

農業の多面的機能を巡る我が国の国際戦略 その成果と今後の課題

農林水産省大臣官房国際部経済連携チーム 作山 巧

はじめに

1999年に制定された「食料・農業・農村基本法」において、我が国農業政策上の基本的な目標とされた「農業の多面的機能」は、2000年から開始されたWTO農業交渉においても、我が国の主張のコアとなる概念であり、他国との連携を確保する上での鍵と位置付けられてきた。こうした国際交渉への反映も念頭に、我が国は1990年代後半以降、経済協力開発機構（OECD）、国連食糧農業機関（FAO）、東南アジア諸国連合（ASEAN）の各事務局に対して資金の拠出や専門家の派遣を行い、多面的機能に関する国際的な理解を深めるための分析作業を積極的に主導してきた。

筆者は、OECD日本政府代表部への出向、大臣官房国際部でのWTO農業交渉への参加、FAO事務局への派遣等を通じて、長期に渡ってこうした我が国の国際戦略に関与してきた。また、ASEANのプロジェクトにも、

FAO勤務時にその会合に参加する機会を得た。本稿の目的は、筆者のこうした実務経験を踏まえて、我が国の多面的機能に関する国際戦略の成果を評価し今後の課題を明らかにすることである。具体的には、多面的機能の概念に関する共通理解、多面的機能に対する政策のあり方、国際交渉における支持や協調、と言う3つの課題について、こうした国際戦略の到達度合いを評価した上で、今回の経験から得られた教訓をベースとして今後の課題を取りまとめることとしたい。

国際機関における 分析作業の概要

OECD、FAO及びASEANの各事務局に対する我が国の貢献は、一定の資金や人材の提供を行った上で、農業の多面的機能に関する分析作業を推進しようとする点では共通性を有している。他方で、第1表に示されてい

るように、そうした分析作業の内容や対象は、それぞれの国際機関の特性を

第1表 農業の多面的機能に関する分析内容の比較

	OECD	FAO	ASEAN
実施期間	1999～2003年	2000～2006年	2000～2006年
対象地域	先進国	開発途上国	アセアン加盟国
分析対象	農業の多面的機能	農業の役割	水田農業の多面的機能
主な概念	一体的生産、外部性・公共財的性格	間接的な波及効果、外部性	外部性
作業内容	分析枠組み、政策含意	分析枠組み、定量評価（6分野）、政策指針（貧困削減と環境便益のみ）	定量評価
成果物	書籍	書籍、論文、ウェブサイトによる情報提供	国別報告書
参加者	主に政策担当者	主に研究者	政策担当者と研究者

資料：筆者作成

注：OECDでは、2004年以降も多面的機能の個別事項に関する分析作業は続けられている。

反映した相違が見られるとともに、それに応じて成果物の種類や作業結果がもたらした影響も一様ではない。

(1) OECD

OECDにおける多面的機能に関する検討作業は、基本的に先進国を念頭に置いたもので、1998年3月に行われたOECD農業大臣会合とそれに続く5カ国農相会議での議論を受けて、1999年から開始された(作山、2006の第5章)。この検討作業は、OECD農業局の経常予算で行われるものであり、我が国はそれを促進する観点から、自国の専門家を派遣するための資金拠出を行った。OECDでの分析作業は、多面的機能の定義を含む分析枠組みの構築(「概念分析レポート」(OECD、2001)として公表)、既存の実証研究を活用した分析枠組みの検証(2001年7月の「OECD多面的機能ワークショップ」で実施)、多面的機能に対する政策手段のあり方に関する含意の導出(「政策分析レポート」OECD、2003として公表)の3段階で進められた。

OECDにおける最大の成果は、「概念分析レポート」において、国際的に通用する多面的機能の分析枠組みを確立したことにある。これは、OECD事務局が国際的な共通語としての経済学に基づく分析枠組みを提供し、それ

