



プロジェクト研究  
[主要国農業政策・  
食料需給]  
研究資料 第10号

令和6年度カントリーレポート

EU, 英国, ドイツ, ロシアと  
ウクライナ, 米国

令和7年3月

農林水産政策研究所

本刊行物は、農林水産政策研究所における研究成果について、主として行政での活用に資するため取りまとめた資料であり、学術的な審査を経たものではありません。研究内容の今後一層の充実を図るため、読者各位から幅広くコメントをいただくことができれば幸いです。

## まえがき

このカントリーレポートは、当研究所の研究者が世界の主要各国について農業・農政の分析を行った成果を広く一般に提供するものである。

当研究所においては、平成 19（2007）年度から、単年度の「行政対応特別研究」の枠組みの下で毎年カントリーレポートを作成・公表してきたが、平成 25（2013）年度からは、研究の枠組みが 3 年度にわたる「プロジェクト研究」に移行した。プロジェクト研究は、平成 25（2013）年度から平成 27（2015）年度までを一期目、平成 28（2016）年度から平成 30（2018）年度までを二期目とし、平成 31（2019）年度から令和 3（2021）年度までを三期目とし、令和 4（2022）年度から四期目を実施している。

これまで当研究所では、農業政策立案の観点から重要となる国・地域を対象とした農業情勢と関連政策の分析と国際食料需給の分析を実施してきた。四期目の「主要国における農業政策の改革の進展とそれを踏まえた中長期的な世界食料需給に関する研究」においても、これまでに蓄積された知見を活用しながら、世界の主要国・地域の農業情勢及び関連政策の調査研究を行っている。そして、国・地域別の知見と定量的な食料需給予測の連携を深め、よりの確な需給見通しの策定に努めている。さらに、多くの国々が共通した課題に直面するようになっていく現状を踏まえ、各国・地域単独での分析に加えて、関連した複数国を横断する課題を設定し、各国の政策や関連状況を比較・分析している。

本レポートは、農林水産政策研究所における研究成果について、主として行政での活用に資するため取りまとめた資料であり、学術的な審査を経たものではない。農林水産政策研究所では今後も海外農業情報の収集・分析を充実させる方針であり、広範の読者の方より、御指導・御指摘を賜れば幸いである。

### 【参考】 平成 19 年～令和 6 年度カントリーレポート

（平成 19 年度）

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 1 号 中国，韓国  
行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 2 号 ASEAN，ベトナム  
行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 3 号 インド，サブサハラ・アフリカ  
行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 4 号 オーストラリア，アルゼンチン，EU 油糧種子政策の展開

（平成 20 年度）

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 5 号 中国，ベトナム  
行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 6 号 オーストラリア，アルゼンチン  
行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 7 号 米国，EU  
行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 8 号 韓国，インドネシア

（平成 21 年度）

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 9 号 中国の食糧生産貿易と農業労働力の動向  
行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 10 号 中国，インド

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 11 号 オーストラリア, ニュージーランド, アルゼンチン

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 12 号 EU, 米国, ブラジル

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 13 号 韓国, タイ, ベトナム

(平成 22 年度所内プロジェクトカントリーレポート)

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 1 号 アルゼンチン, インド

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 2 号 中国, タイ

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 3 号 EU, 米国

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第 4 号 韓国, ベトナム

(平成 23 年度行政対応特別研究カントリーレポート)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 1 号 中国, 韓国 (その 1)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 2 号 タイ, ベトナム

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 3 号 米国, カナダ, ロシア及び大規模災害対策  
(チェルノブイリ, ハリケーン・カトリーナ, 台湾・大規模水害)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 4 号 EU, 韓国, 中国, ブラジル, オーストラリア

(平成 24 年度行政対応特別研究カントリーレポート)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 1 号 中国, タイ

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 2 号 ロシア, インド

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 3 号 EU, 米国, 中国, インドネシア, チリ

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 4 号 カナダ, フランス, ブラジル, アフリカ,  
韓国, 欧米国内食料援助

(平成 25 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 1 号 中国, タイ, インド, ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 2 号 EU, ブラジル, メキシコ, インドネシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 3 号 アメリカ, 韓国, ベトナム, アフリカ

(平成 26 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 4 号 タイ, オーストラリア, 中国

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 5 号 米国, WTO, ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 6 号 EU (フランス, デンマーク)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 7 号 インド, アルゼンチン, ベトナム, インドネシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 8 号 米国農業法, ブラジル, 韓国, 欧州酪農

(平成 27 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 9 号 総括編, 食料需給分析編

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 10 号 EU (CAP 改革, フランス, スコットランド, デンマーク, フィンランド, 酪農)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 11 号 中国, インド, インドネシア, 中南米, アフリカ

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 12 号 タイ, ベトナム, ミャンマー, オーストラリア, ロシア, ブラジル

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 13 号 米国, フランス, 韓国, GMO (米国, EU)

(平成 28 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 1 号 総論, 横断的・地域的研究, 需給見通し

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 2 号 米国 (農業支援政策, SNAP 制度), EU (価格所得政策と CAP 簡素化, 酪農, 農業リスク管理, フランス), 韓国, 台湾

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 3 号 タイ, ベトナム, オーストラリア, ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 4 号 中国, インド, インドネシア, メキシコ, ケニア

(平成 29 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 5 号 横断的・地域的研究, 需給見通し

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 6 号 米国 (米国農業法, 農業経営の安定化と農業保険, SNAP-Ed), EU (CAP 農村振興政策, フランス, 英国), 韓国, 台湾

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 7 号 タイ, ベトナム, オーストラリア, ロシア, ブラジル

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 8 号 中国, インド, インドネシア, メキシコ, アフリカ, フィリピン

(平成 30 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 9 号 横断的・地域的研究, 需給見通し

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 10 号 米国, カナダ, EU (条件不利地域における農業政策, 共通農業政策 (CAP) の変遷における政治的要因等の検討, ドイツ, フランス, 英国), ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 11 号 中国, 韓国, 台湾, インドネシア, フィリピン, タイ, インド, アフリカ  
プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 12 号 メキシコ, ブラジル, アルゼンチン, オーストラリア

(令和元年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 1 号 米国, EU (CAP), フランス, 英国, CETA, ロシア  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 2 号 中国, 台湾, ベトナム, アフリカ (ケニア)  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 3 号 ブラジル, メキシコ, アルゼンチン, ウルグアイ, オーストラリア  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 4 号 横断的・地域的研究, 世界食料需給分析

(令和 2 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 5 号 EU (農産物貿易政策等, 持続可能性確保と経済復興・成長に向けた取組, フランス), 英国, ロシア  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 6 号 タイ, ベトナム, インドネシア, 韓国, 中国  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 7 号 ブラジル, アルゼンチン, パラグアイ, オーストラリア  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 8 号 横断的・地域的研究, 世界食料需給分析

(令和 3 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 9 号 EU (農産物貿易政策等), 英国, ロシア  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 10 号 タイ, ベトナム, インドネシア, 中国, インド, 西アフリカ  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 11 号 ブラジル, アルゼンチン, パラグアイ, オーストラリア  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第 12 号 横断的・地域的研究, 世界食料需給分析

(令和 4 年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第 1 号 EU, ドイツ, ロシア・ウクライナ  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第 2 号 タイ, ベトナム, 中国, インド, アフリカ, セネガル

プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第3号 ブラジル，アルゼンチン  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第4号 横断的・地域的研究，世界食料需給分析

(令和5年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第5号 アルゼンチン  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第6号 ベトナム，中国，インド，西アフリカ  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第7号 EU，フランス，ロシア  
プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第8号 世界食料需給分析

(令和6年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第9号 タイ，ベトナム，中国，インド

プロジェクト研究 「主要国における農業政策の改革の進展とそれを踏まえた中長期的な世界食料需給に関する研究」

令和6年度 カントリーレポート 第10号

EU, 英国, ドイツ, ロシアとウクライナ, 米国

## 目 次

### 第1章 最近の国際政治情勢の変動が EU の農産物貿易政策に与える影響の検討

(羽村 康弘)

1. 序論
2. EU における食料安全保障政策
3. EU における多面的機能政策
4. まとめ

### 第2章 英国の農業・食料部門を取り巻く諸課題—環境と生産の両立, 労働等に着眼して—

(桑原田 智之)

1. 英国における新たな農業政策の方向性
2. 環境重視の新たな政策体系導入と農業生産の両立
3. 農業支援政策に対する予算措置の推移
4. 環境土地管理(ELM)スキームの課題
5. 農業労働力と食料生産
6. おわりに

### 第3章 ドイツにおける健康的な食品摂取と食意識・食環境

(飯田 恭子・丸山 優樹・山本 祥平・伊藤 紀子)

1. はじめに
2. 研究方法
3. 集計結果 —食意識、社会・経済的環境、食環境—
4. 健康的な食品摂取を促す政策
5. 健康的な食品摂取に関する分析

6. おわりに

#### 第4章 ロシアとウクライナ—戦争下の農業と農業政策における対照性—

(後藤 正憲)

1. はじめに
2. ロシア農業関連企業に対する政府の対応
3. 混迷するウクライナの農業と農業ビジネス
4. おわりに

#### 第5章 米国—主要農産物の需給動向と品目別の収支分析—

(勝又 健太郎)

1. はじめに
2. 主要農産物の需給動向
3. 品目別の収支と直接支払いの効果
4. おわりに

# 第1章 最近の国際政治情勢の変動がEUの農産物貿易政策に与える影響の検討

羽村 康弘

## 1. 序論

米中対立、新型コロナ禍、ウクライナ戦争など、近年世界情勢が大きく変動しているところ、今年度も、EU域内でも欧州議会選挙が実施されて政治勢力に変動が見られたほか、米国でトランプ大統領が選出されて世界情勢に大きな影響を与えている。本稿においては、EUを取り巻く世界情勢が大きく変動し、またEU自体が変質する中で、EUの農産物貿易政策がどのように変化したか、また変化しなかったか等について、主としてEUのFTA交渉に焦点を当てつつ検討する。

EUの農産物貿易政策は、農産物貿易の相手国の意向のみならず国際貿易制度の安定性から影響を受け、また、EUの共通通商政策の枠内で形成・交渉されるのでEUの他分野に係る貿易政策からも影響を受ける。また、外交交渉と国内の利害関係は相互に影響を与えることから(2レベル・ゲーム(飯田, 2007: 52; Putnam, 1988)), EUの農産物貿易政策は域内の農業政策(以下、CAP)からも影響を受ける。ここで、CAPについては農業以外の分野やEU域外の様々な要因の影響を受けるようになり狭い農業分野的性格を失って久しく<sup>(1)</sup>、EU域内の他分野に係る政策から影響を受けるようになっている。

このようにEUの農産物貿易政策は、他分野を含め他方面から影響を受けており、また、近年、その影響はますます大きくなってきているが<sup>(2)</sup>、農産物貿易政策は、貿易政策全般とは別に一つの分野として議論され、また交渉されることが多い。ここで、EUの農産物貿易政策をはじめとする農業政策において、他の産業分野と異なる配慮が必要だとされる際に挙げられる概念は、日本と同様、食料安全保障及び農業・農村の有する多面的機能である。本稿においては、大きく食料安全保障に係る論点(第2節)、及び多面的機能に係る論点(第3節)に分けてEUの農産物貿易政策の変化の有無等について検討していきたい。

なお、本稿は、2025年1月末までの情報を基に記述している。したがって、昨年12月1日に発足した新しい欧州委員会が100日以内に発表するとしている農業及び食品の政策ビジョンはまだ発表されておらず、またトランプ政権も発足直後で、その貿易政策は一部しか明らかになっていない段階での情報に基づく記述である。このレポートにおいてEUと記載している場合は、特にコメントしない限り、EEC(European Economic Community, 欧州経済共同体)、EC(European Community, 欧州共同体)、EU(European Union, 欧州連合)の総称である。

## 2. EUにおける食料安全保障政策

### （1）EUの食料安全保障政策に影響を及ぼす要因

各国の食料安全保障政策<sup>③</sup>に影響を及ぼす要因としては、

- ①天候、災害等生産条件の変化、バイオエネルギー向け需要を含め消費状況の変化といった域内外の農産物需給の変動や為替の変動といった市場経済に係る要因のほか、
- ②国際貿易の基盤を形成してきたGATT/WTOという多国間の国際貿易体制の変動や、EU自ら及び第三国による二国間や複数国間のFTA締結による農産物の輸出入条件等の変化、さらには他国の輸出規制など個別具体的な農産物貿易施策の実施といった制度的な要因が考えられる。

後述するようにEUは農産物純輸出国であり、市場経済に係る要因から大きな影響を受けることが少ないこと、また、特に今年度については、EUにおいて新型コロナ禍発生時やウクライナ戦争勃発時ほど農産物価格高騰が懸念されていないこともあり、本稿においては制度的な要因を中心に検討していきたい。

### （2）国内生産重視論（リアリズム）と国際貿易重視論（リベラリズム）

各国政府等が国民に対して必要な食料の供給を保障する手法としては、それぞれの国の自然条件等農業生産の優位性やその国の置かれた国際関係といった状況の違いにより組み合わせの比率に違いはあるものの、世界共通であって、①国内生産、②海外からの輸入、③備蓄の三つの手法の組み合わせで構成されている。これらの手法のうち備蓄については、一時的、短期的な食料不足に対応するためには有益であって必要であるが、食料は長期保存が難しいこともあって中長期的な食料の安定供給を頼ることは困難である。ゆえに、毎日の食料の安定的な供給を頼る手法は、国内生産か、海外からの輸入かということになるが、両者のどちらに重きを置くべきかという点で、考え方に大きな違いが生じる。

#### ①国内生産重視論

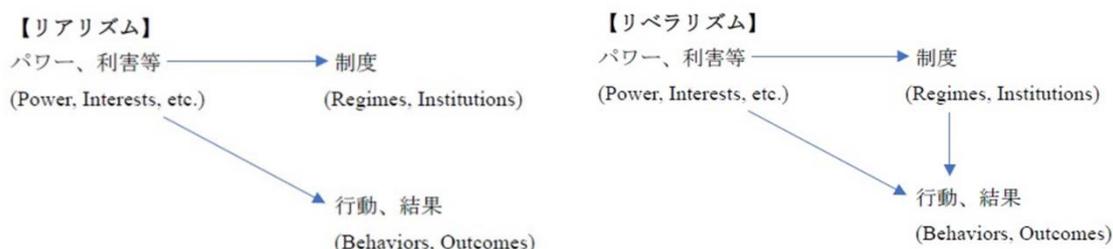
この考え方は、食料安全保障を確保するためには、食料の供給についてはなるべく他国に依存しないようにすべきであって、国内で十分な食料生産を確保することが重要であると考えられる。この考え方の背景には、貿易相手国や国際貿易制度は国民生活にとって重要な食料の取引を任せるに足りないという国際貿易制度に対する信頼感の欠如がうかがえる。

#### ②国際貿易重視論

一方で、食料安全保障を確保するためには、自国内にこだわるべきではなく、国際貿易による輸入に頼ることが望ましいという考え方がある。この考え方の背景には、貿易相手国や国際貿易制度は国民生活にとって重要な食料の取引を任せるに値するという国際貿易制度に対する信頼感の存在がうかがえる。

EUの農産物貿易政策を含め各国の農産物貿易政策については、基本的にこの両者の考

え方の間に存在し (Clapp, 2017; Ewing-Chow and Slade, 2012), その時々の世界情勢等の影響を受けて両者の間で動いていると考えられるが, 国際関係全般についてのリアリズムとリベラリズムの考え方に符合し (大庭, 2004), 国際制度の安定性等国際秩序全般の影響も受ける。ここで, リアリズムとリベラリズムのそれぞれの考え方の違いは, 国際貿易制度を含む国際制度 (Regimes, Institutions) の影響力の大きさについての評価の差と捉えられ, リアリズムと比較してリベラリズムは国際制度がより大きな影響を与えていると考える (下図参照)。近年, 国際貿易制度への信頼感が揺らいできているところ<sup>(4)</sup>, 次項では, 本年度, 世界各国の国際貿易制度への信頼感がますます低下している状況について見ておきたい。



第1図 リアリズムとリベラリズム

注. Krasner(1982)に基づき著者作成。

### (3) 国際関係におけるリベラルな貿易秩序の後退の加速化

第二次世界大戦以降, 世界経済を支配してきたリベラルな国際秩序は弱体化してきており (日本経済新聞, 2024), 特に多国間貿易制度を重視しない傾向が強まってきていると言われる (Financial Times, 2024h)。

WTO 事務局長は, 国際貿易が地政学的な線で分断されはじめているとする (Financial Times, 2024n)。WTO のレポートでは, ウクライナ戦争開始後, モノの貿易は, 地政学的ブロック内に比べブロック外では, 4.2%だけ成長が低かったとし (Blanga-Gubbay and Rubínová, 2024), IMF のレポートも, 地政学的ブロック間の貿易や海外直接投資はブロック内と比較して大幅に減少しているとしている (Gopinath et al, 2024)。

覇権国として第二次世界大戦後の国際貿易制度を含む国際制度全般の担い手であった米国の貿易政策も大きく変化している。バイデン政権下では, 第一期のトランプ政権と同様, 多国間の GATT/WTO を重視せず, また, 二国間や複数国間の FTA も新たに締結することはなかった。ただし, 商務省が半導体, 重要鉱物, 消費者電気製品等についてサプライチェーン・センター (Supply Chain Center) を立ち上げ, 同盟国や友好国とともにどこにリスクや機会が存在するのか検討を開始し (Financial Times, 2024k), また, 同盟国や友好国とともに鉱物安全保障パートナーシップ (Mineral Security Partnership) を立ち上げ

て、希少原材料の協力を改善しようとするなど（Financial Times, 2024p）、同盟国や友好国との貿易関係の強化（フレンドショアリング）のため積極的に動いた。

今般選出されたトランプ大統領は、多国間条約をほとんど破棄し（Financial Times, 2024t）、多国間貿易制度の衰退は加速化するだろうとされる（Financial Times, 2024u）。トランプ大統領が選挙期間中に訴えてきた一律10%~20%の関税等は、WTOの義務違反となる（Financial Times, 2024w）。さらに、自国第一主義を唱道するトランプ大統領は、貿易政策において同盟国であるか否かやFTAを締結しているか否かを区別していない。カナダやメキシコに25%の関税をかけると繰り返し言っており、また、カナダ及びメキシコとのUSMCAを含め全てのFTAを見直しの対象とするとしており（Financial Times, 2025a）、バイデン政権で見られたフレンドショアリングへの配慮も見られない。

#### （4）EUの対応（貿易政策全般）

このように、世界的にリベラルな貿易秩序、特に多国間貿易制度の弱体化が進み、さらに米国においては、同盟国やFTA締結相手国など友好国との貿易関係も軽視する傾向が見られる中で、本項では、EUの農産物貿易政策の変化を検討する前に、EUの貿易政策全般はどのように変化してきているのか見ておきたい。

EUは、元々、オープンな自由貿易が平和及び繁栄の道筋であるとの考え方によって形成されてきた国際組織である（Newman, 2024）。フォンデアライエン委員長は、EUの国際貿易への接し方は米国と異なり、公正でルールに基づいて行いたいと考えており、中国との関係もデカップルではなくデリスクを求めているとした（Financial Times, 2024f）。また、ドイツのオラフ・ショルツ首相やフランスのマクロン大統領も、基本的にWTOを支持しつつ、FTA締結を促進するとしている（Macron and Scholz, 2024）。

しかしながら、米中対立、ウクライナ戦争など、世界情勢が近年大きく変動する中で、EUにおいても地政学的な考え方が猛烈な勢いで復活してきていると言われる（Financial Times, 2024j）。EUの改革及び結束基金担当委員（当時）は、欧州はオープンであり続ける必要があるが、他の誰もがプレーしているゲームをする際には世間知らずではいけない（less naïve）とした（Financial Times, 2024c）。そして、欧州中央銀行のラガルド総裁は、「世界経済が競合するブロックに分裂するのを目撃している」と警告している（Financial Times, 2024x）。元々EUが自律する必要性を強調することが多かったフランスのマクロン大統領は、米国でトランプ大統領が再選されたことを受けて、「世界は草食動物と肉食動物で構成されており、草食動物であり続けることに決定すると、我々は単なる肉食動物の市場になってしまうだろう」とし、欧州は米国と同様、特に防衛と貿易について、自らの利害を第一に守る地域であることが求められると主張するようになっている（Financial Times, 2024v）。

具体的な施策では、一昨年、EUは、重要原材料法（Critical Raw Materials Act）を成立させ、EU産業にとって重要な希少金属等の供給を確保するため、その自給率を3%から

10%に上げる目標を設定し、加盟国による共同購買の実施や、加盟国が地質資源の探索に関する国家プログラムを立ち上げることを求めるなど、国内生産重視（EU においては域内生産重視。以下同じ）の方向に動いている。また、対中貿易政策においては、米国が中国製品に関税をかけたことにより中国政府の補助金を受けた中国製電気自動車が EU になだれ込む懸念があることから、域内での生産を保護するため、昨年 10 月、中国製電気自動車への最大 45%の関税をかけることを決定したほか（Financial Times, 2024r）、中国からの合板へアンチダンピング調査を開始するなど（Financial Times, 2024q）、より強硬な手法を採るようになってきている。

ただし、EU は国内生産重視に一辺倒に傾いているわけではない。欧州委員会の依頼で、欧州中央銀行前総裁でイタリア前首相のドラギ氏がまとめたレポートでは、経済安全保障を向上するため、EU は重要原材料へのアクセスを確保し、重要なバリューチェーンを守る必要があるとして、重要なパートナーと FTA を締結して供給を確保する必要があるとしている（Draghi, 2024）。そして貿易担当委員は、就任前の欧州議会の承認プロセスにおける書面での質疑応答（European Parliament, 2024 b）において、EU はグローバルな経済に深く組み込まれており、激動する地政学的な世界情勢を踏まえつつ、できる限り開かれた経済を維持し、また、友好国との重要なサプライチェーンを発展させるとしている。このように、EU は二国間や複数国間での国際貿易制度を重視する姿勢を維持しており、この点で、自国第一主義を掲げ、友好国との FTA も軽視する米国トランプ政権の姿勢とは異なっている。

#### （5）EU の対応（農産物貿易政策：食料安全保障関係）

前項で述べたように、EU は、貿易政策全般においては、希少金属の貿易や対中政策などにおいて国内生産重視の方向に傾く一方で、FTA の締結等を通じて、少なくとも二国間や複数国間の貿易を通じた友好国との協調を図ろうとしている。本項では、農産物に係る貿易政策について考え方の変化は見られるのか、特に、第 2 項で述べた国内生産重視論と国際貿易重視論の間での移動は見られるのかについて検討したい。

そもそも、今世紀に入って EU にとって十分な食料を生産することはもはや課題ではなくなり、食料安全保障を主として途上国の問題として解釈しているとされる（Cardwell, 2012: 281）。その後、米中対立、新型コロナ禍、ウクライナ戦争と国際政治情勢が大きく変動し、今年度においては、米国でトランプ大統領が選出されるなど更に変動し、また、昨年 6 月上旬に実施された欧州議会選挙（5 年ごとに実施される）において右派ポピュリズムが伸長するなど域内政治情勢も変動したが、結論を先に述べると、EU において、国内生産重視論と国際貿易重視論の間での移動は見られず、食料安全保障についての考え方の変化は見られない。

欧州議会選挙後の 6 月末に EU 加盟国首脳で構成される欧州理事会が提示した今後の EU の政策の方向性を示す 2024 年から 2029 年にかけての戦略アジェンダ（European

Council, 2024) を、前回の 2019 年から 2024 年にかけての戦略アジェンダ (European Council, 2019) と比較して見ると、今回は前回には使われなかった食料安全保障という言葉が使われている。しかしながら、引き続き確保する (continues to ensure) とされているのであり、また、ここでの食料安全保障は域外の途上国を含めた世界の食料安全保障であると考えられる。また、農業担当委員は、就任に当たっての欧州議会の承認プロセスにおける書面での質疑応答 (European Parliament, 2024a) において、EU 及び世界の食料安全保障に貢献するとしているが、気候変動や環境への悪影響を減らすための対応が求められるとする環境政策について述べる文脈で言及されているのであり、また、「引き続き」貢献するとしているのであって、国内生産重視論への傾きは見られない。

以上のように EU において農産物貿易政策についての考え方の変化は見られない理由として、以下の要因が考えられる。

まず EU は、2010 年以来、食料の純輸出地域であり、EU は繰り返しこの純輸出地域であるという状態を強調してきている。EU は、飼料など輸入に依存している農産物があることは認識しつつも、域外との貿易が食料安全保障にとって重要な役割を果たしており、貿易を制限する政策は気候変動や経済的な衝撃に対する脆弱性を増すことになるとしている (EFSCM, 2023)。元々 EU 加盟国は、EU という単一市場によって EU 域内の異なる土壌や気候の地域からの多様な農産物を安定的に供給されることができているのであり、逆に各 EU 加盟国が国内生産重視論を強調し過ぎると各加盟国は自らの食料安全保障を確保できないことになりかねない。また、EU は第二次世界大戦後に欧州の平和及び繁栄を目的として関税同盟という国際貿易制度として発足し、その後統合を深めるという経緯を経てきており、国際貿易制度が制度の根幹に位置付けられている。ゆえに自らの存立基盤でもある国際貿易制度を重視して行動するという伝統があり、この根強い考え方も影響していると考えられる。

なお、昨年 6 月、ウクライナの EU 加盟交渉が開始されているが、新農業委員は、ウクライナが加盟すると、CAP 農業予算の配分等について困難な調整を行う必要があるとしつつも、食料安全保障の観点では、大豆といったプロテイン穀物の南米などの地域への依存を減らす助けにもなると評価している (Financial Times, 2024z)。

ところで、近年、EU においては欧州議会を中心に農業分野における環境規制強化に反対する議論の中で、食料安全保障という概念が持ち出されることが多くなってきている。しかしここで食料安全保障という言葉を使って行われている主張は、域内での農産物を増産すべきという国内生産重視論というより、域内における農業生産活動による農村維持などの多面的機能を確保すべきという趣旨のものであり、むしろ多面的機能の概念に関係してくるものだと考えると、この点については、次節で検討することとしたい。

### 3. EU における多面的機能政策

本節においては、まず、農業・農村の有する多面的機能に係る政策を検討するに際して重要と考えられる「埋め込まれた自由主義 (Embedded Liberalism)」の考え方を概述し、この考え方を踏まえつつ、EU の多面的機能に係る政策形成に影響を及ぼす多様な行為主体 (アクター) の考え方を検討し、その後、実際の EU の農産物貿易政策の動きを見ていきたい。

### (1) 埋め込まれた自由主義の考え方

戦後目指された自由貿易体制は、レッセフェールという自由放任主義ではなく、各国政府による国内市場への介入と共存するような形で整えられた「埋め込まれた自由主義 (Embedded Liberalism)」(Ruggie, 1983) であるとされる。この「埋め込まれた自由主義」では、戦後の自由貿易体制を、多国間主義による自由主義経済秩序の維持という国際的な規範と雇用や経済成長を保障するための国内市場への政府による介入という国内経済政策の独立との間の相克を回避する「妥協」の産物であると考えられる。この「妥協」に際して、各国は、対外的には自由経済体制を支持しつつ、国内的には各国の政治状況、経済状況、社会的要請に見合うように市場への介入を行う「福祉 (welfare) 政策」を実施し、これにより国内の安定を図ってきたとされる。一方で、貿易自由化を更に進展させることについても、国内の「福祉政策」と矛盾しない範囲で進められ、ゆえに開放的な貿易体制を保つ政府ほど、国内的にも手厚い「福祉政策」を行い、弱者対策を行っていると考えられる (古城, 2017:189 ; 飯田, 2007:103 ; Cameron, 1978)。ちなみに、国内で十分な「福祉政策」を実施する余裕のない途上国は、GATT/WTO の義務の多くが免除されている。

農業分野においては、農産物貿易自由化の要請と、農業分野の「福祉政策」、すなわち農業・農村の有する多面的機能を維持・促進するための政策的支援の要請が拮抗し、両者の共存を図る必要があった。ここで、GATT/WTO において両者の共存のために設けられた指標が「緑の政策」である (Wolfe, 1998)。

GATT ウルグアイラウンドにおいて農産物貿易自由化を迫られた EU にとっては、両者を共存させるための方策が直接支払いであった。しかしながら、WTO ドーハララウンドにおいては、GATT ウルグアイラウンドを踏まえて導入された EU の直接支払いも、農産物輸出国から市場歪曲効果が大きいと糾弾されることとなった。ここで、EU は、直接支払いは EU の農業分野への「福祉政策」として必要欠くべからざるものであると考え、これを正当化する理由として「多面的機能」の概念を提起している。ただし、EU は、平行して、この直接支払いを改善するために、生産とデカップルする単一直接支払い (Single Farm Payment) を検討している。そして、この改善策が WTO ドーハララウンドにおいて「緑の政策」として受け入れられることが分かると、EU は急速に多面的機能のアイデアに興味を失ったとされる (Potter, 2015: 117)。

このように、EU は GATT/WTO における累次のラウンド交渉を通じて、農産物貿易自由化を行ってきたが、その際に、農産物貿易自由化という国際的な要請と、農業・農村への政策的支援の要請を調整し、「妥協」点を探っており、「埋め込まれた自由主義」という

考え方に沿った行動を行ってきたと考えられる。EUは現在、GATT/WTOの場では多面的機能の概念を訴えることはなくなっているが、FTA締結等による農産物貿易自由化に対応する域内対策を検討するに際しては、依然として「埋め込まれた自由主義」の考え方に沿った形で、農業・農村への政策的支援を検討し、農産物貿易自由化と農業分野への「福祉政策」との調整・妥協を図ろうとしている。次項においては、この調整・妥協のプロセスに係る主要な行為主体（アクター）の考え方について見てみたい。

## （2）多面的機能政策に係る行為主体（アクター）

食料安全保障政策については、域内市民に安定的に食料を供給することが目的であることから、基本的に、客観的な農産物の生産状況、消費状況、備蓄状況、流通状況等を前提に、主として欧州委員会が専門的に判断することになる。しかしながら、多面的機能政策については、農産物貿易自由化の要請と農業分野への「福祉政策」との妥協点を見出すことが目的であることから、欧州委員会は様々な分野の様々な利害関係者等と調整する必要がある、それぞれの利害を代表するアクターが影響を及ぼすことになる。

ここで、EUの多面的機能政策に係るアクターとしては以下の者が考えられる。

### 1）欧州委員会

共通通商政策については、基本的に欧州委員会の専権事項である。また、FTA交渉についても、事前のFTA締結の影響調査、交渉の範囲などを定めるスコーピング作業、実際の交渉等重要な過程において欧州委員会が主要な役割を果たしている。また、農業分野への福祉政策の重要な部分を占めるCAPについても欧州委員会と各国の共管であり、欧州委員会も大きな役割を果たしている。以上、多面的機能政策については、まずは欧州委員会の考え方が大きな影響を及ぼしていると考えられる。

### 2）閣僚理事会

閣僚理事会は、EU加盟国の担当大臣により構成され、EU加盟国の利害が反映される場である。FTA交渉においては、欧州委員会からの交渉開始の提案に対して、欧州委員会に対して交渉指令を発出し、そして交渉結果を承認して調印する権限を有している。この承認のプロセスは、閣僚理事会に対して交渉結果に対する拒否権を与えるものであり、閣僚理事会の判断は交渉の成否に影響を及ぼすことになる。

### 3）欧州議会

欧州議会は、FTA等の交渉過程において欧州委員会から累次報告を受けることとされており、欧州委員会が交渉し、閣僚理事会が調印したFTA等を最終的に批准する権限を有している。この批准のプロセスも、欧州議会に対して交渉結果に対する拒否権を与えるものであり、欧州議会の判断は交渉の成否に影響を及ぼすことになる。

ここで、欧州議会は、様々な会派に分かれており、また、農業分野など特定の利益団体等の利害を代表するグループも存在する。農産物貿易政策に対し影響を及ぼす可能性があるグループや会派としては以下のようなものがある。

#### ①農業グループ<sup>(5)</sup>

EU は農産物純輸出地域となったが、北米、南米、オセアニア地域、旧ソ連構成国等と比較すると農業分野での競争力が弱く、基本的に農産物貿易自由化に反対の姿勢を示すことが多い。農業グループは欧州議会における大勢力ではないが、最近では、農民が、投入財コストの上昇を背景に、欧州各地で①環境規制強化と②FTA 締結に反対を訴えるデモを行い、これが欧州議会で伸長する右派ポピュリズムと連動することを懸念した欧州議会における最大会派の欧州人民党（EPP）に影響を与え、結果として農業分野における環境規制が緩和されることになるなど、一定の政治的影響力を有している。

#### ②工業グループ<sup>(6)</sup>

分野ごと国ごとに競争力に違いがあることから一概には言えないが、輸出市場の拡大等を目指して FTA 締結等を推進しようとするものが多く、農業グループと比較して貿易自由化に前向きである。なお、相手国の工業品市場への輸入自由化を求めると、相手国からは農産物の貿易自由化を求められることが多く、結果として農産物分野においても貿易自由化を進めざるを得なくなるというのが EU における FTA 交渉の基本的な構図である。

#### ③環境グループ<sup>(7)</sup>

環境グループは農業分野においても環境対策を強力に推し進めるべきと考えており、域内の農業分野における環境対策については、環境対策の負担が重過ぎると批判的な農業グループと厳しく対立してきた。しかしながら、環境グループは、域外各国の農業分野における環境対策は EU 以上に不十分であると考えており、これらの国からの農産物の輸入が増大することになる FTA 締結等に対しては、農業グループと同様反対している。

#### ④右派ポピュリズム<sup>(8)</sup>

基本的に、移民や難民だけでなく、経済面においても強い国境を形成しようとすると言われ（Financial Times, 2024i）、国境と市場を閉ざす傾向にあると言われる（庄司, 2018）ことから、その影響力を考慮に入れる必要がある。なお、オランダでは農業グループとの連携が見られたが、ポーランドでは連携しておらず、農業グループとの関係は加盟国ごとに様々である。

#### ⑤左翼グループ<sup>(9)</sup>

欧州議会において、FTA 締結への反対勢力は、環境グループ及び左翼グループだと言われており（Financial Times, 2024l）、その影響力を考慮に入れる必要があると考える。

#### 4) EU加盟国議会

EUと加盟国の共管の項目が含まれるFTA（混合協定）については、欧州議会の批准に加えてEU加盟国の議会の批准が必要である。しかしながら、農産物等のモノの貿易についてはEUの専管事項であって加盟国議会の批准を受ける必要がなく、実際に、EU専管の分野についてのみEUの手続きが終了すると暫定的に適用することになる場合が多いので、EU加盟国議会の大きな影響は及ばないと考えられる。

#### (3) EUの対応：農産物貿易政策：多面的機能関係

本項では、前項で挙げたアクターについて、昨年6月上旬に実施された欧州議会選挙を経て勢力図にどのような変化があったのか、それがEUの多面的機能に係る農産物貿易政策にどのような影響を及ぼしているのか、そして実際のEUの行動がどのように変化しているのか、変化していないのか等について検討する。検討対象は、主としてメルコスールとのFTAとする。このメルコスールとのFTAは、締結されるとEUがこれまで締結したFTAの中で最大の市場規模を創出することになり経済的な影響が大きく、また、メルコスール加盟国はEUと比較して農産物分野の競争力が強い一方で、EUはメルコスール加盟国の環境政策がEUと比較して緩いと問題視していることもあって、農産物貿易政策に関してアクター間の考え方の違いが大きく、争点が明瞭に映し出されている。なお、交渉が締結最終段階まで長年にわたって紆余曲折して難航してきており、今後のEUの貿易政策の変化の方向性を示す試金石ともいえると考えられる。

#### 1) 各アクターの影響

貿易政策に限らず、現在の欧州政治の主流をめぐる対立は、移民対策や人権問題をめぐるものもあるものの、決定的な対立は環境政策をめぐるもので、環境グループと欧州のライフスタイルを維持したい右派ポピュリズムの衝突であると言われる（Financial Times, 2024g）。欧州議会選挙においては、この両者の勢力図に変動があった。前回の2019年の結果と比較して、右派ポピュリズム政党が全体の5分の1から4分の1へ議席数を伸ばした。一方で、環境グループは2019年の71議席から52議席に減らし、前々回の2014年と同じ議席数となった。

環境グループは、前述のとおり、基本的にメルコスールとのFTA締結には反対の姿勢を取っている。その理由は、これまで強化してきたEU域内の環境規制と比較してメルコスール加盟国の環境規制が弱く、FTAを締結するとEUレベルの環境規制を守らずに生産された農産品の輸入が増大するというものである。ここでEU域内の環境規制に関しては、欧州議会の主流であるEPPは、昨年、欧州議会選挙において右派ポピュリズムが伸長することを懸念して、既に欧州議会選挙前に環境規制を緩和している。農業分野については、域内各国に農業制限目標を定めるよう求めた指令を撤回し、農家に補助金を交付するCAPの要件を緩和したほか、温暖化効果があるメタンガスについて、農業分野での排出削減目

