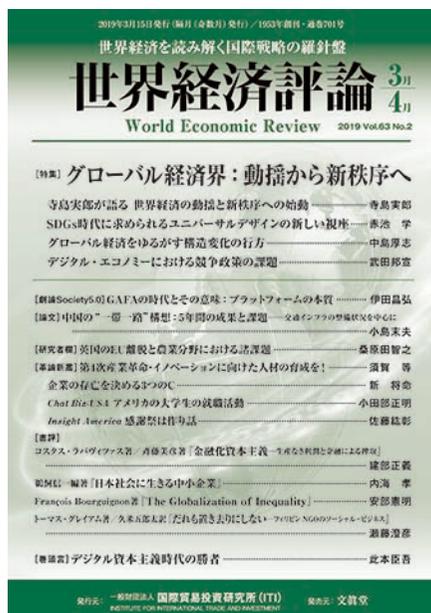


本論文は

世界経済評論 2019年3/4月号

(2019年3月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF



定期購読
期間中

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp
雑誌のオンライン書店

【研究者欄】

英国の EU 離脱と農業分野における諸課題¹⁾

農林水産政策研究所 桑原田 智之

くわはらだ ともゆき 慶應義塾大学総合政策学部卒業。英国ヨーク大学大学院（経済学）修士号，ケンブリッジ大学大学院（土地経済学）修士号，東京大学大学院新領域創成科学研究科博士課程単位取得退学。
連絡先：kuwaharada@1999.jukuin.keio.ac.jp

本稿は、英国が、EU 共通農業政策（Common Agriculture Policy；CAP），「人の移動の自由」，EU 単一市場・関税同盟等の政策を加盟国間で共有する EU から離脱することが見込まれる中，それに伴い国内政策，労働市場，通商条件等において生じ得る変化を念頭に，英国の農業分野における諸課題について考察を試みたものである。

考察の結果，① EU 離脱後は，農業をはじめ連合王国構成国への権限委譲が進展した英国において，英国国内市場の一体性の確保，WTO 等国际義務の遵守，EU 等との円滑な交易の実現等を図るには，現在構成国間で協議・構築が進められている英国全体の共通フレームワークや，それに基づく実務的調整の成否が重要であること，②ともに環境を重視する，EU の次期 CAP（2021-27 年）と（直接支払いによる農業者への所得補償政策廃止後の）英国の新政策の相違は，英国の新政策では，分野によっては EU より高い要件の下，所得支持でなく環境保全・向上効果を第一義とした施策展開に重点化され得ると考えられること，③英国の農業生産性の伸びの低調さが CAP 以外の英国固有の要因に帰する面もあると考えられ，新規の投資促進や離農促進等の観点から，英国が EU 離脱後 7 年間の農業の経過期間中に実施予定の所得補償政策（直接支払い）の「切り離し（delinked）」支払い（受給要件から土地の耕作の要件を切り離す）の効果等に注視が必要であること，④米国等の先事例をもとに，短期外国人農業労働者への高い賃金水準の義務化は，同労働者への依存度の高い施設園芸（果樹・野菜）農業を中心にコスト増圧力を通じて，機械・自動化等への代替インセンティブなどに大きな影響を与える要因となり得ることなどを示した。

はじめに

本稿では，英国が，CPA，「人の移動の自由」，

EU 単一市場・関税同盟等の政策を加盟国間で共有する EU から離脱することが見込まれる中，それに伴い国内政策，労働市場，通商条件等において生じ得る変化を念頭に，英国の農業

* 本欄は，本誌「論文公募」に応募があった論文を委員による査読を経て掲載するものです。

分野における諸課題について考察する。

英国の EU 離脱に関しては、1月15日英国下院議会において離脱協定案が否決されるなど、今後の展開次第で離脱の有無・時期、離脱に係る移行期間、英国・EU間の通商取り決め等先行きの見通しが困難な事項も多い。かかる状況の下ではあるが、英国の EU 離脱を想定した上で、当該想定の下では政策の方向性について一定のコンセンサスが確保されているものを中心に英国の農業分野における変化、影響等について考察を行うことは有意であろう。

この考え方に立ち、本稿は、以下の構成に基づいて議論を行う。I節では「英国の EU 離脱と農業政策」として、連合王国構成国への農業の権限委譲と英国構成国間における EU 離脱後の共通フレームワークの必要性、「Green Brexit」, 「公的資金を公共財に (public money for public goods)」との考え方で展開される英国の新たな農業政策の特徴や次期 CAP との相違について示す。II節では、新たな英国農業政策の主たる着眼点の一つである生産性について論じる。III節では、生産性向上や外国人農業労働者受入れ政策の変更と関連して英国の農業労働市場について、米国の事例を参照しながら論じている。

I 英国の EU 離脱と農業政策

1. 連合王国構成国への権限委譲 (農業) と、英国全体の共通アプローチの必要性

英国の農業政策は、1947年に制定された農業法、EUのCAP等を踏まえ個別具体的施策が実施されており、現行政策は他のEU加盟国同様に、①農業者への所得補償政策 (直接支払い)、②市場関連措置 (関税、関税割当、市場ルール、市場緊急時措置等)、③農村振興政策

