

---

## 第 11 章

# ウクライナ危機と中東・アフリカ ——「人間の安全保障」としての食糧問題——

---

井堂 有子

### はじめに

本稿では、2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻とその後の黒海封鎖がなぜ中東・アフリカ地域の食糧不安に直結したのかについて考察し、ほぼ1年を経た段階での影響について暫定的な評価を行う。

今回の軍事侵攻によって明らかになったのは、東西冷戦期の安全保障上の残滓ともいえる課題とともに、極めて今日のかつグローバルな政治経済的事実、すなわち資源大国としてのロシア・ウクライナ両国の重要性であった。特に食糧という「地域限定型の資源」<sup>1</sup>をめぐっては、近年、両国は黒海と地中海を隔てた中東・アフリカ地域との緊密な貿易関係を築き、小麦やトウモロコシ、肥料等の輸出で圧倒的なシェアを占めるに至っていた。ロシアとウクライナは中東・アフリカ地域の「胃袋」を掴んできたのである。他方、そうした傾向はここ10数年程の傾向であり、主要穀物をめぐるとこの地域の対外輸入依存は1960年代以降に遡って考察する必要がある。

以下、本稿では、ウクライナ危機による資源・食糧・肥料等の価格変動の動きや中東・アフリカ地域を含む世界の食糧不安について基本的な動向を確認しつつ、戦闘が続く2022年において達成された具体的な国際協調の例として「黒海穀物イニシアティブ」を概観する。さらに、黒海封鎖で衝撃を受けた中東・アフリカ地域の脆弱性の背後にある構造的課題について考察し、最後に今後の展望と課題を述べたい。

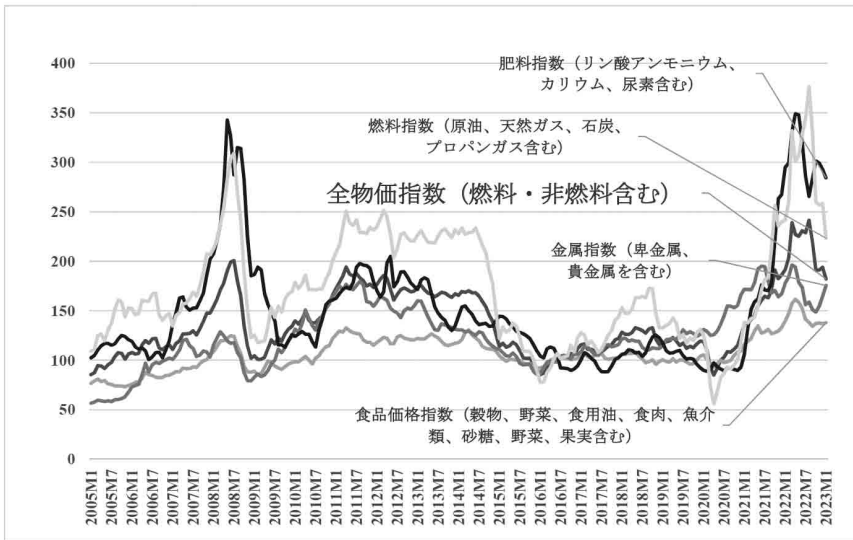
# 1. ウクライナ危機と黒海封鎖に震撼した 2022 年の世界

## (1) 広範囲な資源価格の高騰

ウクライナ危機に世界が震撼した 2022 年、食糧・肥料・エネルギーを中心に供給面での混乱がみられ、世界食糧危機に見舞われた 2007～2008 年水準を超えて物価は高騰した。

国際通貨基金（IMF）によると、原油や天然ガスを含む燃料、食品全般、肥料や各種金属等、全品目を含む物価指数は 2020 年以降、既上昇傾向にあった（図 1）。ウクライナ危機以前は、新型コロナ・ウイルスの世界的拡大、各国の渡航制限や物流の停滞、世界経済の減退に対応するための米国を中心とした金融緩和等の要因があった。その後各地で経済活動が再開し、一時急落していた原油価格も上昇したが、これも一般的にさらなる物価上昇に繋がった。2016 年と比較すると、2022 年は後半にかけて燃料・非燃料を含む全物価指数が急上昇し、最大 2.5 倍にまで達した。ただ、品目別でみると、原油や天然ガス、石炭等を含む燃料指数が 3.5 倍、リン酸アンモニウムやカリウム等を含む肥料指数が 4 倍近くにまで高騰していたことがわかる。特に燃料に関しては、「脱炭素」に加えて「脱ロシア」の必要性が加わったことで、欧州諸

図 1 物価指数の推移（2016 年を 100 とする）



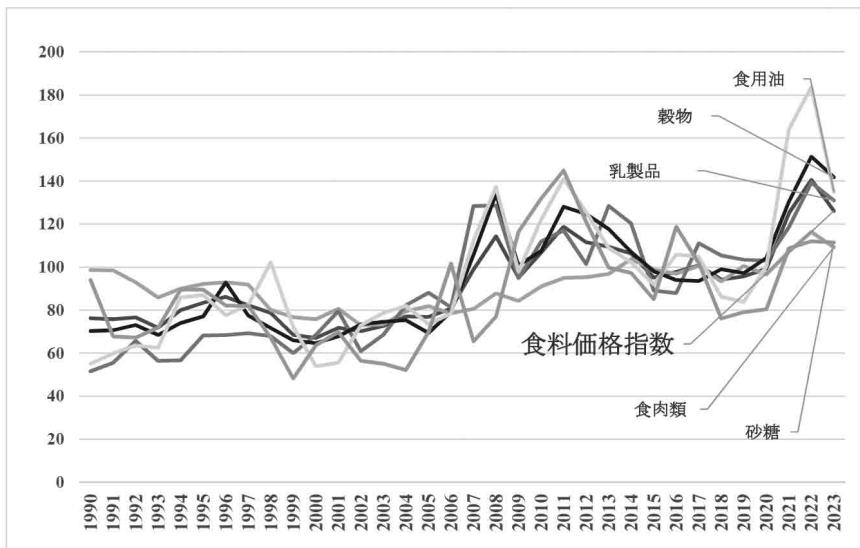
(出所) IMF Primary Commodity Prices より筆者作成。

