

ニアサ州現地調査報告－国立農業研究所 (IIAM)  
及びニアサ州農業局訪問を中心に－

## はじめに

2014年8月初めてモザンビークを訪問し、5日～17日の間滞在、会議等への出席を除くと僅かな日数ではあるが、11～13日の3日間、ニアサ州において農民団体・市民団体との意見交換やプロサバナ事業に関連する合同での現地調査などをする機会があった。ニアサ州は北にタンザニア、西にマラウィと国境を接する最北部の州である。

上記の日程で、ニアサ州とナンブーラ市で市民団体と意見を交わし、ニアサ州では農民団体、州の農業局、国立農業研究所、「コミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト (ProSAVANA-PEM)」のモデル2「アソシエーション支援モデル」の対象となっている2つのアソシエーションにおいて説明を受け、聞き取りをする機会があった。また2ヶ所の海外からの投資による農場を訪問することが出来た。

この訪問に際しては11日、12日のニアサ州の農民団体関係者との合同調査に加え、13日にはJICAのナンブーラ・フィールドオフィスの職員の方が案内と通訳の労をとって下さったことを付しておきたい。なお、地名、機関の名称、事業の名称など、日本語への置き換えが必ずしも正式なもの、公になっているものと必ずしも整合しない可能性もある点については容赦いただきたいことも付しておきたい。

**○農業投資・農地収奪が集中しているアジア・アフリカ各国において、今同じような農業政策がとられ、農業・農村・農民は同じような困難に直面しつつある。**

それは、輸入自由化、農地の集積、商品作物の導入、輸出志向、外国あるいは農業外からの投資を中心とした政策であり、それがもたらすものは家族農業・小規模農家へのしわ寄せである。現在の農業政策において散りばめられている言葉でもある。

一見全く異なるようだが、モザンビークと日本それぞれの農業において、基本的には同じことが進行している、と言えよう。

**○農民は、持続可能な農の営みを求めている。**

外から持ち込まれた開発計画は果たして農民に伝えることができるのか？市民の運動はどのように伝えられるのか、いずれも問われることになるだろう。

そして、その枠組みは、農と食、自給、循環、環境、健康、福祉、教育、文化を含む、自立と共助の、持続的なむらとまち、人と人との共同作業に対する取り組みのあり方の問題として問われるだろう。

これが今回の訪問の前も後も変わらない、報告者自身の問題意識の基本である。

本報告会では、まずニアサ州農業局（DPA）、国立農業研究所（IIAM）で聞き取った説明を紹介し、次にその内容に対する所感を付すこととしたい。説明については、出来るだけその場のやり取りを正確に表現することを心掛けた。いずれも短時間でかつ現場を見る機会がなかったのが残念である。

また、農民団体・市民団体への調査結果については割愛し、アソシエーションと海外からの投資事例については、今回の報告会における他の報告に委ねることとしたい。

## 1. ニアサ州農業局における州の農業概要、及び農業政策

州内の農業の概要、農業政策、外国からの農業投資などについて話を聞き、次の結果を得た。

### (1) 州の農業の概要

- ① 州の農業は成長しており、生産量・農業人口ともに増えている。家族農業での主な作物はトウモロコシ、ソルガム、米、キャッサバ、落花生、豆類、企業農業では大豆・綿花・煙草が加わる。
- ② 総面積は1200万haで、耕作可能な土地が900万haあり、膨大な未利用地がある。農家戸数は35万戸（4人/戸）、これらの家族農業で約60万haを耕作している。規模は2ha程度、生産性も低く米で1ha当たり900kgと南部アフリカの中でも低位にある。
- ③ 改良種子・肥料・農薬などの投入は低レベルで農機具の利用も低水準で、家族農業ではせいぜい鋤や鍬。
- ④ 灌漑や発電についても河川の利用が進んでおらず、道路も未整備、投資の余地は大きいとみている。トラクターは州内に30台しか無く、それも全てが農業に使用されている訳ではない。

