

## 第6章 中東・北アフリカの食料安全保障 ——気候変動、輸入依存、地域協力をめぐる課題整理

井堂 有子

### はじめに

全世界がコロナ禍に見舞われた2020年、世界各地で食料不安・危機も深刻化した。同年10月には、世界の紛争地での食料支援を通じた活動が評価され、国際連合世界食糧計画（WFP）がノーベル平和賞を受賞した。同代表は「食料が最良のワクチン」と述べたが、シリアやイエメン、リビア等の紛争が継続する中東・北アフリカ地域<sup>1</sup>では、コロナ禍以前より飢餓を中心とした深刻な食料安全保障の問題が懸念されてきた。紛争に加え、この地域は気候変動の影響に最も脆弱な地域と見なされている。本稿では、こうした中東・北アフリカ地域の食料安全保障が直面する共通課題を整理し、今後の展望を述べる。

### 1. 中東・北アフリカの食料不安・危機、直面する共通課題

#### (1) コロナ禍以前から続いていた食料不安と2020年

食料安全保障は時代や各国によってさまざまな定義が存在してきた。現在最も広く共有されているのは、国連食糧農業機構（FAO）による「全ての人々が、常に活動的・健康的生活を営むために必要となる、必要十分で安全で栄養価に富み且つ食物の嗜好を満たす食料を得るための物理的、社会的、及び経済的アクセスが出来ること」という定義であろう<sup>2</sup>。

食料安全保障は人々の生活基盤を成し、地域の安全保障を脅かす基本的リスク要因である。例えば、2010年末から2011年初めに地域にひろがった最初の「アラブの春／革命」の遠因として、2006–08年に発生した世界食料危機（主要穀物価格の急騰）の影響を指摘する研究は多く、食料不安と政治不安の関連性は大きい<sup>3</sup>。「アラブの春／革命」以降も、食料不安は続いてきたと考えられる。FAOによると、シリアやイエメン等の紛争地の正確なデータは存在しないが、エジプトやヨルダン等の非紛争地のアラブ諸国全体においても、「重度の食料不安」（2014–16年平均の9.5% → 2016–18年平均の10.2%）および「中度か重度の食料不安」（同31.5% → 33.3%）の両方が上昇傾向にあり、3人に1人が食料不安を感じていたことが窺われる<sup>4</sup>。2019年にイラクやレバノン、スーダン等で発生した広範囲な抗議（第2のアラブの春）では、2010/11年時と同じ問題（政治的自由、社会経済問題）が繰り返し主張された。この10年で構造的課題が解決されてこなかったことが明らかである。

2020年2月以降、コロナ禍が全世界に急速に拡大する中で、ロシアやウクライナ等の穀物輸出国が輸出規制を行う等、世界的な食料確保の動きが広がった。2月には東アフリカから「70年に一度の規模」とされるサバクトビバッタが大量発生し、中東・南アジアにか

けて急速に拡大し各地を食料危機に陥れた。8月には、東地中海のレバノン・ベイルート港で大規模な爆破事件が発生し、少なくとも200名が死亡、6,000人が負傷、30万人が家を失った。レバノンは国内で消費される食料の85%を輸入に依存し、総輸入量の70%がこのベイルート港に到着していた。この事件により、爆発現場の近くにあった、15,000トンの小麦と大麦を保存していた巨大サイロが破壊され、国民の約半数が食料難に追いやられたとされる<sup>5</sup>。

レバノンの全人口は約685万人（2019年末；世銀Data）であるが、150万人に到達するともいわれるシリア難民（うちUNHCRに正式登録されているのは2020年末時点で約87万人）が戦禍を逃れ避難してきており、元々社会的摩擦が生じていた。さらに、長引く経済不況と外貨引き出し制限、食料不足、腐敗問題等に対する国民の不満が高まっていたところに、コロナ禍と爆発事件が発生した。2020年後半には難民未登録のシリア人避難民居住区を対象とした放火・襲撃事件が発生する等、緊張が高まった<sup>6</sup>。コロナ禍は以前から存在していたレバノン国民とシリア難民それぞれの苦境と分断をさらに悪化させたのである。

