

## 4. 英国のEU離脱を巡る動向

### 4.1. 英国とEUの離脱交渉を巡る動向

#### (1) 英国のEU離脱交渉の状況（2019年3月初旬時点）

2019年3月29日を期限とする英国のEU離脱をめぐる英国・EU間の交渉は、2018年11月に双方が離脱協定案に合意したものの、2019年1月に英国議会下院においてEU離脱協定案が歴史的な大差で否決された。英国から交渉期限延長の申請があった場合、EU側は延長に前向きとの情報もあったが、メイ首相はその可能性を否定しEUとの離脱協定再交渉に臨むも、EUは再交渉を拒否する意向を明らかにした<sup>52</sup>。離脱に際して離脱協定や将来関係に関する合意が存在しない「ノーディール・ブレグジット」のリスクが指摘される一方、テリーザ・メイ首相が離脱交渉期間延長の是非を議会で問う可能性を表明するなど<sup>53</sup>、迫る交渉期限を前に状況の不確実性が増している。

英国のEU離脱に関する協定（離脱協定）案は、英国・EU間の将来関係枠組みに関する政治宣言とともに2018年11月にEU首脳会議である欧州理事会の特別会合において承認された。離脱協定は英国のEUからの離脱条件を定める国際条約であり、批准・発効により法的拘束力を持つが、英国・EU間の将来関係の範囲・条件を定めた政治宣言はそれ自体に法的拘束力はなく、離脱後に国際条約として合意されることで法的拘束力を持つ<sup>54</sup>。

これまでの離脱協定の交渉において、最大の焦点となってきたのはアイルランド・北アイルランド間の国境問題である。英国とEUによる離脱協定案の合意に先立つ2017年12月、双方は離脱協定に関する基本合意内容をまとめており、北アイルランド・アイルランド国境における、物理的設備や関連する各種検査・コントロールを含むハードな国境（ハードボーダー）は回避することを確認している。ハードボーダー回避は、いかなる将来の取り決めにおいても遵守しなければならないとされている<sup>55</sup>。

離脱協定では、2020年12月31日の移行期間終了までに双方が将来関係に関わる協定に合意できない場合、離脱協定の一部である「アイルランド・北アイルランドに関する議定書」に従い、国境問題に関する安全策（バックストップ）が発動する。その内容は、EUは移行期間が終了する2020年末から、「（通商協定を含む）将来関係に関わる協定」が発効するまでの期間について、「EU・英国共通関税地域」を創設し、水産品を除く全ての商品について適用する。これは、英国全土が移行期間終了後もEUの関税領域<sup>56</sup>に留まることで、域外に対して共通の関税と通商政策を適用し、域内では北アイルランドとグレートブリテン島間での関税、数量割当、原産地規則に係る通関手続きを回避するものである<sup>57</sup>。

<sup>52</sup> CNN「メイ英首相、離脱協定めぐりEUと再交渉へ EU側は拒否の構え」2019年1月30日、<https://www.cnn.co.jp/world/35131991-2.html>、2019年2月23日アクセス；Bloomberg「EUは英国の離脱期限延長に前向き、今年半ば以降も一外交関係者」2019年1月17日、<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2019-01-16/PLFRM76JTSE801>、2019年2月23日アクセス。

<sup>53</sup> BBC「合意なしブレグジットと離脱延期の是非を議会採決へ＝メイ英首相」2019年2月27日、<https://www.bbc.com/japanese/47381608>、2019年3月4日アクセス。

<sup>54</sup> 庄司克宏「Brexitの諸問題・19－離脱協定と英EU将来関係政治宣言－」『貿易と関税』第67巻第1号、41頁、2019年1月。

<sup>55</sup> The negotiators of the European Union and the United Kingdom Government, “Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union”, December 8, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf), accessed October 15, 2018.

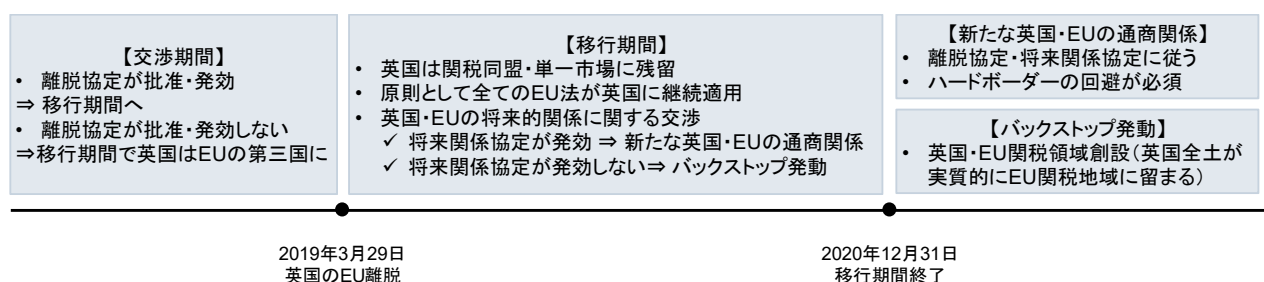
<sup>56</sup> 英EU関税領域は「関税同盟」に当たる（庄司克宏「Brexitの諸問題・19－離脱協定と英EU将来関係政治宣言－」『貿易と関税』第67巻第1号、45頁、2019年1月）。

<sup>57</sup> さらに、EUが制限する物品が、北アイルランドから流入することを防ぐ検査（あるいはその逆）を回避するため、北アイルランドでは、工業製品、環境、農産品などに関してEU規制を適用し、通関手続きはEU関税法典（UCC）に従うとした。北アイルランドとグレートブリテン島間の検査は、工業製品については、一部の例外を除き、英国当局による市場査察か事業者の敷地内での検査のかたちで行う。動物由来製品と生きた動物については、アイルランド島が単一検査区域にあることから、現在も空港・港湾で検査が行われていることを土台に、検査の割合を拡大する（現在は10%程度）。このほか、単一関税区域において公正な競争を担保するため、英国は環境、労働、補助金などについて、原則EUの規定を適用する（「欧州委、ブレグジット交渉の妥結を発表」『ビジネス短信』2018年11月15日；「ブレグジット離脱協定の『バックストップ』は英・EUの折衷案」『ビジネス短信』2018年11月15日）。

この「アイルランド・北アイルランドに関する議定書」は、英国・EU間の将来関係に関わる協定が実現しない限り、またEUが停止に同意しない限り、適用され続ける。その場合、同議定書により、英国は自国で適用される関税率及び規則をEU共通関税に調和させる必要があるため、英国が独自の通商政策を追求し、第三国との通商関係を形成する自由は著しく制限されることとなる。なお、移行期間の終了は、2020年7月1日より前に英国がEUに要請すれば、一定期間延長可能となっている<sup>58</sup>。

こうした内容から、英国の主権回復を志向する議員らの反発が強く<sup>59</sup>、離脱協定案の英国国内での批准の目途は立っていない。離脱協定の批准・発効が2019年3月29日までに成されない場合、EUとして締結している通商協定は英国に適用されなくなるため、2月1日に発効した日EU経済連携協定は、英国への適用は3月29日までとなる<sup>60</sup>。

図表 82 英国のEU離脱で想定されるシナリオ



出所：庄司克宏「Brexitの諸問題・19-離脱協定と英EU将来関係政治宣言」『貿易と関税』第67巻第1号、41-44頁、2019年1月に基づきMURC作成。

**【参考】英国のEU離脱交渉におけるアイルランド・北アイルランド問題の重要性**

アイルランドは、北大西洋のアイルランド島にある国で、人口約480万のうち約80%がカトリック教徒である。12世紀にイングランド王国により植民地支配が開始され、以降8世紀以上にわたりその支配が続くこととなった。1922年には英連邦内の自治領「アイルランド自由国」として独立した際、プロテスタント入植者が多かった北部6県は英国領に留まり、これ現在の北アイルランドとなっている（その後1949年、「アイルランド自由国」は「アイルランド共和国」となった）。北アイルランドの帰属に関する、カトリック系を中心とするアイルランド再統一派（ナショナリスト）と多数派であったプロテスタント系を中心とする英国残留派（ユニオニスト）との争いは、「トラブル（Troubles）」として知られる数十年にわたる政治的混乱や武装闘争となり、3,600人以上が犠牲となった<sup>61</sup>。

北アイルランドに係る和平合意（ベルファスト合意）は1998年に英国とアイルランドの間で成立したが、これには1973年に英国、北アイルランドがともにEU加盟国となり、EUの統合深化による1992年の単一市場完成で人・物の移動が自由になったことで、英国・アイルランドの統合も進んだ<sup>62</sup>ことが背景として挙げられる。ベルファスト合意では、英国とアイルランドは北アイルランドの領有

<sup>58</sup> 庄司克宏「Brexitの諸問題・19-離脱協定と英EU将来関係政治宣言」『貿易と関税』第67巻第1号、44-45頁、2019年1月

<sup>59</sup> 産経新聞「【新欧州分析】EUにほしい柔軟性 離脱延期を探る動きも」2019年1月14日 <https://www.sankei.com/world/news/190114/wor1901140001-n3.html>、2019年2月23日アクセス。

<sup>60</sup> 「ノー・ディールの場合、日EU・EPAの英国への適用は3月29日まで」『ビジネス短信』2019年2月5日。

<sup>61</sup> 外務省「アイルランドという国一日・アイルランド外交関係樹立60周年」2017年5月30日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol155/index.html>、2019年2月15日；外務省「アイルランド（Ireland）基礎データ」2018年11月12日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ireland/data.html#section1>、2019年2月15日アクセス；Amanda Sloat, “Explaining Brexit and the Northern Ireland question”, October 15, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/10/15/explaining-brexit-and-the-northern-ireland-question>, accessed February 15, 2019.

<sup>62</sup> アイルランド・北アイルランド間では、現在、医療や環境、運輸、電力など多くの分野で日常的な協力関係にあり、年間に延べ1億1,000万人が国境を通過し、毎日1万4,800人が通勤・通学で往来している（EU MAG「EU・英国間の脱退協定案について教えてください」2019年1月25日、<http://eumag.jp/questions/f0119>、2019年2月23日アクセス）。

権を主張しないこと、将来の帰属は北アイルランド住民の意志に委ねることが定められている。しかし、英国の EU 離脱は、人々に英国政府かアイルランド政府かを選ばせることにつながり、彼らを再びナショナリストとユニオニストの両極に連れ戻し、和平が逆戻りするのではとの不安が高まっている<sup>63</sup>。こうした背景から、分断を鮮明化させるアイルランドと北アイルランド間のハードボーダーは、英国だけでなく EU にとっても政治的に受け入れ難いものとなっている。

一方で、EU 離脱は英国が EU の単一市場・関税同盟から離脱することである。現時点では英国もアイルランドも EU の単一市場・関税同盟に属し、税関検査は行われてない。しかし英国の EU 離脱によりアイルランドと北アイルランドが別々の関税・規制体系となれば、往来する製品は国境で検査を受ける必要が発生する<sup>64</sup>。双方ともに厳格な国境管理を望まない経緯はは上述のとおりであり、こうした事情がアイルランド・北アイルランド国境問題を英国の EU 離脱における最大の争点としている。

## (2) 英国の EU 離脱交渉の概要

2017 年 3 月 29 日、英国政府は EU 離脱通告を欧州理事会に対して行い、英国の EU からの離脱交渉期間が始まった。加盟国の EU 離脱に関する事項は EU 条約第 50 条に定められており、離脱交渉期間は通告から 2 年以内（2019 年 3 月 29 日まで）と定められている。但し、欧州議会や英国側の離脱協定案承認といった協定の批准手続きがあるため、実質の交渉期間は 18 か月程度と想定されている<sup>65</sup>。

2017 年 12 月 15 日、離脱交渉の第 1 段階とされていた①双方市民の権利保障、②北アイルランドとアイルランドとの国境問題、③英国側の財政問題（対 EU 債務額の明確化等）、④その他離脱に関する事項について欧州理事会は「十分な進捗」を認定し、交渉は EU・英国の貿易面を含めた将来関係に関する事前協議や、混乱を回避する目的で設けられる「移行期間（transition period）」に関する協議を行う第 2 段階へと進んだ<sup>66</sup>。

2018 年 3 月 19 日には、EU と英国は離脱に向けた協定案の大枠合意に達した。移行期間については、英国離脱後から 2020 年 12 月末の約 21 か月とされた。この期間中、英国は EU 単一市場や関税同盟に留まり、出入国管理や司法権についても EU 規制の遵守が義務付けられる一方、英国は EU の新たな政策決定に参加できないとされた<sup>67</sup>。但し、後述のとおり EU は英国離脱交渉に関して「全てが合意されるまで、何にも合意されていない」との態度を交渉原則としており、移行期間の設定についても EU 離脱協定全体の最終合意が前提条件となる。

図表 83 英国の EU 離脱交渉スケジュール

2016 年 6 月 23 日	英国での EU 離脱の是非を問う国民投票
2017 年 3 月 29 日	英国による離脱の通告
2017 年 6 月 19 日	交渉開始
2017 年 12 月 15 日	欧州理事会が交渉第 1 段階における十分な進捗を認定

<sup>63</sup> Amanda Sloat, “Explaining Brexit and the Northern Ireland question”, October 15, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/10/15/explaining-brexit-and-the-northern-ireland-question>, accessed February 15, 2019; Northern Ireland Office, “The Belfast Agreement”, April 10, 1998, <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement>, accessed February 15, 2019.

