

開発・援助と「人びとの主権」を考える Development-Assistance and “People’s Sovereignty”

高橋清貴（恵泉女学園大学）

船田クラークセンさやか（明治学院大学国際平和研究所）

渡辺直子（日本国際ボランティアセンター） & クレメンテ・ンタウアジ（ADECRU）

コスタ・エステバン&ジュスティナ・ウィリアモ（UNAC ナンブーラ州農民連合）

大林稔（龍谷大学）、清水奈名子（宇都宮大学）

1. はじめに

2008年に、アグリビジネスによる「ランドグラブ（土地強奪）」現象が国際社会の注目を集めてから8年が経過した。穀物価格の高騰と今後の上昇への期待は、自然豊かだが、交通の便が悪く農業に適していない「低開発の地」とされていた世界中の「周辺地域」をターゲットとして、急速かつ大規模に展開していった。これら多くの「辺境の地」に暮らす小農や先住民族は、国家との関係で弱い立場に置かれてきた一方で自然に頼りながら社会関係・農耕技術・食生活・文化・宗教などを育んできたが、現在森林・土地・水源の喪失に直面している。このような深刻な現場から、これに対抗するための国境を超えた運動が生まれ、当事者同士あるいは他との連帯を経て、現在新たな国際規範や規制を創り出すまでに至っている。

これまで「周辺化地域の住民」については「犠牲者」としての側面、あるいは「生活戦略上の主体性」が注目されてきたが、ここで注目したいのは、これらの住民が圧倒的な構造と搾取に対して「主権者」として自らを位置づけ直し闘っている点である。

農民が自らの「主権」を意識するようになった背景には、今の「食料安全保障」ブームを背景とした農業開発投資や援助の影響が大きい。先進国や国際機関や投資家、各国政府が「農民のため」との名目で進めてきた大規模農業開発が、新たな脅威として暮らしの場に立ち現れたことを受けて、農民らは「周縁化」や「押しつけ」自体をアイデンティティの原点にして立ち上がり、抵抗し連帯する中で「主権者」意識を高め、各国政府や援助国・機関、投資に対し、「権利」を要求する運動を展開し始めているのである。

この「主権」に関する議論で特徴的なのは、先住民族や小農が、一国家内部で歴史的に構築された政治経済社会的な搾取・抑圧構造に囚われながらも、それを可能とするグローバルな経済・政治構造や開発言説をも焦点として、グローバルに抵抗運動が展開されている点にある。

2. 二つの事例（ブラジル・セラード PRODECER とモザンビーク北部ナカラ回廊開発/ProSAVANA）

本セッションで紹介するのは、日本が1970年代に開始したブラジル・セラード地域の大規模農業開発（日伯セラード農業開発協力:PRODECER）と現在モザンビーク北部（ナカラ回廊地域）で行っているプロサバンナ事業（日本・ブラジル・モザンビークによるアフリカ熱帯サバンナ農業開発プログラム）に対する住民の抵抗とその背景である。いずれの事例でも、「広大な未開墾地」「低生産性」を理由に、投資・大豆輸出と結びついた大規模な農業開発事業が権威主義的国家経路で導入され、大規模な土地収奪への危機が地元住民を主権者として立ち上がらせた点に大きな特徴がある。国家との関係では「辺境」に位置づけられ、自然豊かな地域で自律的な営

みを継続させてきた住民のこの変化に注目する。報告の冒頭に、これらの事例を世界潮流の中に位置づけて論じるが、本要旨では、二つの事例を少しだけ紹介する。

(1) ブラジルの示す「希望」と「厳しい現実」

例えば、PRODECERによるブラジル・セラード地域の大規模農業開発（農地整備・大豆研究/生産）は、「不毛の大地を世界の一大穀倉地帯に変貌させた」（本郷・細野 2012； JICA 研究所 2013； 2015）として関係者・機関によって喧伝されてきた。しかし、ブラジルでは、1980年代半ばより「土地収奪」「森林破壊」の点から現地の多様な市民・住民組織による反対と抗議の活動が行われてきた（CPT、1984-5）。これらの活動は、全国的な土地闘争運動へと繋がっていき、革命政権の民政移管とともに、世界で「最も革新的」と呼ばれる「ブラジル連邦 1988 年憲法」の成立に貢献した。同憲法では、先住民族に加え、アフリカ解放奴隷コミュニティ（キロンボア）、「伝統的コミュニティ」の権利が書き込まれ、これを根拠とする「土地運動」が多様な地域・集団によって展開した（Leite, 2015）。また、セラードを「不毛の大地」「不要のサバンナ地帯」と呼ぶ動きに対しては、(a)自然・生態系の豊かさ（1.5万種の植物[内44%がこの地域のみに生息]）、(b)南米中の一級河川の水源地帯、(c)アマゾンに次ぐ森林地帯として地球温暖化の緩和に役割を担ってきた事実、(d)そこに暮らす人びとが営んで来た社会・文化・慣習の重要性を鑑み、セラードを再評価し直す国民運動が繰り広げられている（Rede Cerrado）。

