第 3 章　食糧援助（KR）の概要と実績

本章では，日本の食糧援助（KR）のスキームの概要と日本の ODA における位置付け，およびその実績を概観する。併せて，他ドナーによる食料支援の実績を見る。

3-1　食糧援助（KR）のスキームの概要

3-1-1　KRの実施経緯と仕組み

1. KR実施の背景と目的

日本の食糧援助（KR）は，食料援助についての政府間の枠組みを定めた「食糧援助規約」（FAC：Food Aid Convention）の締結（1967 年）を契機として 1968 年度に開始された。この「1967 年の食糧援助規約」は，1964 年に開始された貿易および関税に関する一般協定（GATT：General Agreement on Tariffs and Trade）における関税引き下げの多国間交渉（Kennedy Round＝ケネディ・ラウンド交渉）の結果，穀物による食料援助に関する国際的な枠組みを定めるため，「1967 年の国際穀物協定」の構成文書の一つとして作成された。同規約は，その後，数次にわたる更新を経て，現行の「1999 年の食糧援助規約」に引き継がれている[15]。同規約は，食料不足に直面する開発途上国に対し，各加盟国が援助として拠出する穀物の毎年の量等を規定しており，現在は加盟国の最低援助総量は 479.5 万トン，日本の最小拠出量は 30 万トン（ともに小麦換算）とされている[16]。なお，FACに基づき実施される本スキームは，上記の多国間交渉名の英語の頭文字を取ってKRと称されているが，これは日本独自の略称である。

KR の実施目的として，外務省は以下の 2 つを挙げている。

- 開発途上国の食料不足の緩和
- 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

KRの対象国は，基本的に世界銀行の融資ガイドラインにおいて分類Iおよび分類II並びに歴史的IDA適格基準に該当する国[17]であり，世界食糧農業機関（FAO）による食糧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とされている。

---

[15] 2011 年 12 月現在，食糧援助規約の改定交渉が行われている。

[16] 「1999 年の食糧援助規約」ではその目的を，食料援助を通じて（1）世界の食料安全保障に貢献すること，および（2）食料に係る緊急事態その他の場合における開発途上国の食料上のニーズに対応するための国際社会の能力を改善すること，としている。

[17] 各分類の GNI 上限は毎年度見直され，2011 年度（2010 年 7 月～2011 年 6 月）における分類 I は 2009 年の一人当たり GNI が 995 ドル以下，分類 II は同 1,165 ドル以下，IDA 適格国としての歴史的上限は 1,905 ドルである。歴史的上限は，1993 年度までの IDA 融資適格国または IBRD 融資（償還期間 20 年）適格国の基準に該当し，IDA 融資適格国の原則としての上限となっている（World Bank, Operational Policies および GNI per capita Operational Guidelines & Analytical Classifications 参照）。

2. KR実施の仕組み

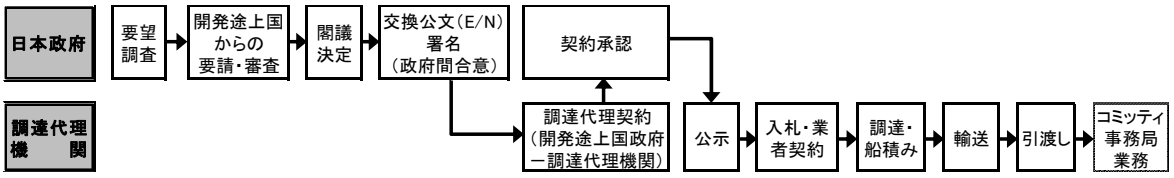
KR の実施形態としては，二国間援助と，WFP 等の国際機関との連携による食糧援助との 2 つがある。以下にそれぞれの概要と実施手続きの基本的な流れを説明する。

（1） 二国間援助による KR

二国間ベースの KR 実施においては，食料不足に直面している開発途上国からの要請に対して，当該国の食料不足状況，経済社会情勢，対外債務残高，日本との貿易関係，援助受け入れ体制等を総合的に勘案し，被援助国が米，小麦，トウモロコシ等の穀物を購入するための資金を供与する方式を採用している。被援助国政府は日本の援助資金で調達した穀物の本船渡し価格（FOB 価格）の３分の２相当額以上を「見返り資金」として内貨（現地通貨）建てで積み立てることが義務付けられており，被援助国政府は日本と協議の上，経済・社会開発に資する事業や物資調達等に使用することができる。

図 3-1 に二国間KRの基本的な実施の流れを示した。外務省（国際協力局開発協力総括課）は日本大使館を通じて，毎年度，供与がある程度想定される途上国に対して要望調査を実施している。その結果上がってきた要請に対して，外務省では上記のような当該国の状況や，日本側のKRのスキームへの全体予算等を勘案して審査を行い，国別の予算配分案を決定する[18]。同案が閣議決定を経た後，それぞれの供与相手国との間で供与限度額，穀物の種類および調達先等を定めた資金供与に関する交換公文（E/N）の署名が行われる。その後，当該国と調達代理機関との間で締結された調達代理契約に基づき，調達代理機関がE/Nに定められた穀物の供給・輸送を行う供給業者の入札・選定から引渡しまでの監理を行う[19]。

図 3-1　二国間 KR の実施の流れ



注：　図は外務省が実施を担当している場合の流れを示したものであり，JICA が実施担当をしていた期間の JICA 業務を掲載していない。
出所：外務省資料，JICS 資料より評価チーム作成。

