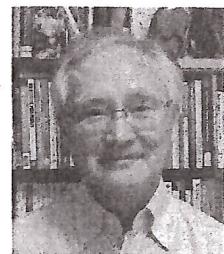


## 国連「家族農業の10年」の枠組と農林漁業プラットフォーム・ジャパン

2019年5月に国連は「家族農業の10年 2019-2028」を開始し、7つの柱からなる「世界の行動計画」を発表した。それはグローバルなフードガバナンスの一環をなすとともに、「持続可能な開発目標」(SDGs)と深く関連している。次のステップは各国における国内行動計画の策定である。家族農林漁業プラットフォーム・ジャパンはこの「家族農業の10年」を日本で実施・推進すること目的に2019年6月に発足した。



池上甲一

### はじめに

国連で環境問題が初めて中心議題になったのは、1972年のストックホルム会議のことだった。82年のナイロビ会合を受けて、いわゆるブルントラント委員会が設置され、1987年に有名な“Our Common Future”<sup>1)</sup>が公表された。その最大の功績は「永続可能な発展」(Sustainable Development)の提唱である。

2015年には「世界を変える2030年アジェンダ」(2030アジェンダ)が採択され、「持続可能な開発目標」(SDGs)<sup>2)</sup>が世界共通の目標として合意された。それからすでに5年が過ぎたが、環境・生物多様性にしても貧困・格差にしても、状況はむしろ悪化している。この影響を一番受けやすいのは、自然の生命力に依存する小農・家族農業（以下、家族農業と表記）である。

しかし適切な政策と制度があれば、家族農業は環境・生物多様性問題と食料問題の改善に大きく貢献できる。それゆえに国連は2019年から28年までを「家族農業の10年」に定

めた。本稿では国連家族農業の10年(UNDFF)に至る背景とその目的、実施計画を説明し、それに対応して発足した家族農林漁業プラットフォーム・ジャパン(FFPJ)を紹介する。

### 1 グローバル・フードガバナンスと家族農業の役割

#### (1) グローバル・フードガバナンスの流れ

UNDFFは、何よりも世界の農と食の改善を最重要課題とする。この意味で、UNDFFはグローバル・フードガバナンスの一環をなす。グローバル・フードガバナンスとは、世界全体を対象に食料の生産、分配、消費を適正に行えるように統御することである。この考えが広がったのは、1996年の食料サミットで採択された「世界食料安全保障のためのローマ宣言」以降のことである。この宣言に基づく行動の点検を担った国連食糧農業機関(FAO)は、食料安全保障についての考え方を、1974年の世界食料会議で採択された1国レベルの供給力強化から、量的充足、物理的・経済的入手可能性、食料の利用、安定性の4側

**キーワード:** 家族農業の10年 (Decade of Family Farming), 世界行動計画 (Global Action Plan), 国内行動計画 (National Action Plan), グローバル・フードガバナンス (global food governance), 持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals)

著者連絡先: ikegami@nara.kindai.ac.jp

面から捉えるように変えた。すなわち、国から個人に至るまでの広い対象を措定し、供給に加えて需要や栄養、さらに嗜好という文化的側面まで含むこととしたのである。

だが、2002年の世界食料サミットでは、飢餓克服の手段として自由貿易の推進とバイオテク（生物工学）を含む技術進歩が強調されたため、NGOや市民社会組織の激しい反発と抗議を生み出した。そのことは、ジャン・ジグレール（国連特別審査官、当時）の「食への権利」（Right to Food）に関する「国連特別報告（2002年の国連総会）」に影響を与え、さらに2008年の国連総会における「食への権利」決議につながっていく。この動きは同時に小農運動として始まった食料主権論の展開とも重なり、小農運動が社会運動として広がるきっかけともなった<sup>3)</sup>。

