

# 在ローマの国連機関の活動 —FAOを中心として—

## JAICAF

Japan Association for International  
Collaboration of  
Agriculture and Forestry

2007年11月

社団法人 国際農林業協働協会

# ま え が き

ローマには、FAO・WFP・IFADという農林水産業を専門分野とする国連専門機関の本部が存在している。いずれの機関も設立されて数十年を経過しているが、大方の日本人にとって、これらの国際機関の組織や活動については、余り知られておらず、国際関係の専門家ですらも、その実態については、ほとんど知見がないのが実情である。これは、これらの機関の実態をきちんと紹介した資料が極めて乏しいからである。

農林水産省の井上龍子さん（現農林水産技術会議事務局総務課長）は、在日本大使館の公使として、2003年から2005年の間、これらの機関に対する常駐代表を勤められたが、ローマに赴任するに当たり、そうした資料の存在しないことに苦慮され、ローマから帰国後、国際協力課長として在職された期間にその経験を下に、本邦初ともいべき資料をまとめられた。本年FAO協会と統合を果たした本協会（JAICAF）がこの話を聴き、今回出版する運びとしたものである。

こういう経過を経て出版された本書であるので、FAOなどを相手に仕事をする行政官等の参考書として活用されることはもちろん、本書が、これらの機関で働こうと思っている日本人の理解と関心を高め、邦人職員の就職が少ない国際機関にあって、少しでもその数が増えるようなことになれば、誠に喜ばしい限りである。

2007年11月

社団法人 国際農林業協働協会  
会 長 真木 秀郎

## 著者紹介

井上 龍子 (いのうえ りゅうこ)

東京大学法学部卒、法律学修士 (米国ワシントン大ロースクール、LL. M.)、  
司法修習 (47期)

1981年 農林水産省入省、畜産、貿易、水産、食品流通等担当の他、国土  
庁、運輸省等出向

2003年1月 FAO・WFP日本国政府常駐代表 (在ローマ日本国大使館公使)

2005年10月 農林水産省国際協力課長

2007年7月 農林水産省 農林水産技術会議事務局総務課長

### 表紙写真

パラティーノの丘から見たFAO本部 (手前の広場は古代の円形競技場跡のチルコ・マッシモ)  
〔写真提供：佐藤仁美氏〕



1. 大使館前にて



2. 大使館行使室にて



3. FAO財政部会  
(前列中央が筆者)



4. 大統領官邸でのレセプション



5. ユーロスターの食事車で

# 在ローマの国連機関の活動—FAOを中心として—

はじめに	1
I FAO（国連食糧農業機関）	3
1 FAOの概要	3
(1) 沿革	3
(2) 事務局組織	3
(3) 職員	5
(4) 事業	6
(5) 予算	7
(6) 組織運営	8
2 組織と人事	8
(1) 国際機関のトップ	8
(2) 事務局長の任期	11
(3) 日本人職員増強問題	12
3 財政問題	14
(1) 分担金と国連分担率	14
(2) 負担と恩恵	15
(3) 財政委員会	16
4 食料・農業に関する専門的な取り組み	17
(1) Codex Alimentarius（FAO／WHO国際食品規格）	17
(2) 遺伝資源	19
① 遺伝資源をめぐるFAOの取り組み	19
② 世界作物多様性基金	21
(3) 人畜共通の衛生問題	23

(4) 植物防疫	24
(5) 水産、林業	25
5 国際機関にまたがる課題	26
(1) 飢餓貧困問題への対応	26
(2) 食料への権利 (Right to food)	28
(3) 環境と食料、エネルギー	31
①環境と農業	31
②バイオ燃料としての農林産物	33
6 FAOのこれから	35
II WFP (国連世界食糧計画)	38
1 WFPの概要	38
(1) 沿革	38
(2) 事務局組織	38
(3) 職員	38
(4) 事業	40
(5) 予算	40
(6) 組織運営	41
2 食料援助の歴史と国際的な議論	43
(1) FAOの余剰処理原則	43
(2) WFPの設立	43
(3) 食料援助規約	44
(4) WTOにおける議論	44
(5) OECD-DACにおける議論	45

3	食料援助の現状と課題	46
(1)	現状	46
	①飢餓人口を救うには少なすぎる	46
	②緊急援助の割合が高まってきている	46
	③特定の国に集中している	47
(2)	食料援助の功罪	47
(3)	食料援助実施をめぐる課題	48
	①我が国の経験—食料援助と消費の変化	48
	②的確な援助の実施と評価の重要性	48
	③アンタイド化	49
III	IFAD（国際農業開発基金）	50
1	IFADの概要	50
(1)	設立の経緯	50
(2)	事業内容	50
(3)	事業運営	50
(4)	事務局組織	52
2	IFADを取り巻く課題等	52
(1)	IFAD独立外部評価の実施	52
(2)	在ローマ国連3機関の連携	53
IV	国連食料農業3機関のホスト国イタリア	55
1	イタリアの政治経済	55
2	イタリアの農業と食	56
3	イタリアの食品流通	57



4	スローフード	58
5	EU食品安全機関	59
6	ローマ国連機関とイタリア	60
(1)	イタリア人の雇用先としての国連機関	60
(2)	メリハリのさいたイタリアの国連機関対応	60

## はじめに

私は、2003年1月から2005年6月まで、ローマにある在イタリア日本国大使館の公使（ローカルランク）として、FAO（国連食糧農業機関）とWFP（国連世界食糧計画）に対する日本政府の常駐代表を務めた。近時、常駐代表は、大使が務めることとなったが、従来は、代々、農林水産省からの出向者がその任に当たってきており、私は、女性として初めてそのポストを与えられる幸運を得た。

国際社会において、国連改革が様々な形で議論されていただけでなく、日本国内でも、金銭的には大きな負担をしながら、国連安保理における常任理事国ポストを得られていない現状等が話題に上っていた時期にあたる。そのような中、私が働いた舞台は、食料農業を専門的に扱う専門機関であったが、財政、組織等の問題を避けて通ることはできなかった。

また、イラク戦争やアフリカの紛争地帯における食料事情をめぐり、そのときの政治情勢が反映した議論にも参画した。

第二次大戦前からの組織に由来するFAOは、戦後の1945年、北米との誘致合戦に勝利して、ムッソリーニ時代の植民地省の建物を本部として発足した国連機関である。WFPは、1961年に、国連本部とFAOを両親として生まれた食料援助の専門機関である。ローマには、IFADという産油国のオイルマネーの有効活用に端を発した国際農業開発基金も存在していて、この三者をローマの農業関係国連機関と称することもある。

塩野七生氏のローマ人の物語によれば、ローマ帝国では、元来、皇帝が領民に保障した最も重要な任務は、食料の確保と帝国内の治安であった。しかし、ローマ帝国の中心部、現在のイタリア半島における食料の自給は考えておらず、

豊かな穀倉地帯であった北アフリカ地域からの輸入を当然の前提にしていたとのことである。ローマ帝国の長きに渡り首都であったローマに、農業関係の3国連機関が存在することには、大きな意味があるのかもしれない。

本書を通じて、現在の食料農業をめぐる国際的な問題と国連機関の役割について、一層の関心を持っていただけるようになれば、それは望外の幸せである。

なお、この本の記述は、筆者の個人的見解に基づくものであり、農林水産省、外務省等政府の見解とは必ずしも一致するものではなく、また、何らかの間違った言及がある場合にも筆者個人の責任とされるべきものであり、間違いの指摘は、謙虚な態度でお聞きしたいと考えているところである。

# I FAO（国連食糧農業機関）

## 1 FAOの概要

### (1) 沿革

FAO（Food and Agriculture Organization, 国連食糧農業機関）は、1945年10月16日、34カ国の署名により、FAO憲章が発効して発足した。10月16日は、FAO設立を記念して、世界食料デーとなっている。

本部の所在については、議論の末、1949年の第5回総会において、30対28の僅差で、ローマが米国に勝って本部所在地に決定した。1951年、FAO本部として、ムッソリーニが建てた植民地省の建物が、イタリア政府から提供された。なお、前身となる1905年設立になる万国農事協会はローマに所在していた。

FAOは、ジュネーブに所在しているILO（国際労働機関）、WHO（世界保健機関）、パリに所在しているUNESCO（国連教育科学文化機関）と並んで、国連の4大専門機関といわれており、国連分担率にしたがった分担金の拠出が加盟各国に義務付けられていることがひとつの特徴となっている。

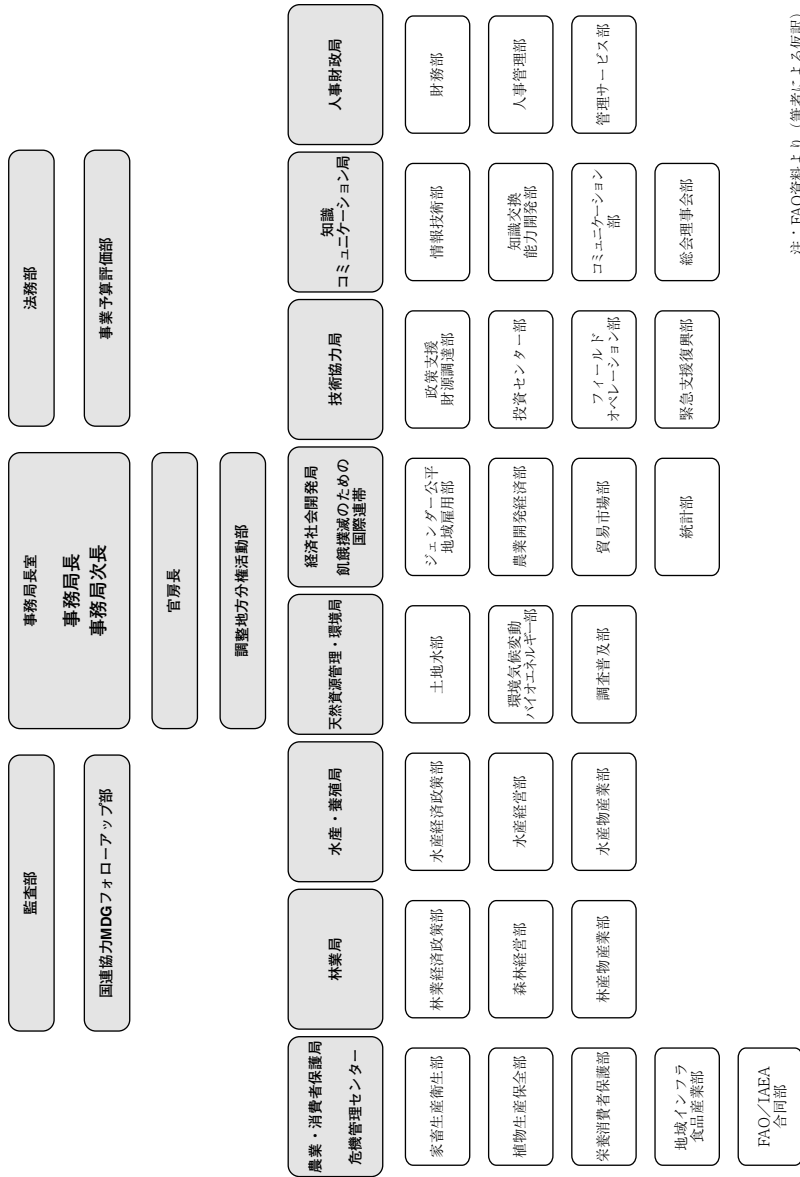
日本は1951年に加盟した。

### (2) 事務局組織

本部の幹部は、事務局長1、事務局次長1、官房長1のほか、農業・消費者保護、水産・養殖、林業、経済社会開発という専門分野担当の4局長、技術協力、天然資源管理・環境担当の2局長、マネジメントに携わる人事財政、知識コミュニケーションの2局長である。加えて、事業予算評価、法務、監査、調整地方分権活動の各部長も要職である。

地方組織としては、アフリカ（ガーナ）、アジア太平洋（タイ）、欧州（ハンガリー）、ラテンアメリカ・カリブ（チリ）、近東（カイロ）に地域事務所があ

# FAO本部組織図 (2007年)



注：FAO資料より（筆者による仮訳）

り、その下に地域小事務所も設けられているほか、全世界78カ国に国事務所が存在する。国連機関、先進ドナー国との連絡を行うリエゾンオフィスが、ジュネーブ、ワシントン、ニューヨーク、ブリュッセル、横浜に設置されている。

FAOの組織に関しては、憲章に次ぐ基本法典に当たる一般原則第27条第7項(r)に、事務局長提案を財政委員会で審議の上、理事会、総会での承認を得ることと規定されており、日本の組織で言う局、部、課がこの取り扱いを受けるものと理解されている。地域事務所、リエゾンオフィスに関しては、憲章第10条に規定があり、総会の承認を得て、事務局長が決定することとなっている。

なお、現在、組織改革についての議論が進められているところである。

### (3) 職員

日本の政府組織で言われるような組織法上の定員、予算上の定員がなく、加えて、国際機関の性格上、職員の出入りが激しく、空席が生じると随時、競争採用システムにより採用手続きが進められることから、職員の実数把握は難しい。職員構成は、大きく、幹部職員（国連組織の共通基準としてD〔ディレクター〕レベル以上とされるもの）、専門職員、一般職員に分けられる。FAOの特徴として、加盟各国の分担金によりまかなわれている通常予算で雇用されている職員のほか、各国政府からの任意拠出により実施されているフィールド中心の事業予算により期間を区切って短期雇用されている職員がかなりの数に上る。

以上の事情により、各種資料によって、その数字は整合しないが、2006年春のFAO財政委員会に提出された事務局資料によれば、2005年末時点での財源を問わない本部地方を含めた職員数は、Dレベル181人、準専門家を含む専門職員1,288人、一般職員1,887人、計3,356人となっている。

