

【最終版】

ProSAVANA 市民社会報告 2013
現地調査に基づく提言



目次

本報告の狙いと構成	1
プロサバンナ事業とは？	1
第1章 現地調査の目的・手法・背景	4
1-1. 現地調査の目的	4
1-2. 現地調査の手法	4
1-3. 調査対象（地・組織・人）のデータ	5
1-3-1. 対象地	5
1-3-2. 調査対象組織・人	10
1-4. 現地調査に至るまでの背景	13
1-4-1. プロサバンナ事業の背景と概要・特徴	13
1-4-2. モザンビークにおける土地問題の悪化と市民社会の懸念	14
1-4-3. 現地農民・市民社会組織による抗議の声	15
1-4-4. 日本やモザンビークの市民社会と日本政府・JICA との対話	15
1-4-5. モザンビーク・日本政府の説明	16
1-4-6. ProSAVANA-PD レポートのリークと 23 組織の「緊急停止」要求	16
1-4-7. 「公開書簡」後のモザンビーク市民社会関係者への圧力	21
1-5. まとめ	21
第2章 モザンビーク北部の土地争奪の現状とプロサバンナ事業	22
2-1. 土地争奪・収奪（Land rush/ land grabbing）の現状	22
2-1-1. 土地収奪の現状	22
2-1-2. 現地調査で明らかになった現状とその背景分析	26
2-1-3. 事業対象地に見られるアグリビジネスによる大豆生産と小農の生産	28
2-1-4. プロサバンナ事業を踏まえた考察	29
(a) マスタープラン策定事業にみられるアグリビジネスへの土地提供の狙い	29
(b) プロサバンナ対象地拡大にみられたブラジルの狙い	31
(c) プロサバンナ事業の QIPs にみられる大土地獲得の志向	32
2-1-5. プロサバンナ事業が土地を巡るものになった背景～日本政府の役割	33
(a) プロサバンナ事業に関する 3 か国合意文書（2009 年 9 月 17 日）	33
(b) プロサバンナ事業の締結前夜の状況	34
(c) プロサバンナ事業に関する JICA のサイト	38
2-1-6. モザンビークにおける大農とは誰か？	42
(a) 統計：モザンビークにおける農家の規模	42
(b) モザンビークの「大規模な農地」取得者とは？	43
(c) プロサバンナ事業の「大農」は誰なのか？	44
2-1-7. プロサバンナ事業による地域住民の土地収用と移転可能性	44
(a) マスタープラン策定レポートにみられる住民の権利擁護の意識の欠如	44
(b) モザンビーク政府に丸投げされた責任と日本援助におけるガバナンス問題	46
2-2. 土地登記の実施状況と課題	46

2-2-1. 土地登記の現状.....	47
(a) DUAT とは?—現在の土地登記範囲を超える土地の権利.....	47
(b) 「将来的な」土地利用の可能性と阻害要因としての「デマケーション」.....	47
2-2-2. 現地調査で明らかになった分析と背景.....	51
2-2-3. プロサバンナ事業を踏まえた分析.....	52
2-3. 本章のまとめとプロサバンナ事業への示唆.....	54
第3章 プロサバンナ関連事業 (PDIF・QIPs、その他事業) の実態.....	56
3-1. PDIF (第一期) の実施実態 (契約栽培を中心に).....	58
3-1-1. PDIF とは何か.....	58
3-1-2. 調査結果・分析・検討.....	59
(a) 調査結果のまとめ.....	59
(b) 契約栽培における小規模農家への高いリスクの軽視.....	60
(c) 大規模な農地を囲い込む企業を「小農支援」のため融資する PDIF.....	61
(d) 創り出される主従の関係～PDIF 融資先社長夫人と契約農民の会話から.....	62
(e) 比較研究で示される契約栽培の問題とプロサバンナ事業の課題.....	63
3-2. PDIF (第一期、第二期) の実施実態 (アカウントビリティーを中心に).....	64
3-2-1. GAPI と IKURU : アカウントビリティー問題.....	64
3-2-2. 第二次募集をめぐる不透明性の問題.....	65
3-2-3. 協同組合のケース : 知らないままのレポート記載と「QIP=PDIF」の実態.....	66
3-3. クイック・インパクト・プロジェクトの実態.....	67
3-3-1. クイック・インパクト・プロジェクト (QIPs) とは何か.....	67
3-3-2. 調査結果・分析・検討.....	68
(a) 公共セクタープロジェクト 「中規模・大規模投資のための土地バンク計画」.....	69
(b) 民間セクタープロジェクト.....	70
3-4. 本章のまとめとプロサバンナ事業への示唆.....	72
第4章 モザンビーク農業をめぐる議論と小規模農民の営みと展望.....	74
4-1. 農業政策の推移と繰り返される国家主導型政策の失敗.....	74
4-1-1. 農業政策の推移～上からの政策、農民らの主体的な抵抗・離脱・組織化.....	75
(a) 植民地末期の小農重視の農業政策 (1950 年代後半～1974 年).....	75
(b) 政府主導型共同村・協同組合生産方式の失敗と新たな試み (1977～87 年).....	75
(c) 和平後の主体的な生産努力 (1992 年～)、主体的な組織化の兆し.....	76
(d) PROAGRI (1999-2004 年) の失敗～対立する利害と小農軽視.....	77
(e) バイオ燃料作物栽培奨励の失敗 : ジャトロファ&サトウキビ.....	79
(f) 投資偏重の国家政策 PEDSA-PNISA への農民らの懐疑.....	81
(g) ローカル・レベルの開発基金 FDD 政策と上意下達体制の農村部での構築.....	82
4-1-2. 小農の主体的な組織化と土地の私有化促進への抵抗.....	85
(a) 小農の主体的な組織化.....	85
(b) 権利擁護のための下からの農民組織化と 1997 年土地法策定.....	86
(c) 2001 年の土地私有化への揺り戻しと農民の抵抗.....	89
4-2. グローバル・レジュームによる農業政策への介入の課題と抵抗.....	90
4-2-1. G8 ニューアライアンスによる土地とタネの独占並びに内外の批判.....	90
4-2-2. G8 ニューアライアンスに狙われるタネ.....	94

(a) 種子をめぐる国際的議論と政策・国際条約.....	94
(b) 「食料安全保障」言説の問題と「食料主権」の重要性.....	97
(c) 日本の援助にみられる「食料安全保障」概念の問題～PRODECERの事例.....	99
(d) 日本がすべきでないこと、すべきこと.....	101
4-3. 小農世界と自律的発展、そして政策的選択.....	103
4-3-1. 小農の自律的な発展を実現する政策とは.....	103
(a) 土地法と小農の権利.....	103
(b) UNACにおける意思決定プロセス.....	104
4-3-2. モザンビーク農業・食における小農世界.....	105
4-3-3. モザンビークにおける食の多様性と「食の主権」.....	107
(a) プロサバンナで語られる「食料安全保障」.....	107
(b) 統計に表されない北部農村の食と農の世界.....	109
(c) 豆類・穀類・イモ類の豊かさ.....	109
(d) 高い栄養価を誇る在来作物（穀物・豆類）.....	112
(e) 豊かな自然が提供するタンパク源と家族養鶏の重要性.....	115
(f) 「飢え」を緩和する野生の果物・キノコ.....	118
(g) 換金作物にもなる穀物、果物、野菜、その他.....	121
(h) 市場化されない「薬物」の重要な役割.....	122
(i) 「食料安全保障」概念の限界と「食料主権」.....	122
4-4. モザンビーク北部小農の農的営み.....	124
4-4-1. 暮らしの中の農と食、リスク分散の重要性.....	124
(a) アフリカにおける暮らしの中の農、リスク分散の重要性.....	124
(b) 農民の主体的取り組みに関する先行研究.....	125
(c) 各作物の多様な品種と食との関係（キャッサバ、サツマイモ、モロコシ、トウモロコシ）.....	125
4-4-2. 地域で営まれる農の創意工夫.....	127
(a) 畑での多様な作物・種の活用.....	127
(b) モザンビーク北部小農にとっての「よい土地」の重要性.....	129
(c) どのように農民は「よい土地」を見つけているのか.....	130
(d) 民族土壌学的知見からの妥当性.....	131
4-4-3. アグリビジネスに狙われる農民の「よい土地」とプロサバンナ事業の問題.....	132
4-5. 調査で明らかになった小農の農的営みと将来展望.....	133
4-5-1. 小農自らの内発的発展の試み.....	133
(a) モザンビーク北部小農の多様な生産努力.....	133
(b) 政府のエクステンション＜農民同士の学びの重要性.....	137
4-5-2. 小農自らが語る将来展望と「支援」のあるべき姿.....	139
(a) されるべきではない支援.....	139
(b) 家族農業支援のための国家計画を政策として実現するための支援.....	141
(c) どのような中身の支援が求められているのか？.....	142
(d) 農民のアソシアチズムを応援する.....	143
(e) 農民による内発的な共同生産の試みを応援する.....	145
4-6. 本章のまとめとプロサバンナ事業への示唆～これまでの農業に「挑む」プロサバンナの課	

題.....	146
4-6-1. これまでの農的営みの否定.....	146
4-6-2. 小農に及ぼすリスクに関する配慮や記述の欠落と農民らの不安.....	147
4-6-3. プロサバンナに欠落する女性/ジェンダーの視点.....	147
4-6-4. 権力関係の分析の不在と小農の権利はく奪.....	149
4-6-5. 農民の主権を中核に据えた政策形成の支援.....	149
第5章 モザンビークの農民・市民社会の参加とコンサルテーションの実態.....	153
5-1. 何のためにコンサルテーションを行うのか?.....	153
5-1-1. 当事者の自決権と意思決定プロセスへの参与の権利.....	153
(a) JICA 環境社会配慮ガイドライン～適切な合意形成・意味のある参加.....	153
(b) 国際人権規約～人びとの自決権・天然の資源への固有の権利.....	154
(c) 受益国への適応.....	155
(d) 自由権規約 19 条～現地ステークホルダーの情報アクセスへの権利.....	157
5-1-2. FPIC（自由意思に基づく、事前の、十分に情報を与えられた上での合意）.....	157
(a) FPIC からみたプロサバンナ事業.....	157
(b) 進む FPIC の国際規範化とプロサバンナ事業への示唆.....	159
5-1-3. JICA 環境社会配慮ガイドラインに基づく点検.....	160
5-2. プロサバンナ事業における当事者の参加とコンサルテーションに関する認識.....	161
5-2-1. 全国組織並びに「三カ国民衆会議」出席者らの声（首都）.....	161
(a) 三カ国民衆会議（2013 年 8 月 8 日）での声.....	161
(b) モザンビーク政府・プロサバンナ事業のアクターからの圧力.....	163
5-2-2. 北部での聞き取り結果（各州全体のレベル）.....	165
(a) ニアサ州全体で活動する農民組織・市民社会組織（リシंगा市）.....	165
(b) ナンブーラ州全体で活動する農業・農村開発市民社会ネットワーク.....	166
(c) カソリック教会の危機感と土地委員会の結成.....	167
(d) ザンベジア州グルエ郡都全体の農民組織代表.....	168
5-3. 現地調査で明らかになった現状の背景と分析.....	169
5-3-1. 農民・市民社会・宗教組織の参加・コンサルテーションの実態.....	170
(a) 第 1 回ステークホルダー会議にみられる「形式的な参加」.....	176
(b) 現地農民・市民組織に危機感をもたれた官民投資合同ミッション.....	177
(c) マスタープラン策定とコンサルテーション.....	178
(d) UNAC によるプロサバンナ事業に関する調査と抗議声明.....	179
(e) プロサバンナ開発基金 (PDIF) と連携先「農民組織」の実態.....	180
5-3-2. 全国最大農民組織 UNAC のコンサルテーションからの排除とそのプロセス.....	183
(a) 2012 年 10 月抗議声明への日本政府・JICA の反応.....	184
(b) UNAC 下部組織 UPCN（ニアサ州農民連合）の JICA セミナー招へい.....	185
(c) UPCN 帰国後のモザンビーク社会の受け止めと「公開書簡」.....	187
(d) プロサバンナ事業の「対話プロセス」から排除される UNAC.....	188
5-3-3. PPOSC-N による協議のボイコットとコンセプト・ノートの問題.....	192
(a) PPOSC-N によるボイコット.....	192
(b) いつの間にか作成されていたコンセプト・ノートと断行される「討論会」.....	193
(c) コンセプト・ノートの問題と悪化するモザンビークの人権・政治状況.....	194

(d) 再び悪用される「対話」と「対話の強要」	195
5-4. 農村部でのコンサルテーションの実態	197
5-4-1. 農村部での聞き取り調査結果	198
(a) 農村部 (マジュネ郡)	198
(b) 農村部 (リバブエ郡、メグブリ郡、ナンプーラ郡)	201
(c) 農村部 (グルエ郡リオマ地区)	202
5-4-2. 現地調査結果のプロサバンナ事業への示唆	204
(a) 大多数の農民に届かないプロサバンナ事業のコンサルテーション	204
(b) 一貫性のない矛盾する説明、開示されない報告書や資料	204
(c) モザンビーク北部農村におけるプロサバンナ事業の政治性	205
(d) 「賛成する農民・団体もいる」との説明への現地市民社会の反論	207
5-5. 本章のまとめ	207
5-5-1. 返答なきままの「公開書簡」と信頼醸成の失敗	207
5-5-2. 切り離されるナカラ・ファンドと G8 ニューアライアンスとその実態と利益相反 ...	207
5-5-3. JICA 環境社会配慮ガイドラインにもとづく点検・評価	212
5-5-4. 日本での対話の蓄積	213
5-5-5. 「JICA の意志決定」と当事者との合意	214
結論と提言 (緊急声明)	216
「プロサバンナに関する緊急声明」(2013 年 9 月 30 日)	219
参考文献一覧	223



ProSAVANA 市民社会報告 2013 について

2012年10月11日、モザンビーク最大の農民組織であり、8万7千人の農民が結集する UNAC（全国農民連合）が、日本の政府開発援助（ODA）による「プロサバンナ事業」への抗議声明を世界に向けて発表した。それには、モザンビーク北部のナカラ回廊地域の1400万ヘクタールにおよぶプロサバンナ事業が、住民への説明や協議がないまま進められていること、日本向け輸出用大豆などを生産する大規模農場を作るために土地収奪の恐れがあることなどが述べられていた。

この声明は、地元農民の訴えから現地での調査が行われ、地方レベルから全国レベルへと農民たちが何度も会合を重ねて作られたものであった。そこには、強い抗議とともに、農民としての尊厳や誇りが込められていた。地域経済の主体であり、食料を作り供給し、地域の環境や文化を守ってきた農民は、「生命や自然、地球の守護者である」と書かれた言葉に心を打たれた。

事業の対象地とされる1400万ヘクタールは、日本の耕地面積の3倍、東京都の面積の64倍にあたり、想像を絶する規模である。そこには400万人が住み、モザンビークの他地域に比べ恵まれた土地・気候で全国に農産物を供給してきた。そこをひとつの事業で「開発」しようするのはあまりに乱暴で、地元の家族経営を主体とした農業や生活、環境を根本から破壊してしまう危険をはらんでいる。

モザンビークの農民たちの抗議を聞き、私たち日本の市民社会も行動を起こすことになった。外務省・JICAとの協議、モザンビークからの農民・NGOの代表の招聘、シンポジウムや勉強会の開催、モザンビーク国内外のNGOや研究者との連携、現地調査の実施と報告書の作成。力を集め、当事者であるモザンビークの人々と共に活動してきた。

モザンビークでの日本のODAについては、以前にも大きな問題が起こっていた。援助により供与された大量の農薬が未使用のまま放置され、使用期限切れの農薬が漏れ出していたのだ。2000年に未曾有の大洪水に見舞われ、緊急援助が行われる中でこの大量の未使用農薬の問題が発覚した。モザンビークと日本の市民が連携し、国会議員や国連機関と協力しながら外務省・JICAとの協議を重ね、農薬援助の停止と在庫農薬の安全な処理にこぎつくことができた。その教訓と経験はその後の小農支援政策にも生かされてきたし、今後も生かされていくべきだと思っている。

本報告書は、2013年7月～8月に実施した現地調査で明らかになったことを中心に、外務省・JICAとの協議、国際的な市民社会のネットワークによる共同作業で明らかになった点を含め報告するものである。同時に、大規模で複雑なプロサバンナ事業の全体像を明らかにするために、先行研究やその他の資料を含めた報告書としている。

本報告書作成の暫定版を2013年12月にWeb上で掲載したところ、3ヶ月間で16,000件を超えるダウンロード数となり、私たちの想定を超える反響があった。2014年に入り、1月11日～13日に安倍首相のモザンビーク訪問、その後国会においても本会議や予算委員会でプロサバンナについての議論が行われてきた。3月12日に実施された第8回のNGOと外務省・JICAの意見交換会では、

本報告書（暫定版）を評価するというコメントと、報告書の内容を踏まえた上での小農を中心に据えた農業支援、家族農業の重視、小農の土地の保護と環境保全など、7項目の方針が発表された。

本報告書が、プロサバンナ事業や実施地域での現状と課題への理解を深め、今後の対話促進や議論に役立つこと、そして、モザンビーク小農らの権利擁護と発展につながることを心より願うものです。

2014年3月24日

津山直子（特定非営利活動法人アフリカ日本協議会）

「ProSAVANA 市民社会報告 2013—現地調査に基づく提言」

(2014年1月15日)

要約

本報告書は、日本がブラジルと共にモザンビークで実施する大規模農業開発プログラム（ProSAVANA/プロサバンナ事業）に関し、2012年11月からアドボカシー活動に取り組んできた日本の市民社会組織や研究者による活動と現地調査並びに文献調査をまとめたものである。現地調査は、首都（マプト）及び北部3州（ナンブーラ州4郡、ニアサ州3郡、ザンベジア州1郡）において、2013年7月23日から8月18日にかけて、日本から5名のNGO関係者と研究者によって実施された。その目的は、1) 全般的なモザンビーク社会の現状の把握、2) 対象地域における農業投資（アグリビジネスの進出等）が地域社会や環境に与えている影響（土地争奪など）についての実態調査（調査結果の詳細は第2章）、3) プロサバンナ事業の実施状況の把握（同じく詳細は第3章）、4) プロサバンナ事業に至るまでのモザンビークの農業政策の変遷と地元小農の生産努力と収穫に関する調査（詳細は第4章）、5) 以上を踏まえての現地農民組織や市民社会組織の理解や意見（詳細は第5章）を把握することである。

ここで言う「プロサバンナ事業」とは、モザンビーク北部ナカラ回廊周辺地域で日本のJICAがブラジルのABC（国際協力庁）と共に2009年から展開している「日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯農業開発プログラム（ProSAVANA-JBM）」のことである。日本とブラジルには、1970年代末から約20年にわたってブラジルのセラードを大規模に農業開発した協力事業（PRODECER）の経験があるが、これをアフリカの熱帯サバンナ地域の農業開発に生かそうと計画されたのがプロサバンナ事業である。この事業は、その規模の大きさ（3州19郡1,000万ヘクタール以上の400万人の小農とその家族が暮らす地域を対象）から相当数の農民に影響を与えることは確実であったにもかかわらず、十分な情報公開や説明責任、環境や社会に対する配慮を欠いたかたちで準備が進められてきた。そのため、2012年10月、モザンビーク最大（2,200組織加盟）の農民組織として、同国の農業・土地政策形成、農民の権利保護において重要な役割を果たしてきた「全国農民連合（UNAC：União Nacional de Camponeses）」は、同事業に対する抗議声明を世界に向けて発表し（UNAC, 2012年10月11日）、これによって事業の問題性が顕在化することとなった。

声明は同事業が、1) 全体として不透明であり、説明/履行責任を欠いていること、2) 主権者である農民の当事者性を無視・軽視していること、3) モザンビーク並びに対象地の社会状況や起こりうる社会・環境・暮らしへのネガティブな影響に対する配慮が足りないこと、4) 土地収奪の可能性に関する懸念を理解していないことを表明している。これに呼応するかたちで、日本のNGOや研究者らは、2012年12月に開催された「NGO・外務省 ODA 政策協議会」で最初の問題提起を行い、2013年1月よりNGOと外務省・JICAの間で定期的な意見交換会を行うこととなり、これまでに7回実施された（第5章に詳細）。この意見交換会では、モザンビーク農民・市民社会組織から指摘があった点について情報開示を求めるとともに、これらの組織の懸念や疑問を日本政府に伝えることを主たる目的として、継続的に開催された。

この定期的な意見交換会によって、外務省・JICAからプロサバンナ事業の目的が「小農支援」とであると表明されたことは、一つの成果である。しかしながら、本報告書で示されるとおり、その目的通りに事業が進んでいるとは言い難い現状がある。それは何よりプロサバンナ事業の計画が、

農民が置かれた現実や事情に根ざしたものではなく、日本やブラジル、モザンビーク政府などの「援助する側」が望む計画の絵図から始まっているからである。現地を訪問すればすぐ分かるように、プロサバンナ事業は対象地と対象者の規模が大きく、地域住民にほとんど知られておらず、知っている人も十分な理解を有しているとは言い難い現状があった。また、事業関係者らから届けられる説明が次々に変化する一方で一貫性に欠き（ブラジルの役割、投資の関与、土地の扱いについて）、不安と混乱が生まれていることも明らかになった。一方、事業対象地域であるモザンビーク北部で数多くの土地収奪の事例があることも分かった。つまり、小農民は日常的に「いつか土地を奪われるのではないか」という不安の下で暮らしているのである。この社会環境的文脈は農民にとって極めて重要な現実であるにもかかわらず、プロサバンナ事業はこれを現実として踏まえない形で、現在でもマスタープラン策定プロセスを進めているのである。事実として、計画についての情報公開や説明責任が十分に行われないうままに、直接・間接に事業と関連されるとされると思われるプロジェクトが着々と進められている。そのため、農民は強い不安と不満を持つようになってきているが、彼らの不安や不満に適切な形で対応するメカニズムが現在のモザンビークにはないという現実、事業に際して配慮すべき重要な事項である。

以下では、各章のポイントを要約する。

第一章では、日本の市民社会が 2013 年 8 月に実施した現地調査の目的・手法・対象についての概要が整理されている。

第二章では、モザンビークで進む土地争奪/収奪の現状についてまとめている。プロサバンナ事業は、同国 3 州 19 郡を対象としているが、現地調査を行った 4 郡でも既に何件もの土地収奪が発生している。こうした現実を背景にプロサバンナ事業は進められることになるが、それが農民に対し、物理的、心理的に与えるインパクトは小さくない。プロサバンナ事業はマスタープラン策定段階にあるが、そのコンセプトとして「輸出用大豆のブラジル・セラード式大規模生産」を念頭に置いてきたため、同地域で先行する環境破壊、土地・労働力の収奪や土地集積、不平等所有と食料不安の事例を農民に想起させるには十分な類似性を持っている。農民への負のインパクトを最小にするという観点から見れば、これらブラジル・セラードの負の遺産からプロサバンナ事業が学ぶべき教訓は少なくないだろう。

事実、このような大豆プランテーションをはじめとする外国投資による広大な土地の収用は、地元社会において小農らの暮らしを確実に変化させている。大規模大豆プランテーションが出来たことで、地元農民は日々食べていくのに困るほど困窮した暮らしを余儀なくされる者もあり、企業が約束したはずの補償（金銭や代替農地、あるいはその整備）を提供しなかったり、社会開発（雇用創出、学校や病院の建設）を実施しないケースが報告されている。また、既に農業生産で高い成果を上げ、生計向上を果たしている小農が暮らしている地域ほど、その土地の肥沃さと水源を狙って企業が積極的に進出し土地争奪が行われていることが明らかになった。つまり、プロサバンナ事業は、直接的に小農に対し土地を収奪したり、強制的に立ち退かせることがないにしても、大規模プランテーションを目的とした民間企業の投資活動を誘致・促進するものであることから、「官民連携」あるいは「自由な経済活動」の名の下で小農たちの土地が奪われやすい環境を醸成しているのである。民間投資や企業誘致によって土地争奪を助長する危険性があることに対し、本来的に脆弱な立場に置かれた住民を保護する立場にあるべき援助機関の JICA が、プロサバンナ事業について「広大な未耕地への投資」や「投資や大農と小農の共存」と主張するのは楽観的すぎる。JICA がまず考慮すべき対象と事実は、事業地の小農であり、これらの農民が土地争奪の生じる地域に暮らしていることにある。もし各種プロジェクトが始まれば、彼らの農業生産のあり方や暮らしが大きく変

わることを余儀なくされ、その結果として小農が不利な主従の権力関係に追いやられることはないかなど、プロジェクトによって引き起こされる蓋然性の高いインパクトの把握と分析こそが、マスタープラン策定プロセスにおいてまずなされるべき基本的事項であろう。援助受け取り側にあるモザンビーク政府が投資偏重政策を採る傾向と行動を有していることを分かっているならばこそ、脆弱な立場にある小農をどうやって守るかを考えるのが援助機関の役割であり、そのための社会環境配慮をどうすれば良いかを援助する側にある日本は受け取り国政府に促していく責任がある。

しかし実際には、プロサバンナ事業を拙速に進めるような動きが現地で行われている。例えば、「土地収奪から農民を守るため」として進められている「土地登記（プロサバンナ事業や現地の一部では DUAT 取得と呼ばれる）」は、一見すれば農民に権利を賦与するものと見えなくもないが、それを土地収奪が頻発する現状の中で誰がどのように進めるべきかの国民的議論を欠き、実施の是非や実施プロセスにおける農民自身の意思を反映させる手順が省かれているため、農民が本来有する、あるいは将来必要とする土地へのアクセス権が制限されることになりかねない。今のようなスピード重視の手法で農民たちが耕し暮らす土地の境界を明確にしたとしても、必ずしも農民たちの「生存の権利」を守ることにはならず、むしろその「境界の外」に「余った土地」を生み出し、それを外部者が確保しやすくなるだけである。それこそ、アグリビジネスや投資家及びそれを支えるモザンビークの現政権関係者や一部のドナー諸国が狙っている効果であることが、第 2 章（並びに第 4 章）で示されている。

以上のように、第 2 章では先述した土地をめぐる動きを俯瞰した結果、プロサバンナ事業が調印された 2009 年以降、モザンビークの土地を狙うグローバルなアグリビジネス・投資家・ドナーらの潮流や、援助と言いつつも根底には狭隘な国益（アグリビジネス利権とブラジル・セラードでの成功を喧伝したい日本援助界や安い大豆を確保したい官民）を重視するブラジルや日本の思惑が垣間見られ、その狙いが先行するためにマスタープラン策定において現地事情を把握しない見通しの甘い事業計画づくりになっていることが明らかになった。

続く第 3 章では、プロサバンナ事業に直接・間接に関連して、そのように拙速に、また既成事実化のために進められる「パイロット・プロジェクト」の現状と実態を明らかにすることを試みている。事業全体で規模が大きく、複数のコンポーネントから構成されるプロサバンナ事業は、現地事情の把握の甘さもあって、「結論先にありき」の計画になっているために、一貫して不透明さが付きまわっている。そもそも、農民にとって、あるいは援助事業としては「不透明」であること自体が問題である。不透明さをより一層強めているのが、既に行われているプロジェクトである。そうしたプロジェクトはいくつかあるが、今回の現地調査で PDIF とクイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）に焦点を当てたのは、これらがマスタープラン策定のための報告書（レポート 2）中でしっかりと位置づけられており、進行中のものであるため、これらを分析することでプロサバンナ事業全体やマスタープランの方向性、及びそれらの実質的なパートナーの特質や手法を明確に示すことができると思った。

JICA や外務省は「プロサバンナでプロジェクトは開始していない、プロサバンナ開発基金 (PDIF) と QIPs は無関係なもの」と主張してきた。しかし、関係する JICA 資料や先述マスタープラン策定レポート 2 などの文献の分析及び今回の現地調査結果を総合したところ、両者は相互に密接なつながりを持ち、それもかなりの程度進行していることが明らかになった。例えば、PDIF は、2012 年秋に第一次募集が行われ、地元企業 5 社に融資が行われている。今回、このうち 3 社について現地調査を行うことができたが、そこから明らかになったことは、1) 融資元と融資先に同一組織があり利益相反の疑いがあること (GAPI・IKURU)、2) 融資事業が行っている小農との契約栽培において既に負債を生み出していること、3) 融資対象企業の中に地元農民を農地から追い出す形

で土地を確保した経歴を持つ企業があること、である。事業計画案では、PDIF は「小農に裨益する投資」を行うものと標榜されている。しかし、実際は融資先で様々な問題が生じていた。コンセプトになっている地元企業への融資が、それらの企業と契約を結ぶ小農の貧困削減の有効な手段となるかどうかの点については研究者の間でも議論がある。むしろ最近の実証研究の傾向では、概ね否定的見解が示されている。しかしながら、そうした先行研究も、JICA を含むプロサバンナ事業関係者、とりわけ専門性が期待されるコンサルタントなどに現地でインタビューしてみたところ、理解されていないようであった。特に、貧困削減はローカルな権力関係——とりわけジェンダーとも関係する社会的課題である。小農が置かれた現地の文脈に対する理解ときめの細かい対応を欠くと、社会関係の悪化や貧困農民や女性の排除、食料安全保障の悪化などを招く恐れがある。「投資を通じた小農の貧困削減支援」というキャッチフレーズだけでは小農を助けることにはならないばかりでなく、場合によって最貧困層の脆弱性を強める結果となる。「パイロット・プロジェクト」というならば、小農が排除されやすい構造や条件などを慎重かつ真摯に学ぶべきであろう。

しかし、そうした姿勢は、過去のやり取りに基づくと、日本の外務省や JICA からは窺えない。先に紹介した NGO 外務省の定期意見交換会（2013 年）の場で、日本政府からプロサバンナ事業関連の「プロジェクトは進んでいない」という説明があった。それにもかかわらず、実際には 2013 年 6 月末に PDIF の第二次募集が行われていた。さらに、第一次募集で実施された融資の結果についての報告・分析・評価結果は公表されていない。また第二次募集の際、JICA プロサバンナ事業チームはニアサ州の農民協同組合に対して融資申請を出すように要請した上、それが QIPs の一つとして既にマスタープランの報告書（2013 年 3 月）の中に記載されていた。こうした日本国内での説明と現地での動きとの明らかな齟齬は、PDIF や QIPs を含む同事業の不透明性やアカウントビリティの欠如を示すものであり、現地社会での不信感を確実なものにしてしまっている。

事例はまだある。多くの QIPs が土地の大規模収用を前提とした「大豆大規模生産」や「土地バンク」計画あるいは「ナカラ・ファンド (Nacala Corridor Fund)」などの支援に関係するものであるが、それらプロジェクトが着実に進められていることが現地調査で明らかになった。QIPs はその妥当性を判断する基準として利益率があるが、その算出が既に行われている。先述レポート 2 では、投資側の高い利率を強調する一方で住民の「非自発的移転」の可能性について言及する記述がある。すなわち、住民を犠牲にしても進出企業や投資家の利益を優先する前提が示されているのである。現在のモザンビークにおいては、これら住民・農民の権利を擁護し、保証する仕組みや体制は十分に整っていない。そればかりか、モザンビーク大統領の関連企業自体がブラジル・アグリビジネスと組んで大規模な土地収奪を行っている現状にある（詳細は第 2 章）。そしてレポートや最近発表された「マスタープラン策定のためのコンセプト・ノート」では、その現実に対して何らの言及がない。分析と記述にバランスを欠いているのである。

つまり総合すると、こうした現状の不十分な理解と分析のままで勇み足的に事業開始が目されているということである。本来、プロジェクトの開始はマスタープランの完成を待たなければいけない。しかし、PDIF については「マスタープラン策定に不可欠なパイロット・プロジェクト」という理由から実施の正当性が主張されるばかりである。QIPs についても、「PDIF とは別のもの」と強調しつつ、実際には進められながら、「QIPs は決まっていない」と言明することで曖昧な位置づけに留めようとしている。そうすることで、PDIF や QIPs に内在する課題は見過ごされやすくなり、その一方で、それらが先行実施されたとする事実が実績として残るからである。これでは、事業の既成事実化を図ろうとしていると言われても仕方なからう。

先に第 2 章で述べたように、環境や社会配慮のあらゆる観点から事業がもたらす影響を事前に検討するため把握すべきである。しかし、PDIF や QIPs などが先行的に実施されることで、これら

の「投資」を回収しなければならないという論理が生まれてくる。そのため、もし仮に事業の妥当性に疑問を付すような新事実が明らかになったとしても、事業を継続すべきというインセンティブが生まれてしまう。そして、それは日本政府やモザンビーク政府、また事業主の外国や地元の企業や団体側にとっては望ましい。なぜなら、彼らもやるのであれば可能な限り事業推進の正当化を図りたいと考えているからである。実際、これまでの日本の事業関係者の言動からは何らかの形でモザンビークにおいて大規模農業開発を実現したいとする日本の「切迫したニーズ」と意志が垣間見えていた。しかし、援助は外部から介入する側の「切迫したニーズ」(imminent needs)に基づいて行われるべきものではなく、現地の裨益すべき対象(小農民)が「内在するニーズ」(immanent needs)に基づくものでなければならないことは言うまでもない。そのため、この妥当性に関する主客転倒した言説を如何に正当化させるかという点に彼らの関心は向いている。先述の協同組合の活動内容の勝手な記載や PDIF への申請要請にこれは顕著に表れていた。プロサバンナ事業の根底において問われる基本的命題である。

「切迫したニーズ」に基づく開発事業は、モザンビークの文脈においては、「紛争後の平和構築」や「貧困削減を急ぐ後発開発途上国支援」(LLDC)などの言い方で正当化されやすい。しかし、続く第4章で明らかにするように、モザンビークにおける植民地末期から現在の投資偏重政策までの農業政策の変遷を見てみると(近年の土地収奪のきっかけとなったバイオ燃料作物栽培のキャンペーンを含む)、これらの政策変更のやり方の根底には現場軽視のトップダウンによる意思決定の傾向があったことが分かる。注意しなければいけないのは、モザンビークのこうしたトップダウン的ガバナンスの先に、昨今グローバルに展開する「アグロ・フード・レジューム」がその構築プロセスにおいて土地だけでなくタネの支配にまで及び、「食料安全保障と栄養」の名の下で農業生産のすべてのプロセスにおいて企業による独占化を進められていることである。プロサバンナが大規模農業開発を進めれば、それはアグロビジネスや民間投資家にとっての新たな市場、格好の「狩り場」を用意することになるであろう。

こうした流れがもたらしうる危険について、過去の経験から、モザンビークの農民組織は気づき、警鐘を鳴らしている。これまで彼らは、1) 土地法制定キャンペーン、2) 貧困削減戦略ペーパー策定プロセス、3) ドナーの支援などにおいて、連帯、抵抗、離脱、適応などの様々な過程を経験する中で、農民や農民組織自らが農業政策や法整備に積極的に関与し、提言していくための専門性と政治力を身につけてきた。一方、草の根に目を転じれば、モザンビーク北部の農民には、農業と生活の多様化と創意工夫を能動的に図り暮らしを豊かにする一方、リスクを回避し低減させる試みの実績がある。その中身の多くは、モザンビーク北部の農民の圧倒的多数を占める女性による取り組みである。すなわち、彼女たちの取り組みに注目することで、モザンビークの小農らがどのような支援を求めているのか/求めていないのか(内在するニーズ)を実証的に知ることができる。そして、農民組織はそれらを自分たちの「開発の権利」のベースにしたいと望んでいる。第4章では、こうしたこれまで農民らが出した声明と現地での聞き取り調査及び先行研究を踏まえ、真に農民たちの求めるものを整理した。

小農たちの「内在するニーズ」は、「止めてほしいこと」「すべきではない支援」の輪郭をも明確にする。それらは、国内外の資本による土地の収奪であり、輸出用農作物の工業的なモノカルチャー栽培(大規模農業)であり、小農らを外部投入財(種子・化学肥料・農薬)に依存させる契約栽培や手法の奨励であり、タネやその他の農民の自律性を奪う支配である。その裏返しとして、UNACをはじめとする農民組織やその他の市民社会組織は、「最も支援すべき」ものとして「家族農業支援国家計画」を掲げているのである。先に述べたように、プロサバンナ事業は、援助する側の「農民に〜してあげる」という意識と姿勢で形づけられてしまっている。外務省や JICA は、中国脅威論

を出しながら、貧困問題や農業開発に早く対処しなくてはならないと主張する。しかし、御為ごかしの「義侠心」は、住民自らの尊厳と権利を蔑ろにしてしまう危うさを持つ。農民たちが主張する「家族農業支援国家計画」の根底にある次の様な重要な価値を見落としてしまうからである。それは、農民同士の連帯を奨励するアソシアチズモや農民自身による学び合いという価値である。相互扶助の精神に基づく共同関係と個々の生産と適切な市場化とのバランスこそが、農民たちが欲する「開発」なのである。つまり、農民たちを「被援助者」として、客体として見るのではなく、自らの暮らしと生産を司る主体的な当事者として見ることから、彼らの声を基本的ニーズと位置づけ、それを国家、地域、個人のあらゆるレベルで政策や行動に反映させていくことが重要なのである。2014年は国連総会で認められた「国際家族農業年 IYFF」である。そのことを踏まえれば、今年、モザンビーク北部農民の99%近くを占める家族農業を営む人びとやその営みに光を当て、その主体性を尊重しこれを支援する政策を実現し、応援することは、国際潮流とも合致し、国際的評価を高めるものとなるだろう。

最後に第5章では、JICAの環境社会配慮ガイドラインに沿い、プロサバンナ事業に制度論的検討を加えている。特に、同ガイドラインの基本方針として「民主的な意思決定/合意形成」「基本的人権・世界人権宣言（国際人権規約）の尊重」があることを踏まえ、対象地域の農民・住民に多大な影響を及ぼすマスタープラン策定プロセスの課題と論点を整理している。具体的には、1) 事業立案以前の合意形成のための努力が不可欠であること、2) 参加やコンサルテーションは合意形成のためのものであり単なる説明会や意見聴取、意見交換を行っても不十分であること、そして3) 参加の意義や目的をプロサバンナ事業関係者に正しく理解されていないために当事者である農民との軋轢や衝突を生んでいる事実をどう考えるかということである。

報告書では、「参加・コンサルテーション」を軸に、プロサバンナの事業立案から2013年12月現在までに生じた事柄について、年表を活用して詳しく説明してある。時系列的に俯瞰して分析してみると、「参加・コンサルテーション」が当初からまったく念頭になかったことが明らかである。それは、モザンビーク農民組織や市民社会組織から異議申し立てがあったことで気づかされ、対処せざるを得なくなったのである。にもかかわらず（むしろそうであったからこそ）、如何に協議を行っても「建前上の対話」に留まっているため、回数や開催場所を増やしてみたところで「意味ある参加」への質的向上は果たされてない。結局、そうした「努力」も、農村部における政治的恩顧体制（クライアントリズム）の促進に利用されてしまっているのである。あるいは、異議を唱える関係機関や関係者を直接・間接的に押さえ込むための「対話の強要」に墮してしまっている。

現在、モザンビーク社会は、急激な投資流入とマクロ数字上の経済成長の一方で、「和平の危機」、「民主主義の後退」、「ガバナンスの悪化」、「貧富の格差の拡大」、そして「人権侵害」などの数々の問題に直面している。急速に悪化する政治状況、政権の強権化などが急速に展開する文脈において、プロサバンナ事業が立案・推進されていることは軽視されるべきではない。事業自体が人権侵害を発生させやすい要因を内在しているからである。加えて、事業を中心となって計画・推進してきた日本の外務省・JICAが、この1年間のモザンビーク最大農民組織（UNAC）に対する対応の拙さから信頼を失い、それに対して抗議の声が大きくなるにつれ団体の周縁化や排除、分断を促している現状も明らかになった。不信感の固定化が解決をより一層難しくしてしまっているのである。

この行き詰まりを打開するにはどうすればよいのだろうか。国際的に評価の高いJICA新ガイドラインに従えば、「適切な環境社会配慮がなされない場合は、JICAはプロジェクトを実施しない」とある。これには「影響を受ける住民や関係する市民社会組織の関与する見込みがない場合」も含まれる。この事実を重く受け止めるべきであろう。モザンビークを代表する23組織（3,000を超え

る加盟組織を有す)が「プロサバナ事業の緊急停止を求める公開書簡」を提出しているが、まずはこれに真摯に応え、事業を一旦停止し、現地の農民組織並びに市民社会と共に事業を根底から抜本的に見直すことが日本政府のなすべき次の行動ではなかろうか。

以上、本報告書の概要と結論である。巻末には、これを受けて発表された日本の36NGOによる「日本・ブラジル・モザンビーク政府の大規模農業開発事業「ProSAVANA-JBM」に関する緊急声明～事業の早急なる中断と抜本的な見直しの要請～」(2013年9月30日)を紹介し締めくくっている。これら詳細は、報告書本文や資料集を参照されたい。

詳細：<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-73.html>

はじめに

本報告の狙いと構成

本報告書は、「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/プロサバンナ事業）」に関し、2012年11月からアドボカシー活動に取り組んできた日本の市民社会組織や研究者による活動と現地調査並びに資料調査をまとめたものである。現地調査は、2013年7月23日から8月18日にかけて、日本から5名のNGO関係者と研究者によって首都（マプト）、北部3州（ナンブーラ州4郡、ニアサ州3郡、ザンベジア州1郡）で実施された。また、資料調査については、①既に広く公開されている3か国政府の公開資料、②国内外のメディア資料、③2012年11/12月から行われてきた外務省やJICA等との対話の記録と配布資料、④現地やブラジル・世界の市民社会組織から提供された資料、⑤内外の学術文献などにもとづき行った。

本報告書の構成は、次の通りである。

- 第1章 現地調査の目的、手法、背景
- 第2章 モザンビーク北部の土地争奪の現実とプロサバンナ事業
- 第3章 プロサバンナ関連事業の実施実態
- 第4章 モザンビーク農業をめぐる議論と小規模農民の営みと展望
- 第5章 モザンビーク農民・市民社会の参加とコンサルテーションの実態
- 結論と提言

現地調査で得られた詳しい調査記録は、各調査班でまとめているが、現地における緊迫した状況（同事業に疑問や異議を唱える人びとや団体への威嚇・圧力）や個人情報保護の必要などを踏まえ、当面非公開とするとともに、詳しい地名・個人名・団体名の一部は非開示とする（総数等は1-3-2.で紹介）。

プロサバンナ事業とは？

日本・ブラジル・モザンビークの三角協力によるプロサバンナ事業の全容を把握することは非常に困難である。ここでは、まずJICAの説明を抜粋し、次章以降に一次資料に基づきながら、資料調査や現地調査に基づき得られた理解を紹介する。

JICAのホームページによると、プロサバンナは以下のように説明されている¹。

「プロサバンナとは、モザンビーク北部の「ナカラ回廊」の周辺地域で、JICAがブラジルと共に2009年から展開している「日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯農業開発プログラム（ProSAVANA-JBM）」のこと。日本とブラジルには、1970年代から約20年にわたる農業開発協力事業により、不毛の大地とされたブラジルのセラードを、世界の食料倉庫へと発展させた実績があるが、この実績・経験をアフリカの熱帯サバンナ地域の農業開発に生かしているのが、プロサバンナだ」

また、JICA資料では、プロサバンナ事業は3つの要素に分けて説明されてきた²。

(1) 技術協力プロジェクト（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年

(2) 開発計画調査型技術協力プロジェクト（ProSAVANA-PD）

¹ http://www.jica.go.jp/topics/person/20120824_01.html

² 「ナカラ回廊整備・開発プログラム及び日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯サバンナ農業開発プログラム（ProSAVANA）」（PPT資料、2013年6月JICAアフリカ部）

「ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援」2012－2013年

(3) 技術協力プロジェクト (ProSAVANA-PE)

「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年

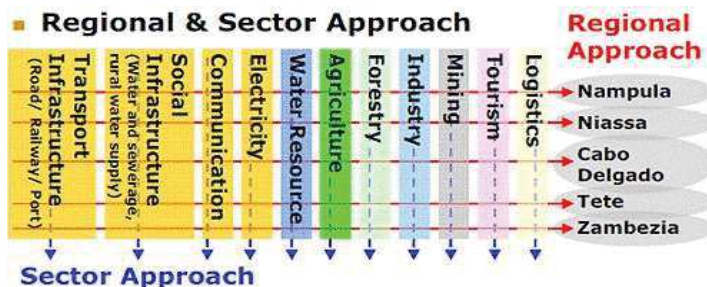
プロサバナ事業は、ナカラ回廊全体の開発構想の中に位置づけられた農業開発プロジェクトでもある。ナカラ回廊開発では、農産物のみならず北部テテ州などで開発が進む鉱物資源の輸出を念頭に、ナカラ港の改修を円借款事業として進めているほか、ナカラ回廊を貫くナンプーラーリング間の国道の舗装整備も円借款事業で行なっている。



で JICA による 2012 年 11 月 15 日報告資料

なかでも、2012年3月に開始した「ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト (The Project for Nacala Corridor Economic Development Strategies : 略称 PEDEC-Nacala)」は、プロサバナ事業と関連が深く、プロサバナ事業の対象地に鉱山資源が豊富なテテ州とカーボデルガード州を加え、農業開発をも含む戦略を策定する(下図³)。

PEDECでは、近々マスタープランが発表されるが、2011年12月8日付「事業事前評価表(開発計画調査型技術協力)」によると、「ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援[PoSAVANA-PD]詳細計画策定調査(農業M/P)」が2011年度に開始される予定である。本調査[PEDEC]の農業開発コンポーネントは農業M/Pの進捗を受けて整理することを目指しており、農業M/Pに遅れが発生した場合に影響が生じる可能性がある」とされ、明確にプロサバナ事業との関連が示される⁴。



³ <http://www.jica.go.jp/project/english/mozambique/002/outline/index.html>

⁴ http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2011_1102801_1_s.pdf

これは、以下の表の通り、両事業が、モザンビーク国別援助計画の「重点分野」・「回廊開発を含む地域経済活性化」のうち、「回廊開発支援」における「ナカラ回廊開発・整備プログラム」に位置づけられるからである⁵。そして、PEDECの「事前評価表」では、「同[ナカラ回廊開発・整備]プログラムは、ナカラ回廊及び周辺地域における道路・橋梁の整備・改修などの社会基盤整備と日伯協働によるモザンビーク熱帯サバンナ農業開発プログラム(ProSAVANA-JBM)による回廊周辺地域の農業開発支援の双方によりインパクトの大きな開発を目指している。本案件[PEDEC]は、プログラム内の様々なセクターに渡るプロジェクトの整合性をとり、優先順位を確認し、今後のプログラムとしての展開の方向性を示すことを目指す」と記載されている。

国別援助方針 別紙		対モザンビーク共和国 事業展開計画							2013年3月現在					
基本方針 (大目標)	潜在力を活かした持続可能な経済成長の推進と貧困削減													
重点分野1 (中目標)	回廊開発を含む地域経済活性化													
開発目標1-1 (小目標)	回廊開発支援	ナカラ回廊開発・整備プログラム (注)	【現状と課題】 南部アフリカ経済は、資源の輸出及び南アフリカ共和国を中心とした商業取引に依存しているが、回廊開発及び地域経済の活性化のために、周辺インフラの整備を中心として地域経済の成長を加速化し、地域経済を多様化する必要がある。また、モザンビークはザンビア、マラウイ、ジンバブエなどの内陸国の外港を有しており、特にナカラ港、マプト港に向けて続く道路は経済(開発)回廊として重要な位置を占めている。このような幹線道路の整備とその周辺地域の開発促進はモザンビークのみならず内陸国(マラウイ、ザンビア、ジンバブエ等)の経済成長に寄与するとして重要な課題となっている。	【開発課題への日本の対応方針】 開発課題に対して以下の取組みを行う。 (1) 回廊及び回廊周辺地域の社会基盤整備 (2) 回廊周辺地域の開発モデル(特に農業)の普及及び開発促進支援(熱帯サバンナ農業開発プログラムProSAVANA)の実施	プロジェクト名	スキーム	実施期間						費用 (億円)	備考
							2011年度以前	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度		
					ナカラアンクワ運河改修事業	信保							59.78	アフリカ開発銀行との協賛融資 結核インフラ整備プログラムにも該当
					マンデニンババリンガ運河事業準備案	信保(有償)							3.52	結核インフラ整備プログラムにも該当
					イレクアンバ(幹線幹線整備計画(林研設計))	信保							1.32	結核インフラ整備プログラムにも該当
					ナカラ港運河改修プロジェクト	抜プロ							3.01	南緯安定技術協力 結核インフラ整備プログラムにも該当
					ナカラ回廊農業開発研究能力向上プロジェクト	抜プロ							8.05	日伯連携案件(「2015 農業開発支援プログラム」にも該当)
					ナカラ回廊農業開発研究能力向上プロジェクト	信保計画							4.96	日伯連携案件、南緯安定技術協力 農業技術支援プログラムにも該当
					ナカラ回廊農業開発研究能力向上プロジェクト	抜プロ							12.01	日伯連携案件 農業技術支援プログラムにも該当
					ナカラ回廊経済開発戦略策定計画	信保計画							6.63	南緯安定技術協力 結核インフラ整備プログラムにも該当
					モンチブエス・リシガ幹線幹線事業	有償							32.82	アフリカ開発銀行との協賛融資 結核インフラ整備プログラムにも該当
					ナンブラ中学校改修計画	コミ助							10.63	高規格教育へのアクセス改善・質向上プログラムにも該当
					ナンブラ前中学校員養成計画・ナンブラ中学校改修計画準備案	信保(有償)								高規格教育へのアクセス改善・質向上プログラムにも該当
					ナカラ港改良改修計画	信保							26.66	結核インフラ整備プログラムにも該当
					ナカラ港開港事業準備案	信保(有償)							2.36	結核インフラ整備プログラムにも該当
					農業肥料工場整備事業準備案(PPPインフラFB)	信保(有償)								農業開発プログラムにも該当
					ニアッサ州持続的地下水・灌漑改修プロジェクト	抜プロ							7.62	結核・衛生改修プログラムにも該当

出所：外務省対モザンビーク国別援助方針(2013年3月)

さらに、プロサバンナ事業のもう一つの特徴は、官民連携(Public Private Partnership、以下PPP)案件として、民間投資促進を掲げていることにある。こうした全体像の中にプロサバンナは位置づけられており、ナカラ回廊沿い地域において最も重要な産業となっている農業開発の役割は大きく、その青写真となるマスタープランの策定がProSAVANA-PD事業として現在進められている。したがって、本報告書は、主として開発計画調査型技術協力プロジェクトである「ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援(ProSavana-PD)」を対象とする。

⁵ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/hoshin/pdfs/mozambique.pdf>

第1章 現地調査の目的・手法・背景

1-1. 現地調査の目的

日本の NGO・研究者らは、後述（1-3）で示す同事業に関するモザンビーク農民・市民社会組織による繰り返しの懸念表明、モザンビーク 23 組織による 3 か国首脳宛公開書簡「プロサバンナ事業の緊急停止要請」、さらには日本内外での議論を踏まえ、この間モザンビークで生じている事象（プロサバンナ事業並び対象地における農業開発・投資の現状）、そして現在のモザンビーク市民社会の意見を正確に把握するため、以下の点に関する現地調査を行った。

- (1) 全般的なモザンビーク社会の現状の把握
- (2) プロサバンナ対象地域（ナカラ回廊沿い）において、農業投資（アグリビジネスの進出）が地域社会や環境にどのような影響を及ぼしているかに関する基礎調査
- (3) プロサバンナ事業に関する調査
 - (ア) 現地農民組織や市民社会組織、女性組織、宗教組織の意見の把握
 - (イ) 地元社会の理解の把握（知っているか、いつ誰によってどのような形で知ったのか、何と理解しているかに関して）
 - (ウ) プロサバンナ関連事業に関する進捗の把握
 - (エ) プロサバンナに関する議論の把握
- (4) プロサバンナ対象地における地元小農の生産努力と収穫に関する調査

1-2. 現地調査の手法

以下の要領で、現地調査を実施した。

【調査期間】

2013年7月24日～8月18日（8月10日～12日は3班に分かれて調査）

【調査対象地】

本調査では、プロサバンナ事業で策定中のマスタープランで分類される Zone I～VI までのすべての「ゾーン」を対象として現地訪問調査が行われた（次頁地図参照）。

ニアサ (Niassa) 州リシंगा (Lichinga) 市、マジユネ (Majune) 郡、クアンバ (Cuamba) 市/ ナンプーラ (Nampula) 市、ナンプーラ州モゴヴォラ (Mocovola) 郡 (PDIF 視察先)、メクブリ (Mecuburi) 郡、リバウエ (Ribaué) 郡/ザンベジア (Zambezia) 州グルエ Gurue 郡⁶

【調査手法】

すべての農村部調査は、現地農民組織と共に実施した。また一部の調査は、地元市民社会組織と合同で行った。

【1】3 か国市民社会会議、北部での市民社会会議での参与型観察・現地新聞・プロサバンナや土地問題に関する文献等の資料収集

【2】プロサバンナ対象地域の農村訪問調査（政府関係者、農民組織、農村住民へのインタビュー、農地の訪問）＜*3 班に分割＞

⁶ 現地調査参加者：船田クラークンさやか（東京外国語大学）、高橋清貴（日本国際ボランティアセンター）、渡辺直子（日本国際ボランティアセンター）、秋本陽子（ATTAC-Japan）、森下麻衣子（オックスファム・ジャパン）。調査同行者：Bertram Zagama（OXFAM Novib）、Peter Steudtner（PanPhotos）、池上甲一（近畿大学）。なお一部地名や団体・人名については、現地社会での緊迫した政治状況により、今回の掲載は見送っている。調査対象地のすべてがプロサバンナ事業の対象地である。

【3】首都並びにプロサバナ対象地域の都市部での各種アクターへのインタビュー（政府関係者、市民社会関係者、JICA 関係者、農民組織関係者、地元ジャーナリスト・研究者）

【4】ProSAVANA Development Initiative Fund の対象案件のモニタリング（JICA 関係者による案内、個別訪問）

【調査分担】

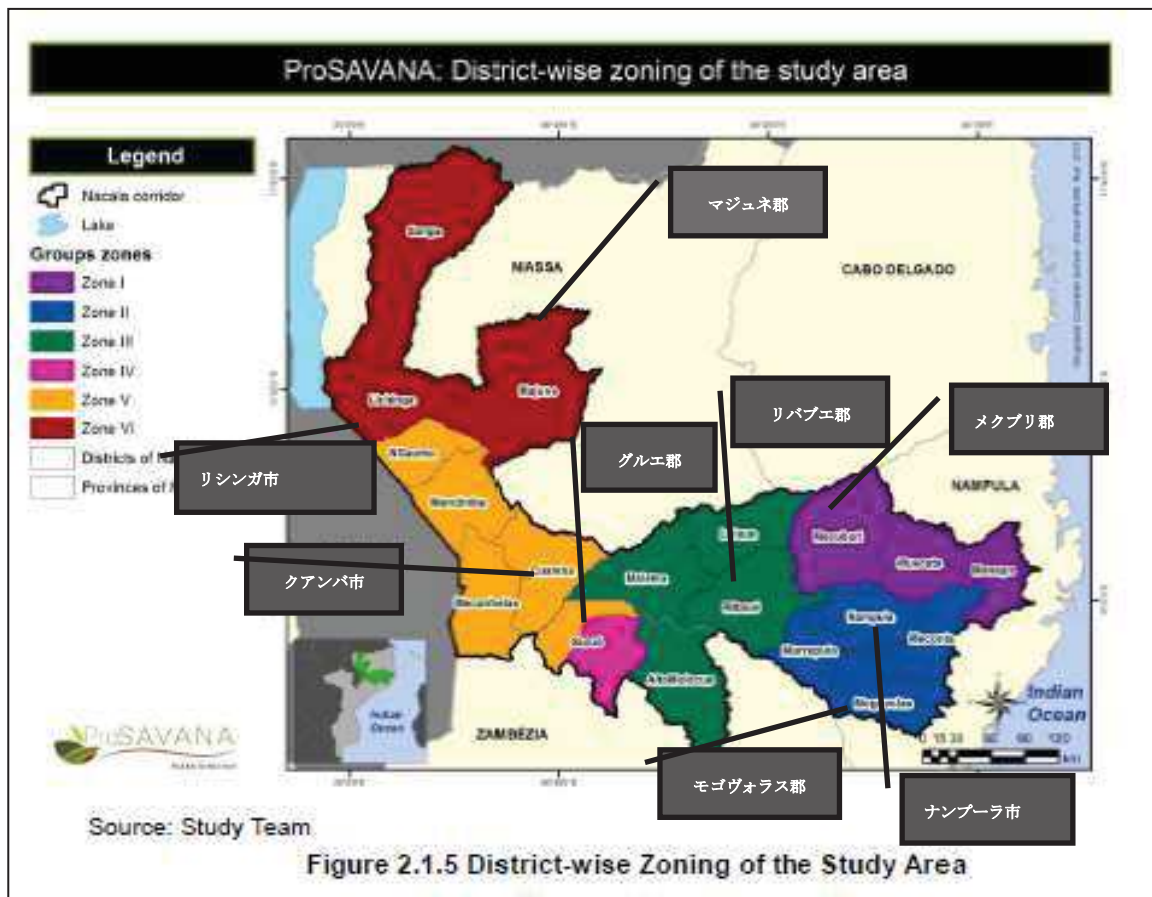
ナンブーラ州リバブエ郡・メクブリ郡：森下麻衣子・高橋清貴、ナンブーラ州ナンブーラ郡・メクブリ郡：渡辺直子、ナンブーラ市：渡辺直子・秋本陽子、ニアサ州・ザンベジア州グルエ郡：船田クラーク・セイヤカ、モコヴォラス郡：全員

【調査協力】

UNAC（各地の支部、連盟、アソシエーション）、Justiça Ambiental、PPOSC-N（ナンブーラ州市民社会プラットフォーム）、Forum Terra-Nampula

【使用言語】ポルトガル語、英語を、同行した農民組織や通訳がマクア語・ヤオ語に通訳した。

プロサバナ対象3州における本調査対象地（市・郡）



出所：ProSAVANA-PD, Report No.2, 2013: 2-6 に基づき筆者加筆.

1-3. 調査対象（地・組織・人）のデータ

1-3-1. 対象地

本調査では、都市部での農民組織・市民社会組織・政府関係者等へのインタビューのほか、農村部での現地調査も実施した。まず、全般的なプロサバナ事業対象地の基礎データを示した上で、調査対象地の基礎データを示す。データを使った分析は各章で行うものとする。

プロサバナ事業対象地の基礎データ

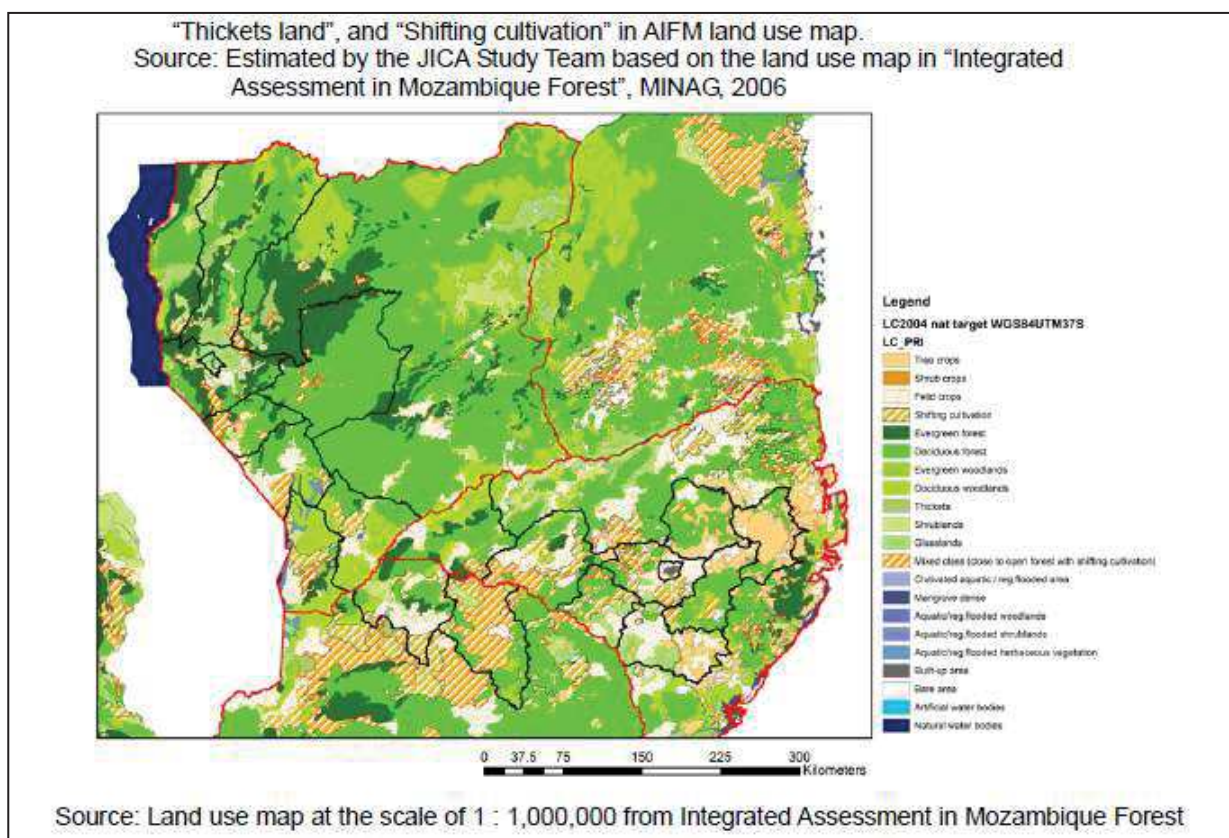
Table 3.1.16 Population Density and Estimated Cultivated Area

Provinces	Districts	Area (km ²)	Population (2011)	Population Density (No/km ²)	Farm household number (000 nos)	Average farm size (ha)	Estimated cultivated area (000ha) ^{*2}
Nampula	Monapo, Muecate, Meconta, Mogovolas, Nampula City, Nampula, Murrupula, Ribaué, Malema	35,524	2,312,637	65	346	1.25	433
Zambezia	Alto Molocue, Gurue	12,026	670,697	56	93	1.29	120
Niassa	Cuamba, Mandimba, Nguama, Lichinga City, Lichinga,	18,773	745,176	40	126	1.82	230
Total		90,209	3,826,673	42	585		783

Source Area: CENACARTA (1997), Population: INE (2007),
 Farm household number: DPA of Nampula, Zambezia, Niassa, except of Lichinga City,
 *1: Estimated by the JICA Study Team
 *2: Estimated with 1.25 ha/household (hd) in Nampula, 1.29 ha / hd in Zambezia, 1.82 ha/hd in Niassa .

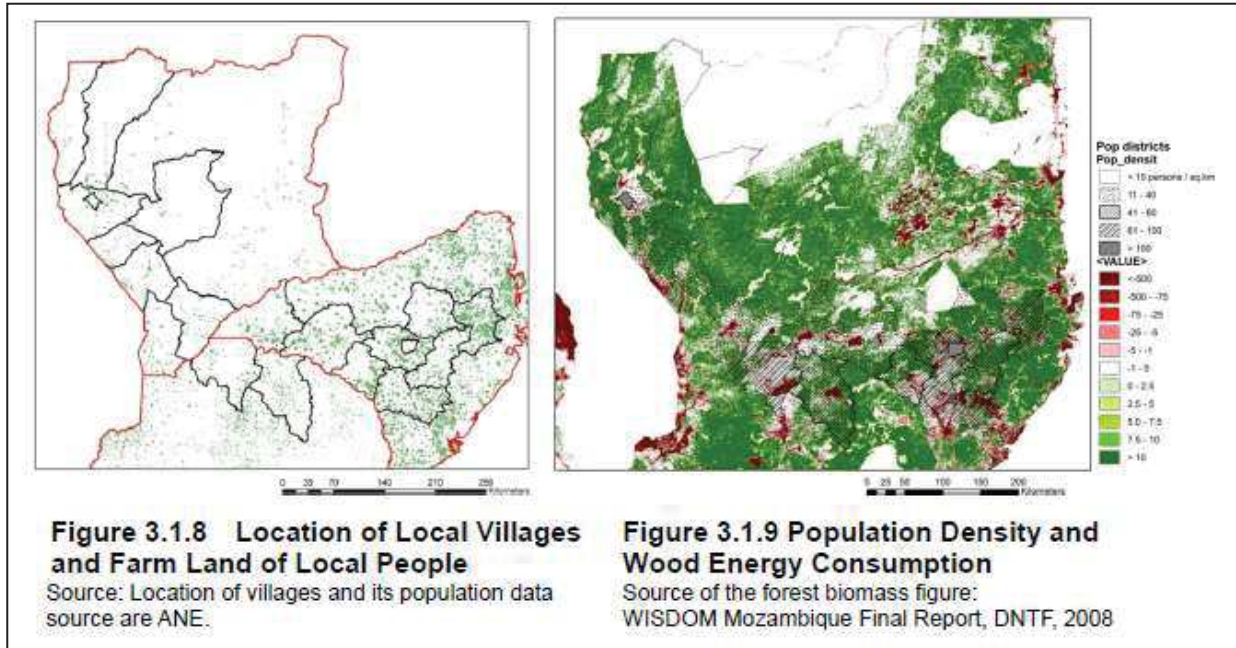
出所 : ProSAVANA-PD, Report No.1, 2013: 3-18.

北部における森林の分布状況



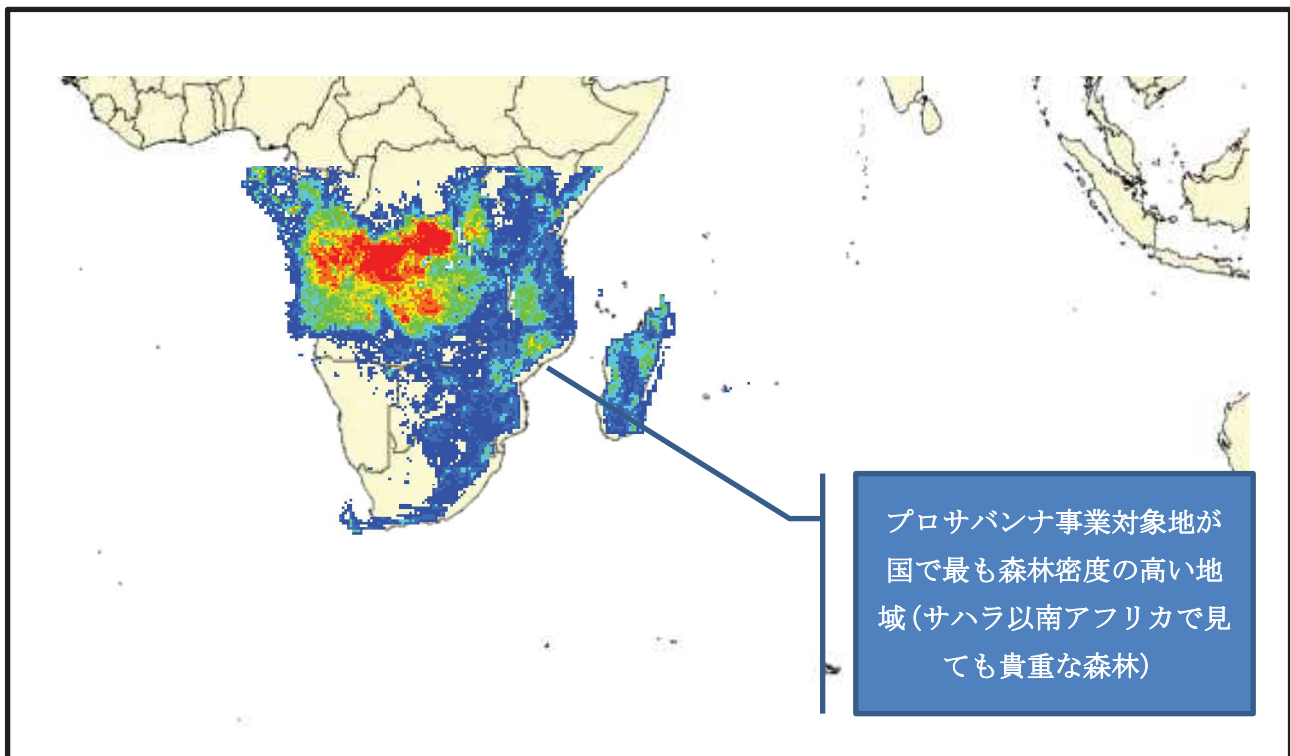
ProSAVANA-PD, Report No.1, 2013:3-17.

土地利用状況（人口）



出所：ProSAVANA-PD, Report No.1, 2013: 3-18

草原サバンナではなく森林サバンナ（開放的な森）が広がるモザンビーク北部



出所：Distributed Active Archive Center for Biogeochemical Dynamics⁷ にもとづき筆者作成

⁷ http://webmap.ornl.gov/wcsdown/wcsdown.jsp?dg_id=10011_9

本調査対象地の基礎データ

州	郡・市	ProSAVANA-PD で指定されたゾーン		人口 (2005年)		土地・農・食				社会 (宗教・伝統)		
		ゾーン	平均耕作地; 森林;その他の占める割合	人口	密度 (人/km ²)	耕地面積	農家の構成 (規模、性別/子どもなど)	農業	その他の食	宗教 (イスラム、カソリック、伝統)	地元権威 (レグロ=レ;書記長=書)	
ニアサ州	ニアサ州全体			1,027,037	7.9	409 473ha (小 402 633; 中 6 114; 大 726)	225,151 農家 (小 224,577; 中 568;大 6)					
	リシंगा郡 リシंगा市 (州都)	Zone V	耕作地 29%; 森林 62%;他 9%									
	クアンバ市	Zone V	耕作地 29%; 森林 62%;他 9%									
	マジュネ郡	Zone VI	耕作地 13%; 森林 77%;他 10%	28,321	2.5 森林	平均 1.2ha; 1ha 以下の農家 46%; 16%農家が 40%占有 (不均等)	DUAT 大半もたず 75%が男性;11.5 万畑 80%が 0.5ha 以下で 55%が女性	(1 期/雨季) キャッサバ (+落花生、豆類)、トウモロコシ、黒目豆、木豆; (2 期) モロコシ、トウモロコシ、黒目豆; (いずれでも) キビ、落花生; (湿地) 米; (換金) 綿花; (その他) サツマイモ	鶏。漁、狩猟 (野生動物: パラパラ、イノシシ)	イ 88%; 伝 5%; カ 4.5%	レ 4 名 + 女王 1 名 + 書 15 名	
ナンブーラ州	ナンブーラ州全体			3,985,285	48.8	1,037,748ha (小 1,010, 769; 中 7,771; 大 19,208)	829,642 農家 (小 828,788; 中 819; 大 35)					
	ナンブーラ郡 ナンブーラ市 (州都)	Zone II	耕作地 50%; 森林 41%;他 9%									
	モゴヴォラス郡	Zone II	耕作地 60%; 森林 25%;他 15% (森林 71,566ha)	218,812	46	5.1 万農家平均 1ha 以下。62%が 1ha 以下で 32%耕地。26%耕地が 8%農家に占められる。	DUAT 大半もたず 75%が男性。14.8 万畑 73%が 0.5ha 以下で半分を女性が耕作	(第 1 期/雨季) キャッサバ (+落花生、豆類)、トウモロコシ、黒目豆、木豆; (第 2 期) モロコシ (+落花生、黒目豆); (換金) 綿花、ココナツ、カシュー; (湿地) 米; (その他) ゴマ、ヒマワリ、柑橘類 (オレンジ、ミカン)、バナナ、マンゴー	(消費) 鶏、ヤギ、アヒル; (販売) 牛、ヤギ、豚、羊。漁、狩猟 (イノシシ、ガゼル、野兔)	イ 49%; カ 41%; 他 6.9%	レ 27 名	
	メクブリ郡 ナミナ区	Zone I	耕作地 50%; 森林 41%;他 9%	42,687 (25,894)	20	経済活動に占める農業 97%; 家族経営 98%。3.3 万農家平均 1.6ha。	DUAT 大半もたず 75%が男性。全 8.1 万畑 73%が 0.5ha 以下で 45%女性	(第 1 期/雨季) キャッサバ (+落花生、豆類)、トウモロコシ、黒目豆、木豆; (第 2 期) モロコシ、トウモロコシ、黒目豆;	(消費) 鶏、ヤギ、アヒル; (販売) 牛、ヤギ、	イ 47%; カ 20%; 伝 14%	レ 35 名 (レ 3 名)	

						62%農家が1ha以下で全耕地の34%;耕地26%が8%農家		(いずれでも)キビ、落花生;(その他)ゴマ;(湿地)米;(換金)綿花、カシュー	豚、羊		
	リバウエ郡 イアパラ区	Zone III	耕作地43%; 森林46%;他 10%	153,794 (77,272)	31	3.5万農家平均 0.6ha;62%1ha32%耕地; 26%耕地を8%農家占有	DUAT 大半もたず75%が男性。 9.7万畑73%が0.5ha以下で 半分は女性	①キャッサバ、②トウモロコシ、③モロコシ、④豆類、⑤タバコ、⑥落花生、⑦綿花、⑧米、⑨サトウキビ、⑩ヒマワリ、⑪サツマイモ、⑫キビ、(その他)果樹、カシュー	鶏、ハト、ヤギ; 漁、狩猟(野生動物)	イ 43.6%; カ 27%; プ 18%; 伝 10%	レ9名(3名)
ザンベジ ア州	ザンベジ ア州(全体)			3,850,000	37.3	1,071,186ha(小1,056,050; 中6,968;大8,168)	828,802農家(小828,123; 中632;大47)				
	グルエ郡	Zone IV	耕作地49%; 森林42%;他 9%	241,303 グルエ市 121,564		農民・茶企業間土地紛争; 4.8万農家(平均1ha); 72%農家1ha以下;7%農家 28%耕地占有;農業収入96% (家族農業)	DUAT 大半持たず75%が男性; 11.5万畑80%が0.5ha以下 55%が女性;83%が3人; 12%女性世帯主	①トウモロコシ、②キャッサバ、③モロコシ、④豆類(黒目豆、 フェイジャン豆)、⑤米、⑥タバコ、⑦ヒマワリ、⑧サツマイモ、⑩落花生、⑪サトウキ ⑫茶;その他:果物、カシュー、 ココナツ、野菜、アボガド、マン ゴー、柑橘類、バナナ	(消費)鶏、ヤギ、アヒル; (販売)牛、ヤギ、羊、 漁、狩猟(野生動物:ガゼル)	イ 46.5%; カ 26.5%; 他 24.9%	レ9名、 書5名
	グルエ郡 リオマ区	Zone V	耕作地29%; 森林62%;他 9%	59,375							

出所:以下の情報に基づき筆者作成.

- MAE, Série Perfis Distritais (-Majune, Movogolas, Ribaue, Gurue), 2005.
- INE, Censo Agro-Pecuário, 2009-2010.
- ゾーニングデータは ProSAVANA-PD, 2013:2-7. (数値の不一致は元データのま)

1-3-2. 調査対象組織・人

冒頭で示した通り、現地の緊迫した状況を鑑み、公開しても問題ない団体名のみ掲載する。本現地調査で話を聞いた人の総数は、農民組織代表 102 名（うち女性 30 名）、市民社会組織 39 名（女性 13 名）、国際市民社会組織 8 名（女性 1 名）、宗教組織 3 名、コミュニティ関係者（伝統的権威・村長・評議会）24 名（女性 3 名）、政府関係者 12 名（女性 1 名）、日本援助関係者 5 名（女性 1 名）、他ドナー・ブラジル市民社会 5 名（2 名）、半官半民組織 6 名（1 名）、企業 3 名（1 名）、その他（メディア・研究者等）10 名（4 名）であった。なお、農民組織は、15 名～500 名までの農民を束ねるアソシエーション/生産者協同組合、それらの組織を束ねる郡レベルの連盟や郡・地区フォーラムの代表に話を聞いている。

(1) 首都（マプト）：

- ① 農民組織・市民社会組織（個別聞き取り・会議時やり取り）：農民組織（UNAC 事務局 3 名、北部地域代表 10 名＜女性 2 名＞、ORAM 3 名＜女性 1 名＞）、市民社会組織（Jusutiça Ambiental 4 名＜2 名女性＞、Fórum Mulher 3 名＜全員女性＞、LIVANINGO 2 名＜1 名女性＞、ADECURU 2 名）、国際 NGO（OXFAM 2 名、Friends of the Earth 1 名＜1 名女性＞）
- ② 政府（会議の際のやり取り）：農業大臣 1 名、経済局長 2 名、その他 6 名＜1 名女性＞
- ③ メディア：独立系メディア 2 名、国際メディア関係者 3 名＜2 名女性＞
- ④ 地元研究者・学者：5 名＜2 名女性＞
- ⑤ 他ドナー：2 名＜1 名女性＞
- ⑥ ブラジル市民社会：FASE 2 名＜1 名女性＞、小規模農民アソシエーション 1 名
- ⑦ 日本大使館：大使・担当官 2 名＜1 名女性＞



[上左] 2013 年 8 月 7 日マプト
「モザンビーク、ブラジル、日本の市民社会
による合同会議」の様子
[上右] 2013 年 8 月 8 日マプト 「3 か国民
衆会議」のオープニングの様子（壇上：モザ
ンビーク農業大臣、モザンビーク農民組織代
表、モザンビーク農民相互扶助組織代表、日
本・ブラジル市民社会代表）
[下] 会議の合間に踊る農民女性たち
（撮影：秋本陽子）

(2) ニアサ州：

- ① リシंगा市：農民組織事務局（UPCN 3名*ニアサ州全体）、市民社会組織（FOFEM2名<1名女性>、ROADS 2名、ORAM 4名<1名女性>）
- ② クアンバ市：農民共同組合（ALIMI 3名）、農民組織代表（ニアサ州全体1名、マンディンバ郡2名<1名女性>、メカニェラス郡1名、クアンバ郡2名の農民組織の連合体）、GAPI（ニアサ州南部担当者4名<1名女性>）
- ③ マジュネ郡：農民組織（郡全体の代表1名、コミュニティ・レベルの代表4名<2名女性>）、郡評議会1名、郡行政府2名）、コミュニティ（伝統的権威1名、村長1名、村人10名<2名女性>、企業労働者2名）、女性アソシエーション6名



ニアサ州での調査の一部は地元 NGO と合同で行われた（撮影：船田クラークンさやか 2013年7月26日）

(3) ナンブーラ州：

- ① ナンブーラ市：農民組織（州代表・支部3名<1名女性>）、宗教組織（カソリック教会3名）、市民社会組織（ナンブーラ州市民社会プラットフォーム（PPOSC-N）事務局2名<1名女性>、同プラットフォーム加盟団体「農業・天然資源ネットワーク」並びに「ガバナンスネットワーク」加盟7団体12名<4名女性>）、国際NGO（CAREその他）4名、政府（農業省州局長1名、プロサバンナ Focal Point 並びに職員2名）、JICA コンサルタント3名、PDIF 融資先2社2名<女性1名>、土地関連の組織2団体、ドイツNGO1名
- ② ナンブーラ郊外：小規模農民4名
- ③ モコヴォラス郡：PDIF 融資先企業関連農場主1名、同小農アソシエーション代表1名と9名の農民
- ④ メクブリ郡：【Lurio Green 社進出地】企業スタッフ1名、農民組織代表1名と農民9名<女性6名>（Muracopo 110名が加盟）、10名<女性3名>、伝統的権威1名<女性1名>
- ⑤ リバウエ郡：農民組織代表1名と農民6名<女性4名>（Moyo）、農民組織全体を束ねる Forum 代表1名、その下部組織6団体の代表と数名の農民（合計9名<女性3名>）、伝統的権威1名、行政官1名



[左] JICA 関係者同行で PDIF 関連の農民組織に聞き取り（撮影：秋本陽子 2013 年 8 月 9 日）
 [右] プロサバナ事業の事務所訪問・JICA 関係者よりブリーフィング（撮影：高橋清貴 同日）



[左] 地元農民組織関係者らへの聞き取り（撮影：森下麻衣子 2013 年 8 月 11 日）
 [右] 地元農民への聞き取り（撮影：渡辺直子 2013 年 8 月 13 日）

(4) ザンベジア州：

- ① グルエ郡：郡全体の農民組織を束ねる連盟（Federação）代表 1 名
- ② リオマ地区：【HoyoHoyo 社進出地】農民組織代表 1 名、郡副代表 1 名＜女性＞、農民組織メンバー10名＜女性6名＞【Agro Moz 社進出地】伝統的権威 1 名、助手 1 名、農民組織代表 1 名、郡評議会 1 名、地区長 1 名



[左] 地元農民らへの聞き取り（撮影：池上甲一 2013 年 8 月 12 日）
 [右] 地元農民と奪われた農地を訪問（撮影：池上甲一 2013 年 8 月 12 日）

1-4. 現地調査に至るまでの背景

1-4-1. プロサバンナ事業の背景と概要・特徴

2009年9月、2000年から積極的に進められてきた日伯連携強化（JBPP）、2008年より進む世界の食料価格高騰、アフリカの土地を対象とした農業投資・開発ブームを受け（MoM, 2009⁸）、モザンビーク北部3州の1400万ヘクタール（日本の耕地面積の3倍）におよぶプロサバンナ事業が合意された（JICA, 2009⁹）。調印後、2009年10月～2010年3月にかけてJICAにより準備調査が行われ（JICA, 2010¹⁰）、2011年に19郡を対象地域が拡大される形で主として3つの関連事業が進められている（JICA, 2013¹¹；先述説明参照）。

なかでもProSAVANA-PDは、ナカラ回廊沿い地域（プロサバンナ事業対象の19郡の内4郡はナカラ回廊外）を対象とし、農業開発マスタープラン並びにクイック・インパクト・プロジェクト（Quick Impact Projects）は、2012年2月から2013年9月の1年7か月をかけて日本（JICA）とブラジル（ABC、ブラジル協力庁）のコンサルタントによって策定準備が進められてきた。また、2012年後半には、「ProSAVANA Development Initiative Fund（プロサバンナ開発イニシアティブ基金、以下PDIF）」が、同国に供与された食糧援助（KR）の見返り資金を使って開始されている。

プロサバンナ事業は計画立案時から2012年11月までは、土地が豊富であるモザンビーク北部への農業投資の導入に力点を置いた事業、何よりブラジル・セラード地域で実施された日本の農業開発協力（PRODECER）を参照事例とするものとして進められてきた（MoM, 2009；JICA, 2009；JICA, 2010；MoM, 2011¹²；JICA, 2011業務指示書¹³、詳細は次章参照）。この時期の資料からは、農地の95%を耕す小規模農民や豊かな森林資源についての配慮を踏まえた事業計画や運営（指示）が行われてこなかったことが明らかになっている（前述資料；JICAセミナー2010-2012資料¹⁴）。

プロサバンナ事業では、ナカラ回廊開発との相互作用も念頭におかれ（JICAサイト；TICAD V サイドイベント, 2013¹⁵）、関連事業を含めると、対アフリカ援助のなかでも最大規模の援助がモザンビーク北部のナカラ回廊沿いにおいて展開している。内陸部での農業開発・鉱山開発による食料・鉱物資源の輸出のための鉄道・港湾整備などである（前掲地図参照）。モザンビークにおける鉱山開発ブーム、回廊開発を当て込んだ各種のビジネスの流入が続く一方で、とりわけプロサバンナ事業

⁸ MoM on Triangular Cooperation for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique (Sept. 17, 2009).

⁹ JICA 2009年9月28日 トピックス「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・セラード農業開発の知見を生かして」http://www.jica.go.jp/topics/2009/20090928_01.html

¹⁰ JICA 2010年3月『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』（株オリエンタルコンサルタツ）<http://libopac.jica.go.jp/images/report/P0000252732.html>

¹¹ 第1回「ProSAVANA 事業に関する意見交換会」（2013年1月25日）でのJICA配布資料。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_01.html

¹² MoM of the Detailed Planning on Triangle Agreement for Support of agricultural Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique Agreed between JICA, ABC, the Government of the Republic of Mozambique (July 28, 2011).

¹³ JICA (2011)「業務指示書 モザンビーク国ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援」。

¹⁴ NGO・外務省定期協議会のサブグループとして設置された「ProSAVANA事業に関する意見交換会」では、第一回から毎回、JICAが主催したプロサバンナ事業に関する各種セミナー（投資を含む）の公開が要請されてきたが、現時点でもその一部しか公開がなされていない。2012年7月31日にJICA研究所にてプロサバンナ事業に関する第5回セミナーが開催されていることは分かっているものの、それ以前のセミナーのタイトル・日程・式次第の開示が拒否されたまま現在に至る。2013年7月11日に一部資料と共に送付されたJICAアフリカ部/農村開発部による「補足説明」では、「民間投資促進がハイライトされていますが、小規模農家の貧困削減についても事業当初から重視しております。本資料は民間企業向け意見交換会用であり、民間投資促進に力点が置かれております」との説明がなされている。

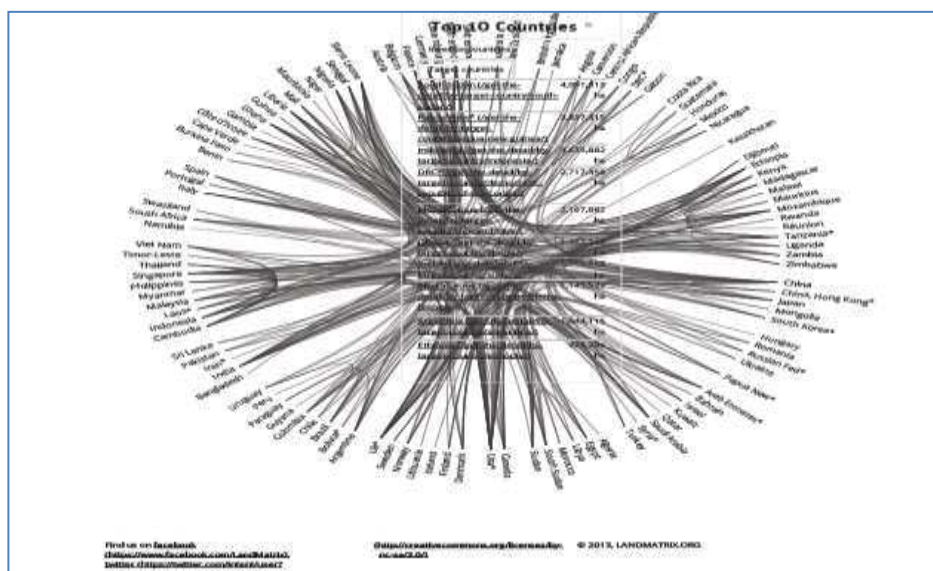
¹⁵ 「アフリカの成長に向けた回廊開発の取り組み」<http://ticad.net/africa/jicaevents/index.html>

並びにナカラ回廊開発対象地において、投資と地元住民との間で紛争が起きている。なかでも、土地を巡る問題は深刻化している。

1-4-2. モザンビークにおける土地問題の悪化と市民社会の懸念

当初の鉱山開発、植林、バイオ燃料生産事業による土地収用の傾向が、現在アグリビジネス関連企業の投資に切り替わりつつある。特に、プロサバナ事業の直接的な対象地では、同事業が本格化する 2011 年頃より、急速に大豆生産を狙った投資が拡大したことが今回の調査でも明らかになった（詳細は後述）。

国連、国際的な研究者ネットワーク、NGO 等が繰り返し指摘するように（GRAIN, 2009; WB, 2010; UNCHR 2012; Land Matrix 2012）、モザンビークでは世界で最も海外からの土地収奪（Land-grabbing）が起き、最新のデータで確認されているだけでも世界第 5 位（2,167,882 万ヘクタール）の土地取引が過去数年の間に行われ（Land Matrix,2013）、特に農村部において深刻な影響を及ぼしている。



出所：Land Matrix 2013 Transnational Deals¹⁶

この事態を受け、2009 年よりモザンビークの社会組織（農民組織、市民社会組織、宗教組織）は投資と土地・食料の問題について懸念を持って注目し、調査研究・セミナー等の実施、農民の組織化、注意喚起のキャンペーン等様々な活動を展開してきた。なかでも、プロサバナ事業については、2012 年 4 月に、日本ブラジルの官民（アグリビジネスを含む）による共同現地視察ミッションがモザンビーク北部に派遣されるとともに¹⁷、同視察の概要と視察団団長を始めとする参加者のインタビュー記録が報道される一方¹⁸、マスタープラン作成（ProSAVANA-PD）事業の詳細が明らかになるにつれ、現地並びに世界の農民・市民社会組織の懸念が高まり、いくつかの団体によりプ

¹⁶ <http://landmatrix.org/get-the-idea/web-transnational-deals/>

¹⁷ JICA 2012 年 5 月 14 日 トピックス「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」http://www.jica.go.jp/topics/2012/20120514_02.html JETRO 2012 年 8 月 21 日 レポート「【ブラジル】農業の三角協力でアフリカに参入」http://www.ietro.go.jp/world/cs_america/reports/07001048

¹⁸ ニッケイ新聞（ブラジル）2012年5月1日「日伯両国が連携し、モザンビークのサバナ地帯を農業開発する『プロサバナ事業』」；Luiz Nishimori（日経ブラジル議員），TV Camara, Brasilia, June 24, 2012. <http://farmlandgrab.org/post/view/21652>

ロサバナ事業に関する調査（資料収集・関係者や対象地でのインタビュー）が開始された¹⁹。

1-4-3. 現地農民・市民社会組織による抗議の声

その結果として、2012年10月11日、モザンビーク最大の農民組織（2,200組織加盟）で、同国の農業・土地政策形成、農民の権利保護において重要な役割を果たしてきた「全国農民連合²⁰（UNAC : União Nacional de Camponeses）」が、プロサバナ事業に対する抗議声明を世界に向けて発表した（UNAC, Oct.11, 2012²¹）。



同声明では、①同事業全体の不透明性・説明/履行責任の欠如、②主権者である農民の当事者性の無視、③同国並びに対象地の社会状況や起こり得る社会・環境・暮らしへのネガティブな影響の軽視、④土地収奪の可能性に関する懸念が表明された。これは2012年5月より同組織が行ってきた調査、それを踏まえた日本・ブラジル・モザンビーク政府代表を含む同事業関係者との面談（2012年8月）依拠したものであった。

その後、首都マプトで活動する市民社会組織、対象地の農民組織や市民社会組織による懸念が高まる中、2012年11月にProSAVANA-PDによる第二回ステークホルダー会議が開催された。出席した農民・市民社会組織からは、同会議の内容についても多くの批判が提示されたが、事業のフレームワーク並びにステークホルダー会議の設置の在り方（特に農

民や農民組織の位置づけなど）、情報開示の手法、質問への返答の仕方に、多くの疑問の声があがった（ODA政策協議会2012年12月14日議事録参照²²）。

1-4-4. 日本やモザンビークの市民社会と日本政府・JICAとの対話

以上の事態を受け、日本のNGOや研究者らは、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NGO-外務省（JICA）意見交換会」を8回（2013年1月、3月、4月、5月、7月、11月、12月、2014年3月）開催してきた（詳細は第5章）。主として、モザンビーク農民・市民社会組織から指摘があった点について情報開示を求めるとともに、これらの組織の懸念や疑問を紹介し、議論を深めてきた²³。

しかしながら、この間も、モザンビーク農民・市民社会組織によるプロサバナ事業への懸念は解消せず、いくつかの抗議声明が発表された（UNAC, et al., 2012²⁴; Justiça Ambiental & Friends

¹⁹ プロサバナ事業に関するモザンビークの農民・市民社会組織の動向や、これらのアクターに対する同事業関係者の行動については、4. で詳しく取り上げる。ここでは、現地調査に至る経緯に焦点を当て概説する。

²⁰ 2013年10月まで、団体名を「全国農民連盟」つまり”união”を「連盟」と訳してきたが、下部組織名に”federação”を使っている農民組織も多いためこれを「連盟」とし、前者は「連合」との役に変更している。

²¹ モザンビーク内外の農民組織・市民社会組織の声明等については、巻末の資料一覧を参照されたい。

²² http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_12_2.html

²³ 資料などは、外務省ページ。末尾の数字を意見交換会の数字に変更。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_01.html その他の資料は、モザンビーク開発を考える市民の会のブログ。 <http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-63.html>

²⁴ <http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/39-pronunciamento-da-unac-sobre-o-programa-pRosavana>

of the Earth Mozambique, 2013²⁵)。2013年2月には、自らの懸念を日本社会や援助関係者、政府に直接訴えることにより状況の改善を図ろうと、全国農民連合 UNAC (代表並びにアドボカシー担当) と環境 NGO・Justiça Ambiental (スタッフ) が来日し、外務省表敬訪問 (JICA 同席) の他、議員会館や大学での報告を行った²⁶。

1-4-5. モザンビーク・日本政府の説明

日本 NGO による最初の公的な問題提起 (12月14日の NGO・外務省 ODA 政策協議会) 直後の 2012年12月22日、モザンビークのジョセ・パシェコ (José Pacheco) 農業大臣は、「プロサバンナ事業は日本が行ったブラジルへの農業開発協力のレプリカである」が、「農民の土地は奪われない」との談話を発表した (AIM, 2012年12月25日²⁷)。また、モザンビーク農民組織代表らが来日する前週には、JICA の田中明彦理事長がモザンビークを訪問し、「プロサバンナ事業は小農の生計向上を投資を通じて行うもの」との声明を発表した (JICA, 2013年2月22日²⁸)。

その後、2013年4月上旬には、パシェコ大臣を団長とするモザンビーク政府関係者、ブラジルの ABC や「ブラジル農業開発公社 (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária: EMBRAPA)」、コンサルタント組織 (FGV: Fundação de Getulio Vargas) が JICA 資金により来日し、「JICA ハイレベルセミナー」に出席し、同様の見解を述べた (JICA High Level Seminar, 2013)。

1-4-6. ProSAVANA-PD レポートのリークと 23 組織の「緊急停止」要求



しかし同時期、ナカラ回廊地域の農業開発のマスタープラン策定のため、ProSAVANA-PD のコンサルタント (FGV 並びにオリエンタル・コンサルタンツ) らにより準備された二つのレポートの英語版 (No.1; No2) がリークされ²⁹、特に「マスタープランの青写真 (blueprint)」として位置づけられるレポート 2 の全容が明らかになった。同レポートを分析したモザンビーク内外の市民社会組織は、2013年4月9日に「共同声明」を発表し、ProSAVANA-PD が準備するマスタープランが国際的なアグリビジネス企業や投資の進出を容易にするためのものであり、土地の大規模収用につながる可能性が高く、主権者である地元小農の主体的な発展を中心に据えた計画でないこと、これら農民の権利擁護のための仕組みが計画されていないことが指摘された (「共同声明」2013³⁰)。

²⁵ <http://farmlandgrab.org/post/view/21565> プロサバンナ事業に関する市民社会の声明はすべて巻末に収録した。

²⁶ 北海道での農民交流と北海道大学でのレクチャー (2月26日)、外務省での表敬訪問 (2月27日)、参議院議員会館での学習会 (2月28日)、東京大学でのオープンセミナー (2月29日) を実施。代表らは、新聞5紙、テレビ2社の取材を受け、関心の高さが示された。報道一覧は巻末を参照。

²⁷ AIM (in Portuguese) (Dec. 25, 2013) “Governo Retera que o Projecto Pro-SAVANA não vai confiscar terras de camponeses” <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/652525122012154125.html>

²⁸ JICA (Feb. 22, 2013) 「田中理事長がモザンビークを訪問 (“JICA’s President visited Mozambique”)」 http://www.jica.go.jp/press/2012/20130222_01.html

²⁹ これらのレポートは国際 NGO・GRAIN のホームページからダウンロードが可能となっている。

<http://www.grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>

³⁰ Justiça Ambiental, Forum Mulher, et al., (April 29, 2013) “Joint Statement: Leaked copy of the Master Plan for the ProSAVANA programme in Northern Mozambique confirms the worst”. 以下、「共同声明」と記載。

日本の専門家らも分析を行った結果、上述「共同声明」と同様の結論に至った。特に、短期間での投資家の利益確保と「成果」を求めるクイック・インパクト・プロジェクト(Quick Impact Projects)が農村社会に及ぼしうる悪影響、そして掲載プロジェクトの多くが大規模な土地収用と(非自発的な)住民移転を前提にしていることが懸念として示された(「専門家分析」2013年5月8日³¹)。



英語版レポートを入手したモザンビークの農民・市民・宗教組織らは危機感を募らせ、2013年5月には、対象地の農民や農民組織代表と共に対策を検討し始めた。特に、プロサバナ事業対象19郡中10郡が集中するナンブーラ州、7郡が集中するニアサ州の農民組織、市民社会プラットフォームを中心に議論が進められ、日本・ブラジル・モザンビーク3か国の政府首脳(大統領並びに首相)に宛てた公開書簡の発表と、「プロサバナ事業の緊急停止」を求める文章が作成され、5月28日に発表に至る(「公開書簡」2013³²)。

同「公開書簡」は、モザンビークの主要農民・市民・宗教団体23組織によって署名され、3か国政府に届けられたほか、TICAD V(第5回アフリカ開発会議)のため来日したモザンビーク農民組織代表により安倍晋三総理に手渡されるとともに、ナンブーラ市民社会プラットフォームの代表によって日

本社会に発表された(巻末報道一覧参照)。

これらの署名団体は、モザンビークの主として北部地方を代表する、あるいは支部を有する農民組織、コミュニティ組織、相互扶助組織、宗教組織、女性組織、住民組織、アソシエーション、専門家組織、NGO、市民社会ネットワーク組織であり、各団体の加盟団体を含めると3千組織を超える賛同となる。特に、ナンブーラ州とニアサ州の全州的市民社会ネットワークが署名している点に注目したい(署名団体の詳細は次頁の表を参照)。

TICAD VでのJICAサイドイベント「回廊開発」に出席したゲブーザ大統領からは歓迎

の意が表明される一方、パウロ・ズクラ(Paulo Zucula)交通通信大臣からは「農民は文字が読めないため(農民ではない)、誰かが書いた」との主張が表明され、モザンビークで直ちに問題として大きく取り上げられた(*Japan Today*, 2013年6月3日³³)。



2013年5月28日プレTICADV国際シンポジウム(横浜)。モザンビーク農民組織、市民社会プラットフォーム、ブラジル市民社会、国際NGOの代表らとセラード開発やプロサバナの課題を議論(撮影:渡辺直)

<http://farmlandgrab.org/post/view/21996>

³¹ 「専門家によるマスタープラン暫定案に関する分析と問題提起」(2013年5月8日)。以下、「専門家分析(2013年5月)」と記載。<http://mozambiquekaihatu.blog.fc2.com/blog-entry-24.html>

³² 23 Mozambican organizations (May 28, 2013) "Open Letter from Mozambican civil society organisations and movements to the presidents of Mozambique and Brazil and the Prime Minister of Japan to Urgently Stop and Reflect on the ProSavana Programme". <http://farmlandgrab.org/post/view/22150#sthash.h08JHxyX.dpuf>

³³ *Japan Today* (June 3, 2013) "At TICAD, clumsy diplomacy mars controversial Japanese aid project in Mozambique". <http://www.japantoday.com/category/politics/view/at-ticad-clumsy-diplomacy-mars-controversial-japanese-aid-project-in-mozambique>

「プロサバンナ事業の緊急停止を求める公開書簡」署名団体（モザンビーク）

- モザンビークの主として北部地方を代表する、あるいは支部を有する農民組織、コミュニティ組織、相互扶助組織、宗教組織、女性組織、住民組織、アソシエーション、専門家組織、NGO、市民社会ネットワーク組織 23 団体の署名。
- 各団体の加盟団体を含めると、2,825 組織以上の賛同。
(多くの組織の加盟団体数が不明なため、実際は 3 千を超えると考えられる)
- プロサバンナ事業が対象とするナンブーラ州とニアサ州の全州的市民社会ネットワークが署名。
- 全国農民組織（UNAC）が最大の加盟団体数（2,200）。

	団体名	和訳	種類	設立年	本部	分野	加盟団体数	メンバー(個人)	詳細
1	Ação Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (ADECRU)	農村コミュニティ開発のためのアカデミック・アクション	市民社会組織	2007年10月	マプート	農村開発	1 団体	不明	2007年に大学生ら（当時）によって設置された共同行動のための市民社会組織。農村コミュニティの発展を支持する多様な国内・国際アクターらと共に交流・活動し、市民意識を高め、地域開発の課題に光を当てることを目的とする。 http://adecru.wordpress.com/
2	Associação de Apoio e Assistência Jurídica as Comunidades (AAAJC) – Tete	コミュニティのための支援・法的援助アソシエーション	アソシエーション	不明	テテ	農村開発	不明	不明	テテ州に本部。地域社会はますます土地を含む資源の搾取によって脅威にさらされている現実を踏まえ結成。このような状況下で、コミュニティが自らの権利を理解し行使できるよう必要なキャパシティを向上させ、個々人が国、州、郡そして地域の開発プロセスに責任ある形で積極的に参加できるキャパシティを持てることを目的とする。 http://www.pscrn.org.mz/en/quem-somos/membros/item/12-aaajc-associa%C3%A7%C3%A3o-de-apoio-e-assist%C3%Aancia-jur%C3%ADdica-as-comunidades
3	Associação Nacional de Extensão Rural (AENA)	農村普及員全国協会	アソシエーション	2005年	ナンブーラ	農村開発	不明	不明	非営利組織。農村普及のサービスとアドボカシーを行うために結成。ローカルな智慧に根差した、イノベティブでプロフェッショナルで競争力のある手法を目指す。 http://apf-mozambique.ning.com/group/aena-associacao-nacional-de-extensao-rural
4	Associação de Cooperação para o Desenvolvimento (ACOORD)	開発のための協力協会	アソシエーション		マプート	農村開発	不明	不明	
5	AKILIZETHO-Nampula	AKILIZETHO（我々のアイディア）	NGO	2006年	ナンブーラ	農村開発	1 団体 (95CDLs)	不明	ナンブーラ州内での郡並びにコミュニティ・レベルでの地域開発に住民が参加し、ガバナンスが向上することを目指し作られたローカル開発委員会（CDLs）の支援を中心に、農村開発を支援。
6	Caritas Diocesana de	リシング司教	宗教	植民地	ニアサ	人道	不明	195,354	ニアサ州の全カソリック教徒を含む司教区を対象とした組

