

食料安全保障：国際社会の潮流再考

坪 田 邦 夫

目 次

1. はじめに：背景と目的
2. Food Security：その概念の誕生と展開
 - (1) Food Security (FS) とは
 - (2) 供給サイドの Food Security
 - 1) 第 2 次大戦まで
 - 2) 第 2 次大戦前後から 1960 年代まで：
 - 3) 国際社会の食料援助の動き
 - 4) 多国的国際支援：一次産品商品協定と世界食糧計画（WFP）
 - 5) 世界食糧危機：1972-74
 - 6) 世界食糧会議：その成果と意義
 - (3) パラダイムの転換：供給サイドから需要サイドの Food Security へ
 - 1) 世界食料需給の緩和
 - 2) 需要サイドの Food Security
 - 3) 世界食糧理事会の活動と限界
 - 4) 二極化する途上国地域
 - 5) 持続的開発問題の表面化と長期見通し
 - 6) 旧ソビエト連邦の崩壊とウルグアイ・ラウンド農業協定
 - (4) 質の Food Security の登場：世界食料サミット
3. Food Security の新しい潮流
 - (1) ミレニウム・ゴール
 - (2) 食料国際市場価格の急騰と下落
 - (3) 「2030 持続可能開発目標」
 - (4) Food Security 指標の見直し

- 1) PoU
 - 2) FIES (食料インセキュリティ経験尺度)
 - 3) 栄養関連指標
 - 4) Food Security の安定性と強靱性
4. 新型コロナ・パンデミックとウクライナ侵攻
- (1) 新型コロナの影響
 - (2) ウクライナ侵攻の影響
 - (3) 国際社会の反応をどう見るか
5. 世界の潮流と日本の食料安全保障：まとめに代えて

1. はじめに：背景と目的

背景：この1－2年、国内や海外でFood Securityや食料安全保障という言葉をよく目にする。そのきっかけは言うまでもなく2020年半ば以降の新型コロナの世界的感染拡大（パンデミック）と2022年2月末に始まったロシアによるウクライナへの軍事侵攻である。世界中が新型コロナ蔓延による食料需給への悪影響を心配していたところに後者が起き、食料の国際的供給網が一時的にせよ機能不全に陥るのではとの不安が一気に世界に広がった。ロシアとウクライナは世界有数の穀物・油糧種子輸出国であり、ロシアは肥料・燃料でも大きな影響力を持つからである。

事実、市場は敏感に反応した。パンデミック以前には95前後だったFAO世界食料価格指数（2014－16＝100）は2020年末から上昇を始め、ロシアの侵攻後は急騰して2022年3月には160近くに達した。肥料や燃料の国際価格は食料以上に高騰し、世界銀行の価格指数は同じ期間の間に3倍となった。

こうした事態は食料のリスクに対し最も脆弱な状態に置かれた人々を直撃する。食費が家計費の大半を占める低開発国の貧困層や農民、あるいは紛争地域や災害被災地の住民などである。今回のケースではロシア・ウクライナからの輸入依存度の高い中東やアフリカ途上国の一般市民も含まれよう。各国政府の中には、インドのように国内価格への波及を懸念して、食料の輸出制限に踏み

切る動きも出た。

危機感を持った国際社会は、ロシアの侵攻後相次いで世界の Food Security に関連する声明と対応策を打ち出した。2022 年 3 月半ばには国連が「食料、エネルギー、ファイナンスに関する地球的危機対応グループ(GCRG)¹⁾」を立ち上げ、5 月 19 日には G 7 の議長と世界銀行総裁が連名で「Food Security のための地球的連合(Global Alliance)」結成を呼びかけた。6 月 28 日には G 7 サミットがこの連合の発足を発表し、具体的行動として、総額 140 億ドルの拠出、ウクライナの食料増産と輸出を可能にする努力、開かれた国際貿易体制の堅持、持続的農業生産への投資などを行うことを宣言した。7 月 15 日には、FAO、IMF、WBG（世界銀行グループ）、WFP、WTO という、食料に生産・供給に関係の深い 5 つの代表的国際機関の首脳が、Food Security Crisis に関する共同声明を発表している。さらには 11 月 16 日に G 20 サミットがその宣言の中で地球的連合の行動を呼びかけた。

これほど多くの国際機関や各国首脳が Food Security に大きな関心を示し、共同宣言等で行動を促すのは異例で、1974 年の世界食糧会議（World Food Conference）以来といってもいい。1996 年の世界食料サミットでも、2008 年の世界的食料価格高騰時でも、このような危機感と広がりは見られなかった。

多くの食料を海外からの輸入に頼る日本でも、食料安全保障政策の強化を訴える声があちこちから聞こえるようになった。6 月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2022」は、内外の環境変化への対応として、外交・安全保障やエネルギーと並んで食料安全保障の強化を挙げており、8 月 14 日の日経新聞社説も「農政の抜本的見直しで食料安保を強めよ」と主張している。

本稿の目的は、こうした最近の動きも念頭に、食料安全保障をめぐる国際社会の議論をもう一度大きな流れとして整理し、できればその目で日本の「食料安全保障」の議論の位置づけも考えることにある。実は、この目的は、2007 年の拙稿「フードセキュリティとは一国際的潮流」（以下、「前回拙稿」と略す）²⁾を受け継いだものである。本稿では 2000 年代初めまでの潮流を、世界経済社会の変化との関係から再検証するとともに、見落とした点を補い、最近の新しい動きの分析を加えて、より長期にわたる国内外の議論の流れを追う。なお、英語の「Food Security」と日本語の「食料安全保障」は、今日では意味が全くと

言っているほど異なっている。本稿では混同を避けるため区別して使うことにする。

再検証の部分は前回拙稿と一部重複するが、鍵となるコンセプトや用語、全体の流れの理解に不可欠であり、見落とし点や説明不足の点を中心にかなりのスペースを割いた。例えば、Food Security に欠かせないはずの国際備蓄や商品協定の試みがなぜ挫折したのか、Food Security という言葉の生みの親ともなった 1974 年の国連世界食糧会議がなぜ十分な成果を挙げなかったのか、逆にあまり話題にならなかった 1996 年の世界食料サミットが、実は大きな転換点であった、といったことである。ただ、2000 年代半ばまでの他の先進国の政策や OECD での議論については、前回拙稿で紹介したので必要のない限り省略する。

構成は次の通りである。次の第 2 節では、Food Security の概念の誕生とその後の展開を、世界の食料需給や食生活の変化とも対比しながら、大きな流れとして解説する。第 3 節では 21 世紀に入って起きた新しい流れを、国連の開発目標と関連づけながら見ていく。第 4 節では、現在進行中の新型コロナのパンデミックとロシアによるウクライナ侵攻のインパクトを考える。第 5 節は世界の潮流からますます乖離するように見える日本の食料安全保障議論について個人的体験も踏まえて私見を述べる。

本稿の執筆に当たって主に参考にしたのは、FAO や国連、世界銀行を中心とした国際機関の会議資料・報告と統計、及び Maxwell, M. (1994) や Shaw, J. (2007) などの文献である。特に Shaw の 500 ページに及ぶ労作は、埋もれた文献や会議資料を丹念に調べ、戦前から 2000 年代前半までの Food Security をめぐる国際政治や経済の動きを克明に描き出しており、全体の流れを理解するのに役立った。本稿の過去の潮流に関する部分は多くをこの Shaw の著書に負う。

2. Food Security : その概念の誕生と展開

Food Security という言葉が、一応定義らしきものを伴って初めて公式な形で国際社会に登場したのは、1973 年の 17 回 FAO 総会とそれを受けて翌年開催された国連世界食糧会議であり、わずか 50 年の歴史しかない。しかも、その定義は、その後何度か大幅に書き換えられている。Food Security はフレキシブ

ルな概念なのである（FAO、2003）。ただ、だからと言って、定義が勝手に変えられたわけではない。その裏には、食料事情の改善や経済発展、人々の生活や関心の変化といった世界の社会経済の大きな流れがあった。Food Security の定義や関心は、供給側から需要側へ、一時的なものから慢性的なものへ、世界・国家のものから個人的なものへ、さらには、食生活や健康・環境面へと少しずつ軸足を移し、今日では広い範囲をカバーする多面的で複雑なものとなってきた。

（１）Food Security (FS) とは

まず Security という言葉から始めよう。言うまでもないが、これは secure の名詞形で、日本語では、安全保障、治安、警護、担保、証券といった様々な言葉に訳される。共通するのはいずれも「脅威（threat）やリスクから生命や財産を守ること、またはそのための備え」を指すことである。Security は個人レベルでも当てはまるが、安全保障という意味で使われた場合、国家レベルでの安全保障（national security）を意味することが多い。すなわち、「内外の脅威やリスク（以下単に「脅威」という）から国民の生命や財産を守ること、またはそのための備え」である。

脅威の最大のものは戦争や他国による軍事侵略であるが、それ以外にも輸入の途絶や疫病の侵入、大規模な自然災害や原発事故、経済破綻といった要因も重大な脅威となる。そのため、軍備や警察、外交努力と並んで、十分な外貨保有や食料・燃料の備蓄、安定した供給網や供給先の確保といった様々な手段を組み合わせた「総合的な備え」³⁾ がとられる。

Food Security も同様に考えると、「食料に関して存在する内外の脅威から国民の生命を守ること、或いはそのための備え」ということになる。ただ、単独で国家レベルの Food Security を考えるのはかなり難しい。防衛・経済・エネルギーといった他の側面には脅威が存在しないのに、食料についてだけ国家が脅威にさらされることがあるか、という質問が待っているからである。

Food Security の必要性は、単独で考えるより、上記のような「総合的な備えのなかの一つの重要課題」と考える方が分かりやすい。国土の防衛や大災害の対策には軍備や燃料などと並んで、食料の補給が欠かせないから、その必要

性を疑う余地はない。腹が減ってはいくさができない、のである。

ではなぜ、その中でFood Securityが特に重要視されるのだろうか。答えははっきりしている。食料は水と並んでわれわれの生命の維持に絶対不可欠だからである。工業製品や石油の供給が一定期間途絶えても、普通の人の生命が直ちに脅かされることはない。しかし、食料を全く摂取できないと、健康な人も数ヶ月で餓死してしまう。餓死まではしなくても軽い感染症で命取りになる。今日でも、低開発国の最貧層の中には、栄養不足が直接・間接の原因となって亡くなる人が多数存在する。先進国でも、第2次大戦直後の日本や欧州のように短期間にせよ食料の不足で国民が飢え(hunger)⁴⁾に直面することがある。飢えの恐怖は、人類の生存本能に根差すものであり、国際社会や各国政府がFood Securityを常に心配するのは当然なことである。

なお、Food Securityの「Food」は食べ物全般を指す抽象的な言葉であるが、飢えや栄養不良との関係で、主食として食料熱量の確保に最も直接的な役割を果たす穀類(地域によってはイモ類)を念頭に置いて議論されることが多かった。畜産物も重要な熱量・蛋白源であるが、穀類を直接消費する場合と比べ効率や保存性が劣り、緊急時の一時的な食料としての役割以外はあまり取り上げられないことがない。本稿で取り上げる内容も、穀物が中心となっている。また、「食料」という言葉は基本食料という意味合いで「食糧」と書かれることもあるが、歴史的経緯や制度の関係で食糧と書かれる以外は原則として食料という言葉を使うことにする。

(2) 供給サイドのFood Security

1) 第2次大戦まで

Food Securityを飢えの脅威から身を守ることとして広くとらえれば、人類は長い奮闘の歴史を持っている。そもそも約1万年前に始まった人類の狩猟・採集から農耕社会への移行ということ自体が、食料の供給をよりsecureにする大きな変化であった。その後、世界の農業地域は徐々に拡大し、技術も多少の改良を見たが、気まぐれな天候や土壌の肥沃度に頼らなければならない農業の生産性はなかなか上らず、干ばつや風水害、病虫害、疫病、部族間の戦闘などが起こるたびに飢えに直面する状況が長く続いた。古くは旧約聖書や日本書

紀に凶作で人々が飢えに苦しむ記述があり、近代になっても日本を含め世界各地で大小の飢饉 (famine) が記録されている。

人類は長い歴史のほとんどの期間、食料に関して insecure であり、飢えのリスクと背中合わせであった。世界人口の伸びが 18 世紀くらいまで緩やかだったのは、疫病や争いの頻発にも原因があるが、基本的には農業生産力にネックがあったからである。農業生産力が上がらなければ、増える人口を養うことができず、人口増加も経済発展も頭打ちになる。マルサスの人口論 (1798) やリカードの地代論 (1817) は、当時世界の最先進国であったイギリスですら、食料生産の限界問題に直面していたことを物語る。

もちろん、人類もただ手をこまねいていたわけではない。開墾、灌漑、農業技術の改良、肥料、そして食料備蓄や集団防衛など、食料供給をより secure にする努力が世界各地で続けられてきた。それらがすでに古代文明の時代に大河下流の乾燥農業地帯で始まり、現代にいたるまで各地で綿々と続いていることは、歴史書や農業技術史が語るところである。それらは集団としてできるだけ多くの食料を生産・確保しておこうという地道な「供給サイドの Food Security」に向けての努力であった。

欧米先進国で、食料供給力に一応のめどがつくようになるのは 20 世紀に入ってからである。農業適地の不足と土壌肥沃度の限界の問題は、19 世紀後半から本格化した新大陸の開拓と、20 世紀初めの合成アンモニアを原料とする安価な化学肥料等の出現により解決の道が開かれた。さらにエネルギー革命や農業機械化の進展、輸送手段の発達も加わって、20 世紀前半には食料供給力は著しく改善し、農業者 1 人が養える人数が飛躍的に増加した。この流れは第 1 次大戦の影響により一時的に停滞することもあったが絶えることはなく、米国などでは 1920 年代後半には食料生産は早くも過剰気味となった。1930 年代に入ると価格と生産者所得の大幅な低下は農業恐慌ともいわれるほど深刻となり、農業調整法 (1933) により生産面積の調整 (set aside) を余儀なくされるようになっている。

もっとも、この時代の過剰は、人口に比べ巨大な食料供給力を持つ米国やカナダなどの問題であり、かつ、大恐慌によって引き起こされた欧米の食料・飼料需要の後退が主な原因であった。膨大な人口を抱えるアジア・アフリカ地域

