



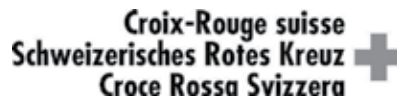
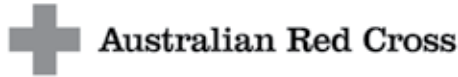
世界 災害報告

2011年版 (要約)



国際赤十字・新赤月社連盟
翻訳：日本赤十字

国際赤十字・赤新月社連盟は、
本書の出版に際してご協力いただいた
以下の団体に深く感謝申し上げます。



目次

はじめに

約 10 億人が飢えと栄養失調に苦しんでいる：

破たんしつつある世界の食料システムの課題…………… 2

第 1 部

第 1 章

世界の食料システムの再生…………… 4

第 2 章

発育不全：低栄養がもたらす悲惨な事態…………… 9

 囲み記事 裕福な西側諸国における餓えと栄養失調の増加…………… 13

第 3 章

不安定な食料価格：疑問視される食料市場への依存…………… 14

第 4 章

農業と社会的保護による生計安定の実現…………… 19

 囲み記事 女性農民の潜在的生産性…………… 23

第 5 章

危機における食料不安と栄養失調への対応…………… 24

 囲み記事 パキスタンの洪水：露呈した慢性的な栄養失調…………… 28

第 6 章

解決のために — 一致団結して飢餓と闘う：変化のためのマニフェスト …… 29

 囲み記事 飢えと栄養失調の予防において民間企業が果たす役割…………… 33

第 2 部

将来の人道的課題との直面 — 脅威と機会 …… 35

約10億人が飢えと栄養失調に苦しんでいる

破たんしつつある世界の食料システムの課題

世界の食料システムは、飢えと栄養失調に苦しむ10億人近くの人々を置き去りにしています。この問題を克服するために何ができ、また何をすべきでしょうか？

何十年もの間、餓死寸前の人々の姿は世界の良識を呼び覚ましてきました。しかしそれに比べてあまり注目されてこなかったのは慢性的な飢えに苦しむ多くの人々です。現在では10億人近く、すなわち世界人口のおよそ7人に1人が慢性的な飢えに苦しんでいます。

世界では今、全ての人々を養えるだけの十分な食料が生産されているにもかかわらず、それが十分に活かされていません。このような巨大な危機が存在するというのをどうして否定できるのでしょうか？原因の一部は、不平等が深刻化していること、食料や土地が取引可能な商品になったこと、またはそれらの商品が最高入札者に販売されること、そしてその結果、栄養に富んだ十分な食物を手に入れるという万人の基本的権利が侵害されていることにあります。

世界のどの地域においても飢えに苦しんでいるのは貧しい人々であり、その大半は農村部に暮らす人々ですが、都市部においてもそうした人が増えています。また彼らは無力です。気候変動、食料価格やエネルギー価格の上昇、農業関連産業の悪影響、グローバル市場、および（地方・国・国際的レベルの）不公平な交易条件といったものの影響に耐えるための手段を持っていません。飢えが日常の出来事と化している一部の国では、政府は飢えと栄養失調を予防するために、社会的保護、十分な飲料水と衛生設備、インフラ、教育、女性に対する支援、そして最も重要な雇用と自立支援などさまざまなサービスを提供しようと苦しんでいます。

現代の食料危機は多くの場合、不意に世界を襲ってきました。過去数十年間にわたって、飢えに苦しむ人の数は徐々に減少してきました。そしてこれまで農業が開発アジェンダの中で上位に置かれることはありませんでした。海外開発援助に占める農業のシェアは、実質ベースで1980年代の18パーセントから2007年には4パーセント未満にまで低下しました。飢えと栄養失調に苦しむ人々の数は1990年代半ばに増え始め、その後2008年の食料価格危機の間に急増しました。多くの主要食物の価格が上昇を続ける中、飢えに苦しむ人の数は10億人を優に超えるレベルにまで増加するだろうという恐ろしい予測もあります。

ミレニアム開発目標・目標1のターゲットの一つは、2015年までに飢えに苦しむ人の割合を半減するというものです。多くの国では、農業と社会的保護の分野に750億米ドル程の投資を行わない限り、このかなり控えめな目標を達成できる望みはほとんどありません。

その一方で、栄養過多という対照的な問題も存在します。低・中所得国ならびに高所得国に暮らす、10億人をはるかに上回る人々が太り気味または肥満です。食生活が伝統的な食品から加工食品や高カロリー食品へと移行するにつれて、人々は誤った種類の食品の摂り過ぎによる健康への影響、特に心血管障害、糖尿病、その他の生活習慣病に悩まされています。世界の10大死亡原因の一つは心臓疾患です。

今回の『世界災害報告』は、世界の食料安全保障、飢え、栄養失調といった問題を強調しています。それらは、国際貿易から気候変動、水不足から科学イノベーションにいたる国際システムの全ての主要な構成要素や機能の核心に触れる問題です。

我々は飢えと栄養失調に早急に立ち向かわなければなりません。専門家は、2050年までに世界人口が300万人増加する可能性を鑑みて、全ての人々を養えるだけの十分な食料がなくなるかもしれないと予測しています。**飢えと栄養失調（低栄養および栄養過多）は、他のあらゆる疾患と同じくらい世界の保健を脅かすものです。**

各国政府は、効果的な飢餓予防プログラムを実施することによって、食を得る権利を万人が持っていることを認めなければなりません。また各国政府は、公正、公平、かつ持続可能な方法で農業への投資を増やさなければなりません。

政府と支援者はともに、地元の農民の参加を促し、彼らの知恵と経験を認めるべきです。毎晩空腹のまま眠りにつく人々の半数以上が女性であり、多くの国においては少なくともその50パーセントが、大抵の場合、無視され支援もされていない小規模農家です。最近の調査では、もし性差別が根絶されたなら、農場の生産性は最大で20パーセント向上すると推定されています。

農業慣行の改善は、飢えを予防するための方法の一つにすぎません。貧困と不平等、気候変動と収穫量の減少に対する影響、土地の劣化と砂漠化、土地と水という極めて重要な資源の枯渇とそれらをめぐる競争の激化という基本的で相互に関連した問題に取り組むには、さらなる地球規模の行動が求められます。同様に、商品投機により深刻化する食料価格の継続的上昇を食い止めるため、また、食料ではなくバイオ燃料の生産に土地が使用されることや低所得国の土地が金融投機家によって取得されることを阻止するために、緊急的行動が必要です。

こうした主張はどれも理想主義的なものに過ぎないと言う人もいるかもしれませんが。しかし本報告書では、農業と研究の優良慣行、人々に力を与える社会運動、新技術の使用、そして世界的なレベルでは、飢餓予防と栄養改善のためのより断固としたアプローチというテーマについて、非常に具体的な事例が紹介されています。危惧されるのは、（富裕国、貧困国両方の）政府が既得権益に対処できず、今後数十年間にわたって世界が直面する主要な脅威に立ち向かうことができず、最も弱い立場にある市民を保護し彼らに力を与えることができないために、そのような改善が後戻りするという事態です。

飢えと栄養失調のない世界の実現において鍵となるのは、断固とした持続的な行動なのです。それは実行可能です。

国際赤十字・赤新月社連盟
事務総長 ベケレ・ゲレタ Bekele Geleta



第1部

第1章

世界の食料システムの再生

世界では全ての人々を養えるだけの十分な食料が生産されているが、2011年にはおよそ10億人の子供や男女が空腹のまま眠りにについている。食料安全保障および栄養に関する国連事務総長特別代表のデービッド・ナバロ（David Nabarro）氏は、「現在の水準の低栄養は、数百万人規模の甚大かつ回避可能な災害と言える」と述べている。

今年の『世界災害報告』では、飢えと栄養失調の原因を分析し、いくつかの解決策を提唱する。これらの解決策は、小規模農家に対する

支援の強化から金融投機家に対する規制の改善、持続可能な農業からコミュニティの活性化、および社会的保護から国際組織の強化まで多岐にわたる。



インドのアンドラ・プラデーシュ州のバスタプール村にある家族の農場で、キマメとソルガムの中に立つナルサンマ・マサナガリ（Narsamma Masanagari）さん。彼女は、地元の女性性を結集して食料に関する地元の主権を確立し、自作のビデオ映像を通じてその活動を世界中に伝えているデカン開発協会のメンバーである。

© Geoff Tansey

1998年にノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・セン（Amartya Sen）氏は、「飢餓とは、一部の人々が十分な食べ物を『持っている』という状態を表す言葉であり、十分な食べ物が『ない』という状態を表す言葉ではない」と記している。

アフリカで深刻な飢饉が発生した後、1974年に開催された国連世界食糧会議は、「過去2年間の食料危機により、生産・交易・備蓄・価格の相互依存関係と、予測のつかない天候の変化に対する世界全体の深刻な無防備さの両方について、劇的に関心が集まった」と指摘した。しかしそれ以降、ほぼ何も変わっていない。

世界人口が増加する中、より多くの人々を養うという点においては進展が見られた。それでも2010年には世界の低栄養者の数は増加し、国連食糧農業機関（FAO）によると9億2,500万人に上った。

飢えに苦しむ人々の大半はアジア太平洋地域、特にインド亜大陸そしてサハラ以南のアフリカに暮らしている。そのほとんどは農村部に暮らす人々である。英国政府のために作成された報告書に記載されているとおり、「世界の低栄養者の半数、アフリカの栄養失調の子どもの4分の3、および絶対的貧困の中で暮らす人々の大部分は、小規模農家に見られる」。

都市部や都市周辺部でも飢えに苦しむ人の数はかなり多く、またその数は増えている。

高所得国の人々も、全員が飢えを免れているわけではない。米国農務省（USDA）の報告によると、2010年には4,000万人強の人々に支援の手を差し伸べるために、補助的栄養支援プログラム（フードスタンプ）を通じて約680億米ドルが投じられた。

このような状況は改善するのだろうか？ 残念ながら、現在の傾向のままでは予後は思わしくない。極度の貧困と飢えに苦しむ人々の「割合」の半減—国連のミレニアム開発目標（MDGs）の目標1—が達成される可能性は極めて低い。

栄養失調は飢えよりもはるかに広く蔓延している。第2章で説明するとおり、少なくとも10億人が低栄養状態にある一方で、なんと15億人もの人々が太り気味となっている。

気候変動、土地や水などの資源をめぐる競争の激化、深刻化する不平等、および引き続き高水準にある武器調達のための公共支出という状況の中にあっては、栄養の行き届いた世界を作ることはより一層困難となるだろう。

気候変動がどれほど急速に農業に影響を与えるかは不明である。多くの国や地域は、食料生産に影響を及ぼす天候パターンの大きな変動と異常気象の増加に悩まされているようである。

現在の食料生産手法の多くは、アラビア半島の化石帯水層などの持続的供給に不安のある淡水源か、気候変動に脅かされる水源を使用している。その他の手法では、紛争が生じる可能性のある国境をまたいで流れる川が利用されている。

しかし解決策はある。そしてその具体的な特質は、それぞれの国の置かれている状況や条件によって異なるものになる。

インドにおける問題の一つは、アワやソルガムといった地元の食料や伝統的な穀物の主要生産者である小規模農家、特に女性がないがしろにされていることである。デカン開発協会は、不可触民（dalit）の女性達と協力して、彼女たちが政府から与えられた不毛の土地を修復する手助けをしてきた。

慢性的な飢えと栄養失調の問題は、今日の世界の食料システムの構造そのものに根ざしており、これを解決するためには政治的・経済的・法的・社会的な革新と体系的変化が必要となる。

食物の歴史は、裕福な人々が外来の食物や香辛料を求めたり、西欧列強が自らのニーズに合わせて世界の大半を再編成したという歴史である。このような構造が、少数の企業によって独占された今日の商品生産と貿易パターンを生み出した。

人間の栄養は、非常に少数の作物に依存するようになった。米、小麦、トウモロコシのわずか3種類の作物が、植物からのエネルギー摂取量の半分以上を占めている。これにソルガム、アワ、ジャガイモ、サツマイモ、大豆、砂糖の6種類の作物を加えると、あわせて75パーセント以上になる。

