

プロサバンナ事業考察 概要と変遷、そしてNGOからの提言

(特活)アフリカ日本協議会
(特活)オックスファム・ジャパン
(特活)日本国際ボランティアセンター
No! to Land Grab Japan

2014年7月から8月にかけて、日本のNGO関係者による2度目の合同現地調査が行われた¹。この現地調査に関する報告書は「ProSAVANA市民社会報告2014」として現在作成中である。本ペーパーは、現地調査で明らかになったことを含め、2014年10月時点でのプロサバンナ事業の概要と変遷をまとめ、主要な論点や課題を整理し、NGOとしての提言を示すものである²。

1. 事業概要とこれまでの経緯

プロサバンナ事業とは

「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プログラム(ProSAVANA-JBM)」(略称:プロサバンナ)は、2009年9月17日にこれらの3カ国によって合意・署名された開発援助事業である。当時のJICA資料によると、ブラジル・セラード地域に類似する(「熱帯サバンナ」とされるモザンビーク北部のナカラ回廊沿い地域には「広大な未利用農地」が地元小農に使われることなく「残っている」ため、プロサバンナ事業により、ブラジルから技術を移転し、農業投資を導入することで、同地域を大豆や穀物の一大生産地へと転換することを目指すとしていた³。

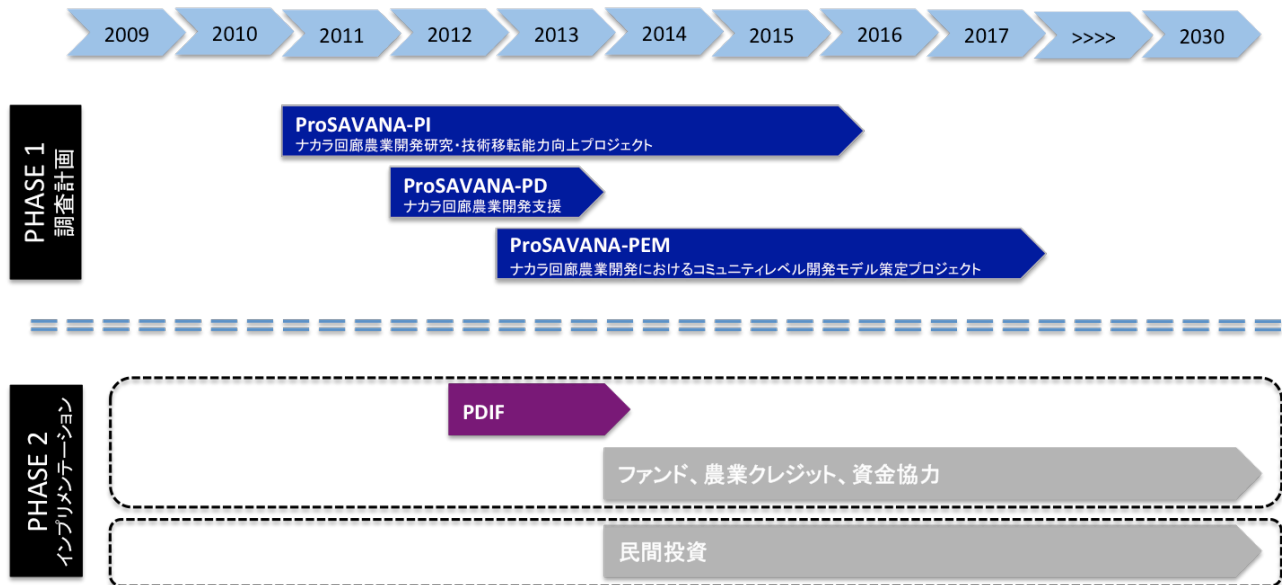
その後、準備調査を経て⁴、ODA資金を用いたプロジェクトが2011年から開始されるが、これは次の3つの柱によって構成されている。(1)ナカラ回廊農業開発研究・技術移転能力向上プロジェクト(以下PI)(2)ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援プロジェクト(以下PD)、(3)ナカラ回廊農業開発におけるコミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト(以下PEM)である。(表1参照)

PI、PD、PEMの実施は、フェーズ1とされ、フェーズ2では、パイロットとなるプロサバンナ開発イニシアティブファンド(以下PDIF)にはじまり、2014年以降の民間投資、ファンド、農業クレジット、資金協力となっている。(表2参照)

表1 ProSAVANA-JBMの構成要素⁵

ProSAVANA-PI ナカラ回廊農業開発研究・技術移転能力向上プロジェクト	2011～2016	ナカラ回廊地域の今後の農業開発に活用するために、適正な作物・品種、栽培技術の開発を行うとともに研究開発体制を整備する。
ProSAVANA-PD ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援プロジェクト	2012～(2013)	持続的農業生産システムを推進する民間投資や貧困削減を通じた、ナカラ回廊地域の社会経済開発に資する農業開発マスタープランを作成。
ProSAVANA-PEM ナカラ回廊農業開発におけるコミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト	2013～2019	上記2案件の成果を活かし、ナカラ回廊地域への適正農業技術の普及及び開発モデル構築を目指す。

表 2 プロサバンナ事業の構成要素と実施予定⁶



これまでの経緯(現地農民組織ならびに市民社会による活動を中心に)

2012年10月、モザンビーク最大の農民組織(2,200組織加盟)である全国農民連合(União Nacional de Camponeses、以下UNAC)が発表したプロサバンナ事業に対する抗議声明⁷をはじめとして、国内外の市民社会から事業に対する懸念や批判が寄せられるようになる。2013年4月には、同年8月に完成予定であったマスタープランの主要部分を構成する「ProSAVANA-PD Report 2」が流出し、投資による大規模農業開発の推進と支援、民間投資の環境整備のための土地区画整理、「非自発的住民移転」などが計画されていることが明らかになり⁸、小農の懸念に根拠を与えることとなった。

これを受け、2013年4月30日、モザンビーク内外の25団体の連名による緊急停止を求める共同声明⁹が発表され、国際的注目を集める。同年5月28日には、プロサバンナ事業の「緊急停止と抜本的見直し」を求める公開書簡¹⁰が、UNACを含む20以上の社会の層を代表する市民組織より3カ国政府首脳に届けられた。また、同書簡は、同時期に横浜で開催されたTICAD V(第5回アフリカ開発会議)にあわせて来日した農民組織の代表らによって安倍晋三首相に手渡された。公開書簡は、ブラジル、日本、世界の数多くの市民社会組織によって賛同・署名され、各国メディアで取り上げられるなど、この問題が社会に広く知られる契機になった。

このような事態を受けて、2013年春以降、外務省・JICAの発言には、事業の目的が「地域の小規模農家支援」であることに比重を置いたものが増えていく。同時に、農民組織や市民社会との対話が不十分であったことが認識され、対話のプロセスも開始された。その結果、州・郡レベルでの説明会のほか、公開書簡後には協議のための準備会合が州・首都の一部で開始されるものの、その進め方や内容をめぐり、信頼関係は構築されるどころか崩れ、2013年の夏頃には、対話は行き詰まりを見せるようになる¹¹。2013年8月には、モザンビークの農民組織や市民社会によって「第1回プロサバンナ3カ国民衆会議(以下、第1回民衆会議)」が首都マプトで開催され、こうした問題点や懸念の声が多く表明された。

これに対し、政府は2013年9月にマスタープランの「コンセプトノート」¹²を発表し、「小農重視の路線変更」を明示することで対話の糸口を探ろうとした。しかし、事業コンセプトの練り直しは市民社会との協議によって行うと伝えられてきた経緯もあり¹³、現地市民社会は、この発表が対話のプロセスを逸脱して突然発表されたものと受け取った。内容面では、これまでの主張とは一転して当初「広大な未耕地が余っている」とされていた地域的特徴が、「将来の土地は足りず地元小農の移動農耕(shifting cultivation)が原因」との表現に転じている。そして、広い土地面積の利用や森林破壊を乗り越え生計向上を図るためには、(1)土地登記、(2)改良種子・化学肥料の使用による「定着農業(settled farming)への転換」、(3)民間企業との契約栽培が不可欠と結論づけられていた。また、大規模な土地収奪や森林破壊の原因を作り出している民間企業の投資については一切の言及がなかった。農民組織や市民社会からは、その主張や結論の根拠となる情報・資料の公開が求められた

が、これがいったん約束されたもの実際には提供されなかったため¹⁴、さらに反発と懸念が広がり、対話を遠のさせる結果となった¹⁵。

そして、公開書簡提出から1年を経た2014年6月4日には、「プロサバンナにノー 全国キャンペーン」¹⁶が、UNAC、女性フォーラム、人権団体、環境団体、農村支援団体により立ち上がるに至る¹⁷。同キャンペーンは、2014年7月末に、「第2回プロサバンナ3カ国民衆会議(以下、第2回民衆会議)」をマップで開催し、事業対象地の農民代表を中心としたモザンビーク小農、3カ国の市民社会代表ならびに政府代表、国際機関、ドナー関係者、内外メディア約250名を集め、公開討論を行った¹⁸。この会議から2週間後の8月7日、公開書簡への農業大臣による返答がプロサバンナ公式サイトに掲載された¹⁹。

日本の NGO や市民・研究者によるモニタリングとアドボカシー活動

これらプロサバンナ事業の問題に対し、日本のNGOや市民・研究者は、2012年12月14日に開催された「NGO・外務省ODA政策協議会」を皮切りに、2013年1月より「ProSAVANA事業に関する意見交換会」を隔月で合計9回にわたり外務省ならびにJICAと開催してきた²⁰。会議では、現地農民組織や市民社会から指摘のあった点について情報開示を求めるとともに、問題の分析や懸念の声を届けながら議論を深めてきた。また、2013年8月には、日本の市民社会より5名が第1回目となる農民組織との合同現地調査を行い、2014年3月には、「ProSAVANA市民社会報告2013—現地調査に基づく提言」を発表し、事業関係者との協議を行った。2014年7月から8月にかけて実施された第2回合同現地調査は、これに続くものである。

2. ナカラ回廊の現況

アグリビジネスの大豆生産によって奪われる土地

はじめに、プロサバンナ事業対象地域における農業投資による土地問題を概観する。昨年度の現地調査時点でも、ザンベジア州グルエ郡リオマ地区では、大豆生産を目的とした大規模な土地収奪と住民生活への影響が顕著であった²¹。ナンプーラ州・ニアサ州では、植林プランテーションのための土地収奪が国際的にも問題化し注目を集めていたが²²、企業の中には植林用に取得した土地を大豆生産に切り替える傾向が見られた。

2014年度の現地調査では、大豆生産のため新たな大規模土地収奪が起き、農民らの生活に多大な影響を及ぼしている様子がナンプーラ州とニアサ州において観察された。これらのケースはいずれも2012年度に事業計画が具体化している。いずれの事例も、農地取得について地域農民との紛争を抱えており、一部企業については契約栽培の内容や条件をめぐっても問題が発生していた。現地調査で現場を確認したもの以外にも、同地域で大豆生産のために広大な土地取得を予定している企業があり²³、ナカラ回廊地域において土地争奪の動きが止む気配はない。

