

「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)

に関する外務省からの返答（第6回意見交換会）とそれに対するコメント

2013年12月17日

前文は省略<sup>1</sup>。

【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。

<=[外務省] 市民社会がこの回答を待ち望んでいると理解している。モザンビーク政府は現在どのように返答すべきか検討中。モザンビーク政府からのドラフトを日本政府として待っているところ。早く頂きたいと望んでいる。

<=[外務省] 現地市民社会や農民組織との対話が進展しているため、プロサバンナ事業をストップすべきと考えていない。むしろ続けるべきと考える。

<=[NGO]対話は「進展していない」と認識されています。また、現地農民組織や市民社会が「会議」の場に出て来れば済むという話ではなく、彼らが「対話」の進め方に問題を感じる一方（強要を含む）、マスタープランの内容の方向性が不透明なまま事業などが進んでいっていることによる不信感を払しょくするために、彼らの「公開書簡」に応え、事業を一旦停止・中断して、対話すべきという主張です。市民社会の信頼を取り戻すために、まず彼らが希望する一旦停止を実現し、その上で対話の仕方も含め検討されるべきだと考えます。

なお、第6回意見交換会時（11月25日）にもNGO側から説明した通り、ナンブーラ州市民社会プラットフォームによると「プロサバンナ事業について対話」しているわけではなく、コンセプト・ノートの内容があまりに酷いのでこれを止めるために、プロサバンナ・技術チームに対し市民社会の見解を丁寧に説明しており、依然「公開書簡」の返答を待っているとのことでした。これを「対話が進んでいる」「だから事業は止めない」と主張すること自体が、彼らに不快感を与えています。また、首都での「対話の進展」が事実ではなかったことは、指摘した通りです（第6回意見交換会）。

以上の点は、12月頭にナンブーラと首都を訪問した日本のNGOの聞き取り調査でも確認されています。付け加えるならば、ナンブーラでの会議では、コンセプト・ノートに危機感をもった市民社会が独自の分析結果をもとに、「そもそもコンセプト・ノートがもつ“全体のメッセージ”（投資、農業の近代化、移動耕作⇒定住型など）そのものに賛同できない」ということを、一項目ごとに「なぜ賛同できな

<sup>1</sup> 緊急声明全文は次のサイト。現在36団体の署名。<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-44.html>

いのか」の根拠を示すため議論しています。こうした場が設けられたのは、これまでの事例から何も準備せずに話し合いの場に参加するとそれだけでコンセプト・ノートへの「賛成」と解釈され、正当化されることを恐れたために、市民社会の側から自分たちの分析結果を元に協議を行うことが提案されたためです。このため現地市民社会は、対話のあり方が「改善され」、「進展している」とは認識していませんでした。むしろ、11月以降の一連の話し合いを経てもなお、彼らのコメントがどのように反映されるのかまったく見えず、全体が問題であるにもかかわらず主張が部分的にピックアップされるに留まり、「対話」の既成事実化に利用されるだけで終わるのではないかと不安を抱えています。これには、東京側で「参加者数」や「参加メンバー」の情報だけをもって「対話の進展」と語られている現状も影響を与えています。また、マプートでは、「対話のための対話すら進んでいないのが現状である」と現地で直接報告を受けております。

現地からは「会議に参加しているからといって事業に賛成しているわけではない」という声があがっており、これを日本の外務省、JICAに届けることをお願いされています。

「公開書簡」への返答は、こうした現地で起きている具体的な状況を反映して出していただけるものと考えております。よろしくお願いいたします。

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スメント）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。

**<=[外務省] 調査は実施されている。我々は全ての必要な調査を行っており、これにはここに書かれているものが含まれる。故に、この要請はすでに対応されていると考えている。**

<=[NGO]しかし、これらの「現地調査報告」は開示されておらず、事実確認が不可能でとなっております。これらの調査が、現地の状況を、①何を目的として、②どのような手法で実施され、③その結果どのような結論が、④どのように導き出され、⑤それがどのように現在のコンセプト・ノートその他に活かされているのか、まったく不明です。この報告書については、市民社会から繰り返し要請しておりますが、3か月が経過した現在でも開示されないまま、コンセプト・ノートだけが回覧されている状態です。そして、専門家らによるコンセプト・ノートの分析からは、現地の問題が正確に把握されず、「結論先にありき」で書かれていることが明らかになっています。同様の意見は、現地市民社会からも出ています。

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。

<=[外務省] 我々はこの意見交換会で表明されてきた日本の市民社会の憂慮や要請を聞き、2013年4月より、モザンビーク政府や関係者らに、丁寧な対話を依頼してきた。

<=[外務省] 我々は JICA マプート事務所にも、UNAC との対話を行うように促してきた。UNAC はプロサバンナについて対話を開始していると聞いている。

<=[NGO] 第6回の意見交換会のパワーポイントで示した通り、「UNAC との対話が開始した」は事実ではありません<sup>2</sup>。それでも、その会議は「対話」との位置づけではないと UNAC 側から念押しされ、は「対話の手法を検討するための会議」としての開催が合意されていました。UNAC によると、「公開書簡」への返答を再度求めるため、同書簡に署名した NGO らが、UNAC のアレンジで参集したといいますが、しかし、会議中、政府側から回覧され署名が求められた「出席者リスト」のタイトルには「プロサバンナに関する対話の参加者」との記述があり、会議が紛糾したと聞いております。この点については、第6回意見交換会後に指摘し、現地で調査がなされ JICA モザンビーク事務所においても事実であったと確認されています（NGO 側聞き取り）。