のほとんどはまだ植民地であり、人々が food insecure であってもその潜在需要が国際マーケットに反映することはまずなかった。

2) 第2次大戦前後から 1960 年代まで：

第2次大戦がはじまると、欧米諸国の食料過剰問題は一時的に解消した。欧州やアジアなど戦闘に巻き込まれた国や地域を中心に輸入需要や食料支援の要請が増えたからである。大戦末期や直後は、開発途上国はもとより、戦場となった欧州や日本でも食料事情が深刻化していた。発足したばかりの世界食糧農業機関（FAO）が 1946 年に行った第1回世界食料調査（world food survey）によれば、1945 年には、途上国を中心に少なくとも世界人口の 3 分の 1 が十分な食料熱量を摂取できていなかったとされる。

しかし、FAO の憲章には、まだ「飢えからの解放（freedom from hunger）」という言葉も Food Security という言葉も盛り込まれていない。「飢えからの解放」が FAO の憲章前文に加えられたのは 1965 年の第 13 回総会からであり（FAO 1965）、「Food Security」という言葉が公式な会議文書に登場するのは前述のように 1973 年の総会である。なぜ 20 年以上も遅れがあるのだろうか。

答えを一言で言えば、終戦直後のごく短期間を除き、世界の食料市場は 1970 年代初頭までどちらかといえば過剰気味で、世界規模での不足が起きるとは考えられていなかったからである。事実、食料需給の指標となる主要生産国の実質穀物価格は戦前後を除いて比較的安定しており、FAO の統計がある 1960 年以降は一貫して低下傾向を示していた。途上国の食料・栄養不足問題は認識されてはいたが、それは紛争や内乱、貧困や経済社会開発の遅れといった、もっと基本的な問題に起因するものであり、災害等で食料が不足する場合は圧倒的な生産余力と在庫を持つ米国などからの援助で対応できるとみられていた。その事情を少し詳しく見ておこう。

第2次大戦で戦場とならなかった米国やカナダは、技術革新に加え政府が価格支持政策等で増産を後押ししたこともあって大戦中に食料供給力が大きく伸びた。しかし、戦後は海外からの戦時需要が消滅する一方、高水準の生産が続いたため、小麦や酪農品を中心に過剰在庫が膨らんだ。米国はマーシャルプラン（1948-53）、ガリオア・エロア（占領地救済基金・同復興資金、1946-51）な

どの復興支援プログラムを通じて、食料や外貨が不足していた欧州や日本に対し余剰農産物を無償ないし寛容な条件で提供した⁵⁾。マーシャルプランによる援助総額は135億ドルという当時としてはけた外れの額に達したが、その4分の1が農産物や肥料であったとされる。日本やドイツもガリオア・エロア資金で米国から小麦や脱脂粉乳の提供を受けた。両国ではそれを学校給食に供することで児童の栄養状態の改善に役立てている。農産物を海外援助プログラムに組み込んで、復興開発支援と過剰処理、米国产農産物の新規市場開拓にも役立てるという三方一両得の仕組みは、目的を変えつつも、その後もマーシャルプランの後継の相互保障法（MSA, 1951-61）や1954年に発足した PL480（Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954）による支援に引き継がれた。

こうした復興支援の効果もあって、西欧諸国と日本の経済や農業生産は短期間に回復し、食料事情も急速に改善した。欧州経済協力機構（OEEC）の農業生産は1949/50年度には早くも戦前を上回り（トレーシー）、1952年には欧州諸国の1人当たり供給熱量は必要量を約20%上回るようになった（FAO第2回世界食料調査）。日本のコメ生産回復はもっと早く、1946年以降はほぼ戦前並みの900万トン水準に戻っており（農林水産省作物統計）、1955年以降は1100万トンを超えるようになった。1946年に1日1500Kcal以下まで落ち込んだ1人当たり食料熱量供給も、数年で2000Kcal近くまで戻り、1950年代半ば以降は戦争前の水準2200Kcalを超えた（農林水産省「食料需要に関する基礎統計」）。

1960年代になると、EEC（欧州経済共同体、のちにECに統合）では、農業技術の進歩と共通農業政策（CAP、1962～）の手厚い保護の下で穀物や畜産物の生産増加に拍車がかかる一方、高水準に達した食料消費の伸びは鈍く、過剰が発生するようになった。1968年には財政負担の膨張と構造改革の遅れを懸念したマンスホルト農業委員長が初めて大胆なCAP改革案を提案している。日本でもこの時期からコメの大幅な過剰⁶⁾が発生し始めた。コメの1人当たり消費量は1962年以降減り始めていたが、生産量は高米価政策と稲作技術の向上に支えられて1960年代後半には1400万トン台まで増加し、結果として1970年には過剰在庫が720万トンにまで達した（農水省、2013）。翌年からコメの生産調整（減反）が始まっており、形を変えつつ実質的に今日まで続くことになる。

では、開発途上国の食料事情はどうだったのだろうか。FAO の Food Balance Sheet (旧) でみると、アジア・アフリカの 1960 年代の途上国の 1 日 1 人当たり食料熱量供給量は 2000Kcal 前後という極めて低い水準で推移しており、人口の大半が Food insecure な状態にあったと推定される。特に中国は 1950 年代末から 60 年代にかけての「大躍進政策」の失敗で著しい食料不足に陥り、3000 万人ともいわれる死者を出した。FAO の統計⁷⁾ は 1961 年の中国の 1 日 1 人当たり熱量供給量が平均で 1,415Kcal と、基礎代謝量ぎりぎりの水準であったことを示唆している。

ただ、こうした途上国の厳しい食料状況が当時の国際社会で大きな注目を集めていたわけではない。中国をはじめとして社会主義国家の情報はめったに外部に伝わることはなかったうえ、それ以外の途上国地域も政情が安定せず、食料不足や栄養不良の問題があっても戦争や内乱、政治の混乱などの報道の陰に隠れることが多かった。アフリカの途上国の多くは独立し始めたばかりで、あちこちで内戦や旧宗主国との戦いが起きていた。インド亜大陸でも、独立後分離したインドとパキスタンの 2 度にわたる戦争があり、インドシナ半島では共産主義の浸透をめぐる紛争が激化し、大国も巻き込んだ地域戦争へと進みつつあった。

3) 国際社会の食料援助の動き

ここで忘れてはならないのは、PL480 とその改正版 PL89-808 (通称 Food for Peace Act、1966) などによる米国の援助が途上国の Food Security に果たした役割である。終戦後の様々な食料緊急支援策は、欧州や日本の経済復興と農業生産の回復によって次第にその意義を失ったが、それに代わって、東西冷戦の下での米国外交政策や人道支援、市場開拓などへの貢献が前面に出ようになる。その意図はともかく、結果として、外貨や食料が不足していた途上国が恩恵を受けることになった。その好例が、1965 年に起きた大規模な干ばつで飢饉の発生が差し迫っていたインドへの 1 千万トン以上の小麦の支援である。これはその年の米国の小麦収穫量の 5 分の 1 にも相当した。

また、共通農業政策の成功で穀物や乳製品の生産に余裕が出はじめた EEC (6 カ国) も、ケネディラウンド (1964-67) の合意として、1968 年以降年間 103

万トンの穀物を援助に振り向けることを約束する。2年後からは乳製品も加わった (Arrowsmith)。主な受益国は旧植民地、特にアフリカ諸国であった。

モンスーンアジアやアメリカ大陸の途上国には別の朗報もあった。1960年代後半から進み始めた「緑の革命」である。国際小麦・トウモロコシ研究所や国際稲作研究所で開発された高収量品種が普及し始め、肥料価格の低下と世界銀行等による灌漑投資の後押しも加わって、小麦やコメの国内生産が着実に拡大し始めていた。緑の革命は労働集約的技術進歩であり、人工稠密で土地や資本に比べ労働力が豊富なこれら地域に最も適したものであった。

国連機関も途上国の食料栄養問題を傍観していたわけではない。1950年代には国連総会が途上国への緊急食糧援助の国際的仕組みを検討するよう要請したが、次に見るように多くの試みは議論だけで終わり、枠組みができて也十分機能しなかった。また、FAOでも、アジア人として初めて事務局長に就いた B. R. Sen が、途上国の貧困層を念頭に「飢えからの解放キャンペーン」(1960-70)を始めた。彼は1963年にはワシントンで100か国以上の代表を招いて「世界食料議会 (World Food Congress)」を開催している。開会のあいさつを行ったのは、当時 Peace for Food Program を強力に推進していたケネディ大統領であった。この会合を踏まえ、FAOは1965年にその憲章の前文に目的の1つとして「飢えからの解放」を加えている。ただ、キャンペーン自体は啓蒙の範囲にとどまり、十分な国際的行動に結びつくものとはならなかった。その理由は、会合の決議が強制力を伴わないものであったことにもあるが、途上国の食料問題はつまるところ「豊穡のなかの貧困 (poverty in the midst of plenty)」(Shaw 39 頁)の問題だったからである。

4) 多国的国際支援：一次産品商品協定と世界食糧計画 (WFP)

過剰傾向にある世界の中で食料供給に不安が生じることがあるとすれば、外貨の乏しい低所得途上国や食料輸入国が、大規模な災害や紛争、国際価格の高騰等により一時的あるいは少し長期にわたって食料入手が困難になるケースであろう。これはのちに見る Food Security の4つの側面 (availability, access, utilization, stability) すべてを脅かすものである。実際、世界では、あちこちで紛争や災害が頻発しており、農産物価格もその特性から乱高下を繰り返

していた。

このため、戦後から 1950 年代といった早い時期に、FAO や国連総会場で、その対策として外貨を通さないバーター取引を可能にする国際商品クリアランスハウス (ICCH) 設立の構想や、世界食糧備蓄 (World Food Reserve) 構想などが議論されている。しかし、誰が経費を負担し、どう公平かつ効率的に管理するか、発動の基準をどうするか、緊急時に間に合うのか、マーケットを混乱させないか、といった基本的問題をクリアできず、実現しなかった (Shaw 37-57 頁)。世界最大の食料生産力と財政力がある米国が PL480 をはじめとした強力な大量援助の仕組みを持って控えている以上、そうした構想はあまり現実的意味や必要性を持たなかった。また途上国の外貨不足や貧困の問題は、経済開発の遅れや植民地支配に起因する構造的問題であり、その解決は一義的には世界銀行や IMF および旧宗主国の役割であった。

代わって、2つの異なるアプローチが試みられた。一つは UNCTAD を中心に進められた 1 次産品国際商品協定である。これは、個別の農産物の主要な輸出・輸入国が参加・協力して貿易量や価格の極端な変動と過不足を防ごうとする試みで、その手段は参加国による緩衝在庫創設と操作、貿易数量割当、長期取引契約の 3 つであった。うまく機能すれば、価格も貿易量も安定し、先進国だけでなく、途上国の消費者や生産者の Food Security も恩恵を受けるはずであった。しかし 1960 年初めまでに合意に達したのは、小麦、砂糖、コーヒー、錫、オリーブオイルの 5 つの協定だけで、かつ輸入国も参加したのは小麦と錫だけであった。

小麦は戦前 (1933 年) から輸出割当を主内容とする関係国の協定があったが機能せず、第 2 次大戦後、輸入国も加え内容も整えて 1949 年に国際小麦協定 (IWA) として出発した。これは売買価格の範囲と販売量の保証に関する参加国の契約を伴った本格的な多角的協定であった。その後、IWA はケネディ・ラウンド交渉 (1964-67) を契機として対象品目の範囲を他の穀物に広げるとともに、途上国の声を反映する形で、食糧援助規約 (1967) を創設し、穀物貿易規約 (1967) との 2 本立てからなる国際穀物協定 (IGA, 1968) に衣替えする。食糧援助規約の方は、主要輸出国別の最低援助数量 (当初は合計で小麦換算 430 万トン、大半が米国と EC) や、その 80% 以上が贈与であることなどが盛り込ま

れており、多少形を変えながらも今日まで続いている（IGC）。

しかし、穀物貿易規約の方は 1971 年以降関係国の対立から経済条項（取引価格を上限・下限の範囲に収める、販売量を割り当てるなど）の合意ができず、その機能は情報の交換や分析に限られることになった。

こうした国際緩衝在庫や国際商品協定によって食料供給の安定性と強靱性を強化しようとする試みの挫折は、各国の政策や利害が対立する国際社会では自主的な多国間取り決めによって食料の国際価格や貿易量の安定化を図ることがいかに合意困難であるか、また、現実のマーケットで機能するためにはいかに多くの問題を抱えているかを示すこととなった。

もう一つのアプローチは、緊急食糧援助のための世界食糧計画（World Food Program）の発足（1961）である。WFP は今日では人道的援助に関わる世界最大の国際機関となっているが、その誕生と発展は多くのドラマを伴った。誕生を後押ししたのは米国の農産物過剰と、2 人の米国の政治家（ケネディ大統領とマクガバン議員）の熱意であった。関連構想が提案されたとき、米国内も FAO 関係者も懐疑的であったとされる（Shaw、100 頁）。米国には PL480 があり、食料不足がどこかの地域で起きれば、自国の裁量で大量の食料を供給できる体制が整っていた。また、多国間の組織は合意の形成や運営が難しく、迅速な行動も期待しがたい。わざわざ新たな国際組織を作って屋上屋を架す必要はないと考えるのが自然であった。

そのため、紆余曲折を経て国連と FAO の共同計画として発足したものの（のちに WFP 単独となる）、当初認められたのは 3 年間だけの試験的運用であった。しかも、2 国間援助やマーケットとの重複や競合を避けるためいくつも制約があった。例えば、支援対象が緊急食糧援助と学校給食等や Food for Work などの小規模な労働集約的開発事業に限られ、また、財源は参加国による任意の食料現物または資金の拠出であって、3 年間で 1 億ドルと、安定財源には程遠いものであった。

そうした制約があったにも拘わらず、試行期間中に行った災害被災地や紛争地難民の緊急食糧支援、学校給食などが評価され、1965 年には国連の正式プログラムの一つとして承認された。その後 1970 年代、80 年代に起きた西サハラやエチオピアの飢饉、1990 年代に起きたルワンダ、旧ユーゴスラビアやコソボ

の紛争などに際し緊急食糧支援を行い、これら地域の人々を飢えの危機から救うのに尽力している。その貢献が認められ、2020年には組織としてノーベル平和賞を授与されるまでになった。今回のウクライナ危機でも重要な役割を果たしている。戦後様々な国連・国際機関が生まれたが、WFPはその数少ない成功例である。

