

ODA 政策協議会 (2015 年 3 月 27 日)
プロサバンナ事業に関する報告

1. 意見交換会に関する年表

プロサバンナ事業（日本・ブラジル・モザンビーク三角協力による熱帯サバンナ農業開発プログラム）に関する 3 カ国合意：2009 年 9 月、事業開始：2011 年

| 年 | 月日 | 出来事 | 対応機関 | 議事要旨の公開状況*外務省 HP | 外務省担当 |
|-----------|-----------|---|-----------------------|---------------------|---------|
| 2012 年 | 10 月 11 日 | UNAC 抗議声明 | | | 前課長 |
| | 12 月 14 日 | ODA 政策協議会（協議：プロサバンナ事業） | 外務省（JICA） | | |
| 2013 年 | 1 月 25 日 | 第 1 回意見交換会 | 外務省・JICA | 公開済み | |
| | 2 月 26 日 | モザンビーク農民組織・市民社会代表 外務省表敬訪問 | 外務省・JICA | | |
| | 3 月 9 日 | 第 2 回意見交換会 | 外務省・JICA | 公開済み | |
| | 4 月 19 日 | 第 3 回意見交換会 | 外務省・JICA | 公開済み | |
| | 5 月 9 日 | 第 4 回意見交換会 | 外務省・JICA | 公開済み | |
| | 5 月 28 日 | モザンビーク農民組織・市民社会組織 23 団体による 3 カ国首脳宛「公開書簡：プロサバンナ事業の緊急停止と再考」発表 | | | |
| | 7 月 12 日 | 第 5 回意見交換会 | 外務省・JICA | 公開済み（2015 年 2 月） | |
| | 9 月 30 日 | 意見交換会@議員会館 NGO 現地調査報告会 | 外務省・JICA | | |
| | 11 月 14 日 | 第 6 回意見交換会 | 外務省・JICA | 公開済み（2015 年 2 月） | |
| | 12 月 7 日 | 緊急勉強会@議員会館 | 外務省・JICA | | |
| | 12 月 9 日 | ODA 政策協議会（報告：プロサバンナ事業） | 外務省（JICA） | | |
| | 12 月 18 日 | 第 7 回意見交換会 | 外務省・JICA | 外務省が確認中 | |
| | 2014 年 | 2 月 27 日 | ODA 政策協議会（協議：ナカラ回廊開発） | 外務省 | |
| 3 月 12 日 | | 第 8 回意見交換会 | 外務省・JICA | 外務省が確認中 | |
| 5 月 16 日 | | 【外務省より】「議事要旨を無記名に、NGO 側配布資料は NGO 側サイトに掲載」の要請 | | | |
| 5 月 20 日 | | 第 9 回意見交換会 | 外務省・JICA | 外務省・JICA 修正案への申し入れ中 | |
| 6 月 4 日 | | 【モザンビークで農民組織・市民社会により】「プロサバンナにノー 全国キャンペーン」開始 | | | |
| 6 月 18 日 | | 【外務省より】「実施要項を作成せず、記録を作成せずの意見交換会」の要請 | | | |
| 7 月 2 日 | | 【外務省より】「意見交換会は非公式なもの。議事要旨も資料も外務省ページに非掲載」の要請 | | | |
| 7 月 24 日 | | 【プロサバンナにノー全国キャンペーン主催】第 2 回プロサバンナに関する三か国民衆会議@マプト | 外務省・JICA | | |
| 7 月 25 日 | | ODA 政策協議会 | 外務省 | | |
| 8 月 7 日 | | モザン農業大臣による公開書簡の回答の発表・提出（大臣署名は 5 月 28 日） | | | |
| 10 月 14 日 | | 【JICA 申し出による】「非公開の現地調査報告会」 | 外務省・JICA | | |
| 10 月 14 日 | | 【NGO による】「公開の意見交換会再開と議事要旨公開」の申し入れ | 外務省 | | |
| 10 月 29 日 | | NGO による現地調査報告会@議員会館 | 外務省・JICA | | |
| 12 月 1 日 | | 【NGO による】「意見交換会の公開性の継続と議事要旨公開」の協議 | 外務省・JICA | | |
| 12 月 2 日 | | 【NGO による】「意見交換会の公開性の継続と議事要旨公開」の協議 | 外務省 | | |
| 12 月 25 日 | | 【NGO による】「意見交換会の公開性の継続と議事要旨公開」の協議 | 外務省・JICA | | |
| 2015 年 | | 2 月 6 日 | 第 10 回意見交換会 | 外務省・JICA | 外務省が確認中 |
| | 3 月 23 日 | 意見交換会正常化の要請 | 外務省・JICA | | |

