

食料・農業・農村基本問題調査会

食料部会(第4回)

食料・農業分野において国際的に果たすべき役割について

平成9年8月

目次

- 1 我が国における国際協力全体の概要
 - (1) 我が国における国際協力の形態
 - (2) 政府開発援助(ODA)による国際協力の現状
- 2 食料・農業分野における国際協力の概要
 - (1) 食料・農業分野における国際協力の意義
 - (2) 食料・農業分野における国際協力の現状
- 3 食料・農業分野における国際協力をめぐる情勢
 - (1) 世界の飢餓・栄養不足人口の見通し
 - (2) 中長期的な世界の食料需給の動向
 - (3) 世界の食料・農業分野における国際協力の動向
 - (4) 世界食料サミットの開催
- 4 食料・農業分野における国際協力の今後のあり方

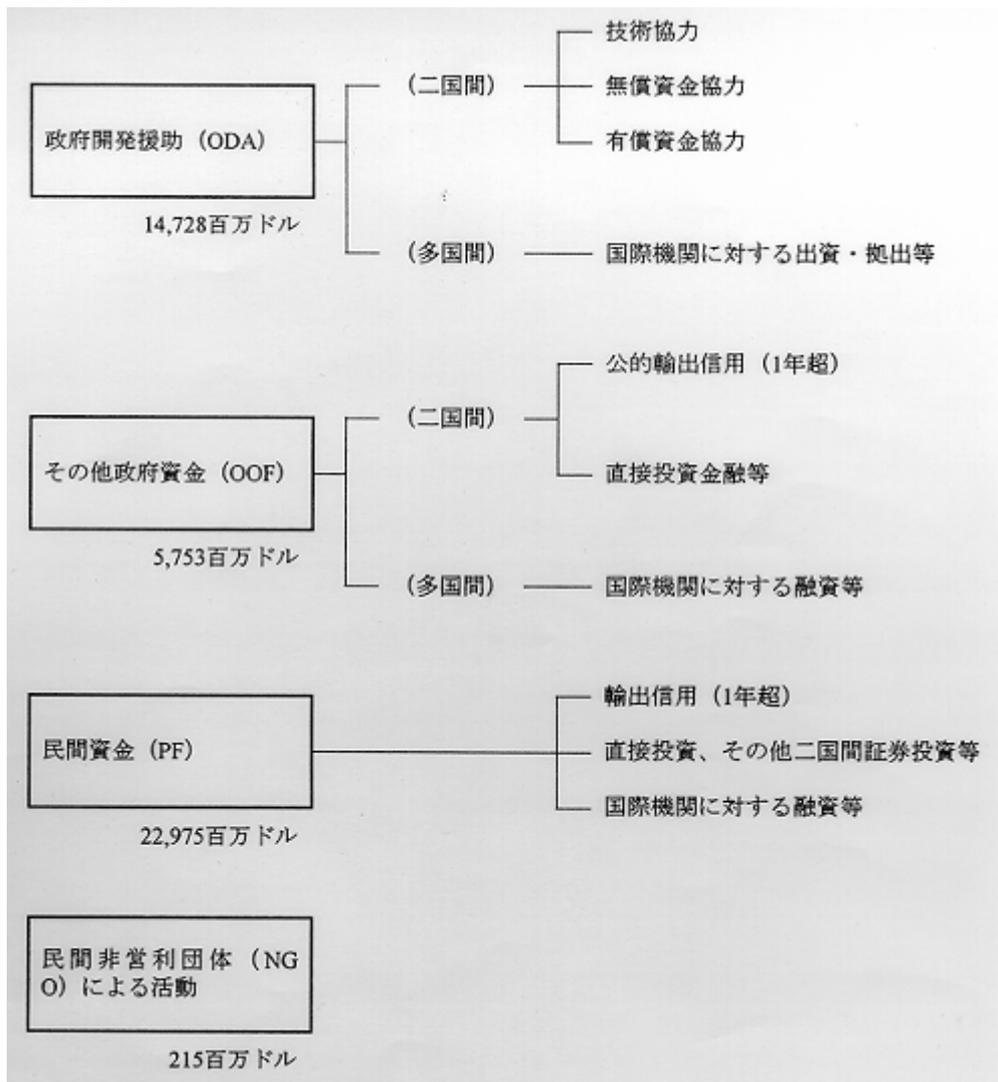
1 我が国における国際協力全体の概要

(1) 我が国における国際協力の形態

我が国における開発途上国等への国際協力は、政府開発援助(O DA)、その他政府資金(O OF)、民間資金(PF)、民間非営利団体(NGO)の活動によって実施されている。

このうち政府開発援助(O DA)については、我が国の国際協力の重要な柱・手段と位置づけ、その拡充に努めてきたところである。

我が国における国際協力の形態



(注) 金額は平成7年(支出純額ベース)。

(2) 政府開発援助(ODA)による国際協力の現状

政府開発援助(ODA)による国際協力は、政府開発援助大綱(平成4年6月30日閣議決定)に基づき実施されている。

ODAによる国際協力の内容は、相手国の要請に基づく二国間協力と国際機関への出資、拠出等を行う国際機関を通じた多国間協力に分類される。

また、二国間協力は、我が国からの専門家の派遣や相手国からの研修員の受入れ等を行う技術協力、施設・食料・生産資材等に要する資金を返済義務を課さないで供与する無償資金協力、長期・低利で資金を供与する有償資金協力に分類される。

政府開発援助大綱(平成4年6月30日閣議決定)の概要

1 原則

- (1) 環境と開発を両立させる。
- (2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。
- (3) 軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。
- (4) 民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。

