

2010



# 世界の食料不安の現状 2010年報告

長期的な危機下での食料不安への提言



環境とCSRと「志」のビジネス情報誌  
**alterna**



# 報告書の要点

栄養不足で苦しむ人々の人数と割合は減少したが、その水準は非常に高水準にとどまっている

2006～2009年にかけて、食料価格の高騰と世界的な経済危機の影響で増加した栄養不足人口とその割合は、2010年には減少に転じた。世界経済が回復した一方で、食料価格がピーク時よりも低水準にとどまっているためだ。しかし、飢餓は依然として危機前よりも高水準にあり、飢餓削減を目標とした世界食料サミットやミレニアム開発目標（ゴール1）の達成をより難しいものになっている。

危機が長引いている国々には特別な配慮が必要である

こうした国々は、長期的に危機的状况に置かれていたり、繰り返し危機に見舞われていたりするのが特徴で、危機対応能力が制限されていたり、ほとんどなかったりするため、食料不安が悪化しやすい。こうした国々には、短期的な危機や危機以外のときの対応策とは異なった支援が必要である。

長期化した危機下で食料不安を解決するためには、短期的な支援を超えた、長期的な視野で人々の生活を守り、支援していく対策が必要である

長期化した危機下で生活している人々は、生活水準を急激に下げるなどの対応を迫られているケースが多く、長期的な保護策が必要となる。また、こうした伝統的な生活水準の破壊が与える影響は、男性と女性では大きく異なる。

長期的危機では、機関や団体への支援がカギとなる

長期危機 人的な危機、自然災害にかかわらず、危機からの復興に不可欠な機関や団体を破壊してしまうことが多い。こうした危機下では、国の機関がうまく機能しない一方で、地元の機関や団体が活動を続け、その空白を埋める大切な役割を果たすということがよくある。長期的危機下では、こうした地元機関の活用がカギをにぎる可能性が高いが、こうした機関は一般的に外部支援から無視されがちである。

長期的な危機下で人々の生活を守るためには、「農業」と「農村経済」への支援が重要だが、この2分野に十分な金銭的な支援が届いているとはいえない

長期危機で最も深刻な影響を受けた人々に対する支援としては、農業と農村生活の保護がとて重要となる。長期的な危機に苦しむ国々では農業の重要性が高く、国内総生産（GDP）の3分の1、雇用の3分の2を占める。だが、こうした国々に対する人道的ODA（政府開発援助）のなかで農業向けが占める割合は4%、開発ODAでは3%に過ぎない。

現在の支援構造は、短期的な緊急支援と構造的な長期危機により的確に対応できるように見直す必要がある

現行の構造下では、人道援助を危機直後の短期的支援に、開発援助を長期的な構造問題に活用するようになっている。長期的な危機に必要な支援（社会的支援や危機削減努力など）には、あまり予算がさかれていない。長期的危機で機能が低下した政府が、支援の配分を決めているのが現状である。

食料支援は、長期的な食料安全保障の基礎構築に役立つ。特に、危機が長期化した国々でその重要性は高い

人道支援は人々の命を助けるだけでなく、その国の未来に投資する意味合いも持つ。なぜなら、人々の資産や生活の保護と強化は、未来の生活の安定と発展の基盤となるからだ。様々な食料支援の手法（食料配給、現金支給、配給券の配布など）と、工夫をこらした食料調達方法（地元調達など）と組み合わせることで、必要な支援が十分に行きわたり、人道支援が長期的な食料安全保障の確立に役立つように努力するべきである。

危機が長期化した国々にとって、より広範な社会保護策が大切になる。特に、長期間に渡って、こうした国々の回復の基礎となるような仕組みの構築が重要

セーフティーネット、必要に応じた保険提供、医療や教育などの公共サービスなどが、長期的な発展を促す社会保護策に含まれる。危機が長期化した国々では、経済的、制度的、執行能力的な制約があり、こうした社会保護策は、通常、短期的でその場しのぎのものになりがちである。金銭的にも外部支援に頼っている状態である。

## 推奨

### 推奨されること

長期的危機下にある国々の回復力と、こうした国に対する支援策の効率を高めるためには、地元住民の生活水準や危機への対応策をより深く分析し、理解せよ。

### 推奨されること

長期的危機下にある国々の住民生活を「保護」、「促進」、「再構築」せよ。同時に、こうした地元住民の生活保護に役立つ機関も支援せよ。

### 推奨されること

長期的危機に直面している現場が必要としているもの、問題点や構造的な限界などを検討し、外部からの支援はこうした現地で本当に足りないものを補う仕組みに再編せよ。こうした取り組みは、長期的危機に苦しむ国々に対する「行動への指針」の作成や、長期的危機に瀕する国々の問題に対応する高官レベル会合の設置につながる可能性もある。

# 世界の食料不安の現状 2010年報告

長期的な危機下での食料不安への提言

---

本書の原本は、国連食糧農業機関(FAO)によって “ *The State of Food Insecurity in the World 2010* ” として英語で出版され、株式会社オルタナが日本語訳した。不一致がある場合は、英語版が優先される。

本書において使用している名称および資料の表示は、いかなる国、領土、市もしくは地域、またはその関係当局の法的または開発状態に関する地位、もしくは境界の決定に関するFAOまたはWFPのいかなる見解の表明を意味するものではない。特定の企業、製品についての言及は、特許のあるなしにかかわらず、言及のない類似の他者よりも優先してFAOまたはWFPに是認されたり推薦されたことを意味するものではない。

地図における資料の表示は、いかなる国、領域および海域の法的または憲法上の地位、もしくは境界の決定に関するFAOまたはWFPのいかなる見解の表明を意味するものではない。

全著作権は保護されている。本書中の資料の、教育・その他、非営利目的での複製および配布は、出典の明示を条件に、著作権者からの事前の文書による許可なしでも認められている。本書中の資料の転売その他、商業目的での複製は著作権者からの事前の文書による許可なくしては禁止されている。それらについての許可申請は下記へ提出すること。

Chief  
Electronic Publishing Policy and Support Branch  
Information Division  
FAO  
Viale della Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

もしくは、電子メールでも受付可。  
Copyright@fao.org

© Alterna Co.Ltd., 2010 (Japanese Edition)  
© FAO, 2010 (English Edition)

## 4 はじめに

## 8 2010年の世界の栄養不足人口の現状

- 8 世界の栄養不足人口は減少したが、その数は容認できないほど高い水準である
- 10 地域別の栄養不足の現状
- 12 危機的な状況が長期化している国：どのような国なのか、なぜ注目されているのか

### 12 危機的な状況が長期化している国の共通の特徴

- 18 暮らしが長期化する危機にどのように順応するのか
- 21 長期化する危機的な状況下での性差別問題
- 24 地域社会の対処方法に学び、活かす

## 27 長期的危機に対する国内レベル、国際レベルでの対応

- 27 長期的危機下にある国々に対する支援の流れの分析
- 32 長期的危機下における人道的食料支援
- 36 長期的危機下での社会保護にむけて
- 40 短期的支援を、農業と食料安全保障分野での長期的復興につなげるために
- 43 成功例：モザンビークの場合
- 45 危機的な状況が長期化した場合の食糧安全保障の確保に向けて

## 50 技術的付属資料

- 50 表1 開発途上国における栄養不足のまん延、および世界食料サミット(WFS)とミレニアム開発目標(MDGs)に向けた進展状況
- 53 表2 長期的危機下にある国々の開発や食料安全保障に関する主要指標
- 54 註釈

2 010年世界の栄養不足人口は、1995年以来初めて減少すると予測されているにもかかわらず、10億人近いという受け入れがたいほど高い水準を維持している。この減少は、2010年に予測されるさらなる経済成長、特に開発途上国、そして2008年以来の国際食品価格の減少に大きく起因する。最近の食品価格の高騰は、飢餓撲滅に向けた取り組みにとって、新たな妨げとなる。

しかし、2010年の栄養不足人口は、依然として9億2500万人と推定されており、この数値は、開発途上国の人口のほぼ16%を占めている。近年起こった食料危機や経済危機は終焉を迎えつつあるが、今でもなお、10億人が飢餓状態にある。この事実は、第一ミレニアム開発目標(MDG)や1996年の世界食料サミットで合意された目標など、飢餓縮小という国際的合意に達した目標の達成の妨げとなるほか、構造上、深刻な問題が潜んでいることを意味している。また、経済成長は必要不可欠な要素であるが、期間内に飢餓を撲滅するには経済は十分な成長を遂げていない。

今回の「世界の食料不安の現状」報告書は、飢餓状態が特に高く長引いている国や、MDGを達成するにあたり、特殊な課題を抱える国一つまり危機的状況が長引く国に焦点を当てたものだ。この国々の特徴は、自然災害や人的災害が頻発し、その災害によって危機的状況が続き、この問題に対処する能力が限られているということだ。最新のデータによると、今回の報告書で危機的状況が長引いていると特定された22カ国には、1億6600万以上の栄養不足人口が存在し、それらの国の40%近くを占め、世界全体の栄養不足人口の20%近くに当たる。

容認できないレベルに達している飢餓の要因は、脆弱な政府や行政が存在する中で、武力紛争や自然災害の発生、乏しい資源、持続不可能な生業システム、地方制度の崩壊である場合が多い。さまざまな問題を抱えた中、危機的状況が長引くと、永久的な悪循環に陥ってしまうのも不思議ではない。

長引く危機は、偶発的に起こる現象や短期的な現象が重なったために起こるのではない。また、一時的に途絶え、国が長期的な発展軌道に簡単に戻れるようなものでもない。むしろ、人々の命や暮らしにとって、継続的で重大な脅威であり、時間が経つにつれ、回復をますます遅らせるものだ。

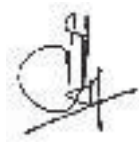
長引く危機に対処するには、危機が持つそれぞれの特徴を考えて設計された支援が必要だ。危機的状況が長引いた場合、緊急事態が短期間続く場合と同様、人々の命を救うという緊急のニーズに特化した支援が重要となる。だが、危機的状況下では、危機の原因や、長期的な影響に直接対処する支援も不可欠だ。つまり、紛争、制度の崩壊、資源の枯渇、生活基盤の喪失、人口移動などに対処する支援が必要だ。したがって、危機的状況下では、国を回復軌道に乗せるためにも、人々の命や暮らしを救うための支援が緊急に必要となる。

新たなニーズが発生する一方で、開発援助の動向が大きな懸念材料となっている。危機的状況が長期化する国々のうち、およそ3分の2が、最貧国が受け取る一人当たりの平均的な開発援助よりも低いのだ。さらに深刻なのは、この国の農業部門は、GDPの32%を占め、人口の62%の生活を支えているにもかかわらず、開発援助や人道支援全体のわずか3~4%にすぎない。

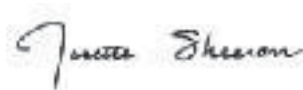
長引く危機への対処方法を改善するため、また、このような状況下で暮らす人々に対し、より効果的で持続的な援助を行うためにできることはたくさんある。多くの国々が得た教訓からが示すように、既存、もしくは再生した地方制度の枠組みの中で長期的な支援活動を行うことが、食料安全保障の長期的な持続可能性と実質的な回復が最も期待できる手段だということだ。学校給食、キャッシュ・フォー・ワークやフード・フォー・ワーク活動、食料配給券などの社会保護政策は、長期にわたり重要な影響を及ぼす。食料支援は、このような社会保護政策、セーフティーネットシステムの一環とする食料の供給、現地市場で食料の支援物資の買い取りや、現金主義の体系構築による市場の活性化の構築に役立つのだ。また、従来の人道支援と長期的な開発援助の間にある差異を埋めるためにも役立つ。脆弱な国の生産性を持続可能で長期的に回復させるため、同時に、ショックから立ち直る力を強化するための取り組みも必要だ。長引く危機の性質を正確に理解する根拠には、これらの対応策の改善があり、このような理解が、それぞれの危機が抱える特有の問題に対処するための必要なステップとなる。関連するメッセージは、理解を深めるため、そして何よりも、危機的状況におかれた人たちが下向きのサイクルを打破できるため、より強固で効果的な支援を提供できる提言の基盤として、この報告

書で深く掘り下げる。

「世界の食料不安の現状 2010年報告」は、FAOとWFP、そしてパートナー機関が共同で仕上げた努力の結晶だ。FAOとWFPのスタッフの専門知識を引き出すことで、危機的状況が長引く国における食料不安について新しい考え方が生まれ、人道支援と長期的な開発援助の強みを組み合わせるといふ新しいビジョンの基盤を構築することができた。この報告書を通じて、意思決定者が、地方、国、地域、また国際レベルで危機的状況が長引く国の食料不安を改善し、最終的には、人々の命を救い、地域社会を強化するための対処ができるようになり、希望に満ちた、繁栄ある、自給可能な未来を築けることを望む。



FAO事務局長  
ジャック・デイウフ



WFP事務局長  
ジョセット・シーラン

「世界の食料不安の現状 2010年報告」は、事務局次長であるHafez Ghanemが全面的に指揮をとり、経済社会開発局のマネジメントチームの指導の下とりまとめられた。農業開発経済部(ESA)のKostas StamoulisとKeithWiebeがテクニカルコーディネータ、ESAのLuca AlinoviとLuca Russoがテクニカルエディターとなり、タフツ大学Feinstein International CenterのDan Maxwellにご協力いただいた。基本的な栄養不足データは、Statistics Division (ESS)のスタッフが作成した。

FAOとWFPが共同で作成する本報告書は、今年で2年目となる。WFP Policy, Planning and Strategy DivisionのNicholas CrawfordとSarah Laughtonは、WFPの寄稿のテクニカルコーディネータとして、見直しの際、貴重な意見を提供した。

「2010年の世界の栄養不足人口の現状」は、Luca AlinoviとErdgin Mane (ESA)がテクニカル面で寄稿し、Economic and Social Development Departmentが作成した。

「危機的な状況が長期化している国：どのような国なのか、なぜ注目されているのか」の「危機的な状況が長期化している国の共通の特徴」は、Dan Maxwellに執筆いただき、Luca AlinoviとLuca Russoからの寄稿いただいた。この章に登場し、危機的な状況が長期化する国の特定につながると思われる世界情報早期警戒システム(GIEWS)のデータは、Trade and Markets Division (EST)のKisan Gunjalが提供した。「暮らしが長期化する危機にどのように順応するのか」は、Overseas Development Institute (ODI)のMargieBuchanan-Smith、Susan JasparsとSara Pantulianoに寄稿いただいた。また、「長期化する危機的な状況下での性差別問題」は、Gender, Equity and Rural Employment Division (ESW)のCarina HirschとJoseph Ssentongoの協力の下、Gabriel RugalemaとLibor Stloukalが寄稿した。「地域社会の対処方法に学び、活かす」は、Kevin Gallagher (FAO Sierra Leone)、Luca Russo (ESA)、Rene Salazar (SEARICE Sierra Leone)とOriane Turot (ESA)が寄稿し、Policy and Programme Development Support Division (TCS)のKarel Callenが執筆した。

「長期的危機に対する国内レベル、国際レベルでの対応」の「長期的危機下にある国々に対する支援の流れの分析」は、Development InitiativesのDaniel CoppardとAsma Zubairiから統計や分析、支援を得て、Luca Russo and Winnie Bell (ESA)が作成した。「長期的危機下における人道的食料支援」は、WFPのNicholas CrawfordとSarah Laughtonによる寄稿と、Saskia de Pee、Martin W. BloemとTina van den Briellによる追加データ(ボックス6)で構成されている。「長期的危機下での社会保護にむけて」は、WFP Policy, Planning and Strategy DivisionのUgo Gentiliniが執筆した。「短期的支援を、農業と食料安全保障分野での長期的復興につなげるために」は、Emergencies Operations and Rehabilitation Divisions (TCE)のJennifer Nyberg、Neil Marsland、Lucia PalombiそしてDick Trenchardが執筆した。そして、最後の「成功例：モザンビークの場合」は、Margarida David e Silva and Christopher Tanner (FAO Mozambique)の協力の下、Karel Callens (TCS)が寄稿した。

最終章「危機的な状況が長期化した場合の食料安全保障の確保に向けて」は、Luca Russoが寄稿し、Luca AlinoviとDan Maxwellに執筆いただいた。ボックス12は、Nick HaanとZoe Druilhe (ESA)が執筆した。

技術的付属資料の表1は、Cinzia Cerri、Seevalingum Ramasawmy (ESS)そしてErdgin Mane (ESA)の協力を得て、Ricardo Sibrianに作成いただいた。当初見直しは、Rafik MahjoubiとPanagiotis Karfakis (ESA)が寄稿した。編集過程では、Jean Balie (ESA)、Boubaker BenBelhassen (ODG)、Andre Croppenstedt (ESA)、David Dawe (ESA)、Benedicte de la Briere (ESA)、Xiaoning Gong (ESS)、David Hallam (EST)、Arif Husain (WFP)、Henri Josserand (EST)、David Marshall (ESS)、Steven Were Omamo (WFP)、Terri Raney (ESA)、Alexander Sarris (EST)、米農務省(USDA)経済調査サービスのShahla Shapouri、Dick Trenchard (TCE)、Jeff Tschirley (TCE)とMarcela Villarreal (ESW)から、貴重なコメントや提案をいただいた。Paul Neateには、英語の編集を支援いただき、今年の報告書がさらに読みやすくなった。編集過程では、Daniela Farinelliによるすばらしい業務支援をいただいた。また、Lavinia、Antonaci、Winnie Bell、Marco D'Errico、Erdgin ManeそしてDenise Melvinから、役立つ研究や支援をいただいた。

言語編集、グラフィック、レイアウトサービスは、Visiontime.から提供いただいた。翻訳、印刷サービスは、Meeting Programming and Documentation Service of the FAO Corporate Services, Human Resources and Finance Departmentが担当した。







## 2010年の世界の栄養不足人口の現状

世界の栄養不足人口は減少したが、その数は容認できないほど高い水準である

### 要点

世界の飢餓人口の数や割合は、世界経済の回復とともに減少しており、食品価格もピーク時期の水準を下回ったまままだ。しかし、飢餓の水準は、食品価格が高騰する前や経済危機が起こる前と同じくらい高い水準にとどまっており、国際的に採択された飢餓削減の目標の達成が危ぶまれている。

### 食

品価格の高騰と世界的な経済危機により、2006年から2009年にかけて、世界の栄養不足人口は急激に増加したが、2010年は、世界経済の回復に伴い、その数は減少したと推定されている(グラフ1)。しかし、世界中の栄養不足人口の数や割合は、依然として容認できないほどの高い水準を保っている。その水準は、近年の危機が起こる前の水準や、40年前の水準、また、1996年世界食料サミットで飢餓削減の目標が合意されたときの水準を上回っている(BOX1参照)。

有効な最新データによると、世界の栄養不足人口は、2009年

に10億2300万人に達したが、2010年には9.6%減少し9億2500人になると推定されている。発展途上国は、世界の栄養不足人口の98%を占めており、発展途上国における栄養不足人口の割合は16%である(グラフ1)。この割合は、2009年に比べ18%減少したことを表しているが、ミレニアム開発目標(MDG)1をはるかに上回っている。

世界の穀物は、この数年間、飢餓人口が増加するなかで豊作だったが、食料安全保障が、2010年全体的に改善したのは、予想される経済成長の回復\_\_特に発展途上国において\_\_、食料へのアクセス改善、そして食料価格が2008年のピーク時期の水準を下回ったままであるためだ。国際通貨基金(IMF)の推計によると、世界の経済生産は、2009年に0.6%縮小したものの、2010には予想を上回り、4.2%上昇するということだ(注1)。

一般的に、国民総生産(GDP)の成長は、先進国に比べ新興国や発展途上国のほうが早い(グラフ3)。一方、世界銀行は、発展途上国への民間資本の流入も、当初の予想より早く進んでいると推定している(注2)。同時に、穀物の国際価格は、この数カ

### BOX 1

#### 「食料不足」と「飢餓削減目標」の定義

■ 食料安全保障は、全人類が、いかなる時でも、物質的、社会的、そして経済的に十分な食料を得る権利を持つことを保証する。食料は、安心して食べられるもので、栄養があり、健康で活発な生活を送るのに十分な栄養素を含んでいなくてはならない。世帯食料安全保障とは、この考え方を家族単位であってはめようとすることで、家族メンバーの間で権利に差がある場合に重要となる。

■ 食料不安とは、物質的、社会的、そして経済的に食料を確保する権利が十分でない人々が陥る状況である。

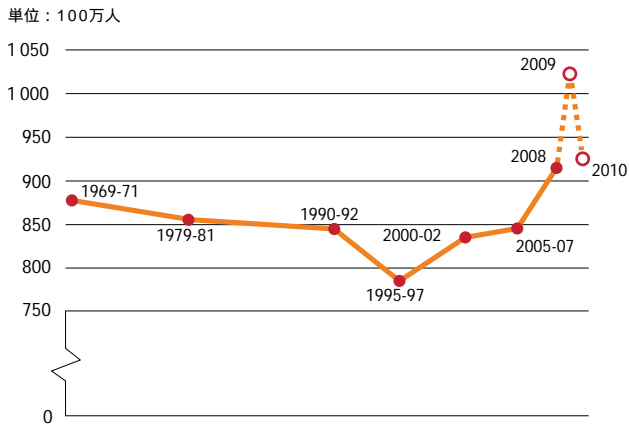
■ 栄養不足は、1日最小限のカロリー摂取量(MDER)

に満たない場合に起きる。MDERの算出には、軽い運動に必要なエネルギー量や身長に見合った最低体重を用いることが多い。国や性別、年齢によって水準は異なる。本報告書のなかでは、「飢え」や「飢餓」は栄養不足と同義。

■ WSFの削減目標は、1990~02年と2015年の間に、栄養不足人口を半減させようとするもの。一方、ミレニアム開発目標・ゴール1(ターゲットC1)は、1990年から2015年の間に、栄養不足人口の割合を半分にするを目指している。

グラフ 1

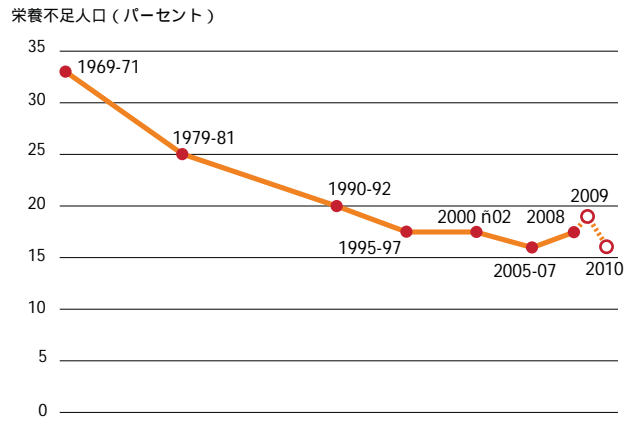
世界の栄養不足人口 (1969~71年から2010年)



註釈: 2009年、2010年の推計はFAOと米農務省 (USDA) の経済調査サービスのデータによる。算出方法の詳細は、技術背景資料を参照 ([www.fao.org/publication/sofi/en/](http://www.fao.org/publication/sofi/en/)で入手可能) 出典: FAO

グラフ 2

発展途上国の栄養不足人口の割合 (1969~71年から2010年)

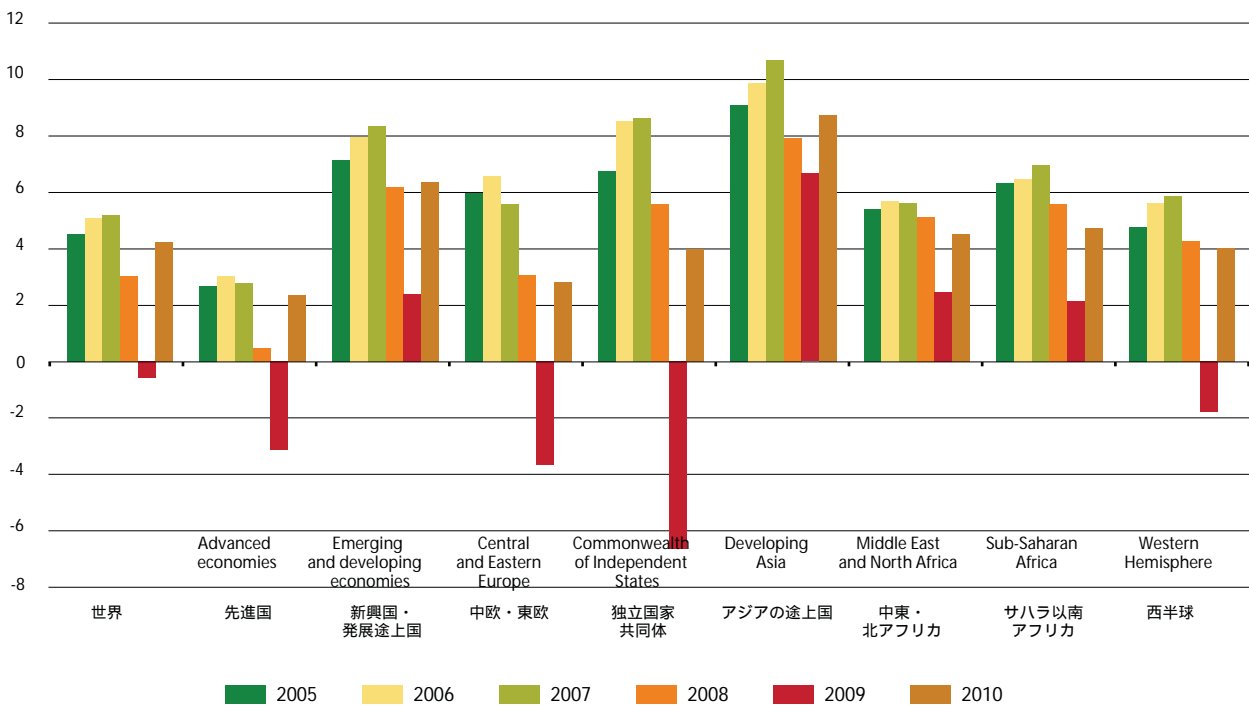


出典: FAO

グラフ 3

2010年、経済成長は特に発展途上国で回復する見込み

一定価格の場合の年間GDP成長率の変化



出典: IMF World Economic Outlook database, April 2009

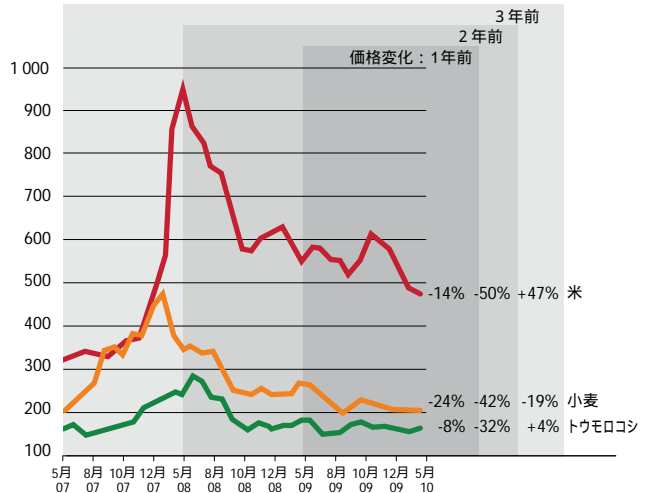
月間減少し、ピークの水準を下回っている。これは2009年、2010年に世界的に十分な穀物供給があったことや、2010年に高い収穫高が見込まれていることの結果である。しかし、食料不足に悩む低所得国における食料価格は、2008年前半の危機前のレベルを上回ったままであり、この状況が脆弱な人たちの食料へのアクセスの妨げとなっている（注3）。

経済危機に起こる飢餓や経済回復時に発生する飢餓を分析すると、多くの貧困国が経済的打撃を受けやすいという事実が表面化する。経済的打撃に対処するためや、その影響を最も受けやすい人口を守るための適切なメカニズムが不十分であるため、飢餓に付随する危機が本格化した。さらに、経済危機が飢餓にもたらす影響が、その危機の終焉とともに、完全になくなると考えるべきではない。脆弱な世帯は、回復するのが非常に難しい資産を切り売りしたり、食料消費の量や種類を減らしたり、医療費や教育費を削ったりして、生活や暮らしの質に長期間悪影響を及ぼす対処方法によって経済的打撃に対処している。

グラフ 4

食糧価格の水準は2008年のピーク時期の水準を現在も下回るが、多くの開発途上国では経済危機の前の水準を上回っている

国際穀物価格（基準月平均：米ドル/トン）



出典：FAO. 2010. Crop prospects and food situation. No. 2 (May). Rome.

## 地域別の栄養不足の現状

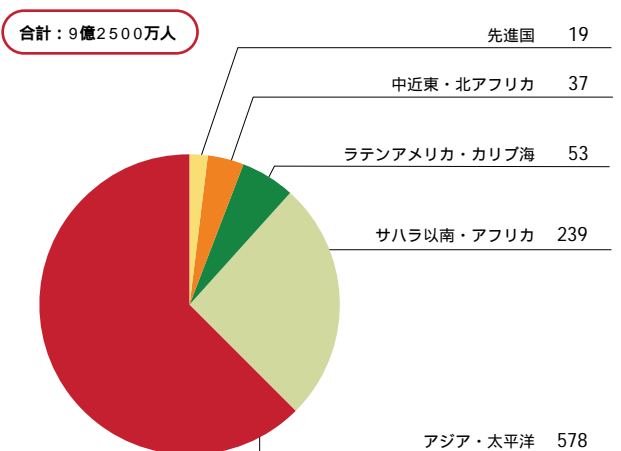
世界の栄養不足人口の大多数は、開発途上国に住んでいる。その人口の3分の2は、わずか7カ国（バングラディッシュ、中国、コンゴ民主共和国、エチオピア、インド、インドネシア、パキスタン）に住んでおり、40%以上が中国とインドだけに住んでいる。

2010年、栄養不足人口は、地域によってペースは異なるが、開発途上地域全体で減少すると予測されている。栄養不足人口が最も多い地域は、現在もアジアと太平洋地域である（グラフ5）が、その人口は、2009年の6億5800万人から12%減少して5億7800人になった。2010年に予測されている栄養不足人口の減少は、ほとんどアジアと太平洋地域で見られる（グラフ6）。

世界食料サミットの目標は、栄養不足人口の数を半減するというものであるが、MDG 1は、この人口の割合を半減するというものだ。世界の人口は、依然増加の一途をたどっているなか（増加のペースは、ここ数十年間遅くなっている）飢餓人口が一定しているということは、その人口の割合が減少していることを意味する。実際、グループとしてみた場合、開発途上国では、全体として栄養不足人口が世界食料サミットの目標に達することができなかった（1990～1992年の8億2700万人から

グラフ 5

2010年の地域別の栄養不足の現状（単位は100万人）



注釈：All figures are rounded.