を米国や豪州のように多面的機能に否定的な加盟国も交えて議論した上で、全加盟国の合意の下で報告書を公表するという、OECD独自のプロセスが有効に機能した好例と言える。また、「政策分析レポート」を含めて、本作業を事務局で主導したのは、我が国から派遣された専門家であったことも特筆に値する。他方で、多面的機能に対する政策のあり方に関しては、「政策分析レポート」においては、多面的機能の発揮は農産物の生産量と直接関連しているわけではないことから、営農の継続を条件とするものの生産量とは切り離された直接支払いが最も効率的な政策手段とされており、多面的機能の保全を一定の国境措置の維持と結び付ける我が国の主張とは異なる面もあった(ただし、直接支払いに係る行政費用が嵩む場合には、国境措置の方が効率的となる可能性も排除されていない)。

(2) FAO

FAOにおける「農業の役割プロジェクト」は、我が国の資金拠出によって開発途上国を対象とした新規の分析作業を立ち上げたもので、2000年から2003年までを第1フェーズ、2004年から2006年までを第2フェーズとして実施された。その名称については、FAOにおいて「多面的機能」を冠した分析作業を実施するこ

とは加盟国の合意が無いという経緯を踏まえ(作山前掲書の第4章)、持続的な農業・農村開発に果たす「農業の役割」を軸として展開することとなった(坪田、2006)。本プロジェクトでは、第1フェーズにおいて、開発途上国における農業の役割に関する分析枠組みの構築とアジア、アフリカ、中南米の11カ国における農業の役割の特定、記述、定量化を行った上で、第2フェーズにおいて、農業が果たす貧困削減や環境便益の提供といった役割を政策に反映させるための指針を策定した(作山、2007及び作山巧・国連食糧農業機関編著、2007)。

こうしたFAOにおける分析作業においては、まず、多面的機能の概念に関する共通理解に関しては、第1フェーズにおいて、貧困の削減といった開発途上国にとって重要な農業の役割を取り込んだ分析枠組みを構築し、そうした役割の定量的な評価に取り組んだ点は画期的であった(第2表)。しかしながら、その影響力については、分析作業が実施されたのは全体から見れば一部の開発途上国であり、総じて加盟国政府の関与は限定的であったことから、こうした概念を広く開発途上国に普及するには至らなかった。また、多面的機能に対する政策のあり方については、第2フェーズにおいて、農業の貧困削減や環境便益の提供といった

第2表 FAOにおける分析作業の対象とされた農業の役割

	価値が市場に反映される機能(私的財)	価値が市場に反映されない機能(外部性)
直接的な効果	○食料の生産 ○所得の創出 ○雇用の提供	○貧困の削減(世帯内) ○食料の確保(世帯内)
間接的な効果	○余剰労働力の提供 ○投資のための貯蓄 ○工業製品に対する市場の提供 ○外貨収入の獲得 ○農産加工業向けの原材料の提供	○貧困の削減(世帯外) ○食料の確保(世帯外) ○環境外部性 ○都市への人口集中の緩和 ○経済危機時の雇用の緩衝 ○国民文化の形成

資料：作山(2007)

注：FAOにおいて分析の対象とされた農業の役割は、本表右下の色塗りの部分である。

役割に関する政策指針を提供した点は評価に値しよう。しかし同時に、多面的機能に対する政策介入は、農業が国民経済に占める割合が縮小し希少な存在になると言う供給側の条件と、所得水準が向上して多面的機能に対する有効需要が高まるという需要側の条件が前提になるといふ本作業から得られた知見に照らせば、政策指針の適用もそうした政策ニーズがある地域に限られるという点は否めない。

第3表 ASEANにおける分析作業で定量評価の対象とされた機能

国 名	対象とした多面的機能	国 名	対象とした多面的機能
ブルネイ	水田の保水、人口集中緩和、景観	ミャンマー	富栄養化防止、土壌流出防止、景観
カンボジア	洪水緩和、地域活性化	フィリピン	景観、洪水防止、食料安全保障
インドネシア	洪水防止、土壌流出防止、ゴミ浄化	タイ	景観保全、地域福祉、食品安全
ラオス	地域維持、洪水防止、土壌流出防止	ベトナム	所得の平準化、洪水防止、景観
マレーシア	気候緩和、文化的機能、地域維持	シンガポール	作業はないが、常に参加、発言多い