また、企業による農地取得のプロセスが多くの問題を抱えていることが、昨年引き続き明らかになった。まず、「コミュニティとの協議」が実質的に形骸化されてしまっている事例が多くであった²⁴。補償が支払われた場合も補償額の算定が不明瞭でわずかでしかなく、企業に約束された雇用、病院や学校の建設は実現されていない事例が複数確認された。ザンベジア州の事例では、周辺住民への事前告知がないまま、取得された大規模農地において農薬の空中散布が行なわれ、周辺住民からは健康被害への懸念の声があがった。ナンプーラ州内のあるコミュニティでは、企業による不当な土地収奪に対し、150人以上の小農が連名で政府の介入を要請したが、地元行政はこれに応えなかったため、州知事宛の嘆願書を提出した(2013年12月)。しかし、8ヶ月を経た現在も何の対応もされていない²⁵。こうした数多くの土地紛争に対し、モザンビーク政府が適切に対処しているとは言い難い。

ナカラ回廊経済開発との関係

次に、プロサバンナ事業を含む、ナカラ回廊経済開発について取り上げたい。ナカラ回廊は、もともと植民地時代に英領ニアサランド(現マラウイ)とモザンビーク内陸部の鉱物資源・農産物などを、植民地本国をはじめとする海外に輸出するために整備された鉄道・道路と港を結ぶものであった。ナカラ回廊開発とは、この回廊の整備により、経済開発を進める計画である。

2014年1月の安倍の首相モザンビーク訪問の際には、このナカラ回廊経済開発へ向けて700億円の支援が打ち出されている²⁶。ナカラ回廊開発は、2009年より日本の国別援助計画²⁷でも重点支援対象として掲げられ、プロサバンナ事業と共に行われる事業として「ナカラ回廊経済開発戦略プロジェクト」(PEDEC-Nacala)²⁸が2011年から開始されている。

現在、ナカラ回廊開発の一環として、日本の支援でナカラ港の改修が行なわれているほか、ブラジル民間企業Vale社により鉄道の延長・整備が進められている²⁹。改修完了後には、アフリカ最大規模の石炭の埋蔵量を誇る鉱区が集中するテテ州から石炭を輸送する計画となっているが³⁰、あわせて内陸部で生産される農作物も海外輸出のために港にピストン輸送される予定で³¹、こうしたインフラ整備を前提としたアグリビジネスによる大規模な農地確保により、住民との間で土地紛争が生じている。

一方、貨物輸送の効率化や収益化のために、途中駅の廃止や旅客輸送列車の削減が進んでいる。これまで鉄道は、地域農民の生活の足であり、小農が農作物をより高く売れる都市まで自ら運ぶ手段として重要な役割を担ってきた。各駅周辺は、農作物や日用品の売買でにぎわい、地域物流の拠点ともなっており、駅や鉄道は小農による農作物の販売・収入確保に欠かせないものである。

しかし、この鉄道は今、石炭などを運ぶために乗客は運ばない「駅なき鉄道」になりつつある。すでに旅客車は大幅に削減され、一日数本しかなく、切符を買っても満員で乗れない事態になっている。鉄道を利用できなければ、乗合いバスなどを使うしかないが、料金は高く、運べる量も限られる。小農の経済活動を悪化させる状況が進んでいることが、利用客や駅周辺の販売員などへの聞き取り調査で明らかになった。

ナカラ回廊の農民が置かれている現状と彼らの取組み

土地収奪が進むナカラ回廊開発地域では、小農運動の拡大も見られる。特にナンプーラ州では、2014年4月、UNACの加盟組織が再編され、ナンプーラ州農民連合(UPC-Nampula)として、州内の全23郡を網羅する組織となった。州全体の土地収奪へのモニタリング・メカニズムが構築され、土地を奪われた小農の権利回復のための活動にも力を発揮しつつある。例えば、昨年の現地調査で確認されたノルウェー企業のLurio Green Resources社をめぐる土地紛争について、農民組織がノルウェー大使館に問題を提起し、大使・企業・農民組織の3者の話し合いが行われ、収奪された土地の返却が実現した³²。その他、立ち退きの圧力を受ける農民らが連帯し、弁護士や地区の農業組織リーダーの協力を得て、行政に対して「嘆願書」を提出するケースが複数出ている。

モザンビークにおいては、植民地支配からの独立後、社会主義体制下における農村住民の組織化の一環として農民組合が作られたが、1980年代後半から、それとは違う、農民が自分たちの権利を守り、地域で協力しあっていくための主体的な運動を体現する組織として、村々にアソシエーションが作られるようになった³³。これらの運動に基づくアソシエーションは、郡や州レベルでの連合体があり、さらにUNACのような全国レベルの連合体がある。このようなアソシエーションの存在は、各国の援助機関や国際組織からも長年にわたり認知・支援され、モザンビーク政治・社会の中で重要な役割を果たしてきた。一方、契約栽培や援助の「受け皿」として、政府主導の下に作られる「アソシエーション」も近年増えている。こうした「アソシエーション」と長年活動を積み重ねてきた運動に基盤を置くアソシエーションとでは、主権者としての権利意識、活動内容、地域で果たしている役割において大きな違いが見受けられる。

小農の尊厳や権利を守り、協力しあう活動は、村レベルから郡、州、国全体の農民運動につながり、さらに国を超え、アフリカ地域や世界の農民運動ともつながっており、国際的な小農運動の中でのモザンビーク小農の発言やリーダーシップは拡大している。2014 年は、国連が定める「国際家族農業年」³⁴であるが、この制定へ向けて積極的な役割を果たしたのもまた、このような小農組織である。

「(自分の畑や周辺のカシューナッツの木を指しながら)ほら、こんなに多様な作物がある。豊かだろう。プロサバンナはこういう地元農民の家族農業を尊重する姿勢がない。それが一番残念で、悔しい。」

ナンプーラ州農民連合リーダー／2014 年8月

土地収奪に直面するナカラ回廊地域の小農たち

今回の調査では、ナカラ回廊地域の農家訪問や生産性の現状把握も行った。企業による大規模農地取得に直面する農村の事例を以下紹介する。農民への弾圧や嫌がらせの可能性への配慮から、場所や名前は特定していない。

A村では、土地収奪の犠牲者の 5 家族を受け入れた。A村の近隣で大豆生産を中心とする大規模な農場を作るための強制立退きで数百家族が土地を追われたが、補償された移転先がなかったため、それぞれがばらばらに移転先を見つけるしかなかった。A村で5家族は共有林の一角を与えられた。移住家族らは、そこを開墾し、竹や木を集めて家を建てている。キャッサバやトウモロコシ、豆類、野菜を育て、果樹も植え始めた。元の家にはアボカドやマンゴの大きな果樹があったが、それも失ってしまった。ほとんど何も持たずに移住してきた家族に、A村の人たちは食料を分けたり、できるだけのことをしてきた。移住を余儀なくされたKさんは、「村の有力者や与党の人に契約書にサインするように言われた。何が書いてあるかわからなかったがサインした。他にどうしようもなかった」と述べている。A村の人たちが水を得ていた泉もこの会社の農場に取り込まれ、8キロも離れた川まで歩いて水をくみに行かなくてはならなくなった。これは、女性たちにとって特に大きな負担となっている。村で 1500 メティカル³⁵集めれば井戸を作ると政府にいわれ、お金を集め渡したが、井戸はできていない。さらに、この会社の農場の作物の米を盗んだと言われ、A村の二人が突然逮捕された。しかし、二人の家にあった米は、盗んだものではなく自ら生産した米だとして、村人たちが釈放を要求しているが、一人はまだ刑務所にいる。アグリビジネス投資による大農場の出現で、強制移住させられた農民や隣接するA村の人々の生活は、二重三重の犠牲を伴い、大きな苦難に直面している。

B 村では、二つの川に挟まれた肥沃な土地での大規模な大豆生産を意図する企業が農民の立退きを求めているが、これに農民らは抵抗し、弁護士の協力を得て、地方政府に異議申し立てをしている。この企業は、植民地時代にこの土地を使っていたが、独立時に撤退した。今になって地域に現れ、当時使っていた 560ha とその周辺を合わせた 2300ha を確保しようとしている。B 村の F さん夫妻は、20 種類以上の多様な作物を生産し、トウモロコシ、たまねぎやトマトなどの野菜、ゴマ、豆類、果物などを換金作物として収入を得てきた。混作や輪作により有効に土地が使われ、アボカド、マンゴ、バナナなどの果樹は 30 本以上あり、にわとりも飼っている。畑の一角に池を掘り、雨水を有効に溜めて水やりに使い、魚も育てている。F さん夫妻は、篤農家(key farmer)として、村の農家の模範となっている。立退き要求は、この F さん夫妻の畑も含むものである。

3. プロサバンナ事業の現況：プロセスに関する課題

進まない情報公開

先述の UNAC による当初の抗議声明から、事業の不透明性や小農との協議の欠如が強調されていたが、これらの問題が継続していることが本年の調査でも明らかになった。第 2 回民衆会議では、透明性やアカウンタビリティの欠如、情報公開の問題が、前年の第 1 回民衆会議に引き続き指摘された。また、現状において、プロサバンナ事業の方向性や全体像を示すマスタープランがどうなっているのか、どのようなスケジュールのプロセスを誰がどう進めているのかの説明を欠いたまま、時間だけが経過し、その一方で関連プロジェクトが進められている状態にあることが批判された。

「郡や州だけでなく、国のレベルで何が起きているのか、プログラムで何が起こっても分からない。トップダウンのアプローチだ。情報を上から下へ流すだけでは十分ではない。(中略)最後に指摘したい問題は、マスタープランである。小農とは議論したというが、今もマスタープランに関する情報はまったくこない。マスタープラン案を待っている段階と考えられるが、それすら分からない。ニアサにはまったく情報が無い。州都から離れた農村部の小農のレベルではもっと悪い状態にある。」

ニアサ州農民代表／2014 年 7 月 24 日(第 2 回民衆会議)

首都ならびに州レベルでの「対話」の状況

「対話／協議」とされるものの問題もある。第 2 回民衆会議では、日本政府・JICAによって「対話が順調に進んでいる」と説明されてきたニアサ州とザンベジア州の小農組織連合の代表らから、情報開示・対話を含む事業のプロセスならびに事業の中身への批判が相次いだ。聞き取り調査でも、ニアサ州の農民組織連合や 150 組織を束ねる市民社会ネットワークから、会議に出席し議事要旨に署名したことから「対話の進展」が政府に強調されているが、「それは事実ではない」との問題意識が示された。また首都レベルやナンブーラ州では、情報公開の不十分さ、一方的な会議設定、会議参加の政治的な利用が懸念され、2013 年末より会議自体がもてない状態が続いている³⁶。しかし、民衆会議でも示されたように、政府関係者らはこれを「市民社会側が対話に応じていない問題」としており、その立場や理解は農民組織や市民社会側の認識と大きく乖離している。

「我々は、プロサバンナに関する情報へのアクセスを確保し、懸念を表明するためのインクルーシブな会議を要求して、会議に参加した。しかし、情報は不十分で、このプログラムの中身とプロセスの明確な説明は欠いたままである。懸念を解消するに至らないにもかかわらず、何の説明もなく、いつの間にかいくつかの農民組織と何かが始められていた。それでは協議と呼べない。」

