

2011 年 G20 サミットに向けたセーブ・ザ・チルドレンの政策提言： 世界食料安全保障一欠落している要素

2010 年、G20 各国の首脳は「共有された成長のためのソウル開発コンセンサス」に取り組むことを公約しました。そして、最貧国における女性や子どもなど、最も脆弱な人たちが世界金融危機の影響をより大きく受けている不平等への認識を示し、途上国における包括的成長を実現するため、行動計画に合意しました。1年後、食料価格は過去最高レベルに達し、途上国の多くが食料危機と闘っており、現在の東アフリカがその最たる例です。今回の危機は、将来的にこのような緊急事態を防ぐために食料安全保障と栄養改善の促進が喫緊に求められていることを物語っています。

この危機は事前に予測され、かつ予防可能でもありました。私たちは惨事が起きる前に防止する知見を既に有しています。そして、この規模の災害を予防できる手立ても持っています。国際社会には、こうした事態が二度と起きないように取り組む責任があります。

将来こうした緊急事態が発生するのを防ぐため、国際社会は以前の公約を守り、長期的な取り組みへとつなげなければなりません。2007 年と 2008 年の食料危機の後、世界の首脳陣は 2009 年のラクイラ食料安全保障イニシアティブ (AFSI) において、食料安全保障に対応する重要な誓約を行いました。しかし、2011 年現在、これらの公約は未だ果たされていません。

食料危機は東アフリカに限ったことではありません。飢餓や栄養欠乏は世界の多くの地域で包括的成長の可能性を抑制しています。世界銀行の推定によると、2010 年 6 月から 2011 年 2 月までの期間、食料価格の高騰により世界で 4,400 万人の人たちが貧困に陥っています。¹ 貧しさによる食料摂取量の減少、また高価で栄養価の高い食料に代わる、安価な食物の摂取により、貧困の拡大は栄養不良と深く関連しています。² 単に食料を摂取すれば良いということではなく、特に子どもにとっては生存・発達のために多様性に富んだ栄養価の高い食べ物が重要です。幼少期の栄養欠乏は栄養価の低い食料摂取や飢え、そして感染症が合わさった結果なのです。³

また、食料危機がもたらす苦しみや命の損失に加え、飢餓や栄養不良は多大な生産性の損失にもつながり、包括的成長への可能性を抑制します。世界銀行によると、国家経済への代償は GDP の 2-3%にも上ると推定されています。⁴ 世界の主要な経済討議の場として、2011 年の G20 カンヌ・サミットは、脆弱な人々が飢餓や栄養不良、貧困から逃れられる道筋を明確にすべきです。

食料価格が再び史上最高値に戻りつつある 2011 年、議長国のフランスが食料安全保障を再度 G20 の議題にあげたことは時機に適しています。フランス大統領は G20 各国と共に、食料価格の変動を抑え、農作

¹ World Bank (2011), Food Price Watch February 2011.

² Ibid.

³ Save the Children (2009), Hungry for Change: An Eight-Step, Costed Plan of Action to Tackle Global Child Hunger.

⁴ World Bank (2006), Repositioning Nutrition as Central to Development.

物の生産性を向上するよう、政府、企業、農家への支援に取り組んでいます。G20 各国の農業大臣は、最も脆弱な人たちに栄養価のある食料を確保することが食料安全保障の重要な側面であると認識しています。⁵ 農業成長を押し上げ、安定させるために G20 より提案されている「食料価格変動と農業に関する行動計画」は、生産性の改善、生産量の増加、農家への市場開放、貧困層にとっての安定した収入創出に資するものです。G20 はまた、農家が食料価格変動のリスクに対応できるよう、保険などのメカニズムを提供するための農業危機管理ツールボックスを開発しています。

しかし、G20 によるアプローチには食料安全保障に不可欠ないくつかの主要な要素が欠けています。来たる G20 サミットは、各国が以下の行動をとることができる重要な機会となります。

