

2017年4月26日

公開質問: プロサバンナ事業における JICA による社会介入関与の継続可能性について

平素より NGO の活動へのご理解とご協力を承りましてありがとうございます。
先月より問題化している「ワークショップ問題」について、【背景】、【問題】、【説明の矛盾】【結論】
【質問】の順で整理いたしました。ご確認の上、ご回答いただけますようお願い申し上げます。

【背景】

プロサバンナ事業のマスタープランに関する「コミュニティ・コンサルテーション」は、NGO による要請を受けて、外務省山田局長のご英断で延期され（2月28日）、現地市民社会並びに農村社会における分断状況の悪化が、一先ず回避されることとなりました。他方、12月15日の面談時に、局長も問題意識を共有され、凍結の方向で調整中と話された JICA と「現地 NGO・SOLIDARIEDADE」との契約（「マスタープランの見直し事業」）は、解消されないままでした。

声明等で述べてきた通り、この契約は、JICA による現地社会への直接介入に他ならず、「JICA 環境社会配慮ガイドライン」に違反しています。さらに、すでにファックスでも指摘させて頂きました通り、「官製談合」ともいふべき事前協議が、契約署名者の JICA 須藤勝義所長と SOLIDARIEDADE の執行役員アントニオ・ムトゥア氏の間で行われていたことが会議録により明らかになっており、「調達不正（契約の公正性・透明性・競争性に違反）」に相当すると考えます。また、ムトゥア氏は、同じ市民社会の団体や個人に対してネガティブキャンペーンというべき言動を繰り返してきたことから、独立行政法人の公共事業の契約者に要求される「高い透明性と公平性」と「高い倫理観」（JICA 行動指針）にも明確に反しています。

2017年2月17日には、モザンビークの小農・教会・女性・人権・環境8団体（「プロサバンナにノー！キャンペーン」）より、「公開書簡：モザンビーク社会への JICA の活動に対する抗議文」が理事長宛に提出されました。3月6日には、JICA 名で下記の回答が送付されています。

「JICA がその事業実施にあたり、裨益国の法律や国際的な規則・規範、各種ガイドライン等を遵守することは当然のことであり、プロサバンナ事業も例外ではありません。…委託契約も、法や規則、ガイドラインに則って結んでおり、ご指摘の契約についても、公正な選考プロセスを経て選定された委託先との契約です。…JICA としては批判的なご意見も含めて幅広い皆様のご意見を拝聴し、建設的な議論を通してより多くの皆様の声をプロサバンナ事業に反映させたいと考えております。…ぜひとも皆様と直接意見交換を行う機会をできるだけ早期に設けたいと考えております」。

【ワークショップ問題】

この数日後（3月10日）、「マスタープラン見直しの進捗」に関する「ワークショップ」が、JICA を含む3カ国関係者を招待し、3月14日に首都マプトで開催されることが発覚しました。主催は、JICA の支援により結成された「ナカラ回廊市民社会調整メカニズム（MCSC）」ですが、そのコーディネーターを上述の JICA 契約者ムトゥア氏が務めており、NGO が入手した式次第（添付資料）や現地情報（後述）からも、「ワークショップ」が同氏主導で準備・開催されたことは明らかですⁱ。

式次第には、開催の目的として「2. メカニズムのパートナー（農業省・JICA・ABC）との関係評価」、「3. マスタープランの見直しにおける『プロサバンナにノー キャンペーン』に参加する諸団体を含めたすべての関係者の『関与』度の評価」が掲げられています。第三議題では、「キャンペーン」の分断と取り込みを意図した「評価」・分析・計画が予定されていましたⁱⁱ。

MCSC は北部3州の団体で構成されていると強調されてきましたが、「ワークショップ」はわざわざ首都で開催され、主要議題に「キャンペーン」に関する諸点が掲げられているにもかかわらず、首都所在のキャンペーン団体には、一切の告知や招待はなされませんでした。

