



第2の砂糖危機に 直面するネグロス

自由貿易体制と農地改革、農業労働者の今後

トラックにサトウキビを積み込む労働者 © 山本 宗補

制作：オルター・トレード・ジャパン政策室

2つの砂糖危機

1980年代半ば、「砂糖の島」として知られるフィリピン、ネグロス島で経済危機（砂糖危機）が発生、多くの子ども飢餓により命を失った。砂糖危機を引き起こした直接の原因は砂糖の国際価格の暴落だが、そもそも海外市場への輸出を目的にサトウキビのモノクロップ（単作）を強いられたいびつなプランテーション経済という構造的問題が背景にあった。

また、一部の大地主が大規模な砂糖農園を所有し、多くの人々は土地なし労働者であることがいっそう飢餓をいっそう深刻化させた。

砂糖危機の真只中の1986年、ピープルズ・パワーを背景に誕生したコラソン・アキノ大統領は1988年に包括的農地改革法（CARL）を施行し、これによりネグロス島の砂糖労働者も初めて農地を手にする可能性が生まれた。

一方で、飢餓救援をきっかけに始まったネグロスと日本の市民の連帯運動は、労働者の自立支援の仕組みとしてマスコバド糖の民衆交易を誕生させた。

何世代にもわたり、苦難を余儀なくされてきたネグロスの人々の将来にかすかな希望の光が差し込んだかに見えた。それから30年、東南アジア自由貿易協定（AFTA）により砂糖（粗製糖）の域内関税は、2015年1月に5%にまで引き下げられ、ネグロスでは「第2の砂糖危機」の発生を懸念する声が高まっている。

かつての植民地主義、そして新自由主義に翻弄されるネグロスの人々。今、人々の暮らしはどうなっているのか、そして、マスコバド糖民衆交易は何ができるのだろうか。



ネグロスでの給食プログラム（1986年）

30年以上、現場で砂糖労働者と歩んできたマスコバド製糖工場（ATMC）工場長のスティーブさんにお話を伺った。

オルター・トレード・ジャパン政策室 小林和夫

スティーブ・リングホンさん

1965年生まれ。1980年代初めより砂糖労働者を支援する全国砂糖労働者組合（NFSW）で働く。1991-92年NFSW書記長。1994年オルター・トレード社（ATC）に入社、マスコバド糖用サトウキビ産地担当になる。1999年、マスコバド糖部門がマスコバド製糖工場（ATMC）として独立したのに伴い、品質管理部長として移籍。現在は工場長。妻、息子一人。

オルタナティブ・スタディーズ・バックナンバー

世界のオルタナティブの取り組みをWebサイトで紹介します。
<http://altertrade.jp/publications/>
からこの号含めダウンロードできます。



名ばかりの農地解放

1986年、ピープルズ・パワーを背景に誕生した
コラソン・アキノ大統領が包括的農地改革法
(CARL) を制定し、これによりネグロス島の砂
糖農園労働者も初めて農地を手にする可能性が生
まれました。それから30年近くが経ちました。
農地改革はどの程度進み、元労働者の暮らしはど
う改善されたのでしょうか。

フィリピン政府はネグロスでは全農地の約80%
が農地改革対象地となり、すでに60%が分配され
たと発表しています。しかし、実態は大きくかけ
離れています。実際に農地が分配され、耕作され
ているのは20%にも満たないでしょう。しかも、
その中には痩せている土地や銀行の抵当に入っ
ているなど条件が悪い土地を地主が自発的に手放
したケースも多数含まれています。

農地改革の対象となり、耕作権を手にした農地
改革受益者 (ARB) は、農地を得たものの資金不
足のため、元の地主に貸してしまうケース (リー
スバック) が多発しています。サトウキビは作付
けから収穫までに約11ヶ月かかります。その間の
生産資金の融資などのサービスが政府から全くあ
りません。サトウキビに比べると比較的短期間に
できるコメや野菜にしても、元労働者は育てる技
術を持ちません。せっかく農地改革受益者になっ
ても、これでは実態は元と同じ土地なし労働者で
あると言わざるを得ません。政府補助金に申請す
ることもできますが、それにはブロック・ファーム
ミング (後述) を受け入れることが条件です。

