

1. **議題案名**：

日本によるナカラ経済回廊開発と社会的影響

2. **議題の背景**：

2008年、日本政府は、第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）で「アフリカの広域回廊整備」を対アフリカ支援策の目玉として表明、2013・2014年の対モザンビーク国別援助方針ならびに事業展開計画において「経済回廊開発」を主軸とした計画を策定し、北部の「ナカラ回廊」地域の開発を中心に据えることを発表した¹。そして、これらに呼応する形で、2009年には、同回廊地域での農業開発のために、「日本・ブラジル・モザンビーク三角協力によるモザンビーク熱帯サバンナ農業開発プログラム（プロサバンナ事業）」に合意²、一方で、モザンビークとの二国間協力として「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。

プロサバンナ事業は北部3州（ナンブーラ、ニアサ、ザンベジア）を、PEDEC-Nacalaはこれにテテ州およびカーボデルガド州を加えた5州を対象としており、2017年2月のODA政策協議会における外務省の説明によれば、「PEDECのマスタープランの農業部分はもっと地域も広い」ものとされている。このため、「プロサバンナ事業のマスタープランはモザンビーク政府の開発計画であるPEDECマスタープランと整合するよう」モザンビーク政府が必要な調整を行うものであり、「双方の基本的な理念、戦略に矛盾はない」とされている⁴。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」と記されている⁵。両事業が連動し、整合している必要性については、PEDEC-Nacala開始にあたってのコンサルタントへの業務指示書等でも確認することができる⁶。なお、プロサバンナ事業のマスタープランは未完だが、PEDEC-Nacalaについては、2015年4月付で策定されたものが2016年12月になって公開されている。

これらの事業と並行して、この間、日本政府はナカラ回廊開発への投資促進に向けて積極的に動いてきた。TICADV直前の2013年4月には、サハラ以南アフリカで初めての「二国間投資協定」を締結、2014年1月には安倍首相が日本から19社・機関を伴いモザンビークを訪問し、5年間で700億円のODA供与を表明するとともに官民連携による投資拡大を強調した。今年3月にはモザンビークのニュシ大統領が来日、「日・モザンビーク・ビジネスフォーラム」が開催され、大統領自らが資源開発や農業分野の投資を呼びかけた。また、首脳会談でも日本からの投資促進に一致、これを受けて、日本企業による対モザンビーク投資への動きが相次いでおり⁷、8月にモザンビークの首都マプトで開催されたTICAD閣僚会合には日本企業が多く参加、投資セミナーが開催されている。

しかし、両国の官民連携による投資加速化の一方で、現地ではすでにナカラ回廊開発における被害が確認・報告されている。例えば、三井物産が出資参画する、ブラジル・VALE（ヴァーレ）社による⁸テテ州・モアティゼ炭鉱開発では人権侵害が発生しており、過去のODA政策協議会でも報告してきた⁹。同じく両企業の経営参画で行われているナカラ回廊鉄道整備・拡張事業においても、2014年から16年度にかけて日本の市民社会がモザンビーク農民・市民社会組織と共同で実施した現地調査により、周辺地域の住民に対する被害の実態が明らかになっている¹⁰。また、本協議会において毎年議題として取り上げてきた「プロサバンナ事業」においても、事業下における現地の人権侵害について外務省およびJICAに繰り返し伝え、状況改善を求めてきた¹¹。しかし、これに改善がみられないだけでなく、JICAによる社会介入が示唆される出来事が頻発したため、今年4月、現地小農を中心とした住民11名が、事業がJICAの環境社会ガイドラインに違反しているとして異議申立を行う事態となった¹²。

そして、11月1日、環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立審査役による4カ月の審査の結果、上記プロサバンナ事業に対する異議申立について「ガイドラインへの違反はなかった」とする

調査報告書が JICA 理事長ならびに同申立の代理人らに提出された。この審査結果は、直ちに日本語と英語版は JICA サイトで公開される一方で、11 月 14 日現在、モザンビークの公用語であり申立人が唯一読めるポルトガル語版は作成中として、申立人は報告書の内容を確認し異議を唱えることができない状態に置かれたまま、結果が一人歩きする危険が生じている。（*12 月 1 日にポルトガル語版が提供されたとの情報）