なお，2008 年 10 月から 2009 年度の間はJICAがKRの実施業務を担当しており，

[18] 外務省内における KR スキームの供与の意思決定における主管課は国際協力局開発協力総括課である。開発協力総括課は国別各課と調整しつつ各案件の審査を行い，国別の供与額案を作成する。
[19] 調達代理機関の選定にあたっては日本政府が供与相手国に対して推薦を行い，当該国が選定する。調達代理機関の主な役割としては調達監理業務に加えて，供与資金に関する資金管理業務，引き渡し後に日本政府と相手国関係機関により開催されるコミッティの事務局業務がある。KR の調達代理業務はこれまで，財団法人日本国際協力システム（JICS）およびクラウンエイジェンツの 2 機関が担ってきた。

JICAはE/N署名後に相手国との贈与契約（G/A：Grant Agreement）の締結および案件監理を行っていたが，2010 年度からは再び外務省が実施を担当している[20]。

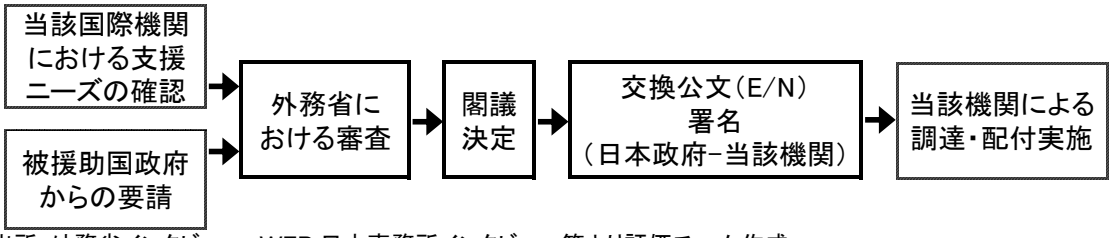
外務省の資料によると，閣議決定から援助食糧が引き渡されるまでの期間は 6～10 か月程度とのことである[21]。現地調査を行ったエチオピアの例では，2010 年 11 月 23 日にE/Nが締結されたKRによって調達された小麦が約 9 か月後の 2011 年 9 月 1 日に現地において相手国政府に引き渡された。また，手続き上，援助穀物の調達業者は日本国籍の企業に限定されている。それらの調達業者が穀物を調達する適格国は，上記のとおりE/Nにおいて規定される。ただし，後述のとおり，米の供与においては現在，一部の例外を除き日本政府が備蓄する政府米が利用されている。

（2） 国際機関との連携による KR

WFP 等の国際機関との連携による KR では，自然災害や紛争により発生した難民や国内被災民等の社会的弱者の食料不足に対処するために実施されており，被援助国や当該国際機関からの要請に基づき二国間と同様の方式により行われる。国際機関との連携による KR においては，被援助国に見返り資金の積み立て義務はない。

国際機関連携KRの基本的な実施の流れは図 3-2 のとおりであり，同KRの大部分を占めるWFPのケースでは，通常，毎年4～5月頃にWFPが全支援対象国の中から特に支援ニーズの高い国を抽出し，FACや日本のODAおよびKRのスキームの方針等を考慮した上で，支援計画の内容・理由と併せて日本との連携を求める候補案件の資料を作成し，WFP日本事務所を通じて日本政府に提出する。その資料をもとに被援助国政府やWFP等の意見も踏まえつつ外務省が検討を行い，支援対象国を絞り込む[22]。

図 3-2　国際機関連携 KR の実施の流れ



出所：外務省インタビュー，WFP 日本事務所インタビュー等より評価チーム作成。

閣議決定後に，二国間 KR の場合と同様に供与国および限度額，穀物の種類および調達先等を定めたE/N の署名が日本政府と国際機関との間で行われる。それに基づき日本政府からの資金拠出は 8 月頃に開始され，拠出が行われた案件から順次国際機関

[20] 旧国際協力銀行（JBIC）の円借款部門との統合による 2008 年 10 月の新 JICA の設立に際し，外務省と JICA の間での無償資金協力のサブスキームの所掌分担が見直された結果，JICA が KR の実施を担当することとなったが，その後，実施の運用効率性や迅速性の観点から再度見直しが行われ，再び外務省の所掌になった。
[21] 外務省「二国間食糧援助（KR）の事務手続きフロー」。
[22] WFP 日本事務所からの聞き取り（2011 年 8 月 29 日）。

が自らの事業プロセスに従って調達・配付等を実施する。したがって，供給業者の選定も，国際機関の規定に基づく国際入札等により行われる。穀物等の調達適格国は二国間 KR の場合と同様に E/N において定められているが，米の供与においては日本政府米が利用されている。