また、農地改革の恩恵を何ら受けずに、従来の
まま地主のもとで働く労働者たちが多数存在しま
す。彼らの労働条件も悪化していて、正規労働者
から非正規労働者になっている例が多いです。さ
らに大地主は機械化を進めようとしているので、
労働力は不要となり、いっそう仕事を失う人が増
えると思われます。

さらに、地主が対象地を数年間、他の地主に貸
してしまうケースも横行しています。

ヒママイラン町サルード農園で起きた典型的な
例を話しましょう。この農園には農地解放を求め
る活発な労働組合が存在していました。農地改革
の手続きが長期間にわたり、その間に地主は他の



スティーブ・リングホンさん

○フィリピンの農地改革について

フィリピン農地改革の手続きは次の通りである。

農地改革対象地を地主に伝え、自発的に売却させ
る。地主が拒否すれば強制収用 (CA) をかける。→農
地改革省が農地改革受益者の審査をし、地主に農地改
革対象地の面積を通知する。→政府系の土地銀行が税
申告書に基づき地代を決定し、地代を地主に支払う。
→旧地主の土地権利書がキャンセルされ、受益者に土
地所有裁定証書 (CLOA) が発行される。→受益者は
30年ローンで土地銀行に地代を支払う。完了した時点
で土地権利書を手に出来る。

このように手続きは煩雑であり、CLOAを手にするま
で長い時間がかかっている。マスコバド糖用サトウキ
ビ産地のひとつ、ダマ農園ではCLOAを手にしたのは対
象地に認められてから11年後のことであった。

また、土地所有裁定証書 (CLOA) は受益者に農地の
耕作権は保証するが、土地という財産の最終的譲渡は
CLOAではなく土地権利証書である。それには地代を支
払わなければならないが、政府から農業資金の融資、
技術研修、灌漑設備や市場に農産物を運搬する道路整
備などのサービスはほとんどない。土地を有効に活用
し、農業を続け、食料を生産し、自営農民を育成する
という農地改革の目的に沿った仕組みがないのが実情
である。

地主に農地を貸してしまったのです。労働者と新しい地主には労使関係がありませんので、新しい地主は戦闘的な労働者を雇うことはせずに、他所の土地の労働者を、しかも契約労働者として雇用しました。そうなるともとの労働者は仕事を失い、他の土地で仕事を探すほかなくなってしまうのです。

去年、かつて全国砂糖労働者組合（NFSW）時代にオルガナイザーとして活動していた島南部の砂糖農園を訪ねましたが、風景が大きく変わっていました。父親は家族を置いて、遠く島北部にあるカティス市で季節労働者として働いていました。かつては収穫シーズンとなると隣島のパナイ島アンティキ州から大勢の季節労働者（サカダ）を雇ったものです。もうアンティキからのサカダはいません。ネグロス在住の大量の非正規労働者がいるからです。

ネグロスでは労働組合運動は停滞しています。なぜなら、組織化すべき正規専従労働者が少なく

なっけしまい、農園にいるのは非正規の季節労働者ばかりとなっけしまったからです。NFSWも今やメーデーを組織するのがやっこの程度まで弱体化してしまいました。農地改革前には、労働組合がファームロットと言っけ実力行使で土地を占拠したりしたものです。農地改革をめぐっけ政府、地主と民衆運動の間で常に緊張がありましたが、現在は波風が立たず穏やかです。民衆運動が弱体化し、本来なら農民になるはずだった受益者は労働者に転落しているのです。

包括的農地改革法（CARL、RA6657号）は2009年6月に期限切れとなりましたが、「新包括的農地改革法（RA9700号）」として2014年6月まで延長されました。しかし、農地解放は十分なため、期間延長について下院で大きな論争になっています。3年から6年延長する法案が提出されて審議されていますが、それにもっとも強く反対しているのがネグロスを含むビサヤ地方選出の下院議員たちです。

