

ODA 政策協議会（2015 年 11 月 26 日）

報告事項：ProSAVANA 事業

【別添資料】

1. 「ProSAVANA 事業に関する意見交換会」設置の背景..... 1
 2. プロサバンナ事業：NGO/現地市民社会・外務省/JICA やり取り年表..... 1
 3. プロサバンナ事業の意見交換会の現状..... 3
 4. NGO 側からみた残る課題..... 4
 5. 人権・ガバナンス状況の悪化とプロサバンナ事業～JICA ガイドライン..... 10

1. 「ProSAVANA 事業に関する意見交換会」設置の背景

(1) 2009 年 9 月、三カ国により「プロサバンナ事業¹」が合意。2011 年度に事業が開始し、以下の 3 プロジェクトと「見返り資金」を使った融資事業 DIF が実施されている。

- PI (ナカラ回廊農業開発研究・技術移転能力向上プロジェクト：2011 年～)
- PD (ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援プロジェクト：2012 年～)
- PEM (ナカラ回廊農業開発コミュニティレベル開発モデル策定プロジェクト：2013 年～)
 ▶ (P)DIF (プロサバンナ開発イニシアティブ基金：2012 年～)

(2) 同事業については、2012 年 10 月にモザンビーク最大の小農運動である全国農民連合 (UNAC) により、非難声明が発表された。その骨子は以下の通りである。

- (i) 実態との乖離 [広大な未使用耕作地の存在] と圧倒的多数を占める小農の無視
- (ii) 情報の欠如・不透明性 (iii) トップダウンの手法
- (iv) 協議・対話の不在 (v) 土地収奪や環境社会への悪影響
- ⇨(vi) 農民・食料主権を中核としたアグロエコロジカルな実践の支援

(3) これを受けて、2012 年 11 月より、日本の NGO 関係者・研究者・市民が、日本の国民・納税者・市民として、次の活動を開始。

- (i) 現地・日本・世界での情報収集/分析と現地への提供
- (ii) 外務省・JICA との対話・政策提言を通じた現地の声の共有と事業改善
- (iii) 日本内外の社会への情報発信を通じた社会還元
- (iv) ODA 全体の改善への貢献

(4) 2012 年 12 月の ODA 政策協議会で、初の外務省と日本市民社会の対話²。その後、ODA 政策協議会の「サブグループ」として、2013 年 1 月から 2 ヶ月に 1 度を目処に「ProSAVANA 事業に関する意見交換会」を公開で開催することが両者の間で合意。

現在までに、13 回の意見交換会が積み重ねられ、議事要旨・当日資料が公開されている。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/prosavana/index.html
http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/

2. プロサバンナ事業：NGO/現地市民社会・外務省/JICA やり取り年表

年	月日	出来事	対応機関	議事要旨	担当課長
2012 年	10 月 11 日	UNAC 抗議声明			貴島善子課長
	12 月 14 日	ODA 政策協議会 (協議：プロサバンナ事業)	外務省 (JICA)	公開	
2013 年	1 月 25 日	第 1 回意見交換会	外務省・JICA	公開	
	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	
	4 月 19 日	第 3 回意見交換会	外務省・JICA	公開	
	5 月 9 日	第 4 回意見交換会	外務省・JICA	公開	
	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			
	5 月 30 日	TICAD V プレイメントでの「公開書簡」の手交	安倍晋三総理		
	7 月 12 日	第 5 回意見交換会	外務省・JICA	公開	

¹ 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

² http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_13_2.html

	7月～9月	【NGOによる】現地調査				
	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		
	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)	公開		
	12月18日	第7回意見交換会	外務省・JICA	公開		
2014年	2月27日	ODA 政策協議会（協議：ナカラ回廊開発）	外務省	公開	西永知史課長	
	3月12日	第8回意見交換会	外務省・JICA	公開		
	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	公開		
	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】「実施要綱も、議事の記録も作成しない意見交換会」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・NGO 側配布資料も外務省ページへの掲載の拒否」の通達				
	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	【NGO・外務省】ODA 政策協議会での報告	外務省	公開		
	7月～8月	【NGOによる】現地調査				
	8月7日	モザンビーク農業大臣による公開書簡の回答の発表・提出 (大臣署名日付は「5月28日」とされているが、発表は8月7日)				
	10月14日	【JICA 要請による】「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28日	【NGO による】現地調査結果と提言「プロサバンナ事業考察：概要と変遷、NGO からの提言」	外務省・JICA			
	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	【現地市民社会による】農業省大臣宛「プロサバンナ事業に関する（マスタープラン・3カ国合意文書、議事録等の公開）請願書（仮訳提出）	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 (1)	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 (2)	外務省			
	12月3日	【NGO による】「マスタープラン公開申し入れ」提出	JICA (外務省)			
	12月4日	【JICA による】上記要請文への回答	JICA			
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	公開	同上課長	
	3月20日	【NGO による】UNAC 組織への製粉機貸与強要の件	JICA (外務省)			
	3月23日	【NGO による】意見交換会正常化の要請文提出	外務省・JICA			
	3月25日	【外務省による】23日要請文への回答	外務省			
	3月26日	【JICA による】製粉機貸与の強要問題への回答	JICA			
	3月26日	【NGO】「意見交換会正常化」回答への再要請	外務省 (JICA)			
	3月27日	【NGO・外務省】ODA 政策協議会での報告	外務省	公開		
前回 ODA 政策協議会（2014 年度）以降の出来事						
	3月31日	【モ農業省】HP 上でのマスタープラン公開（連絡なし）	JICA (外務省)			
	4月7日	【NGO による】製粉機問題への再要請文提出	JICA (外務省)			
	4月18日	【NGO による】マスタープランの開示・対話プロセスに関する抗議と要請	JICA・外務省			
	4月20日～	モザンビーク 19 郡でのマスタープラン公聴会の実施				
	4月下旬	【NGO による】現地調査				
	4月29日	第11回意見交換会	外務省・JICA	検討中		
	5月1日	【NGO による】公聴会やり直しの緊急要請	JICA・外務省			
	5月11日	【現地カトリック教会・市民社会組織】「マスタープラン公聴会の即時停止と無効化の要求」（5月21日 FAX）	JICA・外務省			
	5月15日	【現地研究機関・市民社会組織】「マスタープラン公聴会プロセスに関する声明」（仮訳：5月21日 FAX）	JICA・外務省			

