第 5 章　食糧援助（KR）の評価

本章では，日本の食糧援助（KR）について「政策の妥当性」，「結果の有効性」，「プロセスの適切性」の 3 つの視点から総合的に検証する。

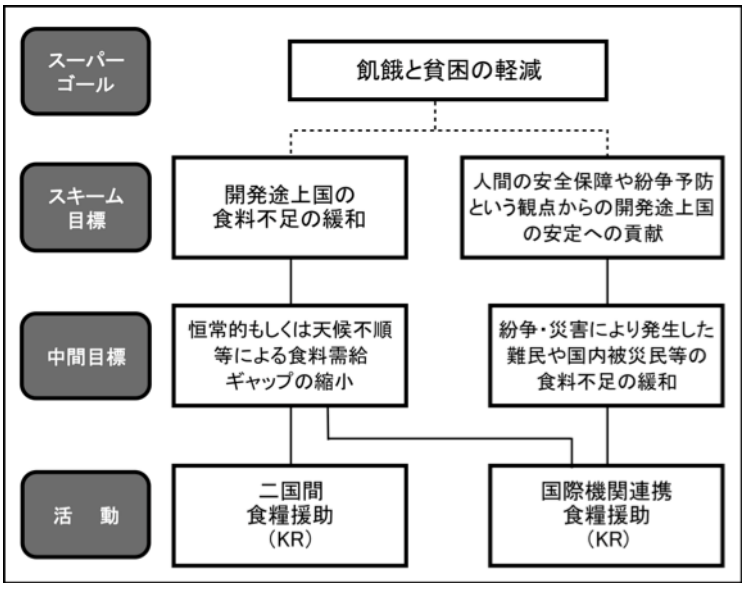
5-1　政策の妥当性

本節では，「KRの目指す方向性が妥当であったか」についての評価を行なうため，目標体系図に示されたKRの政策が，1）日本の外交政策（ODA大綱，中期政策，食料安全保障政策，人道政策，外交政策全般等），2）国際社会の取組・援助潮流（ミレニアム開発目標（MDGs）[57]，食料安全保障にかかる国際的枠組み，他ドナーの食料支援の方針等）と整合しているかを検証する。

日本のKR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「食糧援助規約（FAC）」に基づき 1968 年度に開始されたもので，その目的は開発途上国の食料不足の問題を緩和することとされている[58]。その後同スキームを運用する過程において，自然災害や戦争，内乱などに起因する緊急援助のニーズが高まるなど，食料支援に関わる国際社会・経済の環境も大きく変化してきている。

KR に関する固有の政策文書はなく，目標体系も示されていないことから，評価チームはまず，KR の実施要綱（外務省の執務用文書），ODA 白書，外交青書等，外務省の文書を参照して目標体系図案を作成した。その後，外務省を中心とする関係者からの聞き取りを通じて，同案の精緻化を図った。その過程では，政策文書に表された字句の分類・整理を行うにとどまらず，具体的にそれらの関係者がどのような理念や中間目標，活動までのロジックを認識・共有し，それらが個別事業に結びつけられていったのか，また，それらが上述のような環境変化にどのように対応していったのかを把握するよう努めた。こうした作業を通じて最終化された目標体系図を図 5-1 に示す。

図 5-1　食糧援助（KR）の目標体系図（評価チーム作成）



出所：外務省による「食糧援助（KR）」，ODA 白書，外交青書等の文書並びに関係者からの聞き取りに基づいて作成。

[57] 「5-1-2　国際社会の取組・援助潮流との整合性」を参照。
[58] 外務省「2010 年版政府開発援助（ODA）白書　参考資料集」，p. 33。

5-1-1　日本の外交政策との整合性

日本の上位政策には新旧 ODA 大綱と新旧 ODA 中期政策がある。本評価が対象とする KR の実施期間（2001～2010 年度）が ODA 大綱，中期政策ともに新旧版の施行期間と重なることから，初めに旧 ODA 大綱と旧 ODA 中期政策，次に新 ODA 大綱と新 ODA 中期政策との整合性を検証する。

1. 旧ODA大綱（1992 年～2003 年）および旧ODA中期政策（1999 年～2005 年）との整合性

旧 ODA 大綱および旧 ODA 中期政策と KR のスキームとの関係を表 5-1 に示す。

表 5-1　旧 ODA 大綱および旧 ODA 中期政策と KR のスキームとの整合性

	食糧援助（KR）	旧 ODA 大綱	旧 ODA 中期政策
スーパーゴール	飢餓と貧困の軽減	● 国際社会は人道的見地から，開発途上国において飢餓と貧困に苦しむ人々を看過することはできない。	● 貧困対策や社会開発分野への支援 ● 地球規模問題への取組：食料
スキーム目標	開発途上国の食料不足の緩和	● 飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野（BHN）を中心とした支援及び緊急援助	● 地球規模問題への取組：食料
	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	● 飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野（BHN）を中心とした支援及び緊急援助	● 人間の安全保障 ● 紛争・災害と開発
中間目標	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	● 飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野（BHN）を中心とした支援及び緊急援助	● 地球規模問題への取組：食料 ● 紛争・災害と開発：防災と災害復興
	自然災害や紛争により発生した難民や国内被災民等の食料不足の緩和	● 飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野（BHN）を中心とした支援及び緊急援助	● 紛争・災害と開発
活動	二国間食糧援助（KR）	● 開発途上国の自助努力支援 ● 相手国からの要請・考え方の十分な勘案，政策対話	● 食料支援（緊急非常時の対処手段として重要）の適切な活用
	国際機関連携食糧援助（KR）	● 国連諸機関との適切な連携・協調	● 紛争・災害後の復興支援等において他の援助国・国際機関等との協力を重視

出所：旧 ODA 大綱，旧 ODA 中期政策および KR のスキーム目標体系図（図 5-1）を基に作成。

目標体系図に示したKRのスーパーゴール，スキーム目標，中間目標および活動はいずれも旧ODA大綱および旧ODA中期政策と整合している。スキーム目標である「食料不足の緩和」は旧ODA大綱には明示的でないものの，「基礎生活分野（BHN）」には定義上[59]食料が含まれることから，同大綱と整合性を有するといえる。ただし，二国間

[59]「食糧，住居，衣服など，人間としての基本的な生活を営む上で必要最低限の物資，保健，教育など」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/10_hakusho/honbun/b0/yogo.html 参照）。

KRで調達される食料（穀物）は一般に市場で販売されるため，実態として，旧ODA大綱が重点項目とする「飢餓・貧困により困難な状況にある人々（中略）を対象とする基礎生活分野（BHN）を中心とした支援」にはならない可能性がある。

旧 ODA 中期政策には「地球規模問題への取組：食料」が重点課題として掲げられている。その主旨は「途上国自身が国内の食料生産力を高める努力を積極的に支援していく」ことであり，「食料支援については，緊急非常時の対処手段として重要であることから，その適切な活用を図っていく」とされている。KR の供与対象基準（第 3 章 3-1-1 参照）はこの政策と整合する。しかし，KR の主要被援助国（2001-2010 年度の供与頻度が高い国）を見ると，その中には，同基準の 1 つである「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」以外も含まれている（表 5-2）。それらの国に対しては，食料不足の深刻度を重視しつつ，外交面での配慮がなされていると思われるが，ODA の上位政策との整合性は明確ではない。

表 5-2　主要 KR 被供与国の「危機的状況にある国」認定状況（2001-2010 年）

2001-2010 年度主要被供与国			「外部の支援（食料援助）を必要とする危機的状況にある国」[1]（掲載年月）[2]										長引く危機国[3]
地域	国	KR 合計（億円）	2001.3	2002.2	2003.3	2004.2	2005.2	2006.4	2007.2	2008.2	2009.2	2010.2	
アジア	モンゴル	32.80	○	○	○	○	○	B				B	
	ネパール	40.00						B	B	C	C	C	
	モルディブ	19.10					○						
アフリカ	エチオピア	63.40	○	○	○	○	○	C	B	C	C	C	○
	エリトリア	30.02	○	○	○	○	○	A	B	B	B	B	○
	カーボヴェルデ	23.20											
	ガンビア	26.40											
	ギニア	27.90	○	○	○	○	○	C	C	C	C	C	○
	ケニア	54.40	○	○	○	○	○	C	C	C	A	A	○
	コンゴ民主共和国	54.20	○	○	○	○	○	C	C	C	C	C	○
	サントメ・プリンシペ	17.90											
	セネガル	43.50											
	タンザニア	40.10	○	○	○	○	○	C	C				
	ニジェール	38.30						B	B			C	
	ブルキナファソ	45.30						C					
	ベナン	28.30											
	マリ	34.00						C					
	モーリタニア	34.40			○	○	○	B	B	B	B	B	
	モザンビーク	50.05			○	○							
	リベリア	30.60	○	○	○	○	○	B	B	B	B	B	○
中米	ハイチ	38.10	○		○	○	○	B	B	C	C	B	○

注：　1）2006 年 4 月以降「外部の支援を必要とする危機的状況にある国」は以下のように分類されるようになった。
A：食料生産/供給の異常な不足　B：広範囲なアクセスの不足　C：厳しい局地的食料不安
2001-2003 年は「食料緊急事態に直面している国」，2004 年は「例外的な外部支援を必要としている国」，2005 年は「外部からの食料支援を必要としている国」として掲載されており，2006 年以降のような危機の分類はなく，緊急事態の理由が記述されているだけであった。このため，掲載国に○をつけている。
2）FAO の食料需給状況の報告書は年に 3～6 回に刊行されているので，各年とも第 1 号の情報を用いた。
3）「長引く危機にある国」とは FAO による以下の 3 つの基準を満たす国である。
i）危機の期間：FAO の世界食料情報・早期警報システム（GIEWS）のリストに 2001 年から 2010 年の間に 8 年以上（最新の危機を把握するため），もしくは 1996 年から 2010 年の間に 12 年以上掲載された。ii）援助の流れ：2000-2008 年にその国が受けた人道援助額が ODA 総額の 10%以上を占める。iii）経済状態・食料安全保障の状況：FAO の低所得食料不足国リストに掲載されている。

出所：KR 供与合計額は本報告書添付資料 1「食糧援助（KR）実績」，リスト掲載状況は FAO, Crop Prospects and Food Situation 各版（2006-2010 年）および FAO, Foodcrops and Shortages（2001-2005 年）各版，「長引く危機にある国」は FAO, The State of Food Insecurity in the World 2010 に基づき評価チーム作成。

二国間 KR では，被援助国政府が見返り資金を積み立て，その資金を経済社会開発のために活用することから，「開発途上国の自助努力を支援する」という旧 ODA 大綱の基本理念に合致する。また，二国間 KR の実施方法は，同大綱の「相手国からの要請・考え方を十分勘案しつつ，（中略）密接な政策対話を推進する」という効果的な ODA 実施のための方策とも整合する。また，国際機関連携 KR では，旧 ODA 大綱の「他の先進国の援助機関，国連諸機関，国際金融機関等との適切な連携・協調を図る」という効果的な ODA 実施のための方策」並びに旧 ODA 中期政策の「紛争・災害後の復興支援等において他の援助国・国際機関等との協力を重視する」という方針と整合する。

2. 新ODA大綱（2003 年～現在）および新ODA中期政策（2005 年～現在）との整合性

新 ODA 大綱および新 ODA 中期政策と KR のスキームとの整合性を表 5-3 に示す。目標体系図に示した KR のスーパーゴール，スキーム目標，中間目標および活動はいずれも，新 ODA 大綱および新 ODA 中期政策において言及されており，整合性が高い。

表 5-3　新 ODA 大綱および新 ODA 中期政策と KR のスキームとの整合性

	食糧援助（KR）	新 ODA 大綱	新 ODA 中期政策
スーパーゴール	飢餓と貧困の軽減	● 極度の貧困，飢餓，難民，災害などの人道的問題，環境や水などの地球的規模の問題は，国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題	● 人間の安全保障 ● 貧困削減 ● 地球的規模の問題への取組：食料，災害
スキーム目標	開発途上国の食料不足の緩和	● 地球的規模の問題への取組：食料	● 地球的規模問題への取組：食料
	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	● 人間の安全保障 ● 平和の構築：予防や紛争下の緊急人道支援，難民支援，基礎生活・基盤の復旧支援	● 人間の安全保障 ● 平和の構築：紛争予防や再発防止のための支援，紛争後の緊急人道援助，復興支援
中間目標	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	● 地球的規模の問題への取組：食料，災害	● 地球的規模問題への取組：食料，災害
	自然災害や紛争により発生した難民や国内被災民等の食料不足の緩和	● 地球的規模の問題への取組：食料，災害 ● 平和の構築：予防や紛争下の緊急人道支援，難民支援，基礎生活・基盤の復旧支援	● 地球的規模の問題への取組：食料，災害 ● 平和の構築：紛争予防や紛争の終結段階の支援，紛争後の緊急人道援助，復興支援
活動	二国間食糧援助（KR）	● 開発途上国の自助努力支援 ● 政策協議の強化	● 被援助国政府の自助努力促進 ● 政策協議の実施
	国際機関連携食糧援助（KR）	● 国際社会における協調と連携：国連諸機関との連携	● 迅速かつ効果的な支援：国際機関との連携

出所：新 ODA 大綱，新 ODA 中期政策および KR のスキーム目標体系図（図 5-1）を基に作成。

新 ODA 大綱は旧 ODA 大綱から一歩踏み込んで，「極度の貧困，飢餓，難民，災害などの人道的問題，環境や水などの地球的規模の問題は，国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である」という認識を明確に示すとともに，「『人間の安全保障』の視点」を基本方針の一つに据えていることから，旧政策との関係でも重要

であった「飢餓，貧困，疾病等，人命や安全な生活への脅威に直面する人々に対する食糧援助（KR）を実施することで，人間の安全保障や紛争予防という観点より開発途上国の安定へ貢献する」というスキーム目標は，上位政策との整合性が一層高い。また，新 ODA 大綱では「国際社会における協調と連携」が基本方針の一つであり，新中期政策では，平和の構築に向けたアプローチの一つとして迅速・効果的な支援を行うために国際機関との連携が重視されていることから，国際機関連携 KR の政策的な位置づけがより明確になったといえる。

「地球的規模の問題への取組」は旧ODA政策でも掲げられていたが，新ODA大綱および新ODA中期政策では，MDGsの達成や地球的規模の問題（地球温暖化をはじめとする環境問題，感染症，人口，食料，エネルギー，災害，テロ，麻薬，　国際組織犯罪など）への取組がより重要な課題として強調されている。これらの政策文書では，KRの位置づけは明確でないが，2004 年版以降のODA白書では，「地球的規模の問題への取組」の「食料」の項でKRが取り上げられている[60]。

一方，新 ODA 大綱では「平和の構築」が重点課題の一つとして明示され，新 ODA 中期政策でも，同じく重点課題の「平和の構築」で「紛争後直ちに必要となる緊急人道支援」および「地域社会に対する支援」の一つとして「食料」が挙げられている。KR のスキーム目標の一つである「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 ODA 政策との整合性は高まったといえる。

3. 日本の食料安全保障政策との整合性

世界の食料安全保障の達成，そしてその一環として行われているKRは，日本の食料安全保障と不可分のものとして捉えられてきた[61]。特に 2008 年に国際食料価格が歴史的な高騰を記録した後，外務省は「世界全体の食料生産の促進等により，グローバルな食料安全保障を強化し，価格の安定を図ることが，我が国自身の食料安全保障のためにも必要」との認識を示し，「日本は（中略）世界最大の食料純輸入国であり，日本および世界の食料安全保障の強化は外交政策の基本目標の一つである。」としている[62]。図 5-2 で示すように，KRは「食料不安を抱える途上国の人々へ向けた支援」に位置づけられており，世界の食料安全保障を高め，ひいては日本の食料安全保障を確保するという点から，KRは日本の食料安全保障政策と整合性を有するといえる。

[60] 外務省「政府開発援助（ODA）白書」各年版。
[61] 「食料供給の過半を海外に依存している日本にとって，世界の食料安全保障の達成は重要な課題である。（中略）日本としては，（中略）二国間であるいは国際機関を通じて，食糧援助や食糧増産援助を始めとする様々な形態の協力を引き続き行っていくことが必要である」，外務省「外交青書　平成 13 年版」電子版（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/01/1st/bk01_22.html#22-6-2）。
[62] 外務省「外交青書 2010　平成 22 年版（第 53 号）」，p. 173，および外務省「我が国と世界の食料安全保障」，平成 23 年 12 月（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/pdfs/torikumi.pdf）。

図 5-2　世界と日本の食料安全保障との関係性

出所：外務省「我が国と世界の食料安全保障」，平成 23 年 12 月
（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/pdfs/torikumi.pdf），p. 4。

4. 日本の人道支援政策との整合性

人道支援は，「緊急事態またはその直後における，人命救助，苦痛の軽減，人間の尊厳の維持および保護のための支援」と定義され，外交の柱の一つである「人間の安全保障」の確保のための具体的な取組の一つとされている[63]。外務省が 2011 年 7 月に取りまとめた人道支援政策[64]には，難民に対する支援を除き食料支援は明記されていないものの，1）ODA政策で「人間の安全保障」が基本方針の一つとなっており，KRのスキーム目標がこれに合致すること，2）ODA白書 2004 年版～2008 年度版で，二国間KRを含む食料支援について，「飢餓への対応として人道的見地から実施している」と記述されていることから，KRは日本の人道支援政策とも整合しているといえる。

一方，上記人道支援政策に述べられているように，近年，人道危機の長期化・複雑化や自然災害の頻発化・大規模化が進み，外務省はそれらに対応するために，国際機関（主にWFP）連携KRを増額する一方，緊急無償資金協力によるWFP経由の食料支援を実施している。たとえば，「アフリカの角」地域では現在，2010 年秋以来の干ばつに

[63] 外務省「人道支援」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/index.html）。
[64] 外務省「我が国の人道支援方針」，平成 23 年 7 月（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/jindoushien2_1_1.pdf）。

より過去 60 年で最悪と言われる飢饉が発生しているが，同地域で増大している難民・避難民に対する日本の緊急食料支援は後者によるものである[65]。国際機関連携KRと緊急無償資金協力によるWFP経由の食料支援との間には表 5-4 に示すような違いがあるものの，重複している部分もある。また，被災地でのWFPによる食料配布現場では両者は必ずしも区別されていない。今後，両者の政策上の位置づけをより明確にする必要があると思われる。

表 5-4　WFP 連携 KR と緊急無償資金協力による食料支援（WFP 経由）との比較

名称	WFP 連携食糧援助（KR）	緊急無償資金協力による食料支援（WFP 経由）
目的	自然災害や紛争により発生した難民や国内被災民等の食料不足に対処	自然災害，人為的災害および紛争起因災害により発生した被災者・難民・避難民食料不足に対処
特徴	・食糧援助規約（FAC）に基づく支援 ・治安やアクセスなどの問題で二国間 KR の実施が困難な場合に実施される ・閣議決定必要 ・WFP と交換公文（E/N）署名 ・WFP の活動①緊急食料支援，②中期復興支援，③開発事業，④特別オペレーションのうち①～③のいずれにも適用可能 ・見返り資金の積み立て義務はない	・食糧援助規約（FAC）には縛られない人道的視点からの支援 ・開発的観点からの支援ではない ・緊急性を要する援助で迅速に実施される（決定から数週間で食料が現地に届く） ・支援金額・件数は災害の発生度合・規模に比例するが，外交上の重要性も考慮 ・閣議決定不要 ・WFP と口上書交換
担当部署	国際協力局開発協力総括課	国際協力局緊急・人道支援課
予算	KR 通常予算	緊急無償資金協力予算，補正予算

出所：外務省「食糧援助（KR）」，「国際緊急援助」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_3.html）および外務省関係者からの聞き取りに基づき作成。

5. 日本の外交政策全般との整合性

本評価の対象期間（2001～2010 年）をカバーする外交青書の平成 14 年版（2002 年）～平成 23 年版（2011 年）で，食料問題，食料安全保障など食料支援に関連する方針は，経済分野あるいは経済安全保障に係る外交政策の一つとして示されている[66]。特に，最近 3 年間の外交青書には，「食料不安に苦しむ開発途上国の人々の窮状を緩和し，MDGsの達成に貢献することは日本の責務である」と明記されている。したがって，KRは日本の外交理念を反映しているといえる。

外交青書では地域別の外交政策においても，アフリカ地域は世界で最も深刻な飢餓を抱えるという認識の下，同地域に対する食料支援あるいは食料分野の支援の重要性が示されている。また，2002 年のカナナスキスサミットで日本を含むG8 が採択した「アフリカ行動計画（AAP）」でも，サブサハラ・アフリカの食料安全保障への支援が具体的施策の一つとして挙げられている[67]。さらに，2003 年 5 月に発表された「日本の対アフリ

[65] 外務省「干ばつに苦しむ『アフリカの角』を救え！」，『わかる！国際情勢』，Vol. 78，2011 年 10 月 19 日（http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol78/index.html）
[66] 外務省「外交青書」，平成 14 年版～平成 23 年版。
[67] 外務省「G8 アフリカ行動計画（骨子）」，平成 14 年（2002 年）6 月（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/kananaskis02/g8_africa1.html）。

力協力イニシアティブ」でも，「飢餓への対応」として食料支援および「食料安全保障への貢献」を表明した[68]。本評価の対象期間に供与されたKRのほぼ 70%（E/N金額ベース）がアフリカ地域に向けられたことから，地域別の外交政策とも整合する。

日本大使館アンケートでは，KRと調査対象国（計 21 か国）に係る外交政策との整合性については尋ねていないものの，KRは国別援助計画（方針）・事業展開計画並びに被援助国政府の開発政策計画に合致しているという回答が大半を占めたことから[69]，おおむねそれらの各国に係る外交政策とも整合していると考えられる。

以上のとおり，KR のスキームの外交政策との整合性はおおむね担保されていることが確認された。ただし，評価チームが面談した関係者からは，1）食料安全保障政策との関連で，開発途上国の長期的な食料安全保障の向上や飢餓の撲滅に貢献するためには，KR と食料増産に資する援助（貧困農民支援円借款，無償資金協力，技術協力など）とのより実効的な連携が必要である，2）人道支援政策との関連で，二国間 KR のように供与穀物の市場での販売と見返り資金の積み立てを伴う食料支援と人道支援（対象のターゲティングが必要）とは異なるものである，といった認識が示された。