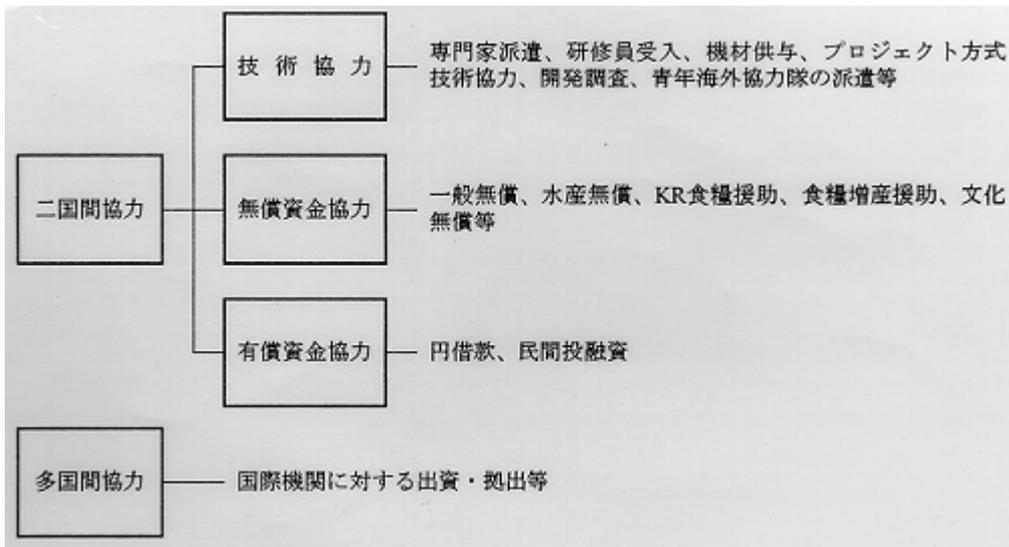
2 重点事項

(1) 引き続きアジア地域に重点を置く。同時に、アフリカ、中近東、中南米、東欧及び大洋州等の地域に対しても、国力に相応しい協力を行っていく。特に、後発開発途上諸国へ配慮する。

(2) 項目

- ・環境問題、人口問題等の地球的規模の問題への取組み
- ・基礎生活分野等
- ・人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす協力
- ・インフラストラクチャー整備
- ・構造調整等

政府開発援助(ODA)による国際協力の仕組み



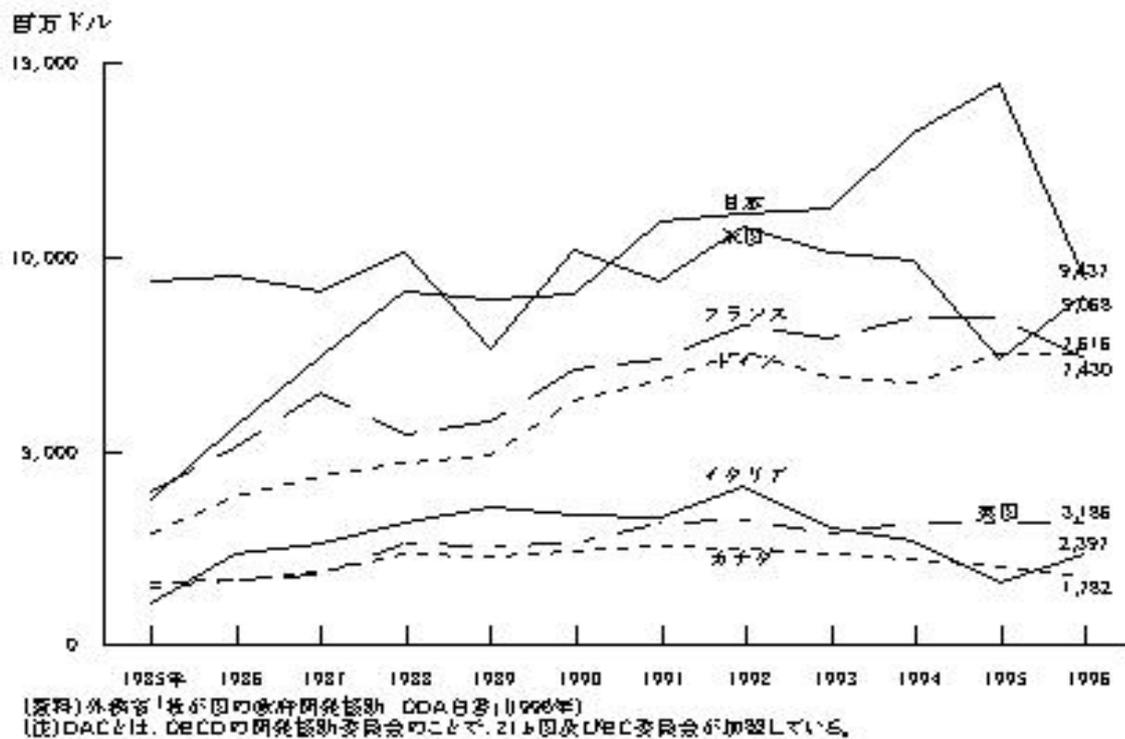
我が国は、昭和53年以来5次にわたる中期目標を策定し、ODAの拡充に努めてきたところであり、最近では6年連続で世界最大のODA供与国となっている。

その対象は、道路、港湾、発電所、空港、電気通信等のいわゆる経済インフラの整備から、保健、衛生、教育等の社会インフラの整備、農業や鉱工業等の生産セクターへの援助等、広範囲な分野に及んでいる。

第5次ODA中期目標(平成5年6月策定)の主な内容

- 1 1993～97年のODA実績総額を700～750億ドル(第4次中期目標に対して40～50%増)
- 2 ODAの対GNP比率の着実な改善
- 3 無償資金協力及び技術協力の拡充

