



国連食料システムサミットの概要 ～持続可能な食料システムへの変革～

前農林水産省 輸出・国際局 国際戦略グループ 国際交渉官 米田 立子

【要約】

2021年9月23～24日にかけて、国連のグテーレス事務総長の呼びかけのもと、国連食料システムサミット（以下「FSS」という）が、150カ国以上の参加を得て開催された。FSSでは、現下の食料システムの変革のためには政府、NGOや個人もみな同列で解決策を出しあう必要があるとの着想のもと、畜産関係についても、環境問題や栄養、イノベーションの重要性など、幅広い観点からの議論が行われた。食料システムの変革については万能の解決策はないとはされているものの、ここで提示された各論点は、国際的な農業をめぐる議論の主流となると想定され、今後の議論のすう勢には注目していく必要がある。

1 はじめに

2021年9月23～24日にかけて、国連のグテーレス事務総長の呼びかけのもと、国連食料システムサミット（以下「FSS」という）が開催された。新型コロナウイルスのまん延状況を勘案して完全オンライン開催となったが、参加国は150カ国以上、参加者数万人と極めて大規模なものとなり、国連

事務総長や各国首脳、閣僚級が参加、我が国からも菅総理大臣（当時）がビデオ演説を行い、予定を半日延長する盛り上がりとなった。本稿では、FSSで議論された内容や、持続可能な食料システムに向けた国際的な議論などを簡単に紹介する。

2 「食料システム」とは、「変革」とは

「食料システム」とは、食の生産や加工・流通・消費など、関連するモノや人を全て視野に入れた捉え方である。「フードチェーン」「サプライチェーン」の言葉が、川上の生産現場から消費の場面に向けた直線的な物流を

イメージさせるのに対し、SDGsの三つの柱、経済、社会、環境持続性の両立という目標に向けては、縦割りの捉え方は適切ではないとの発想に基づいている。

この着想をもとに、FSSでは、「人々の

サミット」「解決策のサミット」をコンセプトとした。広い関係者の参画を求めるとともに、政府も国際機関も企業も個人も同列に議論に参加し、幅広く解決策を出し合おうとの考えである。先日、英国グラスゴーで気候変動枠組条約COP26が開催され、連日政府代表の演説やNGOの演説が報道されていたが、こうした、参加者から広く提案を受けるという考えは、最近の国際会議でも時々見られる手法である。

この議論の中では、「食料システムの変革」

がうたわれた。世界の人口は近々100億人にも達しようとしているが、地球上の資源には限りがある。飢餓人口も減少の兆しはなく、気候変動や生物多様性保全など、食料や農業に関する環境問題も解決の必要がある。こうした状況では、これまでのやり方を何かしら「変革」していく必要があるのではないかと認識である。もちろん、変革のやり方の一つではないので、その策を関係者で持ち寄ろうというのが今回のFSSの主題となった。

3 準備からプレサミットまで～主な論点～

FSSの開催は2019年10月に公表され、その後、準備のためにさまざまな会合が開催された。先ほど述べたように、幅広い参加者から多くのアイデアを募るという点が優先され、政府のみならずNGOや個人からも、食料システムの変革のための画期的な解決策（Game changing solutions）の提出が呼びかけられた。提出されたアイデアは最終的には2000を超え、これを国際NGOが取りまとめ役を担う五つの小グループ（アクショントラック、以下AT）に分かれて一つ一つ議論を重ね、数カ月をかけて練り上げていった。

筆者もこの小グループに参加し、週2～3回のペースで議論を進めていく中で、畜産分野に対する参加者の関心の高さは驚きの一つであった。以前から畜産の分野では、環境対策は重要項目の一つであるが、このATでは、畜産と持続可能性を両立に関する議論が最も白熱したと言える。議論の着眼点はさまざまだったが、気候変動関連、すなわち牛などの反すう動物が排出するメタンが地球温暖化に影響するため対応策を講じる必要があるこ