市場統合による第2の砂糖危機のおそれ

2015年1月、東南アジア自由貿易協定（AFTA）により砂糖（粗製糖）の関税は、最終目標である5%となりました。いわゆる「2015年関税撤廃問題」です。これによってフィリピンの砂糖産業は大きな打撃を受けることが懸念されています。ネグロスではどういう動きがあるのでしょうか。

地主の多くは今のところサトウキビ以外の作物への転換は考えていないと思います。ネグロスの伝統的な地主の特徴として何事も様子見（Wait and See）するメンタリティがあります。

砂糖価格も現在のところ目立った変化は起きていません。というのも、2014-15年シーズンのフィリピン産サトウキビの収量が予測の75%程度の子不作と見込まれていること、マニラ港で慢性的な混雑が続いて（原因はマニラ市内の交通渋滞緩和を目的に出された大型トラックの交通禁止令）海外産砂糖の輸入がないことが背景にあります。そのため、多くの地主は状況を静観しています。

一方、2015年問題を見越して、数年前より多国籍企業がネグロス進出を目論んでいます。すでに異常気象の影響によりここ数年台風がミンダナオに襲来するようになったため、多国籍企業はミンダナオ以外の島にプランテーションを開設しようと活動しています。ネグロス島南部にあるヒニガラン町やヒママイラン町ではすでにドールがバナナやパイナップルの苗床を建設しました。

現場で進行しているこうした状況と2015年問題を結び付けて、今、国内で盛んに主張されているのは、包括的農地改革法（CARL）によって農地が小規模に分割されたことが、フィリピンのサトウキビの低生産性と競争力の劣化をもたらしたという主張です。ある学者は、農地の再集中化を提言しています。実際に農地改革対象地を貸借するのは違法ですが、実際にはそうした行為が横行しています。それならいっそのこと農地の貸借を合法化しようという乱暴な意見です。

フィリピン政府の対応ですが、ASEANの市場統合の流れを受けて5年間（2011～16年）の砂

糖産業の基盤強化に向けた工程表（ロードマップ）を2010年に作成しました。ロードマップのうち、小規模農家の救済を目的としているのがブロック・ファーミングです。

これは、小規模農家が集落単位でグループを形成し、灌漑施設の整備、機械の共同利用などに取り組むことにより、収量の増加と生産コストの低減を図り、競争力を高めることを目的としています。

【コラム】 フィリピン砂糖産業

ネグロス島は「フィリピンの砂糖壺」と呼ばれ、フィリピン全体のサトウキビ生産量の半分以上（2013/14年度は59%）の砂糖を生産している。1850年代、ネグロス島西隣にあるパナイ島、イロイロに着任したイギリス副領事、ニコラス・ローニーが本国に輸出できる商品として選んだのが砂糖であった。当時、未開のまま放置されていたネグロス島でアシエンダと呼ばれる大規模農園が形成され、ネグロス島は一躍、砂糖モノカルチャー（単作）の島に変貌した。

ネグロスではスペイン植民地時代末期よりアシエンダ（大土地所有＝農園）制度が存続し、農地改革が始まる1980年代、実質上、約1%の人々が全私有地を所有しているといわれていた。そして、サトウキビの植え付けや刈り取りの仕事で暮らしているのは「土地なし農業労働者」（砂糖労働者）である。自家用の作物を作る土地はなく、食料はすべて購入せざるを得ない。請負制である彼らの日当は極めて低く、しかも6月から9月にかけては仕事がほとんどない。100年以上にわたって砂糖労働者の家族は「奴隷」のような生活を強いられてきた。

フィリピンの砂糖産業は、過去半世紀以上もの間、米比間の特恵的経済関係、つまり優遇された関税制度と砂糖割当制度の枠の中でアメリカをほぼ唯一の輸出市場として発展してきた。このことが、フィリピンの砂糖産業から国際競争力を奪い、1974年に特恵的経済関係に変更が加えられた後、アメリカ以外の砂糖輸出市場の開拓を困難にした。そして、1980年代半ばの砂糖危機以降、輸出量は激減し、1990年代にはサ

す。ブロック・ファーミングは、農地改革省（DAR）が認定しますが、認定条件として対象農家は農地改革受益者（ARB）であること、農地に関しては30ヘクタール以上であることが求められます。ブロック・ファーミングとして認定されれば、政府系土地銀行からの低利融資やDARからのトラクターや灌漑施設の無償供与などの支援が受けられるというものです。