○ DAC主要国のODA実績の推移(支出純額ベース)



我が国の二国間ODAの分野別配分シェア(1995年)

	経済インフラ	社会インフラ	生産セクター	マルチセクター	その他
主な内容	運輸、通信、河川開発、エネルギー等	教育、保健、水供給、衛生、人口等	農業、鉱工業・建設、貿易等	-	構造調整、商品借款、債務救済等
シェア	44.5%	26.7%	11.7%	1.2%	16.0%

(資料)外務省「我が国の政府開発援助 ODA白書」(1996年)

2 食料・農業分野における国際協力の概要

(1) 食料・農業分野における国際協力の意義

多くの開発途上国では、国内総生産(GDP)に占める食料・農業分野の割合が高く、食料・農業分野が経済の自立的発展に大きな役割を担っている。

また、就業人口の面でもその多くを食料・農業分野の従事者が占めており、食料・農業分野は、就業機会の確保等社会・経済の安定的発展に不可欠な分野となっている。

GDPに占める農林水産分野の割合(1994年)

(単位:10億ドル、%)

	GDP	農林水産生産額	割合
低・中所得国	5,276	751	14
低所得国	1,208	338	28
中所得国	4,070	413	10
うちサブサハラ・アフリカ	277	55	20
高所得国	20,120	604	3

(資料)世界銀行「世界開発報告」(1996年)

就業人口に占める農林水産業就業人口の割合(1994年)

(単位:百万人、%)

	就業人口	農林水産業就業人口	割合
開発途上国	1,903	1,084	57
アジア	1,478	881	60
アフリカ	252	160	63
ラテン・アメリカ	171	41	24
先進国	614	43	7

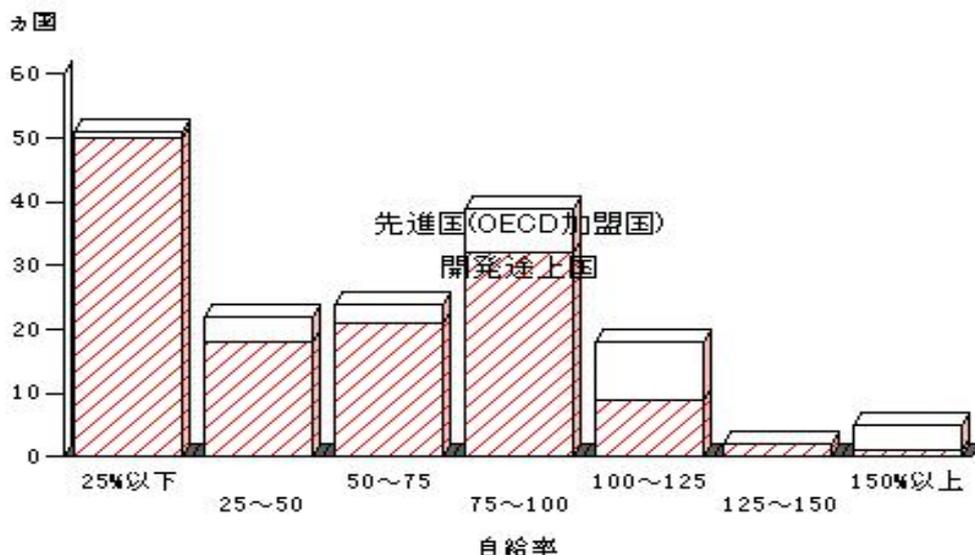
(資料)FAO「Faostat/PC」

また、多くの開発途上国では、急激に増加する人口に国内食料生産が追いつかず穀物の純輸入国となっているが、外貨準備が低水準で十分な食料輸入が困難であることから、人口の多くが慢性的な栄養不足状態に陥っている。

さらに、経済発展の著しい開発途上国においても、人口増加、食生活の高度化等による食料需要の増大等により、食料自給率は低下傾向にある。

食料・農業分野における国際協力は、こうした開発途上国における経済発展と栄養不足状態の改善を図る上で重要な役割を果たしている。

○ 穀物自給率の階層別の国数(1992年)

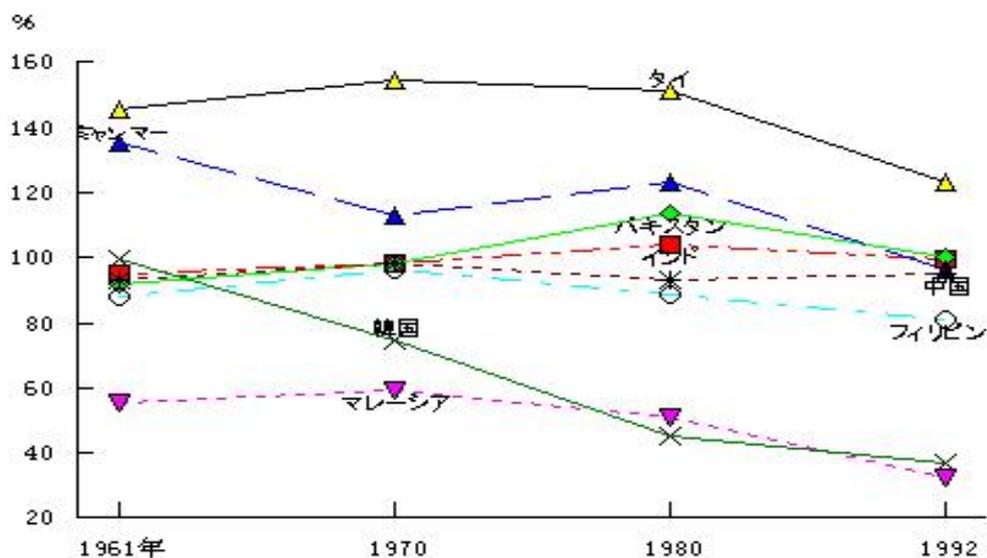


(資料)FAO「Faostat/PC」

栄養不足人口

8億4千万人(1990/92年)