ニアサ州市民社会ネットワーク代表／2014 年 8 月

地方行政関係者の認識とその姿勢の課題

プロサバンナ事業に関連して指摘されている問題への地方行政関係者の認識や現地住民への姿勢の課題も大きい。これまで指摘してきた小農が直面する深刻な状況について、地元行政関係者はその大半を認めずにいる。行政関係者に対する聞き取り調査では、「土地は余っており農業投資が足りない(ニアサ州農業局振興部長)」、「住民との合意なき土地取得はない(ナンブーラ州農業局局長)」、「土地収奪は起こっていない(イパラ地区長)」などの認識が示されている³⁷。

とくに、プロサバンナ事業の推進に大きな役割を果たしてきたナンブーラ州農業局局長は、州内で大豆生産目的の農業投資による土地収奪が生じているにもかかわらず、「自分が責任をもって土地収奪を防いでいる」「大豆は未来の作物で地域の発展に不可欠」「プロサバンナがないと土地収奪が進む」と強調するなど、地域の現実への理解を欠いており、問題を訴える現地住民に対する行政側の対応は、ガバナンスの観点から適切に機能しているとは言い難い。さらに、プロサバンナへの批判について、「(批判は)開発を止め、民衆が飢餓に陥り、それを政府の責任にする、野党を利するための政治活動」「外国から資金をもらう団体の陰謀」と公言され、小農や市民社会の声に真摯に耳を傾け事業を改善しようとする姿勢は示されていない³⁸。政府関係者らのこのような姿勢は、民衆会議でも繰り返し指摘されている。

「我々の懸念は大きい。このプログラムが小農に何をもたらすのか、わからないからだ。我々はたくさんの約束を聞いてきた。プロサバンナでアルトモロクウェ³⁹にトラックが来る、お金もくれるという。本当か？(中略)小農はナカラ回廊開発、プロサバンナを信じることができない。多くの小農が嘘をつかれていると思っている。(中略)小農たちは、プロサバンナについて知ろうと努力してきた。しかし、政府が来て言うのは、『小農らよ、お前たちの身の回りに気を付けよ。プロサバンナに反対している人を見つけたら、牢屋に入れるぞ』『お前たちがプロジェクトに反対しているということは、開発に反対しているということだ』だった。(中略)我々は『プロサバンナのせいで困っている。プロサバンナに来てほしくない』と知事に言った。すると、知事は、「そんなことは許されない。そんなことを言い続ける者は投獄するぞ」と応えた。だから、我々は嘆き、疑問に思う。本当は『強制的開発』なのではないか、と。」

ザンベジア州農民代表／2014年7月24日(第2回民衆会議)

政治化するプロサバンナ事業

モザンビークの政治情勢という文脈では、政治対立の悪化、大統領・国政選挙(10月15日)に向けた動きがあるが、こうした情勢の中でプロサバンナ事業の政治化についても指摘する必要がある。

プロサバンナ事業対象地は、1977-92年まで行われた現与党FRELIMO政府と現最大野党RENAMOの間の武力紛争の現場であり、RENAMOの旧支配地を多く含む。2013年10月以降に再開された両勢力の武力衝突では一部に犠牲も出た⁴⁰。2013年末の地方都市選挙では、政府のガバナンス悪化と与党FRELIMOの権力集中による反発から、プロサバンナ事業の対象地であり、ナンブーラ州とザンベジア州の中心地であるナンブーラ市ならびにグルエ市の市長選で、第三政党MDMが勝利している⁴¹。事業対象地域では、与野党の勢力が拮抗している地域がパッチワーク状に現存している⁴²。

こうした状況のなか今回の現地調査から見てきたのは、農村部では、地方行政と与党下部構造が結びつく形で、プロサバンナ事業が進められている点であった。中央政府(とくに農業省)の命を受けた州行政府の指示が、郡、地区の順に下り、農村社会内でFRELIMOの組織網を使って広められている点もうかがえた⁴³。例えば、ナンブーラ州全体でPEMモデル2の受託アソシエーションは2つしかないが、リバウエ郡は野党が強いなかで、大統領夫人の名前を冠した小農組織への支援が実施されている⁴⁴。また、与党関係者であるフォーラムの代表によって、PEM受け入れの推進がなされていた。そして、FRELIMOの下部組織のメンバーで全員が構成される女性アソシエーション⁴⁵が、行政府によってPEMの受託先として指定されている点が挙げられる。

事業の実施プロセスの問題

2013年5月の公開書簡や同年9月のNGOによる現地調査報告などを受け、外務省やJICAは、事業実施について「待つ」「一方的に進めない」と繰り返し表明してきた⁴⁶。第1回民衆会議でも、モザンビーク政府代表が「今は調査研究段階。インプリメンテーションはマスタープランの後」と約束している⁴⁷。その後の両国首脳の間でも「市民・農村社会との緊密な対話を継続」⁴⁸、岸田文雄外務大臣答弁でも「丁寧な対話」が表明されていた⁴⁹。

しかし、マスタープランに関する対話が暗礁に乗り上げる最中、プロサバンナ事業のパイロットプロジェクトとして位置づけられていたPDIFの第2期募集が2013年夏に入って進められ⁵⁰、2014年には、新規にコミュニティレベルでのPEMが小農組織や農村を対象に開始されていたことが明らかになった。PEMIについては、本年1月以降に現場での実施のための働きかけや調整が行なわれており、5月から6月に契約がなされている。これら事業の中には、プロサバンナ事業の一環であることの説明がないままに、半官半民金融機関でありPDIFの融資機関のGAPI⁵¹や農業省出先機関を通じた小農組織への働きかけが行なわれていた事例も明らかになった。

PDIFの融資を受けることとなった唯一の小農組織は、以前からプロサバンナ事業とは無関係にGAPIの融資を受けており、2013年にGAPIの新たな支援プロジェクトを紹介され、これに申請した⁵²。しかし、本年の現地調査時に、同組織の名前がPDIFとPEMの事業一覧に掲載されていることを示すまで、いずれのメンバーもこの支援プロジェクトがプロサバンナの関連事業と知らなかった。また、PEMモデル2の支援対象である小農組織も、農水省から水ポンプの支援プロジェクトがあり、受託能力のある組織を探しているということで声がかかっており、プロサバンナ事業のプロジェクトと知ったのは、支援を受け入れた後のことであった。さらには、ニアサ州の小農組織連合やその下部組織によると、農業省により「農民野外学校(FFS)」研修⁵³に招待され、行ってみると、プロサバンナ事業の一環であり驚いたという。

プロサバンナ事業であるという情報開示なきままに進められたこれら事例の他にも、支援受け入れの強要ともいえる事例もある。ナンプーラ州においては、PEM導入のためのミーティングが開催された際、小農組織らが、「二組織にひとつの水ポンプを貸与」という内容を聞き、「プロサバンナに参加したくない」と表明したが、これに対し、農業省関係者に「なぜ支援がきているのに受けないのだ」と言われ、結局受けることになった。これについてその場にいた他の農民組織代表らは、「つまり強制されて受けたということだ」と述べている。

また、政府によってPEMが小農・小農組織のためと主張される一方で、各州の最大の小農組織連合体であり、しかしプロサバンナ事業について問題を指摘してきたUNAC加盟のUPC-Nampula(ナンプーラ州農民連合)やUPCN(ニアサ州農民連合)との協議は行われていない。これについて、UPCNは「UPCNがプロサバンナに反対だから回避された」との見解を示している⁵⁴。

こうした経緯から、現地農民組織や市民社会は、プロサバンナ事業には政治的な意図があると受け止めている。PDIFやPEMがプロサバンナ事業の既成事実化のために急いで導入されたものと捉えており、その不透明性に不信感を募らせている。プロサバンナ事業とは知らずに参加した組織のみならず、他の小農や市民社会組織も、「小農たちは利用されている」との認識をもっていることが調査で明らかになった。

「これは信頼の問題である。このような形で毎回信頼が損なわれている。」

ニアサ州北部の農民組織連合／2014年8月

4. プロサバンナ事業の現況：事業内容に関する課題

次にプロサバンナ事業として正式に実施段階に入っているプロジェクトの内容を見ていきたい。

まず、PDIFについては、2012年夏に第一期融資先を募集選定したのち、2013年夏に第2期融資先の募集選定を行なっている。プロジェクト内容は、主に民間企業への融資を通小規模農家との契約栽培促進である。

PDIFに続き、2014年より開始され、現在、唯一実地で行われている事業が、PEMである。PEMは、5つのコンポーネントによって構成されている。(表3参照)このうち、モデル1、2、4の実施が開始されている。なお、モデル4の契約栽培支援モデルの内容は、PDIFを引き継いだものである。

表 3 ナカラ回廊農業開発におけるコミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト(PEM) 概要

支援モデル	支援先	目的
モデル1 零細農家コミュニティ支援モデル	ナンバラ州ラバレ郡内4コミュニティ	小規模自給農民のための農業普及サービスのアウトリーチングと手法の改善
モデル2 アソシエーション支援モデル	ニアサ州チンボニラ郡アソシエーション、ナンバラ州リバウエ郡アソシエーション	アソシエーションモデルの設計、実施体制整備。フォーラム等の機能強化。地域の主要な生産者組織としてのアソシエーションの育成
モデル3 農業協同組合支援モデル	候補地の選定中	PEMによる支援を受けた農業協同組合が、集団活動による増収が持続的な形で得られるように改善されたシステムの実行
モデル4 契約栽培モデル	PDIFパイロット事業の融資先企業、農民組織の活動をモニタリング、PEM成果の実証調査	契約栽培について、小農および農民組織が企業と協力して生産面・商業面の強化をはかり、農業生産増大が可能かの検証
モデル5 バリューチェーン構築モデル	モデル3において選定される農業協同組合に対し、養鶏飼料加工を計画	PEMによる支援がある団体する町村において、加工による生産農産物の付加価値の増大など、バリューチェーンの川下と呼ばれる部分の活性化

当初のマスタープラン案の一部を実施する PEM

2013年に流出した「ProSAVANA-PD Report No.2」(Report 2)について、日本政府はこの報告書の存在を「未承認のもの」として認めず、マスタープランはあくまでも「白紙状態」であるとしてきた。しかし、今回の調査により、同報告書で示されていた官民セクター各8つの「クイック・インパクト・プロジェクト(以下QIP)」の一部が、記載されている通りのスケジュールと内容に基づき、PEMのモデル2および4として実行に移されていることが明らかになった⁵⁵。

これは、JICAの説明と明らかに矛盾する事実である。日本の市民社会は、マスタープラン案が発表されずPDが頓挫している中で、PEMが先行開始されていることの妥当性について質問したが、JICAからは「PEMとPDは別のものであり、「PEMの経験はマスタープランに反映する」として先行実施を問題ないとの見解が示された⁵⁶。しかし、現実には、マスタープラン策定の過程で協議されるはずであったQIPの一部が、情報公開と協議がないままにPEMの「モデル」として地域社会で実施されていたことになる。こうしたことは、現地の農民組織や市民社会との信頼関係の構築を阻む原因になる。