と、また一部アマゾンなどで牧畜や飼料作物栽培のために行われている熱帯雨林の伐採を止める必要があること、の2点については多数の参加者から発言があった。また、持続可能な食生活を消費者側としても進めていく必要があるとの観点から、環境に配慮して牛肉消費を抑えるべきであるとの過激な意見も出され、また栄養面からも、またたんぱく源を畜肉に依存することによる健康面から懸念があるといった意見も出された。これに対しては、各国政府からも反論があり、途上国からも食肉は重要なたんぱく源であり、栄養改善の観点からも畜産の縮小は受け入れられないと、緊張した空気が流れた時間もあった。

他にも、消費面の視点から、肥満や生活習慣病対策として砂糖や油脂などの消費削減が提案された。我が国からも複数の参加者から、こうした特定品目の摂取の是非のみに焦点を当てるのは妥当ではないとして、我が国の和食文化の伝統も踏まえ、各国の伝統的な食文化を重視し、全ての品目をバランスよく摂取することが重要であると主張した。

この他にも、準備プロセスの中では、各国

政府に対し、食料システム変革に向け、国内で関係者との対話を行うこと、その上で自国としての戦略を立て、国連に登録することが求められ、個々の企業や個人、団体も、任意で自らの取り組みを「コミットメント」として登録することが推奨された。我が国も、2020年1月以降合計63回にわたり、各関係者と食料システムに関連するさまざまな課題について議論し、そのうち69の企業や自治体などから、温室効果ガスの排出削減、食品ロスの削減、持続可能な調達の推進などについてコミットメントや提言の登録をいただいた。

これを踏まえ、本年5月に農林水産省が策定した「みどりの食料システム戦略」を軸とした「我が国の目指す食料システムの姿」を国連に登録した(表1)。これは、農林水産業のCO₂ゼロエミッション化、化学農薬・化学肥料の低減、有機農業の取組面積の拡大、持続可能性に配慮した輸入原材料調達などに加え、自由で公正な貿易の重要性などの観点

も盛り込んだ幅の広いものとなっている。

9月の本会合に先立って、7月26~28日には、ローマでプレサミットが開催され、議論の準備状況の総括が行われた。130カ国から500人以上が対面で、183カ国から2万人以上がオンライン参加し、我が国からは野上農林水産大臣(当時)が対面参加、外務省鷲尾外務副大臣(当時)がビデオメッセージで参加した(写真)。野上大臣からは、特に(1)農業イノベーション推進の重要性(2)和食を念頭にバランスの取れた食生活の重要性(3)解決策には万能のものではなく、自然条件その他の異なる各国・各地域でそれぞれ最適解を見つけることの重要性—の3点を強調した。また、鷲尾副大臣からは、恣意的な輸出規制を防止し、自由で公正な貿易体制を強化すること、農業生産性の向上にはイノベーションとデジタル化が必要であることに加え、本年12月に我が国が主催する東京栄養サミットにおいても、FSSとのシナジーを追求していく旨言及した。

表1 我が国が目指す食料システムの姿(項目)

1	「みどりの食料システム戦略」等に基づく地域ごとの違いを踏まえた取り組みの実施
	(1) 化学農薬・化学肥料の低減
	(2) 有機農業の推進
	(3) 温室効果ガスの排出削減
	(4) 持続可能な原料調達
	(5) 食品ロスの削減
	(6) バランスのとれた食生活の推進
	(7) 水産物の持続生産体制の構築
	(8) 農山漁村発のイノベーションの推進
	(9) 民間投資の促進
2	国際社会と連携した取り組みの実施
	(1) 自由で公正な貿易ルールに基づく食料サプライチェーンの強化
	(2) 栄養改善、貧困および飢餓の撲滅等に向けた国際貢献
※全文は農林水産省ウェブサイトを参照されたい。	