5-1-2　国際社会の取組・援助潮流との整合性

日本の新 ODA 政策では，MDGs の達成や食料問題を含む地球規模課題への取組が最重要開発課題として挙げられているが，これらは国際的な優先課題でもある。本項では，KR のスキームと開発途上国の貧困削減と発展を目指す国際的な取組であるMDGs，食料安全保障への国際的な取組，および他ドナーの食料安全保障や食料支援に係る取組との整合性を検証する。

1. ミレニアム開発目標（MDGs）との整合性

2000 年 9 月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットに参加した 147 の国家元首を含む 189 の加盟国代表は，21 世紀の国際社会の目標と国連ミレニアム宣言を採択した。同宣言は，平和と安全，開発と貧困，環境，人権と良い統治，アフリカの特別なニーズなどを課題として掲げ，21 世紀に国連が果たすべき役割に関して方向性を提示した。同宣言と 1990 年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し，一つの共通の枠組みとしてまとめられたものがMDGsである。MDGsでは，2015 年までに達成すべき目標として以下の 8 つを掲げている[70]。

---

[68] 外務省「日本の対アフリカ協力イニシアティブ」，平成 15 年（2003 年）5 月 14 日（http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa/ja_ini.html）。2003 年 9～10 月の TICADIII で発表された「日本の対アフリカ支援イニシアティブ」はこれを具体化したものである（外務省「外交青書　平成 16 年版（2004 年）」，第 2 章　地域別に見た外交　第 7 節　アフリカ 【日本の取組】）。

[69] 本報告書添付資料 4「日本大使館に対するアンケート集計結果」参照。

[70] 外務省「ミレニアム開発目標（MDGs）達成に向けた日本の取組」，『わかる！国際情勢』，Vol. 13，2008 年 11 月 5 日（http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol13/index.html）。

目標 1. 極度の貧困と飢餓の撲滅
目標 2. 初等教育の完全普及の達成
目標 3. ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上
目標 4. 乳幼児死亡率の削減
目標 5. 妊産婦の健康の改善
目標 6. HIV/AIDS，マラリア，その他の疾病の蔓延防止
目標 7. 環境の持続可能性の確保
目標 8. 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

KR のスーパーゴール「飢餓と貧困の撲滅」とスキーム目標「開発途上国の食料不足の緩和」は，MDGs の「目標 1. 極度の貧困と飢餓の撲滅」に合致している。

2. 食料安全保障に係る国際的枠組みとの整合性

KR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「食糧援助規約（FAC）」に基づき 1968 年度に開始されたものである。その後数次にわたる改訂を経て，現在は「1999 年の食糧援助規約」（2000 年 6 月に食糧援助委員会により採択）に基づいて実施されており，同規約において，年間最小拠出量として小麦換算で 30 万トンの食糧援助を約束している。「1999 年の食糧援助規約」では，同規約の目的として以下の 2 つが挙げられている[71]。

1）世界の食料安全保障に貢献すること
2）開発途上国における緊急的食料需要およびその他の食料ニーズに対処する国際社会の能力を向上すること

また，「1999 年の食糧援助規約」の前文には，同規約が 1996 年にローマで開催された世界食料サミットで採択された「世界食糧安全保障に関するローマ宣言」と「世界食料サミット行動計画」，特に，全ての人にとっての食料安全保障（food security for all）の達成および飢餓を撲滅するための継続的努力へのコミットメント[72]を踏まえたものであることが記されている。したがって，同規約に基づいて実施されているKRは，ローマ宣言に代表される食料安全保障への国際的な取組（自然災害や紛争による緊急的食料需要への対応も含む）と整合性を有するといえる。ただし，同規約前文に示された「食料援助の究極の目的が食料援助そのものの必要性を除去することである」[73]という認識は，KRのスキームを説明する文書からは明らかではない。

2008 年以降の世界的な食料価格の高騰を背景に，2008 年 7 月のG8 北海道洞爺

[71] Food Aid Convention 1999, Article I, Objectives
（http://www.foodaidconvention.org/Pdf/convention/iga1995.pdf）
[72] このほか，具体的な目標として，2015 年までに栄養不足人口を半減することを目指すことが宣誓された。外務省「世界食糧サミット　世界食糧安全保障に関するローマ宣言（骨子）」。
（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fao/rome_s.html）
[73] Food Aid Convention 1999, Preamble，前掲書。日本語訳は，外務省告示第 506 号による。

湖サミットでの「世界の食料安全保障に関するG8 首脳声明」の発表[74]，それに基づく「農業及び食料安全保障に関するグローバル・パートナーシップ（GPAFS）」のG8 合意，2009 年 7 月のG8 ラクイラ・サミット（食料安全保障に関する拡大会合）での「ラクイラ食料安全保障イニシアティブ（AFSI）」の承認とラクイラ 5 原則（①途上国主導のプロセス，②包括的アプローチ，③戦略的調整，④多国間機関の利用，⑤持続的な資金的コミットメント）の合意[75]，2009 年 11 月のFAO世界食料安全保障サミットでの「持続可能な世界の食料安全保障のためのローマ 5 原則」の承認[76]など，食料安全保障への国際的な取組が続いている。また，近年のG20（金融世界経済に関する首脳会合）でも，食料安全保障や貧困層の食料へのアクセス改善の必要性が指摘されている[77]。KRはこれらの取組や方針とも整合している。

3. 他ドナーの食料支援政策との整合性・補完性・優位性

本項では，KR は他ドナーの支援方法や内容と整合性を有するか，他ドナーの食料支援政策と補完性を有するか，またそれらと比較した優位性は何かを検証する。

KRと主要食料支援国[78]・機関（ドナー）の支援方針（目的・重点，内容，方法および重点地域）との比較を表 5-5 に示した。このうち，WFPはドナーからの拠出金によって食料支援を行っている国際機関で，厳密な意味でのドナーではないが，比較のため本表に加えた。二国間ドナーはいずれも食糧援助規約（FAC）の加盟国である。

表 5-5　日本の KR と主要食料支援国・機関の食料支援との比較

		日本	米国	カナダ	英国	EU	ドイツ	スペイン	オーストラリア	WFP
	FAC 加盟国	○	○	○	○[1)]	○	○	○	○	
類型[2)]	緊急援助	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	プログラム	◎	○							
	プロジェクト	○	○	○	○	○	○	○	○	○
支援の重点	食料安全保障支援	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○
	食料援助から食料支援へ			○	◎	◎	◎	◎	○	◎
	人道支援（災害・紛争対応）	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	食料不足の緩和	◎	○	○	○	○	○	○	○	◎
	食料価格の安定	○								

[74] 外務省「世界の食料安全保障に関する G8 首脳声明（骨子）」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/toyako08/doc/doc080709_04_ho.html）。
[75] 外務省「食料不安に苦しむ途上国の人々への支援～農業及び食料安全保障に関するグローバルパートナーシップ（GPAFS）～」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/pdfs/partnership.pdf）。
[76] 外務省「世界食料安全保障サミット（概要）」，平成 21 年 11 月 19 日（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/wsfs09_gh.html）。
[77] 外務省「G20（金融世界経済に関する首脳会合）」のウェブサイトに掲載されている各サミットの概要参照（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/g20/index.html）。
[78] WFP/FAIS のデータベースよる 2010 年における食料援助量（穀物換算）上位 8 か国（日本を含む）。2001～2010 年の合計援助量では，米国，EU，日本に次ぎ，韓国が 4 位，中国が 5 位に入っている。

		日本	米国	カナダ	英国	EU	ドイツ	スペイン	オーストラリア	WFP
	国内政治・治安の安定	○								
	外貨支援	○								
	見返り資金による開発	◎	○							
	外交的効果	○	○							
	その他		○	○	○			○	○	
内容	資金供与（無償）	◎	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
	現物供与（無償）		◎							
	信用販売		○[3)]							
実施方法	二国間（G-G ベース）	◎	○							
	国際機関（主に WFP）連携	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	
	NGO・民間組織連携		◎	○	○	○	○	○	○	
	自国調達（援助国からの移送）	◎	◎	○		○	○	○		
	現地調達	○	○	○	○	◎	◎	○	◎	○
	第三国調達	◎	◎	◎	◎	◎	○	◎	◎	◎
	市場での販売	◎	○							
	無償配布	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	Food for Work		◎	◎	○	○	○		○	○
	Cash for Work		○	○	○	○	○		○	
	Food for Training					○				
	学校給食		○	○			○		○	◎
重点地域	アジア	○	○	○	○	○	◎	○	◎	○
	中南米		○					○		
	中東	○	○							
	アフリカ	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	○	◎

注：　◎は最重点／特に重視している事項，○は重点／重視している，あるいは該当する事項。

1）：英国は「1967 年の食糧援助規約」の署名国であったが，「1971 年の食糧援助規約」から脱退した。1974 年に EU に加盟したことにより，再度食糧援助規約に加盟することになった（出所の Harvey et al., Food Aid 参照）。

2）：WFP の分類によるもの（http://www.wfp.org/fais/quantity-reporting/glossary）で，定義は以下のとおり。
「緊急援助（Emergency food aid）」自然災害または人為的災害の被災者に対する短期的な食料援助。対象受益者に無償で配布される。主に国際機関・NGO 経由だが，二国間で供与されることもある。
「プログラム食料援助（Programme food aid）」政府間（G-G）ベースで供与される食料援助で，外貨支援や財政支援をねらいとする。特定の受益者グループを対象としておらず，被援助国政府機関に供与され，オープン市場で販売される。無償または有償で供与することができる。
「プロジェクト食料援助（Project food aid）」農業，栄養改善，防災，その他の開発プロジェクトを支援するための食料援助。通常は無償で対象受益者グループへ配布されるが，オープン市場で販売されることもある。二国間，国際機関経由および国際 NGO 経由で供与される。

3）：主として「進歩のための食料（Food for Progress）」によるもの。「平和のための食料（Food for Peace）」（通称 PL 480）Title I（譲渡的条件販売）も制度的には存続しているが，2007 年以降実施されていない。

出所：OECD, The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?, 2006; Paul Harvey et al., Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts: A Review of Current Thinking, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, June 2010; International Grains Council, Food Aid Operations 2009/10, January 2011; World Bank, World Development Report 2008; World Food Programme, Food Aid Information System (http://www.wfp.org/fais/); 各ドナーの援助政策文書，ウェブページ資料，エチオピア調査での聞き取り結果などを基に作成。

この比較にあたっては，表 5-5 の出所に示すとおり，各ドナーの食料支援に係る政策文書に加えて，英国海外開発研究所（ODI）の人道支援・食料支援・食料安全保障の専門家によって 2010 年に作成された調査報告書「Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts」を参照している。この調査は，ドイツ政府が同

国の食料安全保障戦略の一環として新たな食料支援政策を策定する際の参考とするため，ドイツ経済協力開発省（BMZ）の委託で実施されたものである。WFP の Food Aid Information System（FAIS）等によるデータを用いて過去約 20 年間にわたる食料支援動向を把握するとともに，主要な二国間ドナー，国際機関および国際 NGO からの聞き取りやそれら機関の食料支援に係る政策や方法について詳細な分析を行っている。

ドイツのみならず，表 5-5 で比較したドナーはいずれも，国際食料価格が歴史的な高騰を記録した 2008 年以前から，従来の食料支援の効果を分析し，改善の方向性を検討し始めていた[79]。世界最大の食料支援国で伝統的な方針・方法を固守してきた米国も，政府監査院（GAO）の度重なる勧告を踏まえて，「2008 年農業法（2008 Farm Bill）」によっていくつかの重要な改革を行った[80]。こうした動きの背景には，1）現物の食料援助から現地・域内調達，現金・クーポン給付，社会的保護・セーフティネットへと転換する傾向，2）世界的な食料・金融・燃料危機，気候変動，紛争等による状況変化に対応した食料支援政策の重点変更の必要性，3）人道支援と食料安全保障に関する国際的な枠組みや支援方法の改革に関する議論がある。本評価の対象期間である 2001～2010 年の間，世界の食料支援の潮流に変化がみられたといえる。

以下，表 5-5 に示した項目に沿って，他の主要ドナーの食料支援の特徴および日本の KR との整合性を検討する。

（1） 類型（緊急援助，プログラム援助，プロジェクト援助）[81]

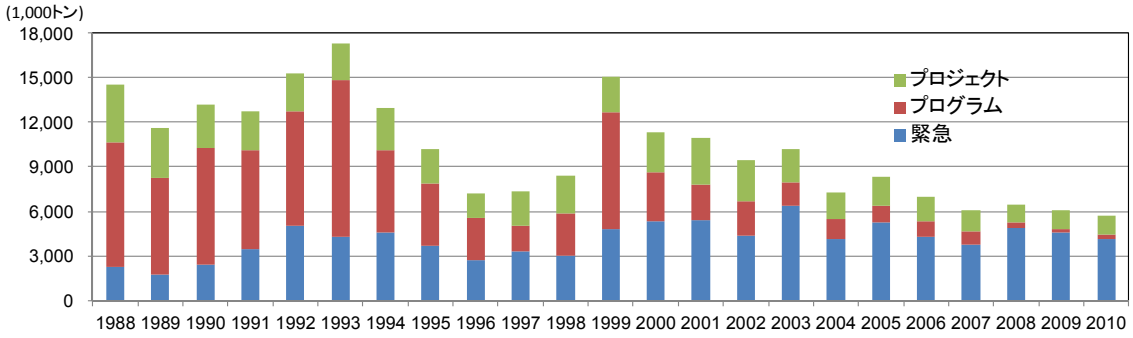
主要ドナーの食料援助は緊急援助が中心となる傾向にある。食料援助全体でも，1990 年代まではプログラム援助が主流であったが，2000 年代に入ると総量の減少とともに緊急援助の割合が増え，2008 年以降は全体の 70%以上を占めるに至っている（図 5-3）。こうした動向の背景には，経済・食料危機や気候変動による飢饉，WTOでの食料援助（余剰農産物の供与）に関する規律強化の提案・交渉などがある。1990 年代初めまではプログラム援助が中心であった米国も，2000 年代半ば以降は緊急援助が 60～70%を占め，プログラム援助はゼロに近い水準まで低下した。これに対して，日本は 2000 年代前半には緊急援助のシェアが 60～70%であったものの，2009 年と 2010 年はプログラム型（KR）が全体の 50%以上を占めた[82]。

緊急食料支援の分野ではWFPが世界最大の実施機関であるが，2000 年頃から国連人道支援改革の一環として，コモンファンドを設立する動きが出てきている。代表的な例は，2006 年 3 月に設立された国連中央緊急対応基金（CERF）である。国連人道問

[79] こうした検討の例としては，Clay, E., B. Riley and I. Urey, The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status, OECD/DAC, Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices, 2004 が挙げられる。
[80] GAO, International Food Assistance: Key Issues for Congressional Oversight, GAO-09-977SP, September 30, 2009.
[81] WFP の定義によるもので，各類型（Food Aid Type）の定義は表 5-5 の注 2）参照。
[82] WFP/FAIS。同データベースでは緊急無償資金協力による食料援助を区別することはできない。

題調整部（UNOCHA）内に事務局が設置されており，a）大規模な災害や紛争の発生時に初動財源を補填することで被害の拡大を最小限にすること，b）ドナーからの援助が行き渡らない危機（いわゆる「忘れられた危機」）への対応を可能にすることを目的に活動している[83]。上位拠出国は英国，オランダ，北欧諸国，カナダであるが，日本は主にWFP経由で緊急食料支援（KRでない支援）を行う一方，人道支援重視の観点からCERFにも資金を拠出している（2010 年は 17 位，拠出率 0.5%）。

図 5-3　世界の食料援助量（穀物換算，類型別）の推移（1988～2010 年）



データの出所：WFP, Food Aid Information System (http://www.wfp.org/fais/).

（2） 支援方針・重点

他の主要ドナーは総体的な食料安全保障支援を重視し，食料支援を食料安全保障支援の中に位置づける傾向がみられる。この傾向は，前項で述べた 2008 年以降の食料安全保障への国際的な取組によって一層強まっており，いずれの国も食料安全保障支援に関する政策文書を発表している[84]。日本も開発途上国への食料安全保障支援の一つとして「食料支援」を掲げており，他ドナーの政策と整合性を有する。

他の主要ドナーやWFPでは近年，従来の「食料援助（food aid）」から「食料支援（food assistance）」へとシフトする動きが顕著で，食料安全保障や人道支援といったより広い政策的枠組みで「食料支援」に取り組む傾向にある。特にEU[85]は 2010 年 3 月に食料支援政策を策定し，「食料支援」を人道支援，開発支援にかかわらず，食料不安（food insecurity）およびその原因・結果に対処する支援で，食料のみならず，サービス，投入材・物資，現金・クーポン，技術・知識などの供与を含むものと定義した[86]。EU加盟国も基本的にこの定義に従っている。EUは 1996 年に援助食料の調達に関して自国サ

[83] 外務省国際協力局緊急・人道支援課「国連中央緊急対応基金（CERF）」の概要，平成 23 年 3 月（www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/cerf.pdf）。
[84] CIDA, Increasing Food Security: CIDA's Food Security Strategy, January 2010; BMZ, Rural Development and Food Security, October 2010 など。米国，英国，EU，スペイン，オーストラリアも同様の政策文書を有する（本報告書添付資料 6「参考文献リスト」参照）。
[85] EC では，2007 年に様々な危機に対する人道食料支援の所管を人道援助・市民保護局（ECHO）に集約する一方，長期的な食料安全保障への支援は開発協力関連部署が担当している。
[86] EC, Humanitarian Food Assistance, Commission Staff Working Document, 2010, p. 28.

プライヤータイド（供与穀物の調達業者を自国籍の業者に限定する）条項を撤廃したが，カナダやオーストラリアも2000 年代半ばに調達条件を緩和するとともに，現金ベースかつ現地調達中心の食料支援へシフトしている[87]。

スペインは「国際協力マスタープラン　2005-2008」で「食料主権（food sovereignty）」という概念を支持し，従来の食料援助からの脱却と農村開発を通じたローカルな観点からの食料安全保障の向上を支援することを方針とした[88]。さらに，「国際協力マスタープラン　2009-2012」では，「農村開発と飢餓への闘い」をセクター重点課題の一つとしてこの方針をより明確に示し，農村開発を通じて，世帯，地域，国の各レベルでの食料自給能力向上と食料へのアクセス改善を支援することを表明している[89]。

他の主要ドナーの食料援助・食料支援における最大の重点は，自然災害や紛争等で発生した難民や国内被災民への緊急的な人道支援である。これは，上述の緊急援助が増加している傾向とも符合する。人道支援（humanitarian assistance）も緊急援助（emergency relief）も食料不足に対応するものであるが，上述のとおり，通常（非緊急事態）の食料不足にはより長期的，包括的な食料安全保障への支援で対処するというのが他ドナーの方針である。直接的な食料支援ではないが，米国が導入した「飢饉早期警報システムネットワーク（Famine Early Warning System Network: FEWS NET）」も緊急援助の迅速化に貢献している。

米国の食料支援に関する文書には，「食料価格変動への対応」，「外貨支援」，「外交との関連」などの記述が散見される[90]。しかし，余剰農産物の処理に加えて，これらを目的として実施されてきたPL480 のTitle I（経済支援・食料安全保障：譲渡的条件販売）[91]とTitle III（開発のための食料：無償）による食料支援が 2000 年代半ば以降ほとんど行われていないので，もはや米国の食料支援の重点とは言い難い。一方，USAIDが所管するTitle II（緊急・民間支援：無償）が，量・額ともに同国の食料支援の 8 割以上を占めていることから，同国の食料支援の重点は，緊急・非緊急（長期的）の食料安全保障支援に移ってきたとみられる。なお，米国は「平和のための食料（Food for Peace）」のほか，「教育のための食料（Food for Education）」（無償），「進歩のための食料（Food for Progress）」（無償または信用供与）などの食料支援プログラムも実施している（米国の食料支援の枠組みについてはBox 5-1 参照）。

---

[87] World Bank, World Development Report 2008, 2007, p. 220.

[88] AECID, The Master Plan of the Spanish Cooperation 2005-2008, November 2005, pp. 40-41. 「食料主権（food sovereignty）」または「食料への権利（the right to food）」は，1996 年の世界食料サミットで世界各国の中小規模農業者団体の連合組織である Via Campesina によって提唱された概念である（尾関修「シューマッハー経済学と食料主権」，2007 年 9 月 20 日（www2.ocn.ne.jp/~ozeki/food.html））。

[89] AECID, Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, Diciembre 2009, pp. 129-136.

[90] USAID, U.S. International Food Assistance Report 2006, December 2006; USAID, U.S. International Food Assistance Report 2010, October 2011.

