

【別添資料 1】アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業 ～平和構築と人権擁護のために日本ができること～

作成：2016 年 2 月 25 日¹

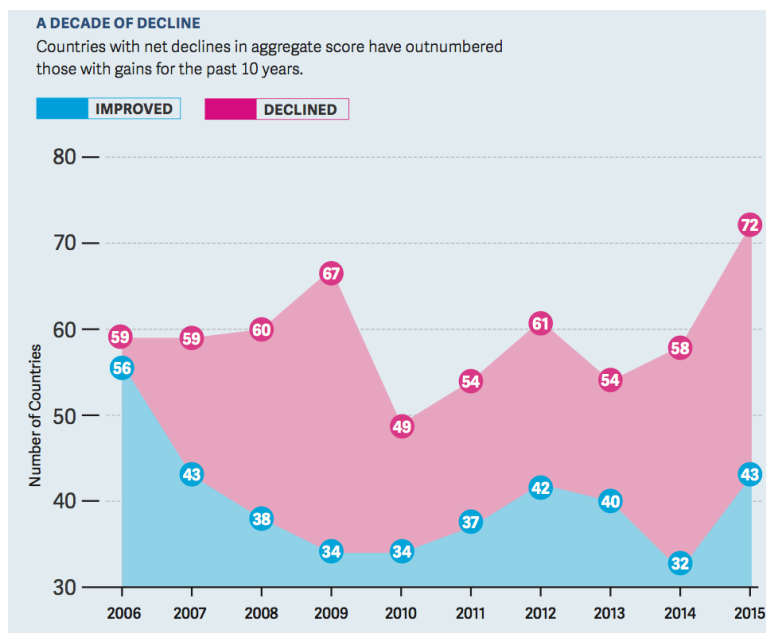
1. アフリカ全体の政治・人権状況の悪化（2015-2016）	1
2. モザンビークにおける紛争再燃状況（2013 年～2015 年）	3
3. テテ州モアティゼ郡からマラウイに流出する 6 千人の難民の背景	3
4. 紛争・難民発生地（テテ州モアティゼ郡）とナカラ回廊と日本の関係	4
5. ヴアレ社モアティゼ炭鉱：ストに警察特殊部隊が発砲 / 日本との関係	5
6. UNHCR に批判される難民の亡命権を認めないモザンビーク政府	6
7. ローカル化する分断と暴力：歴史・選挙・鉱山・土地収奪・弾圧	7
8. 公開質問状：プロサバンナ事業「市民社会関与」における JICA 契約	10
9. UNAC（全国農民連合）等によるプロサバンナ事業非難声明（仮訳）	12

1. アフリカ全体の政治・人権状況の悪化（2015-2016）

(1) フリーダムハウス

米国の国際 NGO フリーダムハウスは、2016 年度の年次報告書では、「心配でしかたない独裁者と揺れる民主主義：世界的に自由が抑圧される」²との見出しを掲げ、世界的に後退する自由と民主主義の現状に警鐘を鳴らした。その多くがアフリカ諸国の中でも元紛争国であった。

- 自由が後退した国の数は 72 にのぼり、過去 10 年でもっとも大きな数となった。
43 カ国だけが改善した。過去 10 年間で、105 カ国の自由が後退し、61 カ国のみが改善した（下図）。



出典：フリーダムハウス2016

¹ 日本国際ボランティアセンター（JVC）、アフリカ日本協議会（AJF）、モザンビーク開発を考える市民の会

² <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

- アフリカの指導者らの不正工作によって、民主主義は後退し、暴力が勃発している。その結果、平和裡の権力移譲や選挙の成功が制限されている状態にある。
- 顕著であったのは、ブルンジ大統領の三選を強要した動きが引き金となった政情不安、クーデター未遂、弾圧が、内戦に繋がっていった点である。隣国ルワンダでは、野党あるいは批判的な見解を持つ人びとの政治空間を効果的に閉鎖してしまったこともあげられる。さらに、ルワンダのカガメ大統領が2034年まで大統領に留まることを可能とする住民投票まで国会は承認してしまった。コンゴ共和国では、大統領が憲法を無視して2016年にも支配を継続する旨を発表し、1992年以来もっとも大きい反政府デモを引き起こした。

Moldova* ↓	3	3	60	Partly Free	Partly Free	
Monaco*	2	1	88	Free	Free	
Mongolia*	1	2	86	Free	Partly Free	
Montenegro* ↓	3	3 ▼	70	Partly Free ▼	Partly Free	
Morocco ↓	5	4	41	Partly Free	Not Free	Partly Free
Mozambique	4	4 ▼	56	Partly Free	Partly Free	
Myanmar ↑	6	5 ▲	28	Not Free	Not Free	Not Free
Namibia*	2	2	77	Free	Partly Free	

