

EUの共通農業政策と農業関連施策をめぐる事情

令和6年5月

【問い合わせ先（EUプラットフォーム・ブリュッセル事務局）】
euplatform.brussels★eu.mofa.go.jp

※上記の「★」を「@」に置き換えて下さい。

EUの共通農業政策と農業関連施策をめぐる事情

1. EU共通農業政策の変遷

- 制度の目的・変遷 3
- 予算の推移 4

2. EU共通農業政策(2023-27年)の概要

- 政策の目標 6
- 政策の柱 7
- 政策のポイント・前回CAPからの主な変更点 8
- これまでの経緯と今後の動き 9
- Farm to Fork Strategy（農場から食卓まで） . . 10

3. EU共通農業政策と農業関連施策をめぐる最近の動き

- 共通農業政策（CAP）の見直し 12
- 「EU農業の将来に関する戦略対話」 13
- フードサプライチェーンにおける取組 14
- ウクライナ支援・ウクライナ農産物への対応 15
- アニマルウェルフェア（AW）規則案 16
- 農薬使用削減規則案 17

1. EU共通農業政策の変遷

目的及び必要性

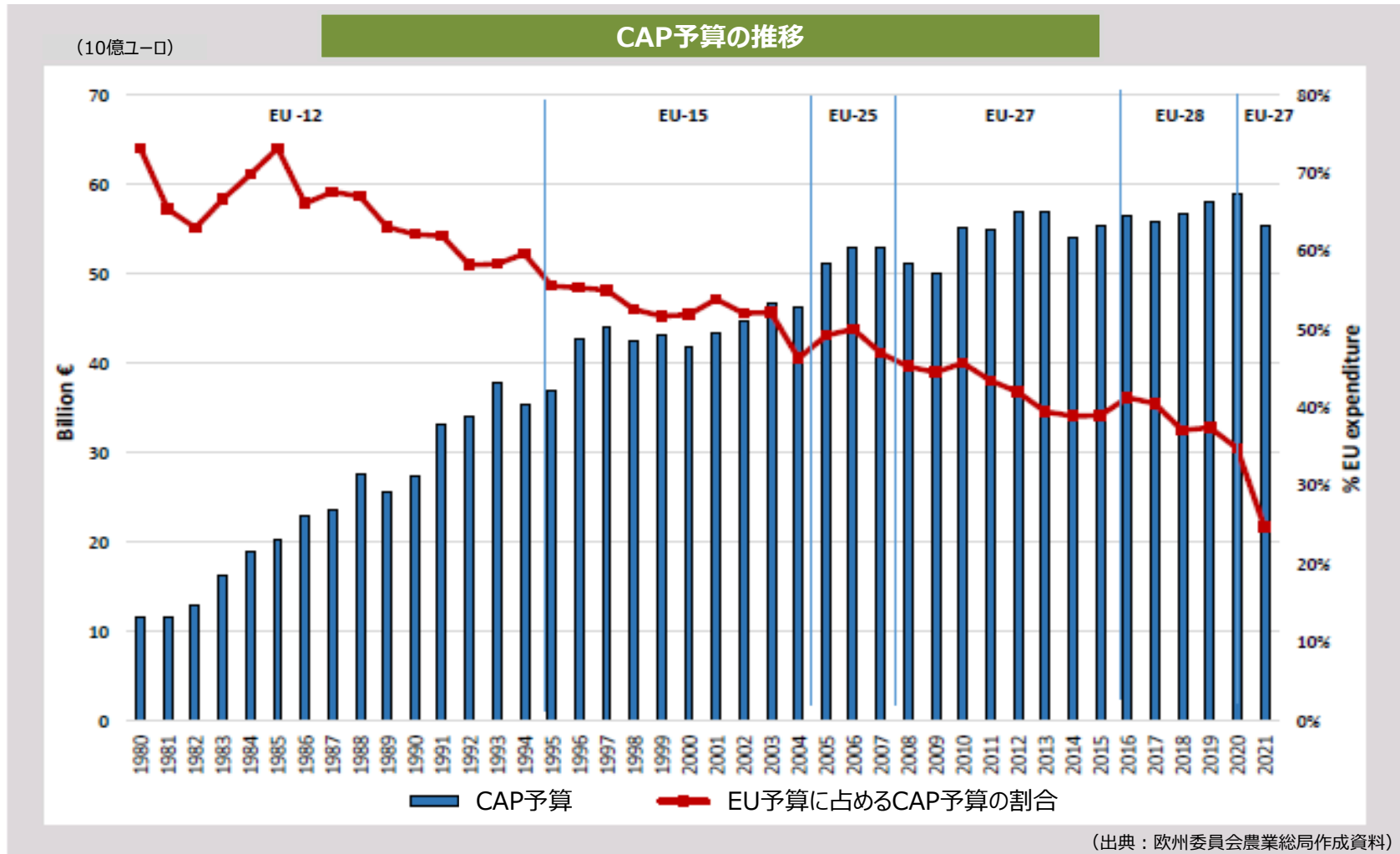
- 欧州経済共同体（EEC）において、**農業分野における関税同盟と共同市場を形成、加盟国の農業政策の統一化を目的として、1962年から共通農業政策（CAP: Common Agricultural Policy）を導入。**
- 特に、農業分野においては、①農業生産が天候や地理的条件等に左右されやすいこと、②農産物市場の不安定性などを踏まえ、**域内への十分な食料の供給及び農業者に対する公正な所得水準の確保**を実現することが目的とされた。