5) 世界食糧危機：1972-74⁸⁾

以上みてきたように1960年代から1970年代の初めまでは、一部の途上国を除き、主要国の食料供給は潤沢であり、世界全体が供給不足になるという兆候は見られなかった。世界人口は平均で年2%という高い増加率を記録していたが、世界の食料生産は技術進歩や開発投資のおかげでそれを上回る率で増加していた。需給の緩和を反映して穀物の実質国際価格はほぼ一貫して低下傾向にあり、米国やカナダなどではたびたび生産制限が必要となる状況であった。また先進輸出国からの穀物援助も高水準にあり、その数量は1970年には年間1千万トンを超えていた。

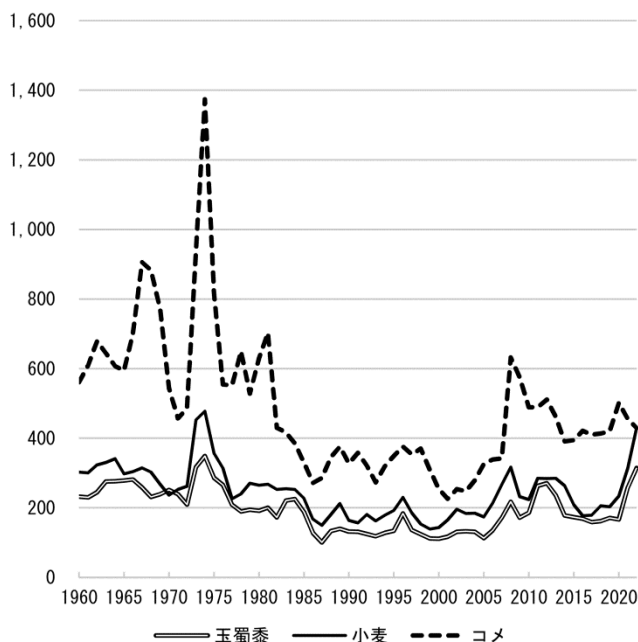


図1 主要穀物の実質価格の推移

単位は実質 2010 US ドル/トン

出典：世界銀行 Commodity Price Data (The Pinksheet)

こうした状況は 1972 年末に突然始まった世界食糧危機で一変する。危機の大きさを端的に表すのが、主要農産物の実質国際価格の動向である。図 1 に示すように世界はこの後も 1990 年代の半ば、2007-08 年、そして今回 2021-22 年と 3 度にわたって食料価格の高騰を経験するが、実質価格で見るとこの時の高騰が最大であったことがわかる。

1972 年の危機は、いくつもの要因が重なって起きた。はじめは、戦後それまでほぼ一貫して増加してきた世界の穀物の生産が、主要国の天候等の影響で 1972 年に前年より約 4100 万トン（3.2%）減少したことである。人口増加率が年 2%あったことを考えると実質で約 6000 万トン以上供給が不足したことになる。しかしそれだけでは大きな危機にまで発展するとは限らない。前年は豊作であったし、減産で価格が上がれば生産が刺激されて翌年は増産となるのがこれまでの経験であった。しかも減産が最も大きかったのは雑穀であり、小麦やトウモロコシは前年比で 4-500 万トンの減少に過ぎなかった。本当の契機となったのは、旧ソ連が 1972-73 年にかけて秘密裏に行った 3000 万トンもの穀物輸入である。これは 1 か国が短期間に行った輸入としてはこの時点で歴史上最大ともいえるものであった。旧ソ連は 1960 年代の生産が振るわず、在庫が底をつきかけていた。米国やカナダが直前まで作付け制限を実施中であったことも影響した。

結果として、穀物輸出国の在庫が急減する。減少が大きかったのは食料貿易として最も重要な小麦で、USDA によると、1970 年に 7600 万トン近くあった輸出国 5 か国（米国、豪州、カナダ、アルゼンチン、旧ソ連）の期末在庫が、1973 年は 3800 万トンと、半分以下の水準に落ち込んでしまった（USDA PSD-online）。トウモロコシも、米国の在庫が 1972 - 74 年の間に 1600 万トンも減少した。大豆は 1970 年代初めの米国の生産は平年並みであったが、カタクチイワシの不漁で飼料用需要が増大し、在庫が 1973 年までに 500 万トン近く減少した。コメは小麦やトウモロコシほど生産変動が大きくなかったが、大生産消費国のインドと最大の輸出国のタイの生産が 1972-73 年にかけて合わせて 500 万トン減少した。当時の世界全体のコメ貿易量が 800 万トン前後であったから、この落ち込みは大きな影響を持った。

この結果、主要農産物の国際価格は 1972 年末から相前後して上がり始め、1973 年の半ばからは一気に上げ足を速めた。1974 年の初めには 1971 年の 3 - 4 倍の

水準にまで達している（図 2）。世界の穀物生産の落ち込みが 3 % 程度なのに、短期間にこれほど価格が急騰したのは、情報の不足と不安に駆られた輸入国の買い急ぎや投機、そして輸出国等による輸出制限が拍車をかけたことが大きな理由とみられる。第 4 次中東戦争と石油輸出国機構による原油価格の 4 倍の引上げ（1973 年 10 月）も追い打ちをかけた。

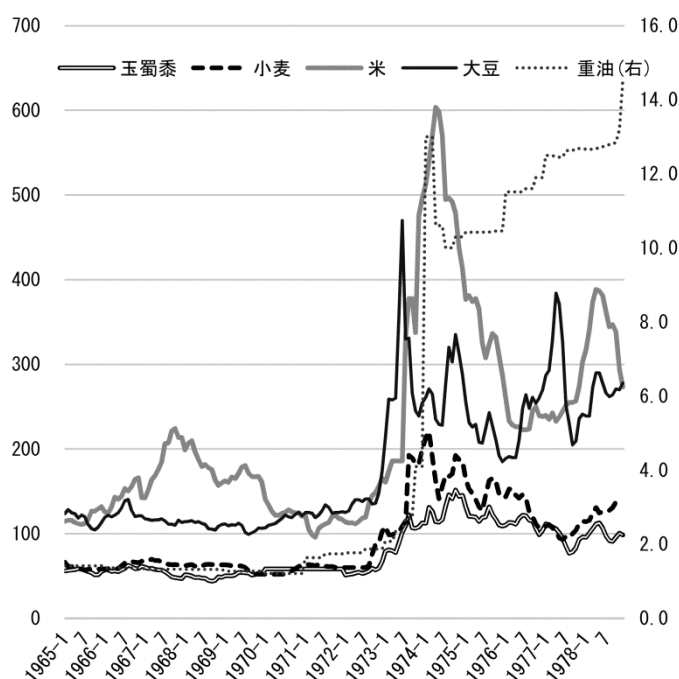


図 2 世界食料危機：価格の急騰

単位は穀物は名目 US ドル/トン、重油は\$/ブッシェル

出典：世界銀行 Commodity Price Data (The Pinksheet)

米国では再選を狙うニクソン大統領が飼料価格と畜産物価格の上昇を懸念して、1973 年 7 月に大豆の輸出禁輸に踏み切り、カナダやアルゼンチンも追随、コメが不作だった輸出国タイも輸出制限を検討するまでになった。コメの価格高騰が一番突出した形になったのはその影響が大きい。こうした過剰反応ともいべき輸出制限はいずれも数か月という短期間で解除されたが、輸入国やマーケットの心理に与える影響は大きかった。日本でも、米国大豆禁輸をきっかけに国民の不安が高まり、1975 年 8 月の安倍・バツツ両農相による大豆や穀物の輸出約束に向かわせることになる。

国際価格の急騰と輸出国在庫の払底、そしてオイルショックは、日本の大豆パニックや狂乱物価に見られるように世界に一時的な混乱をもたらしたが、それでも、先進国では主要穀物の供給が不足して人々が飢えに直面するという事態は起きなかった。

しかし、低開発国の場合は事情が異なる。外貨不足に苦しむ低開発国はますます食料輸入が困難になり、肥料価格の高騰は生産者を圧迫、食料小売価格は急上昇して貧しい消費者家計は手が出なくなった。一方で、先進輸出国は在庫が急減したため過剰が解消し、余剰分を食料援助に回す余裕がなくなってしまった。食料輸入も援助も期待できなければ、世界の貧困地域のいたるところで飢饉や暴動が起きかねない。

状況の悪化を懸念した FAO のバーマ事務局長は 1973 年 2 月の記者会見で、世界的な食料危機到来の可能性を警告する。価格が急騰し危機が現実のものとなった同年 9 月には途上国を中心とした非同盟国会議(グループ 77 と呼ばれることになる)が FAO と UNCTAD に対し食料に関する緊急会議の招集を要請した。同月の国連総会では米国のキッシンジャー国務長官が、世界の食料供給は緊急事態にあるとして、国連の枠組みの下で翌年に世界食糧会議を開催することを提案し 10 月の国連経済社会委員会 (ECOSOC) で了承される。

翌月に開かれた第 17 回 FAO 定期総会では、バーマ事務局長の提案に基づき、加盟国の共同責任という表現で、「World Food Security」についての初めての公式の定義というべき表現を含んだ決議が合意される。すなわち、

「基本食料、特に穀物の世界の供給が、あらゆるときに、着実な食料消費の拡大を支え、かつ生産および価格の変動を打ち消すのに十分なだけ供給可能 (*availability*) となっていること」。

これが翌年の世界食糧会議の共通認識となった。

6) 世界食糧会議：その成果と意義

世界食糧会議は 1974 年 11 月、全世界が注目する中で、130 を超える国の代表と 40 近い国連専門機関や開発銀行、161 の NGO の代表を集めてローマで開かれ、3 つの分科会（途上国の食料増産の方策、Food Security 強化の方策、国際貿易と調整の目的・方策）に分かれて 11 日間の討議が行われた。Shaw の著書が会合

の準備段階や舞台裏を含めて全体の解説を試みているので、それを参考に会議の意義と成果をまとめておく。

会議の最終目的はもちろん当時の世界食糧危機に対して国際社会や各国がとるべき行動を検討し決定することであった。議論は準備委員会が用意したペーパーと提言案に沿って進められたが、世界の政治経済と食料に圧倒的な力を持つ米国と、CAP の下で統一と自主性を守りたい EC、そして発言力を強めてきた途上国グループの思惑が交錯した。なお、この段階では国内の食料生産に問題を抱え国際社会と距離を置く旧ソ連と中国は表面に出ていない。

様々な議論の末、最終的に一つの全体宣言と、個別対策等に関する 22 項目の決議が採択された。全体宣言は、飢えと栄養不足の撲滅がすべての国の共通の目的としたうえで、人々の Well-being は、食料の適切な生産と分配および、「あらゆるときに、*時期的な変動や天候のいかにかわらず、リーズナブルな価格で食料が供給可能になっていることが保証され*」かつ、その結果として特に途上国の発展を促すような World Food Security システムの確立にかかる、と前年の FAO 総会決議の定義を一部引用している。

決議の方は、肥料農薬、開発資金、栄養や女性、人口と食料、食料援助、アフリカ支援、早期警戒システム、国際貿易、会議のフォローアップなど多岐にわたり、抽象的なものが多いがそれぞれ様々な提言を行っている。

この中で、提言が具体的な成果に結びついたものとして特筆されるのは、IFAD（国際農業開発基金）と「食料農業に関する世界情報・早期警報システム (GIEWS)」の創設である。IFAD は 1977 年に石油産出国機構と先進国が半々を出資し、農業農村開発に特化した唯一の国際金融機関として発足した。早期警戒システムは FAO 内の情報集取・広報組織を拡充強化し、加盟国や他機関と連携を緊密化することで実現した。この 2 つは現在もアクティブに活動し途上国農村開発と食料緊急情報提供に貢献している。

上記 2 つの具体的成果以外にも、この会議は、途上国の食料や栄養状況が深刻な状況にあること、食料問題は世界全体の重要な問題であること、解決には途上国の食料増産、備蓄や外貨の確保、経済社会開発と、開発金融、貿易、投資面の協力と支援が欠かせないこと、などを国際社会に広く認識させることになった。

一方で、準備会会議メンバーの提案にあった、世界食糧戦略プラン作成、食糧援助の拡充、価格変動対策、農産物貿易の安定的発展、そしてそれらの問題を包括的に管理する機構「World Food Authority」の創設といった事項については、会議は十分な具体的成果を上げることができなかった。

備蓄に関しても、国際穀物備蓄（International Grain Reserve）の議論の中で、最低必要な国際在庫率として全消費量の 17－18%、うち備蓄必要量は 5－6% という試算が示されたことや、国連総会が加盟国に対して際緊急食糧備蓄（international Emergency Food Reserve、全体目標 50 万トン以上）を登録するよう要請するという動きがあったが、それを保有し実行するのは各国政府にまかされ、実質的意味を持たなかった（Shaw 153-154 頁）。

結局ほとんどの決議の実行は、22 番目の決議である会議のフォローアップにゆだねられることになった。Shaw によると、一番意外だったのは、世界食糧会議の開催を呼びかけた米国が、備蓄や食糧援助について特段の指導力を発揮しなかったことである。その背景には、米国の国際的影響力を維持したいキッシンジャー長官と、農業政策に枠をはめられたくないバツ農務長官の対立があり⁹⁾、旧ソ連の買付けによる自国在庫の払底と、PL480 の財源がベトナム戦争で窮屈になっていたという事情があったとされる。このあたりから、世界の食料供給に対する米国の絶対的影響力が揺るぎ始める。

（３）パラダイムの転換：供給サイドから需要サイドの Food Security へ

１）世界食料需給の緩和

このようにみると、世界食糧会議を含めて 1980 年代までの国際社会の Food Security の議論は、米国を中心とした主要輸出国の過剰気味の生産力と政治的思惑に影響されつつ、天候や政策に左右される供給をどう安定化させ、不足する途上国にどう供給するか、ということに集中していたことが分かる。食料増産も、備蓄も、食糧援助も、すべて広い意味でのマクロの供給者サイドの議論であり、それらが量的に担保されれば、世界の飢えや栄養不足の問題は解消されるという一種のトリクルダウン神話が暗黙の前提になっていたといっている。

世界食糧会議の後、1970 年代の後半から、世界の食料事情は急速に改善する。先進国・途上国を問わず、すべての国が食料、特に穀物の重要性を痛感し、増

産と備蓄拡充に向かったからである。世界の主要穀物の生産は、多少の変動はあるが、1970年代半ば以降年平均3－4％で増加し、1980年代に入ると世界食糧危機の生産量を3割近くも上回るようになった。

