

## 第18回ProSAVANA意見交換会

NGO側資料  
2016年10月11日

### これまでの議論

<プロサバンナ事業に関する説明>

- 大規模農業開発、投資促進から「小農のための支援」、小農主権に関する議論がされてきた。
- 自分で生産する作物を選ぶことができる(JICA説明)
- 生産性向上(マスタープラン・ドラフトゼロ)
- 組織化支援(マスタープラン・ドラフトゼロ)

小農のエンパワメント



- 小農同士の対立
- 小農・市民社会同士、小農と市民社会組織の連携に対する介入、分断ではない

## 2016年度 現地調査

### (1) 予備調査

- 6月27、28、7月7日：マプト、ナンプーラ市
- 7月17～23日：ナンプーラ州／プロサバンナ対象郡のうち7郡。
- プロサバンナ事業に関連した現地状況確認および「プロサバンナ市民社会関与メカニズム」による農村での「コミュニティ・マッピング」について

### (2) 本調査

- 8月31～9月21日：マプト、ナンプーラ州3郡
- UPC-N(ナンプーラ州農民連合)による「小農の実践」に根ざした研修の成果と課題、運動の展開
- ナカラ経済回廊開発が小農に与える影響
- プロサバンナ事業に関連した現地状況確認

※調査実施者：モザンビークNo! to ProSAVANAキャンペーン、UPC-Nampulaおよび各郡UDC、日本の市民社会組織

調査結果：調査(1)および現地状況確認より～市民社会関与メカニズムによる「マッピング」について～

### 【聞き取り対象者】

農民組織、農民リーダー、コミュニティリーダー等

- 7郡のうち5郡で、5～7月の間に「プロサバンナ関連」の会合が開催された。
- このうち「市民社会関与メカニズムによる」会合と小農が理解していたのは2郡。
- いずれにおいても政府関係者の呼びかけで開催され、その立ち会いのもと説明がなされた。
- 小農は招待されたとしても、リーダーのみ。小農の参加が1名のみだった郡もある。あるいは、コミュニティリーダーの参加のみで、小農の参加が確認できなかった郡もあり。また、調査した郡の内2郡以外では、UDCや下部組織には一切連絡も招待もなかった。

調査結果：調査(1)および現地状況確認より  
～市民社会関与メカニズムによる「マッピング」について～

- 会合における情報共有は以下のとおりだった。
  - 市民社会メカニズムによる説明として「プロサバンナはすでに承認されており、今後は小農との協働が始まるから参加してほしい」、「市民社会メカニズムも作られ、政府のサポートのもとにプロサバンナ事業を進めていく」
  - 地元政府関係者に、市民社会関与メカニズムと政府(プロサバンナ)の合意文出された新聞広告と書類を見せられ、「政府と市民社会はプロサバンナ推進に合意したため」当該郡でのプロサバンナ事業の実施はオーソライズされたと説明された。
  - これらに対する小農参加者からの反論・質問があったが、明確な回答・説明はなく、突然15分で会合を打ち切られた郡もある。
  - いずれの会合においても「何のために開催されたのか、アジェンダが不明」、「何が話されたのか全く理解できなかった」

調査結果：調査(1)および現地状況確認より  
～市民社会関与メカニズムによる「マッピング」について～

- UPC-Nampulaメンバーの声
  - 【調査前】  
「プロサバンナによる“コミュニティマッピングについては、よく知らない。コミュニティや政府がそこにどう関わっているのかも知らない。この件について自分たちがコミュニティで話すことはない。なぜならこのプロセスには賛同しかねるからだ。つまり何かが行われているとすれば、全て我々に秘密裏に行われているということ。透明性などない。そしてそこに我々のプラットフォーム(PPOSC-N)が関わっているのだ」
  - 【調査後】  
「マッピングについて調査をしてみたけれど、少なくとも自分たちが訪問した郡やコミュニティでは、結局のところ実際に何が行われているのか、よくわからなかった。何らこれといった情報がなかった」  
「小農は結局何も知らない」

調査結果：調査(1)および現地状況確認より  
～現状確認～

- UPC-Nampulaメンバーの声(2016年10月現在)  
「UPC-Nとしては、この6月以降、市民社会関与メカニズムだけでなく、PPOSC-Nで開催されるプロサバンナに関する会合にも参加していない。会合があったとしても何ら情報を得ていない」  
「先週になってようやく、ある人から、今週あるいは来週、ナンプーラ市で市民社会関与メカニズムに関する会合が開かれると聞いた。でも、招待されていないから詳細は何らわからない」