[91] 2008 年農業法（Food, Conservation, and Energy Act of 2008）で，Title I の目的から「輸出市場開発」が削除され，名称も「貿易・開発支援」から現行の名称に変わった。同時に，PL480（Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954）も恒久的に Food for Peace Act に改称された。

なお，世界銀行（主要食料支援ドナーではないため本節の比較では取り上げていない）も，2008 年以降の世界の食料価格高騰を背景に，開発途上国の食料安全保障と農業開発のため，多様なアプローチをとっている。短期的な支援として，世界食料危機対応プログラム（GFRP）を通じて，約 4,000 万人の貧困層に 15 億ドルを提供している（食料支援，改良種子の配布など）。また，2010 年 4 月にG20 の要請により複数ドナーによる世界農業食糧安全保障プログラム（GAFSP）を設置し，バングラデシュ，エチオピア，ハイチ，モンゴル，ニジェール，ルワンダ，シエラレオネ，トーゴなどに対して，各国主導の農業・食料安全保障プログラムの実施を支援している。併せて，農業セクターへの融資，国際農業研究協議グループ（CGIAR）などを通じた農業研究への投資，農産物貿易のモニタリングなども拡充している[92]。

（3） 内容

米国を除き無償の資金供与が主流になっている。上述のとおり，かつては現物を供与してきたカナダやオーストラリアも資金供与へ転換した。こうした潮流の変化にもかかわらず，世界の食料支援の半分以上を供与する米国は依然，同国産の食料（穀物，豆類，小麦粉，植物油など）を供与し続けている。米国の改革が進まない背景には，農業，輸出，輸送，貯蔵保管，農産加工などに係る企業，NGO，組合など食料支援に関与している利益集団による政治的圧力があるとされる[93]。Title Ⅰの実施が停止している（近く廃止される予定）ため，一部Title Ⅰの予算を使って実施されているFood for Progressを除き，信用販売は行われていない。日本のKRは制度上資金供与であるが，政府保有米を使っていることから，実態としては過去 10 年間の援助量の 3 分の 1 から半分ほどが現物供与である[94]。

（4） 実施方法：連携機関

日本がKRを二国間（G-Gベース）と国際機関（主としてWFP）連携によって行ってきているのに対して，他の主要ドナーはWFPを中心とする国際機関との連携に重点を置いている。特に，オーストラリアは 2009 年にWFPと「戦略的パートナーシップ協定」[95]を結び，緊急援助だけでなく，WFPによる非緊急の食料支援活動にも資金を提供している。一方，米国は 2000 年代半ば以降，同国の食料支援の大部分を占めるFood for Peace Title Ⅱの緊急援助を主にWFPとの連携，また非緊急（開発）援助を主に自国のNGO・

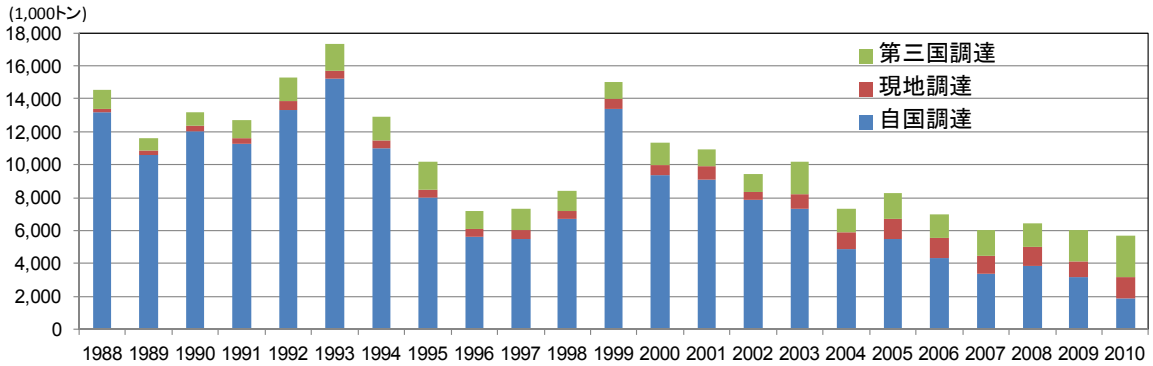
[92] World Bank, “High and Volatile Food Prices Continue to Threaten the World’s Poor” April 14, 2011 (http://www.worldbank.org/).
[93] World Development Report 2008，前掲書，p. 220; Paul Harvey et al., Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts: A Review of Current Thinking, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, June 2010, p. 62.
[94] WFP/FAIS のデータによる。厳密には「自国調達（援助国からの直接移送）」に分類される援助量。
[95] 4 年間で総額 1 億 8,000 万豪ドル（年間 3,500 豪ドルおよび学校給食向けに 1,000 万豪ドル）を拠出し，緊急支援ニーズが生じた場合は追加資金で対応することに合意した。Australian Minister for Foreign Affairs and Trade, “Australia strengthens partnership with the World Food Programme”, 26 October 2009 (http://www.foreignminister.gov.au/releases/2009/fa-s091026.html).

民間ボランティア団体・組合との連携で行ってきている[96]。それらのNGO，団体，組合には，USAIDから供与された援助食料を開発途上国の市場で販売し，その収益を開発活動に使うことが認められている。米国ではG-Gベースの食料支援も制度的には存続しているが，縮小する傾向にある。日本は近年，主要ドナーの中で最大のG-Gベースの食料援助国である[97]。

（5） 実施方法：援助食料の調達

援助食料の調達方法については，米国は 2008 年頃まで自国調達がほぼ 100%（穀物換算），日本も 2007～2010 年に 50%以上（同）であったのに対して，食料援助全体では現地調達や第三国調達が主流になっている（図 5-4）。

図 5-4　世界の食料援助量（穀物換算，調達方法別）の推移（1988～2010 年）

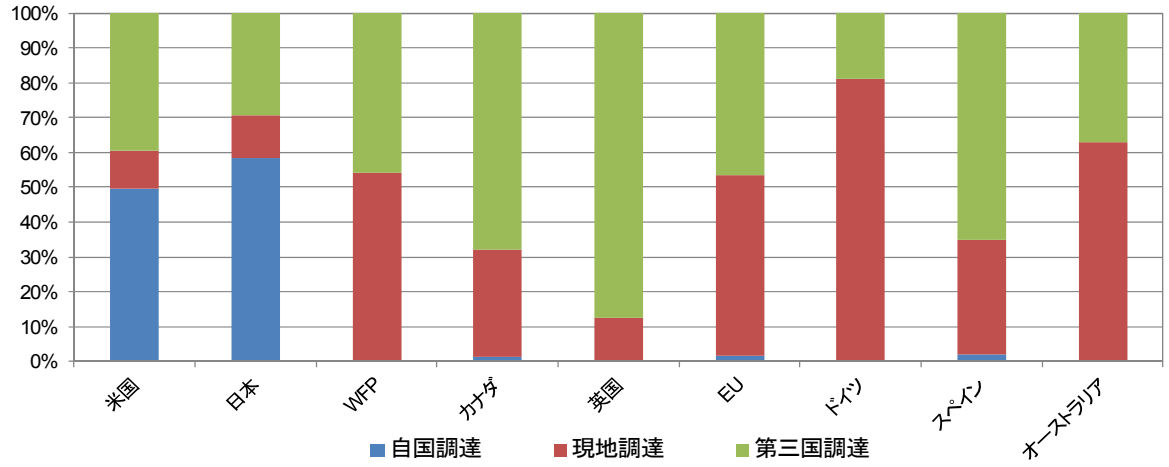


データの出所：WFP, Food Aid Information System (http://www.wfp.org/fais/).

2010 年にはEU，ドイツおよびオーストラリアは半分以上が現地調達で，オーストラリアは自国調達がゼロ，カナダはほぼゼロになった（図 5-5）。米国も 2008 年農業法で導入された現地調達のパイロットプロジェクト（USDA Local and Regional Food Aid Procurement Pilot Project）[98]やFood for Peace Title IIの緊急援助プログラムにより，現地調達・第三国調達を増やし，2010 年における自国調達の割合は 50%以下に低下した[99]。日本は米以外の穀物の第三国調達は進んでいるが，KRに政府保有米を活用しているため，現地調達の割合は 10%台に留まっている。

[96] USAID, U.S. International Food Assistance Report 2010，前掲書，pp. 29-34.
[97] Harvey et al.，前掲書，p. 25.
[98] 現地・域内調達の時間面と費用面での効率性を調べることを主たる目的とする 5 年間のパイロットプロジェクトで，2010 年度は 12 か国の 13 プログラムに対して 2,380 万ドルが供与された（うち食料調達に使われたのは 970 万ドルで，残りの 1,410 万ドルは運営，輸送，貯蔵，モニタリング・評価などに充てられた）。USAID U.S. International Food Assistance Report 2010，前掲書，pp. 22-23.
[99] WFP/FAIS のデータ（http://www.wfp.org/fais/）。

図 5-5　主要食料支援国・機関による食料調達方法の割合（穀物換算，2010 年）



データの出所：WFP, Food Aid Information System (http://www.wfp.org/fais/).

（6） 実施方法：配布

被援助国における援助食料の配布方法については，緊急援助では基本的にターゲットグループへの無償配布である。非緊急援助では，二国間KRが市場での販売・見返り資金積み立て（monetization）という方法を取っているのに対して，他の主要ドナーは主に，food for work（主に米国とカナダ）やcash for workという方法を取っている。これは，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，労働を提供する者へその対価として食料や食料を購入するための現金・クーポンを配給するものである。EUはfood for trainingも行っている[100]。学校給食は，米国，カナダ，ドイツおよびオーストラリアが積極的に実施（主にWFP連携）しているのに対して，EU（EC-ECHO）と英国は，食料支援は対象を社会的弱者層に絞って供与されるべきであるとして不支持の姿勢を表明している[101]。日本のWFP連携KRが，food for workや学校給食に使われている可能性があるが，学校給食に関する日本の政策上の立場は明らかではない。

見返り資金制度に関して，米国では，GAOが食料支援の改善に向けた勧告の中で，1）開発プロジェクトの資金を得るための援助食料（特に穀物）の販売は，調達，輸送，販売等に多額の費用を要し，援助資源の非効率的な活用方法である，2）Title IIの食料援助に関与するNGOに通常業務の枠を超えた過重の負担を強いている，3）販売益が本来の目的である食料安全保障の改善以外の開発活動に使われているとして，見直しを求めた[102]。World Vision Internationalのように活動資金を確保する手段としてTitle IIを継続利用するNGOがある一方で，CARE USAは 2009 年に援助食料販売への関与を停止した。その理由は，「援助食料の調達，船積み，管理，販売などは，運営に膨大

[100] Harvey et al.，前掲書，p. 69.
[101] 同上書，pp. 40-41 および pp. 59-75.
[102] GAO, Foreign Assistance: Various Challenges Impede the Efficiency and Effectiveness of U.S. Food Aid, GAO-07-560, April 13, 2007, pp. 37-43.

な時間と費用を要する。こうした業務は法律的，財務的なリスクを伴う。また，援助食料の販売は，現地の流通業者や生産者に有害で，地場市場の発展を阻害する可能性があるため，長期的な食料安全保障の達成にとってもよくない」[103]というものである。見返り資金制度の主力であったTitle IとTitle IIは 2000 年代半ばから事実上停止されているが，Title IIとFood for Progressの食料販売は継続されている。

2000 年代初めまでは，EU，カナダ，オーストラリアなども見返り資金制度（カウンターパートロ座への積み立て，NGO プロジェクトへの活用，被援助国政府への財政支援などを含む）を伴う食料援助を行っていた。しかし，食料援助として提供できる余剰農産物が減少したこと，評価を通じて同制度の費用対効果や効率性に関する問題が示されたこと，それらを背景に食料援助がプログラム援助・プロジェクト援助から緊急援助へシフトしたことから，見返り資金制度は縮小した。見返り資金制度に関する肯定的な評価と否定的な評価を表 5-6 に整理した。肯定的な評価は主に本評価のためにアンケートを実施した日本大使館と相手国政府，否定的な評価は他ドナーやNGOによるものであるが，一部の日本側関係者からも否定的な評価が聞かれた。

表 5-6　見返り資金制度に関する評価

分類	指摘の概要
肯定的な評価	・社会経済開発効果，財政支援効果，外貨支援効果などが期待できる。 ・相手国政府が迅速な対応を求められる案件を実施する上で，有用な財源となる。 ・長期的な視点で食料安全保障を含む開発への相手国の自助努力を促進できる。 ・見返り資金の管理を任せることで相手国の主体性が重視される。 ・積み立てを通して配布のモニタリングが可能である。 ・見返り資金使途の承認を通して日本のプレゼンスを高めることが可能である。
否定的な評価	・食料を市場で販売することにより，食料不足が最も深刻な層には届かない。 ・食料の調達・輸送・販売や見返り資金の管理に膨大な費用と時間がかかる。 ・運営費が必要な見返り資金制度より一般財政支援の方が効率的であり，被援助国政府のガバナンス強化にも資する。 ・開発プロジェクトの資金を得るための援助食料の販売は，調達，輸送，販売等に多額の費用を要し，援助資源の非効率的な活用方法である。 ・資金のファンジビリティ（代替可能性）により，開発効果や財政支援効果を明らかにするのが困難である。 ・食料の販売は，相手国の流通業者や生産者に有害で，地場市場の発展を阻害する可能性があるため，長期的な食料安全保障の達成にとっても有害である。 ・食料援助に関与するNGOに通常業務の枠を超えた過重の負担を強いている ・販売益が本来の目的である食料安全保障改善以外の開発活動に使われている。 ・相手国政府における腐敗のリスクを伴う。

出所：表 5-5 に示した参考資料および本評価での日本大使館アンケートや聞き取りなどに基づき評価チーム作成。

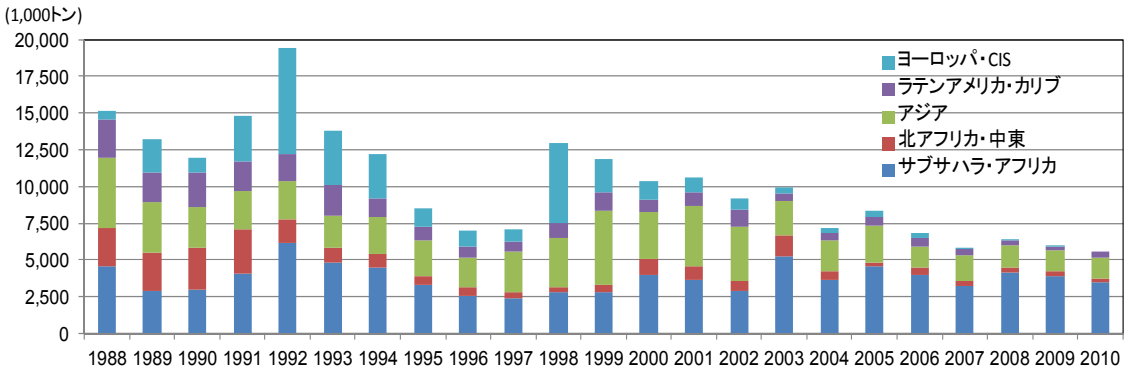
（7） 重点地域

主要ドナーのほとんどが，地域全体として食料不足が最も深刻なアフリカを食料支援の重点対象地域としているのに対して，オーストラリアはアジア・大洋州を重視している。WFP/FAIS のデータでも，近年アフリカが最大の食料援助受取地域となっていることが

[103] CARE USA, White Paper on Food Aid Policy, June 6, 2006, p. 5.

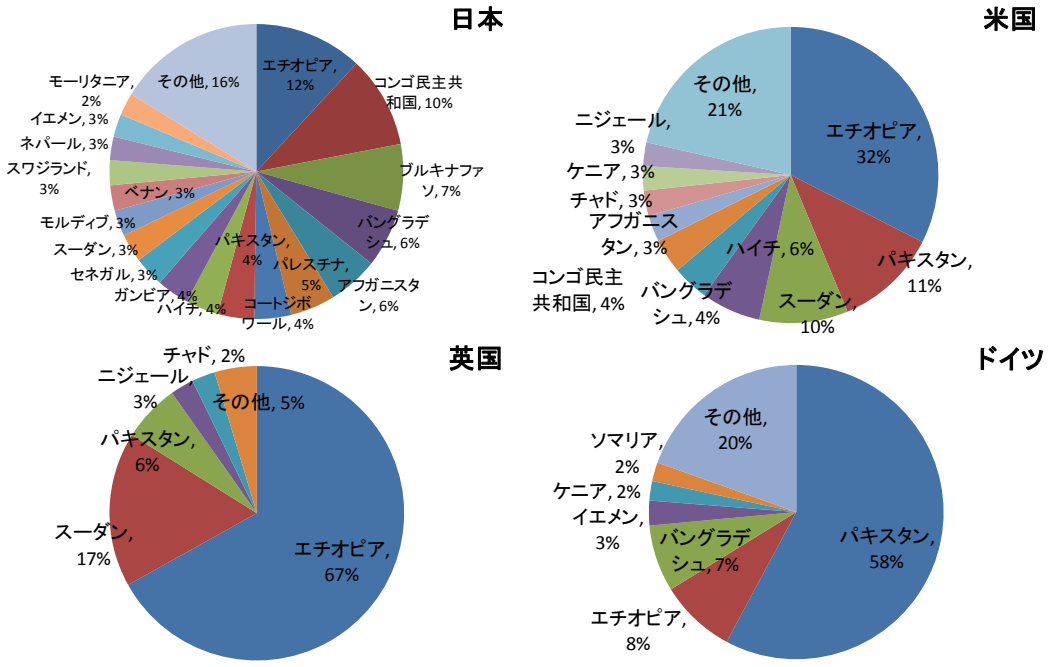
わかる（図 5-6）。ただし，他ドナーも，恒常的に食料不足のバングラデシュや北朝鮮，近年地震・洪水などの自然災害が続いたパキスタン，紛争後の避難民が多いアフガニスタンなどのアジア諸国へは多くの食料支援を行っている。日本の KR の重点対象地域・国も他ドナーと同様であるが，他ドナーが緊急援助で食料不足の深刻な国を集中的に支援しているのに対して，日本は一定以上の食料不足が見られる国・地域に対して比較的分散して供与する傾向が見られる。2010 年に英国は全食料援助量の 67%をエチオピアに，ドイツは 58%をパキスタンに供与している（図 5-7）。同年の日本の食料援助の最大の受取国はエチオピアであったが，緊急援助を含めても 12%であった。

図 5-6　世界の食料援助量（穀物換算，地域別）の推移（1988～2010 年）



データの出所：WFP, Food Aid Information System (http://www.wfp.org/fais/).

図 5-7　主要食料支援国の供与先（穀物換算，2010 年）



注：日本の供給量は緊急食料支援を含む。
データの出所：WFP, Food Aid Information System (http://www.wfp.org/fais/).

（8） 主要ドナーが挙げる課題

他の主要ドナーは今後の食料支援に係る課題として，ニーズ調査の改善，食料支援や食料安全保障に関連する研究開発，食料安全保障に向けた補完的支援の拡充，被援助国のキャパシティ強化，援助食料の質の向上，モニタリング・評価の強化，ドナー間のレビュー・情報交換などを挙げている。また，恒常的な食料不安により長期にわたって救援プログラムが実施されてきた開発途上国では，食料不安の長期的解決策として社会的保護・支援を提供するセーフティネットプログラムが広まりつつある。代表的な事例は，第 4 章で報告したエチオピアの Productive Safety Net Programme やケニアの Hunger Safety Net Programme である。日本の政策文書で KR の課題として明示されているものはないが，上述のとおり，食料安全保障政策や対アフリカ援助政策の中で，農業・農村開発や社会的セーフティネット構築に対する支援が挙げられている。

（9） 他ドナーの食料支援政策と KR との補完性・優位性

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，他の主要ドナーは上述のとおり，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。特に単体の食料援助である二国間 KR では，それらの政策との補完性は低い。

他ドナーと比較した日本のKRの優位性について，KRの主要被供与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[104]。その内容は，「見返り資金により長期的な視点で食料安全保障を含む社会経済開発への相手国の自助努力を促進する」，「見返り資金の管理を任せることで相手国の主体性が重視される」，「見返り資金積み立てを通して配布のモニタリングが可能」，「見返り資金使途の承認を通して日本のプレゼンスを高めることが可能」などである。このほか，外貨支援効果，外交的効果，全国に流通網を持つ公社を通じて地域毎の食料需給実態に合わせた配布，穀物の種類や質などが挙げられている。

日本大使館へのアンケートでは，相手国政府による KR の優位性の評価に関する質問を設けなかったが，要望調査の実施，価格安定化，外貨支援効果，食料安全保障への貢献，見返り資金による社会経済開発，組織立った実施プロセス，定期的な実施などが高く評価されている。

エチオピアで聞き取りをした他の主要食料支援ドナーは KR について十分承知していなかったため，日本の KR の優位性に関する評価は得られなかった。

「政策の妥当性」に関する評価結果のまとめ

日本の KR が目指した方向性は，日本の外交政策（ODA 大綱・中期政策，食料安全

[104] 本報告書添付資料 4「日本大使館に対するアンケート集計結果」参照。

保障政策，人道支援政策および外交政策全般）に照らしておおむね妥当であったが，KR の供与対象基準の 1 つである「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 の上位政策との整合性が明確ではない。

国際社会の取組・援助潮流との整合性は不十分である。MDGs の「極度の貧困と飢餓の撲滅」および食料安全保障に係る国際的枠組みとは整合するものの，「食料援助から食料支援へ」，「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との整合性は低い。また，新たな食料支援の方法や枠組みを模索している他の主要ドナーの食料支援政策との補完性も低い。他ドナーの食料支援と比較した KR の優位性については，大使館アンケートでは「見返り資金」に関する回答が最多であったが，かつて見返り資金制度を伴う食料援助を行っていたドナーでも，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，見返り資金制度をやめているか，やめる方向にある。

5-2　結果の有効性

本節では，「KR のスキーム目標および中間目標がどの程度達成されたか」，すなわち KR の有効性とインパクトを検証する。ただし，KR ではスキームとしての定量的な目標値は設定されていないため，目標達成度（アウトカム）を目標と実績の対比により定量的に示して評価を行なうことは困難である。また，時が経つにつれて生じた変化を考慮に入れた場合，日本の援助がもたらした貢献割合を厳密に測定することも一般に極めて困難である。

こうした定量的評価の限界を認識しつつも，評価チームはまず，KR の有効性とインパクトを評価するのに適切と考えられる評価指標を設定し，それらの指標に関し過去の実績を把握した。さらに，国内調査および現地調査における関係者へのインタビューや日本大使館アンケートから得た定性的な情報も活用し，総合的な判断を行った。

また，結果の有効性を評価する際には，アウトカムの分析のみならず，インプット（供与金額もしくは穀物供与量）およびアウトプット（たとえば受益者数）を把握する必要がある。したがって，インプットおよびアウトプットについても可能なかぎり定量的に把握し，穀物不足量との比較，また他ドナーの活動との比較から，日本がその時々で果たしてきた貢献程度を明らかにすることで，結果の有効性に関する定性的判断を補完している。

本節ではさらに，現行「ODA 評価ガイドライン」に新たに加えられた外交の手段としての ODA 評価の観点から，本スキームの「外交的な波及効果」についての検証も行う。国際会議での理念共有や，個別実施国における日本との二国間外交への効果等についての具体的事例の情報収集により定性的な検証を行う。

5-2-1 スキーム目標の達成度

本項では，KR のスキーム目標「開発途上国の食料不足の緩和」および「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」について，それぞれの達成度を検証する。

1. スキーム目標「開発途上国の食料不足の緩和」の達成度

食糧援助規約（FAC）の達成状況，援助食料の供給量，開発途上国における食料バランスなどの指標を用いて，開発途上国の食料不足の緩和の進展度の確認を行う。また，KR が他ドナーや国際社会の取組に及ぼした影響についても考察する。

(1) 食糧援助規約（FAC）の達成状況

表 5-7 に，KRが準拠している食糧援助規約（FAC）の 2000/01～2009/10 年度における実施状況を示す。日本は毎年，約束量（30 万トン）を上回る量の食料を援助している。オーストラリア，カナダおよび米国が「1986 年の食糧援助規約（FAC）」以降約束量を縮減してきており，特に前 2 者の供与量は約束量に満たない年度もあるのに対して，日本は 30 万トン超を維持している[105]。日本の供与量は全体の 10%以下であるが，FACの約束量を履行することによって，開発途上国の食料不足の緩和に貢献したといえる。