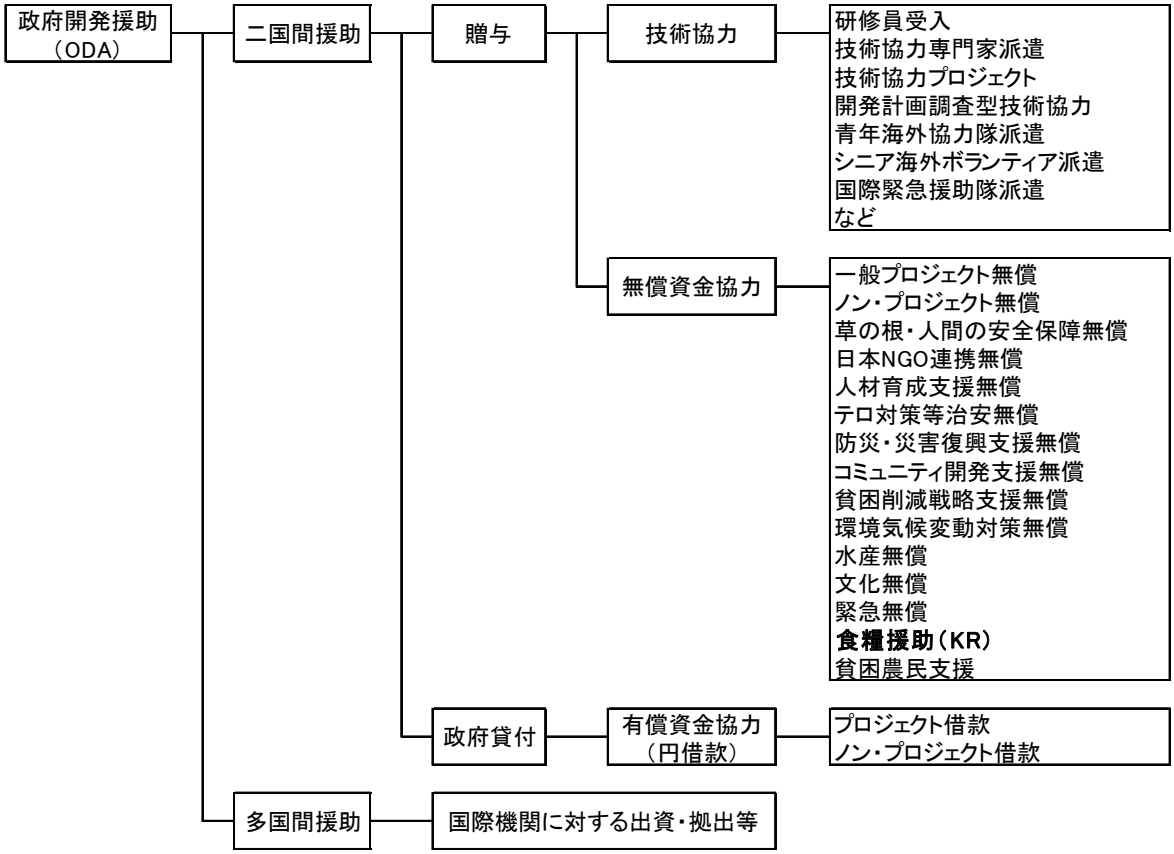
なお，過去 10 年間の国際機関連携 KR（208 案件）のうち，198 案件は WFP との連携案件で，残りの 10 案件は，パレスチナ難民への支援を目的としたパレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）との連携案件である（添付資料 1「食糧援助（KR）実績」参照）。

3-1-2 日本のODAにおけるKRの位置付けと他の食料支援スキーム

1. KRの位置付け

KRのスキームは日本のODAで無償資金協力の中の一形態として位置付けられている（図 3-3）。2010 年版政府開発援助（ODA）白書では，KR事業の概要を「食糧援助規約に基づき，食糧不足に直面している開発途上国に対し，穀物（米，小麦，トウモロコシ等）等を購入するために必要な資金を供給する無償資金協力」と説明している[23]。

図 3-3　日本の ODA のスキーム体系



出所：外務省ウェブサイト，ODA 白書資料集より評価チーム作成。

[23] 外務省「2010 年版 政府開発援助（ODA）白書」，平成 23 年 4 月，用語集，p. IX。

2. 他のスキームによる食料支援

日本は KR のスキーム以外にも，以下のような形で食料支援を実施，または食料支援を行う機関の活動を支援している。

（1） 緊急無償資金協力の一環としての食料支援

緊急無償資金協力は，海外における自然災害や紛争の被災者・難民・避難民等を救援することを目的として被災国政府や被災地で緊急援助を行う国際機関・赤十字に対し緊急に資金供与を行う支援であり，日本が行う国際緊急援助の中の資金援助ツールとして位置付けられている[24]。供与された資金の用途は，被災国政府の要請や提供先となる国際機関等の活動内容に応じ，食料支援，非食料物資の提供，避難民の移送など様々であるが，国際機関を通じた食料支援は主にWFPに対して行われている。緊急無償資金協力の実績額は年度により増減があるが，2008～2010 年度の 3 年間において緊急無償資金協力としてWFPを通じて実施された食料支援の実施総額は約 4,400 万米ドルであった[25]。

緊急無償資金協力は特に緊急性を要する援助であることから，実施までの迅速性を重視し，KR を含む他の無償資金協力とは異なる手続きが採用されていることが大きな特徴である。具体的には，前述のとおり KR の実施においては毎年度の要望調査と全体予算の観点を含めた審査などのプロセスを経て閣議決定，E/N 署名が行われるのに対して，緊急無償資金協力では被災国政府や国際機関・赤十字からの要請に対し日本政府が援助実施の必要性を判断し，実施額・方法を決定する。それに基づき外務大臣が閣議において緊急無償資金協力を実施する旨の発言を行った後，速やかに先方政府または国際機関等との間で口上書を交換することにより，資金供与に至る。

（2） 国際機関への拠出

日本はまた，国連唯一の食料支援機関である WFP への拠出を通じて，同機関の活動を支援している。多国間援助の一環として行われる本拠出は，二国間援助に位置付けられる KR の WFP 連携支援や WFP に対する緊急無償資金協力とは区別される。WFP はドナーの任意拠出のみにより運営されているが，日本は人道危機に際し迅速・効果的な活動実績を有する WFP を高く評価しており，主要ドナーとして毎年度拠出を行っている。また，2004 年以降は年 1 回の日本・WFP 政策協議を実施し協力関係を強化している。

---

[24] 国際緊急援助には人的援助としての国際緊急援助隊の派遣，物的援助としての緊急援助物資の供与，資金援助としての緊急無償資金協力があり，災害規模や被災国等からの要請内容に基づいて，いずれか又は複数を組み合わせて実施される（出所：外務省ウェブページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_3.html）

[25] 外務省へのインタビューによる。主な実施案件は，ミャンマーにおけるサイクロン被災民への支援（2008 年度），パキスタンにおける国内避難民救援（2009 年度），ハイチにおける大地震被災民への支援（2009 年度），パキスタンにおける洪水被災民への支援（2010 年度）等がある。