3. 議題に関わる問題点（議題に上げたい理由）：

3～5州という広範囲にわたる、大規模で社会への影響が大きい以上の事業を日本が主導して進めている中、日本政府が現地の住民の声や被害に真摯に向き合う必要があることは言うまでもなく、また現地で起きている人権侵害への具体的な対応の重要性については、本協議会等において、これまで外務省からも繰り返し述べられてきた。その意味で、今回のプロサバンナ事業に対する異議申立について忘れてならないのは、2012年12月以来、約5年間にわたり同事業に関する協議を続けてきたにもかかわらず、小農を中心とする地域住民らが、異議申立という「最終手段」とも言える方法を取らざるを得ない状況まで追い詰められていたことを今一度踏まえ、事業の実施主体として責任ある対応を検討することである。

実際、同審査報告書においても、この審査結果をもって事業を進められるとの結論は導き出されておらず、その総括・終章にあたる第4章において、「当事者間の認識の違いとその背景」があえて取り上げられ（その内容については大いに疑問が残るものの）、「対立的状況に至った背景について理解」することの必要性に触れられており、今後、日本政府を含む事業の当事者間の「信頼関係が醸成されていくこと」が事業を進めていく上での前提となることが確認されている¹³。同様のことは、同じく地域住民からの「被害」が報告されている、他のナカラ回廊開発にも当てはまる。

以上から、ODAを主管する外務省には、日本が推進してきたナカラ回廊開発が地域住民の被害と懸念を引き起こしてきた（少なくとも住民の目から見た時に）ことを踏まえた「経済回廊開発政策」への取り組みが不可欠である。その点で、ナカラ回廊開発を推し進める他の主体—モザンビーク政府、JICA、企業、JBICならびに財務省などの関係機関—に対し、この審査結果をもって各種事業を進めていいという誤ったメッセージが伝わらないよう確認し、対応していく責任があると考えられる。

実際、プロサバンナ事業を推進する立場にあり、異議申立書において人権侵害の加害者として訴えられていたナンブーラ州の農務局長が、調査報告書の公表後、すでに申立人を含む異議を唱える人びとへの攻撃的発言を開始していることが確認されている¹⁴。現地の農民・市民社会組織に対する人権侵害状況が悪化しないよう、これまで以上に現地の状況を注視し、具体的かつ有効な対策を早急に講じていくことが必要とされている。

なお、上記異議申立の審査については、審査そのものの独立性と、調査から分析・検討そして審査結果にいたるプロセスにおける透明性・公正性・人道性に疑問が残る結果となっている。実際、調査段階から申立人による疑問の声があげられていた。これらについては日本の市民社会による分析・評価報告書を近日内に発表する予定にしており、今回、審査の詳細については議論をしないが、異議申立制度そのものの課題が明らかとなった審査だったことをここで確認しておく。

また、上記の農務局長の発言に代表されるように、この間、モザンビーク政府のガバナンスの問題は解決されてはいない。ナカラ回廊開発の中心地であるナンブーラ市で、汚職撲滅のために尽力してきた野党系の市長が、10月5日の「平和の日」に何者かに暗殺され、「表現の自由」への明らかな攻撃であると地元紙は報じている¹⁵。国際紙も、「批判的な市長が暗殺」との見出しを掲げ、「野党が強いナンブーラ」で起こったこととして、この事件を報じるとともに、昨年には最大野党 RENAMO の和平交渉担当者の暗殺があったことを指摘している¹⁶。現在モザンビークでは2018年10月に予定されている地方自治体選挙に向けて社会不安が増大している。10月9日には、野党 MDM の党支部が放火されるなど、各地で不安が高まっている¹⁷。

さらに、2017年2月のODA政策協議会などでも指摘してきたとおり、2016年4月よりIMFならびにドナー各国が融資を停止するに至った「債務隠し」問題はいまだ解決しておらず¹⁸、FBIもかかわる形で捜査されているが、モザンビーク政府の協力が得られないことにより調査がスタックしており、一般財政支援も国際監査が完全に行われぬ限りは供与されないとの発表があった¹⁹。この点については、実際、日本政府においても、2015年6月を最後に、円借款供与を行っていない。

なお、債務隠し問題、ガバナンスおよびナカラ回廊開発（特に、ナカラ鉄道整備・拡張）においてすでに生じている被害について同様に協議を重ねてきている財務省は、モザンビークの状況について「全般としてポリティカル・テンションの問題があることはその通り」であり「ここ最近ほどの指標を見てもガバナンスの状況が悪化しているのは明らか」とし、これを踏まえ「こういう状況でプロジェクトをやるにあたっては、よほど慎重にやらなければならない」と述べている。さらに、ガバナンスについては国家財政の管理面のみならず「住民を含めたガバナンスにどう対応してやっていくかが大事だ」とし、「プロジェクトを推進するときに土地収用の説明をちゃんとし、住民に対しての理解を求めてプロジェクトを推進していく」など「住民を含めたガバナンス、住民も納得するような」ガバナンスの重要性をその見解として示している²⁰。