事業目的と対象地及び対象組織の選定に関する問題

日本政府やJICAは、ナカラ回廊の農業開発事業を日本がODA事業として行う理由について、モザンビークの小規模農家支援、農家の貧困削減や地域の国内の食料安全保障の改善を掲げてきた。しかし、PEMの現在の対象地域は、幹線道路から近く、水も豊富で肥沃なナンブーラ州のリバウエ郡およびマレマ郡に集中している。また、支援対象とされているいずれの組織も、このように地理的・環境的な利点を有し、農業の条件も恵まれており、すでに各種の融資や支援を受けている。彼らは、自ら販売網を確立している一定度の能力のある組織でもある。今回ナンブーラ州ならびにニアサ州で話を聞いた地区行政関係者および対象小農組織や周辺農民たちのいずれも、PEM対象地域は、土地が肥沃であり、対象小農組織は、(返済・実施)能力があるから選ばれたと認識していた。モザンビークで土地問題に関わる他のドナー国政府の担当者からも、「プロサバナ事業は、なぜ肥沃な土地で小農がすでに十分な生産をしているところにあえて支援に入るのか」と、事業対象地の選定方針について疑問が示されている。

JICAの資料には、PEMモデル4の対象グループの選定基準に関して、「地域社会からの信頼度(事業主について、小規模農民との間で土地利用を含め、社会的な問題を抱えていないか)」と記されている⁵⁷。しかし、PEMモデル4の対象となっているリバウエ郡のMatharia Emprendiment(以下ME)社については、地元農民からの土地収奪、自社への作物販売の強要、同社で働く労働者への人権侵害などの実態が当事者への調査

によって確認された⁵⁸。こうした問題を抱え、地元での評判が芳しくない企業であるにもかかわらず、ME社はPDIFの融資対象であり、PEMの対象プロジェクトにもなっている⁵⁹。

このように、事業の対象地や対象組織の選定の時点で、掲げられた事業目的との整合性が疑問視され、地元農民からは「PEMは成果が出せるところで実績を作るためにやっている」と認識されている。

事業実施内容そのものがもつ課題

実施されている個別プロジェクトの実態に目を向けると、選定基準に対する疑問とも関連して、小農組織や小農の支援として十分な意味があるとは言い難い状況が明らかとなった。

例えば、PEMモデル2では、種子・化学肥料・農薬などの投入材の供与と電動水ポンプの導入(貸与)によって生産性向上を目指すという。しかし、ニアサ州では投入材が契約前に約束された量と時期に提供されなかったため、いずれの小農組織も十分な収量が確保できず、電動水ポンプの代金を返済できない可能性が高くなっている。ナンブーラ州では、受託2組織の農地は10kmほど離れている上にポンプを運ぶ手段をもたないため、事業開始以来、1つの組織しか電動水ポンプを使用しておらず、もう一方の受託組織は契約にある電動水ポンプ代金の返済に大きな不安を抱いている。

次に、民間企業との契約栽培を基本とするPEMモデル4では、対象企業のすべてがPDIFの融資を受けているが、これらの企業によって小農らが利益を得ているとはいえない事態も明らかになりつつある。例えば、ある契約栽培の事例では、収穫不十分な農民が複数出たため小農組織が不正に政府の基金から返済をしていたことが今年の調査で明らかになっている。聞き取り調査では、企業側が主張する栽培条件と農民側が聞いたとする言い分が食い違っていただけでなく、契約書の不在が明らかになった。今年の調査では、契約上の金額と実際の買い取り価格の違いについての不満が農民により表明されている。また、収穫後の契約会社による引き取りや支払いの遅さが問題となっていた。収穫後、2ヶ月を経ても契約に基づき栽培されたトウモロコシの種は引き取られておらず、ゴマは収穫後1ヶ月経って引き取られたが、企業による支払いは7月末の時点でまだなく、農民は強い不安と不満を抱えていた⁶⁰。

コミュニティ支援のPEMモデル1では、コミュニティ内で新たに女性グループを作りマネーセービング⁶¹を教えることがうたわれているが、調査に同行した地域の農民組織の代表からは「そもそも村には以前より自主的に作られた女性グループがいくつも存在し、マネーセービングを行っていることを知らないのだろうか。わざわざ外から来てグループを形成させ教えることの意味が見えない」と指摘されている。モザンビークだけでなくアフリカ中で「頼母子講」や相互扶助組織は盛んであるが、とりわけ女性の間では、地縁・血縁・仕事、その他の社会的ネットワーク(宗教・年齢)等の中で行なわれている。しかし、プロサバンナの調査項目には既存の活動についての調査は含まれておらず⁶²、これらを前提としない「女性グループへのマネーセービング」が計画・実施されている可能性が高い。

「モデル」実施優先と支援対象として客体化される小農

こうした個別モデルの内容の問題に加えて、総じて言えることは、小農らの営む農業を、他のステークホルダーとの関係性を含めた地域社会の総体ならびに動態の中で捉える視点が欠けていることである。例えば、ナンブーラ州のPEM受託小農組織には、作物の販売先企業との契約が公正でない実態があり、単位収量が上がったとしても十分なメリットが得られない状況にある。一方、ニアサ州の受託組織の事例では、州都に近いという地理的条件からすでに販売先があり、実績があるということでPEMに選定されているにもかかわらず、PEMの農民研修で「市場調査」と称して、普段通う地元市場に連れて行かれ、価格の違いを説明されている。一方、この組織は適切なタイミングで植え付け、「販売時期を自らコントロールすること」で有利な販売価格を確保することを計画していたが、PEMによる投入財の配布が遅れたため、収穫時期が遅れ、見込まれた収益も確保できないとの不満を表明している。⁶³

このように、PDIF や PEM の手法が地域や小農の実情に沿っているとは言い難い。プロサバンナ事業が対象とする地域は、3 州 19 郡を包含する広大な領域である。その中で、地域の農民らが育んできた知恵や経験、実態や関係性を踏まえない「モデル」支援が、外部者主導で行われていると言える。各地域の特徴、小農・小農組織の状況は様々であり、その課題の要因も多様かつ複合的である。「小農組織」といっても、成立、構成要員、運営手法、機能、政府や企業・ドナー等外部者との距離、リーダーシップなどが千差万別であることは前述の通りであり、その把握なしに事業の実施は不可能である。しかし、PDIF や PEM をはじめ、プロサバンナ事業のいずれの計画・文書でも、「モデル」という言葉が多用され、現場で行なわれている支援の実態からも、小農はモデル適応の対象に矮小化され、主権者としての存在は客体化されてしまっている。

このことを象徴的に示しているのが、各地の現地農民や小農組織による「プロサバンナは、農民が積み上げてきた経験・取り組みを尊重していない」という不満の声である。小農支援を掲げるようになったプロサバンナ事業ではあるが、小農らの実態と離れたところで、小農抜きで「モデル」が設定され、対象地域での事業の実施が進められていることに対し、事業全体の不信感を強める原因を生み出している。また、農民との協議なきままに作成された Report 2 に基づいて実施された PEM が、現地の現状に沿った内容でないことは、当然の帰結であるともいえる。

いまだ残る「大規模農業開発」という方向性

PEM に関する調査などで明らかになったように、3 カ国合意後4年にわたって構築された古い土台を根底から見直すのではなく、新しい目的との矛盾への対応を部分修正によって行ってきたことが、様々な矛盾と問題につながっている。加えて、「小農支援」に向けた事業の転換も、実際には必ずしも徹底していない。とりわけ、三角協力の一角を占めるブラジルの官民が、依然として当初構想に従い、大豆・穀物の大規模生産のための投資をプロサバンナ対象地に呼び込んでいることが明らかになった。

まず、プロサバンナ事業の第一の柱・研究調査事業(PI)が実施されているニアサ州の国立農業研究所(IIAM)への訪問調査により、ブラジル側担当機関⁶⁴の研究課題が「ナカラ回廊地域で大規模農業生産システムを行うための研究」であることが明らかになった。⁶⁵さらに、第2回民衆会議において、マスタープラン策定事業(PD)のブラジル側コンサルタント機関FGV Projetos⁶⁶の責任者のインタビュー番組が上映され、当初構想が継続し実施準備されている様子がはっきりと示された⁶⁷。

インタビューの中でプロサバンナ事業は、ブラジル・セラード開発を再現できる、広大な余った農業適地の開発事業であると説明されている。また、セラードより土壌に恵まれ、未だ害虫や病気が発生していないため、化学肥料や農薬のコストが下げられること、ブラジルからよりアジア市場も近いため魅力的であると説明されている。さらには、ナカラ回廊開発を目的とした「ナカラ・ファンド」⁶⁸を立ち上げ、十数億ドル規模で民間資金を募り、大豆、米、メイズ、綿花を生産すると述べられているのである⁶⁹。小農支援については、最後に一言付け加えられているに過ぎない。この映像が第2回民衆会議で上映されると、会場からは、出席していた政府関係者に対して説明を求める発言がなされたが、各国政府代表からは、映像内容への説明も言及もないままであった。

このような説明の矛盾や言動の不一致は、新しいものではなく、これまで繰り返し表面化し、現地農民や市民社会によって疑問や懸念がもたれる原因となってきた。しかし、政府関係者らは、このような矛盾があること自体を認めていない。このことが事業の不透明性や説明責任の欠落に結びつき、現地社会による事業への不信と批判を深めている。三角協力の賞賛されるべき事業として国内外に喧伝されてきたプロサバンナ事業であるが、日本政府ならびにブラジル側関係者のそれぞれに説明を真意と受けとれば、合意から5年を経て、もはや三角協力ではなく「日本のプロサバンナ」と「ブラジルのプロサバンナ」の二つに分離しつつあり、モザンビーク政府はその両方に二重に対応している状況が事業実態であるといえる。

5. 考察と提言

「考察と提言」では、以上のプロサバンナ事業の変遷と調査結果を振り返り、現地や世界の状況を踏まえた考察を加えた上で、日本政府に対し提言を行う。

JICA 環境社会配慮ガイドラインの理念の確認

はじめに、JICA の環境社会配慮ガイドラインの冒頭に掲げられた理念をここに転載し、ガイドラインに沿って検討されるべき項目を一覧にまとめた(表4)。この一覧を見ても、社会的弱者への配慮、貧富の格差の考慮、環境への配慮、人権規約の尊重をはじめとして、プロサバンナ事業の実態が JICA の環境社会配慮ガイドラインの観点からも多くの問題を含んでいることは明らかである。

「我が国の政府開発援助大綱は、社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差を考慮するとともに、ODA の実施が開発途上国の環境や社会に与える影響などに十分注意を払い、公平性を確保することを定めている。(略)環境社会配慮を機能させるためには、民主的な意思決定が不可欠であり、意思決定を行うためには基本的人権の尊重に加えてステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任及び効率性が確保されることが重要である。

したがって、「環境社会配慮」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し、このための情報公開に努め、効率性を十分確保しつつ行わなければならない。関係政府機関は説明責任が強く求められる。あわせてその他のステークホルダーも真摯な発言を行う責任が求められる。」(1-1)

