



明治学院大学機関リポジトリ  
<http://repository.meijigakuin.ac.jp/>

Title	アジア・アフリカ地域における資源開発の政治経済学分析（2015年度最終報告） アフリカ地域における農業資源開発の政治経済学分析
Author(s)	勝俣, 誠
Citation	明治学院大学国際学部附属研究所研究所年報 = Annual report of the Institute for International Studies, 20: 11-24
Issue Date	2017-10-01
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10723/3257">http://hdl.handle.net/10723/3257</a>
Rights	

## 【アジア・アフリカ地域における資源開発の政治経済学分析】

# アフリカ地域における農業資源開発の政治経済学分析

勝 俣 誠

本研究プロジェクトは主として3つの問題提起からアジア・アフリカ地域における資源開発の政治経済学分析を実施した。第1はアフリカ地域の食料資源に焦点に合わせ、その生産に携わる地域生産者が自らの生活向上のためにはなぜ組織化が必要かを問うことであった。事例としてはポスト構造調整期のセネガルの農業部門を考察した。第2はアフリカの食料資源生産においていまだ支配的な小農経営ないし家族農業がなぜアフリカの社会経済発展において重要な役割を果たしているかをセネガルの事例やFAO研究などに依拠して問うことであった。第3は小規模家族農業形態を破壊しかねない外部の資金や技術に頼った大規模農業開発に対して小農はどのような対応し得るのかを問うことであった。本報告では南部アフリカのモザンビークにおける農業資源開発事業の実態と農民組織の対応について来日した関係者のヒアリングを紹介する。

### 1. アフリカの農業生産者はなぜ組織化が必要か？

#### —ポスト構造調整期のセネガルの事例を中心に—

セネガルにおける農業生産者組織の歴史は落花生栽培・流通をめぐる政府と生産者の関係史でもあり、外部からセネガル農業を見るときセネガルの関係省庁や生産者にとっての制度的記憶 (institutional memory) の概要を知っておくことは有用である<sup>1</sup>。

#### 農業生産者団体前史

その歴史は植民地期に遡る。当時は宗主国の増大する油脂需要に答えるセネガル産落花生の安定供給確保のために植民地当局がセネガルの落花生栽培農民に対して組織化を通してミレットなどの食糧備蓄支援 (société de prévoyance) など手がけたことから始まった。

1960年にフランスの植民地から独立した同国は、宗主国向け輸出農産物生産特化した経済の多様化を目指しつつ、タンザニアなどと並んで「アフリカ社会主義」における農業近代化の柱として農業協同組合を発足させた<sup>2</sup>。

その目標達成のための実現手段として打ち出された政策は、以下の3つであった。

- 1) 生産面では、農業国家セネガルの主人公である農民が、自らその農業近代化のために積極的に互いに協力して参加することが唱えられ、農業組合組織がセネガル全土に発足させられた。
- 2) 流通面では、農産物、とりわけヨーロッパ向け輸出農産物であった落花生の流通は、植民地期には、外国人買い付け人、商社によって支配されていた。独立後は、国営化され、公的セクターとして政府の一元的管理となる。
- 3) 農業の近代化のための投入財供与、農業金融、技術指導などは、新たに設置された農協を通して、農業開発公社が積極的に支援する。

したがって、セネガルにおける農業協同組合は、新興アフリカ国家の広範かつ細部に至る国家の介入支援によって、農業ひいては農村社会を「近代化」し、増産と農村での生活向上を狙おうとしたのである。

しかしながら、落花生の流通過程を協同組合運動と国営企業で刷新する農業近代化は 1970 年代に入り行き詰まっていく。

第 1 の要因は、公務員主導の生産者の農協への「参加」は、それを取り仕切る組合長にとっては政府との特権的パイプを維持・拡大できるが、他のメンバーにとってはそのおこぼれにあやかるために「参加」した振りをする、村のお付き合いとしての消極的な行事になっていったことである。

第 2 の要因は、1970 年代初頭、サヘル地域を襲った大干ばつで、セネガルの農業生産は甚大な被害を受け、農村の衰退が進んだことである。

第 3 の要因は、ヨーロッパの旧宗主国が新興独立国アフリカ諸国のうちの経済問題を独立後も維持するために発足した欧州によるアフリカ諸国への特別措置が徐々に各国経済の国際化に伴い廃止され、落花生に対する EU による支持価格制度も 1968 年に廃止されたことである。

1970 年代までがセネガルの農業近代化投資時代とするならば、1980 年代以降は、農業への大型投資も含めて生産部門への投資計画が当初の期待通り実現せず、内外の膨大な借金返済に苦しむなかで導入された構造調整という名の経済改革期と言えよう。

この構造調整期において、セネガルの農業部門は対外債務返済の条件としての緊縮財政の影響を直接受けることになる。

1984 年に新農業政策 (Nouvelle politique agricole, NPA) が打ち出され、そこで強調された農民の責任化は、実質的には、生産者への財政的、技術的支援打ち切りを意味した<sup>3</sup>。既存の農業協同組合が政治・経済的基盤を失う中で、多くの農業生産者は自給食糧生産を優先させたり、在来技術による零細農業に戻らざるを得なくなる事態も生じた。こうした農村危機の中で一部の生産者が自らの利害を守り、生活向上のために積極的な農民運動がうまれた。