に類型化される (EUでは①及び②を総称して「第1の柱」、③は「第2の柱」と呼ばれている)。現行のEU複数年度予算 (2014-20年)の下、英国全体のCAP予算配分は「第1の柱」が81%、「第2の柱」が19%である。

(1) 英国全体の共通フレームワークに係る検討・協議

英国においては、連合王国の構成国たるスコットランド・ウェールズ・北アイルランドと英国政府間の取り決め (settlements) において、農業に係る権限は各構成国に権限委譲されている。これまではEUルールの下で、構成国間の施策展開上の相違は相当程度収斂してきたところ、離脱後は従来EUが有していた立法・規制権限が英国 (構成国) に戻されることとなる。英国全体として、WTO等国際ルールの遵守、英国国内市場の円滑な機能の確保、EU等通商相手国・地域との円滑な交易の確保等の必要性を鑑みると、今後は、例えば、国内農業助成や規制・基準の在り方については、権限委譲による多様化・相違のみならず、収斂度合いを管理・調整するための英国独自の取組が必要となろう。

図表1は、離脱に伴い今後EUから英国に移行する立法・規制権限 (農業・食料分野) について、構成国への権限委譲の現状を踏まえ、英国全体の法制上・非法制上の共通フレームワーク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ものである。共通フレームワークの必要性の検討は、2017年10月の合同閣僚委員会における合意原則 (英国国内市場の機能の確保、国際的な義務の履行確保、新たな貿易協定・国際条約の交渉・実施の確保、共通資源の管理等は共通フレームワークを

図表 1 英国に移行する EU の立法・規制権限に係る英国全体の共通フレームワークの必要性に係る整理

	EU 権限の分野（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、農薬（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

（出所）Frameworks analysis-Breakdown of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland-(2018 年 3 月 8 日) をもとに筆者作成

検討する旨等）を踏まえて英国政府と各構成国間で協議されている。最も協議が進んで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 EU 共通ルール。当該ルールは離脱の時点において英国法に落とし込まれた後に、その制定権限は各構成国に帰する）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。

(2) WTO ルール等国際的な義務履行の確保

次に、国内農業政策の設計との関係でも特に重要と考えられる WTO ルールとの整合性について記述する。2018 年 7 月英国から WTO 事務局に対して、物品貿易について、EU 離脱後における①国内農業支持、②市場アクセス、③輸出補助金（実質なし）等について譲許・約束に係る英国案の提出が行われた。対外関税率は EU の譲許表を踏襲、TRQ は 2013-15 年の 3 年間における英国を含む EU28 カ国の輸入実績に基づき現行の EU 分を分割、WTO 農業協定上貿易歪曲的な施策（「黄」の政策）として

削減対象となる助成合計量（Aggregate Measurement support；AMS）上限については英国単独で WTO 加盟国の同意を確保する必要があるところ、UR 合意の削減基準年（1986-88 年）における英国への支援水準である 5914.1 百万 € の水準が提案されている（特に AMS については WTO 加盟各国の合意を調達できない場合、英国は国内農業支持の削減対象の適用除外を受ける手段としてデミニマス（生産金額の 5%以内）に依存することを意味することから、今後の英国内の国内農業支持水準との関係で留意が必要であろう）。英国農業法案（第 26 条第 3 項）においては、英国としての国際的な義務履行のため、英国の環境・食料・農村地域省（Department for Environment Food and Rural affairs；Defra）所掌大臣が、構成国ごとの 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。

従前 EU 法令下で連合王国構成国における実施施策も収斂してきたが、今後これに代わる①英国全体の共通フレームワーク、②それに基づく実務的調整の成否は、Defra 所掌大臣のリーダーシップとあわせて、(i)英国市場の一体

性の確保, (ii) WTO 協定 (農業協定等) などの英国全体としての国際義務の遵守, (iii) EU 等との円滑な交易の実現等について, その動向を占うものであり注視が必要であろう。

2. 連合王国構成国間の農業政策の相違, 英国の新たな農業政策, 次期 CAP との相違

(1) CAP 下の構成国間の農業政策の相違

英国においては厳密には構成国間で CAP 下の農業政策の展開に相違点が見られ, 例えば, スコットランドでは, 現在でも, ① (イングランド・ウェールズと異なり) 条件不利地域 (Less Favoured Area ; LFA) 支援スキームを存置する一方で農業環境支払いを廃止 (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, 農業環境支払い存置), 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等を実施している。また, CAP 離脱後のスコットランドにおいては現行の CAP 下同様に直接支払いによる所得補償政策, 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は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。他方で, 他の構成国であるイングランド・ウェールズ・北アイルランドにおいては, 直接支払いの廃止, 環境重視型政策の導入等の方向性において一致している。このため, CAP 後の新たな農業政策の展開を示す本章以下ではイングランドを代表事例として言及する。

(2) 英国 (イングランド) の新たな農業政策

CAP 離脱後の英国 (イングランド) の新たな農業政策については, 「Green Brexit」, 「公

的資金を公共財に (public money for public goods)」との考え方の下, ①環境向上・保全とのアウトカムに重点をおいた公共財供給促進, ②生産性向上や技術革新, ③自然・外的要因等による変動性対応を柱として具体の制度設計が進められ, 2018 年 9 月農業法案の議会審議が開始された (図表 2 は同法案等で示された新政策への移行の流れ)。新政策では, ①直接支払いは今後 7 年間で廃止, ②新たに環境土地管理 (Environmental Land Management ; ELM) 政策を中核とする政策体系 (環境アウトカム, 環境公共財供給重視) を導入, 同政策は現行の農村環境施策である農村ステュワードシップ (Countryside stewardship) を基調とする, ③環境・動物福祉等に係る規制・基準の引き下げは行わない, ④研究開発投資, 生産性向上のための施策も重視するとの方針が示された (図表 3 は環境に係る公共財について財政支援対象として法案で規定された項目)。