表 4 JICA 環境社会配慮ガイドラインに基づく検討項目一覧

	項目
理念	社会的弱者の状況は考慮されているか？
	貧富の格差は考慮されているか？
	環境は配慮されているか？
	社会は配慮されているか？
	世界人権宣言・国際人権規約は尊重されているか？
	幅広いステークホルダーの意味のある参加はなされているか？
	民主的な意思決定はなされているか？
	意思決定プロセスは透明か？
	情報公開を行っているか？(基本方針)
	関係政府機関は強く求められる説明責任を果たしているか？
	関係政府機関は強く求められる説明責任を果たしているか？
目的	相手国に求める要件として環境社会配慮の責務と手続きは示されているか？
	相手国に環境社会配慮の適切な実施を促し、確保しているか？
	透明性、予測可能性、アカウンタビリティは確保されているか？
基本方針	マスタープランにおいて環境社会配慮は早期実現されているか？
	ステークホルダーとの適切な合意形成はなされているか？
	ステークホルダーの意見は意思決定プロセスに十分反映されているか？
プロセス	協議のための十分な時間的余裕はあるか？
	ステークホルダーからの指摘があった点は回答しているか？
	情報の透明性はあるか？
	関係する報告書などの情報は公開されているか？
	公用語・現地語・理解可能な様式で情報提供されているか？
	事業の直接影響を受ける住民に特に配慮しているか？
	人権状況の把握はされているか？
	人権状況の意思決定への反映はされているか？
	紛争国や紛争地域、表現の自由などの基本的自由や法的救済を受ける権利が制限されている地域かどうかの把握はされて、考慮されているか？
	不確実性が大きい場合は予防的措置を組み込んだ環境社会配慮とされているか？

三角協力・官民連携とアカウンタビリティの課題

プロサバナ事業は、それが構想された段階から「三角（南南）協力の先駆的事例」⁷⁰として喧伝されてきたが、パートナー国であるブラジルの官民の意図や構造・行動などが事業にどのような影響を及ぼすのかについての十分な検討やリスク分析がないままに進められてきた。プロサバナ事業は、日本政府やJICAが企図した通り、ブラジル官民のビジネス上の関心をひき付け、モザンビークへの農業進出を促したが⁷¹、これがモザンビーク社会に不安をもたらした結果、事業の方向転換を余儀なくされた。

しかし、今回の調査で明らかになったように、ブラジル官民の動きを見る限り、方向転換は部分的なものに留まっている。ブラジルは、依然として大規模農業研究を行っているだけでない。PDのブラジル側コンサルタント機関によって、マスタープラン策定（PD）の中で行われるはずであった開発資金の誘導が、民間ファンドである「ナカラ・ファンド」として立ち上げられている。本来公益性と公平性が担保されるべきODA事業で行われるマスタープラン策定支援事業を請負いながら、投資ファンドを自ら呼びかける利益相反状態が明らかになっているにもかかわらず、対策は取られていない⁷²。

しかし、三角協力故に、プロサバナ事業のアカウンタビリティの向上は容易ではない⁷³。「援助卒業国」であり「南南・水平協力」を主張するブラジル政府に対してその関与のあり方に介入することは、極めて困難だからである。調査の結果、現在プロサバナは三か国による「一つの三角協力事業」というよりも、「日本のプロサバナ」と「ブラジルのプロサバナ」の「二つの二国間協力事業」に転じていると観察される。

プロサバナ事業は、「三角協力」であることに加え、「官民連携」の案件としても喧伝されてきており、インフラや制度設計によって民間資金を農業部門に呼び込み、日本の商社などを誘致することで日本の大豆輸入先の多角化に資するとされてきた⁷⁴。しかし、プロサバナ事業への批判が強まるに従い、「民」が何を示しどのような計画があるのか見えない状態となっている。ODA予算で開催されるプロサバナ事業のセミナーや合同ミッションには多数の企業が参加しているが、企業名は非公開とされている。一方で、プロサバナ事業の対象地で3,000haもの土地が綿花栽培のため日本企業によって取得されたとの情報が現地で広まり、住民の間に不安を及ぼす事態となった。さらに、これがプロサバナ事業の一環だと地元行政が説明したため、地元住民のみならず市民社会の不信感が増す結果となった⁷⁵。

「官民連携」がうたわれ、プロサバナ事業への関与が自社ホームページ等で広報され、メディアなどで示された企業側も、今はプロサバナ事業との関係性を積極的に示していない⁷⁶。具体的な情報開示はなされず、支援事業における政府ならびに企業側の責任の所在や範囲も不明確なままである。プロサバナ事業は、ナカラ回廊のインフラ・制度整備を通して農業における民間投資を呼び込むことで農業開発を目指してきたはずだが、事業対象地域に事業発表以降に参入し、土地収奪に関与している企業とは関係ないと説明される⁷⁷。こうした問題に関する責任の所在などについての検討や議論もないまま「官民連携」が賞賛されている。

官民連携や三角協力という援助の形態が、ODAに求められるべき公益性、透明性、アカウンタビリティを後退させてはならない。プロサバナ事業が抱えるこの課題が、その他の官民連携イニシアティブ奨励の議論に示唆するものは大きい。

被援助国のガバナンス問題、権力構造と日本政府の責任

モザンビーク政府が抱えるガバナンス上の課題は、外務省・JICAとの意見交換会などの場で日本のNGOにより重ねて言及されてきたが、これは外務省やJICAも認めるものである⁷⁸。これまで見てきたように、土地収奪が横行している実態、選挙を前にしたプロサバナ事業の政治家、対話のプロセスにおける問題や事業実施において見られた問題の多くは、ガバナンス上の課題である。

これまで事業が抱える課題に対する市民社会からの指摘に対し、外務省・JICAは「モザンビーク政府のオーナーシップ」による対応を強調してきた。しかし、JICAの環境社会配慮ガイドラインの基本理念で掲げられる世界人権宣言・国際人権規約でも、国の体制や慣習が人権を守るに不十分な状態にあっても、それを理由に人びとの権利を侵すことは許されていない⁷⁹。また、ガイドラインに基づいて、JICAは、環境社会配慮の責務と手続きを求めることをモザンビーク政府に示しているはずである。このことによって、透明性・予測可能性・アカウンタ

ビリティを確保するとしている⁸⁰。つまり、日本政府やJICAは、モザンビーク政府のガバナンス問題に対して責任の一端を担っており、現地農民や市民による政府へのガバナンス改善の努力も把握も必要である。

そして、ガバナンス問題が現実のものとして発生している国で開発援助を行う際には、当然のことながら、日本政府やJICAは自ら得られる情報の限界について認識する必要がある。今回一部の調査をJICA関係者の同行で実施したが、モザンビーク政府役人やJICAの前で農民らが委縮し、政府に問われれば答えるものの、自由な発言ができていない様子や政府側による明らかな威圧行為が見られた。これは、昨年調査でも観察されたことであった。また、JICA側通訳(モザンビーク人)が農民の不満を通訳せず、農民に反論して意見を言わせない場面も一部にあった。

モザンビーク農村社会において、政府・与党による農村社会への強権的な介入が存在し、政策運営に問題があることは多くの研究でも示されている⁸¹。先述の通り、与野党勢力が拮抗する北部で政治的意図をもって事業を進めようとするモザンビーク政府を介した「小農支援」において、農民らの真の声を聞くことが容易ではないことは前提とされなければならない。この理解と前提なしの援助事業の推進は、現実からの一層の乖離と、農民との信頼関係構築を遠ざけることにしかならない。

情報公開と対話における本質的な課題

現地農民組織や市民団体からの指摘を受けて、コンセプトノートの公開や対話プロセスが開始されてきたが、情報公開ならびに対話における本質的な課題は残ったままである。

現地ならびに日本の市民社会は、マスタープラン関連文書の根拠となる調査結果や事業の予算・決算書などの開示を意見交換の場や声明の形で要求してきたが、情報開示は部分的、限定的だと言わざるを得ない。これまでの調査結果や予算決算の内容が公開されないことにより、どのような現状把握と根拠に基づいて事業が計画されているのか不明なままである。情報の非公開性は、具体的で民主的な開かれた議論を阻む根本的な要因となっている。

モザンビーク農民組織や市民社会が考える「対話」とは、形式上の説明会や会議ではなく、合意形成のための意味ある協議のことであり、そのために事前に十分な情報が開示されていることが不可欠であると認識されている。これは、農民たちを尊厳ある一人ひとりの人間として、主権者として、そしてプログラムの当事者として捉える限り、当然のことである。国際的には、FPIC(Free, Prior and Informed Consent)の原則、つまり、「自由意志に基づく、事前の、十分に情報を与えられた上での合意」として事前の情報開示の重要性が認められている⁸²。JICAの「環境社会配慮ガイドライン」⁸³でも、「民主的な意思決定が不可欠であり、意思決定を行うためには基本的人権の尊重に加えてステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任及び効率性が確保されることが重要である」として、同様の内容が理念として掲げられている。

事業目的の「方向転換」の現状

2009年の3カ国間合意から2013年2月まで、プロサバンナ事業といえば、「モザンビーク北部のブラジル・セラードとの類似性」「セラードでの大規模農業開発の成功の応用」「広大な未利用農地」「官民連携による民間投資促進」「世界の食料庫への転換」が強調されてきた。そして、実際にこうした当初の構想に沿って、プロサバンナ事業の予算により「ナカラ回廊農業投資促進に向けた日本・ブラジル・モザンビーク官民合同ミッション」が実施され、大規模農業生産システムの研究(PI)や「投資ブック作成」「日伯企業のニーズを反映させたQIP提案」を含むマスタープラン策定(PD)の準備が進められてきた⁸⁴。

2013年以降、現地の農民組織やモザンビーク内外の市民社会の声を受けて、外務省やJICAが「小農支援」をプロサバンナ事業の目的として語り、それにあわせて事業の方向転換を図ろうと一定程度努めてきたことは事実である。⁸⁵第2回民衆会議の初日、3カ国政府は「プロサバンナ事業として土地の権利を守るメカニズムが整備されない限り、民間投資は呼び込まない」との共同声明を発表した⁸⁶。しかし、これは「プロサバンナ事業の枠組みの下ではそうしない」と述べているにすぎない。

プロサバナ事業を担当する州農業局関係者は、大規模農業開発投資を歓迎するとの立場を表明し、多くの企業に大規模な土地の使用権を付与している。これは現地調査による土地収奪の現状からも明らかになった。また、ブラジル側が、対象地での大規模農業の導入について研究し、民間ファンドを通して事業対象値への巨額な農業投資を世界に呼びかけていることも明らかになった。3カ国の間で小農支援への方向転換に関する足並みが揃っていないとは言えない状況だ。

ナカラ回廊沿いの地域において、2011年のプロサバナ事業の開始以降、大規模な土地収奪が加速し、小農の生活に深刻な影響を及ぼしていることが明らかになっている。土地収奪を起こしている企業の多くは、大豆生産を行なっている、もしくは大豆生産への転換を図っている。大豆・穀物生産のための海外農業投資の誘致を前提としたナカラ回廊経済開発によるインフラ整備、そしてプロサバナ事業の当初の構想と実施事業が、土地争奪を加速してきたことは否定できない。⁸⁷