### 1990 年代以降の農業生産者団体の活性化

現在、セネガルでの代表的生産者団体は、この時代に生まれた故ンジョグ・ファル (Ndiogou. Fall) によって起ち上げられた FONGS (Fédération des ONG du Sénégal) である。

政府が生産者の利益のために動けないなら、生産者自身が政府から独立して、自らの力で生活向上のために助け合う組織を作る。これが上からの農協運動に代わる民主的運営とメンバーの自発的参加に基づいた組織としての新たな農民運動の始まりとなった。具体的活動は、外国の NGO などの資金や技術の協力を利用した農業技術研修、自前の農村・農業生産プロジェクト、農業金融システムなど広範囲にわたった。

しかしながら、1990 年代には、単に行政サービスの欠如を農民団体が埋めるという受け身の運動理念では、農民の生活向上は効果的に実現できないのではないかという状況認識が運動内部で共有されていった。その打開策として、自分たちの生産、生活に直接影響を与える農業政策そのものにも自分たちの利害を反映させるべきという政策対話を含む国政への積極的関与方針が打

ち出された。

前述の FONGS は 1993 年 1 月こうした新方針を踏まえて、「セネガル農民の未来を考える (Quel avenir pour le paysan sénégalais?)」と題する全国フォーラムを開催した。それには農民団体、NGO、大統領を含む政府関係者が参加した。同じ年の 3 月には、各地の農業、漁業、牧畜などに従事する広義の農業者団体が集まり、全国農民協議会 (Conseil national de concertation et de coopération des ruraux, CNCR) が創設された。

CNCR の目的は同組織のホームページによれば「農民の社会・職業諸組織の代弁者となり、農民の職業上の利益の防衛と擁護のために国家と開発パートナーとの交渉相手になること」である<sup>4</sup>。

CNCR は 26 団体の農民組織連合体 (fédération) ないし加入者として正式に認められた農民連合 (union paysanne) メンバーから成っている。

以降、CNCR はセネガルの農業者の利害に関係する様々な問題の取り組みに関与してきたが、紆余曲折と試行錯誤の 20 年近くを振り返り、その主たる活動内容と性格をみると、従来、国政選挙の時以外は注目されてこなかった農業生産者の声が多様な経路を経て政府や国際援助機関に徐々にではあるが反映されてきていることが理解される。

以下 CNCR の主要な活動を農民リーダーの育成と対政府交渉の制度化の 2 側面から紹介しておこう。

### 1) 農民リーダーの育成

1984 年の新農業政策は、財政難から政府が農民に対して「自己責任化」と称して、自らの農業、農村開発支援の役割放棄 (注 3 参照) を正当化した側面が強かったが、他方では、棄民化された農民が従来の行政政府と地縁政治体質から脱して、自ら責任を持って考える生産者になるという課題は残された。

より具体的には、1994 年の CFA フラン切り下げ後は、農業部門の自由化を目指した農業セクター構造調整計画 (Programme d'ajustement du secteur agricole, PASA) の策定にあたり、生産者の利害をできるだけ当局に反映させることができるような厚い農民リーダー層の存在が不可欠とされたのであった。

この人的資源強化プログラムは、FAO が融資することとなり、CNCR は前述の FONGS にその実施を委託した。

### 2) 政府との交渉の制度化

セネガル社会において CNCR と政府の関係は常に緊張関係を伴ってきた。できるならばフリーハンドで、世界銀行や外国の援助機関と交渉することを従来通り望んでいた政府は、当初は無視しようとしていた。セネガル政府に対する国際援助機関の圧力もあって、1990 年代後半には、CNCR は政府とは定期的に協議を重ねるようになり、この協議はほぼ制度化していった。

その具体的協議内容 (1990 年代以降) を挙げておこう。

- ・1994 年、CNCR の加盟団体連合は、政府の農業生産活性化プログラムの一貫として、生産者の債務支払い繰り延べ、ローンの利率引き下げ、輸入投入財の非課税、落花生と木綿の買

い上げ価格引き上げなどの譲歩を得た。

- 1996年、CNCRは世界銀行による農村小規模プロジェクト貸し付けを受けることに成功し、やはり国際機関が融資する農民組織強化プログラムの管理・実施を任されることになる。
- CNCRは政府の農業サービス・生産者組織プログラム（PSAOP）の策定にも関与した。同プログラムは農業の生産性向上と小規模生産者の所得改善を可能にする技術、開発と指導を目的とし、農業省の地方分散改革と全国農業・農村協議庁（Agence nationale de Conseil agricole et rural, ANCAR）の設置が組み込まれた。

1960年の独立以来40年にわたりセネガルの農村に絶大な影響を及ぼしてきたセネガル社会党政権が選挙で敗れ、2000年にセネガル民主党のワード大統領政権が誕生し、CNCRは2004年に農業牧畜大臣との会談が実現した。

2001年7月、落花生生産に対し落花生種子を供給し、収穫を買い付けていた国営企業SONARAINESを廃止する政府決定がCNCRに伝えられ、CNCRは直ちに落花生の国内流通の混乱を避けるため交渉を要請することとなった。

しかし、当局の対応は遅く、2002年3月から4月にかけて、首相、農業漁業大臣、大統領との会談が一応実現し農村支援プログラムを公表するが、具体案は政府から提示されないままとなる。

2004年4月に、落花生の国内加工、輸出を担当する国営企業SONACOSの民営化（2005年3月実施）が打ち出され、同年6月に農業基本法（loi d'orientation agro-sylvo-pastorale）が制定される中で、6月の首相との会談で、以降SONACOSの民営化に生産者の利害が反映されるようにすると意向表明がなされた。