## (2) 家族農業の役割

国連における家族農業への注目：国連レベルでは、ここ10年ほどの間に家族農業を強化しようとする動きが急進展した。まず2011年に、2014年を国際家族農業年（IYFF）とすることが国連総会で決まった。それは、2007、2008年の食料価格高騰を背景に既存の工業的農業を問いかけて批判的検討の中で実現した。2013年の食料安全保障委員会（CFS）が、小規模農業に対する投資の必要性を訴える「ハイレベルパネル・レポート」を公表したことでも家族農業に農政の目を向ける上で大きく貢献した。

IYFFの最中に、この取り組みを長期的なものにしようとする動きが生まれる。それは、2017年の国連総会で「家族農業の10年」の採択を目指す「ブラジリア・マニフェスト」として結実し、IYFFプロセスの継承と発展を宣言した。それに続くキャンペーン中に50カ国でNational Committees on Family Farming（NCFF）が結成されたことも重要

である。というのは、このNCFFがのちにUNDFFの行動計画を実施する役割を担うことになるからである。

こうしてUNDFFの実施が2017年の国連総会で採択されることになった。日本も共同提案国に名を連ねた。さらに、日本ではあまり報道されなかつたが、2018年の12月に「小農と農村で働く人びとに関する国連権利宣言」が賛成多数で採択されたことも重要である。両方とも、特にいわゆる途上国の農民たちが国境を超えて連帯し、粘り強く国連に働きかけて結実させたという意義を持つからである。

家族農業はさらに、SDGsの中心主体としても期待されている。FAOは、家族農業を「永続的で包括的な食料システムを生み出し、それを維持する鍵となる主体で、それゆえにSDGsの達成に貢献する」<sup>4)</sup>と位置づけている。

家族農業の役割：世界の農場数5億7000万の9割以上を占める家族農業は、その大半が小規模であるけれども（2ha未満の農家は世界全体の84%だが、農地面積では12%しか保有していない），食料生産額の実に8割

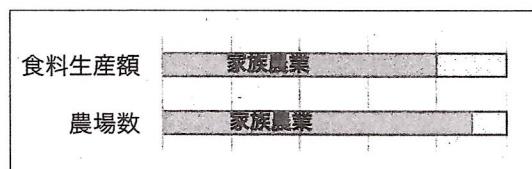


図1 農場数と食料生産額に占める家族農業  
出典) Family Farming Knowledge Platform, FAO, Background より作成

注) 農場数は5億7000万

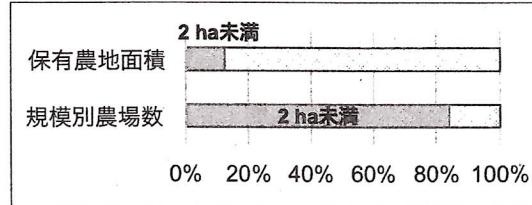


図2 農地からみる家族農業の位置  
出典) 図1と同じ

以上を生み出している（図1、図2）。この意味で、家族農業はグローバル・フードガバナンスの機軸をなしているのである。

### （3）家族農業とは

それでは、家族農業とは何だろうか。FAOは、2014年の家族農業年に際して「家族農業（すべての家族を基礎とする農業関連活動を含む）とは、家族によって統御され運営されるとともに、女性と男性の両者からなる家族労働に大きく依存する農林漁業、牧畜、養殖の生産を組織する手段である」<sup>5)</sup>と定義した。つまり、家族労働を基礎とし、雇用労働に依存しないという点が重視されているのである。

しかしFAOも認めているように、家族農業の形態は実に多様で、その定義に収まりきれるわけではない。雇用労働にしても、家族労働で十分こなせるのに、わざわざ村人を「雇つて」仕事の機会を提供するタンザニアの農民たちの例もあるし、他方には資本を多投するアメリカやオーストラリアの大規模家族農業も存在する。

とはいえる、家族農業の大半は資本に対する報酬としての利潤を追求するよりも、家族の永続的な再生産を目指す「生業」として営まれている。そのために、いろいろな作物や家畜を組み合わせたり、同じ人が農業以外のさまざまな活動にも従事したりする。もちろん、ほかの家族成員が非農業で働くこともある。