## **(2) 地域共通の課題：高い食料輸入依存と気候変動への脆弱性**

### **<高い食料輸入依存>**

レバノンの事例にみられるように、この地域の多くの諸国が高い比率で食料輸入に依存している。食料輸入は国によっても品目によっても幅があるが、人が一日当たりに消費するキロカロリーのうち輸入食料品が占める比率を指す「食料依存率（Food Dependency）」は1960年代の10%台から上昇してきた。中東・北アフリカ地域全体の人口は、1960年の約1億人から2018年時点で約5億3,000万人（世銀Data）に増加し、食料依存率も約50%にまで到達している<sup>7</sup>。

チグリス・ユーフラテス川から東地中海沿岸にかけて広がる地域（シリアやイラク、パレスチナのあたり）は、人類の農業の始まりを生み出した「肥沃な三日月地帯」として知られてきた。主要穀物のうち特に小麦は、西アジアとその影響を受けたエジプトが発祥の地であり、人類の食糧の歴史に大きな変革をもたらしたが、近年は多くの国が輸入側に転じてきた。

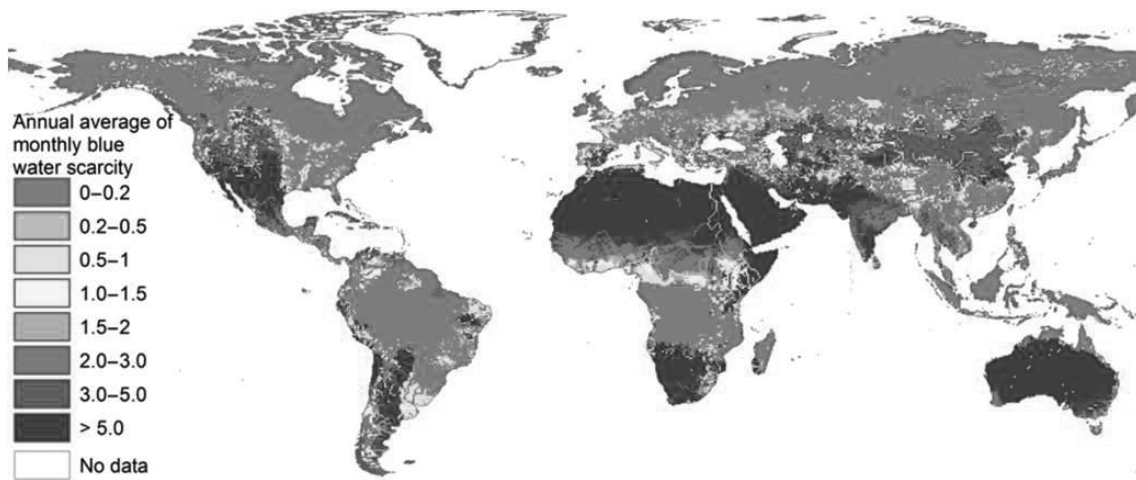
### **<気候変動への脆弱性>**

こうした食料輸入への依存が高い背景には、急激な人口増加にもかかわらず、中東・北アフリカ地域の土地の90%が乾燥・半乾燥地帯で雨量が少なく、全農地の45%が塩害や土壌劣化、風水浸食に晒されており、気候変動の影響を受けやすい、という根本的な課題が存在する（FAO 2019）。水資源リスクの分類（Tull 2020）によると、域内では、年間雨量の減少や乾燥・砂漠化の増加、水資源をめぐる政治・紛争（Hydro-politics）の存在により、

アラビア半島全域やナイル渓谷、マグリブ（リビア以西の北アフリカ諸国）全域が高リスクに晒されている。比較的水資源に恵まれた東地中海・東アラブ地域（マシュリク）においても、イラクやシリア、ヨルダン、パレスチナ等の水資源リスクが高く、唯一例外的なレバノンにおいても猛暑には飲料水が不足する事態が発生してきた<sup>8</sup>。

