

援助としての食糧

21世紀の傾向・需要・課題について

パトリック・ウェブ¹

序論²

世界の貧困は、1990年代に20%減少した。(Chen, Ravallion 2000年)。20%という数値の厳密性はさておき、ここ数十年来、貧困率が下降線を描いてきたのは事実である。そのため、今後の展望についても楽観論が優勢で、世界食糧サミットが掲げる栄養不良人口の半減(2015年度達成目標)や、国連のミレニアム目標に採択された貧困の半減なども、全世界レベルで実現されるというのが大筋の見方である。世界銀行の世界開発指標(World Development Indicators)(2002年a)が、「中国やインドの目覚ましい経済成長によって、世界の貧困を2015年までに半減するという目標は、達成可能であろう」と指摘しているのも、その典型例と言えよう。もちろん、この種の展望は歓迎すべきだが、国際的・国内的いずれの観点から見ても、貧困・飢餓の改善状況にはバラつきがあるのが実情である。また、飢餓撲滅活動の進展と、貧困状況の改善とは、必ずしも常に一致するものではない。一例を挙げると、開発途上国域内の慢性的栄養不良の人口は、1990年代に8億1,600万人から7億7,700万人まで減少している。しかし、この数値の背後に潜む、以下の事実を見逃してはならない。

(1) 減少人口総数の大半(66%)を、中国1国のみが占めている。(2) 1990年代には、12カ国以上で栄養不良人口が増加しており、その総数は7,700万人強に上る。しかも、経済成長を謳歌し、多量の「余剰」食用穀物を抱えていたはずのインドに於いても、栄養不良人口の増加が認められる。(FAO [Food and Agriculture Organization of the United Nations: 国際連合食糧農業機関] 2001年)。

インドの実例が示すように、ある国の経済・農業が成長していても、その国民の食糧が確保されていない場合がある。そのような国に対する食糧援助は、しばしば非常に重要な意味を持つ。まず、困窮にあえぐ多くの人々を救ううえで、食糧援助は、非常に効果的で、かつ目に見える援助の形態である。また、最貧国の人々が、先祖代々の劣悪環境における生活維持能力を向上させるためにも、食糧援助は必要である。さらに、貧困国が、世界市場の価格乱高下による打撃を逃れる上でも、食糧援助は不可欠と言えよう。1996年以来、国連世界食糧計画(World Food Programme: WFP)は、何らかの食糧危機に直面する人に対する支援を行っているが、これまでの受益者総数は4億人超(2000年のみで8,300万人)に上る(WFP 2000年)。

食糧援助は、ある人々にとっては貧困脱出の手助けとなる。また、別の人々にとっては、明日1日生き延びるための命綱の役割を果たす。いずれにせよ、明確な目標を持つ食糧援助は、飢餓人口の減少にとって有効であると言えよう。

しかし、2015年度の目標達成に向けて、食糧援助の役割は、どのように変貌していくのだろうか。世界全体の食糧援助量を見ると、最高値に達した1993年度の1,700万トンに比べ、2001年度には、1,100万トン(穀物製品の世界取引量のわずか4%、穀物の世界生産量の0.5%に相当)まで減少している。(国連食糧農業機関 2002年a; OECD [Organization for Economic Cooperation and Development: 経済協力開発機構] 2002年)。同様に、

1 Patrick Webb博士は、タフツ大学フリードマン栄養科学政策校の食糧政策/応用栄養計画学科主任(米国マサチューセッツ州メッドフォード)である。

2 本稿執筆にあたり、識見を寄せて下さったDianne Spearman, Wolfgang Herbringer, Georges Simon, Robin Jackson(以上、WFP)、Robert Paarlberg(ウェルズリー・カレッジ)、Tom Marchione(USAID: 米国国際開発庁)、Chris Barrett(コーネル大学)、Bernd Dreesman(元EURONAIID)、Bea Rogers, John Hammock(以上、タフツ大学)の皆様、並びに、本論文の調査に助力して下さい下さったSuncetha Kadyalaに対して、この場を借りて謝意を表します。

食糧援助の予算についても、減少傾向が認められる。政府開発援助（Overseas Development Assistance: ODA）における食糧援助の予算比率は、1965年度の22%から、2000年度には6%まで落ち込んでいる。（Stevens 1979年；経済協力開発機構2002年）。食糧援助のみが、世界の栄養不足の解決策であるとも言えないが、その果たす役割が重要であることは間違いない（WFP 1996年；DFID [Department of International Development:英国国際開発省] 2002年）。本稿では、1980年代から2000年代初頭までに焦点を当て、食糧援助の傾向と課題を検討し、該当期間における重要な変化と、今

後に及ぼしうる潜在的影響を解明する。第1章では、1980年代以降の食糧援助について、供給を左右する主な要因、および援助食糧の活用傾向を検討する。第2章では、今後数年内に、食糧援助論を大きく左右する可能性を持つ、数々の問題について取り上げる。結論では、世界食糧サミットや国連が掲げる一大目標について、その実現に対する懸念を簡単に述べる。仮に、世界全体の展望が明るくても、大半の国の改善状況は遅々としており、目標達成には間に合わないのでは、という見解に基づき、そこから様々な教訓を導き出す。

援助供給量の波動パターン

図1の線は、世界の食糧援助の供給量を示している。援助供給量は、1980年代初頭には1,000万トンに満たなかったが、順調に上昇を続け、1993年度に1,700万トンを超えて頂点に達した。ところがその後、供給量は頂点から急落し、ローマの世界食糧サミットが開催された1996年度には、最高値の半分以下まで落ち込んだ。その2年後、世界の食糧援助は上向きに転じ、供給量は1,400万トン近くまで盛り返した。しかし、2000年代初頭になると、供給量は再度急落して、20年前とほぼ同じ1,100万トンにまで減少した（国連食糧農業機関2000年）。一体なぜ、供給量が頂点に達した後、必ず急降下してしまうのであろうか。その答えは、以下に挙げる3要素の相互連関によると考えられる。

- (i) 世界市場における食用穀物価格
- (ii) 世界各地の人道危機の発生パターン
- (iii) 援助供給側の、援助の必要性に対する評価決定

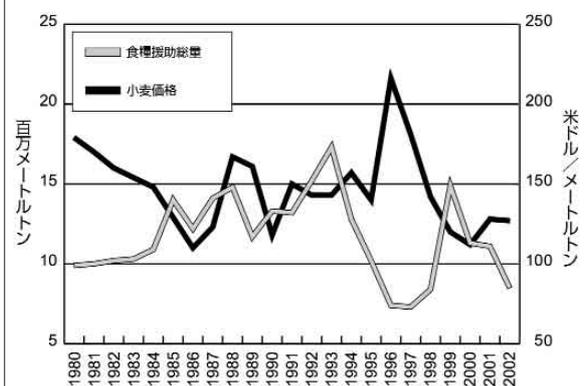
食糧の市場価格および国内余剰

穀物市場に着目してみると、食糧援助の出荷量と、世界の穀物価格の間には、長年に及ぶ強固な連動性が認められる（Eggleston 1987年；Shapouri, Missiaen 1990年）。例えば、Clayその他による研究（1998年）は、1970年代初頭から1990年代末期に渡って、穀物の援助量と市場価格とが連動してきた事実を、統計上意味のある数値によって立証し

た。図が示すとおり、世界の穀物価格が急騰した1992～1998年度には、食糧援助の供給が減少しているが、国際市場で穀物が暴落した1999年度には、供給量が対照的に伸びている（図1）。

市場自由化が価格動向に与えうる潜在的影響や、（食糧援助の輸送コストを左右する）原油価格の動静など、食糧援助は、常に不安要素に囲まれている。2001年には、世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）主導の下で、農産物取引に関する新交渉ラウンドが合意に至ったが、懸案中の

図1 世界の食糧援助の動向と世界の小麦価格（1980～2001年）



出典：WFPの食糧援助データ、INTERFAIS（International Food Aid Information System [WFPの国際食糧援助情報システム]）：世界の小麦価格は、国際穀物会議および米国農務省の米国硬質赤冬小麦No. 2（No. 2 Hard Red Winter）の価格を意味する。

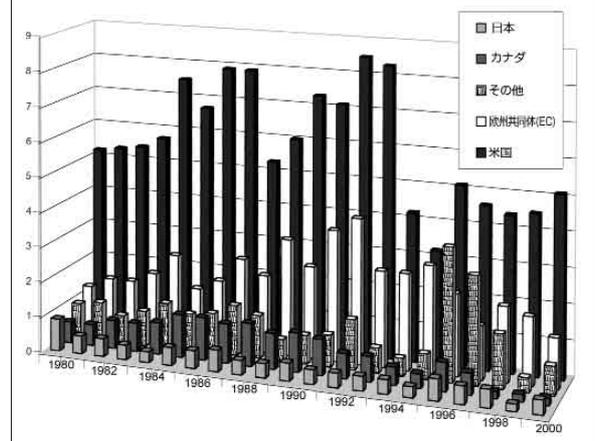
補助金や関税制度の撤廃については、玉虫色の内容であった。これには2つの大きな理由がある。

まず、多くの低所得食糧不足国（Low-Income Food-Deficit Countries: LIFDC）は、依然として、価格乱高下の可能性に脅かされている。マラケシュで採択された「後発開発途上国および食糧純輸入開発途上国に関する改革プログラムの悪影響の可能性に関する対策決定」には、1990年代初頭の「農業協定」に呼応する形で、食糧価格の高騰による打撃を受けた国に対する、食糧の追加援助の規定が盛り込まれた。しかし、この規定には、追加援助の実施基準や実施責任が明記されていないため、適切有効に実施された例は皆無である。（WTO 2001年）。最近にも、貧困国が価格変動の打撃を受けないよう、保護強化策が協議された。この協議の焦点は、食糧援助の提供国を募り、規約が定める援助の最低量を拡大すること、さらに、世界の食糧価格が高騰している時こそ、十分な食糧援助供給を維持することなどである（WTO 2001）。しかし、食糧援助予算が圧迫されている現状では、供給の拡大・維持が実現可能であるとは思えない。食糧純輸入国が抱えている、食糧価格の変動による潜在的脅威は、消滅しそうにないと言えよう。

今後の貿易自由化の動向について、懸念される要因の2点目は、主要食糧援助国の国内農業政策が、流動的であることである。図2が示すように、日本、カナダ、その他各国（主として、オーストラリア、中国、韓国）などが、食糧援助の主要供給国である。しかし、1980年以降は、米国からの食糧援助が圧倒的に多い。また、米国には及ばないものの、欧州（EC委員会及びEC加盟国）も、主導的立場にある。興味深いことに、二大援助地域である米国と欧州は、うまく供給バランスを取り合っている。例えば、1994年以降に米国の供給が減少した時には、欧州が援助を拡大して、減少分の一部を補充した。しかし、欧米の生産性に対する過度の依存の結果、余剰食糧の展望は、米国の「農業法案」およびEUの「共同農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）」に、大きく左右されることが予測される。

