

1. **議題案名**：援助対象国のガバナンス悪化への対応とモザンビーク・ナカラ回廊開発

前回ODA政策協議会の議題のフォローアップ質問と協議

- 1) 「ナカラ回廊開発 700 億円約束」の具体的な中身
- 2) 「ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト（PEDEC）」の進捗状況
- 3) PEDECマスタープランとプロサバンナ事業のマスタープランの整合性

2. **議題の背景**：

当会は、2014 年 2 月 27 日に開催された 2013 年度第 3 回 ODA 政策協議会に「安倍首相のモザンビーク訪問」と題し、背景としてモザンビークの政治状況・ガバナンス悪化について指摘し、外務省出席者からも同意が得られたが¹、ODA を供与する側として日本政府が行うべき具体的措置までは議論ができなかった。

また、こうしたガバナンス状況に課題がある中、日本政府は巨額の円借款を含む開発援助事業を新たに推進することを表明していることに対し、特に首相が約束した「ナカラ回廊開発のための 5 年間(2013-2017)で 700 億円 (670 百万ドル)」について、同事業とすでに同じ地域で行われているプロサバンナ事業との関連性を明らかにする観点から、NGO 側は質問をしたが、十分な回答は得られなかった。

その後、同開発のマスタープラン策定事業である「ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト（PEDEC）」に関するインセプションレポートが情報開示されたことから、前回議論のフォローアップとして、インセプションレポートの分析に基づいた議論を行いたい。特に ODA 事業において、相手国政府におけるガバナンスの悪化について国際的認識が高まっている中で、日本政府としてどのような状況認識を持ち、またそうした状況における「貸手側の責任」と具体的措置のあり方について議論したい。

モザンビークは他のサハラ以南アフリカ諸国と同様に、日本の円借款を含む大量の債務を抱え、重債務最貧国として債務帳消しを受けている²。モザンビークは、1998 年に重債務貧困国(HIPC)イニシアティブの一環として、14 億ドルの債務救済が合意されるとともに、2001 年 9 月には拡大 HIPC イニシアティブによって完了地点（completion point）に達し、43 億ドルの債務帳消しが合意された。日本の対モザンビーク債務救済は、2006 年 10 月に「日本国政府が保険を引き受けた適格な商業上の債務のすべて」について約 70 億 8,873 万円分が放棄された³。その他、コメの有償援助に関する債権放棄が 2013 年 6 月の TICAD V（第 5 回アフリカ開発会議）時によく行われている⁴。この教訓に基づき、モザンビークを含むサハラ以南アフリカ諸国を再び債務難に陥らせないためにも、対象国政府のガバナンス状況などを含めて、「貸し手側の責任」において十分な注意を払っていくことが不可欠である。

したがって、「ナカラ回廊開発のための円借款を含む巨額の援助供与約束」については、モザンビーク国へ与える影響もさることながら、供与国である日本の納税者に対しても、説明責任の観点から供与実施の判断基準等を明確に説明する必要がある。これについては、前回協議会（2 月 27 日）でも質問したが、首相訪問の翌月であったこともあり、供与の具体的中身について十分な回答は得られなかった。しかしながら、既にあるいくつかの資料や報告書をベースにこれらについて検討を加えることは可能であると思われる。

例えば、「The Project for Nacala Corridor Economic Development Strategies PEDEC-Nacala」によれば、「ナカラ回廊開発」のマスタープラン策定は 2013 年 2 月 13 日時点ですでに[第 3 フェー

¹ 詳細は、次の外務省ページに公開されている議案書並びに議事録を参照されたい。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_13_3.html

モザンビークに関する協議の抜粋は次サイト。<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/blog-entry-106.html>

² 日本政府の債務帳消し総額は、2004 年から 2011 年までだけで 995.24 億円に上る。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/saimuhouki.html>