出典：FAO

2010年には9億600万人に増加)が、MDG 1 達成に向けては、いづれ改善がみられた(飢餓のまん延が1990~1992年の20%から、2010年には16%まで減少)。

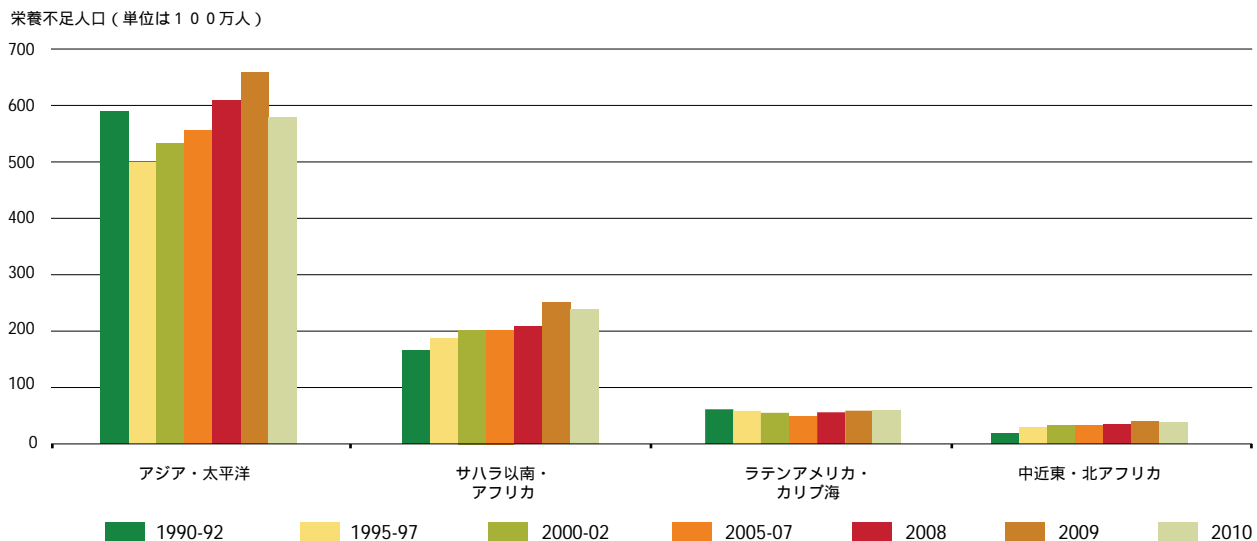
栄養不足人口の割合は、サハラ以南・アフリカで依然最も高く、2010年には30%を占める(グラフ7)が、改善は国によって大きく異なる。2005~2007年現在(最新データがそろっている年)、コンゴ共和国、ガーナ、マリ、ナイジェリアはすでにMDG 1を達成しており、エチオピアやその他の国は達成間近

だ。一方、コンゴ民主共和国では、栄養不足の割合が(1990~1992年の26%から)69%にまで伸びた。アジアでは、アルメニア、ミャンマー、ベトナムがすでにMDG 1を達成し、中国やその他の国はまもなく達成する見通しだ。一方、ラテンアメリカ・カリブ海では、ジャマイカとニカラグアがすでにMDG 1を達成しており、ブラジルやその他の国は達成間近である。

(国別の統計の詳細は、技術的付属資料の表1を参照)

グラフ 6

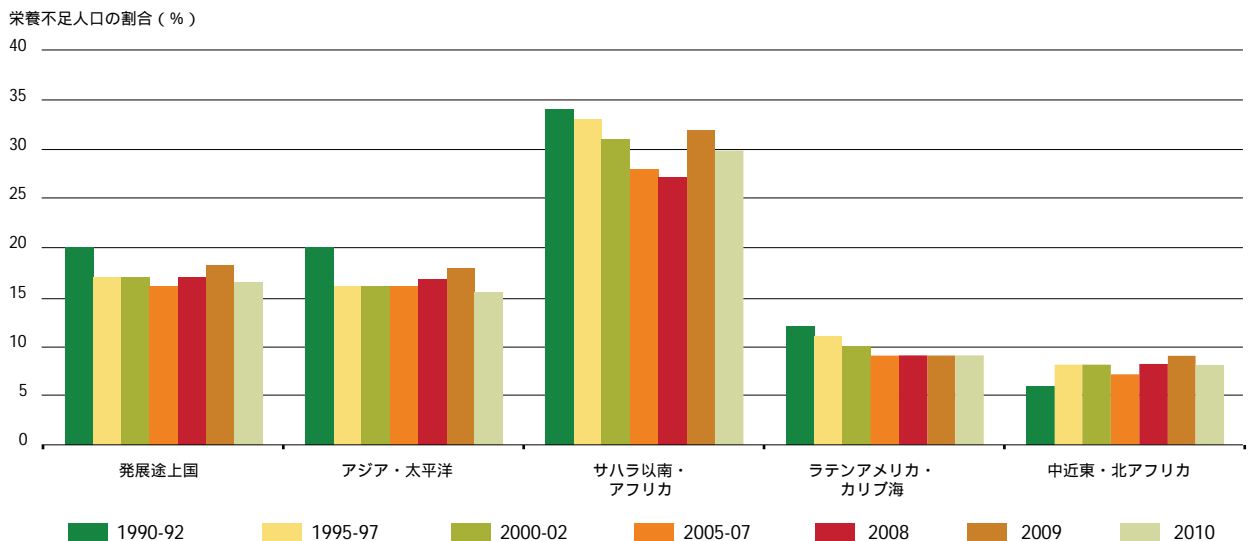
1990~1992年から2010年までの栄養不足人口の地域別の傾向



出典: F A O

グラフ 7

1990~1992年から2010年までの栄養不足人口割合の地域別の傾向



出典: F A O



# 危機的な状況が長期化している国： どのような国なのか、なぜ注目されているのか

## 危機的な状況が長期化している国の共通の特徴

### 要点

現在、世界の3分の2の国々で危機的な状況が長期化している。頻発する自然災害、そして（もしくは）長引く食料危機、生活破綻、危機に対応するための制度能力の不足が、この状況の特徴である。したがって、危機的な状況が長期化している国は、開発地域による介入など、特殊な要件が求められる特別な国のカテゴリーに属していると認識しなければならない。

**危** 機的な状況が長期化している国を簡単に定義することはできない。長引く危機とは、次のようにされている：「人口の大部分が、長い間、死、病気、生活破綻の影響を非常に受けやすい状況におかれている。このような状況にある政府は、一般的に非常に脆弱で、人々がさらされる脅威に対処したり、その脅威を緩和したり、その人々に適切な保護策を提供する能力が欠けている（注5）。食料安全保障は、長期化する危機の最も共通する兆候なのだ（注6）。

このような状況がすべて似通っているというわけではないが、以下の特徴を共有していると考えられる（必ずしもすべての特徴を共有しているわけではない）（注7）。

- 存続期間もしくは寿命：例えば、アフガニスタン、ソマリア、スーダンでは、1980年代から（約30年間）なんらかの危機が長期化している。
- 紛争：共通する特徴であるが、紛争だけで危機的状況が長期化することはない。この状況におかれている国の中には、軍事紛争が、その状況の主な原因でない、あるいは、国の一部の危機的状況の原因でしかない場合がある（例：エチオピア、もしくはウガンダ）。
- 脆弱な政府や行政：これは、不可抗力的な制限があるために発生する能力不足だけでなく、すべての国民に権利を与えるという政治的意思も不足している結果もある。
- 持続可能でない生業システムと貧弱な食料安全保障：栄養不

良や死亡率の増加につながる。一過性の食料不安も慢性的な食料不安も、危機的な状況が長期化している国で増加する傾向がある。だが、持続不可能な生業システムは、その状況下におかれた国の兆候であるだけではない。その制度の持続可能性が失われること、紛争の要因となり、今度はその紛争が危機を長引かせるのだ。

- 地方行政の崩壊：国の脆弱性によって悪化する。比較的持続可能な制度は、危機的状況が長期化すると崩壊にもかかわらず、その埋め合わせをするための代替となる国家制度はほとんど存在しない。

### 危機的な状況が長期化する国の定義

上記のとおり、長期化する危機の定義は多少流動的だ。その状況を特定できる特徴はさまざまあり、上記の特徴をひとつ、もしくはそれ以上欠けていても、国や地域が長期化する危機的状況にさらされていないというわけではないのだ。この報告書では、危機的な状況が長期化している国であるかどうかを決定するため、3つの測定基準（危機の存続期間、海外からの支援金の流れの構造、そしてFAOの低所得食料不足国（LIFDC）リストに含まれているかどうか）が使用されている。

- 危機の存続期間：危機の存続期間は、外部支援を必要とする危機的状態（自然災害、人的災害、もしくはその両方）にあると報告した年数に基づいている。FAOの世界情報早期警戒システム（GIEWS）によって、国連の全加盟国の情報が照合される。2001年から2010年の間に8年以上（最近発生した危機を把握するため）、あるいは1996年から2010年の間に12年以上にわたりGIEWSのリストに登場する国が、危機的状況が長期化している国とみなされる。
- 支援金の流れ：二番目の基準は、総支援の一部として、国が受け取った人道支援の割合である。2000年から、ODA総額の10%以上を人道支援として受け取った国が、危機的状況が長期化している国として定義される。

- 経済的状况および食料安全保障の状況：最後の基準は、危機的状況が長期化している国が、L I F D C リストに挙げられているかどうかというものである。現在、計22カ国が上記の基準を満たしている(表1)。

表1に示す国はすべて、人為的な非常事態—紛争や政治危機—を少なからず経験している。そのうち16カ国が、自然災害をどこかの時点で自然災害のみ、もしくは人間が引き起こした非常事態と平行して経験している。一方で、15カ国は、少なくともその両方を一度は経験している。

危機的状況が長期化するの、国の中の特定の地理的地域に限られており、国民全体を脅かすものではない場合がある。例えば、ウガンダは、そのような状況下にある国のリストに挙げられているが、同国の北部と北東部だけが、危機にさらされている。ヨルダン川西岸やガザ地区もまた、危機的状況が長引いていると定義できる。この地域の事例を同報告書で紹介している。

一方で、危機的状況が長期化している国ではあるが、リスト

には含まれていない国もある。例えば、スリランカは、島の北部の大部分を破壊し、大量の難民を生んだ長い内戦から抜け出したばかりの国だが、G I E W S のリストには過去10年間のうち、7年間しか登場しておらず、危機的状況が長期化する国の基準をわずかに満たない。

そのため、危機的状況が長引く国の間でも、その状況はかなり不均一である。危機を対処する能力も国によって異なり、機能する政府を持つ国もあれば、脆弱な国、もしくは脆弱度が高いとみなされる国もある。

支援金の流れをみると、危機的状況が長引く国の特徴は、支援の大部分を、開発援助の名目ではなく人道支援という名目で受け取っているという特徴がある。世界的にみると、ODA総額の約10%は人道支援にあたるが、危機的状況が長引く国では、そのシェアは一般的に高い(ソマリアやスーダンとはODA総額の3分の2)。また、1人当たりの人道支援額は、開発途上国への支援金の平均額に比べ、危機的状況が長引く国への支援額のほうが高くなっている。支援金の流れのレベルや配分は、同報告書後半で詳しく解説する(ページ27~31参照)。

表 1

危機的状況が長引く国：1996 - 2010年危機類型および2000 - 2008年の人道支援割合

国	自然災害のみ	人的災害のみ	自然災害と 人的災害の両方	災害計	人的支援 /
				(1996 - 2010)	ODA総額
				(年数)	(%)
アフガニスタン		5	10	15	20
アンゴラ	1	11		12	30
ブルンジ		14	1	15	32
中央アフリカ共和国		8		8	13
チャド	2	4	3	9	23
コンゴ共和国		13		13	22
コートジボワール		9		9	15
北朝鮮	6	3	6	15	47
コンゴ民主共和国		15		15	27
エリトリア	2	3	10	15	30
エチオピア	2	2	11	15	21
ギニア		10		10	16
ハイチ	11	1	3	15	11
イラク		4	11	15	14
ケニア	9		3	12	14
リベリア		14	1	15	33
シエラレオネ		15		15	19
ソマリア			15	15	64
スーダン		5	10	15	62
タジキスタン	3		8	11	13
ウガンダ		4	10	14	10
ジンバブエ	2	3	5	10	31

出典：FAO GIEWS and Development Initiatives.

ボックス 2

### 長期化する危機：ソマリアのケース

ソマリアには、1991年以来中央政府が存在せず、その前の数年間は内戦状態にあった。2004年から、暫定連邦政府が権限を行使しようと試みたが、国の大部分を統制するにはいたらなかった。北部のソマリランドやプントランドで権限を行使し、その地域を統治したのは、半独立地域政府だった。最近、紛争は地域的な敵対関係の様相を呈している。

1992年から1993年にかけて、紛争によりソマリアの中南部で大飢饉が発生した。また、2000年から局地的な食料危機が発生した。2006年、モガディシュで起こった激しい戦

闘により、同市北西に位置し比較的 안전한アフグーイ回廊に約50万人の市民が避難した。

2009年には、同国の320万人に緊急食糧支援が必要となった。その人々の半分以上が国内避難民であり、残りは紛争やかんばつ、そして基本的な生活危機に悩む人々である。2009年の豊作にもかかわらず、2010年前半の時点で、同国の中南部や中央部の大部分の人々の食料安全保障がますます損なわれるなか、治安情勢によりほとんどの国際機関がこれらの地域から撤退せざるをえなくなってしまう。

ボックス 3

### ヨルダン川西岸やガザ地区で長期化する危機

1967年にイスラエルによる占領が始まって以来、ヨルダン川西岸やガザ地区の経済は、イスラエルや他の国への労働の提供に大きく依存している。これにより、同地域は、イスラエルの労働事情や商品市場の変化に極度に影響されやすくなった。ヨルダン川西岸やガザ地区の経済状況は、2000年9月後半から悪化し、人口増加の成長率はGDPのそれを上回り、1人当たりのGDPが着実に減少した。経済全体の悪化は、2006年初頭から悪化した。特にガザ地区の社会・経済的状况への影響は深刻だ。

この地域内外のモノや人の流れは非常に限られており、パレスチナの人々の生活に悪影響を及ぼしている。失業率は、2002年半ばには31%に達し、それ以降は減少しているものの、依然として24%を越えている。1999年以降、1人当たりの実質所得が半減したため、雇用、収入、財産、

所得の喪失により、食料購買力が急激に低下した。2006年半ば、10人のうち6人が、貧困ラインである一日あたり2.10ドル（米ドル）以下で生活しており、同地域に住んでいる人の全体の34%が食料不安を抱え、さらに12%が特に食料不安を抱えやすいと考えられている。ガザ地区では、5世帯のうち4世帯が、食費などの費用を削減しなければならなかった。

出典：FAO/WFP. 2003. Report of the food security assessment, West Bank and Gaza Strip. (available at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j1575e/j1575e01.pdf>); and WFP/FAO. 2007. West Bank and Gaza Strip, Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA), pp. 4-9. Rome.

### 食料不安：危機的状況が長引く国の場合は、異なるのか

危機的状況が長引く国では、食料不安が一般的に高い（表2）。2005～07年、危機的状況が長引く国における栄養不足人口の割合は、コートジボワールの14%という低い水準から、コ

ンゴ民主共和国の69%という高い水準に及ぶ。飢餓に関連するデータで構成されている世界飢餓指標は、コートジボワールの14.5%という低い水準（「深刻な飢餓状態」）から、コンゴ民主共和国の39.1%という高い水準（「極度に深刻な飢餓状態」）まで、多岐にわたる。



表 2

危機的な状況が長引くすべての国で食料不安が高い

国	全人口	栄養不足人口	栄養不足人口の割合	5歳以下の低体重	5歳以下の死亡率	世界飢餓指標	発育不全(注1)	消耗(注2)
	2005-07 (100万人)	2005-07	2005-07	2002-07	2007	2009	2000-07	1996-07
				(パーセント)				
アフガニスタン	na	na	na	32.8	25.7	na	59.3	8.6
アンゴラ	17.1	7.1	41	14.2	15.8	25.3	50.8	8.6
ブルンジ	7.6	4.7	62	35.0	18.0	38.7	63.1	8.2
中央 アフリカ 共和国	4.2	1.7	40	24.0	17.2	28.1	44.6	10.5
チャド	10.3	3.8	37	33.9	20.9	31.3	44.8	16.1
コンゴ共和国	3.5	0.5	15	11.8	12.5	15.4	31.2	8.0
コートジボワール	19.7	2.8	14	16.7	12.7	14.5	40.1	8.6
北朝鮮	23.6	7.8	33	17.8	5.5	18.4	44.7	8.7
コンゴ民主共和国	60.8	41.9	69	25.1	16.1	39.1	45.8	14.0
エリトリア	4.6	3.0	64	34.5	7.0	36.5	43.7	14.9
エチオピア	76.6	31.6	41	34.6	11.9	30.8	50.7	12.3
ギニア	9.4	1.6	17	22.5	15.0	18.2	39.3	10.8
ハイチ	9.6	5.5	57	18.9	7.6	28.2	29.7	10.3
イラク	na	na	na	7.1	4.4	na	27.5	5.8
ケニア	36.8	11.2	31	16.5	12.1	20.2	35.8	6.2
リベリア	3.5	1.2	33	20.4	13.3	24.6	39.4	7.8
シエラレオネ	5.3	1.8	35	28.3	26.2	33.8	46.9	10.2
ソマリア	na	na	na	32.8	14.2	na	42.1	13.2
スーダン	39.6	8.8	22	27.0	10.9	19.6	37.9	21.0
タジキスタン	6.6	2.0	30	14.9	6.7	18.5	33.1	8.7
ウガンダ	29.7	6.1	21	16.4	13.0	14.8	38.7	6.3
ジンバブエ	12.5	3.7	30	14.0	9.0	21.0	35.8	7.3

注釈：na = 該当なし  
 (注1) 年齢に対する身長：<-2SD.  
 (注2) 身長に対する体重：<-2SD.

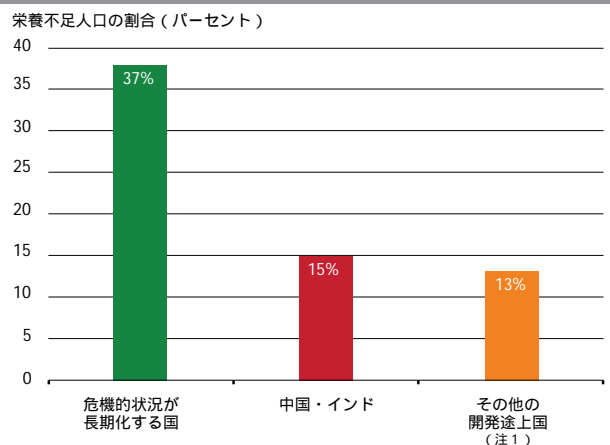
出典：FAO、IFPRIとWHO

表2は、栄養不足人口の割合が、危機的な状況が長引く国のほうが、その他の開発途上国（危機的な状況が長引く国、中国、インドを除く）に比べて、3倍高いことを示している（グラフ8）。しかし、危機的な状況が長引くすべての国で、栄養不足水準が非常に高いというわけではなく、一定の地域に集中している国もある。危機的な状況が長引く国における栄養不足人口は、約1億6600万人であり、世界の栄養不足人口のおよそ20%、もしくは中国とインドを計算から除外した場合、世界全体の3分の1を占める。

食料安全保障においては、食料安全保障の主要な6指標のうち4指標—栄養不足人口割合（FAO）、発育不全割合、5歳以下の死亡率、世界飢餓指数（国際食料政策研究所 IFPRI）—において、危機的な状況が長引く国々のほうが、開発途上国よりもかなり低い（表3）。

グラフ 8

栄養不足人口の割合は、[ 危機的な状況が長期化する国 ] のほうが、その他の開発途上国に比べ3倍高い



注釈：2005-07年のデータ  
 (注1) 危機的な状況が長期化する国、中国、インドを除く

出典：FAO

長期化する危機と食料安全保障との関係をより深く分析することにより、収入の変化、政府の有効性、政治的腐敗の制圧、危機的な状況に陥った年数が、栄養不足人口の割合と深い関連性があることが分かる（表4）。これらの要素に加え、教育もまた、国の世界飢餓指数と深い関係がある。さらに重要なのは、危機的な状況が長期化しているかどうかという事実だけではなく、危機的な状況にあった年数も重要であるということだ。危機的な状況に陥った年数の増加に伴い、栄養不足のまん延も進んでいる。

### 長期化する危機への関与：制限と機会

危機的な状況が長引く国の特徴は、国際社会が関与しにくい要素を帯びていることだ。なぜなら、二つの重要な問題と関連しているからだ。一つ目の問題は、開発地域が、長期化する危機

と、その危機と開発プロセスとの関係をどう認識しているか、そして二つ目の問題は、長期化する危機に対処するため、支援をどう使ったらいいのか（支援構造）というものだ。

一つ目の問題は、「開発」が、生活の質を徐々に改善していくことと考えられがちであるということだ。改善傾向は、災害や緊急事態により（一時的に）なくなる。だが、危機が収束すれば、「通常」の上向きの改善傾向に転ずると予想されている（グラフ9）。したがって、「災害」、「回復」、「持続可能な開発」と、原則、関与がそれぞれ関連しているのだ。だが、危機的な状況が長期化する国では、長期にわたって傾向線を予測することが不可能なのだ（必ずしも緊急事態の際の急激な下降傾向ではないが、少なくとも長期間の上昇傾向ではない）。

二つ目の問題は、一つ目の問題と深い関係がある。長期化する危機に関与する構造は、短期的な危機（その後、長期間、ある程度の回復基調に戻る）に対応するための構造と非常に似てい

表 3

食料安全保障は、危機的な状況が長期化していない最貧国に比べ、危機的な状況が長期化している国のほうが極めて低い

変数	Tテスト			範囲
	危機的な状況が長期化していない国	危機的な状況が長期化している国	差異	
栄養不足の割合	18.8	31.4	-12.6 **	1.0 - 69.0
低体重の割合	17.9	19.9	-2.0	1.6 - 44.6
発育不全の割合	35.1	40.2	-5.1 *	3.7 - 63.1
消耗の割合	8.2	9.3	-1.1	1.0 - 22.9
5歳以下の死亡率（パーセント）	7.8	11.9	-4.1 **	0.7 - 26.2
世界飢餓指数	16.5	22.3	-5.8 **	5.2 - 39.1

注釈：2005～07年のデータ。試算は、人口を基にした加重平均ではないため、グラフ8の数値と異なる。

出典：FAO、IFPRIとWHO

\* 危機的な状況が長期化する国とそうでない国の着しい違い P<0.05% (95%)

\*\* 危機的な状況が長期化する国とそうでない国の着しい違い P<0.01 (99%)

表 4

回帰分析の結果：食料不安、人間開発指数、世界ガバナンス指標、長期化する危機

要因	変数：栄養不足（パーセント）		要因	変数：世界飢餓指数	
	持続性	Z( sig )		持続性	Z( sig )
収入(注1)	-0.76	-2.85 **	収入	-0.72	-4.58 **
教育(注2)	0.32	1.21	教育	-0.36	-2.36 *
行政能力(注3)	-1.45	-3.63 **	行政能力	-0.65	-2.84 **
政治腐敗の制圧(注4)	1.05	2.79 **	政治腐敗の制圧	0.48	2.14 *
危機に陥った年数(注5)	0.38	4.29 **	危機に陥った年数	0.16	3.14 **
調整R <sup>2</sup> (OLS)(注6)		0.52 **	調整R <sup>2</sup> (OLS)		0.72 **

注釈：

\*\* p < 0.05

\*\* p < 0.01

(注1) 人間開発指数 (UNDP)

(注2) 人間開発指数 (UNDP)

(注3) 世界ガバナンス指標 (世界銀行研究所)

(注4) 世界ガバナンス指標 (世界銀行研究所)

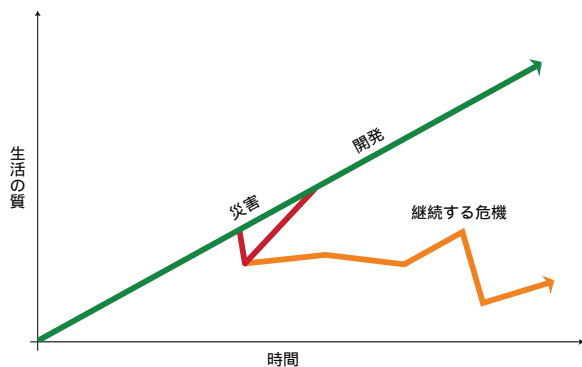
(注5) FAOのGIEWSリストに挙げられた国で、外部の人道支援を必要とする年数

(注6) 最小二乗法

出典：FAO、IFPRIとWHO

グラフ 9

長期化する危機は、  
危機災害モデルとは根本的に異なる



出典：P. Walker. 2009 How to think about the future: history, climate change and conflict (未来をどう考えるか：歴史、気候変動、紛争) 2009年ケンブリッジで開催されたハーバード・ヒューマニタリアン・サミットで発表。

る。しかし、この状況は、長期化している危機的な状況を表す特徴のほとんどと合致していない。経済協力開発機構（OECD）が最近発行した、脆弱な国家に対する効果的な国際関与のための諸原則の中にでさえ、長期化する危機的な状況に介入するには、不適切な文脈が含まれている（ボックス4参照）。その結果、長引く危機への関与（特に国際関与）は、実際直面する問題に対処するものではなく、取り組み方も柔軟性に欠け、変化する現実に適応していない。多くの場合、打撃を受けた国家機構は、長期化する危機によって弱体化し、制度の空洞化を招きかねない。また、長引いている課題：関与の優先事項が優先しなければいけないのは、国家制度の強化、もしくは建て直し（いくつかの場合）なのか、それとも、暮らさしやそれを支える地元機関の強化もしくは建て直しなのかが残されたままになる。

ボックス 4

危機的な状況が長期化する国への関与するための諸原則

人道的原則は、長い間明確にされてきたが、危機的な状況が長期化する国々で守ることがますます難しくなっている。一方、開発努力の土台となる原則は、明確ではないが、大まかに掲げられてきた（以下の表の第2列目に示す）。人道の原則も開発の原則も、危機的な状況が長期化する国に適用されるが、どちらの原則が、いつ適用されるかは明確ではないため、OECDは、脆弱な国家に対する効果的な国際関与のための諸原則を発行した。その諸原則は、危機的な状況が長期化する国に対する原則とまったく同じものではないが、いくつ

かの点で似通っている。第3列目にOECDの諸原則を示す。しかし、紛争——特に国が加担している内戦や内乱——が今もなお続いているという状況下では、いくつかの諸原則がぶつかりあう場合がある。危機的な状況が長期化する国（そして・もしくは脆弱な国）では、同じ医師や外部機関が人道支援や開発プログラムに関わっているものが多いため、どのような原則が、いつ、どこで機能し、どのように関与を統制しているのか、依然不透明だ。

危機的な状況が長期化する国に関与するための諸原則とは

人道の原則	人道の原則	OECD脆弱な国家に対する効果的な国際関与のための諸原則
人間性 公平性 中立性 主体性 普遍性	エンパワーメント 参画 持続可能性 自己依存 公平 キャパシティー・ビルディング 透明性 / 説明責任	背景の理解から始めること 援助が負の効果を及ぼさないようにすること 国家建設を主要目的として位置づけること 予防・リスク軽減を優先すること 政治・治安・開発の関係を認識すること 差別撤廃を促進すること

出典：OECDの脆弱な国家に対する効果的な国際関与のための諸原則2007 (http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf参照) とD. Maxwell. 1999. Programs in chronically vulnerable areas: challenges and lessons learned. Disasters, 23(4): 373-84



## 暮らしが長期化する危機にどのように順応するのか

### 要点

危機的な状況が長引く国で食料安全保障を改善するためには、短期的な対処にとどまらず、人々の暮らしを守り促進することが必要だ。この状況下で生活する人々は、農村部から比較的 안전한人口密集地への移住など、生活を抜本的に順応せざるをえなくなる場合が多い。このため、伝統的な暮らしや対処方法が、一時的、もしくは永久に崩壊してしまうが、適切な支援を受ければ、新しい暮らしを築ききっかけにもなる。

人道支援システムは、1980年半ばから、人々の生活を守ることを目的としてきた。1980年半ばというのは、早い段階で支援するほうが、人々が貧困に陥るまで、もしくは死ぬ危険性がある状態になるまで支援を先延ばしにするより効果的であるということが認識された時期だ。しかし、実際は、人道支援の主な目的は命を救うことではあったが、必ずしも暮らしを長期的に保護することや、食料安全保障を確保することを目的としていたわけではなかった。最近まで、食料支援以外の形で関与する活動は、例えば、通常の食料配給に加え、種や道具を供給するといった活動に制限されてきた。人道支援システムは、危機が長期化した際、暮らしを支えるための介入策として導入されることが多かった。

しかし、暮らしを守り、促進するためには、食料不安に対する脆弱性の原因の究明や、その影響への対処を目指した、さらに総合的な手法を取り入れなければならない。その際、人々が自身のために行っていることや、その人々の取り組みを最大限に支える方法に留意しなければならない。

このセクションでは、危機的な状況が長引いた際、農村部の暮らしにながら起こるのか、この状況と暮らしの支援方法にどんな関連性があるのか、そして、食料安全保障を改善するため、生活システムを強化するためには何が必要なのかを探る。特に、紛争や社会経済的疎外、環境破壊、自然災害などにより、長年にわたり国の大部分が深刻な食料不安、もしくは慢性的な食料不安に陥ってしまったスーダンの事例に注目する。また、スーダンと同じように、長期化する危機により農村部の暮らしが打撃を受けたコンゴ民主共和国やソマリアの事例を扱う。

### 危機的な状況が長引くと、暮らしにながら起こるのか

長引く危機的な状況下では多くの場合、暮らしは深刻な影響を受ける。スーダンのダルフル紛争は、今年で8年目に入りますが、暮らしに深刻な影響を及ぼしていることは明らかだ。

