

IGES Briefing Note 2024.11

気候変動と持続可能な農業
—COP27以降の主要イニシアティブ概要—



フィリピンの水田（2024年3月、筆者撮影）

公益財団法人 地球環境戦略研究機関
適応と水環境領域
久留島 啓

2024年11月

はじめに

今年、日本でコメがスーパーから消えたことは記憶に新しいが、私たちの食生活はさまざまな要因によって脅かされている。その中でも、気候変動は農業に直接的な影響を及ぼしており、気温の上昇や降雨量の変化、異常気象などは農作物の収穫量減少の要因となる。これにより農産物の生産国は輸出規制を設けるなど、私たちの食料安全保障に深刻な脅威をもたらしている。こうした問題の最前線に立つのは、生産者である発展途上国の小規模農家であり、増大する気候変動の影響に直面している。生産から消費までを一つのサイクルとする食料システムはその一部を切り取ることはできず、世界全体で気候変動に強靱で持続可能な食料システムを構築することが喫緊の課題となっている。

気候変動に強靱な農業を実践し、食料の安定保障を確保するためにどうすればいいのか。小規模農家を中心に最も気候変動の影響に脆弱な生産者に対して、国際社会は何ができるのか。本ブリーフィングノートでは、2022年から2024年の国連気候変動枠組条約締約国会議（COP）で決定した、気候変動と農業に関する主要なイニシアティブを取り上げ、国際社会による持続可能な食料システム構築に向けた取り組みの一部を紹介する。

COPにおける気候変動と農業に関する主要イニシアティブ概要

農業における適応策と緩和策を通じて気候変動に取り組むことは、食料不足や水資源の問題など、世界的な課題への対処としてますます緊急性を増している。気候変動と農業の関連性について、国際社会としての取り組みを強化することの重要性に一層注目が集まり、COPでは2022年から3年連続で重要なイニシアティブが立ち上がった¹。以下では、COP27からCOP29で決定されたイニシアティブの概要を解説する。

1. FAST パートナiership（COP27・2022年）

COP27（エジプト、シャルム・エル・シェイク開催）で打ち出されたイニシアティブのひとつは、**Food and Agriculture for Sustainable Transformation (FAST) Partnership（持続可能な変革のための食料と農業パートナーシップ、以下FASTパートナーシップ）**²である。FASTパートナーシップでは、農産物システムを変革し、人々（people）、気候（climate）、自然（nature）の3つに対して利益をもたらすため、既存の世界的・地域的イニシアティブを基礎とし、重複を

¹ “Launch of Baku Harmoniya Climate Initiative for Farmers” <https://enb.iisd.org/baku-harmoniya>

² 本項については、主に次のウェブサイト参照し記述した。 <https://www.fao.org/food-agriculture-sustainable-transformation-partnership/en>

避けながら、農業分野における気候資金の量と質を推進することを目的とする。FAST パートナーシップが立ち上がった背景には、農業分野における気候資金へのアクセスが不十分であるという指摘がある。農業セクターにおける資金は、2019 年時点で全気候資金のうち 23%を占め、セクター別では最大であるが、その割合自体は減少傾向にあることを問題視する³。この問題に対する目標として、2030 年までに農業と食料システムを変革するために資金の量と質向上を掲げている。

FAST パートナーシップの開始段階におけるガバナンスシステムとしては、ドイツ連邦食糧農業省（BMEL）の支援を受け、国際連合食糧農業機関（FAO）がファシリテーターの役割を果たしている。メンバーは、政府機関 19 を含む 39 機関で、日本政府は 2024 年 11 月時点でメンバーにはなっていない⁴。活動としては、3 つの柱がある：1) 資金アクセス：気候資金と投資の機会を特定し、それにアクセスするための各国の能力を強化する、2) 知識と能力：資金アクセス向上のための必要な分析を提供し、自主的なガイドラインを策定し、能力強化を支援する、3) 政策支援と対話：農業・食料システムを、国が決定する貢献（NDC）、国別適応計画（NAP）、長期低排出発展戦略（LT-LEDS）などの気候変動政策に組み込み、必要な優先順位と重要性を与えるようにする。

FAST パートナーシップの実施に際し、複数のステークホルダーとの協議を通して下記 8 つの原則が設けられた。

FAST パートナーシップの 8 つの実施原則

- 1) 食料安全保障と農業食料システムの多様性を活動に反映させること。
- 2) 女性、青少年、先住民族など、脆弱な状況にある人々をエンパワーすること。
- 3) ローカルナレッジを含め、利用可能な最善の科学とイノベーションに考慮すること。
- 4) 2030 アジェンダとその持続可能な開発目標のトレードオフと相乗効果に考慮し、より持続可能な農業・食料システムの潜在的な可能性とニーズのため、全体的なビジョンを推進すること。
- 5) ピアー・ツー・ピアの交流を促進すること。
- 6) 政府と並んで、科学、金融、市民社会のパートナーを含む、広くバランスのとれたステークホルダーの参加を確保すること。
- 7) メンバー国の関心、優先事項、ニーズに応じた柔軟な関与を確保すること。
- 8) 相乗効果を最大化し、活動の重複を避けるため、現在進行中の世界的・地域的イニシアティブやパートナーシップと調整・協力すること。