- 食料安全保障と農業問題に対する既存の公約の履行
- 栄養改善が農業戦略に確実に組み込まれるよう、具体的行動の明確化
- 脆弱層が食料価格変動に対応できるよう社会的セーフティネットの役割の強化

既に国家予算が逼迫している中、G20 はビル・ゲイツより提出された「開発のための革新的資金に関する提案書」について検討することが極めて重要です。フランス大統領は世界レベルでの金融取引税(FTT)への合意に取り組んでいます。2011 年に FTT に関する合意が得られた場合、フランスが提案しているように、G20 はこの資金が必ず開発目的に確保されるようにしなければなりません。また、食料安全保障と包括的成長の目的を達成するには、開発のための新たな財源を見つけることに加え、しっかりとした汚職対策も必要です。汚職は開発にとっての甚大なリスクであり、援助が最も必要な人たちに確実に届き、そして援助国による開発への投資が最大の価値を生み出すよう、G20 による話し合いが重要です。

セーブ・ザ・チルドレンは、長期的な食料安全保障のために欠けている要素を実現するため、G20 各国首脳に対し、11 月のカンヌ・サミットにおいて以下の行動を取ることを求めます。

1. 「極度の飢餓の終結に向けた憲章」(“Never Again: A Charter to End Extreme Hunger”)への支持
2. ラクイラ食料安全保障イニシアティブ(AFSI)において公約された支援のうち、未払い分の拠出履行を 2012 年までに緊急かつ速やかに実施
3. AFSI の実行のために設立された世界農業・食料安全保障プログラム(GAFSP)への追加支援
4. 食料安全保障と農業を栄養改善と連動させるための重要なメカニズム「栄養改善拡充のための枠組み(SUN : Scaling Up Nutrition Framework)」への支持
5. G20 農業危機管理ツールボックスにおける、現金給付を含む社会的セーフティネットの拡充に向けた迅速な支援の追加、子どもを含む最も支援を要する人たちへの確実な支援の実施
6. 脆弱なグループの危機に対する長期的回復力の構築および経済発展と包括的成長のため、G20 による社会保護アプローチの模索を目的としたハイレベル会合を 2012 年初頭にメキシコにて開催

飢餓問題の再発を防止するために

東アフリカを襲った今回の危機は、数十万の人々が飢餓と死に向き合っていることを意味しています。食料価格の高騰、紛争、干ばつ、そして食料不安という到死的な複合要因により、60 万人の子どもたちが危険にさらされており、ソマリアでは 2011 年 5 月から 7 月までの 3 か月だけ見ても 2 万 9,000 人の 5 歳未満の子どもたちが亡くなっています。⁶

⁵ G20 Agriculture Ministers (2011), Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture.

⁶ US Government estimates: <http://www.usaid.gov/press/speeches/2011/ty110803.html>

東アフリカでは早期警告のシステムは既に整備されており、今回の危機が拡大する兆候は初期の段階からありました。にもかかわらず、他の数々の災害と同様、これらは概ね無視され、最悪の状況を防ぐための大規模行動は取られませんでした。

緊急支援は必要ですが、緊急支援のみでは十分ではありません。食料安全保障を実現し、将来的にこのような緊急事態を防ぐための回復力を備えるには長期的な取り組みが求められます。こうした考えの下、国際社会のいくつかのメンバーが、これほどまでの規模の、防止可能な飢餓の発生を今回の東アフリカの危機で最後とするため、具体的に必要な行動をまとめた憲章「極度の飢餓の終結に向けた憲章」(“Never Again: A Charter to End Extreme Hunger”)を作成しました。必要とされる行動には、初期段階の警告に対し国連中央緊急対応基金(CERF)などによる初動支援の実施、食料安全保障と農業生産への投資、現金給付を含む社会保護政策による貧困層の保護、緊急食料の備蓄などが含まれています。この憲章は、2011年9月の国連総会において各国首脳に提案されました。G20 各国首脳は11月のサミットにおいて、究極の飢餓に終止符を打つために「極度の飢餓の終結に向けた憲章」(“Never Again: A Charter to End Extreme Hunger”)を支持することで世界的リーダーシップを発揮することができます。