つまり、家族という枠組みを柔軟に活かして、「生業複合」を実践しているのである。「生業複合」という多様性の実践は、家族労働力をうまく配置するだけでなく、さまざまにリスクに対処するための工夫でもある。それは最近になってよく使われるようになった「レジリエンス」（柔軟な強靭さ）の根拠でもある。とはいえる、家族農業単体では存続が難しいので、一般に集団的対応をとることも留意すべきだろう。

## 2 世界行動計画の策定・公表と性格

### （1）UNDFFの開幕式と世界行動計画策定過程

2019年5月27日～29日に、ローマのFAO本部でUNDFFの開幕式が開かれた<sup>6)</sup>。88カ国から、政府、農漁民組織、NCFF、NGOなど合わせて448名が参加したが、その中には先住民や遊牧民、漁民もいて、家族農業の広がりと多様性をよく示していた。

全体会合や大臣級会合の登壇者には、先住民組織、ラ・ビア・カンペシーナ（LVC、中小農業者・農業従事者の国際組織）、有機農業組合ネットワーク、世界農民機構（WFO）、世界農村フォーラム（WRF）、世界漁労民フォーラム、牧畜民組織などがいて、UNDFFにおける家族農業の定義とよく対応していた。大臣級会合にはパレスチナが参加していたことも特筆されてよいだろう。

この開幕式では、FAOのシルバ事務局長がSDGsの達成に向けて家族農業が不可欠であり、同時に飢餓と肥満の併存する現状を打破する上でも家族農業による健康的で栄養価の高い食料生産を高く評価した。UNDFFの共同実施機関である国際農業開発基金（IFAD）のウングボ総裁も、小規模家族農業への投資が永続可能な食料生産と食料安全保障をもたらすと主張した<sup>7)</sup>。両氏のスピーチはUNDFFの立ち位置をよく示している。

開幕式ではまた、以下で詳述する世界行動計画（Global Action Plan）が発表された<sup>8)</sup>。これは、①世界各地の政府、家族農業者、市民社会組織、消費者、農村労働者に対する60件のインタビューなどに基づくデータ、②WRFやLVCなど各種ネットワークからの提言、③FAOのウェブサイトに設けられた「家族農業知識プラットフォーム」を通じた672件のコメントに基づいている。最終案は、

2019年3月25日～29日にスペインのビルバオで開かれた第6回世界家族農業会議を経て、UNDFDの国際運営委員会（ISC）によって承認されている。

## （2）世界行動計画のビジョン

世界行動計画はその冒頭に以下の高邁なビジョンを掲げている。すなわち、「多様かつ健康的で永続可能な食農システムが主流になり、質の高い暮らしを送ることのできる強靭な農村および都市のコミュニティで飢餓と貧困に悩まされることなく、尊厳と平等に満ちた暮らしを送ることのできる世界を実現する。家族農業はこのビジョンを達成するための本質的要件である。…（中略）…この旅路はまさに今、始めなければならない」<sup>9)</sup>と謳つたのである。

## （3）世界行動計画の基本的性格

世界行動計画は策定過程からも分かるように、国際機関や各国政府がトップダウン方式で政策や物事を決めるのではなく、何よりも家族農業を営む農民と農産物の消費主体である消費者・市民社会の意向を重視して、下から積み上げていく意思決定方式を採用している点に特徴がある。このことは、各国政府が計画・提出主体となっている国内行動計画（National Action Plan）においても十分に尊重

されるべき第1の特質である。

次に、世界行動計画は永続可能な社会、家族農業の支持、SDGsの達成を重要なキーワードとしており、その実現を目指すための政策と投資を実行する枠組みとして位置づけることができる。

こうした非常に複雑な課題を実行する以上、包括的アプローチを採用せざるを得ず、環境、経済、社会的側面を考慮すべきとしている。その含意は経済と環境のみならず、社会的側面をきちんと考慮すること、したがって農業のみならず農村という家族農業と生活の舞台も対象に設定することの2点にあるだろう。

