

EU が農家支援強化、ウクライナ情勢も絡み

農家の抗議活動受け 農薬使用削減の法案は撤回

欧州連合(EU)の執行機関である欧州委員会は 2024 年 2 月、化学農薬の使用量を 2030 年までに 50%削減するとの内容で発表していた規則案(法案)(*1)を撤回した。また、共通農業政策(CAP)直接支払いの受給要件の一つとして設定していた一部農地の休耕義務について、2024 年は一定条件下で免除することも提案した。いずれも農家支援を強化するものとみられ、農家らがEUの環境政策に反発し、1月以降にはトラクターデモなどの抗議活動が拡大したことを受けての措置と伝えられている。もっとも、農薬使用削減については目標そのものを取り下げたわけではないこと、農家の反発の背景には、物価高騰や穀物価格下落などに加えてウクライナからの農産物輸入増なども絡んでいること、などから、状況はかなり複雑だ。

「分断の象徴」と欧州委員長

欧州委のフォン・デア・ライエン委員長は 2024 年 2 月 6 日、欧州議会本会議で「(規則案が)農家と EU の分断の象徴になっている」「農民の声に耳を傾ける必要がある」などと述べ、化学農薬使用の規則案の撤回を表明した(*2)。規則案は 2023 年 11 月の欧州議会ですべて否決されていたが、なお農家の不満は収ま

らず、フランス、ドイツ、ベルギー、オランダなどで抗議活動が拡大していた。委員長は一方で、農薬の使用削減に取り組み、農業と環境保護の両立を目指す意欲を改めて示した。

この規則案は、欧州委が 2022 年 6 月に発表していたものだ。EU の環境関連の政策集「欧州グリーン・ディール」と、それに基づく「農場から食卓へ(Farm to Fork = F2F)」戦略に沿って、現行の農薬使用に関する指令を加盟国に直接適用できるとしていた(参考:表1、2)。

主な内容は、▽2030年までにEU域内全体

表1 EUの持続可能性に関する政策と畜産業に想定される影響など

| | 主な内容 | 畜産業に想定される影響など |
|---------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| 「農場から食卓へ(Farm to Fork)」戦略 | 農薬の削減 | 飼料用穀物の単収減少 |
| | 肥料の削減 | 飼料用穀物の単収減少、窒素規制などによる畜産飼育頭数の制限 |
| | 抗菌性物質の削減 | 家畜ロスの増加や生産性向上の鈍化、停滞、和牛肉輸出への影響 |
| | 有機農業の拡大 | 有機生産への移行による生産量減少 |
| | 食品表示 | 畜産物イメージ悪化による消費量への影響 |
| 気候変動 Fit for 55 | 動物福祉 | 生産量減少、和牛肉輸出への影響 |
| | 土地利用・土地利用変化および林業(LULUCF) | 排出規制による頭数制限への懸念 |
| | 排出量取引制度など | 排出規制による頭数制限への懸念 |
| 生物多様性 | 産業排出指令 | 排出規制による頭数制限への懸念 |
| | 森林破壊防止(デューデリジェンス) | 購入飼料のコスト上昇、和牛肉輸出への影響(輸入畜産物のコスト上昇も) |

注 想定される悪影響は、新技術の導入・転換などが順調にいかなかった条件下における想定

(農畜産業振興機構「欧州グリーン・ディール下で進められる農業・畜産業に影響する各種政策」『畜産の情報』2023年3月号から引用)

表2 F2F戦略の主な内容

| | |
|---------|--|
| 農薬 | 2030年までに化学合成農薬全体の使用とリスクを50%削減 |
| | 2030年までに有毒性の高い農薬の使用を50%削減 |
| 肥料 | 土壌の肥よく度を低下させずに窒素やリンなどの養分損失を最低50%削減 |
| | 2030年までに肥料使用量を最低20%削減 |
| 抗菌性物質 | 2030年までに畜産・水産養殖用の抗菌性物質の販売を50%削減 |
| 有機農業 | 2030年までに全農地の25%を有機農業とする |
| フードロス対策 | 2023年までにEU全体で食品廃棄を削減するための法的拘束力のある目標を提案 |
| 食品表示 | 消費者が健康で持続可能な食事を選択できるよう、食品の栄養、気候、環境および社会的側面をカバーする持続可能な食品表示の枠組みを開発 |