(3) 英国 (イングランド) の新たな農業政策と次期 CAP の相違

ELM 政策を中核とする新たな農業政策と CAP はいずれも環境重視を掲げているが, 両者の相違・特徴はいかなるものであろうか。図表 4 は現行 CAP 下における助成・規制を示しており, 環境便益の提供上基礎的なものから順に, ①クロスコンプライアンス, ②グリーン化支払い, ③農業環境支払い (イングランドでは農村ステュワードシップ) に分類される。①は環境・動植物衛生・動物福祉等の法定管理要件の遵守を全農家に義務付ける最低限の基準である。②は直接支払いの 3 割相当分に対して①を上回る環境要件 (作付品目の多様化, 永年草地の維持, 生態系保全用地の確保) を課して所得

図表2 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	
2019	直接支払い：現行どおり継続（手続き等簡素化可能性） 農村スチュワードシップ：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 ・規制のベースラインに係るコミュニケーション
（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） 農村スチュワードシップ：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	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
2021	直接支払い：支給額削減開始（2027年までに段階的に削減） 農村スチュワードシップ：合意への署名継続	・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 ・研究開発・イノベーションへの、的を絞った（targeted）投資	
2022-24	直接支払い：支給額削減継続 農村スチュワードシップ：最後の合意が開始。	・ELM：パイロット事業 ・動物福祉のパイロット事業継続 ・研究開発・イノベーションへの、的を絞った（targeted）投資	
2025	直接支払い：支給額削減継続	・ELM：準備完了、運用実施 ・動物福祉・健康促進施策について準備完了・運用	
2026			
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		

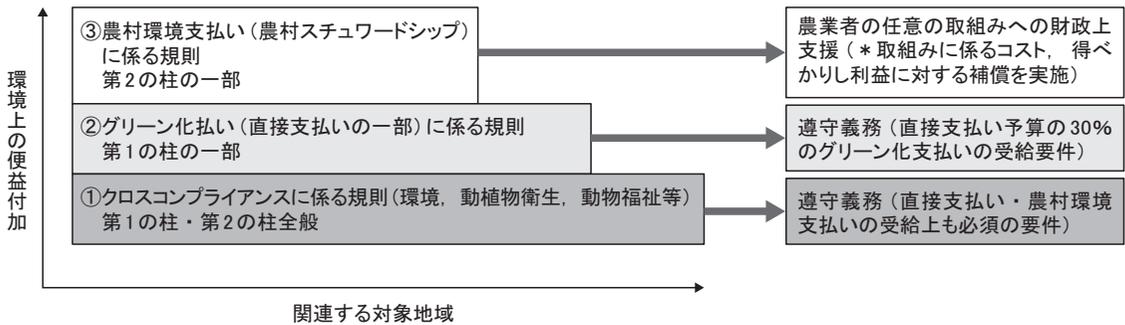
（出所）Defra, Policy statement-timeline（2018年9月13日）をもとに筆者作成。

図表3 環境に係る公共財の例（農業法案で財政支援に係る権限が大臣に授権された項目及び財政支援・便益例）

財政支援の目的	財政支援・便益の例	財政支援の目的	財政支援・便益の例
環境保全・改善する土地・水の管理	植林へのインセンティブ付を通じた、生物生息地の窒素蓄積からの保護	環境に係る危害の防止・抑制・保全	より良い土壌管理へのインセンティブ付け通じた洪水リスクの低減
農村へのパブリックアクセスや環境理解の改善への支援	環境教育を目的とする訪問のため、森林管理者に対して施設整備へのインセンティブ付け	家畜衛生・家畜福祉の保全・改善	より高い動物福祉アウトカムの試行への財政支援、家畜衛生・疾病のコントロールスキームへの参加促進
文化・自然遺産を維持・回復・向上させる土地・水の管理	歴史的な農家建物の保全。農村の美観、遺産等の保全	植物衛生の保全・改善	植物害虫・疾病リスクの低減を通じた植物衛生の保全とバイオセキュリティ向上
気候変動の緩和、気候変動への適応	泥炭地の回復へのインセンティブ付けを通じた二酸化炭素排出抑制や炭素保全	農業・園芸・森林活動の開始又は生産性向上	肥料使用やアンモニア発生低減のため、懸濁液活用装置購入に係る補助金・融資