しかしそれで述べたように、家族農業の現実の姿は一律の定義が意味をなさないほど多様である。つまり、各国の地理的・社会経済的多様性により家族農業の形態と状況が異なっている。だから、世界行動計画は、各国政府の義務として条件に応じた適切な政策を実施することを求めている。

## 3 世界行動計画の7つの柱

### （1）分野横断的領域

図3は世界行動計画の構成と大まかな内容を示している。世界行動計画は7つの柱から構成されるが、そのうち図の左側に位置する

第2の柱：若者の支援と家族農業の世代継承の確保	
第1の柱： 家族農業 強化に結 びつく政 策環境の 発展	第4の柱：家族農業組織と能力の強化：知識の増強、農民の関心を代表、総合的サービス
	第5の柱：家族農業、農村世帯、コミュニティーの社会経済的包摂、強靭性、ウェルビーイングの向上
	第6の柱：気候変動に耐えうるフードシステムのために家族農業の永続性を促進
	第7の柱：家族農業の多面性を強化し、生物多様性、環境、文化を守る領域の発展とフードシステムに役立つ社会的革新の促進
第3の柱：ジェンダー平等と農村女性のリーダーシップ	

図3 世界行動計画の7つの柱

出典) FAO and IFAD, 2019

第1の柱は政策基盤と政策的な関与の強化で、第4の柱から第7の柱までの個別・具体的分野を統括する柱として位置づけられている。図の上部と下部には、個別分野を実行する主体として若者（第2の柱）と女性（第3の柱）が置かれており、UNDDFが特にこの両者を重視していることがわかる。

第1の柱は家族農業の強化に向けた政策環境で、①家族農業の多面的側面について政策決定、点検、評価に適するタイミングで信頼できる地域データの提供、②家族農業の多彩な貢献を支援するための政治的・財政的関与と公共認識の強化、③家族農業に焦点を当てた政策デザインと実施に向けた総合的かつ効果的な統治、④家族農業に関連する政策と規制の首尾一貫性が下位の柱として設定されている。

第2の柱は、家族農業の世代的継続性のための若者支援で、①家族農業、農村経済、意思決定における若者の積極的な参画、②土地とその他の自然資源、生産手段、教育、情報、インフラ、金融サービス（融資）、市場に対するアクセスの向上、③農林漁業における世代間継承の向上、④伝統的、地域的な知恵を新しい解決に結びつける革新的な実践能力が設定された。

第3の柱は、ジェンダー平等と農村女性のリーダーシップで、①家族農業と農村経済における農村女性の積極的な参画、②農村女性による自然資源、（再）生産手段、情報、インフラ、金融サービス、市場へのアクセスの向上、③技術、意見の発信、リーダーシップ術に関する農村女性と組織の能力向上、④ジェンダー平等に向けた政治的、社会的、経済的、文化的変化を達成した成功体験の共有が盛り込まれている。

## （2）個別的な領域

第4の柱は家族農業の農民組織を強化する

ことで、①メンバーとコミュニティにより良いサービスを提供するための農民組織のガバナンスと能力の強化、②永続可能な生計と景観のための農業的・非農業的サービス、③強力で透明かつ総合的な組織による集団的行動がサブの柱になっている。

第5の柱は家族経営、農村世帯、コミュニティの社会経済的包摂、強靭さ、福祉の向上で、①社会保護、サービスと公共財へのアクセスによる生活水準向上と世帯の脆弱性の削減、②自然資源と生産手段へのアクセスと管理の向上、③永続可能で多様な生産実践、革新、栄養豊かな食事を通じた強靭性と経済活力の強化、④参加、報酬、所得獲得機会の向上を保証する市場アクセスの改善からなる。

第6の柱は、気候変動に強いフードシステム（投入資材の供給、食料の生産から消費に至るまでのつながり）に向けた家族農業の永続性で、①自然資源の永続的で責任ある管理と利用の中心に家族農業を据えること、②現在と将来の世代のニーズを確保し、気候変動を緩和する方向に農業実践を変革すること、③食料供給チェーンを短縮し、多様で栄養豊かな食を提供する包括的市場環境の形成、④包括的で公正なバリューチェーン（フードシステムの各段階で付加される価値の連鎖）を構築することが盛り込まれた。