2012年マッキー・サル大統領政権が誕生し、CNCRは新政権との協議の制度化を改めて要請した。

## 2. 家族農業がなぜアフリカの社会経済発展において重要な役割を果たしているのか<sup>5</sup>

こうしたアフリカ地域を取り巻く時代状況の変化の中で、この地域の農業を生業とする圧倒的なシェアを占める家族農業ないし小規模農家の位置づけに大きな関心が持たれるようになった。

いわゆる家族農業を単なる企業体と見るならば、資本と労働を適切に組み合わせ、最大利潤を実現することを目的とする市場競争の中で、資源、技術、経営、マーケティング面で優位に立つ法人大企業の市場進出によりいずれ消えゆく運命にある旧態依然として非効率な経済主体である。

すでに前述の20年以上にわたる構造調整政策下の経済の自由化で、アフリカ地域の農家は、日本の明治期における不平等条約に近い一方的自由化（関税自主権の実質的喪失）を迫られてきた。小規模農家は、輸入農産物、食品の国内市場の氾濫、肥料、種子などへの補助金廃止、公的農業改良技術普及の消滅など公的保護が弱体化して、多くの国で棄民化している。

しかも、日本においても家族農業の高齢化と農産物自由化という内外の圧力で将来を担う部門というより、むしろ国民の負担として位置づけられる論調が頻繁に登場する中で、なぜ、今、アフリカ地域の家族農業を敢えて論じる必要があるのだろうか。グローバル経済の進化の過程で消えていく生産単位以外に、どんな積極的意味づけが可能なのか。

本稿はこうした現状認識と問題設定を踏まえて、まずアフリカ地域の家族農業の特質に触れ、次に家族農業の近代化とは何かを考える幾つかの切り口を示唆し、最後に日本の対アフリカ農業協力の課題を考えてみたい。

## (1) アフリカ地域の家族農業の特徴

### 1) 家族農業とは

まず、家族農業の定義について触れたい。

生産力が世界中でもっとも遅れている国が集中しているアフリカ地域では、天然資源を必ずしも市場を経由しないで自分たちの家族や共同体で管理・利用し、生存の基盤を確保しているという意味で、農業は圧倒的に地域住民の生業を形成しており、agri-culture という以上に agri-nature の性格を強く持ってきた。そのため、近代的な産業構造 (industrial structure) の分類のみでアフリカの家族農業を位置づけると、ただ経済・技術的に遅れた第一次産業部門の担い手にしか見えてこないが、生業 (livelihood) の一形態として見ると、その社会的、文化的、自然環境的豊かさを無限に発見できる分析・考察単位である。

こうした現実を踏まえつつ、敢えて家族農業を定義するとすると、もっとも分かり易い定義は家族が中心となって営まれる農業ということである。FAO・国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネルが最近出版した『食料保障のための小規模農業への投資』<sup>6</sup>の中では、小規模農業という語を使い、「家族 (単一または複数の世帯) によって営まれており、家族労働力のみ、または家族労働力を主に用いて、所得 (現物または現金) の割合は変化するものの、大部分をその労働から稼ぎ出している農業」としている。

なお、本稿では、農業を耕作と牧畜に限定し、漁業や林業などは含めない。

かくして定義される家族農業は、アフリカ地域では経営規模で見た場合、全経営体の 8 割が 2ha 以下で、まさに家族農業中心の大陸といえる。これは、ブラジルなどの大規模経営国を抱える南アメリカと逆の割合となっている (2ha 以上の経営規模が 8 割を占める)。

### 2) 南米との営農形態の歴史的相違

この南アメリカとアフリカとの経営規模のコントラストこそ、今日のアフリカ地域の農業問題、ひいてはその展望を論じる時、極めて重要な考察点である。

換言すれば、アフリカ地域は世界の近現代史において、ヨーロッパ列強によりすでに 17 世紀から本格的に粗暴な植民地支配型支配が強行されてきた南米地域とは同じ植民地支配を受けたとしても異なる経路を辿ったゆえに、今日なお膨大な数の家族農業ないし小農型経営が残存しているという特徴がある。実際、南米の場合は、スペインとポルトガルが先住民族の国家と共同体を征服のため破壊し、植民地経営の労働力不足を賄うために移入した大西洋貿易によるアフリカ黒人奴隷によって砂糖などの大規模プランテーションを生んで来た。今日、ブラジルなどはアフリカ大陸以外のアフリカ黒人人口をもっとも抱える国となっている。これに対してアフリカ大陸は南米型植民地支配をほぼ免れてきた。確かに 18 世紀以降ギニア湾周辺で活発化した大西洋奴隷貿易によって、働き盛りの青年男子が大量に流出したため生産力と人口停滞が一時生じたことは

歴史統計学で指摘するところであり、その後の予想されたアフリカ地域の経済・社会発展の道を阻害した。しかし、内陸を含めたアフリカ地域での本格的植民地拡大と経済支配は、ベルリン会議以降の19世紀末から始まったため、また一部の高地や地中海性気候地域を除き、気候も厳しかったため、南米のようなヨーロッパ人が自ら入植し、土地を占有し、アフリカ人を使役するというラティフンディア型営農は、ほとんど発達する余地がなかった。

