

# 考えてみよう

## 危機における 食料安全保障の達成



2009年10月16日

世界食料デー

国際連合食糧農業機関 (FAO)

# 危機における食料安全保障の達成

世界経済危機がニュースを席卷する今、国際社会はあらためて企業や工場働く人々がすべてではないことを思い起こす必要があります。地球上の飢餓人口の7割が生活し、働く世界各地の小規模農村にも危機は忍び寄っています。開発途上国の農村地域は、2007年から2008年にかけて起きた食料・燃料価格の高騰の影響を受け、悲惨な状況となっています。

食料・燃料価格はその後低下したものの、第2の危機が貧困層を襲っています。失業率が上昇し、都市部や外国で働く家族からの仕送りが減少しています。小さな農村では、食料を買うための蓄えがすでに底をついている貧困家庭もあります。

## 食料危機と金融危機

国際連合食糧農業機関（FAO）の食料価格指標は、2007年半ばから2008年半ばにかけて平均で52%上昇し、世界の飢餓人口は2007年に新たに7,500万人増えました。食料価格は2008年7月から低下しはじめたものの、これを食料危機の終焉ととらえることはできません。国際通貨基金によると、世界の穀物価格は依然として2005年比で63%以上上昇しています。下記のように、食料危機のそもそもの原因となった状況はいまだに続いているのです。

- 農業生産性が低い
- 深刻な食料不安にある国の多くでは依然人口増加率が高い
- 水利用と土地保有が大きな問題となっている
- 洪水と干ばつの発生頻度が長期平均を上回っている
- 農業研究開発投資は専門家の勧告水準を大きく下回り、貧困層にとって最も重要な農作物には振り向けられていない

食料価格危機の後にやってきたのが世界不況です。不況によって賃金と雇用が減少しているため、貧困にある人々は今、2つの危機に同時に直面しています。

さらに悪いことに、貧困層が食料危機対策として取ってきた方法の多くがすでに限界に達しています。たとえば、消費の落ち込みによる影響を捕うために資産を売却することは、すでに多くの資産を売ってしまっているため、難しくなっています。先進国が不況に直面する中で、海外への出稼ぎも一層難しくなっています。金融市場が厳しさを増したため、消費に充てるための資金もなかなか借りることができません。

ニュースは世界経済危機を大きく取り上げ、各国政府もこの問題に集中的に対応しています。富裕国の経済を立て直しに何兆ドルもの資金がつぎ込まれています。しかし、貧困者の救済はいったい誰がするのでしょうか。

このリーフレットでは、経済危機が途上国にどのような影響を与えているのか、最も弱い立場の人々を飢餓からどう守るのか、そして農業を将来の危機から守り、貧困農家が食料価格上昇の恩恵を受けられるようにするために投資がどう役立つのかについて取り上げます。世界が経験する景気後退は今回が初めてではありません。明日への備えを万全にするために、過去の不況時に各国が食料安全保障をどう守ったのか、これまでの経験から学ぶことができます（ボックス記事「現金給付で食料配給を拡大するエチオピア」「インドネシアにおける価格、生産、食料安全保障の調整」参照）。

外国からの直接投資や一次産品の輸出が減少することで、貧困国の失業は高まるおそれがあります。富裕国の経済見通しでは開発援助や人道支援の減少が予測されています。

世界銀行によると、2008年の途上国向け送金額は約3,000億米ドルでした。これは途上国全体の国内総生産の2%に当たります。これまで出稼ぎ労働者を多く受け入れてきた建設・製造部門を中心とした景気後退によって、途上国の農村や都市部に住む貧困家庭への送金額が急激に減少しています。

## 最も弱い立場の人々を守る

長期的な農業開発援助については後に触れますが、明らかなのは、今支援を必要としているのは社会で最も弱い立場の人々であるということです。以下にご紹介する公共政策を通じた支援は、危機の時であっても人々を飢餓や栄養不良による最悪の影響から救うことができることを示しています。

- 飢餓への対応の最初のステップは、その内容、場所、状況を知ることです。食料価格の監視は、政府が国内や地域社会のどこで飢餓が発生しているのかを把握することに役立ちます。状況を知ること、最も影響を受けている人々にセーフティネットを提供することができます。選択肢としては、食料配給計画、現金給付制度、各種給食プログラム、雇用計画などがあります（ボックス記事「危機の深刻化にあわせセーフティネットを広げるブラジル」参照）。
- 飢餓対策のための社会計画は状況に応じて慎重に行う必要があります。たとえば、食料市場が機能しており、食料の購入能力を高めることが目的の場合は、現金給付や食料配給券（フードスタンプ）によって食料が得やすくなり



ます。一方、辺境地帯や戦争で荒廃した地域など、食料市場が機能していない場合には、直接的な食料支援や「フード・フォー・ワーク」（労働の対価としての食糧支援）の実施が適していると考えられます。

