

第2章 英国の農業・食料部門を取り巻く諸課題

—環境と生産の両立，労働等に着眼して—⁽¹⁾

桑原田 智之

英国においては、従前 EU 加盟国として EU の共通農業政策（Common Agricultural Policy; CAP）に基づき農業政策が展開されてきたが、EU からの離脱後は、2020 年 11 月に制定された英国農業法 2020（Agriculture Act 2020）に基づき、新たな農業政策への移行が進められている（同法等で示された EU 離脱後の英国農業の方向性等については桑原田（2021）参照）。

英国においては、連合王国構成国であるイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに対して農業政策の立案等は権限委譲されており、各構成国においてそれぞれ異なる農業政策の展開が図られている。

本稿においては、まず第1節において、2024年に発足した労働党政権に引き継がれた英国における新たな農業政策の方向性について概観する。続いて第2節では、環境重視の新たな政策体系の導入と農業生産の両立との観点から、政府、主要政党、環境・農業団体の見解について整理するとともに、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用とのトレードオフの実際について確認する。続いて、農業支援予算の推移（第3節）、ELMの課題（第4節）を論じた上で、第5節では、環境課題と同様に、食料安全保障・食料生産に圧力を与え続けていると英国政府により認識されている労働の課題について論述する。

1. 英国における新たな農業政策の方向性

英国全体のうち、農地面積において約5割、農業所得において約7割を占めるイングランドに特に着眼すると、新たな農業政策への移行は、2021年1月1日から2027年末までの農業の移行期間（agricultural transition period）を通じて実施されており、この期間を通じて、CAP下での主要な農業支援手段である直接支払いを段階的に縮小の上廃止し、「公的資金を公共財に（public money for public goods）」の考え方の下で、環境土地管理（Environmental Land Management; ELM）スキーム等の導入が進められている。

EUからの離脱後の新たな農業政策の展開における直接支払いの取扱いやその他の支援施策の実施状況は各構成国において相違しており、直接支払いについては、イングランド及びウェールズにおいては徐々に縮減の上で廃止、スコットランドにおいては少なくとも近い将来においては、簡素化しつつ存置、北アイルランドにおいては、経営体へのセーフティネット提供と、効率性・競争力の阻害要因とならないこととの間でいかにバランスを取るかとの観点から見直しが図られている。これら各連合王国構成国における政策展開の相違等に係る詳細は、桑原田（2019）における第3表（連合王国構成国におけるデカップ

ル所得支持政策への評価), 第4表(連合王国構成国におけるデカップル所得支持見直しの方向性), 第5表(連合王国構成国におけるデカップル所得支持政策見直しの時間軸)等を参照。

イングランドにおいて、直接支払いの縮減・廃止に伴い、直接支払いに代わり農業支援の大部分を占める形で徐々に導入の拡大が進展している ELM スキームは、その主要な構成要素として、持続可能な農業インセンティブ (Sustainable Farming Incentive; SFI)、カントリーサイド・スチュワードシップ (Countryside Stewardship; CS)、景観回復 (Landscape Recovery) の3要素が挙げられる (第1表)。

イングランドにおける農業支援は、この ELM スキームに係る施策のほか、農業の生産性向上、技術革新、研究開発、家畜の健康・福祉向上のための助成等が行われている (ELM やその他の農業支援施策に係る詳細は桑原田 (2021) 第9表等参照。なお、農業の移行期間開始時点と比べて、第1表のとおり ELM の構成要素に変化が生じていることに留意が必要である)。

第1表 ELM を構成する主要3施策の概要

ELMの施策名	概要
持続可能な農業インセンティブ (Sustainable Farming Incentive)	・食料生産と並行して自然環境を維持・向上させる持続可能な農業方法を採用・維持する農業者に対して行われる支払い。具体例として、土壌の質の改善、生垣の植栽。
カントリーサイド・スチュワードシップ (Countryside Stewardship)	・農地において先進的な環境保全に取り組む農業者・土地管理者を支援することを目的として、特定の場所、地物(features)、生息地に関連して、よりのを絞った活動に対して行われる支払い。 ・自然の生息地の保護・強化、水質保全、生物多様性の滋養に資する複合的で長期的なプロジェクトに対して資金を提供する。 ・「カントリーサイド・スチュワードシップ・プラス」を通じて、土地管理者に対して、地域全体の活動を連携させるための追加的なインセンティブが付与される。
景観回復 (Landscape Recovery)	・自然環境を強化するための、オーダーメイドの長期的かつ大規模なプロジェクトに対して行われる支払い。 ・生物多様性滋養、景観保護、環境に係る課題への対処を行う重要な機会を農業者に提供。

資料：Coe (2024) , Defra (2024a) を基に筆者作成。

2. 環境重視の新たな政策体系導入と農業生産の両立

このようにイングランドにおいては、農業生産を行う農業経営体の収支を直接に下支える直接支払いの縮減・廃止や、環境重視の支援施策である ELM の導入等で特徴づけられる新たな政策体系の導入が展開されている。

一方で、英国にとって農産物・食品の主たる輸入元である EU からの離脱に伴う英国・EU 間の非関税障壁出現、また、近年においては、ロシアによるウクライナ侵攻等の国際情勢を踏まえて、英国における食料の調達リスクが従前に比べて高く意識されるようになり、英国内においても食料安全保障、農業生産への関心が以前に比べ高まっている。英国政府は、国内におけるこのような関心の高まりを受け、EU からの離脱後の新たな農業政

策の下で、(英国内で必要となる食料のうち) 国内で少なくとも 60%の生産が確保され続けるようにするとの方針を示した (Defra, 2024b)。

このような中で、環境重視の支援施策である ELM の導入等で特徴づけられるイングランドの新たな農業政策に関しては、特に農業生産と環境の両立において、政府・主要政党・関係団体においてどのような見解が有されているのであろうか。本節ではこの点について論述する。