「主要作物の多様性を効果的に保全し、利用可能にし、賢く管理することが特に重要である」と、1998年にFAOは指摘している。この大部分は、小規模農家により開発・維持されてきた。

我々は、構造やシステムについてだけでなく、何を食べるかについても考えなければならない。穀物中心の食生活から肉、乳製品、脂肪の多い食生活への消費の変化は、より高い経営上の利益を求めて促進されてきたものであり、望ましいものと考えられている。また第4章で論じているとおり、バイオ燃料の生産のために土地を使用するよう、政府や農業ビジネスからの圧力が強まっている。

現在、世界人口の15パーセントが空腹のまま眠りにについている一方、過去半世紀にわたり、高所得国の食料システムにおける過剰生産が皮肉にも多くのイノベーションをけん引してきた。

しかし高所得国では、豊かさが増すにつれ、市場はすぐに飽和状態になった。人は予算が許す限りいくらでも服や靴や消費財を買う事ができるが、体が必要とする以上に食物消費を増やせば、肥満に関連する生活習慣病を引き起こす可能性がある。

これを受け高所得国は、コスト削減のための技術革新に力を注ぎ、開発を奨励した。企業は、植物性食品をより高価な動物性食品に変える方法を見出した。

またこれは、世界各国の政策決定者が農業を軽視し、その重要性を過小評価することにもつながった。人々がより裕福になり、企業間の競争が増すにつれ、食品マーケティングは新たなテーマを見出した。すなわち新たな食品の購入は、楽しみや娯楽につながるもの、または子供やパートナーの愛を得るためのものとなった。

低・中所得国が裕福になり、その都市化が進むにつれ、投資の多くがこれらの国へ重点的になされるようになった。これらの低・中所得国における志向は、経済大国と同じパターンをたどった。

食料の供給体制もグローバルなものとなり、季節外れの農産物を買う余裕のある人々にはそれが提供されるようになった。より貧しく小規模な生産者は、少数の企業により独占されがちなこれらの生鮮果物や野菜の供給体制の末端にいるため、価格低下圧力にさらされ、社会的に取り残された存在となった。

高所得国の農業は、安価な化石燃料に基づいた技術と機械を最大限に活用し、労働力の使用を最小化した。この産業的アプローチは、より一層の単一栽培的生産システムをもたらした。その結果、小規模農家が締め出されることとなった。

産業的アプローチはまた、開発における象徴的イメージとなり、世界中の政治家や政策決定者、援助機関が目指すものとなっている。多くの開発政策は産業化に重点を置き、農村や農業の開発をおざなりにしてきた。

研究開発（R&D）のための資金拠出も、ほとんどのOECD諸国において公共部門から民間部門へと移行した。現在、公的資金によるR&Dの多くは、農家ではなく企業のみが利用できる基礎研究に移行している。

2007年から2008年にかけての大幅な価格上昇、肥満関連保健サービスのコストの増加、気候変動の影響に対する懸念、および2015年の期限を間近に控えミレニアム開発目標が達成できないという公算が高まっていることなどの要因により、食料に対する関心が再び高まっている。

昨今、食料や農業に関する報告書が次々に発表されている。その多くは、2050年には90億人に達する世界人口をいかにして養うかということに焦点を置いている。しかし時に、将来のことに焦点を置くあまり、現在の問題への対処がおろそかになってしまう場合もある。

一部の報告書は、課題が極めて複雑に絡み合っていることを認めている。しかしそれらの報告書は依然として、科学技術が解決をもたらすということを暗黙の前提としている。一方で、小規模農家の中心的役割を認めている報告書もある。

この「農業生態学的」アプローチは、1970年代以降の食料安全保障という考え方に結びついている。当時は、国が管理する食料備蓄の確立、ならびに商品投機や価格変動の抑制に重点が置かれていた。1990年代半ばには、食料安全保障は3つのキーワード、すな

わちアクセス、入手可能性、手ごろな価格により構成されるものと考えられるようになった。

しかしこのアプローチでさえも、現在「食糧主権運動（Food Sovereignty Movement）」と呼ばれる組織に統合された小作人や農民団体から異を唱えられてきた。この団体は、変化の決定権はコミュニティや農民にあることが極めて重要であると主張する。

20世紀後半には、農薬、機械、種子などの供給業者間、および食品製造業者や小売業者間の権力の集中がかつてないほど進んだ。スーパーマーケットが基準を定めるようになった。

食料システムを変えられるかどうかは、必要とされている食料、その生産・流通メカニズム、および利益の分配によって決まる。現在、これらの利益を得ているのは小規模農家ではない。また食料は、農村部のインフラを開発し、雇用を生み出し、農村部の繁栄を促すような方法で生産されていない。

気候変動、世界的正義、および生態学的持続可能性といったことを踏まえれば、我々は、栄養の行き届いた世界を作り出せるように規則や奨励策を再構成しなければならない。また、予想外に供給が遮断された場合の穀物の物理的備蓄などの安全策をシステムに組み込む必要がある。

第1章は、食料システムの問題に関する著述家でコンサルタントであるジェフ・タンセイ（Geoff Tansey）が担当した。

第2章

発育不全：低栄養がもたらす悲惨な事態

毎年、世界中のおよそ900万人の子どもたちが5歳の誕生日を迎える前に命を落としており、これらの早期死の約3分の1は低栄養に起因している。しかし一般的な認識に反して、栄養失調に関連する死亡の大部分は突然の食料危機や飢饉の間にかかるのではなく、慢性的な飢えの結果として生じている。

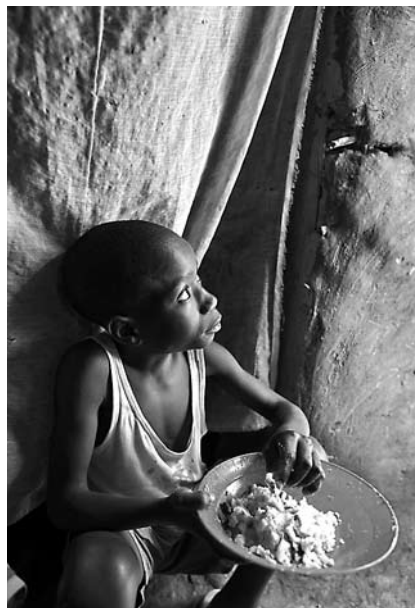
低栄養のために死亡する子ども1人に対し、永続的な健康被害にさらされている子どもはさらに何百万人も存在する。現在、およそ1億7,800万人の5歳未満児が、低栄養による発育不全に苦しんでいる。約5,500万人は急性の低栄養状態にある。

成長と発達にとって決定的な時期は、受胎から2歳の誕生日までの1,000日間である。発育不全の問題は、この期間中の栄養不足に起因する。2歳までの発育不全のうち最大で半数が、胎児期の低栄養によるものである。

子宮の中で過ごす9ヵ月はこの非常に重要な1,000日間の一部であるため、母親自身の栄養状態は子どもに強い影響を及ぼす。母親が発育不全や貧血だったり、妊娠中の食生活の質が悪いと、低栄養の小さな子どもが生まれる可能性が高い。毎年およそ1,300万人の低体重児が生まれており、これらの子どもは出生時または生後間もなく死亡するリスクが高い。

一方で、いまだに飢えとの闘いが続く世界において肥満が爆発的に増えていることには、数多くの複雑な理由がある。多くの国における急速な経済成長と都市化は、食習慣に劇的な影響を与えている。自分で食料を生産するのではなく購入する人が増えており、現代社会の流行やファッション、商業的圧力の影響を受けている。

研究者達は、1970年代から2000年代初期にかけての食料の入手可能性と食習慣についてのデータを調査した。それによると、全ての国で1人当たり



ルワンダ、キブエ地区のキジバ難民キャンプにある自宅で食事をする11歳のデービッド・パトール (David Pataule) 君。ルワンダの小規模農家は、ゲイツ財団の「前進のための食料購入」 (Purchase for Progress) イニシアティブを通じた難民キャンプへの食料援助提供の一翼を担っている。

© Bill & Melinda Gates Foundation

の摂取可能カロリー数は劇的に増加しており、なかでも最も急激な増加は中国の49パーセントだった。さらに、人々の食事における「エネルギー密度（脂肪により供給されるカロリーの割合）」が全ての国において上昇していたこともわかった。

一般に、食習慣の変化はより全体的な生活習慣の変化の一部であり、これには運動不足も含まれる。

各国が依存度を高める市場のシステムが統合されていくとの見通しに牽引され、グローバル化は世界中で農業生産や貿易に多大な影響を及ぼしてきた。1974年から2004年にかけて、低・中所得国が輸入する食料の量は倍増し、その中で加工食品の占める割合は一次産品の占める割合よりもはるかに急速に増加している。

またグローバル化は、多国籍食品企業に新たな市場と機会を与え、それらの企業の商品、広告、マーケティング活動の幅を大きく広げた。

さらに、低・中所得国における肥満問題拡大の背景には、いくつかの極めて微妙な生物学的要因が作用している。胎児は子宮の中にいる間に、これから生まれ出ようとしている環境についてのシグナルを母親から受け取る。これには食料が豊富に得られそうかあるいは乏しいかという情報も含まれる。そしてこれらのシグナルは、「エピジェネティック（後成的）な機序」を介して代謝の設定に影響を及ぼす。

しかしエピゲノムはまた環境的刺激に対しても敏感であり、生体の環境適応を可能にする。低栄養の母親の胎内で発育中の赤ちゃんが「高脂肪の食品を食べることを好むよう、その食欲を設定する」のはこのメカニズムによるものであると、小児科分野の生物学者であるピーター・グラックマン（Peter Gluckman）とマーク・ハンソン（Mark Hanson）は言う。

空腹を満たすだけの十分な量の食料が手に入らない人が何百万人もいるほか、必須ビタミンやミネラルの含まれていない食事を摂っている人は世界中で推定20億人に上る。

例えば子どもの貧血が広く蔓延したと認識されたのは比較的最近のことで、1995年以前にはほとんどデータがなかった。ヘモグロビンは現在、人口・保健調査で測定される要素の一つであり、サハラ以南のアフリカではおよそ60パーセントの子どもが貧血であるとされている。

ビタミンA欠乏症は、低・中所得国における失明の最も一般的な原因であり、子どもの約30パーセント、およそ1億6,300万人に影響を及ぼしている。ビタミンA欠乏症の影響を受けている子どもの3分の2が南アジアと中央アジアに暮らしており、西アフリカとともに、小児期のビタミンA欠乏症の有病率が最も高い地域となっている。

世界全体で17億人以上がヨウ素欠乏症にかかっており、これは発育不全やその他の発達異常を引き起こす可能性があり、世界中の子どもたちの精神障害や知的発達障害の最も一般的な原因の一つとなっている。

世界銀行は2005年に、栄養失調が年間およそ800億米ドルの損失を世界経済に与えていると推定した。インド経済が被った損失だけでも、少なくとも年間100億米ドル、GDPの2~3パーセントに上る。

家庭におけるより基礎的なレベルでは、飢えへの不安は貧困の深刻化・永続化にも寄与する。人々は、土地や家畜などの資産の売却を余儀なくされ、しばしば子どもたちをやむなく退学させる。

飢えと低栄養の原因は複雑で、農業への投資の不足、気候変動、不安定な燃料価格、商品投機、および世界市場動向の変動といった構造的要因を含む。

飢えのイメージで最も過酷なのは、市場の屋台に農産物がたくさん積み立てられている中で人々が飢えている様子である。入手可能なはずの食料を人々の手の届かないものにしてしまう貧困は、低栄養の最大の原因となる。

経済の混乱に加えて紛争や避難も、世界の多くの地域で貧困を深刻化させてきた。現在、コンゴ民主共和国の人口の半分を優に超える人々が極度の貧困の中で暮らしており、食料が生育しやすい熱帯の肥沃なこの地で、全ての子どもの中の半数が慢性的な栄養失調状態にあり、10人に1人が急性栄養失調に苦しんでいる。