なお、現在は、国籍別、男女別、グレード別の職員データを財政委員会資料として公表しているが、筆者が財政委員として、1年以上3会期にわたり財政

委員会において強く要望し、議論した結果として、事務局が公表するようになったものであり、当時、既に公表していたWFPとの対比において、組織の体質に疑問を感じた事例であった。

#### (4) 事業

組織の目的、任務については、FAO憲章の前文と第1条「組織の機能」に定められている。FAOは、「人類の栄養及び生活水準を向上させ、食料及び農産物の生産及び分配の能率を改善し、農山漁村の生活条件を改善し、もって、拡大する世界経済に寄与することを目的とし」（以上、前文）、「栄養、食糧及び農業（漁業、林業を含む）に関する資料の収集、分析、解明、配布を行うとともに、栄養、食糧及び農業に関する科学的、技術的、社会的及び経済的研究等の事項の達成に必要な国内的及び国際的措置の促進並びに勧告を行い、また、各国政府の要請する技術援助を供与したりする」（以上、第1条）。日本の法律に負けず劣らず、難解である。

#### FAO 2006—07事業予算（100万ドル）

第1章	管理経費	18.1
第2章	食料農業システム	209.6
第3章	知識交換・政策・普及	189.1
第4章	地方分権活動・国連連携	212.7
第5章	運営経費	110.4
第6章	臨時経費	0.6
(第7章は欠)		
第8章	投資経費	4.7
第9章	安全対策経費	20.4
計		765.7

注1：分担金総額は、765.7に退職者医療費計上分14.1を加え、雑収入6を引き、773.8となる。

注2：FAO資料より（筆者による仮訳）

現実にFAOが何を行っているかを割り切って言えば、大きく2つ。ひとつは、飢餓、栄養不足解消、農林水産分野での生産性向上等のための専門技術的な研究と途上国援助。もうひとつは、食料農業分野でのルールメイキング。FAOに求められるものも変化してきていると思われるが、途上国にとってのFAOの存在意義は、依然として前者である。一方、先進国にとっては、一面では、欧米諸国の植民地政策の延長線上に位置する開発援助の農林水産・農村開発を担当する機関といえるが、先進各国国民にとって重要なのは、食品・農業分野での国際的なルール作りである。

なお、FAOが食料農業（ここでいう農業には、水産業、林業を含む）に関する一般的な条約協定策定権能を有することは、FAO憲章第14条に明記されている。

#### (5) 予算

事業計画予算は、1月1日から始まる2年単位で事務局長が作成の上、全加盟国を構成員とする総会に提出し、承認を得ることが必要である（憲章第18条）。

2006-07年の通常予算額（分担金総額）は7億7,380万ドル。日本の分担金負担額は06年分で7,683万ドル（83億6,545万円）である。

この数字はドル換算したものであるが、実際には、04-05年から、各国には、ドルとユーロそれぞれでの分担金が割り当てられている。これは、ユーロでの支出についてはユーロでの拠出により、為替リスクを減らすことをねらって、導入されたものである。

FAO予算の編成は、明文化されていない15年の戦略事業計画、6年の中期事業計画が先行して総会で決定され、これらの枠組みを踏まえて2年を1期とする事業計画予算が決定される。



長期、中期、短期3段階の予算構造は、他の組織と同様、収入が増え、事業が拡大基調にある場合には、計画的な事業運営に向けたツールになる反面、収入が減少し、減量経営を必要とする局面においては、下方硬直的、現状維持型の予算編成となり、構造改革の足かせになる。現在のFAOの事業運営には、こうした弊害が顕著に現れている。

## (6) 組織運営

組織、予算のあり方等FAOの基本事項は、全加盟国が出席する2年に1度の総会で決定される（憲章第4条、第8条）。総会と総会の間においては、各地域グループから選出された49カ国の理事国からなる理事会で基本事項が決定される（同第5条）。理事会は、総会が開催される年には3回、開催されない年には1回開催される。さらに、総会、理事会に対して専門的なアドバイスを行う機関として、組織の事業内容を検討する計画委員会、財務問題を検討する財政委員会が存在している。各地域グループから選出される11人が個人資格で参加する。

また、全加盟国に開かれた委員会として、食料農業分野の専門的事項を検討する各種技術委員会が存在する。農業、林業、水産の各委員会、商品問題委員会、食糧安全保障委員会等である。

## 2 組織と人事

以上、FAOの概要を見てきたが、ここからは、FAOを取り巻く課題を中心に、特定のトピックを取り上げることとしたい。

### (1) 国際機関のトップ

FAOを含む国連4大専門機関のトップは全加盟国の選挙により選出される。

日本語では、FAOのトップもWFPのトップも、事務局長であるが、英語では、全加盟国の投票で選出されるFAOがDirector Generalであるのに対し、国連事務総長とFAO事務局長とが指名するWFPのトップはExecutive Directorと区別され、下位に位置づけられている。

現在、FAOの事務局長は、セネガル出身のディウフ氏が3期目を努めている。UNESCOはわが国の外交官であった松浦氏が2期目、WHOは香港出身のチャン女史が1期目、ILOはファン・ソマビア氏（チリ）が2期目である。各国際機関において、過去の事務局長の出身地域等が考慮されるとともに、現時点における各機関の出身バランスが配慮されているとも言われる。

2006年末、国連事務総長に韓国外交通商相であったパンギムン氏が就任した。アナン前事務総長はアフリカ出身であり、過去からの順番で、後任は、アジアからの順番だといわれていたのに対し、アメリカが、そうした順番にこだわるべきでないと主張していたことは記憶に新しい。しかし、最終的には、アジアから収まった。

FAOに関していえば、2005年末で2期目の任期が切れるディウフ氏の後任に関して、前任が近東出身の事務局長であったことから、そろそろまた、アジアからでも良いのではないかと、いまだ事務局長が出ていないラテンアメリカからの事務局長が適当なのではないかとの議論も行われていた。

また、ローマの農業関係3国連機関トップのバランスも考慮されるといわれている。WFPは、米国出身のモリス事務局長（07年より、米国出身のシーラン女史に交代）、IFADはスウェーデン出身のボーゲ総裁であり、途上国にとって重要な農業関係の国連機関トップ全てが先進国出身ではバランスを欠くとの議論である。

ディウフ氏は、すでに2期勤めており、交代すべきとの議論も根強かったが、

最終的には、3期目に突入することとなった（任期の問題は、後ほど触れる）。ラテンアメリカやアジアは候補者を擁立できず、また、アフリカ地域は、モロッコ人の候補が意欲を示したものの、正式立候補には至らなかった。旧宗主国がどちらもフランスであり、ディウフ事務局長が、フランスとともに、宿主国イタリアの支持を取り付けたこと、モロッコ人候補が駐米大使であったにもかかわらず、米国の支持を得られなかったこと等が原因とうわさされた。真偽のほどはわからない。

国際機関において、なぜ、そのトップ人事が注目されるのか。トップの権限が大きいからである。米国に位置し、安全保障理事会の5常任理事国が存在する国連本部とは違って、FAOのような専門的技術的な機関においては、事務局長の権限は大きい。職員の雇用関係が、形式的に、事務局長と個々の職員との間に交わされる雇用契約に基づくだけでなく（わが国のように組織に雇われるという関係とは異なる）、上級ポストの採用においては、とりわけ、事務局長が政治的に決断する。また、そもそも、国際機関の成り立ちから、欧米流の組織のあり方をベースにしているので、組織で仕事をしていくという日本的な考えではなく、人が個人として、人を率いる。トップのあり方はとりわけそうしたものであり、また、その下のポストも、多かれ少なかれそうした傾向のものとなっている。したがって、国際機関を使って何かをしようと思えば、人を送り込む、とりわけ、事務局長ポストを押さえるか事務局長を取り込むことが必要である。国際機関のトップは、それが真実なのかどうかはわからないが、相当にしたたかな人物でないと務まらないとも言われており、取り込もうとしても、逆に何を差し出すのかといわれるのが落ちであろうが。

## (2) 事務局長の任期

FAO事務局長の任期は、現在、「1期目6年、2期目4年の2期まで」となっている（憲章第7条）。2005年のFAO総会で、FAOの憲法に当たるFAO憲章が改正され、このようになった。国連機関では、2期までとする規定がおかれていることが通常である。FAOについては、かつて2期までとする規定があったものの、ディウフ事務局長の前任のレバノン出身のサウマ事務局長時代に、任期規定を廃止してしまい、「1期6年、再選が可能」との規定のみが残された。事実、長期にわたり、事務局長を務め、独裁的な組織運営をしたと評価されている。

ディウフ氏の2期12年終了近くなって、ディウフの3期目を認めるのかが議論された。活動の成果が十分に上がらず、財政規律が緩んでいることに対する先進国の不満は強く、2期までの任期規定を復活させるべきとの声が大勢を占めていた。最終的には、2期までとする規定が復活したが、現行の事務局長に対する適用関係については、触れないとの妥協が図られてしまった。法律等の改変の際には、常に経過規定が問題となる。改正法は、改正時点以降の新しい事態に適用されるというのが法律の基本原則であるが、それでは、改正を必要とした事態に十分対応できないということも多く、その場合には、適用関係について、特別の規定を設ける。

FAO事務局長の任期制限も、腐敗しやすい多選を防ぐとの改正趣旨からは、当然に、現事務局長にも適用すべきであったと個人的には考えているが、現実には、政治的妥協が図られた。ディウフ現事務局長の政治力の勝利ということになろう。先進国としては、任期規定を復活させ、ディウフ本人とその支持勢力は、自分への適用はさせないという実利を取ったということである。結局、2005年のFAO総会において、任期規定が導入され、また、ディウフは再選を果たし、12年プラス6年の3期目を手に入れた。

国際機関を横断する考え方として、米国は、2期までとの方針を採っている。EUも2期までとの方針を有しているが、国際機関におけるトップの選出に当たっては、EU各国それぞれが投票権を有しており、判断は各国それぞれとなる。ディウフの3選に際しては、結局、他候補が出ず、ディウフに対する信任投票（秘密投票）が行われた。ディウフの出身国セネガルの旧宗主国であり、また、本人が高等教育の全てを受けているフランスはディウフを支持しているとうわさされ、また、FAOのホスト国、イタリアもディウフ支持であったとうわさされている。

2006年秋に発表された国連改革に関するパネル報告の中において、国連各組織トップは2期までとするとの勧告を行った。

なお、わが国については、2選までとの方針があるとは承知していないし、事実、IAEAのエルバラダイ事務局長の3選について、支持を表明したと記憶している。

### (3) 日本人職員増強問題

前述したとおり、FAOの職員は、幹部職員、専門職員、一般職員に大きく区分される。幹部職員は、事務局次長、局長、部長、課長等、国連組織で言うDクラスにあたる職員。専門職員は、各部署で、専門的な知見に基づく仕事をする職員。一般職員はそれらを補佐する職員である。専門職員、幹部職員は、他の国際機関同様、最低でも修士号を有しており、博士号まで有していることが多い。英、仏、西、中、アラビアの国連公用語のうち2つ以上で仕事ができることが必須とされており、事実上は2つのうちのひとつが英語である（ロシアが2006年にFAOに加盟申請を行ったことから、他の国連組織の例にしたがい、ロシア語を使用言語とすることを議論している）。

他の国際機関も同様であると思うが、FAOにおいて、職員は、事務局長との

契約に基づき、特定のポストに任命される。その際には、専門分野等での能力に基づきつつ、地理的バランスも考慮される（憲章第8条）。とりわけ、幹部についてはそうであり、実際にも、事務局長がセネガル、次長が米国と、局長クラスの国籍は異なっている。ただ、職員全体に関して言えば、やはり、欧米系の職員比率が高い。英仏西の各言語は、近い言語であり、語学要件を容易に満たせるのであるから、当然である。

職員構成との関係では、分担金比率との対比が議論される。日本の場合には、分担金比率は10数%であるのに対して、FAOの職員比率は5%に満たない。職員たる資格を有する日本人を発掘し、しかるべきポストへの働きかけをすることも政府としての重要な仕事のひとつとなっている。国際機関の仕事をしていく上で、人の要素が大きい以上、個人が能力を発揮するだけでなく、日本国の立場が適切に反映されるようにすることが大事だからである。国際機関が世界のため、世界市民のために働いているというのは幻想である。技術的専門的な機関でさえ、各国の思惑が渦巻き、時として非常に政治的な議論の場となるのが、国際機関の現実である。

また、忘れてはいけないのは、国際機関の経費の大部分が人件費であるという事実である。分担金比率に比べて、職員比率が低いということは、日本が義務的に払わなければならない分担金により、他の国籍の職員を養っているということである。国際公務員は、給料水準、医療保険、年金等に関して、かなり優遇されている。たとえば、扶養手当についていえば、子供の教育費について、21歳までほぼ全額支給される。また、制度全般についてみれば、日本の国民の感覚からは、それほど優遇されているとはいえないとしても、医療保険や年金制度が完備していない国の国民にとっては、非常に有利な待遇といえる。国連機関職員の福利厚生事項は、ほぼ共通のルールの下に運営されており、これらの共通事項については、国連本部において議論する場が設けられているものの、

国内システムが国民の厳しい監視の下で議論されているのとは違って、財政負担者のチェックが十分には及ばないことが、優遇を助長している要因といえるのではないか。

### 3 財政問題

#### (1) 分担金と国連分担率

国連組織の活動資金は各加盟国から拠出される資金でまかなわれる。国連ファミリーのうち歴史の古い機関では、予算総額に各国国連分担率を乗じた額である分担金を各加盟国に割り当てるところが多い。国連本部、FAOを含む4大専門機関もこの仕組みをとる。国連分担率は、国連本部でそれを審議する委員会により決定され、それぞれの機関の加盟国の状況による若干の修正があるものの、基本的には、各機関に一律に適用される。

