

環境政策をめくり分断する欧州②

～EUの野心に陰り、自然再生法案をめぐる応酬と課題～

主任研究員 鈴木大貴

前稿では、EUにおける自然再生法案の概要や政策的背景と意義を説明した。

様々な環境規制で先行してきたEUだが、近年一部の加盟国からはこれを牽制する動きがあり、2024年6月の選挙を前に、本法案を契機として欧州議会内の対立も一気に顕在化した。2023年11月9日には暫定的政治合意に達したものの、残された立法プロセスで本法案が最終的に否決されれば、気候変動課題に対する全般的な疲労感を裏付け、気候変動対策と生物多様性保全に一体的に取り組む方法論にも疑問符が付く。持続可能な社会への移行のグローバルリーダーを目指すEUの去就は、EU自身の転換点となりうるだけでなく、昆明・モンテリオール生物多様性枠組の履行に向けた各国の取組み強化が求められる中で、先例として世界にもシグナルを送り、種々の教訓を残すことになる。

1. はじめに

EU法の立案を担う欧州委員会が2022年6月に自然再生法案¹（以下「本法案」）を公表すると、ある環境NPOが「自然に対する文化戦争」とまで評する²類を見ない政治的論争を、議会の枠を越え、環境団体や産業界をも巻き込んで引き起こすこととなった。本法案が見舞われた前例のない反対運動は、EU内における環境政策に対する疲弊の兆候を示すとともに、幅広い関係者の利害に政局が絡む合意形成の困難さを体現している。

本稿では、本法案に関し、それぞれEU上院と下院にあたるEU理事会と欧州議会が2023年11月9日に暫定的な政治合意に達するまでの過程を整理したうえで、主要な論点や課題を考察する。

2. EU理事会と欧州議会が暫定的政治合意に至るまでの経緯

反対運動を象徴的に先導したのは、欧州議会最大会派であり、中道右派の欧州人民党（EPP）³である。EPPは、EUにおける農民・漁民・森林管理者の伝統的な生活を直接脅かすものとして、本法案に数か月間にわたる執拗なネガティブキャンペーンを展開した。特に陸域の修復という法的拘束力のある目標は、サプライチェーンの混乱、食料生産の減少、一般消費者に対する急激なインフレをもたらし⁴、再生可能エネルギー開発を阻害するとの主張に加え、コスト上昇やロシアによるウクライナ侵攻による影響ですでに農家が苦境に立たされる中、本法案がさらなる打撃を与え、EUの食料安全保障までも脅かすとの批判もなされた⁵。

¹ 前稿の鈴木大貴「環境政策をめくり分断する欧州①～気候変動対策との両立を狙う自然再生法案～」Insight Plus（SOMPO インスティテュート・プラス、2023.11）で欧州委員会案の概要を整理している。

² Patrick Greenfield, “MEPs accused of ‘culture war against nature’ by opposing restoration law” (The Guardian, 2023.5)

³ EPPは、本法案を作成した欧州委員会で委員長を務めるフォン・デア・ライエン氏の所属政党でもある。同氏は控えめながらも本法案支持を表明しているが、EPPによる攻撃を免れている。後掲注13も参照願う。

⁴ Jorge Liboreiro & Sándor Zsíros, “MEPs of environment committee vote down the Nature Restoration Law, throwing its survival into doubt” (Euronews, 2023.6)

⁵ Zia Weise & Louise Guillot, “How repairing nature became the EU’s most contentious green project” (POLITICO,

一方、本法案支持派はこれを誇張やデマと断じた。食料安全保障への脅威に立ち向かうためには再生措置が不可欠であり、生物多様性の回復や農業の持続可能性向上が中長期的な食料生産確保の基本であるとしている⁶。EUの生態系や生息地、そしてそれらにおける生物種の再生は、極めて重要かつ費用対効果の高い投資であり、食料安全保障、気候変動へのレジリエンス、健康、そしてウェルビーイングにつながるとの主張である⁷。