6月4日	【3カ国市民社会】公聴会無効化の呼びかけ(8日FAX)	JICA・外務省	今福 考太 課長
	【3カ国市民社会】共同記者会見		
6月15日	【参議院議員による】プロサバンナ勉強会出席	外務省・JICA	
6月17日	【現地農民組織・市民社会組織】首都での全国公聴会への抗議声明(仮訳:6月24日FAX)	JICA・外務省	
7月8日	【農民連合 UNAC 代表団】表敬訪問と2声明(3カ国市民社会、全国レベル公聴会声明)の提出	外務省・JICA	
	【農民連合 UNAC 代表団】講演会「土地を生かし、農業に生きる UNAC の取り組み」	JICA	
7月9日	【農民連合 UNAC 代表団】緊急来日院内集会「なぜ現地農民は異議を唱えるのか？」		
7月24日	第12回意見交換会	外務省・JICA	
8月	【NGOによる】現地調査		
9月1日	農業省派遣団、JICA、外務省とNGOの面談		
10月27日	第13回意見交換会	外務省・JICA	
12月7日	【NGOによる】現地調査報告会(予定)		
12月8日	第14回意見交換会(予定)		

3. プロサバンナ事業の意見交換会の現状

(1) 前回 ODA 政策協議会(2015年3月27日)での問題提起³

(1-1) 成果指標の提案と成果

成果指標

【A: 対象地域の農民・住民、市民社会】

- ① 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 圧倒的多数者である小農の為の事業になったか?
- ④ 以上が実施・現場・当事者間で確認できたか?

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、意見交換会開始前に資料・広報や関係者が表明していた目的・手法・構想に関する以下の問題点の理解が進み、一定の転換がみられた。
 - ブラジル・セラードは「成功例」、ブラジル経由の支援(南南協力)、対象地域とブラジル・セラードとの「類似性」の前提・強調、対象地に「広大な未開墾地=熱帯サバンナ」があり民間投資呼び込みが不可欠、地域での「大規模農業」の推進、国際アグリビジネス支援
- ③ 事業目的が言葉の上では「小農支援」にシフトし、農民・市民社会との対話の重要性が認識され、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。農民主権、農民の土地利用権の保護、契約栽培の問題等も認識されるようになった。

【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

(1-2) 2014年度末の ODA 政策協議会での要請

- ① 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。
- ② 非公開に東京で議論することは、目的に合致しない。
- ③ 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。
- ④ モザンビークでは、民主主義が後退するとともにガバナンスは悪化し、主要ドナー諸国もこれを認識している。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

【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 小農の為の事業になったか?
- ④ 以上が実施・現場・当事者間で確認できたか?

³ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/shimin/page23_000235.html

- とは、更なる人権侵害と不信感を招き、最悪の結果も想定すべき状況が生まれている。
- ⑤ 以上を受け、今後も日本での公開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。

(2) 前回 ODA 政策協議会を受けた変化

- 以上①②③について、NGO の 2014 年 10 月 14 日以来の要請に沿って、意見交換会が公開で定期的に再開され、議事要旨が開示されるようになった（「正常化」）。
 - 第 7 回～第 10 回意見交換会の議事要旨・配布資料の公開
 - 第 11 回議事要旨：NGO 作成逐語議事録に基づいた NGO 提案要旨を外務省・JICA 確認中

4. NGO 側からみた残る課題

(1) 事業をめぐる人権侵害（含む「表現の自由」の抑圧）への対応の問題

- 実施での事業において（DIF/PEM 等）、問題が生じているとともに、人権侵害が発生しているが、この背景に同国で悪化する人権侵害状況がある。とりわけ、国際人権規約の自由権（表現の自由等）の侵害が、新政権誕生後（本年 1 月）、悪化している（後述）。
- 意見交換会で、外務省から事業での人権擁護の重要性が強調されたことは評価されるべきだが（第 13 回）、同省・JICA の人権侵害に関する認識と生じた侵害への対応に課題が残る。特に、自由権をめぐる議論においてこれが顕著である。
- 2014 年 6 月、全国農民連合（UNAC）を中心とした現地市民社会が「プロサバンナ事業にノー」キャンペーンを開始した（2014 年 7 月 ODA 政策協議会⁴）。
- 日本・モザンビークが締結する「自由権規約（市民的及び政治的権利に関する国際規約）」第 19 条では「すべての者は干渉されることなく意見を持つ権利を有する」と記される⁵。
- したがって、現地のすべての農民・住民・市民は、「プロサバンナ事業にノー」と考え、表明する権利を有しており、この権利は保証されなくてはならない。
- しかし、事業に対する疑義や反対を示唆あるいは表明する現地農民や市民に対し、現実に弾圧・抑圧が生じている。以下はこれらのごく一部であり。これらは、既に外務省・JICA に情報提供され、7 月に来日した UNAC 代表団からも対応の要請がなされている。