標の導入も見送っている。欧州議会選挙において、環境グループの議席数が減少し、一方で環境政策に反対する右派ポピュリズムの議席数が伸びており、更なる環境政策の後退の可能性もあるが、フォンデアライエン委員長は、欧州議会において環境グループの支持を得て再選されており、同委員長が欧州議会承認を求める際の誓約においては（European Commission (2024b)）欧州のグリーン・トランジションは継続するとしている（stay the course on Europe's green transition）。ただし、新規にクリーン産業ディール（Clean Industrial Deal）を提言し、農業から工業までより多くの投資が必要であるとして、新規に競争力基金（European Competitiveness Fund）を提案するなど、環境規制を強化するより、グリーン・トランジションを促す振興政策を強化する方向に変わってきている。少なくとも当面、環境規制が後退することはあっても、強化されることはなさそうである。このような域内の環境政策は、域外の国における環境規制への要求水準を下げることに伴い、ゆえに FTA 締結に対する反対も緩和する可能性があると考えられる。

一方で、欧州議会選挙において大きく勢力を伸ばした右派ポピュリズムは、フランスにおける右派ポピュリズムの国民連合（RN）は新規の FTA に反対するとしているが、右派ポピュリズムの掲げる政策はバラバラであるとされ（Financial Times, 2024i）、欧州の右派ポピュリズムは統一会派を組んでいるわけではない。また欧州の右派ポピュリズムは、農業分野を始めとして環境基準を緩和することには熱心であるが、域外において環境基準を執行することには興味がほとんどなく、特に保護主義者というわけではないと言われる（Financial Times, 2024l）。したがって、欧州議会での極右の伸長による貿易政策への影響は大きくないのではないかと考えられる。

左翼は、健康、農家及び気候を犠牲にして大企業の利益を優先するものであるとして反対している（The Left in the European Parliament, 2024）。ただし、欧州議会選挙における議席数の変化はほとんどないものの、大勢力ではない。

農業グループは、農産物加工分野など輸出に熱心な分野もあるものの、特にメルコスールとの FTA については、メルコスール加盟国が農業大国であり締結により農産物の輸入が増えることが懸念されるので、締結に強く反対している。なお、メルコスールとの FTA 締結交渉における特に大きな争点は、フランスとブラジル間での食肉に係る貿易自由化であるとされる（日本経済新聞, 2024）。

一方で、工業グループは、自動車を始めとして、化学製品、医薬品、その他工業品の輸出増が期待できること、また希少金属等重要原材料の安定的な供給を図る上でも重要であるとして、全体としては締結することを強く求めている。

以上、欧州議会における各アクターの考え方及び欧州議会における勢力の変化を極大雑把にまとめると下表のとおりである。それぞれの会派の大きさや欧州議会選挙における増減を考慮に入れると、賛成派と反対派の勢力はほぼ拮抗しているのではなかろうか。

第1表 各アクターの考え方等

	農業グループ	工業グループ	環境グループ	右派ポピュリズム	左翼
基本的な姿勢	反対	賛成	反対	中立的	反対
議会での勢力等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 欧州議会において大勢力ではない</li> <li>・ 欧州委員会に参画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 欧州議会選挙で中道右派の EPP は議席数を増やす (+)</li> <li>・ 欧州委員会に参画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 欧州議会選挙で議席数を減らす</li> <li>・ 欧州委員会に参画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 欧州議会選挙で議席数を増やす</li> <li>・ なお欧州委員会への参画は限定的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 欧州議会において大勢力ではない</li> <li>・ 欧州委員会に参画せず</li> </ul>

資料：筆者作成。

次に、閣僚理事会を通じて反映されることとなる各国の意向を見てみたい。FTA については、少なくとも人口の 35%以上を占める 4 か国以上の反対があれば承認されないこととなる。

まず、EU 加盟国の 2 大国である仏独の状況を見てみると、EU の主要国であるフランスのマクロン大統領は、昨年前半においては、農家への財政支援を増やすことを求めつつも (Financial Times, 2024a)、上記のとおり FTA 締結を促進するとしていた。しかしながら、国内で勢力を伸ばす右派ポピュリズムの RN が反対しており、農家によるデモが続くせいもあるのか、メルコスールとの FTA に対しては反対を強く表明している。なお、この反対については、貿易協定に対するフランスの伝統的なパフォーマンス的な反対とは異なって、本物 (genuine) であるとも評されている (Financial Times, 2024s)。

一方で、ドイツのショルツ首相は、引き続きメルコスールとのものを含め FTA を推進すべきとの立場である。

その他の国はどうであろうか。昨年 9 月に 11 か国の EU 加盟国がメルコスールとの FTA を締結するよう求めている (Financial Times, 2024o)。一方で、オーストリアが反対し、アイルランドやオランダも賛成していない。ポーランドは、国内の工業界はこの FTA を支持していることを認めつつ、我々にとっての優先事項は農業市場の保護になったとして、協定をブロックすることを試みるとしている。イタリアは、反対するかどうかは公表していないが、FTA を締結するに当たっては農家への補償を求めているとされる (Financial Times, 2024y)。

## 2) 欧州委員会の行動：FTA 調印

以上のように、各アクターの考え方を見ると、欧州議会、加盟国 (閣僚理事会) とともに、明確に賛成派が多数であるとは言えず、賛否両サイド間での激しい議論が絶えない状況であったが、昨年 12 月、最終的に欧州委員会はメルコスールとの FTA を締結している。

元々「深い」FTAにより経済的、政治的統合を進めてきたEUにとってFTAは政治経済の基盤であり、また、米国と比較してGDPに占める貿易の割合が高いEUにとって、国際貿易を促進して欧州の経済力・政治力を維持・強化するためにFTAを締結することは重要であった（Financial Times, 2025c）。また、中国が南米と接近し、一方でEUと中国との間で緊張が増してきている中で、メルコスールとのFTA締結は仲間づくりのため地政学的な重要性も増してきていた。これが欧州委員会をして、域内の抵抗が強いにもかかわらず農業大国が集まるメルコスール相手にFTAを締結する決断をした理由であると考えられる。なお、EUはメルコスールとのFTAを締結後、更に、EUへの農産品の輸出増も予想されるメキシコとのFTAを締結し、また、マレーシアとのFTA交渉を再開している（Financial Times, 2025b）。このように、EUにおいて、WTOに比較して次善の策ではあるものの、自由貿易体制を象徴するFTAを締結することは重要であるという考え方は根強いものであると考える。

ここで、EUの市民一般の意識を見ておきたい。2024年初頭に実施された世論調査（Eurobarometer）では、EU加盟国の市民の10人に6人以上が国際貿易から利益を得ていると考え、この割合は2019年の調査から増えている。また、国際貿易におけるEUの役割に対する強い支持がうかがえ、74%の市民は、加盟国の貿易利害を守るために、EUは加盟国が自ら行動するより効果的であると考えている（European Commission, 2024a）。このように、EU市民は、FTA反対を訴える農家デモに対しては日常生活に支障をきたす可能性もあるにもかかわらず寛容であり同情的でもあったが、農業グループと異なって、国際貿易に対しては肯定的に捉えていることが伺える。このようなEU市民一般の意識も欧州委員会の意思決定に影響を与えているのではなかろうか。

### 3) 欧州委員会の行動：今後の域内調整

今後のプロセスであるが、上記のとおり、フランスほか複数の加盟国が反対しており、閣僚理事会の承認は確実とはいえない。また、欧州の農業団体と環境団体は、既に協定への反対のために動員するとしており（Financial Times, 2024y）、賛成派が圧倒的とは言えない欧州議会で批准を取り付けることも簡単ではないだろう。

ここで、第1項で述べた「埋め込まれた自由主義」の考え方に基くと、FTAに反対する域内の各アクターの理解を得るためには、「福祉政策」を充実させることが重要になってくる。

昨年春先の農家デモに対し、フランス、ポーランドその他の東欧諸国の農業大臣は、これを鎮めるためにCAPの増額を求めている（Financial Times, 2024b）。また、マクロン大統領は、農家のデモに対し、農家に対してより財政支援することを誓うことで反動を鎮めようとしたとされる（Financial Times, 2024a）。イタリアは、上記のとおり今般のメルコスールとのFTA締結に当たって、農家への補償を求めている。

一方で、欧州委員会が依頼して作成された Draghi (2024)においては、農業分野に限定しているわけではないが、生産性成長と社会的包摂（social inclusion）は手をつないで進む必要があるとして（これまで）政策決定者はグローバリゼーションが及ぼしたとされる社会的結果、特に労働収入への影響に対して鈍感過ぎたとしている。

以上のように、農業分野への補助金を充実させることへの加盟国からの要請は増してきており、これら要請を欧州委員会も認識しているが、一方でEUの財政事情は非常に厳しく、増額することも難しそうである。

まず、歳入面で、EUの財源を増やすことは非常に困難な状況である。現在、EUの財源の3分の2以上が国民総所得（GNI）に応じて加盟国から徴収されるものであるが、各加盟国の懐事情等を考えるとこれを増やすことは非常に困難である（Financial Times, 2024d）。EU加盟国にとって、特にウクライナ戦争が勃発している現在、NATOによる軍事安全保障は最重要の政策課題である。2024年末現在、北米及び欧州諸国中心に32か国で構成されるNATOにEU加盟国27国のうち23か国が加盟しているところ、NATO加盟国はGDP比2%としている防衛費の目標（2024年末現在この目標を達成している国は32か国中23か国）を2030年までに3%に引き上げることを検討しているが（Financial Times, 2024aa）、トランプ大統領からは更に5%を増やすことを求められていて（Financial Times, 2024ab）、EU加盟国の防衛費負担は増えるばかりである。EUにおいてリーダーシップが期待されてきたドイツ及びフランスは、それぞれ景気が悪い上に、政治的に大きく混乱している。更にフランスの財政状況は悪化して国債の評価がギリシャを下回ったとされる。EUへの拠出金の増額は期待できない。

なお、新型コロナ復興基金として、一時的にEUとしての共通債務による基金が造成されたことがあるが、EU財政への純拠出国の抵抗は大きく、これまでのところあくまでも一時的な措置とされている。

一方で、支出面では、EUの優先課題は、European Commission (2024b)に見られるように、産業競争力の強化対策、デジタル移行対策及びこれと関連するグリーン・トランジション対策並びに防衛力強化である。グリーン・トランジション対策については、農業分野も含まれているが、あくまでもグリーン・トランジションに必要なものに限定されよう。第2節で述べたように、食料安全保障面で懸念を抱えていないEUにおいて、仮にWTO等の国際協定との整合性を確保することができたとしても、一般的な農業振興策を増額させることは困難であろう。FTA締結のための「福祉政策」として必要だとしても、グリーン・トランジション対策に必要なもの等の条件が付けられることになるのではなかろうか。

EU本部が所在するブリュッセルで影響力のあるシンクタンクのBrugelは、国境をまたぐインフラ、イノベーション補助、EUにおける環境公共投資、国際的な気候変動資金及び国際的なパートナーシップへの支援といったEUの優先分野への財源を生み出すため、

加盟国の共同支出 (co-funding) を導入することにより CAP への割り当て割合を削減すべきと提言している (Brugel, 2024)。

実際に、フォンデアライエン委員長は、世界のライバルと比較して競争力の改善が遅い状態を改革するため、EU からの補助金を加盟国の経済改革に条件づけることを提起し、具体的には結束基金及び CAP に条件を課すことに利点があるとしていた (Financial Times, 2024e)。フォンデアライエン委員長の諮問を受け、農食分野、市民社会、地方のコミュニティ及び学会といった利害関係者が作成し昨年 9 月に発表されたレポート *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture (2024)* では、財源面で、環境対策への移行を支援するため移行基金 (Just Transition Fund) を CAP の外に設けるとし、また、地方の景観や生物多様性を回復するため CAP の外に *nature restoration fund* を設置するとしているものの、一方で、CAP 本体は、より目標を絞って提供すべきとしている。また、新任の農業担当委員も、EU には多くの政治的優先事項があり、CAP 予算は増えることはないだろうと述べている。そして、農地面積を基礎とした支払いから完全に離れることはないものの、分配を変えることが最も重要な見直しとなるとして、大きな農業ビジネスではなく、低収入の農家に分配を進めることを選択と集中の方針を示している (Financial Times, 2024z)。

#### 4. まとめ

以上、EU の農産物貿易政策の動きについて、食料安全保障政策や多面的機能政策という視点から、主として各方面の対立する要請が明瞭に現れているメルコスールとの FTA 交渉等に焦点を当てて検討してきた。

食料安全保障政策に関しては、世界情勢が大きく変動し、それにつれて希少金属貿易等他分野においては変化が見られる中であっても、EU においては、国内生産重視論と国際貿易重視論の間での変化は見られなかった。

一方で、多面的機能政策に関しては、農業グループ、環境グループ、左翼の反対にもかかわらず、欧州委員会は、メルコスールとの FTA を締結するという判断を行っており、この面でも大きな変化は見られない。ただし、今後、この FTA が発効するには、EU 側では閣僚理事会の承認や欧州議会の批准が必要であり、「埋め込まれた自由主義」の考え方を踏まえると、域内調整のための補助金等による支援を増強することが要請される。しかしながら、EU や EU 加盟国は産業競争力強化のための予算や防衛費など他の優先政策事項を数多く抱えており、農業予算を増額することには大きな困難が伴うと考えられ、選択と集中が求められることになるだろう。

EU においては、ちょうど次期中期予算の議論が始まる時期であり、EU は、米国のトランプ政権の政策の動向や、ウクライナ加盟交渉も念頭に置きつつ、難しい調整を図り、落としどころを探っていくことになると考えられる。フォンデアライエン委員長の出身母体で欧州議会の最大会派である EPP は、自会派から農業委員を出すことにこだわっていた

と言われるが（Financial Times, 2024m），あるいはこの困難な調整を想定してのことかもしれない。

注

- (1) 今日ではEUにおいて「多くの農業政策課題は、貿易、環境、公衆衛生、エネルギー及び財政の課題と結びついてきており、共通農業政策（CAP）は狭い分野的な性格（narrow sectoral character）を失ってきている」（Roederer-Rynning, 2015: 196）と言われる。
- (2) EUの農産物貿易政策がEU域内外から受ける多様な影響については、羽村(2024)を参考にされたい。
- (3) EUにおける食料安全保障政策はFAOの定義を前提にしたものであると考えられるが、本稿においては特に穀物等の量的確保に焦点を当てている。
- (4) 近年世界各国の国際貿易制度への信頼感がますます低下している状況については、羽村(2024)を参考にされたい。
- (5) 本稿においては、中道右派（欧州人民党（EPP: Group of the European People's Party, Christian Democrats））、中道リベラル（欧州刷新（RE: Renew Europe Group））及び中道左派（欧州社会民主進歩同盟（S&D: Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament））の議員のうち、欧州の農家や農業団体の利害を代表してその利害を強く主張する者を農業グループと捉えることとする。
- (6) 本稿においては、中道右派、中道リベラル及び中道左派の議員のうち、欧州の工業界や工業団体の利害を代表してその利害を強く主張する者を工業グループと捉えることとする。
- (7) 本項においては、緑の党・欧州自由連盟（Greens/EFA: Group of the Greens/European Free Alliance）を環境グループとして捉えている。
- (8) 本項においては、欧州保守改革グループ（ECR: European Conservatives and Reformists Group）及び主権国家の欧州（ESN: Europe of Sovereign Nations）に属する議員を右派ポピュリズムと捉えている。
- (9) 本項においては、欧州統一左派連合／北方緑の左派（The Left: The Left Group in the European Parliament - GUE/NGL）に属する議員を左翼グループと捉えている。

[引用文献]

【外国語文献】

- Blanga-Gubbay, Michael and Stela Rubínová (2024) Is the Global Economy Fragmenting?, *WTO Staff Working Paper*: 11 October 2024.
- Brugel (2024) *Unite, defend, grow, Memos to the European Union leadership 2024-2029*.
- Cameron, David R. (1978) The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review*: 72(4).
- Cardwell, Michael (2012) Stretching the boundaries of multifunctionality? An evolving Common Agricultural Policy within the world trade legal order, Joseph A. McMahon and Melaku Gebeye Desta (eds.), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement*, Edward Elgar.
- Clapp, Jennifer (2017) Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense, *Food Policy* 66: 88-96.
- Draghi, Mario (2024) The future of European competitiveness, September 2024.
- EFSCM (2023) Recommendation on ways to improve the diversity of sources of supply, among others between shorter and longer food supply chains, 7 July 2023.
- European Commission (2024a) Special Eurobarometer 544, European' attitudes on trade and EU trade policy, Fieldwork January-February 2024.
- European Commission (2024b) Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029, 18 July 2024.
- European Council (2019) Strategic Agenda 2019 - 2024
- European Council (2024) Strategic Agenda 2024 - 2029
- European Parliament (2024a) Questionnaire to the Commissioner—designate Christophe Hansen, October 2024.

- European Parliament (2024b) Questionnaire to the Commissioner – designate Maroš Šefčovič, October 2024.
- Ewing-Chow, Michael and Melanie Vilarasau Slade (2012) Introduction: Setting the stage: The problem with self-sufficiency and the need for collective food security for a global crisis, Ewing-Chow, Michael and Slade, Melanie Vilarasau (eds.), *International Trade and Food Security*, Edward Elgar Publishing Limited.
- Financial Times (2024a) Farmers storm Paris agriculture fair as Macron promises more help, 25. 2. 2024.
- Financial Times (2024b) Ministers urge EU to increase subsidies as farmers protest in Brussels, 27. 2. 2024.
- Financial Times (2024c) Why Brussels' reform tsar wants a mindset change in EU capitals, 27. 3. 2024.
- Financial Times (2024d) Why a fight over the next EU budget is already starting to brew, 1. 5. 2024.
- Financial Times (2024e) Ursula von der Leyen backs EU budget links to economic reforms, 22. 5. 2024.
- Financial Times (2024f) Why von der Leyen doesn't want to join the US in a trade war with China, 22. 5. 2024.
- Financial Times (2024g) The European elections will be a rough ride for the political mainstream, 1. 6. 2024.
- Financial Times (2024h) Nationalism threatens the world order, 5. 6. 2024.
- Financial Times (2024i) The economic effects of Europe's election, 7. 6. 2024.
- Financial Times (2024j) The EU's post-elections future, 9. 6. 2024.
- Financial Times (2024k) Charting trade chokepoints : a how-to guide, 11. 6. 2024.
- Financial Times (2024l) Europe's rightward swing won't knock trade policy off course, 11. 6. 2024.
- Financial Times (2024m) What von der Leyen's EPP is demanding after its EU election win, 13. 6. 2024.
- Financial Times (2024n) Can globalisation survive the US-China rift?, 7.9. 2024.
- Financial Times (2024o) Eleven EU countries push for conclusion of Mercosur trade deal, 7. 9. 2024.
- Financial Times (2024p) The battle to secure economically critical metals, 9. 9. 2024.
- Financial Times (2024q) EU plywood dumping probe opens new front in China trade dispute, 11. 10. 2024.
- Financial Times (2024r) EU presses ahead with tariffs on Chinese electric vehicles, 31. 10. 2024.
- Financial Times (2024s) Donald Trump's foreign policy plan : embrace unpredictability, 7. 11. 2024.
- Financial Times (2024t) Trump's new world order, 7. 11. 2024.
- Financial Times (2024u) 'Brave new world' : Donald Trump's victory signals end of US-led postwar order, 8. 11. 2024.
- Financial Times (2024v) EU leaders strain for unity after Donald Trump win and German crisis, 8. 11. 2024.
- Financial Times (2024w) Trump's trade plans, ranked from easiest to hardest to execute, 19. 11. 2024.
- Financial Times (2024x) Globalisation is not dead — it's just changed, 23. 11. 2024.
- Financial Times (2024y) EU strikes blockbuster trade deal with Mercosur, 7. 12. 2024.
- Financial Times (2024z) EU's new agriculture chief seeks more funds for small farmers, 11. 12. 2024.
- Financial Times (2024aa) Nato's European members discuss 3% target for defence spending, 13. 12. 2024.
- Financial Times (2024ab) Trump wants 5% Nato defence spending target Europe told, 21. 12. 2024.
- Financial Times (2025a) Five takeaways on Trump's opening trade salvo, 22. 1. 2025.
- Financial Times (2025b) Donald Trump sparks race for trade deals to counter US tariffs, 28. 1. 2025.
- Financial Times (2025c) Trump's new economic war, 28. 1. 2025.

- Gopinath, Gita, Pierre-Olivier Gourinchas, Andrea F. Presbitero, and Petia Topalova (2024) *Changing Global Linkages: A New Cold War?*, IMF.
- Krasner, Stephen D. (1982) Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, *International Organization* :36(2).
- Macron, Emmanuel, and Olaf Scholz(2024) Macron and Scholz: we must strengthen European sovereignty, *Financial Times*, 28. 5. 2024.
- Newman, Abraham (2024) The EU must accept that threats to economic security come from all directions, *Financial Times*, 28. 2. 2024.
- Potter, Clive (2015), Agricultural multifunctionality, working lands and public goods: Contested models of agri-environmental governance under the Common Agricultural Policy, Joseph A. McMahon and Michael N. Cardwell (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar.
- Putnam, D. Robert (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization* :42(3).
- Roederer-Rynning, Christilla (2015) The Common Agricultural Policy: The Fortress Challenged, Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union 7th Edition*, Oxford University Press.
- Ruggie, John Gerard (1983) International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture (2024), August 29, 2024.
- The Left in the European Parliament (2024) [https://x.com/Left\\_EU/status/1864710215687405979](https://x.com/Left_EU/status/1864710215687405979), Dec 6, 2024, (2025年1月31日参照)
- Wolfe, Robert (1998) *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime*, UK: Palgrave Macmillan.

【日本語文献】

- 飯田敬輔 (2007) 『国際政治経済』東京大学出版会.
- 大庭三枝 (2004) 「東アジアにおける食料安全保障協力の進展」『国際政治』135 : 24-42.
- 古城佳子 (2017) 「国際関係における富の配分」久米郁夫・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝『補訂版 政治学』有斐閣.
- 庄司克彦 (2018) 『欧州ポピュリズム』筑摩書房.
- 日本経済新聞 (The Economist) (2024) 「リベラル国際秩序、崩壊寸前」2024年5月14日.
- 日本経済新聞 (2024) 「EUと南米、FTA交渉大詰め」2024年12月6日.
- 羽村康弘 (2024) 「EUの農産物貿易政策等の方向性についての政治的要因等の検討」農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策]研究資料 第7号 令和5年度カントリーレポート: EU, フランス, ロシア』.

## 第2章 英国の農業・食料部門を取り巻く諸課題

—環境と生産の両立，労働等に着眼して—<sup>(1)</sup>

桑原田 智之

英国においては、従前 EU 加盟国として EU の共通農業政策（Common Agricultural Policy; CAP）に基づき農業政策が展開されてきたが、EU からの離脱後は、2020 年 11 月に制定された英国農業法 2020（Agriculture Act 2020）に基づき、新たな農業政策への移行が進められている（同法等で示された EU 離脱後の英国農業の方向性等については桑原田（2021）参照）。

英国においては、連合王国構成国であるイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに対して農業政策の立案等は権限委譲されており、各構成国においてそれぞれ異なる農業政策の展開が図られている。

本稿においては、まず第1節において、2024年に発足した労働党政権に引き継がれた英国における新たな農業政策の方向性について概観する。続いて第2節では、環境重視の新たな政策体系の導入と農業生産の両立との観点から、政府、主要政党、環境・農業団体の見解について整理するとともに、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用とのトレードオフの実際について確認する。続いて、農業支援予算の推移（第3節）、ELMの課題（第4節）を論じた上で、第5節では、環境課題と同様に、食料安全保障・食料生産に圧力を与え続けていると英国政府により認識されている労働の課題について論述する。

### 1. 英国における新たな農業政策の方向性

英国全体のうち、農地面積において約5割、農業所得において約7割を占めるイングランドに特に着眼すると、新たな農業政策への移行は、2021年1月1日から2027年末までの農業の移行期間（agricultural transition period）を通じて実施されており、この期間を通じて、CAP下での主要な農業支援手段である直接支払いを段階的に縮小の上廃止し、「公的資金を公共財に（public money for public goods）」の考え方の下で、環境土地管理（Environmental Land Management; ELM）スキーム等の導入が進められている。

EUからの離脱後の新たな農業政策の展開における直接支払いの取扱いやその他の支援施策の実施状況は各構成国において相違しており、直接支払いについては、イングランド及びウェールズにおいては徐々に縮減の上で廃止、スコットランドにおいては少なくとも近い将来においては、簡素化しつつ存置、北アイルランドにおいては、経営体へのセーフティネット提供と、効率性・競争力の阻害要因とならないこととの間でいかにバランスを取るかとの観点から見直しが図られている。これら各連合王国構成国における政策展開の相違等に係る詳細は、桑原田（2019）における第3表（連合王国構成国におけるデカップ

ル所得支持政策への評価)、第4表(連合王国構成国におけるデカップル所得支持見直しの方向性)、第5表(連合王国構成国におけるデカップル所得支持政策見直しの時間軸)等を参照。

イングランドにおいて、直接支払いの縮減・廃止に伴い、直接支払いに代わり農業支援の大部分を占める形で徐々に導入の拡大が進展している ELM スキームは、その主要な構成要素として、持続可能な農業インセンティブ (Sustainable Farming Incentive; SFI)、カントリーサイド・スチュワードシップ (Countryside Stewardship; CS)、景観回復 (Landscape Recovery) の3要素が挙げられる(第1表)。

イングランドにおける農業支援は、この ELM スキームに係る施策のほか、農業の生産性向上、技術革新、研究開発、家畜の健康・福祉向上のための助成等が行われている(ELM やその他の農業支援施策に係る詳細は桑原田(2021)第9表等参照。なお、農業の移行期間開始時点と比べて、第1表のとおり ELM の構成要素に変化が生じていることに留意が必要である)。

第1表 ELM を構成する主要3施策の概要

ELMの施策名	概要
持続可能な農業インセンティブ (Sustainable Farming Incentive)	・食料生産と並行して自然環境を維持・向上させる持続可能な農業方法を採用・維持する農業者に対して行われる支払い。具体例として、土壌の質の改善、生垣の植栽。
カントリーサイド・スチュワードシップ (Countryside Stewardship)	・農地において先進的な環境保全に取り組む農業者・土地管理者を支援することを目的として、特定の場所、地物(features)、生息地に関連して、よりのを絞った活動に対して行われる支払い。 ・自然の生息地の保護・強化、水質保全、生物多様性の滋養に資する複合的で長期的なプロジェクトに対して資金を提供する。 ・「カントリーサイド・スチュワードシップ・プラス」を通じて、土地管理者に対して、地域全体の活動を連携させるための追加的なインセンティブが付与される。
景観回復 (Landscape Recovery)	・自然環境を強化するための、オーダーメイドの長期的かつ大規模なプロジェクトに対して行われる支払い。 ・生物多様性滋養、景観保護、環境に係る課題への対処を行う重要な機会を農業者に提供。

資料：Coe (2024) , Defra (2024a) を基に筆者作成。

## 2. 環境重視の新たな政策体系導入と農業生産の両立

このようにイングランドにおいては、農業生産を行う農業経営体の収支を直接に下支える直接支払いの縮減・廃止や、環境重視の支援施策である ELM の導入等で特徴づけられる新たな政策体系の導入が展開されている。

一方で、英国にとって農産物・食品の主たる輸入元である EU からの離脱に伴う英国・EU 間の非関税障壁出現、また、近年においては、ロシアによるウクライナ侵攻等の国際情勢を踏まえて、英国における食料の調達リスクが従前に比べて高く意識されるようになり、英国内においても食料安全保障、農業生産への関心が以前に比べ高まっている。英国政府は、国内におけるこのような関心の高まりを受け、EU からの離脱後の新たな農業政

策の下で、(英国内で必要となる食料のうち)国内で少なくとも60%の生産が確保され続けるようにするとの方針を示した(Defra, 2024b)。

このような中で、環境重視の支援施策であるELMの導入等で特徴づけられるイングランドの新たな農業政策に関しては、特に農業生産と環境の両立において、政府・主要政党・関係団体においてどのような見解が有されているのであろうか。本節ではこの点について論述する。

### (1) 農業生産と環境の両立に係る英国政府の見解

2024年12月に英国政府が公表した英国食料安全保障レポート2024(United Kingdom Food Security Report 2024)においては、ELMに代表される農業環境スキーム(Agri-environmental schemes; AES)と食料生産との関係について、以下のとおり述べられている。同レポートは、保守党政権下で導入されたELM等の政策体系について、労働党政権下で食料安全保障との関係で見解が表明されるものであり注目が必要と考えられる。

- a. AESが食料生産に与える様々な影響を解明するためには、更なる研究が必要である
- b. AESのうちいくつかの施策は、被覆作物<sup>(2)</sup>への支援など持続可能な食料生産(手法)を支援する直接的な対策を通じて、食料生産に対して直接的な影響を与える。土壌の健全性を向上させることで、洪水や干ばつに対する強靱性を高め、それゆえに、異常気象の期間においても英国国内の食料生産を守ることに貢献する。AESのそれ以外の施策は、自然のレジリエンスを強化させることを通じて食料生産に対して間接的な効果を有する施策が存する。
- c. AESは、農業者が生産性の低い土地で収入を得られるようにすることで、農業者や土地管理者が食料生産だけでなく環境にも貢献できるよう支援している。これには、動植物種や受粉媒介者をサポートする野草牧草地の生成も含まれる。
- d. 場合によっては、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用との間にトレードオフが生じることもある。土地の種類は、(筆者注:このトレードオフにおいてどのような土地利用形態を採用するかについて)決定要因の一つとなる。

このように英国政府は、農業生産と環境の両立に関して、ELMに代表されるAESは、持続可能な食料生産(手法)の支援、自然のレジリエンス強化、環境に資する土地管理の維持等を通じて、直接・間接に食料生産に(正の)効果を有するとしつつ、場合によっては、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用との間にトレードオフが生じることもあるとの見解を示している。

### (2) 農業生産と環境の両立に係る主要政党の見解

主要な政党における、農業生産と環境の両立に係るスタンスを確認すると、総じて、両立の重要性への認識において各党ともに共通しており、これを実現する手段について、保守党政権下で導入されているELMを中心とした農業支援施策を活用すること、そして、

予算措置がより手厚くなることで、この両立がより図られるとの考え方で一致している。

以下では、農業生産と環境の両立に係る主要各党の見解を論述する（第2表は、農業生産と環境の両立に係る主要各党における見解を整理したもの）。

### 1) 両立に係る保守党の見解

2024年7月の総選挙に際しての保守党マニフェスト（Conservative and Unionist Party, 2024）においては、「イングランドにおいては、ほぼ半数の農業者が ELM スキームに参加し、食料安全保障と持続可能な農業への投資に最適な支援施策を選択している」とした上で、2024年に始まる議会会期（2024-29年）において、英国全体で10億ポンドの農業支援予算の増加方針を示し、この予算措置の増額により、「農業者は、ELM への取組維持に加え、国内の食料生産促進のために追加的に提供される補助金を活用することが可能になる」、高地農家などを含む「全ての農業者にとって、私たちの計画が機能するよう、これまでの取組を基盤として構築する」との考えを示している。

このように、保守党は、ELM 等、同党政権下で導入された新たな農業支援施策を基盤としつつ、食料生産促進のための支援措置を充実させることで、農業生産と環境の両立を図る考えを示している。

### 2) 両立に係る労働党の見解

労働党が2023年に公表した政策文書（National Policy Forum Final Policy Documents）（Labour Party, 2023）においては、「農業と環境保護は相互補完的な優先事項（complementary priorities）であり、労働党はその両方が支援されることを保証する」と述べられている。また、同政策文書において、「より多くの国産の持続可能な食品が購入、製造、販売されるようにすることを保証し、公共調達目標を通じて全国の農業者を支援する」と公約している。同党は、2021-22年度、2022-23年度における農業支援予算不足を批判し、「不足している資金を農業者に対して開放し、環境スキームからの資金を受けやすくする」と公約した。

また、2024年7月の総選挙に際しての労働党マニフェスト（Labour Party, 2024）においては、①食料安全保障は国家安全保障であり、であるからこそ、環境を守りつつ英国の農業を支援すること、②公共部門全体で購入する食料の半分を地元で生産されたもの、又は、より高い環境基準を満たすものとする目標を設定すること、③ELM を農業者と自然のために機能させること等が示された。

このように、労働党は、農業と環境保護は相互補完的な優先事項であり、その両方が支援されることを保証するとの考え方を示した上で、その実現に向けては、保守党政権下で導入された ELM スキームを活用する方針を示し、当該スキームから農業者がより多くの資金提供を受けることが可能となるよう措置を講じることを示している。

### 3) 両立に係る自由民主党の見解

自由民主党は、2023年に公表した政策文書（Policy Paper - Food and Farming Autumn Conference 2023）（Liberal Democrats, 2023）において、ELMスキームやその他の農業支援スキームを改革し、持続可能な食料を生産しながら一方で、公共財を提供するという農家の重要な役割を支援する旨を表明している。同党は、60%以上の農業者が現在以上の「大きな経済的リターン」を受けることが可能となることを保証するとしている。同党は、新たな農業政策における支払いの多くが公共財を提供するコストをカバーする上で十分でないと見込まれることを考慮し、農業支援に年間10億ポンドを追加するよう求めている。

このように、自由民主党は、農業者による食料生産と公共財提供について双方ともに重要な役割である一方で、現在の農業支援施策は農業者が公共財を提供する上でのコストを十分にカバーできていないとの認識を示した上で、農業生産と環境の両立の実現に向けては、ELMやその他の農業支援施策の改革、予算増額を図ることで、農業者の収入増加を図る方針を示した。

第2表 農業生産と環境の両立に係る主要政党の見解

	見解
保守党	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ELM等、保守党政権下で導入された新たな農業支援施策を基盤としつつ、食料生産促進のための支援措置を充実させることで、農業生産と環境の両立を図る考え</li> <li>・ 「イングランドにおいては、ほぼ半数の農業者がELMスキームに参加し、食料安全保障と持続可能な農業への投資に最適な支援施策を選択している」</li> <li>・ 「(農業支援予算措置の増額により)農業者は、ELMへの取り組みを維持するだけでなく、国内の食料生産を促進されるために追加的に提供される補助金を活用することが可能になる」</li> </ul>
労働党	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業と環境保護は相互補完的な優先事項(complementary priorities)であり、その両方が支援されることを保証するとの考え方を示した上で、その実現に向けては、保守党政権下で導入されたELMスキームを活用する方針を示し、当該スキームから農業者がより多くの資金提供を受けることが可能となるよう措置を講じる</li> <li>・ 「より多くの国産の持続可能な食品が購入、製造、販売されるようにすることを保証し、公共調達目標を通じて全国の農業者を支援する」</li> <li>・ 「(2021-22年度、2022-23年度における農業支援予算は不足しており)不足している資金を農業者に対して開放し、環境スキームからの資金を受けやすくする」</li> </ul>
自由民主党	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業者による食料生産と公共財提供について双方ともに重要な役割である一方で、現在の農業支援施策は農業者が公共財を提供する上でのコストを十分にカバーできていないとの認識を示した上で、農業生産と環境の両立の実現に向けては、ELMやその他の農業支援施策の改革、予算増額を図ることで、農業者の収入増加を図る</li> </ul>

資料：Conservative and Unionist Party(2024), Labour Party(2024), Labour Party(2023), Liberal Democrats(2023)を基に筆者作成。

### (3) 農業生産と環境の両立に係る環境団体、農業団体の見解

農業生産と環境の両立に関して、主要政党間では方向性における大きな相違は確認されていないが、環境団体、農業団体等の関係団体においては、どのような考え方が有されているのであろうか。この点について、環境団体と農業団体はともに、2020年11月の英国農業法2020の制定に際して、環境改善のために農業者に対して支払いを行うという同法

の広範な目的を支持した。しかし、より具体的に農業生産と環境の両立に係る農業団体、環境団体の見解を確認すると、両者間には明確な相違が見受けられる<sup>(3)</sup>（第3表は、両団体の見解を比較したものである）。

### 1) 両立に係る環境団体の見解

環境団体は、農業支援への新たなアプローチに対しておおむね肯定的なスタンスであり、農業生産と環境の両立も図られるとの考え方を示している。例えば野生生物トラスト（Wildlife Trusts）は、「公的資金を公共財に」という概念を支持し、（ELM等の）新たな支援スキームが、野心的で、適切に導入される限り、これらの支援スキームは「変革的（transformational）」であり、国が必要とする食料を生産する一方で、種の回復や気候変動の影響を緩和することができる「自然肯定的な（nature positive）」農業セクターを創出することができるとしている。