制度の変遷

- 1960年代以降、第2次世界大戦の食料不足の状況下、農業生産拡大を誘導するため価格支持（介入買入）を実施。
- 1980年代に入り、高水準の価格支持による膨大な余剰生産物の発生に伴い、これら農産物を輸出補助金により域外で売却。1992年に改革を実施し、支持価格の引下げ及びその補償として直接支払いを導入。
- 1999年以降、直接支払いを中心とする価格・所得政策（第1の柱）と条件不利地域支払い、青年農業者支払い等を実施する農村振興政策（第2の柱）による枠組みが確立。
- その後、その時々々の要請を踏まえ、生産とリンクしない過去の支払実績に基づく直接支払い（デカップル支払い）の導入（2003年）や、環境・気候変動課題への対応をより重視した制度への見直し（2013年）等を実施。
- 直近においては、**更なる環境・気候変動への取組を行う農業者に対する上乗せ支援措置として、エコ・スキームを導入（現行CAP: 2023-27年）。**

EU共通農業政策の概要（予算の推移）

- 1992年以降、直接支払制度の導入により価格支持や輸出補助金の予算が減少する一方、直接支払や農村振興予算は増加しており、**CAP予算全体では500億から600億ユーロの水準を維持**。【591億ユーロ(2020年)→554億ユーロ(2021年)】
- 一方、**CAP予算がEU予算全体に占める割合**は、1990年代前半まで6割以上と高水準であったが、CAP改革やEUの直面する課題が多様化する中、EU予算に占める他のEU政策の割合の増加（移民政策、防衛協力等）により、**近年その割合は3割以下まで減少**。【EU総支出2,280億ユーロのうち、CAP予算は554億ユーロ（全体の24%、2021年）】



2. EU共通農業政策(2023-27年)の概要

EU共通農業政策(2023-27年)の概要① -政策の目標-

- 現行EU共通農業政策(2023-27年)は、小規模農家により的を絞った支援を提供し、EU加盟国が地域の状況に適応した対策を講じるための柔軟性を高めている。
- 各加盟国のCAP戦略計画の実施により現行CAPが施行(2023年1月1日)。
- 欧州委員会は、CAPにおいて重要な9つの目標と分野横断的な1つの目標を設定。



		目標	具体的目標
経済的持続可能性と支援の公平性	1	農業者の公正な所得確保	長期的な食料安全保障と農業の多様性を強化し、EUにおける農業生産の経済的持続可能性を確保するため、EU全体の農業所得と農業部門の回復力を支援する
	2	競争力強化	市場志向を強化し、研究、技術、デジタル化により重点を置くなど、短期的・長期的な農業の競争力を高める
	3	フードチェーンにおける農家の交渉力強化	バリューチェーンにおける農家の地位を向上させる
環境と気候の持続可能性	4	気候変動への対策	温室効果ガス排出量の削減や炭素隔離の強化など、気候変動の緩和と適応に貢献し、持続可能なエネルギーを促進する
	5	環境への配慮	化学物質への依存を減らすことを含め、水、土壌、空気などの天然資源の持続可能な開発と効率的な管理を促進する
	6	景観や生物多様性の保全	生物多様性の損失の阻止と回復に貢献し、生態系サービスを強化し、生息地と景観を保全する
社会的持続可能性	7	世代交代への支援	若手農業者や新規就農者を誘致・維持し、農村地域における持続可能な事業開発を促進する
	8	農村地域の活性化	農村地域における雇用、成長、農業への女性の参加を含む男女平等、社会的包摂、循環型バイオエコノミーや持続可能な林業などの地域開発を促進する
	9	食料や健康の質の確保	高品質、安全で栄養価が高く、持続可能な方法で生産された食品など、食品・健康に関する社会的な要請に対するEU農業の対応改善、食品ロスの削減、アニマルウェルフェアの改善、AMRへの取組を行う
分野横断的	10	知識とイノベーションの育成	農業と農村地域における知識・革新・デジタル化の促進・共有と、研究・イノベーション・知識交換・トレーニングへのアクセス改善を通じた農業者の採用促進による農業と農村地位の現代化を進める