	Lichinga-Niassa	区カリタス		時代					織 http://www.fecong.org/fec/anuarios_igrejas_lusofonas/anuario_mz.pdf
7	Conselho Cristão de Moçambique (CCM)-Niassa	モザンビーク・キリスト教評議会（ニアサ）	宗教	植民地時代	ニアサ	人道	不明	不明（数万人規模）	多様なプロテスタント組織の評議会組織。人道的で社会的な活動を行うために結成。CCMは、多様な宗教的信仰やイデオロギーに隊得る寛容で柔軟な対応で社会に尊敬されてきた。水や保険衛生、自然資源管理、ガバナンスの領域で活動。 http://ecumenical-services-ccm.webs.com/
8	ESTAMOS – Organização Comunitária	ESTAMOS コミュニティ組織	コミュニティ組織	1996年	ニアサ	保健衛生 農村開発	1団体	不明	非営利・非政府組織。開発プロセスの中で文化や組織運営を重視した活動を行う。水・保健衛生分野で評価が高い。 http://www.estamos.org.mz/
9	FACILIDADE-Nampula (Civil Society Development Facility)	市民社会発展 ファシリティ	NGO	2004年	ナンブーラ	市民社会 農村開発	1団体	不明	ナンブーラ農村をエンパワーするために結成。市民社会組織やコミュニティ組織へのキャパシティビルディングや情報提供を行う。コミュニティ組織の社会・経済活動に小額の無償支援を行う。 http://www.facilidade.org.mz/
10	Justiça Ambiental/Friends of The Earth Mozambique	環境正義/FOE モザンビーク	NGO	2004年	マプート	環境	2団体	不明	環境を守るためだけでなく、モザンビークにおける環境正義の課題や開発に関する意志決定に市民が積極的に関わることを促進することを目的に結成。 http://www.justicaambiental.org/index.php/pt/ 国際環境NGOネットワークFOEに加盟
11	Fórum Mulher	女性フォーラム	市民社会 ネットワーク	1994年	マプート (3州に支部・加盟団体)	女性	84団体	不明	モザンビークにおいて女性が平等で正義に基づく真の力を持てるよう活動する女性やその他の組織によってコーディネーションを目的として結成。 http://www.ibis.org.mz/en/partners/current-partners/forum-mulher.html
12	Fórum das Organizações Não Governamentais do Niassa (FONAGNI)	ニアサ州 NGO フォーラム	市民社会 ネットワーク	2007年 12月20日	ニアサ	市民社会	154団体	不明	ニアサ州の団体によって結成。政策・社会・文化・経済の発展のため、ニアサ州に強くキャパシティのある市民社会を形成することを目的とする。モザンビーク社会に介入を行う政府や民間セクターに対し、対話や影響力を行使する。
13	Fórum Terra-Nampula	土地フォーラム・ナンブーラ	NGO		ナンブーラ	土地	不明	不明	http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/contributions.nsf/En/AD84B0F69B558D1C8525798B0055A755
14	Fórum das Organizações Não Governamentais de Gaza (FONG)	ガザ州 NGO フォーラム	市民社会 ネットワーク		ガザ	市民社会 農村開発	不明	不明	南部モザンビークで活動するコミュニティ組織（CBO）のネットワーク。CBOのキャパシティ向上支援を行うとともに、農村開発に住民が当事者の市民として関与することを奨励。
15	Kulima Organismo para Desenvolvimento Sócio - Económico Integrado	社会経済統合 開発のための 組織	NGO	1984年	マプート (ナンブーラ支部)	農村開発 水・保健衛生 人権 教育	1団体	不明	モザンビーク全国で農村部で活動。5本柱。農村開発、社会啓発。農村部の融資、食料栄養安全保障、水・保健衛生、社会啓発・人権、教育 unitária。 http://www.concern-universal.org.mz/index.php/sobre-no

									s?id=3
16	Liga Moçambicana de Direitos Humanos-LDH	人権モザンビークリーグ	人権 NGO	1995年	マプートザンベジア州支部	人権	不明	不明	人権にかかわる弁護士、司法関係者、研究者、ジャーナリスト、NGO、活動家等で結成された独立の組織。 http://www.ldh.org.mz/
17	Livaningo	「照らす」の意味	住民組織	1998年	マプート	環境	1団体	100人	マトラ市の農薬焼却問題を受けて住民運動として結成。住民主体の環境団体として、モザンビーク最古。100人メンバー、500人の活動家 http://livaningo.wordpress.com/2012/12/11/livaningo-realiza-assembleia-geral-e-admite-20-novos-membros/
18	Organização para Desenvolvimento Sustentável (OLIPA-ODES)	持続可能な開発のための組織	NGO	1999年	ナンプーラ	農村開発	1団体	不明	
19	Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM)-Delegação de Nampula	相互扶助農村組織	相互扶助組織	不明 (1992年)	ナンプーラ支部	農村開発	1団体	不明	1992年、農民同士の相互扶助を進め、農村開発を実現するために CCM の活動の一環として結成された組織
20	Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM)-Delegação de Lichinga-Niassa	相互扶助農村組織	相互扶助組織	2011年 (1992年)	ニアサ支部	農村開発	1団体	不明	同上
21	Plataforma Provincial da Sociedade Civil de Nampula	ナンプーラ州市民社会プラットフォーム	市民社会ネットワーク	2009年	ナンプーラ	市民社会 農村開発 ガバナンス 保健衛生 教育	200団体	不明	ナンプーラ州内のコミュニティ組織、宗教組織、NGO、相互扶助組織、当事者組織などのコーディネイトし、官民両セクターのパートナーとのコミュニケーションを容易にし、本州における開発のイニシアティブを達成するために結成。
22	Rede de Organizações para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (ROADS) Niassa	持続可能な開発と環境のための組織ネットワーク	市民社会ネットワーク	2006年	ニアサ	環境	169団体	不明	ニアサ州内のコミュニティ組織、NGO、宗教組織などで環境と持続可能な開発を目指す組織のネットワーク。 http://www.drewnsys.com/projects/roadsniassa/index.php
23	União Nacional de Camponeses-UNAC	全国農民連合	農民組織	1987年	全国	農民・農村開発	2,200団体	87,000	全国最大の小農組織。農民を代表し、権利を擁護し、政策に影響を与えるために結成。農民同士の学びを中心としたキャパシティ・ビルディングも行う。 http://www.unac.org.mz/

1-4-7. 「公開書簡」後のモザンビーク市民社会関係者への圧力

「公開書簡」発表後、モザンビーク市民社会から、これに署名した団体や来日した関係者を中心に、様々なレベルの圧力がモザンビーク政府関係者並びにプロサバンナ関係者（JICA を含む）らから加えられているとの懸念が日本とブラジルの市民社会組織に寄せられ、ドナー国の市民社会として、援助事業の透明性と人権擁護のためのアクションへの要請がなされた。

これを受けて、2013年7月上旬、日本のNGO代表が首都マプトで現地の農民・市民社会組織と面談・協議を行い、日本大使館並びにJICA事務所に本件についての話し合いを行うための対話が提案したが、「プロサバンナ事業については、モザンビーク政府の同席なしにいかなる現地組織とも面会しない」との回答が返ってきた（駐モザンビーク日本大使館、JICAモザンビーク事務所）。

現地組織からは、「公開書簡」への公的な返答を求める要請が引き続き行われ、その要請に基づき2013年7月12日に行われた第5回「NGO・外務省意見交換会」でも返答の時期と内容の確認が行われたが、「対話はしている（ため返答は不要）」との認識が示された（第5回議事要旨参照）。

モザンビークでは、全国農民連合UNACと農民相互扶助組織ORAMが、「公開書簡」署名23団体代表とともに、2013年8月8日に「プロサバンナに関する三カ国民衆会議（“People’s Triangular Conference on Stop and Reflect on ProSAVANA”）」の開催を計画した。両団体は、2012年4月よりプロサバンナ事業並びにブラジルで実施されたPRODECER事業の調査を行っており、同会議でその調査結果の発表も予定された。同会議には、モザンビーク・日本・ブラジル政府代表が招待され、「公開書簡」の返答が直接要請されるとのことであったため、日本からの現地調査メンバーはこの日を焦点に調査計画を立てた。

その他、1-1.に示した通り、事業対象地であるモザンビーク北部3州で、プロサバンナ関連事業の現状（どのように進められているか）、地域社会でどのように受け止められているか（農民や住民に限らず政府関係者、市民社会の理解の程度と中身）について調べるとともに、アグリビジネスの進出状況、土地収奪の有無やその形態、農民の生活や経済活動・コミュニティ・環境へのインパクトの調査が企図された。また、現地小農の生産努力に関する調査を実施した。

1-5. まとめ

以上の経緯を受け、プロサバンナ事業に関する現地調査が行われた。本報告書では、現地調査で集められた聞き取り結果を含む資料だけでなく、既に公開されている一次資料、これまでの意見交換会やセミナーなどでの得られた関係者の証言や議事録・議事要旨、二次文献などに基づき、様々な角度からプロサバンナ事業に関して考察を行ったものである。現地調査の結果、多くの矛盾と深刻な事態が明らかになったため、末尾の緊急声明を報告書の結論として示すこととなった。成果を記録に残す一方、社会に還元するため、これを広く公開し、関係各機関との対話に役立てるものとする。

第2章 モザンビーク北部の土地争奪の現状とプロサバンナ事業

2-1. 土地争奪・収奪 (Land rush/ land grabbing) の現状

プロサバンナ事業対象3州（ザンベジア、ナンプーラ、ニアサ）におけるアグリビジネスによる農業投資と住民・地元社会との関係について現状を把握するため6ヶ所を訪問したところ、いずれにおいても進出したアグリビジネスと住民の軋轢が観察された。本章は事例としてザンベジア州及びナンプーラ州内の5ヶ所について簡単に状況を振り返り、そこから共通して見えてくる状況、課題等について検討する³⁴。

2-1-1. 土地収奪の現状

ザンベジア州及びナンプーラ州はモザンビークのなかでも農業が盛んな地域であり、ここで取り上げるグルエ郡とメクブリ郡にはそれぞれ4.8万戸と3.3万戸の農家があるが、その平均耕地面積は1ヘクタールと1.6ヘクタールであった（2000年時点）。しかし、畑の大きさでみると、グルエ郡内に11.5万ある畑の内80%が0.5ha以下であり、耕している55%は女性であった。また、メクブリ郡には8.1万の畑があるが、その73%が0.5ha以下であり、耕作者の45%が女性であった³⁵。

また、2005年時点の各郡の報告書では、土地の利用形態の不平等が指摘されており、グルエ郡では72%を占める1ヘクタール以下の耕作農家は全耕地の39%を占めるに過ぎない。7%の農場が28%の耕地を占めている。メクブリ郡では、62%の農家が1ha以下で全耕地の34%を占める一方、8%の農場が耕地の26%を占める。

以下の写真と次頁の表は、現地調査で明らかになった事業対象地における土地収奪の現状である。



[左] ザンベジア州グルエ郡 Agromoz 社（モザンビーク大統領関連企業、ブラジル大豆企業、ポルトガル財閥の合併）によって取得・開墾された3千ヘクタールの大豆プランテーション（撮影：船田クラークセンさやか 2013年8月11日）

[右] ナンプーラ州リバウエ郡 Lurio Green 社によって取得され開墾された大豆プランテーション（撮影：森下麻衣子 2013年8月11日）

³⁴ 他詳細は現地調査記録（船田、森下・高橋、渡辺、2013:1-3）参照。

³⁵ <http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/distritos/nampula/Mecuburi.pdf>
<http://www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/distritos/nampula/Ribaue.pdf>

土地収奪の現状

ケース	ザンベジア州グルエ郡リオマ	ザンベジア州グルエ郡リオマ	ナンプーラ州メクブリ郡タピラ	ナンプーラ州リバウエ郡	ナンプーラ州メクブリ郡ナミナ
投資企業	Hoyo Hoyo 大豆生産	Agro Moz (ポルトガル財閥+モザンビーク大統領+ブラジル)。大豆生産	Lurio Green (ノルウェー) ユーカリ植林。大豆生産も開始。	Lurio Green (ノルウェー) ユーカリ植林	Lurio Green (ノルウェー) 大豆生産
企業による土地占有面積	10,000 ha	10,000 ha (現地調査では 3000ha)	870ha (契約面積)	不明	不明
取得時期	2011 年	2013 年	2012 年 4 月	2009 年	2010 年
事前住民協議、その内容と契約後の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・あり ・学校、病院、工場を建設⇒雇用 ・農民アソシエーションを支援 ⇒いずれも守られていない(学校、病院は未建設。雇用自体生み出されていない。補償金減額)	<ul style="list-style-type: none"> ・あり ・土地の補償金、新しい土地の提供と準備も行うという約束。金額については言及なし。 ・守られていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・あり ・農業学校(教員配置や給与支払い含む)、病院を建設。企業による雇用 ・植林後も主食のトウモロコシ等は栽培可 ⇒いずれも守られていない(学校、病院は未建設。短期雇用のみで解雇で、コミュニティ外から雇用されている。補償金特になし)	<ul style="list-style-type: none"> ・あり ⇒村人は最初断っている。しかし Reglo が承諾してしまう。 <ul style="list-style-type: none"> ・Reglo は学校、雇用を約束される。 ⇒いずれも守られておらず、現在は Reglo も困っている。	<ul style="list-style-type: none"> ・村人に対しては無し。 ・村人は知らないし、対価はもらっていない。Reglo はもらっているかもしれないがそれもはっきりとは知らない。
土地をめぐる問題	<土地問題> <ul style="list-style-type: none"> ・(植民地宗主国の)ポルトガル系白人が内戦中に去った土地を、戦後 20 年間住民が耕作。しかし 2009 年頃より政府が「政府のもの」と主張し始める(土地の多層権利構造)。2010 年頃より企業に強制退去させられる。ブルドーザーで作物がある状態の畑を破壊される。 ・与えられた移転先は沼地で耕作 	<土地問題> <ul style="list-style-type: none"> ・2010 年に Reglo (伝統的権威)のところに企業が来て話し合いが始まる。 ・199 家族(464 人の農民)の農民が土地を奪われる。農地だけではなく 21 の家も移転をさせられる。それに対して 1ha あたり 500 メティ(約 1500 円)を補償としてもらったのみ。ちなみにマンゴーの木 1 本は 450 メティ。家に対する補償はなし。新しい土地もない。 	<土地問題> <ul style="list-style-type: none"> ・契約時点、住民が使用していた土地を「植林をしてもキャッサバやトウモロコシは植えられる」といわれたために提供したが、植林時に根こそぎ抜き取られ、その後は栽培できない。 ・その後、契約範囲を超えて、現在人びとが耕作し、最も肥沃である土地に強制的に植林を開始、住民が使えなくなっている。 ・補償金、代替地なし。 	<土地問題> <ul style="list-style-type: none"> ・企業がユーカリ植林をしたいと村人にアプローチしてきたが、プランテーションはいいと最初断った。しかし、学校や雇用を約束された Reglo が申し入れを承諾してしまう。 ・植林をされて農地を奪われただけではなく、植林の間に住宅が取り込まれる状態に。 	<土地問題> <ul style="list-style-type: none"> ・企業の人が Reglo の元へ来て、コミュニティ内のある農地の使用許可をもとめてきた。そこは人びとが使っていた。しかし Reglo がやってきて「この農地は企業が使用することになったので使ってはいけない」といわれた。村人は情報も何もないまま農地を取り上げられた。解決する力があい。納得してい

<p>雇用問題</p>	<p>ができない。広さも以前 40ha あったのが 7ha のみ。</p> <p>・村の伝統的権威が森の中に畑にできる場を提供、企業側に初期整備の協力を依頼したが、断られている。理由は「補償金を支払ったため」。その補償金は、10ha 分を 1ha に減らされる形で支払われた。</p> <p><雇用問題></p> <p>・大豆生産を始めたが、大型機械を使った生産であり、雇用は生み出されていない。</p>	<p>・住まいに近い土地を奪われたため、遠くに畑を探しに行かざるを得なくなった。ここは森で整備もされていない。AgroMoz に整備への協力を求めたところ断られる。理由は「補償をあげたから」</p> <p>・プロサバナの主要関係者（大統領の Family 企業、ブラジルの主要大豆生産企業、ポルトガル財閥、ブラジルのコンサルタント）が関わっている。住民たちは何もいえない。</p> <p>・企業と住民がまったく同じものを生産するため販売できなくなっている（大規模で機械で生産されたものと地元の住民が対抗していくことは難しい）。</p> <p>⇒地元の行政官がこうした状況下において「ポジティブな影響を社会にもたらした」と発言。生活を守ってもらえる状況にない。</p> <p><雇用問題></p> <p>・170 人の労働者のうち 40 人がナンバーやニアサなど外部から連れてこられた人たち。水遣りの機械が壊れ、地元の人が多く解雇される。</p>	<p><雇用問題></p> <p>・特に女性の問題でもある。男性と女性の仕事内容は違うと言われてサインした。しかし結局同じ重労働（木を切る、広範囲の草を刈るなど）、ノルマを与えられている。ノルマをこなせないと欠勤とみなされ、賃金が支払われない。約束は月払いで、2500 メティ（約 7500 円）の契約だった。きつい仕事で労働時間が 5:00～17:00。男性でも大変な内容。</p> <p>・企業に対して権利を主張したら結局クビに。</p> <p>・その他住民も、6 ヶ月だけの契約で、その後は他のコミュニティから連れてきた人が雇われている。</p>	<p>結局強制移住をさせられる。</p> <p>・しかし土地を失った対価はもらっていない。</p> <p>・約束された、学校も建っていない。人びとはただ農地を奪われただけ。現在は Reglo も困っている。</p> <p><雇用問題></p> <p>・約束された雇用はない。</p>	<p>ない。一方的に対象の土地を「使ってはいけない」ことになった。</p> <p>・今後、大豆プランテーションを広げたいという話がある。しかしどこに来るかよくわからず、どうしたらいいのかわからない。</p>
<p>以前の生活と変化</p>	<p><以前の生活></p> <p>・かつては一日 4 回食べられた。</p>	<p><以前の生活、変化></p> <p>・企業が村人と同じものを生産して学校</p>	<p><以前の生活></p> <p>・以前はバナナや主食のトウモロコシ、豆数</p>		

	<p>・「お金は畑から生み出されてきた」</p> <p>・子どもたちは学校に通い、中学校、寮に入ることもできた。頑張れば大学まで行ける道があった。</p> <p>・バイクも買えた。</p> <p>・女性だけの家庭でも同様だった。「私たちは生活を楽しんでいた」</p> <p><変化></p> <p>・今は深刻な飢えと戦っている。</p> <p>・学校に行けなくなった子どもや若者がやることなく、食べ物に不十分なので盗みを働くようになった。</p>	<p>給食のために販売している。一方村に200袋のトウモロコシが山積みに。</p> <p>⇒地元住民の販売先を奪われている。大規模機械で精算されたトウモロコシや大豆と地元住民が対抗することは難しい。</p>	<p>種類や野菜など（その他、翻訳できない地のものも含めて20種類くらい）多様な種類のものを、食べるのにもストックするのにも十分に生産できた。「近くに川があり、灌漑設備がなくても生産できるほどいい土だった」</p> <p>・余剰販売金で子どもを学校にやり、塩もじゅうぶんに買えた。乾燥魚50kgをマーケットで買って家族が一年中食べられた。</p> <p><変化></p> <p>・代替地もなく、かつて使っていた古い土地を使わざるを得ない。十分に生産できない。</p> <p>・食料が底をついている。ストックはできず日々「今」食べるのに精一杯。おかげもなし。「一日一食で常におなかがすいている。このままいくとみんな飢えてしまう」</p> <p>・収穫できず売ることもできない。</p> <p>・他コミュニティの周辺の土地を使わせてもらっているが、遠くて、年寄りには行けない。耕作をあきらめざるを得ない。</p> <p>・肥沃な土地を求めてコミュニティを離れる人も出てきた。コミュニティ崩壊の危機。</p>		
--	--	---	--	--	--

船田、森下・高橋、渡辺現地調査記録2013にもとづき筆者作成

2-1-2. 現地調査で明らかになった現状とその背景分析

以上の5ケースからは、以下の共通した状況・課題を指摘することができる。

- アグリビジネスと住民の軋轢の多くは、土地のやりとりをめぐる事前協議において企業側が提示した約束を企業側が履行していないことが原因で起きている。住民・農民は土地を手放すに見合う補償や対価が得られていない（少額の補償金や約束された学校や病院が一年以上経過した現在も建設されていないなど）。
- 対価として用意されたとしても、新しい土地は不整備や沼地等の悪条件で使えない、あるいは以前の生産性を期待できない場所。新しい土地を用意されていないコミュニティもある。
- 住民、農民にとっての「土地の喪失」は、「契約不履行」というだけではなく、アグリビジネスによる契約範囲を超えての土地収奪や政府の協力のもとでの立ち退きなど「強制的な」形で起きている。
- 土地提供時に企業により約束された雇用の機会は適切に提供されていない。あるいは雇用があったとしても約束した規模ではない、不当解雇、低賃金の日雇い労働、契約と違う労働条件、不払いといったケースが散見される。女性の労働問題という側面も見られた。
- 土地を失った結果、いずれのケースにおいても住民の生活は以前より悪化し、雇用・食料・教育・コミュニティの存続といった住民・農民の生存・生活に欠かせないものに対する脅威となっている。すなわち人びとの基本的な権利が守られていない、人権侵害とも呼べる様子が顕著であった。



[左] ザンベジ州グルエ郡ルアセ地区の農民たちの畑。ブルトーザーでダメージを受けた様子（2013年8月）
[右] 以上を含む1万ヘクタールの土地を取得した HoyoHoyo 社の機材（撮影：Beatram Zagema）

住民・農民たちはこうした状況に対してどのように対応すべきかわからず、あきらめに近い、絶望的な思いを抱いている。

一方で今回訪問した6ヶ所のケース（表で取り上げたもの以外を含む*ニアサ州マジュネ郡）に見られたとおり、本来国民を守るべき立場にある地元政府関係者が企業側の肩をもつ形で土地問題に関わっており、2013年8月現在状況は改善されていない。以下のザンベジア州グルエ郡の農民女性の声は、それを象徴的に示している。

「政府に何を言っても、彼ら自身が物事の内部者である。企業を連れてきたのも政府である。政府がこれを合法化した。そう土地法はある。しかし我々は「父がない状態」であり、見捨てられたのだ」
 「ここには平和は訪れていない。戦争時代のままだ」
 「政府は何を聞いてくれたのか？耳を傾けてくれたか？自由はない。10年以上耕した。土地を守った。我々に帰属する土地ではないのか。我々は今深刻な飢えと戦っている」（聞き取り、2013年8月11日）

なかには、村の村長（与党系）や伝統的権威であるレグロ（régulo：植民地時代に導入されたパラマウント・チーフ）が政府と手を組み、住民が耕作や薪の確保、水源として利用している土地を企業に明け渡してしまう事例もあった。このような事態は、学術論文でも繰り返し指摘されているが、ニアサ州の植林ビジネス（Chikweti社*写真は同社のユーカリ・プランテーション）と地元住民の紛争においても見られた現象であったと調査を行ったNGOネットワークが述べている（ROADS、2013年8月2日）。



「ある時、バイクで通り過ぎる者を見た。次に見た時には、白人らがレグロを車に乗せて、その土地に向かった。レグロは帰ってくると住民らを集め次のように述べた。『企業がやってくる』。…結局、農業省（の郡の出先機関）とレグロは、カネ、すべてはカネのため、我々の土地を売ってしまうのだ」
 （ナンプーラ州リバウエ郡、森下・高橋現地調査記録、2013）
 「コミュニティとの合意と言っても、レグロらが勝手にやることも多い。すべてはカネの力による同盟による。人びとは土地を失い始め、『レグロ対民衆』あるいはレグロ同士の紛争まで起き始めている。
 （ニアサ州ROADS、2013年8月2日）

また、マプートの会議における農民、女性たちの発言やナンプーラ州の調査時に目にした行政官の農民に対する威圧的な態度に見られたとおり、政府・行政関係者による直接的・間接的なハラスメント、人権侵害が実態としてある（船田、森下・高橋、渡辺現地調査記録2013）³⁶。このように住民・農民たちは農村部の日常生活において声があげづらい抑圧構造とパワーバランスの中に置かれている。この点について、2013年8月8日の「三カ国民衆会議」で農民の女性は次のように語っている。

「私は、農民で、土地の dona（オーナー）であり、土地を守る（耕すことで）者である。（略）しかし、有る時政府が突然やってきてこういう。『この土地は政府のものだ』と。でも政府が忘れてるのは、我々こそが土地の面倒を見ているということ。ここに並んでいる政府関係者は、この国で一体何が起きているのか知っているのか？農民らが警察によって連れて行かれていることを？土地を巡り自らの権利を守ろうとしたら、機動隊が彼らを連れて行くことを？」（「三カ国民衆会議」記録、2013年8月8日）

そして、コミュニティ・レベルにおける住民と投資の関係について聞き取りを行っていた、土地問題のアドボカシー調査機関（Centro Terra Viva）の調査者への地元政府・警察によるハラスメントも起きる事態になっている（Centro Terra Viva, 2013³⁷）。全体として、同国政府が住民の権利保護ではなく投資側の擁護に力点をおき、投資側の利益を守るためであれば住民や市民社会へのハラ

³⁶ この点の詳細並びにプロサバンナ事業内で生じている問題については、4章を参照されたい。

³⁷ Centro Terra Viva, “Illegalidade, Coação e intimidação marcam o processo de implantação do projecto de exploração do gás natural pela ANADARKO e ENI, em Palma”, Aug 23, 2013. http://www.ctv.org.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=1364%3Aillegalidade-coacao-e-intimidacao-marcam-o-processo-de-implantacao-do-proiecto-de-exploracao-do-gas-natural-pela-anadarko-e-eni-em-palma&catid=101&Itemid=554&lang=en

スメントや弾圧を厭わない状態にあるといえる。

2-1-3. 事業対象地に見られるアグリビジネスによる大豆生産と小農の生産

プロサバンナ事業対象地で起きている土地収奪のひとつの特徴として「大豆生産」があげられる。2-1-1 で見たケースと同様、上の 2 ケースにおいても農民・住民たちは自分たちが望まない形で土地を奪われているが、今回訪問した 6 ケースのうち、全ケースにおいて投資企業は大豆を生産／大豆生産に転換している³⁸。そしてこれは 6 ケースに限ったことではない。



[左] 農民の土地に Lurio Green 社に勝手に植えられたユーカリの苗木（撮影：渡辺直子、ナンプーラ州メクブリ郡）[右] 同じ会社がリバウエ郡に開いた大豆プランテーションの大豆（撮影：森下麻衣子 2013 年 8 月 10 日）* 同社はナンプーラ州に 12.6 万ヘクタールの土地を取得している（Land Mtrix）



[左] ニアサ州に広大な土地を取得した Chikweti 社の植林事業ブラジル人・マネージャーが個人で取得した 500 ヘクタールの大豆プランテーション、[右] プランテーション横の伐採を免れた森。1 年前はすべてこのような森に覆われていたという（撮影：船田クラークンさやか 2013 年 7 月 26 日）

事業実施主体者である JICA や外務省がプロサバンナ事業を「小農のため」という一方で、前章で取り上げた JICA 広報誌特集「途上国の農業開発なしに維持できない日本人の食生活（『JICA's World』（2010 年 5 月号）」、その他の事業説明資料、様々なメディアで報じられている通り、同事業は日本の食料安全保障の文脈で、モザンビークで生産された大豆を日本に輸入する「穀物等の輸入先の多角化・安定化に向けた動き」として喧伝されている。そして事業対象 3 州では、プロサバンナ事業契約が結ばれた 2009 年以降に農業投資が増え、その多くが大豆を生産／大豆栽培に転換

³⁸ ニアサ州マジュネ郡のケースもそうであった。

している。このことから、プロサバナ事業が農業投資を呼び込み、その投資が人びとから土地を収奪し、貧困を作り出しているという構図が見えてくる。

冒頭で示した通り、2013年10月現在、Land Matrixによるとモザンビークにおける土地取引面積は世界第5位で、その広さは217万ヘクタールに及ぶ。その背景として、池上（2013）は、2012年5月のG8サミットで合意された「G8食糧安全保障と栄養のためのニューアライアンス（G8 New Alliance for Food Security and Nutrition：NAFSN）」との関連を指摘している³⁹。

すなわち、世界経済フォーラム（WEF）関連諸国のアフリカ向け最新イニシアティブであるNAFSNは、官民連携の下で海外農業投資によるアフリカ農業の『発展』をその目的に据えており、先進国政府、世銀などの国際援助機関、AU（アフリカ連合）、NEPAD（アフリカ開発のためのパートナーシップ）のほかに、45の多国籍企業が名を連ねている。また2009年WEF・ダボス会議で打ち出されたアフリカ農業成長回廊（AAGC）というインフラ整備とあわせて検討されているなかで、WEFの「農業のための新ビジョン」（2011）のプロジェクトにおいては穀物メジャー、バイオメジャー、食品メジャーなどの多国籍企業が名を連ねている。そして、プロサバナ及びナカラ回廊開発の関連企業については、その性格上大部分がAAGCのメンバーと重なっており、このことからプロサバナ事業は小農支援を謳いながらその背後には「多国籍企業の利益確保に向けた思惑が存在して」おり、「回廊開発にかかわる多国籍アグリビジネスの取引と連動することで、より大きな利益を期待」と指摘している。そしてこのために現在は国内の鶏用飼料として生産され、市場規模も大きいとは思われない大豆に、「プロサバナ地域のアグリビジネスが生産の重点を移し始めていることがうまく説明できる」のだという（池上、2013）。

すでに見てきたとおり、モザンビークにおいては人びとが土地法のもので土地に対する権利を守られているにもかかわらず、国民を守るはずの政府がむしろ企業側に加担するような形で人びとの土地が奪われてきている。このような状況のなか、現在の計画のままプロサバナ事業を進めて農業投資を促進させても、小農のためにはならず、むしろ現在起きている問題を加速化させるだけだろう。同稿において池上は、事業対象地域でアグリビジネスによる大豆生産が本格化した場合、それが成功したとしても、支援対象とされていた小農たちの行く末を以下のように案じている。

「よくてダイズ・プランテーションの低賃金労働者として働くか、安くダイズを売り渡すしかない『契約栽培』という名の請負生産者になっているだろう。多数の小農たちは土地を失い、生存基盤をなくして都市に流出することになるのではないか。その結果、（ブラジルの）セラードのようにダイズ増産と引き替えに、『誰も住まなくなった』空間が残ることになりかねない」（池上、2013）

契約栽培の問題は、第3章にて先行研究を含めて検討を行う。

2-1-4. プロサバナ事業を踏まえた考察

(a) マスタープラン策定事業にみられるアグリビジネスへの土地提供の狙い

一方、今年4月にリークされたプロサバナ事業マスタープラン策定支援（ProSAVANA-PD）のレポート²⁴⁰のなかで、事業対象地におけるアグリビジネスと地元農民との間の土地争奪が認識されているが、それを踏まえてどのような農業開発の課題があるのか、どのように農民は守られるべきかの検討は行われていない。むしろ、SWOT分析では、「人口が多いこと（high population）」は、地域の農業開発にとって「有害（harmful）」と指摘されおり（ProSAVANA-PD, Report 2, 2013:

³⁹ 池上甲一「大規模海外農業投資による食農資源問題の先鋭化とアグロ・フード・レジームの再編」地域農林経済学会第63回大会講演（2013年10月20日）岡山大学。

⁴⁰ <http://www.grain.org/fr/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>

2-24)、レポート作成者や ProSAVANA-PD 関係者らが「農民のいない土地」を狙っていることが暗示されている。

この点はレポート全体に明確に示され、先述した市民社会による「共同声明」(2013年4月29日)、日本の専門家による「専門家分析」(2013年5月8日)でも示されている点であるが⁴¹、同マスタープランの根幹のコンセプトとなっている「ゾーニング (zoning)」が、主として土地利用の現状(現在の耕作地、森林、その他)に基づき行われている点からも明らかであろう⁴²。

Zonas	I	II	III	IV	V	VI
郡と地域	Monapo, Muecate, Mecuburi	Meconta, Mogovolas, Nampula, Murupula	Ribaué, Lalaua, Malema, Alto-Molocue	Gurué (Posto Admin.de Lioma 以外)	Gurué (Lioma), Cuamba, Mechanhelas, Mamdimba, Ngoma	Majune, Lichinga, Sanga
土地利用(耕地、森林、その他の割合)	耕地 50% 森林: 41% その他: 9%	耕地: 60% 森林 25% その他: 15%	耕地: 43% 森林: 46% その他: 10%	耕地: 49% 森林: 42% その他: 9%	耕地: 29% 森林: 62% その他: 9%	耕地: 13% 森林: 77% その他: 10%

出所: ProSAVANA-PD, Report.2, 2013: 2-7 に基づき筆者作成⁴³

さらに、「人口が少なく使用されている耕地割合が低く」「森林面積が半分を超える」Zone V と Zone VI が、「企業農業 (Corporate Farming)」のターゲット地とされていることが明らかである。

Table 2.3.1 Outline of Agricultural Clusters and Suggested Initial Location

N°	Name of Cluster	Main Production category	Concept	Suggested Initial Location	Possible Components
1	Integrated Grain Cluster	Corporate Farming	Greenfield*	Zone VI: Majune, expandible to Zone V: N'Gaama	Soybean, Maize, Sunflower, Elephant grass and Poultry
2	Family Food Production Cluster	Family Farming	Greenfield & Brownfield	Zone III: Malema	Maize, Cassava, Cotton, Vegetables and Groundnuts
3	Grain and Cotton Production Cluster	Entrepreneurial and Corporate Farming	Brownfield*	Zone V: Loma plain (Lioma Administrative Post, Gurué)	Soybean, Maize, Cotton and Poultry
4	Cashew Production Cluster	Entrepreneurial and Family Farming	Brownfield	Zones I and II: Monapo, Mogovolas, Meconta, Muecate	Cashew nuts, Maize, Beans, Cassava, Groundnuts, Sesame, Vegetables and Eucalyptus
5	Integrated Food and Grain Production Cluster	All category	Greenfield & Brownfield	Zone III: Ribaué	Soybean, Maize, Cotton, Seed Farm, Vegetable and Poultry
6	Tea Production Cluster	Entrepreneurial and Family Farming	Brownfield	Zone IV: Gurué	Tea
7	Cuamba Agricultural Infrastructure Cluster	(non-agricultural activities)	Brownfield	Zone V: Cuamba	Infrastructure, logistics, inputs&services

Note: Greenfield: Intended to develop a new value-chain and/or area as major driving force
Brownfield: Intended to develop existing value-chain and/or area as major driving force

出所: ProSAVANA-PD, Report.2, 2013: 2-16.

⁴¹ <http://farmlandgrab.org/post/view/21996>

<http://www.landmatrix.org><http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-24.html>

⁴² そもそも開発援助にゾーニングを使ったアプローチ自体が、世界各地で問題を生じさせている。2013年9月30日の緊急報告会での松本悟(法政大学准教授)の指摘は次のように述べている。「世界銀行はゾーニングの問題で被害を受けてきた住民から何度も異議申し立てを受けてきた。世界銀行の政策違反であると指摘されてきた。JICAや日本の外務省は、真摯にゾーニングがもっている社会環境面の影響を考えた上で、自らのガイドラインをもう一度チェックし、カテゴリーを見直し、住民との対話を政策に基づいて見直すべき」

(<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-53.html>) 世界銀行のゾーニングに対する異議申立の一例に“Democratic Republic of Congo: Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation (TSERO) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP)”がある。世銀のインスペクションパネルは、森林のゾーニングは土地利用計画なのでカテゴリーAに分類すべきだったと政策の不遵守を指摘している。

⁴³ Zone III は数字があわないが原文通り。

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2006/02/6605253/democratic-republic-congo-transitional-support-economic-recovery-credit-tsero-emergency-economic-social-reunification-support-project-eesrps-inspection-panel-investigation-report-recommendation>

(b) プロサバンナ対象地拡大にみられたブラジルの狙い

そもそも、Zone V 並びに Zone VI も、プロサバンナ事業やマスタープランがターゲットとする「ナカラ回廊 (Nacala Corridor) / 国道 13 号」沿いには存在しない。そのことは、ブラジル側の主要アクターでもある EMBRAPA が指摘しており、JICA (オリエンタル・コンサルタンツ作成) の『プロサバンナ準備調査 最終報告書』に報告が転載されている。

3. 一方、ブラジル側 (EMBRAPA) は独自の調査結果をも踏まえて、ナカラ回廊地域の農業開発について、調査の最終段階で以下の提言をした。

1) 今回の「準備調査」は、国道 13 号線沿いに、ナンブーラ州並びにニアサ州およびザンベジア州の一部を調査対象地域とした。しかしながら、この地域には、①大規模農業を展開する農地はない、②この地域には (国道 13 号線南東部で実施されている商品作物を生産する小規模農家を除き) セラード類似の土地は存在しない。

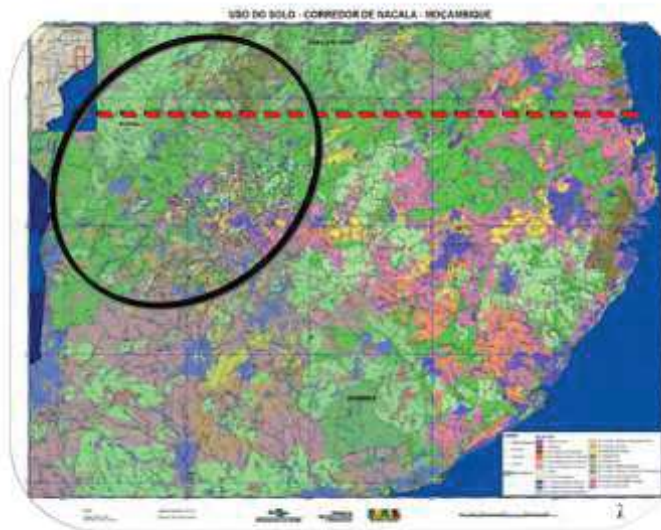
出所：JICA (2010) 『プロサバンナ準備調査 最終報告書』：S-23.

同報告書では、広大な農地での大規模農業の新規展開を念頭に参加していたブラジル側が、以下のように人口希薄で森林に覆われたニアサ州のリシंगा郡、サンガ郡、マジユネ郡を追加するよう迫っている様子が記載されている。

2) 他方、EMBRAPA の研究者チームは、ニアサ州およびナンブーラ州のナカラ回廊の北西には約 640 万 ha にもおよぶブラジルのセラード類似土壌の存在を確認した。これらセラード類似土壌は、上記 1) の調査対象地域の約 12% 程度しか占めていない (残る 88% は、本調査の対象地域とした国道 13 号線沿いの 12 郡外に分布する)。

出所：JICA (2010) 『プロサバンナ準備調査 最終報告書』：S-24.

640 万 ha が分布するおおよその位置は下図のとおりである。



出典：「開拓国際シンポジウム」(N17) での EMBRAPA 社長プレゼン資料

出所：JICA (2010) 『プロサバンナ準備調査最終報告書』：S-24.

そして、2010 年 3 月に来日した際の EMBRAPA 総裁のプレゼン資料を引用し、その位置を示しているが、これがまさに Zone VI に分類されるニアサ州の前述 3 郡にあたる (左記の地図)。

黒く囲われた地域は、ナカラ回廊沿いから遠く離れているとともに、そもそも同報告書の時点では、ゾーンは I から V までしかなく、森林面積が 7 割を超える「ゾーン VI」が、ブラジル側の希望で追加されたことが分かる。以下の EMBRAPA の文章からは、プロサバンナ事業が地域に暮らし農業を営む小規模農民らの支援を中心に据えたものではなく、「本プログラム (プロサバンナ) の対象地を...商業規模の農業生産投資にも可能」に

することが狙いであることが分かる。

そして深刻な点としては、これを知った上で、日本政府や関係者らが、EMBRAPA 側の報告やプレゼン、要求を問題に感じることなく、合意している点である。

3) 従って、ブラジル側 (EMBRAPA) は、本プログラムの対象地域を国道 13 号線沿いの「中小規模農家増収支援」に加え、「商業規模 (commercial scale) の農業生産投資をも可能にすべく、上記 2) の対象地域 (640 万 ha) も含めることが重要であると考えている。

この新たな提案は、その後モザンビーク国農業省からも支持された。これを受けて、2010 年 3 月 18 日、同提案は今後の調査対象地域とすることで、三者間 (JICA 副理事長、ABC 長官およびモザンビーク国農業大臣) で「Minutes of Meeting」(別紙) が署名された。8.2.5 で述べる「第 1 段階の実施方法の提案」は、この経緯を踏まえて作成されたものである。

出所：JICA『プロサバナ準備調査 最終報告書』, 2010 : S-24.

(c) プロサバナ事業の QIPs にみられる大土地獲得の志向

このような背景の中で、プロサバナ事業の様々なプロジェクトが進められ、特にマスタープラン策定事業においてその顕著な傾向が露呈した。なかでも、レポート2で詳しく紹介される、「5-6 年で早い目に見える成果を得る」ためのクイック・インパクト・プロジェクト (QIPs) には、以上の狙いが色濃く示されているプロジェクトが散見される。例としては、最終段階で Zone VI に加えられたニアサ州マジュネ郡における 45,000 ヘクタールにも及ぶ土地利用を前提とした事業 (穀物クラスター開発のためのパイオニア・プロジェクト⁴⁴) があげられる。同プロジェクトは、民間セクターが行うプロジェクトとしてリストアップされているが、フィージビリティ調査の結果として、投資家への収益率が 20.3% (9 年以内) と見積もられている (ProSAVANA-PD, Report 2, 2013: 3-43)。

さらに、QIPs と Zone V 並びに Zone VI との関係に注目すると、土地が不足し、土地紛争が頻発する Zone I~IV の地域ではなく、あえてこの二つのゾーンだけに、政府による QIPs の「中小規模農家のための土地登記⁴⁵」が計画されていることが分かる。

Table 4.1.2 List of the QIPs (Public Sector Project)

No.	Project Name	Project Site	Zone
1	Land registration for small scale and medium scale farmers	- Mepiacha and Macoropa in Cuamba - Chimbonila in Lichinga District - Nintulo in Gurue District - Luelele in Mandimba District	V VI V V
2	Road improvements for marketing	- Gurue and Ngauma Districts	V
3	Promotion of quality seed production at the regional level	- IIAM North East Centre in Nampula (venue of the training) - Seed farms of the leading local seed growers (seed production site)	III V VI
4	Promotion of vegetable production with small pumps	- i) Monapo, ii) Meconta, iii) Ribaue or Malema and iv) Mandimba	I/III/ III/V
5	Renewal of cashew trees	- Meconta, Monapo, Muecate, Nampula	I/II
6	Planning of land reserves for medium and large scale investment	- Iapala, Ribaue District	III
7	Model project for family food production cluster development	- Malema District	III
8	Development of agriculture special economic zone (SEZ)	- Cuamba District	V

出所：ProSAVANA-PD, Report 2, 2013: 4-3.

⁴⁴ Pioneer Project for Integrated Grain Cluster Development

⁴⁵ Land registration for small scale and medium scale farmers

また、以上の表のとおり、政府によるクイック・インパクト・プロジェクト (QIPs) として、Zone IIIに属するものの、同郡内では森林面積の大きいナンブーラ州リバウエ郡イアパラ (Iapala) で合計10,000ヘクタールの「土地バンク (Land reserve)」を中大規模投資のために確保する構想 (ProSAVANA-PD, Report 2: 4-19) が打ち立てられている⁴⁶。

これらQIPs等については、第3章で詳しく検討するが、プロサバナ事業の形成からマスタープラン策定、QIPsの検討まで、「空いた土地」への強い関心と、それを投資が利用する道を開くことが重視されている点が明らかである。

2-1-5. プロサバナ事業が土地を巡るものになった背景～日本政府の役割

これは、ブラジル関係機関 (EMBRAPA並びにFGV) やProSAVANA-PDのコンサルタント、それを受け入れるモザンビーク政府にのみ責任が着せられる問題ではない。三角協力における日本の役割において大きな責任が発生するだけでなく、以下の通り事業立案から形成において日本が果たしてきた主導的な役割、そして提供してきたコンセプトやイメージがもたらしたものである。

まず、プロサバナ事業の最初の政府間合意文書を確認したうえで、調印前のJICAの資料などを確認し、その後現在もJICAのウェブサイトに掲載されている情報を手掛かりに、日本政府の役割について検討する。

(a) プロサバナ事業に関する3か国合意文書 (2009年9月17日)

プロサバナ事業は、2012年12月14日のNGO・外務省定期協議会 (ODA政策協議会) 以来⁴⁷、外務省はじめその他関係者らによって強調されるように「モザンビーク政府の要請に基づいて立案」されたのではなく、先述2009年9月17日に3か国の代表によって調印された「覚書 (Minutes of Meeting: MoM)」に示されている通り、2000年の「日伯パートナーシッププログラム」に始まり、2009年7月にイタリア (L'Aquila) ・サミットでの麻生太郎首相 (当時) とブラジルのルーラ・ダ・シルバ (Lula da Silva) 大統領との間の合意に基づき、「アフリカにおける熱帯サバナを農業開



発」する最初の対象地としてモザンビークが選ばれたものである。この合意を伝える JICA サイト記事も、「その協力対象国として公用語がブラジルと同じポルトガル語のモザンビークが選ばれ、三角協力の実施が決定しました」と伝えている (JICA, 2009年9月28日⁴⁸)。以下に紹介する JICA『プロサバナ準備調査 最

出所: MoM, Sept. 17, 2009.

2009:S-1)。

この他、同覚書には、ブラジル・セラードとの「類似性」からモザンビーク北部が対象地として選ばれたことが記載されているが、実態は異なっていた。人口が少なかったブラジル・セラード地

⁴⁶ Planning of land reserves for medium and large scale investment

⁴⁷ 詳しくは外務省議事録を参照。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_01.html

⁴⁸ http://www.jica.go.jp/topics/2009/20090928_01.html

域と異なり、ナカラ回廊地域は、モザンビークで最も人口が集中し、小農による農業が活発で「穀倉」と呼ばれ、土地の希少化が進む地域であった。それが、準備調査段階で EMBRAPA が想定との違い（大規模農業が展開できる空いた土地がない現実）に驚き、人口希薄のニアサ州北西部の森林地帯に目をつけ、事業対象地としての追加を求めた理由であった。

このような現実にもかかわらず、以下の準備調査の背景と目的にみられるとおり、モザンビーク北部の農業開発の前提として、30年前に開始されたブラジル・セラードにおける農業開発協力事業の経験が重視され、準備調査が行われているのである。

1. 調査の背景

モザンビーク西の北部に広がる熱帯サバンナ地域は、一定の雨量と広大な面積を有する農業可能地に恵まれており、農業生産拡大の潜在性が高いと考えられている。しかし、同地域では現在も多くの農業技術は伝統的なものであり、農民の組織化なども未成熟である。そのため、今後の近代的な技術の導入や資本の投入、農民の組織化などにより、農業生産の拡大が期待されている。

日本はブラジルにおいて、過去20年以上にわたりセラード地域（熱帯サバンナ）の農業開発協力に取り組んできた経験がある。今日、セラード地域は世界有数の穀倉地帯になるまでに発展している。日伯両国政府は、連携してアフリカの農業開発支援の方針を打ち出すとともに、セラード開発で蓄積した農業技術を熱帯サバンナが分布するアフリカ諸国に移転することを検討してきた。今回、日伯での三角協力による農業開発の第一の支援対象国としてモザンビーク西が選定された。

2. 調査の目的

本調査の目的は、次のとおりである。

- (1) セラード開発で得られた熱帯サバンナ地域の農業開発の経験のどの点をどのようにモザンビーク西で生かすことが出来るかの検討
- (2) 今後の日伯連携技術協力事業として、協力事業を実施する上での方向性（協力の概要、規模、有効性）への提言

出所：JICA（2010）『プロサバンナ準備調査 最終報告書』：S-1.

(b) プロサバンナ事業の締結前夜の状況

現在では奇異に映るこのような「ブラジル・セラードを条件が似たモザンビーク北部へ」というキャッチフレーズは、どのように生まれたのか。この詳細は（船田クラーセン, 2014⁴⁹）に譲るが、JICA のサイトで紹介される以下の、プロサバンナ事業締結の前になされた日伯合意にそのヒントを得ることができる。

ブラジルを訪問した大島賢三 JICA 副理事長はブラジル政府との会談で「日本・ブラジル協働によるアフリカ熱帯サバンナ農業開発協力」への検討を開始することに合意、4月3日、合意文書に署名しました。世界の食料需給は今後中期的にひっ迫することが予測され、食料の安定供給は重要な地球規模課題となっています。その解決策の一つとして、広大な未利用地を有する熱帯サバンナの持続的開発に期待が寄せられています。（JICA Topics「アフリカ熱帯サバンナの持続的農業開発を目指す」2009年5月25日）

つまり、現在プロサバンナ事業の目的として繰り返し喧伝されるようになった「小農支援」ではなく、「広大な未利用地を使った世界への食料の安定的供給」つまり、「広大な土地を使った安価な

⁴⁹ 船田クラーセンさやか（2014）「モザンビーク・プロサバンナ事業の批判的検討——日伯連携ODA の開発言説は何をもたらしたか？」大林稔・西川潤・阪本公美子（編）『新生アフリカの内発的発展——住民自立と支援』昭和堂。

輸出用食料の大量生産」が狙いとされているのである。以上の記事に出てくる同じ JICA 大島賢三副理事長（当時）が、プロサバナ事業の合意文書の調印者である。

そこで最も焦点とされた農作物こそ、日伯セラード農業開発協力（PRODECER）の主眼作物であった大豆であった。ブラジル・セラードの大豆生産と PRODECER との関係は、多くの論文や報告書が出ており、それが及ぼした社会・環境面でのネガティブな影響はブラジル社会内で広く認識されている（Pesso, 1988⁵⁰; Mazzetto Silva, 2002⁵¹; Klink & Machado, 2005⁵²; Mendonça 2009⁵³, Carvalho, 2011; Palma, 2011⁵⁴; ABRASCO, 2012; Schlesinger, 2013a; Schlesinger, 2013b⁵⁵）。しかし、JICA によってそのことに関する積極的な調査や考察なきままに、「日本 ODA の成功例」として宣伝され、アフリカの「熱帯サバナ」に「移植」する意図が前述覚書や『準備調査 最終報告書』あるいは JICA の各種広報媒体でも述べられてきた。

そして、2010 年 5 月に出版された JICA 広報誌には、「ブラジル・セラードからモザンビーク北部へ」、プロサバナ事業を推進し、「大豆」生産を支援する理由として、以下の通り「日本人の食生活」が必要としているからとされている（JICA World, 2010 May: 14⁵⁶）。記事の中では、PRODECER を日本が推進した背景として、1970 年代の「大豆ショック」（米国の大豆禁輸政策）が指摘される一方、2008 年の食料（大豆、トウモロコシ、小麦）価格高騰と日本の低い食料自給率が記載され、記事のタイトル通り「途上国の農業開発なしに維持できない日本人の食生活」への危機感が示されている。

⁵⁰ Pessoa, Vera Lucia (1988) “Ação do Estado e as Transformação Agrária no Cerrado das Zonas de Paracatu e Alto Paranaíba, MG”, dissertation submitted to Universidade Estadual Paulista. http://www.lagea.ig.ufu.br/biblioteca/teses/docentes/tese_pessoa_v_l_s.pdf

⁵¹ Mazzetto Silva, Carlos Eduardo (2006) “Os Cerrados e a Sustentabilidade: territorialidade em tensão”, Ph.D. dissertation submitted to Universidade Federal Fluminense. http://www.bdtndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3492

⁵² Klink, Carlos & Machado, Ricardo (2005) “Conservação do Cerrado brasileiro”, *Megadiversidade*, vol.1.no.1, July 2005. http://www.conservacao.org/publicacoes/files/20_Klink_Machado.pdf

⁵³ Mendonça, Maria Luisa (2009) “The environmental and social consequences of ‘green capitalism’ in Brazil”, in Richard Jonasse (ed.) *Agrofuels in the Americas*. Oakland: CA, Food First Books, 65- 75.

⁵⁴ Palma, Danielly (2011) “Agrotóxicos em leite humano de mães residentes em Lucas do Rio Verde – MT. Ufmt.Cuiaba”, dissertation submitted to Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal de Mato Grosso.

http://www.mcpbrasil.org.br/biblioteca/agrotoxicos/doc_view/41-agrotoxicos-em-leite-humano-de-maes-residentes-em-lucas-do-rio-verde-mt

⁵⁵ Sergio Schlesinger (2013a) “Dois casos sérios em Mato Grosso. A soja em Lucas do Rio Verde e a cana-de-açúcar em Barra do Burges”, FORMAD, 44p; (2013b) “Dois casos sérios em Mato Grosso. A soja em Lucas do Rio Verde e a cana-de-açúcar em Barra do Burges”, FORMAD, 100p. http://issuu.com/ongfase/docs/livro_completo_soja_cana_acucar_fas

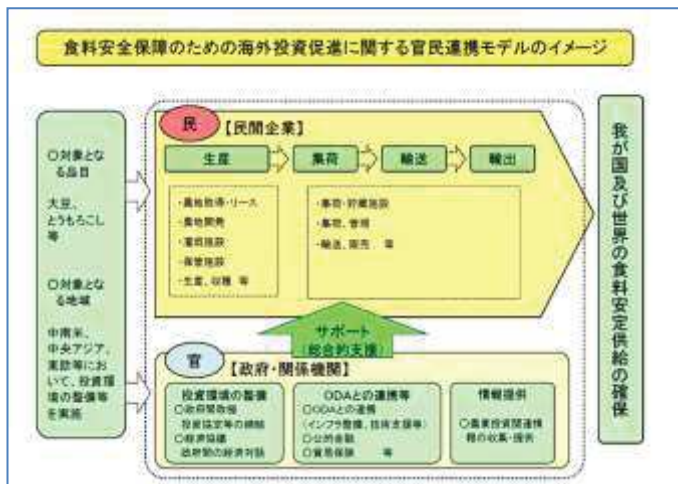
⁵⁶ http://www.jica.go.jp/publication/j-world/1005/pdf/tokushu_04.pdf



出所：JICA World, May 2010: 14-15.

このような危機感は、JICA 関係者に限ったものではなかった。むしろ、先行したのは食料とエネルギーの安定的共有に責任を負う外務省経済局経済安全保障課による危機感であった。そこで同課は、2008年5月に食料危機担当を置く一方、自民党にも働きかけを行い、同党は食料戦略本部を設置した (NHK, 2010⁵⁷)。2009年4月には、外務省は農水省と合同の「食料安全保障のための

海外投資促進に関する会議」を始動させている。日本の食料の安定的確保への危機感は、国内での生産を可能にするという方向ではなく、日本の官民が海外に直接出ていくこと（農地確保等による食料生産やバリューチェーンの支配）によって実現することが前提とされ、ブラジル・セラード開発はモデルとされた (NHK, 2010)。その結果、両省関係者や JETRO や JICA、そして民間企業（特に商社）を集めた会議が繰り返され、プロサバナ事業の合意に先駆けて、2009年8月20日には左記のイメージ図が発表される。



出所：「食料安全保障のための海外投資促進に関する官民連携モデルのイメージ」外務省（2009）

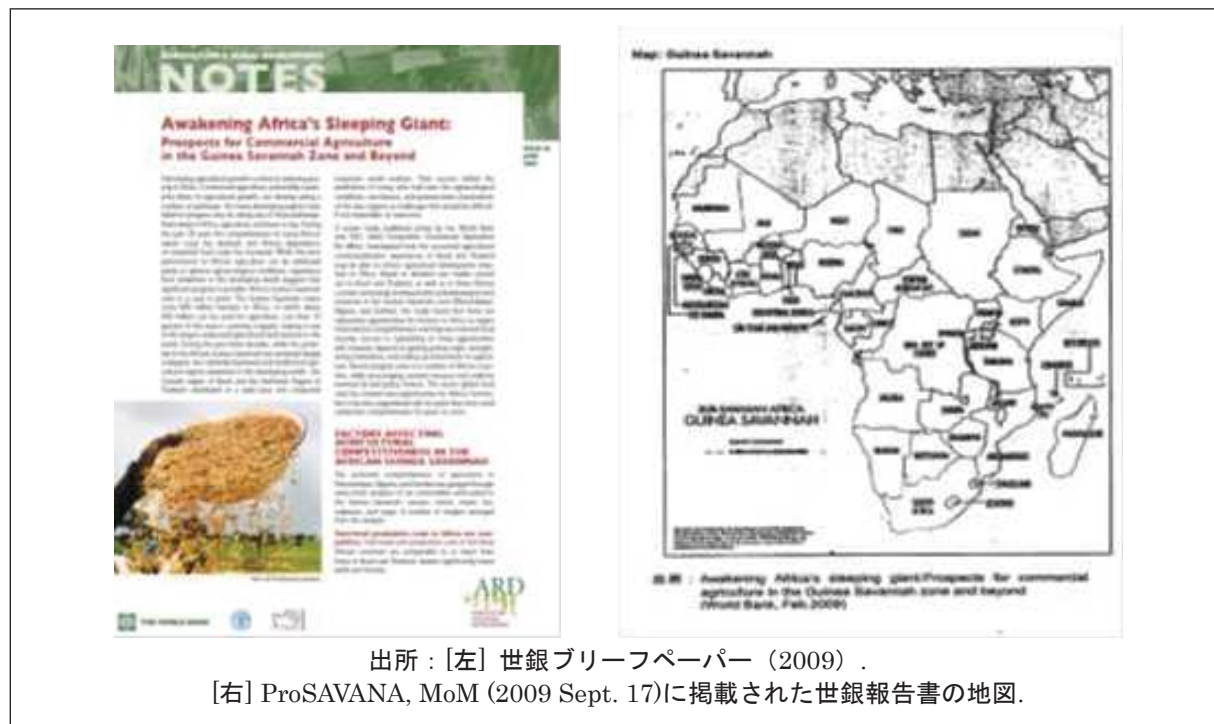
同資料には、「農地取得やリース」も含めた民間による「大豆、トウモロコシ」の生産支援を官が

⁵⁷ NHK, 2010 『ランドラッシュ』新潮社。

ODA と連携によって推進するプランが描かれている。NHK の取材によると、この資料作成の基になった考え方に、本報告書でも第 1 章に示した国際的な土地争奪・収奪の急速な展開があり、このままいくと世界の食料生産と物流を他国政府や企業に押さえられてしまうという危機感が外務省経済局安全保障課内にあったことが分かる (NHK, 2010)。この事態を変えるため、日本が主導で「責任ある国際農業投資 (Responsible International Agriculture Investment: RAI)」のルールづくりをすることで、日本が安心して「よい農業開発投資」を進める環境を整備し、「グッドプラクティスの事例を示す」ことが目指された (Ibid.)。

「責任ある国際農業投資 (RAI)」の考え方とそれに向けた国際合意のためのイニシアティブ、そして日本ブラジル政府が連携して行う「アフリカ熱帯サバンナ農業開発」の首脳間合意が、いずれもイタリア・サミット中に発表されていること、そのような国際合意形成の会議が NY で開催される 1 週間前に急いでプロサバンナ事業の合意がなされていることに、その関連性は明らかである。

しかし、そもそも「アフリカ熱帯サバンナ農業開発」「責任ある国際農業投資」は、政府としては日本が最も熱心に推進したが、実際は世銀が中心となり既に進めていたコンセプトや計画にアラインしたものであった。NHK の担当者への取材でも、これにあたって世銀等の国際機関との連携が重視されていたことが示されている (Ibid.)。



出所：[左] 世銀ブリーフペーパー（2009）。
[右] ProSAVANA, MoM (2009 Sept. 17)に掲載された世銀報告書の地図。

より具体的な関係性は、以上の二つのイメージに示されている。左は、イタリア・サミットに向けて世銀が作成したアフリカの熱帯サバンナ地域を「眠れる巨人 (Sleeping Giant)」と呼び農業投資先として検討した報告書の要約である⁵⁸。右は、プロサバンナ事業の覚書に転載された世銀報告書の地図（熱帯サバンナ地域の説明）である。

なお、同覚書の Annex には、世銀の同じ報告書から数字などが引用されている。

⁵⁸ The World Bank (2009) “Awakening Africa’s Sleeping Giant: Program for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond”
http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/sleeping_giant.pdf

(1) The area of the African Guinea savannah is about 700 million hectares, of which approximately 400 millions hectares are arable. This is the largest non-used agricultural area in the world (see annex). Sustainable agricultural development of the African tropical savannah, including Mozambique, will contribute not only to guaranteeing food security of the local population and to promoting socioeconomic development of the region but also to enhancing food security globally.

出所：MoM, 2009: Annex 2.

「眠ったままで利用されていないアフリカの広大な土地（熱帯サバンナと呼ばれる）」を、「日本と世界の食料安定供給のために直接・間接的に活用する」ことが、世界と日本の課題となり、日本の国際プレゼンス向上、外交関係（日伯・日本アフリカ）強化、ODA の宣伝のために急いで準備され、推進されたのがプロサバンナ事業合意までの歴史的背景であった。

(c) プロサバンナ事業に関する JICA のサイト

このような由来は、UNAC の抗議声明以来、日本政府関係者を中心にプロサバンナ事業関係者らに否定されているが、現在も JICA サイトにはその残影が確認できる。

例えば、プロサバンナ事業の合意を伝える JICA のサイトには、以下のような写真が掲げられ、キャプションとして「日伯で農業開発が進められるモザンビーク北部のナカラ回廊近く。トウモロコシ栽培地の周辺には広大な未利用農地が遠望できる」とあり、地元農民の「低投入・低生産性」と「広大な未利用農耕適地が残されている」と指摘されている（JICA, 2009 年 9 月 28 日⁵⁹）。

JICA サイトの説明「日本とブラジルがモザンビークで農業開発協力」



JICA サイトのキャプション：

「日伯で農業開発が進められるモザンビーク北部のナカラ回廊近く。トウモロコシ栽培地の周辺には広大な未利用農地が遠望できる」

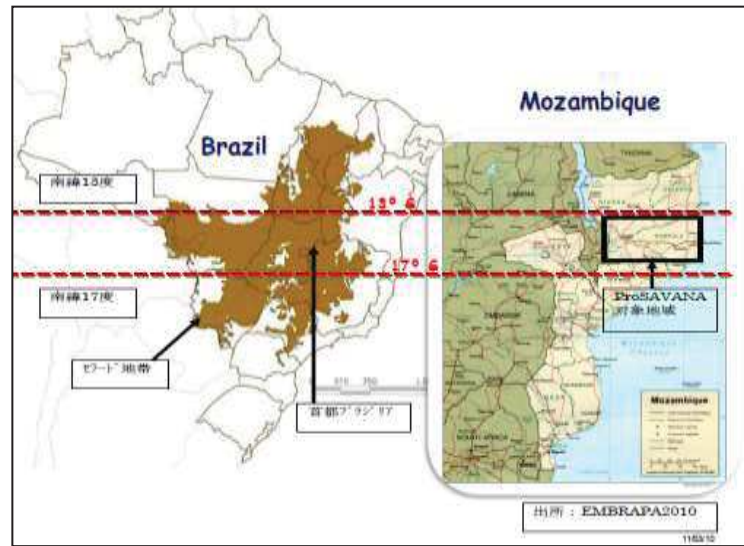
もう一つの写真のキャプション：「小規模農家（手前）の奥には未利用農地が広がっている」

「同国は人口の 8 割が農業に従事しながら、低投入・低生産性の自給自足型農業を余儀なくされ、貧困に苦しんでいます。一方、モザンビークの国土の約 7 割（約 54 万平方キロメートル）が熱帯サバンナ地域に分類され、広大な未利用農耕適地として残されています。ブラジルのセラードとモザンビークの熱帯サバンナは類似点が多く、セラード開発事業にはモザンビークの農業開発に参考となる豊富な農業技術例があるといわれています（JICA, 2009 年 9 月 28 日）

写真のキャプションや記事の記述にあるトウモロコシ栽培地の周辺の「広大な未利用農地」は、多くの地元農民が営む在来農業の一種である移動耕作⁶⁰による休耕中の畑と考えられるが、記事全体のニュアンスからは、農民らが使いこなせないために未利用になっており、そのような土地が国中にあり、外国からの農業開発や援助を待っているように受け止められることを奨励してきた。

⁵⁹ http://www.jica.go.jp/topics/2009/20090928_01.html

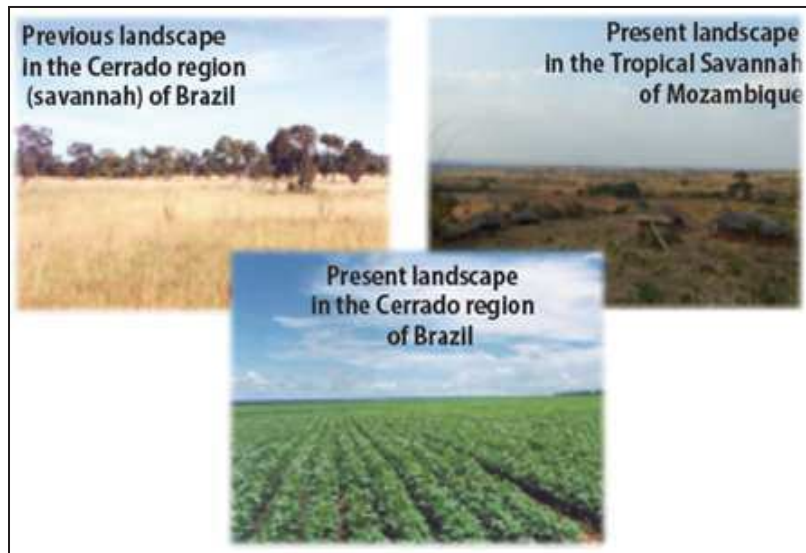
⁶⁰ 第 4 章で詳しく取り上げるが、モザンビーク北部農民が営む在来農業には、移動耕作、輪作、焼畑、混作、間作など多様であり、これらすべてを組み合わせる農民も多い。



出所：EMBRAPA, 2010, in JICA, Nov. 15, 2012.

プロサバンナ事業に関する説明において、「ブラジル・セラード開発との類似性」の根拠として、以下の地図が 2010 年来多用されてきた。ブラジル・セラードとモザンビーク北部が同じ緯度であり、「熱帯サバンナ」に気候帯が分類されるからという。しかし、先述の通り、モザンビーク北部の特徴は、セラードとあまりに違っていたこと（何より人口密度・土地利用の状況等）、モザンビーク社会の反発により、この地図が説明に使われることはほとんどなくなってきた。

あれほどまでに喧伝され、「プロサバンナ事業の基本枠組み（JICA, 2009 年 9 月 28 日⁶¹）」とされたセラード開発事業（PRODECER）は、モザンビーク農民組織や市民社会組織の反発により、いつの間にか前景から後景に退かれたが、JICA の公式英語サイトには、現在でも以下のような写真が、プロサバンナ事業の説明として掲げられている。



出所：JICA, “Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique”⁶²

⁶¹ 先の JICA 記事でも「今回合意したモザンビーク熱帯サバンナ農業開発協力事業の基本的枠組みは、ブラジルのセラード地帯で日本とブラジルが行った熱帯サバンナ農業開発協力の知見を、モザンビーク、ひいては将来的にアフリカの熱帯サバンナ地域の農業開発に生かしていこうというもの」と書かれている。

http://www.jica.go.jp/topics/2009/20090928_01.html

⁶² http://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/south/project07.html

つまり、モザンビークの北部農村の風景が、ブラジル・セラードと同様、地平線まで続く大豆の大規模プランテーションに変貌を遂げることが目的化されているのである（同JICAサイト）。先述JICAの記事（2009年9月28日）でも、プロサバナ事業の背景と目的は、次のように説明されている。

ProSAVANA-JBMは、かつてモザンビークと同様に広大な未開墾の熱帯サバナ地帯を有していたブラジルが、日本との協力を通じ、1970年代から農業開発協力（セラード開発）に取り組み、その知見や農業技術を活用し、世界の食糧問題の解決に貢献することを目的としています。また、単に農業開発を進めるだけでなく、地域の小規模農家と農業開発に参入する投資家が共存できるモデルの構築を目指しています。（JICAサイトより）

以上のJICA資料では、地域に暮らす小規模農家は、主権者でもなく、事業の第一支援者でもなく、彼らが「参入する投資家と共存しなければならない主体の片一方」として規定されているにすぎない。この傾向は、2012年4月に現地を日本・ブラジルの官民派遣団と共に訪問した官民合同投資ミッション団長、JICAアフリカ部乾英二部長の帰国報告でも明らかである。



ここでは、現地訪問の結果として、「プロサバナを通じた大小農民共存による農業開発モデル構築」が謳われている。また、訪問先の写真からは、企業による大規模プランテーションばかりが写されており、「首都でのカンファレンス」「地元企業とのラウンドテーブル」「州知事・首相・大臣との面談」、そして現地メディアの報道の様子が強調されている（JICA乾報告、2012年6月5日）。

この合同ミッションには、日本側から19名の民間企業・官庁・JICA関係者、ブラジル側から16名の議員・民間企業・農業生産者・ジャーナリスト・ABC関係者が参加している（Ibid.）。ここまで検討してきた公的・非公的な目的や認識の前提から導き出された「プロサバナの基本枠組み」や合同ミッションの目的、構成と現地訪問先を勘案すると、同事業がどのようなものとして関係者やその周辺に受け止められ、リアクションを導き出してきたのかを想像することは難しくはない。結果として、官民合同ミッション直後の議会TVのインタビューで、ブラジル側団長のルイス・ニシモリ（Luiz Nishimori）議員が次のように応えているのは象徴的である。

⁶³ 「NGO・外務省 ProSAVANA 事業に関する意見交換会」の枠組みにおける情報請求に基づく公開（2013年7月11日）。



この合意（プロサバンナ）は、なによりもブラジルのセラードの経験をアフリカのサバンナに移植するために形成された。（…）4月にブラジルの農業者等20人の視察団を率いてモザンビーク北部に行った。（…）ブラジルで農業したくとも土地が不足している若い人たち。（…）多くの農業専門家が育成されているが無職の状態にある。そういった人々が挑戦できる。近代的で大規模な農業を行いたいと思っている若い営農家にとって、（プロサバンナは）多くの機会を提供する。

出所：ニシモリ議員・ブラジル議会TVインタビュー（27 June, 2012）

第2回意見交換会にて、JICA側は「ニシモリ議員は誤解をしていたが、現在はしっかり理解している」と述べているが⁶⁴、議員個人の問題というより、ここまで検討してきた背景や基本枠組みが、彼をはじめとする3か国関係者に、「モザンビークには広大な土地が余っており、現地農民は生産が出来ず、投資による開発と共存を待っている」との印象を与えても不思議はなかったものと思われる。第4章で詳しく検討するが、この時点において、モザンビークの農民組織や市民社会組織への意味のある協議や参加はまったく行われないうまま、宣伝や各種研究・事業が進められる一方であった。また、この時点のニシモリ議員の発言にみられるブラジル側関係者の認識は、JICA側の否定にもかかわらず、2013年4月の時点でも具現化がナカラ・ファンドとして画策されていたことが現在明らかになっている（詳細は5章）。

先述の通り、2013年1月来、意見交換会に出席する日本のNGOらは、2009年の合意以来2013年3月までのJICAによるプロサバンナ事業に関するすべてのセミナー（投資を含む）の資料の公開を要請してきたが、半年近くの期間と5回の意見交換会を経て、ようやく一部の資料が開示されたが、資料は全体のごく一部でかつ以下の文章が添付されていた。

1)民間投資促進がハイライトされていますが、小規模農家の貧困削減についても事業当初から重視しております。本資料は民間企業向け意見交換会用であり、民間投資促進に力点が置かれております。

2)本説明資料は事業開始当時のものでもあり、当然現地の状況や調査を通じて方針の修正を行ってきております。また、今後の協議プロセスを通じてスケジュールを含めて、マスタープランそのものは現地市民社会の意見を踏まえつつ検討を行っていきます。

出所：JICA資料説明, 2013年7月11日。

その後、2013年9月30日の議員立ち会いの下で開催された日本NGOと外務省/JICAの対話に際して、さらに一部の資料が持参されたが、これらは開示を要請していた期間のものではなく、日本NGOも出席した公開セミナーの資料ばかりで、初期のころの資料は依然非開示となっている。そこから推察されることは、これらの初期の資料に示される情報が現在のJICA側主張とさらに食い違っている可能性である。

⁶⁴ 第2回「NGO・外務省 ProSAVANA 事業に関する意見交換会」（2013年3月5日）議事要旨参照。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_02.html

2-1-6. モザンビークにおける大農とは誰か？

(a) 統計：モザンビークにおける農家の規模

繰り返し主張される「大農と小農との共存」であるが、モザンビークにおける「大農」とは誰か。モザンビーク国家統計局INE (Instituto Nacional de Estatística) によって、2009年から2010年にかけて行われた農業センサスの結果、モザンビークの農業の担い手であり耕作者の圧倒的多数が小規模農家であることが明らかにされている。この結果は、ProSAVANA-PDのレポート1にも掲載されている。

具体的には、モザンビークの全3,827,797農家中「大規模農家」は884農家にすぎず、パーセンテージ表示を試みても0.0%以下となった。「中規模農家」は25,654農家で、これも1%未満の0.7%という結果であった。残りの99.3%が「小規模農家」と分類されている。

ProSAVANA-PDでは、農家の規模は、それぞれ10ヘクタール未満を小規模、50ヘクタール未満を中規模、50ヘクタール以上を大規模と仮に決めているが⁶⁵、INEでは同じ定義が使われている。なお、JICAコンサルタントも聞き取りに対して語っているように、現地社会の実態に即すると、5ヘクタール未満が小規模、30ヘクタール未満を中規模、30ヘクタール以上を大規模と呼ぶべきであろう（聞き取り、2013年8月9日）。

Table 2.2.1 Number of Farm-households and their Cultivated Area in Mozambique

	Small	Medium	Large	Total
Farm-households	3,801,259	25,654	884	3,827,797
(%)	(99.3)	(0.7)	(0.0)	(100.0)
Cultivated area (ha)	5,428,571	130,651	74,628	5,633,850
(%)	(96.4)	(2.3)	(1.3)	(100.0)
Average cultivated area (ha/household)	1.43	5.09	84.4	1.47

Source: Agriculture Census in 2009-2010, INE

ProSAVANA-PD, Report 1, 2013: 2-6.

以上の統計をプロサバナ事業対象の3州に限って検討すると、全農家に小規模農家が占める割合はさらに大きくなり、99.9%近くとなった。以下は、この統計を使って筆者が作成した農家規模の比較である。2010年、ブラジル側に「大規模商業農業」展開地として追加されたニアサ州に至っては、大農は6農家にすぎない。

北部3州における農家の規模・数・割合

	小規模	中規模	大規模	全体
全国（農家数）	3,801,259	25,654	841	3,827,754
Niassa（農家数）	224,577	568	6	225,151
Nampula（農家数）	828,788	819	35	829,642
Zambezia（農家数）	828,123	632	47	828,802
3州合計（農家数）	1,881,488	2,019	88	1,883,595
3州内での割合（%）	99.889	0.107189	0.004671917	
全国における3州合計の占める割合（%）	49.49644	7.870118	10.46373365	49

出所：INE (2010) “CENSO AGRO – PECUÁRIO 2009 – 2010”をもとに筆者作成

⁶⁵ 第2回意見交換会に向けたJICA回答。

数百ヘクタールでも小規模農家に含まれるブラジル・セラード地域と比較すると、そのスケールの違いが明らかであろう。50ヘクタール以上の大農が0%のモザンビークで、とりわけ全国でも小農が占める割合がさらに大きい北部において、「大農との共存」というとき、それは「大規模な土地を使う主体」を新たに導入することを意味する。

(b) モザンビークの「大規模な農地」取得者とは？

冒頭でも示した通り、モザンビークは過去数年で2百万ヘクタールを超える面積の土地を主として外国企業らに引き渡した。Land Matrix の最新のデータが示すように、これらの土地取引には、植林事業やバイオディーゼル作物栽培事業のためのものが多いが⁶⁶、近年大豆を中心とするアグリビジネス事業への土地利用に転換する海外企業が現れてきていることが今回の調査でも明らかになった（船田、森下・高橋現地調査記録, 2013）。これに加え、アグリビジネスを目的とする企業による土地取引がある。

以下は、2010年時点のモザンビーク農業省「農業促進センター（Centro de Promoção de Agricultura）」による投資促進のためのプレゼンテーションのスライドであるが、モザンビーク政府が積極的に広大な土地を海外投資に引き渡す意志があることが明らかである。

農業省の大規模農地開発プロジェクト（1万ヘクタール以上）一覧

Sector	Year	Name	Objective	Investment US\$	Area-ha	Employment	Localization
Biofuels	2009	Grown Energy Zambeze	Sugarcane - Ethanol	224.000.000,00	15.000	2.139	Sofala
	2009	Enerterra	Jatropha - biodiesel	53.305.350,00	18.508	2.042	Sofala
	2008	Principle Energy	Sugarcane - Ethanol	280.000.000,00	16.000	2.650	Manica
	2007	Procana	Sugarcane - Ethanol	510.042.736,00	30.000	7.000	Gaza
		Subtotal		1.067.348.086,00	81.508	13.831	
Forestry	2009	Lurio Green Resources	Eucaliptus, Acacia - Pulp	2.209.000.000,00	128.000	11.508	Nampula
	2009	Portucel	Eucaliptus - Pulp	2.311.000.000,00	173.327	9.650	Zambézia
		Subtotal		4.520.000.000,00	299.327	21.150	
Oil	2009	Quifel Agricola	Grassol, Soja - Oil	17.439.440,00	10.000	1.148	Zambézia
		Subtotal		17.439.440,00	10.000	1.148	
		Total		5.604.787.526,00	390.835	36.120	

Procana, was canceled on 22/12/2009 due to irregularities in the execution of it investment plan

出所：MINAG-CEPAGRI, April 2010.

ここには、今回調査した Lurio Green 社、Quifel Agricola 社（通称 HoyoHoyo）の名前も掲げられ、農業省の了承と後押しがある事業であることが暗示されている。プレゼンテーションのタイトルが、「モザンビークにおける大規模投資のデータ（“Strengthening Economic Evaluation and Data for Large Scale Investments in Mozambique”）」とされ、「経済評価を強化」としてあり、これらの大規模投資が及ぼしている（及ぼす）ネガティブな影響（の可能性）については言及がない。

Land Matrix の最新データによると、これら2社の他に、広大な面積を獲得したアグリビジネス企業による国際取引は95社あり、国内各社や個人の取得はデータに反映されていない⁶⁷。しかし、今回明らかになったのは、このように「モザンビーク政府が連れてくる海外大規模投資」だけでは

⁶⁶ <http://landmatrix.org/get-the-detail/by-target-country/mozambique/>

⁶⁷ http://landmatrix.org/get-the-detail/by-target-country/mozambique/?order_by=&starts_with=M

なく、国内の有力者や企業による土地の収用の問題であった（森下・高橋調査記録, 2013）。学術論文でも指摘がある通り、国際取引と比べ不透明で調べることは難しい。コミュニティのレベルではかなり生じていることが分かるが、その実態は不明なままである。

（土地を獲得するため、）町の人達、裕福な人達を政府が連れてくる。この動きは止まることなく続いている。政府が連れてくる以上、声をあげることはできない。（リバブエ郡、森下・高橋調査記録, 2013）

(c) プロサバンナ事業の「大農」は誰なのか？

それでは、果たしてプロサバンナ事業における大農は「誰」なのか。関連文書においても、議論においても、これが「誰」なのかは明確ではない。ニシモリ議員が公言した「ブラジル人営農者」なのか、後述する PDIF で融資する先のように「モザンビーク大規模営農者」や「国内企業」なのか、あるいは「海外農業投資企業」なのか、語る人によって異なる現実がある。

例えば、2013年2月26日の UNAC 代表による外務省表敬訪問時に、市民社会側が「プロサバンナ事業で想定される投資家は誰か？」という質問したのに対し、JICA 関係者は、「国内資本かもしれない（JICA 倉科芳朗課長）」、あるいは「モザンビーク人にも 1.5 万ヘクタール持つ大農もいる（JICA 本郷豊客員専門員）」と返答している⁶⁸。つまり、「モザンビーク人の投資なら良いであろう」とのニュアンスが披露されているのである。

高まる市民社会からの批判を受けて、モザンビークに向かった JICA 田中明彦理事長は、同地でプロサバンナの目的を「小農の生計向上支援」と言明したが、その前提条件として「投資を通じて」という文言が含まれたままであった（JICA 理事長, 2013年2月22日⁶⁹）。しかし、この「投資」が何を指すのかは現在でも明確ではない。その後、ProSAVANA-PD のレポートがリークされ、「投資」としてリストアップされている事業が、いずれも大規模な土地を必要としていたり、収益率に注目したものである以上、「小農支援を目的とした投資」とは言い難いことが分かる（PDIF における問題は後述する）。

また、そもそも既に存在する「大規模農家」あるいは「アグリビジネス投資」と地域の小農の「共存」は存在するのかしないのか、「共存していない」としたら何が起きているのか、何が課題で何をどう解消せねばならないのかといった問いは立てられることはなかった。その結果、小農の立場に基づいた課題について調べられることなく、当事者である小農らとこれについて議論されることもないままに、「共存は可能」という前提のまま事業だけが進められたのである。

しかし、本章でみた通り、プロサバンナ地域では、国際企業による土地の争奪は起き、地域住民が農地から追い出され、ひどいケースでは生存すら危ぶまれる事態が生じている。これは、ここまで紹介してきた「ナカラ回廊沿いの広大な未利用耕地」の言説とは大きくかい離する現実であった。

2-1-7. プロサバンナ事業による地域住民の土地収用と移転可能性

(a) マスタープラン策定レポートにみられる住民の権利擁護の意識の欠如

このような現実において、地域の住民の権利はどのように守られうるだろうか？

現状においても課題が大きいにもかかわらず、マスタープラン策定支援チーム（ProSAVANA-PD）が作成したレポート²には、住民の権利を守るだけの方策はまったく示されていない。「専門家分析」

⁶⁸ 2013年2月26日表敬訪問記録。

⁶⁹ JICA (Feb. 22, 2013) 「田中理事長がモザンビークを訪問」. http://www.jica.go.jp/press/2012/20130222_01.html

が示したように、世銀や日本が推進するものの、国際的には大規模な投資を規制する力がなく、むしろ無責任な投資を推進したとされる「PRAI（責任ある国際農業投資の原則）」ばかりが強調され、その後FAO（国際連合食糧農業機関）を中心に提案された「土地、漁業と森林の保有の権利に関する責任あるガバナンスについての任意自発的指針（Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests : FGGVT⁷⁰）」は「参照すればいい」と書かれているだけである。また、問題を防ぐ手段も、問題が生じた後への効果的なメカニズムが不在のまま、「もし必要であれば、資料や情報を請求できる」とされているだけである（「専門家分析」2013年5月；ProSAVANA-PD, Report 2, 2013:5-8）。

さらに、Report 2に記載された16のクイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）の内、6つのプロジェクトが地元住民の「自発的でない移住・移動（involuntary resettlement）の可能性があり」とされている（4-60）⁷¹。以下は、その該当箇所である。

4.2.2 Support for preparation of Resettlement Action Plan in relation to QIPs

ProSAVANA will fully adopt the concept of RAI (Responsible Agricultural Investment). In this perspective, the QIPs of both public sector and private sector will be subject to the 7 internationally accepted fundamental principles.

There are 6 QIPs that may eventually imply the need for involuntary resettlement, though its necessity is still difficult to evaluate due to the lack of precise information. As a support for the public entities as well as private enterprises that will take responsibility of the implementation of these QIPs, standard TORs for the resettlement planning will be presented in the Draft Final Report.

出所：ProSAVANA-PD, Report 2, 2013: 4-60.

そもそも、住民移転や用地取得の可能性は、プロサバンナ事業の前提であったことが、JICAからの「業務指示書」からも明らかである。

(23) 優先農業開発事業において住民移転若しくは用地取得が生じる場合の住民移転計画の作成支援

本調査の結果提案される優先農業開発事業については、大規模なものは想定しないものの、同事業の実施に際して住民移転若しくは用地取得が生じる場合、「国際協力機構 環境社会配慮ガイドライン」（2010年4月）に基づき、簡易住民移転計画案の作成を行う。簡易住民移転計画案の策定には、社会経済調査（人口センサス調査、財産・用地調査、家計・生活調査）、再取得価格調査、生活再建対策ニーズ調査等を実施し、関連調査結果もJICAへ提出する。簡易住民移転計画案

出所：JICA（2012年12月）「ProSAVANA-PDコンサルタントへの業務指示書」

実際、2013年2月26日に行われたモザンビーク農民組織代表らの外務省表敬訪問の際、外務省側面談者柴村衣香氏より、「ミニマムな住民移転はある」との説明がなされている。土地収用は、過去も現在もプロサバンナ事業の前提なのである。

⁷⁰ <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>

⁷¹ JICAの契約コンサルタントに対する業務指示書にも同様のことが書かれている。

http://www2.jica.go.jp/ja/announce/pdf/20121031_121098_1_01.pdf（この後2度改訂されている）

(b) モザンビーク政府に丸投げされた責任と日本の援助におけるガバナンス問題

しかし、モザンビーク政府による人権侵害、ガバナンスの問題が上述のとおり指摘されるなかで、「自発的でない移住・移動」により農民たちが暮らしてきた土地を離れる際、どのような状況におかれるのかは想像に難くない。

それにもかかわらず、外務省及び JICA はこれまで日本の市民社会との意見交換会において、「モザンビークは民主化された国である」ため、「人権侵害などは認識していない」とし、事業は PEDSA（モザンビーク農業開発国家計画）等に基づき「政府からの要請に沿って事業を計画している」と繰り返し述べている⁷²。一方で、「公開書簡」や日本での何度もの意見交換会を経て、「(モザンビークの) 人びととの対話が重要」と言いはじめた矢先の 2013 年 8 月 8 日に JICA よりナンブーラ州市民社会プラットフォーム (PPOCS-N) 事務局長にマスタープラン策定のための工程表が一方的に送られてきた (詳細は第 5 章)⁷³。

先述の通り、自分たちのまわりで農業投資による土地収奪が頻繁に起きている状況下で、現地の人びとが事業に対して不安を抱くのは理解できる。いま必要とされているのは、事業プロセスをいったん停止し、まずは現地社会における関係性・パワーバランスを含む小農の生活の実態調査を行い、「小農たちが声をあげやすい形」での対話の場をもつことである。

このことは、2013 年 5 月末に現地農民組織と市民社会が出した「公開書簡」にすでに書かれているが、現在のところ三カ国いずれの政府からも正式な回答は得られていない。特に JICA はそのミッション 3 に「ガバナンスの改善」を掲げており、途上国における「限定的な住民参加や不十分な行政サービスの提供などの問題」を改善していくとしており⁷⁴、事業の実施主体として早急な対応・対策がとられるべきである。

最後に、今回訪問した 6 ヶ所の農業投資はいずれも 2009 年のプロサバンナの合意後、特に 2011 年の詳細合意後に行われていることを指摘しておきたい。また戦時中に国外等に逃げていたポルトガル系白人や政府が土地の権利を主張し始めたのも近年のことであり、多くのケースがプロサバンナ事業で最も焦点化されている「大豆」の生産を行っている／行おうとしている⁷⁵。

2-2. 土地登記の実施状況と課題

では、2.1. で見てきたような農業投資から人びとの土地を守るにはどのような術があるのだろうか。現在モザンビークではそのひとつとして、農民の田畑とコミュニティの土地登記が推し進められている。しかし今回の調査において、本来は住民・農民の土地に対する権利を守るはずのこの仕組みが、場合によっては逆に大規模土地集積を可能にしてしまうなど、農業投資のための環境基盤整備につながるという矛盾を抱えていることが明らかになった。本章ではこの仕組みと実態を振り返り、そこから見えてくる課題と今後のあり方について検討する。

⁷² 第3回意見交換会 (2013年4月19日)

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_02.html、第 5回意見交換会 (2013年7月12日)

⁷³ この表と詳細は第 4 章を参照されたい。現地市民社会メンバーが内容を確認したところ、「到底受け入れられる内容ではない。これでは市民社会と対話をしたという“既成事実”として利用されるだけだ」として、JICA に工程表を受け入れられない旨を伝えるという (聞き取り、2013 年 8 月 13 日)。

⁷⁴ <http://www.jica.go.jp/about/vision/>

⁷⁵ いずれも事業合意後の 2009 年以降に起きている。事業との直接的な関係については現在調査中である。

2-2-1. 土地登記の現状

(a) DUATとは?—現在の土地登記範囲を超える土地の権利

DUATとは、ポルトガル語で“Direito de Uso e Aproveitamento de Terra”、すなわち「土地利用に関する権利」を意味するもので、モザンビークの土地法では慣習法上の住民の権利が認められている。しかし最近では、農村部の土地の使用権を認めるための土地登録という意味で使われることが多く、コミュニティの土地の「範囲を決める」という意味では、デリミテーション (Delimitation/Delimitação) と、個別の土地利用権の及ぶ範囲という意味では、デマケーション (Demarcation/Demarcação) と呼ばれることもある。

本報告書では、現在進められている土地利用権の登記（登記証を意味する DUAT）の範囲が、土地法が認める権利（本来の DUAT）の範囲より狭い場合が多いため、基本的に土地登記については「土地登記」という言葉を用い、「DUAT」という用語の使用は現地の聞き取りに基づくものに限る。

JICA 研究所の「南部アフリカ援助研究会」より 2002 年に出された「第 3 巻 モザンビーク・本編」においてモザンビークの人びとの土地にまつわる権利とそれを証明するための方法について以下のように述べられている（以下、抜粋）⁷⁶。

モザンビークでは、土地に限ってはいまだに国有のままである。しかし土地の保有権は認められており、農村では伝統的首長が慣習の秩序に従って土地を配分することが一般的である。社会が安定的で、配分する農地が十分存在する場合には、このシステムは有効に作用すると言える。一般に、モザンビークでは土地が豊富なので、保有する土地を入手することはさほど難しいことではない。しかしそれでも、土地不足の傾向を示す地域が全くないわけではない。こうした地域では、土壌の肥沃度を高めるための技術が導入できれば、土地の分配問題はさしあたり解消可能である。したがって、農地保有権 (land title) の確保・安定化が当面の課題となる。1987 年に小農民保護を目的とする新しい条項が土地法に追加され、伝統的に耕作していた土地に対する小農民の権利を自動的に認めることになって、小農民は土地保有権証書を取得する権利が与えられた。（JICA, 2002:44）

これがすなわち DUAT で、モザンビークの住民・農民の「土地の権利そのもの」であり（登記されているかは関係なく）、それを守るための仕組みのことである。その後 1997 年に策定された土地法においては、その実行と強化が優先度の高い政策として位置付けられている。

(b) 「将来的な」土地利用の可能性と阻害要因としての「デマケーション」

しかし今回の調査からは DUAT に基づく土地登記が農民らの土地に対する権利を脅かす要因となりうる現実が見えてきた。その際のキーワードとなるのが主として、(1) 「将来的な土地の確保」、(2) 「土地のデマケーション」、(3) 「耕作以外に利用される土地」の 3 点である。

(1) 将来的な土地の確保の重要性

モザンビークの小農の多くは、在来農法である移動輪作を行い、人びとは慣習的なコミュニティの土地範囲において、長年の伝統と経験に基づきどの作物がどの土地に適しているかを判断しながら、数年ごとに耕作場所を移動させている（詳細は第 4 章⁷⁷）。これにも様々な手法があるが、この地域では、「コミュニティの耕作地」が長年利用されることで生産性が下がってきた際には、コミュニティ全体をひとつの単位としてその耕作地を移動させることもある。あるいは、コミュニティを変えず、住居を変える方法、あるいはコミュニティも住居も変えず、耕作地だけを変えることがある。

⁷⁶ http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/country/pdf/2002_01/03.pdf P44 「2-2 農地政策（池上甲一）」参照。

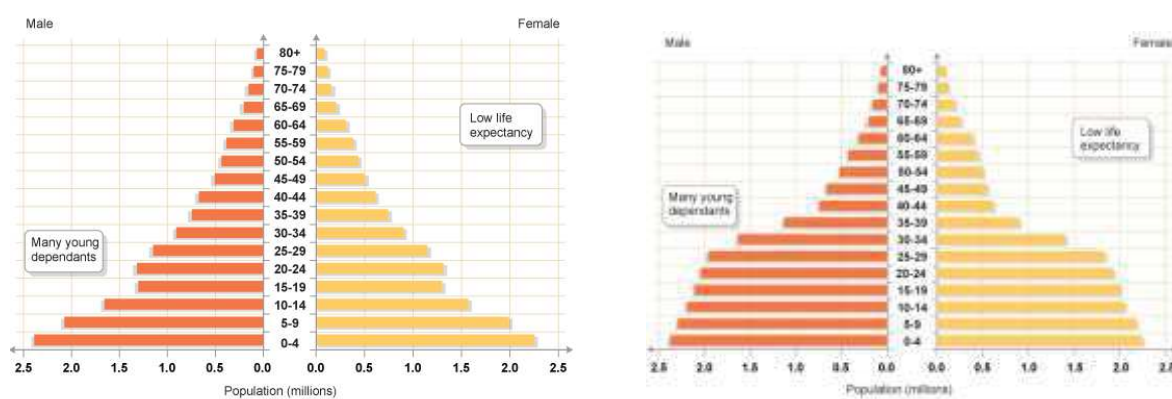
⁷⁷ 冒頭にも述べたが、畑の中でも工夫は行われており混作・間作などを駆使している場合が多い。

このことはすなわち、長年にわたりモザンビークの人びとが営んできた農業にとって、現在利用しているものとは別の「将来的な土地」が必要であることを意味している。

また、このような「将来の土地確保の重要性」は、伝統的な農法によるものだけではない。モザンビーク農村部の人口増加率が高い中、将来の世代の農地確保は大前提とされなければならない。以下の通り、モザンビークでは、2025年には若者・働き盛り世代の人口が分厚く、最も多い構造に急速に変化することが予測されている。

農村部では、10代での結婚が一般的であり、これらの「新しい若い農家」のための土地の確保は何よりも優先されなければならない。しかし、現在の土地をめぐる議論において、この現実是十分踏まえられておらず、「今ある農地を登記して余った土地を投資のために集積する（土地バンク）計画」のようなものばかりが前面に展開しているのである（詳細は第3章）⁷⁸。

2000年時点[左]と2050年時点[右]のモザンビークにおける人口構造（予測）



出所：BBC, “Population Change and Structure”⁷⁹.