価格支持や補助金を強化して生産を刺激する政策をとった米国や EC では膨大な過剰在庫が発生した。両者は共に補助金付き輸出や援助により海外市場で在庫の解消を図ろうとし、2大巨人による農産物貿易戦争が始まる。この戦いは、過剰がともに国内農業保護政策の基本的仕組みに起因しており、容易に手を引けない長い消耗戦となった。一方、アジアでも緑の革命が浸透してコメや小麦の生産が着実に増加し、インドネシアのようにコメ輸入国でも自給を達成する国も現れた。中国でも1978年の生産請負制度の導入によって食料生産が飛躍的に伸び始める。

この間、1980年には旧ソ連のアフガン侵攻に対して米国のカーター政権が食料を外交的手段に使うという事態が起きた。対ソ穀物禁輸である。しかし、米国も含め世界の供給が潤沢な中で、完全な失敗に終わった（Paarlberg）。アルゼンチンなど一部の輸出国は同調せず、同調した国でも統制が十分でなく迂回輸出も起き、旧ソ連もウクライナなどで増産を図ったため、当初目的は達成できなかった。そればかりか、米国は海外市場の一部を失い、国内では価格が低迷して生産者の猛反発を招いた。結局対ソ禁輸は1年4か月で終わり、米国はレーガン政権の下で対ソ穀物長期輸出契約の更新に踏み切る。

このように世界食糧危機の後には世界の食料需給は大きく緩み、以後30年間にわたって食料の実質国際価格は低下傾向を続ける。低開発途上国にとっては、穀物が安価で輸入できるようになり、食料援助も得やすくなった。世界食料危機時とは逆になったわけである。途上国も含め世界的に供給サイドの Food Security の環境は格段に改善した。

2) 需要サイドの Food Security

皮肉なことに、そうなる初めて国際社会は、世界の Food Security は供給側のリスク減少だけでは改善されず、なお何億という貧しい人たちが栄養不足や飢えに直面したまま取り残されていることに気付く。

飢えの根本原因が貧困や開発の遅れにあるという主張は古くからあったが、

それを理論実証の両面から鋭く指摘したのが、のちにノーベル経済学賞を受賞する A. セン (Sen, A.) である。彼はベンガル飢饉 (1943) の際に餓死者が出る一方で穀物が輸出されていたことなどを例に引いて、人々が飢えるのは供給が足りないからではなく、需要者の側に食料を獲得する手段や資格 (entitlement、所得や資産、農地の権利などを指す) が無いからだ、と説いた。

この見解は、グループ 77 に代表される途上国の発言力の高まりとともに広く共感を呼び、1983 年には FAO 総会は Food Security の定義を次のように改定する。

「すべての人々が、いかなる時にも、その必要とする基本食料に対し物理的にも経済的にもアクセスができることが保証されていること」。

この定義は世界食糧危機の時の定義と 2 つの点で大きく異なっている。一つは、保証の中に「経済的」という言葉と「アクセス」という言葉が加わったことである。それが可能になるためには、需要者側に十分な購買力 (センの言葉で entitlement) があることが必要になる。もう一つは、主語が「すべての人々」となっていることで、世界や国といったマクロレベルでの供給だけでは十分でないことを示唆する。Food Security の概念に、供給側だけでなく、ミクロレベルを含めた需要者側の視点を取り入れられることになった。

この視点をさらに明確にし、需要者側への移行を決定づけたのは、1986 年の世界銀行レポート「Poverty and Hunger」である。その表紙には次の言葉が書かれている。

「世界には食料が溢れている。過去 40 年間、世界の食料生産は空前の増加をした人口を上回って伸びてきた。しかし多くの国の何億という貧しい人々にはその恩恵が届いていない。彼らは、購買力の欠如が主な原因となって Food Security の欠如に苦しんでいる」。

レポートは、さらに、Food Security を脅かすものには、災害や価格高騰、失職などによって引き起こされる一時的な (transitory) ものと、貧困や社会格差といった需要者側の構造的な問題によってもたらされる慢性的な (chronical) なものがあり、供給面での改善が進む中では、途上国にとって後者がより本質的で重要な問題である、と訴える。また、飢えが究極的には個人の問題であり、マクロレベルの食料供給は必要条件の一つではあっても十分

条件ではないことや、供給のトリクルダウンには社会経済的環境条件の整備が不可欠であることなども明確にした。

しかし、それは同時に、国際社会が世界の Food Security の改善に真剣に取り組もうとすれば、食料増産や備蓄、食糧援助といった比較的わかりやすい供給面での対策だけでなく、需要面、すなわち貧困と経済社会発展という、食料農業分野の努力だけでは解決できない多面的で奥の深い問題に取り組まなければならないことを意味するものであった。これ以降、Food Security をめぐる国際社会の議論は、開発援助や人権・社会的公正、環境といった分野にまで領域を広げて、それら課題に取り組む他の国際機関や政府、NGO の関係者を巻き込みながら一層多角化・複雑化していくことになる。そしてそれはまた、米国という超大国の影響力の陰りと東・東南アジア諸国を中心とした途上国の経済発展と生活水準の向上という世界の大きな時代の流れと軌を一にするものであった。

3) 世界食糧理事会 (World Food Council) の活動と限界

世界食糧会議は、勧告を含む 22 の大会決議を採択したが、IFAD の創設と早期警戒システム以外は具体化が進まず、大部分は会議後のフォローアップにゆだねられた。こうした国際会議の決議は、ほとんどの場合、法的拘束力のない精神規定にとどまり、会議が終わると忘れ去られることが多い。それを防ぐため、決議の履行をモニターし、各国や他の国連機関との調整や、必要なら勧告を行う権限を持つ組織が 1975 年に国連 ECOSOC の下に作られた。世界食糧理事会 (WFC) である。FAO ではなく国連の中に作られたのは、決議の内容が多方面にわたり、WFP、WHO、UNCTAD、世界銀行といった他の専門機関の協力や支援が不可欠と考えられたからである。

WFC は世界食糧会議で事務局長を務めたマレイ (Marei, S) が初代会長に、副事務局長で USAID や「飢えからの自由基金」のトップを歴任した米国人のハンナ (Hanna, A.) が執行責任者兼副会長になるなど強力な陣容で出発した。WFC は世界食糧会議の決議や約束の中から優先度の高いものを取り上げて毎年レビューし、ECOSOC を通じて国連総会に報告や勧告を行った。勧告の中にはアフリカへの集中投資、緊急援助の拡充、途上国の国別食糧戦略プラン作成など、

重要なものも少なくなかったが、世界の食料需給は急速に緩和に向かったことと GATT ウルグアイ・ラウンド交渉が始まったこともあって、国際社会の注目をひくことはなかった。また、関係機関との連携・調整も、関係する国際機関は 30 近くもあり（WFC）、それぞれ独自の意思決定体制を持つことから、実質的にはほとんど機能しなかった。WFC は十分な成果を挙げられないまま 1992 年にその使命を終える。主権国家のゆるい合議体としての専門機関と国連というシステムの限界であった。

4) 二極化する途上国地域

以上みてきたように 1980 年代から 2000 年代にかけて世界の Food Security は供給サイドでは全体として環境が大きく改善した。しかし需要サイドでは顕著に改善する地域とそうでない地域とに二極分解するようになった。

表 1 1 人当たり GDP と伸び率

地域、国	金額		年平均伸び率 (%)		
	1970年	2000年	1970年代	1980年代	1990年代
サブサハラ	1370	1242	0.9	-1.4	-0.4
中東・北アフリカ	2341	3149	1.3	-0.3	2.0
東・東南アジア	390	2104	4.5	5.8	7.0
南アジア	392	784	0.8	3.0	3.2
南米・カリブ	4137	6361	3.6	-0.4	1.1
中国	274	2197	4.5	8.0	9.1
インド	359	760	0.8	3.1	3.8
インドネシア	672	1861	4.7	3.4	2.3
ブラジル	3624	6724	5.6	0.1	0.7
世界平均	4907	7825	1.9	1.3	1.5

注 1) 金額は 2015 年固定米ドルで、3 年平均である。

注 2) 各地域の数値は高所得国（南ア、サウジ、日本等）を除く数値

出典：世界銀行「世界開発指標」から計算

需要サイドの購買力の指標として途上国地域とその代表的な国の 1 人当りの実質 GDP をとってみたのが、表 1 である。この表からわかるように、サブサハラ地域の人々の所得は向上するどころか、人口の急増と経済の低迷で 1970 年から 2000 年にかけて実質で低下している。対照的なのが東・東南アジア地域で、実質年率 4.5～7.0% という高い伸びを示し、30 年間で 5 倍以上に増えた。ただ、

同じアジアでも南アジア地域は低い伸びにとどまっており、2000 年の実額ではまだサブサハラ地域の平均を下回る。ラテンアメリカ地域の数値は初期段階から他地域より高いが、1980 年代の「失われた 10 年」以降は低成長が続いている。

この表から推察されることは、国だけでなく個々人の Food Security も、途上国の中で 2 極分解したであろうということである。FAO は各国の栄養不足人口 (Prevalence of Undernourishment, PoU) を独自推計し、それを Food Security の代表指標として公表してきているので、確認してみよう¹⁰⁾。

表 2 栄養不足人口比率の推移 (旧推計)

地域、国	1969-1971	1979-1981	1990-1992	2000-02	同栄養不良人口 (百万人)
サブサハラ	36	37	35	33	204
中東・北アフリカ	24	9	8	10	39
東アジア	45	29	16	11	152
東南アジア	39	26	18	13	66
南アジア	37	37	26	22	301
南米・カリブ	20	13	13	10	53
中国	46	30	16	11	142
インド	39	38	25	20	221
インドネシア	47	24	9	6	13
ブラジル	23	15	12	9	16
途上国平均	37	28	20	17	815

注) 各地域の数値は高所得国 (南ア、サウジ、日本等) を除く数値

出典: FAO Food Security Indicator 2007 及び SOFI 2005

この推定によれば、途上国の栄養不足人口は 1970 年から 2001 年までの 31 年間に、比率にして 37% から 17% まで、絶対数では 1 億 4 千万人近く減少した。この間に途上国人口は 22 億人も増えており、各地で戦闘や災害が起きたことを考慮すると、これは全体としては素晴らしい成果と言えよう。

ただし、この成果も地域により大きな差がある。サブサハラ地域では栄養不足比率が 36% からわずかしこ減少せず、総人口が年率にして 2.8% と大きく増えたため、絶対数では栄養不足人口が 1 億人も増加した。南アジアは比率では 37% から 22% とかなり減少したが、やはり人口増加率が高かったため、絶対数

では4千万人近く増加している。対照的なのが東アジアと東南アジアである。1970年時点では39-45%とサブサハラ地域より高かった栄養不足比率は緑の革命や急速な経済発展を受けて急速に低下し、2000年代初めにはともに10%代前半まで落ちている。総人口が増加したにもかかわらず、栄養不足人口の絶対数は両地域をあわせて約3億人も減少した。その減少の大部分は総人口の伸び率が相対的に低く経済成長率が高かった中国とASEEAN先行国で起きている。

このように、長期で見ると経済成長率と栄養不足人口比率との間には明瞭な逆相関が確認される。世界人口の過半を占めるアジア地域を中心に途上国の経済成長が加速して栄養不足人口率が低下する中で、国際社会のFood Securityの議論が、貧困や社会経済開発が遅れた地域、特にサブサハラアフリカの問題に移っていたのは自然なことであろう。

5) 持続的開発問題の表面化と長期見通し

1980年代から2000年代の半ばまでの世界全体の食料栄養状態改善の背景には、農業の技術革新が続き食料の生産性が絶えず上昇したことや、世界経済が新興国の急成長を背景に発展を続け人々の所得が向上したこと、それに伴って農産物を含む貿易全体も拡大したことなどがあった。

しかし、その一方で農業生産の増大や経済発展と貿易の拡大は、環境汚染や資源の限界に対する人々の懸念を誘発することになった。工業や都市部門による水質や大気汚染は先進工業国で1970年代から問題化し始めていたが、肥料や農薬を使う農業も例外ではない。持続的開発という言葉を広めた1987年のブルントラント報告「我々の共通の未来」は、先進国農業の過剰生産がもたらす資源の浪費と環境汚染に警告を発しており、また1992年にリオで開かれた地球環境サミットの行動宣言は、食料生産を持続的な方法で増加させFood Securityを向上させる必要性を訴えている。

1960年に30億人だった世界人口は2000年にはその倍の61億人となり、多少減速しつつあるものの、途上国を中心に年率で1.5%前後、人数にして年間9千万人近く増加していた。その間世界の農耕地面積は全体で6.8%しか増加していない。代わって食料の増産を支えたのは単収と灌漑面積の増加であるが、その代償として化学肥料や農薬、淡水資源の使用量が急速に増加し、環境負荷

の増大を招くことになった。耕作地当たりの窒素養分換算投入量は同じ期間に 3 倍に増え、尿素の使用量は 26 倍にもなっている (FAOSTAT 旧推計)。このまま人口増加と経済成長、農業生産の拡大が続けば、「宇宙船地球号」の資源や環境汚染許容量は限界に突き当たり、いずれは食料生産も頭打ちになると心配する声が出るのも無理もない。

その不安を巧みに表現して見せたのがワールドウオッチ研究所の L. ブラウンである。かれは 1990 年代に発表した 2 つの著書「Full House」¹¹⁾ (日本語翻訳「飢餓の世紀」) と「Who feed China (だれが中国を養うか)」の中で、技術進歩と投資の拡大にもかかわらず世界の漁獲量が頭打ちになってしまった水産業を引き合いに、いずれ農業も同じように供給の限界にぶつかるかと説いた。需要側でも、高度成長を続ける中国で食肉消費が増大し飼料用穀物需要が急増するからいずれ世界の穀物生産が追い付かなくなると訴えた。

ブラウンは、マルサスの予言が外れた理由が技術革新による農業の生産関数の上方シフトにあることを認めつつ、その上方シフトの余地が資源や環境の制約あるいは生物学的限界により、早晚頭打ちになると警告した。たまたま 1995-6 年には不作に見舞われた中国が大量の穀物輸入を行って国際価格が一時上昇し、ブラウンの予測が現実になるかと注目された。

しかし反論は多かった。世界銀行のミッチェルは、詳細な需給分析と数理モデルによる予測で、ブラウンの予測を「水で一杯になっているコップをカラというようなもの」と表現し、国際社会の努力は貧困と栄養不足が深刻なアフリカに集中すべきとした (Mitchel)。国際農業政策研究所も「2020 年の食料農業環境ビジョン」の中で、自己満足するのは危ういと戒めつつ、世界の Food Security はアフリカで悪化、南アジアで現状のままだが、東アジアでは急速に改善する、中国などでは肥満が問題になるなどといった見通しを示し、ミッチェル同様アフリカなど貧困国の状況改善に傾注するよう勧告している (IFPRI, 1995)。