EUの共同農業政策は、1992年と1998年に修正が

図2 主要援助地域別に見た世界の食糧援助供給（1980～2000年）



為されたものの、現時点では、価格安定、生産コストの高い農村への支援体制、固定関税などを支持している。固定関税については、EU市場と国際市場との間に、価格不均衡をもたらしているとの見方がある（World Bank [世界銀行] 2000年；Guyomard その他, 2000年）。もっとも、欧州の今後の政策転換については、先行き不透明である。一方、東欧諸国の加盟による区域拡大に伴って、EUの農村援助制度が、現状レベルの資金供給を維持できなくなるのではという懸念も出ている。仮に補助金が削減されれば、生産量減少の可能性も見込まれる。ただし、ポーランド、ブルガリア、ルーマニアなど農業大国のEU加盟によって、欧州に大量の穀物備蓄がもたらされるため、生産量の拡大や、生産者価格の下落加速などの可能性も認められる。

米国の「農業法案」についても、CAPと同様に、価格・所得補助・輸出戦略などに関する議論が見られる。前回版（連邦農業改良改革法1996年度版 [the Federal Agricultural Improvement and Reform Act of 1996] : FAIR Act）では、生産者に対する所得補償援助金を、商品価格に含める措置を廃止することによって、生産側の柔軟性、および販売側の権利を拡大させた。米国の農家は、（少なくとも、主要穀物や油料種子については）世界市場原理への対応力を以前より増している。その一方で、輸出助成の基礎構造については、ほとんど手つかずのままである（Orden, Paarlberg 2000年；Guyomard 他, 2000年）³。その結果、米国の食糧用および飼

3 輸出代替食糧援助のうちで最も多いのは、重要度の高い穀物・小麦粉などの食品を主な対象とする「輸出拡大計画」である。

料用の穀物輸出量は、2011年度には、2000年度に比べて約50%上昇することが見込まれる（FAPRI [Food and Agricultural Policy Research Institute of the University of Missouri: ミズーリ大学食糧農業政策研究所] 2002年）。

もっとも、今後の米国による食糧援助供給は、2002年度版の農業法案に基づき、価格状況に対する生産者の反応に、大きく左右されることになろう。具体的に言うと、価格保障制度の復活や、輸出促進・海外販売権取得に対する継続的支援などの法案内容を受けて、生産者がどう動くかがカギとなる。新法案によれば、2007年度の穀物生産者・酪農業者への助成金は、現時点より75%以上増えて、米国全体で年間300億ドル強になる予定である。（IUST [Inside U.S. Trade紙] 2002年; USHR 2002年）。その結果、余剰生産が促進されるという予測も成り立つ。（従来から、余剰分のはけ口となっているのが、食糧援助である。）もっとも、この予測からは、以下のような疑問が生じる。

- (a) WTO規制の範囲内で、どの程度の余剰分を、食糧援助以外の安上がりな方法で処分できるか。
- (b) どの程度の余剰分が、他国との二国間食糧援助（慢性的食糧不足を軽減するうえで限られた効果しか得られない）に廻される可能性があるか。
- (c) 米国による食糧援助の増加は、同国の供給上乘せと見なされるのか。あるいは、他国の援助が減少した場合の、穴埋め用として扱われるのか。

米国の直接的な農業助成政策について、近年の傾向・方針転換を検証してみよう。まず、米国の食糧援助は、豊作の年に増加する傾向がある。主な供給先は、米国にとって政治的・軍事的に重要な国、もしくは米国産の商用穀物の輸出先になる可能性を持つ国であり、計画的に割当てられる場合が多い。米国の農業補助政策の問題を指摘するとすれば、EUの助成拡大（または、助成廃止に関する既存公約の内容緩和）を誘発する可能性が挙げられる。また、米国の農業助成政策は、欧米域外にまで連鎖反応を及ぼすことがある。例えば、日本政府は、数年かけて輸入規制を漸進的に緩和

した上で、1999年に食糧・農業・農村基本法を制定したが、これも連鎖反応の一環と言えよう。同法は、国産の（経済効率の悪い）米やその他の主要農作物について、従来どおり、その国家的意義を各認・強化するものであった。同法の掲げる原則は、「国家の食糧安全保障のために、最低限の国内農作物は不可欠」であり、水田は単なる食糧生産の場所ではなく、洪水の抑止、多彩な生態系の保護、農村生活様式の維持など、様々な観点から見て重要であるというものである（Dyck 2001年）。

一方、中国とインドは、大量の余剰穀物処理という、以前は予想もしなかった事態に直面し、その対処法を模索中である（Gale他 2001年）。中国では、「緑の革命（Green Revolution）」技術の採用や、市場志向政策の推進によって、1980～2000年の20年間で、穀物生産高がほぼ倍増した。特に、1990年代中頃の「知事の穀物袋（Governor's Grain Bag）」と称される政策は、生産者価格の保護や地域割り当ての設定によって、主要穀物の生産拡大に貢献した。また、インドでも、大規模なインフラ投資によって、価格維持や、収益性の高い作物品種の採用などが実現した結果、穀物の生産性が向上した。中国とインドは、2000年代初頭まで、数億トンと推定される余剰穀物の対処法について、共同で検討していた（Gale他 2001年; WFP 2001年）。将来、中国とインドが重要な食糧援助国になるという見方も、理論上は可能である。すでに、インドは、ネパールとバングラデシュに定期的援助を行っている。一方、中国による食糧援助も、1996年以降はかなり大規模に行われている。もっとも、中国・インド産の穀物については、（食糧援助の安定供給を左右する）品質や年間生産量の変動などの面で、やや信頼性に欠けると言えよう。

今まで挙げた以外に、「食糧価格」を左右する要素の一つが、国際石油価格（および、石油関連の輸送・保険費用）である。1990年代、特に食糧援助の供給がピークに達した1993年と1998年に、石油価格指数が下落基調であった事実は、注目に値する（USDA [United States Department of Agriculture: 米国農務省] 2001年a）。しかし、近年（2001年および2002年）石油価格は上昇しており、2011年までに、さらに高くなるが見込まれる（米国農務省 2001年b）ため、食糧援助の輸送費用に与える影響が懸念され

ている。そこで、どんな遠隔地に対しても確実に食糧援助輸送ができるよう、援助予算の作成にあたって、食糧以外の資源にも十分な予算配分を組む必要性が、現在取り沙汰されている。⁴

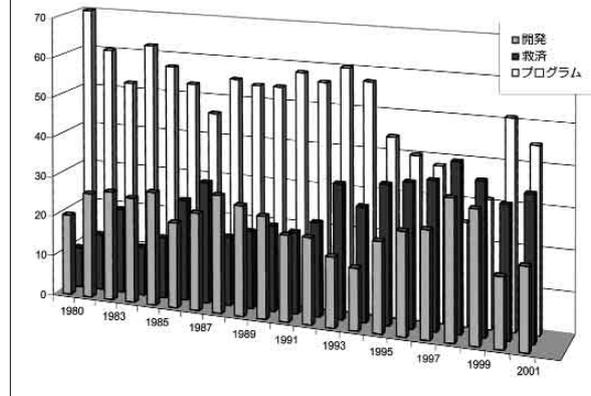
周辺から隔離された地域で、人道上の緊急事態が発生した場合、支援物資の輸送には、物理的・金銭的な困難が伴う。ハリケーン「ミッチ」の被害を受けたカリブ諸島、1997年に干ばつ・飢饉に瀕したインドネシア領海の孤島、2001～2002年冬のアフガニスタン情勢などに対する援助では、隔離地域特有の難題が注目された。もっとも、輸送コストの問題は、緊急援助に限定されるものではない。世界中のどの地域の、どのような相手に、どのような名目で援助する場合でも、確実に食糧供給するためには、輸送費は不可欠である。食糧援助機関にとって、食糧援助が一義的役割であることは周知の事実だが、今やそれだけでなく、援助のコスト軽減にも努めなくてはならない。例えば、干ばつや洪水の起こりやすい地域に対して、インフラ整備や、辺境耕作地の土壌侵食軽減などを目的とする長期投資を行うのは、将来の被害を軽減するための方策である。

上記のような開発援助活動は、既存の食糧パイプライン、援助契約の制度確立、対象地域の生産性・脆弱性などの事前評価の条件が整えば、より適切な時期および焦点を絞った救済措置となるはずである。しかし実際には、辺境の生活条件の劣悪な地域において、効率性の向上を初めとする経済成果を短期で挙げることは容易ではなく、結果として、多くの災害頻発地域への投資が削減された。食糧開発活動の実態は、公約内容に比べて、緩慢ながら確実に減退していると言わざるを得ない。

人道的緊急事態

国連食糧農業機関（2001年）によると、「非常事態（天災および人災）の発生件数と、栄養不良人口の減少率は、強い反比例の関係にある。図3で、緊急救済用の食糧援助比率を見ると、（アフリカの角が飢饉に見舞われた）1980年代中頃に拡大し

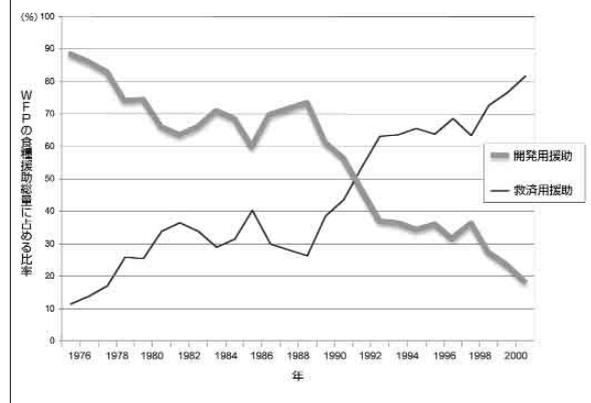
図3 用途別による世界食糧援助（1980～2001年）



ている。また、冷戦終結後、諸地域で内戦が激化した1992～1998年にも、緊急救済援助が増えている。

緊急救済用の食糧援助比率が際立っているのは、1997年と1998年である。何れの年も、緊急救済用が40%を超えており、1970年以来初めて、食糧援助の用途別でトップとなった。救済用と開発用の食糧援助比率を比較すると、1992年以降は、常に救済用の方が上回っている。しかし、1980年代を境に、救済用と開発用援助の優先が逆転した事実も、世界食糧計画にとって特に大きな変化であった（図4参照）。