また、農民の多くが将来的に耕地面積を広げようという意欲を持っており（移動耕作を行うか否かにかかわらず。あるいは現在の農地の登記をしているかしていないかにかかわらず）、地域に暮らす農民の発展は優先されるべきことである。しかし、このような意欲も、現在の土地登記の議論では十分に行われているわけではない。むしろ、「現在」土地取得に意欲のある外部投資のための土地のマッピングやファイリングが優先されているのである（第3章に詳細）。



[左] 地図をみながら土地収奪を指摘するメクブリ郡の住民 [右] 住民と同行NGOで現場の確認を行う
（撮影：渡辺直子 2013年8月13日）

⁷⁸ 2013年9月に発表されたコンセプト・ノートでは、若者人口の増加と土地不足の潜在的可能性が言及されているが、そのための土地への投資の規制ではなく、現在の移動輪作農法が原因と問題にされており、将来人口のための土地の確保については重視されていない。

⁷⁹ http://www.bbc.co.uk/schools/gcsebitesize/geography/population/population_change_structure_rev5.shtml

コミュニティのデリミテーションと耕作地



現地調査に基づき筆者作成

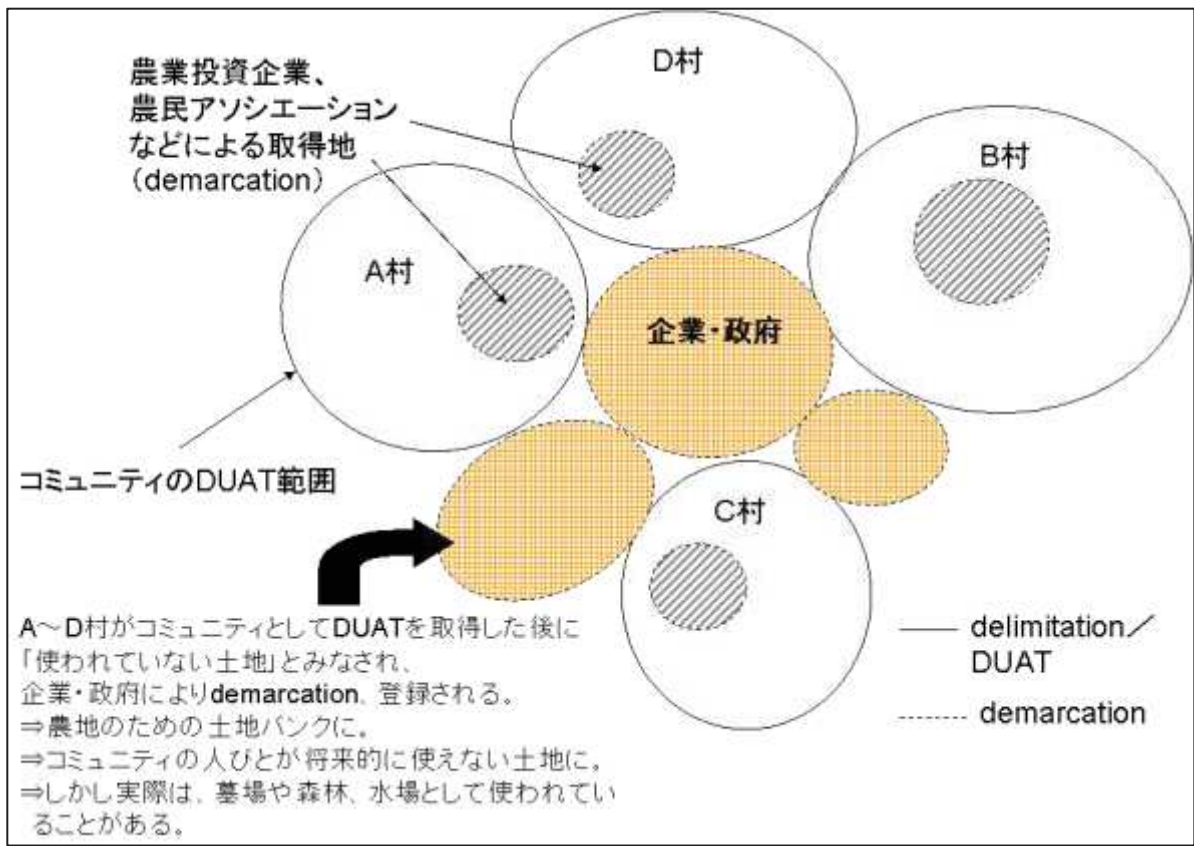
(2) 土地のデマケーションの問題

今回、調査先で多く見られたのは、農業投資の進出、土地収奪の危機をきっかけに、NGOや農民組織のサポートを得ながら土地登記した／登記しようとしているケースだった。このことが示す通り、土地登記はすでに起きつつある土地収奪や企業・個人による土地の私有化の動きへの対処法としては、コミュニティの土地の確保・保有を可能とするものであり、本来的にはメリットがある。しかし長期的に見ると、土地登記をしたために、「人びとが耕作地をもとめて移動する将来的な可能性」が閉じられてしまう側面も持っている。

なぜならコミュニティがその土地を登記した（デリミテーション）後、政府や企業がそれ以外の空いた土地を「コミュニティが使わない土地＝彼らの権利の及ばない土地」とみなすことを可能とってしまうからである。実際、この考え方に沿って土地を「デマケーション」し、農業投資企業などが土地を50年単位でリースするといった状況が作り出されてきている。

デマケーションは「境界線を明確にする」ことで、すなわちこれもまたモザンビークにおける土地登記の方法であるが主なプロセスは以下のようなものである。

DUATとデマケーションの関係



調査に基づき筆者作成

- もともとはA～D村の境界線というのは曖昧なまま、住民・農民は慣習的な「コミュニティの範囲内」で土地を使っている。周辺の土地も人びとが自由に使う権利が土地法の下では認められている。
- このような状況下で、各コミュニティがその土地の保有権を確保するために土地を登録して境界線を明確にする。(多くは、農業投資などが入り、土地に対する権利に脅威がもたらされた場合である。)
- このことが境界線外は「コミュニティの外」となり、人びとが使わない土地とみなされる。
- 土地登記が進むと、各コミュニティの間に空いている土地が生じる。
- 政府の許可を受けた企業などがこれらの土地の境界線を明確化して登録する (デマケーション)。
- これが農業投資のための「土地バンク」に。

⇒住民がこの土地を使えなくなる。

あるいは2.1のナンプーラ州のケースで見たように、コミュニティが土地登記を行うことで、農業投資企業がコミュニティ内の一部の土地を取得、それを既成事実としてコミュニティとの合意を超えて強制的に土地の利用範囲を広げている例もある。

(3) 耕作以外に利用される土地の重要性―「里山的森林」、水場、墓地など

第4章で詳しく紹介するように、モザンビーク北部農村部の住民にとって、近くの森から得られる野生動物、果物、キノコは、日々の食料や特に飢える時期（雨季）の栄養にとって、非常に重要な役割を果たしてきた。また、調理に欠かせない薪を提供するのが近場の森である。このような「里山的機能」をする近場の森林の接取は、自然の恵みに頼り暮らしの豊かさとリスク低減を実現してきた農村部住民、とりわけ女性に計り知れないダメージを及ぼすことになる。

また、調査団が8月8日にマプトで参加した国際シンポジウムにおいて、複数の人が先祖のお墓が奪われるという被害について触れていた（船田、渡辺現地調査記録, 2013）。墓地は基本的に人が普段あまりアクセスしない場所、すなわち森の中などにあるが、この森が使われていないとして登記の範囲内に含まれず農業投資などに取られてしまうという⁸⁰。

モザンビーク北部の社会や文化、宗教の継続において墓地は重要な意味がある。先祖崇拝を基本とするコミュニティを形成するモザンビーク北部社会では、先祖が眠る森の中の墓地はコミュニティの歴史を思い出させ、結束を高め、問題が生じた時に相談（儀礼）を行い、共に乗り越える機運を高める場所である。コミュニティの儀礼の多くが墓地で行われ、伝統的な権威は、コミュニティの起源と継続を体現する者として、先祖との対話の担い手としても、これを執り行う。したがって、墓地がコミュニティから取り上げられることは、コミュニティの結束と存続を不安化させ、社会・文化的な大きな喪失となる（船田クラークセン, 2007）。

政府や土地登録企業などは「“今”使っている土地はどこか」とコミュニティにアプローチしてくる。多くの場合、使っているという際は「耕作中」を意味するが、実際は使われてないように見える土地も「里山的森林」や墓や水場としての暮らしと文化にとって重要な機能がある。

先述の通り、移動耕作をするモザンビーク農村においては休耕地である可能性もあり、「これまで使ったことのない土地」は「将来使う可能性がある土地」であり、人びとにとってはいずれも「利用する」ための土地なのである。

2-2-2. 現地調査で明らかになった分析と背景

このように土地登記は、本来人びとの権利を保障するためのものであったはずが、人びとの将来的な土地アクセスに対する阻害要因となる実態がある。土地登記は小農民の権利を守るために行われるべきで、そのための有効な方法は長期にわたる検討にもとづくものでなければならない。このことから、ここで問われるべきは土地登記をする／しないだけでなく、誰が、どのように土地登記を行うのか、ということである。

住民・農民の土地利用をベースに土地登記を行う際は、まず彼らの生活実態として、土地の「利用」に耕作だけではなく、里山的森林、墓地や水場、あるいは周辺コミュニティとの共同利用地域など、さまざまな形態のものが含まれていることを認識しておくことが必要である。あるいは、土地登記後にその範囲の外も、コミュニティの住民が利用している／将来利用される現実を把握しておく必要もある。住民・農民の土地保有権の確保というのは、こうしたものを包括的に人びとと共に検討し、進められるべきなのである。

しかし現在はそのメリット、デメリットが伝えられないまま、土地登記が単に「いいこと」とし

⁸⁰ ProSAVANA・PD のレポート 2 でも、森林面積が多いほど「農業開発に有効」として、森林伐採を前提とした農地開発が示唆されている。

て勧められている。またそもそも、今回農村部で土地収奪対策に携わる市民社会が共通して口にしていたように、多くの農民は土地法のもとで土地アクセスに対する慣習的な権利が認定されていることを知らないと言われている（渡辺現地調査記録, 2013）。現在の土地登記の促進が、本来より広範な土地の権利を認めているDUATを、「現在の耕作地の土地登記」の意味で奨励されていることもこの問題を誘引している。したがって、ただ登記を促すのでは、農民らの権利を狭める方向に繋がりがねず、カソリック教会の土地委員会やUNACが主張するように、まずは「農民らが自らの権利を知るための意識化を促し、状況分析を行い、権利擁護のため連帯するための体制作りの支援」が、土地登記以前に何より不可欠なのである（第4章に詳細）。

このような状況下では、土地に対する脅威をきっかけに反射的に土地登記をしても、上で述べたような将来・耕地以外の土地の保護等の十分な対策を取れないことは想像に難くない。この点について早急な情報提供や当事者や研究者らを巻き込んだ国民的議論、現在と将来のコミュニティや住民の権利に根差した対策がとられることが不可欠である。

2-2-3. プロサバナ事業を踏まえた分析

前述の通り、「広大な未開墾地への外国投資の流入による大豆等の大量生産」を主たる目的として立案されたプロサバナ事業であるが、2012年10月以降農民らの批判に晒され、モザンビーク政府として「プロサバナ事業によって農民の土地が奪われることはない」と強調されるようになった（AIM, 2012年12月22日）。しかし、JICA理事長のモザンビーク訪問時の「小農支援」を強調する談話に「投資を通じて」という言葉が含まれていたように（JICA, 2013年2月22日）、小農の支援には条件が付いており、ナカラ回廊沿い地域への投資流入は撤回されていない。

プロサバナ事業において現在において明らかになっている傾向は、①大規模投資案件はプロサバナ事業から切り離し「別枠」で行われる（例：ナカラ・ファンドなど）、②「小農の土地が奪われた」とされないための農民の土地登記の促進である。後者は、事業による土地収奪の可能性が報告書（ProSAVANA-PD レポート2）のリークにより批判を浴びた2013年4月以降、プロサバナ事業の根幹活動として位置づけられるようになった。これは、2013年9月に発表されたコンセプト・ノートにも明らかである⁸¹。つまり、「農民やコミュニティの登記を促進し、空いたところに投資を呼び込む」という論理である。2013年12月16日、日本の6人の専門家は、コンセプト・ペーパーの分析結果として次の総論を発表した⁸²。

ProSAVANA-PD より 2013 年 9 月に発表されたナカラ回廊農業開発マスタープランの Concept Note（コンセプト・ノート）は、以前、市民社会が入手した「ProSAVANA-PD のレポート 2（2013 年 3 月）」の基本的な考え方をそのまま維持しながら、国際的な懸念事項となりつつあるアグリビジネスの進出・土地収用の面を曖昧にしている。代わりに、農民とくに小規模農民が、現場における自然・社会状況に自らの保有する資源を用いて対応している事実から課題を設定せず、「農業革命」ともいうべき戦略、すなわち個別の土地占有権取得を強行し、耕地の使用権の範囲を固定、確定することによって、未利用地となる部分を作り出し、その部分への農業投資を促進しつつ、マスタープラン対象地の小規模農民に、外部資材依存の高投入・高収量の農業への転換を強制するための戦略を描き出している。（「専門家分析」2013 年 12 月 16 日）

同じ分析では、土地登記について、次のような懸念が示されている。

⁸¹ <https://www.prosavana.gov.mz/index.php?p=biblioteca&id=6>

⁸² 「ナカラ回廊地域の農業開発マスタープラン形成のためのコンセプト・ノート（Concept Note）についての専門家による分析」（2013 年 12 月 16 日）。以下、「専門家分析」2013 年 12 月とする。
<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-68.html>

小農の DUAT 権利確定 (titling) を急いで実行すれば、権利の範囲は現に耕作している (一時期の) 農地と家屋地に限られてしまうという不合理が残る。

小農には休閑地に対する使用権、場合によっては林地や放牧地などにも使用権を持っており、これらは現時点での耕地の数倍の面積にのぼる。これは、ProSAVANA-PD のレポート 1 でも的確に指摘されている点である。この面積は共同体の場合は当然考慮されている農民にとっての生活上、必要不可欠の土地である。また農民の耕地は分散していることが多く、それぞれの地片には、土壌の性質などの違いにより、異なる作物を栽培していることが多く、モザンビークの各種の農業統計からも明らかになっている。農民らは、これらの地片 (0.5 ヘクタール前後) を巧みに使い分けて生産をしている (District Profiles 2005)。DUAT 権利の範囲確定には、これらの農民の権利を侵さないようにする必要がある。

また世代を経ることによる土地拡大の必要や、近隣世帯との調整など、範囲確定 (demarcation) には時間がかかるのが常である。現在、モザンビークでは土地をどのように農民の権利を擁護しながら活用していくべきかについての議論は始まったばかりである。そのような中、小農支援という点から大いに問題がある動きが、ドナーの側からも出ている (G8 New Alliance for Food Security and Nutrition)。

(「コンセプト・ノートに関する専門家分析」2013年12月16日)

実際、コンセプト・ノートでは、現地調査でも明らかにされたこれらの懸念については、論じられることなく、土地登記さえ行えば、投資との問題は解決するという前提で議論が進められている。クイック・インパクト・プロジェクトの一環として、デマケーションを通じて「空き地」と定義された土地を集めて「土地バンク」をつくることが予定されていた点にも、その意図は明確である (ProSAVANA-PD, Report 2, 2013; 森下・高橋現地調査記録, 2013)。

同様の傾向は、以上「専門家分析」でも指摘されている通り、ドナーの一部にも見られ、G8ニュー



ITC 事務所 (ナンプーラ)
撮影：渡辺直子 (2013年8月12日)

アライアンスなどを通じてプロサバナ事業との関係も深い米国政府による MCAMCC

(Millennium Challenge Account / Corporation) に特に顕著である。MCAは、プロサバナ対象3州を含む8州でデリミテーションやデマケーションを進める ITC (Iniciativa para Terras Comunitárias) の主導組織でもある⁸³。ITCは、その目的を「コミュニティ・レベルにおける土地の使用の法的権利やキャパシティを強化するイニシアティブ」としているが、以下の聞き取り調査の結果にも明確に示されている通り、ITCは投資企業側の利益を優先しながら土地登記を行うプログ

ラムであり、登記後の企業側の契約不履行について責任を負うわけではない。

「デリミテーションはコミュニティの範囲を見つけること。そうすると中に使われていない土地が含まれている。そういうところをデマケーションしていく。ザンベジア、ナンプーラ、ニアサの3州では主にデリミテーションを行っている。デマケーションもある。(略) 投資企業とパートナーシップを組んでいる。投資による潜在的な争いがありそうなところを調べてデリミテーションを行っている。投資企業が来てコミュニティと問題が起きたとき、投資はいいものなのだから、コミュニティが理解できるように介入する。コミュニティが会社をあまりよく思っていなかったので理解してもらうようにした」。

(「投資企業による約束不履行に」我々が介入するのは容易ではない)。(ITC聞き取り、2013年8月11日)

ITC のウェブサイトでも、「コミュニティのための」と掲げながら、ほとんどすべてのプロジェ

⁸³ ITC は、米国政府の他、ドナー6カ国によって資金提供を受け、英国の DFID も MCA と共にプログラムを率いる。 <http://itc.co.mz/>

クトについて「コミュニティの土地のデリミテーションの支援を行い、パートナーシップ（投資）⁸⁴を促進する」とされている。つまり、その目的が投資による利用可能な土地の確定にあることが分かる。例えば、プロサバンナ事業対象地のニアサ州マジュネ郡でのデリミテーション事業の以下の説明にもこれは明確に表れている。

プロジェクトの直接的な恩恵は、コミュニティによって占有されている土地の登記によって一般的にコミュニティ・メンバーの土地の所有権の安全性が増すことである。これにより、コミュニティは土地を開発するよりよい可能性を手にし、この地域の土地や天然資源に関心を有する投資家と交渉したり、パートナーシップを構築するのに役立つ（略）コミュニティの夢は、土地や天然資源の分野において政府や他のパートナー（投資家）のプライオリティと適切に調和するであろう。（ITC ウェブサイト）

これらの発言や記述から見られる通り、土地登記が、住民・農民を守るためのみに行われているわけではない現実が明らかである。その先に投資の土地利用が想定されており、この動きに最も熱心に取り組んでいるのが米国政府のMCC-MCAである⁸⁵。第4章で検討するように、米国政府は1990年代後半から繰り返し、モザンビークに土地の私有化を求めてきた。ProSAVANA-PDのレポート2では、ITCは皆無であるが、MCAの名称がわざわざ取り上げられ、「（その土地登記の）経験に基づいて決定する」とされている（ProSAVANA-PD, Report 2, 2013: 4-5）。

2-3. 本章のまとめとプロサバンナ事業への示唆

本章では、土地争奪の現状と土地使用登記の実施状況という点からモザンビークの土地をめぐる現実について検討してきた。その結果、現状においてプロサバンナ事業を進めることは、「小農のための開発」とならないばかりか、事業対象地の人びとをさらに追い詰める結果となる可能性があることが指摘された。

モザンビークにおける海外からの農業投資は、現在「G8 食糧安全保障と栄養のためのニューアライアンス」の中で「支援」として行われており、日本政府もモザンビーク支援に対して中心的な役割を担っている⁸⁶。しかも、プロサバンナ事業は同ニューアライアンスの一事業として位置づけられている（詳細は第4章）。

しかし現地調査から見えてきたのは、農業投資が来る前には「小農」と呼ばれる人びとが十分に生産し、必要な食料を食べることができていた現実であり、逆に「支援」を後ろ盾とした土地登記や農業投資によって土地を取られる現実だった。そして人びとは土地を取られたことにより、毎日の食料にも事欠く状態に直面していた。食べ物をつくれないうことで栄養不足に陥り、余剰の販売による現金収入の道は絶たれ、子どもの教育の機会やコミュニティの存続といった生活・生存に欠かせないものが脅かされ、基本的な人権すら守られない状況もたらされた。雇用の問題も多く見られた（森下・高橋、船田、渡辺現地調査記録, 2013）。

インタビューのなかで、農業投資が来る前の生産状況をたずねた際、つくっていた作物として村人が20種類ほどの名前をあげ、なかにはポルトガル語や英語に訳せない在来の穀物・野菜も多く含まれていた（詳細は第4章）。量としても食べるだけではなく、ストック、余剰販売が可能であり、販売したお金で一年分の魚を購入して食べたり、子どもにより教育を提供することができてい

⁸⁴ 現在のモザンビークの開発文脈における「パートナー/パートナーシップ（parcerias）」は、民間企業の投資のことであるが、「投資」という言葉を避けるために使われることが多い。

⁸⁵ <http://www.mca.gov.mz/m/index.php/about-us>

⁸⁶ 2-1-3 参照。

<http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Mozambique%20Coop%20Framework%20ENG%20FINAL%20w.cover%20REVISED.pdf>

たという（渡辺現地調査記録，2013）。そしてそれは自分たちの家族だけではなく、拡大家族（extended family）にも十分提供できるということだった。

そこで生じる疑問は、このような北部小農・家族農家の暮らしは果たして「貧しい」のだろうか、というものである。

もちろん、気候変動の影響や雨季などに食料不足に直面する農民も多い。また、今回訪問した地域が抱える課題としては病院や学校がないことが指摘されており、国連の出すデータを見てもモザンビークは人間開発指数が世界で2番目に悪いなど⁸⁷、同国の人びとの生活改善のために対策が必要なことは確かであろう。また、何事にも「カネがかかる」現在においては、現金収入の向上も必要であり、これについて現地の農民らは共同生産や販売などで実績を上げ始めていた。このように、モザンビークの人びとも自分たちのために「なんらかの開発」は必要だと話している。

しかし、実際は「支援」や「開発」が来るまでの彼らの生活は課題を抱えつつも基本部分においては満たされている部分があり、むしろ外部から入ってきた開発により、より厳しく、困窮化し、本当に「貧しいものとなった」ことはこれまでに見てきたとおりである。つまりモザンビークの人びとの「貧困問題」とは、彼ら自身が貧しいから起きているのではなく、現在の国内外の政治経済（投資・政策を含む）の関わりによって作り出されている側面が大きいのである（第4章で詳細を検討する）。

国際社会が真にモザンビークの人びと、小農のための農業支援を目指すならば、まず小農のこれまでの努力と暮らしに敬意を払い、それを否定し破壊する方向で議論や計画を進めるのではなく、それを中核に置き、グローバルな展開の影響と国内政治・政策の問題を含めた問題の根本原因を追究し、真摯に分析する謙虚な姿勢が必要とされる（第4章に詳細）。その上で支援においては、彼らの経験、知恵に敬意を払い、声を聞きながら共に方法を考えていくべきである。彼らが食べる穀物の「量」が足りればよいという「食料安全保障」に視点を置くのではなく、農民が食べたいものを決め、植えたいものを植える「食料主権」の保証が必要なのである。そうでなければプロサバンナ事業を含める国際支援は、モザンビークの人びとの生活を破壊していきだけで終わるだろう。

⁸⁷ <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2013>

第3章 プロサバンナ関連事業（PDIF・QIPs、その他事業）の実態

本章では、現地調査から見てきたプロサバンナ関連事業の現地での進捗、実施実態について分析を行う。はじめに、今回の調査対象となっている具体的なプロジェクトを明確にする。まず、プロサバンナ事業の分析評価のために、事業の全体像の整理を試みる。次に、調査対象となっているマスタープランプロジェクトのパイロット・プロジェクトとして、2012年より始動している「プロサバンナ開発イニシアティブ・ファンド(ProSAVANA Development Initiative Fund、以下PDIF)」の実施状況の報告と評価を行う。最後に、マスタープラン策定へ向けて作成された報告書⁸⁸やJICA等の公開情報から、マスタープランプロジェクトの先行プロジェクトとして進められている「クイック・インパクト・プロジェクト (Quick Impact Projects、以下QIPs)」の実施状況の報告と評価を行う。

QIPs と PDIF の関係は不明瞭であり、そのことについてプロサバンナ事業に関する意見交換会でも繰り返し質疑応答がなされてきたが、依然明確ではなかった。しかし、2013年9月4日に掲載されたJICAナレッジサイトの案件概要表に、「5. Quick Impact Project 案の一部のパイロット事業 (KR 見返り資金を活用した触媒基金による契約栽培推進事業) としての実施」と書かれている⁸⁹。これは、明らかにPDIFのことである。しかし、2013年9月30日に議員立ち会いの下に実施された日本のNGOと外務省/JICAの対話では、「PDIFとQIPは別物である、そのような表記があれば修正する」との説明がJICAアフリカ部大竹智治次長よりなされた。これを「記載の問題」とすることは考え難く⁹⁰、JICAが何からの事情により「PDIFの位置づけ」を修正したと考えられる。

2013年9月4日付JICAナレッジサイトでのQIPとPDIF（パイロット・プロジェクト）の説明

 有償技術支援—附帯プロ		本部主管案件	
本部/国内機関		農村開発部	
2013年09月04日現在			
案件概要表			
案件名	(和) 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 (英) Support for Agricultural Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique		

⁸⁸ ProSAVANA-PD, No.2, 2013.

<http://www.grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>

日本・ブラジル・モザンビーク政府は、この報告書に対し一貫して「マスタープランのドラフトではない」という立場を取っている。一方で、外務省 NGO 定期協議会において、現地ステークホルダー会議での説明資料として提示されたパワーポイント資料の内容は、この報告書の内容と同一である他、現地調査では、報告書に沿ったプロジェクトが実施されていることが明らかになった。

⁸⁹ JICA ナレッジサイト案件概要表<2013年9月4日>掲載。

<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/VIEWParentSearch/CBD5ADD7676429714925794C0079D830?OpenDocument&pv=VW02040104>

⁹⁰ このような「計画の訂正」に関する問題については、外務省国際協力適正委員会委員の松本悟法政大学准教授（メコンウォッチ）が指摘している（2013年9月30日緊急報告会）。同氏は、JICA 環境社会配慮ガイドラインにおいて、プロサバンナ事業のマスタープラン策定事業（PD）がカテゴリーBである理由として「事業を提案しないため」と書かれる一方（http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/africa/mozambique_b04.html）、同ナレッジサイトには「QIP 事業を提案する」とされている点についても問題提起を行っている。報告会議事録は次のサイト。<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-53.html>

- 3) 早急にインパクトの発現が期待できる開発事業(Quick Impact Projects)の策定
 3-1) 上述の基礎調査に基づいた、農業開発の可能性を持つ地域の特性の設定
 3-2) 対象地域のインパクトの発現に即効性のあるプロジェクトの形成
 3-3) インパクトの発現に即効性のあるプロジェクトの優先順位の決定
 3-4) 優先度の高いQuick Impact Projectの実施のための投資家の誘致策
 4) 投資促進にフォーカスした、関係者の参加を促進する方策の策定
 4-1) データブックの作成と投資家への紹介
 4-2) 関係者向けのセミナーとワークショップの開催
 5) Quick Impact Project案の一部のパイロット事業(KR戻り資金を活用した懸念基金による契約栽培推進事業)としての実施
 5-1) 懸念基金の制度設計支援

JICA ナレッジサイト (2013年9月30日閲覧)

さらに、プロサバナ事業の3つの柱の2番目の事業である ProSAVANA-PD (ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援) のチームが作成したレポート2では、QIPsとしてリストアップされている事業のなかでも8つの「民間セクタープロジェクト (Private Sector Projects)」のうち、実に半分にあたるプロジェクト (QIP No.2; No.4; No.5; No.8) の計画に、明確に「2013年度の PDIF に応募」が書き込まれていた。つまり、QIP は既に実施されている特定企業のプロジェクトを指すだけでなく、そのプロサバナ (PDIF) での融資が動いているのである (3-2-2.を参照)。

さらにプロサバナ関連事業としては、「開発プランへの推薦プロジェクト」として、32の「コンポーネント・プロジェクト (Components Projects)」が PDIF と共に列挙されており、より不透明さが増す。同レポートによると、当初提案されていた35のプロジェクトが32に統廃合されたり、新たに付け加えられたり、タイトルを変更される形で提案されている (ProSAVANA-PD, ReportNo.2, 2013: 3-1)。この中には、マスタープラン策定事業のためのブラジル側コンサルタント機関である FGV が呼びかける「ナカラ・ファンド (Nacala Corridor Fund)」も含まれ、「大規模農業開発プロジェクトのための農業投資ファンド」との説明がなされている (Ibid.:3-2)。当初は、35のプロジェクトの中の5番目に「大規模投資家のための資金サポートプロジェクト」としてだけ書かれていたものが、2013年3月時点には具体的にナカラ・ファンドだけが名指して掲載されており、「ナカラ・ファンドの詳細が決まってから描かれる」と備考に書かれている。

コンポーネント・プロジェクト一覧

Project in Draft Development Plan		Modified in This Report		Remarks
Original No.	Project Title	New No.	Project Title	
5	Project for Financial Supporting System for Large Investors	18	Formulation of the Nacala Corridor agriculture investment fund for large-scale agriculture development project (the Nacala Fund)	To be filled after confirming the contents of the Nacala Fund.
6	Project for Establishment of Financial Support System for Small and Medium Scale Agribusiness Enterprises and Farmers' Organizations (ProSAVANA Development Initiative Fund)	17	Project for Establishment of Financial Support System for Small And Medium Sized Agribusiness Enterprises, Farmers' Organizations and Individual Farmers	Integrated into one project in order to establish efficient institution for this purpose.
7	Project for Establishment of Financial Support System for Individual Farmers			

出所 : ProSAVANA-PD, Report No.2, 2013: 3-2.

これら 32 コンポーネント・プロジェクトに追加されたのが、対象地域全体の開発を狙いゾーン

をまたがる形で実施される「プラットフォーム・プロジェクト (Platform Projects)」と各地域で成長が見込まれる作物を焦点化したクラスター開発を導く「パイオニア/モデル・プロジェクト (Pioneer/model Projects)」である (Ibid.:3-4)。

このように全体としてプロサバナ事業の枠組みで実施されるプロジェクトには、様々なものがあり全体を見渡すことは困難である。本章では、既に実施されていることがはっきりしている PIDF と QIPs の一部について、現地調査をもとに検討を行う。

3-1. PIDF (第一期) の実施実態 (契約栽培を中心に)

3-1-1. PIDF とは何か

JICA の説明によると、PIDF とは、モザンビーク農業省、JICA と GAPI⁹¹により、2012 年 9 月に初期資金 750,000USD で立ち上げられた基金である。ナカラ回廊沿いで事業を行うアグリビジネスをパイロット事業として支援することが目的とされ、原資は、モザンビーク政府に提供された食糧援助 (KR) の見返り資金⁹²が 7 割を占め、残りの 3 割を GAPI が出資している。同基金の運営について、先述レポート 2 では次のように表記されている。

PIDF の運営構造

	GAPI Nampula Office	ProSAVANA-PD	DPA Nampula
	- Branch Manager (1)	- Task Manager (1)	- CEPAGRI (1)
	- Task Manager (1)	- Technical Staff (2) (work at GAPI Nampula office)	- DPA SPER (1)
	- Technical Staff (3)		
Overall Tasks	<ul style="list-style-type: none"> - Identify potential private sector partners (pre-consultation on project ideas) - Support preparation of a loan proposal and project implementation plan as necessary - Conduct screening of proposals for approval - Provide technical support and advisory services during implementation - Conduct regular monitoring and technical backstopping for project implementation - Prepare periodic reports (Quarterly Financial Report, Half-yearly Progress Report) 		
Specific Tasks	- Financial management	- Advisory support on technical aspects (production, extension)	

出所：ProSAVANA-PD, Report No.2, 2013: 3-10.

この表から、マスタープラン策定のために設置された ProSAVANA-PD のチームが、出資者でもある GAPI やモザンビーク農業省 DPA と同様に重要な役割を果たしていることが分かる。

2012 年度の一次募集では、5 つのアグリビジネスが選定され、資金供与がなされた (供与先とその内容については次表参照)。本現地調査では、以下の融資先企業のうち 3 社に関して調査を行った。なお、これらの企業名・詳細については、NGO 外務省定期協議会の枠組みにおいて、繰り返しの要請にもかかわらず「企業名については、個人情報であり、回答は控えさせていただきます」として (外務省・JICA より第 2 回意見交換会への回答書)、NGO 側には提供されなかったため、リンクされた ProSAVANA-PD のレポート 2 に依拠して説明を行う。

⁹¹ GAPI とは、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。モザンビークでは融資制度上免許が必要であり、GAPI をチャンネルとしているとのこと。なお、JICA は NGO の質問状への回答で GAPI を「半官半民金融機関」と紹介している (第 1 回 ProSAVANA 事業に関する意見交換会に向けた質問状への回答)。

⁹² 見返り資金とは、食糧援助 (KR) に際して、調達された食料に見合った現地通貨を援助対象となった政府が積み立てることとしており、この積立金のこと。見返り資金は、被援助国の農業開発を含む経済社会開発に寄与する事業に活用されることになっている。

PDIF の融資先とその詳細

No.	企業名	事業サイト		事業概要	生産物	融資額 (MT)
		州	郡			
1	Lozane Farm	ZA	Alto Molocue	1) (農薬や肥料などの) 投入材の供与ならびに農法や組織運営に関する集中研修を伴う契約栽培 2) より多くの地域女性の関与 (参加者の 22%) 3) 自社農場における基本的な種子 (トウモロコシと大豆) ならびに野菜の生産	種子 (トウモロコシ、大豆)、野菜 (トマト、ニンジン、キャベツ、タマネギ)	2,500,000
2	IKURU	NA	Monapo, Mogovolas	書面契約を伴う包括的な契約栽培 (品質のよい種子、耕地整備のためのトラクターサービス、肥料、技術指導)	胡麻、ピーナッツ	2,860,000
3	Oruwera Seed Company	NA	Murrupula, Mogovolas	1) 技術指導サービスを含む契約栽培による種子生産 2) 自社農場における基本的な種子生産	種子 (トウモロコシ、ピーナッツ、胡麻)	2,800,000
4	Matharia Empreendimentos	NA	Ribaue	1) 自社農場 (5ha) における種子生産 (大豆) 2) 小規模農家による大豆生産の推進 3) 技術支援を伴う小規模農家による野菜生産	大豆、野菜 (トマト)	1,640,000
5	Santos Agricola	NA	Meconta	1) 野菜生産のための契約栽培 (10ha) 2) 灌漑システム整備の自社農場における野菜生産 (20ha)	野菜 (トマト、タマネギ、ニンニク、キャベツ、ニンジン)	1,680,000

出所： ProSAVANA-PD, Report No.2, 2013 にもとづき筆者作成。

選考基準として、プロサバンナ対象 19 郡内を対象としていること、小規模農家と協力しながら生産活動を提案する企業であることが求められ、加えて、融資案件として担保の確認 (特に土地登記証の有無、動産<車やトラクター>の所有状況) や収益性などが審査基準に含まれるという⁹³。また、いずれの企業も、事業を展開するコミュニティにおける小規模農家と個人単位でもしくは農民組織 (アソシエーション) 単位で取引を行っている。種子や化学投入財 (肥料・農薬など) を物品供与のかたちで貸し出し、収穫を (当初貸し出した種子や化学投入財の金額を差し引いて) 買い取る「契約農業」を行っている。

3-1-2. 調査結果・分析・検討

(a) 調査結果のまとめ

現地調査では、PDIF の 5 つの融資先のうち 3 社の調査を行った。具体的には、IKURU のジェネラル・マネージャーからの聞き取り (8 月 12 日、20 日)、JICA のアレンジによる X 社の提携先訪問 (8 月 9 日)、Matharia Empreendimentos 社の農場周辺の農民組織への聞き取り (8 月 11 日) である (船田、森下・高橋、渡辺現地調査記録, 2013)。なお、X 社の提携先訪問については、JICA コンサルタント 2 名 (日本人)、JICA モザンビーク人スタッフ、社長夫人 (モザンビーク人) が同行し、取引のある小規模農家アソシエーション及び「中・大規模 (40 ヘクタール)⁹⁴」農場主からの聞き取り調査を行った (聞き取り調査の概要は表を参照)。

⁹³ JICA コンサルタントへのインタビューより (ナンブーラ 2013 年 8 月 9 日)。

⁹⁴ 統計では 10ha 以上が中規模農家、50ha 以上が大規模農家とされているが、現地の感覚では、5ha 以上が中規模、30ha 以上が大規模農家とされている。そのため、本報告書では、統計と異なる使用の場合「小・中規模」「中・大規模」と表記する。

PDIF 融資先に関する調査結果一覧

PDIF 融資先	調査対象	聞き取り内容（概要）
X 社	X 社との取引関係があるモゴヴォラス郡マブク村の小農アソシエーション（代表他9名の農民） （2012年設立、49名参加、農地規模41.5ha）	X 社との契約ではトウモロコシを生産。人によって生産量が違い、収入がない人もいた。雨の状況がよくない中、種代を返せるだけの収穫がなかった人は8人。その場合、種代の返済が必要になる。今期の8人分は、アソシエーションが政府からもらった支援金を使って返済。目的外の支援金の流用だが、X 社とのトラブルを避けるために実施（アソシエーション代表）。また、収穫が上手く行かなかったもう一つの理由として種蒔きの時期が指摘されたが、X 社からの種蒔き時期の指導内容についてアソシエーション農民と X 社の社長夫人の間での認識・意見の不一致。
	X 社との取引関係があるモゴヴォラス郡の中規模農場主（農地規模40ha）	X 社との契約ではゴマを生産。その他、地域の農業事務所や生産企業の指導を受けながら綿花も栽培。模範的な農家として、日本から既に10回以上の視察を受け入れる。耕地整備は、100人くらいに手伝ってもらい手で耕した。畑では、常時10名程度が働いている。賃金は1日70MT（月2100MT）で、食料も提供。100名は、近隣コミュニティからで、30～40代の男性が中心。午前は、畑を手伝い、午後は自分の畑で作業をするなどしている。お金より食べもののためにくるケースが多く、乾期の終わりは特に夫のいない女性が増える。今期ゴマは60MT/kgを31.5kg購入、収量は3.6トンで販売価格は52MT/kg。今年は生産しているものの種類が多くリスク分散ができたが今後は不明。耕地面積を現在の40haから、5年後には3倍（120ha）に増やしたい。
IKURU	IKURU のジェネラル・マネージャー	IKURU は、「小・中規模農家」に種子や投入材を貸与し、生産量増加の支援を行なっている。活動地域は、モゴヴォラス、モナゴ、モマ。100,000USDを10%の利子で3年間の融資を受ける。36名の個人農家（5～10ha規模）が対象。IKURUが購入したトラクターを貸与、種と肥料を配布、生産されたゴマを買い取る。プロサバンナの契約では、20トンが必要だったが、現在75トン用意できている。対象農家が散在しており、インフラ提供が困難なのが懸念材料。今回、トラクター代を返すのに十分な量を生産できない農家もいたが、来年以降の返済ができなければ取引対象外となる。10%の融資は低いのでこのプログラムを続けたいが、もっと技術的な面にも注力し、サービスプロバイダーとしてより小規模の農家を対象としたい思いもある。
Matharia Empreendimentos	Matharia の伝統的権威・Mathariaで暮らし耕作をする6農民組織代表（全9名）	（Matharia Empreendimentos 所有者 Rui Santos は）2,850ヘクタールの囲いに囲まれた農地を持っている。戦争中は土地が放置され、農民たちがその土地に住み耕していた。戦後所有者が現れ、2009年には農民らを土地から追い出した。彼の農地では、30人ほどが雇われている。周囲の農民と契約栽培を行い、種と肥料などを貸与し、収穫物を買っている。同農場では、主にトマト、タマネギ、トウモロコシ、ニンジン、大豆などを栽培。プロサバンナでは、白人の Rui のように既にお金持ちの人を探して、彼らを手助けしている。

船田、森下・高橋、渡辺現地調査記録, 2013 にもとづき作成

(b) 契約栽培における小規模農家への高いリスクの軽視

現地調査では、PDIF 融資対象であるアグリビジネスが行なっている契約栽培の手法は、「中・大規模農家」にとってはメリットがあるかもしれない一方で、プロサバンナ事業が支援対象と標榜す

る貧しい小規模農家にとっては、リスクが相対的に高いことが見られた。

実際、小農アソシエーションの例で見られたように、収穫に失敗したり、収量が低かった農民やアソシエーションに借金が残っていく可能性は高い。生産リスクは、農民側によって負担されており、天候（雨量）に左右される天水栽培の小規模農家ほどそのリスクが高い。外部から持ち込まれたハイブリッド種であれば、化学肥料等の投入が必要となることが予想され、生産コストは今以上に必要になる。将来的な地力の低下、投入コスト増加のリスクもあり、小規模農家ほど生産費用ならびに取引費用は高くなる。

資金力がある程度ある「中・大規模農家」にとっては、作物の種類を増やすなどしてリスクを分散することも可能であるが、契約栽培を行う小規模農家にとっては難しい。1～2ヘクタールの農地で家族農業を行い、様々な作物を栽培していた小規模農家にとっては、生産費用ならびに取引費用が増加する一方で、生産リスクは小規模農家自身が担うため、リスクの高いモデルへの移行を意味している。

X社と取引関係のある小農アソシエーションの事例で見られたのは、FAO（国際連合食糧農業機関）も指摘する契約栽培における問題点である⁹⁵。契約栽培には、そのメリットとデメリットの両面がある一方で、こうした契約は、資本と情報を有する企業と貧しい農業生産者という著しく不平等な力関係性の中で締結されていることに留意する必要がある。この点は重要である。

プロサバナ事業について調査を行ってきたイザベラ・ノゲイラ（Isabela Nogueira）は、アフリカにおける契約栽培に関する先行研究の検討を行い、次の三点のリスクを指摘した（Nogueira, 2013: 10-13）。

- ①権力関係の非対称性、最も貧しい農民の排除
- ②モノカルチャー栽培や輸出のための食料不安⁹⁶
- ③負債、以前の栽培メソッドの中断や放棄による依存の増大

そして、プロサバナ事業の関係者や資料に、これらのリスクの理解や配慮が見当たらないと批判している（Nogueira, 2013:10⁹⁷）。

(c) 大規模な農地を囲い込む企業を「小農支援」のため融資する PDIF

これらの点は、Matharia Empreendimentos 社（以下、ME社）の周辺の農民アソシエーション代表らの指摘に顕著に表れている点である。同社へのインタビューは今後の課題としつつ、農民らの置かれている状況とその理解をここで紹介したい。マタリアには、複数の農民アソシエーションがあり、集まってフォーラムを形成している。同フォーラムに属する5つの農民アソシエーションにインタビューを行い、実際にそのうちの一つのアソシエーションが共同で生産活動を行う農場を訪問した（森下・高橋現地調査記録, 2013）。

このアソシエーションは、2010年来10ヘクタールの農場（土地登記済み）に自力で灌漑を整備し、15名のアソシエーションメンバーが3グループ（各5名）に分かれて共同で耕し、トマト、キ

⁹⁵ Charles Eaton and Andrew W. Shepherd, “Contract Farming partnerships for growth”, *FAO Agricultural Services Bulletin*, 145: 3.

⁹⁶ 契約栽培地で食料不足が生じ、主食価格が高騰したケニアの事例は専門家の間で特に有名で、ノゲイラにも紹介されている（Smalley 2013: 49; Little 1994: 228-22, in Nogueira, 2013: 10）。

⁹⁷ Nogueira, Isabela (2013) “Agricultural systems with pro-poor orientation in Mozambique? ProSAVANA and the forgotten risks of contract farming”, UN-WIDER Conference on Inclusive Growth in Africa: Measurements, Causes, and Consequences Helsinki, 20, 21 September 2013.

<http://www1.wider.unu.edu/inclusivegrowth/sites/default/files/IGA/Nogueira.pdf>

ヤベツ、ピーマン、玉ねぎなどの野菜を栽培している。プロサバンナ事業も、既にあるこのような小規模農民の主体的な試みこそを、直接支援すればよいと考えられるが、「投資を通しての小農支援」という全体の枠組み、そして先述の通り PDIF が融資という形態をとるため、既にキャパシティのある企業（者）を支援するスキームとなっている。また、ME 社の栽培する作物はこれらの地元農民組織のものと同様に、この地に繰り返し政府を介して企業が現れるのを防ぎきれないこと、契約栽培で不当に安い価格が強要される実態があることが問題として指摘されていた。この点について、地元農民らの声を紹介する。なお、後述するが、同地でのプロサバンナに関する集会では、「モザンビークには沢山の土地があるが、使われていないためプロサバンナを行う」と説明されたという（森下・高橋現地調査記録, 2013:8）。

Q：プロサバンナについての集会説明を聞いて何か心配なことはあるか？

A：土地の収奪について懸念がある。例えば、家を作るための木や藁を集めている地域、お墓がある地域の土地も囲い込まれている。都市から来たお金を持った人たちに政府関係者は土地をあげ、使っているという。金のためだ。この周辺にある土地は全て使われている。モザンビーク全体では使われていない土地があるのかもしれないが、ここに関してはそうではない。ここに使われていない土地なんてない。政府は、私たちが使っている土地を取り上げて、他に人に使用権を与えている。これが最初に起きたのは 2004 年で、農業省関係者が売った。政府は、モザンビークの中のお金持ち（この村の外の）に金を貸して、土地を買わせている。これらのお金持ちが現れるまで、農民らは自分の土地でサトウキビ等を植えて稼いでいた。しかし、急にここはお前の土地ではないといわれ、全てが焼き払われた。その時、補償金も何ももらわなかった。家ですら焼き払われた。それ以降同じプロセスが続いている。

Q：プロサバンナはどうすべきか？

A：プロサバンナがもしここに来るのであれば、この住民こそが土地のオーナーということ的前提にし（*外から来る金持ちや投資ではなく）、土地の使用権（DUAT）の取得を手助けすべきだ。例えば、プロサバンナでは、白人の Mr. Rui のように既にお金持ちの人を探して、彼らを手助けしている。既にキャパシティのある人を対象にあのような額のファンドをあげている。このようなファンドへのアクセスはキャパシティのない我々には不可能だ。プロサバンナは、地域に暮らす自分たちのお金がない、小規模農家を支援すべきだ。

（マタリアの農民アソシエーション 6 団体代表へのインタビュー、2013 年 8 月 11 日）

以上の声は、地域に次々と現れる企業らによる土地収用が止まらない中、PDIFの融資先であるME社のように、大規模な農地を囲い込む企業を「小農支援のために」融資することは、現在のモザンビーク農村部の政治経済社会状況を鑑みると慎重さを欠いている。多くの大規模農家や企業の栽培作物と周辺小規模農家やアソシエーションの栽培作物は競合している場合が多く、これらの資金力のある特定企業/大農に「買い取り」を一元的に担わせることによる権力関係の問題も無視できない。実際には、国連の食料主権特別報告者であるデ・シュッター（De Schutter）が指摘するように、生産者とアグリビジネス企業との間の関係は深刻なほど不平等であり、農民らとその生産物を売るチャンネルの多様性を有さない限りそれは継続する（De Schutter 2011: 11⁹⁸）。

(d) 創り出される主従の関係～PDIF 融資先社長夫人と契約農民の会話から

先述の通り、マタリアでは既に進出アグリビジネスとの間でそのような問題が発生しており、「投資による小農支援」を掲げるプロサバンナあるいは PDIF や QIPs が、「小農支援」を謳いながら結果的に進出企業や大農との間で「主従の関係」を創出したり、強化することにつながる可能性は否定できない。

実際、JICA コンサルタントと PDIF の融資先企業 X 社の社長夫人と共に、同社がトウモロコシ

⁹⁸ De Schutter, O. (2011). 'A tale of four hungers', in M. Spoor and M. Robbins (eds.), *Agriculture, Food Security and Inclusive Growth*, Rotterdam: Institute of Social Studies. 縮小版 (http://sidnl.files.wordpress.com/2011/06/sid_agriculture-food-security-inclusive-growth_booklet.pdf).

の種子の契約栽培を任せる小農アソシエーションを訪問した際、調査団はこれを目の当たりにした（参与型観察、2013年8月9日）。表にもあるように、アソシエーションのメンバーによる契約栽培に関する不満の声は、それが発せられた瞬間に直ちに否定される状態であった。農民が同社に不利な発言をすると、夫人は次のように威圧的に言い続けた。

「あなたたちは嘘つきだ。どうなのよ *Presidente*（アソシエーション代表）。この人達（農民）は嘘を言っているわよね。嘘を言っているとこの人達（調査団）に言いなさい」。 (現地調査による参与型観察、2013年8月9日)

アソシエーション代表は俯き、結局その後農民たちは黙らされるに至った⁹⁹。表にも記載した「収穫が出来なかったメンバー負債分を支払うため、X社との関係悪化を恐れて、アソシエーション資金に手を付けた」との説明も、PDIFの融資先企業と地元小農との関係を象徴している。

JICA コンサルタントの説明では、契約栽培先を探していたX社は地元政府の紹介でこのアソシエーションを知り、PDIFを通じて具体的な契約に乗り出したという。つまり、地元小農から見ると、X社は地元政府そして外国援助の後ろ盾を得た「強者」として地域社会に現れており、異論を唱えることが難しい存在なのである。収穫が出来きなかった際のペナルティーも一元的に農民側に課されており、後ろ盾のある企業への負債を踏み倒すことは不可能な状態に農民はおかれており、その意味で企業にはリスクが少ない取引となっている。マテリアのアソシエーションによっても同様の指摘がなされていることは注目すべきである。これは、次項で示す ProSAVANA-PD のレポート2の以下の図にも明確に表現されている。

インドの契約栽培の貧農へのインパクトを実証研究したスクパル・シン (Sukhpal Singh) は、契約栽培によって企業と契約農民の間にどのように依存関係が生み出されていくかのプロセスを、「自然な帰結」として次のように説明した¹⁰⁰。契約栽培は、投入財やサービス、融資と一体のものとして農民を縛りつける一方、その債務は農民側によって一元的に負わされるものであるため、債務が膨らみ、依存が強まり、買ったたきが生じるが、契約農民らはこれを逃れることができない。企業は、このような依存関係を創り出すために、最初は高い買い取り価格を設定し、寛大な融資と投入財を提供することで契約農民を増やすが、農民らが契約栽培に相当の関与をして他に方策がないところまできたら、企業は利潤の最大化を求め買い取り価格を下げてくるという (Singh, 2002: 1632)。プロサバンナ事業の関連文書を見る限り、このような事態を想定し、それを回避する手段は検討されていない。

(e) 比較研究で示される契約栽培の問題とプロサバンナ事業の課題

このようなローカルに展開される力関係の在り方こそが、小農の日々の生活や資源へのアクセス、経済活動と将来に大きな影響を及ぼすが、プロサバンナにおいてその配慮は皆無である。むしろ、大規模投資によるプランテーション栽培が批判を浴びて以降は、契約栽培スキームに傾倒した議論がなされている。

⁹⁹ この間 JICA コンサルタントは、その場にいたものの、通訳を聞くわけでもなく、メモも取らないまま1メートル離れたところで席を外したままであった

¹⁰⁰ Singh, Sukhpal (2002). "Contracting Out Solutions: Political Economy of Contract Farming in the Indian Punjab". *World Development*, 30(9): 1621-1638.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X02000591>

国際的な研究コンソーシアムである Future Agricultures の研究者レベッカ・スモーリ (Rebecca Smalley) は、現在脚光を浴び推進されるアフリカにおける商業農業の農村貧困層へのインパクトを比較分析し、次のように結論づけ「契約栽培へのあまりに楽観的な期待」に警鐘を鳴らした¹⁰¹。

契約栽培への参加はよい安定的収入や融資へのアクセスをもたらすと広く断言されてきたが、残念ながら、大半において、そのような恩恵を最も貧しい農民に届けることに失敗してきた。参入に障壁がある一方、アグリビジネスは、契約内容を（自らの利益のために）厳しくし、自社農園生産にいつでも退避することができるが知られている。（略）いくつかの契約栽培方式は土地なし化や完全なるプロレタリアート化を招いた。（Smalley, 2013: 4）

現地調査からは、PDIF 事業が責任ある契約栽培事業を展開する上で必要とされる条件や環境¹⁰²を欠いているばかりでなく、その欠如の認識が、融資先企業側にもプロサバンナ事業の関係者の側にも見られなかった（聞き取り、2013年8月9日）。これは、本調査団だけの分析ではなく、先述ノゲイラ（2013）の結論も同様である（Nogueira 2013: 11）。

このようなリスクはプロサバンナ事業の文書によってカテゴリーとしても無視されてきた。プロサバンナ事業が、現在のところ、インクルーシブな農業システムを構築しようとしているとは言い難い。事業計画の形成から、3つの重要な要素が刻み込まれてきた。つまり、地域社会の低い参加度。外国投資家にコンディショナリティーを加えるように政府の関与を導き出すことを欠いてきたこと。事業の計画や実施において民間投資家に与えられた広大なスペースである。（Nogueira, 2013: 14）

3-2. PDIF（第一期、第二期）の実施実態（アカウントビリティーを中心に）

3-2-1. GAPI と IKURU : アカウントビリティー問題

IKURU ジェネラル・マネージャーによると、PDIF 公募前、モザンビーク農業省関係者、PDIF を主催する GAPI（半官半民）、そして JICA 関係者が IKURU を訪問し、同ファンドについての説明を行い、応募を呼び掛けたという（渡辺現地調査記録、2013）。IKURU は同ファンドに応募し、2,860,000 メティカル（1千万円近く）の融資を受けている。JICA に繰り返し「農民組織」として宣伝されてきた IKURU であるが、実際には一企業であり（この点については第5章を参照）、そのシェアの45%を OXFAM Novib と GAPI が分け合っている¹⁰³。何よりも問題と考えられるのは、IKURU の CEO を GAPI が務めているという点である。IKURU のマネジメントや意志決定機関の動きについては、調査団の PDIF 視察に同行するとともに、アウトライン作成や融資先選定に深く関わった JICA コンサルタントに尋ねたが、「知らない」ということであった（2013年8月9日）。しかし、IKURU のジェネラル・マネージャーへの追加インタビューにより、同組織の CEO は GAPI から派遣されている理事が務め、マネージャーの雇用契約書にも同理事がサインしているという（フォローアップ調査、2013年8月20日）。

IKURU のシェアの半分近くを有し、その経営の最高責任者を派遣する GAPI が、PDIF の実施機関であり融資元資金30%の提供者でもあるという点は、大いに問題である。GAPI が公募計画を立て、公募し、それへの応募を自らの組織が CEO を務める一地元アグリビジネス企業に求め、融資を行い、監督しているという事実は、PDIF だけでなくプロサバンナ事業全体の透明性やアカウ

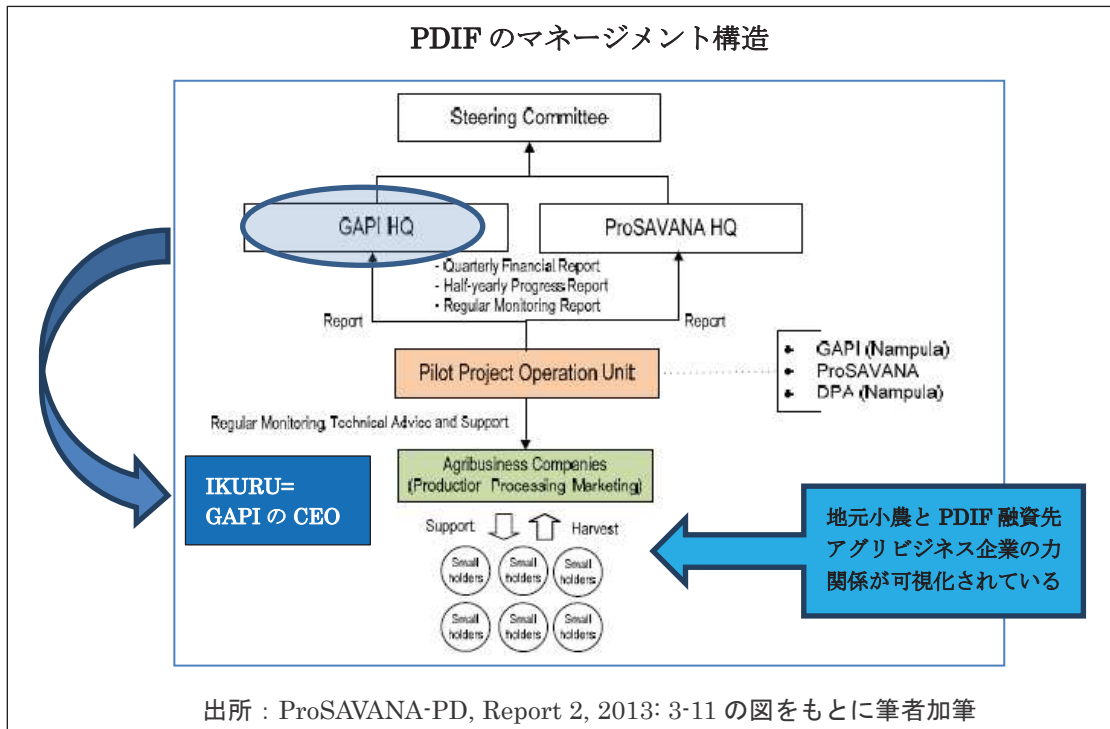
¹⁰¹ Smalley, R. (2013). 'Plantations, Contract Farming and Commercial Farming Areas in Africa: A Comparative Review'. FAC Working Paper 55, Future Agricultures Consortium. http://www.future-agricultures.org/component/docman/doc_details/1710-plantations-contract-farming-and-commercial-farming-areas-in-africa-a-comparative-review#.UshAnvtOqYE

¹⁰² "Guiding principles for responsible contract farming operations", FAO 2012.

¹⁰³ 農民のシェアは10%（IKURU ホームページ）。

ンタビリティーに大きな疑問を投げかけている。何より、PDIF の原資は日本供与の食糧援助による見返り資金である。

以下の、ProSAVANA-PD のレポート 2 に掲載されている図は、このことの問題性をより顕著にする。この図を描いた ProSAVANA-PD の技術チーム自体が、PDIF の選定に深く関わっていることからしても、この事実をまったく知らなかったとは考えにくい。この点について、2013 年 9 月 30 日の対話の際に、日本 NGO から JICA に対し疑問が投げかけられたが回答はなかった。



3-2-2. 第二次募集をめぐる不透明性の問題

PDIF の第二次募集については、2013 年 7 月時点でのニアサ州での農民組織や行政関係者への聞き取り調査で、JICA 関係者が「募集を始める」「募集中」「いずれぜひ申請を」と説明していることが分かり（詳細は第 5 章）、東京の NGO から JICA 本部（東京）農村開発部に照会を行ったものの、「そのような募集はしていない」とのことであった（フォローアップ調査、2013 年 7 月 22 日）。ナンブーラ州の ProSAVANA-PD と PDIF を担当する JICA コンサルタントによると、「6 月下旬に 3 州で二次募集行い、7 月 15 日までに募集を締め切り、10 を超えるプロポーザルが 3 州から集まっている」とのことであった（聞き取り、2013 年 8 月 9 日）。

しかし、その翌週の駐モザンビーク日本大使館でのインタビューでは、二次募集のことについて大使もプロサバナ担当者もまったく知らず、「見返り資金を拠出している以上、勝手な募集はできないはず」とのことであった（聞き取り、2013 年 8 月 16 日）。何より、モザンビークの 23 市民社会組織が出した「公開書簡」で「対話もアセスメントもないままに事業が進められているから緊急停止すべき」と書かれており、これを受けての NGO・外務省意見交換会では外務省担当官より「事業は進んでいない。丁寧に対話する」と繰り返し述べられたばかりであった。日本大使も、「現在の状況を考えるとどんどん進めるということにはならないはずだが…」と困惑していた（聞き取り、2013 年 8 月 16 日）。

以上のマネジメント図をみても、JICA コンサルタントの話も聞いても、日本の援助関係者側

が知らないままに始められたとは考えられず、誰がどのような目的で第二次募集を急いだのか、本
 当に JICA 本部や大使館、外務省関係者はこれを知らなかったのか疑問が残る。この点について、
 JICA に対し経緯説明を求めたが（NGO・JICA 意見交換会、2013年9月30日）、詳しい説明はな
 かった。

この疑問のヒントが、ProSAVANA-PD のレポート 2 に記載されている。詳細は 3-3-2. に譲るが、
 本章の冒頭に示した通り、8つのクイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）の民間セクタープ
 ロジェクトのうち半分について、2013年度の PDIF に応募することが明記され、具体的な事業内容
 と見積もりが記載されていた。つまり、2012年度のうちに実際に操業中の QIPs の担い手と想定さ
 れる企業や組合と、何らかの話し合いがなされ、その資金の手当てが PDIF によって行われること
 が決まっていたものと考えられるのである。第二次募集を予定通り行わないことは、資金をあてに
 して事業を展開する企業には大きな痛手である。そのため、実施が急がれた可能性が高い。

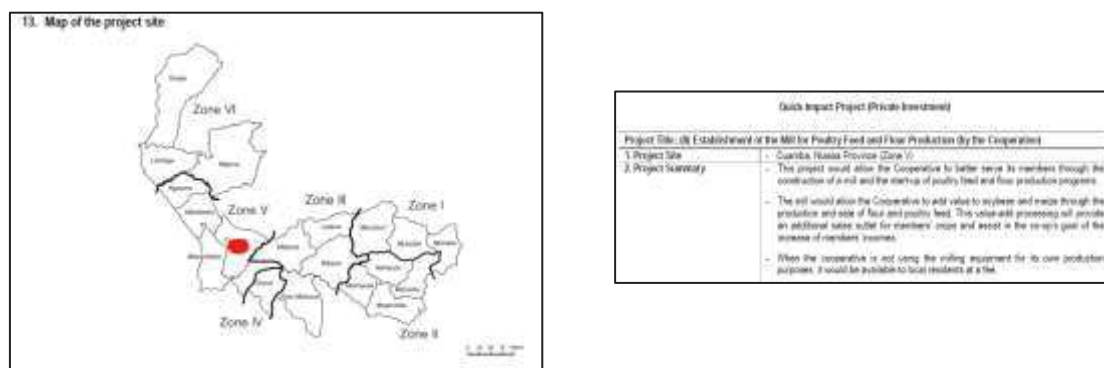
3-2-3. 協同組合のケース：知らないままのレポート記載と「QIP=PDIF」の実態

紙上の QIPs の「プラン」が実際には特定企業や組織の、既に行われている活動に関するもので、
 さらに PDIF の第二次募集への申請内容までが書き込まれていることが明確になったのは、QIPs
 民間セクタープロジェクト No.8 に記載されている「小麦生産と養鶏飼料のための製粉所の設立（協
 同組合による）」の事例調査によるものであった。

この事業主と想定されるのが、ニアサ州南部のクアンバに拠点をおく協同組合 ALIMI であった。
 この点については第 5 章で詳しく取り上げるが、同組合によると、モザンビーク政府関係者と GAPI、
 JICA 関係者は 2012年9-10月に事務所を訪れ、プロサバナの説明をするとともに話を聞いて
 いったという。そして 2013年6月に再びやってきて、『PDIF の第二次募集に応募するように』
 と要請した（聞き取り、2013年8月12日）。

興味深いのは、協同組合 ALIMI の PDIF 二次募集への申請内容が、2013年3月発行のレポート
 2 に、QIP（民間セクター）の 8 番目の組合事業としてほとんどそのまま掲載されている点である
 （ProSAVANA-PD, Report 2, 2013:4-44; 4-45）。

協同組合の知らないままに掲載された他団体へのプロポーザル・プロジェクト対象地と詳細



出所：ProSAVANA-PD, Report 2, 2013: 4-44-45.

これは、同組合へのフォローアップ調査で明らかになった点であるが、2012年秋に訪問してから
 わずか数か月でマスタープランの QIP として支援すべき組織と事業として記載され、PDIF で融資
 を受ける手はずになっていたのである。この間、これらのレポートも、マスタープランの具体的な

中身も、同組合を含め地元農民らには開示されておらず、十分な議論と検討もないままにだった。レポートの記載についても、「聞いていない」だけでなく、まったく知らなかったという（メールによる聞き取り、2013年10月28日）。

これを知らないまま、ALIMIはこの「要請」に応じて申請書を提出し、後日GAPIから選考に通った旨の連絡を受けるが、結局申請を取り下げ辞退したという（メール、2013年9月20日）。なお、この取り下げ・辞退後にもかかわらず、政府系新聞により「GAPIへのインタビューにもとづき」、ALIMIのPDIFへの参加が大々的に報道されている（詳細は第5章）。

募集計画を立て、審査し、資金を運営し、監視を行うGAPIや、それを支えるJICAによるこのようなプロセスの透明性を度外視した急がれ、アカウントビリティを欠いた動きが、誰の何のためになされているのか現在でも不透明なままである。

3-3. クイック・インパクト・プロジェクトの実態

3-3-1. クイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）とは何か

QIPsを詳しく取り上げたProSAVANA-PDのレポート2によると、QIPsとは、マスタープランを構成（予定）プロジェクトの中の優先プロジェクトから選ばれたものであり、公的部門による8つのプロジェクトにすでに実施されている民間投資事業の中から8つ、合計16のプロジェクトから構成されている（ProSAVANA-PD, Report 2, 2013）。詳しくは、表を参照されたい。

QIPsとは、「目に見える影響や結果を短期的に得ることができるプロジェクト」であり、「その影響や結果には、生産性の向上、受益者の収入増加、優良種子、肥料、農業機械、収穫後技術の普及による農業技術の改善、農業開発に関連した農村インフラの改修や新設が含まれる」とある（Ibid.:4-1）。QIPsは、「ナカラ回廊の農業開発の可能性を示すものであり、マスタープランによって提案されるプロジェクトへの出資をドナーに促す役割を期待されている」という（Ibid.）。

クイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）一覧

No.	プロジェクト名	プロジェクト対象地	実施状況
Public Sector Project			
1	Land registration for small scale and medium scale farmers 小・中規模農家の土地利用登記 (DUAT 取得)	- Meplacha and Macoropa in Cuamba - Chimbonila in Lichinga District - Nintulo in Gurue District - Luelele in Mandimba District	
2	Road improvements for marketing マーケティングのための道路改良	- Gurue and Ngauma District	
3	Promotion of quality seed production at the regional level 地域レベルにおける優良種子生産の推進	- IIAM North East Centre in Nampula (venue of the training) - Seed farms of the leading local seed growers (seed production site)	
4	Promotion of vegetable production with small pumps 小型ポンプを用いた野菜生産の推進	- i) Monapo, ii) Meconta, iii) Ribae or Mlema and iv) Mandimba	
5	Renewal of cashew trees カシューナッツ農場の再生	- Meconta, Monapo, Muecate, Nampula	

6	Planning of land reserves for medium and large scale investment 中規模・大規模投資のための土地バンク (land reserves) 計画	- Iapala, Ribau District	
7	Model Project for family food production cluster development 家族食料生産クラスター開発のためのモデル事業	-Malema District	
8	Development of agriculture special economic zone 農業経済特区の開発	-Cuamba District	
Private Sector Project			
1	The expansion of poultry business 養鶏事業の拡大	- Lichinga	●
2	Promotion of an out-grower scheme for soybean production 大豆生産のための契約栽培農業の推進	- Lichinga	●2012年より操業 PDIF
3	Development of a cassava processing factory and promotion of contract-farming with small-scale farmers for the production of cassava and other crops キャッサバ加工工場の開発、キャッサバ等の生産における小規模農家との契約栽培の推進	- Lioma Plain (either in Malema, Cuamba or Gurue districts)	未
4	Promotion of an out-grower scheme for soybean production 大豆生産のための契約栽培農業の推進	- Lioma, Gurue District	● PDIF
5	Promotion of seed production by out-growers under contract-farming arrangements 契約栽培農家による種子生産の推進	- Ribau District - Mecubri Districts	●2006年より操業 PDIF
6	Tea industry revitalization project: promotion of the out-grower model for tea production 茶葉産業の再活性化プロジェクト: 茶葉生産における契約栽培モデルの推進	- Gurue District	地域事業
7	Promotion of contract-farming for crop production with smallholders 小規模農家による契約栽培の推進	- Meconta (Namialo) District - Ribau (Iapala) District	●
8	Establishment of the mill for poultry feed and flour production (by the Cooperative) 養鶏飼料と小麦生産のための製粉所の設立	- Cuamba District	●2010年より操業 (PDIF 要請)

出所： PROSAVANA-PD, Report No.2, 2013 をもとに筆者作成・加筆

3-3-2. 調査結果・分析・検討

今回の現地調査において QIPs 対象地のすべてを視察することはできなかったが、少なくともその一部は、レポート 2 の記載通りに実施の準備が成されていることが確認された。同レポートは、モザンビーク農業省のプレゼンテーションに不可欠なものとして利用されており、それを JICA も認めているが（第 3 回意見交換会議事録）、外務省は存在すらも認めていない（UNAC 代表並びに PPOSC-N 事務局長表敬訪問記録）。詳細は次の通りであらう。

「(レポート2について) それに関しては把握している。これは今後変わりえる。今後マスタープラン作成にあたって、市民社会やステークホルダーから意見をいただくべく、エッセンスを凝縮してパワポに落として、現在もステークホルダー会議を繰り返し行っている」。(第3回意見交換会JICA天目石慎二郎課長、2013年4月19日)

「(国際NGO・GRAIN: ではレポート2を何と呼べばいいのか?) ただの紙」(外務省表敬訪問時貴島善子課長、2013年5月28日)

しかし、現場では、レポート2に記載されている通り、一部のプロジェクトの準備が現地で進められているだけでなく、その内容についてもプロサバンナ事業が目的とするはずの小規模農家支援、小規模農家の生活向上という観点、また事業を実施する上での地元社会への自由で十分な情報提供と事前の合意 (Free Prior and Informed Consent, 以下 FPIC) の点からも問題があることが確認された (第5章に詳細)。ここでは二つのプロジェクト例に着目する。

(a) 公共セクタープロジェクト 「中規模・大規模投資のための土地バンク計画」

公共セクタープロジェクトNo.6では、リバウエ郡のイアパラ地区において、投資家へ情報提供、投資環境整備を目的として、土地登記 (現地では「DUAT取得」) を進め、そのデータ整備を行い、土壌データなども含んだ土地データベースの作成が行われている。定着農法 (settled farming) の推進、大規模生産のためのメカニズムの確保などがプロジェクトの目的とされている。そして、レポート2には次のような詳細が記され、農民やコミュニティの土地登記の促進の理由が、投資のためであることが明確に示されている。

10,000ヘクタールの土地を500から900ヘクタールに分けて、中規模・大規模な企業に貸与し、大規模な生産メカニズムを確実にする」「移動農法ではない (non-shifting cultivation) システムを奨励する。
(ProSAVANA-PD. Report 2. 2013:4-19)

リバウエで訪問した村では、プロサバンナ事業の関係者 (モザンビーク人1名、ブラジル1名、日本人1名) が、ある農民アソシエーションが利用している農地を測量しに2013年7月に訪れており、プロサバンナ事業関係者の監督下で土地登記が行われていた。また、リバウエ郡の政府関係者からも「土地バンク」プロジェクトの準備が進められていることが語られ、地区毎に土地登記証がファイリングされている資料を提示された (現地調査、2013年8月12日)。当該プロジェクトの実施期間は2014年以降と記載されているものの、その準備は着実に進んでいることが窺えた (森下・高橋現地調査記録, 2013)。

「土地バンク」の整備は、従来のモザンビークの農民の土地利用の方法、農法のみならず、暮らしのあり方を大きく変えるものである。当該地域の農民も、プロサバンナ事業対象地である北部全体と同様、その大半が在来の農法である移動耕作を行っており、地力を回復するため数年～十数年の休耕期を置きながら土地を利用している。肥沃な土に恵まれているため、肥料などは使用していないという (森下・高橋現地調査記録, 2013)。あるいは、多くの北部農民にとっては当たり前に行っている輪作や混作・間作を駆使するなどの工夫を行っているためと考えられる (詳細は第4章)。プロジェクトが推進する定着農法では、集約性が強調されるが、環境保全型農業など様々な生産性の向上手法があるにもかかわらず、外部投入財 (種子・肥料・農薬) の導入が不可欠とされとり、これら投入財とそれらを提供するアグリビジネスへの依存が懸念される。

それにもかかわらず、今回土地登記を行った農民からは、「今後も農地を拡大したい」との発言も聞かれた。しかし、現在の登記状況にあわせて耕地として使われていない土地が投資企業に提供されることの将来的なリスクや、コンセプト・ノートなどにも示されている通り、現在登記している

土地での生産に限って定着農法への転換を行う明確な認識も意志を農民らが持っているわけではなかった（聞き取り、2013年8月10日－11日）。プロジェクトが農民に対して、その全容や影響を十分に説明した上で土地利用登記を進めているとは言えないことは明らかであり、その目的（土地登記推進）が地元農民の現在と将来の権利を守るためのものにあるとは考え難い。

ナンブーラ州内で激化する土地紛争を受け、2011年にナカラ司教区内に「土地司牧委員会（Comissão Pastral de Terra-CPT）」が設置され、対応に乗り出した。この際参考にされたのが、ブラジル・セラード地域で PRODECER に対抗するために結成された各地の CPT であった¹⁰⁴。ブラジルでの経験から、ナカラ司教区の CPT は、農民の土地へのアクセスの権利を守るために重要なのは、DUAT 登録以前に「自らの権利を知り、それを守るために積極的に連帯し活動すること」として、CPT の活動の手順として次を挙げている（聞き取り、2013年8月5日）。

- ①土地紛争の状況の調査
- ②地元農民らの自らの権利（憲法や土地法）に関する学習
- ③自らの組織化
- ④コミュニティや農地の登記

CPT は、「農民の権利擁護」と称して各種アクターによって進められている活動が、土地登記にばかり焦点を置き、登記から始められるのでは、結局のところ地元農民の権利が剥奪されたり、紛争を招ねくことになると主張し、①調査、②意識化、③組織化、④登記の順に沿った対応の重要性を指摘している。この点については、リバウエ郡での調査に同行した UNAC のナンブーラ支部のメンバー（自らも農民）の一言にこれは言い表されている。

（上から政府によって設置される）フォーラムではなく、下からのアソシアチビズム（アソシエーション主義）に根差したアソシエーション作りを支援することであり、メンバーらの意識化とキャパシティ・ビルディングこそが必要なのである。（聞き取り、2013年8月11日）

プロサバンナで想定される「小農支援」の枠組みが、それが土地登記であろうと、契約栽培であろうと、地域に暮らす小規模農民らの自覚と権利擁護のための連帯、そして発展の努力に根差さないばかりか、これらを上あるいは外から弱める働きをする可能性が大きいことがここでも明らかになった。

(b) 民間セクタープロジェクト

QIPsが究極的な目的とする「海外からの投資を誘引するための短期間で目に見える成果」は、レポート2に掲載される民間セクタープロジェクトの詳細をみれば、既に現場で進んでいる事業の支援を行うつもりであることが明確に分かる。表でも示した通り、8つの記載プロジェクトの中で具体的な企業や組合が想定され、事業が既に進んでいるものは6つに上っている。

なかでも、QIP のNo.2とNo.4「大豆生産のための契約栽培農業の促進」は、場所が異なってい

¹⁰⁴ 日本がセラード地域に展開したPRODECERに対するCPTの活動については、各州のCPTの出版物を参照されたい。CPT (Comissão Pastral da Terra) -Goias (1984) “para quem fica nossa terra onde vai nosso povo”. CPT (Comissão Pastral da Terra) - MG (1985) “Para onde vão nossos alimentos”.あるいは、次の論文が詳しい。Pessoa, Vera Lucia (1988), “Ações do Estado e as Transformações Agrárias no Cerrado das Zonas de Paracatu e Alto Paranaíba, MG”, dissertation submitted to Universidade Estadual Paulista. http://www.lagea.ig.ufu.br/biblioteca/teses/docentes/tese_pessoa_v_l_s.pdf

るものの、No.2は「グルエ郡リオマ地区の姉妹プロジェクトの経験から学習可能」とされ、それぞれの郡内で既に操業する特定企業が事業主として指定されていることが分かる（ProSAVANA-PD, Report 2, 2013:4-33; 4-36）。

レポート2にリストアップされたニアサ州リシंगा郡とその周辺でなされる民間セクターのQIPsの提案は詳細にわたっている。既に現地に進出する企業が特定され、2012年に470ヘクタールの自社農場で大豆とトウモロコシの生産を開始しており、2015年までに2,500ヘクタールに耕作面積を拡大する予定だという。そして、周辺の1,000の小農に大豆の契約栽培を依頼し、投入財（改良種子、化学肥料、農薬）の支給と融資での機械化の奨励を行うという（Ibid.: 4-32）。今回現場に行くことはできなかったが、現地農民組織への聞き取りでは、プロサバンナ関係者の頻繁な訪問が目撃されている企業の農場で、ブラジル人のマネージャーを置き、大豆の大規模生産を行っているという（聞き取り、2013年7月25日、8月2日）。一民間企業にすぎないこの企業が、援助事業の報告書（ProSAVANA-PD）に「事業担い手」として記載され、企業名を伏せてあるとしても、その具体的な記述には驚くものが多い。

「プロジェクトのスケジュール」として、2013年には、①PDIFへの申請提出、②農民組織を契約栽培と同意させるための準備促進、③必要資機材（種子、化学肥料、農薬）の調達、④契約栽培者の技術指導が予定されている（Ibid.）。

6. Project Schedule	<ul style="list-style-type: none"> - 2013: i) Submission of a proposal to the ProSAVANA Development Initiative Fund; ii) promotion of the out-grower scheme and organizing farmer groups for concluding contract agreements; iii) the procurement of necessary equipment (seed, fertilizer, inoculants); and iv) holding technical trainings for out-growers. - 2013-2014: 1st round production by out-growers (the same process will be applied every year for implementing the out-grower scheme over 5 years).
7. Financial Requirements <ul style="list-style-type: none"> - Investment Value - Required Finance 	<ul style="list-style-type: none"> - Input costs (seed, fertilizer, other costs): 4,500,000 MT (USD 150,000) - Mechanized service costs: 3,600,000 MT (USD 120,000) - Operating costs: 2,250,000 MT (USD 75,000) - An affordable agricultural loan is required to cover 50% of the above cost of implementing the out-grower scheme.
8. Financial Viability	<ul style="list-style-type: none"> - It is expected to become a commercially viable operation within 5 years. - IRR 13 %

出所：ProSAVANA-PD, Report 2, 2013: 4-32.

これには、5年間で13%の収益率が見込まれると書かれている。そして、2013年の計画としてPDIFへの応募が書き込まれており、レポート2が完成されたのが2013年3月であることを考えると、すでにPDIFの第二次募集と選考合格を想定してプランが描かれていることが分かる。

同じ事が、No.5のケースに言えるが、No.8のケースでは明確にはPDIFに2013年度応募するとは書かれていない。しかし、No.8は協同組合ALIMIのことであり、3-2-3.で紹介したように2013年7月の第二次募集への応募がプロサバンナ関係者から「要請」され、実際レポート2に記載されている内容の申請書が提出されている。

ALIMI以外の企業が特定されていると考えられる6ケースのすべてで収益率が記載されており、No.5やNo.7に至ってはそれぞれ36%と34%、No.1は18%、No.2は13%、No.4は21%、No.6は13%の収益率が想定されている。もちろん、民間セクターである以上、利益をあげることは不可欠であろうが、何故「小農支援」のためのプロサバンナ事業においてなされるはずのQIPsが、これほどの利益を企業や投資家にもたらすことを念頭において計画されなければならないのだろうか。そもそも「海外投資の誘引」を目的にしているという前提が、利益重視のQIPsを優先させる結果

となっており、3-1.で検討した投資と小農の間の力関係の不均等をどう配慮すべきかについては、いずれのプランにも書き込まれていなかった。

3-4. 本章のまとめとプロサバンナ事業への示唆

以上、プロサバンナ事業の「プロジェクト」である PDIF、QIPs、その他プロジェクトを検討してきた。現地調査や文献調査から明らかになったのは、外務省や JICA の「進めていない」という説明と異なり、QIPs は PDIF という形で進められており、QIPs の民間セクタープロジェクトの多くについて PDIF の第二次募集への申請が想定され、実際にそのシナリオ通りに事が運んでいたことが明らかになった。地域開発全体を検討するマスタープランの中に、特定企業への支援が不可欠なものとして書き込まれ、その名称が明らかにされ第三者の検証を受けないままに、同じ関係者（ProSAVANA-PD や農業省）らによって PDIF の融資先として選定を受け、「モデル」として認識・支援されることは透明さに欠ける。

このような「出来レース」の最たるものは、IKURU の CEO を務める GAPI が、自らが出資し運営する PDIF の申請要請を JICA とともに行った点であろう。同様に、協同組合 ALIMI の事例から明らかになったように、既に申請を想定された中身が QIPs として ProSAVANA-PD のレポートに記載され、それが実際に PDIF として融資を受けられるようプロサバンナ事業や GAPI の関係者から要請が来ていた（聞き取り、2013年8月12日）。これらのことは、PDIF や QIPs、ひいてはそのような手順をマスタープラン策定の前提としてきたプロサバンナ事業関係者らのアカウントビリティーの理解の欠如、それに反する行動を露呈させている。

ProSAVANA-PD のブラジル側のコンサルタント機関 FGV が、当初からプロサバンナの関連プロジェクトとして想定されていたナカラ・ファンドの呼びかけ母体であるという点においても、プロサバンナ事業の不透明やアカウントビリティー上の問題は明らかであろう。この点については第5章で詳しく取り上げるが、利益相反に当たる可能性が高い。このようなある種の特定企業や機関との「癒着」を土台としたマスタープラン策定や事業プロセスが、現地の農民だけでなく社会全体に及ぼす負の影響については強調してもしすぎることはないであろう。

本章では、アグリビジネス企業や投資家らによる土地収用を伴う進出を、「地元農家とのパートナーシップ」「ウィンウィン」という表現で批判をかわすために急速に使われつつある「契約栽培」手法が、実際は両者間に横たわる圧倒的な権力関係の格差ゆえに、負の影響を及ぼす可能性が高い点について先行研究と現地調査にもとづき明らかにした。PDIF と QIPs の不透明さは、ローカルな文脈における、まさにこのような力関係を上と外から増強するものとなりかねない危険を大いに秘めている。

現地調査からは、最近繰り返し口にされる「小農支援のためのプロサバンナ事業」は、現行の PDIF や QIPs を見る限り「建前」にすぎず、依然実態としては「投資のためのプロサバンナ」として理解するのが自然であると結論づけられる。マスタープランの前提として設定された QIPs やそれを先行させるための PDIF は、マスタープランの「策定前」に実施が進み、その中で小農はあくまでもアグリビジネスの投資事業の「対象(客体)」として位置づけられるばかりで、主役ではなかった。

そして、今回の現地調査で明らかになったのは、この二次募集が、①ナンプーラ以外の州にも PDIF を広めプロサバンナの裨益効果を感じてもらおうこと、②より農民組織らしい組織に応募してもらい小農とのパートナーシップを可視化することを狙っていたという点である（詳細は第5章）

105. プロサバンナ事業に反対する声が強まる一方の中、受益者を創り出そうと急ぐその姿が、地元社会でどのように受け止められているかについては、次の協同組合代表の一言で明らかであろう。

「結局、我々はニアサ州にプロサバンナが入ってくるのを助ける役割を担わされたということ」。(協同組合 ALIMI、2013年8月12日)

この点の詳細は5章に譲るが、30名に及ぶ日本・ブラジル・モザンビークのプロサバンナ事業関係者にインタビューし現地調査も行った先述ノゲイラの以下の結論は一考に値する。

プロサバンナ事業のように、地域社会やローカル並びにナショナル政府が立案形成から排除された状況下では、外国投資家に対しコンディショナリティーを課したり、栽培者の交渉力を強めたり、より貧しい農民にメリットの大きい条件を規定するなどの可能性は、チャレンジであるばかりでなく、ほとんど困難である。リが指摘するように、『貧困削減は企業に任せられない』のであり (Li, 2011: 288-289)、民間投資家に小規模供給者の労働報酬のために彼らの利益を減らすスキームをデザインし管理を委ねることを期待するなどということは、資本論理に反している。インクルーシブな農業システムとは、小農が繁栄できるために、国家とドナーが投資家に条件を設定することである。しかし、このようなインクルーシブなモデル作りは、プロサバンナ事業の狙いではないようである。(Nogueira, 2013:13)

なお、ノゲイラのこれらの分析の詳細は、2013年10月15日から16日まで、UNACが主催して首都で行われた第2回土地問題小農国際会議で披露されている¹⁰⁶。ノゲイラのこの分析は、ブラジルの主要紙フォーリャ・デ・サンパウロの記事で掲載されたほか、サイト上にインタビューの様子が掲載され、世界に発信されている¹⁰⁷。

¹⁰⁵ JICA コンサルタントへのインタビュー (2013年8月9日)、ALIMI へのインタビュー (2013年8月12日)、GAPI へのインタビュー (同日)、ニアサ州での行政・評議会関係者へのインタビュー (2013年7月27日)、ニアサ州内での農民や農民組織へのインタビュー (2013年7月26-27日、8月2日、8月12日)。

¹⁰⁶ また、この国際会議の概要は UNAC のホームページから資料がダウンロード可能である。UNAC "IIa Conferencia Internacional Camponesa sobre Terra" <http://www.unac.org.mz>

¹⁰⁷ *Folha de São Paulo* (Nov.30, 2013) "Projeto agrário apoiado pelo Brasil é alvo de críticas em Moçambique" <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/11/1378723-proi-to-agrario-apoiado-pelo-brasil-e-alvo-de-criticas-em-mocambique.shtml> 日本語概要は次のサイトに掲載。

<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-77.html>

第4章 モザンビーク農業をめぐる議論と小規模農民の営みと展望

本章では、統計や先行研究や資料、2013年8月7～8日の首都での諸会議、及び訪問地での聞き取りをもとに、モザンビークの農業や農村開発をめぐる現状と議論を概観し、プロサバンナ事業の問題点を探り出した上で、現地調査で見えてきた持続可能なモザンビーク農業の可能性について検討する。

まず、モザンビークの農業をめぐる政策が、小農や市民社会の立場からどのように評価されてきたかを紹介するとともに、上から押し付けられる国家による農業政策の課題を浮き彫りにする。また、海外投資と結びついた政府による農業政策の影響についても明らかにする。その上で、モザンビーク北部における食と農業におけるこれまでの営みの一部を紹介する。これに現地調査結果を加え、プロサバンナ関連資料にみられる方向性の問題を浮き彫りにする。

4-1. 農業政策の推移と繰り返される国家主導型政策の失敗

2013年8月8日の「三カ国民衆会議」では、過去の国家主導型農業政策の失敗が、出席したモザンビークの農民や市民社会関係者によって繰り返し指摘され、多くの喝采を浴びた。その批判は次のようなものであった¹⁰⁸。

「あの農業政策もこの農業政策も失敗した。プロサバンナだけが成功する理由を述べてくれ。まさか、日本とブラジルが協力するから成功するというわけではないだろう？」

「政府が成功したと考える農業政策が一つでもあるのであれば、教えてくれ」(2013年8月8日三カ国民衆会議)

ニアサ州における現地調査でも、地元農民らは同様の指摘を行っている。

「政府はあれやこれやの良いアイデアを思いつき、農村に持ち込む。前はタバコだったし、その次はジャトロファで、その前はパプリカだった。企業と一緒に現れて、これはカネになる貧困から脱却できるよと宣伝する。真に受けて私もパプリカの推進に協力した。コミュニティを回って、パプリカの種を配り、カネになると。しかし、収穫の段階になって企業が資金を集められなかったといって撤退した。政府も知らん顔をした。ただの農民の私だけが残され、遠方からもパプリカを山ほど持参して売ろうとする農民が現れた。でも、市場はなかった。

意欲的に取り組んだ農民ほど馬鹿を見て、食料不足が発生した。食料のための畑を販売用のパプリカ生産に使ってしまったからだ。大量のパプリカは腐ってしまい農民らの食料にはならなかった。ジャトロファも同様だった。大統領のプロジェクトで、カネになると大々的に宣伝された。特にこのニアサでそうだった。しかし、結果は同じだった。実を付けても買い取る人は現れなかった。自家消費用の食料生産を止めて栽培した多くの農家が飢えた。だから、今農民らはジャトロファを引っこ抜いて食料生産に戻っている。企業ですらそうだ。Chikweti (植林企業)もここでは、ジャトロファに手を出していたが、去年から大豆が儲かるときいて大豆に切り替えている。

ニアサの農民らは、教訓を学んだ。つまりそれは、政府が「これは儲かるよ」といって持ってくる新たな作物に警戒するという。次に、自家消費が出来、確実にローカルに買い手がいる作物、例えば米、トウモロコシ、落花生、ゴマなどだけを余剰として作るという生活戦略だ」。

(聞き取り、2013年7月26日)

この点については、本章の最後で詳しく検討するが、上からの政策や投資にふりまわされてきた農民の声として念頭におき、次に農業政策の推移を紹介する。

¹⁰⁸ この模様については、会議の様子が動画で視聴可能

(<http://www.youtube.com/channel/UCoZCgmP4w-1Ttbw65YqRtGQ?feature=watch>)。

4-1-1. 農業政策の推移～上からの政策、農民らの主体的な抵抗・離脱・組織化

現在のモザンビークの農業政策を検討する上で重要と思われる過去の農業政策を時代区分すると、大まかにいって次の六つに区分できる。①植民地時代（1950-1974）の小農重視の換金作物栽培、②独立後～戦争悪化時(1975-1983)の農村の社会主義化政策、③戦中（1983-1987）の社会主義化政策見直し、④戦争末期の構造調整導入～戦後（1987-1999）の市場経済化への移行、⑤PROAGRI（1999-2005）/PROAGRIII(2006-2010)による構造改革、⑥ゲブーザ政権の二期目以降の投資偏重主義（2009年-）である。

ここでは、プロサバンナをめぐる議論で重要と考えられる「上からの国家政策」と「下（農民ら）からの抵抗や離脱（自律的生産の継続）」について、歴史的に振り返る。

(a)植民地末期の小農重視の農業政策（1950年代後半～1974年）

第二次世界大戦前後期、植民地支配下のモザンビークでの綿花栽培が宗主国ポルトガルの国策となり、農民への強制が本格化した。当初は、特許会社領に指定された地域に暮らすすべての農村住民が綿花プランテーションでの労働を強制されたが、モザンビーク中で飢えが発生し、夜逃げする農民が後を絶たなかった。なかでもモザンビーク北部は、その気候・土壌・社会構造が綿花栽培に適していると考えられ、綿花政策の中心地とされた¹⁰⁹。しかし、住民からの反発も根強く、最終的に植民地政府は綿花栽培の形態として小農単位の生産と買い取りにシフトせざるを得なかった。それでも買い取り価格が低く抑えられたため、住民の逃亡はおさまらず、多くの農民らが世帯ごと、時に村ごと国境を超える事態が相次いだ。特に周辺が英国領に囲まれた地域では、植民地領を超えた出稼ぎ労働が盛んで、綿花生産のメリットの低さは強く認識されていた。さらに1960年代に入り、周辺諸国が独立を達成すると、住民らの植民地支配からの解放や独立の機運が高まり、これを抑える手法として綿花の買い取り価格の保証（価格インテンシブ方式）や生産者組合を通じた綿花生産・販売が試みられるようになった（Isaacman, 1996¹¹⁰）。その矢先、モザンビーク北部は植民地解放戦争の戦場となり、1975年には独立を達成する（船田クラークセン, 2007¹¹¹）。

植民地末期の農業政策の経験で明らかになった重要な点は、モザンビーク北部ではプランテーション栽培への労働力の動員が失敗している点にある。豊かな土壌や水に恵まれ、母系妻型居住による居住形態などから、家族単位の農業による食料と余剰、換金作物の生産で成果をあげてきた北部の農民らは、植民地支配者らの机上の計画を頓挫させ、計画の変更を迫ったのである。北部地域では、「上からふってくる農業政策」への嫌悪は根深いものとなり、自律的な生産を優先させる傾向を生み出した。

(b) 政府主導型共同村・協同組合生産方式の失敗と新たな試み（1977～87年）

独立後、1977年にマルクス・レーニン主義を国是とすることを宣言したモザンビークは、すべてのビジネスと土地の国有化を行い、農村部における社会主義化——つまり、共同村での居住と集団農場での協同組合方式の生産——を断行した。この政策は農村部で多くの問題を生じさせ、場所によっ

¹⁰⁹ 中南部と異なり、周辺諸国への男性の出稼ぎ労働が一般化しておらず、農村部で男性労働力を確保することができたため。

¹¹⁰ Isaacman, Allen (1996) *Cotton is the Mother of Poverty: peasants, work and rural struggle in colonial Mozambique, 1938-1961*, London: James Currey.

¹¹¹ 船田クラークセンさやか (2007) 『モザンビーク解放闘争史』御茶の水書房。

ては強制的な共同村への移住が多く、反発を招き、1977年からすでに発生していた戦争を長引かせたともいわれている（Geffray, 1991¹¹²）。

植民地解放闘争期（1962-1974年）の解放区で実践された「共同村・協同組合生産方式」は、一部の元解放区で独立直後にはうまくいったとされているが（バーチェット, 1978¹¹³、Isaacman&Isaacman, 1983¹¹⁴）、強制的な側面をもったり、個々人の労働の貢献への適切な対価が支払われない、価格の固定化の問題、農村部の流通の機能不全や断絶などにより各地で放棄された。全国での戦争の激化も国家主導型の農業政策推進を不可能とし、1983年になるとこの政策は放棄され、集団農場の土地を小規模農家に分配する政策にシフトする。同時に、果物や野菜、肉の価格が自由化され、小農単位の生産から取引が可能となる（Mosca, 2011¹¹⁵）。

このことから、モザンビーク農村部で協同組合活動を推進することは非常に難しい側面があった。「農民の組織化」は、農民にとって直ちに「国家による強制」「報われない集団労働」を意味したからである。

しかし、1979年以降に試みられたグリーンゾーン（Zonas Verdes）運動の中から、農民同士のアソシアチビズモ（アソシエーション主義、associativismo）の萌芽が芽生え、その運動が現在のUNACにつながる「農民を代表し権利を擁護する運動」に導かれていくが、これについては次項で取り上げる。

この時期、農村政策の失敗や戦争の影響もあり都市部への人口流入が顕著となり、食料問題が発生していた。農村からの農産品の流通も問題が多く、都市部の周辺にグリーンゾーンを策定することで都市化の緩衝地としての役割が期待された。モザンビーク農業省の元局長で現在研究所（Observatório do Meio Rrual:OMR¹¹⁶）所長、農業政策の第一人者でもあるエコノミストのジョアン・モスカ（João Mosca）は、この政策の目的を次の3点に要約した。①飢えの低減、自給自足・都市供給の増加のための野菜、果物、家畜生産の奨励、②農業分野での雇用を創出し都市近郊地域住民の家計収入を向上させること、③都市部への人口流入の回避である（Mosca, 2011: 89-91）。この経験を経て、特に首都マプト近郊において農業協同組合運動が盛んになっていく。モスカによると、組合員の多くは都市貧困層、非正規雇用者、土地なしの人びとであり、政府はインフラ、技術支援、融資することで、これらの資源や収入へのアクセスの向上に努めた（Ibid.）。

(c) 和平後の主体的な生産努力（1992年—）、主体的な組織化の兆し

長い戦争（1977-92年）は、国民の多くを難民・避難民と変えていった。それでも、多くの人びとは自給のための農業を手放さず、時に戦火をかいくぐり農業を続けたという。昼間はモザンビーク側の畑で生産を行い、襲撃されやすい夜間は別の国の難民キャンプで寝るという生活を続けた人も多かった。和平が到来した時（1992年）、多くの帰還難民・避難民が最初にしたことは、家は仮の藁小屋であっても、まずは草を刈り、木を伐り、燃やし、大地に鋤を入れることであった。

多くの農民らが守り続けたタネや帰還の際にもらったタネを使って、多くの農家が数年であつという間に食料自給を達成し、周辺諸国（マラウイやジンバブエ）の食料危機の際には、モザンビーク

¹¹² Geffray, Christian (1991) *A Causa das Armas: antropologia da guerra contemporanea em Moçambique*, Porto: Afrontamento.

¹¹³ バーチェット・ウィルフレド（1978）『立ち上がる南部アフリカ』サイマル出版。

¹¹⁴ Isaacman, Allen & Isaacman, Barbara (1983) *Mozambique: from colonialism to revolution, 1900-1982*, Colorado: Westview.

¹¹⁵ Mosca, João (2011) *Políticas Agrárias*, Maputo: Livraria Escolar Editora.

¹¹⁶ <http://omrmz.org/>

の小農らが頭に食料を載せて国境を越え、帰国時には自転車に乗って帰ってくる姿が多く目撃された。余裕ができてきた農民の中からは、戦争末期に活発になっていったアソシエーション活動に積極的に参加する者も生まれてきた。ただし、それは個別の小農が自らの権利を守ったり、共に農作物を販売したり、技術を教え合うためのものであることが多く、共同生産活動を中心とするものではなかった。



戦後（1994年）故郷に戻る帰還難民の畑の準備
ニアサ州マンディンバ郡（撮影：船田クラークさん）

(d) PROAGRI (1999-2004年) の失敗 ～対立する利害と小農軽視

戦後直後の1993年から開始された包括的な農業政策のためのドナーとモザンビーク政府の間の対話は、結果的に

「PROAGRI (Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário、モザンビーク農業開発プログラム)」という1999年～2004年までの5か年農業開発計画に結びついた。これは、農業部門支出の9割を拠出していたドナーが50を超える個別プロジェクトを行っていたのを受けて農業部門の活動を調整すること、そして市場経済への移行に相応しい農業省の機能や構造の変革を実現すること、農業技術の普及員制度の拡充などにより農村住民の生計向上に貢献することを企図したものであった (Compton, 2000:2¹¹⁷; Mosca, 2011)。しかし、この政策について分析を行った英国開発省 (DFID) のジュリア・コンプトン (Julia Compton) は、PROAGRI が結局は次の5つの要因により、モザンビーク政府やドナーが狙った効果を生み出さなかったと結論づけている (Ibid.:2-3) ¹¹⁸。

PROAGRI (1999-2005年) の問題：

- 1) コンセプト自体が起因した問題。例えば、異なる利益集団の対立するニーズの問題
- 2) 担当する行政スタッフや組織改革がPROAGRI実施前にされていなければならなかったにもかかわらず、後手にまわったこと
- 3) 農業省による中央集権的な計画立案と資金管理により、ローカルな行政や農民、その他のステークホルダーの関与が限られたこと
- 4) 実施面で生じた関係者らの権力闘争の問題
- 5) キャパシティがないにもかかわらず野心的なプログラムを急いで実施しようとした結果、モザンビーク政府だけでなくドナーが行うべきモニタリングや評価などの重要な活動が疎かになったこと (Compton, 2000:2-3)

以上は、プロサバンナに関して現在生じている問題と多くの類似点を有する。特に、PROAGRIが対象とするすべての農民とは、「多様性に富むグループであり、民間セクターの大規模投資家から小規模な自給自足の農民まで含まれるため、互いの利害が対立しているものの、それを解消するための優先順位づけがない」との指摘は重要である (Ibid.:10)。この点についてコンプトンは、コンセプト段階の問題が大きい点を指摘し、特に全規模の農民を対象とすることに問題があると指摘している (Ibid.:6) ¹¹⁹。

¹¹⁷ Julia Compton (2012) “Case Study: Mozambique PROAGRI”, paper submitted for DFID Natural Resources Advisers Conference, 10th - 14th July 2000, Sparsholt Agricultural College, Winchester.

¹¹⁸ その他多くの批判が研究として出されている (Gallina & Chidiamassamba, 2010; Cabral et al., 2007)。

¹¹⁹ コンセプトの他に、議論の順序、構造、権力闘争、キャパシティを挙げている。

また、「コンサルテーションのための構造の不在が、貧困農民の関与を妨げている」との指摘は重要である。この背景に、①そもそもモザンビーク政府側に小農らへのコンサルテーションへの意欲が欠如していること、②特に小農や彼らの価値や見方に尊敬の念を払っていないことがあるとの分析がなされている (Ibid.:13)。2000年の指摘とはいえ、これらの傾向は、プロサバンナ事業の一環としてリリースされたコンセプト・ノート (2013年9月) にも顕著に見られる点である。

以上の PROAGRI の傾向は、PROAGRI II にも引き継がれたが、農民組織・市民社会やドナーらの働きかけもあり、市民社会を含めてのコンサルテーションについて幾分の改善が見られるようになった。この背景には、市民社会のモニタリングを義務付けた「貧困削減戦略書 (PARPA/PRSP)¹²⁰」の影響もある。8月8日の3か国民衆会議で女性フォーラム代表 (Graça Samo) は、次のように述べている。

「PROAGRI は災厄 (disastro) だった。特に、コンサルテーションという意味において。それでも、努力の結果、おぼろげながらコンサルテーションの枠組みを設置することは出来た。なのに、プロサバンナはそのような枠組みをまったく無視して行われてきた」。

女性フォーラム代表 Graça Samo の発言 (2013年8月8日)

実際、PROAGRI II を導入するにあたって、次のような原則が前提とされた。①貧困削減を焦点化、②分権化、グッドガバナンス、透明性とアカウンタビリティ、③市場志向政策、④農業部門における市民社会組織と民間アクターの役割の拡大へのコミットメント、エンパワーメント、参加並びに効果の向上、⑤平等 (ジェンダーや障がい者等)、HIV/AIDS の影響への配慮、⑥社会的・環境的な持続可能性である (Gallina & Chidiamassamba, 2010:8¹²¹)。

つまり、2000年時点でドナーや市民社会が気付き、問題視し、モザンビーク政府・農業省に改善を促し、それなりに進んできたコンサルテーションの枠組みであったが、これについて日本やブラジルの援助関係者には十分な理解がなかった可能性がある。これは、プロサバンナ事業の出発点の問題 (ブラジル・セラード開発の「成功」をアフリカへという前提) が強く影響していたと考えられるが、日本・ブラジルの両国が共にモザンビーク開発のドナーとしては新参者であったことの問題も指摘できる。日本の大使館や JICA 事務所の設置は 2000 年以降のことであり、一方のブラジルについてはごく最近のことである。モザンビーク農業あるいは貧困削減に関わる政策における農民や市民社会とのコンサルテーション促進の重要性について、その経験蓄積も含め、両ドナーには十分な知見がなかった可能性が高い。この点について、モザンビーク政府・農業省側にも問題があるが、彼らにとっても「プロサバンナは外からふってきたもの」であったことが研究者らのインタビューにより明らかになっている (Nogueira, 2013)。ノゲイラは、この点について次のようにまとめている。

¹²⁰ 貧困削減戦略 (Poverty Reduction Strategy: PRS) 策定は、債務の返済が困難となった重債務最貧国の救済のために 1999 年に主要先進国の間で合意された「拡大重債務貧困国 (HIPC) 救済枠組」の一環として課された。日本政府は当初これに反対していた。内容としては、経済政策の改善、行財政の改革、貧困削減に役立つ財政支出の配分などを含む (高橋基樹 (2000) 「第3章 アフリカ貧困・開発入門」『アフリカ学入門』明石書店)。モザンビークも債務救済を受けた。

¹²¹ Gallina, Ambra & Chidiamassamba, Catarin (2010) “Gender Aware Approaches in Agricultural Programmes – Mozambique Country Report: A special study of ProAgri II”, SIDA.
<http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=2947&printfileid=2947&filex=3952829810503>

モザンビーク政府は、マスタープランの策定においてほとんど周縁的な役割しか果たしていない。ブラジルと日本の両方の複数のコンサルタントは、モザンビーク政府の役人の「関与」における問題を報告している。モザンビーク農業省の上級官僚は、計画段階における同省の役割について「我々はほとんど（マスタープラン作りに）関与していない。彼らが提案するものを待つのみだ」とオープンに語っている。（農業省関係者からの聞き取り、2013年4月9日）

他の農業省のフォーカル・ポイントも、参加が困難であることについて次のように述べている。「我々は予算においても人員においてもその他においても限界を抱えている。また計画は、我々の国の現実に沿ってデザインされていなかった。だから、参加が困難なのである。（略）マスタープランは、残念ながらブラジルと日本のコンサルタントのものになるだろう」。（農業省関係者からの聞き取り、2013年4月8日）

いずれも（Nogueira, 2013:7）に収録。

またガバナンス改善を援助原則に掲げる以上、たとえ三角協力事業であろうとも、ドナーである日本が意味のあるコンサルテーションを軽視することは問題であろう（詳細は第5章）。

(e) バイオ燃料作物栽培奨励の失敗：ジャトロファ&サトウキビ

世界的な石油価格の高騰を受け、バイオ燃料（バイオディーゼルやエタノール）への注目が集まったことは、アフリカの多くへのバイオ燃料作物の栽培の急速な導入に繋がり、各地で問題が生じた。モザンビークでは、2004年の大統領選挙の際にジャトロファの栽培が奨励されるようになった。同年に大統領に就任したゲブーザ現大統領は、バイオ燃料作物の栽培と加工を自ら先頭に立って推進し、2008年になると政府として次のような約束を行った。

「バイオディーゼルは、モザンビーク人農民をその土地から追い出さない。政府の政策は、使われていない、あるいは空いた土地しか利用せず、食料生産のために確保されている土地の利用は回避される。他方、モザンビークを一次資源の加工国に変えるだろう」。

（Frontier Markets, 2008, in Schut et al., 2010:5152）

ここに、第2章で検討した、プロサバンナ立案から最近までの土地を巡る前提と同じロジックをみることができる。

では、約束は守られ、期待通りとなったのだろうか。当初は、農民が畑や家の垣根として、痩せた土地にジャトロファ植えることが奨励され、モザンビークの全128郡のすべてで5ヘクタールの土地への作付けが義務化された。これは、モザンビークの政治社会状況下では、上から下への強制力を伴ったものとなり、地方行政主導で熱心にジャトロファ栽培が取り組まれるが、ほとんどの事例は上手くいかなかった。そもそも発芽しないケースが多かっただけでなく、当初言われていた「干ばつに強く肥料が要らない」という前提は誤りで、多くの苗が枯れてしまった。一部栽培に成功した農民もいたが、痩せた地では実の収穫は不十分で、かつ収穫した実を買い取る業者もおらず、農民の多くは栽培を放棄したという（Schut, et al., 2010:5152¹²²）。

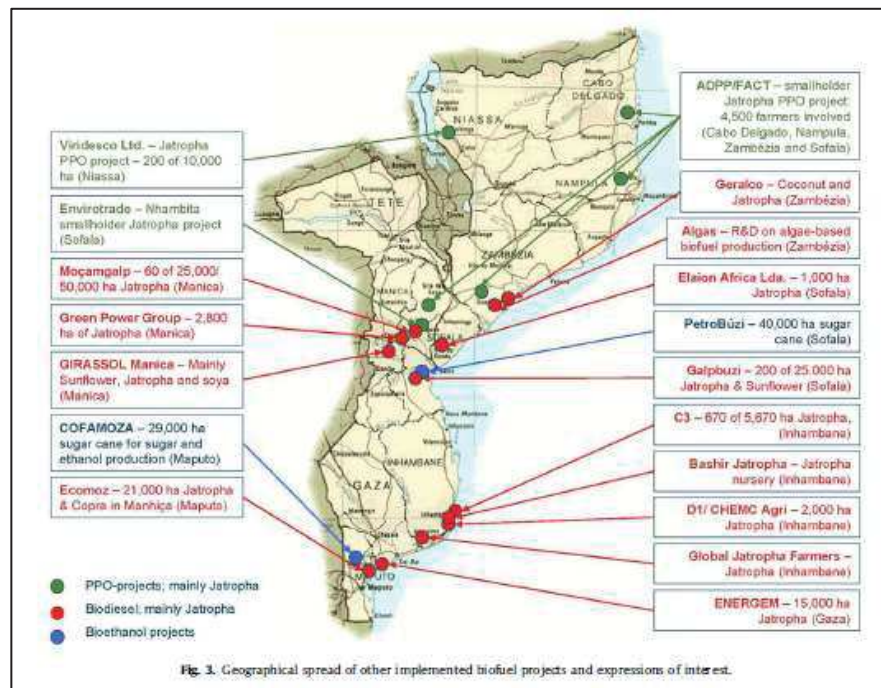
ジャトロファ推進に向けた大統領の意欲だけでなく、その広大な「未利用地」、労働力の豊富さ、水資源の豊かさから、アナリストらによって「バイオディーゼル作物栽培にとってアフリカで最も約束された国」と呼ばれるようになったモザンビークでは、2006年以降民間投資が広大な面積の土地を狙い始めた。これに危機感を持ったモザンビークの市民社会や研究者らは、土地と水そして食料生産への圧力が深刻化すること、そして企業による土地取引や生産プロセスへのコントロールが効かない可能性を問題視し、政府との間でかなり激しい議論を展開した。その結果、2007年10月から2008年5月の間、大規模な土地取引は凍結され、余っている土地を割り出すための農業環境

¹²² Schut, Mark, et al. (2010) "Biofuel developments in Mozambique. Update and analysis of policy, potential and reality", *Energy Policy*. 5151-5165.