2023年7月12日に欧州議会本会議で修正法案⁸（以下「修正法案」）がかろうじて採択され⁹、同年11月9日には、EU理事会と欧州議会が暫定的な政治合意（以下「暫定的合意案」）に達したものの（以降、欧州委員会の原案に対する修正有無を問わず自然再生法案全般を指す場合にも「本法案」という）、この間、修正交渉すら離脱し本法案を廃案に追い込もうとするEPPの攻勢を受け、本会議での採決に先立ち行われる欧州議会内の委員会採決では3度の否決を経ており、常に拮抗する賛否は議会を完全に二分した。特に、環境・公衆衛生・食品安全委員会（ENVI）が欧州グリーンディールの要素を否決するのは初であった¹⁰。こうした政治的混乱に対し、環境NGOのみならず、危機感を抱いた科学者や企業までもが本法案支持を表明し、その採択を要請したこともまた異例と言える（図表1）。

なお、緊迫と混迷を極めた状況の理解に資するよう、本法案が今日まで踏んだ薄氷を（図表2）に示した。

《図表1》自然再生法案をめぐる対立の構図（注1）

階層	支持派	反対派
欧州議会	左派政党（緑の党など）	右派政党（EPPなど）
加盟国	右記を除く20か国	イタリア、オーストリア、ベルギー、オランダ、フィンランド、ポーランド、スウェーデン
民間	環境NGO・アクティビスト、科学者、民間企業、再生可能エネルギー産業（注2）	農業・漁業・林業

（注1）反対派内でも各々の立場に応じ懸案事項は異なると考えられるが、本稿では便宜上支持派と反対派に大別した。

（注2）「本法案が風力や水力エネルギー発電設備建設の可能性を制限し、EU全域での自然エネルギー導入を困難にする」

とのEPPの主張に反し、当該産業団体（Wind Europe、SolarPower Europe、Eurelectric）は法案支持を表明した。

（出典）各種資料をもとに当社にて作成

《図表2》自然再生法案の歩み

時期	主な動向	
2020年 5月 20日	・欧州委員会が「2030年に向けたEU生物多様性戦略」を公表	
2022年	6月 9日	・「2030年に向けたEU生物多様性戦略」に係る決議で、拘束力のある再生目標を含むEUの自然再生計画に関する立法案の作成公約を欧州議会が歓迎
	6月 22日	・欧州委員会が自然再生法案を公表
	12月 19日	・生物多様性条約第15回締約国会議（CBD-COP15）で昆明・モンテリオール生物多様性枠組（KM-GBF）を採択
2023年 3月 ー	・環境NGOなど210以上の団体が法案の早急な採択を求める共同声明を公表	

2023.5)

⁶ Council of the European Union ウェブサイト「Nature restoration」(visited Nov. 13th, 2023)

⁷ 欧州委員会は、自然再生への投資は、1ユーロの支出につき8〜38ユーロの経済的価値をもたらすとしている（European Commission ウェブサイト「Nature restoration law」(visited Nov. 13th, 2023)）。

⁸ European Parliament, “Amendments adopted by the European Parliament on 12 July 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration” (2023.7)

⁹ 本会議採決では、EPPからも多数の造反者を出した（Florence Jones, “EU adopts key Green Deal law despite opposition” (Power Technology, 2023.7)）。

¹⁰ 欧州委員会が気候・環境問題に対し直接選挙で選出された欧州議会よりも高い野心を示したのは、EU政治にとって初である。欧州議会は従来、欧州委員会、EU理事会とのトリロジーにおいて、最も強硬なグリーンアプローチを推進してきた（後掲注19、Louise Guillot, “4 things to watch in EU nature law talks” (2023.7)）。