(2) 主要ドナーによる食料援助量

表 5-8 に，WFP の Food Aid Information System（FAIS）のデータによる主要ドナーの 2001～2010 年における援助食料供与量の推移を示す。順位はこの 10 年間の合計供与量によるもの（ノルウェーとスイスは最上位ではないが，FAC のデータと比較するために含めている）で，日本は米国，EUに次いで世界第３位（近年は米国に次いで第２位）の供与国である。FAC のデータと同様，日本の供与量には緊急無償資金協力による食料支援が含まれているが，それらは KR と比較すると少ないので，ほぼ KR によるものである。この 10 年間に主要ドナーの供与量が縮減する傾向にある中で，日本は一定量を供与し続けており，開発途上国の食料不足の緩和に貢献したといえる。

(3) 開発途上国全体，地域別および主要国における食料不足の状況

表 5-9 と図 5-8 に，1990-1992 年と 2006-2008 年における開発途上国全体，地域別および栄養不足が特に深刻な国々，すなわち 2006-2008 年に栄養不足人口が総人口の 35%以上を占める国々の状況を示す。この間，開発途上国全体の栄養不足人口の

[105] FAC を運営する食糧援助委員会では現在，2012 年の改訂に向けて，加盟国の間でその意義や実施方法が議論されている。たとえば，ドイツは「食料援助から食料支援へ」の動きに合わせて「食料支援規約」と改名し，より積極的に開発途上国の食料安全保障に貢献する役割を担うべきとしつつも，開発途上国の食料不足問題を解決するための政治的連帯を示す重要なサインであるとして FAC の維持を支持している（Harvey et al.，前掲書，p. 72）。

割合および栄養不足の度合が深刻な国の数は減ってはいるものの，深刻な栄養不足が続いている国が少なからずあり，それらはサブサハラ・アフリカに集中している。また，栄養不足人口の割合が減っても，人口増加によって栄養不足人口はむしろ増えている国も多い。特にアフリカ第 2 位の人口を抱えるエチオピアは，栄養不足の人口，割合ともに減少してはいるものの，なお 3,000 万以上の人々が栄養不足状態にある。

表 5-7 「1999 年の食糧援助規約（FAC）」の実施状況（小麦換算，1,000 トン）
（2000/01～2009/10 年度）[1)]

ドナー	約束量/年	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	合計
アルゼンチン	35	-	-	-	-		-	-	-	-	-	
オーストラリア[2)]	150.0	251.9	245.8	203.8	178.0	168.1	180.7	114.5	216.7	163.9	165.1	1,888.5
カナダ	420.0	307.6	412.1	499.4	351.2	437.3	448.5	474.4	520.9	551.5	524.1	4,527.0
EU[3)]	1,320.0+ €130 百万	2,337.5	1,836.7	1,980.8	2,218.1	2,152.0	2,853.1	2,488.1	2,178.3	2,263.5	1,691.8	21,999.9
日本	300.0	637.7	531.8	666.9	581.0	578.3	354.3	319.0	428.3	556.1	691.3	5,344.7
ノルウェー	30.0	85.9	74.3	144.9	165.5	145.6	196.0	179.4	103.0	89.4	62.8	1,246.8
スイス	40.0	54.2	58.0	67.9	69.7	71.9	61.6	71.1	69.9	59.4	47.9	631.6
米国	2,500.0	6,798.3	7,124.4	6,054.2	5,801.7	5,363.2	4,830.7	3,869.2	3,630.3	4,256.8	3,745.5	51,474.3
合計[4)]	5,383.0	10,473.0	10,283.1	9,617.9	9,365.1	8,916.3	8,924.9	7,515.6	7,147.4	7,940.5	6,928.5	87,112.3
日本の割合（%）	5.6	6.1	5.2	6.9	6.2	6.5	4.0	4.2	6.0	7.0	10.0	6.1

注：　1)これらの数量は表示されている年度中（7 月から翌年の 6 月まで）に船積みが完了した食料（EU の資金供与を含む）を小麦に換算したものである。1999 年の FAC の第 4 条による供与品目の割合制限によって調整したものではなく，また必ずしも各加盟国の年間約束量に対するパフォーマンスを示すものではない。
2）1999 年の FAC に記載されている約束量は 25 万トンである（Food Aid Convention 1999, p. 48）。
3）EU および EU 加盟国による供与量・額。資金供与分の FAC による推定量を含む。小麦換算では合計 1,908 トンと推定されている（Harvey et al.，前掲書，p. 23）。
4）WFP の報告による International Emergency Food Reserve（IEFR）/Immediate Response Account（IRA）の供与量を含む。

出所：Food Aid Convention（http://www.foodaidconvention.org/en/index/Summarytable.aspx）

表 5-8　主要ドナーによる食料援助量（穀物換算，1,000 トン）
（2001～2010 年）

順位	ドナー	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計
1	米国	6,413.8	5,941.3	5,555.1	3,966.3	3,933.2	3,557.8	2,620.8	3,332.0	3,237.1	3,178.2	41,735.7
2	EU	1,018.8	590.6	1,209.7	597.0	695.1	834.8	757.5	411.7	321.8	190.2	6,627.1
3	日本	944.9	323.5	481.9	521.6	410.6	239.9	244.0	397.8	402.9	433.6	4,400.7
4	韓国	200.6	461.0	543.6	406.9	493.2	80.1	431.4	11.2	1.7	12.3	2,642.0
5	中国	442.8	353.2	241.4	159.9	576.6	273.8	327.9	52.3	124.6	1.2	2,553.8
6	カナダ	278.3	172.3	267.8	199.2	274.9	171.3	215.1	293.2	266.2	231.1	2,369.3
7	ドイツ	218.9	218.5	212.0	168.9	137.2	123.1	158.7	138.2	145.0	180.5	1,700.9
8	英国	91.5	67.6	253.2	170.9	97.3	210.2	83.7	134.3	114.2	198.8	1,421.7
9	オーストラリア	158.7	283.4	107.5	161.5	152.3	157.7	128.4	91.0	81.4	90.2	1,412.1
17	ノルウェー	66.9	36.0	139.2	113.2	92.3	92.5	81.2	48.9	14.9	13.4	698.5
23	スイス	28.3	32.6	44.4	52.5	48.7	43.9	32.4	27.8	19.6	19.9	350.1
	その他	1,083.2	927.5	1,159.9	791.2	1,376.5	1,181.8	961.9	1,525.5	1,328.1	1,132.8	11,468.5
合計		10,946.7	9,407.4	10,215.8	7,309.1	8,288.1	6,966.9	6,043.0	6,463.9	6,057.5	5,682.1	77,380.4
日本の割合（%）		8.6	3.4	4.7	7.1	5.0	3.4	4.0	6.2	6.7	7.6	5.7

データの出所：WFP, Food Aid Information System (http://www.wfp.org/fais/).

表 5-9　世界の栄養不足状況（1990-1992 年および 2006-2008 年）

	1990-1992 年			2006-2008 年		
地域・国	**総人口（百万人）**	**栄養不足人口（百万人）**	**栄養不足人口割合（%）**	**総人口（百万人）**	**栄養不足人口（百万人）**	**栄養不足人口割合（%）**
世界	**5,353.2**	**848.4**	**16**	**6,652.5**	**850.0**	**13**
先進国	**1,197.1**	**15.3**	**–**	**1,231.3**	**10.6**	**–**
開発途上国	**4,156.1**	**833.2**	**20**	**5,420.2**	**839.4**	**15**
アフリカ	**655.9**	**170.9**	**26**	**962.9**	**233.6**	**23**
サブサハラ・アフリカ	532.6	165.9	31	801.5	217.5	27
アジア	**3,043.3**	**607.1**	**20**	**3,884.3**	**567.8**	**15**
南アジア	1,226.5	267.5	22	1,642.8	330.1	20
インドを除く南アジア	346.3	90.5	26	478.1	105.5	22
ラテンアメリカ・カリブ	**450.3**	**54.4**	**12**	**564.3**	**47.0**	**8**
オセアニア	**6.6**	**0.7**	**12**	**8.8**	**1.0**	**12**
エリトリア	3.2	2.1	67	4.8	3.1	65
ブルンジ	5.8	2.5	44	7.8	4.9	62
ハイチ	7.3	4.6	63	9.7	5.5	57
ザンビア	8.1	2.9	35	12.3	5.4	44
アンゴラ	11.0	7.4	67	17.6	7.2	41
エチオピア	50.0	34.7	69	78.7	32.6	41
中央アフリカ	3.0	1.3	44	4.3	1.7	40
モザンビーク	13.9	8.2	59	21.9	8.3	38
チャド	6.3	3.8	60	10.6	4.1	39
シエラレオネ	4.1	1.8	45	5.4	1.9	35

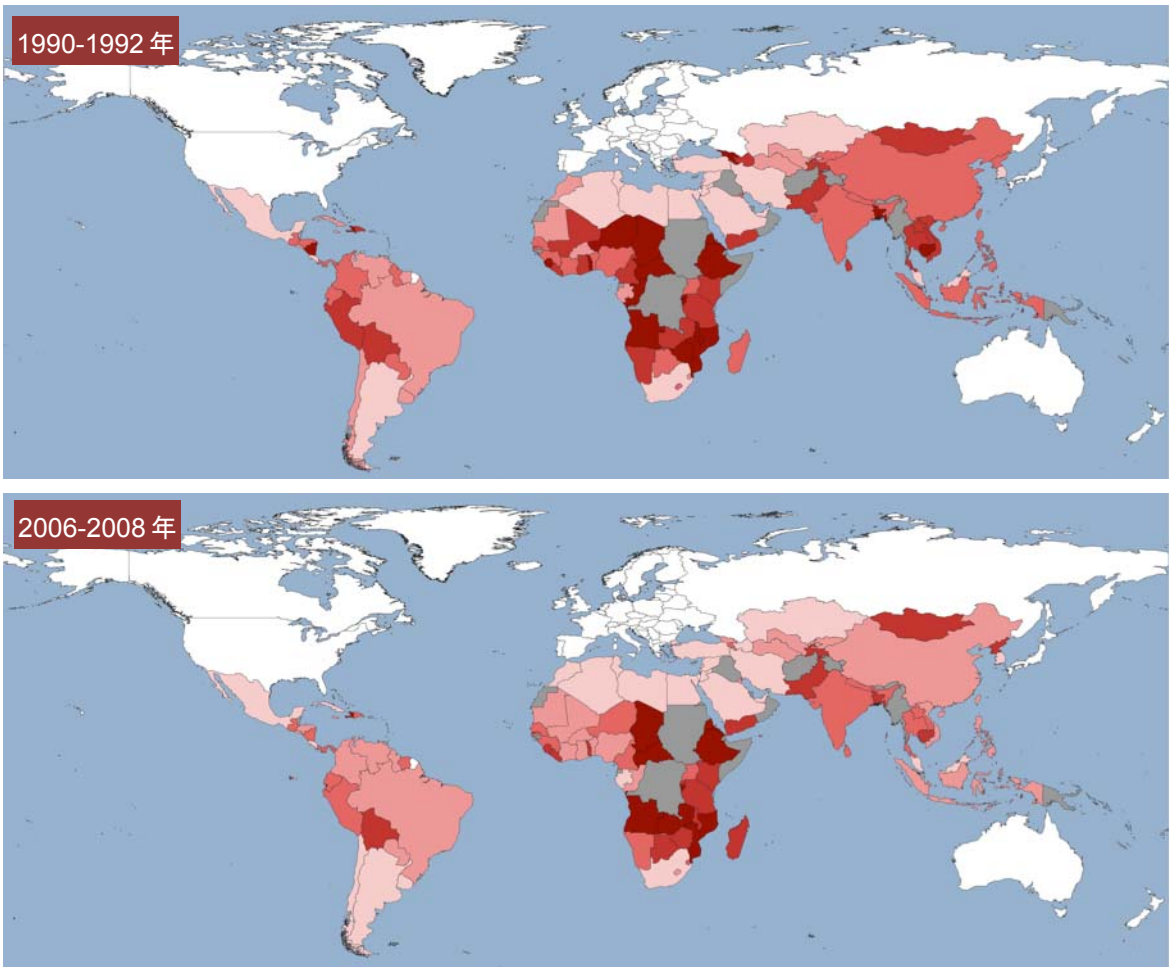
データの出所：FAO, The State of Food Insecurity in the World 2011, pp. 44-47.
1990-1992 年の人口は FAO, Food Security Statistics (http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/Population_en.xls)

食料不足には気候変動や人口増加などその他の要因も影響するため，食料援助の効果だけを測定することは困難であるが，上述のとおり，ドナー全体で毎年 600 万～1,000 万トンもの食料を供与してきたにもかかわらず，開発途上国の食料不足が解消していないことは明白である。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[106]。KRの上位受取国の多くでも依然深刻な食料不足が続いている（前掲表 5-2）。他ドナーが従来の食料援助の有効性を再検討するとともに，長期的な食料安全保障の確立に向けた支援策を模索しているゆえんである[107]。

[106] FAO, The State of Food Insecurity in the World 2010, p. 8. 同書 2011 年版では，FAO の推定方法の変更により，栄養不足人口の推定値は示されていない。

[107] 「5-1　政策の妥当性」でも紹介したとおり，ドイツ経済協力開発省（BMZ）が英国海外開発研究所（ODI）に委託した食料援助・食料支援に関するレビュー，2007 年頃から繰り返し行われている米国監査局（DAO）による一連の食料援助・食料支援に関する調査と改善に向けた勧告，2010 年 3 月に EU が発表した新たな食料支援政策などが顕著な例である（本報告書の添付資料 6「参考文献リスト」参照）。

図 5-8　世界各国の総人口に占める栄養不足人口(注)の割合の変化
（1990-1992 年，2006-2008 年）



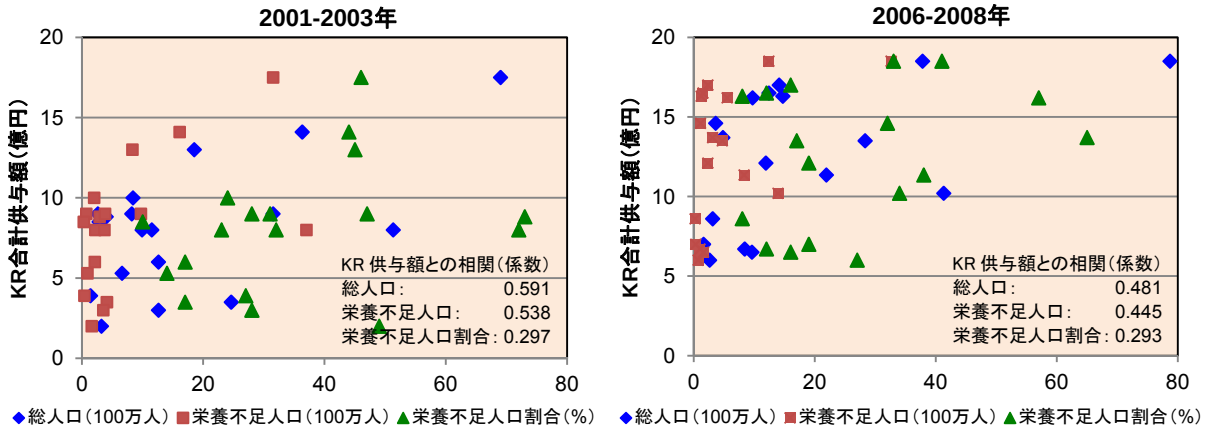
凡例：
- 非常に高い（栄養不足人口割合：35%以上）
- 高い（栄養不足人口割合：25-34%）
- やや高い（栄養不足人口割合：15-24%）
- やや低い（栄養不足人口割合：5-14%）
- 非常に低い（栄養不足人口割合：5%未満）
- データがないか不十分

注：　MDGs の「目標 1：極度の貧困と飢餓の撲滅」の「ターゲット 2：2015 年までに飢餓に苦しむ人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる」の指標の一つとして，「栄養不足（カロリー消費が必要最低限のレベル未満）の人口の割合」が用いられている。

出所：FAO, Food Security Statistics (http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/).

外務省は KR の供与量決定にあたって「食料不足の度合」を重視しているとのことであるが，主要 KR 被供与国について 2001-2003 年と 2006-2008 年の状況を見ると，KR の供与額と食料不足の度合（総人口に占める栄養不足人口の割合）との相関は弱く，総人口，次いで栄養不足人口の方が KR の供与額との相関がより強い（図 5-9）。KR においてスキーム目標「開発途上国の食料不足の緩和」の達成を図るには，限られた援助資源をより食料不足の度合が深刻な国々に集中すべきであると考える。

図 5-9　主要 KR 被供与国に対する KR 合計供与額とそれら諸国の総人口，栄養不足人口，総人口に占める栄養不足人口の割合との関係（2001-2003 年，2006-2008 年）



注：　1）KR 供与額は 2001-2003 年度と 2006-2008 年度それぞれにおける合計金額，総人口，栄養不足人口，栄養不足人口は 2001-2003 年と 2006-2008 年それぞれの平均値である。
　　2）主要 KR 被供与国名は前掲表 5-2 参照。
出所：外務省「ODA 国別データブック」各年度版，外務省ウェブサイト（ODA 案件検索），FAO，The State of Food Insecurity in the World 2006，同 2011 に基づき評価チーム作成。

FAOの「世界の食料不安の現状　2011 年」も，1）1996 年の世界食糧サミットの目標「1990-1992 年から 2015 年の間に栄養不足人口を半減」およびMDGsのターゲット「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，2）アフリカ地域の食料不足が依然深刻であり，特に「アフリカの角」地域は危機的状況にある，3）2015 年までに飢餓人口の割合が半減したとしてもなお開発途上国の約 6 億人が栄養不足の状態に置かれたままの見通しである，と報告している[108]。また，2008 年の世界的な食料価格の高騰以来，恒常的な食料不足国の事態はさらに深刻になっており，長期的な食料安全保障の確立に向けて，食料支援だけでなく，食料生産性向上のための農業への投資や政策の改革が不可欠であるとしている。

(4) 主要ドナーおよび国際社会による取組への影響

現地調査を行ったエチオピアで聞き取りをした同国政府関係者や他ドナーからは，KRが主要ドナーおよび国際社会による取組に具体的にどのような影響を及ぼしているかについての発言は得られなかったが，日本は食料支援分野では 2000 年代を通じて上位ドナーの一つであること，また，日本が農業・農村開発分野の協力を通じて開発途上国の食料増産努力を支援していることは広く知られている[109]。一方，日本の食料支援が依然プログラム援助（特に二国間KR）を中心としたものであることや，KRで政府保有米をG-Gベースで供与していることも知られている。

[108] FAO, The State of Food Insecurity in the World 2011, p. 4.
[109] Harvey et al., 前掲書, pp. 75-76.

2. スキーム目標「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

本項では，自然災害や戦争・紛争等から影響を受けた被災者や難民・国内避難民，その他の社会的弱者層が直面する脅威に対応したKRがどの程度行われ，開発途上国の安定につながったのかを検証する。その指標として人間開発指数（HDI：Human Development Index）と世界平和度指数（GPI：Global Peace Index）を用い，本スキーム目標を達成するための中心的な活動手段である国際機関連携KRの投入量との対応を見る。国際機関連携KRの実施類型としては，戦争や内戦・紛争により生まれた難民や国内避難民に対する直接的な食料配付，干ばつ・洪水といった自然災害や異常気象により農業生産が減少したことに伴う貧困農民や当該地域の住民，被災民に対する食料支援，さらにWFPが実施する弱者支援プログラム（HIV/AIDS感染者，妊娠女性，乳児，学童，障害者等）の一環として実施される食料配付などがある[110]。

(1) 人間開発指数（HDI）の推移

HDI は，その国の人間開発の側面に着目して人々の生活の質のレベルを表した値で，国連開発計画（UNDP）が人間開発報告書の中で毎年発表している。HDI は平均余命，教育（識字率，就学率），一人当たり GNI の 3 側面から算出される。表 5-10 に，国際機関連携 KR の実施実績がある主要な国について，HDI の推移を示す。

同表に掲載した国はいずれも，2000 年から 2011 年までの HDI の年平均成長率はいずれもプラスを示しているが，その程度は国によりばらつきがある。また，最新値である 2011 年の HDI を見ると，計測対象となった 187 の国・地域のうち，下位 10 か国はいずれもアフリカの国であり，同表ではコンゴ民主共和国（187 位）から中央アフリカ（179 位）までがその中に含まれている。

2001～2010 年度における KR の投入額が大きい国は，いずれも日本が 10 年間を通じて継続的に KR を供与してきた国であるが，その間の HDI の年平均成長率が相対的に高かった国とは必ずしも一致していない。日本が継続的に支援しているこれらの国の多く（たとえば，アフガニスタン，スーダン，コンゴ民主共和国など）は，戦争・内戦等の長期化に伴い大量の難民・国内避難民等が発生し，国際社会から多大な支援を受けている。戦争・紛争後に国内の安定が回復するまでには非常に長い道のりを要すること

[110] 実際には弱者支援プログラムの対象者に難民・国内避難民が含まれる場合や，紛争と干ばつ等の複合発生下での緊急的支援など，必ずしもこうした類型に即して WFP 等のプログラムが実施されているわけではない。戦争・紛争や自然災害，異常気象等の発生様態や持続状況がさまざまであることを反映しているといえる。なお，本評価の実施において，国際機関連携 KR の実施状況や個別案件にかかる情報の入手に大きな制約があった。公開されている情報からは個別案件の具体的支援対象・内容が明らかでないケースも多いため，各案件の受益者の属性に応じた効果や貢献度を網羅的に検証することは不可能であった。したがって，スキーム目標「人間の安全保障や紛争予防の観点から開発途上国の安定への貢献」やそれに対応した中間目標の検証においては，国際機関連携 KR 案件をその支援目的に関わらず一体的に分析しており，可能なものについてのみ個別案件を事例として取り上げている。

を示しているともいえる。一方，高い HDI 成長率を示した国の多く（たとえば，アンゴラ，ルワンダ，シエラレオネ）への KR の投入は中程度の規模である。これらはともに 1990 年代もしくはそれ以前から激しい内戦・紛争等に苦しんできたものの，和平の進展や経済成長により，2000 年代後半より落ち着きを取り戻しつつある国である。これらの国に対する日本の 2001 年度以降の投入は総じて 2000 年代半ばまでに集中していることから，KR はこうした国々が安定回復を達成していく過程を支えたものであったといえる。