<sup>64</sup> BBC 「【Q&A】北アイルランド国境をめぐる「バックストップ」を解説」2018 年 12 月 14 日、<https://www.bbc.com/japanese/features-and-analysis-46562679>、2019 年 2 月 23 日アクセス。

<sup>65</sup> European Commission, “Article 50 of the Treaty on European Union – Q&A”, March 29, 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-648\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_en.htm), accessed October 10, 2018; European Commission, “Introductory comments by Michel Barnier”, December 6, 2016, [https://ec.europa.eu/info/news/introductory-comments-michel-barnier-2016-dec-06\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/introductory-comments-michel-barnier-2016-dec-06_en), accessed October 10, 2018.

<sup>66</sup> European Union Newsroom, “Highlights- Brexit”, last update February 18, 2018, [https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/brexit\\_en](https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/brexit_en), accessed May 28, 2018; 「欧州理事会、ブレグジット交渉第 2 段階移行のガイドライン採択－欧州産業界は広がる不透明感に懸念－」『ビジネス短信』2017 年 12 月 18 日；「EU 理事会、英離脱に伴う移行期間に係る交渉指令採択－政策決定に参画できず、法律は順守－」『ビジネス短信』2018 年 2 月 1 日。

<sup>67</sup> 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「EU と英国は離脱条約案で大枠合意」2018 年 3 月 26 日、[http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/research/report\\_180326.pdf](http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/research/report_180326.pdf)、2018 年 10 月 10 日アクセス。

2018年2月9日	第2段階に移行してからの初交渉
2018年3月19日	EU・英国が離脱協定案に大枠合意
2018年11月25日	欧州理事会が離脱協定案を承認
2019年1月15日	英国議会下院が離脱協定案を否決
2019年3月29日	英国、EUの加盟国でなくなる

出所：European Council, “Brexit”, last revised February 20, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-after-referendum>, accessed February 23, 2019; 庄司克宏「Brexitの諸問題・1-イギリスのEU離脱交渉とそのゆくえ」『貿易と関税』第65巻第4号、8-9頁、2017年4月。

### (3) EUの交渉態度

欧州理事会は初回交渉に先立つ2017年4月に交渉方針を採択している<sup>68</sup>。この文書では、交渉全体に係る中核的原則として次の3項目を挙げている。

図表 84 EUの英国離脱交渉における中核的原則

中核的原則	内容
権利・義務のバランスと公平な競争条件の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・加盟国と同等の義務を負わない非加盟国は、加盟国と同等の権利やメリットを享受することはない。</li> <li>・公平な競争条件を確保しなければならない（国家補助や税制、環境基準等に関して）。</li> <li>・単一市場の統合性を保つため、セクター別アプローチによる市場参加は認めない。</li> <li>・EU単一市場における4つの自由（人・物・サービス・資本の移動の自由）は不可分であり、いいとこ取りは不可能である。</li> </ul>
透明性確保と単一パッケージとしての交渉	<ul style="list-style-type: none"> <li>・交渉は単一パッケージとして扱われる。全てに合意されるまでは何にも合意されず（nothing is agreed until everything is agreed）、交渉事項を個別に決着させることはできない。</li> <li>・EUは統一された立場で、交渉指針及びそれに基づく交渉指令に定めるチャンネルを通じてのみ交渉する。</li> <li>・加盟国が個別に英国とEU離脱に関する事項を交渉することはない。</li> </ul>
中核的原則の適用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上記の中核的原則は離脱交渉に等しく適用され、その対象は将来関係の枠組みに関する予備的・準備的議論や移行措置も含む。</li> </ul>

出所：European Council, “GUIDELINES FOLLOWING THE UNITED KINGDOM'S NOTIFICATION UNDER ARTICLE 50 TEU”, April 29, 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf>, accessed October 15, 2018; 庄司克宏「Brexitの諸問題・3-EU交渉指針のシナリオ」『貿易と関税』第65巻第6号2-4頁、2017年6月。表左列の中核的原則の見出し名は、内容に基づき三菱UFJリサーチ&コンサルティングが付した。

この交渉方針でEUは一貫しており、例えば欧州委員会のミッシェル・バルニエ首席交渉官が2018年1月に行ったスピーチで英国との将来関係に触れた際には、権利・義務のバランスについて次のように述べている<sup>69</sup>。

- ・ 英国が望む「人の移動自由の除外」、「国際協定を交渉する自立性の回復」、「欧州司法裁判所の管轄権拒否」は、それぞれ「単一市場離脱」、「関税同盟離脱」、「EU共通ルールの適用不可」を意味する。

<sup>68</sup> EUは、欧州理事会が提供するガイドラインに基づき交渉・協定を行うとされている（European Union “Access to European Union Law”, June 7 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>, accessed October 10, 2018）。

<sup>69</sup> European Commission, “Speech by Michel Barnier at the Trends Manager of the Year 2017 event”, January 9, 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-85\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-85_en.htm), accessed May 28, 2018.

- ・ 従って、選択可能な将来関係のモデルは自由貿易協定のみとなる。しかし、野心的な協定であっても単一市場・関税同盟と同等のメリットをもたらすことはない。

2018年3月に欧州理事会ドナルド・トゥスク議長が行ったスピーチでも、英国との将来関係は権利・義務のバランスと単一市場の一体性という二つの基準をクリアしなければならないと、交渉方針に沿った考えを示している<sup>70</sup>。

#### (4) 英国の交渉態度

英国のテリーザ・メイ首相は2018年3月2日、EUとの将来的な経済的パートナーシップに関するスピーチを行い、貿易・経済分野の英国・EU間の将来関係の取り決めに関する交渉目標を明らかにしている。メイ首相は英国が単一市場と関税同盟から離脱するとしており、そのうえで物品貿易については関税や数量制限を撤廃し、可能な限り摩擦の少ない貿易を実現するという交渉戦略の原則を示している<sup>71</sup>。メイ首相は、交渉における英国の譲れない一線として次の4項目を維持しつつ、単一市場と関税同盟に可能な限り近い自由貿易協定を達成しようとしている<sup>72</sup>。

- ・ 人の移動の自由の除外
- ・ EU司法裁判所の管轄の排除
- ・ EU財政への義務的分担の拒否
- ・ 独自の通商政策を追求する自由

先に示したEUの交渉態度を合わせ、EUと英国の交渉目的と譲れない一線は次のようにまとめられる。

図表 EU・英国の交渉目的と譲れない一線

	EU	英国
交渉目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ バランスのとれた野心的・包括的な FTA により英国と親密な関係を築く。</li> <li>・ アイルランドにおけるハードボーダー<sup>73</sup>を回避する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 単一市場・関税同盟に属さないが、可能な限り摩擦の少ない物品・サービス貿易を実現する。</li> <li>・ アイルランドとの物理的国境を回避する。</li> </ul>
譲れない一線	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 単一市場の一体性の維持</li> <li>・ 競争、国家援助、税制、社会政策、環境基準などで公平な競争条件を確保</li> <li>・ EU法秩序と政策決定の自立性の維持</li> <li>・ EUの金融安定をその規制・監督体制と基準により保全</li> <li>・ 英国がEU離脱の結果としてEU加盟国より有利な条件を得ることがないようにする</li> <li>・ 他の第三国との関係における混乱防止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人の移動の自由の除外</li> <li>・ EU司法裁判所の管轄の排除</li> <li>・ EU財政への義務的分担の拒否</li> <li>・ 独自の通商政策を追求する自由</li> </ul>

<sup>70</sup> European Council, “Statement by President Donald Tusk on the draft guidelines on the framework for the future relationship with the UK”, March 7, 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/03/07/statement-by-president-donald-tusk-on-the-draft-guidelines-on-the-framework-for-the-future-relationship-with-the-uk/>, accessed May 28, 2018

<sup>71</sup> Prime Minister's Office, 10 Downing Street and The Rt Hon Theresa May MP, “PM speech on our future economic partnership with the European Union”, March 2, 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-our-future-economic-partnership-with-the-european-union>, accessed October 15, 2018.

<sup>72</sup> 庄司克宏「Brexitの諸問題・12-英EU将来関係取り決めの展望」『貿易と関税』第66巻第4号56頁、2018年4月。

<sup>73</sup> 離脱協定草案では、ハードボーダーは物理的設備や各種検査・コントロールを含むものとして説明されている。

出所：Joe Owen, Alex Satojanovic, and Jill Rutter, “Trade after Brexit: Options for the UK’s relationship with the EU”, Institute for Government, December 18, 2017, p.41, [https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ5896-Brexit-Report-171214-final\\_0.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ5896-Brexit-Report-171214-final_0.pdf), accessed October 15, 2018; 庄司克宏「Brexitの諸問題・11 イギリスのEU離脱後におけるEU単一市場と金融サービス貿易—単一パスポートのゆくえ—(3) FTA間最恵国待遇と一般的適用除外」『貿易と関税』第66巻第3号26頁、2018年3月。

## (5) 交渉の経過

### ① 英国によるEUとの将来関係白書

2018年7月6日、メイ首相はロンドン郊外チェッカーズの公式別邸に閣僚を招集して特別閣議を行い、EUとの貿易関係で、EU加盟により近い形での「ソフトなEU離脱」<sup>74</sup>に舵を切ることを決定し、その内容はイギリス政府声明として公表された。同月12日には決定の詳細を含む「英国・EU間の将来関係」と題した白書（以降、EU離脱白書）を発表した<sup>75</sup>。このEU離脱白書は、要約・結論の他、次の4章で構成されている。

- 第一章 経済パートナーシップ (Economic partnership)
- 第二章 安全保障パートナーシップ (Security partnership)
- 第三章 分野横断的その他の協力 (Cross-cutting and other cooperation)
- 第四章 制度取り決め (Institutional arrangements)

注目される点は、第一章の「経済パートナーシップ」の一部として提案されている「自由貿易地域の創設と共通ルールブックの導入」と「円滑化された通関手続きの段階的導入」、同じく第一章の「物品貿易」のうち農産品、食品、水産品貿易、そして「人の移動に関する枠組み (framework for mobility)」に関する部分だろう。

図表 85 英国の経済パートナーシップ提案（一部抜粋）

提案	内容
自由貿易地域の創設と共通ルールブックの導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新たな自由貿易地域を設立し、農産品を含む全ての財に共通のルールブックを策定する。</li> <li>・ ルールブックは、国境での摩擦のない貿易に必要なルールのみを含む。</li> <li>・ 英国は、関連するEUルールに英国ルールを調和させることを約束する。</li> </ul>
円滑化された通関手続きの段階的導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 英国・EU間での通関手続きが不要となるような、一つの関税領域であるかのような「円滑化された通関手続き」を段階的に導入する。</li> <li>・ 英国国境に商品が到着した際、最終仕向け地が英国かEUか明らかな場合（主に最終財）、英国向けであれば英国関税を、EU向けであればEU関税を課す。</li> <li>・ 仕向け地が不明の場合（主に中間財）、高い方の関税を払う（払い過ぎの場合は後日差額の返還請求が可能）。</li> </ul>
農産品、食品、水産品に関する貿易	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農産品・食品・水産品に適用されるルールは、3つに分類できる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 国境でのチェックが必要なルール（例：衛生植物検疫）</li> <li>- 国境でのチェックが不要なルール（例：食品表示など取引に関するルール）</li> <li>- 国内生産に関するルール（CAP、CFP（共通漁業政策））</li> </ul> </li> </ul>

<sup>74</sup> 庄司によると「『ハードなEU離脱』は、経済的利益よりも国家主権の回復を最優先する立場である（離脱後のEUとの貿易取り決めで合意できなくとも、WTOルールでよしとする）。これに対して『ソフトなEU離脱』は、経済的利益を重視してEU加盟により近い形で離脱する融和的なスタンスをとる（できる限り単一市場にとどまる形を愛好する）。」（庄司克宏「Brexitの諸問題・1 - イギリスのEU離脱交渉とそのゆくえ -」『貿易と関税』第65巻第4号11-12頁、2017年4月）。

<sup>75</sup> 庄司克宏「Brexitの諸問題・15 英EU自由貿易地域と離脱協定」『貿易と関税』第66巻第8号74頁、2018年8月。

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 共通のルールブックは、国境でのチェックが必要なルールのみを含む。</li> <li>・ 英国は CAP、CFP を離脱する。</li> <li>・ TRIPS 協定に整合した新たな地理的表示 (GI) スキームを作る。</li> </ul>
人の移動に関する枠組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人の移動の自由を終了させる。</li> <li>・ EU 及びその他地域の人々による英国での就労申請方法などを、移民に関する取り決めで将来的に定める。</li> </ul>

出所：HM Government, “The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union”, July 12, 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/725288/The\\_future\\_relationship\\_between\\_the\\_United\\_Kingdom\\_and\\_the\\_European\\_Union.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725288/The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union.pdf), accessed October 15, 2018.

