

第 1 章 評価のまとめと提言・教訓

「食糧援助(KR)」¹は、1967 年に「国際穀物協定」の構成文書の一つとして作成された「1967 年の食糧援助規約(FAC: Food Aid Convention)」に基づき 1968 年度に開始された日本の無償資金協力のスキームである。同規約は、食料不足に直面する開発途上国に対し毎年各加盟国が援助として拠出する穀物の品目や量を規定したもので、その後数次の更新を経て、現行の「1999 年の食糧援助規約」に引き継がれている(日本の年間最小拠出量は小麦換算で 30 万トン)。日本のKRは、「開発途上国の食料不足の緩和」と「人間の安全保障や紛争予防という観点からの開発途上国の安定への貢献」をねらいとして、二国間および国際機関連携で実施されている。二国間KRでは、被援助国政府が供与穀物を市場で販売して得た代金を見返り資金として積み立て、経済社会開発に活用する。国連世界食糧計画(WFP)等国際機関連携KRでは、供与穀物は当該国際機関から裨益者に配布され、被援助国に見返り資金の積み立て義務はない。

以下 1-1 に第 5 章に記した評価のまとめを述べた上で、1-2 と 1-3 にこれらの評価結果を踏まえて今後の KR のスキームの改善に向けた提言および評価を通じて学んだ教訓を示す。

1-1 評価のまとめ

1. 政策の妥当性

日本の KR が目指した方向性は、日本の外交政策に照らしておおむね妥当であったが、国際社会の取組・援助潮流との整合性は不十分であると判断される。「政策の妥当性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおり。

(1) 日本の外交政策との整合性

2001～2010 年度における KR は、日本の ODA 政策(ODA 大綱・中期政策)、食料安全保障政策、人道支援政策および外交政策全般におおむね整合している。ただし、KR の供与対象基準の 1 つである「国連食糧農業機関(FAO)により食料援助を必要とする危機的状況にあると認定されている国」以外の国へも供与されている点に関して、ODA の農業・農村開発分野政策に示された「食料不足に直面している開発途上国に対して、危機回避のための短期的な取組として食料援助を行う」という方針との整合性は明確ではない。

¹ 「KR」は、日本の食糧援助スキームの略称であり、1964 年に開始された「貿易および関税に関する一般協定(GATT)」の多国間交渉名 Kennedy Round(ケネディ・ラウンド)の英語頭文字を用いたものであるが、これは日本独自の呼び方である。

(2) 国際社会と取組・援助潮流との整合性

KR は、ミレニアム開発目標(MDGs)の一つである「極度の貧困と飢餓の撲滅」と整合している。FAC に基づいて実施されており、G8 サミットや世界食料安全保障サミットで合意された食料安全保障に係る国際的枠組みとも整合性を有する。

他の主要ドナーは財政難の中、より窮迫した国・人々へ食料供与を集中させると同時に、開発途上国が自ら食料安全保障を達成する能力の構築に食料援助を活用することを指向している。世界の食料支援においてはその指向を反映して、「食料援助から食料支援へ」²、「プログラム援助から緊急援助へ」、「現物供与から資金供与へ」、「余剰農産物の供与から現地・第三国調達へ」、「政府間(G-Gベース)から国際機関連携へ」、「緊急性の高い国への集中」といった国際援助潮流が見られるが、KRはこれらの潮流と高い整合性を持つとは言えない。

他ドナーの食料支援政策との補完性については、KR は FAC の約束量を履行することによって他ドナーの食料支援政策を補完していると言える。ただし、他の主要ドナーが上述のとおり新たな食料支援の方法や枠組みを模索する中、特に二国間 KR では、それらの政策との補完性は高いとは言えない。

他ドナーの食料支援と比較した KR の優位性については、主要被援助国を管轄する日本大使館へのアンケートでは「見返り資金」に関する回答が最多であった。一方、以前は見返り資金制度を伴う食料援助を行っていたドナーが、食料不足が最も深刻な層へのターゲティングが難しい、運営管理に膨大な費用と時間がかかるなどの理由から、現在は見返り資金制度をやめているか、やめる方向にあることも考慮すべきである。