分担率は加盟国の支払能力によることとされ、各国国民所得（GNI）の世界総計に対する比率に基づくが、分担率の上限（かつては25%とされ、現在は22%）、下限のほか、途上国に対する対外債務や一人当たり国民所得に応じた割引制度等がある。2004-06年の国連分担率についてみれば、国連内部の委員会によるGNIシェアは、米が約30.7%、日本が約14.7%、独6.5、仏4.6、英4.6、伊3.7、加2.1が上位に並び、ブラジル1.9、韓国1.4、中国4.8、ロシア0.9であるが、分担率は、米22%、日19.5%、独8.7、英6.1、仏6.0、中2.1、露1.1となっている。第二次世界大戦に敗れ、安保理常任理事国でないが経済大国である日独が、経済規模に比べて、負担が重いことがわかる。

2008年以降適用になる新しい分担率については、日本の分担率が16%台にまで下がったということであり、歓迎すべきことである。

## (2) 負担と恩恵

FAOの予算総額、予算の項目については、事務局が作成した予算案を全加盟国が出席するFAO総会で決定する。議決権は1国1票。いまや途上国数が先進国数をはるかに超える。分担金は、米、日、独で5割を支払っているのに、それらの国も1票ずつを持つに過ぎず、他方、分担金負担額はきわめて小さく、恩恵を受けることが多い途上国の総投票数が大きい。結果は明らかである。予算は下方硬直的で、増大圧力が大きい。事実、私がローマに駐在した当時も、今も、途上国出身の事務局長と途上各国を中心とする予算を増額させようとする勢力とゼロ成長予算を志向する日、米等の先進国との対立が続く。

国内のシステムにおいても、負担は負担能力に応じて、給付は必要に応じて運営される制度が多く、また、民主主義の基本として参政権は1人1票となっている。しかし、国内システムは国民の間の助け合いと理解することができる。

他方、国際機関においては、経費のかなりの部分は国際公務員の人件費である。そして、国際機関は人類の平和のことで、世界のことを考えているなどと考えるのは大きな間違いである。崇高な理念があること、崇高な理念に導かれて働いている人がいることは否定しない。しかし現実には、各国のエゴがぶつかりあうのが国際機関であり、そこで働く国際公務員も、自分のキャリアアップと出身国を背負って、どろどろの現実の中に身を置いている。

このような現実を踏まえ、国際機関における財源負担問題、1国1票の投票原則をめぐることは、どの機関においても、多かれ少なかれ問題とされ、議論されているところである。ただ、国際機関の中でも、国際復興開発銀行、いわゆる世界銀行等の融資機関においては、拠出額に応じた加重投票権制度が採用されている。FAO等の分担金制度を採る国際機関についても、予算総額の議論に限っては、分担率を加味した加重投票権か拒否権的な権利を認める等の議論を



進めるべきではないかと個人的には考える。

### (3) 財政委員会

FAOの組織運営、財政問題の最終決定権限は、全加盟国が出席する総会にある（憲章第3条、第4条）。ただ、2年に1回開催されるだけであり、実際には、その下部機構である理事会、財政委員会、計画委員会において方向付けがなされる。理事国49カ国の選出（憲章第5条）に当たっては、地域バランスとともに分担金支払い額が考慮される（一般原則第22条第3項）ので、日本が理事国から外れるということは通常ありえない。他の国連専門機関においても、FAOの理事会に当たる機関まではある。FAOにおいては、理事会に加えて、事業内容を審議する計画委員会と財政問題を審議する財政委員会が存在している。両委員会が設立された経緯は承知していない。両委員会の委員は、アフリカ、アジア太平洋、近東、ラテンアメリカ・カリブという4つの途上国地域、欧州、北米、南西太平洋という3つの先進国地域から地域代表の形で委員が選挙で選出される（一般原則第26条第1項、第3項(c)、第27条第1項、第3項(c)）。北米グループは米、加のみ。南西太平洋も、豪、ニュージーランド以外は、太平洋の島国で、ローマに代表部は有していない。日本がFAOに加盟した当時は、途上国として、食料援助および技術援助を受けていたが、いまや、米に次ぐ分担金負担国である。そうした国が途上国の分類のアジアに含まれて、計画委員会、財政委員会の議席獲得のために苦勞してきていた。財政委員会の定員は9議席で、4年ごとに、ラテンアメリカグループの議席が2のときにはアジアグループは1、ラテンが1のときにはアジアは2となっていた一般原則（FAO憲章につぐ基本法）第27条第3項(c)について、私の在任中に、アジア、ラテンアメリカとも2議席ずつで固定する改正案を提出し、理事会、総会での議論を経て、成立させた。この成果により、財政問題を議論する財政委員会の

アジア選出2議席について、1議席は途上国から、1議席は先進国から選出との考え方にに基づき、日本は、自ら汗をかいた代償として、財政委員会の1議席を事実上確保する慣行が成立した。

#### 4 食料・農業に関する専門的な取り組み

##### (1) Codex Alimentarius (FAO/WHO国際食品規格)

コーデックス委員会 (the Codex Alimentarius Commission) は1962年にFAOとWHOにより設置された国際的な政府間機関で、消費者の健康の保護、公正な食品貿易の確保を目的に、食品に関する規格基準 (standards)、実施規範 (codes of conduct)、指針 (guidelines) の作成等を行っている。事務局は、FAO事務局内に設けられている。

規格基準等の最終採択は毎年1回開催されるコーデックス委員会総会で行われるが、食品添加物、汚染物質、食品表示等食品全般に横断的に適用される規格基準、実施規範等の検討を行う一般問題部会、穀物、油脂等個別品目の規格を検討する個別食品部会等30あまりの部会が設けられている。期限を設けて特定議題を検討する特別部会の一つとして、我が国厚労省がホスト国を務めるバイオテクノロジー応用食品部会があり、第1期に引き続き、現在第2期の議論が行われている。

WTO設立後は、衛生植物検疫措置の適用に関する協定 (SPS協定) と貿易の技術的障害に関する協定 (TBT協定) により、食品規格の国際的な調和化 (ハーモナイゼーション) が奨励され、食品安全に関するコーデックス規格が存在する場合には、WTO加盟国の国内規格はコーデックス規格に基づかなければならず (SPS協定第3条第1項)、SPS協定適用対象外の規格でも、基本的には国際規格を基礎とすることが求められている (TBT協定第2条2.4等)。

コーデックス委員会における議論、採択等でもっとも重要なことは、それぞ

れの分野の専門的な知見と科学的根拠に基づくべきという点である。食品安全に関する措置は、植物防疫、動物衛生とともに、十分な科学的証拠なしには維持できない（SPS協定第2条第2項）。食品添加物、汚染物質、動物医薬品、農薬、有害微生物の安全性評価については、コーデックス委員会からは独立に、専門家が個人として参加するFAO/WHO合同の専門家会合において検討され、コーデックス委員会にアドバイスをを行っている。

科学に基づく議論と言っても、最終的には、各国政府間で国際的な規格基準等の設定を目指すものである限りは、各国の立場が反映されることとなるのは、当然の成り行きである。各国の立場とは、図式化して言えば、なるべく規制されずに輸出をしたい農産物輸出国と、安全で質のよいものだけを輸入できるようにしたい国との対立といえることができる。前者の立場を代表するのが、米、加、豪であり、後者がEUの国々である。なお、EUに関しては、国際機関、国際的な議論の場で、EUに一本化した立場で望むことになっている場合と各国が個別の立場で臨む場合があり、Codexに関しては、後者である。ただ、BSE問題にもっとも深刻にさらされ、また、元来、安全重視の質の高い食文化を有するEU各国は、厳格な食品規格の必要性を探求することではほぼ一致している。途上国は、食品の安全、品質に高いハードルが設定されると農産物の輸出振興に大きく影響することもあり、新しい規格の設定よりは、既存の規格に対応するための技術支援を先進国に要望する立場にある。

米・EUの間で立場をことにする点は、食品関連の危険分析をどのように考えるか、万が一の場合に備えた予防原則という考え方を認めるのか、生産された農産物の加工の過程を含めて消費者に渡るところまでの追跡可能性をどの程度厳格に考えるか、原材料の表示をどこまで求めるか、地理的表示をどこまで求めるか等ありとあらゆる論点にわたっている。

日本は、安全性を重視する消費者の立場を尊重しつつ、一方で、食料を輸入

に頼らざるを得ない事情もあり、問題点ごとに是々非々で対応しており、米、EUの中間に位置しているのではないかとと思われる。

理念にまでさかのぼる論点ごとの対立、新規規格基準策定より既存規格の普及のための技術支援を求める途上国の要求に加えて、FAO、WHOの厳しい財政事情が重なり、議論の前進には、多くの困難を抱えている。しかし、今後とも、輸入に多くを依存せざるをえない日本にとっては、最も重要な取り組みであることには変わりはなく、専門分野での継続的な専門家の育成、事務局への専門家の派遣、議論への継続的な参画等が今後とも非常に重要である。

## (2) 遺伝資源

### ① 遺伝資源をめぐるFAOの取り組み

「遺伝子」は、DNA、ジーン (gene)、染色体上のある長さをもつ特定の区画といわれるが、「遺伝資源」は、生物種のもつ遺伝情報のことを指すといわれ、多くの遺伝子の有用物質の生産、農作物の改良などに実用価値を持つところから、資源として認識した称などとされている。その道の専門家以外には、明確には理解できない範疇の言葉であるが、まずは、FAOが遺伝資源について、どのように関係しているのかを説明しなければならない。

すでに、植物の遺伝資源については議論が進んでおり、動物の議論も始まっている。ゲノム、バイオテクノロジーをめぐる動きが活発になる中で、1983年のFAO総会で、植物遺伝資源は人類共通の財産との考え方に基づく「植物遺伝資源に関する国際的申し合わせ」が決議された。その後、1993年に発効した「生物の多様性に関する条約」で、各国は自国の遺伝資源に関して主権的権利を有すること、遺伝資源の利用から生じた利益は公平に配分することが規定されたことから、FAO申し合わせを生物多様性条約に整合化させる必要性が生じ、最終的には、「食料農業植物遺伝資源条約」が2001年のFAO総会で採択され、

同条約は2004年に発効した。日本は、採択時には棄権し、署名・批准をしていない。米国は署名のみ行い、批准していない。EUの多くの国が解釈宣言を付した批准を行ったことにより、2004年の発効にこぎつけた。

間違いを恐れずに同条約を簡単に説明すると、次のようになる。イネ、コムギといった一定の作物について、食料や農業の研究、育種等に利用するため、各国内に存在する資源にアクセスするための多国間システムを作るとともに、同システムを通じ、遺伝資源を利用して、商業上の利益を得た場合には、FAOに設けられた信託基金に金銭を払う等利益還元する、そして、基金に集まった資金を途上国の遺伝資源の保全に活用するというものである。同条約の発効後も、多国間システム運用の根幹となる標準材料移転契約のあり方について議論が重ねられ、2006年6月に開催された同条約の第1回締約国理事会で合意に至った。

条約策定の段階で、遺伝資源とは、作物なのか、遺伝子情報まで含むのか、同条約と各国の知的財産権法体系とはどのように関係するのか等の基本的かつ重要な論点について、先進国と途上国との間で議論がかみ合わず、細部の解釈を明確化しないまま、政治的妥協が図られたため、条約発効後の議論が紛糾したものであり、今後、実際にシステムが動くのかどうかが注目される。

日本だけでなく、米国も含めて、先進国の多くが、同条約の細部に多くの疑義を有しながらも、他方、同条約の意義を否定できないことも、これまた現実である。イネといったある作物の1つの品種が、実は、全世界のさまざまな地域の相当数の遺伝資源から生み出されているからである。特定作物の特定品種をめぐる危機的事態の発生に備えて、多くの遺伝資源にアクセスできる多国間システムを作ることが重要なのである。米国にアイルランド系移民が多いのも、19世紀にアイルランドの主食であったある種のイモが壊滅し、飢饉に見舞われ、新大陸に移住せざるを得なかったからだといわれている。二国間のアプローチ

では時間がかかるだけでなく、コストもかかる。多国間システムの構築により、マーケットが形成され、経済原則が働くことが期待される。

日本の主要カロリー源の穀物の遺伝資源について、アジア太平洋地域以外への依存率は43～61%と試算されており、アジア太平洋地域内でも自国内から調達できる割合は限られているに違いない。日本としても、同条約への加盟を検討しているところである。

## ②世界作物多様性基金

「食料農業植物遺伝資源条約」は、以上に述べたとおり、それ自体、意味のあるフレームであるが、①対象作物が限定されていること、②遺伝資源へのアクセスが多国間システムによること、③民間セクターの関与が制限されていること、④同条約そのものが途上国支援を中心としているため、必ずしも、遺伝資源の維持・保存そのものに資するわけでないことといった問題点が指摘されている。そこで、同条約第18条を根拠としつつ、独立の国際取り決めに基づく「世界作物多様性基金」が、「食料農業植物遺伝資源条約」のフレームとは別個の存在として設けられることとなった。米、EUをはじめとする先進国と一部途上国が中心となり、遺伝資源そのものの維持・保存と将来的な遺伝資源へのアクセス確保を目指して、議論が進められ、平行して、各国からの拠出に基づく基金造成が進められている。