これを受けて、日本の NGO は、社会介入・分断活動が継続していると考え、3月11日に外務省

国際協力局国別三課を通じて、JICA に対して抗議と中止申し入れ、そして情報照会を行いました。

【外務省を通じた JICA の説明】

当初、JICA からは、外務省を通じ（3月13日）、(1)「MCSC 構成団体及び協力関係にある団体間での内輪の話し合いを目的とする MCSC 内部の自主的な活動」、(2)「コミュニティ・コンサルテーションとは目的を異にする」、(3)「広く声掛け」との説明がなされました。また、(4)「コンサルテーションの延期期間中にこうした機会を設けることについては、懸念のとおり誤解を生じ得るといふ観点から、JICA から農業省に対し本件のこのタイミングでの開催について延期を促したが、関係者からは MCSC の自主的な話し合いであり、延期は困難との反応」との連絡がありましたⁱⁱⁱ。

これらの説明は、それ自体が矛盾するとともに、式次第に示される情報との乖離が大きいため、より具体的な情報照会を行いました（同日）。その結果、3月31日と4月12日にようやく追加の回答が行われるとともに、4月4日と4月21日に石橋通宏議員に対し、次の説明がなされたことが分かりました。

1. 「MCSC が 3 月 14 日に内輪の会合を開催する可能性があることについては、農業省から JICA 現地事務所に事前に共有。JICA 事務所から JICA 本部及び現地大使館、そして外務省に共有」
 - * 【4/12 回答】「農業省」ではなく「プロサバンナ本部」からの情報であった。
2. 「少人数の内輪の会議と認識していた。詳細なる情報に接したのは日本 NGO からのメール」
 - * 【4/12 回答】「内輪の会議」が首都で開催される理由は「MCSC が決めたから」。
 - * 【4/12 回答】JICA 事務所も知らず、招待状も受けとっていなかった。
 - * 【4/12 未回答】「会合の準備・実施において JICA 事務所は一切の相談に乗っていないのか？」
 - * 【4/21 石橋議員への書面回答】3月9日の時点で JICA 現地事務所は会議の式次第を受け取っていたと判明。
3. 「JICA から農業省に対し延期を促したが、本件は MCSC の内輪の話し合いであり延期させることは困難との結論であり、その意志は固く、それ以上の対応をとることは困難との判断に至った」
 - * 【4/12 回答】JICA 事務所から「プロサバンナ本部」に対しての申し入れ。
 - * 【4/12 回答】JICA 事務所は、ムトゥア氏・SOLIDARIEDADE に延期申し入れせず。理由は、SOLIDARIEDADE ではなく MCSC の会議だから。【石橋議員への回答】契約と関係ないから。
 - * 【4/12 回答】MCSC にも延期申し入れをしなかった理由は、「会合を延期させることは困難との農業省の意見を踏まえ、それ以上の対応を取ることは困難と判断されたため」。
4. 「内輪の会合であり、コンサルテーションとは目的も位置づけも明確に異なり、JICA と Solidariedade との契約内に含まれていないため、(費用は)この契約金と別途支出されたと承知」
 - * 【4/4 石橋議員への回答】開催（移動）費（70 万）については、ムトゥア氏から支援の要請があったため、JICA 事務所の在外事業強化費から「MCSC 内部打合せ費」として支出した。
 - * 【4/21 石橋議員への書面回答】移動費だけではなく、すべて使われていたことが判明。3月10日にはすでに一部資金が支払われていた^{iv}。
5. 「MCSC の主要構成組織及び傘下団体等の 17 名という限られた出席者による内輪の会合であった」
 - * 【4/12 回答】モザンビーク農業省とブラジル大使館も参加。
 - * 【4/21 石橋議員への書面回答】農業省、ブラジル大使館の参加は言及されない一方、11名の旅費を支給したとの説明。

【説明の矛盾】

当該「ワークショップ」の開催が明らかになってから 1 ヶ月以上が経過しますが、依然として全容は明らかではなく、かつ説明に矛盾が散見されます。特に、以下の点に矛盾が明らかです。

- ① 「MCSC の少人数の内輪」「内部の自主的な会議」とは言えない。
 - 式次第は「内輪の会議」を示しておらず、その矛盾は依然説明されていません。
 - 「開催場所は MCSC が決めた」とのことですが、MCSC が自費で負担できないにもかかわらず、70 万円以上もの資金をかけて、「内輪の会議」を首都で開催することを「自主的」かつ単独で決定し、実行したとする説明は、不自然です。17 名から政府関係者（農業省、ブラジル大使館）を除くとマプトからの参加者は 2、3 名にすぎず、3 カ国政府と議論することが趣旨でなければ首都で開催する意味が見いだせません。
 - この点について、JICA 農村開発部の浅井誠課長は、石橋議員に対し、「北部 3 州（間）でも