ブラジルだけでなく、中南米地域では、1980年代より多様な当事者・社会運動が盛んとなり、長らく「下級市民」扱いされてきた先住民族や労働者出身の大統領が各国で誕生し、これらの人びとが国政に関与する道が開かれた。1990年代には、中南米を発祥の地とするヴィア・カンペシーナ等の国境を超えた小農運動や「アグロエコロジー」、そして「食料主権」の考え方が形成され、世界に大きな影響を及ぼすようになる。これが、各国内での土地・森林規制だけでなく、国連での「先住民族の権利宣言」（2007年）や「小農と農村労働者の権利宣言」（策定中）に繋がり、土地取引をめぐるガイドライン（FGGVT）など国際規範と規制の形成に繋がっている。このような「周辺化された人びとの主権回復運動」が言説形成にも大きな役割を果たすようになる一方で、グローバルに展開する「マネー」の力による介入によって、人びとの主権は脅かされている。全世界的な民主化の後退、権威主義の伸張が、人権・環境保護の活動家や住民への弾圧や暗殺を招き、2015年度だけで世界で185人の土地と環境を守る活動家の暗殺が記録され、その4割は先住民族で、筆頭がブラジル50人（非先住民族含む）となっている（Global Witness, 2016）。

(2) モザンビークが示す「希望」と「厳しい現実」

このようにブラジルの事例が示す「希望」と「厳しい現実」は、モザンビークでも繰り返されることとなった。日伯に「セラードと類似の熱帯サバンナ」とされたモザンビーク北部では、「ナカラ経済回廊開発計画」とプロサバンナ事業による「広大な未使用地」への投資奨励活動（2011-13年）が、世界のアグリビジネス投資を誘引し、住民の圧倒的多数を占める小農の土地が奪われる、あるいはその危機に直面している状態にある。その一方で、2012年10月、同国最大の小農運動であるUNAC（全国農民連合）の声明を受けて、3カ国市民社会が立ち上がり、土地収奪に抵抗する国境を超えた運動が展開してきた（「ProSAVANA 市民社会報告 2013」）。

モザンビーク全国農民連合（UNAC）は、世銀/IMFによる構造調整政策の導入によって国営農場の民営化、「土地の私有化」の危機に直面した小農らが自らの権利を守るために1987年に立ち上げた当事者組織の連合体である。現在までに、2400の小農組織（アソシエーション、コーペラティブ、フォーラム、クラブ）が、モザンビーク全10州に「州農民連合」を設置し、各郡に「郡農民連合」を擁する草の根組織である。また、上述ビア・カンペシーナのモザンビーク代表組織として、国内外で活動を行っている。

モザンビークは、長らくポルトガルの植民地支配下におかれてきたが、1962年に統一の植民地解放運動(フレリモ、モザンビーク解放戦線)が発足し、1964年からは小農を主体とする武装闘争が戦われ、1975年に独立を達成している。モザンビークの憲法には「人と土地の解放」が書き込まれ、1977年の「国有化」宣言によって植民地入植者や企業に占領されていた土地の解放が実現した(船田クラーセン、2007年)。つまり、モザンビーク小農は、解放闘争を経て、自らの手で「自己決定権」と「主権」を実現したのであった。

ネオリベラルな経済と政策がモザンビークにも影響を及ぼす中で、アグリビジネスによる投資あるいは官民連携を謳った開発・援助の名の下、土地を再び奪われる可能性に直面したモザンビーク小農は、植民地解放闘争と同様「連帯こそ勝利に導く」を合い言葉に、他の市民社会組織や知識人層と連帯して統一の運動を結成した。そして、ついに1997年には、世界で「最も貧困者/小農向きの土地法 (pro-peasant/poor land law)」と呼ばれる法律の制定を実現した。同法は、繰り返し国際機関・ドナー諸国・投資家から改定の圧力を受け続けているが、現在まで守り通すことができている。

しかし、現実にはこの法律は十分には遵守されておらず、かつ現在のモザンビークの政策が小農ではなく大規模投資・開発事業を優先しているために、多くの小農が土地を奪われる、あるいは奪われる危険に直面している。特に、モザンビーク北部は、ナカラ回廊計画やプロサバンナ事業の出現以来、アグリビジネスやプランテーション植林の土地収奪の格好のターゲットとなってきた。そもそもこの地域は「サバンナ」と呼ばれたことはなく、豊かな水源と肥沃な土壌、大規模な森林地帯を有している。そのため、国内で最大の人口が暮らす地域となっており、その圧倒的多数が小農である(大林稔他、2014)。