（出所）Agriculture Bill Explanatory Notes（2018年9月13日）をもとに筆者作成

図表 4 現行 CAP における環境に係る農業政策上の助成・規制（イングランド）



(出所) European Commission, "Review of greening after one year" pp4 をもとに筆者作成。

図表 5 ELM 政策（イングランド）及び次期 CAP（EU）下における助成・規制の比較

	ELM 政策（直接支払いなし）	次期 CAP（2021-27 年）案（直接支払いあり）
①クロス・コンプライアンスに係る規制・要件	・クロスコンプライアンスは廃止。 ・規制内容は英国の規制ベースラインに既に大部分が組み込み済み。簡素化等に向け規制ベースラインのコミュニケーションを行い、 <u>2021 年から新たな枠組みへ移行</u>	・クロスコンプライアンスとしては廃止されるが、講じられていた規制・要件は、 <u>直接支払いの Conditionality（要件）に統合。</u>
②所得補償政策におけるグリーン化支払いに係る規制・要件	・グリーン化支払いは廃止。 ・同支払いに係る規制・要件は、今後、英国の規制ベースラインに組み込まれる。	・グリーン化支払いは廃止 ・規制・要件の要素の一部は、直接支払いの Conditionality（要件）に統合。
③農村振興政策における環境支払い	・環境公共財の供給がアウトカム指標となり、貢献に応じた受給可能。 ・ <u>少なくとも①・②の規制・要件が課されると考えられる。動物福祉をはじめ EU より高い規制・要件が課される可能性。</u>	・農業者は達成した環境目標に応じた支払い額の受給可能。 ・ <u>少なくとも①・②の要件が課されると考えられる。</u>

(出所) 英国政府, EU 委員会公表資料をもとに筆者作成。

支持を通じて①以上の環境保全効果を目指すものであるが、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指摘（欧州会計検査院²⁾）等がなされており、次期 CAP（2021-27 年）及び ELM 政策ともに②は廃止予定である。

図表 5 は、助成措置に課される規則・要件の観点から、ELM 政策と次期 CAP の比較を

試みたものである。ELM 政策においては、①・②が廃止され、③の農業環境支払いについて現行の農村ステewardシップを基調として、手続きの簡素化、対象拡充等に加え、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するよう制度設計が行われる。

ELM 政策と次期 CAP は共通点も多いが、特徴的な差異は、前者において直接支払いによ

る所得補償政策の廃止と、それに伴い、図表5「③」に示したとおり、次期 CAP よりも分野によっては高い要件の下で、所得支持でなく環境保全・向上効果を第一義の政策目的とした施策展開に重点化されることであろう。

現行の環境支払いは、CAP 予算の 5% 程度であるが、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、①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、②結果として、従前実施されてきた直接支払い（全農家平均で所得の約 6 割に該当）の所得支持効果について、農業環境支払いが副次的にせよ、どの程度の代替効果を有することとなるか注目していく必要がある。

3. 英国独自の規制・基準

これまででもイングランドにおいては EU 法令への上乗せ規制としての高い基準が動物福祉等で設定されてきた。（EU 加盟国においては、EU 法令が存在する分野においては、国内の EU 法令の執行としての国内立法・規制が主たる役割とされるも、加盟国は EU 法令に反しない限り追加の法令・規制を制定することが可能（平澤 2014）である）。

他方、当該基準（EU より高い基準）につき英国への輸入される国外産品（英国外産品）への適用の妥当性については、WTO ルールとの整合性等から慎重な検討が必要であろう。農業法案の審議においては、英国下院議会環境・食料・農村地域委員会が食品安全・動物福祉・環境保護に係る英国法の基準と同等又はそれ以上の農畜産物のみ英国への輸入を可能とする法案修正を提言（Scrutiny of the Agriculture bill；2018 年 11 月 27 日公表）しているが、実際に

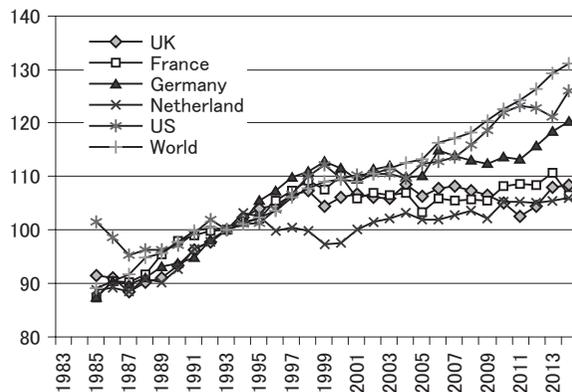
類似規定の導入は、英国議会における貿易法案の審議において否決されている。確かに英国独自の高い基準の設定は、品質面における消費者への訴求を通じて国内外で競争力強化を導く可能性を有する反面、当該基準が英国産品に対してのみ適用される場合には、生産コスト増加等を通じて海外産品との競争における負の影響も懸念されよう。そしてこのように英国外産品に対する規制・基準適用における制約は、翻って英国内産品に対する規制・基準の設定について一定度制約を課し、このメカニズムを通じて規制・基準が収斂することも考えられる。

英国の規制・基準の動向についても、国内生産・通商関係双方に影響する事項であり注視が必要であろう。

II 英国農業の生産性

英国（スコットランド除く）は、CAP では土地の規模に応じて多額の所得補償（直接支払い）が行われ農業者の生産性向上インセンティブの阻害要因であるとして直接支払いの廃止を表明している。また、英国政府は離脱後の新政策の柱の一つとして生産性向上を掲げてきた。他方、農業法案では生産性向上に向けて直接支払いの廃止以外に具体的施策が十分に示されていないとの批判も根強い。これらを踏まえて本章では、まず生産性の国際比較を行い、その結果、英国の農業生産性の伸びの低調さが CAP（直接支払等）以外の英国固有の要因に帰する面もあると考えられることを明らかにする。続いて、英国において現時点明らかにされている個別施策について生産性にあてはめながら議論を行う。