私がローマ駐在当時、米、豪、独、伊関係者と非公式に話した限りでは、条約と基金の関係について、別個の条約として、それぞれ別個の議会での手続きが必要かどうかは本国で明確には議論されていない、それはそれとして、同基金の重要性にかんがみ、新しいフレーム作りの議論に参加するために、拠出は不可欠との立場であった。そして、米、豪は、法律問題があるので、機動的な政府拠出の行えるUSAID（米国援助庁）、AUSAID（豪州援助庁）からの拠出

をとりあえず行うとのことであつた。同基金の性格は、途上国援助を目的とするのではなく、むしろ、農業大国である米、豪にとって、将来の自国農業の危機に備えて、途上国に存在する豊富な遺伝資源の維持・保存とアクセス確保が目的であるが、目的のためには、財源を確保する手段は選ばないということであろう。

同基金は民間企業からの拠出も排除しておらず、すでに、ロックフェラー財団、デュボン等からの拠出がなされ、ローマで開催された同基金の非公式ドナー会合には、シンジェンタ財団も参加していた。

同基金については、すでに言及したように、条約との関係で整理されていない問題が多く、また、同基金が将来的に機能するのかどうかは未知数ではある。ただ、すでに動き出しており、今後の議論に参画するためには、何らかの拠出をすることが前提となっている。日本の場合、遺伝資源条約自体、署名批准していないという問題もあるが、遺伝資源の維持・保存とアクセス確保はより重要な問題である。そのため、当時、私は、非公式会議に出席し、また、主要国の動向を把握した上で、いろいろ問題点はあるものの、外務省内の関係部局、関係省庁との協議、場合によっては、民間企業からの拠出も検討してほしいとの報告を行った。「食料農業植物遺伝資源条約」本体の内閣法制局での条約審査の前提として、外務省国際法局の作業を進めるためには、知的財産権問題の確定が必須であり、条約の細部が固まらないと国内手続きを進められず、批准できない、そして、条約と同基金の関係がはっきりせず、同基金への拠出もできないとの回答があつた。海のものとも、山のものともわからないものには、財務省が予算をつけてくれないという問題もある。現在もその状況に変化はない。日本のシステム上は、当然の帰結ではある。

国際社会で、新しい取り組みをするときには、最初は、誰も、将来の明確な姿はわからないのである。拠出損に終わってしまうこともあろう。ただ、ある

種の危険を伴う財政負担をしながら、堂々巡りの議論につきあってこそ、新しいフレームの中で、国益を守ることができるのだと思う。国連安保理で、いまだに、米、英、仏、露、中が指定席を保有しているのは、最初の立ち上げから汗をかいたのだからという理屈があるのかもしれないと思う。国際社会で日本の国益を守るためには、国内のシステムのあり方を考え直すことも必要かもしれない。

### (3) 人畜共通の衛生問題

人間以外の動物由来の病気で、人間の健康にも大きな影響が及ぶBSEや鳥インフルエンザなどが大きな問題となっている。人間の保健衛生を担当しているのは、国連のWHOであり、一方、動物衛生を担当している国際機関は国際獣疫事務局（OIE）である。ただ、家畜の衛生問題は、農業の一部門たる家畜生産と深く結びついているので、食料農業問題を扱っているFAOの中には家畜生産衛生部局が存在している。OIEは、1924年にパリにおいて設立されており、国連成立後、FAOやWHOとの関係が議論されたが、欧州を中心とする国々の強い支持でその存在が守られた経緯がある。WTO成立後は、国際貿易において尊重されるべき動物の健康に関する規則等は、OIEが策定したものとされている。国際的な組織やルールについては、沿革、経緯がいろいろあり、現時点で見た場合の合理性、効率性を論じても仕方がない面があり、一番重要なことは、関係機関が連携して、よい結果を出すことであろう。

BSEも、この観点で重要な課題であるが、ここでは、私も少しだけではあるが、関係することとなった鳥インフルエンザについてのみ言及することとした。

私がローマに滞在した2003年の後半、アジアで鳥インフルエンザが広がり、2004年には、FAO、OIE、WHOの専門家による協議が進められるとともに、



病気発生地帯における現場での取り組みも進められた。

カモなど野生の水禽等は鳥インフルエンザ・ウイルス等と共存して生きていくようになっており、また、アジア地域に飼養されている家禽の放し飼いなどの飼育形態、飼育密度の高さなどとも関係して、家禽の野鳥からの鳥インフルエンザ・ウイルス感染を完全にコントロールすることは難しいといわれている。そのため、家禽の間での発生の監視、発生した場合のすばやい措置の徹底により、家畜の間でのウイルスの広がりを最小限に食い止め、人間への感染を防止することが重要である。

渡り鳥やウイルスにとっては国境は関係なく、また、人の活動が国境を超えて活発化している以上、周辺国にひとたびウイルスの存在が顕在化したら、日本としても、ウイルスの脅威にさらされる。国を超えた地域における監視と迅速な対応が必要であり、日本としては、国際機関を通じて、または各国と直接に、協力をしていくべきと考える。とりわけ、日本の周辺には、やろうとしてもできないのか、故意に情報を統制しているのか、時として、情報の透明性に関して国際社会から疑問をもたれることのある国が存在しているのだから。国民の健康を守ることは、国の最も重要な責務のひとつであり、こうした分野での国際協力は、資金面を含めて優先されてよいと思う。

#### (4) 植物防疫

輸出入植物や国内の植物を検疫し、作物に有害な動植物を駆除し、その蔓延を防止する「植物防疫」の国際基準作りもFAOの仕事である。農作物の貿易と関係しており、国際的に統一した基準が必要であることから、1951年のFAO総会で、国際植物防疫条約が承認された。

その後、この分野の議論が進展する契機となったのは、WTO協定の成立である。WTO協定の前身であるGATTのもとで、植物検疫、動物検疫、食品衛生

を含めた衛生植物検疫措置は、輸入制限の一般的例外措置とされていた。1995年に発効したWTO協定の一部をなすSPS協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）において、加盟国は、同協定に反せず、科学的根拠に基づき、国際貿易への悪影響を最小限にする衛生植物検疫措置をとる権利を有し、国際的な基準等がある場合には、自国の措置はそれに基づくようにすることが定められた。

この協定を受けて、国際植物防疫条約が改正されるとともに、国際基準も順次策定されている。

植物防疫も非常に専門性の高い分野であるが、先進国の間では、その地理的条件、気候風土、検疫に関する理念の違いが存在しており、また、途上国は、他の分野と同様に、新しい基準の策定よりは、既存の基準に対応するための能力構築支援を重視する傾向にあり、植物検疫措置に関する暫定委員会、基準委員会等の議論においては、手続き問題も含めて、各国の立場が熾烈に対立することが多い。

#### (5) 水産、林業

日本は、歴史的にも、世界に誇る水産大国であり、FAO水産局長は、2代続けて日本人が就任している。現在の野村水産局長の下でも、多くの技術協力のほか、水産資源の持続的な利用と健全な水産業の発展を目指し、国際的な資源管理、責任ある漁業のための行動規範・計画等のルール作りをはじめとして、FAOが中心的役割を果たしている。

林業に関しては、FAOが食料に焦点を当てた専門機関であることから、農業、水産業に比べると、組織、予算規模が小さい。国際的な議論も、FAO以外の他の枠組みにおいても行われている。ただ、近年、林業は、地球環境と大きく結びついているだけでなく、農業分野における水問題がますます重要になってい

ることもあり、森林減少、違法伐採等の分野での議論を行っている。

## 5 国際機関にまたがる課題

### (1) 飢餓貧困問題への対応

地球レベルで極度の貧困と飢餓をなくし、人間らしい生活を目指す、いわゆる開発問題の議論において、現在、中心となっているのがミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals, MDG) である。MDGは、2000年9月、ニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言とそれまでに開催された主要国際会議やサミットで採択された開発目標を統合したものであり、2015年までに達成されるべき8つの目標を掲げている。目標の第1が極度の貧困と飢餓の撲滅であり、1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させるとともに、飢餓に苦しむ人口の割合を同じく半減させることとなっている。食料援助を担当するWFP、農業・農村開発を担当するFAOが担うべき役割は大きい。

2005年には、MDGを含むミレニアム宣言のレビューが行われ、1月にMDGを達成するための戦略、具体的手段、資金調達メカニズム等を分析したミレニアム・プロジェクトと題する専門的な報告書がアナン国連事務総長に提出されたことを皮切りに、国際的な議論が活発に行われた。貧困飢餓削減が進まず、引き続きテロの脅威もおさまらない国際社会の厳しい現状とあせりを反映している一面もあろう。

こうした議論の中で、日本国民として注意すべきことは、MDGの目標の第8、開発のためのグローバルなパートナーシップの推進の項目である。ここでは、主要ドナー国のODA（政府開発援助）の対GNI（国民所得）比を0.7%とする目標が掲げられていることである。2002年のモンレーコンセンサスでは、0.7%に向けて具体的に努力することを約束（commitment）したこととなって

いる。ミレニアム・プロジェクト報告書では、デンマーク、ルクセンブルグ、蘭、ノルウェー、スウェーデンがすでに目標を達成し、加えて、ベルギー、フィンランド、仏、アイルランド、西、英が、目標達成に向けたタイムテーブルを約束したとしつつ、残りの国々の対応を求めた。さらに、UNDP（国連開発計画）の文書では、日本は米とともに名指して援助額の増加を求められている。

国連本部やUNDPにおける議論の詳細は承知していないが、私の知るFAOにおいては、途上国は、MDGを引き合いに出しつつ、先進国はさらに援助をするべきだと主張し、セネガル出身のディウフFAO事務局長も、目標と乖離している現状を改善するためには、先進国からの援助が必要であり、FAO予算の増額が必要との主張を繰り返している。農業開発の現場で、何が原因で、農業開発が進まず、貧困、飢餓の現状に進展が見られないのかの十分な検証がなされず、また、FAOの関わる事業の実施前後で何が変わったのかの十分な分析がなされずに。

エネルギー、食料をはじめとして、資源の乏しい日本が、多くのものを輸入しつつ、技術力と知恵と努力で豊かな生活を享受している以上、世界の貧しい国々、人々に援助の手を差し伸べるのは、当然のことと思う。ただ、経済規模、人口、歴史等の事情を無視して、一律の割合を課し、欧州の小さい国々は優等生です、日本も見習いなさいというような議論は、私としては我慢ならない。厳しい貧困と飢餓にあえいでいるアフリカ、もともとは人類の祖先を生み出した豊穡の地アフリカを長らく搾取してきたのはどこなのか、現地の自給的な農業生産体系を壊し、本国民の嗜好品のための商品作物生産を押し付けたのはどういう人たちだったか。貧富の差が激しいゆえに、国力を有しつつ、国内に飢餓を抱え、体外債務に苦しむラテンアメリカはどういう人たちが移住して出来上がった国なのか、もう一度考え直してもらいたいと思う。加えて、欧州の

国々にとっては、「開発」は、植民地政策から伝統を有する一大産業なのであって、教育から企業活動、雇用の場としての国連機関まで、自分たちのテリトリーとしているのであって、日本などから、一段とお金を引き出すことができれば、今後とも、他人のふんどしで、相撲が取れるという構造なのである。といっても、こうした正論は、国際社会の場で正々堂々と語ることはできないのも事実である。ただ、ここで私が強調したいのは、困っている人々を助けるという美しい議論も、一皮むけば、どろどろしたものを含んでいるということである。開発の現場で厳しい現実と戦っている専門家の多くが真の意味での人道・博愛主義者だとしても、国対国の議論は、そんなにきれいなものではない。だからこそ、日本としては、国際社会で言うてはいけないことは言わないまでも、ギリギリのところまでは、いろいろ発言すべきだし、また、国内でも、十分に議論すべきなのだと思うのである。日本のODA拠出も、日本国民が払っている税金である。国連機関から回ってくる請求書についても、そうした請求が合理的なものなのか、金額自体も妥当なのかを含めて、国民的な議論をするべきだと思う。

## (2) 食料への権利 (Right to food)

私の在任中に、食料への権利に関するガイドラインがFAOで策定されたので、言及しようと思う。大きな脈絡からすれば、先進国が求められている開発援助の増額とも関係している。

そもそもは、経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約において、最初に食料への権利に言及しており、1997年以降、国連人権委員会においても、食料への権利の議論が行われ、食料への権利決議も採択されてきている。

FAOとの関係では、1996年の世界食料サミットにおける「世界食料安全保障のためのローマ宣言」において、「すべての人は十分な食料を得る権利および

飢餓からの解放という基本的な権利を持ち、安全で栄養に富んだ食料を入手する権利を持つ」とされ、さらに、2002年の「世界食料サミット5年後会合」における「世界食料サミット5年後会合宣言（副題：飢餓撲滅のための世界的連帯）」において、国家食料安全保障における適切な食料への権利の発展的実現に向けてのメンバー国の努力を支援するための任意のガイドラインに言及した。このため、FAO理事会での決定を受け、FAO世界食料安全保障委員会の下部組織として、政府間ワーキンググループを設け、2年以内にガイドラインを作成することとなった。

食料への権利に関するガイドラインは、各国が、食料の権利を実現するにあたっての実践的な道具となることを目指して作成された法的拘束力のない文書である。序文・導入、ガイドライン本体、国際セクションの3部構成となっている。3回の政府間会合と中間会合の計4回、激論がかわされ、その合間には、非公式の会合が重ねられた結果、ガイドライン本体が完成し、2004年の11月のFAO理事会に報告された。

