

【異議申立審査役による調査報告書】

モザンビーク共和国
ナカラ回廊農業開発マスタープラン
策定支援事業
環境社会配慮ガイドライン
に基づく
異議申立に係る調査報告書

平成 29 年 11 月
(2017)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)
環境社会配慮ガイドライン
に基づく異議申立審査役

目 次

序文	iii
略語表	vi
地図	vii
第 1 章：受理した異議申立の概要	1
(1) 国名	1
(2) 事業対象地域	1
(3) プロジェクト名称	1
(4) 本件申立の骨子	1
第 2 章：予備調査の結果	3
第 3 章：事実関係調査の結果	4
(1) 事実関係調査のために実施したヒアリング	4
(2) 事実に係る調査結果	5
(3) 申立人が主張する JICA のガイドライン不遵守に係る事実の調査結果に基づく JICA のガイドライン違反の有無の判断 25	25
第 4 章：対話の促進に関する現状と審査役の提言	30
(1) 当事者間の認識の違いとその背景	30
(2) JICA に対する提言	33
第 5 章：審査役の判断の根拠となった主な資料のリスト	35

第 4 章：対話の促進に関する現状と審査役の提言

(1) 当事者間の認識の違いとその背景

本件申立書は、以上のように、2009 年 9 月の日本 (JICA) ・モザンビーク農業大臣・ABC 総裁の三ヶ国基本枠組み合意を受けてスタートした、モザンビーク北部 3 州の農業開発に関する「プロサバンナ事業」の構成 3 事業のうち、とくに 2012 年 3 月以降開始し未だなお途上にある「ナカラ回廊農業開発マスタープラン」の作成事業について、モザンビーク政府による事業推進姿勢や、JICA による 4 つの「サブプロジェクト (関連委託契約)」を通じた PD 事業の推進手法が、一方的・威圧的なものであるとして、表現の自由等の人権や、情報公開・ステークホルダー参加等の手続的正義が侵害された点が問題とされたものである。

審査役は上記において、申立人が提示した多様な論点を個別に審理し、その結果、ガイドラインについて申立人が主張する、ステークホルダー参加・説明責任等の理念 (1 条 1 項)、環境社会配慮における相手国への支援・確認義務 (第 1 条第 4 項)、現地ステークホルダーとの協議義務 (第 2 条第 4 項)、人権配慮義務 (第 2 条第 5 項)、法令・国際基準の参照義務 (第 2 条第 6 項)、などガイドライン違反にあたることと認定しうるまでの事実は見出されなかった。しかしこのことは、事業の進め方に係るモザンビーク政府及び JICA 側の対応に一切の課題がなかったと判断するものではない。

現在本事業に係る最大の課題は、関係する当事者間において、農民が主体となってマスタープランの見直しを進めるという方向性が共有されていながらも、そのためのアプローチについて合意形成ができていないことにある。更に言えばそれはモザンビーク政府や JICA と農民組織との間の問題であるのみならず、農民組織や市民社会の関係者の中で、合意形成に至る協議が困難な状態が認められる。

第 3 章での調査結果が示す通り、JICA が提言して昨年構築された政府と市民社会・農民組織との対話メカニズム (MCSC) について、申立人らはその構築プロセスが非民主的で、包摂性を欠くものであったとして自らは参加せず、また当初彼らと協働しながらもこのメカニズムを通じてマスタープラン策定に主体的に関与すべく方針を転換した他の市民組織等に対して、モザンビーク政府や JICA の側に立って現行事業を進めようとする者と見なしている。

しかしながら審査役のインタビューにおいては、申立人を含めた本事業の関係者ほぼ全員が、小農の生活基盤の安定と向上を目指すべきとの認識で一致しており、その主張にはほとんど違いが見られなかった。従って、こうした対立的状況に至った背景について

理解し、問題解決に向けた改善策を提案するためにも、審査役は、今一度申立人の訴えに立ち戻って検討することがガイドラインの理念に叶うと考える。

現地調査において、申立人らが繰り返し審査役に訴えていた点は、主に下記の 4 つであった。

- ① 自分たちには (突然現れた) 「プロサバンナ事業」に係る情報が与えられず、またそのような情報へのアクセス自体が困難な状況にある。
- ② また「プロサバンナ事業」の名の下に、土地収奪や、疑問を持つ者への弾圧や迫害が生じ、地元農民の不安が増大した。
- ③ 現在作成されているマスタープランはトップダウンのものであり、地域の小農が関わっておらず、小農の意見に根ざした内容になっていない。
- ④ モザンビーク政府は圧政的であり、強権的であるため、手続的瑕疵や弾圧的言動が起こっており、現状の政府主導の事業実施体制にも不安がある。