図1が示すとおり、「ブルーウォーター」とも呼ばれる河川や湖、沼等の淡水が不足している地域は、米西海岸やオーストラリア、南アフリカにも広がるが、中東・北アフリカからサハラ砂漠、南アジアにかけてこの淡水の不足は顕著であり、飲料水の確保や農業のための効果的な灌漑システム・水資源利用が重要課題となっている<sup>9</sup>。

図1 世界の水不足「4億人が深刻な水不足に直面」



(出所) Mesfin M. Mekonnen and Arjen Y. Hoekstra (2016)

淡水\*が不足している地域ほど色が濃い（1996-2005年の平均）。

\* ここにはグリーンウォーター（森林や土地に吸収される水）は示されていない。

## 2. 地域の食料安全保障：地域協力が各国のアグリビジネスか

### (1) 地域の食料安全保障

中東・北アフリカ地域は、自然環境的には、地中海沿岸や大河川（ナイル川やチグリス・ユーフラテス川等）の周辺を除いてほぼ砂漠性気候に属しており、水が希少な地域という点で均一的である。全体的に人口増加、特に若年層の多い社会、食料需要の増加と多様化という点も共通している。アジアやEU諸国とは異なり、域内の農産物も類似しており、域内の相互補完性も高くはない。他方、石油や天然ガス等の資源の有無により、所得や人間開発指標等の点で大きな格差が存在している。紛争が続くシリアやイエメンの飢餓が懸念される地域もあれば、一人当たりGDP（2019年IMF発表）で日本（40,000USドル）に近いアラブ首長国連邦（39,180USドル）のような国もある。こうした域内の富の格差は、後述(2)以降で考察するように、地域の食料安全保障、特にアグリビジネスという名の食料をめぐ

