

## NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会 議題と背景・焦点

### 1. 議題名：「首相訪問時のモザンビーク大統領との共同声明」

### 2. 議題の背景：

本年1月11日～13日まで、安倍首相は中東・アフリカ訪問の一環としてモザンビークを初訪問した。外務省の「概要と成果」のページによると、「安倍総理とゲブーザ大統領は、昨年6月のTICADVに引き続き、指導者間の個人的な信頼関係を更に強めた。（…）今次訪問を通じ、アフリカ大陸の資源国への日本の進出に新たなモメンタムを与えることができたと考えられる。」とされている<sup>1</sup>。

共同声明では、①今後5年間の取組として「日モザンビーク天然ガス・石炭発展イニシアティブ」、②ナカラ回廊地域を中心とした総合的開発のための約700億円の支援を柱とする「日モザンビーク相互成長支援パッケージ」が約束された（二国間声明骨子<sup>2</sup>）。

さらに、声明全文によると、「（ゲブーザ大統領は）同国の前向きな進展及び貧困撲滅努力を強調…モザンビークにおける現在の政治情勢、特に2013年11月に実施された地方自治体選挙が平和裡かつ公正な方法で行われたと説明した。また、同大統領は、モザンビークが地方で治安上の試練に直面しており、同国政府が対話を通じ秩序回復に努めていることを伝達した」…「安倍総理大臣は、粘り強い対話を通じて国家の安定に向けて取り組むモザンビークの努力を支持する旨表明した。…日本の安全保障政策及び地域及び世界の平和と安定を推進する『積極的平和主義』に従って行動する決意につき説明した」とされている<sup>3</sup>。

しかし、この訪問・声明内容については、現地の市民社会からも強い抗議や疑問の声があがっており（ナンプーラ州市民社会プラットフォーム声明2014年1月13日<sup>4</sup>、ADECRU声明2014年1月10日<sup>5</sup>、1月11日<sup>6</sup>）、日本は資源ほしさに国内のガバナンスや平和、民主主義や人権、貧困状況などを無視し、開発援助の中身も地元の人々のためのものでなく企業利益のためのものだとの声明や「日本がやっていることは中国と同じだ」との声も報道されている（毎日新聞2014年1月18日、愛媛新聞2014年1月13日、Kyodo News 2014年1月14日）。

### 3. 議題に関わる問題点（議題に上げたい理由）：

#### 3-1. モザンビークにおける平和後最大の危機と現政権の問題—その背景と日本・首相訪問

世界的に広く報道されているように、モザンビークでは、昨年10月21日の政府軍による最大野党（レナモ）の拠点の攻撃により、1977年～92年まで紛争当事者であったレナモの国会議員が死亡し、現在

<sup>1</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/mz/page24\\_000187.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/mz/page24_000187.html)

<sup>2</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023833.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023834.pdf>

<sup>4</sup> <http://farmlandgrab.org/post/view/23026> 英語訳

<http://farmlandgrab.org/post/view/23022-nampula-civil-society-rejects-japan-mozambique-accord-demands-response-to-open-letter-on-rosavana> 日本語訳 <http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-72.html>

<sup>5</sup> <http://adecru.wordpress.com/2014/01/09/posicao-da-adecru-sobre-a-visita-do-primeiro-ministro-japones-a-mocambique/#more-196>

英語版 <http://farmlandgrab.org/post/view/23010-position-of-adecru-on-the-visit-of-prime-minister-of-japan-in-mozambique> 日本語訳

<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-70.html>

<sup>6</sup> <http://adecru.wordpress.com/2014/01/16/as-vesperas-de-uma-visita-imperial/>

も党首が逃亡を余儀なくされ、翌22日以来和平合意が破棄される状態にある (Reuters 2013年10月22日、BBC 2013年10月22日、10月23日)。これに対し、国連事務総長、米国政府、19の主要援助国、ヨーロッパ連合、カソリック教会などは、直ちにゲブーザ政権とレナモの双方を非難し、政治的緊張を軍事力で解決しようとせず平和を継続するよう声明を発表している。モザンビークの代表的な市民社会20団体も、10月23日に緊急集会を開き、「国の戦争のシナリオに対しゲブーザ大統領に説明を求め」と共に、「(この攻撃が)憲法違反」であると主張し早急なる撤退を要求した (Canal de Moçambique 2013年10月24日、Verdade2013年10月24日)。一方で沈黙を続けるのが、ゲブーザ大統領と密接なビジネス関係を有するとされる中国とインド、そして日本政府である。すでに戦闘は一地域を超えて広がりを見せており、年始時点で、地元メディアによると死者100人、避難者4000人以上が生じている (O País 2014年1月9日)。政府軍による若者の強制徴用が開始されており、第二の都市ベイラでは若者らの暴動なども起きている (Verdade 2013年11月27日)。このような事態に対し、現地市民社会は、10月31日からの1週間、政府を批判し全国各地で大規模平和マーチを行った (LUSA [ポルトガル国営放送] 2013年10月31日)。