(農畜産業振興機構「欧州グリーン・ディール下で進められる農業・畜産業に影響する各種政策」『畜産の情報』2023年3月号から引用)

での化学農薬の使用量を 50%削減、▽加盟国には拘束力のある削減目標が課され、その設定に当たっては各国の事情が考慮されるものの、最低でもそれぞれ35%以上の削減を求める、ことなど(*3)。欧州委が 2022 年 6 月に公表した Q&A では、表 3(分量が多いため、抜粋・要約して表に整理した)のような内容が紹介されている(*4)。

農業団体には不満も

この規則案に対し、欧州最大の農業生産者団体である欧州農業組織委員会・欧州農業協同組合委員会(Copa-Cogeca)は、趣旨にはおおむね賛同するものの、削減方法や技術的な代替策などについては情報が少ないなどと不満を示していた。2022 年 9 月には「植物防疫製品の持続可能な使用についての規制案に対する立場」を 12 ページの冊子にまとめ(*5)、この中で、

- ・ 害虫駆除の生物学的・機械的方法は、特定の地域では十分でない。これらの地域での生産性は損なわれる。
- ・ さまざまな研究で、EU の農業生産が急激に減少し、価格と農家の所得が深刻な影響を受け、第三国へのオフショアリング(食料依存)によって食料安全保障と持続可能性の観点から、環境負荷低減による便益は非常に限定的であるとの憂慮すべき方向が示されている。

などと指摘し、「私たちは欧州委の提案の根本的な再調整を求める」と表明していた。

休耕義務の一時免除

また、CAP の休耕義務については、生物多様性の観点から、農地の 4%について休耕とすることを補助金受給の要件として設定していたが、その代替として、7%でのマメ科植物など窒素固定作物の栽培や、主要作物栽培

表3 EUの農業使用量とリスクを削減する新規則に関するQ&A(抜粋・要約)

| | |
|----------------------------|---|
| <p>なぜこのような新規則を提案するのか？</p> | <p>既存の規則では弱すぎ、実施にばらつきがあることが分かった。農薬使用による人の健康や環境へのリスクや影響の低減が十分に進んでいない。</p> <p>農業地域では、化学農薬の使用が、増加する世界人口を養うために必要な花粉媒介者の減少につながっている。世界の食用作物の75%は動物の受粉に依存しており、EUでは受粉媒介者に依存する作物を栽培している土地の50%が、既に受粉不足に直面している。</p> |
| <p>減農薬は食料安全保障に害を及ぼすのか？</p> | <p>その逆。化学農薬の使用を減らす目標が最初に発表された「Farm to Fork戦略」の目的は、より持続可能な農法への移行を促すもの。農薬を削減することで、生物多様性と市民、自然、花粉媒介者の健康を守ることができる。これらは長期的に食料生産と安全保障を維持するために不可欠。既に目にしているように、生物多様性、生態系サービス、花粉媒介種の継続的な減少は、食料安全保障に直接的な脅威をもたらす。</p> |
| <p>化学農薬に代わる選択肢は？</p> | <p>文化的防除(輪作などの方法によって植物に好都合な生育環境をつくり、害虫のライフサイクルを妨げたり断ち切ったりすること)と機械的防除(バリア・ネットや機械的・手作業による除草などの物理的手段によって害虫の被害を防ぐこと)。</p> <p>植物の品種改良: 予防には植物育種も含まれ、昆虫や菌類の攻撃に対して抵抗性や耐性を持つ作物品種を開発することで、化学殺虫剤や殺菌剤の使用を避けることができる。</p> <p>生物学的防除(植物由来の抽出物、微生物、天敵を利用して害虫を防除するもの)。コナジラミやアブラムシのような害虫を防除するために温室で広く使用されており、その使用を耕種農業により広く拡大することが課題。</p> <p>代替農薬が確実に市場に出回るようにすること。</p> <p>低リスクの代替化学物質(重曹や炭酸カルシウム(石灰石)のような一般的なもの)。</p> |

(欧州委の2022年6月22日付「農場から食卓へ: EUにおける農薬のリスクと使用量を削減する新規則」Q&Aから筆者作成)

期間の狭間に窒素固定作物を播種(はしゅ)し、家畜の飼料や緑肥とすることで、休耕義務を果たしたこととみなす、とした(*6)。CAPの支援を受けるには、農家は環境と気候に有益な9つの強化された基準を尊重しなければならない。この一連の基準は、「良好な農業・環境条件」を意味する「GAECs」と呼ばれている。