出典：フリーダムハウス、2016。左：政治権・右：市民権。
モザンビークの前年からの下降が示されている。

(2) アムネスティ・インターナショナル

アムネスティ・インターナショナル「人権報告書2015-2016」³のアフリカ部分の概要は、以下の通りである。

- アフリカ連合は2016年を「アフリカにおける人権年」に指定。
 - アフリカ連合による「アジェンダ2063」と国連「持続可能な開発目標(SDGs)」は、「人権と人民権のアフリカ憲章」と国際人権法を実現するための重要なツールとなる可能性を提供している。
- 他方、紛争・政情不安・権威主義的政権・貧困・人道危機が、人びとの権利・安全・尊厳を踏みにじっている状況にある。
 - サハラ以南アフリカでは、多くの市民社会組織、人権擁護者、ジャーナリスト、野党の関係者らは、ますますもって政府が作り出した敵対的な環境で活動を行わねばならない状況に追い込まれており、「治安維持」や「対テロ」の名の下に、市民権の行使できる空間の制限を目的とした法整備、NGOやメディアへの規制が行われている。エリトリア、エチオピア、ガンビアで市民権は閉ざされており、他の諸国では、表現の自由、集会の自由等の権利が急速に制限されている。平和な集会が暴力的、弾圧によって妨害されるケースも多発している。これは、特にアンゴラ、ブルキナファソ、ブルンジ、チャド、コンゴ共和国、コンゴ民主共和国、エチオピア、ギニア、南アフリカ、トーゴ、ジンバブエで顕著である。
 - サハラ以南アフリカでは、選挙や権力の移譲のプロセスが、広範なる暴力と抑圧を生み出している。多くの諸国で、抗議活動やデモが禁止され、野党・人権関係者・ジャーナリストらへの治安維持部隊や専横的な逮捕勾留、ハラスメントが見られる。
 - サハラ以南アフリカでは、暴力的紛争や不安定化が多くに国に影響している。その結果、大規模な権利侵害とアカウンタビリティを欠いた殺害に繋がっている。
- 選挙と政治的移行プロセスの文脈で「体制反対派」の弾圧が生じている。
 - 2015年度は、15の国政選挙（議会・大統領）が大陸全体で行われたが、その大半で人権侵害やその制限の上で実施される結果となった。ブルンジ、コンゴ共和国、コートジボワール、コンゴ民主共和国、エチオピア、ギニア、スーダン、タンザニア、トーゴ、ウ

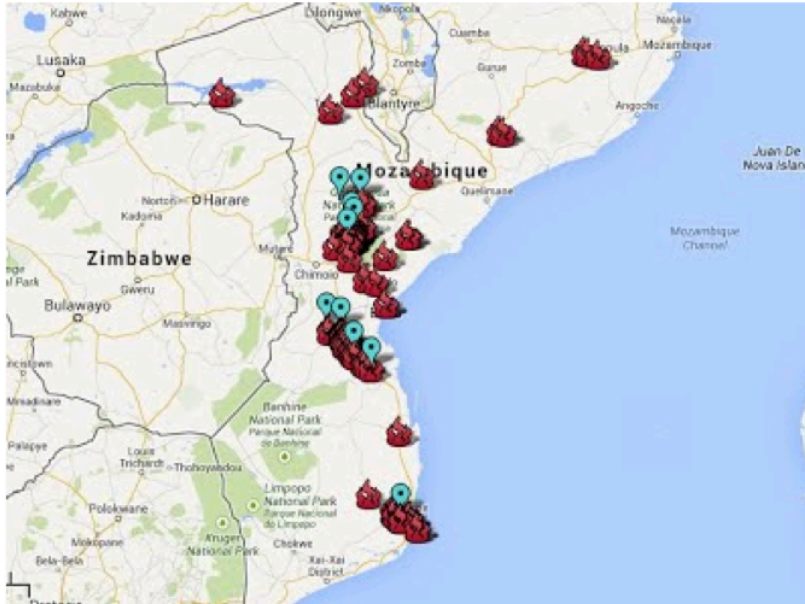
³ Amnesty International, "The State of the World's Human Rights 2015-2016".
<https://www.amnesty.org/en/latest/research/2016/02/annual-report-201516/>

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

ガンダ、ザンビアでは、政府・与党に対する抗議行動が禁止され、デモ参加者への攻撃や野党・人権関係者・ジャーナリストの理不尽な逮捕が多発した。

- コンゴ民主共和国やウガンダでは、2016年に予定される大統領選挙をめぐって、すでに基本的な人権の弾圧が行われている。

2. モザンビークにおける紛争再燃状況（2013 年～2015 年）



Map from @Verdade Newspaper

Fire indicates confrontation points

出典：モザンビーク全国新聞 Verdade 紙（独立系）＊マークは襲撃・衝突が観測された所。

＊2015 年末からの激化した攻撃については含まれていない。

3. テテ州モアティゼ郡からマラウイに流出する 6 千人の難民の背景

議案書に示した通り、テテ州からマラウイへの難民流出については、UNHCR の報告（2016 年 1 月）や VOA（アメリカの声）以外にもかなりの報道が出ている。難民流出の理由としては、政府軍・警察・与党 FRELIMO の民兵と野党 RENAMO 民兵との間の武力衝突が前提となっているものの、特にモアティゼ郡からの流出は政府軍・警察関係部隊の住民に対する攻撃が原因として多数報告されている。以下はその一事例。

なお、現在、日本がブラジルと協働で行う三角協力事業の対象州であるザンベジア州でも武力衝突が発生し、ナンプーラ州でも小規模な衝突と政府側のレナモの関係者への逮捕拘留・弾圧が生じている。



UNHCR staff brief new arrivals from Mozambique on the registration process in Kapise village in Mwanza district.

