

「黒海穀物イニシアティブ」
——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——



(公財) 日本国際問題研究所 研究員 井堂 有子

.....

「ウクライナからの穀物・肥料・食料品が安全に通行できるよう調整する黒海穀物イニシアティブに全関係者が合意したことを歓迎したい。この合意は多国間での解決を見出そうとする分別ある外交の重要性を示すものである」¹

(2022年11月17日のグテレス国連事務総長の発言)

はじめに

2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻から間もなく10カ月。戦闘は今なお続き、米政府推計で両軍双方の死傷者は約20万人、国連推計でウクライナ側の民間人死傷者は1万6千人を超え、避難者も欧州全土に780万人、ウクライナ国内で650万人に達する(12月初め時点)²。この間、大国間の介入と支援と交渉、ロシア側の被害と国内の動向、世界各国のそれぞれの国益に基づいた反応等とともに、黒海の封鎖と解除、そして貨物船の動向を世界中が見守る状態が続いてきた。

7月22日にトルコ・イスタンブールで締結された「黒海穀物イニシアティブ」³は、ロシア軍による黒海封鎖の解除、ウクライナ産穀物等の輸出再開を可能とする安全な航路の共同監視に関する合意である。当初120日間の予定は11月17日にさらに120日間延長された。多国間協議を通じた問題解決を目指すマルチラテラリズムはハイポリティクスな和平交渉では瀕死の状態にあるが、世界の食糧庫としての黒海海運の現場では、「ウクライナの穀物等を世界に送り出す」という大きな共通課題に向かって、多様なアクターがそれぞれの利害と制約を抱えつつ、事実上の協同作業を展開している。

最初の120日間を含む7月から12月初めまで、どれだけの穀物等がウクライナ港から世

1 国連事務総長公式ツイッター：<https://twitter.com/antonioguterres/status/1593151007714078722>

2 OCHA Ukraine Data Explorer：
<https://data.humdata.org/visualization/ukraine-humanitarian-operations/>

3 本合意は「黒海穀物合意」や「イスタンブール合意」、「穀物輸出合意」、「7月22日合意」等とも呼ばれるが、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 (Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports)」。
https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf

界のどこに向かったのか。急性食糧不安に直面する地域が集中する中東・アフリカにはどれだけの貨物船が向かったのか。本稿では、「合同調整センター」の公開データを一次資料として基礎事項の確認を行いつつ、今後の展望を考察する。

1. ウクライナ危機と「世界の食糧庫」としての黒海海運

(1) ようやく成立した「黒海穀物イニシアティブ」と「合同調整センター」

ウクライナ侵攻から5カ月が経った7月22日、国連とトルコの仲介により、ロシアとウクライナの間でようやく「黒海穀物イニシアティブ」が調印された⁴。黒海封鎖で滞留していたウクライナ産穀物（小麦やトウモロコシ、大麦、大豆等）と食料品（ヒマワリ油等）、そしてアンモニアを含む肥料の安全な輸出再開と航路の共同監視に関する合意である。

これらの物資を載せる貨物船はウクライナ3港（オデーサ、チョルノモルスク、ユズニー／ピヴデンニー）から出航し、「穀物人道回廊」（地図1参照）を経て、イスタンブールに設置された「合同調整センター（Joint Coordination Center: 以下、JCC）」で武器等を積んでいないか等の検査を受ける。認可された貨物船はボスポラス海峡とマルマラ海を経て、地中海から世界各地に向かう。当初120日間の予定の運営期間は11月17日に延長され、現在第二期に入っている（表1）。国連は1年間の延長を求めてロシア側に働きかけていたが⁵、途中の10月末、ウクライナからロシア黒海艦隊が攻撃されたと主張して、ロシア側は本合意への不参加を表明した。元々ロシア側の輸出が停滞していたことへも不満を表明してきており⁶、延長前の交渉のための揺さ振りであったとも考えられるが、エルドアン大統領の積極的仲介もあり、最終的に「ウクライナから軍事攻撃しない保証を得た」として数日で復帰した⁷。