この拠出金は，WFP 本部が対象国やプログラム等の用途を決定する WFP の全般的な活動資金として利用されるほか，日本政府が WFP と協議の上で指定した特定分野や国，プログラム等に充てられる場合もある。

以上のとおり，日本の食料支援は，KR 以外にもいくつかのスキームを通じて行われているが，KR は，特に緊急無償資金協力との比較において，緊急・短期的な食料ニーズよりも，相手国のマクロ的・中期的な食料ニーズへの対応に焦点を当てた目的および手続きに基づくスキームであるといえる。表 3-1 にそれぞれのスキームの比較を示す。なお，KR の政策の妥当性の観点からの KR と緊急無償資金協力スキームとの比較は第 5 章（5-1-1　日本の ODA 政策との整合性）に詳述する。

表 3-1　食料支援に関わるスキームの比較

スキーム名	スキーム目的	食料支援の形態	食料支援の特徴
食糧援助（KR）	・開発途上国の食料不足の緩和 ・開発途上国の安定への貢献	・二国間援助 ・国際機関との連携	・マクロ的・中期的観点が主体 ・毎年度の要望調査から交換公文（E/N）署名までの計画的な手続き
緊急無償資金協力	・被災者・難民・避難民等の救援	・二国間援助 ・国際機関への拠出	・緊急・短期的観点 ・迅速性を重視した手続きの簡素化
国際機関への拠出	・国際機関の活動の支援	・国際機関への拠出	・国際機関のプログラムへの支援（短期および中長期）

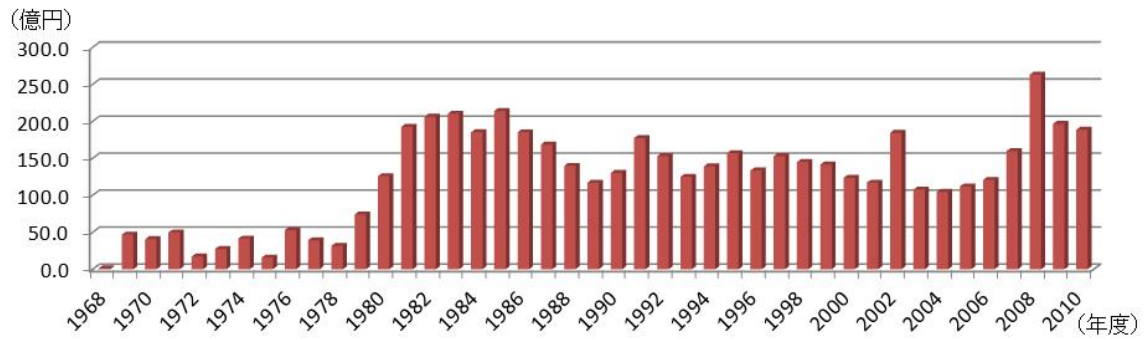
出所：評価チーム作成。

3-2　食糧援助（KR）の事業実績

3-2-1　全体動向

KR のスキームが 1968 年度に設立されて以来，2010 年度までに合計 5,300 億円以上の資金が供与されてきた。1980 年代半ばには毎年 200 億円前後が供与されていたが，その後は漸減し，1990 年代から 2000 年代にかけてはおおむね毎年 100～150 億円程度で推移していた。しかし，最近数年間は供与規模が再び拡大してきている（図 3-4）。

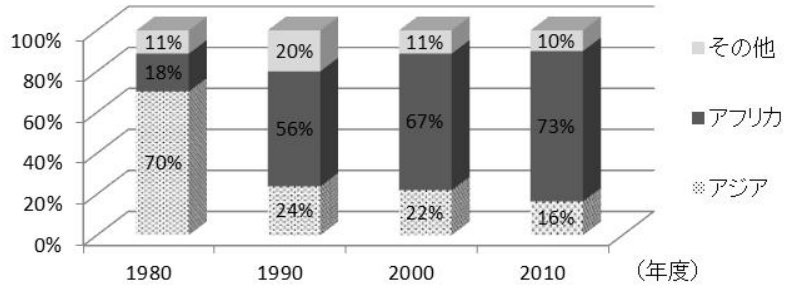
図 3-4　KR の供与額の推移（1968～2010 年度）



注：　金額は交換公文（E/N）ベース。二国間および国際機関連携 KR の合計額。
出所：農林水産省「農林水産業協力の概要（資料編）」平成 18 年 2 月，外務省ウェブページに基づき評価チーム作成。

KR の供与地域は 1970 年代には一貫してアジア地域が中心であったが，1980 年代に入ってアフリカ諸国への供与が本格化して以来，現在に至るまでアフリカが最大の受取り地域となっている。図 3-5 が示すように，1980 年度には総額の 7 割がアジア地域の国に供与されていたが，2010 年度にはアフリカ地域が 4 分の 3 を占めている。

図 3-5　KR の供与額の地域別割合の推移



注：　二国間および国際機関連携 KR の合計額
出所：農林水産省ウェブページ，外務省ウェブページに基づき評価チーム作成。

また，KRの供与資金により被援助国等が購入する穀物の種類については，スキーム創設当初は米（国産米，タイ米等）と小麦（米国産，ヨーロッパ産等）により開始された。その後，1980 年代半ば以降，トウモロコシ，ソルガム，豆類などが加わり，品目が多様化してきている。ただし，現在でも米と小麦・小麦粉が供与総額の大部分を占めている（品目についての実績の詳細は 3-2-2 の 3.を参照）。なお，1996 年度より，日本政府米の需給状況の緩和に鑑み政府米が利用されており，近年の実績ではKRにより調達される米は一部を除き全てが政府米である[26]。また，WFPとの連携によるKRにおいては，ツナ缶詰等の日本産の水産加工品の供与も行われている。