図表 6 土地生産性 (小麦の面積当たり収穫量 (単収))

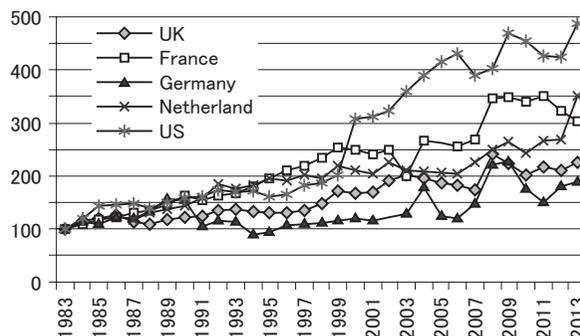


(出所) FAOSTAT データをもとに筆者作成。

注 (1) 面積当たり単収は、小麦の総生産量を総作付面積で除して得た数値であり、小麦の品種、用途(食料、飼料用等)の差異等を考慮していないことに留意が必要である。

(2) 各年の数値は前後2年含む5年移動平均を行った数値であり、各国1993年の数値を100として指数化。

図表 7 農業の労働生産性 (付加価値ベース) の国際比較



(出所) FAOSTAT データをもとに筆者作成。

注 (1) 労働生産性は、「Agricultural Valued added per worker」(2005年のドル基準で実質化)の数値を使用。

(2) 各国1983年=100として指数化

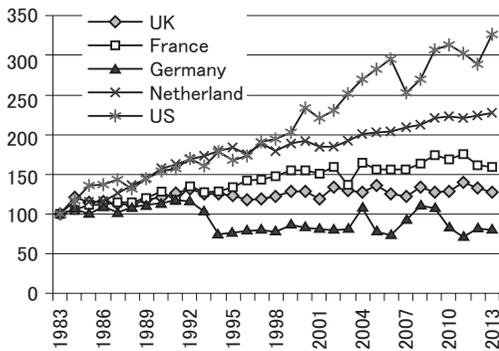
1. 農業生産性の国際比較

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。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、EUの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た。図表6が対象国共通の主要生産農作物である小麦で単収を比較、図表7は付加価値創出額を分子とする労働生産性、図表8は付加価値創出額ベースでみた土地生産性の比較である。

単収(図表6)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

図表 8 農業の土地生産性(付加価値ベース)の国際比較



(出所) FAOSTAT データをもとに筆者作成。

注 (1) 面積当たりの付加価値額は、「Agricultural Valued added per worker」(2005年のドル基準で実質化)に農業労働力を乗じて総農業付加価値を算出し、同算出値を「Agricultural Land」で除して算出。

(2) 各国 1983年=100として指数化

であるなど大規模経営が行われ、また、近年も大規模保有層(100 ha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(図表7及び図表8)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³⁾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。本比較を踏まえ次では、英国における生産性向上に係る課題・施策について論じることとする。

2. 農業生産性向上に向けた課題・施策

英国の生産性向上に係る課題については、政府関係機関である英国農業園芸開発公社(Agriculture and Horticulture Development Board; AHDB)は、OECDの先行研究等をも

とに農業の生産性に重要な影響を与える要因として、①自然資本(natural capital)、②ビジネス環境、③競争圧力、④政策、⑤アイデア、⑥人材の要因を挙げている(AHDB 2018)。ここではこの視点・枠組みを活用しながら、英国の農業生産性向上に寄与し得る施策について、農業法案等で現時点明らかにされている政策から特徴的な項目を取り上げ議論する。

(1) 他のEU加盟国に共通する事項：自然資本・環境

生産性向上は、より効率的な農業をもたらす、資金を節約し競争的な農業、より環境との親和性の高い農業(Greener farming)を可能とするとの見方にとどまらず、現在英国においては、農薬・肥料の使用や土壌管理など環境保全・向上こそが生産性向上の重要な鍵との見方が強く有されている。この政策理念を前提とすると、ELM政策を中核とした新たなシステムにおいて、土壌改善、水質の浄化等、農業の生産資本である自然資本の滋養が図られることで、短期ではリターン最大化に制約が課されるように見える場合であっても、中長期的に農業の生産性向上を下支え効果が期待されよう。

(2) 英国が特に課題を有する事項：研究開発、人材育成

英国の農業分野における研究開発をめぐっては、市場に近い実践より、非実用的な研究への強い偏り、②研究開発への資金提供を受ける機関に対する戦略的方向性の提示や調整の欠如、更に、③研究開発の成果等に係る農業者間の知識共有不足が指摘されている(AHDB 2018)。また、英国はEU域内で比較して、農業経営者が何らかの正式な技能訓練を受けた割合が低

く、このことが、英国の労働生産性の伸びが米国や他の幾つかのEU諸国と比べて劣位している要因の一つでないかと指摘⁴⁾されている(AHDB 2018)。

2018年9月には、農業生産性向上に向けた産官学合議体「The Skills Senior Leadership Group」が創設され、AHDB公表の「技能・開発戦略(Skills and Development Strategy)」(2018年6月)を基調として、研究開発・人材育成・知識や情報の共有、伝達の在り方を含め農業生産性の転換に向けた議論が行われる。また、2021年以降には研究開発・イノベーションへの的を絞った(targeted)投資が行われる予定(図表2)であり、研究開発・普及、技能訓練など人材育成等の側面を通じた生産性向上への寄与が期待されよう。