2. 結果の有効性

KR のスキーム目標と中間目標の達成度、並びに日本の外交への効果について確定的な評価結果は得られなかった。一方、日本大使館や被援助国政府が指摘しているように、特に二国間 KR では、食料不足の軽減、食料価格の安定、見返り資金による経済社会開発、外交の促進などの点で一定の成果を上げたと推測される。「結果の有効性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおり。

(1) スキーム目標の達成度

スキーム目標 1「開発途上国の食料不足の緩和」の達成度: 日本は毎年FACの約束量を上回るKRを実施し、開発途上国の食料不足の緩和に貢献してきている。日本は過去10年間、米国、EUに次いで世界第3位の食料援助国である。こうした先進諸国の食料援助にもかかわらず、開発途上国全体の栄養不足人口は過去約20年間にむしろ増加し、2009年には10億人を超え、2010年でも9億人以上と推定されている³。MDGsの

² 「食料(食糧)援助」と「食料(食糧)支援」の用語の使い方と表記については、第2章を参照されたい。

³ FAO, The State of Food Insecurity in the World 2010, p. 8. 同書2011年版では、FAOの推定方法

ターゲット「1990年から2015年の間に飢餓に苦しむ人口の割合を半減」の達成に向けた進捗は不十分である。KRの供与額と食料不足の深刻度との相関は弱い。他の主要ドナーおよび国際社会による取組へのKRの影響は不明である。

スキーム目標2「人間の安全保障や紛争予防という観点からの開発途上国の安定への貢献」の達成度: KRの投入と人間開発や平和の進展との間には明確な因果関係は見られなかったが、個別案件レベルにおいては、WFPや国連パレスチナ難民救済事業機関(UNRWA)の弱者・難民救済プログラムを支援することにより、より社会開発と結びついた援助活動の実施や、人間の安全保障の観点から脆弱者層の生存の維持に貢献している事例が数多く見られる。

(2) 中間目標の達成度

中間目標1「恒常的もしくは天候不順等による食料需給ギャップの縮小」の達成度: 二国間KRは各国の食料需給ギャップ縮小に貢献していると言えるが、供与数量は被供与国の需要に対して必ずしも多くない。二国間KRは穀物の市場価格の安定化にも貢献している。ただし、通常供与量が各被援助国の総需要量に対して小さいため、実際の効果は限定的であるとみられる。大使館や被援助国政府が指摘している見返り資金による経済社会開発への貢献については、見返り資金の使用が本評価の対象外であるため検証していない⁴。

中間目標2「紛争・災害により発生した難民や国内被災民等の食料不足の緩和」の達成度: 国際機関連携KRは総じて、紛争・災害により発生した難民・国内避難民の数に連動して実施されてきており、それらの人々の食料不足の緩和に一定の貢献をしたと判断される。

(3) 外交的波及効果

食料問題への取組全体の外交効果: 世界の食料問題に関する日本のリーダーシップは国際社会で肯定的に評価されているとされ、KRのみの効果は測定できないものの、KRもこうした日本に対する国際的な評価に貢献していると考えられる。

二国間KRの外交効果: KRの被供与国へはKRのみならず他のODAも供与していることが多いため、KRのみの外交的波及効果は測定できないが、二国間外交関係の強化にも一定の効果をあげていると見られる。一方、食料事情が危機的状況でない国に対しても外交的配慮からKRが供与される例があり、MDGsの「極度の貧困と飢餓の撲滅」、並びに「開発途上国の食料不足の緩和」や「人間の安全保障」というスキーム目標の達成を十分に追求できていない面がある。

国際機関連携KRの外交効果: 世界各地の難民・国内被災民や社会的弱者に対して行

の変更により、栄養不足人口の推定値は示されていない。

⁴ 見返り資金制度については、第5章に日本側関係者や他ドナー等の文書による評価を整理した。

われる国際機関連携KRは「人間の安全保障」への具体的な貢献である。人間の安全保障の視点に立った日本の支援は、裨益住民のみならず、被援助国、国際機関、NGO等からも高い評価を得ているとされ、国際機関連携KRはこうした評価を得る上で一翼を担っていると考えられる。ただし、国際機関連携KRは、日本の援助であることが認識されない場合があり、外交的波及効果が限定される面がある。

3. プロセスの適切性

KRは、現行の枠組みではおおむね適切に策定⁵・実施されたと判断されるが、今後、政策の妥当性や結果の有効性を確保する上では改善すべき点がある。「プロセスの適切性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおり。

