



世界の農業・農政

FAOにおける気候変動と世界の食料安全保障に関する国際的議論と課題

農林水産政策研究所派遣職員（国連食糧農業機関）

小泉 達治

1. はじめに

人類の活動によって生じる大気中の温室効果ガスの濃度上昇は気候システム全体に変化を及ぼし、気温上昇だけでなく海面上昇、降水量や降水地域の変化、熱波や豪雨といった極端な気象現象の変化等を引き起こしています。農業のように自然を対象とした産業は、気候変動により大きな影響を受ける極めて脆弱な部門であると考えられます。気候変動は多くの食料生産システムの生産性を低下させ、食料安全保障⁽¹⁾がすでに脅かされている現在の状態をさらに悪化させることが国際社会において懸念されています。

こうした中、FAOにおける「世界食料安全保障委員会」⁽²⁾（CFS; Committee on World Food Security, 以下CFSと言う。）への報告書として「ハイレベル専門家パネル」（HLPE; High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition）⁽³⁾は、2012年6月に「Food security and climate change - A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition」（HLPE 2012）（以下、HLPEレポートと言う。）を発表し、気候変動と食料安全保障との関係についての多くの課題を国際社会に提起しました。本稿では、HLPEレポートの内容および気候変動と食料安全保障に関するCFSにおける議論を紹介した上で、気候変動と世界の食料安全保障に関する国際的議論についての今後の課題について述べたいと思います。なお、本稿の見解は筆者個人のものであり、必ずしも筆者が属している組織の公式見解ではないことを付け加えさせていただきます。

2. 気候変動と食料安全保障

気候変動が世界の食料生産に与える影響については、これまでも個々の研究として報告されてきました。しかし、気候変動が世界の食料安全保障に与える影響についての包括的な国際的議論は日が浅く、

2009年11月に開催された「世界食料安全保障サミット」（World Summit on Food Security）において、食料安全保障と気候変動の問題等が議論され、2012年のCFS開催に至っています。HLPEレポートの要点は以下のとおりです。第1に、気候変動は既に、食料安全保障に影響を与えている点を指摘しています。気候変動は、多くの食料生産システムの生産性を低下させ、食料安全保障が脅かされている現在の状態をさらに悪化させる危険性があります。第2に、気候変動適応策は、経済・社会・生物物理学的アプローチを統合して、食料生産、食料加工および食料需要に対応していく必要がある点です。また、農業生産における持続可能性の欠如は、熱帯地域、特に乾燥地域における農業生産に深刻な影響を及ぼすことが懸念されます。

第3に、農業生産における気候変動緩和策の重要性についてです。農業は気候変動を引き起こす原因の一つでもあります。今日、農業生産および畜産は全世界の温室効果ガス排出量全体の15%を占めています。特に、農業生産拡大による土地利用変化はさらに15~17%の温室効果ガス排出量増加につながる事が予想されます。このため、今後の農業生産拡大に伴う温室効果ガスのうちメタンや亜酸化窒素の排出量を管理するための政策が、今後、重要となります。また、食品流通段階におけるロスおよび廃棄量を減らすことも、温室効果ガス排出量低減に貢献できます。

HLPEレポートでは一般的な勧告（Recommendation）として以下の点が指摘されています。第1点目としては、食料安全保障と気候変動の問題の統合化、第2点目としては、食料システムにおける気候変動の影響によるレジリエンスの向上です。第3点目としては、食料安全保障と調和する気候変動緩和に貢献する農業生産戦略の推進、第4点目としては、地域情報の収集、グローバルな知見の共有化等です。第5点目は、適応策および緩和策に関する政策

(1)食料の供給・備蓄、入手・アクセス、安定性、栄養面や保健衛生面における摂取・利用の確保を意味するFAOの定義。最新の定義は、2009年に開催された「FAO食料安全保障サミット」における「全ての人が、いかなる時にも、彼らの活動的で健康的な生活を営むために必要な食生活上のニーズと嗜好に合致した、十分な、安全で、栄養のある食料を物理的にも、社会的にも、経済的にも入手可能であるときに達成される」である。

(2)CFSは1970年代の食料危機を受け、世界の食料安全保障に関する政策のレビューとフォローアップを行うためにFAOに設置された国際組織である。

(3)「ハイレベル専門家パネル」とは、CFSの枠組みにある政策決定の基本となる科学的根拠と最先端知識を提供する各分野の科学的諮問機関であり、CFSに助言・報告等を行う。

決定プロセスおよび政策実施における全ての関係者の参加の促進です。さらに、同報告書は、「世界食料安全保障委員会」への勧告として、気候変動枠組み条約（UNFCCC）の活動に、食料安全保障の論点をより明確に再認識させること、気候変動が農業に与える影響の論点として、国際貿易交渉の影響も加えること、市民社会の役割の強化、気候変動および食料安全保障に関する国際的なデータ収集の促進に向けた支援等を提起しました。