この合意の成立前は、黒海封鎖により穀物価格は高騰し⁸、一時ウクライナの2,000万トン以上の穀物が出荷できない事態となっていた。4月後半から6月には「ウクライナの盗まれた穀物」をめぐる国際報道も白熱し、欧米諸国を中心にロシアへの非難の声が高まった⁹。米国のブリンケン国務長官は「ロシアは食糧を武器化して、貧しい諸国を人質に取っ

4 同イニシアティブは1974年「海上における人命の安全のための国際条約（International Convention for the Safety of Life at Sea: SOLAS条約）」の改訂「船舶保安国際コード（The International Ship and Port Facility Security: ISPSコード）」に基づく。

5 <https://www.reuters.com/world/un-working-expand-extend-year-ukraine-black-sea-grain-export-deal-2022-10-07/>

6 ロシアの合意参加の思惑として、服部倫卓氏は、「ウクライナの穀物輸出再開への協力の見返りとして、ロシア産穀物・肥料の輸出へのお墨付きを国連・欧米から得たかったのだろう」と指摘している（服部倫卓「ロシア・ウクライナからみた黒海穀物輸送」日本国際問題研究所ウェビナー『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）。

7 <https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/02/grain-deal-ukraine-turkey-russia/>

8 最も取引される小麦は3月7日に14年前の世界食糧危機時の高値を上回る14.25ドル/ブッシェルにまで急騰した。

ている」と批判，緊迫した状況が続いたが，国連とトルコが仲介を重ね合意が成立した。

なお，国際社会の高い関心の下，JCC公式ホームページでの船舶通航・検査日，出航先，積荷品目・分量等の更新頻度は高く，情報公開が進んでいる¹⁰。JCCを総括する国連調整官のポストは，暫定的な国際海事機関(IMO)のフレデリック・ケニー氏を経て，8月12日，事務総長から正式にスーダン出身のアミー

筆者紹介

オランダ国立社会科学国際研究所修了。東京大学大学院総合文化研究科博士課程単位取得満期退学。2001～12年にエジプト，シリア，スーダン等で調査分析・開発援助の実務に従事。専攻は中東地域研究，開発学。関心テーマはエジプトを中心とした中東・北アフリカの政治経済，食の安全保障。最近の論考に「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)，「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年4月)，共編著『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』(SIAS Lectures 8, 2022年2月)など。

表1：第一期「黒海穀物イニシアティブ (BSGI)」の経緯 (7/22～11/17)

7月22日	国連・トルコ・ウクライナ・ロシアの4者間で黒海穀物イニシアティブが調印
7月27日	イスタンブールに合同調整センター (JCC) 設置
8月1日	トウモロコシを積んだ第1隻がオデーサ港出港
8月3日	第一回検査実施
8月8日	標準作業手順書 (SOP) 認可
8月12日	小麦を積んだ第1隻が Cholno Morスクを出港
8月30日	150万トンの穀物・食料品が出荷された (3港)
9月2日	FAO 発表「5か月ぶりに食料価格が下落した」
9月4日	200万トンの穀物・食料品が出荷された (3港)
9月30日	548万トンの穀物・食料品が出荷された (3港)
10月7日	国連がロシアに合意延長を働きかけているという報道 (ロイター)
10月29日	プーチン大統領がロシアの合意参加停止を表明
10月30日	973万トンの穀物・食料品が出荷された (3港)
11月2日	エルドアン大統領の働きかけでロシアは合意に復帰
11月17日	さらに120日間の延長 (第二期開始～)

(出所) JCC 公開情報および報道を元に作成

9 BBC追跡記事 (<https://www.bbc.com/news/61790625>) 等。「盗まれたウクライナ産穀物」は40万トン相当との推計もあるが，例えば2014年に併合されたクリミア半島の穀物を「ウクライナ産」と見なすのか等の議論もあり，情報戦略戦争も展開してきた中で (貨物船内の検査が可能になった黒海穀物イニシアティブ以前の) 真相解明は困難であるように考えられる。

