

NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会
報告「ProSAVANA 事業」資料

2013 年 12 月 9 日（於：外務省）

I. 2012 年 12 月 14 日協議会をふり返る

II. その後 1 年間に起こったこと

III. 結論と提案

【配布参考資料一覧】

- ①ProSAVANA 事業に関する日本内外の評価（研究・報道・市民社会）（12 月 8 日現在）
- ②2012 年 12 月 14 日協議会配布パワーポイント資料
- ③年表：ProSAVANA における農民・市民社会組織との「合意形成」の課題（11 月 8 日現在）
- ④モザンビーク 23 組織「3 カ国首脳宛 ProSAVANA 緊急停止要請公開書簡」（5 月 28 日）
- ⑤ナンブーラ州市民社会プラットフォーム「プレスリリース（ProSAVANA 抗議声明）」（9 月 30 日）
- ⑥日本 36 組織「プロサバナ事業の中断と抜本的見直しを求める緊急声明」（9 月 30 日）
- ⑦第 6 回意見交換会配布資料（11 月 25 日）

I. 2012 年 12 月 14 日協議会をふり返る

2012 年 12 月 14 日の協議会で議題「ProSAVANA 事業」に関し、以下の問題提起を行うとともに、議論し、提言を行った。【配布参考資料②：当日配布パワーポイント資料】

■ 12 月 14 日の問題提起のポイント（パワーポイント・議事録まとめ）：

1. 現地最大の農民組織（モザンビーク全国農民連合/UNAC）からの 2012 年 10 月 11 日付け「ProSAVANA 批判声明」を受けた問題提起

- (1) 主権者である現地の農民の主権を無視して計画・立案・実施
- (2) ブラジルやその他のアグリビジネスによる土地収奪の危険を高める事業
- (3) 説明責任と透明性が欠如（情報開示も不十分）
- (4) 輸向け大規模生産でなく、小規模農業による国内向け食料供給を優先すべき
＜＝UNAC に留まらずかなり多くの組織も同様の懸念と疑問

2. 現地事情を把握しないままに「ブラジルの成功の移植」を喧伝、傷を深める

3. アフリカ、特にモザンビークは最大の土地収奪のターゲット国

- (1) 三角協力のブラジル・アグリビジネスのモザンビーク進出を支援
- (2) 日伯官民合同ミッション（2012 年 4 月）後のブラジル関係者の理解
ProSAVANA 事業＝「広大な土地確保」「入植者をバックアップ」
（Luiz Nishiimori 議員・ブラジル側団長）

4. 外務省の回答文章「話を聞いている」「対話している」との主張の根拠の問題性

¹当日の議事録（全文）と配布資料は以下のサイト

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

- (1) 外務省側のいう「参加」「対話」の根拠 (2. (1), 2(2)) は全て、根拠とならず。
 - ① 「大・中・小規模農家 20 世帯に調査」←400 万人の住民（大半小農）
 - ② 「UNAC は 11 月の MTG に参加し、発言」←抗議声明出た後。抗議と質問のための参加・発言を内容に触れず。
 - ③ 「本年 8 月 JICA 環境社会配慮担当者が UNAC を訪問し直接説明」←「参加/対話ではない」上に、UNAC が要請。この直後の 10 月に抗議声明が発出。
- (2) 11 月 22 日の首都でのマスター・プランに関する会議には ORAM 以外招待されず。(招待状は 2 日前) (UNAC「裏切られた想い」)

5. 外務省回答にも見られる、現地農民組織・市民社会対応の問題性

- (1) UNAC が抗議声明を出すまで現地農民（組織）・市民社会との合意形成はまったく念頭におかれず、試みられず。
- (2) 問題化した後も、正当化・反論根拠を集めるための「対話」のアリバイ化に注力。合意形成を目指す姿勢ではなく、「数として参加していた」ことに焦点。
- (3) 「(UNAC の声明に対し) モザンビーク政府にアクションを起こしてもらおう」として、異論を唱える農民組織や市民社会への弾圧を招きかねない発言を行う。

6. 以上の計画・内容・進め方の問題が、現地社会に不信感・疑念・憤り

結果的に、現地市民社会は日本の援助・JICA を「不透明で疑問だらけの住民主権や民主化に後ろ向きな存在」として認識。

■ 提言 (2012 年 12 月 14 日のパワーポイントから転載)

