

1. **議題案名**：

モザンビーク「ナカラ経済回廊開発」とガバナンス・人権～PEDECマスタープランの公表を受けて

2. **議題の背景**：

2009年、日本政府は、モザンビークに関する国別援助計画について「経済回廊開発」を主軸とした計画を策定し、同国に3つある回廊の中でも、北部にある「ナカラ回廊」の開発を中心に据えることを発表した¹。これを受けて、日本政府とJICAは、同回廊地域での農業開発のために、ブラジルとの三角協力「プロサバンナ事業」を開始する一方²、二国間協力として「ナカラ経済回廊開発戦略マスタープラン (PEDEC-Nacala)」を立ち上げ（署名2011年11月18日、当初期間2012年3月2日から2013年12月20日）、インフラ整備に乗り出した³。

PEDECの目的は、ナカラ回廊に「適切な開発と投資を導くための戦略を策定すること」とされ、「開発の制約・促進要因分析を行い、開発戦略を作成する調査を実施し、適切な開発・投資の誘導に貢献する」と記されている⁴。さらに、目標として次の4点が掲げられている⁵。

ナカラ回廊地域の

- 社会的能力を向上するとともに、経済成長を進める
- 適切な開発を有効に導く
- 適切に民間投資を促進する
- 資源を適切に管理する

このように注目を集めてきたナカラ回廊開発であるが、2014年1月には、安倍首相が日本から19社・機関を伴ってモザンビークを訪れ、官民連携による投資拡大を強調した⁶。この直前の2013年6月には、サハラ以南アフリカでは初めての「二国間投資協定」が締結されており、日本の官民の関心の高さが示されている⁷。安倍首相は、グブーザ大統領（当時）との共同声明で次のように発表した⁸。

「安倍総理大臣は、TICADVにおいて表明した5大成長回廊の一つであるナカラ回廊開発に向けて、同地域において策定する戦略的マスタープランに基づき、道路、港湾、電力等のインフラ開発や産業開発に向けた支援を強化すると共に、人間の安全保障の観点に基づき、医療、教育、防災・気候変動対策等の分野での協力を推進することを表明した。これに関し、安倍総理大臣は、ナカラ回廊地域の総合的な開発を中心に5年間で約700億円のODAを供与することを表明した。」

その後、2015年4月付で作成された「PEDEC マスタープラン」は以下の構成で、去年末に発表されている。

- マスタープラン本編（日本語版は要約のみ）
- 分析レポート
 - 「天然ガスを利用したバリューチェーン構築」に関する戦略的マスタープラン
 - 「農業及び資源のためのナカラ回廊広域物流網の強化」に関する戦略的マスタープラン

3. **議題に関わる問題点（議題に上げたい理由）**：

しかし、『本編』の全文にも、この農業・資源レポートにも、「ガバナンス」の言葉は見当たらない。唯一、世界の農民運動や市民社会が国連とともに策定した「農地、森林、漁場の権利の責任あるガバナンスに関するボランティアガイドライン (VGGT)」の中の一語 (Governance) に表されているだけで、これに相当する日本語が、「農業分野のガバナンスの強化」として記されているだけである。あえて、「農業分野」に限ってのみ使われる「ガバナンス」であるが、このような地下資

源並びにインフラ整備開発を中心とする大規模開発において生じる汚職や腐敗の問題は、いずれのマスタープランにも、まったく触れられていない。ナカラ回廊開発をめぐる利権の問題（とりわけゲブーザ前大統領とその親族）については、2013年2月27日⁹並びに2014年7月25日¹⁰のODA政策協議会でも既に指摘しているが、PEDECでは一切扱われていない。

現在、モザンビークは、IMFやその他のドナー諸国から融資や援助を止められている状態にある。その理由は、2013年に、海外金融企業（クレディスイスとロシア銀行）が、政府系企業（モザンビーク・マグロ会社EMATUN）に不透明な多額の融資（850百万ドルとされている）をしていたこと、そして協議・公表されないまま政府信用が与えられていたことが発覚したためである。これについてのスキャンダルが大きくなっていき、IMFが融資の停止を検討し始めた矢先の2016年春には、今度は別の政府系企業二社（Proindicusとモザンビーク・アセット・マネージメント社/MAM）に、それぞれ622百万ドルと535百万ドルの融資が同じ海外金融企業によって与えられていたことが発覚した。これら三社の共通点は、モザンビーク国防省内の「諜報機関（SISE）」が関与する企業であったという点にあり、またゲブーザ前大統領が政府信用を与えたこと、そして同大統領の責任が大きいことが最近報じられている。また、この一連の融資がなされた時の国防省大臣は、現在のニューッシ大統領であり、その責任は明らかである。