少し遅れるが FAO も専門職員などを総動員して中長期の動向分析を行い、2002 年にその結果を「世界の農業 2015/30」(FAO, 2006)として発表した。その結論の概要はおおむね上記 2 つと同じである。その要約は次のように述べている。

- ・近年の農産物生産と単収の伸びの低下は、土地や水資源の不足が原因ではなく、人口増加率低下と食料消費水準向上の結果として世界の食料需要の伸びが鈍化したこと、そして、絶対的貧困層の食料需要が市場で顕在化しないことの反映である。

- ・過去 30 年に年平均 2.2% で伸びてきた世界の農産物需要は今後 30 年は年 1.5% へと低下する。途上国では、中国の食料需要の増加がピークを過ぎたこともあって、年率 3.7% から 2% へと低下する。

- ・世界の農産物生産は、各国や国際社会が必要な農業振興政策をとれば、需要に見合うだけ増加できよう。ただ、国や地域レベルでは深刻な問題が起きており、集中した努力がなされないと状況は一層悪化しよう。

6) 旧ソビエト連邦の崩壊とウルグアイ・ラウンド農業協定

実は、1980 後半から 90 年代前半にかけて環境サミットのほかに、世界の Food Security に影響する大きな出来事が 2 つあった。ソビエト連邦の崩壊および GATT ウルグアイ・ラウンドと WTO の発足である。若干補足しておく。

1989 年のソ連邦の崩壊には様々な政治経済的要因が絡んでいたが、集団農場の低生産性と低食料価格政策に起因する食料輸入・財政負担の増大もその一つであろう。世界食糧危機時の大量輸入は一時的なもので終わらず、1980 年代後半にはさらに増えて年 3－5 千万トンもの穀物輸入を恒常的に必要とするようになっていた (USDA, PSD online)。ソ連邦崩壊後、財政負担は減ったが、逆ザヤの解消で消費者価格が急上昇するとともに、畜産物の輸入が急増し国内の畜産業は大打撃を受けた (長友)。このため 5 年もたつと飼料を含めた穀物の国内需要は急減し崩壊前を 8 千万トン近くも下回るようになった。一方で穀物生産は 2000 年にかけて徐々に回復したため、需給が逆転し、ロシアとウクライナを恒常的な農産物輸出国に押し上げることになる。

結局、ソ連邦の崩壊は、10 年ほどの間に国際市場のネットの穀物需要を 1 億トン以上も押し下げ、かつ突然の大量輸入による国際市場混乱の可能性を小さくすることで、結果として世界全体の Food Security 環境の向上に大きく寄与する効果を持った。また、それ以上に、東西冷戦を終わらせ戦争という Food Security にとっても最大の脅威をいったんは大きく軽減することになった。

一方、ウルグアイ・ラウンドは、農業が重要交渉分野となり、輸出国、輸入国、途上国が激しい攻防を繰り広げた結果、最終的に 19 条からなる農業協定 (Agreement on Agriculture) が成立した。協定は輸入障壁の削減や国内農業支持の削減、輸出補助金の撤廃等を約束しており、これらが着実に実行されれば、農産物貿易の拡大と国際市場の安定化そして経済成長への寄与を通じて、間接的・長期的に世界全体の Food Security にプラスの効果をもたらすことが期待された。

ただ、農業協定はその前文に「Food Security と環境保護の必要性を含む非貿易関連事項に留意して」と書いてはあるものの、協定本体にはそれに関連する条項はなく、供給サイド、需要サイドを含めて Food Security への具体的な貢献を約束するものにはならなかった。

特に課題として残ったのは輸出制限に関する部分である。日本や韓国など食料輸入国は、Food Security の観点から農産物の輸出制限にも厳しい枠をはめるべきと主張したが、最終的に協定に盛り込まれたのは、輸入国の懸念に十分配慮することと、事前通告及び求めがあれば協議することだけであった (WTO 農業協定 12 条)。国民に安価で十分な食料を保証することはどの国の政府にとっても重要な責務であり、その独立国家としての権利を WTO 条約で制限されることは、先進輸出国だけでなく、インドや中国など途上国にも受け入れられなかったからである。このことは、食料の輸入依存度の高い国にとって Food Security の安定性という面で課題を残すことになった。

(4) 質の Food Security の登場：世界食料サミット

ディウフ FAO 事務局長が呼びかけた 1996 年の世界食料サミットは、主要国の閣僚が 40 名以上出席する大きな会議であった。しかし、GATT/WTO と比べ、国際社会への直接インパクトははるかに小さかった。世界全体の食料供給力には十分余裕があり、東・東南アジアを中心とした途上国地域では経済成長が加速するのに伴って、購買力から見た需要側の Food Security 環境も大きく改善しつつあったからである。会議の主目的は 8 億人の食料栄養不足の人たちを各国がどう支援し減らしていくか (FAO 1996) を討議することであったが、8 億人のうち半数以上は成長著しい東・東南アジアとその後を追うインドの人たち

(SOFI、1999)であり、自国に必要なFood Security対策を実施してきている地域であった。このため会議の議論も宣言も1974年の世界食糧会議と比べて迫力を欠いた。実際、採択された「World Food Securityに関するローマ宣言」には抽象的な努力事項が網羅されているだけで具体的な行動へのコミットはほとんど含まれていない。

ただし、その成果の希薄さとは裏腹に、この世界食料サミットはFood Securityの国際的潮流を変えた大きな歴史的転換点であった。基本的なコンセプトを含めいくつかの点で大きな変化を持ち込み、後のFood Security議論の方向を明確に示すものとなったからである。

一つは何とんでもこのサミットが行ったFood Securityの定義の変更である。新しい定義はローマ宣言の行動プランの中で次のように表現されている。

「Food Securityは、すべての人々が、あらゆるときに、活動的で健康な生活に必要とされる食事ニーズとその好みを満たしてくれるような、十分に安全で栄養のある食料が、物理的かつ経済的に入手できるとき存在する」。

これは1983年の定義と比べ、物理的・経済的アクセスの保証という点は変わらないが、その対象となる食料が「基本食料」から「十分に安全で栄養のある食料で、なおかつそれが食生活のニーズと好みを満足させるもの」に変わっている。

この変更は、食料の範囲を広げただけでなく、前回までのFood Securityの定義の背後にあった「hunger、飢え」の位置づけや意味を大きく変えた。すなわち、Food Security確保のためには生存に必要な基本食料の供給(availability)とアクセス(access)だけでなく、食の安全性や栄養、健康な生活、さらには好みといった利用(utilization)面での要請が常に安定して(stability)満たされることが必要になった。途上国の人々の生活水準が急速に向上し、食に対しても要求水準が高くなってきたことの反映である。

二つ目は、食料サミットがはっきりとFood Insecurityの主原因は貧困であり、さらに紛争や腐敗、環境悪化なども重大な原因となっていると宣言していることである¹²⁾。これはA. センや世界銀行が指摘した需要サイドの慢性的なFood Insecurity対策の重要性を再確認するだけでなく、さらに踏み込んで、Food Securityは多面的(multifaceted)な問題であり、平和への努力や、ガバ

ナンス、経済社会開発、貿易、環境といった幅広い分野での努力が必要だという、当たり前に見えるがしかし重要な点を指摘したものである。実際、宣言の行動計画には抽象的ながらこうした多方面の問題の存在と対策が列挙されている。その一方で、行動計画には 1974 年の世界食糧会議の決議で多くのスペースが割かれた食料増産や備蓄への言及はほとんど見られず、持続的農業生産や食料輸入との効率的な組み合わせが語られているだけになった。直前の L. ブラウンの警告にもかかわらず、供給サイドの Food Security への国際社会の関心が著しく低下していることを物語る。

三つ目は、Food Security の定義の対象となる「すべての人々」の意味をはっきりさせ、個人や家族、国、地域、世界など「すべてのレベルの」人々であるとした点である。個人レベルまで降りることで、食の安全、貧困家庭の食の不足、幼児や妊婦の生育・健康阻害、微量栄養素の不足、宗教や慣習からくる食の偏りといった身近な問題が課題として浮上することになった。家計 (Household) レベルの Food Security が注目されるようになるのもこの前後からである (Maxwell, S. et al.)。欧米や日本などでも、個人レベルではこうした様々な Food Security の問題がありうることは、後に述べるギャラップ調査からも明らかになっている。

四つ目は、世界の栄養不足人口を 2015 年までに半減しようという目標を掲げたことである。この目標は 2000 年の国連のミレニアム開発目標 (MDGs) の中の一つとして取り入れられることになる。ただ、国連の半減目標は栄養不足人口の絶対数ではなく、全人口に対する比率となっている。目標時点までに人口が増えるので、国連の半減目標のほうが緩い目標になっている。

このように、全ての人々に「飢えからの自由」を保証しようとする国際社会の Food Security の議論は、この食料サミットを契機として、国レベルの基本食料の供給といった比較的シンプルな「量の領域」から、貧困削減や持続的経済開発という多面的な複雑な領域へ、さらにはそれを超えて、「食の利用」に体现される個々の人々の良好な暮らしや生き方 (well-being) といった、広範な、しかし一層難解な「質の領域」にまでかわりを持つことになった。

3. Food Security の新しい潮流

21 世紀に入ってから石油価格の高騰やリーマンショックをはじめとして世界の Food Security に影響を与える大きな出来事がいくつか起きた。ただ、まだ帰趨がわからない新型コロナとロシアによるウクライナ侵攻を別とすれば、今日まで世界全体あるいは多くの地域で食料供給が滞り、飢餓や栄養不足人口が急増するといったことは起きなかった。世界全体のグローバル化は進み、新興国だけでなく南アジアなどでも経済のテイクオフが始まって、世界の人々の平均的生活水準は向上が続いた。21 世紀は飢餓の世紀となるどころか、サブサハラなど一部地域を除くと、途上国の 1 人当たり食料熱量供給水準は先進国の水準に近づきつつある。「だれが中国を養うか」と心配された中国は世界有数の経済大国となり、近年は 1 人当たり食料熱量も食肉の供給量も日本を上回る。ベジタリアンの多いインドはまだ 1 人当たり栄養供給水準は世界平均を下回るが、牛乳・乳製品の消費は増加し、コメはこの 10 年ほどの間に世界最大の輸出国となった。

国際社会は、サブサハラを中心とした地域の Food Security 問題に対しては引き続き基本食料の供給 (Availability) と需要面 (Access) の改善に着目して支援の努力を続けているが、その一方で、近年では、安定性/強靱性 (Stability/resilience) や食の利用 (utilization) にスポットを当てた分析や栄養面に関する指標の公表など、多面的な新しい議論も展開されるようになった。

(1) ミレニアム・ゴール

国際社会の 21 世紀の幕開けを象徴するのが、2000 年の 9 月に 189 カ国の元首や首脳を集めて開催された国連ミレニアムサミットとその宣言である。新しい世紀を迎えるにあたって、グローバル化と経済成長が進展する中でなお人類が直面する平和、貧困、環境、人権といった問題を見つめなおし、21 世紀に向けて改めてその解決を促そうとするものであった。そこでは、過去の国際会議の決議等を参考にして 8 つの分野から成るミレニアム・ゴール (MDGs) が設定

され、翌年にはモニターの指標として具体的な 21 の数値ターゲットが定められた。その中で直接 Food Security に関係するのは、極端な貧困 (extreme poverty) と飢餓 (hunger) 人口の割合を 2015 年までに半減するという第 1 番目のゴールのターゲットである。

国連は 2015 年になった時点で、これらのターゲットの全体の達成状況をレビューし、報告の形で公表した (UN, 2015)。Food Security に直接・間接に関係する部分を要約すると、

- ・貧困：途上国での極端な貧困（1 日 1.25 ドル以下）人口の割合は 1990 年の 47% から 2015 年には 14% まで低下し、サブサハラを除くすべての地域で 2011 年までに目標を達成した。絶対数でも 19 億人から 8 億 6 千 3 百万人まで、半分以上に減った。目標の達成は人口大国の中国とインドの低下が大きく寄与している。
- ・雇用：中間層勤労者（1 日当たり 4 ドル以上）の人口は 25 年間で 3 倍以上になり、それが途上国の勤労者全体に占める割合は 18% から 5 割程度まで上昇した。不安定な雇用（自営と家族労働）で働く人の割合は、同じ期間に 71% から 40% まで低下した。しかし、サブサハラとインドではなお 4 分の 3 が不安定雇用である。
- ・飢餓：途上国の飢餓人口（栄養不足人口）の割合は 1990-92 年の 23.3% から 2014-16 年には 12.9% と、ほぼ半減した。東アジア、東南アジア、ラテンアメリカなどは目標を上回った。なかでも中国の飢餓人口減少は途上国飢餓人口減少全体の 8 割を占める。一方で、南アジア、サブサハラ、カリブ地域などでは達成が遅れている。サブサハラの飢餓人口率は 33% から 23% に低下したが、人口増加率が高いため絶対数では 4 千 4 百万人増加した。

MDGs のレビュー報告から見えてくるのは、1990 年代から 2015 年までにかけて、グローバル化と経済発展が進む中で、途上国全体の貧困と雇用の状況は大きく改善し、それと同時に飢餓人口比率もさらに低下したことである。ただ、それと同時に、途上国間の格差がさらに拡大しつつあることも一層明確となった。今なお貧困と飢餓に苦しむサブサハラ地域と、世界の経済大国に躍り出て飢餓人口比率が 2.5% 以下になった中国の姿はあまりにも対照的である。2 億

人以上という世界最大の飢餓人口数を持つインドでも、近年は経済成長に伴って飢餓人口比率が急速に低下し、絶対数でも減り始めている（SOFI 2022）。

Food Insecurity 問題を恒常的な食料と購買力の不足という観点だけで見れば、その解決の対象となるのはサブサハラなど特定の地域(hunger spot)の人々に限られるようになった。MDGs の後継として 2030 年に向かって設定された「持続可能な開発目標（SDGs）」では、環境分野のウェイトが高まり、貧困や飢餓(hunger)撲滅の影が相対的に薄くなった感があるのは、そうした事情を反映しているように。

（２）食料国際市場価格の急騰と下落

ただ、MDGs 報告は 1990 年代後半から激しい価格変動、景気後退、災害、紛争などがあちこちで起き、貧困と飢餓の削減目標の達成は決して平たんではなかったとも記している。