このような歴史的経緯はアフリカ地域の農業発展にとって不幸中の幸いともいえるものであった。なぜなら、今日なお家族農業という農業活動の段取りを自ら決定できる経営体が温存されてきたからである。したがって、植民地期も独立後もアフリカ地域の換金作物を手がける家族農業の貧困状態ないし低所得を説明する際には、独立前は民間業者との、独立後は政府との農産物の買い上げ流通時の取り分をめぐる、生産者が不利な立場に置かれてきたことに求められた。

大土地所有制度が強固に残存してきている南米においては、流通における小農の貧困化よりも、地主とそこで働く小作人や土地無し農民間との取り分の対立関係から、小農や土地無し農民への農地分配を可能にする農地改革が貧困対策の大きな焦点となってきたのとは対照的である。

### 3) 土地に対する人口圧の増大

この特徴に加えて、もう1つアフリカ地域の家族農業を取り巻く重要な要因として人口増加による人口圧力がある。この地域は国際的に比較しても年人口増加率が世界最大であり、多産少子から少産少子への人口転換点への移行が始まってはいるものももっとも遅れている地域である。急速な都市化現象にも関わらず、6、7割の人口がいまだ農村人口である。これらの若者層が労働年齢に達し、大量に労働市場に参入してくることが今後予想されるが、これらの層をどのくらい近代化する農業が吸収できるのか、それ以外の雇用はどんな部門で見出されるのか、課題は山積みである。

いずれにせよ農地に関しては、ここ数十年、粗放型農業から集約型への移行現象がみられる中で、農地利用や分配をめぐる地域内の紛争が顕在化してきている。たとえば、放牧の権利を主張する牧畜民と近代的な土地の占有権を主張しやすい定着農耕民との争いは、農村部での人口増によって増えている。

2000年代から活発化する企業による土地取得は、こうした農地が市場的価値を持ち出す長期人口動態の変化の中で問題化され出し、アフリカ地域の家族農業のあり方と展望が明確に問われるようになったのである。

## (2) 家族農業の近代化の条件とは

### 1) 過去の教訓

万巻の書がアフリカにおける家族小規模農業の功罪について書いてきた。アフリカ流社会主義の時代は、既存の家族農業は軽視された。たとえばタンザニアのウジャマ運動のように伝統的家族農業の持つ後進性を上からのイニシアチブで一気に集団化して克服しようとしたり、アルジェリアの独立直後のヨーロッパ植民地が放棄したブドウ大農園のアルジェリア人によるユーゴスラビア型自主管理農場の経験や社会主義農園などの試みにみられる如く、1970年代末では家族農

業は国の指導ないし支配層にとっていずれはなくすべき経営形態と見られてきた。その後、世界銀行などの国際金融機関は、農業部門に対して内外の自由化の中で、都市よりも農村に優しい市場価格の設定（アーバン・バイヤスの是正）と称して、小農自らの自由な選択で市場と向き合うようにマーケティングボードや政府の農業支援開発公社の廃止などの、いわば流通の中抜き化をアフリカ政府の対外債務軽減との取引条件として勧告してきた。

しかしながら、構造調整政策下の農業政策は換金作物の輸出には一定程度貢献したものの、家族農業主体の農業全体の近代化には目に見える形で成果が見られず、農村人口は 2000 年代に入っても貧困削減の主要ターゲットとされ続けてきた。

こうした中で、冒頭に挙げた 2000 年代初頭の第 2 次資源ブームの中で農業部門に対する大型投資が次から次へと打ち上げられた。

かくして、2000 年代に入りアフリカ地域の家族農業は 1970 年代までの国家主導の大型農業経営ではなく、民間投資の契約大規模農業と向き合うことになった。

本稿では、南米の歴史的ラティフンディア型経営による農民層の貧困化を回避するには、家族農業を中核とした農業、ひいては一国の経済の発展戦略こそ、現実的であるという観点から、家族農業近代化の条件を分析する際、重要と思われる点 3 点セネガルを事例として示唆しておこう。

## 2) 大切な 3 つの分析視点

### ① 家族農業の多様性

第 1 は、地域の家族農業の多様性をしっかりと把握することである。家族農業の実態を正確に捉えることをせず、ただ地域の農学的条件を外から観察し、生産者彼らが見たことも経験したこともない外来技術が一人歩きした例が多かった。農業の近代化プロジェクトと称される外部介入はせいぜい最長 5 年くらいの実施期間で、外部の専門家が自国の都合に合わせた実験圃場の中で「移転」して完了する持ち込み技術主導の小農支援策が多かった。家族農業の多様な実像を捉えるには、何よりもその担い手である生産者の声に謙虚に耳を傾け、彼ら、彼女たちの持つ営農観を理解する必要がある。そして外部の専門家には農民との質の高いコミュニケーション能力と信頼関係が要求される。本稿において西アフリカセネガルの生産者連合体の FONGS が作成した報告<sup>7</sup>を基に、国内の家族農業の多様性をみると、日本の国土面積の半分ぐらいのこの国でも、農・生態系別に 3 つの家族農業類型に分類できる（表 1 参照）。