- イ) 今まで（現地で問題化してなお）モザンビークと北部地域の主権者である農民・農民組織・市民社会を重視せず、軽視してきたことを、まずは認めるべき。
- ロ) これまで現地での調査ややり取りを欠いた状態で、「ブラジル成功の移植」と宣伝し続けてきた傲慢さを認めるべき。
- ハ) 以上を猛省し、反論から逃げず、農民組織や市民社会との対話を積極的に行うことを約束してほしい。
- ニ) 事後的な情報伝達、ただ「聴きました」というだけの意見聴取でなく、決定に関わる議論であるべき。
- ホ) 市民社会の関与をプロジェクトの中で制度化する。
- ヘ) 農民らが一番恐れるブラジル農家・企業による土地奪取を、プロサバナで認めないことを約束してほしい。

II. その後 1 年間に起こったこと (2012 年 12 月～2013 年 12 月)

■ ProSAVANA 事業に関する意見交換会 (NGO=外務省・JICA)

1. 次の日程で 6 回の意見交換会が行われた²

- 第 1 回 2013 年 1 月 25 日、第 2 回 2013 年 3 月 15 日
- 第 3 回 2013 年 4 月 19 日、第 4 回 2013 年 5 月 9 日
- 第 5 回 2013 年 7 月 12 日、第 6 回 2013 年 11 月 25 日

² 4回までの議事要旨と配布資料は以下のサイトにアップロード済み。

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

2. 意見交換会の狙い

現地農民組織・市民社会組織の要請に基づき、日本の市民社会として、外務省・JICAから情報の把握・確認、議論を行い、共通理解を深め、ProSAVANA 事業の改善を図る。

3. 意見交換会の形式

各回約1時間半ずつ、NGO側から質問書を事前に提出し、外務省・JICAがそれに答える形で行った。（成果と課題はⅢ.へ）

■ 意見交換会以外の出来事

1. 出来事と現地農民組織・市民社会からみた理解

以下のとおり、この1年間の変化（出来事）と現地社会の受け止めを表にまとめた。

*なお、本事業の調印以来の変化については【配布参考資料③】を参照。

年表

年月日	【上段】出来事 【下段】←現地小農組織・市民社会からみた理解や意見
2012年 12月25日	パシェコ農業大臣談話「農民は土地を奪われない」 しかし、「プロサバンナは日本ブラジル農業開発協力のレプリカ」 ←企業等による大規模経営中心で、輸出型モノカルチャー栽培 既に政府の統治の下、大規模に土地収奪がある中、談話にどのような意味があるのか？
2013年 2月22日	JICA 田中理事長のモザンビーク訪問談話「プロサバンナは小農支援」「投資を通じて」「農村で情報を伝達」「モザンビーク政府のオーナーシップで」 ←何故投資を通じない小農支援はないのか？何故主権者との合意形成でないのか？
2013年2月 26日	UNAC 代表（他2名）等外務省表敬訪問 ←2012年10月の「抗議声明」手渡し。しかし、対応は外務省事務官のみ。
2013年3月 14日	参院 ODA 特別委員会3議員と UNAC 代表面談（大使・JICA 所長） ←双方希望にも拘らず議員日程変更による面談再調整行わず、議員の努力で面談実現。（UNAC 代表らは何も知らないまま予定通り大使館に行き「ドタキャン」にあうところ）
2013年4月 2日	JICA ハイレベルセミナー（ProSAVANA 事業）で大臣等来日 ←「農民代表」として政府選出の組織は UNAC 下部組織（UPCN）であったが、来日前もセミナー時も団体名（UNAC）を伏せられ、ProSAVANA 事業の問題を指摘したパワーポイントは JICA スタッフらに改変される。「利用されただけ。プロサバンナと JICA の本性をみた」
2013年4月 月上旬	ProSAVANA-PD レポート1と2のリーク。特にレポート2（マスター・プランの青写真として作成）は「小農支援」のためのもではなく、投資家らによる「大規模農業」、「非自発的土地収用と移転」を予定し、農民の権利を守る方策も皆無。 ←嘘を付かれ、裏切られた思い。努力して議論しても、結局は口実に使われるだけ。モザンビーク内外45団体と国際ネットワークが、4月28日「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した——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」を発表。
2013年5月 28日 TICAD V	モザンビーク23農民・市民社会・女性・宗教組織による「3カ国首脳宛 ProSAVANA 事業の緊急停止を求める公開書簡」の発表（日本は安倍総理宛）【配布資料④】 ←5月31日安倍総理に手渡される
TICAD V 後～9月	帰国後、「公開書簡」署名団体への圧力が強まる 一方、ProSAVANA 関係者（モザンビーク政府、JICA 関係者）による「対話の強要」が強まる
2013年9月 30日	ProSAVANA 事務局による「マスター・プラン コンセプト・ノート」の一方的発表。ナンブーラ州市民社会プラットフォーム（PPOSC-N）のプレスリリース（抗議声明）【配布資料⑤】 ←UNAC の「対話」からの排除、「ドラフトを一緒に作ろう」と言いながら既に作成済みで「農村でのアライメントを一緒にする」との通達への反発（9月3日）。モザンビーク政府やプロサバンナ関係者のテレビ番組での一方的な「合意」言及。既成事実化への抵抗