さまざまに組み合わさった要素の中でもう一つの重要な鍵となるのは病気であり、これは低栄養の直接的原因であるとともに、貧困の深刻化を通じて間接的な影響を及ぼす。例えばHIVは、主に若い成人に影響を及ぼすため、家計に壊滅的な打撃を与える可能性がある。

清潔な飲み水や衛生設備を利用できない人々は、あらゆる種類の感染症にかかりやすい。汚染された水や劣悪な衛生状態を原因とする下痢性疾患により毎年2百万人以上が命を落としており、そのほとんどが小さな子供である。

栄養失調の最も悪質な原因の一つは性差別である。世界の低栄養者の推定60パーセントは女性であり、一部の国では、栄養失調や予防可能な小児期疾患が原因で死亡する可能性は、女子は男子の2倍となっている。

多くの国の家庭では、女子を経済的負担とみなし、若いうちに、時には思春期前に嫁がせる。この習慣はサハラ以南のアフリカと南アジアで最もよく見られる。十代で妊娠した女子は、身体的発達が止まり、低体重児を生むリスクが高くなる。

重要なマクロレベルの介入には、農業、水と衛生設備、ヘルスケア、社会的安全への投資、ならびに気候変動の影響を軽減し世界の市場を規制するための取り組みへの投資が含まれる。

受胎から出産までの期間が前述のように強い影響を及ぼすので、妊婦に適切な栄養を与えることは、母子双方の福祉にとって非常に重要である。

母乳育児は、乳幼児の栄養において決定的な役割を果たす。しかし、流行や、理解・機会・支援の不足といったさまざまな理由から、保健や栄養の専門家、WHO、および国連児童基金（UNICEF）により推奨される、生後6ヵ月間母乳だけで育てられる乳児の割合を50パーセントにすることが達成されることはまれである。

必要な栄養を得られず急性疾患を患う何百万人もの子ども達は、従来は病院に入院し、そこで粉ミルクと油と砂糖の混合物による治療を受けた。その後、F100と呼ばれる高栄養のドライミルクベースの調整乳が開発され、これにより重度の急性栄養失調の治療が大きく進んだ。

現在のPlumpy'nut（栄養機能食品の商品名）の大きなメリットは、重度の急性栄養失調を患っている子どもを家庭で治療するために使用できる点である。

しかし、当初は緊急食料供給への対応策として開発された「コミュニティを基盤とした急性栄養失調の管理（Community-Based Management of Acute Malnutrition: CMAM）」が、栄養失調と闘うための定期的活動の一部となり、ますます多くの国の保健サービスにおいて主流化されてからは特に、そのまま食べられる栄養食品（RUF）がCMAMと同様に熱心な議論の対象となっている。RUFは、急性栄養失調は緊急時に対応が必要とされる問題ではなく日常的な問題である場合が多いと主張する一部の栄養学者には歓迎されている。しかし、RUFの使用は母乳育児のみならず、伝統的な食習慣をも脅かす危険性があると懸念する声もある。

飢えや栄養失調に苦しむ人々に食料を供給する対外援助の大部分は、依然として圧倒的にドナーの人道活動予算から拠出されており、これは開発予算から完全に分離されている。人道支援資金は一般的に活用期間が短く、差し迫った危機への対処に重点が置かれ、目標指向型である。場合によって危機となり得る日常的な問題に対する保健省庁の管理能力を構築または強化しようという誘因はほとんどない。

また人道支援基金は範囲が限られており、問題の最も目立つ部分に標的が定められており、飢えや栄養失調と闘うための国の日常的活動に対しては、ほとんどまたは全く適用されない。

裕福な西側諸国における飢えと栄養失調の増加

飢えと栄養失調は、決して低所得国に限定的な問題ではない。米国では2010年に、全人口3億1,100万人のうち1週間当たり570万人が、同国の主要な国内飢餓救済慈善事業「フィーディング・アメリカ (Feeding America)」を通じて緊急食料援助を受けた。

EUでは、加盟27カ国の国民の6人に1人、約8,000万人が、平均収入の60パーセントと定義される貧困線以下の水準で生活している。これは必然的に、低所得層の人々が常に栄養に富んだ食品を買う余裕があるわけではないことを意味する。栄養失調の原因となるのは食料不足だけではない。誤った種類の食品の食べ過ぎも同様に有害である。

肥満は、裕福な国で蔓延の域に達している。米国は肥満率が最も高く、成人人口の26.7パーセントに達している。

英国では、2050年までに成人人口の60パーセントが肥満となると予測されている。一部の成人にとっては太り気味であることが標準となっており、今では成人の4分の1、子どもの10パーセントが肥満である。

しかし、政府主催の健康的な食生活を推進するキャンペーンが広く行われているにもかかわらず、低所得層の人々の多くは、保健の専門家により推奨される食品を買う十分なお金がないか、あるいは栄養に富んだ食事の作り方を知らない。

また低所得世帯は、所得のうち、より多くの割合を食品に費やす。低所得層の人々は、エネルギ

ー密度が高く栄養価の低いジャンクフードを購入し消費する傾向がある。脂肪、塩、砂糖の多く含まれた食品からカロリーを得る方が、果物や野菜から得るよりも最大で10倍安く済む。

過去30年間にわたり、米国とヨーロッパでは食糧援助機関が大幅に増加した。ニューヨーク市だけでも、1982年に設立された世界初の食糧支援団体の一つである「シティ・ハーベスト (City Harvest)」が、毎週30万人以上の人々に食料を提供している。これらの受益者の多くは、貧困と自立との隙間にとらわれた勤労者世帯である。

シティ・ハーベストは毎年、食品業界や外食店から2,800万ポンドの余った食品を引き取り再配分している。そのままでは廃棄されてしまう食品を活用するこのような取り組みは、世界中の多くの国々で採用されている。1984年にフランスで発足し現在欧州18カ国で活動を行っている組織「ヨーロッパ食糧援助機関連盟 (FEBA)」には、およそ241の団体が加盟している。

しかし、このような団体の職員がどれだけがんばろうとも、食糧援助機関は飢えの根本的原因である貧困と不平等を解決することはできないし、政府が責任逃れをするための言い訳とみなされるかもしれない。政策についての十分な合意や共通認識がなければ、景気後退による痛手が増し社会福祉事業の削減が進むにつれ、食糧援助機関とそれを利用する人の数は増えることになるだろう。

第2章は、保健と科学の問題を専門とする著述家でジャーナリストでもあるスー・アームストロング (Sue Armstrong) が担当した。囲み記事は、開発問題を扱うジャーナリストのスーザン・ニコールズ (Susan Nickalls) により寄稿された。

第3章 不安定な食料価格： 疑問視される食料市場への依存

主要穀物の国際価格は、数十年間におよぶ安定期の後、2007年に上昇を始め、その後2008年初めに2倍となった。1年間で、世界の小麦価格は150パーセント上昇し、パンの価格が2倍以上になり、高い石油価格により輸送と製造品のコストも上昇した。



エチオピアの村、ブジェで食料が配給されている。エチオピアは慢性的な食料不安に悩まされており、食料価格の上昇によってさらに何百万人もの人々がより高い飢えのリスクにさらされている。しかしエチオピアは、食料ではなく作物由来燃料の栽培のためにますます多くの土地が使用されるようになり、そのため食料援助と高価な輸入食品の必要性が高まっている数多くの国の一つである。

© José Cendon/IFRC

だけでなく、例えば家族が彼らを学校に通わせることができなくなるなどの事態によって、間接的にも打撃を受ける。

価格の上昇により、世界各地で食料不安が大幅に増加した。国連食糧農業機関（FAO）の推定によると、2008年末までに、食料価格の上昇によって飢えに苦しむ人数が増加し、2009年には史上最高の10億人に達した。所得の最大80パーセントを食品に費やす農村部・都市部の貧困層が最も深刻な打撃を受けた。さらに食料価格の上昇は、約30カ国で市民の暴動を招いた。社会不安によりハイチ政府が機能停止状態に陥り、カメルーン、モザンビーク、セネガルではデモの参加者に死亡者が出た。

食料の国際価格は2008年後半から2009年にかけて低下し、一部の識者は危機が偶発的なものであったと考えた。しかし2010年から2011年にかけて新たなインフレが発生し、世界が不安定な農業市場と急変する食料価格という重大な問題に直面していることが裏付けられた。モザンビークでは食料暴動の増加により13人が死亡し、2011年の初めには食料価格を一つのきっかけとして、抗議行動がアラブ世界全体に広がった。

子どもの栄養失調がすでに蔓延している地域を災害が襲う時、悪循環が始まる。子どもは災害の社会的・物理的影響に対処する能力が低い。子どもの長期的発達には、栄養失調によって損なわれる

食料価格の上昇は、生産の減少と世界の備蓄水準の低さ、新興経済国における需要の増加、作物由来燃料の台頭、一部の国によって実施される貿易措置（輸出禁止）、および金融投機によって説明されてきた。

食料生産は、土地の劣化と水の枯渇による資源不足ならびに気候変動によって減少している。毎年、500万～1,000万ヘクタール（2,500万エーカー）の農地が水不足による劣化のために失われている。

トウモロコシ、米、小麦粉は、少数の輸出国のみによって取引されている。中でも米は、全収穫量のうちわずかな割合しか国際貿易に回されないため、特に影響を受けやすい。それらの輸出向き農作物の生産量の気候要因による減少、または主要な穀物輸出国における政策の変化は、世界の市場に多大な影響をもたらす。

世界の食料備蓄は2009年から2010年にかけてわずかに回復したが、FAOの推定によるとそれ以降減少し、2011年には4億7,900万トンにまで落ち込んだ。20年近くにわたって安定的な低価格が続いたために、政府の緩衝在庫は奨励されてこなかった。民間企業や国際金融機関は、公的な備蓄を持つことは費用がかさみ非効率的だと主張してきた。「ジャスト・イン・タイム」の在庫が台頭し、長年世界的に供給が十分であったため、備蓄がさらに削減されることとなった。

食料の生産と輸送に化石燃料が使用されるため、食用作物の価格とエネルギー価格の関連はますます強まっている。米国農務省によると、肥料や燃料など、エネルギー集約的な生産要素の価格の倍増は、米国におけるトウモロコシ（メイズ）や大豆の生産コストの上昇をもたらした。

しかし、米国とEUにおいて作物由来燃料の生産のためにコースグレーン（coarse grains）の需要が増加してから、エネルギーと食料の関連性が劇的に強まった。2007年の米国エネルギー法案により、2022年までの作物由来燃料の目標生産量はほぼ5倍の350億ガロンまで増加した。

富裕国における作物由来燃料に関する産業の発達は、エチオピアやマリなど食料不安に悩む多くの国を始めとする低・中所得国におけるエネルギー作物の開発を促し、これらの国々では作物由来燃料への投資が急増している。

商品作物の価格の急騰は、中国、インド、およびその他の新興経済国の成長に起因している。しかし、所得の増加により肉などのより質の高い食品に対する需要は高まるとしても、人々が必要とする食料の量は所得によって大きく変化するわけではない。インドと中国も、いまだ穀物の純輸出国である。これに対して、EUは2007年から2008年にかけて油料種子の最大の輸入地域であり、穀物の輸入においても世界第5位となっている。

穀物市場における需要増が強調されたことが、食品市場の投機に油を注いだということも考えられる。金融市場の規制緩和により、農産物先物の投機的取引の制限が解除され、たくさんの金融商品が新たに生まれた。さらに米国の住宅バブルの崩壊と、低水準な世界の穀物備蓄を受けて、投資家達は自らの運用資産を多様化するチャンスの商品作物に見出した。

世界の食料市場における圧力を削減する手段には、金融市場の規制と金融商品の制限による投機の限定や、作物由来燃料の生産目標と補助金の廃止が含まれる。

今日のグローバル化された世界における強力な力、すなわち富裕国のエネルギー安全保障、石油輸出国における政治不安、金融機関の利益第一主義的な慣行、および気候変動といった要因が価格の不安定性を招いている。

