

## 第5章 湾岸アラブ諸国の食料安全保障政策

齋藤 純

### はじめに

湾岸アラブ諸国（湾岸協力会議 [GCC] 加盟6カ国）は、食料<sup>1</sup>生産に不向きな地理的環境と急速な人口増加に伴う食料需要の増進に対応するため、国内における食料生産の拡大と海外からの安定的な食料調達に取り組んできた。アラビア半島の大部分は砂漠に覆われ、農耕に適した部分は半島南部から南東部の沿岸部の一部に限られる。このため、相対的に自然条件に恵まれた一部のオアシス周辺で伝統的にナツメヤシなどの生産が行われてきた。近年では、淡水化した海水を活用した大規模な施設園芸、大都市近郊のビニールハウスを利用した野菜・果物栽培、近代的な植物工場による野菜・ハーブ栽培なども行われるようになった。一方で、サウジアラビアやUAEなどは、アフリカや東欧などの海外農地に投資し飼料作物や穀物の増産を目指すとともに、インドや欧州などそれまでの食料輸入国との関係強化により食料調達を安定化させることに努めている。

本章では、これらの状況を背景に、湾岸アラブ諸国政府が、食料安全保障にどのように取り組んできたかについて検討する。第1節で、湾岸アラブ諸国が抱える食料問題について概観する。第2節では、各国政府が取り組んできた食料安全保障政策について整理する。最後に、今後の課題についてまとめる。

### 1. 湾岸アラブ諸国の食料問題

#### (1) 国際的な食料問題

湾岸アラブ諸国を含め、多くの発展途上国は食料安全保障の問題に直面している。2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）」の中で2016–30年に国連加盟国が達成すべき目標が掲げられたが、その中に飢餓をゼロに、食料の安定確保と栄養の改善、持続可能な農業の推進など食料問題の解消が含まれていた。この背景には発展途上国における急速な人口増加や食料調達の困難さがある。国連は世界人口の将来予測を2020年の77.9億人から、2030年に85億人、2050年に97億人としている。2020年の世界人口に占める極度の貧困層（1日1.90ドル未満）の割合は9.1–9.4%と予測しており、途上国における貧困層は拡大することが見込まれる。

また、食料価格の高騰は、途上国にとってさらに食料へのアクセスを困難にする。途上国の人口増加やバイオエタノールに対する需要増加などを要因として、2007–08年に小麦・大豆・トウモロコシなどの国際価格が高騰した際には、湾岸アラブ諸国なども食料確保のための農地開拓や輸入先の確保を喫緊の課題としたが、食料価格はより長期的なトレンド

でも上昇傾向にある（図1）。新型コロナウイルスの流行による景気後退により、食料を含めた商品価格は一時的に下落したが、中国などの新興国による設備投資回復や南米食料輸出における気候不順、今後の国際的な消費市場の回復に伴い食料価格の上昇は継続すると見られている<sup>2</sup>。国連食料農業機関（FAO）によると、国際食料価格は2020年12月に6年ぶりに高水準に上昇し、2021年に入っても値上がりが続く可能性が高いと報告されている<sup>3</sup>。

図1 国際食料価格の推移（ドル：2010年を100）



（出所）World Bank Commodity Price Data.

## （2）湾岸アラブ諸国の食料問題——地理的要因

アラビア半島は、多くの地域が乾燥気候の下にあり淡水資源も限られているため、耕作に適した土地が希少である。FAOの統計によると、湾岸アラブ諸国で最も広大な耕作可能農地面積を有するサウジアラビアでも362万haで、国土面積の1.7%に過ぎない。相対的に比率の高いクウェート（同比率8.1%）やバハレーン（5.9%）、カタール（5.6%）では国内農地の開拓を進めてきたが、成長する国内人口の食料を確保するには不十分である（表1）。例を挙げるとUAEにおける農業は、もともと家族経営による自給自足のための生産が主であり、大規模生産を行う企業型経営は極めて限られていた。以前から行われていたナツメヤシ・果樹・牧草・野菜を栽培する伝統的農業では、10万人の人口を養うのがやっとであったとされ、拡大する人口と食料需要を支えるためには、国内農業の生産拡大が当初よ

