

2018年 6月1日

研究員レポート:EUの農業・農村・環境シリーズ 第47回

(一社)日本協同組合連携機構 基礎研究部 客員研究員 和泉真理

第47回 英国のEU離脱(Brexit)と農業政策の行方

英国で2016年6月23日に実施されたEU離脱の是非を問う国民投票の結果は、大方の予想を覆して「英国はEUから離脱」するというものだった。この世界中を驚かせた国民投票から2年近くがたち、Brexit(英国のEUからの離脱を指す造語)が予定される2019年3月29日まですでに300日を切っている。

1973年に英国がEU(当時はEEC)に加盟してから45年、農産物や食料はEU域内を行き来し、農業や食品関連産業は加盟国をまたがって事業を展開し、農業政策はEUとして統一された共通農業政策という枠組みの中で行われてきた。

そのEUからの離脱が英国農業に及ぼす影響は極めて広範であると予想される。影響の中身を大別すれば、共通農業政策なき後の農業政策の内容、EUとの貿易関係、EU以外の国々との貿易関係(食品をめぐる品質・衛生等の基準を含む)、南東部の野菜地帯を中心に東欧の季節労働者に依存していた中での農業労働力確保が挙げられよう。

本稿では、その中でEU離脱後の農業政策をめぐる検討状況について紹介したい。

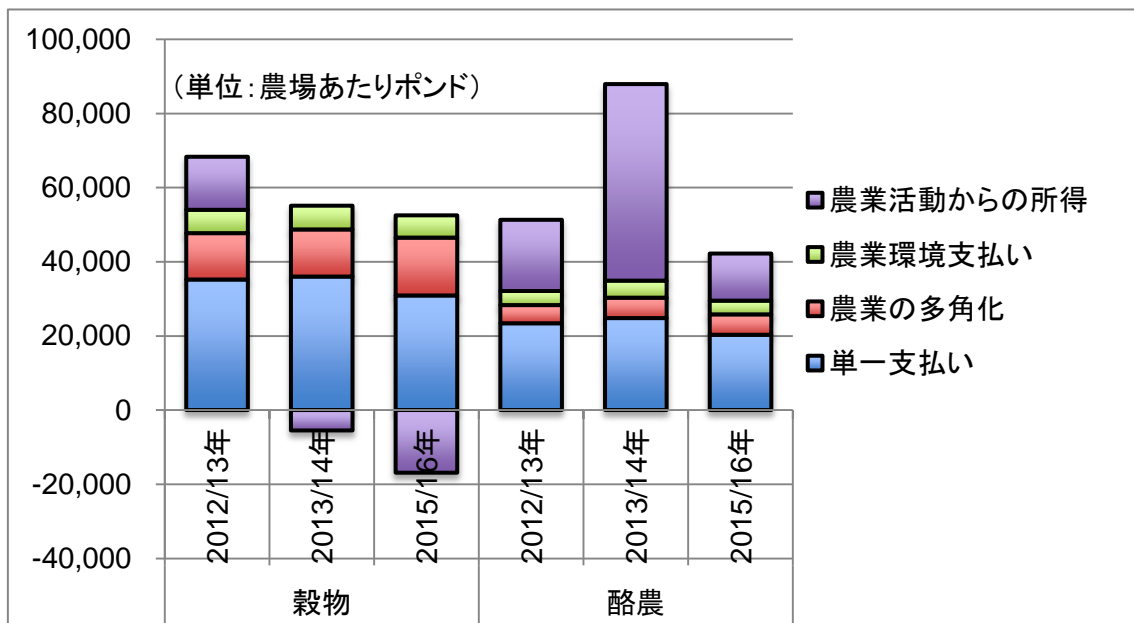


1 現在の農業政策と国民投票への農業者の対応

英国の農業政策は EU の共通農業政策の枠組みの中で運用されている。共通農業政策は、以前は EU 予算の 7 割を占めていたこともあり、現在でも 4 割弱を占め、EU の政策の大きな柱である。現行の共通農業政策は、農地面積当たりを支払われる直接支払いを主体とする第 1 の柱と、各国・地域毎に策定される農村振興計画を対象に農業投資・自然資源の保護・農村開発などを助成する第 2 の柱からできている。EU 加盟国の農業者は、農産物を国際価格で取引しつつ、直接支払いを主体とする助成を受けている。

英国の中のイングランド*の穀物と酪農部門でこれらの農業助成が農業所得に占める比率を見たのが下の図である。イングランドでは、第 1 の柱からの支払い(単一支払い)として、多くの農地で 1ha 当たり年間約 40,000 円を受給している。また、環境に優しい農業に取り組む場合には、第 2 の柱の助成事業として農業環境支払いの対象となる。農業活動から得られる所得が大きく変動し、穀物部門ではマイナスになっている年もある中で、単一支払いの比率は 2016/17 年では 3 分の 2 を占めており、農業環境支払いも 1 割以上となっている。農業活動からの所得は変化が大きい中、EU の共通農業政策のもとで支払われる直接支払い、農業環境支払いが、経営の維持と安定に大きく貢献していることがうかがえる。

* 英国はイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの 4 カ国で構成されている。



EU から離脱することは、これらの助成制度から離れることであり、Brexit は特に農業者への打撃が大きいと見込まれるのだが、各種調査によれば、英国の農業者の過半は EU 離脱を

