

生物多様性保全と農業活動の持続可能性：EU の動向から

小林 浩史

はじめに

気候変動と経済活動にかかる EU の動きとして、タクソノミの制定はすでに様々なところで紹介されているところである。これは、経済活動のうちどれが気候変動対策に貢献するものかを判断するメルクマールであり、「影響緩和」と「温暖化適応」の 2 つの基準が制定されている。ところで、このタクソノミは「持続可能な経済活動」を規定しようという大きな流れの一環であり、まずは気候変動分野を切り出してルール化しようという趣旨で上記のタクソノミが先行して打ち出されたものであり、現在その他の事項についてもタクソノミを設ける作業が進められている。ここでは、その中から「生態系保全と生物多様性」にかかる動きを紹介したい。

1 EUにおける生物多様性戦略

温暖化対策の推進と並んで、生態系の保全や生物多様性の確保が地球環境の持続性における緊急の課題として認識されるようになってきている。今年 6 月に開催された G7 サミットでも、「2030 年自然協約」という文書が採択され¹、経済活動に伴う生物多様性や生態系への負の影響を軽減することとし、2030 年までに陸域の 30%、海域の 30%を保全するという目標を打ち出した（「30-30-30」目標）。今後、生物多様性条約に基づく 2020 年目標（愛知目標）²に代わる新たな国際枠組みの策定へ向けた調整が加速していくものと思われる³。

陸域の生態系保全、生物多様性の維持に大きな影響を与える分野の筆頭にあげられるのが農業である。このため、EU では農業政策分野において持続可能な農業への移行を進めることとしており、2020 年 5 月に「生物多様性戦略」⁴の「打ち出しとともに「Farm to Fork (F2F)」という戦略をとりまとめている。この戦略では、持続可能な農法、エコシステムへの負荷の軽減、農地利用における生物多様性の保全などを柱として、農薬・化学肥料の削減、有機農法面積の拡大などが目標として設定されている。

2 持続可能な経済活動にかかるルール設定との関係

EU では、コロナウイルスに伴う深刻な影響からの回復を進めるため、グリーンリカバリー戦略を打ち出し

ており、今後の経済活動の支援政策について持続可能性というフィルターをかけることとしている。これは、グローバルな潮流としての経済・金融活動と自然資本の統合という動きに即したものである。従来は外部不経済として位置づけられてきた地球環境や生態系への影響を投資・融資活動において正面から取り上げ、定量的に計測して開示すべきという動向であり、最近では生物多様性への経済学的アプローチを提唱した英国財務省の「ダスグプタ・レビュー」に関心が集まっている⁵。また、気候変動リスクにかかる計測と開示については TCFD の提言が金融分野で浸透しつつあるが、引き続いて自然資本へのインパクトについても同様のスキームを構築すべく、「自然資本にかかる金融開示に関するタスクフォース (TNFD)」の作業が開始されたところである⁶。この 7 月には国連環境計画 (UNEP) が「生物多様性への銀行向けガイダンス」をリリースしている⁷。これは、生物多様性条約の目標達成のために金融機関がポートフォリオ管理に取り組む際の作業手順を示したものであり、UNEP が提唱する責任銀行原則 (PRB) の署名機関が遵守すべきルールとなっている。

さて、EU では持続可能な経済活動を定義する規則化を進めており（タクソノミ規則）、今年に入って気候変動への影響（緩和と適用）については具体的な細則基準が策定されている。現在、それに続いて生物多様性、生態系の保全に資する活動を規定しようという作業が進行している。

タクソノミ規則では、生物多様性と生態系の保全に資する活動として、以下のように定性的な定義が規定されている。（規則第 15 条）

- ・持続的な土地利用及び管理 土壌の生物多様性保全、表土流出の防止を含む
- ・持続可能な農法 土壌の劣化防止、森林破壊防止やハビタットの保全を含む

これを受けて専門委員会における具体的な技術細則の制定作業が進められてきており、2021 年 8 月にその素案が示されたところである⁸。この素案では、「生態系の維持に顕著に貢献する土地利用 (SC)」と「著しい悪影響を及ぼさない土地利用 (DNSH)」というくくりを行うとともに、詳細な判定メルクマールを設けている。

3 EU 共通農業政策 (CAP) の改訂作業と持続可能農業へのシフト

EU では、農業分野における予算プログラムである「共通農業政策 (CAP)」の改訂作業が進められている。EU 予算の主軸を占める農業補助金の今後数年間の用途を決める重要な作業であり、各国の事情や思惑を交えて厳しいやりとりが展開されてきたが、2021 年 6 月末に至りようやく EU 議会において暫定合意が整ったところである⁹。