### (2) 農業政策：州政府は外部からの投資の入る余地が非常に大きいと考えている。

- ① プロサバンナは州の農業の課題解決を目指している。
- ② 海外の投資家の懸念は道路であろう。ナカラ港まで800km、ペンバ港まで600kmあるが道路が未整備だ。農場までの道路も未舗装だ。鉄道の路線も不足している。  
（プロサバンナは）ナカラ回廊沿いの開発であるため鉄道沿いの開発になるが、ニアサ州の大部分は鉄道沿いの地域から外れている。
- ③ 政府のPEDSA（農業分野戦略国家計画）が全国を網羅している。その一つにリシंगाとペンバを結ぶ道路計画がある。ここからニアサ州とカーボ・デルガード州の境界までは既に舗装されているが、そこからバラマまでは未舗装である。そしてモンテプエスからペンバまでは舗装されている。工事は始まっているが時間が掛る。
- ④ 海外からの投資家は、この農業局に申請するだけでよい。我々は受け入れる。勿論プロジェクトの計画を示す必要はある。しかしマプトや他のソファアラ州、マニカ州に比べ海外からの投資は少ない。ナンプーラ州のほうが多い。
- ⑤ 未だ海外からの投資は6～7年程度の歴史しか無く地域に定着していないが。雇用も生

み、地域に貢献している。

一応報告書は出してもらっているが、介入はしないし自由にやってもらっている。問題が起きたとは聞いていない。成功している。

(ア) AC Matama 社：南ア、モザンビーク合弁の投資で大豆（400ha 以上）や豆類を作り 3 年目くらいか。（African Century 社）

(イ) ブラジルからの投資で大豆・豆類を生産する 6 年目位の農場がマジュネ郡にある。

(ウ) 南アからの投資でマカデミアナッツ、鶏肉、大豆の農場が 7~8 年目（“ミスター・チキン” ブランドの鶏肉）

### (3) 家族農業向けの政策

州内の農家は皆小規模の自給農家である。僅かな余剰を販売して子供のノートやパン、砂糖の購入に充てている。そのため、政府は食用ではないが換金作物を勧めている。綿花（2 万人）、大豆、煙草（45 千人）などあり、中には契約栽培もみられる。

#### ① 種子の安価な提供

(ア) 政府が入札により種子を買い入れ、市場価格の半値くらいで農家に供給している。

(イ) 入札には外国企業も参加しているが、トウモロコシとソルガムは国内企業、野菜は南アの会社が強い。在来種の種子ではないが、遺伝子組み換えでは無いと思う。政府が遺伝子組み換え種子を承認しているかどうかは知らない。

② 自然災害が発生した場合に、作付けを続けるために種子を無償提供している。

### (4) 契約栽培についての評価・対応

① 契約栽培で大豆や煙草などの換金作物が生産されている。

(ア) 政府として奨励しているが企業への支援はしていない。土地を見つけることはしている。

(イ) 煙草の契約栽培では助言と監視をしている。農民は教育を受けていないので、政府と地域共同体で組織を作り、販売の際に価格が適正かどうか、監視をしている。

(ウ) しかし未だ 7 年程度の投資であり地域に充分根を張っている訳ではない。

② 家族農家は簡単には作物を変更することはない。進出企業の一部で大豆の契約栽培を始めたので、大豆を生産する農家も出てきた。

(ア) せいぜい綿花、煙草で 0.5ha、大豆はそれ以下である。契約栽培では、投資家の側にその作物に農家が依存しないよう、食用作物も生産させるように義務付けている。

(イ) 大豆では食品用は無い、飼料用。養鶏飼料向けで、“ミスターチキン”（鶏肉ブランド名）と AC Matama 社では自社の養鶏用である。マカデミアナッツは灌漑が必要で小農には無理なので、契約栽培は無い。

(ウ) グリーン・リソース社も参入し、大豆栽培を行っており、収穫物はシモイオに。

## 2. 国立農業研究所 (IIAM) におけるプロサバナの「農業開発研究・技術移転能力向上プロジェクト (PI)」について

2011 年から始まったプロジェクトについての概要説明を聞くことが出来た。ただ、結果・評価を聞くことが出来なかったこと、実際の試験圃場を見ることが出来なかったことは非常に残念だった。

(1) 2011 年からプロジェクトが始まったが、“2 つの構成要素” から成る。いずれも調査研究で、農業生産システムに関する研究を 2 つの国際機関が担当している。