民間企業による大規模な農業投資の実態、PDIFやPEMの実施内容については、今回の現地調査でさまざまなことが明らかになった。しかし、ナカラ回廊農業開発の全体像と計画の青写真を描くはずであったマスタープランの現状は不明なままである。流出したProSAVANA-PD Report No.2(Report 2)には、PDに関するJICAの業務指示書通り、海外からの農業投資誘致と「即効性が期待できるQIP」の提案が行われていたが、その後の関連文書ではこれらに関する言及は不明確、不透明なままとなっている。また、政府が認めたものではないとされたReport 2のQIPの一部が、そのままPEMで実施されていたことも明らかになった。全体計画であるはずのマスタープランの提示や情報共有も協議もないまま個別プロジェクトを進めていくことは、ODA事業としてのアカウンタビリティが欠如していると言わざるを得ない。

地域の実情と農民の経験に基づかないプロサバナ事業の「小農支援」

2013年以降、現地農民組織をはじめ世界各地の市民社会からあがった懸念や批判を受けて「小農支援」に目的を転換したことは歓迎されるべきであるものの、今回の調査の結果、小農の要望や意見が反映されていない「小農支援」であることが明らかになった。

今回の調査からは、事業の導入・実施プロセスにおける様々な課題が観察され、そのことが農民のプロサバナ事業に対する信頼喪失につながっていることが明らかになった。また、現在実施されているいずれのプロジェクト(PDIF、PEM)の中身についても、地域の実情と小農の営みや経験の蓄積からかけ離れた形で実施されていることが、受託組織や地域の小農組織から強い不満として表明されている。小農の発展のためには民間企業の関与(契約栽培)が不可欠の前提により企業支援が行われているが(PDIF)、これらの融資先には、小農の土地を奪い労働者の人権侵害を行う企業が含まれている他、小農との契約の内容や履行が小農の不利益につながる事例も確認された。これらの実態も、現地調査や計画段階においてオープンな協議を農民組織や市民社会と行っていたならば回避できた可能性は高い。

また、「小農支援」として、「アソシエーションのモデル」「女性グループのモデル」「キーファーマーのモデル」など、「モデル」の形成に焦点が当てられているが、アソシエーションや女性グループは、長年にわたり村々で取り組まれ、経験が積み重ねられてきたものである。様々な援助機関やNGOもこれらを支援してきた。キーファーマーについては、短期的な研修で「生み出す」ものではなく、村で中核となっている農民、篤農家として農業技術のある農民とこそ協力していくべきである。地域の農民や農業の実態、経験や現状を踏まえない「モデル」は、小農の声が反映されない事業となっている。

再考の手がかり:主権者としての農民を支える

今回の調査からは、地元の小農や小農組織が、地域の実情を把握し、様々な工夫をこらしながら営農し、生活を営んでいることが明らかになった。また、農民自身が自給と換金作物の融合を基本として、自身が営む農業に関する決定権を手放したくないという意志も、繰り返し示されている。しかし、プロサバナ事業の構想・モデル・実施内容の中で、モザンビーク北部の小農は「貧しく」、「小規模農家の農業技術は伝統的なものに限られており、その農業形態の多くは粗放的」で、「自給的農業を余儀なくされている」⁸⁸ため、何も知らず、援助を与

えられるべき「客体」として示されてきた。また、小農も小農組織も多様性を排した形で一括りにされている。しかし、今一度確認すべき点は、小農らには地域での農業の多様な知見が蓄積されているだけでなく、主権者として決定権を有する「主体」であり、援助者が頭で考える計画や問題解決策を一括して「与える対象」ではないということである。

特に加速する土地収奪を受けて、小農らの権利擁護のための運動が進展しており、世界の農民組織や市民社会、国際機関との連帯の中で成果を生んでいる。これらの運動は、自らを「対象」として客体化する「支援」ではなく、モザンビーク国の主権者であり農業の中心的担い手として、国家政策の転換こそを訴えてきた。つまり、現在、投資戦略計画(PNISA)しかない農業政策(PEDSA)に対し、「家族農業支援のための国家戦略計画」の策定こそが鍵として提言されている⁸⁹。そして、現地の小農組織や市民社会は、この国家戦略計画を農民らが政府とともに策定するプロセスこそを支援の対象としてほしいと、当初から主張してきた。

2014年は国連が定めた「国際家族農業年(IYFF)」である。国連食糧農業機関(FAO)によると、IYFFの第一の目的は、家族農業の持続的発展を可能にする政府の環境整備(政策・法律など)を促進することとされており⁹⁰、これはモザンビーク小農組織らの主張と同様である。また、IYFFに象徴されるように、近年世界的に家族農業の役割や可能性が見直されている。生態系を壊さず、持続可能なアグロエコロジカルなアプローチが、コミュニティの食料安全保障強化、貧困削減、気候変動に対するレジリエンス強化の点から非常に優れていることは、近年広く認識されるようになってきている。このような世界をあげての小農・家族農業の価値に対する見直しは、長年にわたる国際的な科学的で実証的な研究の結果であり⁹¹、モザンビークやアフリカを含む世界の小農運動の成果である。プロサバンナ事業では「支援の対象」に留められるナンブーラ州の農民女性らが、国際会議におもむき、同事業の問題を報告し、国際連帯を求める時代となっている⁹²。

提言：プロサバンナ事業再考へ向けて

プロサバンナ事業は、海外農業投資による大規模な土地開拓による大豆をはじめとする穀物生産の奨励から「小農支援」へとその目的の方向転換を図ったものの、2014年10月時点での事業の実態は、十分な転換と根本的な見直しに至っておらず、現地の農民や市民社会の不信感の解消と信頼の回復はほど遠い状態にある。2013年5月の現地からの公開書簡が要求した事業の一旦停止と抜本的な見直しは、今なお要求として継続しており、その妥当性を日本の市民社会としてもまずは確認する。このことを踏まえ、日本政府とJICAに対し、事業の根本的な再考にあたり重要となる課題について以下提言する。

1. JICA環境社会配慮ガイドラインの遵守

JICAの環境配慮ガイドラインに照らし、プロサバンナ事業の実態を改めて精査し、しかるべき対処をなすことが必要である。

2. ガバナンスの実態把握と改善

日本政府は、モザンビークのガバナンスの把握に努め、既にプロサバンナ事業を通じて生じている人権侵害の実態を把握し、その責任の一端を担っていることを理解し、状況の改善へ向けて最善を尽くすべきである。具体的には、プロサバンナ事業対象地において土地収奪が加速している現実を踏まえ、農民の土地への権利保護と回復へ向けた実質的な措置を講じる必要がある。また、事業の促進と実施の中で見られる脅迫や抑圧なども明らかな人権侵害であり、しかるべき対応がなされる必要がある。なお、モザンビークのガバナンスの現状にかんがみて、政府や企業を経由した情報に依拠している限り、小農の現実と乖離が生じることを認識することが不可欠である。

3. 透明性・情報公開の改善

プロサバンナ事業に関する情報公開は、これまで断片的であり、かつ事後的に行なわれてきたと言わざるを得ない。このことを改め、事業に関する情報について徹底した情報開示を行なうことが必要とされている。情報公開は、合意形成へ向けた現地との協議のスタートラインに立つために不可欠である。市民社会により開示が求められているにもかかわらず、未だ開示のない情報は開示されるべきである。特に、以下2点については、その重要性に鑑みて、早急な開示が求められる。

(1) マスタープランなどの根拠となる調査結果

この間、プロサバンナ事業に関する資料の根拠となる調査結果が開示されていないことは、現地において対話プロセスが膠着状態に陥っている大きな要因でもある。また、事業内容の本質的な議論を行なうためにも不可欠である。

(2) プロサバンナ事業に関する予算／決算内容

事業開始以降の予算決算の内容は、どれだけの予算を用いてどのような調査や活動が行なわれているかなど、事業概要を把握し精査するうえで不可欠である。

4. 「小農支援」の抜本の見直し

プロサバンナ事業の対象とされる小農の主権を認め、彼らが望み、描く農業開発のあり方に寄り添った支援が必要である。現地の農民組織は、家族農業を主体とし、小農の生活向上をはじめ地域経済の発展に寄与する農業開発を主張している。そして、外来の種子や過剰な投入材の利用促進により、小農が大企業に依存する体制が作られ、自然資源の破壊が進むような開発ではなく、生態系や環境を守り、伝統的な種子や有機肥料を用いたアグロエコロジカルな農業のあり方を模索し、実践している。生産する作物や販売先などについて、小農自身が選択し、決断する権利を尊重し、農民の主権に根ざした開発を実現するための抜本的改革が求められている。

これらの見直しによって、現地の小農たちとの信頼回復への道筋がはじめて見えてくる。そして、現地の小農たちとの基本的な信頼関係なしに、支援事業の成功はあり得ない。このことを強調するとともに、この提言に述べたことを実現するために、日本のNGO・市民社会として最大限の協力を惜しまないことを付言する。