時期		主な動向
2023年	5月	22日 ・当時の欧州委員会ティメルマンス上級副委員長（以下「前上級副委員長」） ^(注1) が「時間がな いたため、法案否決の場合代替案は提出しない」旨発言 23日 ・ <u>欧州議会の農業・農村開発委員会（AGRI）が法案否決を決議</u> 24日 ・ <u>欧州議会の漁業委員会（PECH）が法案否決を決議</u> 31日 ・ <u>EPPが交渉から離脱し、法案否決の見通しに</u>
	6月	5日 ・欧州議会での反発を受け環境 NGO が5団体連名で欧州議会各党首らに法案支持を要請 12日 ・計100社以上の企業が法案支持を表明 ^(注2) 15日 ・欧州議会の環境・公衆衛生・食品安全委員会（ENVI）が賛成44、反対44の1票差でEPP 主導による法案全体の否決動議を否決し ^(注3) 、廃案を回避 ・引き続き約2,500件に及ぶ膨大な修正案の採決に移るも、時間切れとなり全文に対する最終 投票を6月27日に延期 20日 ・EU理事会が法案に係る「一般的アプローチ ^(注4) 」に賛成20、反対5、棄権2で合意 27日 ・ <u>欧州議会の環境・公衆衛生・食品安全委員会（ENVI）が賛成44、反対44の1票差で法案修 正案を否決^(注5)し、欧州委員会原案の否決動議が欧州議会本会議に送られることに</u> ・ENVI委員長などが、法案を歪曲のうえ否決したとしてEPPを記者会見で非難 ・EPP議員が、ティメルマンス前上級副委員長が議員に「圧力」をかけていると記者会見で応 酬し、次回本会議までの法案撤回を要求 28日 ・ティメルマンス前上級副委員長が、「法案が欧州議会本会議で否決されれば新たな提案はしな い」と再警告
	7月	9日 ・EU域内外6,000人の科学者が署名し、法案への批判に反論するオープンレターを公表 12日 ・欧州議会が本会議で法案を完全否決する議案を賛成312、反対324、棄権12で否決 ・引き続き欧州議会が本会議で修正法案を賛成336、反対300、棄権13の僅差で採択 19日 ・欧州議会とEU理事会が最終法案の協議を開始
	9月	— ・環境NGOなど200団体が強力な法案を早急に採択するよう求める共同声明を再度公表
	10月	9日 ・ティメルマンス前上級副委員長の辞任に伴い、フックストラ氏（元シェル従業員）が気候変動 対策担当に就任
	11月	9日 ・EU理事会と欧州議会が法案で暫定的な政治合意

(注1) 欧州グリーンディール政策総括と気候変動対策担当を兼務していた。

(注2) 後掲《BOX2》を参照願う。

(注3) 欧州議会の委員会は単純多数決制を採っており、賛否いずれにせよ過半数に満たない同数票の議案は否決となる。

(注4) 後記4(1)を参照願う。

(注5) 本修正案では、KM-GBFの「目標3(30by30目標)」を踏まえ、2030年までのEUの陸海両域における再生目標を
 原案の20%から30%に引き上げていた。

(出典) 各種資料をもとに当社にて作成

《BOX1》EUの主要機関と立法プロセス

EUにおける法律制定には、欧州委員会、EU理事会、
 欧州議会が関わる。欧州委員会は行政執行機関であり、
 「EUの政府、内閣」にあたる。EU理事会は加盟国政府
 の閣僚で構成され、上院に相当する。欧州議会は直接選挙
 で選出される議員で構成され、下院に相当する。通常、欧
 州委員会が法案を提出し、立法権限を共有するEU理事会
 と欧州議会が最大3回の読会による審議を経て採択すれば
 EU法として成立する。

ただし、本件を含め、影響が大きいテーマでは、早期合
 意に向けてトリログと呼ばれる欧州委員会を含む非公
 式の三者協議による政治合意が図られる場合がある。



(出典) 駐日欧州連合代表部「欧州委員会について
 教えて下さい」EU MAG Vol. 50 (2016.5) をもと
 に当社にて作成

3. 欧州議会選挙と環境規制疲れ

本法案を政争の具とし、事態の複雑化に拍車をかけた要因が、2024年6月に予定される次回の欧州議会選挙だ。右派ポピュリズムがEU全土で勢いを増す中、本法案をめぐる議論は選挙の重要な争点となっており、一部の指導者や議員は、経済に打撃を与えかねない新たな拘束力のある法律や制限的な措置によって労働者や有権者の反感を買うことを懸念し、ブレーキをかけるよう求めている¹¹。EPPは、今後5年間、本法案のような環境対策を一時停止し、まず経済競争力に集中することを望んでいた¹²。

実のところ、欧州議会内での分裂は今に始まったことではない。加盟国内にも政策の行き過ぎを指摘する声、いわば「環境規制疲れ」の兆候が見られる。

本分野で世界のリーダーを自認するEUでは、2019年12月にフォン・デア・ライエン氏が欧州委員会の委員長に就任以来、気候変動対策をはじめとする環境政策が最優先課題となっており、加盟国は、2050年までに気候中立（カーボンニュートラル）となる計画を支持し、エネルギー消費の削減から輸送排出量の大幅削減、EUにおける温室効果ガス排出量取引制度の改革まで、幅広い対策を次々に採択した¹³。