「ゾーニング」調査がなされた後、2009年5月にバイオ燃料に関する国家政策と戦略が発表された (Ibid.: 5154; Hall, 2012:197¹²³)。この政策により、バイオ燃料の奨励は、エネルギー源の多様化と「農村部の国民の社会経済開発と福祉のため」になされ、特に土地については注意が払われることになっていた。

2008年のゾーニング調査の結果、割り出された「余った土地」こそ、6,966,030ヘクタールであった。なかでも、後にプロサバンナの対象地となる北部地域で土地に余裕があるとの結果が導きだされた。この時点ですでに17のバイオ燃料栽培のための土地使用権の貸与依頼が政府に対して出されており、その合計要請面積だけで24万5千ヘクタールに上っていた (Schut et al., 2010: 5159)。

モザンビークで土地を取得したバイオ燃料関連企業



出所：Schut, 2010:5160.

小農によるバイオ燃料作物生産が放棄される一方、2009年の政策発表以来外国企業による大規模プランテーション栽培がブームとなるが、土地・水資源の保全や住民のアクセス権の保護にはつながらず、土地収奪は加速化した。

これらの点については、国際的な研究者らが論文や報告書を作成し発表している。例えば、サトウキビ栽培とバイオエタノール生産を狙った ProCana 事業は、小農研究の第一人者であり土地収奪にいち早く注目したジュン・ボラス (Jun Borrás) らによって次のように問題提起されている¹²⁴。

「モザンビークにおける ProCana バイオエタノール事業は、アグロ燃料投資が気候変動問題を低減するわけではないこと、一方土地収奪によって地元農民の喪失と貧困の深刻化がもたらされることをクリアーに示した。ProCana 事業は、Li が警告したように大規模土地収用と労働者追放投資そのものであった」。
(Borrás, 2011)

¹²³ Hall, Margaret (2011) “Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush”, *Review of African Political Economy*, Vol. 38, No. 128, June 2011:193–214.

¹²⁴ Borrás, Jun, et al. (2011) “The Politics of Agrofuels and Mega-land and Water deals”.
<http://www.tni.org/paper/politics-agrofuels-and-mega-land-and-water-deals>

ボラスらは、モザンビークで政府の後押しを受けて大々的に実施された ProCANA 事業が、①森林を伐採して行われるバイオエタノール作物栽培は二酸化炭素排出量を減らし気候変動問題に資するといえず、むしろ環境にネガティブな影響を及ぼす、②輸出のための生産が世界市場の動向に左右されるために結局翻弄されるだけ（時に買い取り手が見つからず事業撤退）、③ProCANA 事業による土地貸与によって行われた何千もの人々の大規模な住民移転（dislocation）、剥奪（dispossession）がごく一部の雇用を生んだとしても、結果として地元住民の暮らしや生計への影響という点で検討するとネガティブなものになると指摘した。そして、現在同様の事態が、途上国の農村部に「経済的な投資・開発」という言葉を使って持ち込まれているが、結局のところ農村の貧困者らの問題を解消するどころか、格差と社会政治的排除を促進していると結論づけた（Ibid.）。

特に、これらの農村投資が、大規模な工業的なモノカルチャー・プランテーション型生産方式をとり、「より多くの土地と水、より少ない労働力」を必要としていることに注目し、結局政策の目的として掲げられることの多い「貧困削減」につながらず、むしろ貧困の状況をより強化し、社会・経済・政治問題を継続させると看破した。すでに、2011年6月の時点でなされている以上の結論と警告は、プロサバンナ事業やナカラ回廊沿いの農業開発のためのマスタープランの中身を考える上でも非常に重要な論点であったが、この教訓が生かされているとは言い難い。

2012年10月には、この問題取材したダン・チャールズ（Dan Charles）によって、「痩せた土地で乾燥地でも栽培可能」とされていたジャトロファが、実際は十分な収穫を実現するには肥沃な土地と水が不可欠であり、結局のところ食料生産と競合してしまうこと、石油価格の下落によって投資の容易な回収という絵が描けなくなったため国家政策は自壊しているとの指摘が行われている¹²⁵。つまり、当初の投資中心の楽観的な前提は、その前提から大いなる問題を抱えていたのである。

このように楽観的見通しと外国からの大規模投資に目がくらんだ国家農業政策の施行が、結局は土地や水をめぐる競争を加速化する一方、外国市場と企業投資に頼った買い取り計画は外在的要因で容易に急変し、上意下達により農地や労働をジャトロファ栽培に割いていた多くの農民は飢えを経験することとなった。村から村へとジャトロファ栽培の奨励に回った大統領は、訪問の先々で農民らからの強い批判を受け、この政策は表立っては撤回されないままに、いつの間にか言及されないことで「静かに撤退」している状況にあるという（ニアサ州農民への聞き取り、2013年7月26日）。

モザンビークの農民にとって、上から奨励（一部で強要）される作物の栽培は、本章の冒頭に示した通り、もはや農民たちの無条件の支持は集めず、農民たちは注意深い対応を行うようになりつつある。一方、広大な土地を取得したものの、ジャトロファでは稼げない企業が注目し始めた作物こそ大豆であった（第二章に詳細）。実際に、プロサバンナ対象地であるニアサ州マジュネ郡では、Chikweti社がジャトロファを抜いて大豆を栽培しているという（聞き取り、2013年7月25-26日）。

(f) 投資偏重の国家政策 PEDSA-PNISA への農民らの懐疑

政府と外国投資が結びついたバイオ燃料栽培キャンペーンを突破口として、2009年以降大規模な土地取得を狙った農業投資が加速する。この時期、食料価格の高騰が同時進行し、広大な農地の取得や農業開発投資はビックビジネスとして容易に資金が集まるものとなり、「使われていない土地が豊富にある」（先述の6.9百万ヘクタール）と政府にまで喧伝されたモザンビークに注目する企業が

¹²⁵ Dan Charles, “How A Biofuel Dream Called Jatropha Came Crashing Down”, Aug. 21, 2012. <http://www.npr.org/blogs/thesalt/2012/08/22/159391553/how-a-biofuel-dream-called-jatropha-came-crashing-down>

多く、冒頭に示したランドラッシュが生じた。この流れは、「投資こそがモザンビーク農村部の諸問題（貧困や栄養不良）を解決する」との前提に立脚していた。2010年4月に世界銀行でなされた「モザンビーク農業省農業促進センター（CPAGRI）」によるプレゼンテーション「経済評価と大規模投資のためのデータ強化」ではその傾向が如実であり、それを後押しする国際的な枠組みが世界銀行を中心に構築されていたことが分かる¹²⁶。プロサバンナ事業の立案において、世界銀行の考え方が参考にされ、「責任ある農業投資原則（RAI）」会議に間に合わせることを目的として急がれたことも既に2章で述べた通りである（本章後半でも取り上げる）。

バイオ燃料生産のための投資促進も、プロサバンナ事業も、2009年に国家的承認を得ており、「農村開発の課題を投資で解決する」というコンセプトは、世界的な石油・穀物価格の高騰という条件とそれを活用しようとした外国ビジネスやドナーらの強い影響のもとに進んできたことが分かる。現在では、プロサバンナ事業は「国家農業計画（PEDSA/PNISA）に基づく」と繰り返し宣伝されるが、事実としてモザンビークで「PEDSA（農業セクター開発戦略計画、Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário）」が策定されたのは2011年のことであり、「PNISA（農業セクター投資国家計画、Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário）」に至っては2013年4月のことであった。PEDSAに後付的に「回廊計画」が書き込まれ、これにプロサバンナ事業が含まれている。

PROAGRIの失敗を踏まえ、PEDSA策定においては農民組織や市民社会組織へのコンサルテーションが実施され、前提として「Public-Private-Peopleの連携（PPPP）」とまで謳われたにもかかわらず、農民の側からみてその声が実際の政策に反映されていないことがUNACの2013年4月17日の声明で明らかになっている¹²⁷。特に重要な指摘は、PEDSAの「実施運用ツール」としてPNISAだけが明記されている点である。

PEDSAは4つの柱（①生産性の向上、②市場へのアクセス改善、③天然資源の持続可能な利用、④農業機関の関係強化）を有するが、投資はあくまでもその一つの柱に該当するにすぎず、すべてを代表するわけではないにもかかわらずそのように扱われていること、そして農民側から策定が提案された「家族農業支援のための国家計画」が無視されていることが問題視されている。そして、投資に偏重するPNISAではなく、「家族農業支援のための国家計画」の策定こそが、PEDSAの4つの柱の2つ（①生産性の向上、③天然資源の持続可能な利用）を体現するに相応しいものであることが主張されている（UNAC, 2013年4月17日声明）。

つまり、これらの農業政策もまた、国の労働人口の8割を超える農業従事者（その9割以上が小規模農民）の現実や要望から立ち上げられ、その現実に沿った発展を支えようとするものではなく、投資を急ぐ外部からの働きかけが先行され、上からの投資が奨励される形で策定されたものであったという点である。

(g)ローカル・レベルの開発基金 FDD 政策と上意下達体制の農村部での構築

PEDSAに書き込まれる「農民組織化の強化」であるが、これについても留意が必要である。そもそも、政府が上から市民同士あるいは農民同士の組織化を奨励することの真の狙い、そしてその結果何が起きるのかについて歴史は多くのことを語ってくれる。特にモザンビークでは、農村部の

¹²⁶ 世界銀行でのCPAGRIプレゼンテーションは次のサイトに掲載されている。

<http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1236436879081/5893311-1271205116054/AlbinPresentation.pdf>

¹²⁷ UNAC "Nota da UNAC sobre o Lançamento do Plano Nacional de Investimento do Sector Agrario", Apr. 12, 2013.

社会主義化の一環として、共同村での居住や共同農場での生産が強制されたばかりではなく、一党体制を敷く FRELIMO の黨員として全住民を組織化しようとし、女性組織 (OMM) や青年組織 (OJM) が結成され、国家コーポラティズム的体制を目指した。

本節 (a) で示した通り、独立直後の社会主義化の動きは失敗し、戦争の拡大と 1990 年のマルクス・レーニン主義と一党体制の放棄、1994 年の複数政党制選挙の実施により鳴りを潜めていた。しかし、2004 年にゲブーザ政権が誕生すると、職場 (役場、病院、学校) や村落内での FRELIMO 黨員化の強制 (船田クラセン, 2013¹²⁸)、分権化と称した伝統的権威の取り込み、全国各郡に 7 百万メティカル (2006 年時点で 3 千万円近く) の「郡開発基金 (FDD, Fundo de Desenvolvimento Distrital)」融資を介して上意下達が可能で上社会の隅々に亘る権威主義体制の構築が試みられた。

これについて研究者らは、アフリカ各地で生じているクライエンタリズム (Clientalism、政治的恩顧主義) の形成と呼び、2008 年の地方都市選挙と 2009 年の国政・大統領選挙の直前 (2006 年～) に開始・実施されていることに注目し、大統領・FRELIMO 党シンパの獲得と強化に結びついた過程を明らかにしている (Orre & Forquilha, 2012¹²⁹)。

2013 年 2 月、プロサバンナ事業が「小農支援」を打ち出してから、これまでゲブーザ政権によって試みられてきた郡レベルでの政策が参照され、事業や対話の対象者として郡都に集まる「郡評議会 (Conselho Distrital)」の関係者や OJM が重視されるようになっていく。実際、プロサバンナ事業の対象地であるニアサ州南部では、FDD の説明がプロサバンナ事業の説明と同時に進行しており、地元農民の間に混乱を巻き起こしたことが農民組織代表と GAPI 関係者への聞き取り調査から明らかになっている (現地調査、2013 年 8 月 12 日)。

「モザンビーク農業省関係者と日本とブラジル人がやってきて、こう述べた。(プロサバンナ事業は) 日本とブラジルとモザンビークの農民が経験交流するためのものであり、その手法によって技術支援を行う。(中略) 農民が 7 人集まって企業家のようにグループを作ったらトラクターをあげるよという話だったのでその場でグループ分けが始まった」。(マンディンバ郡農民組織の代表)

「プロサバンナの関係者が説明にきた。技術指導と普及が目的であって、プロサバンナをやればトラクターもあげるし、農民へのクレジットも提供すると」。(メカニェラス郡農民組織の代表)

「これは実はモザンビーク政府が推進する FDD のことであって、プロサバンナのことではない。でも、プロサバンナを宣伝するために利用されたのだろう。(略) 以前は、(プロサバンナで) 大きな投資を実施する。外国人入植者を連れてくるかといっていたのに、農民たちの同意を得たいためだろう」。(GAPI 関係者, 2013 年 8 月 12 日)

プロサバンナ事業と同時に説明され、地域農民に誤解を与える FDD であるが、最近プロサバンナ事業で強調される「小農支援」の言葉遣いや中身とは、そもそも類似点が多い。つまり、「農村部の貧困削減と食料安全保障の強化」である。その手法として、①雇用創出、②収入向上、③食料生産強化が列挙され、農村部における企業家的活動が重視・優先された (MPD 2008:2¹³⁰)。FDD を詳細に検討したモザンビークの独立系研究所 IESE (Instituto de Estudos Sciais Economico) のアスラク・オレ (Aslak Orre) とサルヴァドール・フォルキーリャ (Salvador Forquilha) は、FDD を「農村部の貨幣化」政策と呼ぶ一方、FDD の返済率は 1.8%に過ぎず、実態として目的とされた以上の三点にも分権化にも役立たなかったと結論づけている (Orre & Forquilha, 2012)。

¹²⁸ 船田クラセン (2013) 「モザンビークにおける民主化の後退と平和構築の課題」『国際政治：紛争後の国家建設』(日本国際政治学会編)、174 号：54-68。

¹²⁹ Aslak Orre & Salvador Cadete Forquilha (2012) “o Fundo distrital dos 7 milhões e suas consEquências para a Governação em Moçambique”, in Moçambique: Descentralizar O Centralismo - *Economia política, recursos e resultados*, IESE. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao_2.1.IniCond.pdf

¹³⁰ 担当省は農業省ではなく、開発計画省 (MPD) の管轄。

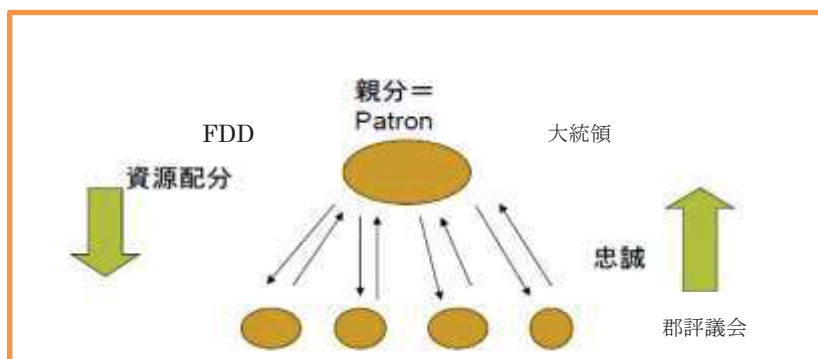
この失敗の根っこにあるものとして指摘されているのが、そもそもの FDD の狙いが地域開発や分権化ではなく政治的権力の独占体制の確立にあった点である。具体的には、大統領をはじめとする国家権力中枢が、全国の地域社会にクライアント（子分）を創り出し、権力の全国隅々までの浸透と強化を図ることを目的としたため、各郡での現象としては、クライアントへの「バラマキ」として発生するとともに、これらクライアントが配分先を決める権限を握ることにより地域社会での地盤を固める結果となった。

このクライアントこそが、2013年2月末の JICA 理事長のモザンビーク訪問以来推進されるようになった「農村での説明」で動員される郡協議会（CC）であり、そのメンバーは FRELIMO 党员や地方行政関係者自身で占められた（Ibid.: 195; Gonçalves, 2008¹³¹）。大統領によって、FDD の配分先を決める際に郡評議会が「プロジェクトのオーナーとして重要な役割」を果たすことが命じられ、基金の多くを手にしたのは同評議会関係者であった（Orre & Forquilha, 2012: 176; 183）。

そのため、評議会の議論には住民の参加もなく、公開ではなかったことから不透明な点が多く、使途に関するモニタリングも欠落し、基金の返済が 1% 台という驚くべき結果をもたらした。地域でこれを問題にすることは、「大統領プロジェクト」「大統領の委託を受けた評議会」であるが故に不可能であっただけでなく（Gonçalves, 2008）、評議員の多くは、FDD を政治的役割に対する「ご褒美」であり受け取って当然と考えていたという（Orre & Forquilha, 2012: 184）。これが顕著だったのが、RENAMO の支配地で FRELIMO が弱い地域であり、FRELIMO 支持のお礼としてこの基金が使われたという（Ibid.: 196）。その多くに先述の FRELIMO 党の下部青年組織 OJM が含まれた。モザンビークの研究者らは、これは 2009 年の選挙においてゲブーザ大統領や FRELIMO 党を利したのではないかと結論づけている（Ibid.）。

この結果、FDD は当初求められた地域社会における貧困削減も食料安全保障の強化も実現せず、結局地域社会において中央権力と結びついたローカル・エリート（クライアント）創出をもたらし、分権化によって期待される民主化やガバナンスの改善とは逆の方向に作用した（Ibid.: 172）¹³²。アフリカにおける「パトロン＝クライアント（新家産制国家）」が何をもたらしたのかについては、武内進一によるルワンダ虐殺の分析を参照すべきであろう（武内, 2009）。

郡開発基金（FDD）を通じたモザンビーク郡レベルでのパトロン・クライアント関係の構築



Orre & Forquilha, 2012 に基づき筆者作成

¹³¹ Gonçalves, Euclides (2008) “Consulta e participação comunitária no processo de desenvolvimento: notas sobre funcionamento dos Conselhos Locais do Distrito. Maputo: Cooperação Suíça.

¹³² Orre & Forquilha は、この現象がアフリカの他の国々にもみられるものになっている点について、注意を喚起し、次の研究者と著作をあげている（Mwalulu & Irungu 2004; Kimenyi, 2005; van de Walle, 2009; van Zyl, 2010; Murray, 2011）。

政府とばかり行われる立案や実施に基づく開発・農業、あるいは分権化政策の推進や支援が、いかに地域社会の権力構造を悪化させるか、そのことが全体としてのガバナンス悪化に結びつき、結局政策や援助の効果が生み出されないばかりか、多くのドナーが原則とすることと真逆の状態を生み出すことを、FDD や郡評議会の問題は示している。郡評議会については、次章のコンサルテーションに関する部分で再度ふり返る。

同様に、政府主導で行われた農民の組織化についてであるが、各郡で生産者フォーラムを形成することが呼びかけられてきた。しかし、郡評議会の議論で検討した通り、政府主導の農民の組織化は結局政府の上意下達のための組織化の機能を担うこととなってしまった。次に検討する「農民の権利を守り、互いに助け合い成長するための主体的なアソシエーション活動」とは異なり、政府の地方行政における農業政策遂行や投資家との協議の「都合のよいパートナー」として重用されるようになっていったからである (Gonçalves, 2008)。この点を念頭におき、次に農民の主体的な組織化の動きについて取り上げる。

4-1-2. 小農の主体的な組織化と土地の私有化促進への抵抗

(a) 小農の主体的な組織化

前項で紹介した通り、当初は上からの農民組織化ではあったがグリーンゾーン運動は、最終的に与党 FRELIMO 党との公的な繋がりを断ち切ることで、独立した農民自らの主体的な取り組みとして結実していく。それらの主体的な農民運動を束ねていったのが、「UGC (協同組合総合連合、União Geral de Cooperativos)」—後に UNAC の結成に深く関わる協同組合連合—である。UGC を研究したエドゥアルド・モンドラーネ大学 (UEM) のテレザ・クルス・イ・シルヴァ (Teresa Cruz e Silva) は、その活動を次の3つの時代区分に分けて解説した¹³³。①1980-87年、②1987-1990年、③1990-2000年である。

第一期において、マプト近郊では、政府が設置した「グリーンゾーン運動支援オフィス (GZO)」との近さからも、経営知識や技術や組織化に関する支援が協同組合や個人農家に届く形で行われ、小規模灌漑等も整備されたという。しかし、急速な戦争状態の悪化や都市化のためグリーンゾーンにも人口が集中するようになり、肥沃な土地へのアクセスや環境の問題が生じた。これを緩和する役割をグリーンゾーン運動主体は担い、農業生産者の協同組合化 (組織化) は希少化が進む土地へのアクセスを担保するものとして機能した (Cruz e Silva, 2006:100)。

グリーンゾーン運動によって生まれた協同組合と GZO による協働の結果として生まれたのが、全国のグリーンゾーン関連の協同組合連合である UGC であった。前項で検討した「上からの農民組織化」の問題との比較で興味深いのは、UGC が FRELIMO から離れていくプロセスである。初期の段階において UGC は、文字の読み書きのできない女性が主たる担い手であった。そして、先述の FRELIMO の下部女性組織である OMM と深い関係を有していたが、繰り返される政治的介入の結果、組合活動に支障をきたすようになったという。UGC は全組合との協議の結果として、権力の分権化と意思決定や資源管理においてメンバー効果的参加を促すため、FRELIMO の諸組織からは組織としての関係を切る決断を行う (Ibid.: 101)。

¹³³ Teresa Cruz e Silva (2006) “The General Union of Cooperatives of Maputo: An Alternative Production System?” Boaventura de Sousa Santos (ed.), *Another Production is Possible: Beyond the Capitalist Canon*, New York, Verso: 5-120. UGC の説明については、小出いづみ (東京外国語大学) のまとめに基づく。

その後、1981年時点で24組合1,177組合員が所属するに過ぎなかったUGCは急成長を遂げ、1986年には、194組合、10,500組合員に達し、地域ごとに一つの連合(União)が結成された。1982年には、最初の総会が開催され、集団議決の仕組みが整備された。当初は、補助的な食料の生産に重きがおかれていたものが、市場用作物の多様化と組合員の食料安全保障の向上が目指されるようになり、養豚の導入やバイオガスの生産も開始される。その後、UGCはさらに活動範囲を広げ、タネや農薬の販売や協同組合生産物の市場化などが行われたが、UGCの最大の貢献は、効果的で透明な組合活動の管理の促進、組合員同士による技術研修の促進であった。これを実現するために1981年に開設された研修所では、教育、畜産技術、リーダーシップ、組織化、協同組合化のコースが設置され、農民の生産と組織化のキャパシティ向上、そして結果として生計向上に重要な役割を果たした。この時期、UGC加盟組織は、全組合員に月ごとの対価が確実に支払われ、補助食料も配ったという(Ibid.)。

ただし、これらの活動が可能であった背景には、政府による価格統制と海外からの援助があった。その持続可能性について疑問の声が上がり始めた矢先、1987年に世界銀行とIMFによる構造調整政策を通じて市場自由化の波が到来し、第二期(1987-90年)が始まる。戦争は続いていたが、以上の自由化によって農業生産物価格の下落と農業投入財価格の高騰が起こり、UGCも競争市場に直面した。組合員の多くが脱会し、1987年にはピーク時の半分にまで激減する結果となった。UGCは協同組合の危機を乗り越えるために一連の新戦略を導入する一方(外国為替の貯蓄や畜産と農業を組み合わせること、新しい市場用作物の導入など)、協同組合運動を発展させるために協同組合や連合を通じた小農支援の重要性を強調し続け、1989年には再建に成功する。この時、都市住民向けの小規模養鶏が盛んになる(Ibid.)。

第三期(1990-2000年)は、1990年に協同組合企業(enterprise)として登録され、2000年現在、①家禽業②動物飼料③農業④アート&クラフト⑤輸送業⑥養鶏、加工のためのマーケティング⑦建設⑧牧畜⑨生産ユニット・協同組合のための支援サービスを行っている。他にもフルーツ栽培やカシューナッツ栽培などがあげられる。結論的には、UGCは、協同組合員に対して国家が定める最低賃金以上の額を月ごとに支払い、雇用の創出に成功し、組合員とその家族に対するプライマリーヘルスケアサービスを提供する一方、組合員とその家族に対する教育機会を与え、小口融資を利用した協同組合員による個人生産の奨励を実現し、社会分野においてポジティブなインパクトを残したという。何より注目されるべきは、ジェンダーの観点からの貢献である。シルヴァは次のようにまとめている。

市場経済化が賃金労働の機会を減少させた際、多くの女性が年齢と学歴により非雇用の壁にぶつかったが、UGCを通じて土地やクレジットへのアクセスが可能となる一方、参加型意志決定の方法を通じて集団的管理を可能とし、女性に生計向上のための代替案を見つける可能性を広げた。この結果、UGCの経験は、女性の市民権への関心を呼び起こし、エンパワーメントが実現し、家庭と社会におけるジェンダー関係の変化に貢献した。(Cruz e Silva, 2006:120)

この点についてのその後の展開については、養鶏業に関する考察の際に再び取り上げる。

(b) 権利擁護のための下からの農民組織化と1997年土地法策定

UGCをはじめとするモザンビーク小農らが直面した危機に、市場経済化に伴う国家のサービスの切り捨てや農産物価格の低下のほかに、土地の私有化と市場化の危機があった。このUGCが小農の権利を代表し政策提言を行うことを目的として結成を促し支援したのが、UNACであった。

UNACの結成が1987年であるのは、まさにこ背景によるためであった。

OXFAMの土地問題担当者ロビン・パルマー (Robin Palmer) が2003年の論文で明らかにしているように、世界で最も「貧困者や小農志向 (Pro-Poor/Pro-Farmers)」とされるモザンビークの1997年の土地法は、その成立時からその直後、そして現在にいたるまで繰り返しの圧力を受けてきた。その中心が、構造調整政策を進めてきた世銀、米国政府であり、「土地の私有化」そして「私有化に伴う投資促進」は、モザンビーク政府内部の同調者も生み出し、社会内部で激しい闘争的のようになってきた (Palmer, 2003:4-5)。そのプロセスは、次のようなものであった。

1992年戦争が終結するとすぐ、ウィスコンシン土地保有権センター (Wisconsin Land Tenure Center) と USAID は、ウガンダで成功したのと同様に、モザンビークの土地の私有化を試みた (Ibid.: 4)。この時、モザンビークでは、戦火を逃れ周辺国や都市部に難民・避難民となって流出していた人びとの帰還が始まり、誰がどの土地を使うのかについて対立が起き始めるとともに、南アフリカから白人入植者が土地の貸与を受けるなど、土地を巡る議論は活発化した (Ibid.)。

高まる不安と働きかけを受けて、1994年の選挙に際して FRELIMO 党は農民に対し土地を保障する政策を導入することを約束する¹³⁴。そして、「国家土地政策」の策定にあたり、「モザンビーク民衆の土地と天然資源への権利を保障し、これらの資源の持続可能で公平な利用と投資を促進する」と書き込まれた (Boletim República, 28,02,1996)。しかし、実際は、政府内の一部エリートと世界銀行や USAID (米国国際開発庁) などのドナーが結びついて、土地を個人による私有化を押し進めようとしたプロセスを、ジョセフ・ハンロン (Joseph Hanlon) は明らかにし、農民組織が「土地なし」になる危険に気づきこの闘争に勝利したプロセスを描き出している (Hanlon, 2002:10¹³⁵)。

このプロセスにおいて、UNAC のほかに、カソリック教会やキリスト教協議会 (CCM) が設置した農民互助組織 (ORAM)、女性団体 (女性フォーラム)、学者らが活発に土地法の制定に関わった。1997年の土地法制定とその後の「土地キャンペーン (Campanha Terra)」や「貧困削減アクション」に尽力した国立大学教授でエコノミストのジョゼ・ネグラオン (José Negrão) は、これらの多種多様な市民社会アクターらが次の基本原則に合意したことが鍵だったという。つまり、①農村部住民の土地が奪われないこと、②土地へのアクセスに対して農村部住民がお金を払わなくてよいこと、③女性のアクセス権が保障されることである。この共通の合意を土台とし、各団体やネットワークが活発にアドボカシー活動を展開したことが成功につながった (Negrão, 1999:1¹³⁶)。

ただし、この基本原則の合意に至るまでは、様々なレベルで様々な議論がなされたという。このプロセスを調査したナズネーン・カンジ (Nazneen Kanji) らによると、「個人の使用权を認めるのか」「コミュニティの使用权を認めるのか」、慣習法を考慮に入れるか否かについて、多くの組織に異なる立場がみられたという (Kanji, 2002¹³⁷)。しかし、「個々人の使用权」に注力することが、結果として投資による土地収奪を容易にする危険が認識・理解され、最終的に UNAC による次の主

¹³⁴ 同選挙では、元反政府ゲリラ勢力で和平合意の調印者であり、武装解除後野党となった RENAMO 党は、FRELIMO 党に肉薄する票を獲得し、モザンビーク国内外を驚かした (船田クラーセン, 2013)。この時期には、依然として社会主義的な思考をもった FRELIMO 党幹部が多かったこともあるが、競争選挙が導入された直後でもあり、「農民票」を重視せざるを得なかった政治状況も影響を及ぼしたと考えられる。この点は、次の論文が詳しい。船田さやか(2000)「モザンビークの選挙と地域社会」『海外事情』48号、2000年4月。

¹³⁵ Hanlon, Joseph (2002) "The land debate in Mozambique: will foreign investors, the urban elite, advanced peasants or family farmers drive rural development?" Research paper commissioned by Oxfam GB - Regional Management Center for Southern Africa.

¹³⁶ Negrão, José (1999) "The Mozambican Land Campaign, 1997-99", paper submitted to Workshop on The Associative Movement, Maputo, 14 December 1999.

¹³⁷ Kanji, Nazneen, et al. "Promoting Land Rights in Africa: How do NGOs Make a Difference?", IIED, 2002. http://mokorosite.killermultimedia.com/files/13/file/lria/development_of_mozambique_land_law.pdf

張が賛同を得たという (Ibid.)。

「個人の使用权だけを認めることは大多数の小農の土地へのアクセス権を犠牲にすることになる。なぜなら登記プロセスは非常に”高くつく (困難だ) ¹³⁸”からだ (すべての小農が登記をする前提で法律を制定すると登記できない小農が生じ、結局権利を奪われる)」

その結果、土地法の原則は、先駆的な内容を含むものに向かっていった。つまり、農村部に暮らす住民やその土地を 10 年以上耕す農民らが登記なしに土地へのアクセスを保障されるよう、コミュニティの使用权と慣習的規範を前提とすることである。

ただしこれには、全国の女性組織を束ねる「女性フォーラム」やナンプーラ州で女性たちを束ねる「ナンプーラ女性フォーラム」が危惧を示し、これらの前提が女性の権利を奪うことにつながらないよう、「(土地をめぐる) 慣習的規範は憲法と矛盾しないこと (男女平等の原則)」との一文を加えることを主張し、これを実現する (Ibid.: 1; Gallina & Chidiamassamba, 2010:33)。

1997 年土地法におけるもう一つの UNAC の重要な貢献は、土地占有権をモザンビーク人住民にのみ認め、外国からの投資や投資家らは 50 年までの土地使用权のみが取得可能とした点であった (Kanji, 2002:2)。

以上の点から分かることは、UNAC が果たした役割は、全国の小農を代表する組織として、小農が生きる現実に基づき、単に「小農の権利を守る視点」だけでなく、「小農の権利を発展させる攻めの視点」をもって法制度を整えることに寄与した点である。

世界の多くが賞賛するように、2006 年に開始された 1997 年土地法制定プロセスは、「最も弱い立場の人たちの土地の権利を守ること」を目的に、モザンビーク社会のあらゆる層の代表らが膝を突き合わせ、政府と共に農民や女性など当事者が納得のいくまで議論し作り上げたもので、アフリカに限らず、世界的にみてもオープンで民主的なコンサルテーション・プロセスであった (Palmer, 2003:4; Hanlon, 2002:2;4)。この実現を後押ししたのが、ネグラオンらのモザンビーク人研究者らと、それに賛同したドナー諸国であった。

しかし、法律は現実に適応されなければ意味を成さない。この法律を最も必要とする農村住民らが、法律の中身を理解し、自分たちの権利擁護に役立てるための「土地キャンペーン」は、市民社会が主導し、政府とも協働しながら UNAC や ORAM を含む実に 200 の組織を巻き込み、「国民委員会」が設置され、コミュニティ・レベルから州レベル、国家レベルまでを包含し展開していった。最終的には 2 年間で、128 郡のうち 114 郡、385 地区のうち 280 地区を対象に、1 万 5 千人の研修を受けたボランティアが土地法の説明を行った (Negrão, 1999:3)。これは、モザンビークの歴史において「もっとも大きな市民運動 (Compete, 2000, in Kanji, et al., 2002)」であっただけでなく、長い戦争を分裂して戦ったモザンビーク社会の統合にも役立ったとされている (Negrão, 1999:3)。農村レベルでのキャンペーンにおいて、UNAC や ORAM は重要な役割を果たしたが、現在よりさらに識字率が低かった農民に、この法律を周知するために使われた手段は次のようなものであった。

¹³⁸ モザンビークのポルトガル語で”custar caro”は文字通り「費用が高い」だけでなく、「困難なこと」という意味で使われる。

- 6 コマ漫画のかかれた A4 サイズの 8 頁ものの冊子 (120 グラム) 12 万部
 - 漫画を舞台仕立てで紹介した 3 千本のカセットテープ (A 面はポルトガル語、B 面は 20 の母語)
 - 寸劇のための台本 (ポルトガル語と 20 の母語)
 - 土地法のテキストとマニュアル 1 万部
 - 土地キャンペーンに直接届く郵便封筒 1 万 5 千部
 - 慣習的権利と女性の権利に関する補足説明文
- (Negrão, 1999:7)

(c) 2001 年の土地私有化への揺り戻しと農民の抵抗

1999 年に土地キャンペーンは終了するが、一部ドナーからの土地私有化促進の圧力は止むことなく、2001 年になると再び私有化の議論が持ち上がる。当時のモザンビーク農業省大臣 (Helder Muteia) が突然談話として土地私有化に関する議論の開始を提案するが、そのすぐ後に世界銀行と USAID が土地私有化を強くサポートすることを表明し (Hanlon, 2002:1)、農民や市民社会の間で危機感が高まった。農業大臣の主張は次のようなものだった。

「我々の土地法 (とそれに関する議論) は小農の権利を守るもので、これについてはすべての農民と市民社会のコンセンサスがあった。しかし、土地をそろそろ売ってもいいのではないかと思う」。

(Domingo, July 8, 2001, in Ibid.:8)

「2 年の立案と 5 年の実施を経て、この法律 (土地法) が目的を達成しているとは思えない」。

(USAID モザンビーク代表 Rozell, 2002, in Ibid.)

これをパルマーは「バックラッシュ」と呼び、その主要アクターとして、USAID と世界銀行、そしてそれらと結びついた一部のモザンビーク政府関係者を名指し批判している。

実際、USAID モザンビーク代表であったシンシア・ローゼル (Cynthia Rozell) は、「(1997 年土地法制定により、) コミュニティとの間で長くかかる真剣なコンサルテーションを不可欠としているため、土地市場の創出を困難にしている」と述べ、法改正の重要性を主張し始めた (Palmer, 2003:6)。これにモザンビーク政府の一部エリートたちが、自らの土地集積による蓄財が困難に直面していることに不満を抱き、追従した。さらに、これに一部の西側ドナーも理解を示し始めたため、1997 年法を守り、小農の土地の権利を守るためのアドボカシー活動が再び行われなければならなかった (Ibid.)。農民や市民社会の組織は、土地の私有化圧力への大規模反対キャンペーンを展開した。

土地法改正をめぐる強烈な批判を受けた与党 FRELIMO は、同年に開催された第 8 回党大会で、「土地は国家に属し、党の土地政策においてモザンビーク国民が最も価値のある資源である土地——経済価値だけでなく、文化的基盤でもある——を失わないことを保障する」と宣言し、現行法下でのコミュニティと農民の権利の擁護が約束されるに至る (Hanlon, 2002: 11)。予想以上の抵抗を受けて、USAID と世銀の関係者らは、次のように述べたという。

「私有化が議題となったのは、譲渡可能性について混乱していたからだ。譲渡可能性は土地法に書き込まれている。これを実施していけば良いだけだ。このシステムを全面的に変えるための政治的・経済的コストはとても高い」。

「土地の私有化が強調されたのは、ワシントンがいつもの形式を適用しようとしたからだ。しかし、それはここでは適切ではない。国家が貧困者を守るために土地を所有するのは理解できる。土地権利と貸与と譲渡は許されている (からそれを使えば良いのだ)」。

(Hanlon, 2002:12)

同じ時期にモザンビーク中部マニカ郡の 4 集落で現地調査を行ったレイチェル・ナイト (Rachel Knight) は、150 名の農民への聞き取りから、1997 年土地法がゆっくりであるが、いかに小農ら

の意識を目覚めさせているのかについて記述した¹³⁹。この法律を使って権利を守ろうとすることが、彼らのエンパワーメントにつながっており、法はもはやコンセプトに留まらず、農村コミュニティの発展の具体的な実践の触媒になっていると強調した。そして、上位下達の政策決定に黙って従うというモザンビーク農村の在り方を、コミュニティとのコンサルテーション過程が抜本的に変えつつあり、集落内の連帯の創造に貢献していると述べている (Knight, 2002:18)。ナイトは、これらの変化について具体的な例を示し明らかにした上で、論文の最後に次の結論を示した。

もしモザンビークが、本気で繁栄し自律する小農を育成したいのであれば、農村コミュニティに対して彼らの諸権利を教え続けることに加え、これらの権利を（農民自らが）守れるよう強化するためのステップを取らなければならない。結論からいうと、モザンビークの 1997 年の土地法は、徐々にではあるが、それが目的としたこととそれ以上のことを達成しつつある。例えば、小農に諸権利とこれらの諸権利を守ることを可能とする手法を積極的に与えることで、農村部の経済開発だけでなく、民衆主体の開発の概念を促進しているのである。このプロセスはゆっくりとしたものであるが、そうでなくてはならない。法の実施は始まったばかりで、粘り強い忍耐が不可欠である。 (Knight, 2002:18-19)

しかし、その後農民やコミュニティが土地法を学び、土地を守る体制を強化する支援も、熱心には取り込まれなかった。むしろ、2008年以降の石油・食料価格高騰により、バイオ燃料や穀物生産のための大規模な土地を求める国際投資が、モザンビーク政府エリート（国家から地方行政まで）と結びつき、農民の権利を奪う形で次々と土地収奪が発生してきた。これに対し、農民組織や市民社会は、1997年土地法を根拠に各地や全国レベルで抵抗を続けているが、ここに来て再び私有化圧力が強まっており、土地法自体を無効にしようという動きが活発化している。2002年の時点では、一度は諦められたかにみえた投資を優先する土地法の改正は、今度は「食料安全保障と栄養のため」とのスローガンに隠される形で、米国政府や世銀だけでなく、G8の総意としていつの間にか進められていたのである。そして、これに日本政府も関わっていた¹⁴⁰。

4-2. グローバル・レジュームによる農業政策への介入の課題と抵抗

モザンビーク農民の目からみて、冷戦後の時代は、戦後和平を一步步確かめながら生きる時代であった。また、政府による農民軽視の農業政策の失敗に加え、グローバルな介入を政府経由で受け続ける時代でもあった。先述の土地の私有化への圧力は最たるものであったが、2012年に米国で開催された G8 サミットで発表された「G8 食料安全保障と栄養のためのニューアライアンス (NAFSN)」は、あらゆる意味で想像を超えたものであった。

4-2-1. G8 ニューアライアンスによる土地とタネの独占並びに内外の批判

G8 ニューアライアンスは、特にアフリカを対象として提起され合意された。その狙いとは、G8 諸国や企業、アフリカ諸国の指導者らが連携し、「責任のある投資 (responsible investment) により、2022 年までに世界の 5 千万人の貧困者を減らす」というもので、多くの民間多国籍企業が名前を連ねた。この動きは、一見するとアフリカの人びとにとって賞賛されるべき合意に思われるが、実際は異なり、アフリカの農民組織や市民社会組織、国際 NGO やジャーナリストから大いに批判を浴びてきた。これまで指摘されてきた問題点としては、この計画プロセスの「非民主的で不透明

¹³⁹ Knight, Rachael (2002) "Camponeses' Realities: Their Experiences and Perceptions of the 1997 Land Law". http://www.mokoro.co.uk/files/13/file/lria/camponeses_realities_mozambique.pdf

¹⁴⁰ 日本政府は、米国政府と並び、モザンビークでの「G8 食料安全保障と栄養のためのニューアライアンス」の実施の担当国となっている。

さ」のほか、「土地収奪」と「タネ¹⁴¹の支配」をめぐるものがあり、総じて「アフリカ分割再来」「新植民地主義」「第二の構造調整」との批判がなされてきた。

モザンビークは、アフリカの対象国6か国の一つに含まれ、米国政府と並び日本政府がニューアライアンスを推進する担当国となっている。パートナーとして、世界銀行、WFP（世界食糧計画）、JICA、USAID、多国籍アグリビジネス企業（カーギル、シンジェンタ、モンサント）のほか、日本の伊藤忠商事等も含まれる。2013年6月の英国でのG8サミットに際して発表された合意文書は、非常に問題の多いものであった¹⁴²。特に、土地法とタネに関する記述は、モザンビークの農民・市民社会組織に大きな懸念を与えている。プロサバンナ事業も同アライアンスの計画の一つとしてリストアップされており、その関係においても検討が不可欠となっている。

2013年英国サミットの直前、ガーディアン紙は「アフリカよ、助けてあげよう。1884年のように」という見出しを掲げ、「ベルリン会議から現在のG8までアフリカ『支援』は彼らの資源を収奪するもののように思われる」と結論づけた¹⁴³。同紙のコラムニスト、ジョージ・モンビオット（George Monbiot）は、問題を次のようにまとめている。

食料安全保障と栄養のためのG8ニューアライアンスの批判記事



「各国政府の合意によると、アフリカの農業は、（外国）投資と支援を議論不可欠なぐらい求め、土地収奪すら必要とするという。モザンビークでは、大規模な土地取引により地元農民らが立ち退きにあっているだけでなく、（略）合意を促進する新しい法律を制定することを強制されている。（略）モザンビークは、「無料で改良されていないタネの配布をシステムティックに止める」ことが強制され、「民間セクター投資促進」を実現するタネの知的財産権を保障する新たな法律が書かれようとしている。ガーナ、タンザニア、コートジボワールも同様である。」
（George Monbiot, *The Guardian*, June 10, 2013）

実際、英国開発省（DFID）のサイトに掲載された合意文書「モザンビークにおける『食料安全保障と栄養ニューアライアンス』を支援するためのG8協力枠組み¹⁴⁴」では、モザンビークは15項目の実行を合意したという（G8 New Alliance, 2013:5）。次の表は、合意された政策の土地とタネに関する項目を抜き出したものである¹⁴⁵。

¹⁴¹ 本報告書では、経済や狭義の生命農学の立場から種子について記述する際は「種子」、農家が日常の農作業や営みの中で種子を利用する側面を意識する場合は「タネ」、生物多様性における生態系、種、種内の三つの多様性の中で種レベルの議論を行う際には「種」という言葉を用いる。ただし、文脈からみてこの原則に拠りたい場合は文脈に合わせた用語を用いる（龍谷大学西川芳昭氏との対話に基づく）。

¹⁴² G8 New Alliance (2013) “G8 Cooperation Framework to Support the “New Alliance for Food Security and Nutrition” in Mozambique”.

<http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Mozambique%20Coop%20Framework%20ENG%20FINAL%20w.cover%20REVISED.pdf>

¹⁴³ George Monbiot “Africa, let us help – just like in 1884”, *The Guardian*, June 10, 2013.

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jun/10/african-hunger-help-g8-grab>

¹⁴⁴ G8 Cooperation Framework to Support the “New Alliance for Food Security and Nutrition” in Mozambique. <https://www.gov.uk/government/publications/the-new-alliance-for-food-security-and-nutrition-mozambique-cooperation-framework>

¹⁴⁵ 日本の市民社会がこれまで対話をしてきた外務省のいずれの担当官も、G8ニューアライアンスの具体的な内容について知らないままに、「アフリカ支援の良い試み」と認識していた。例として、2014年2月27日に開催されたNGO外務省定期協議会・ODA政策協議会でのやり取り。議事録は後日次のサイトにアップされる。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/kyougikai.html

食料安全保障と影響のための G8 ニューアライアンス（モザンビークに関する合意）

【目的】特に小農のため、民間セクターの農業投入財市場とその競争力を促進する政策と規制を確立する		
項目	モザンビーク政府がしなければならないこと	実施期限
土地に関する政策合意	時間とコストのかかるプロセスを減らし、農村部の土地使用权（DUATs）を獲得するための手続きを採択する	2013年3月
	リースやサブリースを通じたパートナーシップにコミュニティが関われるような手続きや規制を開発し、採択する	2013年6月
タネに関する政策合意	事前に決められた緊急時の主食以外の、非改良品種の種子の無料配布のシステマティックな停止	2012年11月
	タネ生産における民間セクター投資を促進するためのタネの知的財産権法ガバナンスのための規制採択の実施	2013年6月

出所：G8 New Alliance, 2013:5 筆者訳 抜粋。

「モザンビーク小農のため」と称し、すでに政府や民間企業間で合意され、締め切まで設定されている事態について、モザンビークの市民団体である ADECRU（農村コミュニティ開発のためのアカデミック・アクション）は、次のように批判し、人権のほか社会的・環境的正義を欠くとして、この実施を拒否した¹⁴⁶。

「G8 はアフリカとアフリカの人びとを従属させようと最後の試みを行っており、アフリカの人びとの食の主権、文化的多様性、生物多様性を破壊し、アフリカを遺伝子組み換え種の市場に組み換え、多国籍アグリビジネスによる工業的食料生産システムによって支配しようとしている」

そして、次のように問題点を整理・列挙した。

- (1) 過去の類似の試みの失敗を無視している
- (2) 土地行政や政策の効率と透明度を上げるといいながら、土地の法的枠組みを変えることを促進することで、土地の貸与と私有化を可能にし、コミュニティの土地や人びとが日々の生活を支えるために必要不可欠としている土地の収奪を正当化することになる
- (3) 土地の使用权（DUATs）登記のスピード化は、コミュニティとのコンサルテーションを消滅させる
- (4) 民間企業による土地・水・エネルギーの大量利用により、むしろ農村コミュニティや住民の貧困が増す
(ADECRU, 2013)

同様に、アフリカの農民・女性組織、農業分野で活動する 67 ネットワークと 9 団体は、2013 年 5 月に G8 に対して強い批判声明を出し、同アライアンスが貧しい食料や小農のためどころか、こえらの人びとを困窮化させることについて警告を発している¹⁴⁷。アフリカ農民支援や農業開発に関わってきた人ならすぐ分かることであるが、注に転載したこの声明の署名団体のリストは驚くべきものである¹⁴⁸。いずれの団体やネットワークも、長年にわたり地域に根差した活動をしている当事

¹⁴⁶ ADECRU Position on "The New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa", April 6, 2013.

http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4689-mozambican-youth-and-students-denounce-g8-s-new-alliance

¹⁴⁷ "Modernising African Agriculture: Who benefits?"

<http://www.acbio.org.za/activist/index.php?m=u&f=dsp&petitionID=3>

¹⁴⁸ ①Alliance for Food Sovereignty in Africa (AFSA)及び 13 加盟ネットワーク：African Biodiversity network (ABN), Coalition for the Protection of African Genetic Heritage (COPAGEN), Comparing and Supporting Endogenous Development (COMPAS) Africa, Friends of the Earth- Africa, Indigenous Peoples of Africa Coordinating Committee (IPACC), Participatory Ecological Land Use Management (PELUM) Association, Eastern and Southern African Small Scale Farmers' Forum (ESAFF), La Via Campesina Africa, FAHAMU, World Neighbours, Network of Farmers' and Agricultural Producers' Organizations of West Africa (ROPPA), Community Knowledge Systems (CKS) and Plate forme Sous Régionale des Organisations Paysannes d'Afrique Centrale (PROPAC). ②17 ネットワーク：Tanzania Biodiversity Alliance ; ACRA, ActionAid International Tanzania; African Biodiversity Network; African Centre for Biodiversity (South Africa) ;Bioland; BioRe; BioSustain; Community Water & Environmental Association (COWEA); CVM/APA (Comunità Volontari per il

者や支援団体であり、農業政策にも精通している尊敬されてきた、その多くがアフリカ由来の団体群である。これらの団体らは、何故反対するのだろうか。

「アフリカ農業の近代化：誰が利益を得る？」と題された声明では、冒頭に現在アフリカの農民らが直面するグローバルなレジュームについて次のように整理されている。

金融、経済、食料、エネルギー、環境の分野におけるグローバルな危機を背景に、現在の投資の波が生まれ、アフリカは資本が利潤を追求するための貴重な資源を十分に活かさない主体として見られている。世界銀行などは、アフリカは広大な費用な土地を持ちながら生産構造は非効率である、なぜなら多くの小農が自身とその周囲のためだけに生産しているからだという。アフリカは、カネ儲けの新しいフロンティアだとみなされ、特に土地・食料・バイオ燃料が注目される。最近の投資の波は、農業投入財（種子と化学肥料・農薬等）の巨大企業——最近はこれに加工・貯蔵・貿易・販売に関わる企業も含まれる——によって支配されるグローバルなフード・レジュームの文脈の中で理解されなければならない。

（声明「アフリカ農業の近代化：誰が利益を得る？」2013年5月）

その上で、「G8とAGRAは植民地主義の新しい波」と題して、次のように批判されている。

「民間の知的あるいは物的所有権（種子や遺伝的物質）は、アフリカから特許権使用料を流出させる一方、多国籍企業に手渡している。いくつかの国では、企業の利益を守るための法律が整備される（例えば南ア）、多国籍企業は国内のタネや化学資材セクターを独占し、利益を国外に流出させている。農業に関わるサービス、貿易、加工、そして食料販売でも同様である」

同じ声明は、このような潮流が、アフリカの食料生産が本質的に依拠している小農による生産や暮らしにどのような影響を及ぼすかについて、次のようにまとめている。

我々は、これらの人びとが新しい投資によって利益を受けることはないであろうことを知っている。新しい技術に適応できるポジションにないこれらの生産者は非効率として切り捨てられることになる。アフリカ政府による政策や資源が与えられたG8とAGRAによる投資は、幅広い生産者を支援するためにではなく、逆に生産者を狭めることになるだろう。

アフリカの農業への投資の実質的な結果として生じているのは、アフリカの食料安全保障の空虚なレトリックである。大規模な土地収奪は大陸全体で起こっている。モザンビーク北部のプロサバンナといったメガプロジェクトは、農民を土地から追いやり、輸出のための大規模生産構造を押し付けている。投資に有利な条件（例えば、非関税特区や法制度）は、外国との貿易がもたらしうる利益に疑問を投げかける。その一方で、農民らは、彼らの暮らしの唯一現実的なオプションである土地から切り離される。アフリカ政府と投資「パートナー」らは、これらのプロジェクトを可能とし、実施する。

（声明「アフリカ農業の近代化：誰が利益を得る？」2013年5月）

以下の注にみられる膨大な数のアフリカの農民や農村開発の組織並びにネットワークは、G8ニューアライアンスによる食料安全保障と栄養のためのイニシアティブが、グローバルなフード・レジュームによる多国籍企業の利益のために進められていることを指摘し、「生産効率」の名の下に、ごく一部の生産者を利するだけで、大多数の小農らの土地やタネを奪っていく可能性に警鐘を鳴らした。この声明の草案にモザンビークの組織が関わっていないにもかかわらず、プロサバンナ事業が事例として取り上げられているのは、いかに同事業が農民間連携を通じてアフリカ内で幅広く知られ、危惧されているかを示している。プロサバンナが日伯モザンビークの三角協力事業に留まら

Mondo / AIDS partnership with Africa); Envirocare; ESAFF; MVIWATA; PELUM; Sustainable Agriculture Tanzania; Swissaid; ANCERT; Tanzania Organic Agriculture Movement and Tushiriki, ③3 ネットワーク: Alliance for Agro-Ecology and Biodiversity, Zambia; People's Dialogue; Rural Women's Assembly; ④9 団体: African Centre for Biosafety, Biowatch South Africa, Surplus People Project, JINUKUN - Benin, FoodMatters - Zimbabwe, Women and Resources - East and Southern Africa, Kasisi Agricultural Training Centre - Zambia, Trust for Community Training and Outreach - South Africa, Inades Formation.

ず、世界的なアグロ・フード・レジュームの形成過程に寄り添う形で形成立案されたこと、そして G8 ニューアライアンスに含まれることの意味は、日本の市民社会以上にアフリカの農民組織らにこそ危惧をもって理解されていたのである。

そして、この懸念の中心に位置づけられてきたのが「種（タネ）」の問題であった。

4-2-2. G8 ニューアライアンスに狙われるタネ

上で見てきたとおり、現在 G8 サミットで提唱、合意された「食料安全保障と栄養のための G8 ニューアライアンス」、「アフリカ緑の革命のための同盟 (AGRA / Alliance for a Green Revolution in Africa)」など国際機関主導のもとで、モザンビークの種に関して新たな政策が導入されようとしている。すなわち、国内の「国家種子政策 (National Seed Policy)」の改訂を促進し、そのもとで種の生産における民間投資を促進するため、改良されていない種の自由な供給・配布を中止し、種の生産、流通、品質管理、認証制度など種のシステムに関する規制を強化しようという動きである。プロサバンナ事業においてもすでに、我々が 8 月の調査で事業実施地を訪問し、3 章で報告をしたパイロット事業 (PDIF) において改良品種の生産が行われており、また、レポート 2 でも改良品種の生産がメインとなる事業計画のひとつにあげられており¹⁴⁹、これと無関係ではない。今年 6 月に発行された先述 G8 ニューアライアンス・モザンビーク版において当該政策は「小規模農家」の競争力を強化するために行うとされているが、実際には後述のとおり、現地の農民組織、市民社会からはこれら国際社会からもたらされる政策に対する反対の声があがっており、むしろ農民たちの間では在来・伝統的な品種をめぐるシステムを保全しようという動きが出てきている。

本項では種にかかるシステムの概観とモザンビークにおける状況とその意味、種をめぐる国際的な条約の枠組みとこれら議論の背景に触れ、プロサバンナ事業やニューアライアンス等「国際支援」という名のもとで行われる政策がもたらす農民への影響について検討する。

(a) 種子をめぐる国際的議論と政策・国際条約

種子に関するシステム（生産、保存から流通、認証、販売にいたるまでの一連の活動とそれを支える制度）は主にフォーマルなものインフォーマルなもの二つに分けられる。前者は政府管理下で供給される改良品種の認証種子に関わる制度で、後者は農民自身による採種、保存、交換などを通じ、主に認証を受けていない在来・伝統的品種の種の供給のことを指す。モザンビークではこれまで種子の供給は主にインフォーマルな形で小農自身の手によって行われてきており、政府も近年までそれを奨励してきた¹⁵⁰。そのことがもたらしてきたモザンビーク小農による食料生産の現場における豊かさや多様性については、本章で指摘しているとおりで、この多様性が 1992 年の終戦直後の時期以来、小農たちの生活におけるリスク分散・管理にも有効に機能してきた¹⁵¹。こうした状況にもかかわらず、現在モザンビークでは、国際的な支援や議論のなかで、そのシステムを「フォーマル」なものに限定することを目的とした政策が導入されようとしている。

国際的な種子のシステムに関わる制度はこれまで、「植物遺伝資源」の提供、品種改良、開発、多

¹⁴⁹ 2-26 以降、クラスター別のプロジェクト等、全編に渡り触れられている。4-1 以降の QIP においても同様。

¹⁵⁰ ニューアライアンスと同様の考え方を背景として出された 2012 年の世界銀行のレポート「Agribusiness Indicators : Mozambique」においても、種の供給の担い手として小農の存在が認識されている。

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/0,,contentMDK:23184690~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:336682.00.html>

¹⁵¹ “Development Options for Local Seed Systems in Mozambique”

<http://ejournal.icrisat.org/mpii/v3i1/impi2.pdf>

様性の保全、利用といった文脈のなかで議論されてきており、キーワードとして、知的所有権を背景とした「育種家の権利」や素材の提供者である「農民の権利」、あるいは国際的なやりとりにおける「国家主権」や「遺伝資源の多様性」などがあげられる。現在ある種子のシステムに関わる主な国際的枠組みとしては、その管理主体の観点から見ると、①植物の新品種開発者の権利を一定期間保護するため「育種家の権利」に焦点を当てた「UPOV91（植物の新品種の保護に関する国際条約：International Convention for the Protection of New Varieties of Plants、略称 UPOV 条約）」を 91 年に改訂したもの、②遺伝資源のやりとりにおいて国家主権の考え方を取り入れているものの、先住民と農民の権利も明示している CBD（生物多様性条約：Convention on Biological Diversity）、そして③遺伝資源の継続的利用における「農民の権利」を担保する ITPGR（食料・農業植物遺伝資源条約：International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture）がある。UPOV91 が上記のいわゆる「フォーマル」なものを規定する内容となっており、ITPGR は種子の供給における農民の役割に目をむけ、「インフォーマル」なシステムを比較的積極的に認め、CBD は両者に言及する形となっている。

i. 過去 50 年間の議論

1960 年代に FAO 主導で国際的な農業研究が始まり、61 年に UPOV 条約が採択された。その結果、育種家保護や植物遺伝資源分野の研究によって作物改良が進んだことで収量の飛躍的増大がもたらされるようになった。しかし一方で特に先進国における農業の近代化に伴い少数の新しい品種による寡占状態が生まれ、また、都市化に伴う環境が変化したことで、1970 年代には農業における多様性の喪失が懸念、議論されるようになった。

こうした流れを受けながら 1980 年代に入ると、現在の植物遺伝資源に関する国際的枠組みの源流とも言える二つの方向性をもった議論が出てくる。すなわち新品種を開発を担う「育種家の権利」と遺伝資源の素材の提供とその多様性をもたらしてきた「農民の権利」である。83 年に FAO で採択された「IUPGR（植物遺伝資源に関する国際的申し合わせ：International Undertaking on Plant Genetic Resources）」は、植物遺伝資源は「人類共通の財産」であり、できるだけフリーアクセスとすべきだという考え方を背景としていたが、これに対し先進国側からは特許権や知的所有権の観点から「新たに開発された品種」についてのフリーアクセスが UPOV の下の育種家の権利と矛盾するとして反対の声が出されるようになった。

その結果、1989 年には合意解釈として IUPGR に付属書 I が加えられ「UPOV 条約との整合性」についての記述が加えられた。しかし今度は途上国の側から育種家はその権利を享受する一方で、その素材となる遺伝資源を守ってきた農民はその利益を何ら受けていないという声があがる。そこで農民が貴重な植物遺伝資源の素材である伝統・在来品種の保全、改良及び供給において果たしてきた／果たしている／将来的に果たすであろう貢献から「農民の権利」という概念が提唱され、1989 年、IUPGR の付属書 II において言及されることとなった。

ii. UPOV91（植物の新品種の保護に関する国際条約）

このように 1960 年代より農業開発、研究が始まるなかで植物遺伝資源に関しては権利、その多様性など様々な観点から議論がなされてきており、80 年代後半には育種家、農民両者の権利を認める国際的枠組みが存在するようになった。にもかかわらず 1990 年代に入ると知的所有権等の議論の高まりを受けて、91 年には UPOV 条約が、「育種家の権利」を強化する一方で、農民自身による

種の自由な採取、利用、交換、保存、すなわち「農民の権利」を認めないとする UPOV91 に改訂された。またこのとき併せて「人類共通の財産」である植物遺伝資源に対する国家の主権的権利にも触れられた。

現在 UPOV 条約加盟国は世界で 71 ヶ国だが、1999 年 3 月以前の締約国はその付属書で農民の権利について言及された UPOV78 (UPOV は 61 年のあと 72 年、78 年に改訂されている) あるいは UPOV91 のどちらに准ずるかを自由に選択することができるが、1999 年 4 月以降の締約国についてはおのずと「農民の権利」を否定した UPOV91 に准ずることが定められている。日本は 1993 年に締約国となっており当初は UPOV78 を批准していたが、1998 年に UPOV91 の締約国になった。

アフリカ諸国では自由貿易の流れにおける知的所有権の観点として、近年、UPOV事務局が、UPOV条約に基づいた法律の制定に係る助言を南部アフリカ開発共同体 (SADC) に対して行っており、これを受けて SADC の中で UPOV91 の締結について議論されている。モザンビークでは 2013 年現在、そのための法案を作成中である。

iii. 生物多様性条約

続く 1992 年には、世界中で広がる環境問題やそれによる野生動植物の絶滅、生態系の破壊等の課題が深刻化するなかで、CBD (生物多様性条約) が成立し、93 年に発効された。CBD は動植物の区分なくあらゆる生物多様性 (遺伝資源) を対象にし、その保全、持続可能な利用、及び利用から生ずる利益の衡平な分配を目的としている。このためそれまで「人類共通の財産」である遺伝資源に対して認められてきたフリーアクセスが否定されると同時に、遺伝資源の利用から得られる利益はその提供国と配分することが決められ、遺伝資源のやりとりにおける国家機能が強化されることとなった。一方で、本条約は人類の「文化的多様性」と密接に関連しており、その重要な主体は国家のみならず、「先住民族・地域共同体 (indigenous and local communities)」とその「伝統的の知識/在来知 (traditional knowledge)」であることを認めており、農民の権利についても明示されている。

iv. ITPGR (食料・農業植物遺伝資源条約)

しかしその後、食料・農業植物の遺伝資源については、以下のような特徴のためにこれに関する枠組みについて独自に議論していく必要があるとの声が表明された。すなわち栽培の起源以来、国際取引が行われてきておりすべての国が利用者であり提供者たりうること、このため新品種の開発に個々の遺伝資源がどの程度寄与したかが曖昧であること、また利用が保全につながっており、保全を行っている主体が農民であることなどである。これを受けて、2001 年には CBD との整合性を確保しつつ、食料・農業植物遺伝資源の特徴を勘案した ITPGR が成立した (2004 年発効)。本条約は食料農業に関する利用を促進し、特定の作物に関しては国境を超える遺伝資源の移動を多国間システムで行うことを決めているが、その第 9 条のなかで「農民の権利 (条約加盟にあたって外務省は農業者の権利と訳した)」が認められることとなった。なお、本条約は日本も 2013 年 10 月に 130 番目の締約国となっているが、モザンビークは加盟していない。

- 9.1 締約国は、地域社会及び原住民の社会並びに世界の全ての地域の農業者（特に、起原の中心にいる農業者及び作物の多様性の中心にいる農業者）が世界各地における食料生産及び農業生産の基礎となる植物遺伝資源の保全及び開発のために極めて大きな貢献を行ってきており、及び引き続き行うことを認識する。
- 9.2 締約国は、農業者の権利が食料及び農業のための植物遺伝資源に関連する場合には、これを実現する責任を負うのは各国の政府であることに合意する。締約国は、そのニーズ及び優先順位に応じ、適当な場合には、国内法令に従い、農業者の権利を保護し、及び促進するための措置をとるべきである。当該措置には、次の事項に関する措置を含む。
- (a) 食料及び農業のための植物遺伝資源に関連する伝統的な知識の保護
- (b) 食料及び農業のための植物遺伝資源の利用から生ずる利益の配分に衡平に参加する権利
- (c) 食料及び農業のための植物遺伝資源の保全及び持続可能な利用に関連する事項についての国内における意思決定に参加する権利
- 9.3 この条のいかなる規定も、農場で保存されている種子又は繁殖性の素材を国内法令に従って適当な場合に保存し、利用し、交換し、及び販売する権利を農業者が有する場合には、その権利を制限するものと解してはならない。
(外務省¹⁵²)

このように植物遺伝資源に関する 50 年にわたる国際的な議論のなかでは常に、育種家の権利や国家主権だけではなく、農民自身によるタネの採種、保全、交換、利用、供給が果たしてきた役割が評価され、その権利を担保する枠組みがつくられてきた。またその際には、遺伝資源の開発や保全にかかる担い手という観点のみではなく、素材そのものの「多様性」についてもその重要性が指摘され、条約等の制度、枠組みの中に盛り込まれてきた。ITPGR では、その多様性の担い手が農民であることを認め、「農民の特権として、自ら所有する遺伝資源の継続的利用（採種・保存・利用・交換等）をする権利が明示的に認められている」¹⁵³。特にこの条約が UPOV91 や CBD に比べて、2004 年という比較的最近に発効されるなかで、農民の権利について再確認されていることのもつ意味も非常に大きい。すなわち G8 や世銀、プロサバンナ事業などが行おうとしていることは、こうした国際的な議論の潮流に逆行しているともいえる。何故なのか。

(b) 「食料安全保障」言説の問題と「食料主権」の重要性

モザンビーク内でこのような政策が主流となりつつある背景のひとつには、同国の社会や農業生産の状況をデータで捉え、その貧しさにもみ焦点をあて、彼らの生産の多様性や豊かさ、その伝統・歴史、経験や知識に目をむけていないことにある。このため、国民の 8 割を農民が占めるモザンビーク社会が抱える課題を、「食料不足⇒農業近代化と市場の拡大⇒生産増大と利益増加⇒貧困削減」につながるという単純で一方的な図式に当て嵌めていることにある。

実際、G8 ニューアライアンス・モザンビーク版の Annex1 の目的 1 においても、小規模農家の「競争力強化」とそのための「農業投資市場の強化」のために、国家種子政策の改訂による「種子の自由な供給の中止」を実施、種に関するシステムに対し規制を設けていくとされている。しかし農業の近代化や市場の拡大が必ずしも繁栄や成功だけをもたらすわけではないことは、過去の農業開発や農業に対する国際支援の経験・教訓からすでに明らかにされている。世界 110 の国からの 900 人の多様な参加者、世界 400 名を超える農業分野の専門家が農業知識・科学・技術（AKST）を駆使し 3 年にわたって行った国際的検証の報告（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」報告書、2008）に、これは明らかである¹⁵⁴。同報告は、「(工業的農業

¹⁵² <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000003621.pdf>

¹⁵³ 2013 年 10 月 18 日（金）明治学院大学で開催された「食べものの危機を考える」セミナーにおける西川芳昭龍谷大学教授の報告による。

¹⁵⁴ 2008 年 4 月に南アのヨハネスブルグで FAO や世界銀行やその他国連機関が主催。IAASTD 報告書の承認国は 58 か国。なお、当初は熱心に参加していた遺伝子組み換え企業を擁する国や食料大量輸出国（米国・カナダ・豪州）

や緑の革命が)生産力と単収を重要視したことは一定の有益性をもたらしたが、環境と社会的公正の犠牲によるもの」であり、「結局破壊の痕跡を残した」と結論づけているが、これは長らく多くの専門家や研究者、農民や市民社会組織が指摘してきたことであった¹⁵⁵。それは、農薬・化学肥料による環境汚染や、地下水の枯渇や土壌劣化等の環境劣化及びその他の健康被害であり、これらの影響と自由経済至上主義の原理にからめとられた結果として世界中の農民が貧困にあえいでいるという報告であり、これらは今日探すのに苦勞せず、日常的に目にすることができる。

西川芳昭は、種子に関わる議論として、なによりも「地域の自主性・自律性の崩壊(他地域・他産業からの投入増加による地域の負荷増大)」と「生態系の破壊/生物多様性の現象」が深刻であると分析しており、検討すべき重要なポイントとして「誰が食べるものを決めているか」という点に触れながら「食料主権」をあげている(西川講演記録, 2013)。

「誰が食べるものを決めているか」という点について、生産から販売、消費にいたる流通のなかで食料価格や流通量を采配しているのが生産をしている農民自身ではなく、農民から作物を仕入れてそれを市場へ提供していく仲買人であることはこれまでもよく言われているが、その素材となる種子に目を向けると我々の食べるものが少数の企業によって決められていることがよく分かる。世界全体の種子市場を見ると、その売り上げシェアの7割近くを種子企業10社が締めており極度の寡占状態にある(Ibid.)。トップは米国のモンサント社で26.6%、これに同じく米国のDuPont社(17.5%)、スイスのSyngenta社(9.4%)が続き、この10社のうち9位の「サカタのタネ¹⁵⁶」(日本)を除けば、伝統的な在来品種などは扱わず、遺伝子組み換え等を含む改良品種を販売する企業である。つまり、種市場の寡占化は、種の種類の寡占化を意味しており、その多様性が保全されているとはいいがたい現状にある。

一方、食料の重要さを表す言葉として現在国際社会では「食料安全保障」という言葉が使われ、実際、G8ニューアライアンスにもこの言葉が入れられている。しかし、これに対し1996年の世界食料サミットにおいてヴィア・カンペシーナ(La Via Campesina¹⁵⁷)等世界の農民たちからあえて「食料主権」という言葉が提唱されたように、この言葉は「量」とグローバルマーケットをシステムの全的としており、このため「科学技術の導入等による生産増大及び世界市場への統合、農業の近代化という志向をもって」おり、こうした志向が実践においても推進された結果、現在世界中の農民が貧困で苦しむことになった。したがって、現在世界の農民組織や市民社会やこの問題の専門家が、食料問題や貧困を語る際には「食料安全保障」よりも「食料主権」が使われるようになってきている。日本でも、2000年には山崎農業研究所の編集で、『食料主権・暮らしの安全と安心のために』という書籍が出版され¹⁵⁸、食べる人作る人の決める権利について多くの議論が行われてきた。

は、同報告書の内容が自らに不利なものになったため承認を拒否した。一方、これらの国々は、翌年に世界銀行と日本が主催した「責任ある国際農業投資(RAI)」会議の原則の承認。日本はIAASTDに参加すらしていない。
<http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Default.aspx/>

¹⁵⁵ 例えば、ヴァンダナ・シヴァ(1997)『緑の革命とその失敗』日本経済評論社。

¹⁵⁶ 同社の取締役は、当面遺伝子組み換え技術を使用しないことを社の方針として明言しており、モンサント等の多国籍企業の生物学的手法を用いた市場の寡占化に倫理的異議を唱えている。このような日本企業の「知」こそが、国際協力の中で活かされる民間力であるとも考えられる。

¹⁵⁷ ヴィア・カンペシーナは、1993年に、急速にグローバル化されるアグリビジネスや農業政策に対し世界の農民が連帯して権利を擁護し、政策提言するため設置され、現在アフリカ、アジア、ヨーロッパ、ラテンアメリカの70か国150の農民組織、200万人を超える農民を代表する(<http://viacampesina.org/>)。FAO公認団体となっている。
<http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/1497-fao-recognizes-la-via-campesina-s-crucial-role-as-the-major-international-small-food-producer-s-organisation>

¹⁵⁸ 山崎農業研究所編『食料主権・暮らしの安全と安心のために』農山漁村文化協会。

「食料主権は、国家・国民や農民が自主的に食料に関わる意思決定を行う権利」であり、より具体的には「すべての人が安全で栄養豊かな食料を得る権利であり、こういう食料を小農・家族経営農民、漁民が持続的なやり方で生産する権利」であり、そして「多国籍企業や大国、国際機関の横暴を各国が規制する国家主権と、国民が自国の食料・農業政策を決定する国民主権を統一した概念」である（真嶋 2011）。

ここには食料生産を担う農民の権利だけではなく、漁民や消費者を含む民衆の権利、そして国家関係における国家主権が含まれている。（中略）「食料主権」は先進国と途上国を問わず運用可能である。むしろ、「南」と「北」のグローバルな連帯こそが「食料主権」運動の特徴である。（久野 2011）

実際、2013年2月下旬に来日したモザンビークの全国農民連合（UNAC）が、日本 NGO 側がつけたシンポジウムのタイトル「食料安全保障」を「食料主権」に変更するよう要求した点に、これは象徴的に現れている（2013年2月28日）。UNACが2012年10月11日に発表したプロサバンナ事業に関する声明にも、このポイントが明確に表されている（4-5-2に該当部分掲載）。その上で、次のように結論付けている。

現在、国連はFAOを通じて、世界の8人に1人が飢え、特に開発途上国で飢餓に苦しんでいると報告しており、モザンビークもこれに含まれる。したがって、モザンビーク政府の優先順位は、国内消費のための家族経営主体の小農部門の食料生産であるべきであり、社会の多様な分野を包摂し、内発的な潜在性を発展させることを試みるべきである。（UNAC「プロサバンナ事業に関する声明」2012年10月11日）

(c) 日本の援助にみられる「食料安全保障」概念の問題～PRODECERの事例

第1章、第2章でも紹介した通り、当初プロサバンナ事業は、ブラジル・セラードで行われたPRODECERがそうであったように、日本向けのものを含む輸出用の作物栽培に力を入れたものとして立案された（先述 JICA World 誌、JICA2009年9月28日）。その後、多くの批判を受け、第1回意見交換会（2013年1月25日）で JICA 担当者は、「モザンビーク三角協力の農業プログラムというところに、農業のポテンシャルが高いナカラ回廊地域の開発を進めることで、地域の小農の貧困削減と食料安全保障に貢献を見込む」との軌道修正を行っている¹⁵⁹。

しかし、同意見交換会の冒頭、同じ JICA 担当者が次のように「食料安全保障」を説明している点は留意が必要である。

「食料安全保障であるが、2007年から2008年にかけて、食料価格の高騰があった。その背景には世界の人口増加がある。2050年には90億人となり、一般には食料生産を70%増やさなければいけないということが、共通認識になってきている。世界経済の成長、新興国、中国やインドなどで穀物の消費量があがっている。将来的には、動物性タンパク質の需要も伸びるのではないかと。続いて気候変動の農業生産への影響も懸念されている。そういった背景があり、食料の安定供給・価格の安定維持が進めていく必要があるという流れがあるという認識に立っている。今回の三角協力に関しては、モザンビークは条件に合った土地、技術・労働力・資金を併せ、ブラジルのセラード開発の経験をそのままではないが、いかすことによって、食料の安定、価格維持に貢献していく」。（JICA天目石慎二郎、2013年1月25日第1

つまり、ブラジル・セラードでの農業開発の経験をいかすことによって、食料生産量の増大を図り、世界と小農の食料安全保障に貢献しようという「一石二鳥」の考えが示されているのである。この考え方は、2012年7月31日に JICA が主催した「第5回 ProSAVANA-JBM モザンビーク北部農業開発意見交換プログラム—ブラジル・セラード農業開発の知見と ProSAVANA への応用」セミナーでの、JICA 研究所所長（当時）・細野昭雄の「セラード農業開発から学ぶもの」と題されたプレゼンテーション内のスライドに顕著に表わされている。つまり、日本が支援したセラード開発は「ブラジル国内の食糧安定供給に貢献した」と表明されているのである。

¹⁵⁹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_01.html

セラードの経験

- 最近の食料安定供給と *Inclusive and sustainable development* に関する動きの中で、「セラードの農業開発の経験」は示唆に富む:
- ブラジル国内と、世界への、食糧の安定供給に貢献
- ブラジルの *Inclusive development* に寄与
- 環境、生態系保護を重視した、*Sustainable development*

細野昭雄 JICA 所長プレゼンテーション
(2012年7月31日)

しかし、すでに多くの研究で明らかにされている通り、JICA が重視する参照事例ブラジルのセラード開発は、結果として地元の人びとの食料の生産と安全保障に壊滅的な打撃を及ぼした

(Clements&Fernandes, 2012; 2013; Schlesinger, 2013a)。PRODECER の対象地の一つであり、JICA に繰り返し成功例として喧伝されてきたマト・グロッソ州ルーカス・ド・リオ・ヴェルデ (Lucas do Rio Verde) 市160では、市の総面積 (364.000 ヘクタール) の実に 7 割以上 (266,000 ヘクタール) を大豆の大規模プランテーションが占めるまでになり、地域で食べられて

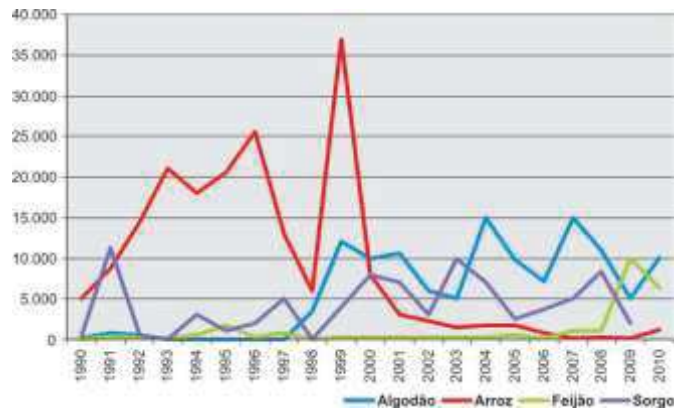
きた米やフェイジャン (フェイジョン/インゲン豆) の生産がほとんど皆無になり、同地の食料の 9 割近くが外から購入されるほかなくなったという (Schlesinger, 2013a:13)。同様の現象はセラード地域中で起こり、人びとの食料ではなく飼料として使用される大豆やトウモロコシ、サトウキビの生産の一方で、地域に暮らす人びとの食料生産システムが崩壊するプロセスが生じた。これは、以下のルーカス・ド・リオ・ヴェルデ市の農業統計での作付面積の変化からも明らかである。

ルーカス市の作物作付面積の推移



[左]青：トウモロコシ、赤：大豆
[右]青：綿花、赤：米、緑：フェイジャン豆、紫：モロコシ

出所：IBGE, Pesquisa Agricola Municipal, in Schlesinger, 2013a:12-13.



この指摘を行った FASE のコンサルタント (エコノミスト) であるセルジオ・シュレジンガー (Sergio Schlesinger) は、地域の人びとが食べる食料の 7 割近くを耕地の 24% だけを占める家族農家が支えている現実、そしてその割合は全農業従事者の 16% にまで激減した実態 (2006 年) を上智大学で報告した¹⁶¹。この講演会には、JICA 本郷豊客員専門員が訪れ、報告について全面的に異論を唱えている点からも、また出版物 (本郷豊・細野昭雄 2012『ブラジル不毛の大地セラード開発の奇跡』ダイヤモンド社) や JICA 研究所掲載記事からも¹⁶²、JICA はブラジル社会におけるセ

¹⁶⁰ JICA News and Topics, 2012.

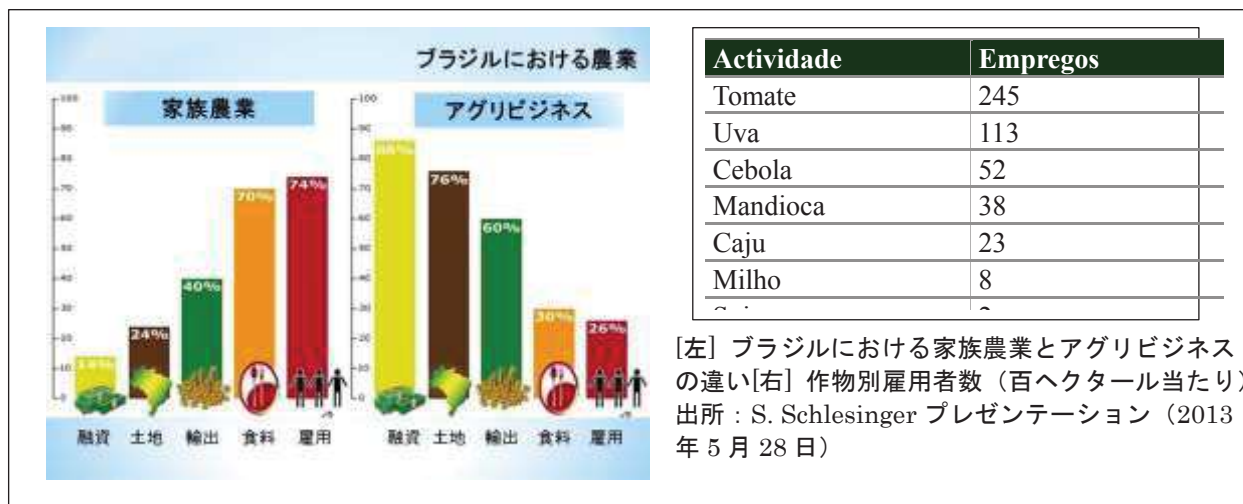
¹⁶¹ 詳細は、同氏の 2013 年 5 月 28 日上智大学での講演会記録より

¹⁶² 細野所長と本郷専門員がブラジル・セラードを現地調査、「農業開発の奇跡」を書籍化へ

http://jica-ri.jica.go.jp/ja/topic/jica-ri_director_hosono_and_senior_advisor_hongo_conducted_field_studies_in_the_brazilian_cerrado_an.html ICA-RI News & Topic (2012) ”ICA-RI conducts research for an upcoming book on the Cerrado in Brazil”

http://jica-ri.jica.go.jp/topic/jicari_director_hosono_and_senior_advisor_hongo_conducted_field_studies_in_the_brazilian_cerrado_an.html

ラード開発/PRODECER 批判を依然受け入れていないことが分かる。



[左] ブラジルにおける家族農業とアグリビジネスの違い [右] 作物別雇用者数 (百ヘクタール当たり)
出所: S. Schlesinger プレゼンテーション (2013年5月28日)

シュレジンガーが講演の際に、PRODECER について使った表現は注目に値する。それは、「農民なき農業の推進」であり、同氏はこの実態に目を向けようとせずむしろ「生産量と効率」だけを



出所: CPT-MG, 1983:31.

みてセラード開発を成功とする JICA 関係者によってプロサバナ事業が立案・推進されていることに警鐘を鳴らした¹⁶³。

これは、1983 年に PRODECER に対し立ち上がったブラジル・セラードの中心地ミナス・ジェライス州の土地司牧委員会 (Comissão Pastoral da Terra: CPT) のリーフレットに掲載された挿絵であるが、左端に鋤を持った小農、画面いっぱい大型機材やインフラ設備が描かれ、ドル (利益) 獲得を目論む投資家に小農が×を付けられている。この絵

は、PRODECER 後に起こることを予想し、警鐘を鳴らすために描かれたものであったが、それから 30 年が経過した現在のセラードにおいて現実を表すものとなった。この経験を受けて、モザンビークで開催された第 2 回土地問題小農国際会議 (主催: UNAC) に参加したブラジルの「土地なし農民運動」代表者は、「目をしっかり開けて注意して。でないと君たちは土地を失うであろう」とモザンビーク農民らに警告している (Luso, 2013 年 10 月 21 日¹⁶⁴)。

しかし、このような PRODECER やセラード開発に関する批判的な議論は、JICA はもとより日本国内の学界でもほとんど皆無であった。

(d) 日本がすべきでないこと、すべきこと

モザンビークが G8 ニューアライアンスや UPOV91 に沿って農民による在来・伝統的な作物品種の利用や供給を禁止し、改良品種の開発とそのための規制づくりだけを行っていくような政策をとることは、少数企業により寡占化された種子市場に組み込まれ、品種の多様性の喪失・種子市場の

¹⁶³ 発表詳細 (パワーポイント) は次のサイトを参照。 <http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-34.html>

¹⁶⁴ Luso (2013 年 10 月 21 日) "Abram o olho, vocês vão perder as terras", avisa "sem-terra" brasileiro sobre o ProSAVANA em Moçambique 英語訳 <http://farmlandgrab.org/post/view/22729-mozambique-s-prosavana-programme-open-vour-eves-vou-ll-lose-vour-land-warns-a-brazilian-sem-terra>

寡占化へと進んでいくことを意味する。そしてそのことは、農民から自らが何をどのように作るのかを決め、人びとが自分で食べるものを選ぶ食料主権を取り上げ、これまでその多様性によって確保されていた農業生産や食の豊かさ、リスク管理の機会をも奪いかねないのである。また改良品種の種子は土地に合わないこともあり、その結果できた作物の質が悪くなるだけではなく、化学肥料や農薬の投入により生産コストがかさみ、その一方で土壌が劣化していき、結局は農民に借金が残る例もこれまで数多く報告されている¹⁶⁵。

以上見てきたとおり、農民の生活、生産現場を一面的に捉え、「生産性の向上」という観点から、農民によるタネの自由な利用と供給を制限するような政策を導入していくことは拙速であると言わざるを得ない。特に種子に関するシステムは農民やその他人びとの食料主権にかかる問題であり、他にも生物多様性の問題やリスク管理、コスト削減など様々な観点から検討される必要がある。先の世界銀行のレポートや ProSAVANA-PD のレポート 2 の中では、種子の質の低さから来る生産性の低さが課題として指摘されているが、確かにそういう側面もあるものの、品種の改良と種子の品質の改善とは全く別の技術体系であることを理解する必要がある。また種子の質については、保存の技術や管理する場の内容によって左右されるため、そのための技術や設備の導入により改善を目指すなど、リスクの高い方法をいきなり導入するよりも、これまでの小農たち自身による営みを否定するのではなく、それを前提として共に改善策を考えていくことで改善される可能性も高い。品種を含む遺伝資源の多様性はいったん喪失されれば、元に戻すことは非常に困難である。

国際的支援とは、そのような事態に陥らないよう、現地の人びとの選択肢を増やす方向で行われなければならない。その意味でも、ITPGR に加盟した日本としては、G8 ニューアライアンスや UPOV91 といった国際支援枠組みや条約が導入されようとしているモザンビークに対し、むしろ ITPGR といった条約の枠組みの意義を伝え、導入をサポートしていくような役割が求められているのではないだろうか。JICA はエチオピアなど、他の国では農家の選択を増やす協力をしており、そのような経験を活かすことが期待される。

2013年10月15、16日、モザンビークの首都マプトにおいて第二回国際土地小農会議が開催された。ここでは同国の農民が抱える土地問題だけではなく種に関する問題についても議論されている。これを受けて、モザンビーク最大の農民組織 UNAC はそのウェブサイト以下の記事を載せている。このように G8 やその他国際機関による「種子の規制」にかかる政策は現地農民組織、市民社会から反対の声があがっている。

¹⁶⁵ 日本国際ボランティアセンターの南アフリカ東ケープ州の活動地においても、南アフリカ政府が導入した食糧増産援助 (MFP) のもと実際に同様の被害ケースがあった。

「伝統的なタネ：多国籍企業の搾取のリスクに直面する人びと」

2013年10月
UNAC、マプト

南部アフリカ開発共同体により要求されている新しい種子の法整備により、モザンビーク農民が伝統的なタネの権利を失い、モンサントやシンジェンタなどの多国籍遺伝子組み換え企業の利益の元に犠牲にされ、食料主権を失う懸念が広がっている。

モザンビーク農業省は現在のモザンビークの種子法は時代遅れで、生産性を上げるためにも種子法を改正しなければならないと言うが、UNACのアゴスチーニョ・ベントはこの新しい法律が農民たちの種子を取り上げ、新しい種子の導入によって農民たちはその種子と化学肥料に依存せざるをえなくなる、そしてこの動きを進める背後に世界銀行、IMF、USAID、FAOそしてG8がいると批判している。

アフリカ生物多様性センター（ACB）のメリアム・メイエットはこの南部アフリカ開発共同体に属する諸国でこの種子法を変えようとしているのはG8の国々であり、彼らはアフリカの緑の革命のための同盟、G8ニューアライアンスなどのメガプロジェクトを通じて推進してきている。この動きにより、種子はモンサントやシンジェンタなどの企業の遺伝子組み換えやF1種子の知的所有権の支配下にはいってしまい、小生産者の利益にはならないと批判した¹⁶⁶。



4-3. 小農世界と自律的發展、そして政策的選択

4-3-1. 小農の自律的な發展を実現する政策とは

(a) 土地法と小農の権利

では、小農の自律的な發展のために、何が必要であろうか。ハンロンは、土地をめぐる議論は、結局のところ「農村開発を誰が担い、推進すべきなのか」という問いを巡るものであり、農村開発主体は、①外国投資家であるべきか、②都市エリートであるべきか、③先駆的農民であるべきか、④家族農民であるべきかの問いであるという。そして、この点について、政府、世界銀行、USAID、ドナー、モザンビーク市民社会の間で大きな対立があると指摘する（Hanlon 2002: i）。つまり、開発や援助の問題以前に、政治の問題なのである。ただし、国家権力を握る政府が方針を決めれば済むという問題でもない。なぜなら、このような問いは、農村の圧倒的多数を占める小農の命と暮らしに直結するからにほかならない。

先述の通り、モザンビークでは、すでに様々な政策や計画が実施されてきた。投資を中核に据えた国家計画も大々的に実施されてきた。しかし、「農村・農民の問題を解決する」として取り組まれたいづれの国家計画・戦略・政策も、机上で練られた案がトップダウンで地域に持ち込まれ、結果的に小農にメリットをもたらさなかったばかりか、場合によっては小農の資源へのアクセスが制限されたり、農村内部の権力構造を強化し汚職を生み出すなどダメージをもたらした。国家が農村に持ち込む計画の大半は、農民の目からみて失敗に終わっており、それらに振り回される彼らの不信感を強めてきた現実がある。現状において、国民の7割が農村に暮らし、労働力の8割が農業セクターに所属し、その9割以上が小規模農民であるモザンビークで、小農の諸権利を犠牲にしてでも行われなければならない農村開発計画があり得るのかは疑問である。

植民地末期から現在までの50年間、モザンビークの農民は、このような目まぐるしい「外からもちこまれたソリューション」につき合わされながらも、結局は自分たちの自律的な生産と販売努力によって日々の営みを続けることが可能となってきた。とりわけ、北部農民にそれは顕著であつ

¹⁶⁶ 日本語抄訳：印鑰智也

<http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/67-sementes-tradicionais-patrimonio-ao-servico-dos-povos-com-risco-de-expropriacao-por-multinacionais>

た。そのことを理解の中核に据えた時、農民の生命と暮らしを支えてきた権利を喪失させる開発手法の問題は明らかだろう。農民から権利が剥奪されることを防ぎ、彼らの権利が行使され、発展される方向で農村・農業開発も考えられる必要がある。

ハンロンは、土地法がコミュニティに権利を与えており、これが現在の耕地だけでなく、休耕畑や保留地を含むものであることを重視し、結果的に自らの登記が出来ない小農らの権利を守る役割を果たしていることを指摘した (Hanlon 2002: i)。確かに、1997年土地法が農村部の全員に届いたとは言えない。ただし、この事態こそ、UNACが当初から想定していたことであった。だからこそ、土地の登記がなくても農民らの土地の権利が守られるため、コミュニティや慣習的規範、10年以上の耕作といった枠組みを含む様々な工夫が凝らされたのが1997年土地法のポイントであった。

このことは、法律や政策の形成過程において、農民組織が果たしうる役割の大きさを示している。読み書きができない圧倒的多数の農民の権利の擁護の重要性を、いかに組織の代表らが理解し、政策討議にぶつけ、これを実現するのか。1997年土地法の制定と実施のプロセスは多くの示唆をモザンビーク政府、社会、ドナーに与えることとなった。そして、このプロセスは未だ途上である。ナイトが述べたように、モザンビーク小農の自律的發展のためには、土地法を「教える」だけ、土地を登記するだけでは十分ではない。これらの権利擁護を強化するためには、小農自身のエンパワーメントが不可欠であり、この点において中央政府が自らの上意下達のために設置する郡評議会やフォーラムでは不十分なのである。独立来38年間同じ政党が国政を担い続けるモザンビークにおいて、UGCやUNACの歴史が示したように、権力を支えるための組織ではなく、時にそれと闘ってでも小農の發展のために立ち続けられる運動こそが、中長期的な小農の自律的發展のためには不可欠であり、農業に留まらない社会的な意義を持ちうる。

日本のどれだけの人が、この歴史的経験を認識していただろうか。「小農は文字が読めずこのように立派な声明など書けるわけがない」「小農は伝統農業、粗放農業しかできない」という思い込みに象徴されるように¹⁶⁷、モザンビークの農業そして国政において、小農が果たしてきた主体的な役割は無視されている。他方、繰り返し失敗してきた外から持ち込まれた農業投資や計画の問題が、根本原因を含め分析されることはなかった。プロサバンナ事業への内外の批判を受けて急に掲げられた「小農支援」の強調や「農村での対話」も、これまでモザンビーク政府が上意下達構造を構築するために行ってきた手法や対象の延長線上のものであった。

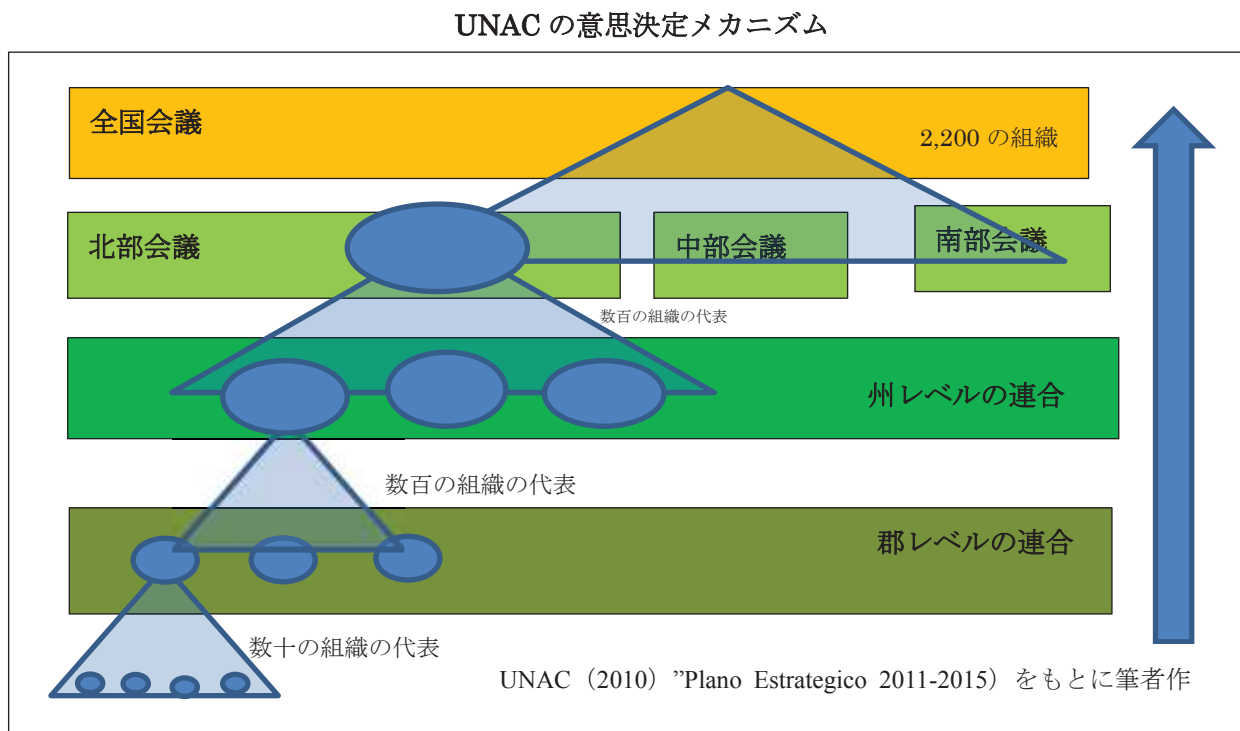
(b) UNACにおける意思決定プロセス

上からの政策の押し付けに対し、農民組織はどのようなプロセスを使って自らの政策的方向性を形成しているのだろうか。ここでは、全国農民連合 (UNAC) を事例として取り上げ、「下からの政策形成」の可能性を示す。

モザンビーク国内に導入された数多くの投資や援助のメガプロジェクト、そして G8 ニューアライアンスの適応によって、小農にとって不可欠な土地とタネが奪われる危機に直面した UNAC は、2013年の年度計画に、このような上からの政策についてどのように考え、どのように対応すべきかを話し合うための「農民会議」を、全国の全州・全郡の農民代表 (各地域で選出) を集めて行った。UNAC は毎年1度年次総会を開催し、これらの100名近くの農民代表が意志決定を行うが、2013年8月から9月にかけて行われた農民会議は、とりわけ土地とタネに関わる政策に関する議論と対

¹⁶⁷ 前者は JICA 関係者の間に流布された言説であり、後者は現在でも JICA のウェブサイトを示されている。
<http://www.jica.go.jp/project/mozambique/001/> 「更に小規模農家の農業技術は伝統的なものに限られており、その多くは粗放的であり、自給作物、商業作物ともに生産性は高くない。」

応を話し合い、統一の方針を決めるために実施された。その概念図は以下の通りである。



UNAC のいずれの声明も、農民でない首都在住者が作成することはできず、まずは地域の農民や農民代表らによって話し合いと合意形成がなされる。その結果として、声明文やプレスリリースが起草されていくが、これは時間と労力、そして資金のかかるプロセスである。多くの声明文が、数か月かかるプロセスを経て策定されている点は留意が必要である。しかし、これこそが当事者団体と NGO との決定的な違いであり、農民が自らの課題を話し合い、自らの考えを言葉で表現し、それを掲げることの重要性は指摘してもしすぎることはない。また、この結果として、声明の文言や表現が強いものになる傾向があることが明らかになっている。

「農民らは自分の命と暮らしに関わることに對する警戒心が強い。また、洗練された外交的な遠慮がちな言い回しでは生温いと考えがちでもある。それ故に、彼らが起草する文章はいずれも強い口調のものとなる傾向がある。そのことが時に、政府やドナーを驚かせることも多々あるが、農民から出てきた言葉である以上それを否定することは問題外である」。(UNAC スタッフ、2013 年 7 月 24 日)

4-3-2. モザンビーク農業・食における小農世界

では、小農の生きる世界とはどのようなものであろうか。先述の通り、2009 年～10 年に実施された農業センサスによると、農家の 99.3%が小規模農家によって占められ、全耕地面積の 96.4%がこれら小農によって耕され、農家の平均耕作面積は約 1.47 ヘクタールである (CAP-2009-10)。なかでも人口が集中する北部地域は、全国の小規模農家のほぼ半分の 49.5%が集中し、全国農家総数の 49%を占める。

現地農民の耕作手法は多様性に富み、地域によっても、農家によっても、あるいは農民男女によっても異なることが多い。したがって、ここでは対象地における食と農を俯瞰する一方で現地調査

等により資料の入手が可能であった地域については詳しく取り上げる。なお、この地域の農家の全体的な特徴としては、同じ作物を同じ農地で耕作し続けるのではなく、連作障害を避けるために数年で耕作地や作物を替える移動輪作農法を営んでいる。ただし、これも住居を変える場合と変えない場合があり、元の農地に戻らない場合、休閒と耕作を繰り返す輪作農法を発展させている場合など極めて多様である。灌漑はほとんど整備されていないが、水源は主として河川であり、各地に豊富に存在する¹⁶⁸。

大多数を占める小規模農家も大規模農家も力を入れるのか、トウモロコシの生産である。いずれの規模の農家でも、農地の半分近くをトウモロコシ栽培に当てていることが以下のセンサス結果からも明らかである。しかし、より注目したいのはその他の農作物である。全国レベルで耕地面積が多い順に並べると、①トウモロコシ以外に、②落花生、③黒目豆、④モロコシ、⑤米、⑥木豆、⑦インゲン豆（フェイジャン/フェイジョン）、⑧ササゲ、⑨トウジンビエ、⑩モスビーンがある。ここには、実際は農民の暮らしにとって不可欠で、地域によっては小農の耕作面積が最も大きいキヤッサバが何故か含まれていない。

各作物の栽培面積割合（規模ごと＊左から小規模、中規模、大規模、全体）

Distribuição por cultura (%)	100.00	100.00	100.00	100.00
Milho	44.09	55.82	40.31	44.28
Arroz	8.78	6.05	9.18	8.73
Feijão Nhemba	11.10	10.57	14.71	11.17
Feijão Manteiga	2.76	3.58	15.50	3.05
Mapira	9.63	6.41	12.53	9.62
Mexoeira	1.38	2.47	0.36	1.39
Amendoim	11.46	10.71	5.96	11.32
Feijão Boquer	8.44	2.46	0.73	8.14
Feijão Jugo	2.35	1.92	0.71	2.31

INE, CAP 2009-2010: 28.

また、北部では次のように、各州によって農家の栽培作物の力点は大きく異なっていることが、以下の表から明らかである。

作物ごとの作付面積（州ごと）

Cultura	Niassa	Cabo Delgado	Nampula	Zambézia
Total (ha)	272 155	258 088	507 966	581 328
Milho	148 640	98 150	136 396	193 371
Arroz	13 541	29 503	28 900	127 727
Feijão Nhemba	15 277	28 962	71 265	26 178
Feijão Manteiga	28 572	388	8 690	12 407
Mapira	26 389	43 377	60 658	31 732
Mexoeira	3 433	2 591	2 172	2 475
Amendoim	9 567	31 118	132 578	27 374
Feijão Boquer	22 593	18 980	41 434	154 243
Feijão Jugo	4 143	5 019	25 873	5 821

INE, CAP 2009-2010: 29.

¹⁶⁸ ProSAVANA-PD, Report1, 2013: 4-12-16.