注

- ¹ 2014年7月22日から8月31日まで、日本から5名のNGO関係者(津山直子:アフリカ日本協議会、森下麻衣子:オックスファム・ジャパン、近藤康男:No! to Land Grab, Japan、渡辺直子・高橋清貴:日本国際ボランティアセンター)がモザンビークにおもむき、2013年に引き続き現地調査を行った。期間中、「第2回プロサバンナ3カ国民衆会議」(7月23-24日)を皮切りに、プロサバンナ対象州(ニアサ州・ナンブーラ州・ザンベジア州)の8郡3都市、および首都マプト市において調査を行った。調査の大部分は、各地域の小農組織や現地NGOと合同で行った他、JICA関連の事業並びに行政機関の訪問については、JICAの協力(調整・通訳・同行)を得て実施した。これらの協力機関・協力者らに深く感謝する。
- ² 調査の日程や訪問先等については別添「調査日程表」を参照。なお、昨年度の調査結果については、すべて「ProSAVANA 市民社会報告 2013—現地調査に基づく提言」に記載(<http://www.dlmarket.jp/products/detail/263029>)。
- ³ JICA トピックス(2009年9月28日)「日本とブラジルがモザンビークで農業開発協力—ブラジル・セラードの農業開発知見を生かして」
http://www.jica.go.jp/topics/2009/20090928_01.html
- ⁴ 「モザンビーク国 日伯モザンビーク三角協力による熱帯サバンナ農業開発協力プログラム 準備調査(最終報告書)」2010年3月
<http://libopac.jica.go.jp/images/report/P0000252732.html>
- ⁵ 2013年1月のJICAアフリカ部／農村部資料
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/pdfs/01_shiryuu_1.pdf
- ⁶ モザンビークでのステークホルダー会議で使用されたPPT資料(2013年3月付)より抜粋、作成。
- ⁷ UNAC 声明日本語訳: <http://www.ngo-ivc.net/jp/event/images/UNAC%20Pronunciamento%20.pdf>
- ⁸ ProSAVANA-PD Report No.2: <http://www.grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>
3カ国政府は、このレポートは、各国政府によって承認されたものではないと一貫して主張してきた。しかし、このレポートの表紙には日本ブラジルのコンサルタント組織のほかモザンビーク農業省の名前が掲げられ、ステークホルダーや農村部での会議(2013年3-6月)で使用された説明用資料の内容は、同レポートの内容と合致しており、第4回 ProSAVANA 意見交換会(2013年5月10日)でJICA側担当者もこれを認めている。議事要旨: http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_04.html
- ⁹ 共同声明日本語訳: <http://www.ngo-ivc.net/jp/projects/advocacy/data/2013.4.29masterplan.pdf>
- ¹⁰ 公開書簡日本語訳: <http://www.ngo-ivc.net/jp/projects/advocacy-statement/data/20140624-oda-public%20letter.pdf>
- ¹¹ 「ProSAVANA 市民社会報告 2013—現地調査に基づく提言」(<http://www.dlmarket.jp/products/detail/263029>)を参照。
- ¹² コンセプトノート(英語版): https://www.prosavana.gov.mz/pdf/note_en.pdf
- ¹³ 「技術審議会」を設置し、コンセプトの練り直しを議論することが、プロサバンナ事業関係者側から提案されていた(マスタープラン策定チームによるナンブーラ州市民社会プラットフォーム(PPOSC-N)事務局宛メール[2013年8月8日]、同策定チームとPPOSC-Nの会議議事要旨[2013年9月3日]。地元TV番組でのモザンビーク政府関係者(プロサバンナ・フォーカスポイント並びに州農業局長)の発言[2013年9月]。一次資料の提示を含めた詳細:「ProSAVANA 市民社会報告 2013」第5章。
- ¹⁴ 2013年11月21日「プロサバンナ事業に関する政府・市民社会の対話のための協議」での農業省プロサバンナ担当官の発言。また、この「対話の協議」開催にあたっては、11月4日に別件で農業省を訪問していたUNAC本部関係者との協議の場に、約束なくプロサバンナ事業関係者(JICAを含む)が現れ、その場での協議が要請されたため、UNACが公開書簡署名団体を招いてのオープンな協議を設定した(UNAC本部への聞き取り2013年12月1日)。しかし、当日「プロサバンナ事業の協議」という参加一覧表への署名が求められ、準備会議自体も問題化した(詳細:「ProSAVANA 市民社会報告 2013」第5章)。なお、第9回 ProSAVANA 意見交換会(2014年5月20日)のJICA資料では、これら11月4日並びに21日の会議について、コンセプトノートに関する協議としてリストアップされている。
- ¹⁵ PPOSC-Nは、コンセプトノートを無視することで政府側に「黙認」「承認」したとされることを危惧し、30項目に及ぶ問題点を列挙した表を公開して、その説明のための会議をPDチームともった(現地調査2013年12月5日)。その後、2013年4月1日には、「コンセプトノート2」(JICAは「三段表(Q&A表)」と呼ぶ)が、PPOSC-Nのみに1部だけ提供され、3日後に農業省に来て協議するようとの通告がなされた。しかし、他の農民・市民社会組織には文書提供や協議への招待はなく、公開書簡の返答に関する言及もなかった。また、内容の面でも、重要な問題提起には触れないなど、依然として課題が多く見られた。そのため、プロセスの非民主性と不透明性に不安を覚えたPPOSC-Nをはじめとする現地諸組織がボイコットを継続する結果となった(PPOSC-Nから農業省への書簡:2014年3月25日/4月4日/5月9日)。
詳細: 第9回 ProSAVANA 意見交換会 NGO側資料(2014年5月20日)<http://www.farmlandgrab.org/post/view/23790>
しかし、PPOSC-Nは、これが「対話」と呼ばれることを拒否し、議事要旨の作成も受け入れず、またその後政府側に求められた議事要旨への署名も行っていない(現地調査2013年12月5日)。詳細: NGO・外務省定期協議会 ODA政策協議会 NGO側資料(2013年12月9日)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2013/oda_seikyo_13_2_212_1.pdf
- ¹⁶ プレスリリース: <http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/82-campanha-nacional-nao-ao-prosavana>
日本語訳: <http://www.ngo-ivc.net/jp/projects/advocacy-statement/data/20140624-oda-prosavana-2.pdf>
- ¹⁷ キャンペーンを伝える国際農民運動(La Via Campesina)のサイト:
<http://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/stop-transnational-corporations-mainmenu-76/1643-mozambique-civil-society-organizations-decided-to-globalize-the-no-to-prosavana-campaign-and-promise-to-give-legal-responsibility-to-perpetrators>
キャンペーンに関する日本NGOのプレスリリース(2014年6月14日):
<http://www.ngo-ivc.net/jp/projects/advocacy-statement/data/20140624-oda-prosavana.pdf>
- ¹⁸ UNAC サイト内会議詳細: <http://www.unac.org.mz/index.php?start=18>
モザンビーク内外の報道一覧: <http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-114.html>
- ¹⁹ 公開書簡返答(英語版): <http://www.prosavana.gov.mz/index.php?p=noticia&id=17>
市民社会による繰り返しの要請にもかかわらず、1年以上にもわたって公開書簡への返答は行なわれず、3カ国政府代表が出席し発言した「民衆会議」でもそれは同じであった。しかし、農業大臣名での返答には、2014年5月27日の日付が記載されていた。日本の市民社会に対しては「仮訳」が外務省から届けられた。
- ²⁰ 議事要旨: http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_01.html 末尾の数字を02等とすると各回の議事要旨と資料が閲覧可能。ただし、第5回以降、公開が止まっている。
- ²¹ ザンベジア州に進出し、地元農民と土地紛争を抱えている企業の例としてポルトガル資本のQuifel(通称Hoyo-Hoyo)、モザンビークのゲブーザ大統領の投資企業・ブラジル大豆企業・ポルトガル財閥に関わるAgroMozなどが挙げられる。いずれも大豆の大規模生産を行なう企業である。現地調査に基づく詳細:「ProSAVANA 市民社会報告 2013」第2章。これらについては、本年も聞き取り調査などを行なった。
- ²² ナンブーラ州並びにニアサ州での植林プランテーションを経営する企業の一例としてスウェーデンに拠点を置く投資ファンドの子会社であるChikweti Forests of Niassaやノルウェー資本のLurio Green Resourcesが挙げられる。2013年8月時点の現地調査時点において、コミュニティとの事前協議は不十分で、約束された補償や学校の建設なども行なわれず、住民との紛争を抱えていた。

- ²³ 本年の現地調査訪問時における企業・行政関係者へのインタビュー(2014年7月31日、8月12日、13日、28日)。
- ²⁴ 現行土地法は、土地利用を希望する主体に「コミュニティとの協議」を義務づけているが、一二度の住民集会やコミュニティのリーダーとだけの協議などを「コミュニティとの協議」とし、実際には住民との合意形成のための協議ではないケースが多い。
- ²⁵ 企業による土地収奪に直面した農民らは、郡行政府に対し、この件に関する情報の開示と協議のための集会開催を要請したが、集会当日200名以上の住民が集まったものの、郡行政府からは誰一人現れず、その理由の説明もなされないままであった。州知事宛の嘆願書は、この事実を示した後、政府として土地法に基づき農民の土地の権利を保証すること、そのための適切な介入を行うことを請願している(2013年12月)。調査時点(2014年7月)、この件への政府の対応は皆無であった。
- ²⁶ http://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/mz/page24_000187.html
- ²⁷ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/houshin/pdfs/mozambique-1.pdf>
- ²⁸ <http://gweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/VIEWParentSearch/A33634543DA03D72492579610079E7A3?OpenDocument&pv=VW02040104>
- ²⁹ ブラジルの Vale 社が 80%出資し、モザンビーク政府との共同事業として実施。
- ³⁰ <http://www.ventures-africa.com/2013/07/vale-invests-in-mozambique-railway-line/>
- ³¹ 外務省の国別援助計画でも、ナカラ回廊開発・整備プログラムの中にプロサバンナ事業は位置づけられており、「ナカラ回廊及び周辺地域の道路・橋 梁の整備・改修などの社会基盤整備を行い、熱帯サバンナ農業開発プログラム(PROSAVANA)のもとでの回廊周辺地域の農業開発支援を行う」と書かれている(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/houshin/pdfs/mozambique-2.pdf>)
このような狙いと動きは、プロサバンナ事業とナカラ回廊ファンド(後述)を紹介したブラジルのアグリビジネス専用チャンネルで、PDのブラジル側コンサルタント機関によっても強調されている(2013年5月放映)。
- ³² 2013年9月、Lurio Green Resources 社による土地収奪について地元農民らより情報を得た UNAC が、ノルウェー大使と懇談し、この問題を訴えた。これを受けて、同年11月にノルウェー大使館のアレンジにより、UNAC と同社マネージャーの協議が行われた。その後、コミュニティを交えた話し合いが行われ、本年の2月に同社は奪った土地すべてをコミュニティに返した(現地での聞き取りに基づき、UNAC 本部に追加聞き取り2014年10月25日)。
- ³³ 詳細「ProSAVANA 市民社会報告 2013」第4章。
- ³⁴ <http://www.fao.or.jp/detail/article/1170.html>
- ³⁵ 現地通貨、日本円で5,000円程度に相当。
- ³⁶ 注15、16に詳細あり。また、第9回 ProSAVANA 意見交換会の配布資料に詳細を一次資料とともに掲載している(<http://www.farmlandgrab.org/post/view/23790->)。
- ³⁷ ナンプーラ州農業局長(2014年7月31日)、ニアサ州農業局農業振興部長(8月13日)、イアバラ地区長(2014年8月25日)。
- ³⁸ 2014年8月26日 Noticia 紙: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/economia/21766-prosavana-vai-avancar>
- ³⁹ モザンビーク、ザンベジア州の地名
- ⁴⁰ 緊急勉強会資料(2013年12月9日): <http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-62.html>
- ⁴¹ NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会配布資料(2014年2月27日):
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_10.pdf
- ⁴² 2014年10月15日の大統領・議会選挙は、政府与党による投票・開票・集計時における各種の不正が報告されており、EU 連合や米国政府も憂慮を表明している(<https://mozambique2-pt.cms.getuserinfo.com/eieicoes.html>)。現地市民社会からは、投票所が開設されず有権者の権利が侵害されたと、選挙管理委員会を公開書簡で批判している(www.cip.org.mz/article.asp?sub=dadv&docno=331)。このような大規模な不正にもかかわらず、10月23日時点の大統領選の非公式結果として、ナカラ回廊地域の3州(ナンプーラ州、ザンベジア州、テテ州)で野党(RENAMO)候補が与党候補に勝利し、議会選挙結果では野党(MDMならびにRENAMO)の議席と与党(FRELIMO)の議席は同数となっている(2014 National Elections Mozambique political process bulletin NE-70 23 October 2014 - 15.00)。なお、ニアサ州での大統領選においては、議会選挙と2万近い投票者数の開きがあり、与党候補への投票水増しが行われたと分析されている(2014 National Elections Mozambique political process bulletin NE-67 22 October 2014)。最終的な選挙結果を待たねばならないが、ナカラ回廊開発対象地域において、与野党の勢力関係が拮抗していることは明らかである。
- ⁴³ 政府(行政)と与党が分離しておらず、中央から農村部を含む全国津々浦々まで政治介入し、ガバナンスを歪める問題については、長年にわたり指摘されてきた。プロサバンナ事業のプロセスに類似する、農村部での国家事業の展開と運営の問題については、郡開発基金(FDD)が挙げられる。先行研究を含む詳細:「ProSAVANA 市民社会報告」第4章。
- ⁴⁴ マリア・ダ・ルス・ゲブーザ・アソシエーション(MLG Association)。なお、PEM モデル2では、2小農組織がひとつの水ポンプを融通しあう前提となっているが、MLGのみが使用している(詳細後述)。
- ⁴⁵ モザンビーク女性組織(OMM)は、植民地解放闘争時に結成され、独立後は中央政府の上位下達の徹底機関として都市・農村の草の根社会において機能してきた。複数政党制への移行時、FRELIMO から離れた独立組織になるための議論が行われたが、同党の下部組織としての存続が決議された。これを受けて、公開書簡の署名団体の一つであり、プロサバンナにノー全国キャンペーンの賛同団体である女性フォーラムは、FRELIMO から完全に独立したものとして設置された。
- ⁴⁶ 第5回ProSAVANA意見交換会(2013年7月12日)での外務省発言。「日本国政府、JICAが良しとする我々のスピード感で進めることが、プロセス論として信頼感につながるかという(そうではなく故に)、我々はもう少しだけ待ちたい。1年以上も待っていると、全くストップしてしまい、困るが、そういうことを経験しないと。あそこ(モザンビーク)の農民組織は多い。JICA が『信頼がない』と言われた今やるのは早すぎると思っている。また、JICAは、「我々は今調査をするだけで、その調査の中で分かったことをどうしていくかについてはフィードバックする、と対話の中で言っている。」と述べている。2013年9月30日議員立ち会いの下でのJICAとNGO間の協議における。
- ⁴⁷ この模様は、次のサイトで閲覧が可能: <http://www.youtube.com/channel/UCoZCgmP4w-ITtbw65YqRtGO?feature=watch>
- ⁴⁸ 2014年1月12日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023834.pdf>
- ⁴⁹ 2014年5月12日、<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-103.html>
- ⁵⁰ 第二次募集については、不透明な点が多い。既に説明会・募集・申請プロセスが終わっていた2013年8月段階で、駐モザンビーク日本大使・大使館担当者もこの募集を知らなかった(現地調査2013年8月19日)。またニアサ州の農民協同組合にGAPIとJICAから申請要請がなされ、実際の申請がなされたが(現地調査2013年8月12日)、公募制を取る融資基金の運用として問題があるとともに、申請の3ヶ月前に完成したReport No.2にQIPとしてこの組合の養鶏事業計画が掲載されていた。この組合は、プロサバンナ事業への疑義と「利用」を恐れて、内定後この申請を取り下げている。詳細:「ProSAVANA 市民社会報告」第3章・第5章。
- ⁵¹ GAPI は、モザンビーク政府が3割のシェアを有する開発金融機関。
- ⁵² 融資の対象となった小農組織は、ナンプーラ州の Iapaca Forum。
- ⁵³ FAO が考案し、農業省が実践する Farmers Field School。
- ⁵⁴ 日本の市民社会による調査の直後(9月)に、UPCN は州農業局から「PEM の評価会議」に呼ばれているが、UPCN を含む参加小農(受益組織を含む)らによって批判が相次ぎ「プロサバンナは要らない」との声まで出たにもかかわらず、JICA出席者がPEMを肯定評価したことに疑問の