意見交換会でも外務省によりプロサバンナ事業は「小農支援のため」と強調されてきましたが、この間、UNAC への対応をめぐる繰り返し問題が発生し、信頼関係の醸成とは反対の結果が生み出され続けてきました（別配布資料参照）。手法だけでなく内容も含め、彼らの要求する即時停止を行い、彼らや他の市民社会組織とともに抜本的な見直しをすることが不可欠だと考えます。

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、外務省および JICA 側出席者から、「時間をかけて対話した上で実施」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。

<=[外務省] 我々は、第二回の PDIF の説明会に市民社会や農民組織がミーティングに招待されたと聞いている。したがって、「対話」はあったと理解している。

<=[NGO] この要請の趣旨は、「説明すれば良い」というものではなく、マスタープランがどのようなものになるのか不明なままに事業がどんどん進められることに対し停止を求める「公開書簡」が出されてにもかかわらず、その直後に PDIF の二次募集が進められている点です。NGO の声明の要請は、意見交換会で外務省や JICA が「時間をかけて対話した上で実施する」「プロジェクトはや

<sup>2</sup> 11月4日の UNAC と農業省との会合中（別の案件についての）に、突然プロサバンナ関係者（農業省の担当者 Calisto Bias・JICA・ABC）が現れ、「対話」を要求したため、「仕方なく会議を設定すること」になったもの（UNAC への聞き取り 2013年11月22日確認）。

っていない」と主張されたことに基づくものです。「やっていないはずの事業」がパイロット・プロジェクト (PDIF) という形で行われているが、これは既に現地市民社会から問題視されているもので、ProSAVANA-PD のレポート 2 にクイック・インパクト・プロジェクトとされているものの含まれています。

現地住民、市民社会の目から見た時、それがクイック・インパクト・プロジェクトと呼ばれようと、パイロット・プロジェクトと呼ばれて「マスタープランの実証実験の一貫」と説明されようと、「抗議にもかかわらず事業が進められている」ことは事実です。

しかも、PDIF の二次募集は、その直前の日本での第 5 回意見交換会でも言及されず、既に募集が終わった後にもかかわらず (7 月 15 日まで)、JICA 本部 (農村開発部) に問い合わせても知らないといわれ (7 月 22 日)、現地の日本大使も知らないものでした (8 月 17 日)。日本の「見返り資金」が 7 割の原資である PDIF の第二次募集でしたが、不透明さと疑問を禁じえません。

5. 現地農民およ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。

<=[外務省] 我々は次の会議が 12 月 4 日に開催されると聞いている。したがって、対話は進展している。

<=[NGO] 既にしたとおり、現地では現状を「対話の進展」とは考えていません (1. をご参照下さい)。「コンセプト・ペーパーの内容全体について賛同できず、このまま異論がなかったとの既成事実化を避けるために、こちらの考えを伝えるためにやっている」との市民社会の声がきちんと理解されていないようなので、これを機会に認識を改めて頂ければと思います。また、繰り返しになりますが「対話=事業に賛成」ではないとの市民社会の声についても同様です。

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。日本政府外務省および JICA の見解を明らかにして下さい。

<=[外務省] 我々は家族農業を支援したいと考えている。農業省に連絡を取り、UNAC やその他が考えている「家族農業のための国家プラン」について聞き出すように依頼した。しかし、農業省は UNAC を何度も会議に呼んだものの、それについて聞き出すことが出来ず、UNAC はそれを明確にできなかった。我々は引き続き家族農業に貢献したいと考えている。それに反対ではない。

<=[NGO] しかし、現地市民社会の分析あるいは日本の専門家の分析でも明らかになった通り、コンセプト・ノートは家族農業を支援するものとはなっておらず、むしろそれにダメージを与えるものとなっています。

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。

<=[ 外務省] 我々はモザンビーク農民の間で土地の権利が明確でない理由が、土地登記がしかりしていないからと理解している。彼らの権利を守るためにやっている。

<=[NGO] DUAT の有無にかかわらず、現在の政権下において農民らは土地を奪われているのが現状です。モザンビークの現行土地法は農民の権利を、DUAT に限らず、より広い範囲で認めています。それがまさしく慣習的な土地の利用です。したがって、実際には農民の土地の権利が及ぶ範囲は現在の農地に留まらず、その数倍も広いです。モザンビークの 1997 年土地法は、世界で最も進んだ「農民/貧困者のための土地法」と賞賛されてきました。貧困支援を目的とするプロサバンナにとって、大変重要な守るべき法律であるといえます。DUAT は必要不可欠条件ではなく、条件の一つであり、DUAT にこだわりすぎることで本来農民に幅広く認められている権利が、外からの投資などによりはく奪されかねないことは指摘されてきた通りです。

現在の政府やドナーによる DUAT の奨励の仕方は、権利を狭める方向を促していると、農民組織や市民社会に理解されています。特に、将来の土地の拡大を阻む可能性が高いです。最も重要なことは、モザンビーク政府が農民らの権利を擁護し、投資家らの土地収奪から彼らを守ることであり、ドナーの役割はそれを促進し、モニターすることであって、その逆ではあってはならないという点は、外務省の皆さんも賛同される点かと思えます。しかし残念ながら、この間の議論で示されたこと、レポート 2 に書かれていること、コンセプト・ノートに書かれていることは、プロサバンナ（マスタープラン）が、小農の権利を狭め、彼らの「貧困削減と食料安全保障」という名の下に投資や企業による農地確保を容易にする動きである。これは、G8 ニューアライアンス、ナカラ・ファンドにも共通にみられる点であり、これらすべてに関わる日本政府は、「小農の権利をはく奪するドナー」として認識される危険に直面しています。

以上、日本の NGO の視点では、外務省、JICA の回答の背景にある現場への認識が事実、現状と違うと考えております。現状の正確な把握と、一時停止・中断を含む適切な対応を再度ご検討下さい。