しかし、各国における経済・産業保護との狭間で、気候変動に対するEUの統一戦線には亀裂が生じている。ドイツは2023年3月に、2035年までにEU域内で内燃機関車の新車販売を事実上禁止する法案を土壇場で覆した。フランスのマクロン大統領は同年5月に、米国や中国に対する自国の産業競争力確保を念頭に、EUにおける新たな環境規制の導入を一時停止するよう求めた¹⁴。ベルギーでは、企業に対する影響への懸念から、デ・クロー首相が「厳密には地球温暖化と無関係のことで行き過ぎるべきでない」と気候変動対策法案に自然再生措置を盛り込むことに反対し、本法案の棚上げを求めるなど¹⁵、気候変動対策として生物多様性に一体的に取り組むことにも疑問が呈されている。

そもそも、イタリア、オーストリア、ベルギー、フィンランド、オランダ、ポーランド、スウェーデンを筆頭とする右派諸国は、ティメルマンズ前上級副委員長と、自然再生法が不可欠な要素となっている欧州グリーンディールに他国以上に反感を抱いているとされる¹⁶。EU理事会で本法案に反対し、EU離脱論¹⁷まで浮上しているフィンランドでは、極右政党が「気候変動を口実にしたEUの独裁的政策が加速する悲しい例」とさえ評している¹⁸。

EPPによる反対は、欧州議会内における長年の分裂を露呈するとともに、生活費が高騰し、グリーンテッ

¹¹ 例えば本法案に反対している COPA-COGECA や *Europêche* といった農業・漁業ロビー団体は、次回欧州議会選挙に向け EPP を支持している（後掲注 16）。

¹² Raf Cassert, “European Union lawmakers back a major plan to protect nature and fight climate change” (PBS NewsHour, 2023.7)

¹³ EPP が自党所属の欧州委員会委員長が支持する本法案に反対する背景には、次期欧州議会内での新たな多数派形成と将来的な委員長就任を見据え、EPP のヴェーバー党首が仕掛けた内紛との側面もある（BLOOM, “The Sabotage of a Crucial European Law in Favour of Nature” (2023.6)、Annita Elissaiou, Frédéric Simon, Kira Taylor, Nikolaus Kurmayer & Paul Messad, “Will the EPP survive feud over EU Nature Restoration Law?” (Euractiv, 2023.7) ほか）。

¹⁴ マクロン大統領は、EU の環境規制は米国や中国はもとより世界一先行しており、圧倒的な法整備の波が不安定な規制環境、投資への悪影響（資金調達リスク）、および産業関係者間の不安をもたらす可能性があるとの懸念を表明した。背景には、特に電気自動車や北米で生産されるその他の製品に恩恵を与える米国のクリーンエネルギー法に対する懸念と、これにより欧州企業が不公正な競争にさらされるおそれへの警戒がある（NEWS WIRES, “Macron urges pause in EU environment regulations in push to 'reindustrialise' France” (France 24, 2023.5)、後掲注 15、後掲注 31）。

¹⁵ Samuel Petrequin, “EU at the crossroads of fight for environment amid growing opposition to law to restore nature” (News Channel 3, 2023.5)

¹⁶ Antonio Nicoletti, “La Nature Restoracion Law approvata dall’UE è una promessa mancata” (atlante guerre, 2023.8)

¹⁷ イギリスのブレグジット (Brexit) になぞらえ、フィクジット (Fixit) と称されている。

¹⁸ Vedica Singh, “We will abandon the EU, Finland drops hint” (TFIGlobal, 2023.8)