表1 湾岸アラブ諸国の耕地比率

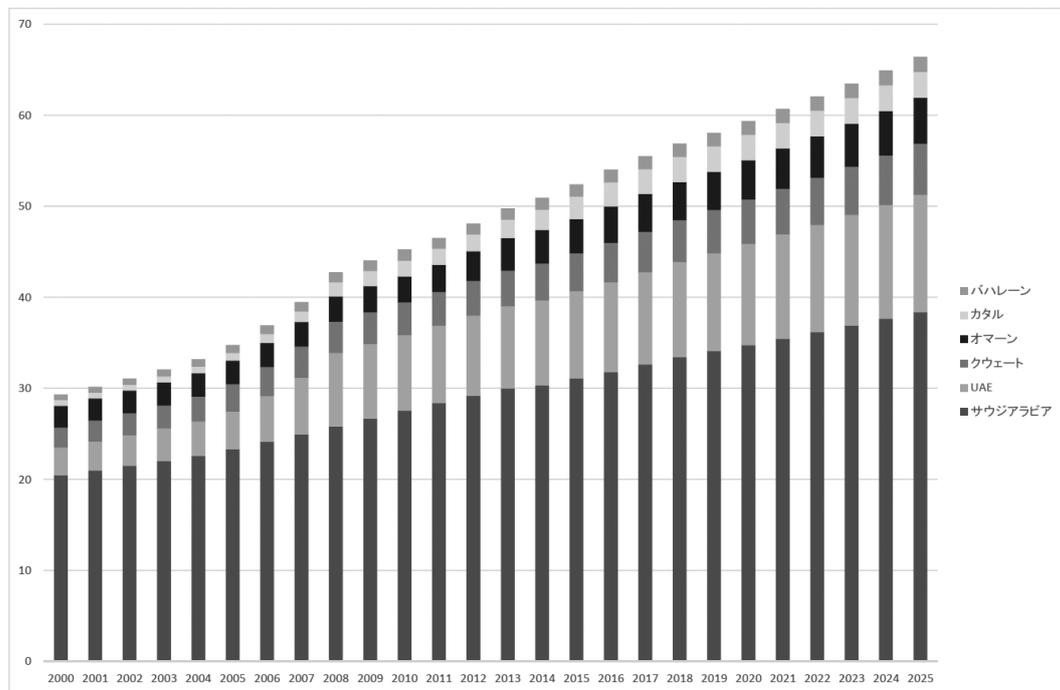
	国土面積	耕作可能農地面積	
	(1000ha)	(1000ha)	比率(%)
サウジアラビア	214,969	3629	1.7
UAE	7,102	82	1.2
クウェート	1,782	144	8.1
オマーン	30,950	109	0.4
カタール	1,149	64	5.6
バハレーン	78	5	5.9

(出所) FAOSTAT より報告者作成。

り求められてきた（櫻井 2007）。2019 年時点で 950 万人（UAE 連邦競争性・統計センター資料）を抱える UAE では、国内生産で不足する食料需要の大半を海外からの食料輸入に頼っている。

また、湾岸アラブ諸国の急速な人口増加とそれに伴う食料需要の増加は、この地域の食料自給をさらに難しくしている。湾岸アラブ諸国の人口は、2018-23 年間に年平均 2.3% で成長し、2023 年には 6,340 万人に達するとされている（図 2）。それに伴い、湾岸アラブ諸

図2 GCC（湾岸協力会議）諸国の人口予測（100 万人）



(注) サウジアラビアとバハレーンは 2019 年以降、クウェート・オマーン・カタールは 2018 年以降、UAE は 2005 年以降が推計値。

(出所) IMF, World Economic Outlook Database, October 2020 より報告者作成。

国の食品需要は、2018年の推定5,150万MTから2023年には6,070万MTへと年3.3%成長すると予想されている（Alpen Capital 2019）。同レポートによると、中でもサウジアラビア（同期間、3.2%）、オマーン（同4.6%）、UAE（同3.5%）の食品消費は、湾岸アラブ諸国の中でも最も急速に成長すると見られている。国内人口の増加と同時に、国民生活の質の向上は食料需要の質も変化させる。湾岸アラブ諸国では、近年、生活習慣病の蔓延が問題になっており、健康意識も高まっている。ライフスタイルの変化によって、消費者の嗜好も変化しており、有機食品、パッケージ食品、良質な海外食品への需要も高まっている（Alpen Capital 2019）。