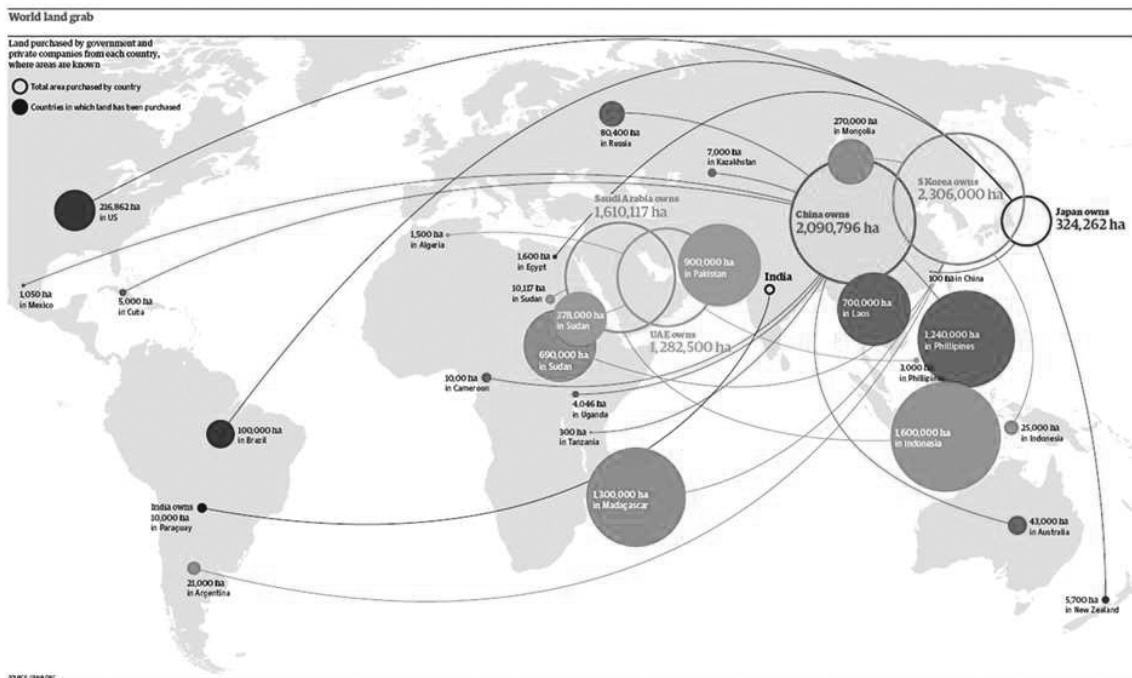
る攻防を考える上で重要な要素である。

とはいえ、食料安全保障や水利用に関する地域協力の試みもこれまで多く存在してきた。近年の事例では、「Land and Water Days Conference」が、FAO や国際乾燥地農業研究センター (ICARDA: International Center for Agricultural Research in the Dry Areas) 等を中心とした国際機関や地域協力機関、ドイツの国際協力機構 (GIZ) 等のイニシアティブにより、2013 年に第 1 回会合がアンマンで、2019 年に第 2 回会合がカイロで開催された。2019 年会議では、「この地域の一人当たり淡水 (真水) は 2050 年までに半減することが予想され、地域の食料安全保障のために有効な土地・水利用が緊急課題」として、具体的な技術的助言や共同プロジェクト、ベスト・プラクティスの事例を含んだ「FAO 近東・北アフリカ水希少イニシアティブ」が提言された<sup>10</sup>。

## (2) 国家単位での食料安全保障とアグリビジネス

他方、こうした地域協力の呼びかけと並行して、実際は国家単位での食料安全保障の実現に向けた動き (各国政府・企業の利益確保・追求) が広がってきた。2006-08 年の世界食料危機以降、図 2 に示されるように、いまや世界中で展開されるようになったアグリビジネスとは、資金力のある国・企業が特に途上国<sup>11</sup> の農地をリースし、農業生産を行い、農産物を自国に輸出するというものである。こうした活動は投資側の国家単位での食料安

図 2 世界に広がる農地投資／土地取奪



(出所) <http://1.bp.blogspot.com/-y58-Mq2MhDs/T89ZicdFOJI/AAAAAAAAACLI/Aldhgwvvc8s/s1600/land-grab-map21.png>

全保障の実現に貢献はしても、現地での雇用・食料不安、砂漠化の加速化等、さまざまな問題を発生させることが多く、国際社会では「土地収奪」として批判も受けてきた<sup>12</sup>。

中東・北アフリカ地域の場合、資金力のある湾岸産油国の政府や企業が、相対的に農業生産力はあるがガバナンスが弱く資金力のない諸国を対象にアグリビジネスを展開してきた。