共同声明でも取り上げられた昨年11月20日の地方都市選挙では、これ以上の政治や治安状況の緊迫を避けるとともに、中部地域の有権者らが避難を余儀なくされたため、市民社会から延期が要請されたが、選挙管理委員会は投票を強行した。なお、同地域は長年にわたり政権与党である FRELIMO に対し批判的な有権者が多く、野党の勝利が予想されていた。また、警察は、選挙運動期間中並びに投票日に、第二野党 (MDM) 関係者を多数逮捕し<sup>7</sup>、集会に実弾を打ち込み負傷者を多数出している (Mozambique Political Process Bulletin 2013年11月17日)。また、野党に不利な投票用紙の準備 (ナンプーラ市) や票の集計における問題 (グルエ市) 等で、投票が繰り返され<sup>8</sup>、グルエ市では年を越してなお投票結果が確定していない状態にある<sup>9</sup>。そのため、国際的な選挙監視の結果も公表されておらず、10月末からの軍事衝突とその後の地方都市選挙の混乱のまま現在に至っている。本年10月には、大統領・国政選挙が予定されており、予断を許さない状況にある。

1992年以来進んできた同国の平和と民主化の道のりは、「戦後最大の危機的状況にある」とモザンビーク内外で表現されている。安倍首相の訪問は、この危機的状況下、さらにはモザンビークの市民社会並びに国連や世界の各国政府・諸機関が団結して政権に対応を求める最中に行われ、和平の崩壊と民主化後退の当事者であり責任者であるゲブーザ大統領と「個人的な信頼関係の強化」が宣言された (外務省「概要と成果」)。

モザンビークで加速化する社会的混乱と不安の背景には、モザンビーク内外で報道されているように、ゲブーザ大統領やその家族と側近による国家権力を濫用した蓄財や汚職 (Mail&Guardian 2012年1月6日<sup>10</sup>) への民衆の深い不満、そしてそれを押さえ込むことを目的とした現政権の強権化と軍事化の進

<sup>7</sup> <http://www.eleicoes.org.mz/pt/2013/news/512/MDM-contesta-formalmente-resultados-eleitorais.htm>

<sup>8</sup> <http://www.jornalacores9.net/mundo/autarca-da-beira-acusa-policia-de-estar-instrumentalizada-pela-frelimo/>

<sup>9</sup> <http://portugueseindependentnews.com/candidata-nampula-nao-aparece-boletim-de-voto/>

<sup>9</sup> 2014年2月に投票が行われ、市長・市議会選の両方でMDMが勝利した。なお、選挙管理委員会は、当初11月20日の結果をRELIMO候補者の勝利と発表したが、2つの出口調査結果ではMDMの勝利が示され、大きな問題となり再投票となった。なお、3度目の投票が行われたナンプーラ市でもMDMの市長候補が勝利し、ベイラ (中部)、キリマネ (中北部) に続き、地域 (中部) の中心都市で与党FRELIMOでなく、新生第二野党が勝利する結果となった。