(1) 農業生産と環境の両立に係る英国政府の見解

2024 年 12 月に英国政府が公表した英国食料安全保障レポート 2024 (United Kingdom Food Security Report 2024) においては、ELM に代表される農業環境スキーム (Agri-environmental schemes; AES) と食料生産との関係について、以下のとおり述べられている。同レポートは、保守党政権下で導入された ELM 等の政策体系について、労働党政権下で食料安全保障との関係で見解が表明されるものであり注目が必要と考えられる。

- a. AES が食料生産に与える様々な影響を解明するためには、更なる研究が必要である
- b. AES のうちいくつかの施策は、被覆作物⁽²⁾への支援など持続可能な食料生産(手法)を支援する直接的な対策を通じて、食料生産に対して直接的な影響を与える。土壌の健全性を向上させることで、洪水や干ばつに対する強靱性を高め、それゆえに、異常気象の期間においても英国国内の食料生産を守ることにも貢献する。AES のそれ以外の施策は、自然のレジリエンスを強化させることを通じて食料生産に対して間接的な効果を有する施策が存する。
- c. AES は、農業者が生産性の低い土地で収入を得られるようにすることで、農業者と土地管理者が食料生産だけでなく環境にも貢献できるよう支援している。これには、動植物種や受粉媒介者をサポートする野草牧草地の生成も含まれる。
- d. 場合によっては、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用との間にトレードオフが生じることもある。土地の種類は、(筆者注：このトレードオフにおいてどのような土地の利用形態を採用するかについて) 決定要因の一つとなる。

このように英国政府は、農業生産と環境の両立に関して、ELM に代表される AES は、持続可能な食料生産(手法)の支援、自然のレジリエンス強化、環境に資する土地管理の維持等を通じて、直接・間接に食料生産に(正の)効果を有するとしつつ、場合によっては、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用との間にトレードオフが生じることもあるとの見解を示している。

(2) 農業生産と環境の両立に係る主要政党の見解

主要な政党における、農業生産と環境の両立に係るスタンスを確認すると、総じて、両立の重要性への認識において各党ともに共通しており、これを実現する手段について、保守党政権下で導入されている ELM を中心とした農業支援施策を活用すること、そして、

予算措置がより手厚くなることで、この両立がより図られるとの考え方で一致している。

以下では、農業生産と環境の両立に係る主要各党の見解を論述する（第2表は、農業生産と環境の両立に係る主要各党における見解を整理したもの）。

1) 両立に係る保守党の見解

2024年7月の総選挙に際しての保守党マニフェスト（Conservative and Unionist Party, 2024）においては、「イングランドにおいては、ほぼ半数の農業者が ELM スキームに参加し、食料安全保障と持続可能な農業への投資に最適な支援施策を選択している」とした上で、2024年に始まる議会会期（2024-29年）において、英国全体で10億ポンドの農業支援予算の増加方針を示し、この予算措置の増額により、「農業者は、ELM への取組維持に加え、国内の食料生産促進のために追加的に提供される補助金を活用することが可能になる」、高地農家などを含む「全ての農業者にとって、私たちの計画が機能するよう、これまでの取組を基盤として構築する」との考えを示している。

このように、保守党は、ELM 等、同党政権下で導入された新たな農業支援施策を基盤としつつ、食料生産促進のための支援措置を充実させることで、農業生産と環境の両立を図る考えを示している。

2) 両立に係る労働党の見解

労働党が2023年に公表した政策文書（National Policy Forum Final Policy Documents）（Labour Party, 2023）においては、「農業と環境保護は相互補完的な優先事項（complementary priorities）であり、労働党はその両方が支援されることを保証する」と述べられている。また、同政策文書において、「より多くの国産の持続可能な食品が購入、製造、販売されるようにすることを保証し、公共調達目標を通じて全国の農業者を支援する」と公約している。同党は、2021-22年度、2022-23年度における農業支援予算不足を批判し、「不足している資金を農業者に対して開放し、環境スキームからの資金を受けやすくする」と公約した。

また、2024年7月の総選挙に際しての労働党マニフェスト（Labour Party, 2024）においては、①食料安全保障は国家安全保障であり、であるからこそ、環境を守りつつ英国の農業を支援すること、②公共部門全体で購入する食料の半分を地元で生産されたもの、又は、より高い環境基準を満たすものとする目標を設定すること、③ELM を農業者と自然のために機能させること等が示された。

このように、労働党は、農業と環境保護は相互補完的な優先事項であり、その両方が支援されることを保証するとの考え方を示した上で、その実現に向けては、保守党政権下で導入された ELM スキームを活用する方針を示し、当該スキームから農業者がより多くの資金提供を受けることが可能となるよう措置を講じることを示している。

3) 両立に係る自由民主党の見解

自由民主党は、2023年に公表した政策文書（Policy Paper - Food and Farming Autumn Conference 2023）（Liberal Democrats, 2023）において、ELM スキームやその他の農業支援スキームを改革し、持続可能な食料を生産しながら一方で、公共財を提供するという農家の重要な役割を支援する旨を表明している。同党は、60%以上の農業者が現在以上の「大きな経済的リターン」を受けることが可能となることを保証するとしている。同党は、新たな農業政策における支払いの多くが公共財を提供するコストをカバーする上で十分でないと見込まれることを考慮し、農業支援に年間10億ポンドを追加するよう求めている。

このように、自由民主党は、農業者による食料生産と公共財提供について双方ともに重要な役割である一方で、現在の農業支援施策は農業者が公共財を提供する上でのコストを十分にカバーできていないとの認識を示した上で、農業生産と環境の両立の実現に向けては、ELM やその他の農業支援施策の改革、予算増額を図ることで、農業者の収入増加を図る方針を示した。