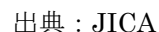
出典：UHNCR サイト

＊到着したばかりの難民に説明を行っている様子

議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

- Nkondedzi から 6 月に逃げた難民は、レナモに協力したかどで警察部隊が住民の殺害、一般女性をレイプし、家々の焼き討ちを行っていることを次のように述べた。(中略) インタビューされた難民は、当面モザンビークには戻れないと考えている。
- 他方、1 月 22 日の記者会見で、警察署長は、警察関係者が住民に危害を加えたことを否定し、「彼らが警察から逃げているというのは事実ではない。彼らはレナモの野蛮さや彼らが行う誘拐から逃れているのだ」と主張した。(DW、2016 年 1 月 29 日)

(1) ナカラ回廊における紛争・難民発生地との地理関係



上記に見られるモアティゼ郡での炭鉱開発、石炭を輸送するためのナカラ回廊整備（鉄道網の整備）については、ブラジル・Vale 社との提携によって実施されている。この前提として、2009 年に策定された日本の国別（モザンビーク）援助計画における「回廊開発」重視への転換がある。これを受けて、JICA は二国間援助として「ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト（PEDEC-Nacala）」を 2011 年に開始した。PEDEC の目的は、以下の通り⁴。

4

(1) モザンビークの開発・産業振興におけるナカラ回廊地域の位置付け

モザンビーク北部に位置するナカラ回廊は、ナカラ港からナンブラ州、ニアサ州を経てマラウイに至る主要な回廊であり、鉄道と道路で構成されています。1992年の内戦終焉以降、モザンビークでは、各国ドナー支援により、荒廃した国土や破壊された基礎インフラ施設の整備が行われてきました。しかし、首都から離れた北部地域に位置するナカラ回廊地域ではこれまで開発が遅れた地域となっていました。近年、ナカラ回廊地域を構成する北部のナンブラ州、ニアサ州、カーボデルガド州、ザンベジア州、テテ州のうち、テテ州における石炭等の天然資源開発、ナンブラ州、ニアサ州およびザンベジア州での広大な土地および豊富な水資源を活用した農業開発、さらに、天然の良港であるナカラ港が有する国際ゲートウェイとしての可能性など、これらのポテンシャルを基軸として、ナカラ回廊地域は、今後の経済開発・産業振興が強く期待される地域であると考えられています。（JICA サイト）

5. ヴアレ社モアティゼ炭鉱：ストに警察特殊部隊が発砲 / 日本との関係

(1) 記事：ヴァレ社の炭鉱でストライキ中の人びとに警察が発砲

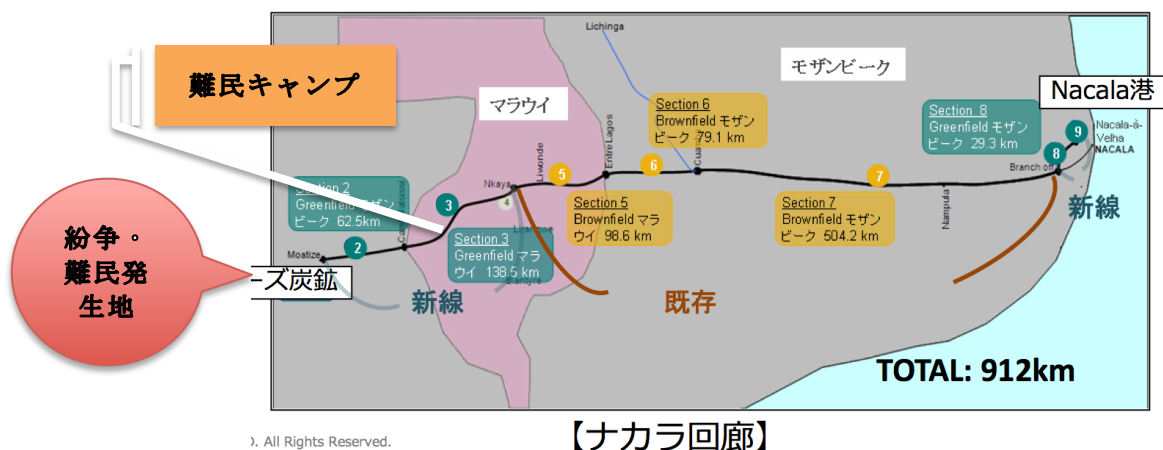
Zitamar News, 2016 年 2 月 23 日

先週、警察はモザンビーク北西部テテ州モアティゼ郡のヴァレ社の炭鉱でストライキ中の労働者に発砲し、労働者を仕事に戻らせようとした。本紙のテテ駐在記者は、2月19日（金）、モザンビーク警察の特殊急襲部隊（Unidade de Intervenção Rápida : UIR）が、ストライキを止めさせようとして発砲するのを目撃したが、現在までのところ死傷者は確認されていない。これにより、地元小学校はパニック状態に陥った。

(中略) ヴアレ社の新しい輸出回廊は、マラウイを經由してナカラ港に石炭を運ぶ。

(2) モアティゼ郡・ヴァレ社と日本（企業）の関係

上記、援助だけでなく、日本企業の投資もこの地域に深く関係している。特に、三井物産は、2014年12月9日にプレスリリース「モザンビークにおける炭鉱及び鉄道・港湾インフラ事業への出資参画について」を発表し、この地域の開発に深く関与する意向を示した⁵。



出典：三井物産サイト（注に同じ）に筆者加筆

⁵ http://www.mitsui.com/jp/ja/release/2014/1205643_6497.html

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」



right © MITSUI & CO., LTD. All Rights Reserved.

