

特集

特集／人間の安全保障の現在

食糧の安全保障——食糧が支える生命と生活

野上裕生

人間の安全保障の中で食糧の安全保障 (Food Security) は重要な構成要素である。食糧の安全保障はただ単に食糧生産増加や国家の食糧確保だけでなく、あらゆる場所の全ての個人を飢えと飢饉から保護し、十分な食糧を保障することを意味している。

このような課題に伴う権利と責任の主体は先進国や開発途上国の政府だけでなく、国際機関や多国籍企業といったグローバルなアクター、メディアやNGOを含む市民社会や地域社会（農民や地主、労働者、女性や子供、老人など）も入る。また世帯単位の食糧のみでなく、世帯や地域社会の中で食糧や栄養がどのように配分されているかも重要である。本稿では食糧の安全保障をめぐる問題点の整理を行ってみたい。

●食糧の安全保障の概念

「人間の安全保障」をテーマにした『人間開発報告書一九九四』では、食糧の安全保障は、だれでもいつでも、物理的にも経済的にも基本的な食糧を入手できること、すなわち食糧を自分で生産したり、買ったたり、公的な食糧配給制度を通じて食糧を得

る権利を持つことだと定義されている。ここで重要なのは食糧の配給と購買力の欠如である。従って、資産、雇用、所得安定の問題を抜きにしては有効な公的政策介入も保障されないことになる（参考文献①、邦訳二七ページ）。

●食糧の安全保障の現状

食糧の安全保障はミレニアム開発目標でも目標1、ターゲット2「一九九〇年から二〇一五年までの間に飢えに苦しむ人口を半減させる」で取り上げられている。ミレニアム開発目標の中には世界中で顕著な進展を見たものもあるが、目標の間には進捗状況にたいへんな格差がある。『人間開発報告書一九九四』は、食糧の安全保障の指標として、一人当たり食糧生産指数（一九七九―八一年を二〇〇とする）、食糧輸入依存率、一日のカロリー必要量に対する供給量の割合を紹介している（参考文献①、邦訳一五二―一五三ページ）。しかし現実には問題が深刻な国・地域に対して十分な指標が確保できないこともある。表1は国際機関を通じて利用可能な指標のいくつか

を紹介したものである。FAOの推計による栄養不足人口の状況を見ると、世界の開発途上国の栄養不足人口数は七億九七九〇万人（一九九九―二〇〇一年。参考文献⑥、邦訳二四八―二五一ページによる）で、総人口の一七％になっている。栄養不良の人口比率の減少は世界の大部分の地域ではゆっくりとしている。移行経済に属する地域のように栄養不良人口比率の増加という事例もある。特に深刻なサブサハラ・アフリカでは全般的に栄養不良人口の割合が高く、一億九八四〇万人（一九九九―二〇〇一年）で総人口の三三％になっている。アジアの実績は比較的良好だが、懸念される要因もある。たとえば一九七〇年から二〇〇一年の間に開発途上国の食糧（粗）輸入は急速に増加してきている（参考文献⑦、邦訳一四―一五ページ）。中国は一九九〇年代までと比べて農業生産が伸び悩み、WTO加盟と前後して農産物（大豆など）の輸入も増えている（参考文献⑤、邦訳八〇、九二―九四ページ）。

●マルサス理論への二つの批判

表1 栄養不足人口の動向

(1) 地域別栄養不足人口の動向

	栄養不足人口 (1990-92)	栄養不足人口 (1999-2001)	栄養不足人口比率 (%) (1990-92)	栄養不足人口比率 (%) (1999-2001)
開発途上国	816.6	797.9	20	17
アジア太平洋	566.8	505.2	20	16
ラテンアメリカ・カリブ	59	53.4	13	10
中近東・北アフリカ	25.3	40.9	8	10
サハラ以南アフリカ	165.5	198.4	35	33
経済移行国	25.2	33.6	6	8

(出所) 参考文献⑥、pp.246-251の統計から筆者作成。

(注) 栄養不足人口は100万が単位。

(2) 国別栄養不足人口の動向

	栄養不良人口比率 (%, 1990-92)	栄養不良人口比率 (%, 1998-2000)	食糧生産指数 (1999-2001, 1989-91=100)
(1) アジア			
中国	16	9	175.9
インド	25	24	129.9
バングラデシュ	35	35	135.6
パキスタン	25	19	145.2
(2) アフリカ			
コートジボワール	18	15	138
エチオピア		44	141.1
ガーナ	35	12	169.6
セネガル	23	25	136.6
スーダン	31	21	161.7
ジンバブウェ	43	38	110