○ アジア諸国の穀物自給率の推移



(資料)FAO「Faostat/PC」

(2) 食料・農業分野における国際協力の現状

食料・農業分野における国際協力は、かつては我が国と関係の深いアジアにウェイトを置き、稲作等の経験や技術の蓄積が豊富な分野を中心として進められてきた。

しかし最近では、中南米、アフリカ等援助対象国・地域が拡大するとともに、協力内容も基礎的食料増産に係るものから、加工・流通に係るものまで多様化してきている。

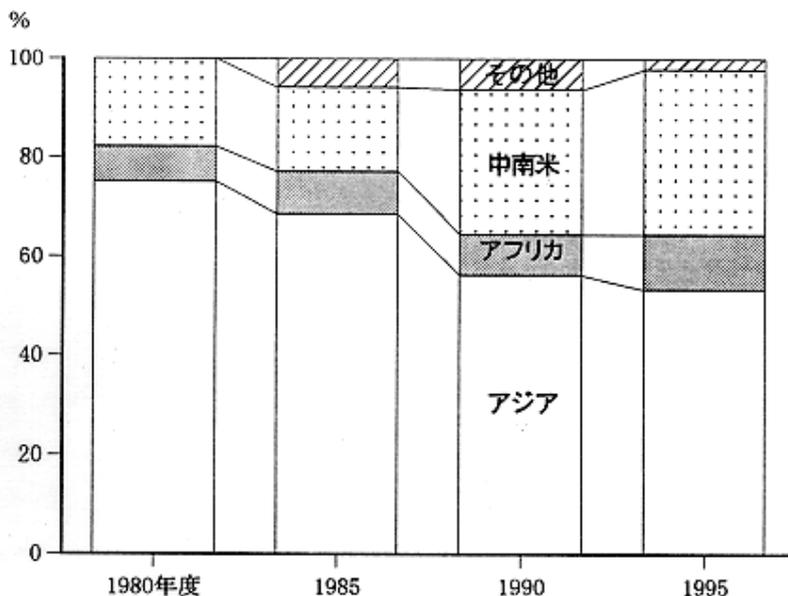
また、我が国の国際協力は、技術協力、無償・有償資金協力等それぞれのスキームごとに実施されていたが、最近ではより効果的な協力の実施という観点から、スキーム間の連携強化の動きもみられる。

農林水産業協力の実績

区分		5年度	6	7	8		
二 国 間 協 力	技術協力	専門家派遣	1,373人	1,476	1,508	1,510	
		研修員受入	1,305人	1,428	1,666	1,745	
		プロジェクト方式技術協力	78件	81	74	87	
		開発調査	66件	62	60	67	
	資 金 協 力	無 償	一般・水産	234億円	258	310	223
			KR食糧援助	125億円	139	157	133
			食糧増産援助	292億円	292	275	302
		有 償	円借款	527億円	412	1,363	1,516
JICA投融資			72億円	4	21	5	
多国間協力(国際機関を通じた協力)		121億円	116	112	-		

(注) 多国間協力は、FAO、WFP、CGIAR拠出金の合計による試算値である。

プロジェクト方式技術協力の地域別構成比(食料・農業分野)



ア 技術協力

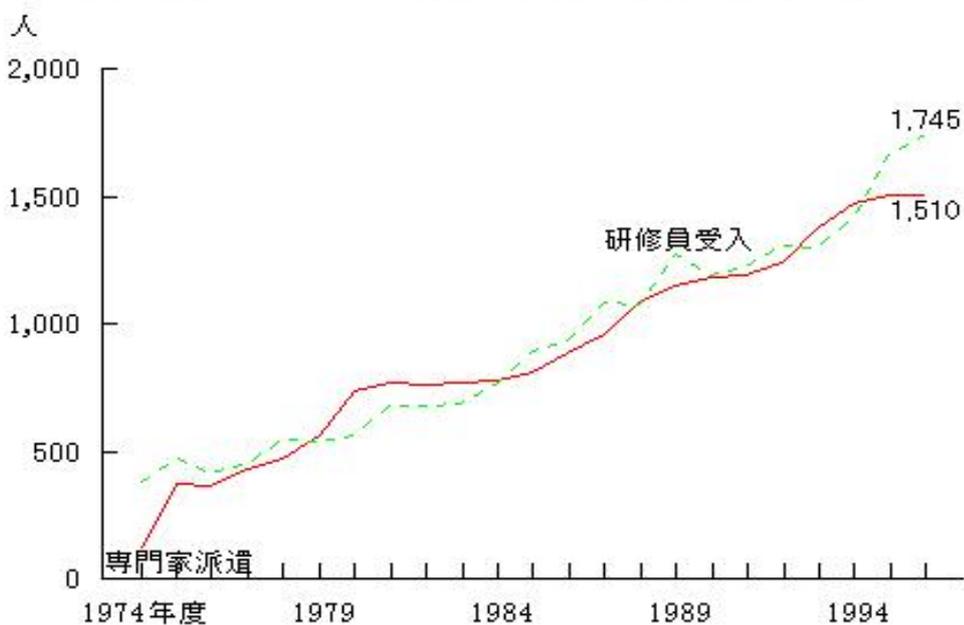
技術協力には、専門家派遣、研修員受入、これらと機材供与を組み合わせたプロジェクト方式技術協力、技術移転を行いながら総合開発計画等を作成する開発調査等がある。