プロサバンナ対象地のニアサ州では、①トウモロコシの作付面積が圧倒的で（54.6%を超える）、②インゲン豆（10.5%）、③モロコシ（9.7%）、④キマメ（8.3%）、⑤黒目豆、⑥米、⑦落花生が続く。ナンプーラ州では、①トウモロコシの割合は低く（26.8%）、②落花生（26.1%）、③黒目豆（14%）、④モロコシ（11.9%）、⑤キマメ、⑥米、⑦モスビーンが続く。ザンベジア州では、①トウモロコシ（33%）、②米（21.9%）、③キマメ（26.5%）が突出し、その他④モロコシ、⑤インゲン豆、⑥落花生が5%前後で続く。

この背景には、気候や土壌、水などの栽培条件の違いがある一方で、地域で代々受け継がれてきた食生活の違いも関わっている。

4-3-3. モザンビークにおける食の多様性と「食の主権」

(a) プロサバンナで語られる「食料安全保障」

JICA がナカラ回廊農業開発の結果としての貢献を期待する「地域の小農の食料安全保障」であるが、先述の通り、農村に暮らす人びとの食料へのアクセスをマクロ的な生産量や需給の数値の追求によって改善しようという手法には限界がある。ブラジル・セラード地域での教訓から導き出さずとも自明な点として指摘できるのは、モザンビーク北部住民の圧倒的多数が自給自足を基本とする小規模農民によって占められ、日本で良く知られる穀物（トウモロコシ、米、キャッサバ）に留まらず、かつ必ずしも統計に表れない「食」の多様性を有していることである。その食料生産の要にいたるのが女性である。しかし、これらの点についてプロサバンナ事業の関連の文書には一切書かれていないばかりでなく、議論でも言及されることは皆無であった。

むしろ、ProSAVANA-PD のレポート1で示される「食料安全保障」の説明は、国全体のマクロ的な数字が使われ、食料不足が強調される（ProSAVANA-PD, Report 1, 2013: 2-7）。冒頭に、「特に南部の都市、貧困層が恒常的に食料不足に陥るが、国の余剰生産地である中北部地域によって不足が埋められる」と記述しているにもかかわらず、事業対象地域である北部にフォーカスした食料安全保障の実態と課題の分析はなく、次頁のFAOの統計を掲載し、次のような結論を導き出している。

表は、人びとが依然バランスのとれた食事を考えるよりもカロリーを増やすことが必要なことを示唆している。国レベルでは、人口の34%が恒常的な飢えに直面しているという（WFP, 2010）。モザンビークの人びとが食の消費において多様化を進めるには未だ時間がかかるだろう。（ProSAVANA-PD, Report 1, 2013: 2-7）

なお、同じFAOの統計では、2009年の数値として2,112キロカロリーが算出されている¹⁶⁹。そもそも対象地が明確なプロサバンナ事業の基礎的データの検討において、全国平均値を掲げて結論を導き出すことの問題も大きい。必要摂取カロリーの計算は、年齢・性別・体格（身長・体重）といった基礎代謝量、身体活動の差を勘案して算出されなければならない¹⁷⁰、子ども人口が多く体格が小さい住民の多いモザンビーク北部では、より精度の高い統計が使われる必要がある。

¹⁶⁹ <http://faostat.fao.org/>

¹⁷⁰ 日本医師会 <http://www.med.or.jp/forest/health/eat/01.html>

Table 2.2.4 Food Supply (kcal/capita/day) of Mozambique in 1998 to 2007

Food item	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Maize	444.35	499.68	506.97	503.43	486.00	464.85	443.96	428.34	414.70	404.33
Cassava	708.64	685.78	671.71	679.74	694.49	682.11	659.38	678.61	668.28	627.64
Rice	93.04	75.38	90.88	86.71	91.28	113.66	127.46	137.53	172.08	197.84
Wheat	55.19	78.17	93.25	91.78	95.66	121.18	147.09	166.27	178.29	187.98
Sorghum	109.32	105.99	79.63	64.11	60.77	68.35	66.53	61.93	76.54	57.95
Millet	18.57	17.21	13.36	8.23	6.68	8.21	6.82	7.04	7.86	9.17
Pulses	71.01	42.98	44.07	44.97	44.04	46.19	41.77	37.81	55.46	56.10
Peanuts	23.80	24.04	19.70	16.53	15.30	11.32	11.71	12.64	10.10	12.15
Vegetable Oils	170.89	171.78	164.18	159.14	174.97	170.47	191.04	194.12	194.74	190.26
Vegetables	5.52	5.52	3.63	3.56	3.89	3.71	3.57	3.20	3.61	3.51
Fruits	23.19	22.79	17.76	17.89	19.98	20.65	19.78	18.75	17.76	17.35
Meat	89.18	87.41	86.48	81.66	79.21	66.01	70.34	74.98	56.18	62.15
Fish, Seafood	2.79	2.48	3.32	2.32	2.93	3.88	3.53	4.29	4.18	4.08
Others	113.99	159.63	163.63	179.19	175.99	217.57	225.66	229.40	231.03	236.08
Total	1,929.48	1,978.84	1,958.57	1,939.26	1,951.19	1,998.16	2,018.64	2,054.91	2,090.81	2,066.59

Source: FAOSTAT

出所：ProSAVANA-PD, Report 1, 2013:2-7.

また、「多様性やバランスをよりカロリーを重視」という結論には、以上のFAOの表に示されている多様性やバランスを読み取ろうとの努力がみられず、「結論先にありき」の印象を深める結果となっている。カロリー摂取において、キャッサバ(624kcal)やトウモロコシ(404kcal)に次いで多い、「その他(236kcal)」が示唆する可能性には注意が払われない。また、「その他」にすら表されない食の世界は、想定されていない。

そもそも現在の多くの国際機関や研究において、「食料安全保障」が語られる際に、摂取カロリー量だけが重視されることは稀である。栄養不良を論じる際には、ユニセフによる次の指摘は最低限必要な理解である¹⁷¹。

「栄養不良は食べ物が不足していることだと思われがちですが、単に量が不足しているということではなく、必要な栄養が不足していること」。(ユニセフのウェブサイト)

必要な栄養とは、タンパク質や、基本的ビタミン、ヨウ素、鉄分など微量栄養素と呼ばれるものである。WHOは、「微量栄養素欠乏(Micronutrient Deficiency)」人口を推定しているが、アフリカにおける1995年のヨウ素欠乏人口は1億8100万人、ビタミンA欠乏人口は3100万人、鉄分欠乏貧血人口は2億6000万人と驚くべき高い数字であった¹⁷²。この犠牲になるのは、子どもたちの成長、そして命である。アフリカにおいて栄養の問題を考えると、カロリーだけを考え、多様性やバランスを無視することはあってはならないのである。

もちろん、モザンビーク北部の住民がまったく食料不足に直面していないということではない。しかし、食料安全保障については、「食」の中身、「誰が食べるのか」の検討が不可欠であること、また気候条件の影響(干ばつや洪水)や月(雨季)によって大いに変化することを考慮に入れる必要がある。これらは、マクロ的な統計では見えてこない動態——これには農民らの多様な努力が含まれる——の把握と検討こそが、この地域の食と農の議論に不可欠なことを示している。

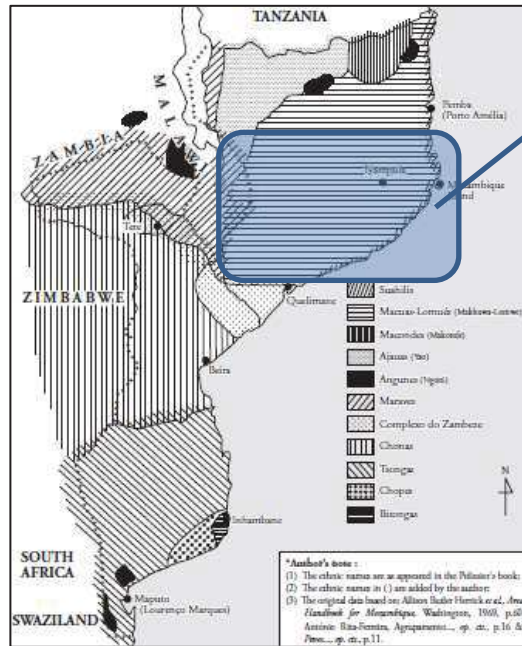
¹⁷¹ ユニセフ <http://www.unicef.or.jp/special/eivo/>

¹⁷² 詳細は、吉田昌夫(2010)「アフリカ食料安全保障入門」船田クラーセンさやか(編)『アフリカ学入門』明石書店。

(b) 統計に表されない北部農村の食と農の世界

人びとの日々の食が統計に表されない原因の一つに、その生産から調理・消費のプロセスの大半を女性が担っていることが挙げられる。北部3州の対象地に暮らす住民の大半が、母系妻型居住を特徴とするマクア・ロムウェ人で占められる。ニアサ州の北方一部地域には、ヤオ人居住地（リシंगा、サンガ、ンゴマ、マジユネ郡）、ニアンジャ人居住地（マンディンバ郡）も含まれるが、いずれのエスニック集団も母系妻型居住を特徴とする（船田クラークソン, 2007）。一夫多妻の家族も多く、女性らの食料生産の全容を掴むことは難しい。そのため、統計に現れる数値は必ずしも正確ではない。市場に流通しない農作物や野生動物の肉や魚などは、そもそも「食」として念頭におかれないう傾向にある。

20世紀モザンビークにおけるエスニック集団の分布図



プロサバンナ対象地：横線（マクア・ロムウェ人）、斜線（ニアンジャ人）、灰色（ヤオ人）

Funada-Classen, 2013: 16¹⁷³.

その前提で、農作物の生産に関する州毎の統計を検討すると、モザンビーク北部で生産される穀物と豆の種類の豊かさが傾向として浮かび上がってくる。

(c) 豆類・穀類・イモ類の豊かさ

先述統計では、モザンビークの農業並びに食卓において重要度が高い4種類の豆類の耕地面積が取り上げられていた。これら4種類の豆の全国の耕作面積割合を足すと24.67%となり、これは米の面積を抜く一方、トウモロコシの半分以上に迫っている。また、穀類としては日本でお馴染みのトウモロコシや米、あるいはここに記載されていないキャッサバだけでなく、モロコシやトウジンビエ、シコクビエなどの在来の穀物の重要性もうかがい知ることができる。特に、北部地域ではその重要性が大きいことが分かる。これは、マクア・ロムウェ人の食・文化・宗教的生活において、モロコシが果たす役割の大きさと関係しているが、ブラジル・セラードの事例を念頭におくプロサ







¹⁷³ Sayaka Funada Classen (2012) *The Origins of War in Mozambique*, Cape Town: The African Minds. 次のサイトより無料ダウンロード可能。 <http://www.africanminds.co.za/>

バナナ事業では「食料安全保障」を語る際に、地域性は無視される傾向にある¹⁷⁴。







国家農業統計で取り上げられる4種類の豆(Feijão Boer, Feijão Nhemba/Cute, Feijão Manteiga, Feijão Jugo)は、どの程度日本の援助者らに注目されているのだろうか。ブラジル・セラードと同様、「豆=大豆」という声しか聞こえてこない現状のなかでもザンビークではこれらの他に6種類もの豆類(Ervilha, Feijão Fava, Feijão Soloco, Feijão Holoco, Feijão Mascate, Feijão Frade)が栽培され、毎日のように食されている。つまり、10種類もの豆が、日々のタンパク源としても土壌改良のためにも栽培され、活用されているのである。このことは、「移動農耕を使い伝統的で粗放の低生産の農業を営む」という一面的な前提による調査では明らかになりにくい点である。また、これらの豆は食料が不足しがちな雨季直前から雨季に、住民の食を支えるものとして活用される。

しかし、プロサバナ事業のいずれの資料においても、これらの豆は登場しない。地元の人びとが長年親しんできた10種類もの豆の生産をどうするのかという視点を欠いているのである。現在、大豆は北部地域の大半で食されておらず、大豆生産が盛んなザンベジア州グルエ郡でも主として養鶏企業に飼料として、粉碎された状態で販売される。これは世界最大の大豆の生産地であるブラジルでも同様であり、現在でもブラジルで「食べる豆」といえば、モザンビーク人の大衆食でもあるフェイジャン豆のことを指す。モザンビーク農民の食卓にあがる豆の種類は豊富であり、色々な時期に色々な種類の豆が栽培され、収穫され、食べられることが、害虫や病気対策においてもリスク分散という生活戦略に大いに役立っている。

モザンビークで栽培され食される多様な豆

<p>Feijão Boer キマメ</p> 	<p>Feijão Cute/Nhemba ササゲ/黒目豆</p> 	<p>Feijão Manteiga インゲン豆 (フェイジャン)</p> 
<p>Feijão Manteiga インゲン豆 白フェイジャン</p> 	<p>Feijão Jo(u)go トルコ豆</p> 	<p>Feijão Holoco/Mungo 緑豆</p> 



¹⁷⁴ 第5回プロサバナ事業に関するセミナー(2013年7月31日)のJICAプレゼンテーションでは、ブラジル・セラードの主たる農作物であるトウモロコシと大豆の生産量をもってブラジルでは食料の安定供給が実現しているとされているが、実際はブラジルではトウモロコシも大豆も食されておらず、家畜のエサとして輸出されている。

<p>Feijão Fava ソラマメ</p> 	<p>Ervilha ササゲ</p> 	<p>Feijão Masate/Macaco</p> 
<p>Feijao Soloko</p> 	<p>Feijao Frade</p> 	<p>Feijao Cutelinho インドフジ豆</p> 

筆者作成

このほか、現在は主食となったトウモロコシやキャッサバのほかに、在来の穀物（Mapira, Maxoeira, Marrupi）や米、イモ類も日々の暮らしや祝いの場になくってはならないものとなっている。収穫量も少なく統計には表れない Marrupi（シコクビエ）であるが、栽培期間が短く、すぐ収穫できることから新しい畑を開いてすぐに栽培されることが多い。この他、シコクビエに似た穀物として、マクア語で”Natche”、”Pwepwepere”や”Mukothe”と呼ばれる在来の穀物があるが、十分な研究がない（Rulkens, et al., 2003:59-61）。これらは焼畑の後に、灰の残っている部分で作付されるといい、地元で大切に継承されているが消失の危機に直面している。

モザンビーク北部で食される穀物・イモ類

<p>Mapira モロコシ ソルガム</p> 	<p>Maxoeira トウジンビエ パールミレット</p> 	<p>Marrupi シコクビエ フィンガーミレット</p> 
<p>Mandioca キャッサバ</p> 	<p>Batata Doce サツマイモ</p> 	<p>Batata ジャガイモ</p> 



筆者作成

その他、在来のイモもあるが、写真や名前などが確認できなかったため今回の掲載は見送っている。

(d) 高い栄養価を誇る在来作物（穀物・豆類）

ProSAVANA-PD のレポートに代表されるように、食の多様性は重視せず、カロリー摂取や単一作物収量にだけ注目する観点からは、作物の栄養価が検討されることは極めて少ないが、モザンビーク北部で長年にわたり食されてきた穀物（日本では雑穀と呼ばれる）の栄養価は高く、タンパク質の含有量についてトウジンビエが最も高い（下記表参照）。また、モロコシやシコクビエの栄養バランスは優れており、鉄分やビタミンAの含有量は穀物のなかでもずば抜けている(Burgess, et al., 2000: 202.)。

穀物別の栄養

作物	栄養								
	エネルギー (kcal)	糖分 (g)	デンプン質(g)	繊維質 (g)	脂肪 (g)	タンパク質(g)	鉄分 (mg)	ビタミン A (mg)	ビタミン C (mg)
メイズ粉	345	?	67	1.9	4.5	10.0	2.5	0	0
メイズ精製粉	335	3	74	0.6	1	8.0	1.1	0	0
モロコシ粉	335	1.0	73	2.1	2.8	9.5	4.5	3	0
トウジンビエ粉	335	0	69	2.0	3.5	11.0	3.0	?	0
シコクビエ粉	320	0	75	2.6	1.4	5.6	5.0	4	0
精米	335	0	80	0.1	0.5	7.0	1.0	0	0

出所：Burgess, et al. (2000): 202 に基づき筆者作成（100グラム当たり）

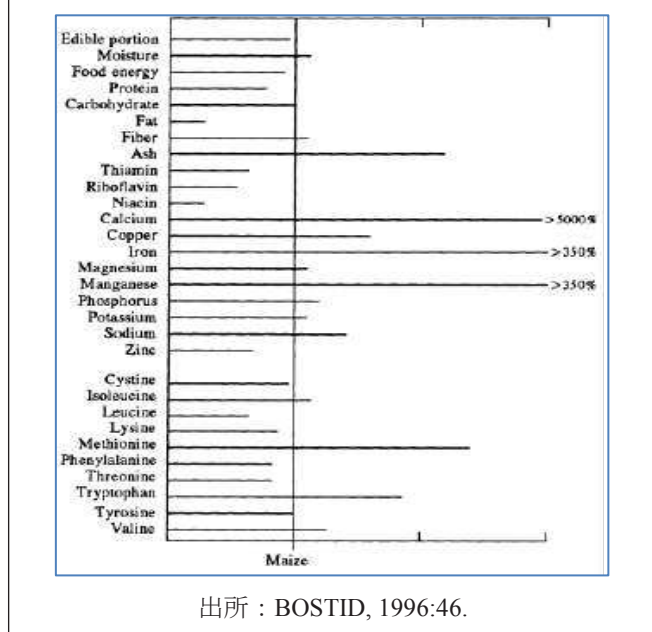
その他、タンパク質の「質」の点に注目すると、メチオニンに代表される必須アミノ酸の摂取の不足は、世界の貧困層と子どもの栄養不良の問題の根源とされてきた (BOSTID, 1996:10)。そのメチオニンの含有率は、トウモロコシ 2.1%、もろこし 1.3%、トウジンビエ 1.8%、米 2.4%に比して、シコクビエは 5%に上り傑出している上に、痩せた土地でも栽培が可能な上に貯蔵が容易といった特徴により、長年にわたり研究者らに注目されてきた (Ibid.: 10; 46; Rulkens, et al., 2003¹⁷⁵)。

アフリカのシコクビエのカルシウム含有量は他の穀物に比べて 5~30 倍に上るといふ。メイズとの比較では、5000 倍にも上る（次頁のグラフ）。後に詳しく紹介するデータでも、小麦などに比べ

¹⁷⁵ BOSTID (Board on Science and Technology for International Development, Office of International Affairs, National Research Council) は 1996 年に「アフリカから失われる作物—穀物 (Lost Crops of Africa: Volume I: Grains)」を刊行し、これらの穀物の重要性を強調している (http://www.nap.edu/download.php?record_id=2305)。

タンパク質が消化されやすく、鉄分については南米のアマランサスやキノアに次いで世界で最も含有量が多い (World Watch Institute, 2011: 9)。

シコクビエとトウモロコシとの栄養価の比較



タンザニアの保健社会福祉省所管の半官機関であるタンザニア食料栄養センター

(Tanzania Food and Nutrition Centre)などは、シコクビエやモロコシを発芽させ、「パワー粉 (Power Flour)」としてポリッジを離乳食に活用することで PEM (タンパク質・エネルギー低栄養状態) を改善することを提案している (BOSTID, 1996:315)。

タンザニアのルガンガ村でこのパワー粉を使った離乳食の調査を行ったモシャとスヴァンベルグは、「食事の容量」に注目した食事指導が、離乳食の水分量のみの増加の問題を生み出し、栄養やエネルギー価の軽視を生み出している点を指摘し、栄養価の高いモロコシを水に浸して発芽させる「パワー粉」手法の有用性を証明した (Masha &

Svangerg, 1990¹⁷⁶)。この穀物を発芽させる手法は、実は伝統的な調理法の一つであり、女性たちはすぐにこの手法に適応したが持続的な活用にあたっては保健所などの継続的サポートが必要とのことだった (Ibid.)。

在来の穀物や食べ物、調理法の意義については、アフリカの農民組織や NGO らによって長らく強調されてきた。過去の TICAD のため何度も来日した南東部アフリカ地域の農業・農民組織の連合体である PELUM Association は、2006 年から加盟団体のあるアフリカ 10 か国で在来作物の生産と消費を奨励するキャンペーンを展開した。その研究と実践の成果を、2008 年 10 月にタンザニアのモロゴロにて、「アフリカからのアフリカのための在来の多様な食料 (Traditional and diverse foods from and for Africa : TRADIFFA)」というシンポジウムを主催し、これらの作物の栄養の高さや美味しさ、生産の容易さ (環境への適応性)、生産の自律性や経済的なメリット (タネや肥料などの投入が不要である点)、生物多様性への貢献、人びとの知恵や文化的遺産の継承を強調した¹⁷⁷。

「これらの十分に認識され活用されていない伝統的な/在来の食や種の価値を知り、その生産と消費を奨励していくことで、食の安全保障、食の主権、人と環境の健康を実現していくこと」が狙いとされた。この動きは、アフリカで活動する他の多くの農民組織や NGO、研究所などに引き継がれていく¹⁷⁸。

そしてついに、1974 年にレスター・ブラウン (Lester Brown) らによって設立されたワールドウォッチ研究所 (World Watch Institute) は、2011 年アフリカの伝統的な/在来の食や作物、あるいは有用野生植物を見直すことが、研究所内で作られた手の届かない新しい作物への依存を高める

¹⁷⁶ Masha, Alexander C. & Svanberg, Ulf, "The acceptance and intake of bulk-reduced weaning foods: The Luganga village study" The United Nations University Press, *Food and Nutrition Bulletin*, Vol.1.2, No. 1, March 1990 (<http://archive.unu.edu/unupress/food/8F121e/8F121E0b.htm>)

¹⁷⁷ <http://www.globalhort.org/media/uploads/File/Temporary/PELUM%20TRADIFFA%20and%20TGM.pdf>

¹⁷⁸ Bakewell-Stone, Petra (2009) "Africa's slow revolution", *New Agriculturalist*. <http://www.new-ag.info/en/developments/devItem.php?a=704>

ことよりも、飢餓対策や貧困削減に大きな効果があると結論づけた (World Watch Institute, 2011)¹⁷⁹。そして、伝統的な/在来の食が、栄養改善に役立つだけでなく、収入増加や農業における生物多様性、地元文化の保全に役立つと付け加え、20 の在来作物や野生有用植物の紹介を行っている (囲み記事)。

African Eggplant (野菜のように食べ得られる果物)、バンバラ豆/Bambara Bean (アフリカ食料危機への固有のソリューション?)、バオバブ/Baobab (サヘル之母)、ササゲ/Cowpea (少しの豆ができること)、Dika (西アフリカの適切な野生の木)、Egusi (奇跡のメロン)、Enset (飢餓に抗する木)、シコクビエ/Finger Millet (過去と未来の主食)、Fonio (アフリカ最古の穀物)、フジ豆/Lablab (気前のいい美しい豆)、Locust Bean (アフリカの最も必要とされている回答が一つの木に)、Marama (アフリカの緑の黄金)、マルーラ/Marula (食料、機能、持続可能な開発)、Monkey Orange (よだれが出るポテンシャル)、モリンガ/Moringa (恵みの木)、木豆/Pigeonpea (遠方から来た小さな作物)、Potato (Poahito)、Safou (バターフルーツ)、モロコシ/Sorghum (傑出した出現)、テフ/Teff (栽培する沢山の理由のある穀物)。(World Watch Institute, 2011)

このなかでもザンベーク北部の人びとが日常的に栽培し、食に活用する作物は少なくとも8種類はある。バオバブのタネ、ササゲ、シコクビエ、フジ豆、モリンガ、キマメ、モロコシ、モンキーオレンジである。つまり、世界的な組織であるワールドウォッチ研究所が、10名の専門家をアフリカ25か国で現地調査を行って「発見」した20種類の栄養素が高く自給が容易な在来の作物の3分の1以上を、モザンベーク北部の農民らは日常的に食べていたのである。

「気前のいい美しい豆」と名付けられたフジ豆 (lablab) は、豆だけでなく葉も食べることができる。タンパク質と鉄分が豊富で、アミノ酸も含まれている。干ばつに耐性を持ち、生育も早く、多収量が見込まれ、間作 (inter-cropping) に適しており、窒素を土壤に固定し土壌改善に役立つ点で、日本の援助者らに奨励される大豆よりもアフリカに適していると主張されている。ワールドウォッチ研究所では、米の収穫後にフジ豆を植えることも推奨されている (Ibid.:11)。豆だけでなく、葉も美味でかつ栄養価が高い。

ササゲ (黒目豆) もまた、高いタンパク質含有量を誇り、若いものは野菜として食べられ、豆はそのまま、あるいは粉にしてもポリッジにしても食することができるが、ササゲの優れている点はアフリカ原産であることもあり、干ばつに強い耐性を持ち、痩せ地でも栽培が可能なことである。地中深くまで伸びる根がそれを可能とするが、他のマメ科の植物と同様に土壌の窒素を固定するのに役立つ他、地表を草が覆うために土壌の水分も保持されるという点で強い日差しが降り注ぐアフリカに適しており、落花生・トウモロコシ・キャッサバ・ソルガム・トウジンビエとの間作が可能で、このような特徴によりアフリカで二番目に栽培面積の広い豆となっている。なお葉と茎は家畜のエサに活用することができる (Ibid.:5)。

キマメは、「国際半乾燥地熱帯作物研究所 (The International Crops Research Institute for Semi-Arid Tropics:ICRISAT)」によっても最も注目される作物の一つとして紹介されているが、極めて高いタンパク質を含んでいるだけでなく、アフリカで行われる農業の条件に適している点が高く評価されている。つまり、乾燥に強く、痩せた土地での栽培が可能だけでなく、高い収穫量が見込まれ、肥料などが不要であるという点である。豆以外にも、葉や花も家畜のエサに活用することができ、緑肥にも適していることが分かっている (Ibid.:17)。

農業政策において、これらの在来作物を重視してこなかったモザンベークでは、生産量はあまり増

¹⁷⁹ World Watch Institute (2011), "Innovations that Nourish the Planet- AFRICA'S INDIGENOUS CROPS". <http://www.worldwatch.org/system/files/NtP-Africa%27s-Indigenous-Crops.pdf>

えていない。しかし、先述のタンザニア政府の取り組みに留まらず、最近では世界銀行内にある「国際農業研究協議グループ (The Consultative Group on International Agricultural Research: CGIAR)」でも、これらの在来作物・有用野生植物に注目し、国際会議を開催している¹⁸⁰。

同会議では、ガーナの食料農業省や環境省の副大臣らが、在来作物がアフリカの食料不安や気候変動、貧困との闘いにおいていかに戦略的に有効な財産かを強調し、「農場から食卓までのすべての活動のプロセスを支援すること」が、これらの作物の推進に不可欠とした (Ibid.)。「アフリカ農業研究フォーラム (Forum for Agricultural Research in Africa: FARA)」事務局長は、これらの品種の重要性が無視され、活用されてこなかったために、存続すら難しい状態になっているとの指摘を行い、会議全体の結論としてこのような研究を政策に反映させることの重要性が唱えられた。なかでも重要な指摘は、「国際生物多様性 (Bioversity International)」のステファノ・パドゥロシ (Stefano Padulosi) によるもので、「ナショナルなレベルで農業、栄養、健康 (に関する政策や実践) が繋げられることは皆無」という点であり、このような在来作物を奨励していくことが政策や組織的な分断の超越を可能にするとのものである。そして、他の参加者と同様に、アフリカの政府並びにステークホルダーらに対し、このような在来作物・有用野生植物を政策の中で主流化するよう共同行動をとっていくべきと主張している (Ibid.)。

しかし、現在までのところ、モザンビーク政府あるいはステークホルダーとしての日本の援助機関が、これらの在来作物・有用野生植物を見直し、スキームの中に採り入れるケースはほとんど皆無であり、主流化以前の段階にあるといえる。

(e) 豊かな自然が提供するタンパク源と家族養鶏の重要性

人間の身体に重要な役割を果たすタンパク質であるが、以上の多様な穀物や豆類のほか、川や池での漁や森林での狩猟は、人びとの生活、文化に重要な役割を果たしている。川や池では、小魚から大きい魚、ナマズまでの多種多様な魚を釣ることができ、日々の食事の重要な一端を担うとともに、子どもや若者男性の重要な収入源となっている (Rulkens, et al., 2003)。漁の仕方も、網漁や薬草を使った手法等様々である。これに、親族やコミュニティの男性たちで取り込まれる狩猟によって得られる野生動物の肉などが加わる。野生動物については、ガゼラ、インパラ、野生イノシシ、野生ウサギ、野生ネズミまで様々であり (District Profile, 2005)、これらは自家消費されるほか、村落内や道端、市場で販売されるほか、祭りにあわせて食されることが多い。

しかし、近年、北部一帯で大規模に行われる植林やアグリビジネスのための土地収奪は、広大な森林伐採を伴い、地域住民らが依存してきた貴重なタンパク源である野生動物へのアクセスも不可能となりつつある。自然の恵みによって支えられてきたモザンビーク北部住民の食卓は、急速に先細り傾向を示しつつある。

ニワトリやアヒル、ホロホロ鳥、ハトも飼われることが多く、そのほかヤギやブタ (非ムスリムのみ) なども飼われるが、牛と羊を飼う人は稀である。これらは特別な日に食されるほか、大切なゲストのお土産や販売用に使われる。その意味で、「大量生産」に力点をおいた大規模な養鶏産業の発達は、家族養鶏を営む農村や都市郊外の小農の食や現金獲得にとってメリットがあるわけではない。マプト近郊の女性農民らは、養鶏の都市住民への集団販売によって現金獲得を可能とし、こ

¹⁸⁰ CGIAR, “Conference on traditional crops for a food secure Africa successfully held in Ghana” (2013 November)
<http://www.pim.cgiar.org/2013/11/22/conference-on-traditional-crops-for-a-food-secure-africa-successfully-held-in-ghana/>

れがエンパワーメントに繋がり、社会と家庭内での地位向上に貢献していたが (Cruz e Silva, 2006: 120)、これが 2005 年以降、ブラジル産の安い冷凍鶏肉の流入により大きなダメージを受けてきたことは記憶に新しい。

2004 年に 3,090 トンであった輸入鶏肉は 2005 年には 9,908 トンと 3 倍増となった (FAO, 2013:21)。モザンビーク政府は輸入鶏肉の量の統制に乗り出したが、安価な鶏肉が国産の大規模養鶏施設からの共有物に変わったとしても、家族養鶏へのインパクトは同様である。

FAO は、パイロット調査事業に基づき「モザンビークにおける家族養鶏の開発」に関する会議を開催し、家族養鶏の改善と発展が、貧困削減だけでなく食料安全保障に役に立つとの結論を導きだした¹⁸¹。そのために有効な支援策として挙げられたのが、①ニューカッスル病の村落単位のコントロール、②都市郊外での共同生産、③大学の獣医学部による村落や都市近郊での家族養鶏の支援であったという。家族養鶏支援の世帯・社会におけるインパクトの大きさは、モザンビークの農村家族の 7 割 (3 百万世帯) が家族養鶏に従事している点からも明らかである (GRM International, 2001¹⁸²)。ニワトリの世話をし所有するのは女性であり、養鶏は食や現金へのアクセスにおいて不利になりがちな農村女性らにとって非常に重要な意味を持つことは既にみた通りである。また、養鶏は、肉としてだけでなく卵へのアクセスを可能とし食卓に大きな貢献をする上に、いざという時の動産に、鶏糞はたい肥としても活用できる。



[左] 村の女性によって飼育されるアヒル (ニアサ州マウア郡、2011 年 8 月、撮影: 船田クラークンさやか)
[右] 村の女性が飼うニワトリ・夜間は小屋に戻る (ニアサ州サンガ郡、2013 年 2 月、撮影: 小出いずみ)

しかし、農村部における養鶏の最大の課題は、ニューカッスル病 (ND) であり、1990 年代後半には死因の実に 50-100% を占めており (Mavale, 1995, in Dos Anjos & Alders)、現在でも 60-100% の致死率となっているという (Mavale, 2001¹⁸³)。ND に対しては、1996 年から 2001 年

¹⁸¹ Dos Anjos, Filomena & Alders, Robyn, "Family Poultry Development in Mozambique". (出版年不明)
http://www.fao.org/ag/againfo/themes/en/infpd/documents/econf_bang/africa1.html

¹⁸² GRM International (2001), "Contribution of Livestock to Poverty Alleviation in Mozambique", Working Paper 1, Final Report to IFAD, 23 October 2001.

¹⁸³ Mavale, A. P. (2001) "Country Report: Mozambique". in: Alders, R.G. and Spradbrow, P.B. (ed.) (2001) SADC Planning Workshop on Newcastle Disease Control in Village Chickens. Proceedings of an International Workshop, Maputo, Mozambique, 6-9 March 2000. ACIAR Proceedings No 103, pp. 20-25.

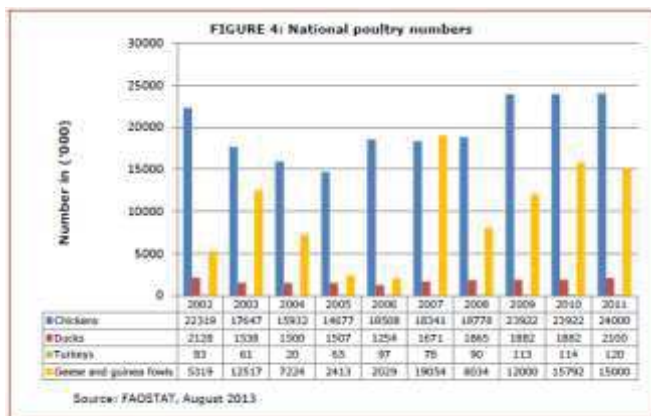
まで、政府国家獣医学研究所 (INIVE) と「オーストラリア国際農業研究センター (the Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR))」が、政府機関と協力し、ND のコントロールに関する調査事業(ワクチンのテスト、普及のための適切な器具やコスト低減の方策の検討)を実施した。ACIAR は、冷蔵機器がない農村部でも効果のあるワクチンの国内生産のための支援などを行い、実際の地域社会での持続的な活用については NGO や政府機関が重要な役割を果たしたという (Dos Anjos & Alders)。その結果、鶏の数だけでなく、世帯の現金収入も増え、これが結局養鶏に従事する女性らの意志決定権行使の力を強めたとされている (Bagnol, 2001¹⁸⁴)。

しかし他の事業と同様、外部からの支援が終わるとプログラムは困難に陥る。教訓として次の4点が導き出された。①適切なワクチンとその技術、②農村普及を担う NGO や獣医、普及員、地元農民のための効果的な材料と手法、③簡単な評価とモニタリングのシステム、④ワクチンやワクチンのサービスの商業化に伴う経済的な持続可能性 (鶏や卵の販売を含めた)。この教訓に基づき、オーストラリア政府の援助機関 (AusAID) が支援を行うという (Dos Anjos & Alders)。

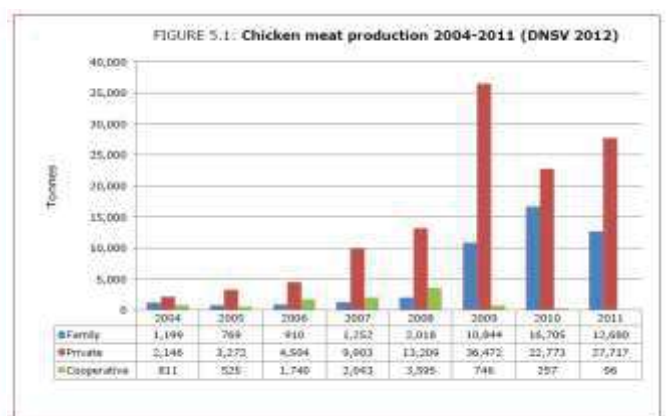
二つ目の支援策である都市近郊での集団養鶏の支援は、本章でも紹介した協同組合総合連合 (UGC) を通じて行われた。2001年には、UGCの組合員5,500名の実に95%が女性であり、これらの女性が生産した鶏肉は2001年の時点で少なくとも2百万羽を数えたという。UGCは、女性らに研修を行った後、融資を提供し、養鶏のスタートを支援するだけでなく、6週間後に販売可能となる鶏を集めに回り、肉屋あるいは生きた鶏の市場で売却するという。売却益の5割が融資の回収に充てられ、残りは生産者に渡されるという (Ibid.)。都市近郊での養鶏を通じて女性らがいかに自らの組織化を実現していったのかについては、本章で既に取り上げた通りである。



リバブエ郡女性アソシエーションの共同養鶏の様子 (撮影：森下麻衣子 2013年8月)



家禽数の推移 (2002年-11年)
出所：FAO, 2013: 3-5.



鶏肉生産量の推移 (2002年-11)
[青] 家族経営 [赤] 民間企業 [緑] 協同組合

<http://aciarc.gov.au/files/node/2131/pr103chapter06mozambique.pdf>

¹⁸⁴ Bagnol, B. (2001) "The Social Impact of Newcastle Disease Control", in Alders, R.G. and Spradbrow, P.B. (ed.) (2001): 69-75.

しかし、FAOのモザンビークにおける家禽に関する最新報告書には、鶏の数は2009年以来、全国で2千5百万と頭打ちである一方、鶏肉生産に果たす家族養鶏の割合が下がっている一方、協同組合による生産に至ってはほとんど目に見えない状態になっていることが分かる（FAO, 2013:3-5）。

つまり、かつて家族養鶏に次いで大きな役割を果たしていた協同組合による生産が、2008年をピークに激減しているのである。ただし、市場化され統計に表れる鶏肉ばかりではなく、ニワトリが生きたまま市場に出されることも多い。これは、次の養鶏場の統計により、小規模な養鶏が依然モザンビークにおいて重要な役割を果たしている様子が明らかになる。2011年の国家統計では、全2,324,800養鶏場の内、実に99.1%にあたる2,303,947養鶏場が小規模なものであった（Ibid.:4）。

家禽農場の数（家禽の種類と規模）

Poultry Flock	Small units	Medium units	Large units	Total
Chickens	2 303 947	20 409	444	2 324 800
Ducks	311 632	5 219	199	317 044
Gees	2 698	439	56	3 193
Turkey	22 033	1 287	86	23 406
Guinea Fowls	123 777	3 102	0	126 879

Source: JNE, 2011

出所：FAO, 2013: 4.

モザンビークにおける養鶏を、「規模の経済」による鶏肉の低価格化だけで考えることの限界が、ここに示されている。先に検討した通り、家族養鶏や共同養鶏は、農村女性の栄養や経済面でのメリットが大きく、エンパワーメントにも役に立つことが分かった。食料問題のある国々において、最も飢え、貧困とされるのが農村部の女性と子どもであることを考えれば、これらの女性たちの養鶏にダメージを及ぼすような大量生産による養鶏業の振興策は、個々人レベルの農村部の貧困や食料問題の解消の妨げになる可能性を示唆している。

このことは、「飢え」「貧困」の問題について、マクロ的な数値だけを変えようとしても個々人のレベルの解消につながらないとのアマルティア・セン（Amartya Sen）（1981）『貧困と飢饉』の指摘にも明らかである。「飢え」とは、人びとの食料に対する権原（エンタイトルメント、権利を持つ状態）、すなわち十分な食料を手に入れ、消費するための能力や資格が損なわれたはく奪（deprivation）状態を意味するのであり、マクロ的な生産量だけを扱っても、地域内・コミュニティ内・世帯内の力関係によって生じる権原の違いによる個々人の「貧困」と「飢え」を把握することにはならないのである¹⁸⁵。

(f) 「飢え」を緩和する野生の果物・キノコ

2003年にカソリック大学農学部（在クアンバ）によって行われた、ニアサ州南部¹⁸⁶の農民らの農業の手法や多様な食べ物の記録は（「食料安全保障と農業に関するローカルな智慧」、地元の人びとの豊かな知識と知恵、工夫を生き生きと描き出している（Rulkens, 2003））。この報告書からは、農民——特に家族の食にすべての責任を負う女性——らが、「飢え」にどのような創意工夫と智慧を凝

¹⁸⁵ アフリカについては詳しくは吉田昌夫（2010）。






¹⁸⁶ 調査地はマウア郡並びにメタリカ郡であり、プロサバンナ対象郡ではないがクアンバ郡と隣接する郡にあり、いずれの郡もマクア人の居住地でクアンバやナンプーラ州マレマ郡、ザンベジア州グルエ郡の北方と親族関係を有する人が多い（船田クラークセン, 2007）。






らして対処しているかが窺い知れる。後述する通り、これらの女性たちは、多様な作物や多様な種類のタネを時期や畑を変えながら栽培するだけでなく、森の中の豊かな恵みを活用しながら日々の食を確保していることも明らかになった。

「生産量」だけに注目するのでは見えてこない「飢え」の動態が同報告書でも明らかであるが、モザンビーク北部地域住民の「飢え」あるいは「食料安全保障」を語る際に重要なのは、「何月の話をするのか」という点である。現地の農民にとって、最も食料が不足するのが10から11月の雨季の開始前後、そして1-2月の雨季のピーク時である。これを超えると成長の早い穀物の収穫が可能となってくる。そのことの理解なしに、農村部住民の「飢え」「食料安全保障」を語っても、現実からほど遠い絵しか見えてこないのである。

さらに、予め外部者が想定した質問表では決して肉薄することが出来ない、住民の生活に密着した食べ物の調査の一つに「野生の果物やキノコ」の聞き取りがある。ルルケンスらの調査では、野生の果物だけでも12種類の果物が特定され、その多くが飢えやすい雨季に果実となり住民らの重要な食料となっている様子が明らかになった。「野生の果物」といっても、美味しいものが多く、世界で「びわ」のように商業的に栽培されているものも多い。また、既に紹介したようにワールドウォッチ研究所によって賞賛される果物（モンキーオレンジ）も含まれている（World Watch Institute, 2011: 15）。

モザンビーク北部の人びとが食する野生の果物

<p>Muyepe/ <i>Annona senegalensis</i> （11-2月）「美味しい果物」 バンレイシ</p> 	<p>Ekolotche/ <i>Parinari curatellifolia</i>（12-1月） 「とても人気の果物」</p> 	<p>Makunapa/ <i>Uapaca kirikiana</i> （12-1月）「とても人気の果物」 ビワの一種</p> 
<p>Nampalapala / <i>Bridelia cathartica</i></p> 	<p>Nthema / <i>Flacourtia indica</i></p> 	<p>Thela / <i>Uapaca nitida</i></p> 

<p>Mveto / <i>Garcinia livingstonei</i></p> 	<p>Unkwalukwa / <i>Strychnos madagascariensis</i></p> 	<p>Wepa / <i>Tamarindus indica</i></p> 
<p>Echululu / <i>Vangueria infausta</i></p> 	<p>Muikawa / <i>Strychnos spinosa</i> モンキーオレンジ</p> 	

出所：Rulkes et al., 2003:106 に基づき筆者作成

これらの果物は、長年にわたりアフリカの人びとの食生活において重要な役割を果たし、各国の切手に取り上げられるほど愛されてきた。これらの切手からは、これらの野生の果物が、モザンビーク北部だけでなく、モザンビーク中、あるいは周辺国でも食され、その国民生活への重要性が認められてきたことが分かる¹⁸⁷。最も飢えやすい時期に実をつけることの多いこれらの果物の重要性は、強調しすぎてもしすぎることはない。

南東部アフリカ各国で愛されるウアパカ・キルクアナ（ビワの一種）

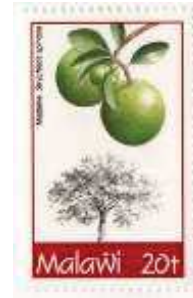
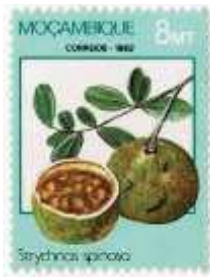


Vangueria Infausta



¹⁸⁷ 木の発信情報基地「世界の切手に見る木、樹木、森林」から (<http://www.wood.co.jp/stamps/>)。

Strychnos spinosa モンキーボール



筆者作成

なかでもモンキーボールは、生産性が高く（1本に300–400の果実）、害虫の被害を受けず、美味で需要が多いため高価格で取引され、持ち運びに便利で耐久性に優れ、何よりビタミンBとCが豊富で栄養価が高い。アフリカの多くで、収穫が不十分な時に食卓を補完する食べ物として重宝されるが、商業的な栽培がおこなわれていないため市場に出されることが少ない。このために、生垣や境界線でのモンキーボールの栽培が提唱されているが（World Watch Institute, 2011:15）、この他にも活用できる野生有用植物が「惑星に栄養を（Nurishing the Planet）」プロジェクトで紹介されている¹⁸⁸。

最後に、子どもたちが大抵手に持って歩いているのが、これらの果物である点を指摘しておく。野生の果物は子どもたちが自由に取ってよい食べ物であり、先述の権原の問題から、家族の中で最も栄養が悪くなりがちな子どもにとって、大切な自給用食物となっていることを付け加えておきたい。

(g) 換金作物にもなる穀物、果物、野菜、その他

このような野生の果実以外に、庭の周りに植えられた果物としてマンゴー、バナナ、ミカン、パイナップル、パパイヤがあり、これらも子どもたちが簡単にアクセスできる栄養豊富な食べ物として、あるいは地元の市場で売って現金が得られる重要な収入源として貴重である。

また、このほかに通常よく食される落花生、ゴマ、ココナツ、カシューナツツ、サトウキビがあり、これらは換金作物としても活用される。その他、菜園で栽培されるトマト、玉ねぎ、ニンニク、キャベツ、ニンジン、レタス、ケールも食卓を彩るとともに、換金作物として重要な役割を果たしている。

そして、穀物の中では米やトウモロコシの余剰が販売用に回されることが多い。在来の穀物については、自家消費やコミュニティでの催しのために備蓄されることが一般的である。生産量が限られていることもあるが、これらの生産を担う女性らが積極的に市場に回さないことも理由として挙げられる。何故なら、穀物の販売は多くの場合男性の役割とされており、その売上げも男性の懐に入る場合が多い。むしろ、そのために販売を男性が一手に握る傾向がある。そのため、自家消費に必要な量まで売られることも多く、雨季に食料が足りなくなって困窮する家庭が続出する。この時期は、収穫期から時間が経っているため穀物価格が上がり、売却した時よりも高い価格で「買い戻

¹⁸⁸ “Five Fruits You’ve Never Heard of that Are Helping to End Hunger”
<http://blogs.worldwatch.org/nourishingtheplanet/five-fruits-you%E2%80%99ve-never-heard-of-that-are-helping-to-end-hunger/#more-12568>

す」必要が生じる。そのため、「市場化されない穀物」は、一家の食料において責任を有する女性たちの「命綱」である。つまり、女性が生産から生産後、消費までを確実にコントロールできる穀物がモロコシやシコクビエ、トウジンビエなどの在来穀物なのである。

(h) 市場化されない「葉物」の重要な役割

換金作物としても活用されるキャベツ、レタス、ケールといった野菜の栽培は、水源へのアクセスが不可欠であり、かつ害虫にも弱いという問題がある。一方、イモ類や豆類、あるいは灌木の葉等の「葉物」は、市場化されず統計にも表れないために「食料」として認識されることが少ないが、毎日の食卓で重要な役割を果たしている。



キャッサバの葉、野生の木の葉

(ニアサ州マウア郡、撮影：船田クラークさん 2011年8月)

これは、野生の果実がとれるモリンガ (Moringa、ワサビノキ) も同様で、豆にはタンパク質、アミノ酸、各種ミネラル分、そしてビタミン C (熱帯野菜の最高値) が豊富に含まれるが、葉も同様でビタミン A と C や鉄分、カリウムが豊富な上にカルシウムの含有量は葉物で最高という (World Watch Institute, 2011: 16)。つまり、栄養不良を引き起こす微量栄養素の欠乏を回避するのに極めて優れているのである。種から取れる油は最高品質のもので、根も食することができ、モザンビーク北部村々では多くの住民が庭先に植えて、普段の食事や家畜のエサに活用している。このほか、カボチャの葉、サツマイモの葉も好んで食される。

(i) 「食料安全保障」概念の限界と「食料主権」

以上から分かることは、モザンビーク北部農村部の住民の食は、季節ごと、一日ごとに、大きな多様性がみられる。多くの女性らは、農繁期になると、朝 4 時前の薄暗い中起き出して庭掃除を済ませると、軽めの朝食 (雑穀や米などの粥、蒸かしたイモやキャッサバあるいはソラマメ) などを食べた後に歩いて畑に出かける。畑ではキャッサバ、サトウキビやバナナ等の生のまま食べられる手頃なものを口にしつつ、最も暑くなる前に帰宅して軽く食事をした後、夕食の準備がなされ、夜にはシーマと呼ばれる穀物の粉で作った餅状のものとおかずとなるスープ (葉物、豆、肉、魚、ゴマ) の食事をとる。この際、落花生やココナツがスープに使われることも多い。畑の場所が比較的近い家庭、乾期の農作業が少ない時期、あるいは家に若い女性が沢山いる場合は、女性が昼食の準備が出来るため、昼もしっかり食することが多く、その場合は昼か夜に米を食べることもある。

女性たち (女の子も含め) は、この早朝あるいは夕方前に水を汲みに行ったり、薪を集めに行か

なくてはならない。その際、女性たちは一人で行くことはせず、自分の女性の親族と共に誘い合っ
て行くことが多い。伝統的に、北部農村の母系社会は妻型居住形態をとる。したがって、女性たち
は自分の母あるいは祖母の周りを囲むように暮らすことも多く、母娘・姉妹・従姉妹といった拡大
家族同士が共に助け合って生活する傾向がある。時間のかかるトウモロコシの製粉化などは、母や
祖母の家に集まって行ない（しがって杵と臼はこれらの母の家に置いてあることも多い）、あるいは
何らかの理由で製粉ができない家族のために代わりに行うなど、共同作業でなされることも多い。

「共食」の文化により、食料もまたかなりの程度分け合って食べており、特に子どもたちがどの家
で何を食べているのか正確に把握している母親は少ない。

独立直後に禁止された一夫多妻制度は、現在復活しており、農村部では農業に成功し余裕のある
男性が出身村（自分の母が暮らす村）と婿に入った先の村の両方に妻がいるケース、あるいは同じ
村に2人の妻がいるケースなど様々である。離婚や再婚、未婚のままの出産はかなりの程度行われ
ており、女性が世帯主（実質的な意味を含め）となっている世帯は非常に多い。これは、
ProSAVANA-PD のレポート1でも把握されている通りであり（以下の表）、全農家の3割弱が女性
世帯主によって占められている。この割合は、出稼ぎ労働が歴史的に社会化した南部ではより高い
が、北部社会の母系・一夫多妻という点から考えると統計で出てくる数字以上に高い可能性が否定
できない。また、先述の通り「家族」の概念は広がりをもっているだけでなく、多様である。この
ような社会文化の中、女性が農と食に果たす役割は重く、かつ大きい。

中小農家の世帯主の性別

Table 2.2.2 Number of Farm-households (Small & Medium) Heads by Sex

	Women	Men	Total
Farm-households	1,051,679	2,775,234	3,826,913*
(%)	(27.5)	(72.5)	(100.0)

Source: Agriculture Census in 2009-2010, INE

Note: * Only small and medium farm-households were counted.

出所：ProSAVANA-PD, 2013: 2-6.

モザンビーク北部の実質的な担い手の過半を超える女性たちが生み出す食は、自律性と相互依存
に基づき（後述）、既にみたように外部者に把握されたり、統計に表されることは少なく、日々の暮
らしと人間関係、そして社会の動態の中に位置づけることが不可欠である。農民を「食料の消費者」
としてのみ捉え、食料の入手可能性（「量」やカロリー）で語られる「食料安全保障」ではなく、農
民自らの権利としての「食料主権」概念が、モザンビーク最大の農民組織 UNAC などによって強
調されるのは、このためでもある¹⁸⁹。

「食料安全保障」を「国家の安全保障」概念の一環として、国家単位の需給バランスで把握する
傾向が強い日本政府とりわけ外務省の認識枠組みもまた、プロサバナ事業で地域の農民の「食料

¹⁸⁹ この点は日本に來日して講演を行った UNAC 代表やスタッフが強く強調した点であった。これを受けて、東京
大学で開催した 2013 年 2 月 28 日の講演会タイトル「食料安全保障」が「食の主権」に変更された。「モザンビ
ーク北部における農業と食の主権～モザンビーク農民組織代表をお招きして」（<http://youtu.be/CE0McUHu6Rg>
<http://youtu.be/RRHA6q4ZuFw>）この点については、次が詳しい。高橋清貴「ODA ウォッチ：プロサバナ事業 第
3 回「食料安全保障」か「食料主権」か」（日本国際ボランティアセンター 2013 年 9 月 13 日）
<http://www.ngo-jvc.net/jp/participate/trialerror/article/2013/09/20130919-prosavana3.html>

主権」重視の理解を遠ざける遠因にもなっている¹⁹⁰。外務省内で食料の安全保障が、エネルギー源の安全保障と同じ、経済局内「経済安全保障課」の中に位置づけられていることから明確である¹⁹¹。この背景には、特に飼料となるトウモロコシやパン等に用いられる小麦、また大豆の需要の大半を海外からの輸入に頼っており、カロリー上の計算では食料自給率が4割を切る日本の現状がある¹⁹²。国内での考え方は、海外援助でも適応されることが多く、これは特にブラジル・セラード開発をめぐる議論で顕著である。

しかし、現在の民主化後のブラジル社会では、セラード開発に関わる「食料安全保障」の議論を、地域に暮らす小農や土地なし農業労働者の視点を排除して議論されることは稀であり、「誰の食料」の話の「何のために」するのかによってみるべきデータや現象が異なり、大きく議論の方向性や結論が異なってくることは当たり前の前提となっている¹⁹³。「食」の問題が、農業や消費の問題に留まらず、そこに暮らす人びとが自らの「食」について声をあげるには政治環境が影響し、最終的には「主権」の問題であるという点は、ブラジル・セラードの経験からも、教訓として明らかとなっている。

4-4. モザンビーク北部小農の農的営み

4-4-1. 暮らしの中の農と食、リスク分散の重要性

(a) アフリカにおける暮らしの中の農、リスク分散の重要性

先述のニアサ州の農民のように、何をどう（どこに、どの量、いつ、どのように）植えるのかは、農民たちの長年に培われた知識や経験だけでなく、各家庭や農民各人のおかれている状況（ジェンダーや年齢、子どもの数を含む家族構成・健康状態・時間）、土地の状況（近いか遠いか、どのような土地か、水源は近いか、広さはどうか、木はあるのか、焼畑は可能か）、交流によるタネや知識の交換の有無が影響する。

したがって、多くのアフリカの他の地域の農学的調査で言われていることと同様、モザンビークでも、各作物への労働投入は抑えられる傾向が強い。特に、主食（穀物）生産と調理までに責任を負う女性らにとって、一日は短い。また、一つの作物・一つの種・一つの種類の畑に頼ることのリスクを熟知する農民らは、単位当たり収量の増大ではなく、生産の多様化によるリスク分散により強いインセンティブを持つ。これらについては、既に他の国でも言われてきた通りである。

したがって、モザンビーク北部の小農らの農的営みを、「産業としての農業」としてのみ眺め、そこだけ切り離した「効率（機械化や外部インプットの投入）」や「効果（生産量）」に焦点をあわせることは、家族内・社会内部における農的営みの多面性を否定するものとなる。

過酷な自然条件が多く、天候に頼る天水農業が営まれることの多いモザンビークであるが、近年は気候変動の影響から干ばつや洪水が繰り返し起こっており、これまで重視されてきたリスク分散型の暮らしはますます重要になっている。肥料を使わないことが批判されるが、実際は肥料の購入

¹⁹⁰ プロサバンナや援助事業における JICA や外務省関係者の「食料安全保障」に関する説明（巻末一次資料を参照されたい）。

¹⁹¹ 同課の業務としては、「エネルギー資源その他の資源の安定供給等、経済安全保障に関する外交政策」とある（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/keizai.html>）。同課の考える「食料安全保障」関連の資料は次のページに一括掲載されている。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/index.html

¹⁹² 農林水産省「平成 24 年食料自給率等について」<http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/anpo/130808.html>

¹⁹³ 特に、2012 年 7 月 31 日に JICA 研究所で行われたブラジルにおける食料安全保障の議論（セラード開発による食料安全保障問題の解消）を参照されたい。これは、セラード開発によって地域住民の食料主権が奪われたというブラジル小農あるいは土地なし農民運動や市民社会の主張と真逆の結論となっている（Clements&Fernandes, 2012; 2013; Schlesinger, 2013a; 2013b）。

あるいは契約栽培による入手は、天水に頼る生産に従事し、自家消費用の食料の確保が第一のモザンビーク北部の農業においては、大きなリスクを農民が抱え込むことになり、農民は積極的ではない。何より、日々の食料に責任を負い、農家世帯主の3割近くを占める女性たちが、外部投入財に依存した食料生産を行うことを想定することは難しい。

(b) 農民の主体的取り組みに関する先行研究

以上のような農民らのリスク分散型農業をネガティブな意味ではなく、豊かで創意工夫のある営みとして記述した研究者は多くいる。しかし、モザンビーク研究、とりわけモザンビーク北部に限ってみると、非常に少ないことがわかる。モザンビークで最大規模の農学部を擁するエドゥアルド・モンドラーネ大学でも、座学が中心である一方、近代農業ばかりが教えられ、地域社会に生きる農民の営みから学ぼうとの姿勢は十分ではない。現在、モザンビークにはコミュニテイカレッジ (Politechnica) や、北部にはカソリック大学農学部 (ニアサ州クアンバ)、ルリオ大学農学部 (ニアサ州サンガ) があるが、手法が教師のバックグラウンドや理解に左右される傾向も強い。

そのような全体的状態の中ではあるが、積極的に地域住民の営みを調べ発表し、今後の農業支援や政策に活かそうという動きも皆無ではない。先述のカソリック大学農学部ルルクensらの試みは、大変重要なものであった。このような試みを資金的に応援したのは国際 NGO (OXFAM-GB) であったが¹⁹⁴、より資金力があるドナー諸国が大学支援の一環として大いに貢献できる可能性を示唆している。

以下の表は、ニアサ州南部の農民らが、普段作付している各作物の種の数や特徴についての説明を筆者がまとめたものである。

各作物の多様な品種の数と特徴

作物	地元農民の認識する品種	作付の仕方	食との関係
キャッサバ	10 種類	輪作 (トウモロコシやその他の後に作付)	乾期の最後に作付が可能。最も飢える時期に収穫でき飢え対策に重要。
サツマイモ	大きく 3 種類 (在来種、タンザニアからの品種、緊急支援の際に配布)	庭先で単作	二毛作が可能ですぐ収穫でき、飢えの対策に重要。
落花生	大きく 3 種類 (緊急支援の際に配布:2 種、在来種)	トウモロコシと同じ時期に作付けし、収穫。	
ソルガム	5 種類	主に畑で栽培 (トウモロコシの後に栽培の場合と一緒に作付の場合あり)。庭先に植える種も。	早く収穫ができる種類も。市場化されることがないため女性にとってコントロールが容易。調理準備が容易。
トウモロコシ	大きく分けて 4 種類 (在来種、緊急支援で配布された 2 種類、その他不明な種)	輪作。在来種は遠くの畑。	栽培期間が短い。緊急支援で配布された種は家の近くの畑で栽培され、在来種の収穫前の飢える時期につなぎで消費。

出所: Rulkens, et al., 2003: 67-101 をもとに筆者作成

(c) 多様な品種と食との関係 (キャッサバ、サツマイモ、モロコシ、トウモロコシ)

同調査では、特に女性たちが豊富な知識や工夫を披露している点が興味深い。特に、品種 (ただし、必ずしも農学的な品種を意味するものではなく、農家自身の認識による分類に基づいている)

¹⁹⁴ OXFAM-GB は、戦争直後からニアサ州南部を対象として活動を行っており、当初から農業・農村開発支援を行った。2000 年からは、食料安全保障プログラムの一環として、「在来知に根差した農業教育と開発のシステムの構築」をカソリック大学農学部と共に行ってきた。

の多様性は調査で分かっただけでも幅広い。これらの作物の特徴をどのように認識し、栽培や収穫、消費を行っているかを紹介する。

まずはキャッサバである。キャッサバの種類は豊富で、地元農民らに次の 12 種類が認識され、活用されている。

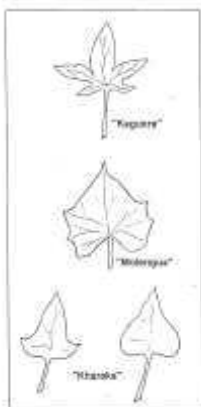
キャッサバの品種の特徴の認識

傾向	名称	特徴
甘い	Ntchirikano	早く調理可能。黒っぽい
	Wausa	調理に時間がかかる。赤い。
	Monyonkole	とても甘い。皮は白い。明るい。一般的な種。
	Othela	皮は白い。
	N'Kwarankwa	葉がまっすぐで長い。皮は茶色。
	Nihumbuka	皮は白。
	Mutuali	葉は赤っぽく、早いサイクルで収穫可能。一年中いつでも食べる事が出来る（雨季含む）。
	Mwaya	苦くなく、生で食べられる。
苦い	Bwana	黒っぽい。最も一般的な種。
	Warapa	とても苦い。明るい赤。
	Ebwani	苦く、干して使う。
その他	Mureva	詳細不明。

出所：Rulkens et al., 2003: 98-99 をもとに筆者作成

同様に、サツマイモの種類についても住民は深い理解を有しており、大きく 3 つの種があるという。それぞれが歴史の中で外から持ち込まれ、大切に栽培されてきた。一つ目は、古くから地域で栽培されてきた種類のもので、新しく持ちこまれたものと相当異なっている。二つ目は、戦争直後に緊急支援の一環として NGO から提供されたもので、「災難 (calamidades)」という名前がつけられているという。三つ目は、タンザニアから難民らが持ち帰ったものである (Rulkens et al., 2003:98)。

これらの三種類の中に、さらに多くの多様性があり、地元の農民らは様々な名称で呼んでいる。サツマイモは余剰も市場化されることがほとんどなく、自家消費用のため、女性が栽培する作物であり、女性らに知識が蓄積され、種の継承も祖母から孫娘へと行われていることが分かる(囲み記事)。多くの女性らは、3 つから 4 つの種類サツマイモを庭先に作付する。庭先に植える理由は、サルやイノシシに食べられないようにするためである。マウア郡北方(プロサバンナ対象地のマジュネ郡と隣接し、親族関係が深い)の女性の農民は、次の 3 つの種類サツマイモの栽培をしている。



まず、Kaguera はタンザニアからきた種で、白っぽい色をしており、Molenga よりも美味しくはないという。イモは干してキャッサバと同じような利用が可能であり、年に二度の収穫が可能。簡単に収穫が可能で鋤を使わず手で掘れ、1.5 か月で食べられるようになる。Molenga は、在来種で、皮が赤っぽく中身は黄色、丸い。収穫量が多く、トウモロコシと同じ時期に収穫する。竹を使って少しずつ収穫するため、その日に食べる量だけ確保し、小さいイモはそのまま成長させることが出来る。地域で大変愛される種類のサツマイモであるが、戦争中にほとんどが失われたという。最後の Misisi は、皮も中身も白っぽい。さらに、M'pukhini という白っぽい種類のサツマイモがあり、これは祖母からこの女性が受け継いだ種であるという。この他、緊急支援の一環として配られた「災難」という種類のサツマイモが広く栽培される。(Rulkens et al., 2003:99)

先述の通り、マクア人女性たちにとって、雑穀のなかでも重要な意味を持つモロコシ (Mapira) であるが、栽培から消費まで女性の手によるもので、その知識も女性たちに蓄積され、タネの保存も女性によって行われる。ある女性は5種類のモロコシの特徴を以下のように把握し、栽培においても調理においても工夫をしていた。

モロコシの種類と特徴

名称	特徴
Mele	在来種。最も一般的。長い栽培期間。背が高い。大きな畑で栽培。
Namussi	短い栽培期間 (Mele より 1 か月早く収穫可能)。小さな粒。Mele より美味しくない。背が高い。家のそばの小さな畑で栽培されることが多い。
M'Phile	在来種。短い栽培期間。
Calamidade	「災難」という名称。緊急支援で配布。大きな粒。
Esive/Ikokosa	在来種。甘い。甘いためサトウキビと同じ活用法。お酒を造る材料。Mele と同じ栽培期間。子どもたちが嗜むのが好き。

出所：Rulkens et al., 2003:78-79.

この地域の多くの住民の「主食」ともいえるべき役割を果たすトウモロコシであるが、在来種は”Namakhoo”と呼ばれ、栽培に時間がかかり、大きな畑で栽培される。一方、戦後緊急支援で配布された品種は栽培期間が短く、家の周辺の小さな畑で栽培され、在来種の収穫の直前の飢えやすい時期に収穫され、消費に重要な役割を果たす。OXFAM が配布した種子には2種類あり、”Matuba”と呼ばれるものと”41”と呼ばれるものがあるが、後者は非常に栽培期間が短くかつ美味であるという。その他、”Tchutha”という名前の栽培期間の短い品種もある。このように、栽培期間が短い品種も大いに活用されているものの、農民らは在来種を好んで多く栽培してきた。その理由として、農民らは次の4点を指摘したという。①害虫に攻撃されることが少なく貯蔵のロスが少ない、②中身が詰まっておりより重量がある、③実が堅いため製粉時のロスが少ない、④丸い形をしており傷がつきにくく貯蔵に適している (Ibid.: 68-69)。

このように、収穫量は重要な点であるものの、農民らが収穫量にのみ注目したタネ選びをしているわけではなく、収穫時期 (飢える時期に収穫できるか否か)、栽培期間や栽培や収穫の手軽さ、貯蔵におけるメリット、調理の容易さに着目して作付けを行っていることが明らかになった。また、畑についても、庭での栽培か、家に近い小さな畑での栽培か、あるいは遠くてもまとまった面積の取れる肥えた畑での栽培かは、一家の食を司る女性たちがそれぞれの作物と品種に込めた機能によって使い分けられていることが分かる。つまり、日常的な手軽な食に関わり飢えの時期に重要な役割を果たす作物・種は家の近くで栽培されるといった傾向である。

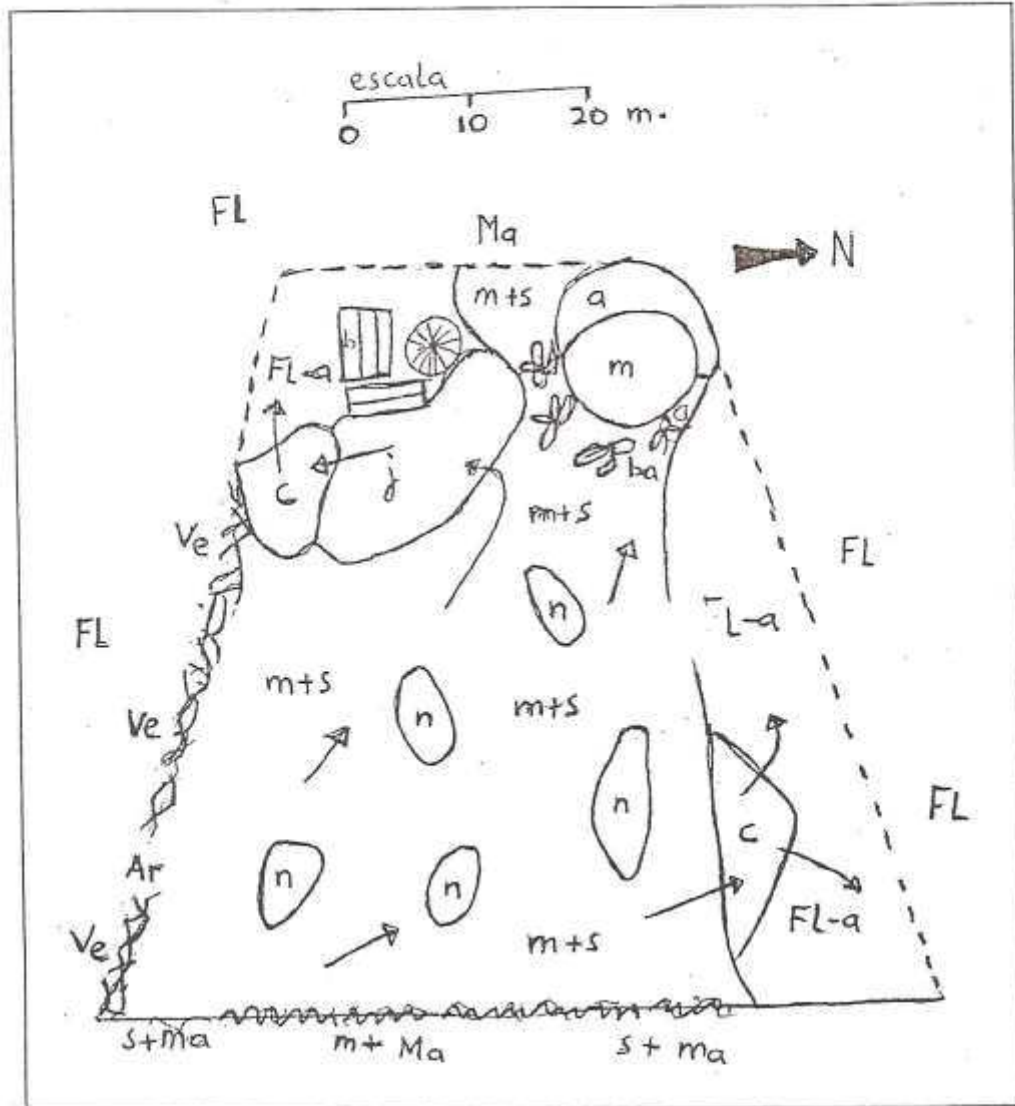
4-4-2. 地域で営まれる農の創意工夫

(a) 畑での多様な作物・種の活用

また、北部農民の農的営みにおいて重要な点は、これらの農民が畑を時間の流れの中、どのように利用しているかという点にもある。特に、開墾したばかりの畑の利用、その後の利用の仕方についても興味深い工夫が観察されている。

ムエラ村（マウア郡）のある新しい畑の利用の様子（2003年4月）

Ilustração 6-3. Esboço do mapa de uma machamba nova, comunidade de Muela (distrito de Maúa), Abril de 2003.



LEGENDA:

a = arroz de sequeiro
 Ar = armadilha, de corda, contra o porco do mato
 b = batata-doce
 ba = bananeiras
 c = feijão cutelinho
 FL=floresta
 FL-a = floresta abatida = feijão jugo

m = morro de muchém, com milho
 m + s = milho e mapira, consociado
 m + ma = feijão mascate, trepando no milho
 n = nachenim, nos lugares de cinzas
 s + ma = feijão mascate, trepando na mapira
 Ve = vedação de ramos, contra invasão dos porcos
 (as setas indicam a sequência do trabalho)

出所 : Rulkens et al., 2003: 43.

この地域では、1年目の畑を”Opathula”、2年目と3年目は”Nrupathi”、4年目以降は”Emata”と呼び、1年目の畑にトウモロコシを作付けするのはよくないと考えられている。1年目には、豆類（黒目豆、トルコ豆）、落花生、ゴマ、そしてシコクビエが作付されることが多く、2-3年目の畑にトウモロコシが作付される。4-5年目になり、トウモロコシの作付けが落ちてくると、綿花を

栽培することもあるという (Ibid.: 67)。つまり、輪作を長年にわたって積極的に行っている様子が窺い知れる。

また、同じ畑のなかでも、多様な作物や種を栽培することで、効果的な生産を行おうという努力もなされている。次の図は、調査チームが描いたある畑の様子である。焼畑の後の灰が、ある種類のキャッサバの栽培に活用されている様子が分かる (n)。また、この畑ではトウモロコシとモロコシが混作・間作されており (m+s)、白アリ塚跡に積極的にトウモロコシが作付されている様子 (m) も分かる。

豆類とトウモロコシ (m+ma)、あるいは豆類とモロコシ (s+ma) が混作・間作されている。豆 (Mascate) が伐採されたばかりの森に植え付けられ (Fl-a)、その近くにはインドフジ豆が作付されている。地図右奥のシロアリ塚の周辺 (m) には、陸稲の米の畑もあり (a)、その周辺はやや低地で水があるのかバナナ畑も見られる (ba)。また、家の近くにサツマイモの畑 (b) がある。なお、この地域は野生動物による食害が大きいので、イノシシ除けのフェンス (Ve) や罠 (Ar) も観察できる。

なお、この畑は 25mx60m の面積の畑であり、これほどの工夫がなされていることが分かる。

その繊細で計画性のある行動様式は、JICA がモザンビーク北部農民の特徴として繰り返し主張する「粗放・低生産農業＝伝統農業」とは異なる豊かさに彩られている。

この地域は激しい戦闘に長年 (10 年以上にもわかる期間) に晒された地域であり、多くの住民が避難生活を余儀なくされた。そのような戦時下あるいは避難先での長期にわたる生活を経てなお、このような農業が営まれ、継承されていることの意味を受け止める必要がある。

(b) モザンビーク北部小農にとっての「よい土地」の重要性

プロサバンナ事業をめぐる議論において日本の援助関係者が主張してきた「アフリカでは農民が移動するため耕地 (の場所) は重要ではない」という点についても問題が大きい。確かに、アフリカ農民によって営まれる移動農耕は、「土地は重要ではない」との認識を外部者らに植え付けがちである。しかし、このような想定は、農民らによる「移動」や「土地の選択」が、様々な試行、戦略の検討、周囲との調整や注意深い選択を経てなされていることに関する理解の欠如を物語っている。

モザンビーク北部小農にとって、一番の「肝」は「自らの生産に相応しい土地を見つける」ことである。これは、先祖代々同じ土地を受け継ぎ耕してきた日本の文脈ではなかなか理解が難しい点かもしれない。土地が固定化されているからこそ、その土地に労働も資材も投入し続けるしか道がなくなる。しかし、移動式の農業を営んできたモザンビーク北部の農民の多くにとって、「よい土地を見つけること」は、栽培物・生産結果を左右する大きなカギとなる。

したがって、日本的な文脈での「先祖代々受け継いだ田んぼという意味での土地の重要性」で語られる「土地」の意味ではなく、「自分が見つけた生産に適した肥沃な土地」という点では、その重要性は一家の食料・命を支えるための生命線となる。

また、広領域・空間をコミュニティと認識するモザンビーク北部の住民にとって、「先祖代々の土地」は「一家の田んぼ」を意味せず、むしろ先祖らの墓やかつて暮らしていた地域を含む集団由来の土地全体を指す。薪を取ったり、生活に必要なものを集めたり、狩猟をおこなったり、成人儀礼をするために活用する森林全体もまた含まれる。このいずれもが、コミュニティの日々の生活や全体の運営においてなくてはならないものであり、その意味での「先祖代々の土地 (空間領域)」の重要性は強調してもしすぎることはない (第 2 章にも詳細)。

先述の通り、モザンビークの 1997 年土地法が、小農組織らの強い働きかけで、個々の農民の現在耕作している土地の登記なしに権利を認めることを保障している理由はここにある。

(c) どのように農民は「よい土地」を見つけているのか

今回の現地調査では、モザンビーク北部の農民らが、どのように「よい土地」を選んできたのかについて聞き取り調査した。囲み記事は、ニアサ州南部マウア郡の小農への聞き取り結果である。

「土地を選ぶ目がない農民は、そもそも農業を真剣にしていないということだ。化学肥料なんか使わなくても、私の選んだ土地では、いつも良い生産がある。それは、どの土地に何を植えるのが適しているか長年の経験からわかっており、理想の土地に出会うまで、あちこちに足を運ぶ。良い土地に出会ったら、その伝統的権威にお願いして、土地をわけてもらう。よい土地が見つかったので、10 年耕しているが今でもとても生産が良い。農地といっても、キャッサバに良い土地と、米に良い土地、あるいはトウモロコシに良い土地は同じではない。それぞれの作物に適した土地を選ばねばならず、それらは同じ場所にはないため、雨季は本当に忙しい。一つの畑にいつかは次の畑に移動する。妻と手分けして別々の畑に行くことも多い。多くの農民は、農繁期に畑に泊まり込むことも多い」。(聞き取り、2013 年 7 月 29 日)

ここでも明らかにされているように、「良い土地」の意味は、「それぞれの作物にとって適した良い土地」の意味であり、同じシーズンに農民が異なる畑を行き来する様子が浮かびがってくる。移動手段として活用されるのが自転車である。

先行研究でも指摘されている通り、このような「良い土地」を探す作業については、男性が重要な役割を果たすことが多い (Rulkens et al., 2003:44)。実際、筆者によるニアサ州マジュネ郡 (プロサバンナ対象地でマウア郡の隣接郡) での女性農民組織のメンバー 9 名へのインタビュー調査でも、夫 (元夫を含む) や兄等がこの作業を行い、開墾を手伝ったという人が一人を除き全員であった (聞き取り、2013 年 7 月 27 日)。社会的にも、物理的にその作業が重労働であることもあり、開墾は男性の役割とされている。そのため、開墾された後の土地を耕すのが女性のみであったとしても、いざ投資がやってきて土地の収用を行う際に、男たちだけが補償を受け取る傾向につながっているとの声も聞かれた (同上聞き取り)。あるいは、土地を譲渡してしまったのが、夫のせいでないにせよ、村の有力者らや地方行政官らによって農地を手放さねばならなくなり、日々の食と暮らしが成り立たなくなり飢えや貧困状態に追いやられた女性たちの声は第 2 章で詳しく紹介した通りである。

せっかく苦勞して見つけた「よい土地」を、大抵は十分ではない一時的な小額のカネのために手放すことが、自らの農に頼って一家の食事を支える女性たちにとって苦難を余儀なくすることは容易に想像ができる。マジュネ郡の女性農民組織のリーダーは、次のように仲間たちにアドバイスしていた。

「今は土地があるように見えるけれど、子どもたちの代になるとどうなるかは分からない。また、良い土地ほどターゲットにされる以上、お金をくれるといっても畑を手放すべきではない。夫婦が相談しあうことは重要」。(参与型観察、2013 年 7 月 27 日)

同じ地域を対象としたルルクENSらの調査でも、新しいよい土地を見つけ、開墾するまでのプロセスには、様々なステップと判断があることが分かる。一番重要なのは、土壌の肥沃さを調べることであり、このために農民たちは様々な場所に出かけ肥沃度を比較する。肥沃度は、植生と土そのものの観察によって行われ、植生については、①閉ざされた深い森、②木々やカピン (イネ科の草)

の良い生育状況によって判断されるという (Rulkens, et al., 2003:44)。このような植生を”Niputhi”と呼び、特にある種類の木々が生えている森の土壌は肥沃であるとされる。

土壌の肥沃度を調べるに当たって重視される樹木の種類は、分かっているだけで 16 種類に上る (Ibid.:49)。そのラテン語名を確認すると、16 種類中 10 種類がマメ科 (*Leguminosae*) に属し、残り 2 種類はシクンシ科 (*Combretaceae*)、2 種類がトウダイグサ科 (*Euphorbiaceae*)、1 種類はウルシ科 (*Anacardiaceae*)、1 種類はカンラン科 (*Burseraceae*) 等であった。また、イネ科の草の植生や生育状況も重視されている。10 種類の草がある場合は肥沃であり、逆に 4 種類のイネ科の草が生えている場合は土が痩せているとされている (Ibid.: 50)。

周知の通り、マメ科の植物は、窒素を固定する傾向があり、これらを使った土壌改良の手法は世界で広く使われてきた。農民たちは、他者に教わらなくとも経験からこのことを知っていたということが明らかになった。本報告書では詳しく述べられないが、農民らは、土地を「手触り」「色」「水分」を含めて違いを認識しており、それぞれの種類の土地に名称があるほどである。農民らに最も好まれている農地が”Ekotokwa”と名付けられたものであり、このような農地では長い間にわたって生産が可能だという (Ibid.)。

(d) 民族土壌学的知見からの妥当性

このような地域に暮らす農民らの土壌に関する知識の豊かさについては、社会科学と自然科学が組み合わせられた Ethno-Pedology (民族-土壌学) という新しい分野の進展により、世界各地で明らかにされつつある (Barrera-Bassols, et al., 2006)¹⁹⁵。この第一人者であるバレラ=バスルらは、異なる農環境地域の先住民らが長年にわたって培ってきた土壌分類のシステムと管理の慣習の関係を研究し、「シンボル (Kosmos) —認識/知 (Corpus) —管理 (Praxis) の三つの複合体 K-C-P」で把握しようとした。そして、このような地域の人びとの認識や判断における信念の妥当性が、農村開発プログラムにおいて考慮に入れられるべきと提言した (Ibid.: 2006:118)。バレラ=バスルスに限らず、ブルキナファソを調査したレイチェンス (Reijntje, 1992)、ニジェールを調査したオズバール (Osahr, 2003)、コートジボワールを調査したバーミンガム (Birmingham, 2003) によっても同じ結論が導き出されている¹⁹⁶。

同様のことは、民族土壌学でもターゲットとされている「土壌管理」の面についてもいえる。タンザニアの農民の土壌改良の在来知を調査したウィカマ (Wickama) とモウォ (Mowo) は、地元農民の灌木を使った土壌改良手法に注目し、その科学的な有効性について調査を行った。その結果、農民が最も好んで使っていた”Tughutu (*Vernonia subligera*) ”というキク科の植物が、科学的にも非常に優れていることが明らかになったという (Wickama & Mowo, 2001: 21-22)¹⁹⁷。

¹⁹⁵ Barrera-Bassols, Narciso, et al., “Symbolism, knowledge and management of soil and land resources in indigenous communities: Ethnopedology at global, regional and local scales”, *Catena* 65 (2006): 118 – 137. https://www.researchgate.net/publication/222704909_Symbolism_knowledge_and_management_of_soil_and_land_resources_in_indigenous_communities_Ethnopedology_at_global_regional_and_local_scales

¹⁹⁶ Reijntjes, C, et al. (1992) *Farming for the future. An introduction to low-external-input and sustainable agriculture*, MacMillan; Osahr, H & Allen, C (2003) “Indigenous knowledge of soil fertility management in Southwest Niger”, *Geoderma* 111: 457-479; Birmingham, DM (2003) “Local knowledge of soils. The case of contrast in Cote d’Ivoire”, *Geoderma* 111: 481-502.

¹⁹⁷ Wickama, J. M. & Mowo, J.G. (2001) “Using local resources to improve soil fertility in Tanzania”, *Managing Africa’s Soils* No. 21, IIED. <http://pubs.iied.org/pdfs/9041IIED.pdf>

Kwalei で集められた低灌木サンプルの窒素含有割合

Table 1. Nutrient content of shrub samples taken from Kwalei

Local name	Farmer Preference	Botanical name	Nitrogen %	Phosphorous %	Potassium %
Tughutu	1	<i>Vernonia subfifera</i>	3.6	0.25	4.7
Mhasha	2	<i>Vernonia amygdanthia</i>	3.4	0.23	4.5
Mshai	2	<i>Aibizia schimperiana</i>	3.1	0.32	1.3
Mkuyu	3	<i>Ficus vallis-choudae</i>	3.0	0.23	4.4
Boho	4	<i>Bostrychia tomentosa</i>	2.1	0.27	1.5
Sopolwa	4	<i>Kalanchoe cristata</i>	2.1	0.23	3.8
Tundashozi	4	<i>Justicia glabra</i>	2.0	0.27	2.1
Alizeti mwitu	n.m.	<i>Tithonia diversifolia</i>	3.2	0.24	3.4

Key: n.m.=not mentioned

出所：Wickama & Mowo, 2001: 6.

地元小農の理解が常にすべてにおいて正確というわけではないだろう。しかし、長年にわたって活用されてきた手法や技術には合理性があることが多く、彼らの認識や経験に耳を傾けることは軽視されるべきではない。そこに暮らす農民らを支援するのであればなおさらのこと、彼らの農的暮らしの知見を基層においた支援が検討されなければならないという現在の民族土壌学的な知見は重要な示唆を含んでいる。

その観点からすると、ProSAVANA-PD が前提とする広大な面積の郡をまとめて「ゾーン」に分類したり、「作物クラスター」を計画すること自体が、この地域の数百万もの農民のこれまでの長年にわたる日々の営みの現実から遠く離れたことであるといえる。

4-4-3. アグリビジネスに狙われる農民の「よい土地」とプロサバナ事業の問題

今回の現地調査で分かったことは、アグリビジネス企業がターゲットにしている土地は、「余っている土地」でも「痩せた土地」ではなく「肥沃な土地」で水源も近く、道路に近く、既に地元住民が使っているか、森林で覆われいずれは農民らが開墾しようと考えている土地であった。ザンベジア州グルエ郡の HoyoHoyo 社のケースは、戦後農民らが生産で成果を上げて豊かになっていた土地であり、一方の AgroMoz 社のケースでは 200 もの農民が徐々に耕し始めていた土地であり、その周辺は森林に覆われていたという点からも明らかであろう。また、バイオ燃料作物の事例でみたように、「痩せた土地でも育つ」と強調されたジャトロファ栽培ですら、やはり肥沃な土地を必要としたことにこれは象徴されている（本章 4-1-1.）。

プロサバナ事業立案の前提とされた「広大な未開墾地があるため投資を入れて有効活用する」という言説は、したがってモザンビークで現在起きている土地をめぐる紛争の現実とは異なっているのである。つまり、投資と地元農民の間で生じている「土地を巡る争い」は、ProSAVANA-PD レポート 2 の「ゾーニング」で想定されたように、人口密度の大小によって起こったり起こらなかったりするのではなく、条件のよい（道路などへのアクセスが良い）「肥沃な土地」をめぐる争いなのである。

「土地利用状況の分析」も「土壌分析」調査も、このように地域の農民らの長年の営みや智恵に根差し、寄り添うものであるべきであるが、現在の上から網をかけるような「ゾーニング」や「クラスター」の概念の適応では多様で複雑で流動的できめ細かな現実に役立たないばかりか、このような地域資源や社会環境、あるいは人的関係の中で育まれた財産を破壊することになりかねない。地域住民の 8 割を小農が占め、農地の 96% を彼らが使用していることを考え、かつ彼ら自身が育んできたきめ細かな土地の分析や利用手法がある現実を踏まえると、これらの「上からの調査」活動が、結局のところ、「投資の受入や流入を容易にすることを狙った土地利用状況と土壌分析」であっ

たと結論づけられることを免れない。

つまり、この10年以内に日本の農地面積の半分近くの2百万ヘクタールが土地取引されたモザンビークにおいて、現実には生じていることは「余っている不要な土地への投資」ではなく、地元の小農らが智恵と経験に基づいて見つけ出し、活用し成果を出している土地、あるいは将来的に使おうと考えている土地に、地元政府の後ろ盾を得て入ってくるアグリビジネスとの紛争でもあった。この詳細は、すでに第2章で詳しく取り上げた通りである。

Source: FAOstat	
DR Congo	48.8%
Mozambique	21.1%
Uganda	14.6%
Zambia	8.8%
Ethiopia	8.2%
Madagascar	6.7%
Malawi	6.2%
Mali	6.1%
Senegal	5.9%
Tanzania	5%
Sudan	2.3%
Nigeria	1%
Ghana	0.6%

農地に占める取引された土地面積の割合

出所：BBC (2012)

モザンビーク政府は「700万ヘクタールの大規模農業開発に利用可能な土地」の存在を強調し(CEPAGRI, 2010)、プロサバンナ関連の文書でも繰り返し「農耕可能とされている国土面積は3,600万ヘクタールであるが、このうち実際に耕作されている面積は約16%の570万ヘクタールに過ぎない」と土地が余っていることが主張される(JICAサイト「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」¹⁹⁸)。

しかし、これらのフレーズによって集まった注目や投資が、本当に未利用地を使っているわけではないことは左のFAOの統計(BBC記事)からも明らかである(将来農民らが必要とする土地以前の問題として)。土地収奪が最も進むサハラ以南アフリカ諸国中、モザンビークは3位(世界5位)の面積の土地を投資家に譲渡しているが(Land Matrixサイト¹⁹⁹)、取引された土地が農地の21.1%を占め、「農地に占める取引された土地の割合」ではアフリカ2位となっている点は留意が必要である²⁰⁰。

4-5. 調査で明らかになった小農の農的営みと将来展望

4-5-1. 小農自らの内発的発展の試み

(a) モザンビーク北部小農の多様な生産努力

歴史的にモザンビーク北部の小農らがどのような創意工夫で生産をしてきたかについて既に紹介した。ここでは、今回の現地調査で各チームが訪問した地元の小農らによる様々な生産努力の一部を紹介する。

まずは、ナンプーラ市近郊の都市住民向けの野菜生産に取り組む女性の畑を紹介した上で、より内陸部にあるリバブエ郡の共同生産の様子を紹介する。

¹⁹⁸ <http://www.jica.go.jp/project/mozambique/001/>

¹⁹⁹ <http://www.landmatrix.org/get-the-idea/web-transnational-deals/>

²⁰⁰ BBC (2012年2月22日) “Analysis: Land grab or development opportunity?” <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17099348>

ナンプーラ市都市近郊（Mputo 村）の小農女性の畑



[左] 畑が美しい。苗床があり、畝が直線に並んでいる。美しい畑。トマト、インゲン、ピーマン、葉物などを栽培。すぐそばに小川が流れている。向こうに工場ができてから、水量が減ったという
[右] ピーマンとレタスが混作されている。（撮影：秋本陽子 2013年8月10日）



[左] 市場で売られている葉物野菜。都市近郊の女性たちの重要な収入源
[右] 軒先でも販売 （撮影：秋本陽子 2013年8月10日）

リバブエ郡の農民アソシエーションの共同畑の様子



(撮影：森下麻衣子 2013年8月11日) [左] 共同畑への重力を活かした灌漑 [右] 混作が駆使された共同畑



[左] リバウエ郡の農民アソシエーションの共同畑 [右] 同じアソシエーションへの聞き取りの様子



(撮影：森下麻衣子 2013年8月11日)

[左] リバウエ郡の農民アソシエーションの女性たち
[右] 同郡の市場に並ぶ地元生産の野菜

以上は、ナンプーラ州内陸部の最も農業が盛んな郡の一つであるリバウエ郡の小農らのアソシエーション（15名・5人に一チーム）による生産の様子である。農民らは、共同の畑に自力で小川の水を導く「重力型灌漑」を施し、玉ねぎ、トマト、キャベツ、ピーマンなどを中心とした各種の野菜を共同生産している。代表は女性である。アソシエーションは地区の農民フォーラムにも所属しており、インタビューは地区フォーラムでも行われた（写真上右）。市場は、近くの市場の他、ナカラ回廊（鉄道・道路）に面する有利な立地条件から、移動者やナンプーラ市からの仲買人に向けて販売されている。

このような共同生産でない場合でも、親族や隣近所、同じ年齢層にいる農民同士助けあって生産に取り組むことも多い。ニアサ州マジユネ郡では、若い夫婦が近所の同世代の若い夫婦らと、新し

い畑を開墾し、それぞれが世帯ごとに生産に取り組み、一部の生産物について共同で販売し、そのほかは自家消費と各自のルートでの販売を行っていた。

開墾して1年目ということもあり、主としてゴマや落花生が栽培されており、写真の通り2人の若い夫婦の自力生産でもこの量の収穫があったという。この反対側に貯蔵庫がありそこにも大量のゴマが積み上げられていた。ゴマと落花生は、ローカルな市場（州都リシंगाからの仲買人や消費者）があり、この地域の小農にとって手堅い換金作物として積極的に栽培されていた。先述の、都市近郊（ナンプーラ市）あるいは人口密集地や鉄道の駅周辺（リバウエ郡）にあるコミュニティではないため、腐りやすい野菜を換金作物として積極的に採り入れることはリスクが大きく、保存の可能で自家消費にも活用できるこれらの作物が好まれる。

ニアサ州マジユネ郡の若い夫婦の収穫物（落花生とゴマ）と収穫後の畑



[左] 若い夫婦の落花生とゴマ [右] 開墾された1年の畑
(撮影：船田クラークセンさやか 2013年7月26日)

北部農村では、多くのコミュニティやアソシエーションが、余剰のトウモロコシを共同で販売している。各地では、トウモロコシの入った袋（一袋60キロ）が積み上がり、よりよい条件の買い手を待っている状態にある。次頁の写真は、プロサバンナの対象地の一つであるザンベジア州グルエ郡のある地区の様子であるが、8月の時点で200袋のトウモロコシが買い手を待っていた。奥地にあるこのコミュニティまで仲買人はガソリンがもったいないこともあり買いに来ないという。

このコミュニティは、3000ヘクタールの土地を200人の農民から収用したAgroMoz社のプランテーションのすぐ近くにあり、同社は地元小農と同じ作物を栽培している。つまり、トウモロコシ、綿花、大豆である。2012年の雨季に最初の生産を開始した同社の収穫物は、収穫後すぐ自前のトラックですべて売り払っており、何も残っていなかった。一部を小学校に給食用として「寄贈」し、住民に「喜ばれている」と行政官はインタビューに答えている（2013年8月11日）。会社は、多くの企業と土地の獲得のために行う約束「地元の農民の生産物の市場化を買い取りや輸送などの面で支援する」については、何も試みておらず、むしろ機械を利用した大規模な生産方式を採ることで、地元農民と競合する作物を安くで大量に生産し売却している。地元チーフらは、「住民はこれ以上の土地の提供を許さない」と述べている。



(撮影：船田クラークセンさやか
2013年8月11日ザンベジア州グルエ郡)
コミュニティの貯蔵庫（中と外）



[左] AgroMoz 社の大豆プランテーション（3000ヘクタール）（撮影：船田クラークセンさやか）
[右] 同社の耕作用の機材（撮影：池上甲一） いずれも2013年8月11日撮影

(b) 政府のエクステンション<農民同士の学びの重要性

UNAC のニアサ州支部でもある UPCN（ニアサ州農民連合）の事務所には、デモンストレーション用の畑と井戸、たい肥や液肥が準備されていた。この畑は、UPCN の副代表（自身も農民）が管理をしており、自らがブラジルの土地なし農民運動（MST）の有機農業者によって学んだものだという（現地調査、2013年8月2日）。



ブラジルでの UNAC 代表の MST との
交流の様子（2006）

UNAC は 2006 年から MST と交流を深め、毎年数名のブラジル人有機農家がモザンビークの各地の UNAC を訪れ、農民同士の研修を行う。その研修を受けた各州各郡の農民が、自分の仲間たちに学んだことを教えるという。

一方、農業省の出先機関の農業普及員やそのサービスについて、いくつかの農民組織にインタビューすると、次のような意見が表明された。

「政府による農業普及員の数が足りず、移動手段も確保されていないために技術始動できない」ことは、よく指

摘される点であるが、各地での農民らへのインタビューでは、「政府の役人である頭でっかちの普及員から学ぶことはない」「必要な技術など何も持っていない」「別のプログラムで普及員らはバイクをもらったが農民のためではなく自分の用事のために使っていた」「どうせ役所から動こうとしない」「サラリーだけが目当て」と散々であった（聞き取り、2013年8月2日）。「むしろ農民同士の学びを応援した方がずっと効果的で費用もそれほどかからない。そもそも農業は上から下へ教えるものではない」と強調していた（同上）²⁰¹。

ただし、「農民同士の教え合い・学び合い」も、ただ同じコミュニティの農民同士というだけでは、上手くいかないことが多い。アフリカの多くの地域で、「知識は力、カネ」という考え方は社会に根強くあり、多くの援助事業の失敗の原因の一つとして、いくら一部に知識を教えても、その人達は知識を他と共有しようとしなことが挙げられてきた。

したがって、小農同士の連帯をベースとするアソシアチビズモ（associativismo）の精神がなければ、「農民間交流による学び合い」も容易ではないことは過去の多くの失敗からも明らかである。その意味で、農民自らの権利を守り、助け合うことを組織の目的とする UNAC が果たせる役割は大きい。

UNAC の Farmer-to-Farmer の試み



[上] UPCN のデモストレーションのたい肥・たい肥作りに使うトウモロコシの皮・畑（リシंगा市）
（撮影：船田クラークンさやか 2013年8月2日）
[下] ニアサ州南部の農民の交流 ヤギの品評会（クアンバ市・提供 UNAC 2013年4月）



²⁰¹ 実際、1997年から2010年までのモザンビーク北部農村での現地調査において、同じ意見を耳にしたり、農業普及員の実態を目にして同様の感想を持った（船田クラークン）。

政府あるいは NGO から下へ降ろされる知識では、一部の人に偏ったものになり、一時的なものになりがちである。「近くに住む同じメンバー同士で教え合う手法の方が効果的。都市に暮らすいつ来るか分からない普及員に依存するのはむしろ危険。近くに住んでいれば、分からなかったらすぐきける」という指摘は重要であろう（UPCN への聞き取り、2013年8月2日）。

また、農民同士の交流や助け合いは、タネやキャッサバの交換や家畜の交換や贈与などを促進し、「技術」に限らない効果が期待できる。しかし、これを面で展開するには事業の資金が不足しており、満足のいく展開が出来ていない現状がある（同上聞き取り）。

4-5-2. 小農自らが語る将来展望と「支援」のあるべき姿

2012年10月11日の時点で、UNACは将来展望と「支援」のあるべき姿について、すでに明確に考えを述べていた。全文は巻末を参照されたいが、ナカラ回廊沿い地域の農民らが集まり作ったプロサバンナ事業に関する最初の声明であり、その後のやり取りや現地調査でも繰り返し主張され、かつモザンビークの他の市民社会組織によっても強調されている点が包含されているため、少し長くなるが関連部分を紹介する。

この声明にほとんどすべてが書かれているが、重要な点は、「されるべきでないこと」と「されるべきこと」が明確であるという点である。

(a) されるべきではない支援

モザンビークの小農を取り巻く厳しい状況は、小農らの要請を「～してほしい」という以前に、「～しないでほしい」という表現を優先させる結果となっている。援助者らは、「対象者らのほしいものリスト」あるいは「援助者らがしてあげたいリスト」から発想するが、これが農民の主権に反しているだけでなく、急激に流入する投資や悪化するガバナンスによって権利が奪われる傾向が強まっている農民らの現状からは、大前提としての”Do No Harm”が求められていることが分かる。

最初のプロサバンナに関する UNAC の声明は、この点について非常に分かりやすい。まずは、現状の分析が行われている。

我々、モザンビークの全国農民連盟（UNAC）に加盟するナンブーラ州農民支部、ザンベジア州農民支部、ニアサ州農民連盟、カーボデルガード州農民連盟の農民は、2012年10月11日にナンブーラ市に集まり、プロサバンナ・プロジェクトに関する議論と分析を行った。（略）

プロサバンナに関する包括的な分析に基づき、我々農民は以下の結論に至った。

- プロサバンナは、ナカラ回廊の農民自身のニーズ、展望、基本的な懸念を考慮しないトップダウン式の政策の結果である。
- 我々は、モノカルチャー（大豆、サトウキビ、綿など）の大規模農業プロジェクトのためにコミュニティの移転や農民の土地を収用しようとするイニシアティブを強く非難する。
- 我々は、アグリビジネスを目的とし、モザンビーク人農民を被雇用者や農業労働者に変えるブラジル人農家の入植を非難する。
- 我々は特にプロサバンナがナカラ回廊地域の広大な土地を必要としていることを懸念している。地域の実態として、そのような広大な使用可能な土地はなく、土地は地元農民が移動耕作を実践して現在使われているのである。

（UNAC「プロサバンナに関する声明」2012年10月11日、ナンブーラ）

その上で、以下のようにプロサバンナ事業への懸念が表明されている。

プロサバンナの立案と実施プロセスにおいて顕著になったやり方を考慮し、我々農民は、次のような影響が予想されることに警鐘を鳴らす。

- 土地の収用と移転の結果、モザンビークで土地なしコミュニティが現れること。
- ナカラ回廊周辺およびそれ以外の地域における頻繁な社会的動乱の発生。
- 農村コミュニティの貧困化と生存のための多様性のある選択の減少。
- 利権争いと汚職の増加。
- 化学肥料や農薬の過剰使用の結果としての土壌の疲弊と水資源の汚染。
- アグリビジネス事業のための森林伐採の結果としての生態系の不均衡。

(UNAC「プロサバンナに関する声明」2012年10月11日、ナンブーラ)

プロサバンナの目的が「小農支援」と政府によって強調されて1年近くが経過した現在でも、これらの「してはならないこと」のリストに書かれた項目に関する不安は払拭されていないことを表している。同様のことは、2013年5月28日にプロサバンナ事業を推進する3か国の首脳に対して出された「プロサバンナ事業の緊急停止を求める公開書簡」にも書かれている(巻末資料集)。

同様に、2013年5月に開催されたUNACの全国集会で議論され、まとめられた以下の宣言文にみられるように、その懸念はモザンビーク国内の問題の中に位置づけられ、プロサバンナ対象地域の農民だけでなく、全国の農民が直面する課題と同根であることが示されている。

25年以上も農民男女の社会的・経済的・文化的な権利のために闘い、食料主権のため闘ってきたモザンビーク農民運動であり、8万7千人を超えるメンバーを代表する全国農民連合(UNAC)は、モザンビークのすべての州の男性・女性・若者、農民のリーダーらから選ばれた80名以上の派遣団や招待者の立ち会いの下、2013年5月7日から9日の間、イニャンバネ州ギウナの人道促進センターに集い、2013年度の年次総会を開催した。(略)

イニャンバネでの集会の間、最近モザンビーク政府によって発表された農業部門投資国家計画(PNISA)とプロサバンナ事業についての討論を継続し深めた。(略)

また、ニアサ州やその他の州で生じているモノカルチャー植林の急速な拡大、テテ州の再定住地で生じている農民の権利の侵害、数々の土地紛争は、我々に大きな懸念を与えている。例えば、プロサバンナ事業について述べると、同事業対象地の農民男女らは、ナカラ回廊沿いの将来について多くの不正と不安を問題視し、非難している。(略)

メガプロジェクトへの政府の変更なき行動は、農民らの生活の基盤を犠牲にし、多国籍企業といった大きな権力者らを過度に裨益することになる。メガプロジェクトが貧困を削減すると誤解している人や機関があるようだが、UNACは、これらの収益が国民所得の公正な分配をもたらさないことを理解している。例えば、家族農業(日々の食料生産)などの他セクターの活性化という観点からは、これらのメガプロジェクトは農民の貧困化を深める可能性があるため、効果は正反対なものになるだろう。(略)

我々、農民男女は、テテ州で起きたように、我々の土地から追放され、他の地域に移転させられ、再定住させられることを恐れている。我々は、我々の土地やコミュニティの過度の占領に対して、我々自身を動員し、抵抗しなければならないと考える。民衆の強制的な除去と移転は、自然や土地と共に我々が培ってきた関係や生活のサイクルの停止や破壊、それに対する暴力を意味する。(略)

2013年のUNAC年次総会は、農民男女が、土地紛争、土地の強奪現象、鉱業の大規模投資プロジェクトの導入によって行われる強制的な移転などの増加といった、巨大な課題に直面している最中に実施された。我々は、鉱業のメガプロジェクト、モノカルチャー植林、家族経営農業への支援政策の不在によって生じる土地の強奪といった、目の前にある、我々を貧困に追いやる諸々の課題に気づいている。