10 <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/updates>

ル・アブダッラー氏が任命された。同氏は南アフリカや中東・中央アジア・東欧の WFP カントリーダイレクター等を経て、2009年から2022年6月までWFP 副事務局長を務め、30年の経験がある。WFP 勤務前は、ジュバやスーダン港での民間港湾企業等の実務経験もあり、人道支援と民間海運事業が交差する黒海穀物イニシアティブの総括に相応しい経歴の人物と考えられる¹¹。

(2) 「戦略的チョークポイント」としての黒海沿岸

「世界の食糧危機を防ぐためにウクライナ産穀物等を送り出す」という国際的大義を実現するため、国連・トルコ主導の「黒海穀物イニシアティブ」以外に、大きく3つのルートが急ピッチで進められてきている。ポーランド経由でのバルト海ルートを含む欧州各地に繋がる陸路（鉄道とトラックでの「連帯レーン (solidarity lane)」とドナウ川を通じた河川ルート、そしてルーマニア・コンスタンツァ港からの黒海ルートである。陸路は危機前より3-5%輸送量が増えたとされるが¹²、ウクライナと欧州側の鉄道における線路の幅の違い¹³や輸送コストの問題によりさらなる輸送量増加は困難とみられる。他方、コンスタンツァ港での2022年10カ月間の出荷量は前年同期間より10%増加（うち穀物は約2,000万トン）、コンテナ取扱量も同様に20%増加したというが、こちらもさらなるキャパシティ増加のためには港湾設備の拡充が必要であり、民間企業のみでは対応が難しいと指摘されている¹⁴。

黒海と地中海はローマ帝国時代から北と南の穀物交易を繋ぐ重要なルートとして機能してきたが、現代もその重要性は変わらない。今回の危機前の2017年に英国チャタムハウスが発表した論考も「国際食糧貿易ルート」として着目していた¹⁵。同論考によると、世界のサプライチェーンは限られた「海洋チョークポイント（海峡と運河、港）」と「内陸チョークポイント（道路、鉄道、水路）」に依存しており、なんらかの理由で発生するチョー

11 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments/2022-08-12/mr-amir-mahmoud-abdulla-of-sudan-%C2%A0united-nations-coordinator-for-the-black-sea-grain-initiative%C2%A0>

12 <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-lacks-viable-plan-b-boost-grain-exports-via-rail-road-or-river-2022-11-17/>

13 鉄道の線路幅の問題（東西冷戦の名残）について、NHK「ウクライナの穀物 迂回ルートを確認せよ 85ミリの壁とは！？」（2022年6月3日放送）参照。

14 <https://www.nhk.jp/p/nw9/ts/V94JP16WGN/blog/bl/pKzjVzogRK/bp/p06yW8xPAE/>
11月29日の国際穀物理事会主催ウェビナーでは、コンスタンツァ港湾やオランダ港湾企業、フランス海運保険会社関係者等の報告があった。各民間企業による投資の限界やリスク、有事の公的投資投入や保険担保等の必要性について指摘があった。International Grains Council, “Facilitating the reintegration of the Black Sea region into the global grains market”, 29/11/2022 (online). <http://www.igc.int/en/default.aspx>

15 Chatham House Report. *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*. 27 JUNE 2017. <https://www.chathamhouse.org/2017/06/chokepoints-and-vulnerabilities-global-food-trade>

クポイントの断絶・頓挫による脆弱な構造が存在する。深刻な断絶・頓挫は滅多に起きないが全くない訳ではない。世界の重要な14カ所のチョークポイント（パナマ運河、米国内の水路・鉄道網、米国湾岸・港、ブラジル国内の陸路鉄道網、ブラジル南部港、ドーヴァー海峡、ジブラルタル海峡、黒海鉄道網、黒海港、トルコ・ボスボラス海峡、スエズ運河、バーク・エル＝マンデブ海峡、ホルムズ海峡、マラッカ海峡）では、1カ所以外すべての場所において2002年から2017年の間に少なくとも一度は通航が止まったことがあった。