トウキビ生産が低迷し輸入国に転じた。最近10年間は2010年度を除き輸出国となっているものの、その大部分が関税割り当て制度で特恵的なアクセスを認めているアメリカへの輸出である。

一方、フィリピンと入れ替わるようにサトウキビの主要生産国、輸出国に発展したのがタイである（次ページグラフ参照）。タイは世界第2位の砂糖輸出国であり、フィリピンにとって最大の砂糖輸入先でもある（2008年は輸入量全体の83%）。

AFTA

東南アジア諸国連合（ASEAN）が1993年に交わした自由貿易協定。AFTAでは、ASEAN域内で生産された全ての商品にかかる関税障壁や非関税障壁を取り除くことによって、域内の貿易の自由化と活性化を図り、また域外からの直接投資と域内投資を促進し、そして域内産業の国際競争力を強化することを目的としている。

2010年、フィリピンを含む先行加盟国6カ国では域内関税がほぼゼロに引き下げられた。関税によって保護されている品目（センシティブ品目）はごくわずかで、米、砂糖、豚肉、鶏肉ぐらいである。砂糖については段階的に関税を引き下げ、2015年1月に最終税率となる5%になった。そうするとフィリピン産より3～5割も安いタイ産には勝てる見込みはないと言われている。

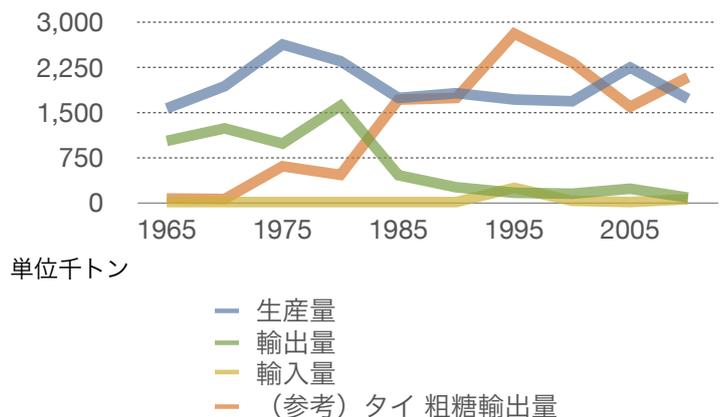
ネグロス関係年表

1860年頃	ネグロスでサトウキビ栽培、イロイロ港からの対外輸出が始まる
1910年～20年代	近代的な製糖工場（セントラル）の建設ラッシュ
1913年	アメリカへの砂糖輸出関税免除の量的制限撤廃、対米砂糖輸出が急激に拡大、以降、1970年代までアメリカがほぼ唯一の輸出先となる
1962年	アメリカ、キューバからの砂糖輸入全面禁止。フィリピンの対米砂糖輸出割当増加
1971年	全国砂糖労働者同盟（NFSW）結成
1974年	ラウレル・ラングレー協定失効、対アメリカ砂糖割り当て制度廃止
1985年	世界砂糖相場下落。ネグロス島が「飢餓の島」として世界的に注目される。ユニセフ、西ネグロス州で緊急事態宣言
1986年	日本ネグロス・キャンペーン委員会（JCNC）発足、6月 緊急救援活動開始、12月 ネグロスにオルター・トレード社（ATC）設立
1987年	3月 マスコバド糖の輸入開始
1988年	マスコバド糖・製糖作業場を完成（サンエンリケ町）、6月 包括的農地改革法（CARL）制定
1989年	10月 （株）オルター・トレード・ジャパン（ATJ）設立
1993年	カルマンガン（バゴ市）にマスコバド糖新工場完成
2009年	6月 包括的農地改革法終了、新包括農地改革法（CARPER）として5年間延長
2011年	ASEAN自由貿易協定（AFTA）に基づき砂糖輸入関税が5%に低減