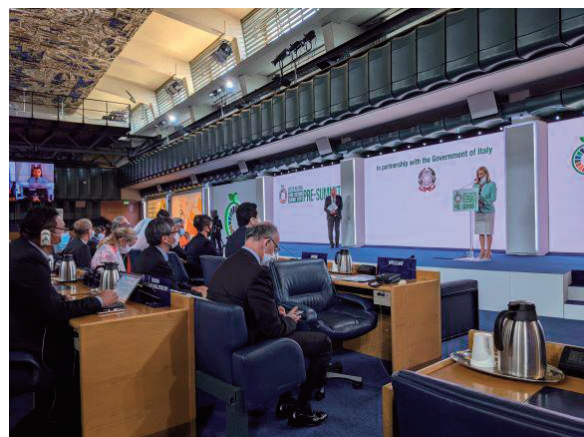


写真 FAO本会議場内特設会場

4 本サミットと成果

プレサミットを経てさらに議論は続けられ、9月23日のFSS本サミットで集大成を迎えた。本サミットでは、(1) 国連事務総長による議長サマリーおよび行動宣言の発出(2) 各国政府などによる食料システムの変革に向けた道筋の発表(3) 共通の課題に取り組むための有志連合形成の動き—の三つを主にプログラムが進められ、予定を半日超過する盛り上がりとなった。

行動宣言では、ATやプレサミットの議論のまとめとして、食料システム変革の必要性を所与のものとし、そのための科学とイノベーションへの投資、地域の条件に応じた取り組み、ルールに基づく貿易の重要性などが指摘されている。個別の文言交渉などは一切行われなかったものの、我が国からの働き掛けも功を奏し、我が国が提出した「目指す姿」の内容も多く盛り込まれている。菅総理のビデオ演説に加え、各国の首脳や閣僚からも、多くがイノベーションの重要性や地域条件に応じた取り組みの必要性に関する言及があり、これらの内容は国際世論の主流となったといえるであろう。

また、世界の食料システム変革は一政府や

一団体では成しえないとの認識のもと、例えば「飢餓ゼロ」「食品ロス」「アグロエコロジー」「気候変動のための農業イノベーション推進」「働きがいのある人間らしい仕事と生計のための賃金」など、特定のテーマのもと、政府やNGO、国際機関が緩やかな有志連合を作ろうとする試みも行われた(コアリションまたはイニシアチブと呼ぶ)。FSS当日は合計八つの立ち上げが公表されたが、このうち我が国は、米国およびUAEが主導する「気候変動のための農業イノベーション推進(AIM for Climate)」に参加予定の他、その他のものについても、情報収集の上、貢献可能なものについては参加の検討を行う予定である。

最終的には、上記の行動宣言に、各国の登録した道筋、ATでの議論やコアリションの立ち上げの記録などを一つにした大部の資料が最終成果物として国連より公表される予定であり、いずれ国連のウェブサイトで公開が予定されている。2年ごとに^{しんちよく}進捗のフォローアップ会合の開催も予定されており、今後は、これら行動宣言、国ごとの道筋作成や有志連合による具体的成果が問われることとなる。

5 今回の一覧のプロセスの注目点

今回のFSSの一連のプロセスは、いくつかの点で、これまでの国際的な議論には見られない特徴があった。まず一つ目は、論点と参加者の広がりである。「食料システム」の考え方が、従来型の「モノ」の流通を念頭に置いたサプライチェーンよりはるかに広がりを持っていることはすでにご紹介したが、これを反映し、FSSのプロセスでは、農業生産、環境、途上国開発やジェンダー、保健衛生、消費者行動など、従来は個別に議論していた論点が一度に議論の^{そじょう}俎上に上った。参加者のバックグラウンドも多種多様なものとなり、参加した筆者自身も、食料システムに関する論点の広がり、広い視野の必要性を改めて実感した。

2点目は、政府と非政府関係者が同列の立場で議論を行ったという点である。各ATの取りまとめ役は国際NGOが担当し、世界中から寄せられた2000を超える解決策の提案もそのほとんどが非政府関係者からの提案

であり、連日開催されたオンライン会合でも政府よりもNGO参加者の方が多数派だった。当然のことながら、政府関係者同士での常識・ロジックや暗黙の了解などは通用しないことが多く、国際交渉の新たな展開を垣間見る思いがした。