³ FAO “Climate finance in the agriculture and land use sector between 2000-2019 - Special update”
<https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1470455/>

⁴ FAST パートナーシップのホームページより（アクセス日：2024 年 11 月 23 日）
<https://www.fao.org/food-agriculture-sustainable-transformation-partnership/about-fast/members/en>

FAST パートナーシップは COP 議長国主導で進展していくことが期待されている。COP28 では、設立後初めて行われた会合において、政府や国際機関の代表が集い、持続可能な農業・食料システム実現のため、気候の脆弱性に対処し、適応と緩和の包括的な解決策を促進するとともに、零細農家など、最も脆弱な立場にある人々をターゲットとする気候資金を確保すると強調した⁵。また、FAO は COP28 で最新のデータを掲載したレポート⁶を公表し、世界全体の気候資金の増加に対し、農業・食料システムに対する資金の流れが減少傾向にあることを警告した。

COP29 では、FAST パートナーシップの閣僚会合が行われ、資金調達メカニズムの拡大や能力強化イニシアティブなどの成果が共有され、同パートナーシップによる持続可能な農業・食料システムの推進への期待が再確認された⁷。一方、COP28 に続き脆弱な人々に対する気候資金へのアクセスに依然として課題があることから、早期の改善が求められていることが強調された。

COP27 で立ち上がったイニシアティブである FAST パートナーシップの進展について、COP28 と COP29 では、気候資金の農業分野における課題と今後の取り組みの方向性が共有されただけにとどまり、資金向上という具体的な成果につながる活動の進展はなかった。一方、同パートナーシップは 2030 年までに資金を向上させることを目標としており、COP で毎年の進捗を確認する場が設定されたことは、持続可能な農業に対して後押しとなるだろう。

2. 農業・食料システムに関するエミレーツ宣言（COP28・2023年）

COP28（アラブ首長国連邦・ドバイ開催）で行なわれた、首脳級セッションである世界気候行動サミットにおいて、気候変動と農業の関わりを検討する上で重要な宣言が発表された。同セッションで発表された「**Emirates Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems, and Climate Action**（持続可能な農業、強靱な食料システム、気候変動対策に関するエミレーツ宣言、以下エミレーツ宣言）⁸」には、日本を含めた 159 ヶ国が署名した。同宣言は、農業・食料システムにおける持続可能な開発と気候変動対策の強化を目的に、国際社会が協働して取り組むことを約束した⁹。

⁵ IISD によるサマリー <https://enb.iisd.org/cop28-fao-fast>

⁶ FAO “Climate-related development finance to agrifood systems”

<https://openknowledge.fao.org/items/38454cc7-d014-4d20-b4a1-56f535d008e0>

⁷ IISD によるサマリー <https://enb.iisd.org/fast-partnership-ministerial-meeting-cop29>

⁸ Emirate Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems, and Climate Action

<https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>

⁹ 日本政府による発表：https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kanren_sesaku/COP28.html

エミレーツ宣言における目標とそれに対する具体的な取り組みは下記の通りである。

エミレーツ宣言・2025年までの目標

1. 気候変動の影響に対する農民、漁民、その他の食料生産者の脆弱性を軽減するため、適応策とレジリエンスに資する活動を拡大する。
2. 研究や技術革新などのさまざまなアプローチを通じて、脆弱な人々のニーズに焦点を当てた支援を行うことで、食料安全保障を促進する。
3. 気候変動により生活が脅かされている農業・食料システムに労働者として従事する人々に対し、状況に応じた包摂的なアプローチによる支援を行う。
4. 農業・食料システムのあらゆるレベルにおける水の統合的かつ持続可能な管理を強化し、地域社会への悪影響を軽減する。
5. 持続可能な生産・消費アプローチへの転換により、農業・食料システムに関連する気候および環境上の利益を最大化し、有害な影響を抑制・削減する。

エミレーツ宣言・目標に向けた取り組み

1. 農業・食料システムを、国が決定する貢献（NDC）、国別適応計画（NAP）、生物多様性国家戦略及び行動計画（NBSAPs）などの関連する戦略に含める。
2. 農業政策や農業補助金などの政府による支援について、温室効果ガス排出を削減するとともに、生態系の損失と劣化を削減し、レジリエンスを強化する方向に転換する。
3. 気候変動に適応した農業・食料システムへの変革を目的とし、公的・民間部門を含むあらゆる形態の資金へのアクセスを拡大・強化する。^[1]
4. 農業分野における持続可能な生産性を高め、農村コミュニティや小規模農家など生産者の生活水準を改善するための科学的根拠に基づくイノベーション（地域および先住民の知識を含む）を拡大・強化する。
5. 世界貿易機関（WTO）の規則に基づく、公正、包括的かつ透明性のある多国間貿易システムを強化する。^[2]