クの開発競争をめぐる米国や中国との緊張が高まる中、気候変動問題にどう対処するかという EU における根本的な争いを浮き彫りにしたと言える。

4. 法案内容修正をめぐる攻防

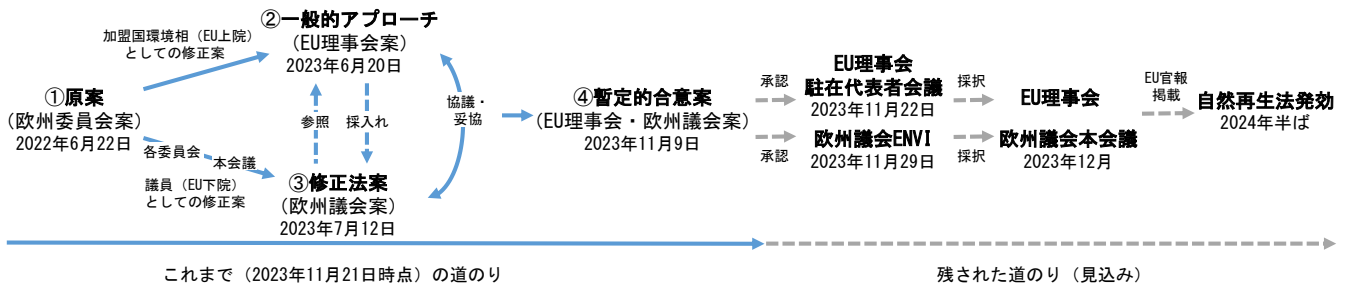
(1) 4 つの「自然再生法案」

ともあれ本法案がひとまず欧州議会本会議を通過し、さらには暫定的政治合意に達したことは、単に支持派の勝利とも言えない。反対運動を潜り抜けたものの、無傷では済まず、修正法案は実に 140 にも及ぶ修正案により「骨抜き」とされた¹⁹。

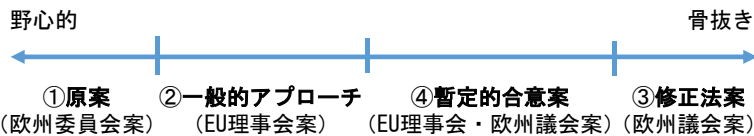
前掲「図表 2」のとおり、本法案について、加盟国環境相は 2023 年 6 月の EU 理事会で「一般的アプローチ²⁰」と呼ばれる修正案を採択していた。これは、欧州議会の委員会採決後に控える本会議での採択に先立ち、EU 理事会として合意した意見を採択・表明するものである。本意見は、最終法案を欧州議会と交渉する際の指針となる²¹。一般的アプローチでは、加盟国における本法案の実施に関して、地域事情等に応じた柔軟性を向上することや、適用除外を追加することなどが盛り込まれた²²。修正法案では、その多くに倣いつつ²³さらに慎重な立場を採り、農業関連を含む多数の重要目標を削除した。暫定的合意案は、一般的アプローチの柔軟性をほぼ踏襲する一方、再生目標をやや弱めることで欧州議会の立場を採り入れており、概ね両者の中間に位置すると伝えられる。

つまり、これまでに都合 4 つの「法案」が示されたことになる。改めてこれらの関係性と、今後の法案成立に向けた流れを「図表 3」に整理しておく。

「図表 3」4 つの自然再生法案の関係と法案成立への道のり



上記各法案の「野心」の強さ



(注) ①～④は各案の公表順、記載時期は公表日や予定日等を示す。
 (出典) 各種資料をもとに当社にて作成

¹⁹ POW, “The Nature Restoration Law – Passed, Just!” (2023.8)
²⁰ Council of the European Union, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration - General approach” (2023.6)
²¹ Council of the European Union ウェブサイト「The decision-making process in the Council」(visited Nov. 13th, 2023)、Council of the EU, “Council reaches agreement on the nature restoration law” (2023.6)
²² EU 理事会による修正は主に、①非劣化原則の要件、②知識格差への対応、③生態系固有の義務に対する柔軟性メカニズムの提供、④国家再生計画の負担軽減、⑤再生可能エネルギープロジェクトに対する継続的改善および非劣化義務の適用除外に関するものであった (後掲注 31)。
²³ Jorge Liboreiro, “Nature Restoration Law survives knife-edge vote in the European Parliament amid right-wing backlash” (Euronews, 2023.7)

(2) 修正案から浮かび上がる反対派の具体的懸念

本法案をめぐる賛否は、社会経済的利益や食料生産といった共通の論点で真っ向から対立している。ミクロとマクロ、短期と長期といった目線に食い違いがあり、やや概念的で神学論争の感も否めないが、最も後ろ向きな内容となった修正案からは、反対派のもう少し具体的な懸念や関心が見えてくる。