第2表 農業生産と環境の両立に係る主要政党の見解

	見解
保守党	・ ELM等、保守党政権下で導入された新たな農業支援施策を基盤としつつ、食料生産促進のための支援措置を充実させることで、農業生産と環境の両立を図る考え ・ 「イングランドにおいては、ほぼ半数の農業者がELMスキームに参加し、食料安全保障と持続可能な農業への投資に最適な支援施策を選択している」 ・ 「(農業支援予算措置の増額により)農業者は、ELMへの取り組みを維持するだけでなく、国内の食料生産を促進されるために追加的に提供される補助金を活用することが可能になる」
労働党	・ 農業と環境保護は相互補完的な優先事項(complementary priorities)であり、その両方が支援されることを保証するとの考え方を示した上で、その実現に向けては、保守党政権下で導入されたELMスキームを活用する方針を示し、当該スキームから農業者がより多くの資金提供を受けることが可能となるよう措置を講じる ・ 「より多くの国産の持続可能な食品が購入、製造、販売されるようにすることを保証し、公共調達目標を通じて全国の農業者を支援する」 ・ 「(2021-22年度、2022-23年度における農業支援予算は不足しており)不足している資金を農業者に対して開放し、環境スキームからの資金を受けやすくする」
自由民主党	・ 農業者による食料生産と公共財提供について双方ともに重要な役割である一方で、現在の農業支援施策は農業者が公共財を提供する上でのコストを十分にカバーできていないとの認識を示した上で、農業生産と環境の両立の実現に向けては、ELMやその他の農業支援施策の改革、予算増額を図ることで、農業者の収入増加を図る

資料：Conservative and Unionist Party(2024), Labour Party(2024), Labour Party(2023), Liberal Democrats(2023)を基に筆者作成。

(3) 農業生産と環境の両立に係る環境団体、農業団体の見解

農業生産と環境の両立に関して、主要政党間では方向性における大きな相違は確認されていないが、環境団体、農業団体等の関係団体においては、どのような考え方が有されているのであろうか。この点について、環境団体と農業団体はともに、2020年11月の英国農業法2020の制定に際して、環境改善のために農業者に対して支払いを行うという同法

の広範な目的を支持した。しかし、より具体的に農業生産と環境の両立に係る農業団体、環境団体の見解を確認すると、両者間には明確な相違が見受けられる^③（第3表は、両団体の見解を比較したものである）。

1) 両立に係る環境団体の見解

環境団体は、農業支援への新たなアプローチに対しておおむね肯定的なスタンスであり、農業生産と環境の両立も図られるとの考え方を示している。例えば野生生物トラスト（Wildlife Trusts）は、「公的資金を公共財に」という概念を支持し、（ELM 等の）新たな支援スキームが、野心的で、適切に導入される限り、これらの支援スキームは「変革的（transformational）」であり、国が必要とする食料を生産する一方で、種の回復や気候変動の影響を緩和することができる「自然肯定的な（nature positive）」農業セクターを創出することができるとしている。

このように環境団体からは現行の支援施策の下での両立に関して肯定的な見解が示される一方で、農業団体からは異なる見解が示されている。

2) 両立に係る農業団体の見解

英国最大の農業団体である英国農業者連合（National Farmers' Union; NFU）は、英国農業法 2020 の制定に際して、「食料生産と環境への配慮は手を取り合うもの」であるとする同法の認識を歓迎した。しかし、その後新たな農業政策が具体的に展開される中で、①「食料生産への支援は環境に対する支援と同等水準のものであるべき」（2024 年 2 月、NFU の前会長バターズ氏）、②「食料生産と食料安全保障には（高い）優先順位が置かれるべきであり、政治家は「自国の食料生産能力を無視し、必要な食料を他国から輸入するだけではいけない」（2024 年総選挙における NFU のマニフェスト「Farming for Britain's Future」）（National Farmers Union, 2024a）、③世界的な食料価格の変動、気候変動の圧力、労働力不足が農業者の間における「信頼の危機」につながっており、2024 年における直接支払いの削減中止を実施すべき（2024 年 5 月）等、両立の実現に向けては、農業生産に対して、予算等を通じたより手厚い政策措置を講じるべきとの主張が確認される。

第3表 農業生産と環境の両立に係る農業団体、環境団体の見解

	見解
野生生物トラスト (Wildlife Trusts)	・「公的資金を公共財に」という概念を支持。 ・(ELM等の)新たな支援スキームが、野心的で、適切に導入される限り、これらの支援スキームは「変革的(transformational)」であり、国が必要とする食料を生産する一方で、種の回復や気候変動の影響を緩和することができる「自然肯定的な(nature positive)」農業セクターを創出することが可能。
英国農業者連合 (NFU)	・食料生産と環境保護は「表裏一体」。食料生産への支援は環境に対する支援と同等水準のものであるべき(2024年2月、NFU前会長ミネット・バターズ氏) ・食料生産と食料安全保障には(高い)優先順位が置かれるべき。政治家は「自国の食料生産能力を無視し、必要な食料を他国から輸入するだけではないべき」(2024年総選挙におけるNFUのマニフェスト) ・世界的な食料価格の変動、気候変動の圧力、労働力不足が農業者の間における「信頼の危機」につながっている。2024年の直接農家支払いの削減を中止すべき(2024年5月)

資料：Marshall,J. and Mills-Sheehy,J (2021)を基に筆者作成。

(4) 両立に貢献する農業手法

環境に係る持続可能性と食料生産に両立する農業手法として、英国食料安全保障レポート 2024 においては、有機農業、不耕起農法⁽⁴⁾、低耕起農法、アグロエコロジー⁽⁵⁾、アグロフォレストリー⁽⁶⁾等の手法が挙げられている (Defra, 2024c)。

同レポートにおいては、有機農業について、化学肥料や農薬の散布、抗生物質の定期的な動物への給餌は認められておらず、動物福祉の基準も高いことから、生産性は慣行農法よりも低くなる傾向にある一方で、輪作などの適切な土地管理によって環境への害を減らし、土壌の健全性を向上させ、長期的な持続可能性を高めることが指摘されており、長期的な視点で環境に係る持続可能性と食料生産の両立を図る等の観点から有用な手法と位置付けられていると考えられる。