エミレーツ宣言は、進捗状況を確認するために 2 年間のタイムフレームを設定しており、COP29 での閣僚会合で進捗、COP30 で成果を報告することになっている¹⁰。しかし、COP29 では、同宣言の進捗を報告する会合は確認できなかった一方、関連する会合としては、11月19日の「ハイレベル対話 - 農業・食料システムにおける NDC 加速化の推進：気候技術の普及」があった¹¹。同会合では、農業・食料システムにおける持続可能な気候技術の導入に向けた共同政策と資金調達に焦点を当てた。COP28 の重要な成果としてエミレーツ宣言があった一方で、COP29 ではその進捗が十分に上げられなかったが、COP30 でどのように成果の場を設定するか注目される。

3. バクー・ハーモニヤ - 農民のための気候イニシアティブ (COP29・2024年)

最後に今年 11 月にアゼルバイジャンのバクーで開催された COP29 の成果として、「**Baku Harmoniya Climate Initiative for Farmers** (バクー・ハーモニヤ - 農民のための気候イニシアティブ、以下ハーモニヤ・イニシアティブ)¹²」がある。同イニシアティブは、日替わりのテーマ別セッション「食料・農業・水」の日に、目玉イニシアティブとして発表された。農村地域のコミュニティや女性のエンパワーメントを念頭に、農業分野における資金調達と協力を促進するためのネットワークとして設立された。現時点でメンバー制は取っていないが、FAO 中心に FAST パートナiership と密接に進めていくことが発表された。

ハーモニヤ・イニシアティブ設立の背景には、数多くの農業に関するイニシアティブがある中で、より大きなインパクトをもたらすため、一貫性、整合性、教訓の共有が必要という問題意識がある。明確な目的として、農村コミュニティを支援するために経験の共有を行い、様々なイニシアティブやパートナiership を集約する役割を果たすことがある。具体的には、実証に基づく知識に重点を置き、科学的なベストプラクティスとの整合性を図り、特に、強靱で持続可能な農業に貢献する技術に焦点を当てる。その上で、農業・食料・水のつながりに焦点を当てた協調的な取り組みを促進することを目的としたポータルサイトの開設を予定している。

ハーモニヤ・イニシアティブの目標は下記の 3 つである。

1. イニシアティブの全体像を明確にし、知識と経験の交換のためのプラットフォームを提供し、より効率的な協力を促進する。

¹⁰ World Resources Institute のホームページより <https://www.wri.org/insights/emirates-declaration-actions-needed-sustainable-food-systems>

¹¹ UNFCCC のホームページより <https://unfccc.int/event/high-level-dialogue-moving-forward-with-ndc-acceleration-in-agrifood-systems-climate-technology>

¹² Baku Harmoniya Climate Initiative for Farmers <https://cop29.az/en/pages/baku-harmoniya-climate-initiative-for-farmers-concept>

2. 民間および公的部門の両方から農業・食料システムの変革に対する投資を促進し、金融機関との強力な連携を基盤とし、相乗効果を生み出す。
3. 特に女性や若者を含む農民の地位向上を図り、食料・農業・水の各部門における適応行動として、気候変動に強靱な村落や農村コミュニティの開発を支援する。

ハーモニヤ・イニシアティブでは、イニシアティブの名前にある通り農民への支援に焦点を当てている。具体的には、各国の事情や知識を考慮しながら革新的アプローチを適用することによって、農民の気候変動に対する強靱性を高め、損失や損害のリスクの低減を目指す支援である。また、2026年が国際女性農民の年（International Year of the Woman Farmer）に向けて、エビデンスに基づく成功事例の構築も目指している。

ハーモニヤ・イニシアティブは、COP29 議長国であるアゼルバイジャンが FAO と連携し設立した。同時に、FAO が FAST パートナーシップのファシリテーター、アゼルバイジャンが同パートナーシップの共同議長を務めていることから、同パートナーシップとも協力し、農民の技術向上のための気候資金調達機会特定も行うとしている。COP29 で設立した新しいイニシアティブのため、具体的な活動や成果についてはこれからとなるが、FAST パートナーシップの共同議長にブラジルも含まれていることから、来年の COP30 でも同パートナーシップとハーモニヤ・イニシアティブの進捗について議論されることが期待される。

おわりに

食料の生産者である農民が持続可能な農業を実践できることは、世界の食料安全保障にとっても必要であり、COP のような国際的な場で農民の支援を目的としたイニシアティブが立ち上がったことは意義のあることである。気候変動と農業は切っても切れない関係にあり、気候資金に占める大きさからもその重要性は明らかである。しかし、気候資金に占める農業の割合は減少傾向にあり、本稿で取り上げた COP27 以降ではその傾向を問題視する動きから発生した、関連する 3つのイニシアティブを取り上げた。

多くの国の賛同を得たエミレーツ宣言が、COP29 で十分に進捗の報告がされなかったことから、継続的な取り組みとして定着させるためには工夫が必要である。そのため、ハーモニヤ・イニシアティブの設立背景にある、乱立するイニシアティブ間で相乗効果を図りながら、具体的な目標達成につなげていくことが重要であり、ハーモニヤ・イニシアティブが FAST パートナーシップとどのように両立していくかが今後の注目である。