2. プロサバンナ事業に関する意見交換会設置の経緯と役割

【経緯】

- モザンビーク最大の小農組織連合である UNAC（全国農民連合）によるプロサバンナ事業に対する抗議声明（2012年10月11日）と日本市民社会への協力要請を受け、ODA 政策協議会（2012年12月14日）で同事業に関する情報共有と議論がなされ、別途スピノフ会議として設置される。
 - UNAC の声明文の骨子：
 - ◇ 事業の不透明性、情報の不足、当事者・主権者である小農や市民社会との協議の欠如、トップダウン方式の意思/政策決定への批判
 - ◇ アグリビジネス投資による土地収奪の可能性への懸念
 - ◇ 地域の圧倒的多数を占める小農支援を目的とし、小農自らの経験と発意と主体性に根ざした、アグロエコロジーの手法を用いた事業とすべきとの提言

【役割】

- NGO は現地の当事者らの懸念や不安を事業主である外務省・JICA に伝え、理解を促す一方、政府は公共事業である同事業の透明性とアカウンタビリティを強化することで、ODA の改善に寄与する。
- 本事業は、三角協力であり、モザンビークとブラジルが関わる。しかし、両国の主権者らは下記の理由で事業に関する十分な情報へのアクセスがないため、日本政府は、援助事業の主体としてだけでなく、透明性の確保が規範としても枠組みとしても存在する「伝統ドナー」としての責任と役割が大きい。
 - モザンビークでは、1990年代後半より進んできた民主化とガバナンス改善、市民参加型の政策立案・事業実施が、2009年以降のゲブーザ政権の二目以来後退し、憲法で保証されているにもかかわらず情報へのアクセスが難しい。現在では、政府から独立の立場を取る個人・組織への犯罪・抑圧も深刻化している。（詳細：別添資料）
 - ブラジルは、南南協力の一環として本事業を実施しているが、援助国としての経験が浅いだけでなく、南南協力支援を行う日本をはじめとする「伝統ドナー」が、援助の透明性やアカウンタビリティの確保のための制度づくりや手法促進に十分に寄与していないこともあり、市民の情報へのアクセスは制度として保証されていない。

3. 意見交換会の成果

(1) 「成果」の指標～誰の何のための「成果」なのかを踏まえて

【A：対象地域の農民・住民、市民社会】

- ① 裨益者・主権者である地域の農民の不安・懸念解消ができたか？
- ② 事業への/事業関係者との信頼が醸成できたか？
- ③ 圧倒的多数を占める地域の小農のための事業になったか？
- ④ 以上が実施・現場・当事者の間で確認できたか？

【B：日本の国民・納税者】

- ① ODA 事業への国民の参加が果たせたか？
- ② 3カ国の国民の権利に応える情報共有と事業の透明性の確保はできたか？
- ③ 圧倒的多数を占める地域の小農のための事業になったか？
- ④ 以上が実施・現場・当事者の間で確認できたか？

(2) 成果

【政府からの寄与】

- ① 当日配布資料や事前質問への文書回答等により、事業の情報が一部明らかになった。
- ② 議論上は、意見交換会前の目的・手法・構想（以下 JICA 資料参照）の転換がみられた。
 - ブラジル・セラードを「成功例」としてのみ捉える問題が共有された。
 - ベクトルの方向としてのブラジル重視の問題が共有された。
 - 対象地域とブラジル・セラードとの「類似性」を前提・強調することの問題が共有された。
 - モザンビーク北部に「広大な未開墾地=熱帯サバンナ」が残っていて、民間企業による投資を待っているとの事業の前提・説明が現実ではなかったことが理解された。
 - 現地で「大規模農業」、民間投資を促進することの問題が認識された。
 - 事業目的が言葉の上では「小農支援」にシフトした。
 - 農民・市民社会との対話の重要性が認識されるようになった。モザンビーク内での農民運動（特に、UNAC）の役割と正当性が認められた。
 - 商業農業や大規模農業、G8 ニューアライアンス、契約栽培の問題が認知された。

【NGO からの寄与】

- ① 政府経由では把握したり、得ることができない情報や理解の共有
- ② 裨益者、現地社会への理解の深化
- ③ 代表者らの招聘・民衆会議への参加呼びかけを含む当事者と政府の対話機会の創出
- ④ 記録の作成による透明性への寄与
- ⑤ リスク回避・問題の拡大化の予防への寄与
- ⑥ 専門知識に基づく分析や提言の提供

JICA 資料 (2009 年)

(2)「日伯モザンビーク三角協力によるアフリカ熱帯サバンナ農業開発プログラム」構想



- モザンビーク
- ポルトガル語公用語
 - 農業開発ポテンシャル大
 - 国土の7割が熱帯サバンナ
 - 復興後の政治的安定
 - 経済開発ポテンシャル大
 - 地理的要地