ダルフルでは、紛争の最初の数年間で、暮らしが急速に崩壊していった。数百万人もの人々が難民となった。多くの人々が家畜、農業道具、土地へのアクセス、家屋、そして親戚までを失った。出身地にとどまった人たちもまた、多くのものを失った。ダルフル北部の畜産業者は、紛争の最初の3年間で、家畜の半分以上を失い、牛群の4分の1近くを略奪された。また、それ以上の牛群が、治安の悪化により、餌や水を与えたりすることが困難になったため、死んでいった(注12)。危機が長期化すると、資産は緩やかな減損とともにその価値を失っていった。経済が縮小し、移動の自由が少なくなると、生活の選択肢が極端に減少した。多くの人々は、かろうじて困らないぎりぎりの自給自足活動に頼らざるをえなくなった。農村部の人々は、職探しのための移動や、家族への送金ができなくなり、紛争の最初の段階で、深刻な影響を受けた。

1985年に勃発したスーダン中央のヌバ山地で紛争は、1990年代に激化したが、この紛争により従来の生活手段が大幅に崩壊し、大規模な国内難民が発生し、ヌバ山地の人々のほとんどが自身の農地へのアクセスを絶たれた。この事実が、食料不安を頻発させた主要因となった。平地の治安の悪さにより、ヌバ山地の人の多くは、岩だらけの頂上に追いやられてしまい、平野で発見した肥沃な粘土質土壌を手放さざるをえなくなった。いくつかの地域では、収穫高が、前年のその10分の1にまで落ち込んだ(注13)。穀物飼料を手に入れることができず、平地に給水所がなかったため、家畜の生産性も大幅に減少した。紛争の影響を最も受けた地域では、多くの牛が略奪され。また、紛争が最も激しかった地域では、獣医用医薬品を手に入れることができず、家畜の保有頭数がさらに減少した。

同時に、コンゴ民主共和国東部では、戦争によって農業で生計を立てている人々が犠牲になった。治安の悪さや、人々が度々家を失った結果、地域の生産性は最低水準にまで落ち込んだ(戦争のピーク時、同国北キブ州では、マメの生産性が72%、キャッサバの生産性が53%、バナナの生産性が45%減少した)(注15)。ソマリアのキスマヨでは、世帯の回復力を評価

する鍵となる平均家畜保有頭数が、危機が長期化したため、1988～2004年の間に劇的に減少した。貧しい中流世帯の上位4分の1の平均保有頭数は、熱帯家畜単位でTLU（1TLU＝牛一頭に相当）6頭から2.5頭にまで落ち込んだ。

### 短期的・中期的な適応

生業システムは、危機が長期化した際、さまざまな形で徐々に適応していく。

プラス面を見てみると、人間の回復力や柔軟性を示す驚くべき事例がある。ダルフルの事例では、家畜業者が治安の悪い地域を避けるため、交易路を変更し、羊をダルフルの極西部からハルトゥームまで空輸するという手段をとった（注17）。また、送金が紛争によって途絶えないように、送金方法を変更し、多くの場合工夫をこらした（ページ20のボックス5を参照）。同じように、ソマリアのジュバでは、牧畜業者の一部が、農家に転身して、紛争による穀物価格の高騰に対処した（注18）。コンゴ民主共和国のエドワード湖は、かつて、北キブの地方全体の漁業保護区だったが、漁獲量が1954年の11000トンから、1989年には3000トンにまで急激に落ち込んだ。その原因は、紛争によって正式な国家制度が徐々に崩壊し、それに伴い資源開発を取り巻く制度も崩壊していったためだ。地方の生産性の減少に直面した人々（主に漁民）は、ヴィルンガ国立公園の北部にコメ、トウモロコシ、ダイズ、バナナ、キャッサバの栽培を始めた。公園の中でも絶好の土地を持つこの場所で、自給作物や商品作物を生産した。逆に言えば、正式な制度や規制機能がコンゴ民主共和国に存在しなかったため、人々はエドワード湖からヴィルンガ国立公園に移ることができたのだ。この状況によって、水産資源が枯渇し、食料不安を抱えた漁民たちは、農業ベースの生活を送ることとなった（注19）。

マイナス面でいうと、適応というのは多くの場合、害をもたらし、持続不可能であるということだ。例えば、ダルフルでは、経済縮小が進み、多くの人々が農村部から都市部に移り住むにつれ、飽和状態になった労働市場で、仕事をめぐる競争が激化し、特に薪といった天然資源の収集や販売、レンガ造りなどに頼る人々の数が増加した。この増加により、ダルフルの中心街を取り囲む地域が、破滅的な環境劣化に見舞われた（注20）。貧しい世帯（特に国内避難民）は、絶望の末に、治安の悪い地域から薪を収集するといった、リスクの高い手段で生計を立てるようになった。畜産業に携わる人たちもまた、収入源として薪を集めるようになった。収入源の転換により、農家と避

難民とが薪を奪い合う紛争が激化してしまった（注21）。このような手法は、多くの場合、「不適応」と定義するのが妥当だろう。

### 長期的・永続的な適応

危機への短期的な初期対応が長期的に適応されると、長期化する危機により、長期的、あるいは永続的な恒久的な転換が進む。

その転換の最も一般的な例として、農村部から都市部への出稼ぎが進んでいったことが挙げられる。この出稼ぎは、危機的状況が長引くと発生するケースが多く、スーダンのほぼ全域で起こった。同国南部で起こった20年にわたる内戦で、400万人以上が難民となったため、ハルトゥームは急速に拡大した。2005年初頭に、包括和平合意が締結された後も、避難民の約半分は、都市部、特にハルトゥームに残った。ダルフルの商業地区ニャラは、紛争が勃発したときの規模に比べ、約3倍拡大し、現在の人口は100万人を優に超えている。同じような傾向が他の地域でも観測された。例えば、アンゴラのルアンダでは、都市部の人口が8倍、アフガニスタンのカブールでは5倍、スーダン南部のジュバでは7倍に膨れ上がった。このような現象は、主に紛争や紛争後に起こった転換によるものだ（注23）。人々はさまざまな形で定住していったため、暮らしもかなり変わり、同時に、都市の労働市場に依存する人々が増加した。上記のように、このような人口の流入は、都市の労働市場が支えられる能力を超え、周囲の環境に悪影響を及ぼす可能性がある。また、その人々が農村部に残してきた土地への権利を脅かす可能性もある。

長期化する危機に共通するもう一つの特徴として、紛争前は仲良く共存していた世帯の間で、競争が増すということが挙げられる。経済が収縮する（紛争中であれば、移動の自由も減る）と、生計を立てることが難しくなった。ダルフルでは、畜産業者と農家が、紛争が起きる前の生計手段が不可能になり、代わり、牧草や薪集めで生計を立てることしかできず、そのため、天然資源基盤をめぐる競争が激化したケースがある。ソマリアのジュバでは、紛争によって灌漑地をめぐる争いが勃発し、その争いが激化したため、農業で生計を立てているバンツ族がますます隅に追いやられてしまった（注24）。同様に、コンゴ民主共和国では、紛争や制度崩壊によって失った土地へのアクセスを再び獲得するため、農民がルベロの中心からルベロ西部にある森へと移動した。地方自治体や地主と緊張関係にあった入植者は、社会的排除にさらされた。

ボックス 5

## 長期化する危機の際の送金

長期化する危機的な状況の中で苦しんでいる人々は、別の場所に住んでいる家族や親戚からの仕送りの依存度が高い。仕送りの重要性は、軽視されることが多い。だが、仕送りとは、人々の暮らしを支えていくことのできる生計手段であり、地元の人たちは仕送りを維持する独自の手法を凝らしている。ダルフルでは紛争が発生する前、仕送りは、特に干ばつが多い地域の人々にとって主要な生活の糧であった（注1）。ソマリアやスリランカでは、何十年もの間、仕送りが絶対不可欠なものであった。

仕送りが与える影響や仕送りが持つ重要性は、時代によって変わる。紛争が勃発したときは、国境の閉鎖、移動の制限、送金者の帰郷により、送金が途絶えることが多い。ダルフルでは、広範囲で受信が可能な携帯電話ネットワークの受信地域や、携帯電話を使った送金の可能性を巧みに利用され、新しい送金方法が構築された（注2）。スリランカやソマリアでは、紛争中に仕送りの重要性が増した（注3）。現在、海外に住んでいる300万人のソマリア人からの仕送りが、海外収入源の大部分を占めるようになった。その額は、2004年には7億から10億ドル（米ドル）であったと推定されている（注4）。スリランカでは、タミールイーラム解放のトラ（LTTE）が、タミールの人々が受け取った仕送りのほと

んどを支配し維持していたことを考えると、仕送りは戦争経済にも大きな影響を及ぼしたことになる（注5）。

このように、送金を促進する活動は、危機に苛まれた地域に住む人々の暮らしに大きな影響を与えたが、その活動が人道支援の要素を帯びることはほとんどない。また、仕送りを促進する方法として、通信システムの改善、国境の開放、仕送りの送金者と受取人の保護が推奨された。

(注1) H. Young, A.M. Osman, Y.R. Akilu Dale, B. Badri and A.J.A. Fuddle. 2005. Darfur: livelihoods under siege. Medford, USA: Feinstein International Center, Tufts University.

(注2) H. Young, K. Jacobson and A.M. Osman. 2009. Livelihoods, migration and conflict: discussion of findings from two studies in West and North Darfur, 2006-2007. Medford, USA: Feinstein International Center, Tufts University.

(注3) B. Korf. 2003. Conflict - threat or opportunity? War, livelihoods and vulnerability in Sri Lanka. ICAR Discussion Paper on Institutional Change in Agriculture and Natural Resources No. 1. Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin; K. Savage and P. Harvey. 2007. Remittances during crises: implications for humanitarian response. HPG Report 25. London, ODI.

(注4) Savage and Harvey (2007), 注3参照。

(注5) N. Palmer. 2005. Defining a different war economy: the case of Sri Lanka.

Berghof Research Center for Constructive Conflict Management([http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue3\\_palmer.pdf](http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue3_palmer.pdf)で入手可能)。

(注6) Young et al. (2005), see note 1; Young, Jacobsen and Osman (2009) (注2参照); and Savage and Harvey (2007) (注3参照)

## 危機が長期化する状況下で、暮らしを支え 食料安全保障を確保するためになにができるか

暮らしを支え、食糧安全保障を確保するためにできることはなにか。大きく3つの介入方法に分けられる。

生活物資の供給—基本的な生活のニーズに対応したり、人々の命を守ったりすることを目的とした、最も一般的な介入方法である。食料の無料配給は、生活物資を供給するために行われる場合が多い。また、緊急の食料のニーズに直接対応することも、生計を支援する手段の一つである。生計支援は、2005～06年、WFPがダルフルで食料配給を増加した際に行われた。この支援により、受給者による販売が増加し、穀物価格が安定した。また、生計支援には、必要な日用品やサービスを買うことができる配給券も含まれる。ダルフルでは、薪を買うための費用を削減し、環境を守るために、燃費の優れたストーブが配給された。また、穀物の製粉用の配給券も含まれた。コンゴ民主共和国では、非営利団体ジャーマン・アグロ・アクションが、キャッシュ・フォー・ワークを通じ、道路復興に携わる人たちが食料や生活必需品を購入できるようにした。キャッシュ

ユ・フォー・ワークプログラムによって、市場や取引の活性化にもつながった。

暮らしの保護—この方法で介入する目的は、人々の資産を保護・支援し、その人たちが生産資材を処分せずに済むようにすることだ。この介入方法は、ダルフルで多く導入されており、国内避難民（IDP）向けプロジェクトや、農村部から都市への移動を食い止めるための農家への支援に関連している。国内避難民キャンプでは、避難民が薪集めに治安の悪い地域に行くという危険を冒さないために、その人たちの収入を増やすことを主な目的とする生活支援プログラムが導入されている。紛争初期、多くの非営利団体が、ロバを救うための支援を実施した。当時、ロバは、国内避難民にとって唯一保有できる家畜であり、入手した水や薪を持ち帰るためや、交通手段としても必要だった。飼料や獣医医療も与えられ、キャンプ内には動物を飼うスペースが設けられた。

暮らしの促進—生計を立てる手段や資産を改善すること、また、暮らしを促進する重要な政策や制度を支えるための介入手段である。例えば、職業訓練プロジェクトは、国内避難民がス

キルを磨き、紛争が終わったときには、雇用可能性を高めることができるようにするプロジェクトだ。スーダンで南北戦争下にあった人々や、最近では、ダルフルの難民キャンプに現在生活している避難民が、このプロジェクトに参加した。コンゴ民主共和国では、非営利団体「アクション・コントロール・ファン」が、種子増殖や作物保護をはじめ、農業の方法を改善するための農業相談などのサービスを提供した。だが、一般的に、人道支援組織が、市場への参入を手助けしたり、土地の権利や「占領」をめぐる問題に関与したりするなど、危機的な状況下で収入を増やすための制度や政策に関わったりすることはほとんどない。これらの問題は、短期的な計画や信金調達が入道支援の対象となる一方、長期的に取り組むべき問題と認識される。だが、危機的な状況が長期化した際には、人道支援組織がこのような問題に関与することがますます求められており（注27）、その事例もいくつかある。一方、地域の機関や市民社会団体（CSO）は、土地問題に対し、より柔軟な対応をとる。例えば、コンゴ民主共和国では、地域の土地争いで活躍した、市民団体「シャンブル・ドゥ・ペ（地域の平和評議会、ページ25参照）だけだった（ページ24 - 26参照）。一方、モザンビークでは、通常の機関が土地改革の主役となった。

### 暮らしにさらに効果的な方法で介入するには何をすべきか

この十年、国際人道支援団体は、人々の命を救うための介入能力を大幅に向上させたが、生活支援プログラムの全ての項目を実施できるまでには至っていない。

危機的な状況が長期化しているときに最も懸念されるのは、生活支援プログラムがスタートするまでの時間。ダルフルで国際人道支援が実施されるまでの年表が、この懸念をよく表している。人道支援機関が、暮らしに関する話し合いに本格的な関与を始めたのも、生活支援のための資金調達を始めたのも、紛

争が勃発してから少なくとも3年目の2006 - 07年だった。紛争下ではあったが、生活支援、あるいは生活保護を目的とした短期的な支援がメインだった。生活保護は、それほど注目されなかった。だが、ダルフルは、危機的な状況が長引く中、覆すことのできない、急速な都市化に見舞われた。必要なのは、将来の都市経済のビジョンや、そのビジョンと連携した生活支援なのだ。

今後、危機的な状況が長期化した際、生活支援を強化するためには、3つの優先事項がある。

1. 生活の評価は、危機的な状況の初期段階に実施しなければならない（長期化した場合に限らない）。このような評価では、人々の命を救う基本的なニーズだけでなく、食料不安に長期的にさらされてしまう原因も評価の対象にならなければならない。また、この評価により、暮らしを守り、促進するために、緊急事態が収束した直後に導入しなければならない戦略を伝えることも必要だ。この種のプログラムは、初期対応の一環として実施されなければならない、決して遅らせてはならない。
2. 生活援助プログラムを実施する前に、紛争や権力のダイナミクス、特にさまざまな世帯間での交流に焦点をおいて分析しなければならない。紛争だけでなく、自然災害が発生したため危機が長期化した際にも、このような分析が必要だ。いずれの危機下であっても、混乱が起こったり、統治が弱体化したりすると、格差や権力者による搾取が拡大する可能性がある。
3. 長期的な転換—最も一般的な例が、都市化—は、危機的な状況が長引く中で始まったり、進行したりするが、人道支援団体は、この転換を認識し、関与する準備をしておくことが必要だ。このような要件は、人道支援プログラムを特徴とする短期的支援の範囲を逸脱するが、紛争後、適切な介入を行うためには必要となる。



## 長期化する危機的な状況下での性差別問題

### 要点

長期化する危機が与える影響は、男女によって違う。男女の役割や、扱われ方の違いは、長期化する危機がどのように始まり、どのような影響を与えるかという点に、大きく関わってくる。このような違いの理解を深めることにより、被害を受けている社会、人道支援団体、そして国際社会全体が、長期化する危機的な状況をより適切に対処することができるのだ。

長期化する危機が与える影響は、男女によって違う。男女の役割や、扱われ方の違いは、長期化する危機がどのように始まり、どのような影響を与えるかという点に、大きく関わってくる。このような違いの理解を深めることにより、被害を受けている社会、人道支援団体、そして国際社会全体が、長期化する危機的な状況をより適切に対処することができるのだ。財産、経済的機会、サービス、危機に対する支援へのアクセスや意思決定が、男女間で異なるため、男女の役割や影響に差異が生じる。

例えば、多くの社会では、男性に比べ、女性は、教育を受けず、公式経済に関与せず、当局と交渉する経験を持たず、わずかな低品質の生産資材しか与えられず、移動も限られている。危機的状況下でも、受ける影響は男女によって大きく異なる。例えば、武力紛争下では、男子の場合は、軍に召集されるか、殺害されるかのいずれかだが、女性の場合は、性的暴行を受けやすくなり、また、避難民になりやすい。その他の危機的状況下では、男子は職を求め出稼ぎに行くが、女性は、それまで男性が担当していた職につく場合が多い。この差異が原因で、危機的状況下で活用できる資源、対処する能力にも、男女間で差が出てくるのだ。

意外にも、人道上的緊急事態や、危機の長期化についての討論で、男女間の問題が議題に取り上げられることはほとんどなかった。危機が起こる前のジェンダー・ダイナミクスについてほとんど知られてないため、危機が及ぼす短期的、あるいは長期的影響を分析する基盤が制限されてしまう。このような知識の差は、長期化する危機の際に発生する男女ごとの貧困データ不足や脆弱性によって、ますます広がってしまう（注28）。

### 長期化する危機が及ぼす影響は男女で異なる

危機的状況が長期化すると、3つの分野（性的搾取と性的暴行、医療や教育などの社会サービスへのアクセス、そして生計を立てる手段や対処方法の重視）において、男女に別々の影響を及ぼす。

#### 性的搾取と性的暴行

長期化する危機的状況を生き延びようとしている脆弱な人々は、性的搾取にさらされるリスクが高い。特に被害者となりやすいのが、女性や女子だが、男子も被害の対象となる場合もある。性的搾取への恐怖を抱えた女性は、安全対策として、やむを得ず兵士や権力のある男性と連携する。そして、このような連携によって、女性はますます虐待を受け、やがて見捨てられ、地元から追放されるなど、新たな問題が発生する。リベリア、ミャンマー、シエラレオネでは、避難民となった子供たちが武装戦闘員に誘拐され、戦闘員として採用されるケースが多い（注29）。一般的に、男子は、戦闘や他の軍事活動のため採用される。戦闘の最前線に女子が送り込まれることもあるが、女子の採用は、性的目的や強制結婚を目的とすることが多い。肉体的危害は多くの場合、精神的、心理的、経済的、そして社会的不利をさらに悪化させる（注30）。

女性や女子に対する暴力は、長期化する危機を特徴付ける制度崩壊によって、一方の性が犠牲となる悲劇の一つだ。性別に基づく暴力行為は、人権を侵害するだけでなく、人間の生産能力や生殖能力、医療、教育、その他の生産資材へのアクセスを阻み、究極的には、経済成長の機会をも蝕む。16歳から44歳の女性・女子の死亡原因は、がん、交通事故、戦争、マラリアを

すべて合わせた要因よりも、レイプや家庭内暴力である場合が多い（注31）。

#### 医療や教育などの社会サービスへのアクセス

統治能力が不足し、資源や能力が不十分であると、公的サービスが提供できなくなり、世帯が収入を教育費や医療費に費やすことができなくなる。そのため、母親や子供の両方に打撃を与える。その顕著な例が、妊産婦死亡率の高さだ。

妊産婦死亡率は、危機的状況が長期化する国、あるいは、現在この状況におかれ、慢性的な食料不安に苦しんでいる国で高い（グラフ10）。危機的状況が長期化する22カ国の平均妊産婦死亡率（出産数10万に対する年間の妊産婦死亡数）は、世界の平均死亡率のおよそ4倍であり、危機が継続するとともに増加する。

教育の機会もまた、男女によって明らかに違う。長期間危機的状況にある国では、少年に比べ、女子は教育の機会、特に中高教育の機会が少ない。

この男女間の違いには、いくつかの要因がある。例えば、収入源が少ない世帯では、まず男子が優先的に学校に行く（注32）。危機的状況が長期化すると、家事が増える女子は、学校を中退せざるをえなくなる（注33）。学校が閉鎖され、遠くの学校まで通学させなければならぬ状況になると、通学中に性的暴行などの危険にさらされてしまうのではという懸念から、親は娘を学校に通わせなくなる（注34）。

女子の成績低下は、栄養不足の高さと関連している。例えば、子供の発育不全は、母親が正式な教育を受けた年数に応じて、4～5%減少する（注35）。また、生計を立てる機会が減ると、長期間にわたって、女子や女性はその影響を受ける。しかし、危機的状況が長期化する国では一般的に、教育部門に対する公共投資も、支援団体からの投資も小さい。（ページ27～31参照）

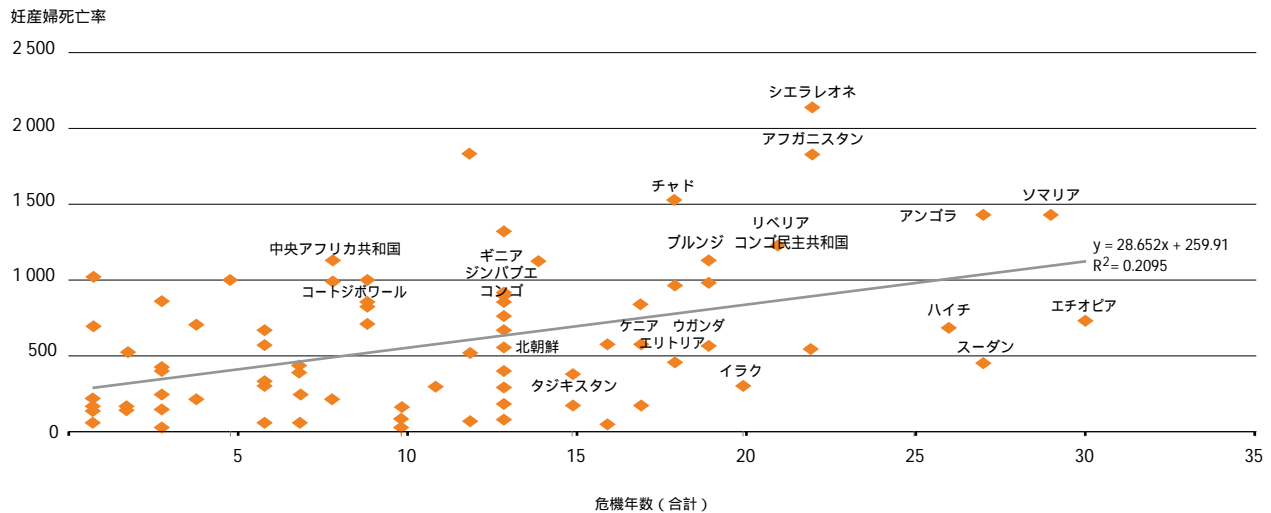
#### 生計を立てる手段や生き延びるためや対処するためのメカニズムの重視

危機的状況が長期化すると、働く機会が制限され、投資の選択肢がなくなり、家計資産が減少するか破壊し、その結果、生計の安全保障が脅かされる。危機にさらされている地域では、女性が被害者である場合が多い。なぜなら、男性は出稼ぎに出たり、軍事活動に参加したりすることが多いからだ。その結果、危機の影響を受けた地域の人口構造は極度に変化し、女性を世帯主とする世帯の割合が増加する。年寄りや子供を抱え、財産も資源へのアクセスも少ないこの世帯は、特に打撃を受けやすい（注36）。リベリアのケースを見ると、武力紛争勃発から14年目の2005年、半分以上がひとり親家庭で、大半が母子家庭となった。加えて、強姦され、その結果生まれた婚外子を抱えるシングルマザーも多かった。このタイプの女性は、社会的孤立や差別にさらされやすい（注37）。



グラフ 10

妊産婦死亡率は一般的に危機的状況が長期化する国で高く、危機の期間とともにますます高くなる



出典：UNICEF

危機や紛争は、家族の関係や男女の役割にも悪影響を及ぼす一方、男女の役割に与える変化の度合い（期間）については、今もなお議論されている。危機や紛争によって、従来の役割や障害の多くは壊れ、女性にとって、生計、経済的な役割、地域のリーダーシップといった新しい分野への扉が開かれる。女性は、経済的な活動に積極的に取り組むようになり、危機や紛争でない「平時」に男性に限られていた職に就くようになる。例えば、スリランカの内戦中、男性は軍の検問所や反政府軍により拘束されることが多かったため、農村部の女性がマーケティング活動で大きな役割を果たした（注38）。

だが、男女の役割は一時的にしか変わらない場合が多く、危機が収束すると、危機が起こる前の役割に戻ってしまう。例えば、2006年、ジンバブエの都市部の治安悪化により、多くの男性が農村部に帰郷せざるをえなくなり、世帯収入が激減した。結果、男女間の収入の違いは、一時的に減少した。だが、2007年に経済が回復すると、厳しい社会基盤により、家事は女性の仕事とする固定観念が生まれたため、男性に比べ女性に与えられる機会が減少した（注39）。こうしてジンバブエの農村部では、女性による家事に対する認識や価値が軽視されていたため、男女間の著しい格差が再び台頭し、女性が家事以外の経済的機会を得ることが難しくなった。

同じように、リベリアで起こった危機は人口に影響を及ぼし、農作物の生産や農産物の加工へと女性の役割を変えることになった。だが、女性が高く売れる穀物の生産や、収益になる農場活動へ参加することは、今もなお、頑固な男女間の労働分業が存在するため制限されており、家庭の食料安全保障や農業部門の生産性を脅かしている（注40）。

### 長期化する危機への対処方法にジェンダーの視点を取り入れる

長期化する危機に対する人道支援や早期回復支援は、当然、厳しい状況下で実施される。したがって、「全体像」、つまり、人命救助、必需品の供給、基本的人権の保護、長期的回復に向けた社会的、経済的基盤の構築などに焦点が絞られるのも無理はない。このような緊急課題には、性差別の問題は無関係であるか、ほとんど意味を持たないと受け止められてしまうかもしれない。

しかし、人道支援にジェンダーの観点を取り入れることは、さらに明白な課題に取り組む際に役立つことが多い。カナダ国際開発局（CIDA）の報告書によると、ジェンダーの観点を取り入れることによって、脆弱度や能力が把握でき、人道支援団体が資源を最も必要に迫られている人々に分配することができる。また、能力を過小評価されやすい人々を動員しやすくなる（注41）。

人道的危機に対処する政策やシステムにジェンダーの視点を取り入れる最初のステップとして、危機による影響や脆弱性の違い、力、能力の違いを深く分析することだ。政策立案者は、この分析を通して、特に悪条件下にある人々を特定し、少なくとも、その人たちのニーズが見落とされていないかどうかを確認することができる。ジェンダー間の差異を分析せず人道支援を行った結果、その支援が有害無益に終わってしまった事例がある（注42）。

第二のステップは、実際現場で行われている支援が、ジェンダーに配慮したものかどうかを確実にすることだ。存在する格差を是正するだけが支援の目的であってはならない。例えば、女性や子供たちのために、土地、現金、その他の生産資源への安全で確

実なアクセスを提供するなど、危機の被害者に自信を持たせながら、財産を築けるように手助けすることも大事だ。救済プログラムにおいては、男女の視点を取り入れることで、栄養不良のまん延を防ぎ、食料生産の回復や生計に関わるさまざまな点が回復したという実例がある。

第三のステップは、人道支援によって、ジェンダーのニーズや権利が認識された上で、ジェンダーの観点を取り入れた制度が確保されなければならない。したがって、地域グループやプロのネットワーク（女性団体を含む）、市民社会やその他の機関は、長

期化する危機の被害者の暮らしや生計の建て直しを議論する必要がある。

第四のステップは、医療や教育に限らない社会福祉を提供することだ。長期化した危機が医療や教育に与える影響は、男性より女性のほうが大きいという分析結果がある。特に女性の医療や教育へのアクセスを改善することが、危機的な状況が長期化する地域にとって、長期的な社会経済的な発展につながるのだ。



## 地域社会の対処方法に学び、活かす

### 要点

危機的な状況が長期化する前に存在した地域の社会経済的な取り決めや制度上の取り決め、あるいはこのような危機に対処するため行われた取り決めによって、危機の原因に取り組むためや、危機が収束した後に暮らしを立て直すための持続可能な土台を築くことができる。

地域団体や地元の機関は、危機的な状況に長期間おかれていたり、危機が収束し回復状態になると、その役割を人道支援団体や開発団体からないがしろされたりする場合が多い。このセクションでは、コンゴ民主共和国、リベリア、シエラレオネ、スーダンの事例を取り上げる。非公式であっても、社会経済的な取り決めや制度上の取り決めがあれば、危機の原因を探るため、危機が収束した後の暮らしを立て直すため、そして食料安全保障を改善するための持続可能な基礎を築くことができることを証明している。また、これらの事例では、状況評価とは、人道的な緊急ニーズを超え、地域の社会経済面や制度面に加え、地域の人々が率いる団体や機関が果たすべき役割を分析した上で、実施されなければならないという考え方を支持している。

このセクションで取り上げる4カ国は、長期化する内戦や国際紛争に苦しんできた。そのうち、2カ国（少なくとも、その国のいくつかの地域）では、「戦争状態ではないが平和でもない状態」が続いている。この国々（あるいは地域）を特徴づける紛争や制度崩壊の原因はさまざまだが、土地へのアクセスをめぐる

る争い、天然資源が豊富な土地をめぐる紛争、社会的疎外の構造、脆弱な統治といった共通する原因もたくさんある。

このような争いや紛争は、その影響を受けた国や地域の食料不安の拡大を引き起こす。例えば、シエラレオネでは、栄養不足人口が戦前より増え、2004～06年には人口の4.6%が栄養不足に陥った。一方、コンゴ民主共和国では、栄養不足率が、1992～92年の26%から、現在の70%近くまで増加した。スーダンでは、栄養不足の水準が国全体で減少したものの、特に南部を含む紛争地域では、食料不安が悪化した（注44）。さらに、危機により、多くの人々が避難民となり、人々の暮らしを支えていた生業システムが崩壊した（注45）。結果、政治不安、公共サービスの崩壊、さらに、残された資源やサービスをめぐる争いなどの悪循環につながった。

公共サービスの弱体化や崩壊により、人々は基本的なサービスを求め、従来の制度に基づいている地域主導の支援に依存してしまう。混乱状況下でない限り、このような制度は、効果的で弾力性が強い場合が多い。

### 地元の機関と紛争後の回復

危機的な状況が長期化する国では、地域の社会経済的な変化や制度上の変化が存在したことが、数多くの研究によって判明した。そのような国では、これらの変化を経て、構造上の原因を探り、紛争後の回復に向けた持続可能な基盤を築くことができた。

