

## 第7章 英国

### —EUからの離脱に伴う農業分野における動向等 (農業政策, 移民政策・労働市場, 通商政策等)—

桑原田 智之

英国のEU離脱に向け、英国・EU間の各種交渉や、英国内における制度設計・運用に係る検討等が進展している。共通農業政策(Common Agricultural Policy)(以下「CAP」)、規制・基準の調和・相互承認等を通じて貿易の円滑化が図られているEU単一市場、人の移動の自由のメカニズムからの離脱等に伴い、英国の農業・食料分野を取り巻く政策環境・通商条件等が変化すると見込まれる。

このような状況を踏まえて、本稿においては、農業政策と農業経営への影響、移民政策と農業労働、規制・基準の調和等をめぐる議論等について調査・分析等を行った結果を示すこととする。

本稿の構成は次のとおりである。まず第1節では、EU離脱後の新たな農業政策、移民・農業労働政策、通商交渉動向を概略し、EU離脱後に向けた動向を敷衍する。第2節では、「農業政策」として、連合王国構成国(英国では現行でも農業は各構成国に権限委譲。EU離脱後は各国間の政策相違拡大が見込まれる)の新たな農業政策の方向性の相違と収斂を論じるとともに、直接支払いによる所得支持政策の廃止・縮小が検討されている構成国もあることから、これによる農業経営への影響や農業生産性への示唆に言及する。第3節では移民政策・農業労働、第4節では規制・基準の協力関係を含め通商関係について論じている。

#### 1. 農業政策, 移民・農業労働政策, 通商交渉動向

EUからの離脱を控えた英国においては、2017年6月のエリザベス女王演説において、移民・国際措置・原子力政策・農業・水産業について新たな国家政策を策定し法制化する旨述べられたことを受けて、EU離脱法案、貿易法案、関税法案、農業法案等関連の法案について英国議会等における議論が行われてきた。まず、ここでは、EUからの離脱後を見据えた新たな農業政策、移民政策・労働市場、通商交渉動向について概観する。

##### (1) 新たな農業政策に係る政策動向

英国は、EUからの離脱に伴いEUの共通農業政策(Common Agriculture Policy; CAP)から離脱するとの方針を示している。2018年2月には、環境・食料・農村地域省(Department

for Environment, Food and Rural Affairs; Defra) から、英国の新たな農業政策の方向性を示す「食料・農業・環境の将来 (The future for food, farming and the environment)」と題した政策文書(以下「新政策文書」)が公表され、同年5月までの間国民への意見募集が実施された。

これらを踏まえて、同年9月12日には英国政府から農業法案(Agriculture Bill)が公表され議会へ提出されるとともに、翌日には「健康と調和: 食料, 農業, 環境の未来- 政策ステートメント (Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit - policy statement)」(以下「政策ステートメント」)等が公表され、これらにより CAP 後の英国の農業政策の概観が検討・実施の時間軸とともに示された。(本稿の最終執筆時点(2019年3月)時点において同法案は英国議会において審議中であるが、本時点においては成立の目途は立っていない)。

## (2) 新たな移民政策・農業労働政策に係る政策動向

英国政府は、移民政策の制度設計・公表に先立ち、移民政策に関する政府の諮問機関である移住助言委員会(Migration Advisory Committee; MAC)に対して、EU離脱による季節労働者、それ以外の定住労働者に与える影響等について検証を行うことを諮問し、2018年3月には中間報告が公表され、同年9月に最終報告書がとりまとめられたところである。この最終報告を踏まえて、現在英国においては将来の移民制度の具体の検討・審議が進められており、同年12月には英国政府から「将来の英国におけるスキルに基づいた移民システム(The UK's future skills-based immigration system)」と題した報告書が公表され、2019年1月からは英国下院議会において「移民及び社会保障調整(EU離脱)法案(Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill)」の審議が行われているところである。

また、上記の移民政策全体に係る政府内の検討と並行して、2018年9月6日にDefra及び内務省は、果樹・野菜経営を対象とした季節農業労働者受入れパイロットスキームの実施を公表したところである。

## (3) 通商交渉動向

英国・EU間の将来関係に係る交渉については、2018年3月のEU離脱協定案に係る部分合意を受け、2018年3月にEUによる将来関係に係る交渉指針採択、英国メイ首相によるMansion House Speech等において両者の交渉スタンスが示され、同年10月の欧州理事会におけるEUからの離脱協定に係る最終合意及び英国・EU間の経済協力、安全保障協力、その他の論点を包含する「将来の英国とEUの関係のフレームワーク」に係る政治宣言の発出を目指して交渉が行われてきたところである。

英国は、EUによる既決EPA以上の通商協定、前例のない通商協定を望むとして、①関

税同盟・単一市場により密接に形成された、サプライチェーンを維持するため両者間の「摩擦のない貿易 (frictionless trade)」, ②独立した貿易政策 (英国独自の関税等設定, 英国と EU 域外国との FTA 締結等), ③北アイルランドとアイルランド国境間における物理的障壁の回避, ④規制・基準について, EU からの離脱後は, 事項によっては英国独自に EU と異なるもの設定, ⑤「人の移動の自由」停止等を同時に希求しており, 交渉は難航している。このような状況の中, 英国は同年 7 月に対 EU 交渉の新方針に係る閣僚合意 (以下「チェッカーズ合意」(2018年7月6日), 新方針の詳細を示した「英国と EU の将来関係に係る白書」(以下「将来関係白書」)(同月12日)を公表し, 現在英国・EU 間の交渉が進められている。

2018年12月には, 英国・EU 間において, 離脱協定案及び「英国・EU の将来関係フレームワークに係る政治宣言」に合意し, 特に後者においては, 規制・通関における深い協力を組み合わせた, 自由貿易地域の創設に係る包括的な取り決めを目指すこと, 英国は TBT・SPS 等関連分野における EU ルールへの整合 (aligning) を検討する旨で合意した。

本稿の最終執筆時点 (2019年3月) 時点において, EU 離脱協定案, 英国・EU 間の将来関係に係る英国議会等を含む英国内意思決定などは定まっておらず, 別途検討が行われている英米 FTA の議論動向等とあわせ注視が必要であろう (規制協力を含め, 英米 FTA に係る分析は桑原田智之(2018a)pp.39 以降を参照)。

## 2. 農業政策

### (1) 現行の英国の農業政策

現行の英国の農業政策は 1947 年に制定された農業法, CAP 等を踏まえ, 他の EU 加盟国同様に, ①所得補償政策 (直接支払い) を中心とした「第 1 の柱」, ②農村振興政策を中心とした「第 2 の柱」により構成されている。

予算の配分状況を英国の地域別にみたものが, 第 1 表である<sup>(1)</sup>。

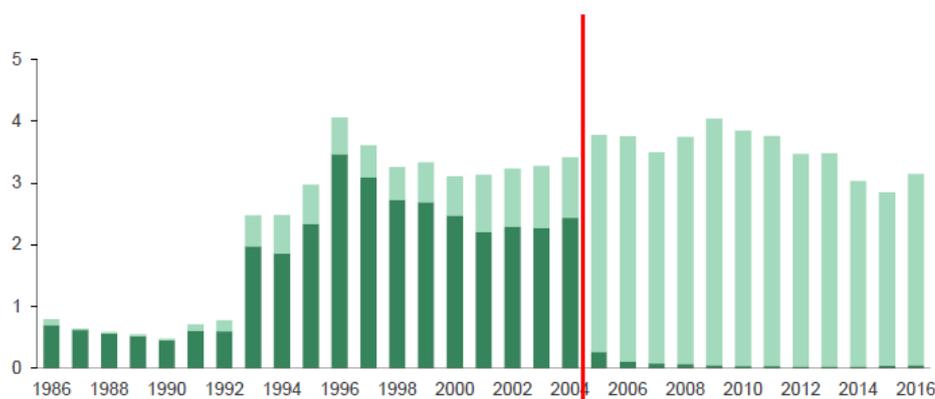
第 1 表 英国地域別の CAP 予算配分 (2014-2020 年) (第 1 の柱・第 2 の柱間の移転前)

	「第1の柱」 (百万ユーロ)	シェア (%)	「第2の柱」 (百万ユーロ)	シェア (%)
イングランド	16,421	65.5	1,520	58.9
スコットランド	4,096	16.3	478	18.5
ウェールズ	2,245	8.96	355	13.7
北アイルランド	2,299	9.2	227	8.8
英国全体	251億ユーロ		26億ユーロ	

資料: 英国政府プレスリリース「CAP allocations announced」(2013年11月8日) から筆者作成。

注. 数値は名目値。

英国を含む EU においては、WTO ドーハ・ラウンド（2001 年開始）における交渉状況を踏まえ、従前、WTO 農業協定上の助成削減対象とならない「青の政策」に分類されていた生産調整を伴うカップル型の補助金が削減対象となることが懸念されたことから、同協定上の「緑の政策」に分類されるデカップル型の補助金に切り替えるとの政策転換が決定された。英国においては 2005 年から Single Payment Scheme (SPS; 単一支払いスキーム) を中核としたデカップル型補助金中心の国内農業支持の体系に移行した（第 1 表は、2005 年以降の英国におけるデカップル型補助金体系への移行を示している）。(SPS は、直近の CAP 改革を踏まえ、2015 年以降は、施策目的に応じて、基礎支払い (BPS: Basic Payment Scheme)、グリーンング支払い等に分割され各加盟国において実施されている。)