この EU 離脱白書において、物品貿易については EU 単一市場に事実上留まることや、EU 司法裁判所の一定の役割承認、EU との協力においての一定の財政的拠出などが記載されており、英国は交渉における譲れない一線を譲歩しているとも指摘されている<sup>76</sup>。しかしながら、この経済パートナーシップ提案は、2018 年 9 月にオーストリアのザルツブルグで行われた非公式首脳会議の後、単一市場を脅かす恐れがあり、機能しないと EU が否定している<sup>77</sup>。

2018 年 10 月 17-18 日に行われた欧州理事会ではメイ首相が英国政府の考えを説明したものの、EU は前向きな精神で交渉を継続したいとし、交渉の進展が不十分であるとの見方を示した。欧州理事会後、EU・英国とも、2020 年末までとされている移行期間の可能性を示唆した<sup>78</sup>。

## ② 北アイルランド・アイルランドの国境

EU と英国による離脱協定案の合意に先立つ 2017 年 12 月、EU と英国は離脱協定に関する基本合意内容をまとめ、共同レポートを発表している。レポートでは、英国が北アイルランド・アイルランド国境に、物理的設備や関連する各種検査・コントロールを含むハードな国境を回避することを再確認しており、いかなる将来の取り決めも、この要件と両立しなければならないとされている<sup>79</sup>。

2018 年 3 月に EU・英国が合意した離脱協定案は、ハードな国境を避けるための安全策 (backstop solution) が離脱協定の一部として合意されなければならないと明記している。EU は北アイルランド国境問題を解決するために離脱協定案に「アイルランド・北アイルランド議定書」を附属させており、その中でハードな国境を回避するため<sup>80</sup>「共通規制領域 (a common regulatory area)」の創設を提案している。この

<sup>76</sup> 庄司克宏「Brexit の諸問題・15 英 EU 自由貿易地域と離脱協定」『貿易と関税』第 66 巻第 8 号 75-76 頁、2018 年 8 月。

<sup>77</sup> European Council, “Remarks by President Donald Tusk after the Salzburg informal summit”, September 20, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/09/20/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-salzburg-informal-summit>, accessed October 15, 2018.

<sup>78</sup> Council of the EU, “Remarks by President Donald Tusk after the European Council meetings on 17 and 18 October 2018”, October 18, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/18/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-european-council-meetings-on-17-and-18-october-2018/pdf>, accessed October 26, 2018; 「EU、移行期間延長も視野にブレグジット交渉継続」『ビジネス短信』2018 年 10 月 19 日; 「メイ首相、ブレグジット後の移行期間延長の可能性を示唆」『ビジネス短信』2018 年 10 月 19 日。

<sup>79</sup> The negotiators of the European Union and the United Kingdom Government, “Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union”, December 8, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf), accessed October 15, 2018.

<sup>80</sup> 庄司によると、ハードな国境を回避するためのオプションは 3 つ存在する。第 1 は EU と英国の全体的関係を通じて問題を解決すること、第 2 は英国が特別な解決策を用意すること、第 3 は、アイルランド島全体の経済を支える域内単一市場及び関税同盟のルールとの完全な整合性を維持することである (庄司克宏「Brexit の諸問題・12 英 EU 将来関係取り決めの展望」『貿易と関税』第 66 巻第 4 号 54 頁、2018 年 4 月)。共通規制領域は、第 1、第 2 のオプションが達成されない場合の第 3 のオプションとして示されている (庄司克宏「Brexit の諸問題・13 『共通規制領域』と『ジャーニー方式』 - 関税同盟および物の自由移動に関する単一市場」『貿易と関税』第 66 巻第 5 号 60 頁、2018 年 5

領域は EU と北アイルランドから構成され、以下の 6 つの特徴を有している<sup>81</sup>。

- ・ EU と北アイルランドにまたがるものとして定義され、北アイルランドは EU の関税領域の一部として位置づけられる。
- ・ EU の単一市場・関税同盟と同様、EU と北アイルランドの間では関税・課徴金・数量制限・非関税障壁・差別的国内税がすべて原則として禁止される。
- ・ EU の関税法及びその他の関連法令については、EU と英国の税関当局が共同で税関コントロールを行う。
- ・ 付加価値税・物品税、衛生・植物防疫、農漁業製品の生産・取引、環境保護などに関する EU 法規定が、北アイルランドに適用される。
- ・ アイルランド・北アイルランド議定書は、共通規制領域の関連規定が定める取り決めに従い、かつ EU 法を完全に尊重して、南北アイルランド協力の継続に必要な条件を維持するために実施され、適用される。
- ・ EU 諸機関（欧州委員会、閣僚理事会、欧州議会、欧州司法裁判所など）および補助機関は、共通規制領域に関して、EU 法により付与される権限を有する。特に、欧州司法裁判所は、EU 基本条約に規定される管轄権を有する。

この共通規制領域についてメイ首相は、英国の共通市場を分断するもので受け入れられないとしている<sup>82</sup>。英国は対案として、北アイルランド国境問題に関する他の解決策が見つかるまで、2021 年末を想定して、英国全土が EU の関税同盟に参加するという次の「暫定税関取り決め」案を 2018 年 6 月に示している<sup>83</sup>。

- ・ EU・英国間で、関税、数量制限、原産地規則、申告を含む税関手続きを撤廃する。
- ・ 英国は EU の共通通商政策の適用範囲外にあるが、暫定税関取り決めが機能するために必要とされる場合は除く。英国は他の諸国と自由貿易協定を交渉、署名、批准することができ、暫定税関取り決めの機能に影響を及ぼさない要素は実施することもできる。英国は、EU の自由貿易協定に定められた特恵的関税率を適用することにより、引き続きそれらの協定から経済的利益を確保する。
- ・ EU・英国間で最終的な解決策が合意されれば、それが暫定税関取り決めにとって代わる。
- ・ 暫定税関取り決めは離脱協定に規定される。最終的な税関取り決めは、EU・英国間の将来関係枠組みに定められる。
- ・ この暫定税関取り決めの提案は、英国の目標とする点を述べ、可能なオプションを概観しているにとどまり、今後 EU との間で議論を深める必要がある。

### ③ 合意なき EU 離脱に備えるためのガイダンス

2018 年 8 月から、英国政府は合意なき EU 離脱に備えるための一連のガイダンスの発表を開始した。ガイダンスは「農業」や「輸出入」、「製品表示と安全」などの大項目に分類され、その下に項目ごとのガイダンスが示されており、その項目数は 100 を上回る。合意なき EU 離脱とは、離脱協定の合意と EU・英国間の将来関係に関する枠組みがない状態で 2019 年 3 月 29 日に英国が EU を離脱し第三国になるこ

月)。

<sup>81</sup> 庄司克宏「Brexit の諸問題・15 英 EU 自由貿易地域と離脱協定」『貿易と関税』第 66 巻第 8 号 72-73 頁、2018 年 8 月；European Commission, Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU, “Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018”, March 19, 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_agreement\\_coloured.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf), accessed October 15, 2018.

<sup>82</sup> 庄司克宏「Brexit の諸問題・13 『共通規制領域』と『ジャージー方式』 - 関税同盟および物の自由移動に関する単一市場」『貿易と関税』第 66 巻第 5 号 61 頁、2018 年 5 月)；BBC NEWS, “In full: Theresa May’s speech on future UK-EU relations”, March 2, 2018, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-43256183>, accessed October 15, 2018.

<sup>83</sup> 庄司克宏「Brexit の諸問題・15 英 EU 自由貿易地域と離脱協定」『貿易と関税』第 66 巻第 8 号 73 頁、2018 年 8 月；Cabinet Office, “Technical note on temporary customs arrangement”, June 7, 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/714656/Technical\\_note\\_temporary\\_customs\\_arrangement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/714656/Technical_note_temporary_customs_arrangement.pdf), accessed October 15, 2018.



ととされている<sup>84</sup>。この場合、合意済みの移行期間も適用されないことになる。大項目の一覧は次のとおりである<sup>85</sup>。

・ 概要	Overview
・ EU 財政によるプログラムへの申請	Applying for EU-funded programmes
・ 運輸関係	Driving and transport
・ 農業・漁業	Farming and fishing
・ 民事訴訟	Handling civil legal cases
・ 輸出入	Importing and exporting
・ 製品表示・製品安全	Labelling products and making them safe
・ ビジネス関連規制	Meeting business regulations
・ 金融サービス・税制	Money and tax
・ 個人データと消費者の権利	Personal data and consumer rights
・ 環境保護	Protecting the environment
・ エネルギー規制	Regulating energy
・ 医薬品・医療機器規制	Regulating medicines and medical equipment
・ 獣医薬規制	Regulating veterinary medicines
・ 制裁措置	Sanctions
・ 衛星・宇宙	Satellites and space
・ 海事	Seafaring
・ 国家援助	State aid
・ 英国・EU 間の往来	Travelling between the UK and the EU
・ 労働者の権利	Workplace rights

農業政策や農産品・食品製造・貿易に関連の深いガイダンスの内容は以下のようになっている。

**図表 86 合意なき EU 離脱に備えるためのガイダンス（一部抜粋）**

大項目	項目	内容
概要	合意なき EU 離脱に向けた英国政府の準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EU 離脱法（the European Union (Withdrawal) Act 2018）が成立しており、離脱交渉結果に関わらず、有効に機能する法令集が確保されている。</li> <li>・ 合意なき離脱に対する準備では安定性の優先しており、EU 離脱法により EU 離脱前後で同じ法令・規則が適用される。その後合意された変更が加えられていく。</li> </ul>
EU 財政によるプログラムへの申請	EU 財政プログラムに対する政府保証	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2018 年 7 月に英国財務省が書面で次の約束をしている。 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2014 年～2020 年の多年次財政枠組みにおける欧州構造投資基金への全額拠出</li> <li>- 英国の慈善団体・企業・大学などが 2020 年末までに EU 財政によるプログラムからの資金を獲得した場合、当該プロジェクト終了まで英国の団体が資金を受け取る</li> <li>- 2020 年までの CAP 第一の柱への現行水準の資金拠出</li> </ul> </li> </ul>
農業・漁業	農業支払	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EU 離脱法により、現在適用されている EU 法をそのまま離脱後も引き継ぎ、支払いを継続できるようにする。</li> </ul>

<sup>84</sup> Department for Exiting the European Union, “UK government's preparations for a 'no deal' scenario”, August 24, 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-governments-preparations-for-a-no-deal-scenario/uk-governments-preparations-for-a-no-deal-scenario>, accessed October 15, 2018.

<sup>85</sup> Department for Exiting the European Union, “How to prepare if the UK leaves the EU with no deal”, last update October 12, 2018, <https://www.gov.uk/government/collections/how-to-prepare-if-the-uk-leaves-the-eu-with-no-deal#overview>, accessed October 26, 2018.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>英国政府は現行議会会期末（2022年想定）まで現行水準と同じ規模の農業支援を約束しており、これにはCAPの第一の柱・第二の柱による支援も含まれる。これは英国全体に適用される。</li> <li>支援受給にあたっては、現在と同じ基準を満たさなければならない。これらのルールは、英国環境・食料・農村地域省や英国の各構成国が新たな農業政策を導入するまで継続する。</li> </ul>
農業・漁業	農村振興	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAP第二の柱の農村振興プログラムに基づいて2020年末までに合意されたプロジェクトの支払いは、英国政府が保証する（2019年3月より後の支払い予定分は、プロジェクト終了まで英国政府が支払う）。</li> </ul>
農業・漁業	殺虫剤規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>英国は独自の植物保護製品（殺虫剤）の管理体制を作る。全ての製品の承認申請を英国体制のもとで行う。</li> <li>EU離脱法により、2つの直接的に関連するEU規則を国内法に引き継ぐが、技術的修正を行う立法を用意している。</li> <li>申請フォーマットと必要データは現行と同じだが、英国の管理体制のもとで検討される。</li> <li>EUの承認を得るには、別途EUへの申請が必要である。</li> </ul>
農業・漁業	家畜飼育	<ul style="list-style-type: none"> <li>英国が認証する純血種の家畜は、EU側で同様の認証を受けることはできない（現在は自動的に認証される）。EUは第三国で特定の条件を満たした育種団体のリストを作成しており、EU離脱後、英国の畜産業者は第三国の団体としてその条件を満たす必要がある。</li> </ul>
輸出入	EUとの貿易	<ul style="list-style-type: none"> <li>英国・EU間の物の移動は、EU域外との移動と同じように輸入申告・輸出申告が必要となる。</li> <li>英国からEUへの物の移動の場合、EUは域外国を扱うのと同様に関税を課すほか、関連ルールを適用する。</li> </ul>
輸出入	遺伝子組換え食品と動物用飼料製品の輸出	<ul style="list-style-type: none"> <li>遺伝子組換え食品・動物用飼料製品をEUと貿易するには、EUまたはEEA域内に企業を置くか、EUまたはEEA域内に代理店を置く必要がある。</li> </ul>
輸出入	動物・動物製品の輸出	<ul style="list-style-type: none"> <li>全ての動物製品・生きている動物の英国からEUへの輸出に、獣医等の署名付き輸出衛生証明（EHC: Export Health Certificate）が必要となる。</li> <li>必要なEHCの数の増加に備え、申請プロセスの簡素化や承認キャパシティの確保を行っている。</li> <li>EUは輸送許可（Transporter Authorisation: 生きた脊椎動物をEU内もしくはEU加盟国・第三国間で65キロ以上輸送する際に必要な許可<sup>86</sup>）等英国発行の証明を受け付けなくなる。生きた動物をEUで輸送する業者はEU加盟国内に代理人を置き、関連当局から必要な許可を得なければならない。</li> </ul>
輸出入	動物・動物製品の輸入	<ul style="list-style-type: none"> <li>EU離脱以降、英国はTRACES（EUが運営している動物トレーサビリティ管理システム）へのアクセスができないため、代替</li> </ul>

<sup>86</sup> Department for Environment, Food & Rural Affairs, “Animal welfare”, December 7, 2017, <https://www.gov.uk/guidance/animal-welfare#animal-welfare-during-transport>, accessed October 29, 2018.