G20 は憲章のいくつかの分野の実現にあたり、既に公約されている食料安全保障イニシアティブにおける資金拠出の実施、また栄養改善の重要性や年間を通じて食料危機の最悪な事態を回避する食料と現金の供給安定における社会保護の役割を強化するなど、明確な役割を果たすことができます。この憲章の支持に加え、これらの点について G20 が取るべき具体的な行動は以下にまとめています。

セーブ・ザ・チルドレンは G20 に求めます：

1. 「極度の飢餓の終結に向けた憲章」(“Never Again: A Charter to End Extreme Hunger”)への支持

食料安全保障の既存の公約における資金拠出の実施

2007年と2008年の食料価格の高騰による途上国の貧しい人々への悲惨な影響を目の当たりにし、カンヌ・サミットに参加予定の11か国を含む、13か国がラクイラ食料安全保障イニシアティブ(AFSI)に対して3年間で220億米ドルの支援を公約しました。⁷ この世界レベルでの協調対応の主要方針は、食料安全保障に向けた包括的な二重トラック・アプローチを取ることです。これは、脆弱な人々に起きている飢餓に即取り組むための直接的行動と、中長期的に持続可能な農業、食料安全保障、栄養改善、農村開発プログラムを平行して実施するものです。このイニシアティブから2年が経過し、残り1年となりましたが、公約された資金の多くは未だ拠出されていません。ONE キャンペーンによると、最初の2年間で拠出された資金は公約の22%のみで、今後26%が拠出される予定です。⁸ また、拠出済み資金のうち、栄養改善のために使用されているのはわずか2%のみです。⁹

G20 各国は2009年、ラクイラ食料安全保障イニシアティブの実行のための世界農業・食料安全保障プログラム(GAFSP)の創設を提唱し、食料・栄養安全保障へのコミットメントを示しました。GAFSP は、食料安全保障の改善とリスク・脆弱性の低減を目的とする国家計画を支援するために迅速に資金提供を行う世界的な基金です。GAFSP は農家の生産性向上と、飢餓と栄養不良克服のための準備を国家が実施できるよう、幅広い活動を支援しています。しかし、GAFSP には G20 諸国のうちわずか4か国のみが資金を提供して

⁷ “L’ Aquila” Joint Statement on Food Security 2009.

⁸ Group of 8 (2011), Deauville Accountability Report G8 Commitments on Health and Food Security: State of Delivery and Results.

⁹ ONE (2011), Agriculture Accountability: Holding Donors to their L’ Aquila Promises.

おり、公約であった 9.25 億ドルのうち、4.05 億ドルしか拠出されておらず、資金不足に陥っています。GAFSP の財源は既に底をついており、支援を求めている各国には背を向けるしかない状況となっています。

2011 年現在、世界的に主要食物の価格が再び史上最高値を記録し、何百万人もの子どもや家族が未だに飢餓と栄養不良の危機にさらされています。G20 各国が食料安全保障に対応し、飢餓と栄養不良の危機にさらされている脆弱なグループへの支援を持続するために GAFSP を確実に維持し、既存の公約における資金拠出を実施することが極めて重要です。

セーブ・ザ・チルドレンは G20 に求めます：

- 2. ラクイラ食料安全保障イニシアティブ (AFSI) において公約された支援のうち、未払い分の拠出履行を 2012 年までに緊急かつ速やかに実施**
- 3. AFSI 実施の実行のために設立された世界農業・食料安全保障プログラム(GAFSP)への追加支援**