国を直撃するかと懸念されたが、2022年の暖冬で救われた面があった。燃料と肥料の価格はいずれも2022年末にかけて下落し始めたが、依然高い水準が続いた。他方、新型コロナ・ウイルス感染拡大直後の2020年から21年にかけて、非金属や貴金属を含む金属指数は他の品目を先行して既に高値が続いていた。その後一度大きく下落した後、再び上昇傾向を示す等、大きな揺れ幅で推移しており、2023年も高止まりでの変動が続くと予想される。

国連食糧農業機構（FAO）のデータによると、穀物や野菜等を含む食品価格全般もコロナ禍以降2020年以降上昇していたが、2022年2月のウクライナ危機から年末にかけて、肥料や飼料、燃料の供給不安と価格高騰により、食品全般の価格がさらに急騰していたことがわかる（図2）。特に価格が急騰したのは穀物と食用油、乳製品であった。穀物は全般的に高騰したが、3月上旬に小麦価格は14年ぶりの高値を記録し、その後下落した<sup>2</sup>。価格高騰の背景には実質的な供給不足よりも市場での投機の動きも反映したとみられる。

後述する「黒海穀物イニシアティブ」によるウクライナ産穀物やヒマワリ油等の輸出が再開したこともあって、2023年1月以降、穀物と食用油を中心に下落傾向を示

図2 食糧価格の推移（2016年を100とする）



（出所）FAOSTATより筆者作成。

（注）2023年は1月のみ。

しているが、それでも 2007-2008 年の世界食糧危機の時よりも高止まりの状況にある。2023 年も価格全般の不安定化が予想されるが、その他の資源価格と同様、急激な食品価格の高騰は消費者や経済活動全般に大きな打撃を与えるが、他方で、価格の急落は各国の生産者を直撃することに留意する必要がある。

## (2) 複合危機下の中東・アフリカ、追い打ちをかけた黒海封鎖

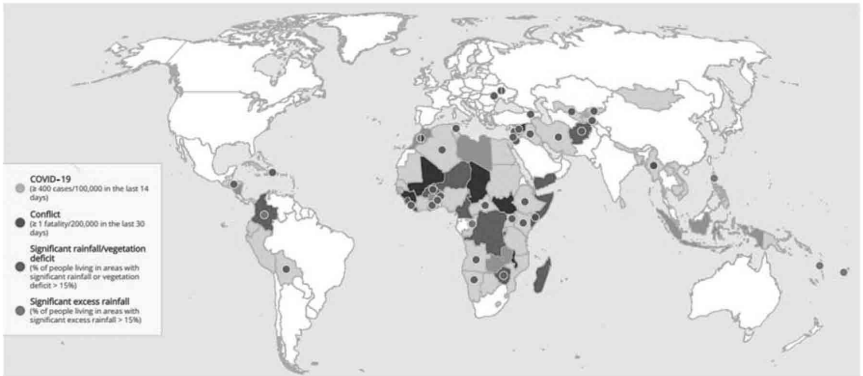
現在の国際社会の共通課題「持続可能な開発目標 (SDGs)」では、「2030 年までに飢餓をゼロにする」という目標が掲げられている。2020 年以降は世界の飢餓人口は減少してきたが、コロナ禍や紛争、気候変動の影響により、2019 年以降は飢餓人口は増加傾向に転じてきた (2018 年の 1 億 1300 万人、2019 年の 1 億 3500 万人、2020 年の 1 億 5500 万人、2021 年 1 億 9300 万人)<sup>3</sup>。国連世界食糧計画 (WFP) によると、2021 年には世界の 8 億 2800 万人が飢え (栄養失調) を経験し、53 か国の 1 億 9300 万人が急性食糧難に直面していた。ウクライナ危機から 1 年を経た 2023 年 2 月末の推定では、89 か国の 6 億人以上が飢えを経験し、37 か国の 3 億 9900 万人が食糧難に直面した<sup>4</sup>。

世界の食糧不安を視覚化した WFP の Hunger Map LIVE によると、アジアや中南米の一部にも慢性的な食糧不安が広がるが、危機的状況にある多くの諸国が中東・アフリカ地域に集中している (地図 1)。食糧難に直面する国民の比率が高い上位 12 か国は、アフガニスタン、ソマリア、ニジェール、マリ、ブルキナファソ、ハイチ、シリア、南スーダン、ギニア、チャド、シエラレオネ、イエメンと続き、ハイチ以外はすべて中東・アフリカ地域の諸国が占めていることがわかる (表 1)。

上記諸国はいずれもウクライナ危機以前から既に複合危機に直面していた。エチオピアやソマリア、ケニア等のアフリカ東部は、2020 年の「70 年来」のサバクトビバッタの大発生、2021 年 2 月の「40 年来」の干ばつに見舞われていた。アフガニスタンでは、2021 年 8 月にターリバーン政権が復権、経済・物流の混乱と停滞、国際社会からの支援の停止等で国民の半数以上に相当する 2280 万人が食糧難に直面したとされる。シリアやイエメンでは、紛争と難民問題の長期化の中で食糧危機が指摘されるも国際社会から見放されたような状況にある。長年のイスラエルによる占領・経済封鎖下に置かれたパレスチナ自治区・ガザでも、食糧・燃料価格の高騰と小麦貯蔵の枯渇が懸念された。

近年、シリアやイエメン、ガザに向かった小麦の大半はウクライナ産であったが、その輸送・再輸出経路となってきたトルコでも、2021 年から 22 年に深刻な干ばつが

地図 1 食糧不安に直面する諸国・地域



(出所) WFP Hunger Map (<https://hungermap.wfp.org/>) より筆者作成。

(注) 上記サイトではコロナ禍や紛争による影響、際立った雨量・植生の不足、極度の雨量不足が色分けされてアップデートされている。

表 1 食糧難に直面する人口が多い上位 12 か国

国名	食糧難の比率 (%)	全人口 (百万)	被害人口 (百万)
アフガニスタン	93	40.4	37.6
ソマリア	90	16.4	14.8
ニジェール	85	22.4	19.1
マリ	74	19.1	14.1
ブルキナファソ	64	19.8	12.7
ハイチ	64	10.9	7
シリア	62	18	11.1
南スーダン	60	11	6.6
ギニア	60	12.4	7.4
チャド	58	15.9	9.2
シエラレオネ	56	8.2	4.6
イエメン	53	30	15.9