(出所) World Bank, *World Development Indicators 2003*, Washington, D.C.: World Bank, pp.104-107,128-131, 206-209の統計から筆者作成。

これまで飢餓と貧困の問題は人口増加と食糧生産のバランスというマルサスのな枠組みで捉えられてきた。これに対しては二つの批判があった。第一は環境変化に対する農民の反応を通じた農業発展の可能性を強調するものである(たとえば参考文献②参照)。この立場では、人口成長自体が農家の生存戦略に影響を与え、農業生産にも影響を与える側面が重視される。仮にこのようなメカニズムが働いていれば、地域の人口密度が増加するにつれて土地の肥沃性を補うような形で農業労働を多く利用する耕作システムへの転換が起こり、飢餓あるいは農業雇用機会の欠如という問題を回避できる可能性もある。

もう一つは貧困・飢餓を食糧総供給量の減少(Food Availability Decline= FAD)で説明することを批判したアマルティア・

センの批判である。センは一九四三年ベンガル飢饉のように食糧生産の減少もなく経済が好況であった時にも特定の集団(農村労働者)が飢饉の犠牲になっていったことを明らかにし、食糧供給量の減少と現実に人々が利用する権利(エンタイトルメント)を持つ食糧の減少とを区別することの重要性を指摘した。センの問題提起は飢饉の背景には法制度や市場全体の機能が重要であることを指摘したものである。センは「食料を得るための市場での闘いは他人のことは構わない世界であり、あるグループが他のグループの繁栄ゆえに苦しむこともあり得るのである」、「飢餓による死とは、その社会で何が合法であるかを極端な形で映し出していると言えるのである」と述べている(参考文献⑨、邦訳一三四〜一三七ページ)。

●食糧の安全保障に対する国際的対応

表2は食糧問題に対する国際社会の対応で重要なものをまとめたものである。一九六〇年代から「緑の革命」が始まり、世界中で農業生産が向上してきたが、このような流れに取り残された地域では飢饉が発生してきた(エチオピアやバングラデシュなど)。一九七〇年代前半にはアフリカの一部を中心に深刻な飢饉・食糧危機が発生したことは食糧の安全保障に対する国際的な関心を高め、このような流れに沿って一九

七四年の世界食糧会議も開催された。この時点で、国家の安全保障と家計の食糧安全保障は別個の課題であると認識されるようになった(参考文献①、pp.636に基づく)。一九九六年の世界食糧サミット(World Food Summit, ローム)での世界食糧宣言(World Food Declaration)では十分な栄養と安全性を持つ食糧へのアクセスと飢餓からの自由を基本的な権利とすることが確認された(参考文献④、p.18)。

これまでの食糧の安全保障への取り組みを取り入れて、国連ミレニアム・プロジェクトのレポートは、極度の貧困や飢餓に対する対応として以下のような提言を行っている(参考文献⑫、appendix 1)。

① 農業生産性の向上。健全な土壌への投資、小規模水管理、投入財の改善、農業活動の多様化(家畜、野菜、樹木ととれる作物など)、エクステンションサービス、農業の研究開発、女性の農家に対する特別の支援。

② 農家の市場へのアクセスをすること。貯蔵、マーケティング、農産物加工設備、肥料販売など農業関連財・サービス等の取引業者の育成、農民・農業労働者の組織化、信用へのアクセス。