(3) EU離脱を契機にEU加盟国に先駆けて

実施可能な事項：競争圧力、その他の政策

農業の経過期間中の7年間、直接支払いの支給は、土地の耕作との要件から切り離して(delinked)支払う、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。Defraは、これにより受給金銭の用途にかかる農業者の自由度が増大する(必ずしも農業の用途に使用しないとの選択肢を含む)ことから、直接支払いの廃止を見据え農業者は、①低コスト化、収量増大、高付加価値化等、生産性や経営収支改善に向けた新規投資への充当、②活動の多様化への充当に加え、③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。しかしながら、これらの政策意図は、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る。より具体的政策立案・実施に当たっては、農地・人の確保等にも慎重に配慮しながら進めることが重要であると考えられる。

次節では、この農業生産性向上や、EU離脱後の英国の外国人農業労働者受入れ政策の変更と関連して、英国の農業労働市場について、米国の事例を参照しながら検討を行う。

III 未熟練外国人労働者受入政策の変化と農業労働市場

英国においては、未熟練外国人労働者の受入要件厳格化等の方針が示されており、英国の農業労働市場においては、短期需給を中心に労働力確保懸念が生じる一方、生産性向上を促進する観点から、外国人労働者を引き続き受け入れる場合でも、高い賃金設定を義務付け、自動化・省力化等を促す提言(MAC 2018a, pp.120)が行われている。

本節では、短期外国人農業労働者に対して、国内農業の生産性向上の観点から同じく連邦・州政府設定の最低賃金以上の賃金水準を義務付けている米国の事例を検証し、それを踏まえながら、英国における賃金動向、生産性向上に与える影響等について論じる。

1. 季節農業労働者に係る新たなパイロットスキーム公表

英国においては、2004年以降、主として東欧の新規加盟国(New Member States)出身の農業労働者数が急増し労働集約的な品目を中心に農業生産の成長が促進されてきた。特に取

図表 9 経営類型別・就業形態別にみた労働者数（イングランド）

(人)

	農業者・ 配偶者等 (フルタイム)	農業者・ 配偶者等 (パートタイム)	マネージャー	常用 (フルタイム)	常用 (パートタイム)	臨時雇用者	計
穀物	16,586	14,478	2,432	7,063	4,436	3,343	48,339
農産物全般	10,220	14,112	2,193	7,770	3,342	15,043	52,678
施設園芸	3,956	3,226	1,860	9,855	3,237	15,103	37,236
養豚専業	1,653	1,608	287	1,795	520	230	6,093
養鶏専業	2,319	1,795	897	2,879	1,548	1,010	10,447
酪農	11,188	3,978	591	5,681	3,374	1,444	26,256
家畜放牧(条件不利地)	11,127	10,001	369	1,524	2,002	1,772	26,794
家畜放牧(低地)	22,510	27,344	1,552	5,271	5,357	3,971	66,005
混合	9,063	7,007	854	4,125	2,649	1,830	25,529
非分類	212	703	281	618	170	147	2,130
イングランド計	88,833	84,250	11,315	46,581	26,634	43,894	301,507

(出所) Defra, Structure of agricultural industry dataset (2017年11月24日公表)をもとに筆者作成。

穫期等の繁忙期において、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（図表 9）、「人の移動の自由」停止に伴う未熟練労働者の受入要件厳格化に伴い労働力の確保懸念が高まっている。

このため、2018年9月、Defra及び内務省は、EU離脱後の繁忙期における労働力不足を緩和するため、直近では2013年までブルガリア・ルーマニア出身労働者に適用されていた季節農業労働者スキーム（SAWS）を復活させ、果樹・野菜経営に限り、年間最大6か月間、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）とするパイロット的なSAWSの再導入を公表した。これに対して、英国政府諮問機関である移民助言委員会（MAC）は、SAWSは必要なテクノロジー（例：果実収穫機）が稼働するまでの暫定的な方策であり、高い生産性実現が回避・阻害されるべきでないとして、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）を参照して、英国においても国の最低賃金（NMW）以上の賃金支払いを義務化すること等を示唆している（MAC 2018a, pp.120）。

2. 米国における季節農業労働者への賃金水準

米国のAEWRは、農業の季節労働を行う一時的労働者（1年を超えない短期。通算3年を超えないこと）を対象としたH2-Aビザの労働者に対して適用され、同形態で雇用される米国人が、安価な賃金による外国人労働者雇用により雇用上の悪影響を受けまいよう設定される賃金水準のことである。短期外国人農業者への実際の適用賃金は、①このAEWR、②連邦・州の最低賃金のいずれよりも高い水準であることが求められている（労働政策研究・研修機構2009）。図表10は、H2-Aビザ認定数上位10州について、連邦・州の定める最低賃金と、