栄養改善拡充のための枠組み

飢餓と食料の不安定に関する問題は、農作物の生産増のみでは解決できず、適切な農業開発戦略は、人々の栄養ニーズに対応したものでなければなりません。例えば、農業の多様性や栄養価の高い(栄養価を生物学的に高めた) 地元作物の耕作、家畜や家禽の生産、または栄養価の高い食料のコスト低減など、栄養改善と結び付けた農業支援は栄養不良の削減や予防に大きく貢献できます。

世界の首脳達は徐々に栄養改善の重要性を認識しています。2009 年のラクイラ食料安全保障イニシアティブでは食料安全保障への取り組みの一環として、栄養改善の重要性が強調されました。そして今年初頭、G20 の農業大臣たちは世界レベルでの食料安全保障を強化するため、途上国において最も脆弱な人々、特に女性や子どもに対して、安全で栄養のある食料へのアクセスや入手可能性を改善するための対策を講じなければならないと発表しました。しかし、これらを実現するのに必要な資金は未だ拠出されておらず、栄養不良の根底にある原因や、その問題解決における社会的セーフティネットや女性が果たせる役割はしばしば見過ごされています。

現在、これまで見過ごされてきた栄養不良の危機を克服しようという政府、市民社会、学术界、民間企業、国連機関、多国間機関の動きが台頭しており、農業、食料安全保障、栄養改善の連携の欠如を解決する機運が高まっています。「栄養改善拡充のための枠組み(SUN: Scaling Up Nutrition Framework)」の動きは栄養改善に向けた世界レベルでの協調行動の中心的役割を果たします。また、そのロードマップは各国政府が包括的栄養改善計画を作成・実施する際に、政治的、技術的、資金的に支援を受ける方法を提示しています。

「栄養改善拡充のための枠組み(SUN)」は 100 以上の組織により支持されており、既に約 20 の政府が早期にコミットメントを示し、栄養不良を克服するための包括的かつマルチセクターにおける行動を取っています。この動きに拍車がかかり、「栄養改善拡充のための枠組み(SUN)」が機能し、栄養不良削減への協調行動が取られるためには、主要なドナー国政府及び最も栄養不足の困難に直面している国々の支持が必要です。今日までに、G20 の中でもカナダ、フランス、メキシコ、イギリス、アメリカを含むわずか数か国のみが「栄養改善拡充のための枠組み(SUN)」を支持しています。私たちは G20 の全てのメンバーに「栄養改善拡充のための枠組み(SUN)」を支持するよう求めています。

栄養改善と連動した農業と共に重要なのは、ジェンダーの視点を農業に取り込むことです。農業と栄養改善プログラムにジェンダーの視点を取り入れることにより、子どもと家族に利益がもたらされることは明確に

証明されています。農業戦略により生産高を最大化し、栄養不良に対応するためには、農業におけるジェンダー別役割が理解され、女性の対等な参加への障壁を無くすことが不可欠です。例えば、国連食糧農業機関(FAO)の推定によると、女性が男性同様に生産資源にアクセスできた場合、収量は20-30%増を図ることができ、途上国全体の農業生産高を2.5-4%増やすことができます。これにより、世界中で飢餓に苦しむ人々の数を12-17%減らすことができます。¹⁰ 私たちはG20各国に対し、食料生産者として、また、家族に対する食料・栄養提供者としての女性特有の役割を認識するプログラムや政策への継続的投資を求めます。

セーブ・ザ・チルドレンはG20に求めます：

4. 食料安全保障と農業を栄養改善と連動させるための重要なメカニズム「栄養改善拡充のための枠組み(SUN: Scaling Up Nutrition Framework)」への支持

食料価格高騰・変動の時代、貧しい家庭が栄養価のある食べ物を入手するためには、栄養改善および多様な農業生産への介入に加え、現金給付や食料供与などの社会保護も必要です。途上国の貧しい人たちは、収入の平均60-80%を食料に消費しており¹¹、食料価格が高騰した場合、彼らは自身の資財を売ったり、子どもの通学をやめさせたり、また多くの場合、子どもたちを労働につかせ、安価で栄養価の低い食料を買うしか手立てがありません。