政治的意思が存在するとしても、価格の不安定性に影響を与える要因の全てに同時に対処することは難しいだろう。安定期が来ることも予想されるが、食料価格の世界的な不安定性は定着している。低く安定した食料価格が持続するという過去30年間の一般通念はもはや過去のものとなった。

2008年の世界的な食料危機は、一般的に考えられているほど「世界的」なものではなかった。例えばインドネシアなどのいくつかの国は、輸出禁止、公共備蓄、価格統制、および投機の制限により、国内市場への価格上昇の伝播を防ぐことに成功した。

国内のインフレを抑えるために講じられた措置の成否は、主に国内における市場を管理し規制する政府の能力に左右された。またその他の要因も価格上昇の伝播を制限するうえで役立った。国際貿易への依存度を下げることや大量の公共備蓄を利用できるようにすることで投機や買いただめが減ったのだ。

多くの貧しい国々、特にサハラ以南のアフリカ諸国では、季節的変動が価格の高低に関わらず、何百万人もの人々の生計に脅威を与えている。多くのアフリカ諸国にとって、不安定な国内価格は、喫緊の政策課題として国際的な価格不安よりも優先される。

多くの政府は、大規模なセーフティネットシステムによって貧しい国民を守ろうと努めてきた。例えばインドやインドネシアは、社会的保護と食料生産に対する支援との重要な相乗効果を見出した。この相乗効果は一般的には公共備蓄の管理に関係している。

現金給付は、特に経済への乗数効果や地元の食料生産と貿易に刺激を与え、飢えに対する取組みとして非常に有効である。しかし高い食料価格はその有効性を損なう。

セーフティネットプログラムにおいて現金と食料を組み合わせる提供することや、現金給付額をインフレに合わせてスライドさせることにより、セーフティネットの有効性を維持することが可能である。しかしこれらの手段は、価格の不安定性に対処するには不十分である。このため、これらの選択肢を価格の安定化や備蓄メカニズムと組み合わせることを検討する必要がある。

高い食料価格と石油価格により、世界食糧計画（WFP）の運営コストは劇的に増加した。WFPの予算は2008年に歴史的な増加を記録し、受益者は約2,000万人増え、合計で1億人に達した。しかし、高い食料価格によって新たに1億900万人が低栄養者となったことを考えると、これは控えめな増加である。

食料価格が上昇した際、政策決定者は有望な市場に乗じて食料生産を拡大することの重要性に気付いた。食料生産を増やすための取り組みには以下のようなものが含まれていた。

- ・ 免税、クーポン、補助金、農業資材の配布
- ・ 灌漑のための燃料の免税または補助金給付
- ・ 生産者に対する価格維持
- ・ 食料配給、補助金付き食料販売、国の食料備蓄のための政府調達
- ・ 融資や保険に関する支援、農家の債務の免除
- ・ 価値連鎖（value-chain）の管理と市場情報の提供
- ・ 灌漑と貯蔵インフラに関する支援

FAOは、「食料価格の高騰に関するイニシアティブ（Initiative on Soaring Food Prices）」を通じて、80カ国以上のおよそ37万人の小規模農家に農業資材を分配した。一方で世界銀行は、農業投入物に関して20カ国に援助を行った。バングラデシュやインドなど政府調達システムを有する国では、政府が米をより高い価格で調達し、貧しい農家に補助金を与えた。

食料価格の不安定性を制限する適切な措置が明日講じられたとしても、石油価格や気候変動に伴う災害を始めとする不確実性の主要要素は残る。したがって、安価な食料を供給するために、世界の食料市場における価格協定を廃止することが極めて重要となる。

食料の生産支援および管理を行い、国際価格の国内への影響を防止するための資源、制度、メカニズムを整備している国では、世界市場における高い食料価格を常により容易に取り扱える。

食料・農業部門の自由化を擁護する理由として、公的システムの一元化には高いコストを要するということがしばしば引用されてきた。しかし、物理的な備蓄コストを抑える方法はある。これらの部門における公的介入によって人々、経済、農業部門へもたらされる恩恵について考慮がなされるべきである。

第3章は、米国、カリフォルニア州、オークランド・インスティテュートの政策責任者、フレデリック・ムソー（Frédéric Mousseau）が担当した。

第4章

農業と社会的保護による生計安定の実現

予測によると、変わりゆく食生活の需要に応えつつ、70億人から今世紀半ばには90億人超にまで増加することが予想される世界人口を養うためには、世界の食料生産を倍増する必要がある。

地球温暖化と降雨パターンの変化は、アフリカの大部分をはじめとする栄養面で脆弱な地域での食料生産を阻害することが予想される。温室効果ガスの排出削減努力により、アフリカの耕地はサトウキビ、ジャトロファ（jatropha）、キャッサバなどのバイオ燃料作物の栽培のために転用されつつある。

農業生産と食料安全保障は、長年にわたりおざなりにされてきたが、再び国際的な議論や投資の主要テーマとなっている。2009年にイタリアで開催されたG8サミットでは、世界のリーダー達が「世界の食料安全保障を達成するために必要な規模と緊急性を持って行動する」ことを誓った。

農業の目的は、食物を育てることではなく、ましてや金儲けでもない。食料に対する人権を保障することである。しかし農業の収益性や生産性を高めることからどのような成果が得られるかは見通せない。

懸念されるのは、一部の国の食料安全保障を確保するための投資が、他の国、特に貧しい人々の食料安全保障を脅かす可能性があることである。投機家達が復活した農業関連産業部門に利益を求め中、このような懸念に対処することは喫緊の課題である。

投資家達はラテンアメリカにおける大豆の急騰をおおっているが、その多くは家畜のえさとなり、中国の新富裕層に肉を提供するために使用されている。また彼らはアフリカのバイオ燃料にも投資している。しかしこれはサハラ以南のアフリカで富を生み出すだろうか？あるいはさらなる飢餓を生むだけだろうか？

あらゆる種類の農業投資を擁護する主張がある。それは「利益はしばしば最も貧しい人々を助ける」という主張である。ある推定によると、世界の未耕作の潜在的耕地のうち60パーセントがアフリカにある。



コンゴ民主共和国、カタンガ州のキブシにある畑で野菜に水をやる女性。コミュニティのメンバーが、収入を得て子どもや家族の栄養状態を改善するために、畑の世話をしている。

©Giacomo Pirozzi/UNICEF

しかし、毎年収穫される穀物の半分近くが、バイオ燃料に加工されるか、肉や乳製品を生産するための家畜のえさになっている。1カロリーの牛肉を生産するのに8カロリーの穀物が必要となるため、これは人々を養う方法としては極めて非効率的である。現在、世界の農地の80パーセントが、家畜の飼育に使用されている。

さらに、全ての食用作物のうちの推定30パーセントが無駄になっている。倉庫では作物が害虫やネズミの餌食となっている。経済大国では加工食品が捨てられることも多い。このような不手際を正すために投資することは極めて重要である。2050年までにこれらの無駄を半減することで、必要とされる食料の量を4分の1削減できる。

現在の世界の食料システムにどのような欠陥があろうとも、農業への投資を増やすことは不可欠である。大きな問題としては、特にアフリカにおいて、農業投資の対象を小規模農家や牧畜家とすべきか、それとも資本集約的な大規模農業を奨励すべきかということである。

大規模農業の奨励を推進する人は、サハラ以南のアフリカで農業が進歩しておらず、一人当たりの食料生産はようやく最近になって1960年代初めの水準にまで回復したばかりであるのに対し、アジアでは一人当たりの生産量が100パーセント、ラテンアメリカでは60パーセント増加したと主張する。

彼らによるとこれは、アフリカの農業が小規模農家の手に委ねられたままになっているためだという。アフリカは一代以上前にアジアとラテンアメリカを変容させたような革命を必要としていると、彼らは主張する。

多くの人々が模範とするのは、かつては何もなかった草地をプレーリーに変えたブラジルの成功例である。同国では農業関連産業が国の農業生産高の70パーセントを生み出している。これは世界の農業の大きな成功例の一つである。

もう一つの主張は、小規模な労働集約的農場の収穫量がより資本集約的な企業の収穫量をしばしば上回るというものである。インドやその他のアジア諸国の実例によると、小規模農家はより大規模な農場よりも常に高い収穫を上げている。

少なくとも理論上は小規模農業がアフリカの進むべき道だということについて、驚くほど広い合意が形成されている。しかし収穫量が高くても、生産物を市場に出す手段がなければ意味がない。2002年には好天と新しい種や肥料の導入が重なって、エチオピアでトウモロコシが豊作となったが、単に供給過剰を生むだけの結果となり、価格が80パーセント下落した。

アフリカの多くの地域における小規模農業の伸び悩みの重要な理由は、それを支えるために必要なインフラが、しばしば自由市場と構造調整という名のもとに剥ぎ取られてしまったことである。

低・中所得国、特にアフリカにおける政府の農業支出は、絶対額においても国家支出に占める割合においても減少し、しばしば5パーセントを下回っている。アフリカ諸国の政府は、航空路線、工業、および都市のインフラに投資を集中してきた。

2003年、アフリカのリーダーたちは、農業に割り当てる予算の割合を10パーセントに上げると約束した。しかし2008年までにこれを達成したのは、53カ国中わずか7カ国だった。

支援国政府と多国間組織の双方による農業に対する支援は、1980年代半ばから2000年代の初めにかけて半減し、最も少ない時で支援総額の3.4パーセントにまで減少した。再び増加に転じたのはごく最近のことである。

小規模農家への投資はどのように行うべきか？ その答えは、「持続可能な強化」という言葉に集約される。すなわち、基盤となる資源を破壊することなく生産性を高める改革を拡大することである。例えば、マラウイでは2005年以降、「肥料クーポン」の配布によりトウモロコシの生産量が急速に増加した。現在、150万人を超えるマラウイの農民がクーポンを使用し、市場価格のわずか10パーセントで2袋の肥料を購入している。

他の国でも、キャッサバ、キマメ、テフといったアフリカの伝統的作物に関する基礎研究が再開されたことによって、大きな利益がもたらされている。

農民が「専門家」の意見に耳を貸さない場合もある。サヘルでは、砂漠の辺縁部に暮らす農民たちが、海外の農学者の助言を無視して、数千万本もの樹木を植えることにより土壌の安定化と収量増大に成功した。

他の場所でも多くの成功例が生まれている。インドの酪農業はわずか数十年で世界最大規模にまで成長したが、そのほぼ唯一の基盤は自家栽培の作物で少数の家畜を育てている農家から牛乳を集める協同組合酪農であった。

都市の市場は小規模農家に新たな機会を与える。しかしスーパーマーケットやショッピングモール数は増えているものの、食品ビジネスの大部分は依然としてその領域の外で行われている。例えばアディスアベバでは、市内で売られている牛乳や蜂蜜の大半は、大規模な営利企業ではなく、小規模農家の個人間の取引により供給されている。

携帯電話などの科学技術の使用によって市場にアクセスして価格をチェックし、伝統的に大規模な商業農園によって独占されてきた輸出市場に進出する小規模農家の能力が多く地域で革新的に向上した。

今日の農業投資の背景にある商業力を最も明白な形で具現化しているのが「土地収奪」(land grabbing)である。これは、小規模農家や遊牧民が暮らすアフリカ全土の伝統的景観に大規模な資本集約的農場が入り込むことを意味する露骨な表現である。

多くの政府、特にアフリカ諸国の政府は、農業経済に弾みをつけるための手段として、広々とした肥沃な土地を安く貸し出す提案をして海外の農家や外国資本の呼び込みを始めている。

「土地収奪」(land grabbing)は、小規模農業の歩みを遅らせる主要な問題の一つである土地の権利問題を浮き彫りにする。多くの土地においては、正式な権利証書がないか、あるいは中央政府が地権を有している。