		<p>輸入許可通知システムを開発中である。TRACES 利用者は、2019 年 3 月に先立ち、新システムの利用を開始しなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高水準の食の安全性を維持するため、英国は EU からの高リスク食品・飼料の輸入者に食品基準庁への事前通知を要求する。</li> </ul>
輸出入	既存の自由貿易協定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・離脱日以降、出来るだけ早期に英国-第三国間の二国間貿易協定の発効を目指す。それらの協定は、技術的に必要な変更以外、EU の既存協定と同じ優遇効果を持つ予定である。そのような協定が存在しない場合、貿易は WTO の最恵国待遇により行われる。</li> <li>・新たな二国間貿易協定は、同一もしくは実質的に同じ効果をもたらすことを目指すが、優遇措置の提供について変更が起ころう（英国と EU とは別にカウントされるようになり、各協定がそれぞれ原産地比率を定めるなど）。そのような変更は最小限に留める考えだが、貿易パートナーとの交渉結果による。</li> </ul>
製品表示・安全	遺伝子組換え作物の開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・EU 離脱法により現行の EU 規則の適用を継続する。英国での遺伝子組換え作物の放出は事前の許可が必要であり、安全面での懸念がない場合のみ許可される。</li> <li>・の遺伝子組換え作物の取引に関するリスクアセスメントは、EU ではなく英国が行うが、同じプロセスが適用される。</li> </ul>
製品表示・安全	有機食品の生産・加工	<ul style="list-style-type: none"> <li>・英国は食品の製造と表示に関する高い基準を維持する。</li> <li>・英国の有機食品に関する監督機関は、引き続き英国内の流通に関し有機作物・食品生産者を認証する。</li> <li>・現在 EU と同等の有機生産ルールを持つと EU が認めている国（米国、カナダ、日本、韓国など）につき、英国はその認証を引き継ぐ。</li> <li>・EU の有機作物・食品も引き続き受け入れる。</li> <li>・在庫が尽きるまでの猶予期間はあり得るが、英国の有機作物・食品生産者は EU の有機ロゴを使えない（英国監督機関のロゴを使うことになる）。</li> <li>・EU が英国での活動を認めた監督機関の有機認証を受けた場合にのみ、英国から EU への輸出が可能である。英国の監督機関は第三国になってからのみ EU への申請が可能であり、承認は 9 カ月を要するため、迅速化のための代替アプローチを模索中である。</li> <li>・有機作物・食品に関する規則は、英国国内法化に必要な変更のみが加えられ、実質的な政策変更は行わない。</li> </ul>
製品表示・製品安全	食品の製造と表示	<ul style="list-style-type: none"> <li>・離脱直後は、EU 離脱法により EU 現行規則が適用される。</li> <li>・「EU」という原産地表示は利用できなくなる。</li> <li>・2020 年 4 月以降、EU では主要な原材料の原産地表示が要求される。英国でも同様のルールが適切か検討する。</li> <li>・英国市場では、製造責任者の EU の住所表示だけでは不十分であり、英国の住所も必要である（同様に英国住所だけでは EU 市場で不十分となる）。</li> <li>・天然ミネラルウォーターの EU での流通は、EU 規則が定めるルールに従い各国が認証を行っている。天然ミネラルウォーター</li> </ul>

		<p>一の製造者は、英国が EU の第三国になった後、EU 加盟国への申請を通じて認証を得る必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>これらの論点は全てパブリックコンサルテーションの対象となる。</li></ul>
--	--	---

出所 : Department for Exiting the European Union , “How to prepare if the UK leaves the EU with no deal”, last update October 12, 2018, <https://www.gov.uk/government/collections/how-to-prepare-if-the-uk-leaves-the-eu-with-no-deal#overview>, accessed October 26, 2018.

## 4.2. EU 離脱に伴う英国の農業政策・貿易政策の方向性

### (1) 農業政策の方向性概要

※本項では主にイングランドの農業政策を扱う。英国の他の構成国が明示的に示されない限り、イングランドに関する記述である。

#### ① 英国環境・食料・農村地域省による農業法案・政策ステートメント

英国環境・食料・農村地域省（DEFRA:Department for Environment Food and Rural Affairs）<sup>87</sup>は2018年9月、EU離脱後の農業政策を示す農業法案（Agriculture Bill）を公表した。2019年3月現在、下院での審議が進められている。英国は1973年に欧州経済共同体（EEC）に加盟して以来CAPのもと農業政策を進めてきた。今回の法案は、第二次世界大戦後、食糧増産を目指していた時代の1947年農業法以来、70年以上ぶりとなる英国の農業法案であり、英国政府は国内農業政策を根本的に変革する歴史的機会として捉えている<sup>88</sup>。

法案はCAPアプローチから離脱するため必要な権限を大臣に与えるものであり、法案本文はイングランドにのみ適用される。しかし、法案別表3及び別表4が、ウェールズの大蔵大臣及び北アイルランド農業・環境・農村省にも類似の権限を与えている。特化してスコットランドを扱った条文は存在しないが、英国全土に適用される条文の対象には含まれる。

法案は第一部から第九部までの本文と別表から成り、概要は次のとおりである<sup>89</sup>。

図表 87 農業法案概要

第一部	・ 土地管理を通じた大気質・水質などの公共財創出や農業の生産性向上に対する財務支援の権限を与える（公的資金を公共財に用いる） <sup>90</sup> 。
第二部	・ 公的資金を公共財に用いる仕組み導入のため、直接支払を漸減・廃止する。 ・ 2021年からの7年間を農業に関する移行期間とし、2027年より後には直接支払は行わない。 ・ 基礎支払を漸減・廃止する代わりに、その支払要件から農業を行っていることを切り離す（delink）。農業を要件としないこの切り離し支払以降、基礎支払を受けることはできない。一括受け取りが可能であり、農家の投資、事業多様化、離農を可能にする。
第三部	・ 大臣は、農産物・食品サプライチェーンに関する活動に影響を持つ人・組織に対して、情報提供を要求できる（一般家庭の消費者は除く）。
第四部	・ 例外的市場環境における農産品市場への介入のあり方を作り変える。

<sup>87</sup> Defra の直接の管轄はイングランドのみである。但し Defra はウェールズ、スコットランド、北アイルランドと密接に協力するとともに、対 EU など国際的交渉を主導している（Department for Environment, Food and Rural Affairs, “About Us”, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-environment-food-rural-affairs/about>, accessed May 28, 2018.）。

<sup>88</sup> House of Commons Library, “The Agriculture Bill”, October 25, 2018,

<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8405>, accessed February 8, 2019.

<sup>89</sup> 上述のとおり、法案本文はイングランドに適用される内容である。要約を示していない第八部はウェールズと北アイルランドに関する記述であり、北アイルランドにも農業法案の規定が適用される。ウェールズについては第一部から第五部までほぼ同様の内容でウェールズの大蔵大臣に権限が与えられている（Office of the Secretary of State for Wales and The Rt Hon Alun Cairns MP, “Landmark Agriculture Bill to deliver a green Brexit”, September 12, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/landmark-agriculture-bill-to-deliver-a-green-brexite-2>, accessed October 15, 2018; Andrew Forgrave, “Agriculture Bill to give Welsh ministers ‘significant’ new powers”, DAILY POST, September 12, 2018, <https://www.dailypost.co.uk/news/local-news/agriculture-bill-give-welsh-ministers-15140167>, accessed October 15, 2018.）。

<sup>90</sup> 法案の記述の多くは公共財創出に割かれている。公共財創出と生産性向上は同列でなく、前者に重きが置かれている。

第五部	・農産品（およびそれに関する消費者向け情報）の基準を設定し近代化する。
第六部	・サプライチェーンにおける食料品生産者の立場を強化する。EUにおける生産者組織（Producer Organizations）のルールをイングランドでも導入するなどの措置を含む。
第七部	・WTO 農業協定の遵守を確かなものとする。

出所：House of Commons Library, “The Agriculture Bill”, October 25, 2018, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8405>, accessed February 8, 2019.

この農業法案に基づいた農業政策の全体像については、法案に次いで発表された政策ステートメント（Policy Statement）からある程度の把握が可能である。それによると、新たな農業法案において公的資金による支援の対象となる公共財は、野生動物の居住区域や洪水防止、空気質・水質の向上、土壌、植物、気候変動緩和につながる活動などであり、こうした公共財を創出する「環境土地管理（ELM: Environmental Land Management）」に収入を発生させる仕組みが新たな農業政策の基礎となる。これと同時に、農業法案は農家の生産性向上を支援するため、研究・開発への投資を行い、農家による新たな調査プロジェクトに資金を提供する。

また、新たな農業法のもと、農家が生産した農産物に対して適正な対価を受け取れるようにするため、サプライチェーンにおける不公正な取引慣行を防止する、農業政策の改革を通じて、動植物の健全性に関する高度な基準を維持し、公的資金により農家が規制で定める基準を超えて動物福祉に貢献できる仕組みを構築する、さらに収集した情報に基づきサプライチェーンの透明性を確保し、食料生産者が市場からのサインに効果的に対応し、農場出荷価格の交渉時の立場強化に貢献する、といった内容が示されている<sup>91</sup>。

直接支払の漸減・廃止は、こうした新たな農業政策のための財源を作るものとして位置づけられる。直接支払の2021年における削減率の上限は次のとおりである。受け取る金額が高いほど削減率が高くなっているが、DefraがCAPの第一の柱のもと、直接支払が豊かな人を手厚く支援していると批判的に捉えている<sup>92</sup>ことの反映であろう。

図表 88 2021年の直接支払削減率の上限

直接支払額	削減率
30,000 ユーロまで	5%
30,000 ユーロ～50,000 ユーロ	10%
50,000 ユーロ～150,000 ユーロ	20%
150,000 以上	25%

出所：House of Commons Library, “The Agriculture Bill”, October 25, 2018, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8405>, accessed February 8, 2019. 40,000 ユーロを受け取っている場合、30,000 ユーロまでは5%の削減率が、残りの10,000 ユーロは10%の削減率が適用される。削減率の境界の金額（50,000 ユーロなど）に適用される削減率が明らかでないが、出所資料のまま記載している。

## ② 政策ステートメントの特徴

農業法案が審議中であることから、2019年3月の時点でイングランドの将来の農業政策の詳細は明らかでないものの、政策ステートメントからは一定の特徴や注目点を把握することができる。

<sup>91</sup> House of Commons Library, “The Agriculture Bill”, October 25, 2018, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8405>, accessed February 8, 2019.

<sup>92</sup> Defra, “Agricultural Bill: Analysis and Economic Rationales for Government Intervention”, September 13, <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-for-food-farming-and-the-environment-policy-statement-2018>, accessed February 8, 2019.