図表 10 H2-A ビザ認定数上位 10 州における、AEWR と政府設定最低賃金の比較

	H2-A 認定数		AEWR(2018年) (a)	州の最低賃金 (b)	連邦設定 最低賃金(c)	a/(bとcい れか高い方)
	(人)	(全国割合)				
フロリダ州	17,942	12.8%	\$11.29	\$8.25	\$7.25	1.37
ノース・カロライナ州	17,696	12.7%	\$11.46	\$7.25	\$7.25	1.58
ジョージア州	14,393	10.3%	\$10.95	\$5.15	\$7.25	1.51
ワシントン州	11,844	8.5%	\$14.12	\$11.50	\$7.25	1.23
カリフォルニア州	8,591	6.1%	\$13.18	\$11.00	\$7.25	1.20
ルイジアナ州	7,787	5.6%	\$10.73	-	\$7.25	1.48
ケンタッキー州	6,722	4.8%	\$11.19	\$7.25	\$7.25	1.54
ニューヨーク州	5,039	3.6%	\$12.83	\$10.40	\$7.25	1.23
アリゾナ州	3,763	2.7%	\$10.46	\$10.50	\$7.25	1.00
サウス・カロライナ州	3,594	2.6%	\$10.95	-	\$7.25	1.51
全米合計	139,832					

(出所) 州別の H2-A 認定数は Congressional Research Service, H2-A and H2-B Temporary Worker Visas; Policy and Related Issues, R44849, 2017, AEWR は Federal Register 21 December 2017, pp. 60628-60629, 州政府の最低賃金は米国労働省 HP (<https://www.dol.gov/whd/minwage/mw-consolidated.htm>) から入手の上筆者作成。

(注) 一部州では、州政府による最低賃金が定められていない。

AEWR を比較したものがある。前者に比べ後者は 1 倍～1.58 倍の水準となっており、雇用関係が法令の規定に従い履行されている場合、実際の賃金水準はこの水準以上支払われることとなる⁵⁾。

3. 英国における季節農業労働者の賃金水準、経営収支、農業生産への影響

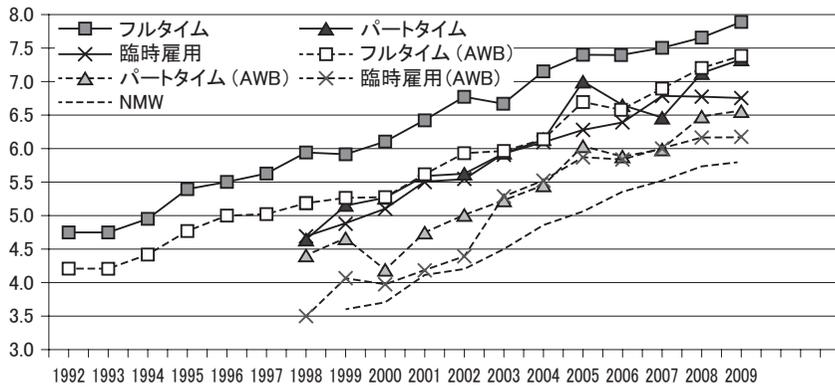
次に英国における過去の賃金データを検証する。

イングランド・ウェールズにおいては 2013 年まで農業者の最低賃金については、農業賃金委員会 (Agricultural Wages Board; AWB) が設定⁶⁾していたことを踏まえ、統計数値が入手可能な 90 年代～2000 年代の AWB 設定の農業者最低賃金 (職務性質別に AWB が設定した賃金について、就業形態別にあてはめたものとして Defra が公表を行っている賃金)、実際の

稼賃金、NMW を比較したものが図表 11 である。図表 12 は NMW と AWB の水準を比較したものである。NMW は産業・職務性質等にかかわらず一律に設定される。2013 年まで農業労働者に対しては、NMW と別の最低賃金水準 (AWB) が設定・適用されており、図表 12 から、季節農業労働者の太宗の賃金水準を示していると考えられる臨時雇用者については、比較期間中 NMW の 1.1～1.2 倍の AWB が設定されていたことがわかる (なお、AWB 設定賃金と名目賃金を比較すると、対象期間中 1.1 倍～1.35 倍で変動している (図表 11))。

臨時雇用者や農業コントラクターに支払われる費用は、全農家平均では農業経営体の総コストの 10% 未満であるが、果樹・野菜経営等の施設園芸農業をはじめ労働集約的な経営体ではこの割合が高いと考えられる。また、パイロットスキームで入国を許可される季節農業労働者

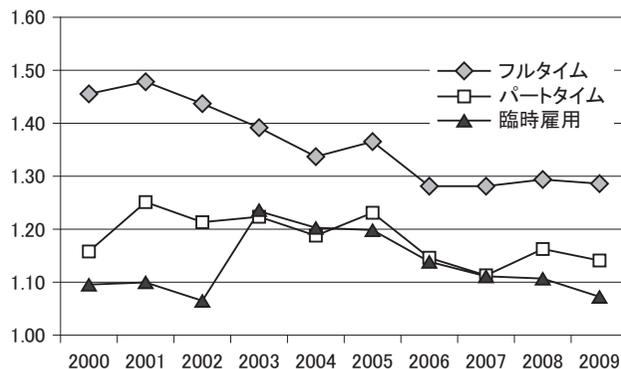
図表 11 NMW, AWB (農業賃金委員会) 設定の農業最低賃金, 実際の名目賃金 (縦軸は £/時間)