例えば、シエラレオネの自治体では、国家構造の崩壊に対処するため、非公式のネットワークや地域の機関を立ち上げた

が原因で市民への暴力行為が多発した地域のほうが、そうでない地域に比べ、地域社会の連携や集団行動（市民集会や有権者登録を含む）を数多く実施していることが分かった（注47）。

世界銀行が2009年に発行した、シエラレオネの若者の雇用に関する報告書によると、戦後若者の間で社会運動が活発になった。共同事業の運営、首長区、区域や地区の確立を目指す組織、また、自転車利用者やテープ販売者が中心となった職業団体の設立がある。あるNGOによると、コノ地区だけでも、17000人以上の若者が141の団体に属している（注48）。

2004～08年にシエラレオネのカイマで実地調査が行われた。カイマとは、サンドル首長区に位置し、未熟な鉱山労働者の受け皿となっていた村だ。戦争時に強制退去となったことで、「すべての年齢層で自立心が芽生えた」ため、土地の権利や鉱山業の収入をめぐる首長と若者との緊張関係が緩和した。また、若者はダイヤモンドの採掘という低収入の労働から、農業や家族中心の生活に目を向けるようになった。カイマでインタビューを受けた人の68%が、組合や社交クラブに参加しており、このような組合によって農業に復帰できたと評価した。炭坑夫や、紛争によって避難民となった人たちが帰郷したことにより、労働人口が拡大し、地域住民がより規模の大きい農地を耕作することができるようになった（注49）。

同じように、コンゴ民主共和国の東部地域では、地域住民は地元の機関に依存し、紛争の火種となっていた土地へのアクセスに関わる問題に対処していた。また、高齢者で構成する組織や平和評議会を設立し、土地争いを研究し、それに関わる農家同士の妥協案を見出してきた。いくつかの地域団体は、紛争の解決にとどまらず、集団農場やマイクロクレジット制度の導入に貢献したり、農家に財産権に関する情報や、土地へのアクセスを規制する法的枠組みに関する情報を提供したり、土地に関する現行の法律を国レベルで改定することを訴えた。このよう地方組織、そして高齢者で構成する組織は、食料不安の原因に力強く取り組み、発展の可能性を持っていたが、技術力や財政力不足で、潜在的な役割を果たすことができなかった。なぜなら、食料不安や紛争の根底にある原因を探るための基礎的要素が認識されることも、調停機関が立てたアクション計画の中に盛り込まれることもほとんどなかったからだ（注50）。

リベリアでは、1980年代後半から2003年まで続いた内乱の間、非公式の組織が地域住民の命を守り、食料安全保障を確保した。また、原住民が率いる「開発組織」が中心となり、紛争後の統治構造の再構成、社会的保護の提供、インフラの復旧、食料安全保障や生計安全保障の促進に貢献した。例えば、紛争の原因を究明するためや、紛争が人々の生活に与える影響に対処するため、部族間のネットワーク、シノエ郡などで会員組織や「開発組織」が結成された。危機の影響にさらされやすく、食料不安を抱えた人々のためにセーフティーネットを構築し、紛争の解決し、診療所、道路、市場の倉庫、市民ホールなどの社会インフラの整備に取り組んだのは、このような組織だ（注51）。

このような事例がなによりもまず示しているのが、紛争に直面した人々の驚くべき回復力だ。また、危機というのが、被害を及ぼすだけではなく、人々の政治への関心を高めたり、集団行動を促したり、制度や社会にプラスの変化をもたらすこともできることも示している。このような変化は、適切に認識され運用されれば、紛争後の持続可能な回復の原動力となる。また、このような変化があれば、支援機関から物資の配給にとどまらず、能力を強化するための支援を得られる第一歩となる。だが、地元のエリート層が私利私欲にかられ、このような動きを悪用する可能性が高く、新たな地方組織が開発機関による無差別な財政支援に依存するようになる恐れがある。したがって、このような構造と向き合うには、人々の暮らしの改善を目指した活動の方向性が逸脱しないためにも、慎重な状況分析やモニタリングの実施が必要だ。

### 地元の機関の構築と再構築

政府、市民社会、開発機関などの投資によって、地域社会の変化や制度上の変化がどのように拡大していくのか、いくつかの国の事例が示している。

シエラレオネの農民フィールド学校の取り組みは、このような投資が、食料安全保障と連動して発生した紛争の構造上の原因を探るためや、紛争の影響に対処するために、どのように使われたかを示す事例だ。この取り組みは、2002年に戦争が終結した直後に、政府や開発パートナーが立ち上げた。この取り組みは、内乱によって疲弊した農村部に住む人々の間の信頼関係を回復し、若く経験の浅い農民に対し、農業生産、加工、マーケティングに関する基本的な訓練を実施するためのものだった。また、政府であれ、CSOであれ、サービスを提供する側の農村部に対する説明責任を高めることも目的のひとつだった。説明責任を高めることが、内戦中に弱体化が進んだ政府機関を強化し分散するための手段であると考えられた（注52）。

農民フィールド学校では、内戦中に正式な訓練を受けたことがない若者が農業に従事できるように、ユニークな取り組みが行われた。このような取り組みが始まって以来、およそ3000の農村部から、約75000人の農民が、農業森林食料安全保障省（MAFFS）や、NGO運営の農民フィールド学校を卒業した。2004～07年、国連開発計画（UNDP）の資金により運営されたフィールド学校の参加者の約6割を若者が占めた。ほとんどの卒業生は、既存の組織に再就職するか、帰郷し、農民主導の新しい組織を設立した。シエラレオネでは、独自の影響評価によると、卒業生が地域主導の取り組みの長期持続と、農民による自立した組織の再構築に貢献した。

スーダン南部にも同じような事例がある。家畜の健康を目指した革新的なプログラムにより、地方組織や地域機関は、地域社会ベースのサービスを展開することができ、牛疫の抑制につながった（注53）。

牛疫を抑制するための、1989～1992年にスーダン生命線活動

(OLS)が実施した取り組みは当初、トップダウン型で、正式な訓練を受けた熟練の獣医の採用や、ワクチンを届けるためのコールドチェーンシステムの構築につながった。OLSは、内乱とは関係のない、独立した組織として活動を進めたため、地域機関が関与することはなかった。だが、地域の賛同がなかったことが、結果的に、命取りとなった。

1993年、OLSの取り組み戦略が変わり、畜産業者から成る非公式の組織など、地方組織を強化することを目指した、地域密着型の取り組みへと変わっていった。高齢者や同属で構成する従来の組織は、計画の立案過程に参画し、一方、家畜所有者は、種痘医の訓練を受け、牛疫の耐熱ワクチンが与えられた。この新しい取り組みは、即時に成果をもたらした。1993年、ワクチンを接種した牛の数はわずか14万頭だったが、OLSの活動により、1995年には100万頭が接種できた。牛疫の発生数も、1993年の11件から、1997年にはわずか1件になった。1998年以来、スーダン南部での牛疫は確認されていない。

シエラレオネとスーダン南部の事例では、危機が長期化している状況の中でも、生計や食料安全保障に根ざす活動を実施することが可能であることを示している。生活改善への取り組みに貢献し、資源を抑制しながら強固でも柔軟性のある連携活動を実施し、介入が暮らしに与える影響を組織的に評価できるよう支援す

ることが必要だ。このような取り組みを成功させるためには、地域組織の関与や、紛争当事者との関わりが欠かせない。

リベリア、シエラレオネ、スーダンの事例は、危機的状況が長期化する前から存在する、あるいは、その状況に対処するために始まった社会経済的な取り決めや制度上の取り決めによって、非公式であれ、危機の原因を究明するためや、危機が収束した後の暮らしを立て直すための持続可能な基盤を構築することができることを示している。一方、コンゴ共和国の事例では、支援機関や開発機関が実施する評価が、いかに緊急のニーズを特定することにしか焦点をあてていないか、また、いかに地域組織の取り組みの立案能力や導入する能力、また、潜在的な役割がないがしろにされているかを示している。

また、リベリアやシエラレオネの事例は、若者の社会経済的疎外を阻止する重要性を示している。この問題はないがしろにされることが多いが、紛争の主な原因でもあり、紛争後、持続可能で効果的な回復を遂げるためには、対処しなければならない問題である。

このような事例は、紛争中や紛争後の人道支援団体や開発団体による活動は、緊急の人道的必要性を特定するだけにとどまらず、地域の社会経済や制度の分析を含め評価に基づくべきだという教訓になる。



# 長期的危機に対する国内レベル、国際レベルでの対応

## 長期的危機下にある国々に対する支援の流れの分析

### 要点

危機が長期化している国々では、公共支出におけるODA（政府開発援助）の比重が高い。一方で、こうした国々向けのODAは少なく、農業などの重要産業に十分に行き届かずに、開発の目的をきちんと達成できていないのが現状である。

**危** 機が長期化した国々に対する開発援助は、食料不安の影響を軽減する手段として役立つだけでなく、その根本原因となる構造問題の対応策としても重要である。前の章でも触れたように（13ページ参照）、危機が長期化した国々では人道支援への依存率が高くなりがちである。危機が長期化した国では、国家による大型の公共投資の大部分が学校、道路、鉄道、病院などの建設や土地の開拓など援助を財源として実現している。長期化した危機下にある18カ国のデータによると、2007年の段階で総資本形成に占める国外援助の割合が約80%と、外部支援に対する依存度の高さが明らかとなった。この章では、長期的危機下にある国々に対して2000～2008年に実施された援助の傾向と分量を調査し、政策への影響を分析する。こうした国々のデータは、ほかの後発開発途上国（LDC）のデータと比較するが、アフガニスタンとイラクは援助が近年急増した特殊事情を踏まえて調査対象からは外すことにする。例えば、イラクに対する開発ODAは2000年から2008年のあいだに120倍に増加している（2000年の2300万ドルから2008年は28億ドルに増加）。アフガニスタンでは、同期間に開発ODAが50倍に膨らみ、2000年の6300万ドルから2008年には35億ドルに増えている。アフガニスタンやイラクでの紛争、その紛争に伴う安全保障や対テロ対策が支援急増の理由だが、こうした支援は同2カ国だけでなく、近隣の危機が長期化した地域に対しても影響を与えた可能性がある。

開発支援、もしくは人道的支援を、安全保障の構築と組み合

わせて分配しようとする傾向　しばしば「安全保障支援」と呼ばれる現象　が、最近強まっている。こうした考え方は、安全保障の構築が危機発生抑制に不可欠とする議論に基づいている。だが、安全保障を貧困や人道的配慮を差し置いて支援の指針とすることには懸念の声もある。紛争の影響を受けた国や地域にだけ支援が集中し、支援によってより改善する可能性のある開発途上地域に十分な支援が行き届かなくなる可能性があるからだ。

### 開発支援、人道的支援は増加しているが、よりバランスのある分配が必要

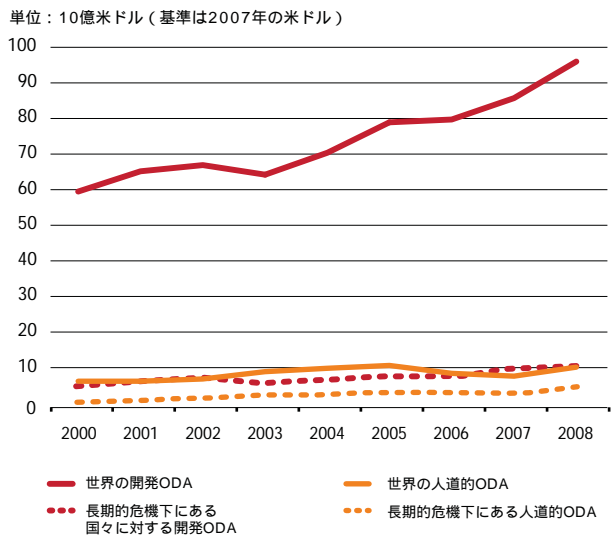
世界的に、開発支援ODA（債務の返済免除は除く）と人道支援ODAは2000～2008年に約60%伸びている（グラフ11参照）。開発支援は2000年の592億ドルから2008年には952億ドルに拡大している。一方、人道的支援は、2000年の67億ドルから2008年の107億ドルに増えている。

#### 開発支援（注57参照）

危機が長期化した国々（アフガニスタンとイラクは除く）に対する支援は、世界平均を少し上回るレベルで増加している。2000年から2008年の間に5.5億ドルから110億ドルと倍増している。しかし、2000年の55億ドルが全開発援助に占める割合は約9%と大変低く、その割合は2008年でも12%に過ぎない。2000～02年の一人あたりの平均支援額は17.87米ドルと、LDC平均（28.69米ドル）を下回る。直近の調査（2006～08年）でも、長期的危機下にある14カ国で一人あたりの支援額がLDC平均を下回った。

長期的危機下にある国々に対する人道支援（イラク、アフガニスタン向けは除く）は、着実に増え続け、2000～2008年に9億7800万米ドルから48億米ドルへと5倍に拡大した。アフガニスタンやイラク向けの人道支援も顕著に増えている。アフガニスタンの場合、人道支援は2000年の1億500万米ドルから

**グラフ 11**  
開発援助、人道的援助ともに、世界で約60%伸びた  
(2000~2008年)



註釈：長期的危機下にある国々のデータには、アフガニスタンとイラクは含まない  
出典：OECD-DACのオンライン・データベース

2008年の8億200万米ドルに増えた。イラクの場合、2000年に1億1400万米ドルだった人道的支援が2008年には約2倍の3億5900万米ドルとなった。ピーク時の2003年には、一時、12億米ドルに達した。2000年から2008年にかけて、人道的支援は長期的危機に苦しむ国々に集中するようになってきた。世界全体の人道的支援のなかで、長期的な危機下にある国々向けは3倍に拡大し、全体に占める割合は15%から45%に増えた（アフガニスタンとイラク向けを含めると56%）。一人あたりの支援額は、国家間で大幅に差があるほか、緊急対策などの影響で年ごとでも大きく変化する（グラフ13参照）。だが、開発援助とは異なり、人道的支援の場合、長期的危機下にあるすべての国々で一人あたりの支援額がLDC平均を上回った。

### 食料安全保障に関連した分野への支援は不十分

ここでは、食料安全保障にとって重要な「農業」と「教育」の2分野に対する支援の流れを分析する。残念ながら、ODAに関連するデータ収集は十分でなく、生活向上や社会保護などの長期的な危機に大切な分野の詳細が含まれていないのが現状である。2005~2008年のODAデータによると、長期的危機下の国々向けの開発ODAで農業分野に振り分けられたのは3.1%に過ぎない（グラフ14参照）。この割合は、LDC平均の5.8%を下回る。長期的危機下にある国々で農業は重要で、GDPに占める

農業の割合は平均32%、雇用の62%を占める。この比率は、ほかのLDCでもほぼ同様である（技術的付属資料の表2を参照）。この章では、ケーススタディを通じて、農業や長期的危機で傷ついた農村部の生活の支援がいかに大切かを検討している（特に18~21ページを参照）。

同様に、長期的危機下にある国々では、開発ODAに占める教育支援の割合がとて低く（3.8%と、LDC平均の9.6%を下回る）。うち、初等教育向けは1.6%と、LDC平均（3.5%）より低い。

長期的危機下にある国々22カ国のなかで、開発ODAに占める初等教育の割合がLDC平均を上回ったのは、3カ国（アンゴラ、エリトリア、ギニア）だけだった（グラフ15参照）。ただ、この3カ国についても、受け取っている一人あたりの開発ODA額が少ないことを踏まえると、初等教育に十分に支援が行き届いているとは言い難い。

長期的にみて、食料安全保障を実現するのに、教育は不可欠である。教育への投資が、小規模農家の生産性向上につながり、飢餓や栄養不足の解消に役立つという学術的な証拠はたくさんある。教育レベルの低下は、栄養不足の増加につながる。世界銀行が行った調査によると、4年間の初等教育を受けた農家の生産性は、教育を受けていない農家よりも約9%高いという結果が出た。

### 長期的危機下にある国々では、人道的支援に占める食料支援の割合が高い

開発ODAを含めても、人道的支援全体に占める農業の割合は小さい（2009年時点で、世界全体では3%、長期的危機下の国々では4%だった）。教育の場合は、人道的ODA全体の2%を占める程度である。

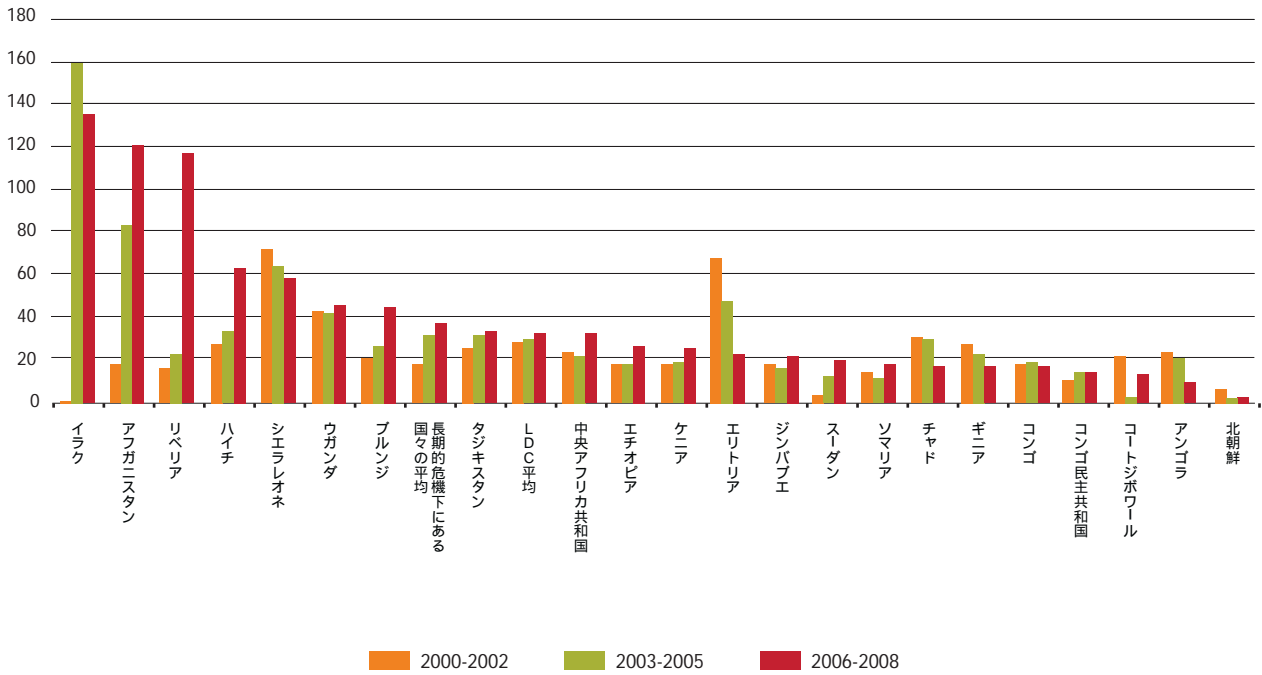
世界的に、または長期的に危機下にある国々でも、国連統一アピールを通じて、最近では人道的支援を優先的に食料支援に分配するようにしている。

2000~2008年、国連統一アピールを通じて、食料支援が人道支援のなかで最も潤沢に資金を与えられた分野となっている。支援要請の96%が実際に食料支援を受けられている。長期的な危機下にある国々ではその数値が少し下がり、支援要請のうち実際に支援を受けられているのは84%である（グラフ16参照）。平均的に、食料支援よりも農業支援のほうが支援を受けられる確率が低く、同期間に世界的で支援を受けられた割合は44%、長期的な危機下にある国々では45%となっている。教育やほかの重要分野（水や衛生管理など）も、必要水準の50%以下しか支援を受けられていない。

グラフ 12

長期的な危機下にある国々のなかでも、開発ODAの動向にはばらつきがある

(一人あたりの開発ODA) 単位：米ドル



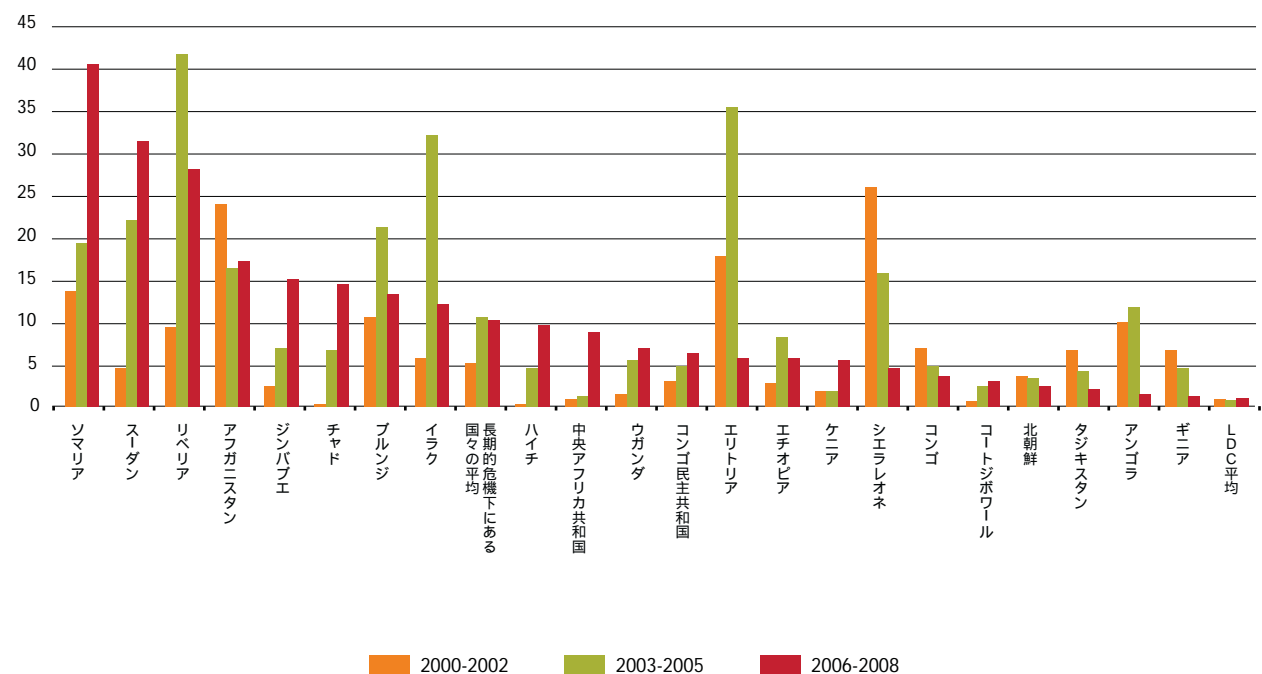
注釈：LDCには、長期的危機下にある国々は含まない

出典：OECD-DACのオンライン・データベース；世界銀行のWorld Development Indicatorsのサイト

グラフ 13

人道的ODAは年ごとに大きく変化する。長期的危機下の国々は、LDC平均よりも多額の人道的ODAを受け取っている

(一人あたりの開発ODA) 単位：米ドル



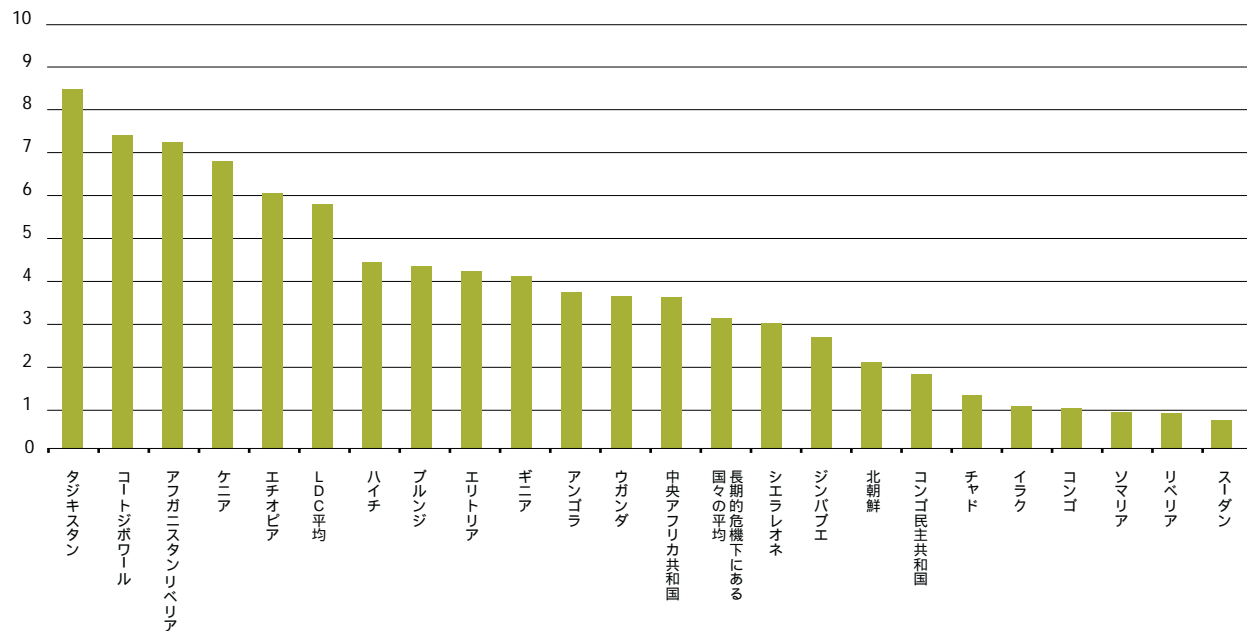
注釈：LDCには、長期的危機下にある国々は含まない

出典：OECD-DACのオンライン・データベース；世界銀行のWorld Development Indicatorsのサイト

グラフ 14

長期的危機下の国々にとって農業は重要：開発ODAに農業が占める割合は小さい

単位：開発ODAに占める農業の割合（％）（2005～2008年）



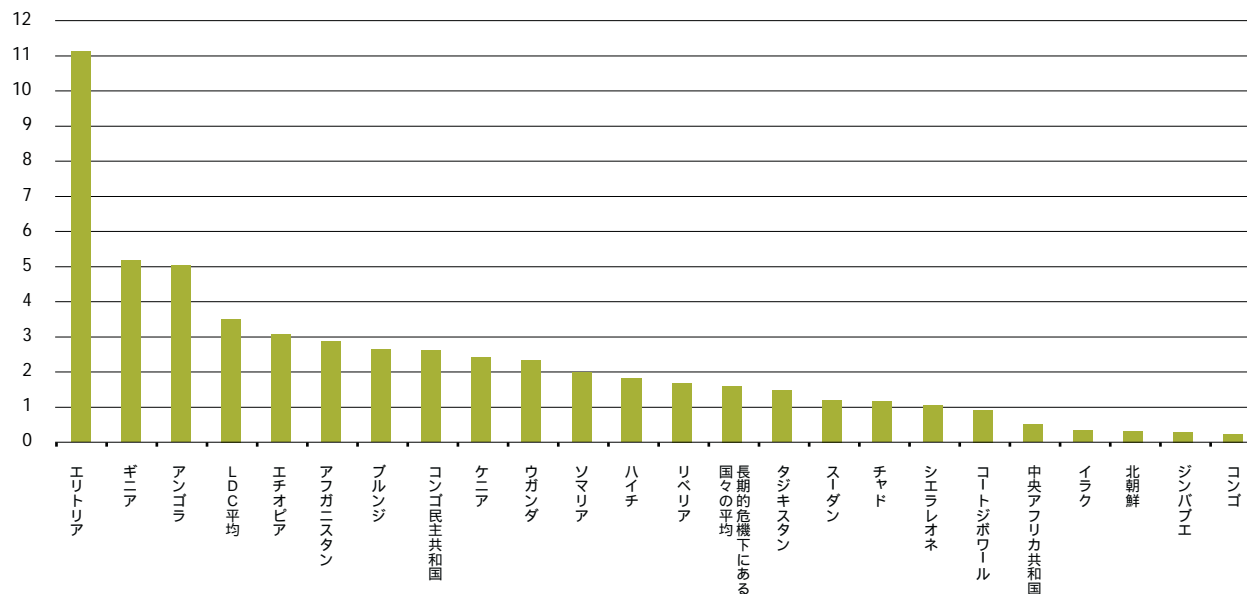
注釈：LDCには、長期的危機下にある国々は含まない

出典：OECD-DACのオンライン・データベース

グラフ 15

初等教育向けに割り当てられる開発ODAの割合は小さい：長期的危機下にある国々の多くでLDC平均を下回った

単位：開発ODAに占める初等教育の割合（％）（2005～2008年）



注釈：LDCには、長期的危機下にある国々は含まない

出典：OECD-DACのオンライン・データベース



## 支援の流入：長期的危機下にある国々で 食料安全保障に与える影響

危機が長期化している国々に対するODAが低水準にとどまっていることに関しては、見直しが必要である。こうした国々の多くが、貧困に立ち向かうための公共投資の多くを、こうした外部からの支援に頼っているからである。同時に、人道的援助

近年、急増傾向にあり、長期間にわたる援助としても重要を開発援助と組み合わせ、長期的な政策決定や体制作り役に役立つべきである。こうした長期的な視点を実現するためには、長期的危機下にある国々に対する現行の支援のあり方を大幅に再考することが求められる。

食料安全保障について述べると、食料不安を削減するための支援の流れを、現存のデータで分析することは極めて難しい。生活改善や生活保護、社会保護などの重要な支援策が、データのどの分野に含まれているかを見極めるのは、ほぼ不可能であ

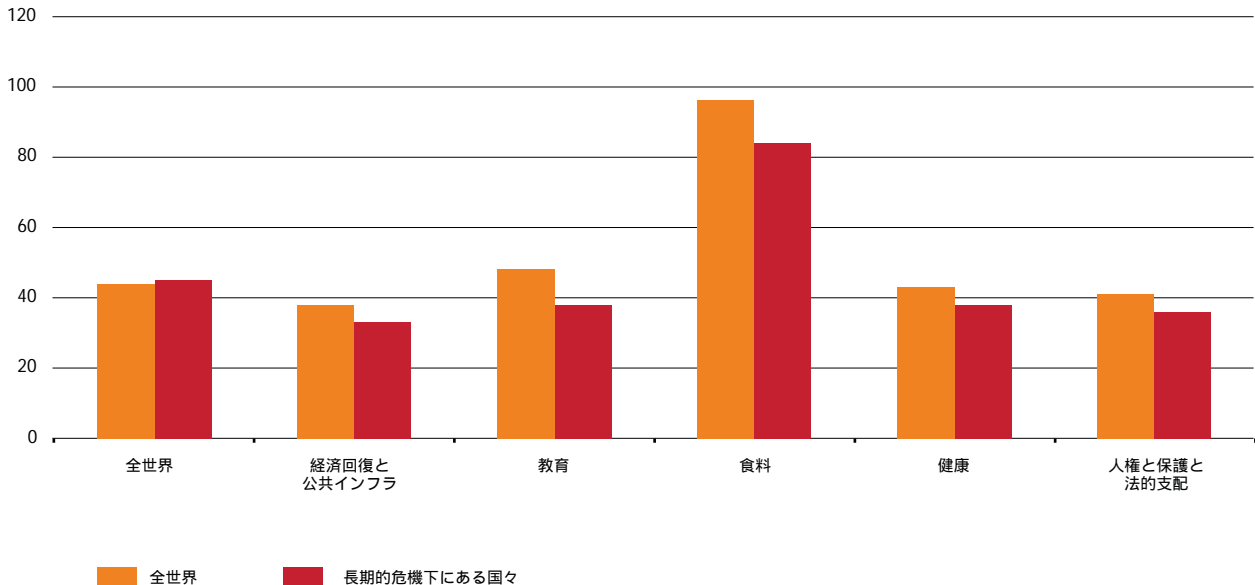
る。こうしたことが障害となり、食料不安削減に有効な政策を立案することが困難となっている。