表 1 生活安定度からみたセネガルの家族農業の 3 類型

**A. 経営良好で生活安定度高位型経営**

農業および農業以外の収入で余剰を可能にし、自然資源の取り崩しをしなくてもよく、投資の余裕あり。

落花生生産地、中東部およびカザマンス地方で、最低 13 人のメンバーで約 17ha の農地を 2 畜耕用犁、1 播種機、3 鋤で利用。

農業と家畜の複合経営。

**B. 生活安定度中位型経営**

農業生産条件は A 型より劣るため、一家の全ての食料ニーズを充たすことが出来ず、生存のために農業以外の収入に依存する。

さらに 3 つの類型に下位分類できる。

**B-① 農業専業型**

多民化、集約化、農産物のバリューチェーンに成功すれば A 型になれる。

**B-② 複合型**

落花生栽培地域中部、ニアイ地域北部、セネガル川中流地域、地力低劣化が厳しく家族の食料ニーズは平均 6 ヶ月分しか確保できていない。

**B-③ 農業以外所得・出稼ぎ中心型**

落花生栽培地域北部では、家計所得の半分が出稼ぎ送金や砂金採掘ブーム収入。

**C. 生活非安定型経営**

食料ニーズを満たせず生存のために借金している。

農業生産性が著しく低い。

落花生主要栽培地域北部、ミレット（スナ種）と落花生収量は ha 当たり 600kg 以下で、300kg 以下もあり。

ニアイ地域では技術・投入格差が著しく、経営体の 18% は平均 ha 当たり 30t に対し、20t 以下の収量にとどまる。

セネガル川流域、平均 ha 当たり収量 20t に対し、15t 以下。

借金が避けられず、資産減少と家族経営の解体の危機にさらされている。とりわけ、天災や市場価格要因で農業および農業以外の収入で、経営困難になるケースがセネガル流域で見出される。結果として C 型は経済上、業種の転換を迫られている。

土地、家畜、設備が限られ、家計が苦しくなるとそれらを取り崩す以外になくなる。とくにニアイ地域ではそのため土地の所有者が変わる現象がみられる。

出典：FONGS 報告、2010 年、前掲書から作成

**② 農民の考える生産性の概念とは**

この類型化作業から確認できる興味深い新たな実態は、もはや家族農業のメンバーイコール生

産者ではなく、いわゆる兼業農家が本格的に生まれてきていることである。実際 FONGS は家族経営の生産性を農業面のみで計測し、他の経営体（たとえば大規模契約農業）と比較評価することに強い疑念を表明している。

セネガルは、すでに独立期から前述のごとく 1970 年代までの時代に植民地型モノカルチャー経済の早期脱却のために、行政指導で機械化や肥料投入といった生産性向上を最大目標とする上からの協同組合型の農業近代化を断行して失敗している。FONGS によれば、家族農業の目的は生活向上で、生産性概念を否定しないまでも、何よりも一家の雇用や持続可能な生計を立てられる環境保全型の生産面などを総合的に考慮した総合的な基準こそ、家族農業の担い手が抱く生産性であるとしている<sup>8</sup>。

その定義によれば農産物の産出量だけでなく、以下の側面を考慮すべきとしている。

一家族経営体とはなによりも生活の単位で農業純生産以外に家族が食べていける他の収入源（農産物加工や流通および出稼ぎや海外送金など）も勘定に入れる。

一家族が再生産され、かつ向上できることを可能にする農地や郷土（フランス語で *terroir*）の保全と家計支出も考慮する。

これを式にすると以下の通りとなる。

$$\text{総合的農業生産性} = \frac{\text{農業純収入} + \text{農業関連および農業外収入}}{\text{家計支出}}$$

生産性が 1 より大きければ投資が可能な家族経営体になり、0 ないし 1 以下であると経営基盤の持続性が失われ、累積債務サイクルに陥りやすい家族農業となる。さらに土地の肥沃度も指標化して計測することでより精緻化することも可能としている。

セネガルの農業を取り巻く内外の経済環境の変化を見ると、こうした兼業型家族農業像の方がより実像に近いことが理解できる<sup>9</sup>。

### ③ 生産者団体の結成は不可欠

最後に、家族農業の近代化には一農家では手に負えない当事者たる生産者の利害を守り、技術革新を制度的に学べるような組織化が不可欠である。すでに他誌で筆者は国際協同組合年に合わせ、アフリカの農民がなぜ貧しいのかは自分たちの生産する生産物の価格に影響力を及ぼせる政治力ないし交渉力が無いからであるという論考を日本の農業近代史の経験を引き合いに出して提言したが<sup>10</sup>、本報告でも改めて家族経営生産者の組織化の重要性を強調しておきたい。