表 5-10　国際機関連携 KR の主要供与国の HDI の推移

2001-2010 年度主要被供与国（国際機関連携 KR）			人間開発指標（HDI）				人口（2010 年）	一人当たり KR 額
地域	国	KR 合計（億円）	2000 年	2005 年	2011 年	2000-11 年年平均成長率（%）	（千人）	（円）
アジア	スリランカ	23.7	0.633	0.662	0.691	0.80	20,860	113.6
	カンボジア	30.1	0.438	0.491	0.523	1.62	14,138	212.9
	バングラデシュ	42.0	0.422	0.462	0.500	1.55	148,692	28.2
	東ティモール	8.1	0.404	0.448	0.495	1.86	1,124	720.6
中東	パレスチナ自治区	69.1	－	－	0.641	－	4,039	1710.8
	アフガニスタン	61.8	0.230	0.340	0.398	5.10	34,385	179.8
アフリカ	コンゴ共和国	20.1	0.478	0.506	0.533	0.99	4,043	563.9
	スワジランド	9.8	0.492	0.493	0.522	0.54	1,186	826.3
	ケニア	54.4	0.443	0.467	0.509	1.27	40,513	134.3
	アンゴラ	28.2	0.384	0.445	0.486	2.18	19,082	147.8
	ウガンダ	35.6	0.372	0.401	0.446	1.65	33,425	106.5
	ザンビア	12.0	0.371	0.394	0.430	1.37	12,926	92.8
	ルワンダ	8.1	0.313	0.376	0.429	2.92	10,624	75.9
	スーダン	82.8	0.357	0.383	0.408	1.23	43,552	190.2
	マラウィ	15.2	0.343	0.351	0.400	1.41	14,901	102.0
	コートジボワール	27.9	0.374	0.383	0.400	0.61	19,738	141.1
	ジンバブエ	8.8	0.372	0.347	0.376	0.11	12,571	70.0
	中央アフリカ	9.7	0.306	0.311	0.343	1.05	4,401	220.4
	シエラレオネ	16.3	0.252	0.306	0.336	2.65	5,868	277.8
	リベリア	32.9	0.306	0.300	0.329	0.64	3,994	822.5
	チャド	16.0	0.286	0.312	0.328	1.26	11,227	142.5
	ブルンジ	26.4	0.245	0.285	0.322	2.49	8,383	314.9
	コンゴ民主共和国	54.2	0.224	0.260	0.286	2.25	65,965	82.2
中南米	ニカラグア	9.2	0.533	0.566	0.589	0.92	5,788	158.5
中央アジアおよびコーカサス	グルジア	3.0	－	0.707	0.733	－	4,453	67.4
	タジキスタン	14.5	0.527	0.575	0.607	1.30	6,879	210.8

注：　1）上表に掲載した国のうち，国際機関連携 KR と二国間 KR 両者の実績があるものは，それらを合算した総実績額を示している。また，複数国の難民等を対象とした国際機関連携 KR 案件については，供与額を対象国数で等分し，各国の供与額に加えた。
2）HDI の値は，0～1 の間で数値が高いほど人間開発が進展していると解釈される。
3）網掛けは，KR の投入額が多いものと HDI の成長率が高いものを示している。
出所：UNDP, Human Development Report 2011, Table 2 より評価チーム作成。

以上の考察並びに表 5-10 に掲載した他の国の実績値からは，KR の投入額と HDI の改善との間に明確な正の関係は見出せず，因果関係も不明である。また，HDI の改善のためには言うまでもなく，KR のみならず保健および教育分野やその他の貧困削減

のための取り組み等が重要な役割を果たし得る。食料支援に限っても日本は KR 以外の援助スキーム（たとえば緊急無償資金協力による WFP への資金拠出を通じた食料支援）を利用して，KR と並行して食料支援を行っているケースもある。

一方，個別の案件レベルにおいては，日本はKRによりWFPの弱者支援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。その代表的な例を以下に紹介する[111]。

WFP 連携 KR でバングラデシュの女性に配布される米（WFP 提供）。

日本はバングラデシュに対して継続的に WFP 連携 KR を実施してきており，特に WFP が進める food and cash for work / food and cash for training（FCFW/FCFT）活動を支援してきた。2005～2010 年度の間に，日本は 34.5 億円を支援し，米やツナ缶詰，小麦・大豆混合物（WSB）を提供した。この間の同活動により，合計 162 万人のバングラデシュの最貧層の人々に雇用と食料を提供することができた。また，2010 年に日本は同活動の一環として実施される栄養不良状態にある妊婦や授乳中の女性，乳児に対するコミュニティー栄養活動への支援を新たに開始した。それによって，4 万人の女性が栄養・保健教育を受けるとともに，過少体重の乳児・新生児の減少という成果が上がっている。

パレスチナに対して日本は UNRWA と WFP の両機関との連携による KR を行っているが，UNRWA 連携 KR ではパレスチナ難民を対象とした支援を，WFP 連携では西岸およびガザ地区に居住する難民以外の貧困・弱者層（孤児，老人，栄養不足の児童，病弱者等）を対象とした支援を行っている。このうち，WFP 連携による KR は，パレスチナ暫定自治政府が進めるソーシャル・セーフティーネット改革の重要な柱である貧困層支援プログラムをサポートしており，政府による現金供与と WFP の食料配布を組み合わせて最貧層の人々に提供している。たとえば 2010 年に日本の KR の支援により調達された小麦粉（3,200 トン）により，西岸地区の 13 万 6,000 人の貧困者の 3 か月分のニーズを満たすことができた。WFP では，日本から継続的に一定規模の KR を受けてきたことは，活動資金規模の予測可能性を高め，貧困層に切れ目なく食料を配布できる状態の確保に大きく貢献したと述べている。

(2) 世界平和度指数（GPI）の推移

GPI は，英国のエコノミスト紙が 2007 年以降毎年発表している世界各国の平和度ランキングである。平和研究分野の大学・研究機関等の調査データを用いて，戦争・紛争，政治的安定性，治安，軍事力などの観点から選出した 23 指標より，各国の値と順位が作成されている。

[111] WFP 日本事務所から提供された資料に基づく。

スキーム目標で述べられている「開発途上国の安定」の検証の観点から，表 5-11 に国際機関連携 KR の実績がある主要な国について，GPI のランキングの推移を示す。

表 5-11　国際機関連携 KR の主要供与国の GPI の推移

2001-2010 年度主要被供与国（国際機関連携 KR）			GPI ランキング				人口（2010 年）	一人当たり KR 額
地域	国	KR 合計（億円）	2007 年	2009 年	2011 年	変化	（千人）	（円）
アジア	バングラデシュ	42.0	86	90	83		148,692	28.2
	カンボジア	30.1	85	105	115	悪化	14,138	212.9
	スリランカ	23.7	111	125	126		20,860	113.6
中東	アフガニスタン	61.8	-	143	150		34,385	179.8
アフリカ	マラウィ	15.2	68	47	39	改善	14,901	102.0
	ザンビア	12.0	53	58	52		12,926	92.8
	シエラレオネ	16.3	-	-	61		5,868	277.8
	スワジランド	9.8	-	-	69		1,186	826.3
	アンゴラ	28.2	112	100	87	改善	19,082	147.8
	ウガンダ	35.6	104	103	96	改善	33,425	106.5
	リベリア	32.9	-	-	96		3,994	822.5
	コンゴ共和国	20.1	-	106	98		4,043	563.9
	ルワンダ	8.1	-	86	99		10,624	75.9
	ケニア	54.4	91	113	111	悪化	40,513	134.3
	コートジボワール	27.9	113	117	128	悪化	19,738	141.1
	ブルンジ	26.4	-	-	132		8,383	314.9
	ジンバブエ	8.8	106	134	140	悪化	12,571	70.0
	チャド	16.0	-	138	141		11,227	142.5
	中央アフリカ	9.7	-	133	144		4,401	220.4
	コンゴ民主共和国	54.2	-	139	148		65,965	82.2
	スーダン	82.8	120	140	151		43,552	190.2
	ソマリア	7.1	-	142	153		9,331	76.4
	（GPI 対象国数）		121	144	153			

注：1）上表に掲載した国のうち，国際機関連携 KR と二国間 KR 両者の実績があるものは，それらを合算した。また，複数国の難民等を対象とした国際機関連携 KR 案件については，供与額を対象国数で等分し，各国の供与額に加えた。
2）GPI のランキングは，平和度が一番高い国を 1 としている。年により調査対象国数が異なる。

出所：Institute for Economics and Peace, Global Peace Index Methodology, Results and Findings 各年版に基づき評価チーム作成。

GPI については 2007 年から 2011 年までの期間の変化のみ確認が可能であるが，各国のランキングを KR の 10 年間の投入額と比較すると，スーダンやアフガニスタン，ケニア，コンゴ民主共和国など，一般には投入額が大きい国であっても必ずしもランキングの改善につながっていない。しかし，上述の HDI の場合と同様に，これらの中には特に紛争や干ばつ等の深刻さに伴ってドナーの支援が長期化している国が多い。そうした状況の下で日本も国際機関（WFP）を通じて継続的に KR による支援を行ってきた結果が投入額の大きさに表れていると見ることもできる。一方，マラウィやアンゴラ，ウガンダはランキングの改善が見られる。このうちウガンダについては，北部における長期内戦で生まれた国内避難民や HIV/AIDS 感染者等の弱者に対する WFP の支援を日本は継続的に支えてきた。マラウィ，アンゴラについても同様に社会的弱者支援の一環として WFP 連携 KR を行ってきたが，最近数年間は KR の実績がなく，これらの国の安定度が向上してきたことを裏付けている。

5-2-2　中間目標の達成度

本項では，KR の中間目標「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」および「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」について，それぞれの達成度を検証する。

1. 中間目標「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

表 5-12 に示すとおり，日本大使館アンケートで，KR の役割として重視されている点として最も多く挙げられた回答は「食料不足の軽減」であった。同アンケートではまた，実施された KR の主な効果として食料不足の軽減をあげる回答や，食料不足の軽減や食料価格の安定に一定の効果をあげているとする回答もみられた。以下では，主な KR 被供与国に対する供与品目・量，供与決定から実施までに要した期間などの指標を用いて，開発途上国の食料需給ギャップ縮小への貢献度を検証する。

表 5-12　日本大使館アンケート回答：KR の役割として重視されている点（複数選択可）

	回答数	割合（%）
A. 食料不足の軽減	19	23.8
B. 食料価格の安定	16	20.0
C. 国内政治・治安の安定	8	10.0
D. 外貨不足への対応	5	6.3
E. 見返り資金プロジェクトによる開発効果	16	20.0
F. 外交ツールとしての重要性	15	18.8
G. その他（被援助国政府のオーナーシップを生かして貧困削減政策に寄与）	1	1.3

出所：本評価で実施した日本大使館アンケート（添付資料 4「日本大使館に対するアンケート集計結果」参照）。

表 5-13 は，2001 年度～2010 年度における主な被供与国（日本大使館アンケート対象 21 か国）について，2006 年度から 2008 年度に交換公文が署名された KR の供与金額，品目，数量，交換公文署名日および出荷日を示したものである。

供与品目は被供与国がそれぞれの食料需要に基づいて要請するため，国によって異なる。これら 21 か国への供与品目でも最も多いものは，日本政府の保有米（日本産，タイ産，米国産など）である。国によってジャポニカ米・インディカ米，短粒・中粒・長粒など米の種類に対する嗜好が異なるが，日本大使館アンケートでは，一部に「タイ産の方が好まれるが，米国産が供与されている」といった回答もあったが，ほぼ各国の嗜好に合った種類の米が供与されており，全般に品質に対する評価も高い。次いで多い品目は小麦であるが，米に比べるとわずかである。これら以外の被供与国に対しても，二国間 KR の供与品目は米が主流である（添付資料 1「食糧援助（KR）実績」参照）。WFP 連携 KR の供与品目にも政府米が含まれているが，トウモロコシ（メイズ），CSB（トウモロコシ・大豆粉ブレンド），ソルガム，豆類，ツナ缶など多様である。

表 5-13　主要 KR 被供与国に対する KR の供与金額，供与品目，供与数量，交換公文署名日および出荷日（2006～2008 年度）

国	2006 年度					2007 年度					2008 年度				
	供与額（億円）	供与品目	供与数量（トン）	交換公文署名年月日	出荷年月	供与額（億円）	供与品目	供与数量（トン）	交換公文署名年月日	出荷年月	供与額（億円）	供与品目	供与数量（トン）	交換公文署名年月日	出荷年月
モンゴル	2.00	小麦	8,331	2006.11.23	2007.06	4.00	小麦	10,270	2007.12.11	2008.10					
ネパール	3.00	政府米	5,249	2007.03.15	2007.11	4.00	政府米	7,193	2008.01.28	2008.10	6.50	政府米	8,539	2009.02.25	2009.09
モルディブ	1.40	小麦粉	2,800	2006.12.12	2007.09	2.30	小麦粉	3,300	2008.02.27	2008.11	3.80	小麦粉	8,093	2009.03.19	2010.04
エチオピア	4.60	小麦	11,276	2006.08.23	2007.01	5.30	小麦	9,596	2008.03.04	2008.08	8.60				
エリトリア	3.50	小麦	10,362	2006.09.12	2007.02	3.90	小麦	5,915	2007.12.05	2008.04	6.30	小麦	17,233	2008.08.04	2008.12
カーボヴェルデ	1.70	政府米	2,532	2007.03.06	2007.10	2.30	政府米	3,102	2008.01.31	2008.07	3.70	政府米	5,777	2009.03.27	2009.09
ガンビア	2.20	政府米	3,290	2007.03.06	2007.10						4.80	政府米	7,931	2009.03.30	2009.11
ギニア	1.80					4.70	政府米	5,756	2008.02.05	2008.08					
ケニア	5.50					6.00					7.00				
コンゴ民主共和国	3.80	政府米	5,212	2007.03.20	2007.09	5.20	政府米	6,162	2008.01.10	2008.10	8.40	政府米	8,558	2008.08.25	2009.05
											7.00	メイズミール	13,130	2009.04.30	不明
サントメ・プリンシペ	1.30					2.80	政府米	4,339	2007.12.10	2008.08	4.50	政府米	4,330	2008.08.12	2009.10
セネガル	3.50	政府米	5,660	2007.03.06	2007.10						8.60	政府米	14,137	2009.03.30	2009.11
タンザニア	3.10					7.10	政府米	12,416	2008.01.05	2008.09					
ニジェール	3.80	政府米	5,225	2007.03.19	2007.09	5.00	政府米	5,145	2008.02.29	2008.08	8.20	政府米	11,607	2009.03.31	2009.10
ブルキナファソ	3.40	政府米	4,386	2007.03.06	2007.10	4.90	政府米	5,270	2008.02.22	2008.09	8.00	小麦粉	12,855	2009.04.02	2009.10
ベナン											6.70	政府米	10,831	2009.03.13	2009.08
マリ	2.90	政府米	3,336	2006.11.17	2007.06	5.20	政府米	5,330	2008.02.22	2008.10	8.40	政府米	11,685	2009.04.23	2009.11
モーリタニア	3.80	政府米	6,040	2007.03.05	2007.10	4.80	政府米	7,629	2007.11.27	2008.07					
モザンビーク	2.15	政府米	3,135	2007.03.16	2007.08						9.20	小麦	29,658	2009.03.30	2009.09
リベリア	2.00					4.80					7.80	政府米	8,612	2008.08.18	2009.05
ハイチ	3.60	政府米	3,530	2007.03.22	2007.08	4.80	政府米	7,649	2007.12.03	2008.05	7.80	政府米	8,354	2008.10.10	2009.05
	E/N 署名から出荷までの平均所要月数				6.5	E/N 署名から出荷までの平均所要月数				7.2	E/N 署名から出荷までの平均所要月数				7.7

注：1)「供与額」の下線は国際機関（WFP）連携 KR。
2)「E/N 署名から出荷までの平均所要月数」は，各 KR 案件について交換公文（E/N）が署名された年月から出荷された年月（Month of Shipment）までの月数を平均したもの。

出所：外務省「ODA 国別データブック」各年度版，外務省ウェブサイト（ODA 案件検索），Food Aid Committee, Food Aid Operations Report 各年度版に基づき評価チーム作成。

KR は各国の食料需給ギャップ縮小に貢献しているといえるが，供与数量は被供与国の需要に対して必ずしも多くない。表 5-14 は主要 21 か国に対して KR で供与した穀物について，各国における 2007-2009 年の輸入量をみたものである。

表 5-14　主要 KR 被供与国の穀物輸入量と KR 供与穀物のシェア（2007～2009 年）

国	KR 供与穀物の種類	輸入量（1,000 トン）[1)2)]			2006 年度～2008 年度 KR の最大シェア（%）[3)]
		2007 年	2008 年	2009 年	
モンゴル	小麦	91.8	165.0	117.1	9.1
ネパール	米	195.9	88.7	100.7	8.5
モルディブ	小麦粉	17.1	18.5	16.1	50.3
エチオピア	小麦	600.2	1,100.1	1,735.6	1.9
エリトリア	小麦	87.4	67.9	75.7	22.8
カーボヴェルデ	米	35.5	47.0	93.1	7.1
ガンビア	米	93.1	74.6	137.0	5.8
ギニア	米	330.4	203.5	296.7	2.8
ケニア	米	258.0	262.2	296.2	この間二国間 KR なし
コンゴ民主共和国	米	784.9	66.9	114.3	9.2
サントメ・プリンシペ	米	3.3	6.6	6.3	68.7
セネガル	米	1,071.7	1,011.5	769.2	1.8
タンザニア	米	48.2	64.1	39.6	19.4
ニジェール	米	163.8	248.8	85.5	13.6
ブルキナファソ	米	140.1	132.5	259.3	4.0
	小麦粉	23.1	5.7	24.2	53.1
ベナン	米	192.1	180.4	200.4	5.4
マリ	米	147.2	171.7	170.1	6.9
モーリタニア	米	49.9	121.8	133.5	12.1
モザンビーク	米	425.6	263.7	280.3	0.7
	小麦	347.7	237.9	428.9	6.9
リベリア	米	145.7	170.2	94.4	9.1
ハイチ	米	296.4	297.5	303.2	2.8

注：　1）輸入量は食料援助量を含む。
　　2）米の輸入量は精米と砕米の合計。
　　3）2006 年度 KR，2007 年度 KR，2008 年度 KR をそれぞれ 2007 年，2008 年，2009 年の輸入量との比較。ただし，二国間 KR の供与がなかった年度についてはシェアを計算していない。
出所：輸入量は FAOSTAT（http://faostat.fao.org/），その他は外務省資料（表 5-13 参照）。

たとえば，年間 100 万トンもの米（砕米＋精米）を輸入しているセネガルに 1 万トン程度の米を供与しても，その貢献度は 1%程度に過ぎない。また，年間 60 万～170 万トンの小麦を輸入しているエチオピアに対する 1 万トン程度の小麦供与の効果は極めて限定的で，EGTEも「KRの供与量は少なく，象徴的なものに過ぎない」と指摘している[112]。

一方，穀物需要はそれほど大きくはないが，その大部分を輸入に頼っている国においては，食料需給ギャップ縮小への貢献度が大きい。たとえば，2008 年度KRでモルディブに供与された8,000トンの小麦粉は，同国の年間小麦輸入量約２万トンの半分ほどを占めている。また，サントメ・プリンシペでも，KRで供与された4,000トン強の米は同国の年間米輸入量の大部分を占める，あるいはそれを上回るものである。ただし，モルデ

[112] 評価チームによる EGTC 総支配人からの聞き取り（2011 年 9 月 30 日）。

ィブの場合は，人口 31.9 万人の同国の「地勢的な特殊性に配慮し，1981 年より継続的に食糧援助を実施」[113]してきているが，1 人当たりGNIが 4,240 ドル（2010 年）[114]で，日本以外に継続的に食料援助を行っているドナーがいない状況を勘案すると，食料需給ギャップ縮小への貢献よりも外交的効果が重視されていると思われる。

供与決定から実施までに要した期間は，交換公文（E/N）署名から出荷までに要した月数を計算したところ，主要被供与国 21 か国の平均で 7 か月前後であった。出荷月（Month of Shipment）は食糧援助規約（FAC）の年次実施報告書によるもので，供与穀物が相手国に到着した時期，あるいは相手国で配布した時期に関するデータは入手できなかったが，「E/N署名から現地到着まで時間がかかる」，「要望調査から食料到達までに 1 年近くかかるスキームは緊急支援には適さない」といった日本大使館アンケートの回答を裏付けるものである。「供与時機を逸した，また対象を最も食料不足の層に絞っていない食料援助は，市場の歪みを生じさせるなど逆効果になることがある」[115]という認識もあって，主要ドナーは食料援助の重点を人道・緊急援助にシフトしてきたが，KRは需要ギャップにタイムリーに対応できるように設計されていない。

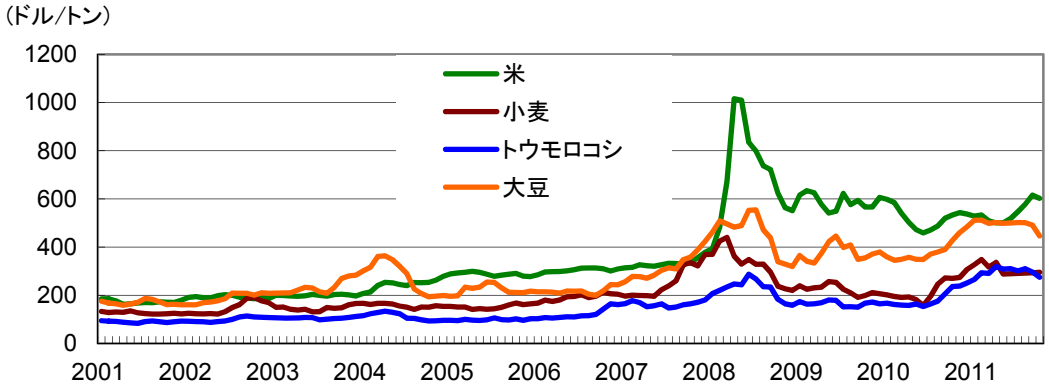
逆に何らかの要因で需給ギャップが生じている時にタイミングよく供与された場合には，食料不足の緩和や価格安定化の効果が高い。たとえば，エチオピアでは，小雨季（2～5 月）の干ばつのため市場での穀物供給不足が生じていた 2011 年の 9 月初めに，前年度（2010 年度）KRによる小麦の引渡が行われたことから，EGTEから小麦を買い付けている製粉業者を大いに助けた[116]。この時期にはまた，食料価格が総合物価を上回って上昇していた[117]ことから，市場価格の安定化にも貢献したと思われる。

2000 年代半ば頃から開発途上国の経済発展や人口増加により世界全体の穀物需要が増加する中で，主要穀物の国際価格が上昇する傾向にあったが，2008 年に入ると，主要生産国での不作，バイオ燃料に対する需要の増大，原油価格高騰，投機的資金の流入，一部の農産物輸出国による輸出規制等により，史上最高値を記録した（図 5-10）。この価格高騰は，食料需要の多くを輸入穀物で満たしている多くの開発途上国の経済を直撃した。こうした状況下で，総量数十万トンとはいえ，食料を無償で供与する KR は多くの被援助国の食料不足の緩和に一定の貢献をしたとみられる。このことは，日本大使館アンケートで，KR の役割として「食料価格の安定」を重視するという回答（前掲表 5-12），また，実際に各国で食料価格が上昇する傾向にある中で KR が価格の安定に役立っているという回答が多かったことによって示される。

---

[113] 外務省「モルディブ共和国　基礎データ」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/maldives/data.html）
[114] World Bank, Databank, World Development Indicators (http://databank.worldbank.org/).
[115] Christopher B. Barrett, Food Aid's Intended and Unintended Consequences, ESA Working Paper No. 06-05, Agricultural and Development Economics Division, FAO, May 2006, p. 11.
[116] 評価チームによる製粉業者からの聞き取り（2011 年 10 月 3 日）。それら業者は，「KR による小麦の供与がなければ，この間操業を停止せざるを得なかったほど需給が逼迫していた」と述べている。
[117] 2010 年 9 月から 2011 年 9 月までの総合消費者物価の上昇率が 40.1%であったのに対して，食料の消費者物価の上昇率は 51.3%であった（Central Statistical Agency of Ethiopia, Country ad Regional Level Consumer Price Indices for the Month of September 2011, October 2011）。

図 5-10　主要穀物の国際価格の推移（2001 年 1 月～2011 年 10 月）



注：　米 – 5 percent broken milled white rice, Thailand nominal price quote
小麦 – No.1 Hard Red Winter, ordinary protein, FOB Gulf of Mexico
トウモロコシ – U.S. No.2 Yellow, FOB Gulf of Mexico, U.S. price
大豆 –U.S. Soybeans, Chicago Soybean futures contract (first contract forward) No. 2 yellow and par
データの出所：IMF, *Primary Commodity Prices* (http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.asp).