こうした障害はあるものの、支援の流れを分野別に分析することで、明らかになることも多い。開発、人道的の両分野の支援で、長期的危機下にある国々では農業向けの支援が農業への支援が生活の再構築と促進に不可欠であるにも関わらずLDC平均を下回っていることが分かった。長期的な食料安全保障の確保には、教育が重要であるにもかかわらず、初等教育にも十分な支援が行き届いていない。こうした農業と教育への支援不足が、長期的な食料安全保障確保の妨げとなっている。同時に、食料支援は目前の窮地を助ける支援策としては大変有効で、危機下にある国々での人命の確保と生活の維持には不可欠である。こうした食料支援をドナー（提供者）から受け続けることはもちろん重要だが、同時に、危機下にある国々が長期的な食料安全保障を構築するためには、ほかの分野に対する支援も不可欠であることに注意を喚起する必要がある。

グラフ 16

国連統一アピールを通じて受け取れる支援は、普通、要請の半分以下（2000～2008年）

単位：要請して支援を受けられた確率（％）



出典：Financial Tracking System（FTS）のデータベース



## 長期的危機下における人道的食料支援

### 要点

人道的な食料支援は、長期的危機下で人命を救うだけでなく、長期的な食料安全保障と未来の発展への投資にもなる。

長期的に危機が続いている環境下で、人道的食料援助は重要な役割を果たす。食料援助は、人命を救い、多くの長期的危機下で広がる食料不足や貧困の問題を緩和する。同時に、人道的食料支援は、こうした国々の将来への投資としても有効である。緊急食料支援は、地元の人々の栄養と生活を守り、長期的な食料安全保障確立の重要基盤となり、将来の成長にむけた大切な投資となる可能性がある。危機が長引いている地域での支援活動は、構造的にも、政治的にも簡単ではないが、その効果を過小評価することはできない。

### 食料援助から食料支援へ：戦略転換

世界的に年々、国連統一アピールを通じた支援の多くが食料支援に割り振られるようになってきている。こうした支援のなかには、食べ物を現物支給する食料援助、地元での食料調達に対する資金援助、食料配給券、食料購入のための現金支給などが含まれる。例えば、2009年に提出された人道的アピールのうち44%が食料や食料支援に関連したものだ（全体70億米ドルのうち、31億米ドル）。

長期間の人道的援助は、地元の経済や農業生産力の弱体化につながるとの懸念が長年に渡り関係者の間でくすぶっている。そのため、最近では輸入を通じた食料援助を、より持続可能で、地元の開発につながるような食料調達方法に切り替えようという動きが活発になっている。危機下での食料支援とは、すでに食料を与えるだけの食料援助ではなくなっている。国連世界食糧計画（WFP）やその他の関係機関は、様々な新しい手段を駆使して危機下で活動を展開している。市場がきちんと機能していない国や地域では、食料支援は最も基礎的なセーフティネットとして、家庭に食料を直接届ける手段とならなければならない。一方で、市場が機能し、流通インフラが整っている場所では、食料支援は現金や配給券を通じて、特定の店舗で食料を購入させる方法のほうが有効である。それぞれの環境にあわせて支援方法を変えることで、より適切な支援ができるだけで

なく、支援依存の長期化に対する懸念もやわらげることができる。

食料支援を受け持つ最大の機関であるWFPは現在、流通向けの食料を現物支給向けよりも多く購入している。2009年、WFPが購入した食料の8割は開発途上国で調達されている（そのなかには、この報告書のなかで「危機が長期化する国々」に指定された国22カ国中の12カ国も含まれる）。WFPは飢餓の根本原因により効果的に取り組むため、2008年から「進歩のための購入」と呼ばれる手法を導入している。このプログラムを使うと、小規模農家や低所得農家も市場を通じて、妥当な価格で農産物を販売することができるようになる。例えば、リベリアでは、農家5600軒がこのプログラムに参加している。こうした農家が市場で販売する能力を得るだけでなく、リベリアは国家として農業生産能力を高められるし、農業製品の流通や販売促進活動なども効率的に行えるようになる。長期的危機下にある国々のなかの8カ国、アフガニスタン、コンゴ民主共和国、シエラレオネ、スーダンなどで、このプログラムが導入されている。

### 将来への投資としての人道的食料支援

危機が深刻な時期には、食料支援によるセーフティネットは毛布や食料の配給、現金支給、母子栄養管理、学校給食プログラムなど 人命を救う重要な介入で、しばしば人道的支援向けの特別財源を元手に実施されている。こうした活動は、国家の将来の安定、食料安全保障や成長などを担う重要な人材を支援することにもつながっている。

例えば、母親と幼児の栄養管理のために行われている食料支援は、長期的な開発を実現するうえで強力な基盤となっている。たとえ数カ月であって、幼児期の栄養不足は健康面や学業面、生産性の面で長期的に取り返しのつかない悪影響を与える可能性があるからだ（ボックス6参照）。栄養不足によるGDPの悪影響は、多くの国で2～3%、中央アメリカの国々では11%と推定されている。

学校給食は、大切な人材保護の面で有効だと証明されている。栄養と教育を提供するだけでなく、性別に関係なく恩恵を得られるし、幅広い社会経済的な好影響も期待できる。救急な状態や危機的な状況下で、学校給食の提供は、子供たちが学校に登校し、授業に参加し続ける大切な理由づけとなる。危機後

ボックス 6

## 危機が長期化している国々での栄養状況

人間の成長や健康、体格や知能発達には、十分な栄養が不可欠である。食料の多様性も重要で、穀類や野菜、果物、動物性食品や強化食品などが含まれる必要がある(注1)。栄養状況は、食料が手に入るかどうかだけでなく、病気や衛生(安全な飲み水の確保など)、基礎的な医療機関の有無などにも左右される。

危機が長期化している国々には、栄養不足人口が「多い」もしくは「極めて多い」と判断されている国が多い。栄養失調(衰弱や低体重)も繰り返し発生している。こうした環境は、個人と社会の発達を妨げる。栄養不足は人命を奪い(世界の年間幼児死亡数880万人の3分の1を占める:注2)、病気の発生率を増加させる。2歳になるまでに発育不全(栄養不足により低身長となった子供)を経験した子供が、将来的に教育面や生産性の面で十分に発達する可能性は低い。長期的な危機下にある国22カ国のうち18カ国で、発育不全の罹病率は開発途上国平均(34%)を上回った(注3)。こうした現状は、長期的に個人と国家の回復と発展の妨げとなる(注4)。

長期的な危機下での栄養不足に対応し、予防するためには、複数の活動を組み合わせる必要がある。緊急支援で目の栄養不足を解消する一方で、長期的な栄養改善の基礎となる食料安全保障の回復のための介入も求められる。食料消費と栄養摂取を改善し、安定させるための活動も必要である。こうした活動としては、特定グループを対象に 栄養失調の恐れのある幼児や、避難や燃料不足のせいで調理のできない環境にある世帯など 必要栄養を満たした食料を分配す

る方法が短期的には有効である(注5)。

胎児から2歳までのあいだの幼児に対して、栄養失調(発育不全)を予防することは、衰弱の治療と同じくらい重要である。目前の栄養失調を治療するだけでなく、子供たちの栄養摂取習慣と、妊婦や授乳中の母親の栄養環境を向上させることを通じて、栄養不足を防ぐ活動にも力を入れるべきである。具体的には、妊婦や授乳中の母親、生後6~24カ月の幼児、衰弱(中度から深刻なレベルまで)した子供たちが、こうした食事介入の対象となる。

注1 M. Golden. 2009. Proposed nutrient requirements of moderately malnourished populations of Children. Food and Nutrition Bulletin, 30: S267 -S343などを参照

注2 R. E. Black, L. H. Allen, Z. A. Bhutta, L. E. Caulfield, M. de Onis, M. Ezzati, C. Marthers and J. Rivera. 2008. Material and child under nutrition: global and regional exposures and health consequences. Lancet, 371: 243-260; UNICEF. 2009. The State of the World's Children 2009. Maternal and Newborn health. New York, USA

注3 UNICEF (2009) Note 2参照

注4 C. G. Victora, L. Adair, C. Fall, P. C. Hallal, R. Martorell, L. Richter and H. P. S. Sachdev. 2008. Maternal and child under nutrition: consequences for adult health and human capital. Lancet, 371: 340-357

注5 S. De Pee, J. van Hees, E. Heines, F. Graciano, T. van den Briel, P. Acharya and M. W. Bloem. 2008. Ten Minutes to learn about nutrition programming. Sight and Life Magazine, 3 ( Suppl. ): 1-44などを参照

や移行期の状態では、学校給食は教育制度の再興の基盤となる。国内避難民に対しては、公共サービスが復活し、地元に戻ることが安全であるという証明になり、地元への帰還を促す役割を果たす。食料支援を使ったセーフティネットには、労働の対価として食料や現金を与える仕組みもあり、公共財の再興や生活の維持、家族生活の復活などに役立っている。例えばハイチでは、この仕組みを使って、緊急支援を必要とする人々に食料を配給する一方で、経済活動や公共生活に不可欠な設備を再建し、災害に強い市民生活作りに取り組んでいる(ボックス7参照)。

### 救済と開発の「狭間」で：人道的支援

人道的食料支援を与える機関の役割はとても重要である。危機の影響を受けた人々は、こうした支援機関が与える基本的なサ

ービスや生活支援を必要としている。だが、政府がこうした支援を行う能力 もしくは、やる気 が欠如していることがよくある。

通常、危機が長期化している環境下では、貧困削減や雇用投資などの開発努力(イニシアティブ)の導入が遅すぎたり、援助を必要としている貧困層や飢餓人口に支援がきちんと届かなかったりしている。人道的食料援助は、危機の根本原因を取り除き、危機からの回復力を高め、社会保障システムの基盤を与えることで、発展にむけた動きを促進することができる。だが、人道的支援は、国際社会が行うほかの有効な危機対策にとってもかわるものではない。同様に、国際的な危機対策が、責任ある国家システムと社会保障制度の代役を果たすこともできない。

人道的食料支援が開発の基盤になる可能性があるからといって、人道支援だけで開発の基盤や目的を実現することは難しい。

ボックス 7

## 世帯の回復力を人道的食料支援で強化：ハイチの例

ハイチは、都市部での暴力や連続する自然災害、世界的な経済危機などの複数の要素が絡みあって、危機が長期的に続く状況にある。緊急食料支援は、2008年に食料価格高騰に関連して暴動が起きた時、2008年8～9月に3回連続でハリケーンや熱帯性暴風雨に襲われた時、2010年1月の地震発生時に提供されている。

人道支援を、長期的な回復と食料安全保障の確立 将来の災害に対する回復力の構築につながる にどのように活用すべきなのか、新たな考え方が必要とされていた。支

援活動は、初期段階で重視された毛布や食料の配布がある一定の成果を上げた時点で徐々に変化し、学校給食を通じた栄養提供プログラムなどが重視されるようになっていった。将来的に再度危機に見舞われる可能性が高いことを考慮し、援助機関は労働の対価として食料や現金を配布する労働プログラムを重視し、貧困世帯やコミュニティーの再建を支援し、将来の災害リスクを縮小し、回復力を高めるための資産構築につながるように心がけた。

人道目的で活動している以上、独立性や中立性を強調し、支援の緊急性に応じて対応せざるを得ないため、必ずしも国家や地元の機関と協力したり、共同機関を設立したりするわけにはいかないからだ。危機が長期化している国々は、通常、国家が人々の生活必需品を提供する能力をもたない場合が多く または、こうした危機の原因が国家にある場合すらある 国家の政府構造を、人命支援やその分配に活用することは期待できない。人道的支援の一部が、国の政府機関の支援に役立つこともあるかもしれないが、長期的な政府機能の向上が中心目的ではない。だが、こうした中立姿勢は、必ずしも国家にとって逆効果とはならない。なぜなら、こうした支援機関は、危機からの回復期にある国家や地域社会で、中立だからこそ、すべての紛争当事者から信頼され、敵味方の区別なく全員参加の支援活動と呼び掛けることができるからだ。

人道的食料支援は、栄養や教育、生活環境の保護に役立つだけでなく、食料安全保障や長期的な成長の基盤 災害への準備力を高め、今後起こりうる危機の危険性を取り除くことを通じて となることである。特に、繰り返し起こる自然災害が長期的危機の原因となっている国では、こうした手法が有効である。例えば、エチオピアで実施されている「生産性セーフティネットプログラム (PSNP)」は広く知られているが、約730万人の農村部の住民に食料不足を乗り切るための食料や現金を提供する一方で、地域社会の資産構築に役立っている。このプログラムは、過去十数年に渡り、災害や飢餓に個別に対応してきた経験から生まれてきたものである。PSNPは、人道支援機関の脆弱性への理解と、MERET (WFPが実施している政府支援策で、継続利用可能な土地と水源の開発を支援し、食料不安地区で食料生産性の向上を実現するもの) などの地域社会で資産を構築した経験を組み合わせることで誕生したものである。PSNPは、長年危機に見舞われてきた国家が、人道的食料支援によるセーフティネットを基盤にして、長期的に脆弱層を支援するプ

ログラムを構築した好例である。

国家機能が極めて弱く、暴力や人権侵害が継続的に行われているような環境下では、国家に危機対応の責任を譲渡する可能性は低い、それでも支援は破壊と損失の悪化を防ぐために重要である。スーダン南部は長年こうした環境下にあり、紛争や人権侵害が飢餓を引き起こし、多くの民間人が命を落としてきた。飢餓を引き起こしている根本原因である紛争が続いている以上、人道的食料支援ができることには限界があった (例えば、紛争と人権侵害が原因で1988年の飢餓が発生し、25万人が死亡した)。2005年に合同平和合意が締結され、食料支援はやっと復興に役立つ意味のあるサポートとなる可能性がでてきた。こうした段階では食料分配は、人々の目の前の欲求を満たすだけでなく、平和構築への自信の構築にもつながる。特に、帰還したばかりの避難民が、地元で再定着し、自給自足できるようになるまで、十分な食料支援を受けられるように配慮すべきである。最近のスーダンでの調査によると、避難民は帰還に伴い手厚い食料支援を受けており、こうした支援が人々の再定着と再起に大変役立つことが分かっている。

### 長期的危機下での食料支援の課題とリスク

危機下で活動する支援機関が、食料支援を通じて、短期的な人命救助と長期的な食料安全保障の基盤作りという2つの目的を達成するためには、いくつかの課題とリスクを乗り越えなくてはならない。

#### 人道的立場を維持せよ

長期的危機下で活動する人道的支援機関の多くが、現在、人々に食料を届けるという人道的使命と、中立で、公平で、独立でなくてはならないという人道的原則の狭間で苦しんでいる。必要としている人に食料を届けるために、ときには人道的

原則を妥協しなくてはならないこともある。例えば、WFPは2006～2009年にかけて、スリランカ北部でスリランカ軍部と協力して食料配給を行った。この地域に食料を届けるためには、軍部の協力が不可欠だったからだ。だが、こうした支援は、中立的で独立機関であるべきWFPの立場を危うくし、今後、北部のタミル人コミュニティとの関係維持が難しくなる可能性がある。

「人道的立場」を構築、維持するために、原則と使命のバランスを取りながら食料支援活動を続けていくのが、最近の危機下では当然となっている。このバランス維持はとても大切なことである。先にも触れたように、危機下や危機からの回復期に、人道支援機関が効率的に危機からの復興を支援できるかどうかは、その機関が中立的立場を維持できるかどうかにかかっているからだ。人道的支援が、いかなる政治目的からも独立しており、中立であると地元で認められなければ、人道的支援に参加する人々や機関、またはその機関が助けようとしている人々に危険が及び、最悪の場合は死に至らしめることもある。アフガニスタンでは、支援機関の職員が、政府や欧米軍との関係を理由に 実際の関係の有無に関わりなく、関係があるとみられることが問題である。武装した反政府勢力から襲われるケースが相次いだ。これは、支援機関職員の安全を危険にさらすだけでなく、支援対象者に物資を届ける支援能力にも悪影響を及ぼす。武装勢力からの攻撃の増加を理由に、アフガニスタンでの活動を完全に停止した支援機関もある。長期化する危機が増加するなか、人道的支援機関や関係者は現地の状況に応じて、中立で独立しているとみられるかどうかにかかわらずに活動したり、政治的権力や傾向、紛争との付き合い方を再検討したり、その後の長期的な活動への影響を見極めたりすることが求められていきそうだ。

### 害を与えるな

長期的な危機の影響で、食料が行き届かず、孤立してしまった地域では、人道的食料援助が最も貴重な生活源となることがよくある。そのため、こうした支援対象の選択や分配方法が、地元の社会的、そして経済的関係に大きな影響を与える。例えば、1990年代のスーダン南部では、ヌエル族が武装勢力に勧誘され、ダンカ地区を襲撃するという現象が起きたが、こうした事件は、ヌエル族の居住区が食料支援の対象から外されているとの不満が一因となった。また、ソマリアでは、環境が似ているにも関わらず、近隣で支援対象となった地域と対象とならなかった地域ができてしまった場合に、紛争や襲撃が起きてしまった。

支援機関は、支援対象者の安全保障が侵されないように、最新の注意を払うべきである。例えば、2010年のハイチ地震後の食料支援では、同国の暴動の歴史を考慮し、特に首都ポルトープランスでは、暴動を抑えながら食料を配布することがWFPにとっての重要課題となった。即時に、WFPの食料支援活動のな

かに、安全保障の手段が組み込まれることになった。勘違いや混乱による争いを避けるため、支援対象者に絞った情報配布に努め、妊婦やお年寄り向けには特別な安全地帯を設けて食料を配布するなどの手段をとった。また、性的虐待や搾取を全く認めないというWFPの「ゼロ・トレランス（不容認）」の考え方も普及させた。

### 長期的危機下での食料支援：考察

長期的危機下での活動には、革新的で、規律のある手法が求められる。近年、人道的食料援助を手掛ける機関の多くが、「保護的視点」を支援活動に取りこんでいるのはいい傾向である。OXFAM（オックスファム）や国際救済委員会（IRC）の活動を基盤にしたり、機関間常設委員会（IASC）保護クラスターの協力を得たりしながら、WFPはここ数年、支援対象者の保護に関する分析を向上させるための調査やトレーニングを導入し、人道的支援をより迅速に届けることに尽力し、中立性と公平性の認知を広め、「害を与えない」食料支援の確立に努めている。

人道的食料支援は、人命を救うだけでなく、将来への投資ともなる。基本的な食料援助を 食料配布の仕方を革新的に工夫することを通じて 開発につながる多様なツールとしての食料支援に切り替えていくことで、食料が本当に必要としている場所に届くようになるだけでなく、人道的支援が長期的な食料安全保障の基盤となる可能性を高めることができる。

強調しておかなければならないのは、人道的食料支援の第一目的は、「緊急に援助を必要としている人々に物資を届ける」ということだ。危機下で効果をあげているほかの国際支援にとってかわるものではないし、国家や社会構造レベルで実現が求められている「いい政府」の代役でもない。長期的危機に苦しむ地域での食料支援は、地域の開発に役立つ面も多くあるが、開発が主目的であると信じられたり、開発の実現を期待されたりすべきではない。むしろ、長期的危機下で必要とされている包括的な支援策の一部としてとらえられるべきである。人道的活動の究極的使命は、困っている人々の救済である。



## 長期的危機下での社会保護にむけて

### 要点

社会保護は、長期的危機にさらされた社会を再構築するうえで重要な基盤となる。だが、危機下にある国々は、財政的、システム的に限界があり、十分に執行能力を持たない場合が多く、社会保護システムは、緊急援助を中心とした、短期的で、海外からの支援に頼ったものになりがちである。

開発分野に取り組む関係者のなかで、人道的食料支援を超えた、より広範な社会保護の取り組みに対する関心が急速に高まっている。社会保護には、セーフティネットや保険、健康や栄養、教育や農業などの分野に対する介入が含まれる。世界、地域の両レベルで、新たな取り組みが始まっている（世界レベルでは国連社会保護フロー・イニシアティブ、地域レベルでは米州間相互社会保護ネットワークなどがある）。国レベルでは、エチオピアの生産性セーフティネットプログラム（PSNP）やケニアの飢餓セーフティネットプログラムなど、成功例が相次いでいる。こうしたプログラムは、政府の政策や法律に組み込まれていることが多く（例えば、労働市場での最低賃金など）、社会保護が社会の構造変化をもたらし、人権意識の徹底に生かされるようになっていく。

社会保護には公式なものと、非公式なものがある。公式なものには国などの政府から支給されるものと、構造的な合意によって私的に分配されるものの2種類ある。一方、非公式な社会保護には、共同体のなかで、もしくは共同体と共同体の間で行われる助け合いや分配などがある。公的な社会保護は、自国の資金か、海外からの資金援助で実施されるが、私的な保護は、市場メカニズムを導入した保険をもとに運営されている場合が多い。

ただ、注意すべきなのは、複数の社会保護的プログラムが存在するという状態と、「システム」としての社会保護が機能しているという状態には、大きな違いがあるということである。多くの国に、保険や配給などの社会保護的プログラムが存在するかもしれないが、こうしたプログラムが地元の政府予算や政府構造に組み込まれていなかったり、税制や労働政策と組み合わせで運営されたりしていなければ（実際の政府と市民のやりとりのなかで機能していない状態）実際には社会保護システムは存在しないのと同じである。危機が長期化した国では、多くの社会保護プログラムが存在しているが、社会保護システムとし

ては機能していないのが現状である。

危機が長期化した国々で、社会保護を実現するのは難しい。こうした環境下では、人道と開発の両分野の視点が必要とされ、こうした両面での社会保護の実現が必要となる。こうした複雑な要素を同時に実現する社会支援の必要性への関心は高まっているが、長期的危機下で社会保護システムを実際に進化させるまでにはまだ至っていない。

### 長期的危機下での社会保護

社会保護については、幅広い多様な視点 内容（例：セーフティネットと保険の組み合わせ）、形式（公式か非公式か）、資金源（地元調達か支援依存か）、組織上の執行能力などから分析することができる。こうした要素から分析を進めると、長期的危機下にある国々が複数の要素がからまった特徴を持っていることが分かる。

一般的にみて、社会保護の基礎となるべき国家としての政策の枠組みが欠如している。社会保護の焦点があいまいで、食料安全保障や貧困削減、開発戦略などの重点に十分に配慮が行き届いていないことが多い。

貧困率が高く、国家予算や歳入に限りがあるため、国の再分配機能が十分に機能しなくなっている。前にも述べたように、長期的危機下にある国々の多くが、重要な社会的・経済的サービスや投資を外部からの資金援助に頼っている。資源に限りのある貧困国が、自国運営できる持続可能な社会保護システムを構築するには、こうした依存体質の克服が深刻な課題となっている。

海外からの投資に対する依存度が高いため、社会保護に関連する意思決定は、必然的に外部支援の効率性という問題に直結する。経済協力開発機構（OECD）は、「我々の（社会保護分野における）活動は、国家レベルの政策と協力し、支援の効率性を約束したパリ宣言とアクラ行動計画の精神に見合ったものでなくてはならない」と述べている。そのため、海外投資への依存体質は「社会保護政策は国家に所属する」との考え方に反するとの懸念が出てくる。

社会保護を担当する機構は、監視・指導能力が弱いことが多い。社会保護の担い手は、通常、官庁や担当機関、関係者など多岐に及ぶうえ、社会保護の責任機関が必ずしも強い政治力を持たない 例えば、財務省などと比較すると ことも多い。こうした機構が、技術的にも、行政的にも、執行能力の面でも弱

い立場であることは、近年、西アフリカや中央アフリカの例でも明らかになっている。

社会保護の大部分が非公式なルートを使って提供されている。公式な社会保護を受けているのは、世界人口の約20%に過ぎない。

社会保護の政策やプログラムには、規模や対象、期間や恩恵の水準などの面で限界がある。アフリカ最大のセーフティネットプログラムはエチオピアのPSNPで、約730万の食料不足世帯を対象にしている。アフリカ南部で実施されている数々のプログラムの場合、対象者は平均で50万人を下回っている。一般的に、アフガニスタン、ハイチ、スーダン、ジンバブエなどの国では、様々な面で社会保護が十分に行き届いていないことが分かっている。

セーフティネットは社会保護のなかで中心的な役割を果たし、分野別での介入（学校や病院などのサービス提供）は複雑な環境下で社会保護を構築するうえで不可欠である。セーフティネットは通常、食料配給を通じて 幅広い緊急介入策の一部として 提供される。例えば、2008年には250万トンの食料が長期的危機下にある国々に届けられたが、そのうちの82%が緊急支援の一部として実施された。セーフティネット 特に緊急支援の場合 が、現金を支給する形式で提供されるのは 特に、紛争後の環境下では 比較的まれである。

状況は簡単ではないが、危機が長期化した国々で社会保護を設計するうえで取り組むべき重要課題や、社会保護政策やプログラムを実現するうえでの革新的なアイデアなどが明らかになりつつある。

## 二律背反か、革新か

通常、社会保護は、長期的危機に関連する3大議論の一要素として語られることが多い。第1の議論は、年単位の援助活動を複数年に渡る開発努力につなげようという考え方である。慢

性的な貧困状態に対する人道的支援を、長期的で予想可能な開発支援に変更するための新たな試みが進められている（ボックス8参照）。

例えば、エチオピアでは、PSNPのような権利ベースの社会保護を導入したことで、制度上の様々な向上が実現できた。PSNPは、従来の「雇用保証スキーム」（2002年以来導入されてきた緊急支援に基づいた公共事業プログラム）を向上するための情報を提供し、導入した年（2005年）の経験から得た教訓は大きい。

第2に、実行中のプログラムの効果と有効性を検証することが不可欠である。こうした活動のなかには、様々な社会保障の取り組みに対して、それぞれの対象範囲や支援内容、実効性などを、戦略と運営の両面で審査することが含まれる。例えば、パレスチナ政府の社会問題担当庁は、「国家社会保護分野戦略」の立案に取り組んでいる。これは、ヨルダン川西岸地区とガザ地区で実施されている社会保護プログラムを見直し、包括的で戦略的な枠組みの下で運営していこうとする初めての取り組みの1つである。

第3に、政治権力の強化や権利意識の徹底を進めるための革新的な取り組みが始まっている。社会的弱者が社会参加する機会を増やし、基礎的な社会保護を支援する様々な活動が登場している。例えば、2006年、アフリカ諸国数カ国が社会保護に対するさらなる協力を提唱した「リビングストーン宣言」に署名した。こうした努力は、2008年にアフリカ連合が主導して「GDPの2%以上を社会保護向けの特別予算枠に振り分ける」ことなどを推奨にするなどの成果につながっている。

こうした前例をみると、社会保護の分野には様々な要素が組み合わさっているが、つねに 危機状態からの脱出を支援するために 人道的援助と開発介入のバランスをどう最適化するべきかという議論に行きつく。危機下にある国々が自力で社会保護向けの資金を調達することは簡単ではないが、少なくとも短期的には、政策課題のなかで社会保護を重視する傾向 革新的

### ボックス 8

## 予想可能な窮乏、予想可能な支援：ケニアの飢餓セーフティネットプログラムの例

飢餓セーフティネットプログラムは、北ケニア・乾燥地帯担当省の指導のもとに運営されている。ケニア北部の乾燥地帯にある4つの広大で、貧しい地区が対象で、食料が十分に確保できない世帯に現金を支給している。英国の国際開発省（DFID）からの助成金が活用されている。第一段階として2010年末までに6万世帯を支援、第二段階では規模を拡大して約30万世帯を支援する計画だ。このプログラムには画期的な手法がたくさん取り入れられている。例えば、世帯を

生体認証の技術を使って登録したり、リアルタイムでのデータ収集を試みたり、農村部での支払いシステムに生体認証（バイオメトリクス）や携帯電話の技術を活用したりしている。

ケニアの貧困地域では、このプログラムが、銀行やほかの金融システムの先駆けとなっている。

出典：DFID. 2009. DFID Kenya Social Protection Programme Annual Review. Nairobi

な協力関係を築いたり、導入面での成功例を共有しあったりするが強まっていることは間違いない(ボックス8参照)。社会保護に対する関心が高まり、導入の必要性に対する理解が深まるなか、政策立案関係者が信頼できるデータを入手し、各事例の背景を正確に把握できるように、今後はこの分野での応用研究が進められていくべきである。

別の見方をすると、「社会保護」と「成長支援」には根本的に深い関連がある。成長しなければ、自国で社会保護予算を確保することは難しいし、社会保護がなければ、将来の経済成長が格差や貧困層を生み出しやすいものになる可能性が高い。この二律背反を克服するため、支援のあり方やその優先順位について、数々の議論がなされている(「不平等削減」対「成長支援」など)。

### 食料安全保障向け介入の優先順位

社会保護は、通常、公共政策の一部であるため、食料安全保障向け支援の対象と規模をどう定めるかという問題と直接結びついている。歴史的にみて、先進国では、経済成長が安定してから公式の社会保護政策が導入されてきた。そのため、こうした先例が開発途上国での導入にも当てはまるのか、もしくは、経済の安定成長を実現する前に社会保護を導入することは可能なのか、という論争が活発に行われている。限られた予算のなかで、優先事項は何か。国は農業生産性の向上や老人向けセーフティネットの拡大のために投資すべきか。当然ながら、こうした課題は、長期化する危機やその背景要因によって、より困難な状態に置かれている。

優先順位を決めるうえで考慮すべき点はいくつかある。例えば、紛争後の環境下では社会保護が紛争の再発を防ぐと考えられているため、マクロ政策や紛争対策に先だって導入されるべきである。また最近では、「効率」と「公平」の問題は心配されていたほど背反しないという新たな証拠が出てきている。特

に、社会保護は、3通りの意味で成長に貢献する。成長を遅らせたり、妨げたりすることはない可能性がある。

第1に、人材への投資として役立つ。例えば、子供の栄養状態の向上は、知的発達を助け、学校成績を伸ばし、将来の労働生産性を強化する。つまり、将来、多く収入を得られる可能性が広がるわけである(ボックス9参照)。

第2に、ハイリスク・ハイリターン你的生活パターンを選ぶことができるようになることである。この分野では、社会保護と食料安全保障の活動を多く結び付けることができる。特に、農家の場合、リスクを恐れるばかりに過剰に保守的な手法を選択し、低成長を余儀なくされることが多い。こうした人たちにとって社会保護は、リスクは高いが、報酬も大きくなる戦略を選択するための重要なセーフティネットとなる。

第3に、市場システムの失敗を軽減する役割がある(ボックス10)。

こうした効果を考慮すると、いままで「コスト」と考えられてきた社会保護を「投資」とみなすことができるようになる。ただ、社会保護にも限界があり、政策に組み込む際に注意すべき点がある。例えば、社会保護の成長効果は、認識されるまでにかかなり長い時間が、最高で一代かかる(教育ギャップの克服など)。脆弱な環境下にある国や人々は、短期的な要請と時間のかかる社会保護のどちらを優先すべきかの選択を迫られる可能性がある。

### 長期的危機下で社会保護を向上させるには

長期的危機下での社会保護プログラムは、通常、救援を主目的に、国外からの資金援助で運営される。その規模も限定的な場合が多い。ほかの政府主導の活動と似てはいるが、地元の参加意欲、財政的にも、政府機構的にも、が低く、自国のシステムとして運営していく能力もない。長期的に危機下にある国々での社会保護は、人道的支援と開発支援のギャップを埋める役

#### ボックス 9

### 長期的危機下での「フード・フォー・エデュケーション(教育のための食料)」:IDPキャンプでの実験的考察

「フード・フォー・エデュケーション(FFE、教育のための食料)」には、学校内での「給食」と自宅への「持ち帰り」の2通りの方法がある。ウガンダ北部で、FFEの効果を測る研究がIDP(国内避難民)向けのキャンプ31カ所で実施された。1000世帯を対象にした簡単な調査によると、給食と持ち帰りの結果、10~13歳の子供たちの間で貧血が2005年に19.2%減、2007年に17.2%減った。そのうえ、学校給食を受けている児童のいる世帯では、通学年齢に至らない幼児のあいだでも成育不全が著しく減少していることが分かっ

た。これは、家庭内で食料が再分配された結果と考えられる。この効果は、特に栄養の変化が身長発育に反映しやすい生後6~35カ月の幼児のあいだで顕著である。この方法を活用すれば、危機が長期化した地域でも、長期的な経済成長に向けた基盤を築くことができる。

出典 : S. Adelman, H. Alderman, D. Gilligan and J. Konde-Lule. 2008. The impact of alternative food for education programs on child nutrition in northern Uganda. Draft. Washington DC, IFPRI.