我々は、これらのプロジェクトを大いなる懐疑の目で眺める。それは、多くの理由と疑問によるが、なんとんでも、企業との間で土地を巡る紛争や係争の状態に農民が置かれ、苦しめられるという、現実の事例が既に証拠としてあるからである。これらすべての問題により、耕作や生産、そして生産向上のための農地は減らされるであろう。そして、農民らは、やる気を減退させられ、士気喪失を起こされ、彼ら自身の農業実践を強制的に放棄させるプロセスによって自らを疎外させ、最終的に単なる安い労働力に転じられるだろう。(UNAC年次総会2013年 イニャンバネ・ギウア宣言 2013年5月7日-9日)

評議会を含めると1週間にわたって全国の2,200農民組織の代表らが行った現状分析は、モザンビークの小農が直面する現在の課題を明確に示しており、今回の調査によっても確認された点であった。つまり、現在モザンビーク農村部で行われている(行われようとしている)メガプロジェクトや投資が、内外の権力を持った利権者らの富の集積に役立つ一方で、圧倒的多数の農民らの生活

を犠牲にし、結果として貧困を深める現実が既に起きていることが事例をもって示されているのである。小農の権利を守ろうとせず、これらのメガプロジェクトや投資を導入するモザンビーク政府の問題も明確にされている。この2ページにわたる宣言文の懸念事業の中心にプロサバンナ事業が位置づけられている（巻末資料集）。

そして、このような事態への回避のために提唱されたのが、「家族経営農業支援国家計画 (Plano Nacional de Apoio a Agricultura do Sector Familiar)」の政策策定であった。

(b) 家族農業支援のための国家計画を政策として実現するための支援

UNAC のギウア宣言では、この点について以下のように述べられており、政策として位置づける必要が明確である。

PNISA（農業部門投資国家計画）は、モザンビーク政府のためのものであり、PEDSA（農業部門開発戦略計画）の運用のための重要なツールである。しかし、我々UNACの農民にとっては、PNISAは不十分であり、PEDSAの4つの柱のための戦略すべてを満足させるものではない。我々は、インヤンパネでの年次総会で議論された「家族経営農業支援国家計画」の採択こそを擁護する。（ギウア宣言、2013年5月）

ここで主張されていることは、現在の国家の農業政策 PEDSA で合意された4本の柱の具現化において、農業部門投資国家計画（PNISA）が策定され進められる一方で、国の農業を支える農家の99%を占める家族農業を営む小農の支援のための国家計画が策定されていないことの問題である。PROAGRIの失敗を経て、小農らは PEDSA や PNISA の策定に関与する機会を得たが、当然ながら、「投資」はモザンビークの小農生産や活動のすべてを包含するものではなく、ごく一部を構成するにすぎない。にもかかわらず、現状において PNISA の発表で PEDSA の行動計画策定は終わっており、あたかも「PEDSA=PNISA」との理解がなされ、これがアグリビジネスのモザンビークへの流入に「国家政策上整合性がある」との根拠を与えていることに対し、懸念が広がっている。これを乗り越えるために提唱されているのが、UNAC らが提唱する「家族農業支援国家計画」であった。

全国総会の決議を受けて、UNAC 代表らは、2013年5月下旬の来日時に「プロサバンナ事業は小農支援のため」と主張する JICA に対し、「家族農業支援国家計画」の策定についてモザンビーク政府や農業省に働きかけること、共に策定プロセスに参加することを要請した（JICA との面談、2013年5月30日）。JICA によると、モザンビーク政府に照会した結果として、「農業省としてこのような国家計画を策定する予定はない」と述べたという（第5回 NGO・外務省意見交換会 2013年7月12日）。その上で、JICA は、「今回のマスタープランは、もちろん小農支援を実施するためのプログラムなので、プラン策定にあたって、UNAC の方で作っている『計画』の中で、私たちも同意できるものについてはやっぴいこうというところまでは三国が合意した。今後 UNAC で検討され、その中で農業支援に入れるべきものがあれば入れるという方向でやっぴい」と付け加えている（第5回議事要旨）。

しかし、ここで訴えられている「家族農業支援国家計画」はあくまでも「国家計画」であり、「モザンビーク政府あるいは農業省として策定する」という決断なしに、農民組織側が単独で作るべきものと考えられていないことは、JICA で行われた UNAC 代表と JICA の面談でのやり取りからも明らかである（2013年5月30日）。以上の宣言にもあるように、「我々は家族経営農業支援政策の不在によって生じる土地の強奪といった諸々の課題に気づいている」との文言に、単に「家族農業を支援してほしい」という国家計画ではなく、「優先されるべきは家族農業」ということを政策

の中で明確に位置づけられなければ権利は擁護できないとの理解が読み取れる。したがって、PEDSA や PNISA と同様、農業省が音頭を取り、小農らと共に政策を策定する必要があり、そのプロセスを支援してほしいというのが、来日時の UNAC やナンプーラ州市民社会プラットフォーム (PPOSC-N) 事務局長らの意見であった。

(c) どのような中身の支援が求められているのか？

この間、「UNAC らが考える家族農業支援国家計画の概要が分からないため検討できない」との声も聞かれるが、①「国家」計画に位置づける政策形成プロセスが始動しないままに先行させるべきではない、②また小農に関わる政策は上から下へのプロセスではなく下から上へのプロセスであるべきでそのプロセスなしに中身を話すべきではないとの UNAC の主張は念頭におかれる必要がある。その点を前提にしつつも、これまで発表されてきた声明や宣言に、彼らが考えるあるべき政策や支援の方向性は示されているのである。

モザンビークあるいはナカラ回廊地域に投資するのであれば、地元農民の農業や経済が発展するよう適切に行われるべきであり、それを要求する。我々、UNAC 並びにヴィア・カンペシーナのメンバーは、それこそが、尊厳ある安定した生活を生み出すことができる唯一の農業であり、農村人口流出を防ぎ、モザンビークの全国民のために十分な量の高い質の食料を生産し、食料主権の達成の道に貢献すると認識している。

我々は、モザンビークにおける農業分野の開発のオルタナティブとして、食料主権に基づく小農主体でアグロエコロジック生産モデルへの強いコミットメントを継続する。このモデルは、すべての側面で持続可能性を考慮し、実践において自然に寄り添ったものである。

小農による農業は、地域経済の支柱であり、農村における雇用の維持と増加に貢献し、都市や村落の存続を可能にする。協働が、自身の文化やアイデンティティを強めることを可能とする。このオルタナティブなモデルにおいて、開発政策は、社会的にも環境的にも持続可能であり、民衆の現実のニーズや課題に基づいて組み立てられなければならない。

農民は生命や自然、地球の守護者である。小農運動としての UNAC は、農民の基礎（土壌の尊重と保全、適切で適正な技術の使用、参加型で相互関係に基づく農村開発）に基づいた生産モデルを提案する。

(UNAC「プロサバンナに関する声明」2012年10月11日、ナンプーラ)

なお、「家族農業支援国家計画」については、プロサバンナ事業の対象 19 郡の 10 郡を占めるナンプーラ州の 200 の住民・農民・女性・宗教・市民社会組織を束ねるナンプーラ州市民社会プラットフォーム (PPOSC-N)、ニアサ州の市民社会フォーラム、その他の女性・宗教・市民社会組織 23 団体・ネットワークが出した「公開書簡」にも明確である (2013年5月28日)²⁰²。

- プロサバンナ事業のためナカラ回廊熱帯サバンナで実施されている全てのプロジェクトやアクションを即時停止するため、必要な全ての処置を命ずること
 - モザンビーク政府は、モザンビークの全てのセクターの人びと、とりわけ農民男女、農村住民、回廊沿いコミュニティ、宗教組織、市民社会組織が、彼らの現実のニーズ、願望、優先順位、主権発展のためのアジェンダを決めることを目的とし、これらの幅広い層の人びととの公的な対話の積み重ねのための民主的でインクルーシブなメカニズムを確立することを命ずること
 - プロサバンナ事業のために割り当てられた人的資源や資金の全てを、持続可能な「家族農業支援国家計画」の制定と実施に再配すること。同計画は、1600 万人以上もの農業を生活の糧とするモザンビーク人の食料主権を支援し保証するため、25 年間にわたり、全モザンビーク共和国の農民家族らから擁護されてきた
 - モザンビーク政府は、適切な食事の促進や飢えの改善の持続可能な唯一の解決法として食料主権、環境保全型農業、アグロエコロジーを優先させること
 - モザンビーク政府は、小農農業への支援を中心に据えた農業セクターのための政策を採択すること。具体的には、農村金融、農業エクステンションサービス、灌漑システム、在来種や気候変動に強い種の評価、農道、農作物の市場化のための支援とインセンティブのための政策へのアクセスである。
- (「公開書簡」2013年5月28日)

²⁰² 賛同 23 団体の一覧と詳細 (加盟団体などを含む) は第 1 章の表を参照。

一連の声明文や宣言、あるいは書簡に明確に表れされているのは、モザンビーク小農が長年にわたって培ってきた日々の暮らしや生産の努力を認め、そこに優先順位を置き、それを伸ばす方向で政策的な支援をしてほしいという点である。つまり、一過性の支援ではなく、「農民主権」を中核に据えた、政策的裏づけのある支援のことを述べているのである。ここでは、外から持ち込まれる「処方箋」を求める声は皆無である。これは、現地調査や調査に加わった日本の関係者らが参加した農民集会や市民社会会議でも明確に述べられた点であった（現地調査、2013年7-8月）。

これは、世界的な動向と合致しており、家族・小規模農業に関しては、FAOが2014年を「国際家族農業年（International Year of Family Farming: IYFF）」に指定し、家族農業や小規模農業に世界の注目を集めるために、世界各地で様々な活動が予定されている（詳細は後述）。

(d) 農民のアソシアチズムを応援する

このように急速に変わりゆくモザンビーク小農が抱える厳しい現状に立ち向かうために、なされるべき支援として、①国家政策の実現、②小農がすでに行っている生産努力を応援することの他に、もう一点明確に強調されてきた点があった。それは、③農民の組織化である。

現在、政府が奨励する農民フォーラムがあり、これに参加するアソシエーションも多いが、そもそも何故農民が自らを組織化すべきかを考えると、経済的なメリットだけでなく、権利擁護のための組織化が重要であったことは本章の土地法をめぐる動きで明らかにした通りである²⁰³。つまり、自らの生活に影響を及ぼす政策や介入に対する抵抗や、よりよい政策や事業の実現のための意志決定への参画——エンパワーメントである。

現地調査でも、政府主導の「農民のフォーラム」では、権利が守れないことが明らかになった。ナンブーラ州リバウエ郡マタリア地区での5農民組織と地元権威（村長・与党書記長）への聞き取り調査では、村長が次のように述べている。

前の農業省ディレクターは、すべての農民フォーラムを集めてこういった。自分はいくまでも政府の人間なので、あなたたちで全農民フォーラムの代表を選び、政府と話ができるようにしたらよいと述べていた。我々政府は農民を助けるためにいる、と。しかし、新しいディレクターはこのようなアプローチを採らない人だった。そのため、全農民フォーラムも設置されず、代表も選ばれていないため、新たな企業がきては農民との間で問題が生じている。我々は大豆を生産したが、約束したのに買い取ってもらえなかった。そして買い取ってもらったとしても、非常に低い価格での買い取りとなった。（リバウエ郡マタリア 2013年8月11日）

政府主導の農民の組織化では、政府の介入を受けやすい一方、政府側トップの属人的な影響を受けやすい。そもそも政府に小農を守るための政策的立場づけがなく、投資の側を擁護するという全体的状況の中、農民フォーラムが政府や与党の「太鼓持ち」として使われる傾向も強く、現実にこれが起こっていることが先述の通り、FDD（郡開発基金）の事例でも明らかになった。この村長の発言を受けて、UNACのナンブーラ支部で農民らのキャパシティ・ビルディングに従事する農民男性は次のように補足している。

今必要なのは、アソシアチビズム（アソシエーション主義）であって、フォーラム的なものではない。メンバーらの意識化とキャパシティ・ビルディングが必要なのである。（聞き取り 2013年8月11日）

アソシアチビズモとは何か。

モザンビーク民衆の権利をめぐる闘いの長い歴史において中核に位置づけられるものである。

²⁰³ フォーラムとの名称が付いていれば直ちに「政府のもの」というわけではない。「政府主導のフォーラムである場合」あるいは「アソシアチビズモを欠いている場合」という意味である。

1920年代に都市部の知識人、労働者、住民らによって多種多様な運動が結成され、長いプロセスを経て農村部にも伝播していったものであるが、本国の軍事独裁政権による植民地支配下にあったモザンビークの解放においてなくてはならないものであった（船田クラセン, 2007）。弾圧にもかかわらず、アソシアチビズモが1960年初頭にいくつかの解放運動を生み出し、そこから現在の政権与党 FRELIMO が1962年に結成され、最終的に独立を勝ち取るが、国家権力を握った1975年以降、多くの組織は体制翼賛的な与党の下部組織に変貌を遂げて行った。

経済の市場化により、外部からの投資と手を組み出した政権中枢に対し、大多数の小農の権利を思い起こさせ、政策に介入を行うため、小農の側から運動とし選び取られたのが生産者協同組合運動を出発点にしながらもアソシアチビズモであったことは、モザンビークの長い歴史的プロセスを繰り返る際に重要な示唆を与えている。1987年のUNAC結成はこの文脈の中で理解されなければならない。このアソシアチビズモは1997年土地法という勝利をもたらしたが、ゲブーザ政権の誕生、それに伴った投資偏重政策の促進と大規模な投資流入により、アソシアチビズモの強化なくしては小農らの権利が守られない事態が発生している点はずでに見た通りである。



国際小農デーにあわせ行進するニアサ州南部の農民と宣言文を受け取りスピーチする政府代表
（写真提供：UPCN 撮影日：2013年4月17日）

その意味で、ゲブーザ政権が農村部で進めてきた「市場のための農民の組織化」は、実際は政権中枢の既得権益を守り続けるためのパトロン＝クライアント的な社会構造の強化を狙いとしており、小農の権利擁護とは真逆の作用を及ぼしうるものとして理解されるべきであろう。この点は、アフリカの多くの国々の経験でもあった。

独立期から1980年代前半（構造調整の導入）までのアフリカ農村における農民組織は、中央政府の影響力を農村の末端まで浸透させる役割や、政権を支持する政治活動を農村部で展開する役割も担ってきたことについて、アフリカ農村の研究者・高根務が指摘する通りである（高根, 2008:97²⁰⁴）。農民組織は国家主導型の農業政策の実施と、軍事政権や一党独裁政権下での農村における政治的基盤の確立のための経済的・政治的役割を担う傾向が強かったの（Ibid:98）。1990年以降、複数政党制に移行したモザンビークにおいて、ゲブーザ政権下で再び「一党支配化（one party rule）」が進んでいるとの研究者らの指摘は、農村政策においても確認することができる（Manning,

²⁰⁴ 高根務（2008）「現代アフリカ農村における新しいタイプの生産者組織—ガーナの事例から—」児玉由佳編『アフリカ農村における住民組織と市民社会』調査研究報告書、アジア経済研究所。
http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/pdf/2007_04_13_05.pdf

2010²⁰⁵)。

したがって、プロサバンナ事業における「農民の組織化による生産力や販売力強化」という際も、それが政権によって推奨される際、真の目的が隠されている可能性も留意されなければならない。農民組織の形成において、そこに主権意識の目覚めや連帯を通じた権利擁護の運動がなければ、現在の政治社会経済状況下においては簡単に利用される可能性が高いからである。

小農にダメージを与える政策やプロジェクトにもかかわらず、政権や与党の下部組織的な農民組織では反対を唱えることは難しい。独立以来 40 年近く同じ政権下にあるモザンビークでは、なおさらである。その中で、小農の権利擁護を結成の目的とし、政府に批判的な意見も表明でき、政策の改善に寄与できる UNAC のような農民連合組織の存在は貴重である。それが UNAC 以外の農民組織でもよいが、現状においてモザンビーク政府もドナー組織も UNAC の正当性と役割を重視し、長年にわたり対話や支援を行ってきた点は留意が必要である（第 5 章に詳細）。

モザンビーク政府を代表し、農業省事務次官の Daniel Clemente は、UNAC について、モザンビークの農民組織として最大の規模を持ち、(国民の) 食料安全保障を保障し、余剰を生産し市場化するため土地を耕す小農らの大多数を代表する組織であると再確認した。そして、UNAC は、政府との必要不可欠かつ恒常的な対話の特権的パートナーであると強調した。

スウェーデン大使は、「このような (UNAC に対するスウェーデン大使館の) 支援は、より公正で平等な社会を実現するために最大の役割を果たそうとする民衆の闘いにおいて、非常に重要である」と述べた。(CanalMoz, 2013 年 12 月 13 日)

先述の UNAC2013 年度総会で発表されたギウア宣言は、最後に次のように述べている。

インヤンバネでの年次総会において、我々全国の農民男女は、メガプロジェクトが農民に有害なものとならないよう闘うため、自らの組織化能力を強化する。我々は、モザンビークの法律によって保証される民主的で公平な協議の実施によってこれを実現しようとし続ける。

もし公衆への協議やその参加プロセスが、これまでと同様に操作され続け、効果をもたないままであれば、農民男女は土地とコミュニティを守るための闘いを強化し続けるだろう。農民男女にとって、土地とそこに育まれる共有財産(コモンズ)は、我々並びに国民の財産である。また、我々の現在及び将来の息子や娘や、すべてのモザンビーク人男女のための遺産である。

我々の犠牲と共に、我々の目的は達成され、我々が意図した成果は達成されるであろう。我々は、ナショナルな解放闘争の最も難しいモーメント以来、今日まで取り組んできたように、アグロエコロジカルで環境保全型の家族農業並びに小農農業を発展させる闘いを固く守り続ける。手に鋤を持ち、大地に足をしっかりとつけ、より良く実行可能なモザンビークを夢見る。そこでは、農民の息子たちや娘たちが、我々の闘争によって解放された土地を身近に感じるであろう。(UNAC ギウア宣言、2013 年 5 月 7-9 日)

(e) 農民による内発的な共同生産の試みを応援する

最後に、以上の前提の上で、現地調査で農民らが述べた、共同生産の試みの支援について紹介する。既に本章でも農民らの共同生産の試みを紹介した。多くのドナーらが、このような試みを支援しており、農民組織のために共同の貯蔵庫や機材などを提供しており、現地調査でも確認できた。

ザンベジア州リバブエ郡全体の 200 近くの農民組織の代表が高く評価していた支援が、WFP (国際連合世界食糧計画) の学校給食のために地元の小農組織からトウモロコシなどを買い上げる事業である(次頁写真)。これは、身近に確実な市場が得られるとともに、量を確保するために農民らの協働も促進され、子どもたちの栄養のためという目的もあり、地域のやる気を高めることに役立っているという(2013 年 8 月 10 日聞き取り)。また、グルエ郡は大豆の生産地であり、大豆は粉碎

²⁰⁵ Manning, Carrie (2010), "Mozambique's Slide into One-Party Rule" *Journal of Democracy*, 21-2, pp. 151-165.

して販売されるため、共同の大豆粉砕機やトラクターが農民組織によって所有されている。



山がちのグルエ郡にあって、肥えた土壌を含む平野が広がり、水のアクセスも良い同郡北部の小農らは、このように恵まれた自然環境と自らの努力、そして外部からの支援を受け、ここ 10 年で目覚ましい発展を遂げてきた (Hanlon & Smart, 2012)²⁰⁶。しかし、このような特徴に目を付けた海外投資によって、次々に大規模な土地収用が行われていることについては第 2 章で取り上げた通りである (Ibid. にも詳しい)。その背景に、大豆の大量生産に強いインセンティブを有したプロサバナ事業の当初

の狙いが大きく関わっている点についても、すでに述べた通りである。

このような条件の良い土地へのアグリビジネス投資の流入が、直接農民の内発的発展を阻害することだけでなく、間接的にも重大な影響を及ぼしている点について、同じグルエ郡農民連盟の代表は次のように述べている。

我々は、これまでの成果をもっと発展させるため、共同で耕す畑を増やすため、政府に対し 500 ヘクタールの土地を求めた。しかし、政府は次から次へと投資家には何千ヘクタールもの土地を簡単に譲渡するのに、現在でも我々の要請に返事はない。(2013 年 8 月 10 日)

4-6. 本章のまとめとプロサバナ事業への示唆～これまでの農業に「挑む」プロサバナの課題

4-6-1. これまでの農的営みの否定

プロサバナ事業では、大型資本を投入し、現在のモザンビークの農業の姿を大きく変えるものとして計画された。その目的は、ナカラ回廊において民間資本活用による社会経済発展に寄与し、持続可能な農業システムを奨励し、貧困を削減することだとされる²⁰⁷。

ProSAVANA-PD のレポートや「マスタープラン策定のためのコンセプト・ノート」によれば、モザンビーク北部の農民らの農業は「移動耕作」にのみ依存したもので、休耕地を必要とするため、実際の耕作面積よりも数倍大きい土地がなければならない上に、深刻な環境破壊をもたらすという。しかし外部投入財を入れての定住型農業なら、集約的農業により生産性向上、耕作面積拡大、環境保護が実現できると主張する。また水源については、事業の効率的なプロセスのために、既存の水源を活用して、大規模な水利事業の展開、開発が計画されている。さらに、収穫物が市場競争力に耐え得るように、運搬や流通を含むバリューチェーンの整備も計画されている。

つまり、農民はこれまでの農的営みのすべてを否定され（そもそも在来農法についての理解も不十分なままに）、外部者が描いたソリューションに基づき外部投入財に頼った生産を行う一方、請負契約のもとで一定の輸出向け製品の作付けが求められるか、大規模農地に組み込まれる。農民が伝統的に培ってきた在来知、すなわちその土地の特性に関する知識が生かされることはない。非生産的もしくは非効率的であるとして、従来の耕作方式を全く否定した上で、全く新たな方式が導入されることは、ProSAVANA-PD レポート 2 だけの特徴ではなく、同レポートが批判されたために新

²⁰⁶ Hanlon, Joseph & Smart, Teresa (2012) "Soya boom in Gurué has produced a few bigger farmers". http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Soya_boom_in_Gurue_Hanlon-Smart_updated-2013%281%29.pdf

²⁰⁷ BRA/04/044/JBPP/PCJ/011-PROSAVANA, Minutes of Meeting of the Detailed Planning Survey on Triangle Agreement

たに作成され、2013年9月に発表されたコンセプト・ノートにも顕著である（専門家分析、2013年12月17日）。

4-6-2. 小農に及ぼすリスクに関する配慮や記述の欠落と農民らの不安

また、ProSAVANA-PDによるいずれの文書においても、プロサバンナ事業が地域農民やコミュニティ、環境にもたらしうる潜在的リスクの記述はない。最も影響を受ける当事者たちが可視化されていないからである。本報告書の2章と3章でも検討した通り、立案から現在まで進められてきた「投資先にありき」の枠組みが、いかに世界的にみてもアフリカ内においても問題が多いものであるか実証的に明らかにされてきた。特に、脆弱な立場におかれる小農や女性らが犠牲になる傾向が指摘され、政府としての規制の強化や農民の組織化の必然が強調されている。

にもかかわらず、「小農のため」「貧困削減」「食料安全保障」を掲げながら、プロサバンナ事業をはじめとして多くのドナーの政策には、以上の通り「投資万能主義」ともいえる楽観的前提が強調されている。投資投資偏重の国家政策を採り強権化を進める現ゲブーザ政権とともに、農民の権利はますます危機に瀕している。

この点への不安は、本年2月とTICAD開催時におけるモザンビーク農民組織や市民社会の代表の来日²⁰⁸、さらに8月7～8日の会議及び今回の調査により、そうしたモザンビークの人々の声を直接聞くことができた。情報がない、対話がない、プロサバンナが何なのかよく分からない、説明が二転三転する、主権が軽視されている、土地が取られると思うなどと、際限なく当事者たちの声が聞こえてきた。モザンビーク政府及び日本政府/JICAは当事者たちの不安や不信を払拭しきれていない。農民組織らによる「プロサバンナ事業の緊急停止を求める公開書簡」は、その帰結である。

本章で見たように、多様な作物を多様な品種を駆使し、多様な手法で栽培するモザンビーク北部農民にとって、リスク分散は日々の暮らしの基本である。援助事業が、このような農民らの日々の努力に注意を払わないばかりか、不安やリスクを増やす方向性を前提とした計画を立てていることの問題は極めて大きい。

4-6-3 プロサバンナに欠落する女性/ジェンダーの視点

モザンビーク土地法（19/97）第10条1項は、「自然な個人及び法人、男及び女、ならびに現地共同体は、土地の使用及び利益の保有者になることができる」と規定し、相続において男女は同等の権利を有し、土地は等しく相続される、と定めている。本章では、女性組織がどれほどの努力をして、これを実現したのかが明らかになった。しかし、現実には厳しいものがある。すでに見た通り、女性世帯が農家の3割近くを占める一方で、男性世帯を含むすべての家族の日々の食と暮らしを、生産から調理までに責任を負う形で支えるのが女性である。にもかかわらず、土地をめぐる議論あるいは生活を激変させるかもしれない事業に関する意志決定への女性の参加は、現状において保障されていない。

2010年にニアサ州の女性の地位向上と支援を目指して結成された「ニアサ州女性フォーラム（FOFEN）」は、79の加盟団体を擁するが、2011年の時点で同州全体で土地登記を行った女性が6人に過ぎなかったことを述べた後、次のように指摘している。

²⁰⁸ 本報告書第1章並びに5章参照。

「(ProSAVANA のことも、土地のビジネスのことも) 特に女性は何も知らない。ドナーと政府、レグロ (伝統権威)、つまり男たちがつるんで土地をいよいよ売っている。しかし、女性こそが生活のすべてを守り、すべての面倒をみている。男たちが土地を売ってしまってお金を得ても、その金は彼らのポケットに入るだけの話。ジェンダー政策を伴わないままの計画は、一部を利するだけで、女性たちを窮地に陥らせる。モニタリングしていかななくてはならない」(FOFEM, 2013年8月2日)

つまり、これは「土地の登記をするか否か」という問題を超え、地域に入ってくる事業や資金が、女性たちの頭を素通りするだけでなく、彼女らが責任を負い守ろうとする一家の食を中心とする暮らしを成り立たなくさえするのを防ごうとしてもその手段が奪われている状態を意味している。つまり、土地を登記さえすれば権利が保障されるわけではないことが分かる。

この点について、2012年11月以来、プロサバンナに関する議論をフォローしてきたというナンプーラ州の市民社会組織の女性スタッフは、次のように述べている。

「プロサバンナ事業、あるいはそれに関わる議論に抜けているのは女性・ジェンダーのことについて。結局、(事業が誤った時に) 最も苦しむのは女性である。女性こそが最大の犠牲者であり、農村生活の中心である。食料安全保障と政府が口にするのであれば、それは直ちに女性・ジェンダーの問題に直結する。その観点からすると、プロサバンナにはまったく配慮がないと言わざるを得ない」(2013年8月5日)

実際これは的確な指摘である。なぜなら、プロサバンナ事業が本当に「ナカラ回廊地域の住民の貧困や食料」の問題に取り組むのであれば、最優先ターゲットは女性の小農になることは明らかだからである。しかし、プロサバンナ事業の最近の目的とされる「小農支援」には「投資を通じた」という枕詞が追加されており(JICA 理事長、2013年2月22日)、前提に投資がある。これまでのプロサバンナ関連の一次資料や議論を見る限り、プロサバンナ事業が北部農村の圧倒的多数を占める小農女性の営みや現状、課題を正確に捉え、それを乗り越えるための支援を行おうとしているとは考えられない。むしろ、彼女たちの営みを素通りしたところで、様々なことが企図されている。

家族農業の要を担い、日々の食料を確保するためになされている女性たちの創意工夫や努力は、金銭的なやり取りを経ないものがほとんどである。もちろん、だから女性にお金や経済活動への参画が不要といっているわけではなく、まずは彼女たちのおかれている社会・経済・政治環境がどのようなもので、その中でどのような生活と農的な営みを行い、どのような限界に直面し、どのような支援が必要とされているのかの把握が不可欠である。

その際には、「女性にも相談した」「女性もトラクターをほしがった」という表面的な「意見徴収」ではなく、モザンビーク国内、地域社会内、村落内、家庭内のジェンダー関係が踏まえられなければ、結局は女性の抱える問題をより悪化させることになりかねない。換金作物タバコの一大生産地となったニアサ州南部地域で、多くの他の換金作物と同様「男性の作物」であるタバコ生産によって現金収入を得た男性たちが、酒に溺れ家庭内で暴力を振るう頻度が増えた一方、若者の中には3人の女性の妻帯者になるものも出てくるなど、地域・社会内部の急速な変化が生じている(船田聞き取り調査, 2010)。

ProSAVANA-PD のレポートについても、あるいは2013年9月に発表されたマスタープランのコンセプト・ノートについても、その計画の中にジェンダー関係の考察や配慮は完全に欠落しており、専門家分析が明らかにしたように、基本コンセプトは「これまでの農業を完全に否定して、買わねばならない改良種子や化学肥料を使った『定着農を奨励する』ことだけが現在と未来の問題の解決策だと主張されている(専門家分析「コンセプト・ノート」)」のである。生活とその農業の中心に、日々の食料生産を据える百万を超える北部農村の女性小農らが、外部投入財や投資に頼らな

ければ食料生産が出来なくなる前提のプランや「モデル」を押し付けられることは、今以上にリスクを高めるばかりでなく、村落内や家庭内したがって社会内のジェンダー関係の悪化が生じる可能性が高いことは明らかであろう。

4-6-4. 権力関係の分析の不在と小農の権利はく奪

つまり、モザンビーク北部のプロサバンナ事業対象地について、同事業関係者らは、「土地は余っている」と述べたり、「小農の土地は奪われることはない」と約束される一方、現実にはこれらの小農を守る政策形成が支援されないまま、投資が優先され、土地が奪われ、現在あるいは将来農民たちが内発的に発展するための土地へのアクセスの道は狭められる一方となっている。

地域の農民らが培ってきた農的な営み、あるいはすでに成果を出している試みに立脚するのではなく、それを全面否定し、現在のすべての課題を負わせて、外からのソリューション（投資や資機材）があれば解決するとの前提は（コンセプト・ノート）、小農の尊厳と主権を否定している上に、その背後にある意図を炙り出している。小農らの土地登記を推し進める事業も、このような小農らの自らの将来発展性を前提としていない点こそが、投資家のための方策として疑念を抱かせる根本的な理由となっているのである。

4-6-5. 農民の主権を中核に据えた政策形成の支援

ではどうすればいいのか。本章 4-5.では、農民らの声を具体的に紹介した。いずれの声も、彼らの権利（将来のそれをも含む）と日々の営みと努力を認め、それらが剥奪されたり破壊される現在の潮流と構造を理解し、それを増長しないこと——つまり、(Do No Harm) を大前提として、その上で支援について共に考えてほしいというものであった。調査はそのためにやられるべきものであり、「結論先にありき」であったり「足りないものリスト作成」に終始してはならず、「何が人びとが育ててきた財産（知恵を含む資源）」かを共に見出し、それを取り巻く現状を構造や政策を含めて共に探り出していくべきものであった。

これは、日本が世界に誇る「水俣学」の知見でもあり、2000年から JICA も積極的に研修に活用し、ホームページでは水俣で育まれた「地元学」の途上国研修における重要性が取り上げられている²⁰⁹。そして、調査や研修を依頼する NGO 「いりあい・よりあい・まなびあいネットワーク（あいあいネット）」の以下のコメントを紹介している。

「途上国で活動する行政官や NGO リーダーたちは、いつも問題だけに目を向けてアプローチし、結果として外部の資源にばかり依存しようとする。この現状を何とかして変えたかった」。(あいあいネット長畑誠, in *Monthly JICA* 2008 年 2 月号)

しかし、今回プロサバンナ事業で外部資源にばかり依存して計画を立てているのは、当の JICA をはじめとするドナーたちであった。むしろ、プロサバンナ事業に異議を唱えてきたモザンビークの農民組織を含む市民社会こそが、このような視点を持ち、内発的な発展の方策の理解を有していたことが明らかになった。つまり、プロサバンナ事業で明らかになったのは、モザンビーク社会で進展する主体的な努力とそれを伸ばそうとする様々なアクターの出現であり、強権化と恩顧主義が

²⁰⁹ Monthly Jica 2008 年 2 月号「特集 まちづくりと国際協力 地域を元気にするきずな」
<http://www.jica.go.jp/publication/monthly/0802/01.html>

進むモザンビークの政治状況下における彼らの勇気ある政策・援助への異議申し立てという行為であった。しかし、本報告書の1章あるいは次の5章で明らかにするように、プロサバンナ事業関係者らが行ったのは、このような市民社会のアクターらに対する介入や抑圧であった。

プロサバンナ事業をめぐる議論で重要な点は、同事業が問題化した2012年10月以来、この議論を最も熱心にフォローアップし、リードしているのが、モザンビークの農民組織（UNAC）——つまり当事者自身——であるという点である。日本の援助関係者は、依然このことの大きな意味を十分理解しておらず、形ばかりの「対話」ばかりを重視しているが、彼らは「援助対象者」ではなく「地域開発の当事者—主体」なのである。つまり、主権者・開発主体としての農民あるいは農民組織として、彼らが意志決定できなければならない。「上からふってきた」数々の政策が、モザンビーク北部でいかに失敗してきたかは歴史が実証してきた。

とりわけ、地域住民の8割を占め、99%を超える農家が小規模・家族経営のものである以上、そして世界中で投資と小規模・家族農業の両立が実現しておらず、前者が後者を駆逐していく現状にある以上、「投資を通じた小農支援」という前提を捨て、「小農のための小農による小農の支援」を愚直に追及すべきと考える。これは先述の通り、既に世界的な潮流でもある。

2014年という年に何故国際家族農業年が設置されるのか、その世界的な意義をプロサバンナ事業関係者や日本の援助関係者らも十分理解すべきであろう。プロサバンナ事業で全面否定される家族や小規模農業の生産方式や暮らしであるが、FAOでは「なぜ家族農業が重要なのか？」という見出しの中で、次のようにその重視性が指摘されている²¹⁰。

- (1) 家族・小規模農法は世界の食料安全保障に分ちがたく結びついている。
- (2) 家族農業は在来の作物の生産を守りながら、バランスのとれた食生活に寄与し、世界の農業生物多様性（agro-biodiversity）や自然資源の持続可能な利用の擁護者である。
- (3) 家族農業は、とりわけ、コミュニティの福祉と社会保障を狙った特定の政策と組み合わせられた時に、ローカルな経済を後押しする機会をもたらす。

そして、FAOは、国際家族農業年の意義と目的を次のようにまとめている。

2014年国際家族農業は、特に農村部において、飢餓や貧困を撲滅し、食料や栄養を保障し、生活や自然資源の管理を向上させ、環境を保全し、持続可能な開発を実現するために顕著な役割を果たす家族農業並びに小規模農業に世界の注目が集まることを目的に設定された。

（具体的な）目標としては、家族農業を、国家のアジェンダの中で、再び農業・環境・社会政策の中心に据え、格差を認識し、より平等でバランスのとれた開発への移行を促進する機会とすることである。

2014年国際家族農業年は、ナショナル、リージョナル、グローバルなレベルでの幅広い議論と協力を促し、小農らが直面する課題への理解や意識を高め、家族農業の担い手を効果的に支援する方策を明らかにする。（FAOのIYFFウェブサイト）

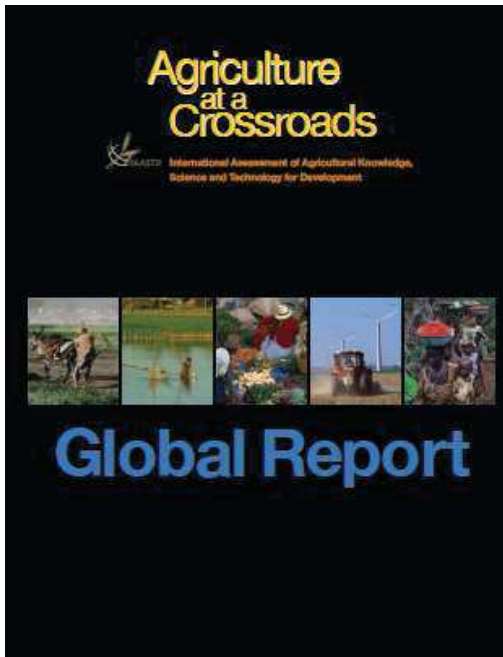
この記述でも、家族農業や小農が、農村部において飢餓や貧困といった問題に対して行ってきた貢献が高く評価され、「投資がないから飢えて貧困なのだ」という出発点には立たれていない。

だから何もしなくて良いということではなく、何より重要なこととして「国家のアジェンダの中で、再び（家族農業を）農業・環境・社会政策の中心に据える」ことが目標とされている点は注目に値する。つまり、これはまさにUNACが訴えてきたこと——「プロサバンナ事業は家族農業支援国家計画策定の支援をすべき」——と合致するのである。ここに農民主権の明確な方向性が見出され

²¹⁰ <http://www.fao.org/family-farming-2014/en/>

る。

これらは政治的スローガンとして述べられているわけではなく、先述の3年にわたる世界中の専門家400名を集めて行われた 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)の結論でもあった²¹¹。IAASTDは、「国連ミレニアム開発目標 (UN Millennium Development Goals:MDGs) に則り、農業知識・科学・技術 (AKST) がどのように飢えと貧困を減らし、農村の暮らしの改善と持続環境を保全し社会的経済的に持続的な公平な開発に寄与するか検討をした」結果として、「地域農民をエコシステムの生産者であり管理者として認識するよう主張」している²¹²。

外部者が余所者の発想で余所から個別に持ってくる計画やプロジェクトや政策、資機材を求める以前に、まずは国家の重要な主体として、政策の中にその権利が位置づけられ、彼ら自身が決める方向性を国家が応援する計画や予算が立てられるならば、各地の農民らは自分たちで様々な形で発展可能性を伸ばしていけるという考えは、UNAC だけのものではない。

そもそも、国際家族農業年はFAOだけの努力で実現したわけでない。むしろ、世界農村フォーラム (The World Rural Forum) と世界の360を超える農民組織と市民社

会組織のイニシアティブとして実現したものであった (国際家族農業年キャンペーンサイト²¹³)。農民が自らのための政策立案を行い、それを具現化していくプロセスは、1997年土地法で既に経験済みのモザンビークである。また、コミュニティ・レベルから全郡、全州、全国までの農民同士の学びやキャパシティ向上、政策提言やアドボカシー、キャンペーンを行う機能を有した農民組織も既にある。これらの組織や運動に足りないものが多いのも事実であろう。しかし、モザンビークの政策も日本の援助も、既にあるものを否定したり無視し、外部者が考えるソリューションを持ち込むことで、数々の失敗を繰り返してきた。その影響を被ってきたのは、政策を立案・実施した政府関係者でも援助関係者でもなく、「裨益者」と呼ばれた地域に暮らす住民たちであった。

本章並びに第2章、第3章でも見てきたように、モザンビーク北部の小農を取り巻く状況には厳しいものがある。2008年の食料価格高騰の翌年、世界経済フォーラム (WEF)・ダボス会議で打ち出されたアフリカ農業成長回廊 (AAGC)、日本政府が世界銀行と主導した「責任ある国際農業投資 (RAI)」会議、そしてその際発表されたプロサバンナ事業の調印 (いずれも2009年)以降、モザンビーク北部地域には、同地の肥沃な大地と水、インフラ整備事業を狙い、世界のアグリビジネスが続々と流入を開始している。いずれも「貧困削減・食料安全保障」を掲げたドナーや投資偏重政策をとるモザンビーク政府の後押しを受けてである。その前年に発表された IAASTD 報告書は、これらの国々の意に叶ったものではなく、RAI 会議は、同報告書を黙殺し上書きするが如く、「食料

²¹¹ <http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Default.aspx/>

²¹² “Unequivocal support for organic agriculture” *Organic Standard* 第85号 (2008年5月発行)。日本語の記事抄訳は次のサイト。 <http://landgrab-japan.blogspot.de/2011/05/iaastd-2008.html>

²¹³ <http://www.familyfarmingcampaign.net/>

不足への対応＝大量生産が不可欠＝国際農業投資の促進＝原則さえあればよし＝規制は排除」という処方箋を描き、地域農民の権利を重視しないものとなっている（De Shutter, 2010; NHK, 2010²¹⁴）。

農民を守るため投資を規制すべきモザンビーク政府は、そのトップが外国企業と共に自らのビジネスを展開しており、異議申し立てをする農民や農民組織、市民社会組織を弾圧している状態にある。これを増長してきたドナーとしての日本政府が、「小農支援」を謳う以上、国際家族農業年の2014年にやるべきことは何だろうか²¹⁵。最後の第5章と結論でこれを検討する。

FAO 日本事務所の記事²¹⁶

国際家族農業年（IYFF2014）がスタート

国連は、飢餓削減と持続的な開発において家族農業の役割を称賛

「家族農業は農業を根底から支えている」（2013年11月22日、ニューヨーク）



国連は、飢餓の根絶と天然資源の保全において、家族農業が大きな可能性を有していることを強調するため、2014年を国際家族農業年として定めた。

先進国・開発途上国ともに、主に家族農家として定義される5億世帯以上の家族農家が数十億の人々のための食料を生産している。途上国ではほとんどの国々で家族農家が全農業部門の80%を占めている。

ニューヨークで開催されたこの国際年の式典には、今年1年間特別大使としての任務を果たす国連関係者、国連大使、政府の大臣や市民社会の指導者が出席した。

グラジアノ・ダ・シルバ FAO 事務局長は、家族農家が生産性において有する大きな可能性を強調した。

「我々は、2014年を国際家族農業年と制定することにより、ポスト2015開発アジェンダとゼロ・ハンガー・チャレンジに関する議論と共にミレニウム開発目標に沿った食料安全保障の改善そして天然資源を保全するといった、世界が今日直面している二重の緊急性に対応する上で、家族農家が中心的な存在であることを認識する。」と述べた。

本国際年を推進する中心的な機関であるFAOを代表して、グラジアノ・ダ・シルバ FAO 事務局長は、「家族農業以外に持続可能な食料生産のパラダイムに近い存在はない。通常、家族農家とは、特化しない多様な農業活動によって環境と生物多様性を持続的に保全する上で中心的な役割となっている農業を意味する。」と述べた。

²¹⁴ 日本の関与については、(NHK, 2010) 並びに次の外務省サイト。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/090926_gh.html

²¹⁵ FAO の国際家族農業年サイトに家族農業に関する多くのニュースや出版物が紹介されている。

<http://www.fao.org/family-farming-2014/en/>

²¹⁶ <http://www.fao.or.jp/detail/article/1170.html>

第5章 モザンビークの農民・市民社会の参加とコンサルテーションの実態

最終章である本章では、プロサバンナ事業に関し、繰り返し批判されてきたモザンビーク農民組織や市民社会の参加とコンサルテーションについて取り扱う。ここまで見てきた通り、事業対象地の圧倒的多数を占める小農の主権と発展可能性をどう捉えるかという問題が、プロサバンナ事業の計画から立案、実施の現在まで繰り返し問題となってきたことが分かる。住民・農民・市民社会不在でこの事業が押し進められてきた背景に、事業形成時からのグローバル、ナショナル、そして日本やブラジルの利権の問題、それに基づいた枠組みの問題、現在のモザンビーク政治の在り方の問題があったことを詳しく検討してきた。

本章では、まず JICA の環境社会配慮ガイドライン (2010)²¹⁷を手掛かりに、「何のためにコンサルテーションを行うのか」を検討したうえで、プロサバンナ事業で行われるべき参加やコンサルテーションの中身・手法について明らかにする。次に、参与型観察と現地調査、フォローアップ調査(メール並びに現地訪問²¹⁸)に基づき、モザンビークの農民・市民社会組織からみた参加とコンサルテーションのプロセスの実態を詳しく取り上げる。ここでは、モザンビーク農民・市民社会組織が、プロサバンナ事業について何をどのように知り/知らず、何にどのように参加し/参加せず、どのように理解/考え、どのような対応を取ってきたのかを明らかにしようと試みる。その上で、これを JICA ガイドラインに照らし合わせ、課題を浮き彫りにする。なお、本章では、現地調査だけでなく、これまでの参与型観察やモザンビークの農民組織や市民社会組織の関係者らとのメールでのやり取りを含めて議論を進める。

5-1.何のためにコンサルテーションを行うのか？

近年の土地収奪問題において、「住民とのコンサルテーション」がある種の免罪符のように使われることが増えている。プロサバンナ事業でも同様である。しかし、そもそも何故住民にコンサルテーションが不可欠であるかが念頭に置かれることは稀である。この点について、第6回 NGO・外務省意見交換会(2013年11月25日)で詳しく議論された。その際、NGO側に参照されたのが、JICA の環境社会配慮ガイドライン(2010)であった。

本節では、この間日本の援助アクターらによる「会議のリストに名前があるから対話している」「(公開書簡は出たが)対話しているから問題ない」「対話が進展しているから(公開書簡の要請である)事業を止める必要はない」との説明(第5回、6回、7回意見交換会、2013年9月30日対話)に対し、「形としての対話の開催」の問題を炙り出すとともに、JICA 自身の目指す「環境社会配慮」や世界潮流の方向性との齟齬を明確にする。

5-1-1. 当事者の自決権と意思決定プロセスへの参与の権利

(a) JICA 環境社会配慮ガイドライン～適切な合意形成・意味のある参加

同ガイドラインでは、序に世界人権宣言が取り上げられ、「人権及び自由を尊重し確保するために、すべての人民とすべての国が達成すべき共通の基準を定めている」ことが確認され、環境社会配慮

²¹⁷ プロサバンナ事業では新ガイドラインが適応されると書かれている。

http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/africa/category_a_b_fi.html

²¹⁸ フォローアップ調査のため、2013年12月4日から7日までナンブーラ市並びに首都を訪問し、ナンブーラ州農民(UNACナンブーラ支部所属)、農民組織(UNAC)、市民社会組織(PPOSC-N事務局・所属3団体、Justiça Ambiental)、JICAモザンビーク事務所(所長・次長)、日本大使館(大使)に聞き取りを行った(担当:渡辺直子、日本国際ボランティアセンター)。

が「自然のみならず、非自発的住民移転や先住民族等の人権の尊重他の社会面を含む環境に配慮することを言う」と記されている（JICA「ガイドライン」2010²¹⁹）。その上で、「理念」が次のように紹介される。

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。（JICA「ガイドライン」2010：1-1）

日本のODAが社会的弱者の状況や貧富の格差を考慮するものであるべきで、環境社会配慮を機能させるために民主的な意思決定が不可欠であり、そのためには基本的人権の尊重、ステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任が確保されることが肝要との理念表明は、実態がどうであれ、重要である。特に、次のパラグラフで基本的人権に並び「民主的統治システムの原理」が重視され、「意味のある参加と意思決定プロセスの透明性の確保」と記述している点は注目に値する。

なお、同ガイドラインにおける「ステークホルダー」とは、「現地ステークホルダーを含んだ、協力事業に知見もしくは意見を有する個人や団体をいう」のことであり、「現地ステークホルダー」は「事業の影響を受ける個人や団体（非正規居住者を含む）及び現地で活動しているNGOをいう」と定義づけられている（Ibid.:1-3）。つまり、この間プロサバナ事業について意見を表明し、対話を行ってきた日本内外の研究者やNGO関係者らもステークホルダーであり、現地ステークホルダーとしては、対象地の農民や住民はもとより、対象地・国で活動するNGOや市民社会組織もまたこれに含まれるのである。

そして、基本方針の「重要事項4」で、「現場に即した環境社会配慮の実施と適切な合意形成のために、ステークホルダーの意味のある参加を確保し、ステークホルダーの意見を意思決定に十分反映する」と掲げられている（Ibid.:1-4）。なお、同じ基本方針の「重要事項の2」で、「JICAは、マスタープラン等においては、戦略的環境アセスメントを適応する。早期段階からモニタリング段階まで、環境社会配慮が確実に実施されるよう相手国等に働きかける」としており（Ibid.）、本報告書で中心的に扱ったプロサバナ事業の第二の柱であるナカラ回廊農業開発マスタープラン策定事業（ProSAVANA-PD）もこの対象となることが明確である。

以上から、JICA環境社会ガイドラインを踏まえると、プロサバナ事業において、「適切な合意形成」のための「ステークホルダーの意味のある参加」と「意見の意志決定への十分な反映」が不可欠であったことが分かる。つまり、コンサルテーションの目的は、当然ながら協議自体ではなく、合意形成のためであった。

(b) 国際人権規約～人びとの自決権・天然の資源への固有の権利

その冒頭に世界人権宣言が掲げられるJICAの新ガイドライン（2010）では、人権について次のように記述している。

²¹⁹ <http://www.jica.go.jp/environment/guideline/pdf/guideline01.pdf>

「JICA は、協力事業の実施に当たり、国際人権規約をはじめとする国際的に確立した人権基準を尊重する。この際、女性、先住民族、障害者、マイノリティなど社会的に弱い立場にあるものの人権については、特に配慮する」。(JICA「ガイドライン」2010:2-5)

外務省は、世界人権宣言と国際人権規約の関係を次のように説明している²²⁰。

「国際人権規約は、世界人権宣言の内容を基礎として、これを条約化したものであり、人権諸条約の中で最も基本的かつ包括的なものです。社会権規約と自由権規約は、1966年の第21回国連総会において採択され、1976年に発効しました。日本は1979年に批准しました」。(外務省サイト)

つまり、日本はこれを遵守する必要がある。国際人権規約で該当する条文は沢山あるが、開発を考える際に、特に以下の第1条と第25条は非常に重要である。

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）第一部（外務省訳）

第一条

- 1 すべての人民は、自決の権利を有する。この権利に基づき、すべての人民は、その政治的地位を自由に決定し並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する。
- 2 すべての人民は、互恵の原則に基づく国際的経済協力から生ずる義務及び国際法上の義務に違反しない限り、自己のためにその天然の富及び資源を自由に処分することができる。人民は、いかなる場合にも、その生存のための手段を奪われることはない。

第二十五条

- この規約のいかなる規定も、すべての人民がその天然の富及び資源を十分かつ自由に享受し及び利用する固有の権利を害するものと解してはならない。(外務省サイト)

ここから分かることは、国際人権規約に基づく、すべての人びとに保証される「自決の権利」——政治的地位を自由に決定し、経済的、社会的・文化的発展を自由に追及する——が脅かされてはならず、地域の農民らが開発のために「天然の富・資源を十分かつ自由に享受し、利用する固有の権利」を害してはならないということである。

ここに表されている点は、プロサバンナ事業と農民の関係を考える際に、とりわけ重要である。「地元農民は効率・効果的に土地を利用できないため、土地が余っている/足りなくなるから、(当初)投資に土地を譲渡すべき、(現在)農民は移動農耕を止めて定着農業をしなければならない」というマスタープランのレポートやコンセプト・ノートの論理のいずれもが、国際人権規約に反するからである。

一方、ここまで繰り返し検討し紹介した農民主権・食料主権の概念は、「自決権」に依拠するものであることが分かる。UNACの運動も、「世界人権宣言と国際人権規約を踏まえている」とのことであった(メール2013年11月18日)。

(c) 受益国への適応

確かに、基本的人権がなかなか守られない一部のアジア・アフリカ諸国では、「要請主義」や「内政不干渉の原則」などを大義として、開発援助事業における人権配慮も疎かにされることが多い。しかし、この点についても、国際人権規約は次のように明確に述べている。

²²⁰ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kivaku/>

第五条

- 2 いずれの国において法律、条約、規則又は慣習によって認められ又は存する基本的人権については、この規約がそれらの権利を認めていないこと又はその認める範囲がより狭いことを理由として、権利を制限し又は侵すことは許されない。(外務省サイト)

つまり、たとえ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制限し、侵すことは許されていないのである。この点については、以下の最新の世界的潮流の指摘でも確認される。

「モザンビークの法律や慣習法を守ることは大事であるが、それだけで良いわけではない。現在の国際人権基準では、仮にモザンビークの法律が国際人権基準において劣るようであれば、そこまで引き上げてやらなくてはならない」。(若林秀樹アムネスティ・インターナショナル事務局長、2013年9月30日)

JICA ガイドラインも、「目的」で、「環境社会配慮の責務と手続き、相手国等に求める要件を示すこと」で、相手国等に対し「JICA が行う環境社会配慮支援・確認の適切な実施を確保することを目的とする」と記し、これによって「透明性・予測可能性・アカウントビリティーを確保する」という（JICA「ガイドライン」2010：1-2）。つまり、環境社会配慮については、事業実施以前から、相手国に「要件」として示され、この合意の下に事業は実施されているはずなのである。でなければ、不透明で、予測が不可能で、アカウントビリティーが確保できない事業となることは、この文面からも明らかであり、それはガイドラインに反するということになる。

ただし、この点に関するガイドラインの書きぶりは、具体的になるほど曖昧になる。「紛争国・地域」や「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」という条件については、情報公開や協議における「特別な配慮」が必要とされるが、その前提に「相手国政府の理解を得た上で」との記述がある（Ibid.: 2-5）。そうであっても、次のような情報がすぐ後に書かれており、受益国の人権情報を入手し、状況を把握し、意思決定に反映する必要性が説かれている点も見過ごしてはならないだろう。

「人権に関する国別報告書や関連機関の情報を幅広く入手するとともに協力事業の情報公開を行い人権の状況を把握し、意思決定に反映する」。(JICA「ガイドライン」2010：2-5)

ただし、この日本語文では、意思決定の主語と反映の先が明確ではない。英語訳はこの点が明快である²²¹。同じ文を英語版から和訳すると次のようになる。

JICA は、人権に関する国別報告書や関連機関の情報を幅広く入手するとともに協力事業の情報公開を行い現地の人権の状況を把握する。そうすることで、JICA は、現地の人権状況を環境社会配慮に関わる意思決定プロセスに反映させる。(JICA「英語版ガイドライン」：15から和訳)

つまり、JICA はもはや受益国政府の要請や一義的責任、あるいは「内政不干渉の原則」を盾に、人権を無視したり、その把握を怠ったり、意思決定プロセスへの反映を避けることは、自らが2010年に改訂したガイドライン上、行えないはずなのである。

²²¹ http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/guideline/pdf/guideline100326.pdf

(d) 自由権規約 19 条～現地ステークホルダーの情報アクセスへの権利

自決権を有する現地ステークホルダーにとって、もう一つ重要な権利が、世界人権宣言 19 条並びに自由権規約（市民的及び政治的権利に関する国際規約）19 条である。19 条は、「表現の自由」として理解されることが多いが、世界的には「情報へのアクセスと公開の権利」としても重視されてきた。1987 年に結成され、英国・バングラデッシュ、ブラジル、ケニア、メキシコ、セネガル、チュニジア、米国に本部を置く Article 19 の活動がこれに当たる²²²。それは、2 項の「あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」に依拠する。

自由権規約 19 条

- 1 すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。
- 2 すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。（外務省サイト）

Article 19 が述べているように、人びとが表現の自由を行使するためには、情報の自由が不可欠である。これらの権利なしには、民主主義もグッドガバナンスも開発も望めない（同団体サイト）。したがって、「合意形成のための意味のある参加」には「情報へのアクセス」が不可欠であり、JICA 環境社会配慮ガイドラインにも、その項目が準備されている。

5. JICA は、公開を行う情報のほか、第三者に対し、求めに応じて可能な範囲で環境社会配慮に関する情報の提供を行う。
6. JICA は、プロジェクトの環境社会配慮に関する情報が現地ステークホルダーに対して公開・提供されるよう、相手国等に対して積極的に働きかける。
7. JICA の支援を受けて相手国等が現地ステークホルダーとの協議を行う場合において、相手国等は事前に十分な時間的余裕を持って情報公開を行う。その際、JICA は、相手国の公用語又は広く使用されている言語と地域の人々が理解できる様式による資料を相手国等が作成することを支援する。
8. JICA は、情報公開をウェブサイト日本語、英語または現地語により行うとともに、関連する報告書を JICA 図書館、現地事務所等において閲覧に供する。（JICA「ガイドライン」2010: 2-1）

ここには、「相手国等」に責任の所在が置き換えられているが、JICA の責任として「働きかけ」が明記されているほか、相手国政府が「現地ステークホルダーとの協議を行う場合において、事前に十分な時間的余裕をもって情報公開を行う」旨が記されている。そして、「公用語又は現地語、理解できる様式での資料の作成」が支援されることになっている。しかし、これらのいずれもが、プロサバナ事業の現実とは大きくかい離している。特に、「意味のある参加」のための現地の言語での資料提供はまったく不十分な状態にある（詳細は後述）。

そもそも、ProSAVANA-PD によって作成されたいずれの関連報告書も、日本の納税者にも非開示状態であり、JICA 図書館や現地事務所にて閲覧可能な資料は皆無であり、本環境社会配慮ガイドライン自体が公用語のポルトガル語として訳されておらず、公開もされていない。この点（ガイドラインのポルトガル語版の作成と公開、内容の周知徹底）は、2013 年 4 月の第 3 回意見交換会以降、日本の NGO より JICA に対し繰り返し要請がなされてきたが、2014 年 1 月現在においても実現していない。

5-1-2. FPIC（自由意思に基づく、事前の、十分に情報を与えられた上での合意）

(a) FPIC からみたプロサバナ事業

以上から明らかなように、合意形成には FPIC（Free, Prior and Informed Consent）が重要な

²²² <http://www.article19.org/>

である。FPICは、世界ダム委員会で住民との合意形成手法として開発されたもので、ILO 169号条約、国連宣言（2007年）、欧州投資銀行の環境政策（2009年）でも活用されているが、以下の3点を含むものである。

Free=「自由意思に基づく合意」	
Prior=「実施決定前の合意」	
Informed Consent=「十分に情報を与えられた上での合意」	
FOE ジャパン清水規子「まとめ途上国対策の配慮点」 (2009年3月11日パワーポイントより)	

FPICにおいて明確な点は、援助や開発事業において重要なのは、「合意形成」であって「ただの相談」ではなく、あくまでも意思決定プロセスへの参加である。自由意思に基づく以上、「対話」も「結果の拒否」も自由でなくてはならない。そして、情報が隠されたり、不十分であったり、矛盾したり不透明なままの協議であってはならず、したがってこのような場合の「合意」は「合意」とはみなされない。

この点は、プロサバナ事業との関係で重要な点であり、「住民への説明」が何度行われてもそれは「合意形成のための協議への参加」といえず、「集会等での農民・市民社会からの意見聴取」や「現地調査による聞き取り」も同様である。単なる意見聴取は、「意思決定プロセスへの参加」とも、「合意形成プロセス」とも呼べず、したがって「意味のある参加」とはいえない。また、一部の情報しか与えない形で行われる対話や「意見を反映させる」との口約束も、「十分に情報を与えられた上での参加や合意」とはいえないのである。具体的な、「民主的な意思決定プロセス」——とりわけ、合意形成のための意見の反映手法やプロセス——が当事者らにとって理解され合意され、「意味ある参加」が情報開示においても十分な事前の時間においても確保されている必要がある。現状において、「意思決定への参加」は確保されていない。

また、プロサバナ事業で決定的に重要であったのは、「実施決定前の合意」であり、広範囲の数多くの対象者への影響の大きな開発事業であるにもかかわらず、2009年の調印前の案件形成時も、直後の準備調査時も、マスタープラン策定事業形成時も、当事者である現地農民・住民・市民社会のいずれにも、合意形成はもとより、情報すら提供されておらず、したがって協議も皆無であった。

プロサバナ事業に関する FPIC（筆者作成）

年月日	出来事	FPICの不在
—2009年9月	案件形成	不在
2009年9月	プロサバナ事業合意・始動	不在
2009年10月—2010年3月	準備調査実施	不在
2012年2月—現在	マスタープラン策定開始	不在
2012年4月	ステークホルダー会議	「説明をした」
	日伯官民合同ミッション 両国20名近くの投資家	不在
2012年10月11日	UNACによる抗議声明	

(b) 進む FPIC の国際規範化とプロサバンナ事業への示唆

現在、国際的に進められ、一部国際合意となり日本も調印国となっている FPIC の議論を検討した結果²²³、その方向性の中で関連する内容を整理すると次のように整理できる。

- ① 当該国政府が規定するものではなく、主権者・当事者自身が規定する
- ② 当該国政府だけの責任でなく、加盟国・国際機関も同様
- ③ 住民は、政策決定において、「ローカル、ナショナル」に留まらず、「インターナショナル」も含むレベルで参加が保証される
- ④ プロセスのすべてで適応されなければならない
(ア) 援助・投資事業の案件形成前から実施されなくてはならない
(イ) 意思決定を重視。「合意」が不可欠。「合意の撤回」も記載
- ⑤ アフリカでは、採掘産業、土地収奪の他、大規模開発プロジェクトが問題として注目される
- ⑥ 住民自身が開発のプライオリティを立てる権利を有する

つまり、住民は政策決定の参加は、モザンビーク国内に留まらず、その意味で、②と同様③においても受益国政府だけが責任を負うわけではなく、日本政府や援助機関も同様の責任を負う。また、過去の NGO・外務省意見交換会では、外務省貴島善子課長によって「受益国政府が決めたこと」との見解が繰り返し表明されてきたが、「当事者自身が規定し、開発のプライオリティを立てる権利を有する」と認めることが世界的な流れである。

また、外務省や JICA によっては、「クイック・インパクト・プロジェクトの実施は未だであり以前に対話を行っている」と「事前の協議」が主張されてきたが、④「援助事業の案件形成前からの実施」がここでも示されており、これは個別プロジェクトについてではなく、当然ながら「プロサバンナ事業そのもの」そして「マスタープラン策定支援事業 (ProSAVANA-PD)」を指している。最後に、⑤アフリカには特別な注目がなされており、現在の鉱物資源開発、土地収奪、大規模農業開発プロジェクトが、FPIC を不可欠とすると指摘されている。つまり、プロサバンナ事業もこれに含まれる。

重要な点としては、このような国際的な議論や合意が、モザンビークの市民社会や当事者組織（農民・女性・住民・宗教など）によってよく理解され、主張されている点である。特に農民運動や女性運動、あるいは環境や人権 NGO については、彼ら自身が国際的なキャンペーンに関与し、時にこの潮流で重要な役割を果たしてきた。



「我々のことは我々なしで決めるな」のバナー（Justiça Ambiental 月刊誌 2013 年 11 月号より）

²²³ International Workshop on Methodologies regarding “Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples”, UN HQs, 17-19 January 2005 (ECOSOC, “Report of the International Workshop”) UNICEF, WIPO, ILO, IFAD が活発に参加。United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (13 September 2007) の 10 条、11 条、19 条、28 条、29 条に FPIC が記載。日本も調印。
The 12th session of the [United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues \(UNPFII\)](#) (20 - 31 May 2013 UN HQs) 最終報告書。

プロサバンナ事業で顕著な「文字も読めない、粗放農業しか出来ない貧しく飢えた人達」との「モザンビーク農民像」からは想像できないかもしれないが、2013年5月28日の「3か国首脳宛 公開書簡」に署名した23団体の多くが、世界人権宣言や国際人権規約、モザンビーク共和国憲法やFPICを、(その詳細を理解しているかは疑問であるものの)その精神や方向性について十分理解し、国際的な農業・農村開発を取り巻く動向(アグロ・フード・レジューム)の問題を熟知し、プロサバンナ事業に異議を唱えたという現実には理解されるべきであろう。

つまり、彼女・彼らはただ当事者なのでなく、権利をめぐる議論や潮流を知っているかもしれない当事者であり、かつローカルな現実だけでなくグローバルな構造を理解しているかもしれない当事者なのである。どんな施しものでも口を開けて待つ「哀れな援助の対象者」ではないのである。

5-1-3. JICA 環境社会配慮ガイドラインに基づく点検

以上から、プロサバンナ事業の実施者であるJICAのガイドラインに基づいても、少なくとも次の項目の把握が重要である点が明らかになった。

JICA 環境社会配慮ガイドラインに基づく点検表

項目	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？
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ルーカ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？

筆者作成

以上については既に言及した点もあるが、モザンビーク農民・市民社会組織の具体的な認識や評価について次に紹介し、本章の最後でこの表に戻る。プロサバンナ事業について、どのような形で「適切な合意形成」のため「十分な事前の情報提供」を受け、協議に「意味ある参加」をし、「民主

的意思決定」が実現されたのか/されなかったのか、そして ODA 大綱や JICA ガイドラインが目指す援助事業の透明性とアカウンタビリティは向上したのか/しなかったのかについて考察する。

5-2. プロサバンナ事業における当事者の参加とコンサルテーションに関する認識

ここでは、参与型観察と現地調査、フォローアップ調査に基づき、以上の点についてのモザンビークの農民・農民組織・市民社会組織の認識を紹介する。まずは、全国・全州レベルでの聞き取りを紹介した上で、その背景を説明・分析する。一部、本報告書の第1章と重複する点があるが、本章では参加とコンサルテーションを中心に整理を行う。その上で、強まる批判を受けて、2013年2月以降に始まった農村「集会」についての聞き取りを含む、農村部での聞き取り結果を紹介する。その上で、合意形成への当事者の意味ある参加について考察を行うものとする。

5-2-1. 全国組織並びに「三カ国民衆会議」出席者らの声（首都）

(a) 三カ国民衆会議（2013年8月8日）での声

2013年8月8日、「三カ国民衆会議～プロサバンナ事業の停止と見直し（People's Triangular Conference: Stop and Reflect on ProSAVANA）」が UNAC と ORAM の共催により首都マプトで開催され、朝9時から夜8時近くまで実施された。プロサバンナ事業調印から丸4年が経過していたが、実質的にはこの会議が、モザンビーク政府と農民組織・市民社会組織の初めての協議の場となった。それ以前の、政府側が仕切る「説明会」「意見聴取会」会議ではなく、市民社会側が仕切る会議において、質問や疑問が果てることなく提示され、政府側の代表も一生懸命最後までこれに応えようとし続けたことが印象的であった。



会場を埋めた農民女性たち

同会議には、政府関係者の他、事業対象地の州・郡レベルの農民組織の選挙で選ばれた代表20名弱参加するとともに、北部3州の市民社会ネットワークの代表らに加え、全国で展開する市民社会組織代表、研究者、そして周辺の農民組織代表らが参加した。ブラジルからは、小農組織の代表、市民社会組織の代表が参加するとともに、国内外のメディアやドナー関係者ら、合計約200名近くが参加した。

ただし、日本・ブラジル政府代表（大使館）も JICA・ABC も、代理出席者すら派遣しなかったことについて²²⁴、共催者のみならず、参加したモザンビーク農民組織や市民社会組織、日本ブラジルの市民社会関係者も落胆し（聞き取り、2013年8月8日）、これは地元紙などにも取り上げられた。

会議では、農業大臣、国家計画局長、農業省局長、その他スタッフなど多数の政府関係者が参加したが、1時間半を超えたプロサバンナに関するプレゼンテーションの大半は表面的なものであり（国家計画局長）、質問に答えるために壇上に上がった他の農業省局長も含め、当初は市民社会とのコンサルテーションというより、「教えてやっている」という態度が満ちており、出席した農民・市民社会代表らの強い反発を招き、会場からは非難や質問が殺到した。

²²⁴ 日本大使館・JICA モザンビーク事務所によると、「招待が遅く予定が入っていたため」との説明がなされたが（2013年8月16日）、午前9時から夕方までの会議であり、代理の参加や20分の発言時間の確保は不可能ではなかったものと考えられる。モザンビーク政府代表は、農業大臣と首相代理が国会期間中であるにもかかわらず参加している。

質問や疑問、問題提起の大半は以下の点に集約される。

- ① もはや土地のことを話さないが、モザンビークは豊富に土地がありそれを使ってやる事業だと書いているじゃないか？
- ② PRODECER は関係ないというが、では何故これまで PRODECER を繰り返し宣伝し、これをモザンビークにもってくるかと述べているのか？
- ③ そもそも、以上のことを言わなくなったのは何故なのか？どれが真実なのか？
- ④ 農民が土地の事で政府を批判すると、すぐに警察に捕まり牢屋に入れられる。でも、政府というのは我々が選んでいるものではないのか？
- ⑤ プロサバンナまだ実施段階じゃない。コンセプトだというが、じゃあなぜプロジェクトが進められているのか？
- ⑥ プロサバンナは一体どの段階にあるのか？
- ⑦ 農業政策で成功した者一つでも教えてくれ。あれもこれも上手くいかなかった。プロサバンナだけは上手くいくという理由を示してくれ。
- ⑧ 農民のリアリティとあまりに乖離した話ばかりだ。農民は、今アグリビジネスによってどのような事態が起きているか、その悲惨な状態についてリアリティをもって語っている。一方で、政府はすべてよしという。隠し事が多すぎる。はっきりいって、ナショナルな恥辱だ。
- ⑨ 昨日はこれ、今日はこれ。一体どっちなのか。
- ⑩ ドラフトが出来たら議論しようというけれど、なぜドラフトができるのを待たなければならないのか？他の政策もひどかったが、政府とは市民社会との対話の手法を作ってきたつもりだった。どうしてプロサバンナではそれが不可能なのか？一体いつ、一緒に座って話し合える土台になる紙をもらえるのか？
- ⑪ 何故モザンビーク国民が「リークコピー（マスタープラン策定報告書 ProSAVANA-PD）」に頼らないといけないのか？未だにプロサバンナのいかなるレポートも、モザンビーク国民は手にしていない。
- ⑫ 一緒に対話しようというけれど、一体いつその議論をするのか？
- ⑬ モザンビークは投資が流入しているが、2002年と比べて貧困者はより増えているのではないか。割合も減っていない。政府の考える成長、モデルは間違っているんじゃないか？
- ⑭ 女性たちが生活できるのは、自分の土地があり、自分の家畜がおり、自律・自立しているから。これを奪うどのような政策にも断固反対。このような方向性で（投資重視）農業政策を行っていくと、農村の女性たちは大変な目にあう。発展は不要といっているのではない。農民たちの自律性を奪い、コントロールしようという政策には強く反対する。



上：農業省局長 下：市民社会代表



会議の様子を録画したビデオを参照されたいが²²⁵、何時間も続いた議論における農民や市民社会の代表者らの意見や質問は以上のようなものであった。政府側代表はこれらに答えようとはしたが、中身としてはいずれも要領を得ないものであった。

²²⁵ <http://www.youtube.com/channel/UCoZCgmP4w-1Ttbw65YqRtGQ?feature=watch>

ここで挙げられた指摘を検討すると、プロサバンナ事業が調印から4年、マスタープラン策定の本来の契約最終月（2013年9月）の前月に行われている議論とは思えない内容ばかりである。特に、5-1-3.で整理された「JICA 環境社会配慮ガイドライン」に記載されている項目のほとんどすべてが、行われていないことが分かる。そして、何よりこの会議で最も活発に発言したのが農民を含む女性たちであった点について、留意されるべきであろう。

(b) モザンビーク政府・プロサバンナ事業のアクターからの圧力

ガイドラインで重視される「人権」であるが、プロサバンナ事業をめぐるはそのプロセスと手法自体が人権侵害を起こしているとの指摘が、現地農民組織や市民社会組織から繰り返し行われてきた。この点については、「公開書簡」でも次のように指摘がされている。

閣下殿。以上に基づき、我々モザンビークの農民男女、ナカラ回廊沿いの農村コミュニティに暮らす家族、宗教組織、市民社会組織は、次の点について緊急に非難し、拒絶いたします。

- ・ 情報の操作（manipulation）、プロサバンナ事業に反対し、農業部門の持続可能な発展のための代替案を提案するコミュニティや市民社会組織に対する脅迫

（「公開書簡」2013年5月28日）

しかし、この3か国首脳宛の「公開書簡」をもってしても、モザンビークの農民・市民社会組織に対するモザンビーク政府やプロサバンナ事業関係者の圧力は減ることはなく、直接的・間接的な圧力、ハラスメント、分断の試みがなされるようになったという（市民社会関係者への聞き取り、2013年7月24-8月18日）。

実際、現地滞在中に、日本からの調査団が目撃したものもあった。以下がその抜粋である。

(1) 調査団が目撃したもの

- ・ 会議の際の全出席者の顔の映像と名前と所属の撮影（モザンビーク農業省 8月8日）
- ・ 「私の道を塞ぐ（やることを邪魔する）者には最大限痛い目にあわせてやる」（モザンビーク農業大臣、8月8日マポート）
- ・ 「この公開書簡は外国の陰謀者らによって書かれたんだな。善良なるモザンビーク人がこんなことを書くわけがないし、農民が書けるわけがない」（モザンビーク農業大臣、8月8日マポート「誰がこいつら（外国の市民社会）を連れてきたのだ。お前か！」（ナンブーラ州の郡長、9月12日）
- ・ 「上司が暗殺しろといったらそれに従うお国柄（といて市民社会代表に銃口を象った指で焦点をあてる）」（プロサバンナ事業フォーカルポイント、9月13日ナンブーラ）
- ・ 「政府のすることに反対というな」「賛成といえ」（ナンブーラ州農業局長、9月13日ナンブーラ）
- ・ 「異論を国外で披露するな。『家庭』の問題だ」（ナンブーラ州農業局長、9月13日ナンブーラ）

これらは日々生じる圧力の「氷山の一角」であり、以下の場面に同席したモザンビーク農民組織や市民社会の代表らは「日常茶飯事」で、「外国人の君たちがいたからむしろ穏やかな方」とのことであった（聞き取り、2013年8月8日；8月13日）。

(2) 現地での聞き取り、現地からの情報

- ・ 「（プロサバンナ対象地での土地紛争の話をしたら）そんな話をしたら、君たちはどうなるか分かっているのか？」
- ・ 「農民組織は排除する。何故なら彼らはプロサバンナに反対するからだ。対話の必要はない」
- ・ 組織の上司への圧力と、その上司による圧力（人事担当からの圧力も含む）
- ・ 組織に資金提供するドナーを経由した圧力
- ・ 密室での会談の要求

- 一人だけのインフォーマルな会談の要求
- 市民社会との対話にもかかわらず「個人」をターゲットとしたコミュニケーションのやり取り（個人の携帯への直接的な連絡、一人だけの連絡や名指しの連絡）
- 繰り返しのミーティングへの呼び出し
- 以上が無理な場合のフォーマルなレターによるミーティングへの呼び出し

以上は、現地調査の際に聞き取った内容の抜粋であるが、詳しい中身については年表に詳細をまとめているため、そちらを参照されたい。

これまで真剣にプロサバンナに関するリサーチや分析に関わってきた農民組織や市民社会組織は、「プロサバンナによる人権侵害」を止める方法について、日本からの調査団に繰り返し相談を行った（2013年7月24日～8月18日）。結局、その後もこの動きは止まらず（その背景については後述する）、2013年9月30日は、JICAを含むプロサバンナ事業推進者を批判する声明がナンブーラ州市民社会プラットフォーム（PPOSC-N）からプレスリリースとして出されている²²⁶。

(f) PPOSC-Nは、プロサバンナ事業推進者らによって進められてきた、モザンビーク市民社会に対する分断、分裂化、弱体化の試みに表される各種の工作活動と脅迫について、遺憾の意を表明する。(略)

(g) 前述ポイントと同様の観点において、PPOSC-Nは、JICA（日本の国際協力）が、時に技術者として、時に外交官として、時に相談役として果たす不明瞭で不透明な役割の一方で、我々が目にしてきたように、プロサバンナ事業のナショナル・チームとの関係においてリーダー的な役割を果たしていることを遺憾に思う。そして議論の重要な局面において、個別の動きとして装われ、指導力が発揮されるシニア相談役による役割についても遺憾の意を表明する。

(ナンブーラ州市民社会プラットフォーム 2013年9月30日)

つまり、ガイドラインにより、モザンビーク政府はもとより、相手国政府に人権尊重を促すはずのJICAが、逆に人権侵害を促す役割を果たしていると非難されているのである。

この点については、第5回意見交換会にあたっては、事前に外務省・JICAに対し、日本のNGO側から次の要請と確認質問が行われている²²⁷。

4. 開発事業、土地をめぐる企業と住民の争い、回廊開発が、国全体の政情や平和の問題に直結するようになってきました。このような事態のなかで、ProSAVANA事業の在り方や進め方に責任を有する者として、「事業」に異議申し立てを行わねばならなかった現地の農民代表、市民代表を含む関係者の安全確保に積極的に関わるべきと考えます。この点について、外務省・JICAの見解をお教え下さい。特に、

①これら農民及び市民の安全確保について、どのような方策を考えているかお教え下さい。

②また、「公開書簡」に示されている通り、現在モザンビーク内で、事業に異議を唱える住民や組織への脅迫や攻撃、分断、社会からの周辺化、市民社会組織や代表の「一本釣り」などの活動が行われていると聞いています。

(a)これに日本の援助機関や援助関係者が関わっていないことを御確認下さい。東京本部のみならず、現地事務所や大使館、関係コンサルタントへ、今一度確認の上、ご回答をお願いします。

(b)その上で、日本の援助事業が、このような事態を招いていることについての見解と、心がけている対応などをお教え下さい。

(「第5回意見交換会に向けたNGO側からの質問書」2013年7月3日)

しかし、以上の点についての文章での回答はなく（他の点についての文章回答はあり）、意見交換会の際にも言及はないままであった。

²²⁶ 和訳全文は次のサイトに掲載。<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-45.html>

²²⁷ 全文は次のサイトに掲載。<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-63.html>

5-2-2. 北部での聞き取り結果（各州全体のレベル）

(a) ニアサ州全体で活動する農民組織・市民社会組織（リシंगा市）

ニアサ州全体で重要な役割を果たす農民組織・市民社会組織・NGO へのインタビューを行った。それぞれ、先述 UPCN と ORAM、ROADS (Rede de Organizações de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável)、FOFEN (Forum Feminina do Niassa)である。ORAM は同州 4 郡で農民・農村支援を行っており、ROADS は土地紛争の調停や土地のデマケーション/デリミテーションの事業をドナーの資金で進めている、FOFEN は州内 79 の女性組織やジェンダー関係・女性支援組織のフォーラムである。

いずれの組織への聞き取り調査においても、「知ったのはつい最近のこと（2012 年末～2013 年初頭）」「とにかく情報がない（情報の空白）」と口をそろえる。特に、次の点についての情報や説明の不足が懸念をもたれていることが分かった。

- ①土地収奪の可能性に関する疑問
- ②誰のどのような農業をどのように推進するのか

これらの懸念に対するプロサバンナ関係者の答えが不安を払しょくするものではないことが以下のインタビュー結果からも明らかである。ORAM は次のように語っている（聞き取り、2013 年 8 月 2 日）。

「プロサバンナについてはとにかく情報がない。2012 年にナンブーラとニアサに派遣団が来たようだ。しかし、それを知ったのは 2013 年のこと。2012 年にいくつかの集会が行われた。日本の橋本大使が来たときに（2012 年 10 月）こちらから農業省州支部に依頼して面談時間を持った。プロサバンナの最大の問題は、オープンな参加が可能でないこと。情報の空白が起きている。特に、土地に関する疑問、そして誰のどのような農業を推進するのかについての情報がない。ORAM はこの州では 4 郡で活動している（*いずれも対象郡）。しかし、利益者であるはずの農民らがまったく知らない。州レベルでも、郡レベルでも、地区レベルでも、村落レベルでも知られていない。知っている場合でも「名前」に留まっている。今日でもそうだ。ニアサでは、植林企業のせいで農民らが土地を失っている。故に何が起こるかについて恐れを抱いている」。(ORAM-Niassa, 2013 年 8 月 2 日)

そして、プロサバンナ事業の目的や手法、中身に関しての関係者による説明が、二転三転する様子が明確に解説されている。これは、特に「土地集積」と「アグリビジネスによる土地収用」をめぐる点について顕著であり、8 月 8 日の「三カ国民衆会議」で他の参加者らが述べた点と一致している。

「プロサバンナについては、2012 年 4 月にブラジル人と日本人が来た。ナカラ回廊を対象とする農業プロジェクトだという。農業普及もやるが、土地へのアクセスも準備しているという話だった」。(FOFEN, 2013 年 8 月 2 日)

「(2012 年末頃の) 政府関係者らによる各種の説明を総合すると、プロサバンナについて次のようなものと理解している。PRODECER で日本が成功をもたらしたのをみてモザンビーク政府がそれを要請し、3 か国が合意したというもの。日本が資金を出し、ブラジルが資機材と技術を提供し、モザンビークが土地を提供する。そして、農業普及、アグリビジネスの導入、土地の集積をするという。しかし、今回（6 月）の説明はこのような言説を変えたものであった。「農民は土地を失わない。農民は支援を受ける」、と。前は土地が余っているから使おう、という話だった。政府は危機感を感じて、言説を変えてきている」。(ORAM, 2013 年 8 月 2 日)

その上で、「農民の支援」が表向き強調される一方で起こり得る土地の収用、アグリビジネスの流入、あるいは外部投入財への依存を前提とした農法の促進について、ニアサ州の市民社会組織は次

のような懸念を表明している。

「(農民の)土地への権利が守られるため、農民の側の意識の向上、アソシエーションを作るなどの組織化、土地のデマケーションが不可欠である。コミュニティ・レベルでの準備が不可欠であり、目覚めつつあるものの未だ不十分な状態にある。女性の DUAT 取得者に至っては、全州で6名にすぎなかった。FOFEN が果たせる役割も大きい、資金がない」。(FOFEN, 2013 年 8 月 2 日)

「我々の危惧は、森がどうなるのか、そして彼ら(投資)が大量に使用する農薬によって、結局これらの害虫が周辺の農家の無農薬の作物を攻撃する危険性である。また地元住民は飲み水・調理の水すべて川や池などに頼っている。これら水源の汚染についてもとても危惧している。これは人々が食べる野生動物の肉への農薬の蓄積についても同様である」。(ORAM, 2013 年 8 月 2 日)

ここまで、プロサバンナ事業をめぐって、関係者の説明が二転三転したり、実際に行われていること矛盾してきたことが、市民社会や地域の住民らに不信感を植えつけている点について、同州の市民社会関係者(男性)は次のように説明している。

「あるモザンビーク人が、ブラジル人たちがリシंगाからサンガ、そしてマジュネに向かってマルパの幹線道路を走って、どこに空いている土地があるのか、土地の質はどうなのかについてリサーチするのに同行した(*以上3郡は対象地)。2012年のこと。空からも軽飛行機で確認していた。結局、こういうことすべて地元の人達の知らないところで行われている」。(聞き取り、2013年8月2日)

(b) ナンプーラ州全体で活動する農業・農村開発市民社会ネットワーク

ナンプーラ州市民社会プラットフォーム(PPOSC-N)のなかでも、ガバナンス関係のNGO、農業ネットワーク(Rede de Agricultura)加盟団体6団体10名とカソリック教会の「土地司牧委員会(CPT)」の2名に聞き取りを行った(2013年8月5日)。農民組織連合(UNACのナンプーラ州支部)への聞き取りは別途行った(後述)。

聞き取りの結果、ニアサ州の市民社会組織と同様、ナンプーラ州の市民組織も、プロサバンナ事業の事務局が同じナンプーラ市内にあるにもかかわらず、ほとんど情報がない状態であったという。より深刻なのは、ナンプーラ州で農業・農村開発に従事する全団体が加盟する「自然資源農業開発ネットワーク」という、通常農業省州局と共に様々な政策や案件を議論し実施してきたネットワークに、これまで一切相談がなかったという点である(2013年8月5日)²²⁸。これについて、加盟団体は次のように説明した。

「2009年に調印というが、我々は誰も知らなかった。以来、モザンビーク国内で目立たない形だったといえるだろう。それがこの2年、急にプロサバンナについて耳にするようになった。そこで、我々の州の開発モニタリング事業の対象としたが、それはつい最近のこと。2012年4月に官民合同ミッションがここに来たが、異なったレベルのもので、我々には何の告知もなかった。その後雪だるま式にプロサバンナについて耳にするようになっていった。プロサバンナの情報についてはナンプーラの団体とマップの団体とでは格差があり、UNACの声明で初めて知った人も多く、そこから危惧が共有され、モニタリングが始まった。驚いたことに、本ネットワークはこの州の農業関係のすべての案件について農業省の出先機関と協議する立場にあった。しかし、プロサバンナだけは、農業省から何も連絡がなかった。彼ら自身もプロサバンナが何か知っていたわけではなく、むしろ何も知らなかったように思われる」(加盟団体 a, 2013 年 8 月 5 日)

そして、プロサバンナ事業に関する説明の変化について次のように語っている。

²²⁸ この指摘を受け、プロサバンナ事業関係者らより、同ネットワークを含む形での協議メカニズムが提案されたが、後述する問題によりストップしている。

「残念ながら、政府からは、市民社会のイニシアティブで押したときにのみ反応がある。(2012)年末にルリオ大学でプロサバナ事業についての説明を聞いた。その際、PRODECERによってインスパイアされて始めた事業であるとの説明があり、セラード開発について詳しい説明がなされた。しかし、今やセラードについてまったく話されない。今は「どうやって一緒に仕事をしようか」という話になっている。モザンビーク政府には特にポジションはなく、マスタープランもなされるがまま、という感じだ。実際は、ABC や JICA が仕切っているようだが、実際のところ私たちから遠くて良く分からない」。(加盟団体 b, 2013 年 8 月 5 日)

「これまで、2012 年 11 月、2013 年 3 月、2013 年 6 月にプロサバナ関係者と話をしてきた。今でも、彼らのいう『食料安全保障』が、我々のいう『食料主権』とどのような関係にあるのか分からない。プロサバナ事業ではすべての開発モデルを採用するとモザンビーク政府関係者は述べたが、このモデルとは何なのか？話の際に、確かに『プロサバナ事業に土地は提供される』という話だった。それはどうなったのか？例えば、クイック・インパクト・プロジェクトが予定されているが、これは誰にどのような影響（インパクト）を与えるのか？食料主権の観点からいってどうなのか？環境はどうなのか」。(加盟団体 c, 2013 年 8 月 5 日)

聞き取りに参加した 6 団体からは、協議や情報開示のなさ、目まぐるしく変わる説明や目的、要点に懸念を強めているだけでなく、市民社会側の意見や疑問への返答の仕方自体にもプロサバナ事業の不透明性が示されている点に危惧を抱いていることが分かる。そして、以上のコメントと同様、対話の相手のモザンビーク政府関係者が「何も知らない」「答えられない」様子が、繰り返し指摘されている。

「市民社会プラットフォームとしては、去年の 12 月からモニタリングを積極的に始め、農民が土地を失わないよう、家族農業こそを中心に据えるよう、政府と議論を行ってきた。州政府はディフェンシブな受け答えばかりで、要領を得ないことから、彼らすら知らないことが多いようだ」。

(加盟団体 c, 2013 年 8 月 5 日)

「マスタープラン関連の報告書は未だ開示されていない。未だに秘密裏に渡されたものを皆（市民社会）でみている状態だ。プロサバナは投資のためのものだといわれてきた。土地バンクなど書かれている。市民社会には断片的な情報しかこない。2 개국（ブラジル・日本）の間で止まっている印象だ。どうやら今起こっていることは、プロサバナ事業から投資話をナカラ・ファンドに移動させて、市民社会の批判を回避しようとしている」。

(加盟団体 d, 2013 年 8 月 5 日)

このようにモザンビーク政府関係者らの回答が要領を得ず、言説が二転三転する理由に、表向きの説明の裏で、批判の根強い投資や土地収用について、いつの間にか「切り離し」と「別枠への移行」が行われているのではないかと懸念と疑問が、この時期浮上していることが分かる。

また、以上の聞き取りでも、「公開書簡」後の市民社会に対する圧力の強さについての言及も各団体から行われた。そして、どのように市民社会の独立性や関係者の身を守るべきなのか、一本釣りや市民社会や農民組織間、個人の分断等の試み、政府やドナーのハラスメントや圧力をどう回避することができるのか、多くの意見が出された。この点については後述するが、その帰結が先述の 2013 年 9 月 30 日の PPOSC-N によるプレスリリースであった。

(c)カソリック教会の危機感と土地委員会の結成

先述の通り、ナカラ回廊沿い地域における土地争奪の激化と土地を狙った動きに対し、地域住民の権利を守るため、カソリック教会ナカラ司教区は、2011 年にブラジル・セラードの経験を参考とする「土地司牧委員会（CPT）」を立ち上げ、2012 年に活動を開始している。

教会関係者によると、原型はブラジル・セラードで行われた CPT の活動であり、ブラジルの経験から沢山を学んでいるところという（2013 年 8 月 5 日）。CPT の役割は、先述の 4 点——つまり、①コミュニティに入り、農民たちに土地法とそれが保証している権利を知らしめること、②農民らが、自らの権利を自覚し、それを守る手助けをすること、③コミュニティでの土地紛争の状況を把



カソリック教会の雑誌
「特集 我々の土地を守ろう」

握すること、④コミュニティの土地登記の手助けをすること—である（CPT, 2013年8月5日）。既に土地が肥沃で人口が集中し、土地の争奪が進みつつある3つの郡（ナンプーラ郡、マレマ郡など、いずれも対象地域）で活動を始めている。

現在、ナンプーラ州では、土地紛争の発生状況については、「行けば必ず何か出る」という状態になっているという。特に、植民地時代のプランテーションで独立後放置され地元住民が使っていた土地、国の国営農場になっていた土地、森林などが狙われているという。

ナカラ司教は、プロサバンナに対する懸念を表明する声明を発表しており、宗教界にも波紋を投げかけていることが分かる。これは、「公開書簡」の署名団体に、ニアサ州の司教区カリタスとモザンビーク・キリスト教評議会（CCM）—ニアサ支部が名前を連ねていることから明らかである²²⁹。

(d) ザンベジア州グルエ郡都全体の農民組織代表

ザンベジア州は州都を海岸部（東部）のキリマネ（Quelimane）に置くが、事業対象地に組み込まれているのは、州の北西部のアルト・モロクエ（Alto Molocue）郡とグルエ（Gurue）郡の二郡に過ぎない。ザンベジア州の市民社会プラットフォームは、州都のキリマネにあり、州北西部に暮らすマクア・ロムウェ人と民族的にも異なっている。州中心部からみた北西部は「周辺」に過ぎず、キリマネに拠点がある同州の市民社会ネットワークが北西部の農民や組織を代表しているわけではない点は留意が必要である。

グルエ郡全体の農民連盟（127 アソシエーション、5324 農民）の代表へのインタビューでは、次のように説明されている。

「2011年か2012年の乾期に日本とブラジルの関係者がモザンビーク政府とCLUSA（米国の団体）と共に現れてこういった。「農民の生産性を向上させるために来た」と。そして、土壌の分析をするからといって土を持ち帰った。その際、畑に何年何を植えるのか、それは何故なのか、どう作っているのか。休耕するのは何故か。土地面積はどれぐらいで生産量はどうか。DUATは取得しているのか。問題は何か。期待は何か、といったことだったように思う。

（プロサバンナ事業に関する集会には、）農民組織代表として参加したことはなく、実際プロサバンナが何なのか現在でも分からないままである。この郡では、アグリビジネスにより農民らの土地が大規模に収奪される状態にあり、問題は現在でも解決していない。農村部に行けば分かることであるが、農民らの不安は大きい」（グルエ郡農民連盟代表、2013年8月10日）

ここから分かることは、この農民代表のところに、プロサバンナ事業の第一の柱である「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（ProSAVANA-PI）」関係者が来ている可能性が高いという点である。

しかし、この調査結果は一般に広く公開され、モザンビーク社会に還元されているわけではない。日本・モザンビーク・ブラジルの市民社会からの繰り返しの調査報告書の提示要求にもかかわらず、現在（2013年12月）も現地調査項目や報告名すら明らかにされていない。例外として、2013年3月にJIRCUS（独立行政法人国際農林水産業研究センター）の山田降一と飛田哲によって発表され

²²⁹ 日本語訳全文は次のサイト。<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-27.html>

た「モザンビーク北東部における営農の現状と課題」があるが²³⁰、ここで記された知見は非常に重要な点を多く含んでいるが（リスク低減を重視して多様な工夫を行いながら営農する農民の姿勢）、何よりももう一つの柱である ProSAVANA-PD——つまりマスタープラン策定——に活かされているとは言い難い。これは、批判を浴びた後に出された 2013 年 9 月のコンセプト・ノートの内容や方向性をみても明らかである。

本報告書第 4 章で示した通り、地域農民の営みの詳細を調査することは非常に重要であり有益であるものの、それが当事者やステークホルダーらに開示され、議論され、計画や政策に反映されず別々の柱として走り続けることは、援助事業の構造として問題が大きい。また、このような調査は、本来はプロサバナ事業全体の案件形成以前に行われ、実態把握の上に事業の方向性を策定するのに役立てられるべきであった。同調査がどれほど有益であろうとも、それを理由に、プロサバナ事業全体あるいはマスタープランの方向性の問題を打ち消すものではない点は留意が必要である。

また、現政権下に進められる投資の流入のスピードと深度を鑑みると、営農調査も全体的な政治経済的な文脈の中で行われなければならない、特にグルエ郡で行われる調査がその文脈を欠いたまま「営農」にだけ焦点を当てているとしたら問題は大きい。この理由は、農村部の聞き取り結果の部分で考察する。

5-3. 現地調査で明らかになった現状の背景と分析

以上から、冒頭で示した全国農民組織や首都に集う市民組織のみならず、事業の主要な対象地であるニアサ州とナンプーラ州の農業・農村開発事業や政策、女性・ジェンダー政策に重要な役割を果たす市民組織のいずれもが、2012 年 4 月の日本・ブラジル・モザンビーク「投資促進合同ミッション」までプロサバナについてほとんど何も知らなかったことが明らかになった。これらの人びとが、政府や関係者から具体的な説明を聞き始めたのは、UNAC の批判声明後の 2012 年 10 月以降のことであり、その説明の内容や変化、質問への回答をもっても、不透明性は解消されず、不信感が増したことが明らかになった。

このような背景として、モザンビーク政府以外の「日本やブラジルの主導権と存在」があると考えられていることも分かった。「いつも説明するのはモザンビーク政府であるが、実際のオーナーではないために上手く説明ができないのだ」と受け止められていた。そして、この観察に根拠があったことが先述の通りノゲイラらの研究で明らかになっている（Nogueira & Ollinaho, 2013; Nogueira, 2013）。

ここまでで紹介したモザンビークの農民組織や市民社会組織によるインタビュー結果の以下のまとめのように時間が経過するにつれて、モザンビークの農民組織や市民社会の不信感が増す様子が分かる。

- ・「市民社会が押すときだけ反応する」
- ・「市民社会からの批判を回避しようとしている」
- ・「情報は隠されたままだ」
- ・「圧力が増している」
- ・「分断の試みがある」

このような現状が生み出された背景を、ここでは年表等も使用しながら、時系列にそって説明を加える。その際、全国組織や首都にある市民社会組織も含めた背景説明とする。

²³⁰ 山田隆一・飛田哲（2013）「モザンビーク北東部における営農の現状と課題」『開発学研究』Vol.23 No.3: 86-91.