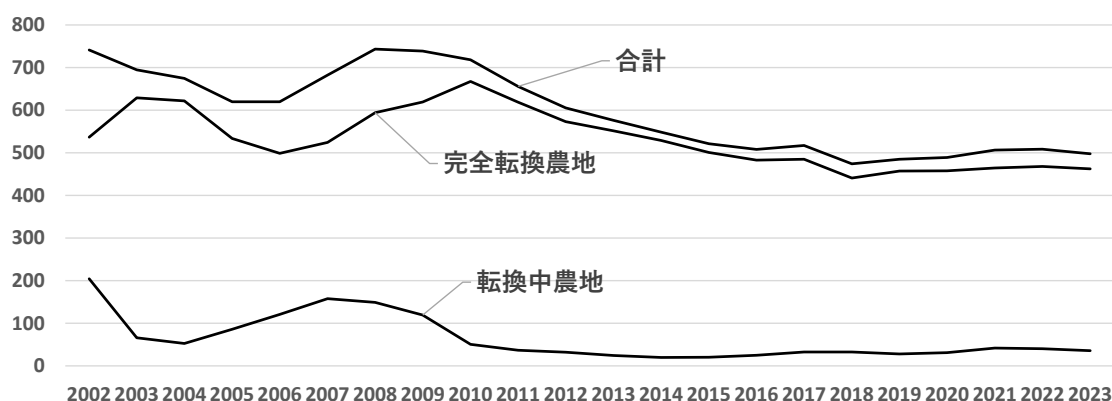
英国において有機農業面積がピークに達したのは 2008 年であり、その後減少して 2018 年に最低水準となったが、当該期間における大幅な減少の要因としては、2008 年頃の世界金融危機による経済的不調に伴う有機産品への需要減少、EU の CAP の下での有機農業・有機産品への支援スキームの不透明化が挙げられるという (Defra, 2024c) (第 1 図は、英国における有機農業面積の推移を示したもの)。

直近の数値をみると、2023 年には、英国の総農地面積に占める有機農業の割合は 2.9% を占め、完全に有機農業に転換された農地と転換中の農地の合計面積は 49 万 8,000 ヘクタールとなっている。2020 年から 2023 年にかけて、英国の有機農業面積は約 50 万ヘクタールでほぼ横ばいの状況にある。

このように、有機農業面積が、近年において横ばい、長期でみると減少傾向にある理由として、英国政府は、経済の不確実性、農場出荷価格への圧力、さらに有機関連事業への投資に対する農業者等の自信の欠如を反映しているとしている (Defra, 2024c)。

これらの課題に対処するためには、英国農業法 2020 でも規定されているように、農業・食料サプライチェーンにおける透明性と公平性の確保等を通じた農場出荷価格への圧力低減、ELM 等農業支援施策を通じた適切なインセンティブ設計、支援水準の検討等が必要に

なると考えられる。



第1図 英国における有機農業面積の推移（単位：100万ha）

資料：Defra（2024d）を基に筆者作成。

（5）環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用とのトレードオフ

英国食料安全保障レポート2024においても、「場合によっては、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用との間にトレードオフが生じることもある」と述べられているように、イングランドにおけるELMの導入状況の実際をみると、政府の想定以上の環境重視への土地利用シフトが確認される側面が見受けられるとして、以下のような土地利用シフトに係る面積制限措置が講じられている。

1）ELMスキーム下での非農業生産用地への転換の加速，政府による面積制限

農業の移行期間における直接支払いの縮減・廃止に伴い、ELMスキームの下で、農業者が農地を農業生産以外の用途に転換する動きが加速している。例えば、2023年にELMの主要構成要素の一つであるSFIの支払いを申請した農業者の約1%が、農地の80%以上を農業生産から切り離す活動に割り当てており、政府においてはこの動きは必要以上のものであるとの認識が有されている（Defra, 2024e）。

このように、農業者が、ELMスキームへの参画を通じて、環境に係る成果に対する支払いを追求するために、農業生産から土地を切り離すことへの懸念を受けて、政府は2024年3月、農業者が保有する農地面積の25%以上においてSFI活動を実施した場合、「意図した目的を達成する可能性が低い」と考えられるSFI活動には面積制限を設けることが発表された（Defra, 2024e）。

2) 政府による面積制限に対する関係団体の見解

この政府が設定した面積制限に対して、田園土地・事業協会 (Country Land and Business Association; CLA) は、このように制限を設けることは、70%の農場を ELM に参加させるという目標達成を遅らせ、「地球を守りつつ、食料を生産するという我々の能力を妨げることになる」(Sim, 2024) として否定的な見解を表明している。

他方で、農業団体である NFU は、当該制限設定について、食料生産と環境の保護・強化との「より大きなバランスを達成するためのもの」であるとして (National Farmers Union, 2024a)、同設定を歓迎する旨を表明している。

本節で確認したように、環境重視の新たな政策体系の導入と農業生産の両立に関しては、英国政府は、ELM に代表される AES は、持続可能な食料生産 (手法) の支援、自然のレジリエンス強化、環境に資する土地管理の維持等を通じて、直接・間接に食料生産に (正の) 効果を有するとしつつ、場合によっては、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用との間にトレードオフが生じることもあるとの見解を示している。実際に、ELM の下で想定以上の環境重視への土地利用シフトが起きているとして、土地利用転換に係る上限設定の動きも見られる。

また、主要政党、関係団体の見解を確認すると、農業生産と環境の両立の重要性への認識自体は一致している。また、ELM 等の農業支援施策を通じて、この両立の実現を図ること自体への認識も英国政府の認識と一致しているが、現行の支援規模では、農業者が ELM の実施コストをカバーできない等として、予算措置の増額が必要との指摘がみられる。

農業生産と環境の両立に向けては、土地利用転換に係る制限等に加えて、予算措置の規模が論点となっているところであり、このことを踏まえて、次節では、農業支援に係る予算措置の推移を確認することとする。