3-2-2　最近 10 年間の実績

1. 供与額・件数，地域別の実績推移と特徴

最近 10 年間（2001～2010 年度）の KR の実績推移を見ると，1990 年代から続いていた漸減が 2000 年代半ばより増加傾向に転じている。また，前年度より突出して援助額が大きくなった年度が見られる（2002 年度および 2008 年度）ことが特徴的である（前掲図 3-4）。

この間の各年度の供与額と地域別配分比率，案件（E/N 締結）数，1 案件当たりの平均供与額を表 3-2～表 3-5 に示した。10 年間で合計 1,553 億円が供与され，398 件の

[26] 日本政府が保有・備蓄する米は国産米とミニマム・アクセスによる最低輸入割当米（MA 米）とに分けられるが，KR には両者が使用されている。MA 米は，GATT ウルグアイ・ラウンドの農業合意（1993 年 12 月採択，1995 月 5 月より適用開始）に基づき，日本政府が輸入している米である。なお，KR の供与資金で被援助国等が調達する日本政府米は国際相場並みの価格で提供されており，日本政府側に発生する売却損は農林水産省の食糧特別会計が負担している。

E/N が締結された。供与額，案件数ともに，アフリカ地域が約 70%を占め，続いてアジア地域が 15%程度となっている。2007 年度以降の合計供与額の増加傾向は，主にアフリカ地域への一層の供与拡大に起因している。一方，案件数は 2000 年代前半よりも後半の方がむしろ減少している。これは，1 案件当たりの供与規模が 2000 年代前半の 2.5 億円前後から 2008 年度以降の 6 億円程度へと増加したことと軌を一にしている。

表 3-2　KR 供与額（億円）の推移（2001～2010 年度）

地域	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計	二国間	国際機関連携
アジア	20.8	31.8	22.1	19.5	16.7	18.2	16.7	38.0	32.0	31.1	**246.9**	110.1	136.8
中東	13.4	36.1	19.0	6.5	10.1	10.1	11.2	13.3	14.3	19.0	**153.0**	2.4	150.6
アフリカ	79.7	101.3	60.5	70.9	80.1	87.7	126.9	189.9	140.8	138.3	**1,076.2**	665.0	411.2
中南米	3.0	8.0	4.0	5.5	5.0	4.8	4.8	17.3	6.3	0.0	**58.7**	32.1	26.6
中央アジア・コーカサス	0.0	7.0	2.0	2.0	0.0	0.0	0.0	4.5	3.0	0.0	**18.5**	0.0	18.5
合計	**116.9**	**184.2**	**107.6**	**104.4**	**111.9**	**120.8**	**159.6**	**263.0**	**196.4**	**188.4**	**1,553.2**	**809.6**	**743.7**

注：　E/N 金額ベース。アジアは東アジアと南アジアの合計
出所：ODA 国別データブック各年度版，外務省ウェブページ他

表 3-3　KR 供与額の地域別配分比率（%）の推移（2001～2010 年度）

地域	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計	二国間	国際機関連携
アジア	18	17	21	19	15	15	10	14	16	17	**16**	14	18
中東	11	20	18	6	9	8	7	5	7	10	**10**	0	20
アフリカ	68	55	56	68	72	73	80	72	72	73	**69**	82	55
中南米	3	4	4	5	4	4	3	7	3	0	**4**	4	4
中央アジア・コーカサス	0	4	2	2	0	0	0	2	2	0	**1**	0	2
合計	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

注：　E/N 金額ベース。アジアは東アジアと南アジアの合計
出所：ODA 国別データブック各年度版，外務省ウェブページ他

表 3-4　KR 供与案件数（E/N 締結件数）の推移（2001～2010 年度）

地域	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計	二国間	国際機関連携
アジア	5	6	7	7	7	8	5	6	6	4	**61**	31	30
中東	3	3	2	2	3	3	3	3	3	4	**29**	1	28
アフリカ	21	26	30	31	33	33	28	31	24	25	**282**	151	131
中南米	1	3	2	2	2	2	1	3	1	0	**17**	7	10
中央アジア･コーカサス	0	3	2	2	0	0	0	1	1	0	**9**	0	9
合計	**30**	**41**	**43**	**44**	**45**	**46**	**37**	**44**	**35**	**33**	**398**	**190**	**208**

注：　アジアは東アジアと南アジアの合計。国際機関連携 KR のうち，複数国にまたがる難民等を対象とした案件も 1 件と数えている。
出所：ODA 国別データブック各年度版，外務省ウェブページ他

表 3-5　KR の 1 案件当たり平均 E/N 金額（億円）の推移（2001～2010 年度）

地域	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計	二国間	国際機関連携
アジア	4.2	5.3	3.2	2.8	2.4	2.3	3.3	6.3	5.3	7.8	**4.0**	3.6	4.6
中東	4.5	12.0	9.5	3.3	3.4	3.4	3.7	4.4	4.8	4.8	**5.3**	2.4	5.4
アフリカ	3.8	3.9	2.0	2.3	2.4	2.7	4.5	6.1	5.9	5.5	**3.8**	4.4	3.1
中南米	3.0	2.7	2.0	2.8	2.5	2.4	4.8	5.8	6.3	-	**3.5**	4.6	2.7
中央アジア・コーカサス	-	2.3	1.0	1.0	-	-	-	4.5	3.0	-	**2.1**	-	2.1
合計	3.9	4.5	2.5	2.4	2.5	2.6	4.3	6.0	5.6	5.7	**3.9**	4.3	3.6

