

# 「国連家族農業の10年」から考える 海外援助と国際協力

—近畿大学名誉教授／農林漁業プラットフォーム・ジャパン専務理事・池上甲—

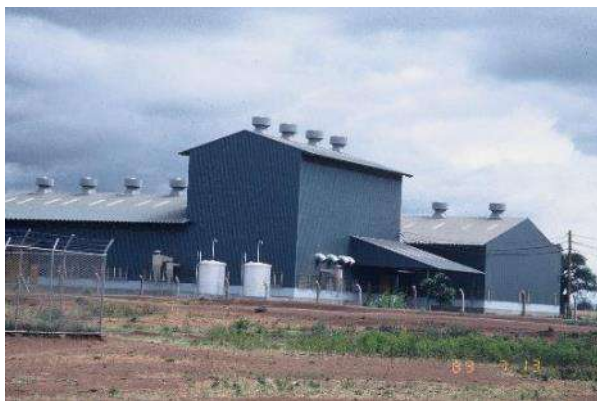
持続可能な開発目標（SDGs）の17番目に掲げられている目標は「パートナーシップ」である。2019年に始まった国連「家族農業の10年」も、地球規模のパートナーシップと連帯を強調している。それでは、SDGs達成のカギを握るといわれる家族農業の強化にはどのようなパートナーシップが望まれるのだろうか。海外援助と国際協力の側面から、南側諸国（いわゆる途上国）の家族農業の発展に向けたパートナーシップの在り方について検討しよう。

## ◇「援助」という視点の問題性

SDGsは大略、貧困・飢餓の克服に関する目標群と環境関連の目標群からなっている。農民たちが世界の貧困層のかなりの部分を占めているので、貧困・飢餓の克服は「家族農業の10年」においても優先順位が高い。加えて、家族農業は生物多様性や環境、景観、文化を守っているため、環境関連の目標も「家族農業の10年」のそれと重なり合う。だから、家族農業はSDGsの生命線だといっても過言ではない。

そうすると、家族農業全体の底上げが必要になる。中でも、脆弱（ぜいじゃく）な立場に置かれている南側諸国の家族農業の強化が喫緊の課題となる。その際に、援助という視点でこの課題を実現できるだろうか。「家族農業の10年」は農民の自律的発展を目指している。それに対して、援助には、「してあげる」という援助する側の「上から目線」と「してもらう」という援助される側の受け身の姿勢がつきまとっている。

こうした性格は援助依存症を生み出す。特に、急速な近代化と高い生産性を目指す大規模開発事業にその傾向が強い。写真は日本の政府開発援助（ODA）による大規模灌漑稲作事業でタンザニアに建設




日本の援助で作られた近代的な精米貯蔵施設

された精米貯蔵施設である。精米用の部品は摩耗が激しいのに、同国では賄えないので日本からの輸入に頼らざるを得ない。こうした構造的な援助依存症に加えて、援助で作られた農業水路が水漏れしても、自分たちで補修せず、日本任せにするような精神的援助依存症もしばしば見かける。結局、供与された農業機械や施設、あるいは組合などの仕組みが、日本人が帰国した後に駄目になってしまう例は枚挙にいとまがない。与えられた援助の質によっては、その地域に根付かないのである。

## ◇自国第1主義に転換した日本のODA/開発協力

日本は1992年にODA大綱を閣議決定した。それ以前には「経済外交の顔」が目立ち、内外から多くの批判を受けてきた。ODA大綱はそうした批判を意識しつつ、かつ当時の援助潮流にも対応するものとして、



**池上 甲一（いけがみ こういち）**

1952年生まれ、長野県出身。京都大学博士課程修了。京都大学農学部助手、講師を経て近畿大学農学部助教授、教授を経て、2018年から同名誉教授。16年から国際農村社会学会会長。博士（農学）。

〔主な著書〕  
「食の共同体」「食と農のいま」（いずれもナカニシヤ出版）「農の福祉力」（農文協）「食と農のアフリカ史」（昭和堂）など

「貧困削減、環境保全、経済的な離陸」への支援を理念に掲げた。2003年の改訂では、「人間の安全保障と平和構築」が追加された。「日本のODAは『経済外交の顔』から『国連外交の顔』への変貌を遂げた」のである（浅沼信爾・小浜裕久著「ODAの終焉 機能主義的開発援助の勧め」勁草書房、17年）。

15年には3回目の改訂が行われ、この時にODA大綱は「開発協力大綱」と名称が変更された。この名称変更は民間資金の流入と企業やNGOなど政府以外の主体の関与が増えているからだ、政府は説明している。だが実際のところは、10年の「新成長戦略」から顕著になった官民連携による海外投資の推進戦略が大きく影響した。その結果、ODAを含む開発協力は日本の国益を重視し、南側諸国の貧困削減や環境保全は日本の経済力と政治力の強化のための手段に転化した。「開発協力」は、功利的な自国第1主義に転換したのである。今や、ODA/開発協力は単純に南側諸国のために実施しているわけではない。



開発協力大綱を決定した閣議に臨む安倍晋三首相（中央）ら＝15年2月、東京・首相官邸（時事）

### ◇大規模農業投資ではなく、農民の実情に応じた投資を

官民連携による大規模農業投資の推進は、自国第1主義の論理をよく表している。日本政府は07～08年の食料価格ショックをきっかけに、農業分野での官民連携を進める仕組みを作ってきた。ODAで基盤を整え、その後に民間資本を誘導するというのがラフなデザインである。現地のアグリビジネスや大規模農場を支援することもある。その過程で、大規模土地集積が強行され、農民たちが強制的に移転させられたり農地、放牧地、森林を奪われたりしている。時には脅迫、暴行などの直接的な人権侵害も散見される。こうした行為に国際協力機構（JICA）や日本のアグリビジネスが直接関与することは少ないとしても、援助事業と官民連携が原因になっていることは否定できない。

家族農業の強化に、投資は必要である。だが、大規模農業投資は往々にして農民たちの利益にならないどころか、逆に悪影響を及ぼすことが多い。農民たちの実情に見合った投資の質が確保されていないからである。質の確保には農民を事業の「客体」としてではなく、「主体」に位置づけることが不可欠である。農民たち自身が主役として意思決定し、着実に発展していける仕組みである。その際に、地域資源に立脚する継続性、自分たちで統御可能な技術開発、ジェンダー平等や社会的弱者の参画などが重要な論点になるだろう。「家族農業の10年」の世界行動計画も参照すべき枠組みである。

### ◇自国第1主義から国際連帯へ

JICAは環境社会配慮ガイドラインを設けている。同ガイドラインの理念には「基本的人権の尊重と民主的統治システムの原理に基づき、幅広いステークホルダーの意味ある参加と意思決定プロセスの透明性を確保」することが規定されている。また「異議申し立て制度」も導入している。しかしいくつかの問題案件を検討すると、明らかにこれらの制度が形骸化され、家族農業が危機に追い込まれている。

だから、これらの制度が理念通りにきちんと運営されているか、納税者としての市民が点検する必要がある。この点で、内閣府の「外交に関する世論調査」に示されているような自国第1主義への転換を支える国民意識には注意が必要である。この意識の問題性を自覚するためにも、南側と北側の農民や市民が出会い、学び合う場をできるだけ増やし、相互尊重と連帯の輪を広げる草の根のグローバル化が強く求められている。家族農林漁業プラットフォーム・ジャパンは世界農村フォーラムやピア・カンパシーナといった国際農民組織と連携しながら、このような国際連帯を目指す活動も進めていく予定である。