### <事例1：スーダンの「 Gezira 灌漑計画」と現代の農地投資>

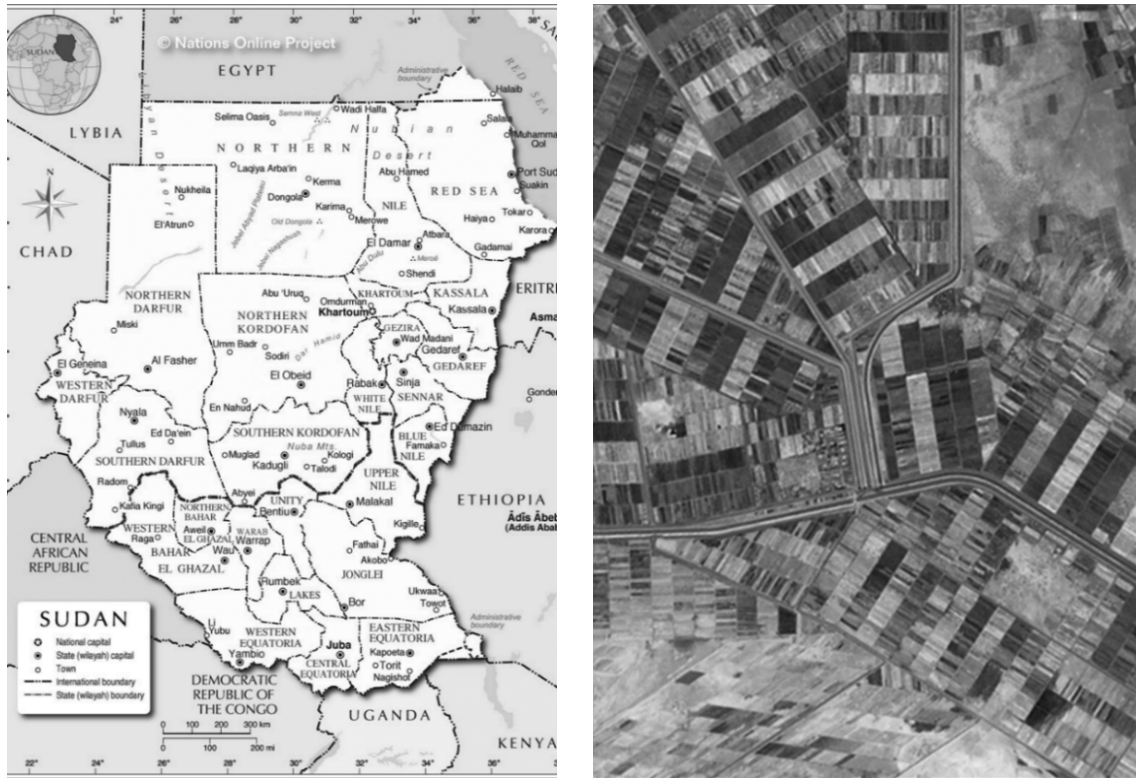
特にスーダンの農地に対しては、2000年代後半より、サウジアラビアやUAE、カタル等の資金力のある湾岸産油国を中心とした諸国からの海外投資が集中しており、現地の食料不安と砂漠化・環境破壊の問題が懸念されてきた。

2011年1月の国民投票を経て同年7月に南部が分離独立するまで、スーダンはアフリカ最大の面積を誇っていた。1956年の独立以降、度重なるクーデターや紛争で国土と人々は疲弊してきたが、一方でナイル川渓谷の豊かな農地も存在し、「アラブの食糧庫」とも称された。特に首都ハルトームの南部に位置する Gezira 州<sup>13</sup>（地図と写真）は、白ナイルと青ナイルが合流する地であり、肥沃な灌漑地が広がる。この緑の Gezira 州を作り出したのは、世界最大規模の灌漑計画「Gezira 計画（Gezira Scheme）」であった。この計画は英国・エジプト共同統治時代の1925年に開始され、独立後にはスーダン政府が継続した。青ナイルと白ナイル両方から水を引き込み、長い年月をかけて、当初予定されていた30万フェッダーン（12万6,000ヘクタール）から210万フェッダーン（88万2,000ヘクタール）にもおよぶ灌漑地が開拓され、綿花を中心に小麦その他作物の一大栽培地を誕生させた<sup>14</sup>。

GRAINの2012年報告と2016年報告、Land Matrix Data（2016年更新）を比較してみると、スーダンの農地取引に投資している政府や企業は、サウジアラビアやUAE、カタル、クウェイト等の湾岸産油国、エジプトが常連であることに変化はないが、2012年報告に記載されていた中国や韓国、フィリピン等の国名が消え、イラクが加わっていることが注目される<sup>15</sup>。投資が多い順に、エジプト（7契約、28万ヘクタール）、クウェイト（7契約、27万ヘクタール）、UAE（6契約、16万ヘクタール）、サウジアラビア・クウェイト・イラク（それぞれ5契約、15万ヘクタール）となっている（Land Matrix Data）。

アグリビジネスの現状は、複雑で実態把握が困難な経済活動である。前述のGRAINとLand Matrixはそれぞれ「大規模な農地取引」に関する主要なデータベースを提供しているが、小さな国際NGOである前者の更新頻度が数年に一度であるのに対して、後者の場合は欧州の研究所5か所の研究者らが日々の更新作業に参画しているため更新頻度が高い。それだけ状況が刻々と変化し、確認が困難であることを示している。