最も重要な修正のひとつとされるのは、2030年までにEUの排水された泥炭地の30%を再湿潤化する目標により、農業生態系を再生する提案の削除である。泥炭地は世界の陸地面積の3%を占めるに過ぎないが、炭素貯留量は世界中の森林合計の2倍に達するとも言われる。にもかかわらず、EUでは、泥炭地の50%以上が劣化している。さらに、陸域生息地の再生がNatura 2000地域のみ限定され、陸域および海洋の生態系劣化防止を担保するEU諸国の義務（非劣化原則）も削除された²⁴。

これらの一部は暫定的合意案に再度盛り込まれたものの《図表4》、全体として、EPPによる攻撃材料となっていた食料安全保障への懸念が色濃く反映されるとともに、加盟国における適用・実施条件に関して欧州委員会に枷をかけた格好と言えよう《図表5》。

《図表4》修正案による再生目標の変更と暫定的合意案での取扱い

修正案	暫定的合意案
① 農業生態系の再生に係る規定（2030年までに乾燥泥炭地の30%を再湿潤化させる目標）を削除	① 加盟国の影響度に応じた目標値の引下げや、食料安全保障が脅かされる場合の農業分野における目標の一時凍結（「緊急ブレーキ」）を認めつつ復活
② 陸域生息地の再生をNatura 2000地域のみ限定し、期限付き目標を削除	② 2030年まで、Natura 2000地域を優先して再生措置を実施
③ 陸域および海洋の生態系の劣化防止を担保するEU諸国の義務を削除	③ アウトカムベースではなく、努力義務として非劣化防止原則を復活
④ 都市における緑地と樹冠被覆を増やす目標を削除	④ 柔軟性と例外を認めつつ復活

（出典）各種資料をもとに当社にて作成

《図表5》修正案が追加した実施条件や適用除外

① 新たな保護区設置を課さない
・ 新規再生可能エネルギーインフラ設備が公益に資する点を明確化する新たな条文を追加
・ EU域内での新たな保護区設置の強制や、当該設備の導入阻止はしないと強調
② 食料安全保障に係る公式評価実施までの適用延期、および目標延期の例外規定
・ 長期的な食料安全保障の担保に必要な条件に係るデータを欧州委員会が提供し、加盟国が生息地の種類ごとに再生目標を達成するうえで必要な面積を定量化した場合にのみ、本法案を適用
・ 例外的な社会経済的影響がある場合、目標延期も可能
③ 資金ギャップ評価の実施
・ 本法案の発効から1年以内に、欧州委員会は、再生に必要な資金と利用可能なEU資金とのギャップの有無を評価し、解消の方策を検討

（注）暫定的合意案は概要しか公表されていないものの、上記の点は修正案の内容が反映されたと見られる。

（出典）European Parliament, “Nature restoration law: MEPs adopt position for negotiations with Council” (2023.7)

ほかをもとに当社にて作成

(3) 自主性・柔軟性 vs. 法的拘束力

結果として修正案は、「2030年に向けたEU生物多様性戦略」により計画された今後の取組みを変更す

²⁴ 前掲注19

るものではなく²⁵、暫定的合意案においてもこれは同様と言えるであろう。KM-GBFの「目標3(30by30目標)」を踏まえ2030年までの陸海両域における再生措置の実施目標を20%から30%に引き上げること²⁶も棚上げされた。

ただ、幾多の修正で欧州委員会案の野心が削ぎ落されたとはいえ、加盟国が直接責任を負う、自然再生に向けた法的拘束力のある初の法律であることに変わりはなく²⁷、これが本法案を支持するNGOなどの専門家が欧州委員会に求めている点でもある。

これまでEUは、具体的な問題について法制化せず、加盟国に自主的な目標設定を求めてきたが、そのほとんどが失敗に終わっており、断片的なアプローチではなく、包括的で拘束力のある法的枠組みの確立による再生措置の強化が必要との言い分だ。

一方、自然再生は、一部地域の間人活動、経済活動の停止を伴い、農業・林業・漁業にも影響が及ぶ可能性がある。例えば、原生林の状態とするための森林伐採中止、泥炭地や湿地帯を回復させるための排水遮断、魚類資源その他の動植物を回帰させるための河川ダム撤去や海域での漁業禁止など、自然再生は、特定の生態系にかかる様々な圧力の除去を意味する。