調査結果：調査(1)および現地状況確認より  
～現状確認～

- プロサバンナにノーキャンペーンメンバー  
「状況は悪化していると言わざるを得ない。たとえば、情報共有ひとつとっても、現在、我々はプロサバンナについていっさいの情報を得ることができない。おそらく全ての情報が市民社会関与メカニズムと政府関係者内でのみ共有されているのだと思う。以前は、少なくとも、どこかの会合や誰かから、何らかの情報が共有されていた。政府もそうだ。自分たちは“見失い”、“取り残された”状態だと言わざるを得ない。ささいなことですら何もわからない。事態がより複雑化していると感じる」

## 調査結果:調査(1)および現地状況確認より ～市民社会関与メカニズムによる「マッピング」について～



- 市民社会関与メカニズム「マッピング」に関する報告書「Mapping Process Report the level of the Nacala corridor in the framework of the Redesign ProSavana」

→ナンブーラ州内の10郡の39の町と85の行政区において「マッピング・プロセス」を実施。

→各調査対象地(行政区)ごとに、人口、面積等の基礎情報に加え、主な作物、農民組織の数など非常に基礎的な情報を収集。

- 9月23日、外務省・JICAによる議員への説明  
→、「マッピングアクティビティ」という名称で5月から6月にかけて実施された。  
→市民社会調整メカニズムの構成団体が現地調査に移動したときの燃料代とかホテル代を実費ベースで精算した約300万円をプロサバナPDから支出して見返り資金からは出していないとの説明でした。報告書はまだ提出されていないとのこと。

## 調査結果より

- 市民社会関与メカニズム以外の人たちがプロサバナ事業に関する情報を得られなくなっている現状。「一連のプロジェクト」が始まる前までは、何らかの形で、特に市民社会の間では、情報交換・共有されていた。  
→農民・市民社会組織を分断し続ける事業。ノーマの声をあげる人たちは排除されたと感じているし、実際にその実態がある。  
→不透明さを増す事業。
- いずれの“マッピング”会合も政府立ち会いのもとで開催。郡政府により、郡内へのプロサバナ事業導入が伝えられた(喧伝された)ケースも  
→「市民社会のオーナーシップにより進められている」のか。  
→何も知らない小農。情報が得られない小農たち。
- 市民社会関与メカニズムによる、基礎的な調査(情報収集)内容  
→なぜ彼らが今更、このような調査を行う必要があるのか。5年間で約8億円の研究調査結果は、事業実施者(政府)により市民社会関与メカニズム参加団体とこれらの情報が共有はされていないのか。  
→そこに更に追加をして、300万円をかける必要性と価値があったのか。  
→300万円の詳細な内訳は。

## 調査結果より

- UNACおよびUPC-Nとしては現在のプロセスに反対。しかしコミュニティ・マッピングにより、郡やコミュニティレベルで、UDCやその下部のフォーラムにアプローチ。
- また、JICAによる国会議員への説明(9月23日)として、「ニアサのUNAC支部は参加しているもののナンブラとザンベジアのUNAC支部は参加していない等、いまだ不十分。ニアサだけは参加」  
→おなじ運動体の一部だけの取り込みにより事業の正当化が行われている。そのことそのものが問題ではないのか。これは小農支援ではなく、運動の弱体化ではないか。
- プロサバナ事業によって現地小農たちの土地を守るとのことだが、土地問題において最前線で活動しているUNACやその加盟団体、それを支える市民社会組織との連携や対政府へのエンパワメントをこそ支援すべきではないのか。本当にこのやり方でいいのか？

## 調査結果:調査(2)より

- 組織化、運動を展開する小農たち。自分たちで、土地収奪に抵抗・対応し始めている。新たな土地収奪を止める事例も始めている。

第14回の議論におけるNGO側の指摘(池上甲一先生)

【農民の主体性への懐疑的態度】

「遅れた家族小農」との基本的認識が継続。また、既存の組織形成や連帯の論理に基づく運営など、既にあるものを理解しようとの姿勢が弱い。「小農重視」と枠組みは変わっても、小農の実践・変革をきちんと評価し、事業に盛り込むことに繋がっていないことが小農の不満に直結。

【「インクルーシブ」の形骸化】

マスタープラン(以下MP)で既存小農組織が機能せず、経済志向的な協同組合結成ができていないと強調される一方で、PEMではUNAC加盟組織に依存している。その現状を認め、支援対象だけでなくパートナーとすべき。

# 会合記録(2016年4月12日) 市民社会対話メカニズム、JICA、モザンビーク農業省@JICA事務所

Sr. Mutoua, Coordenador do MCSC, esclareceu que houve um trabalho ao nível de Maputo e das províncias no sentido de sensibilizar as ONG e outros intervenientes que apoiavam a “Campanha Não ProSAVANA” para se juntar na visão e objectivo do Mecanismo. Como forma de viabilizar a participação do Mecanismo nas ações de base, solicitou que se pudesse avançar num mapeamento através das Redes Temáticas da Agricultura e Recursos Naturais.