これらの不透明な借入金、モザンビークの全対外債務の2割を占めており、すでに債務は「持続不可能な状態」にあるとモザンビーク情報局自身が認めている¹¹。なお、1月半ば、EMATUN社の債務の支払いについて、すでにモザンビーク政府は、「債務支払い不可能/拒否」を宣言している。そして、報道各社が伝えている通り、モザンビークはついに「債務不履行（デフォルト）」状態に陥った¹²。これは、ブルームバーグ社が指摘する通り、債務帳消し後のアフリカにおいて、2011年のコートジボワールに続いて、アフリカ初の「債務不履行」であった¹³。

モザンビークは、かつて重債務最貧国として、世界各国・機関から債務を帳消しにしてもらった歴史を有する。2005年12月にCP達成国となり、2006年度に日本政府は70.89億円の円借款を免除するとともに、同年度に円借款を再開している。その後、円借款の供与は増え続け、2014年1月の安倍首相のモザンビーク訪問と「700億円供与」の表明を受けて、2015年度までに累積704.26億円を供与した¹⁴。内、292億円は、このスキャンダルの最中の2015年度になされたものであった。

なお、2014年7月25日のODA政策協議会では¹⁵、この事態を懸念して、「援助大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」との題目で、「ガバナンス悪化」「人権侵害の頻発」¹⁶、とりわけ「ナカラ回廊（港湾を含む）開発利権」が腐敗に繋がっている中で、ナカラ回廊を対象として巨額の援助を行う問題の指摘を行った¹⁷。その上で、「円借款供与の持続性と妥当性」について既に問題提起を行っている¹⁸。しかし、このような具体的な資料に基づく警鐘は無視される形となり、現在の巨額円借款の再度の、しかも前回と比べ物にならない金額の焦げ付きの可能性が生じている。

2016年4月に新たな巨額債務の問題が発覚した後も、日本政府は巨額の援助の供与を止めず、2016年7月には、約40億円近くの無償援助を発表し、ポルトガル・メディアに「日本政府は、隠された債務発覚にもかかわらず13橋の建設を支援」と書かれている¹⁹。

このガバナンス問題の最中のモザンビークへの関与は、政府開発援助（ODA）によるものだけでなく、日本の民間企業も活発な動きを見せている。中でも、昨年9月30日には、すでに北部インド洋沖で米国のANADARKO社とともに天然ガス開発を行っている三井物産が、VALE（ヴァーレ）社が保有するモアティゼ炭鉱の15%、そしてナカラ回廊鉄道・港湾会社の50%の権益について資本参加を行う旨発表している²⁰。なお、三井物産が経営参画するヴァーレ社²¹の炭鉱開発による人権侵害については、本ODA政策協議会でも報告してきた²²。つまり、モザンビーク政府に対する国際的な監視が強まる中、日本は官民が一体となってナカラ経済回廊に邁進している状況にある。

この状況は、現在も続いている。この「隠された巨額の消えた債務」問題は解決しておらず、IMFは今年2月に監査企業から報告を受ける予定であったが、監査企業によると関係者から十分な情報

が提供されず、監査が完結しないため、数ヶ月の延期が不可欠との情報も報道されている。その最中に、昨年11月末には農業食糧安全保障省（以下農業省）、そして今年1月には、外務副大臣を団長とする農業省と国土交通省、資源・エネルギー省の派遣団を日本に招聘し、援助の拡大についての話し合いが行われている²³。

また、モザンビークは政情不安にも直面している。選挙法をめぐる対立から、2013年春に勃発した、元紛争当事者同士（政府・与党 FRELIMO と最大野党 RENAMO）の武力衝突が、ついに PEDEC が最重視する炭鉱が集中するテテ州モアティゼ郡に拡散している。そのため、同郡からは、1万人以上ともいわれる難民が隣国マラウイに流出しており、その大半が政府軍・警察・与党民兵による襲撃を受けたコミュニティの住民（特に女性・子ども）だったと報じられている²⁴。これらの点は、2016年3月の ODA 政策協議会でも発表を行っている²⁵。

その後、この衝突はモアティゼ炭鉱から石炭を積み出す鉄道に対して散発的な攻撃が仕掛けられるようになり、昨年度には2度にわたってヴァーレ社（つまり三井物産）の石炭貨物が RENAMO によって攻撃されている²⁶。その直後に、今度は RENAMO の州議員や郡支部長などが、相次いで暗殺されるに至っている²⁷。また、去年末には、中部のベイラ港に向かうインドの鉱山会社 Jindal 社の貨物列車が攻撃を受けている²⁸。