① 2015 年 6 月 12 日首都：公聴会（全国レベル）でのパシェコ農業大臣の議事進行・言動が、同省が定める公聴会の諸原則（特に「独立/責任の原則」）に反していた点⁶

- ◇ 公聴会の法的前提に疑義を唱えた者に対し、「参加を希望しない者は退出せよ」と威嚇
 - ◇ 公聴会冒頭で、「如何なる障害があろうともプロサバンナ事業を断行する」と表明
 - ◇ 「愛国的な主張のみ」を出席者に命じ、「反対意見や反対運動は許されない」と威嚇⁷
 - ◇ 批判的な市民社会関係者（女性組織等）や研究者に発言させず、一方的に議事打ち切り
- *以上の点は、現地で幅広く報道されている。現地の新聞では「大臣が脅迫」との見出しも⁸。

② 2015 年 4 月ナンプーラ州：郡長・農業省関係者による公聴会（農村部/郡レベル）での設定/議事進行問題・抑圧的発言（詳細：次の「(2)各声明の骨子」を参照）

- ◇ 武器携帯、あるいは制服警察官・公安警察の参加
- ◇ 圧倒的多数を政府・与党関係者（傘下の農民・コミュニティリーダー含む）が占めた
- ◇ 「プロサバンナは前に進めなければならず、反開発者の声を聞くことはできない」
- ◇ 「（反対意見者は）カネをもらって反対している」「侵入者」「扇動者」との攻撃
- ◇ 「（異論への）拍手はいけない」「批判はだめだ。質問だけを受け付ける」

⁴ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_14_1.html

⁵ 「…国境と関わりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け、伝える自由を含む」外務省仮訳
→http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo8/gijiroku/020901hd.htm

⁶ 農業省省令 2006 年 7 月 19 日付/省令 130 号「独立性の原則：公聴会や協議の過程において、（事業に）影響を受けたり意見を有するすべての人の懸念を反映した環境が作り出されなければならず、ある特定の利害や意見を持つ人々によって独占されることを防がねばならない。「責任性の原則：公聴会や協議の過程は、誠実かつ責任あるやり方で行われ、すべての関係者の懸念が代表されなければならない」。

⁷ この点に関する批判声明がモザンビーク市民社会の 9 組織（人権・環境・女性・農村開発）から出され、政府に提出されている（2015 年 6 月 17 日）→http://www.ngo-jvc.net/data/20150617-prosavanastatement_jpn.pdf

⁸ MediaFax 紙（6 月 15 日）「パシェコの脅迫に市民社会は退場」、CanalMoz（6 月 15 日）「パシェコは愛国的な意見を言えと要求」、Verdade 紙（6 月 17 日）。

③ 2015年5月ナンブーラ州マレマ郡：公聴会で批判的な意見を述べた地元農民らへの郡長・SDAEによる公聴会後のストーキング（追跡・付きまとい）と脅迫⁹

- ◇ 5月8日ムトゥワリ行政ポスト長が農民組織を呼び出し、威嚇・脅迫・命令：
 - 「民衆と農民が事業に反対するように煽動しているのは誰か？あれほど多くの人びとを公聴会に集めたのは誰か？政府は（特定の）25人しか招待していないのに」
 - 「村々で農民の心に働きかけ、プロサバンナへの立場を変え、賛成するようにしろ」
- ◇ 以上への農民代表の返答：
 - 「ProSAVANA 事業を農民たちに受け入れるよう強制することはできない。事業を望んでいない農民やコミュニティに対して、政府が今行っている情報操作や脅迫のキャンペーンを、直ちに止めるべき」
- ◇ 5月9日：SDAE 代表者が次のように脅迫：
 - 以上の後も、農民やコミュニティに付きまとい、事業を受け入れるように執拗に迫り、「そうしなければ牢屋に入れる」と強調

④ 意見交換会（第10～13）を通じて JICA・外務省に情報・資料を提供してきた他事例

- (ア) 2015年2月ナンブーラ州モナボ郡での製粉機貸与の強要問題：プロサバンナチームから州農民連合（UPC-N）代表への脅迫
 - ◇ 「協力しないと投獄することになるぞ」
- (イ) 2014年7月ザンベジア州：州知事による農民代表への投獄の脅しの発表
 - ◇ 「プロサバンナ事業に反対する者、これを表明する者は投獄する」
- (ウ) 2014年4月ナンブーラ市：州農業局長によるナンブーラ州市民社会プラットフォーム（PPOSC-N）関係者への携帯電話での脅迫
 - ◇ 「（三段表の議論の場に来なければ）愛国心がないと見なす」
- (エ) 2013年8月ナンブーラ市：州農業局長・事業の担当者らによる PPOSC-N への脅迫
 - ◇ 「かつてはトップに対し楯突く、異論を口にすると暗殺。上司がヤレといたらやるのが部下の仕事」と、銃口を指で作り PPOSC-N の代表2人に向ける