<sup>10</sup> <http://mg.co.za/article/2012-01-06-mozambiques-mr-quebusiness/>

行がある (Manning, 2010<sup>11</sup>、Freedom House 2010<sup>12</sup>、船田クラーセン 2013<sup>13</sup>)。特に、日本企業が進出する石炭産出地域 (テテ州) では、外国企業による大規模な土地収用と環境破壊により、地元住民と進出企業の間で様々な紛争が持ち上がっている (Reuter 2013年3月7日、VOA 2013年8月27日<sup>14</sup>)。これは国際人権団体の報告書に詳しいが、同報告書では有無を言わない土地の収奪、再定住先の土地が農業に適していないことなどから、地元農民らがこれまでの生活を営むことが不可能となり飢えている様子が具体的に示されている (Human Rights Watch 2013<sup>15</sup>)。特に、ブラジルのヴァレ社との住民の間の紛争は深刻化し<sup>16</sup>、住民の道路封鎖により、同社は何度か操業停止に追い込まれている (MOZAMBIQUE 193 - News reports & clippings. 2013年1月31日、BBC 2013年4月17日、ADECURU 2013年12月24日<sup>17</sup>)。このヴァレ社の隣の鉱区に権益を獲得した日本の企業 (新日鉄住金) は、同社と協力して石炭の搬送を計画している (日経新聞 2013年5月16日<sup>18</sup>)。後述する日本政府が支援するナカラ回廊開発は、ブラジル官民との連携が前提とされており、テテ州モアティゼ郡の炭鉱、とりわけヴァレ社の役割も重視されている。

モザンビークでは、外国のアグリビジネスの進出による大規模な土地収奪も生じており、地域に生きる人々の日々の生活を犠牲にした投資や開発事業が現政権によって推進されている (IPS, 2013年2月22日、Guardian 2014年1月1日<sup>19</sup>)。2013年の時点で、分かっているだけでも、日本の全耕地面積の2分の1にあたる216万ヘクタールの土地が既に外国資本によって収用され、世界第5位の「土地被収奪国」として世界的に認識されているほどである (Land Matrix 2013)。そのため、民衆の現政権やその周辺、外国投資家・企業への不満は、日に日に強く根深く、大規模なものになりつつなっている。

2013年4月に同国を調査訪問した国連人権委員会・絶対的貧困特別報告者 Magdalena Sepúlveda は、「モザンビークは、世界でもっとも経済成長する10カ国の一つであるが、貧困者の数は増加しており、その割合は54%を超える」と指摘し、モザンビーク政府が富を公平に分配するようあらゆる努力をすべきと強調した<sup>20</sup>。さらに、国連開発計画 (UNDP) 『人間開発報告』最新号では、モザンビークの人間開発指数は世界187カ国中二番目に悪い185位であり、前年度から順位を下げるほどであった (UNDP, 2013)。

### 3-2. 日本の ODA 大綱の理念との整合性の問題

つまり、モザンビークで生じる事態は、日本の ODA 大綱が理念で謳う、①「極度の貧困、飢餓、難

<sup>11</sup> Manning, Carry (2010) "Mozambique's Slide into One-Party Rule," Journal of Democracy, 21/2 (April 2010), 151-165.

<sup>12</sup> フリーダムハウスは2009年以降モザンビークの「政治的権利」ランクを下げ、2010年には選挙民主主義国リスト (116カ国が含まれる) から削除し、アノクラシー (権威主義の一步手前) に分類した。

<sup>13</sup> 船田クラーセンさやか (2013) 「モザンビークにおける民主化の後退と平和構築の課題」『国際政治：紛争後の国家建設』 (日本国際政治学会編)、174号、54-68頁。

<sup>14</sup> <http://www.voaportugues.com/content/mocambique-corrída-ao-carvão-cria-problemas-de-direitos-humanos/1738049.html>

<sup>15</sup> Human Rights Watch (2013) "What good is a house without food? Mozambique's Coal Mining Boom and Resettlements".

<http://www.hrw.org/ja/nod/115802>

<sup>16</sup> Vale社は、世界経済フォーラム (通称ダボス会議) 時に、世界の市民社会より、最も悪い企業賞である「Public Eye賞」を与えられた (1月27日)。その理由は、「繰り返しの人権侵害、非人間的な労働環境、自然の躊躇なき破壊」であった。「ヴァレ社被害者国際ネットワーク (International Network of People Affected by Vale)」も結成されている。しかし、ナカラ回廊開発における鉱山資源開発においては、ヴァレ社との連携が重視されている。

<sup>17</sup> <http://adecru.wordpress.com/2013/12/24/familias-atingidas-pela-vale-forcam-a-paralisacao-geral-da-mina-de-mocambique/>

<sup>18</sup> [http://www.nikkei.com/article/DGXNASDD160HG\\_W3A510C1TJ0000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASDD160HG_W3A510C1TJ0000/)

<sup>19</sup> 日本・ブラジルが行う三角協力・プロサバンナ事業が名指し批判されている。

<http://www.theguardian.com/global-development/2014/jan/01/mozambique-small-farmers-fear-brazilian-style-agriculture>

