果を低下させている (OECD, 2023) との指摘がみられる。

(ii) 農薬に係る F2F 目標達成に向けた新たな立法措置

このような状況の中、F2F 戦略においては、2030 年までに化学農薬の使用・リスクの 50%減少、より危険性の高い農薬の使用について 50%減少との目標が掲げられ、欧州委員会はこれらを実現するために、2022 年 6 月に持続可能な植物保護製品使用規則 (Regulation on the Sustainable Use of Plant Protection Products; SUR)案を提案した。

同規則案においては、(ア) 化学農薬の使用・リスクの 50%減少、より危険性の高い農薬の使用について 50%減少との目標について、EU レベルで法的拘束力ある目標として設定、(イ) 全ての農業者、その他の職業として農薬を使用する者について IPM の実施を確保、(ウ) 影響を受けやすい区域 (sensitive areas) における全ての農薬の使用禁止等の内容が盛り込まれた。

同規則案をめぐることは、農業生産への影響を懸念する農業団体等の懸念が示されるといった状況の中で交渉が行われてきた。しかしながら、2023 年 11 月に欧州議会本会議で否決され、EU 理事会における検討も進展がみられない状況となり、このような情勢を踏まえて、2024 年 2 月 6 日、欧州委員会のフォン・デア・ライエン委員長は同規則案に係る提案を撤回する旨を公表した。同委員長は、「前進するためには、より多くの対話と異なるアプローチが必要」としており、報道によると、これは農業関係者との「EU 農業の将来に関する戦略的対話 (Strategic Dialogue on the future of EU agriculture)」の開始を受けて、欧州委員会がより多くの意見を取り入れた新提案を作成する可能性を示唆しているとの見方も示されている (Euractiv, 2024c)。

3. 2024 年以降における持続可能性へのアプローチ

EU の農業・食料分野における持続可能性に係る立法措置の動向をみると、F2F 戦略の重要な要素として、持続可能な食料生産に向けた包括的なルールを定める FSFS 法案や法的拘束力ある農薬削減目標を担保して農薬に係る F2F 目標実現を希求する SUR 案が欧州委員会により撤回されたことや、立法化が実現するとしても、産業排出指令改正案のように新たな排出要件の適用対象からの畜牛農家除外や、自然再生法案のように食料生産に必要な耕作地確保に影響を及ぼすような例外的事象発生時における緊急ブレーキメカニズムの導入にみられるように、EU における取組は、当初 F2F 戦略で示された持続可能性に係る野心から後退し、食料安全保障により重点を置いた動向になっていると考えられる。この後退は、ロシアによるウクライナ侵略による深刻な影響を踏まえたものであると同時に、農業・食料部門への追加的な環境規制の導入に反対する農業団体等の反対に影響を受けたものであると考えられる。

2024 年 6 月に予定されている欧州議会選挙において、農業・食料部門への環境規制の導入に対して懐疑的な議員がより多く欧州議会において議席を獲得する場合は、EU における環境・規制に係る規制の導入、農業・食品部門への持続可能性に係る取組の確保が一層後退するおそれがある。そして、この場合、欧州委員会の構成は欧州議会選挙で選出さ

れた同議会議員により決定されることから、欧州委員会の新たな執行部の任期となる 2024 年から 2029 年については、持続可能性へのアプローチがより野心の低いものとなり、農業生産、食料安全保障により大きな焦点が当てられることになる可能性がある。

4. おわりに

EU においては、域内の農業に係る環境持続可能性を向上させるため、様々なイニシアティブ・規制・予算措置が制定・適用されている中で、本稿においては、動向が注視される農業部門の環境持続可能性向上に係る立法措置について、(ア) 現行の欧州委員会の体制下で法制化が可能か引き続き注視される法案、(イ) 現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であるが、引き続き法制化に向けた検討が続く法案、(ウ) 現行の欧州委員会の体制下で実現が困難であり、現時点で法制化に向けた具体的な目途が立っていない法案に分類しつつ、法案に係る具体的内容や動向等について概観してきた。この中で明らかとなったように、EU においては、F2F 戦略や EU 生物多様性戦略 2030 等で示された中長期的な展望・目標を実現するモメンタムは失われていない一方で、ロシアによるウクライナ侵攻等を背景として、EU においてもより農業生産、食料安全保障に重点を置いた政策論議も見受けられるとの実情となっている。

このような中で、今後、EU における環境に係る持続可能性向上に係る取組が農業生産、食料安全保障確保との関係でいかなる位置づけとなり、モメンタムの変化があり得るのか、我が国としても注視が必要と考えられる。