(1) 策定・改定プロセスの適切性

KRの策定は、外務省国際協力局開発協力総括課が同省の関連部署と協議しつつも、ほぼ単独で行っている。KRは外交政策の基本目標の一つである「日本および世界の食料安全保障の強化」の下に位置付けられているにもかかわらず、KRの策定プロセスにおいて、開発途上国の食料安全保障を支援する他のODAスキームとの連携が十分なされていない。被供与国の決定にあたっての具体的な分析方法は明らかにされていない。したがって、日本側関係者の十分な情報分析を踏まえて適切に策定・改定されているか判断し難い。KRのスキームは1968年度の創設以来基本的に同じ実施手順で実施されており、その見直しを図るための仕組みが明確にされていない。

(2) 実施プロセス⁶の適切性

二国間KRの実施プロセス: 現行の仕組みの中では、案件形成・実施段階における関係機関の役割分担はおおむね適切である。案件形成にあたっては、在外公館による要望調査を通じて被援助国の政策やニーズがほぼ適切に把握されているとみられる。モニタリングは見返り資金積み立て状況の把握にとどまっており、プロジェクト・レベル、プログラム・レベルともに、これまで定期的な評価は行われていない。日本の他のODAスキームや他ドナー・NGOとの連携は不十分である。広報活動は、被援助国では交換公文(E/N)署名や引渡しに関する広報や報道、日本では外務省のウェブサイトにおけるE/N署名およびODA白書での事業概要・実績の掲載が中心であり、現地での利用状況や成果に関する報告は少ない。

国際連携KRの実施プロセス: 案件形成においては、WFPの活動上のニーズを踏まえた選択が行われていると同時に、両者の間で日本のKRの支援方針に関する十分な理解が共有されていると判断される。WFP連携KRのモニタリングは、WFPからの報告を中心とし、日本や現地におけるWFPと日本側の担当者間のコミュニケーションによる情

⁵ 「策定」は、スキームの政策的枠組み、中長期的方針、毎年度の実施方針などの策定をさす。

⁶ 二国間KRと国際機関連携KRとの間で若干異なる。詳細は、第3章および第5章参照。

報収集が補完的に行われているものの、日本として実施結果を包括的に把握・分析し、次年度の協力の意思決定を行うのに必要なモニタリングが十分に行われていない。広報についても、現状では、日本が拠出した資金がどのような活動を支援しているのかについての情報が不足しており、国民はたやすく知ることができない。

1-2 提言

世界の食料支援で人道的側面が一層重視されていることも考慮し、「人間の安全保障」を ODA 政策の柱の一つとする日本においても、KR のねらいや実施枠組みを再点検すべきである。評価チームはこのような認識に基づいて、今後の KR の政策改定とより効果的・効率的な実施に向けて、以下を提言する。表 1-1 に、それらの根拠、宛先、対象ならびに優先度を示す。これらの提言は、日本の今後の ODA 政策、特に食料安全保障分野や農業・農村開発分野の ODA 政策にも参考になることを期待する。

表 1-1 今後の KR のスキームの改善に向けた提言（まとめ）

提言	主たる根拠	宛先	対象	優先度
1. KR のスキーム文書を策定・公表し、目的および目的と手段との関係を明確にする	KR のスキームの目的、実施方針・枠組みなどを示す文書がない。関係者の間で KR に様々な役割が期待されており、スキーム目標が十分に追求されていない例がある。	外務 本省	政策・戦略の方向性	◎
2. 「極度の飢餓の撲滅」を一層重視し、裨益対象を絞った援助を行う	食料援助は ODA 政策で短期的危機回避手段として位置付けられている。より窮迫した国・人々に支援を集中する必要がある。	外務 本省	政策・戦略の方向性	○
3. 開発途上国の食料援助依存の低減と食料安全保障の確立への貢献を念頭に、日本の農業協力や他ドナー・NGO との連携を強化する	開発途上国の食料援助依存低減と食料安全保障の確立を支援する日本の他の ODA スキームや他ドナー・NGO との連携が不十分。連携によって、スキーム目標の達成（結果の有効性の拡大）が期待される。	外務 本省	政策・戦略の方向性、援助手法・手続き	○
4. 定期的なモニタリング・評価を実施し、その結果を広報する	モニタリングは見返り資金積み立て状況の把握にとどまっており、より踏み込んだモニタリングや成果の評価が実施されていない。	外務 本省	援助手法・手続き	◎