第 1 図 英国における農業者への直接支払い補助金の推移（2016 年価格で実質化）

資料: House of Commons Library (2017) “SUBSIDIES AND OTHER PAYMENTS MADE TO FARMERS IN THE UK 1975-2016”

- 注 1) 濃緑が生産とリンクした「カップル型補助金」、薄緑が「デカップル型補助金」  
2) 縦軸の単位は 10 億ポンド

英国におけるデカップル補助金について、連合王国構成国別に、政策スキーム別に、実施状況を整理したものが第 2 表である。いずれの構成国においても、SPS がデカップル支払いの太宗を占めていることがわかる。

第 2 表 連合王国構成国におけるデカップル補助金の実施状況等（2017 年）

(単位) 百万ポンド

	イングランド	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド	英国全体
SPS(単一支払スキーム)(※)	1,768	425	235	292	2,719
条件不利地域支援スキーム	0	66	0	19	85
農業環境スキーム	348	15	57	3	423
デカップル支払計	2,116	505	292	314	3,226
(カップル型支払計)	0	47	0	0	47
(直接支払計)	2,129	552	296	320	3,297

資料: Defra 公表値をもとに筆者作成。

注. 2015 年以降 SPS は、施策目的別に BPS、グリーンング支払い、青年農業者支払い等に区分の上実施。

第3表 連合王国構成国における所得支持型の直接支払いの実施状況 (2016年)

	EU規則上の予算枠	英国全体における実施状況 (2016年)					
		予算割合	各構成国別の実施状況				
			イングランド	スコットランド	ウェールズ	北アイルランド	
基礎支払い(義務)	以下の残額 (8%以上70%未満)	65.8%	✓	✓	✓	✓	「基礎支払い」に係る減額措置は、 ・イングランド・スコットランド・北アイルランドは超過額の5%減額。 ・ウェールズは、①5万～20万ユーロ超で9%減額、②20万～25万ユーロ超で30%減額、③25万～30万ユーロ超で55%減額、④20万ユーロ超は100%減額。
(基礎支払いの減額措置)	(※基礎支払いの受給額が15万ユーロより多い農業者は、当該超過額の少なくとも5%を減額。)	—	✓	✓	✓	✓	
グリーンング支払い(義務)	30%	30%	✓	✓	✓	✓	
青年農業者支払い(義務)	2%以内	1.56%	✓	✓	✓	✓	
再分配支払い(任意)	30%以内	1.0%				✓	・北アイルランドにおいて、(1権利当たり)単価25.63ユーロで、最大54の「支払い受給権」まで支払い。
カップル支払い(任意)	15%以内(特例あり)	1.7%		✓			・スコットランドにおいて、肉用成雌牛、羊を対象として導入。
自然制約地域支払い(任意)	5%以内	—					

資料：WTO; Trade Policy Review The European Union (2017), European Commission; Direct payments (2015-2020) 等をもとに筆者作成。

政策目的別にみた「デカップル所得支持」の概要・主たる特徴は以下のとおりである。

① 基礎支払の支給額は、「支払受給権単価」に「適格ヘクタール数 (eligible hectares)」を乗じて算出される仕組みとなっている。また、支払い受給権単価は、EU加盟国間及び国・地域内における公平な支払いを担保する観点からEU共通の取組として進められている「外部平準化 (External convergence)」（加盟国間の予算配分を通じた支払い単価平準化）及び「内部平準化 (Internal convergence)」（当該国又は地域内における支払い単価平準化）を通じて同一単価 (flat rate) となるよう取組が進められており、この結果、基礎支払いはどれだけの土地を保有しているかに基づき算出額が算定される area-based な支払いの性格を強めていると考えることが可能である。

② グリーンング支払いは、農業活動の必要条件と位置付けられる、クロスコンプライアンス (共通遵守事項。「法令に基づく管理条件」及び「適正農業・環境条件」)、グリーンング条件 (①作物多様化、②永年放牧地、③生態系重点地域) を遵守することで、受給が可能となる支払いである。

③ 青年農業者支払いは、40歳以下の農業者による経営立ち上げに対して、基礎支払い単価の25%相当を5年間上乘せして支払うものであり、基礎支払い同様に area-based な性格を有している。

第4表 直接支払いが収入・所得に占める割合

	農業所得 (百万ポンド)	農業者への直接支払い (百万ポンド)	農業所得に占める 直接支払いの割合
イングランド	4,077	2,129	52%
スコットランド	917	552	60%
ウェールズ	473	320	68%
北アイルランド	276	296	107%
英国全体	5,743	3,297	57%

資料: Defra 公表データセットをもとに筆者作成。

## (2) 各構成国への農業の権限委譲と共通フレームワーク、予算配分

### 1) CAP 下の英国内における政策相違の状況

英国において農業は各連合王国構成国に権限委譲されており、現行の CAP 下でも農業政策の展開も相違点がみられる。例えば、スコットランドでは、①条件不利地域 (Less Favoured Area; LFA) 支援スキームが存置される一方で農業環境支払いが廃止 (イングランド・ウェールズは 2010 年代前半から LFA 支援スキーム廃止)、②農業者への独自の支援として高地の飼羊経営等に対する財政支援を実施、具体的には (ア) スコットランド高地における飼羊支援スキーム、(イ) スコットランド幼牛支援スキームとして現行の英国において唯一の (生産とリンクした) カップル補助金として導入されている。(CAP 離脱後の農業支援策においてもスコットランドにおいては CAP 下の直接支払い維持や「②」の高地の飼羊経営等に対する財政支援を維持する方向で検討が行われている。これはスコットランドにおいて他地域に比べて高地・寒地など LFA が多く、直接的な所得補償の継続を求める動きが強いことが考えられる)。

### 2) CAP 離脱後の英国の農業政策

英国・EU 間の離脱協定では、①2020 年末まで一部を除き、CAP に係る EU ルールが英国に対して適用、②例外は、CAP の直接支払い規則 (Direct Payment Regulation) (基礎支払い、グリーンング、任意カップル払いを規定) は 2020 スキーム年には適用されないこととされており、2020 スキーム年以降における英国内における直接支払いの存廃、運用等については、英国の国内法・フレームワーク次第となる。

従前 EU 法令下で連合王国構成国における実施施策も一定程度収斂してきたが、今後は EU による共通の農業政策の方向性、規則等が適用されなくなる。WTO 等国际ルールの遵守、EU 等通商相手国との円滑な交易の確保、英国国内市場の円滑な機能の確保、公平な競争条件確保の必要性等から、連合王国構成国に委譲されている農業分野においても、国内農業支援策や規制・基準の在り方等については、権限委譲による多様化・相違のみならず、収斂・拡散度合いを管理・調整する必要があると考えられる。現在 EU のルール・規制・基準、

政策的意思決定に代わるものとして、①英国全体の共通フレームワーク (第5表)、②それに基づく実務的調整等が検討されているところである。

(現行でも、①ロンドンの Defra が総合調整し、②英国首相等連合王国構成国の首長で構成される閣僚合同委員会等で英国全体としての方向性を確保するなどの仕組みが採られているが、離脱後は、従来 EU が有していた権限が英国に戻されることから、この点について慎重な検討が必要であろう。)

### 3) 英国における共通フレームワーク

2017年10月に開催された合同閣僚委員会(対EU交渉)(英国首相、各権限委議政府首相等で構成)においては、現在EUレベルで有されているルール・政策立案等に係る権限について、①英国の国内市場の機能、②国際的な義務の順守の確保、③新たな貿易協定や条約の交渉等、④共有資源の管理、⑤英国の安全の確保のため、必要なものについては、共通フレームワークを設けることが合意された。

当該合意原則を踏まえ、英国のEUからの離脱に伴い今後EUから英国に移行する立法・規制権限について、英国全体の法制上・非法制上の共通アプローチの必要性を検討すべきものとして、2018年3月に英国政府が公表した分類が第5表である。(同フレームの対象とならない場合は構成国の行政府・立法府において、英国全体としての「共通フレームワーク」を設定した上での調整・検討等は必要とされず、各構成国の施策の立案・実施における自由度は高いと考えられる)。

第5表 EU法令に係る英国全体の共通フレームワークの必要性に係る英国政府の整理

	EU法令の分野(農業・食品分野)
① 共通フレームワークは不要	洪水リスクマネジメント、水質、水資源、森林(国内)、土地利用
② 非法制上の共通フレームワークが必要となる可能性がある分野	生物多様性、海洋環境、自然環境、環境報告に係る空間情報、廃棄物管理
③ 全部又は一部において、法制上の共通フレームワークの検討が必要な分野	農業支援、肥料規制、GMO販売・作付、有機農業、動物飼育、動物衛生・トレーサビリティ、動物福祉、化学品規制(農業含む)、オゾン、農業(環境関連)、廃棄物包装・製品規制(環境関連)、漁業管理・漁業支援、食品安全法・食品衛生法、食品栄養基準、食品表示、植物衛生・種苗、食品に係るGI