このように環境団体からは現行の支援施策の下での両立に関して肯定的な見解が示される一方で、農業団体からは異なる見解が示されている。

### 2) 両立に係る農業団体の見解

英国最大の農業団体である英国農業者連合（National Farmers' Union; NFU）は、英国農業法 2020 の制定に際して、「食料生産と環境への配慮は手を取り合うもの」であるとする同法の認識を歓迎した。しかし、その後新たな農業政策が具体的に展開される中で、①「食料生産への支援は環境に対する支援と同等水準のものであるべき」（2024年2月、NFUの前会長バターズ氏）、②「食料生産と食料安全保障には（高い）優先順位が置かれるべきであり、政治家は「自国の食料生産能力を無視し、必要な食料を他国から輸入するだけではいけない」（2024年総選挙におけるNFUのマニフェスト「Farming for Britain's Future」）（National Farmers Union, 2024a）、③世界的な食料価格の変動、気候変動の圧力、労働力不足が農業者の間における「信頼の危機」につながっており、2024年における直接支払いの削減中止を実施すべき（2024年5月）等、両立の実現に向けては、農業生産に対して、予算等を通じたより手厚い政策措置を講じるべきとの主張が確認される。

第3表 農業生産と環境の両立に係る農業団体、環境団体の見解

	見解
野生生物トラスト (Wildlife Trusts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「公的資金を公共財に」という概念を支持。</li> <li>・(ELM等の)新たな支援スキームが、野心的で、適切に導入される限り、これらの支援スキームは「変革的(transformational)」であり、国が必要とする食料を生産する一方で、種の回復や気候変動の影響を緩和することができる「自然肯定的な(nature positive)」農業セクターを創出することが可能。</li> </ul>
英国農業者連合 (NFU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食料生産と環境保護は「表裏一体」。食料生産への支援は環境に対する支援と同等水準のものであるべき(2024年2月、NFU前会長ミネット・バターズ氏)</li> <li>・食料生産と食料安全保障には(高い)優先順位が置かれるべき。政治家は「自国の食料生産能力を無視し、必要な食料を他国から輸入するだけではいけない」(2024年総選挙におけるNFUのマニフェスト)</li> <li>・世界的な食料価格の変動、気候変動の圧力、労働力不足が農業者の間における「信頼の危機」につながっている。2024年の直接農家支払いの削減を中止すべき(2024年5月)</li> </ul>

資料：Marshall,J. and Mills-Sheehy,J (2021)を基に筆者作成。

#### (4) 両立に貢献する農業手法

環境に係る持続可能性と食料生産に両立する農業手法として、英国食料安全保障レポート2024においては、有機農業、不耕起農法<sup>(4)</sup>、低耕起農法、アグロエコロジー<sup>(5)</sup>、アグロフォレストリー<sup>(6)</sup>等の手法が挙げられている (Defra, 2024c)。

同レポートにおいては、有機農業について、化学肥料や農薬の散布、抗生物質の定期的な動物への給餌は認められておらず、動物福祉の基準も高いことから、生産性は慣行農法よりも低くなる傾向にある一方で、輪作などの適切な土地管理によって環境への害を減らし、土壌の健全性を向上させ、長期的な持続可能性を高めることが指摘されており、長期的な視点で環境に係る持続可能性と食料生産の両立を図る等の観点から有用な手法と位置付けられていると考えられる。

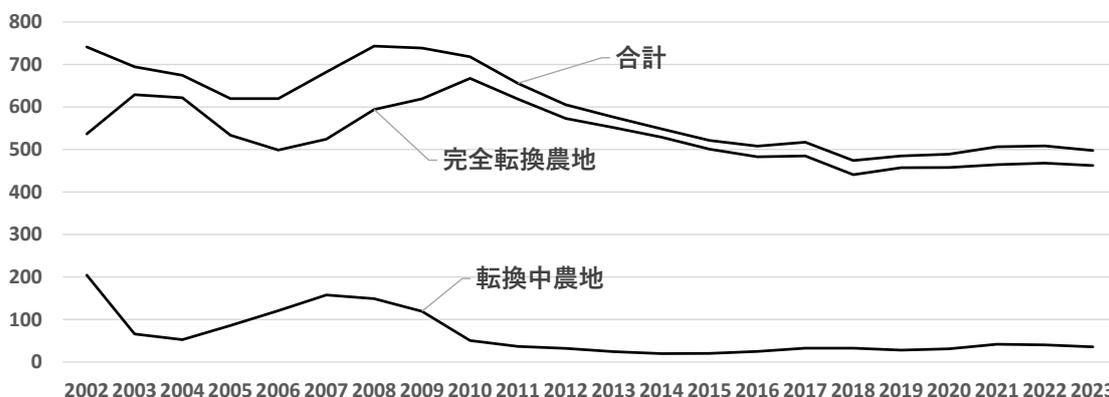
英国において有機農業面積がピークに達したのは2008年であり、その後減少して2018年に最低水準となったが、当該期間における大幅な減少の要因としては、2008年頃の世界金融危機による経済的不調に伴う有機産品への需要減少、EUのCAPの下での有機農業・有機産品への支援スキームの不透明化が挙げられるという (Defra, 2024c) (第1図は、英国における有機農業面積の推移を示したもの)。

直近の数値をみると、2023年には、英国の総農地面積に占める有機農業の割合は2.9%を占め、完全に有機農業に転換された農地と転換中の農地の合計面積は49万8,000ヘクタールとなっている。2020年から2023年にかけて、英国の有機農業面積は約50万ヘクタールでほぼ横ばいの状況にある。

このように、有機農業面積が、近年において横ばい、長期で見ると減少傾向にある理由として、英国政府は、経済の不確実性、農場出荷価格への圧力、さらに有機関連事業への投資に対する農業者等の自信の欠如を反映しているとしている (Defra, 2024c)。

これらの課題に対処するためには、英国農業法2020でも規定されているように、農業・食料サプライチェーンにおける透明性と公平性の確保等を通じた農場出荷価格への圧力低減、ELM等農業支援施策を通じた適切なインセンティブ設計、支援水準の検討等が必要に

なると考えられる。



	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2015	2020	2023
転換中農地	204.3	66.0	52.7	86.0	149.1	119.4	50.8	20.6	31.3	35.7
完全転換農地	536.9	629.0	621.8	533.9	594.4	619.3	667.6	500.8	457.6	462.2
合計	741.2	695.0	674.5	619.9	743.5	738.7	718.3	521.4	489.0	497.9

第1図 英国における有機農業面積の推移（単位：100万ha）

資料：Defra（2024d）を基に筆者作成。

#### （5）環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用とのトレードオフ

英国食料安全保障レポート2024においても、「場合によっては、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用との間にトレードオフが生じることもある」と述べられているように、イングランドにおけるELMの導入状況の実際をみると、政府の想定以上の環境重視への土地利用シフトが確認される側面が見受けられるとして、以下のような土地利用シフトに係る面積制限措置が講じられている。

##### 1) ELMスキーム下での非農業生産用地への転換の加速，政府による面積制限

農業の移行期間における直接支払いの縮減・廃止に伴い、ELMスキームの下で、農業者が農地を農業生産以外の用途に転換する動きが加速している。例えば、2023年にELMの主要構成要素の一つであるSFIの支払いを申請した農業者の約1%が、農地の80%以上を農業生産から切り離す活動に割り当てており、政府においてはこの動きは必要以上のものであるとの認識が有されている（Defra, 2024e）。

このように、農業者が、ELMスキームへの参画を通じて、環境に係る成果に対する支払いを追求するために、農業生産から土地を切り離すことへの懸念を受けて、政府は2024年3月、農業者が保有する農地面積の25%以上においてSFI活動を実施した場合、「意図した目的を達成する可能性が低い」と考えられるSFI活動には面積制限を設けることが発表された（Defra, 2024e）。

## 2) 政府による面積制限に対する関係団体の見解

この政府が設定した面積制限に対して、田園土地・事業協会 (Country Land and Business Association; CLA) は、このように制限を設けることは、70%の農場を ELM に参加させるという目標達成を遅らせ、「地球を守りつつ、食料を生産するという我々の能力を妨げることになる」(Sim, 2024) として否定的な見解を表明している。

他方で、農業団体である NFU は、当該制限設定について、食料生産と環境の保護・強化との「より大きなバランスを達成するためのもの」であるとして (National Farmers Union, 2024a)、同設定を歓迎する旨を表明している。

本節で確認したように、環境重視の新たな政策体系の導入と農業生産の両立に関しては、英国政府は、ELM に代表される AES は、持続可能な食料生産 (手法) の支援、自然のレジリエンス強化、環境に資する土地管理の維持等を通じて、直接・間接に食料生産に (正の) 効果を有するとしつつ、場合によっては、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用との間にトレードオフが生じることもあるとの見解を示している。実際に、ELM の下で想定以上の環境重視への土地利用シフトが起きているとして、土地利用転換に係る上限設定の動きも見られる。

また、主要政党、関係団体の見解を確認すると、農業生産と環境の両立の重要性への認識自体は一致している。また、ELM 等の農業支援施策を通じて、この両立の実現を図ること自体への認識も英国政府の認識と一致しているが、現行の支援規模では、農業者が ELM の実施コストをカバーできない等として、予算措置の増額が必要との指摘がみられる。

農業生産と環境の両立に向けては、土地利用転換に係る制限等に加えて、予算措置の規模が論点となっているところであり、このことを踏まえて、次節では、農業支援に係る予算措置の推移を確認することとする。

## 3. 農業支援政策に対する予算措置の推移

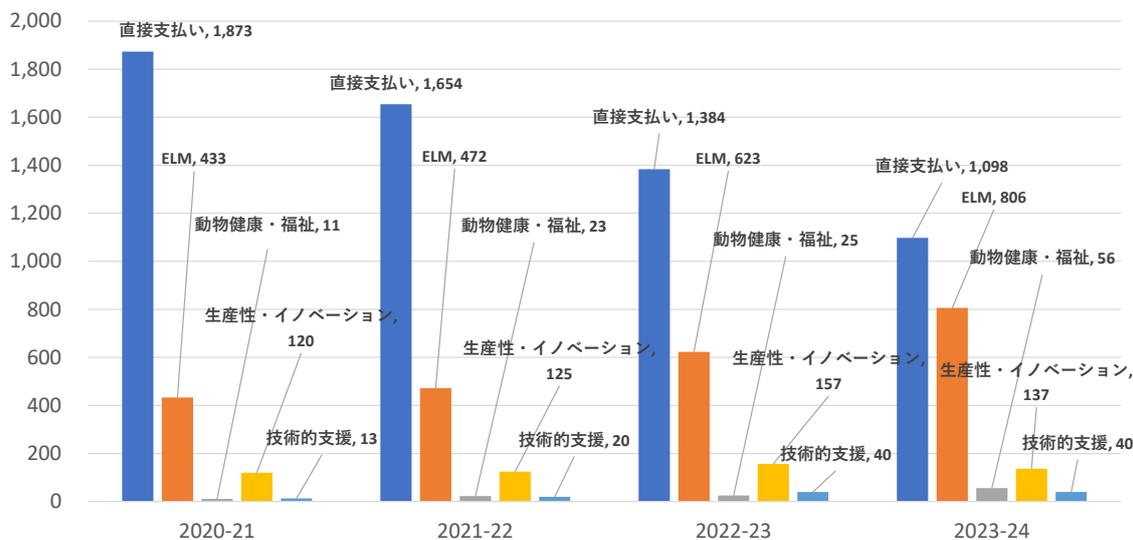
英国においては、EU からの離脱の時点で政権を担当していた保守党政権から、2024 年 7 月の総選挙を経て労働党政権へと政権移行が行われた。この間で農業支援予算においてどのような推移が確認できるかについて本節で論述する。

### (1) 保守党政権 (2024 年 7 月まで) 下における農業支援予算

EU からの離脱後の農業支援予算の推移について確認すると、EU からの離脱時点において政権を担当していた保守党政権は、2019 年から 2024 年の国会期間中、農業支援支出を CAP 下と同水準の年間約 24 億ポンドにすることを約束した (Defra, 2023)。

しかし、2024 年 9 月に公表された「農業・農村プログラム年次報告書 2023 年 4 月 1 日 -2024 年 3 月 31 日 (Farming and Countryside programme annual report 1 April 2023 to 31 March 2024)」(Defra, 2024f) に基づき実際の支出額を確認すると、イングランド

における農業支援支出は、2023-24 会計年度において、EU からの離脱（2020 年 2 月 1 日）以降最低水準まで減少した。より具体的には、同会計年度の農業支援支出総額は 2020-21 会計年度に比べ 3.13 億ポンドの純減であり、内訳をみると、直接支払いは 7.75 ポンドの減少、ELM は 3.73 億ポンドの増額となっている。直接支払いと ELM が必ずしも 1 対 1 に対応する代替関係にあるわけではないが、この総額の純減分については、EU からの離脱後、新たな支援策である ELM 等がまだ導入の途上状況にあることを示しているとも可能であろう（第 2 図は、EU からの離脱後の保守党政権下における農業支援予算の推移を示したもの）。



	直接支払い	ELM	動物健康・福祉	生産性・イノベーション	技術的支援	合計
2020-21	1,873	433	11	120	13	2,450
2021-22	1,654	472	23	125	20	2,294
2022-23	1,384	623	25	157	40	2,229
2023-24	1,098	806	56	137	40	2,137

第 2 図 イングランドにおける農業予算の政策分野別支払い実績（単位：100 万ポンド）

資料：Defra（2024f）を基に筆者作成。

### （2）労働党政権（2024 年 7 月以降）下における農業支援予算

労働党が 2023 年に公表した政策文書 (National Policy Forum Final Policy Documents) (Labour Party, 2023) においては、EU からの離脱時点に比べて減少した農業支援予算（第 2 図）に関して、2021-22 年度、2022-23 年度における農業支援予算が不足していると批判し、「不足している資金を農業者に対して開放し、環境スキームからの資金を受けやすくする」との考え方を示した<sup>7)</sup>。

2024 年 7 月の労働党への政権移行後、実際に、英国財務省が 2024 年 10 月 30 日に公表した秋季予算 2024 (Autumn Budget 2024) (HM Treasury, 2024) によると、農業支

援への年間配分について、2024-25、2025-26年度は、年間24億ポンドとすることが示され、これはEUからの離脱直後の年度である2020-21年度の水準(24.50億ポンド)に近い水準である。

なお、支出の内訳をみると、保守党政権下の農業政策の移行と同様に、直接支払いを徐々に縮減の上廃止し、ELM等へ移行する内容となっており、2024-25年度において農業支援全体に占める直接支払いの割合は30%程度であり、残りの支出のほとんどは、ELM等を通じて、環境、動物福祉、気候に係る支援スキームへ支出されることとなっている。

本節で確認したように、2024年7月に開始された労働党政権の下で、2024-25、2025-26年度の農業支援予算は、EUからの離脱時点と同水準の規模まで回復されることが予定されている。この予算規模の下で、農業生産と環境の両立に向けて、農業者・土地管理者による今後の土地利用選択等がいかなる動態となるか、引き続き注視が必要であると考えられる。

#### 4. 環境土地管理(ELM)スキームの課題

ここまで、ELMを中心とした環境重視の新たな政策体系の導入と農業生産の両立、ELM等農業支援予算の推移等について確認してきたが、イングランド政府において導入が進められているELM自体についての課題も指摘されている。本節では、この点について論述する。

##### (1) 農業者への迅速な資金提供の必要性

直接支払いの資金が英国の農業者の経営体の収入に占める割合は高く、特にこの割合は、高地など条件不利地域の農業者において高い。直接支払いの縮減に伴い導入されているELMスキーム等の資金提供が農業者に対して迅速に行われられない場合、直接支払いの縮減に伴う収入減少をカバーするために、農業者、特に直接支払いへの依存度が高い条件不利地域の農業者は、食料生産を増産することで、直接支払いによる収入減少を補填せざるを得ない事態となる可能性がある。このような事態が生じる場合には、生物多様性、気候変動に対するレジリエンス、景観等環境上の価値へ負の影響を及ぼすリスクがあると指摘されている(White, 2024)。ELMの政策効果を最大限発揮させるとともに、経営体の経営に係る持続可能性を確保するために、農業者への迅速な資金提供の必要性が課題の一点目として挙げられる。

##### (2) 環境上の成果確保に向けた集団的行動確保の必要性

ELMスキーム導入後、近年、ELMへの農業者の参加が大幅に促進されていると指摘されているが、この一方で、土地管理への断片的なアプローチ、つまり農場全体の統合の代わりに、孤立した行動が生み出されるリスクもあると指摘されている(White, 2024)。こ

これは、政府が ELM への農業者の参加を促進する際に、より広範でシステマティックな変化ではなく、農業者個々人の慣行に焦点を当てていることから有されている懸念である。これにより、英国農業が必要としている野心的な農業生態学的改革が危うくされている可能性があるとの指摘がなされている（White, 2024）。例えば、有機農業のような全農場的なシステムは、相乗的に、個々の行動による便益の集計よりもより大きな便益を（総体として）生み出すような協調した活動・行動が求められる。しかし、より広範でシステマティックな変化ではなく、農業者個々人の慣行に焦点が当てられることで、断片的な行動を促進することとなり、ELM は、相乗的に生み出される多層的な利益の達成を逃すことになりかねない（White, 2024）。ELM は、環境に対してどの程度の影響をもたらしたかという成果に基づき支払いが行われる仕組みであり、普及（intake）では十分でなく、達成された環境に係る成果への強力な評価が必要である（White, 2024）。

これらのことから、政府が農業者による ELM への参画を促す際に、支援スキームの要件、評価基準等を工夫することを通じて、環境上の成果確保に向けた集団的行動確保を図ることが必要であり、これが第二の課題であると考えられる。

### （3）測定可能な成果の創出、政府資金の長期的なコミットメント確保

有意義な生態系の変化を実現するには、ELM スキームによる測定可能な成果の創出、政府資金の長期的なコミットメント確保が必要である。環境に係る成果については、景観の維持・向上をはじめ、客観的で測定可能な評価手法の確立・評価の実施等において困難を伴うものが多いと考えられる。実際に、ELM に基づく環境に係る成果の創出については、現在進行形で、政府、関係機関等による検証が進められている。

例えば、俯瞰的には、大規模なモニタリング・プログラムの中で、ELM 開始前と後の二時点で、現場サンプル（field sample）と地球観測データの両方を収集し、時間経過に伴う環境変化を把握した上で、ELM による環境上の変化としての成果を示すには長期間を要することから、短期的成果を検証するために影響モデルを使用して、ELM に基づく環境に係る成果の検証が行われている（Defra, 2024c）。

また、より実地的には、Natural England<sup>⑧</sup>が、イングランドにおいて実施されている農業環境スキームに関してそのモニタリング・評価を行った結果として刊行した年次報告書（NERR138 Agri-Env Evidence Annual Report 2023）（Defra, 2024g）において、農業環境スキームの効果と影響に関するエビデンスが提供されている。この中で、例えば、CS の有効性と文化的価値の把握を試みた調査（Assessing the effectiveness and cultural capital value of options HS1 and HS8 - LM04125）の結果を見ると、当該 CS 施策は、土地管理者において特に評価が高く、社会的、環境的、経済的に望ましい成果をもたらしているとされている。Waygood (2024) に基づき、この成果を整理したものが第4表である。

このように CS 施策を始め ELM の成果測定は、そのエビデンス蓄積が図られている途上にあり、これらの取組の結果、客観的で測定可能な評価手法の確立や評価の実施への信頼度が高まり、それにより、政府資金の長期的なコミットメント確保が図られることが期

待されるであろう。

**第4表 農業者の伝統的な建物を維持するCS施策の社会的・環境的・経済的成果**

	成果 (outcomes)
社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業者の伝統的な建物は、人目につきやすく、一般の人々にとってアクセスしやすい。これによって、一般の人々と、歴史的・自然的な環境の関わりが可能になる。</li> <li>・CSにより、農業者の伝統的な建物を農業用として維持されることで、CSに参加する農業者の農業のアイデンティティを確認することに役立つ。</li> </ul>
環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・CSにより、地域の景観特性、特徴、歴史的機能が維持・強化される。</li> <li>・また、CSにより、野生生物のねぐらや巣作りのための生息地が提供・改善される機会が提供されることで、生物種に恩恵を与えることが可能となる。</li> </ul>
経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・CSにより、農業者の伝統的な建物を農業用として活用を続けることで、地域の工芸技術の保全や適切な経験を積み重ねた地域の労働者の保全を通じて、地域経済を支えることが可能となる。</li> </ul>

資料：Waygood (2024) を基に筆者作成。

## 5. 農業労働力と食料生産

ここまでは、主として、環境重視の政策・土地利用へのシフトや、これらと農業生産の両立等について論じてきた。しかし、英国食料安全保障レポート 2024 において指摘されているように、国内外における気候変動、生物多様性喪失、水に係る安全性の喪失は食料安全保障のリスクを増大させるとともに、英国における労働力不足は、国内の食料生産に対して圧力を与え続けている (Defra, 2024c) との現状がある。かかる状況を踏まえて、本節では、2024 年 7 月に発足した労働党政権において示された農業労働に係る政策方針やそれへの農業団体の見解等について論述することとする。

### (1) 2024 年総選挙における主要政党マニフェスト

2024 年総選挙に際して、労働党マニフェストにおいては季節労働者を含む農業労働に関して特段の言及が行われなかった。一方、保守党マニフェストにおいては、「食料安全保障を維持するために必要な労働力を確保しながら農業部門を支援するとともに、自動化への明確な投資を行い、農業・食品部門のキャリアとスキルを促進しながら 5 年間のビザ段階的縮減制度 (five-year visa tapered scheme) を通じて季節労働者への依存から脱却する」 (Conservative and Unionist Party, 2024) と、保守党としては、主として外国人労働者により構成される季節農業労働者に対しては依存度を縮減していく政策方針が示された。

以下では、2024 年 7 月に発足した労働党政権において、農業労働分野に関して示された政策方針等について論述する。

### (2) 労働党政権において示された農業労働に係る政策方針

2024 年 7 月、英国政府に対して移民政策に係る助言を行う移民助言委員会 (Migration

Advisory Committee; MAC) は、農業部門等において導入されている季節労働ビザに関して検証を行った上で、当該ビザを通じた労働力確保については、「短・中期的に国内の食料生産量を現状レベルに維持するために明らかに必要である」とする報告書を公表した (Migration Advisory Committee, 2024)。

この報告書で示された助言を受ける形で、英国政府は、2024年10月21日、季節労働者ビザの有効期限が2025年まで延長されることを決定し、園芸分野では合計4万3,000人、家禽分野では2,000人の季節労働者ビザが同年において利用可能であることを示した (Defra, 2024h)。

2025年における季節労働者ビザに係る決定に関して、Defraは、「高品質な英国産農産物を市場に供給するために必要な労働力と技能を確保できるようになる」との考え方を示すとともに、ザイクナー (Zeichner) 食料安全保障・農村地域担当閣外大臣による、「英国政府は、食料安全保障が国家安全保障であることを認識しており、これは食料及び農業ビジネスを支援することによってのみ達成できる」、「2025年の季節労働者ビザ割当てを確定することで、生産者は将来を見通すことができ、事業を成長・発展させるために必要な労働力を確保できるようになる」との声明を紹介している。

季節農業労働者スキームの2025年までの延長に関しては、既に2024年初めに既に保守党政権においては確認されていた方針であったが、労働党政権においては、これまで当該延長に関して認める旨の方針は示されてこなかった。このことから、労働党政権下で示される政策方針が注目されてきたところである。

### (3) 英国政府の方針に対する農業団体の見解

この英国政府の方針に対して英国最大の農業団体であるNFUは、季節農業労働者の割当てに係る政府方針を歓迎しつつ、業界に確実性をもたらすには、長期的な計画が依然として必要であるとの見解を示している (National Farmers Union, 2024c)。

具体的には、NFUのブラッドショー (Bradshaw) 会長は、今般の英国政府の決定は、「園芸及び家禽<sup>かきん</sup>業界にとって「救い」となり、次年の計画を立案することが可能になる」としつつ、「農業や栽培業は年ごとの生産サイクルで動いているわけではなく、何年も先の事業運営を計画している」、労働力の問題は「成長の大きな障害であり、新政権の重要な使命であり」、「養鶏及び園芸部門は成長を望んでいるが、それを実現するには長期的な確実性が必要」であると述べ、農業部門の安定的な事業運営のためには、労働力の確保が重要な課題である旨を主張している。

英国においては、移民政策全体の方向性としては、農業部門を含め、外国人非熟練労働者の受入れに対して制限的な政策が導入されており、季節労働者の受入れは例外的な措置として導入されているものである。保守党政権下で提唱されていたように、自動化・機械化、英国人未活用労働力の活用等を通じて、長期的には外国人の季節労働者への依存を低下させる方向で政策が運営されていくのか注視が必要であると考えられる。

## 6. おわりに

英国においては、EUからの離脱後、ELMの導入等環境重視の土地利用への農業政策体系の転換が進められてきた一方で、近年ではロシアによるウクライナ侵攻等を踏まえて、英国内においても食料安全保障、農業生産への関心が以前に比べ高まっている。このような中で英国政府は、(英国内で必要となる食料のうち)国内で少なくとも60%の生産が確保され続けるようにするとの方針を示した(Defra, 2024b)。

本稿では、このような状況を踏まえて、環境重視の新たな政策体系導入と農業生産の両立に関して、政府、主要政党、環境・農業団体の見解を確認するとともに、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用とのトレードオフの実際と政府の対応策等について論じた。また、両立に向けて論点となっている予算措置を確認するとともに、ELM自体の有する課題について論述した。その上で、環境課題と同様に、食料安全保障・食料生産に圧力を与え続けているとして英国食料安全保障レポート2024においても指摘されている労働力の確保について労働党政権の直近の政策、これへの農業団体の見解等について確認した。

環境問題等地球規模の課題解決の必要性が存すると同時に、食料に係るサプライチェーン、物価高、外交・移民政策の変化に伴う労働力不足等、英国の農業・食料分野を取り巻く課題は多岐に及んでいる。これらの課題及び課題解決への取組は類似した課題を有する日本へも示唆を与えるものと考えられ、引き続き英国に係る動向に注視が必要である。

- (1) 本研究の一部は、JSPS 科研費(24K01861, 代表: 東山寛北海道大学農学研究院教授)の助成を受けたものである。具体的には、第5節の記述に当たっては、同科研における外国人労働者の受入れ等に関する議論等を踏まえて、関連情報の収集・整理、記述等を行った。
- (2) 土壌浸食や雑草の発生を防ぐために、畑地や休閑地などに植える作物の総称。
- (3) 両団体間の比較に関しては、Marshall, J. and Mills-Sheehy, J. (2021)を参照して執筆。
- (4) 農作物を栽培する際に土壌を耕さずに種を播く農法。耕起作業を省略することで、省エネルギー、作業時間の短縮、生物多様性の保全等の効果を期待することが可能。
- (5) エコロジーの概念を農業に応用することと捉えることが可能。具体的には、例えば、気候変動の緩和につながる農法を推進するだけでなく、農地周辺の自然環境、農業従事者や地域社会との関わり増大につながる農法の推進を指すと考えられる。
- (6) 農業と森林を掛け合わせた概念であり、一つの土地に農作物と樹木を一緒に植え、植物同士や生態系の相互作用によって、農業と林業・畜産業を同時に行うことを指すと考えられる。
- (7) 一方、保守党は、2024年総選挙に際してのマニフェストにおいて、2024年に始まる議会会期(2024-29年)において、英国全体で10億ポンドの農業支援予算増加を行うとの方針を示した。
- (8) 政府外公共機関(Non Departmental Public Bodies: NDPB)の一つで、Defraからの資金提供を受けイングランドの自然環境の確保のために活動する団体。

### [引用文献]

Coe, S. (2024) New approaches to farm funding in England, House of Commons Library.  
<https://commonslibrary.parliament.uk/new-approaches-to-farm-funding-in->



Liberal Democrats (2023) Policy Paper - Food and Farming Autumn Conference 2023.  
<https://fleet.libdems.org.uk/001b000000Q0N3G/conference/papers/autumn-2023/policy-paper-food-and-farming>

Marshall, J. and Mills-Sheehy, J. (2021) Agriculture subsidies after Brexit Having left the EU, the UK is now free to design its own agricultural policy to replace the EU's Common Agricultural Policy (CAP), Institute for Government.

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/agriculture-subsidies-after-brexite>

Migration Advisory Committee (2024) Seasonal Worker visa review.

<https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-worker-visa-review>

National Farmers Union (2024a) Farming for Britain's Future.

<https://www.nfuonline.com/media/liqfgd5s/election-manifesto-farming-for-britains-future-final-dec23.pdf>

National Farmers Union (2024b) Six SFI actions to be capped to 25% of land.

<https://www.nfuonline.com/updates-and-information/six-sfi-actions-capped/>

National Farmers Union (2024c) Government confirms Seasonal Worker visa route for 2025.

<https://www.nfuonline.com/updates-and-information/seasonal-workers-scheme-visa-allocation-confirmed/>

Natural England (2024) NERR138 Agri-Env Evidence Annual Report 2023.

<https://publications.naturalengland.org.uk/publication/5416943646146560>

Sims, M. (2024) CLA responds to Defra cap on SFI actions Introducing caps may delay target of getting 70% of farms in land management schemes, CLA says, Country Land and Business Association.

<https://www.cla.org.uk/news/cla-responds-to-defra-cap-on-sfi-actions/>

Waygood, U. (2024) Agri-environment schemes work: Natural England's latest findings, Defra.

<https://defrafarming.blog.gov.uk/2024/08/20/agri-environment-schemes-work-natural-englands-latest-findings/>

White, W. (2024) What does the government's farming budget mean for Environmental Land Management?, Sustain.

<https://www.sustainweb.org/blogs/nov24-farming-budget-elms/>

桑原田智之(2019) 「英国における WTO 上の「デカップル所得支持」について—WTO 交渉・英国の EU 離脱等を踏まえた構成国ごとの動向, 横断的考察—」農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業戦略横断・総合]研究資料』10.

[https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/190300\\_30cr10\\_08.pdf](https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/190300_30cr10_08.pdf)

桑原田智之(2021) 「英国の「農業法 2020」等に基づく新たな農業政策の展開—農業の生産性・活力向上と持続可能性の両立に向けて—」農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策]研究資料』5.

[https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/210331\\_R02cr05\\_04.pdf](https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/210331_R02cr05_04.pdf)

桑原田智之(2022) 「サプライチェーンの強靱性における労働と環境—英国における食料安全保障と新たな農業・環境関連政策の展開—」 農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策]研究資料』9.

[https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/220331\\_R03cr09\\_02.pdf](https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/220331_R03cr09_02.pdf)

## 第3章 ドイツにおける健康的な食品摂取と食意識・食環境

飯田 恭子・丸山 優樹・山本 祥平・伊藤 紀子

### 1. はじめに

持続可能な食料システムの構築が課題となる中、本研究は、消費者がどのような食品を摂取したいと考えているのかを理解したうえで、消費者ニーズに合う食品の供給を促す政策を検討することに主軸を置いている。筆者らが所属する研究チームは、消費者の食意識、社会・経済的環境、食環境を理解し、それに伴っていかなる食料消費行動がとられているのかを分析するため、世界8か国（セネガル、ケニア、中国、インド、米国、アルゼンチン、フランス、ドイツ）の都市に暮らす消費者を対象としたアンケート調査を実施した<sup>(1)</sup>。

調査結果に基づき、丸山ら（2024a；2024b）が多国間分析を行ったところ、先進国・途上国のいずれにおいても「安全性」「栄養」が重視され、「環境影響」「伝統性」「公平性」が軽視されていた。ケニアとドイツに関しては、「健康的な食」に焦点を当てた調査結果の分析も国別に行った（伊藤ら，2024；飯田，2025）。本稿は、ドイツの調査結果に基づき、健康的な食品摂取と食意識・食環境に関して分析するものである。

### 2. 研究方法

本研究では、2024年1月から3月まで、世界8か国の都市に暮らす消費者を対象としたアンケート調査を実施した。ドイツ調査では、2024年1月にハンブルク、ケルン、フランクフルト、ミュンヘンに居住する20歳から69歳までの男女211人から回答を得た<sup>(2)</sup>。ドイツにおける調査方法は、調査会社のモニターに対するWeb調査とした。

世界8か国共通の調査票は、次の①から⑦までの調査項目により構成した。

- ①食品全般に対する食意識（消費者選好）（Lusk and Briggeman, 2009）
- ②消費者の置かれた社会・経済的環境<sup>(3)</sup>
- ③食品全般に対する食環境の諸側面のうち、アクセス可能性（居住地において食料品を購入する店舗・施設と飲食店がどの程度に存在するか）（Yamaguchi et al., 2019）
- ④「健康的な食」と「エシカル消費」に関連する5つの食品（1.野菜・果物，2.ウルトラ・プロセスド・フード（Pagliai et al., 2021），3.地域産，4.有機食品，5.食用昆虫）に対する食環境の諸側面のうち、アクセス可能性と受容可能性（質と量の観点で納得いく食品を入手できているか）（Gase et al., 2016）。
- ⑤上記の5つの食品の摂取頻度と摂取理由
- ⑥多様性得点（12個の食品群の摂取頻度<sup>(4)</sup>）（熊谷ら，2003）

## ⑦消費者の価値観（Schwartz and Sagiv, 1995, Lee et al., 2008）

本稿では、ドイツの調査結果に基づいて、第1に、①食意識、②社会・経済的環境、③食品全般のアクセス可能性について分析する。第2に、健康的な食を促すドイツの政策例を示す。第3に、⑥多様性得点について分析する。第4に、飯田（2025）を参考に、健康的な食（野菜・果物）と不健康な食（ウルトラ・プロセスド・フード：以下、UPFと記す）に対する④アクセス可能性と受容可能性、⑤摂取頻度と摂取理由について分析する。

## 3. 集計結果 —食意識，社会・経済的環境，食環境—

## (1) 食意識（消費者選好）

本研究では、消費者の食意識を捉えるため、Lusk and Briggeman（2009）を参考に、消費者が食品を購入する際に意識する全11属性の消費者選好（Food Values）の相対的重要度を調査した。全11属性は、ナチュラル（Naturalness）、食味（Taste）、価格（Price）、安全性（Safety）、利便性（Convenience）、栄養（Nutrition）、伝統性（Tradition）、原産地（Origin）、公平性（Fairness）、外観（Appearance）、環境影響（Environmental Impact）である。アンケート調査では、ベストワーストスケールリング（Best worst scaling）という手法を適用した。本手法では、全11属性中、5属性を選択肢として回答者に提示し「あなたが食品を購入・飲食する際に『最も重視する項目(Best)』と『最も軽視する項目(Worst)』をそれぞれ一つずつ選択してください」と尋ね、回答を得た。5属性の組み合わせを変えて、質問と回答を繰り返し、合計11通りを調査した。

調査結果に基づいて、全11属性の相対的重要度の順位を示したものが第1表である。各属性が「重視」と「軽視」に選択された回数の差分を見ると、順位が高いのは、第1位「食味」、第2位「安全性」、第3位「価格」、第4位「栄養」であった。本稿が分析する健康的な食と関連する属性では、「安全性」と「栄養」が含まれていた。一方、順位が低いのは、第10位「利便性」、第11位「伝統性」であった。

第1表 食品全般に対する消費者選好

順位	属性	重視	軽視	差分
1	食味（その食品を食べることがどの程度五感に訴えるものであるか）	471	66	405
2	安全性（食品を摂取しても病気にならない程度）	383	62	321
3	価格（食品に支払われる価格）	338	158	180
4	栄養（脂肪、タンパク質、ビタミンなどの量と種類）	300	123	177
5	ナチュラル（食品が近代的な技術に頼らずに生産されている度合い）	250	154	96
6	環境影響（食品生産が環境に与える影響）	141	174	-33
7	原産地（農産物の生産地）	139	193	-54
8	公平性（食品の生産に関わるすべての関係者が等しく利益を得る度合い）	83	239	-156
9	外観（食品が魅力的に見える程度）	92	272	-180
10	利便性（食品の調理や消費のしやすさ）	91	435	-344
11	伝統性（伝統的な消費パターンを守る）	33	445	-412

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。Lusk and Briggeman（2009）を参考に調査を実施。