まず、新たな農業政策は環境に対する実際の成果（結果）を重視したものとなる点である。環境土地管理の計画は、農家や土地管理者が各自の事情に合わせて立案可能とされるが、それは最善の結果をもたらす慣行（ベストプラクティス）に基づいている必要があるとされている。そして、農家・土地管理者は二種類の財・サービスを提供する存在として捉えられている。一つは農産品、もう一つは社会が基盤としている環境サービスであり、後者は政府支出による支援を受けるとされる。これは、環境土地管理に対する支払いの意味合いは、所有土地面積に応じた所得補償としての側面より、政府（公的資金）による公共財の購入である側面が強いと示唆するものである。

もちろん、現在の CAP 第一の柱による直接支払の対象と、新たな環境土地管理に対する支払いの対象が全く異なるということではない。一例として、高地における農家は直接支払への依存度が高いが、その土地管理者としての役割は新たな環境土地管理の仕組みにおいても報酬に値するとされている。今後、支援対象となる環境土地管理の範囲が具体化されていくと想定されるが、その議論の動向は注目を要する。

政策ステートメントによると、新たな環境土地管理の仕組みは、農家・土地管理者が政府と環境土地管理に関する数年間の契約を結び、農家が提供する環境面での便益（市場では売買できないもの）を明らかにしたうえで、それに対して公的資金を支払うというものである。契約は農家・土地管理者が作成した計画に基づくため、内容に柔軟性を持つが、その計画はガイドラインと専門家のアドバイスに従うこととされている。ガイダンスの範囲や公表時期、専門家とはどのような組織・人物かについては現時点では示されていないが、今後業界団体との議論を通じたこれらの取りまとめが進むと想定されるため、その動向を注視する必要があるだろう。

次に、各種政策は、農業に関する移行期間における小規模な試験的導入やパイロット事業を経て、広く全国に展開されるスケジュールとなっている。そのため、現時点では大枠のみ示されている政策の中で、どのようなパイロット事業が行われ、パイロットに対しどのような評価がなされるかが注目される。環境土地管理の仕組みは 2025 年以降に完成した形での運用開始が想定されており、それまでの期間をかけて環境土地管理の詳細が定められていく。

例えば、規制の最低基準を超える動物の福祉向上について、市場で十分に評価されない場合には公的資金による支援スキームを作るとしているが、一方では消費者の購入意欲も活用する考えも示されており<sup>93</sup>、どの水準まで公的資金で実現するかは明らかとなっていない。また、農家の生産性を向上するための研究・開発についても、産学（生産者・研究者）連携といった手法を用いる考えなどが示されているが、具体的な研究分野は示されていない。以下のタイムラインに従って環境土地管理の仕組みの導入が進められるため、特に 2021 年以降とされている環境土地管理のパイロット事業の内容は注目すべきポイントとなる。

最後に、イングランドの農業政策は市場機能の活用を図る市場志向型の政策になると考えられる。この点は、農業法案や政策ステートメントに先立ち 2018 年 2 月に Defra が公表した農業政策に関する提案（後述のコマンドペーパー）のリスク管理に関する項目で示唆されている。この報告書は、農業収入は年による変動が大きいものの、リスク管理に対する補助金は市場を歪めるとして否定的に捉え、リスク耐性を高める最高の手法は生産性の向上であり、その他には先物・オプションといった市場ベースの手法が利用可能であるとしている<sup>94</sup>。一方で、データの活用・透明性に関する施策では政府の役割があるとしている。農業法案においては、サプライチェーンの透明性を高め、農家の市場に対する効果的な反応を可能にするという位置づけで、農産品に関するサプライチェーン参加者に大臣が情報提供を要求できるという内容が含まれている。新しい農業政策の基礎となる環境土地管理の正当性は、環境に悪影響を及ぼす市場の失敗（負の外部性）の是正にあたりと説明されており<sup>95</sup>、この説明からもインگران

<sup>93</sup> 明確には示されていないが、動物福祉を付加価値として高価格化することを意図していると思われる。

<sup>94</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, “Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”, February 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf), accessed May 28, 2018.

<sup>95</sup> Defra, “Agriculture Bill: Analysis and Economic Rationales for Government Intervention”, September 2018, p.16.

ドの農業政策が市場機能を活用しようとする意図が窺える。

図表 89 農業法案の導入タイムライン概要

年	CAP	新たな取り組み	移行支援
2019年	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接支払は現行どおり継続。可能な部分での簡素化は行う。</li> <li>現行の農業環境支払（<b>Countryside Stewardship</b>）の新たな契約が可能。高度事業は延長可能<sup>96</sup>。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境・土地管理の試行。</li> </ul>	
2020年	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接支払を更に簡素化。</li> <li>現行の農業環境支払の新たな契約が可能。高度事業は延長可能。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境・土地管理の試行。</li> <li>動物福祉に関する高い基準が定められ、動物の健康・福祉に関する関連業界の役割に合意する。</li> </ul>	
2021年	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接支払の削減初年度。</li> <li>現行農業環境支払の新たな契約が可能（但し契約数は環境土地管理プログラムによる）。高度事業は延長可能。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境・土地管理の試行、及び最初のパイロット事業。</li> <li>動物の健康・福祉に関するパイロット事業開始、動物の健康に関する政府介入につき関連業界との合意。</li> <li>研究開発・イノベーションへのターゲットを絞った投資。</li> </ul>	<p>農家がリスク管理、生産性改善、公共財への貢献を行う能力を向上させるため、以下を含む支援を提供。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公共財に資する農場設備・技術への投資。</li> <li>新規参入支援。</li> <li>植物の害虫・病気予防。</li> <li>政府と土地管理者の新たな関係を支援するための新たな取り組み。</li> </ul>
2022-2024年	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接支払の累進的削減の継続。</li> <li>現行農業環境支払の最後の新たな契約が可能（但し契約数は環境土地管理プログラムによる）。高度事業は延長可能。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境・土地管理の試行、パイロット事業。</li> <li>動物の健康・福祉に関するパイロット事業の継続</li> <li>研究開発・イノベーションへのターゲットを絞った投資。</li> </ul>	
2025年	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接支払の累進的削減の継続。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境土地管理の準備完了・運用。</li> </ul>	
2026年		<ul style="list-style-type: none"> <li>動物の健康・福祉充実施策の準備完了・運用。</li> </ul>	
2027年	<ul style="list-style-type: none"> <li>7年間の移行期間の終了（直接支払の最終年）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>研究開発・イノベーションへのターゲットを絞った投資。</li> </ul>	
2028年以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接支払いの廃止。</li> </ul>		

<sup>96</sup> 現行農業環境支払（**Countryside Stewardship**）の詳細については、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社『平成29年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（EUの農業政策・制度の動向分析及び関連セミナー開催支援）報告書』（2018年3月）11頁参照。同報告書によると「イングランドは現行の農村振興計画の導入とともに、新しい農業環境支払である **Countryside Stewardship** を、前計画における農業環境支払である **Environmental Stewardship** に替えて導入した。（中略）**Higher-Tier**（高度事業）は、環境上最も重要な場所において、生息地の再生、森林の再生、優先保護生物のための特別の取り組み等複雑な事業を行う」。



出 所 : Defra, “Policy statement – timeline”, September 13, 2018, available at <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-for-food-farming-and-the-environment-policy-statement-2018>, accessed February 8, 2019.

### ③ 環境・食料・農村地域省による政策提案

2018年2月、DefraはEU離脱を想定した将来の農業政策に関する提案をまとめた報告書（コマンドペーパー）<sup>97</sup>を発表し、広く意見を募るコンサルテーションを実施した。このコマンドペーパーやそれに基づくコンサルテーションが農業法案や政策ステートメントの基となっている。コマンドペーパーはCAPには欠陥があり、EU離脱は抜本改革の機会であるとしている。その上で、直接支払を一定期間後に廃止する、環境保全を土台とした農業政策を志向するといった、農業法案に引き継がれる骨子が示されている。この他、以下の方向性が示された。

- ・ 現行CAPと同じ金額規模の農業支援を、現行議会中<sup>98</sup>は継続する。
- ・ EU離脱後、農業分野においても移行期間を設定する。この期間中、イングランド<sup>99</sup>において直接支払を漸減させ、減額分は新たな環境・土地管理のパイロットプログラムに充てる。
- ・ 農業分野の移行期間終了後は、イングランドの直接支払を廃止し、環境・土地管理を新たな農業政策の土台とする。
- ・ その他、政府は動植物衛生、動物福祉、地方の強靱性向上、生産性向上などの分野で役割を果たす。
- ・ 最高の基準に基づいた製品を英国市場・輸出市場に供給する。
- ・ 大学卒業生などの熟練国内労働力の農業セクターへの参加を促す。

なお、コマンドペーパーは前文・付属文書を除くと以下の構成となっている<sup>100</sup>。

図表 90 英国農業政策提案（一部抜粋）

大項目	項目	概要
要約	1. 農業: 変革の必要性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ CAPは欠陥のある政策である。</li> <li>・ 土地に紐づいた補助金は生産性向上の意欲を削ぐ。環境改善の取組みも、CAPの官僚的構造に阻害され限定的である。</li> </ul>
イングラン	2. CAPにおける変革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基礎支払・農業環境支払（Countryside Stewardship）の手続き面の負担軽減を行う。</li> </ul>

<sup>97</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, “Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”, February 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf), accessed May 28, 2018. この報告書の冒頭には、女王陛下の命（Command of Her Majesty）に基づき作成・議会に提出すると記されており、この類の文書はコマンドペーパーと通称される。

<sup>98</sup> 英国の議会期は議会の存続期間であり、通常5年以内に解散、総選挙となる（国立国会図書館調査及び立法考査局「主要国の議会制度」2010年3月、<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2010/200901b.pdf>、2018年5月28日アクセス）。次期総選挙は2022年に予定されている（「メイ英首相 早期退陣否定 22年総選挙、戦う意思示す」『毎日新聞』2017年9月1日）。

<sup>99</sup> 報告書を発表したDefraの直接の管轄はイングランドのみである。但しDefraはウェールズ、スコットランド、北アイルランドと密接に協力するとともに、対EUなど国際的交渉を主導している（Department for Environment, Food and Rural Affairs, “About Us”, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-environment-food-rural-affairs/about>, accessed May 28, 2018.）。報告書の内容について、Defraは英国全体で機能しうるものだが、権限移譲により各構成国がそれぞれの優先順位を決める権限を有するとしている。また、必要な際には共通の枠組みを作るとしている。

<sup>100</sup> 箇条書きで示した各項目の内容は例示であり、項目の記述を網羅したものではない。

ドにおける CAP 離脱	3. 農業分野における 移行期間	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2019 年のイングランドにおける基礎支払は現行通りとする。</li> <li>・ 数年間の「農業分野における移行期間」中は、基礎支払の高額受給者を初めに減額する。減額分は、将来の環境・土地管理スキームの試行に充てる。</li> <li>・ 「農業分野における移行期間」後は、イングランドでの直接支払を廃止する。</li> </ul>
	4. 農業の明るい未来	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業生産者に収益性向上のための新技術投資を促す。</li> <li>・ 徒弟制度<sup>101</sup>を変革・拡大する。徒弟制度における雇用者を教育機関と連携させ、熟練労働力を育成する。</li> </ul>
イングランドにおける 新農業政策 の導入	5. 公的資金を公共財に	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境保護は卓越した公共財であり、土壌、水質、空気、生物多様性、気候変動緩和、自然の美しさが含まれる。</li> <li>・ 新たな政策は、環境に加え「動植物の健康（動物福祉）」、「生産性と競争力」、「農村の強靱性・伝統的農業・高地の景観の保全」、「田園地方へのアクセス」の実現・改善も対象に含む。</li> </ul>
	6. 環境を改善する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境改善のために複数年に亘る継続的な支援を行う。</li> <li>・ 簡素な申請プロセスとする。</li> </ul>
	7. 動物に対する責任を果たす	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 動物福祉は農業政策の対象となる公共財である。</li> <li>・ 動物の風土病減少を目指す。</li> </ul>
	8. 農村コミュニティ・遠隔地農業への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 物理的アクセスやインターネットアクセスなど、遠隔地特有の課題への対応を支援する。</li> </ul>
	9. 規制慣行の変革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「汚染者負担の原則」を反映した規制・基準の土台を維持し、新たな土地管理制度の基礎とする。</li> </ul>
	10. リスク管理と強靱性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業収入は年による変動が大きい、強靱性を高める最良の方法は生産性の改善である。</li> <li>・ リスク管理に対する政府補助金は市場を歪める。代わりに先物・オプションといった市場ベースの手法が利用可能である。</li> <li>・ データの利用可能性については政府が果たす役割があり得る。</li> </ul>
	11. 作物、植物、蜂の健康保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 病虫害発生による損害の減少を目指す。</li> <li>・ EU 離脱により、強力なバイオセキュリティ基準を策定できる。</li> </ul>
	12. サプライチェーンにおける公平性の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 透明性のあるサプライチェーンの構築を目指す。</li> <li>・ 農家は概して小規模であるため、そうした生産者が協力して交渉力を得るための生産者団体に対する特権的地位（競争法における例外措置など）を継続する。</li> </ul>
	新農業政策 の枠組み	13. 権限移譲：一貫性と柔軟性の維持
14. 貿易		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EU は農産品分野で最大の貿易相手である。</li> </ul>

<sup>101</sup> 報告書中の原語は apprenticeships。労働政策研究・研修機構によると「イギリスでは就職前の若年者を対象とした職業教育訓練が重視されている。中心となる徒弟制度は、事業主の下で働きながら訓練を受け、政府が示す認定基準に沿って資格授与機関の認定を受けた教育訓練プロバイダーで資格取得やスキル習得などを目指すもの。」（労働政策研究・研修機構「イギリスの公共職業教育訓練-企業の技能ニーズを重視」2009年6月、[http://www.jil.go.jp/foreign/labor\\_system/2009\\_6/england.html](http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2009_6/england.html)、2018年5月29日アクセス。）

		・ 政府は大胆かつ野望的な経済的パートナーシップを含む EU との特別な関係確保に専心する。
	15. 立法: 農業法案	・ コマンドペーパーに示された政策目標のため、食料・農村地域省が EU 離脱後の農業政策を実施する根拠となる農業法案 (an Agriculture Bill) を導入する。

出所: Department for Environment, Food and Rural Affairs, “Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”, February 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf), accessed October 15, 2018.