【対訳】市民社会対話メカニズム(MCSC)は、マプート(首都)のレベル、そして各州のレベルで、「プロサバンナにノー キャンペーン」を支援してきた諸NGOやその他の諸アクターに対して、本メカニズムのビジョンと目的に合流するよう、一種のセンタイゼーション(心理的な働きかけ)の活動を行ったことを明らかにした。 コミュニティレベルでメカニズムの(プロサバンナへの)参加を可視化する手法として、(PPOSC-Nの中にある)「農業と自然資源ネットワーク」を通じた「マッピング」を前進させることができたとの相談がなされた。

# JICA「市民社会関与プロジェクト」 中間報告(マッピング結果)

Nampulo:						
GRAM	Nat'NGO	In person	✓	✓	✓	Dialogue platform welcome, but involve established structures.
Akilizetho	Nat'NGO	In person	✓	✓	✓	Discussion platform very welcome, but use existing platforms too. Want to "humanise" ProSAVANA. Most of Nampulo network against the "No to ProSAVANA" campaign, and not aligned with UNAC.
UPCN Nampula	Provincial Farmers' Union	In person	✓	✓	✓	No to ProSAVANA. Want to co-operate and give input, but the process must start from scratch.

UPC-Nの箇所に書いてあること【対訳】「プロサバンナにノー(の立場)。協力してインプットをしたい。しかし、プロセスはゼロからスタートすべきである。」(p.30)

Red	No to ProSAVANA, unwilling to dialogue
Purple	Will dialogue if certain conditions are met. Most NGOs here very clear that these conditions consisted of the following, as best summarized by Action Aid Director Amade Suka: 1) Genuine openness to 'co-create' ProSAVANA, looking at all the issues, 'everything must be on the table'. 2) Discussion must include the development models to be used, including how/if to involve agrobusiness in family-sector focussed agriculture development. 3) Due to doubts that 'co-creation' process can be completed within current deadline, even deadlines must be negotiable. 4) Communications must be improved at all levels. Clear focal points, moments and mechanisms must be created. Most also liked the idea of 3-party mediation to solve current situation.
Yellow	No clear institutional position taken on ProSAVANA
Green	Supportive of ProSAVANA. Note that every institution coloured 'green' as in favour of ProSAVANA also noted the need for it to change before

# JICA「市民社会関与プロジェクト」 中間レポート(マッピング) UPC-N説明

UPCN	Stopped organisation: Farmers Union at provincial level is a conglomerate of district unions, which again are a group of local associations. No direct farmer members in provincial or national organisations.	ProSAVANA based on foreign concepts. No empowerment of family sector. No public consultation before projects started.	Stop and start afresh. Involve platforms and CS organisations. Strong emphasis on family farming sector. Commercial farming only if it supports food production. Against private land ownership. More open consultations.	Through international contacts much influence on donor opinions.	Interest high, influence high
------	--	---	---	--	-------------------------------

## 【対訳】抜粋

- ローカルレベルの(農民)アソシエーションのグループを統合する(各)郡連合の州レベルの統合体。
- プロサバンナは外国のコンセプト。家族農業セクターのエンパワーメント事業ではない。プロジェクト開始前にパブリック・コンサルテーションはなかった。
- 一旦停止して、新たにフレッシュに始めるべき。家族農業に力点。商業的農業は食料生産を支援する場合のみ。土地の私有化反対。もっとオープンな協議を。
- 高い関心、高い影響力

# JICA「市民社会関与プロジェクト」 中間レポート(マッピング) 排除とその後の圧力

- This means that in strategic terms, CSO's and NGOs can be treated as a single block, with an essentially identical set of demands. The only difference is that some few members of the No to ProSAVANA campaign say will not engage in dialogue under any circumstances. Since these represent only four of the 32 CSO's and NGOs interviewed, these can be considered a minority that is small enough to be essentially disregarded in terms of negotiations. The ProSAVANA team should instead focus on the nearly unified