一方で、これら事業そのものの内容に掛かる課題も残されている。プロサバンナ事業が、現地小農たちの抵抗を受けて「小農支援」に転換するなか、当初書き込まれていた計画などが「事業の枠外」で進んでいる状況となっている。すなわち、プロサバンナの最新のマスタープラン・ドラフトにおいては「投資」や「大規模農業」といった言葉が消え、「家族農業」や農民らの「主権」、地域の農業において「女性」が果たす役割の重要性について触れられるようになった。

しかしながら PEDEC-Nacala のマスタープランおよび分析レポートである「『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」においては²¹、農業は、インフラ分野の維持運営を可能にするための投資を呼び込むために「貨物需要を満たす存在」として、あるいは海外投資企業のための「ビジネスチャンスを提供する分野」として描かれており、小農についても「商品作物」を供給し、その栽培を通じて農業投資と共存すべき存在として描かれている。これらはいずれも、当初のプロサバンナ事業の構想に見られた点である。このために、いずれの事業のマスタープランにおいても、現在小農らが実践している農業のあり方ならびに小農ら自身は「変えられるべき」存在として描かれており、このことはこれまで抵抗を続けてきた小農らの主張に反している。加えて、プロサバンナ事業のマスタープランの改定をもって「土地収奪は起きない」との説明がなされているものの、実際にはナカラ経済回廊開発下における同地域で土地収奪が絶えないことを踏まえれば、ナカラ回廊開発と連動したプロサバンナ事業をこのまま実施することによる住民生活への悪影響は容易に予想、懸念される。

以上のことから、国と地域の民主的ガバナンスあるいは民主主義の定着や安定、住民の人権擁護のために、被害者の訴えを無視して事業を進めてはならず、外務省としても、モザンビーク政府のガバナンスに対する見解を明らかにした上で、具体的な対応を取ることが求められている。

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) 現在のモザンビークの財政管理ならびに和平・民主主義・人権を含むガバナンスの状況に対する見解。また、それについて、具体的に何の資料に基づき、現地の状況把握を誰がどのような手法で行い、導き出されたのか。
- (2) 今年3月の安倍首相とニュシ大統領の「共同声明」が、外務省サイトに次のように示されている²²。この点を外務省としてどのようにフォローアップし、現状においてどのような状況にあるのかに関する説明。また、国際監査企業やFBI等からも批判されているモザンビーク政府の情報開示への非協力状況に関する見解。

「14. ニュシ大統領は、安倍総理大臣に対し、非開示債務問題を含むモザンビークの最近の経済状況を説明した。ニュシ大統領は、国際通貨基金（IMF）及びその他関連当事者と協力し、可能な限り早急にこの問題を解決するため、民間債権者と交渉するというモザンビークのコミットメントを再

確認した。安倍総理大臣は、ニュシ大統領に対し、可能な限り早急にモザンビークの国際的信用を回復するため最大限努力するよう促した」

- (3) 以上を踏まえた、今後のモザンビークに対する援助の具体的な方針。特に、「債務隠し」問題が未解決であることへの見解と今後の無償を含む日本政府全体としての援助や外交アプローチと計画。なお、無償については、今年の7月に海外メディアで「Japan freezes \$100M in grants and loans to Mozambique amid debt talks」と報じられた²³。これらに対する具体的な詳細の説明。
- (4) 2014年2月の安倍首相のモザンビーク訪問時に約束された「700億円」供与の現状・実績（何年に何にいくら拠出したのか）・今後の予定の具体的な詳細。
- (5) プロサバンナ事業について現地の当事者から「異議申立」があったことそのものへの外務省としての見解と、審査結果が出たことを受けての今後の方針と具体的な対応。また、特に、P3で述べたとおり、審査結果が出た後にすでに現地で人権侵害が報告されていることを、どのように踏まえ、どのような具体的な対応策をとるのか。今後、現地小農・市民社会の人権を守るための具体的な方策。
- (7) 申立人が公用語のポルトガル語しか理解できないのを知っていながら、異議申立書のポルトガル語版の提供が1ヶ月も後になった理由。他方で英語版が先に作成・公表された理由また、申立人は「意見書」を提出する権利を有しているが、JICAの提出した反論資料²⁴や「調査結果」から担当部署から1ヶ月以内に提出されることになっている「意見書」の中身も検討する必要がある。これらの資料・意見書のポルトガル語訳はいつどのタイミングで提供されるのか。結果的に、申立人の意見書提出は相当の時間がかかる見込みであるが、それを外務省・JICAとして待つ姿勢の有無。