資料: 桑原田智之 (2019)「英国のEU離脱と農業分野における諸課題」『世界経済評論』Vol.63 No.2, pp.69 図表1から引用の上、筆者が一部加工。

現在具体の検討が進められており、2018年9月に英国政府とウェールズ政府が公表した農業フレームワークに係る共同声明では、ほとんどの政策分野において非法制的に政府間の調整を通じて解決可能であるとの考え方が示された。現在両政府間では、農業支援や市場基準の変更に係る実務的な調整フレームワークについて協議が行われている。例えば、最も協議が進展しているウェールズとの間では、農業支援(市場介入含む)や販売基準(marketing standards; 果実・野菜・ミルク・牛肉等を対象とした表示などの販売等に係るルール。現行ではEU共通ルールが用いられているが、当該ルールは英国のEU離脱の

時点において英国法に落とし込まれた後に、当該ルールの制定権限は英国の各構成国に帰する)の変更について、両者間で非法制上の実務的フレームワークを構築して対処することが合意(2018年9月)されるとともに、GMO、肥料規制、動物飼養等についても両政府間で議論が継続されている。

#### 4) 農業支援政策における相違、WTOルール等の観点からの農業法案における関連規定

例えば、農業の移行期間中の連合王国構成国間における所得補償政策見直しの方向性は、廃止・縮減・存置と各構成国間で大きく相違(第6表)。2018年9月に公表された農業法案は、その太宗は、デカップル所得支持の縮減・廃止を含め、イングランドにおける施策展開に係る規定に占められている。他方、同法案では英国全土に係るものとしては、英国としてのWTO等における国際的な義務履行のため、同法案第26条第3項において、英国としての国際的な義務履行のため、英国のDefra大臣が、連合王国ごとのAMS上限の割り振り(ただし当該割り振りの効力は英国内でのみ有効)、国内農業支持の分類に係る最終調停等を行う権限が付与されている。

第6表 連合王国構成国における所得補償政策見直しの方向性

	基礎支払い	グリーンング支払い・ルール	青年農業者支払い
イングランド	・徐々に縮減の上廃止。	・グリーンング支払い自体は廃止、 ・現行のグリーンングのルールは、規制ベースラインに組み込まれる。	2019年まで存置。それ以降不明だが廃止か。(ただし新規就農支援策は実施意向)
スコットランド	・簡素化し存置	・環境により効果的となるようグリーンングのルール見直し	・存置
ウェールズ	・徐々に縮減の上廃止。	・グリーンングのルールについて、全部又は一部を見直し	(現時点言及なし)
北アイルランド	・面積に基づいた所得支持は縮小、 ・環境に資するtargetedな支援となるよう制度設計	・グリーンング支払い・ルール廃止	・よりtargetedで、アウトカム重視のアプローチへ見直し

資料: 英国政府, スコットランド政府, ウェールズ政府, 北アイルランド政府資料をもとに筆者作成。

注: 各国政府による国民への意見募集資料等をもとに作成しており, 変更があり得る。

#### 5) CAP 離脱後に向けた英国内の予算配分見直し

連合王国構成国は、英国政府からの予算配分の範囲内で、委譲権限に基づき独自に農業政策を展開することとなる。現在、英国財務省・Defraが中心となり英国における予算配分の「independent review」が実施中であり、現時点ではどの程度の財源配分が各構成国に対して行われるか明確でなく、各構成国における今後の農業政策の具体像の設計において大きな不透明要因がもたらされているところである。

以下では、各構成国(イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)ごとに、①これまでCAP下の農業政策において中心的な位置づけを占めてきた直接支払いによる所得支持政策への評価と、②各構成国における今後の農業政策の方向性について論じることとする。

### (3) 連合王国構成国間における現行政策への評価と、今後の農業政策の相違

#### 1) イングランド

##### (i) 現行政策への評価

イングランド政府は、

- ① 所得支持の直接支払い予算の60%以上を占める基礎支払いについて、短期では、農業者に対して安定性と(経営)支援をもたらしているとしつつ、同支払いは、農業者がどれだけの広さの土地を保有しているかに基づいて支払われる仕組みであるとして、農業者による生産性向上のインセンティブの阻害、土地市場等の適切な価格形成等の機能を歪めている等との問題意識を示している。
- ② 所得支持の直接支払い予算の30%を占めるグリーンング支払いについては、EU農地の5%の農法変化にしか寄与しておらず環境・気候変動に係るパフォーマンスを甚大に高めるとは考えにくい旨の欧州会計検査院の指摘<sup>2)</sup>を引用し否定的な評価を行っている<sup>3)</sup>。

##### (ii) 新たな政策の方向性

EUからの離脱後のイングランドにおける新たな農業政策の方向性については、今後の公的支出の三つの柱は、①(環境向上等に係る)公共財(例:肥沃な土壌回復, 生物多様性増加), ②生産性や技術革新を刺激するイノベーション, ③自然・外的要因等による変動性への対応であるとされ(農業法案の政府案とりまとめに先立つ Defra ゴーヴ大臣の英国議会における説明), どれだけ土地を保有しているか自体でなく, 農業者は環境保全・改善に向けインセンティブ付けされる仕組みとなることが特徴の一つとされ, 新たな農業政策等の制度設計を進めてきた。

これらの検討等を踏まえて2018年9月に公表された農業法案<sup>4)</sup>, 政策ステートメント等においては, 新たな政策においては,

- ① 「公的資金を公共財に (public money for public goods)」との考え方の下, 環境の向上・保全アウトカムの提供に重点を置いた公共財供給支援を実施する,
- ② 直接支払いは2021年~2027年の7年間で徐々に削減の上最終的には完全に廃止し, 新たな環境土地管理システム (Environmental Land Management; ELM) への置き換えを実施する。ELMは現行の農村環境施策である農村スチュワードシップ (Countryside stewardship) を基調としつつ, 今後具体の制度設計は, 政府・農業者が一体に検討することになる。ELMの下, 農業者は公共財(例:土壌健康改善, 空気・水の改善, より高い動物福祉)の提供に対して金銭を支払われる, 直接支払いの縮減・廃止による財源には, ELM政策を中核とする新たな政策に充当される,
- ③ 新たな政策においては研究開発投資, 生産性増加のための施策も重視するとの方針を示すとともに, Defra ゴーヴ大臣は, 農業法案は, 環境を保全・向上し, 将来世代のために田園地域をクリーンに, 自然豊かに, 健全な状態にする農業者に報いるものであり,

農業者や土地管理者が計画を進めることができるよう、円滑で漸進的な移行を行う、旨等が示されている。

CAPから新たな農業政策への移行については、直接支払いの廃止、ELMへの置き換え等の大きな政策転換を行うものであり、具体の施策の制度設計に要する期間、農業経営等農業者への激変緩和等の観点から、EU離脱後も2021年～27年の7年間の農業の経過期間が設けられることが予定<sup>6)</sup>されている。2018年9月13日にDefraから新たな政策への移行予定(Policy statement – timeline)を整理したものが第7表である。

第7表 CAP後の英国(イングランド)の新たな農業政策への移行

CAP関連		将来のアレンジメント	経過的な支援
2019	直接支払い: 現行どおり継続(手続き等簡素化可能性) 農村ステュワードシップ: 合意への署名継続	ELM(環境土地管理システム): 試行	2020年まで ・共通市場機構(CMO)メカニズムに基づく緊急時の支払い
(英国のEU離脱に係る移行期間 2019年3月～2020年12月)			
2020	直接支払い: 現行どおり継続(更なる簡素化の可能性) 農村ステュワードシップ: 合意への署名継続	・ELM: 試行 ・より水準の高い動物福祉基準の規定、動物の健康・福祉に係る産業界の役割合意	・規制のベースラインに係るコミュニケーション
2021	直接支払い: 支給額削減開始(削減最終年の2027年までに段階的に削減) 農村ステュワードシップ: 合意への署名継続されるが、合意数はELM(環境土地管理システム)次第。	・ELM: 最初のパイロット事業 ・動物福祉のパイロット事業開始、動物健康に係る政府介入について産業界と合意 ・研究開発・イノベーションへの、的を絞った(targeted)投資	経過的な支援(2021-27年) ①農家のリスク管理能力、②生産性向上、③公共財供給のためのスキーム。 例えば以下 ・公共財供給のための装置・技術に対する農場における投資を可能にする、 ・農業への新規参入者支援 ・レジリエンス向上の施策(植物の疾病・害虫の防止)
2022-24	直接支払い: 支給額削減継続 農村ステュワードシップ: 最後の合意が開始(合意数はELM次第)	・ELM: パイロット事業 ・動物福祉のパイロット事業継続、動物健康に係る政府介入について公表 ・研究開発・イノベーションへの、的を絞った(targeted)投資	2021年以降 ・危機時の支援に係る将来のアレンジメント創設、市場介入制度からの離脱可能性 ・規制制定・実施・クロスコンプライアンスから新たな枠組みへの移行
2025	直接支払い: 支給額削減継続	・ELM: 準備完了、運用実施	政府と土地管理者間の新たな関係のための支援
2026		・動物福祉・健康促進施策について準備完了・運用	
2027	直接支払い: 削減最終年。支給最終年。	・研究開発・イノベーションへの、的を絞った(targeted)投資	
2028以降	直接支払い: なし		