³ http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/18/rls_1031b.html

⁴ http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS0502F_V00C13A3PP8000/ 本件については、アフリカ全体で 580 億円分のコメの有償援助の帳消しが、1999 年の合意後も処理されていなかったために 14 年分の利子総額 144 億円も国税から負担されることになった点について山田太郎参議院議員の調査と朝日新聞報道（2013 年 4 月 5 日）で明らかにされている。詳細：<http://tarovamada.jp/?p=2262>

ズ]にあり、また JICA 調査報告書「プロジェクト詳細計画策定調査報告書」によれば、直前の [第 2 フェーズ] において実施された「タスク 18 戦略的環境アセスメント (SEA) アプローチに基づくオプションの比較」を踏まえた「プログレスレポート」と「暫定レポート」が引き継がれることになっていることから、「戦略的環境アセスメント」等の報告書等はすでに存在するはずである。従って、これら報告書を分析すれば、日本政府として ODA 供与に際しての判断基準のみならず、実施における具体的な負の影響回避の措置についても検討が可能であり、「貸し手側の責任」のあり方についても一定の議論が可能である。

3. 議題に関わる問題点（議題に上げたい理由）：

上記背景を踏まえ、次の二点について協議を行いたい。

●ガバナンス悪化が指摘されている国に対する ODA において、相手国政府の不正腐敗防止に対する具体的な措置のあり方を、日本政府の援助対象国ガバナンス問題の政策基準のあり方から議論したい。他ドナーはモザンビークのガバナンス悪化を受けて、支援額縮小やプレッジの延期などの措置を取っている。日本政府における類似の措置に対する条件等を聞き、その政策判断の妥当性や正当性を担保するための一般基準について協議したい。

⇒モザンビークの対外債務削減措置については上記のとおりであるが、その後日本は円借款を再開し、債務の増加につながる借款による援助額を増加させている。これについての判断基準は何か。

⇒また援助協調の観点から、日本政府として他ドナーの動向についてどのように考えているか。

⇒ODA大綱の原則（2）「(軍事的用途及び) 国際紛争助長への使用を回避する」に基づいた具体的な措置及び判断基準について協議したい。現在のモザンビークは、2013年10月に1992年の内戦終結以来保たれてきた和平合意が元紛争当事者のRENAMOに破棄された後、和平と民主主義が「危機的状況にある」と同国内外で指摘されている。また、開発による土地の搾取や貧富の格差、政府による汚職等がガバナンスの悪化を招き、紛争を助長させる恐れがあることも指摘されている⁵。

●貸し手側の責任としての「インクルーシブな開発」のあり方について協議したい。

⇒現在同国内では、日本のODAによるプロサバンナ事業が計画・実施されているが、そのプロセスにおける「住民参加と対話」が不十分であるために、主たる被受益者であるべき農民による「No to ProSAVANA (プロサバンナにノー!）」全国キャンペーンが6月に開始されている（*報告事項「参考資料」を参照）。この背景には、日本のODAにおける「住民参加と対話の不備」に対するモザンビーク社会の懸念と一般的認識の高まりがある。その意味においても、先行するPEDECの「住民参加と対話」の状況について確認・検証することの意義は大きいと思われる。

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）：

上記を踏まえ、以下の点について事前に資料の提供をお願いしたい。

1) 「ナカラ回廊開発 700 億円約束」の具体的な中身

- ① 2013年度（決算）・2014年度（予算）の具体的な案件の一覧と拠出額（借款かどうかを含む）
- ② 「700億円」にプロサバンナ事業の予算が含まれるか否かについて
- ③ 含まれる場合、2013年度決算、2014年度予算に含まれる同事業絡みの決算・予算額

2) 「ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト (PEDEC)」の進捗状況

- ① 本事業の具体的なスケジュール（現在の段階と今後の工程）

⁵ 詳細は、前回 ODA 政策協議会の当会議案書並びに議事録

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_13_3.html また一連の経過の詳細は次のサイトに詳しく掲載されている。<http://mozambiquekaihatsu.blog.fc2.com/>