(出所) WFP サイトより筆者作成。

発生した。トルコのような農業国と異なり、国内で消費される食糧の 85% を輸入に依存してきたレバノンも、2019 年の金融危機に加え、2020 年 8 月のベイルート港での大規模爆発事件により、1 万 5 千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、国民の約半数が食糧難に追いやられ、その打撃と政治的混乱から回復できないままコロナ禍と黒海封鎖によるさらなる打撃を受けることとなった<sup>5</sup>。

表2が示す通り、ウクライナ危機以前は、中東・アフリカ地域全般で、ロシアとウクライナへの小麦輸入依存が高まっていた。特に中東・北アフリカ諸国では小麦輸入の8～9割がロシアとウクライナの2か国で占められ、サブ・サハラ・アフリカ諸国に対してもロシアは米国やフランス、カナダ等の2～3倍近くの小麦を輸出していた。

表2 2020年の中東・アフリカ諸国への小麦輸出上位12か国（単位：kg）

対中東・北アフリカ		対サブ・サハラ・アフリカ	
ロシア	<b>29,282,187</b>	ロシア	<b>6,207,359</b>
ウクライナ	<b>11,918,701</b>	米国	2,917,469
フランス	7,454,177	フランス	2,586,382
カナダ	2,937,994	カナダ	2,278,942
ルーマニア	3,432,927	リトアニア	1,496,028
トルコ	2,029,193	アルゼンチン	1,423,265
ポーランド	2,786,300	ラトビア	1,388,446
ドイツ	2,202,680	ドイツ	1,281,994
オーストラリア	1,772,604	ポーランド	1,232,108
リトアニア	1,645,575	トルコ	750,136
米国	1,179,309	ウクライナ	<b>695,953</b>
ラトビア	1,267,212	南アフリカ	347,648

（出所）FAOSTATより筆者作成。

## 2. 黒海封鎖と「黒海穀物イニシアティブ」

### （1）合意内容

「黒海穀物イニシアティブ」の正式名称は、「ウクライナ港湾からの穀物・食料品の安全な輸送に関するイニシアティブ」である<sup>6</sup>。国連とトルコの仲介によりロシアとウクライナの間で2022年7月22日にイスタンブールで締結された、ロシア軍による黒海封鎖で頓挫したウクライナ産穀物等の輸出再開と航路の共同監視に関する合意である。戦闘が続き和平交渉が難航する中で、2022年に達成された数少ない国際協調・地域協力の実績といえる。

具体的な内容は、ウクライナのオデーサ・チョルノモルスク・ユズニー／ピヴデンニーの3港から穀物（小麦・トウモロコシ・大麦・大豆・菜種）やその他食料品（ヒマワリ油等）、肥料（アンモニウム含む）を載せた貨物船が黒海の人道回廊を安全に通航できるよう確保するとともに、武器等が含まれていないかを監視する体制についての合意であり、この実施機関として「合同調整センター（Joint Coordination Center）」がイスタンブールに設置された。

同イニシアティブの締結直後、ウクライナ南部のオデーサ港の攻撃やクリミア半島でロシア軍施設爆発事件等が相次いだ。8月1日に貨物船第一便が出航してから11月17日までの第一期を経て更新され、3月18日までで第二期、約8か月が経ったことになる。

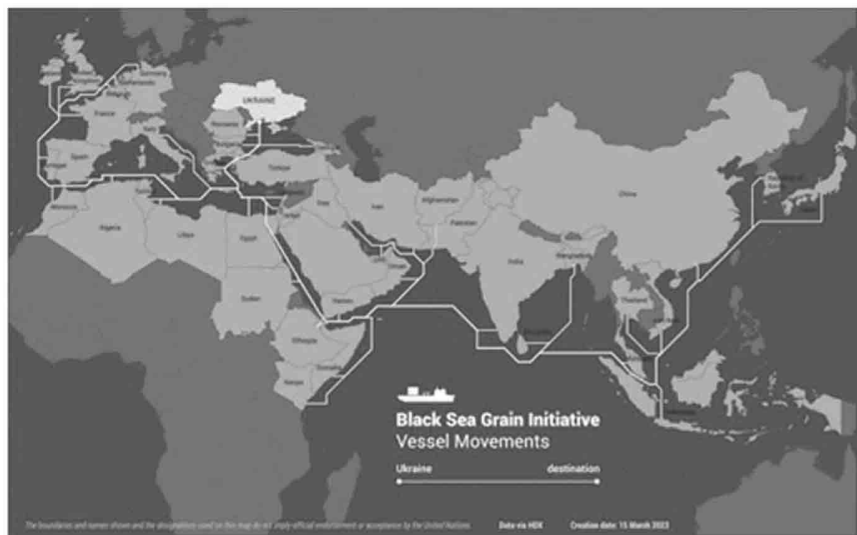
黒海穀物イニシアティブによるウクライナ産輸出再開は、当初11月17日までの120日間の予定であったが、「世界の食糧危機を防ぐため」として国連から期間の1年延期が提案されていた。しかし、ロシア側からは、ロシアの穀物・肥料輸出への障害とウクライナ産穀物等の輸送が食糧不安のある地域ではなく欧州等の豊かな地域に向かっている、との苦情が表明されていた。国連側からロシアへの働きかけは続いていたが、10月29日、ウクライナがクリミア半島に大規模攻撃を仕掛けたとして、ロシアは穀物回廊合意の「無期限」停止を表明し、再び安定的な黒海穀物輸送に懸念が生じた<sup>7</sup>。最終的には、トルコの仲介により最初の120日は更新された。2022年12月のIMO（国際海事機関）第128回理事会では同イニシアティブの対象となる船舶や港湾の拡大を求める議論がなされた<sup>8</sup>。