これら技術協力は、開発途上国の自助努力を支える「人づくり」を効果的に支援でき、我が国の「顔の見える」協力として最も有力な手段であり、食料・農業分野においてもその拡大が図られてきた。

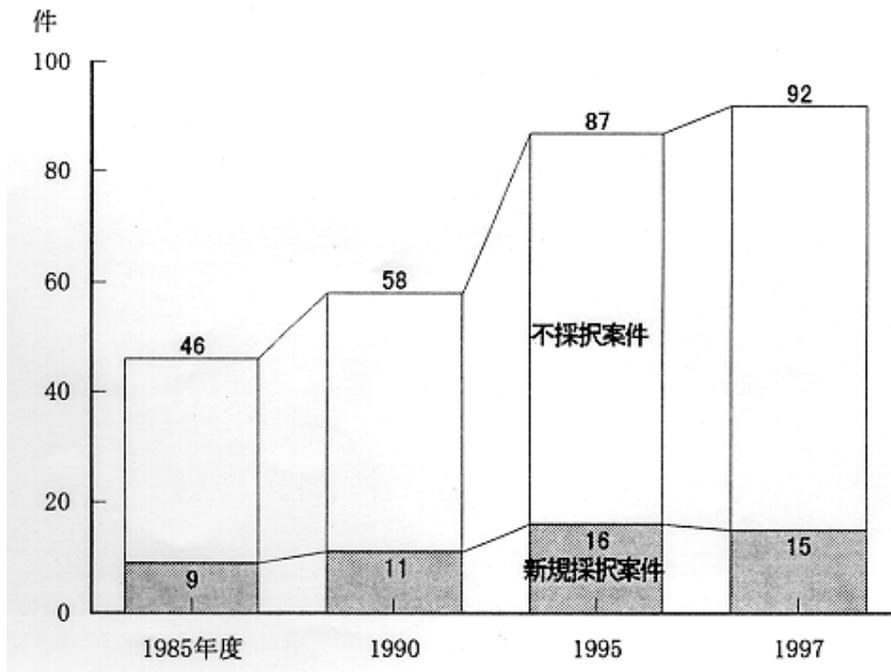
近年は、援助対象国・地域が拡大し、要請数が増大するとともに、協力内容が多様化してきている。他方、厳しい財政状況や専門家の人材不足等もあり、増加する要請に十分応えきれない状況にある。

このため、一層効率的な技術協力の実施に努めるとともに、専門家の養成確保、現地適応技術の開発、地方自治体や民間の人材活用、NGO等との連携強化等が一層求められるようになってきている。

○ 食料・農業分野における専門家派遣及び研修員受入の推移



プロジェクト方式技術協力の協力要請案件及び採択案件の推移



イ 一般無償資金協力

食料・農業分野の一般無償資金協力では、かんがい施設の整備、穀物貯蔵庫等流通システムの改善、教育・普及施設の整備、農村インフラを生産・生活の両面から総合的に整備する農村総合開発等の協力が行われている。

○ 食料・農業分野における一般無償資金協力



(注)水産無償資金協力を含む。

一般無償資金協力は近年多様化、高度化しており、今後これをより効果的に実施するためには、プロジェクトの形成段階において、農林水産分野の専門的、技術的知見を一層活用することが必要となっている。

ウ KR食糧援助

	日本	米国	フランス	ドイツ	イタリア	カナダ	その他 DAC 加盟国	合計
農林水産分野合計	1,459 [26]	1,687 [30]	430 [8]	483 [9]	100 [2]	152 [3]	1,283 [23]	5,594 [100]
うち食糧援助	57	1,201	38	119	74	103	188	1,780
食糧援助割合 /	4	71	9	25	74	68	15	32

(資料) OECD/DAC「Development Cooperation 1996 Report」

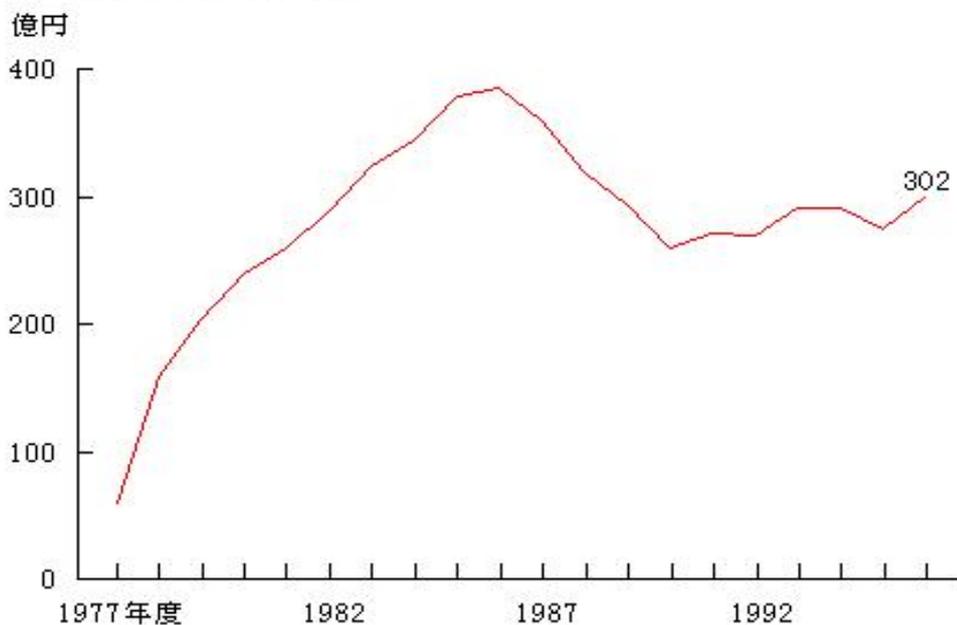
(注) []内は、DAC加盟国の農林水産分野供与総額に占める割合である。

エ 食糧増産援助

開発途上国の食料問題は、基本的には開発途上国の食料自給に向けた自助努力により解決されることが重要との観点から、食糧増産援助として、農業機械・肥料・農薬など農業資材の購入資金の無償供与を行っている。