⑤ 対象19郡中10郡が集中するナンブーラ州での問題多発。同州での事業責任者ペドロ・ズクーレ（Pedro Dzucule）州農業局長による自由権侵害と「市民社会陰謀説」の流布

- 2014年8月日本 NGO との面談時
 - ◇ 「農民組織や市民社会組織が異議を唱えるのは、外国からカネをもらうため」
 - ◇ 「開発を停滞させて有権者の不満を高め野党を利するため」
- 2014年8月26日（政府系新聞 Noticias）記事：ナンブーラ州内全郡の全 SDAE（郡経済振興部）部長が招集された会議で、同局長と SDAE 部長が次のように発言したことが報道された。
 - ◇ 局長：「国外からのどんな反対工作があっても前に進めなければならない。国外勢力は、国内の市民社会の特定セグメントを使って、貧困削減努力を鈍化させようとしている」
 - ◇ 以上を受けた SDAE 部長の発言：「SDAE は、プロサバンナ事業について起こりうる障害を排除し、プロサバンナの宣伝活動の進捗の確認を行う」

(2) 公聴会・事業導入に際した「合意形成のための意味のある対話」の不在
～ FPIC（Free, Prior and Informed Consent¹⁰）の重要性

- 市民社会の問題提起により、形式上では「対話」が重視されるようになったが、数（回数・参加人数）の重視に留まり、JICA「環境社会配慮ガイドライン¹¹」が求める「民主的な合意形成」のための「意味のある対話」となっていない。FPICにも基づかず。
- その顕著な事例に「ナカラ回廊農業開発マスタープランに関する公聴会（郡レベル）」がある。日本・JICA・モザンビーク政府は、「全郡で3千人も参加し、賛成意見が大半だから事業を進める」と主張し、プロサバンナ推進の根拠とする（本年9月1日面談）。
- しかし、準備プロセス・全公聴会に関する現地・日本の市民社会による参与型観察・現地調査からは、「反対意見を排除し、賛成意見だけを集める」ことが主眼とされ、準備・開催されたことが、下記の声明でも明らかになっている（詳細は「囲み」に抜粋）¹²。

⁹ SDAEは、郡経済活動振興部の略で、プロサバンナ事業の郡レベルでのカウンターパート。一部始終は、現地市民社会組織 ADECRU の記事に掲載→仮訳 <http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-153.html>

¹⁰ FPIC は「自由意思に基づく、事前の、十分情報を与えられた上での合意」原則。2007年国連宣言。

¹¹ 2010年に JICA により公布→<http://www.jica.go.jp/environment/guideline/>

¹² これに先駆けて、問題が予見されたため、「開示と対話プロセスに関する抗議と要請」：日本の6組織（2015年4月18日）を外務省・JICA に提出している。また、他の全声明も右記のサイトに掲載している→<http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/prosavanna-jbm.html>

- (ア) 「公聴会のやり直し」緊急要請：日本の6組織（5月1日）
- (イ) 「公聴会の無効化」要求：カトリック教会正義平和委員会、現地市民社会組織（5月11日）
- (ウ) 「新たな公聴会プログラムの設置」要請：現地研究機関、農業普及員全国協会、ナンブーラ州市民社会/自然資源管理プラットフォーム、国際NGO（WWF等）の10組織（5月15日）
- (エ) 「公聴会の無効化」現地の農民組織（UNAC）、人権・農村開発・環境組織の他、日本、ブラジル、世界の81組織が署名（6月4日）

- ・ なお、意見交換会では、JICAにより「モザンビーク政府は慣れていない」「最大限努力している」との説明がされ、「技術的な問題」に矮小化されている。しかし、これらの声明に記された実態からは、「政治上」の問題であることが示されている（下記抜粋参照）。
- ・ 上記のJICA説明は、モザンビークにおける民主的ガバナンスの経験蓄積を理解していない可能性を示唆している。農業省の省令において、なぜ「公聴会」が重視され、7原則まで整備され、運用されているのかを踏まえておらず、政府により「公聴会」が実施されてきた事実も無視されている。これは「JICAガイドライン」の観点からも問題である。
- ・ 文献・現地調査からは、PEMの導入プロセスにおいても、現地農民との合意形成プロセスがFPICに反するものとなっていることが明らかになった。公聴会と同様に、PEM等の事業もまた、ローカルポリティックスに利用された導入手法が取られており、不満や懸念が社会に広がっている（第13回意見交換会で議論予定であったが第14回に延期となった）。
- ・ 第11回でNGO側が示した通り、事業対象3州は全国有権者の42%を占める大票田であり、その大半を小農が占める。2014年10月の総選挙では、野党大統領候補の得票数（合算）が与党候補のそれを上回っており（全国：43%<57%）、対象郡での議会選挙結果では与野党は激しく競り合い、勢力は拮抗する¹³。本来、格段の社会配慮が不可欠である。
 - ニアサ州5郡（与野党同数1郡、与党勝利2郡、野党勝利4郡）、ザンベジヤ州2郡（与野党同数2郡）、ナンブーラ州10郡（与野党同数4郡、与党勝利3郡、野党勝利3郡）