ノルウェー、スイス、独といった国は、人道人権の切り口から、本ガイドライン作成を主導してきた。途上国は、ガイドライン作成を契機に、先進諸国から、いっそうの開発援助資金、対外債務削減、技術移転等を得ることを画策し、あるいは、WTO農業交渉を先取りして、農産物貿易自由化を農業開発に結び付けようとした。また、蘭などは、食料援助はアンタイドでマルチラテラルな現金拠出に限定されるべき等の議論を持ち出した（食料援助については、WFPの項目で論じる）。自然災害以外の人的な紛争由来の人道危機や占領について、ガイドラインでどのように扱うのかをめぐっては、近東諸国と米とが対立した。

人権、食料、農業、開発に関係するありとあらゆる主張が繰り広げられ、最終的には、妥協の産物として、既存の合意文書からはみ出さないように注意深

く作文された。結論は至って簡単だ。各国は、自国民を飢えさせないように、ありとあらゆることをやりましょう、国際社会も、今までに合意されている支援をしますということである。法的拘束力のない文書とはいえ、経済・社会・文化的権利規約に関連する最初の具体的なガイドラインが作成されたということは、将来、途上国側が次のステップを求めてくることも予想され、日本としては、警戒していかななくてはならない。米は、同規約を未締結であり、また、人権委員会における食料への権利決議にも賛成していない。同規約を締結し、国連決議の共同提案国ともなっている日本はいっそうの財政的負担を求められるかもしれないからである。

先進国も途上国も政府関係者は、新しい提案をし、新しい文書を作れば、仕事をしたように思い、手柄になると思っているのかもしれないが、それは違うと思う。まずは、国内でやるべきことをやり、国際機関、国際社会は各国が行う地道な活動を手助けすべきではないか。文書主義の弊害は、国内の官僚機構よりも国際社会のほうが重症かもしれない。

私が懸念しているもっと本質的な問題は、最近の食料・農業をめぐる開発問題への国際社会の対処の仕方である。本来、途上国も含めて、自国の農業生産、食料の安全保障は、第一義的には、各国政府がその責任を担っており、国際社会は、側面から支援しているだけのはずである。これが、食料への権利ガイドラインの議論の出発点でもあった。ところが、ガイドラインの議論で浮き彫りになったのは、国際社会の財政支援を中心とした強力な支援なしには、途上国の食料安全保障は確立しないという途上国の安易なスタンスである。FAOの事務局も事務局以下、そのような立場に立っているのではないかと感じられる。途上国の事情も苦しいのであろう。ただ、ローマに滞在する途上国政府代表部関係者の生活、本国からの出張者の行動を見るにつけ、まずは、各国内の統治のあり方、富の分配を考えてほしいと感じてしまう。

貧困者を助けることには、誰も反対はしない。ただ、地道でまともな議論と実践が必要とされているのではないか。農業開発にしても、水路や農地を整備する、品種の改良をする等金のかかる援助が不要とは言わない。しかし、援助の額だけではなく、支援の仕方も、あわせて考えてみる必要があると思う。私などが言う前に、すでに国際協力の専門家が指摘していることではあるが、高価な施設や農業機械、トラクターを援助したりして、援助額を増やすのではなく、地域の実情にあった小規模の井戸の掘り方を教える、農作業の共同の仕方を教えるといったことの方が、生産力の向上や旱魃の回避につながるケースも多い。ただ、この場合は、援助額は増えないので、名目的には、国際社会からほめてもらえないし、関連メーカーの商売上のメリットもない。前の項目で述べたGNIへのODA比率を前面に出して、議論を吹っかけてくる欧州流の開発の議論に対しては、日本としては、額や比率だけではない、日本流の考え方をぶつけていくしかないとも思えるのである。

### (3) 環境と食料、エネルギー

#### ①環境と農業

近時、国際機関横断的な大きな課題の一つが環境問題である。近現代にいたって急速に増えた人口と化石燃料使用が地球に与えている負荷にはすさまじいものがあり、良好な地球環境を守りつつ持続可能な形で社会経済を維持発展させることが、各国際機関固有の使命遂行上、最重要テーマとなっている。

地球上の陸地や海で展開される農林水産業は、それ自体環境に負荷を与えるものである反面、適切なルールの下で営まれる限りにおいては、自然からの一方的な収奪ではなく、持続的な資源管理による循環を伴う経済活動であるところが特徴である。

近時、FAOにおいては、生物多様性、気候変動、バイオ燃料をキーワードと



して、環境と農業の関係を議論してきており、事務局組織も、持続開発局を天然資源管理環境局に再編した。自然環境に依存する産業であるとともに、二酸化炭素を固定し、また、バイオ燃料作物を生み出す農業をめぐっては、気候変動による農業生産適地や発生病害虫の変化に対応しつつ、増え続ける人口に対応した食料を確保するための農業政策、農業技術について、将来をにらんだ研究と議論が必須である。気候変動に対応した品種を作り出すためには、生物多様性の確保、遺伝資源の保存の取り組みが不可欠であり、また、バイオ燃料需要への対応の中で、従来、食糧生産の観点からは不適地とされた地域で、バイオ燃料作物を生産することも考えなければならない。

いずれにしろ、地球上の陸地の4割は農業に使用され、世界の水需要の7割は農業に消費されている事実を踏まえても、農業問題を避けて、環境を語ることができない。各国際機関、政府間における環境を巡る議論の中で、農業が正しく位置づけられ、また、FAOが必要な役割を果たすことが期待される。

この項目の最後に、FAOが行った農業と環境に関する具体的な取り組みとして、我が国農林水産省からの任意拠出金にもとづいて実施した事業を一例として紹介したい。2006年までの6年間、「農業の役割」について、途上国において実証的に研究をした中で、農業の果たす環境便益も取り扱った。納税者の負担による農業者への直接支払い、エコラベルに基づく市場の割り増し価格、グリーンツーリズム等について、先進国だけでなく、途上国においても、政府の支援や市場メカニズムによる仕組みが有効であり、環境と両立した形での貧困削減対策を工夫する余地があることを示した。この事業では、途上国優位のFAOにおいて、農業が重要な産業と位置づけられる途上国を対象として、農業の多様な機能を理解し、環境への配慮を行いつつ、農業開発政策を立案することの重要性を提唱した。

## ②バイオ燃料としての農林産物

### 〈現状〉

バイオ燃料は、バイオマスから取り出された燃料のことであり、バイオマスは、再生可能な生物由来の有機性資源で化石資源を除いたものをいう。バイオ燃料の多くが、従来、食用、飼料用とされていた農産物であり、石油、石炭、原子力と違って、再生可能なエネルギーである。現状においては、他のエネルギー資源に比べて割高であるにもかかわらず、各国政府の助成の下、バイオ燃料生産の取り組みが進められているのは、バイオ燃料への転換により二酸化炭素排出量を削減できるとともに、輸入原油等への依存度合いを下げることができからである。

バイオ燃料は主として自動車用燃料として使用されており、トウモロコシ、サトウキビ等からエタノールが、油料種子からバイオディーゼルが生産されている。世界最大のバイオ燃料生産国であり、輸出国であるブラジルは、サトウキビ生産の約半分をエタノール用にしており、また、第2位の生産国である米国は、トウモロコシの生産増分の過半をエタノール用に行っているものとみられている。

このようなバイオ燃料の需要増に、豪州、アルゼンチンにおける大干ばつが加わり、2006年の中盤以降、世界の穀物価格が急騰したことは記憶に新しい。従来は、中国、インド等における著しい経済成長が油料種子や食肉への需要を押し上げ、穀物需要を増加させると指摘されてきた。穀物に関して、食用、飼料用が競合する図式である。これからは、食用、飼料用に加え、エネルギー用も競合するということである。

バイオ燃料の主たる用途が自動車用燃料であり、原油の価格動向がバイオ燃料需要に敏感に反応すること、バイオ燃料推進が各国政府の政策に大きく依存していること等不確定要素が強く、また、食用、飼料用、エネルギー用の相互

関係は複雑で、短期、中期、長期の見通しを立てることは容易なことではない。

なお、現在のところ、ブラジル以外は、補助金等の助成措置に依存しつつ、バイオ燃料を生産しているといわれている。バイオ燃料となる農産物に対して、政府として助成をする場合には、それが食用にならなくても、農業者に対する補助であれば、WTO農業協定上の規律対象になるものと考えられるが、他方、エネルギー需要による農産物価格の高騰は、結果的には、国内助成削減を進めやすくしているのではないかとの見方もある。

#### 〈バイオ燃料と農林水産技術〉

今までエタノール原料とされてきた糖質やデンプン質の作物は食用にできるものであったが、他方、稲わらや建築廃材等のセルロース系原料は食用と競合することがないものの、エタノール製造コストが高く、実用化するための技術開発が必要であり、現在、各国とも、技術開発を進めているところである。

また、食用とされるものに比べて、エネルギー作物については、遺伝子組み換え技術により、飛躍的に収量を向上させた品種の開発を行うことに対する消費者等の抵抗感は少ないと考えられ、農業の技術に関して、新たな展開が期待される。

#### 〈国際機関の取り組み〉

バイオ燃料生産を経済学的に分析した資料としては、2006年にOECD農業委員会が公表したのがあり、バイオ燃料生産の動向と各国の政策、ガソリン需要との代替関係、農産物貿易との関係等を分析している。

国連組織としては、FAOにおける議論を踏まえ、FAOに国際バイオ燃料プラットフォームを立ち上げ、主として途上国政府が行う取り組みを支援してお

り、また、2006年の国連持続的開発委員会における決定を受け、FAO本部にバイオ燃料パートナーシップ事務局が設置された。

バイオ燃料関連の技術的な課題の整理や処方箋作り、バイオ燃料需要が農産物の生産や価格形成に及ぼす影響の分析や生産の将来予測等は、今後の課題とされているところであり、FAOを中心とした一層の取り組みが期待される。

## 6 FAOのこれから

FAOは現在、不健康な財政状況下にある。負債が資産を上回り、また、キャッシュフローも、短期借り入れによりまかなっている状態である。22%の分担金を負担する米国が会計年度との関係で10月以降の拠出となり、わが国も財政問題へのFAOの取り組みをチェックしつつ分担金を払っているほか、増額予算を求める開発途上加盟国の多くが未払い分担金を累積させているからである。その根本にあるのは、FAOのパフォーマンスに対して、加盟国が満足していないためである。途上国が求める技術支援、先進国が進めようとするルールメイキング部分とも、十分に機能しているとはいえない。何にでも手を出そうとして、結局、何もやれていない。FAOが比較優位にある分野に活動を集中することがないため、競合関係にある国際機関の中で、存在感を発揮していないのである。また、政治的プロパガンダを重視する事務局長の好みによるのか、情報の普及加工部門の人員や予算を拡張する一方、地味ではあるが重要な専門的部分の人員を減らすからである。

考え方の違う各国が加盟国となり、また、自分のやりたいことだけをやらうとする国際公務員で構成されている事務局からなる国際機関は、効率的に運用することが難しいのは、どこも同じである。だからこそ、事務局長の時代を見る目と焦点を絞った活動領域の設定が重要であり、意味のあるリーダーシップが不可欠である。

私が考えるFAOの理想型は以下のとおりである。

- (1) 事務局としては、管理部門1局、技術部門は農業、林業、水産、食品の4局、ほかに技術協力1局とする。財政的に余裕がない中では、経済学的な分析の多くは大学、OECD、世界銀行等に、貿易関連の分析はWTOに、ジェンダー問題等も他の国際機関に任せる等の大胆な発想が重要である。
- (2) 本部では、他の機関では行うことのできないFAOの専管事項、たとえば、各国がそれに準拠すべきルールの策定やその事務局業務、農業食料の基礎的な統計データの整備と分析、各国にまたがる技術的な課題の検討を行う。途上国からの要望に基づく個別の技術協力については、予算の上限を設定し、成果を具体的に検証させつつ、本部機能を縮小して、地方部局が責任を持って行う。各国にある国事務所については、2006年に発表された国連本部のパネル報告書での勧告の考え方にそって、他の国連機関との統一事務所設立の方向で、廃止を含めて検討する。
- (3) FAO職員のステータスについて、国連全体での議論を踏まえつつ、永続雇用資格（permanent status）を与えない方向で検討する。国際公務員は、採用時は期限付き雇用であるが、期限付き雇用が繰り返されて一定期間を過ぎると期限なしの雇用身分を取得することになっている。加盟国のそのときどきのニーズに合った専門職員を採用することが望ましく、専門職員に永続的な雇用を約束することは好ましいとは思えない。
- (4) FAO予算について、縦軸が各局の事項別、横軸が本部・地方部局別とする透明性の高いものとする。現在の予算は、実際にどのような活動に資金が使われているのか不透明である。

現実には、以上のような理想の実現は難しいであろうが、現状のどこに問題があるのかを浮き彫りにするために、まとめてみたものである。

FAOにおいては、現在、大掛かりな外部評価プロジェクトが進行中であり、他方、体制維持に危機感を持った事務局長が、先手を打つ形で、組織改革案を強引に進めているところである。途上国優位の中では、外部評価自体についても、大きく期待できるわけではなく、事務局長が進める組織改革自体、抜本的な改革とはなっていないが、日本の財政資金を分担金として支払っているFAOについては、貿易、獣医事項を除く食料農業分野の条約策定等FAOにしかできない仕事も多く、今後とも、粘り強く、付き合っていくしかない。

## II WFP（国連世界食糧計画）

### 1 WFPの概要

#### (1) 沿革

WFP（World Food Programme, 国連世界食糧計画）は、1961年、FAO第11回総会決議と国連第16回総会決議により発足した食料援助担当の国連機関である。日本は、1963年に加盟。