3. 農業支援政策に対する予算措置の推移

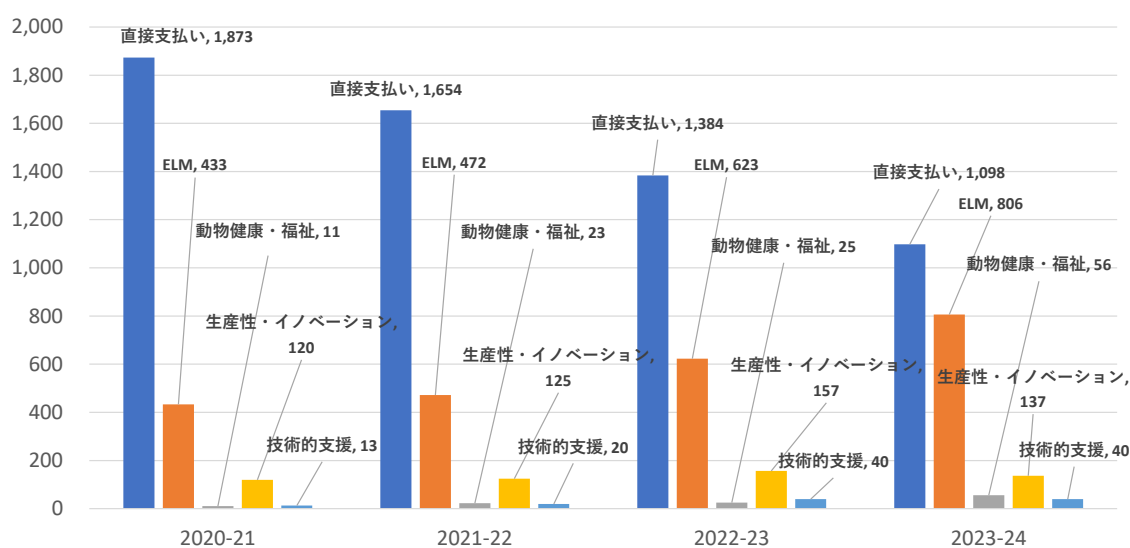
英国においては、EU からの離脱の時点で政権を担当していた保守党政権から、2024 年 7 月の総選挙を経て労働党政権へと政権移行が行われた。この間で農業支援予算においてどのような推移が確認できるかについて本節で論述する。

(1) 保守党政権 (2024 年 7 月まで) 下における農業支援予算

EU からの離脱後の農業支援予算の推移について確認すると、EU からの離脱時点において政権を担当していた保守党政権は、2019 年から 2024 年の国会期間中、農業支援支出を CAP 下と同水準の年間約 24 億ポンドにすることを約束した (Defra, 2023)。

しかし、2024 年 9 月に公表された「農業・農村プログラム年次報告書 2023 年 4 月 1 日 - 2024 年 3 月 31 日 (Farming and Countryside programme annual report 1 April 2023 to 31 March 2024)」(Defra, 2024f) に基づき実際の支出額を確認すると、イングランド

における農業支援支出は、2023-24 会計年度において、EU からの離脱（2020 年 2 月 1 日）以降最低水準まで減少した。より具体的には、同会計年度の農業支援支出総額は 2020-21 会計年度に比べ 3.13 億ポンドの純減であり、内訳をみると、直接支払いは 7.75 ポンドの減少、ELM は 3.73 億ポンドの増額となっている。直接支払いと ELM が必ずしも 1 対 1 に対応する代替関係にあるわけではないが、この総額の純減分については、EU からの離脱後、新たな支援策である ELM 等がまだ導入の途上状況にあることを示しているとも可能であろう（第 2 図は、EU からの離脱後の保守党政権下における農業支援予算の推移を示したもの）。



	直接支払い	ELM	動物健康・福祉	生産性・イノベーション	技術的支援	合計
2020-21	1,873	433	11	120	13	2,450
2021-22	1,654	472	23	125	20	2,294
2022-23	1,384	623	25	157	40	2,229
2023-24	1,098	806	56	137	40	2,137

第 2 図 イングランドにおける農業予算の政策分野別支払い実績（単位：100 万ポンド）

資料：Defra（2024f）を基に筆者作成。

（2）労働党政権（2024 年 7 月以降）下における農業支援予算

労働党が 2023 年に公表した政策文書 (National Policy Forum Final Policy Documents) (Labour Party, 2023) においては、EU からの離脱時点に比べて減少した農業支援予算（第 2 図）に関して、2021-22 年度、2022-23 年度における農業支援予算が不足していると批判し、「不足している資金を農業者に対して開放し、環境スキームからの資金を受けやすくする」との考え方を示した⁷⁾。

2024 年 7 月の労働党への政権移行後、実際に、英国財務省が 2024 年 10 月 30 日に公表した秋季予算 2024 (Autumn Budget 2024) (HM Treasury, 2024) によると、農業支

援への年間配分について、2024-25、2025-26年度は、年間24億ポンドとすることが示され、これはEUからの離脱直後の年度である2020-21年度の水準（24.50億ポンド）に近い水準である。

なお、支出の内訳をみると、保守党政権下の農業政策の移行と同様に、直接支払いを徐々に縮減の上廃止し、ELM等へ移行する内容となっており、2024-25年度において農業支援全体に占める直接支払いの割合は30%程度であり、残りの支出のほとんどは、ELM等を通じて、環境、動物福祉、気候に係る支援スキームへ支出されることとなっている。

本節で確認したように、2024年7月に開始された労働党政権の下で、2024-25、2025-26年度の農業支援予算は、EUからの離脱時点と同水準の規模まで回復されることが予定されている。この予算規模の下で、農業生産と環境の両立に向けて、農業者・土地管理者による今後の土地利用選択等がいかなる動態となるか、引き続き注視が必要であると考えられる。

4. 環境土地管理(ELM)スキームの課題

ここまで、ELMを中心とした環境重視の新たな政策体系の導入と農業生産の両立、ELM等農業支援予算の推移等について確認してきたが、イングランド政府において導入が進められているELM自体についての課題も指摘されている。本節では、この点について論述する。