※なお、外務省との事前会合でもお願いしたとおり、当日の議論を有意義なものとするために、以上の質問に対する回答を、当日口頭で話すのではなく、できたら事前に、紙にまとめたものでいただきたい。（NGO側は、事前に本議案書をまとめ、開催の一週間強前に外務省に提出している。）

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现阶段で考える点）：

- 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。
- 本議案書でも示した通り、モザンビークが現在の状況（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。

➤ 氏名：渡辺直子

➤ 所属団体：特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター

➤ 連絡先（電話、Emailアドレス、スカイプアドレス）：03-3834-2388/nabekama@ngo-jvc.net

-
- ¹対モザンビーク共和国 国別援助方針（2013.3）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072471.pdf>
および事業展開計画（2016.4）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072472.pdf>
- ² https://www.jica.go.jp/topics/2009/20090928_01.html、https://www.jica.go.jp/story/interview/interview_75.html など
- ³ <https://www.jica.go.jp/project/mozambique/002/outline/index.html> これより前に、2008年にナカラ経済特区の調査、2010年に南部アフリカ成長ベルト広域協力プログラム準備調査が行われ、2011年10-11月にPEDECの詳細準備調査が行われている。
- ⁴ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000251004.pdf>
- ⁵ <https://www.jica.go.jp/project/mozambique/002/outline/index.html>
- ⁶ プロサバンナ事業のマスタープランの正式名称「Agricultural Development Masterplan for Nacala Corridor」、すなわち“ナカラ回廊のための農業開発マスタープラン”からもプロサバンナがナカラ回廊開発の一環として位置付けられていることがわかる。
- ⁷ <http://www.iza.ne.jp/kiji/economy/news/170316/ecn17031618480023-n1.html>
- ⁸ <https://www.mitsui.com/jp/ja/innovation/business/vale/index.html>
http://www.mitsui.com/jp/ja/release/2016/1220831_8913.html
- ⁹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seikyo_13_3.html
- ¹⁰ これらについては、財務省 NGO 定期協議会でも協議してきている。
- 第 61～64 回協議会配布資料および議事録 <http://jacses.org/sdap/mof/gijiroku61-70.htm>
- ¹¹ プロサバンナ事業に関する NGO・JICA・外務省意見交換会資料など
<http://ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/prosavana-jbm.html#prosavana>
- ¹² 異議申立および調査報告書いずれも掲載 https://www.jica.go.jp/environment/present_condition_moz01.html
- ¹³ https://www.jica.go.jp/environment/ku57pq0000205x3b-att/report_171101.pdf
- ¹⁴ 11 月初旬にナンプーラ市で開催されたビジネス会合における発言。会合の録音データにより確認されている。
- ¹⁵ <http://clubofmozambique.com/news/murder-of-nampula-mayor-represents-a-hard-blow-to-the-construction-of-a-state-of-democratic-rights/>
- ¹⁶ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-05/critical-mozambique-mayor-shot-dead-in-opposition-stronghold>
など
- ¹⁷ <http://clubofmozambique.com/news/mdm-headquarters-in-gaza-torched/>
- ¹⁸ 詳細は、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000251015.pdf> や第 61～64 回財務省 NGO 定期協議会 NGO 側資料など <http://jacses.org/sdap/mof/gijiroku61-70.htm>
- ¹⁹ <http://clubofmozambique.com/news/breaking-us-investigates-credit-suisse-vtb-and-bnp-paribas-for-roles-in-selling-mozambique-debt-wsj/>、<http://clubofmozambique.com/news/no-budget-support-while-kroll-audit-incomplete-aim-report/>
など
- ²⁰ <http://jacses.org/sdap/mof/gijiroku/mof63.pdf>、<http://jacses.org/sdap/mof/gijiroku/mof64.pdf>
- ²¹ http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12268074.pdf、http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12268090.pdf
- ²² <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000237248.pdf>
- ²³ <https://www.journalducameroun.com/en/japan-freezes-100m-in-grants-and-loans-to-mozambique-amid-debt-talks/>
など
- ²⁴ https://www.jica.go.jp/environment/ku57pq0000205x3b-att/material_170704_01.pdf