#### (2) 事務局組織

事務局は、国連事務総長とFAO事務局長により任命された事務局長により率いられる（WFP一般原則第7条）。任期5年で2選を限度とする（同条）。

D2以上の上級職員については、国連事務総長とFAO事務局長の同意を得て、事務局長が任命する（同条）。

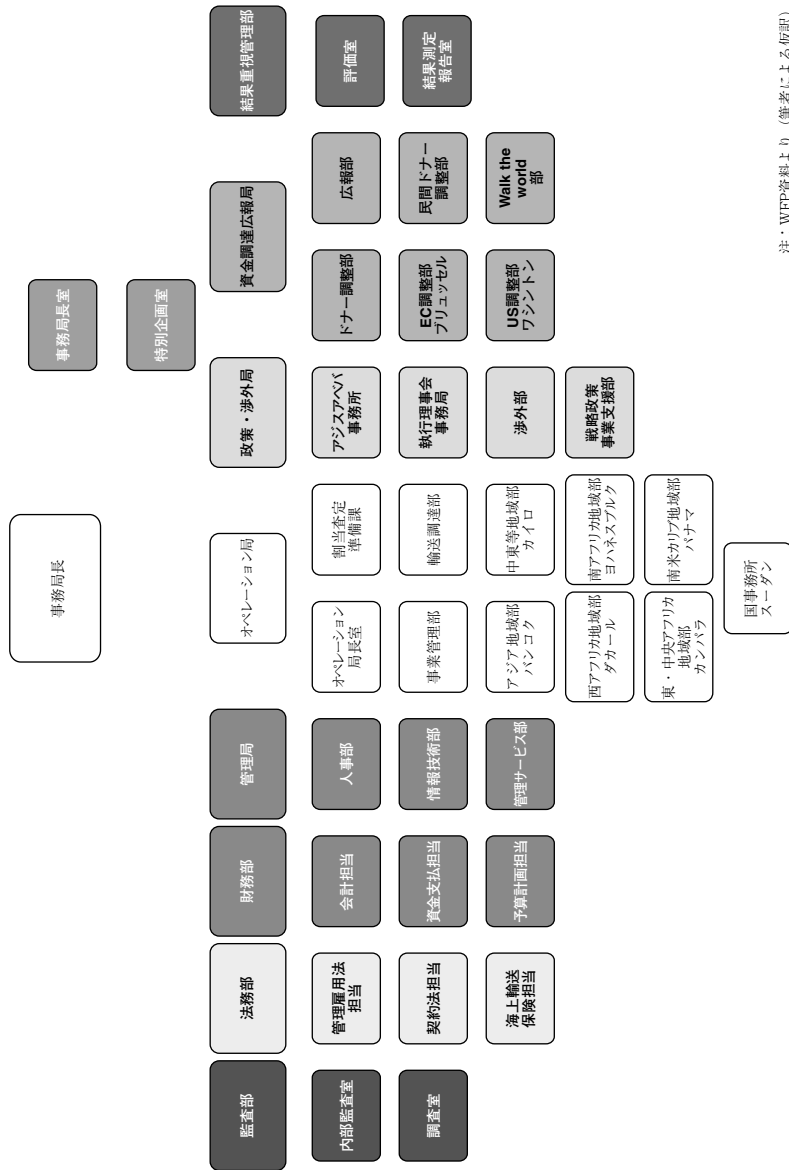
2006年時点での組織は、本部は、事務局次長が率いる政策・渉外、資金調達広報、オペレーション、管理の4局と結果重視管理部、法務部、監査部等からなっており、地域組織として、アフリカは、セネガル、南アフリカ、ウガンダの3箇所に地域統括局があるほか、中東・中央アジア・東欧を統括するエジプト、アジアを統括するタイ、南米を統括するパナマに事務所が設置され、さらに、事業展開している国々にフィールドオフィスが設けられている。先進国には、米国、日本等に事務所が設けられている。

資金調達して食料援助を実施するWFPは、オペレーション主体の団体であり、組織の改変等が柔軟に行われているところである。

#### (3) 職員

幹部職員、専門職員、一般職員に分かれることは、FAOの場合と同じである。

# WFP組織図 (2006年)



注：WFP資料より（筆者による仮訳）



職員管理に関するルールは、FAO人事規則を基本とすること（WFP一般原則第7条）、職員の任命に際し、能力に加えて、上級の専門職員については出身国の地理的バランス、男女バランスも考慮することとされている（同条）。

2005年末時点で、1年以上の契約に基づく職員は、D2以上の管理職41名を含めて、専門職員は1,960名（各国政府から給料派遣費等が支給されている準専門家や国連ボランティアを含む）、一般職員8,560名の計10,520名が働いている。そのうち、ローマ本部勤務は8%であり、ほとんどの職員が、食料援助の最前線で活躍しており、また、女性比率は、D2以上では27%となっているが、全体では3割である。

#### (4) 事業

組織の目的、任務については、一般原則第2条「WFPの目的と機能」に「経済社会開発を支援するために食料援助を活用すること、難民やその他の緊急・長期滞留の食料ニーズに対応すること、国連やFAOの勧告に従って世界の食料安全保障を促進すること」と記述している。

具体的な事業活動については、一般規則第2条に、開発プログラム、緊急援助プログラム、長期滞留援助プログラム、特別活動の4つを規定し、実際にこの4類型にしたがって、事業が展開されている。近時、自然災害、紛争関連の緊急援助プログラムが事業の大半を占めており、また、国連全体の航空輸送担当機関として、特別活動も重要となっている反面、開発プログラムの割合が急激に減少している。欧州各国は、緊急プログラムを優先する立場をとっている。

#### (5) 予算

政府、非政府組織、民間企業等からの任意拠出により組織事業運営が行われ

ており、規則にしたがった現金、現物食料、サービスでの拠出が可能である（一般原則第13条）。事務局長は、2年単位の予算を作成の上、WFP運営を監督する36のメンバー国からなる執行理事会における承認を得るとともに、FAOの財政委員会と国連行財政諮問委員会のレビューを受ける（同第14条）。

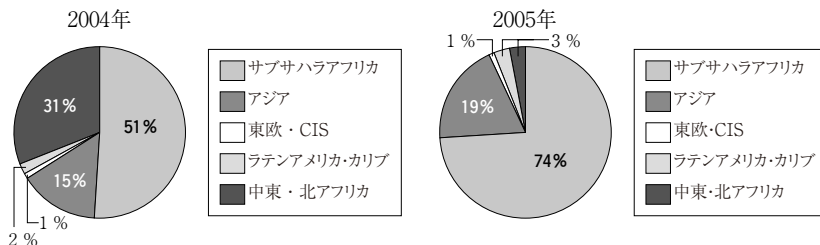
## (6) 組織運営

組織の最高意思決定機関は、執行理事会（Executive Board）である。国連経済社会理事会とFAO理事会で選出される36カ国から構成される。理事国選出は、一般原則付属書A、Bにより、途上国は、リストA国（アフリカ）に8議席、リストB国（近東、アジア）に7議席、リストC国（中南米）に5議席、

WFP地域別援助拠出額（1,000ドル）

地域	2004年	2005年
サブサハラアフリカ	1,381,743	2,042,906
アジア	417,521	516,237
東欧・CIS	40,411	35,874
ラテンアメリカ・カリブ	59,326	73,477
中東・北アフリカ	856,973	84,076
計	2,755,974	2,752,570

WFP地域別援助拠出額（％）

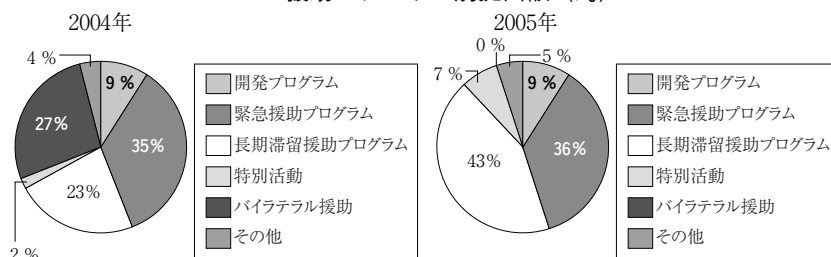


注：WFP資料より作成。地域別拠出額にはプログラム支援費や行政コストが含まれないため、地域別拠出総計は援助カテゴリー別拠出総計と一致しない。

### WFP援助カテゴリー別拠出額（1,000ドル）

	2004		2005	
	援助額	%	援助額	%
開発プログラム	256,458	9	258,884	9
緊急援助プログラム	992,990	35	1,046,223	36
長期滞留援助プログラム	677,065	23	1,236,669	43
特別活動	60,628	2	196,724	7
バイラテラル援助	794,372	27	22	0
その他	118,115	4	153,879	5
計	2,899,628	100	2,892,401	100

### WFP援助カテゴリー別拠出額（%）



注：WFP資料より作成

先進国は、リストD国（欧州、日本等）に12議席、リストE国（ロシア等）に3議席が与えられ、経済社会理事会とFAO理事会でそれぞれ決められた議席が選出される。日本は、近時、常時議席を確保しているところである。

執行理事会は、国連及びFAOの意思決定機関による政策ガイダンスや一般原則等に従いつつ、食料援助政策の調整、WFPの運営等について、その基本的なあり方を決めることとなっている。年次会合のほか、数回の執行理事会が開催されている。

## 2 食料援助の歴史と国際的な議論

### (1) FAOの余剰処理原則

途上国への食料援助は、1950年代前半に米国が穀物の余剰処理として本格的に始めたといわれる。食料援助が商業貿易や被援助国の農業生産に与える影響を監視するために、FAO総会での議論を経て、1954年にはFAOの（穀物）余剰処理原則が作られ、また、余剰処理原則の遵守を監視するためのFAO余剰処理小委員会が設けられた。

FAO余剰処理原則は、参加国政府の約束にもとづく行動規範であって、法的拘束力は持たない。この原則は、援助食料が、被援助国にとって、通常の商業貿易に置き換わることなく、追加的な供給、追加的な消費となるとともに、被援助国の農業生産に悪影響を与えないことを目的とする。供給、消費の「追加性」をめぐるのは、1970年に、FAOにおいて「通常貿易必要量」という考え方が明確化された。これは、食料援助を受ける被援助国が、過去の商業ベースの平均輸入量によって算定される通常貿易必要量の輸入を食料援助に加えて維持することを求めるものである。

余剰処理小委員会は、ワシントンに設けられており、余剰処理原則に従った食料援助の実施を監視し、援助国と被援助国の間の食料援助契約締結前の通報を要求しているが、同原則に法的拘束力がないことから、近時、報告義務が遵守されていないといわれる。

### (2) WFPの設立

もともとは米国が主たる食料援助国であったが、次第に他の先進国も開発援助の一形態として食料援助を開始したことから、食料援助の基盤強化と多国間援助の枠組み作りのために、1961年にWFPが設立された。それ以来、WFPは唯一最大の多国間食料援助機関となっている。

80年代、90年代になっても、食料援助が余剰処理の側面を有することに変化はなかったが、他方、次第に、被援助国のニーズへの対応を重視するようになるとともに、食料援助物資を途上国から調達したり、現地で調達したりする新たな動きも出てきた。

### (3) 食料援助規約

食料援助についての制度的な枠組みは、国連組織からは独立した国際穀物理事会（ロンドン）が事務局を勤めている食料援助規約が1967年に締結されたことにより、さらに強化された。食料援助規約は、その後も改定されてきており、1999年に改訂された現行規約は、WTOドーハラウンドでの議論の終結を待って、さらなる改定作業が開始されることとなっている。

第7条で被援助適格、第8条で援助ニーズ、第9条で援助の形態と期間について規定するとともに、日本を含む締約ドナー国（23カ国）の毎年の最低援助量を小麦相当重量で定めている。

しかしながら、近時の最低援助総量500万トンを実際の援助総量に比べて低すぎる、援助国全てをカバーしていない、意味のある効果的議論が行われていない等の指摘がなされていることも事実である。

### (4) WTOにおける議論

1995年に発効したWTOウルグアイラウンド農業協定上は、輸出補助に関する規律を回避するために食料援助を隠れ蓑とすることを防ぐ観点から、食料援助が取り上げられた（第10条）。また、ウルグアイラウンド協定の一部をなしている「食料純輸入後発途上国への悪影響に関する決定」では、これらの国々への十分な量の食料援助への配慮にも言及しているところである。

さらに、農業協定第10条第4項がFAO余剰処理原則や食料援助規約に言及し

ており、これらの内容がWTO協定上に位置づけられたものの、援助国の遵守の度合いとWTOの法的な救済の枠組みとの関係が必ずしも明確でないため、ドーハラウンドにおける規律の明確化が必要となった。

このため、現在進行中のドーハラウンドの農業交渉においても、重要論点のひとつとして、食料援助の議論が行われている。2013年までに輸出補助金を全廃するとの約束を前提に、食料の現物援助、援助食料の現金化や再輸出について効果的な規律を行うこと、緊急食料援助と緊急でない食料援助を峻別すること等はほぼ合意されているところであるが、緊急でない現物の食料援助をどのように扱うか等、考え方が大きく対立している論点も存在している。

#### (5) OECD-DACにおける議論

OECD（経済協力機構）のDAC（開発援助委員会）は、1960年にワシントンで創設された開発援助グループが、1961年のOECD発足とともに、傘下の委員会として改組されたものである。開発援助に関する様々な議論が行われて来たが、食料援助との関係で注意すべきはアンタイド化問題である。アンタイドとは、経済協力を実施する際、援助国の国内での援助物資調達等を義務づけないことであり、アンタイド化とは、義務付けをしている国が義務付けをなくすことである。

DACメンバー国が合意した2001年のLDC向けODAのアンタイド化勧告（Recommendation）では、食料援助と技術協力は優先的なアンタイド化の対象範囲から除かれ、また、ここでのアンタイドとは、調達先のアンタイド化のみをいい、契約についてのアンタイド化にはふれておらず、加えて、一定額以下の規模のものを除外している。