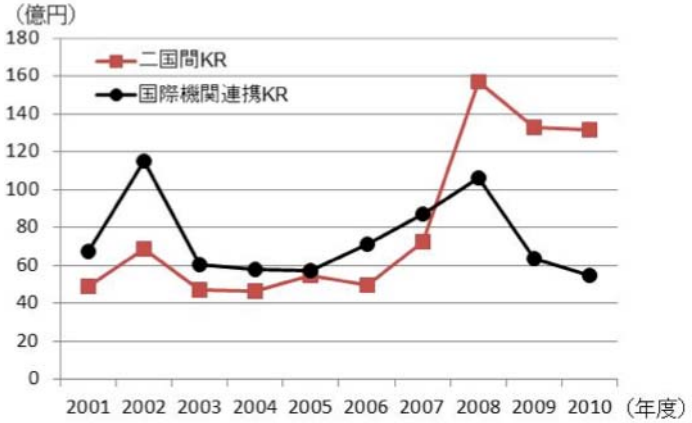
注：　アジアは東アジアと南アジアの合計。
出所：ODA 国別データブック各年度版，外務省ウェブページ他。

2002 年度に前年度より突出した供与額（184 億円）となった主な理由として，アフガニスタンにおける被災民向け支援（WFP 連携）や，アフリカ各地における国をまたがる難民・被災民を対象とした複数の支援（全て WFP 連携）の実施が挙げられる。また，2008 年度に過去最大規模の供与実績（263 億円）を記録した背景として，世界の食料価格高騰により食料不足が一層深刻となったアフリカ地域に対する二国間 KR の実施数の増加などが挙げられる。このように KR の供与実績が必ずしも安定的に推移していないのは，KR が恒常的な食料不足への対応に加えて，近年は特に自然災害や紛争，また国際経済・市場の動向により大きな影響を受けていることが大きな要因であるといえる。なお，2001～2010 年度の KR の国別実績表は，本報告書添付資料 1 に掲載した。

2. 二国間・国際機関連携別の実績推移

過去 10 年間の二国間 KR と国際機関連携 KR の実績を比較すると，二国間により 810 億円が，国際機関連携により 744 億円が供与されている。両者の実績は毎年度ほぼ拮抗してきたが，最近 3 年間は二国間 KR の実績が国際機関連携 KR を大きく上回っている（図 3-6）。

図 3-6　二国間・国際機関連携別の KR 推移



出所：ODA 国別データブック各年度版，外務省ウェブページ他。

供与案件数では二国間の 190 案件に対し国際機関連携が 208 案件であり，地域別に見るとアジア地域（二国間 31 案件，国際機関連携 30 案件），アフリカ地域（151 案件，131 案件），中南米地域（7 案件，10 案件）では両者により実施されているが，中東地域（1 案件，28 案件）と中央アジアおよびコーカサス地域（0 案件，9 案件）向けはほぼ全てが国際機関連携 KR である。1 案件当たりの平均供与規模は表 3-5 に示したとおり二国間 KR（4.3 億円）の方が国際機関連携 KR（3.6 億円）より大きい。

このように，二国間 KR と国際機関 KR には実施規模に大きな相違がある地域がある。外務省によると，KR は二国間を基本としているが，紛争等治安面で二国間 KR が実施できない場合に国際機関連携を活用しており，地域によるそうした状況の差が実績に反映されているといえる。

3. 供与穀物品目の実績推移

次に，2001 年度以降の KR により供与された穀物の品目別の実績推移を見る。なお，実績の把握は E/N が署名された個別案件の各データの集計に基づいており，単一品目が提供された案件においては当該案件の E/N 金額をその品目の供与金額としている。すなわち，その穀物の代金に加えて調達に要した輸送・保険費用や調達代理機関の手数料等も含まれている。また，複数品目が提供された案件においては，それらの品目名の情報は入手したが各品目の金額・量の内訳が明らかにされていないため，分類不能とし，案件全体の E/N 金額を対応させている。

（1） 品目別供与金額

品目による供与金額の内訳を見ると，表 3-6 に示すとおり，各年度で米が最大で，小麦・小麦粉・麦[27]，メイズ（トウモロコシ）・メイズミールと続いている。供与額のレベルは年度によりばらつきがあるが，米は約 60～160 億円，小麦等は約 13～50 億円程度である。2001～2010 年度のKRの供与総額のうち，米が 53%，小麦・小麦粉・麦が 15%を占めている。

表 3-6　KR の品目別供与額（億円）および供与額の割合（%）（2001～2010 年度）

品目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計	二国間	国際機関経由
米	59	65	62	61	64	67	82	166	100	97	**822**	619	203
小麦・小麦粉・麦	19	52	14	16	18	15	19	34	21	24	**231**	137	95
メイズ・トウモロコシ、メイズミール		17	2	2	7	6	5	9	15	16	**78**	38	40
豆類（パルス）	4		1	1				5			**11**	0	11
その他，分類不能	36	51	29	25	23	33	54	49	61	51	**412**	16	396
合計	**117**	**184**	**108**	**104**	**112**	**121**	**160**	**263**	**196**	**188**	**1,553**	**810**	**744**
米	50%	35%	58%	58%	57%	56%	51%	63%	51%	52%	**53%**	76%	27%
小麦・小麦粉・麦	16%	28%	13%	15%	16%	12%	12%	13%	11%	13%	**15%**	17%	13%
メイズ・トウモロコシ、メイズミール	0%	9%	2%	2%	6%	5%	3%	3%	8%	8%	**5%**	5%	5%
豆類（パルス）	3%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	**1%**	0%	1%
その他，分類不能	31%	28%	27%	24%	21%	27%	34%	19%	31%	27%	**27%**	2%	53%
合計	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