③ 栄養。乳幼児・妊産婦に向けた栄養改善、学齢児童の栄養、(特定の栄養分の不足という形での)「隠れた飢餓」への対応。

④ 緊急食糧支援。早期警戒システム、緊急時の対応、社会的セーフティ・ネット。

表 2 食糧問題関連年表

重要な飢饉	国際社会の動き
1943年	ベンガル飢饉
1945年	国連食糧農業機関 (FAO) 発足
1947年	ガリオア・エロアによる日本・旧西ドイツ等へのアメリカ援助
1951年	日本 FAO 加盟
1954年	日本コロポ計画参加・技術協力開始
1958年	中国飢饉 (1961年まで)
1960年	日本の技術協力で海外技術センター方式開始 (58年度)
1960年	国際稲作研究所 (IRRI) 創設
1961年	世界食糧計画 (WFP) スタート
1971年	国際飢餓対策機構 (アメリカの NGO) 発足
1973年	エチオピア飢饉 (ウオロ)
1974年	エチオピア飢饉 (ハラルゲ)、バングラデシュ飢饉
1974年	世界食糧会議 (ローマ)
1978年	国際農業開発基金 (IFAD) 業務開始
1992年	国連環境開発会議
1994年	ウルグアイ・ラウンド妥結
1996年	世界食糧サミット・ローマ宣言
2001年	ドーハ WTO 閣僚会議・中国加盟承認
2002年	世界食糧サミット5年後会合

(出所) 参考文献⑤、⑨、国際開発ジャーナル社「国際協力用語集 (第3版)」国際協力ジャーナル社、2004年、川野重任『農業発展の基礎条件』東京大学出版会、1972年等を参考に筆者作成。

● 農業発展の可能性

ボズラップが強調したのは、人口と資源との不均衡に対して農家が積極的な対応を行っていることである。貧困者に配慮した農業生産の長期的な発展に向けた政策の局面については次のような整理がある(参考文献③)。第一局面では低生産性農業から集約的農業への転換の基礎的条件に向けた基礎的農業技術普及で、灌漑・道路等インフラ整備が行われる。第二局面では市場育成に向けて投入要素(肥料や機械、農薬など)への補助と信用供与、生産物市場の育成(価格安定化)等が行われる。第三局面では民間経済の自立に向けて政府介入縮小が行われるように民間市場の発展や農業・非農業部門のリンケージ形成が促進される。しかし現状では農家の努力を損なうような環境が続いている。また飢餓の防止には人口と食糧総生産のバランスだけでなく、社会の全構成員に十分な食糧が届くような貯蔵や流通、救援の仕組みが整備されなければならぬ。しかもグローバル化と自由化の中で政府は焦点を絞った政策介入を求められる。

● 貧困層向けの政策手段

貧困層に食糧に対する十分な経済的アクセスを保障する手段として食糧価格補助、食糧とリンクした所得移転、所得創出プログラムがある(参考文献⑧、pp.160-161)。食糧とリンクした所得移転はターゲットが当てられた集団に対して、食糧スタンプや食糧補給プログラム(公共機関が直接、妊産婦や子供などを対象に食糧を提供するもの)を通じて栄養摂取量を維持する方法である。所得創出プログラムには雇用のための公共事業 (Food-for-Work Programme) などがある。食糧補給プログラムはマクロ経済危機のような状況で予想される損失から貧困世帯の中で特に高いリスクにさらされている構成員を保護する手段となり得るが、しかし、その有効性は公共機関が提供した食糧と他の源泉から調達された食糧との代替関係、あるいは提供された食糧が世帯内部でどのように分配されるのか、という要因の影響を受ける。また食糧補給プログラムにしても食糧価格補助にしても、ターゲットインクを十分に行うことでより効果的にすることもできる。

● 食糧問題の認識枠組み

これまでの取り組みで、「食糧の安全保障」という問題をどのように認識するのか(食糧の安全保障の認識枠組み)が問題解決に影響を与えてきたことがわかる。食糧

は人間生活の基盤である。たとえばパンという財を見ると、栄養素を与えるという特性に加えて、様々な特性(一緒に食事をする集まりを可能にする、あるいは社交的な会合を実現する)も持っている(参考文献⑩、邦訳四一〜四二ページ)。さらに食糧を生産・加工するプロセスは生態系と深く関わるし、食糧が取引される市場は過去の歴史的経緯にも影響を受ける(参考文献④、pp.201-202)。したがって、「貧困と食糧」という問題は、食糧の持つ広い側面、すなわち生活、健康、環境破壊からの自由、楽しみ、そして社会生活への参加といった広い側面を視野に入れて考えられなければならない(参考文献④)。食糧の持つ様々な側面を考慮した上で、当面の政策介入の目標を有効に設定できるような認識枠組みが必要なのである。たとえば国際社会の対応も特定集団の生活の質(たとえば子供の健康)と食糧の関係を、「農業問題」や「公衆衛生」の一部として見るのか、あるいは「栄養問題」という独自のアプローチを取るのか、という試行錯誤を繰り返してきたのである(たとえば参考文献①、pp.86-90)。仮に「栄養問題」として見るならば、家計の食糧不足という側面に加えて、健康や栄養摂取に関する十分なケアを提供するという側面も重要であるし、一般大衆の理解と参加を求める下からのアプローチ (bottom-up approach)、あるいは子供のケアを伝統的に行ってきた女性のエンパワーメントと