義務の一時免除を発表した欧州委の2024年1月のプレスリリース(*7)では、背景として「ロシアのウクライナ侵攻によるエネルギー価格と投入資材価格の高騰、生活費高騰・インフレ、国際貿易の流れの変化、ウクライナ支援の必要性などで、一層の不確実性と市場圧力が生じている。穀物価格も2022年に比べ急落した……このような状況では、耕作地を休ませる義務は、農家の収入に短期的に大きなマイナスの影響を与える可能性がある」などと説明している。

ウクライナ情勢の影響

今回の農業政策での環境対策の一部棚上げは、農家の反発を受けて行われたといえるが、では農家が何に反発しているのかというと、これが単純ではない。まず、資材やエネルギーの価格上昇や穀物相場など、農家の経営に直接響く要因がある。加えて、EUの東方の加盟国と西方の加盟国とでは地政学的な事情が異なるということがある。ロイターが伝えたように(*8)(表4)、環境政策は農家の抗議活動の理由の一つにすぎず、ウクライナ情勢をはじめさまざまな要因が背景にあり、その意味では過去に欧州で農家などが行った抗議活動よりも背景が複雑化していると思われる。ロイターの上記の記事では、フランスの状況について「都会の人や消費者などが農業をいわば“バッシング”しながら、同時により自然で、農場から直接届く品物を求めているものの、

その対価を払う準備はない、そうしたことに對する反応」も背景にあると指摘する識者のインタビューを動画で取り上げている。

EUは、ウクライナ産農産物の輸出支援策として、2022年から、▽ウクライナからの穀物輸出支援や、必要な人道支援物資や生産資材の輸入も行えるための「連帯レーン(Solidarity Lanes)」の確立、▽ウクライナ産農産物に対する輸入関税の1年間の停止、などの措置を講じていた。ただこのことで、EU域内にウクライナから比較的安価な農産物が入り、農家が打撃を受けているとして、ハンガリーなど5か国がウクライナからの農産物の輸入を禁止しているほか、フランスなどで農家の抗議活動の要因にもなっている。

2023年4月には、次のような報道もあった(*9)(以下引用)。

表4 なぜ農家は抗議をしているのか(国ごとに)

| | |
|-------|---|
| フランス | EUのお役所仕事 ディーゼル価格 所得向上にはさらなる支援が必要との主張 かんがいへのアクセス 動物福祉と農業使用に対する批判 |
| ポーランド | ウクライナからの安価な品の輸入 EUの規制 |
| チェコ | 官僚主義 安い輸入品 EUの農業政策 |
| スペイン | ブリュッセル(注:欧州委のこと)で策定された”息苦しい官僚主義”が農作物の収益性を低下させているとの主張 安価な輸入品に門戸を開いているとされる貿易協定 |
| ポルトガル | 国による不十分な支援と補助金削減 お役所仕事 |
| ルーマニア | ディーゼル車のコスト 保険料 EU環境規制 ウクライナからの安価な品の輸入 |
| ベルギー | EUが4%の休耕地を残すことを義務付けていること 安い輸入品 大規模農場を優遇する補助金 |
| ギリシャ | 2023年の洪水での農作物被害と家畜に対する補助金の増額と補償の迅速化の要求 ディーゼル税と電気料金の高騰 国とEUの補助金減少 |

(ロイター記事「Why are farmers protesting in Europe, what are governments doing?」から筆者作成)

「ウクライナから出荷された小麦から、EU 域内で禁止されている農薬が検出され、同国からの農産物輸入を全て制限するという近隣諸国の一方的な決定に一層の複雑さが加わり、状況の合法性が曖昧になっている。

ポーランドとスロバキアは、EU の『連帯レーン』構想や関税と割り当ての一時的自由化など、ウクライナの農産物輸出を支援する EU の措置によって、物品の流入が見られた後、ウクライナ産農産物の輸入を禁止した。穀物と家きんの価格が下落し、農家は窮地に追い込まれている。

(中略)……ウクライナからスロバキアに輸入された小麦 1500 トンに、EU 域内市場ではなく第三国向けだったにもかかわらず、2020 年に EU で禁止された農薬クロルピリホスが含まれていることが判明した。」