出所：外務省資料より評価チーム作成。

ただし，上述のとおり，この数値は米や小麦等が単独で供与された案件のみが集計された結果であり，分類不能（27%）とされた案件の中にも，たとえば「米とツナ缶詰」，

[27] 外務省資料による。「麦」の種類は特定されていない。

「小麦と豆類」などの形で米や小麦等が提供されている例が数多く見られる。したがって，実際には米は 6 割程度，小麦・小麦粉・麦は 2 割程度の割合であったと推察される。上述以外の品目としては，ソルガム，ビスケット，CSB（Corn Soya Blend：トウモロコシと大豆の粉を混合した栄養強化食品）などの供与実績がある。なお，二国間 KR と国際機関連携 KR とを比較すると，二国間 KR ではほぼ全てが単独品目の供与案件であり，米が 8 割近くの金額を占めている。一方，国際機関連携 KR では複数品目の供与が行われる場合が多く，米の割合は相対的に低い。

（2） 品目別供与量

品目別の供与量については，2001～2010 年度に米が約 147 万MT，小麦・小麦粉・麦は合計約 62 万MTが供与されている（表 3-7）。毎年度，米は 9 万～20 万MT程度，小麦等は 3 万～17 万MT程度の実績である。また，同じ 10 年間の米の供与量のうち 8 割以上，小麦の供与量のうち約 3 分の 2 は，二国間KRを通じて支援された。一方，豆類の全ての量が国際機関連携KRにより供給された[28]。

表 3-7　KR の品目別供与量（千 MT）（2001～2010 年度）

品目	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計	二国間	国際機関経由
米	180.5	168.9	140.2	122.4	112.9	90.5	102.2	205.2	162.0	183.4	**1,468.1**	1,193.2	274.9
小麦・小麦粉・麦	53.0	166.5	41.7	42.3	44.1	38.4	33.8	91.9	62.5	45.9	**620.1**	406.8	213.3
メイズ・トウモロコシ、メイズミール		26.7	4.0	3.6	15.5	11.8	6.7	16.3	44.8	53.4	**182.7**	111.3	71.4
豆類（パルス）	8.2		1.2	1.3				5.7			**16.4**	0.0	16.4
その他，分類不能	64.7	102.8	36.1	38.5	36.3	34.3	51.7	54.2	80.0	75.0	**573.5**	37.3	536.2
合計	**306.3**	**464.9**	**223.3**	**208.0**	**208.7**	**174.9**	**194.4**	**373.3**	**349.2**	**357.7**	**2,860.8**	1,748.6	1,112.2

出所：外務省資料より評価チーム作成

3-3 他ドナーによる食料支援の動向

本節では，二国間ドナーの支援額に関する OECD-DAC の統計データを利用し，各ドナーの食料支援の過去 10 年間の実績を概観する。

まず，表 3-8 により主要ドナーの食料支援の推移（2000～2009 年）を見ると，DACドナーの援助は増加傾向にあり，最近は 40 億米ドルを超える規模になっている。なお，表 3-8 の各金額は，緊急援助と開発援助を目的とした食料支援の合計額を示しており，日本の KR と他スキームによる食料支援の内訳は不明である。また，前節までに見た日本の実績額との比較から，表 3-8 に掲載されている日本の支援額は必ずしも日本が実施している食料支援全体を示しているとはいえないが，それには分類・集計上の理由などが関わっているものと考えらえる。そうした点に留意しつつ，同表から主要ドナーの相対的な位置付け・特徴の把握を試みる。

[28] 本節（2）の記述はいずれも分類不能の供給量を含まない。

DAC ドナー国のうち，毎年の援助額が圧倒的に大きいのは米国であり，2000～2009 年の DAC 加盟国の食料支援合計額のうち 7 割以上を占めている。米国に次ぐ主要ドナーはカナダ，日本，ドイツ，英国，スペイン，オーストラリアであり，それぞれ DAC 加盟国合計額の 2～4%程度の規模である。

表 3-8　主要二国間ドナーの食料支援実績（100 万ドル）

ドナー	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
日本	42.3	53.9	41.0	64.7	48.2	58.4	84.3	134.9	261.8	380.7
オーストラリア	46.5	25.1	47.3	36.7	51.7	65.5	44.4	39.8	142.9	95.3
カナダ	79.9	85.9	67.4	116.5	89.2	124.7	117.9	135.6	221.4	168.9
フランス	58.8	60.5	43.5	71.3	50.2	39.0	39.0	44.6	77.1	50.1
ドイツ	68.6	97.7	119.5	69.3	78.9	106.4	102.7	109.3	129.4	180.5
イタリア	32.0	75.7	42.5	55.9	34.5	11.8	13.7	18.2	60.9	44.9
オランダ	14.2	44.8	37.3	50.9	42.0	76.1	48.0	20.3	27.8	29.2
スペイン	6.0	9.2	14.7	12.9	19.4	32.7	35.3	82.3	197.8	438.2
英国	10.0	23.2	78.1	93.8	63.8	66.0	140.5	128.3	266.2	142.0
米国	1,134.5	930.1	1,526.0	2,498.0	2,163.6	2,277.4	2,064.4	1,782.3	2,796.0	2,561.1
DAC 合計	1,560.9	1,466.6	2,094.5	3,171.2	2,743.0	3,069.3	2,848.8	2,632.8	4,409.6	4,301.1
EC	320.2	350.4	318.0	513.5	391.1	596.3	461.2	922.0	1,050.7	903.7

注：　支出額ベース。緊急食料支援と開発食料支援の合計。
出所：OECD.Stat データより評価チーム作成。

次に，表 3-9 により各国の ODA 総額に占める食料支援の割合を見る。表 3-8 と同様，OECD-DAC のデータに基づいており，一部データには欠損があるものの，各ドナー国が援助手段として食料支援をどの程度重視しているかを推察することが可能である。米国の ODA における食料支援の割合の大きさが際立っており，年によるばらつきはあるがおおむね援助総額の 10%前後を食料支援に充てている。その他の国では，カナダ，オーストラリア，イタリア，スペイン等が総じて高い割合の食料支援を行っている。2009 年を取り上げると，米国が 8.6%，スペイン，カナダ，オーストラリア，イタリアが 4～5%程度，日本は 2.7%となっている。

