

「ProSAVANA 市民社会報告 2013—現地調査に基づく提言」【暫定版】

(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 からプロサバナ事業の目的が「小農支援」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ちに、直接・間接に事業と関連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實は、事業地の小農であり、これらの農民が土地争奪が起こっている地域に暮らしているということである。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）では示されている。

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。

続く第三章では、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考えた。

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身がブラジル・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。

先の第二章で述べたように、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・レジャー」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いない。結局、そうした「努力」も、農村部における政治的恩顧体制（クライエントリズム）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」に陥ってしまっている。

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、分断を促してしまっ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。

報告書掲載先：http://www.arsvi.com/i/ProSAVANA_findings_cso_tentative.pdf

目次

本報告の狙いと構成.....	1
プロサバナ事業とは？.....	1
第1章 現地調査の目的・手法・背景.....	3
1-1. 現地調査の目的.....	3
1-2. 現地調査の手法.....	3
1-3. 調査対象（地・組織・人）のデータ.....	4
1-3-1. 対象地.....	4
1-3-2. 調査対象組織・人.....	9
1-4. 現地調査に至るまでの背景.....	12
1-4-1. プロサバナ事業の背景と概要・特徴.....	12
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.....	13
1-4-3. 現地農民・市民社会組織による抗議の声.....	14
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.....	14
1-4-5. モザンビーク・日本政府の説明.....	15
1-4-6. ProSAVANA-PD レポートのリークと 23 組織の「緊急停止」要求.....	15
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.....	20
1-5. まとめ.....	20
第2章 モザンビーク北部の土地争奪の現状とプロサバナ事業.....	21
2-1. 土地争奪・収奪（Land rush/ land grabbing）の現状.....	21
2-1-1. 土地収奪の現状.....	21
2-1-2. 現地調査で明らかになった現状とその背景分析.....	25
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.....	27
2-1-4. プロサバナ事業を踏まえた考察.....	28
(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.....	28
(b) プロサバナ対象地拡大にみられたブラジルの狙い.....	30
(c) プロサバナ事業の QIPs にみられる大土地獲得の志向.....	31
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.....	32
(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）.....	32
(b) プロサバナ事業の締結前夜の状況.....	33
(c) プロサバナ事業に関する JICA のサイト.....	37
2-1-6. モザンビークにおける大農とは誰か？.....	41
(a) 統計：モザンビークにおける農家の規模.....	41
(b) モザンビークの「大規模な農地」取得者とは？.....	42
(c) プロサバナ事業の「大農」は誰なのか？.....	43
2-1-7. プロサバナ事業による地域住民の土地収用と移転可能性.....	43
(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.....	43

(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.....	45
2-2. 土地登記の実施状況と課題.....	45
2-2-1. 土地登記の現状.....	46
(a) DUAT とは?—現在の土地登記範囲を超える土地の権利.....	46
(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」.....	46
2-2-2. 現地調査で明らかになった分析と背景.....	50
2-2-3. プロサバンナ事業を踏まえた分析.....	51
2-3. 本章のまとめとプロサバンナ事業への示唆.....	53
第3章 プロサバンナ関連事業 (PDIF・QIPs、その他事業) の実態.....	55
3-1. PDIF (第一期) の実施実態 (契約栽培を中心に).....	56
3-1-1. PDIF とは何か.....	56
3-1-2. 調査結果・分析・検討.....	58
(a) 調査結果のまとめ.....	58
(b) 契約栽培における小規模農家への高いリスクの軽視.....	59
(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.....	60
(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.....	61
(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.....	62
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).....	62
3-2-1. GAPI と IKURU : アカウントビリティー問題.....	62
3-2-2. 第二次募集をめぐる不透明性の問題.....	63
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.....	64
3-3. クイック・インパクト・プロジェクトの実態.....	65
3-3-1. クイック・インパクト・プロジェクト (QIPs) とは何か.....	65
3-3-2. 調査結果・分析・検討.....	66
(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」.....	67
(b) 民間セクタープロジェクト.....	68
3-4. 本章のまとめとプロサバンナ事業への示唆.....	69
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.....	72
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.....	72
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.....	73
(a) 植民地末期の小農重視の農業政策 (1950 年代後半—1974 年).....	73
(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).....	73
(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.....	74
(d) PROAGRI (1999-2004 年) の失敗～対立する利害と小農軽視.....	75
(e) バイオ燃料作物栽培奨励の失敗 : ジェトロファ&サトウキビ.....	77
(f) 投資偏重の国家政策 PEDSA-PNISA への農民らの懐疑.....	79
(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.....	80
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.....	83