- 「生産的セーフティネット」も重要な役割を担うことができます。たとえば、マラウイとエチオピアでは、種子と肥料の購入に対する補助金や農作物保険に対する斬新な取り組みが、すでに社会保護政策の一部となっています（ボックス記事「現金給付で食料配給を拡大するエチオピア」参照）。
- 危機によって経済成長率が4%低下した国は、子どもの栄養不良の割合が最大で2%増加すると考えられます。子どもや妊娠中・授乳中の女性など弱者グループの微量栄養素欠乏に取り組むためには、食料計画は食事の多様性の維持・改善のほか、微量栄養素の補助食品や強化食品の配給を目指す必要があります。年長の子どもに対しては学校給食プログラムが必要となる場合もあります。長期的な対策としては、良質の離乳食を生産する小規模食品産業の支援、母乳育児の支援推進、栄養教育の充実、子どもの発育状況の把握などがあります。



## 農業への投資

2008年の世界の穀物生産量は、約22億4,500万トンと過去最高を記録しました。これは年間の予測必要量を満たすに十分な量であり、世界の在庫も控えめながら補充できる量です。しかし、この生産量の増加は先進国によって達成されたものです。先進国では穀物価格の上昇が誘因となり、生産量が11%増加しました。これとは対照的に、途上国ではわずか1.1%の増加にとどまりました。実際、中国、インド、ブラジルを除く途上国の生産量は0.8%減少しました。

深刻な食料不安にある最貧困層の農民は穀物価格の上昇の恩恵を最も必要としていました。しかし、農業生産資材を手にすることができず、市場も利用できないために、こうした機会を生産拡大につなげることができませんでした。

途上国の農業支援には年間300億米ドルの投資が必要とFAOでは推計しています。2015年までに世界の飢餓人口を半減するという1996年の世界食料サミットの目を達成するには、この程度の規模の投資が必

要です。しかし、2007年に富裕国の農業支援に3,650億米ドルが投入されたこと、世界で毎年1兆3,400億米ドルが軍事費に充てられていること、そして2008-2009年という短期間に金融部門の立て直しに何兆ドルもの額が費やされていることを考えると、この投資額も低いといえます。

1年に300億米ドル投資することで、年間1,200億米ドルの全体利益が生まれます。これによって、以下のことが実現します。

- 農村貧困地域の農業生産性が向上し、生活水準と食料安全保障が高まる
- 天然資源が開発・保全される
- 農村地域のインフラが拡充・整備され、市場アクセスが拡大する
- 知識を創造し、普及する能力が強化される
- セーフティネットや他の直接援助を通じて最貧困層が食料を得られるようになる

投資は官民双方で行われることが必要ですが、民間投資、中でも農民自身による投資を奨励、促進する重点を絞った公共投資が特に必要です。たとえば、肥沃な地域に公道を作ることで同じ地域の民間投資に利益が生まれます。

2009年には飢餓人口が新たに1億500万人増えると推定されていることから、現在の世界の栄養不良人口は10億2,000万人になります。つまり、全人類のほぼ6分の1が飢餓に苦しんでいることになります。

2009年度の世界食料週間、世界食料デーにあたり、あらためてこうした数字とその背後で苦しむ人々に思いを寄せることが大事です。危機の有無にかかわらず、私たちには飢餓に対処できる専門知識があります。また重要問題の解決に必要な資金を調達する能力もあります。飢餓を危機的な問題ととらえ、解決できるよう共に協力していきましょう。FAOが2009年11月の開催を決定した世界食料サミットは、飢餓の撲滅に向けて極めて重要な会合となるでしょう。

## インドネシアにおける価格、生産、食料安全保障の調整

インドネシアでは、コメの価格変動に何百万戸もの貧困農家が影響を受けています。こうした農家では所得の2割をコメの購入に充てています。一方で、主食であるコメを栽培している2,500万戸の小規模農家は、その多くが食料不安を抱えており、価格上昇による利益を得たいと望んでいます。コメの国際価格は2007年10月の1トン当たり325米ドルから2008年5月には1,000米ドルに高騰しました。これによって、以下のシナリオが展開されました。

2008年4月、貧困世帯に配給する援助米の買い付け価格に関して政府発表が近々あ

るのではという期待感の中、民間のコメの在庫量が通常の水準を上回りました。コメの卸売価格は上昇し、政府の買い付け価格も上昇しました。国際価格の上昇を受け、民間部門は政府にコメの輸出を認めるよう訴えました。この価格上昇は同時にコメの密輸出に対する懸念も高めることになりました。政府は貧困世帯への配給割合を高めたため、通常よりも多くのコメを買い付ける必要がありました。