## 3. 大規模農業開発に対する小農団体の対応

—南部アフリカのモザンビークにおける農業資源開発事業の実態と農民組織の対応について<sup>11</sup>

ここまでアフリカの小規模農業生産者の組織化と家族経営の重要性を考察してきたが、ここでは、この小規模経営を脅す大規模開発の事例を報告する。

まずアフリカ農業開発を取り巻く新たな国際環境を概観しておこう。

### (1) 国際経済環境：BRICS による資源調達を目的とするアフリカ進出

近年、アフリカ地域の農業を取り巻く環境が大きく変化してきている。中国、インド、ブラジルなどいわゆる BRICS と呼ばれる新興国は、2000 年代に入り、工業品原料や自国民の食料の調達などによる資源需要の急増を受けて海外への資源市場獲得に乗りだし、アフリカ地域へのアグレッシブな進出が国策としても打ち出されていた。とりわけ、中国は 2001 年の WTO 加盟以来、経済のグローバル化のメリットを大いに活用し、資源獲得と自国製品とインフラ輸出のために国を挙げてアフリカ市場の開拓を本格化させた。20 年以上にわたる構造調整融資というアフリカ経済・行政を細部にまで実質的に干渉してきた欧米主導の経済・行政改革にいささか辟易してきたアフリカ政府のリーダーは、内政干渉をせず、ギブアンドテイクという明快な中国方式にこぞって飛びついてきた<sup>12</sup>。また、インド、ブラジルなどの BRICS も移民や言語の結びつきをテコに大躍進に乗りだした。たとえば、インドは東アフリカの英語圏に強く、ブラジルは旧ポルトガル領のアンゴラ、モザンビークなどでのプレゼンスが目立っている。アフリカ地域でのこの海外進出ブームは、1970 年代のアフリカ資源ブームを彷彿とさせるが、2000 年代以降の資源ブームと大きく異なる点は、1970 年代の資源ブームの中心は原油、鉄鉱石、銅などの鉱物資源だったのに対し、今回のブームはこれらの鉱物資源に加えて、ダイズ、パームオイル、トウモロコシ、コメなど食料資源にまで広がっていることである。

その結果、資金力と技術力を持つ外国の企業がアフリカ政府と交渉して、大規模な農地獲得に乗り出し始めた結果、2009 年には「土地収奪か、それとも開発の機会か？—アフリカにおける農業投資と国際土地交渉」と題する報告<sup>13</sup>を FAO が中心となって出さなければならなかったほどである。

日本のような先進国の対アフリカ農業協力も行政レベルで大きな変化を経験している。従来、小規模生産者の農村開発と国内需要を充たす食料の自給実現に力を入れてきた貧困対策中心の政府開発援助のアウトラインは、自国を含めた外国の民間企業も積極的に呼び込む方向へと重点が置かれるようになってきている。従来自制的であった官と民の区別が、ここに来て急激にその両者を分けてきた数居が低くなってきている。これは日本の場合、なぜアフリカの農業を公的援助で支援するのかという説明責任を、国民的・市民的論議として明確にしていく必要を告げる変化である。

### (2) 気候変動とアフリカ農業

他方、アフリカの農業を取り巻くもう 1 つの大きな変化として、気候変動を挙げなければならない。近年、地球温暖化は国際交渉で対策が論じられているが、未だ自然環境に強く依存しているアフリカの農業は、近年の集中豪雨による洪水や干ばつといった異常気象によって見過ごせない多大な被害を被ってきた。多くのアフリカ人はこの異常気象を先進国の大量の CO<sub>2</sub> 排出による地球温暖化の結果であると認定し、より大胆かつ実効性のある対策を歴史的な大排出国に要求している。

### (3) モザンビーク農民団体の大規模農業開発事業に対する対応

2013 年 6 月 1 日～3 日の 3 日間、日本政府、国連、アフリカ連合 (AU) などが主催する第 5 回アフリカ開発会議 (TICAD V) の横浜での開催にともない来日したモザンビーク農民連盟の代

表を囲んで、国際シンポジウム参加と同代表やシンポ参加者のヒアリングを実施した<sup>14</sup>。シンポのテーマは「今、アフリカ農村で何が起きているのか？日本・ブラジル・モザンビーク三角協力による熱帯サバンナ農業開発（ProSAVANA）を考える」であった。日本の対アフリカ ODA 政策の方向付けをアフリカ首脳とすり合わせることを狙いとした TICAD V において日本政府が大々的に新しい ODA モデルとして打ち出したのがプロサバンナ（ProSAVANA）事業であった。同事業は、2009 年に合意された、「日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯サバンナ農業開発」の略称で、ブラジルのセラード開発を参照事例として、モザンビーク北部 3 州の 1000 万ヘクタール（日本の耕作面積の三倍）を超える地域を対象とした大規模な農業開発計画である。シンポ主催者によれば、同事業に対して日本政府は既に大々的な宣伝をしているが、2012 年 10 月来、現地の農民組織や市民社会組織は本事業に強い懸念を表明している、としている。その問題点として以下の 4 点が特に指摘された。①当事者である地域農民の主権の軽視、②事業全体における目的と手続きにおける不透明さ、③アグリビジネスによる土地収用、④安全性や持続性に強い懸念を残す遺伝子組み換え作物の導入。この背景には主催側が指摘するごとく 2007-8 年の食料価格高騰以来、世界中で土地をめぐる紛争が激化している。アフリカは農業資源大陸として BRICS 諸国をはじめ欧米日に注目されてきている。中でも世界的にも先駆的な土地法（1997 年）が農民の手によって制定されたモザンビークでさえも、国連などの統計で最多の土地取引がなされている。

ヒアリングは、経済のグローバル化の進行するアフリカの農村において、どのように農民の権利と生活向上を確保するかという問いを中心に行われた。具体的には日本の政府開発援助（ODA）を通じた農業投資の在り方を「農業投資」、「土地争奪」、「農民主権」、「食料主権」などをキーワードに、議論し、意見交換をした。

#### （4）農業開発における種子資源の私有化について

アジアとアフリカにおける農業開発における種子問題についてのヒアリングは、JVC・HFW・明治学院大学国際平和研究所（PRIME）共催の連続公開セミナー「食べものの危機を考える」（2013 年 10 月 18 日）で行われた。2013 年度 第 2 回「生物多様性保全と農業開発：種子を通して考える」後に講師として招かれた西川芳昭さん<sup>15</sup>（龍谷大学経済学部教授）の主な論点は以下の通り。①多様な気候と植生を持つアフリカ地域における生物多様性保全を同地域レベルで実現できるか？ ②アフリカ地域での農業開発投資において食料が新たな資源として注目されているが、農民主体の農業開発の可能性を多様な在来種子の育種、普及などの観点から探る。③南アフリカなどでは政府主導の食料増産プログラムで、特定の巨大種子会社の種子が広い範囲で導入されたが、他のアフリカ諸国で国際大企業の開発した種子の導入や流通、生産など、種子を通して生物多様性保全や農民主体の農業開発が妨げられることはないか。