3点目は、交渉ではなく自主宣言中心のプロセスで各国が自ら作成・公表する変革への道筋、戦略が最重要視された点である。もちろんこれらはいくまで自主宣言であるが、公表内容には責任を伴い、参加国が増えれば大きな議論の流れを生み出すことができる。

4点目は、有志連合の形成である。先にも述べたように、FSSでは、特定の解決策や方向性を支持する国やNGOなどによる緩やかな連合の立ち上げが推奨された。こうした試みもこれまでの国際会議ではあまり見られなかったが、我が国としても、今後自国の意見を世界的に主張するために参考となる動きと言えるであろう。

6 我が国の対応と今後の示唆

このFSSに向けては、すでに「Farm to Fork（農場から食卓まで）」戦略を公表していたEUをはじめ、各国際機関や国際会議がこぞって賛同と積極的貢献の意図を示した。我が国もFSSを「みどりの食料システム戦略」の対外アピール、また今後の食料・農林水産業と環境に関する議論における立場を確保する好機と捉えた。FSSの議論は、G7やG20、OECDやFAOなどの国際会議でも話題となっており、FSSでの我が国の関与を効果的にアピールすることで、他の会

合でも我が国の取り組みを広く主張することが可能となった。

加えて、コアリションを設立する代わりに、我が国はEUとの間で農業イノベーションの重要性、フランスとの間でバランスの取れた食生活の重要性、東南アジア諸国との間で各国地域の多様性を尊重した取り組みを行うことについて、それぞれ共同文書を公表した。こうした取り組みも、我が国の意見をアピールするため、今回新しく手掛けた取り組みである。

7 おわりに

これまで述べたように、今回のFSSでは、我が国が一連のプロセスを通じて主張してきた、科学とイノベーションへの投資の重要性、食料システムの変革には万能の解決策はなく地域ごとの状況アプローチは多様であるという点などがハイライトされ、国連事務総長の行動宣言にも盛り込まれている（表2）。この行動宣言は今後各国際会議で引用され、向こう数年の農業をめぐる議論の基礎となることはほぼ確実であり、ここに我が国の主張が多く記載されたことは大きな成果と言える。

一方で、今回のFSSでは、現在の食料シ

ステムをめぐる論点が全て提示されたといっ
てよい。今後の議論においては、FSSで
のように議論されたのかを追うことで、論点
を把握するといったことも可能になる。

今後、FSSは2年ごとにフォローアップ
会合を行うとされているが、今回の経験をも
とに、我が国の取り組みをいかに国内で深め
ていくか、また対外的にアピールしていくか、
「みどりの食料システム戦略」の着実な実行
や、今回実施した国内対話を継続することな
どと合わせ、戦略的に考えていく必要がある
ものとする。

表2 国連事務総長による議長サマリーおよび行動宣言（概要）

- ・ 持続可能な食料生産システムは、飢餓の増加、気候変動、生物多様性などの課題に不可欠な解決策。地球を守りつつ世界の人々に食料を供給することは可能。
- ・ 優良事例を基盤とし、科学とイノベーションに投資し、全ての人々をSDGsの達成に関与させなければならない。
- ・ 万能の解決策はないという意見で一致。地域ごとの状況、アプローチおよび展望は多様。
- ・ 多くの政府は、2030アジェンダに沿った形で、食料システムの変革を加速し、深化させることにコミット。
- ・ 開かれた、差別のない、透明性のある、ルールに基づく貿易は、包摂的で強靱な食料システム構築に不可欠。
- ・ サミットのプロセスを通じ、SDGsを実現するための五つのエリア（①全ての人々への栄養の供給、②自然を活用した解決策の推進、③公平な生計確保、コミュニティの推進、④脆弱性、ショック、ストレスに対する強靱性の構築、⑤実施手段の支援）が特定。
- ・ 各国政府とその他利害関係者の協働が必要であり、コアリションの設立を歓迎。
- ・ 2030アジェンダの達成は、科学的根拠に基づく解決策が鍵。
- ・ 2年ごとに会合を開催し、進捗状況とSDGs達成への貢献をレビュー。