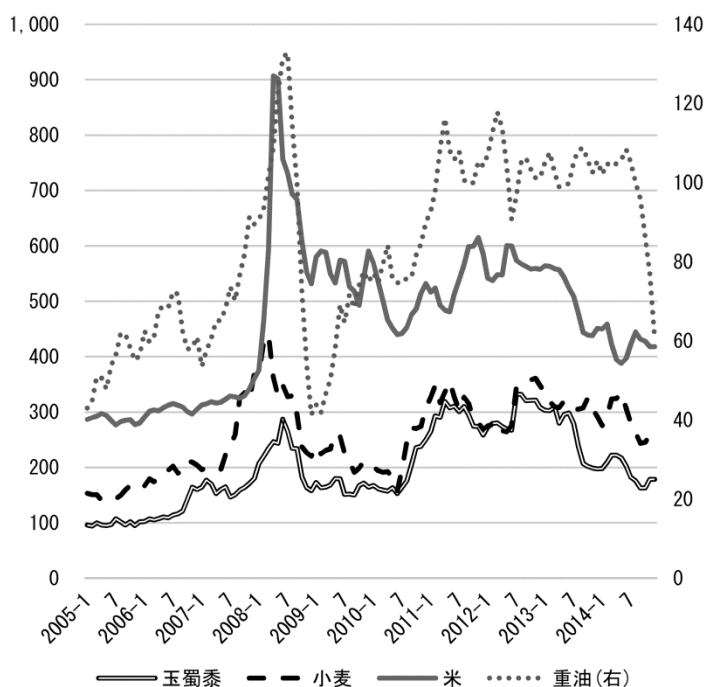


図3 主要穀物価格の乱高下

単位、出典とも図2に同じ

その代表的なものが 2007 年末から 2008 年にかけて起きた国際農産物価格の異常な乱高下であった。図 3 に見るように小麦、トウモロコシの価格は 2007 年の末ごろから上昇し始め、2008 年の 2－7 月にかけて一気に急騰し、前年の 2－3 倍となった。その後急落したものの上昇前よりは高い水準で推移し、2011-2013 には再び上昇している。

この乱高下の原因は諸説あるが、豪州小麦の不作、重油価格の高騰、米国のバイオエタノール政策による原料需要の急拡大といった要因に、市場投機と一部諸国の輸出制限の影響が重なって起きたというのが一般的な見方である。

コメ価格の乱高下が特に突出しているのは、国際市場の規模が小さいところに国内価格への波及を恐れたベトナムやインド、パキスタンなどが輸出制限に動いたためと、その後生産が順調でそれらの輸出制限が半年から 1 年で廃止・緩和されたことによる。同様の乱高下は小麦にも見られた。ロシア、ウクライナ、アルゼンチンなどが 2007 年から 2008 年に輸出規制を行ったが、短期間で廃止や緩和（FAO, 2018）されたからである。

この 2007-8 年の国際農産物市場の混乱は 1972-74 の世界食料危機と比べると、石油価格との同時高騰という共通点はあるものの、いくつか大きな違いがある。一つは供給の減少が原因ではないことである。USDA によれば 2008 年の世界の穀物生産は前年比で 5 % 近く増加しており、主要輸出国の 2007/8 年の期末在庫も小麦が 30 % 近く減ったものの（翌年度は倍増）コメやトウモロコシの在庫はむしろ増加している。世界食料危機の際には世界の生産が 3 % も減少し、主要輸出国の在庫が 3－5 割も減少したのと比べるとまったく状況が異なっている。

2 つ目は、価格高騰の家計への影響ははるかに小さかったとみられることである。その理由は、著しい高騰の期間が半年から 1 年と食料危機の半分以下であったこと、実質価格で見るとピーク時の価格は世界食料危機の価格を 3－5 割も下回っていること、中国やインドでは輸出制限や価格管理制度の運用で国内価格にはほとんど影響しなかったこと、この間に多くの国で実質所得が上がっていることなどである。FAO は国際価格上昇と栄養不足人口（PoU）の関係を国別に比較し、アジア主要途上国では政府の政策介入もあって国内価格への影響はほとんどなく、PoU はむしろ低下したことを確認している（SOFI, 2011）。

3 つめは穀物価格高騰の原因の一つが米国や EU のエネルギー・環境政策に

あったことである。米国によるバイオ燃料への転換促進政策は、主原料となるトウモロコシに全く新しい需要を生み出し、その需要曲線を 2000 年代半ばから 2012 年までに右側に 1 億トン近くもシフトさせることになった。トウモロコシと小麦の価格が下落後再び上昇し 2011 年以降高止まりした背景には、石油価格の影響もあるが、米国が「2007 年エネルギー自立・安全保障法」でバイオ燃料のガソリンへの混合比率（再生可能燃料基準）を 2022 年まで引き上げていくことを決め、それが下支え効果を持ったことも影響していよう。

2007-8 年の食料価格の高騰とその後の動きは、サブサハラ地域の食料輸入国を除き、Food Security への直接的影響という点では決して大きなものではなかったが、バイオ燃料の登場によって、これまで別々にとらえられていたエネルギーの安全保障と食料の安全保障、さらには環境問題が、市場を通じて間接的に連動し始めたという意味において、Food Security 問題の更なる広がりの可能性を示すことになった。

（３）「2030 持続可能開発目標」

国連は 2015 年 9 月にミレニアム開発目標の後継目標を決めるためのサミットを開催し、総会で新たに 2030 年を目標年とする 17 分野の「持続可能開発目標(SDGs)」及びそれに関連する 169 のターゲットを採択した。前の開発目標と比べ、分野の数は 2 倍になり、ターゲットの数は 8 倍に増えて、詳細かつ複雑になった。

Food Security に直接関係する分野は、目標 1 の「あらゆる所ですべての形態の貧困を終わらせる」（貧困をなくそう）と目標 2 の「飢餓を終わらせ、Food Security の達成と栄養改善を実現し、持続的農業を推進する」（飢餓をゼロに）である。ミレニアム目標ではターゲットが「1 日 1.25 ドル以下の人口比率を半減する」、「飢餓人口の比率を半減する」だけであったのが、今回はそれに加えて、多くのターゲットがより詳しく設定された。

例えば、目標 2 のターゲットでは、ミレニアム目標では「飢餓人口比率の半減」であったのが「飢餓を終わらせ、すべての人々、特に貧しい人々や乳幼児を含む脆弱な立場の人々が、1 年を通じて安全かつ栄養のある食料を十分得られるようにする」と、最新の FAO の Food Security の定義に近い「食の質」に

関わる表現に変わったほか、5歳未満の子どもの発育阻害の削減や、土地・投入財・金融サービスおよび遺伝資源の利用機会への平等なアクセスの確保など、新たに栄養・健康改善や持続的農業の振興に関する7つのターゲットが追加されている。

また、以上のほかに、目標12（持続可能な生産消費形態を確保する）では、食料ロスや収穫後ロスの削減、さらには化学物質を含む廃棄物の大気や土壌への排出削減がターゲットとして盛り込まれており、目標13（気候変動緊急対策）、目標14（持続的海洋資源の保全と利用）と目標15（陸域生態系の保護など）も、農業生産や加工消費と間接的なかわりがありうる表現となっている。

このようにみると、国際社会のFood Securityの議論は、所得上昇に伴う食生活やライフスタイルの変化、地球的環境の悪化などを背景に、需要者の購買力の問題をこえて食の利用や質、持続可能性といった、多くの他の分野とオーバーラップする複雑な領域へと踏み込むようになった。それを象徴するのがさきのMDGsであったが、さらに範囲を広げ、具体化し、進化させたのがこの2030年SDGといえよう。

（４）Food Security 指標の見直し

１）PoU

Food Securityは多面的な概念で時代とともに変化していくものであり、それは少数の指標で表せるものではない。ただ他に有効な指標がないこともあり、1997年以降はFAOが開発した栄養不足人口（PoU）の推定値が、世界のFood Security状況の代表的指標として便宜的にモニター等に使われてきている。

PoUは、座って暮らす（sedentary）のに必要とされる最低食料エネルギー（MDER）を摂取できていない人々を栄養不足人口とみなして、1人当たり食事エネルギーの供給量（DES/人）、その対数分布の標準偏差（CV）、およびMDERという3つのパラメータを用いて供給の面から推計される。用いられるデータは、FAO統計局が作成する食料バランスシート（FBS）と国連人口局の人口統計、各国の家計調査や健康栄養統計等である。

この推定については実態を十分反映していないとの指摘が以前からあった。MDERは過酷な労働に従事する途上国貧困層の必要量を考慮していない、流通過

程のロスを見逃している、2007-8 年のような急激な価格高騰や政策対応の影響は反映されがたい、といった批判である。FAO は推計手法やデータを大幅に見直し、2011 年の SOFI 報告から、新手法を過去にさかのぼって適用するようになった。主な修正点は、最新の人口推計の使用、流通段階でのロスの考慮、MDER の改定などである。

その結果、新手法では 1990-92 年の世界の PoU 人口が 1 億 5 千万人も上方修正され、逆に 2008-2010 年ではわずかが下方修正されることになった。この修正はミレニアム・ゴール指標達成に大きな意味を持った。旧手法では飢餓人口が 1990 年代の半ば以降増加傾向を示すのに対し、新手法では全体として減少傾向を示し、目標達成に向かっていることを示したからである。

2) FIES (食料インセキュリティ経験尺度)

しかし、この改正後数年しかたたないうちに Food Security 指標にはもっと大きな転換を必要とする事態が生じた。前節で述べた新しい持続的開発目標 (SDGs) である。この新目標は PoU 以外に栄養・健康改善を含め Food Security に直接・間接に関係する数多くの事項をターゲットとして設定している。それらをモニターできるようにするためには、具体的な数値指標やその計測方法が整備されなければならない。幸い、栄養・健康面の指標に関しては WHO と UNICEF に統計やノウハウの蓄積があり、連携を強化することで何とか対応ができる。実際 SOFI は 2017 年から SOFSN (State of Food Security and Nutrition) と名称を変更し、FAO や WFP、IFAD だけでなく WHO や UNICEF も加え共同で出版されるようになっている。

問題は、SDGs ターゲットにある「1 年を通じて安全かつ栄養がある十分な食料が得られること」という抽象的表現をどう数値化するかである。従来の PoU だけでは対応できないことは明白であった。

検討の末出された結論は、世界の人々に直接経験を聞くということであった。具体的には、過去 1 年間に自分または家族が Food insecurity に直面した経験があるかを 8 項目の質問 (表 3) で尋ね、主題分析 (Thematic Analysis) 等により国別の回答結果を 1 つのスケールに数値化したうえで、さらに国際標準スケールに変換して比較可能な指標 FIES (Food Insecurity Experience Scale)

にするという方法である（FAO SOFNS 2017）。調査はギャラップ世界世論調査社を通じて 150 か国、15 万人以上に対するインタビューで行われた。この指標が採用されたのは、多面的な概念を 1 つの連続した数量に変換していること、計測値が、PoU のような原因指標でも身体測定数値のような結果指標でもなく、直接 hunger のアクセス面の経験を表す指標となっていること、しっかりした組織により共通の基準で行われたこと、そして、貧困等他の開発指標との整合性が統計的に確認されたことなどによる。

表 3 食料インセキュリティ経験スケール調査（FIESS）の質問票

質問		性質
食料に関していくつかお尋ねします。あなたは過去12か月間に次のような時がありましたか		
質問 1	お金やその他のリソースの欠如で、十分な食料が食べられなくなるのではと心配した	不安
質問 2	お金やその他のリソースの欠如で、健康的で栄養のある食料を食べられなかった	健康
質問 3	お金やその他のリソースの欠如で、少数の種類の食料だけを食べた	種類の欠如
質問 4	食料入手のための十分なお金やリソースがなく、食事を1回抜かさざるをえなかった	食事抜き
質問 5	お金やその他のリソースの欠如で、自分が摂るべきと思う量より少なく食べた	量不足
質問 6	お金やその他のリソースの欠如で、家計から食料がなくなった	食料払底
質問 7	食料のための十分なお金やリソースがなく、空腹だったが食べなかった	空腹
質問 8	お金やその他のリソースの欠如で、1日食べないで過ごした	1日不摂食

注) 2014 年ギャラップ世界世論調査社の現地個人調査のもの

出典：Global Food Security Index 2021

FIES の結果は連続した値をとるが、SOFNS 報告では、一定値以上を重度（severe）、軽度（moderate）に分け、それぞれ該当する%と人数を国別に公表している。重度は、表 3 の「過去 1 年間にお金などの欠如で 1 日中食べないで過ごした」にほぼ該当し、軽度は「とるべきと思う量より少なく食べた」に該当すると説明されている。最新の推計（2019－21 年）によると、世界の重度の Insecurity 人口は 8 億 3 千万人、軽度の人口は 21 億 9 千万人となっている。重度の人口は 5 年前より、2 億 5 千万人も増えた。これは新型コロナや景気停滞の影響であろう。ただ、PoU の同じ年の飢餓人口推定値は 7 億人と 1 億人以上少なく、かつ 5 年前より 8 千万人減っている。こうした違いが出るのは、PoU の推定が統計等の遅れで最新の状況が反映されがたい一方、FIES の調査データは直近の事情は反映するものの、主観が入るので Food Insecurity の状態を過大評価しがち、ということにあるのかもしれない。いずれにせよ新しい試みであり今後の改良が期待される。

3) 栄養関連指標

SDGs は栄養・健康に関するターゲットとして子どもや若年女子、妊婦、高齢者の栄養改善などを求めている。SOFNS はその指標として5歳以下の子供の発育不良、やせすぎ、女性の貧血、出産時の低体重などを採用している。これらは食料熱量やタンパク質、微量栄養素の不足から起きるので、Food Security の結果指標として妥当なものである。ただ、注目されるのは、それと同時に5歳以下の子供の体重過多と成人の肥満も指標に含まれていることである。肥満は多くの成人病と関係が深いとされるからであろうが、食料熱量の不足だけでなく過剰も Food insecure の一つと見なされるようになった。2021 年の SOFNS によれば、2016 年の世界の肥満者総数は6億7千万人にも達し、高所得国だけでなく、中所得国にも4億人、低所得国でも2千万人近くいると推定されている。驚くことにこれらの数は、2018-20 年の栄養不足人口とあまり変わらない。世界の肥満人口は中所得国で急増しているので、新型コロナとウクライナ危機が収束すればそのうち両者が逆転する可能性が高い。