【4 声明にみられる「意味ある対話」の不在と人権侵害（要約）】

- ① 公聴会にかけられたマスタープラン策定プロセス問題
 - ・ 不透明で説明責任不在のプロセス（ア）（イ）
 - ・ マスタープラン策定にあたって使用されたデータ・調査結果の不開示（ア）（イ）
 - ・ マスタープランのいつの間にかの開示（ア）（イ）（エ）
- ② 公聴会の前提の問題
 - ・ プロサバンナ事業の諸活動実施後の開催（ウ）（エ）
 - ・ 公聴会開催にあたっての法的根拠の不在（イ）（エ）
 - ・ 地理的不公正性を含む、明確な基準なしの、理由なき低い地理的カバー領域（イ）（ウ）
 - ・ 政府によって選ばれた招待者・人数制限（ア）（イ）（ウ）（エ）
 - ・ 公聴会を知らなかった農民（ア）（ウ）（エ）
- ③ 公聴会開催までの事前のプロセス
 - ・ 公聴会前にマスタープランの内容の理解を促す努力の欠如（ア）（イ）（ウ）（エ）
 - 不適切で遅れた準備文書の共有
 - ◇ 200頁を超える技術文書の入手・検討の不可能性
 - 法に記された技術的支援の欠如（イ）（エ）
 - ・ 不適切で不十分な、遅れた告知に基づく公聴会プログラム（ア）（イ）（ウ）（エ）
 - ・ 選ばれた関係者（政府・与野党関係者、伝統首長）だけの事前会合での発言調整（イ）（エ）
- ④ 公聴会の開催時の問題
 - ・ 告知された内容を履行しない無秩序な公聴会（ア）（イ）（ウ）（エ）
 - 意図的な変更非告知と思われる事例（ア）（エ）
 - ・ 自由な参加を阻む事前登録の要請（ア）（イ）（ウ）（エ）
 - ・ 一部会場での事前登録・招待状の提示要求（イ）（エ）
 - ・ 「裨益者」とされる小農・小農組織の限りなく低い参加（ア）（イ）（ウ）（エ）
 - ・ 一方で、政府職員の異様に高い参加率と与党関係者の圧倒的な参加（ア）（イ）（ウ）（エ）
 - 「農民」として参加した与党 FRELIMO の下部組織（OJM, OMM）
 - コミュニティリーダーとして参加した与党関係者
 - ・ 制服を着衣した警察（一部に武器を携帯）、公安警察 SISE の同席（ア）（イ）（ウ）（エ）

¹³ http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/moz_update.pdf

⑤ 公聴会の議事進行の問題

- 議事進行者や政府関係者による威嚇発言・言葉での攻撃 (ア) (イ) (ウ) (エ)
- プロサバンナ事業への動員とプロパガンダの性格を有した会議 (ア) (イ) (ウ) (エ)
 - プロサバンナ賛美 (種肥料がもらえ、服とバイクが買える) の寸劇の披露
 - 与党 FRELIMO の党歌が歌われてからの開始
- UNAC に対する繰り返しの誹謗中傷、関係者の意見表明に対する妨害 (ア)

⑥ 内容の問題

- 過度に急がれた、自己正当化を中心とする説明 (イ)
- マスタープランの包括説明ではなく部分・作的、不正確で表面的な説明 (ア) (イ) (ウ) (エ)
- 参加者らの疑問や指摘への無回答・無視 (イ) (ウ) (エ)
- ネガティブな影響に関する説明の不在、その点の質問の無視 (ウ)

(3) 事業の透明性・説明責任の向上と協議深化のための資料・情報公開の重要性

① この点について日本の NGO が果たす役割は大きく、今後も継続的に取り組みたい。

- ◇ 現地からの情報の翻訳と外務省・JICA との共有・内容照会。これらの社会還元
- ◇ 毎回の意見交換会の逐語議事録の作成に基づく、議事要旨の政府側への提案
- ◇ 意見交換会の結果や日本側資料の現地農民組織・市民社会との共有
- ◇ 文献・現地調査に基づく情報・分析の内外社会への発信 (ホームページ、報告会等)

② 事業主体である JICA には情報・資料共有・現地調査時の便宜供与¹⁴に協力頂き、市民社会として感謝している。但し、依然として以下の点で課題が残る。

• 3事業の前提となる3カ国合意(覚書)の不開示

- 公的資金で支えられる億単位¹⁵の各事業の前提・根幹となる、3カ国合意「覚書」が「モザンビーク政府から開示してよ」との回答を得ていない」との理由で2年にわたり不開示となっており、各事業の不透明性を払拭できていない。

• 断片的で限定的、かつ表面的な情報の共有

- 毎年の市民社会による調査の前の意見交換会時(あるいはその後)に、各事業の具体的な進捗状況が分かる資料の提供を要請するが、毎回1~2頁のものしか提供されないため、効果的な現地調査が困難に直面している。
- 特に、現場で既に実施されている DIF と PEM の情報提供が不十分で、現在でも次のような基本情報は不開示のままである。なお、前者は公募の融資事業である。選定に至る情報の透明性も欠けている。
 - DIF: 融資提供先、融資期間(何度もらっているか)、融資金額の一覧
 - PEM: 支援対象一覧とその詳細