結果として、湾岸アラブ諸国は食料の総消費量の約85%を海外からの輸入に頼っているため、周辺の農産物輸入相手国の安定と陸上・海上のロジスティクスの確保は、食料安全保障上、重要な問題となる。近年でも、シリア内戦（2011年以降）やカタール断交（2017-21年）などによる貿易相手国の大幅な転換、イランによるペルシャ湾封鎖の危惧やイエメン紛争の長期化に伴うバブ・アル・マンデブ海峡のリスク増加など物流経路の変更を迫られることも多い。例えば、ヨルダンが湾岸アラブ諸国にとって主要な果物・野菜の供給源の1つであるが、景気後退と自国民の雇用確保のために2018年以降、外国人労働者の雇用を停止しており、食料生産と海外輸出が低迷していたことが問題になっている<sup>4</sup>。

## 2. 湾岸アラブ諸国の食料安全保障政策

### (1) 食料安全保障と政策

食料安全保障（Food security）は、FAO（2020）<sup>5</sup>の定義によると「すべての人々が常に、活動的で健康的な生活をするために必要とされる食料（十分な安全と栄養を含む）に対して、物理的、社会的、経済的にアクセスできること」である。この定義に基づく、食料安全保障を①食料の入手可能性（Availability：国内生産や備蓄等によって、利用可能な十分な食料が確保されること）、②食料への経済的・物理的アクセス（Access：適正な栄養水準を維持するために必要な政治的、経済的、社会的な資源を個人が有すること）、③食料の利用方法（Utilization：食料が適正に利用されるために、諸技術や知識を有し、適切な健康・衛生サービスが存在すること）、④長期的な安定性（Stability：個人・世帯および集団がいっつも適切な食料を入手できること）の4つの次元から評価することができる。

各国政府は、国内の食料需要に対応するためにあらゆる手段で食料安全保障に取り組んでいる。木南（2015）によると、第1に、食料の自給自足を促進するために、食料増産のための投入財に対する補助や生産物に対する価格保証などの価格政策、農業技術支援や灌漑システム整備や金融支援などを含む非価格政策が採用されうる。第2に、海外からの食料調達である。これには、現物食料の輸入だけでなく食料関連産業の誘致や食料援助なども含まれる。

## (2) 国家戦略と食料安全保障——食料安全保障戦略

湾岸アラブ諸国は、国内の食料需要の増加と限られた農業生産能力を認識し、経済開発計画の上でも食料安全保障を重要な問題として捉えてきた。各国の建国以来、数次にわたる長期経済開発計画の中でも食料問題の解決は重点の1つに挙げられ、2000年代後半以降になると、豊富な石油収入を背景に各国で経済開発ビジョンを相次いで企画してきた。5カ年計画などの伝統的な経済開発計画に比べると、国民生活の向上などに主眼が置かれつつあるが、サウジアラビアの「サウジ・ビジョン2030 (Saudi Vision 2030)」では食料備蓄の重要性が挙げられており、カタルの「第2次国家戦略2018-2022」では、カタル断交を受けて食料安全保障が特に強調されていた。なお、地域横断的な食料安全保障と協力については、2014年にUAEのラシード食料農業担当大臣が、食料安全保障の地域的課題に協調的に取り組むため、必要な食料備蓄量の維持など統合的なアプローチの開発を提唱したが、カタル断交もあり大きな進展は今のところ見られていない。

UAEでは、2018年11月に「食料安全保障のための国家戦略2051」(National Food Security Strategy 2051)を発表し、5つの戦略目標として、①アグリビジネス貿易の円滑化、②高い技術の食品生産、③食品ロスや廃棄物の削減、④食の安全と栄養、⑤食品リスクと危機管理、を掲げた。アブダビ首長国でも、経済開発庁(ADDED)が産業開発局(IDB)の「基礎産業」計画に沿って、食品産業への8つの新投資分野を設定し、「国家食料安全保障戦略2051」の18の食品製造を対象とするなど、連邦政府と首長国政府が連携して食料安全保障に取り組みつつある<sup>6</sup>。

カタルにおいても、2008年には、カタル国立食料安全保障プログラム(QNFSP)を設立し、戦略的なリスクシナリオの検討、水と食料の供給ショックに対する国のレジリエンスを向上させるためのシステムの開発、食料貯蔵能力の拡大、食料サプライチェーンの多様化、国内の食料生産の拡大を進めてきた。2018年には、「国家食料安全保障戦略2018-2023」(Qatar National Food Security Strategy 2018-2023)を策定し、①国際貿易と物流の強化、②自給自足の推進、③戦略的備蓄、④国内市場の育成、の4つを重点課題として挙げた。直近では、国産農産物のアウトレットであるMahaseelが店舗を2021年1月時点で95店舗にまで拡大し、350件の地場農場を登録するなど国内農業生産支援も続けられている<sup>7</sup>。

