

## 第 190 回 Brown Bag Lunch Seminar 報告書

テーマ：深刻化する世界の食料不安：食料価格高騰の経験と教訓

講師：横山 光弘氏 / 国際連合食糧農業機関 (FAO) 日本事務所所長

日時：7 月 17 日 (金) 開場 12:00 講演 12:30 - 14:00

今回の BBL セミナーでは、国際連合食糧農業機関 (FAO) 日本事務所所長の横山光弘氏をお招きし、深刻化する世界の食料不安について、その背景、要因、動向、対応方向等について講演いただいた。

### 世界の食料安全保障の現状

2007 年から 2008 年にかけて、食料価格は高騰し、食料危機とよばれる状況となった。これまでも、1970 年代前半の食料危機、1990 年代半ばの穀物の価格高騰等があったが、今回は、事態の深刻化に伴い、多くの開発途上国 (22 カ国) で食料価格高騰に起因する暴動が起こった。中米カリブの最貧国のハイチの暴動の場合は、首相が解任される事態となった。ハイチでは米が主食のひとつであり、80 年代半ばまではほぼ自給していたが、国内生産が停滞したまま、80 年代半ばから輸入が増加し、最近では4分の3程度を輸入していた。このような中で、国際価格が高騰したため、輸入米に依存する貧困層の生活は深刻な打撃を受け、暴動へとつながった。

FAO は、早い段階から世界の食料安全保障の悪化に警鐘を鳴らし、2007 年末には、貧困国への肥料、種子などの農業資材の供給支援を促す食料価格高騰イニシアティブを打ち出し、国際社会の対応を促すとともに、2008 年 6 月には、食料安全保障に関するハイレベル会合を開催した。

去年後半以降は、国際価格は下落したが、開発途上国の多くでは、今なお、食料価格は高い。加えて、世界経済不況は途上国経済に大きな打撃を与えつつあり、貧困層は所得の減少からますます食料を購入することが困難になっている。FAO は、今年の世界の飢餓人口は、史上初めて 10 億人を超えると推定している。

長期的には、環境・資源的制約の下で、この 10 億人に加えて、増大する人口をいかに養っていくかという課題に直面している。

### 世界食料サミット

世界の食料安全保障の悪化にかんがみ、6 月の FAO 理事会は、世界食料サミットの開催 (2009 年 11 月) を決定した。

FAO 事務局が理事会で示した主要な討議項目は以下の 6 つ：

- ① 2025 年までの飢餓の根絶：南米・カリブ海諸国では既に設定している 2025 年までに飢餓を根絶するという目標をグローバルなものにする。
- ② 食料安全保障の統治システム：FAO の食料安全保障委員会の下に、専門家、科学者を集め、ハイレベルのパネルを作る。
- ③ 農業者支援：すべての国の農業者がそれぞれの国の他産業従事者と遜色のない所得を得

られるよう、市場を歪曲することなく農業を支援する。

④農業分野の ODA : 1980 年の 17%から 2006 年の 3.8%にまで減少した ODA における農業分野の比率を高める。

⑤年間 300 億ドルの農業投資 : 食料増産が図られるようインフラ、試験研究等のため 300 億ドル程度を用意する。

⑥危機への早期対応メカニズム : 既に存在する早期警報システムに加えて、早期対応メカニズムを導入する。

### 食料需給の長期的動向

1. **生産** : 人口は 40 年間で約 2 倍増加したのに対し、食料生産は 2 倍以上増え、増大する需要を満たしてきた。1 人当たりの食料生産量は伸びている。しかし、このような全体像は、市場において有効需要としてあらわれない膨大な飢餓人口の存在及び農業生産の拡大が及ぼす環境への影響という 2 点を捨象している。

2. **価格** : 食料の実質的価格は 1970 年代から傾向的に下落している。2000 年以降は年率 1.3%程度で上昇してきた後、2006 年後半から急上昇を示した。

3. **消費** : 一人当たりの食料消費量は、40 年前の 2,300kcal から 2,800kcal へと約 2 割増えた。しかし、サブサハラ地域では依然として 2,200kcal にとどまっており、多くの人が十分に食料を得られていない。

### 食料への権利と飢餓人口

人間には食料への権利があるという考え方は、世界人権宣言、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約、FAO の食料の権利に関するガイドラインなどで繰り返し、約束・確認されてきた世界が共有する価値観である。また、国際社会は 2015 年までに飢餓人口を半減するという数値目標を設定しているが、世界の飢餓問題は、改善されるどころか悪化している。世界の飢餓人口は長らく 8 億人で推移していきだが、食料価格高騰及び世界不況の影響で、現在は 10 億人を超えていると推定される。今回の世界の食料安全保障の悪化はグローバルな現象であるが、特に、サブサハラアフリカでは 3 人に 1 人が飢餓状態にある。他方、ガーナ、ナイジェリア、コンゴ、などのように飢餓人口の削減に成功している国もある。