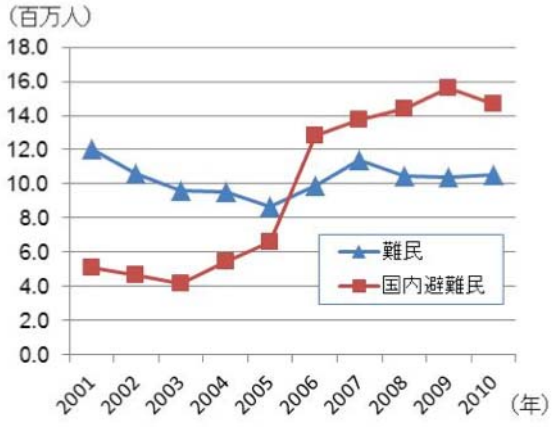
2. 中間目標「紛争・災害により発生した難民や国内被災民等の食料不足の緩和」の達成度

本中間目標に関しては，災害・紛争等に起因した難民・国内避難民の数の推移と，国際機関連携 KR の実施や「卒業」（終了）の状況を見ることにより，紛争・災害による難民や国内被災民等の食料不足の緩和に KR がどの程度貢献したのかを検証する。

図 5-11 に過去 10 年の UNHCR が支援する世界の難民および国内避難民（IDP）の数の推移を示す。1990 年代と比較すると全般的に難民数は減少傾向にあるが，2000 年代半ば以降は 1,000 万人程度から減っていない。一方，国内避難民は 2000 年代半ばから急増している。2010 年末の世界の難民のうち約半数はアフガニスタンとイラクの出身であるが，国内避難民の約 4 割はアフリカ地域が抱えている。

表 5-15 には難民・国内避難民数の国別推移とともに，国際機関連携 KR によって難民や国内避難民にどのように対処してきたのかを示す。網掛けした部分に該当する国と年度においては，日本が国際機関連携 KR の実施決定（E/N 締結）を行ったことを示している。

図 5-11　世界の難民および国内避難民の推移



注：　上記は UNHCR が支援する難民・国内避難民の数。
データの出所：UNHCR Statistical Online Population Database
（http://apps.who.int/globalatlas/default.asp）

表 5-15　国際機関連携 KR の主要供与国における難民・国内避難民数の推移と同 KR の実施状況

2001-2010 年度主要被供与国（国際機関連携 KR）			難民数・国内避難民数（千人）											人口（2010 年）	一人当たり KR 額
地域	国	KR 合計（億円）	区分	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	（千人）	（円）
中東	アフガニスタン	61.8	難民	3,809.8	2,510.3	2,136.0	2,414.5	2,166.1	2,107.5	3,055.7	2,833.1	2,887.1	3,054.7	34,385	180
			国内避難民	1,200.0	665.2	184.3	159.5	142.5	129.3	153.7	230.7	297.1	351.9		
	パレスチナ自治区	54.0	難民	349.2	428.8	350.6	350.6	349.7	334.1	341.2	340.0	95.2	93.3	4,039	1,337
			国内避難民	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
アフリカ	アンゴラ	10.2	難民	470.6	435.4	329.6	228.9	215.8	206.5	186.2	171.4	141.0	134.9	19,082	53
			国内避難民	202.0	188.7	-	-	-	-	-	-	-	-		
	ウガンダ	35.6	難民	40.1	40.4	35.2	32.0	34.2	21.8	21.3	7.5	7.6	6.4	33,425	107
			国内避難民	-	-	-	-	-	1,586.2	1,236.0	853.0	446.3	125.6		
	コートジボワール	10.5	難民	0.9	23.7	33.6	23.7	18.3	26.3	22.2	22.2	23.2	41.8	19,738	53
			国内避難民	-	100.0	38.0	38.0	38.0	709.2	709.0	684.0	519.1	514.5		
	コンゴ民主共和国	8.0	難民	392.1	421.4	453.5	461.0	430.9	401.9	370.4	368.0	455.9	476.7	65,965	12
			国内避難民	3.5	9.0	-	0.0	-	1,075.3	1,317.9	1,460.1	2,052.7	1,721.4		
	コンゴ共和国	20.1	難民	24.2	28.0	29.0	28.1	24.4	20.6	19.7	19.9	20.5	20.7	4,043	564
			国内避難民	-	-	-	-	-	3.5	-	-	-	-		
	シエラレオネ	10.7	難民	179.1	141.5	70.6	41.8	40.5	42.9	32.1	32.5	15.4	11.3	5,868	182
			国内避難民	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	スーダン	82.8	難民	490.0	508.9	606.2	730.6	693.6	686.3	523.0	419.2	368.2	387.3	43,552	190
			国内避難民	-	-	-	662.3	841.9	1,325.2	1,250.0	1,201.0	1,034.1	1,624.1		
	ソマリア	7.1	難民	440.1	432.3	402.3	389.3	395.6	464.3	457.4	561.2	678.3	770.2	9,331	76
			国内避難民	-	-	-	-	400.0	400.0	1,000.0	1,277.2	1,550.0	1,463.8		
	チャド	16.0	難民	46.3	47.3	52.3	52.7	48.4	36.3	55.7	55.1	55.0	53.7	11,227	143
			国内避難民	-	-	-	-	-	112.7	178.9	166.7	170.5	131.0		
	ブルンジ	17.9	難民	554.0	574.6	531.6	485.5	438.7	396.5	375.7	281.6	94.2	84.1	8,383	213
			国内避難民	20.0	100.0	2.0	0.9	11.5	13.9	-	100.0	100.0	157.2		
	リベリア	15.1	難民	244.6	275.4	353.3	335.4	231.1	160.5	91.5	75.2	71.6	70.1	3,994	377
			国内避難民	196.1	304.1	531.6	498.6	237.8	-	-	-	-	-		
	ルワンダ	8.1	難民	84.5	75.3	75.3	63.3	100.3	93.0	81.0	72.5	129.1	114.8	10,624	76
			国内避難民	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
中央アジアおよびコーカサス	グルジア	3.0	難民	17.5	17.0	12.5	6.6	7.3	6.3	11.8	12.6	15.0	10.6	4,453	142
			国内避難民	264.2	261.6	260.2	237.1	234.2	246.0	273.2	293.0	352.6	359.7		
	タジキスタン	14.5	難民	56.1	63.3	58.9	56.8	54.8	0.6	0.9	0.5	0.6	0.6	6,879	9
			国内避難民	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

注：上表に掲載した国のうち，国際機関連携 KR と二国間 KR 両者の実績があるものは，国際機関連携 KR のみを集計した。また，複数国の難民等を対象とした国際機関連携 KR 案件については，供与額を対象国数で等分し，各国の供与額に加えた。

出所：UNHCR, Total Refugee population by country of asylum, 1960-2010 & Total Refugee population by origin, 1960-2010（UNHCR ウェブページよりダウンロード：http://www.unhcr.org/pages/4a0174156.html）。IDP の推移は UNHCR Statistical Online Population Database より検索（http://apps.who.int/globalatlas/default.asp）。

表 5-15 からは，難民もしくは国内避難民の絶対数が多いアフガニスタンやウガンダ，スーダン，また国内避難民が増加してきたチャドにおいては，それらの人々の数の多さと呼応して継続的に協力を行っていることが分かる。また，アンゴラ，シエラレオネ，ブルンジ，リベリアのように，難民数が一時期のピークを過ぎて低下傾向にある国については，2007 年以降，国際機関連携 KR を「卒業」している（ただし，ブルンジやリベリアについては，その後二国間 KR の実施に引き継がれている）。

それとは反対に，国際機関連携KRが行われなくなった後に，難民や国内避難民の増加が顕著な国（コンゴ民主共和国，ソマリア，コートジボワールなど）については，二国間KRや緊急無償資金協力など他のスキームによって積極的に支援が行われている。以上をまとめると，国際機関連携KRは総じて難民・国内避難民の数に連動して実施されてきたと判断される。時系列でみた場合に，国際機関連携KRが二国間KRに引き継がれるなど両者の補完関係もうかがえるが，難民や国内避難民への食料提供という観点からは，販売方式が基本となる二国間KRが国際機関連携KRの代替機能を実際にどの程度果たしてきたのかは不明である[118]。

評価対象期間に紛争や災害等により発生した難民や国内避難民，被災者等の数と食料ニーズ，また KR がそのニーズをどれだけ満たしたのかを全体として確認することは情報入手の制約によりできなかったため，個別事例として日本が継続的に実施してきている UNRWA 連携 KR における受益者の規模や KR の貢献度を紹介する。

写真左：2009 年に WFP 連携 KR でエチオピアの干ばつ被災民に配布される小麦。2008 年度 KR の 8.6 億円と 2009 年度 KR の 7.4 億円で約 120 万人が食料を得た（WFP 提供）。
写真上：2010 年に UNRWA 連携 KR でパレスチナ難民に供与される小麦粉（UNRWA 提供）。

日本がパレスチナにおいてUNRWAとの連携により実施しているKRは，パレスチナ難民を対象としたUNRWAの中心的プログラムのひとつであるソーシャル・セーフティー

[118] 評価チームが日本大使館に対して実施したアンケートの回答の中には，二国間 KR の実施効果のひとつとして，難民や国内避難民の流入による人口増加に伴って生じた穀物の市場価格上昇に対処すべく穀物供給を増やすことができるとの指摘があったが，国際機関連携 KR によって難民等に対して食料の直接配付が行われる場合とは本質的に受益者が異なるものであることから，「難民や国内被災民等の食料不足の緩和」に着目した場合に国際機関連携 KR から二国間 KR への引き継ぎの実効性を確保するためにはターゲティングや実施方法に十分な考慮が必要であると考えられる。

ネット（SSN）プログラムを支えている[119]。SSNはパレスチナ難民の中でも特に貧しい層に対して，現金給付と同時に食料支給を定期的に行う唯一のプログラムである。2010年には約 27.5 万人，7.3 万世帯が同プログラムに参加し，2,250 万ドルの食料支給が行われた。日本は毎年継続的にSSNの食料支給活動のための小麦粉，豆類等の調達資金を提供している。UNRWAに対して日本と同様に食料支給のために資金提供を行っている他の主要ドナーはEC，フランス，ベルギーである。2008～2010 年の拠出合計額を比較すると，ECが最大で8,558万ドルにのぼったが，日本は第２位（1,957万ドル）で，これらの 4 ドナーの合計額に占める資金割合は 17%であった。西岸・ガザ地区，ヨルダン，シリア，レバノンに広がるパレスチナ難民の最貧層の生存を支える重要な貢献を行っているといえる。なお，日本のUNRWAへの支援はKRにとどまらず，インフラや教育・保健分野などの面でも行われている。

5-2-3 外交的波及効果

本項では，外交の手段としての ODA 評価の観点から，KR の「外交的な波及効果」についての検証を行う。

1. 食料問題への取組全体の外交効果

表 5-16 は，「外務省政策評価書」に記述された日本の食料問題への取組に対する国際社会の評価の例である（これらは，外務省の自己評価であるが，評価結果ごとに第三者の所見が付されている）。世界，特に開発途上国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高く評価されているとされる。たとえば，2008 年以降の世界食料危機に対する国際社会の取組や開発途上国の農業開発支援に関する合意形成への評価である。表 5-17 に示すとおり，G8 首脳会合，国連会合等の国際会議で日本の提案が支持され，国際社会全体としての取組になってきているものも多い。日本の取組全体における KR の占める割合は大きくなく，またエチオピアの実態にも見られるように，KR 単独での取組が知られているわけではないが，こうした国際社会の評価や賛同を得る上で，KR は日本の取組を構成する重要な一部として貢献していると考えられる。

また，1980 年代から食料不足が最も深刻なアフリカを重点対象地域としてKRを供与してきたことは，日本が主導するアフリカ開発会議（TICAD）[120]プロセスやその他のアフリカ開発に対するイニシアティブへの支持につながった可能性がある。東日本大震災に

[119] UNRWAのウェブサイトから得た情報に基づく（http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=96他）。

[120] TICAD は日本が国連，世界銀行等と共催するアフリカ開発をテーマとした世界最大級の政策フォーラムである。1993 年に第 1 回会議が東京で開催されて以降，5 年ごとに日本で開催されている。詳細は，外務省「『元気なアフリカを目指して』TICAD IV の成果」，『わかる！国際情勢』，Vol. 1，2008 年 7 月 2 日（http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol1/index.html）。TICAD IV 出席のために来日したアフリカ各国の首脳と福田首相（当時）との個別会談では，折からの世界の食料価格高騰もあって，KR 被供与国の首脳の多くから，従来の食料支援や食料増産支援に対する謝意が表明されるとともに，さらなる食料支援が要請された。外務省「第 4 回アフリカ開発会議（TICAD IV）□福田総理大臣の会談概要等」（http://www.mofa.go.jp/ mofaj/area/ticad/tc4_fukuda/）。

対して，日本がKRを供与してきた国々からも義援金や励ましの言葉が寄せられた。これらの日本への支持もKRのみによる効果とはいえないが，KRを含む援助全体が国際社会における日本のプレゼンス向上や理念の共有，日本人に対する連帯感の醸成に効果的であったと考えられる。

表 5-16　日本の食料問題への取組に対する評価の例

政策評価（対象年度）	掲載箇所	日本の食料問題への取組に対する評価に関する記述
平成 14 年（2002 年）	2. 分野編 (5)国際経済 国際経済の伝統的な諸課題への効果的対応	食糧　我が国は飢餓対策として，食糧・農業分野への二国間支援，FAO等の国際機関を通じた支援，人間の安全保障基金による支援を行い，栄養不足人口の減少に貢献した。この結果，栄養不足人口の減少が見られたところ，かかる措置により，世界食糧サミット5年後会合のフォローアップに寄与することができた。（注）同会合での決議への我が国の立場の反映
平成 15 年（2003 年）	外交政策のレビュー（全文），p. 7	小泉総理は，今後5年間で10億ドルを目標に，保健医療，教育，水，食糧等の分野で無償資金協力の実施等を内容とする「日本の対アフリカ支援イニシアティブ」を発表した。TICADIIIは，アフリカ開発問題についての世界最大の政策フォーラムとしての地位を確立し，組織化・制度化が求められたほか，日本のアフリカ開発に対する各種イニシアティブは国際社会から高い評価と支持を受けた。
平成 20 年（2008 年）	基本目標 II　分野別外交 II-4　国際経済に関する取組 II-4-4　経済安全保障の強化	**【評価の切り口 2**:我が国及び世界の食料安全保障の強化】 世界各国で深刻化した食料危機に対し，北海道洞爺湖サミットはじめ首脳外交を駆使して，国際社会の取組を主導した。FAO改革を推進したほか，我が国への食料供給の一層の安定のため，海外農業投資促進に向けた政府の取組を主導した。食料問題に関する日本のリーダーシップは国際場裡で高く評価されており，国連より右に言及する声明が発出された。
平成 21 年（2009 年）	基本目標 II　分野別外交 II-4　国際経済に関する取組 II-4-2　グローバル化の進展に対応する国際的な取組	**【評価の切り口2**:G8・G20サミットにおける我が国の貢献】 G8ラクイラ・サミットにおいて我が国は大きく貢献し，その成果文書に我が国の考え方を反映させた。特に，食料問題に関し，我が国は，2010年-2012年の3年間でインフラを含む農業関連分野において少なくとも30億ドルの支援を行う用意があることを表明し，議論を主導した。その結果，国際社会として，持続的な農業開発のために3年間で200億ドルの資金を動員するとの目標を示すことができた。
	基本目標 II　分野別外交 II-4　国際経済に関する取組 II-4-4　経済安全保障の強化	**【評価の切り口 2**:我が国及び世界の食料安全保障の強化】 世界各国で深刻化した食料危機に対し，北海道洞爺湖サミット以降，国際会議等の機会を利用して，国際社会の取組を主導した。FAO改革を推進したほか，我が国及び世界への食料供給の一層の安定のため，農業投資促進に向けた取組を主導した。食料問題に関する日本のリーダーシップは国際場裡で高く評価されており，国連より右に言及する声明が発出された。
平成 22 年（2010 年）	基本目標 II　分野別外交 II-4　国際経済に関する取組 II-4-4　経済安全保障の強化	**【評価の切り口 2**:我が国及び世界の食料安全保障の強化】 平成 19 年から 20 年にかけて世界各国で深刻化した食料危機に対し，北海道洞爺湖サミット以降，国際会議等の機会を利用して，国際社会の取組を主導してきている。FAO 改革を推進したほか，我が国及び世界への食料供給の一層の安定のため，農業投資促進に向けた取組を主導した。食料問題に関する日本のリーダーシップは国際場裡で高く評価されており，国連より右に言及する声明が発出された。

注：　1)「食糧」，「食料」，「国際場裡（じょうり）」およびその他の表記は原文に従っている。
　　2)平成 20 年度の政策評価（平成 19 年度に実施した施策に係る政策評価）以前は，評価書の「目標の達成状況」の書き方が異なる。
出所：外務省「外務省政策評価書」各年版。

表 5-17　食料問題に関する日本の提案が国際社会全体としての取組になった例

国際的な取組	日本の貢献
食料価格高騰問題への取組（緊急・短期的措置：食料援助や食料増産支援など，中・長期的措置：農業投資の増大や国際貿易自由化の促進など）	2008年6月にFAO主催の「世界の食料安全保障に関するハイレベル会合」で国際社会が団結して取組むべき問題として日本が提案し，「世界の食料安全保障に関するハイレベル会合宣言：気候変動とバイオエネルギーがもたらす課題」が採択された。
G8「世界の食料安全保障」専門家グループ会合の設置	2008年7月のG8北海道洞爺湖サミットで日本が主導して取りまとめた「世界の食料安全保障に関するG8首脳声明」によるもので，G8のコミットメントの実施をモニターし，世界的パートナーシップの実現に貢献することを目的とする。
農業・食料安全保障に関するグローバル・パートナーシップ（GPAFS）	2008年11月に日本が東京で主催したG8専門家グループ会合で目的等に関するG8案が取りまとめられた。
責任ある国際的農業投資の促進イニシアティブ	2009年9月のG8ラクイラ・サミット（食料安全保障に関する拡大会合）で日本が立ち上げを提案した。

出所：外務省ウェブページ。

2. 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思われる。主要KR被供与国へは日本から首相，外務大臣，国会議員などが多数訪問しているほか，相手国からも大統領・首相，外務大臣，財務大臣等の要人が頻繁に来日しており，こうした要人の訪問の際には，先方からKRを含む日本の援助に対して謝意が表明されている[121]。前掲表 5-12 のとおり，日本大使館アンケートでも，「外交ツールとしての重要性」を重視しているという回答が多い。ほとんどの国でE/N署名式や穀物の引渡し式において，相手国のKR担当省大臣等から謝意が表されているほか，新聞やテレビなどでE/N署名や引渡しの模様が報道されている（表 5-18，図 5-12）。それらの諸国の国民が日本に対して好感や親近感を抱くことで，二国間の友好関係の促進に役立っていると考えられる。

表 5-18　日本大使館アンケート回答：
KR が外交関係の強化につながったと考えられる事例が挙げられている国

外交関係の強化を示す事象	大使館アンケート回答で具体的事例が挙げられている国
テレビ，新聞等における KR に関する報道（E/N 署名，引渡しなど）	ネパール，モルディブ，エチオピア，ギニア，セネガル，タンザニア，ブルキナファソ，モーリタニア，ハイチ
E/N 署名式，引渡し式における大臣等政府高官による謝意の表明	モンゴル，モルディブ，エチオピア，カーボヴェルデ，ガンビア，ギニア，ケニア，コンゴ民主共和国，セネガル，ベナン，モザンビーク，サントメ・プリンシペ，タンザニア，マリ，ハイチ
見返り資金プロジェクトへの謝意の表明	ネパール，ベナン

出所：本評価で実施した日本大使館アンケート（添付資料 4「日本大使館に対するアンケート集計結果」参照）。

[121] 外務省「会談・訪問」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/index.html）。

図 5-12　KR の交換公文署名と引渡しに関する新聞記事（モーリタニア，エチオピア）

MAURITANIE-JAPON

Subvention japonaise de 1,8 milliard d'Ouguiyas pour l'achat de produits alimentaires

La Mauritanie a reçu une subvention de 540 millions de Yens, soit environ 1,833 milliard d'Ouguiyas, don du Japon, destiné à l'achat de produits alimentaires.