注：「優先度」については、◎は「非常に高い」、○は「高い」を意味する。

出所：評価チーム。

1. KR のスキーム文書を策定・公表し、目的および目的と手段との関係を明確にする

KR のスキームの目的、実施方針、実施枠組みなどを示す固有の文書はなく、目標体系も示されていないことから、本評価では、KR の概要が示された文書や外務省関係者からの聞き取りなどを踏まえて KR の目標体系図を作成し、それに基づいて評価を行った。しかし、今後の KR を実施するにあたっては、KR のスキームを説明する文書を策定・公表する必要がある。また、KR の目的を明確にする過程で、その目的に対して適切な手段が取られているかを再点検すべきである。その理由は、以下のとおりである。

外務省が作成したKRの執務用文書には、「開発途上国の食料不足の緩和」と「人間の安全保障や紛争予防という観点からの開発途上国の安定への貢献」というねらいが示されているのに対して、同省がKRの供与決定において重視している点は「食料不足の度合」、「外交的観点」などである。また、主要KR被供与国を管轄している日本大使館がKRの役割として重視している点は、「食料不足の軽減」に次いで、「食料価格の安定」、「見返り資金プロジェクトによる開発効果」、「外交ツールとしての重要性」である。これらと比べると回答数は少ないが、「国内政治・治安の安定」や「外貨不足への対応」も重視されている。いずれの点も広い意味で上述の執務用文書に示されたねらいと齟齬するわけではないが、援助の焦点をより明確にする必要がある。

国際機関連携KRのみならず、二国間KRでも、開発途上国の「飢餓の撲滅」や「人間の安全保障」のために、本当に食料不足に困っている人々に支援が届くようにすれば、このスキームに対して国民からより高い支持を得られると考える。明文化されたKRの趣旨に沿って、KRを、対象となる「食料援助を必要とする危機的状況にある国」に対して集中的に供与することが、本スキームへの支持の拡大につながるのではないだろうか。食料支援の緊急性が高い国により厚くKRを供与することで、相手国の国民にとっても意義が大きくなり、結果的に、援助の直接的な外交的效果のみならず、外交的波及効果も高まるのではないか。KRの意義について、双方の国民や国際社会にとってより分かりやすい説明がなされるべきである。

ODAの分野別開発政策では、農業・農村開発分野の取組として、「食料不足に直面している開発途上国に対して、危機回避のための短期的な取組として食料援助を行うとともに、飢餓を含む食料問題を生み出している原因の除去および予防の観点から、中長期的な取組として、農業生産性の向上のために農業政策の立案、灌漑施設や農道などのインフラ整備、農業生産技術の普及・住民組織の強化などを支援」⁷してきているとされている。すなわち、上位政策の中で、食料援助は中長期的な取組を補う短期的な危機回避手段あるいは緊急非常時の対処手段として位置付けられている。KRについても、恒常的な食料不安を抱える国の食料安全保障支援に対してはまず食料増産を優先的に支援し、それでは足りない部分や緊急ニーズを食料援助で補うという基本方針を文書で明確にする必要がある（Box 1-1 参照）。

スキーム文書の策定は、提言4で述べるモニタリング・評価の実施にも不可欠である。また、その公表は、被援助国並びに日本の関係者にKRの目標とその達成手段、評価の枠組みなどを示し、認識を共有する上でも重要である。

2. 「極度の飢餓の撲滅」を一層重視し、裨益対象を絞った援助を行う

KRは「開発途上国の食料不足の緩和」と「人間の安全保障や紛争予防という観点からの開発途上国の安定への貢献」という2つのスキーム目標のそれぞれに対応する形

⁷ 外務省「重点政策・分野別政策 分野別開発政策 農業・農村開発」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/agriculture/initiative.html>)。「食料援助」は原文のまま、下線は評価チームによる。

で、二国間と国際機関連携との二本立てで行われている。後者は、WFP 等を経由して難民・国内被災民や社会的弱者に食料が配布され、「人間の安全保障」との関連が明確である。これに対して、前者は「飢餓の緩和」という人道的側面と、「食料価格の安定」、「外貨支援」、「見返り資金による開発効果」といった開発的側面とを併せ持っているが、二国間 KR でも、被供与国によっては人道的側面を重視して食料の一部を社会的弱者に無償配布している。