現在、RENAMO が呼びかけた「年末年始停戦」が継続している状態にはあるが、予断を許さない状況が続いている。政治的暗殺は止まっておらず、最近では別の野党 MDM の支部長の暗殺と死体持ち去り事件も起きていると報道されている²⁹。

実は、モザンビークにおける「政治的暗殺」は RENAMO にとどまるものではなく、2013年3月の国立大学教授（憲法学者）の暗殺を皮切りに、独立新聞のジャーナリスト（ジャーナリスト協会会長）、判事2名の暗殺が相次ぎ、さらには国立大学教授（エコノミスト）と独立系新聞二紙の国家反逆罪での訴追、国立大学教授（政治学）の暗殺未遂などが続いている³⁰。これらのいずれもが、政府・与党やその政策に対して批判的な発言をしており、アムネスティ・インターナショナル、そして Human Rights Watch などは懸念を表明している³¹。

しかし、PEDEC のマスタープランでは、これらのことは言及されず、SWOT 分析では「強み」として「国が平和で安定しており、民主主義社会である」と筆頭に掲げられ、これが調査の後も「小規模な武力衝突は見られるものの、概ね平和は保たれており安定している」と強調されて終わっている。また、「将来ビジョン」として、「平和」「平等」「経済的繁栄」が示されているが、これらが実現しない根本原因にあるバッド・ガバナンス問題にまったく触れていない。

マスタープランで、「平等とは経済発展から得られた富を国民に公平に配分すること」と掲げながらも、結局は資源開発への課税やその歳入の社会的還元が描かれるだけで、民営化プロセスの中で自らの利権構造を構築し続けてきた与党 FRELIMO のエリートや政府高官らが富を独占したり、汚職・腐敗に手を染めている現実を完全に無視している。この点の懸念について、すでに 2014年7月の ODA 政策協議会で資料とともに示したが、これは考慮されていない³²。

僅かながら、「優れたリーダーシップが発揮されることが重要」と記述されているものの、それが発揮されるためには、「隠れた債務」の事例で見たように投資や融資をする側、ドナー諸国の汚職を許さない、またガバナンスを重視するという明確姿勢とモニタリングが重要になってくる。実際、外務省の「新国際協力大綱」も JICA の機構としてのミッションや「環境社会配慮ガイドライン」も、ガバナンス重視を掲げているが、モザンビーク・ナカラ回廊開発をめぐる戦略書（PEDEC）、円借款、無償支援に関しては、実際の政策決定や運用面において、これが軽視されているように思われる。

このような和平、人権状況とガバナンスの悪化の中で、日本が官民一体となって推し進める「ナカラ経済回廊開発」であるが、すでに今の時点で多くの環境・社会問題が生じている。批判を受けてせっかく 2016年1月まで延期された PEDEC であるが、これらの問題は「将来的な問題」として取

り扱われており、現実に生じているインフラ整備（VALE社のナカラ鉄道新設工事）や大規模農場開発（前大統領関連企業 AgroMoz社）、植林プランテーションによる地域住民の土地収奪についてはまったく触れられておらず、「土地登記が欠如している」ことのみが問題として取り扱われている。したがって、土地登記をしようとも、政府・与党関係者自身が権利を奪う側に寄り添って政策・事業を進めている現実への処方箋とはなっておらず、現実からかけ離れた前提と将来的見通しに立って策定されたプランとなっている。

これらの住民の被害については、モザンビーク市民社会組織が制作した「私たちは石炭？～ナカラ回廊開発による土地収奪・人権侵害」（ADECURU、2016）に詳しいが³³、PEDECや日本政府・JICA、あるいはSDGsが謳う「持続可能な開発」に不可欠な「グッド・ガバナンス」と「民主主義の定着」については、まったく言及すらされていない状態にある。

このままでは、冷戦期にアジア・アフリカ・ラテンアメリカの開発独裁政権を支えた過去のODAに「先祖帰り」しているとの批判は免れない。また、このままでは再び巨額債務の帳消しを余儀なくされる可能性が否定できない。これらの点について、強く懸念している。

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など）：

(1) PEDECのマスタープランは、2015年4月に完成していることが明らかになっているが、これが公開されたのは2016年末のことであった。この理由としては、「モザンビークの閣僚会議での採択を待っていた」とのことである。