新たな CAP の目玉は F2F 戦略を受けた持続可能な農業へのシフトであり、農業事業者への直接支払い (補助金) の 25% を「エコ・スキーム」と称する持続可能な農業分野 (温暖化対策を含む) に充当することが合意された。「エコ・スキーム」では「有機農法」「生物多様性を確保した農地利用」「エコロジカルな農業」「アニマルウェルフェア」「肥料の無駄削減」などが持続可能な農業活動の例として列記されている¹⁰。

なお、個別の認定業務は植生、地形、気候などの特性を踏まえて各国が運用していくことが予定されており、従来の CAP の助成基準のごとく EU 政府が一律の基準を定めるという手法は改められている。この点については、環境 NGO から恣意的運用がなされかねないとの懸念が寄せられているが、難航した次期計画交渉で各国の合意を取り付けるための現実的な落としどころと思われる。

おわりに

2 点コメントを述べておきたい。1 つめは生物多様

性と生態系保全に関するタクソノミ制定作業と CAP 合意の関係である。新規 CAP が準拠することとなる「エコ・スキーム」には、生物多様性や生態系の保全にプラスとなると認められる活動が列挙されており、その限りではタクソノミを先取りするものと言える。しかし、いずれも認定基準は示されていないほか、MRV (計測、報告、認証) の仕組みも明らかになっていない。この部分はタクソノミ作業の中で補完していくこととなる¹¹。

もう一つは我が国への意味合いである。2021 年 5 月、農林水産省は「みどりの食料システム」戦略を公表し、有機農業作付面積の大幅拡大などの目標を打ち出した。これは EU の戦略と軌を一にするものであり、農業分野での持続可能性の実現、生態系保全、サーキュラーエコノミーの実現などを目指すものとなっている。しかし、その実現への途は平坦ではない。今まで農業従業者の激減をカバーするために機械化、大規模化が進められてきたが、それをどうやって転換するか。有機農法に転換すれば労力が増すうえに病虫害にさらされるリスクも高まる。EU の CAP 改訂でも、農業分野の競争力強化という本来の路線を維持すべきとの見解が農業団体側から寄せられている。経済合理性から環境に優しい農業へ軸足を移せば、結果として農産物価格への影響は避けられず、消費者である市民サイドの理解と負担が必要となってくる。農業競争力と生態系保全の両立という狭い経路をどう実現していけるかは我が国にとっても切実な問題であり、EU の意欲的な取り組みの行方に注視していきたい。

¹ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100200085.pdf>

² 現行の目標は 2010 年に愛知県名古屋市中で開催された COP10 で採択されたことから「愛知目標」と呼ばれている。日本政府は愛知目標の実現のために「生物多様性国家戦略 2012-2020」を 2012 年に閣議決定している。ポスト 2020 目標は 10 月に中国昆明で開催される COP15 で採択される予定である。

³ ポスト 2020 生物多様性目標の素案が 2021 年 7 月に示されている。

<https://www.cbd.int/conferences/post2020/wg2020-03/documents>

⁴ https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

⁵ 2021 年 2 月に英国財務省の委託研究として公表されたレポート。座長のケンブリッジ大学の Partha Dasgupta 教授の名前を冠して「ダスグプタ・レビュー」と呼ばれている。

⁶ 7 月に示された生物多様性条約のポスト 2020 年目標の素案においても「生物多様性の価値をすべての経済活動の中に統合するとともに、資金フローをそれに即応させる」との目標が提示されている。(UN Convention of Biological Diversity, CBD/WG2020/3/3)

⁷ <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/PRB-Biodiversity-Guidance.pdf>

⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210803-sustainable-finance-platform-report-technical-screening-criteria-taxonomy_en.pdf

⁹ 現行の CAP の期限は 2020 年末で終了しており、現在は従来スキームの暫定的延長でカバーされている状況となっている。

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-list-potential-eco-schemes-2021-jan-14_en なお、「エコ・スキーム」は 2021 年 1 月に「想定される活動事例」として提示されており、今後精査されていく予定。

¹¹ 付言すると、気候変動にかかる産業セクター別の細則における農業分野の扱いも、CAP での各国調整の結果を待って整理されることとなる。「エコ・スキーム」には carbon farming というカテゴリーが提示されており、実質上ここで規定されていくものと思われる。