出所：世銀2009年地図に加筆

目的 三角協力によりモザンビーク熱帯サバンナ地域において、環境保全に配慮した持続可能な農業開発モデルを構築し、市場を意識した競争力のある農業・農村・地域開発を図る。

意義・重要性

- アフリカ熱帯サバンナ(ギニアサバンナ帯約7億ha)には、4億haに上る農業適地が存在
- アフリカ農業開発に関し世界が注目(ラクイラ・サミットでの言及、世銀レポート他)
- インフラ整備との相乗効果(例、JICA等によるナカラ回廊道路舗装化)

日伯が連携するメリット

- 日本には途上国での農業支援の知見が蓄積
- ブラジルには熱帯サバンナ農業開発技術及び環境保全に係る知見が蓄積
- 日伯間には20年に及ぶセラード(熱帯サバンナ)農業開発協力の実績

農業開発プログラム内容

- 対象地域：北部ナカラ回廊周辺地域(熱帯サバンナ地域)
- 対象作物：自給用作物(キャッサバ、トウモロコシ等)、商品作物(綿、タバコ等)、新規作物
- 協力内容：
 - <第1フェーズ：準備段階>
 - (1)基礎調査(協力準備調査)：モザンビーク及びセラード地域の農業に関わる情報収集(2009年9月より開始)
 - (2)研究能力向上支援(技プロ)：試験場レベルでの土壌改良研究、作目選定、適品種選抜等(2010年度開始予定)
 - (3)実証調査(技プロ)：農村レベルでの実証調査、環境配慮ゾーニング、農産物増産支援、組合活動の促進、バリューチェーン構築等(2011年度開始予定)
 - (4)地域総合農業開発計画(マスタープラン)の作成(開発調査)：ナカラ回廊沿線地域の絞り込み、対象地域での開発計画の策定等(2011年度開始予定)
 - <第2フェーズ(構想)：事業化段階>
 - 「モザンビーク熱帯サバンナ農業開発モデル」構築後、農業開発の面的拡大を求めて、無償資金協力、円借款の資金協力を想定
 - 日伯民間企業との連携、国際機関(世銀)等との連携も想定

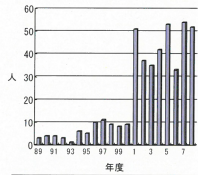
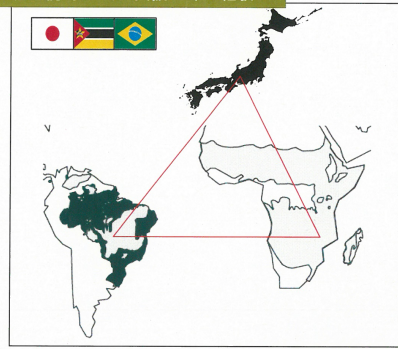


将来構想(長期構想)

「モザンビーク熱帯サバンナ農業開発事業」の成果を踏まえて、アフリカ熱帯サバンナ地帯の持続可能な市場型農業開発を普及・拡大させ、アフリカの経済発展と世界の食料安全保障に貢献する。

(3)「日伯連携対アフリカ支援」と「モザンビーク熱帯サバンナ農業開発協力構想」に至る経緯

日伯連携対アフリカ支援20年の経緯



アフリカ諸国からブラジルへの研修員受入数一年度別推移

- アフリカからの研修員受入は1989年開始
- 2008年末までに444名を受入



第1号対アフリカ派遣ブラジル専門家のTanidaサンパウロ病院帰来

- 対アフリカ諸国への専門家派遣は2007年開始
- 2008年末までに延べ12名派遣

「モザンビーク熱帯サバンナ農業開発協力構想」に至る経緯

- 2000年3月 「日伯パートナーシップ・プログラム(JBPP)」署名
- 2007年4月 緒方理事長とブラジル外務省アモリン大臣との会談にて、日伯連携による対アフリカ支援強化に合意
- 2009年4月 大島副理事長とブラジル協力庁(ABC)長官との間で、三角協力に係る覚書締結
- 2009年5月 モザンビーク農業省がブラジル・セラード地帯へ技術調査ミッションを派遣
- 2009年6月 日伯合同事前調査ミッションを訪モザンビーク
- 2009年7月 第23回「海外経済協力会議」議長(麻生総理)にて「ブラジルとのアフリカにおける三角協力の推進等、戦略的な協力のあり方を模索していくこと」につき合意
- 2009年7月 ラクイラ・サミットのアウトリーチ首脳会談で、麻生総理とブラジル国ルーラ大統領間でモザンビーク国サバンナ農業開発を推進することで合意
- 2009年7月 モ国ゲブーザ大統領が訪伯。ルーラ大統領に対して「三角協力」への期待感を表明