遠い」と反論したそうですが、これは数千キロ離れた首都で費用をかけて「内輪の会議」をする十分な理由になっていません。

- 「MCSC の自主的な内輪の会議」と主張されながら、式次第に書かれていた通り、モザンビーク農業省やブラジル大使館など、日本以外のプロサバンナ関係国が参加しています。
- JICA 事務所は、会議の「主催者」であり「開催費を提供する」相手の MCSC やムトゥア氏には延期の申し入れをせず、「MCSC の内輪の会議」と主張しながら、「農業省/プロサバンナ本部」にのみ働きかけをし、延期断念の理由を「農業省の意志が堅いため」としています。

② 「事前に JICA モザンビーク事務所は相談を受けず」との説明は虚偽だった。

- 当初の説明を受けて、事前の相談・協議、予算見積もりなしに、JICA 事務所が資金提供を約束したり、実際に拠出するとは考えられず、もし、そのように杜撰な予算計画・執行がなされたのであれば、公的基金の支出のあり方として大いに問題と考えていました。
- また、JICA 事務所の合意なしに、MCSC 関係者が自ら借金を覚悟の上で、「内輪の会議」を開催する・開催を決定したとは考えられませんでした。
- ところが、4月21日になり、石橋議員への書面回答からは、JICA モザンビーク事務所が3月1日の時点で当該会合の開催予定について把握していたばかりか、3月9日時点で式次第を入手し、アジェンダを含めた開催内容を把握しており、その内容を承知した上で資金を要請の翌日には出していたことが判明しました。
- つまり、4月4日および3月31日と4月12日の外務省からの回答で、議員と NGO は嘘をつかれていました。

③ 「農業省」と説明されてきたが、実際は JICA 事務所が参加する「プロサバンナ本部」が情報源・伝達先であり、JICA 事務所が何も知らず/関与せず、はあり得ない。

- 当初、「MCSC の自主」と強調される一方で、会議の情報提供元も延期要請先も「農業省」だと主張されていました（その矛盾は上記で指摘しました）。しかし、追加質問によって、行為主体は「農業省」ではなく「プロサバンナ本部」であったことが明らかになりました。
- 石橋議員事務所には現在でも「農業省」として説明されています。
- 「三角協力事業」としてのプロサバンナらしく、同本部は、農業省だけでなく、JICA 事務所とブラジル大使館が参加し、三カ国が関与・運営をしています。つまり、JICA 事務所から JICA 事務所が参加するプロサバンナ本部に延長要請を行い、会議決行の意志が固いと答えているにすぎません。
- なお、プロサバンナ本部の調整・事務は、JICA が雇用・派遣するスタッフが担当しています。今回についても、「JICA 事務所プロサバンナ担当官（横山浩士氏）」が「JICA 派遣スタッフ（エドゥアルド・コスタ氏）」から、「会議の情報」を得て、「延期要請」をし、「会議決行の回答」が寄せられた点について、4月13日に齟齬があれば訂正を要請していますが、現在まで訂正は入っておりません。

④ 「会議」の調整役・主導者は、資金手配も含め JICA 契約者・SOLIDARIEDADE ムトゥア氏。

- NGO 側への説明においては、「主催は MCSC」と強調され、直接的にムトゥア氏の会議の計画・準備・調整・実施における主導的役割についての言及は避けられていますが、これは4月4日の浅井課長の石橋議員への「資金要請をしたのはムトゥア氏」との説明と矛盾します。
- 式次第の中身と当日の議事のあり方から、会議の準備・開催において、JICA とコンサルタント契約を結ぶ SOLIDARIEDADE のムトゥア氏が主要な役割を果たしていたことは明らかです。