「市場はあらゆる種類の貧困と脆弱性に終止符を打つことができる」ということが20年以上にわたって一般的な前提となっていたが、この考えは誤りだという認識が広まりつつある。農業生産を拡大するための市場本位の戦略の中には、実際には最も飢えにさらされやすい人々を不利な状況に追いやるものもある。公的資金による社会的保護は、個人の福祉、社会的一体性、政治的安定にとって不可欠である。

多くの政府は伝統的に、パンや小麦や米などの主要作物に対する補助金によって、高い食料価格という課題に対処してきた。また、公共事業を中心とした伝統的な「フード・フォー・ワーク」プログラムもあった。しかしこれらの施策は減少傾向にある。社会的セーフティネットは、授乳中の母親、乳幼児、およびHIV感染者や結核患者などの特定集団のための栄養強化食品という形で現在も残っている。より広範な介入について、その影響と費用対効果が問われる中、多くのプログラムが直接的な現金給付や食料クーポンに置き換えられた。

現時点で世界最大の条件付き現金給付プログラムは、ブラジルの「ボルサ・ファミリア」(Bolsa Familia)である。このプログラムでは、通常、女性に対して、子供の就学、ワクチン接種や出産前検診への登録と引き換えに現金が給付される。このプログラムの受益者は5,000万人以上に上るが、そのコストは国のGDPの0.5パーセントに満たない。

アフリカで実施されている同様のイニシアティブとしては、ガーナの新しいイニシアティブ「対貧困生活支援(Livelihood Empowerment Against Poverty)」がある。同イニシアティブは、16万の貧困世帯に現金給付を行なっている。

しかし多くのコミュニティが本当に必要としているのは、価格ショックや穀物の不作に対する保護である。気温の上昇と不安定な降雨パターンは、低緯度地域における農業に深刻で直接的な影響を及ぼすことが予測されている。

多くの社会的保護プログラムは、都市の貧困者を主な対象としているため、重大な問題は、小規模農業との相乗効果をいかにして見出すかということである。価格上昇など生産者にとって利益となる政策は他の者にとっては問題となるため、これは困難な課題となり得る。

現在支持を集めている社会的介入は、天候に基づいた農作物のマイクロ保険である。従来の保険は、実際の収穫高に対する悪天候の影響によって決まるが、そのプロセスは煩雑で、農場に大きくゆがんだインセンティブを与える。新しいマイクロ保険プログラムは、インデックスが一定の閾値を超えると支払いが行われるという手法を採用しており、プロセスが単純化されている。

女性農民の潜在的生産性

小規模農場が目覚めさせるべき眠れる資源であるとするならば、その触媒となるのは女性かもしれない。アフリカの農場における労働の最大80パーセントが女性によってなされているという広く引用される主張は、きちんとした調査に基づいたものではないかもしれないし、女性が世界の農業労働力の43パーセントを占めるとする統計は、自家農園の世話役としての女性の役割を過小評価しているかもしれない。しかし数字がどうあれ、ほとんどの小規模農場というだけでなく、より大規模な商業農場の多くにおいても女性が不可欠な存在であることは明らかである。彼女達は、野菜や穀物を育て家禽類を飼育し、家庭の食料のほとんどを生産している。

男性は、市場取引を通して目につきやすく、貿易、雇用、所得創出についての統計に表れる、コーヒーや家畜などの換金作物のみに従事する人が多い。また、肥料や資金の調達手段も男性に独占されている。

農業研究と改良普及支援は、「男性の手がけた」作物に集中しており、男性を対象としている。1980年代に実施されたFAOの調査によると、公的な農業改良普及事業のうち女性を対象としたものはわずか5パーセントに過ぎず、農業改良普及事業のスタッフのうち女性はわずか15パーセントだった。

資金の調達手段の欠如は、女性が男性に比べて新技術の採用や肥料などの基本的資材の使用において後れを取っていることの重要な原因である。しかし文化的・法的な規範も女性を縛っている。アフリカの多くの地域では、女性がすき起こしに参加したり土地の所有権を持ったりすることはない。また女性が経営する農場は、家畜の数が少なく、一般的に畜牛や雄牛ではなく家禽類やヤギや豚を飼っていることが多い。

土地を所有していないことは、女性が概して契約農業や委託農業から除外されている原因の一つである。ケニアでは、果物や野菜などの外注輸出作物契約のうち、女性が受注するのは10パーセントに満たない。

したがって、女性はより貧しく、土地が手に入らず、社会的・政治的差別に苦しみ、ジェンダーに基づく暴力や性的暴力にさらされやすい。

その結果が収穫量に関するデータにも現れている。ブルキナファソでは、同世帯内の場合でも、女性が保有する土地の生産性が男性の保有する土地よりも30パーセント低いということが、ある研究により明らかとなった。

女性が十分な資源と自分の時間を最大限に活用するチャンスを持たないことも一つの原因となって、農業は期待されるような成果を挙げていない。世界の農業がより技術的に進歩し商業化されるにつれ、女性がさらに取り残されてしまうことが危惧される。

このような状況は改善されなければならない。ジェンダーギャップの解消は、女性だけでなく農業生産にとっても重要である。国際食糧政策研究所(International Food Policy Research Institute : IFPRI) は、女性による資源へのアクセスを改善することにより、生産量を少なくとも10パーセント増加することができると推定している。FAOの推定によれば、女性が経営する農場では収穫量が最大で30パーセント増加するとしている。

また、他の研究によれば、女性農民によって生み出された収入は、食料や幼い子供のために使われる可能性が高いため、女性の保有する農場に投資することによって将来の世代がより健康になり、より良い教育を受けられるようになる可能性がある。

第4章と囲み記事は、環境・開発コンサルタントのフレッド・ピアース (Fred Pearce) が担当した。

第5章

危機における食料不安と栄養失調への対応

この章では、食料不安と栄養危機に対する人道支援の質的变化について考察する。まず食料価格はそれ自体が危険要因であり、あらゆる地域で暮らす弱い立場の人々をより大きなリスクにさらし、小さなショックでも彼らを危機的な状況に追いやるため、人道危機を説明するうえで重要な要素である。またそれは、危機後の回復をはるかに困難なものとする。

次に主として気候要因や環境要因によって引き起こされる危機も増えており、気候変動の影響による自然災害の激しさが増す中、この傾向は続くことが予想される。



バングラデシュのヘリマ・ベガム (Helima Begum) は、2007年のサイクロン・シドルで深刻な被害を受けた自宅の外で、泥の中から米粒を探している。「生活と家を建て直すのに何年もかかりました」と彼女は言う。「何もかもなくなってしまいました」。腐った米を食べると具合が悪くなるかもしれないとわかっているが、「それでも飢え死にするよりはましです」と彼女は言う。

© Shehzad Noorani/UNICEF

三つめに、危機が次第に長引くようになっている。2010年にはアフリカだけで19カ国が、過去10年間のうち少なくとも8年間において食料安全保障上の危機があったと報告した。1990年には、このような長引く危機を報告した国はわずか5カ国だった。

最後に、食料安全保障上の危機は依然として主に農村部で見られる現象であるものの、危機の発生場所が徐々に都市部へと移動しつつあることを示す証拠が増えている。

食料安全保障対策は、主として食料援助または農業地帯における「種・道具支援」から成っていた。多くの食料援助はドナーにより現物で支給され、調達や発送が遅れることもしばしばあった。緊急事態における栄養失調に対処するための介入は、栄養強化食品や混成食品を使用した補完的栄養補給に限られていた。

長年の間、食料安全保障と栄養はともに、危機発生時における最大の人道対応であった。しかしそうであるにもかかわらず、あまりに少なすぎ、また遅すぎ、時に不適切であると指摘されることが依然として多い。

過去10年間にわたり、危機における栄養と食料安全保障の分析に大きな投資がなされた。これによりいくつかのレベルで変化が生じた。広範な変化としては、「飢餓」や「飢え」といった言葉が、環境的ショックや紛争により生じる危機と、病気、価格、所得喪失により生じる危機とを区別する「栄養」や「食料安全保障上の危機／緊急事態」のような言葉で置き換えられるようになった。

食料安全保障の評価においては大きな改善が見られた。世界食糧計画(WFP)のプロジェクトにより、評価手法が大きく改善され、報告の一貫性と透明性が向上した。国連食糧農業機関(FAO)とソマリアのパートナーが開発した統合的フェーズ分類(Integrated Phase Classification: IPC)ツールは、さまざまな危機を比較するための分析手段と用語を生み出した。

半世紀近くの間、危機の深刻さを測定するために栄養指標が使用されてきた。しかし、例えば「飢え」や「極度の栄養失調」を数字として見たときに、その意味を解釈するのは、長い間、困難であることが多かった。このことは最適な対応の策定を困難にした。ここ10年ほどになってようやく評価の標準化が進み、用語の誤用や栄養データの不実表示が減少した。

緊急事態における栄養と食料安全保障の評価が標準化されたことによって、より信頼性のあるデータが得られるようになったものの、解釈面では課題が残っている。10年前、世界保健機関(WHO)は、緊急事態として定義されるべき人口に占める急性栄養失調の水準(10~15パーセント)を定めた。しかし、これらの数字をそれぞれの置かれた状況の中で解釈しなければ、最適な対応について理解することは困難である。最近の枠組みが目指すものはこれである。

改善されたアプローチが実際に使用される範囲は限られている。また実際に使用された場合でも、改善された分析が対応策定に役立つ情報を提供することができるか否かについては疑問が残る。

食料安全保障と栄養危機に対処するための選択肢の幅を広げるため、過去5年間にわたり数々の取組みがなされてきた。現時点で選ぶことのできる選択肢はたくさんあり、そのほとんどは以下の項目に分類することができる。

- ・「急性の食料不安に対処するための対応」。最も明らかな変化は、食料援助の代わり、あるいは食料援助に加えて、現金給付がはるかに多く使用されるようになったことである。急激な食料不安に見舞われた人々への現金給付は、援助のスピードを上げる(現金は海を越えて発送する必要がない)だけでなく、被害を受けた人々が自分たちのニーズに合わせて援助の優先順位を決めることができる。

- ・「栄養失調に限定した対応」。コミュニティを基盤とした急性栄養失調の管理（CMAM）は、対象範囲の改善と、症状進行の初期段階での発見と治療に重点を置いている。2007年までにCMAMは、緊急事態およびそれ以外の状況における重度の栄養失調の治療のための最も適切な戦略として、国際社会により正式に承認された。
- ・ドナーや支援機関が、単なる食料の供給ではなく、栄養上の課題に貢献し得る食料を提供することの重要性を認識したため、栄養素の使用も食料援助の分野において注目を集めている。しかし重要なのは、こうした「技術化された」解決策を、危機における栄養失調に対処するための多くの手段の中の一つとして保ち続けるということである。状況によってはその他の手段も依然として有効である。
- ・「生計を支えるための対応」。現在ではこの課題は、生活手段が時間とともにどのように変化しているかを理解することに焦点が置かれ、また、リスクにさらされている人々が持つ天然資源基盤や生活手段のシステムを損なうことなく、彼らの回復力やさまざまな危険に対する管理能力を高めるために何ができるかということの理解も重視されている。

このような対応の変化が資源の配分や食料不安および栄養失調の削減として現れるような形で、影響が測定されなければならない。これが広く文書化されて、資源の再配分や政策の変化（CMAMなど）をもたらした特殊なケースもあるが、全体的な状況を明らかにするべくまとめられたものはほとんどない。

現場における食料安全保障・栄養支援の影響評価については多大な努力がなされており、ますます多くのプログラムが評価されている。しかし最近の「ランセット（Lancet）」シリーズの論文によると、「人道対応が栄養成果に与える影響に関して、より具体的には緊急事態における栄養介入の効果に関して、情報はほとんどない」。

全体的な影響は、栄養失調の有病率や食料不安の発生数の変化に関する数値に現れるはずであり、これらの数値は短期間においてもしばしば複雑な状況を表す。ほとんどの危機において死亡率は明らかに低下したが、長引く危機に苦しむ人の数は増えている。

食料不安と栄養失調に影響を及ぼすものとして、複数の要因が挙げられる。これには、以下のようにドナーの慣行、協調と説明責任のメカニズム、情報制約、運営状況の変化といったものがある。