資料: 桑原田智之(2019)「英国のEU離脱と農業分野における諸課題」『世界経済評論』Vol.63 No.2, pp.71 図表2から引用の上、筆者が一部加工(元図表は、筆者が、「Defra(2018) Policy statement-timeline」等をもとに作成)。

ELM政策においては、現行のイングランドにおける農村環境施策である「農村ステュワードシップ」を基調として、申請・支払手続きの簡素化や対象拡充等を行い制度設計され、環境公共財の供給をアウトカム指標として最大限の重点を置く政策体系に転換される。農業法案において、環境・動物福祉・食品安全に係る基準の引き下げを行わないことが明確化されている。現行の農村環境支払いは、イングランドにおいてCAP予算の5%程度(イングランド)である。イングランドが財政支援からの自立を促進する形の農業政策に移行する中で、環境支払いがどの程度の予算規模、いかなる受給要件で設計されるか、そして、結果として、この環境支払いがどの程度の所得補填機能と環境保全・向上効果を有することとなるか、注目していく必要がある。

また、所得支持型の直接支払いは、農業の経過期間（7年間）中徐々に支給額は縮減されるものの、土地の耕作との要件から切り離れた（delinked）方法で縮減されながら支払いが継続する、つまり農業を行わなくても受給資格を当該期間中継続させるとの方針が示されている。この土地の耕作との要件から切り離れた（delinked）支払いは、Defraの説明によると、受給金銭の使途に係る農業者の自由度が増大することから、生産性・経営収支改善、活動の多様化への新規投資の選択肢のほか、潜在的に農業からの退出を望む農家の離農が促進され、新規参入者や経営拡大を望む農業者にとって新たな農地を取得し易くなることを意味するとされている。この切り離れた（delinked）支払いの実施等により、土地価格下落等が見込まれ賃借料低下等を通じた農業経営収支への正の効果が期待<sup>6)</sup>される一方で、桑原田智之（2019）が論じているように、これらの政策が、農地の的確な集約、受け手となる農業経営者の確保に係る施策と一体となって実施されない場合には、農地が手放されたまま放置され農地の保全・確保が図られない懸念も存すると考えられ、より具体的な政策立案・実施に当たっては、農地・人確保等にも配慮しながら進めることが重要であると考えられる。

## 2) スコットランド

### (i) 政策見直し・変更の時間軸

スコットランド政府は、2018年8月に、EUからの離脱後の新たな農業・地域政策に関して国民への意見募集のために示した新政策文書「安定と簡素 -地域予算の提案-(Stability and Simplicity-proposals for rural funding-)<sup>7)</sup>において、EUからの離脱後5年間（2024年3月まで）を農業の移行期間（Transition Period）として、以下の時間軸で政策の見直しを行うとの考え方を示している。

- ① 2019年4月～2020年末までは、スコットランドは英国の一部としてCAPに係るEUルールすべての導入を続けると見込まれる。（筆者注：ただし、直接支払いに係るEUルールは2020年から適用されない）
- ② 2021年1月からの3年間は、顧客サービスに係る簡素化・改善を行い、公的な便益・政策目的の維持・向上を図る。
- ③ この5年間を通じて、持続可能で、スコットランド全域における包摂的成長との野心を反映した、社会・経済・環境資本への公的投資を確保することを目指してスコットランドにおける新たな地域政策フレームワークを発展させる。政府はこのより広いアプローチの一部として、農業・食料生産への支援の継続にコミットする。
- ④ 5年間の農業の移行期間中に中長期の政策方針が発展され、2024年度（2024年4月～）：新政策、新たな支援フレームワーク導入が開始される。

(ii) 現行政策の評価、新たな政策の方向性  
新政策文書において、スコットランド政府は、

- ① スコットランドの農業・地域政策における四つの基本的考え方 (principles) は、「Stability」, 「Simplicity」, 「Sustainability」, 「Security」であり,
- ② 特に土地管理者 (land managers) がビジネスへ投資し、これを通じて公的便益を提供するには安定性と確信 (confidence) が必要となり、EU 離脱により事業環境が大きく変化する中で、近い将来においては、スキームにおける大きな変更や環境基準の引き下げは行われるべきでない、との考え方を示している。

そして、農業の移行期間中は、英国政府とスコットランドを含む構成国との間の財政上の取り決め次第の要素もあるが、現在 CAP 第1の柱の受給資格を有する農業者は受給を受け続けるとの考え方を示している (筆者注: 支給水準等変更の可能性はあり得る)。

(ただし、所得支持の直接支払いについて、2020年以降、高額受給者への支給制限を強化し、当該財源を新規参入者・小規模事業者支援等へ振り向ける意向を有している。)

このことから、基本的には、所得支持型の直接支払いについて、安定性・(事業上の) 確信等の観点から肯定的な評価を行っていることが推察される。

他方、グリーンングについては、環境上の課題として、①水質汚染、②温室効果ガス排出、③耕地・草地の管理方法変更に伴う生息地や種の多様性の減少が指摘<sup>8)</sup>されており、グリーンングの現状維持は困難であり、農業上・環境上双方の将来の繁栄が確保されるよう行動すべきとの考えが示されている<sup>9)</sup>。

2024年3月までの農業の移行期間 (Transition Period) 以降の農業政策については、所得支持の直接支払いの存廃を含め、現時点で方向性は示されていない。英国政府との間での財源配分に係る取り決めの議論が継続しており、まだその配分方針等が確定していないことも、将来の中長期的な農業政策の方向性の提示が行われていない要因の一つと考えられる。

### 3) ウェールズ

#### (i) 政策見直し・変更の時間軸

ウェールズ政府は、2018年7月に、EUからの離脱後の新たな農業政策に関して国民への意見募集のために示した新政策文書「英国のEUからの離脱と国土 (Brexit and our land)」において、所得支持型の直接支払いから「Land Management Programme」を中核とする政策体系へ移行する考えを示した。また、同国政府は2019年春には更に詳細な新たな農業政策の提案を行う予定であること、2021年のウェールズ議会開会まで農業法案を公表する意欲を有していることを表明している。

#### (ii) 現行の政策への評価

ウェールズ政府は、現行の基礎支払いについて、長年に渡り農業所得の主要な部分を担ってきたとしつつも、以下の評価を示している。

- ① 経済の観点からは、農業生産性 (ここでは生産に占める純利益の割合) について、農

業内の様々な部門ごとに、また、個々の農業者ごとに異なる実情が存する中、これらに対応した施策となっておらず（一律単価等）、農業生産性向上に十分には寄与していない。

② 環境の観点からは、CAP はより広い便益に対してほとんど対応していない) の提供を十分に行うことができていない<sup>(10)</sup> (例えば脱炭素への挑戦 (ウェールズの炭素排出量の約 10%が農業部門、特に畜産部門)。

またウェールズ政府は、基礎支払いは、EU 離脱後の交易環境下での甚大な下方リスクから生じ得る財務上のインパクトを相殺する設計となっていないとの指摘も行っている<sup>(11)</sup>。

### (iii) 今後の政策

今後の政策の方向性については、以下のとおり政策移行期間を 2 段階に分けた上で、方向性を示している。

#### i) 第 1 段階

基礎支払いについては、英国・EU 間の離脱協定 (CAP の英国内における適用期限等も規定) の動向次第であるが、まず第 1 段階として、①2018 年から 2019 年は基礎支払いを維持し、②2020 年-23 年にかけて縮減の上廃止する。

縮減方法は、比例的な縮減か、受給額ごとに異なる支給制限を設定するか、いずれかの方法により行うこととし、縮減・廃止による財源は、新たな政策体系・新たな政策スキームを通じた新政策の財源に充当させることとしている。

また、2023 年までの基礎支払いの縮減・廃止の経過期間中も、基礎支払いに係る行政上の煩雑性を減少させるため、①現行のグリーンングルールの全部又は一部の撤廃、②検査基準の簡素化、③クロスコンプライアンスルールの簡素化、を実施する。

#### ii) 第 2 段階

2024 年以降は、所得支持の補助金 (income subsidies) を廃止して、新たに、①「経済レジリエンス (economic resilience) スキーム」、②「公共財 (public goods) スキーム」の二つの要素からなる支援システムを開始し、原則としてあらかじめ合意した成果 (pre-agreed outcomes) に対して補助金を支払うシステムとしたい考えを示している。

特に、EU 離脱後の環境変化に対応する土地管理者を支援するため EU 離脱後の当初の数年間には経済レジリエンススキームに資金を重点的に充当され、長期では、公共財スキームが主たる支援施策となる可能性を示している。