ドイツにおける食意識（消費者選好, Food Values）に関しては, Hempel and Roosen (2024) の先行研究がある。「2020年11月と2022年11月に, ドイツ南部のバイエルン州の消費者1,000人を対象にオンライン調査を実施したところ, この期間に, 価格の相対的重要度が高まっていた（筆者ら注：価格が第4位から第2位に上昇した）。同様に, 価格に敏感な層は, 2020年よりも2022年が大きくなった。一方, 社会的影響を重視する層は, 2020年よりも2022年がかなり小さくなった（筆者ら注：環境影響, 原産地, 公平性の相対的重要度が低下した）。価格重視の傾向が強まる中, それに逆行すべく, 持続可能な食料消費に転換するための対策が求められている（Hempel and Roosen, 2024）」。

Hempel and Roosen (2024) による2022年11月の調査結果では, 全11属性の相対的重要度の順位を見ると, 順位が高いのは, 第1位「食味」, 第2位「価格」, 第3位「安全性」, 第4位「ナチュラル」であった。一方, 順位が低いのは, 第10位「伝統性」, 第11位「利便性」であった。本研究による2024年1月の調査でも, 「価格」が第3位の結果となり, 価格の相対的重要度が高い状況となっていた。

Hempel (2024) によると, 食品価格の大幅な上昇は, 持続可能な食品を選択する消費者の意欲を削ぐことにつながった。その背景には, 2020年以降の「COVID-19のパンデミックと2022年2月のロシアのウクライナ侵攻により, ドイツでは食料品価格の上昇が加速し, 2023年3月には月間インフレ率が21.2%に達した（Hempel and Roosen, 2024）」ことが挙げられる。

## （2）社会・経済的環境

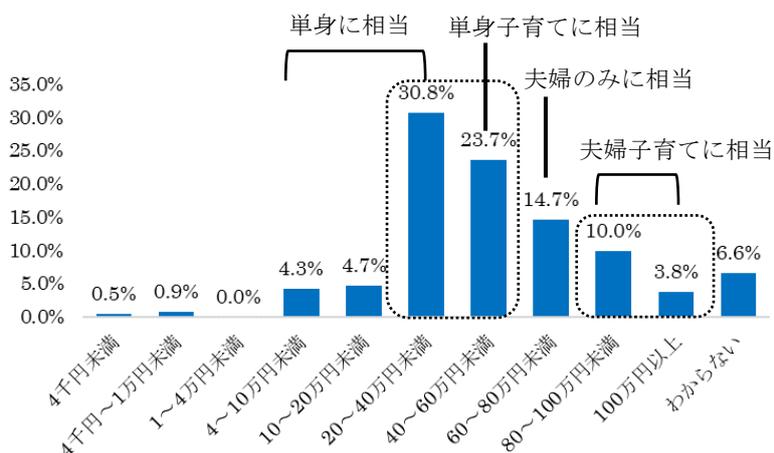
本研究のアンケート調査結果では, 回答者（n=211。以下, 回答者と記す）の主な職業は, 会社員が41%, 退職者が15%, 自営業が10%, パート・アルバイトが10%であった。家族構成は, 単身または2人世帯で未就学児童のいない家庭が65%, 3人以上の世帯が35%であった。

第1図の左側の点線枠に示すように, 回答者の世帯収入（月額・手取り, 以下も同様）は, 20万円以上60万円未満が54.5%を占めていた。ドイツ連邦統計局によると, 世帯収入が約80万円（5千ユーロ）以上の家庭は全体の22%を占める（2018年現在）<sup>(5)</sup>。18歳未満の子どもがいる家庭の世帯収入は, 約88万円（5千5百ユーロ）が最も多い（Behrends et al., 2021）。一方, 第1図の右側の点線枠に示すように, 本研究の調査では, 世帯収入が80万円以上の回答者は13.8%を占めるのみで, 統計と比較して少ない結果となった。

ドイツ連邦統計局によると（Behrends et al., 2021; Tab.4）, 家計に占める食費の割合は, 平均で13.3%である<sup>(6)</sup>。第2図の点線枠に示すように, 本研究のドイツ調査の結果では, 世帯食費は, 月額2.5万円から10万円未満までが回答者の約6割を占めた。筆者らは, 多国間調査の調査票を作成する際に, 収入の25%を食費に充てると想定し, 食費に関する回答の選択肢を設けた。本研究の調査結果は, 食費が収入の25%よりも低かった（所得の分布を示す第1図と比較して, 第2図は少額な方向に偏った）ことを鑑みると, 統計（平均で13.3%）に即した結果で, 一般性があると解釈できる。一方, 理由は不明であるが, 回

答者の一部では、収入と食費が少なかった。

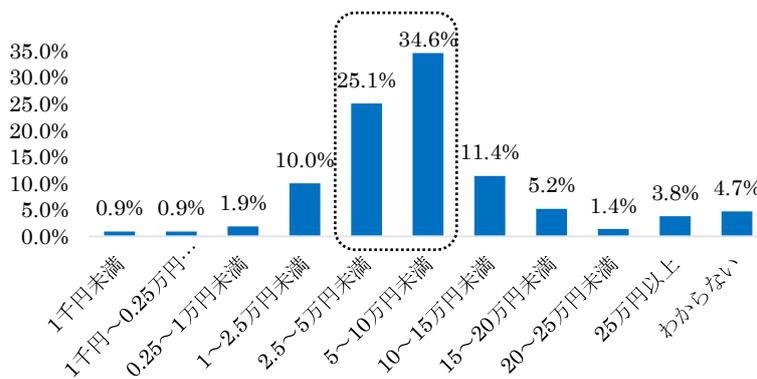
以上、回答者の置かれた社会・経済的環境に関してまとめると、本稿が示す調査結果はドイツを代表するものではなく、家族構成が単身か2人、未就学児童がいない家庭、収入と食費が比較的に低い世帯の消費者に偏ったものと言える。筆者らは、このサンプルの分析は、経済的に弱い立場にある消費者が、健康的な食品摂取に関してどのような課題を抱えているかを明らかにし、対応策を検討するうえで、有効と考えた。



第1図 世帯収入の分布（月額・手取り）

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。1ユーロが161円にて計算。

注：「〇〇に相当」はドイツ連邦統計局（Behrends et al., 2021）が示す家族構成別の典型的な収入と照合したもの。



第2図 世帯食費の分布（月額）

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。1ユーロが161円にて計算。

### （3）食環境（食品全般）

食品アクセスは、消費者の置かれた食環境における重要な要素である。食品アクセスには、いくつもの側面があり、Yamaguchi et al. (2022) は先行研究の調査内容を5つの側面に整理した（第2表）。本研究では、Yamaguchi et al. (2022 : 26, Tab.5) が整理した先行研究の中から、食品アクセスと健康的な食（食品、食事）との間に有意な相関を見出した

研究を抽出した結果，Yamaguchi et al. (2019) による「アクセス可能性」(第2表の番号1)に関する研究，Gase et al. (2016) による「受容可能性」(第2表の番号4)に関する研究を参考文献として，筆者らは調査票を作成した。

第2表 食品アクセスの5つの側面 (Yamaguchi et al., 2022)

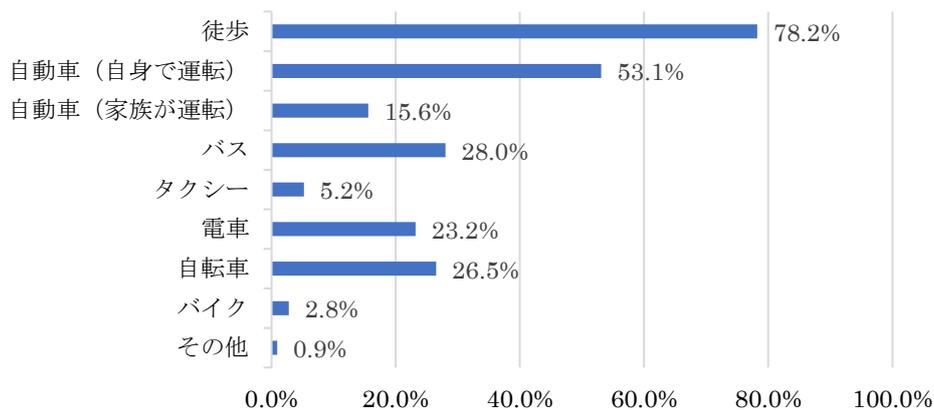
番号	食品アクセスの側面	調査事項
1	アクセス可能性	食品の供給源の場所と，その場所へ到達するうえでの容易さ
2	利用可能性	健康的な食品の供給が十分であること
3	購入可能性	費用に見合った価値があるという知覚や，食品の価格
4	受容可能性	地域の食環境の属性への態度，製品の供給が自分の基準を満たすかに関する態度
5	順応性	地域の食品の供給源が地域住民のニーズを受け入れ，適応していること

資料：Yamaguchi et al.(2022)に基づき山本祥平が作成。

第3表 居住地別回答数

	全体	中心部				郊外			
		ハンブルク	ケルン	フランクフルト	ミュンヘン	ハンブルク	ケルン	フランクフルト	ミュンヘン
回答数	211	31	14	21	28	37	30	12	38
計		94				117			
割合	100%	14.7%	6.6%	10.0%	13.3%	17.5%	18.0%	14.2%	5.7%
計		45%				55%			

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。

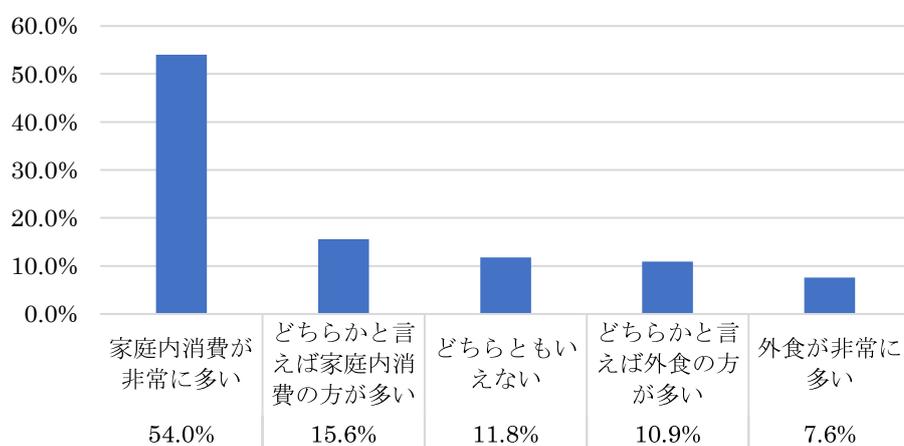


第3図 食料品店と飲食店への移動手段 (複数回答)

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。

アンケート調査結果では、都市の郊外に住む回答者が、中心部に住む回答者よりも、やや多めであった（第3表）。丸山ら（2024b）によると、ドイツの回答者が主に利用する食料品店と飲食店の数は、平均すると4.18であった。利用する店舗数が多い（4店舗以上）回答者は53.6%，少ない（4店舗未満）回答者は46.4%を占めた。食料品店と飲食店への移動手段は、徒歩が最も多く78.2%（複数回答）、自家用車の利用も多かった（第3図）。移動時間は、平均で13分弱（12.42分）であった。移動時間が短い（15分以下）回答者は82.0%，長い（16分以上）回答者は18.0%であった。

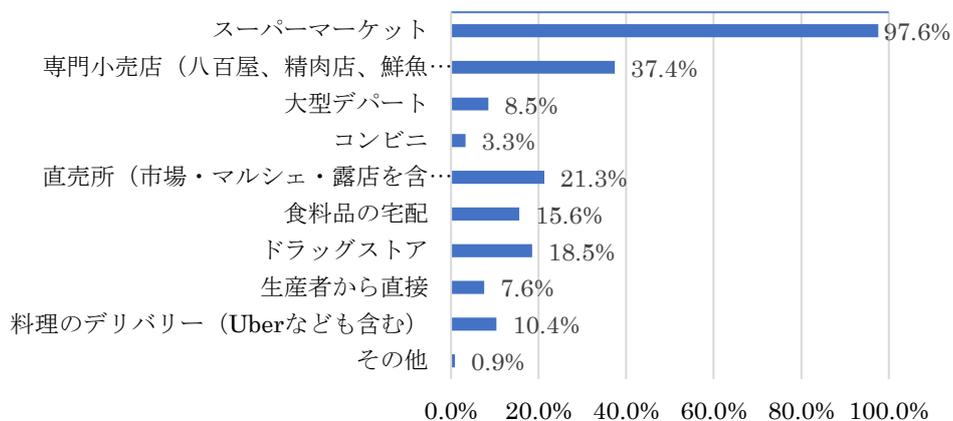
回答者の食事のとり方に関して、家庭内消費（中食を含む内食）と外食のどちらが多いかを尋ねたところ、「家庭内消費が非常に多い」との回答者が54%を占めた（第4図）。日常的に食料品を購入する店舗・施設の種類について尋ねたところ、スーパーマーケットを利用する回答者が最も多く、全体の97.6%を占めた（第5図）。



第4図 家庭内消費（中食を含む）と外食の頻度

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。

注：回答者には、家庭内消費に中食が含まれることを調査票で示した。



第5図 日常的に食料品を購入する店舗・施設の種類（複数回答）

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。1ユーロが161円にて計算。

注：数値は月額の家帯食費。

ドイツ連邦テューネン研究所が作成したアトラスを参照すると、車で5分以内に最寄りの食料品店（専門小売店，スーパーマーケット，ディスカウントストア等）に行ける人は，ドイツ全体で88%を占める。5分以上10分以内に行ける人は11%を占める。人口の少ない地域では，20分以上かかるケースがある（Neumeier and Osigus, 2024）。本研究のアンケート調査の回答者が置かれた食環境は，ドイツの都市における一般的な食環境と言える。

以上をまとめると，回答者の居住地は都市の中心部と郊外がおおよそ半々であった。回答者は徒歩や自家用車で移動し，近場のスーパーマーケットを利用して食料品を購入していた（丸山ら，2024b）。移動手段に自家用車を利用する回答者（約7割）と，公共交通機関や自転車を利用する回答者（約3割）との間には，利便性に違いがあると思われた（第3図）。しかし，回答者には，食品のアクセス可能性に対する大きな困難さは見られなかった。

#### 4. 健康的な食品摂取を促す政策

ドイツが加盟するEUは，持続的食料システムの構築では，環境（エコロジー），社会，経済のすべての分野に戦略的政策課題があるとしている。人々の健康づくりは，社会の持続性を高めるための諸課題の一つとして位置づけられている（DG-RTD, 2020）。

##### （1）食品加工・流通業と政府との協定

ドイツでは，糖尿病などの病気を減らすため，人々の体重過多の改善が課題となっている。連邦食料・農業省は（BMEL, 2020a），過体重や肥満は，幼少期に発症し，成人後も続くことを問題視し，体重過多による病気を減らすことを目的に「調理済み食品中の砂糖，脂肪，塩分に関する国家削減・革新戦略（NRI）」を2018年に策定した。加工食品に含まれる糖分，脂肪，塩分，カロリーを削減するため，食品製造業や小売業は2025年を期限とした目標を設定し，政府との協定を結んだ。対象となった食品は，清涼飲料水，加糖された果汁入り飲料，朝食用シリアル，加糖の乳製品，冷凍ピザであった<sup>7)</sup>。追加された時期に関する記述はないが，第二回中間評価報告書では（BMEL, 2024a），2018年に検討中とされていた加工肉とパンにも目標が導入されていた。

##### （2）健康な食のための原材料と栄養素に関する情報提供

消費者が健康的な加工食品を選ぶために必要な情報を提供すべく，EUの国々は，栄養スコア（ニュートリスコア）表示を導入してきた。栄養スコアとは，加工食品に表示される任意のラベルである。ドイツは，2020年にフランスの制度を参考に<sup>8)</sup>，栄養スコア表示を導入した。EU規則「消費者への食品情報の提供に関する規則（EU No 1169/2011）」によって義務付けられている食品情報の表示とは別途，栄養スコアは補完的に表示される。

2024年に筆者らが実施したドイツのヘッセン州とバイエルン州におけるスーパーマーケットと有機食品専門店の調査では，ソーセージやハムなどの加工肉，チーズなどの乳製品，

菓子では、ほとんどの商品に栄養スコアが表示されていた。栄養スコアのラベルには、信号機のような緑色、黄色、赤色をした定規のような図柄が描かれている。その尺度は、AからEまでの5段階となっている。連邦食料・農業省によると<sup>9)</sup>、Aに向かって増えていく栄養成分や原材料は、食物繊維、プロテイン、果物、野菜、ナッツ、菜種油、クルミ油、オリーブ油である。一方、Eに向かってカロリー、飽和脂肪酸、糖分、塩分が増えていく。

ドイツ連邦食料・農業省の調査では、買い物の際に、栄養スコアが表示された食品を見たことがある回答者は、2021年に44%であったが、2022年に71%にまで増加した。2022年の調査では、栄養スコアを参考に食品を比較している回答者は31%を占めた(BMEL, 2022a)。

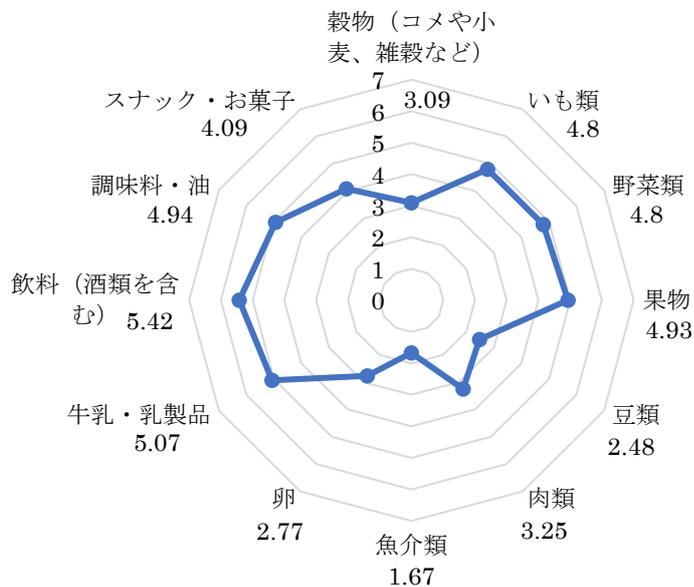
## 5. 健康的な食品摂取に関する分析

### (1) 食品群の摂取頻度

#### 1) 多様性得点の分析結果

本研究のアンケート調査では、熊谷ら(2003)に基づき一部改変した多様性得点指標を用いた。本指標では、12個の食品群に対して、1週間における摂取頻度を「毎日」から「全く食べない」の8段階で尋ねた。「毎日」を7点、「週に6日」を6点とし、以下同様に点数化し、「全く食べない」を0点とした。加点式で計算し、最大84点とした。集計結果に基づき計算し、その平均値を示したものが第6図である。

摂取頻度の高い食品群は、「飲料(酒類を含む)」5.42点、「牛乳・乳製品」5.07点、「調味料・油」4.94点、「果物」4.93点、「野菜類」4.8点、「いも類」4.8点であった。摂取頻度の低い食品群は、「魚介類」1.67点、「豆類」2.48点、「卵」2.77点であった。いずれもタンパク質を多く含む食品群である。ドイツでは、沿岸や一部の内陸地域を除いて「魚介類」を日常的に摂取する習慣がなく、「魚介類」は高価でもある。伝統的な食文化では、多くの地域において「豆類」が摂取されていたが、近年では見られなくなった。「卵」は比較的に高価である。



第6図 12個の食品群の摂取頻度 (多様性得点)

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。

ドイツ連邦食料・農業省の消費者調査では (BMEL, 2024b : 11), 特定の食品を毎日摂取する回答者の割合は「果物・野菜 (71%)」「ヨーグルトやチーズのような乳製品 (58%)」「甘い菓子, スナック菓子 (26%)」「肉・ソーセージ類 (20%)」「畜産品の代替食品としての植物性食品 (10%)」「調理済みの料理 (1%)」「魚介類 (1%)」「料理の出前や持ち帰り (0%)」であった。ドイツ連邦の調査結果と本研究の調査結果は類似していることから, 本研究の調査結果 (第6図) は, ドイツにおける食品摂取の特徴を示していると言える。

筆者らの知る限り, ドイツでは, 健康のために多様な食品を摂取するという議論は展開されてこなかった。食品摂取に関する先行研究では, 前述の「調理済み食品中の砂糖, 脂肪, 塩分に関する国家削減・革新戦略 (NRI)」(BMEL, 2020a) に示したように, 体重過多による病気 (心疾患, 糖尿病など) を予防するための方策が議論されてきた<sup>(10)</sup>。一方, ドイツ連邦食料・農業省の消費者調査の調査票を, 2015年から2023年までの期間で比較すると, 摂取頻度を尋ねる食品群の種類が年々増加しているため, 多様な食品摂取への関心は, 多少はあると思われる。

## 2) ドイツの食生活と畜産品の消費

ドイツの食生活と畜産品の消費については, 飯田 (2023) がドイツ滞在における観察に基づいて考察しており, 以下に引用する。

「ドイツの食生活には, 二面性がある。ドイツの人々は, 平日は質素な食生活を, 週末や休暇は贅沢な食生活を送っている。

平日には、乳・乳製品及び若干の食肉製品を消費している。平日の朝食は、トーストとジャム、グラノラなどの雑穀、牛乳、ヨーグルトなどをとっている。昼食は、パン屋で購入した黒パンなどに、主にスーパーマーケットで購入したチーズやハムを挟んだサンドイッチとりんごやバナナなどの果物を弁当にしている。黒パンは、乳酸発酵したライ麦パン、全粒粉パンなど、地方によって異なる。昼食と同様に、夕食も、チーズやハム、ニシンの酢漬けを黒パンにのせたオープンサンド、トマト、キュウリなどと質素である。

週末や休暇には、家族や親戚、友人が集まって贅沢な料理を食べる。ホームパーティーでは、ソーセージや豚肉、牛肉、鶏肉のバーベキュー、牛肉のグリル料理が振る舞われることが多い。街角には、精肉マイスターが近隣の地域から仕入れた畜産品を、量り売りで販売する精肉店がある。（中略）しかし、近年では、地元の畜産品を扱う街角の精肉店が減少傾向にある。消費者は精肉などの畜産品をスーパーマーケットで購入することが増えた<sup>(11)</sup>。また、スーパーマーケットでは、畜産品とあわせて、植物性代替品が販売されること一般化した（飯田，2023）。

多様性得点の分析では、上記の観察を踏まえて、健康的な食品摂取の観点から気づいた二つの点を以下に記す。第1に、食品への加糖の有無について、第2に、タンパク質を多く含む12食品群以外の食品の摂取について記す。

### 3) 摂取頻度の高い食品への加糖の有無

本研究の調査結果において摂取頻度が高かった食品群には、「調理済み食品中の砂糖、脂肪、塩分に関する国家削減・革新戦略（NRI）」の対象食品が含まれている。例えば、「飲料（酒類を含む）」には、NRIの対象食品である「清涼飲料水」や「加糖された果汁入り飲料」が含まれている。また、「牛乳・乳製品」には、「加糖された乳製品」が含まれている。これらの食品群の摂取に関して分析する際には、加糖された製品がどの程度含まれるかによって、健康への影響が異なってくることに考慮が必要である。

### 4) タンパク質を多く含むその他の食品群

調査結果では、タンパク質を多く含む「魚介類」、「豆類」、「卵」の摂取頻度が低かった。ドイツ連邦食料・農業省によると、ドイツでは、食肉消費量も年々減少している（BLE, 2023; 飯田, 2023: 11-16）。同省が2020年に実施した消費者調査では（BMEL, 2020b:12）、フレキシタリアンと呼ばれる、食肉はするが、意識して食肉を控えている回答者が55%であった。同省の2024年の報告では（BMEL, 2024b:24-25）、植物由来の畜産品の代替品を頻繁に摂取する回答者は、2020年に29%、2024年に39%と増加した。2024年の調査結果では、代替品を頻繁に摂取する回答者が、14歳以上29歳未満では58%を占めていた。一方、60歳以上では24%と比較的に少ない結果であり、若者を中心に畜産品の代替品の摂取が普及していた。

ドイツでは、タンパク質の摂取について分析するうえで、本研究の調査で用いた多様性得点の選択肢（12個の食品群）以外にも、「種子」と「ナッツ」が日常的に摂取されている

ことを考慮する必要がある。例えば、ヒマワリ、ゴマ、カボチャ、ケシ、アサの実などの「種子」、アーモンド、ヘーゼルナッツ、クルミ、カシューナッツなどの「ナッツ」は、そのまま摂取されたり、菓子やパン、シリアル等材料として摂取されたりしている。チアシード、キヌアなどの「種子」も摂取されている。そのほか、畜産品の代替品<sup>(12)</sup>として、アーモンドミルク、カシューナッツのチーズなどの「ナッツ」を原材料とする加工品も、豆乳や大豆ミートなどの大豆由来の加工品と並んで摂取されている。

## (2) 健康的な食品と不健康な食品の食環境

### 1) 調査の範囲

本研究では、「野菜・果物」を健康的な食品と位置づけ、「ウルトラ・プロセスド・フード (UPF)」を不健康な食品と位置づけて、消費者の置かれた健康的な食品と不健康な食品の食環境 (アクセス可能性, 受容可能性)<sup>(13)</sup> に関して調査した。アンケート調査では、野菜・果物と UPF に関して、回答者に第4表の説明文を提示した。

第4表 野菜・果物と UPF に関する説明

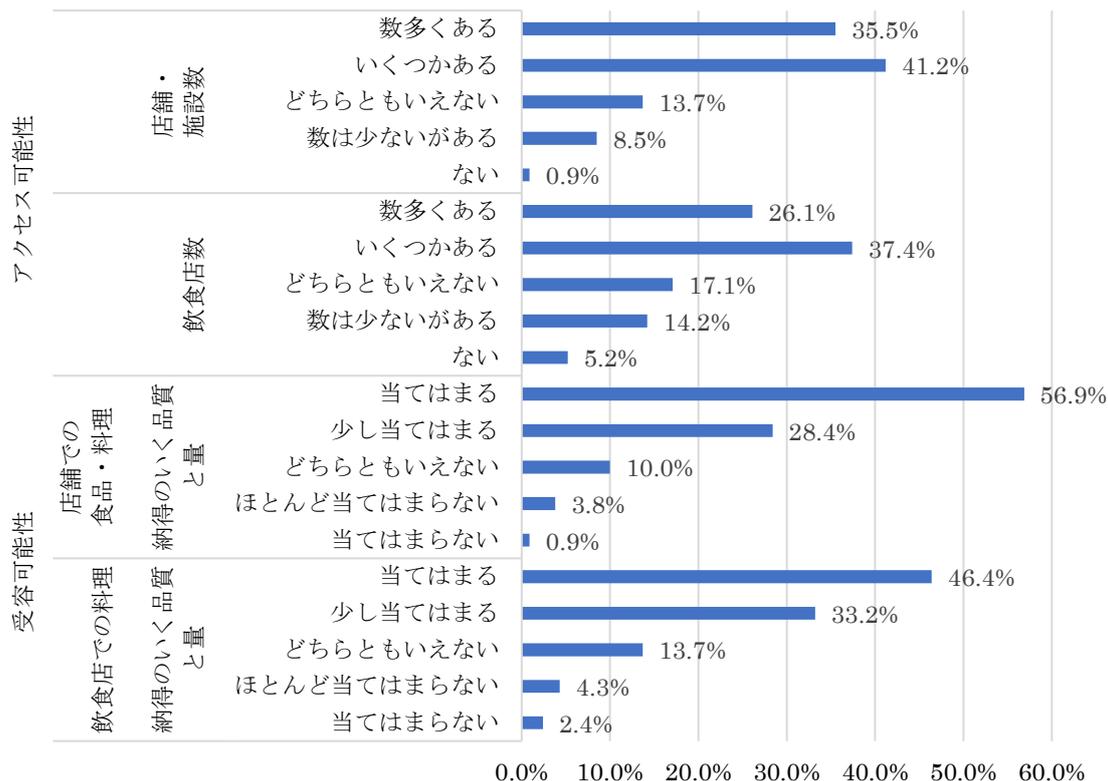
番号	調査項目	調査時に回答者に示した説明文
1.	野菜と果物の食品・その料理	生鮮, 加工品, 料理, テイクアウト品を含む, 野菜・果物を使用した食品・その料理のことです。 例: 生のトマト, トマトケチャップ, トマトスープ, スパゲッティ・トマトソース 例: 生のパイナップル, パイナップルの缶詰, パイナップルジュース, パイナップルの入った料理
2.	ウルトラ・プロセスド・フード	ファストフード, ジャンクフード, スナック菓子などの, すぐに食べられるように加工された, 油脂がたくさん入っている食品・料理のことです。 例: ハンバーガー, ピザ, フライドチキン, インスタント麺, ポテトチップス, クッキー

資料: アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。

### 2) 野菜・果物の食環境

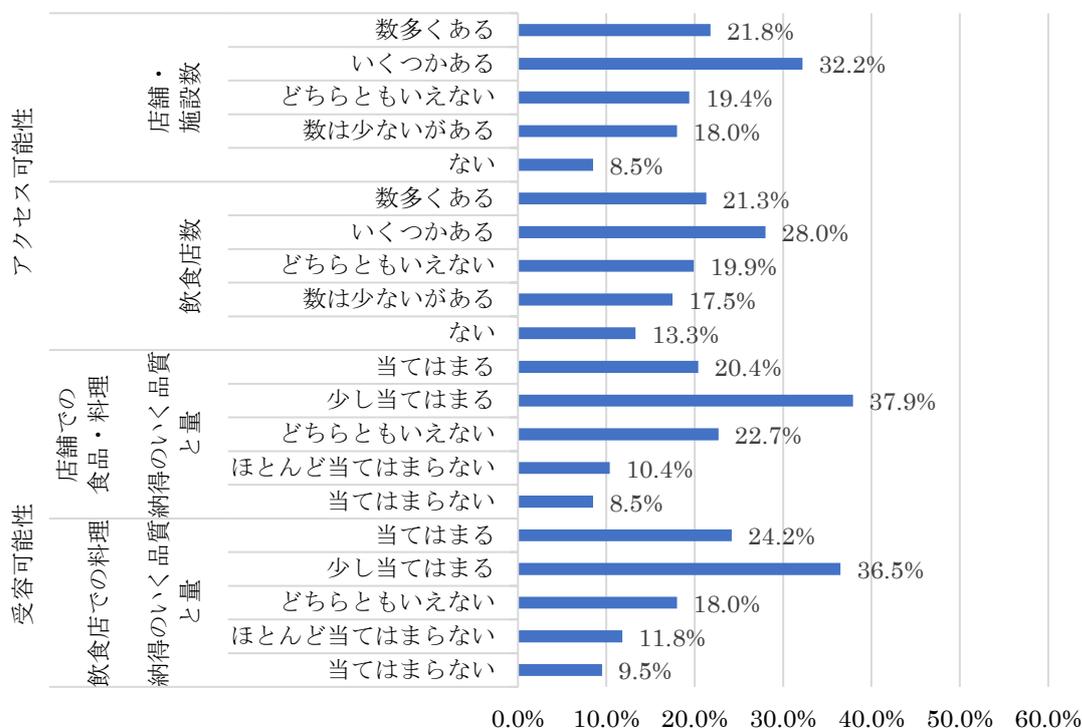
野菜・果物の食環境に関して、調査結果を示したものが第7図である。居住地の近くに野菜・果物を提供する店舗・施設が「数多くある」との回答は35.5%を占め、「いくつかある」は41.2%を占めた。野菜・果物のアクセス可能性に関しては、回答者は店舗・施設での入手に関して、良好と知覚していた。一方、飲食店での提供については、おおむね良好と知覚していた。

居住地の近くにある店舗・施設において、納得のいく品質と量の野菜・果物が手に入るかは、「当てはまる」との回答は56.9%を占め、「少し当てはまる」は28.4%を占めた。回答者は野菜・果物の受容可能性が非常に良好と知覚していた。一方、飲食店での提供については、おおむね良好と知覚していた。



第7図 野菜・果物のアクセス可能性と受容可能性

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。



第8図 UPFのアクセス可能性と受容可能性

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。

### 3) UPFの食環境

UPFの食環境に関する調査結果を示したものが第8図である。居住地の近くにUPFを提供する店舗・施設が「数多くある」との回答は21.8%を占め、「いくつかある」は32.2%を占めた。UPFのアクセス可能性に関しては、回答者は店舗・施設での入手に関して、やや良好と知覚していた。一方、飲食店での提供についても、やや良好と知覚していた。

居住地の近くにある店舗・施設において、納得のいく品質と量のUPFが手に入るかは、「当てはまる」との回答は20.4%を占め、「少し当てはまる」は37.9%を占めた。回答者はUPFの受容可能性がある程度良好と知覚していた。一方、飲食店での提供についても、ある程度良好と知覚していた。

### 4) 野菜・果物の食環境とUPFの食環境の比較

回答者は野菜・果物とUPFの食環境に不便を感じていなかった。回答者にとってUPFはある程度入手しやすく、野菜・果物はUPFよりもさらに入手しやすいと知覚されていた。

## (3) 健康的な食品と不健康な食品の摂取頻度と摂取理由

### 1) 野菜・果物の摂取頻度

アンケート調査では、「1週間の中で、あなたはどのくらいの頻度で野菜・果物、それを使った料理を食べますか(生鮮、加工品、料理、テイクアウト品を含む)」と尋ねたところ、週に5日以上食べる(以下、頻繁に食べると記す)回答者は、全体の67.7%(143人)を占めた(第9図)。

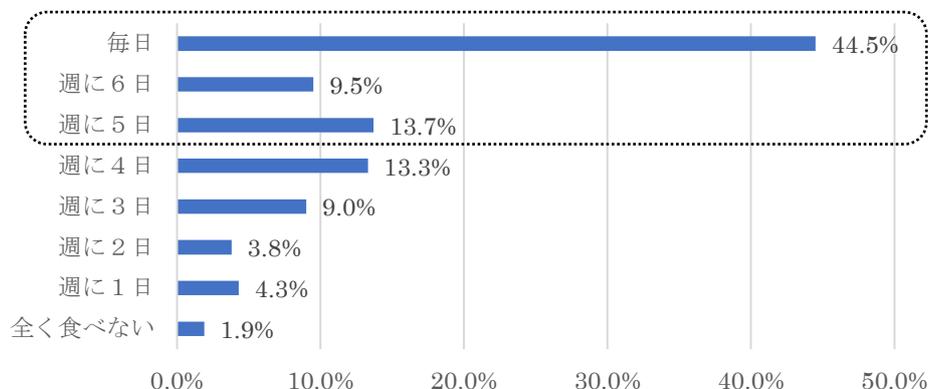
### 2) UPFの摂取頻度

アンケート調査では、「1週間の中で、あなたはどのくらいの頻度でUPF、それを使った料理を食べますか」と尋ねたところ、週に5日以上食べる(以下、頻繁に食べる)回答者は全体の11.8%(25人)を占めた(第10図)。

### 3) 野菜・果物の摂取理由

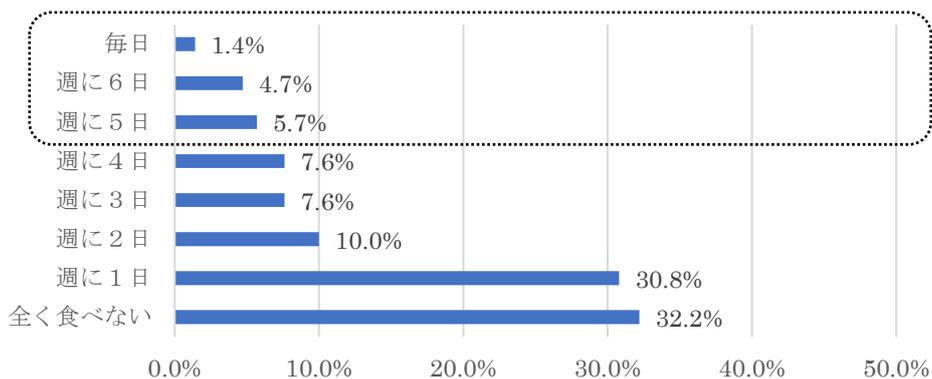
野菜・果物を頻繁に食べる回答者には、「いつから、どうして、野菜・果物を頻繁に食べるようになったのかを記してください」と、自由回答の記入を依頼した。回答を整理すると、食べ始めた時期は「長い間いつも食べている」が53人、「20年以上」が9人であった。頻繁に食べる理由は「健康」が78人、「栄養」が14人、「フィットネス、ダイエット」が4人、「消化が良い」が3人であった。回答者は複数の理由について記していたため、整理したところ、野菜・果物を頻繁に食べる143人のうち、90人が、摂取理由として健康や栄養に関して記していた。健康や栄養に関して記した90人のうち、33人が「おいしい」とも記してい