従って、これらのセクターは、土地を失う可能性への懸念から、法的拘束力のある自然再生目標に反対し、自主的目標で十分だと積極的にロビー活動を展開している²⁸。

骨抜きにより、支持派にとっては、「政治的バランスを確立し、右派政党や農漁業ロビーの広範なデマに対抗しようとするあまり、本法案の実施において加盟国に柔軟性を与えすぎているため不十分」²⁹な結果となった。他方、EU全域における自然エネルギー導入の阻害や農業生産の停止といった、EPPが主な反対論拠とした懸念は大部分が払拭されたと思われる。

EPPは声明で、暫定的合意案が「欧州委員会原案とはほぼ無関係(別物)であるとの事実を歓迎する」と、その「改善」を誇った³⁰。暫定的合意案では、争点となっていた、農業利用されている泥炭地の再湿潤化についても、農家や私有地所有者にその義務を課すものではなく、農地での実施は任意であることが明記された。ただし、この提案の範囲に含まれる生態系に悪影響を及ぼす個々の施設や事業所等が実際に影響を受けることは予想され、加盟国がどのような再生計画を策定するかは今後の課題となる³¹。

5. 本当の論点は何か

以上を踏まえ、本法案が投げかけていると考えられる論点を次のとおり整理しておく。

- ① 環境政策において、自然資本の保全・再生により生態系サービスがもたらす長期的な経済的利益と、目下の(国際的)経済・産業競争力のいずれを優先するか
- ② 政策や法規制上、気候変動対策と生物多様性保全や自然再生は一体的に取り組みされるべきか、別途

²⁵ 前掲注16

²⁶ 前掲<図表2>(注5)、Jorge Liboreiro & Sándor Zsíros, “MEPs of environment committee vote down the Nature Restoration Law, throwing its survival into doubt” (Euronews, 2023.6)、Rebecca Gualandi, “EU’s biggest party opposes MEP efforts to ramp up nature restoration law” (Carbon Pulse, 2023.1)

なお、暫定的合意案では、状態の劣悪な生息地のうち、2030年までには少なくとも30%、2040年までには60%、2050年までには90%に対し再生措置を講じるよう求めている。

²⁷ 前掲注19

²⁸ Alice Tidey, “Nature restoration: Why climate activists have high hopes for the EU” (Euronews, 2022.6)

²⁹ 前掲注16

³⁰ EPP, “Negotiations finalised on strongly revised Nature Restoration Law” (2023.11)

³¹ PwC Legal, “Vote to reject the EU Nature Restoration Law proposal fails at the European Parliament – European Council and Parliament now ready to start the trilogue” (2023.7)

位置付けられるべきか

- ③ 気候変動対策や生物多様性保全が喫緊の課題となる中、証拠に基づく政策立案（EBPM）や多様な社会的・経済的・文化的要件および地域特性、資金・私権といった種々の制約と、政策のスピード感やインパクトとのバランスをいかに取るか
- ④ 一定のインセンティブ付与のもと、自主性や適用除外などによる柔軟性に委ねるアプローチと、法的拘束力に基づく目標や期限、義務に頼るアプローチのどちらが望ましいか

6. おわりに

紆余曲折を経ながらも暫定的政治合意に達した本法案が発効するには、EU 理事会の駐在代表者会議（Coreper）と欧州議会の環境・公衆衛生・食品安全委員会（ENVI）で承認を得た後、両機関が正式にこれを採択する必要がある。前掲「図表 3」のとおり、2023 年 11 月 21 日現在、ENVI は同月末、本会議はその翌月に本法案の採決を見込んでいるものの、欧州議会での最終的な採択は困難となる可能性がある。環境 NGO らは、EPP の反対により賛否同数で ENVI が初の否決を見た 6 月の再現を予想しており、特に ENVI での採決を本法案採択に向けた今後最大のハードルと見ている³²。EPP の十分な賛成が得られるか注目されるが、EPP の主張の多くを反映し骨抜きが図られたとはいえ（前記 4（1）（2）参照）、反対派が暫定合意案にどう投票するかは明らかになっていない。

本法案が最終的に否決されれば、気候変動課題に対する全般的な疲労感を裏付ける³³とともに、欧州委員会や法案支持派が主張してきた、気候変動対策と生物多様性保全に一体的に取り組む方法論にも疑問符が付く³⁴。