同国政府は、これにより、農業の収益性 (profitability) 向上に加えて、レジリエンス (例: 支援がなければ経営困難となる hill farmers への支援) 強化に資すると考え方を示す一方で、導入・実施における課題として、チェック作業が莫大となること等を挙げている。

#### 4) 北アイルランド

##### (i) 政策の基本的考え方、政策移行の時間軸

北アイルランド政府は、2018年8月に、EUからの離脱後の新たな農業政策に関して国民への意見募集のために示した新政策文書「北アイルランド将来の農業政策フレームワーク(Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework: Stakeholder Engagement)」において、四つの鍵となるアウトカムは、生産性、レジリエンス、環境の持続可能性、サプライチェーンであるとした上で、今後の農業政策の方向性について、政策移行期間を、2020～21年の第1段階、2022年以降の第2段階に分けた上で政策の方向性を示している。

##### (ii) 現行政策への評価

北アイルランド行政府による直接支払いによる所得支持政策への評価<sup>(12)</sup>は、以下のとおりである。

基礎支払いは、北アイルランドの農業の持続性や競争ポジションを下支えするもの。特に、北アイルランドとの貿易障壁がなく、かつ、同様の支援が行われている地域(主たる例はEU加盟国)との競争ポジションに大きな影響を有する。他方で、

- ① イノベーション意欲を低下させ、構造調整を遅らせることにより、生産性向上を遅滞させる可能性、
- ② 農業経営における適切なリスクマネジメントのインセンティブを低下させ、場合によっては冒険的な(risky)経営行動をも助長する可能性。このため、経営体の能力を超えた衝撃に対するセーフティネットの提供することと、効率性・競争力の阻害要因とならないこととの間でバランスを見出す必要がある。現行のCAP下の所得支持は適切なバランスとなっていないことは広く認識されている。

グリーンング基準については、同基準の3要件(作物多様化等)に該当する土地が非常に限定されており、当該基準に基づくグリーンング払いによりもたらされる効用は限定的。

青年農業者支払いについては、農業ビジネスにおける世代交代に向け、より焦点を絞った(targeted)、アウトカム・ベースの手法を検討する余地がある。

##### (iii) 今後の方向性

今後の農業政策の方向性について、政策の移行期間を、2020～21年の第1段階、2021年以降の第2段階に分けた上で、政策の方向性を示している。

##### i) 第1段階(2020年～21年)

- ① 現行の面積に基づく支払いである基礎支払いについては、簡素化等の限定的な変更はあり得るとしても原則として維持する、
- ② グリーンング払い自体は廃止し、グリーンング基準も原則廃止する。同基準のうち、現行の、環境上配慮すべき永年草地(environmentally sensitive permanent grassland)

に係る耕作禁止については、基礎支払いの受給要件の一つとするか、環境影響評価に係る規則を通じて存置する。

③ 青年農業者支払いについては、農業ビジネスにおける世代交代に向け、より焦点を絞った (targeted)、アウトカム・ベースの手法を検討。(当該支払いの名称・スキーム自体の存廃は不明であるが、農業における世代交代を図る政策目的は継続する)。

#### ii) 第2段階 (2022年以降)

① 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適切なバランスを確保するかが重要であり、この考え方を踏まえて、

イ) 現在実施している土地の保有面積に基づいた (area based) 所得支持政策については縮小した上で残し、農業者に対して基礎的で、予見可能な収入源を確保し農業のレジリエンスを下支えすることも選択してとして検討する。その際、「active farmer」との要件は維持し、支給水準は現行の CAP 下より低いものとし、欠点を回避することを希求することが考えられる。

また、大規模農業者が過大な受給とならないよう上限設定を行うことや、非商業的農業者への受給が行われないよう下限設定を行うことも選択肢とする。

ロ) これとは別に、「Basic Farm Resilience Support (基礎的農業レジリエンス支援)」を導入し、例えば、土壌・気候要因による自然的な不利などが考慮されるよう targeted な支払いを実施する。

② クロス・コンプライアンスの内容を現行 CAP 下のものと比べて見直し、支給の要件が適切なものとなるようにし、環境・生物多様性・土地管理・生産性・その他の政策目的を促進するよう設計することも選択肢とする。

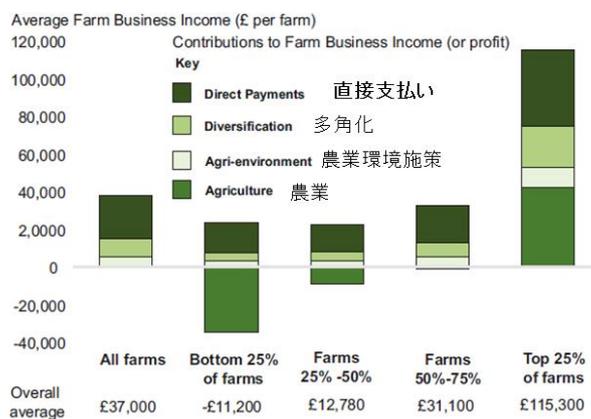
#### (4) イングランドにおける直接支払いの廃止と農業経営への影響

第6表及び「(3)」で概観したとおり、英国内では連合王国構成国間で、EUからの離脱後における所得補償政策としての直接支払いの政策見直し方針が異なっている(基礎支払いについて、イングランド及びウェールズは廃止、北アイルランドは縮小、スコットランドは存置)。ここでは基礎支払いの廃止を予定しているイングランドを取り上げ、同廃止と農業経営への影響を論じることとしたい。

現在イングランドにおいては、CAPによる補助金が農業者の所得の50~60%程度、高地農業など生産条件が厳しい地域ではそれ以上の農業者所得が補助金で支えられていると指摘されている<sup>(13)</sup>。他方、Defraは、現状では多くの農業者の損益分岐が直接支払いに依存した状況であることを認識しつつも、この直接支払いの削減・廃止は農業の生産性向上、効率性向上、経営の多角化(農場内外における企業的な性質を有する非農業の取組。ただし、農業資源を活用したもの)をはじめ多くの手段で相殺され得るとしている。ただし、2018年

2月に公表されたイングランドの新政策文書においても、生産条件が厳しい地域には特段の配慮が必要と指摘している。) )

第2図は、経営体の所得規模別に農業ビジネス所得の内訳を示したものである。農業ビジネス所得は、総収入から総費用を控除して資産売却益を加えたものであり、英国政府は「直接支払い」、「農業環境施策」等の項目ごとに収入・費用等の推計<sup>(14)</sup>を行い、農業ビジネス所得の項目ごとの数値を示している。このように第2図に示された所得ベースで見ると、下位25%に分類されている層(同図表では農業ビジネス所得が£11,200以下の層)では、直接支払いの廃止のみ実施された場合、経営収支は赤字に転化することが示されている。



第2図 農業ビジネス所得の内訳(所得規模別)

資料: Defra(2018b) p23 “Contributions to Farm Business Income (or profit)”

注1) 項目ごとに、当該項目における収入得るためのコストを算出した上で、収入からコストを控除して所得を算出。

2) 多角化収入は、農場内外における企業的な性質を有する非農業の取組(ただし、農業資源を活用したものに限定)を捕捉。

第8表は、経営類型別に、直接支払いが、総収入及び農業ビジネス所得に占める割合を示したものである。第2図同様に特に穀物、混合経営、放牧等において、所得との対比では直接支払いの大きさが際立つ一方で、総収入全体に占める直接支払いをみると、穀物経営において13%、混合経営において11%となっており、この数値のみでは、今般の直接支払いの廃止により、今後経営的に困窮するか否かの判断はただちには難しい。このため、より詳細に農業経営収支をみるために、直接支払いのウェイトが高い穀物経営体を例にとり、比較的長期の時系列で経営の収入・支出内訳を示したものが第9表である。

第8表 直接支払いが収入・所得に占める割合（経営類型別）（イングランド）

	全農家	穀物	農産物全般	酪農	施設園芸	放牧(条件不利地)	放牧(低地)	混合	養豚	養鶏
収入に占める割合	9%	13%	9%	5%	1%	21%	15%	11%	2%	1%
農業ビジネス所得(FBI)に占める割合	61%	79%	60%	38%	10%	91%	94%	114%	20%	8%

資料: Defra (2018b) の数値をもとに筆者作成。

注1) 農業ビジネス所得 (Farm Business Income; FBI) = 総収入 (補助金, 多角化収入含む) - 総費用 + 資産売却益。

2) 数値は 2014/15~2016/17 の3年度の平均値。

3) 収入, 農業ビジネス所得ともに各経営類型別の平均値。

第9表 穀物経営体における1ヘクタール当たりの経営収支（イングランド）

(単位: ポンド/ha)