図4 WFPによる開発用／緊急救済用の食糧援助（1975～2000年）



近年は、いわゆる「複合的災害」(complex emer-

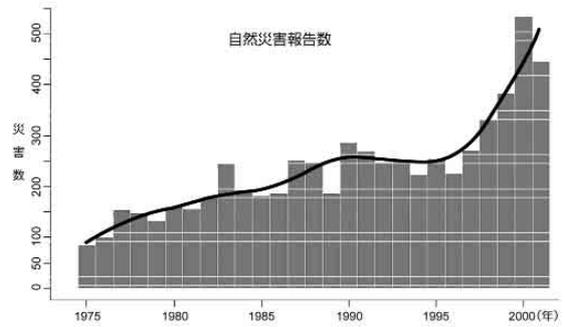
⁴ 市場束縛型の援助体制において緊急かつ大量規模で必要とされるのは、インフラ整備（オフロードカー、通訳、ホテル、インターネット接続など、現地で貴重品とされるもの）である場合が多い。他方、食糧の援助には、現地価格を安定させる効果もある。「エコノミスト」（2001年）は、アフガニスタン救済について「金銭よりも食糧による援助活動の方が、援助団体にとって経済的であるという結果が出た」と解説した。

gencies) が、メディアの注目を集めている。複合的災害の実例としては、ソマリアの部族間紛争、大湖地域の大量虐殺、ユーゴスラビアの流血的崩壊、西アフリカ地域のダイヤモンドと政治権力をめぐる長期抗争、東ティモールの独立闘争、また。近年10年間で頻発しているチェチェン、スリランカ、アンゴラ、アフガニスタンなどの抗争激化が挙げられる。従来は存在しなかった惨事に直面した人道団体は、大がかりな方策の再検討を余儀なくされた (Slim 2001年)。複合的災害地での援助活動では、援助物資 (および物資支給者) の安全を保つための武装警備、被災地に入るための関係者との折衝 (金銭解決の場合もある)、まんべんなく援助を行うには侵略・残虐行為を目撃せざるを得ないという辛い現実などから、逃れることは出来ない。このような熾烈な状況下では、中立・公平性という崇高な原則も、色あせてしまうだろう。⁵

上記のような問題は、従来は存在しなかったために注目され、1990年代の人道支援に関する議論の中心となった。そのおかげで、以前から存在する諸問題は、解決の必要があるにも関わらず、ほとんど顧みられなかった。干ばつ・洪水と食糧危機との因果関係については、権原理論 (entitlement theory) に基づいて適切に再評価されたが、不安定な経済・生活が食糧供給に与える打撃については、目新しくないため、あまり注目されなかった (von Braun他. 1999b年)。ところが、世紀末目前に自然災害が立て続けに起こり、情勢が一変した。ハリケーン「ミッチ」、スーパーサイクロン「オリッサ」、エルニーニョによる世界規模の干ばつ・洪水などによって、自然災害危機が一躍脚光を浴び、環境・経済・政治などにおける危機対応能力の甘さに、注目が集中した。Sparrow(2001年)は、「わずかな開発の後退よりも、開発そのものに潜む危機の足音の方が、よほど恐ろしい」と主張した。

国際的再保険会社Munich Reによれば、自然災害に関連するコストは、1950~1990年代末の期間に、実質で14倍まで増加した (Munich Re 2001年)。図

図5 自然災害、1975年~2002年度



EM-DAT : OFDA/CRED International Disaster Database (<http://www.cred.be>)
(Emergency Events Database: Office of U.S. Foreign Disaster Assistance/Center for Research of the Epidemiology of Disasters: [災害データベース: 米国国際災害援助局/災害疫学研究])

5は、ルーバンカトリック大学災害疫学研究所 (CRED。ベルギーに本拠を置く) が、1980年代初頭以降に得た大惨事の報告件数を示しているが、その数は恒常的に増加している。⁶ 1980年代に発生した大干ばつは、80年代中期にアフリカの角を壊滅状態に陥れた干ばつや、1987年にインドで起きた干ばつ (CREDによれば被害者は30万人以上に上る) など、数件程度であった。災害件数が一気に増えるのは、1990年代の後半になってからである。

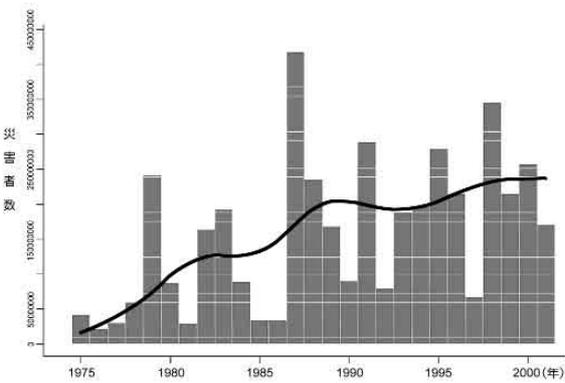
災害件数が増えれば、当然ながら被災者数も増加する。1980年の被災者総数は約5,000万人であったが、2000年には2億5,000万人に上った (図6参照)。1990年代には、年平均で2億1,100万もの人が、自然災害の犠牲 (死亡も含む) となった。この人数は、紛争などの非常事態による犠牲者数の、7倍以上に相当する (IFRC [International Federation of the Red Cross : 国際赤十字連盟] 2001年)。

大規模な被災者が出る要因には、単に人口が増え続けているだけではなく、洪水の危険と隣り合わせの沿岸・低地の巨大都市に、人口や富の集中が

5 このような再考が、大きな進歩を生む例は少なくない。数多くの多目的機関の主導の下で、善意のアマチュアリズムよりも、プロフェッショナルリズムと協力で重点を置いた規範の明文化が進んでいる。(例: 国際赤十字/赤新月社の行動規範、スフェア計画の行動最低基準、その他、CAREや米国の「セーブ・ザ・チルドレン」など多数が実施した、最良実践の改訂)

6 この種のデータは、注意して取り扱う必要がある。なぜなら、災害の計測・記録手法がどんどん改善されているため、数十年前の資料と最近のものとは評価の質に開きがあり、両者の全面的比較は不可能であるからだ。また、災害の「死亡者」数とは異なり、災害の「被害者」数という概念は、やや厳密性に欠ける。

図6 自然災害による被災者報告数
(1975~2002年)



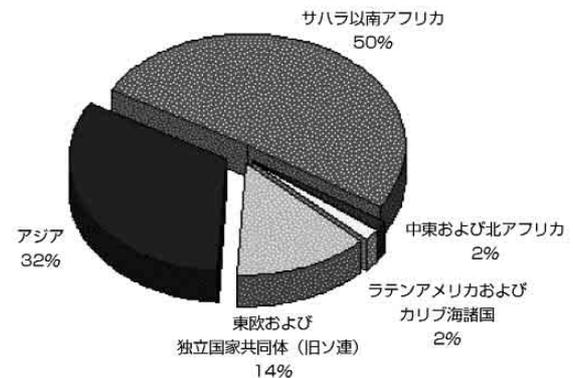
EM-DAT : OFDA/CRED International Disaster Database
(<http://www.cred.be>)
(Emergency Events Database: Office of U.S. Foreign Disaster Assistance/Center for Research of the Epidemiology of Disasters:
[災害データベース: 米国国際災害援助局/災害疫学研究
所])

進んでいることが挙げられる⁷。干ばつや疫病は、過去何十年もの間、主として開発途上国に災難をもたらしてきたが、最近では、都市型自然災害にも注目が集まっている。沿岸地帯を襲う暴風雨(ハリケーンやスーパーサイクロンなど)、内陸洪水、地震、地すべりなどは、人命のみならずインフラにも打撃を与え、経済基盤をゆるがす危険をはらんでいる。

さらに、干ばつ、河川浸食、または火山活動など自然災害の被災者は、紛争を逃れる難民や国内避難民のように国内外に移住して、膨大な数の「環境難民」となっている。1990年代末までに「環境難民」となった総数は、世界全体で推定2,500万人にも上り、武力紛争によって余儀なく移住した難民よりも多い(国際赤十字連盟2001)。悲しむべきことだが、紛争難民と環境難民とが、隣接して発生する場合も多い。たとえば、2002年初頭、火山の噴火によって、ゴマ(ルワンダとコンゴ民主共和国の国境付近)が一部破壊された。ゴマ地区に居住する、ルワンダ内戦(1990年代中頃)やコンゴ内乱(現在も進行中)による難民は、またもや被災者となってしまった。アフリカのサハラ以南地域は、1980~1990年代に、ありとあらゆる

重大危機にさらされた。1980~1990年代のアンゴラ紛争、1980年代半ばのアフリカの角における凶作、1991~1992年のアフリカ南部の干ばつ、ソマリア、コンゴ民主共和国、モザンビーク、スーダン、ルワンダ/ブルンジ、シエラレオネなどで勃発した武装紛争など多数。1980年代には、全世界の食糧援助に占めるアフリカ供給分の比率は30%前後に達し、エチオピアとスーダンで飢饉があった1984~1985年には、40%という高水準にまで増加した。ソマリア、大湖地域の紛争を初めとする非常事態がアフリカ全体で勃発した1993年にも、同水準の比率を記録した。2000年には、サハラ以南地域に対する食糧供給が、全世界分の35%を占めたが、そのうち50%は非常救済用であった(図7参照)。

図7 地域別に見た救済用食糧援助の主要供給先
(2000年度)



もちろん、アフリカ以外の地域も、1980~1990年代に、自然災害や紛争と全く無縁であったわけではない。1980年代、南アジアや東南アジアでは、ハリケーンや洪水が(アフリカの干ばつ同様に)周期的に発生した。アジアで大規模な自然災害が頻発したのは1990年代末で、東南アジアの洪水や、中米・インドの破壊的暴風雨が、実例として挙げられる。救済食糧援助の分野でも、1990年代中頃に、朝鮮民主主義人民共和国が大口径受給国となり、さらに、カンボジア、アフガニスタン、スリランカ、ネパール、および東ティモールなどで武力紛争が勃発したため、アジアに対する注目度が高まった。

7 自然災害自体が、以前より苛烈に、もしくは頻繁に起こるようになったかどうかについては、議論の余地があろう。例えば、エルニーニョなど長期周期性の自然現象の周期、または、世界規模の気象変化が、どのように災害と関連するかについては、十分検討されるべきである。

1990年代に起きた食糧危機のうち、最も予想外であったのは、おそらく欧州および旧ソビエト連邦内の食糧難であろう。よりによって、(史上最大規模の食糧援助である) マーシャル・プラン) の50周年式典を迎えようとしていた矢先に、マーシャル・プラン時代に援助を供給した国、そしてかつて援助を受益した国は、中央ヨーロッパからの食糧援助要請を再び突き付けられたのである。紛争が起きたのは、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ、チェチェン(2度勃発)、アルメニア、アゼルバイジャン(継続的紛争)、および旧ソ連から独立した共和国(特にグルジア、キルギス共和国、タジキスタン)などである。中央ヨーロッパで起こった悲劇によって、専ら熱帯地方を向いていた大型食糧援助の流れが一転した。WFPによる欧州と新規独立連邦(NIS)への救済食糧援助の出荷は、1990年以前は皆無だったが、1994年に30万トン超にまで拡大し、1995年には全世界の救済援助の17%に達した。2000年代初頭に入っても、同地域への援助比率は、依然として二桁水準であった(WFP 2001年)。

今後数十年の天候見通しについては、気象の変動状況やその原因に関する論議が現在進行中であり、天候変動による自然災害への対策が立てにくいのが現状である。最近出された、気象変動に関する政府間パネル(Intergovernmental Panel on

