

## 資料2

### ProSAVANA事業における 合意形成と援助者の責任 ー現地調査に基づく問題提起ー

NGO・外務省定期協議会  
ODA政策協議会サブグループ  
第13回ProSAVANA事業に関する意見交換会  
2015年12月8日、於：外務省  
池上 甲一(近畿大学)

1

## 資料1のまとめ

☆今回は個別ケースから合意プロセスをめぐる  
問題点の指摘→農民、市民社会からの不信

- プロサバンナPEMについて
- PEMモデル2 アソシエーション支援モデル  
ニアサ州シンボニーラ郡UZC(ルサニヤンド連  
合)、ナンプーラ州リバウエ郡ナカロアネ・フォーラム
- PEMモデル3とモデル5(農業協同組合支援モデル  
とバリュー・チェーン構築モデル)  
モナポ郡農民連合、アルトモロクエ郡農民連合
- PDIF/DIF融資と土地収奪(マタリア社)  
PEMモデル4？

2

## 協議と合意

☆基本的な特徴:

協議・合意プロセスの不明確さ

事業検討・決定における民主的プロセスの欠如

透明性の欠如と不十分な説明責任

相手任せの「調査」

- 「いったいどのように、誰を対象に「意見を聞いている」のか
- 「現場ニーズ」とはだれのニーズなのか

☆JICA環境社会配慮ガイドラインの遵守

3

## 選定プロセスのあいまいさ

☆PDIF/DIFの融資対象

ノミネート、選定基準とその具体的な適用

申請と却下の状況

融資情報の出し方

☆PEMのモデル策定に向けた組織選定

資料1参照

4

## 事業のタイム・フレームワーク

☆拙速な事業管理

十分な事前相談

説明不足でも契約締結「強制」、事業推進

☆募集期間、事業対象の選定期間、周知期間

☆農民の期待、当初説明との相違

5

## 農民の客体化

- 突然「降ってくる」事業、「支援」、立ち退き要求  
「支援対象」が計画立案や意思決定から除外  
されてきた
- 「現場ニーズの汲み上げ」のはずが「上からの  
支援」

そろそろ「支援」や「供与」という発想から抜け出る  
時期:新しい開発/発展協力=自立協力へ

6

## 農民の主体性に対する評価の低さ

- 「私たちの声を聞いてくれない」「私たちの尊厳へのリスペクトがない」
- 自分たちで実施している変革への取組が事業に盛り込まれない
- 小農らの主体的な組織形成・連帯の論理・努力を理解する姿勢が弱い

7

## 「インクルーシブ」の形骸化を超えて

- PDでは、既存の小農アソシエーションやその連合が機能していないかの記述、新たに経済志向的な組合を作る必要性が強調されていた → 交渉の対象外？
- PEMではUNAC加盟組織に頼らないとモデル選定、運営が進まない現状
- この現状を素直に認め、パートナーとして位置づける対応

8

## 不信の連鎖

☆なぜ、援助を拒絶したことがなかったモザンビークの農民や市民社会は日本政府・JICAにNO!と言い、怒っているのか？

事前相談と意思決定からの排除あるいは軽視  
インクルーシブではない  
「有言不実行」 言葉・説明と実際との乖離

不信が不信を呼ぶ悪循環に陥っている

9

## 問われる「平和構築」

☆多層的な平和構築

国レベル(国際関係)

国内レベル

地域レベル

混乱と社会不安

地方レベルにおける不安と紛争の社会的コスト  
人権侵害がうみだす別の側面

10

## MPのバージョンアップで信頼の回復は可能か？

- 「さまざまな意見に基づいてMPドラフトゼロを変える」というスタンスそのものが改めて問われている
- 微修正で信頼回復という段階を過ぎているのではないか
- 一時停止、抜本的組み換え、(あるいは中止?)を視野に入れた対応方針の検討、提示

11

作目選択: 日本との関係から  
小農の客体化とPDFI/DFI融資対象  
契約農業  
土地登記(DUAT)  
土地ガバナンス  
責任ある農業投資

## プロサバナの問題性

## プロサバンナ下の作目選択

モザンビークは継続的に食料援助を受けている  
日本からの食料援助:2004年～15年7回供与(二  
国間のみ)

食料輸入の状況

プロサバンナの大豆は国内よりも輸出前提は明白  
優先すべき作目は食料作物

バリューチェーンも生産量の多いキャッサバ

## 主要食料の輸入量と輸入額

	輸入量(トン)				輸入額(千ドル)			
	コメ	トウモロコシ	大豆	ニワトリ	コメ	トウモロコシ	大豆	ニワトリ
2005	344601	179000	370	13216	107801	30000	165	15232
2006	454923	239000	510	10812	116117	36000	306	12742
2007	487293	28150	469	8461	145225	7000	289	10463
2008	367900	100893	36	9199	153401	35000	54	13775
2009	495392	81794	137	12605	231316	23275	120	17152
2010	303638	75826	239	9748	141440	17229	230	22752
2011	348870	138255	2129	12797	173966	41405	1695	22938
2012	465882	114060	3279	6573	221430	35255	2780	14529