<今後の予定>

- 2009年9月 三国間協力基本枠組合意。三国合同基礎調査開始(本事業の方向性を確認・整理、具体的協力内容を提言)
- 2010年1月 「日伯連携対アフリカ熱帯サバンナ開発国際シンポジウム」開催

平成23年5月24日
副 理 事 長

ブラジル・パラグアイ出張報告：ブラジル部分のみ抜粋

1. 出張期間：平成23年4月23日～5月2日
2. 出張国：ブラジル(4月24日～28日)、パラグアイ(28日～30日)
3. 出張結果概要：

(1) 総論

- JICA と伯国際協力庁(ABC) との共催で行う国際セミナー「モザンビークアグリビジネス～日伯連携協力と投資の機会～」への出席。
 - ① 「日伯モザンビーク三角協力による農業開発プログラム(ProSAVANA)」に対するJICAのコミットメントを、セミナー参加者、特に民間企業関係者(在伯日系企業を含む)に対して、アピールする。
 - ② 民間企業関係者(特に日系人社会、日系企業)に対し、JICAの民間連携スキームを紹介し、モザンビークへのアグリビジネスを中心とした投資意欲を惹起する。
- ProSAVANAの着実な推進に向けて、日伯モザンビーク三カ国でのハイレベル協議を実施し、主に以下の事項について合意。
 - ① 事業計画の確認
 - ② プログラム・プロジェクトの実施体制の確認
 - ③ 同プログラム推進に当たっての民間企業の役割の重要性
- JICA協力の円滑な実施及び今後の協力の方向性に向けたブラジル政府関係者等との意見交換及び現場視察
- パラグアイ出張関連部分であるため省略

(2) 感想

- ProSAVANA国際セミナーにおいては、日系企業を含む伯民間企業の積極的参加があり、これら企業のモザンビーク農業協力に対する高い関心を感じ取ることが出来た。日・伯・モザンビークの三者間で緊密な連携を図りながら、貧農中心の小規模農業開発と民間企業を対象とした中・大規模農業開発とのバランスを考慮した農業開発を推進していくことを確認。なお、本邦企業や伯日系人の参加を得られるよう、年度内に、同様のセミナーを本邦で開催し、日・伯官民合同調査団をモザンビークに派遣することも要検討。
- ProSAVANAは、10年後、20年後を睨んだ長期計画。他方、喫緊の食料増産の課題に迅速に対応可能なのは、ブラジルやパラグアイといった大きな農業生産余力を持つ南米各国であることを再確認した。これにむけ、これらの南米各国との関係強化を図る必要がある。

(3) 意見交換会の課題

【透明性・公開性・アカウンタビリティの退化】

- ① ODA の透明性・アカウンタビリティの強化に逆行し、意見交換会の設置経緯や蓄積を無視した非公開性での開催が、課長交代後、政府側から要求されている。(年表参照)
- ② 事業の前提になる資料や合意文書が、繰り返しの多大な努力を経てしか公開されず、公開も部分的であり、国民の知る権利にできていない。(別添資料参照)
- ③ これらのことにより、中身の議論に力を割けない状態が1年近く継続している。

【改善されない現地の状況】

- ④ 本来であれば、話されたことが蓄積され、事業に反映されるはずが、言葉・認知レベルに留まっている。
- ⑤ 現実には、次のような問題が現場で生じている。(別添資料参照)
 - (ア) 「対話」「小農支援・参加」の既成事実化が行われている。
 - (イ) UNAC 加盟団体が事業の「巻き込み」のターゲットになっている。
- ⑥ 断片情報しか提供されず、プロセスの説明も欠いたまま、進められるために、不透明性の解消や意味ある参加の確保に至らず、不安解消になっていない。
- ⑦ 当事者との信頼醸成を損なう事態が発生している。

4. 今後に向けて

- 意見交換会の成り立ち、経緯、必要不可欠性において、公開に意味がある。
- 非公開に東京で議論することは、目的に合致しない。
- モザンビークのガバナンス問題は、本 ODA 政策協議会（2014 年 2 月）でも外務省にも言及されているが、実施において人権侵害のリスクを防ぐ手だてが講じられていないだけでなく、現地の異論を唱える人びとの危険を高めている。
- 別添資料にある通り、モザンビークの民主主義の後退並びにガバナンスは悪化しており、それは主要ドナー諸国も認識している通りである。したがって、情報収集・理解において、政府のみの情報・手法に頼ることは、さらなる人権侵害と不信感を招き、最悪の結果となることも想定すべき状況が生まれている。
- 以上を受けて、今後も公開の日本での意見交換会の役割は大きく、NGO もその継続に寄与していきたい。
-