EU共通農業政策(2023-27年)の概要② -政策の柱-

- **EU共通農業政策(CAP)**は、食料の安定供給、農業者の所得補償、環境保全農村振興等を目的とするEU域内共通の総合的農業政策であり、**所得・価格政策（第1の柱）**と**農村振興政策（第2の柱）**で構成。

所得・価格政策【第1の柱】

直接支払制度

(予算: 396億ユーロ)

制度		加盟国の実施裁量	各国の直接支払い予算に占める割合
デカップル支払い	基礎的所得支持（※1）	義務	以下の残額
	再分配所得支持	義務	10%以上
	青年農業者所得支持	任意	3%以上
	エコ・スキーム(eco-scheme)（※2）	義務	25%以上
カッブル支払（※3）		任意	13%以下
小規模農業者支払い		任意	—

（※1）基礎的所得支持

全ての農業者を対象とする基礎的な直接支払い。受給要件として気候・環境、労働者保護等の法令遵守を義務付け(conditionality)。

（※2）エコ・スキーム(eco-scheme)

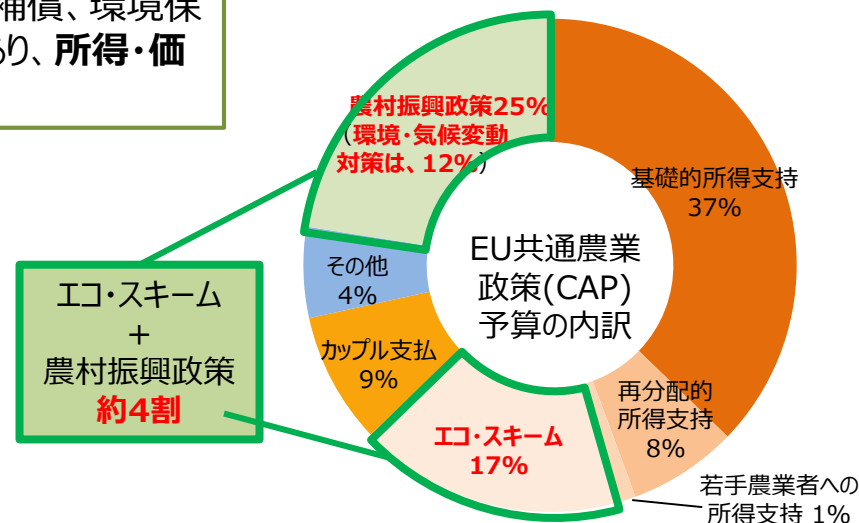
基礎支払いの上乗せとして、更なる環境・気候変動への取組の達成を受給要件として課すもの。

（※3）カッブル支払

経済的、社会的、環境上重要で生産維持が困難な特定の品目について生産とリンクしたカッブル支払いを認めるもの（例：牛肉、乳製品等）。

価格支持

- 作物毎に支持価格を定め、市場価格がそれを下回った場合に、各国の機関等が買支え等を実施。
(対象品目：小麦、大麦、コム、牛肉、バター、脱脂粉乳等)



農村振興政策【第2の柱】

(予算: 132億ユーロ)

- 各加盟国は、農村地域の競争力強化、環境・気候変動対策、地域経済発展・雇用創出等を目的とした農村振興プログラムを実施。

具体的施策

- ・ 環境・気候変動関連施策
- ・ 自然等制約地関連施策
- ・ 青年農業者支援
- ・ 経営近代化への投資助成
- ・ 小規模農家向け施策
- ・ リスク管理施策 等