第7の柱は、家族農業の多面性を強化し、生物多様性、環境、文化を守る領域開発とフードシステムに役立つ社会的革新で、①生産システムと家族経営により強化された生物多様性と生態系サービスの管理との相乗効果の向上、②家族農業の多様な機能の強化、すなわち社会的革新の促進、雇用機会の多様化、農村と都市の相互交流の向上、より広い社会への便益提供、③それぞれの場所のローカルな文脈で提供される家族農業の多面的機能を促進する経済的機会と市場的な解決法の追求が

設定されている。

世界行動計画には、以上のように非常に網羅的で包括的な内容が盛り込まれている。それだけに、これらの柱を具体的な政策体系に落とし込むための国内行動計画が大変重要な意味を持つことになる。

#### 4 世界行動計画の実施体制と国内行動計画

##### (1) 国際的な実施体制

UNDFF の実施主体は、ISC とアジアなどの地域レベル、国レベルからなる<sup>10)</sup>。ISC には、アフリカ、中東、欧州、北米、南米、アジア、南太平洋の7つの地域からそれぞれ2カ国計14カ国（アジアはインドネシアとフィリピン）、3つの国連機関（FAO、IFAD、世界食料計画WFP）、5つの地域レベル農業組織（アジア農民の会、西アフリカ農業者ネットワーク、拡大メルコスール家族農家組織連合等）、3つの国際NGO（WRF、LVC、WFO）、合計25の国・組織が選ばれている。ISC は世界行動計画の実施に関するガイドラインやアクションプランなどを作成する。

世界行動計画は7つの柱にそれぞれの達成状況を測るための数値目標を設けた。それに基づいて、計画達成度が定期的に評価される。計画達成度の点検結果は、毎年10月に食料安全保障委員会（FSC）で報告される。実際の点検作業は各国政府とNCFFなどのUNDFF実施主体が行うが、それはSDGsの点検メカニズムとスケジュールと連動して行われる。なお、SDGsの点検は2030アジェンダの自発的国家レビュー（VNR、Voluntary National Review）として行われる。報告された点検結果はISCが分析する。その状況を見ながら、世界行動計画は2年ごとに内容が見直される予定になっている。

##### (2) 国内行動計画と実施体制

世界行動計画が公表されたので、次のス

テップは国内行動計画の作成に移る。国内行動計画には、世界行動計画の7つの柱に準拠しながらそれぞれの国の状況に応じた政策や手法とともに、ロードマップを定めることが求められている。作成の責任は各国政府が負い、FAOの各国事務所を通じて提出することになっている。また2年に1度進捗状況を国連総会に提出しなければならない。

国内行動計画及び点検・レポートのいずれの作成プロセスにおいても、ISCに認定（登録）されたNCFFなど家族農業にかかわる組織と対話することが推奨されている。家族農業組織にとっては、このプロセスを政府や国際機関と対話し、自らの意見を国内行動計画に反映させる手段と位置づけることが重要である。

UNDFFは国連総会の決議であり、国連加盟国はその実現に向けた取り組みの責務を持つ。日本政府には、条約でないことやペナルティがないことを理由に、UNDFFの実施を最小限にとどめようとする向きがある。国連小農の権利宣言ではその傾向が一層顕著であるが、こうした態度は、違法ではないにしても国際上の道義にもとる行為であり、日本の評価を低めることにつながるだろう。国内での実施体制の整備・充実が強く求められる所以である。

#### 5 家族農林漁業プラットフォーム・ジャパンの目的と活動

家族農林漁業プラットフォーム・ジャパン（FFPJ）は、UNDFFの設置を求める運動の日本側センター組織として活動してきた小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン（2017年発足）を中心とした呼びかけに応じた組織、個人によって2019年6月に設立された。その目的は、「日本において国際連合の『家族農業の10年』（2019～2028年）の活動を展開し、家族農林漁業を中心とした食料・農