Climate Change: IPCC 2001年)の作業部会IIの報告書では、環境に与える長期的影響について、いくつか重要な問題を提起している。表1は、開発途上国の自然災害に対する脆弱性について、作業部会の検討結果を概括したものである。同作業部会の指摘(信頼度66~90%程度)によれば、異常事態(干ばつ、洪水、サイクロンなど)の件数が増加し、開発途上地域の大半で自然災害の被害が深刻化し、農業生産性の低下、インフラや環境に対する損害の拡大、さらに、個人や経済システムの災害対応力が低い最貧国では、人命危機が増大するという。今後起こりうる自然災害自体を防ぐ手段はほとんど無いが、(1)沿岸および河川の保護の警備強化(2)異常事態に対する方策(準備・早期警告)(3)中期的な食糧計画の改善、などによって、経済発展や食糧安全保障の成果を守ることは可能である。

援助の優先順位および需要の取決め

災害への耐性強化を目的とする投資は、その直接責任は当事者政府にある。また、投資援助側も、国際規約を侵害しないよう留意する必要がある。援助国が、様々な援助需要に対して、どのようにして優先順位を付けるかは、難しい問題である。1990年代に国連は、内部機関および関連団体が、緊急救済活動に対する支援募金手続の一本化を目

表1 今後予測される異常気象変動によって、生じる影響の例

21世紀に予測される変動	影響の例
熱帯性サイクロンの強度や平均/最高降水量の増加(可能性大) ¹	<ul style="list-style-type: none"> ・疾病流行の危険性の拡大 ・沿岸侵食の増加 ・沿岸生態系への被害
中緯度の大陸内部における夏枯れの増加(可能性大)	<ul style="list-style-type: none"> ・作物生産量の減少 ・水質の低下および水量の減少 ・森林火災の危険の増大
エルニーニョ現象に伴う干ばつと洪水の増加(可能性大)	<ul style="list-style-type: none"> ・干ばつや洪水が発生しやすい地域の農村・放牧地における、生産性の低下
アジアの夏季モンスーンによる降水量の変動性拡大(可能性大)	<ul style="list-style-type: none"> ・洪水や干ばつの被害拡大
中緯度地方の暴風雨の激しさ増加(可能性は未知数、部会内でも合意見解なし)	<ul style="list-style-type: none"> ・人命に直接かかわる危険の増大 ・インフラへの被害増大 ・生態系への被害増大

1 「可能性大」は、作業部会が使用した信頼度の推定を表し、66~90%を意味する。

出典：気候変動に関する政府間パネル(2001年)

指し、共同アピールを開始した。この制度を通して、年間要求総額のうち約60%が、援助国によって拠出される。しかし、国連共同アピールによる食糧援助用の拠出率は、全体平均よりはるかに高いことが多い。⁸

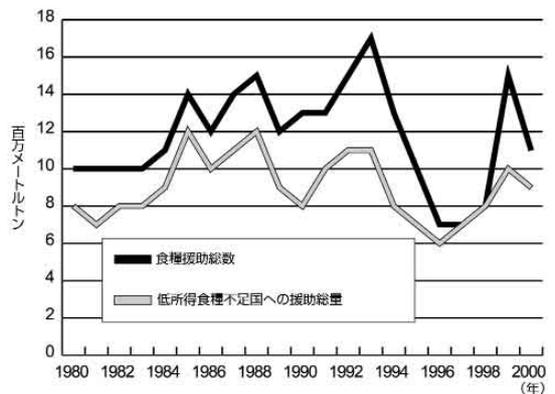
しかし、共同アピールは、開発、準備、再建の支援など、より長期的な物資需要のためにこそ、制定されるべきである。なぜなら、1年以上先の食糧援助予算や活動計画については、年度が変わることによって拠出金の額や活動資金の担当国も変動するため、往々にして困難かつ不確実であるからだ。前述のとおり、穀物価格が高騰すれば、食糧援助の規模は縮小しがちである。食糧援助規約（Food Aid Convention：FAC）⁹による最低基準は常に達成されているが、この十年間で、最低援助基準は著しく低下している。食糧援助規約は、何年も続く最低限度基準の下落や、年度毎の援助拠出金の大きな変動に、歯止めをかけるものではない。規約が定める基準は、市況を反映しているにすぎないのである（Clay他、1998年；IGC 2001年）。

食糧援助が流動的・不確実であるのは、援助国が援助配分を決定する際、世界の飢えた人々の基本的な食糧需要を満たす必要性を、あまり考慮していないことの反映ではないかという意見もある（Hopkins 1990年；Gabbert, Weikard 2000年）。最貧の食糧輸入国が、中所得国よりも多くの食糧援助を必要とすることは明白だが、最貧国に対する食糧援助の比率は、毎年一定しているわけではない（図8参照）。たとえば、食糧の全供給が800万トンであった1998年、低所得食糧不足国への供給率は86%だった。その翌年、食糧援助総量は1,300万トンを上回ったが、低所得食糧不足国への供給率は、60%に過ぎなかった。

1980年代以降の世界の食糧援助の需要予測についても、主として、世界の食糧需給バランスに平行する形で算出されているのが実情である。20世紀

後半、バランスシートに基づいた世界食糧需給の量的予測が、少なくとも30は出された。しかし、使用するデータソース、方法、予測時間枠などは、予測ごとに大きく異なる。当然ながら、データ対象やモデル予測の複雑さは、時代とともに増大している。また、最近の予測（例えば2000年以降）は、現実から遊離することなく、実際の調査結果と整合性のとれた内容になりつつある。もっとも、世界規模の予測については、誤差はそれほど大きくないが、国別の「誤差」（予測から実績を差し引いた値）は、かなり増加している（McCalla, Revoredo 2001年）。誤差が大きい場合、使用したデータやモデルの不十分さが取り沙汰されるが、食糧援助予測の誤差に関しては、問題はそれだけに留まらない。

図8 食糧援助の総供給量との比較で見る、低所得食糧不足国への援助（1980～2000年）



出典：WFPおよび国連食糧農業機関データ

1980年代末、少なくとも5つの主要研究機関が、食糧援助の需要予測を行なった（NRC [National Research Council:米国学術研究会議] 1989年）。その予測の大部分は、「援助対象国が目標とする穀物消費総量から、国内生産分と（財政上）商業輸入が可能な分を差し引いて、残った不足分の補充に必要な量を算出する」という方式を採っている（米国農務省 1995年）。穀物の需給差は、食糧バランスシートに基づいて算出するが、目標穀物消

8 具体例を挙げると、1994～2001年の期間に、WFPが国連の共同アピールを通して行った食糧援助要請に対して、平均値で要求額の85%が集まった。しかし、それ以外の分野の援助については、要求額の58%しか集まっていない（UNOCHA:国連人道問題調整事務所 2002年）。

9 食糧援助協定は、食糧援助を規定する1976年以降の多国間協力の枠組の一部をなす。（1999年に合意された）現行の最低公約基準は、小麦・穀物ともに490万トン（+1億3000万ユーロ）で、前回の穀物760万トンから減少した。この数値を、（食糧援助協定の加盟国ごとの）実質基準比率で見ると、1967年の450万トンより大幅に低い。

費量（需要）は、現実（現状維持レベル）の総人口消費量と、栄養学から見て理想的な（または望ましい）消費量との対比によって変動する。¹⁰ 2000年度の援助需要予測を列挙してみると、米国農務省の世界食糧援助要求予測が（開発途上国69カ国に対して）4,000万トン、世界銀行は2,300万トン、国際食糧政策研究所（International Food Policy Research Institute: IFPRI）は低所得国85ヶ国に対して3,900万トン、国際応用システム分析研究所（IIASA）が3,000万トンとなっている。¹¹ 上記の数値は平均的なもので、最低で約2,000万トンから最高で7,000万トン以上まで、予測は分散している（Hopkins 1990年）。

大量規模の食糧援助のうち、ある程度の信頼性を持つ数値予測が可能な唯一の領域は、目標を設定しないプログラム援助である。図3が示すとおり、政府間による輸入代替計画的食糧援助は、概ね減少傾向にある。プログラム援助の比率は、1977年の約80%から、1997年には過去最低の25%にまで下落したが、2001年にはやや回復して（1977年レベルの半分に過ぎないが）40%となった。1970年代以降、プログラム援助の全体的に減少した原因は、以下のとおりである。

- 1) 開発援助全体の「多国間化」の傾向
- 2) 国際的機関（ECやWFPなど）の役割強化。
- 3) マクロ経済政策への方向転換。（例：エジプトやメキシコが行った国際食糧助成の撤廃）
- 4) かつてプログラム援助を受けていた国の急速な農業発展。（例：インド）
- 5) 前述のとおり、国家に対する財政補助よりも、（食糧を受け取るべき）個人を重視する傾向が強まった。

当然ながら、1990年代の食糧援助実績が、食糧援助需要予測と合致した事は一度もなかった。表2は、1995年と2000年の需要予測（国際食糧政策研究所による低い推定値）と、実際の地域別食糧援助の受領との相違を比較したものである。

全体予測・地域別予測の両方とも、実績と大幅に

表2 1988年度と2000年度の食糧援助需要に関する予測と実績の比較（国際食糧政策研究所「低い推定値」による）

地域	1995年		2000年	
	予測	実績	予測	実績
	(百万トン)			
アジア	3.1	2.4	2.6	3.1
サハラ以南 アフリカ	18.2	3.3	26.0	3.8
西アジア/ 北アフリカ	16.2	0.6	19.1	1.1
ラテンアメリカ/ カリブ海諸国	4.9	0.9	6.3	0.9
欧州/独立国家 共同体 (旧ソ連)	0	3.0	0	2.1
合計	42.3	10.2	53.8	11.0

出典：米国学術研究会議 1989年；WFP 2002年

食い違っている。総援助量については、1995年度が約4,000万トン、2000年度が約5,000万トンと予測されたが、何れも実際の供給量の4～5倍に相当する。地域別に見ると、大半の2000年度予測が、西アジアや北アフリカに膨大な援助需要（1,900万トン）があると予測したが、実際に両地域が受けた援助は僅か100万トンであった（図9参照）。また、人道的非常事態に対する救援は、ほとんど度外視されていたため、欧州・旧ソ連地域の需要は、どの予測にも含まれていなかった。アジアについても、大規模な自然災害の慢性的危険が過小評価されていたため、需要予測は低かった。