出典：三井物産サイト http://www.mitsui.com/jp/ja/release/2014/1205643_6497.html

6. UNHCR に批判される難民の亡命権を認めないモザンビーク政府

(1) UNHCR の批判声明に関する記事

「UNHCR は、モザンビーク政府による難民への帰還圧力に対し警告」

Zitamar News 2016 年 2 月 19 日⁶

- モザンビーク政府と国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、6千人にも及ぶマラウイへの難民に関する議論を行っているところである。UNHCRは、カピセ・キャンプはあまりに「混んでいる状態」であり、マラウイ政府に新しいキャンプの設置を要請している。
- また、UNHCRはモザンビーク政府が、難民に対して帰還するように圧力をかけていることを批判している。これらの難民は、マラウイにいる理由として、RENAMO支援を疑う政府系武装勢力による攻撃から逃れるためであり、モザンビークで難民らの安全を確保するというモザンビーク政府の約束を信用できないからだ、と述べてきた。
- 外務大臣オルデミーロ・バロイ（Oldemiro Balói）は、キャンプを訪れ、難民らに家に戻るようにしつこく迫るとともに、UNHCRの現地代表者らが難民らに留まるように試みていると非難した。これを受けて、UNHCRは、2月18日の声明で、モザンビークとマラウイ政府は難民の亡命権を尊重すべきと発表した。

「UNHCR はマラウイに逃れるモザンビーク人の亡命権を強調」

UNHCR（ジュネーブ）、2016 年 2 月 18 日⁷（概要）

- マラウイに逃げるモザンビーク人が増え続ける一方、難民への帰還に圧力をかける兆候が出ていることを受けて、UNHCR は、すべての関係者に対し亡命を求める権利を尊重するよう呼びかけた。
- 12 月半ば以来、マラウイには 6 千人を超える人びとが到着し、レナモと政府軍との衝突を言及した。
- UNHCR は、亡命を求める権利と自主的な帰還の原則に関する懸念を、両政府（モザンビークとマラウイ）に対し直接表明した。これらの権利は、1951 年の国連並びに 1969 年のアフリカ統一機構が定めた難民条約に記されたものであり、妥協の余地のないものである。両政府は、難民と亡命希望者に対する国際的な義務、そしてこの件に関する自主的帰還の原則について注意喚起を行った。
- UNHCR は、カピセ（キャンプ）への難民登録数が 6,013 名に上ること、そしてその大半が女性と子どもであることを明らかにした。

⁶ <http://zitamar.com/unhcr-warns-mozambique-over-pressure-on-refugees-to-return/>

⁷ <http://www.unhcr.org/56c5daaa9.html>

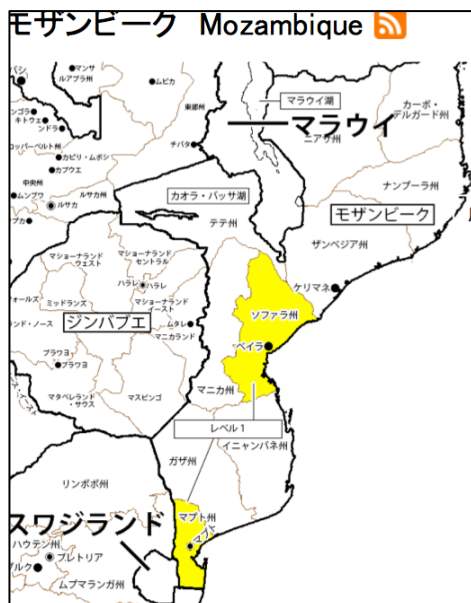
(2) 難民の存在すら否定するモザンビーク政府関係者

モザンビーク政府関係者については、難民流出原因に関する警察の関与の否定や難民帰還の無理強いでなく、2016 年 1 月 15 日の UNHCR の声明を受けた後も、難民の存在すら認めない言動を行ってきたことが明らかになっている。以下はその一端である。

- モアティゼ郡ゾブエ地区長ジョルジ・ジャセ（Jorge Jasse）：「マラウイに逃げるモザンビーク人はいない。彼らはマラウイ人で、国境を超えて農業をしにモザンビークにいた人間が、出身国に帰っただけである。モザンビーク人難民だというのは嘘で、政府が食料を供給するのを求める怠け者なのだ。」（DW, 2016 年 1 月 29 日）
- 国家難民支援機関所長（Adérito Matangala）は、NGO が難民のステータスをマラウイ政府が受け入れるように圧力をかけていると主張。国家が NGO の言いなりになっている。さらに、「マラウイ NGO がモザンビークの誤ったイメージを世界に流布している」と批判。これらのモザンビーク人は自主的な意思で国境を超えているだけで、強制されたり、武力紛争から逃れてのことではないと説明した。（DW, 2016 年 2 月 9 日）

(3) モアティゼ郡の状況を把握しない日本政府 / 警察の特殊急襲部隊とは？

現在も武力衝突が続くモアティゼ郡は、すでに国際機関等の立ち入り禁止区域になっているが、外務省安全情報では、最低レベル 1（注意して下さい）にも分類されていない（左図）⁸。



難民や報道によって繰り返し言及されるモザンビーク共和国警察下の「特殊急襲部隊」。通常の警察や軍とは違うユニフォームと装備のために目立ち、記憶されやすい。（写真：DW）

7. ローカル化する分断と暴力：歴史・選挙・鉱山・土地収奪・弾圧

(1) モアティゼ郡で生じていることの背景

モアティゼ郡からの難民や報道機関の報告を踏まえると、郡・地区以下のコミュニティのレベルにおいて、政府・与党 FRELIMO と野党 RENAMO の間で住民が分断されており、これに警察や軍の暴力が加わることで国内に行き場を失った住民らがマラウイに流出している現状が浮き彫りになる。

この現象は、モザンビークで 1977 年から 92 年まで生じた武力紛争の後半に、特に北部農村部で見られたものに類似する⁹。つまり、当初は道路沿いの散発的な武力衝突であったものが、コミ

⁸ 外務省海外安全ホームページ

<http://www2.anzen.mofa.go.jp/info/pcinfectionspotazardinfo.asp?id=123#ad-image-0>

⁹ Funada Classen (2013) The Origins of War in Mozambique, Cape Town: African Minds.