## (3) 国内の農業生産拡大政策

湾岸アラブ諸国では、大規模な灌漑設備を整備することで、乾燥地でも部分的に農地開拓を行ってきた。UAEでは、近年、政府の農業奨励政策により、アル・アイン周辺、アブダビドバイ境界付近、リワ・オアシス近郊に小規模な農園が展開され、トマト・キュウリ・ナス・スイカ・メロンなどの作付けが行われている。これらの農産物は、基本的にアブダビやドバイなどの大都市で消費されるが、耕作地の大規模な拡大は難しいと見られている。

また、植物工場企業の展開も見られる。UAE では、屋内型施設でバジルなどの各種ハーブが栽培されており、主に国内のスーパーマーケットに供給され、高所得者層を主要なターゲットとしている（齋藤 2019）。2017 年 12 月には、ドバイの Badia Farms 社が湾岸アラブ諸国で初めて商業的な垂直型屋内農場を開設し、事業の拡大が期待されている。ここでは最新の水耕栽培技術と垂直農法を使用して、無農薬野菜を生産している<sup>8</sup>。こうした国内における農業生産の拡大は一定の成果を収め、湾岸アラブ諸国の国内食料生産量は、2011-16 年で年平均 2.8%の増加を見せた（Alpen Capital 2019）。

#### **(4) 食料輸入の拡大**

一方で、湾岸アラブ諸国の国内食料生産の不足分を補填するために、海外からの食料調達を拡大させる必要がある。湾岸アラブ諸国の食料品の純輸入量は 2011-16 年間に 5.2%増加している。また、第 1 節で述べたように、カタル断交のような外交関係が大きく変化した場合には、食料調達手段も大きく転換せざるを得ない。サウジアラビアがカタルへの唯一の陸路であるサルワ国境ゲートを閉鎖したことで、このゲート経由の食料供給の 38%が断たれた。カタル経済商務省（QMEC）は、断交直後の食料価格の高騰懸念に対し、食料品価格を固定することで対応、スーパーマーケットの棚に十分な食料品がストックされていることをアナウンスして住民の不安を和らげた。カタルの Baladna Livestock Production 社はカタル航空カーゴで、欧州から 3,400 頭のホルスタイン牛を空輸するなど、企業部門の迅速な対応もあった。封鎖発効 2 日後には、トルコ語ラベルの乳製品と鶏肉がカタルのスーパーマーケットの棚に陳列されるようになり、イランも空路・海路を通じて約 440 トンの食料品・物資をカタルに送り、封鎖が解除されるまでこれらの出荷を続けると発表した（Amery 2019）。2017 年 11 月には、カタルはイラン、トルコとの間で 3 国間の貿易を促進することを目的とした輸送協定に署名し、食料品を含む貿易は促進された。

UAE とインドの間では、2020 年 12 月の「UAE・インド食料安全保障サミット 2020」で「食料回廊」プロジェクト（India-UAE Food Corridor Project）が表明された。UAE はインドの食品加工部門に 3 年間で 70 億ドルを投資し、UAE を含む中東諸国に優先的に輸出することを計画している。インドから UAE への農産物・食品の輸出が 2023 年には 2020 年の 3 倍の 70 億ドルに拡大すると見込まれている<sup>9</sup>。

#### **(5) 海外からの食料調達——海外農地の開発**

湾岸アラブ諸国は、2007 年以降の穀物の国際価格の高騰を機に、アフリカなどの海外農地に対する投資を進めてきた（表 2）。例えば、ケニアは総土地面積 5,800 万 ha のうち耕作地は約 10%であるが、海外投資家による取引は 26.9 万 ha（総面積の 0.46%）と推計される。取引の大部分はリースまたはコンセッションで行われており、用途のほとんどはサトウキ

表2 GCC 諸国による海外土地取得状況（2021年1月時点、契約済み）

	アフリカ	その他
サウジアラビア	モーリタニア、スーダン、南スーダン、エチオピア、エジプト、セネガル、ケニア、モロッコ	アルゼンチン、ウクライナ
UAE	モーリタニア、スーダン、南スーダン、エチオピア、エジプト、シエラレオネ、モロッコ、ウガンダ、コンゴ、ナミビア、ガーナ、チュニジア	パキスタン、セルビア、ルーマニア
クウェート	モーリタニア、スーダン	
オマーン	なし	なし
カタール	モーリタニア、スーダン	ウルグアイ、ブラジル、アルゼンチン
バハレーン	なし	インド