声が寄せられている。また「会議への参加」だけが利用されるのではないかと不安が、参加者らによって表明されている(メールでのフォローアップ調査[2014年10月]による)。

⁵⁵ ProSAVANA-PD Report 2 Chapter 4 Planning Quick Impact Projects 4-3, 4-4/JICA プロジェクト基本情報(2014年10月5日時点)
<http://wwwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/VIEWParentSearch/CBD5ADD7676429714925794C0079D830?OpenDocument&pv=VW02040104>

⁵⁶ 第9回 ProSAVANA 意見交換会(2014年5月20日)における JICA 発言。

⁵⁷ 石橋通宏議員に対する JICA「資料請求への回答」(2014年9月30日)。

⁵⁸ 昨年度聞き取りに基づく ME 社への PDIF 融資に関する地元農民らの発言:「ProSAVANA 市民社会報告」第3章。

⁵⁹ Matharia Empreiment 社は、1,640,000 メティカル(約 550 万円)の融資を PDIF 第1期に受けている。

⁶⁰ ナンブール州モゴボラス郡で行っている PDIF/PEM モデル4の ORWERA 社のケース。

⁶¹ 日本でいう頼母子講のように、数名が集まって貯蓄をすること。

⁶² 第8回 ProSAVANA 意見交換会 JICA 配布資料「マスタープラン策定に向けた現地調査」一覧(2014年3月12日)。

⁶³ ニアサ州の PEM 支援対象の農民インタビュー(2014年8月)

⁶⁴ EMBRAPA ブラジル農牧研究公社。2011年の事業開始から現在に至るまでの担当機関。

⁶⁵ IIAMへの訪問調査でのプロサバンナ・フォーカルポイントからの説明(2014年8月13日)。聞き取り調査はJICAの同行・通訳の下で実施。

⁶⁶ ジェトゥリオ・ヴァルガス財団のアグリビジネス部門の名称。

⁶⁷ <http://farmlandgrab.org/post/view/23739> この動画は FGV の公式サイトに掲載されていたが、民衆会議での上映後、削除された。

⁶⁸ ナカラ・ファンドの第一期は 30 万ヘクタールを対象として 15 億ドルを集めるとされている。

⁶⁹ この番組は、プロサバンナの事業目的として「小農支援」が掲げられるようになって数ヶ月を経た 2013 年 5 月に、ブラジルのアグリビジネス専門チャンネルで放映されたものであった。

⁷⁰ 第4回援助効果向上のためのハイレベル・フォーラム(HLF4) (2011年11月-12月、釜山)、JICA News and Topics「南南・三角協力を議論する国際フォーラムでJICAの事例や経験を共有」(2012年10月1日) https://jica-ri.jica.go.jp/ja/topic/shared_jicas_experiences_in_south-south_cooperation_at_international_forum.html

⁷¹ ナカラ回廊農業投資促進のための官民合同ミッション報告

JICAブラジル事務所、2012年5月8日 <http://www.jica.go.jp/brazil/office/information/news/2012/120515.html>

民間巻き込み新たな一歩＝モザンビーク・プロサバンナ事業＝日伯の農業、企業家が視察＝西森下議「今世紀の大事業」

ニッケイ新聞2012年5月1日、<http://www.nikkeishimbun.com.br/nikkei/html/show/120501-71colon>

⁷² 神本美恵子議員による「モザンビークでの三角協力プロサバンナ事業に関する質問主意書」(2014年2月25日)。

<http://kamimoto-mieko.net/wordpress/wp-content/uploads/2014/03/260225sitsumon.pdf>

⁷³ 「平成24年外務省ODA評価:三角協力の評価(第三者評価)報告書」で、プロサバンナ事業におけるこの点での難しさについてコンサルタントの感想として示されている。

⁷⁴ 「日本、ブラジル、モザンビークで官民合同ミッションーナカラ回廊への農業投資促進を目指すー」(2012年5月14日)

http://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120514_02.html 「JICAプロサバンナハイレベルセミナー」(2013年4月2日)、「ProSAVANA-JBMモザンビーク北部農業開発に関する意見交換会」は2012年より8回にわたり開催されてきたが、公開されたものは1度のみで、非公開のまま政府関係者以外は民間企業(一部メディア)のみが参加してきた。第3回の「モザンビーク北部における農業分野における企業活動の可能性・課題」を象徴として、前回が農業投資を前提とする意見交換会となっている。出席企業や議事要旨は非公開あるいは「作成していない」とされている。

⁷⁵ ナンブール州で綿花栽培を行なうために日本企業が農地を数千ヘクタール獲得したとの報道が流れ、現地では企業名の入った立て看板が立てられた。本年の現地調査で当該地域入りした日本 NGO の一人は、この会社の人間と間違われ「石を投げに来た住民」に直面したほどである。

⁷⁶ 伊藤忠商事の2013年度のCSR報告で「世界規模の人口増加を背景に食料資源の確保が重要となる中、伊藤忠商事は2012年7月、食品加工メーカー14社と「アフリカ食料開発研究会」を発足し、日本政府が推進する、ProSAVANA-JBMと連携し、食料資源の安定調達を推進しています。モザンビーク熱帯サバンナ農業開発は、JICAが熱帯農業の先駆者であるブラジルの農業公的機関と協同し、サハラ以南のサバンナ草原の一角を競争力のある農業地帯へと開発することで、同国の貧困問題の解決と日本及び世界の食料資源の安定調達への寄与を目指すプロジェクトです」と説明されている (<http://www.itochu.co.jp/ja/csr/report/2013/pdf/13fullj20-42.pdf>)

⁷⁷ 駐モザンビーク日本大使館、JICA 事務所への聞き取り(2013年12月9日)

⁷⁸ NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会 (2014年2月27日)での外務省発言。議事録:

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2013/oda_seikyo_13_3_001.pdf 第8回 ProSAVANA 事業意見交換会での JICA 関係者発言(2014年3月12日)。

⁷⁹ 世界人権宣言: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/> 国際人権規約: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/>

⁸⁰ JICA 環境社会配慮ガイドライン(1-2)同ガイドラインの英語版はより踏み込んでおり、JICA は、現地の人権状況を環境社会配慮に関わる意志決定プロセスに反映させるとある。

⁸¹ 先行研究を含む詳細:「ProSAVANA 市民社会報告 2013」第4章。

⁸² FPIC に関しては、ILO169 号条約や国連宣言(2007年)等で言及されている。

⁸³ JICA 環境社会配慮ガイドライン <http://www.jica.go.jp/environment/guideline/>

⁸⁴ JICA による PD の業務指示書では、成果として「投資ガイドブック」「これに基づく民間資本向けの投資セミナー開催」が掲げられ、「即効性が期待される QIP」に日伯の民間企業の「ニーズ反映」が指示されている(2011年11月)。

⁸⁵ NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会(2014年7月25日)での外務省発言:

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_001.pdf

⁸⁶ 英文共同声明: <https://www.prosavana.gov.mz/index.php?p=noticia&id=15>

⁸⁷ 以上業務指示書には、「開発資金リソース誘導」「民間投資の誘致策を併せて提案」することも指示されている。

⁸⁸ JICA-PIプロジェクト概要 (<http://www.jica.go.jp/project/mozambique/001/outline/index.html>)、JICA「PEM詳細計画策定調査報告」(2012年10月)、JICAトピックス(2009年9月28) (http://www.jica.go.jp/topics/2009/20090928_01.html)

⁸⁹ UNAC による最初のプロサバンナ声明(2012年10月)、公開書簡(2013年5月)のいずれにおいてもこれが主張されている。

⁹⁰ FAO 日本事務所: <http://www.fao.or.jp/263/392/396.html> YIFF サイト: <http://www.fao.org/family-farming-2014/en/>

⁹¹ 例えば、IAASTD(開発のための農業に関する知識・科学・技術についての国際的検証)等:

<http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Default.aspx>

⁹² 南部アフリカ開発共同体 SADC 民衆サミット(2014年8月16日、ジンバブエ)や第41回世界食料安全保障委員会、市民社会メカニズムフォーラム(2014年10月12日、ローマ)

<http://www.unac.org.mz/index.php/artigos/nacional/94-campanha-nao-ao-prosavana-mocambicanos-pedem-solidariedade-regional>