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

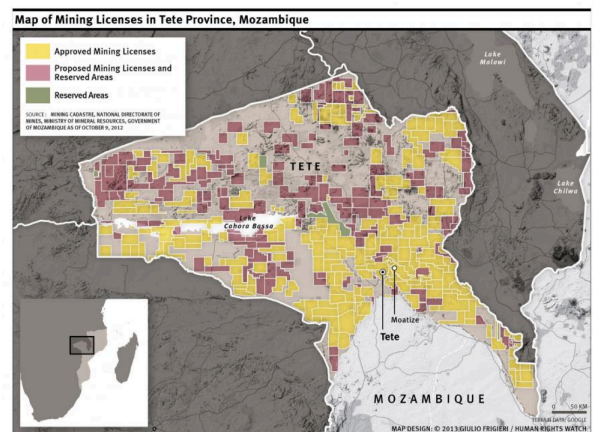
ユニティレベルの住民を巻き込んだ武力紛争の形態を帯びて来ていることが分かる。

この背景として地域社会における政府与党への根強い反発と野党支持の土壌に対して、政府側の武装勢力（軍・警察・特殊部隊・民兵）を使つての弾圧による「懲罰」と「締め付け」そして「掃討作戦」がある¹⁰。現在の難民の聞き取り報告並びに直近の州議会選挙結果からは、同様の事態が推測される。下（左）表からは、難民の最大数が出ている二郡の地域政治の傾向が明らかであり、政府・与党が劣勢に立たされている地域であることが分かる。

この地域は、歴史的に与党 FRELIMO が弱い地域であるが、近年の炭鉱開発に伴った大規模な面積の土地の利用権の企業へのリースと住民の立退きが生じてきた地域でもある。下右図はそれを顕著に示しているが、2008 年頃から住民の抵抗・抗議行動が繰り返し観察される一方、政府による激しい弾圧が続いてきたところでもある。

	MDM	レナモ	与党
テテ州全体	3	44	35
モアティゼ郡	0	7	3
ツサンガノ郡	0	6	1

左表：選挙結果に基づき筆者作成



出典（右図）：ヒューマン・ライツ・ウォッチ（2013）「鉱山開発に伴う立退き、食料と水が不足」¹¹

* 黄色は鉱区に指定された区画、紫は現在指定されようとしている区画で、州全体のほぼ全部が鉱区に指定されていることが分かる。

(2) プロサバンナ対象郡（ナンブーラ州）で繰り上げられる暴力・弾圧のローカル化

以下の選挙結果の通り、「野党が強く、与党が競り負ける州」。コミュニティ内部の与野党の勢力の拮抗が、様々な問題に影響する地域であり、いかなる援助・開発事業も格別の社会・政治配慮が不可欠となっている地域である。

- ナンブーラ市（都市選挙）：MDM 党勝利
- ナンブーラ州（大統領選挙）：49.84（レナモ）+5.8（MDM）>44.3（与党）
- ナンブーラ州（議会選挙）：22 議席（レナモ）+3 議席（MDM）>22 議席（与党）

1994 年から 2008 年までは政治的な立場の違いはコミュニティ内で大きな問題となることはなかったが、ゲブーザ政権の二期目以降、上からの社会統制の号令が強まり、全郡での選挙勝利を目指した政府与党のコミュニティへの介入が顕著になってきた。そのような中で、野党（レナモ）への関与が疑われた住民やコミュニティリーダーの拘束・逮捕・襲撃が相次いでいる。しかし、与野党勢力が拮抗する中でこのような政府与党の動きは、地域社会に大きな影響と不安を及ぼしている。

(3) プロサバンナ事業の郡レベルでのマスタープラン公聴会（2015 年 4 月）の政治化

以上の政治的文脈の中で突然実施された 2015 年 4 月の郡レベルでの公聴会では、事前に招待者

<http://www.africanminds.co.za/wp-content/uploads/2013/05/The%20Origins%20of%20War%20in%20Mozambique.pdf>

¹⁰ この歴史的源泉は、植民地解放戦争期におけるポルトガル・南ア・ロ軍の対ゲリラ戦略に遡る（前掲書）。

¹¹ <https://www.hrw.org/ja/news/2013/05/23/251977>

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

が狭められ参加者の半数近くが政府・与党関係者（JICA 発表は 3 割が政府関係者）に占められる一方、銃を携帯した警察が立ち会うなどして、農業開発計画の公聴会とは考えられないような政治的なものとなった。

これについては、公聴会に参加した現地農民組織・市民社会組織・宗教組織・女性組織・環境組織・国際 NGO や研究者などから 4 つの批判声明が出されており、本協議会でも既に紹介済みである¹²。重要な点は、この時期になると、「プロサバンナへの賛同」を勝ち取ることが、郡・地区レベルの行政官・与党リーダーたちのノルマとなった様子である。顕著な事例は、次の付きまとい（ストーキング）と脅迫事件である¹³。

なお、日本の NGO からの繰り返しの要請にもかかわらず、この事例の被害者の人権救済を JICA・日本政府に要請したが、現在でも調査すら行われていない状態である¹⁴。

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（郡経済活動振興部 *事業のカウンターパート）による公聴会後のストーキングと脅迫

- 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・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 25 人しか招待せず」。
 - 「コミュニティへ行き、農民たちの心に働きかけ、プロサバンナに対する立場を変え、事業に賛成するようにしろ。」
- 農民らの返答：
 - 「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：農民やコミュニティに ProSAVANA 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」と強調した。