- これらの事業は、日本の公的資金(含「見返り資金」)の拠出で実施されている。メディアや日本以外の研究者に提供されているにもかかわらず、費用負担者であり対話相手の日本の市民社会に提供されないのは説明責任を欠く。

• プラン策定のための現地調査(10件)成果やその他データ(含集会議事録)の不開示

- 以上は、一昨年の意見交換会から繰り返し要請されてきたが、依然共有されず。
- この点につき、上記の「マスタープラン公聴会」やその他の声明の通り、現地・ブラジル・世界の市民社会も疑問を呈してきた。一方で、現在公開中の「マスタープラン初稿」には、「(これらの)調査と集会等で集められたステークホルダーの声を反映したプラン」との正当性が表明されているが、以上の情報の提示はない。
- FPIC を参照するまでもなく、「JICA ガイドライン」では、「幅広いステークホルダー」への「情報公開」を通じた「情報の透明性」の担保による「民主的な意思決

¹⁴ 去年度の現地調査時の便宜供与が複数回に及んだため、JICA 側の負担が表明され、2015 年度は一本化して現地の負担を減らす努力を行った。ただし、対象地は首都から飛行機移動が不可欠で、3 州 19 郡に及び端から端まで訪問調査を行うことは物理的に多大な困難が伴う。何人かの調査者が手分けするしかない現状にある。これは、援助事業実施者にとっても同様であり、十分な援助経験が蓄積されていない地域での、モニタリングが容易ではない地理範囲を対象にこのように大規模な援助事業を日本が実施する妥当性について疑問が残る。実際、PEM の支援対象の選定においては、「本部からのアクセスの容易さ」が要件とされ、同じ郡に支援が集中する傾向にある。

¹⁵ マスタープラン策定支援事業(PD)だけで、支出実績は5.7億円(2011~2014年度)であり、総予算は7.8億円。

定」と「意思決定プロセスの透明性」の確保が謳われている。現在、プラン策定は最終段階にあり、情報開示を通じた「策定プロセス」の透明性確保が急務である。

- **世界的に注目を集めるマスタープランに「英語版素案」はあるが最終化されず非公開**
 - 当該事業に参与する JICA コンサルタントの大半は公用語ポルトガル語ができず、すべての成果文書と現地政府との文書は英語で作成されている。「マスタープラン案」も同様である。業務指示書にも成果文書を英語・ポルトガル語・日本語の3言語で作成するよう指示されており、主言語は英語となっている。これまでのマスタープラン関連文書(「コンセプトノート」)も英語で作成され、広く公開されてきた。
 - しかし、最終成果物の一つであり政策影響力において最も重要で注目される「マスタープラン案」はポルトガル語版しか公開されていない。日本語版は日本の市民社会の繰り返しの要請により「参考訳」が提供されたが、本事業は世界的に喧伝されてきた事業であり(例:釜山での OECD/DAC 会議)、最終段階でのこの対応は事業の不透明性や説明責任の欠如への疑念を強めるものである。
 - 3カ国調整会議(去年12月)で合意された英語の素案があるにもかかわらず、最終化できないとの理由に正当性はなく、早急に公開されるべきである。
- **外務省に「ただの紙」で「公式文書」ではない(2013年5月)とされた「PDレポート2」が、実際は「インテリム・レポート(3)」であったことが本年9月に判明**
 - マスタープラン策定のための3レポートの一つである「PDレポート2」は、2013年3月に完成し、4月にリークによりその内容が発覚し、世界的に衝撃を持って受け止められた。「小農の被自発的な移転(土地収奪)」が多く含まれたためである¹⁶。
 - しかし、同レポートは「ただの紙」との主張が外務省よりなされ、同レポートがPD事業の成果物であることは否定されてきた。しかし、繰り返しの情報請求を経て、同レポートが「インテリム・レポート(3)」であったことが判明した。
- ③ **国民主権に基づく「情報公開法」を踏まえた JICA への情報開示請求の結果**
- **JICA へのプロサバナ事業に関する資料開示請求から分かったこと**
 - 以上に顕著な JICA の情報共有・公開への消極性を受けて、意見交換会を通じた資料提供(事前の添付・回覧資料含む)や口頭説明だけでは、事業の概要や全容を掴むことができないため、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律(情報公開法)」に基づき、昨年個人による資料の開示請求を行ってきた。
 - その結果分かったことは、事業の形成プロセス・全容・背景の理解に役立つ各種の報告書が、数多く準備され、蓄積され、活用されている実態であった。
 - ◇ 特に、実施事業 PEM では、モデルが5つもあり、かつ事業内容が複雑で現地の受益者すら理解が困難な事業となっているが、その枠組みが、どのような考えに基づき形成されたのか明確に分かる報告書が存在した(PEM 業務進捗報告書)。
 - これらの報告書の提供があれば、意見交換会(また事前)の質問の多くは不要であり、双方の時間の無駄を省け、十分な理解に基づく、「意味のある対話」が可能であり、市民社会側も効果的な議論や提案を行うことができたはずであった。
 - 以上につき、第11回時に NGO 側より問題提起がなされ、JICA も理解を示し、幾分改善された部分もあるが、依然として上記の問題は継続し、さらに次の問題が発生している。
- **情報公開審査会の答申による「情報公開法」の不適切な運用の指摘**
 - 情報公開法は、国民主権に基づき、第一条で「目的」を次のように定めている¹⁷。