いう要素も視野に入ってくる。アフリカでは女性が家庭消費と販売用の食糧生産の重要な担い手であり、女性農民の活動を促進することも、アフリカ農業の重要な課題だとの指摘もある(参考文献⑤、邦訳六〇～六九ページ)。また国連環境開発会議(一九九二年)でも示されたように、環境的持続可能性を考慮することなしには農業開発も難しくなっている(参考文献⑤参照)。

●むすび—新しい問題

アジア太平洋地域では、極度の貧困・飢餓という側面に限ればシレニアム開発目標達成の見込みはある程度ついたとされている。しかし、一九七〇年代中期以降、開発途上国では肉類消費が増加し、今後は油脂・乳製品消費も増加すると予想されている(参考文献⑦、邦訳一四～一五ページ)。このような途上国(特に中国やインド)の食糧需要増大に伴う問題も出ている。食糧市場のグローバル化に伴う食糧の安全性、健康リスク管理のためには情報、経営管理、法律・ルール・規制、科学・技術・バイオテクノロジーを視野に入れた政策も必要になっている(参考文献④、pp.203-205)。その中には優良農産物を販売している小規模農家に社会・環境上の認証を与える(とくに伴う費用の負担・回収といった問題も含まれる)(参考文献⑦、邦訳三二～三五ページ)。食糧に関わる貧困やリスクは、最貧国の最貧困層だけでなく、富裕国の貧困層

にも関わっており、社会的・文化的次元で大きなインパクトを持っている。食糧安全保障に向けた学際的研究が求められている(のがみ ひろき/アジア経済研究所開発研修室)

《参考文献》

- ① Black, Maggie, *Children First: The Story of UNICEF: Past and Present*, New York: Oxford University Press, 1996.
- ② Boserup, E., *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*, London: George Allen & Unwin LTD, 1965 (安澤秀一・安澤みね訳『人口圧と農業—農業成長の諸条件』リネルヴァ書房 一九九一年)。
- ③ Dorward, A. J., Kydd, J., Morrison and I. Drey, "A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth," *World Development*, Vol.32, No.1, 2004, pp.73-89.
- ④ Dowler, E. and G. Tansey, "Food and Poverty: Current Global Challenges?" in P. Mosely and E. Dowler eds., *Poverty and Social Exclusion in North and South: Essays on Social Policy and Global Poverty Reduction*, London and New York: Routledge, 2003, pp.189-207.
- ⑤ FAO, *The State of Food and Agriculture 2002*, Rome: FAO, 2002 (国際食糧農業協会訳『世界食料農業白書 二〇〇二』二〇〇三年)。
- ⑥ FAO, *The State of Food and Agriculture 2003-04*, Rome: FAO, 2004 (国際食糧農業協会訳・発行『世界食料農業白書 二〇〇三—二〇〇四年報告』)。
- ⑦ FAO, *The State of Agricultural Commodity Markets*, Rome: FAO, 2004 (国際食糧農業協会訳発行『世界農産物市場の現状 二〇〇四』)。
- ⑧ Prinstup-Andersen, Per, "Assessing Food Security and Adequate Nutrition for the Poor," in David E. Bell and Michael R. Ratch eds., *Health, Nutrition and Economic Crises: Approaches to Policy in the Third World*, Dover, Massachusetts: Auburn House Publishing Companies, 1988, pp.147-175.
- ⑨ Sen, A.K., *Poverty and Famine*, Oxford: Clarendon Press, 1981 (黒崎卓・山崎幸治訳『貧困と飢饉』岩波書店 二〇〇〇年)。
- ⑩ Sen, A., *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: Elsevier Science Publication, 1985 (鈴木興太郎訳『福祉の経済学—財と潜在能力』岩波書店 一九八八年)。
- ⑪ UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, 1994 (『人間開発報告書 一九九四』国際協力出版会)。
- ⑫ UN Millennium Project (Jeffery D. Sachs Director), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London: Earthscan, 2005.