- ① 日本政府として、このプランをどう評価しているのか教えてほしい。
- ② 末尾でも尋ねているが、策定のやり直しの可能性を教えてほしい。
- ③ プランの中で日本が協力する予定となっている事業について具体的に教えてほしい。現在決まっていなければ、それらはいつごろどのような形で決められるのか教えてほしい。

(2) PEDECのマスタープラン「完成後」の現地社会との共有について、次の点を教えてほしい。

- ① いつどのような形でなされたのか。
- ② また、ナカラ回廊で最大数を占めるとプランにも書かれている対象5州の小農の組織（各州農民連合）にも、完成されたプランは提供されているのか。
(ア) されているとすれば、いつどのような手法によってどの団体にされたのか。
(イ) されていないとすれば、その理由を教えてほしい。

(4) 現在、「ナカラ回廊農業開発マスタープラン（プロサバンナ）」のプロヴィジショナル・ドラフトが発表されているが、これとPEDECのマスタープラン（「農業及び資源のためのナカラ回廊広域物流網の強化」に関する戦略的MP³⁴）との関係が不明である。

- ① 以前は、PEDECマスタープランの農業部分はプロサバンナのマスタープランに譲るとの説明がなされていた。これが変更となった理由は何か。
- ② 同じナカラ回廊の農業開発に関するマスタープランである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に関する協議の中でどのようにモザンビーク社会に紹介され、協議の俎上に乗せられるのか教えてほしい。
- ③ なお、プロサバンナのマスタープランとPEDECの当該農業・資源マスタープランとは内容に大幅な違いがあり、矛盾すら見られるが、同じ地域を対象とする農業政策のマスタープランとしてどちらがどのように優先されるのか教えてほしい。

(5) モザンビーク政府の汚職やガバナンスの悪化により、諸外国の中には2014年から財政支援を停止している国もある一方、IMFは2016年4月から融資を凍結している。他方、日本政府は積極的にモザンビークへの円借款・無償援助を続けている。むしろ、その額はスキャンダルが発覚してから増えている（例：2015年ナカラ港改修工事）。これを受けて、次について教えてほしい。

- ① 日本として円借款や巨額の無償支援について、

(ア) 同様の措置を取ることを検討しなかったのか（しなかったのなら何故か）、検討したが
 実行したということなのか教えてほしい。

(イ) この積極的な援助の理由を教えてほしい。

- ② 財務省・NGO定期協議会では、IMF融資凍結を受けて円借款を止めている状態にあると財務省から報告があり、外務省が巨額の無償援助を行う理由が分からないとのことであったが、日本のODAの供与基準に省庁によって違いがあるのは何故か、教えてほしい。
- ③ また、援助協調に基づいて他ドナーと行っている調整について「具体的に」教えてほしい。
- ④ すでに、モザンビークは「デフォルト」状態にあり、国際的に「債務持続性」がすでに危険視されているが、日本政府の見解を教えてほしい。

(6) これらの援助を供与する前に、和平・ガバナンス・民主主義・人権の状況などについて把握を行っていると考えるが、

- ① どのような留意点に基づき、現地の状況把握をどのような手法で行ったか。
- ② それを踏まえて、誰がどのような議論のもとに、これを決定したのか教えてほしい。

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):**

大枠

- 新開発協力大綱でも平和、民主主義とガバナンスは重視されており、またJICAのガイドラインでも同様である。また、「債務持続性」の重視は、円借款が焦げ付いた後、日本政府全体の基本的な原則であったと考える。しかし、日本が官民一体となって関与する「ナカラ経済回廊開発」においては、これらの点が十分配慮されていると受け止めることが難しい現実がある。大枠では、この点について主張し、論じたい。