◇ 「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」

- ここでも「JICA ガイドライン」と同様の趣旨が謳われ、公的事業の透明性と説明責任の重要性が明らかにされている。しかし、JICA による開示のあり方には大変問題が多く、法の趣旨を十分理解していないと考えられたため、止むなく「不服申し立て」を行い、これを受けて「情報公開・個人情報保護審査会」による調査と審議が行われた。その結果、同審査会は、次の答申を JICA に行った(9月9日)。以下は、その一部である。

¹⁶ <http://www.grain.org/article/entries/4703-leaked-prosavana-master-plan-confirms-worst-fears>

¹⁷ <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO042.html>

- ◇ 「処分庁は、今後、法の趣旨を正しく認識し、開示請求及び不服申し立てに係る手続きの適正化を図るとともに、的確な対応が強く望まれる」
- ◇ 「本件対象文書のどの部分をどのような根拠をもって不開示としたかが開示請求者に明らかとならず、理由の提示の要件を欠くと言わざるを得ず、法 9 条 1 項及び 2 項の趣旨並びに行政手続き法 8 条に照らし違法であり、取り消すべきである」

- ・ 特に、JICA は、マスタープラン (PD) 事業のブラジル側唯一のコンサルタント機関であった FGV が提唱・設置した「ナカラファンド (Nacala Fund)」¹⁸の資料請求に対し、保管資料の隠匿と思われる対応を行った。この点について、情報公開審査会は次のように答申し、全面開示を指示した。

- 「処分庁は 25 年度 4 月以降に取得した資料として限定的に解釈して対応したことがうかがわれるが、かかる対応は、本件請求文書に作成及び取得時期の限定がないことから、法 1 条及び 3 条の趣旨に照らし、不適切と言わざるを得ない」
- 「(モザンビーク北部農業開発) 意見交換会で使用された文書 8 及び文書 9 について、非公表の情報とは認め難く、これを公にしたとしても、当該団体の権利、競争上の地位その他の正当な利益を害する恐れが有るもの及び公にしないとの条件で任意に提供されたものとは認められないことから、法 5 条 2 号イ及びロに該当せず、開示すべきである」

- ・ しかし、答申後に行った開示申請について (PD 事業)、答申前よりも不開示部分が格段に増え、420 頁に及ぶ資料の 73%がほぼ全面黒塗りとなっている。文書によっては、資料のタイトルすら黒塗りされており、審査会による上記の答申結果を真摯に受け止めた対応とは考えられず、再び法の不適切な運用がされた可能性が高い。

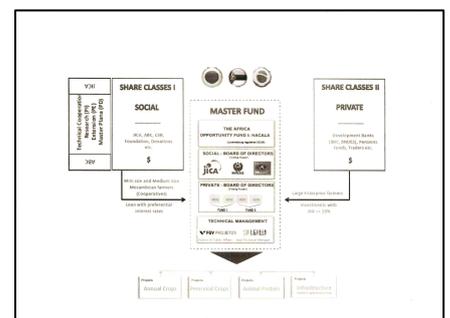
④ 「意見交換会」での政府側による説明と事実の乖離

- ・ 意見交換会の開始以来、政府側 (特に JICA) による説明・資料には矛盾や不透明な点があり、意見交換会を「意味ある対話」にするためにも、ODA 事業の説明責任を果たす上でも課題となってきた。
- ・ 上述「ナカラファンド」をめぐるのは、JICA・外務省は繰り返し「プロサバンナ事業と無関係」「JICA も関係ない」と主張してきた。しかし、以上の答申結果を受けた資料の全面開示により以下のことが分かった。

- (ア) 2012 年 6 月 5 日時点、JICA はナカラファンドへの参加を前提として検討し、113 名が参加する「第 6 回モザンビーク北部農業開発勉強会」で、JICA 自らが、同ファンドの説明を行った。外務省担当課や JICA 顧問・理事・審議官・部長も出席¹⁹
- (イ) JICA 使用 PPT では JICA が「ファンド」運営で中心的役割をすることが提案
- (ウ) ブラジル首都での「ナカラファンド設立構想発表会」(2012 年 7 月 2 日)には、FGV と並び JICA が参加呼びかけ組織として名を連ね、協力団体となりロゴも使用



今後のスケジュール	
2012.6	キックオフミーティング
2012.7	ブラジル、モザンビークでの設立構想の発表
2012.8~	三カ国での議論
2013.4	ファンドデザイン最終化・ローンチング
2013.9	事業への運用準備開始



¹⁸ プロサバンナ事業の初期計画では、民間ファンドの設立が前提とされ、それに相当するものとしてナカラファンドの準備が FGV を中心に進められてきた。ナカラ回廊沿い地域 30 万ヘクタールにアグリビジネス投資を集める第一段階の計画では、土地収奪の危険性が強く懸念され、現地・ブラジル・世界の市民社会に非難されてきた。FGV はプロサバンナ事業のマスタープラン策定の中核を担っていたため、利益相反が強く疑われ国会でも問題化した。詳細→<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/186/meisai/m186027.htm>