(1) 農業者への迅速な資金提供の必要性

直接支払いの資金が英国の農業者の経営体の収入に占める割合は高く、特にこの割合は、高地など条件不利地域の農業者において高い。直接支払いの縮減に伴い導入されているELMスキーム等の資金提供が農業者に対して迅速に行われられない場合、直接支払いの縮減に伴う収入減少をカバーするために、農業者、特に直接支払いへの依存度が高い条件不利地域の農業者は、食料生産を増産することで、直接支払いによる収入減少を補填せざるを得ない事態となる可能性がある。このような事態が生じる場合には、生物多様性、気候変動に対するレジリエンス、景観等環境上の価値へ負の影響を及ぼすリスクがあると指摘されている(White, 2024)。ELMの政策効果を最大限発揮させるとともに、経営体の経営に係る持続可能性を確保するために、農業者への迅速な資金提供の必要性が課題の一点目として挙げられる。

(2) 環境上の成果確保に向けた集団的行動確保の必要性

ELMスキーム導入後、近年、ELMへの農業者の参加が大幅に促進されていると指摘されているが、この一方で、土地管理への断片的なアプローチ、つまり農場全体の統合の代わりに、孤立した行動が生み出されるリスクもあると指摘されている(White, 2024)。こ

これは、政府が ELM への農業者の参加を促進する際に、より広範でシステマティックな変化ではなく、農業者個々人の慣行に焦点を当てていることから有されている懸念である。これにより、英国農業が必要としている野心的な農業生態学的改革が危うくされている可能性があるとの指摘がなされている（White, 2024）。例えば、有機農業のような全農場的なシステムは、相乗的に、個々の行動による便益の集計よりもより大きな便益を（総体として）生み出すような協調した活動・行動が求められる。しかし、より広範でシステマティックな変化ではなく、農業者個々人の慣行に焦点が当てられることで、断片的な行動を促進することとなり、ELM は、相乗的に生み出される多層的な利益の達成を逃すことになりかねない（White, 2024）。ELM は、環境に対してどの程度の影響をもたらしたかという成果に基づき支払いが行われる仕組みであり、普及（intake）では十分でなく、達成された環境に係る成果への強力な評価が必要である（White, 2024）。

これらのことから、政府が農業者による ELM への参画を促す際に、支援スキームの要件、評価基準等を工夫することを通じて、環境上の成果確保に向けた集団的行動確保を図ることが必要であり、これが第二の課題であると考えられる。

（3）測定可能な成果の創出、政府資金の長期的なコミットメント確保

有意義な生態系の変化を実現するには、ELM スキームによる測定可能な成果の創出、政府資金の長期的なコミットメント確保が必要である。環境に係る成果については、景観の維持・向上をはじめ、客観的で測定可能な評価手法の確立・評価の実施等において困難を伴うものが多いと考えられる。実際に、ELM に基づく環境に係る成果の創出については、現在進行形で、政府、関係機関等による検証が進められている。

例えば、俯瞰的には、大規模なモニタリング・プログラムの下で、ELM 開始前と後の二時点で、現場サンプル（field sample）と地球観測データの両方を収集し、時間経過に伴う環境変化を把握した上で、ELM による環境上の変化としての成果を示すには長期間を要することから、短期的成果を検証するために影響モデルを使用して、ELM に基づく環境に係る成果の検証が行われている（Defra, 2024c）。

また、より実地的には、Natural England^⑧が、イングランドにおいて実施されている農業環境スキームに関してそのモニタリング・評価を行った結果として刊行した年次報告書（NERR138 Agri-Env Evidence Annual Report 2023）（Defra, 2024g）において、農業環境スキームの効果と影響に関するエビデンスが提供されている。この中で、例えば、CS の有効性と文化的価値の把握を試みた調査（Assessing the effectiveness and cultural capital value of options HS1 and HS8 - LM04125）の結果を見ると、当該 CS 施策は、土地管理者において特に評価が高く、社会的、環境的、経済的に望ましい成果をもたらしているとされている。Waygood (2024) に基づき、この成果を整理したものが第4表である。

このように CS 施策を始め ELM の成果測定は、そのエビデンス蓄積が図られている途上にあり、これらの取組の結果、客観的で測定可能な評価手法の確立や評価の実施への信頼度が高まり、それにより、政府資金の長期的なコミットメント確保が図られることが期

待されるであろう。

第4表 農業者の伝統的な建物を維持するCS施策の社会的・環境的・経済的成果

	成果(outcomes)
社会	・農業者の伝統的な建物は、人目につきやすく、一般の人々にとってアクセスしやすい。これによって、一般の人々と、歴史的・自然的な環境の関わりが可能になる。 ・CSにより、農業者の伝統的な建物を農業用として維持されることで、CSに参加する農業者の農業のアイデンティティを確認することに役立つ。
環境	・CSにより、地域の景観特性、特徴、歴史的機能が維持・強化される。 ・また、CSにより、野生生物のねぐらや巣作りのための生息地が提供・改善される機会が提供されることで、生物種に恩恵を与えることが可能となる。
経済	・CSにより、農業者の伝統的な建物を農業用として活用を続けることで、地域の工芸技術の保全や適切な経験を積み重ねた地域の労働者の保全を通じて、地域経済を支えることが可能となる。

資料：Waygood（2024）を基に筆者作成。

5. 農業労働力と食料生産

ここまでは、主として、環境重視の政策・土地利用へのシフトや、これらと農業生産の両立等について論じてきた。しかし、英国食料安全保障レポート 2024 において指摘されているように、国内外における気候変動、生物多様性喪失、水に係る安全性の喪失は食料安全保障のリスクを増大させるとともに、英国における労働力不足は、国内の食料生産に対して圧力を与え続けている（Defra, 2024c）との現状がある。かかる状況を踏まえて、本節では、2024 年 7 月に発足した労働党政権において示された農業労働に係る政策方針やそれへの農業団体の見解等について論述することとする。