図3 スーダンの地図と Gezira 州の写真



(地図出所) <https://www.worldofmaps.net/typo3temp/images/map-sudan.png>

(写真出所) <https://earthobservatory.nasa.gov/images/8747/el-gezira-sudan>

「土地収奪」の問題を提起し続けてきた国際 NGO の GRAIN 報告によると、2000 年代後半以降、湾岸産油国に加え、エジプトやジブチ、韓国や中国、ブラジル等、世界中からの投資が Gezira 州を中心としたスーダンの農地に集中してきた<sup>16</sup>。別のデータベース Land Matrix によると、2000 年代以降の大規模な農地投資事業は表 1 に示される。

### <事例 2：スーダン農地投資とエジプト>

スーダンの農地への主要投資国に湾岸産油国と並んでエジプトが加わっていることは注目される。2010 年 9 月、スーダンとエジプトの両国の農業大臣の間である合意が締結された。内容は、「Gezira 灌漑計画」対象範囲内の農地 40 万ヘクタール（Gezira 灌漑計画対象地の約半分）へのアクセス権をエジプト政府に与える、というものであった。この政府間の合意文書に基づき、エジプトの複数の民間企業が農業生産を請け負い、メイズや砂糖、小麦を生産することが決められた<sup>17</sup>。

エジプトは古代より小麦生産の伝統を築いてきた国であるが、いまや 1 億人に到達する人口や国内の食糧補助金制度（特にパン配給制度）の構造的課題により、近年では小麦輸入大国となってきた<sup>18</sup>。エジプトの小麦政策は、大きくは、①（国内消費の半分を占める）海外小麦の安定的調達確保、②国内小麦生産の増大による小麦自給率の向上の 2 本柱であり、隣国スーダンの農地での小麦生産はこれら①と②の両方の延長線上に位置付けられ

表1 スーダンでの大規模なアグリビジネス (2000年代以降)

目的	契約	状況	面積 (ha)	運営企業	親会社・投資国
食用・非食用農産物	締結済	生産中	1,434	スーダン民間企業 (Al Mutamysa for Vegetables and Agricultural Crops Production)	政府 (サウジ、カタル、クウェイト、UAE、スーダン、エジプト、イラク)
バイオ燃料、食用・非食用農産物、再生エネルギー	締結済	生産中	66,773	スーダン民間企業 (White Nile Sugar Co. Ltd.)	スーダン国民年金基金、政府 (クウェイト、カタル、UAE、イラク、スーダン、エジプト、サウジ)、クウェイト投資庁
食用農産物、非食用農産物	締結済	生産中	8,400	スーダン民間企業 (Arab Company for Crop Production)	UAE系 Rawabi 社、政府 (サウジ、エジプト、クウェイト、UAE、スーダン、カタル、イラク)
バイオ燃料、食用・非食用農産物、再生エネルギー	締結済	事業開始前	60,702	スーダン準国有企業 (Kenana Sugar Company)	クウェイト投資庁、政府 (イラク、エジプト、スーダン、UAE、クウェイト、カタル、サウジ)
バイオ燃料、食用・非食用農産物、再生エネルギー	締結済	生産中	106,680	スーダン民間企業 (Sabina)	エジプト投資会社 (Qalaa Holdings)
食用農産物	締結済	事業開始前	25,210	スーダン民間企業 (Sabina)	エジプト投資会社 (Qalaa Holdings)
食用・非食用農産物	締結済	生産中	12,000	ブラジル民間企業 (Pinesso Group)	Pinesso、政府 (サウジ、クウェイト、UAE、スーダン、エジプト、イラク、カタル)

(出所) Land Matrix Data より作成。

ると考えられる。

他方、エジプトは英国とともにスーダンを「共同統治」していた歴史的背景があり、スーダンとエジプトは複雑な関係にある。グランド・エチオピア・ルネッサンス・ダム (GERD) 建設をめぐる政治攻防も含め、スーダンの農地投資にエジプトが参画することに対して国内では脅威感が示された。特に2010年の上記合意には、「生産物はすべてエジプトに輸出するもの」という内容も含んでいたため、スーダン国内の農業従事者組合や小作農を中心に一般市民からも抗議の声があがった<sup>19</sup>。