	2005/06	2010/11	2012/13	2014/5	2015/06	2016/17
農産物産出額 (※補助金除く)	419	929	1,031	895	832	805
畜産(酪農含む)産出額 (※補助金除く)	49	32	35	33	40	39
農業環境支払い	21	41	37	41	35	24
その他の収入 (例: 多角化収入)	124	180	194	223	239	471
<b>直接支払い</b>	<b>194</b>	<b>215</b>	<b>192</b>	<b>183</b>	<b>166</b>	<b>197</b>
<b>総収入 (a)</b>	<b>807</b>	<b>1,396</b>	<b>1,490</b>	<b>1,375</b>	<b>1,312</b>	<b>1,339</b>
変動費用	269	404	526	502	498	464
固定費用	405	550	628	659	649	658
<b>総費用 (b)</b>	<b>674</b>	<b>953</b>	<b>1,155</b>	<b>1,161</b>	<b>1,147</b>	<b>1,123</b>
資産売却益 <c>	18	10	7	6	7	3
<b>農業経営ビジネス所得 (a)-(b)+&lt;c&gt;</b>	<b>151</b>	<b>453</b>	<b>342</b>	<b>220</b>	<b>172</b>	<b>217</b>

資料: Defra 公表データに基づき穀物経営体のデータを抽出の上筆者作成。

注1) イングランドにおける直接支払いは, 2005/06年まで作付け地支払い (arable land payments), 以降2014/05年まで Single Payment Sceme (SPS), 2015/06年以降は Basic Payment Scheme (BPS) の数値。

2) 2014/05年以前の「農産算出額 (補助金除く)」は, 「Total crops」から「arable area payments」を控除して算出した数値。

この図表から読み取れることとして, ①直接支払いの支給額は, 農業算出額, 多角化収入等その他収入と比べて総収入に占める割合は限定的であること, この傾向は過去15年ほど一貫して変わらないこと, ②農林中金研究所 (2016) も指摘するように農産物算出額においてはその時系列にわたる変動が大きいこと。このため, 農業者による市況の変化への対応力の強化 (例: イングランドの新政策文書では現在英国では加入率の低い農業保険への加入推奨等が記載されていた), 価格交渉力の強化 (例: サプライチェーン各所のデータ透明化による農業者手取りの公正化), 経営能力向上支援 (例: 現在の英国は, 米国・他のEU諸国と比べて農業経営マネジメントに係る人材訓練の受講程度が低い) 等が重要な要素となり得ると推察されること, ③また, 2012/13年以降, 収入・費用割合はほぼ一定で推移しており, 収益性向上に向けて, 固定費用ないしは変動費用を抑制し収益率を高めることが有効であると考えられること, ④また, 近年の多角化収入等その他収入の伸びは顕著であり, 農

業収入全体に占める割合が大きいことも注視すべきであるが、他方で、これらの収入は農村地域における観光、宿泊収入等によるものも大きいとされており、今後農業者による同様の取組が増加することで、競合による農業者当たりの単位収入は減少する懸念があることにも留意が必要であろう。

加えて、農業経営への検討するに当たっては、現行の直接支払いにより歪曲された土地市場等が是正されることによる賃貸料等の投入コストの縮減効果、直接支払いに置き換わる ELM を含めた新たなシステムの下で環境の保全・向上を実現することにより期待される収入等も考慮して検討する必要がある。これらをあわせて考えると、生産性向上やコスト縮減、交渉力・経営能力強化等、公的な支援も受けつつ農業経営者がいかなる取組を行い、成果を出し得るか、また、直接的な公的助成としては、農業者のインセンティブを阻害しない範囲において、新たなシステム下で農業経営体を支える効果を有するいかなる施策が打ち出されるか等に留意することが必要であると考えられる<sup>(15)</sup>。

#### (5) EU 離脱後の新たな農業政策と農業生産性

桑原田智之(2019)は、英国と他の EU 加盟国及び米国との間で農業生産性について国際比較を行った(同分析結果の詳細は、「英国の EU 離脱と農業分野における諸課題」、『世界経済評論』, pp.67-80 参照)。同研究においては、基準年は CAP において生産水準を市場の必要水準に近傍させる施策が開始された 1980 年代前半や、価格支持制度における支持価格引下げ、農家所得減少分の直接支払いによる補填が開始された 90 年代前半を基準年として指標化することで、現行の所得支持型の CAP を共通項とし、CAP 以外の要因を把握し易い時系列となるよう試みされている。農業生産性の計測は、①比較対象国共通の主要生産農作物である小麦で単収を比較したもの、②付加価値創出額を分子とする労働生産性、③付加価値創出額を分子とした土地生産性の比較により行われている。

この研究の結果、単収(「①」)でみると、英国は米独に劣位する一方、仏蘭とは劣位する水準にはない。これは、英国の経営面積が EU 諸国中で最大規模であるなど大規模経営が実現されており、また、近年も大規模保有層(100ha 以上保有)が一層増加するなどその傾向は進展していることが背景にあると考えられる。他方、付加価値ベース(②及び③)でみると英国は、対米のみならず、直接支払い等 CAP 実施国の仏蘭よりも低い水準で推移している。このことは、英国の農業生産性の伸びの低調さについて、CAP 以外の要因で規定され得る、いわば英国固有の要因を含めて検討を行う必要性の傍証といえるのでないだろうかとした上で、生産性向上に向けては、より付加価値の高い製品の生産や販売、低コスト生産の実現等に向け、ビジネス環境、研究開発・人材育成、競争圧力の活用、農業の生産資本である自然資本の滋養の重要性等を論じている。

### 3. 移民政策・農業労働

第1節で論じたとおり、現在英国においては将来の移民制度の具体の検討・審議が進められており、2018年12月には英国政府から「将来の英国におけるスキルに基づいた移民システム(The UK's future skills-based immigration system)」と題した報告書が公表され、2019年1月からは英国下院議会において「移民及び社会保障調整(EU 離脱)」法案(Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill)が行われている。この移民政策全体における検討においては、農業・食料分野におけるいかなる労働形態が熟練労働に含まれ得るのか、EU 離脱後の外国からの人材供給の可否を見極める上で重要であり議論動向に注視が必要であろう。

また、これら移民政策全体に係る政府内の検討と並行して、2018年9月6日に Defra 及び内務省は、果樹・野菜経営を対象とした季節農業労働者受入れパイロットスキームの実施を公表したところである。

以下では英国現行の移民受入れ制度、EU 離脱に伴う労働力確保懸念等を述べた上で、英国において今般の EU 離脱に際して新たに再開される季節農業労働者受入れパイロットスキームに関して論じることとする。

#### (1) 英国による現行の移民受入れ制度

現在英国の移民受入制度は、EEA (欧州経済領域)<sup>(16)</sup>協定参加国に対しては、EU の四つの自由(物品・サービス・資本・人の移動の自由)の原則が適用されていることから、①現在英国内において就業している EEA 国籍を有する労働者は、EEA 協定参加国内における労働者の移動の自由の権利が保護されるとともに、②EEA 国籍を有する労働者を雇用する企業は、現行制度の下では、労働ビザ、滞在ビザ等の取得は不要である。一方、EEA 協定参加国以外の国の国籍しか有していない労働者については、英国内での就業には原則としてビザの取得が必要である。現在英国においては、「TIER3」と呼ばれる未熟練労働者へのビザについては、EEA 国籍の未熟練労働者によって充足可能であるとして、発給が行われていない。

#### (2) 英国の EU 離脱に伴う労働力確保懸念

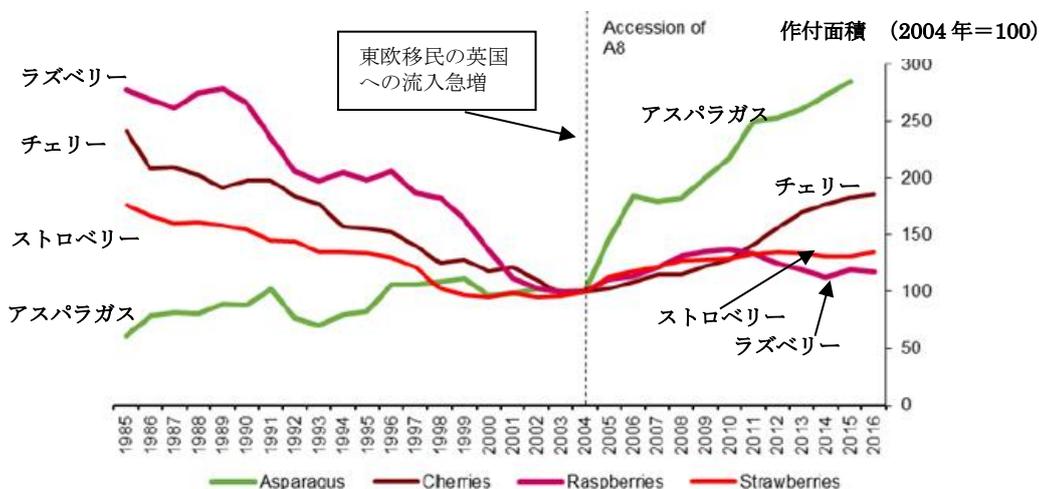
今般の英国の EU からの離脱に際し、既に国民投票後の英国においては、ポンド安による就業地としての魅力低下、英国における外国人労働者への取扱いにおける将来の不透明性等から、移民労働者の確保が困難になっているとされる。今後、EU からの離脱、「人の移動の自由」停止が行われ、英国への移民流入の純減、2018年9月の移民助言委員会(MAC)最終報告において提言されている未熟練労働者受入れへの慎重な取扱いが実施される見込みであり、農業分野を含め労働力の確保懸念が高まっている。