- ・ *食料安全保障対応におけるドナーの慣行*。多くの支援国では全ての食料援助について使途制限を解除しており、これにより地元や地域での調達をはるかに多く利用できる。一方で、最大の支援国である米国を始め、食料援助の一部しか制限を解除していない国もある。進行中のプログラムのリアルタイム評価は、次第にドナーや実施機関における慣

例となりつつある。また、英国国際開発省のプログラムに関する最近のレビューでは、危機への備えと予測の改善、イノベーションと説明責任の向上、さらにとりわけ人道援助機関のリーダーシップの能力向上が強調されている。

- ・ その他の慣行についてはあまり前向きな変化は見られない。契約や規則遵守の問題はますます複雑になっており、迅速な対応が求められる。
- ・ 2000年代には援助の「政治問題化」がより一層進んだ。すなわち援助が、飢えや貧困といった基準に加えて、あるいはその代わりに、政治的基準や安全保障的基準に関連したドナーの目的に明らかに結びついたものとなった。各国政府はまた、政治的目的のために援助をより巧みに操作するようになった。
- ・ **協調と説明責任**。1990年代の終わりには、スフィア・プロジェクトの「災害救援における最低基準 (Minimum Standards in Disaster Relief) 」での人道活動のプロフェッショナル化が見られた。「結果に基づく評価」がドナーや支援機関の政策に次第に反映されるようになり、ほぼ全ての部門における人道活動プログラムで説明責任の改善のための努力が特徴となった。
- ・ 「2005年人道対応レビュー (Humanitarian Response Review) 」は、「包括的な栄養対策の予測可能性、適時性、有効性」の改善を目的とするUNICEF主導の栄養関連クラスター創設の基盤となった。2010年のハイチ地震直後における乳幼児への栄養補給対応は、広く栄養関連クラスターの成功例とみなされており、2010年には「世界食料安全保障クラスター (Global Food-Security Cluster) 」が新たに発足した。
- ・ **長引く危機における短期的対応**：これらは紛争、ならびに気候的・環境的・経済的・統治的要因により生じる。FAOおよびWFPの報告によると、2010年には22カ国が長引く危機に陥っており、これらの国々の人口をあわせるとおよそ4億5,000万人に上る。そのうち1億6,000万人が2005年から2007年にかけて低栄養状態にあり、これは全世界で食料不安に苦しむ人々の6分の1近くに当たる。

食料不安と栄養失調の結果として命を落とす人数は減ったが、人道緊急事態への対応は期待されたほど改善していない。この部門全体について、進展の全面的評価は遅れている。

大きな障害は、最も弱い立場にある集団のためのより公平な開発とより持続可能な生活手段の実現に向けた進展が不十分なことである。2009年にイタリアのラクイラで開催されたG8サミット以降、飢えと食料不安に対する国際援助を大幅に増加する必要性について、認識が深まっている。しかし少なくとも当分の間は、人道援助やその他の短期的支援について、現在の水準で間に合わせなければならない。

パキスタンの洪水：露呈した慢性的な栄養失調

2010年の洪水により、農業が経済の要であるパキスタンで約1,700万エーカーに及び最も肥沃な耕作地が水に沈んだ。さらにこの洪水で20万頭を超える家畜が死に、数百万人を養えるほどの大量の貯蔵作物が流された。洪水直後は、栄養失調が重要な問題となった。

しかし2010年10月から11月にかけてシンド州とパンジャブ州で実施された洪水被害栄養調査(Flood-Affected Nutrition Surveys: FANS)によると、世界の急性栄養失調人口(Global Acute Malnutrition: GAM)と重度急性栄養失調人口(Severe Acute Malnutrition: SAM)の割合が1991年および2001年とほぼ変わっておらず、これは、洪水によって全体的な栄養失調の状況が急変したわけではないという可能性を示唆している。

たくさんの人々が住む場所を追われたことにより疾病が増加したことは間違いない。飲み水と衛生設備の不足により、はしかや飲料水媒介の感染症が著しく増加した。これらの要因と、十分な微量栄養素を含む食事がとれないことによって、洪水がSAMを悪化させる強力な因子となっていたと考えられる。

それにもかかわらず、災害からおおよそ2ヵ月が経過してもFANSの統計データではSAM率が2001年と比べて劇的な増加を示さなかった。

「パキスタンには急性の飢饉はなく、洪水により露呈したいわゆる『世界の急性栄養失調』の多くは、長きにわたる最貧困層の低栄養と発育不全の現れである」と、アガ・カーン大学の小児科学教授、ズル

フィカル・アハメド・ブッタ(Zulfiqar Ahmed Bhutta)博士は言う。「多くの国際機関や援助団体は、妊婦の低栄養や乳幼児に対する栄養補給戦略の貧弱さという問題の根本に関わる労働集約的な活動に取り組むことよりも、栄養食品の配布に主に重点を置いている。コミュニティの動員と支援を通じて行動に影響を及ぼす骨の折れるプロセスよりも、高価な栄養食品を輸入する方が、救済基金の『執行率』を容易に上げることができる」。

識者のほとんどは、パキスタンでは栄養失調が主として「慢性的な」現象であることに同意している。それは多年にわたって主要な保健問題となっているが、国はこの問題に取り組むための大規模な投資を行っていない。パキスタンの公衆衛生分野の支出は、GDPのわずか2パーセント程度である。

2001年から2010年にかけて幼児の発育不全の水準が、パンジャブ州では37.6パーセントから50パーセントに、シンド州では48パーセントから51.8パーセントに増加したことは興味深い。発育不全の主要原因の一つは栄養に富んだ食物、きれいな水、および保健設備の不足である。これらはいずれも洪水による大災害の直後に問題となるものであり、長期的に見て発育不全を悪化させる因子となる可能性が高い。

資産、インフラ、食料貯蔵の喪失は、パキスタンの最貧困層に間違いなく長期的な打撃を与える。しかし洪水は、栄養失調の増加への転換点というよりはむしろ、重要な公衆衛生上の問題について国に認識を持たせる転換点であったように思われる。

第5章は、タフツ大学ファインスタイン国際センター「食料安全保障と複合的な緊急事態(Food Security and Complex Emergencies)」の准教授で研究責任者であるダン・マクスウェル(Dan Maxwell)、ならびにタフツ大学ファインスタイン国際センター「緊急事態における公衆栄養学(Public Nutrition in Emergencies)」の助教で上級研究員であるケイト・サドラー(Kate Sadler)が担当した。

第6章

解決のために — 一致団結して飢餓と闘う： 変化のためのマニフェスト

世界の食料システムを強化し、飢えと栄養失調を根絶するために、政府、ドナー、世界的機関にはどのような政策やパートナーシップが求められるだろうか？

重要な課題は、社会的に疎外された人々、特に小規模農家を政策の策定に関与させることである。

多くの援助プロジェクトは、受益者よりもドナーに対して、より高い説明責任を保証している。それでもやはりこのような援助は極めて重要なものである。というのも、多くの最貧国の農業予算の3分の1から2分の1を占め、これらの国に対し多大な影響を及ぼすからだ。

ほとんどの国々は農業と「社会的保護」の両方に対する支出を大きく増やす必要がある。アフリカ諸国政府は2003年に国家予算の10パーセントを農業に配分すると公約したにもかかわらず、それを実現した国は10カ国にも満たない。同時に、公的な社会的保護を利用できる人々は世界人口のわずか20パーセントに過ぎない。

2008年に開催されたアフリカ連合による会合では、各国がGDPの少なくとも2パーセントを社会的保護に投じることを公約するよう提言した。

全ての政府は、飢えと低栄養に取り組む行動計画を策定すべきである。しかし多くの政府は、まだ社会的保護の促進に取り組まなければならない段階にある。社会的保護は、発育不全の子どもの80パーセントが暮らす20カ国において特に不可欠である。

社会的保護プログラムの限界を認めることも重要である。飢餓根絶の特効薬はほとんどなく、政策変更によって補完する必要がある。例としてブラジルを挙げると、飢餓を根絶



2009年、世界中で飢えに苦しむ人の数が、史上初めて10億人（全人類の6分の1）を突破した。ピア・カンペシーナの活動家達が、世界食料サミット開催中に、国連食糧農業機関ローマ本部の外でデモに参加した。

© Giampiero Sposito/Reuters

するためには、歴代の政府が取り組むことを拒んできた国内の大きな不平等を是正する必要がある。

現金給付は「食料援助」よりも大きなプラスの乗数効果が期待できる。給付された現金は財やサービスの購入に充てられ、そこからさらに、サービスの提供者という雇用とその収入を生み出す。

栄養面に関しては、現金給付は幼少期の子どもを対象とし、児童手当や妊娠出産手当の給付によって、5歳未満児と妊婦を優先すべきである。政府は、栄養について各家庭が適切な教育を受けられるようにしなければならない。実際には、食料生産が増加してもそれだけで適切な栄養の供給が保証されるわけではないので、栄養に関する教育を政策に組み込む必要がある。

政府は、融資が民間企業によって供給されるべき「私財」であるという概念に立ち返る必要がある。政府は、融資保証プログラム、政府補助信用、または政府が株式を保有する銀行の資本に対して、支援を拡大するべきである。

単に資金を増やすだけでは十分とは言えない。このことは「農業政策」に関して特にあてはまる。農業担当省庁はあまりにも非効率的な場合があり、そのため増額された資金があっけなく浪費されたり、あるいは単に使用されずに終わる。例えばウガンダでは、農業予算のおよそ3分の1が毎年使われずに終わる。

汚職もまた、農業支出における大きな問題である。一部の国では、農業予算の3分の1に上る金額が使途不明である。過去10年間にわたって多くの国で見られた財政支出の地方分散化傾向にもかかわらず、中央部では依然として過剰支出（マラウイとザンビアでは85パーセント超）が多く見られ、現場レベルでの支出分はほとんどない状態である。

政府は「農業研究」により多くの投資を行うべきであることが、世界中で広く合意されている。しかし、2003年に設立された「包括的アフリカ農業開発プログラム（Comprehensive Africa Agriculture Development Programme）」が、アフリカ諸国に対し、農業研究に関する年間支出を10年以内に倍増するよう求めたことはほとんど忘れ去られている。

「ジェンダー」もまた基本的な問題である。飢えに苦しむ人々の大部分、およびアフリカにおいては農民の大部分が女性であるにもかかわらず、開発途上国の農業予算や政策は、そのような事実を前提としているとはまるで思えない。これらの農業予算や政策はたいてい、農民が男性であると仮定している。

多くの（ただし全てではない）農業政策は、女性を支援する必要がある。政府は保育サービスに対する公共融資の改善を検討すべきである。

「気候変動」と持続可能な農業の問題では、政府は口先だけの約束をしている。しかし実際にはほとんどの国において、化学肥料や殺虫剤の使用拡大に基づいた「高投入型」農業がいまだに解決策とみなされている。農民たちからよく聞かれるのは、「化学薬品が必要である、化学薬品は間違いなく収穫量を増やしてくれるのだから、その使用に対する観念的な反対意見は誤りである」という声である。しかし農業の主流モデルとして高投入型農業を推進することは、環境面での損失が大きい。

農業が温室効果ガスに及ぼす影響の中で最も重要なものは窒素肥料である。同時に、化学的殺虫剤の過度の使用は、しばしば水質汚染、農民の中毒、および益虫の死滅をもたらしてきた。

20年間にわたって農業部門は著しい資金不足状態にあったばかりでなく、広範囲に及ぶ自由化と民営化によって打撃を被り、多くの国の経済状態が悪化し、小規模農家が困窮に追いやられた。その後、2008年の食料価格危機が主な引き金となって、農業が再びドナーの注目を集めるようになった。

ほとんどのドナーは現在、肥料や機械などの農業投入物への補助金制度に対する全面的反対を撤回し、自由化の順序付けを進める必要性を強調している。しかし、現在ではドナーは「促進役」としての国家の役割を認識してはいるものの、依然として大幅な介入の拡大は避けている。1970年代と1980年代に多くのアジア地域で見られたように、農業改革が広範な成長をもたらした地域では、そのような改革が国家主導による相当額の投資を伴っていたという傾向を示す証拠があるにもかかわらずである。