しかしながら、同勧告の適用範囲拡大の意見が出されているところであり、食料援助の取り扱いについても、WTOでの議論、食料援助規約の改定等との

関係で、その議論の行方が注目される。

### 3 食料援助の現状と課題

#### (1) 現状

##### ①飢餓人口を救うには少なすぎる

世界人口約60億人のうち約8億5,000万人が栄養不足状態にあるといわれる。これに対して、近時、穀物換算で毎年平均約1,000万トンの食料援助が行われている。これは、世界の穀物生産の0.5%、世界穀物貿易量の2%に当たる。毎年、WFPにより1億人に食料配布され、加えて、二国間援助により、もう1億人に配布されている。これらの人々に均等に配布されるとすると、毎年、一人当たり50kgが配られたことになるが、他方、この食料を8億5,000万人に配ることとすると一人当たりの割り当ては12kgとなってしまう（FAO「The State of Food and Agriculture 2006」より）。

##### ②緊急援助の割合が高まってきている

現在実施されている食料援助のうち、緊急食料援助の比率は2分の1から3分の2に達するといわれる。80年代には15%程度であったことを考えると緊急食料援助の比率は高まっている。WFPの活動内容についても、近時、緊急援助プログラムの比率が急速に高まっている。しかも、緊急援助を必要とするにいたる原因は、地震、干ばつ等の自然災害に起因するのではなく、むしろ、戦争、内乱等の人為的な混乱の中で、本来であれば、致命的な事態にまではならなかったかもしれない程度の自然災害が加わり、さらに、HIV/AIDS等の感染症の影響も受けるといった形で発生することが多い。緊急援助対象国の多くはサブサハラアフリカの国々である。

### ③特定の国に集中している

緊急援助の比率が高まってきているのは、サブサハラアフリカでの緊急援助必要量の増加による。また、5年以上も続けて援助を必要とする人口が世界で5,000万人程度いる中で、エチオピア、ソマリア、スーダンでは、15年以上も食料援助を必要とする状況が長引いているが、こうした状況は、人的な要因によることが多い。

### (2) 食料援助の功罪

食料援助は、人道的見地から価値がある反面、短期的に被援助国の穀物価格に悪影響を与え、また、被援助国の中長期的な農業開発に悪影響を与え、ひいては、食料援助への依存体質を助長するのではないかといった問題が指摘されてきている。様々な悪影響については、実証的な研究が引き続き、なされるべきであろうが、いずれにしろ、最終的には、援助を受ける国自身が食料援助を必要としない国となること、すなわち、自国の農業生産を育成すること、または、他産業で外貨を稼いで、貿易で食料を輸入することが最終目標である。

現在、食料援助をめぐる、その悪影響を少なくするために、ドナー国側の余剰穀物の処理から始まった経緯もあり、ともすると、ドナー国側の事情から食料援助が議論されることが多かった事情を反省しつつ、被援助国のニーズに基づき議論をすること、また、ドナー国は、現金で拠出して、可能な限り、被援助国の国内や周辺国で食料を調達するようにすること等が議論されている。

しかし、現実には、現金拠出を優先すべきとの議論を進めると、人道的見地から支援すべき対象分野が様々である中、食料援助にまわされる現金には限界があり、生命維持に最も必要不可欠な食料の調達量が結局は減ってしまうとの議論があるのも事実である。



### (3) 食料援助実施をめぐる課題

#### ①我が国の経験—食料援助と消費の変化

我が国自身、戦後の食料難時代に食料援助を受けたが、ユニセフ（国連児童基金）から脱脂粉乳、米国から小麦粉を得て、学校給食が開始された。昭和31年には、「米国余剰農産物に関する日米協定」の調印により、学校給食用として小麦10万トン、ミルク7,500トンの寄贈が決定された。小中学校の給食がパン食となったことで、その後の日本国民の食生活が変わり、米の需要を減退させることとなったとの議論がある。昭和39年には、国産牛乳が学校給食に取り入れられ、また、米あまりの状況を背景に、昭和45年の米飯給食試験実施を経て、51年には米飯給食が正式導入された。

パン食の普及、米需要の減退が、食料援助の影響なのか、新しい物好き日本人の国民性によるのか、はたまた、パン食の簡便性や女性の社会進出によるのか、客観的な検証は困難である。

70年代、80年代に食料危機を経験した西アフリカでは、小麦、米での援助を受け、伝統的に雑穀を主体とする地域で、その後、小麦需要が増加しているとの指摘がある。

#### ②的確な援助の実施と評価の重要性

以上は、食料援助ドナー国の余剰農産物による現物援助が被援助国の食生活パターンに影響を与えるのではないかとの議論の実例である。食料援助が被援助国の食生活パターンに影響を与えるのではないかとの論点の他、前述の通り、様々な議論が行われている。専門的かつ複雑な議論が展開される中で、コンセンサスが得られていない論点も多いが、現在、国際社会で認められつつある共通の認識は、援助する側の事情ではなく、あくまでも、援助を受ける側の必要性に基づき、明確なターゲットを絞り、緊急性のある援助では時機を逃さない

こと、ニーズアセスメントを的確に行うとともに、実施プロセスを含めて、モニタリングや評価を客観的に行うこと、緊急的援助とそうでないものを区別すること等である。

### ③アンタイド化

国際社会で議論されていることの中心課題の一つが、援助国自身の国内で生産された食料を援助する現物援助についてである。食料援助について、自国内での調達を政府が義務づける場合、これをタイド援助という。

国内で余った農産物を援助に利用することから、援助される側の食生活パターンを含めた援助ニーズにあわないことも多く、加えて、ドナー国から援助物資を輸送することから、被援助国周辺地域等で調達する場合に比べて、援助総額に占める輸送コストの割合が高くなり、さらに、援助国の農産物価格が国際価格に比べて割高な場合には、食料調達コストも高いものになる。

近時、欧州各国は、タイド援助をやめて現金拠出を増やす傾向にあるが、米国は、余剰農産物を食料援助に使うことを基本方針としており、国際的な議論の場においても、その立場を明確に主張しているところである。我が国においても、過剰基調にある国産米、WTO上一定量の輸入義務のあるミニマムアクセス米、脱脂粉乳について、政治的観点から、援助に使うべきとの議論が行われているところである。各国とも、農業政策と政治、人道主義と食料援助の現実、なかなか調整の難しい問題であるが、今後とも、国際的な義論を通じて、一定の妥協点を模索する動きが続くこととなろう。

なお、任意拠出により運営されているWFP事務局は、現金、アンタイドの拠出を歓迎しつつ、拠出額の確保、拡大の観点から、現物拠出、タイド拠出に明確な反対はしていない。

## Ⅲ IFAD（国際農業開発基金）

### 1 IFADの概要

#### (1) 設立の経緯

IFAD（International Fund for Agricultural Development, 国際農業開発基金）は、1970年代初頭にアフリカで発生した食料危機への対応のために開催された世界食料会議において、食料危機の原因は食料政策の失敗というより途上国の貧困に関連した構造問題にあるとの認識の下、途上国の農村開発に必要な資金調達のための国際農業開発基金を設立すべきとの決議に基づき、1977年に設立された国連専門機関の一つ。我が国は、原加盟国。設立時の当初拠出とその後行われた6回の増資累計で、我が国は、米国、サウジアラビア、ドイツに次ぐ拠出国として貢献している。

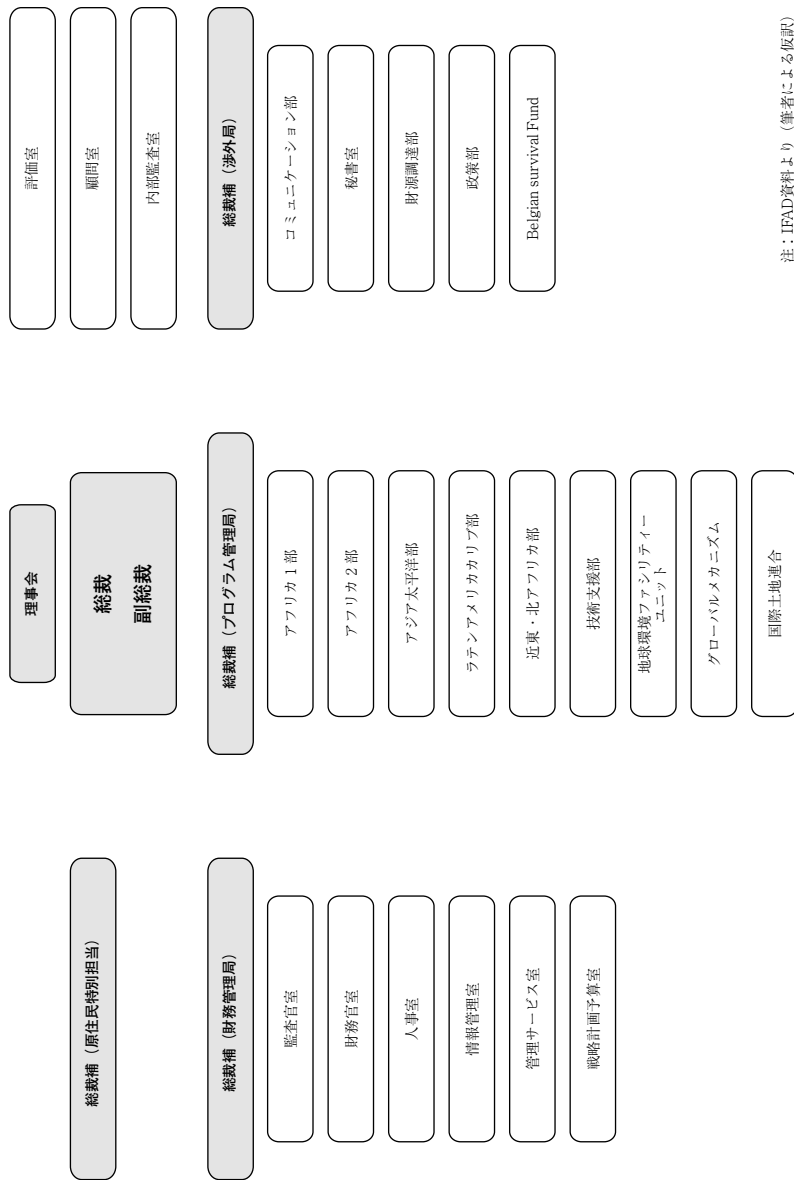
#### (2) 事業内容

そもそもは開発途上国の農村地帯の小規模な農業生産プロジェクトのために、途上国政府に対して、低利または無償で追加的な資金を提供し、途上国政府と事業を実施してきたが、その後、農村地帯の貧困削減そのものを事業目的とするようになってきている。1978年の事業開始以来、707のプログラムやプロジェクトに総額約90億ドルの資金を提供し、約3億人の農村人口が受益している。

#### (3) 事業運営

IFADのメンバー資格は国連加盟国等にかかれている。IFADの最高意思決定機関は、全加盟国164ヵ国で構成される総務会であり、毎年開催される。事業執行の監督、具体的なプロジェクトの承認は、18ヵ国で構成される理事会で行

## IFAD組織図（2005年）



注：IFAD資料より（筆者による仮訳）

われる。

#### (4) 事務局組織

事務局は、総裁に率いられ、1期4年で2期までとなっている。現在のボーゲ総裁は、2005年に再選された。総裁、副総裁の他、総裁補数人を含めた203人の専門職員と233人の一般職員が働いている（2006年末現在）。専門職員に占める女性比率は44%と高い。

## 2 IFADを取り巻く課題等

ローマにおいて、私はIFADを担当していなかった。したがって、詳細に論じる立場にはない。とはいえ、ローマの各国外交団においては、3国連機関すべてを担当する人も多く、各機関横断的な課題が論じられることも多かった。そこで、そうした観点から、いくつかの話題を取り上げることとしたい。

#### (1) IFAD独立外部評価の実施

FAOにおいて、2005年の理事会決定に基づいた独立外部評価プロジェクトが行われているが、その議論の課程で参考としたのが、IFADで先に行われた独立外部評価である。IFADの第6次増資協議の過程で、組織から独立の評価チームによる外部評価を、理事会決定に基づき、行うこととなり、2003年に開始され、2004年に終了した。様々な国際機関の事業執行等について評価分析する取組が行われているが、分野を特定して行ったり、特定ドナー国のみにより実施されたり、国際機関自体により行われることが多く、IFADにおいて行われた評価は、理事会の決定に基づき、IFADからは完全に独立の評価チームにより、また、組織の事業全般にわたる評価を行ったことで、その先進的意義は大きい。

IFAD独立外部評価の最終報告は、1994年から2003年までの事業組織運営を中心に、組織の事業目的の実現、組織の運営管理を評価し、将来に向けた勧告を行った。

IFADは、その設立目的から、農村地域に焦点を当てて事業を展開してきたが、当初の農業生産を中心とした取り組みから貧困削減のための取り組みに分野を広げる中で、組織のニッチ性が失われ、他のより規模の大きい国際金融機関との違いや独自性が失われており、必ずしも十分な成果を挙げていないと指摘し、今後は、規模は小さくとも、先見性のある革新的な取組を行い、他の国際金融機関による当該途上国の全国展開を誘発できるような事業のあり方を模索すべきであり、そのための組織管理や人材政策を行うべきことを勧告している。

## (2) 在ローマ国連3機関の連携

2006年秋、開発、人道支援、環境分野での国連改革に関する国連ハイレベルパネル報告書が発表された。この中で、途上国の現場において各国連機関がひとつになって協調した活動をするべきこと等を勧告しており、ローマの3国連機関についても、相互補完的な戦略の下で、連携すべきことを勧告した。