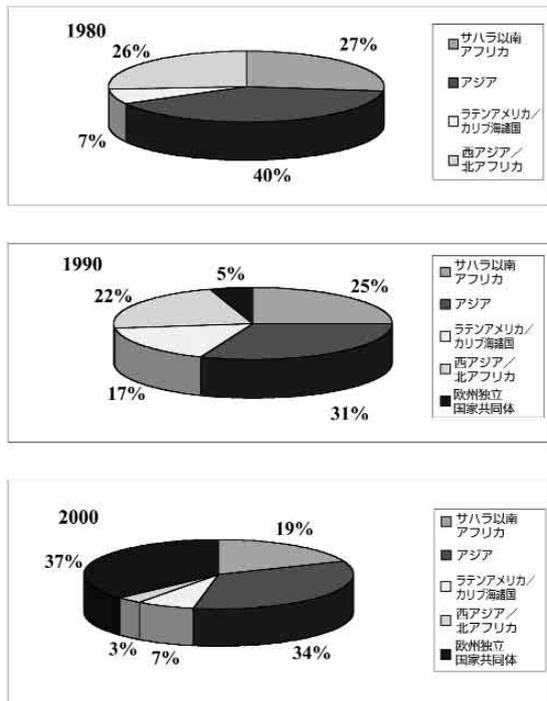
1988年度の予測が大きく外れたのは、データの信頼性や、予測モデルの特定化の質が低かったからではないはずである。1988年のモデル予測は、1970～1980年代の食糧援助計画に基づくものだが、1990年代中頃まで、計画自体が大幅に変更されている。また、1988年の予測モデルでは、国家単位の栄養不良に基づいて、不足分に対して食糧援助が実施されると仮定していた。しかし、食糧不安を解消するために、どのような範囲・用途の食糧援助が最適であるかについて、援助側の統一見解が出ていないのが実情である。

食糧援助の計画変更にあたり、1970～1980年代に論点となったのは、主として

¹⁰ 最近の分析でも、依然として同じ手法が使われている。「食糧援助の需要は、食糧の供給と需要との比較に基づいて算出する」（Gabbert, Weikard 2000年）。

¹¹ ウィーンの国際応用システム分析研究所

図9 世界の食糧援助の地理的分布（1980・1990・2000年度）



出典：世界食糧計画データ

- (1) 現地の食糧生産意欲を阻害してしまうのではないか (Isenman, Singer 1993年)、
 - (2) 現地市場を歪めるのではないか／援助食糧が換金されてしまうのではないか (Clay, Stokke 1991年)、
 - (3) 援助需給国が、需要不足の穴埋めを援助頼みにしてしまうのではないか (Hopkins 1990年)
- の3点である。

このような懸念への対応策として、1990年代に方針・計画の大幅な変更が行われた。改革のポイントは、以下に挙げるような発想の一大転換である。

- a) 輸入食糧の代替策としての援助よりも、援助対象を限定したプログラム援助が主流となる。(Club du Sahel 1990年; EC 1996年; WFP 1996)、
- b) 援助食糧が、目的と異なる用途に使われたり、現地の経済（通貨）に悪影響を及ぼしたりしていないよう、十分に配慮する。食糧援助組織は、しばしば現地市場の中心的存在となるため、市場動向への配慮を欠いた援助は、市

場妨害となる恐れがある (Aker 2000年; ODI [Overseas Development Institute: 英国海外開発研究所] 2000年; Barrett 2002年)。

- c) 以下の内容に基づく新規計画。(1) 食糧の品質はもちろん、援助の実質（例：政府や関連NGOなど供給者の専門能力）にも配慮する。(2) (単なる栄養補給源ではなく、女性の地位向上を勝ち取る武器としての) 食糧を、直接女性の手に渡す。(3) 援助計画の立案・実行について、参加型アプローチを採用する。(WFP 1999a; Sphere 1999年)。
- d) 開発援助と緊急援助について、両者の食糧配給の地理面・プログラム面での連携を深めるよう努力する。(現状では、ごく限定的・急場しのぎの措置ではあるものの、緊急援助と開発援助の対象地域が重なった場合に、両者の間の一貫性が増えている)。(IFAD [International Fund for Agricultural Development: 国際農業開発基金] 1995年; Coste 1998年)
- e) 開発事業に関連する食糧援助の範囲を縮小する。たとえば、酪農生産、鉱業、ダム等の事業に伴う人口再定着については、食糧援助の対象外とする場合が多い。(Ruttan 1993年; WFP 1999年)。

上記のような発想は、1980年代にも存在したが、1990年代に入ると、食糧援助の根本課題が、供給の量から安定性の度合いへと一転した。その結果、単に「弱者の生活を改善する」以上の「相対的利点を持った」食糧援助に対する模索が、関係機関の間に広まり始めた。問題は、「貧困」について、未だに満足な定義が存在しない点である。もちろん、学術論文やプログラム関連の文献などには、様々な貧困の「具体的目安」が述べられている。例えば、(a) 摂取エネルギーが最低必要量の80%未満の人口比率、(b) 1日1人当りのエネルギー供給が1,500キロカロリー未満、(c) 5歳未満児の（体重不足による）消耗性疾患の発病率が15%以上、(d) 高い死亡率（1日あたり、人口10,000人に対して2人以上）、(e) 食糧不足に対処する手段が少なく／手段を失ったことによる、高度の脆弱 (AusAID [Australian Agency for International Development: オーストラリア国際開発庁] 1997年; WFP 2002年)。

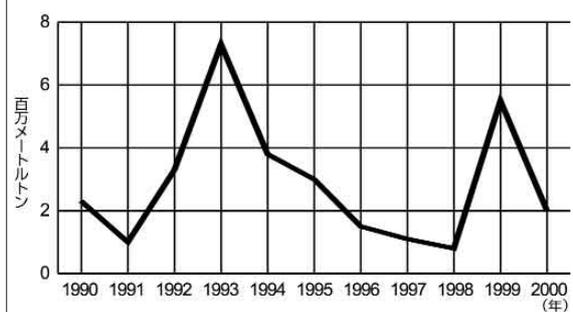
上記の最低目安は、何れも「人間が貧困によって感じる苦痛」との因果関係が、説明されていない。また、「食糧不足」と「食糧援助の需要」の相関性も不明瞭で、援助行動の指針として不完全である。「脆弱」「生計の不安定」などは、食糧危機に関する分析・対策などに多用される表現だが、その実態については、一般定義はおろか、単純な定義すら不明である。「脆弱」は、栄養不良、貧困、心理的苦痛などの関連用語である（同義語ではない）（Webb, Harinarayan 1999年）。よって、食糧援助の需要を判断する際に着目すべき点は、個々の危機状況の実態、各世帯の危機管理能力（耐性や処理能力）だけではない。（個別的援助とは別に）目標限定型の食糧援助などの介入によって、社会全体の機能が向上する可能性についても、考慮しなければならない。つまり、従来型の、十年先の食糧援助の需要予測も、国内食糧需給バランスのマクロ分析も、当てに出来なくなっている。今日では、目標限定型の食糧援助の需要評価には、以下の3点がポイントとなる。1) 人道的見地から見た緊急度（食糧援助は、最も有効性の高い救援策である場合が多い）。2) 他国からの食糧調達の可能性（援助代替の可能性）。3) 食糧問題の解決を目的とする食糧援助に対する、援助側の個別見解。しかし、上記の要素から、今後の予測が容易に導き出せるとは考えがたい。

前述のとおり、1990年代になると、食糧援助の地政学的利用が、再び脚光を浴びるようになった（その結果、1999～2000年には、援助が再び増加した）。新独立国家、ロシア、および東南アジアの一部で経済危機が起こった結果、食糧援助を外交上の利害から分断しようという長年の努力は、ほとんど無駄（少なくとも大きく後退）になってしまった（Ruttan 1993年; WFP 1996年; Alfonso and von Steekelenburg 1999年）。1990年代の食糧援助量が変動した最大要因の1つは、主として欧米が行ったプログラム援助である。マクロ経済と政治の安定を目的とする、大型援助契約が次々と結ばれて、経済危機国に大量の食糧が供給された。まず、ソビエト崩壊直後のロシア（1992・1993年）、次いで、アジア金融危機に瀕したインドネシア（1998/1999年）、さらに、再びロシア及びその他の新独立国へ（1998～2000年）と供給された。これらの大型援助の時期以外は、プログラム援助の

割合は激減しており、米国の国際食糧供給も大幅に減った。

（世界の食糧援助量が最高値を記録した）1993年、新独立国とロシアに対する供給は約700万トン、すなわち全供給量の約40%であった。ちなみに、両地域に対する供給は、1990年には全体の5%に過ぎなかった（図10参照）。わずか4年後の1997年、両地域に対する供給は83万トンに減少し、プログラム援助は、わずか30万トンであった。しかし、ロシアと東南アジアの経済が再び不安定になると、プログラム援助も再び急増した。

図10 欧州および新独立国連邦への食糧援助（1990～2000年）

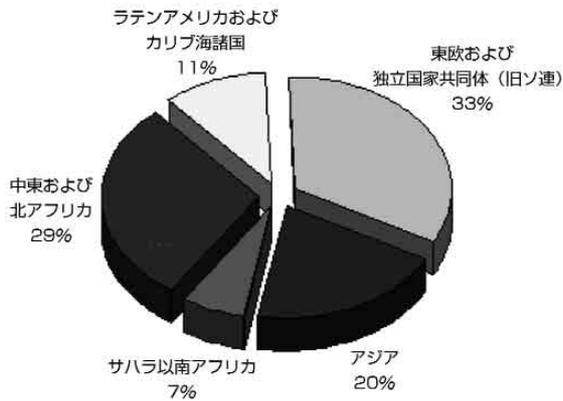


出典：WFP 2001年

インドネシアに対する供給は、1997・1998年度は9,000トンだったが、1998/1999年には70万トン以上にまで増加した。また、バングラデシュへの無償提供は、前年度比50%以上にまで増加した。もっとも、供給増加の大半は、ロシア連邦向けであった（国連食糧農業機関1999年a）。2000年度も、プログラム援助が事業食糧援助をやや上回り、援助全体の約26%に達した。供給の大部分は、従来どおり欧州、新独立国、西アジア、北アフリカに供給された。北アフリカ向け援助の多くは、エジプト、ヨルダン、イエメンを対象とするものである（図11参照）。

現在も、大規模な余剰食糧が、プログラム援助を通して供給されているが、その背景に、世界穀物価格の下落や、食糧危機国に対する戦略的な思惑が絡んでいるのは明白である。このような日和見的な食糧援助は、今後も発生する可能性がある。1998～1999年に、米国政府は、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、コーカサス地方およびア

図11 地域別プログラム援助（2000年）



出典：WFP 2001年

ルバニアなどを対象とする、余剰商品作物の贈与を公認する食糧援助特別案を可決した。農務長官によれば、「海外の人道的需要を満たしつつ、国内の小麦の余剰を削減する」ための策であるということであった（米国農務省 1998年）。地政学上の要所にある国についても、今後数十年のうちに、同様のプログラム援助が与えられる可能性があ

る。たとえば、中東和平交渉のカギを握る国、経済改革導入が見込まれる中央アジアの共和体制諸国、低所得で食糧が不足するアフリカ諸国（紛争終結後の政府）などが、その対象となりうる。

一方、プログラム援助の拡大について、規模や頻度が年々縮小しているという意見もある。近年の調査によると、運送コストの援助側負担を原則とするプログラム食糧援助に対して、米国が食糧供給した結果、同国は予想外の損失を被ったという。（Barrett他. 1999年）。また、2000・2001年度には、計画的食糧援助として持ち込まれたはずの米国産の冷凍鶏肉に対して、輸入側のロシアが課税を強行しようとした。このような事態を受けて、この種の二国間援助が、長期市場的に見て本当に有益であるのかという疑問が、米国で再燃する可能性がある。実際、2002年には、ロシアがWFPを通じた援助により初めて援助側に立ち、アルジェリア、ヨルダン、ナイジェリア、タイ、ベトナムなどの新興援助国の一員となるにいたった。