以上を踏まえ、KR を食料安全保障(支援)政策の中で短期的支援と位置付け、「人間の安全保障」、すなわち「極度の飢餓の撲滅」をより一層重視し、裨益対象を「飢餓、貧困、疫病等、人命や安全な生活への脅威に直面する」国や集団に絞った支援にするよう提言する。その際の方法としては、以下のようなものが考えられる。

- 1) 国際機関連携KRの拡充: 現在人間の安全保障の観点からWFPやUNRWAとの連携で行われている難民や国内被災民等の社会的弱者向けのKRを拡大する⁸。
- 2) フード・フォー・ワークやフード・フォー・トレーニングの導入: 日本の農業協力・食料増産支援プロジェクトや国際・現地NGOと連携して、社会的弱者(食料不足が深刻な層)を対象とするフード・フォー・ワーク(労働の対価としての食料援助)やフード・フォー・トレーニング(研修参加の対価としての食料援助)などの活動を実施する⁹。その対価として配給する食料に、KRで供与された食料の一部を活用する。
- 3) 都市部の貧困層を対象とする食料支援: 都市部の貧困層を対象とする食料支援は、他ドナーやWFPも必要性を認めているが、実際の支援が比較的手薄になっている。食料の無償配布のほか、貧困層が多い地域においてフード・フォー・ワークやフード・フォー・トレーニングなどの活動を実施する。
- 4) 相手国の事情に応じた見返り資金制度の廃止の検討: 被援助国の事情により、見返り資金制度を廃止して、社会的弱者に食料を無償で配布することを検討する。これまでも一部の被援助国にはその事情に応じて積み立てが免除される場合があったが、裨益対象の絞り込みに沿うべく、見返り資金制度をより柔軟に適用する。

3. 開発途上国の食料援助依存の低減と食料安全保障の確立への貢献を念頭に、日本の農業協力や他ドナー・NGOとの連携を強化する

上述の「短期的な取組として食料援助、中長期的な取組として農業・農村開発への協力」という方針にもかかわらず、KR では、日本の食料安全保障・農業開発分野の ODA 事業との連携がほとんどない。エチオピアでは、大使館が相手国実施機関である財務

⁸ 結果の有効性の項でも述べたように、国際機関連携 KR は「日本の顔が見えない」場合もあり、外務省は、「そうした援助の拡充により、国内で、『日本の顔が見えない援助』への批判が高まることにも留意すべきである。」との見解である。

⁹ 「フード・フォー・ワーク(food for work)」は住民参加による道路・灌漑施設の建設・改修、植林などの事業を実施し、労働を提供する人々へその対価として食料を配給するものである。食料の代わりに、食料を購入するための現金・クーポンを配給する方法「キャッシュ・フォー・ワーク(cash for work)」も取られている。「フード・フォー・トレーニング(food for training)」は、食料生産、栄養改善、保健などに有用なトレーニングに参加した人々に対して食料を配給するもの。

経済開発省に対して、見返り資金の一部を JICA の農業技術協力プロジェクトに関連する活動に使うように働きかけているが、先方政府の活用方針があって成就していない。大使館アンケートでも、自然災害対策、農業インフラ整備、農民の能力向上などを目的とする技術協力と KR とを組み合わせた援助を計画・実施する必要性が指摘されている。現地 ODA タスクフォースで調整がなされることも多いが、より実効的な連携が望まれている。また、他ドナーや NGO との連携・協調もあまり見られない。

長引く食料危機にある開発途上国の食料援助依存を低減し、食料安全保障に向けた自助努力を促進するためには、「卒業支援プログラム」を組み込んだ包括的な支援を行う必要がある。これは、上述の ODA 農業・農村開発分野政策と同義である。食料安全保障への包括的支援は、相手国政府や国民からも幅広く支持されるであろう。KR の実施においても、農業・農村開発分野で行われている様々な技術協力や資金協力と連携して相乗効果が発揮できるよう、スキーム全体としての政策策定とそれに基づく個々の案件形成・実施が不可欠である。連携方法の具体例として以下が挙げられる。