- 予算はEUと加盟国との共同負担。
- 各加盟国は、農村振興政策予算の原則35%（旧20%）以上を環境対策（農業・環境・気候変動関連対策、有機農業、条件不利地域への支払い等）に配分することを義務付け。

EU共通農業政策(2023-27年)の概要③

-政策のポイント・前回CAPからの主な変更点-

- 現行CAP(2023-27年)のポイントは、①加盟国の権限・責任の拡大、②コンプライアンス・ルール重視からパフォーマンス・成果重視への転換、③環境・気候変動の取組の強化（「グリーン・アーキテクチャー」）。

①加盟国の権限・責任を拡大

- 加盟国間で異なる農業実態・土地・気候条件等に対して、より柔軟な対応ができるよう、**加盟国の施策選択に係る裁量を拡大**。欧州委員会の設定した10の目標達成に向け、複数の施策メニューの中から、**自国の農業・農村課題に対応する上で必要な措置を特定し、「CAP戦略計画」案を作成**。欧州委員会の承認を得た上で、同計画に基づく施策を実施。
- 第1の柱（所得・価格政策）と第2の柱間の**予算枠の移転可能割合を拡大【最大15%→最大25%】**

②コンプライアンス・ルール重視からパフォーマンス・成果重視へ転換

- 加盟国は、毎年、予め定められた共通の指標に基づき、自国のCAP戦略計画の実施状況・成果等を検証の上、結果を公表（「**コンプライアンス・ルール重視からパフォーマンス・成果重視へ**」）。
- 欧州委員会は、各国のCAP戦略計画に基づく実績を継続的に監視・評価。

③環境・気候変動の取組を強化（「グリーン・アーキテクチャー」）

- 第1の柱に関して、「基礎支払い」と上乗せ措置である「グリーンング支払い」から成る方式を廃止。「基礎的所得支持」の受給について、**気候・環境、公衆衛生、動植物衛生、動物福祉に加え、労働者保護に係る法令の遵守を要件化（conditionality）**。
- 更なる環境・気候変動への取組を行う農業者に対して、**上乗せ支援「エコ・スキーム(eco-scheme)」を導入**。
- また、**第2の柱(農村振興政策)予算も原則35%（旧20%）以上※を環境・気候対策に配分することを義務付け**。※加盟国ごとに40%弱～75%程度と幅があるが、EU平均で48%。

EU共通農業政策(2023-27年)の概要④

-現行共通農業政策を巡るこれまでの経緯と今後の動き-

時期	事項
2017年11月	欧州委員会が次期CAP見直しに関する基本方針を公表（①加盟国の裁量拡大、②環境・気候変動への対応強化、③行政手続きの簡素化と結果の重視）
2018年 5 月	欧州委員会が次期CAP予算案を公表（総額3,243億€。EU全体予算の約 4 → 3 割に減少）
2018年 6 月	欧州委員会が次期CAP見直しのための関連法案を公表。EU理事会及び欧州議会による議論開始
2020年11月	欧州委員会、欧州議会、EU理事会による三者協議である初の「トリログ」が実施
2021年 6 月	一連の三者協議を経て、CAP改革に関する暫定的な政治合意が成立
2021年12月	CAP改革に関する合意が正式採択。EU各国は2022年12月31日までにCAP戦略計画の提出
2022年12月	欧州委員会による28のCAP戦略計画の承認（各加盟国 1 つの戦略計画、ベルギーのみ 2 計画）
2023年 1 月	各加盟国のCAP戦略計画の実施による共通農業政策(CAP 2023-27年)の施行（1 月 1 日）
2023年12月	欧州委員会が、欧州グリーン・ディールの目標達成に向けた取組に焦点を当て、CAP戦略計画の共同の取組を評価する報告書を提出
2024年	各加盟国が年次実績報告書を提出し、欧州委員会と年次レビュー会合を開催
2024年 5 月	簡素化、行政負担の軽減、柔軟な環境受給要件などを目的とするCAP改正案が理事会にて採択
2025年	欧州委員会が各加盟国のCAP戦略計画の実績レビュー（第 1 回目）を実施（必要に応じ具体的なフォローアップ措置を実施）
2026年	共通農業政策(2023-27年)の実績評価のため中間評価を実施
2027年	欧州委員会が各加盟国のCAP戦略計画の実績レビュー（第 2 回目）を実施