（出所）Land Matrix データより報告者作成。

ビ作物である。カナダが最大の投資国で16万haを取得しているが、サウジアラビアの4万ha、UAEの200haがそれに続く（Land Matrix 2020）。

### おわりに——今後の課題

食料生産に不向きな気候条件下にある湾岸アラブ諸国にとって、食料安全保障は長年の課題であった。近年では、植物工場企業など近代的な農業設備による食料増産の動きも見られるが、国内生産は期待したほどの成果を挙げていない。食料需要の8割以上をインドやアフリカ、周辺アラブ諸国などからの食料輸入に依存する構造は大きく変わっていない。また、2000年代後半以降、サウジアラビアやUAEは、アフリカやアジアでの農地開発に積極的に取り組んできたが、湾岸アラブ諸国向けの食料輸入の大幅増加には時間とさらなる投資が必要である。カタール・イラン・トルコ間の輸送協定やインドーUAE「食料回廊」プロジェクトなど食料サプライチェーンへの投資など新しい展開も見られており、湾岸アラブ諸国を取り巻く食料安全保障の枠組みも変化の途上にある。

湾岸アラブ諸国の国内食料生産の限界と食料輸入の海外依存に基づく食料安全保障上の最大の不安定要因は、周辺地域の不安定性と考えられる。イランやイエメン、レバントにおける政情不安による食料供給元へのダメージやロジスティクスの途絶、また、湾岸アラブ諸国内の外交関係の悪化に伴うヒト・モノ・カネの移動の制限は、湾岸アラブ諸国の食料調達に深刻なダメージを与えうる。湾岸アラブ諸国にとって、投資先や輸入先、ロジスティクスの多様化によるリスク分散、一方的な海外土地収奪の回避、海外の食料サプライチェーンへの投資など、複数の施策が求められる。

## 参考文献

- 木南莉莉『国際フードシステム論』農林統計出版、2015年。  
櫻井研「アラブ首長国連邦（UAE）の農業と野菜の生産流通の現状」『野菜情報』40、2007年、31-36頁。  
齋藤純「アラブ首長国連邦の農業政策と海外農業投資」『中東レビュー』Vol.6、2019年、23-26頁。  
Alpen Capital. “GCC Food Industry,” Alpen Capital, 2019.  
Amery, H. A. “Food Security in Qatar: Threats and Opportunities,” Gulf Insights Series No. 7, 2019.  
Land Matrix. “Large-Scale Land Acquisitions in Kenya,” 2020.

## — 注 —

- 1 「食料」とは穀物、畜産物、野菜などの農水産物とその加工品の総称である。しばしば「食糧安全保障」と表記することもあるが、「食糧」は本来、穀物・イモ・マメなど主食を指すため、本章ではより広範な意味での食物問題を対象とするため「食料」を用いる。
- 2 The Economist, “Commodity prices are surging,” January 16, 2021, pp. 58-59.
- 3 Bloomberg, “Global Food Prices at Six-Year High Are Set to Keep On Climbing,” January 7, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-07/global-food-prices-at-six-year-high-are-set-to-keep-on-climbing> (2021年2月19日アクセス)
- 4 Rana Hussein, “Economists hail gov’t decision to employ foreign workers in agriculture sector,” *The Jordan Times*, February 13, 2021, <http://www.jordantimes.com/news/local/economists-hail-govt-decision-employ-foreign-workers-agriculture-sector> (2021年2月19日アクセス)
- 5 Food and Agriculture Organization of the United Nations, “The State of Food Security and Nutrition in the World 2020,” 2020.
- 6 “ADDED identifies eight new areas for investment across basic food industries,” *Emirates News Agency*, July 12, 2020, <http://wam.ae/en/details/1395302893093> (2021年2月19日アクセス)
- 7 “Made in Qatar: More local product outlets sprout this season,” *Doha News*, February 11, 2021, <https://www.dohanews.co/made-in-qatar-more-local-product-outlets-sprout-this-season/> (2021年2月19日アクセス)
- 8 “Dubai gets its first commercial vertical farm,” *Gulf News*, December 20, 2017, <https://gulfnews.com/technology/dubai-gets-its-first-commercial-vertical-farm-1.2144070> (2021年2月19日アクセス)
- 9 “UAE, India set ambitious target to treble food trade by 2025,” *Arabian Business*, December 9, 2020, <https://www.arabianbusiness.com/politics-economics/455647-uae-india-set-ambitious-targets-to-treble-food-trade-by-2025> (2021年2月19日アクセス)