- 1) 農業政策・セクタープログラム支援との連携: 相手国政府 (KR 実施機関) と協議の上、KR の見返り資金の用途を限定し、日本が支援している農業生産性の向上のための農業政策や農業セクタープログラムの策定・実施に必要な資金に充てる。これは実際に、タンザニアの農業セクター開発プログラムの開始時に取られた方法である。
- 2) 農業技術協力プロジェクトとの連携: 農業生産やマーケティング等に関する技術普及には農民の意欲を喚起して、彼らに新しい技術の習得・適用にかかわる費用 (機会費用を含む)・リスクを乗り越えてもらう必要がある。国際協力機構 (JICA) が実施する技術協力プロジェクトにおいて、相手国政府と協議の上、KR 食料あるいは見返り資金の一部を活用したフード・フォー・トレーニングを行う。
- 3) 無償資金協力による農業インフラ整備プロジェクトとの連携: 灌漑施設や農道などの農業インフラ整備プロジェクトにおいて、より高い有効性や自立発展性を確保するため、コミュニティが担当する末端の水路や農道などの整備や維持管理をフード・フォー・ワークによって行う。

他ドナーとの連携に関しては、KR は国際的な取り決めである FAC に基づいて実施されており、同規約を運営する食糧援助委員会を通じて加盟国間で一定の協調が行われている。同規約は 1967 年の策定以来その時々々の援助潮流・ニーズを反映して改定されてきたが、近年は包括的な食料安全保障への取組が強調されるようになっている。加盟国は世界の主要食料支援ドナーでもあるが、それらのドナーは 2000 年代後半、従来型の食料援助から包括的な食料支援へと大きくシフトした。日本も主要加盟国として、援助潮流・ニーズに即した食料支援のあり方を再検討すべきである。

世界最大の食料支援受取国であるエチオピアでは、長期間にわたる深刻な食料不安と膨大な支援ニーズに対して、多数のドナーが協調・連携して、1) 緊急食料援助、2) 社会的保護 (セーフティーネット) プログラムによる食料・クーポン給付、3) 農業開発プログラムによる食料増産支援などを組み合わせて、国全体および世帯レベルの食料安全

保障確立に向けて包括的な支援を行っている。エチオピアにおける主要ドナーは日本にも援助協調への積極的な参加を促している。他の被援助国についても、日本単独の包括的支援だけではなく、それぞれの国の状況に応じて、他ドナーとの援助協調や連携を強化する必要がある。KRの実施を通じて世界の深刻な食料問題に取り組むには、日本の他のODAスキームとの連携や他ドナー・NGOとの協調は必須である。

4. 定期的なモニタリング・評価を実施し、その結果を広報する

日本国民への説明責任を果たすためだけでなく、被援助国側にも日本がなぜKRを実施するのかを理解してもらい、またその成果を評価してもらうためには、評価の枠組みを作り、定期的にその枠組みに基づいて成果を評価し、その結果を公表すべきである。外交的効果は指標を設定するのが難しいが、例えば「相手国からのKRへの評価の声」を一つの指標とし、そうした評価を現地の日本大使館を通じて系統的に集めることは可能であると考えられる。引渡し後のモニタリングについては、二国間KRでは現在見返り資金の積み立て状況を把握するだけで終わっているが、1)相手国実施機関に販売・配布の状況や実施上生じた問題の報告を義務づける、2)主要なKR食料販売業者から聞き取りを行う、3)サンプル調査を行うなど、第5章に挙げたようなより踏み込んだモニタリングを検討すべきである¹⁰。

さらに、見返り資金制度の廃止を前提として、他ドナーと協調・連携して包括的な食料支援を実施すれば、モニタリング・評価も相手国政府・ドナー合同で行うことができる。他ドナーも自らの監督責任やそれぞれの国民への説明責任を果たすという観点から独自のモニタリング・評価を欲しつつも、相手国政府への負担軽減も考慮して、そうしたモニタリング・評価の枠組みに従っている。実際、エチオピアでは既に、食料支援のニーズアセスメントからモニタリング・評価まで政府・ドナー合同で行われている。深刻な食料不足を抱える諸国での支援ニーズの大きさに照らし、より効果的・効率的なモニタリング・評価を行うには、他ドナーと連携することが得策である。