- 注(1) 本稿の記載内容は、本稿の最終執筆時点である 2024 年 4 月 18 日において収集可能な情報に基づくものである。
- (2) 自然や気候に優しい方法で土地を管理する農家に金銭上の報酬を与えるもので、CAP 規則では、各加盟国が策定する CAP 戦略計画において同スキームが、気候（緩和と適応）、環境、動物福祉、抗微生物抵抗性のうち少なくとも二つの行動分野をカバーすることを義務付けている(OECD, 2023)。環境として、具体的には、水質の保護又は改善、水資源への圧力の軽減、土壌劣化の防止、土壌の回復、土壌肥沃度の改善と栄養管理、生物多様性の保護、生息地又は種の保全・回復、農薬の使用削減又は持続可能な使用。
- (3) 泥炭は通常は水に浸かっており分解しないが、排水を通して泥炭の乾燥・分解が始まり二酸化炭素が放出される。
- (4) 目標設定に関しては、European Commission(2017)は、正確で測定可能な目標が不足していると指摘している。具体的には、農薬リスク削減目標を全体的に定量化して設定している NAP は 4 か国（デンマーク、フランス、ドイツ、ルクセンブルク）のみであり、更にこれを環境リスクの指標と結びつけているのは 2 か国（デンマーク、ドイツ）のみとなっている。こうした正確で測定可能な目標不足との課題の存在にもかかわらず、Helepciuc and Todor(2022)では、現行の SUD の下では、測定方法の提起や、目標の導入に向けた時間軸を示すことができていない旨が指摘されている。
- (5) 当局によるモニタリングに関しては、Remáč et al. (2018)は、農薬が環境や人の健康に及ぼす影響のモニタリングが限られており、NAP の影響を評価することが困難であると指摘している。現行の規制体系の下では、農業者は農薬の使用記録を保管するよう義務付けられているが、政府が農薬利用者からこれらの記録を収集する法的義務は存しない。

〔引用文献〕

- Borucka, M. and Popple, L. (2023) Changes to the EU regulations on geographical indications for wines, spirit drinks and agricultural products.
<https://www.taylorwessing.com/en/insights-and-events/insights/2023/12/bu-changes-to-the-eu-regulations-on-wines-spirit-drinks-and-agricultural-products>

- Euractiv (2024a) EU to adopt new livestock farming emissions rules after Parliament backs compromise.
<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-to-adopt-new-livestock-farming-emissions-rules-after-parliament-backs-compromise/>
- Euractiv (2024b) EU unable to approve new gene-editing plans in current mandate.
<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-unable-to-approve-new-gene-editing-plans-in-current-mandate/>
- Euractiv (2024c) EU Commission chief to withdraw the contested pesticide regulation.
<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/von-der-leyen-to-withdraw-the-contested-pesticide-regulation/>
- European Commission (2017) “On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides”, COM (2017) 587 final, European Commission.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0587>
- European Commission (2022) Legislative framework for a Union sustainable food system.
https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-06/gfl_expg_20220520_pres_fsfs.pdf
- European Commission (2023a) Questions and Answers on a Directive on Soil Monitoring and Resilience.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3637
- European Commission (2023b) Food waste reduction targets.
https://food.ec.europa.eu/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/food-waste-reduction-targets_en
- European Commission (2024a) Certification of permanent carbon removals, carbon farming and carbon storage in products.
https://climate.ec.europa.eu/eu-action/certification-permanent-carbon-removals-carbon-farming-and-carbon-storage-products/certification-permanent-carbon-removals-carbon-farming-and-carbon-storage-products_en
- European Commission (2024b) Q&A on the provisional agreement on the Regulation establishing an EU-wide voluntary framework for certifying permanent carbon removals, carbon farming and carbon storage in products (CRCF Regulation).
https://climate.ec.europa.eu/document/download/a8abe1c4-a3c6-4c94-be0e-4b76f7fd0308_en?filename=policy_carbon_faq_crcf_regulation_en.pdf
- European Parliament (2023) Waste framework directive: A more sustainable use of natural resources.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757572/EPRS_BRI\(2023\)757572_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757572/EPRS_BRI(2023)757572_EN.pdf)
- European Parliament (2024a) Nature restoration: Parliament adopts law to restore 20% of EU's land and sea.
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240223IPR18078/nature-restoration-parliament-adopts-law-to-restore-20-of-eu-s-land-and-sea>
- European Parliament (2024b) Soil monitoring and resilience directive.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757627/EPRS_BRI\(2024\)757627_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757627/EPRS_BRI(2024)757627_EN.pdf)
- European Parliament (2024c) MEPs call for tougher EU rules to reduce textiles and food waste.
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240308IPR19011/meps-call-for-tougher-eu-rules-to-reduce-textiles-and-food-waste>
- Helepciuc F. E. and Todor A (2022) Evaluating the EU's Efforts to Improve Resilience to Health and Environmental Risks Associated with Pesticide Use by Analyzing the National Action Plans of EU Member States from 2009 to 2019. *Int J Environ Res Public Health* 19(9):5446
<https://doi.org/10.3390/ijerph19095446>

OECD (2023) Policies for the Future of Farming and Food in the European Union.

<https://www.oecd.org/publications/policies-for-the-future-of-farming-and-food-in-the-european-union-32810cf6-en.htm>

Remáč, M. et al. (2018) “Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides: European Implementation Assessment”, EPRS | European Parliamentary Research Service.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627113/EPRS_STU\(2018\)627113_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627113/EPRS_STU(2018)627113_EN.pdf)

桑原田智之（2024）「EUにおける環境持続可能性向上に関する政策と研究動向」『農林水産政策研究所レビュー』118:8-9.