残された最終的な合意形成には、加盟国の事情に柔軟に対応しながら目標を達成するため、本法案が加盟国に「科学者、ステークホルダー、一般市民との緊密な協力のもと、国家再生計画を策定する」よう求めている³⁵とあり、現実に影響を受ける可能性があるコミュニティの不安を受け止めつつ、空中戦を回避し、現実の条文や科学的知見に則った丁寧な議論を行うことが不可欠であろう。また、本法案が幅広い政治的・社会的支持を得るには、農家、自然保護論者、産業界、そして一般市民の利益のバランスを取り、自然と EU 経済の双方に最大限の利益をもたらす妥協点を見出すことが求められる点も指摘される³⁶。

2023 年 11 月 30 日に開幕の国連気候変動枠組条約第 28 回締約国会議（COP28）を前に、本法案が暫定的政治合意に達したことで、EU は一定のメンツを保った。ただし、本法案をめぐる論争がどう決着するにせよ、次回欧州議会選挙を控え、本法案をはじめとする環境政策の舵取りは EU 自身の転換点となりうる。加えて、持続可能な社会への移行や、生物多様性保全・再生のグローバルリーダーを目指す EU の去就は、各国が KM-GBF の履行に向け生物多様性国家戦略の策定・改定や官民連携に動く中で、先例として世界にもシグナルを送ることになる。特に、環境と経済といった旧来の対立軸はもとより、気候変動対策と生物多様性保全、自主性と法的拘束力などの論点を踏まえつつ自然再生にどう取り組むべきか、種々の教訓を残す。

混迷を深めた論争の過程を含め、本法案を格好のケーススタディとして広く各国が参考とする価値はある

³² Euronews, “Historic result: European Parliament and member states reach deal on Nature Restoration Law” (2023.11)

³³ 前掲注 12

³⁴ ティメルマンス前上級副委員長は、欧州グリーンディールは「アラカルトメニュー」ではなく、機能するためには健全な生態系を必要とすることから、自然再生目標のみを不支持とすることはできないとしていた（前掲注 5、前掲注 15）。

³⁵ European Commission, “Green Deal: pioneering proposals to restore Europe's nature by 2050 and halve pesticide use by 2030” (2022.6)

³⁶ Yuxin Nie, “European Parliament approves Nature Restoration Law despite opposition” (JURIST, 2023.7)

と思われる。これを契機に、EU 域内外における効果的かつ地に足の着いた自然再生および生物多様性保全に係る政策的論議が進展することに期待したい。

《BOX2》 自然再生法案をめぐる企業の主張

本法案をめぐっては、消費者・金融・エネルギー業界にまたがる EU の大企業 100 社以上が、事業上の理由によりその採択を求める声を上げた。

ネスレやダノンを含む 63 社は、「EU に自然を取り戻すため、野心的で法的拘束力のある自然再生法の緊急採択を求める」声明に共同署名し、「我々全員が自然の株主である」と主張した。

ユニリーバやイケアなど 48 社の企業連合は、「企業や金融機関は自然に依存しており、自然を保全・再生し、自然に配慮した経済へと移行するうえで果たすべき重要な役割がある」、「必要な規模とスピードでの行動は、経済・財政・法制度を変革する野心的な環境政策と規制に支えられて初めて可能になる」とするオープンレターに署名した³⁷。

特に、ネスレとダノンは、「我々のような食品会社は、農産物の原材料を調達するために、自然とその健全性に大きく依存していることから、自社や仕入先農家にとって、本法案は、生態系再生と気候変動緩和に貢献し、サプライチェーンの持続可能性とレジリエンスを確保する、より持続可能な慣行への転換を意味する」として、自然再生と食料安全保障は相反せず、むしろ相互依存関係にあるとの立場を採っている³⁸。

本資料は、情報提供を目的に作成しています。正確な情報を掲載するよう努めていますが、情報の正確性について保証するものではありません。本資料の情報に起因して生じたいかなるトラブル、損失、損害についても、当社および情報提供者は一切の責任を負いません。

³⁷ WWF, “More than 100 corporations make the business case for the new law to restore nature” (2023.6)

³⁸ Facundo Etchebehere & Bart Vandewaetere, “The EU nature restoration law would improve our food security — full stop” (Euronews, 2023.7)