AFTA協定における関税削減（精製糖）

2009年	50%
2010年	38%
2011年	38%
2012年	28%
2013年	18%
2014年	10%
2015年	5%

フィリピン粗糖生産・輸出・輸入量の推移



自立モデルとなっているマスコバド糖生産者

ブロック・ファーミングはマスコバド糖用サトウキビを作ってATMCに出荷している生産者協同組合、遡ってNFSWが進めていた共同農場（コミュニティ・ファーム）と似ていますね。

形態は似ていますが、めざすことが決定的に違う。似て非なるものです。ブロック・ファーミングを指導するのは、効率的な生産方法を知っている外から来たマネジャーです。あくまで政府のロードマップの一環であり、砂糖産業強化のためには農地集積による大規模化、サトウキビのモノクロップ（単作）が前提で、農薬や化学肥料の使用を疑わず、効率と収益のみをめざす農業スタイルなのです。これは多国籍企業の論理、戦略とまったく同じです。

ブロック・ファーミングとマスコバド糖協同組合では何が最も違うかという点、ATMCの生産者たちは自己決定権を持っているということです。何を植えるのか、サトウキビだけでなくコメにしようとか、環境に問題のない方法で栽培しようとか自分たちで決められるのです。

ATCの取り組みは荒野に呼ばれる者の声（voice in the wilderness）かもしれません。でも、まだまだ小さいけど日本やEUのフェアトレード団体といった海外からの支援を受けて、農地改革受益者が新自由主義に立ち向かえる真に強いコミュニティに成長する開発モデルです。水面に石を投げると波紋が広がるように、このモデルをネグロスで増やしていきたいと思います。

ATMCコミュニティが達成した点は何かと考えると、第1に経済的自立があげられます。農地やほかの生産手段を獲得して、農業生産で収益をあげています。ノラン農園（ラカステリアナ町）では一昨年、16万ペソの分配金がありました。第2に政府からも成功したコミュニティの事例として注目されるようになり、人々が尊厳を取り戻しています。第3に簡単なことではありませんが、ゆっくりと自己決定能力を身につけてきたことも挙げられます。



○ダマ農園（写真）

ダマ農園労働者・農地改革受益者組合

（DAFWARBA）は、現在11あるマスコバド糖用サトウキビ産地のうち、ATCとのもっとも長い協力関係（2004年～）を持つ。2003年に土地所有権裁定証書（CLOA）を取得してから、ATCの支援協力を受けてマスコバド糖用サトウキビの栽培と共に、作物の多様化を進めてきた。全耕地面積90%のうちサトウキビ作付は約40%、10ヘクタールはコメ、残り約40%は森林となっている。養豚、養鶏（地鶏）とアヒル飼育、女性を主体とする食肉加工、魚（ティラピア）の養殖も行われ、主に村内で販売・消費されている。こうした生産活動は組合が共同管理しており、収益は生産資金、トラクターや農業機械の購入に活用されたり、組合員に分配されている。

開発モデルとして注目されているということですね。今後、ATCや協同組合の役割や方向性について考えることがあったら教えてください。

注目を集めているのはそのとおりです。しかし、海外の民衆交易（フェアトレード）市場へのマスコバド糖やバランゴンの生産・販売だけでは限界があります。ATCができて30年近くなりますが、ネグロス島では現在もサトウキビのモノクロップの島のままです。農産物関税撤廃により、安い農産物がフィリピンに輸入され、ネグロスの人々の食料の海外依存はさらに加速されるおそれがあります。一方、小規模農民も安い輸入農産物と競争を強いられることとなります。

こうした厳しい状況に対して、ATCはアグロエコロジーを基盤においたSAVE（Sustainable

Agro-ecological Villages) プロジェクトを立ち上げました。生産者はさまざまな作物の有機栽培、家畜飼育を進め、食料自給を高めるとともに、地域で販売します。ATCは国内で安全・安心な食物を求める消費者を組織化し、農産物のオルタナティブな市場を開拓、拡大していきます。国内で生産者と消費者の関係を作り、産直の仕組みを作ります。パイロット・コミュニティとして、ダマ農園を含むマスコバド糖及びバラゴンバナナの4つの産地で事業を進めています。