- ①日本側の JIRCAS (独立行政法人・国際農林水産業研究センター) は小規模生産における生産性向上のための技術研究、ブラジル側の EMBRAPA (ブラジル農牧研究公社) は大規模農場における作物ごとの生産システムに焦点を充てている。
- ②家族農業においては、小農具を使って食料生産と余剰分の販売をすることが目的であるためインタークロッピング (主たる作物の畝の間に並行して別の作物を植えること) を、大規模農場は単一作物、輸出が目的である。
- ③試験圃場は農家の農地を利用している。プロジェクトを始めるにあたって農家に説明し、土壌分析をして実施する。リシंगा、グルエ、ナンブーラ州のムトゥアリ (ここはニアサ側の管轄地) に試験圃場がある。
- ④研究課題は 3 ヶ国のハイレベル協議の場で決定される。従って政治性も伴っている。研究所の側も試験研究結果を踏まえて提案を上げる。しかし、援助国側の意向は反映されることになる (援助国側の決定理由についてよく分からない場合もある)。対象作物は日本やブラジルのものを導入するのではなく、地域の農家の求めるものを選んでい。そして農業普及員たちに成果を還元する。

### (2) JIRCAS 側の研究課題

#### ①2011 年～12 年

- ・大豆とトウモロコシのインタークロッピング研究と大豆とキャッサバのインタークロッピング研究。
- ・大豆を選択したのは、換金性という点と土壌改良・土壌保全に繋がるという点を勘案。
- ・インタークロッピングは、農地の狭さという制約の中での生産に加え、多品目を生産することによる農家にとっての食料確保と現金収入の意味を考えてのことである。従って、農家に技術移転することを意図している。

#### ②2012 年～2013 年 ※主食でないとしてキャッサバは中止

- ・大豆とトウモロコシのインタークロッピングを継続。

#### ③2014 年現在、新しい課題への取り組みを始めた。

- ・トウモロコシへの施肥方法と施肥量の研究を有機肥料と化学肥料との比較、単体と複合肥料との比較を含め実施。小規模農家は購入肥料を買う資金もないので、手近にある鶏糞利用＝堆肥を考えた。また購入肥料を使用する場合の収益性を見極めようとしている。長期間の研究が必要。牛糞もツェツェ病の影響で牛を飼えない地域がある。

土壌分析をした上で、窒素・リン・カリの適正な成分比率も研究している。

- ・ジャガイモ、サツマイモでも同様に肥料の3要素について地域の土壌・環境にあった施肥量・成分比率の研究をしている。ジャガイモではリンの適量を研究している。
- ・大豆についても3要素の単体毎の施肥量を研究。特にリンと窒素について調べている。
- ・キマメとムクナ (mucuna) という異なる豆類を使った土壌保全 (soil conservation) の研究を始めた。JICA 側からの追加である。
- ・土壌改良 (soil improvement) については主にナンブーラ州だがニアサの管轄となっているムトゥアリでやっている。(これは EMBRAPA も同様)

### (3) EMBRAPA の研究課題

#### ①大規模農業のための生産モデルシステムの研究

トウモロコシ、大豆、米、ささげ豆 (cowpea) それぞれの作物について、この地域に見合った、大農方式の単一作物生産における栽培技術を研究。

#### ②トウモロコシ、大豆、小麦について、カリを使って土壌のPH調整 (Soil Correction) の研究をしている。

#### ③小麦、トウモロコシ、大豆、ささげ豆 (cowpea)、米については、気候変動に対応する播種時期の研究

### 3. 2つの関係機関で説明を受けての所感

いずれの面談者も政府の責任ある立場で政策あるいは研究に携わっており、当然その説明は政策や研究の優先度を反映したものであり、農業や研究の実態についても基本的な事項は網羅されているものと判断される。従って、説明を受けた内容を基に、批判を含め州の農業政策、プロサバンナ事業について所感を記す。

#### (1) ニアサ州農業局での説明から：果たして JICA の唱える小農支援のための政策を進めるものになっているのだろうか？

##### ① 州政府から伝わるのは、明確な海外からの直接投資、大規模化、輸出志向

- 農業局の政策は、明確に外部からの投資を奨励し、プロサバンナに期待するというものであった。プロサバンナや PEDSA (農業分野戦略国家計画) に対する期待と説明は具体的であり、その中では、特に大規模なインフラ整備や輸出仕向けの商品作物に焦点を充てていることが伝わってきた。そこには、現在日本側が唱える“小農支援”の反映は見られない。
- そして、2013年の“(マスタープラン) コンセプトノート”で従来からの“土地は余剰”との認識を修正し、“土地が足りなくなっている”とした認識とも異なる見方と、従来から一貫して続くブラジル型の農業開発政策が見られるだけである。
- 現場の農民や市民団体が訴えるように、耕作適地に着目した契約生産や、強引な農地収奪などを巡って農民との間に紛争が頻発するようになっているのは、州政府の政策のもたらす当然の帰結かも知れない。