長年にわたってNGOが市場主導の農業政策の欠点に関してロビー活動や数多くの報告書を発表してきたにもかかわらず、民間企業が農村部の開発の鍵となるというドナーの基本的信念は揺るがないようである。これに加えて、EU、米国、日本が自国の農家に巨額の農業補助金を提供して大規模な国家介入を行うといううわべだけの行為も見られた。

ドナーの政策には、この他にも数多くの問題が残っている。

農業と食料安全保障に関するドナーの実際の支出は2006年以降増加しているが、このことはあまり知られていない。2009年にイタリアで開催されたG8会合で、ドナーは220億米ドルの拠出を約束した。しかしオックスファム（Oxfam）によると、このうち2010年の終わりまでに実現したのは、わずか40億米ドル分の新基金のみであった。

より期待できる要素としては、かつては忌み嫌われていた現金給付による社会的保護プログラムへの資金拠出をこの10年間の間にドナーが開始したことである。

ドナーからの資金拠出による社会的保護プログラムのいくつかは、国またはコミュニティの優遇措置、特に民間の健康保険を奨励する措置に公然と反対してきた。これらは低所得国においては人気がなく実行不可能な施策であった。ドナーは、自国の援助が（援助の有効性に関する）パリ宣言に合致したものにななければならない。

世界の食料システムにおいて企業が過剰な力を持つことは、ドナーの間では依然として事実上タブーとなっている。過去数年間にわたり、農業関連産業、食品加工業、および小売業では、非常に大規模な少数の多国籍企業（Transnational Corporations：TNCs）による独占が進んだ。例えば現在、世界のココア加工の40パーセントを3つの企業が担っており、他方で世界の砂糖貿易の3分の2を6つの企業が占めている。こうした商品を栽培している小規模農家は、小売価格のごく一部しか手にできない。

スーパーマーケットは通常、小規模農家よりも大規模な企業や農場から商品を調達する。小規模農家は、供給の一貫性や取引量の面でスーパーマーケットの要求に応えられない場合が多い。

2010年の終わりに、「食料安全保障と栄養に関する世界的戦略枠組み（Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition: GSF）」について、重大な提案がなされた。その考え方は、改革後の世界食料安全保障委員会が一貫的な世界の飢餓対策パートナーシップの促進において果たす役割を強化するというものである。GSFによって、飢餓との闘いにおける「縦割り型」アプローチから早急に脱却できるのではないかという期待がある。

栄養部門は、しばしばまとまりのない各種イニシアティブにより疎外されてきた。心強いのは、最近になってECOWAS（西アフリカ諸国経済共同体）、NEPAD（アフリカ開発のための新パートナーシップ）、欧州委員会、世界銀行、およびいくつかの二国間ドナーを含むさまざまな組織が新たな栄養戦略を立ち上げていることである。しかし、栄養を全ての政府にとっての優先事項とする世界的メカニズムは長い間必要とされていたのだ。

もう一つの主要な課題は、低栄養を削減し、飢餓撲滅運動の「擁護者」を推進するためのより強力な支持基盤を確立することである。例えばブラジルでは、イナシオ・ルーラ・ダ・シルヴァ（Inácio Lula da Silva）大統領が自ら飢餓反対運動を先導した。

同じくらい重要なことは、食料に対する権利を推進する世界的取組みの拡大である。

注目すべきもう一つの分野は、価格の不安定性と商品投機の問題である。これらの問題の影響が近年目立っているが、この分野においては世界的協治システム（またはその欠如）は依然として時代錯誤であると考えられている。投機家がそのような市場支配力を過度に発揮することのないよう、金融規則を制定する必要がある。最も弱い立場にある集団を急激な食料価格の上昇から守ることを優先すべきである。

最後に、飢えと栄養失調についてのより良質かつ正確な情報と評価が必要であることが広く認識されている。一部の国の世帯調査では、FAOのデータが飢えに苦しむ人の数を3分の1に過小評価している可能性があると示している。世界は、農業、食料システム、および環境を分析するための世界的に共有されたデータベースを必要としている。携帯電話とGPS技術も、政府が飢えに苦しむ人を特定するうえで役立つ。

また、アクションエイド（ActionAid）が最近開発したハンガーフリー指数（Hunger Free Index）のような、飢餓削減における政府の関与を測定するための国際的に認められた世界的な飢餓指数を利用することも有益であろう。ハンガーフリー指数は、政府の法的な関与と社会的保護プログラムの範囲を測定する加重指標を一覧表にして示している。またこの指数は、高所得国についてその農業援助、持続可能性に対する責任、および気候変動に関連した世界目標に対する実績を測定し、これらの国々の成果を比較する。

他にも、バイオ燃料をめぐる議論、「土地収奪」（land grabs）、貿易自由化、大規模農家と小規模農家、輸出主導型農業と国内市場向け生産、遺伝子組み換え、および生物工学など、多くの問題がある。これらは本質的に、技術的な問題というよりはむしろ政治的な問題であり、飢餓の根絶に関する議論において避けて通れない問題である。

飢えと栄養失調の予防において民間企業が果たす役割

企業の社会的責任（CSR）は数十年前に出現した概念だが、常に批判の対象となり、あらゆるものを犠牲に利益を追求する企業が自らの立場を有利なものにしようとする広報活動に過ぎないとみなされることが多かった。しかし次第にこのような考えは変わってきており、うわべを飾るためではなく、そうした方が単にビジネスにとって有利だからという理由で、企業がCSRの原則を自らの事業運営方法の一部と位置付けるようになりつつあるという兆しが見られる。

長期的な見通しが極めて重要であること、また、企業が生き残り繁栄するためには、社会の貧困層についての時代遅れの考え方は変えていかなければならないことを、ますます多くの企業が認識している。

この分野における一つの成功例は、バングラデシュの小規模な金融機関であるグラミン銀行とフランスの食品企業ダノングループとのパートナーシップである。2006年に、この2つの組織は新たな企業「グラミン・ダノン・フーズ」を設立し

た。この企業は、子どもが一日に必要なとする栄養素の最大30パーセントを含む栄養強化ヨーグルトを同種の製品に比べてかなり安く開発した。

ゴールデンライス（Golden Rice）プロジェクトは、飢えと栄養失調の予防において民間企業が果たせる別の役割の実例を示している。ゴールデンライスは、一部の植物種においては天然に存在するが、白米にはないベータカロチンを含有するよう遺伝子が組み替えられている。人体はビタミンAを合成するためにこのベータカロチンを必要とする。世界中でおよそ1,900万人の妊婦と1億9,000万人の子どもがビタミンA欠乏症に罹患していると推定されている。スイスのシンジェンタ社が、高所得国におけるゴールデンライスの商業的開発に取り組んだ。その後、同社は技術、データ、特許、および最も有望なゴールデンライスの育種系統をこのプロジェクトに寄贈した。

同様にマーズ社は、IBMや米国農務省と協力してカカオの木のゲノムの配列を解析し公表した。その論理的根拠は、これにより得られる便益がより持続可能なココア生産に寄与し、小規模農家を助けるという考えである。

栄養不足に取り組むためのもう一つの取組みとして、ユニリーバ社は国連児童基金やガーナの保

健当局と協力して手ごろな価格のヨウ素強化塩を開発し、市場で販売した。ヨウ素欠乏症は、世界中で7億人以上の人々を苦しめており、治療をしないと子どもの肉体的・精神的発達を妨げる可能性がある。

ネスレ社は「共通価値の創造（Creating Shared Value）」プログラムを通じて、栄養、水と環境の持続可能性、および農村部の開発といった分野におけるイニシアティブにより、株主と社会の両方に利益をもたらそうと努めている。その一例が「ニド・ディエム（Nido Dayem）」で、この商品は北アフリカの低所得世帯の母親をターゲットとした手ごろな価格の鉄分強化ミルクである。

広報目的のCSRプロジェクトとして10年以上前に始まった多くのイニシアティブが現在主流となっている事業活動の一部となった。その理由の一つは、加速する世界の相互関連性である。しかし最も切実な理由は、「次なる数十億」（the next billions）という概念である。非常に多くの新興経済国が急速に発展する中で、今日の貧困層は明日の中流階級市場を意味するのである。

第6章は、独立系コンサルタントで、開発と外交政策問題に関する多くの書籍や報告書の著者であるマーク・カーティス（Mark Curtis）が担当した。囲み記事は、国際農業研究を専門とする、グリーン・インク（Green Ink）所属のサイエンスライターであるアダム・バークレー（Adam Barclay）が担当した。

第2部

将来の人的課題との直面 — 脅威と機会

2010年と2011年に発生した3つの大きな人道危機（ハイチ地震、パキスタン洪水、そして日本で発生した地震と津波）は、人道部門における重大な変化をもたらす可能性がある。頻発する小規模な緊急事態と同様、これら3つの「超大規模災害」は、国際社会がいかにリスクを削減し、将来の脅威とチャンスに対応するかについて再考の必要があることを知らしめた。

ハイチ地震により、開発、統治と予防、および対応における組織的な弱さが露呈した。これにより、改革を求める声があらためて高まった。30年間にわたって「システム」を強化しようという散発的な試みはあったものの、ハイチの災害によってようやく全ての関係者が変化の必要性、特に災害リスクの削減（Disaster Risk Reduction : DRR）や緊急事態への備えに対する真の取り組みの必要性を確信したようである。

改革を求める声は、人道危機は増加しておりしかも一部ではその勢いが急激であるという認識から生じているのかもしれない。このことは、2010年7月にパキスタンで発生したエルニーニョ現象の影響によるモンスーン洪水によっても明らかである。このような事象が増加傾向にあるとするならば、人道支援関係者はその対処のためにどのような準備をすることができるだろうか？

2011年3月11日に日本を襲った地震は、自然災害と人間の脆弱性との関連性をあらためて浮き彫りにした。それは大きなシステム破綻であったと考えられる。すなわち、地震が津波を引き起こし、その致命的な組み合わせが原発のメルトダウンの危険性をもたらした。

日本で起きた大災害と、今後、他の多くの国をより高い頻度で襲うであろう脅威との間には多くの類似点がある。災害とリスク要因との相互関連性は一つの教訓である。もう一つの類似性は、危機の地域横断的・世界的影響である。

過去10年間にわたって、国連やより広範なシステムの人道活動能力を改革するための大きな試みがなされてきた。これには、国連中央緊急対応基金（CERF）と共同出資基金（pooled funds）、クラスターシステム、統合アピール手順の改正、および人道カントリーチーム（Humanitarian Country Team）の創設など、緊急時の資金調達を迅速化するためのイニシ



ニジュール川にあるこの島では、洪水で多くの家が破壊された。ニジュール赤十字社が避難キャンプを開設し、島の住民のためにテントを設置してトイレを作り、水を供給した。

© Julien Goldstein/IFRC

アティブが含まれる。また、これと同じくらい重要なのは、過去に実施されていない改革である。

未完了のアジェンダは、少なくとも以下の7つの主要な懸念事項から成る。

- ・弱い立場にある人々への効果的な関与
- ・ニーズに基づいた対応
- ・地方と国の能力の育成
- ・災害リスクの削減
- ・支援の質と説明責任
- ・協調
- ・アクセスと保護

将来のアジェンダは、今後10年間で脅威の質が劇的に変わるという前提に基づいている。

国や民間の活動家たちの織りなす新たな勢力地図がより大きな影響力を発揮し始めるにつれ、問題や解決策に対する主に西側諸国主導のアプローチは弱まっていく。また、その他の地域の能力が高まり、その政治的影響力が強まるにつれ、人道部門の力学も変わっていく。

変わりゆく力学のもたらす影響に関係するのは、人道危機が政府の関心の末端から中心へと移ったという事実である。将来の危機は、ますます政治的意味合いを帯びたものとなるだろう。その一例として浮上しているのが、政府が気候変動、感染症、および食料不安に起因する脅威に直面した際に行わなければならない政治的計算である。