上述のとおり、「ゲズィーラ灌漑計画」は英国・エジプト共同統治時代に端を発する大きな灌漑計画であった。植民地時代の遺産ではあったものの、ゲズィーラ州のみならずスーダン全体に経済的恩恵をもたらし、スーダンのナショナル・プライドになってきたと考えられる。しかし計画から約85年後、エジプトがスーダンの農地事業に参入 (回帰) するようになったのもゲズィーラ計画対象地であったことは注目に値する。この2010年の合意

を契機として、エジプトは同地域を中心にスーダンでのアグリビジネスへの参入を拡大していった。近年では、エジプト単独での事業よりも、表1にみられるように、他の政府や企業との共同出資のような形で参画しているが、これは実質的な運営リスクの回避に加え、スーダン国内からの集中的な批判をかわす意図もあるのではないかと推測する。対スーダン関係では、旧宗主国に相当するエジプトではあるが、サウジアラビアやUAE等の湾岸アラブ産油国からは援助を受けており、エジプト国内での農地投資も引き受けている。エジプト国内での湾岸産油国の事業の実態とスーダン事業との関連性（スーダンでのエジプト資本に湾岸産油国の資本が流入しているのか）等、今後さらに確認していきたい。

## おわりに

中東・北アフリカ地域には、飲料水や農地利用のための真水の不足、気候変動への脆弱性、食料輸入への高い依存という共通課題が存在しており、今後の気候変動に備えるために地域全体の食料安全保障への取り組みの重要性がひろく認知されている。シリアやイエメン、リビア等の長期化する紛争と難民化した国民の飢餓の問題も、地域全体および国際社会が協力して解決していかねばならない共通の課題である。

他方、食料確保の実態としては、各国がそれぞれの利益を優先した行動を取ってきたことが明らかである。現地社会や国際社会からの批判を受け、全体的にみるとアグリビジネスの形態や規制環境は変化しつつあるが、中東・北アフリカ地域は現地調査実施や正確なデータ入手の困難さもあり、依然全体像の把握が困難な状況にあると考えられる。

近年進められてきているように、地域全体での持続可能な食料安全保障の実現に向け、効果的な水資源管理や土地利用に加え、説明責任や透明性を担保した農地投資等に関する規制・規範の構築が求められている。

## — 注 —

- 1 ここでは、世界銀行等が用いて流布するようになった「中東・北アフリカ」地域区分を踏襲する。具体的には、モロッコ、アルジェリア、チュニジア、リビア、エジプト、ヨルダン、パレスチナ、イスラエル、レバノン、シリア、イラク、サウジアラビア、イエメン、オマーン、アラブ首長国連邦、バハレーン、カタール、クウェイト、イランまでを含む。国際機関によっては拡大版として、トルコやスーダン、ソマリア、モーリタニア、アフガニスタン、パキスタンが含まれることもある。
- 2 英語の Food Security に対し、日本語には「食糧」と「食料」の区別があり、前者は主食穀物（コメ、小麦、トウモロコシ等）、後者は広く食料品全般を指す。本稿では、主食穀物を含む安全な食料品全般の安定的アクセスという観点から、特に主食穀物のみを指す場合を除き、「食料」で統一する。なお、本稿では Food Security の用語で統一しているが、実現主体として暗黙裡に国家が想定される Food security と並び、より小作農や農業従事者、市民の権利に着目した概念として「食料への権利 (Right to food)」や「食料主権 (Food sovereignty)」も重要である。久野秀二「第5章 国連『食料への権利』論と国連人権レジームの可能性」村田武編『食料主権のグランドデザイン』（農文協、2011年）161-206頁。