### 最近の食料価格高騰

1. **価格の推移** : 2006 年に 7%、2007 年に 27%上昇し、2008 年前半にはピークをつけた。その後、生産の増大に伴い、価格は下落したが、2008 年の平均値は 2006 年より 57%高く、高騰前の水準には戻っていない。また、国際価格は下落しているが、多くの途上国においては、国内価格は必ずしも同様には下落しておらず、食料価格の水準は高いままである。

2. **品目ごとの動向** : 1990 年代半ばの食料価格の高騰では、穀物価格だけが上昇したが、今回は、ほとんどすべての品目でも価格上昇が見られた。特に穀物など基本的な食料の価格が上昇している。多くの途上国は穀物を購入しているため、国際収支上の困難に直面した。

**3. 生産資材価格：**肥料等の生産資材価格肥料は、食料価格以上に上昇した。このため、開発途上国の多くの小規模生産者は、肥料などの生産資材の入手が困難となり、食料価格高騰を生産拡大の結びつけることが困難であった。

**4. 消費者価格：**食料価格高騰の消費者への影響は、国によって、差異がある。食料品消費者価格指数をみると、日本は世界の中でも最も安定していた（+1.4%）のに対して、ケニアやスリランカでは 25%も上昇した。貧困国においては、所得のうち食料の消費にまわる割合が 60-70%の国もあり、生活面で深刻な影響を受けた。

**5. 食料輸入代金：**食料価格の高騰は輸入代金の急増を招いた。食料の輸入代金は 10 年前と比較すると約 3 倍になっている。多くの貧困国は、食料及び原油の輸入国であり、かつ、高い飢餓人口率を抱えていることから、極めて不安定な状況を余儀なくされた。

**6. 後発開発途上国の農産物貿易収支：**80 年代半ばまで農産物収支はプラスであるが、80 年代半ば以降、赤字に転じ、赤字幅は大きくなっている。

#### **7. 要因：**

- ・ 需要面では、バイオ燃料が新たな追加的需要を創出した。バイオ燃料は、原油価格の動向、先進国の政策によるが、さらに伸びていくだろう。このほか、新興国の経済成長、人口増加による需要の増大があり、また、原油価格の上昇は生産コストの増大を通じて、食料価格の上昇につながった。
- ・ 穀物生産は、2006 年は減産であったが、2007 年から 2008 年にかけては豊作であった。穀物在庫率は、2000 年代初頭から減少傾向を示してきた。
- ・ 投機資金の流入や輸出規制の実施は、食料価格高騰に拍車をかけることとなった。
- ・ 食料価格高騰による食料安全保障の悪化の根源的な問題は、農業投資の不足、ODA に占める農業分野の割合の低下、研究・開発資金の不足等に起因する開発途上国の農業の停滞である。

### バイオ燃料

2005 年から 2008 年の原油価格の上昇、政策的支援により、バイオ燃料の生産は急速に拡大した。エタノールの生産は 2000 年から 3 倍の伸びを示し、バイオディーゼルは約 10 倍伸びた。今後 10 年で更に 2 倍近く増える見込みである。このような急拡大について、環境への負荷、食料安全保障などの観点からのリスクがある。他方、長期的には、適切な政策、投資が伴えば、農業・農村開発の機会になる。バイオ燃料推進策には補助金、税制上の措置など様々なものがあるが、アメリカ、カナダ、EU のバイオ燃料への支援は 2006 年において 110 億ドルであり、2015 年には 250 億ドルに達すると見通されている。このような政策が目指すものは、エネルギー安全保障（原油への輸入依存の減少）、温室効果ガスの削減及び農業・農村開発である。

エネルギー安全保障に関しては、世界のエネルギー消費は石油、石炭、ガスで 8 割を占めており、この基本的パターンは 2030 年頃までは続くと見通されている。エタノールなど液体バイオ燃料は、バイオエネルギーの 2%を占めるにすぎず、エネルギー安全保障という観点からは、バイオ燃料の影響は大きくない。

気候変動の側面では、エタノール生産には、原料生産段階での肥料・農薬の投入、農業機

械の稼働、エタノール製造工程でのエネルギーの使用等を考慮すると、実際の温室効果ガス削減効果は単純でなく、国や原料作物によってかなり異なる。土地利用の変化を考慮に入れば、更に削減効果は小さくなる。

他方、農業・食料安全保障への影響は大きい。ブラジルのサトウキビの 50%、米国のトウモロコシの 30%、EU の菜種の 60%がバイオ燃料向けに利用されている。バイオ燃料生産が本格化するに伴い、農産物市場は、膨大なエネルギー市場と結びついてきた。

バイオエネルギーはガソリンの代替となる輸送用液体燃料に関心が向けられがちであるが、開発途上国では小規模なバイオプロジェクトが進められており、住民の生活改善に貢献している。