業・農村関連政策の実現を通じて、健康長寿を伴った持続可能な社会の実現に寄与する」(FFPJ 規約第2条) ことにある。

会員は2020年2月24日現在で団体25、個人56人で、ほかにオブザーバーとして団体3、個人29人が登録されている。会員は農林水産業関係団体、消費者団体・生協、市民社会組織、研究者などたいへん多岐に亘っている。

FFPJはISCにNCFFとして登録されており、ISCやWRF、WFO、LVCなどと連携・情報共有を図りながら、UNDFFの実践に向けた推進力となることが求められている。主要な活動は、UNDFFに関する啓発、食料・農業・農村政策に関する提言、政府との対話、日本の国内行動計画の策定への協力、その点検と国連への報告、FFPJの活動の世界への発信と国際組織との連携強化、地域プラットフォームづくりなど多岐にわたっている。当面は、第5期食料・農業・農村基本計画に対する提言(2020年1月31日発表)をもとに、国内行動計画を作成し、政府に働きかけることを目指している<sup>11)</sup>。

### おわりに

日本でもようやく、SDGsが人口に膾炙するようになった。しかし、その要に家族農業が位置することはあまり知られていない。UNDFFは、小農・家族農業を重視する最近の世界的潮流をふまえ、家族農業を強化し、SDGsを目指す永続可能な社会の実現に向けた国際的・国内的な政策と運動の枠組みである。ここで重要なことは、UNDFFが家族農業のためだけにあるのではなく、すべての人びとに関係していることである。すなわち、

当事者としてどのように関与できるのかを考え、自覚的に行動することが必須の課題なのである。FFPJはそのためのプラットフォームを提供している。積極的な参画を期待したい。

**謝辞：**本稿は東京外国语大学アジア・アフリカ言語文化研究所共同利用・共同研究課題「アフリカ農業・農村社会史の再構築：在来農業革命の視点から」の研究会における報告をもとにしている。また、FAOにおける資料収集とUNDFF開幕式への参加は日本学術振興会・科学研究費助成事業(B・17H04628)の支援を受けた。

### 注および引用文献

- 1) 邦訳は1987年に『地球の未来を守るために』という書名で福武書店から刊行された。
- 2) SDGsは「永続可能な発展目標」と訳すべきであるが、この表現が公式訳として使われている。
- 3) 岡崎衆史：「国連を舞台に進む小規模家族農業の再評価－農政の大転換をグローバルな農民運動が後押し」『日本の科学者』53, 36-41 (2018) はこの間の経緯について詳しく説明している。
- 4) Joint Secretariat of the UN Decade of Family Farming: *Putting Family Farmers at the Centre to Achieve the SDGs*, FAO, Rome (2019) p.8.
- 5) International Steering Committee of the IYFF, The State of Food and Agriculture. Innovation in Family Farming, FAO, Rome (2014) p.9.
- 6) 筆者もこの式に参加する機会を得た。この項の記述はその時の経験による。
- 7) 小規模・家族農業ネットワーク・ジャパン「『国連家族農業の10年』がスタート！開幕式参加報告」を参照, <https://www.sffnj.net/single-post/2019/06/02/decade-of-family-farming-global-launch> (最終確認：2020年2月10日)。
- 8) 世界行動計画についての記述は、FAO and IFAD: United Nations Decade of Family Farming 2019-2028. Global Action Plan, Rome によっている。
- 9) 前掲書8) p.11.
- 10) ISCの構成組織と日本の組織との対応関係については、関根佳恵：「『国連家族農業の10年』が問いかけるもの－『持続可能な社会』への移行－」『ARDEC』61 (2019) を参照。
- 11) 会員は随时募集。FFPJのウェブサイトから申し込み可能 (<https://www.ffpj.org/>)。

(いけがみ・こういち：近畿大学名誉教授、農業の社会経済学)

2020年3月1日受付、3月24日受理