危機が発生した際に緊急の社会的セーフティネットを通じて家庭を支援することで、貧しい家庭は上記のようなより一層の貧困に通じる極端な「対応策」を選ばずに済みます。さらに取られるべき対策として、長期的な公的社会保障スキームがあれば家庭が危機発生前から食糧価格の高騰などの衝撃に備え、危機が発生しても収入を守ることができます。セーブ・ザ・チルドレンは、その報告書“*Lasting Benefits: The role of cash transfer in tackling child mortality*”の中で、貧困と不平等の削減や子どもの栄養改善において、社会的セーフティネットの中でも特に現金給付がもたらすプラスのインパクトについて挙げています。本報告書では、10を数える子どもの生育発達不良のための現金給付プログラムのうち、7つのケースで顕著に良いインパクトがあったことが報告されています。

こうしたインパクトをすべての脆弱な人々に届けるため、より多くの途上国政府が社会的セーフティネットを整備し、ドナー国は財政面・技術面でそれを支援する必要があります。2009年の「グローバルな食料安全保障に向けたラウイラ共同声明」で既に合意されたとおり、効果的な緊急支援および公的な社会的セーフティネットや栄養改善スキームを通じた食料や現金・クーポンの供与は、達成されるべき目標です。G20各国の多くはこの声明を支持しており、今こそこの公約を果たすため、セーフティネットが重要なリスク管理ツールとして認識されるよう努めるべきです。

G20は「食料価格変動と農業に関する行動計画」において、農業危機管理ツールボックスを提案しています。このツールボックスは現在開発中であり、脆弱な国、企業、農家が食料価格変動のリスクに対応できるよう、保険的手段を含む実用的対応策が含まれています。G20の農業大臣たちは、多国間、地域、国の開発銀行を招き、ツールボックスの一環として迅速な資金調達を含む景気対策を模索するよう依頼しました。このツールボックスに、危機や衝撃が発生した際に公的なセーフティネットの拡充を可能にするための融資

¹⁰ FAO (2011), The State of Food and Agriculture 2010-2011.

Available at: <http://www.fao.org/publications/sofa/en/>

¹¹ Nugent, R.(2000), The impact of urban agriculture on the household and local economies, in N, Bakker, M. Dubbeling, S. Grundel, U. Sabel-Koscella and H. de Zeeuw (eds.) Growing Cities, Growing Food, DSA, Eurasburg. Available at <http://www.trabajopopular.org.ar/material/Theme3.pdf>

を含むよう、そして国家スキームの開発が未だできていない国については支援するよう、私たちは G20 に強く求めます。

重要なことは、セーフティネットが最も支援を要する人を対象とすることです。ツールボックスの内容は、2011 年 7 月の G20 と FAO による「アフリカの角」に関する共同緊急会合での呼びかけに沿ったものであるべきで、セーフティネット構築への支援は、妊産婦、授乳中のお母さん、生後 1,000 日の子どもたち、および高齢者、慢性的な病気を抱えた人、障がい者など、最も脆弱な人たちの保護につながらなければなりません。

セーブ・ザ・チルドレンは G20 に求めます：

5. G20 農業危機管理ツールボックスにおける、現金給付を含む社会的セーフティネットの拡充に向けた迅速な支援の追加

包括的経済成長に向けた長期的社会保護

2009 年のラクイラ・サミットでも言及され、多くの G20 諸国に支持されたとおり、最も貧しく最も周縁化された人々に向けた、長期的な政府による現金ベースの社会保護システムと栄養改善の介入が必要です。現金給付を含む社会保護は、更なる緊急事態や危機に対する貧しい人々の長期的な回復力の構築につながります。公的な労働プログラムや労働世代人口への支援など、雇用と生産を底上げするためのスキームは生活向上と経済成長に資するものです。さらに幅広い現金給付スキームの導入により、上記の経済成長に向けた対策をより長期的に底上げすることが可能です。例として、南アフリカでは、年金を受給している家庭の労働参加率は受給していない家庭と比較すると 13-17%高いことがわかりました。¹² また、メキシコの PROGRESA 現金給付スキームの評価によると、受給した子どもたちは教育を受ける年数が増えるため、成人してからの収入が 8%高くなると推定されています。¹³