政府はますます、潜在的危機を予測する必要性に迫られることになるだろう。開発と人道活動との分断による不満が高まるにつれ、脆弱性と回復力に対する関心の高まりが新たな「安全保障のパラダイム」を生み出すと考えられる。これによって、人道活動に対するアプローチがより包括的なものとなり、雇用や生活手段といった問題を、災害の予防・災害に対する準備・災害対応とあわせて考えることになる。

人道的観点から見ると、すでに災害が発生しやすい地域の人口は、発生しにくい地域の人口よりも大きく増加している。

この人口推移の原因は、死亡率の減少や年齢分布の変化から、経済的推進力、紛争と環境面での格差、移住まで多岐にわたる。例えば、中国が2,200万人の国民のために建設を計画

している20の新都市は、おそらく災害リスクに対する十分な注意を政府が払わず、そのような脅威を相殺するための資源もない未来を迎えることになるだろう。

グローバル化の矛盾は、それが地域化を前面に押し出すことである。経済から病気の伝播まで、あらゆるものの相互関連性についての認識が高まるにつれて、世界のほとんどの地域に浸透している多様性についても広く認識されるようになっていく。

政策決定者は、財政赤字を削減する必要性に迫られ、差し迫った危機にのみ重点を置きがちとなる。しかし逆に、日本の地震が示すように、リスクを削減し効果的な備えを進める取り組みは、政治面ならびに財政面で実際にメリットを生む可能性がある。

「危機要因は貧しい人々の脆弱性をあらわにする」という伝統的な格言は疑問視されることになるだろう。2011年3月に起きた日本の危機は、「新たな貧困層」とも呼べる区分が生まれつつあることを実証した。同時に新たな危機要因は、「不幸な南」と「回復力のある北」という長年維持されてきた前提との決別をもたらすだけでなく、脆弱性の社会経済的な境界線をあいまいにする。

火山の噴火、洪水、干ばつ、地震といった従来の危機要因は急激に増加するだろう。これらの要因が、脆弱性を高める技術面・インフラ面の脅威の増加に加わることになる。

また、災害リスクと放棄された科学技術との結び付きが強まりつつある。放射性廃棄物と放射性銻滓によって中央アジアやその他の地域で発生する可能性のある大災害はその典型的な例である。ある分析によると、ソ連の核兵器の残留物の腐食が進み、水源や農地を汚染する可能性がある。

科学技術が脆弱性に与える影響は、サイバネティックスの破綻、ナノテクノロジー、および生物工学といった問題にも反映されている。

「計画性に乏しい開発」とも呼べるものに起因する災害リスクは数多くある。政策決定者にとっての明らかなジレンマは、例えば経済成長と長期的なリスクといった、一見相いれない目標を調整しなければならないことである。それゆえ、大規模なインフラプロジェクト、特にダム建設による強制立ち退きは、中国やアジア地域においてよく見受けられる。

ハリケーン・カトリーナ、メキシコ湾で起きたBP社の石油流出事故、および2010年にロシアで発生した大規模な森林火災は、全ての地域が危機要因の影響に対して脆弱であるということを、また影響の深刻さは、社会が自らを構築しその資源を配分する仕組みを反映しているということを示している。

政策決定者は、「同期的失敗」、同時発生危機、および連続発生危機とされているものに備える必要がある。

「とりわけあてにならないもの、また同期的失敗の可能性をかつてないほど高めるものは、ストレスの収束である」と、トーマス・ホーマー・ディクソンはその革新的な著書『The Upside of Down』の中で指摘している。

2010年にハイチとパキスタンで起こった災害の際に実践者や政策決定者が再認識したように、そうした個々の危機に対応することは、人道部門にとって非常に困難な要求となる。課題は、このような事象が同時に発生した場合、その影響にどう対処するかということである。

政策決定者や実践者もまた、一つの危機要因が他の危機へと次々に波及していくカスケード効果を考慮しなければならない。

人道活動組織に対する期待の高まりについて考える際に、それらの組織が未来に対応できるか否かを決定する主要な要因が5つある。

- ・ 長期的な戦略的思考にもっと多くの時間と努力を投じなければならない。
- ・ 組織の適応能力の強化に欠かせないものは、長期的な戦略目標の見直しである。
- ・ 人道危機に対処するためには、幅広い領域における能力がますます必要となる。
- ・ 人道活動コミュニティにとって極めて重要な課題の一つは、リスクとそれを削減する方法を特定する能力を獲得することである。
- ・ 戦略的リーダーシップは触媒としての役割を果たす。それは、権威主義的体制ではなく、協調的体制を促進する能力である。

人道活動計画は、国境の範囲内で策定され、潜在的危機の重要な発生源を反映した越境的な展望に欠けている場合が非常に多い。地域的な展望を検討課題の上位に据える必要がある。

将来において発生する危機の多くが複雑なものになることが予想されるため、少なくとも4つの考察すべき中心的要素、すなわち脆弱性と回復力、マッピング、双方向的脅威、シナリオから構成される新たな計画策定の枠組みが必要となる。

過去30年間にわたり、国際社会の人道活動組織は、多くの場合不必要で人々の自活力を奪う方法で「海外の危機」に介入することに慣れてしまった。そのような押しつけがましい外国からの介入に従順に従う国は次第に減っていくだろう。

災害の性質と将来の危機に対処する実行可能な解決策について理解するためにさらなる努力が求められる。科学者と政策決定者との間で、よりのを絞った対話が行われなければならない

い。災害の予防、対策、対応に関する効果的なアプローチを策定するためには、依然として多くの分野でさらなる研究を進める必要がある。

人道活動の立案者は、変化の力学と規模を捕らえることのできる新たな計画策定の枠組みを作り出さなければならない。人道活動と開発は、どちらも持続可能性を目指すものであり、完全に統合されるべきである。何よりも、世界の食料ニーズや将来において予想される飢えと栄養失調の水準について考える時、このことは特に明らかである。

第2部は、キングス・カレッジ・ロンドン「人道的未来プログラム (Humanitarian Futures Programme)」のディレクターであるランドルフ・ケント (Randolph Kent)、ならびに Development assistance research associates : DARA「人道対応指数 (Humanitarian Response Index)」の責任者であるフィリップ・タミンガ (Philip Tamminga) が担当した。

世界的な人道援助機関

国際赤十字・赤新月社連盟は、世界最大の人道援助機関で、国籍、人種、宗教的信条、階級、政治的意見による差別なく援助を提供している。国際赤十字・赤新月社連盟の使命は、人道の力を結集して最弱者層の状況を改善することである。

1919年に設立された国際赤十字・赤新月社連盟は、187の赤十字社および赤新月社を構成員とし、さらに設立途上の社も数社ある。ジュネーブに本部事務局を置き、世界中に戦略的に代表部を配置している。赤新月とは、多くのイスラム諸国で赤十字の代わりに使用されているマークである。

国際赤十字・赤新月社連盟は、自然災害、技術災害、難民、疾病に関わる緊急事態の被災者に対する国際的援助の調整、指揮を行う。救援活動は開発協力と併せて実施されている。開発事業を通して各社の緊急事態への対応能力が強化され、さらに各社を通して現地住民の対応能力の強化が図られている。国際赤十字・赤新月社連盟は、国際社会の中で、加盟各社の公式の代表として行動する。また、加盟社間の協力を推進し、各社が効果的な災害対策、保健、社会事業を実施できるよう、その能力の強化に取り組んでいる。

各国赤十字社・赤新月社は、国際赤十字・赤新月運動の活動と原則の具体的担い手である。また、各社は、それぞれの国内で人道的分野において政府の役割を補完し、災害救援、保健、社会事業を含む幅広いサービスを提供している。戦時においては、各社は一般市民を救護するとともに軍の衛生部隊をそれが適切な場合には補助する。

この赤十字独自の各社のネットワークは、世界のほとんど全ての国にあり、国際赤十字・赤新月社連盟の第一の強みでもある。各社間の協力が、国際赤十字・赤新月社連盟の能力を発展させ、国際赤十字・赤新月社連盟が最も援助を必要とする人々を支援する可能性をより大きなものにしていく。現場レベルでは、このネットワークによって、国際赤十字・赤新月社連盟が各地域に援助の手を差し伸べることが可能となる。全世界の合計では、各社には9,700万人のボランティア、30万人の職員が登録されており、これらの人々を通して一年間に2億3,300万人の受益者にサービスを提供している。

赤十字国際委員会（ICRC）は、公平、中立、独立した機関であり、その独自の人道上の使命は、戦争や国内騒乱の犠牲者の生命と尊厳を保護し、援助を提供することである。紛争地域においては、国際赤十字・赤新月運動によって実施される国際的な救援活動を調整、指揮する機関である。また、国際人道法と普遍的な人道的原則を推進し強化することを通して、人々の苦しみを防ぐ努力もしている。1863年に設立されたICRCは、国際赤十字・赤新月運動の起源でもある。

国際赤十字・赤新月運動を推進する国際赤十字・赤新月社連盟、各国赤十字社、そして赤十字国際委員会は、共通の基本七原則である人道、公平、中立、独立、奉仕、単一、世界性の原則に沿って活動している。また、同様に、すべての赤十字および赤新月の活動は、ひとつの柱となる目的を持っている。それは、苦しんでいる人々を差別なく援助し、それによって世界の平和に貢献することである。

本書は『World Disasters Report 2011 Summary』をもとに日本赤十字社が日本語訳を作成しました。

翻訳上の食い違いがありましたら、英語原版の内容を正当とします。

お気づきの点やご質問がありましたら、下記までお問い合わせ下さい。

日本赤十字社（編集担当：事業局国際部） 〒105-8521 東京都港区芝大門1-1-3 電話 03-3437-7087 FAX 03-3435-8509

なお、本書をご入用の場合は、氏名、送付先、希望部数を明記のうえ、以下のアドレスまでメールにてご連絡願います。

Email : kokusai@jrc.or.jp

国際赤十字・赤新月運動の基本原則

人道 (Humanity)

国際赤十字・赤新月運動（以下、赤十字・赤新月）は、戦場において差別なく負傷者に救護を与えたいという願いから生まれ、あらゆる状況下において人間の苦痛を予防し軽減することに、国際的および国内的に努力する。その目的は生命と健康を守り、人間の尊重を確保することにある。赤十字・赤新月は、すべての国民間の相互理解、友情、協力、および堅固な平和を助長する。

公平 (Impartiality)

赤十字・赤新月は、国籍・人種・宗教・社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別をもしない。赤十字・赤新月がただ苦痛の度合いにしたがって個人を救うことに努め、その場合もっとも急を要する困苦をまっさきに取り扱う。

中立 (Neutrality)

すべての人からいつも信頼を受けるために、赤十字・赤新月は、戦闘行為の時いずれの側にも加わることを控え、いかなる場合にも政治的・人種的・宗教的または思想的性格の紛争には参加しない。

独立 (Independence)

赤十字・赤新月は独立である。各国赤十字社、赤新月社、その国の政府の人道的事業の補助者であり、その国の法律に従うが、常に赤十字・赤新月の諸原則にしたがって行動できるよう、その自主性を保たなければならない。

奉仕 (Voluntary Service)

赤十字・赤新月は、利益を求めない奉仕の救護組織である。

単一 (Unity)

いかなる国にもただ一つの赤十字社、赤新月社しかありえない。赤十字社、赤新月社は、すべての人に門戸を開き、その国の全領土にわたって人道的事業を行わなければならない。

世界性 (Universality)

赤十字・赤新月は世界的機構であり、その中においてすべての赤十字社、赤新月社は同等の権利を持ち、相互援助の義務を持つ。



国際赤十字・赤新月社連盟は、弱者層に対する各国赤十字・赤新月社の人道的活動を推進している。

国際的な救援活動の調整と開発援助の推進により、人々の苦痛を予防・軽減することを追求している。

国際赤十字・赤新月社連盟は、各国赤十字社・赤新月社及び赤十字国際委員会とともに、国際赤十字・赤新月運動を構成している。