#### ④ 【参考】 農業法案の詳細

農業法案は CAP アプローチから離脱するため必要な権限を大臣に与えるものであり、法案本文はイングランドにのみ適用される。しかし、法案別表 3 及び別表 4 が、ウェールズの大臣及び北アイルランド農業・環境・農村省にも類似の権限を与えている。特化してスコットランドを扱った条文は存在しないが、英国全土に適用される条文の対象には含まれる。

第一部「新しい財務支援の権限」は、新たな農業政策の要となる部分であり、環境保全・改善及び生産性の向上に対する支援を政策の土台とする方向性が示されている。ここには、2018 年 2 月に環境・食料・農村地域省が公表した農業政策提案（コマンドペーパー）<sup>102</sup>に示された環境保全を土台とする考えが引き継がれている<sup>103</sup>。新たな政策の支援対象には、動植物の健康保護も含まれている。生産性向上も支援対象となっているが、記述の多くは環境保全を中心とした公共財への支援となっており、力点はコマンドペーパーや政策ステートメントでも示されている公的資金を公共財に用いる仕組みに置かれている。

第二部第一章「直接支払」は、基礎支払制度（Basic Payment Scheme）に基づく直接支払の段階的廃止が定められている。2018 年 2 月公表のコマンドペーパーにおける農業政策提案では期間が未定であった「農業における移行期間（agricultural transition period）」は 2021 年から 2028 年までの 7 年間とされ、この期間を通じて直接支払が漸減・廃止される。なお、2019 年・2020 年における直接支払いは、現行制度をベースとし、可能な部分での簡素化を進めつつ継続される<sup>104</sup>。

第二部第二章「その他の財務的支援（法律の修正）」は、CAP 関連法の効力停止や簡素化・改善を目的として、大臣がそれら関連法を修正する権限が示されており、その対象となる分野として果物・野菜生産者組織への援助と農村振興が挙げられている。

ここまでの、新たな農業政策の土台と CAP に対する主要な変更点を示しているという観点から、農業法案の重要部分といえるだろう。以降、第三部は、大臣が農産品・食品のサプライチェーンに関する情報提供をサプライチェーン参加者に要求できる権限を、第四部は例外的な市場環境下での生産者の所得に対する負の影響に対し大臣が財務支援を行う権限を、第五部では農産品・食品に関する等級分類や包装・ラベリングなどの基準を定める権限が記述されている。第六部は、サプライチェーンの公平性のため、生産者組織の設立や、生産者からの直接の購入者が従うべき義務を大臣が定める権限などが示されている。第七部では、WTO 農業協定遵守のため、大臣が規則を定める権限を規定している。

<sup>102</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, “Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”, February 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf), accessed October 15, 2018.

<sup>103</sup> コマンドペーパーではこうした環境保全に関する政策を新たな政策を「新たな土地・環境管理システム（a new environmental land management system）」と表現している。農業法案にこの表現は登場しないが、一部報道などでは農業法案の環境保全・管理政策を“environmental land management system”と称している。

<sup>104</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, “Health and harmony: the future for food, farming and the environment in a green brexit - policy statement Timeline”, September 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/740694/future-farming-policy-statement-timeline.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/740694/future-farming-policy-statement-timeline.pdf), accessed October 15, 2018.

第八部はウェールズと北アイルランドへの適用に関する記述である。<sup>105</sup>スコットランドは農業法案に含まれることを拒否したため<sup>106</sup>、スコットランドの農業政策を定めた独立の項目はない。スコットランドは WTO 協定遵守を定めた農業法案の項目がスコットランドの政策を制約する一方的な権限となる可能性などを指摘し、法案を批判している<sup>107</sup>。

図表 91 英国農業法案（一部抜粋）

部・章	節	概要
第一部 新しい財務 支援の権限	1. 大臣の財務支援権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>大臣は以下の目的で財務支援を与えることができる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 環境を保全・改善するやり方での土地・水の管理</li> <li>- 農村・農場・森林地帯へのアクセスの支援</li> <li>- 文化遺産・自然遺産を維持・回復・改善するやり方での土地・水の管理</li> <li>- 気候変動の緩和・適応</li> <li>- 環境に関する危機の削減・防止、危機からの保護</li> <li>- 家畜の健康・福祉の保護・改善</li> <li>- 植物の健康の保護・改善</li> </ul> </li> <li>大臣は、農業・園芸・林業の生産性向上のために財務支援を与えることができる。</li> </ul>
	2. 財務支援の形態、条件、委任、情報開示	<ul style="list-style-type: none"> <li>財務支援は、補助金、融資、保証の他、いかなる形態もと行う。</li> <li>財務支援は、大臣が適切とする条件のもと与えることができる。</li> <li>大臣は財務支援を与える機能を委任することができる。</li> <li>大臣は財務支援に関する情報開示（受給者、受給額、支給の目的等）を要求する規定を作ることができる。</li> </ul>
	3. 財務支援のチェック、コンプライアンス、モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> <li>大臣は、以下に関する規定を作ることができる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 財務支援の要件遵守や支援結果の確認</li> <li>- コンプライアンスの強制執行</li> <li>- 支援の目的が達成されたかのモニタリング</li> </ul> </li> </ul>
第二部 第一章 直接支払	4. 直接支払の意味	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接支払とは、以下を意味する <ul style="list-style-type: none"> <li>- 基礎支払制度に基づく支払い（グリーン支払・青年農業者支援を含むかどうかを問わない）</li> <li>- 「切り離し支払（delinked payment）<sup>108</sup>」</li> </ul> </li> </ul>
	5. イングランドの農業における移行期間	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業における移行期間は 2021 年からの 7 年間とする。</li> <li>大臣は移行期間を複数回延長することができる（但し移行期間終了後は不可）。</li> </ul>
	6. 基礎支払制度にかかる法律を修正する権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>大臣は、イングランド内での運用期間内において、基礎支払制度に関する法律を簡素化・改善する目的で修正することができる。</li> </ul>
	7. 直接支払と「切り離し支払い」の段階的終了の権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>大臣は、以下に関する規定を作ることができる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 農業における移行期間の一部もしくは全部を通じた直接支払の段階的終了</li> <li>- 直接支払を終了する代わりに行われる「切り離し支払」</li> </ul> </li> </ul>

<sup>105</sup> 具体的内容は、それぞれ農業法案中の別表 3（ウェールズ）、別表 4（北アイルランド）に記載されている。それぞれの別表が、ウェールズの大臣及び北アイルランド農業・環境・農村省に農業法案本文と類似の権限を与えている

<sup>106</sup> Simon Johnson, “SNP ministers 'leaving farmers in the dark' by refusing to include Scotland in Brexit Agriculture Bill”, *The Telegraph*, September 11, 2018, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2018/09/11/snp-ministers-leaving-farmers-dark-refusing-include-scotland>, accessed October 15, 2018.

<sup>107</sup> BBC News, “Agriculture bill 'a missed opportunity', Scots ministers say”, September 13, 2018, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-45498014>, accessed October 15, 2018.

<sup>108</sup> 切り離し支払（delinked payment）とは、生産数量や土地面積に関わらず、農業を行わなかったとしても支給される支払で、移行期間における直接支払廃止への対応支援とされる。受給者が離農補助金（exit grant）と位置付けることも想定されている（Defra, “Moving away from Direct Payments”, September 2018, p45, available at <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-for-food-farming-and-the-environment-policy-statement-2018>, accessed January 7, 2019.）。

		<ul style="list-style-type: none"> <li>「切り離し支払」が行われる年度以降、基礎支払制度による支払いは行われない。</li> </ul>
	8. 直接支払の終了	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業における移行期間終了後、基礎支払制度による直接支払いは行われない。</li> </ul>
第二部 第二章 その他の財務支援（イングランド立法の修正）	9. 農家等への支払に関する一般条項	<ul style="list-style-type: none"> <li>大臣は、CAPの財政・管理・モニタリングに関し引き継がれるEU法を修正することができる。</li> <li>修正は、上記法の効力停止もしくは簡素化・改善を目的とする場合にのみ可能である。</li> <li>「CAPの財政、管理、モニタリングに関し引き継がれるEU法」は、欧州議会理事会規則1306/2013や、同規則に基づく法を含む。</li> </ul>
	10. 果物・野菜生産者組織への援助	<ul style="list-style-type: none"> <li>大臣は、効力停止を目的として、以下のEU法を修正することができる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>果物・野菜農家団体への援助を規定したCMO規則32条から38条</li> <li>CMO規則を補完する欧州委員会委任規則2017/891の野菜・果物セクターに関する部分</li> <li>CMO規則の適用ルールを定めた理事会実施規則（Council Implementing Regulation）2017/892の野菜・果物セクターに関する部分</li> </ul> </li> </ul>
	11. 農村振興支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>大臣は、農村振興支援に関し引き継がれるEU法を変更することができる。</li> <li>修正は、上記法の効力停止もしくは簡素化・改善を目的とする場合にのみ可能である。</li> <li>「農村振興支援に関し引き継がれるEU法」は、欧州議会・理事会規則（EU）1305/2013、1310/2013等を含む。</li> </ul>
第三部 データの収集・共有	12. 農産物・食品サプライチェーン：情報提供要求	<ul style="list-style-type: none"> <li>大臣は、農産物・食品サプライチェーンの構成者や密接な関与者に、サプライチェーンでの活動に関する情報提供を要求できる。また要求する規則を制定することができる。</li> </ul>
	13. 農産物・食品サプライチェーンの意味	<ul style="list-style-type: none"> <li>農産物・食品サプライチェーン構成者は以下を含む。 <ul style="list-style-type: none"> <li>消費者</li> <li>農業従事者、自然からの採集者</li> <li>農業従事者、自然からの採集者と消費者の間のサプライチェーンに含まれる者</li> </ul> </li> <li>農産物・食品サプライチェーンの密接な関与者は以下を含む。 <ul style="list-style-type: none"> <li>種子・種苗・資材・飼料・農薬・殺虫剤・薬品などの農業用品の提供者</li> <li>サプライチェーンに関わる動植物の健康に関するサービス提供者、</li> <li>食料・飲料の安全性・品質に関するサービス提供者</li> <li>これらを代表する団体</li> </ul> </li> </ul>
	14. 情報要求時の目的の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報提供の要求は、情報利用の目的を明確にしなければならない。目的は次の項目に該当しなければならない。 <ul style="list-style-type: none"> <li>生産性向上、リスク管理、市場の不確実性管理の支援</li> <li>サプライチェーンにおける透明性・公平性の向上</li> <li>動物の健康及びトレーサビリティの向上</li> <li>植物の健康</li> <li>サプライチェーンからの廃棄物・環境負荷の低減</li> <li>サプライチェーンに関連する市場のモニタリング・分析</li> <li>サプライチェーン、動植物・土壌の健全性、食品の安全性、廃棄物、環境保護に関する公権力の機能</li> </ul> </li> </ul>
	15. 情報提供とその利用制限	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供情報は、利用目的に沿ってのみ利用される。</li> <li>情報提供の要求に際しては、以下を明確にしなければならない。 <ul style="list-style-type: none"> <li>いつどこで情報が提供されるか</li> </ul> </li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 情報になされる処理・加工の方法</li> <li>- 情報が開示される形態</li> </ul>
	16. 情報要求の執行	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣は、セクション 12（農産物・食品サプライチェーン：情報提供要求）で定められた要求を執行する規定を作ることができる。</li> </ul>
第四部 農産品市場への介入	17. 例外的市場環境の宣言	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣が例外的市場環境を認めた場合、セクション 18（例外的市況時の大臣の権限）で定める権限を行使することができる。</li> <li>・ 例外的市場環境とは、農産品市場に混乱もしくは混乱のおそれがあり、それらが農産品価格を通じて生産者に重大な負の影響を及ぼしている、もしくは及ぼすと思われる場合である。</li> </ul>
	18. 例外的市況時の大臣の権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣は、例外的市場環境により所得に負の影響を受けている、もしくは受けるとと思われる生産者に財政支援を与えることができる。</li> <li>・ 大臣は、公的市場介入・私的在庫補助に関し引き継がれる EU 法のもとで与えられている権限を行使することができる。</li> <li>・ 「公的市場介入・私的在庫補助に関し引き継がれる EU 法」とは、CMO 規則第 8 条～第 18 条等である。</li> </ul>
	19. 例外的市場環境時に関連する修正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣は、公的市場介入・私的在庫補助に関し引き継がれる EU 法を、次の目的で変更することができる。</li> <li>- 上記法の効力停止</li> <li>- 例外的市場環境時以外での運用の変更</li> </ul>
第五部 マーケティング基準・屠体（解体した食肉）の分類	20. マーケティング基準・屠体（解体した食肉）の分類	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣は、別表 1 に記載があり、イングランドで取引される製品<sup>109</sup>が従うべき基準を定める規定をつくることができる。</li> <li>・ 基準は、以下を含みうる。</li> <li>- 等級分けの基準</li> <li>- 動植物の品種</li> <li>- ラベリング、包装</li> <li>- 農法・製法の種類</li> <li>- 特定の物質や慣行に対する制限 等</li> </ul>
	21. ワインに関しセクション 20 を再修正する権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣は、CMO 規則の附属文書 7 を修正することができる。</li> </ul>
第六部 生産者組織とサプライチェーンの公平性	22. 生産者組織：認定のための申請	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 以下の条件を満たす生産者組織は、認定生産者組織となるため大臣に申請をすることができる。</li> <li>- メンバーが同一の農業セクターに所属していること</li> <li>- メンバーのイニシアチブによって形成された組織であること</li> <li>- 最低メンバー数、最低生産量を満たしていること</li> <li>- メンバーを代表して特定の活動を行うこと</li> <li>- 禁止活動に従事しないこと 等</li> </ul>
	23. 生産者組織：競争の免除	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 認定生産者組織は、競争をゆがめ得る協定の禁止（1998 年競争法）を免除される。</li> </ul>
	24. セクション 22、23 に関する規則	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣は、セクション 22（生産者組織：認定のための申請）の申請を認定に関する機能などを委任することができる。</li> </ul>
	25. 農産品の公平な扱い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生産者からの最初の（直接の）購入者（first purchaser）による契約上の公平な扱いを促進するため、大臣は規則を作ることができる。</li> <li>・ 規則は、最初の購入者に次のような契約における義務を課す。</li> <li>- 書面での契約</li> <li>- 契約に特定の項目を含める、または含めない義務</li> </ul>