EU共通農業政策(2023-27年)の概要⑤

-Farm to Fork Strategy (農場から食卓まで) -

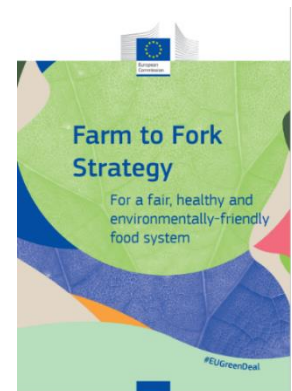
- **2020年5月、欧州委員会は「Farm to Fork Strategy」(F2F戦略)を発表。**Farm (農場) からFork (食卓) までを意味し、食料の生産から加工、輸送、消費に至るまでの一連のフードシステムを、一次生産者にとっても公正な健康的で環境に配慮したものにすることを旨とする。
- F2F戦略は、EU共通農業戦略(CAP)を始めEUやEU加盟国の農業・食料政策に大きな影響与える重要な戦略であり、**2019年12月に発表された「欧州グリーン・ディール」※を実現するための農業部門における中核としての位置付け。**
※持続可能なEU経済の成長の実現に向けた成長戦略(ロードマップ)。3つの主要目標として、①2050年までに温室効果ガス(GHG)の実質排出ゼロ(気候中立 climate neutral)、②経済成長と資源の利用のデカップリング(切り離し)、③気候中立への移行において、誰も、どの地域も取り残さないことを掲げている。
- **F2F戦略においては、EU基準を輸入農産物にも課すこと(ミラー条項)が言及され、2022年6月に欧州委員会は、それぞれの基準毎にWTO整合性等を慎重に分析する必要があると結論。**

F2F戦略が目指すもの

- 欧州の農漁業部門で働く全ての人々にとって以下に掲げる目標・取組事項等への移行が公正かつ公平であることを担保
- 化学合成農薬や肥料、抗菌剤への依存、リスク及び使用を大幅に削減
- 害虫や疾病から収穫・漁獲物を守る革新的な農漁業技術の開発
- EU非加盟国からEU域内への輸入食品についてもEUの環境基準を遵守(ミラー条項)

F2F戦略における主要な目標・取組事項

- 【**農薬**】 - 2030年までに化学農薬の使用とリスクを50%削減
 - 2030年までにより有害な農薬の使用を50%削減
- 【**肥料**】 - 土壌の肥沃度を損なうことなく、栄養損失を少なくとも50%削減
 - 2030年までに肥料の使用量を少なくとも20%削減
- 【**抗菌剤**】 2030年までに家畜・水産養殖用の抗菌剤の販売を50%削減
- 【**有機農業**】 2030年までに全農地の25%を有機農業とするための取組促進



3. EU共通農業政策・農業関連施策 をめぐり最近の動き

EU共通農業政策・農業関連施策をめぐる最近の動き①

ー共通農業政策（CAP）の見直しー

CAP見直しのポイント

- 2024年3月15日、欧州委員会は、**EU農家が受け取るCAPによる補助金の支払い条件（コンディショナリティ）である「良好な農業・環境条件(GAEC)※」の要件緩和を含むCAP改正案を公表**。農業従事者のデモ等を受けたCAPの環境要件の緩和。
- ※GAEC : Standards on Good Agricultural and Environmental Conditions
 - **休耕地の設定など非生産的な用地への最低限度割当（4%）を定めるGAEC8について、当該割当義務を廃止**する一方、農家がそうした割当を行った場合の奨励制度を加盟国が新設し、財政支援が受給可能に。
 - **耕地における輪作について定めるGAEC 7について、輪作の慣行は維持しつつも、加盟国が輪作の代替手段として農家にとってより簡易に対応可能な作物多様化を選択できることを可能に。**
 - **非栽培時期など土壌が脆弱な期間中に土壌保全対策を行うことを定めるGAEC 6について、①加盟国の状況に応じた「脆弱な期間」の定義設定や、②特定の土壌の種類等の適用除外が可能に。**
 - **10ha以下の小規模農家（CAP受益者の65%に相当、農地面積では約10%）は、環境要件の遵守に関する監視と罰則が免除。**

経緯と今後の予定

- 2024年2月1日 特別欧州理事会に合わせて、ブリュッセルにおいて農業従事者によるデモ発生
- 2月26日 ブリュッセルにおいて、農業従事者によるデモが再度発生
農漁業理事会において、CAP補助金の受給要件緩和を議論
- 3月15日 欧州委員会によりCAP改正案が公表（上記参照）
- 5月13日 **EU理事会においてCAP改正案が採択（5月25日に発効）**