## ボックス 10

## 現金支給型の食料支援：アフガニスタンとヨルダン川西岸・ガザ地区の例

2009年、WFPとその関連団体は、現金支給型の食料支援プログラムを複数導入した。質の高い食料支援と、地元経済や農業の活性化を同時に実現するためである。ここでは、危機が長期化している地域で行われた2つのバウチャー（引換券）プログラムを紹介する。

アフガニスタンでは、WFPが6カ月間の実験的なバウチャープログラムを導入し、女性が世帯主の家庭や障害者がいる世帯、危機に弱い大家族などの1万世帯が対象となった。カブール地区の国内避難民もバウチャーが配布された。対象者は毎月、30米ドル相当のバウチャーを受け取り、指定された店舗で食品と交換することができた。このプログラムは、ほ

かのアフガニスタンの都市部でも導入される予定である。

ヨルダン川西岸・ガザ地区では、WFPが都市部でバウチャープログラムを導入し、食料不安に苦しむ約7800世帯が対象となった。NGO（非政府団体）と協力して、WFPは毎月56米ドル相当のバウチャーを配布している。バウチャーを受け取った世帯は、より高栄養の食料を購入することができるようになる。

出典：WFP, 2009. Global workshop on cash and vouchers: final report. Rome, WFPなどを参照

割を果たす可能性を秘める。成果をあげそうな政策や革新的なプログラムが相次いで登場しており、今後、もっと注目され、採用されていくべきである。

社会保護の分野だけで完結する問題もあれば、どうする方法で提供するか、どうやって正確に対象者に届けるか、などほかの分野との調整が必要な問題。長期的な社会保護システムのなかで援助が果たすべき役割などもある。実際、自国運営の社会保護システムを構築するためには、事前に認識され、取り組むべき選択事項がたくさんある。例えば、「短期的介入・長期的介入」、「自前調達・国外支援」、「公共・民間」、「生産性・平等」、「サービスの需要・供給」などのバランスを選ばなくてはならない。こうした支援を通じて実現したい目標を定め、責任

のありかを明確にすることも大切である。こうした選択のなかには比較的単純なものあれば、両立が難しく、重大な犠牲や妥協が必要となる場合もある。

外部からの支援を活用すれば、こうした犠牲や妥協を短・中期的には軽減することができるかもしれないが、現行の支援システムを向上させるほうが効果的。例えば、支援の提供側と受け取り側の双方で責任の在りかを明確にし、効果をお互いに確認し合う仕組みの強化などであるという認識が広がっている。危機が長期化した国々では、社会保護の仕組みがほかの支援策から切り離されてしまっているケースが多いが、投資すべき優先順位を決める政策決定のなかで、社会的、経済的なあらゆる要素を考慮して、幅広く検討されるべきである。



## 短期的支援を、農業と食料安全保障分野での 長期的復興につなげるために

### 要点

危機が長期化した地域では、ほとんどの支援が人道目的で実施されているため、危機の根本原因に包括的に取り組む能力を制限されている場合が多い。だが、アフガニスタン、ハイチ、タジキスタン、ヨルダン川西岸地区やガザ地区での先例は、短期と長期の支援策を結びつけ、危機の根本原因に対する解決策を取り入れることが、いかに農家の生活と食料安全保障の向上に長期的に役立つのかということを示している。

機能の崩壊や欠如、紛争や複雑な危機的状況、支援の種類、危機の長さ、など こうした要素に配慮して、利用可能な支援方法を包括的に議論し、上手に組み合わせる方法を吟味すべきである。支援は、コミュニティの回復力を援助し、住民の生活手段を持続可能で、多様化するものでなくてはならない。

### FAOとその関連団体が長期的危機下で 学んだこと：食料と農業

FAOやその関係団体が、短期の緊急支援の枠を越えて、農業分野の中心課題に取り組むための画期的な方法を模索し、試そうとした例は、枚挙にいとまがない。こうした取り組みは、食料供給が不安定で、予測不能な地域で、より持続可能で耐久性のある食料生産体制を実現することを目的としている。取り組みの種類は多様で、ブルンジやコンゴ民主共和国では、都市部でのガーデニングを通じて、食料供給を増やし、地元市場の活性化を目指す取り組みが行われているし、エチオピアやジンバブエでは天然資源や土地管理を向上させ、農業を保護することで食料供給を増やそうという取り組みが進められている。また、アフガニスタンでは、肥料などの農業分野の必需品を提供することで、民間の種子生産を強化しようという試みが実施されている。この章では、FAOとその関連団体がアフガニスタンやタジキスタン、ヨルダン川西岸・ガザ地区で行った短期と長期の支援を結びつける取り組みについて検討する。章の最後では、短くではあるが、ハイチの例を取り上げている。2010年1

月の地震後、ハイチで実施された支援計画のなかで、今後のハリケーンに備えるという長期的な視点がどのように生かされたのかを振り返る。

### アフガニスタン：持続可能な生活、食料安全保障、栄養環境を実現するために

アフガニスタンでのFAOの活動を通じて、我々は危機が長期化した国々で必要とされている短期的、そして長期的な支援について、重要な教訓を学ぶことができた。アフガニスタンでは、数十年に渡る紛争と干ばつのせいで、インフラ設備が疲弊し、失業率は高く、貧困が広がっていた。2005年、アフガニスタンの全世帯の44%が「食料不安定世帯」とみなされていた。アフガニスタン経済にとって農業の重要性は大きく、GDP全体の36%を占めている（ケシ栽培や食品加工などの農業関連事業は除く）。

短期的支援と長期的支援を組み合わせが、どのようにアフガニスタンの人々の生活を向上させたのかについて、2つの具体例を挙げて検討する。こうした取り組みは、FAOとWFPによって共同管理され、食料安全保障クラスターの支援を受けた。食料安全保障や農業、灌漑や社会問題、健康などを縦断的に網羅する国連の農業タスクフォース 各国の代表らの支援を受けている も参加している。

第1に、FAOはアフガニスタンで、栄養や生物多様性の保護、食料安全保障や生活向上を目的とした複合的な緊急支援・復興プログラムを政府の政策や機関を通じて 特に、農業、農村部開発、健康、教育分野を中心に 導入した。農業分野の発展 これは、国家経済の成長につながる可能性が高い をめざすために、生産する穀物と家畜の種類が多様化を進めた（多様化を進めることによって、社会の幅広い層に好影響が広がることを期待できる）。例えば、FAOとアフガニスタンの農業・灌漑・畜産担当省は協力して、民間の種子企業に対する融資を進め、2008年と2009年の種まきシーズン向けの小麦の種子の生産を拡大しようと試みた。2008年、2009年ともに、年末までにすべての融資が利子も含めて返済された。利益（約500万ドル）は、種子開発ファンドの設立に活用され、アフガニスタン国家種子協会によって管理されることになった。このファンドは、アフガニスタンのほかの地域で民間の種子企業を設立する際に FAOの技術支援を受けながら 役立てられる予定だ。ま

た、種子生産の拡大を目指す民間企業を支援するシーズン融資としても利用される計画だ。

第2に、栄養支援プログラムは、アフガニスタンの地元文化に背かないかたちで、ジェンダーの問題に取り組むのに活用された。女性の自立支援団体を支援したり、小規模な農業ビジネスに対する起業融資を実施したりしている機関と協力して、女性の技術的スキルの向上を目指す戦略が採用された。

### 教訓

こうした介入策は、地元の政府機構が大きく変更されている間に導入された。こうした変革期の支援では、長期的な目標を曲げることなく、どのようにリアルタイムで柔軟に対応していくかが課題となる。また、支援対象も、国家レベルだけでなく、コミュニティや世帯、小企業などの様々なレベルを配慮する必要がある。女性が公式な市民生活のなかで力を持たないアフガニスタンの状況下で、栄養支援は地元文化を犯さずにジェンダー（男女差別）問題に取り組むのに有効な手段となった。支援活動の計画段階から地元の関係官庁や団体を参加させ、食料安全保障のための支援策を総動員することで、縦割り行政によって生まれる欠陥を減らし、支援の拡大を効率的に実現することができる。

## ヨルダン川西岸地区とガザ地区：食料安全保障に対する理解と支援プログラムの向上

WFPとFAOは2008年以降、パレスチナ中央統計局（PCBS）と緊密に協力して、ヨルダン川西岸地区とガザ地区の社会経済と食料安全保障の現状を監視するシステム（SEFSec）を構築した。SEFSecが設立された当時、地域別や世帯別の社会経済データは集められておらず、ほぼ10年に渡って調査が滞っていた。イスラエルへの出稼ぎ禁止による影響の監視も2002年以降中止されていた。PCBSは、より基本的な食料安全保障に的を絞った情報収集の仕組みを作ろうと考えていたが、ほとんど理解を得られなかった。ヨルダン川西岸地区とガザ地区の現状を踏まえた場合、もっとも重要である「食料の入手」という点について、十分に焦点があてられていなかったからだ。

SEFSecは、より正確でより最新の社会経済と食料環境の情報を提供するために設立された。設立目的は、長期観察によりトレンドを把握し、支援プログラムの内容や対象を決める際に役立てる、政府レベルから個人レベル（難民が難民でないか、など）まで、構成要素別の詳細情報を提供する、情報をつねに活用できる状態にして、調査頻度を高める、PCBSの食料安全保障に関する分析能力を高める、ためである。直近のSEFSecの調査結果によると、食料不安は「食料不足」と「食料の入手能力の低下」の両方が原因であることが分かった。またより重要なことだが、食料の入手能力や食料を販売する市場環境を、長期にわたり効果的に監視する仕組みが必要であることも分かった。調査開始2年目にあたる2010年の調査を完了

した後、PCBSは2011年版の調査に着手するが、この回からは重要課題については「年2回」と「通年」で情報収集することを定例とすることにした。

SEFSecの取り組みは、ヨルダン川西岸地区とガザ地区で新たなセーフティネットを構築するのに大変役立った。2009年末、SEFSecのデータからガザ地区で食料価格が高騰していることが判明し、WFPとOxfam（オックスファム）は食料支援を目的とした配給券プログラムを立ち上げることができた。これは、食料安全保障についての観察と情報収集という長期的な介入を通じて援助の必要性を見極め、短期的な支援資金を有効活用した好例である。このプログラムの長期的な目標は、流通市場の発展と中小企業の活性化を通じてイスラエルとの国境閉鎖やその影響による収入減少の影響を緩和できる都市部の生活を向上させることである。FAOのヨルダン川西岸での活動は、農村部で似たような目標を掲げている。この活動の目的は、土地活用の機会を増やし、農家が土地の放棄を余儀なくされるような圧力を軽減しようとするものである。最も重要なことだが、SEFSecデータのおかげで、食料不安定世帯の特性を統計データを使って明確に指摘することができるようになった（家族人数、年齢や性別、教育水準、雇用、扶養家族数など）。例えば、FAOはこのデータを参考に、現場での支援対象の焦点に女性や若者を据えることに決めた。

### 教訓

FAOとWFPの長年に渡る協力体制が、PCBSによる新たな食料安全保障の監視体制（モニター）の構築の基礎となった。また、この協力体制は、パレスチナ政府内の官庁や機関が食料問題について話し合う際に、進行をスムーズにする仲介役の役割も担った。食料安全保障に関する情報収集と分析能力の強化は時間のかかる作業である。PCBSの場合、8年以上に渡るFAOとWFPの強い協力体制が成功のカギとなった。食料不安の現状を把握するためには、低収入や国境閉鎖の影響、生活の破壊など、総合的な角度からの分析が必要とされていた。こうした複合的なアプローチでヨルダン川西岸地区やガザ地区の課題に取り組んだことで、さらに同地区の食料不安問題の重要性が明らかとなり、同分野での支援強化につながった。

## タジキスタン：土地改革（制度改革とジェンダー問題）

タジキスタンは、元ソビエト連邦の国々のなかで最も貧しい国々の一つである。特に、農村部に貧困世帯が集中している。1992～1997年の国内紛争の結果、国内避難民や障害者、未亡人などが多く存在する。国レベルでのセーフティネットが崩壊していることも貧困に拍車をかけ、特に農村部の女性の貧困は深刻である。多くの場合、家族や世帯の収入を支えているのは女性である。農業就労者の73%が女性である一方で、女性が所有する民間農場はたった2%に過ぎない。農地改革を進める

なかで、農業分野でのジェンダー（男女差差別）問題に大いに配慮する必要があった。

2006～2008年、FAOと国連女性開発基金（UNIFEM）は、男女平等の拡大に主眼を置いて、土地改革とその監視体制を改善するプロジェクトを立ち上げた。このプロジェクトの目的の一つは、女性の土地を使う権利とそこでの生計手段を保護することである。20か所の国営農場で、実行中の農地改革に対する意識向上を目的としたキャンペーンも行った。国営農場でセミナーを60回開催し、3784人が参加した（うち55%が女性）。ジェンダー問題への意識と配慮を強化するため、政府の主力機構を横断的につなぐジェンダー問題専門家のネットワークが作られた（農務省や水源省、農業投資銀行などが参加した）。この過程のなかで、FAOとUNIFEMは当時の国家土地委員会（現在の土地管理・測地・地図作成庁）と緊密に連携した。

#### 教訓

土地改革の試みは、男女同権を実現するために必要な持続的な活動を行う能力やジェンダー分析に対する理解の欠如が妨げとなり、十分に効果を上げきれなかった。支援策は、包括的な見方のできる専門家によって設計される必要があった。従来型の専門家は、技術的な問題に取り組む際、必ずしも人を中心にした解決策を選ぶとは限らない。農村部では、外部からの支援であるという事実が目立たないように、地元の人たちを巻き込み、意思決定に参加させる手法が女性の土地利用の権利と生計手段を守るうえで有効だった。

### ハイチ：気候に対する耐性の強化と災害リスクの削減（地震後の農業対策と食料安全保障の向上）

2010年1月12日にハイチを襲った大地震は、首都ポルトープランスやその周辺の村々を廃墟と化し、約200万人の被災者が住む場所を失い、死傷者は数十万人に上った。農村部の環境はさらに厳しいものだった。地震により物流市場や生計手段が破壊されてしまっている状態にも関わらず、都市部を追われた最大で60万人の人々が農村部に流入してきたからだ。この数十年間、ハイチの農業分野は人口増加や環境破壊、不十分な土地利用システム、貧困や政府・統治の問題、繰り返される自然災害（ハリケーン、干ばつ、土砂崩れ、地震や高波など）のせいでますます弱体化していた。

FAOは、世界銀行の地球環境ファシリティ（GEF）を財源として、プロジェクトを立ち上げた。これは、GEFの支援を受けたものとしては初めて、緊急支援（農業関連品目の提供）と、長期的な災害リスク削減や気候変動適応に役立つ対策手段を組み合わせたものとなった。このプロジェクトに先だって、FAOはカリブ海地域で気候変動に適応するための効果的な対策手段を見極める地域プロジェクトを実施しており、ハイチではハリケーン対策の一環として、高品質で短期間で収穫できる種子を見極め、配布するという活動を始めていた。この経験をもと

に、GEFを活用した新たなプロジェクトを設計することができた。新プロジェクトのなかには、気候変動を抑えるのに有効とみられる土壌保全と農林業の活動を普及させる、短期間で収穫可能で、干ばつや洪水に強い種子を見極め、増やし、配布する。すでに地元の農家になじみのある種子で、気候変化に対応したものであることが重要、リスク削減やリスク管理の行き届いた農業経営を普及させる、などの活動が含まれた。

#### 教訓

一つのプログラム、一つの財源で、短期と長期の支援を両立させようとする試みは、ハイチの人々の生活を回復させ、変革しただけでなく、その変化を持続させるのにも役立ったようだ。計画設計の段階で、過去の成功例や教訓を検討することは、どの活動を計画に組み込むのかを判断するうえで有効である。短期と長期の支援策を組み合わせるときに利害が対立することの多かった活動型の人道的支援グループと、長期的視点を重視した組織型の開発支援グループだが、ハイチでの取り組みのような形をとればこの対立も解消できる。特に、コストの有効活用や支援対象の拡大につながるだけでなく、持続可能性の実現につながるとなればなおさらである。

### 今後に向けて

いままで振り返ってきたすべての国や地域で、短期的と長期的の両方の視点を取り入れた統合的な食料安全保障戦略の下で練られた活動が行われていた。だが、こうした活動も、短期、長期的な問題に包括的に取り組んでいるとは言い難い（例えば、人々の生活に直接影響を与える構造的な問題点など）。長期的危機下では通常、支援は人道目的で行われる場合が多く、危機を作り出しているほかの要因について十分に取り組めないことが多い。だが、長期的危機下で活動する人道的食料支援クラスターも、短期的な人道支援と長期的な開発支援、人々の生活レベルを制限している構造的な問題への取り組みを結び重要なプラットフォーム（基盤）を提供することができる。よりグローバルな視点でみると、似たような協力体制を通じてさらに多くの試みを実行することができる（ボックス11参照）。クラスター体制を活用することで、食料安全保障に関わる国家レベル、国際機関レベルのすべての機関や団体を活動に参加させることができるし、活動の中心が食料支援から開発支援に移る際には、開発支援者らに対してスムーズに活動を移行するための引き継ぎ案を準備することもできる。

長期的危機下で短期と長期の支援を組み合わせようという考え方は必ずしも新しい発想ではない。だが近年、実際の活動のなかにこうした考え方が組み込まれ、多くの場合で、当然のこととして扱われるようになってきた点が新しい。主要なドナーの多くが、包括的な食料安全保障対策を実現するためには、人道的食料支援と農業の成長を主軸とした持続型支援を結びつけ

ボックス 11

## 世界食料安全保障クラスター

「クラスター・アプローチ」は、国連人道問題調整部の委託で2005年に製作された「人道対応レビュー」の中心的要素であり、人道支援は効率化の向上や責任の鮮明化、予測能力の増強などが求められた。FAOとWFPは、この取り組みに開始当初から積極的に関与してきた。WFPはグローバルレベルでは物流と緊急時の通信確保の2分野でクラスターのリーダー役を務め、国レベルでは食料支援のリーダー役となった。一方、FAOは農業分野でグローバルリーダーとなった。国レベルの活動では、食料安全保障の分野でFAOとWFPがクラスター方式を採用して協力しあうということは長年行われてきていた。例えば、2009年末時点で、FAOとWFPはすでに11カ国で食料安全保障関連のクラスターを共同で先導し、ほかの5カ国では別のパートナーを含めてリーダー役を

務めている。国連の機関間常設委員会が2007年後半に完成させた第一期（フェーズ1）の報告書は、WFPとFAOがほかのパートナーの協力を得ながら食料安全保障問題クラスターを共同で先導することを考慮するよう求めている。クラスターに関する第二期（フェーズ2）暫定報告書は、WFPとFAOの共同体制をすぐに導入するよう求めている。同様に、「人道の支援における食料安全保障の在り方を再考する会議」（2008年）では、FAOやWFP、ほかのパートナーに対して、世界的なクラスターの形成に動くように呼びかけている（48ページのボックス13参照）。2010年2月以降、FAOとWFPは年末までに「世界食料安全保障クラスター」を正式に立ち上げようと努力を続けている。

ることが大切と訴えている。人道的食料支援を続ける一方で、飢餓や栄養失調を引き起こしている根本原因に同時に取り組むことの重要性を訴えるドナーが増えている。

こうした過去の経験を、政府の機能や機関が欠如しているような長期的危機下で、どのように教訓として生かしていくのが課題となっている。例えば、地元でのジェンダー問題に対する認識、リスクや危険に対する概念を理解したり、地元でのリ

スク削減努力を活用したり、生計手段の多様化や社会の柔軟性の阻害要因を分析したりすることを通じて、支援に活用できる財源やツールの幅を広げることができるかもしれない。

以上で述べた要素は、すべてお互いに関連付けて扱われるべきである。また、新たな包括的な支援構造（長期的危機下での短・長期の両面での食料安全保障を実現する）のなかでは、すべて重要な要素として扱われるべきである。



## 成功例：モザンビークの場合

### 要点

長期的危機に陥ってしまった国々でも、その危機的状態から脱出することは可能である。そのためには、政府機能を強化し、危機の根本原因を理解し、的確に対応する政策を打ち立てなくてはならない。こうした改革に地元の政府や人々を参加させ、支援者（ドナー）側の団体や機関間の協力体制を強化することも不可欠である。

1975年の独立以来、モザンビークでは約30年に渡り武力紛争が続き、国家は社会的にも経済的にも大きく傷ついてしまった。死亡者は100万人に上り、国内避難民や近隣諸国で難民となった人の数は500万人に上った。1992年に紛争が終了するまでの間に、基礎的な医療機関の4割、義務教育向けの学校の6割

が閉鎖されたり、破壊されたりしてしまった。GDPは、（紛争がなかった場合に実現可能であった水準の）半分以下にまで減少した。

1992年の和平合意以降、モザンビークは驚くほどに安定した環境を築きあげており、経済成長と飢餓削減の成功例として知られるようになってきている。世界銀行によると、1996年から2008年、年率平均8%の経済成長を実現している。1992年以降、農業生産は年率5.6%伸びた。農地拡大が農業成長の主な理由だが、農業人口や生産性の拡大も貢献した。1997年から2003年の間に、貧困率は15%減少している。教育や幼児死亡率、安全な水の確保などの生活環境を測る指標（人間開発指数）でも、環境が著しく改善していることが明らかになっている（モザンビークは、依然として人間開発指数では182カ国中172番目と低い順位にある）。モザンビークでは、飢餓も確実に

減少している（グラフ17参照）が、ミレニアム開発目標1（MDG1）の達成にはまだ時間が必要である。

紛争後の回復がうまく行った理由としては、いくつかのマクロレベルでの要因 例えば、マクロ経済の安定や政策の改革、貧困対策向けの政府支出、豊富な海外からの経済・社会開発向け支援などが挙げられる。近年では、政府主導の支援策と民間からの投資を組み合わせたり、支援側（ドナー）の協力体制が強化されたり、現場重視の動きが広がっていることなども重要である。紛争解決直後、ただちに武装集団を解体し、避難民を再居住させることに成功したことも、紛争直後の環境下で安定した経済と社会の発展を実現するのに大切な基盤となった。災害の回避や削減を担当する政府機構もこうした活動に参加した。

### 社会参加と重要課題：土地所有権の例

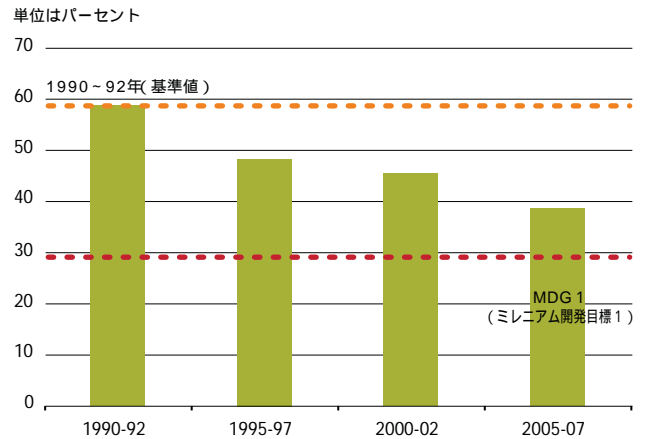
紛争直後の地域では、土地所有権の問題にも注意が必要である。土地の所有権が国内紛争のきっかけになっている場合が多く、停戦後もこの問題が紛争再発の火種となる可能性が高い。数百万の避難民や元武装兵らがやっと地元へ帰還できたとしても、その土地はすでにほかの人々に利用されていることが多い。また、事実上「無料」となった土地を狙った民間企業も農村に流入する。そのため、現在の住民、帰還民、民間企業の間で土地の所有権をめぐる争いが起きることが多い。長期間に渡る戦争で、監督する立場にある政府機関がきちんと機能しないことも、こうした紛争の悪化に拍車をかける。また、1979年の土地改革法の存在も問題を複雑にしている。この法律は、独立直後の社会主義的な土地均分論の考え方を反映したもので、習慣的な土地所有を認めていない。反対意見も多い法律で改正が繰り返されているにも関わらず、現在でも有効で、国民の間では尊重される存在である。

土地改革の中心的役割を果たしたのが、新規にFAOの支援を受けて設立された機関間土地委員会の存在である。この委員会は、新たな土地政策を立案するなかで、民主的で開かれた話し合いの場として機能した。土地やその他の資源をだれが所有し、どのように使うのかを決める話し合いに、できるかぎり幅広い人々 市民社会や農民団体、民間企業や公共の機関、学者などが参加できるように多大な努力が行われた。土地政策の見直し作業は、紛争終了直後に開始した広範で包括的な聞き取り作業から始まり、モザンビークの土地保有の現状を社会的、経済的に厳密に分析した。

こうした調査を通じて、紛争直後の環境下で習慣的な土地所有者が権威を持ち、国土の大部分で土地所有権とそれを巡る紛争を効果的に管理している現状が明らかとなった。この調査結果は、習慣的な土地管理システムの有効性を示しており、新たな土地に関する法律を作成する際には、習慣的所有権と法律上の所有権の両方の考え方を取り入れようというアイデアにつ

グラフ 17

### モザンビークでの貧困の広がり



出典：FAO

ながった。こうした政策転換の動きは、当時増加傾向にあった土地紛争の解決に役立っただけでなく、1997年に正式に法制化された新土地法の基礎となった。また、紛争からの回復を目指すなか、政府が国家の復興に不可欠と考えていた民間企業が安心して土地を所有できる基盤ともなった。民間企業や民間人が新たに土地を取得する際、利害関係が入り混じった複雑な状態でも、まず交渉し合意を通じて土地所有権を取得すること「コミュニティー・コンサルテーション（地元社会との話し合い）」が義務付けられた。

結果として、社会の合法性と国家の所有権 ともに、紛争後の安定化に不可欠 を認めた法律や政策が誕生した。こうした法律は、社会的、経済的な困窮に対して迅速に対応するだけでなく、地方コミュニティーの権利を認め、幅広い経済発展を実現できるように設計された。紛争状態からの回復期には、短期的な困窮と長期的な経済発展の両方を組み合わせて対応する姿勢が不可欠である。

現在、1997年の新土地法は導入から10年以上が経過したが、土地の所有権に関する争いに秩序を与えるという当初の目的を達成し、食料安全保障の向上にも貢献してきた。また、新規投資の促進策としても役立った。人口の大半が農村部に居住する環境下で、こうした法整備は公平で持続可能な経済成長と社会発展を実現する促進役を果たした。

1990年代半ばにこうした土地問題に国を挙げて取り組んだ経験から、国民の間では意思決定や交渉への参加が重要性であるという認識が広がっている。また国民は、政府が過去の経験を生かし、土地問題に ほかの社会や経済問題も含めて 幅広い国民参加型の手法を使って解決を試みることを期待している。



# 危機的状況が長期化した場合の食料安全保障の確保に向けて

**危**機的状況が長期化する国の特徴として、危機や紛争の長期化や頻発、生活の破綻の拡大があり、しかもこのような問題に対処できる制度がほとんどないということだ。その結果、危機的状況が長期化する国々（中国やインドを除く）において、栄養不足人口の割合は、その他の発展途上国での割合に比べて、3倍高い。世界の栄養不足人口は、9億2500万人と推定されているが、その5分の1が、危機的状況が長期化する国に住んでいる。さまざまな危機が存在するため、短期間にわたる危機や、危機下でない発展過程など、それぞれの危機の状況に合わせた対処を実施しなければならない。したがって、危機的状況が長期化する国は、開発地域の介入など、特別な配慮を必要とする国に分類する必要がある。