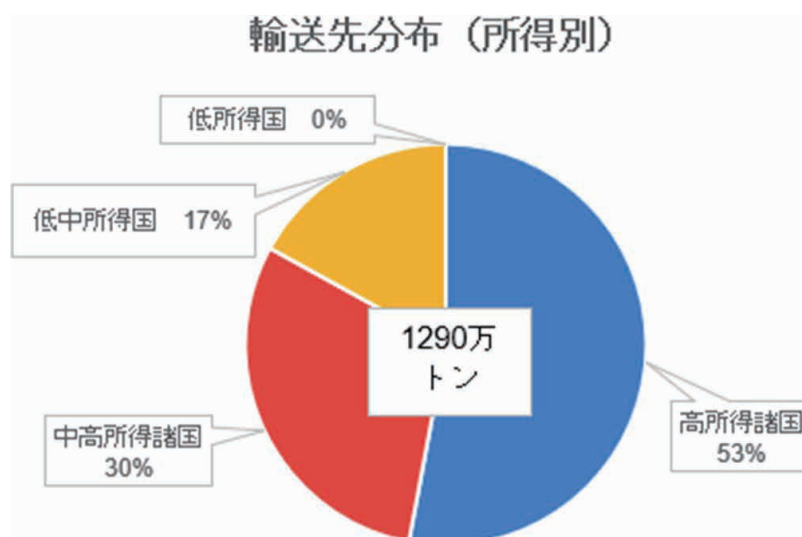
パナマ運河（世界の大豆輸送の22%を扱う）やミシシッピ河（世界のトウモロコシ輸送の20%）と並んで、黒海沿岸も世界の小麦輸送の19%が通過する重要な戦略的チョークポイントである。2010年末から2011年初めにかけての最初の「アラブの春」の遠因として2006年から2008年にかけての国際食糧危機や各地の干ばつの問題が言及されることが多いが、黒海地域の小麦の不作も遠因のひとつとされる。有事の際に備えた対応策として、2017年時点のチャタムハウスのこの論考ですでに黒海周辺の鉄道・港湾ネットワークのインフラ強化と投資が提言されていたことが注目される¹⁶。

2. ウクライナからの穀物等はどこに送られたのか

(1) 全体的傾向

最新の12月3日時点でのJCC公開データによると、ウクライナ3港から出港した貨物

グラフ1：黒海穀物イニシアティブ下での出荷量（7/22－12/3）



(出所) JCC 公開データより作成

16 同上8頁。ロシアのインフラ改善・拡張として2020年までに250－400億ドルの民間投資（7割を運輸ネットワークに）、ウクライナでも2023年までに少なくとも50億ドルを貯蔵設備に、12億ドルを新規鉄道網敷設のために充てるべきと提言していた。

表2：黒海穀物イニシアティブ下での出荷先（国別）

国名	(トン)
スペイン	230万
トルコ	170万
中国	170万
イタリア	120万
オランダ	83.2万
エジプト	46.3万
イスラエル	34.6万
韓国	32.5万
バングラデッシュ	32.3万
(省略)	
イエメン	13.2万
レバノン	7万
アフガニスタン	7万
ソマリア	2.8万

(出所) JCC 公開データより作成

船は520隻、1,290万トンに達した。輸送先分布で整理したグラフ1が示す通り、圧倒的に高所得、中高所得国への輸送が多く、両方合わせると8割を超える。他方、低所得国は0%以下、低中所得国でも17%に満たない。