平成8年度においては、58カ国を対象に302億円の援助を実施したが、援助対象国は、従来その中心であったアジア地域からアフリカ、中南米、中央アジア諸国等に移行しつつある。

○ 食糧増産援助の推移



オ 有償資金協力

有償資金協力のうち海外経済協力基金による円借款は、開発途上国の産業経済の安定に寄与することを目的として経済社会基盤整備等の開発プロジェクトの実施に必要な資金を貸し付けるものであり、農林水産分野の平成8年度の実績は1,516億円(円借款の1割程度)となっている。

また、国際協力事業団の開発投融資は、開発途上国において本邦民間企業の行う農林業等の開発に関する事業であって、経済協力効果は高いが収益性が低い、あるいはリスクが高い案件に対して、長期・低利の資金の供給と専門家の派遣及び研修員の受入れ等の技術支援を合わせて行うものであり、平成8年度の農林業分野の融資承諾額実績は5.1億円となっている。

具体的な有償資金協力の事例(ブラジル:日伯セラード農業開発協力事業)

ブラジル国土の約20%を占めるセラード(ブラジル中央部に位置する「閉ざされた」という意の強酸性土壌の土地)地域において、世界の食料供給の増大と安定化に貢献すること等を目的とし官民合同で行われている開発協力事業。

1979年から3期にわたりJICA、OECF等の融資による入植事業を実施しており、約28万haが入植地として整備され、主に大豆等の増産に貢献している。

日伯セラード農業開発協力事業の効果(大豆の生産量の推移)

(単位:千トン)

	1977年度	1995	増加率
セラード地域	715	10,823	15.1倍
(ブラジル全域に占める割合)	(7.4%)	(46.7%)	
ブラジル全域	9,726	23,190	2.4倍

(資料)ブラジル国立配給公社(CONAB)資料により作成

カ 国際機関を通じた協力

我が国では、開発途上国において顕在化している食料問題等の解決のために、FAO、WFP、CGIAR等の国際機関に対する拠出や専門家派遣等を通じた多国間協力も実施している。

国際機関を通じた協力は、我が国の援助実施体制が整っていない地域や分野への協力についても国際機関の持つ人材やノウハウを活用して効果的に実施できる等の長所を有している。

農林水産業協力に関する主要な国際機関

名称	概要	加盟国数	我が国の参加状況
FAO(国連食糧農業機関)	世界各国国民の栄養水準・生活水準の向上、食料・農産物の生産・流通の改善、農村住民の生活条件の改善を通じた世界経済の発展及び人類の飢餓からの解放を目的に、1945年に設立。 食料農業政策に関する国際的ガイドラインの策定、食料・農林水産業に関する情報の収	175カ国 (1997年1月現在)	・1951年加盟 ・我が国の拠出額は約6千万(1996年)

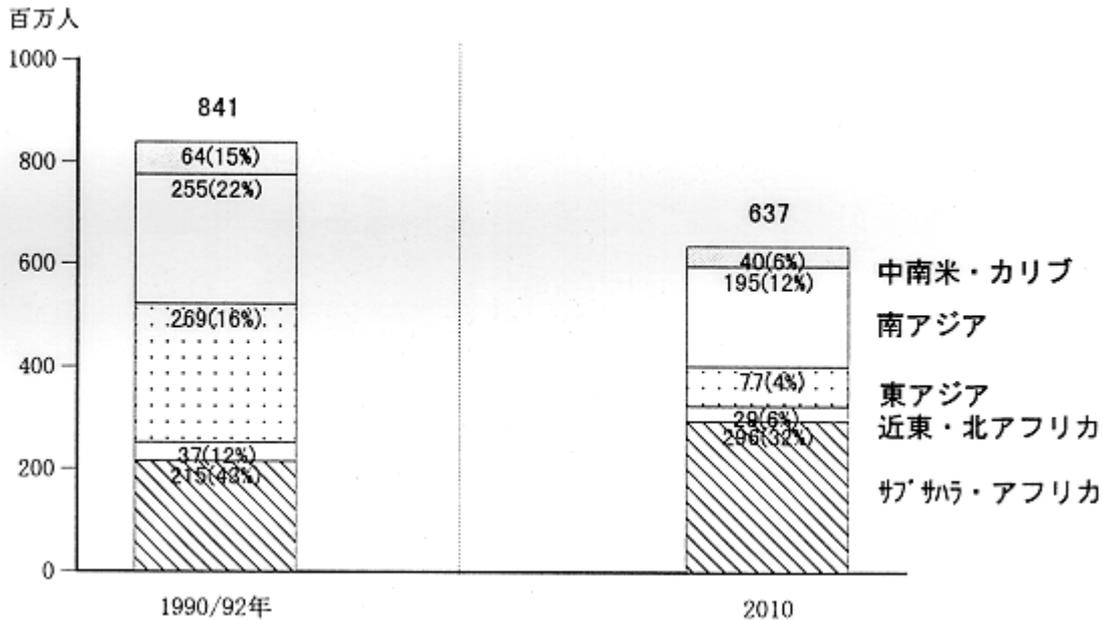
	集・提供、開発途上国に対する技術援助等を実施。		
WFP(世界食糧計画)	食料を開発途上国の経済・社会開発及び緊急援助に役立てることを目的として、1963年に国連及びFAOの共同計画として発足。		<ul style="list-style-type: none"> ・発足当初から参加 ・我が国の拠出額は24.5百万ドル(1996年)(拠出品目は魚が主体で、米(従来はタイ米、万トン前後)
CGIAR(国際農業研究協議グループ)	国際農業研究に対する支援を通じて開発途上国の食料生産の向上に貢献するため、供与国側の非公式協議体として1971年に世界銀行が中心となって発足。国際稲研究所(IRRI)等の16の国際研究機関への財政的支援等を実施。	54カ国・機関 (1997年5月現在)	<ul style="list-style-type: none"> ・1971年12月の第2回会合が参加 ・我が国(外務・農水両省計)の拠出額は42億円(1996年)
IFAD(国際農業開発基金)	開発途上国の農業開発のため、追加的資金を緩和された条件で利用できるようにすることを目的として、1974年の世界食糧会議で設立構想が決議され、1977年に発足。	160カ国 (1996年4月現在)	<ul style="list-style-type: none"> ・発足当初から加盟 ・我が国の拠出額は約17億F(1996年までの累計)