た。なお、「おいしい」と記した回答者は全部で44人であった。摂取理由として、朝食やおやつなどと、食事の場面を記した回答者も19人と多かった（第11図）。



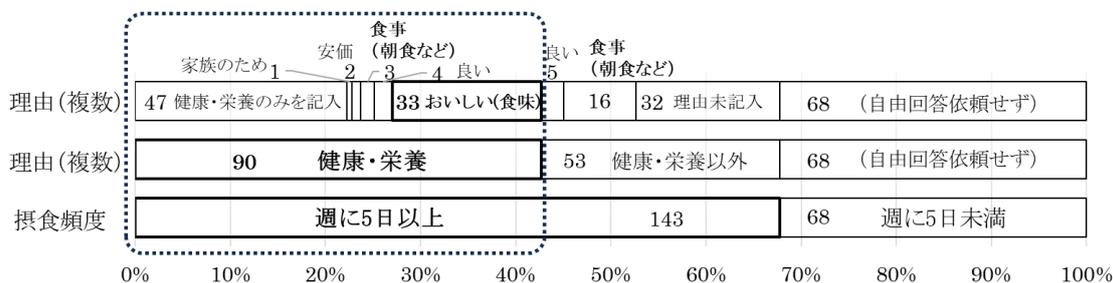
第9図 野菜・果物の摂取頻度

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。



第10図 UPFの摂取頻度

資料：アンケート調査結果に基づき筆者ら作成。n=211。



第11図 野菜・果物の摂取理由 (n=211)

資料：アンケート調査の自由回答に基づき筆者ら作成。

注：数値は回答者の人数。自由回答には、複数の理由が記されていた。

15人の回答者は、野菜・果物を食べる生活へと意識的に切り替えたと記していた。そのきっかけは、「フィットネス」「子どもが生まれた」「友人の影響」などであった。

前述の食意識(消費者選好)に関する調査結果では、「価格」が重視されていた。しかし、野菜・果物を頻繁に食べる理由に「安価」と記した回答者は、3人のみであった。一方、「高価」と記した回答者はいなかった。本研究のアンケート調査では、頻繁に食べない回答者68人には、その理由を尋ねなかったため、野菜・果物が「高価」なために購入できない回答者の存在は把握できなかった。

そのほか、食意識に関する調査結果では、「安全性」も重視されていたが、野菜・果物を頻繁に食べる理由に「安全性」に関して記した回答者はいなかった。

#### 4) UPFの摂取理由

頻繁に食べる回答者には、「いつから、どうして、UPFを頻繁に食べるようになったのかを記してください」と、自由回答の記入を依頼した。食べ始めた時期は、2人が「19歳から(46年間)」「長期」であった。頻繁に食べる理由は、25人のうち、6人が「良い」、3人が「おいしい」、3人が「時短」、3人が「健康」、3人が「分からない」、2人が「おやつ」と記していた。5人は理由を記していなかった。

食意識に関する調査結果では、「価格」「安全性」が重視されていたが、UPFを頻繁に食べる理由として、自由回答にそれらに関する内容を記入した回答者はいなかった。

#### 5) 食習慣のゆらぎ

UPFを頻繁に食べる回答者は全体の11.8% (25人) を占め、その全員が、野菜・果物を頻繁に食べることも回答した。これらの回答者は、健康な食と不健康な食との間でゆらいでいると、筆者らは考察した。25人の中で、65歳の女性が自由回答を詳細に記してくれたので、以下に引用する。

UPFを頻繁に食べる理由は、「19歳でシェアハウスに住むようになり、夜に友人とクッキーやスナック菓子を食べるようになりました。26歳で就職したら時間が無くなってしまい、すぐに準備できて、便利で、おいしいので、(UPFを) 食べるようになりました」と記していた。

野菜・果物を頻繁に食べる理由は、「子どもの頃は、母と祖母が家庭菜園で野菜や果物を収穫し、料理してくれました。20代半ばに、体形が気になり、カロリーが低くて、栄養バランスが良く、消化不良にならない野菜や果物を食べるようになりました」と記していた。

この回答者は、健康的な食と不健康的な食をどちらも経験し、現時点では、その両者が混在した食生活を送っていた。筆者らはこの回答者の経験を踏まえて、学業・職業・家庭の変化に伴い調理等の時間を確保できるか、誰かが食事を用意してくれるか、体形を気にするか、友人との交際など、社会や家庭の影響を受けて健康的な食品摂取は変化すると考えた。

## 6. おわりに

### （1）国際的に見た持続可能な食料消費に対する消費者ニーズ

持続可能な食料システムの構築が課題となる中、本研究は、消費者がどのような食品を摂取したいと考えているのかを理解したうえで、消費者ニーズに合う食品の供給を促す政策を検討することに主軸を置いて実施した。筆者らが所属する研究チームは、消費者の食意識、社会・経済的環境、食環境を理解するため、世界8か国の都市に暮らす消費者を対象にアンケート調査を実施した。

調査結果に基づき、丸山ら（2024a；2024b）が多国間分析を行ったところ、先進国・途上国のいずれの国においても共通に「安全性」「栄養」が重視され、「環境影響」「伝統性」「公平性」が軽視されていた。

それでは、なぜ先進国と途上国において消費者ニーズが似ているのだろうか。伊藤（2022）は、2000年代以降、リーダーの国（フランスやドイツなどの先進国）を中心とする有機農業の普及に関する政策・取組の増加は、フォロワーの国（途上国）における輸出向け有機農業普及政策・取組の増加につながり、有機農業の国際的なメインストリーム化をもたらしたことを指摘した。フォロワーの国（途上国）では、国内の有機食品市場は未成熟な状況にあった。

有機食品の普及が示すように、ドイツの消費者は、持続可能な食料消費に取り組んできた。ドイツの消費者の食意識を見ると、以前は、「環境影響」「伝統性」「公平性」の相対的重要度がやや高めであった。その後、ドイツでは、2020年以降のCOVID-19のパンデミック、2022年2月のロシアのウクライナ侵攻により、食料品価格の上昇が加速した（Hempel and Roosen, 2024）。食品価格の大幅な上昇は、持続可能な食品を選択する消費者の意欲を削ぐことにつながった（Hempel, 2024）。価格重視の傾向が強まる中、それに逆行すべく、持続可能な食料消費に転換するための対策が求められている（Hempel and Roosen, 2024）。

ドイツにおける上記の状況を鑑みると、リーダーの国（先進国）の消費者にとって、持続可能な食料消費に対する相対的重要度が下がったため、フォロワーの国（途上国）の消費者との違いがなくなったのではないかと筆者らは考えた。しかし、先進国・途上国のいずれの国においても、都市部では食環境が似通っていて、消費者グループが類似している可能性も否めない。今回の分析結果が一過性であるかも含めて、調査を継続しながら観察する必要がある。

### （2）ドイツの消費者が求める健康的な食とは

本稿では、多国間分析を踏まえて、安全性・栄養に関連する健康的な食（野菜・果物）と不健康な食（UPF）に関する食環境、摂取頻度、摂取理由について、ドイツのアンケート調査結果を分析した。回答者の特徴を捉えるため、食意識、社会・経済的環境、食環境（食品全般）に関する集計結果も示した。

ドイツでは、糖尿病などの病気を減らすため、人々の体重過多の改善が課題となっている。健康的な食を促す政策例として、連邦食料・農業省は（BMEL, 2020a）、「調理済み食品中の砂糖、脂肪、塩分に関する国家削減・革新戦略（NRI）」を2018年に策定した。また、消費者が健康的な食品を選ぶうえで参考となる情報を提供するため、栄養スコア（ニュートリスコア）表示を導入した。

本研究によるドイツの調査結果に基づく分析では、食品全般の食意識（消費者選好）に関しては、「食味」「安全性」「価格」「栄養」の相対的重要度が高かった。Hempel and Roosen（2024）が指摘したように、「価格」の重要度が高い状況となっていた。

本研究の調査では、回答者の社会・経済的環境に関しては、家族構成は単身か2人、未就学児童がいない家庭、収入と食費が比較的到低い世帯が中心であった。回答者の居住地は都市の中心部と郊外が半々であった。食品アクセスに関しては、回答者は徒歩や自家用車により近場のスーパーマーケットを利用して、食料品を購入できる状況にあった。

多様性得点に関する分析結果は、ドイツの消費者の特徴をおおよそ示していると思われる。「飲料（酒類を含む）」「牛乳・乳製品」「調味料・油」「果物」「野菜類」「いも類」の摂取頻度が高かった。「飲料」と「牛乳・乳製品」の摂取では、加糖された製品がどの程度含まれるかによって、健康への影響が異なると思われる。摂取頻度の低い食品群は、「魚介類」、「豆類」「卵」で、タンパク質を多く含む食品群であった。一方、ドイツでは、多様性得点の選択肢である12個の食品群以外にも、タンパク質を多く含む「種子」や「ナッツ」が頻繁に摂取されていることにも考慮が必要であった。

健康的な食（野菜・果物）と不健康な食（UPF）の食環境に関しては、回答者は、それらの入手に不便を感じていなかった。回答者にとって、UPFはある程度は入手しやすく、野菜・果物はUPFよりもさらに入手しやすい食環境であった。野菜・果物を頻繁に食べる回答者と、UPFを頻繁に食べる回答者は、いずれもそれらの食品を長期間にわたって摂取していた。

UPFを頻繁に食べる回答者25人（全体の11.8%）は、その全員が、野菜・果物を頻繁に食べると回答した。これらの回答者は、健康な食と不健康な食との間でゆらいでいると、筆者らは考察した。野菜・果物とUPFの摂取状況は、社会や家庭の影響を受けて変化していた。

野菜・果物を頻繁に食べる回答者143人（全体の67.7%）のうち、90人が健康づくりや栄養摂取を、野菜・果物の摂取理由として記していた。摂取理由には、「おいしい」という「食味」（食意識の一属性）が関係していた。また、朝食やおやつなど、食事の場面について記した回答者も多かった。ドイツにおいて健康な食に対する消費者の関心は、食味と食事の場面にあると考えられた。

ドイツの政策では、食品製造業と小売業が政府と協定を結び、健康的な加工食品の製造と消費者への供給を目指している。それに加えて、消費者が加工食品を選ぶ際に、健康や不健康につながる栄養素と原材料について、分かりやすく情報提供している。ドイツでは、加工食品の摂取が肯定的に捉えられているようである。

一方、我が国の消費者に関しては、山口・星野（2023）が、食事を用意できるかどうかは、知識や技術の有無よりも、「料理」を作る「意欲」を持てるかに左右されると考察した。我が国の食習慣では、健康と「料理」が結びついている。

消費者は健康的な食に対してどのような食味を求めているのか。消費者が健康的な食品摂取の意欲を持てるのは、どのような食の場面や社会・家庭の状況下であるのか。ドイツと我が国では、食習慣が異なるが、その違いも踏まえながら、持続可能な食料システム構築のため、消費者が求める「健康的な食」とは何かを理解することは重要であり、今後の研究課題としたい。

#### 【付記】

本研究は、農林水産政策研究所のプロジェクト研究「主要国における農業政策の改革の進展とそれを踏まえた中長期的な世界食料需給に関する研究」の「持続的食料システムの構築に関する国際比較研究」の一環として、令和4年度から令和6年度まで実施した。研究チームのメンバーは、飯田恭子、丸山優樹、山本祥平、伊藤紀子（客員研究員、拓殖大学）、勝又健太郎、草野拓司、須田文明、服部麻子、田澤裕之、百崎賢之、井上荘太郎、後藤正憲、小向愛（敬称略）である。本研究が実施したアンケート調査は「農林水産政策研究所における人を対象とする研究に関する倫理審査委員会」にて審査済みである（5政策研第220号）。

#### 注：

- (1) アンケート調査では、各国 200 回答を目標に回収を進めた。8 か国の合計で 1,706 回答を回収した。セネガルを除く 7 か国では、調査会社のモニターに対する Web 調査を実施した。セネガルでは、訪問調査を実施したため、回答者の構成は人口構成比には準じていないが、地域差が出ないように配慮し、首都の各地区で回答を収集した。
- (2) 調査会社のモニターがいる都市の中から全国に分散させ、北部のハンブルク、西部のケルン、中部のフランクフルト、南部のミュンヘンを調査対象として選んだ。
- (3) 社会・経済的環境を捉えるため、体重、身長、居住地区（都市の中心部、郊外）、年齢、性別、教育年数、世帯月収、毎月の食費、職業、家族構成（人数、未就学児童の人数、高齢者の人数）について尋ねた。
- (4) 熊谷ら（2003）に基づき一部改変した。
- (5) ドイツ連邦統計局の Web サイトを 2024 年 6 月に参照。2018 年現在の数値。  
Statistisches Bundesamt: Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Creative Commons by-nc-nd/3.0/de.  
[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fdatei%2FSOZ\\_08\\_04%2520Einkommen%2520privater%2520Haushalte.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.bpb.de%2Fsystem%2Ffiles%2Fdatei%2FSOZ_08_04%2520Einkommen%2520privater%2520Haushalte.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK)
- (6) ドイツ連邦統計局（Behrends et al., 2021:Tab.4）によると、ドイツの家計に占める食費（食費とは、食品、飲料、たばこを含む）の割合は、平均 13.3%である。夫婦のみ 13%、夫婦と子ども 14%、ひとり親と子ども 15%、単身 12.4%、その他 14.3%となっている。2024 年 11 月 15 日に参照。  
Private Haushalte – Einkommen und Konsum, Auszug aus dem Datenreport 2021  
[https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-6.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-6.pdf?__blob=publicationFile)

- (7) ドイツ連邦食料・農業省の Web サイトを 2024 年 11 月 15 日に参照。  
<https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/gesunde-ernaehrung/reduktionsstrategie/reduktionsstrategie-zucker-salz-fette.html>
- (8) Santé Publique France (2024) Conditions of Use of the trademark « Nutri-Score », Version dated 26 June 2024.
- (9) ドイツ連邦食料・農業省の Web サイトを 2024 年 11 月 15 日に参照。  
<https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittel-kennzeichnung/freiwillige-angaben-und-label/nutri-score/naehrwertkennzeichnung-hilfestellungen.html>
- (10) そのほか、「食料消費、栄養、多様、食品、摂取、健康」というキーワードの Web 検索では、植物性食品や全粒粉の摂取をテーマとした先行研究が見つかる。
- (11) Sauer, B. (2019) Genuss Region Oberfranken -Wir sprechen kulinarisch-, Bierland Oberfranken, 2020-genussregion-bierland-kurz.pdf 2019 年の聞き取り調査において調査先が筆者らに情報提供。
- (12) 「動物性食品(肉, 乳製品, 卵, 水産物など)の代替となる植物性食品(大豆やナッツベースの製品など)」(FAO, 2023:129)を指す。  
FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2023. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. *Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum*. Rome, FAO.  
<https://doi.org/10.4060/cc3017en>  
小田志保によると、畜産由来の温室効果ガスの削減が課題であるが、一方では、先進国中心の「代替タンパク質 (alternative proteins)」の普及に関して、FAO が畜産経営の社会的地位の低下や、南北所得格差の拡大といった弊害も指摘している。近年、国際的な議論の場では、「代替タンパク質 (alternative proteins)」に代わる用語として、「補足的タンパク質 (complementary proteins)」を使用するなど、新たな展開が見られる。  
参考：小田志保「酪農乳業と気候変動対策」農林中金総合研究所 Web セミナー，2025 年 1 月 22 日。
- (13) 食環境 (アクセス可能性, 受容可能性) に関する設問は、下記の二つである。設問内にある「以下の食品」とは、野菜・果物、または、UPFを指す。  
アクセス可能性：「あなたの家の近所には、以下の食品・それを使用した料理を提供する店舗・施設／飲食店が、どのくらいありますか」と尋ねた。5件法 (1. 数多くある, 2. いくつかある, 3. どちらともいえない, 4. 数は少ないがある, 5. ない) で回答を得た。  
受容可能性：「あなたの家の近所にある店舗・施設／飲食店では、以下の食品やそれを使用した料理に関して、自分の納得のいく品質と量が手に入りますか」と尋ねた。5件法 (1. 当てはまる, 2. 少し当てはまる, 3. どちらともいえない, 4. ほとんど当てはまらない, 5. 当てはまらない) で回答を得た。

## 【引用文献】

- Behrends, S., Geisler, S., Kott, K. and Ziebach, M. (2021) Einnahmen, Ausgaben und Ausstattung privater Haushalte, private Überschuldung, Private Haushalte – Einkommen und Konsum, Auszug aus dem Datenreport 2021, Statistisches Bundesamt (Destatis) :207, Abb.3, Abb.4.  
[https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-6.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-6.pdf?__blob=publicationFile)
- BLE : Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2023) Versorgung mit Fleisch in Deutschland im Kalenderjahr 1991-2022 (alte Berechnung). データは、2023 年 3 月 23 日付。  
公開日は、2023 年 4 月 3 日。  
[https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/Fleischbilanz\\_2022\\_alte\\_Berechnung.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/Fleischbilanz_2022_alte_Berechnung.xlsx?__blob=publicationFile&v=1)
- BMEL : Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020a) Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertig- produkten (NRI). 2023 年 10 月に参照。2025 年 1 月現在、資料の公開を終了。
- BMEL : Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020b) *Ernährungsreport 2020 & Forsa*, Berlin.  
[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ernaehrung/ernaehrungsreport-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=29](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/ernaehrungsreport-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=29)  
[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ernaehrung/forsa-ernaehrungsreport-2020-tabellen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/forsa-ernaehrungsreport-2020-tabellen.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

- BMEL : Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022a) *Ernährungsreport 2022 & Forsa*, Bonn.  
[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ernaehrung/ernaehrungsreport-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=11](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/ernaehrungsreport-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=11)  
[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ernaehrung/forsa-ernaehrungsreport-2022-tabellen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/forsa-ernaehrungsreport-2022-tabellen.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- BMEL : Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2024a) *Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten Zweiter Zwischenbericht*.  
<https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/gesunde-ernaehrung/reduktionsstrategie/reduktionsstrategie-zucker-salz-fette.html>
- BMEL : Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2024b) *Ernährungsreport 2024 & forsa*.  
[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=4)  
[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ernaehrung/forsa-ernaehrungsreport-2024-tabellen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/forsa-ernaehrungsreport-2024-tabellen.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- DG-RTD (2020) Toward a Sustainable Food System: moving from food as a commodity to food as more of a common good: *independent expert report*, Publications Office of the European Union.  
<https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/ca8ffeda-99bb-11ea-aac4-01aa75ed71a1>
- Gase, L.N., Glenn, B. and Kuo, T. (2016) Self-Efficacy as a Mediator of the Relationship Between the Perceived Food Environment and Healthy Eating in a Low Income Population in Los Angeles County, *The Journal of Immigrant and Minority Health* 18: 345–352.  
<https://doi.org/10.1007/s10903-015-0186-0>
- Hempel, C. (2024). A segmentation and characterization of consumers affected by rising food prices, *Appetite* 194: 107192.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.appet.2023.107192>
- Hempel, C. and Roosen, J. (2024) Growing importance of price: Investigating food values before and during high inflation in Germany, *Agricultural Economics* 55(6):1026–1039.  
<http://dx.doi.org/10.1111/agec.12865>
- Lee, J. A., Soutar, G., and Louviere, J. (2008). The best–worst scaling approach: An alternative to Schwartz's values survey, *Journal of personality assessment* 90(4): 335–347.  
<https://doi.org/10.1080/00223890802107925>
- Lusk, J. L. and Briggeman, B. C. (2009) Food values, *American journal of agricultural economics* 91(1):184–196.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8276.2008.01175.x>
- Neumeier, S. and Osigus, T. (2024) Thünen-Erreichbarkeitsmodell 2024, ©Openstreetmap Mitwirkende.  
<https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wie-wir-uns-bewegen/109-PKW-Lebensmittelaeden.html>
- Schwartz H. S. and Sagiv, L. (1995) Identifying Culture-Specifics in the Content and Structure of Values, *Journal of Cross-Cultural Psychology* 26(1).  
<https://doi.org/10.1177/0022022195261007>
- Pagliai, G., Dinu, M., Madarena, M. P., Bonaccio, M., Iacoviello, L., and Sofi, F. (2021) Consumption of ultra processed foods and health status: a systematic review and meta-analysis, *British Journal of Nutrition*, 125(3):308–318.  
<https://doi.org/10.1017/s0007114520002688>
- Yamaguchi, M., Takahashi, K., Hanazato, M., Suzuki, N., Kondo, K. and Kondo, N. (2019) Comparison of Objective and Perceived Access to Food Stores Associated with Intake Frequencies of Vegetables/Fruits and Meat/Fish among Community-Dwelling Older Japanese, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16(5):772.  
<https://doi.org/10.3390/ijerph16050772>
- Yamaguchi, M., Praditsorn, P., Purnamasari, S.D., Sranachoenpong, K., Arai, Y., Sundermeir, S.M., Gittelsohn, J., Hadi, H. and Nishi, N. (2022) Measures of Perceived Neighborhood Food Environments and Dietary Habits: A Systematic Review of Methods and Associations, *Nutrients*

14(9):1788.

<https://doi.org/10.3390/nu14091788>

飯田恭子 (2023) 「ドイツにおける持続可能性への配慮と食料消費の変化」農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業政策・食料需給]研究資料 第1号』: 1-20.

飯田恭子 (2025) 「ドイツにおける健康的な食品摂取に関する考察」『農林水産政策研究所レビュー』123:8-9.

伊藤紀子 (2022) 「グローバル化チーム総論: 有機農業政策の国際的波及と農村振興政策」農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策]プロジェクト研究資料 第12号』: 6-13.

伊藤紀子・丸山優樹・山本祥平・飯田恭子 (2024) 「ケニアにおける持続的食料消費と農業生産」日本アフリカ学会学術大会・口頭報告.

熊谷修・渡辺修一郎・柴田博・天野秀紀・藤原佳典・新開省二・吉田英世・鈴木隆雄・湯川晴美・安村誠司・芳賀博 (2003) 「地域住宅高齢者における食品摂取の多様性と高次生活機能低下の関連」『日本公衆衛生雑誌』50(12): 1117-1124.

[https://doi.org/10.11236/jph.50.12\\_1117](https://doi.org/10.11236/jph.50.12_1117).

丸山優樹・伊藤紀子・山本祥平・飯田恭子 (2024a) 「アフリカ地域における食意識と食環境の関係性評価 - ケニアとセネガルの比較 - 」日本アフリカ学会学術大会・口頭報告.

丸山優樹・山本祥平・飯田恭子・伊藤紀子 (2024b) 「食環境の違いが食意識に及ぼす影響評価 - 8か国比較による考察 - 」令和6年度日本農業経営学会研究大会・個別報告.

山口祐加・星野概念 (2023) 『自分のために料理を作る』晶文社.

## 第4章 ロシアとウクライナ —戦争下の農業と農業政策における対照性—

後藤 正憲

### 1. はじめに

ロシアによるウクライナへの軍事侵攻によって始まった戦争は、開始から3年を経過した今も膠着状態が続いている。ロシアとウクライナ両国とも、農業分野では穀物と油糧作物の生産が盛んで、世界屈指の農産物輸出国である。しかし、農業市場をめぐる政府関与のあり方においては、両国の間でますます違いが大きくなっている。ロシアでは欧米諸国との関係が冷え込むにつれ、中央政府が強い権力を行使して、より一層集権化を強める傾向が見られるのに対し、ウクライナでは、逆に欧米諸国との距離を縮めるとともに、市場の自由化・民営化が推進され、政府の役割は縮小される傾向にある。

以下、本カントリーレポートでは、主に2024年から2025年にかけてロシアとウクライナで生じた出来事の中から、本報告のテーマに沿った事象を整理し、分析を加えることによって、両国の農政事情に現れている対照性を明らかにすることを目的とする。ロシアについては、農業および食品関連企業の国有化の動きに焦点を当て、その性質を見極める。ウクライナについては、欧州への接近と経済自由化へと向かう農政の姿を追う。最後に両者を比較して、農業の観点から両国の立場の違いを明確にする。

### 2. ロシア農業関連企業に対する政府の対応

#### (1) 農産物輸出の拡大

2024年ロシアでは、5月に南部地域で霜害が発生し、さらにその直後からロシア南東部の広い地域で干ばつが続いた。一方ヴォルガ・ウラル地方では、夏から秋にかけて長雨が続き、全体として異例の天候不順に見舞われた。その結果、連邦統計局の集計による穀物収穫量は約1億2,500万トンで、前年に比べて13.8%減少した<sup>(1)</sup>。しかしそれにもかかわらず、前年からの在庫が豊富に保たれていたこと、世界的な需要が高かったことなどから、穀物輸出量は前年を大きく上回って7,200万トンに上り、過去最多となった<sup>(2)</sup>。そのうち小麦輸出量は5,400万トンで、世界最大の地位を保っている。植物油の輸出でも、前年から8%増加の729万トンとなり、世界市場におけるロシアのシェアを7.5%から8.5%に押し上げた。中でもヒマワリ油の輸出546万トンは、前年比24%増で、過去最多を記録している<sup>(3)</sup>。

このように、ロシアの農産物輸出は、現在も拡大の一途をたどっている。しかし、かつてソヴィエト連邦とともに農業生産体制の瓦解したロシアでは、2000年代に入るまで農産

物を国外からの輸入に依存していた。それが短期間のうちに、世界でも有数の農産物輸出国に変貌したわけであるから、驚くほどのスピードで成長を遂げたことになる。このロシア農業の躍進ぶりを振り返ってみると、そこにはもちろん技術革新や生産の効率化、制度の拡充といった実際的な要因があることも確かだが、国内外から投入される資本の流れが全体の基調にあることが分かる。ここで、大まかにその経緯についてたどってみたい。

## (2) ロシア農業・食品産業と外国資本

ソ連崩壊後のロシアで、最初に農業への投資に乗り出したのは、ロシア国内の石油・ガスなどエネルギー部門の企業家たちだった。1998年のルーブル平価切下げによって、輸入農産物の価格が高騰し、代わって国産農産物への需要が高まった。それまでに経営の破綻していた農業組織の土地や建物は、破格の値段で手に入れることができたため、ビジネスの多角化によってリスク回避を狙う企業家たちにとって、農業は格好の投資対象となった(Visser and Spoor, 2011: 301)。2000年代後半になると、西側諸国や中東産油国からも直接投資(FDI)が集まるようになる。こうした投資家たちにとって、ロシア農業への投資は、その報酬として得られる収穫を期待する意味合い (yield play) だけでなく、そこで得られる資金を資産運用の元手とする意味合い (asset play) が大きかったという (Kuns et al., 2016: 5)。ロシアの連邦法では、外国籍の個人や法人が権益の50%を超えて農地を所有することはできないことになっているが、外国企業の子会社の子会社、つまり「孫会社」が所有するのであれば違法とはならないため、結果的にロシアの農地が外国人によってコントロールされることも十分起こり得ることだった<sup>(4)</sup>。一般的にロシアの土地取引においては、透明性を高めるインセンティブが働かないため、正確なデータを得ることは不可能とされる(Visser and Spoor, 2011:309)。その上で、ロシア農業市況研究所が2015年に発表したカンントリーレポートでは、認識されているだけで少なくとも270万ヘクタールの土地が外国企業の管理下にあるとされている (Rylko et al., 2015: 8)。

2014年に起きたウクライナの政変と、それに続くロシアのクリミア併合によって、ロシアと西側諸国の関係が悪化した後、ロシア農業から撤退する西側企業が増えていった。外国資本による農業企業の多くが、2014年から数年の間に、ロシアビジネスに売却された(Wengle, 2021: 63; Lander and Kuns, 2022: 451)。その結果、ロシア農業に投入されるFDIの大半は、いわゆるタックスヘイブンに置かれたロシアのオフショア企業によるものとなり、最も多いキプロスのほか、バミューダ諸島、オランダ、ジャージー、バハマなどからの投資が主流を占めるようになってきている(Astrov, 2024: 11)<sup>(5)</sup>。その一方で、食品産業の分野では依然として西側の企業がロシア市場の相当な割合を占めており、農業生産の分野とは状況が異なることが指摘されている<sup>(6)</sup>。

## (3) 戦争による国際企業への影響

### 1) 食品産業分野

2022年2月に始まったロシアによるウクライナへの軍事侵攻が、両国間の戦争に発展していく中で、日本を含む西側諸国は、ロシアに対して段階的に経済制裁を加えることによって圧力をかけている。それに対してロシアは、制裁に加担する西側諸国を「非友好国」と位置付け、様々な報復措置で対抗しようとしている。しかし、農業と食品産業におけるロシア政府の対応を見ると、必ずしも制裁に対する報復だけに収まりきらない側面も見えてくる。

2023年4月25日付大統領令第302号「何らかの資産の一時的管理について」は、西側諸国においてロシアの企業や個人の資産が凍結されたり、経済活動が制限されたりしたことに対抗する措置として、そうした「非友好国」の資産を一時的にロシアの国が管理できるようにしたものである<sup>(7)</sup>。それに則って、2023年7月には、デンマークのビール醸造企業カールスバーグ・グループが所有するロシアの銘柄バルチカ社と、フランスの乳業メーカー、ダノン・グループの所有するダノン・ロシアおよびダノン・トレード社の資産を、一時的にロシア連邦国家資産管理庁に移管する措置が取られた。この二つの国際企業グループは、いずれも戦争が始まって間もなく、ロシアの事業から撤退を表明して、売却先を検討しているところだった。

ダノン・ロシアは、国内各地の牛乳生産者から生乳を仕入れて乳製品に加工、製品化、販売まで行うロシア最大の乳業メーカーで、2022年には1,269億ルーブルの売上げがあった。国内13か所にあった工場はすべて国家資産管理庁に移管され、社名もヘルス・アンド・ニュートリションに変更された (Kulistikova, 2024: 15)。この移管措置は、翌年2024年3月に取り消され、企業はタタールスタン共和国のヴァーミン・ホールディングに売却された。新生企業はさらに投資額を増やして、事業を拡大する計画を立てている。

一方バルチカは1990年に創設されたロシアのビール会社で、2008年にカールスバーグ・グループに吸収されたという経緯を持つ。親会社のカールスバーグは、やはり今回の軍事侵攻直後にロシアでの営業を停止し、ロシア市場から撤退するべく売却先を選定していたところ、国家資産管理庁への一時的な移管の命が下された。それにともない、1991年から2004年までバルチカの社長を務めたタイムラズ・ボロエフ氏が、再び社長に任命されている。企業は、2024年12月には国による管理を解かれ、ボロエフ氏を始めとする株主の手に渡った (Kulistikova, 2024: 14)<sup>(8)</sup>。新生バルチカの運営に当たっては、これまでほとんどすべて欧州や米国からの輸入に頼ってきたビール原料を国産化することが課題とされており、ホップや大麦の品種改良と生産基盤の拡大に力が注がれている<sup>(9)</sup>。

外国資本の食品産業に起こったこれらのケースでは、ロシア政府による資産の接収という、かなり強硬な手段が用いられていた。しかし、ロシアで営業を行う外国企業がすべてこのような処遇を受けたわけではなく、現在もこれまでどおり営業を続けている企業もある。ロシアからの撤退を表明し、事業を売却しようとした企業が一時的な国有化を被っていることから、一連の措置はロシアから国外に資本が流出するのを阻止するための方策と捉えることができる。

## 2) 農業分野

上記の方策は、実は戦争が始まった直後から、外国企業の撤退に様々な制限を加える形で準備されていた。国外に退去しようとする外国企業にとって、ハードルが徐々に上げられ、ますますロシアから退去しにくい状況に置かれている(Astrov, 2024:17-18)。2022年8月には、ロシアの金融、燃料・エネルギーなど戦略的に重要とみなされる部門から「非友好国」の企業が撤退するには、ロシア大統領の特別な許可が必要とする法令が出されている。同じ年の12月には、外国企業がロシア国内に持つ資産を売却する場合には、50%以上値引きすることが義務づけられた。

これに基づいて、農業分野では2024年11月に、フランスのルイ・ドレフュス社の所有するロシア穀物倉庫会社(ルセルコLLP)の売却を認めるプーチン大統領の指令が出されている<sup>(10)</sup>。世界的な大手穀物トレーダーのルイ・ドレフュスは、ロシア国内12か所に大穀物倉庫を持ち、ロシアで穀物取引を行う輸出業者の中でも上位を占めていた。2012年にはロシアの投資会社AFKシステムと共同で出資して、農産企業RZアグロを立ち上げ、ロシア南部の約10万ヘクタールの農場で、穀物やヒマワリ、テンサイなど商品作物の栽培も行っていった。しかし、2023年4月にカーギルやバイテラとともに、ロシアでの穀物取引事業から撤退を表明。その後RZアグロの持ち分は、共同出資者であるAFKシステムに属するロシアの農業ホールディング「ステピ」に、大きく値引きして引き渡されることになった<sup>(11)</sup>。

一方2024年4月には、オランダに登録されている農業ホールディング「アグロ・テラ」を、一時的にロシア連邦国家資産管理庁の管理下に置く指令が出された。それにとまって新しい社長が任命されている<sup>(12)</sup>。アグロ・テラは、2008年に米国の投資会社NCHキャピタルが投資して立てられた会社で、大豆、小麦、テンサイ、ヒマワリ、ナタネなどを栽培する農場や穀物倉庫のほか、独自の種苗施設や実験圃場を所有し、サプライチェーンのマネジメントも手掛けるマルチ企業である(Kulistikova, 2024: 16-17)。伝えられている限りでは、ロシアから撤退を表明していた事実はなく、例年どおり春の作付けに取り掛かろうとしていた。アグロ・テラを実質的に管理するNCHキャピタルは、旧ソ連や東欧諸国の農業に幅広く投資を行っており、ウクライナではやはり大型の農業ホールディング「アグロ・プロスペリス」の運営を行っている。アグロ・テラほど専門が多岐にわたり、それぞれが見事に機能している企業は、おそらく新しい売却先は見つからないだろうといった意見も出されている<sup>(13)</sup>。

ロシアから撤退しようとする、または撤退する可能性のある外国資本を締め出す動きがある一方で、外国に逃れている、または逃れる可能性のあるロシア資本を国内に引き戻す動きも見られる。2022年からオフショアのロシア企業が、ロシア国内で優遇税制の適用される特別行政地区(SAR)に移転するための条件が緩和された<sup>(14)</sup>。それに従って、キプロスに登録されていた会社の住所を、ウラジオストク沿岸のルースキー島に移した企業の一つが、農業ホールディングのルスアグロである。ルスアグロはロシアを代表する農業ホールディングの一つで、畜産、製糖、油脂加工業、穀物や飼料作物の生産など、多岐にわた

る事業を展開しており、近年では沿海州地方でコメ生産を行うプロジェクトにも名を連ねている<sup>(15)</sup>。2024年7月には、この会社が「経済的に重要な組織」(EZO)のリストに含まれた。これは、前年の2023年8月に制定された連邦法によって、ロシア政府から指定された企業は裁判を通して外国企業の法人権停止を求められるという制度に関連するものである<sup>(16)</sup>。この指定を受けた翌月の2024年8月、ロシア農業省は、ルスアグロの親会社でキプロスにあるロス・アグロ PLCの法人権停止を求める訴状を裁判所に提出。9月にはそれを認める判決が出された<sup>(17)</sup>。こうして、オフショアで管理されていたロシア企業が、短期間で完全にロシアの司法権内に取り込まれることになった。

また、ロシア農業の中でも、特に酪農部門で非常にユニークな存在として、農業ホールディングのエコニワを挙げることができる。エコニワの創業者ステファン・デュルは、1989年にドイツの交換学生としてソ連時代のロシアを訪れ、農業研修を受けた後もロシアに残り、1994年にエコニワを立ち上げた。当初はロシアに輸入される農業機械や種子を扱っていたが、2000年代初め頃から土地を借りて農業も行うようになり、現在ではロシア最大の牛乳生産量を誇る農業ホールディングにまで成長した<sup>(18)</sup>。デュル自身はロシア国籍を取得しているが、彼が筆頭株主としてドイツに置くエコセム・アグラル AG社が、エコニワの親会社となっていた。言わばロシアとドイツにまたがる組織として機能してきたわけであるが、2024年12月にドイツの会社が、ロシアに持つすべての会社資産をエコニワに売却することによって、エコニワがロシアの司法権内に結集されることになった<sup>(19)</sup>。

#### (4) 国有化される国内企業

以上で見てきたように、ロシアでは西側諸国から加えられる経済制裁への報復措置として、ロシアから撤退しようとする(またはその可能性のある)西側の企業資産を接収したり、ロシア企業を完全にロシア司法権の内部に取り込んだりすることで、企業の構造改革を迫るといったことが行われている。しかし、農業と食品関連の企業に生じていることをさらにたどってみると、ロシア政府の強硬な采配を促しているものが、必ずしも西側に対する報復にとどまるのではないことが分かる。