（1）2024 年総選挙における主要政党マニフェスト

2024 年総選挙に際して、労働党マニフェストにおいては季節労働者を含む農業労働に関して特段の言及が行われなかった。一方、保守党マニフェストにおいては、「食料安全保障を維持するために必要な労働力を確保しながら農業部門を支援するとともに、自動化への明確な投資を行い、農業・食品部門のキャリアとスキルを促進しながら 5 年間のビザ段階的縮減制度（five-year visa tapered scheme）を通じて季節労働者への依存から脱却する」（Conservative and Unionist Party, 2024）と、保守党としては、主として外国人労働者により構成される季節農業労働者に対しては依存度を縮減していく政策方針が示された。

以下では、2024 年 7 月に発足した労働党政権において、農業労働分野に関して示された政策方針等について論述する。

（2）労働党政権において示された農業労働に係る政策方針

2024 年 7 月、英国政府に対して移民政策に係る助言を行う移民助言委員会（Migration

Advisory Committee; MAC) は、農業部門等において導入されている季節労働ビザに関して検証を行った上で、当該ビザを通じた労働力確保については、「短・中期的に国内の食料生産量を現状レベルに維持するために明らかに必要である」とする報告書を公表した (Migration Advisory Committee, 2024)。

この報告書で示された助言を受ける形で、英国政府は、2024 年 10 月 21 日、季節労働者ビザの有効期限が 2025 年まで延長されることを決定し、園芸分野では合計 4 万 3,000 人、家禽分野では 2,000 人の季節労働者ビザが同年において利用可能であることを示した (Defra, 2024h)。

2025 年における季節労働者ビザに係る決定に関して、Defra は、「高品質な英国産農産物を市場に供給するために必要な労働力と技能を確保できるようになる」との考え方を示すとともに、ザイクナー (Zeichner) 食料安全保障・農村地域担当閣外大臣による、「英国政府は、食料安全保障が国家安全保障であることを認識しており、これは食料及び農業ビジネスを支援することによってのみ達成できる」、「2025 年の季節労働者ビザ割当てを確定することで、生産者は将来を見通すことができ、事業を成長・発展させるために必要な労働力を確保できるようになる」との声明を紹介している。

季節農業労働者スキームの 2025 年までの延長に関しては、既に 2024 年初めに既に保守党政権においては確認されていた方針であったが、労働党政権においては、これまで当該延長に関して認める旨の方針は示されてこなかった。このことから、労働党政権下で示される政策方針が注目されてきたところである。

（3）英国政府の方針に対する農業団体の見解

この英国政府の方針に対して英国最大の農業団体である NFU は、季節農業労働者の割当てに係る政府方針を歓迎しつつ、業界に確実性をもたらすには、長期的な計画が依然として必要であるとの見解を示している (National Farmers Union, 2024c)。

具体的には、NFU のブラッドショー (Bradshaw) 会長は、今般の英国政府の決定は、「園芸及び家禽^{かきん}業界にとって「救い」となり、次年の計画を立案することが可能になる」としつつ、「農業や栽培業は年ごとの生産サイクルで動いているわけではなく、何年も先の事業運営を計画している」、労働力の問題は「成長の大きな障害であり、新政権の重要な使命であり」、「養鶏及び園芸部門は成長を望んでいるが、それを実現するには長期的な確実性が必要」であると述べ、農業部門の安定的な事業運営のためには、労働力の確保が重要な課題である旨を主張している。

英国においては、移民政策全体の方向性としては、農業部門を含め、外国人非熟練労働者の受入れに対して制限的な政策が導入されており、季節労働者の受入れは例外的な措置として導入されているものである。保守党政権下で提唱されていたように、自動化・機械化、英国人未活用労働力の活用等を通じて、長期的には外国人の季節労働者への依存を低下させる方向で政策が運営されていくのか注視が必要であると考えられる。

6. おわりに

英国においては、EUからの離脱後、ELMの導入等環境重視の土地利用への農業政策体系の転換が進められてきた一方で、近年ではロシアによるウクライナ侵攻等を踏まえて、英国内においても食料安全保障、農業生産への関心が以前に比べ高まっている。このような中で英国政府は、(英国内で必要となる食料のうち)国内で少なくとも60%の生産が確保され続けるようにするとの方針を示した(Defra, 2024b)。

本稿では、このような状況を踏まえて、環境重視の新たな政策体系導入と農業生産の両立に関して、政府、主要政党、環境・農業団体の見解を確認するとともに、環境的な土地利用と食料生産に係る土地利用とのトレードオフの実態と政府の対応策等について論じた。また、両立に向けて論点となっている予算措置を確認するとともに、ELM自体の有する課題について論述した。その上で、環境課題と同様に、食料安全保障・食料生産に圧力を与え続けているとして英国食料安全保障レポート2024においても指摘されている労働力の確保について労働党政権の直近の政策、これへの農業団体の見解等について確認した。

環境問題等地球規模の課題解決の必要性が存すると同時に、食料に係るサプライチェーン、物価高、外交・移民政策の変化に伴う労働力不足等、英国の農業・食料分野を取り巻く課題は多岐に及んでいる。これらの課題及び課題解決への取組は類似した課題を有する日本へも示唆を与えるものと考えられ、引き続き英国に係る動向に注視が必要である。

- (1) 本研究の一部は、JSPS 科研費(24K01861, 代表: 東山寛北海道大学農学研究院教授)の助成を受けたものである。具体的には、第5節の記述に当たっては、同科研における外国人労働者の受入れ等に関する議論等を踏まえて、関連情報の収集・整理、記述等を行った。
- (2) 土壌浸食や雑草の発生を防ぐために、畑地や休閑地などに植える作物の総称。
- (3) 両団体間の比較に関しては、Marshall, J. and Mills-Sheehy, J (2021)を参照して執筆。
- (4) 農作物を栽培する際に土壌を耕さずに種を播く農法。耕起作業を省略することで、省エネルギー、作業時間の短縮、生物多様性の保全等の効果を期待することが可能。
- (5) エコロジーの概念を農業に応用することと捉えることが可能。具体的には、例えば、気候変動の緩和につながる農法を推進するだけでなく、農地周辺の自然環境、農業従事者や地域社会との関わり増大につながる農法の推進を指すと考えられる。
- (6) 農業と森林を掛け合わせた概念であり、一つの土地に農作物と樹木を一緒に植え、植物同士や生態系の相互作用によって、農業と林業・畜産を同時に行うことを指すと考えられる。
- (7) 一方、保守党は、2024年総選挙に際してのマニフェストにおいて、2024年に始まる議会会期(2024-29年)において、英国全体で10億ポンドの農業支援予算増加を行うとの方針を示した。
- (8) 政府外公共機関(Non Departmental Public Bodies: NDPB)の一つで、Defraからの資金提供を受けイングランドの自然環境の確保のために活動する団体。

[引用文献]

Coe, S. (2024) New approaches to farm funding in England, House of Commons Library.
<https://commonslibrary.parliament.uk/new-approaches-to-farm-funding-in->

england/#:~:text=How%20much%20is%20spent%20to,was%20around%20%C2%A32.33%20billion.