3 食料・農業分野における国際協力をめぐる情勢

(1) 世界の飢餓・栄養不足人口の見通し

現在8億4千万人いる世界全体の栄養不足人口は、全体としては減少するものの、サブサハラ・アフリカではむしろ増加すると見込まれている。

栄養不足人口の見通し



(2) 中長期的な世界の食料需給の動向

今後、人口増加や所得の向上により、食料需要は開発途上国を中心に大幅に増加すると見込まれる一方、世界の農業生産については、農用地の面的拡大の制約や環境問題の顕在化等、生産拡大を図る上での種々の制約要因が明らかになっていることから、世界の食料需給は、中長期的には、今後不安定な局面が現れ、場合によってはひっ迫することも懸念される。

世界の穀物需給における中長期的不安定要因

1 需要面

開発途上国を中心とする人口増加

1996年	2000年	2025年
58億人	61億人	80億人

(資料) UN「World Population Prospects : the 1996 Revision」

食料消費水準の高度化に伴う飼料穀物需要の増加

2 生産面

過度の放牧、森林の過伐、塩類集積による砂漠化の進行

・かんがい農地で 100～130万ha/年

・天水農地で 350～400万ha/年

・放牧地でも多くの面積が砂漠化

(資料) UNEP(国連環境計画)報告(1991年)

その他の生産制約要因

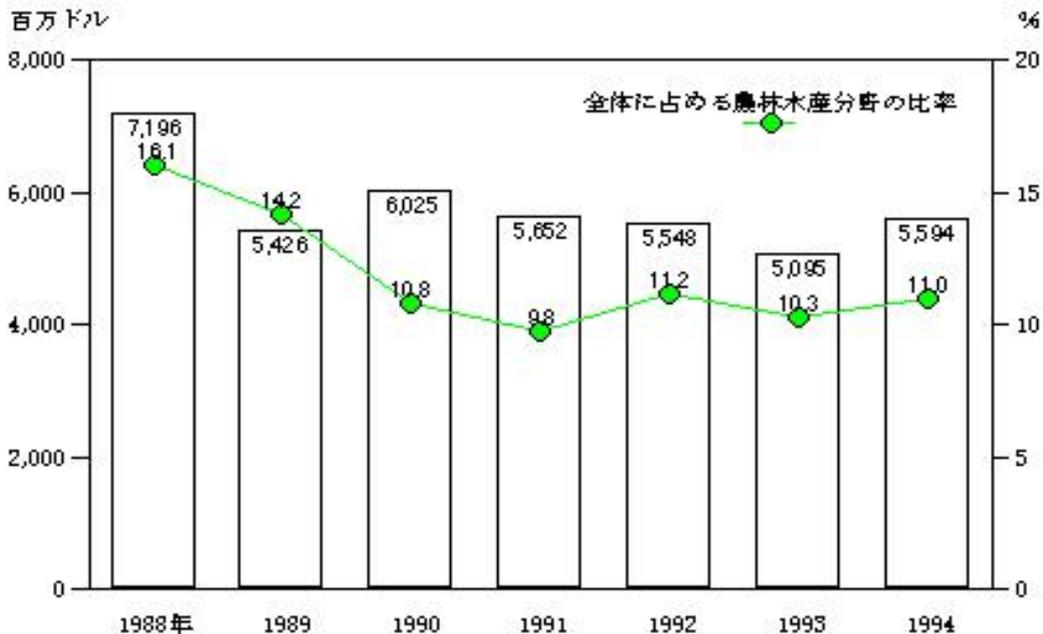
・化学肥料の施用量等の増加と地下水汚染の進展などから、EU等では、環境保全型農業への関心が顕在化