表 3-9　主要二国間ドナーの ODA 金額に占める食料支援の割合（%）

ドナー	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
日本	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.6	1.5	1.3	2.7
オーストラリア	6.1	3.0	7.0	3.8	4.3	4.5	0.2	1.8	5.4	4.1
カナダ	5.7	7.0	3.9	-	2.0	0.1	0.0	6.1	8.2	4.3
フランス	0.6	2.5	0.6	0.6	0.7	0.4	0.3	0.5	0.8	0.5
ドイツ	2.2	2.9	2.5	1.3	0.9	1.1	0.2	1.0	1.3	2.0
イタリア	4.4	11.8	-	4.3	3.5	0.4	0.3	1.2	4.2	4.0
オランダ	0.4	1.8	0.8	1.6	1.4	2.2	0.0	0.4	0.6	0.8
スペイン	0.7	0.7	1.3	1.0	1.2	1.4	1.3	2.3	3.7	5.3
英国	0.4	0.8	2.2	2.3	1.1	0.8	-	1.4	3.4	1.8
米国	12.1	11.1	15.4	11.9	8.9	2.6	3.0	7.0	8.8	8.6
DAC 合計	3.6	3.8	4.8	4.3	3.5	1.4	1.0	2.9	3.9	4.0
EC	6.1	1.9	5.4	5.2	4.9	5.4	3.7	4.5	5.6	5.0

注：　コミットメントベース。緊急食料支援と開発食料支援の合計。
出所：OECD, Development Cooperation Report 各年版。

Box 3-1　米国の戦後復興支援と輸出市場開拓で拡大した食料援助

米国の支援で始まった日本の学校給食（写真は 1950 年代。出典：米国小麦協会。Michael Conlon, “Japan Agricultural Siutaion: The History of U.S. Exports of Wheat to Japan, USDA, June 2009 から引用）。

米国は第一次・第二次世界大戦中に欧州に対し飢饉救済を実施したが，本格的な国際食料援助は，大戦後の欧州復興計画（マーシャル・プラン：1948～1951 年）によって始まる。大量の食料を含む援助物資が西欧諸国へ供与され，その見返り資金は米国の承認を得て復興に充てられた。米国は日本へも「ガリオア資金」[1)]（1946～1951 年）や「エロア資金」[2)]（1948～1951 年）により食料や原材料を供給した。米国の民間団体による「ララ物資」[3)]や「ケア物資」[4)]も，飢餓や病気に苦しむ日本の子供たちやその他多くの人々を救った。

食料援助はその後，1954 年に米国で制定された「農産物貿易促進援助法」，別名 PL480（公法 480 号）によって全世界に拡大した。PL480 は当初米国の余剰農産物処理を目的としたものであったが，1966 年の「平和のための食料法」への改称以来，食料問題を抱える開発途上国への援助を主目的とするようになった。先進各国が分担して余剰小麦を買い取り途上国に援助することを定めた食料援助規約（FAC）が成立するのは，この後の 1967 年である。1954～2004 年の 50 年間に，PL480 による食料援助を受け取った国は 135 か国，無償の Title II（緊急・民間開発）による食料援助だけで 1 億トン以上に及び，延べ数十億もの人々に食料を供与した。

一方，PL480 による食料援助は長期低利の信用販売（見返り資金積み立てを伴う）と無償供与とからなり，日本も当初は無償で小麦や脱脂粉乳を受け取ったが，1970 年代まで続いた PL480 食料援助の大部分が買い付けであった。PL480 は「平和のための食料法」への改称後もなお，援助を通じて米国農産物の輸出市場を開拓するねらいを保持していた。1950 年代半ば以降日本で小麦の消費が増加したのと同様，1970 年代以降アフリカ地域で米の消費が飛躍的に伸びた背景には，米国の食料援助を通じた輸出市場開拓戦略があったとされる。

PL480 は「2008 年農業法」によって恒久的に「平和のための食料法」に改称され，目的から輸出市場開拓が削除された。背景には，国内外における食料援助改革への要請，余剰農産物の縮小，国際穀物価格の上昇，緊急支援ニーズの増加，WTO ドーハ・ラウンドでの EU の輸出補助金撤廃方針の表明など様々な要因があるが，マーシャル・プランから 60 年以上を経た今日，食料援助は時代の節目を迎えている。

参考資料：USAID, Celebrating Food for Peace 1954-2004: Bringing Hope to the Hungry, July 2004；外務省「国際協力ちょっといい話　第二話　戦後の灰燼からの脱却」；大津光男「敗戦，貧困，ララ物資：中」，JA Circle（http://jacircle.blogspot.com）；CARE「CARE とは　歴史」（http://www.careintjp.org）；岸　康彦「食と農の戦後史」，日本経済新聞社，1996 年。鈴木猛夫「『アメリカ小麦戦略』と日本人の食生活」，鈴木書店，2003 年。

注 1）ガリオア資金：占領地域救済政府基金（GARIOA：Government Appropriations for Relief in Occupied Areas） 2）エロア資金：占領地域経済復興基金（EROA：Economic Rehabilitation in Occupied Areas） ガリオア・エロアの援助総額は約 18 億ドル（現在の約 12 兆円に相当）で，うち 13 億ドルが贈与であった。3）ララ物資：アジア救済公認団体（LARA：Licensed Agencies for Relief of Asia）が 1946 年から，米国，カナダ，中南米の教会関係者や日系人から集まった食料，衣類，医薬品，学用品などを，日本，沖縄，韓国などへ送った。4）ケア物資：NGO の CARE は欧州諸国に続き，1948 年から日本向けの支援を開始，食料，衣類，書籍などを配布した。