新たな課題

目標限定型の食糧援助の優先順位付けについて、さらに考えを押し進めていく上で、様々な課題が浮上してくる。以下に挙げるのは、3つの主要課題である。

食糧調達の安定性向上

前章で述べたように、元々食糧が不足している世帯は、災害管理・対応能力が低いという問題がある。（Wodon, Morris 2001年; Quisumbing 2001年）。連続性の干ばつ、定期的な洪水、紛争、既存のインフラの整備不良、不安定な政治や経済などが、脆弱な地域の慢性的危機に追い打ちをかけた場合、住民たちは、長期的な幸福を、やむを得ず全て犠牲にすることも少なくない。その上、経済開発、貧困削減、社会団結、環境改善などを目的とする投資も、とにかく1日でも生き延びなければという「その日暮らし」的発想によって、妥協せざるを得ない。しかし、大きな災害が起こった場

合、「その日暮らし」的な対処法は、往々にして極めて非効率である。たとえば、木を伐採して薪を売るくらいしか、生計手段がないような地域で、住民の大半が災害に遭ったとする。そこで、誰もが市場にどんどん薪を持ち込んだとすると、薪の価格が下落し、結局、皆の利益が減ってしまう。また、その日暮らし的「対処」がはびこる限り、貧困世帯から犯罪者や無法者が出ることは、防ぎきれないであろう。災害による被害は、私的・個人的な経験と言えるかもしれない。しかし、個人の受けた被害が公共社会に影響を及ぼすのであれば、公共の側が、効果的な危険管理対策を促進するべきである。

世界銀行は、このような災害対処の考え方を「社会的危機管理」と呼んでいる（Siegel, Alwang 1999年）。一方、公共対策より、個人の生計能力の向上に重きを置く考え方もある（Young他 2002年）。個人の危機対応（生計手段の多様化、社会

資本の構築、資産の蓄積)の良い所と、物資の再配分や危機削減を念頭に置いた各種公共計画とを、協調させていく努力が必要であろう。物資の再配分は、経済成長政策への悪影響を緩和するための機能であり、危機削減は、災害によって収入や物資が激減した世帯に対する保護の役目を果たす。

危機管理の投資策は、貧困者が自らの前途を台無しにする場当たりの行動に出ないように、また、災害によって人的開発が止まってしまうよう(災害が、開発を阻止・阻害するのが現実ではあるが)、綿密に作成されるべきである。van de Walle (1998年)が、ベトナムについて、次のように述べている。「貧困家庭の危機対応能力を向上させることによって、通常なら短期・一時的効果しか望めない対策から、長期的で大きな生産性・効率の向上を引き出せるという事例は、山ほど存在する。そのような成果が達成されれば、(政府にとって重要な)政治の安定や所得の公平にも結びつくのである。」

実際、経済不安の最中や直後に、市場関連やその他の改革を政府が押し進める場合、改革が受け入れられるか否かのカギは、安定性の確保である(Milanovic 1998年; Gough 2000年)。1990年代に、世界銀行は、60カ国以上に対して、様々な安全策の開発を支援した。今日、世界銀行が最重要視する長期的開発は、社会的危機管理への投資である(Jorgensen, Van Domelen 1999年; Holzmann 2001年)。たとえば、移行経済国におけるマクロ経済的改革の成否は、多くの場合、国内の最も脆弱な人口の支援計画に関する、投資拡大および適用範囲に左右される。経済が急成長している状況では、急速な成長に伴うリスク緩和策が必要であり、同様に、経済が停滞している時も、その遅い成長なりのリスク緩和を考えなければならない。

消費の均等化という発想は、目新しい概念ではないが、最近になって、食糧不安の力学に見られる消費均等化について、その役割に対する統計的興味が集まっている(McCulloch, Baulch 1999年; Yaqub 2000年)。たとえば、Antolin等(1999)の先進6カ国に関する研究によれば、「貧困」とは、じっと停滞しているものではなく、むしろ、貧困に

陥ったり、脱却したりという動きを繰り返すのが普通だという。この研究の著者は、貧困に「遭遇(touched)」した(6年間に少なくとも1回、貧困基準線以下となった)人々の数は、基準線以下の人口よりも遥かに多いが、長期にわたり貧しい(慢性的に貧困な)世帯の割合は、それより少ないことを明らかにした。同じことが、開発途上の10カ国の分析でも明らかになった(Baulch, Hoddinott 2000年)。この分析によると、貧困世帯を、常に(慢性的に)貧しいものと、時々(一時的に)貧しいものとに分類すると、前者より後者の数が多い場合がほとんどである。

上記の「一時的な貧困」という分析結果からは、次の2点が導き出せる。第一に、食糧不足および貧困について、その実態をより深く理解すれば、需要に即した介入が出来るはずである。飢餓がごく短期間に頻発する場合は、次のような政策を優先することが必要である。まず、困窮時の速やかな物資配給を保証するため、対象をしぼらない援助(Berrett [2001年]は、「マクロレベルで食糧の入手を安定化するのに効果がない」と指摘している。)ではなく、対象をしぼった援助による確実な配給策が必要とされる。また、公共事業による雇用(Food for Work)や、コミュニティー密着型の回転資金式穀物銀行などによって、困窮に陥った脆弱な世帯が困窮に陥った時の支援を行う事も必要である(McCulloch, Calandrino 2001年)。一方、深刻な貧困が拡大・連続する場合の対応政策には、人的資源・その他資本の蓄積が必要である。具体策としては、農業生産性の向上に必要な土壌・水の管理への投資、「教育のための食糧」政策の推進、母体・育児に必要な食糧援助につながる保健投資などが挙げられる。

2点目として挙げられるのは、食糧の消費が不安定な場合、単に「栄養不良」を示す一定数値以下の世帯総数率を減少させるよりも、変動・不確定要素を取り除いた方が、問題解決策として有効ではないかということである。たとえば、ベトナムの場合、従来型の成長政策によって、貧困率は34%まで減少可能だが、同時に、国民所得の不平等(ジニ係数0.38)の拡大という負の副産物が生ずることも予測されている。これに反し、より平等成長型の政策(ジニ係数0.30)を採用すれば、

人口全体の貧困率は22%まで下がると考えられる(世界銀行 1998年)。所得のより公平な配分と、その結果としての安定性強化は、全ての者に、より大きな利益を与えることになる。この理屈は、食糧不足や、必需エネルギーや食糧の配分にも適用可能である。

同様に、McCulloch, Baulch (1999年)は、パキスタンの所得動向を、移動標準化プログラムで平準化した場合、処理後の貧困格差は、驚くべき事に50%も減少することを発見した。平準化処理によって、平均所得レベルが増えるわけではないし、慢性的貧困の比率は変わらない。大きく変動した原因は一時的貧困で、平準化によって、実に64%も減少した。2年分のデータを平準化した場合も、全体の貧困率は同様に減少し、その上、約40%も平均実質成人等価所得が増加した。つまり、貧困根絶計画に必要なのは、長期型・分野ごとの成長モデルと、(短期型の貧困総数を激減させる可能性を持つ)消費平準化政策との併用である。具体策としては、セーフティ・ネットの導入、より強力な雇用確保につながる公共事業、収穫保険、季節間穀物銀行、対象をしぼった食糧価格安定計画などが挙げられる。

しかし、食糧不足人口(生まれながらにして多くのリスクを抱える人々)を、効果的に減少させるためには、まずは彼らの居住地に、物資を供給しなければならない。特に、社会・開発の主流から取り残された地域の人々に、確実に食糧・物資を提供することが求められる(Webb 1998年)が、これは容易なことではない。なぜなら、彼らの住む地域における危機緩和活動や開発投資は、費用がかかる上に、費用効果もあまり期待出来ない(相互作用に必要な多くの条件や、人的・物理的インフラが欠如しているため)。これは、食糧援助計画が抱える一大矛盾と言えよう。つまり、食

糧援助が大きな価値を持つ地域への支援ほど、経済性という観点から見ると、費用効率が極めて悪い場合が多いのである。よって、消費や危機管理能力の安定化を目指す援助活動には、まず、援助を受け入れる基盤の確立が不可欠となる。

保障の改善のため、食糧の移動を活用する国内政策の重要性も増している。アジア全域(WFP 2001年)、さらにアフリカやラテンアメリカにおいて、様々な規模の国内政策が策定されている(von Braun 他. 1999年)。食糧供給の不足緩和のみを目的とする計画もあれば(Sumarto他 2001年)、より包含的な開発の出発点として策定された計画もある(Handa, King 2001年; Ahiadeke他 2002年)。国際的政策は、危機発生時に適宜・効果的な対応ができるよう、知識の共有、現地購入や目標を設定した再配分の形態の促進、および開発活動の設計などを通して、各国の国内政策との連携を強化しつつある。¹²

以上の動向を受けて、援助の現場にも、次のような事実認識が認められる。第一に、食糧は、それ自体、開発資源としての重要な役割を有するということ、第二に、食糧援助活動を通して、いくつかの具体的な目標を達成できるということである。実際、1990年代の食糧援助開発活動に関する論評の中でも、実証性を重んじたものは、活動の開発面における価値について、何れも、慎重ではあるが肯定的であった(CMI 1993年; Ruttan 1993年; Clay他. 1998年; Barrett他. 1999年; Bellin-Sesay 他 1999年; Mohapatra 他 1999年; Barrett 2002年)。¹³ただし、食糧援助開発に対する支援供給は、1970年代中頃から引き続き安定しているものの(事業的食糧支援は通常、世界全体の15~25%)、その大半は米国産の余剰分に頼っており、米国の供給がいつまで続くかも不透明である。¹⁴

12 食糧援助の現地調達量は、1989年には約23万トンであったが、1990年代に飛躍的増加を遂げて、2000年には約50万トンに達した。また、三角取引量も1990年代前半で拡大し、1989年の約75万トンから、1995年には約160万トンへと拡大した(それ以降は、以前のレベルに戻りつつあるが)。開発途上国での食糧調達は、従来の食糧輸送よりも、安価・迅速・適切に、食糧を配給できる場合もある。しかし、輸送や品質管理の問題があるため、世界全体への普及は、ほとんど無理であろう。

13 たとえば、Barrett (2002年)は、食糧援助活動の意義について、以下のように主張する。「(食糧援助活動は)食料消費や人類の栄養状態を、数値的に向上することができる。また、不当に高い直接管理コスト、あるいは価格・政策・雇用・消費者需要などにおける阻害要因を(皆無とは言えなくとも、ほとんど)起こさずに、効率的に、目標相手へ配給することも可能である。しかし実際には、高コスト・低効果の援助も、数多く見られる。

14 米国のPL.480 Title IIが定める開発計画用の食糧援助割当では、米国のPL.480 Title IIの食糧援助の割合は、1989年には7%であったが、1998年には46%まで上昇した(米国国際開発庁 1999年)。