EU共通農業政策・農業関連施策をめぐる最近の動き②

－「EU農業の将来に関する戦略対話」－

「EU農業の将来に関する戦略対話」概要

- 2023年9月13日、欧州議会本会議における一般教書演説において、フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が、農業に関する戦略対話実施の構想を発表。



「将来の食料供給を確保するために、私たちはEUの農業従事者と協力しなければなりません。だからこそ私たちは、EU農業の将来に関する戦略対話を開始したいのです。**私は、農業と自然界の保護は両立できると確信しています。私たちにはその両方が必要なのです。**」

－フォン・デア・ライエン委員長、2023年一般教書演説（抜粋）－

【議長】ピーター・シュトロ・シュナイダー教授（ドイツ連邦政府「農業の将来委員会」の元議長）

【構成】欧州農業組織委員会・欧州農業協同組合委員会（Copa-Cogeca）、欧州青年農業生産者協議会（CEJA）やFoodDrinkEurope（欧州の食品・飲料事業者団体）などの27の団体が参加

- ①農家の適切な所得水準、②環境保護と両立する農業支援策、③先端技術の活用や④EU農業の国際競争力といった課題について、テーマごとに議論。

経緯と今後の予定

2024年 1月25日 「EU農業の将来に関する戦略対話」第1回会合開催

（第2回会合（3月11-12日開催）、第3回会合（4月22-23日開催））

6月 第4回会合開催予定（6月11-12日）

7月 第5回会合開催予定（7月9-10日）

夏頃 報告書公表予定（※次期CAP期間を含めた中期的視野での提言の見込み）

EU共通農業政策・農業関連施策をめぐる最近の動き③

ーフードサプライチェーンにおける農家の立場強化に向けた取組ー

取組のポイント

- 2024年3月15日、**欧州委員会**は、農業従事者による抗議活動を受けたCAPの見直し案と併せ、**生産者の適正な所得の確保**に向け、**フードサプライチェーンにおける農家の立場強化を目指した措置についても提案**。
 - ❑ 「不公正な取引慣行（Unfair Trading Practices:UTP）に関する指令」の見直し
 - ❑ 透明性確保のため、各国の関連当局及び業界関係者ら80名で構成される「EU農業・食品チェーン監視機構（AFCO:Agri-Food Chain Observatory）」設立
 - ❑ 農産物共通市場組織（CMO）設立規則変更（契約関係見直し、生産者組織の強化）
- 同年4月には、「『フードサプライチェーンにおける不公正な取引慣行に関する指令』の実施状況に関する報告書」が公表。①**農産物・食品に対する支払い遅延行為の事例**が多く発生していること、②**買い手からの報復の恐れから調査回答者が違反が疑われる事例を報告していない**などの実態が確認。

経緯と今後の予定

2024年2月1日	フランス・マクロン大統領 がフォン・デア・ライエン委員長に対して、 生産者の適正な所得確保に向けたEUレベルでの法整備を要請 ※フランスでは2018年に、農業者と取引相手の適正な取引関係の構築や、適正な価格設定・生産者の所得向上などを目的に、「エガリム（EGalim）法」を施行。EU版エガリム法制定に向けた要請。
3月15日	欧州委員会が、フードサプライチェーンにおける取組について公表
4月23日	欧州委員会が、フードサプライチェーンによるUTPに関する指令の実施状況に関する報告書を公表
夏頃	農産物共通市場組織（CMO）設立規則改正案公表予定

EU共通農業政策・農業関連施策をめぐる最近の動き④

ーウクライナ支援・ウクライナ農産物への対応ー

ロシア・ベラルーシ産穀物製品への課税

- 2024年3月22日、欧州委員会は、**ロシア及びベラルーシからの穀物、油糧種子、小麦やトウモロコシなどの穀物製品のEU域内への輸入に対する関税引上げ措置案**（1トン当たり95ユーロの従量税又は50%の従価税）を発表。現在、協議中。
- 提案は、①EU市場へのロシア産穀物製品の大量流入と市場不安定化阻止、②ウクライナ領内で生産され、強奪されたウクライナ産穀物の輸出防止、③侵略への資金源の遮断などを背景。
- ロシアがベラルーシ経由で関税措置を回避することを阻止するため、**当該措置はベラルーシにも適用**。
- ロシア及びベラルーシから第三国へ輸出される穀物製品は今般の措置の対象外。