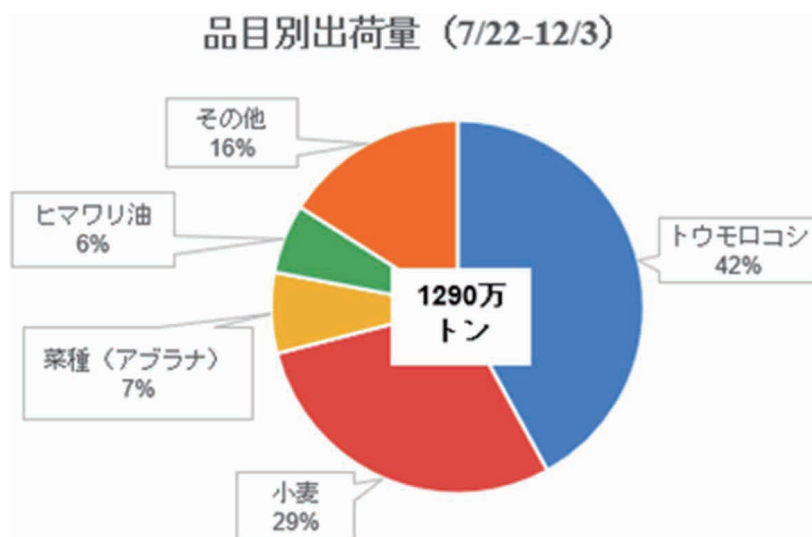
表2は国別による整理であるが、上位にはスペイン、トルコ、中国、イタリア、オランダ、エジプト等の購買力があるか穀物輸入上位国が占めており、下位にはソマリア、アフガニスタン、レバノン、イエメンといった紛争当事国・準当事国の脆弱な諸国が占めていることがわかる。

(2) 品目別

品目別では、トウモロコシ（42%）と小麦（29%）だけで全体の3分の2を占め、残りを食用油のためのヒマワリ油や菜種（13%）、その他が大豆や大麦、植物油等の16%となっている。トウモロコシは主に欧州やアジア諸国、小麦は中東・アフリカ諸国、ヒマワリ油等の食用油は全世界的に輸送されている。

10月末の合意からの撤退表明の前に、9月時点でプーチン大統領は「『世界の脆弱な人々のために黒海封鎖を解除するべき』と西側は主張していたのに、黒海封鎖解除後、ウクラ

グラフ2：黒海穀物イニシアティブ下での出荷品目別（7/22-12/3）



（出所）JCC 公開データより作成

表3：WFP による食糧援助目的の貨物船

船舶名	出発港	到着国	品目	重量（トン）	出発日	イスタンブールでの検査
BRAVE COMMANDER	ユズニー／ピヴデンニー	エチオピア	小麦	23,300	16-Aug-22	21-Aug-22
KARTERIA	ユズニー／ピヴデンニー	イエメン	小麦	37,500	30-Aug-22	3-Sep-22
IKARIA ANGEL	チョルノモルスク	エチオピア	小麦	29,459	17-Sep-22	21-Sep-22
IKARIA ANGEL	チョルノモルスク	ジブチ	小麦	541	17-Sep-22	21-Sep-22
BC VANESSA	オデーサ	アフガニスタン	小麦	30,000	22-Sep-22	28-Sep-22
NEW ISLAND	チョルノモルスク	ソマリア	小麦	30,000	7-Oct-22	13-Oct-22

（出所）JCC 公開データより作成

イナからの食糧は「ほとんど全て」豊かな欧州に輸出された」と批判したが¹⁷、実際は欧州とアジア地域に多く輸出され、確かに最も困窮するアフリカ地域への輸送は後回しにされてしまったことは否めない。

表3はWFPによる「アフリカの角」地域やアフガニスタン、イエメンといった特に脆弱な地域へ食糧援助物資を輸送する直行貨物船（当初120日間の第一期）の情報であるが、欧州やアジア、トルコやエジプト等に向かった穀物の分量よりも桁が違って圧倒的に少なく、品目も小麦のみとなっていることが窺える。フィンランド等がこうした地域への食糧輸送に協力を表明しているが、黒海穀物イニシアティブ第二期に入り、地域格差を是正していくための国際協力がより一層強く望まれる。

17 <https://www.aljazeera.com/news/2022/9/7/almost-all-ukrainian-grain-reaching-european-nations-putin>

3. 食糧不安・飢餓が最も深刻な地域としての中東・アフリカ

(1) 既に複合危機にあった中東・アフリカ地域

国連WFPによると、2021年には世界の8億2,800万人が栄養失調を経験し、53カ国の1億9,300万人が急性食糧難に直面したが、2022年10月13日時点の推定では、89カ国の6億1,000万人が栄養失調、36カ国の3億6,800万人が現在食糧難に直面し、55カ国の2億4,200万人が今後食糧難に陥ることが予想される。世界の食糧不安を視覚化したWFPのHunger LIVE Mapでは、アジア諸国に広く食糧不安が確認される一方で、危機的な急性食糧難の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ことが示される¹⁸。