審査役は、上記のうち冒頭の 2 点に関して、申立人らが、2009 年の事業提案当初から抱いてきたとする「プロサバンナ事業」への危惧の原因が、マスコミ等の報道によって広まった「1450 万ヘクタール³のブラジル・セラード型大規模開発事業」としての印象にあると考える。申立人へのヒアリングにおいて、この時期から「プロサバンナ事業」を名乗る投資家が農村を回って土地囲い込みを行なう事例や、焼畑移動耕作の休耕地やコミュニティ入会地についての収奪・立退きの事例が発生したとの説明があった。こうした、プロサバンナ事業が現実を開始する以前に起こった多くの土地収奪事例が、本事業が農業資本家による土地収奪、自作農の土地無し農業労働者への転落をもたらすに違いないとする申立人たちの危惧を急速に形成し、農民の不安を増大させていったことが想像される。

しかし既に JICA の側においては、PD 事業の開始以前の 2009 年に行われた JICA の協力準備調査、及び 2011 年 7 月の詳細計画策定調査により、モザンビーク固有の事情を踏まえた小農重視の方針が明示されていたことは上述の通りである。その後プロサバンナ事業全体の方向性を検討する目的で、PD 事業が開始されたのは 2012 年 3 月である。当初の情報収集やニーズ把握を目的とする活動が終了して全体像についてのコンセプトがまとめられ、PD 事業コンサルタントが当該地域のステークホルダー向けに説明を開始したのは、2013 年 8 月であった。この段階までに既に、モザンビーク固有の事情を踏まえた小農重視の方針が確立していたことが理解できる。

しかし、既に事業に対する不信感を強めた現地社会に対して、ひとたび強く印象付けら

れた大規模開発事業としてのイメージを解消することは容易ではなかったと考えられる。とくに、同時期に地域市民社会が主体となって開催された 2013 年 8 月の「第 1 回人民三者コンファレンス」では、主催者からの案内が前日であったために、当該コンファレンスに PD 事業の詳細を知る JICA や日本側関係者が参加することができず、従って、小農重視に切り替えられた事業内容を説明する機会とすることができず、逆に一連の政府側関係者の言動によって、申立人らの不安感、不信感が増幅された可能性が高い。その後よりの確かな事業理解を促進する意図で計画・実施された「コミュニケーション戦略の実施」による広報活動や、「ドラフト・ゼロ」に係る公聴会などの政府・JICA 側の試みも、申立人らの不信感を募らせる結果に終わり、事業内容そのものに対する理解がほとんど進まなかったことがうかがえる。

従って、上記のような的確な理解を進めることが困難な事情にあるとはいえ、政府・JICA 側には、申立人らの強い要望に応える意味でも、マスタープランの内容や考え方に係る情報の共有に向けた一層の努力が求められていることは明らかである。またこの点で言えば、プロサバンナ事業の柱の一つである PEM 事業で小農の生活基盤の安定と向上における目に見える成果も生じつつあることから、こうした個々の事例を他のコミュニティとも積極的に共有するといった地道な試みも、正確な情報を求める申立人らの要望に応じていく上では、検討に値すると考える。

また 3 つ目にある、小農が主体的に意見を出せるようなボトムアップの仕組みがないという点について、政府・JICA 側はまさに農民組織によるこの点の批判を受けて、市民社会が主体となってマスタープランの抜本的見直しを行うことを想定し、MCSC の発足を支援していたものと理解する。しかしながら、主要なステークホルダーの一部が MCSC を通じた対話メカニズムに参加しない現状から、現時点ではこの枠組み自体が十分に機能していない。こうした現状に鑑みれば、マスタープラン事業全体としての枠組みをどうするかといった議論とは切り離してでも、申立人らが強く求めているような、小農が自ら参加するニーズや意見聴取の機会が早急に設けられる必要があると考える。

更にこうした参加型意見聴取にあたっては、他の諸国でも参加を促進する民主的な手続
ルールの模索が行われており、参考にすることも有用と思われる。例えば日本では、先
進的な自治体が市民参画制度を条例で定めており、例えば、地区ごとに設けた住民自主
組織による自主協議と多数決による合意を行い、行政側はその結果を尊重し、最終的には
議会や行政審議会の審議を経て決定を行うなどとする参加型意思決定手続を法制化し
ている。