### (3) 移民労働力数と農業生産に係る作付面積間の関係

英国においては、2004年以降、主として New Member States (新規加盟国; NMS) と呼ばれる東欧の新規加盟国からの移民労働者の移民数及び農業労働従事者数が増加し、労働集約的な品目においてはその農業生産の成長が促進されてきた。

特に季節農業労働者と呼ばれる収穫期等の繁忙期において一時的に雇用される農業労働者については、施設園芸(果樹・野菜)経営体を中心に季節農業労働者への依存度が高く(2017年11月24日に Defra が公表した数値によると、イングランドにおける施設園芸経営体の労働者 37,236 人中、15,103 人が臨時雇用者(Defra(2017))。イングランドにおける経営類型別・就業形態別にみた労働者数の更なる詳細は桑原田智之(2019) pp.77 図表9参照)、当該季節農業労働者は EEA 加盟国からの労働者が多い。

第3図はこの2004年を基準年として英国における労働集約的な品目の作付面積の変化を示しており、NMSからの移民労働者が急増した2004年前後で労働集約的な農作物の作付面積は、それまでの一貫した減少傾向から、増加傾向に転じている。今般、EEA域内外から英国への農業労働者の流入の制限や、当該移民農業労働者に対する高い賃金設定が行われるとすれば、農業生産等において逆の趨勢が生じる可能性があり留意が必要であると考えられる。



第3図 労働集約的な品目の作付面積の推移

資料: Migration Advisory Committee (2018), Figure7.1.

注. 各品目において2004年の数値を100とした時の水準。

### (4) 季節農業労働者受入れパイロットスキーム

2018年9月6日、Defra及び内務省は、繁忙期の労働者不足を緩和するため、果樹・野菜経営に限り、最大6か月までEU域外からの季節農業労働者を試行的に受け入れ可能

(年間2,500人までとの上限設定)とする新たなパイロットスキームを公表した。

現在の季節農業労働者5~7万人で推移しているが、このほとんどはEU域内国からの移民労働者とされている。

同スキームの導入に関して、MAC最終報告は、政府による移民法案の立案に向けた2018年9月の最終報告において、①季節農業労働市場において99%の労働者がEU域内国から流入しており、EUからの離脱後に同様の労働力がEU域内国から英国に流入することは考えにくく、季節農業労働者スキーム(Seasonal Agriculture Worker Scheme; SAWS)がない場合、多くの農業事業者が規模縮小又は閉鎖するおそれがあると指摘して、パイロットスキームの実施自体は支持する一方で、同最終報告は、SAWSが、英国におけるより高い生産性の実現を回避する手段として用いられるリスクを懸念しており、SAWSは必要なテクノロジー(例:機械の果実収穫機)が稼働するまでの暫定的な方策として認識されるべきである旨を指摘している。このため、同報告においては、①生産性向上促進のため、米国で導入されている「悪影響を与える恐れのある賃金レート」(adverse effect wage rate; AEWR)の考えに沿って、英国において国の最低賃金(National Minimum Wage; NMW)より高い水準の最低賃金の支払いの義務化すること、又は、②移民パイロットスキームで労働者を受け入れた企業に対する技能負担金(immigration skills charge; ISC)課徴の可能性を示唆している。

ここで同報告が義務化を提案している同パイロットスキーム下での季節農業労働者に対するNMW以上の最低賃金設定の義務化は、季節農業労働者を雇用する農業経営体との収支との関係でも重要な要因であると考えられる。

#### 4. 通商関係(規制・基準含む)

##### (1) 英国・EU間の通商交渉

英国は、EUからの離脱後の将来関係に係る英国・EU間の交渉において、①「摩擦のない貿易(frictionless trade)」の実現(関税同盟・単一市場により密接に形成された、サプライチェーンを維持)、②独立した貿易政策(英国独自の関税等設定、英国とEU域外国とのFTA締結等)、③北アイルランドとアイルランド国境間の物理的障壁の回避、④規制・基準について、英国独自に、EU以上の水準のものを設定、⑤「人の移動の自由」停止等を実現したいとして、EUとの将来関係に係る交渉においては「EUによる既決EPA以上の通商協定」、「前例のない通商協定」を希求し交渉が難航してきた。

2018年12月に英国・EU間では「英国・EUの将来関係フレームワークに係る政治宣言」においては、規制・通関における深い協力を組み合わせた、自由貿易地域の創設に係る包括的な取り決めを目指すこと、英国はTBT・SPS等関連分野におけるEUルールへの整合(aligning)を検討する旨で合意した。

本稿執筆時点において2019年3月のEUからの離脱後、そして、移行期間設定合意後

における英国・EU間の経済関係については明確とはなっていないが、①政治宣言に示された自由貿易地域が希求される場合でも、②北アイルランドに係る物理的障壁回避に係る解決策が合意されずバックストップ(保険・歯止め)条項が適用される場合でも、③両者間で何らの合意が成立せずいわゆる合意なき離脱となった場合でも、いずれにおいても、域内・国内生産状況、EU単一市場下で構築されてきたサプライチェーン等を考えると、今後の英国・EU間の円滑な経済・通商関係を考える上では、英国・EU間の深い規制・通関協力がポイントの一つになると考えられる。

## (2) EU単一市場における規制の調和・相互承認

欧州においては、1968年に関税同盟<sup>(17)</sup>が完成し、これにより共通対外関税導入と域内関税撤廃が実現した一方で、加盟国間の「非関税障壁」は残存したままであり、1980年代まで物品に関しては、EU加盟国の規制を統制するEU法令はほとんど存しない状況であった。このため、加盟国国境をまたぐクロスボーダー取引は課金を伴うことなく可能であったものの、各加盟国における、健康・安全上の理由、文化上の差異(例飲酒の許可年齢等)等を理由とした販売制限、販売税の賦課等が存した。これらは、①基準の相互認証の欠如(absence of consistent mutual recognition of standards)、②共通市場域内における財の販売・使用の統制に係る共通規制の欠如(absence of common regulations)に起因したとも指摘されている<sup>(18)</sup>。

現在EUにおける財の単一市場においては、①EU法に基づいて広範囲にわたる規制の調和が図られ、EU加盟国間における財の移動が行われる場合に適合性・遵守(compliance)についての国境検査が不要とされるとともに、②規制の調和が図られていない場合でも、限られた例外を除いて、規制・基準の相互認証の原則の下で運用が行われている。

英国・EU間の将来関係において、規制・基準の調和・同等性が確保されない場合には、その確保されていない規制・基準に係る財の相手地域での流通・販売においては、EU単一市場完成前のEU加盟各国間の物品貿易等と同様<sup>(19)</sup>に、販売制限(例：販売不許可等)のリスクは存するものと考えられる。英国・EU間で構築された緊密な農産品・食品のサプライチェーンを踏まえると、英国の農業生産、農業経営にも大きな影響を持ち得る要因であり、英国・EU間の規制・基準の調和・同等性が可能な限り幅広く認められることが重要とも言える。

桑原田智之(2018a)は、①規制・基準や通関における英国・EU間の協力実現に向け、既決通商協定の事例分析、英国の各種提案に係る分析、②EUと域外国間の同等性相互認証の限定性・問題点等について論じている。本稿ではこれらの議論を踏まえた上で、具体的に、英国産品や英国への輸入産品に対する規制・基準においてどのような議論が行われており、これらの議論をWTO整合性・国際競争力等の観点から検討するに際して示唆をもたらし得る事例を概観することとしたい。

### (3) 英国産品・英国への輸入産品に対する規制・基準

#### 1) 英国産品に対する規制・基準の設定・適用

EUからの離脱後の英国はEU単一市場から離脱することが予定されているが、英国内ではEUとの貿易関係を重視する観点から英国・EU間での引き続きの規制・基準の調和等を望む声が総論として強い一方で、個別論においては、食品表示・動物福祉においてDefraゴーヴ大臣はEUルールからの逸脱を示唆<sup>(20)</sup>しているほか、特に食品表示については、英国下院環境・食料・農村地域委員会報告書<sup>(21)</sup>における勧告（EUルール下での食品表示は不十分と指摘し、義務的な生産方法表示制度（method of production labelling）導入等を勧告）にみられるような規制・基準の強化に係る動向がありまた、食品における健康強調表示（health claims）のルールを規定するEU健康・栄養強調表示規則（EU Health and Nutrition claims regulation）について、英国においては、同規則はイノベーションの阻害要因となっており、規制緩和により例えば機能性食品市場等に前進をもたらすことができるとの議論も行われている旨の報道も行われている。

英国独自での高い基準の設定は、消費者への品質面における訴求を通じて国内外における競争力強化につながる可能性も有する反面、当該基準が英国内で生産された産品のみへ適用される場合、コスト面での負担が増加という意味においては海外生産者との間での競争力において負の影響が生じることが懸念されることに留意が必要であろう。