ウクライナ危機と黒海封鎖以前から、中東・アフリカ地域の多くの諸国はまさに複合危機に見舞われてきた。2020年以降の新型コロナ・ウイルスの世界的拡大、すでに進行していた食糧不安と物価高、さらに2020年2月に東アフリカから広がった「70年に一度の危機」規模のサバクトビバッタの大発生、さらに2022年1月初旬から現在に至るまで強い影響を及ぼしている東アフリカでの「40年来」の大規模な干ばつもあった。

長年の紛争と干ばつ、政変によって疲弊してき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活したが、国際社会からの支援の停止により、全人口の半分以上の2,280万人が食糧難に陥った。長期紛争下のシリアやイエメンにおいても、深刻な人道的危機は続いている。WFPによると、2020年、シリアの人口の90%が貧困線以下の生活を余儀なくされ、930万人が急性食料不安に直面した。イエメンでは2,000万人以上が食糧難、1,000万人以上が飢餓のリスクに晒された。長年イスラエルの占領・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ている。

こうした紛争下シリアやイエメン、ガザへの食糧援助の大半はトルコ経由で送られたウクライナ産小麦であった。トルコは農業国ながら、近年人口増加による自国消費増加のために小麦輸入国になっているが、同時に周辺国（シリアやレバノン、イエメン、リビア等）への再輸出や援助のためにロシア・ウクライナから穀物を輸入してきている。国内消費の食糧の85%を輸入に依存してきたレバノンでは、2019年来の金融危機、2020年8月ベイルート港での大規模爆発事件により、1万5千トンの穀物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迫りやられた。その打撃と混乱から回復できないままコロナ禍と黒海封鎖の打撃を受けている状況にある¹⁹。