この「世界の食料不安の現状 2010年報告」で紹介したさまざまな発見から、危機的状況が長期化する中、食料安全保障に取り組むにあたり、以下の3点を提案する。

- 分析や理解の向上
- 暮らしのための食料安全保障の改善
- 支援構造の改革

## 分析や理解の向上

本報告書の中で紹介した事例は、長期化する危機には共通する特徴がある一方、状況によって危機の内容が異なることが明らかになった。事例はそれぞれ異なり、その対処は、国内であれ対外であれ、それぞれの危機の状態に見合ったものでなければならない。正確なデータがなかったり、データ自体が存在しなかったりするため、適切な対処が見出せない。ひときわ注目されている危機を除き、長引く危機のデータは不足していたり、質が悪かったりするため、推移のパターンを理解することは難しい。

長期化する危機は、依然として表面的な、限られたことしか理解されていない。人道的な緊急事態に対処するため、早急に

そのニーズを評価する必要がある一方で、長引く危機に対処するためには、多面的で深い分析が必要だ。世帯レベルで、生活を切り詰めなければならない状況に対処するためだけではなく、危機の根本的原因を理解するためにも、ジェンダー・ダイナミクス、地域や国家制度を徹底的に理解することが必要だ。

また、長期化する危機のなかで、暮らしの適応（外部要因：海外からの仕送り、土地や天然資源の所有権を管理する地元機関の変化など）による適応や抑制すべき適応（例えば、天然資源の乱獲）などの微妙な違いを理解することが必要だ。

不均衡な援助分配を減らし、危機を忘れ去られないためには、異なる状況下で起こる危機の深刻度を比較する能力が必要だ。この分野では、よい成果が見られたが、特に危機的状況が長期化した国では、さらに成果を出さなければならない。この状況の対処方法として、食料安全保障に対する統合フェーズ（IPC）がある（ボックス12参照）。いくつかの機関が連携して確立されたIPCは、他の分析手法や食料安全保障の分析手法にとって代わるものではなく、これらの手法に、透明でパートナーシップに基づく手法を補うという特徴を持つ。

また、ニーズの評価、根本原因の分析、支援の提案を組み合わせる点においても、成果が見られた。だが、この取り組みは、今もなお試験段階にあり、「対症療法として絶対確実な」介入を実施するという拙速な結論にたどり着いてしまう。このような対処は、支援の手法としては間違っており、効果も少ない。

同じように、長期化する危機に対する国際干渉や、地域対応が与える影響は、両方ともより良く評価できるようになったものの、ドナーや国際機関の多くが、今もなお、影響評価や対応評価を行うため、十分な額を投資することに消極的だ。危機的状況が長期化した際、食料不安に上手に対処するには、影響評価、モニタリングや評価制度、学習や説明責任の方法などを強化することが必要だ。

ボックス 12

## 食料安全保障の分析や意思決定の改善：食料安全保障に対する統合フェーズ

食料安全保障に対する統合フェーズ（IPC）は、食料安全保障の分析の難しさ、透明性、関連性、比較可能性を改善する手法だ。同手法はもともと、2004年、ソマリアで導入するために、FAOの食料安全解析ユニットによって開発された。しかし、WFPやその他のパートナー機関との連携の元、その他の食料安全保障の分野でも適用されるようになった。

IPCには5つのプロトコルがある。

- 深刻度の分類や早期警告：さまざまな場所、経年的なデータを比較する
- 証拠に基づく分析：食料安全保障の状況を分類して主要な証拠を文書化する
- 対応とのリンク：あらゆるレベルの食料不安に適切に対応するためのガイダンスを提供する
- コアなコミュニケーション：意思決定者のために、重要な結論をまとめ、身近なものとし、一貫性を持たせる
- 技術的コンセンサス：政府、NGO、国連や学術機関の主要な利害関係者の意見が、技術面の分析結果と一致することを保証する

IPCのプロトコルに従えば、複雑な食料安全保障の分析も、国、地域、グローバルレベルの意思決定者にとって、より身近なものになり、資源を優先順位化するための決定、手法の

設計、急激で慢性的な食料不安を緩和するための提案を与えてくれる。IPCを導入すれば、現行の制度の強化につながり、情報共有や国家、国際的なステークホルダーが協調でき、食料安全保障の分析について合意を確立することができる。

例えば、ソマリアでは、2004年から導入されているIPCによって、人道支援を最も必要としている人々に確実に配給された。同じように重要なのが、長期化する危機が国際社会から「忘れられている」わけではないということだ。

ケニアでは、IPCは2005年から導入され、大統領府の協力の元、各省庁が情報を共有し、国や地域レベルが共同で分析するための共通基盤の構築にいたった。IPCは現在、アフリカ、アジア、ラテンアメリカの20カ国以上で、さまざまな段階（啓蒙段階から正式な採用までの段階）で導入されている。

IPCグローバル・サポート・プログラムは、IPCのために需要主導の技術的支援や規範的な開発を行っている。CARE, FAO, FEWS, NET, Joint Research Centre of the European Commission, Oxfam GB, Save the Children UKとSave the Children USA, そしてWFPの代表からなる諸機関のステアリング委員会によって運営されている。2010年は、地域政府機関や他の国連機関・NGO団体にも参加を呼びかけている。

## 暮らしのための食料安全保障の改善

人々の命を救うための対応は欠かせないものだが、危機的状況が長期化する国々は、深刻な危機に対応する能力や柔軟性を維持しつつ、生活、社会的保護、リスク軽減に向けた支援の改善に取り組まなければならない。

危機の原因や適切な支援を特定するため、暮らしを評価する際は、地元の機関のダイナミクス（権力や紛争のダイナミクスを含む）が考慮されなければならない。シエラレオネやスーダンの事例は、暮らしのダイナミクスの理解度によって、国際支援が有益にもなれば有害にもなることを示している。現地の暮らしの改革を支える一方、人々が脅威にさらされている不適応な慣行を阻止しなければならない。

暮らしを長期的に改善する重要な手段の一つが、地域の生計安全保障の下支えとなる非公式な制度を支援することだ。人々の命や暮らしを守ることに直接つながる対応は、持続可能な農

業、天然資源管理（モザンビークの慣行制度の事例で示した土地保有など）に対処する地元の機関への支援と同時に進めなければならない。この手段は、国家形成過程、特に国家能力に限りがある極端な場合にも貢献する。

## 支援構造の改革

本報告書の前の章で取り上げた事例は、危機的状況が長期化している現地での現実と、長期化する危機の阻止に向けた現行の国際支援の構造の間に、ギャップが存在することを示している。このギャップは、最近確認されたわけではない。現に、2008年、国連機関、NGO団体、赤十字社の動きに関する国際フォーラムでは、この問題が議論されていた（ボックス13参照）。

2008年の会議で確認されたこと、特に長期化する危機から見出された結果は、今日さらに緊急性を要するものだ。これまで



推奨されること

長期的危機下にある国々の回復力と、こうした国に対する支援策の効率を高めるためには、地元住民の生活水準や危機への対応策をより深く分析し、理解せよ。

- ドナーや支援機関は、分析や影響評価に対する投資や、危機的状況の中で得た教訓を把握するために、投資を増やす。投資は、財源や人的資源を含む。
- 情報システムを強化・拡大する。人道上のニーズを評価す

ることが大切だが、人々の暮らしを踏まえた分析も欠かせない。また、暮らしを支えるだけでなく、長引く危機の主原因となりうる地域・国の制度も、分析の対象にする。

- 生産能力や、より正確な情報を得て分析を行う能力を高めながら、対応力をより正確に分析する。
- 支援の分配を高め、「危機を忘れ去る」という状態を阻止するため、今後も、多種多様な状況下でのニーズを比較する能力を改善する。
- 世界食料安全保障委員会(CFS)は、危機的状況が長引く国

推奨されること

長期的危機下にある国々の住民生活を「保護」、「促進」、「再構築」せよ。同時に、こうした地元住民の生活保護に役立つ機関も支援せよ。

- 政府、ドナー、そして支援機関は、食料支援、社会的保護、農業部門や非農業部門の生活への投資を通じて、短期的、および長期的なニーズに対処する。
- 人々への暮らしを提供し、保護し、長期的に促進する取り組みは、人々の回復力を支え、脆弱性に対処するさまざま

な手法で拡大させる(セーフティーネット、栄養サポート、食物生産能力や収穫能力の育成。男女間での違いも、正確に認識する。

- 暮らしへの支援は、現行の能力に立脚するものである。また、その支援を通して、それぞれの状況に合わせて暮らしを適応させ、不適応な手法を阻止、および(あるいは)緩和する。
- 暮らしを支える地方制度の再建、および(あるいは)促進することを目的とする取り組みとする。

の「救出」のための手法と、「開発」のための手法とのギャップを埋めるためには、支援の構造を改善しなければならない。支援提供者(ドナー)が現在、人道支援活動と開発活動を区別している方法は、多様な介入や、長期化する危機に向けた地域の対応策に見合ったものもなければ、それを説明するものでもない。国際支援の手法は、このような認識や、時間の枠組みによって、誤って解釈されている。ドナーは、長期化する危機の対応に必要な不可欠な資源を使って、評価や計画に基づいて資金を配分しなければならない(あるいは、説明しなければならない)。

人道面では、これらの分野で成果が見られた。一方、WFPとFAOは、食料不安に対し、予知可能で一貫した包括的な対応策をとるために、食料安全保障クラスターの設立にあたっている(ページ40~43参照)。この委員会は、食料の利用可能性、保護、食料へのアクセス、利用に関する問題に対処するた

めの緊急策を盛り込んだ、国レベルの緊急支援や導入計画を、世界中に伝え、検討する場を提供している。この委員会はまた、手法全体の一貫性を促進し、命を救い暮らしを守るという目的を人道支援に盛り込み、改善策を講じている。だが、食料安全保障クラスターの危機的状況下での役割は、まだ明確に定義されていない。

評価手法や学習手法、また、IPCのような分析手法は、かなり改善された。だが、これらの手法は、まだ完全に採用されていないため、有能で自発的な政府が国に存在しない場合、その国への介入を主導したり調整したりする際、問題となってくる。食料不安を軽減する統合的な手法は、技術関係の省庁が、取り組みを主導し調整する能力を向上することを目的としたものでなくてはならない。

同じ機関が、人道的なニーズ、暮らしの保護や促進、制度構築、安全保障の確保のための対応策を、同じ状況下で導入して

推奨されること

長期的危機に直面している現場が必要としているもの、問題点や構造的な限界などを検討し、外部からの支援はこうした現地で本当に足りないものを補う仕組みに再編せよ。こうした取り組みは、長期的危機に苦しむ国々に対する「行動への指針」の作成や、長期的危機に瀕する国々の問題に対応する高官レベル会合の設置につながる可能性もある。

- 世界食料安全保障委員会（CFS）は、遅くとも、2012年までに、長期化する危機に関するハイレベルフォーラムを設立し、その危機に対する既知知識を検討し、今後の進め方を提案する。
- 「長期的危機に苦しむ国々に対する行動への指針」を新たに策定し、この国々の特殊なニーズに効率的、効果的に対応

するため、新たな原則やパラメータを確立する。

- 支援の手順は、これまでの「救援」や「開発」に従うだけでなく、社会的保護対策、食の安全保障早期警戒システム、災害への備え、環境保全や環境再生、生活の回復を含む多種多様な事項に従うものでなければならない。
- 危機回避、早期行動、長期的解決の予測可能性を強調する拠出計画を立てる。
- 支援の流れを追跡するシステムを微調整し、食の安全保障を支える投資の追跡をより透明化するため、これまでの人道支援と開発支援という区分を超えた追跡を行うシステムにする。
- すべての主体者ドナー、主催国政府、民間の主体者、国内NGOや危機の影響を受けた地自体に対し、危機的状況下の支援を決定する原則を構築できるよう手助けする。

ボックス 13

「人道支援対応における食料安全保障を考える」国際会議で確認された事項

2008年4月、国連、NGO、国際赤十字・赤新月社運動が集い、人道支援対応における食料安全保障を討議した。3日間におよんだ同会議を主催したのは、ローマのFAO本部内にあるCAREとオックスファムだ。同会議では、危機的状況が長期化する国以外の国も取り扱われ、支援システムによって食料安全保障を対処するため、また、飢餓を対処する効率性を大幅に改善するために必要な変化を促進する重要な2つの行動指針が特定された。

- 救援と開発の隔たりを埋める必要性：
  - 主要な手法として、長期的な社会保護を促進する
  - 災害リスクの軽減策を社会保護基盤に取り入れる
  - 持続可能な農業への関心を高める
  - 防災や早期行動への資金援助を促進する
- 飢餓や脆弱性を理解し、対応するための共通の総合的手法の重要性
  - 食料安全保障向けの、共通の分析的・計画的枠組みを整備する
  - ニーズに基づく、より適切な対応や介入を行う

同会議では、食料安全保障に関連する国際支援の構造を根本的に変えた上で、この2つの行動指針を進めることが提案された。

必要な変化：

- モニタリングや評価、学習や説明責任のメカニズムを強化する
- 政策、プログラム、対応策を伝えるため、分析能力を改善する
- 人道支援団体の支援プログラム、資金調達方法、人員配置や構造を見直しながら、同団体が目的を果たしていることを確実にする。また、同団体が、共通の枠組みの中で求められた役割も果たしながら、確認された違いに従って変化を起していることを確実にする。
- 食料安全保障の取り決めの構造を確立し、救済、移管、開発など、さまざまな目的を持った人道支援団体と、食料や栄養の安全保障に取り組む団体を団結させる。

出典：Summarized from the final communique of the forum, Rethinking the International Aid System's Approach to Food Security. Output from the International Food Security Forum, 16-18 April 2008, Rome. CARE/Oxfam/FAO/WFP.

いる。結果、現場の活動を律する原則が、ますます不透明になっている。

人道支援組織は、人道支援の原則が軽視されていることを非難している。この原則が軽視されていることにより、危機状態の中で困窮している人々へのアクセスが難しくなっており、支

援従事者の安全が悪化している（ページ32～35参照）。特に食料不安にうまく対処するためや、もっと一般的には人道上の目的や開発目的を達成するためには、危機的状況が長期化する中で行われる国際支援の目的、分配、配給、影響評価を決定する原則を明確にしておく必要がある。

表 1

開発途上国における栄養不足のまん延、および世界食料サミット(WFS)(注1)と  
ミレニアム開発目標(MDGs)(注2)に向けた進展状況(注3)

世界 地域 / 亜地域 / 国 (栄養不足の カテゴリー)	全人口		栄養不足人口			WFSの 目標に向けた 栄養不足人口に おける進展	WFSの 目標に 向けた動き	全人口に占める栄養不足人口の割合				WFSの 目標に向けた 栄養不足人口に おける進展	WFSの 目標に 向けた動き
	2005-07 (100万人)	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	(目標 = 0.5)*	1990-92と 2005-07の 比較	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	(目標 = 0.5)**	1990-92と 2005-07の 比較
世界	6 559.3	843.4	787.5	833.0	847.5	1.0		16	14	14	13	0.8	
先進国	1 275.6	16.7	19.4	17.0	12.3	0.7		-	-	-	-	na	na
開発途上国	5 283.7	826.6	768.1	816.0	835.2	1.0		20	17	17	16	0.8	
アジア・太平洋 ***	3 558.7	587.9	498.1	531.8	554.5	0.9		20	16	16	16	0.8	
東アジア	1 402.1	215.6	149.8	142.2	139.5	0.6		18	12	10	10	0.6	
中国 [3]	1 328.1	210.1	141.8	133.1	130.4	0.6		18	12	10	10	0.5	
北朝鮮 [4]	23.6	4.2	6.7	7.8	7.8	1.9		21	30	34	33	1.6	
モンゴル [4]	2.6	0.6	0.8	0.6	0.7	1.1		28	33	27	26	0.9	
韓国 [1]	47.8	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
東南アジア	555.5	105.4	85.7	88.9	76.1	0.7		24	18	17	14	0.6	
カンボジア [4]	14.1	3.8	4.7	3.7	3.0	0.8		38	40	29	22	0.6	
インドネシア [3]	221.9	28.9	22.0	30.4	29.9	1.0		16	11	15	13	0.8	
ラオス [4]	6.0	1.3	1.4	1.4	1.4	1.0		31	29	26	23	0.7	
マレーシア [1]	26.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
ミャンマー [3]	48.7	19.6	15.4	13.5	7.8	0.4		47	35	29	16	0.3	
フィリピン [3]	87.1	15.2	14.1	14.5	13.2	0.9		24	20	18	15	0.6	
タイ [3]	66.5	15.0	11.2	11.5	10.8	0.7		26	18	18	16	0.6	
ベトナム [3]	85.1	21.0	16.7	13.3	9.6	0.5		31	22	17	11	0.4	
南アジア	1 520.1	255.4	252.8	287.5	331.1	1.3		22	20	21	22	1.0	
バングラディッシュ [4]	155.4	44.4	54.2	42.3	41.7	0.9		38	41	29	27	0.7	
インド [4]	1 147.7	172.4	162.7	200.6	237.7	1.4		20	17	19	21	1.1	
ネパール [3]	27.8	4.2	4.4	4.6	4.5	1.1		21	20	18	16	0.8	
パキスタン [4]	169.5	29.6	26.9	36.1	43.4	1.5		25	20	24	26	1.0	
スリランカ [3]	19.7	4.8	4.5	3.9	3.8	0.8		28	25	20	19	0.7	
中央アジア	58.7	4.2	4.9	10.1	6.0	1.4		8	9	18	10	1.2	
カザフスタン [1]	15.3	ns	ns	1.2	ns	na	na	-	-	8	-	na	na
キルギスタン [3]	5.3	0.8	0.6	0.9	0.6	0.7		17	13	17	10	0.6	
タジキスタン [4]	6.6	1.8	2.4	2.9	2.0	1.1		34	42	46	30	0.9	
トルクメニスタン [2]	4.9	0.3	0.4	0.4	0.3	0.9		9	9	9	6	0.7	
ウズベキスタン [3]	26.6	1.1	1.2	4.7	3.0	2.7		5	5	19	11	2.1	
西アジア	16.0	6.7	4.3	2.3	1.1	0.2		41	27	15	7	0.2	
アルメニア [4]	3.1	1.6	1.1	0.9	0.7	0.4		45	36	28	22	0.5	
アゼルバイジャン [1]	8.5	2.0	2.2	0.9	ns	na	na	27	27	11	ñ	na	na
グルジア [1]	4.4	3.1	1.0	0.5	ns	na	na	58	19	12	ñ	na	na
ラテンアメリカ・ カリブ海	556.1	54.3	53.3	50.7	47.1	0.9		12	11	10	8	0.7	
北・中央アメリカ	145.8	9.4	10.4	9.5	9.7	1.0		8	8	7	7	0.8	
コスタリカ [1]	4.4	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
エルサルバドル [2]	6.1	0.7	0.7	0.4	0.6	0.8		13	12	7	9	0.7	
グアテマラ [4]	13.0	1.4	2.1	2.5	2.7	2.0		15	20	22	21	1.4	
ホンジュラス [3]	7.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9		19	16	14	12	0.6	
メキシコ [1]	106.4	ns	ns	ns	ns	na	na	ñ	ñ	ñ	ñ	na	na
ニカラグア [3]	5.5	2.1	1.8	1.3	1.1	0.5		50	38	25	19	0.4	

表 1

開発途上国における栄養不足のまん延、および世界食料サミット(WFS〔注1〕)とミレニアム開発目標(MDGs〔注2〕)に向けた進展状況(注3)

世界 地域/ 亜地域 / 国 (栄養不足の カテゴリー)	全人口		栄養不足人口			WFSの 目標に向けた 栄養不足人口に おける進展	WFSの 目標に 向けた動き	全人口に占める栄養不足人口の割合				WFSの 目標に向けた 栄養不足人口に おける進展	WFSの 目標に 向けた動き
	2005-07 (100万人)	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	(目標 = 0.5)*	1990-92と 2005-07の 比較	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	(目標 = 0.5)**	1990-92と 2005-07の 比較
パナマ [3]	3.3	0.5	0.6	0.6	0.5	1.1		18	20	19	15	0.8	
カリブ海	<b>34.4</b>	<b>7.6</b>	<b>8.8</b>	<b>7.3</b>	<b>8.1</b>	<b>1.1</b>		<b>26</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>0.9</b>	
キューバ [1]	11.2	0.6	1.5	ns	ns	na	na	6	14	-	-	na	na
ドミニカ共和国 [4]	9.7	2.1	2.1	2.2	2.3	1.1		28	26	25	24	0.9	
ハイチ [5]	9.6	4.6	4.8	4.7	5.5	1.2		63	60	53	57	0.9	
ジャマイカ [2]	2.7	0.3	0.2	0.1	0.1	0.5		11	6	5	5	0.4	
トリニダード Tobago [3]	1.3	0.1	0.2	0.1	0.1	1.1		11	14	11	11	1.0	
南アメリカ	<b>375.9</b>	<b>37.3</b>	<b>34.1</b>	<b>33.8</b>	<b>29.2</b>	<b>0.8</b>		<b>12</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>0.6</b>	
アルゼンチン [1]	39.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
ボリビア [4]	9.4	2.0	1.9	1.9	2.5	1.3		29	24	22	27	0.9	
ブラジル [2]	188.1	17.1	16.6	16.3	12.1	0.7		11	10	9	6	0.6	
チリ [1]	16.5	0.9	ns	ns	ns	na	na	7	-	-	-	na	na
コロンビア [3]	43.7	5.2	4.0	3.9	4.3	0.8		15	11	10	10	0.6	
エクアドル [3]	13.2	2.4	1.8	2.1	2.0	0.8		23	16	17	15	0.7	
ガイアナ [2]	0.8	0.2	0.1	0.1	0.1	0.4		20	11	7	7	0.4	
パラグアイ [3]	6.0	0.7	0.5	0.5	0.7	0.9		16	10	10	11	0.7	
ペルー [3]	28.2	6.1	5.0	4.7	4.3	0.7		27	21	18	15	0.6	
スリナム [3]	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	1.2		14	13	15	14	1.0	
ウルグアイ [1]	3.3	0.2	ns	ns	ns	na	na	5	-	-	-	na	na
ベネズエラ [2]	27.2	2.1	3.1	3.3	2.1	1.1		10	14	13	8	0.8	
近東・ 北アフリカ***	<b>439.3</b>	<b>19.6</b>	<b>29.5</b>	<b>31.8</b>	<b>32.4</b>	<b>1.6</b>		<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>1.2</b>	
南アメリカ	<b>280.4</b>	<b>14.6</b>	<b>24.1</b>	<b>26.2</b>	<b>26.3</b>	<b>1.8</b>		<b>7</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>1.3</b>	
近東イラン [1]	71.6	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
ヨルダン [1]	5.8	ns	0.2	0.2	ns	na	na	-	5	5	-	na	na
クウェート [2]	2.8	0.4	0.1	0.1	0.1	0.3		20	5	6	5	0.2	
レバノン [1]	4.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
サウジアラビア [1]	24.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
シリア [1]	19.8	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
トルコ [1]	72.1	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
アラブ首長国連邦 [1]	4.2	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
イエメン [4]	21.6	3.8	5.0	5.7	6.7	1.7		30	31	31	31	1.0	
北アフリカ	<b>158.8</b>	<b>5.0</b>	<b>5.4</b>	<b>5.6</b>	<b>6.1</b>	<b>1.2</b>		<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>na</b>	<b>na</b>
アルジェリア [1]	33.4	ns	1.5	1.4	ns	na	na	-	5	5	-	na	na
エジプト [1]	78.6	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
リビア [1]	6.0	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
モロッコ [1]	30.9	1.5	1.6	1.6	ns	na	na	-	6	6	-	na	na
チュニジア [1]	10.0	ns	ns	ns	ns	na	na	-	-	-	-	na	na
サハラ以南アフリカ***	<b>729.6</b>	<b>164.9</b>	<b>187.2</b>	<b>201.7</b>	<b>201.2</b>	<b>1.2</b>		<b>34</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>28</b>	<b>0.8</b>	
中部アフリカ	<b>98.4</b>	<b>20.4</b>	<b>37.2</b>	<b>47.0</b>	<b>51.8</b>	<b>2.5</b>		<b>32</b>	<b>49</b>	<b>55</b>	<b>53</b>	<b>1.6</b>	
カメルーン [4]	18.2	4.2	5.0	4.3	3.9	0.9		33	34	26	21	0.6	
中央アフリカ共和国 [5]	4.2	1.3	1.6	1.6	1.7	1.3		44	47	43	40	0.9	

表 1

開発途上国における栄養不足のまん延、および世界食料サミット (WFS)(注 1) と  
ミレニアム開発目標 (MDGs)(注 2) に向けた進展状況 (注 3)

世界 地域 / 亜地域 / 国 (栄養不足の カテゴリー)	全人口		栄養不足人口			WFSの 目標に向けた 栄養不足人口に おける進展	WFSの 目標に 向けた動き	全人口に占める栄養不足人口の割合				WFSの 目標に向けた 栄養不足人口に おける進展	WFSの 目標に 向けた動き
	2005-07 (100万人)	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	(目標 = 0.5)*	1990-92と 2005-07の 比較	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07	(目標 = 0.5)**	1990-92と 2005-07の 比較
チャド [5]	10.3	3.8	3.9	3.	3.8	1.0		60	53	43	37	0.6	
コンゴ [3]	3.5	1.0	1.2	0.6	0.5	0.5		42	41	20	15	0.4	
コンゴ 民主共和国 [5]	60.8	10.0	25.5	36.7	41.9	4.2		26	55	70	69	2.7	
ガボン [3]	1.4	0.1	ns	ns	ns	na	na	6	-	-	-	na	na
東アフリカ	<b>252.8</b>	<b>76.2</b>	<b>84.7</b>	<b>85.6</b>	<b>86.9</b>	<b>1.1</b>		<b>45</b>	<b>44</b>	<b>39</b>	<b>34</b>	<b>0.8</b>	
ブルンジ [5]	7.6	2.5	3.5	3.9	4.7	1.9		44	56	59	62	1.4	
エリトリア**** [5]	4.6	2.1	2.1	2.7	3.0	1.4		67	64	70	64	1.0	
エチオピア**** [5]	76.6	34.6	36.3	32.4	31.6	0.9		69	62	48	41	0.6	
ケニア [4]	36.8	8.0	8.6	10.3	11.2	1.4		33	31	32	31	0.9	
ルワンダ [4]	9.2	3.0	3.0	3.1	3.1	1.0		44	53	38	34	0.8	
スーダン [4]	39.6	10.8	9.3	9.9	8.8	0.8		39	29	28	22	0.6	
ウガンダ [4]	29.7	3.5	4.9	4.8	6.1	1.7		19	23	19	21	1.1	
タンザニア [4]	40.1	7.4	12.4	13.6	13.7	1.8		28	40	39	34	1.2	
南アフリカ	<b>103.4</b>	<b>30.6</b>	<b>33.3</b>	<b>35.3</b>	<b>33.9</b>	<b>1.1</b>		<b>43</b>	<b>41</b>	<b>38</b>	<b>33</b>	<b>0.8</b>	
アンゴラ [5]	17.1	7.4	7.8	7.6	7.1	1.0		67	61	52	41	0.6	
ボツワナ [4]	1.9	0.3	0.4	0.5	0.5	1.8		19	23	27	25	1.3	
レソト [3]	2.0	0.2	0.3	0.3	0.3	1.1		15	16	14	14	0.9	
マダガスカル [4]	18.1	2.4	3.5	4.4	4.5	1.9		21	26	28	25	1.2	
マラウイ [4]	14.0	4.2	3.8	3.6	3.9	0.9		43	36	30	28	0.7	
モーリシャス	1.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.8		7	7	5	5	0.7	
モザンビーク [5]	21.4	8.3	7.8	8.6	8.1	1.0		59	48	46	38	0.6	
ナミビア [3]	2.0	0.5	0.5	0.4	0.4	0.8		32	30	21	19	0.6	
スワジランド [3]	1.1	0.1	0.2	0.2	0.2	2.0		12	21	18	18	1.5	
アンビア [5]	12.0	2.9	3.6	4.7	5.2	1.8		35	38	43	43	1.2	
ジンバブエ [4]	12.5	4.3	5.3	5.1	3.7	0.9		40	44	41	30	0.7	
西アフリカ	<b>275.0</b>	<b>37.6</b>	<b>32.0</b>	<b>33.7</b>	<b>28.5</b>	<b>0.8</b>		<b>20</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>0.5</b>	
ベナン [3]	8.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0		20	18	15	12	0.6	
ブルキナファソ [2]	14.2	1.2	1.2	1.4	1.2	1.0		14	12	12	9	0.6	
コートジボワール [3]	19.7	1.9	2.6	2.9	2.8	1.4		15	17	17	14	1.0	
ガンビア [3]	1.6	0.1	0.3	0.3	0.3	2.3		14	23	21	19	1.3	
ガーナ [2]	22.4	4.2	2.2	1.8	1.2	0.3		27	12	9	5	0.2	
ギニア [3]	9.4	1.3	1.5	1.7	1.6	1.2		20	19	20	17	0.8	
リベリア [4]	3.5	0.6	0.7	1.1	1.2	1.9		30	32	36	33	1.1	
マリ [3]	12.1	2.4	2.5	1.9	1.5	0.6		27	25	18	12	0.4	
モーリタニア [2]	3.1	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0		12	9	8	7	0.6	
ニジェール [4]	13.6	3.0	3.5	3.1	2.7	0.9		37	37	27	20	0.5	
ナイジェリア	144.3	16.3	10.9	11.9	9.2	0.6		16	10	9	6	0.4	
セネガル [3]	11.6	1.7	2.3	2.6	2.0	1.2		22	26	26	17	0.8	
シエラレオネ	5.3	1.8	1.6	1.9	1.8	1.0		45	39	43	35	0.8	
トーゴ [4]	6.1	1.7	1.7	1.9	1.8	1.1		43	36	36	30	0.7	
アフリカ****	<b>888.4</b>	<b>169.8</b>	<b>192.6</b>	<b>207.3</b>	<b>207.2</b>	<b>1.2</b>		<b>28</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>0.8</b>	