私がローマにいたころにも、3機関の連携強化はさまざま形で議論されていた。WFPはFAOからの独立性を徐々に高めてきており、食糧援助の執行のパフォーマンスをあげるにより各国からの評価を高め、単なる執行機関から脱皮し、政策的な専門性を強めるべく、農村開発、ジェンダー、データ分析等の専門要員を増やそうとしてきた。本来は、FAOとWFPの連携強化で重複を避けることができる分野は多い。IFADについては、そもそもは、産油国のオイルダラーの有効活用と国際貢献ということで組織が立ち上げられたものの、近時は、日米欧先進国が拠出の大半を担っていることでは、他の国際融資機関

と変わりはなくなってきており、また、FAO自身が世界銀行やアフリカ開発銀行等との連携を強化してきており、IFAD自体の存在意義は、常に議論の対象となっていた。

国連パネル報告を受けて、ローマにおける3機関の連携強化に関する議論が加速化している。物品購入、会計、人事管理等の面での統合による運営の効率化や食料農業、飢餓貧困に関する基礎データの収集整備分析、対外広報活動における連携など、議論が進められている。ドナー国が拠出する財源を効率的に使用し、より大きな効果を発揮することは何にもまして重要であり、加えて、広がりを見せる国連の諸活動の中で、多くの課題の中に埋もれつつある食料農業問題の重要性を3機関が共同してアピールしていくことがますます重要となっているからである。

## IV 国連食料農業3機関のホスト国イタリア

### 1 イタリアの政治経済

筆者がローマに駐在した2003年から05年は、ビジネスで成功したフォルツァ・イタリア（がんばれイタリア）党首のベルルスコーニ首相が中道右派の連立政権を率いた時代であり、外交面では親米、内政では改革のスローガンの下で経済活性化、財政健全化、労働市場改革等を進めていた。2006年4月の総選挙でプロディ前EU委員長率いる中道左派がベルルスコーニ率いる中道右派を僅差で破り、上下両院で勝利した。

イタリアの経済規模は、欧州にあって、独英仏に次ぐ第4位であるが、近時、ユーロ圏平均を下回る経済成長率となっている。ユーロ創設時の参加メンバーとなるべく、財政赤字3%以下等のマーストリヒト条約が規定する条件を満たすため、90年代、いったんは財政再建を成功させたものの、その後の経済の低迷により、2003年以降再び財政赤字の対GNP比が3%を超え、07年末までに3%以内に是正すべきとの勧告を受けている。私の在任中、イタリアの財政再建を研究するべく、多くの日本の国会議員がイタリアを訪問した。

日本の国土37.8万平方kmに対し、イタリアは30万平方km。人口（2003年）は日本1.2億人に対し5,800万人弱。国民所得（2004年）は日本3.4兆ドルに対し約

日本とイタリアの比較

項目	日本	イタリア	単位
総面積	37.8	30.1	10,000km <sup>2</sup>
人口（2003年）	12.8	5.7	1,000万人
国民所得（2004年）	3.4	1.4	兆ドル
農業人口の総人口に 対する割合（2003年）	3.2	4.6	%
穀物自給率（2004/05年）	28	69	%



半分。したがって、一人当たりの国民所得はほぼ同じである。

ほぼ同じ面積に倍の人間が活動する日本にゆとりがないのは仕方がないとして、様々な問題を抱えつつ、ゆとりのあるイタリアの生活ぶり、生活スタイルはうらやましい限りだ。イタリア政府自身がアンダーグラウンド経済の規模は縮小してきていると発表するお国柄であるが、表面上のデータで見る限りで、豊かさが同じ程度だとすると、実態は一体どうなのか。

## 2 イタリアの農業と食

平坦な土地にも比較的恵まれた北部では小麦、トウモロコシ、米等の生産が盛んで、西欧型の農業が営まれており、起伏に富む中南部においてはオリーブ、果実等の栽培が盛んで、地中海型の農業が営まれている。

イタリア農業人口の総人口に対する割合は4.6%であり、1～2%台にある独英仏、3.2%の日本より高い（FAO推計、2003年）。イタリアの農家サイズは耕地面積5ヘクタール未満の農家が7割を超え（EU15カ国平均では5割強）、小規模農家が多いことが一つの特徴である（ユーロスタット、2003、2005年）。

米を除いた04/05年のイタリアの穀物自給率は69%であり、仏183%、独106%に比べかなり低い（ユーロスタット）。ちなみに日本（米を含む）は28%。イタリアの穀物自給率69%をさらに詳しくみると、米169%、トウモロコシ90%に対し、小麦総計60%、ライ麦13%である。欧州ではマイナーな穀物である米は、EU15カ国総計生産量（ユーロスタット、2005年）270万トンのうち約半数にあたる140万トンがイタリアで生産され、スペイン、ポルトガルが続く。ちなみに日本の同年の生産量は約900万トンである。

イタリアの食生活に欠くことのできないものがパンとパスタであることはいうまでもないが、米は、北部を中心に、リゾット等として食べられている。トウモロコシは、北部を中心に、粉状のものをだし汁とかき混ぜながら煮て、ソ

ーセージなどと一緒に食べるポレンタとして常食されている。

イタリアの食料消費について、国民一人当たりの年間消費量で見ると、パスタを含む穀物製品、ワインは、予想通り、EU15カ国平均を大きく上回り、肉類では下回っている。また、野菜、果物の消費量が高い水準にある。前菜としての焼き野菜やセコンドピアットの付けあわせとしての野菜をたっぷり取り、ドルチェで果物もふんだんに食べるので、これは、まさに実感できるところである。イタリア国内の地域差を見ると、南部、中部、北部の順で、飲食支出の絶対額が高く、また、家計支出に占める飲食費の割合も高い。

イタリアの農産物、食品の輸出入についてみると、生鮮の果物や野菜、パスタ、ワイン、肉製品等を輸出し、他方、穀物、魚、乳製品等を輸入している。農林水産物貿易では輸入が輸出を大きく上回り、食品貿易でも輸入が輸出を上回っている。

### 3 イタリアの食品流通

食料品をはじめとする小売業には、いまだに家族経営の小規模なものが多いが、1980年ころから、スーパーマーケット等大規模小売店舗の進出が始まった。80年代には、既存の地域の小売店舗が集合して大規模店に対抗できるようにするため、政府が補助を行ったが、こうした補助が終了した90年代にも大型店の進出は進んだ。イタリアの特徴として、州都がミラノであるロンバルディア州をはじめとする北部においては、こうした傾向が顕著であり、他方、南部においては、大規模店の進出は北部ほどには行われなかった。

1998年に制定されたベルサーニ法は、小売業に関する基本的な方向性を示すとともに、州政府に大規模小売店舗の進出に関する調整とモニタリングの権能を与えた。実際には、州政府が規則を定め、市、県が実施している。同法に基づき、市の中心部への大規模店の進出は制限されている。2001年の憲法関連

法律の改正に伴い、一層の地方政府への権限委譲が進められた。

イタリアの小売商業施設の約9割が面積150m<sup>2</sup>以下といわれ、EU主要国と比べても小さいという問題があり、ベルサーニ法制定の際に想定した既存の伝統的な小売店舗と大規模店舗との調整は、国内の大規模店舗だけでなく、外資もターゲットとした。伝統的な高品質な産品、たとえば、イタリアのDOCG格付けワインは、伝統的な小売業でのみ販売を認める等の戦略が対抗手段として考えられた。

商業・流通分野でのEU域内の統一的な規制に向けた動きは、各国政府の規制との関係で、調整途上というのが、筆者が駐在した2005年までの状況であったが、その後の動きは承知していない。

ローマに駐在した生活者の実感として、郊外には比較的大規模な店舗の進出が相次ぎ、また、ローマ中心部にも、それほど面積は大きくないものの、チェーン展開のスーパーの新設が進んでいた。他方、家族経営の商店も、人間関係とおしゃべりを重視するイタリアの国民性に支えられて、健闘しているように見受けられた。また、午前中のみ開かれる生産者持ち寄りの青果物の青空市場がアパートのそばにあり、最初は衛生面への懸念から手を出しかねていたが、いったん慣れてしまうと、その安さだけでなく、おいしさにひかれ、常連となった。味は濃いのが、冷蔵庫に入れても、すぐに腐ってしまったイタリアの青果物の経験は、今、形はよいが、味が薄く、日持ちのする日本の青果物への不安となっている。

#### 4 スローフード

イタリアの食を語る上で忘れてはいけないのがスローフード運動である。1986年、イタリア北部ピエモンテ州の小さい町ブラで、美食の会が作られたその年、ローマにイタリアのマクドナルド1号店が開店したことが大きな議論と

なる中、ファストフードから発想して、「スローフード」との言葉が生まれたといわれている。

イタリアを中心に賛同者が増え、1989年に開かれた最初の総会で、スローフード宣言が採択され、会の名称もスローフードとなった。いまや日本を含む全世界で展開されている運動である。食の源となる種の多様性を守る、生産者と消費者を結ぶ、味覚の教育など、その哲学を含めて、いろいろ難しいことがいわれているが、味わうことを楽しむ、食の楽しみを大事にしようという取り組みだと私は理解している。イタリア人の人生とは、食べる (mangiare)、歌う (cantare)、恋する (amare) ことなのだから。

## 5 EU食品安全機関

欧州安全食品機関、EFSA (European Food Safety Authority) が2007年に創立5周年を迎えた。イタリアの生ハムで有名なパルマに所在している。EFSAは、日本の食品安全委員会が作られた際に参考とされた機関とも言われている。

EFSAの設立を決めたEU規則により、2002年1月から業務を開始することとされたにもかかわらず、同年中には意思決定機関である運営会議のメンバーの選任と長官の選任が行われただけで、事務局スタッフの選任、業務の開始は遅れた。所在地を巡って、加盟国間の調整がつかなかったためである。誘致に特に力を入れたのが、パルマとフィンランドのヘルシンキであった。最終的に、2003年12月の欧州理事会でパルマに決定した際には、イタリア農林政策省はプレス資料を配布し、アレマンノ大臣 (当時) が、「ベルルスコーニ政権は、イタリアの食料農業に勝利をもたらした。EUは食品の質と安全のための首都としてパルマを認識することとなる。(EUの) イタリア議長国の終了に当たり、われわれにとってのよい結果を得て、より欧州人との思いを深めることとなっ

た」と発言した旨を伝えた。

食品にとって、質と安全が重要であることを認識し、また、議長国であることを十分活用したであろうイタリア政府、イタリア人の行動パターンをめぐって、「普段は手抜きしても、ここ一番ははずさない」したたかさに改めて脱帽した事件であり、FAO等の国際食料機関に加えて、新たなイタリア人職員の雇用先としてEU食料関連機関の誘致に成功した瞬間でもあった。

## 6 ローマ国連機関とイタリア

### (1) イタリア人の雇用先としての国連機関

イタリア政府がFAO、WFP、IFADに対して、どれだけの財政的投入をしているか正確には承知していないが、敷地、建物の提供と保守、安全対策経費等の運営コストに加え、FAO事業への任意拠出等で相当の貢献をしている。他方、専門職員以外の補助職員である一般職員として、相当数のイタリア人が雇用されている。専門職員の採用については、各国政府が見守る中で、競争原理が機能しているのに比べると、一般職員採用プロセスの透明性は低い。コネ社会のイタリアでは、学歴があっても、コネがなければ、採用されないといわれるだけあって、FAOの一般職員は、イタリアの名家や政府高官一族が多いとうわさされていた。一般職員として採用されるためにも、国連公用語を話すことが要件とはいえ、いつ仕事をしているのかと思われるほど、FAO内のカフェでは、イタリア語でおしゃべりする職員であふれていた。

いずれにしろ、雇用先として重要な国際機関である。

### (2) メリハリのきいたイタリアの国連機関対応

イタリア政府の国連機関対応を一口で言えば、「手抜きをしつつも、自国の権利はしっかり守る」である。

任意拠出金として集まるものに応じて現場で執行することを基本とするWFPに対しては、イタリア政府の関心はそれほど高いものには思えなかった。他方、分担金を加盟国に課すことによって運営され、食料農業分野での基本的なものの考え方を議論し、ルールも作るFAOについては、イタリア政府にとって重要な場面では積極的に取り組んでいるように感じられた。

EUメンバー国は、決められたルールにより、FAOの事務局長選挙等、各国の判断によることとされているものは各国が独自に判断する一方で、それ以外の多くの事項については、統一した判断のもと、ワンボイスで意思表示する。ワンボイスでの発言は容易ではなく、EU加盟国内での事前の調整に手間取ることが多い。また、半年ごとに交代するEU議長国の考え方が色濃く出る傾向にある。

イタリアは、2003年後半の議長国であったが、この時期は、FAOでは、財政状況が急激に悪化する中で次の次期（2004-05）予算編成や事務局長三選禁止規定の導入等で節目にあたった。国連機関イタリア代表部大使には、名門出の有能な女性が就任し、多くのことを取り仕切った。また、日本が主導して行った財政委員の定員増について、EUの対応をめぐる、EU内でうまく立ち回り、欧州議席をイタリアが獲得した。FAOの財政状況が悪化する中、その後の財政委員会での議論で、ホスト国の権利を守る論陣を張ることに成功している。



在ローマの国連機関の活動—FAOを中心として—

---

2007年11月発行

編 集

発 行 社団法人 国際農林業協働協会

〒107-0052 東京都港区赤坂8-10-39

赤坂KSAビル3階

TEL (03) 5772-7880 (代)

FAX (03) 5772-7680

印刷所 大東印刷工業株式会社

---