ウクライナ産穀物の輸送は、人道支援を掲げた黒海穀物イニシアティブによる黒海海運ルートのほかに、大きく3つのルートが急ピッチで開拓されてきた。ポーランドとバルト海ルートを含む欧州各地へのトラックや鉄道を駆使した陸路ルート（連帯レーン）、ドナウ川の河川ルート、そしてルーマニアのコンスタンツァ港からの黒海海上ルートである。いずれも鉄道幅や港湾設備の課題等がある中で、輸送関係者の現場での努力が続けられてきた<sup>9</sup>。

## (2) 黒海穀物イニシアティブ下での輸送状況

上述の通り、黒海穀物イニシアティブは、国連の人道支援の枠組みでの輸送ルートの確保に関する合意である。あくまで、「船舶の安全な輸送と貨物に武器等が含まれていないかどうかを確認する」という監視機能が主体であり、実際のロジスティクスは民間の船舶会社によるため、戦場近くを通過することのリスクを踏まえて、海上保

地図2 黒海沿岸から世界各地への海上輸送ルート



(出所) Black Sea Grain Initiative ウェブサイトより。

<https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/vessel-movements>

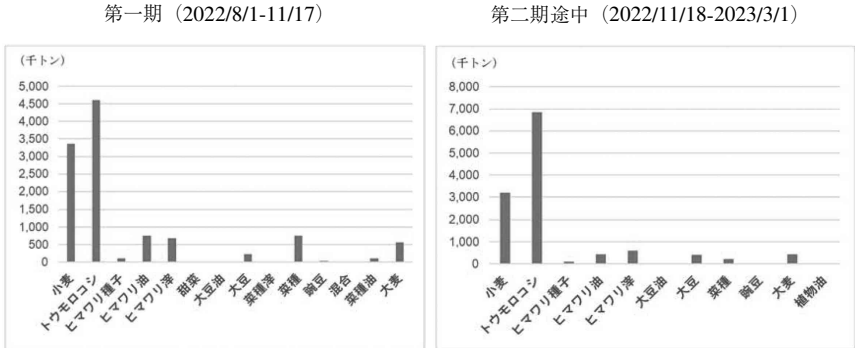
険をめぐる議論もある<sup>10</sup>。

合同調整センターが公開しているデータによると、オデーサ港からイスタンブール港までの「穀物人道回廊」を経由した輸出再開で、ウクライナ産の穀物や食品等が8月1日から3月1日までで約2270万トンが出荷された(図3)。内訳としては、穀物(トウモロコシ49%、小麦27%)と8割弱を占め、残りがヒマワリ油・滓(10%)とその他食品であった。トウモロコシは欧州や中国やアジア、小麦の多くは中東・アフリカ諸国に向かった。

図4は黒海穀物イニシアティブでの輸送先情報である。2022年9月、プーチン大統領は「『世界の脆弱な人々のために黒海封鎖を解除すべき』と西側諸国は主張していたが、ウクライナからの食糧はほとんどすべて豊かな欧州に送られた」と批判していた。確かに、第一期から第二期途中までを通してみると、80%以上の貨物が高所得・中高所得国に出荷され、低中所得・低所得国に向かった貨物は20%に満たなかった。地域別では、欧州・中央アジアが50%以上と最も多く、次いで東アジア・太平洋、中東・北アフリカには約14%、南アジアに約5%、サブ・サハラ・アフリカ諸国には3%以下という結果となった。国際貿易は複雑な取引からなり、出荷された穀物やヒマワリ

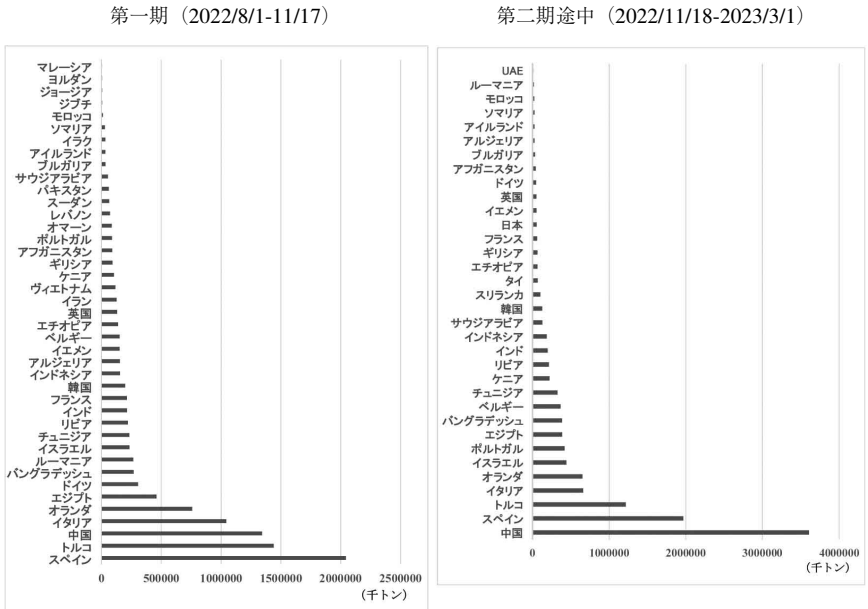


図 3 黒海穀物イニシアティブ下で輸送された貨物内容（第一期と第二期途中）



(出所) 合同調整センター公開データより筆者作成。

図 4 黒海穀物イニシアティブ下での輸送先



(出所) 合同調整センター公開データより筆者作成。

油等は直接の出荷先でのみ消費されるのではなく、さらに第三国に転送ないし加工・再輸送されたりするため、実態はより複雑である。例えばトルコからシリアやイエメ

ン、アフリカ地域、中国から韓国や日本等、その他のアジア地域への再輸出もある。ただ、経済力のある地域への出荷が優先され、食糧難に直面するサブ・サハラ・アフリカ諸国をはじめ、紛争地や自然災害による被災地への食糧の到着に時間がかかったという点は事実であろう。この点で、国連や西側諸国による当初の主張との間に齟齬(好意的に解釈して時間差)があったことは否めない。