資料：合田（2006）

(3) ASEAN
ASEAN事務局に対する我が国の資金拠出による「農業の多面的機能評価プロジェクト」は、2000年から2003年までを第1フェーズ、2003年から2006年までを第2フェーズとして実施された。本作業の特徴

としては、水田農業を主な分析対象とし、それが有する農業外への外部経済効果の定量的な評価に特化していること、我が国の専門家をアセアン各国に随時派遣して多面的機能の評価手法に関する指導を行い、その成果を政策担当者も参加した会合で定期的に報告することを通じた能力開発の要素を伴っていること、の2点が挙げられよう。本分析作業の成果は、ASEAN9カ国が自国で重要と考える農業の多面的機能について定量的な評価を行った国別報告書である(第3表)。ただし、成果の共有は基本的に本プロジェクトの参加者間に止まっており、ウェブサイトを通じた情報提供や最終成果をとりまとめて刊行すると言った取組は必ずしも十分ではない。

プロジェクトが多面的機能の定量評価に焦点を絞ったことから、いかにして多面的機能を各国の政策に反映していくのかという方策については扱われていない。FAOでの分析からも明らかのように、開発途上国では多面的機能の存在を認識したとしても、資金面等の制約によってそれが政策対応に直結しないことに鑑みれば、本事業で行った多面的機能の定量化とその政策への反映には、依然として大きなギャップが残っていると言えよう。

B 我が国の国際戦略の成果

以上述べてきたような、各国際機関における多面的機能に関する検討作業の概観を踏まえて、本項の冒頭に述べた我が国の国際戦略に関する3つの課題の達成度を評価すれば、おおむね次のように総括できよう。

まず、「多面的機能の概念に関する共通理解」という第1の課題については、相当程度達成されたといえる。特に、成果の公表に全加盟国の合意を要するOECDにおいて、多面的機能に関する共通の概念が確立されたことの持つ意味合いは大きく、特に概念分析レポートは、多面的機能に関する議論を行う上での基本文献として、依然として内外で大きな影響力を発揮して

いる。また、開発途上国に関しても、特にアセアン諸国においては、我が国専門家が深く関与した多面的機能の定量的評価の活動を通じ、政策担当者や研究者の間で一定の理解が進んだものと評価できる。

他方で、第2の課題である「多面的機能に対する政策のあり方」については、各国際機関での分析作業や議論を通じて、我が国と他の先進国、及び先進国と開発途上国との間での相違点が浮かび上がってきた。すなわち、多面的機能の保全と一定の国境措置の維持とを結び付ける我が国の主張に対し、同じく多面的機能を重視する欧州諸国の多くは、多面的機能は総じて直接支払いを正当化する根拠と考えられている(作山前掲書の第10章)。更に、開発途上国に至っては、農業が多面的な機能を有することを認識するとしても、食料生産といった農業の本来の機能の確保が最優先とされており、また、所得水準が低いために多面的機能のような非経済的な役割に対する有効需要も乏しいという事情から、多面的機能に対する政策ニーズは必ずしも高くない(作山前掲書の第9章)。

最後に、「国際交渉における支持や協調」という第3の課題については、第1及び第2の課題の達成からは更に距離があることが明らかとなった。その背景としては、1つには、既に述べ

たような事情から、多面的機能に対する政策のあり方を巡って我が国と認識を一にする国々が必ずしも多くないという実態面での要因が指摘できよう。更に、WTO農業交渉における議論の流れと関連付けてみれば、交渉メンバーの設定からモダリティを巡る議論への進展の中で、多面的機能の是非と言った概念的な問題から関税削減方式のような個別事項を巡る対立へ、そして先進国間の対立から開発途上国の発言力増大に伴う「特別かつ異なる待遇」(S&D)を巡る先進国と開発途上国との対立へと、交渉における対立軸が大きく変化し、もはや多面的機能の是非が交渉上の合従連衡を規定するような事項ではなくなってきたというのが最大の要因と言える。