・炭酸ガス等の温室効果ガスの濃度上昇等による地球温暖化

(3) 世界の食料・農業分野における国際協力の動向

近年、世界の食料・農業分野のODA実績は伸び悩む傾向にあり、またODA全体に占めるシェアも低下傾向にある。

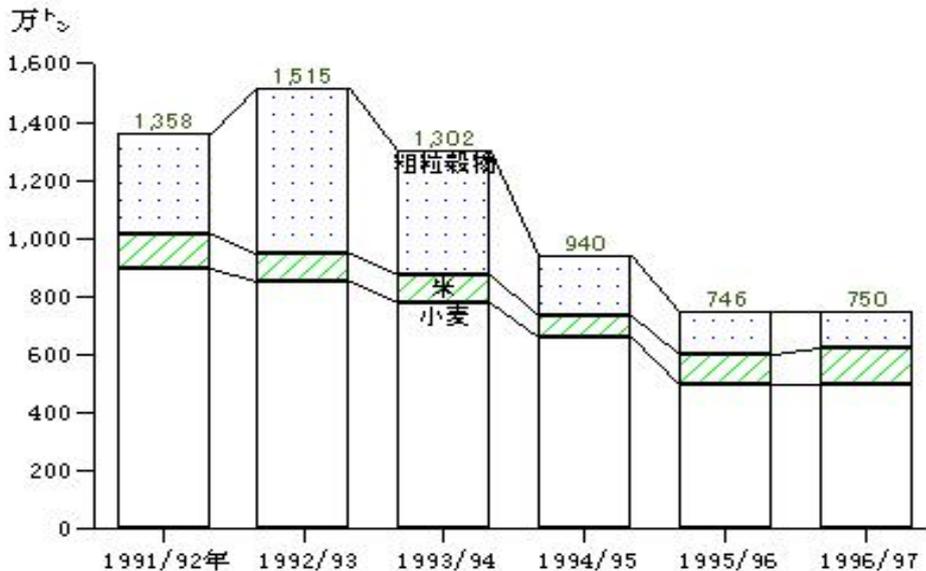
○ DAC諸国の農林水産分野ODA実績の推移(二国間)(約束額ベース)



(資料)OECD/DAC「Development Cooperation 1996 Report」

また、近年の食糧援助実績の動向をみると、1990年代前半には1,500万トン程度に達していたが、その後、UR合意に伴う余剰在庫の減少や主要援助国の財政事情の悪化等から減少してきており、最近では750万トン程度とピーク時に比べ半減している。

○ 世界の食糧援助の推移(穀物)



(資料) FAO「Food Outlook March/April 1997」

(4) 世界食料サミットの開催

世界の食料問題が、人口、環境問題とともに地球規模で取り組むべき課題として認識されるようになった中で、サブサハラ・アフリカではむしろ状況が悪化していること、環境問題等食料生産を拡大する上での種々の制約要因によって中長期的な食料需給が不透明であり、ひっ迫することも懸念されること、食糧援助等の食料・農業分野の援助が減少していること等を背景に、昨年11月にローマで「世界食料サミット」が開催された。

「世界食料サミット」においては、世界の食料安全保障の達成と2015年までの栄養不足人口の半減等を目指した「世界食料安全保障のためのローマ宣言」とその具体的な方策を示した「世界食料サミット行動計画」が採択され、これらの目標を達成するために、各国及び国際機関等が協調して取り組むことが宣言された。

世界食料安全保障のためのローマ宣言(1996年11月)

我々は、世界の食料安全保障(food security for all)の達成と、全ての国で飢餓の撲滅のための努力を継続し、まず2015年までに栄養不足人口を現在の水準の半分に削減することを目指すとの政治的意思と各国及び共通の誓約について宣誓する。

4 食料・農業分野における国際協力の今後のあり方

食料問題は、人口、環境問題とともに21世紀における地球的課題であり、これらの解決のため、我が国の経済力や国際的地位に応じた主体的・積極的な貢献が求められている。

また、中長期的な世界の食料需給が不透明な中、開発途上国の持続的な食料・農業生産の拡大のための協力は、先進国も含めた世界的な食料需給のひっ迫を未然に防止する上でも重要である。

しかしながら、食料・農業分野における国際協力については、ODA大綱等の中でも、その重要性について必ずしも明確に位置づけられていないことから、その位置づけを明確にした上で、開発途上国の持続的な農業生産の拡大や栄養不足人口の解消に向けて技術協力や資金協力、食糧援助を積極的に推進していくことが必要である。

特に食糧援助に関しては、世界全体の援助ニーズと実績とのギャップが拡大傾向にあること、一方、我が国は食糧援助の割合が低いこと等を踏まえ、備蓄米の活用方策を検討する等、その拡充につき検討する必要があると考えられる。

なお、財政構造改革を進めている我が国においては、ODA予算についても厳しい状況にならざるを得ないので、今後は重点化、効率化が必要であり、また、効果的な実施のために、援助スキームの連携強化、被援助国との政策対話の実施、我が国の有する専門的知見の一層の活用等に努める必要がある。

食料・農業分野の援助ニーズ(例)

東南アジア

- ・急速な経済発展に伴う食生活の高度化・多様化に対応した加工・流通分野等への協力

アフリカ

- ・飢餓・栄養不足人口の解消に向けた基礎的な食料増産のための支援
- ・砂漠化防止の支援

南米

- ・飼料穀物等の安定的な生産や品質向上のための支援
- ・土壌劣化の防止等を通じた持続可能な農業生産を実現するための支援

財政構造改革の推進について(平成9年6月閣議決定)(抜粋)

5 ODA(政府開発援助)

(1) 我が国のODAの量的拡充が国際的に顕著なものとなっている一方、我が国の財政が危機的な状況にあることに鑑み、量から質への転換を図ることにより、集中改革期間中においては、ODA予算は各年度その水準の引下げを図る。

特に、10年度予算については、対9年度比10%マイナスの額を上回らないものとする。

(2) 量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わないこととする。

(3) 援助の実施に当たっては、被援助国側との事前協議を重視するとともに、衛生・医療・教育及び女性の地位の向上のための支援など社会開発の重要性に十分配慮し、被援助国民から真に評価されるものとなるよう努める。また、評価システムの確立、NGO等民間との連携の推進、情報公開の徹底等を図る。