<sup>20</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13229&LangID=E>

民、災害などの人道的問題、環境や水などの地球的規模の問題は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題」の兆候を指し示すとともに、②「多発する紛争やテロは深刻の度を高めており、これらを予防し、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守るとは、国際社会の安定と発展にとっても益々重要な課題となっている」との観点から、強い警鐘を鳴らしているのである。

以上の急展開するモザンビーク情勢を踏まえると、日本がモザンビークとの間で、どのような関係を構築し、巨額の ODA 供与の前提として何をどう検討すべきかについては、多くの議論がなされなくてはならない現実が横たわっている。とりわけ、ODA 大綱の基本方針（1）の「良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援する」「その際、平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組を積極的に行っている開発途上国に対しては、これを重点的に支援する」とあるが、日本政府のモザンビークへの対応はこれに反しており、客観的な検討なきままの投資や援助が、統治者自身が問題となっている中で急がれているのである<sup>21</sup>。

### 3-3. 対アフリカ円借款の放棄、「アラブの春」「アルジェリア人質事件」の教訓の不在

日本はかつて、冷戦期に外交や資源戦略に基づき、大量の円借款をアフリカ諸国——とりわけ一党支配や独裁などの政権——に貸し付け、その大半が焦げ付き、最終的に放棄せざるを得なかった歴史を有する。その額は、平成 17 年度の債務放棄だけで 30 億ドル、つまり約 3000 億円に相当する税金を無駄にしたことになる<sup>22</sup>。しかし、この点に関する検証や総括、教訓の導き出しは現在まで行われないうままである。

近年、日本の官民と結びつきの強い北アフリカでは、「アラブの春」や「アルジェリア人質事件」などが生じ、日本とアフリカの強権・独裁国との投資や ODA 供与を含めた関係の在り方の再考を迫る事態も頻発している。しかし、表面的な「危機管理」が叫ばれるだけで、各国政権の政権運営、民主的な統治の問題、国富の公平な分配の問題、暴力の問題や民衆の不満に配慮した関係構築の課題は手つかずの状態にある。

### 3-4. 二国間声明「ナカラ回廊総合開発」（農業開発協力プロサバンナを含む）の問題

今回、モザンビークと日本の二国間の首脳声明では、「ナカラ回廊地域を中心とした総合開発のための約 700 億円の支援を柱とする日モザンビーク相互成長支援パッケージ」が発表された。しかし、ナカラ回廊開発は、ここ数年数多くの問題が発生し、地域社会内あるいは全国レベル、世界レベルでの懸念や注目が高まっている状態にある。

先述の通り、日本の支援するナカラ回廊開発は、先述した内陸部の現在住民との衝突が起こっているテテ州モアティゼ郡からナカラ回廊を通過してナカラ港を出口とする回廊総合開発を対象としており、ブラジル官民との協力が前提である。このようなブラジルのモザンビークへの進出は、日伯両政府には「南南/水平協力」として喧伝されてきたが、ブラジル利権の追求を陰の目的とした「新型北南協力」あるいは

<sup>21</sup> ODA 大綱 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko\\_030829.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html)

<sup>22</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/chiiki/africa.html>

は「新帝国主義的關係」として現地市民社会では理解されている<sup>23</sup>。

また、同回廊沿い地域では、外国企業・投資による大規模な土地収奪が進む一方<sup>24</sup>、日本がブラジルと共に実施する三角協力プロサバナ事業（アフリカ熱帯サバナ農業開発協力）に対し、モザンビークを代表する 23 の農民・市民社会組織<sup>25</sup>が「緊急停止」を求めるなど、農業開発の面でも、数多くの問題を内包している<sup>26</sup>。特に、プロサバナ事業の 3 本の柱の一つである「ナカラ回廊農業開発マスタープラン事業（ProSAVANA-PD）」のブラジル側コンサルタント機関 FGV（ジェトリオ・ヴァルガス財団）が、同じ対象地域に 30 万ヘクタールの土地を確保することを前提に、世界から 200 億円分の投資を集めるナカラ回廊ファンド（Nacala Corridor Fund）を始動させており、利益相反の疑いが日本の国会でも議論されている（2014年1月29日 参議院本会議<sup>27</sup>）。さらに、この地域に対しては、ゲブーザ大統領のファミリー企業がブラジル大豆企業と組んで、既に大規模に土地収用を行っているだけでなく（Hanlon & Smart 2012<sup>28</sup>）、大統領の甥がナカラ回廊地域商工会議グループのトップを務めている。