- ② 本事業で行われてきた調査の内容とその報告書。
- a) 同プロジェクトの成果物「プログレスレポート」「暫定レポート」「ファイナルレポート案」
 - b) すでに「ファイナルレポート」、「マスタープラン」があればその両方
 - c) プロジェクトで行うこととされている「戦略的環境アセスメント」の内容と報告書
 - d) 同アセスメントは[第二フェーズ]で行われることになっているが、[第三フェーズ]に至る議論の過程、議事録、結論など⁶。
 - e) 同アセスメントは「ゼロオプション」も含めて検討することが通常とされているが、「ゼロオプション」の具体的な内容。
- ③ 「インセプションレポート」（2012年3月）の中では「ステークホルダーとの協議」について触れられているが、「住民」に関する記載が見られなかった。
- a) 「誰がこの協議の対象に含まれているのか」
 - b) 住民、小農が含まれている場合には、具体的な協議の日時や議題、内容、参加者等
 - c) 含まれていない場合には、その理由。

3) PEDEC マスタープランとプロサバンナ事業のマスタープランの整合性

- ① PEDECマスタープランは、プロサバンナ事業のマスタープランの完成後に最終化されるという理解でよいか。
- ② 「地域小農の土地の権利擁護の具体的方策」について、両マスタープランでどのような方向性が示されるのか、プロサバンナ事業の方策がPEDECマスタープランでも活用されることになるのか。

⇒なお前回協議会では、外務省より「総合開発マスタープランは北部5州を対象とした開発計画の概要を示すもので、インフラ開発等の概要を提示するもの。他方、プロサバンナ事業は農業ポテンシャルの高い3州19郡を対象に、農民の生計向上を目指す計画を提示するもの。両者が整合性を持った計画になることが重要と考えており、モザンビーク政府と調整している」との回答があり、「両者の整合性の重視」が表明された。

一方で、プロサバンナ事業の対象州・郡以外のPEDEC対象州・郡でも農業は主要産業であり、地域住民の生業の圧倒的な部分を占め、住民の大多数が家族農業に従事している。つまり、プロサバンナ事業との整合性は、「農業が総合開発で重要なセクターである」だけでなく、「地域住民・社会への影響」という点からも不可欠である。しかし、プロサバンナ事業のマスタープラン策定は、小農組織や市民社会組織の懸念の高まりにより、現在暗礁に乗り上げており終了の目途は立っていない状態にある。とりわけ、地域社会の懸念が強く、治安状況の不安定化や紛争助長要因ともなっている「土地の収奪」について、土地の収用が頻繁に行われるインフラ開発・鉱物資源開発においても十分に機能するメカニズムが不可欠であるが、この点について、今回は詳しい回答がなかった。

5. 議題に関わる論点：

前回ODA政策協議会での問題提起——すなわち、官民によるナカラ回廊開発という日本の大規模事業が、現地の政治・ガバナンス・社会の状況を十分踏まえ、情報公開を進めつつ、住民や市民社会との民主的な協議を経て行われているのかとの問題提起——から4か月が経過した現在、現地モザンビーク国では懸念されるべき事態が数々起きている。

この間、PEDECを含め関連事業について、依然不十分ながらもいくつかの資料が入手できるようになったが、そこに書かれていることと実際に現場で起きていることの乖離が著しいように思われる（特に「住民参加と対話」に関する点）。

今一度、現場状況について情報共有し、認識の共通化を図ることで、同国における開発支援のあり方を再考し、約束（プレッジ）の中身について見直す可能性について協議を行いたい。

⁶ 例えば、「インセプションレポート」（2012年3月）時点で、道路の整備と鉄道開発による周辺環境および住民の居住環境へのネガティブインパクトの可能性が指摘され、同事業[フェーズ2]の「短期的戦略形成」において「影響を最小化するための方策」を明らかにするとある。またナンブーラ市などナカラ沿いの都市部における産業開発においては大量の水が必要となり、これが周囲の小農に影響を与える、ナカラ回廊沿いで限られた水資源をめぐる争いが見込まれるなど、いくつか住民や周囲の環境への影響が指摘されている（pp.13-15、34、35）。