4 今後の課題

本稿で取り上げたのは、農業の多面的機能に関する分析作業という特定の事例ではあるが、国際的な相互依存関係が強まる中で、国際機関を舞台にして行われる様々な分野でのルール作り到我が国の立場を反映させていく上で、今回の経験から学ぶことは多いように思われる。国際機関を活用した分析作業の特徴としては、構想から成果が出るまでに長期間を要すること(今回

のケースでは、OECDでも4年、FAOとASEANでは7年を要している)、その間に様々な与件が変化し、我が国として確保すべき目標や戦略の変更を迫られること、主導権を確保する上で国際機関や関連する会合への専門家派遣が有効であること、の3点が挙げられる。

ここで問題となるのは、こうした国際機関における活動の特徴が、農林水産省を含めた我が国中央官庁の体制や人事慣行とは必ずしも整合していないことである。すなわち、上記の諸点に関する我が国の現状は、人事異動が頻繁に行われるために、本省の担当者だけでなく事務局への派遣職員までもが途中で交代し、首尾一貫した継続性のある対応が困難である。そのため、事業の開始時に策定された目標や進め方に関する戦略について、その後のフォローアップや与件の変化に伴った対応が十分でない、特定分野の専門家を育成するという視点が乏しいために、国際機関で主導権を発揮できるような専門性を有する人材が必ずしも育っていない、と要約できよう。

こうした問題は、経済の相互依存の深化に伴って国際機関を活用する機会が増えるという展開を通じて、我が国中央官庁の体制や人事慣行が、グローバル・スタンダードへの鞆寄せを求められていると見ることもできる。した

がって、今後、我が国が国際機関を活用したルール作り積極的に関与していこうとすれば、国際機関への対応に当たる職員については、在籍期間の長期化や相互に関連性のあるポストへの計画的な異動等を通じて、継続性のある対応ができるようにすること、複数の機関が関与する長期に渡る事業に關しても、適切なフォローアップと政策評価を行う仕組みを設けることにより、達成すべき目標や戦略を不断に見直すこと、海外留学時の専攻とその後業務経験を関連付けるといった配慮を通じて、常日頃から国際機関で通用する人材の育成に努めること、といった取組が必要であろう。筆者としては、今回の経験から得られた教訓を、特定の個人ではなく組織全体で糧として、今後より効果的な対応が図られることを切に願うものである。

謝辞

本稿の草稿に対しては、OECD日本政府代表部の新藤光明書記官より有益なコメントを頂戴した。ここに記して感謝したい。

【引用文献】

- 合田素行(2004)「海外出張報告 第4回 ASEAN多面的機能プロジェクト専門家会合」『農林水産政策研究所レビュー』第12号、農林水産政策研究所
- 合田素行(2006)「海外出張報告 ASE

- AN諸国における多面的機能の評価プロジェクト専門家会議」『農林水産政策研究所レビュー』第18号、農林水産政策研究所
- 作山巧(2006)「農業の多面的機能を巡る国際交渉」筑波書房
- 作山巧(2007)「開発途上国における農業の多様な役割 FAOプロジェクトからの知見と教訓」『世界の農林水産』第806号、国際食糧農業協会
- 作山巧・国連食糧農業機関編著(2007)『開発途上国における農業の役割 FAOプロジェクトからの教訓』国際農林業協働協会
- 坪田邦夫(2006)「農業の多面的機能 国際議論の動向」『世界の農林水産』第800号、国際食糧農業協会
- 矢部光保(2003)「海外出張報告 日・アセアン多面的機能評価プロジェクト」『農林水産政策研究所レビュー』第10号、農林水産政策研究所
- OECD(2001)『Multifunctionality: Towards an Analytical Framework, Paris: OECD
- 空閑信憲・作山巧・菅浦淳・久染徹訳(2001)『OECDレポート 農業の多面的機能』農山漁村文化協会
- OECD(2003)『Multifunctionality: The Policy Implications, Paris: OECD
- 荏林幹太郎訳(2004)『OECDレポート 農業の多面的機能 政策形成に向けて』家の光協会