* 2013年9月～現在までの、ProSAVANA 事業関係者による「対話の強要」については、「第6回 ProSAVANA 事業意見交換会」時の配布資料【配布参考資料⑦】を参照されたい。

2. 「ProSAVANA 事業意見交換会」参加日本 NGO 関係者の現地訪問

- (1) 現地の実態と農民や市民社会の生の声を知るために、意見交換会参加4団体の5名が現地を訪問（2013年7月24日～8月18日）。対象3州の全てと19郡のうち8郡を訪問し現地調査を行った。

【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。

ニアサ (Niassa) 州リシंगा (Lichinga) 市、マジュネ (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、メクブリ (Mecuburi) 郡、リバウエ (Ribaué) 郡/ザンベジア (Zambezia) 州グルエ Gurue 郡

【調査手法】

【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＞

【3】首都並びにプロサバン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）

- (2) 首都とナンプーラ市では、ProSAVANA 事業に関する市民社会の会合に参加し、市民社会内部の議論に耳を傾けるとともに、意見交換を行った。
- (3) 農村での調査の一方、会議、行政関係者や援助関係者との面談等約150名以上の人と話した結果、ProSAVANA 事業は現在においても問題が多いことが明らかになり、9月30日の帰国報告会にて、「緊急声明 ProSAVANA 事業の中断と抜本的見直しの要請」を発表した³。現在、36団体が署名【配布参考資料⑥】。
- * 詳細は、現地調査報告書（近日中に刊行）。

3. その後発生する現地の厳しい状況

* 状況の悪化については、本年12月6日緊急勉強会報告⁴。

³ 2013年9月30日「議員会館内 緊急報告会 日本 ODA によるモザンビークの大規模農業開発事業「プロサバンナ」に関する現地調査報告・緊急声明の発表」（共催：(特活) アフリカ日本協議会、(特活) 日本国際ボランティアセンター、(特活) オックスファム・ジャパン 協力：モザンビーク開発を考える市民の会) 議事録及び参考資料

<http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-53.html>

⁴ 2013年12月6日「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と和平合意破棄後の援助、投資のこれからを考える」（共催：(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、Attac Japan、No! to land Grab (特活) ピースビルダーズ、モザンビーク開発を考える市民の会) 当日配布資料 <http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-61.html>

- (1) 2009 年以降顕著となっていた二期目のゲブーザ政権の腐敗と民主主義の後退、そして強権化は、幅広い民衆の不満を生じさせた。これに対し、国家の武装装置（軍隊・警察）等を用いた政権の反論者や非協力者らへの暴力や威嚇が頻発。
- (2) 以下のとおり、本年 10 月 21 日、政府軍は野党 RENAMO（元武装ゲリラ）の拠点を攻撃し、野党議員等を殺害、党首は逃げたままで、21 年継続した和平合意が RENAMO によって破棄されている。国の中部と北部（ナンプーラ州・ProSAVANA 事業対象地）にて武力衝突発生。
- (3) 同時に、都市部で繰り返し誘拐が発生。一部に警察の関与が認められ、3 人が逮捕（内 1 名は脱走中）。特に、ポルトガル人や国際 NGO 関係者の誘拐は、現政権に批判的なポルトガル系モザンビーク人や市民社会への「脅し」として受け止められている。
- (4) 国連、米国政府、ブラジル政府、ヨーロッパ連合、19 の援助諸国は両者に対し、政治問題を平和理に解決するよう声明を発表。（日本・中国・インド政府は声明発表せず）
- (5) 11 月 20 日の地方都市選挙では、各地で第三野党への警察の発砲や逮捕による介入が頻発。広範な選挙不正も。
- (6) 政府や政策に異論を唱えると、暴力に巻き込まれるとの理解が市民社会に広がる。