### 3. 中東・アフリカ地域の構造的課題

ウクライナ危機と黒海封鎖によって打撃を受けた中東・アフリカ地域であるが、ロシアとウクライナへの穀物輸入依存を含め、この地域には共通した構造的課題がある。ここでは、4つの課題を概観する<sup>11</sup>。

#### (1) 気候変動への脆弱性

中東・アフリカ地域は、広大な面積に広がり、人口約18億を超える。ユダヤ教・キリスト教・イスラームの三大一神教や多様な伝統的信仰・宗派、多くのエスニシティと言語、資源を持てる国と持たざる国、経済や人間開発指数上での大きな域内格差、異なる政治体制等、決して一様ではない地域である。他方、地域全体に共通しているのが、水資源に乏しいという点である。一部地中海沿岸や赤道直下の中央アフリカの熱帯雨林を除き、土地の大半が乾燥・半乾燥地帯に属しており、年間降水量は400mmと世界平均の約半分程度である(日本は1718mm)。限られた全農地の45%が塩害や土壌劣化、風水浸食に晒されており、気候変動に対して最も脆弱な地域のひとつとされる(FAO)。

独マックス・プランク研究所が、モロッコからイラン、トルコからサウジアラビアまでを含む中東・北アフリカ全域を対象に行った26通りの気候モデル・シミュレーションによると、調査対象全域において、今世紀半ばまでに日中気温は47度に達し(夜間も30度以上)、21世紀末にかけては、異常に暑い日が年間で200日続くと予測されている。なお、2000年時点で最高日中気温は既に43度(夜間は30度以下)に達していた<sup>12</sup>。

こうした気温上昇と干ばつは、2010年から2011年にかけての最初の「アラブの春」が起きた遠因の一つと考えられてきた。特に2007年から2010年、イラク国境付近のシリア東北部では歴史的干ばつが発生し、100万人もの農民たち(紛争前のシリア

の人口はおよそ 2200 万人) が農地を諦め都市部に逃れ、これが社会不安に繋がったとされる。近年「気候難民」という表現があるが、異常気象と紛争、避難民発生の間には高い相関性があると考えられる。

地中海沿岸～北アフリカと並んで、サブ・サハラの間でも依然厳しい。アフリカは安全な飲み水の確保が困難である地域も多いが、4 億人が深刻な水不足に直面しているとされる。2020 年の干ばつリスクが高い諸国の上位は、ソマリア、ジンバブエ、ジブチ、モーリタニア、南アフリカ、ナミビア、エリトリア、アフガニスタン、タジキスタン、モザンビーク、セネガル、シリア、スーダンで、13 か国中 10 か国をアフリカ諸国が占める<sup>13</sup>。

地上を流れる表流水は著しく限られている一方で、アフリカ大陸には豊富な地下水が存在するとも期待されている。赤道直下付近には熱帯雨林が存在し、ここからアフリカ大陸の南北に砂漠が広がる。2022 年 3 月に発表された「国連世界水開発報告書 2022」によると、気候変動の影響を受けにくい地下水の存在はアフリカのポテンシャルの一つであるが、インフラ整備や組織・制度化、専門家の養成に対する投資不足により、地下水は有効活用されていないという。環境面への配慮と将来世代のための地下水資源の保全と継承という側面を忘れてはならないが、現在のアフリカの発展のために地下水利用は今後の鍵となりうる、と同報告は指摘する<sup>14</sup>。

希少な水資源をめぐる「ハイドロポリティクス」が各地で展開しているが、ナイル川上流の「大エチオピア・ルネサンス・ダム (GERD)」もその一つである。ナイル川下流国エジプトはスーダンとともにこのダム建設に反対しているが、国内では地下水資源の開発に取り組んでいる。西部砂漠での地下水開発の事例から、メガプロジェクトによる様々な課題を教訓として、「統合的水資源管理」の重要性が指摘されていることが注目される<sup>15</sup>。

## (2) 穀物輸入依存の高さ

中東・アフリカ地域に共通するもう一つの課題として、食糧輸入への高い依存がある。2010 年頃以降からロシアとウクライナからの輸入に 8～9 割を頼るようになってきていたが、国によって違いはあるものの、主食の穀物を海外からの輸入に依存する状況はもっと以前の 1950～60 年代以降少しずつ始まっていた。この背景には、上述の気温上昇や干ばつの問題に加え、人口増加と食糧需要の高まり、灌漑等の水資源管理や生産性を含めた農業部門の課題、各地での食糧政策等がある。

中東・北アフリカ地域の人口は、世界銀行によると、1960 年代の約 1 億人から

2020年には5億4700万人へと増加してきた。サブ・サハラの人口と合わせると、18億を超える人口規模である。他方、都市化や産業構造の変化に伴い、中東・北アフリカ地域でのGDPに占める農業の比率は1960年代の30%から2012年には6%程度に縮小してきた<sup>16</sup>。サブ・サハラ地域ではこの割合はもう少し高く23%程度であるが、近年世界的に再評価されている小規模農家が多い<sup>17</sup>。

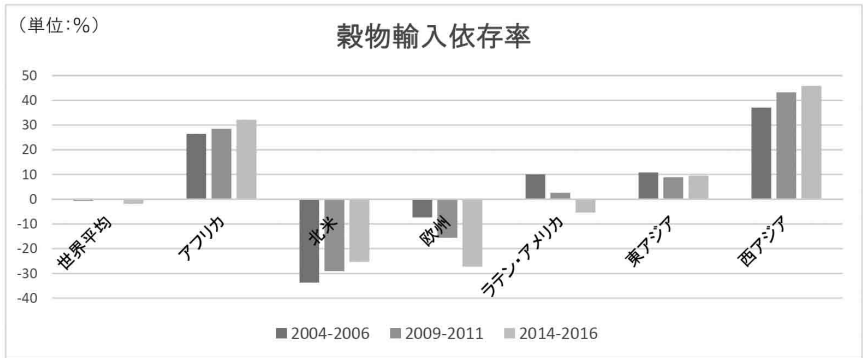
他方、既述の通り、地中海沿岸の一部と赤道直下付近の熱帯雨林地域といった一部を除いて中東・アフリカの大半の土地が乾燥・半乾燥帯に属している。全体の面積は広大であるが、全国土に占める耕作可能地は国によって格差があるものの（例えばシリア25.4%、モロッコとチュニジアそれぞれ16.8%、レバノン12.9%、イラク11.5%、ジンバブエ10%、イラン9%、南アフリカ9.8%、パレスチナ西岸・ガザ地区併せて8.4%、エジプト2.9%、イエメン2%、リビア1%等）、平均して5～6%程度と耕地面積は乏しい（世界銀行2018）。