La convention relative à cette subvention a été signée mardi à Nouakchott par le ministre des Affaires économiques et du Développement, M. Sidi Ould Tah, et l'ambassadeur du Japon en Mauritanie, SEM. Hiroshi Azuma.

L'opération d'achat de ces produits est confiée au Commissariat à la Sécurité alimentaire.

Prenant la parole à cette occasion, le ministre a souligné que la coopération entre les deux pays connaît, depuis deux ans, une amélioration exponentielle qui traduit leur volonté d'asseoir un partenariat solide au service de leurs intérêts communs. La signature de cette convention intervient à un moment où le gouvernement, sur orientations du président de la République, Monsieur Mohamed Ould Abdel Aziz, a mis en place un plan pour faire face à la montée vertigineuse des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux, a-t-il ajouté. •

LIRE PAGE 2

モーリタニア：2011 年 2 月 2 日付「Horizons」紙
第 1 面に掲載された KR の E/R 署名に関する記事

Japan donates over 14,400 mt wheat

BY BELAYNEH TESFAYE

ADDIS ABABA - Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Japan to Ethiopia Hiroyuki Kishino handed over 14,444 metric tons of wheat valued at 124 million birr to the Ethiopian Grain Trade Enterprise (EGTE) here yesterday.

Ambassador Kishino said on the occasion that the donation is timely and aimed at mitigating the food shortage as the worst drought that hit the Horn of Africa in 60 years is also affecting 4.6 million people in Ethiopia. The Ambassador also said that the support goes beyond the current crisis because it helps Ethiopia save foreign currency and contribute to budgetary management and stabilizing crop prices in the local market through additional supply of wheat.

According to the Ambassador, Japan has been extending food assistance to Ethiopia under the Kennedy Round (KR) Programme since 1983 with a total funding of 2.15 billion birr. Similarly, Japan has provided agricultural input assistance such as fertilizer under the KR Programme since 1985 with a total funding of 3.1 billion birr, he added. Ambassador Kishino further indicated that in line with Ethiopia's priority of enhancing agricultural productivity, the Japanese Government firmly believes that supplying fertilizer is more important than food assistance.

"Thus, a gradual shift from food assistance to agricultural inputs supply like fertilizer was necessary as a critical element for increasing food production," the ambassador said.

Enterprise General Manager Berhane Hailu on this part said that the beneficiaries of the donation are normally urban households purchasing at fair prices. The current stock will also be used for a similar purpose.

Berhane also thanked the Japanese Government for its continuous partnership in Ethiopia's development strategies continues ahead.

The food assistance was made pursuant to the grant agreement the two governments concluded in November 2010.

The assistance was made pursuant to the grant agreement the two governments concluded in November 2010

エチオピア：2011 年 9 月 2 日付「The Ethiopian Herald」紙
第 1 面に掲載された KR 小麦の引渡しに関する記事

3. 国際機関連携KRの外交効果

国際機関連携 KR は，国際的な緊急支援アピールや飢饉早期警報等に対応して行われている部分もあるが，緊急無償資金協力で行われている食料支援とは異なる。対象国の治安が悪い，国交がない，対象国政府の実施体制が整っていないなどの理由で二国間 KR が実施できない場合に実施されている。二国間 KR と同様，日本政府と当該国際機関との間で署名された E/N に基づいて行われるため，当該国際機関による要請から調達・配布までに少なくとも 3～4 か月を要する。したがって，国際社会の緊急的な取組に直接対応した KR の規模や迅速性の程度を測定するのは困難である。

しかし，人道支援関連国際機関と連携して，アフリカ地域の難民・国内被災民，スリランカや東ティモールの国内被災民，アフガニスタンの難民および社会的弱者，パレスチナの難民および難民以外の住民などを対象に，2001 年度～2010 年度の 10 年間に総額 742 億円のKRを実施した（添付資料 1 参照）ことは，日本がODA政策の基本方針の一つとしている「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支援を実施し，その成果につき国際社会で発信することにより，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きているとされる[122]。こうした評価を得るのに国際連携機関KRが一翼を担っていると思われる。

[122] 平成 23 年度「外務省政策評価書（平成 22 年度に実施した施策に係る評価書）」，平成 23 年 8 月，p. 461。

「結果の有効性」に関する評価結果のまとめ

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。

スキーム目標 1「開発途上国の食料不足の緩和」について，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。しかし，日本を含む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。KR の供与額と食料不足の深刻度との相関は弱い。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」について，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，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。

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」について，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。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」について，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。

外交的波及効果について，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。KR は，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。ただし，「5-1　政策の妥当性」に示したように，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 は，人間安全保障の視点に立った日本の支援が国際社会の評価を得る上で一翼を担っていると考えられる。

5-3 プロセスの適切性

本節では，政策の妥当性や結果の有効性を確保するために採用されたプロセス，すなわち KR のスキームの策定・改定プロセスおよび実施プロセスが適切であったかを評価する。実施プロセスの評価は，二国間 KR と国際機関連携 KR とに分けて行う。

5-3-1　策定・改定プロセスの適切性

KRには固有の政策文書はなく，1968 年度以来「国際穀物協定」の構成文書の一つである「食糧援助規約（FAC）」に基づいて実施されてきている。FACは 1967 年の策定以来累次更新を経て，現在の「1999 年の食糧援助規約」に引き継がれている（表 5-19）が，日本の年間最小拠出量（小麦換算 30 万トン）は，「1967 年の食糧援助規約」以降ほぼ一貫して変わっていない[123]。FACの改定は全加盟国で構成される食糧援助委員会で協議されるが，改定規約の適用にあたっては，各加盟国政府により，自国の憲法上の手続に従って批准，受諾または承認されなければならない。現行の「1999 年の食糧援助規約」は，2010 年に，加盟国が改訂交渉プロセスの開始に合意している[124]。

表 5-19　これまでに策定・改正された食糧援助規約（FAC）

国際穀物/小麦協定	食糧援助規約	食糧援助規約に関する主な変更など
1967 年国際穀物協定	1967 年	「1933 年の国際小麦協定」を起源とする「1967 年の国際穀物協定」は「1967 年の小麦貿易規約」と「1967 年の食糧援助規約」の２つから構成される。年間 450 万トンの穀物を食料援助として開発途上国に供与することが合意された。
1971 年国際小麦協定	1971 年	1971 年の国際穀物協定改定交渉に際し，小麦の価格帯について合意が得られなかったことから，それに関する条項を抜きにした小麦貿易規約と食糧援助規約から成る「1971 年の国際小麦協定」を成立させることになった。FAC は改定されたが，1967 年規約からほとんど変更なし。
同上	1980 年	1）加盟国の年間最小拠出量の合計が 760 万トンへ拡大。 2）供与産品として米が認められた。
1986 年国際小麦協定	1986 年	加盟国が，FAC による援助に係る取引が貿易および農業生産に有害な影響を及ぼすことを回避するような方法で行うことを約束する条項が加わった。
1995 年国際穀物協定	1995 年	1）「1986 年の国際小麦協定」は内容を新たにし，「1995 年の国際穀物協定」と改称された。新協定は，「1995 年の穀物貿易規約」と「1995 年の食糧援助規約」から構成される。 2）供与産品として豆類が認められた。
同上	1999 年	1）前文に，全ての人にとっての食料安全保障の達成および飢餓を撲滅するための継続的努力等に関する記述。 2）供与産品の種類の拡大（食用油，根菜作物，脱脂粉乳，砂糖など）と，従来の数量に加え価額あるいは数量と価額の両方による年間最小拠出量の提示が認められた。

出所：「食糧援助規約」各版，外務省「条約」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/index.html），International Grains Council（http://www.igc.int/en/），Food Aid Convention（http://www.foodaidconvention.org/en/）の各ウェブサイト掲載情報に基づき評価チーム作成。

外務省にはKRの概要を記した「食糧援助（KR）」と題する 1 ページの執務用文書があり，背景，ねらい，援助対象国，枠組みおよび実績が示されている。一般公開用の文書としては，外務省が毎年発行する「ODA白書」の参考資料集（2007 年版までは資料編）に記載されている事業概要があり，無償資金協力の 1 スキームとしてKRについて

[123] 1971 年規約で小麦換算 22.5 万トンになったが，1980 年規約で 30 万トンに戻った。
[124] FAC, Press Release, Meeting of the Food Aid Committee, London 14 December 2010, 20 December 2010.

以下の点が説明されている[125]。

1. 事業の開始時期・経緯・目的
2. 事業の仕組み（概要，審査決定プロセス，決定後の案件実施の仕組み）
3. 最近の活動内容（概要，地域別実績）

各年度のKR実施方針は，毎年度外務省国際協力局が策定する「国際協力重点方針」[126]に従って決定される。国際協力重点方針は，日本の外交政策の進展や新たに発生した開発課題などに迅速に対応するべく重点事項を明確にし，毎年度の案件形成に反映させることを目的としており，各年度の地域別・事業別供与目標額が示されている。策定にあたっては，開発協力総括課（以下総括課）がまず「国際協力重点方針」案を策定し，外務省内の関係局・課が検討した後，総括課が目標額を配分する。その内容が「国際協力重点方針」の地域別供与目標額に生かされており，大きい変更がない限り予算はその目標額に従って執行される。各年度の重点方針は年度末に検討され始め，閣議の 2 か月前，5～6 月に策定される。

総括課の主な役割は，どの国にどれだけ供与するかを決めることである。原案を作り，国別開発協力第一課～第三課（以下国別課）と協議する。プロジェクト型スキームでは通常，国別課が原案を作り総括課と調整を行うが，KR，2KR，ノンプロジェクト無償といったスピード重視のスキームでは，総括課が原案を作り国別課と協議する。KR の実施方針を決定する際の役割分担は，総括課が国ごとに「何をしたいか」というレベルまでを決め，その後，国別課と調整したのち，必要に応じて在外公館と相談する。現地 ODA タスクフォースは KR について意見を提示することを義務づけられていない。KR は ODA 政策や食料安全保障政策の中に位置付けられているにもかかわらず，総括課が実施方針を決定するにあたって，国別課並びに在外公館以外の外務省の関連部署，農林水産省および JICA と協議・連携することはない。

WFP 連携 KR の実施方針は，各年度の初めに，総括課が WFP の作成した支援ニーズに関する資料を参照しながら審査を行い，日本の ODA 政策や「国際協力重点方針」を踏まえて支援対象国を絞り込むという手順で決定される。総括課と WFP との間で KR のみをテーマとした定期協議・会合等はないが，頻繁に連絡が取られている。国際機関連携 KR は，国際機関への拠出金分担のように当該国際機関に資金を供与して終了するものではなく，総括課はその用途まで把握している。

総括課によれば，国際協力局の再編によって国別課の充実と国別アプローチの強化が図られてきており，KR も国別課が関与することで全体視点と国別視点の両方が取り込まれるとともに，他スキームとの効率的な組み合わせが可能となるとのことであるが，

[125]外務省「2010 年版 ODA 白書　参考資料集」，pp. 33-34。内容は，2001 年版以降ほぼ同じであるが，2005 年版から「審査・決定プロセス」と「決定後の案件実施の仕組み」に国際機関連携 KR に関する記述が追加されたほか，調達代理機関や JICA の実施への関与に関する記述に変更があった。
[126] 2007 年度に作成が開始されたもの。外務省「2008 年版 ODA 白書」，p. 51。

KR の政策策定は上述のとおり，総括課が国別課や在外公館と協議しつつも，ほぼ単独で行っている。外務省の関連部署や JICA によれば，それらは政策策定プロセスに直接関与していない。KR は外交政策上「日本および世界の食料安全保障の強化」という基本目標の中に位置づけられているが，政策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・事業やその関連部署との連携は十分なされていないように見受けられる。

被供与国の決定にあたっては，各国の食料不足状況，経済社会情勢，対外債務残高，日本との関係，援助受け入れ体制等に関する情報を集め，一定の計算式に従って分析しているとのことであるが，具体的な分析方法（情報の内容・量・質，分析に用いられる公式など）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政策が適切に策定・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も明確にされていない。

5-3-2 実施プロセスの適切性

実施プロセスについては，二国間 KR と国際機関連携 KR について，それぞれ実施体制，案件形成・実施，モニタリング・評価の実施状況，日本の他の ODA スキームや他ドナーとの連携および広報活動の観点から適切性を検証する。実施の仕組みについては，前掲「3-1　食糧援助（KR）のスキームの概要」も参照されたい。

1. 二国間KRの実施プロセス

（1） 実施体制

日本側の実施機関は外務省である。国際協力局開発協力総括課が，1）「国際協力重点方針」に基づく対象国の選定，2）在外公館を通じた要望調査，3）各国からの要請の審査，4）供与額の決定，および 5）閣議関連業務を行う。国別開発協力第一課～第三課が，1）要望調査時の参考意見提示，2）閣議前のチェック，および 3）被供与国政府との交換公文（E/N）締結，および 4）在外公館と連携した全体的な実施監理を行う。被供与国を管轄する在外公館がコミッティ並びに被供与国実施機関・調達代理機関との連絡を通じて，現場での実施状況を監理する。

KR はもともと外務省が実施し JICA が実施促進業務を担ってきたが，2008 年の新 JICA 設立（JBIC の海外経済協力業務と外務省の無償資金協力業務の承継）を機に，JICA が実施監理業務を担当することとなった。その後，実施の効率性や迅速性の観点から再度見直しが行われ，2010 年度に同業務は外務省に戻されたが，実施監理業務における JICA の関与は次のとおりである。E/N に基づいて，JICA と相手国援助窓口機関（もしくは実施機関）との間で贈与契約（G/A）を結ぶ。G/A では調達される物品・サービスの内容等に関する事項が規定されており，これにより物品・サービス購入のための

資金の支払が可能になる。E/N および G/A に基づいて，調達代理機関が先方政府と調達代理契約（A/A）を締結し，その後 JICA は，調達代理契約および入札状況の確認，資金の支払，案件のモニタリング，完了確認などを行う。調達代理機関の担当者は現地に常駐しているわけではないので，JICA 事務所が通関などで問題がある場合の対処や食料販売・配布のモニタリングを行う。なお，コミッティでは 2009 年度までの JICA 実施監理分 KR による見返り資金の使途についても協議が行われるため，2010 年度以降も一部の案件では JICA はオブザーバーとしてコミッティに参加している。

調達代理機関は，被供与国政府の代理機関として，調達監理業務，供与資金の管理業務，およびコミッティの事務局業務を行う。業務の概要は以下のとおり[127]。

1. 交換公文（E/N）締結後 2 か月以内に相手国政府と調達代理契約締結
2. 入札準備に関する打合せ（在外公館，JICA，相手国政府実施機関出席）
3. 1～2 か月後に入札実施および入札評価結果の相手国実施機関政府への報告
4. 納入業者契約，船積み（到着スケジュールの連絡含む）および業者への支払い
5. 引渡し式の開催（在外公館，JICA，相手国政府実施機関出席）
6. コミッティ事前準備（日程調整，クエスチョネア回収と資料準備）および穀物到着後のコミッティ開催（在外公館，JICA，相手国政府実施機関出席）
7. E/N 締結から 3 年間，半期ごとに見返り資金積み立て状況と使途についての実績を相手国政府から聴取し，在外公館・JICA へ報告

注：JICA が実施促進業務並びに実施監理業務を担当していた 2008 年 10 月から 2009 年度までの状況に基づく。

調達代理機関の選定は被供与国政府が行うが，外務省が相手国政府に推薦する。現在調達代理を行っているのは，JICSとクラウンエージェンツ社（CA）のみである。2009 年度以降CAがケニアに対する二国間KRの調達代理を行っているが，その他の国に対するKRは全てJICSが担当している。JICSは日本における唯一の公的な調達監理機関（外務省認可法人）である。CAは公益法人クラウンエージェンツ財団の所有であるが，1997 年の民営化以前は英国政府の機関であった。外務省は，純民間企業を調達代理機関とするのは，中立性や利益の点から難しい面があるとしている[128]。

調達代理機関は，外務省が作成した「調達ガイドライン」（英文）[129]に従って業務を遂行している。同ガイドライン以外には実施に関するマニュアルはない。

被供与国側の実施機関は国によって異なるが，日本大使館アンケートの対象となった被供与国では農業や食料安全保障に関連する省庁が多い。また，エチオピアのよう

[127] 業務の詳細は，二国間 KR の E/N に添付される Agreed Minutes on Procedural Details の Appendix I: Scope of the Agent's Services 参照。
[128] 2010 年度に内閣官房長官の下に設置された有識者からなる行政支出総点検会議で公益法人による調達代理に関し，契約の競争性や透明性の確保に関する議論がなされている（2010 年 10 月 15 日開催第 3 ワーキングチーム議事概要　http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/1wt/dai3/gijigaiyou.pdf）。
[129] Ministry of Foreign Affairs of Japan, The Procurement Guidelines of Japanese grant assistance for the food aid project (KR), October 2010
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/musho/pdfs/shokuryo_guideline_e.pdf).

に実施機関は財務経済開発省であるものの，引渡し後の販売は穀物貿易公社（EGTE）が担っている国もある。相手国実施機関の主な役割は，在外公館が行う要望調査への協力，要請，調達代理機関の選定・契約，穀物の受入れ，販売・配布，見返り資金の積み立て・活用，コミッティでの報告・協議などである。E/N の署名は通常，当該国を管轄する大使と相手国政府の財務担当大臣との間で行われる。

在外公館と相手国実施機関との間の情報共有や意見交換は，穀物引渡し後に開催されるコミッティ会合（1 案件につき 1 回），連絡協議会（半期ごと）並びに双方に必要が生じた際に行われる。また，調達代理機関も相手国実施機関と随時連絡を取っている。エチオピア調査や日本大使館アンケートでは，相手国政府から，調達代理機関の迅速あるいは丁寧なコミュニケーションや対応に満足しているという意見が聞かれた[130]。

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といえるが，他の ODA スキームとの連携を促進するためは，国別課の効果的な関与が不可欠である。また，競争によるコスト削減や効率性向上の観点から，調達代理業務を民間セクターに門戸開放する可能性を検討する必要がある。

（2） 案件形成・実施

実施プロセスは，1）実施決定までのプロセス（要望調査から供与決定まで），2）実施プロセス（調達手続きから引渡しまで），3）引渡し後のプロセス（食料販売・配布およびモニタリング・報告）に大別される。引渡し後のプロセスのうちモニタリング・報告については，次項「（3） モニタリング・評価」で述べる。

1）実施決定までのプロセス

毎年度，開発協力総括課が国別課とも協議の上，在外公館を通じて供与が想定される途上国に対して要望調査を実施し，当該国の政策やニーズを把握する。相手国から正式な要請がなされた後，同課が穀物の種類，数量，調達国，援助受入れ体制，援助効果等について審査し，国別の予算配分案を作成する。同案が閣議決定を経た後，被供与国政府とE/Nの署名が行われる。穀物の種類は，相手国の要請に基づいて決定されるが，一部にKRで供与される米やトウモロコシの種類（産地，穀粒サイズ，食味，香りなど）が相手国の嗜好に合っていない例も報告されている[131]。量は，GNI，FAOの認定，降雨量等をもとに計算されるが，計算方法は公開されていない。穀物は入札によって調達されるが，相手国から米を要請された場合は，政府米が供与される（KR資金で農水省から政府米を購入）。外務省によれば，政府米を供与する理由は国内の農業政策による。ただし，ODA予算に影響を与えないよう調達価格は国際価格水準と同じ（差額は農水省が負担）であり，相手国への供与量が減ることはない。

[130] エチオピア財務経済開発省からの聞き取り（2011 年 9 月 27 日）および添付資料 4「日本大使館に対するアンケート集計結果」参照。
[131] 添付資料 4「日本大使館に対するアンケート集計結果」。

2）実施プロセス

E/N 署名後，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・輸送を行う業者の入札・選定から引渡しまでの監理を行う（調達監理プロセスの詳細は前掲「（1） 実施体制」参照）。供与資金の流れは，日本の特定銀行が相手国の中央銀行と契約を結び資金を振り込む口座を作った後，外務省が日本側銀行の相手国政府名義口座に一時的に資金を入れ，そこから調達代理機関の収支外口座に資金が入るというものである。供与資金が相手国政府名義の口座に一旦入った時点で，外務省としての相手国政府への資金の受け渡しが完了するため，穀物の調達が次年度になっても支出が可能になる。

3）引渡し後のプロセス

相手国政府実施機関（あるいはその関係機関，たとえば食料公社）が引き渡された食料を市場で販売し，代金を見返り資金として積み立てる。販売先は国によって若干異なるが，卸売業者，加工業者，小売業者，消費者，NGOなどである。一部を社会的弱者や学校に無償配布している国もある。相手国政府実施機関は，在外公館，JICAおよびその他の関係機関が出席するコミッティを開催し，見返り資金の積み立て状況や活用状況などを報告・協議する。コミッティの業務内容（TOR）は，以下のとおりである[132]。

1. 供与資金の迅速かつ効果的な活用のためのスケジュールの策定
2. 供与食料の販売・利用状況に関する協議
3. （供与資金の使用や食料の販売・利用が遅れている場合の）問題の把握
4. 供与食料の食料安全保障上の効果の評価
5. 見返り資金の活用方針策定支援並びに同資金の効果的活用に関する意見交換
6. 供与食料の利用に関する広報についての意見交換
7. E/N との関連で生じたその他の問題に関する協議

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。一方，日本大使館アンケートでは，要望調査から供与決定までに時間を要するため，必ずしも相手国のニーズや時宜に適った援助ができていないケースがある，また，供与決定までの手続簡略化や情勢変化に応じた年央採択の実施等，フレキシブルな運用が必要であるといった指摘もある。外務省は途上国の自助努力を促すという方針に立って，販売・配布に係る諸経費は相手国実施機関が負担すべきという考えであるが，諸経費を供与資金や見返り資金から拠出することを今後の改善点としてあげている在外公館もある。

（3） モニタリング・評価

個別KR案件の実施状況のモニタリングは，見返り資金の積み立てを把握することに

[132] E/N に添付される Agreed Minutes on Procedural Details の Appendix III: Terms of Reference of the Committee 参照。