東欧地域をめぐる複雑さ

欧州委は 2023 年 5 月には、ウクライナと国境を接するポーランド、ハンガリー、スロバキア、ルーマニアと、近隣のブルガリアが、ウクライナ産農産物 4 品目(小麦、トウモロコシ、菜種、ヒマワリの種)の輸入を一時的に停止すると発表した(*10)。しかし 2023 年 9 月には、今後は禁輸を認めないと決定した。このことは日本でも「ポーランドなどはこれに反発して禁輸を続ける方針で、EU 内の足並みの乱れが表面化」していると報じられた(*11)。2024 年 1 月には、欧州委はウクライナからの輸入品への関税を停止する措置を延長する方針を明らかにした。もっとも、同時にウクライナからの家きん肉、卵、砂糖について新たに特別なセーフガード措置も講じた(*12)。

上記のように、EU は一部の加盟国がウクライナと国境を接しているだけに、微妙な状況に置かれているとみられ、農家の反発の背景

も複雑だ。「農畜産業が軽視されている」との欧州の生産者の不満は各国に共通しているといわれ、短期的には「(農家らによる)抗議を踏まえて、EU はいくぶん態度を軟化させた」(ロイター)(*13)といえそうだ。ただ、中長期的にはどうだろうか。

ロイターは上記の記事で、次のように指摘している。これが農畜産業関係者以外にも含めた欧州社会で一般的な見方かもしれない。(以下、抜粋引用)。

「<気象条件はさらに悪化>

近年、異常気象の深刻化により農家の悩みは増している。

欧州の主要生産国を襲った干ばつの影響で、EU 域内のオリーブオイル生産量は 2023 年 6 月までの 12 カ月間で過去最低を記録した。スペインでは、小麦や大麦、コメなど主要作物の生産量が過去 10 年間で最低水準となっている。(中略)

<EU の環境規制のどこが問題か>

欧州各地で抗議の声をあげている農家は、EU の環境保護規制のせいで、域外の生産者にとっては無縁のコストや煩雑な手続きを自分たちが強要されている、と主張している。(中略)

<農業の未来は>

EU の環境保護対策の中に、さらなる混乱を招くことなく、どうやって農家の参画を求めていくか——これは政策立案者にとって切迫した課題となっている。(中略)

ただし EU は、気候変動に関する目標を順守するためには、農業部門でも引き続き排出量削減を大幅に加速する必要がある、と指摘している。(中略)

EU が 2027 年以降に向けて、巨額の農業補助金予算について新たにどのような改革を行うか、またその中で気候変動への適応

と排出量削減に関してどういった支援を提供するか、それが大きな鍵を握ることになる。」

環境保全型への移行は継続か

欧州では近年、毎年のように夏の猛暑や水不足などに見舞われ、2022年には「ヒートフレーション」という造語も登場するなど、酪農乳業も厳しい影響を受けている。前出の記事によると、フォン・デア・ライエン委員長は規則案の撤回表明に当たり「このテーマは残る」と述べるとともに、農家と政策立案者の間で「信頼」を築く必要があるとの考えを示した。こうしたことから、農家の経営安定を図りながらも、中長期的には、環境保全型農業への移行を目指すEUの農業政策の方向性に変化はないと思われる。

参考資料:

(*1)

(以下、農畜産業振興機構「欧州グリーン・ディール下で進められる農業・畜産業に影響する各種政策」『畜産の情報』2023年3月号p.28から引用) https://www.alic.go.jp/johoc/joho05_002646.html

(参考)EUの法令の種類と立法手続きについて

法令には、主に「規則」(Regulation)、「指令」(Directive)、「決定」(Decision)があり、加盟国法に優越している。ただし、すべての加盟国で直接適用される「規則」や、対象者(特定の加盟国の政府や企業、個人)に直接拘束力を持つ「決定」と違い、「指令」では、加盟国は、基本的に「達成されるべき結果」は拘束される一方、結果を達成するための方法については、加盟国の国内法として制定し直すことが必要である。通常の立法手続きは、欧州委員会が

提出した法案を基に、EU理事会(閣僚理事会)と欧州議会が同一の法案をそれぞれ採択することで成立する。

(*2)