### 3-5. まとめ

順調に戦後復興の道を歩みつつあった元紛争国モザンビークで、近年（とりわけゲブーザ政権の二期目）になってから投資流入の一方で、ガバナンスが著しく悪化し、民主化が後退、人権侵害が生じ、和平すら危機的状況にあるにもかかわらず、現地社会と軋轢を生じさせているブラジルと組んで日本政府が税金を使って開発援助（ODA）を行うとともに、このタイミングで、新たに巨額の円借款を含む開発援助事業を推進することを表明したことについて疑問を持ち、今回の議題提案に至った。

## 4. **外務省への事前質問（論点を詰めるために事前に確認しておきたい事実関係など）：**

- (1) 安倍首相の今回の訪問と支援内容の発表にあたって、以下の4点について明らかにされたい。
- ① どのような現地事情の分析と検討が行われたのか、
  - ② ODA大綱の理念や方針に基づきどのような配慮がなされているのか（されるのかではなく現状においてされているのか）、
  - ③ 「概要と成果」にあるように「資源国への進出への新たなモーメント」が強調され以上のガバナンスや平和・民主化・人権が蔑にされた状態でODAが利用されることについての見解、
  - ④ 現地社会からの批判についてどのように対応していくのか。
- (2) 700億円の借款の具体的な中身の説明をお願いしたい。

<sup>23</sup> 2012年9月3-4日 モザンビークでの国際研究学術大会（IESE 大会）でのモザンビーク市民社会、研究者らの発言。

<sup>24</sup> 詳細は「ProSAVANA 市民社会報告 2013—現地調査に基づく提言」

[http://www.arsvi.com/i/ProSAVANA\\_findings\\_cs\\_tentative.pdf](http://www.arsvi.com/i/ProSAVANA_findings_cs_tentative.pdf)

<sup>25</sup> 23組織の多くはネットワーク、プラットフォーム、連合組織であり、下部組織を含めると3000を超える組織の賛同を受けた書簡となっている。

<sup>26</sup> 原文 <http://farmlandgrab.org/post/view/22136-carta-aberta-para-deter-e-reflectir-de-forma-urgente-o-programa-prosavana> 英語 [http://www.grain.org/bulletin\\_board/entries/4738-open-letter-from-mozambican-civil-society-organisations-and-movements-to-the-presidents-of-mozambique-and-brazil-and-the-prime-minister-of-japan](http://www.grain.org/bulletin_board/entries/4738-open-letter-from-mozambican-civil-society-organisations-and-movements-to-the-presidents-of-mozambique-and-brazil-and-the-prime-minister-of-japan) 日本語訳 <http://mozambiquekaiatsu.blog.fc2.com/blog-entry-27.html>

<sup>27</sup> 参議院本会議 神本美恵子議員による代表質問。

<sup>28</sup> Hanlon, Joseph & Smart, Teresa (2012), "Gurue soya boom" <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/>

(3) 以上ナカラ回廊の総合開発にかかる「(ナカラ回廊総合開発) マスタープラン」が完成間近というところであるが、この素案や骨子など中身のわかるもの、この策定にあたって作成された報告書の情報を公開をお願いしたい。

(4) 以上の700億円の借款や総合開発マスタープランの中の「農業開発」部分について、以下の3点について資料の公開と共にお願いしたい。

- ① 資料を使った詳しい説明、
- ② 特に、同じ地域を対象とするプロサバンナ事業とどのような関係にあるのかについての説明、
- ③ さらに、プロサバンナ事業は「小農支援を目的とする」との最近の日本政府の説明を鑑みて、以上総合開発マスタープランで一番優先されるのは「現地の小農」であり、その権利擁護と支援が第一に配慮されているかについての明確な説明。

**5. 議題に関わる論点（定期協議会の場で主張したいことや、外務省に確認しておきたいと現段階で考える点）：**

以上を鑑み、次の点について議論したい。

現在、ガバナンス悪化や和平・民主主義の停滞が指摘されるモザンビークで展開されるプロサバンナ事業を含むナカラ回廊総合開発において、現地の小規模農家の現在と将来的な発展に不可欠な土地の収奪を防ぐための具体的方策。