(5) Food Security の安定性と強靱性

こうして、世界の Food Security の3つの側面 (availability、access、utilization) については大きな進展があったことがいろんな指標や分析から確認できる。また、安定性 (stability) についても、情報だけは確実に伝わるようになった。例えば、自然災害や紛争などによる一時的な食料不足や飢餓の情報は、情報通信機器や国際ネットワークの発達のおかげで、定期的に、場合によっては月単位・週単位で入手できるようになった。FAO の世界情報早期警報システム (GIEWS)、WFP の食料危機世界報告 (GRFC)、世界銀行の Food Security Update などはその例である。

ただ、安定性そのものの改善については国際社会でもまだ十分な議論が尽くされているとは言えない。不安定性をもたらす内外の脅威やショックの大きさ、長さ、頻度、性質が様々であるうえ、それが実際に人々の Food Security の安定性をどの程度損ねるかどうかは、それらショックに対する需要者側の強靱性 (resilience) いかんにかかるといえる。強靱性は所得や貯蓄、消費者の食

料消費行動、国農業の生産構造や農業政策、投入財の供給能力、さらには貿易・外交政策や政治経済体制など実に様々な要因が絡むので判断は容易ではない。2021 年の FAO の世界農業白書 (SOFA) がモデルを使って強靱性の分析を試みているが、学究的研究の域を出ていない。

興味深い試みとしてはロンドン・エコノミストグループが発表する Global Food Security Index がある (Economist)。これは世界中の 113 の国について Food Security を構成する Affordability, Availability, Quality and Safety, そして、Natural resource and Resilience (自然資源および強靱性) の 4 つの要因に関する 70 種類以上のデータを集め、それをスコアに換算してウェイト付けし、要因ごと及び総合のランキング付けをしたものである¹³⁾ (Economist Impact)。

一般的に言えば、国内政治経済が安定しているほど、所得や貯蓄が高いほど、農業生産力と安定性・多様性が高いほど、供給インフラがしっかりしているほど、そして多くの仲間や取引相手を持つほど、国や家計の Food Security は安定で外的脅威やショックに強いはずである。国際食料価格の異常な高騰に対しては、外貨保有や輸出収入が多ければ十分対応できるし、輸入の減少や国内の不作に対しても国内の農業生産力や多様性が高ければ影響が緩和できる。また多くの同盟国や貿易相手国を持っていれば、緊急時の支援や輸入で持ちこたえることも可能であろう。その意味で、米国や豪州、EU のみならず、日本もランキング上位にあり途上国に比べると、国際市場価格の高騰や貿易の混乱、国内の生産の不作といった比較的短期の脅威やショックに対しては相応の強靱さを持っているとされる。

逆に、そうでない食料輸入低所得途上国は、干ばつなどの災害や紛争に見舞われることが多いうえ、国内のインフラも政府組織も弱体な場合が多いので、国際食料・エネルギー価格の急騰、食料輸出国の輸出制限などのショックに大変もろいということになる。実際、食料の不足が懸念されるとして GIEWS の警報が出されるのはほとんどが、サブサハラの国である。例えば、1996-2010 の 15 年間に GIEWS で自然災害、人為的災害が報告された 24 か国のうち北朝鮮、アフガニスタン、タジクスタン、イラク、ハイチ、を除く 19 か国がアフリカにあり、しかも、その大半が 10 回以上警報の対象となっている (SOFI, 2010)。当

然ながら西側先進国はこうした対象にはなったことはない。

4. 新型コロナ・パンデミックとウクライナ侵攻

このように、世界の Food Security の環境と議論は供給面からますます遠ざかる傾向が続き、世界食糧危機の際のショックや危機感は過去のものになりつつあった。そこに冷水を浴びせたのが 2020 年から広がった新型コロナのパンデミックと 2022 年 2 月に始まったロシアによるウクライナ侵攻である。この 2 つとも、供給サイドの脅威やリスクが時に顕在化して Food Security を脅かすことがあることを示すものであった。前者は、世界各国の食料の生産から消費までサプライチェーン全体を混乱させ、後者は物理的にあるいは価格高騰を通じて穀物およびエネルギーや肥料の輸入国の Food Security を脅かすと懸念された。どちらも現時点（2022 年 11 月）でまだ危機が続いており、しかも両者が重なっているなのでその最終的なインパクトは予想がしがたいが、いくつかの国際機関が暫定的な分析を行っているので、簡単に触れておこう。

（1）新型コロナの影響

OECD は 2020 年の半ばまでの観察では、加盟国の食料システムの強靱性は高く、新型コロナの影響は限定的としている（OECD, 2020）。供給サイドでは労働力特に外国人を含む季節労働者の移動が制限されたために野菜や果実など労働集約的な部門に一部影響が出ているが、他の農業生産部門や貿易には大きな影響は出ていないこと、また需要側では、外食産業用の食料需要が落ち込んだが家庭用需要がそれを補っていることなどを理由として挙げている。これは日本の状況とも共通する。先進国ではワクチンの接種や医療体制の強化、政府も様々な財政支援を行っているので、経済や雇用への影響は限られていることや、新型コロナの影響による国際価格の上昇は比較的穏やかであったことが根底にある。

一方、途上国を念頭に置く FAO は、世界中で新型コロナによる失業や移動制限が貧困層の収入を直撃し、物価上昇と相まって Food Security が脅かされているとし、2020 年は世界の栄養不足人口が前年より約 1 億人以上も増え、単年

度としては過去最高の増加となったと推定している（SOFSN, 2021、2022）。この推定には相当の幅を持たせてあるが、2021 年もなお増加しており、途上国にとって新型コロナの Food Security への影響が貧困層の購買力の減少と価格上昇による家計の圧迫という形で最も強く表れたのは確かであろう。

途上国での食料サプライチェーンへのインパクトについては、国際食料政策研究所が国別事例や独自のモデル分析を含めた報告を出している（IFPRI, 2022）。要約は難しいが、インパクトは国により職業により異なる、特にワクチンの接種状況、政府による経済的支援が大きな意味を持つ、食料生産サイドへの影響は景気後退の影響を受ける需要サイドより小さい、流通販売部門では品目の変更や e コマースの利用などの工夫で対応したことなどが報告されている。期間が短ければ途上国の農村社会も流通部門も一定程度の強韌性を持っていたとみられる。

（２）ウクライナ侵攻の影響

現在も進行中のウクライナ侵攻の Food Security への影響についても世界の主要国際機関を含む様々な組織が現状把握や分析を試みている（FAO, OECD, IFPRI, WB）。ただ、現時点ではあまりに不確定要素が大きく、推測の域を出ない。その元になるのは、基本的には両国及び貿易相手国の穀物と油糧種子の貿易統計と現地生産輸送情報であり、これに黒海沿岸の港の封鎖とロシアへの経済制裁の影響をどう見るかの判断が加わるという点ではどの報告もあまり変わらない。すなわち、

- ① ロシアとウクライナは最近数年間では世界の小麦輸出の約 3 割、トウモロコシと雑穀の輸出の 2 割前後、ヒマワリ油の輸出では 7 割を占めており、価格を含め国際貿易に相当な影響を与える。特にこれら品目の輸入依存度の高い国は影響が大きい。
- ② 小麦の自給率が低く、かつ両国からの小麦の輸入依存度が高いのは、北アフリカと中東の諸国で、サブサハラ諸国が続く。これらの国では食料供給に深刻な影響がありうる。
- ③ 特に、ウクライナからの小麦輸入依存率が高いレバノン、エジプト、リビア、カタール、チュニジアなどは海上封鎖が長引くと食料危機に直面

する。

- ④ ロシアは、世界トップクラスの化石燃料の輸出国（天然ガス 1 位、石油 2 位）であるとともに肥料の輸出国（尿素 1 位、磷肥料 2 位）であるため、その国際市場への影響は大きい。原油や肥料の国際価格の高騰が続くと外貨の乏しい途上国と農民を追い込むことになる。
- ⑤ また、間接的にはエネルギーや食料価格の上昇と対ロシア貿易制裁の影響で世界景気が低迷することを通じて、貧困世帯、特に途上国の不安定な就業形態の世帯を、収入・支出の両面から一層 Food Insecure にしつつある。

現在、最も充実した幅広い情報を提供し続けているのは世界銀行による「Food Security Update」である。自身がもつ広い国際ネットワークを活用して情報を集め、要約・分析し、数週間・数か月おきに主要農産物や投入財の価格、生産、貿易等の状況と見通しを公表している。特に有用なのは、世界の主要農産物や肥料・石油など投入財の直近の市場価格や貿易量、途上国の食料小売価格、黒海沿岸港からの穀物等積み出しと目的地の情報、そして、主要国の食料事情である。

これだけの情報がほぼリアルタイムで利用可能になることで、少なくとも、今世界中で起きていることの把握は容易になりつつある。それらをもとに、いくつかのシナリオを想定し、様々な仮定を置いてモデルでシミュレーションをすることはできる。しかし、それだけで世界の Food Security の行方がわかるわけではない。現在の混乱をもたらしている軍事大国ロシアの行動は予測不能で、かつ国際社会全体の security というもっと根本的な問題を左右するものだからである。ロシアや世界が軍事・外交・経済面で選択するであろうコースは無限にあり、それを的確に予測し、その中から食料への影響を取り出して考察するのは極めて難しい。Food Security の議論が戦争といった人為的な脅威と絡むとなかなか収斂しない理由の一つはここにある。

（３）国際社会の反応をどう見るか

本稿の冒頭で国際社会のリーダーたちが相次いで World Food Security に関する懸念の表明と行動の呼びかけを行ったことを述べた。しかし、それらの議

論や宣言をよく読んでみると、その対象は世界全体というより、主に低所得途上国の貧困層を念頭に置いたものであり、SDGs を踏まえたものであることがわかる。

それを端的に表しているのが、2022 年 6 月末に開催された G 7 サミットの宣言である。宣言は、「現在世界の 3 億 2 千 3 百万の人々が深刻な Food Insecure 状態にある、これらは、紛争、新型コロナ、生物多様性喪失、気候変動など多くの危機が重なった結果である、ロシアの暴挙はその飢えの危機を劇的に悪化させ、世界の食料生産・サプライチェーンを混乱させ、食料や肥料の価格を高騰させた、我々は、2030 年までに 5 億人の人々を飢えと栄養不足から解放するという SDG の目標を再確認する」、と述べている。

また、それに対処するための行動として、世界銀行を幹事とする「Food Security のための地球的連合」を立ち上げるとともに、飢えと栄養不足に最も苦しむ人たちのために総額 140 億ドルの拠出、ウクライナの食料増産と輸出を可能にする努力、開かれた国際貿易体制の堅持、持続的農業生産への投資などを行うとしている。

ここにはウクライナを除き先進国の Food Security への言及はほとんどない。しかし、地理的にも経済的にもロシアやウクライナと関係の深い EU の反応はどうであろうか。EU の議会調査機関によると EU は主要な農畜産物は概ね自給できており、ひまわり油といった特殊な産品を除いて現在の所 availability については問題がない、生産面ではカリ肥料の 59%、31%の窒素肥料（原料が天然ガス）をベラルーシとロシアからの輸入に頼っているので、混乱すると影響を受けやすい、Affordability については、新型コロナの影響を受けて 2020 年に 1 日おきにしか肉または魚を買えていなかった人々（EU 人口の 8.6%）の状況が悪化しよう、などとしている

また EU 委員会のホームページは（11 月中旬）、緊急対策として EU 委員会及び加盟国が、セットアサイドの一時停止や生産者への補助金増額、貧困家庭への財政支援を行うほか、ウクライナの穀物輸出促進のための支援やアフリカ諸国等の Food Security のための財政支援（80 億ユーロ、2020-24）を決めたことを伝えている。こうした動きからは、物価や肥料・燃料面の影響はあるが、域内に食料不足が問題になるような深刻な影響は出ていないことが伺える。こ

の事情は他の先進国でもあまり変わらず、食料の availability にはほとんど影響は出ていない。ただ、食料の消費者価格は欧州諸国をはじめほとんどの先進国で春ごろから上昇率が高くなり 9 月には対前年比で軒並み 10%を超えるようになった (Food Security Update 2022 年 11 月)。これは、食料価格だけでなくエネルギーや輸送費、人件費の上昇の影響が大きいとみられる。もともと平均所得が高いうえ、価格上昇の影響を受けた生産者や貧困世帯には政府の財政支援が実施・予定されているので、食料を購入できなくなるという極端なケースは少ないと思われるが、今後の動きは注意が必要である。

5. 世界の潮流と日本の食料安全保障：まとめに代えて

今回、再度世界の Food Security の潮流を大きな流れとして振り返ってみて改めて気づいたことがいくつかある。

一つは、最近 30-40 年間における途上国の Availability と Access 面の急速な改善である。サブサハラなどを除くと今や途上国の 1 人当たり食料熱量供給量は日本と遜色がない。1 人当たりの GDP も着実に伸びてきた。平均で見れば世界の人々の食生活ははるかに豊かに、多様になりつつある。支えたのは投資と技術革新による農業の生産性向上である。最近の国際社会の Food security 議論は拡散気味で焦点が定まらないという気がしていたが、こうした背景を考えてみれば、その関心が utilization に移り、さらには sustainability に移るのは自然なことであろう。

二つ目は、世界の Food security の問題の裏側に、常に先進国の過剰問題が絡んでいたことである。西側先進国では戦前から食料の過剰が発生していたが、1960 年以降は常態化し、生産抑制や転換が農業政策の重要課題になった。そうした下では、まれにしか Food Security は国際社会から注目されない。また、過剰のはけ口としての援助や補助金付き輸出は、良い方向に働くと第 2 次大戦後の食料援助のように、飢えの解消や経済発展に役立つ。しかし多くの場合、援助側の国内事情が優先し、国際マーケットを混乱させる。途上国は一時的に恩恵を受けるが、食料の対外依存度が増し長期的な Food Security の改善を妨げる。

三つめは、Food Security の安定性に対しては国連や国際機関では限界があるということである。自国の利害が最優先するため、世界的備蓄や商品協定は十分機能しなかったし、輸入制限の一般的禁止をうたう WTO も加盟国が行う輸出制限は禁止できていない。国際的枠組みに信頼がおけないとなれば、中国やインドといった大国のように自国の仕組みを維持強化するか、EU や ASEAN のように地域共同体の集団的安全保障に期待することになる。

四つめは、なぜか、いつもロシア（旧ソ連）が世界の Food security に大きな攪乱を引き起こしていることである。世界食糧危機の際の極秘裏の大量買い付け、ソ連崩壊後の 1 億トンに及ぶ穀物需要の減少、そして今回のウクライナ侵攻による食料危機である。社会主義専制国家の予測しがたい行動が、世界の Food Security にとって最も大きな脅威かもしれない。