食料品としての援助食糧

「食料品としての援助食糧」の目に見える役割のうち見逃せないものとして、(ビタミン等の)微量栄養素の供給がある。救済機関にとっては不本意な事実だろうが、栄養に乏しい援助食糧を長期に渡って摂取することによって、壊血病、脚気、乾燥性眼炎などの、微量栄養素欠乏症を発症しやすくなる。開発・救済援助用の食糧の栄養強化を、緊急課題としている援助国も幾つか認められる(Toole 1992年; Hansch 1999年)。多くの政府が、主として民間企業が開発した離乳食や補助食品(国内の材料中心で、必要に応じて微量栄養素を「強化」したもの。インドのIndiamix、タンザニアのトトミックスTotomix、マラウイのLukuni Phalaなど)に対して、大きな関心を寄せている。しかし、(自国の需要以上の生産能力を持つ)生産者を保護しようとする、様々な問題が発生する。具体的には、国外産の原料の輸入確保、追加のコスト対処(規格化された主要栄養素基準を満たすために、微量栄養素が犠牲にされることを危惧する援助団体もある)、開発途上国で調達した食糧の「強化」、援助受益者の嗜好などが問題になる。

ほとんどの開発途上国は、産業界が要求する食糧品質基準に固執する余裕はない。すでに、援助用の輸出食糧に対して、一般輸出と異なる品質基準を採用する準二重貿易システムが存在する。援助食糧の種類や質についても、例えば、ルワンダや東ティモールに対する供給分と、ボスニアやコンゴに対する供給分とで、かなり異なるという議論もある。具体的に言うと、1998年に欧州や新独立国家の地域へ提供された食糧援助の20%は、高価な非穀物商品であった(WFP 1999年b)。同年は、非穀物食糧の世界出荷量が記録的に低かったが、その中において、20%という数値は最も高い。援助国側の弁明によれば、現地の食生活に配慮した結果ということだ。

結論

世界食糧サミットを初めとする各種会議では、飢餓の人々の需要を満たすために、様々な話し合いが行なわれてきた。しかし、(a) 食糧需要をどのように確定・評価するか、(b) その需要に対する最善策はどのようなものか、という問題について、国際的合意はあまり得られていない。¹⁵ 世界食糧サミットで制定された、食糧と栄養に関する総合目標（栄養不良人口数を半減させること）は進展しつつあるが、進展速度が緩慢すぎて2015年の目標最終期限を守れそうにない上、その内容に偏りが有り過ぎて、すべての国が目標を達成できるとは考えがたい。大きく前進する国がある一方、停滞または後退している国もある。実際、1990年代に、栄養不良人口が減少したのは、99の開発途上国の内の32カ国のみである（FAO 2002b）。

では、状況を変えるためには、何をすべきなのか。世界銀行の首席エコノミストは、今後十年間で飢餓を克服するため、「我々は、精力的に貿易を推進しなければならない」と主張している（世界銀行 2002年b）。FAOの意見は、「質の良い管理の浸透、法制度、安定した平和と政治的、さらに、貧困者の需要に最優先順位を置いた、総合的戦略の開発」というものである（FAO 2002年c）。DFID（2002年）は、「栄養不良の削減には、多部門間の相互的対策が必要である。たとえば、保健や教育の振興、... 安全な水へのアクセスの改善」と示唆する。同省（2002年）は、「食糧援助は、重要な方策である」と認めつつ、「食糧援助の組織的な抜本的立て直し」が必要とも提言する。米国農務省（2002年）の、食糧援助の必要条件に関する最新予測では、2011年までに、1,600万トン以上の食糧が、67開発途上国の最も貧しい人々の栄養需要を満たすために必要であると示唆している。まとめてみると、飢餓に対する通常解決策の多くは、次のような場合に提案される。

- 1) 政府開発援助が停滞したとき。
- 2) 米国の政策やEUの農業政策によって、貿易

交渉が新たな困難な問題に遭遇したとき。

- 3) 食糧援助が、ほとんどの年度において1,200万トン以下となり、その大半が、非常事態の救済に配分されたとき。（OECD 2002年; FAO 2002年b）。¹⁶

このように、1990年代には、食糧援助活動の改善のために多くの変革が見られた。例を挙げると、プロフェッショナリズムと説明責任の基準の強化、公的・私的対策の効果的な結合、新たな食糧援助国の参入（スロベニア、ポーランド、および韓国など）などが挙げられる。しかし、食糧援助の将来に関する不確実性は継続している。米国と欧州の役割があまりにも大きく、その上、両者の援助は、常に戦略的思惑の色が強い。（経済や政治より、開発に重点目標を置いた）非制限・他国共同型の援助という、理念の転換も進んでいないが、緊急食糧援助以外の分野では、その進展は緩慢である。たとえば、プログラム援助には行動規範が無いため、真の需要主導の食糧援助体制がなかなか確立できない。食糧援助供給の浮き沈みを安定させるための新たな経済規範や、飢餓に瀕する人の「食糧を得る権利」を強化する新たな世界秩序なども、未だ存在しない。

世界全体で見ると、国際支援が拡大する徴候は、ほとんど認められない状況であり、モンテレイの公約も、いまだに実現していない。大きな人道的緊急事態以外では、目標限定型の食糧援助用の資金割当ては、あまり増えていない。また、大幅な余剰農産物が出た際に、二国間のプログラム援助で余剰分を処分する傾向も、当分続きそうだ。そのような援助は、極貧の人の福祉にはほとんど役立たないし、援助国の穀物や予算に余裕が無い場合は、供給量も制限されるのが通例だ。食糧援助を決定する経済・企業・政治指標にあまり動きがない現状では、供給量レベルも、恐らく今後2、3年間は、（需要を下回る数値で）安定するであろう。非常事態用の食糧援助は依然として重視され

¹⁵ 英国国際開発省（2002年）は、「世界規模および国単位の飢餓について、新たな計測法が必要である」と主張する。

¹⁶ 「エコノミスト」誌による世界食糧指標は、2002年の6-7月期に、11%も急激に上昇して、1998年以来の最高レベルに達した。このような場合、過去の例から判断して、2002/2003年の総食糧援助量は、前回の2000/2001年よりも低くなる可能性がある（「エコノミスト」2002年）。

ているが、その他の食糧支援活動は、今後も価格、収穫の余剰、および援助国の計画によって決定されるだろう。

変革の見込みが最も高いのは、プロジェクト（開発）型食糧援助であろう。具体的には、救済援助との大型統合、栄養の質的改善、食物と栄養との相乗効果対策などが挙げられる。しかし、供給総量が引き続き制限され、緊急救済の需要が拡大すると、プロジェクト用の予算が縮小される可能性が非常に高い。対象を明確に絞った財政援助に対する補助金拡大がない場合は（どんな文献も、食糧より金銭の必要を主張しているはずなのだが）、何百万という世帯の食糧不足が悪化する恐れがある。しかも、何百万の飢餓人口が、大国や、食糧輸送が容易な開発途上地域以外に存在する場合、多くの人々が飢餓から解放されないまま、2015年目標が達成されるという可能性すら有るのだ。

食糧援助が目指す成果は、社会の主流から取り残された、何百万という人々の食糧需要を満たす手助けとなることである。英国海外開発研究所が主張するとおり、飢餓は「国際的支援のもと国内で検討・実施される食糧援助による包括的パッケージ」によって、対応される必要がある。このような包括的政策において、重視されるべきことは、食糧危機に瀕する環境の危機緩和、今後の危機対応策を促進するための投資、そして食糧援助の本質の理解である。食糧援助の本質は食物だが、それは単に最後の手段としての援助資源ではなく、望ましい援助資源である。

参考文献

- Ahiadeke, C., M. Armar-Klemesu, C. Levin, D. Maxwell, S. Morris and M. Ruel. 2002. "Achieving Urban Food and Nutrition Security for the Vulnerable in Greater Accra." WHO Multi-country Study on Improving Household Food and Nutrition Security for the Vulnerable. Geneva. WHO. Mimeo.
- Aker, J. 2000. "Global Food Aid and Local Markets: The Potential (Dis)incentive Effects of Food Aid." Catholic Relief Services. Baltimore, Md. Mimeo.
- Barrett, C. 2002. "Food Security and Food Assistance Programs." In B.L. Gardner and G.C. Rausser (eds.). *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam, Netherlands: Elsevier Science.
- 3M. 2001. "Does Food Aid Stabilize Food Availability?" *Economic Development and Cultural Change*, 49 (2): 335-49.
- Barrett, C., S. Mohapatra and D. Snyder. 1999. "The Dynamic Effects of U.S. Food Aid." *Economic Inquiry*, 37 (4): 647-56.
- Baulch, R., and J. Hoddinott. 2000. "Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries." *Journal of Development Studies*, 36 (6): 1-24.
- Bellin-Sesay, F. G. Dressruesse and H. Pfeiffer. 1999. "Food Aid and Food Security: German Experience During 20 Years of Cooperation." In Kracht, U. and M. Schulz (eds.) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. New York: St. Martin's Press/LIT Verlag, pp. 601-16.
- Chen, S., and M. Ravallion 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Draft Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Clay, E., N. Pillai and C. Benson. 1998. "Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness." Working Paper 113. London: Overseas Development Institute.
- Clay, E., and O. Stokke, eds. 1991. *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*. London: Frank Cass.
- Club du Sahel. 1990. *Food Aid Charter for the Countries of the Sahel*. Paris, France: Club du Sahel/CILSS.
- Coste, J. 1998. "Food Security: Beyond Emergencies." *Le Bulletin* (Club du Sahel), 20: 1-2.
- CMI. 1993. "Evaluation of the World Food Programme: Final Report." Bergen, Norway. Mimeo.
- Deben Alfonso, C., and P. von Steekelenburg. 1999. "The Current European Policy and Programmes on Food Security." In Kracht, U. and M. Schulz (eds.) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. New York: St. Martin's Press/LIT Verlag, pp. 591-600.
- Delgado, C. L., M. W. Rosegrant, H. Steinfeld, S. Ehui, and C. Courbois. 1999. "The Growing Place of Livestock Products in World Food in the Twenty-First Century." Markets and Structural Studies Division, Discussion Paper No. 28, Washington, D.C.: IFPRI.
- DFID 2002. "Eliminating Hunger: DFID Food Security Strategy and Priorities for Action." London. (<http://www.dfid.gov.uk>)
- Dyck, J. 2001. Japan's Changing Agricultural Policies. *Agricultural Outlook*, April: 14-19.
- The Economist*. 2001. "Inefficient Frontier." 27th October 2001: 69.
- _____. 2002. "The Economist Food Index." 27th July 2002: 85. European Commission. 1996. "Regulation (EC) No. 1292/96 of the Council of the European Union of 27 June 1996 concerning policies and management of food aid and specific actions in support of food security." Official Journal no. L166, 05/07/1996: 0001-0011.