モニタリング・評価の実施と並んで重要なことは、その結果を公表することである。特に、二国間KRにおける調達・配布の公正性・透明性は、日本国民への説明責任の観点ばかりでなく、相手国政府の腐敗の根絶、調達能力向上との関連の中で強化されなければならない。この点でもKRのモニタリング・評価およびその結果の公表は極めて重要であり、他ドナーも多大な関心を持っている。

広報では、交換公文(E/N)署名や引渡しに関する情報にとどまらず、KRで供与された食料がどのような人々の手に渡ったのか、どれだけの難民・被災民が食料を得たのか、またスキーム全体として食料不足問題の緩和や開発途上国の安定にどれだけ貢献したのかなどについて報告することが望ましい。二国間・国際機関経由とともに、KRに

¹⁰ この点につき、外務省は、「モニタリングについては既に検討を行っているが、KRにおいては供与物資は市場を通じて売却することを原則としているため、本質的に有効なモニタリングを行うことには一定の限界が生じている。」との見解である。

よって食料不足が解消されたという「生の声」を広く集めて発信することが重要である。こうした情報収集・発信は、在外公館が現地 NGO、ローカルコンサルタントなどと協力して行うことも可能であろう。広報により、国民から理解や支持が得られやすくなるとともに、相手国政府・国民や国際社会からの評価にもつながる。

1-3 教訓

1. ODA政策評価に必要な情報の収集・公開・提供

本評価の実施にあたっては、被援助国政府や連携国際機関の了解が必要等の理由で、外務省からの情報の入手に関して制約があった。一方、外務省が食糧援助委員会に報告している供与品目・数量や出荷時期などに関する情報は食糧援助規約の年次報告書に記載されており、その報告書は同規約のウェブサイトで公表されている。米国国際開発庁(USAID)は食料支援に関する年次報告書に、食料支援全体の概況とともに、プログラムごとに詳細な情報を公開している。米国監査院(GAO)は監査を主目的として、複数の被援助国での現地調査を伴う評価調査を行い、その報告書を公開している。KR についてもこのような情報公開が可能であろう。ODA の政策評価、特に全ての被援助国での調査が難しいスキーム評価の実施にあたっては、事前に評価に必要な情報の提供に関して関係国政府・国際機関の了解を得るほか、日頃から情報の収集や公開に努め、より効率的、効果的な評価ができる体制を整える必要がある。

Box 1-1 食料安全保障と食料援助

食料安全保障は、国や地域の置かれている社会経済的条件や自然条件によって、その意味は異なる。食料純輸出国と食料純輸入国、あるいは低所得食料不足国とでは、食料安全保障の狙いや戦略は正反対になる可能性さえある。しかし最も原理的には、どのような人間であろうと、生きていくうえで一定量の食料は必要不可欠だということに尽きる。問題は、この大原則が地球社会のすべての人に対していまだ実現できていないことにある。

食料安全保障という概念が一般化するのには、1974 年の「世界食料会議」以降のことである。この会議では、それぞれの国が食料供給能力を強化するという「供給サイドの食料安全保障戦略」ⁱ⁾が食料の安定的確保のために重要だとされた。この認識に基づいて、食料生産基盤の弱い途上国に対する生産支援枠組みが国際的に用意された。しかし、とくに構造調整政策以降は、食料増産よりもむしろ輸出作物優先へと舵が切り替えられ、食料安全保障の強化は頓挫を来した。

この状況が変わるのは貧困削減が共通関心になってからのことで、さらに 2007・08 年、2010・11 年と短期間のうちに相次いで発生した食料価格の高騰が転機となっている。世界食料サミット(1996 年 11 月)やミレニアム開発目標で定めた食料不足人口の半減が達成できそうにないどころか、2009 年には 10 億人を超え、2010 年でも 9 億人を上回るという状況もそうした関心の促進要因となっている。

そこで、改めて食料安全保障とは何かが問われなければならない。世界食料サミットの「ローマ宣言」は、食料安全保障を「すべての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活のための食生活の必要と嗜好に合致した、十分に、安全で、栄養のある食料を物理的、経済的に入手できる」ことという意欲的な定義を取り入れた。その上に、たとえば 2001 年の FAO「世界の食料不安の現状」(The State of Food Insecurity in the World 2001)が「物理的、社会的、経済的に入手できる」ⁱⁱ⁾ことや、世帯レベルの食料安全保障などの重要な追加を行っている。