Ⅲ. 結論と提案

1. モザンビーク農民組織・市民社会組織との関係

- (1) 2012 年 10 月 11 日の UNAC による抗議声明は内容においても妥当なものだった。
（* リーク報告書で明らかになったとおり、農民らの懸念通りアグリビジネス中心の土地収奪を伴う大規模農業開発が企図され続けていた。）
- (2) しかし、抗議・異論・反対について、日本援助関係者らは、
 - ①矮小化（「誤解」「情報伝達不足」）、
 - ②軽視（「賛成者もいる」「反対は一部だけ」「1 団体の意見に過ぎない」面談回避）したばかりではなく、去年 12 月の協議会後も真摯に対応しようとしなかった。
- (3) むしろ、その後の対応は、現地農民組織や市民社会関係者らから、次のように認識されるなど、現地社会に深い不信感を招いた。
 - ①「情報操作」（過去の喧伝文句〈土地・セラード/PRODECER・投資〉のいつの間にかの削除の一方で市民社会の異論を「誤解」とすること）
 - ②「嘘」（団体名削除・プレゼン差替え）
 - ③「分断工作」（前述「賛成者もいる」との既成事実化、政府に近い者・団体の一本釣り、異論者の対話からの排除）
- (4) さらに「モザンビーク政府にアクションを起こしてもらおう」と強調し、現在強権化と暴力を伴った政権掌握を進める現ゲブーザ政権と、農民組織や市民社会とを正面衝突させる扉を、ドナー自らが開く結果となった。（対話の強要を自ら指揮する等）
* 以上の 4 点は、「緊急停止公開書簡」「PPOSC-N 抗議声明」【参考配布資料④⑤】
- (5) 抗議後、新たに約束された「土地は奪われない」「小農支援」「住民の食料生産を優先」も、農民を安心させるどころか、以下の事実によってますます懸念を深めさせる結果となっている。
 - ①急に発表されたマスター・プランのコンセプト・ノートの中身、
 - ②先述リーク報告書（ProSAVANA-PD, Report 2）の内容、

- ③現在 ProSAVANA 事業のコンサルタント組織としてマスター・プランを準備するブラジルの FGV によって立ち上げられたナカラ・ファンド（200 億円）の計画、
 - ④ProSAVANA が事業として含まれる G8New Alliance For Food Security and Nutrition（日本と米国政府担当）
- (6) 突然コンセプト・ノートが発表され、問題が多いことからこれについて意見する必要に現地社会は迫られている。しかし、そのことを指摘するために会議を持つと、「対話している＝ProSAVANA 事業は上手くいっている＝ProSAVANA 事業に賛成」と使われてしまうジレンマに現地の市民社会や農民組織は直面している。（聞き取り調査）
- (7) 結局は、「アリバイ作りの一貫としての会議への参加」が狙われていると現地では考えられており、不快感が広がっている。実際に、コンセプト・ノートを作成するにあたって作られた現地調査報告も農民集会の議事録も公開されず、同ペーパーの位置づけも明確ではなく、そもそもどこから何故このノートが出てきたのかも含め不信感は消えていない。

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）
- (3) 一方、これまでの意見交換会で意見の違いが明確になったもの、あるいは合意にいたっていない点は右の通り
- ①モザンビーク北部の小農や農村社会が直面する課題と現状についての理解
 - ②モザンビーク北部の小農の支援のあり方についての考え方、
 - ②抜本的な見直しをするための手続きとしての事業を中断するか否か、
 - ③主権者であり主たるステークホルダーである農民の参加と対話のあり方、など。
- (4) 「意見交換会」の手続き上の課題と現状

- ①提示を御願ひ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）

3. 結論と提案

- (1) 意見交換会は、現地の農民・市民社会組織の懸念や要望を、その背景を含めて日本の援助関係者に伝え、理解を深めてもらう点で重要な役割を果たしてきた。論点の明確化にも役立った。
- (2) 特に、「小農を支援する」との合意は中でも大きなものであった。
- (3) しかし、この合意は、現実には同事業関係国・者全員に徹底されているわけではなく、また日本援助関係者が関与しているマスター・プラン（コンセプト・ノート）の前提や全体の枠組み、そしてその他の関連事業（ナカラ・ファンドやG8New Allianceを含め）は、「小農の支援」と言い難いもので、むしろネガティブな影響をおよぼしかねないという現地農民・市民社会組織の懸念は解消されていない。
- (4) また、ここまで見てきたように、意見交換会でようやく共通認識となった「対話の重要性」が「対話の強要」に繋がる傾向が強まってきたことは、現地事情を考えると大変憂慮すべき問題である。
- (5) 以上から、ProSAVANA事業の進め方、中身についての齟齬は大きく、これを引き続き埋め、改善する努力が不可欠である。また現場（モザンビーク国内）が政治的に厳しい状況になりつつある中、現地の人びとに対して行われている事業や対話の強制は止め、事業の抜本的な見直しを現地の人びとと共に考えることが緊要である。そのためにも今後も意見交換会を継続する意義は高いと考える。