ウクライナ産農産物へのセーフガード

- 2024年4月8日、EU理事会及び欧州議会が、**ウクライナ産農産物に対する輸入関税と輸入割当停止措置の1年間延長に関して暫定合意**。
- 一方、セーフガード対象品目の追加や発動基準の緩和など**EU生産者へも配慮**。
 - EU向けウクライナ産農産品に対する輸入関税と輸入割当の停止を更新（2024年6月6日から2025年6月5日まで適用）。
 - 鶏肉、卵、砂糖、オーツ麦、トウモロコシ、ひき割穀物や蜂蜜の**7品目について新たな自動セーフガードを追加**。
 - **セーフガードの発動基準期間に、侵略前の2021年下半期も参入**（2021年下半期、2022年、2023年のウクライナからの平均輸入量を上回った場合に発動）。

EU共通農業政策・農業関連施策をめぐる最近の動き⑤

ーアニマルウェルフェア（AW）規則案ー

動物輸送・アニマルウェルフェア規則案 概要

- 2023年12月7日、欧州委員会は、①輸送中のアニマルウェルフェア（AW）保護と、②ペットとして取り引きされる犬・猫に関するAW保護を目的とする規則案を発表。
- AW輸送規則案は約20年ぶりの見直し。
 - ❑ 主な対象家畜（生体）：牛、豚、羊、ヤギ、馬、シカ、ウサギ及び家さん
 - ❑ 輸送時間の上限設定（と畜目的の場合最長9時間、その他の場合上限21時間など）
 - ❑ 厳しい温度下での輸送環境・時間の制限（気温25-30℃の場合上限9時間、30℃以上の場合夜間のみ輸送可など）
 - ❑ 輸送車両内での最低限のスペース確保などについて規定
 - ❑ 水生動物の輸送に関しても具体的に規定
 - ❑ 同規則案は、EUから域外への動物輸送や、域外からEUへの輸送をも対象

AW規則をめぐる動き

- また、犬・猫のAW保護としては、①繁殖施設やペット販売事業者等に対して繁殖や飼育環境の最低基準を設定、②違法取引の抑止に向け、犬・猫にマイクロチップの装着義務化、③オンライン販売における登録証明書の義務付けなどについて見直し。
- ただし、当初F2F戦略においてはAW規則に関して、①農場段階の規制、②と畜段階の規制、③AWレベルの規制案を含めた根本的な見直しが予定されていたものの、**見直しは動物輸送に関する規則のみであり、規制強化の動きはやや後退した印象。**
- 今後、EU理事会（加盟国）、欧州議会でそれぞれ提案内容を審議予定。その後、欧州委員会を交えたトリログ（3者協議）に進む見込み。

EU共通農業政策・農業関連施策をめぐる最近の動き⑥

ー農薬使用削減規則案ー

農薬使用削減法案 概要

- 2023年6月22日、欧州委員会は、欧州グリーン・ディール及びF2F戦略における主要な目標の一つである、「**2030年までにEU域内全体での化学農薬の使用量を50%削減**」する規則案（「植物保護製剤の持続可能な使用に関する規則（SUR）」）を発表。
- 各加盟国には**拘束力のある削減目標**が課され、**最低でも35%以上の化学農薬使用量の削減**が必要に。
 - 公園や運動場といった公共の場、環境保護が必要な場所など、**影響を受けやすい場所（及びこれらの場所から3メートル以内）での全ての農薬の使用が禁止**。
 - 農家が化学農薬を最終的な手段として使用する前に、有害生物防除のあらゆる代替手段を検討する「**総合的病害虫・雑草管理（IPM）**」の**実践が必要**に。
 - CAPを財源として、GPS搭載の農薬散布機や除草ロボットの購入を補助。

農薬使用削減法案撤回をめぐる動き

- 2023年11月22日、**欧州議会がSUR規則案の欧州議会修正案を否決**。
- 2024年2月6日、**フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が、欧州議会本会議において同規則案の撤回を表明**。
- 本規則案に対しては提案当初から、①農薬削減方法や技術的な代替案の不足、②農業従事者への支援の枠組み、③規制によるEU域内農業の競争力の低下などの観点から多くの反発があり、農業団体などのロビーイングもあって実質的な廃案となっている状況。
- SUR規則案とともに提案された**自然回復法案（生物多様性保護を目的に農地等の自然回復目標を設定）も、EU加盟国の必要な賛成票が集まらず頓挫**。