18 国連世界食糧機関（WFP）による「Hunger Map LIVE」<https://hungermap.wfp.org/>

19 井堂（2022）「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、72–82頁。

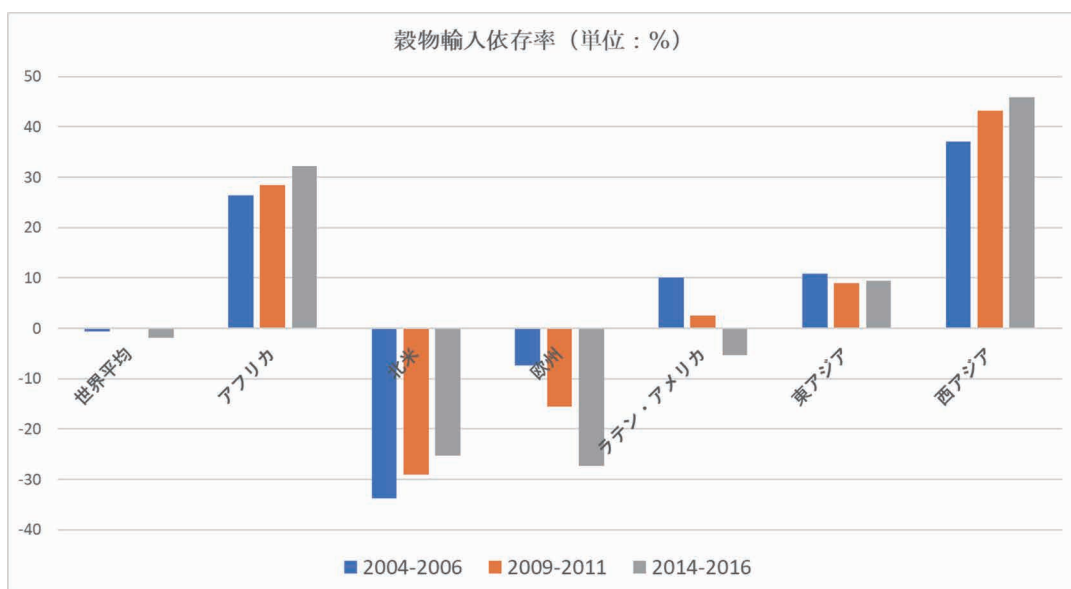
(2) 地域を脆弱にする諸要因：

一部中央アフリカと地中海沿岸部分を除き、中東・アフリカ地域は大半が乾燥・半乾燥地帯に属しており、年間降水量は400mmと限られる（世界平均の約半分）。塩害や土壌劣化、風水浸食等、気候変動に対して最も脆弱な地域のひとつとされる。今後、世界的な気候変動の影響で世界各地の気温上昇や熱波の恒常化が予想されているが、特に中東・北アフリカはそのホットスポットになると考えられている。気温上昇と干ばつは2010年から11年にかけての最初の「アラブの春／革命」の遠因のひとつと考えられてきており、食糧不安・危機はこの地域の不安定化に繋がる懸念される。

さらに、ばらつきはあるものの全体的に地域に共通する水不足と限られた耕作可能地、人口急増（中東・アフリカ全体で約18億人規模）と都市化、農業従事者人口の減少（60年代の30%→2012年6%程度）、一人当たり所得の向上と消費パターンの変容、1950～60年代以降からの各地での食糧補助金制度²⁰等、さまざまな要因が絡み合って、主要穀物を中心とした食糧輸入依存度が高まってきた。2007－08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。

グラフ3は、世界の穀物輸入依存率（3年平均）を示したものであるが、北米や欧州が穀物輸出側、西アジアとアフリカが圧倒的に穀物輸入側になってきた傾向が確認できる。さらに、2000年代以降、穀物輸出国としてのロシア・ウクライナの台頭を受け、2010年以降は中東・アフリカ地域での両国のシェアは急速に拡大し、近年多くの国が小麦輸入の

グラフ3：世界の穀物輸入依存率



(出所) FAOStat より作成

20 安価な食糧価格の維持は政府の役割という広く共有された社会認識。政治的自由と引き換えとしての社会サービスの提供、という暗黙の「社会契約」の議論。

8割9割を両国ないしいずれかに依存する状態が続いてきていた。外貨を稼ぐことが出来る工業国とは異なり、自由貿易における比較優位を持たないこうした脆弱な諸国においては主要穀物の海外輸入依存はリスク以外の何物でもない。今回のウクライナ危機が顕在化させたのはこうした構造的脆弱性であった。

おわりに

古くから穀物交易ルートとして知られてきた黒海であったが、今回のウクライナ危機によりその重要度が改めて注目される。ウクライナの食糧生産は世界の4億人を養うことができるともいわれるが、この10年程、特に小麦に関してはその多くが中東・アフリカ地域の人々の命を繋いできた事実がある。

勿論戦争の早期終結が最優先されるべきであるが、和平交渉でのマルチラテラリズムは難航したままである。他方、黒海穀物イニシアティブにより進められるロジスティクス・レベルでの協働作業は今後もあらゆる模索を続けながら展開していくと考えられる。その際、輸送先の不均衡の是正とともに、穀物以外の品目に拡大を求める声もいずれ反映されていくことだろう。食糧・肥料・エネルギー資源のグローバル・サプライ・チェーンの安定的維持と危機対応としての再編成、急性食糧不安に直面するコミュニティや人々に対する緊急支援、より中・長期的な各国での安定的食糧生産体制の構築等、課題は山積するが、この危機を機会に転じさせるための国境とセクターを超えたマルチラテラルな協力関係が求められている。

【補記】

本稿執筆後、黒海穀物イニシアティブのアミール・アブダッラー国連調整官は「11月23日付で個人の理由により辞職した」との情報を得た。12月20日時点で後任は未定とのことである。お詫びとともに訂正したい。

地図：黒海の穀物人道回廊



(出所) BSGI 公式サイト²¹

* 本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。

21 黒海穀物イニシアティブ HP より https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_shipping_route_25_august_2022.pdf