今のリーダーたちは長く厳しい土地闘争を経て、自分たちで持続的なコミュニティを作り上げてきました。闘争の歴史を知らない、若い世代に引き継ぐことに一抹の不安を感じています。リーダーにはよく話しているんです。SAVEを成功させて、若者たちがマニラやバコロドに出て行くのではなくて村に残りたいと魅力を感じるような村にしないと本物ではないと。親の世代は小学校を出るのもやっとでしたが、今はほとんどの子どもたちがハイスクールを卒業し、大学に進学する子どもたちも出ています。若い世代が村作りに興味を持つことが大切なんです。そうして初めて正真正銘の持続的な開発モデルになるのだと思います。
(2015年3月11日 ATCにて。聞き手小林和夫)

【コラム】 マスコバド糖

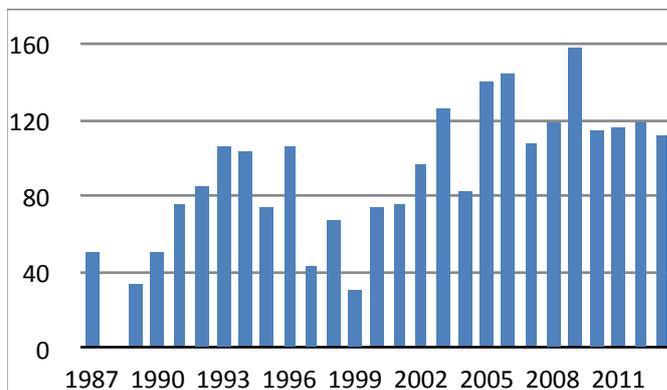
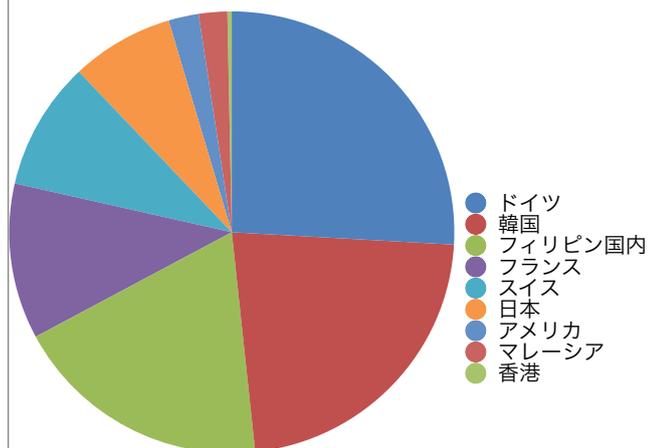
「ネグロスでは飢餓で子どもたちが次々と命を失っている。緊急救援活動をしてもらえないか」というフィリピンの民衆組織からの要請に応え、1986年、日本で立ち上がった市民グループが日本ネグロス・キャンペーン委員会 (JCNC、2007年にAPLAに再編) である。



同年10月、市民団体のネットワークが主催した神戸港と石垣島を往復する「バナナ・ボート」という洋上イベントにネグロスの代表が参加し、日本の消費者にマスコバド糖の直接輸入を呼びかけた。マスコバド糖とはサトウキビを搾り、汁を煮詰め、攪拌して粉末にするだけの手つくりの黒砂糖。近代的製糖工場が登場する以前、ほとんどの砂糖農園では小規模な作業場でマスコバド糖が製造されていた。

現在、マスコバド糖用のサトウキビは、西ネグロス州にある11の生産者協同組合 (組合員計592名、作付面積277%) によって生産されている。販路はフィリピン国内が約20%、輸出が約80%である。

マスコバド糖販売量の国別割合 (2014年)



日本のマスコバド糖輸入量の推移 (単位トン)

オルター・トレード・ジャパン オルタナティブ・スタディーズ No.4

第2の砂糖危機に直面するネグロス —自由貿易体制と農地改革、農業労働者の今後

2015年6月5日発行 編集・発行：オルター・トレード・ジャパン政策室 <http://altertrade.jp/alternatives/>

株式会社 オルター・トレード・ジャパン <http://altertrade.jp/>

〒169-0072 東京都新宿区大久保2-4-15 サンライズ新宿3F TEL:03-5273-8163 FAX:03-5273-8162