

セミナー報告要旨（2007年12月12日）

2007年FAO世界食料農業白書：農業者 に対する環境支払い

農林水産省大臣官房国際部国際交渉官
（前FAO経済社会開発局エコノミスト）

作 山 巧

「世界食料農業白書」は、国連食料農業機関（FAO）が公表するレポートの中でも、学術論文への引用回数が最も多い旗艦報告書である。特に2004年以降は、世界の食料・農業問題に関わるその時々的重要課題に焦点を当てた特集に大きな分量が割かれている。2007年白書の特集テーマは「農業者に対する環境支払い」であり、その作成には、農林水産省からFAO経済社会開発局に対する資金拠出によって実施された「開発途上国における農業の役割プロジェクト」の成果が活用されている。報告者は、2004～2007年にFAO事務局に出向し、環境分野を中心に同プロジェクト第2フェーズのとりまとめを担当すると共に、本年の白書の作成にも参加した。

白書の第1章では、主要な概念の定義が示されている。白書で言う「農業」には林業や漁業も含まれており、このため「農業者」は林業者や漁業者を含む概念として用いられている。また、「環境サービス」とは、国連によって実施された「ミレニアム生態系評価」の対象とされた生態系サービスのうち、農業由来の外部性を有するサービスと定義される。また、「環境支払い」とは、「農林漁業の管理慣行によって生み出されるサービスの受益者による、当該サービス提供者への自発的な支払い」であり、具体的には直接支払い、吸収源取引、認証制度を包含したものである。

第2章では、農業と環境サービスとの関係が整理されており、農業が環境サービスの改善に資する行為として、①環境保全的な農法への移行、②農地の森林等他用途への転換、③森林から農地への土地転換の抑制、が挙げられている。また、白書が分析の対象とした農業が提供する環境サービスとしては、①気候変動の緩和、②水質と水量の改善、③生物多様性の保全、が特定されている。

第3章は、環境サービスに対する需要について検討しており、洪水防止等の受益範囲が限定的な環境サービスは、受益者に費用負担を求めることが容易であるが、炭素吸収等の純粋公共財的な環境サービスについては、受

益者の特定は困難で、それに変わる費用負担の仕組みが必要としている。また、今後最も需要の伸びが見込まれる環境サービスとして、温室効果ガスの吸収と生物多様性の保全、が指摘されている。

第4章では、農業に由来する環境サービスの供給面が議論され、環境サービスの過小供給の基本的な原因は外部性に伴う市場の失敗にあるが、それ以外にも、環境サービスの改善に資する農法に関する情報不足、初期投資への資金不足、所有権の曖昧さ等、開発途上国に特有の問題を指摘している。その上で、環境を改善する手法としては、数量規制や課徴金等の政策手段があるが、環境支払いは、①農業者に対し正の外部性の増進を求める場合、②環境汚染権を有する農業者に対し負の外部性の低減を求める場合、③炭素吸収のように、農業に対して他分野に由来する負の外部性の緩和を求める場合、に有効としている。

第5章では、環境支払いの制度設計が取り上げられ、①支払いの対象物（環境サービス自体か土地利用等の代理変数か）、②支払いの対象者（追加的な便益提供者に限定すべきか否か）、③支払いの単価（機会費用を上回る単価をオファーすること）、④支払いの方法（現金か現物か）について、政策策定者が効果的な環境支払いを立案するに当たって考慮すべき留意点が整理されている。また、環境支払いを実施する上でのその他の配慮事項として、取引費用の低減や能力開発等の環境整備の必要性が述べられている。

第6章は、環境支払いの貧困層への影響について分析されており、環境の改善と貧困の解消は独立した異なる政策課題であり、別々の政策手段で対応することが基本となるべきであるものの、環境支払いが貧困層に対して政府両方の影響を与え得ることから、整合性の確保に配慮する必要があるとしている。

第7章では、白書での分析結果を踏まえた主要な結論と今後の課題がとりまとめられており、それらは、農業由来の環境サービスに対する需要の増加が見込まれ、農業はそれに応える能力を有していることから、そのための適切なインセンティブの付与が必要で、この点で環境支払いが役に立つものの、環境サービスに対する所有権の確立や環境サービスに提供に関する情報収集等の課題を克服することが必要である、と要約できる。

（文責：作 山 巧）