5-3-1. 農民・市民社会・宗教組織の参加・コンサルテーションの実態

冒頭にも示したとおり、プロサバンナ事業の立案から合意後の調査や実施において、モザンビークの農民組織や市民社会組織への十分なコンサルテーションやプロセスの参加が欠如してきたことについて、現地団体から繰り返し指摘と抗議がなされてきた。これは、具体的には以下の声明でも確認することができる（UNAC, 2012; JA!, Jan. 2013; JA! & FoE Mozambique, Jan. 2013; “Joint Statement, 2013; “Open Letter”, 2013）。

2009年9月のプロサバンナ事業合意に至るまでの過程においても、また次の年表に示されているように、準備調査から全国農民連盟（UNAC）による非難声明（2012年10月11日）まで、実質的な意味での、現地の農民組織あるいは市民社会組織との合意形成のためのコンサルテーションへの意味のある参加は皆無であった。また、本件についての事態が、悪化していく様子が、年表からも明らかである²³¹。

²³¹ なお本年表は、第7回意見交換会（2013年12月18日）で外務省・JICAと共有されており、内容についての確認や意見を求めてきたが、第8回意見交換会（2014年3月12日）で「個別詳細へのコメントはしない」との見解が示された。

年表：モザンビーク農民・市民社会組織、日本 NGO からみた「参加」「コンサルテーション」に関する認識の推移

年月	ProSAVANA 事業 出来事 (政府)	政府と日本市民社会 との対話	政府による現地農民・市 民社会組織との対話	現地農民・市民社会組織 の動き	現地農民・市民社会による「参加」「協議」に 関する理解
2009年9月	ProSAVANA3 か国合意				
2009年10月～ 2010年3月	ProSAVANA 準備調査 (JICA)				20 農家インタビュー (大中小含む)
2011 年度～	研究能力・技術移転向上支援 (ProSAVANA-PI)				
2011 年 11 月	ProSAVANA-PD 合意				
2012 年 2 月～	ProSAVANA-PD に基づくマ スタープラン策定開始 (JICA)				
	PD インセプション・レポ ート発表 (コンサル@JICA 研 究所)				
2012 年 4 月	PD 第 1 回ステークホルダー MTG (マスタープラン策定の 調査手法に関するもの)		第 1 回ステークホルダー MTG (Nampula, Lichinga, Quelimane, A. Molocue)	合計 10 人の農民 (Lichinga, Quelimane 皆無)、NGO はドナーと一緒にカウントされ人数不明。Quelimane 皆無。最大でもドナー入れて 5 名以下。「農業省に呼ばれたから行っただけ。参加や合意形成のためのものと認識していない」	
2012 年 4 月 16 日～20 日	日・ブラジル・モザンビーク 官民合同ミッション派遣				地元農民組織・市民社会との会合なし。政府・ ビジネス関係者のみとの会合が首都、Nampula と Lichinga で実施。
2012 年 4 月～8 月				UNAC・ORAM の ProSAVANA 独立調 査開始	
2012 年 8 月				ProSAVANA 関係者への調査結果開示 とコメント受付	実質的な事業内容に関する会談 (しかし CSO 側が要請して実現)
2012 年 9 月	ProSAVANA Development Initiative Fund(PDIF) 開 始				
2012 年 10 月 11 日				UNAC による ProSAVANA 抗議声明「我々農民は、透明性が低く、プロセスの すべてにおいて市民社会組織、特に農民組織を排除することに特徴づけ られるモザンビークでのプロサバンの立案と実施の手法を非難する。	
2012 年 10 月下 旬				Niassa 農民組織・CSO による農業省出 先機関での日本大使への面談要求	州農民組織 UPCN、農民相互扶助組織 ORAM が参加し質問するも回答不十分で不満を高め る。
2012 年 11 月	第 2 回ステークホルダー MTG (Nampula, Maputo)		第 2 回ステークホルダー MTG (Nampula, Maputo)	Niassa や Zambezia 州では開催せず。Nampula で農民 4 名、Maputo でゼロ。NGO は ドナーとカウントされ 3 名と 10 名。 出席 NGO (Nampula & Maputo) から、会議の在り方の問題点 (対話でなくただの説明 会)、「(事業内容について) 不透明性が増した」の声あり。	

2012年11月15日		NGO主催 JICA 坂口幸太氏 ProSAVANAに関する講演会			「対話はしている」との説明有。 NampulaのIKURUとNiassaのALIMIと「良い対話」との説明。UNAC抗議については、「情報伝達不足による誤解」「モザンビーク政府に市民社会に対応してもらおう」との返答あり。
2012年11月	ナンプーラに JICA 専門家らが訪問し、「PRODECER の成功を ProSAVANA に」を宣伝				参加した現地市民社会・農民組織の不安広がる。
2012年12月14日		NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会 (UNAC 声明を受けての NGO 側議題提案)			外務省:「準備調査で農家(20家)と話した」「UNACは4月の第1階ステークホルダー会議に参加(故に対話あり)」と説明。
2013年1月25日		第1回 NGO・外務省 ProSAVANA 意見交換会開催		第2回ステークホルダー参加 NGO (JA!) より協議の手法への異議表明 (「対話と呼べず」「不透明」)	
2013年2月22日	JICA 理事長のモザンビーク訪問。「正確な情報を地元農民や現地の人々へ共有するためモザンビーク政府のオーナーシップ期待」と発表				
同日	ProSAVANA による対象全19郡での District Meeting (Consultative Council) 開始		ProSAVANA による対象全19郡での District Meeting (Consultative Council: CC) 開始	CCと郡都で開始。(3月までに Nampula 及び Zambezia 州) 現地市民社会「CCは政権与党の下部組織」「選挙のためのバラマキ」との理解。	
2013年2月下旬				UNAC 代表・JA!スタッフ来日。外務省表敬訪問(26日)。議員会館での学習会(27日)、北大(25日)、東大でのセミナー(28日)で講演	NGO側から JICA へのセミナーへの繰り返しの参加要請への辞退が、当日参加に変更。但し「何故中国やヨーロッパ投資を問題にしないのか」の会場での質問。また終了後、「すべて誤解」とコメント有。
2013年2月28日	ProSAVANA による対象全19郡での District Meeting (Farmers meeting) 開始		ProSAVANA による対象全19郡での District Meeting (Farmers meeting) 開始	Farmers meeting が各郡都で開始。(3月までに Nampula 及び Zambezia 州) 現地市民社会、「CC同様、郡都にいる OJM, OMM 等の政権与党に近い者が集められている」「選挙のためのバラマキ」との理解。	
2013年3月9日		第2回 NGO・外務省 ProSAVANA 意見交換会開催			
2013年3月13日			参議院 ODA 委員会議員訪問時の UNAC と3人の議員+日本大使+JICA 所長の面談(マプート空港)	当初は日本大使館での開催が、帰国予定の変更でキャンセルになっていたにもかかわらず大使館は UNAC に連絡せず、また議員の時間変更要請も知らされないまま。日本 NGO の調整で、最終的に空港で面会実現。大使と JICA 所長が「(今後は)誠実に対応」と約束。	

2013年3月18日(N)、21日(M)	第3回ステークホルダーMTG(Nampula, Maputo)		第3回ステークホルダーMTG(Nampula, Maputo)	UNAC、JA!等、本件に問題意識を持った多くのNGOが参加	Maputo参加NGOによると多くの疑問に「実のある返答はなく、時間による質問打ち切りがあった」との見解。 NampulaでもCSOの関与のなさについて問題提起。
2013年4月2日	JICA's ProSAVANA High Level Seminar モザンビーク農業大臣・各州知事・農業省関係者・ProSAVANA関係者・ブラジルABC, EMBRAPA, FGV	日本NGOに一切連絡なし。NGOよるJICAへの繰返しの問合せに対し「来日農民組織」がどこか開示されず当日も伏せられる。		モザンビークから唯一「農民組織代表」として農業省が選び、UPCN (UNACのNiassa州支部)のコーディネーターが来日。	UNAC下部組織である点、ProSAVANAに関する問題提起がJICAスタッフによるPPT改変により削除される。NGOとの面談時、JICAスタッフが、「UPCNが疑問を農業省に投げたから招待」を「ProSAVANAへの期待を日本人に小農として説明するため来日」と訳す。
2013年4月上旬				国際NGO・GRAINによるPD Report1&2のリーク	
2013年4月17日				国際小農デーでのUPCN (UNACニアサ州下部組織)によるProSAVANA批判声明とProSAVANA抗議マーチ	
2013年4月19日		第3回NGO・外務省ProSAVANA意見交換会開催			日本NGO側、4月2日セミナー問題(連絡、情報開示)、UPCN批判声明と抗議マーチ紹介、ProSAVANA農村集会問題(手法・時間)指摘。
2013年4月29日				リークReportの分析に基づくモザンビーク・国際NGO「共同声明」発表	
2013年5月9日		第4回NGO・外務省ProSAVANA意見交換会開催			
2013年5月7日~9日				UNAC全国農民集会「グイア宣言」にて「全国の農民男女のほとんど全面的な排除と不在の下で承認されようとしている農業政策への代替案を提案する」	
2013年5月下旬-6月上旬				UNAC代表・Nampula CSO Platform書記長の来日。	
2013年5月28日				23団体による3か国首脳への「公開書簡」発表・外務省表敬訪問(28日)・JICAとの個別ミーティング(30日)	NGO側からの要請でJICAとの個別面談が実現。JICAが「対話の前提」としての緊急停止ではなく、「手法」に拘ったため同意は得られず。
2013年6月後半から	(PDIFの第二次公募説明会を3州で開催)				現地23団体(公開書簡署名)もProSAVANA意見交換会参加の日本NGOも知らされず。
2013年6月18日			会合前日、農業省ProSAVANA FP+JICAがPPOSC事務局長一人を夕食に誘う。		PPOSC相談し3名で行くものの、共同コミュニケーション作成を合意させられる。
2013年6月19日			農業省とPPOSC-N対話		開始前に共同コミュニケーション案が提示され、参加者の抗議がある。
2013年7月12日		第5回NGO・外務省意見交換会			外務省「現地市民社会が準備出来るまで待ちたい」との意見も、既にPDIF二次公募実施(そ

					の説明なし)。
2013年8月8日			モザンビーク農業大臣、首相代理が右記会議に参加。日本・ブラジル政府代表者らの発表機会が設けられたものの欠席。	UNAC・ORAM 共催 ProSAVANAに関する3か国民衆会議（「公開書簡」署名 23 団体の代表参加）	大使館も JICA も欠席の理由を「直前の招待のため」とするが、代理出席や担当者の出席は行わず。モザンビーク政府側代表は真摯に疑問に応えよう、対話をしようという姿勢はあった。
2013年8月8日			PPOSC-N 事務局長個人名宛、Master Plan 予定送付		他州の CSO プラットフォーム、UNAC その他の Stakeholder 会議参加者らへの送付がなく PPOSC 「一本釣り」との認識深まる。
2013年8月中旬			農業大臣、ProSAVANA 反対者は「陰謀者」と語る一方、情報不足を認め「コミュニティ・レベルでの説明を推進する」と談話		
2013年8月13日				PPOSC の会議での MP 予定表協議	「一方的な提案・方法」と PPOSC メンバーが強く反発。PPOSC として仕切り直しを求めるメール送付。
			農業省 Nampula 州局長の市民社会呼び出し（同席 ProSAVANA FP2 名 +JICA コンサル 2 名）	PPOSC 代表 2 名と日本 CSO1 名	局長からの携帯への繰り返しの呼び出しに対応し「表敬訪問」。面会中、言論の自由を侵害する発言が局長と同席農業省関係者に行われる。
2013年8月28日-29日				北部 3 州農民大会（政府・農業省関係者、ProSAVANA FP が出席）	ProSAVANA FP による UNAC 代表への発言が「脅迫」として受け止められる。
2013年8月30日			ProSAVANA FP による UNAC 外 Niassa NGOs への協力要請		UNAC 外しへの UNAC 反発。
2013年9月3日			PPOSC に共同作業部会提案：FP による UNAC 非難、UNAC 以外の NGO に「対話」と「マスタープランにアラインするための集会協力」に合意と言及		他方、Niassa 州市民社会プラットフォームへの正式要請なし。PPOSC、UNAC、ニアサ市民社会プラットフォーム、その他 NGO の反発
9月13日/18日			ProSAVANA マスタープラン策定チーム	PPOSC、9月3日会合その他を問題視し会合キャンセル	
2013年9月19日			ProSAVANA FP による PPOSC 議長宛レターで一方的に 24 日の会議を告知		PPOSC に「圧力」として受け止められる。
2013年9月23日			ProSAVANA チームの Niassa 州クアンバでの「コンセプショナルノートに関するディベート」開催後にコミュニケーション発表		UNAC、PPOSC 反発。
2013年9月30日		NGO・外務省/JICA 対話（参議院議員会館）		日本の NGO 「早急なる中断と抜本的見直し」声明発表	

2013年10月3日 日（日付は9月30日）				PPOSC-N 抗議声明をプレスリリース発表	UNAC 排除批判 JICA が名指し批判
2013年10月17日			ProSAVANA チームによる再度のPPOSC-N事務局長への夕食誘い		PPOSC-N 工作と理解、反発
同日			10月18日に意見交換会出席依頼		PPOSC-N、出席拒否 この間の圧力が増す
2013年10月21日			政府軍によるRENAMO党首拠点の軍事襲撃、政治情勢の不安定化、市民の誘拐が相次ぐ（警察関係者関与）		
2013年10月下旬～現在			和平合意の破棄と、軍事衝突の頻発 ナンプーラでも軍事衝突あり		PPOSC-N メンバー、不安を感じる一方、コンセプトノートの問題点が多く、このまま黙っていると通ってしまうことを危惧し、11月4日に意見表明会議開催を同意。
2013年11月1日					PPOSC-N：いつもProSAVANA 側に行われる事前の議事録作成を情報操作として拒否
2013年11月4日（ナンプーラ）			ナンプーラでPPOSC-NとProSAVANAチームについてコンセプト・ノートに関する意見表明会議	35項目にわたる批判	同意なしの録音と録画をPPOSC 側が発見し審議中断。2項目目までの発表。溝。次回に持ち越す。
2013年11月4日（マプート）			UNACと農業省の政策レベル協議（プロサバンナは議題ではない）の場に、突然プロサバンナ事業の関係者（農業省・JICA・ABC）が現れ、その場で「プロサバンナ事業について協議」を要求		UNACは、このような強要に反発。密室の一団体とだけの会議を拒否し、「公開書簡」への返答を要求
2013年11月～12月			ナンプーラでPPOSC-Nがコンセプト・ノートに関する意見表明会議で35項目全部の説明を行う。		以上「意見表明会議」を開催。35項目を一つずつ発表。合意と思われるところを毎回その場で確認。しかし、元々のコンセプトの基盤が間違っているため、このまま村落で説明不可能であり、修正版の発表を主張。
2013年11月21日			「公開書簡」署名団体に呼びかけ、対話の在り方の会議（「プロサバンナ事業の協議」ではなく「協議のための協議」と念押し）		しかし、政府側は「プロサバンナ事業の対話参加者一覧」への署名を要求し問題に。必要な資料を全部開示して「対話」に向けた準備を行うと農業省側同意。（*12月17日現在、約束果たされず、12月13日の会議キャンセル）

筆者作成

(a) 第1回ステークホルダー会議にみられる「形式的な参加」

マスタープランのレポート2(以下、レポート2)によると、第1回ステークホルダー会議が2012年4月に開催されていることが分かる(下記の表参照)。同会議については、NGO・外務省 ODA 政策協議会(2012年12月14日)でも、外務省により「農民や市民社会参加の事実」として示された。しかし、実態としては、以下の表に示されている通り、4か所あわせても合計10名(ナンブーラ州全体で2名、ニアサ州全体で0名、ザンベジアのキリマネで0名、アルト・モロクウェで8名)の「農民」が参加したにすぎなかった。

Table 5.3.2 Number of Participants in the Stakeholder Meetings

Round	1 st meetings (April 2012)				2 nd meetings (November 2012)		3 rd meetings (March 2013)	
	Inception Report				Interim Report 2		QIP Report	
	Material Place	Nampula	Lichinga	Quelimane	Alto Molocue	Nampula	Maputo	Nampula
Farmer	2	0	0	8	4	0		
Private enterprise	10	9	2	2	6	8		
Public organization	28	28	6	7	28	22		
NGO and Donor	3	5	0	4	3	10		
Unknown	3	1	2	12	0	0		
Sub-Total	46	43	10	33	41	40		
Grand Total	132				81			

Source: Study Team

* Members and staffs of the study teams are not counted.

出所: ProSAVANA-PD, Report 2, 2013: 5.3.2.

一方、すでに第2章で紹介した農業統計(2009-10年)によると、対象とする3州には200万近く(188万)の農家があり、その100%近くが小規模農家である。また、モザンビークでは耕地面積の96%以上を小農が使用している(INE, CAP 2009-2010)。第7回の意見交換会(2013年12月)でも、JICAよりプロサバナ事業の対象地の農民総数は400万人に上るとの見解が示されている。

つまり、地域で暮らし、大半の土地を耕し、農業を営む圧倒的多数の200百万近くの小規模農家とその家族(将来の農民世代)とのコンサルテーションや事業への参加を、どのようなプロセスで実現していくかの検討も準備もないままに、各州の農業省出先機関への声かけに頼った「形ばかりの会議」がこのステークホルダー会議であった²³²。

実際、先述 JICA の ProSAVANA-PD 「業務指示書」(2011年)にも、この点についての指示は皆無であり、第1回ステークホルダー会議は「参集人数は約50名程度」を集めるとだけあり、多様性と人数のみが重視されており、「農民」あるいは「農民組織」の重要性の指摘はない。これは、明らかに JICA 環境社会配慮ガイドラインでいわれている「民主的な意思決定プロセスへの意味のある参加」を意図したものとなっていない。

(8) ステークホルダー会議の開催支援

農業省が主体となつて行うステークホルダー会議(第1回目)の開催を支援する。会議では、関係機関、他ドナー、また民間セクター及びNGOまでを含め、参集人数は約50名程度を想定している。会議では調査実施内容・手法等についてプレゼンテーションを行い、参加者から了解を得る。

出所: JICA (2011) 「業務指示書」: 7.

²³² NGO・外務省意見交換会で、JICA 担当者は、同会議の参加団体の選定は農業省に任せているとし、責任回避とも受け止められる説明を行っている。

さらに、モザンビークの市民社会組織は「NGO」と称され、「ドナー」と一緒にカウントされる程度の対象としてしか認識されておらず、意見に耳を傾け合意を得たい「当事者」あるいは「主権者」の扱いとは言い難い²³³。4か所で開催されたミーティングであったが、全体でドナー入れて最大でも5名以下の参加しかおらず、マスタープランが地域全体の農業のみならず社会・環境・政治に及ぼす範囲の広さを鑑みると、農業省に団体選択を任せきりにすることは問題である。JICA ガイドラインの「なるべく幅広いステークホルダーの参加」にも該当しない。

また、レポート2のコンサルテーションに関する説明では、以上の表(5.3.2)が掲載され実施の概要が述べられるだけで、それぞれの会議が、①どのように参加者が選定・招待され、②どのような告知がされ(事前に会議に当たって資料が配布されているのか)、③どれぐらいの時間をかけたどのような説明がどのような資料に基づき行われたのか、④それに対して誰がどのような質問や問題提起を行い、⑤それに対する返答は如何なるものであり、⑥十分な議論の時間はあったのか、⑦どのように会議の結果を反映させていくのかについての記述はなかった。これらの点について、第1回に限らず第3回ステークホルダー会議を中心に、第3回意見交換会(東京、2013年4月19日)でNGO側より質問がなされたものの、出席したJICA関係者は具体的な情報を持ち合わせていなかった²³⁴。

過度に「人数」に重きが置かれた記述であるが、実際この「5名」が「5団体を代表」するものなのか、同一団体からの出席でも1名にカウントしているのか、実際の出席「団体」数はいくつなのか、ドナー(援助関係者)とは別に「NGO団体」の参加数を知ることも難しい。また、「農民」は「農民組織の代表」のことなのか、「農民組織」は「農民」か「ドナーNGO」に分類されているのかも不明である。

第1回のステークホルダー会議に参加した現地の市民社会組織によると、「案内は急に届き、事前の資料もなく、予備知識もなく、いきなりミーティングで急に話を聞いても良く分からず、問題も感じたものの具体的に指摘したり質問するには至らないまま終わった」という(メールでの聞き取り、2012年12月5日)。「十分な時間的余裕のある協議」とはいえず、この傾向はその後も継続する。

(b) 現地農民・市民組織に危機感をもたれた官民投資合同ミッション

より現地農民・市民社会組織に注目されたのは、同じ時期に実施された「日本・ブラジル・モザンビーク官民投資合同ミッション」であった。同ミッションは大々的に報道される一方、セミナーが開始された首都マプトにおいても、地元政府やビジネス関係者との面談(ナンプーラ・リシシガ市)にも、農民組織や市民社会組織の代表は招かれなかった。団長を務めた乾英二・JICA アフリカ部長の報告プレゼンテーションで、プログラムの「現地農業」として紹介されているのは、ナンプーラではゴマや大豆の規模の大きな圃場、ザンベジア州では企業の茶プランテーション、ニアサ州では企業による大規模大豆プランテーション等に限られている(乾英二[JICA アフリカ部長] 団長報告、2013年6月4日²³⁵)

²³³ プロサバナに関わるモザンビークの市民社会組織には、当事者団体(農民、女性)やコミュニティ組織、宗教組織も多く、NGOとしてまとめるのはそもそも問題がある。

²³⁴ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/prosavana_04.html

²³⁵ 同資料は、NGOによって2013年1月の第1回NGO・外務省プロサバナに関する意見交換会の直前から繰り返し提供が依頼されてきたものの、実際の提供は2013年7月であった。しかも、いつどこでどのようなタイトルのセミナーが、どのような式次第で行われ、参加者は誰であり、どのようなプレゼンテーションが全体として行われ

このことが、現地で素通りされ、報道やミッションを目の当たりにした農民や農民組織、市民社会組織に危惧を抱かせ、それが解消されないままに2012年10月11日のUNACのプロサバナ非難声明に至ったことは先の年表からも明らかである。

(c) マスタープラン策定とコンサルテーション

JICAが地域社会に大きな影響を及ぼすマスタープランの骨子や準備手順は、JICA提供のプレゼンテーション資料によると(オリエンタル・コンサルタンツ2012年2月)²³⁶、2012年2月の「インセプション・レポート」で大半は決まっていたことが分かる。

しかし、JICAによるProSAVANA-PDに関する「業務指示書」(2011年12月)では、コンサルタントの契約開始は2012年2月となっており、契約開始の同じ月には既にマスタープランの前提条件は決まっていたことになる。同業務指示書自体には、インセプション・レポート作成の手法として以下が提示されているが、この文章からも明らかなおお、「①報告書、②国内民間企業との意見交換等を踏まえること、③プロサバナ事業実施機関とブラジル側専門家との協議による合意」のみが条件とされている(JICA(2011)「業務指示書」:6)。

ProSAVANA-JBMに係る一連の調査報告書、本業務に係る協力準備調査報告書及び国内民間企業との意見交換等を踏まえ、調査の全体像を把握した上でインセプションレポートを作成し、調査実施内容・手法につき実施機関及び「伯」国側専門家と協議をして合意を得る。

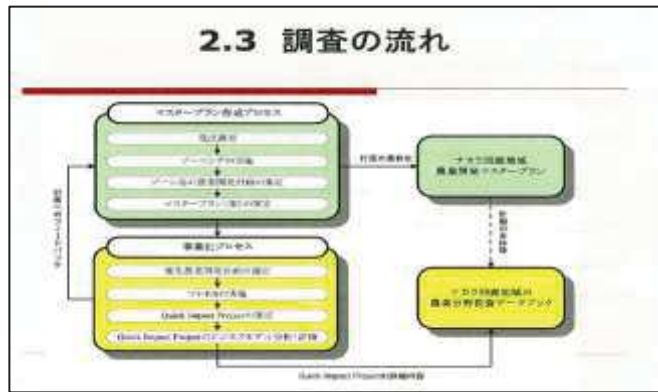
出所：JICA(2011)「業務指示書」:6.

2011年秋の時点で、現地の当事者である農民を代表する農民組織や市民社会組織との何らの対話や協議を欠き、現地にどのような農民組織や市民社会組織があるかのリサーチもないまま、コンサルタントへの指示書にみられるマスタープランの骨子が示されたのである。そして、2012年2月になり、コンサルタントの契約が開始したものの、それらの当事者との協議が依然ないまま、報告書と日本の企業や他の二国関係者との協議だけでインセプション・レポートが作成され、それに基づきマスタープランづくりが進められてきたことが分かる。

同レポートのプレゼンテーション資料からは、マスタープラン策定事業の開始月の時点で、「ゾーニング」「クラスター」「クイック・インパクト・プロジェクト(QIPs)」「農業開発阻害要因」のほとんどすべてが決定事項として書き込まれている。しかし、2013年5月の「専門家分析」で指摘されたように、これらのマスタープランの前提こそが、その出発点と基本コンセプトの点において、モザンビーク農業の圧倒的な特徴(小規模農民の割合の大きさと重要性)と当時性を考慮に入れず、社会や環境へのネガティブな影響への配慮を欠いていた(「専門家分析」2013年12月)。それにもかかわらず、インセプション・レポートでは、同事業の目的として、「民間投資による持続的農業生産システムの推進及び小規模農家の貧困削減」が挙げられている。

たのかは不明のままであり、提供された12のプレゼンテーションが一部なのが全てなのか不透明のままである。この点についてセミナー並びに資料の全容を提供するようNGOは求めてきたが、現在まで状況は改善していない。

²³⁶ 本資料も2013年7月によりやく開示された。



出所：オリエンタル・コンサルタンツ 2012年2月「インセプション・レポート」

そして、QIPs の目的として、この時点で明確に「民間投資家にナカラ回廊の農業分野への投資にインセンティブを与えるもの」とされており、今回の調査で最も多く表明された QIPs への懸念は(三カ国民衆会議 2013年8月8日、各団体聞き取り 2013年7月-8月)、プロサバンナ事業・PD の業務指示と初期段階でのコンセプトにはっきり根拠が示されていたことが分かる。

5.1 Quick Impact Projects (QIPs)の形成と選択

- QIPs は、早期にプロジェクトの効果/影響の発現が期待されるプロジェクト。マスタープランの早期に実施される優先農業開発事業の中から選定される。
- QIPs は、民間投資家にナカラ回廊の農業分野への投資にインセンティブを与えるもの。

想定される資金ソース	優先順位判断基準(案)
中・大規模農業投資	事業実施リスク 投資に対する収益性の高さ
小規模農業	事業実施リスク 加算投資の低さ
行政・ドナー・NGO	裨益農業数 地域への経済的 インパクト事業の波及効果

出所：オリエンタル・コンサルタンツ 2012年2月「インセプション・レポート」

(d) UNACによるプロサバンナ事業に関する調査と抗議声明

モザンビーク農民・市民社会組織と、プロサバンナ事業関係者による実質的な話し合いは、2012年春より実施してきた調査を終えた UNAC と ORAM の要請によって持たれたものであった²³⁷。しかし、2012年4月に示されたように、①ブラジルにおけるセラード開発 (PRODECER) への過度な重視、②投資の重視、③地元小農の無視、④土地収奪の可能性への懸念が払しょくされるものではなかったため、UNAC の抗議声明発表となる (メールによる聞き取り、2012年9-10月)。

我々男女の農民は、このような手法、プロセスのすべてにおける市民社会組織、特に農民組織らの排除や低い透明性に特徴づけられるモザンビークでのプロサバンナの立案と実施を非難する。プロサバンナに関する深い分析に基づき、我々農民は以下の結論に至った。

- プロサバンナは、ナカラ回廊の農民ら自身の基本的なニーズ、展望、そして懸念に関する配慮を欠くトップダウン式の政策の結果である。(UNAC, 2012年10月11日)

上記の声明文にみられるように、「情報と透明性の欠如」「プロサバンナ事業計画が形成され、実

²³⁷ NGO・外務省 ODA 政策協議会における外務省側の説明では、JICA のイニシアティブだったとされているが、UNAC に確認したところ UNAC3 か国関係者に呼びかけ調査の内容に対しコメントをもらうために開催し、JICA 出席者は何一つ意見を述べなかったとのことであった (UNAC への聞き取り、2012年9月)

施されようとしている手法」「市民社会組織特に農民組織のプロセスからの排除と透明性のなさ」「トップダウン式の政策」が指摘され、強く批判されている。

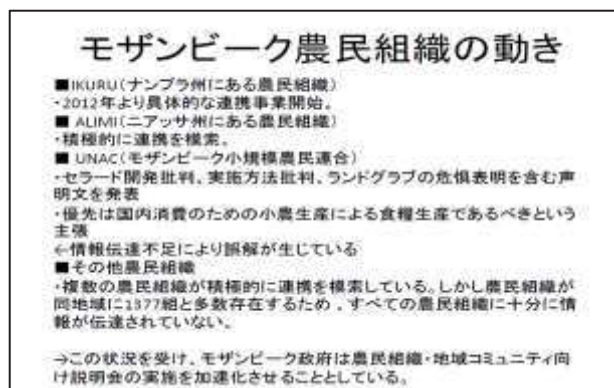
同抗議声明の後 2012 年 11 月に計画された第 2 回ステークホルダー会議では、レポート 1 に関わる成果発表が予定されたが、開催地は首都マプトとナンブーラ市に限られ、対象地のニアサ州やザンベジア州では開催されなかった。そこで、ニアサ州の農民・市民社会組織が、農業省に働きかけを行って開催を実現したのが 2012 年 10 月の会合であった。

第 2 回ステークホルダー会議には、懸念を高めた市民社会や農民組織から多くの参加者が出席したが、聞き取りによると「意味ある返答は何もなかった」「時間がきたからと一方的に切り上げられた」との不満が表明されている (PPOSC-N, UNAC, ORAM, JA!, 2012 年 11 月)。しかし、これらの質問や異議申し立ては記載されず、抗議のために参加した農民組織や市民社会組織の数ですら、成果と根拠の一部としてレポート 2 に掲載されているのが実際である²³⁸。

(e) プロサバンナ開発基金 (PDIF) と連携先「農民組織」の実態

2012 年 9 月に発表された PDIF の公募結果であるが、そもそもの骨子、公募概要、その結果についての説明は、これら農民・市民社会組織には行われなかった。多くが地元紙の報道で知ったという (メールによる聞き取り、2012 年 11 月-12 月)。報道で知った地元組織も、同ファンドがプロサバンナ事業全体の中でどのように位置づけられ得るのかについては理解されていなかった (メールによる聞き取り、2012 年 11 月-2013 年 8 月)。そもそも、これは PDIF から融資を受けている組織やそれらと契約のある農民や農場オーナーも同様であった (船田、森下・高橋、渡辺現地調査記録, 2013)。

2012 年 11 月 15 日に東京で開催されたセミナーで JICA 坂口幸太アフリカ部調査役が指摘したように、「JICA の連携している/連携開始を予定している農民組織」は、ナンブーラにある IKURU とクアンバにある ALIMI のみであった²³⁹。



2013 年 11 月 15 日 JICA 坂口幸太調査役資料

IKURU ジェネラル・マネージャーによると、PDIF 公募前、モザンビーク農業省関係者、PDIF を主催する GAPI (半官半民)、そして JICA 関係者が IKURU を訪問し、同ファンドについての説明を行い、応募を呼び掛けたという (渡辺現地調査記録, 2013)。本報告書第 3 章で紹介した通り、IKURU は同ファンドに応募し、融資を受けるが、インタビューに対し、繰り返し「プロサバンナ事業について全容が理解できていない」(日本のメディア関係者への回答、2013 年 3 月)、「色々議論があり、すべて分かっているわけではない」(聞き取り、2013 年 8 月 11 日) と述べている点は重要である。

²³⁸ この点に関する現地 NGO の批判については、2013 年 11 月 8 日付 Verdade 紙記載。記事参照 (Verdade, 2013 年 11 月 8 日)。<http://www.verdade.co.mz/ambiente/41572-prosavana-manipulacoes-mentiras-e-meias-verdades> 和訳 <http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-82.html>

²³⁹ 「モザンビークでの JICA 熱帯サバンナ農業開発プログラム市民社会との勉強会」(2012 年 11 月 16 日) 明治学院大学国際平和研究所 (PRIME) 「平和学を考える」AJF・JVC・HFW・明治学院大学国際平和研究所 (PRIME) 共催連続公開セミナー「食べものの危機を考える」2012 年度 第 5 回。なお、同報告会の議事録は主催者により逐次で作成されているものの、JICA 並びに坂口調査役の同意がなく公開されていない。

しかし、UNAC の抗議声明の翌月に開催された先述セミナーで、JICA 坂口調査役は、「農民組織の IKURU と連携を開始し、良好な関係にある」との報告を行ったが（以上スライド）、今回の調査で IKURU マネージャーは「IKURU は企業」と答えている。そして、その「シェア」の 45% ずつを OXFAM Novib と GAPI が分け合って持っており、農民のシェアは 10% で、CEO も GAPI が務めている。確かに、多くの農民組織の参加があり、理事の大半は農民で占められるが、同ジェネラル・マネージャーの雇用契約書に GAPI 理事がサインしているように、「農民組織」として代表させるには無理がある。そもそも、IKURU 自体が「一企業」と述べ、新聞等でも「アグリビジネス企業」として紹介され、同団体を「農民の代表組織」と考える地元農民・市民社会組織は一つもなかった（聞き取り、2013 年 8 月 3-13 日）。

何より問題として認識されるべきは、第 3 章で指摘したように、IKURU のシェアの半分近くを有し、経営の最高責任者（CEO）が、PDIF の実施機関であり融資元資金 30% を拠出する GAPI であるという点である。つまり、GAPI が公募計画を立て、公募し、それへの応募を自らの組織が CEO を務める一地元アグリビジネス企業に求め、融資を行い、監督しているのである。本 PDIF の拠出金の残り 7 割は、日本政府による過去の食糧援助による見返り資金である。

しかし、IKURU は、JICA によって繰り返し、「UNAC のような批判団体は一部であり、協力している農民組織もある」との主張の根拠として使われてきた（坂口報告 2012 年 11 月、NGO・外務省 ODA 政策協議会 2012 年 12 月、NGO・外務省意見交換会における NGO 質問書への JICA からの回答 2013 年）。このような IKURU の実態について、応募を要請する前に知らなかったとすればそれはざんであり、仮に知っていたとしたら問題が大きい。

2012 年 11 月 15 日の時点で、「連携を開始し始めた」と JICA に発表されたニアサ州の協同組合 ALIMI についてであるが、同団体への聞き取り調査によると、2012 年の 10 月頃に JICA とモザンビーク政府関係者が同組織を訪問し、「①プロサバンナ事業は生産者の農業普及サービスを行うもので、②融資を提供するプログラムがある、③農民の土地を奪い脅かすという批判があるがそうではない」と説明を行ったとのことであった。しかし、これをもって「連携しているということ」なのかどうかについては、会って話をしただけであり、『連携』と呼ぶのは難しい。彼らが、あえてこれ（会って話をすること）を『連携』と呼ぶのであれば『連携』なのかもしれないが...と困惑していた（聞き取り、2013 年 8 月 12 日）。そして、これらの関係者らが 2013 年 6 月に ALIMI を再び訪問し、PDIF の第二次募集が開始したから「申請書を出すように」との「要請」があり、申請書を出したという。

組合代表は、「プロサバンナ事業が何なのか、我々は明確な情報を持っていない。したがって、同事業に対して明確なポジションを持っている訳ではない。我々は今資金を必要としており、その意味でどの助成金や基金でも（PDIF であろうとなかろうと）募集があれば申請するから申請したまで。プロサバンナ事業に賛成しているわけではない」と答えつつ、「プロサバンナ事業がニアサ州に入ってくるためにそのことが利用されるとしたら悲しい」と語っている（聞き取り、2013 年 8 月 12 日）。

第 3 章 (3-2-3) でみた通り、ALIMI の他の助成への申請のための計画が、同組合の許可なく 2013 年 3 月のマスタープラン策定のためのレポート 2 にクイック・インパクト・プロジェクトの一つ（第 8）としてそのまま掲載されていた（ProSAVANA-PD, Report 2, 2013:44-45; メールでの聞き取り、2013 年 10 月 28 日）。そして、同組合は PDIF に申請を求められ、実際に応募している。つまり、プロサバンナ事業に「企業だけでなく農民組織も参加」という既成事実化のために、ALIMI の知ら

ぬところで活動が使われていたのである。ALIMIによると、申請は受理されたとの連絡が9月上旬にGAPIからあったが、9月12日の時点では既に申請を取り下げているという（メールでの聞き取り、2013年10月1日）。それにもかかわらず、政府系新聞は次のような記事を掲載している²⁴⁰。

「(PDIFは、) ナンプーラ州に届いただけで、隣のニアサ州は排除されていた。(略) クアンバでは、プロサバナ事業の枠組みで2つの事業が調査されており、これは特に農業生産と市場化の分野のものである。それは、ALIMIという協同組合とジョゼ・マヌエル・ピント・モライス (José Manuel Pinto Morais) の製粉施設 Ekariko である。(略) ALIMI 組合は、550人の生産者をまとめ、農村における生産と市場化を支援する米国の CLUSA の支援の結果として2010年に結成された。

プロサバナ事業の枠組みにおいて、長年にわたる地元生産者でもあるジョゼ・モライスは、生産量と市場化を確保するために200ヘクタールの土地をエタタラ (Etatará) とルリオ地区 (Lúrio) で要請した。我々が知っている限り、(プロサバナ事業による) イニシアティブの大きな柱は、まさに生産者が生産物を手元に完全に残さないことなのである。(略)

クアンバ郡経済活動部長代理のアルメイダ (Almeida) は、次のように述べた。

「私の意見では、混乱の原因は我々すべての耳に届いた最初の情報によるもので、これはブラジル人らが我々の土地を占領し農業をしに来るといったものだった。そこで、我々全員が危機感を持った。しかし、これは既に明確になり、騒ぎ続けるのは合理的ではない」と述べた」。(Notícias, Oct.1, 2013)

なお、この記事から分かる通り、この時点では既に申請を取り下げているALIMIの名前がわざわざ挙げられており、団体が生産者組合である点が強調されているものの、ALIMIには取材せず、PDIFの第二次募集に応募した地元企業家のみインタビューし、記事化されている。同じ記事には、GAPIの担当者のインタビューもあるため、ALIMIから申請があったことを伝えたのはGAPIと考えられるが、あえて内定後の申請取り下げが記事の中で触れられていないのはGAPIがその情報を記者に渡さなかったのか、記者自身がそれを避けたのかは明らかではない。

しかし、記事全体の意図としては、「プロサバナ事業が農民の権利を奪うというが農民組合も申請を出して生産と市場化が支援される」との論調を補強するためにALIMIの名前が使われていることが窺い知れる。また、プロサバナ事業の枠組みで土地を申請していることから、PDIFが企業にとって「生産支援」がどのようなものとして理解がされているかが明らかである。

「プロサバナ事業への農民の参加」の可視化は、これほどまでに同事業関係者やモザンビーク政府、政府系メディアに繰り返し試みられてきた。以上の記事にもあるように、「事業に対し騒ぐ組織」と「事業で連携する農民組織」の分類は、2012年10月のUNACの抗議声明以来のプロサバナ事業関係者らの姿勢や対応に顕著に見られるものである。

先のJICAプレゼンテーション資料にもあるように、「連携先としてのIKURUとALIMI」の一方で、UNACについては「情報伝達不足により誤解」と強調し、10月11日の抗議声明の矮小化が図られ、それへの対応として「説明会の実施を加速化させる」に留め、依然「説明の問題」と位置づけ、当事者との合意形成や意思決定プロセスへの意味ある参加の意義が理解されていなかった。

さらに、「モザンビーク政府にイニシアティブをとってもらう」とすることで (JICA 坂口幸太調査役 2012年11月15日)、対象地の地方行政高官ですらプロサバナ事業について疑問を持つほど事業立案や形成の「蚊帳の外」にあった実態 (Notícias, 2013年10月1日) の責任を受益国政府に転嫁するとともに、既にこの時点で強権化が進みつつあったモザンビークの政治社会事情を踏まえないままに、抗議する組織と地元政府を直接対峙させる手法が採られることとなった。これは、「国別の人権情報、人権状況の把握を行い、意思決定に反映させる」とのガイドラインの理念からほど

²⁴⁰ Notícias (2013年10月1日) "Prosavana aos olhos das Comunidades" <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/primeiro-plano/3778-prosavana-aos-olhos-das-comunidades-1>

遠いことであった。

5-3-2. 全国最大農民組織 UNAC のコンサルテーションからの排除とそのプロセス

現地での聞き取り調査とこれまでのやり取りから、UNAC の参加やコンサルテーションが皆無であったことが問題であったにもかかわらず、問題解消のための抜本的な努力が行われることないままに、事態は次のような展開を経た。

- UNAC を「一団体にすぎない」「野党組織」「反対勢力」とのレッテル貼りによる抗議の矮小化（JICA やコンサルタント関係者とのインフォーマルなやり取り）
- 他の「農民組織」との「連携」による UNAC との分断と周縁化（先述 IKURU と ALIMI の事例）
- 対話の回避（2013 年 2 月外務省表記訪問、3 月国会議員訪問時）
- 対話からの排除の試み（2013 年 9 月）

しかし、本報告書の第 1 章及び第 4 章で示したように、UNAC はモザンビーク最大の農民組織であるだけでなく、小農を代表し、その権利を擁護するために結成され、役割を果たしてきた組織である。2012 年 10 月の抗議声明発出以降の数々の抗議活動にもかかわらず、以下の最新の現地紙の報道でも、モザンビーク農業省事務次官に「必要不可欠かつ恒常的な対話の特権的パートナー」と言わしめているのである。

モザンビーク政府を代表し、農業省事務次官の Daniel Clemente は、UNAC について、モザンビークの農民組織として最大の規模を持ち、(国民の) 食料安全保障を保障し、余剰を生産し市場化するため土地を耕す小農らの大多数を代表する組織であると再確認した。そして、UNAC は、政府との必要不可欠かつ恒常的な対話の特権的パートナーであると強調した。

スウェーデン大使は、「このような (UNAC に対するスウェーデン大使館の) 支援は、より公正で平等な社会を実現するために最大の役割を果たそうとする民衆の闘いにおいて、非常に重要である」と述べた。(CanalMoz, 2013 年 12 月 13 日)

スウェーデン政府に限らず、2013 年 10 月 15 日・16 日に開催された「第二回土地問題小農国際会議」の開催に協力したドナーのロゴを見れば分かる通り、多くの援助機関・NGO が UNAC を重要なパートナーとして認識している (UNAC, 2013)。これは、あくまでも 1 国際会議の協力団体の一部であり、1987 年の結成以来、同組は織は幅広い支援を受けてきた。そのなかには JICA も含まれることについて (戦後復興支援)、JICA のプロサバンナ事業担当者自身まったく知らなかった (外務省表敬訪問時、2013 年 2 月 28 日)。



日本政府やプロサバナ事業関係者の UNAC の参加やコンサルテーションへの姿勢や対応の変遷について、聞きとり等に基づき時系列に整理すると、次のようなものになる。

- ①2012年4月第1回ステークホルダー会議：形式的な招待
- ②2012年4月～10月：UNACからの働きかけへの消極的対応
- ③2012年10月「抗議声明」～：
慌てた対応とUNACの代表制の極小化
別の「連携先農民組織」を求める動き（例：IKURU, ALIMI）とその懐柔の試み
- ④2013年2月～5月：UNAC関係者の3度の来日と表敬訪問時の非礼
- ⑤2013年6月～：モザンビーク市民社会の対話先としてPPOSCの限定
（PPOSC-N関係者への圧力/UNACの周縁化の試み）
- ⑥2013年9月：公的な場でのUNAC排除宣言

以上から、プロサバナ事業に関わる日本・モザンビークの関係者による UNAC とのコンサルテーションは、次のような流れを辿って行ったことが分かる。

無視→形式的声かけ→抗議への反発→矮小化/周縁化→分断→排除

以下、その具体的なプロセスについて、現地聞き取り調査だけでなく、資料等を使って明らかにする²⁴¹。

(a) 2012年10月抗議声明への日本政府・JICAの反応

2012年10月11日 UNAC の最初の抗議声明が出るとすぐに、公式の場でも、JICA や外務省関係者は「一団体にすぎない」「一部にすぎない」「他とはよい関係がある」「情報伝達の問題」「誤解である」と繰り返してきた。2013年5月28日の「公開書簡」に対しても、同様のコメント（「誤解」）についても同様であった。

JICA モザンビーク事務所は、農業省とブラジル関係者とともに、2012年12月に UNAC の代表と同団体のオフィスを訪問し面談した。第2回プロサバナ事業意見交換会（2013年3月5日）の事前質問により同面談結果の要旨を求めたところ、その返答は「UNAC はプロサバナ事業に反対していない」との総括が冒頭に示された（JICA 返答 2013年2月27日）。

JICA が実施した UNAC との面談結果は、概ね以下のとおりでした。

・ ProSAVANA に対して反対の立場ではない。

出所：第1回 NGO・外務省意見交換会質問への再回答要請への返答，2013年2月27日：9。

これについて、UNAC 代表らからは、「開発に反対ではないと述べたが、2012年10月の抗議声明をみても、わざわざ来日していることをみても、プロサバナ事業に反対ではないわけがないこ

²⁴¹ なお、このことがナンプーラ州市民社会プラットフォームの声明や日本の NGO の指摘によって明らかになってからは、UNAC やその下部組織への「対話」の働きかけが強まり、ほとんど強制的なものになったことについては本章の後半に紹介する。

とは明らかであるのに、なぜこのような要約がされているのか」との強い憤りが表明された（聞き取り、2013年3月1日）。そして、「JICA 現地事務所に記録された要旨内容の確認に来るように」とのリクエストが日本の NGO を経由し、第2回意見交換会（東京、2013年3月5日）でなされたが、本件はそのまま放置され現在に至る²⁴²。

この後、モザンビークを訪問する ODA 特別委員会派遣の議員視察団と UNAC 代表が、駐モザンビーク日本大使館でモザンビーク農業省立会いの下で面談が予定されていたものの、視察団の旅程が変更したため、当初予定された日時には既にモザンビークを出発している状態になった。そのため、視察団から早朝ないしは空港での面会の設定が要請されたものの、現地日本大使館から UNAC への連絡は一切なされないままであった。結果的に、日本の NGO と議員側の努力で、出発直前に空港での面会が実現するが、キャンセルの連絡も時間変更の依頼も大使館側ではなく、当日早朝に日本の NGO からなされなければならなかったことについて、UNAC としても不可解な状態におかれたという（聞き取り、2013年5月）。それでも、日本大使並びに JICA 所長が、3人の議員の前で、「今後の対話をしっかり行うこと」について約束したことは、重要なものとして受け止められた（メールによる聞き取り、2013年3月）。

(b) UNAC 下部組織 UPCN (ニアサ州農民連合) の JICA セミナー招へい

さらに UNAC や地域の農民らに不信感を与えたのは、2013年4月2日に東京で開催された「JICA プロサバナ事業ハイレベルセミナー」への「モザンビーク農民組織代表参加」の件であった。JICA から「農民組織代表」を派遣することが求められたモザンビーク農業省は、UNAC の下部組織であるニアサ州農民連合の UPCN を選出した。UPCN は、ニアサ州全体の農民を代表する組織であり、プロサバナ事業に関する会議でも常に主導的な役割を果たしてきた。

しかし、UPCN 関係者によると、当初この日本行きは「プロサバナ事業の一環として日本の農民と交流するためのもの」として説明され、「プロサバナ事業を推進するためのもの」としては説明されなかったという（聞き取り、2013年7月25日）。UPCN が、UNAC 事務局に問い合わせた結果、「プロサバナ事業はとにかく不透明なことが多いから政府と共に行くならもっと情報が得られる」と後押ししたため、UPCN としての参加を決定し、日本での発表用パワーポイントを作成し農業省に送信したという。しかし、出発にあたって、州知事や農業省局長が続々と現れ、首都に着いた頃にはモザンビーク農業大臣らとの壮行会があり、「本当の目的を知ったが、もはやどうすることもできなかった」とのことであった（聞き取り、2013年7月25日）。

さらには、UPCN が作成し、UNAC の許可を取って農業省に送っていたパワーポイントが、「東京に着いた頃には『JICA 関係者とブラジル人スタッフ』によって改変されており、UPCN が UNAC の下部組織であること、プロサバナ事業の問題点の指摘などがすべて削除されていた」という（UPCN 関係者ら）。そのため発表について躊躇すると、派遣団の一人が「大臣と同じ場にいるのに、逆らうことはできないだろう」と言ったため、結果そのまま読み上げざるを得なかったという。会場に入る前には、JICA 関係者から「市民社会に気を付けろ。彼らは危険だ」といわれ、JICA ブラジル人スタッフが監視し続けたという（聞き取り、2013年7月25日）。

日本の NGO は、このセミナーのため来日した「農民組織代表」との面談を JICA アフリカ部に

²⁴² なお、会議に同席した JICA 関係者はポルトガル語が分からないため、同席ブラジル人による英語通訳を介していたことが UNAC への聞き取りから明らかになっているが、この点について意見交換会出席 JICA 担当者は確認しないまま「記録がこうなっている以上このままにさせてほしい」との主張がなされた（第2回意見交換会 2013年3月5日）。

要請した。この面談は、モザンビーク政府と JICA と ABC の同席が必要条件とされた。面談の冒頭、日本の NGO は「所属する UPCN は UNAC の一部か」と質問したが、これに対し UPCN コーディネーターが答える前に、ジュシメイレ・モウラオン (Jusimeire Mourão) JICA コーディネーターがこの事実を否定する回答を行っている (参与型観察、2013 年 4 月 2 日)。

実際、来日前から分かっていたはずの UPCN の団体名は (履歴書や団体からの証明書が必須の日本ビザ取得の必要性)、日本の NGO による繰り返しの開示要求にもかかわらずセミナー時まで伏せられたままであった。議員からの JICA アフリカ部倉科芳朗課長 (当時) への電話質問へも、「ニアサ州の生産者ユニオンだが正式名称は分からない」という程度の回答しか行われなかったという (国会議員への聞き取り、2013 年 3 月 26 日)。同課長は、日本 NGO にも同じ回答を行っている。

次に、来日経緯と目的についての質問に関し、UPCN コーディネーターが行った次の返答について、JICA コーディネーターは趣旨を根本的に変更した通訳を行った。

「招待は (モザンビーク) 政府から来た。我々のユニオン (UPCN) が政府を困らせたからだと思う。我々は、繰り返し州の農業局長に、『プロサバナ事業は誰のためのものなのか?』と明らかにするよう求めてきた。また我々は、プロサバナ事業に関する会議に参加してきたが、その際小農へのインパクトについて沢山の質問を投げてきた。小農としての、このような我々の介入や疑念のために、農業省の州出先機関は、我々を招待したかったのだと思う」。

UPCN コーディネーターのポルトガル語での発言からそのまま和訳、2013 年 4 月 2 日)

「我々の政府との協力と関係について。ユニオン (UPCN) がプロサバナ事業が何かについて知りたかったから。我々は、政府に質問をしてきた。農業省の州の出先機関は、最初からユニオンを会議に招き、プロサバナ事業のデザインについて説明してきた。だから私はここにいる。私はここに来て、あなたたち、つまり日本の聴衆に、小農としての期待を述べるためにやってきた」。

(以上の同じ UPCN コーディネーターのポルトガル語での発言をモウラオン JICA コーディネーターが英語に訳した文章からの和訳、2013 年 4 月 2 日)

つまり、「疑問を持ちより情報を知りたくて来日した」という趣旨が、「UPCN が、小農の代表としてプロサバナ事業への期待を日本の市民社会を含む一般の聴衆に伝えるために来日した」と完全に異なった説明にすり替えられているのである。この面談には、ポルトガル語と英語が出来る本郷豊 JICA 客員専門員やモザンビーク、ブラジルの関係者が同席したが、この訳に修正を加える者は誰もいなかった。

UPCN からの来日者にこの件を確認したところ、次のような説明がなされた

「日本の NGO に伝えたかったのは、何故 UPCN や自分が来日したのか、プロサバナ事業を推進するためではなく、モザンビーク政府が私たちの抗議や活動を踏まえて招待したこと。推進と分かっていたら来なかった」。(聞き取り、2013 年 7 月 25 日)

しかし、JICA のプロサバナ事業コーディネーターの訳は真逆のものとなっており、UPCN が準備したプレゼンテーションの中の「プロサバナ事業への懸念」の記述は完全に削除されていたという。

そもそも、UPCN は、UNAC の下部組織であるだけでなく、2011 年 10 月 11 日のプロサバナ事業抗議声明の起草団体でもあった。そのことについて、倉科芳朗 JICA 課長は第 3 回意見交換会で「当日まで本当に知らなかった」と主張したが、当該セミナーの日程や詳細の事前連絡がなかった点を含め、全般的な説明責任の問題について外務省側から謝罪がなされている (2013 年 4 月

19日)。

(c) UPCN 帰国後のモザンビーク社会の受け止めと「公開書簡」

UPCN コーディネーターがモザンビークに帰った後、次の4点は大きな問題として社会に認識されるようになった。①本当の目的を伏せられたまま日本に派遣されたこと、②パワーポイントが改変されていたこと、③UNACの下部組織であるという情報すらパワーポイントから削除されたこと、④日本の市民社会が「危険だ」と警告されたことである。これらすべてが、ニアサ州中の農民に驚きをもって伝わり、さらにナンプーラ州の農民たちにも伝わったという (UPCN 関係者、2013年7月25日; UNAC ナンプーラ支部、8月7日; PPOSC-N、8月4日)。

これを受けた UPCN は、2013年4月17日、「国際小農デー」にあわせた農民集会&マーチにおいて、プロサバナ事業を取り上げることを決定する。以下の写真は、その際に発表され、政府に手渡される宣言文の起草プロセスと、当日の実際のマーチの様子である。

[左] 国際小農デーで発表する声明を作成するための農民会議
[右] プロサバナ事業を批判する横断幕 (2013年4月17日、クアンバシ: 提供 UNAC)



同じ時期、マスタープランのレポート2の内容が明らかになり、モザンビークの農民組織、市民社会組織は衝撃を受けたという (聞き取り、2013年7-8月)。これの分析とそれへの抗議文がモザンビークと世界の市民社会によって「共同声明」という形で出されたが (2013年4月29日)、モザンビークの農民組織らは、「ボトムアップ方式での声明の作成」を希望し、時間をかけてコミュニティのレベルでこの問題を話し合い、それを上にあげて集会を重ね、最終的に他の市民社会組織と共に「公開書簡」としてまとめることにしたという (UNAC 代表並びに PPOSC-N 事務局長への聞き取り、2013年5月30日)。

「公開書簡」は、繰り返される農民や農民組織へのこのような非礼や嘘、情報操作に対して、農民らが深く傷つき、反発したことを示しているだけでなく、このような行動こそがプロサバナ事業が約束したこととは異なり、将来彼らの土地を奪う可能性があることを示唆しているとの理解と不信感を広げることとなった。実際レポート2は、「非自主的移転がある」と書いているばかりでなく、投資を優先し農民の権利を踏みにじるような内容になっており、以上の懸念に根拠を与えていることから、「公開書簡」の起草においては農民らが主導権を取る形で強い文言が選ばれていったという (同上聞き取り)。ナンプーラ州においてこの起草プロセスに参加した PPOSC-N (ナンプーラ州市民社会プラットフォーム) 副事務局長は、次のように述べている。

「農民たちは、UPCN に対して起こったことを心から恐れ、それへの反発から、この公開書簡の文言を一言も変えず、トーンも変えず、句読点も変えず、どうかそのまま発表してくれ、と繰り返し述べていた。」
(PPOSC-N 副事務局長、2013 年 8 月 4 日)

「公開書簡」は、このような農民組織による、プロサバンナ事業のプロセス、関係者の行動、これまでの説明やレポート 2 に示される「投資家優先」に対する深い不信感と強い懸念の結果として起草され、発表された一面があった。

(d) プロサバンナ事業の「対話プロセス」から排除される UNAC

「公開書簡」の後、署名団体とりわけ来日した UNAC とナンブーラ州全体の市民社会のプラットフォームである PPOSC-N への圧力が増したことについては既に紹介した通りである。「公開書簡」を受けた三か国は、「プロサバンナ事業マスタープラン策定の対話メカニズム」を話し合うための会議を、ナンブーラ州で開催したが、これにはニアサ州の市民社会フォーラムや農民組織、あるいは全国レベルで活動するマプート在住の団体関係者らが参加することはなかった。前者は、6 月 19 日（水曜日）の開催であったが、ニアサ州の団体に招待が届いたのは 6 月 14 日（金曜日）であり、州都リシंगाからナンブーラまでのフライト（週に 3 便しかなく常に満席）等の移動手段を確保することは物理的に困難であった。

また、これまでプロサバンナ事業の分析や話し合いにおいて重要な役割を果たしてきたマプート在住者らは招待されなかった。JICA ガイドラインにある「現地ステークホルダー」は、事業対象地の住民と組織に限られておらず、このこと自体が問題である上に、「十分な時間的余裕」が与えられなかった。この点については、第 5 回意見交換会で大竹智治 JICA アフリカ部次長から不十分だった点について共通理解が示されている（東京、2013 年 7 月 12 日）。なお、ニアサ州市民社会フォーラムの副幹事は UPCN であり、関係者らは「プロサバンナ事業に批判的な団体や個人を排除しようとした」と理解しているが（聞き取り、2013 年 7 月 24 日）、JICA 側は「その意図はまったくなかった」と釈明している（第 5 回意見交換会）。

この「プロサバンナ事業マスタープラン策定の対話メカニズム」の設置会議に至るまでの間、PPOSC-N に対してはあらゆる圧力が加えられていた。聞き取りの結果、次のような行為が明らかになった。①同州知事からの呼び出し、②農業省と JICA 関係者からの「前夜の夕食」への一人での呼び出し（これには結局 3 名で参加）、③所属組織の上司らからの圧力（人事担当からの電話）、④所属組織のドナーからの圧力（「地元政府の政策に逆らってはいけない」）、⑤農業省局長からの直接の携帯電話への繰り返しの呼び出しが続いたという（メールによる聞き取り、2013 年 7 月 5 日）。以上の「会議前夜の夕食」に際しては、モザンビーク農業省側から、事前に「会議コミュニケ」が提示され、これに合意を求められ合意したという。これについて、「あの状況下では、他に方法がなかった」（PPOSC-N 関係者）という（聞き取り、2013 年 8 月 4 日）。この「前夜の夕食」には、JICA 関係者も立ち会っていたという。翌日の会議冒頭この「コミュニケ」が提示され、不満を表明した出席者も多かったものの、リーダーらの前夜の合意により受け入れざるを得なかったという（同上聞き取り）。

しかし、このことは、モザンビーク北部 3 州を対象とした事業の方向性を、ナンブーラ州のみで決めていくことになりかねず、またこれまでプロサバンナ事業について調べ、分析し、提言を行い、リスクを負って活動してきた首都にある団体や個人らとの分断を招くことになりかねなかった。

PPOSC-N 内部にも、この「コミュニケ」の手法や中身自身に疑問を持つ団体や個人が多くいたため、PPOSC-N としてのプロサバンナ事業への対応について見直しがなされたという（PPOSC-N 関係者、2013年8月5日）。

以上から、ナンプーラ州のみならず、ニアサ州、ザンベジア州、首都にいる農民組織、市民社会組織など「公開書簡」への署名 23 団体は、7月18日にナンプーラ市に結集し、今後の対応を協議した。しかし、この協議の前日に、同日の「一対一での面談」を PPOSC-N 事務局長に要請したのが、「JICA プロサバンナ事業推進²⁴³」のための出張でモザンビークを訪問していた本郷豊 JICA 客員専門員であったという（PPOSC-N 事務局長、2013年7月20日）。これについて PPOSC-N 側は、「再びの一本釣り」「工作」と受け止めこれを拒否し、「話したいことがあるのであれば全員集まっている場で話せばよい」と市民社会会議を案内したが、これについて JICA 側は「PPOSC-N 側から本郷客員専門員に招待が出されたので参加したものだ。あくまでも市民社会側の招待だ」と主張している（天目石慎二郎 JICA 農村開発部乾燥畑作地帯第一課課長の回答）。

同市民社会会議では、「政府やプロサバンナ事業関係者らからの圧力が強く、さらに市民社会の分断を図ろうとしているものの、『公開書簡』の署名団体が一致団結して継続して同事業のアドボカシー活動に取り組むこと」が確認されたという（出席団体、2013年7月19日；7月25日）。そして、翌月8月上旬の「三カ国民衆会議」と「三カ国市民社会戦略会議」で詳細を決めていくことが決められた。

しかし、「三カ国民衆会議」が首都で開催された同じ8月8日に、以下のマスタープランに向けての予定表（次頁参照）が、JICA コンサルタントから PPOSC-N 事務局長の個人名宛に送信され、8月13日の同プラットフォーム会議では「一方的だ」と不快感を表明する意見が次々にあがった（PPOSC-N 会議での参与型観察、2013年8月13日）。なお、このメールには、「（三カ国民衆）会議はどうですか？」と書かれており、この日にそのような会議があったことを JICA コンサルタントが把握した上でこれを送ったことが明らかになっている（同上観察）。

この件は、PPOSC-N 関係者らから、7月18日の市民社会会議に参加した「公開書簡」署名団体や日本ブラジルの市民社会と共有され、物議を醸した。その多くが、「なぜこのような大切なことが、このような手法で、このように送られてくるのか」という点への疑問の上で、その中身に集中した。論点は以下のようなものであった（聞き取り、2013年8月13日；8月16日）。

- ① こんなに問題が多いのに半年後の2014年2月に完成が予定されている。
- ② マスタープラン策定のワーキンググループ（WG）が設置されているが、これはナンプーラだけで行われることが想定されている。（4列：Working Group at Nampula）
- ③ 州で行われる会議は、「ワークショップ」という位置づけになっている。
- ④ 8月8日に発出されているが、8月中に2度のWGを実施し、州でも2度のWSを行うことになっている。
- ⑤ 依然、プロサバンナ事業に関する書かれた資料や報告は一つ提供を受けていない。何に基づき議論するのかまったく不明瞭なままである。
- ⑥ 10月に北部州でステーキホルダーを開催するとあるが、首都では8月から12月までまったく何の会議も開かれる予定となっていない。
- ⑦ 首都にある市民社会組織や農民組織がこの件について話し合えないままに12月にステーキホルダー会議を行うとされている。

²⁴³ なおこの出張案件名（「ProSAVANA-JBM 推進に向けた現地調査」）に注目したい。第6回意見交換会の際に JICA 側から提供された資料による（2013年11月25日）。なお、「推進のための現地調査」に関する現地政府・市民社会からのこれ以外の聞き取り内容の詳細については、今回の本報告書には記載しない。

2013年8月8日に PPOSC-N 事務局長個人宛に送られてきたマスタープラン策定のプロセス表

Discussion Material -2

Table.1 Procedure to prepre the ProSAVANA Master Plan through dialogue with Civil Society Platform

Name	Work in Japan/ Approval of materials by three countries	Work in Mozambique			
		MINAG, DPA - C/P	W/G (Working Group) Meeting (at Nampula)	Work Shops (W/S)	Stakeholder Meetings
Participant			Representative of W/S member of each province (3 person /province: CSP-DPA R/P)	CSP (Civil Society Platform) , representative of farmers groups (District Union) C/P (representative from DPA)	W/S member + intellectual, CTA, public participant
Jul.	General Direction of Development Present Condition Analysis				
Aug.		Explanation for DPA: Procedure and expected schedule to prepare DFR.	1 st Working Group Joint Meeting: Finalize discussed general direction of development.	1 st Provincial Work Shops: Answer to the questions stated on 1 st communiqué, expected schedule to prepare DFR, General Direction of Development in MP, MP Scoping	
Sep.	Development Strategy of Master Plan (MP), MP component projects, QIPs selection criteria, idea of QIPs	MINAG (Maputo): General direction of development, direction of development of each zone, confirmation of next procedure	2 nd W/G Joint Meeting: Finalize direction of development of each zone, confirmation of next procedure	2 nd Provincial Work Shops: Direction of development of each zone, Participation of the civil society in Implementation of ProSAVANA (monitoring)	
Oct.		MINAG (Maputo): Report about discussed Development Strategy, MP projects, QIPs selection criteria, idea of QIPs in SHMs	3 rd W/G Joint Meeting: MP component projects, QIPs selection criteria, idea of QIPs.		Stakeholder Meetings (at provinces): - Outline of MP and Projects - MP Scoping - QIP Selection criteria
Nov.	Revision of MP Projects, QIPs selection criteria, QIPs, Implementation Schedule, Evaluation		4 th W/G Joint Meetings: Finalize provincial stakeholder meetings, confirmation of next procedure.		
Dec.	Comments	Explanation for DPA: Explanation of DFR.			Stakeholder Meetings (at provinces and Maputo): Explanation of DFR-2
Jan.		MINAG (Maputo): Explanation of DFR, report of SHM, policy to finalize the report			
Feb.	Preparing the Final Report (FR) reflecting the comments				Stakeholder Meetings (at provinces and Maputo): Explanation of MP Maputo : Launching Seminar

黄色のマーカーは筆者による

以上で明らかのように、多くの現地市民社会関係者らは、この表に、何が何でも 2014 年 2 月末までにマスタープラン策定を終わらせようとする姿勢、そしてこれまで最も積極的にプロサバンナ事業について関わってきた市民社会や農民組織関係者の議論からの排除を読み取った。

この表の問題（中身・手法・締切・送り方）について、作成・送信したナンブーラ駐在の JICA コンサルタントに指摘したところ、「(指摘されている) 問題がまったく分からない」とのことであった（聞き取り、2013 年 8 月 13 日）。しかし、その前月に行われた第 5 回意見交換会では、外務省の貴島善子課長より「時間をかけて待つ」との発言があっただけでなく、大竹 JICA アフリカ部次長は次のように発言していた。

「(ドラフト策定スケジュールは、) 今は白紙。今まさに対話を強化しようとしており、そこで具体的な話をする。(議論のプロセス、スケジュール具体化の時期の) 用途はまだ立っていない」。(JICA 大竹アフリカ部次長、2013 年 7 月 12 日)

しかし実際は、以上の表で明らか通り、日本の 2013 年度内にマスタープランを終わらせようとする急がれた日程が提案されていた²⁴⁴。なお、JICA ナレッジサイトに掲載されていた 2013 年 9 月 4 日付の ProSAVANA-PD 案件概要表によると、プロジェクトの終了日は 2014 年 2 月 28 日までに修正されている。それ以前の終了日は、2013 年 9 月 30 日までとなっていた。

PPOSC-N からは、この表の差し戻しがなされた（参与型観察、2013 年 8 月 13 日）。問題は、

²⁴⁴ これらの情報を踏まえると、日本サイドよりコンサルタントに対し、マスタープランの策定を 2 月末日までに終わらせるスケジュールを提案するように指示が出ていた可能性が高い。

表に留まらなかった。表に示されていたプロサバナ事業に関するアドボカシー活動において主導的な役割を果たしてきた団体や個人らの排除の意図が、実質的なものであったことが明らかになったと考えられたためである。

さらに、PPOSC-Nによると、「UNAC を完全に排除するための工作が行われていた」ことが、9月3日に明らかになったという。マスタープランのコンサルテーション・プロセスについて話し合うための会議が、プロサバナ事業関係者と PPOSC-N 関係者らで持たれたが、その席でプロサバナ事業のモザンビーク政府側のフォーカルポイントであるアメリコ・ワシケテ (Americo Wassiquete) 担当が、会議の冒頭に UNAC を批判し、UNAC のプロセスからの排除を示唆したという (2013年9月5日)。同会議に関する市民社会側の議事要旨は以下のようなものであった。その抜粋を和訳と共に以下に示す。

1. Feedback do seminário da UNAC de Lichinga (Por A. Wassiquete):
- Pergunta-chave da UNAC: quanta terra reservada para o PROSAVANA na região do Corredor de Nacala?
 - i. Inconsistência de informações e dados sobre terras disponíveis para o PS.
 - ii. "Abaixo o ProSavana!" - gritaram alguns.
 - Encontro com as OSC do Niassa (fora dos membros da UNAC): acordado diálogo de equipa do PS e das OSC do Niassa para consulta conjunta às comunidades e alinhamento do "draft" do Master Plan (afinal sempre existiu).
 - i. Risco de divisão das OSC x UNAC!!!...

(出席者：プロサバナ側； Americo Wassiquete, Julho Carvalho; 3人の日本人)

1. リシंगाにおける UNAC のセミナーのフィードバック (プロサバナ A. Wassiquete) の説明：
・ニアサの市民社会組織 (UNAC のメンバー以外の) との会合結果、マスタープランのチームとニアサの市民社会組織との対話について合意に至った。特に、コミュニティへの共同の協議並びにマスタープラン「ドラフト」へのアラインメントである。(結局、マスタープランドラフトはいつも存在したということ)

i. 市民社会と UNC の分裂のリスクについて

(PPOSC-N の議事要旨の和訳、2013年9月3日)

この議事要旨からは、JICA 関係者の立ち会いの下で、プロサバナ事業のフォーカルポイントが、「最大農民組織 (UNAC) への批判」「既にある『ドラフト』」「UNAC なしでのニアサ州市民社会との会議開催」「『アラインメント (同調)』確保のための農村でのコンサルテーション集会の実施」が述べられ、記録されている。この記録は、その場で作成されたものという (メールでの聞き取り、2013年9月5日)。そして、「結局ドラフトはあったのだ」「市民社会と UNAC の分断のリスクが高まった!!!」との理解が記されている。

同じ議事要旨では、「プロサバナ事業に関する再考/反省 (reflexão)」がせっかく合意されているにもかかわらず、事業関係者らに真の意味の反省も再考もなかったこと、批判的な団体の排除や既にある文章への同調が求められる一方、「対話による合意形成」「幅広い意味のある参加」が企図されていたわけではなかったことが、プロサバナ事業フォーカルポイント自らによって説明される結果となったのである。

5-3-3. PPOSC-Nによる協議のボイコットとコンセプト・ノートの問題

(a) PPOSC-Nによるボイコット

PPOSC-N は以上を受けて、プロサバンナ事業に関する話し合いのボイコットを決定する。これについて、2013年9月30日の国家議員立ち会いの下での NGO・JICA 意見交換会で披露された書面において、JICA は PPOSC-N の行動を「勝手なキャンセル」と説明した²⁴⁵。

「9月13日にナンブラ州 CSP と説明会の開催方法についてモザンビーク農業省が対話を行うことで両者が合意していたが、CSP 側からキャンセル。その後2度（9月18日、9月24日）に渡って対話の場を設定したが、CSP 側は予め合意した会場に現れず再度キャンセル。引き続きモザンビーク農業省が CSP 側との対話の機会を探っている」。(JICA, 2013年9月30日)

その上で、（会議キャンセルの）理由について、JICA の大竹アフリカ部次長は「不明」「本当に分からない」と答えている（2013年9月30日）。



しかし、実態は、左のプロサバンナ事業の事務局からの書簡（9月19日付）に書かれているように、9月24日に事務局で会議を開催するから来るようにとの「一方通達」が行われていたのであった。これに署名したのは先述ワシケテ担当官であり、宛先は PPOSC-N 議長宛となっていた。連絡窓口となっていた同プラットフォーム事務局長に圧力を加えることが狙いとして受け止められた（メールでの聞き取り、2013年9月23日）。

これを受けて、PPOSC-N は、9月30日付でプロサバンナ事業に関するプレスリリースを発表する（発表は10月3日）。この一部は既に第1章で紹介した通りであるが（抑圧や分断に関するもの、それへの JICA の関与に関するもの）、冒頭に「公開書簡」の返答を要求しているとともに、その他のポイントとしては、同プラットフォームがこのようにボイコットしている中、農業省ナンブール州局長とフォーカルポイントが、テレビ討論に出て、「既に技術審議会の設置が合意済み」と発言した点が批判された。また、UNAC との分断についても次のように述べている。

- d) 公開書簡に署名したナンブールの市民社会諸組織は、農民の利益と権利を守るための闘いにおいて、UNAC と各郡のフォーラムやユニオンと共にある。この観点から、これら諸組織は、個別的あるいはグローバルな利権のためになされる工作の試みを告発し、そのような工作が農民たちに対して行われることがないよう、助言し、監督し、番人となる正義を有す。
- e) PPOSC-N が、州レベルの農業セクターの代表（政府）との対話を開いた理由は、家族セクター農業の強化に向けた政府のポジションをよりよく理解するためであった。しかし、現在までプロサバンナ関係者あるいはナンブール州農業局（DPA）と PPOSC-N の間において、プロサバンナ事業を議論するための「技術審議会（*Conselho Técnico*）」なるものは一つたりとも設置されていない。したがって、DPA/ プロサバンナと PPOSC-N の間では、何の調印された取り決めも存在しない。既に開催された会議の議事録が、両者によってサインされただけである。これまで PPOSC-N は、農村と家族農業の発展のための監視に関わる側面を議論し、（関係者らとの）関係の在り方のルールを構築するために、これらの会議に参加してきた。そして、将来において議論すべきポイントについて合意しようとしたが、それは未だ起こっていない。

（ナンブール州市民社会プラットフォーム、2013年9月30日）

²⁴⁵ 2013年3月にモザンビークを訪問した参議院 ODA 特別委員会に所属する津田弥太郎議員並びに石橋通宏議員立ち会いの下開催された意見交換会（参議院議員会館、2013年9月30日）。

この声明が出されるまでの間(2013年10月3日)、プロサバナ事業の関係者らより、PPOSC-N 組織内に繰り返しの介入があったという(2013年10月5日)。しかし、モザンビーク政府関係者の間では、会議へのボイコットから声明発表に至るまでのプロセスを、「プロサバナ事業に関する市民社会内部のリーダーシップをめぐる争いにおいて、UNAC 側が勝利した」との理解が創出され、対外的に流布された(PPOSC-N 関係者メール、2013年10月20日)。



ProSAVANA 事務局からの繰り返しの電話・個別会談要求への UNAC ナンプーラ支部の公開・公式書簡(2013年10月7日)

2013年9月30日の意見交換会では、「UNAC の排除」に関し、JICA 側から「そのようなことは決してない」との主張がなされた。その直後から、ナンブーラ州の UNAC 下部組織に対しては、プロサバナ事業関係者から個別会談を求める電話が繰り返しかけられたという。これに対し、ナンブーラ州支部は次のような書簡を発送し、「個別の働きかけを止めること」「公開書簡に基づき、公開・民主的な協議を行うこと」が要請されている(2013年10月10日)。この書簡は、ナンブーラ支部によって、PPOSC-N や UNAC 本部だけでなくブラジルや日本の市民社会にも回覧され、注意を喚起した。

(b) いつの間にか作成されていたコンセプト・ノートと断行される「討論会」

しかし、この間別の事態も進行していた。つまり、本来は PPOSC-N と作成するとされていたマスタープランの方向性は(JICA コンサルタントから送付の8月8日の表)、9月3日のワシケテ・



2013年9月23日付クアンバ市で行われた討論に関するプレスリリース

フォーカルポイントの説明通り既に存在しており、PPOSC-N が会議をボイコットしている間に「コンセプト・ノート」としていつの間にか発表されていたのである。

そして、これを使った「農村部での討論会」なるものが、ワシケテ担当官の説明通り、ニアサ州クアンバ市で9月23日に開催された。これに参加した農民組織によると、「参加しなかったら異議を唱える場所がなく、勝手にプロセスが進むために参加した。コンセプト・ノートが配られてグループで討論

するように言われた。コンセプト・ノートをみてびっくりした。土地が足りないのも、森林が消えているのも、小農のせい。緑の革命と DUAT があれば問題は解決するとの前提が提示されていたからだ」(参加団体からの一斉メール、2013年10月19日)。

この「農村での ProSAVANA-PD コンセプト・ノートに関する討論会」は、これまでと異なり、開催後直ちにプレスリリースがプロサバナ事業事務局より発表され、大々的に宣伝が行われた。同プレスリリースは、全国の農民組織や市民社会組織の間で回覧され、次のような内容のメールが飛び交った(2013年9月25日-10月19日)。

- 「結局ドラフトを一緒に作成しようというのは嘘だった」

- 「やはり既に文書はあったのだ」
- 「本当に対話する気だったら、ナンブーラ州での（対話の）問題解消を試みるはず」
- 「公開書簡の返答をする気がないのだ」
- 「ナンブーラ州がボイコットしている間に他州で既成事実化を図ろうとしている」

PPOSC-N の 9 月 30 日付プレスリリースの文言が強くなったのは、このためだという²⁴⁶。

JICA は、日本の NGO との意見交換会（2013 年 9 月 30 日）で、このクアンバ市での「討論会」を「対話の証拠」として提示し、「ザンベジア州での開催を 10 月に実施」と文書で示し、日程については「未定」と答えた（JICA 大竹アフリカ部次長）。しかし、実際は、その 3 日後の、10 月 3 日にザンベジア州での「討論会」が開催されていた。出席した市民社会組織メンバーから「出席者リストにサインをするように強要された。私の出席も『市民社会と対話した』との証拠として悪用されるのだろうか。コンセプト・ノートは緑の革命万歳という中身で、これに異議を述べるために参加したというのに」との懸念メールがモザンビーク国内、そして日本とブラジルの市民社会に送られている（メール、2013 年 10 月 7 日）。ナンブーラの市民社会組織からは、「出席リストにサインしないように。そもそも『プロサバニスタ（ProSAVANISTA²⁴⁷）』らが求める如何なる書面にもサインすべきではない」とのアドバイスが矢継ぎ早に寄せられた（同日）。

(c) コンセプト・ノートの問題と悪化するモザンビークの人権・政治状況

「コンセプト・ノート」は既に検討した通り、大変問題が多いもので、その考え方はモザンビーク内外の農民組織・市民社会から激しく批判されたマスタープラン策定レポート 2 と大きく変わらないものであった。そのため、PPOSC-N としてこのコンセプト・ノートの問題点をまとめた 30 項目の表を作成したという（現地フォローアップ調査、2013 年 12 月 5 日）。

この間、10 月 17 日には、モザンビーク農業省ナンブーラ州局長より、「JICA 本部から出張者が来ているため夕食に招待する」と再び、PPOSC-N 事務局長個人に電話があったという。同時に、「翌 18 日に農業局にてプロサバニナ事業に関する公開の意見交換会を JICA とするので来るように」と一斉にメールが届き、市民社会は騒然となった。これについて、PPOSC-N は、依然としてこれまでのやり方の問題が理解され、改善されていないとして、ボイコットを決定したという（メールでの聞き取り、2013 年 10 月 21 日）。

この間、モザンビークでは、市民の誘拐事件が多発し、「公開書簡」署名団体のリーダーの中には、誘拐を示唆する脅迫電話やメールが相次いだ。すでに、モザンビーク社会全体として、この数年ガバナンスの急速な悪化と民主主義の後退が顕著となり、批判的な人物らへの圧力が相次ぐ一方、政治的な対立が暴力化する危険性が高まるようになっていた。そのことを指摘し、日本の NGO もこの事態への警鐘を意見交換会で行ったが（第 5 回意見交換会 2013 年 7 月 12 日）、「（現政権は）民主的な政府」との主張がなされ（外務省）、対応が必要との理解は示されなかった。しかし、モザンビーク政府による政治的な締め付けや、それに対する広範な反発、それに乗じた治安の悪化は、社会全体を急速に不安定化させていった。

ついに 2013 年 10 月 21 日、政府軍は、最大野党（RENAMO）の党首の拠点を軍事攻撃するという 1992 年の和平以来最悪の事態が生じる。この攻撃に際し、野党国会議員が死亡し、党首が森

²⁴⁶ 和訳全文は次のサイト。<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-45.html>

²⁴⁷ 現地市民社会の間では、プロサバニナ事業関係者らをこのように呼んでいる。

に逃げる事態となり、翌22日には元紛争当事者である RENAMO によって和平合意が破棄される²⁴⁸。その後、誘拐事件はさらに多発し、被誘拐者の中には、国際 NGO 局長のパートナーも含まれた。モザンビーク全体で治安の悪化がみられ、政権に批判的な市民社会関係者への脅迫の頻度や深刻度も増していった。2013年11月20日の地方都市選挙が近づくと、その傾向は強まり、第三政党の選挙集会への警察機動隊の実弾発砲や支持者の逮捕などが相次いだ²⁴⁹。

この環境下、また先述の通り、コンセプト・ノートの問題点が大きいため、PPOSC-Nとして、「これを早期に指摘してプロサバンナ事業の方向性が誤っていることを明らかにしないと手遅れになる」との判断と、2013年11月4日に「公開書簡」の早急なる返答を求めるための場をプロサバンナ事業事務局と持つこととしたという（フォローアップ調査、2013年12月5日）。この会議については、これを悪用されないため、「議事要旨」「出席者リスト」の作成は拒否したという（同上調査、並びにメール、2013年11月2日）。

(d) 再び悪用される「対話」と「対話の強要」

しかし、この点について、国会議員へのブリーフィングペーパーにて、外務省は以下のように「10月に入り」と10月にあった数々の出来事（プロサバンナ事業批判声明の発表と手交、UNAC 支部からの要請書簡、JICA からの出張者との面談の拒否）について言及することなく、「前進」を印象づけようとしている。

3. 現地市民・農民との対話

▶市民社会との対話が不十分うちに、上記プロジェクトを含め、MP策定作業が進んでいることは問題。
 (政府見解) MPは、調査は終了し、具体的な施策提案は策定中であり、現在、現地市民・農民社会との協議プロセスに入ったところ。モザンビーク政府、伯政府及び日本政府は本対話を重視。策定完了時期は延期する方向で、「モ」政府と調整中。
 また、対話が進んでいなかったナンブラ州についても、10月に入り、ナンブラ市民社会プラットフォームを窓口として、モザンビーク農業省と現地市民・農民社会との対話が始まることとなった。11月4日＝第1回対話会

出所：外務省による国会議員用ブリーフ資料（2013年10月）

PPOSC-N は、①会議が悪用されないため、また②話し合われたことが反故されないためとして、「議事要旨」の代わりに「コンセンサスが得られた事項」の一覧を同プラットフォームが作成し、プロサバンナ事業担当者らに確認をさせるという手法を提案したという（メール、2013年11月10日）。しかし、駐モザンビークの JICA 所長並びに日本大使館は、この「コンセンサスが得られた事項の表」の存在を指摘し、「対話は進展している」との説明を行った（現地フォローアップ調査、2013年12月6日）。そして、これをもって東京で行われた第6回意見交換会でも、「対話の進展」が外務省・JICA から強調された（2013年11月25日）。これについて、PPOSC-N からは強い不快感が表明され、次のように説明がなされた。

²⁴⁸ このプロセスの詳細は、2013年12月6日に参議院議員会館で行われた「アフリカ・モザンビーク情勢の緊急勉強会 安倍総理が訪問するモザンビークで今起きていること 和平合意破棄後の援助、投資のこれからを考える」(<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-62.html>)、同月9日の ODA 政策協議会提出報告(<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-63.html>)、2014年2月27日の ODA 政策協議会提出議案書(<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-83.html>)を参照。

²⁴⁹ これらの点は、NGO 外務省定期協議会 ODA 政策協議会の配布資料を参照（2013年12月7日開催）。
<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-63.html>

「我々の結論は、このコンセプト・ノートが、ネオリベラルな農業開発思想——つまり、『民間セクター主導の開発』というアグリビジネスに大きな役割を期待する考え方——に基づいているというものである。『公開書簡』の要求は現在でも継続し、市民社会と農民組織は『書簡』の返答を要求し続ける。

このコンセプト・ノートは、(プロサバンナ事業が)地域の農民らとの真のコンサルテーションやその現状の改善に関心がないことを示している。反対に、『移動耕作の終結、契約栽培の促進、個々人の農地の登記(実質的な土地の私有化)』を支援し、アグリビジネスに有利な進出の環境を整えようとしている。鉄道や港湾設備の整備も同様である。

コンセプト・ノートには、小農の利益になるメッセージは何も書かれておらず、そのため(ナンプーラ州内の)農村部に議論を持っていく価値はまったくない。我々は、ナンプーラで話し合われたことに基づき、新しいコンセプト・ノートが書かれるべきと考える。

モザンビークの農民組織と市民社会は、このコンセプト・ノートに書かれたことが実施されるのであれば、すべての手法を使ってプロサバンナ事業を止めるための運動を起こすであろう。プロサバンナ事業が真の農業政策に資するものになりたいのであれば、農民の生きる現実に基づかなければならない」。

(PPOSC-N 事務局長、2013 年 12 月 17 日)

一方、第 6 回意見交換会で、日本の NGO36 団体による「プロサバンナ事業の緊急中断と抜本的見直し声明」への返答として、外務省の貴島善子課長より、「UNAC が対話の席に着き、主体的に他の団体に呼び掛ける窓口になっている」という説明が行われ、「そのため対話は進展しており事業を停止すべきと考えない」との主張がなされた(2013 年 11 月 25 日)。しかし、以下の経緯説明の通り、この「対話」は UNAC 側に「対話」として合意されたものではなく、そもそもその設定手法において、「対話の強要」がされたものであった。この時期、PPOSC-N と同様、首都圏の市民社会組織も関係者が多く脅迫にあい、政府との関係について危機感を持つようになっていた。

- 11 月 4 日、首都では、UNAC と農業省の政策レベル協議(プロサバンナは議題ではない)の場に、突然プロサバンナ事業の関係者(農業省・JICA・ABC)が現れ、「プロサバンナ事業について協議」を要求
- UNAC は、このような強要に反発。密室の会議を拒否し、「公開書簡」への返答を要求
- 11 月 21 日に、「公開書簡」署名団体を呼びかけての面談に合意も、「プロサバンナ事業の協議」ではなく、「協議のための協議」と念押し。
- しかし、当日政府側は「プロサバンナ事業の対話参加者一覧」への署名を要求し問題に

(UNAC 事務局、2013 年 12 月 1 日)

この会議の際、農業省局長は、市民社会側が希望する必要な資料を事前にすべて開示すると約束したため、市民社会はそれをみて判断するとし、第二回の「協議のための協議」の開催を合意したという(メール、2013 年 11 月 10 日)。しかし、第 6 回意見交換会の記録にある通り、外務省側はこれを「対話」と強調し、それ以外の理解を拒否した(メールでの聞き取り、2013 年 11 月 25 日)。しかし、実際は UNAC の指摘通り、「協議のための協議」であったとの確認が、現地への問い合わせ結果として後日行われた(第 7 回意見交換会 2013 年 12 月 18 日)。これらの点は、2013 年 12 月上旬の現地フォローアップ調査でも確認されている(フォローアップ調査記録、2013)。

これらの点から、プロサバンナ事業に関わる外務省・JICA 担当者らが考える現地市民社会や農民組織といった「現地ステークホルダー」らの「参加・コンサルテーション」が、JICA ガイドラインが規定する「民主的な意思決定プロセスにおける合意形成の手段としての意味のある参加と協議」とは大きくかい離したものであることが明らかである。「会議に参加した」という点のみが重視され、そのことをもって「事業の進展」が強調され、「公開書簡」の要請(緊急停止と見直し)を実施しない根拠とされてきたのである。

「会議への参加」を確保するためになされた様々な圧力や強要が、「民主的なプロセス」「透明性」「人権の尊重」と大きくかい離し、国際人権規約第一条の「自決権」に反するばかりか、FPIC

における「自由意思に基づく合意」という原則からも大きく逸脱したものとなっている。そして、モザンビーク国内での政治社会・人権状況の悪化についての「情報把握」が放棄され、考慮に入れた上での「意思決定プロセスへの反映」がなされるどころか、人権状況の悪化に乗じた「対話の強要」が行われているのである。

一方、農村では何が起こっていたのであろうか。

5-4. 農村部でのコンサルテーションの実態

ナンブーラ州の UNAC 支部コーディネイターがいうように、「農村での説明会は、我々が繰り返し要求したからこそ得られたものだ」との見解（聞き取り、2013年8月10日）は妥当性を有する。JICA の 2011 年「ProSAVANA-PD 業務指示書」にも、ステークホルダー会議以外の説明会は提示されておらず、強まる異論に対応しようとしての事と考えられる（年表参照）。2013年2月22日に発表された JICA 田中明彦理事長の「農村での説明」の一環と考えられる。ただし、この場合も「モザンビーク政府のイニシアティブで」という一言が付け加えられた。

問題は、この「コンサルテーション」の手法・目的・参加者である。ステークホルダー会議と同様、レポート2では開催地と人数が重視され、中身についての言及は一切ない。実際に、これらの会議がどのようなものとして行われたのか、そして地域の農民らがどのように認識しているのかわからないのかを、現地調査とフォローアップ調査に基づき検討する。

Table 5.3.1 District Meeting Schedule and No. of Participants

Province	District	Meeting with Consultative Council		Meeting with Farmers	
		Date	Participants	Date	Participants
Nampula	Monapo	29-Mar	-	29-Mar	-
	Muecate	14-Mar	-	27-Mar	-
	Mecuburi	22-Feb	43	4-Mar	76
	Meconta	28-Feb	34	5-Mar	104
	Mogovolas	3-Apr	-	3-Apr	-
	Rapale	21-Feb	46	1-Mar	61
	Murupula	1-Mar	39	13-Mar	-
	Ribaue	9-Apr	-	19-Feb	88
	Lalaua	15-Mar	-	15-Mar	-
Zambézia	Malema	18-Mar	-	19-Mar	-
	Alto Molocue	27-Feb	15	27-Feb	78
	Gurue	4-Mar	13	28-Feb	63
Niassa	Cuamba	-	-	-	-
	Mecanhelas	-	-	-	-
	Mandimba	-	-	-	-
	Ngauma	-	-	-	-
	Majune	-	-	-	-
	Chimbonila	-	-	-	-
Sanga	-	-	-	-	
Total			190		470
Average			31.7		78.3

Note: * Members and staffs of the Study Teams are not counted.

- : not yet specified or conducted

Source: Study Team

出所: ProSAVANA-PD, Report 2, 2013:5-9.

なお、これら農村部での説明会をもって、コンセプト・ノート（2013年9月）に、「1,200名の農民」の意見を聴取したと指摘されている（Concept Note, 2013）。しかし、2013年2月末から6月までの間に実施された対象全郡での「評議会会議（Meeting with Consultative Council）」「農民集会（Meeting with Farmers）」は、「説明会」という趣旨のものであったことがプロサバナ事業関係者と農村部で調査を行ったノゲエイラらによって明らかにされている（Nogueira & Ollho, 2013; Nogueira, 2013）。また、本調査チームの現地調査でもこれは確認されるとともに、権力中枢に近い農民だけが説明会に参加することができ、大半の農民は「説明会」にすら参加できなかった

ことが明らかになっている。

以下は、3州5郡での聞き取り結果のまとめである。

5-4-1. 農村部での聞き取り調査結果

(a) 農村部 (マジユネ郡)

マジユネ郡では、(a) 郡最寄りのコミュニティの15人の農民、(b) 女性アソシエーション、(c) 郡都から15キロと10キロ離れたコミュニティの農民組織代表（内1名は伝統的チーフ）、郡評議会メンバー、(d) 郡都最寄りのコミュニティ（村長・書記長・OJM・一般農民・農業労働者）、⑤ 郡農業局に対し聞き取り調査を行った（船田現地調査報告, 2013）。調査では、①プロサバンナ事業について聞いたことがあるか、②集会等への参加の有無と、③プロサバンナ事業についての理解の現状、④PDIFや同郡で計画されているクイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）についての理解や進捗状況についても確認を行った。これは、他調査チームによる他州での都市部・農村部での質問事項と同様である。なお、本調査はモザンビークの市民社会組織と共に実施した（2013年7月26-27日）。

以上の①②（プロサバンナ事業について聞いたことがあるか、集会に参加の有無）については、(a) の郡都に最寄りのコミュニティで聞き取りを行った農民15名のうち、3名の男性を除き、出席した全員が、プロサバンナ事業を耳にしたことも、集会に呼ばれたこともなく、これは (b) 郡都周辺の農民組織（女性）8名、(c) 郡都から遠方の2つのコミュニティの農民組織代表2名も同様であった（聞き取り、2013年7月26-27日）。

数少ない事業を知っていて、集会にも参加したという農民の全員が男性であり、郡都周辺に住み、「与党書記長」「FRELIMO 党の下部青年組織（OJM）メンバー」であった。なお、「与党書記長」は「郡評議員」でもあった。集会に出席した郡評議員によると、集会は2013年6月に郡都の建物内で行われ、政府関係者、評議会メンバー、FRELIMO 党関係者（各コミュニティの書記長）、青年組織（OJM）、女性組織（OMM）、宗教団体関係者、農民組織40名であり、女性はほとんどなかったという（2013年7月26日）。しかし、調査で面談した地元農民アソシエーションのリーダーたちのほとんど全員が集会に参加しておらず、また伝統的チーフの多くも集会には参加していなかった。これらのリーダーたちは、政府に対して批判的な発言を行っており、政権とは距離がある可能性が高い。

集会でなされた③プロサバンナ事業についての説明は次のようなものであった。

「農民に融資をする事業だと聞いた。（投資やブラジルの関与については）聞いていない。ブラジルとの協力で行うと聞いた」（郡評議員、2013年7月26日）
「プロサバンナは優良農民の支援のスキームで、融資、トラクター、タネ、肥料がもらえる。エクステンションも受けられる。小農にとってメリットの大きなプログラムと聞いた。（投資やブラジルについては）聞いていない」（FRELIMO 党下部青年組織 OJM メンバー、2013年7月27日）

つまり、ブラジル・セラード開発や投資、土地の収用などの話は消え、明確に「地元小農のための農業普及サービス事業」という趣旨が強調されているのである。そして、④クイック・インパクト・プロジェクトについては何も知らされておらず、「応募できる融資基金」としてのおそらく PDIF と思われる説明が行われている。本報告書第2章並びに3章で紹介した、マスタープランのレポート2に記載される民間投資による広大な土地（4.5万ヘクタール）を使った大豆プランテーションと大規模養鶏事業（統合穀物クラスター開発パイオニア事業* フィージビリティ調査の結果として、

投資家へのリターンが 20.3% (9 年以内) と見積もられている) については、行政官を含め誰一人知らなかった (ProSAVANA-PD, Report 2, 2013: 3-43)。しかし、同事業は、「民間一法人」によって 2014 年には開始することになっていた。唯一明確に行われていたのが、土地のデリミテーション/デマルケーションであった。これは、ITC の予算を受けた ROADS の支援で CCM (モザンビーク・キリスト教評議会) が実施しているが、プロサバナ事業との関連で理解されることはなかった。

同郡での土地登記を手伝っているという郡評議員ですら、本音を聞かれて次のように答えている。

「ニアサ州の農民には土地登記のメリットがない。誰が何ヘクタールを使っているか調べて DUAT を持って来ることに何の意味があるのか？投資したい民間企業のためにすぎない」。(マジュネ郡評議員、2013 年 7 月 26 日)

この郡評議員によると、評議員の任期は 5 年間で郡レベルに 50 名がおり、2009 年に準備され 2010 年に活動を開始したという。その設置の目的は、「7 百万メティカル」つまり「郡開発基金 (FDD)」をどのように使うかを定めるためであったという (FDD については第 4 章参照)。同地出身ながらも、政府軍兵士として 11 年軍に所属し、コミュニティで与党書記長を務め、庭先に FRELIMO 党の旗を高く掲げるこの評議員は、他の評議員と同様「選挙で評議員」に選ばれたという。そして、FDD の配分だけでなく、企業との土地紛争などといった地域社会で生じる問題の解決に積極的に取り組んでいるという (聞き取り、2013 年 7 月 26-27 日)。

本報告書第 4 章で検討した「パトロン＝クライアント関係」の構築状態が、ここでも確認でき、プロサバナ事業や土地登記の事業など、外から地域社会に表れる各種事業が、「地域社会のリーダー」という名目で、これらの与党関係者らに集中している様子が明らかであろう。また、「政府が連れてくる企業」と住民の間の土地紛争や労働紛争の解決などが、政府と密接に関わる評議員によって行われる実態は、ザンベジア州グルエ郡リオマ地区の事例でも明らかであった。これは、企業側が「住民組織が調停している」と対外的に示すためであるとのことであった (リオマ地区評議員への

聞き取り、2013 年 8 月 11 日)。このような手法については、与党寄りではない伝統的チーフなどにより不満の声が聞かれている (マジュネ郡内、2013 年 7 月 27 日)。

企業による土地収用を受け入れるかどうかについても、地域社会内部の与党関係者が地元行政と組んで、反対意見を押し切る様子が、次の聞き取りからも明らかである。



労働契約が問題になっているブラジル人企業家のプランテーション内に建築中の建物 (撮影：船田クラークさん、2013 年 7 月 26 日)

「白人（植林企業のブラジル人マネージャー）が地元行政官と共に来て、土地の DUAT を入手しなければならないといて、我々にサイン（合意）を求めてきた。この時から疑問を持ち、コミュニティ内で話し合い（家長会議）土地は渡さないと拒否した。すると、コミュニティ内の若者が郡都に行って行政府に文句を言った。『長老（伝統的権威）らが、若者が雇用を得て豊かになる邪魔をしている』と。結局、政府が連れてきたのだから反対は言えない。行政は、遠方から来る人達の（私たちのような）話は聞かざるが、同じ郡内住民の我々の話となると異なる。彼ら（政府）が既に決めたことを覆すことなど出来ないために、サインをしたが、結論からいうと見合わない約束だった。

500 ヘクタールの森を開拓した。この作業に沢山が関わった。しかし1日中働いてたった80メティカル（250円）ももらえない。機械を使ったわけでもなく、素手で木を切り、根っこを引っっこ抜き続けた。皆疲れ果て誰も手伝いたくない。労働者といっても、たった3人だけ。契約があるわけではない。賃金も約束では1日80メティカル。一か月休みなく働いているのに本来の2300mtではなく、時に2000mt時に1500mtしかくれない。サボってだろう、と言われる。内一人の労働者は遠方から来ており、自分の畑を持たず賃金だけで食べて行かなくてはならず生活が苦しい。解雇が怖いし、そもそも政府が連れてきた以上、文句を言うこともできない。

この畑では、大豆、メイズ、豆、ゴマ、キャッサバを植えるといっていた。今年は大豆を収穫した（収穫後の大豆入手）。コミュニティとあれもこれも約束したが、何一つ実現していない。開発は必要。でもそれは彼らのメリットのためであってはならない。このようなアグリビジネスを許し続けていくと、10年後我々が耕す土地はなくなっているだろう。だからコミュニティでは、もう投資家らに土地を渡さないと決定した。

そもそも『雇用が来る』といっていた若者たちはどこに行ったのか？今では恥ずかしくなって沈黙している。そして今度は、別の計画（プロサバンナ事業）が持ち込まれるという。誰が利益を得るのか？このコミュニティで集会に行ったのは誰だったか？」

（マジュネ郡内コミュニティの伝統チーフ、2013年7月27日）

このような地域社会内部の権力関係の中で、アグリビジネスの流入もプロサバンナ事業の説明も行われているが、このことに日本の援助関係者はどの程度自覚的であろうか。2013年9月に日本の国会議員に対して配布された資料では（2013年9月30日）、郡レベルの評議会の名称をわざわざ「郡市民社会評議会」と記述して、モザンビークの政治学者らが「大統領の恩顧組織」として位置づける同評議会の「正当性の強化」を行っていたほどである。この点の指摘を受けて、第7回意見交換会では、「郡市民社会評議会」から「市民社会」を削除して「郡評議会」とする資料が、JICAにより配布された（2013年12月18日）。

最後に、同郡の行政関係者2名の聞き取りを紹介する。質問項目は地域住民らへのものと同様である。

「プロサバンナについて聞いたのは、詳しくは今年の6月のことだった。プロサバンナ関係者らが郡都で集会をした。彼らによると、この6月に開始したかったが、悪く評価され、もう少し相談が必要ということであり、それでマジュネ郡にもやってきた。集会では、農業普及サービス、農民融資、生産物の市場化の支援が約束された」。

「その他、（プロサバンナ事業関係者に聞いたのは、）我々（郡行政関係者で）、5ヘクタール以上の土地を耕す生産性の高い農民を『優良農民』としてリストアップし、プロサバンナ事業の受益者とすることが決まっている」。（マジュネ郡行政関係者、2013年7月27日）

この説明は、「小農支援というが誰を対象とするのか」という点において非常に明確な説明であり、3州での聞き取り調査ではまったく耳にすることができなかった情報である。つまり、統計的に「小農」に分類される一方（10ヘクタールまで）、地域社会では「中農」（5ヘクタール以上）と認識されている農民を対象に、支援を集中させる意図が示されているのである。現状において、「素手で5ヘクタールも耕せるだけの体力を有していることが前提」のため（同上関係者、2013年7月27日）、当然ながら対象は「男性」「若者」が念頭に置かれている。そして、FRELIMOの下部組織であるOJMの農民が、伝統的チーフを差し置いて集会に呼ばれ、「自分が融資を受ける対象」

と認識していることから（聞き取り、2013年7月26日）、地域社会の文脈では、プロサバンナ事業は「第2のFDD」としての理解が政権関係者の一部に広がりつつある。

このプロセスについて、マジユネ郡の行政官は次のように述べている。

「他の郡で参加したプロサバンナ事業の集会では、事業の目的は、アグリビジネス奨励だといっていた。今回は、アグリビジネスの話はまったく出なかった。（略）

簡単にいうと、プロサバンナも投資家も同じ。住民とコンサルテーションをするというが、これは結婚と同じ。結婚前はあれもこれも約束する。トラクターを貸すし、あれもあげるこれも。そうって『合意』を得る。でも、結婚後は…投資と一緒にだ。（マジユネ郡行政官、2013年7月27日）

政府関係者とはいえ、モザンビーク農民の将来に懸念を持っているこの人物の本音に触れたニアサ州全体の農民組織の副代表は、次のように述べている。

「この郡では、土地の登記が進められている。しかし、ビジネスマンたちは、農民がどんな価格でも土地を手放してしまうのを知っていて、土地を入手している。私たちは確かに（金銭的には）貧しいが、『自分の妻（土地）』をカネで交換するか考えなければならない。地元政府の役割を今一度見直してほしい。（ニアサ州農民組織副代表、2013年7月27日）

なお、農業省関係者のいずれも、クイック・インパクト・プロジェクトやその関連事業について知らなかった。また、調査チームが持っていたモザンビーク農業省（MINAG）のマークの入ったマスタープランのいずれのレポートも見ることがなかった。マジユネ郡で行われたプレゼンテーションは、これらのレポートに基づいて作成されたパワーポイント資料を使って行われているが（第4回・第5回意見交換会で確認）、その元となる資料を同じ農業省の対象地域にある出先機関ですら有していなかった。

(b) 農村部（リバブエ郡、メグブリ郡、ナンプーラ郡）

ナンプーラ州では、本拠地ナンプーラ市が近いこともあって、プロサバンナ事業について耳にしたり、話を聞いたことがある農民の数は他州で行った調査より多かった。これは、2013年2月以降の農村部での「説明会」によるものと考えられる。しかし、後述するように町から離れるほどに、あるいは地域の有力者以外の農民まで情報は届いておらず、当然ながら意思決定への参加や協議は行われているわけではない。また、事業内容の説明がどうであったのかの質問について、リバブエ郡の別々の地区の農民組織代表は次のように答えている。

Q：プロサバンナについて誰か説明しにコミュニティに来たことはあるか？

A：ブラジル人（1名）と日本人（1名）とモザンビーク政府（農業省関係者）（1名＋運転手）が「プロサバンナ事業」の説明に来た。今年の5月か6月に来た。そして、この土地を外国企業が必要としたら受け入れるか、住民は移転に同意するかと聞かれた。その気はないと伝えた。この話し合いには、このアソシエーションからのみ参加があり、参加者は15名だけであった。彼らが来ると聞いてから時間が少なく、他のアソシエーションの参加が呼び掛けることはできなかった。この時、説明の紙はなく、口頭だけの説明だった。彼らが来た時、いろいろと聞かれた。どのように土地を使うのか、何時間作業をするかなども聞かれた。（リバブエ郡都近くの農民アソシエーション、2013年8月10日）

Q：プロサバンナについて知っているか？

A：知っている。今年の3月、土地をどのように使っているのか見に来た。モザンビーク人と、ブラジル人（1人）、日本人（1人）だ。7月には、土地を測量に来た。あと、このすぐ近くにプロサバンナからお金をもらった（融資を受けた）人がいる。昨年のもので、100,000USDくらいと聞いている。その人の名前はMr. Luis Santos、白人でマプートに住んでいる。彼は2,850ヘクタールの囲いに囲まれた農地を持っている、ここから8キロくらい離れたところ。元々、戦争中は、土地が放置され、農民たちがその土地に住んでいた。けれど戦争が終わると彼は戻り、2009年には、農民らを追い出した。プロサバンナは、いい土地や大きい土地を持っている人を探していた。そこで彼を見つけたのだと思う。（リバブエ郡マタリア村長、2013年8月11日）

このように、プロサバンナ事業については、依然「土地」を対象としたものであるとの説明がなされていることが分かる。また、本報告書第3章でも取り上げた PDIF（プロサバンナ開発イニシアティブ基金）によってプロサバンナ事業を知った人も出てきていることが分かる。つまり、PDIFの在り方は地域社会の文脈において「プロサバンナ事業の狙いや枠組みに関する理解」に大きな影響を及ぼしているのである。「未だ実施していない」との主張は、地域の農民の目からは該当しない。

また冒頭に示した通り、「権力の中枢」から遠い（地理・社会関係）農民ほど、プロサバンナ事業についての情報を得ていないことが分かる。これは、第4章の過去の農業政策の推移で検討した通りである。

Q：プロサバンナについて知っているか？

A：以上4つのどのフォーラムもプロサバンナについて何も知らない。2013年1月Iapalaで集会有り、地域のリーダーたちが呼ばれた。そこで、彼らがした説明は、「プロサバンナとは、モザンビークを対象に行われる。なぜならモザンビークにはたくさんの土地があり、その多くが使われていないからだ」と言った。この集会について知ったのは、地区の農業省の出先機関のディレクターから各村のリーダーに連絡が行き、村のリーダーとフォーラムの代表が出席するようにとのことだった。（インタビュー対象者8名の）一人（つまり村長）だけが参加した。それは彼がこのコミュニティのリーダーだから。（マタリア農民アソシエーション、2013年8月11日）

なお、別の調査チームが訪問したナンブーラ郡（2013年8月10日）、メクブリ郡（2013年8月13日）の農村部では、「共通してすべての人がプロサバンナ事業のことをよく知らなかった／聞いたこともなかった」という結果であった（渡辺現地調査記録, 2013）。これは、本報告書第2章で整理した農業統計でも示した通り、ナンブーラ州の828,788もの農家との間の合意形成のプロセスをどのように行うかの検討と仕組みを欠いたまま事業が発売し、批判を浴びてあわてて行われた「農村集会」の不十分さを示している。また、その内容が「説明会としての集会」であったこと、説明内容が「土地」をめぐるものであったことが余計農民の不安と懸念をかき立てていることが明らかになった。

(c) 農村部（グルエ郡リオマ地区）

その肥沃な平地と豊富な水と森林により、Zone Vに分類され、最もアグリビジネスやプロサバンナ事業のターゲット地区のひとつとなっているグルエ郡リオマ地区の3か所で行った聞き取り調査では、①ルアセの33農民組織（1,429農民）の代表、②地元チーフ（農民）、③地区評議会メンバー（農民）、④地区長を対象に行った聞き取り中でも、「プロサバンナ事業」について聞いたことのある人は③と④のみであった。それも、③は「ラジオで聞いたことがあるが、ほとんど何も知らない」、④は「政府筋から聞いたことがあるが、ほとんど知らない」というものであった（聞き取り、2013年8月11日）。地方の行政官や与党系の評議会メンバーですらこの状態であり、厳しい土地争奪が繰り返られるこの地区の実態について十分な把握がなされていないばかりか、その実態を踏まえた調査や計画がなされているという極めて危うい状況にある。

この地域の農民らは、激しい戦争を経験した人びとであり、その多くが国境を超えてマラウイに避難していた。1992年の和平合意後帰還し、国営農場となっていた土地を耕し始め、その数は836農民3500ヘクタールに上ったという（Hanlon & Smart, 2012; *IPS*, Feb. 25, 2013²⁵⁰）。2003年以来NGO（ワールドビジョン）の支援を受け（2005年よりCLUSA）、大豆生産で実績をあげており、それ以外の作物の生産においても実績を上げ、豊かな食生活と暮らしを享受していたことにつ

²⁵⁰ *IPS* (2013) “Mozambican Farmers Fear Foreign Land Grabs”. <http://farmlandgrab.org/post/view/21682>

いては、本報告第2章でも取り上げた通りである。大豆のためのアグリビジネス流入（HoyoHoyo社の進出）がもたらした暮らしへのインパクトは次のようなものであった（いずれも2013年8月11日の聞き取りから）。