以上のような経緯を踏まえると、食料安全保障には 4 つの側面があることに気づく。第 1 は食料へのアクセス権で、すべての人が生存の観点から必要なときに必要な食料を入手できる権利で、最も基本的なものである。第 2 は食料の質的健全性で、健康や生態系に対する安全性が確保されることである。第 3 は社会的公正性で、現在の世代内で食料の分配が公正に行われていることである。これは国際的なレベルから国内、地域内、世帯内にまで及ぶ。第 4 は環境的公正性(持続性)で、将来世代の食料生産に支障をきたさないように、環境資源利用を世代間で公正に分配することである。目先の利益のために農業生産資源に過剰な負荷をかけると、将来的な食料安全保障は不確実性を増す。

ここに記したような 4 つの側面を持つ食料安全保障は、まずもって「食料主権」の確保、尊重が前提条件となる。「食料主権」とは食料についての意思決定を自ら行うことで、その際に優先されるべきは人々の意志であり、それを保障するように地方政

府が、地方政府で無理な領域については中央政府が担うという「相補性原則」である。このことは、2000年以降国連人権委員会（現在、人権理事会）を中心に議論が行われ、その蓄積の上に第63回国連総会（2008年9月）で採択された「食料への権利」決議のアプローチと通底しているⁱⁱⁱ。

以上のような食料安全保障概念の深化とは裏腹に、現実の世界では状況がむしろ悪化している。本来は、たとえば飢餓と飽食の併存とか、食料貿易利益の偏在とかいった構造的問題に切り込むことなしに、食料安全保障の強化は期待できないが、それはあまりにも大きくて時間がかかりすぎる課題である。とすれば、現実的な対応として、食料援助を考えざるを得ない。それは緊急的な飢餓対策と、飢餓の発生を抑えるための中長期的な対策とを含むことになる。前者は現物の提供という狭義の食料「援助」であり、後者は食料生産の「支援」という意味を含めた広義の食料援助である。

ここで重要なことは、食料援助はあくまでも食料安全保障という「食料への権利」の強化に向けた策という認識である。しかし現実には、過剰農産物の処理、食習慣の変更と輸出市場の開拓、国際的プレゼンスの向上、外交戦略上の思惑などに基づいて行われてきた側面を否定できない。それが最近になってようやく名目だけでなく、実質的にも人道的な支援という視角の重要性が強調されるようになってきている。

だから、構造的に食料不足傾向にある国に対してはまず食料増産（持続性に配慮した技術革新、経済的インセンティブ付与、社会的接合性が条件）を優先し、それでは足りない部分を食料援助でまかなうという基本方針を明確にする必要がある。そうでないと、食料援助を前提として組み込んだ政策枠組みがずっと続き、いつまでも本来的な食料安全保障を達成できずに、援助への依存が続いてしまいかねないし、農民たちの食料生産意欲を削いでしまうことになる。

現物の食料援助を行わざるを得ない場合でも、極力、被援助国の国内生産や食文化の維持に貢献できるような仕組みが求められる。現地の食生活に対応した食料調達（穀物以外の食料も対象とする）や、被援助国内の食料余裕地帯からの購入といった対応はこうした視点から大いに促進されるべきである。

要するに、食料自給力（国内供給力）を高めるような食料安全保障の優先を基本方針として、その実現に向けて援助国・援助機関の政策や、貿易協定などを国際的に調整することが最大の課題である。今後はますます、気候変動などのリスクが高まると予測されるので、リスク削減のための多様性確保、自生的な食生活の尊重、農民の生産意欲向上が可能となるように、食料援助の世界においても、「食料への権利」に基づく「食料主権」を重視していくことが求められる。

ⁱ 久野秀二「食料安全保障と食料主権 国際社会は何を問われているのか」、『農業と経済』77-11、2011年11月号。

ⁱⁱ 国際連合食糧農業機関編『FAO世界の食料・農業データブック-世界食料サミットとその背景』、農文協、1998年。

ⁱⁱⁱ この動きの淵源は、「世界人権宣言」（1948年）が「すべて人は、衣食住、医療…により、自己および家族の健康福祉に十分な生活水準を保持する権利…を有する」（25条）と食を基本的人権の重要な条件として捉えたことまで遡ることができる。宣言の邦訳は、チャールズ・フマーナ、竹澤千恵子訳『世界人権ハンドブック』、明石書店、1994年による。