【対訳】プロサバンナにノーキャンペーン加盟団体の一部はどんな条件でも対話しないと言っている。これらはインタビューした32市民社会組織・NGOの内4団体に過ぎず、十分マイノリティと考えられ、交渉という意味では、基本的に考慮に入れなくて良い。(MAJOL マッピングレポート、p.33)



# JICA「市民社会関与プロジェクト」 最終報告(ドラフトバージョン) UNACを巡って

ProSAVANA team. The fact that the UNAC president and provincial representatives did not attend the final meeting should not be seen as a setback. Indeed it should be seen as progress, because UNAC was subject to intensive lobbying from a visiting Japanese delegation during the time of this meeting. The fact that there was no UNAC attendance, but also no public reaction to the meeting, shows that the UNAC position is in flux, and this creates an opportunity, with proper engagement, to bring them fully into the negotiation process.

【対訳】「UNAC代表と州代表が最後の会合に参加しなかったからといって後退だと考えるべきではなく、これは進歩だと考えるべきだ。なぜなら、この会合時は日本からの(政府)派遣団の訪問の時期で、UNACは集中的なロビー活動の対象だったからだ。UNACが参加しなかった、しかしこの会合への公的なリアクション(声明など)がなかったという事実は、UNACのポジションが流動的である証左であり、これはチャンスを生み出している。適切な関与は、彼等を全面的な交渉プロセスに導き出すであろう」(ファイナルレポート、p.20)。

# JICA「市民社会関与プロジェクト」 最終報告(ドラフトバージョン) UNAC<議員

We are aware that some elements of Japanese civil society see UNAC as being the largest organization of farmers and thus the de facto representative of Mozambican farmers in the Nacala corridor. The tactic of the Nampula civil society organizations to invite Provincial and National Parliamentarians, (members of the Parliamentary Committee on Agriculture and the Environment) to the February seminar goes some way towards responding to this argument. After all, who is better placed to represent farmers than their own elected representatives? The

【対訳】「日本の市民社会のいくつかの団体が、UNACが農民の最大の組織であり、だからナカラ回廊のモザンビーク農民を実質的に代表しているとしているのを知っている。ナンブーラ市民社会諸組織の戦術は、州並びに国家レベルの議員(農業委員会と環境委員会のメンバー)を招くことである。2月に行われたセミナーは、ある種、この議論に応答するための試みであった。農民を代表するにあたって、彼等自身が選出した者(=議員)以上に相応しい者はないから」。

## ナンブーラ州市民社会プラットフォーム(PPOSC-N) 公式声明(2013年9月)

•PPOSC-N、とりわけ公開書簡に署名した市民社会諸組織は、少なくとも現在まで証明されてきた限りにおいて、ProSAVANA事業が農民男女の利益を擁護する方向で、家族農業を促進するプログラムであるとは認めない。むしろ、農民らの生活を悪化させるものであると、この間みてきた。  
PPOSC-Nは、「全国農民同盟(Uniao Nacional dos Camponeses: UNAC)」にモザンビークの農民男女を代表し代弁する正当性があることを認める。なぜなら、UNACは、農民たちの利益を守るための全国でもっとも広範な組織であり、全州に支部が存在するからである。ナンブーラ州には、各郡に農民男女によるアソシエーションのフォーラムやユニオンがあるが、UNACに加盟していてもいなくても、農民の利益を代表するという意味においてそれぞれの組織は正当性を擁している。UNACは、モザンビークにおける農業の発展に関する政策、(国家)戦略、行動に関する討論において、不可欠な組織である。  
•公開書簡に署名したナンブーラ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。

マッピング調査を行った農業ネットワークはPPOSC-N内のネットワーク。3年前にはUNACの重要性を訴えていたPPOSC-Nが、なぜ今UPC-Nを排除しながらプロサバナ事業を進めるという事態が起きているのか。

一連のプロサバナ事業による「分断」の結果

## 過去の声明・請願書で指摘された モザンビーク共和国憲法 条文

### 第2条 (主権・法の範囲)

- 主権は人民に属する。モザンビーク人民は憲法の下で付与された主権を行使する。
- 国家は憲法に従属する。
- 憲法は全ての法律に優先される。

### 第3条 (民主的な法の支配)

- 基本的人権と自由の保証と尊重に基づき、表現並びに民主的な政治組織の多元性に根ざした、法治国家である。

### 第11条 (国家の目的)

- 独立と主権の防衛
- ナショナル統合/Unityの定着
- 社会正義と物的・精神的な幸福、生活の質が保証される社会の創造
- 基本的人権の擁護と保証
- 民主主義、自由、社会的安定、社会並びに個人間のハーモニーの強化
- 多元的で、寛容な、平和の文化に根ざした社会の促進