各地での都市部人口の増加に伴い、1950～60年代、この地域の多くの政府は特に都市部住民に向けた食糧政策を実施し始めた。小麦やパン、食用油、砂糖、茶等の基礎食糧品への補助金・配給制度である。1億を超えた人口大国であり、特に世界で最も多く小麦を輸入してきたエジプトは、この地域で最大規模の介入的な食糧補助金・配給制度を確立してきたと考えられるが、この地域の他のほぼ全ての国において、対象品目や価格設定は一様ではないとしても、同様な食糧・燃料に対する補助金制度が存在する。こうした食糧政策も輸入依存を高めてきた一因であろう。

他方、1970年代以降になると、人口増加と都市化に加え、一人当たり所得が向上し、人々の消費パターンにも変化が生じた。この結果、穀物やタンパク質、多様な果物や野菜の需要が増大し、国内自給率は低下し、多くの穀物・食品を海外から輸入するようになった。2007-2008年の世界食糧危機の遙か以前の段階で、国内の農業・食糧生産が追い付かず、輸入に依存する構造が成立していたのである。

次の図は、世界の穀物輸入依存率（3年平均）に関してFAOSTATで確認できるデータを整理したものである。穀物貿易において北米や欧州が輸出側、西アジアとアフリカが圧倒的に輸入側になっている、という傾向が確認できる。日本を含む東アジアも輸入依存が高いが、ラテン・アメリカ諸国は輸入側から輸出側に転じている。総じて、農業生産力・輸出力のある先進工業国から途上国・新興国が穀物を輸入する大きな構図が確認される。

図5 世界の穀物輸入依存率



(出所) FAOSTAT より筆者作成。

### (3) 「社会契約」としての食糧補助金、政府機能の崩壊

エジプトを中心に特に中東・アフリカ地域の多くの諸国において、主要穀物や基礎食糧品の価格を安価にする食糧補助金制度が存在する。多くの場合、税制度や社会保険・年金制度等を含む包括的な社会保障制度が整備されていないことが多く、こうした諸国では食糧補助金制度は燃料とともに事実上の社会保障制度の中核を成している<sup>18</sup>。

特に中東・北アフリカ地域では、「アラブの春」以前の2000年代、経済改革の文脈のなかで、政府の側から「社会契約の刷新」という議論がなされるようになっていた<sup>19</sup>。欧州の議論とは異なり、中東地域での「社会契約」は多くの場合、特にエジプトの例が顕著であるが、ナセルの社会主義的体制時代にみられた国家・社会関係を指していた。すなわち、国民の側は政治的自由を制限される代わりに、政府の側は社会サービスの提供を通じて国民生活を安定させる、という暗黙の含意が存在した、という議論である<sup>20</sup>。しかし、一時は広範囲な物品・サービスを対象としていた補助金制度は、財政難を理由に食糧・燃料へと収斂され、そのうち食糧・燃料補助金ですら最後の補助金改革のターゲットとなっていった。こうした中で政府の側からの緊縮財政志向の「社会契約の刷新」という政治的キャンペーンがなされ、通貨切り下げや民営化等その他の経済改革と相俟って社会的反発を招き、「アラブの春」以前の各地での社会運動・労働運動に繋がった。「アラブの春」後はエジプトを中心に各地での権威主義体制の復活・強化がみられる中、政府行政能力の改善は遅々としていたため、2019年の第二の「アラブの春」がレバノン、イラク、イラン、エジプト、北アフリ

カ各地で発生し、スーダンとアルジェリアで政権交代に繋がったことは記憶に新しい。

2020年8月のレバノン・ベイルート港での爆発事件は、レバノン国民の半分以上を食糧危機・飢餓に追いやり、コロナ禍と金融危機で既に崩壊状態にあった「かつての中東のパリ」を崩壊国家の代名詞に変えてしまった。国内で必要とする食糧の85%を輸入に依存し、総輸入量の7割がこのベイルート港に到着していたとされるが、この爆発で港の巨大サイロに保存されていた1万5000トンの小麦と大麦が失われた。アフリカ方面に輸出予定であったアンモニアを長期保存していたと説明されたが、中東地域の政府行政能力の欠落・政府の怠慢の象徴として広く受け止められた。

「第二のアラブの春」を経て、再び「社会契約」を分析ツールとして用いることで現在の中東・北アフリカ地域の社会変動を理解しようとする試みが活性化していることに留意する必要がある<sup>21</sup>。

#### (4) 食糧援助と脆弱性の形成・温存

最期に、本稿の紙幅には大きすぎるテーマであるものの、敢えて言及しておきたいのが食糧援助と脆弱性の関係性である。食糧援助を「構造的な脆弱性を作り出す／温存する原因」とみなす批判に対しては、反論や反証も存在してきたが、管見の限りにおいて、少なくとも80年代には存在してきた議論である<sup>22</sup>。食糧だけではなく、援助全般にも適用されうる自律性と依存、内発的発展の問題とも関係しているが、気候変動や持続可能性がキーワードとなった現代において再考されるべき課題であろう。

アイゼンハワー大統領時代に制定された1954年公法480号法（正式名称：農業貿易開発援助法／通称：余剰農産物処理法、後のFood For Peace）は、米国の食糧援助政策としてエジプトを始め世界中で進められた、世界の食糧援助の流れにも大きな影響を与えた重要な政策である<sup>23</sup>。