2025年1月、穀物輸出業大手の海運商社ロドヌイエ・ポリャー社の資産が、100%国家資産管理庁に移管された。同社は前年4月までTDリフの名称を掲げていた会社で、2016/17年度から2022/23年度まで連続して、ロシア国内で最大の輸出穀物取扱量を誇っていた。黒海に通じるアゾフ海の港に専用の積出ターミナルを持ち、穀物運搬車両1,500台以上、船舶17隻を保有して、多い時でロシアから輸出される穀物全体の2割程度を扱っていたという<sup>(20)</sup>。ところが2024年3月頃から、輸出される小麦の衛生検査で検疫上の違反が見つかったとして、連邦農産物衛生監督局(ロスセリホスナドゾル)から輸出が差し止められ、営業停止の状態が長く続いていた。そして結局、会社ごと国有化されることになったのである。国有化の根拠としては、会社の所有者であるピョートル・ホドィキン氏がロシアと外国(英連邦セントクリストファーネイビス)の二重国籍を持っていたことが理由として挙げられている<sup>(21)</sup>。しかし、本人はその事実を否定しており、競合する会社の受益

者が外国企業による営業を制限するべきだと早くから主張していたことから、外国資本を排除するという理由が便宜的に使われた可能性がある<sup>(22)</sup>。

しかしその一方で、企業の国有化には、外国資本を理由にした正当化すら必要とされないケースも見られる。2024年4月から5月にかけて、二つの大手食品会社が相次いで国家資産管理庁に移管された。一つはアリアント社で、ロシア最大のワイン醸造会社クバン・ワインを始め、養豚や食肉加工、小売りネットワークなどから成る企業グループを形成する会社である。社名の由来にもなっている2人の創業者、アレクサンドル・アリストフとユーリイ・アンチポフが、企業を立ち上げる際の元手として、1990年代に鉄合金を作る冶金企業を違法に私有化していたことが、国有化の理由とされている<sup>(23)</sup>。もう一つの例はマクファ社で、マカロニやパスタ、小麦粉、フレークなど、穀物加工食品ではロシア最大の売上げを持つ。地方の製パン会社も含めて、26社から成る企業グループを形成していた。ソ連時代から続くチェリャビンスク州のマカロニ工場を、後に州知事となるミハイル・ユレーヴィチが1990年代に私有化して、会社を立ち上げたのが起点となっている。彼と、マクファの大型株主で元国会議員のワジム・ベロウソフの2人は、これまでに汚職の罪で起訴され、国外に逃れていた。今回はその家族や関連法人を含めて一斉に検挙され、資産が差し押さえられた<sup>(24)</sup>。その後、アリアントとマクファの両社とも、農業系銀行 RSKhB ファイナンスの管理下に置かれている。

こうした例から分かるように、今日ロシアの農業と食品関連産業においては、外国資本の有無にかかわらず、国家の利益に反するとみなされた企業の資産が接収され、一時的に国の管理下に置かれた後に、望ましい所有者に引き渡されるということが起こっている。接収された企業は、裁判を通して抵抗を試みているが、訴えが認められることはない。これらのことから、企業資産の配分について、国が強力な権力を発揮している状況がうかがえる。

第1表 ロシアの農業・食品関連企業資産の移動状況

	社名	業種	旧所有者または最終受益者	新所有者	およその決定時期
農業企業	アグロ・テラ	耕種農業	NCHキャピタル(米)	連邦国家資産管理庁	2024.4
	ルセルコ LLP	穀物倉庫	ルイ・ドレフュス(仏)	ルセルコ	2024.11
	RZ アグロ	耕種農業	ルイ・ドレフュス(仏)/AFK システム(露)	ステビ(AFK システム)	2025.3
	ルスアグロ	畜産、耕種農業	ロス・アグロ PLC(キプロス)	ルスアグロ	2024.9
	エコニワ	酪農、耕種農業	エコセム・アグラル AG(独)	エコニワ	2024.12
食品企業	ダノン・ロシア	牛乳加工業	ダノン・グループ(仏)	ヴァーミン R	2024.3
	バルチカ	ビール醸造業	カールスバーグ・グループ(デンマーク)	バルチカ	2024.12
	アリアント	ワイン醸造業、食肉加工業	アリアント(露)	RSKhB ファイナンス	2024.5
	マクファ	穀物加工業	マクファ(露)	RSKhB ファイナンス	2024.7
輸出企業	ロドヌイエ・ポリャー(TD リフ)	穀物取引、海運業	ロドヌイエ・ポリャー(TD リフ)	連邦国家資産管理庁	2025.1

### 3. 混迷するウクライナの農業と農業ビジネス<sup>(25)</sup>

#### (1) 好調な農産物輸出

ウクライナでも2024年の農産物輸出では華々しい成果が出された。2025年の年頭にウ

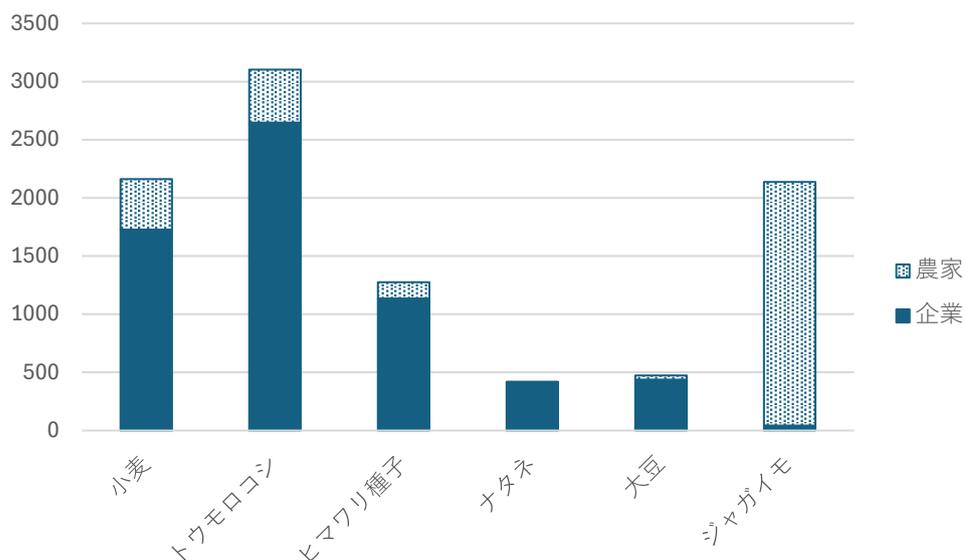
ウクライナ農政食料省が発表した情報によると、2024年にウクライナから輸出された農産物は7,830万トンで、総額にすると245億USドルに上った<sup>(26)</sup>。これは2021年の277億USドルに次ぐ過去2番目の記録である。中でも砂糖輸出は過去最多となり、前年比47%増、2021年と比べると29倍にも増えている<sup>(27)</sup>。2023/24年度には、ヒマワリ油の輸出が過去2番目となる620万トン、菜種油の輸出は過去最多の42万トンとなり、いずれも戦前の水準を上回った<sup>(28)</sup>。鶏肉と卵の輸出も好調で、いずれも金額で前年より20%以上増加している<sup>(29)</sup>。

このように目覚ましい成果が出される一方で、ロシア軍による軍事侵攻以来続いている戦争では、ウクライナの農業部門にも大きな被害が出ている。現在では、侵攻前の2021年にウクライナ行政区内にあった国土のうち、約1,000万ヘクタールの農地がロシアの実効支配のもとに置かれている (KSE, 2023: 7)。また、攻撃によって破壊されたり損傷を受けたりした農業機械、穀物保管施設、家畜や作物、畜産・養蜂施設等の農業資産を合わせると、総額で100億USドルに上るという (KSE, 2024: 13)。労働力の損失も大きい。戦争でウクライナ軍に従軍している農家は約20万人で、農業部門で働く人を含めると、その数は500万人に上る<sup>(30)</sup>。戦争にともなうインフレも深刻で、2024年末には消費者物価が前年同月比を12%上回った。中でも食料の値上がりは大きく、野菜は50%前後、バターは30%以上、パンや牛乳は18%となっている。電気代は63.6%も値上がりしている<sup>(31)</sup>。

ウクライナにおける農産物輸出の躍進は、戦争による物理的な被害に加えて、インフレによって市民生活が逼迫する中で起こっている。このことを考慮に入れた上で、以下で今日のウクライナ農業を取り巻く状況に迫ってみたい。

## (2) 農業における二極分化の構造

今日のウクライナ農業では、大規模にビジネスを展開する農業企業と、小規模の家族経営農家の二極分化が進んでいる。ソ連崩壊後、それまで農業主体のほぼ全体を占めていた国営・集団農場が解体され、その土地と資産は民営化された。家族農家が小規模な農場経営を維持する一方で、組織的な農業企業は後退し、しばらく停滞が続いた。しかし2000年代になると、土地を集約して大規模に農業を営む農業企業が現れ始め、その後急速に発達していった (Keyzer et al., 2013: 22)。こうして生まれた大規模な農業企業と、家族経営による農家の二極分化は、今日でもウクライナ農業を特徴づけている。マーモノワらの報告によると、今日では農地全体の54%を農業企業が占めており、残りの46%を家族農家が占めている。農業企業では主に輸出用の穀物、油糧種子、テンサイの栽培が行われるのに対し、家族農家では、国内市場向けもしくは自家消費のためのジャガイモ、その他の野菜、果物、穀物、酪農・畜産物を生産している (Mamonova, et al., 2023) 【第1図】。



第1図 ウクライナの主要作物生産量とその生産者の内訳 (2024年)

資料：ウクライナ国家統計局

注：単位 万トン

さらにいくつかの農業企業が吸収合併を繰り返し、大型の農業ビジネス組織に発展したものは農業ホールディング（アグロホールディング）と呼ばれる。親会社が多くの子会社を束ねて垂直統合型の巨大企業グループを形成し、1万ヘクタールを超える広大な土地で農業を行うことから、しばしば「ラティフンディア」になぞらえられる。今日では農業企業のおよそ4割が何らかの農業ホールディングに含まれ、上位10社でウクライナの耕地面積の8%に当たる260万ヘクタールを利用している（Mamonova et al., 2023）。いずれも収益性の高い作物を集約的に生産し、その大部分を輸出することで大きな利益を上げている。しかし、農業ホールディングを構成する親会社の多くは、タックスヘイブンのキプロスやルクセンブルクに登録されているため、利益の大部分が国外に流出しているとされる（Kravchuk et al., 2018；Mousseau and Devillers, 2023）。会社の運営資金としては、パリ、ロンドン、ワルシャワ、ニューヨークといった欧米の証券取引所に株式を上場して資金を調達するほか、欧州復興開発銀行（EBRD）や国際金融公社（IFC）等からの融資に多くを負っている。こうした西側からの資金の流れが、後述する農地売買の自由化や水利事業改革に見られるように、大掛かりな構造調整プログラムの前提となっている。

### （3）農業ホールディングの代表例

ここで、より具体的なイメージを描きやすくするために、ウクライナの代表的な農業ホールディングであるMHP、アスタルタ、ケルネルの3社における近年の動向を取り上げてみたい。

### 1) MHP

1998年創設のMHP (Myronivsky Hliboproduct) は、2024年に鶏肉生産で欧州1位、世界でも8位の実績を誇る巨大企業グループである。今日では、穀物と油糧作物の栽培から、複合飼料生産、受精卵から育てるブロイラー飼育、解体、鶏肉製品化、輸送、販売にいたるまで、鶏肉生産のあらゆる行程を管理する。2024年時点で利用する農地面積は35.16万ヘクタール<sup>(32)</sup>。2024年にはサウジアラビアの農業系投資会社 SALIC に自社株の12.6%を売却する一方で、ウクライナの食肉加工会社や輸送会社を買収して、積極的にM&Aを展開している<sup>(33)</sup>。国外でも、2019年にスロヴェニアの鶏肉食品会社 Perutnina Ptuj を買収し、旧ユーゴスラビアを中心に販路を拡大した。その経験を生かして、現在スペインの鶏肉と豚肉生産大手の UVESA Group 買収に向けて交渉を進めている<sup>(34)</sup>。

### 2) アスタルタ

製糖と乳業大手のアスタルタ (Astarta) は1993年創設。原料となる農産物生産から加工、輸出までグループに統合することで稼働率を高めている (Lapa et al., 2015: 105)。2024年時点の農地利用面積は21.2万ヘクタール。2024年には前年の4倍となる11.7万トンの砂糖を輸出した。インプットの面では、ドイツの投資会社 Connect GmbH & Co. Geschlossene Invest KG から500万ユーロの融資を受け、製糖工場の近代化を行うとしている<sup>(35)</sup>。また、1,200万ユーロ以上の投資計画のある企業が利用できるウクライナ政府の大型投資計画支援プログラムに選ばれ、ポルタワ州に日産500トンの大豆かす生産工場建設を予定している<sup>(36)</sup>。国際金融公社 (IFC) はアスタルタに4,000万USドルの融資を検討しており、これが成立すれば、2012年以来5度目の融資となる<sup>(37)</sup>。

### 3) ケルネル

1994年創設のケルネル (Kernel) は、油糧種子生産と植物油加工の統合を主軸とする企業グループ。ヒマワリ油のほか、穀物の生産、輸出、穀物保管倉庫や港湾ターミナルの運営も行っている (Lapa et al., 2015: 106)。2023/24年度には、前年度より29%増となる147万トンのヒマワリ油のほか、穀物は47%増の545万トンを出荷した<sup>(38)</sup>。2024年時点の農地利用面積は36.3万ヘクタール。戦争被害を受けて、一時業績が悪化していたが、2024年10月にユーロ債3億USドルを6.5%の利札付きで償却することによって信頼を回復した<sup>(39)</sup>。それによって、欧州銀行シンジケートから1億5,000万USドルの融資を引き出した。シンジケートには、オランダのINGグループやラボバンクのほか、黒海貿易開発銀行 (BSTDB) 等が含まれる<sup>(40)</sup>。

### (4) 国際的な支援の枠組み

こうした農業ホールディングの活動は、欧米の金融機関からの投資だけでなく、国家または超国家的枠組みの財政支援プログラムによって積極的に後押しされている。2024年3月にEUはUkraine Facilityを発足させ、2024年から2027年まで多面的なアプローチから

500 億ユーロまで資金援助を行うことを約束している<sup>(41)</sup>。米国国際開発庁（USAID）は、既存のウクライナ支援プログラムに加えて、2024 年 4 月に新たな計画 harvest を発足させ、ウクライナ農業部門に 5 年間で 2.5 億 US ドルの投資計画を立てた<sup>(42)</sup>。そこでは輸出品目の多様化と高付加価値化を通して、農産物輸出を拡大することが目標とされている。また国連世界食糧計画（WFP）は、2025 年から 2027 年にウクライナのための中間戦略予算に 21 億 US ドルを計上し、人道援助とともに世界市場に向けたウクライナ農産物輸出支援に充てるとしている<sup>(43)</sup>。

### （5）二極化の深化

このような農産物輸出を支援する投資や、様々な援助プログラムは、あくまで農業企業に向けて行われるものであり、家族経営農家や農村世帯の多くは、そこから取り残されがちである。このことが顕著に表れているものの一つに、酪農の現場がある。従来ウクライナでは、企業よりも農家・農村世帯での乳牛飼育の割合が高く、その比率はおおむね企業 4 割に対し、農家 6 割となっている。統計上に現れる数値を見ると、近年では乳牛の頭数が毎月のように減少しており、2024 年には年間で約 6.5%、過去 7 年間では 40%以上減少した。過去 7 年間の内訳を見ると、企業では 20%の減少にとどまるのに対し、農村世帯ではほぼ半減している<sup>(44)</sup>。企業では生産性を高めることによって、生乳の生産量は一定を保っているが、農村世帯では技術的にカバーすることは難しく、生産量も大幅に落ち込んでいる。さらに農村世帯で産出される生乳は、保存や輸送の面で困難を抱えている。ウクライナの行政では、欧州の食品安全基準に適合するために生産を集約化して、設備の近代化を図るべきだという意見が出されている。ただそうになると、小農家の生み出す牛乳は規準を満たさないという理由で流通に回されなくなり、結果的にさらなる縮小が免れない状況にある<sup>(45)</sup>。

### （6）ウクライナと欧州連合（EU）

#### 1) EU によるウクライナ農産物の受容

2014 年以降、ウクライナは欧州との距離を縮めてきたが、2022 年 2 月に始まる軍事侵攻を受けて、両者の関係はさらに緊密化した。黒海西岸を通る「穀物回廊」や、ウクライナから欧州へと抜ける「連帯通路」（Solidarity Lanes）を通して、貿易が盛んに行われるようになり、2024 年にはウクライナから輸出された農産物の 55%を EU への輸出が占めている。品目としては、主に飼料用穀物のトウモロコシや小麦、油かす、植物油（主にヒマワリ油）とその原料（主に菜種）、砂糖等となっている<sup>(46)</sup>。

EU ではウクライナを支援する目的で、2022 年 6 月よりウクライナからの農産物輸入を非関税とする措置をとっており、1 年ごとに期間を延長している。2024 年にもその期間を 2025 年 6 月 5 日まで延長することで EU メンバー国の間で合意が出された。ただその際に、EU 内の農家を保護する目的で、特に価格に影響の出やすい鶏肉、卵、砂糖、エン麦、

ひきわり穀物、トウモロコシ、ハチミツについては、2021年後半から2023年にかけてEUに輸入された量の平均を上回った場合には、直ちに関税を課するというセーフガードが設定された<sup>(47)</sup>。ここに挙げられている品目の中で、特にユニークなものがハチミツである。他の品目は、ほとんどが農業ホールディングや農業企業で集約的に生産されるのに対し、ウクライナのハチミツに関しては、ほぼすべてが個人農家や養蜂家の手によって集められている。輸出先はドイツ、ポーランド、フランスをはじめとするEU諸国が大半で、その際に製品化されたものではなく、原料として樽詰めにしたものが出荷される。その後欧州でビン詰めして包装され、市場に出されるが、中には欧州産として販売されることもあるという<sup>(48)</sup>。ウクライナのハチミツは、流通過程でほとんど産業化されておらず、EUには安い原料として出されるので、価格が低く抑えられている<sup>(49)</sup>。そのため、2024年8月には設定されたセーフガードの上限に達して17.3%の関税が課されたにもかかわらず、その後もハチミツの輸出は途絶えなかった。しかし、欧州の食品安全規準に合わせる必要から、2024年末にウクライナ政府は、ハチミツ生産の規準を強化する法改正を行っている<sup>(50)</sup>。

## 2) EU加盟に向けた取り組み

ウクライナはEUとの貿易を拡大するだけでなく、EUに加盟することを第一の目標としている。2022年2月にロシアが軍事侵攻を開始してから5日後に、ウクライナはEUに加盟を申請した。同じ年の6月には欧州理事会から加盟候補国のステータスが与えられている。正式にEU加盟国となるためには、まだこれから準備と交渉を重ねていかななくてはならない。その進捗と課題をまとめて、欧州委員会が2023年と24年に発表したレポートには、ウクライナがEUに加盟するための条件と勧告が33章に整理して示されている。その中で第11章「農業と農村の発展」、第12章「食料の安全、動物・植物検疫政策」、第13章「漁業と養殖」では、食に関する農水産物資源の扱いに関する規定が記されており、欧州の法体系（Acquis）に合わせて国内の実践を変革することが求められている（European Commission, 2023; 2024）。

これを受けてウクライナ農政食料省は、2024年6月にEU主催のプロジェクト「ウクライナにおける小規模農業のための制度・政治的改革」（IPRSA）と共同で、2030年までの農業発展戦略目標を発表した<sup>(51)</sup>。ここでは、次の7つの目標に向けて取り組むことが表明されている。

- ①農業と農村の発展に関する包括的な政策の展開：制度面での能力
- ②高品質で、栄養価が高く、安全な食品に対するニーズの保証：食料安全保障の達成
- ③農業部門の持続性の確保：生産者の安定的で公平な収入の維持、競争力の増大
- ④効果的な農地利用：地雷除去、土地改革
- ⑤気候変動対策を重視する農業：気候変動の緩和と適応
- ⑥農業部門の近代化：加工業の発展、イノベーション、デジタル化、情報交換
- ⑦農村発展のための条件の創出

これらの目標を実現させるために、一部ではすでに法整備に踏み切っている。2024年9

月には国家農地登録法が制定され、オンラインシステムを通じた統括的な農地管理に向けて動き出した<sup>(52)</sup>。また10月には環境規制法案が採択され、2050年までに温室効果ガス排出ネットゼロの気候中立を実現することが目標に設定された。また、アニマルウェルフェアの規定については、基本的な法律が2025年9月1日から施行される予定になっている<sup>(53)</sup>。しかし、農業生産者の間では不安も広がっている。ウクライナ養豚業者組合が行った調査によると、EU加盟を肯定的に捉えている養豚農家は24%に過ぎず、EU加盟によって競争力が失われると考えている人が40%、規制の強化を恐れている人が26%、EUの条件に合うように生産施設を更新するには、技術的にも財政的にも無理だとする人が10%という結果になっている<sup>(54)</sup>。また、農薬についてもEUのルールに合わせて規制を強化することが求められているが、農薬の使用は作物や機械、土壌管理など農業全般のあり方と紐づけられるために、農家から強い反対を受けて規制の見直しを余儀なくされている<sup>(55)</sup>。

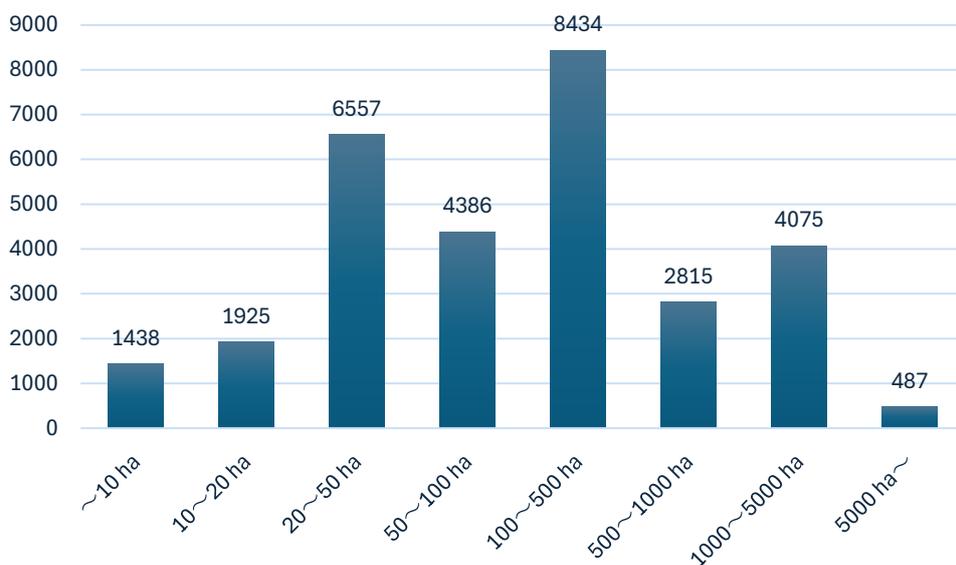
### 3) 立ちはだかる障壁

実際に、ウクライナがEUに加盟するとなった場合、あらゆる方面に大きな負担を強いることになる。キーウ経済大学のニヴィエフスキイの推計によると、ウクライナ政府は農業に関する行政管理システムを整備し、食の安全を確保し、環境規制に対処するために、農業予算を現在の2倍に増やさなくてはならない。同時にEUは、新たなメンバー国となるウクライナに共通農業政策(CAP)費を振り分けるために、現在よりも18.4%の予算追加が必要となる(Nivievskyi, 2024)。EU内の農家にとっても負担は大きい。環境規制の強化や農業資材の値上がりと並んで、ウクライナからの安価な農産物の流入に不満を募らせる農家たちは、2023年に引き続き2024年にも欧州各地で抗議運動を起こした。欧州の中でもウクライナ穀物の最大の輸入国であるスペインでは、ウクライナから輸入される穀物が市場価格を押し下げているとして、マドリードのEU建物前で農家連合のメンバーがピケを張った<sup>(56)</sup>。ポーランド、ハンガリー、ブルガリア、スロヴァキア、ルーマニアといったウクライナ近隣諸国では、ウクライナの穀物が自国内を通過することは認めているものの、自国市場への流入は制限している。ブルガリアやルーマニア政府は、穀物の他にもウクライナの卵や鶏肉、ハチミツの輸入を制限するよう、欧州委員会に申し入れを行った<sup>(57)</sup>。2025年前半に欧州連合理事会議長国を務めるポーランドでは、議長国期間の開始を祝う式典に合わせて、20以上の農業団体が団結してEUの政策に反対する集会を開いた<sup>(58)</sup>。そのスローガン"5xSTOP!"の意味する5つの抗議対象には、メルコスールとの自由貿易協定、グリーン・ディール、森林破壊、ポーランド産業の侵蝕と並んで、ウクライナからの農産物輸入が含まれている。こうした例を見ても、ウクライナのEU加盟の前に立ちはだかる障壁は大きいと言わざるを得ない。

## (7) 土地と水の自由化

### 1) 農地利用の不均衡

財政的な問題や交易関係の不均衡と並んで、ウクライナのEU加盟を難しくしている要因の一つに、土地利用の格差がある。上述のように、ウクライナの農業は、大規模な農業企業と中小規模の家族農家の二極化した構造になっている。一件の農村世帯が農業を営む土地は1から5ヘクタールが大半であるのに対し、一般的な家族農家は50～100ヘクタール、企業では100～500ヘクタール、農業ホールディングとなると1万ヘクタール以上の土地を利用している。それに対し、EUでは小規模農家が中心で、経営単位ごとの農地面積の平均が17.4ヘクタールであることから、両者の違いは歴然としている (Mamonova et al., 2023)。【第2図】



第2図 ウクライナ農地面積の分布 (2024年)

資料：ウクライナ国家統計局

注：単位-件。農村世帯のデータは含まれない

このような土地利用の不均衡が生じることになった背景には、ソ連崩壊後のウクライナにおける農業再編過程の事情が関係している。ソ連時代に作られた集団農場や国営農場が解体されるにあたって、農場の土地は、農場で働いていた多くの市民の間で均等に分けられた。土地の分与を受ける市民には、その資格を証明する書類とともに、1人3～5ヘクタールの土地の権利書が配られた。しかし、その正確な位置について明示されていないことが多かったという (Keyzer et al., 2013: 31)。実際に具体的な境界で区切られているわけではない上に、アクセスが困難な土地は、個人にとっては使いようがなかったが、だからといって売ってしまうこともできなかった。というのもウクライナでは、かつての集団農場や国営農場の私有化が進められる中で、一部の大企業を保有する富裕層のオリガルヒや外国人に土地が買い占められることを防ぐために、土地の売買を禁止する措置(モラトリアム)が取られていたからである。こうした中で、自分の所有する土地がどこにあるのか大まかにしか知らない大勢の個人から、企業が長期の賃貸契約を通して土地を借り上げることに

よって、実際には企業が広大な土地を利用する現在の状況が生まれた (Murova, 2015)。

## 2) EUによる改善要求

ウクライナにおける農地のこうした状況に対して、EUは主に二つの点で改善を求めている。一つは、土地区画の画定である。ウクライナに対する条件と勧告を示した欧州委員会のレポートでは、土地区画IDシステム (Land Parcel Identification System, LPIS) の整備が求められている (European Commission, 2023: 130; 2024: 87)。すなわち、土地の権利書があってもその土地がどこを指すのかははっきりとは分からないような状況をなくして、土地の所有権と具体的な土地の認識を一致させることが不可欠とされた。これに対して、国家農地登録法が施行され、オンラインシステムを通じた行政による農地管理が進められていることは、先に述べたとおりである。

EUの求める土地改革の二つ目は、農地売買の自由化である。ウクライナで2001年から法律化され、その後繰り返し期間が延長されてきたモラトリウムを撤廃して、農地売買を自由化することは、ウクライナに財政的な支援を行う欧米の金融機関の強く求めるところだった (Mousseau and Devillers, 2023: 16)。民間からの投資を増やして経済を活性化させるには、農地の売買を自由化して市場を創出すべきだというわけである。実は一つ目の要求である土地の画定も、商品としての土地の価値を明確にして、取引を促すための前提に他ならない。ウクライナ政府は早くも2017年には、国際通貨基金(IMF)や国際復興開発銀行(IBRD)といった国際金融機関の主導の下で、農地登録や農地市場創出のための法律の準備を進めていた。

## 3) 市民による反発

それに対し、ウクライナ市民からは反対の声が上がっていた。農地の売買が自由化されることで、農業分野で汚職が蔓延することや、オリガルヒや外国人にウクライナの農地が占領されてしまうことを懸念するものだった。2019年に行われた住民投票では、農地売買のモラトリウム撤廃に賛成と投票した人は24%、反対とした人は58%で、国民の大部分が撤廃に賛成していないことは明らかだった (Mamonova et al., 2023)。それにもかかわらず、2020年3月31日にウクライナ最高議会では、モラトリウムを撤廃し農地売買を合法化する法案が可決された。ちょうど新型コロナウイルス感染症が拡大し、キーウ州など中心部では非常事態宣言が出されて、抗議活動ができない中で決定されたと言われている (Mousseau and Devillers, 2023: 17)。政策の実施においては、反対意見に譲歩する形で、2段階に分けて農地売買を自由化する方針が取られた。まず第1段階では、2021年7月からウクライナ市民の個人のみ100ヘクタールまで購入を可能とし、第2段階の2024年1月からは、個人と法人を問わず1万ヘクタールまで購入可能とするものである。

こうして、まずはウクライナ国籍の個人に市場が開かれ、農地売買が静かにスタートしてから半年後、2022年2月にロシア軍による軍事侵攻が始まった。その際、一時的に土地市場は閉ざされたが、間もなく再開された。しかし、個人だけでなく法人にも農地を購入

できるようになることに対しては、なおも賛否の立場に分かれて激しい議論が交わされた。賛成派は、農地売買がもたらす経済効果を強調した。IMFの試算によると、企業が農地市場に参入することで、土地の価格は年間15%以上上昇し、今後10年間ウクライナGDPの約6%を占めるようになる。さらに外国人にも市場が開放されれば、土地価格上昇率は19%に達し、10年間はウクライナGDPの12%を農地取引が占めるとの予測が出された(Mamonova et al., 2023)。こうした国際金融機関のアドバイスを受けて、ゼレンスキー政権が経済界・ビジネス界の代表者とともに自由化を推し進める一方、反対意見も根強く残っていた。2022年秋には、ウクライナ科学アカデミー、農家土地所有者連合、地域小農家代表が集会を重ね、戦争中は法人への土地売買の自由化を停止する要求を議会に提出した。それを受けて2023年5月には、法人の土地購入権取得延期についての法案が出されている。しかし、こうした反対の声が顧みられることはなく、当初の予定どおり2024年1月1日から法人による農地市場への参入が実現された。

ウクライナの法人による農地購入が可能になってから、1年間で32万ヘクタール以上の農地が購入され、それとともに農地の平均価格も1ヘクタール当たり39,000フリヴニャから46,000フリヴニャに上昇した<sup>(59)</sup>。さらに、2024年10月1日から国有地の借地権を競売で決める「農地バンク」プロジェクトが始動した。国有農地80.6万ヘクタールのうち、国有財産基金の管理する38.6万ヘクタールについて、単位区画ごとにオンラインで競売を実施し、落札した者に一年生作物なら14年、多年生作物なら25年まで、その土地の借地権が与えられる仕組みである<sup>(60)</sup>。このプロジェクトでは、2024年の3か月間に266件の競売が行われ、23,296ヘクタールの国有地が貸借されることによって、3億4,370万フリヴニャの行政収入につながったと公表されている<sup>(61)</sup>。このような結果を見る限り、農地市場の変革は順調に進んでいるように見える。しかし、決して懐疑的な見方が解消されたわけではない。2024年4月、当時現職のミュコラ・ソリスキー農政食料相が、大臣就任前に国有地を横領していた罪で摘発され、辞職に追い込まれた。農業政策の先頭に立つ人物が土地に関する汚職に手を染めていたという事実は、政府に対する国民の信用を著しく損なうものだっただろう<sup>(62)</sup>。

#### 4) 水利事業の民営化

ウクライナ政府が多くの国民の反対を押し切ってでも、農地売買の自由化を推し進める背景には、融資を提供する欧米から構造調整プログラムの遂行を強く求められているという事情がある。2024年には、規制緩和に関する省庁間の作業グループで、1,000件以上の規制制度の見直しが行われた<sup>(63)</sup>。農政食料相の交代があった後、新たに大臣に就任したヴィタリー・コヴァリ氏は、国営事業の民営化を急務として訴えている。彼は、それまで国有財産基金の理事長だった自分の経歴に触れて、「この私が言うのだ」と念を押した上で、国にしかできないような分野を除いて、国営事業は速やかに民営化すべきだと述べている<sup>(64)</sup>。

国や地域で管理していた事柄を民営化する中で、ウクライナ政府が特に力を入れている

課題の一つに、水利事業が挙げられる。農業にとっては欠かせない水を補給するための灌漑や排水用の水利施設の多くが、ソ連崩壊後は資金不足から修理も行われず放置され、部品の盗難などによって機能しなくなっていた。これに対応するべく、2021年には水利用者団体 (OVK)の組織化に関する法案が出された。法案では、農地の所有者または利用者が OVK を組織し、水利施設の運営と管理を独自に行うとされており、一定期間が過ぎれば、水利施設一式が OVK に無償で譲渡されることになっていた。水利施設が整備されていれば、当然その周辺の土地の価格が上がるため、農地市場との相乗効果を期待する狙いもあった<sup>(65)</sup>。世界銀行や USAID も積極的に法案を支持していた。しかし、地方行政とのつながりを利用して水を有利に利用していた企業の中には、法案に反対する者も多く、交渉は難航した<sup>(66)</sup>。結局、ロシアによる軍事侵攻が始まる直前の 2022 年 2 月 17 日に、ようやく法案の成立に至った。ところが、その後も水利事業の管轄をめぐる省庁間で折り合いがつかなかったり、税金をめぐる問題が発生したりして、民間の OVK への水利施設の移譲は、当初想定されていたようには進んでいないのが現状のようである<sup>(67)</sup>。

#### （8）食料輸出から食料主権へ

現在、ウクライナの農業を取り巻く環境は、ますます厳しい状況になりつつある。水利事業の変革が計画どおり進まない中で、2024 年には夏から秋にかけて降雨のない状態が長く続き、国土の 50~60%で干ばつに見舞われた<sup>(68)</sup>。その結果、トウモロコシやヒマワリの一部が被害を受けたほか、秋播き作物の播種時期が遅れたために、その収穫にも影響が及ぶ恐れがある。EU との関係では、ウクライナの EU 加盟交渉が本格化するのに先立って、EU はウクライナからの農産物輸入に認めていた優遇措置を、2025 年 6 月 5 日以降は延長しない方針を伝えている<sup>(69)</sup>。今後は 2016 年に結ばれた「深化した包括的自由貿易協定」(DCFTA) に基づいて、新たに輸出入量を決めるとしているが、ウクライナから EU への農産物輸出は、これまでより大幅に制限される模様である。また、国際的な支援に関しても、米国のトランプ政権による USAID の活動停止命令は、大きな打撃を与えている<sup>(70)</sup>。その活動は、単に資金援助にとどまらず、種子、肥料、農薬、収穫物の保管機材、輸送車両の提供、教育プログラムの実施など、多岐にわたって行われていた。ウクライナの農業は、その力強い支えを失うことになる。

しかし、より正確に言えば、今日の状況で困難に陥っているのはウクライナの農業ではなく、農業ビジネスである。国外に輸出される作物を集約的に生産する農業企業や農業ホールディングは、効率性を重視した経営で莫大な収益を上げる一方で、国際的な情勢の波を受けて物流が途切れると、直ちに脆弱性を表す。それに対し、小規模の家族農家や農村世帯では、ローカルな食料生産と消費に基づくフードシステムを形作っているために、戦争のような困難な状況にあってもしなやかな弾力性を保つことが指摘されている (Mamonova, 2022)。経済的な実績によって判断される食料輸出の成果ではなく、自らの食料と農業システムを決定する権利を保証する「食料主権」の立場に立つならば、相互扶助を交えてローカルなネットワークを活用する小規模農家は、その強力な担い手であること

が見えてくる。しかしながらその存在は、国内の政策においても国際的な支援においても、農業ビジネスの生み出す目覚ましい成果のもとで目立たなくされている。今後は支援国にとっても、そうした意味での視点の転換が求められる。

#### 4. おわりに

以上、本カントリーレポートでは、軍事的対立のさなかにある二つの国の、農業と農政をめぐる動きの間に見られる対照的な違いについて取り上げた。ロシアとウクライナは、黒海に臨む黒土地帯において互いに隣接し、帝政時代からソ連時代にかけて同じ一つの国としての歴史を共有してきたことから、農業の特性において本来的に多くの共通性を持つ。しかし、近年の政治情勢によって両者の違いが拡大し、互いに懸隔を深めてきた。