これらの実例は、就労できないあるいはすべきでない子ども、老人、障がい者といった脆弱な人々に対する社会保護や支援の拡充の重要性を示しています。こうした措置には、教育や保健システムを通じた支援や、脆弱層に向けた長期的現金給付も含まれ、社会保護の長期的発展可能性を実現するために必要となるものです。社会保護は、特に子どもとお母さんの栄養改善や基礎保健サービスへのアクセス改善を通じた子どもの死亡率削減においても重要な役割を果たすことができます。つまり、社会保護プログラムは脆弱なお母さんと子どもに直接裨益すべきであり、2 歳に達する前の重要な時期に栄養不良による取り返しのつかない結果を招かないよう、早期予防の支援を子どもに届けなければなりません。

G20 各国には、貧困や不平等の克服に貢献した社会保護スキームの経験が豊富にあります。特にメキシコやブラジルなどの中所得国における実例は、他の新興経済国や低所得国にとって独自のアプローチを策定する際の有益な教訓と手引きになります。また、「社会保護のフロア・イニシアティブ」など、国家レベルの社会保護スキームの発展に寄与する既存の組織および組織間の施策があります。

私たちは、これらのプログラムを策定・実施してきたハイレベルの政府関係者、また理想的には G20 以外の低所得国の代表を含み、政策対話と経験共有の有益な討議の場としての G20 ハイレベル会合の開催を求めます。この会合では、ドナー国が開発機関を通じていかに最良の社会保護支援を実施していくかなど、

¹² Economic Policy Research Institute (2004), *Final Report: The social and economic impact of South Africa's social security system*, EPRI Research Paper 37, Cape Town, EPRI, South Africa Department of Social Development.

¹³ Skoufias, E (2001), *PROGRESA and its Impacts on Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A synthesis of the results of an evaluation* by IFPRI, Washington, IFPRI.

社会保護の策定と実施方法について G20 に政策提案を行うため、既述の社会保護スキームの経験や既存の政策枠組みの考察が求められます。この提案では、G20 が 2012 年のサミットにおいて社会保護の行動計画に合意できるよう、G20 の包括的成長に関する課題を推進し、貧困、不平等、そして今後の危機から子どもや脆弱な家庭を保護・支援する社会保護スキームの実現に向けた道筋を明確に助言することが求められます。

セーブ・ザ・チルドレンは G20 に求めます：

6. G20 による社会保護アプローチの支援策の模索を目的としたハイレベル会合を 2012 年初頭にメキシコにて開催すること

食料安全保障問題が G20 の主要議題の一つとなる 2011 年、G20 サミットは今後、東アフリカの飢餓問題のような緊急事態を未然に防ぎ、栄養不良という見過ごされてきた問題に対処するためのまたとない機会となります。G20 は新たな飢餓問題を防ぎ、農業、食料安全保障、栄養への介入の間にある溝を埋めるなど栄養改善の課題に対応するため、この世界的な動きを支援しなければなりません。また、G20 は将来の危機から貧しい人々を保護するための社会保護スキーム開発に取り組む国々への支援も行うべきです。セーブ・ザ・チルドレンは G20 各国に対し、何百万人もの子どもの命を救うための食料および栄養安全保障を実現するため、そして、子どもたちがより強く包括的な世界経済成長に貢献できるように育つため、本提言書で提示した具体的な行動をとるよう求めます。