<sup>109</sup> 牛乳・乳製品、食肉、卵、野菜・果物、バナナ、ホップ、ワイン、オリーブ、植物など。

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特定の項目の例は次のとおり。</li> <li>- 購入対象の数量・品質</li> <li>- 納期など</li> <li>- 価格決めメカニズム</li> <li>- 支払い方法</li> <li>- 契約の排他性</li> <li>- 契約の期間と終了</li> </ul>
第七部 WTO 農業協 定	26. WTO 農業協定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大臣は、英国の WTO 農業協定の遵守を確かにするため、規則をつくらることができる。</li> </ul>

出 所 : UK Parliament, “Bill 266 2017-19, as introduced ”, September 12, 2018, [https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0266/cbill\\_2017-20190266\\_en\\_1.htm](https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0266/cbill_2017-20190266_en_1.htm), accessed October 15, 2018.

## (2) EU 離脱に伴う論点

前項で述べた通り、イングランドの農業政策の具体的内容は本報告書執筆時点では明らかではない。英国下院図書館による英国の将来の農業政策を扱った議員向けブリーフィングペーパー<sup>110</sup>では、新たな農業政策に関する主要な問題を次のように挙げおり、これらが今後注目すべきポイントになるだろう。

- ・ 英国農業政策の CAP からの離脱英国政府による資金援助の規模、および英国構成国への配分 / 農業支援の権限移譲、及び委譲された各国での管理
- ・ 新たな労働政策・貿易政策が、起こりうる農業支援の変更とともに、農業にどのような影響を与えるか
- ・ 食品の安全性や動植物の健康などに関する規制が、現行の EU 規制とどの程度変わるか

以下では、農業法案や政策ステートメントでカバーされている CAP からの離脱を除くこれらのポイントの論点を述べる。

### ① EU からの権限返還に伴う英国内での権限移譲・予算分配

英国が委譲し現在 EU が行使している権限を EU 離脱に伴い英国が取り戻すことになる。しかし、EU に対する委譲がなければ、英国の各構成国に委譲されていたであろう権限が、EU 離脱後英国政府及び各構成国によってどのように管理されるかは明らかとなっていない。英国市場内でのビジネスに新たな障壁が発生することや、構成国間での不公平な競争を防ぐため、英国及び各構成国は EU の枠組みに代わる英国全土をカバーする合意の必要性を認識している<sup>111</sup>。

英国内での調整を促進する仕組みとしては、英国政府と各構成国の代表で構成される合同閣僚委員会 (JMC: Joint Ministerial Committee) が存在する<sup>112</sup>。JMC はその声明の中で、現在 EU 法により統治されているが、そうでなければ各構成国の行政・立法の管轄に属する政策分野について、英国もしくはグレートブリテンに共通するアプローチや統治手法のフレームワークを設けるとしている。フレームワークには政策分野によって、共通の目標、基準の上下限や相互認証などが含まれるとしている<sup>113</sup>。

<sup>110</sup> House of Commons Library, “Brexit: Future UK Agriculture Policy”, September 11, 2018, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8218/CBP-8218.pdf>, accessed February 25, 2019.

<sup>111</sup> Institute for Government, “Devolution after Brexit”, April 2018, p.3, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ6070-Devolution-After-Brexit-180413-FINAL-WEB.pdf>, accessed February 25, 2019.

<sup>112</sup> 但し、英国が EU 加盟国であることを前提とした機構であるため、EU 離脱を想定しどのような協力が可能か見直す必要があると指摘されている。(Institute for Government, “Devolution after Brexit”, April 2018, pp.19-20, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ6070-Devolution-After-Brexit-180413-FINAL-WEB.pdf>, accessed February 25, 2019.

<sup>113</sup> Joint Ministerial Committee (EU negotiations), “Joint Ministerial Committee communiqué: 16 October 2017”, October 16, 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/joint-ministerial-committee-communiqué-16-october-201718136>, accessed February 25, 2018.

こうしたフレームワークの必要性に関する合意がある一方、EU から英国に返還される権限について、各構成国はそれらが直接的に自国へ返還されることを望んでいるが、英国政府は、継続性・確実性担保のため、更なる決定がなされるまでの間、原則的に一旦英国政府へ戻ることを希望しており<sup>114</sup>、立場は一致していない。

政策分野は、「措置は不要（政策の完全な相違があってもリスクがない政策分野）」、「非立法措置による合意が必要（協力が望ましいが政策の相違が重大なリスクをもたらさない政策分野）」、「拘束力のある立法によるフレームワークが必要（英国における規制の一貫性を確保する必要がある政策分野）」の三分野に分類できる。そのうち立法によるフレームワークを必要とする農業関連の分野の一例として、以下が挙げられている<sup>115</sup>。

- ・ 遺伝子組換え食品の開発・販売
- ・ 有機農業
- ・ 動物の健康とトレーサビリティ
- ・ 農薬を含む化学物質規制
- ・ 食品表示

EU 離脱後の予算分配については、最も政治的にセンシティブな 이슈とされている。2017 年度の英国に対する CAP 予算は約 39 億ユーロであった。各構成国は、現行の予算規模を維持し、且つ自らの政策的優先事項を追求する自由を確保することを望んでいる。英国政府は、予算に関する政治的議論を避け、EU 離脱後に新たな通商協定に注力するだろうと指摘されている。英国の EU 離脱後の農業予算の分配は、離脱前年の各構成国への分配を再現するものと予想されている（CAP 予算の配分比率の見直しは、これまでのところ行われていない）<sup>116</sup>。

図表 92 英国の CAP 予算の総括表（単位：百万ユーロ）

		2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
英国全体	第一の柱	3,234	3,150	3,121	3,171
	第二の柱	1,065	959	806	803
	うち EAFRD から	798	709	641	542
	うち共同支出分	267	250	165	261
英国計		4,299	4,109	3,927	3,974
イングランド	第一の柱	2,048	2,026	2,018	2,069
	第二の柱	666	507	608	456
	うち EAFRD から	563	460	529	374
	うち共同支出分	103	47	79	82
イングランド計		2,714	2,533	2,626	2,525
ウェールズ	第一の柱	301	269	260	268
	第二の柱	112	98	78	88
	うち EAFRD から	54	49	52	63

<sup>114</sup> Institute for Government, “Devolution after Brexit”, April 2018, p.3.  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ6070-Devotion-After-Brexit-180413-FINAL-WEB.pdf>, accessed February 25, 2019.

<sup>115</sup> Institute for Government, “Devolution after Brexit”, April 2018, pp.11, 44-46,  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ6070-Devotion-After-Brexit-180413-FINAL-WEB.pdf>, accessed February 25, 2019.

<sup>116</sup> Institute for Government, “Devolution after Brexit”, April 2018, pp.15-16,  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ6070-Devotion-After-Brexit-180413-FINAL-WEB.pdf>, accessed February 25, 2019.



	うち共同支出分	58	49	26	25
	ウェールズ計	413	367	338	356
スコットランド	第一の柱	566	534	522	507
	第二の柱	191	265	62	225
	うち EAFRD から	119	150	26	89
	うち共同支出分	72	115	36	136
	スコットランド計	757	799	584	732
北アイルランド	第一の柱	319	321	321	327
	第二の柱	96	89	58	34
	うち EAFRD から	62	50	34	16
	うち共同支出分	34	39	24	18
	北アイルランド計	415	410	379	361

出所：Defra, “Agriculture in the United Kingdom 2017”, p.79.

分配手法には2種類の選択肢があるとされている。一つは農業予算を、英国政府から各構成国へのブロックグラント（一括補助金。各構成国予算の多くを占める。補助金が決定された後は、各国政府が用途を決定できる<sup>117)</sup>）に含めることである。この場合、一括補助金の用途は各構成国の優先順位に委ねられるため、構成国に自主性・柔軟性が与えられる。しかし一括補助金の額は、「バーネットの公式<sup>118)</sup>」に基づき、イングランドにおける公共支出の増減に伴い、一定の比率で増減するという影響を受ける。もう一つは、現行との変化を極力抑えた農業予算を各構成国に割り当てることである。この場合、バーネットの公式の制約は受けけない一方、農業政策と他政策分野間の予算配分の決定は英国政府が責任を持つこととなる<sup>119)</sup>。

## ② 農業分野における労働力確保

英国の農業部門は、農業労働の季節性に加え、英国内での失業率低下を背景として近年外国人労働に対する依存を高めている。農業部門及び食品加工部門における外国人労働の概況は次のように推計されている<sup>120)</sup>。

- ・ 約2万7,000人のEU加盟国国民（英国以外）が農業部門で就労。同部門の被雇用者の8%を占める（2016年）<sup>121)</sup>。
- ・ 約11万6,000人のEU加盟国国民（英国以外）が食品加工部門で就労。同部門の被雇用者の33%を占める（2016年）。

<sup>117)</sup> HM Treasury, “Block Grant Transparency: December 2017 publication”, December 2017, p2, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/669611/Block\\_grant\\_transparency\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669611/Block_grant_transparency_web.pdf), accessed February 23, 2019.

<sup>118)</sup> バーネット・フォーミュラでは、イングランドの公共支出の増減に対する構成国の公共支出の増減比率を定めている（Institute for Government, “Devolution after Brexit”, April 2018, p.17, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ6070-Devotion-After-Brexit-180413-FINAL-WEB.pdf>, accessed February 25, 2019; 田中嘉彦、山岡規雄「諸外国における地方分権改革 —欧州主要国の憲法改正事例—」2005年1月、<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/document/2006/200601/20060109.pdf>, 2019年2月25日)。

<sup>119)</sup> Institute for Government, “Devolution after Brexit”, April 2018, p.17, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ6070-Devotion-After-Brexit-180413-FINAL-WEB.pdf>, accessed February 25, 2019.

<sup>120)</sup> Terry McGuinness and Gabrielle Garton Grimwood, “Migrant workers in agriculture”, July 4, 2017, pp.5-6, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7987/CBP-7987.pdf>, accessed October 4, 2018.

<sup>121)</sup> 英国統計局（Office for National Statistics）による公式の雇用統計だが、英国に短期間しか居住しない労働者はあまり把握されておらず、短期労働者・季節労働者の数を過少推計している可能性が指摘されている（Terry McGuinness and Gabrielle Garton Grimwood, “Migrant workers in agriculture”, July 4, 2017, p.5, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7987/CBP-7987.pdf>, accessed October 4, 2018)。

- ・ ピーク期にはさらに7万5,000人強が収穫を手伝っており、うち98%がEU出身者（英国以外）である。
- ・ 乳製品加工では労働力の約11%、養鶏場では約40%、卵のパッキングでは約50%、食肉加工では約63%をEU出身者（英国以外）により賄っている。食肉加工では、特に中欧・東欧出身者が多い。

このように英国農業・食品加工部門はEU加盟国国民を重要な労働力源としている。英国政府の諮問機関である移住助言委員会（MAC: the Migration Advisory Committee）は、移行期間終了後の移民政策策定のための資料として、欧州経済領域からの移民に関する報告書を2018年9月に公表しており、その中で以下の報告を行っている<sup>122</sup>。

- ・ 非熟練労働に関しては、就労関連の移民スキームの必要はない。但し、2013年に終了した季節農業労働者制度<sup>123</sup>（SAWS: Seasonal Agricultural Workers' Scheme）は例外である可能性がある。
- ・ 季節農業労働者は99%がEU加盟国出身であり、この労働力が英国居住者の労働市場から得られるとは考え難い。
- ・ もし季節農業労働者制度のようなスキームが無ければ、短期的には農業分野でのビジネス縮小や倒産があり得るが、これは2004年以降の新加盟国<sup>124</sup>からの労働力を利用した成長トレンドの反転である。
- ・ 季節農業労働者制度のようなスキームが存在しないことは、農業部門にとっては悪影響があるが、農業部門は英国全体から見れば低賃金・低生産性の小さな部門であり、経済に対して破滅的な影響は見込まれない。
- ・ もし季節農業労働に関する移民スキームを設けるのであれば、目的外に利用されてはならない。また、農業部門が生産性向上の必要性から逃れるためにスキームを利用する可能性がある。
- ・ 新たに発表されたパイロットスキーム<sup>125</sup>は適切に評価されるべきであり、農業部門が非熟練移民労働に恒久的にアクセスできる安易な選択肢となってはならない。

英国政府が2018年7月に発表した「英国・EU間の将来関係（EU離脱白書）」は、英国全土で機能する移民に関する取り決めを将来的に設計するとしているが、その内容は具体的に示されていない。EU離

<sup>122</sup> Migration Advisory Committee, “EEA migrant in the UK: Final report”, September 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/741926/Final\\_EEA\\_report.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/741926/Final_EEA_report.PDF), accessed October 15, 2018.