#### <謝辞>

本報告書に目を通され貴重かつ確かなコメントをいただいたアジア・アフリカの農産物流通分析の専門家、原田康氏（元農協流通研究所理事長）に心から謝辞を表したい。もっとも拙稿における誤認や過ちは筆者の責任である。

## <付属資料>

『国際農林業協力』国際農林業協働協会、Vol.39, No.4 (2016年)

### 「日本の『農民政策』の理念をアフリカ支援に」

#### 巻頭言

勝 俣 誠

毎年雨季と共に自分たち家族の土地を耕し、自分たちの自給用食料と同時に市場向けの作物も生産する。規模は小さく、加速化する都市化による出稼ぎなどの兼業化が進んだとはいえ、この小規模家族経営農業はいまだ私の見てきた西アフリカの典型的営農形態である。

しかし他方では、2000年代に入って新興国の資源獲得ブームも手伝って、サブ・サハラアフリカ一般で、大規模農地開発案件が急増した。高まる内外の食糧需要に応えるために利用されていない土地を内外の投資家によって有効利用できるというシナリオは、経済合理性に適い、一見説得的である。

実際、20年以上にわたる構造調整政策というマクロ緊縮財政下で、農村・農業投資が後退し、農業技術指導や各種補助金をカットないし削減され病弊してきた農村社会を鑑みるに、この農地の官民一体の大規模利用プロジェクトは、ただでさえ生産性の低いとされる家族農家に依存した農業を刷新し、雇用創出にも寄与するというプラス面が強調される。しかし現地情報では農家への新たな農地利用計画の十分な説明もなく、補償の民主的手続きもなく、こじれると治安部隊が投入されることもあるという新たな農村・農業問題が生じている。

アフリカに対する農業分野の日本の国際協力は、こうした大規模土地問題に対して、どう向き合うのか。この大陸においては支配的な営農形態としての小規模家族農業であり、数世紀にわたるアシエンダ型大規模農園による農村社会の分断を免れてきた。そして今日歴史的に顕在化しなかった農地の希少化の中で、土地という小農の生産手段の位置づけをめぐって問われ出している。

この問いにおいて、極めて重要な視点は、今日の日本の国際協力の原点を改めて振り返ってみることである。第二次世界大戦後の日本の農業の近代化は、貧困の代名詞とされた小農に対して小規模家族経営の基盤たる農地を制度的に確保し、公的支援による生産性の向上と生活向上を政策目標としてきた。農政論から見れば、この政策は「農業政策」というより、何よりもそれを担う生産者に焦点を合わせた「農民政策」ともいうべきものであった<sup>16</sup>。かつての農民国家の日本が、この過程で確立した多様かつ豊富な小農をターゲットとした技術協力は、アフリカのようないまだ膨大な農村貧困人口を抱えながら、自国の農業支援予算が不足する地域に大いに貢献して来たのである。

もし、何よりも国内で培われてきた小農に対する貧困脱出策を支えた哲学ないし理念を、海外援助、とりわけ貧困国に対する農業開発協力においても実践し、国際社会からその理念の一貫性から尊敬の念を得るといふ高度の規範性を持った外交手段とするなら、この「農民政策」の思想こそ、大規模農地開発などの投資効率のみでは見えてこない重要な国際協力視座と思われる。こうした国際社会に明快に発信できる上位規範の提示の根拠は、多くの国民の政府開発援助に対する思い入れと一致するであろう。

## <2013年度の以降の調査研究関連刊行物>

勝俣誠「内発的発展の国際政治経済学：アルジェリアの内発的発展の国際政治経済学 アルジェリアの内発的工業化の軌跡（1962-2012年）」、大林実、西川潤、阪本久美子編、『新生アフリカの内発的発展 住民自立と支援』、昭和堂、2014年、pp.34-5