- ・ マリ（ジャトロファ：電力会社に供給することで、電力事情が改善）
- ・ タンザニア（サイザルアサ：麻の原料の廃棄物を利用してバイオガスを作り、発電に利用）
- ・ エチオピア（エタノール：家庭用の燃料として供給）

## 中国とインド

中国、インドの穀物需要は増大しているが、穀物輸入を増やしているわけではない。1970年代の食料危機は、ソ連が突如として国際市場で穀物を大量に買い付けたことが契機となったが、今回の食料危機においては特定の国が穀物輸入を急増させることはなかった。

## 農業への投資

農業への投資は基本的に推進すべきであり、いかに効果を最適にすべきかが重要である。最近の外国による農業投資の動向については、①投資は増大している、②資源へのアクセスを求めるものである、③投資の形態としては土地の購入、長期の土地の貸借が多い、④増大はしていても、外国の所有はそれほど大きくない、⑤主な投資国はサウジアラビアなどの湾岸諸国、中国、韓国で、受入国はアフリカ、南米などで、政府が土地を所有していることもあり、政府が受入国側のパートナーとなることが多い、⑥穀物などの基本食料、飼料などが対象になっていることが多いといった特徴が指摘できる。

投資の動機は、主に食料安全保障の確保とバイオエネルギーの生産である。サウジアラビアは、1980年代から1990年代にかけては地下水を利用しての灌漑により小麦の大増産を図り、小麦輸出も行っていたが、最近に至り、地下水枯渇の懸念から小麦生産からの撤退の方針を出している。資源的制約に加えて輸出規制もあり、アフリカへの農業投資に大きな関心を示している。

外国による農地の取得は、土地の不正使用、持続可能でない資源の利用などリスクがあるが、技術移転、品質改善、雇用創出、地域経済の活性化、食料供給の増大など多くの機会をもたらさう。地元住民の参加を確保しながら、投資家と受入国側がいかに適切なパートナーシップを形成するかが成功の鍵となる。

また、農地の取得や直接的利用は、複数ある選択肢のひとつである。緩やかな契約生産の取極め、二国間協定の締結、インフラ整備への投資等も考慮すべきである。また、国際市場の信頼性を改善し、食料の生産・貿易を拡大すれば、食料安全保障は改善される。

### 農地拡大、灌漑、単収が伸びる可能性

農地拡大や灌漑面積の拡大については、技術的には可能性はある。しかし、経済的に可能か否かは、生産物の価格水準や輸送インフラの状況等様々な要素によることはいまでもない。穀物の単収に関しては、サブサハラアフリカでは低位のままであり、伸びる余地がある。

### 食料価格高騰に対する政策対応

食料価格高騰に際して、多くの国が、輸出規制、輸入関税の引下げ、食料価格の規制、食料補助等さまざまな政策対応をとった。このうち、輸出規制は国際価格の高騰に拍車をかけたが、WTO ルールは、食料の輸入と輸出で大きく異なり、輸出規制については、実質的に禁止されていない。

### 穀物価格と食糧援助

国際的に食料を再配分するシステムとして食糧援助があるが、価格が上昇すると、援助量が減少してしまうという傾向がある。緊急事態に際しての食糧援助の重要性は言うまでもないが、長期的には、開発途上国のオーナーシップに基づいた農業・農村開発が必要である。

### 穀物の在庫

世界の穀物在庫は、1990 年代後半から、おおむね減少傾向で推移している。穀物の生産と消費を 10 年ごとで比較すると、1970-90 年代では、10 年間のうち、生産のほうが多い年は 7 年間。2000 年代は 9 年のうち 3 年は生産が多く、6 年間は消費が多い。今年は消費が多くなる見込みで、その結果、2000 年代の 10 年のうち、生産の方が多いのは 3 年間だけの見込みである。世界の穀物輸出の 3 分の 1 を占める米国については、1990 年代半ばには、作付制限を廃止している。米国の場合、全体として生産拡大の余力は乏しくなっている。

### まとめ

世界の食料安全保障の悪化は、貧困国の食料生産が脆弱なまま、世界の食料市場が不安定・複雑になっていることに起因している。

対応方向は、これまでも、繰り返し述べられてきている。確かな実行が求められている。短期的には困窮している人々へのセーフティネットを改善するとともに、小規模生産者が食料生産を拡大できるよう肥料、種子などへのアクセスの確保が必要である。中長期的には飢餓問題の根本的な解決のために、貧困国の農業生産の拡大が必要で、技術的、資金的、政策的支援が不可欠である。

現在、経済危機により、農業への投資の減少が危惧されるが、このような時こそ農業投資の増加が必要となっている。非農業セクターの成長、効果的セーフティネットと併せて、健全な農業セクターがあって、はじめて、国際的な目標に沿って、持続的な飢餓貧困の根絶が可能になる。11 月の食料サミットにおいて、飢餓の根絶に向けた基本的なコンセンサスが必要となっている。