(出所) Defra, AVERAGE EARNINGS AND HOURS OF AGRICULTURAL AND HORTICULTURAL WORKERS (ENGLAND AND WALES) 等をもとに筆者作成。

- 注 (1) 数値は、当該年の9月において、過去12か月分についての四半期平均値。但し、98-02年の数値は年1度の電話調査に基づく。
 (2) 09年の数値は09年1月時点の数値。
 (3) 03年1月、03年3月の四半期調査の対象は、調査資源の制約からイングランドのみ対象。その他はイングランド・ウェールズ対象。
 (4) 統計数値の入手可能なのは2009年までの期間。

図表 12 NMW, AWB 設定の農業最低賃金の比較 (就業形態別) (AWB/NMW)



(出所) Defra, AVERAGE EARNINGS AND HOURS OF AGRICULTURAL AND HORTICULTURAL WORKERS (ENGLAND AND WALES) 等をもとに筆者作成。

(注) 就業形態別に、NMWをAWB(農業賃金委員会)設定の農業最低賃金で除して得た数値。

に対して適用される賃金水準は、既に英国に存している未熟練労働の農業者の賃金水準にも波及し得ると考えられることから、今後季節農業労働者の賃金において、米国(AEWRが連邦・州設定最低賃金最大1.58倍)同程度の上

乗せが義務付けられる場合、季節農業労働者への依存度の高い施設園芸農業を中心にコスト増圧力を通じて、経営や機械への代替インセンティブなどに大きな影響を与える要因となり得ると考えられ、注視が必要であろう。

おわりに

2018年12月に英国・EUは「英国・EUの将来関係フレームワークに係る政治宣言」を公表し、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等で合意したが、離脱協定とあわせ英国内の合意を調達することは困難を伴っている状況である（1月15日英国下院議会議において離脱協定案が否決された）。今後については、離脱の有無・時期、移行期間を含め見通しが困難な事項も多い。かかる状況の下であるが、英国がEUから離脱する場合を想定し、当該想定の下で政策の方向性として一定のコンセンサスが確保されつつあるものを中心に、英国の農業分野における変化、影響等について考察を試みた。多岐の分野を包含したため、各論における分析において更なる検討が必要と考えられ、この点については今後の課題とさせていただく。

[注]

1) 本稿の作成に当たりましては、2018年5月の日本国際経済学会関東部会、同年10月の第77回日本国際経済学会全国大会において発表する貴重な機会を頂き、貴重な御示唆や励ましを頂きました。全国大会における欧米経済分科会座長の西南学院大学尾上修悟先生、討論者の小樽商科大学柴山千里先生、慶應義塾大学遠藤正寛先生、成蹊大学井上智夫先生、駒沢大学田中綾一先生、青山学院大学小橋文子先生、みずほ総合研究所宮嶋貴之主任エコノミスト、国際貿易投資研究所湯澤三郎専務理事、多くの皆様に心から感謝を致しここに御礼を述べさせていただきます。いつも励ましてくれる両親、家族、また農林水産政策研究所の皆様にご感謝させていただきます。日本・英国でかけがえのない多くを共にし、本研究も励ましてくれた千家倫彦君に心からの感謝をしたいと思います。

す。

- 2) European Court of Auditors (2017), Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective
- 3) なお、独については1990年の東西ドイツが統合前後における水準変化に留意が必要。
- 4) AHDB (2018) p.7においては、Eurostat, EU Farm Structure Surveyの情報をもとに、農業経営者について何らかの正式な訓練を受けた割合を国際比較した結果を示しており、2013年においてドイツ・フランス・オランダ・英国について、全世代平均では68%、62%、72%、32%、35歳未満層では63%、77%、84%、48%との結果を示している。
- 5) 実際には法令の規定以下の賃金水準で違法な雇用が行われているとの指摘もある。
- 6) 2013年にイングランド・ウェールズでAWBは廃止され、同年10月1日以降雇用開始のイングランド農業者に対しては国の（全産業に対する）最低賃金適用（但し、ウェールズは独自組織創設）。

[参考文献]

- AHDB (2018), Driving productivity growth together, available from https://cereals.ahdb.org.uk/media/1336355/Horizontal_Driving-Productivity_WEB.pdf [accessed 23rd August 2018]
- Congressional Research Service (2017), H-2A and H-2B Temporary Worker Visas: Policy and Related Issues, R44849
- European Commission (2016), Review of greening after one year, Commission Staff Working Document SWD (2016) 218 final
- House of Commons Library (2018), Brexit: Future UK agriculture policy, briefing paper
- MAC (2018a), EEA migration in the UK: final report, available from: <https://www.gov.uk/government/publications/migration-advisory-committee-mac-report-eea-migration>
- MAC (2018b), EEA workers in the UK labour market: interim update, available from: <https://www.gov.uk/government/publications/eea-workers-in-the-uk-labour-market-interim-update>
- The US Government (2017), Federal Register 21 December 2017
- 井樋三枝子 (2007), 「米国における就労目的に外国人の受入れと規制」『外国の立法』231 (2007.2)
- 桑原田智之 (2018), 「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 [主要国横断・総合] プロジェクト研究資料』第6号 第6章 pp.1-49
- 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」
- 労働政策研究・研修機構 (2009), 「アメリカの外国人労働者受入れ制度と実態—諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態2009」『JILPT 資料シリーズ』No.58 2009年6月