- 3 Chantal Le Mouél and Bertrand Schmitt, *Food Dependency in the Middle East and North Africa Region: Retrospective Analysis and Projections to 2050*. (Paris: Springer, 2018), pp. ix-xiii; Habib Ayebe and Ray Bush, *Food Insecurity and Revolution in the Middle East and North Africa: Agrarian Questions in Egypt and Tunisia* (London & New York: Anthem Press, 2019), pp. 27-47.
- 4 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2020. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in the Near East and North Africa 2019 – Rethinking food systems for healthy diets and improved nutrition*. <<https://doi.org/10.4060/ca8684en>>, accessed on January 15, 2021.
- 5 “Half of Lebanon at risk of food crisis following Beirut explosion, warns UN,” Beirut AFP, <<https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2020/08/30/Half-of-Lebanon-at-risk-of-food-crisis-following-Beirut-explosion-warns-UN>>, accessed on January 18, 2021.
- 6 Refik Hodzic, “Plight of Syrian refugees in Lebanon must not be ignored – The COVID-19 pandemic made an already dire situation worse for more than 1.5 million Syrian refugees currently residing in Lebanon.” <<https://www.aljazeera.com/opinions/2021/1/26/plight-of-syrian-refugees-in-lebanon-must-not-be-ignored>>, accessed January 18, 2021.
- 7 Food and Agriculture Organization (FAO), *Regional Overview of Food Insecurity – Near East and North Africa. Strengthening Regional Collaboration to Build Resilience for Food Security and Nutrition* (Cairo: FAO, 2015) <<http://www.fao.org/3/a-i4644e.pdf>>, accessed on January 18, 2021.
- 8 Karina Tull, *The projected impacts of climate change on food security in the Middle East and North Africa*, K4D Helpdesk Report 764 (Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2020), pp. 4-6.
- 9 Mesfin M. Mekonnen and Arjen Y. Hoekstra, “Four billion people facing severe water scarcity,” *Science Advances*, 12 Feb 2016, Vol. 2, no. 2. <<https://waterfootprint.org/media/downloads/Mekonnen-Hoekstra-2016.pdf>>, accessed on January 10, 2021.
- 10 Food and Agriculture Organization (FAO), *Land and Water Days 2019* (Cairo: FAO, 2019) <<http://www.fao.org/3/ca3395en/ca3395en.pdf>>, accessed on January 12, 2021.
- 11 必ずしも途上国に限らず、米国やニュージーランド、日本等でも近年海外資本の農地取引が問題になっている。
- 12 吉田敦『アフリカ経済の真実』（ちくま新書、2020年）250-295頁（第6章「狩り場」としてのアフリカ農地）。
- 13 *Al-Gazira* は「島」の意（正則アラビア語では *Al-Jazira*）。
- 14 Hervé Plusquellec, *The Gezira Irrigation Scheme in Sudan - Objectives, Design, and Performance*, World Bank Technical Paper No. 120 (Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1990) <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/377141468778504847/pdf/multi-page.pdf>>, accessed on February 4, 2021.
- 15 GRAIN, *GRAIN releases data set with over 400 global land grabs* (Barcelona: GRAIN, 2012) <<https://grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs#>>, p. 28.
- 16 GRAIN, *GRAIN releases data set with over 400 global land grabs* (Barcelona: GRAIN, 2012) <<https://grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs#>> & GRAIN, *Annexe 2. Discarded land deals 2016*, <<https://grain.org/media/W1siZiIsIjIwMTYvMDYvMTMvMTIvMTZfMzlfNzg4X0xhbmRncmFiX2RlYWxzXzIwMTVfQW5uZXhfMl9GSU5BTf8xLnBkZiJdXQ>>, accessed on December 30, 2020.
- 17 Reuter Staff, “Belton to launch \$1 bln Sudan agriculture fund,” Reuter, CAIRO, March 23, 2010 <<https://www.reuters.com/article/beltone-egypt/beltone-to-launch-1-bln-sudan-agriculture-fund-idUSLDE62M13620100323>>, accessed on February 4, 2021.
- 18 井堂有子「『創られる『われらの糧』—エジプトにおけるパン配給制度に関する一考察』『アジア文化研究』44号（2018年3月）123-147頁。
- 19 Ali Abdalla Ali, “Egypt’s takeover of Sudan’s Gezira scheme,” Sudan Tribune, December 19, 2010 <<https://www.farmlandgrab.org/17750>>, accessed on February 4, 2021.