⑤ 「会議」は、JICA と SOLIDARIEDADE/ムトゥア氏とのコンサル契約と「無関係」ではない。

- JICA と SOLIDARIEDADE の契約タイトルは「マスタープランの見直し」であり、式次第の中身はこれと合致しています。
- 「会議」が「コミュニティ・コンサルテーションと異なる」ことをもって「契約外」と主張されていますが、「コンサルテーション」は「マスタープラン見直し」の一形態にすぎません。
- また、「契約書に書かれていないから業務でない」との主張は、当該「コンサルテーション」が契約書には「Field Work」と書かれている点からも妥当ではありません。
- 当時も現在も契約期間内の時期にあたり、ムトゥア氏には給与を含む報酬が支払われており、「契約と無関係」ということ自体が不自然、かつ問題です。
- 上記の通り、ムトゥア氏が「会議」の調整を行い、主導していたことは明らかで、「MCSC 主

催/内輪の会議」だから契約と無関係との主張もまた、正当性を欠きます。

- JICAは、MCSCが SOLIDARIEDADE とのコンサルタント契約に無関係と主張する一方で、契約の「第一成果物」であるインセプション・レポートについて、MCSC の名前で出されたものを受けとっています。このレポートの提出をもって、JICA は SOLIDARIEDADE に 440 万円を支払っており（昨年 11 月）、MCSC が契約に無関係との主張は成り立ちません。

【NGO 側の調査による結果】

この「会議」に関する NGO 側の調査で、次のことが明らかになっています。

- 会議には、MCSC の結成の不正を追求してきた「ナンプーラ州農民連合 (UPCN)」、そして「プロサバンナにノー！ キャンペーン」加盟団体である「カトリック教会平和と正義委員会」が、MCSC 加盟・傘下の団体でないにもかかわらず、招待されている。
- UPCN が参加した理由は（教会は参加せず）、「コミュニティ・コンサルテーション」の準備過程で、プロサバンナに異議を唱える農民への弾圧が地域社会の中で実際に再び強まっており、「コンサルテーションの手法」について具体的な情報を得ないと、さらなる弾圧の回避ができないとの懸念があったため、情報収集のためにスタッフを派遣した。
- ザンベジア州の農民は、個人宛に招待状が送られてきたために市民代表として参加しただけで、団体代表として参加していない。
- 会議では、「コミュニティ・コンサルテーション」についての話も出た。しかし、ナンプーラ州のみならずニアサ州を含む州農民連合関係者らは、MCSC 結成にあたってのプロセスや分断の問題、その後の JICA と SOLIDARIEDADE の契約の問題を指摘し、市民社会同士の和解なしに実施はあり得ないと主張した。
- ムトゥア氏より、「JICA (現地事務所) のプッシュが強くて困っている」との発言がなされた。
- モザンビーク農業省とブラジル ABC は参加しているのに、JICA が参加していないことを参加者は疑問に感じた。
- 会議において、MCSC は、JICA の指示が得られず、何をどうしていいかわからない状態にあると見受けられた。

【結論】

以上に記した情報を踏まえると、外務省経由で JICA が行っている説明には、矛盾だけではなく、虚偽の説明が含まれていました。

NGO が入手した式次第は真正であり、3 月 14 日には「MCSC の少人数の内輪の会議」ではなく、「プロサバンナ・マスタープラン見直し活動の評価等に関するワークショップ」—「プロサバンナにノー！ キャンペーン」への介入と分断を意図した—話し合いが、が計画されていたといえます。

開催にあたっては、MCSC 主催ながら、JICA 契約コンサルタントの SOLIDARIEDADE・ムトゥア氏が、JICA から資金調達を含む準備・調整を行っていたこと、実際に JICA 事務所からは 70 万円を含む全ての開催費が支援されたこと、JICA 事務所が参加する「プロサバンナ本部」経由で情報のやり取りがなされていたことも明らかになりました。

外務省が認める通り、このタイミングで、このような「ワークショップ/会議」が、JICA の資金援助を受けて開催される予定であったこと、実際に開催されたことは、深刻です。同時期に、JICA は、市民社会介入と分断に抗議する「公開書簡」を理事長宛に提出した「キャンペーン」に対して、公式回答でそのような行為をしていないと全面否定し「直接対話」を呼びかけておきながら、このような「ワークショップ」に関与していたことは、裏切り行為です。

「ワークショップの延期要請」で採られた JICA 事務所の行動は、真剣に延期を実現し深刻な事態を回避しようとの意志も責任意識も見られないものでした。つまり、JICA 事務所は、開催資金を要請してきたムトゥア氏に直接延期を要請する、移動費用の凍結によって延期を可能とするなどの行動を一切採らず、自らも参加する「プロサバンナ本部」に延期を要請しただけでした。