その中で、ロシアにとって「非友好国」の資本による農業ホールディングや食品企業の資産が、ロシア政府によって接収される事態が生じている。ただしそれは、西側諸国からの制裁に対する報復にとどまらず、国内の資産配分を望ましい状態にするための、中央政府による強硬な権力行使の現れだった。実際的な農業政策においても、ロシアでは種子から土地、農薬、収穫物にいたるまで、互いに紐づけされる電子情報システムの構築が進められていることからもうかがえるように、中央政府があらゆる方面で情報を統括し、制御するための権力の中心化が加速されている。一方、ウクライナの土地や水利施設に関しては、実質的に民営化が進められ、作物についても輸出志向の大企業の意向が強く働くなど、小さな政府と脱中心化の傾向が顕著になっている。

一方のロシアでは、ますます大きな権力を行使して巨大化する中央政府の利益のために、しばしば生産者の個別の利益が犠牲にされている。他方ウクライナでは、経済的には西側諸国や国際金融機関への依存が強まる一方で、脱中心化して弱体化した政府は統括力を失い、経済活動における不正が蔓延する要因を作り出している。このように、両国の農業と農業政策をめぐる状況は、きわめて明確な対照をなしているが、いずれの場合も弱い立場の農業生産者が、ともに困難な状況に置かれていることも確かである。

注 (1) AgroEkspert, 2025.2.7. <https://agroexpert.press/numbers/rossiya-v-2024-godu-snizila-obem-selhozproizvodstva-na-32-rosstat/>

(2) Agroexport, 2025.1.28. <https://aemcx.ru/2025/01/28/v-2024-godu-eksport-rossijskogo-zerna-stal-rekordnym/>

(3) pole.rf, 2025.1.20. <https://xn--e1alid.xn--p1ai/journal/publication/dolya-rossii-na-mirovom-rynke-rastitelykh-masel-vyrosla-do-85-analitiki>

(4) Forbes, 2013.9.23. <https://www.forbes.ru/kompanii/resursy/245027-khozyaeva-zemli-russkoi-kak-inostrantsy-skupili-okolo-3-mln-ga-selskokhozyai>

(5) Agroinvestor, 2017.2.6. <https://www.agroinvestor.ru/investments/article/25946-ne-te-dengi/> 本文で挙げられている以外に、主にシベリアや極東地域では、中国の民間と国営企業による積極的な投資が見られる (Wengle, 2021: 63)。

(6) Agroinvestor, 2018.5.14. <https://www.agroinvestor.ru/investments/news/29819-inostrannye-investitsii-v-rossiyskiy-apk->

snizilis-pochti-na-30/

ただし、ソーセージなど肉加工食品の分野では、飼料生産から畜産、製品加工、販売まで行う垂直統合型の国内企業に占められているため、外国企業が参入することは難しいとされている (Rylko et al., 2015: 33)

(7) TASS, 2023.4.26. <https://tass.ru/ekonomika/17609885>

(8) TASS, 2023.11.7. <https://tass.ru/ekonomika/19218425>;

Vedomosti, 2024.12.2. <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2024/12/02/1078688-carlsberg-prodast>

(9) Forbes, 2023.8.30. <https://www.forbes.ru/prodovolstvennaya-bezopasnost/494994-pivo-s-gorcinkoj-pocemu-rossia-pocti-ne-proizvodit-sobstvennyj-hmel>; Glavagronom, 2024.9.11. <https://glavagronom.ru/news/nuzhno-v-50-raz-uvlichit-ploshchad-hmelnikov-dlya-polnogo-importozameshcheniya-ekspert>

(10) Kommersant, 2024.11.28. <https://www.kommersant.ru/doc/7330305>

(11) Interfaks, 2025.3.16. <https://www.interfax.ru/business/1013912>

(12) RBK, 2024.5.7. <https://www.rbc.ru/business/07/05/2024/6639c6749a7947862cb6918b>

(13) Monokl', 2024.4.15. <https://monocle.ru/monocle/2024/16/vybor-pal-na-agroterru/>

(14) RBK, 2024.3.2. <https://www.rbc.ru/quote/news/article/65e17fa09a79477bdbc34395>

(15) AgroEkspert, 2024.9.5. <https://agroexpert.press/zerno/proekt-razvitiya-risovodstva-v-primore-stoimostyu-228-mlrd-rublej-realizuetsya-pri-uchastii-rusagro/>

(16) Interfaks, 2023.8.11. <https://www.interfax.ru/russia/915754>

(17) OleoScope, 2024.10.28. <https://oleoscope.com/news/apelljacija-ostavila-v-sile-reshenie-o-priostanovke-korporativnyh-prav-kiprskogo-akcionera-rusagro/>

(18) Forbes, 2013.9.23. <https://www.forbes.ru/kompanii/resursy/245027-khozyaeva-zemli-russkoi-kak-inostrantsy-skupili-okolo-3-mln-ga-selskokhozyai>

(19) Ekosem-Agrar, 2024.12.23. Ekosem-Agrar AG sells stakes in Russian subsidiaries. <https://www.ekosem-agrar.de/en/news/articles/ekosem-agrar-ag-sells-stakes-in-russian-subsidiaries-ddx33rbeayic/>

(20) GorodN, 2024.4.11. [https://gorodn.ru/razdel/novosti\\_kompaniy/konflikty/td-rif-sokrashchaet-shtat-i-ne-isklyuchaet-likvidatsiyu/?ysclid=mcj0ffdosx446854993](https://gorodn.ru/razdel/novosti_kompaniy/konflikty/td-rif-sokrashchaet-shtat-i-ne-isklyuchaet-likvidatsiyu/?ysclid=mcj0ffdosx446854993)

(21) Kommersant, 2025.1.31. [https://www.kommersant.ru/doc/7476888?from=top\\_main\\_1](https://www.kommersant.ru/doc/7476888?from=top_main_1)

(22) RBK Rostov, 2025.2.6. <https://rostov.rbc.ru/rostov/freenews/67a455bc9a794710249fc16c>

(23) RBK, 2024.11.11. <https://www.rbc.ru/economics/11/11/2024/6730be769a7947041c1f34b0>

(24) Kommersant, 2024.5.8. <https://www.kommersant.ru/doc/6689486>

(25) 以下第3節は、後藤正憲 (2025) 「混迷するウクライナの農業と農業ビジネス」『輸入食糧協議会報』第794号 (2025年3月, pp.29-39) に若干の手を加えたものである。

(26) Ministerstvo agrarnoi polityky ta prodovol'stva Ukrainy, 2025.1.3. <https://minagro.gov.ua/news/u-2024-rotsi-ahramna-produktsiia-sklala-59-v-zahalnomu-eksporti>

(27) AgroPortal, 2025.1.6. <https://agroportal.ua/news/ukraina/eksport-cukru-z-ukrajini-u-29-raziv-perevishchiv-dovoyenniyoobsyag>

(28) Ukroilprom, 2024.7.12. <https://ukroilprom.org.ua/news/pro-zagalni-zbory-uchasnykiv-asotsiatsiy-ukroliyprom-310/>;  
Ukroilprom, 2024.9.19. <https://ukroilprom.org.ua/news/pro-zagalni-zbory-uchasnykiv-asotsiatsiy-ukroliyprom-311/>

- (29) Soiuz ptakhivnykiv Ukrainy, 2025.1.30. [https://www.poultryukraine.com/ua/about-association/association-news/2025/01/association-news\\_9509.html](https://www.poultryukraine.com/ua/about-association/association-news/2025/01/association-news_9509.html); AgroTimes, 2025.1.30. <https://agrotimes.ua/tvarinnitstvo/eksport-ukrayinskyh-yayecz-u-2024-roczni-dodav-594/>
- (30) Ministersstvo agrarnoi polityky ta prodovol'stva Ukrainy, 2024.11.16. <https://minagro.gov.ua/news/vitalii-koval-obhovoryv-z-predstavnykamy-mizhnarodnoi-orhanizatsii-pratsi-navchannia-veteraniv-ta-zhinok-ahrarym-spetsialnostiam>
- (31) AgroPortal, 2025.1.13. <https://agroportal.ua/news/ukraina/inflyaciya-priskorilas-do-12-lideri-podorozhchannya-ovochoi-ta-vershkove-maslo>
- (32) 以下, 農地面積やその他の情報については, Latifundist.com ランキングを参照。  
<https://latifundist.com/rating/top100#366>
- (33) London stock exchange, 2024.9.17. <https://www.londonstockexchange.com/news-article/MHPC/disclosure-notification/16669933>;  
Forbes Ukraine, 2024.12.11. <https://forbes.ua/news/kosyuk-stav-vlasnikom-shche-dvokh-logistichnikh-kompaniy-11122024-25473>
- (34) UkrAgroConsult, 2025.1.9. <https://ukragroconsult.com/en/news/mhp-to-acquire-leading-spanish-poultry-pork-processor/>
- (35) AgroPortal, 2024.12.5. <https://agroportal.ua/news/novosti-kompanii/dochka-astarti-otrimaye-5-mln-na-modernizaciyu-cukrovih-zavodiv>
- (36) Ministerstvo ekonomiky Ukrainy, 2024.10.4. <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=299e4c5e-9656-44b3-973b-a25c1d8658d7&title=UriadSkhvalivPidpisanniaDvokhInvestdogovoriv>
- (37) Open4Business, 2024.11.26. <https://open4business.com.ua/ifc-rozglydaye-nadannya-80-mln-kredytu-dlya-novogo-zavodu-astarty/>
- (38) Kernel, 2024.6.30. <https://www.kernel.ua/wp-content/uploads/2024/07/Kernel-Operations-Update-Q4-FY2024.pdf>
- (39) Kernel, 2024.10.18. <https://www.kernel.ua/ua/media-center/news/#kernel-pogasiv-yevroobligatsiyi-na-300-mln-dolariv-ssha>
- (40) Kernel, 2024.10.25. <https://www.kernel.ua/ua/media-center/news/#kernel-otrimav-finansuvannya-na-150-mln-dolariv-vid-mizhnarodnih-kreditoriv>
- (41) Ukraine Facility, European Commission, [https://enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/ukraine-facility\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/ukraine-facility_en)
- (42) USAID, Annual Program Statement, 2024.7.5. <https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2024/08/USAID-HARVEST-APS-2024-001-English.pdf>
- (43) AgroPortal, 2024.11.21. <https://agroportal.ua/news/ukraina/prodovolcha-programa-oon-zatverdila-plan-dlya-ukrajini-na-2-1-mlrd>
- (44) BiznesTsenzor, 2024.12.3. <https://biz.censor.net/resonance/3523123/sytuatsiya-na-molochnomu-rynku-pogirshuyetsya-zasim-rokiv-obsyagy-vyrobnystva-vpaly-na-ponad-40>
- (45) AgroPortal 2025.1.6. <https://agroportal.ua/news/eksklyuzivnyy/molochnim-domogospodarstvam-var-to-stavati-fermerskimi-abi-vidpovidati-normam-yes>
- (46) EU-Ukraine Solidarity Lanes, European Commission, [https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_en); EU trade with Ukraine - latest developments, Eurostat,

- [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_trade\\_with\\_Ukraine\\_-\\_latest\\_developments](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Ukraine_-_latest_developments)
- (47) European Parliament, 2024.4.8. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240405IPR20228/deal-on-trade-support-for-ukraine-with-more-protection-for-eu-farmers>
- (48) Tyzhden' 2024.5.31. <https://tyzhden.ua/chomu-za-kordonom-ukrainskyj-med-prodaiut-z-ievropejskym-markuvanniam/>
- (49) 2023年にウクライナからEUに輸出されたハチミツは45,800トン、輸出額9,490万USドルだったことから、単純に計算すると約2ドル/kgとなる。Interfax, 2024.11.5.  
[https://interfax.com/newsroom/top-stories/107392/#:~:text=According%20to%20the%20State%20Customs,exports\)%20to%20the%20European%20Union.](https://interfax.com/newsroom/top-stories/107392/#:~:text=According%20to%20the%20State%20Customs,exports)%20to%20the%20European%20Union.)
- (50) LIGA.net, 2024.12.3. <https://biz.liga.net/ua/all/prodovolstvie/novosti/minahropolityky-onovylo-vymohy-do-medu>
- (51) Agroberichten Buitenland, 2024.6.10. <https://www.agroberichtenbuitenland.nl/actueel/nieuws/2024/06/10/ukraine---strategy-for-agro-and-rural-development>
- (52) Ministerstvo agrarnoi polityky ta prodovol'stva Ukrainy, 2024.9.19. <https://minagro.gov.ua/news/verkhovna-rada-ukhvalyla-v-tsilomu-zakonoproiekt-pro-derzhavnyi-ahramnyi-reiestr>
- (53) AgroPortal, 2024.11.29. <https://agroportal.ua/news/ukraina/obgovoryuyetsya-mozhlyvist-nadannya-chinnosti-zakonyakiy-neobhidniy-tvarinnikam-dlya-yevrointegraciji>
- (54) Asotsiatsiia "Svynari Ukrainy" 2024.11.13. <http://asu.pigua.info/news/1583/?type=asu>
- (55) AgroPortal, 2024.12.10. <https://agroportal.ua/news/ukraina/yevrointegraciya-rinok-prosit-10-rokiv-perehidnogo-periodu-v-chastini-vikoristannya-zzr>
- (56) GrainTrade, 2024.9.26. <https://graintrade.com.ua/en/novosti/ispaniya-vimagae-obmezhati-import-zerna-z-ukraini.html>
- (57) Interfax, 2024.10.4. <https://interfax.com/newsroom/top-stories/106321/>;  
Interfax, 2024.11.19. <https://interfax.com/newsroom/top-stories/107887/>
- (58) Poland Daily 24, 2025.1.2.  
<https://polanddaily24.com/farmers-unite-thousands-to-protest-eu-policies-in-warsaw/news/49995>
- (59) Forbes Ukraine, 2024.9.27. <https://forbes.ua/money/mi-partneri-a-ne-zagroza-dlya-fermeriv-es-ochilnik-minagro-vitaliy-koval-pro-novi-rinki-dlya-ukraini-vtrati-vrozhayu-vid-posukhi-ta-prognozi-tsin-na-zemlyu-pershe-intervyu-na-posadi-27092024-23854>
- (60) AgroPortal, 2024.9.12. <https://agroportal.ua/news/eksklyuzivny-v-ukrajini-prezentovali-zemelnyy-bank>
- (61) Ministerstvo ekonomiky Ukrainy, 2025.1.7.  
<https://me.gov.ua/News/Detail/b85dda5b-1a8e-4763-bbb5-2ae280c49b49?lang=uk-UA&title=9-UchashnikivNaLotTaZrostantiaVartostiU8-6-Raza-RezultatizemelnogoBankuU2024-Rotsi>
- (62) AgroPortal, 2024.5.9. <https://agroportal.ua/news/ukraina/solskogo-zvilnili-z-posadi-ministra-agropolitiki>; AgroPortal, 2024.12.2. <https://agroportal.ua/news/ukraina/sap-zavershila-rozsliduvannya-u-spravi-solskogo>
- (63) Ministerstvo ekonomiky Ukrainy, 2024.9.3. <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=8d74b0b8-42fc-40eb-9c99-a1aa21fbacfa&title=PriskorenniaDereguliaciji>
- (64) delo.UA, 2025.1.20. [https://delo.ua/news/ministr-koval-pidtrimuje-privatizaciyu-vsix-neprofilnix-aktiviv-v-apk-440626/#google\\_vignette](https://delo.ua/news/ministr-koval-pidtrimuje-privatizaciyu-vsix-neprofilnix-aktiviv-v-apk-440626/#google_vignette)
- (65) dsnews.ua, 2021.3.12. <https://www.dsnews.ua/ukr/economics/uzhe-ne-step-a-polupustynya-kak-ukraine-ne-ostatsya-bez->

vody-k-2030-godu-12032021-418516

(66) Zaporiz'ki Visti, 2022.1.29.

<https://zv.zp.ua/kto-protiv->

[oroshenija/?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fdzen.ru%2Fnews%2Fby%2Fstory%2F5a0223cc-9e32-5a04-9869-c4eb009da147](https://zv.zp.ua/kto-protiv-oroshenija/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fdzen.ru%2Fnews%2Fby%2Fstory%2F5a0223cc-9e32-5a04-9869-c4eb009da147)

(67) 法律ができてから3年が経とうとしているにもかかわらず、2025年1月の時点で組織されているOVKの数は、ウクライナ全体で54団体に過ぎない。Vseukrains'ka Agrama Rada, 2024.10.22.

<https://uacouncil.org/uk/post/korupcijni-riziki-ta-burokratia-galmuut-reformu-zrosenna; Ministerstvo> 2025.1.9.

<https://minagro.gov.ua/news/vitalii-koval-protiahom-2024-roku-v-ukraini-stvoreno-22-orhanizatsii-vodokorystuvachiv>

(68) APK-Inform, 2024.8.26. <https://www.apk-inform.com/uk/news/1543393>

(69) Evropeis'ka Pravda, 2025.1.28. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2025/01/28/7203549/>

(70) Suspil'ne novyny, 2025.1.27. <https://suspilne.media/934475-usaid-v-ukraini-zupineni-vsi-proekti-bez-vinatktiv/>

## [引用文献]

Astrov, V. (2024) Foreign Capital in Russia: Taking Stock after Two Years of War. Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw), Russia Monitor 5.

European Commission (2023) Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report.

[https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

European Commission (2024) Commission Staff Working Document, Ukraine 2024 Report.

[https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf)

[50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf)

Keyzer, M., M. Merbis, R. Witt, V. Heyets, O. Borodina, I. Prokopa (2013) Farming and rural development in Ukraine: making dualisation work. Luxembourg: Publications Office of the European Union. JRC80164,

<https://dx.doi.org/10.2791/85743>

Kravchuk, A., M. Neboha, J. Reyes (2018) Offshoring Prosperity: Agroholdings and tax avoidance in Ukraine.

*Transnational Institute Longreads.*

KSE (2023) Agriculture in Ukraine: pre-war, status quo and a look ahead. Center for Food and Land Use Research at Kyiv School of Economics. <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/03/Market-analysis-and-Outlook-of-Ukraine-2023.pdf>

KSE (2024) Report on damages to infrastructure from the destruction caused by Russia's military aggression against Ukraine as of January 2024. Kyiv School of Economics. [https://kse.ua/wp-](https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Eng_01.01.24_Damages_Report.pdf)

[content/uploads/2024/05/Eng\\_01.01.24\\_Damages\\_Report.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Eng_01.01.24_Damages_Report.pdf)

Kulistikova, T. (2024) Natsional'nyi interes k APK. *Agroinvestor*, 7: 12-19

Kuns, B., Visser, O., & Wastfelt, A. (2016) The Stock Market and the Steppe. The challenges faced by stock-market financed, Nordic farming ventures in Russia and Ukraine. *Journal of Rural Studies*, (45), 199-217.

Lander, C. and B. Kuns (2022) The Sinking of the Armada: Problems for the Three 'Flagship' Foreign Investment

- agroholdings in Russia and Ukraine. *Europe-Asia Studies*, 74:3, 449-480.
- Lapa, V., T. Gagalyuk, I. Ostapchuk (2015) The Emergence of Agroholdings and Patterns of Land Use in Ukraine. In *Transition to Agricultural Market Economies: The Future of Kazakhstan, Russia and Ukraine*, edited by A. Schmitz and W. H. Meyers, CABI, pp. 102-110.
- Mamonova, N. (2022) Food sovereignty and solidarity initiatives in rural Ukraine during the war. *The Journal of Peasant Studies* 50(1): 47-66.
- Mamonova, N., O. Borodina, B. Kuns (2023) Ukrainian agriculture in wartime: Resilience, reforms, and markets. *Transnational Institute Longread*.
- Mousseau, F. and E. Devillers (2023) War and Theft: The Takeover of Ukraine's Agricultural Land. The Oakland Institute.
- Murova, O. (2015) Agricultural Land Policy of Ukraine: State Legislation and Efficiency Analysis. In *Transition to Agricultural Market Economies: The Future of Kazakhstan, Russia and Ukraine*, edited by A. Schmitz and W. H. Meyers, CABI, pp.204-214.
- Nivievskyi, O. (2024) EU integration of Ukraine - assessing the challenges for agri-food public authorities. Institut für Europäische Politik / Institute for Economic Research and Policy Consulting.
- Rylko, D., D. Khotko, A. Svetlana, N. Yunosheva, I. Glazunova (2015) Country Report: Russian Federation, Institute for Agricultural Market Studies.
- Visser O. and M. Spoor (2011) Land grabbing in post-Soviet Eurasia: the world's largest agricultural land reserves at stake. *The Journal of Peasant Studies* 38(2): 299-323.
- Wengle, S. A. (2021) Agroholdings, Technology, and the Political Economy of Russian Agriculture. *Laboratorium: Russian Review of Social Research* 13(1):57-80.

## 第5章 米国

### —主要農産物の需給動向と品目別の収支分析—

勝又 健太郎

#### 1. はじめに

近年、米国のバイオ燃料政策により主要農産物の需給構造が変化するとともに、第一次トランプ政権における米中貿易紛争、コロナ禍やロシアのウクライナ侵攻等世界の農産物需給や農業に影響を与える不確実性の高い要因が生じている。2025年1月には第二次トランプ政権が発足し、「アメリカ第一貿易政策 (America First Trade Policy)」の下、米国の経済と国家の安全保障の観点から米国の貿易政策、エネルギー政策や対中関係、ウクライナ情勢等がどのように変化していくのか不確実性が高まっている<sup>(1)</sup>。また、米国の2018年農業法は2025年度まで延長され<sup>(2)</sup>、従来の作物プログラム等が継続されており、農業法の改正については2025年に本格的に検討される模様である。

本稿は、このような情勢を踏まえ、今後、農産物の需給に影響を与えるような政策の変更や不確実性が高い要因により世界情勢が変化した場合においても、米国の農業と農業政策をめぐる情勢について構造的に理解することにより、合理的に見通しを立てることに資するため、米国の近年の農業事情について基礎的な調査分析を行うことを目的とする。具体的には、米国の主要農産物であるとうもろこし、大豆、小麦の需給動向や各品目の収支状況と農業法の作物プログラム（直接支払い）の効果について、構造的に把握できるように実証的な分析を行うこととする。

#### 2. 主要農産物の需給動向

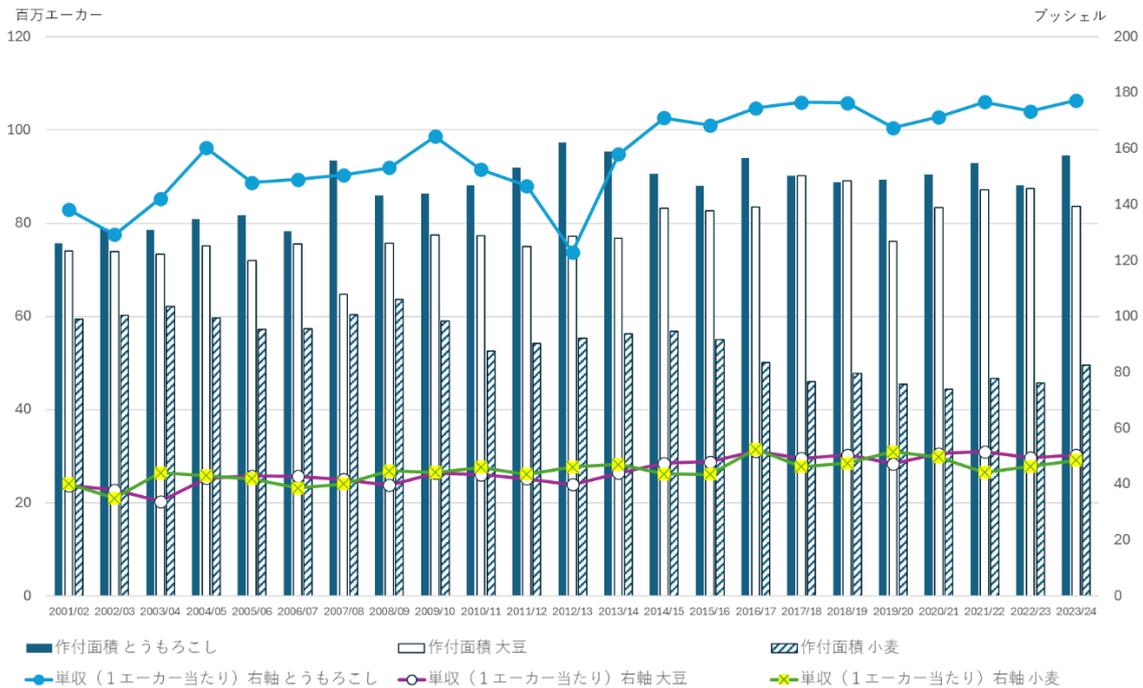
とうもろこし、大豆、小麦の需給動向について構造変化とその背景を調査分析する。需給構造に影響を与えたとされる米国のバイオ燃料政策の導入前後の2000年代以降を分析の対象期間とする。

##### (1) とうもろこしの需給動向

米国は、世界第1のとうもろこしの生産国であり(2023年度の生産量シェア約32%)、また、世界第1の輸出国である(2023年度の輸出量シェア約30%)<sup>(3)</sup>。

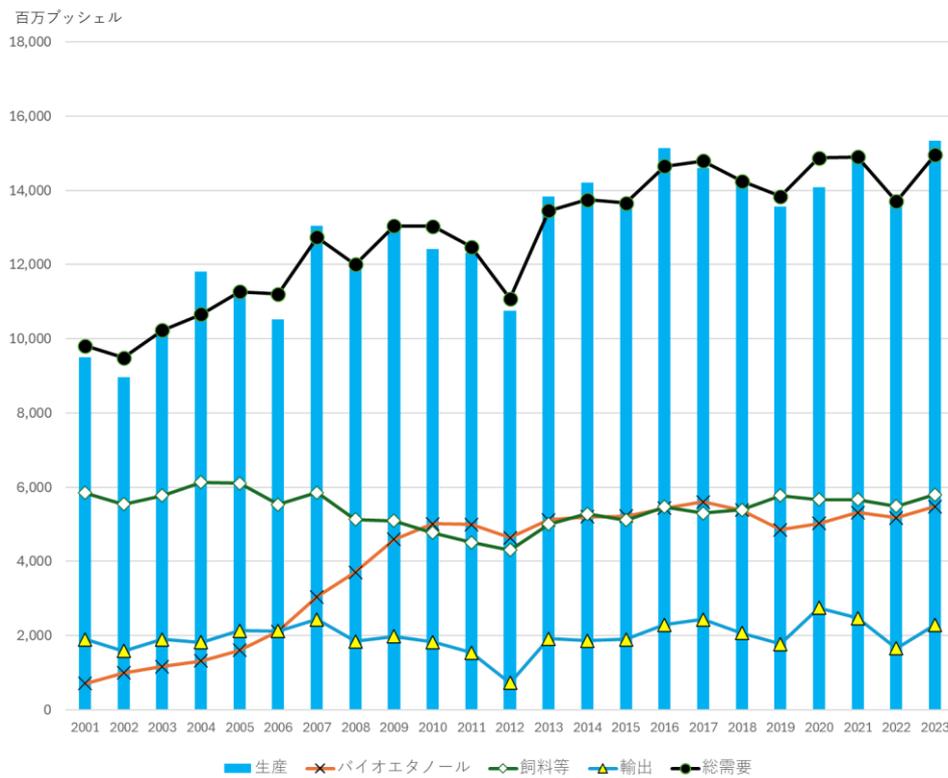
生産量については、需要量の増加とそれに伴う価格や収益性の上昇がインセンティブとなり、作付面積と単収の増加が相まって、増加傾向にある(第1図、第2図)。

とうもろこしの需要の主な用途は、元来、飼料用と輸出向けであったが、近年、バ



第1図 米国のとうもろこし，大豆，小麦の作付面積と単収の動向

資料：USDA/ERA, Data Products, Feed Grains Database, Feed Grains: Yearbook Tables, Oil Crops Yearbook, Wheat Data のデータより筆者作成。



第2図 米国のとうもろこしの需給動向

資料：USDA/ERA, Data Products, Feed Grains Database, Feed Grains: Yearbook Tables のデータより筆者作成。

イオエタノール原料用の需要が急増しており、2007年度には輸出を追い越し、現在では、飼料用と同水準に達している（総需要に占めるシェアは、2023年度において飼料用は約39%、バイオエタノール原料用は約37%）。

飼料用の需要は、バイオエタノール原料用の需要の急増により、とうもろこしの価格が上昇したこともあり停滞している。

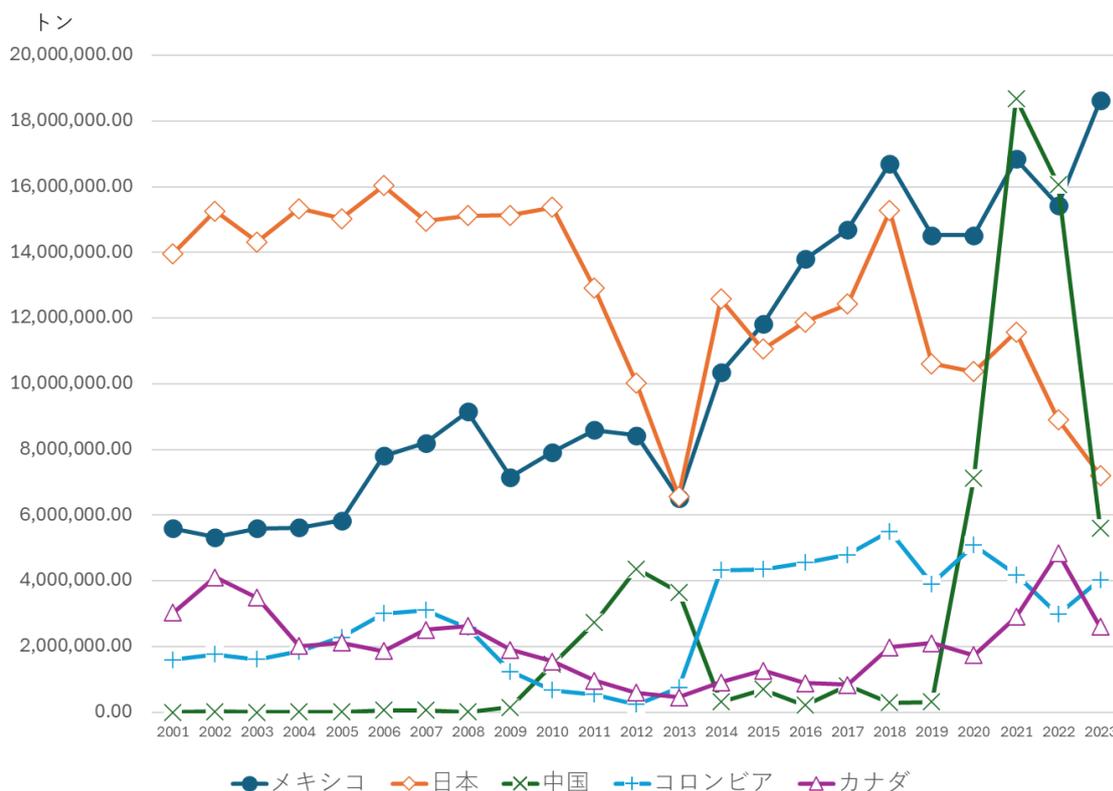
バイオエタノール原料用の需要が急増した背景としては、米国におけるバイオ燃料政策がある。2005年にはエネルギー政策法が成立し、「再生可能燃料基準(RFS: Renewable Fuel Standard)」が創設された。RFSにおいては、米国の輸送用燃料の生産において混合使用するバイオエタノール等の再生可能燃料の最低義務量が定められている（バイオエタノールのRFSは2006年から設定）。2007年にはエネルギー自立安全保障法が成立し、RFSは更に拡大され、2022年までに360億ガロンまで拡大することとなっており、このうち150億ガロンがとうもろこしを原料とするバイオエタノールとされた（2023年以降は、環境保護庁（Environmental Protection Agency）が権限に基づいてRFSの設定を行っている）。こうした中、とうもろこしのバイオエタノール原料用の需要が急増することとなった。

以上のように、とうもろこしの需要の増加は、バイオエタノール原料用の需要が牽引してきているが、ここ数年は当該需要が停滞している。その背景としては、RFSが2015年以降は150億ガロンで頭打ち状態であること、また、コロナ禍における移動制限や経済活動の停滞によりバイオ燃料の需要が一時的に減少したことがある。さらにバイオエタノールのガソリンへの混合率は10%が米国内市場の大勢を占めており、その状態から抜け出すことが難しいといういわゆる「ブレンドウォール」という要因もある<sup>(4)</sup>。

とうもろこしの輸出については、国内のバイオエタノール原料用の需要増加やアルゼンチンやブラジル、ウクライナ等のその他諸国との競争という輸出の減少要因が出てきており、豊凶変動の影響を反映しながら、総需要の伸びを踏まえると停滞しているといえる（総需要におけるシェアは2001年度約20%から2023年度約15%）。

輸出相手国は、日本、メキシコ、コロンビア、カナダであったが、メキシコについてはNAFTAによる段階的な貿易自由化で継続的に増加した。中国については、後述する米中貿易紛争に係る米中間での貿易に関する第一段階の合意により2020年から2021年にかけて輸出が急増したが、合意の履行期間の終了後2022年から減少している（第3図）。

また、米国は元来世界最大の輸出国であるが、そのシェアは減少し続けている（2001年度シェア約65%であったが、2023年度シェア約30%）。



第3図 米国のとうもろこしの主要輸出相手国別の輸出量の動向

資料：USDA/FAS, Global Agricultural Trade System (GATS), Standard Query のデータより筆者作成。

## (2) 大豆の需給動向

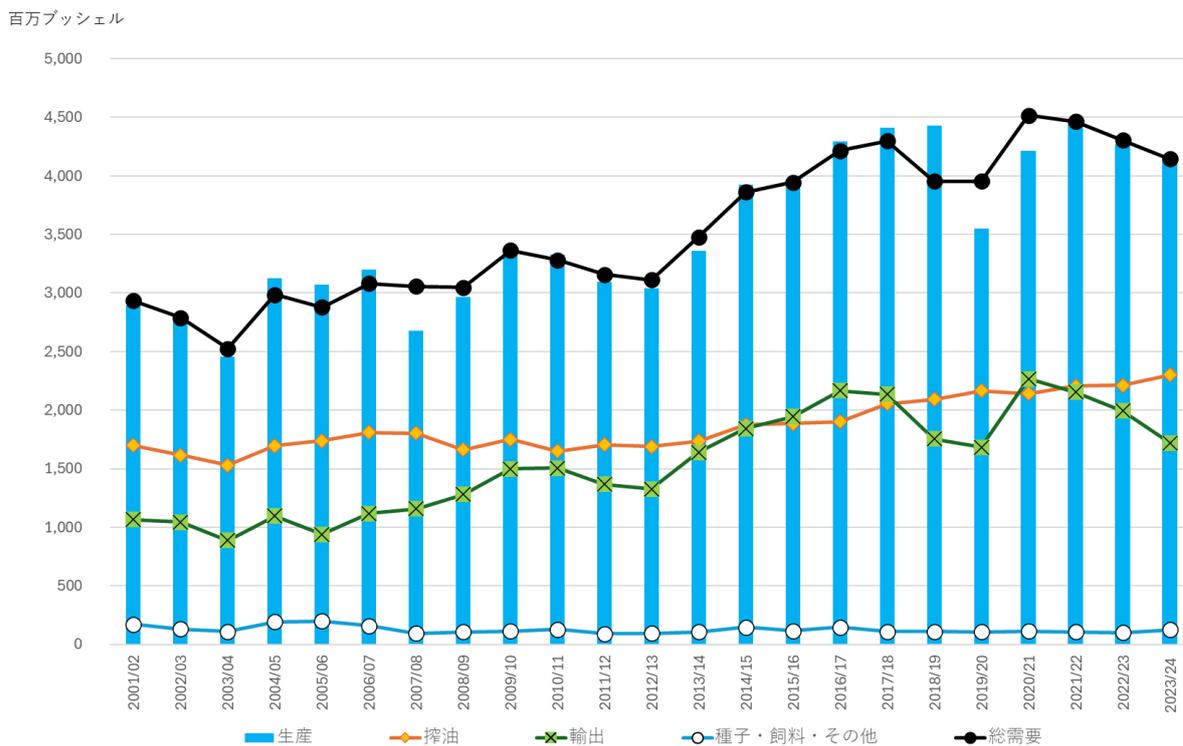
米国は中国に次ぐ世界第2の大豆の生産国であり（2023年度の生産量シェア約29%）、また、ブラジルに次いで世界第2の輸出国である（2023年度の輸出量シェア約26%）。