注: 裏表紙内側のページ参照

表 2

## 長期的危機下にある国々の開発や食料安全保障に関する主要指標

国名	HDI(注1)	人道的ODAが ODA全体に 占める割合(注2)	平均人道的 ODA(注3)	平均開発 ODA(注4)	一人あたりの 平均人道的 ODA(注5)	一人あたりの 平均開発 ODA(注6)	ODA全体に 占める農業向け 開発ODA割合 (注7)	農業が GDPに 占める割合 (注8)	人口が 農村部に 住む割合 (注10)	総資本形成に おける援助の 割合(注11)	一人あたりの DES(注12)
	2007 評価	2000-2008 (%)	2000-2008 (単位は100万米ドル、2007年)		2000-2008 (単位は米ドル、2007年)		2005-2008 (%)	2008 (%)	2008 (%)	2007 (%)	2005-2007 (単位はキロカロリー、 一日一人あたり)
アフガニスタン	0.352	20	463	1905	19.01	78.27	7.33	31.6	75.96	na	na
アンゴラ	0.564	30	124	282	7.66	17.47	3.75	6.6	43.30	2.80	1950
ブルンジ	0.394	32	110	229	15.22	31.84	4.36	34.8 <sup>c</sup>	89.60	272.60 <sup>b</sup>	1680
中央アフリカ共和国	0.369	13	16	107	3.84	25.93	3.61	52.9	61.42	116.10	1960
チャド	0.392	23	76	250	7.79	25.55	1.27	13.6	73.32	26.00	2040
コンゴ	0.601	22	17	60	4.97	13.31	0.97	4.1	38.66	6.10	2510
コートジボワール	0.484	15	43	234	2.26	12.38	7.48	25.0	51.22	9.70	2510
北朝鮮	na	47	76	87	3.23	3.71	2.08	na	37.32	na	2150
コンゴ 民主共和国	0.389	27	284	760	5.16	18.00	1.79	40.2	66.04	67.30	1590
エリトリア	0.472	30	84	194	19.34	44.74	4.24	24.3 <sup>a</sup>	79.28	106.70	1590
エチオピア	0.414	21	417	1554	5.72	21.31	6.12	44.5	83.00	50.10	1950
ギアナ	0.435	16	38	203	4.23	22.36	4.14	24.8	65.56	39.00	2530
ハイチ	0.532	11	46	385	5.06	42.08	4.44	28.0 <sup>d</sup>	53.16	40.60	1850
イラク	na	14	465	2786	16.98	101.76	1.01	8.6 <sup>d</sup>	33.40	na	na
ケニア	0.541	14	114	729	3.29	20.96	6.88	27.0	78.40	26.1	2060
リベリア	0.442	33	89	182	27.09	55.75	0.83	61.3	39.86	473.60	2160
シエラレオネ	0.365	19	73	318	14.88	64.77	3.00	50.2	62.24	239.50	2130
ソマリア	na	64	203	114	25.41	14.34	0.87	65.0 <sup>e</sup>	63.48	na	na
スーダン	0.531	62	764	461	20.10	12.12	0.66	25.8	56.56	18.80	2270
タジキスタン	0.688	13	29	199	4.46	30.69	8.61	18.0	73.54	27.10	2130
ウガンダ	0.514	10	136	1225	4.89	43.93	3.63	22.7	87.02	65.70	2250
ジンバブエ	na	31	103	233	8.27	18.66	2.66	19.1 <sup>c</sup>	62.66	64.89 <sup>c</sup>	2210

注：裏表紙内側のページ参照

- 1 International Monetary Fund (IMF). 2010. *World Economic Outlook: Rebalancing Growth*. World Economic and Financial Surveys. Washington, DC.
- 2 D. Ratha, S. Mohapatra, and A. Silwal, *Outlook for remittance flows 2010-11*. Migration and Development Brief 12. Washington, DC, World Bank.
- 3 FAO. 2010. *Crop Prospects and Food Situation*. No. 2 (May). Rome.
- 4 すべての地域のなかで、ラテンアメリカ・カリブ海地域の減少幅が一番小さかった(1.1%)。栄養不足人口の減少が少なかった理由としては、2008～10年に同地域の経済があまり成長しなかったことが挙げられる。食品の輸出国として、食料価格高騰後の価格下落の悪影響を受けやすい状態にあった。また、米国が不景気に陥り、同国からの仕送りが減少したことも響いた。
- 5 A. Harmer and J. Macrae (eds). 2004. *Beyond the continuum: aid policy in protracted crises*. HPG Report 18, P1. London, Overseas Development Institute.
- 6 P. Pingali, L. Alinovi and J. Sutton. 2005. Food Security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters*, 29(S1): S5-S24.
- 7 D. Maxwell. 2010. In between and forgotten: constraints to addressing smallholder transformation and food insecurity in protracted crises. *Proceedings of the National Academy of Science* (January) に提出済み。未発表。
- 8 10%という水準は、人道的支援におけるODAの割合(負債の返済免除は除く)の世界平均(1995～08年)を基準に設定。
- 9 危機国家リサーチセンターの定義によると、「破綻した国」とは基本的な安全保障と開発の役割を果たすことができず、国境や地域の秩序を保てなくなった国のことを指す。
- 10 分析対象には、人間開発指数(HDI)で貧困の測定に使われる尺度や世界ガバナンス指標(世界銀行が集計)でガバナンス(統治)の測定に使われる尺度を含む。
- 11 同報告書では、ChambersとConway(1991年)による「暮らし(Livelihood)」の定義を採用した。この定義によると、「暮らしは『能力』『資産(物質的、社会的の両面)』『生計手段』で構成される。暮らしはストレスやショックをなんとかやり過ごし、回復できるようになったとき、持続可能になる」。参考文献は、R. Chambers and R. Conway. 1991. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. IDS Discussion Paper 296. Brighton, UK. Institute of Development Studies.
- 12 土地移動の能力を制限されると、季節ごとに移動する放牧地が限定され、家畜病が発生しやすくなる。参考文献は、M. Buchanan-Smith and S. Jaspars. 2006. Conflict, camps and coercion: the continuing livelihoods crisis in Darfur. Final Report. Report to WPF, Sudan.
- 13 NFSWG(Nuba Food Security Working Group). 2001. Food Security Assessment and Intervention Strategy, Nuba Mountains, Southern Kordofan. Internal document. Nairobi.
- 14 S. Pantuliano, 2008. Responding to protracted crises: the principled model of NMPACT in Sudan. In Alinovi, Hemrich and Russo, eds, *Beyond relief: food security in protracted crisis*, pp. 25-63. Rugby, UK, Practical Action Publishing.
- 15 T. Raeymaekers. 2008. Conflict and food security in Beni-Lubero: back to the future? In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), pp 169-195. 注14参照
- 16 P. Little, 2008. Livelihoods, assets and food security in a protracted crisis: the case of Jubba region, southern Somalia. In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), pp 107-126. 注14参照
- 17 M. Buchanan-Smith, and A.A. Fadul. 2008. *Adaptation and devastation: the impact of the conflict on trade and markets in Darfur*. Medford, USA, Feinstein International Center, Tufts University.
- 18 Little (2008) 注16参照
- 19 Raeymaekers (2008), see note 15.
- 20 United nations Environment Programme (UNEP). 2008. *Destitution, distortion and deforestation: the impact of the conflict on the timber and woodfuel trade in Darfur*. Geneva. Switzerland, and Khartoum.
- 21 H. Young, A. M. Osman, A. M. Abusin, M. Asher and O. Egemi. 2009. *Livelihoods, power and choice: the vulnerability of the northern Rezeigat, Darfur, Sudan*. Medford, USA, Feinstein International Center, Tufts University.
- 22 2009年にYoungなどにより命名された。注21参照
- 23 L. Alden Wily. 2009. Tackling land tenure in the emergency to development transition in post conflict states: from restitution to reform. In S. Pantuliano, ed. *Uncharted territory: land, conflict and humanitarian action*. Pp. 27-50. Rugby, UK, Practical Action Publishing.
- 24 Little (2008) 注16参照
- 25 T. Raeymaekers (2008) 注15参照
- 26 以下の文献を土台に作成。S. Jaspars and D. Maxwell. 2009. *Food security and livelihoods programming in conflicts: a review*. HPN Network paper No. 65. London, Overseas Development Institute.
- 27 Pantuliano (2009)などを参考。注23を参照。
- 28 ジェンダー(性別)による差異を社会経済指標をもとに調べた世界的な調査でも、長期的危機下にある国々は信頼できるデータがないことを理由にわずか7カ国しか含まれていない。World Economic Forum, 2009. *The Global Gender Gap Report 2009*. Geneva, Switzerlandを参照。
- 29 E. Kaplan. 2005. Child soldiers around the world. Council on Foreign Relations ([http://www.cfr.org/publication/9331/child\\_soldiers\\_around\\_the\\_world.html](http://www.cfr.org/publication/9331/child_soldiers_around_the_world.html)で入手可能)
- 30 B. Korf. 2004. War, livelihoods and vulnerability in Sri Lanka. *Development and Change*, 35(2): 275-295 やJ. Tefft. 2005. *Agricultural policy and food security in Liberia*. ESA Working Paper No. 05-11. Rome. FAOなどを参照
- 31 World Bank. 1993. *World Development Report 1993. Investing in health*. New York, USA, Oxford University PressからWorldBank 向けに出版
- 32 Global Campaign for Education. 2003. *A fair chance: attending gender equality in basic education by 2005*. London.
- 33 K. Bird and S. Busse. 2007. *Re-thinking aid policy in response to Zimbabwe's protracted crisis*. Discussion Paper. London. ODI.
- 34 S. Aikman and E. Unterhalter (eds). 2005. *Beyond access: transforming policy and practice for gender equality in education*. Oxford, UK, Oxfam GB.
- 35 R.D. Semba, S. de Pee, K. Sun, M. Sari, N. Akhter and M. W. Bloem. 2008. Effect of parental formal education on risk of child stunting in Indonesia and Bangladesh: a cross-sectional study. *Lancet*, 371(9609): 322-8.
- 36 IFAD. 1999. *The issue of poverty among female-headed households in Africa*. (<http://www.ifad.org/gender/learning/challenges/women/60.htm>で入手可能)
- 37 Tefft (2005) 注30を参照
- 38 K.T. Silva. 2003. Armed conflict, displacement and poverty trends in Sri Lanka: evidence from selected displaced populations. In M. Mayer, D. Rajasingham-Senanayake and Y. Thangarajah, eds. *Building local*



- capacities for peace: rethinking conflict and development in Sri Lanka, pp. 245-70. Delhi, Macmillan. Cited in Korf (2004), see note 30.
- 39 O. Muza. 2009. *Informal employment and gender vulnerability in subsistence based agricultural economies: evidence from Masvingo in Zimbabwe*. 2009年3月31日～4月2日にローマで開催されたFAO-IFAD-IL0のワークショップ「Gaps, Trends and Current Research in Gender Dimensions of Agricultural and Rural Employment: Differentiated Pathways out of Poverty」でプレゼンされた。
- 40 Tebbel (2005) 注30を参照
- 41 Canadian International Development Agency (CIDA). 2003. *Gender equality and humanitarian assistance: a guide to the issues*. Gatineau. Canada.
- 42 C.O.N. Moser and F.C. Clark. 2001. Gender, conflict and building sustainable peace: recent lessons from Latin America. In C. Sweetman, ed. *Gender, development and humanitarian work*. London, Oxfam.
- 43 H. Khogali and P. Takhar. 2001. Empowering women through cash relief in humanitarian contexts. In Sweetman (2001) 注42を参照
- 44 L. Russo 2008. Crisis and food security profile: Sudan. In Alinovi, Hemrich and Russo (2008). 注42を参照
- 45 FAO and WFP. 2009. *The State of Food Insecurity in the World 2009. Economic crises-impacts and lessons learned*. Rome, FAO.
- 46 P. Peeters, W. Cunningham, G. Acharya, A. Van Adams. 2009. *Youth employment in Sierra Leone: sustainable livelihoods opportunity in a post-conflict setting*. Washington, DC, USA, World Bank.
- 47 J. Bellows and E. Miguel. 2006. War and local institutions in Sierra Leone ([http://www.sscnet.ucla.edu/poisci/wgape/papers/10\\_BellowsMiguel.pdf](http://www.sscnet.ucla.edu/poisci/wgape/papers/10_BellowsMiguel.pdf)で入手可能)
- 48 Peeters et al. (2009) 注46を参照
- 49 R. Fanthorpe and R. Maconachie. 2010. Beyond the 'Crisis of youth'? Mining, farming, and civil society in post-war Sierra Leone. *African Affairs*, 109 (435): 251-272.
- 50 K. Valsenroot and T. Raeymaekers. 2008. Crisis and food security profile: the Democratic Republic of the Congo. In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), pp.157-168. 注14参照
- 51 A. Sawyer. 2005. *Social capital, survival strategies, and their potential for post-conflict governance in Liberia*. Working Papers RP2005/15. Helsinki, World Institute for Development Economic Research(UNU-WIDER)
- 52 FAO/MAFS. 2002. *Sierra Leone Special Programme for Food Security: Community-based extension and capacity building. Plan of Operations*. Rome, FAO Investment Centre Division/Ministry of Agriculture and Food Security of Sierra Leone.
- 53 A. Catley, T. Leyland and S. Bishop. 2008. Policies, practice and participation in protracted crises: the case of livestock interventions in southern Sudan. In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), pp. 65-93. 注14を参照
- 54 World Bank, World Development Indicators 2009, Global Links, Table 6.15-Aid dependency, pp. 376-379. Washington, DC.
- 55 この章における統計的分析は、Development Initiatives InternationalがFAO向けに準備したもので、経済開発協力機構(OECD)のCreditor Reporting System(CRS)や国連人道問題調整事務所(OECD)のFinancial Tracking System(FTS)からのデータを活用した。OECDのデータは正確であるが調査対象が限られている一方で、FTSのデータは集計途上だがカバー範囲が広いことなどを理由に、2つのデータを組み合わせることとした。
- 56 国連によると、後開発途上国(LDCs)とは、社会開発指標や人間開発指数(HDI)の水準が世界で最低レベルにある国々のことである。現在、49カ国がLDCリストに名前を挙げられている(アフリカ33カ国、アジア15カ国、ラテンアメリカ1カ国)。
- 57 すべての援助関連の支払いを含む(負債の取り消しと人道的支援は除く)
- 58 FAO. 2005. *The State of Food Insecurity in the World 2005: eradicating world hunger-key to achieving the Millennium Development Goals*. Rome.
- 59 M. Carnoy. 1992. The case for investing in basic education, pp. 26, 34, and 41. New York, USA, United Nations Children's Fund.
- 60 国連人道問題調整事務所(OCHA)のFinancial Tracking System(FTS)のデータを基に作成。注55を参照。
- 61 CAPは人道的な資金調達をサポートする仕組みで、国連やNGO(非政府団体)のほかの利害関係者が集まり、資金援助提供者(ドナー)に対して通年ベースで国際開発援助活動を支援しようとするものだ。2006年時点で、CAPは人道的援助の実行するそれぞれの団体を代表するクラスターに分配されている。「人道的」の考え方がCAPの原則となっている。現場での支援要請は、利害関係者によって、本当に緊急支援を必要とする証拠があるのか厳正に調査される。
- 62 この試算には持ち越し資金も含まれている(前年末に寄付されたが、実際には翌年に活用されたケースなど)。こうした例外は、試算の正確性を損なう可能性がある。WFPは食料向けの資金援助は82%と試算しているが、FTSの試算では96%となっている。
- 63 欧州連合(EU)が最近明らかにした食料支援の定義には、農業向けの肥料、技術や知識の提供など、食料周辺サービスも含まれている。
- 64 World Bank. 2006. *Repositioning nutrition as central to development: a strategy for large-scale action. Directions in Development*. Washington, DC.
- 65 R. Martinez and A. Fernandez. 2008. The cost of hunger: social and economic impact of child undernutrition in Central America and the Dominican Republic. Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/WFP.
- 66 D. Bundy, C. Burbano, M. Grosh, A. Gelli, M. Jukes and L. Drake. 2009. *Rethinking school feeding: social safety nets, child development and the education sector*. Washington, DC. World Bank.
- 67 D. Keen. 1994. *The benefits of famine: a political economy of famine and relief in southwestern Sudan, 1983-1989*. Princeton, USA, Princeton University Pressなどを参照
- 68 S. Bailey and S. Harragin. 2009. *Food assistance, reintegration and dependency in southern Sudan*. A report commissioned by the WFP. London, Oversea Development Institute.
- 69 D. Keen. 1999. *The political economy of war, with special reference to Sudan and Bahr el Ghazal*. SWP-CPN Analysis and Evaluation Paper (AEP) VI. 以下の文献から引用。D. Maxwell and J. Burns. 2008. *Targeting in complex emergencies: South Sudan country case study*. Medford, USA, Feinstein International Center, Tafts University.
- 70 S. Jaspars and D. Maxwell. 2008. *Targeting in complex emergencies: South Sudan country case study for the World Food Programme*. Medford, USA, Feinstein International Center, Tafts University.
- 71 FAO and WFP (2009), 注45を参照。M. Gros, C. del Ninno, E. Tesliuc and A. Ouerghi. 2008. *For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets*. Washington, DC, USA, World Bank も参照。

- 72 例として参照してください。  
D. Maxwell, P. Webb, J. Coates and J. Wirth. 2010. Fit for purpose? Rethinking food security responses in protracted protracted humanitarian crises. *Food Policy*, 35(2): 91-97.
- 73 国家開発戦略の一部として社会保障を取り入れたアフガニスタンのケースなど、一部に新たな参考例も登場している (Islamic Republic of Afghanistan. 2008. *Afghanistan National Development Strategy 1387-1391(2008-2013): A strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction*. Kabul)。これは、社会保障の仕組みを構築しようとする試みに次いで実施されたものである (Transitional Islamic State of Afghanistan, Ministry for Rural Rehabilitation and Development. 2002. *From humanitarian assistance to social protection*. Paper prepared for the Afghanistan Support Group Meeting. Oslo, 17-18 December. Kabul)
- 74 M. Ravallion. 2009. *Do poorer countries less capacity for redistribution?* Policy Research Working Paper No. 5046. Washington, DC. World Bankなどを参照
- 75 OECD. 2009. *Promoting pro-poor growth: social protection*. Paris.
- 76 UNICEF (United Nations Children's Fund). 2009. *Strengthening social protection for children: West and Central Africa*. Dakar.
- 77 ILO (International Labour Organization). 2008. *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings Paper No. 3. Geneva, Switzerland.
- 78 F. Ellis, S. Devereux and P. White. 2009. *Social protection in Africa*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
- 79 例えば、IDA審査の一環として、世界銀行は社会保障を単純な6段階で審査している(労働市場や年金、セーフティネットなどの5つの要素が調査対象となる)。スコアは、対象国にある世界銀行の事務所が作成した質問表を元に採点する。IDAは、社会保障以外にも15の社会や経済に関連する要素でデータを集め、資源の分散(IDAリソース・アロケーション指数)について調べている(2009年、世界銀行、注54を参照)。社会保障の定量分析などの詳細については、the ADePT toolkit (www.worldbank.org/adeptで入手可能)を参照。
- 80 WFPのFood Aid Information System Quantity Reportingを参照。(http://www.wfp.org/fais/quantity-reportingで入手可能)
- 81 現場でのコーディネート不足 特に、市場や安全、物流面における による可能性が高い。コスト効率性についても矛盾した結果が出ているし、大規模介入による短期的、長期的な影響への理解も不十分である。
- U. Gentilini. 2007. Cash and food transfers: a primer. Occasional Paper No. 18. Rome, WFPなどを参照。
- 82 U. Gentilini and S. W. Omamo. 2009. *Unveiling social safety nets*. Occasional Paper No. 20. Rome, WFP
- 83 「資格ベース」か「インセンティブベース」という論争につながっていく。どちらも長期的視野に立った支援という意味で、「開発的支援」という同じ枠組みに入れられることも多いが、成果面でもコスト面でも両者は異なる。  
U. Gentilini. 2009. Social protection in the "real" world: issues, models and challenges. *Development Policy Review*, 27(2) : 147-166を参照。
- 84 Palestinian National Authority. 2010. *Social Protection Sector Strategy*. Palestinian Ministry of Social Affairs. First draft (January)
- 85 2008年4月28～30日にカンパラで開かれた社会保護についての地域専門家会議 (Investing in social protection in Africa)で推奨は採用された。この会議は、アフリカ連合HebAge Internationalが招集した。
- 86 さらに詳しくは、UNDPが支援したアフリカとブラジルの協力プログラムの例などを参照 (http://www.ipc-undp.org/ipc/africa-brazil.jsp)
- 87 P. Lindert. 2004. *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. 2 Vols. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- 88 A. Shepherd, R. Marcus and A. Barrientos. 2004. *General review of current social protection policies and programmes*. Report for DFID. London. Mimeo.
- 89 P. Collier and A. Hoeffler. 2004. Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48(5): 1125-1145.
- 90 M. Ravallion. 2009. Economic growth and poverty reduction: do poor countries need to worry about inequality? 以下からの引用。  
J. von Braun, R. Vargas Hill and R. Pandya-Lorch. Eds. *The poorest and hungry: assessments, analyses, and action*. Washington, DC, IFPRI.
- 91 H. Alderman and J. Hoddinott. 2009. Growth-promoting social safety nets. 以下からの引用。J. von Braun, R. Vargas Hill and R. Pandya-Lorch.(2009). 注90を参照。
- 92 S. Devereux, R. Al-Hassan, A. Dorward, B. Guenther, C. Poulton and R. Sabates-Wheeler. 2008. *Linking social protection and support to small farmer development*. Paper commissioned by FAO. Rome, FAO.
- 93 Ministry of Rural Rehabilitation and Development and the Central Statistics Office (Afghanistan). 2007. *The National Risk and Vulnerability Assessment 2005: Afghanistan*, p. 60. Rheinbach, Germany, ASA Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH.
- 94 The World Bank Group. 2007. *Afghanistan at a glance* (http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/223546-1189611264671/afg\_aag.pdf)
- 95 2005年以降、クラスター・アプローチは人道的支援とその活動の基盤となっている。クラスターは国際レベル、国家レベルの両方で存在する。WFPは食料クラスター、FAOは農業クラスターのリーダー役を務める。現在、FAOとWFPは国際レベルで食料安全保障クラスターの設立を検討している(国レベルでは、食料安全保障クラスターが存在する国もある)。国際的な食料安全クラスターを創設することで、短期的な食料問題と長期的な農業問題を同じ枠組みのなかで扱うことができるようになる。
- 96 国連事務総長が議長を務めた食料危機に対する高官レベルのタスクフォースは、アフガニスタン政府と共に、FAOやUNICEFなどの国連機関の支援を受けて、農業タスクフォースの設立を支持した。
- 97 USAIDとDFIDは、この活動に約600万米ドルを提供した。
- 98 UNICEF. 1989. *Children on the Frontline: The impact of apartheid, destabilization and warfare on children in southern and south Africa*. Third edition. New York, USA.
- 99 World Bank. 2009. *Mozambique: from post-conflict recovery to high growth* (http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida\_Mozambique\_10-02-09.pdfで入手可能)
- 100 C. Tanner. 2002. *Law making in an African context: the 1997 Mozambican Land Law*. FAO Legal Papers Online No. 26. Rome, FAO.
- 101 P. de Wit, C. Tanner and S. Norfolk. 2009. *Land policy development in an African context: lessons learned from selected experiences*. Land Tenure Working Paper 14. Rome. FAO.
- 102 Levine and C. Chastre. 2004. *Missing the point: an analysis of food security interventions in the great lakes*. Humanitarian Policy Network (HPN) Paper No. 47 (July). London: ODI.

## ■ 表1の注

開発途上国における栄養不足のまん延、および世界食料サミット(WFS)とミレニアム開発目標(MDGs)に向けた進展状況

- 1 WFSの目標: 1990~92年から2015年の間に栄養不足人口を半減させる。
- 2 MDG1の目標1C: 1990年から2015年の間に飢餓に苦しむ人々の比率を半減させる。指標1.9: 食事エネルギー消費量が最低水準以下(栄養不足)の人口比率。
- 3 最新版の報告期間は2004~07年推計を表し、基準ラインは1990~92年値を表す。基準ライン期間に存在していなかった国に対しては、1990~92年の栄養不足人口比率は1993~95年に準拠している。栄養不足人口は1990~92年の人口とこの1993~95年栄養不足人口比率から割り出している。

各国は最新の報告期間についてと同様に、過去の報告期間においても公式統計値を定期的に改定している。同じことが国連の人口統計にも適用され、国連統計が改定された時には、FAOはこれに従って栄養不足人口推計値の見直しを行っている。したがって、本報告書の利用者は、年次ごとの「世界の食料不安の現状」報告に特定された期間内の推計値の変更のみを参照し、別の年次に編纂された報告書に公表されたデータとは比較しないように留意されたい。

各国名のあとの数値は、栄養不足のカテゴリー(2005~07年における栄養不足人口の割合)を表す:

- カテゴリー[1] 5%未満
- カテゴリー[2] 5~9%
- カテゴリー[3] 10~19%
- カテゴリー[4] 20~34%
- カテゴリー[5] 35%およびそれ以上

十分にデータを得られなかった開発途上国は表中にあげられていない。

- \* 栄養不足人口の現在/基準期間の比 WFSの目標値=0.5
- \*\* 栄養不足人口割合の現在/基準期間の比 MDG値=0.5
- \*\*\* アフガニスタンとイラク(近東・北アフリカ)、パプアニューギニア(アジア・太平洋)およびソマリア(東アフリカ)は、国別としては表中に挙げられていないが、当該地域の集計には含まれている。先進国の世界推計には、欧州(西ヨーロッパ、東ヨーロッパ、欧州とバルト海沿岸地域の旧独立国家共同体)、オーストラリア、カナダ、イスラエル、日本、ニュージーランド、南アフリカ、米国が含まれる。
- \*\*\*\* エリトリアとエチオピアは1990~92年には分離していなかったが、元のエチオピア民主人民共和国の栄養不足人口と割合は同期間の地域別およびサブ地域別の集計に含まれている。
- \*\*\*\*\* 北アフリカとサハラ以南アフリカを含む。

記号

- : 栄養不足人口の割合が5%未満
- na: 適用対象外
- 0.0: 表示単位の半分以下
- ns: 統計上重要性がない

出典

- 全人口: UN Population Prospects, 2008 revision
- 栄養不足: FAO推計

## ■ 表2の注

長期的危機下にある国々の開発や食料安全保障に関する主要指標

- 1 人間開発指数(HDI)はUNDP主導のもと、「健康」「知識」「生活水準」の3分野で各国の平均達成度を測った指数である。健康は寿命、知識は成人の識字率と1次、2次、3次教育への参加率を組み合わせ、生活水準は一人あたりのGDP(米ドル)で測定する。それぞれの分野で0から1の間の評価(スコア)が与えられる。
- 2 開発援助委員会(DAC)のデータ(OECD-DAC)を使い、人道的ODA(2国間、多国籍機関の援助を含む)をODA全体で割って算出した。
- 3 すべての人道的支援の支払額が対象(予算ではなく、実際に使用された額)。出典はOECD-DACのデータ。
- 4 すべての人道的支援の支払額(予算ではなく、実際に使用された額)が対象で、ODA全体から人道的ODAと負債免除を差し引いて算出した。出典はOECD-DACのデータ。
- 5 人道的ODAはOECD-DACのオンラインデータを活用し、人口統計は世界銀行の世界開発指標(World Development Indicators)のサイトから入手した。人道的ODA(2000~08年)の平均額を同期間の平均人口で割って算出した。
- 6 開発ODAはOECD-DACのオンラインデータを活用し、人口統計は世界銀行の世界開発指標(World Development Indicators)のサイトから入手した。ODA(2000~08年)の平均額を同期間の平均人口で割って算出した。
- 7 農業分野に割り当てられた開発ODAの割合を算出した。2005~08年の平均額。出典は、OECD-CRSのデータベース。
- 8 出典は世界銀行
- 9 出典は世界銀行
- 10 この指標は、国家の資本が 学校、道路、鉄道、病院や土地改良などの程度、国外からの支援で実現しているのかを測ることで、その国の援助への依存度を示すものである。同時に、その国が自力でどの程度社会保障の仕組みをまかなえるのかを示す目安にもなる。数値には、ODAに加え、DAC参加国や国際機関からの貸付や借款なども含まれる。(World Bank, 2009. World Development Indicators 2009, Global Links, Table 6.15-Aid dependency, pp. 376-379. Washington, DC)
- 11 DES=人間による消費向けの食料エネルギー供給

記号

- a. 2007年
- b. 2006年
- c. 2005年
- d. 2003年
- e. 1990年

表紙写真: All photo are from the FAO Mediabase.

Copies of FAO publications can be requested from:

SALES AND MARKETING GROUP  
Office of Knowledge Exchange, Research and Extension  
Food and Agriculture Organization of the United Nations  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italy

E-mil: publications-sales@fao.org  
Fax: (+ 39) 06 57053360  
Web site: <http://www.fao.org/catalog/inter-ehmt>

# 世界の食料不安の現状 2010年報告

## 長期的な危機下での食料不安への提言

過去10年以上に渡り増え続けてきた栄養不足人口だが、同報告書の推定（2010年）では1995年以来初めて減少に転じ、わずかながら希望の持てる結果となった。だが、今回の減少傾向が長期的な下降傾向の始まりなのか、一時的な下落に過ぎないのかを判断するには時期尚早である。また、依然として約10億人が飢餓に苦しんでいることも忘れてはならない。

今年の報告書は、長期的な危機下にある国々に焦点を絞った内容となっている。こうした国々では、栄養不足人口が全体の約4割を占める。同報告書は、こうした状況を改善しようとする活動が直面する困難について分析を試みている。特に、人道的支援の考え方を越えて、より広範な食料支援に進化させていくうえでの課題について強調している。

同報告書では、長期的危機に合理的に取り組む方法を取り上げている。例えば、危機の評価により包括的な手段を取り入れること（例：危機の根本原因を明確にする）、地元コミュニティや地元政府の構築、社会保障の導入や支援（例：食料配給などのセーフティネット）、食料援助からより広範な食料支援への切り替え、などが推奨されている。

最終章では、危機が長期化した地域での活動を向上させるための助言が取り上げられている。長期的危機の分析や理解を向上される、社会保障や生計手段の普及と再構築、生活維持に役立つ機関や団体の設立を支援する、長期的危機に対する海外支援を現場のニーズに合わせて構造改革する、などが焦点となっている。

同報告書が示すように、長期的危機下にある国々は多くの困難に直面している。だが、こうした困難は克服できないものではない。希望はある。例えば、危機の本質を理解することで、より効果的に対処することができるようになる。多くの国での過去の事例を教訓として学べることは、住民の生計手段に注目する、既存の地元機関に対する支援を強化する、社会保障の仕組みへの投資を増やす、食料援助を食料支援に切り替えることの重要性で、こうした取り組みは長期的危機の根本原因の解消に大いに役立つ。同報告書のなかでは、長期的危機が直面する多様な問題 そのなかには極めて高い栄養失調率なども含まれる に取り組む、成果を残した好例が多く取り上げられている。