Source)FAO STAT

## 契約農業

- バリュー・チェーンの創設と家族小農の市場への統合：  
大豆の飼料加工と養鶏  
飼料メーカーや大豆農園との契約栽培
- バルキーな大豆→鉄道→カントリー→ナカラ港→日本の  
狙いが消えたわけではなさそう
- 対象作物(作物特性)により受託農家の満足度と委託業  
者の対応に違い  
ゴマ種子の場合とトウモロコシの場合  
ローカル・アグリビジネスと外資系中小アグリビジネス
- 契約は文書化、口頭契約はなくなった  
契約農業の大前提がようやく実現
- 買い取り価格：紛争の種

## モニタリング

同じ用語でも意味内容が異なるモニタリング

融資実行機関のモニタリング

契約栽培委託者のモニタリング

情報の非対称性と権力の不均等性のもとで必要  
なのは第3者を交えた社会的モニタリング

融資に対して：融資対象と内容の妥当性

契約栽培：契約内容と決済の実際

社会的モニタリングに効力を持たせる仕組み

家族小農の権利を守る



## 土地登記(DUAT)

- 土地の権利登記の功<<罪:
    - 「私的保有の認定はランドグラブの防波堤になりうる→DUATの早期促進」という議論
    - コミュニティの保有権が細分化
    - 共同利用、慣行的利用が侵害
    - 登記の維持費用／担保化の動き
- 現行の97年土地法下における利用権で十分  
利用権の尊重、法的遵守の徹底

## 土地ガバナンスの不在

土地収奪の存在を軽視、ないし無視しようとする姿勢、違法行為の黙認:

土地ガバナンスの不在から目を逸らす  
土地収奪に手を貸すことにほかならない

「プロサバナ下では土地収奪はない、土地収奪企業には融資しない」 しかし実情は？

Guiding Principles on Large-Scale Land-Based Investments in Africa (LPI, AU)

農地関連投資のモニタリングと評価枠組みの策定へ

## マタリア社に関するJICA・外務省の認識

- 2014年10月:「土地収奪はない」
- 2015年2月:「圧力は確認できなかった」
- 「元々植民地時代に現在の会社のオーナーの父親がもっていたプランテーション。独立後、戦争が酷くなったために放置。その後、農民らが勝手に入り込んで使う。企業側がDUATをもっているため、農民に話し合いで退去を要請。決して力を使っていない。」
- そもそも、プロサバンナとこの問題は関係ない。

19

## 3カ国合意「アグリビジネスによる土地取引を奨励せず」と強調するが...

- 実態として、元々の計画にあった「土地投資」を支援しないとしても、あるいは「海外農業投資原則」を主張しても、地元アグリビジネスへの融資によるこのような大規模生産のための農地拡大の支援が、地元小農の土地へのアクセスを奪う現実をどうするのか？
- この医師のDUAT登記のプロセスは不透明。植民地時代のプランテーションは1977年に全て国有化。戦争により20年近く放置されていた。農民らは10年以上これを耕していた。「不在地主」が突然現れ、土地を「返せ」と述べたことになる。
  - 「耕す者に権利あり」の97年土地法に基づいていない。DUATを登記する前に、地元農民らとの協議が必要であった。

20

## 責任ある農業投資

「PRAIを適用した適正な民間投資の実現」

「適切な環境社会配慮」+プロサバンナ責任ある農業投資ガイドライン」の策定と適用を謳うが、モザンビーク国内法で十分との認識



Inclusive, Equitable and Socially Responsible Investment  
(Ruth and Martha, 2014)

ジェンダー、小農民、マイノリティー・グループ

## 最大の課題 1

事業のパートナー(という認識はほぼない、あくまで支援対象者)である家族小農のプロサバンナに対する不信感

当事者意識のうすい日本政府(土地収奪は日本と無関係に起きている、農民、組合、市民社会組織に対する人権侵害はないと聞いている)

こうした状況下で、不信感の解消はありえない

マスター・プランの「改善」=微修正で済む段階を超えている

援助事業は大なり小なり意図しないプラス、マイナスの効果を生む:広い視野で目配りすることが求められる→直接的責任よりも間接的責任が重要

## 最大の課題 2

☆モザンビーク流の小農発展の道をさぐること  
内発性、持続性、着実な前進  
ともに調査し、考え、実践すること

☆前回意見交換会(2015年10月27日)の説明で出た「PEDECがMAFFとCSOとの対話方法について検討中であり、その方法についても地元CSOと農民組織にも伝える」が従来の轍を踏まないようにフォローアップを徹底する必要