Conservative and Unionist Party (2024) The Conservative and Unionist Party Manifesto 2024

<https://public.conservatives.com/static/documents/GE2024/Conservative-Manifesto-GE2024.pdf>

Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra)(2023) Applications start for Sustainable Farming Incentive 2023. <https://www.gov.uk/government/news/applications-start-for-sustainable-farming-incentive-2023>

Defra (2024a) Budget 2024: maintaining momentum.

<https://defrafarming.blog.gov.uk/2024/10/30/budget-2024-maintaining-momentum/>

Defra (2024b) Biggest upgrade to UK farming schemes introduced by the Government since leaving the EU.

<https://www.gov.uk/government/news/biggest-upgrade-to-uk-farming-schemes-introduced-by-the-government-since-leaving-the-eu>

Defra (2024c) United Kingdom Food Security Report 2024.

<https://www.gov.uk/government/statistics/united-kingdom-food-security-report-2024>

Defra (2024d) Organic farming statistics 2023: United Kingdom.

<https://www.gov.uk/government/statistics/organic-farming-statistics-2023/organic-farming-statistics-2023-united-kingdom>

Defra (2024e) Why we're putting area limits on some SFI actions.

<https://defrafarming.blog.gov.uk/2024/03/25/why-were-putting-area-limits-on-some-sfi-actions/>

Defra (2024f) Farming and Countryside programme annual report 1 April 2023 to 31 March 2024.

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66e06dba44b517b5cc5e2665/FCP_AG_ACT_2024.pdf

Defra (2024g) Assessing the effectiveness and cultural capital value of options HS1 and HS8 - LM04125. <https://scienceresearch.defra.gov.uk/ProjectDetails?ProjectId=20724>

Defra (2024h) Government provides certainty to horticulture and poultry businesses.

<https://www.gov.uk/government/news/government-provides-certainty-to-horticulture-and-poultry-businesses>

HM Treasury (2024) Autumn Budget 2024 fixing the foundations to deliver change.

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/672b98bb40f7da695c921c61/Autumn_Budget_2024_Print.pdf

Labour Party (2023) National Policy Forum Final Policy Documents.

https://labourforelectoralreform.org.uk/wp-content/uploads/2024/04/WR-366_23-NPF-final-report-for-Conference-v10-UPDATE.pdf

Labour Party (2024) Change Labour Party Manifesto 2024.

<https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2024/06/Change-Labour-Party-Manifesto-2024-large-print.pdf>

Liberal Democrats (2023) Policy Paper - Food and Farming Autumn Conference 2023.
<https://fleet.libdems.org.uk/001b000000Q0N3G/conference/papers/autumn-2023/policy-paper-food-and-farming>

Marshall, J. and Mills-Sheehy, J. (2021) Agriculture subsidies after Brexit Having left the EU, the UK is now free to design its own agricultural policy to replace the EU's Common Agricultural Policy (CAP), Institute for Government.

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/agriculture-subsidies-after-brexite>

Migration Advisory Committee (2024) Seasonal Worker visa review.

<https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-worker-visa-review>

National Farmers Union (2024a) Farming for Britain's Future.

<https://www.nfuonline.com/media/liqfgd5s/election-manifesto-farming-for-britains-future-final-dec23.pdf>

National Farmers Union (2024b) Six SFI actions to be capped to 25% of land.

<https://www.nfuonline.com/updates-and-information/six-sfi-actions-capped/>

National Farmers Union (2024c) Government confirms Seasonal Worker visa route for 2025.

<https://www.nfuonline.com/updates-and-information/seasonal-workers-scheme-visa-allocation-confirmed/>

Natural England (2024) NERR138 Agri-Env Evidence Annual Report 2023.

<https://publications.naturalengland.org.uk/publication/5416943646146560>

Sims, M. (2024) CLA responds to Defra cap on SFI actions Introducing caps may delay target of getting 70% of farms in land management schemes, CLA says, Country Land and Business Association.

<https://www.cla.org.uk/news/cla-responds-to-defra-cap-on-sfi-actions/>

Waygood, U. (2024) Agri-environment schemes work: Natural England's latest findings, Defra.

<https://defrafarming.blog.gov.uk/2024/08/20/agri-environment-schemes-work-natural-englands-latest-findings/>

White, W. (2024) What does the government's farming budget mean for Environmental Land Management?, Sustain.

<https://www.sustainweb.org/blogs/nov24-farming-budget-elms/>

桑原田智之(2019)「英国における WTO 上の「デカップル所得支持」について—WTO 交渉・英国の EU 離脱等を踏まえた構成国ごとの動向, 横断的考察—」農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業戦略横断・総合]研究資料』10.

https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/190300_30cr10_08.pdf

桑原田智之(2021)「英国の「農業法 2020」等に基づく新たな農業政策の展開—農業の生産性・活力向上と持続可能性の両立に向けて—」農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策]研究資料』5.

https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/210331_R02cr05_04.pdf

桑原田智之(2022) 「サプライチェーンの強靱性における労働と環境―英国における食料安全保障と新たな農業・環境関連政策の展開―」 農林水産政策研究所『プロジェクト研究[主要国農業政策・貿易政策]研究資料』9.

https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/220331_R03cr09_02.pdf