3. CFSにおける議論の概要

2012年10月15～22日に開催されたCFSでは、HLPEレポートをベースに議論が行われました。各国・機関の代表からは、気候変動を今後の食料安全保障にとっての新たな脅威としており、この問題に各国・地域および関係機関とも対応していかなければならない点では一致して意見が出されました。さらには、今後の気候変動の影響により、小規模農家に与える影響とその対策の必要性（チャド等）、気候変動に適応するための人材育成および適応に向けたインフラ整備の必要性（インド、インドネシア等）、気候変動と食料安全保障の問題に対するUNFCCCとの連携の必要性（ノルウェー等）およびUNFCCCのみならずWTOとの連携の必要性（ブラジル、インド、フィリピン等）、フードシステム全体で食品ロスの低減に取り組む必要性（ドイツ、オーストリア等）、バイオ燃料に関する持続可能性の追求（ドイツ）等が指摘されました。特に、日本政府からは、気候変動適応策と緩和策はその導入・推進による相互の効果があり、気候変動緩和策と食料安全保障はトレードオフの関係であるべきではない、緩和策は農業生産性を低下させるのではなく、技術の進展が緩和策および適応策の相互作用を促進すべきである、HLPEレポートにおける不確実性が増大する環境においては農産物生産の多様化を図ることが、衝撃に対する農業システムの耐久性を向上させる一つの手段との考えは日本政府が主張している多様な農業の共存の必要性の考え方と一致している、日本政府が気候変動と食料安全保障の諸問題に対応するため、FAOへの拠出事業を展開している点が報告されました。

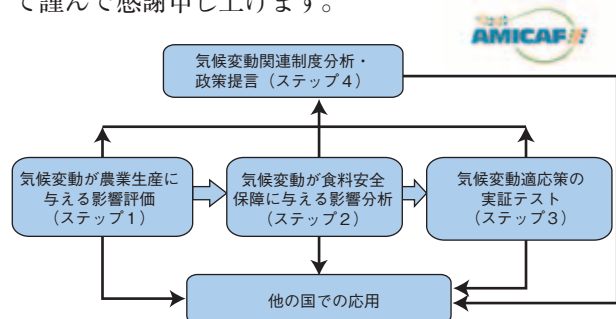
以上の議論を踏まえて、CFSの最終報告書には、CFSとして気候変動が食料安全保障、特に小規模農家に与える深刻な影響を認識すること、UNFCCCを気候変動に対応するための重要なフォーラムとして評価すること、食料安全保障、栄養、持続可能な農業の観点から「国連持続可能な開発会議」（リオ+20）の成果を評価すること等が報告されました⁽⁴⁾。

(4)詳細については、Committee on World Food Security (2012)を参照されたい。

4. 気候変動と食料安全保障に関する議論に関する課題

気候変動は今後、世界の農業に対して影響を与えるのみならず、世界の食料安全保障に対しても脅威となる可能性があります。こうした状況下、FAOは気候変動と食料安全保障との関係についての包括的なHLPEレポートを発表し、多くの課題および勧告を提起しました。HLPEレポートをとりまとめ、CFSにおいて気候変動と食料安全保障に関する国際的な議論が行われた意義は非常に大きいものと考えます。ただし、気候変動が農業生産を通じて、食料安全保障に与える影響は、緯度、地域等によって大きく異なることがIPCC第4次報告書等により予測されています。このため、気候変動と食料安全保障に関する議論では、グローバルな視点と地域別のそれぞれの視点が必要となります。こうした状況下、FAOでは、前述のように、日本政府による供出事業として、2011年10月から、「気候変動下での食料安全保障地画活用事業」（AMICAF）を実施しています。この事業では気候変動による影響評価、適応策の実施のほか気候変動により生じる食料安全保障問題に対して、各国の政策立案者が的確に対応できる体制を構築することを目的としており、フィリピン、ペルーを対象国として実施しています（第1図）。特に、AMICAFは気候変動により食料安全保障がより脆弱化する地域（Sub-National）を特定できる点が大きな特徴です。AMICAFは前述のHLPEレポートに記載されている多くの課題および勧告事項に対応すべく対象国においてプロジェクトを展開しています。今後は、グローバルな視点とは別に、こうしたAMICAFのような国レベルでの気候変動と食料安全保障に関する取組を各国・地域で進めていくことが重要であるものと考えます。

本稿執筆にあたり、国連食糧農業機関金丸秀樹氏、農林水産省大臣官房国際部国際協力課舟木康郎氏から示唆に富む貴重なご意見をいただいたことに対し謹んで感謝申し上げます。



第1図 AMICAFの概念図

引用文献

Committee on World Food Security (2012), Thirty-ninth Session, Final Report, [http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/CFS_sessions/39th_Session_High_Level_Panel_of_Experts_on_Food_Security_and_Nutrition_\(HLPE\)_2012_Food_security_and_climate_change_A_report_by_The_High_Level_Panel_of_Experts_on_Food_Security_and_Nutrition_](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/CFS_sessions/39th_Session_High_Level_Panel_of_Experts_on_Food_Security_and_Nutrition_(HLPE)_2012_Food_security_and_climate_change_A_report_by_The_High_Level_Panel_of_Experts_on_Food_Security_and_Nutrition_), http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/.