よって行われている。E/N締結から 3 年間は，調達代理機関が半期ごとに見返り資金の積み立て状況と使用実績をモニタリングすることが義務づけられている。その結果は，調達代理機関によって，コミッティや半期報告書で報告される[133]。外務省は新規KR案件の形成にあたって，当該国の見返り資金積み立て状況を把握する。したがって，見返り資金の積み立て状況がモニタリングの主要指標となっている。因みに，日本大使館アンケートの対象 21 か国における見返り資金積み立て状況は良好である（表 5-20）。

表 5-20　日本大使館アンケート回答：21 か国の見返り資金の積み立て状況

	回答数
A. これまでの全ての実施分について，期限までに必要額の積み立てを完了。	11
B. 期限までに必要額が積み立てられないケースがあるが，積立率はおおむね高い。	10
C. 期限までに必要額が積み立てられないケースがあり，積立率もおおむね低い。	0
D. その他	0

出所：本評価で実施した日本大使館アンケート（添付資料 4「日本大使館に対するアンケート集計結果」参照）。

コミッティでは供与食料の販売・配布先についても報告されるが，モニタリングは義務づけられてはいない。外務省は，KRの供与食料は市場での販売が基本であり，通常すぐに消費されることから，販売・配布状況のモニタリングは難しいとしている。また，相手国政府による実施状況をモニタリングするには，先方から情報を得なければならない。相手国政府による実施状況については，調達代理機関が毎年度同じ国のKRに関わっていることが多いため実情を最もよく把握しているが，相手国政府が情報を出さなければ，調達代理機関は立場上それ以上追及することができないので，大使館が第三者的にモニタリングを行うこともある[134]。

供与穀物を市場で販売する見返り資金制度の下ではモニタリングが困難な面はあるが，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など，より踏み込んだモニタリングを検討すべきである。エチオピアでは，EGTE から KR 小麦を購入している大手製粉業者数社からの聞き取りで販売先，時期，量などがおおよそ把握できた。財政的手当の上，日本大使館が現地 NGO やローカルコンサルタントに委託して配布状況などを把握することは可能であると考える。日本大使館アンケートでも，見返り資金積み立て状況の把握にとどまらず，調達代理機関や大使館による引渡し後のプロセスのモニタリングの実施可能性を議論する余地があると指摘されている。

KR のスキームに関する事後評価はこれまで，プロジェクト（案件）・レベル，プログラム・レベルとも実施されていない。

[133] 報告義務期間および頻度は，2006 年度までは E/N 署名日から 4 年間に 4 半期ごとであったが，2007 年度からは E/N（もしくは G/A）署名日から 3 年間に半期ごとになった。

[134] JICS によれば，日本側がコミッティにおいて，引渡し後の配布状況や見返り資金の使用に関して事後監理状況を尋ねても，相手国政府からの回答は「しかるべく行われている」というものにとどまるケースが大部分で，対象地域や受益者層を特定できない場合も多い（2011 年 8 月 9 日聞き取り）。

（4） 日本の他の ODA スキームや他ドナー・NGO との連携

日本の他のODAスキームとの連携や他ドナー・NGOとの協調はほとんどなされていないが，国によっては，日本が協力する農業開発を目的とする活動に見返り資金が活用されている例もある。たとえば，JICAが 2000 年度から策定・実施を支援してきているタンザニアの「農業セクター開発プログラム（ASDP）」では当初，共通基金（バスケット・ファンド）に見返り資金が活用された。一方，エチオピアの事例では，同国のKR実施機関である財務経済開発省は，KRと日本の他のODAスキームや他ドナーとの連携はないと報告している[135]。他ドナーは日本が食料支援をしていることは知っていたが，二国間KRの仕組みについては承知しておらず，他ドナーによる食料安全保障の確立に向けた支援との連携が望ましいという声が聞かれた[136]。日本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とを組み合せた相乗効果のある援助を計画・実施する必要性が指摘されている。

（5） 広報活動

「5-2-3　外交的波及効果」で述べたとおり，KR 被供与国の多くでは，新聞，テレビ，レラジオなどで E/N 署名や引渡しの模様が報道されている。日本大使館でも，自らのウェブサイトで KR について広報している。エチオピア調査では，KR に関与している財務経済開発省，EGTE および農業省災害リスク管理・食料安全保障部門は，日本大使館はメディアや引渡し時のセレモニーを通じて広報を行っており，エチオピア国民は日本が食料を援助していることをよく知っていると報告している。一方，農業省農業開発部門普及担当官や他ドナーは，日本がエチオピアに対して食料援助をしていることは知っていたが，KR のような仕組みで行われていることは知らなかった。

日本におけるKRに関する広報は主に，外務省のウェブサイトでのE/N署名に関する記事や，上述のODA白書における事業概要・実績の掲載である。外務省のウェブサイトにはこのほか，日本の食料支援について国民から広く理解を得るためのページ（たとえば，「わかる！国際情勢」シリーズや「食料安全保障」のページ）[137]が設けられているが，KR固有の紹介記事などはみあたらない。これは，KRのモニタリング（特に引渡し後）が不十分であることや他のODAスキームとの連携が少ないこととも関係していると思われる。一方，JICAのウェブサイトにはKRに関する写真入りの記事が，またJICSのウェブサイトにはKRの概要を説明した「INFO-PACKスキームシート」と関連記事（いずれも写真入り）が掲載されている。

被援助助国ならびに日本の国民に対する広報効果を高める取組は行われているものの，改善の余地はある。日本では特に，JICA や JICS のウェブサイトに掲載された

[135] エチオピア財務経済開発省からの聞き取り（2011 年 9 月 27 日）。
[136] 世界銀行エチオピア事務所からの聞き取り（2011 年 10 月 5 日）。
[137] 「わかる！国際情勢」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/index.html），「食料安全保障」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/index.html）。

KR 関連記事が国民への広報に役立っているが，今後は外務省でも国民に KR の具体的な成果（KR で供与された食料がどの国でどのような人々の手に渡ったのか，どのように食料不足の緩和に貢献したのかなど）を伝えるべく，より丁寧で効果的な広報を検討する必要があると考えられる。

2. 国際機関連携KRの実施プロセス

（1） 実施体制

外務省における主管課は，二国間 KR と同様に国際協力局開発協力総括課と国別協力第 1～第 3 各課である。総括課は，1）「国際協力重点方針」に基づく対象国の選定，2）供与額・内容の決定，3）閣議関連業務，国別協力各課は資金拠出後の報告受領等の進捗確認を行う。国際機関連携 KR の大部分の案件におけるパートナーである WFP との E/N の締結については，通常，複数の被供与国分を一括して WFP 本部が所在するローマで署名されるため，総括課は国別協力各課とも協議の上，情報のとりまとめと WFP および在外公館との調整も担っている。

WFP における外務省との連絡は主に日本事務所が行っており，外務省が供与先・金額を審査する際の参考となる資料の作成・提出，E/N のドラフト段階でのチェックに関するローマ本部との連絡をはじめとして，WFP 本部と外務省との調整を担っている。

E/N 署名後の調達から輸送，引渡しに至るまでの手続きは，KR の資金が投入されるプロジェクトの実施プロセスに従って WFP 本部と現地事務所により行われる。

なお，KR にテーマを限定したものではないが，日本と WFP の全体的な協力方針の協議を行う場として，毎年 WFP と外務省との間で政策会議が開催されており，WFP からは本部の事務局次長レベルが出席している。また，不定期ではあるが，これまでに WFP の事務局長が来日し，外務省課長レベルとの間で WFP の支援や日本との協力について話し合いを行う機会も持たれている。

（2） 案件形成・実施

1）実施決定までのプロセス

国際機関連携KRの案件形成・実施の基本的なプロセスは，第 3 章の図 3-2 に示したとおりである。WFPのケースでは，通常，毎年 4～5 月頃にWFPが支援対象とする全ての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外務省に提出する。その資料を参考として総括課が審査を行い，支援対象国を絞り込みと供与額の決定を行う[138]。

[138] WFP 日本事務所からの聞き取り（2011 年 8 月 29 日）。

外務省がWFP連携KRの実施国を判断する際には，国別課や日本大使館からの情報等に加え，WFPからの提案資料やウェブサイトの更新情報が活用される。WFPでは，各国の食料不足状況とともに，実施中のプロジェクトや次年度の活動に関してドナーに支援を求める必要資金額をウェブサイト上に掲載・更新している[139]。日本に対する上記の提案資料も，それらの情報を基礎として作成されている。

WFPによると，KR連携案件に関する提案資料の作成においては，国際機関連携KRに関する日本政府の方針を十分に考慮することとしている。WFPは日本政府からKR以外にもいくつかのチャンネルを通じて資金支援を受けているが，特にKRに関しては，支援内容の主体が技術支援やキャパシティビルティングに移行している国ではなく，食料不足，栄養状況などの観点から特に必要度の高い国を精査・選出している[140]。また，WFP日本事務所と総括課との間での情報交換や連絡は通常より頻繁に行われており，提案した資金の使途について日本政府から却下されることも基本的にないという。こうした状況に鑑みると，WFP連携KRの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。

2）実施および引渡し後のプロセス

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WFP本部との間で行われる。それに基づき日本政府からの資金拠出は通常 8 月頃から順次開始される。これらの資金によって日本の独自プログラムが実施されるわけではなく，WFPの実施中もしくは新たに開始されるプロジェクトの一部に充当され，WFPの事業プロセスに従って調達・配付が実施される。したがって，供給業者の選定も，WFP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[141]。

国際機関連携 KR においても二国間 KR と同様に，閣議決定および E/N 等のプロセスを経ることから，当該国際機関による要請から調達・配付までに少なくとも 3～4 か月を要するのが一般的である。KR のスキームはそもそも緊急援助とは性格を異にするものとして設計されているものであるが，資金が充当される WFP のプロジェクトの性格や資金不足の程度により，それぞれのプロジェクトが直面している緊急度は大きく異なることが推測される。WFP エチオピア事務所によれば，現在は日本政府が支援のコミット

[139] WFPが毎年作成する「ニーズ予測」（Projected Needs for WFP Projects and Operation）報告書においてWFPが次年度に見込む食料支援の必要額が示される。また，そのうち主要なプロジェクトについて運営および資金状況を示した報告は，以下のウェブサイトで 4 半期ごとに更新されている。
http://www.wfp.org/operations/projected-needsおよびhttp://www.wfp.org/operations/resourcing

[140] WFP 日本事務所からの聞き取り（2011 年 8 月 29 日）。

[141] WFP では，現地調達の目標値（量）を国によって設定している。また WFP の規定では，国内価格が国際調達価格に対して定められた一定基準を上回る場合には現地調達はできないが，下回る場合には現地調達を優先するとされている。実際にはそれを踏まえ，必要量の調達可能性や市場への影響を見極めながら，調達先が判断される。

メントを行い，実際に資金拠出が実行されてから（通常 2～3 か月後）調達手続きを開始することとされている。同事務所は，KR をより迅速に実施するために，他の多くのドナーのように，日本政府による KR のコミットメント後，ディスバースを待たずに現地事務所が本部から資金を借りて調達手続きを開始できる仕組みの導入を要望している。

（3） モニタリング・評価

外務省はWFP連携KRの実施状況のモニタリングを，WFPからの活動報告によって行っている。WFPは資金を提供したドナーに対して，毎年 1 回，被援助国のプロジェクト類型別[142]にとりまとめた「Standard Project Report」（SPR）という報告書を作成している。SPRは，WFPが各ドナーに個別に報告を行うことで生じる膨大なコストを避けるために，WFPとドナーとの間での取り決めにより，全ての関係ドナーを対象として統一的に作成されるものである。また，SPRはWFPのウェブサイトに掲載されるが，パスワードにより関係ドナーのみが閲覧可能な仕組みになっている。

SPR の内容としては，その国に対する WFP の戦略目標別の指標や食料配付の受益者数の推移，配付食料種類・数量の実績，ドナー別の資金投入等が記載される。しかし，その中の個別活動に対する各ドナーの資金負担など，ドナーの具体的貢献内容・範囲を特定することはできない。後述の広報の観点からも，たとえば日本の資金により調達した穀物等がどこで，誰に対して配付されたのかについての情報を SPR から読み取ることは不可能である。

エチオピアにおける現地調査の結果からは，WFP 事務所では効率化の観点から SPR に対するドナーの協力に感謝している。その一方で，欧州など主要ドナーの中にはより自らの資金投入と活動結果についての詳細な報告を求める国もあるという。

WFP日本事務所によると，国によってはWFPの現地事務所と日本大使館との間で通常より緊密なコミュニケーションが構築されており，WFP連携KRの実施状況を大使館が詳細に把握しているとのことである。その一方で，本評価におけるアンケート調査の実施対象とした限られた数の日本大使館[143]からは，WFP連携KRの活動状況についての情報提供がない，もしくは適時に行われていない，との回答が複数あった。見返り資金制度がない国際機関KRにおいては，コミッティ業務のように現地大使館が参加し援助食料の引渡し後の状況を確認する制度化された仕組みが存在しないため，現状ではWFPや日本大使館の担当官の業務状況や優先度，関心度などの要因により，情報

[142] WFP のプロジェクトは，（1）緊急食料支援（Emergency Operation），（2）中期復興支援（Protracted Relief and Recovery Operation），（3）開発事業（Development Project），（4）特別オペレーション（Special Operation）の 4 つのカテゴリーの下に分類されている。ただし，これらの区分の定義は国により必ずしも明確ではなく，KR は（1）～（3）のいずれのカテゴリーのプロジェクトに対しても使用することが可能である。ただし，（4）は物流強化を目的とした倉庫業務や航空サービス等が主体であることから，KR 資金の使途対象ではない。

[143] 本評価においてアンケート調査対象とした 21 の被供与国（17 日本大使館）のうち，過去 10 年間に国際機関連携 KR の実施実績があった国は 9 か国であった。

収集の程度にばらつきが生じていると推察される。

以上より，WFP 連携 KR の実施状況の把握は，SPR による 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に資するための実効的なモニタリングやフィードバックは十分に行われておらず，改善の余地がある。

（4） 日本の他の ODA スキームや他ドナー・NGO との連携

上述のとおり，WFP 連携 KR は，日本独自のプロジェクトではなく，WFP が実施する特定プロジェクトに対して資金支援を行う。WFP のプロジェクトは被援助国政府の政策に沿った形で行われており，エチオピアの Productive Safety Net Programme（PSNP）のように，政府の基幹政策の実施を多数のドナーの資金により支える場合も多い。

日本の他のスキームとの連携に関しては，WFP の立場から，KR 以外のチャンネルを通じた資金拠出が被援助国において KR との補完的効果を生み出している事例がある。日本政府は緊急無償資金協力による緊急的な食料支援以外に，年度途中に補正予算により WFP への拠出を行うこともある。これは WFP のプログラムに組み込まれていなかった突発的な事象が起こった場合，もしくは組み込んでいた以上に大きな支援が必要となった場合に要請に応じて拠出されてきたものである。たとえば，2010 年のパキスタンにおける洪水被害や，政情が不安定なアフガニスタン，アフリカの干ばつに対応した食料支援が補正予算により実施されてきた。こうした支援は，WFP にとって KR により予め計画された食料支援を補完するものと認識されている。また，WFP パレスチナ事務所から提供を受けた情報によると，2008 年 12 月のイスラエル・パレスチナの停戦終了に伴う戦闘再開によるガザ地区での人道状況悪化に際して，日本は2009年1月，緊急食料支援（400万ドル）をKRに追加して供与した。これらの例は直接的な意味でのスキーム連携とはいえないが，日本が KR とは性格の異なる別の食料支援スキームを有していることから，WFP が状況に応じた支援を行うことを可能にしているといえる。

（5） 広報活動

外務省は，通常の無償資金協力や二国間KRと同様に，国際機関連携KRに関してE/Nが署名されたタイミングでウェブサイト上で発表を行っている。また，WFP日本事務所もウェブサイトで日本からの資金提供を積極的に発信している。現地においては，日本大使館が引渡し式などに大使などが出席し，現地マスコミへの広報やウェブページ上でのプレスリリースを行っていることが多い[144]。

一方，（3）モニタリング・評価の項で述べたとおり，国際機関連携 KR の最初の引渡し後の実施状況についての継続的・実効的な把握は総じてなされていない。広報あるい

[144] たとえば，在フィリピン大使館のウェブサイトには2008年度のWFP連携KRの引渡式典について広報がある（http://www.ph.emb-japan.go.jp/pressandspeech/press/pressreleases/2009_j/77.htm）。

は日本国民への説明責任の観点から，二国間 KR と比較した場合の WFP 連携 KR の大きな特徴は，KR の資金による食料の提供が WFP のプロジェクトの中のコンポーネントとしても位置づけられる場合があることである。その場合，日本の食料提供を梃子（てこ）として，プロジェクト全体としてどのような成果を上げたのか，またその中で日本の貢献はどの程度だったのかを可能な限り明らかにすることにより，二国間 KR 以上に広報効果を上げることもありうる。

現状では，日本が拠出した WFP 連携 KR の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，一般の日本国民が容易に知ることができない。したがって，国民が日本の資金による WFP プロジェクトの成果について何らかの形で情報を得ることができたとしても，日本の具体的支援と結びつけて認識できる場合は必ずしも多くないと考えられる。たとえば，日本が KR により支援した学校給食プログラムにおいて学校に通う子供がどれだけ増えたのか，また具体的に KR によりどれだけの難民・被災民が食料を得ることができたのかなどを丁寧に把握し広報することは，日本国民への説明責任にとどまらず相手国政府・国民や他ドナー，世界に対して，日本が開発パートナーとともに食料支援に取り組んでいることを発信するよい機会でもある。日本大使館によっては，担当官の尽力により，そうした情報を普段から積極的に収集し，個別の広報活動につなげている国もあると考えられる。そうした現地の情報や活動の成果を外務本省が体系的に収集し，整理・分析を行うことによって，より効果的かつ包括的な国民への広報を実施し得るものと考えられる。

「プロセスの適切性」に関する評価結果のまとめ

現行の枠組みではおおむね適切に策定・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。

策定・改定プロセスでは，開発途上国の食料安全保障を支援する日本の他の 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いないため，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。

実施プロセスでは，二国間 KR，国際機関連携 KR ともに，被援助国の政策やニーズがほぼ適切に把握されており，実施方針に関する理解も相手国政府・国際機関と共有されている。一方，二国間 KR では，1）日本の他の ODA スキームや他ドナー・NGO との連携が不十分である，2）モニタリングが見返り資金積み立て状況の把握にとどまっており，定期的な評価も行われていない，3）現地での利用状況や成果に関する広報が少ないなど，また，国際機関連携 KR では，1）日本の次年度の意思決定に必要なモニタリングが十分に行われていない，2）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広報が不足しているなどが，改善すべき点として挙げられる。

Box 5-1　米国の食料支援プログラム

世界最大の食料支援国である米国の食料支援は，1954 年に制定された PL480（Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954）によって始まった。PL480 は当初，過剰農産物の処理を主目的としていたが，1966 年の「平和のための食料法（Food for Peace Act）」への改正以来，食料不足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。改正後も援助を通じて米国農産物の輸出市場を開拓する狙いを含んでいたが，2008 年農業法により PL480 は恒久的に「平和のための食料法」に改称され，同法の目的から輸出市場開発が削除された。下表に，現在米国政府によって実施されている食料支援プログラムの概要を示す。

プログラム	創設年	実施機関	概　要	2010 年実績（US$1,000）
Food for Peace				
Title I: Economic Assistance and Food Security（2008 年農業法で Trade and Development Assistance から改称）	1954	USDA	開発途上国の経済発展を促進するための援助で，被援助国の政府や民間企業へ米国産農産物を譲渡的条件で販売。2007 年度以降実施されておらず，Title I 予算は近年 Food for Progress の無償援助に使われている。近い将来に廃止される予定。	19,698.9（Food for Progress の無償援助に充当）
Title II: Emergency and Private Assistance (Development) Programs	1954	USAID	人道的食料ニーズに対応するため NGOs や WFP に無償で供与され，緊急援助または非緊急の開発活動（food for work，農業，保健・栄養，教育，社会的弱者支援など）に使われる。	1,932,471.6（うち 80.4% 1,224,533.6 WFP 経由）
Title III: Food for Development	1954	USAID	G-G ベースの無償援助で，原則として市場で販売されるが，一部を備蓄とすることも可能。販売益は食料安全保障や長期的な経済開発に資する活動に使われる。2001 年度以降実施されていない。	0
Title V: Farmer-to-Farmer Program	1985	USAID	Food Security Act of 1985 により創設されたもので，米国農民による開発途上国の農民に対する食料の生産，加工，マーケティングなどに関する技術支援プログラムである。	12,500.0
Section 416(b) of the Agricultural Act of 1949: Surplus Commodities	1949	USDA	国内の価格支持政策により農産物信用公社（CCC）が保有する余剰農産物を無償供与するもの。近年 CCC に余剰農産物がないため，実施されていない。	0
Food for Progress CCC	1985	USDA	開発途上国・新興国に農産物の無償供与か信用販売をするもので，農産物は通常市場で販売され，販売益は農業セクターの民間企業開発を目的とする活動に使われる。資金は CCC（Section 416(b)）か Food for Peace Title I の予算による。	146,423.1
McGovern-Dole Food for Education and Child Nutrition	2003	USDA	低所得食料不足国の学校給食や母子栄養改善プロジェクトに対して，無償で米国産農産物，資金および技術支援が供与される。	174,135.0（うち 46.6% 81,128.0 WFP 経由）
Local and Regional Procurement Pilot Project	2008	USDA	現地・域内食料調達の効率性を調査することを目的とする 5 年間のパイロットプロジェクトで，2010 年度は 12 か国で 13 プログラムが実施された（食料調達費は総支出額の約 40%）。	23,811.0
Bill Emerson Humanitarian Trust	1980	USAID	食料支援ではないが，緊急食料需要に対処するため最大 400 万トンの援助用食料の備蓄が可能。	8,084.8
合計				**2,317,124.4**

出所：USAID, U.S. International Food Assistance Report 各年版; Food for Peace Act, May 22, 2008; GAO, Foreign Assistance: U.S. Agencies Face Challenges to Improving the Efficiency and Effectiveness of Food Aid, GAO-07-616T, March 21, 2007; Philip Abbott, Overview of the 2007 Farm Bill: Food Aid and the Farm Bill, Purdue Extension EC-750-W, Purdue University, July 2007 に基づき評価チーム団作成。