② 家族農業は別の農業形態に代替されるべき否定的なものとしてされていないか？

- 一方、家族農業政策について。家族農業の実態はそれなりに把握し、理解をしていることも説明の中から断片的な言葉としては伺い知ることも出来た。
- しかし、敢えて質問をした家族農業に向けた政策として挙げられたのが、種子の安価な提供と災害時の種子の無償提供の2点であったことに、大規模な農業投資政策と家族農業政策との間にある大きな落差を感じさせられた。種子に関する施策以外に、勿論普及員の配置や、農家の技術指導、その他農家支援の政策は現場でも垣間見ることは出来た。
- ただ、この落差からは、政府としての優先度、位置付け、あるいは政策手法が全く別のところにあるのではないかと思ったのも事実である。つまり、家族農業の実態を否定的なもの、別のものと代替されるべきものとされているのではないだろうか。あるいは種子の提供のように、恩恵は与えるが育成までは考えていないということかもしれない。

③ 育成ではなく“温情”に止まっているかのような家族農業への対応と政策

- 更に言えば、プロサバナを語る際に、日本政府や JICA の語る“小農支援”“家族農業育成”という言葉は語られることはなく、州政府の語る対応は、大規模農場などの外部からの投資や契約栽培を奨励し、移転や契約上の問題等への僅かな対応以上のことが見えてこない。
- 販売条件が守られない場合のための監視や介入、小規模農家の契約栽培において単一作物への依存をさせずに食料生産を継続させるよう企業側に義務づける、といった程度である。種子の安価な提供や災害時の無償提供などの“家族農業政策”。これらは、州における農家の生産性の低さ、家族農業の経済的な弱さ、農民は後進的であるとの認識などを踏まえたものと思われるが、ささやかな“温情的”な政策の域を出ていないと言わざるを得ない。
- このような政策対応から帰結するのは、家族農業を置き去りにし、あるいは大規模農業に代替することでしかないだろう。

④ 本来農業政策の最大の受益者であるべき家族農業が、大規模農業投資による最大の被害者ともなることを忘れてはならない

- 農業における海外（からの）直接投資は、アジアやアフリカで経営体としての多くの失敗事例も見られる。これまで報告者自身が訪問した農場の事例からも、海外からの大規模農業投資の家族農業に対する農場経営としての優位性は自明のものではない。
- 更に、大規模な農業投資・農地収奪は地域農業や地域の農家に深刻すぎる影響をもたらすものである。特に家族農業が支配的な地域に巨大な農場を受入れ、巨大な農場に焦点を当てたインフラを整備すれば、インフラの利用において家族農業は不利な条件に置かれ、農民層の分解（脱落・離農）が不可避であり、農地を巡る紛争も起きる。大規模農場の経営が失敗して撤退すれば、地域の農地は荒廃したまま残される。
- 家族農業が圧倒的なモザンビークの農業地帯では、大規模農業投資が成功しても失敗しても多くの場合、その被害が家族農業に及ぶことは避けられないと考えるべきである。

(2) ニアサ州国立農業研究所での説明から：「三角協力」とは果たして何だろうか？

## ① プロサバンナ事業でいう「三角協力」とは？

- 三角協力は、1970年代後半に始まる日本とブラジルとの協力関係、両国それぞれの外交目的や対外農業支援の歴史を反映したものである。2000年3月に協議されたJapan-Brazil Partnership Program(JBPP)、特に07年4月のブラジル外相とJICA理事長によるJBPPの枠組みでのアフリカ支援強化の表明から発展したものと思われる。しかし、国立農業研究所において、「三角協力」という姿、そのノウハウはどこにも見られなかった。
- 説明を受けながら、長期にわたるJBPPのノウハウはどのように三角協力として結実しているのかを考えようとした。「三角協力」というものは、モザンビークを含む3ヶ国の機関が、農業の現場において農民を最大の受益者とする共通の目標のために共同作業をするものであるはずである。
- しかし、現場の農民・市民、ブラジルから聞こえるのは“大規模農場・輸出商品作物志向”であり、一方日本でここ一年くらい急に聞かされるようになったのは“プロサバンナは小農支援”という説明である。研究所で感じさせられたのは、この2つがそれぞれ交わらないまま進められている現状だった。