¹⁹ 外務省 2 名 (国別 3 課)、経産省 5 名、JIRCAS 4 名、JBIC 3 名、JETRO 11 名、農林水産省 1 名、JICA 26 名 (大島賢三顧問、黒川恒男理事、細野昭男上級審議役、乾英二部長を含む)、駐モザンビーク日本大使、駐ブラジル大使、駐日モザンビーク大使・公使、日系ブラジル国会議員。その他は日本・ブラジルの企業と考えられる。

- ⑤ 以上から、JICA は不都合な事実や資料であっても積極的に開示し、ODA 事業の透明性・説明責任の責務に真摯に取り組み、3カ国の国民の信頼を取り戻すため、意見交換会を情報共有の場として活用すべきと考える。

5. 人権・ガバナンス状況の悪化とプロサバンナ事業～JICA ガイドライン

- 過去数回の ODA 政策協議会でも、意見交換会でも詳しく問題提起したが、その後さらに状況が悪化した。以下は、その一例である。これらについてモザンビーク農業省や駐日大使の認識は問題が残るものであった（9月1日面談）²⁰。

- 本年1月のニュッシ新政権誕生後、ジャーナリスト・学者の逮捕勾留・裁判の発生
 - 密猟問題を調査していた国際ジャーナリストの逮捕・勾留（2月）
 - 与党事務局長の汚職を報じた独立系新聞編集長の起訴・賠償命令（6月）
 - 経済学者カステルブランコ国立大教授と独立系新聞ムバンザ編集長の起訴、裁判（8月）
- 批判的なシスタック教授（3月）、独立系新聞マシャヴァ編集長（8月）の暗殺
 - ジャーナリスト暗殺は史上2度目。最初の暗殺は2001年、モザンビークで初の独立新聞を創設したカルロス・カルドゾ編集長。シサノ大統領（当時）の息子の銀行汚職の調査中に暗殺。容疑者が逮捕されたものの、繰り返し脱獄した上で殺害される。
 - マシャヴァ編集長も汚職事件の調査報道で有名。1980年代以来、同国の「報道の自由」確立に尽力し、カステルブランコ教授らの訴追に反対するキャンペーンを主導している最中に暗殺された。3月のシスタック法学部教授の件は前回協議会で紹介済み。
 - これらの事件への関与を政府は否定するが、犯人は捕まらず、全容は解明されていない。
- カステルブランコ教授らの、判決は「無罪」であり（9月17日）、検察の主張は該当せずとの司法判断がなされたが、検察は直ちに上告した。
 - なお、検察の動きについては、「モザンビーク・ジャーナリスト連合」も抗議声明を発表し、政府系メディア（AIM）すら批判的な記事を掲載している。

- 以上の点に関する NGO からの指摘について、外務省は「世銀の報告書によると中位程度のガバナンス状況」「日本でも人権侵害は起きている」、JICA は「ジャーナリストの問題」と、プロサバンナ事業が以上の悪化する現実を踏まえる重要性を否定（第13回）。
- しかし、ここで重要な点は、「他国との比較」ではなく、「プロサバンナ事業が開始してからの4年間におけるガバナンスの悪化をどう把握し、そのことが事業に及ぼす影響をどのように予防・対応するのか」に関し、共に考え、知恵を絞るべきとの点にある。
- 実際に、上記の通りプロサバンナ事業への悪影響は既に生じている。以上の「自由権」（表現の自由を含む）に対する政府による弾圧や解明されない暗殺事件が、同じ年に多発する中で、プロサバンナ事業の最高責任者である農業大臣自ら先頭に立って公聴会参加者の「自由権」を侵害する中で、ドナーとしてその姿勢が問われている。
- JICA は、「（農業省に）人権侵害を起さないよう」要請したというが（第13回）、現実には生じた人権侵害に関する訴えについては、「政府に確認したが確認できず」との対応を取り続けており（第10～13回）、人権状況の把握と救済に積極的に取り組んでいない。
 - 人権侵害の被害者からの訴えに対し、JICA は「unhappy moment もあるだろうが、happy moment もある」と回答し、対応を約束しなかった（UNAC 代表団の表敬訪問7月8日）
- 「JICA ガイドライン」は、「目的」と「基本方針」で、次のように記す。
 - 「JICA が行う環境社会配慮の責務と手続き、相手国等に求める要件を示すことにより、相手国等に対し、適切な環境社会配慮の実施を促すとともに、JICA が行う環境社会配慮支援・確認の適切な実施を確保することを目的とする。これにより、JICA が行う環境社会配慮支援・確認の透明性・予測可能性・アカウンタビリティの確保に努める」
 - 「JICA は、…相手国等がその要件を満たすよう協力事業を通じて環境社会配慮の支援を行う。JICA は、その要件に基づき、相手国等の取組みを適宜確認するとともに、その結果を踏まえて意思決定を行う」
- しかし、JICA は「ガイドライン」を相手国政府に周知する責任があるにもかかわらず、モザンビーク農業省一行も駐日大使も同ガイドラインの存在も内容も認識しておらず、JICA 担当者も、「ガイドラインの適応」は「特定プロジェクト確定後」と言い続けている。作成を提案してきたが、現在も「JICA ガイドライン」にはポルトガル語版はない。

²⁰ http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/13kai_shiryo/ref1.pdf