この「ワークショップ/会議」は、JICA と SOLIDARIEDADE とのコンサルタント契約と同様の名称を掲げており、JICA 契約者がこのような会議を計画・主導・関与していたこと、JICA が資金援助をしている点からも、JICA のコンプライアンスに明確に違反しています。

今回の一連の出来事もまた、JICA 並びにムトゥア氏が、同氏を「JICA コンサルタント」と「MCSC

コーディネイター/SOLIDARIEDADE 執行役員」という政府側と市民社会側の二つの立場を、状況にあわせて都合よく使い分けている点から生じており、プロサバンナ事業の不透明性と不公正さ、不適切さと混乱を、さらに上書きしているといえます。つまり、これまで JICA は繰り返し「MCSC の自主性」を強調してきましたが、同メカニズムを JICA 契約者のムトゥア氏が仕切っている時点で、不公正さは免れない事態が続いています。そして、ムトゥア氏自身が「JICA からの圧力」を認めているように、契約関係において「下請け」の立場にあるムトゥア氏への JICA の影響力は明白であり、本来独立して活動がなされるべき現地 NGO や市民社会への介入状態は続いています。

【質問】

以上を踏まえ、JICA 理事長に質問します。

JICA 環境社会配慮ガイドライン（特に、「1.4 環境社会配慮の基本方針 重要事項 3 協力事業の実施において説明責任を果たす」）を踏まえ、5月2日までにご回答をお願いいたします。

1. 以上について、異なっている点があれば、具体的な根拠とともにお示し下さい。
2. 議員および NGO に対する説明における虚偽が明らかとなりました。組織内統治についてのご見解と今後の対応をお教え下さい。
3. JICA コンプライアンスは、コンサルティング契約期間中の契約相手方（組織・個人）に適応されていると考えますが、違っている場合、具体的にお教え下さい。
4. 今回を含む一連の出来事からは、「JICA モザンビーク事務所」のプロサバンナ事業への取り組む姿勢や手法の問題が強く示唆されますが、ご見解と今後の対処をお教え下さい。
5. すでに何度も指摘されてきた現地 NGO・SOLIDARIEDADE/ムトゥア氏との契約は、事業の不公正で不透明なあり方をますます強めていることが明らかになった以上、早急に解消されるべきと考えます。ご見解と今後の対処をお教え下さい。

以上

署名団体：

日本国際ボランティアセンター、アフリカ日本協議会、モザンビーク開発を考える市民の会、ATTAC Japan、No! to landgrab, Japan、ODA 改革ネットワーク

ⁱ 冒頭の「ウェルカム」の挨拶、第一議題のファシリテートを、SOLIDARIEDADE のムトゥア氏が担当。

ⁱⁱ 第三議題では、「マスタープラン見直しにおける「プロサバンナにノー」キャンペーンに参加する諸団体を含む関係者全員の「関与」の度合いの評価」とのタイトルが掲げられ、「見直しに参加している団体はどれか?」「プロサバンナにノー」団体の関与はどのような形でなされているのか?」などが詮索されています。

ⁱⁱⁱ 「MCSC 構成団体及び協力関係にある団体間での内輪の話し合いを目的とする MCSC 内部の自主的な活動であり、コミュニティ・コンサルテーションとは目的を異にしている」「MCSC は門戸を広く開放し、多くの団体の参加を得る観点から広く声掛けをしている。」「コミュニティ・コンサルテーションの延期期間中にこうした機会を設けることについては、ご懸念のとおり誤解を生じ得るという観点から、JICA からモザンビーク農業省に対し本件のこのタイミングでの開催について延期を促しましたが、関係者からは上述のとおり MCSC の自主的な話し合いであり、延期は困難との反応があった。…内輪の会合とはいえ、このタイミングで広く参加を募ってこのような会議を開くことは私どもの考えと一にするものではありません。」

^{iv} 移動費の他に、北部3週からの参加者日当・宿泊費、会場費、昼食・軽食費が支払われていたことが判明した。

^v 式次第には、これら参加者とともに、招待者として JICA モザンビーク事務所の須藤勝義所長、横山浩士プロサバンナ担当官の名前も併記されている。