## ② ブラジルのプロサバンナと日本のプロサバンナ、2つのプロサバンナ

- 今回受けた説明は明確に、2ヶ国がそれぞれの立場で、別個の取り組みをしているというものだった。「3ヶ国で協議をして物事を決めている」という説明はあったものの、一方で明確にそれぞれ異なる目的で別々に関与していることも説明された。
- 現場で進んでいるのは明確に2ヶ国それぞれ別個の取り組みである。土壌・肥料・インタークロッピング・気候変動への対応などの基礎的部分は家族経営・企業的経営には共通する技術だろうし、多分異なるのは、それを適用する枠組みでありそこで使用される農機具であり、労働形態などだろう。
- 国立農業研究所でも、冒頭に説明された“2つの構成要素がある”という区分は、2ヶ国の目的、適用する農場の現場が大規模農場と家族経営という形で全く異なることによるもの、と説明された。
- このような捉え方は、今回の訪問で市民団体や農民団体からの、“日本がいるところにはブラジルが見えないし、ブラジルが見えるところには日本が見えない”といった指摘に符合するものでもあった。
- 以上から、プロサバンナは、三角協力から“日本のプロサバンナ”と“ブラジルのプロサバンナ”の2つに分裂しつつあるのではないだろうか？
- プロサバンナにおいては当初から、ブラジル型の輸出仕向けの商品作物を生産する大農場方式中心の事業として三角協力も謳われてきた。それが昨年来、三角協力という言葉は転換しないまま、日本側は、少なくとも日本国内では「プロサバンナの目的は小農支援」と唱えるようになっている。
- 日本の私たちは、そのことを一定程度好意的に受け止めている。しかし問題は、現場で見る限り、また現地の農民団体や市民団体の声を聞く限り、モザンビーク政府とブラジルは一貫して、投資も含め“大規模農場・輸出商品作物志向”で突き進んでいることで

ある。

③ 三角協力はどこにあるのか、三角協力の不在が大規模農業投資を誘引している。

- プロサバンナは、モザンビーク政府の明確な政策とブラジルの関与により、外部からの投資に依存した大規模農場による輸出仕向けの商品作物生産中心の事業になろうとしている。そしてこのようなプロジェクトに伴うインフラ整備により、必然的に外部からの農業投資が誘引され、現場では農地収奪や移転など家族農業に影響を及ぼす事例が起きている。海外からの農業投資の進展の状況は予想以上であった。
- 日本政府のガバナンスの不充分さがこのことにも反映していると思わざるを得ず、納税者として問題視せざるを得ない。
- また、「プロサバンナは無秩序な投資、農地収奪に歯止めを掛けるためにも必要である」、との日本政府・JICAの説明にも疑問を持たざるを得ない。

#### 4. 現場の実態、現場の声をどう捉えるか？

最後に、他の報告者と重複するため割愛した、現場や農民団体・市民団体から強い声として聞かれた内容を項目だけでも付しておきたい。

#### 制御されないまま進行する2つのプロサバンナ？

##### 置き去りにされた農民と市民社会

- ① ニアサ州においても農民・市民団体は共に、彼らが当事者として参加する正当な対話の機会が存在しているとは考えていない。召集されて出席しているだけと感じている。
- ② また、情報は実質的には提供されず、質問には答えてもらえていないとの認識を持っている。
- ③ しかしそれにも拘わらず、現場ではプロサバンナが進行しているのではないかという懸念を強くしている。
- ④ 「コミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト (PEM)」に参加しているニアサ州のアソシエーションは、当初の説明と異なる対応、特に将来的な見通しを持ってないままの状況に不満と当惑を示している。
- ⑤ この点から、上記のプロジェクトが果たして、小農を支援するという目的を明確に体現したものになっているのか、疑問を持たざるを得ない。