各論

- せっかく巨額の資金と時間をかけて作成されたPEDEC-Nacalaの「マスタープラン」であり、リスク軽減が重視されていたはずであった。しかし、これらいずれの「プラン」も、現実に生じている社会・政治上の問題の状況把握と（リスク）分析が不十分であり、したがってその提言も「主体」や具体策が明記されておらず、効果に疑問がある。この点について、本ODA政策協議会でも様々な形で問題提起してきたが、完成した「マスタープラン」を見て、この懸念が現実のものとなったと考えざるを得ない。まずはこの点について共有する。
- その上で主張したいのは、次の点である。
日本は、過去においてアフリカでの巨額の債務帳消しだけでなく、同様の巨大な開発援助をとりわけアジアに対して行ってきた。しかし、今回のナカラ経済回廊開発に、その教訓や知見が活かされているとは考えられず、このまま各種事業を実行に移し続けると、ガバナンスの更なる悪化・環境破壊・社会格差拡大・社会不安の拡大・脆弱な平和の崩壊が生じる可能性が高いと考える。そのため、このマスタープランに書かれている事業を実行に移すのではなく、「プラン」を作り直すべきと考える。「プラン」に対するこれらの指摘について、日本政府の見解を知りたい。
- ODA政策について政府と市民が協議を行う意義の一つは、ODAに問題が生じて貴重な税金が無駄になったり、現地社会に悪い影響を及ぼしてきた過去を踏まえ、問題が生じる前に（あるいは未だ小さい段階）に、政策協議を通じて問題の認識を深め、これらを評価した上で、政策に反映させることによって、問題を予防したり改善する機会を創出することと考えてきた。つまり、外務省も掲げるPDCAサイクルである。
本議案書でも示した通り、モザンビークがこの状態（汚職・ガバナンス悪化、人権侵害、武力衝突、債務のデフォルト）に至るまで、日本のNGOは、2013年度から繰り返し警鐘を鳴らし続けてきた。その際には、現地パートナー組織との共同調査や情報交換、現地・国際などの多種多様な文献の調査、そして専門性の蓄積に基づいた、エビデンス・ベースの問題提起が行われてきたと考える。これは、ODA政策協議会という場に期待される役割を、市民の側から果たすことで、政府と共同で政策の改善を実現し、日本のODAを有効に活かすとともに社会の理解

を得たいという願いによるものであった。しかし、残念ながら、モザンビーク・ナカラ回廊をめぐる日本の援助においては、これらの警鐘は耳を傾けられることなく、むしろ無視（あるいは軽視）される形で援助の肥大化が進み続けたと考えざるを得ない。この点について、日本政府としてどのように受け止め、今後どのような努力がなされる可能性があるのか、市民の立場から知りたい。

以上

- 1 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072472.pdf> 現在掲載されているのは2016年4月のもので、2009年時点より、ナカラ回廊開発に重点が置かれている他、円借款が増えていることが分かる。
- 2 https://www.jica.go.jp/story/interview/interview_75.html
- 3 <https://www.jica.go.jp/project/mozambique/002/outline/index.html>
- 4 <https://www.jica.go.jp/project/mozambique/002/outline/index.html>
- 5 『ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト 最終報告書要約編 要旨』
<http://libopac.jica.go.jp/images/report/P1000028971.html>
- 6 http://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/mz/page24_000187.html
- 7 http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page5_000168.html
- 8 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023834.pdf>
- 9 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2013/oda_seikyo_13_3_241.pdf
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2013/oda_seikyo_13_3_001.pdf
- 10 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_14_1.html とりわけ次の資料
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_10.pdf 並びに
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_11.pdf)
- 11 <http://clubofmozambique.com/news/51729/>
- 12 <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21715030-mozambique-fails-pay-its-debts-mozambiques-default>
- 13 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-03/default-in-mozambique-prompts-some-analysts-to-ask-who-s-next>
- 14 財務省 NGO 定期協議会（2016年6月）NGO 側資料 http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/mof2016/mof03.pdf
- 15 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_14_1.html 議事録
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_001.pdf
- 16 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_010.pdf
- 17 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_11.pdf
- 18 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_09.pdf
- 19 <http://observador.pt/2016/07/20/japao-financia-13-pontes-em-mocambique-apesar-de-dividas-escondidas/>
- 20 http://www.mitsui.com/jp/ja/release/2016/1220831_8913.html
- 21 <https://www.mitsui.com/jp/ja/innovation/business/vale/index.html>
- 22 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_13_3.html
- 23 http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/vice-ministra-dos-negocios-estrangeiros-e-cooperacao-mocambicana-visita-japao_21758125.html
- 24 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000198623.pdf>
- 25 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/shimin/page22_000146.html
- 26 <http://clubofmozambique.com/news/renamo-men-attack-train-nacala-development-corridor-folha-de-maputo/>
- 27 <http://clubofmozambique.com/news/renamo-delegate-dies-hail-gunfire-nampula-province-mozambique/>
- 28 <http://zitamar.com/gunmen-attack-another-coal-train-central-mozambique/>
- 29 <http://clubofmozambique.com/news/body-mdm-district-delegate-found-500-km-away-presumed-assassination-scene-mozambique/>
- 30 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000198631.pdf> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000198623.pdf>
- 31 <https://www.hrw.org/news/2016/10/11/mozambique-prominent-opposition-leader-killed>
- 32 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs_2014/oda_seikyo_14_1_09.pdf
- 33 <https://www.youtube.com/watch?v=xXDQjkXAmPY>
- 34 <http://libopac.jica.go.jp/images/report/P1000028974.html>