PL480は国内の農業部門への配慮とともに、食糧援助を外交政策のツールとするものであった。受益国の側では、エジプトのように主食のパンの小麦100%化と全国普及等、人口増加と都市化とともに小麦消費の着実な増加をもたらした。

小麦や大麦等の原産地であるシャーム地方（現在のシリアやレバノン、パレスチナ、イラクの一部を含む）やホラーサーン地方（現在のイランやアフガニスタンの一部）、シャーム地方を中心とする「肥沃な三日月地帯」の西端に位置するエジプト、恐らく中東からの影響を受けて古くから小麦食が広がったと考えられる北アフリカとは異なり、東アフリカから中央・南アフリカにかけては、多様な穀物（雑穀）やイモ類が伝統的に食されてきた（例えば、スーダン原産とされ広く栽培・食されてきたソルガ

ム、エチオピアのテフ、西～中部アフリカでのキャッサバ等)<sup>24</sup>。明らかにサブ・サハラのアフリカ地域は小麦食文化圏ではないにもかかわらず、現代の食糧援助では主食穀物として小麦やトウモロコシが送られてきた。災害や戦争等の緊急対応としてだけでなく、平時にも、在来穀物や土地の気候や土壌にあった穀物の生産強化支援ではなく、国際機関は小麦を支給し続けてきた<sup>25</sup>。こうした主要穀物の単一化の流れは、1960年代以降の「緑の革命」による農業技術の発展と大量の化学肥料の投入をとともなう農業の工業化があったと考えられる。

## おわりに

本稿では、黒海穀物イニシアティブの暫定的評価を行いつつ、今回の黒海封鎖以前から中東・アフリカ地域は複合危機に見舞われていたこと、さらに食糧安全保障面の脆弱性が存在してきたことを確認した。「アラブの春」後の政治的混沌・紛争・難民問題・人道危機に加え、コロナ禍や金融危機で打撃を受けていたこの地域の人々にとって、黒海封鎖は苦境をさらに悪化させたきっかけに過ぎなかった。

眼前の危機に対応するためには、短期的に必要な施策・支援を迅速に進めていくことがなにより肝要である。同時に、気候変動と干ばつ等の自然災害の深刻化や常態化が懸念される現在、より中長期的な構造変革に向けた取り組みも必要とされている。そのためにも、この地域の構造的課題の再考は出発点になりうる。

危機を機会へと転ずるための政策提言が随所でなされているが、次頁の図6はその一例である。英国チャタムハウスによるこの提言では、エネルギーと食糧に関する供給面・需要面・システム全体の三層のアプローチが整理されているが<sup>26</sup>、肥料も含めて、他にも多様なアイデアが存在するだろう。今回のウクライナ危機と黒海封鎖によって明確になったことは、食糧安全保障の重要な論点として、単一ないし限定的な品目・輸入元への過度な依存の危険性であり、換言すれば、リスク分散のための多様化・多角化の重要性である。現在、日本を含め世界中で「自給率の向上」と「国際貿易による調達」という古くて新しい議論が再び活発になっている。英国・穀物法廃止をめぐるマルサスやリカードらが議論を戦わせた200年前と異なり、気候変動と生物多様性の損失、グローバル・サプライチェーンの相互依存の深さと複雑さという状況に我々は生きている。閉じ過ぎず、開き過ぎず、より公正で、無理のない、持続可能な食糧システムの構築が求められている。

図6 エネルギーと食糧の分野での短期・中長期的な改善シナリオの一例

	供給面	需要面	システム全体
エネルギー分野	再生エネルギー利用を加速化させる	人々に持続可能なエネルギー利用行動を促し、全体的な需要を抑える	将来の不足を軽減するため、最低限のガス貯蔵要件を導入する
	既存の低排出電力の供給を最大化する	建築物にエネルギー効率性の高い仕組みの導入を加速化させ、無駄を減らす	世帯レベルで燃料切り替えができるような熱源設備を促進する
	既存の石炭火力発電所の出力を増加させる	ソーシャル・セーフティネットを強化し、価格高騰から脆弱な人々を守る	個人の自動車利用を減らし、再生エネルギーによる輸送・交通手段を積極的に利用するよう動機付ける
	紛争・地政学・経済的影響を低減させるため、ガス輸入の脱ロシア化、輸入元の多角化を図る		需要と供給の不均衡に取り組むため、蓄電システムを加速化させる
	供給を増やすための新規化石燃料の掘削		
食糧分野	主要穀物の世界的依存を低減させるよう農業を多様化する	国際的穀物への依存を減らすため、より持続可能な食物摂取（肉の消費減含む）を促進する	食糧不足の地域に共通の戦略的貯蔵・共有の仕組みを構築し、将来の不足に備える
	アグロエコロジカルな農法の促進、エネルギー大量消費型の化学肥料への依存を低減させる	食品ロスを減らす	国際価格への圧力を減らすため、市場歪曲的な貿易制限に関するWTOルールを明確化し強化する
	主要生産地域への依存低減のため貿易関係を多角化させる	ソーシャル・セーフティネットを強化し、価格高騰から脆弱な人々を守る	食品市場の全体的な透明性を強化し、不確実性を減らし、保護主義に歯止めをかける
	主要穀物への依存を減らすよう生産・加工過程の価値連鎖を多様化させる		さらなる価格高騰を回避するため投機行為の監視を強化する
	供給を増やすため農地面積を拡大する		