「子供たちは学校に通い、中学校、寮にまで入れるようになっていた。頑張れば大学まで行ける道が目の前にあった。バイクまで買えるようになっていた。これは、女性の寡婦でも同様だった。私たちは生活を楽しんでいた。なのに今は、学校に行けなくなった子どもや若者たちが何もすることがなく、食べ物も不十分なために、ドロボーになっている。ACTA（議事録）は見せてもらえないままにサインされた」。（農民女性 a）

「政府は何を聞いてくれたのか？耳を傾けてくれたか？自由はない。10年以上耕した。土地を守った。本来我々に帰属すべき土地ではないのか。我々は今深刻な飢えと闘っている。かつては一日4回食べ知多。朝ごはん、ランシェ、昼ごはん、夜ご飯。今は1回食べれるかどうかだ。食事だけではない。お金は畑から生み出されてきた。HoyoHoyoの前は」。（農民女性 b）

「この土地ですべてを生産していた。すべて。トウモロコシ、大豆、モロコシ、バナナ、サトウキビ…。子どもたちはお腹いっぱい食べていた。私たちの見ている目の前で、ブルトーザでこの畑を破壊された。叫んでせめて作物を収穫するまで待ってくれとお願いしたのに、その作物ごと壊された。すべて私たちは素手で育ててきたもの。新しい畑はあの山の麓の森にあってここから3時間かかる。今までは1時間もかからなかった。行ったら同じ日には戻ってこれない。しかも未だ森のまま」。（農民女性 c）

そして、企業との「コンサルテーション」がどのようになされ、どのような結果がもたらされたのかについて次のような説明がなされている。

「南アフリカから白人が来て、アソシエーションを壊すのではなく支援するために来た、と説明された。ワールドビジョンのような支援をイメージした。中身について検討し、土地を奪われる懸念があったので、「土地は我々モザンビーク人農民のもので、加工工場についてなら合意する」と答えた。企業は、病院や学校作り、機材を持ってきて、工場を作り雇用を生み出す。そういつてマブートの政府ディレクター向けだといって、文章にサインするよういわれた。文章には、「我々は投資が来るのを求める」ということが書いてあったそうで、ボランティアでサインする人が募られた。給料のある働き場がほしかったので、皆賛成だった。

しかし、2010年に彼らは土地から人びとを追い出し始めた。知事とやってきた。そして、企業誘致がザンベジアの誇りだといった。2011年になると、畑の移転先が示されたがそれは沼地であった。これまで作ってきた大豆もトウモロコシも生産できないような土地だった。しかも、何を植えてもダメだった。一方の企業は、大豆の生産を始めたが、大型機械を使った生産であり、約束された雇用などは生み出さなかった。（農民男性 a）

この事態を受けて、農民たちは考えられる限りの抵抗と行動を行ったという。知事に面会を求め嘆願書を出したり、畑に行ってブルトーザーで作業員に泣いてすがりつきもしたという。しかし、「すべては無駄だった」という。その理由を、農民たちは以下のように分析している。

「結局、政府に何をいっても、彼ら自身が『事の次第の内部者』であり、企業と共にやってきた（企業を連れてきた）のは政府である。政府がこれを合法化した（DUATを与えた）。そう農民のための土地法はある。私たちは10年以上耕していた。しかし、我々は「父がいない状態」であり、「見捨てられた存在なのだ」。（農民女性 a）

「このHoyoHoyoは、我々を『床に置かれた皿から食べる犬』のように扱う。モザンビーク市民として扱ったことはない。闘いである。『（支援や投資が）我々農民のためのもの』...という言葉はどうやって信じられる？行政長は、企業にやらせておけという。ここには平和は訪れていない。戦争時代のままだ」。（農民女性 b）

一番厳しい口調で現状と政府の批判を行ったのが女性であった点に、家庭内・社会内で食料供給に責任を負う女性たちのおかれている厳しい現実と怒りが明らかになるであろう。本報告書の第4章で示した通り、アグリビジネスのしわ寄せは最も弱いところに行くことがここでも明らかになっ

ている。そして、農民らが、政府が連れてくる外部者の「農民のため」という言葉に、懐疑的になっている様子が明らかである。

グルエ郡の一部の農民に対して行われた ProSAVANA-PI 調査は、このような事態についてどの程度明らかにしているだろうか。農民らの「営農」を取り巻く状況は、現在の政治経済状況下では、もはや急速に流入するアグリビジネスによる影響抜きには語ることは不可能である。文脈抜きに農法の妥当性を検討しても、現実から果てしなくかい離していくだけであろう。

5-4-2. 現地調査結果のプロサバンナ事業への示唆

(a) 大多数の農民に届かないプロサバンナ事業のコンサルテーション

以上から、農村部のコンサルテーションが、対象地の大半の農民に届いていない現実が明らかになった。「民主的な意思決定や合意形成のための意味のある参加・協議」において非常に問題が多いだけでなく、そもそも3州19郡の400万人の小農とその家族に対する「支援」を行う、あるいは農業開発のためのマスタープランを策定するということが、どのような意味を持つのか理解の上で事業立案と計画がなされたのか、そのようなキャパシティが日本やブラジル、あるいはモザンビーク政府にあると判断された根拠は何か、疑問である。UNAC やその他の組織が繰り返し指摘してきたように、「答え（アグリビジネス導入）先にありき」の「トップダウン方式」でそれは可能だと考えられていたことは明らかであるが、JICA ガイドラインでも「マスタープランの早期段階からの環境社会配慮適応」が指摘されているように、本来はこのようなずさんな計画・合意がなされるべきではなかったといえる。

第6回意見交換会の際に、NGO 側から地域の農民人口について質問があり、JICA 田和正裕農村開発部次長は「400万人」と返答し、NGO 側が引き続き「1,200人は多いと思わないが」との指摘に「そうかもしれない」と答えているように、1,200人の農民に説明会を行ったことをもって「十分な合意形成のための参加・コンサルテーションがあった」とは到底いえないであろう。この点について、最初からプロサバンナ事業の議論に関わってきた *Justiça Ambiental*（環境正義）が、地元紙に書いているように、UNAC が主催する「三カ国民衆会議」ですら200人近くが会場を埋め、国際土地問題小農会議でも200人が参加する現実において、半年かけて19郡で行ったのが「1,200人との集会」は多いとはいえない（*Verdade*, 2013年11月8日²⁵¹）。

(b) 一貫性のない矛盾する説明、開示されない報告書や資料

しかし、本来は「数」が問題なのではない。以上の農村集会が終わった直後の2013年7月から8月の時点で、調査団が訪問したいずれのコミュニティや農民組織も、その圧倒的多数が集会について知らず、参加せず、参加した住民らの理解は様々で一貫性がなく、「一方的な事業説明」にすぎなかった点——「影響を受ける住民らとの適切な合意形成」が欠落していたこと——が問題なのである。

マスタープランの影響を大きく受ける地域に生きる農民らの大半が、依然プロサバンナ事業について、国際人権規約自由権19条が規定する自らの意見や意思を伝えるために不可欠な情報アクセスへの権利が享受されているとは言い難い。そもそも、これらの集会に使われたパワーポイント資

²⁵¹ *Verdade* (2013年11月8日) "ProSavana: Manipulações, Mentiras e Meias" 「プロサバンナ：情報操作、嘘、半分だけの真実」日本語訳 (<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-82.html>)。原語記事 (<http://www.verdade.co.mz/ambiente/41572-prosavana-manipulacoes-mentiras-e-meias-verdades>)。

料は、レポート2にもとづいており（第3回意見交換会2013年4月19日）、首都やナンブーラ市で行われたステークホルダー会議に出席した市民社会組織すら十分な理解が不可能であっただけでなく、日本の市民社会もレポート2を併せ読んで初めて理解ができたものである。そして、市民社会が理解した内容は矛盾に満ちた、問題の多いものだった（「専門家分析」2013年5月；「共同声明」2013）。JICAガイドラインでは、「公用語、現地語、理解されうる様式での情報提供」を重視するが、「理解されうる様式」がまったく努力されていないことが分かる。

しかし、根本問題は「情報提供の在り方」ではない。この時期（2013年2月末から6月）のプロサバンナ事業の方向性自体が、三カ国の関係者の間、あるいは本音と建前の中で引き裂かれていたため、一方で政治スローガンとしての「小農のための事業、農民の土地は奪われない」、他方のレポート2の実態としての「アグリビジネス進出のための計画」との矛盾する状態が生じていたのである。そして、この矛盾は、現地調査で明らかになった通り、農村部での聞き取り結果に如実に反映されていた。それは、「余った土地を割り出すための事業」「アグリビジネスは関係なく農民支援の事業」「既にまとまった土地を持っている人への融資事業」「農民はトラクターがもらえる事業」といった政府側の説明と農民らの理解である。そして、この矛盾は現在でも解消されていない。

それにもかからず、「1,200名の集会参加者」をもって、「(プロサバンナの) プロセスが、オープンなものだった」(モザンビーク農業省局長、第二回土地問題小農国際会議2013年10月16日)、「対話は進展している」(JICA及び外務省、2013年9月30日、11月25日)と主張されている。

(c) モザンビーク北部農村におけるプロサバンナ事業の政治性

このように「数」ばかりでなく「集会や情報の中身」も問題であるが、実際は農村社会の文脈では、この集会が「どのようにやって来たのか」もまた大きな問題であった。ニアサ州の事例で明確になったように、「評議会との会議」も「農民集会」も、現政権との結びつきの強い地域社会の有力者で占められるものであった。これについては、さらなる現地調査が不可欠であるが、プロサバンナ事業の農村部での説明会が、モザンビークの複数の地方分権化の研究者らによって「現大統領のクライエントリズム」の促進装置とされる「郡評議会」を経由して開催されている点に（詳細は第4章）、同事業の地域社会レベルにおける政治性が象徴的に表れている。

つまり、プロサバンナ事業は、第4章で紹介したように融資がほとんど回収できないままに失敗しているFDD（郡開発基金2006年一）の「後釜プロジェクト」として、同じプレーヤーたちによって地域社会に現れ、機能しようとしているのである。違いは、前者がモザンビーク大統領（所管：経済開発省）のイニシアティブであったのに対し、後者は日本とブラジルのイニシアティブで農業省が所管の役所という点にある。また、FDDとプロサバンナ事業の類似点は、両者が選挙の前に農村部で展開しているという点にあり、与党FRELIMOが弱い地域で特に評議会が重視されるという点であった。

プロサバンナ事業の対象地をモザンビーク政治史の文脈に位置づけるならば、明らかな傾向として、植民地解放闘争期に現在の政権与党FRELIMOが足場を築くことに苦慮し、独立後も武力紛争時に反政府勢力（RENAMO）が勢力を拡大した地域であった。和平後の選挙でも、第二回までの選挙（1994年、1999年）でFRELIMOが負けるか、苦戦した地域であった（船田クラーセン、2007）。しかも、この地域は人口が最も集中し、全国の有権者の過半数近くが暮らす地域でもある。その圧倒的多数者が農民である。プロサバンナ事業は、本来的には、FRELIMOの北部地域での基盤固めのための事業として機能するはずであった。しかし、当初の楽観的な見通しが打ち砕かれ、農民らの

懐疑的あるいは批判的な声が大きくなっていったため、プロサバンナ事業は「政治的なリスク」に変質した。そこで、それまで傍観者であったモザンビーク政府が「本気」になり、不満を押さえ込む一方、事業の「賛成派」作りとその可視化を狙って活用されたのが FRELIMO の下部組織（書記長、OJM 等）や郡評議会であった。集会の呼びかけも、これらのメカニズムを使えば容易であり、確実な人数集めが可能である。そもそも行政機能が集中し、与党関係者が集まって暮らす郡都では、政府主催の集会に集まるのは与党関係者ということはおく当たり前の現実である。

また、2013 年は地方都市選挙であり、多くの郡都で選挙が行われる予定であった。何より FRELIMO の弱い地域であり、19 郡都をドナーの予算で堂々と、しかも「結婚前のような約束（マジュネ郡行政官）」を持って訪問し、集会ができることは大いにメリットがあった。農村部での集会が、2013 年 11 月 20 日の地方都市選挙の前に急がれているのは、日本側の予算や TICAD 等といった都合だけでなく、モザンビーク政治の文脈においては理に叶ったことなのである²⁵²。そのため、「選挙の年の政府主催の農民集会」は、多くのモザンビーク市民社会や研究者らに「選挙キャンペーン」として理解されている。この点について、日本の NGO は、第 5 回意見交換会質問書を通じて²⁵³、外務省・JICA に注意喚起を行ったが、先述 PPOSC-N がボイコットをしているにもかかわらず、選挙 2 か月前のタイミングで再び農村部での集会が企図され（「コンセプト・ノート討論会」）、これが開催されていることにみられるようにまったく配慮がみられなかった²⁵⁴。PPOSC-N をはじめとして、UNAC を含め、丁寧な信頼醸成が不可欠な重要な時期に、なぜこれを急がねばならなかったのかはもう一度問い直されるべきであろう。

なお、2014 年 10 月に大統領選挙を控え、プロサバンナ事業の担当大臣であるジョゼ・パシェコ農業大臣が、現アルマンド・ゲブーザ（Armando Guebuza）大統領の次期後継者の一人として検討されていることも（*MOZAMBIQUE 237 News reports & clippings*, 2013 年 12 月 12 日）、「最大の票田」である「北部農民票」の獲得と、不満の解消が喫緊の政治課題として（援助課題ではなく）、認識されていることも念頭に置かれなければならない。その後、FRELIMO 党大会での投票により、ゲブーザ大統領の後継者は現防衛大臣の Fillipe Nyussi（フィリペ・ニュッシ）に決定した。同大会では、反ゲブーザ派の巻き返しも試みられたが、この結果により当面ゲブーザ派による投資優先路線の継続が予想されている。

しかし、現行のゲブーザ路線の不人気、後継者・ニュッシの認知度の低さ、そして 2013 年 11 月 20 日に実施された地方都市選挙での第三政党 MDM の躍進から、2014 年 10 月に計画される大統領・国政選挙の結果が危ぶまれることもあり、モザンビーク政府はプロサバンナ事業だけでなく計画中の援助や投資の案件を前に進めたいものと考えられる。この点からも、政府開発援助が持つ「政治性」と現場や計画への影響について、相当程度の理解と配慮、リスク分析が不可欠であるが、プロサバンナ事業でも明らかのように、日本の援助においてはこの点に課題が大きい。

²⁵² 選挙前の国家のインフラ設備や移動・通信手段（車・携帯）を使った農村訪問は、特に第二回国政選挙以降、FRELIMO 党によって繰り返し行われてきた「選挙キャンペーン手法」であり、特に第四回国政選挙（2009 年）で積極的に行われ、「国家と政党の不分離」と称され（*Mozambique Peace Political Bulletin*）、「不正選挙」に繋がるとして国際選挙監視団（例：ヨーロッパ連合）にも批判されている。詳細は、船田クラーク（2013）「モザンビークにおける民主化の後退と平和構築の課題」『国際政治：紛争後の国家建設』（日本国際政治学会編）、174 号：54-68。

²⁵³ <http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-63.html>

²⁵⁴ モザンビークだけでなく、アフリカの多くの国での農村調査では、選挙の年、とりわけ半年以内の集会を伴う行為は、「政治色」が強くなるために避けられるのが普通であり、多くの援助機関も同様である。ドナーの側が何の配慮もなく、この時期の農村での集会を促進したのであれば大いに問題である一方、モザンビーク政府側が主張したのであればそれを延期するだけの配慮があつてしかるべきであった。

(d) 「賛成する農民・団体もある」との説明への現地市民社会の反論

なお、プロサバンナ事業関係者らから「農村部ではプロサバンナ事業を切望する団体もある」との説明がされたというが、これについてPPOCS-N関係者らは次の強い不快感を表明している。

「このような国家体制において政府の政策への賛成は反対や異議を唱えるよりずっと容易である。ましてや、農民にあれもこれも挙げると約束した後であれば。その『賛成』という農民組織あるいは市民社会組織は、では団体名を出して『賛成』を表明しているのか。していない。

『緊急停止』『異議』を団体名と問合せ先まで開示してえ訴えることは、現在の政治状況では、あまりにデメリットと危険が多いにもかかわらず、そしてプラットフォームのようなネットワーク組織では意思決定が非常に難しいにもかかわらず、現時点までに（2013年11月）、『異議』を表明している団体しかない。

逆に、『賛成』を団体名を出して表明した団体があるのであれば教えてほしい。我々が知る限り、そのような真の市民社会組織（与党のものでなく）は存在しない。その事が物語っていることを理解しようとしなさいこそが、問題である。

我々もリスクを負いたくない。しかし、このままいけば地域の農民に多大な犠牲が生じるからこそリスクを取っているのだ。これらの声明を簡単に出していると思われたら、あまりにモザンビークを知らなさすぎる」。（PPOCS-N関係者、2013年11月10日）

同様の趣旨の内容は、コンセプト・ノートに関して意見表明を行った際（ナンブーラ市、2013年11月4日）、プロサバンナ事業関係者に説明したという（メールでの聞き取り、2013年11月10日）。

5-5. 本章のまとめ

5-5-1. 返答なきままの「公開書簡」と信頼醸成の失敗

以上から、プロサバンナ事業において、当事者との「合意形成のための民主的な意思決定プロセス」の構築が失敗してきたばかりでなく、依然として事業関係者らに理解され、それが本来の意味で目指されていないことが明らかになった。むしろ、「合意形成」や信頼醸成のツールにすぎない「面談・集会・協議・会議」が、「コンサルテーション/対話」のアリバイ作りに使われ、現地ステークホルダーらの信頼をより傷つけていったプロセスが明らかになった。そして、この傾向は2013年12月時点でも継続し、UNACや市民社会組織の多くは、プロサバンナ事業関係者と同じ席に着くことすら恐れるほど、不信感が強まる事態に陥っている状態にあることが明らかになった。

このプロセスは既に検討した通りであるが、根本的な理由の一つは、2013年5月28日の三カ国首脳宛「事業の緊急停止を求める公開書簡」への回答が、現在までされないままに、なし崩し的に事業が進められているためである。外務省は、「モザンビーク政府がドラフトを作成中」と明らかにしているが（国会議員向け資料、2013年10月）、既に半年以上が経っており、その間PDIFの二次募集が行われ、「コンセプト・ノート」が発表され、農村部で集会が繰り返されている。そして、2014年1月11-13日には、日本の安倍晋三総理がモザンビークを訪問している。

このような一連の経緯について、モザンビークの多くの市民社会や農民組織関係者が、「時間稼ぎ」と「既成事実化」と理解しているのは（聞き取り、2013年7月-8月；メールによる聞き取り、2013年9月-12月）、自然なことといえる。

5-5-2. 切り離されるナカラ・ファンドとG8ニューアライアンスとその実態と利益相反

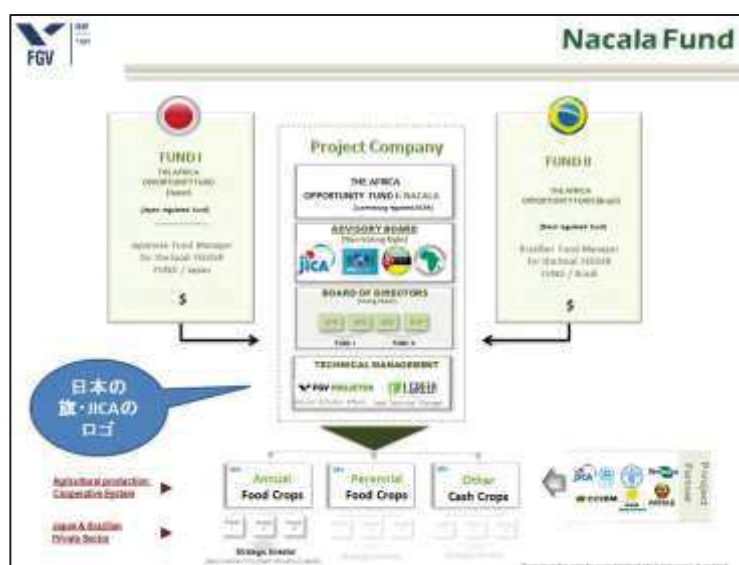
プロサバンナ事業への不信感をより招いているナカラ・ファンドやG8ニューアライアンスについては、第3章並びに第4章で詳しく検討を行った。日本政府は、2013年春以降、ナカラ・ファンドのプロサバンナ事業からの切り離しを試みてきたが、現実にはモザンビーク政府もブラジル関

係者も、依然として同ファンドをプロサバンナ事業の一環として位置づけている。モザンビーク農業省は、2013年10月16日のUNAC主催の国際会議において、両者を密接に関連づける報告を行ったという（フローアップ調査、2013年12月6日）。

一方のブラジルも、依然としてプロサバンナ事業を同ファンドと関連づけて資料や発表を行い続けている。例えば、ProSAVANA-PDのブラジル側コンサルタント組織であるFGVのロベルト・ロドリゲス（Roberto Rodrigues）元ブラジル農業大臣は、「ブラジル・アグリビジネスの守護神」として世界的に認識されてきた人物であるが（ブラジル市民社会関係者聞き取り、2013年5月28日）、2013年10月10日付の同ファンドに関するパワーポイントで次のように明言している。

- ① 同ファンドの背景として、日本とブラジルが行ったセラード農業開発（PRODECER）がある（スライド3）
 - ② マスタープラン策定はナカラ回廊地域の公共・民間投資のためのロードマップ（スライド4）
 - ③ ナカラ・ファンドは、FGVが日本とモザンビークのパートナーと共にマスタープランを策定し、貧困削減や持続可能な農業のため民間・公共投資を関与させることにある（スライド4）
 - ④ ナカラ・ファンドのガイドライン：ナカラ地域は、1000万ヘクタールを超える農業適地がある。この事業では、3年以内に356,000ヘクタールを期待（contemplate）（スライド5）
 - ⑤ 最初のステージでは、大豆、トウモロコシ、綿花、米の生産（スライド5）
 - ⑥ モザンビーク側と国際投資家は、輸出志向農業を奨励（スライド5）
 - ⑦ ファンドの目的は、民間投資を進展させ、自らのプランテーション、加工、物流、投入財を、ローカル、ナショナル、グローバルレベルで展開させること（スライド6）
 - ⑧ そのため20億ドル（200億円）の投資を集める（スライド6）
- （Roberto Rodrigues, 2013年10月10日付プレゼンテーション）

なお、このプレゼンテーションでは、興味深いことに、「プロサバンナ」という言葉は一度も使われていない。しかし、「FGVが日本とモザンビークと共に行うマスタープラン策定」は、当然ながらProSAVANA-PD事業のことである。対象地域も、プロサバンナ事業と同じであり、いくらプロサバンナの名前を消しても、「一度転がったボールは止められない」かの如く、当初の計画が継続している様子が窺い知れる。2012年11月の時点で掲げられていた同ファンドへのJICAの参加は、依然このプレゼンに残っており、JICAの名前は「アドバイザーレポート」に含まれている。



出所：Roberto Rodrigues, 2013 に筆者が日本語吹き出し加筆。

このパワーポイント資料は、第7回意見交換会で NGO 側から配布され、JICA と外務省に資料についての認識と見解が問われたが、いずれも「見たことはない」とのことであった（2013年12月18日）。しかし、このパワーポイントは、ブラジルの元農業大臣が作成したもので、既に公開されており、かつ何よりマスタープラン策定事業が農民や市民社会の不安や不信感によって止まっている最中に、同事業（ProSAVANA-PD 事業）のブラジル側コンサルタント組織（FGV）によって出されているものなのである。

内容に関しては、先述の通り、2012年11月に同じ FGV の関係者によって国際会議で発表され、市民社会の懸念を大きくしたパワーポイントと大きな齟齬はないものとなっている（FVG, 2012²⁵⁵）。「プロサバナ」という言葉が省かれただけであり、むしろナカラ・ファンドの対象とする地域が 1000 万ヘクタールであり、事業で期待するのが 365,000 ヘクタールと具体的な数字が示されている。

3. Nacala Fund - Guidelines
Increasing Brazil-Japan Cooperation with other countries

Mozambique - Nacala Fund Guidelines:

1. Area: The Nacala Corridor contains more than 10 million hectares of good farming land. The project shall contemplate about 366,000 hectares for agricultural production in the first 3 years.
2. Production: the production shall include, in the first stage, soybean, corn, cotton and rice.
3. Employment: the project estimates to create more than 4,000 new jobs in the first phase (agricultural production, inputs production and logistics operation).
4. Infrastructure: The partners - Mozambique, Brazil and Japan - will help Mozambique upgrade its infrastructure, to make it easier for farmers to export their goods.
5. Promoting productive arrangements through association, cooperatives and consortium - the model includes local small farmers via cooperatives (Prodecer) and/or Mozambicans and international investors into export-oriented agriculture value chains.

ナカラ・ファンドの範囲は、10万ヘクタールの良い農地であり、36万ヘクタールを3年で耕作し、大豆・メイズ・綿花・米の輸出志向型農業と記載。赤字はNGOの加筆。

ブラジル-日本の協力と

2. Mozambique - Nacala Corridor Fund

The Africa Opportunities Fund: NACALA CORRIDOR FUND targets to develop several integrated agricultural projects and related infrastructure developments in the Nacala Corridor.

- The Master Plan for the Nacala Corridor is a road map for public and private investor for the agricultural development of the Nacala Region.
- It has been executed by FGV together with Japanese and Mozambican partners and its main objective is to formulate a Master Plan that engages public/private investment and promote sustainable production systems and poverty reduction.

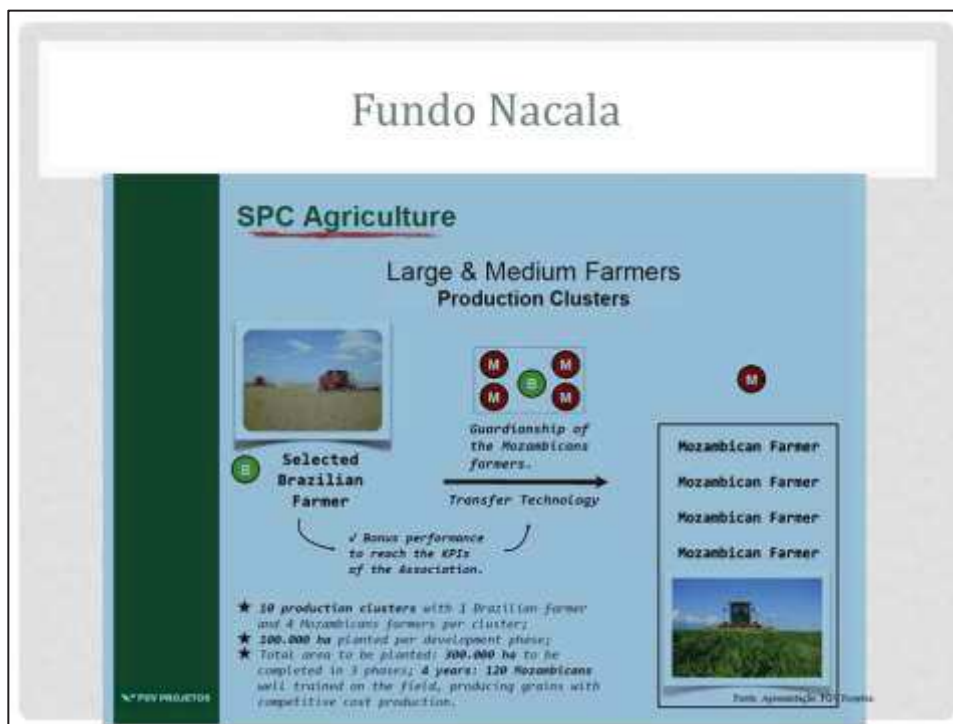
マスタープランは環境小冊子のためでなく、投資の為に書かれている

FGVが日本、モザンビークのパートナーとやる事業

出所：Roberto Rodrigues, 2013 に筆者加筆（日本語吹き出し）。

さらに、FGV がナカラ・ファンド向け資金を集めるために外国投資家に向けて作成・提供している以下のプレゼン資料（2013年4月付）には、以上資料と同様に「30万ヘクタール」の農地を活用した計画が記されている。さらには、「大規模・中規模農民クラスター生産計画」として、10 クラスターにつき「1名のブラジル人農民」と「4名のモザンビーク人農民」が生産を担うとされ、以下の構想図が掲げられている。そして、「コスト効果の高い穀物生産」が目指され、トラクターの写真が添えられている。

²⁵⁵ ダカールで行われた国際会議での FGV によるプレゼンテーション（2012年11月6日）
http://www.g15.org/Renewable_Energies/J2-06-11-2012%5CPRESENTATION_DAKAR-06-11-2012.pptx



出所：FGV-Projecto（2013）、第二回土地問題小農国際会議（主催 UNAC、マプート）で配布

つまり、プロサバナ事業の第二の柱であるマスタープラン策定事業のコンサルタント組織 FGV によって、マスタープランが準備されている最中に、同じ組織が呼びかける 200 億円の投資開発ファンド（ナカラ・ファンド）の説明として、この地域の 30 万ヘクタールを超える土地を対象とした大規模農業開発事業計画が、ブラジル人営農家と機械化を導入する形で行われることが打ち上げられているのである。これは、本報告書でこれまでみてきた、「プロサバナ事業の当初の計画そのもの」といえる。

2012 年 10 月に UNAC 等の抗議を受けて、プロサバナ事業本体の中からは切り離されつつあるものの、同じコンセプトの各種事業が、「対話」云々をやり取りしている間に、同時期に、同じ対象地域で、同じブラジル人関係者や機関によって、ナカラ・ファンドの名称で進められているのである。これは利益相反といえる。

厚生労働省は、別添「厚生労働科学研究における利益相反（Conflict of Interest : COI）の管理に関する指針」（平成 20 年 3 月 31 日科発第 0331001 号厚生科学課長決定）において、次のような目的と説明を掲げている²⁵⁶。現在、日本で問題となっている研究機関・者と製薬会社との利益相反の問題は理解が容易でかつ本件の事例としても参考になるため掲載する。なお、FGV は、自らを研究・教育機関との位置づけを行い、コンサルタント業務を行っているため、その点においても類似性を有する。また、マスタープラン策定支援（ProSAVANA-PD）事業は、「Research & Study（調査・研究）」と呼ばれてきた。

²⁵⁶ <http://www.mhlw.go.jp/general/seido/kousei/i-kenkyu/rieki/txt/sisin.txt>

I 目的

公的研究である厚生労働科学研究の公正性、信頼性を確保するためには、利害関係が想定される企業等との関わり（利益相反）について適正に対応する必要がある。本指針は、利益相反について、透明性が確保され、適正に管理されることを目的とする。

（略）

COI とは、具体的には、外部との経済的な利益関係等によって、公的研究で必要とされる公正かつ適正な判断が損なわれる、又は損なわれるのではないかと第三者から懸念が表明されかねない事態をいう。

公正かつ適正な判断が妨げられた状態としては、データの改ざん、特定企業の優遇、研究を中止すべきであるのに継続する等の状態が考えられる。

出所：別添「厚生労働科学研究における利益相反（Conflict of Interest : COI）の管理に関する指針」

この指針を、プロサバンナ事業に当て嵌めて考察すると、「公的研究であるはずのマスタープラン策定支援」の公正性、信頼性を確保するためには、利害関係を想定される企業等との関わり（利益相反）について適正に対応する必要がある」ということになる。その上で、「公正さと適正な判断が損なわれる」ことだけが問題なのではなく、「損なわれるのではないかと第三者から懸念が表明されかねない事態をいう」とされているのである。

つまり、第三者から疑いをもたれ、それが表明された時に、すでに「利益相反は起こっている」ことになる。なかでも、プロサバンナ事業のマスタープラン策定支援における FGV の利益相反問題とは、「特定企業の優遇」が想定される。レポート 2 では、「特定企業の優遇」と取れる記述が随所にあるばかりでなく、公正であるべき公的研究を担う FGV 自身が、「利害関係が想定される企業等との関わり」どころか、「利害関係がある企業自身」なのである。この時点で、たとえ三角協力といえども、日本政府内における他省の指針と照らし合わせても、「研究を中止すべきであるのに継続する」状態が続いている。これについて、三角協力という連帯責任事業である以上、「他国の資金による他国の機関だから関係ない」とはいえないはずである。

このように、ブラジル官民と日本の官民が協力してモザンビーク北部で大規模に農業開発を行うとのプロサバンナ事業の立案時の前提は、ブラジル側のアグリビジネスとその背後にいる投資家らの進出意欲を刺激し、もはや後戻りできないところまで来ていることを、これらの資料は示している。つまり、「土地収奪の危険性やブラジル式大規模農業の流入」といった 2012 年 10 月の UNAC 声明以来示され続けているモザンビーク内外の農民組織・市民社会の懸念は、「誤解」「市民社会が勝手に騒いでいる」「過去の経緯にとらわれ過ぎ」ということではなく、根拠を有しているのである。そして、これは受益国社会だけが被害者ではなく、日本政府が行う援助事業（三角協力であれ）の公正さと適正さ、ガバナンスを歪め、納税者と市民の援助にかける想いを著しく傷つけているのである。

同様に、プロサバンナ事業がプロジェクトの一つとして位置づけられる「食料安全保障と栄養のための G8 ニューアライアンス」が、2013 年 6 月の英国 G8 サミットの際に発表したモザンビークに関する土地・タネに関する執行期限付きの合意は、既に検討した通り、地域の小農を犠牲にし、明らかに世界のアグリビジネスやその投資家らを利する内容であった（第 4 章参照）。

これまで、日本政府や JICA 関係者は、プロサバンナ事業と G8 ニューアライアンスの関係を過小評価しようとしてきたが、同事業を一プロジェクトとしてリストアップしたのは日本政府自身であった。そして、先のモザンビークに関する合意文書を、日本は、G8 諸国内のモザンビーク担当国として、米国政府と共にこれを承認しているのである。これも、2013 年 5 月「公開書簡」の手渡し後のことであった。

以上、ナカラ・ファンドや G8 ニューアライアンス関連の情報や危機感も、モザンビーク農民組織並びに市民社会組織から提供されていることは重要なポイントである。つまり、彼らのプロサバンナ事業への根深い不信感と懸念は、ここで検討した「参加」「コンサルテーション」の問題、あるいは日本の援助関係者が現在焦点化している「会議の席につくかどうか」を大きく超えて、まさにプロサバンナ事業を取り巻く状況と構造、それによって明確に示される方向性に対するものなのである。

日本の援助関係者にモザンビークの農民や農民組織、市民社会との対話を心から求めている関係者が多数いることは間違いないが、そのような想いも、①ここまでに検討したプロサバンナ事業を取り巻く現実・構造、②さらには現状において「公開書簡」の返答が店晒しにされている現状により、理解され難い状況にあることについて、十分に受け止める必要がある。モザンビーク北部の圧倒的多数を占める小農にとって、現在のナカラ地域の農業開発の方向性は、このままいくとまさに「生きるか死ぬか」の問題につながっていくからである。

この点についても、JICA ガイドラインは手がかりを与えてくれる。つまり、「透明性、予測可能性、アカウントビリティの確保」「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」という原則である。意見交換会での環境社会配慮ガイドラインの適応については、「何をプロジェクトとして想定し、適応するのか」「カテゴリーは A か B か」といった点のやり取りに終始したが（第3回、第4回意見交換会）、そもそも何故このような文言がガイドラインに入っているのかを念頭においた時、日本が本来援助において「してはならないこと」と、逆に「しなければならないこと」が浮かび合ってくるであろう。

5-5-3. JICA 環境社会配慮ガイドラインにもとづく点検・評価

最後に、今回の現地調査をもとに、本章の冒頭で検討した JICA 環境社会配慮ガイドライン(2010)の各項目についての点検・評価を行う。その根拠については、本章並びに他章の記述を参照されたいが、いずれの点においても、現状では「環境社会配慮がなされていない」と言わざるを得ない結論となっている。先述の通り「利益相反」までもが起っており、構造上の問題からくる不透明さとアカウントビリティの欠如は決定的ですらある。

JICA 環境社会配慮ガイドラインに基づく点検表

項目	結果	
理念	社会的弱者の状況は考慮されているか？	No (女性)
	貧富の格差は考慮されているか？	No (投資前提)
	環境は配慮されているか？	No (投資影響無視)
	社会は配慮されているか？	No
	世界人権宣言・国際人権規約は尊重されているか？	No
	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？	No
	民主的な意思決定はされているか？	No
	意思決定プロセスは透明か？	No
	情報公開を行っているか？ (基本方針)	No
	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？	No
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？	疑問
	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？	疑問
	透明性、予測可能性、アカウントビリティは確保されているか？	No
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？	No
	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？	No

プロセス	協議のための十分な時間的余裕はあるか？	No
	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？	No（書簡返答なし）
	情報の透明性はあるか？	No
	関係する報告書などの情報は公開されているか？	No
	公用語・現地語・理解可能な様式で情報提供されているか？	No
	事業の直接影響を受ける住民に特に配慮しているか？	不十分
	人権状況の把握はされているか？	No
	人権状況の意思決定への反映はされているか？	No
	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？	No
	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？	No

筆者作成²⁵⁷

ここまで見てきたように、アグリビジネス利権の奨励を前提に組み立てられた三角協力の構造上の問題が大きい故に、現在もあらゆる点において不透明でアカウントビリティーが欠落し続ける以上、もはや小手先の対応では不信感を果てしなく強めていくばかりであり、構造を根本から見直し変えるしか道は残されていないと考えられる。

信頼醸成は一夜ではできない。長いプロセスの中で、一步步築いていくものである。他方、信頼とは一瞬で崩れるものである。当事者との合意形成も、信頼なしには行い得ず、合意形成の協議の席に着くこともできない。ここまで傷を深めた関係をどのように修復していくのか、そのヒントの多くは「公開書簡」に書かれている。したがって、これを頭から否定するのではなく（第5回意見交換会）、しっかりと受け止め、一旦事業を停止し、その上で当事者らと共に構造を含めた見直しを抜本的に行うしかないであろう。これについては、再び結論の部分で取り上げる。

5-5-4. 日本での対話の蓄積

なお、少なくとも、日本においては、政府（外務省・JICA）あるいは国会議員らと NGO の意見交換の枠組みが設置され、意見交換会も7回を数えるまでになった。NGO 外務省定期協議会も含めると9回の協議が行われたことになる。依然、情報公開の面で大きな問題があるが、1年前をふり返ると大きく前進した部分もある。それは、事業の目的がスローガンであったとしても「小農支援」となり、「土地収奪は行わない」と約束され、「対話は重要」との理解が形成されたことである。詳細は、2013年12月9日のNGO 外務省定期協議会の ODA 政策協議会で NGO 側によって示された報告を参照されたい²⁵⁸。以下は、その抜粋である。

²⁵⁷ その根拠は本章全体に示した。

²⁵⁸ 全文は次のサイトに掲載。<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-63.html>

2. 日本での対話について（特に6回の「意見交換会」について）

- (1) 論点は当初、①農民主権、②土地問題、③食料安全保障（食料主権）の3点で開始した。しかし、意見交換が進むにつれ、最初の「農民主権」（すなわち農民との主権者としての合意形成）が最も重要であり、また問題の本質であることが明らかになり、その後は「土地問題」や「食料主権」問題にも触れながらも、終始一貫して「農民主権／農民参加」のあり方を議論してきた。
- (2) これまでの意見交換で明らかになり、また外務省と NGO の双方で確認されたことは以下の5点である。
 - ①ProSAVANA の目的は「小農支援」であること（第1回目で確認）、
 - ②農民組織・市民社会の参加や合意形成のための対話が不十分なだけでなく、不適切な手法が含まれてきた一方、内容がコロコロ変わったり、不明瞭でかつ隠されている点や問題も多々あるため、農民達が強い不安の中に置かれている上に（第2回）、事態は深刻である（第3回）
 - ③従って、計画の中身の軌道修正が必要か否か検討すべきであり、また農民に対する信頼回復が必要（第4回）、
 - ④策定中のマスタープランに関して、改めての現地調査と現地農民組織や市民社会との合意形成、そのための時間が必要で、それを待つべき（第5回）、
 - ⑤モザンビーク市民社会の「公開書簡」に対する回答は、三政府で協議の上回答するが、回答を急ぐべきと理解（第6回）（NGO 外務省定期協議会提出資料 2013 年 12 月 7 日）

ただ、事業の「透明性」「情報公開」「アカウンタビリティ」については、日本での「対話」だけをみても、依然大きな問題が残されている。

- (4) 「意見交換会」の手続き上の課題と現状
 - ①提示を御願した資料や事前質問のうち、一部（時に大半）が当日まで準備されないこともあり、また当日の資料も不十分で、残念ながら必ずしも効率的な対話にならない場合もあった。
 - ②関連資料について、2013 年 1 月から過去 4 回の意見交換会で依頼をし続けたが、7 月になって初めてその一部が「何の資料だったか」分からない形で数点提供を頂いただけで、JICA 主催セミナーの一覧や式次第すら現在でも非開示のままである。
 - ③現在、コンセプト・ノート作成の土台となる ProSAVAN-PD 事業（マスター・プラン策定支援）の報告書を分析のため要請している。（*12 月 18 日の意見交換会でコンセプト・ノートの分析を披露することになっているが、これでは分析できず）
（NGO 外務省定期協議会提出資料、2013 年 12 月 7 日）

5-5-5. 「JICA の意志決定」と当事者との合意

事業全体については、先のガイドラインにもとづく評価を参照されたいが、「当事者と対話する重要性」が理解されるようになったものの、依然「何故対話するのか」の目的が理解されていないことが問題の根幹にある。この点について、実は JICA ガイドラインは明確である。

2.8. JICA の意志決定

- JICA は、環境レビューの結果を合意文書締結の意志決定に反映する。...適切な環境社会配慮がなされない場合には、JICA は有償/無償資金協力、技術協力プロジェクトを実施しない。
- 「環境社会配慮が確保されないと判断する場合」として想定されるものとしては、プロジェクトを実施しない案も含めて代替案の比較検討を行ってもプロジェクトの妥当性が明らかに認められない場合...影響を受ける住民や関係する市民社会組織の関与する見込みがない場合、事業が行なわれる地域の社会的・制度的な条件を勘案すれば環境社会影響の回避や緩和策の実施に困難が予想されるなどが考えられる。
（JICA 環境社会配慮ガイドライン, 2010 : 2-8）

つまり、「適切な環境社会配慮がなされない場合は、JICA はプロジェクトを実施しない」のであり、これには「影響を受ける住民や関係する市民社会組織の関与する見込みがない場合」が含まれているのである。JICA のガイドラインにおいて何故このような文章が「JICA の意志決定」として

表されているのかを熟考すると、日本の国民と納税者が支える「国際協力機構」としての JICA の本来の存在意義がたち現れてくることだろう。

結論と提言（緊急声明）

以上、ここまで一次資料と現地調査、参与型観察、メールでのフォローアップ調査、そしてこれまで7回を経た外務省・JICAとの意見交換会での議論や二次資料、比較先行研究を踏まえ、プロサバナ事業について詳しく検討してきた。

第1章では、現地調査の概要について、目的・手法・対象を明らかにした。その上で、調査に至るまでの経緯について、2012年10月のUNACによるプロサバナ事業への抗議声明を起点としてふり返った。そこで明らかになったのは、同事業の著しい不透明性とアカウントビリティの欠如であり、事業内容と説明（時期、関係者間も含む）の矛盾であり、事業者らの説明と現地農民・市民社会の懸念の間の大きな隔たりであり、高まる一方のこれら現地組織の不安と不信感であった。2013年5月28日に、プロサバナ事業の緊急停止を求め、三カ国首脳に宛てて出された「公開書簡」は、以上への疑義と抗議をこれ以上ない明確な形で示したものであった。モザンビーク社会並びに事業対象地域である北部社会を代表する農民・女性・コミュニティ・宗教組織、それらを束ねるプラットフォーム等23団体（加盟団体を入れると3,000以上の組織）が賛同した同「書簡」を受けて、日本のNGOと研究者は、現地の農民や市民社会の声に直接耳を傾ける一方、実態として何が起きているのかを調べ、提言に繋げることを目的として現地調査を実施した。これにより、現地調査と本報告書の狙いを明らかにした。

第2章では、特に現地農民・市民社会の不安と懸念の声が大きい「土地収奪/強奪（ランド・グラビング）問題」について、プロサバナ事業の立案から2013年の時点まで繰り返し強調されてきた「広大な未耕作地があり投資が不可欠」との主張の妥当性と同事業との関連を調査にもとづき検討した。現地調査ではプロサバナ対象3州4郡で6ケースに関する訪問調査を行い、その結果、これらの土地収奪が外国企業による大豆のプランテーション生産の一環として生じており、プロサバナ事業が2009年に打ち上げた「輸出用大豆のブラジル・セラード式大規模生産とナカラ回廊のインフラ活用」を念頭に加速化している可能性が示唆された。これには、植林のために取得されていた土地の大豆プランテーションへの転換も含まれる。その上で、このような大豆プランテーションをはじめとする外国投資による広大な土地の収用が、地元社会で何を起こし、小農らの暮らしをどのように変化させているのかが調査され、その結果として、地元農民らが毎日食べていくのに困るほど困窮した暮らしを余儀なくされている姿、あるいは約束した補償（お金、代替の農地やその整備）や対応（雇用や学校、病院）が受けられないことに不満を募らせている様子が明らかになった。また、小農らが農業生産で高い成果を上げ、暮らしや生計が向上していた地域ほど、肥沃な土地や豊富な水を狙った企業進出があることも明らかになった。つまり、プロサバナ事業やJICAによって楽観的観測から主張されてきた「広大な未耕地への投資」や「投資や大農と小農の共存」というスローガンは、調査地の現実ではなかったばかりか、小農の農業生産や暮らしを崩壊させるほどのダメージを与えているか、小農側に不利な主従の権力関係を生じさせていることが示された。これらの背景には、投資偏重政策を採るモザンビークの現政権の傾向と行動が、投資家/企業/大農と農村部住民との関係に大きな影響を及ぼしていることが密接に関わっていた。

同様に、現在「土地収奪から農民を守るため」として急いで進められている「土地登記（プロサバナ事業や現地の一部ではDUAT取得と呼ばれる）」が、農民の本来有する、あるいは将来必要とする土地への権利を狭める形で進められており、その背後に「余った土地」を求めるアグリビジネス・投資と、それを支えるモザンビーク政府やドナー諸国の隠された思惑があったことが紹介さ

れた。つまり、第 2 章を通じて、2009 年に調印されたプロサバンナ事業を取り巻く、アフリカの土地を狙うグローバルなアグリビジネス・投資家・ドナーらの潮流、そしてブラジルや日本のナショナルな利益（アグリビジネス利権とブラジル・セラードでの成功を喧伝したい日本援助界）と現地事情を把握しないままの見通しの甘い事業立案が、モザンビークの悪化するガバナンス状況と同時進行しながら、ナカラ回廊沿い地域へのアグリビジネスの流入と土地収奪を引き起こし、小農らが犠牲になっているばかりでなく、この動きは別の形（土地登記による「空土地」探し）により現在も続いている様子を明らかにした。

続く第 3 章では、既に始まっている、あるいは始まろうとしているにもかかわらず不透明さが付きまとうプロサバンナ事業の関連プロジェクトに焦点を当て、その現状と実態を明らかにしようとして試みた。まず、PDIF とクイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）が、現在においては「無関係」と JICA に主張されるにもかかわらず、JICA 資料やマスタープラン策定レポートにおいてもほとんど同じものとして記載されていることを示した。その上で、先行するプロサバンナ開発基金（PDIF）に焦点を当て、第一次募集（2012 年）による融資先企業全 5 社のうち 3 社の調査を行った。その結果、①融資元が融資先の経営に関与しており地元農民と投資家との利益相反が疑われること（GAPI・IKURU）、②小農との契約栽培が既に負債を生み出している現実、③地元農民を耕地から追い出す形で土地を囲い込む一方作物の競合がある不在大地主の企業への融資実態が明らかになった。

PDIF では、「小農に裨益する投資」が標榜されるが、現実には世界の実証研究により小農の貧困削減の手段としては否定的な見解が示される契約栽培の問題が、プロサバンナ事業関係者らに理解されていない現実が明らかになった。特に、ローカルな権力関係の問題——とりわけジェンダー関係の悪化や貧困農民の排除を招くことの問題——が指摘され、「投資を通じた小農の貧困削減支援」というキャッチフレーズが論理矛盾を起こしていることが示された。また、2013 年 5 月末に「公開書簡」が出されたことを受けて「プロジェクトは進んでいない」との主張が日本政府関係者らにされている最中に、PDIF の第二次募集が行われていた事実が明らかにされた。さらに、ニアサ州の農民協同組合が、①JICA を含むプロサバンナ事業チームに申請を出すように要請されていたばかりでなく、②その活動内容は既に QIPs の一つとして、マスタープラン策定のためのレポート 2 に記載されていたことも、PDIF や QIPs の不透明性とアカウントビリティーの欠如を浮き彫りにした。そして、多くの QIPs が、土地の大規模収用を狙った「大豆大規模生産」や「土地バンク」の計画、そして「ナカラ・ファンド (Nacala Corridor Fund)」を支えるものであり、それら事業は既に進められていることが明らかになった。また、QIPs として挙げられているプロジェクトの多くが、フィージビリティ調査などによって利益率が算出され、高い利率が予定されている一方、「住民の非自発的移転」があるとの記述がなされ、さらにはこれらの住民・農民の権利を擁護し保証するための仕組みや体制が皆無であることが示された。以上の背景として、プロサバンナ事業が策定支援を行うナカラ回廊農業開発マスタープランの関係の計画や事業の実施、そしてその報告書やプランの作成が、ブラジルのアグリビジネス利権と繋がり、自前のファンド（ナカラ・ファンド）のために同じ地域に対し世界から 200 億円を集めるコンサルタント組織（FGV）によって担われるという利益相反状態に、プロサバンナ事業が構造的にあることが明らかにされた。

第 4 章では、モザンビークにおける農業政策の変遷を植民地末期から現在の投資偏重政策まで明らかにし（近年の土地収奪のきっかけとなったバイオ燃料作物栽培奨励政策を含む）、これらの政策の根底に、現場軽視のトップダウン政策の傾向があったことを紹介した。また、現在グローバルに

展開する「アグロ・フード・レジューム」の構築プロセスが、土地だけでなくタネの支配による農業生産のすべてのプロセスの企業による独占を伴う様子、そしてその動きとプロサバンナ事業との関係を明らかにした。その上で、これらの過去から現在までの政策に、モザンビーク農民がどのように連帯し、抵抗・離脱し、時に適応しようとしたのかについて、その歴史をふり返った。その上で、①土地法制定に向かったキャンペーン、②貧困削減戦略書の策定プロセス、③ドナーの支援などを通して、農民や農民組織が自らの農業政策や法整備に積極的に関与していくようになったプロセスを示した。次に、モザンビーク北部住民の暮らしと社会を、食と農に注目し、その積み重ねられてきた多様性と豊かな創意工夫の実態を明らかにした。その際には、特にモザンビーク北部の農民の圧倒的多数を占める女性に焦点を当てた。そして、モザンビークの小農らが、どのような支援を求めているのか/求めていないのかについて、これまで出された声明と現地での聞き取り調査に基づき紹介した。

「すべき支援」よりも「すべきではない支援」が明確になっているため、まずこれを取り上げた。それらは、国内外の資本による土地の収奪であり、輸出用農作物の工業的なモノカルチャー栽培（大規模農業）であり、小農らを外部投入財（種子・化学肥料・農薬）に依存させる契約栽培や手法の奨励であり、タネやその他農民の自律性を奪う支配にである。その上で、UNACをはじめとする農民組織やその他の市民社会組織にも「最も支援すべき」とされている「家族農業支援国家計画」について検討した。

これまでプロサバンナ事業では、「農民に～してあげる」との意識が全面に展開される資料や説明が強かったが、これらの主張からは、個別の支援以前に自らの尊厳と権利をベースにおいた主権者としての国家政策の策定と生産活動の決定への関与を前提とした支援を求めていることが明らかになった。そのため農民同士の連帯を奨励するアソシアチズモや、農民同士の学びの支援、そして共同生産や市場化の支援が提案された。つまり、「被援助者」としての客体ではなく、主権者として、また自らの暮らしと生産を司る当事者として、国家レベル・地域レベル・個人レベルにおける意思決定と行動を、プロサバンナ事業は認め応援すべきと表明しているのである。何より、2014年が国連総会で認められた「国際家族農業年」であることを踏まえ、モザンビーク北部農民の99%近くを占める家族農業を営む人達やその営みに光を当て、これを支援する政策を実現し応援すべきとの国際潮流が示された。

このような立場から、第5章では、JICAの環境社会配慮ガイドラインに沿って、プロサバンナ事業全般について検討を行った。特に、同ガイドラインの基本方針である「民主的な意思決定/合意形成」「基本的人権・世界人権宣言（国際人権規約）の尊重」を念頭に、対象地域の農民・住民に多大な影響を及ぼすマスタープラン策定に関し、本来前提とされなければならない点について整理を行った。その上で、①事業立案以前の合意形成のための努力が不可欠であった点、②合意形成のための参加やコンサルテーションであり、ただ説明会・意見徴収や対話を行っても不十分である点、③以上が依然プロサバンナ事業関係者らに十分に理解されないため当事者らとの軋轢や衝突が続いている現実が示された。

特に、「参加・コンサルテーション」を軸に、プロサバンナの事業立案から2013年12月現在まで生じたことについて、年表などを活用して詳しい説明を試みた。その結果、当初はまったく予定され、実施されていなかったコンサルテーションが、農民組織や市民社会組織による異議申し立てにより開始されたものの、建前上のものに留まった様子、むしろ数や場所を増やすことに専念された結果、農村部における政治的恩顧体制（クライエンタリズム）の促進に利用されてしまったこと、

異議を唱える関係機関や関係者に対する直接・間接的な抑圧が強まったこと、「対話の強要」が行われたことが明らかになった。

さらに、現在モザンビーク社会で生じている平和の危機、民主主義の後退、ガバナンスの悪化、貧富の格差の拡大、そして人権侵害状況の急速な悪化、強権化の急速な展開の中でこれが生じた結果、援助事業自体が人権侵害を起し、これが抗議される事態が示された。また、最大農民組織の参加の重要性を軽視し、非礼を尽くしたこと、その後抗議の声が大きくなるにつれ抗議団体の周縁化や排除、他との分断が試みられたこと、その結果不信感が払拭できないところまで根深くなっている現実が示された。

また、日本の援助関係者らが、プロサバンナ事業から切り離そうと試みるナカラ・ファンドやG8 ニューアライアンスが、現実には根拠をもって結びついている様子が具体的に示された。その結果、真の対話を求める関係者らの想いの一方で、構造としての矛盾と度重なる信頼を裏切る行為により、モザンビークの農民組織や市民社会関係者の間では「対話の席に着くこと」にすら不安と不信感が生じている現実が示された。少なくとも、日本において意見交換会が積み重ねられ、理解が深まりつつあることについては前向きな点であるが、それでも協議に決定的に不可欠な資料や情報の公開性の問題が根強く残っている点が指摘された。

最後に、JICA 新ガイドラインが、「JICA の意志決定」として、「適切な環境社会配慮がなされない場合」、つまり「影響を受ける住民や関係する市民社会組織の関与する見込みがない場合」、「JICA はプロジェクトを実施しない」と規定していることを受け、モザンビークを代表する 23 組織 3,000 を超えるその加盟組織の「プロサバンナ事業の緊急停止を求める公開書簡」に真摯に応えるべきとの結論が導かれている。

以上、第 1 章から第 5 章までの検討・分析にもとづき、またモザンビークの「公開書簡」署名団体が創意として 2014 年 1 月 14 日現在、同「書簡」の真摯な返答を求め続けていることを受け、2013 年 9 月 30 日に発表した日本 36 市民団体が賛同する「プロサバンナ事業の緊急中断と抜本的な見直し」を求める緊急声明を、再び日本の市民社会として提言する。以下、緊急声明の全文をここに掲載して示す。

本報告書により、関係各位と深くオープンな議論を行い、プロサバンナ事業の早急なる見直しと改善が実現することを願って、本報告書を締めくくる。

「プロサバンナに関する緊急声明」（2013 年 9 月 30 日）

外務大臣 岸田文雄 殿

独立行政法人国際協力機構（JICA）理事長 田中明彦 殿

日本・ブラジル・モザンビーク政府の
大規模農業開発事業「ProSAVANA-JBM」に関する緊急声明
～事業の早急なる中断と抜本的な見直しの要請～

2013 年 9 月 30 日

私たち日本の市民社会組織は日本政府外務省及び国際協力機構（JICA）に対し、日本の政府開発援助（ODA）によるモザンビークにおける大規模農業開発事業「日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯サバンナ農業開発プロジェクト（ProSAVANA-JBM）」（以下、プロサバンナ事業）を早急に中断し、抜本的に見直すことを求めます。この要請は、モザンビークの多数の農民・市民社会組織によって表明されてきた懸念の強さ、及び私たち自身による本年7月から8月にかけてのモザンビーク現地調査によって明らかになった問題点に基づくものです。

【背景】

プロサバンナ事業は、モザンビーク北部3州の1400万ヘクタール（日本の耕地面積の3倍）を対象地域とし、400万人以上が住んでいます。しかし、当事者である8割以上を占める農民、とりわけ農民のなかでも圧倒的多数（99.89%）であり、耕作地の95%を耕す小規模農民（以下、小農）を主権者として尊重し、彼らの参加を保証する姿勢を欠いてきました。モザンビーク最大の農民組織である全国農民連盟（UNAC、2,200の農民組織の連盟）やモザンビークの市民社会組織からは、繰り返し抗議声明が出され、プロサバンナ事業による大規模農業開発や投資の構想・計画が地元農民らの生活と生計基盤に及ぼすネガティブな影響に対して、強い懸念が表明されてきました。

特に、本年6月の第5回アフリカ開発会議（TICAD V）開催直前の5月28日に発表された日本・ブラジル・モザンビーク政府首脳に対する「ProSAVANA事業の緊急停止要請公開書簡」（以下、「公開書簡」）は、モザンビークの農民・市民社会・宗教組織23団体によって起草し、署名された、モザンビーク社会においては前例のない重みをもつ、援助事業への異議申し立てになりました。「公開書簡」は、来日した農民組織の代表者により安倍晋三総理にも手渡されました。

こうした事実を受けながら、私たち日本の市民社会組織は、外務省との間で継続的にNGO・外務省意見交換会（以下、意見交換会）を行い、その結果、事業を進めるモザンビーク、日本、ブラジル政府及び援助関係者とモザンビークの農民・市民社会との間での意見交換と対話の重要性が確認され、対話のあり方を含むプロジェクトの見直しが約束されました。

しかしながら、プロサバンナ事業の主要コンポーネントであるマスタープラン作成とクイック・インパクト・プロジェクト（Quick Impact Project：QIP。成果が早く見られる事業）、プロサバンナ開発イニシアティブ基金（ProSAVANA Development Initiative Fund：PDIF）の融資を受けたパイロットプロジェクトは、見直しもないまま進められ、また、その過程における透明性やアカウンタビリティも改善されず、十分な情報公開もないために農民や市民社会組織の不安が一層広がっています。特に、「公開書簡」への正式な回答が未だなく、一部の農民や市民社会組織とのみ形式的な対話が行われているため、大多数の農民と市民社会組織が不信と懸念の中、取り残される結果となっています。

一方、プロサバンナ事業の対象地では、すでに国内外の投資やビジネスによる土地収奪が大規模に起きており、土地の希少化と紛争が急速に進んでいます。これによって立場の弱い現地農民の土地が奪われ、飢えや貧困が進んでいる地域があり、このような事態に対し声をあげる農民への抑圧も起きています。

プロサバンナ事業がこのまま継続されれば、地元農民の生計基盤の破壊から貧困化が進み、同時にモザンビーク社会の安定に悪影響をもたらしかねません。ひいては日本の ODA に対する信頼と信用をいちじるしく落とすことにもなります。私たち日本の市民社会組織有志は、ここに改めてプロサバンナ事業を一時中断し、以下の諸点を踏まえて抜本的な見直しを行うことを提案します。

【要請項目】

1. 日本政府は、モザンビーク市民社会が提出した「公開書簡」に対して、すみやかに書面にて返答して下さい。その際、モザンビーク市民社会が求めるプロサバンナ事業の一時中断について、具体的な回答を含めて下さい。
2. 2009 年のプロサバンナ事業調印時よりモザンビークにおける環境破壊、土地収奪による土地紛争、政治状況（異議申し立て者への抑圧やハラズメント）は悪化しています。事業対象地における丁寧で独立した現地調査を直ちに行い、現地農民・市民社会との議論を踏まえて、プロサバンナ事業のフレームワークを抜本的に見直して下さい。
3. 日本の市民社会組織と外務省・JICA の間で行われてきた意見交換会において、現地の農民・市民社会との対話を抜本的に見直すことが合意されました。しかしながら、対話のあり方は改善されず、プロサバンナ事業マスタープラン作成チームによる進め方も、事業対象地であるナンブーラ州とニアサ州を代表する市民社会プラットフォーム、並びにモザンビーク全体で活動する農民組織や市民社会組織にさらなる不信感を生じさせる事態となっています。この事態を正しく把握すること、とりわけ、現地の小農を代表する組織であり、本事業に関する議論に最も深く関わってきた UNAC と UNAC の加盟組織がプロサバンナ事業に関する各種の対話スキームから排除された経緯と理由を明らかにし、モザンビーク市民社会に説明して下さい。
4. 「公開書簡」の緊急停止要求を受けて実施された第 4 回と第 5 回の意見交換会の場で、外務省及び JICA 側出席者から、「時間をかけて対話した上での実施」との発言がありました。しかし、その後も十分な対話のないまま PDIF の第二次募集（7 月）が行われ、現地では更なる不信と混乱を招いています。この件について、早急に事実関係を調べ、第二次募集を行った理由についてモザンビーク市民社会に説明して下さい。
5. 現地農民及び市民社会組織との対話においては、「自由かつ事前の合意」（Free Prior and Informed Consent）の原則に従って、プロサバンナ事業について十分な情報公開と説明責任を果たし、さらに、事業の影響の大きさと深刻さに鑑み、当事者である農民と市民社会の「意味ある参加」を確実にすることが肝要です。事業を中断して、対話のあり方についてどうすればよいかについて、モザンビーク市民社会ときちんと話し合ってください。
6. 2014 年は「国連家族農業年」とされ、家族農業の重要性が国際社会で認識されることが期待される中で、UNAC を中心に農民や市民社会から「家族農業支援のための国家計画」が提案されています。モザンビーク農民の支援をうたうのであれば、まずこの実現に向けて協力することが緊要に思われます。日本政府外務省及び JICA の見解を明らかにして下さい。

7. 土地の登記（DUAT の取得）については、そのメリット・デメリットを含めた理解が末端の農民まで浸透しておらず、その是非についてモザンビーク国内で議論が始まったばかりです。モザンビークの土地法では、DUAT を取得しなくても、これまでの慣習に基づく住民の土地利用の権利が認められています。プロサバンナ事業において DUAT の取得を前提とすることは、現在そして未来の農民の権利をむしろ狭めることにもなりかねません。主権者である農民の権利が守られるための支援を行って下さい。

以上

呼びかけ団体（50 音順）：

（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、モザンビーク開発を考える市民の会、ATTAC ジャパン

賛同団体（31 団体／50 音順／第一次）：

アジア太平洋資料センター（PARC）、アジア農民交流センター（Asian Farmers' Exchange Center/AFEC）、アイヌ民族評議会（APC）、遺伝子組み換え食品いらない！キャンペーン（株）オルター・トレード・ジャパン(ATJ)、（特活）アジア・アフリカと共に歩む会（TAAA）（特活）アフリカ地域開発市民の会（CanDo）、（特活）「環境・持続社会」研究センターJACSES、（特活）ハンガー・フリー・ワールド（HFW）、（特活）関西 NGO 協議会、（特活）国際協力 NGO センター（JANIC）、（特活）名古屋 NGO センター、（特活）APLA(Alternative People's Linkage in Asia)、（特活）NGO福岡ネットワーク（FUNN）、（特活）WE21 ジャパン、偽百姓～今日もみんなで、おいしくごはん～、子どもたちの未来を創る会、全日本農民組合連合会、認定 NPO 法人 FoE Japan、反農薬東京グループ、一般財団法人 北海道国際交流センター（HIF）、北海道 NGO ネットワーク協議会、北海道アイヌ協会札幌支部、ムラ、マチネット、有限会社メノビレッジ長沼、ComiccAFRICA、No! to Land Grab, Japan、NPO 法人 AM ネット、NPO 法人さっぽろ自由学校「遊」、ODA 改革ネットワーク、TPP を考える市民の会

参考文献一覧

- 本報告書の参考文献はすべて脚注に記載した。
- プロサバンナ事業に関する先行研究、報道、関連声明の一覧は次の通りである（2014年2月1日現在）。
- プロサバンナ事業に関する市民社会の声明文については、「別添資料集」を参照されたい。あるいは以下の掲載場所で閲覧可能。

分野	内容	備考
研究者 発表先	【研究】 *全学術論文がプロサバンナについて批判・懐疑的な論調・結論。例外は、Natalia Fingermann (2013) のみ。Fingermann は、プロサバンナのマスタープラン策定 (ProSAVANA-PD) コンサルタント組織でありナカラ・ファンド運営組織・ブラジル FGV(Fundação de Getulio Vargas)の関係者。	
モザンビーク 市民社会	日本国安倍晋三首相のモザンビーク訪問に関するプレスリリース ナンプーラ州市民社会プラットフォーム (PPOCS-N) 2014年1月13日	http://farmlandgrab.org/post/view/23026 【原文・ポルトガル語】 http://farmlandgrab.org/post/view/23022-nampula-civil-society-rejects-japan-mozambique-accord-demands-response-to-open-letter-on-prosavana 【英語】 http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-72.html 【日本語訳】
モザンビーク 市民社会	日本首相のモザンビーク訪問に対する ADECRU のポジションペーパー 農村コミュニティ開発のためのアカデミック・アクション (ADECRU) 2014年 1月9日	http://adecru.wordpress.com/2014/01/09/posicao-da-adecru-sobre-a-visita-do-primeiro-ministro-japones-a-mocambique/#more-196 【原文・ポルトガル語】 http://farmlandgrab.org/post/view/23010-position-of-adecru-on-the-visit-of-prime-minister-of-japan-in-mozambique 【英語版】 http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-70.html 【日本語訳】
日本/ 国際開発学会	船田クラークセンさやか「日伯連携による三角協力の現実—プロサバンナを事例として」(2013年11月30日、大阪大学)	

日本/ 地域農林経済 学会	池上甲一「大規模海外農業投資による食農資源問題の先鋭化とアグロ・フード・レ ジームの再編」地域農林経済学会大会（2013年10月20日、岡山大学）	
スイス/ 国連 大学 (WIDER)	Nogueira, Isabela (2013) “Agricultural systems with pro-poor orientation in Mozambique? ProSAVANA and the forgotten risks of contract farming”, Paper presented at UNU-WIDER’s conference, held in Helsinki on 20–21 September 2013.	http://www1.wider.unu.edu/inclusivegrowth/sites/default/files/IGA/Nogueira_0.pdf
スイス/ ジュ ネーブ大学社 会経済研究所	Nogueira, Isabela & Ollinaho, Ossi (2013) “From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program”, Working Paper, Institute of Socioeconomics, University of Geneva.	http://www.unige.ch/ses/socioeco/institut/postdoc/Nogueira/NOGUEIRA_OLLINAHO_WorkingPaper_NACALA_CORRIDOR.pdf
ブラジル/ FASE	Schlesinger, Sergio (2013) “Cooperação e investimento do Brasil na África - O caso do ProSavana em Moçambique”, FASE, 60p. (英語版 “Brazilian Cooperation and Investment in Africa – The Case of ProSAVANA in Mozambique”)	http://issuu.com/ongfase/docs/caderno_prosavana_fase?e=2143384/4368368
モザンビーク/ ORM 研究所	Jaiantilal, Dipac (2013) “Agro-Negócio em Nampula: casos e expectativas do ProSAVANA”, OBSERVADOR RURAL Nº 7.	http://www.omrmz.org/index.php/repositorio-bibliografico/category/119-precos-agrarios?download=1693:precos-agrarios
モザンビーク /ORM 研究所	Clements, Elizabeth Alice & Fernandes, Bernardo Mançano (2013) “Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e em Moçambique”, OBSERVADOR RURAL Nº 6.	http://www.omrmz.org/index.php/gallery/publicacoes/114-estrangeirizacao-da-terra-agronegocio-e-campesinato-no-brasil-e-em-mocambique
英国/ Future Agriculture 研 究所	Cabral, Lidia & Shankland, Alex (2013) “Narratives of Brazil-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms?”.	http://www.future-agricultures.org/research/cbaa/7817-china-and-brazil-in-africa-new-papers#.UdRC_TupVSQ
英国/ Future Agriculture 研 究所	Chichava, Sergio, et al.(2013) “Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: The Case of Mozambique”, Working Paper 49.	http://www.future-agricultures.org/research/cbaa/7817-china-and-brazil-in-africa-new-papers#.UdRC_TupVSQ
ブラジル/ 社 会科学調査	Ferrando, Tomaso (2013) “Dr Brasilia and Mr Nacala: the apparent duality behind the Brazilian state-capital nexus”, Social Science Research Network.	http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2288940
モザンビーク/ IESE 研究所	Fingermann, Natalia N. (2013), “Os mitos por trás do ProSAVANA”, IDeIAS Boletim, No.49, IESE.	http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf
国際 / Farmlandgrab.o	Funada-Classen, Sayaka (2013a) “Analysis of the discourse and background of the ProSAVANA programme in Mozambique – focusing on Japan’s role”.	http://farmlandgrab.org/post/view/21574

rg		
国際 /Farmlandgrab. Org	Funada-Classen, Sayaka (2013b) “Análise do Discurso e dos Antecedentes do Programa ProSAVANA em Moçambique – enfoque no papel do Japão”	http://farmlandgrab.org/post/view/21802
日本/ 国際関 係学研究所	Funada-Classen, Sayaka (2013c) "Fukushima, ProSAVANA and Ruth First:Examining Natália Fingermann's 'Myths behind ProSAVANA'", in 国際関係論叢, Vol. 2 No. 2 (2013) , pp.85-114.	http://farmlandgrab.org/post/view/22335
モザンビーク/ IESE 研究所	Funada-Classen, Sayaka (2013d) “Fukushima, ProSAVANA e Ruth First:Análise de "Mitos por trás do ProSAVANA" de Natália Fingermann”, IDEIAS Boletim, No. 51 – No.53, IESE. 3 論文は以下のサイトで一つの論文として掲載： http://farmlandgrab.org/uploads/attachment/Fukushima,%20ProSAVANA%20and%20Ruth%20First%20(pt)%20-%20final.pdf	http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_51.pdf http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_52.pdf http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_53.pdf
日本/ 昭和堂	船田クラーセンさやか (2013e) 「変貌する世界における経済成長至上主義の席卷と内発的發展—モザンビーク・プロサバンナ事業にみられる開発・援助言説の検証—」大林稔・西川潤・阪本公美子 (編) 『アフリカの内発的發展』昭和堂 近刊.	
米国/ コーネ ル大学 国際 学会	Clements, Elizabeth Alice & Fernandes, Bernardo Mançano (2012) “Land-grabbing, agribusiness and the peasantry in Brazil and Mozambique”, paper submitted to the International Conference on Global Land Grabbing II, Oct. 17-19, 2012.	http://www.cornell-landproject.org/download/landgrab2012papers/Clements_Fernandes.pdf
海外メディア	【海外メディア報道】 プロサバンナに関する海外のメディアのラジオ番組、新聞記事、雑誌記事 ブラジルの最も信頼される新聞 (Folha) 、ドイツ・フランス・ポルトガルの国営放送・通信が報道。	
英国/ ガーデ ィアン	「モザンビークの小農はブラジル・スタイルの農業に怯える—大規模アグリビジネスが生産力を増強する計画が伝統的な農業人口を土地から追い出している」 “Mozambique's small farmers fear Brazilian-style agriculture : Programme to increase crop output by bringing in large-scale agribusinesses is displacing traditional farming populations” (2014 年 1 月 1 日 The Guardian)	http://www.theguardian.com/global-development/2014/jan/01/mozambique-small-farmers-fear-brazilian-style-agriculture
ブラジル/ Folha de SP	「ブラジルが支援する農業プロジェクトはモザンビークが批判的に」 ”Projeto agrário apoiado pelo Brasil é alvo de críticas em Moçambique” Folha de São Paulo, 30/11/2013. 動画付	http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/11/1378723-projeto-agrario-apoiado-pelo-brasil-e-alvo-de-criticas-em-mocambique.shtml
ポルトガル/ LUSA ポル トガル国営ニ ュース	「『目を開いて。でなければ君たちは土地を失うだろう』ブラジルの『土地なし』はモザンビークのプロサバンナについて忠告」 "Abram o olho, vocês vão perder as terras", avisa "sem-terra" brasileiro sobre o ProSAVANA em Moçambique” (2013-10-22、LUSA/SAPO) "Open your eyes, you'll lose	http://noticias.sapo.ao/lusa/artigo/16802939.html 【原文・ポルトガル語】 http://farmlandgrab.org/post/view/22729-mozambique-s-prosavana-programme-open-your-eyes-you-ll-lose-your-land

	the land," warns a Brazilian 'sem-terra', referring to the ProSavana project in Mozambique" *LUSA はポルトガル国営ニュース。世界のポルトガル語圏に配信。ポルトガル語検索エンジン SAPO に全記事が転載。	d-warns-a-brazilian-sem-terra 【英語訳】 http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-51.html 【日本語訳】
フランス/ RFI フランス 国際ラジオ放送	「 <u>10月16日、モザンビークの UNAC によって主催された「第二回農民国際会議が終了」</u> "UNAC reúne em Maputo segunda conferência internacional-Termina na quarta-feira dia 16 de Outubro a segunda Conferência Internacional Camponesa organizada em Maputo pela UNAC moçambicana." (2013年10月15日、RFI (フランス国際ラジオ放送 Radio France Internationale))	http://www.portugues.rfi.fr/africa/20131015-unac-reune-e-m-maputo-segunda-conferencia-internacional 【原文・ポルトガル語】 http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-49.html 【日本語訳】
ドイツ/ Deutsche Well ドイツ国営ラジオ放送	記事一覧ポータルサイト「 <u>プロサバンナ：地域農業開発あるいは輸出のためのモノカルチャー栽培？</u> 」 "ProSavana – desenvolvimento da agricultura local ou monoculturas para a exportação?" (ドイツ国営ラジオ (Deutsche Well)、ポルトガル語放送) http://www.dw.de/prosavana-desenvolvimento-da-agricultura-local-ou-monoculturas-para-a-exporta%C3%A7%C3%A3o/a-17128512 仮日本語要約→ http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-46.html	
同上	「 <u>モザンビークでアンゴラ現象が起きているとモザンビーク人エコノミスト警告</u> 」 "O fenómeno de Angola está a emergir em Moçambique" alerta economista moçambicano João Mosca (02.10.2013、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/o-fen%C3%B3meno-de-angola-est%C3%A1-a-emergir-em-mo%C3%A7ambique-alerta-economista-mo%C3%A7ambicano-jo%C3%A3o-mosca/a-17124861
同上	「 <u>カリスト・リベイロは、プロサバンナのために自由になる土地など存在しないと批判</u> 」 "Não existem terras livres para o ProSavana" critica Calisto Ribeiro (12.10.2013、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/n%C3%A3o-existem-terras-livres-para-o-prosavana-critica-calisto-ribeiro/a-17144711
同上	「 <u>モザンビークのプロサバンナ事業は日本の食料安全保障を射程に入れる</u> 」 "Projeto ProSavana em Moçambique visa garantir segurança alimentar do Japão, diz especialista" (30.09.2013、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/projeto-prosavana-em-mo%C3%A7ambique-visa-garantir-seguran%C3%A7a-alimentar-do-jap%C3%A3o-diz-especialista/a-17128177
同上	「 <u>プロサバンナのブラジルの先祖は小農たちに害をもたらしたと、研究者らは述べた</u> 」 "Antepassado brasileiro do ProSavana prejudicou pequenos agricultores, dizem estudiosos" (28.09.2013、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/antepassado-brasileiro-do-prosavana-pr-ejudicou-pequenos-agricultores-dizem-estudiosos/a-17067517
同上	「 <u>モザンビーク農民はプロサバンナから排除されていると感じている</u> 」 "Camponeses moçambicanos sentem-se excluídos do ProSavana" (2013年9月9日、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/camponeses-mo%C3%A7ambicanos-sentem-se-exclu%C3%ADdos-do-prosavana/a-17075860
同上	「 <u>ブラジルのプロジェクトはプロサバンナをインスパイアしたが、深刻な環境影</u>	http://www.dw.de/projeto-brasileiro-que-inspirou-o-prosa

	<u>響をもたらした</u> “Projeto brasileiro que inspirou o ProSavana teve impactos ambientais graves” (30.08.2013、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	vana-teve-impactos-ambientais-graves/a-17054390
同上	<u>「モザンビークで土地の私有化に対抗するキャンペーン」</u> "Campanha contra privatização da terra lançada em Moçambique" (02.08.2013、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/campanha-contra-privatiza%C3%A7%C3%A3o-da-terra-lan%C3%A7ada-em-mo%C3%A7ambique/a-16994086
同上	<u>「モザンビーク市民社会はプロサバナを拒絶」</u> "Sociedade civil de Moçambique rejeita ProSavana" (06.06.2013、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/sociedade-civil-de-mo%C3%A7ambique-rejeita-prosavana/a-16865070
同上	<u>「モザンビークの市民社会が農業プログラム・プロサバナを批判」</u> "Sociedade civil moçambicana critica programa agrícola ProSavana" (06.05.2013、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/sociedade-civil-mo%C3%A7ambicana-critica-programa-agr%C3%ADcola-prosavana/a-16794525
同上	<u>「プロサバナのイニシアティブがモザンビークに外国人農業企業家を導入」</u> "Iniciativa ProSavana traz empresários agrícolas estrangeiros a Moçambique" (2012年5月12日、ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語)	http://www.dw.de/iniciativa-prosavana-traz-empres%C3%A1rios-agr%C3%ADcolas-estrangeiros-a-mo%C3%A7ambique/a-15928800
同上	<u>「モザンビークの農民たちはプロサバナに不信感」</u> "Camponeses moçambicanos desconfiam do projeto ProSavana" (12.11.2012 ドイツ国営ラジオ、ポルトガル語放送)	http://www.dw.de/camponeses-mo%C3%A7ambicanos-d-esconfiam-do-projeto-prosavana/a-16372527
ポルトガル/ LUSA	<u>「6カ国の農民らがマプトに集結し土地の搾取に反対する戦略を検討」</u> “Camponeses de 6 países procuram em Maputo estratégias contra expropriação de terra” (LUSA 16 de Outubro de 2013) *UNACによるプロサバナへの反対と停止要求が記事で紹介されている。	http://noticias.sapo.pt/internacional/artigo/camponeses-de-6-paises-procuram-em-maputo-estrategias-contr-expropria-cao-de-terra_16797772.html 【原文・ポルトガル語】 http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-51.html 【日本語訳】
ブラジル / De Fato	<u>「モザンビークにおけるブラジルの存在」</u> “A presença do Brasil em Moçambique”. (De Fato (Sao Paulo, Aug. 13, 2013)	http://www.brasildefato.com.br/node/17788
ポルトガル/ LUSA	<u>「モザンビークの諸組織はモザンビーク、ブラジル、日本によるプロサバナ事業を止めることをアピール」</u> ”Organizações moçambicanas apelam a Moçambique Brasil e Japão para travarem projeto ProSavana” (LUSA, 31 de Maio de 2013)	http://noticias.sapo.mz/lusa/artigo/16209612.html 【原文・ポルトガル語】 http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-51.html 【日本語訳】
南アフリカ /Southern Times	<u>「小農対ビッグ・ビジネス」</u> “Peasants vs Big Businesses” (Southern Times, June 10,2013)	http://farmlandgrab.org/post/view/22192
日本/ Japan	<u>「TICADで下手な外交がモザンビークでの矛盾する日本の援助事業を台無しにす</u>	http://www.japantoday.com/category/politics/view/at-tica

Today	<u>る</u> “At TICAD, clumsy diplomacy mars controversial Japanese aid project in Mozambique” (Japan Today, June 3, 2013)	d-clumsy-diplomacy-mars-controversial-japanese-aid-project-in-mozambique
日本/ Global Post	「 <u>モザンビークでの農業開発計画に懸念が募る</u> 」 “Concern mounts over agriculture development plan in Mozambique” (Global Post- Kyodo International, June 3, 2013)	http://www.globalpost.com/dispatch/news/kyodo-news-international/130603/concern-mounts-over-agriculture-development-plan-mozam
ブラジル	「 <u>プロサバナ：複数の矛盾する利益 ファティマ・メロとの特別インタビュー</u> 」 "ProSavana: interesses múltiplos e contraditórios. Entrevista especial com Fátima Mello" (2013年4月3日、Instituto Humanistas Unisinos インタビュー)	http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/518948-prosavana-interesses-multiplos-e-contraditorios-entrevista-especial-com-fatima-mello
英国	モザンビーク情報誌 MOZAMBIQUE News reports & clippings No. 209, No.210 (December 2012) (October 2013)	http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d137382.pdf http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d137380.pdf 【英語】 http://afriqclass.exblog.jp/17017188/ 【日本語解説】
カナダ	“Interview with GRAIN on the ProSavana project” 国際 NGO・GRAIN によるラジオインタビュー (14 December 2012)	http://www.grain.org/article/entries/4633-interview-with-grain-on-the-prosavana-project 【英語】 http://afriqclass.exblog.jp/17062266/ 【日本語全訳】
ブラジル / De Fato	「 <u>ブラジルのアグリビジネスがアフリカを侵略</u> 」 (ブラジル大手雑誌 de Fato 記事 2012年11月29日)	http://www.brasildefato.com.br/node/11330 【原文・ポ語】 http://landgrab-japan.blogspot.jp/2012/12/blog-post.html 【日】
モザンビーク国内メディア	【モザンビーク国内報道】モザンビーク国内の新聞記事 独立系新聞で繰り返し報道	
独立系	「 <u>分析：モザンビークの土地貸与、ホットな話題として浮上</u> 」 “Analysis: Leasing Mozambican land, an emerging hot topic” (Club of Mozambique, マポート、2013年12月10日)	http://www.clubofmozambique.com/solutions1/section_news.php?secao=mozambique&id=30834&tipo=one 【英語】
独立系	「 <u>プロサバナ：情報操作、嘘、半分だけの真実</u> 」 “ProSavana: Manipulacoes, Mentiras e Meias” (Verdade、マポート、2013年11月8日)	http://www.verdade.co.mz/ambiente/41572-prosavana-manipulacoes-mentiras-e-meias-verdades 【葡語】 http://farmlandgrab.org/post/view/22778-prosavana-manipulacoes-mentiras-e-meias-verdades 【日本語訳】
独立系	「 <u>マポートで開催中の第二回国際農民会議で農民たちはプロサバナによる差し迫った土地収奪を非難</u> 」”Na II Conferência Internacional Camponesa, em Maputo Camponeses denunciam iminente usuração de terra pelo ProSavana” (CanalMoz、マポート 2013年10月17日、No. 1066)	http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-49.html 【日本語訳】
独立系	「 <u>第二回会議開幕、農民らはプロサバナを再び非難</u> 」”Na abertura da II conferência	http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-49

	Camponeses voltam a denunciar o Prosavana" (CanalMoz、マプート 2013 年 10 月 16 日 No.1065)	html 【日本語訳】
独立系	「モザンビークにおける農民対投資家」"Camponeses vs investidores em Moçambique" (Verdade、マプート 16 Outubro 2013)	http://farmlandgrab.org/post/view/22686-camponeses-vs-investidores-em-mocambique 【英語】
政府系	モザンビーク政府による記者会見記事「プロサバンナはインクルージョンのため」"ProSavana é pela inclusão" (Jornal Noticias、マプート 16 Outubro 2013)	http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/main/4693-prosavana-e-pela-inclusao http://farmlandgrab.org/post/view/22683-unac-reune-em-maputo-segunda-conferencia-internacional
独立系	「特集記事 市民社会はなぜプロサバンナを嫌うのか？」 "Porque a sociedade civil odeia o ProSAVANA?" (Canal de Moçambique (Maputo, Aug. 14, 2013)	
独立系	「農民組織はプロサバンナを拒否し続ける」 "Organizações do campesinato continuam defender o não ao Prosavana". (MediaFaz (Maputo, Aug. 9, 2013)	
独立系	「モザンビーク人らは、土地を奪うアグリビジネスのサガを非難」 "Moçambicanos denunciam a saga do agronegócio em usurpar suas terras" (Por Aunício da Silva、2013 年 4 月 10 日 Canal de Moçambique)	http://www.mst.org.br/Camponeses-mocambicanos-denunciam-a-saga-do-agronegocio-em-usurpar-suas-terras
独立系	SAVANA 996, 2013, pg. 21 SAVANA 1007, 2013, pg. 18	
日本国内メディア	【日本国内メディア】 日本国内の新聞記事	
陸奥新報	「モザンビーク農業支援で NGO、日本の開発見直しを一土地収用に不安」2013 年 10 月 4 日陸奥新報	
同上	「日本の支援見直し要求＝モザンビーク農業開発－NGO」 2013 年 10 月 3 日夕刊デイリー陸奥新報	
時事通信	「NGO はモザンビークの農業プロジェクトの見直しを要求」"NGOs call for review of Mozambique farm project" JIJI PRESS, Oct. 3, 2013	http://farmlandgrab.org/post/view/22646-ngos-call-for-review-of-mozambique-farm-project
時事通信	「日本の支援見直し要求＝モザンビーク農業開発－NGO」 時事通信 2013 年 10 月 1 日 「プロサバンナ」	http://www.jiji.com/jc/zc?k=201310/2013100100660 http://www.jiji.com/jc/zc?k=201310/2013100100648&g=pol&reid2=1_1
日本農業新聞	「アフリカへの民間投資促進で隔たり 国際ルール来年採択へ」 日本農業新聞、2013 年 6 月 9 日	http://www.agrinews.co.jp/modules/pico/index.php?content_id=21496
東京新聞	「アフリカ開発会議閉幕：「相互に恩恵」思惑ずれ」	

	東京新聞、2013年6月4日	
新潟日報	<u>「日本のモザンビーク開発：貧困解消投資拡大に期待「地域農民、土地収奪を懸念」</u> 新潟日報、2013年6月4日	
信濃毎日	<u>「日本、アフリカ進出足掛かりへ計画＝モザンビーク開発賛否」</u> 信濃毎日新聞、2013年6月3日	
時事通信	<u>「日本政府と衝突も＝NGOが総括会見―アフリカ開発会議」</u> 時事通信、2013年6月3日	http://www.jiji.com/jc/c?g=soc_30&k=2013060300640
共同通信	Kyodo, June 3, 2013, “Concern mounts over agriculture development plan in Mozambique”	http://english.kyodonews.jp/news/2013/06/228382.html
時事通信	<u>「小規模農家は不安＝日本の支援に注文―モザンビーク」</u> 時事通信、2013年6月2日	http://www.jiji.com/jc/c?g=eco_30&k=2013060200097
ジャパントイムズ	<u>「モザンビーク農民らは援助事業を止めることを要求」</u> Japan Times-Kyodo, May 31, 2013, “Mozambique farmers seek halt to aid project”	http://www.japantimes.co.jp/news/2013/05/31/national/mozambique-farmers-seek-halt-to-aid-project/#.Uc02WK697DU
共同通信	Kyodo, May 29, 2013, “Mozambican farmers call for halting agriculture project”	http://english.kyodonews.jp/news/2013/05/227493.html
朝日新聞	<u>「(アフリカはいま)眠れる大地、「緑の実験」モザンビーク穀倉化計画―貧しい農民、強制移転懸念」</u> (2013年5月29日) 朝日新聞	http://www.asahi.com/shimen/articles/TKY201305280673.html
東京新聞	<u>「プロサバンナの見直しを」目黒でUNAC講演</u> (2013年3月3日朝刊) 東京新聞	
しんぶん赤旗	<u>「現地の人に役立つアフリカ支援を訴え来日のモザンビーク農民組織」</u> しんぶん赤旗 (2013年2月28日)	
朝日新聞	<u>私の視点「モザンビーク開発 住民軽視の進め方、見直し」</u> 朝日新聞 (2013年2月2日朝刊)	http://www.asahi.com/shimen/articles/TKY201302010544.html http://afriqclass.exblog.jp/17253760/ 【原文・全文】
動画	【動画】 モザンビークの小農の立場を紹介しているビデオ・テレビ番組、講演記録動画。この他、JICAが制作に関与したテレビ東京やNHKの番組があるが、モザンビークやブラジルの小農の批判は取り上げず。	
モザンビーク	<u>"ProSavana e face oculta do Prodecer"</u> 「プロサバンナと顔を隠した PRODECER」 プロサバンナ・その「先祖」の PRODECER (日伯セラード農業開発協力) を小農の立場から再検討したビデオ (モザンビーク農民組織 UNAC&ORAM 制作、2013年、ポルトガル語)	http://farmlandgrab.org/post/view/22661
モザンビーク	<u>「プロサバンナに関する3か国民衆会議～プロサバンナの停止と再考を求めて(2013年8月8日、マプート)」</u> 対象地の農民代表・市民社会代表を含む200名近くの参加者が、モザンビーク首相代理・農業大臣・農業省関係者らと対話した様子。	http://www.youtube.com/channel/UCoZCgmP4w-1Ttbw65YqRtGQ?feature=watch

	(UNAC 制作、ポルトガル語)	
日本	<u>日本の NGO が主催したプロサバンナに関する報告会などの動画一覧</u> (1) 2013 年 2 月 27 日 UNAC 代表・JA!@院内集会 (2) 2013 年 2 月 28 日以上ゲストによる東京大学での講演会 (3) 2013 年 5 月 29 日横浜での UNAC 代表・ナンブーラ州市民社会プラットフォーム事務局長・GRAIN・FASE による TICAD V 直前講演会 (4) 2013 年 9 月 30 日モザンビーク現地調査緊急報告会@議員会館	http://www.youtube.com/channel/UCoZCgmP4w-1Ttbw65YqRtGQ?feature=watch
日本/ BS 朝日	<u>「いま世界は」 トップ・ストーリーズ 「TICAD～アフリカ開発会議」</u> (BS 朝日制作、2013 年 6 月 2 日放映)	http://www.bs-asahi.co.jp/imasekaiwa/
日本/ TBS 報道特集	<u>「報道特集 日本が進めるアフリカ開発計画の明と暗 日本の食料大増産計画にアフリカ農民が訴える不安」</u> (TBS 制作、2013 年 6 月 8 日放映)	http://www.tbs.co.jp/houtoku/onair/20130608_2_1.html#
ブラジル/ 議会 TV	<u>ブラジル議会 TV 番組にて日系ブラジル議員</u> 「プロサバンナはブラジルの土地が高くて入手できない失業営農者のための土地取得と開拓が目的」 (2012 年 6 月 27 日)	http://farmlandgrab.org/post/view/21652 【原文・ポ語】 http://afriqclass.exblog.jp/17331007/ 【日本語・全訳】
ドイツ/ 関連	<u>Seeds of Discontent (director Geoff Arbourne)</u> ニアサ州北西部で起きている植林会社によるランドGrabが地域の農民にどのような影響を及ぼしたのかを描いた映像。 (2013 年 10 月、英語、Transnational Institute/FIAN International)	http://farmlandgrab.org/post/view/22644-seeds-of-discontent#sthash.bXJ0mbtf.dpuf
ドイツ/ 関連	<u>「テテ州の鉱物資源開発によって土地を奪われた人たち」 (英語)</u> 2012 年国連に提出。(映像作家 Peter Steudtner, Justica Ambiental & Friends of the Earth Mozambique)	http://panphotos.org/PAN/blog/2013/04/stop-look-listen-3-short-films-on-forced-resettlement-in-northern-mozambique/
声明	【市民社会声明】 市民社会による声明	
モザンビーク (農民組織)	<u>「モザンビークの農民らは小農による農業と土地を守るための闘いのため団結する」</u> UNAC プレスリリース”Camponeses de Moçambique Unidos na Luta pela Defesa da Terra e da Agricultura Camponesa” (マプート市、2013年10月13日) *プロサバンナ、G8New Allianceへの批判が含まれる	
ドイツ (市民社会)	<u>「プロサバンナ計画に直面する小農支援に取り組むモザンビーク市民社会への連帯メッセージ」</u> ドイツ・モザンビークコーディネーション委員会 (German-Mozambican Coordination Committee (KKM - KoordinierungsKreis Mosambik)”Message of Solidarity with the Mozambican Civil Society in Support of Small Scale Farmers confronting the	http://www.kkmosambik.de/ 【原文・ドイツ語/英語】

	program ProSAVANA” (Bielefeld , 2013 年 9 月 29 日)	
モザンビーク (市民社会)	<u>ナンプーラ州市民社会プラットフォーム・プレスリリース</u> (Plataforma Provincial da Sociedade Civil de Nampula ”Comunicado de Imprensa” (ナンプーラ市 2013 年 9 月 30 日) * PPOSC-N は同州の 200 市民社会組織のプラットフォーム	http://farmlandgrab.org/post/view/22645-prosavana-cont-inua-a-criar-agitacao-entre-governo-e-sociedade-civil 【原文・ポルトガル語】 http://farmlandgrab.org/post/view/22655-nampula-civil-society-provincial-platform-on-prosavana 【英語訳】 http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-44.html 【日本語訳】
モザンビーク (北部農民)	<u>モザンビーク北部農民集会 プレスリリース</u> “Camponeses da Região Norte de Moçambique Unidos na Luta pela Defesa da Terra e da Agricultura Camponesa” (2013 年 8 月 27 日、リシंगा) *ニアサ、ナンプーラ、カーボデルガード州農民組織の集会。プロサバンナについても言及	
モザンビーク (市民社会・農民組織) + 世界 + 日本	<u>「モザンビーク 23 団体による 3 か国政府首脳への公開書簡——プロサバンナ事業の緊急停止の要請」</u> “Carta Aberta das Organizações e Movimentos Sociais Moçambicanas dirigida aos Presidentes de Moçambique, Brasil e Primeiro-Ministro do Japão” (2013 年 5 月 28 日) ブラジル、日本、国際市民社会組織 43 団体の賛同署名	http://farmlandgrab.org/post/view/22136 【原文・ポルトガル語】 http://farmlandgrab.org/post/view/22150 【英語】 http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-27.html 【日本語訳】
モザンビーク (市民社会) + 世界 + 日本	<u>「共同声明:モザンビーク北部の ProSAVANA 事業マスタープラン (案) は最悪の計画を露呈——市民社会組織は大規模土地収奪に道を開く秘密計画に警告を発する」</u> 世界 45 団体及び国際ネットワーク”Joint Statement :Leaked ProSAVANA Master Plan confirms worst fears Civil society groups warn secretive plan paves the way for a massive land grab” (29 April 2013)	http://www.grain.org/e/4703 【原文・英語】 http://farmlandgrab.org/post/view/21996 【原文・ポルトガル語】
モザンビーク (農民組織)	<u>「2013年度全国総会 ギウア声明」</u> UNAC “Declaracao de Guiua-Inhambane Assembleia-Geral Ordinaria da UNAC 2013” (2013 年 5 月 9 日) *プロサバンナに関する批判も含まれる	http://farmlandgrab.org/post/view/22072-declaracao-de-guiua-inhambane 【原文・ポルトガル語】 http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-25.html 【日本語訳】
モザンビーク (農民組織)	<u>「国際小農闘争日のニアサ州農民のメッセージ」</u> Mensagem dos Camponeses e Camponesas de Niassa Alusiva ao dia 17 de Abril, Dia Internacional de Luta dos Camponesa Cuamba, 17 de Abril de 2013	
モザンビーク (環境)	<u>「プロサバナ計画に関する Justiça Ambiental 及び FOE モザンビークの立場」</u> モザンビーク環境団体 Justica Ambiental (JA) 及び Friends of the Earth (FoE Mozambique)による声明 (2012 年 1 月 24 日)	http://farmlandgrab.org/post/view/21566 【原文・ポルトガル語】 http://landgrab-japan.blogspot.jp/2013/01/justica-ambien

		talfoe.html 【日本語訳】
モザンビーク (農民組織) + 世界 (農民組 織) + 国際 NGO	「 <u>モザンビークにおけるブラジルの大規模プロジェクトが何百万という農民を排除する危険性</u> 」 UNAC, Via Campesina Africa, GRAIN, “ Mega projeto brasileiro poderá deslocar milhões de camponeses em Moçambique ” (2012年11月29日) *Via Campesina は世界的な農民組織。	http://farmlandgrab.org/post/view/21362-agronegocio-brasileiro-invade-a-africa 【原文・ポルトガル語】 http://farmlandgrab.org/post/view/21363 【英語】
モザンビーク 農民組織	「 <u>ProSAVANA 声明</u> 」 UNAC (全国農民連合) 2012年10月11日 *抗議声明 *UNAC=86,000名以上の個人会員、2,200の協会及び共同組合、83つの郡レベルの連盟、州レベルでは7つの連盟と4つの支部を擁す。	http://www.unac.org.mz/index.php/7-blog/39-pronuncia-mento-da-unac-sobre-o-programa-prosavana 【原文】 http://farmlandgrab.org/post/view/21204 【日本語訳】
NGO	【NGOによる記事】 *モザンビークの団体の記事が数多く出版されているが全部網羅できず。	
ブラジル	"A Equipe da FASE Visita Moçambique (FASE、2013年3月21日)	http://fase.org.br/v2/pagina.php?id=3835
ブラジル	"O que quer o Brasil com o ProSAVANA?" Por Fátima Mello, do Núcleo de Justiça Ambiental e direitos da FASE (FASE、2013年3月21日) *FASE ブラジル市民社会のネットワーク組織	http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3837 【原文・ポルトガル語】 http://afriqclass.exblog.jp/17534960/ 【日本語全訳】
日本	開発と権利のための行動センター・青西靖夫氏の記事「モザンビークにおける国際協力事業が引き起こす土地争奪～」（財団法人地球・人間環境フォーラム『グローバルネット』265号2012年12月）	http://landgrab-japan.blogspot.jp/2013/01/blog-post_29.html 【日本語】

あとがき

「ProSAVANA 市民社会報告 2013—現地調査に基づく提言」をお読み頂きありがとうございました。

本報告書の【暫定版】を1月15日に発表して以来、大変な反響を頂いて参りました。【暫定版】を掲載させて頂いた「立命館大学グローバルCOEプログラム『生存学』創成拠点」のサイト (<http://www.arsvi.com>) からのダウンロード回数は、2か月で1万6千回を超え、この種の報告書としては異例の「ベストセラー」となり、社会的な関心の高さが明らかになりました。

【暫定版】の段階で広く公開した理由は、プロサバナ事業やその周辺事業の関係者（JICA、外務省、開発コンサルタント、専門家、企業、国会議員、NGO、研究者）や幅広い層の人びとに、事実確認を頂くとともに、積極的に忌憚のないご指摘を頂き、議論を深めることによって、より建設的な意見交換や対話に役立てたいと願ったからでした。

本報告書を読まれるとすぐ分かるように、プロサバナ事業が包含する事項や課題は幅広く、一援助事業の問題としての枠をはるかに超えています。そのため、プロサバナ事業—モザンビーク北部ナカラ回廊農業開発—に関する議論は、より広いグローバル化の文脈の中でなされる必要があります。また、「どこに立脚して議論するのか」を明確にする必要が何よりもありました。そこで、これまでの日本の市民社会の活動がそうであったように、本報告書もまた、主権者であり当事者であるモザンビーク小農の権利と主体性に基点を置き、小農らのこれまでの営みと現在の課題を具体的に示そうと試みました。

また、本報告書では、現地市民社会や小農からみたブラジルやモザンビークとへの日本の援助、北部の小農の営み、食と農をめぐるグローバルなレジュームがどのように構築されているのか—といった日本ではほとんど知られず、したがって議論されてこなかった事柄についても取り上げ、論じました。

2014年3月17日には、外務省・JICAと日本の市民社会の間で行ってきた「ProSAVANA 事業に関する意見交換会」（NGO 外務省定期協議会 ODA 政策協議会のサブグループ）の第8回会議で、本報告書【暫定版】について、プロサバナ事業の実施主体であるJICAより高い評価を頂くとともに、積極的なコメントを頂くことができました。これらのコメントが、具体的なプロサバナ事業の実施面に反映されることを、一同心から祈っています。

本報告書は最終版ではありませんが、未だ発展途上の報告書でもあります。2014年版に向けてよりよい報告書が作成できるよう努力していきますので、どうぞ忌憚なくご意見・ご感想をお寄せ下さい。

本報告書執筆にあたってご協力いただきました関係者の皆さまに心より感謝いたします。

2014年3月25日

執筆者一同

『ProSAVANA 市民社会報告 2013 –現地調査に基づく提言』(2014年3月20日発行)
ProSAVANA Civil Society Report 2013: Findings and Reccomndations

【執筆者】

船田クラークセンさやか (東京外国語大学)

渡辺直子 (特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター)

【協力者】

森下麻衣子 (特定非営利活動法人 オックスファム・ジャパン)

津山直子 (特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会)

秋本陽子 (ATTAC Japan)

吉田昌夫 (特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会)

池上甲一 (近畿大学)

高橋清貴 (特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター)

小出いずみ (東京外国語大学)

瀬戸菜穂実 (東京外国語大学)

斉藤龍一郎 (特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会)

表紙写真 : peter steudtner / panphotos.org ナンブーラ州ナンブーラ郡 (2013年8月)

裏表紙写真 : 秋本陽子 ナンブーラ州ナンブーラ市 (2013年8月)



【問合わせ先】

モザンビーク開発を考える市民の会 事務局
〒110-0015 東京都台東区東上野 1-20-6 丸幸ビル 3F
c/o アフリカ日本協議会
office@mozambiquekaihatsu.net
<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/>

本報告書は最終版です。
ご意見・ご提案をお待ちしております。
引用の際は必ず出典を明記してください。

ProSAVANA Civil Society Report 2013

- Findings and Recommendations