(4) ナンブーラ州で頻発するプロサバンナ事業をめぐる人権侵害

- 2013 年から現在まで、以下の事例が発生している。
 - 2015 年 2 月ナンブーラ州モナボ郡：プロサバンナチーム、UPC-N への脅迫
 - ◇ 「協力しないと投獄することになるぞ。」（詳細、第二議題）
 - 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/表明する者は投獄する。」
 - 2014 年 4 月ナンブーラ市：州農業局長による PPOSC-N 関係者への脅し
 - 「（三段表の議論の場につかなければ）愛国心がないと見なす。」
 - ◇ 2013 年 8 月ナンブーラ市：州農業局長・プロサバンナのフォーカルポイントらによる PPOSC-N 関係者への脅し：
 - 「かつてはトップに対し楯突く、異論を口にするとは暗殺。上司がヤレといったらやるのが部下の仕事」と、銃口を指で作り 2 人に向ける。
- 日本政府の現地カウンターパート・ペドロ・ズクーラ（Pedro Zucula）ナンブーラ州農業局長の度重なる以下の発言。
 - 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)：ナンブーラ州内の全郡の SDAE の全ディレクターが招集されて行われた会議の場で、ズクーラ農業局長と SDAE ディレクターが次のように述べたことが報道されている。

¹² 全声明は右記サイトに掲載。<http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/prosavana-jbm.html>

¹³ <http://mozambiquekaihatu.blog.fc2.com/blog-entry-153.html>

¹⁴ 第 12 回、第 13 回、第 15 回 ProSAVANA に関する意見交換会（ODA 政策協議会サブグループ）

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

- ◇ 局長：「国外からのどんな反対工作があっても前に進められなければならない。国外勢力は、国内の市民社会のあるセグメントを使って、モザンビークの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ディレクターの発言：「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。」

8. 公開質問状：プロサバンナ事業「市民社会関与」における JICA 契約

独立行政法人 国際協力機構理事長 北岡伸一様
外務省国際協力局長 山田滝雄様

2016 年 1 月 25 日

公開質問状¹⁵
プロサバンナ事業における「市民社会の関与プロジェクト」及び
JICA 契約現地企業 MAJOL 社について

日頃より NGO の国際協力活動にご協力下さり、誠にありがとうございます。

私たち日本の NGO は、これまでプロサバンナ事業をめぐる様々な課題、とりわけ現地当事者である農民及び市民社会との対話のあり方、またそれに伴う情報公開のあり方に関して状況改善を図るべく、外務省ならびに JICA と意見交換会を行ってきました。

その結果、2014 年 5 月 12 日に、岸田文雄外務大臣や田中明彦 JICA 理事長（当時）など責任ある立場の方々から「丁寧な対話」と「丁寧な作業」の重要性を確認する発言がありました。しかし、この度、現地社会で大きく問題となっていたマスタープラン・ゼロドラフトに関する「公聴会」に関連し、JICA が行った現地コンサルタント企業（MAJOL 社）との契約について、不透明な内容と関与があり、様々な混乱や問題を引き起こしていることが明らかになりました。現地農民組織及び市民社会より、至急情報の収集と事実確認を行ってほしいとの依頼を受けました。つきましては、早急に以下の質問へのご回答を頂きたく、公開質問状としてここに送付する次第です。

なお、コンサルタント契約の事実については、前回の第 14 回意見交換会（2015 年 12 月 8 日）の際に、NGO 側から照会したもので、その役割と活動計画について情報共有を求めましたが、JICA からは「今は答えられない」と繰り返されるのみでした。その際も、NGO 側は、この契約の不透明性への疑問とこれによって引き起こされうる混乱への懸念を表明しました。その後、実際に契約コンサルタントの言動によって、現地でさらなる混乱と問題が生じてしまったことは、極めて残念でなりません。

こうした事情を踏まえ、以下の質問について、2 月 2 日までにご回答をお願いいたします。なお、JICA の担当者の方には、1 月 18 日に面談した際（外務省同席）、口頭にて事実確認をお願いしており、既にその作業は進んでいるものと考えます。

質問 1：MAJOL 社との契約の具体的な内容を教えて下さい。

MAJOL 社との契約について、契約内容（契約者、期間、金額、目的、内容、工程表）をお示し下さい。また、MAJOL 社によって現地（ナンブーラ市）で招集された「対話のためのワークショップ」（2016 年 1 月 11 日～12 日）において、JICA との契約により以下の業務を遂行していることが同社より参加者に説明されました。真偽について業務指示書と照らし合わせご回答下さい。

- ① 【業務 1】ステークホルダーとの個別協議(independent consultation)、政府の当該各部署とのインタビューの上で、「ステークホルダー関与レポート」を作成する。
- ② 【業務 2】ステークホルダーとの準備会合（複数）を組織し実施することで、一つの対話プラットフォームの設置がなされる。
- ③ 【業務 3】上記の対話プラットフォームにおける最初の会合で議論をファシリテートし、ToR とその機能の合意がなされる。
- ④ 【業務 4】契約期間内に、プロサバンナ PD の協議プロセスのための提案が出されるように、対話プラットフォームの会合における議論をファシリテートする。

なお、現時点でも契約内容についてお答え頂けない場合には、その理由をお教え下さい。

¹⁵ 全文は右記サイト：http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/activities/ps20160125.html

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

質問 2： MAJOL 社がこれまで現地市民社会に行ってきた以下の言動について、それぞれ事実確認の上、ご回答下さい。

(1) MAJOL 社は 2015 年 11 月より、市民社会・農民組織と「個別協議」を行っていますが、その協議対象先の団体名・組織名をすべて教えて下さい。また、その協議先をどのように選定したのか、その基準と選定手法についてお示し下さい。（割愛）