### 第249条 (基本原則)

- 行政は、市民の基本的権利と自由を尊重する形で、公益に使える。
- 行政組織と行政官は、憲法と法律に忠順でなくてはならず、平等・公平・倫理・正義の諸原則を尊重して行動しなければならない。

# 「市民的及び政治的権利に関する国際規約」—国連総会採択(1966年)、発効(76年)、日本批准(79年)

## 国際人権規約第19条

すべての者は、

1. 干渉されることなく意見を持つ権利を有する。
2. 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。

## JICA環境社会配慮ガイドライン (1.1. 理念)

1. 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...
2. したがって、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、
3. 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。
4. 関係政府機関は説明責任が強く求められる。

# JICAにおけるコンプライアンス

## 【コンプライアンス重視】

- ODAは、日本国民及び国際社会の信頼に基づいて実施することが必要。日本国民の税金によって賄われていることから...日本国民の信頼確保が不可欠であるのは自明。
- 法令遵守(コンプライアンス)がODAに対する信頼を確保する上での前提条件...(その強化を重要課題に)。

## 【JICA&コンプライアンス】

- 日本のODAを一元的に実施する機関として、法令やルールを順守することはもちろん、
- 社会的規範を十分にわきまえ、国民の皆様からの期待、国際社会の要請を全うすることを目指す。

## 【コンプライアンス・ポリシー】

- 運営の透明性・公正性を高め、国民の信頼を確保
- 国際経済社会の健全な発展に寄与し、国際社会における信頼を確保
- 業務遂行に当たり、自然環境及び社会環境に配慮
- 広く社会とのコミュニケーションを図り、透明性の高い組織風土を保つ

## 【左】「外部通報者窓口」の設置

## 【右】JICA役職員倫理規定

- JICAでは、「\*公益通報者保護法」...に基づき、JICAの業務運営に関する違法行為等の早期発見及び是正、JICAの業務運営の公正性の確保に資することを目的として、外部通報を受け付けています。

\*公益通報者保護法(平成18年施行)は、...公益通報者の解雇の無効等...公益通報者の保護を図るとともに、国民...その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的として制定。

- 第1条 ...国家公務員倫理法に基づき...職務遂行の公正さに対する国民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、JICAの事業に対する国民の信頼を確保することを目的
- 第3条 公共的使命を自覚し、職務上知り得た情報について、一部の国民に対してのみ有利な取扱いをする等国民に対し不当な差別的取扱いをしてはならず、常に公正な職務の遂行に当らなければならない。

1. 内部通報者に関する取り組みなし
2. コンプライアンスで重要な「監事=アフリカ部長」

## 結論

- 1) 分断・亀裂・対立、排除の論理を持ち込み、農民(組織)の弱体化、危機を招いたプロサバンナ事業。
- 2) 意見交換会等で言われて来た「小農支援・農民主権」が言葉の上だったと思わざるを得ない事態。本質的に農民の声など聞かつもりがなかったことがわかった。
- 3) これらの結果は、JICAが資金提供した一連のプロジェクトによるものであったことが、JICAの公開文書からも明らかになった。  
 <=これまでプロサバンナの問題とやって来たが、実際はJICAの問題とも言える。
- 4) JICAがもたらした帰結は、モザンビークの憲法、JICAの環境社会配慮ガイドライン、国際人権規約に違反しており、
- 5) 公文書がリークされるという内部告発を招くような事態となった。  
 <=リークされた内容の構成を見ても、今回の内部告発者も、事業が現地で分断や亀裂を引き起こしている状況に心を痛めて情報公開をしたのではないか。  
 <=JICAに内部告発を受け付けるシステムはないが、保護する必要がある。

## 結論

- 6)内部者ですら受け入れ難い事態。納税者・市民として認められない。
- 7)JICAがODA不正汚職事件を受けて、コンプライアンスで述べていることと真逆の状況。
- 8)これ以上続けることはさらに傷を深める。「市民社会のオーナーシップに基づきやっている」という論理がそもそも成立していない状況であり、また、そのことそのものが分断を深めている。
- 9)ODA事業における「見える化」の徹底とPDCAサイクルの強化を謳う外務省も関与⇔不透明さを増す状況。

小農のためと言い続けて小農を苦しめ続けている。本当に小農のためにやりたいのであれば、一旦やめて、仕切り直し、出直しては。それが実現すれば、小農主体の農業開発の手法と一緒に農民とともに推進することができる。それこそ、JICAがやりたいことではないのか。