UNACと各州の農民連合は、プロサバンナ事業、そしてブラジルのPRODECERについて調査し、学び、話し合うことを通して、これまで3カ国の市民社会とともにアドボカシー活動を実施してきた。特に、日本のNGOとは、現地の小農自らが主体となって調査を行うプロジェクトを4年にわたって共に実施してきたことが、運動自体のエンパワーメントに繋がってきた。その結果として、プロサバンナ事業に留まらず、多様な土地収奪案件への抵抗と一部土地回復を実現している。

3. 二つの事例を踏まえた考察と本セッションの目的・構成

この二つの事例の経験が示している点は、国際的な言説だけでなく、日本の中で「人びとの主権」が前提とされない大規模開発援助事業が、現地の当事者からの批判や抵抗を受けてなお、1970年代から現在まで繰り返されている現実である。

この背景には、日本国内の政治経済社会の構造の影響が大きい一方、(1)「開発」や「援助」には、膨大なリソースが動き、関係者の思惑を交錯する場を提供するため、国家間の戦略的連帯の下で弱者の声は封殺されやすいこと、(2)膨張した実践者と研究者の「開発専門家コミュニティ」は、自らの存在意義を守るために「専門家主義」というパターナリズムに陥りがちであることが影響していると考えられる。本学会で「開発・援助と『人びとの主権』を考える」というテーマで議論する意義は、まさにこれらの点を討議テーブルにのせ、政策や実務・研究において「不可視化」されがちな当事者を交えて議論することで、「盲点」を明らかにし、これを乗り越える方策を共に考えるためである。

本セッションの構成は次のようなものである。第一報告(船田クラーセン)では、「土地収奪と人びとの主権」をめぐる国際的な潮流について、特に「先住民族と小農」に焦点を当てて言説と学術、運動、規範の面から明らかにする。第二報告(渡辺&ンタウアジ)では、ブラジルとモザンビークを事例として取り上げ、この4年間モザンビーク内外で展開した小農中心の3カ

国市民の運動とブラジルの現状を紹介し、日本の開発・援助と「人びとの主権」の経験を振り返る。第三報告（エステバン&ウィリアモ）では、地元の小農が目覚め、立ち上がり、連帯し、具体的な権利回復を実現している事例を紹介し、依然として小農を「援助や調査の対象」として捉える眼差しを問う。以上の報告を受けて、国際法学と国際経済学の背景を有するコメンテーターのコメントを受けた上で、参加者とともにオープンな議論を行いたい。

4. おわりに

昨年、国連において持続可能な開発のための目標（SDGs）が合意された。しかし、目標だけを見ていては SDGs の本質を見落としかねない。重要なのは「The Agenda 2030」全体である。冒頭、「最も貧しい人びとや脆弱な状況に置かれた人びととの連帯」との言及があるが、これを農業開発援助に敷衍すれば、農民を援助の受け手とするのではなく、まさしく「主権者」と位置づけることに他ならないだろう。しかし、これを具現化するためには言説と組織と手段の 3 つのレベルにおいて根本的な考え方の転換が不可欠である。

持続可能な社会を導く明確な道筋を誰も知らない。その意味で、開発援助は、解決策の提供ではなく、「学び合うプロセス」として位置付け直すべきある。そうであるならば、農民は「助けられる人々」ではなく、まさしく持続可能な社会をつくる「主権者」である。セッションで聞く農民の「声」の中に、「新しい開発援助」のあり方のヒントを聞くことができるだろう。開発援助言説のパラダイム転換のヒントを得る重要な機会となればと考える。多様な学会員の積極的な参加を得て議論を前進させたい。

【参考文献（掲載順）】

- GRAIN (2008) [Seized: The 2008 landgrab for food and financial security](#)
- 本郷・細野（2012）『ブラジルの不毛の大地「セラード」開発の奇跡』ダイヤモンド社
- CPT(Comissão Pastoral da Terra 土地司牧委員会)(1985)"Para onde vão os nossos alimentos?: Invasão do Cerrado brasileiro"; (1984) "Terra para quem nela trabalha".
- Ika Boaventura Leite, (2015) The Brazilian quilombo: 'race', community and land in space and time, in *Journal of Peasants Studies*, 1225-1240.
- Global Witness <https://www.globalwitness.org/en/>
- Cerrado Rede <http://www.redecerrado.org.br/>
- 『ProSAVANA 市民社会報告 2013』 <http://www.dlmarket.jp/products/detail/263029>
- 船田クラーセンさやか（2007）『モザンビーク解放闘争史』御茶の水書房
- 大林稔・大林稔・西川潤・阪本公美子 編（2014 年）『新生アフリカの内発的発展—住民自立と支援』昭和堂

*本研究のもとになる現地調査の一部は、(公益財団法人)トヨタ財団研究助成プログラム(2015年度~2016年度)、(認定NPO法人)高木仁三郎市民科学基金(2015年度、2016年度)の助成を受けて実施されました。