例えば、
ジェトロ・ビジネス短信(2024年2月13日付)
「欧州委、農薬使用削減法案を撤回へ、農業生産者への支援強化の動き」

<https://www.jetro.go.jp/biznews/2024/02/34da660b469dfafb.html>

朝日新聞デジタル版(2024年2月7日付)
「EU、「化学農薬使用量、50%減」法案撤回 農民の抗議デモ受け」

<https://www.asahi.com/articles/ASS277KX0S27UHBI03B.html>

ルモンド(英語版・デジタル、2024年2月6日付) ”EU’s von der Leyen backtracks on cutting pesticide use”

https://www.lemonde.fr/en/european-union/article/2024/02/06/eu-s-von-der-leyen-bows-to-protesting-farmers-on-pesticide-use_6497763_156.html

など。

(*3)

ジェトロ・ビジネス短信(2022年6月28日付)
「欧州委、2030年までに化学農薬の使用量を50%削減する規則案発表」

<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/06/779365afca81a7b0.html>

欧州委の発表資料は

https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-06/pesticides_sud_eval_2022_reg_2022-305_en.pdf

(*4)

欧州委ホームページ(2022年6月22日付) ”Farm to Fork: New rules to reduce the risk and use of pesticides in the EU” QUESTIONS

AND ANSWERS

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_3694

(*5)

コパ・コジェカ(2022年9月30日付「刊行物」)
“Copa and Cogeca’s position on the Proposal for a Regulation on the Sustainable Use of Plant Protection Products”

<https://copa-cogeca.eu/publications>

(2022年9月5日の日付で掲載されている)

(*6)

農畜産業振興機構・海外情報(2024年3月1日付)「生産者による抗議行動を受け、EU 農相理事会が対案を発表(EU)」

https://www.alic.go.jp/chosac/joho01_003726.html

なお同機構の2022年8月17日付記事「欧州委員会、2023年まで輪作および休耕義務を停止(EU)」では、生産者団体がトウモロコシと大豆が免除措置から除外されたことに不満を表明したと紹介している。

https://www.alic.go.jp/chosac/joho01_003332.html

(*7)

欧州委プレスリリース(2024年1月31日付)“Commission proposes to allow EU farmers to derogate for one year from certain agricultural rules”

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_582

(*8)

ロイター(2024年2月20日付)“Why are farmers protesting in Europe, what are governments doing?”

[https://www.reuters.com/world/europe/why-farmers-are-protesting-europe-2024-02-01/#:~:text=PARIS%2C%20Feb%20%20\(Reuters\),competition%20from%20cheap%20food%20imports](https://www.reuters.com/world/europe/why-farmers-are-protesting-europe-2024-02-01/#:~:text=PARIS%2C%20Feb%20%20(Reuters),competition%20from%20cheap%20food%20imports)

[https://www.reuters.com/world/europe/why-farmers-are-protesting-europe-2024-02-01/#:~:text=PARIS%2C%20Feb%20%20\(Reuters\),competition%20from%20cheap%20food%20imports](https://www.reuters.com/world/europe/why-farmers-are-protesting-europe-2024-02-01/#:~:text=PARIS%2C%20Feb%20%20(Reuters),competition%20from%20cheap%20food%20imports)

(*9)

Euractiv.com(2023年4月20日付)“Banned pesticides found in Ukraine agri imports prove sticky point”

<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/banned-pesticides-found-in-ukraine-agri-imports-prove-sticky-point/>

(*10)

農畜産業振興機構・海外情報(2023年5月19日付)「欧州委員会、ウクライナからの一部農産物の輸入を一時停止(EU)」

https://www.alic.go.jp/chosac/joho01_003531.html

(*11)

NHK(2023年9月16日付)「EU ウクライナ産農産物の禁輸認めない決定 ポーランドなど反発」

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230916/k10014197671000.html>

(*12)

農畜産業振興機構・海外情報(2024年2月22日付)「欧州委員会がウクライナ産農畜産物に対する国境措置の停止措置延長を提案(EU)」

https://www.alic.go.jp/chosac/joho01_003720.html

(*13)

ロイター(2024年2月21日付)「焦点:欧州農業の未来は 異常気象が作物に影響、政策かじ取りに難しさも」

<https://jp.reuters.com/markets/global-markets/HFBV2SOTC5JQLJ12F2RDR2EK5E-2024-02-19/>

(資料閲覧:2024年3月)

(Jミルク 広報・国際担当 寺田 展和)