<sup>123</sup> 内山によると「SAWSは、イギリス国内の農業経営者が季節労働を行うための非熟練労働力を海外から確保することを目的とする。（中略）古くは第2次大戦中の労働力確保を目的に導入された。（中略）SAWSは、労働者側の参加資格の点で、近年大きな変更が加えられている。2006年までは主に学生を対象にしたものであった。この参加資格は、2008年から大きく変更されている。新たな参加資格は、第一の年齢要件は同様であるが、それ以外の条件は全て撤廃され、代わりに『ルーマニアもしくはブルガリア国籍の者』となった。すなわち、従来の学生を対象とした制度から、旧東欧の2カ国からの短期労働者受入制度へとその内実を大きく変容させた。これら2カ国は2007年1月にEUに加盟した。イギリスでは、2004年に東欧諸国がEUに加盟した際、想定以上の移住者により労働市場に混乱を引き起こしたことから、上記2カ国の加盟に際しては2004年のような問題を避けるため、2カ国向けの労働許可プログラムを整備した。その一環として、SAWSも上記の制度へと変更された」（内山智裕「イギリスにおける外国人季節農業雇用の制度変化と課題」『農林業問題研究』第178号、105-106頁、2010年6月）。

<sup>124</sup> キプロス、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、スロバキア、スロベニア（2004年）ブルガリア、ルーマニア（2007年）、クロアチア（2013年）。（Migration Advisory Committee, “EEA migrant in the UK: Final report”, September 2018, p132, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/741926/Final\\_EEA\\_report.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/741926/Final_EEA_report.PDF), accessed October 15, 2018. 加盟年次情報は外務省「EU加盟国と第6次拡大」2013年7月22日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page22\\_000083.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page22_000083.html)、2018年10月15日アクセス）。

<sup>125</sup> 2018年9月に環境・食料・農村地域省と内務省が、ピーク期の労働力不足の緩和のため、果物・野菜農家が移民労働者を6か月間雇用できるようにするパイロットスキームを発表した。EU加盟国外からの労働者を対象とし、規模は毎年2,500人、期間は2019年春季から2020年12月までである（Department for Environment, Food & Rural Affairs, “New pilot scheme to bring 2,500 seasonal workers to UK farms”, September 6, 2018, <https://deframedia.blog.gov.uk/2018/09/06/new-pilot-scheme-to-bring-2500-seasonal-workers-to-uk-farms>, accessed October 15, 2018; Department for Environment, Food & Rural Affairs, Home Office, and The Rt Hon Michael Gove MP, “New pilot scheme to bring 2,500 seasonal workers to UK farms”, September 6, 2018, <https://www.gov.uk/government/news/new-pilot-scheme-to-bring-2500-seasonal-workers-to-uk-farms>, accessed October 15, 2018)。

脱白書が重要な根拠資料と言及<sup>126</sup>している MAC の上述の報告書は、ピーク期に果物・野菜農家が移民労働者を6か月間雇用できるとしたパイロットスキームは適切に評価されるべきと慎重な見方を示しているが、マイケル・ゴヴ環境・食料・農村地域大臣は2018年1月、オックスフォード農業会議でスピーチを行った際、柔軟な移民政策を実施するだけでなく、EU 離脱に際して農業分野の季節労働者へのアクセスが確保される必要性に言及している<sup>127</sup>。

### ③ 食品に関する表示・基準

コマンドペーパーでは、最高の基準に基づいた製品を英国市場・輸出市場に提供するとしている<sup>128</sup>。メイ首相が2018年3月2日に行ったスピーチでは、EU 離脱後の英国における食品関連基準は少なくとも EU 基準のレベル（もしくはそれ以上）になるだろうとしている。同スピーチでは、農産品・食品に特化した文脈ではないが、物（goods）全般について、規制基準は当面 EU と実質的に同等となることも述べている<sup>129</sup>。一方で、ゴヴ大臣のスピーチでは、食品表示については新たなアプローチを開発するとしているものの、詳細は語られていない<sup>130</sup>。具体的な食品表示・基準などに関するルール作りは引き続き注視が必要である。

#### (3) 貿易政策

EU 離脱交渉を通じて、英国が EU との可能な限り摩擦の少ない物品・サービス貿易を望んでいることは示されているが、離脱協定批准の見通しが不透明な中、将来的に英国がどのような貿易政策を行っていくかの方向性は明らかとなっていない。

ここでは、英国下院のビジネス・エネルギー・産業戦略委員会が2018年4月に公表した報告書で示している、EU 離脱が英国の食品・飲料セクターに与える影響を紹介する。報告書は、食品・飲料製品は効率化のために EU 内の複数国で加工を繰り返しているが、特にアイルランドとの国境が重要であり、わずかな非関税障壁の発生であっても中小企業にとっては深刻な影響を与えるとしている<sup>131</sup>。総じて現状維持を強く望み、EU 離脱後の変化を最小限にとどめるよう、また変化があるのであれば早期に明確にするよう要望する内容となっている。

図表 93 EU 離脱の食品・飲料セクターに対する影響に関する英国下院報告書（一部抜粋）

項目	概要
1. 要約・導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>加工食品・飲料セクターの成功は EU 単一市場・関税同盟に強く依存している。WTO ルールへの回帰はセクターに壊滅的な影響をもたらすため、必ず回避しなければならない。</li> <li>国境を越えて構築されたジャストインタイムのサプライチェーンに追加的時間・手続きが必要となれば、英国の競争力に悪影響を及ぼす。特にアイルラン</li> </ul>

<sup>126</sup> HM Government, “The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union”, July 12, 2018, p32, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/725288/The\\_future\\_relationship\\_between\\_the\\_United\\_Kingdom\\_and\\_the\\_European\\_Union.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725288/The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union.pdf), accessed October 15, 2018.

<sup>127</sup> Michael Gove, “Farming for the next generation”, January 5, 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/farming-for-the-next-generation>, accessed June 4, 2018.

<sup>128</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, “Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”, February 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/684003/future-farming-environment-consult-document.pdf), accessed May 28, 2018.

<sup>129</sup> The UK government, “PM speech on our future economic partnership with the European Union”, March 2, 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-our-future-economic-partnership-with-the-european-union>, accessed June 4, 2018.

<sup>130</sup> Michael Gove, “Farming for the next generation”, January 5, 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/farming-for-the-next-generation>, accessed June 4, 2018.

<sup>131</sup> House of Commons, Business, Energy and Industrial Strategy Committee, “The impact of Brexit on the processed food and drink sector”, April 22, 2018, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmbeis/1461/1461.pdf>, accessed June 4, 2018.

	<p>ドと英国の国境は、両国間でのセクターの統合度の高さを考慮すると特に懸念である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食品関連の規制は、対 EU 輸出に有利であると考えられることから、EU と一貫性を維持することが望ましい。</li> <li>・ EU 以外の市場における成長機会は、EU の既存貿易協定の再現なしには得ることができない。政府の優先課題は EU 離脱後も既存の貿易協定を確保することである。</li> <li>・ 加工食品・飲料セクターは EU からの単純労働力・熟練労働に依存しており、政府はセクターがこれらの労働力にアクセスできるよう移民に関する取り決めを模索する必要がある。</li> <li>・ 研究開発は EU からの労働力、資金、施設からメリットを得ている。政府は EU との共同研究開発プログラムの維持を目指すべきである。</li> </ul>
2. 関税障壁	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在は無関税・最小限の非関税障壁で EU への輸出が可能であるが、現状に近い自由貿易協定に合意できない場合、関税及び税関手続きが発生する。</li> <li>・ WTO ルールへの回帰は破滅的影響をもたらす。サプライチェーン全体に亘ってコスト増を招き、特に小規模サプライヤーには関税、手続きに要する時間の影響は厳しい。英国の加工食品輸出上位のチョコレート、チーズ、牛肉・豚肉製品、ソフトドリンクの競争力に大きな影響が出るだろう。</li> <li>・ EU 離脱は、EU 以外から安価な製品を輸入する機会ではあるが、輸入品への関税撤廃は英国農業セクターに深刻な影響をもたらす上、消費者が得られる価格のメリットは限定的である。</li> </ul>
3. 非関税障壁	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ある政府試算では、非関税障壁は 17%の関税に相当する影響をもたらす。</li> <li>・ 在庫レベル増加によるコスト増、通関手続きの遅れによる食品廃棄、EU 表示基準からの離脱により生じる障壁などが懸念される。</li> <li>・ 加工食品・飲料セクターはアイルランドと深い統合関係にあるため、アイルランド・北アイルランド間の国境における非関税障壁が強く懸念される。</li> <li>・ 現在の関税同盟から離脱するならば、追加的検査、遅れ、コストの発生は不可避である。</li> </ul>
4. 規制の一貫性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EU は、地理的表示や食品安全基準、食品表示の統一などを通じ英国食品セクターに良い影響を与えている。EU 規制からの乖離は非関税障壁となり、EU と英国向けで別の製品を作る必要が生じうる。</li> <li>・ 食品安全や環境・動物福祉に関する基準を緩和することは英国の消費者が受け入れないだろう。</li> <li>・ EU 規制からの乖離は既存規制の改善の機会でもあり得るが、英国企業・消費者を利する場合にのみに限定されるべきである。</li> </ul>
5. 移行措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2020 年 12 月までの移行期間の導入は、EU 離脱直後の急激な規制や関税の変化を避ける手段として歓迎できる。しかしながら、EU 離脱後約 21 か月間という期間は短く、期間内に離脱後のシステムに企業が適応していくのは困難だろう。</li> </ul>
6. 貿易機会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 英国の食品・非アルコール飲料の輸出の 94%、輸入の 97%は相手が EU もしくは EU との貿易協定交渉済み・交渉中の国々である。英国は EU と貿易協定を出来る限り早く交渉し、また非 EU の国々とは EU が有している協定を英国とも結ぶべきである。</li> <li>・ Food and Drink Federation (FDF)は、貿易協定を結ぶ優先的相手国として韓国、カナダ、南アフリカ、メキシコ、ノルウェーを挙げている。これらは EU との貿易協定を通じた英国の輸出先（非 EU）の上位 5 カ国である。</li> <li>・ 非 EU 国との貿易交渉において、既存の製品基準を下げるべきではないとの意見が強い。</li> </ul>
7. 労働スキル	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 加工食品・飲料セクターは約 40 万人を雇用しており、そのうち約 11 万 7,000 人が EU 加盟国市民である。その 19 パーセントは熟練労働者である。特に加工食品・飲料セクターは、後に加盟したブルガリア、クロアチア、チェコ、エ</li> </ul>

	<p>ストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、マルタ、ルーマニア、スロバキア、スロベニアに依存している。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府は、EU 離脱後の必要な労働スキルへの迅速なアクセスを確保すべきである。</li> </ul>
8. 研究開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 英国は世界クラスの食品・飲料研究機関を有しており、多数の EU 加盟国市民を雇用し、EU の研究開発施設・設備を利用している機関もある。英国における食品・飲料の研究開発は英国と EU 両方の公的・民間資金を用いている。</li> <li>・ 移行期間において、意思決定への参加は制限されるが、英国が EU 機関のメンバーに留まれる措置を歓迎する。しかし、EU 離脱後の英国食品基準庁（FSA: Food Saftte Agency）と欧州食品安全機関（EFSA: European Food Safety Agency）との関係、及び英国の EFSA への参加は不透明である。</li> <li>・ メイ首相の EU 機関のメンバーに何らかの形で留まるという狙いは歓迎する。EFSA に対しどのような形式での関与を EU が許容するか、また EFSA と FSA の将来関係の明確化を望む。</li> </ul>
9. 結論	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食品・飲料セクターにとって WTO 関税への回帰は受け入れがたい。</li> <li>・ 英国企業は EU との将来関係に関する明確さ、確実さを何よりも求めている。</li> </ul>

出所 : House of Commons, Business, Energy and Industrial Strategy Committee, "The impact of Brexit on the processed food and drink sector Seventh Report of Session 2017-19", April 22, 2018, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmbeis/381/381.pdf>, accessed June 4, 2018.