質問 3： 「対話のためのワークショップ」（2016 年 1 月 11・12 日）に関連して、以下の点についてご回答下さい。

(1) 不適切な開催時期

モザンビークでは、11 月から 4 月までが雨季で農繁期となります。また、多くの団体・機関は 12 月半ばから 1 月後半まで長期休暇となります。このような時期に、農民組織や市民社会組織との「対話のためのワークショップ」の開催とその準備が急がれた理由をお教え下さい。

なお、干ばつの影響で農民たちは大変な状態にあります。とりわけ北部では、雨が 1 月半ばまで降らず、現在、農民たちが急いで種を蒔き、食料危機を回避するために必死の努力を行っており、最も重要な農作業の時期となっています。

(2) ワークショップ開催通知の遅れ

これまでのプロサバンナ事業における重要な「対話の相手」として、モザンビーク最大の小農組織である UNAC（農民組織連合）がありますが、その事業対象州の支部（ニアサ州農民連合 UPCN、ナンブーラ州農民連合 UPC-N）が、1 月 11 日（月）より開催されたワークショップの招待状を受けとったのが開催直前の 1 月 7 日（木）でした。

このため、農民代表への周知、参加が困難であり、航路での移動が必要なニアサ州の農民連合に至っては一人も代表を送ることができませんでした。農民組織代表らの参加が重要視されるワークショップの開催手続きとして、深刻な問題と言わざるを得ません。週末を含めた 4 日前に開催通知がなされた点について、その理由と見解をご説明下さい。また、他団体への通知時期も同様であったのかどうかご回答下さい。

なお、同ワークショップは 3 州の 4 プラットフォーム/フォーラムが主催したことになっていますが、招待状は MAJOL 社名で作成され、差出人も同様です。

(3) MAJOL 社による現地メディアへの働きかけの可能性

上記現地ワークショップの 3 日前の 1 月 8 日には日本の市民社会に対する誹謗記事、ワークショップ開催中の 12 日朝には 1 日目の結論として「プロサバンナの継続と前進が出席者によって同意された」という事実とは異なった記事が、政府系新聞「Noticias」で掲載されました。同紙は、モザンビークで最も影響力のある新聞のひとつであり、これによって誤った情報が流布されたことになります。

一方で、ワークショップにおいて、「JICA が会議結果の新聞掲載を負担するので、コミュニケを作成しなければならない」との発言が確認されています。

なお、先般 JICA によって開示された「プロサバンナ事業における社会コミュニケーション戦略」等の文書によると、JICA が契約する現地コンサルタントが「モザンビーク内で新聞記事、テレビ・ラジオ番組の準備と執筆/制作に従事すること」が書かれています。

これらの点を踏まえると、MAJOL 社との契約に現地メディアへの働きかけや支払いが業務内容及び予算として含まれている可能性が示唆されます。真偽についてご回答下さい。

(4) ワークショップにおける MAJOL 社上役の暴力的発言及び行動

ワークショップ 1 日目の休憩時間に、MAJOL 社の上役（対外契約なども担当）が、会議の手続きや議事上の問題について質問した UNAC スタッフに対して罵倒し、殴り掛かろうとしたところを同僚（MAJOL 社）に抑えられて別室に連れて行かれ、会議再開の冒頭にこの同僚より UNAC スタッフに対し謝罪がなされたとのことです。同上役はその後ワークショップ（2 日目も含む）に現れませんでした。

私たちは、どちらの側に立つものでもありませんが、対話のためのワークショップにおいて主催者側のコンサルタントが暴力的言動を行ったという事実は、理由の如何に関わらず、コンサルタントの資質を疑わざるを得ません。また、このコンサルタントを契約した JICA の責任も問われるものと思われます。事実を確認の上、お考えと今後の対応をお聞かせ下さい。

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

質問 4：プロサバンナ事業が政治化されることへの日本政府の見解を教えてください。

上記の「質問 3(3)」で示した政府系新聞「Noticias」紙の記事を書いた Carlos Tembe 氏より、2016 年 1 月 21 日に日本の市民社会関係者の個人アドレス宛に以下のメールが送られてきました。

「モザンビークでは、プロサバンナ（への反対）はクーデターを行うために使われているという説があります。どの政党か私は知りませんが、別の政党が政権の座に着くために、フレリモ政権を引きずり降ろそうという試みだと言われています。あなたはこれにコメントしたいですか？」

まず、面識のない記者から個人アドレスにこのようなメールが送られてきたことに驚きと怖れを感じています。また、メール文によれば、同新聞社は「プロサバンナへの反対はフレリモ政権へのクーデター」という認識に基づき、記事化する意図があるようです。このような「説」はモザンビーク政府あるいは同国与党による理解でしょうか。私たちは、開発事業を政争の道具としてはならないと考えます。もし事実であれば、事業の存在によって、人々が危険に曝される可能性があり、社会配慮・紛争予防の観点から根本的見直しが必要です。至急ご確認いただき、ご回答をお願いします。

なお、ご承知の通り、モザンビークでは、2013 年から紛争の再燃が懸念される状況になっており、1 月 15 日には、北部テテ州から 4 千人を超える難民がマラウイに流出したことが UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）によって発表されています。20 日には、最大野党レナモの事務局長の暗殺未遂事件が起き、同国の政情不安について世界中が注視しているところです。

以上のような現地の政情並びに混乱状況を鑑みても、このまま契約事業（「市民社会の関与」）を進めることは現地の混乱をより深めるものとなります。JICA・外務省としての今後の対応についてお答え下さい。さらに、本契約事業に限らず、プロサバンナ事業の中断・中止といった抜本的な対応を真剣に考えるべき時期にきているように思われます。この点につきましても改めて考えをお教え下さい。