例えば、英国が、他のEU加盟国を含む他国に先駆けて高い規制・基準を導入した事例として、妊娠中の豚を金属壁で狭小なスペースに隔離する妊娠ストール（gestation crates）の使用禁止措置の事例が取り上げられることも多い。同ストールは、妊娠中の豚を餌の奪い合いから隔離し保全し、畜産の生産性向上に資するとして米国では50州中41州で合法であるが、英国においては、物の自然な活動を阻害する等の理由から、英国はEU内でも先がけてその使用が禁止されている。ただし、かかる禁止措置をEU各国の中でも英国が先行的に導入している間、EU内の禁止措置未導入国から英国への豚肉輸出が急増し1997年と2007年の約10年間で比較するとデンマークは50%増、ドイツは400%増加ともされている<sup>(22)</sup>。

#### 2) 英国への輸入産品に対する規制・基準の適用

農業法案の審議において、英国議会下院環境・食料農村地域委員会（EFRAC）公表の報告書（Scrutiny of the Agriculture bill; 2018年11月27日公表）においては、食品安全、動物福祉、環境保護に係る英国法の基準と同等かそれ以上の農畜産物のみ英国へ輸入可能との条文を追加規定する修正が必要との提言を実施している。EFRACは同報告書の中で、貿易法案の審議において、類似の規定の導入が否決されており、であるからこそ、特に今回農業法案において規定されることが必要と指摘している。

英国独自で他国より高い基準を設定し、当該基準を英国内生産産品のみならず、輸入産品に対しても適用する場合は、SPS協定、TBT協定等WTOルールとの整合性について留意することが必要であろう。

輸入産品に対して輸入国独自の高い基準が設定・適用されている事例として、例えばEUにおける事例が挙げられ、EUの既存の法規のいくつかは輸入される家畜や畜産物にEUと同等の動物福祉基準を義務付けており、具体的には、①子牛指令(2008/119/EC)8条と豚指令(2008/120/EC)9条は、いずれも生体輸入される当該家畜にEUと同等の基準を満たすことを求めており、②屠殺規則(No(EC)1099/2009)12条は輸入される食肉にEUと同等の基準を満たすことを求めている(平澤2014)。

英国独自で他国より高い基準を設定し、当該基準を輸入産品に対して適用する場合においては、WTO整合性に係る英国の主張が他国との間で認められることが制度の安定的運営のために不可欠<sup>(23)</sup>であり、慎重な制度設計が必要となろう。

## 5. 終わりに

本稿の最終執筆時点(2019年3月)時点において、英国・EU間の通商協定に係る交渉、EU離脱後における農業政策、移民政策に係る英国内の検討、EUとの交渉等は進行中である。それらの検討・交渉結果の具体的で詳細な内容を踏まえた調査分析は別途の機会とすることとしたい。

注(1) 英国においては、地域別に柱間で予算移転が行われており、「第1の柱」から「第2の柱」への予算移転割合は、各地域によって異なる。2016年度においては、ウェールズは制度上の上限である15%、イングランドは12%、スコットランドは9.5%の移転を行っているのに対して、北アイルランドでは移転が行われていない。

(2) European Court of Auditors (2017), Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective.

(3) Department for Environment, Food & Rural Affairs, The UK government (2018a), "Health and harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit", February 2018.

(4) 農業政策の権限は各地域政府に移譲されており、農業法案は主としてイングランドの農業政策に係る立法である。

(5) ただし2018年9月に公表された農業法案は政府に対して、農業の経過期間の延長が必要と必要する場合には延長する権限を付与している。

(6) 筆者によるケンブリッジ大学Ian Hodge教授へのインタビュー(2019年3月)結果等

(7) Scottish government (2018), "Stability and Simplicity -proposals for rural funding-", August 2018.

(8) 地域・食料・環境大臣の諮問を受け実施された「CAP Greening Review」(James Hutton Institute)(2017年8月公表)。

(9) 「CAP Greening Group」(2017年2月にスコットランド関係大臣の要請により設立。CAP後のスコットランドにおける農業と環境等の在り方などを議論)。

(10) Welsh government (2018), "Brexit and our land: Securing the future of Welsh Farming", July 2018.

(11) Welsh government (2018), "Brexit and our land: Securing the future of Welsh Farming", July 2018.

(12) Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, Northern Ireland Executive, "Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework", August 2018.

(13) Defra(2018a), p19.

(14) 例えば農業環境施策でいえば、当該施策による支払いを受給するために、農業者が環境の保全活動等に対してどれだけの時間・費用を費やしたか推計。

(15) 特にこのイングランドにおける直接支払いの廃止と農業経営への影響における考察等については、筆者による日本国際経済学会関東部会における報告(2018年5月19日、日本大学(東京)内容等や、筆者による日本国際経済学会第77回全国大会欧米経済分科会(2018年10月14日、関西学院大学(兵庫)における報告内容等を参照・引

- 用の上加工等を行ったものである。
- (16) EEAは European Economic Area (欧州経済領域)の略称で、欧州自由貿易連合(EFTA)加盟国が欧州連合(EU)に加盟することなく、EUの単一市場に参加することができるように、1994年1月1日にEFTAとEUとの間で発効した協定に基づいて設置された枠組み。現在の加盟国は、EU加盟の28か国とアイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー。
- (17) 関税同盟について、The General Agreement on Tariffs and Trade 上は、Article XXIV (8)において、次のとおり規定されており、原則として、いかなる商業上の制限的な規制も除去されたものと考えられる。
- (a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the Union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and,
- (ii) subject to the provisions of paragraph 99, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the Union to the trade of territories not included in the Union;
- (18) House of Commons Library (2018c) .
- (19) EU 単一市場完成前には、基準の相互認証の欠如や、共通市場域内における財の販売・使用の統制に係る共通規制の欠如から、健康・安全上の理由等から販売制限等が行われていた。
- (20) EU 離脱後には、EU の食品表示に係るいくつかのルールには従わない (2018年7月18日の英国下院環境監査委員会 Defra ゴーヴ大臣)、EU 離脱後には、動物福祉について EU 法で義務付けられている内容以上の法令を英国において適用したい (同)。
- (21) Environment, Food and Rural Affairs Committee (2018) , Brexit: Trade in Food, Third Report of Session2017-19, 18 February.
- (22) IEG Policy 2018年11月26日。
- (23) 平澤 (2014) によると、EU 農相理事会はこれまで、輸入産品に動物福祉要件を貸す目的で WTO 協定に動物福祉を含めるよう主張してきたが、歴史的に EU 域外の多くの国は、EU への輸出に対する非関税障壁になり得る等の観点から、国際貿易協定において動物福祉要件に係る関心を正式なものとするに後ろ向きであったとの経緯も踏まえると、WTO 整合性に係る主張を他国との間で認められるようするためには、慎重な制度設計が必要となるろう。

## [引用文献]

- Defra (2018a), "Health and harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit".
- Defra(2018b), "The Future Farming and Environment Evidence Compendium".
- Defra(2018c), "Moving away from Direct Payments".
- Defra(2017), "Structure of agricultural industry dataset".
- Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs, Northern Ireland Executive (2018), "Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework"
- House of Commons Library (2018a), Briefing Paper, "Brexit: Future UK Agriculture Policy" .
- House of Commons Library (2018b), Briefing Paper, "The Agriculture Bill (2017-19)" .
- House of Commons Library (2018c), Briefing Paper, "Brexit: Customs and Regulatory Arrangements" .
- House of Commons Library (2017), Social Indicator 2613 (updated November2017).
- Migration Advisory Committee (2018), "EEA migration in the UK: Final Report".
- Scottish government (2018), "Stability and Simplicity -proposals for rural funding-" .
- Welsh government (2018), "Brexit and our land: Securing the future of Welsh Farming" .
- 桑原田智之(2019)「英国のEU離脱と農業分野における諸課題」,『世界経済評論』vol.63 No.2, pp. 67-80.

桑原田智之(2018a)「英国—EUからの離脱による農業・食料分野における政策環境、通商条件等の変化—」、『農林水産政策研究所 [主要国農業戦略横断・総合] プロジェクト研究資料 第6号』, pp. 1-49.

桑原田智之(2018b)「英国における機械・施設等への支援について」, 農林水産政策研究所.

桑原田智之(2018c)「EU離脱による英国の農業・食料分野における政策動向、経営構造・生産性への影響」, 日本国際経済学会第77回全国大会, 欧米経済分科会, 2018年10月14日, 関西学院大学(兵庫).

桑原田智之(2018d)「Discussions for Policies after Brexit in the UK in the area of agriculture, food and related trade」, 日本国際経済学会関東部会, 2018年5月19日, 日本大学(東京).

農林中金総合研究所(2016), 「主要国(英国, ドイツ, フランス, 韓国, 米国)の農業所得の構造変化とその要因」(農林水産省平成27年度海外農業・貿易事業調査分析事業(農業所得構造分析)報告書)第I部.

平澤昭彦(2014)「EUにおける動物福祉(アニマルウェルフェア)政策の概要」.