するように投票した。ただし地域差が大きく、農業条件が比較的厳しいスコットランドやウェールズ、東欧からの労働力依存度の高い南東部の野菜地帯の農業者は EU 残留への支持率が高かった。EU 離脱を支持した農業者は、離脱によって EU の複雑な環境規制や事務手続きから解放され、より自由に生産することができるようになるかと期待しているとみられている。

2 Green Brexit 「公的資金は公共財へ」

共通農業政策による手厚い助成の仕組みが無くなった後の英国農政はどうなるのか。この Brexit 後の英国農政の方向性について、2017 年夏以降のキーワードとなっているのが、「Green Brexit」である。これが意味しているのは、EU 離脱を独自の農業政策を展開する機会と捉え、水・空気・土壌・生物多様性など農業の提供する公共財に対して行う「公的資金は公共財へ」という考え方に基づく農業政策を展開しようということである。



農業が提供する公共財には、英国国民の関心の高い「動物福祉」(例えば写真のような鶏の平飼い)も含まれる。

2018 年 1 月に英国の環境食料地域省のゴーヴ大臣が行った講演は、Brexit 以降に英国農政がどのような方向を目指すかについて英国政府としての考え方を示すものとして注目された。講演でゴーヴ大臣は、共通農業政策による農地面積に対する支払いは根本的に不備な制度であり、より豊かな人に公的資金を投じ、農地価格を上げ、市場を歪め、若い農業者の参入を阻害し、低い生産性を維持するものだとして批判し、より良い政策を入れなければならないと述べた。その上で、政策の変革に関して特に次の4点の指摘を行った。

- 農業、他の事業者、消費者、健康や栄養、環境が統合された食料政策を構築する
- 農業者や土地の管理者には、急激な制度変更ではなく、将来の変革に対応するための時間と手段を提供する
- 非効率な補助金制度をやめ、公的資金が公共財に支払われるような新しい農業助成手法を構築する
- 農村地域の真の持続的な未来を構築するために、全ての土地の利用と管理に関して「自然資本」の考え方を導入する

想定されているのは、農地面積当たりの支払いをやめ、現行の農業環境支払いの枠組みを踏襲・拡大し、環境や動物福祉、農村コミュニティなど公共財の維持・向上に取り組む場合に助成するという新しい農地管理政策である。他方、「汚染者負担の原則」を農業にも取り入れ、農業が及ぼす環境への悪影響などに対応していくという考えも示されている。



3 2018年2月のパブリックコメント募集と主要団体の反応

2018年2月に環境食料地域省は将来の農業政策について「健康と調和: Green Brexit で描く食料・農業・環境の未来」と題する文書を公表し、広くパブリック・コメントを求めた。「健康と調和」の論調は「EU 離脱を英国農業の新しいチャンスと捉える」「公的資金を公共財へ」など 2018年1月のゴーヴ大臣の講演を踏襲しており、以下のような事項について、幅広く意見を求めている。意見提出の期限は2018年5月8日であり、すでに締め切ったところである。

- ・ 2019年3月に予定されているEU離脱後、2年程度の移行期間の設定が交渉されつつあるが、農業の移行期間として追加としてどの程度を設定するか。
- ・ その期間中に農地面積当たりの支払いの廃止をどのように実施するか。
- ・ 試験研究・技術の普及・投資・若い農業者への支援をどのように進めるか。
- ・ どのような「公共財」について政府は支援すべきか。
- ・ 結果に基づく農業環境支払いの導入をどのように行うか。
- ・ 動物福祉についてどのような政策が必要か。
- ・ 農村コミュニティをいかにして活性化すべきか。
- ・ 農業におけるリスク対応のためのどのような手法を導入すべきか。

上記の事項からもわかるように、英国の農業者の農業所得の多くを占めるEUの第1の柱からの直接支払いは廃止が前提となっている。この文書に対して非常に多くの意見が提示され、現在政府内でとりまとめ中であるが、いくつかの主要団体の意見を紹介しよう。

農業者団体である全英農業者協会 (NFU)は、「英国の農業者が英国市場の第一の供給者でなければならない」とし、政策は農業者の生産性、不安定性、環境面に焦点を当てるべきとしている。

また、農業者をはじめとする農村の土地所有者の団体であるCountry Land and Business Assiciation (CLA)は、現行の助成金の急激な削減や、大規模農業者に傾斜した削減に反対しており、EUとの貿易関係の見通しや、移行期間中の新しい投資の方途、現行制度に変わる新しい助成の内容を明確にした上で、現行の助成水準を削減すべきだとしている。

有機認証団体である土壌協会 (Soil Association)は、公共財として人々の健康面により力を入れるべきであり、例えば野菜をもっと作る、抗生物質使用の制限、学校での農場体験などを重視すべきとしている。

環境保全団体の王立鳥類保護協会 (RSPB)は、より環境に優しい農業に転換していくための新たな投資が必要であり、政府は助成水準を下げるべきではなく、これまでの農業環境支払いの経験を踏まえた新しい農地管理政策を導入すべきだとしている。

Brexit の行方自体が未だに混沌としている中、英国の Brexit 後の農業政策がどうなるのかを明確に見通すことは難しいが、農業支援策は環境保全など公共財への貢献にのみ行うべきという方向性が追求されていくことは間違いないであろう。また、将来の農業政策は、単に環境を保全するだけでなく、技術革新を重視し、それを通じて生産性の向上を図るとともに、高品質や高い動物福祉水準を維持し、それによる英国農業の差別化や海外市場への展開を標榜している。Green Brexit が今後具体的にどのように展開していくのか、引き続き注視していく必要があるだろう。