(a) 小農の主体的な組織化	83
(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	84
(c) 2001 年の土地私有化への揺り戻しと農民の抵抗	87
4-2. グローバル・レギュームによる農業政策への介入の課題と抵抗	88
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	88
4-2-2. G8 ニューアライアンスに狙われるタネ	91
(a) 種子をめぐる国際的議論と政策・国際条約	92
(b) 「食料安全保障」言説の問題と「食料主権」の重要性	95
(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	97
(d) 日本がすべきでないこと、すべきこと	99
4-3. 小農世界と自律的發展、そして政策的選択	100
4-3-1. 小農の自律的發展を実現する政策とは	100
(a) 土地法と小農の権利	100
(b) UNAC における意思決定プロセス	102
4-3-2. モザンビーク農業・食における小農世界	103
4-3-3. モザンビークにおける食の多様性と「食の主権」	104
(a) プロサバンナで語られる「食料安全保障」	104
(b) 統計に表されない北部農村の食と農の世界	106
(c) 豆類・穀類・イモ類の豊かさ	107
(d) 高い栄養価を誇る在来作物（穀物・豆類）	109
(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	113
(f) 「飢え」を緩和する野生の果物・キノコ	116
(g) 換金作物にもなる穀物、果物、野菜、その他	119
(h) 市場化されない「薬物」の重要な役割	119
(i) 「食料安全保障」概念の限界と「食料主権」	120
4-4. モザンビーク北部小農の農的営み	122
4-4-1. 暮らしの中の農と食、リスク分散の重要性	122
(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	122
(b) 農民の主体的取り組みに関する先行研究	122
(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）	123
4-4-2. 地域で営まれる農の創意工夫	125
(a) 畑での多様な作物・種の活用	125
(b) モザンビーク北部小農にとっての「よい土地」の重要性	126
(c) どのように農民は「よい土地」を見つけているのか	126
(d) 民族土壌学的知見からの妥当性	128
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	129
4-5. 調査で明らかになった小農の農的営みと将来展望	130
4-5-1. 小農自らの内発的発展の試み	130

(a) モザンビーク北部小農の多様な生産努力.....	130
(b) 政府のエクステンション<農民同士の学びの重要性.....	134
4-5-2. 小農自らが語る将来展望と「支援」のあるべき姿.....	135
(a) されるべきではない支援.....	136
(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.....	137
(c) どのような中身の支援が求められているのか？.....	138
(d) 農民のアソシアチズムを応援する.....	139
(e) 農民による内発的な共同生産の試みを応援する.....	142
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.....	143
4-6-1. これまでの農的営みの否定.....	143
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.....	143
4-6-3. プロサバンナに欠落する女性/ジェンダーの視点.....	144
4-6-4. 権力関係の分析の不在と小農の権利はく奪.....	145
4-6-5. 農民の主権を中核に据えた政策形成の支援.....	145
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.....	149
5-1.何のためにコンサルテーションを行うのか？.....	149
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.....	149
(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.....	149
(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.....	150
(c) 受益国への適応.....	151
(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.....	152
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）.....	153
(a) FPIC からみたプロサバンナ事業.....	153
(b) 進む FPIC の国際規格化とプロサバンナ事業への示唆.....	155
5-1-3. JICA 環境社会配慮ガイドラインに基づく点検.....	156
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.....	157
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）.....	157
(a) 三カ国民衆会議（2013年8月8日）での声.....	157
(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.....	159
5-2-2. 北部での聞き取り結果（各州全体のレベル）.....	160
(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）.....	160
(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.....	162
(c) カソリック教会の危機感と土地委員会の結成.....	163
(d) ザンベジア州グルエ郡都全体の農民組織代表.....	164
5-3. 現地調査で明らかになった現状の背景と分析.....	165
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.....	166
(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」.....	172

(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	173
(c) マスタープラン策定とコンサルテーション	173
(d) UNAC によるプロサバンナ事業に関する調査と抗議声明	175
(e) プロサバンナ開発基金 (PDIF) と連携先「農民組織」の実態	176
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	178
(a) 2012 年 10 月抗議声明への日本政府・JICA の反応	180
(b) UNAC 下部組織 UPCN (ニアサ州農民連合) の JICA セミナー招へい	180
(c) UPCN 帰国後のモザンビーク社会の受け止めと「公開書簡」	182
(d) プロサバンナ事業の「対話プロセス」から排除される UNAC	183
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	187
(a) PPOSC-N によるボイコット	187
(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」	188
(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	189
(d) 再び悪用される「対話」と「対話の強要」	190
5-4. 農村部でのコンサルテーションの実態	191
5-4-1. 農村部での聞き取り調査結果	192
(a) 農村部 (マジュネ郡)	192
(b) 農村部 (リバブエ郡、メグブリ郡、ナンプーラ郡)	195
(c) 農村部 (グルエ郡リオマ地区)	196
5-4-2. 現地調査結果のプロサバンナ事業への示唆	198
(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	198
(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	199
(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	199
(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	201
5-5. 本章のまとめ	201
5-5-1. 返答なきままの「公開書簡」と信頼醸成の失敗	201
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	201
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	206
5-5-4. 日本での対話の蓄積	207
5-5-5. 「JICA の意志決定」と当事者との合意	208
結論と提言 (緊急声明)	209
「プロサバンナに関する緊急声明」(2013 年 9 月 30 日)	212
参考文献一覧	216