## <注>

- 1 本稿は、すでに発表した勝俣誠「西アフリカの背農業生産者組織の現状と課題」、『国際農林業協力』Vol.35、No.3、2012、および『セネガルの農林業—現状と開発の課題—2013年度版』国別研究シリーズ No.81、国際農林業協働協会、2013年の勝俣担当の章に多くを負っている。
- 2 国際労働機関（ILO）は2002年に「グローバル化が協同組合に対して、新たな及び異なる圧力、問題、課題及び機会をもたらしていること、並びに国内的及び国際的なレベルでの人類のより強い形態の連帯がグローバル化の利益のより公平な分配を促進するためには必要であることを認識し」、加盟国に対して協同組合の促進勧告を採択したが、そこでの「協同組合」に次のような定義を与えている。「共同で所有され、かつ、民主的に管理される企業を通して、共通の経済的、社会的及び文化的ニーズ及び希望を満たすために自発的に結合された自主的な人々の団体」  
[http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st\\_r193.htm](http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r193.htm)（2012年11月21日閲覧）
- 3 たとえば構造調整下で生産者に対して極めて限定的になった公的農業金融制度が挙げられる。マイクロファイナンスや外国の資金・技術援助を受けた農業生産者団体などによる融資プログラムが目目される由縁となっている。2012年現在公的農業信用機関として1984年4月に資本金23億CFAフランで設立されたセネガル金農業金融公庫（Caisse nationale de Crédit Agricole du Sénégal, CNCAS）がある。全国に30近くの支店網が展開されている。セネガル政府が4分の1出資している。農業ではコメ、落花生、ワタ、工業用トマト、タマネギなどの野菜が融資対象になっており、CNCASの全融資額の約6割を占めており、残りの4割は他の多様な一般事業を行っている。干ばつ時の返済遅滞などいまだ天候に左右されるため返済率は75-80%と高くなく、経営上の深刻な問題となっている。たとえばセネガルの家族経営型小規模農業の生産物の用途は、3分の1が自家消費、次の3分の1が市場販売で残りの3分の1が借入返済用であるが農産物市場化価格は一年を通して変動が激しく、返済時期において販売価格の下落に見舞われるとあらかじめ設定された販売価格との間に逆ザヤ現象が起こり、生産者のリスク回避が大きな問題となっている。さらには融資の際の担保として土地が設定されないため、融資条件として4人組の連帯責任スキームを実施している。しかしそれとて4人とも返済不能になると案件自体が破綻するリスクも存在している。したがっての持続的農業・農村発展には今後さらなる公的支援が不可欠となっている。  
CNCASの具体的融資条件と借入条件や営業活動内容については [www.cncas.sn](http://www.cncas.sn) を参照。前掲書、「セネガルの農林業」、71ページから引用。
- 4 [www.cncr.org](http://www.cncr.org)（2012年2月29日閲覧）
- 5 本稿は、勝俣誠「アフリカの家族農業の現状と展望—なぜなくなるならないのか？」『国際農林業協力』特集：国際家族農業年、国際農林業協働協会、Vol.37、No.3に多くを負っている。
- 6 国連世界食料保障委員会専門家ハイレベル・パネル著、2014、『家族農業が世界の未来を拓く：食料保障のための小規模農業への投資』家族農業研究会、農林中金総合研究所共訳、農文協、以下統計は本書に依拠。
- 7 Fédération des Organisations Non Gouvernementale du Sénégal (FONGS), 2010, “Comment les exploitations familiales peuvent-elles nourrir le Sénégal? Evaluation de la portée stratégique de la problématique de la productivité des exploitations familiales”.
- 8 同上 FONGS、10ページ。
- 9 兼業農家の現代的価値を考えるうえで参考になる最近の論考として、金子勝、武本俊彦『儲かる農業論—エネルギー兼業農家のすすめ』集英社新書、2014、がある。
- 10 本報告末尾にある付属資料の「日本の『農民政策』の理念をアフリカ支援に」を参照。
- 11 本稿は、前半が勝俣誠、「アフリカの家族農業の現状と展望—なぜなくなるならないのか？」『国際農林業協力』特集：国際家族農業年、国際農林業協働協会、Vol.37、No.3、後半が2013年5月29日の報告ヒアリングを中心に執筆されている。
- 12 2000年代に入ってから中国の資源外交としてのアフリカ進出に関しては、勝俣誠『新・現代アフリカ入門』、岩波新書、2013年、第7章、を参照。
- 13 FAO, IIED and IFAD, 2009. Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa.
- 14 このシンポジウムには農民連盟 UNAC の代表以外に、「南」の途上国の農業問題に長年かかわってきた国際 NGO ・GRAIN の調査責任者、そしてブラジルの市民社会よりセラードとプロサバンナの調査を実施した FASE も参加した。なお主催側は日本の NGO で（特活）日本国際ボランティアセンター（JVC）、（特活）アフリカ日本協議会（AJF）、（特活）オックスファム・ジャパン、（特活）WE21 ジャパン、であった。シンポでの報告テーマは以下の通りであった。(1)「世界における【責任を取らない農業投資】と土地争奪問題〜アフリカ・熱帯サバンナ地域を中心に」Devlin Kuyek（国際 NGO ・GRAIN、カナダ）(2)「ブラジルの熱帯サバンナ地域における農業開発（セラード開発）の課題」Sérgio Schlesinger（ブラジル NGO ・FASE、ブラジル）(3)「モザンビーク農民組織からみたプロサバンナ事業の問題〜小農の権利から」Augusto Mafigo（代表）+Vicente Adriano（モザンビーク全国農民連盟 UNAC、モザンビーク）【コメント】

- 日本市民社会（津山直子／動く→動かす（G-CAP Japan）代表）ほか。
- 15 ヒアリング対象者の西川さんのプロフィールは以下の通り。西川芳昭氏（龍谷大学経済学部教授） 1960 年奈良県のタネ屋の息子に生まれる。大学で遺伝学、大学院で種子生理学を学んだが、作物そのものより、それを扱う農家に興味を持ち、バーミンガム大学大学院公共政策研究科で遺伝資源の農民参加型管理について研究。久留米大学、名古屋大学大学院国際開発研究科で資源管理・農村地域開発の教育・研究に従事したのち 2013 年 4 月から龍谷大学経済学部教授（農業・資源経済学）、博士（農学）。
  - 16 中村宗弘『近代農政思想の史的発展』、発行 中村宗弘、製作 丸善出版サービスセンター、2007 年

※本報告書は、国際学部附属研究所共同研究「アジア・アフリカ地域における資源開発の政治経済学分析——構造調整期の再検討」の最終報告書である。