政府は、食料調達・流通を担当する国の機関であるBULOG（食料調達庁）がコメの買い付け価格の上げ幅をインフレ率とほぼ

同水準の7.5%にとどめると発表し、事態を沈静化させました。輸出はBULOGのみ認め、それも通常の前年を上回る量が蓄積されたときのみとしました。一方、コメの生産量は2007年には5%増加し、2008年には5.5%増加しました。この背景としては、適度な雨量、肥料の助成、高収量品種の稲の配布があります。BULOGでは、収穫最盛期に農家価格が下落することがないように余剰分を買い取りました。つまり、政府は危機以前に整備されていたセーフティネットを拡大することで、財政赤字を増やすことなく、農家の生産性向上を支援し、最貧困層にコメを支給するために果敢に行動したのです。

## 危機の深刻化にあわせセーフティネットを広げるブラジル

ブラジルでは、工業生産高の減少により、2008年の最後の3ヵ月間に経済成長が減速しはじめました。アナリストは、2009年の経済成長率は0-1%の上昇にとどまるという見方をしています。2008年12月には工業部門の労働者を中心に65万5,000人の労働者が解雇されましたが、その中には13万人以上の農業労働者が含まれていました。

経済成長の鈍化が飢餓の増加につながることはないよう、ブラジル政府は以下のような対策を取りました。

- 農家への支払い価格を保証する家族農業プログラムの対象農産物を15品目から29品目に増やした
- 自然災害の発生に備え、42万1,000

戸の小規模農家への保護を強化するため、干ばつに対する収入保険制度の対象を洪水や豪雨に拡大した

- 国内最大の生活扶助制度である「ボルサ・ファミリア（家族基金）」の対象世帯を新たに130万戸増やした
- 2008年12月以降に職を失った労働者（政府の推計では10万4,000人）の失業給付の受給期間を5ヵ月から7ヵ月に延長した
- 国内の最低賃金労働者3,500万人のために、最低賃金を12%引き上げた

2006年にウルグアイのモンテビデオで開催されたイベロ・アメリカ首脳会議で

は、ラテンアメリカ・カリブ地域の飢餓を2025年までに撲滅することが約束されました。最も弱い立場の人々を苦境や飢えから守るという今回のブラジルの決意は、こうした首脳会議の約束を反映したものと考えられます。

## 現金給付で食料配給を拡大するエチオピア

エチオピアは、つねに食料危機に直面しているように思われました。雨量に恵まれた年でさえ、山岳国であるエチオピアは自給に十分な食料を生産することができず、食料援助に頼らざるを得ませんでした。こうした依存状態を克服するために新たな取り組みが進められています。

制度としてはアフリカ最大の規模を誇るエチオピア政府の「生産的セーフティネットプログラム」では、困窮する農村を対象に現金給付を行っています。毎年6ヵ月間、約800万人の国民に、農村の道路や橋の整備などの公共工事の仕事の対価として、あるいは直接的な形で現金あるいは食料が支給されます。残りの6ヵ月間は、農家は自家栽培の農産物で生計を立てます。セーフティネットプログラムの大きな目標は、慢性的な食料不

安に苦しむ世帯が十分な資産と収入を得ることで食料不安から「卒業」できるようにすることです。

政府では、貧困農家に対して自家農産物の販売量を増やすことを奨励しています。これによって、家畜、豆、蜜蝋、ハチミツといった生産物の輸出が促進されます。

2005年に始まったエチオピアの新しい取り組みは、2007-2008年の食料価格の高騰や外国からの投資と送金額の減少を受け、厳しい状況に置かれました。しかし、プログラムを利用している約1,000世帯に対する最近の調査では、支給された食料のほぼすべてが消費され、現金の大半は食料の購入に充てられたことがわかりました。このほか、利用者は

食料を買うために資産、特に家畜を売ることはあまりなく、貧困傾向の低さを示しました。

プログラムは現金・食料支給量の低さや支払いの不規則さなどの問題を抱えています。飢えから完全に脱することができた世帯は限られており、資産形成も非常に少ないものとなっています。しかしそれでも、政府や援助ドナーはプログラムへの資金拠出を増やすことを約束しており、プログラムも普及と教育などの農業支援に範囲を広げられることになりました。

# 危機における 食料安全保障の達成



[www.fao.org](http://www.fao.org)

制作：  
FAOローマ本部  
World Food Day and Special Initiatives Branch, FAO  
Tel: +39-06-570-55361 / +39-06-570-52917  
Fax: +39-06-570-53210 / +39-06-570-55249  
E-mail: [world-food-day@fao.org](mailto:world-food-day@fao.org) / [telefood@fao.org](mailto:telefood@fao.org)

日本語版編集：  
FAO日本事務所  
Tel: 045-222-1101  
Fax: 045-222-1103  
E-mail: [FAO-Japan-Info@fao.org](mailto:FAO-Japan-Info@fao.org)  
URL: [www.fao.or.jp](http://www.fao.or.jp)