生産量については、需要量の増加とそれに伴う価格や収益性の上昇がインセンティブとなり、作付面積と単収の増加が相まって、増加傾向にある（第1図）。

大豆の需要の主な用途は、搾油用（大豆油）と輸出向けである（第4図）。

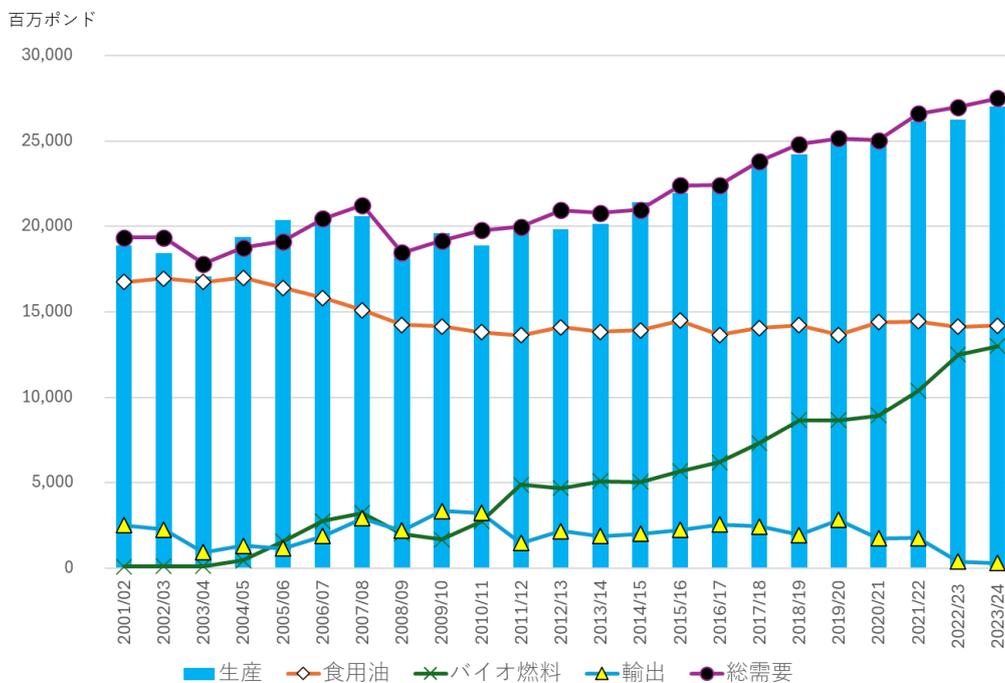
搾油用は、2010年度以降、豊凶変動にも関わらず確実に増加している（総需要に占めるシェアは2023年度において約55%）。一方、輸出の動向は、増加傾向にあるが、豊凶変動の影響を反映するようになってきている（総需要に占めるシェアは2023年度において約42%）。搾油用の増加の背景には、大豆油の需要の構造変化がある（第5図）。

大豆油の需要は、2000年代初頭まで大部分が食用であり、その残余を輸出していたが、その後、バイオディーゼルの普及が政策的に進められたことから（バイオディーゼルのRFSは2009年から設定）、バイオディーゼル原料用の需要が2009年度以降、増加することとなった。最近では、バイオディーゼル原料用の需要は食用油用に迫る勢いであり、食用油用や輸出用の需要の減少要因ともなっている。以上のように大豆の搾油用の需要の増加は、大豆油のバイオ燃料用の需要への構造変化が牽引してきたものである。



第4図 米国の大豆の需給動向

資料：USDA/ERA, Data Products, Oil Crops Yearbook のデータより筆者作成。



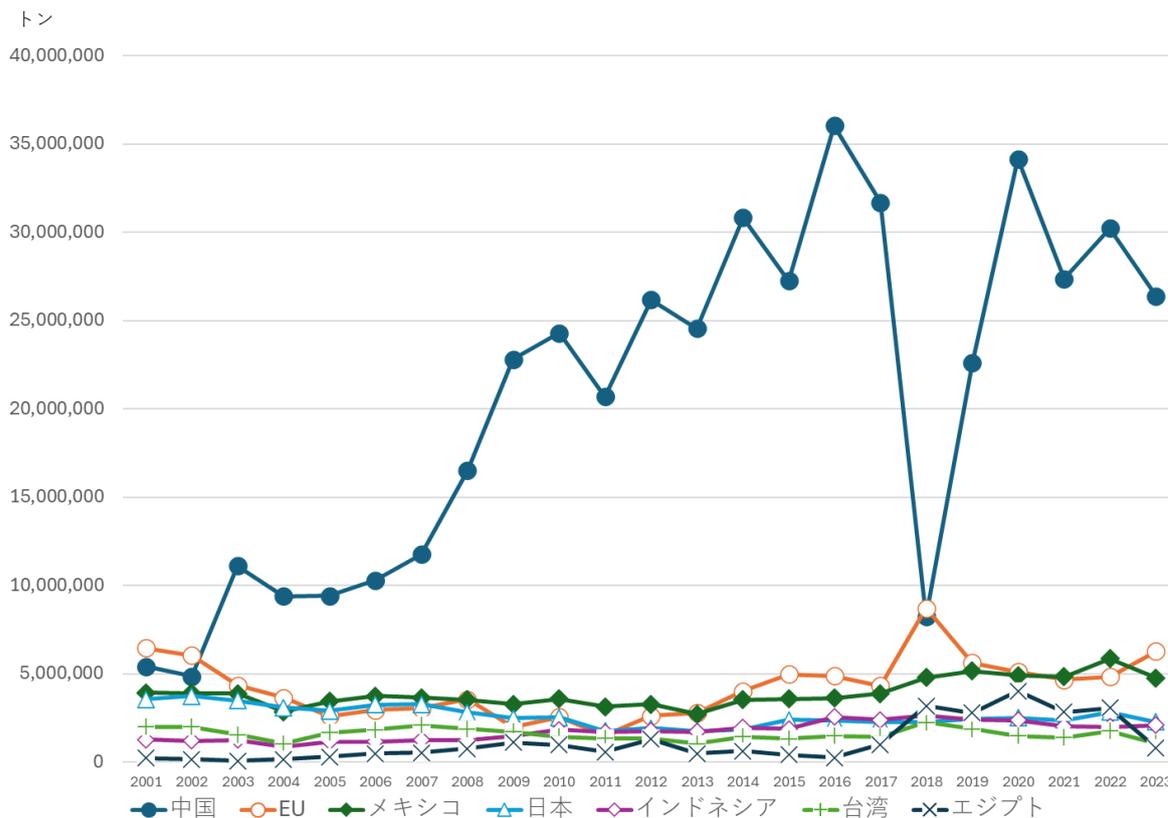
第5図 米国の大豆油の需給動向

資料：USDA/ERA, Data Products, Oil Crops Yearbook のデータより筆者作成。

大豆の輸出については、2001年12月に中国がWTOに加盟して以降、中国への輸出が牽引する形で増加した。しかしながら、第一次トランプ政権時の米中貿易紛争の影響で中国に対する大豆の輸出は、2018年においては、前年の約四分の一にまで減少した。一方で代替的にEU、エジプト、その他（パキスタン、ベトナム等）諸国への輸出が増加した。2018年12月の米中首脳会談の合意後の2019年になると、米国産の大豆の中国への輸出は、2017年の約7割にまで回復した。このため、輸出先としては、中国が増加した一方で、2018年に増加したEU、エジプトやその他の諸国が減少している。さらに2019年12月に米中間で貿易に関する第一段階の合意に達した（「米中両政府間の経済と貿易に関する合意（Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and The Government of the People's Republic Of China）」として、2020年1月署名）。この第一段階の合意においては、農産物の貿易について、2017年の中国による米国からの輸入額（約240億ドル）を基準として、中国が、2020年に当該基準より少なくとも125億ドル多く輸入すること、また、2021年には少なくとも195億ドル多く輸入することとされている（当該農産物は、油量種子（大豆）、食肉、穀物、綿花、その他農産品、魚介類とされた）<sup>(5)</sup>。

その結果、2020年から中国への輸出が増加に転じ、2021年には2017年以上の水準までに回復した（現在も最大の輸出相手国である）。その他、主な輸出相手国は、EU、メキシコ、エジプト、日本、インドネシア、台湾である（第4図、第6図）。

また、全世界の大豆輸出量に占める米国のシェアについては、米国は大豆の世界最大の輸出国（全世界の大豆輸出量に占めるシェアは2001年度約55%）であったが、2012年度以降はブラジルに追い抜かれ、現在では世界第二の輸出国（2023年度シェア約26%、ブラジルは約59%）となっている。



第6図 米国の大豆の主要輸出相手国別の輸出量の動向

資料：USDA/FAS, Global Agricultural Trade System (GATS), Standard Query のデータより筆者作成。

### (3) 小麦の需給動向

米国は中国、EU、インド、ロシアに次ぐ世界第5の小麦の生産国であり（2023年度の生産量シェア約6%）、また、ロシア、EU、カナダ、オーストラリアに次いで世界第5の輸出国である（2023年度の輸出量シェア約8%）。

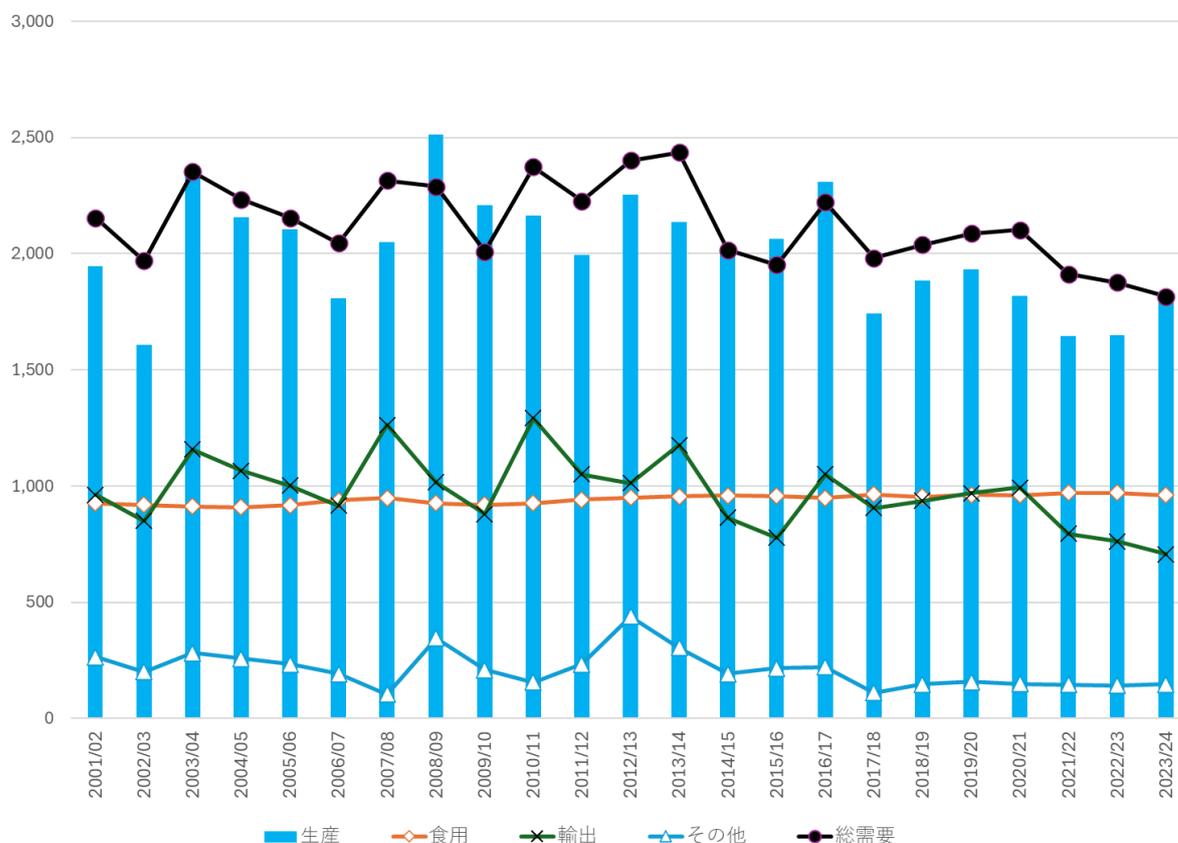
生産量については、需要量の停滞・減少傾向とそれに伴う価格や収益性の低下により、小麦からより収益性が高いとうもろこし、大豆への作付けの転換が進み、単収の増加はあるものの作付面積の減少により減少傾向にある（第1図）。

小麦の需要の主な用途は、食用と輸出向けである（総需要に占めるシェアは2023年度において食用は約53%、輸出向けは約39%）（第7図）。

2000年代以降、低炭水化物の食事が健康・減量の観点から普及され始めて一人当たりの小麦の消費量は停滞傾向にあり、総人口は増加しているものの食用の需要量はほぼ一定水準に停滞している。

輸出については、食用やその他（飼料用等）の国内需用の残余について豊凶変動を受けながら変動しているが、近年、減少傾向にある。これは、伝統的な輸出国（アルゼンチン、オーストラリア、カナダ、EU）だけでなく、ロシアやウクライナ等の新興輸出国が競

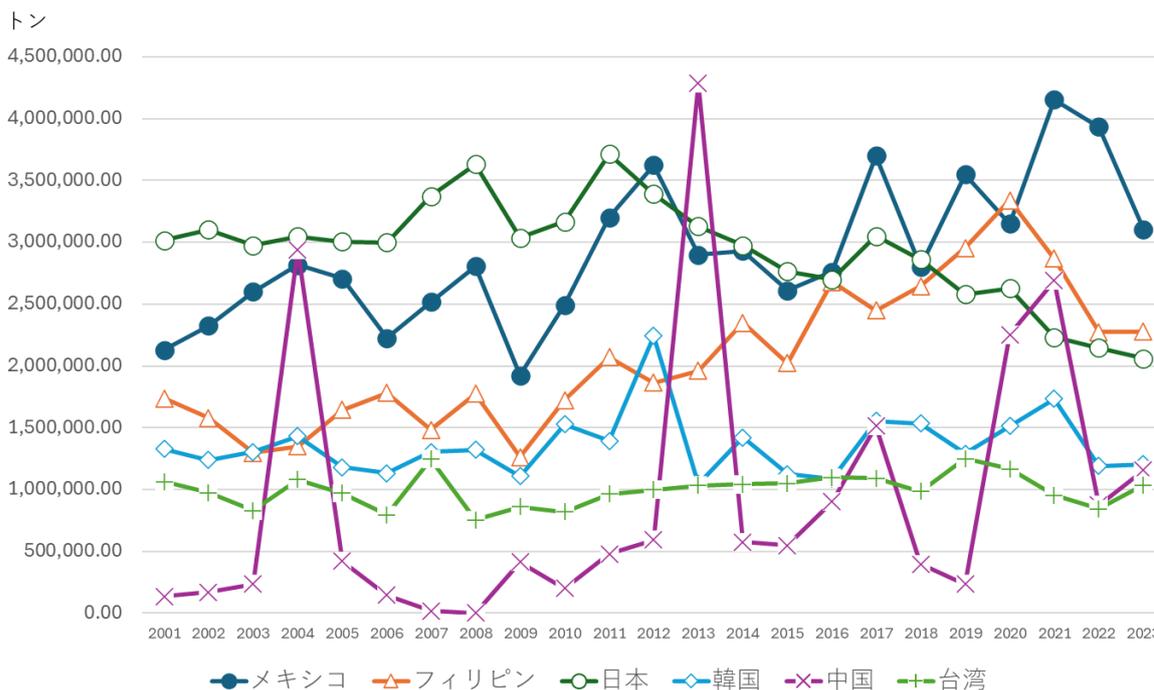
百万ブッシェル



第7図 米国の小麦の需給動向

資料：USDA/ERA, Data Products, Wheat Data のデータより筆者作成。

争力を増加させてきたためである。主な輸出相手国は、メキシコ、フィリピン、日本、韓国、中国、台湾である。このうち、中国への輸出量が2004年、2013年と2020年から2021年にかけて極端に多くなっている。これは、2004年については2000年以降の生産量の減少の影響による在庫削減の抑制を主な目的としたものであり、2013年については、中国において収穫小麦が食用に適さない低品質なものが多く、高品質小麦を大量に輸入する必要があったためである。2020年から2021年については、米中貿易紛争に係る米中間の第一次合意の履行の結果である(第8図)。また、全世界における輸出シェアも減少傾向にある(2001年度約25%から2023年度約9%に減少している)。



第8図 米国の小麦の主要輸出相手国別の輸出量の動向

資料：USDA/FAS, Global Agricultural Trade System (GATS), Standard Query のデータより筆者作成。

### 3. 品目別の収支と直接支払いの効果

とうもろこし、大豆、小麦の品目別の作付面積1エーカー当たりの収支を算定し、当該収支において作物プログラムの直接支払い（ARC と PLC）が経済的支援策としてどの程度の効果をもっていたのかについて分析する（作付面積1エーカー当たりの直接支払いや農業保険の保険金額等については、USDA の関係データに基づき筆者が推計した）。なお、現在の農業者への直接支払いである作物プログラム（ARC と PLC）が導入された2014年以降を分析の対象期間とする。

#### (1) 収支の算定と効果の評価

##### 1) 算定に係る概念の定義

(i) 「生産額」とは、単位数（1ブッシェル）当たりの価格（収穫時の価格）に単収（1エーカー当たりの生産量）を乗じたものとする。つまり、1エーカー当たりの生産物の販売収入額とも捉えられる。

(ii) 「総収入」とは、生産額（販売収入額）に作物プログラムにおける直接支払い（ARC と PLC）、農業保険金や作物プログラム以外の特別支払い（MFP, CFAP）を加算したものである。

(iii) 「支出額」は、生産に投入した物財費（種苗、肥料、農薬・薬剤、光熱動力、農機具）、雇用労働に係る賃金、修繕費等の生産するために実際に支出した金額とする。

(iv) 「総費用」とは、支出額に生産に係る機会費用（家族労働費、自作地地代、自己資本利子について擬制的に計算）を加算したものとする。

(v) 「利益」とは、総収入と支出額の差額とする。

(vi) 「利潤」とは、総収入と総費用の差額とする。

## 2) 効果の評価方法

作物プログラムの直接支払いが経済的支援策としてのどの程度の効果があったのかの評価の基準については、直接支払い支給後の農業者の収入（収入には農業保険金も含む）が経済合理的な水準に達していたかどうかということとする。

つまり、収支について利潤が生じている場合は、生産に伴う機会費用をカバーできている状態であることから、直接支払い支給後の農業者の収入が、生産を継続するために経済的に十分な収入水準（経済合理的な水準）にまで補てんされたという効果があったと評価される。一方、利潤が生じていない場合には、作物プログラムの直接支払いには、経済合理的な水準にまで補てんする効果はなかったと評価される。

## (2) 算定と評価の結果

### 1) とうもろこし

基本的に生産額が支出額を上回っており、利益は生じているが、価格が低迷している 2014 年から 2020 年にかけては、生産額が総費用を下回っており、また、2019 年を除いて作物プログラムの直接支払い（ARC と PLC）と農業保険金による補てんのみでは総費用をカバーできない状況であった。2020 年は、コロナ禍で経済的損害を受けた農業者への支援策であるコロナウイルス食料支援プログラム（Coronavirus Food Assistance Program : CFAP）による特別支払いが支給されたことにより<sup>(6)</sup>、総収入を経済合理的水準以上に維持することが可能となった。2021 年度以降は、コロナ禍、2022 年度以降はロシアによるウクライナ侵攻の影響で、総費用が上昇したが、価格も上昇したため、2023 年度にかけて生産額のみでも利潤が生じており、経済合理的水準以上の十分に高所得の状況である（第 9 図）。

### 2) 大豆

基本的に生産額が支出額を上回っており、利益は生じているが、2014 年から 2017 年にかけては、作物プログラムの直接支払い（ARC と PLC）と農業保険金が生産額に加算されることにより、総収入が経済合理的水準に達していた（2015 年は、総収入は総費用の 98% をカバー）。しかしながら、2018 年と 2019 年においては、第一次トランプ政権下における米中貿易紛争による価格下落の影響もあり、作物プログラムの直接支払い（ARC と

PLC) と農業保険金による補てんのみでは総費用をカバーできない状況となり、中国等が実施した報復関税の賦課による農産物の輸出減少から生じた損害を著しく被った農業者に対する特別支払いである市場促進プログラム (Market Facilitation Program : MFP) が支給されたことより、総収入を経済合理的水準以上に維持することが可能となった (第 10 図)。2020 年度以降は、コロナ禍、2022 年度以降はロシアによるウクライナ侵攻の影響で、総費用が上昇したが、価格も上昇したため、2023 年度にかけて生産額のみでも利潤が生じており、経済合理的水準以上の十分に高所得の状況である (2020 年のコロナ対策の特別支払いである CFAP は、2020 年 1 月から 7 月末までの価格下落幅に基づいて支給単価が設定されたが、2020 年後半期には大豆の価格は上昇したことから、過剰な補てんであった)。

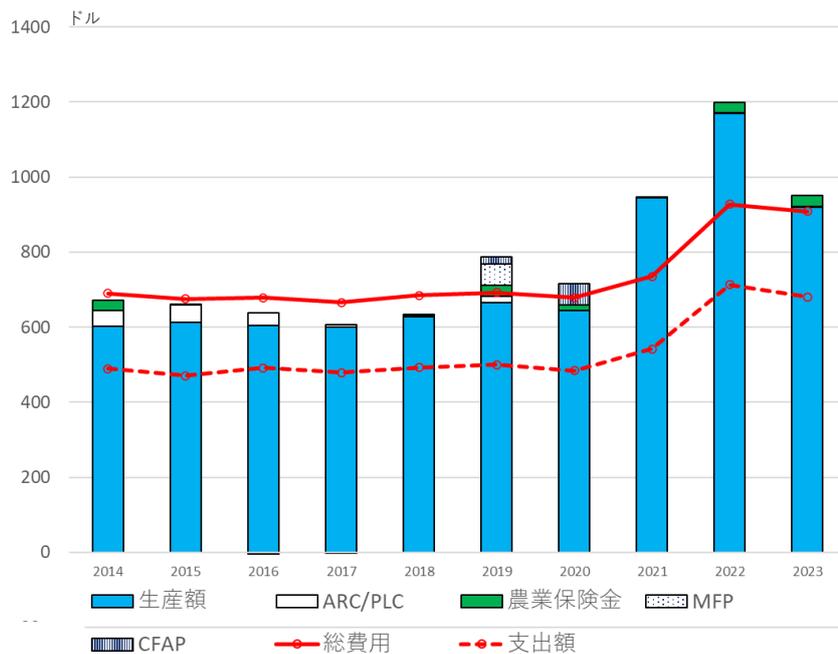
### 3) 小麦

2014 年と 2015 年を除いて基本的に利益は生じているが、2014 年と 2015 年については、作物プログラムの直接支払い (ARC と PLC) と農業保険金による補てんで支出額をカバーすることができた。しかしながら、総収入が総費用を下回る状況が常態化しており、総収入が経済合理的水準に達していない。このように、大豆やとうもろこしと比較して収益率が悪い状況が継続している (第 11 図)。

### 4) 直接支払いの効果

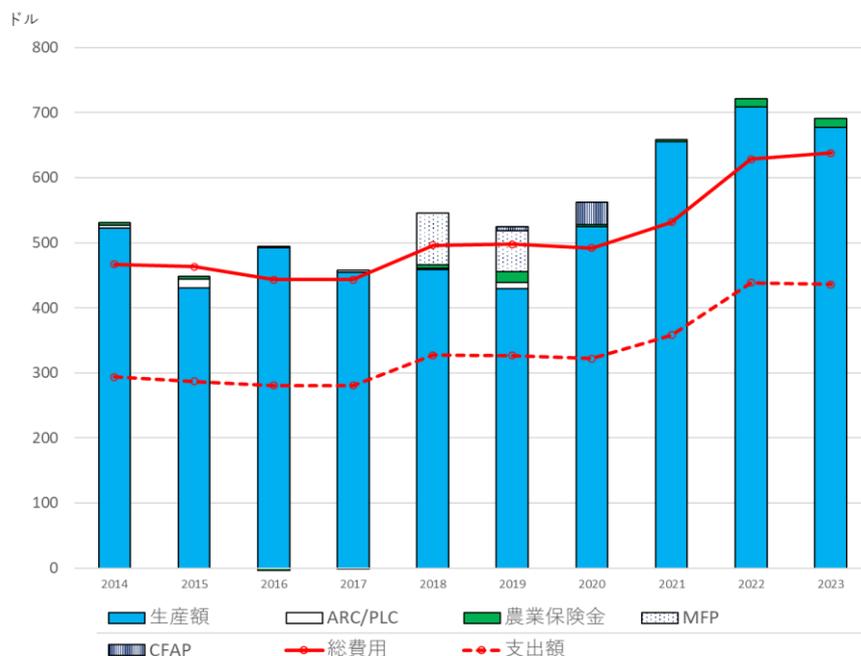
とうもろこしと大豆については、基本的に生産額が支出額を上回っており、利益は生じているが、小麦については、作物プログラムの直接支払い (ARC と PLC) と農業保険金による補てんがなければ、利益が得られない場合がある。また、とうもろこしと大豆は、作物プログラムの直接支払い (ARC と PLC) と農業保険金による補てんのみでは総費用をカバーできずに MFP や CFAP のような特別支払いの支給がなければ、総収入が経済合理的水準を維持することができない場合が生じている。小麦については、作物プログラムの直接支払い (ARC と PLC) と農業保険金に加え、特別支払いが支給された場合でも総収入が総費用を下回り、経済合理的水準に達していないという状況が常態化している。

これは、作物プログラムの発動要件や支払い単価が生産費用の水準に応じて算定される仕組みとなっていないことが根本的な要因とも考えられる。



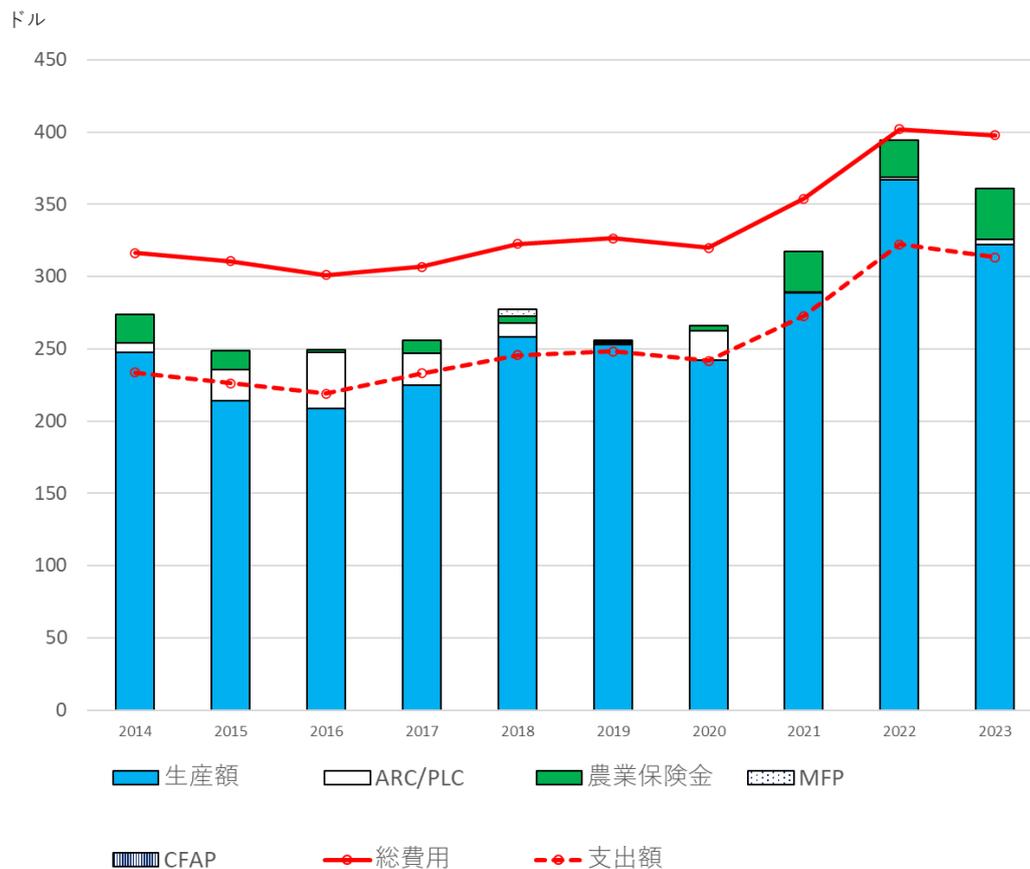
第9図 とうもろこしの収支状況

資料：USDA/ERA, Data Products, Commodity Costs and Returns, USDA/RMA, Summary of Business, USDA/FAS, ARC and PLC Data, Congressional Research Service(2019a)(2019b) Glauber(2019), USDA, Coronavirus Food Assistance Program 1 Data, USDA, Coronavirus Food Assistance Program 2 Data のデータより筆者作成。



第10図 大豆の収支状況

資料：USDA/ERA, Data Products, Commodity Costs and Returns, USDA/RMA, Summary of Business, USDA/FAS, ARC and PLC Data, Congressional Research Service(2019a)(2019b) Glauber(2019), USDA, Coronavirus Food Assistance Program 1 Data, USDA, Coronavirus Food Assistance Program 2 Data のデータより筆者作成。



第11図 小麦の収支状況

資料：USDA/ERA, Data Products, Commodity Costs and Returns, USDA/RMA, Summary of Business, USDA/FAS, ARC and PLC Data, Congressional Research Service(2019a)(2019b) Glauber(2019), USDA, Coronavirus Food Assistance Program 1 Data, USDA, Coronavirus Food Assistance Program 2 Data のデータより筆者作成。

#### 4. おわりに

(1) 本稿において行ったとうもろこし、大豆、小麦の需給動向や各品目の収支状況と農業法の作物プログラム（直接支払い）の効果についての分析の要点は以下のとおりである。

1) とうもろこしの主な需要は、飼料用と輸出向けであったが、2000年代にバイオエタノール原料用の需要が急増し、飼料用と同水準になっている。大豆の主な需要は、搾油用（大豆油）と輸出向けであるが、大豆油の需要の構造変化（バイオディーゼル原料用の需要増加）により、搾油用が2010年度以降、豊凶変動にも関わらず増加している。バイオ燃料政策において輸送用燃料に混合する再生可能燃料の最低義務量である「再生可能燃料基準 (RFS)」が導入されたことが主な背景である。また、とうもろこしと大豆の生産につ

いては、需要の増加とそれに伴う価格や収益性の上昇がインセンティブとなり、小麦から作付けの転換が進み、単収の向上も相まって増加傾向にある。

2) 大豆の輸出については、2001年12月に中国がWTOに加盟して以降、中国への輸出が牽引して増加した。しかし、第一次トランプ政権時の米中貿易紛争の影響で中国への輸出は2018～2019年に激減した(総輸出量も減少)。その後の米中間での貿易に関する第一段階合意の結果、2020年から中国への輸出が増加に転じ、2021年には2017年以上の水準までに回復し現在も中国は最大の輸出相手国である。

3) コロナ禍やロシアのウクライナ侵攻の影響で生産費用が上昇したが、農産物価格も高騰し、主要農産物の収支状況は2021年度から2023年度にかけて良好な状態である。

4) とうもろこしと大豆については、生産額が生産に係る支出額を上回っているが、小麦については、農業法の作物プログラムの直接支払い(ARCとPLC)と農業保険による補てんがなければ利益が得られない場合がある。また、とうもろこしと大豆についても作物プログラムと農業保険による補てんのみでは、総費用(支出額+生産に係る機会費用)はカバーされず、緊急時の特別支払い(MFPとCFAP)がなければ、総収入(生産額+補てん総額)を「経済合理的」な水準に維持できない場合がある。

(2) 以上の分析結果を踏まえれば、今後、注視すべき要点は以下のとおりである。

1) 第二次トランプ政権でのバイオ燃料政策の変更(RFS水準の引下げ等)や追加関税の賦課等に伴う新たな貿易紛争により、主要農産物の需給構造や価格、貿易構造にどのような影響が出るのか。

2) 農産物需給や価格の変動がどのように収支に影響を与えていくのか(第一次トランプ政権時の米中貿易紛争におけるように緊急的な特別支払いを実施する必要があるのかどうか等)。

3) そして、次期農業法の検討において、作物プログラムの直接支払いであるARCの基準収入やPLCの参照価格等の支払いの発動要件や支給単価に係る指標に関しては、生産費用の状況がどのように考慮されるのか。また、生産費用と何らかの形でリンクされた仕組みが検討されるのかどうか。

注(1)「アメリカ第一貿易政策(America First Trade Policy)」については、The White House(2025)を参照。

(2)USDA/FAS, Farm Bill Home による。

(3)米国のとうもろこしの全世界における生産量と輸出量のシェアについては、USDA/FAS, PSD Online, Custom Query のデータより筆者が算定した。以下、大豆と小麦の同シェアについても同様である。

(4)米国におけるとうもろこしのバイオエタノール原料用の需要については、小泉(2018)を参照。

(5)第一次トランプ政権時の米中貿易紛争と米中間での貿易に関する第一段階の合意の経緯については、勝又(2020)を参照。

(6)コロナウイルス食料支援プログラムについては、Congressional Research Service(2020a)(2020b), U.S. Government Accountability Office(2022)を参照。

[引用文献]

【日本語文献】

勝又健太郎(2020)「第1章 米国—米中貿易摩擦における大豆をめぐる状況と農村振興政策の概要—」農林水産政策研究所『令和元年度カントリーレポート：米国，EU（CAP），フランス，英国，CETA，ロシアプロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策] 研究資料 第1号』。

小泉達治 (2018)「バイオ燃料が世界の食料需給及びフードセキュリティに与える影響」『農林水産政策研究』28.

【外国語文献】

Congressional Research Service(2019a) Farm Policy: USDA's 2018 Trade Aid Package, CRS Report, R45310.

Congressional Research Service(2019b) Farm Policy: USDA's 2019 Trade Aid Package, CRS Report, R45865.

Congressional Research Service(2020a) USDA's Coronavirus Food Assistance Program: Round One (CFAP-1), R46395.

Congressional Research Service(2020b) USDA's Coronavirus Food Assistance Program: Round Two (CFAP-2), R46645.

Glauber,J.W(2019)Agricultural trade aid: Implications and consequences for US global trade relationships in the context of the World Trade Organization, American Enterprise Institute Report.

The White House(2025) America First Trade Policy The White House January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>(Accessed on February 17, 2025).

USDA, Coronavirus Food Assistance Program 1 Data, <https://www.farmers.gov/data/cfap1>(Accessed on February 17, 2025).

USDA, Coronavirus Food Assistance Program 2 Data, <https://www.farmers.gov/data/cfap2>(Accessed on February 17, 2025).

USDA/ERA, Data Products, Commodity Costs and Returns, <https://www.ers.usda.gov/data-products/commodity-costs-and-returns>(Accessed on February 17, 2025).

USDA/ERA, Data Products, Feed Grains Database, Feed Grains: Yearbook Tables <https://www.ers.usda.gov/data-products/feed-grains-database/feed-grains-yearbook-tables>(Accessed on February 17, 2025).

USDA/ERA, Data Products, Oil Crops Yearbook, <https://www.ers.usda.gov/data-products/oil-crops-yearbook>(Accessed on February 17, 2025).

USDA/ERA, Data Products, Wheat Data, <https://www.ers.usda.gov/data-products/wheat-data>(Accessed on February 17, 2025).

USDA/FAS, ARC and PLC Data, <https://www.fsa.usda.gov/resources/programs/arc-plc/program-data>(Accessed on February 17, 2025).

USDA/FAS, Farm Bill Home, <https://www.fsa.usda.gov/tools/informational/farm-bill>(Accessed on February 17, 2025).

USDA/FAS, Global Agricultural Trade System (GATS), Standard Query, <https://apps.fas.usda.gov/gats/ExpressQuery1.aspx>(Accessed on from February 17 to 28, 2025).

USDA/FAS, PSD Online, Custom Query, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>(Accessed on from February 17 to 28, 2025).

U.S. Government Accountability Office(2022) Coronavirus Food Assistance Program: USDA Should Conduct More Rigorous Reviews of Payments to Producers, GAO-22-104397.

USDA/RMA, Summary of Business, <https://www.rma.usda.gov/tools-reports/summary-of-business>(Accessed on February 17, 2025).

---

2025（令和7）年 3月31日 発行

プロジェクト研究〔主要国農業政策・食料需給〕研究資料 第10号

令和6年度カントリーレポート EU, 英国, ドイツ, ロシアとウクライナ,

米国

編集発行 農林水産省 農林水産政策研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-1-1

電話 (03)6737-9000

FAX (03)6737-9600

---