（特活）日本国際ボランティアセンター、（特活）アフリカ日本協議会、（特活）オックスファム・ジャパン、モザンビーク開発を考える市民の会、ATTAC JAPAN、No! to Land Grab, Japan

9. UNAC（全国農民連合）等によるプロサバンナ事業非難声明（仮訳）

*No to ProSavana Campaign denounces irregularities in ProSavana dialogue*¹⁶

「プロサバンナにノー！キャンペーン」はプロサバンナの対話における不正を糾弾する

「プロサバンナにノー！キャンペーン」は、プロサバンナ事業を監視してきたが、これまでのところ、この事業は社会に多くの懸念と不安を引き起こしてきた。その理由は、事業の構想と立案手法にそもそもの問題があるだけでなく、小農による農業と環境、人権に悪影響を及ぼしてきたからである。

「プロサバンナにノー！キャンペーン」は、2016 年 1 月 11-12 日にモザンビークのナンブーラ市で行われた会合のモニタリングを行った。この会合は、MAJOL 社という企業によって促され、ナンブーラ州市民社会プラットフォーム(PPOSC-N)、ニアサ州 NGO フォーラム (FONAGNI)、ザンベジア州 NGO フォーラム (FONGZA)、環境と持続可能なコミュニティのためのネットワーク (RADEZA) によって開催されたものであった。なお、MAJOL 社は、「政府と市民社会組織の間に対話と調整のメカニズムをつくり、プロサバンナ関連の諸問題について議論し共同の意思決定を行う『ロードマップ』を策定する」ことを名目として JICA（国際協力機構）によって契約された企業である。

これまでプロサバンナ事業は、その誕生以来、人権を踏みにじり、法を破り、情報アクセスを制限し、とりわけ協議における公衆参加を制限してきた。それだけに留まらず、ナンブーラ市での会合の目的の一つは、プロサバンナ事業に正当性を付与することにあった。

政府は、2015 年に行われた公聴会において数多くの不正行為があったことを認め、第二巡目のラウンドテーブルを適切な手続きを経て実施することを約束した。わたしたちは、MAJOL 社によって促進されるプロセスが、この前触れとなることを期待していた。しかし、上記会合は深刻な不正に彩られ

¹⁶ 原文：<http://farmlandgrab.org/25798>

ODA 政策協議会（2016 年 3 月 3 日）別添資料 1
議題：「アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業」

たものとして開催され、プロサバンナ事業に内在する様々な欠点と欠陥に満ちたプロセスを再確認しただけに終わった。とりわけ、次の点は公にされ、広く糾弾されるべき点である。

1. プロサバンナ事業に好意的な姿勢を見せた市民社会組織だけが参加を可能とされ、その他の組織は準備段階からも排除されたこと。排除された組織がこの会合のことを知ったのは、開催直前の新聞紙上での告知記事によるものであった。
2. イベントの主催者側は、「プロサバンナにノー！キャンペーン」に参加する UNAC（全国農民連合）の活動家二人に対し、身体的な攻撃を行おうとした。
3. 会合後、主催者らによって、会合の中身と結論を反映していないプレスリリースが発表された。これは会合の議事録を点検すれば明白となる事実である。

加えて、この（準備・実施・事後）プロセスにおいてなされてきた意思決定が、州レベルの諸プラットフォームの全体を代表していない確たる証拠を、「プロサバンナにノー！キャンペーン」は得ている。換言すれば、各プラットフォームは、加盟全組織が意思決定や会合に参加できるようにしないまま、結局少数の幹部のみで意思決定を行ったのである。

以上の事実を踏まえ、「プロサバンナにノー！キャンペーン」は、この対話の手法に対し深い憤りと失望を表明するとともに、ナカラ回廊沿い地域のコミュニティと国民の主権を守るために、プロサバンナ事業に対する抵抗・注意喚起運動への取り組みに尽力することを、ここに再び確認する。

「プロサバンナにノー！キャンペーン」は、次の点を要求する。

- 2013 年のモザンビーク、ブラジル、日本の 3 カ国の首脳に対する「プロサバンナ事業の緊急停止と再考を求める公開書簡」、また 2015 年の「モザンビーク共和国大統領への公開書簡」に記載された要求に応えること。
- ナカラ開発回廊の熱帯サバンナ地域で、プロサバンナ事業の一環として実施されている全ての活動と事業を、一旦直ちに停止するための処置を採ること。
- より広範な参加に基づく公的な対話を創り出すために、インクルーシブ、かつ民主的な対話のメカニズムが早急に設立されること。なお、対話の相手はモザンビーク社会の全ての部門、とりわけ小農、農村の人びと、回廊に位置する諸コミュニティ、宗教組織、市民社会組織でなければならず、またその目的は、これらの人びとが主権の発展を目指す上で生じている課題におけるニーズ、要求そして優先順位を定めることにある。

「プロサバンナにノー！キャンペーン」は、世界の民衆の間の連帯について、信念をもってこれを擁護し、モザンビーク、ブラジル、日本の社会運動および市民社会組織との間の対話を積極的に継続することを誓う。

「プロサバンナにノー！キャンペーン」は、農民、環境・社会運動、市民社会組織、農村コミュニティそして全ての市民に対し、プロサバンナ事業に立ち向かうための統一行動を組織するよう呼びかける。

マプート、2016 年 2 月 19 日

UNAC（全国農民連合）
ADECRU（農村コミュニティ開発のためのアカデミック・アクション）
JA!（環境正義）
Friends of the Earth Mozambique
LIVANINGO（環境 NGO）
LDH（モザンビーク人権リーグ）
AAAJC（コミュニティのための法的支援協会）
Fórum Mulher（女性フォーラム）
Marcha Mundial das Mulheres（世界女性マーチ）