- Eggleston, R.C. 1987. Determinants of the Levels and Distribution of PL 480 Food Aid: 1955-79. *World Development*, 15 (6): 797–808.
- FAC. 1999. See *Official Journal of the European Communities*, No. 222, 24/08/99: 41–52.
- FAO. 2002a. Various issues of *Food Outlook* from 1995 to 2002. Rome.
- _____. 2002b. “Assessment of the World Food Security Situation.” Report of the Committee on World Food Security, 28th Session, Rome, 6–8 June 2002.
- _____. 2001. *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rome.
- _____. 2000. “Food Aid.” *Food Outlook*, no. 5: 9–13.
- _____. 1999b. *Food Outlook*, no.5, November. Special feature: “Number of Food Emergencies in 1998/99 Increases sharply Due to civil Strife, Natural Disasters and Economic Crises.” Rome: FAO.
- _____. 1996. *World Food Summit Plan of Action*. Rome: FAO.
- FAPRI. 2002. *World Agricultural Outlook*. Ames, Iowa.
- _____. 1998. *World Agricultural Outlook*. Iowa State University, Ames, Iowa.
- Gabbert, S., and H-P. Weikard. 2000. “The Poor Performance of the Rich—Bilateral versus Multilateral Food Aid Allocation.” *Quarterly Journal of International Agriculture*, 39 (2): 199–218.
- Gale, F., H-H. Hsu, B. Lohmar, and F. Tuan. 2001. “China’s Grain Policy at a Crossroads. *Agricultural Outlook*, September 14–17.
- Guyomard, H., J-C. Bureau, A. Gohinard, and C. le Mouel. 2000. “Impact of the 1996 US FAIR Act on the Common Agricultural Policy in the World Trade Organization Context: The Decoupling Issue.” *Food Policy*, 25 (1): 17–34.
- Handa, S, and D. King. 2001. “Adjustment with a Human Face: Evidence from Jamaica.” Paper presented at the International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. November 13–14, 2001, World Bank, Washington, D.C.
- Hansch, S. 1999. “Enhancing the Nutritional Quality of Relief Diets: Overview of Knowledge and Experience.” Background paper prepared for the workshop on Enhancing the Nutritional Quality of Relief Diets, Washington, D.C., April 28–30, 1999. Washington, D.C.: Congressional Hunger Center.
- Holzmann, R. 2001. “Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World.” Social Protection Discussion Paper Series No. 0109. Washington, D.C. World Bank.
- Hopkins, R. 1990. “Increasing Food Aid: Prospects for the 1990s.” *Food Policy*, 15 (8): 319–27.
- IFAD. 1995. Investing in the Poor to Prevent Emergencies.” Discussion Paper 4 for the Conference on Hunger and Poverty, Brussels, 20–21 November 1995.
- IFRC. 2001. *World Disasters Report: Focus on Recovery*. Geneva.
- IGC. 2001. *International Grains Agreements: Grains Trade and Food Security Cooperation*. London.
- _____. 2000. *Grain Market Report*. No. 286, 20 January 2000. London.
- Isenman, P. J., and H.W. Singer. 1993. Food Aid Disincentive Effects and Their Policy Implications. In Ruttan, V. (ed.). 1993. *Why Food Aid?* Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, pp. 99–122.

- IUST (*Inside U.S. Trade*). 2002. “Farm Bill Boosts Commodity Support, Raising Doubts About WTO Caps,” May 3: 1.
- Jorgensen, S., and J. Van Domelen. 1999. “Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds.” Social Protection Discussion Paper Series No. 9934. Washington, D.C.: World Bank.
- La Prensa. 2002. *Transgenicos: maldicion o bendicion?* Editorial, 8 June, 2002: 10A.
- Leader, N. 1999. “Humanitarian Principles in Practice: A Critical Review.” *Relief and Rehabilitation Network*. Discussion Paper (with Number 15).
- Liefert, W. 1999. Food Aid for Russia. In USDA. 1999 “Food Security Assessment.” Situation and Outlook Series. Report GFA-11. Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service, p. 24.
- McCalla, A., and C. Revoredo. 2001. “Prospects for Global Food Security: A Critical Appraisal of Past Projections and Predictions.” Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper No. 35. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- McCulloch, N., and W. Baulch. 1999. “*Distinguishing the Chronically from the Transitorily Poor: Evidence from Rural Pakistan.*” Working Paper No. 97. Brighton, UK: Institute for Development Studies.
- Mohapatra, S., C. Barrett, D. L. Snyder, and B. Biswas. 1999. “Does Food Aid Really Discourage Food Production?” *Indian Journal of Agricultural Economics*. 54 (2): 212–19.
- Munich Re. 2001. *Topics: Natural Catastrophes 2001*. Munich, Germany.
- NRC (National Research Council). 1989. “Food Aid Projections for the Decade of the 1990s.” Report of an ad hoc panel meeting, 6 and 7 October, 1988. Washington, D.C.: National Research Council, Office of International Affairs.
- ODI. 2000. “Reforming Food Aid.” ODI Briefing Paper 2000 (1). London.
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development). 2002. *Development Assistance Committee: Disbursements and Commitments of Official and Private Flows*. Paris.
- _____. 2001. *ODA Steady in 2000; Other Flows Decline*. PAC/COM/NEWS (2001)108.
- _____. 1999b. *Food Safety and Quality: Trade Considerations*. Paris.
- _____. 1997. *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century: Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. Paris.
- Orden, D., and R. Paarlberg. 2000. “Has the FAIR Act Failed?” Statement presented to the Commission on 21st Century Production. Wellesley College, Mass. Mimeo.
- Quisumbing, A. 2001. “Food Aid and Child Nutrition in Rural Ethiopia.” Paper presented at the International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13–14 November, 2001, World Bank, Washington, D.C.
- RESAL (European Food Security Network). 1999. London Convention Debate. <http://www.resal.org:8107/Public/international/negoc/index.html>.
- Rosen, S. 1999. “Most—But Not All—Regions See Food Gains.” *FoodReview*. 22 (3): 13–19.
- Ruttan, V. (ed.). 1993. *Why Food Aid?* Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf.
- Shapouri, S., and S. Rosen. 2001. “Food Security and Food Aid Distribution.” Issues in Food Security, Agriculture Information Bulletin No. 765–4. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture.

- Shapouri, S. and M. Missaen. 1990. "Food Aid: Motivation and Allocation Criteria." Foreign Agricultural Economic Report 240. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture.
- Siegel, P., and J. Alwang. 1999. "An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A Conceptual Framework." Social Protection Discussion Paper Series No. 9926. Washington, D.C: World Bank.
- Slim, H. 2000. "Fidelity and Variation: Discerning the Development and Evolution of the Humanitarian Idea." *Fletcher Forum on World Affairs*, 24 (1): 5–22.
- Sparrow, J. 2001. "Relief, Recovery and Root Causes." In IFRC 2001. *World Disasters Report: Focus on Recovery*. Geneva, pp. 9–33.
- Sphere Project. 1999. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Geneva. <http://www.sphereproject.org/handbook/foodaid.htm>.
- Stevens, C. 1979. *Food Aid and the Developing World*. London: Overseas Development Institute.
- Sumarto, S., A. Suryahadi, and L. Pritchett. 2001. "Safety Nets and Safety Ropes: Comparing the Dynamic Benefit Incidence of Two Indonesian JPS Programs." Paper presented at the International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13–14 November 2001, Washington, D.C.: World Bank.
- Toole, M. 1992. "Micronutrient Deficiencies in Refugees." *Lancet*, 339: 1214–16.
- UNOCHA. 2002. "Consolidated Inter-Agency Appeals: Mid-Year Review Status Report." New York/Geneva.
- UPI (United Press International). 2002. "Activists Say Nicaragua Used as U.S. Guinea Pig," 5 June, 2002.
- USAID. 1999. U.S. International Food Assistance Report 1998. Washington, D.C.: USAID.
- USDA. 2001a. *USDA Agricultural Baseline Projections to 2010*. Economic Research Service. Washington, D.C.
- _____. 2001b. *US Agricultural Sector Measures, 2002–2011*. Economic Research Service. Washington, D.C.
- _____. 2000. *Russia—Outlook*. Economic Research Service. Washington, D.C.: <http://www.econ.ag.gov/briefing/russia/outlook.htm>.
- _____. 1999. "Food Security Assessment." Situation and Outlook Series. Report GFA–11. Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service.
- _____. 1998. "Glickman and Atwood Announce Countries Eligible for U.S. Food Aid Initiative." Press Release No. 0322.98.
- _____. 1995. "World Food Aid Needs and Availabilities." 20 October 1995. World Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service.
- USAID. 1995. "Food Aid and Food Security Policy Paper." Washington, D.C.: Bureau for Program and Policy Coordination.
- USHR (United States House of Representatives, Agriculture Committee). 2002. "2002 Farm Bill Status: Joint Explanatory Statement Of The Committee Of Conference." <http://agriculture.house.gov/fbconfrpt.htm>.
- von Braun, J., T. Teklu, and P. Webb. 1999. *Famine in Africa: Causes, Responses and Prevention*. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Webb, P. 1998. "Isolating Hunger: Reaching People in Need Beyond the Mainstream." *In Time for Change: Food Aid and Development*. Rome: WFP.
- Webb, P., and A. Harinarayan. 1999. "A Measure of Uncertainty: The Nature of Vulnerability and Its Relationship to

Malnutrition.” *Disasters*, 23 (4): 292–305.

WFP. 2002. “The Promise of Food: WFP’s 40 Years of Fighting Hunger.” Rome.

_____. 2001. “*Food Aid Flows*.” <http://www.wfp.org/interfais/2000/index.htm>.

_____. 2000. *Enabling Development: Food Assistance and Food Security in South Asia*. New Delhi: Oxford University Press.

_____. 1999a. “Time for Change: Food Aid and Development. Policy and Implementation.” Rome, WFP.

_____. 1999b. *Special Edition of the Food Aid Monitor: Food Aid Flows 1998*. Rome.

_____. 1996. *Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead for Food Aid*. Rome, WFP.

WFS (World Food Summit). 1996. “Declaration and Plan of Action.” Rome, FAO.

Wodon, Q., and S. Morris. 2001. “The Allocation of Natural Disaster Relief Funds: Hurricane Mitch in Honduras.” Paper presented at the International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13–14 November, 2001, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 2002a. *World Development Indicators 2002*. Washington, D.C.

_____. 2002b. “Many Developing Countries Not on Track to Reach 2015 Poverty Goals.” Press Release, 20 April 2002. Washington, D.C.

_____. 2000. “Global Commodity Markets” January 2000 Monthly Report, <http://www.worldbank/developmentnews/archives/html/jan31-feb4-00.htm>.

WTO. 2001. Report to the General Council by the Vice-Chairman. Committee on Agriculture. Report G/AG/11, 28 September 2001. Geneva, Switzerland. Mimeo.

_____. 1993. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization: Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries. http://www.sice.oas.org/trade/ur_round/UR30E.asp.

Yaqub, S. 2000. “Intertemporal Welfare Dynamics.” Background paper prepared for the Human Development Report 2001 (UNDP). Brighton, UK: Institute for Development Studies.