(出所) Chatham House (2022; 39-40)の表1に加筆修正。

—注—

1 「地域限定型の資源」という定義は、外務省主催食料安全保障シンポジウム「ロシアのウクラ



- イナ侵略から見る日本と世界の食料安全保障」(2022年3月31日)での資源・食糧問題研究所代表の柴田明夫氏による基調講演を参照。
- 2 拙稿「有事と食糧安全保障——ウクライナ危機と黒海の封鎖、中東・アフリカ地域への影響」『国問研戦略コメント 2022-06』2022年4月13日。
  - 3 Global Network Against Food Crisis & Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2022: Joint Analysis for Better Decisions*, pp.14-18.
  - 4 国連世界食糧機関(WFP)による「Hunger Map LIVE」<https://hungermap.wfp.org/>
  - 5 拙稿「複合危機が襲う中東・アフリカ 『黒海封鎖』以前の構造的課題」『世界』2022年10月号、pp.72-82、岩波書店。
  - 6 “Black Sea Grain Initiative (Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports)”
  - 7 Naveen Thukral. “World food supplies at risk as Russia withdraws from Black Sea deal,” *Reuters*, October 31, 2022.
  - 8 「黒海穀物イニシアティブ、対象船・港の拡大を。IMOで審議」日本海事新聞、2022年12月7日。
  - 9 拙稿「『黒海穀物イニシアティブ』一試されるマルチラテラリズム、続く中東・アフリカの食糧不安」『中東協力センター 中東情勢分析』2022年12月号、pp.25-35。
  - 10 ロンドン拠点の国際穀物理事会(IGC)主催ウェビナー“Facilitating the reintegration of the Black Sea region into the global grains market”(2022年11月29日)での報告者発言。
  - 11 ここでの考察は拙稿同上『世界』の考察に大きく拠っている。
  - 12 Peter Hergersberg. *Hot Air in the Orient*. Max Planck Research 4/16, pp.62-68; 拙稿「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」『中東・アフリカ』日本国際問題研究所、令和2年度グローバル・リスク研究会研究報告、pp.83-91、2022年6月1日。
  - 13 Statista. Drought risk score worldwide 2020 (by country). <<https://www.statista.com/statistics/1099051/drought-risk-by-country/>> accessed on September 1, 2022.
  - 14 UN Water & UNESCO. *The United Nations World Water Development Report 2022: Groundwater: Making the invisible visible*. March 2022.
  - 15 岩崎えり奈「エジプト西部沙漠における地下水資源の開発」『中東協力センターニュース 中東情勢分析』2022年6月号。
  - 16 Chantal Le Mouel and Bertrand Schmitt eds. 2018. *Food Dependency in the Middle East and North Africa Region: Retrospective Analysis and Projections to 2050*. Springer.
  - 17 Patrik Nyambo. *Sub-Saharan Africa Smallholder Farmers Agricultural Productivity: Risks and Challenges*. February 22, 2022. Springer.
  - 18 拙稿「第2章 危機とレジリエンス：エジプトの食糧配給と国家・軍部の役割」井堂有子・郷戸夏子・近藤則夫・長沢栄治『胃袋を満たす国家の戦略：戦後日本、インド、エジプトの事例より』上智大学イスラーム研究センター SIAS Lecture 8、2022年2月、pp.30-63; 拙稿「エジプトの社会福祉」牧野久美子・岩崎えり奈編著『新世界の社会福祉第Ⅱ期6巻』pp.417-443、旬報社、2020年3月を参照。
  - 19 土屋一樹「エジプトにおける社会契約と経済政策」伊能武次編『エジプトにおける社会契約の変容』アジア経済研究所調査研究報告書、2011年3月、pp.1-24; 河村有介『アラブ権威主義国家における再分配の政治：エジプト福祉レジームの変容と経路依存性』ミネルヴァ書房、

- 2017年4月を参照。
- 20 長澤榮治「中東の開発体制—エジプトにおけるエタティズムの形成」末廣昭編『20世紀システム 第4巻 開発主義』東京大学出版会、1998年、pp.207-238；Bent Hansen. 1991. *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Egypt and Turkey*. A World Bank Comparative Study. Oxford University Press, pp.116-117.
- 21 例えば、Markus Loewe, Bernhard Trautner, and Tina Zintl. *The Social Contract: An Analytical Tool for Countries in the Middle East and North Africa (MENA) and Beyond*. German Development Institute. Briefing Paper 17/2019等を参照。
- 22 James Bovard. 1988. How American Food Aid Keeps the Third World Hungry. *The Heritage Foundation Backgrounders* No. 665, pp.1-11; Marvin G. Weinbaum. 1982. *Food, Development, and politics in the Middle East*. Westview Press, Inc. pp.115-152.
- 23 エジプトに関しては、以下を参照。William J. Burns. 1985. *Economic Aid and American Policy Toward Egypt: 1955-1981*. State University of New York Press, Albany. pp.108-199; Kathy Funk and Jean-Jacques Dethier. The Language of Food: PL 480 in Egypt. *MERIP* 145 (March/April 1987).
- 24 重田真義「雑穀のエスノボタニー——アフリカ起源の雑穀と多様性を創り出す農耕文化」山口裕文・河瀬真琴編著『雑穀の自然史——その起源と文化を求めて』北海道大学出版会、2003年；阪本寧男『雑穀のきた道—ユーラシア民族植物誌から』日本放送出版会、1988年；阮蔚『世界食料危機』日本経済新聞出版、2022年等を参照。
- 25 イエメンでの伝統的主要穀物ソルガムと食糧援助による影響と考えられる小麦食の普及について、アジア経済研究所の佐藤寛上席主任調査研究員より貴重な御示唆を頂いた（日本国際問題研究所主催ウェビナー「中東からみたウクライナ戦争と食糧不安・危機」2022年8月24日および上智大学イスラーム地域研究所主催公開ワークショップ「今日の中東・北アフリカ地域の食糧問題—チュニジア・レバノン・エジプトの事例より」2023年2月10日）。米国の農業増産による余剰分の輸出促進という国内政策と外交政策が連携・連動した形で国際開発援助が実施されてきたのではないかという点については、別個にて改めて考察したい。
- 26 Tim G. Benton, Antony Froggatt, Laura Wellesley, Owen Grafham, Richard King, Neil Morisetti, James Nixey, and Patrick Schröder. 2022. *The Ukraine war and threats to food and energy security: Cascading risks from rising prices and supply disruptions*. Research Paper, Environment and Society Programme, Chatham House. <<https://www.chathamhouse.org/2022/04/ukraine-war-and-threats-food-and-energy-security>> accessed on June 1, 2022.