さて、そうした目で眺めると、日本の食料安全保障政策やその議論はどう映るであろうか。

まずはっきりしているのは、前回拙稿でも述べたように、日本の政策や議論が供給サイドの議論に偏っていることである。国民の所得水準も外貨獲得能力も高いので、需要サイドの Food Security に関心が薄く、その議論は、常に海外からの食料供給が困難になったらどうするかに集中する。世界の政治・軍事情勢に不確定要因が多いことを考えると、確かに「食料自給率」が 40% にも満たないのは心配である。ただ、多くの議論はそこで止まり、輸入の多角化と国内増産による食料自給率向上を唱えて終わる。途上国の飢えや持続的開発の問題は日本の食料安全保障の議論ではわきに置かれたままである。

次はその供給サイドの議論でもいくつか大事な点の検討が抜け落ちていることである。本稿の主題ではないので中身の議論には入らないが、項目だけ挙げると、国家総合安全保障との関係、食料自給率の意義、国内農業や食料サプライチェーンの強靱性、費用対効果などである。また、農水省などを別とすれば、外的脅威やリスクの検討もおろそかな場合が多い。

その中でも最も欠けているのは、中長期的な日本の対外的戦略の議論かもしれない。この数十年の世界の動きを見ると、多くの国が多国間による集団的あるいは共同での食料安全保障強化の方向に向かってきたことがわかる。その典

型的な例が EU である。その原動力が安全保障の強化と規模の経済の追求であり、要の役割を果たしたのが共通農業政策であった(佐々木)。結果から見ると、EU の農業は過剰や財政問題を引き起こしつつも生産性を確実に上昇させ、集团的食料安全保障の強化に成功したとあって良い。今回のウクライナ侵攻と黒海の港の封鎖に際しても、隣国の戦争という異常事態でありながら食料の確保という点では動揺は見られない。長らく中立を保ってきたスウェーデンやフィンランドが今年 5 月に EU の加盟を申請し、今またモルドバ、ジョージア、そしてウクライナまで申請を始めた理由の一つもここにある。

また、欧州からずいぶん遅れてはいるが、東南アジアでも 2015 年に ASEAN 共同体が発足し、農産物を含め徐々に経済統合を進めている。域内にタイやベトナムというコメ輸出国を待つので、過去にその不足を経験したインドネシアやフィリピンも Food Security の安定強化に役立っていると思われる。

南アジアや東アジアでは歴史や宗教、国家体制の違いなどからこうした経済共同体の動きは見られないが、中国とインドは食料生産・消費ではそれ自体が規模として EU や ASEAN に匹敵するほど大きく、かつ独自の食料安全保障の仕組みを国内に確立している。両国とも基本食料については自給を建前としており、貿易も直接間接に国家のコントロールの下にある。日米欧中心のロシア制裁には加わっておらず、肥料やトウモロコシなどをロシアとウクライナから輸入してきている¹⁴⁾。中国は今回のロシア侵攻を機に自給体制引き締めを強化する動きを見せている(金森)。

このようにみると、日本の食料安全保障の議論は、今後どのような対外的国家戦略をとるかをはっきりさせる時期に来ているように思われる。近隣アジア諸国との集团的食料安全保障は可能なのか、日米安全保障条約の傘の下で食料安全保障もその一部と考えていいのか、それとも別の選択肢がありうるのか、それらの課題は何かなど、検討すべきことは多い。

ここで締めくくりを兼ねて、原稿執筆中に感じた事を順不同でいくつか述べておこう。

まず今回、食料の安全保障を支えてくれるのは自国民や政府だけではないということである。これまでの世界の動きを見ると、本当に食料不足を含め緊急

事態が起きた場合、国際社会が様々な手を差し伸べてくれている。日本の例でいえば、戦後の食糧難を救ったのは、過剰処理という側面はあったにせよ、直前まで敵国だった米国であった。東日本大震災の際は最貧国とされる国からも多くの支援の手が届いた。外国と友好関係を保ち ODA などを通じて国外にできるだけ多くの友人を持つことや WFP に出資することも大事な食料安全保障政策である。

また、FAO や世銀が常に指摘しているように、世界の中で Food Insecure とされる人々のほとんどは現在または過去に紛争に巻き込まれた人たちである。ウクライナでの戦闘とその被害を受ける人たちを見ているとそれを実感する。先進国ですら戦争に巻き込まれれば Food Insecure になる。平和は食料安全保障にとって最も必要な条件である。その意味でもロシアによるウクライナ侵攻の罪は重い。

統計データからは長期で見た人類のしたたかさと適応力を感じた。前世紀の半ばから世界の人口は3倍以上に増え、その間戦争や大規模災害、経済ショックなど様々な厄難に遭遇したが、世界の食料生産は人口の伸びを上回って増加し、平均で見ると人々の栄養状態も食生活も著しく改善した。いまや、世界の肥満人口が栄養不足人口を上回る勢いである。Food Security の意味も指標も変わりつつある。その意味では次の Food Security の主要課題は平和や持続可能性に移っていくのかもしれない。

ただ、だからといって、将来を楽観するのは禁物である。冒頭にも書いたが食料はそれがないと数か月で命に関わるから短期の変動が大きければ深刻な結果を招く。最近のパキスタンの大洪水に見られるように異常気象がすでに頻発している。日本にとっても、短期・中期の食料ショックに耐えうる resilient な食料サプライチェーンをどう構築し維持しておくかという重い課題が残っている。また、長期では、農業従事者の高齢化と不足で国内の食料生産能力が低下する一方、円安の定着や外貨の減少で食料の輸入力や外国人農業労働者を引き付ける力が落ちるリスクは少なくない。今後の日本の食料安全保障を根本から揺るがすものがあるとすれば、一時的な農産物価格高騰や一部食品の輸入困難ではなく、戦争に巻き込まれることと、そして、日本の活力の衰退による農業生産力と購買力の長期低下ではないだろうか。

最後に、本稿では国内の議論には触れなかったが、既に多くの関係者や研究者が日本の食料安全保障について冷静な分析と判断をされている。例えば、農水省が今年（2022 年）の 6 月に出した「食料の安定供給に関するリスク検証」は、論点が方法論とともに大変よく整理され、取り上げたリスクの種類や広さと細かさといい、その検証、評価といい、立派な資料である。また、昨年 7 月の「緊急事態食料安全保障指針」も論点とリスク・レベル別の対応が分かりやすく説明しており、説得力がある。海外の事情では、農中総研の平澤氏とワン・ウェイ氏、農林水産政策研究所の長友氏、中村学園の株田氏などがやはり冷静で内容のある分析をされている。ほかにもたくさん良い研究があった。本稿はそうした方たちの知見に負うところも大きい。心から感謝したい。

注

- 1) Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance (GCRG)
- 2) 『農業と経済』臨時増刊号、2007
- 3) こうした考えは「総合安全保障」と呼ばれる（衛藤・松本）
- 4) 「hunger」という英語が「飢餓」と訳されることも多いが、飢え死に近い状態を想起するので、本稿ではできる限り「飢え」と訳した。
- 5) 合国の極東委員会は米国の食料支援の目的が日本の飢餓(starvation)と病気の蔓延及び社会不安を防ぐのが目的であるとしている（USDS Foreign Relations of the United States, 1946. The Far East Volume VIII (1946) 349 頁）。
- 6) 何をもって「過剰」と見なすかについて絶対的基準や尺度があるわけではない。価格が安ければ、あるいは輸出や援助に向ければ、在庫も減少する。要は価格や政策次第ということになる。EC でも、生産者と行政側でしばしば論争になった。欧州委員会は 1977 年に議会の質問に答える形で、過剰とは「通常の市場状況の下で、国際協定上の約束を考慮して、農産物の供給が需要を上回る状況」と定義したが、これとて通常の市場とは何かなどあいまいなままである（ローズマリー・フェネル）。結局過剰かどうかは、市場価格が下がり続けたり、在庫が積みあがり続けたり、財政負担が増え続けたりするといった状況から判断するしかないであろう。
- 7) Food Balance Sheet 旧統計
- 8) 世界食糧会議の詳細については国連の会議報告（UN, 1975）や国際食糧農業協会の資料、および Shaw の著書によった。
- 9) 2 人とも会議の米国代表团中心メンバーであった
- 10) なお推計方法は何度か改定されており、この表 2 は 2007 年以前の旧推計のものである。一番最近のものとは数値が若干異なるが、大まかなトレンドを見るには十分であろう。

- 11) Full house という表題は、開発途上国の人たちが先進国の人たちと同じ食生活をしようとしても、地球という家はもう満員ですよ、という意味である。
- 12) 実は、1943 年に FAO の創設のために開かれた国連の総会の宣言の中に、「栄養不良と飢えの第 1 の原因は貧困である」、という表現がある (Shaw, p4)。
- 13) 自然資源と強靱性については災害や水、土壌に関する指標のほか、食料の輸入依存率、人口増加率など 18 の指標がスコア合成に使われている。ちなみに全体の総合順位では日本は Availability のスコアが高いことが効いて、6 位と高い評価となっている。
- 14) 中国は 2021 年ウクライナからトウモロコシ 820 万トン、ロシアからカリ肥料 230 万トンを、インドは窒素肥料 (100 万トン) とカリ肥料 (2020 年は 80 万トン) をロシアやウクライナから輸入している。

引用・参考文献

- Arrowsmith, K.V. (1986), *The European Community's Food Aid*
- Bowers, D., Rasmussen, W.D. and Baker, G.L. (1984), *History of Agricultural Price-support and Agricultural Adjustment Programs 1933-1984*
- Brown, L (1994), *Full house*
- Brown, L (1995), *Who will feed China*
- Clay, E. (2002), Food Security: concepts and measurement, Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security
- Sedik, D., Lerman, Z., Shagaida, N., Uzun, V., and Yanbykh, R. (2018), Agricultural and rural policies in Russia, *Policies for Agricultural Markets and Rural Economic Activity*, edited by Meyers, W. and Johnson, T.
- Economist Impact (2022), Global Food Security Index 2022
- Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famine*
- FAO (1973), Report of the Conference, seventeenth session
- FAO (1996), World Food Summit Final Report, <http://www.fao.org/wfs/homepage.htm>
- FAO (1999, 2001, 2010, 2011, 2012, 2015), *The State of Food Insecurity (SOFI)*
- FAO (2006), *World Agriculture Towards 2030/50 - interim report*
- FAO (2007), *World Agriculture Towards 2015/30*
- FAO (2015), *The State of Agricultural Commodity Markets*, Trade and food security
- FAO (2017 以降各年), *The State of Food Security and Nutrition (SOFNS)*
- FAO (2018), Crop prospects and food situation, Dec. 2018
- FAO (2022) The State of Food and Agriculture (SOFA), Impact of the Ukraine-Russia conflict on global food security,
- FAO (2022), The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict, Information

Note: March 2022

Global Hunger Index, <https://www.globalhungerindex.org/>

IFPRI (1995), *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and Environment*

IFPRI (2022) *Covid-19 & Global Food Security: Two years later*, 2022

IGC (2022), International Grains Council; History

John Shaw (2007), *World Food Security*

Maxwell, S. and Frankenberger, T (1992), *Household Food Security: Concepts, Indicators, and Measurements. A Technical Review*, UNICEF/IFAD

Maxwell, Simon (1994), Food Security: A post-modern perspective

Mitchel, D.O. and Ingco. M.D. (1993), The World Food Outlook

OECD (2020), Food Supply Chains and COVID-19: Impacts and Policy Lessons

OECD (2022), The impacts and policy implications of Russia's aggression against Ukraine on agricultural markets

Ohls. James et. Al (2001), Household security in the United State 1995-97, technical Issues and statistical report

Paarlberg, R. L. (1980), Lessons of the Grain Embargo

Roston, Eric (2015) , How an American with a knack for math saved India from famine, Economic Times

UN (1975), *Report of the World Food Conference*

UN (2015), *The Millennium Development Goals Report*

UN (2022), The Global Report on Food Crises 2022 | in brief

UN (2022), Global Impact of War in Ukraine on food, energy and finance systems

USDS (1946), *Foreign Relations of the United States, 1946*. The Far East Volume VIII

US Senate Committee on Finance (1995), International Commodity Agreements A Report of the U.S. International Trade Commission

World Bank (1986), *Poverty and hunger*

World Bank (2022), Food Security Update, various versions

World Bank (2022), *Commodity Market Outlook*, the Impact of the War in Ukraine on the commodity Markets, April 2022

World Commission On Environment and Development (1987), *Our Common Future*

World Food Program (2020)、WFP Timeline, Six decades fighting hunger

衛藤藩吉・山本吉宣(1991)、『総合安保と未来の選択』

外務省 (2020)「日本と世界の食料安全保障」

金森俊樹 (2022)「ウクライナ情勢と中国の経済安全保障—エネルギー・食糧事情への影響をみる」金融財政ビジネス 2022. 9. 15

株田文博 (2014)「我が国フードシステムが抱えるリスクに係る数量分析に関する研究」(博士論文、九州大学学術情報リポジトリ)

国際食糧農業協会『世界食料会議の全貌』1975

小泉達治（2009）「バイオ燃料と国際食料需給」

佐々木敏夫（1991）「ヨーロッパの食糧安全保障の考え方」『国際化と食糧安全保障』

坪田邦夫（2007）「フードセキュリティとは：世界の潮流」、『農業と経済』臨時増刊号

長友謙治（2022）「ロシアのウクライナ侵攻と世界食料需給への影響」日本農業研究所, 令和
4年度第4回研究企画委員会資料

農林水産省（2013）『コメに関する資料』

農林水産省（2022）『食料の安定供給に関する リスク検証』

農林水産省（2021）『緊急事態食料安全保障指針』

農林水産省（2021）『令和2年度 食料・農業・農村白書』

平澤明彦（2017）「日本における食料安全保障政策の形成」『農林金融』2017. 8

細川隆雄（1992）「ソ連の崩壊 と食糧問題,」ソ連・東欧学会年報 1992(21), 58-65 頁,
ミカエル・トレーシー 阿曾村邦昭ほか訳（1966）『西欧農業』242 頁

ローズマリー フェネル, 荏開津 典生（翻訳）（1999）、『EU 共通農業政策の歴史と展望—ヨー
ロッパ統合の礎石』

ルアン・ウェイ（2021）「食料安全保障重視に回帰する中国農業」農中総研調査と情報 2022. 3