従って、まずは、意見聴取の手続が一方的であるとの印象をもたれないよう、農民代表
も含めた利害関係者の間で、マスタープランの作成に至るまでの参加型意思決定の手続

ルールについての共通理解を確認し、できるだけ小農が自由に意見を出しやすい環境を
整えることが不可欠であり、既存の農民組織の意向を十分に踏まえながら意見聴取を進
めることが肝要である。

なお4つ目の点が示唆しているのは、依然として政府に対する不信感が強いという事実
であるが、これが現行の MCSC を通じたやり取りを困難にしている最大の要因といえ
よう。既にこの点については日本の NGO や外務省も含めた形で様々な協議が行われて
きてはいるものの、恒久的な問題解決に向けた当事者同士の対話を可能にするまでの信
頼感醸成にはつながっていない。上記のように、小農が主体的に参加し自由に意見を出
しやすい参加型意見聴取の場が整えられていくことにより、一歩ずつ信頼関係が醸成さ
れていくことが期待される。

【JICA 事業部の意見書】

2017年12月1日

独立行政法人 国際協力機構
理事長 北岡 伸一 殿

モザンビーク共和国
ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援プロジェクトに係る
異議申立審査役による調査報告書に対する意見書

農 村 開 発 部 長
ア フ リ カ 部 長
モザンビーク事務所長

2. 事業担当部署の今後の取組

調査報告書の「JICAの環境社会配慮ガイドライン違反は認められない」との報告に基づき、
事業担当部署としては、審査役の提言を重く受け止め、いずれの提言についても真摯に取り
組み、これを着実に履行していく。各提言に対する今後の取組は、以下のとおり。

提言:

① 情報不足・透明性の欠如を埋める努力の推進

- (1) 申立人は、ヒアリングの場で最後に、「農民が意思決定に関与すること」「協議はコミュニティで行われるべき」という点を強く訴えていたと理解する。こうした点を十分に考慮して、UPC など現地農民を代表する組織のイニシアチブの下、コミュニティの構成員たる農民に対するヒアリングが適切に行われ、将来の小農の生活基盤の安定と向上のための開発計画において農民のニーズが把握されるよう、JICA は働きかけを続けること。
- (2) JICA自身としても、モザンビーク政府と協力しつつ、これまでの事業を通じて得られた情報や分析結果を積極的に情報開示すると共に、特に申立人が最も警戒感を抱いている土地収奪の問題については、これを回避する仕組みについて、コミュニティレベルに届く形で、よりの確な情報提供と理解促進に努めること。

持続可能な農業開発を通じて小規模農家を中心とした地域住民の生計向上に貢献するという観点から、UPCなど現地農民を代表する組織のイニシアチブの下、農民から適切に聞き取りが行われ、小農の生計向上に繋がる農民のニーズが正確に把握されるよう、モザンビーク政府に対し働きかけていく。

また、小農の生活基盤の安定と向上における目に見える成果を含め、これまでの事業を通じて得られた情報や分析結果を、モザンビーク政府と協力しつつ可能な限り開示することにより、現地農民の間で事業内容そのものに対する理解が一層進むよう努める。特に土地収奪を回避する仕組みについて、現地農民に対し、よりの確な情報提供と理解促進に努める。

提言:

② 参加型意思決定の手続ルールに基づく議論の促進

- (1) 小農の意見に根差したボトムアップの方式を求める申立人の声に深く配慮し、JICAは、モザンビーク政府が利害関係者間で合意できる参加型意思決定の手続ルールに基づいて議論を深める過程を見届けること。なお、その前提として、ステークホルダーが互いに直接会って話をする宥和的姿勢が重要である。
- (2) また、モザンビーク政府からの要望があれば、今後とも必要に応じてマスタープランに係る議論について協力すること。

審査役の指摘にあるとおり、小農が自ら参加するニーズや意見聴取の機会が求められていることにかんがみ、利害関係者間で合意できる参加型意思決定の手続きルールに基づき、モザンビーク政府が主体的に議論を深める過程を見届ける。また、モザンビーク政府からの要望があれば、マスタープランに係る議論について、今後とも必要に応じて協力していく。

③ 提言:モザンビーク政府による適切な取り組み

- (1) JICA は、モザンビーク政府の行動が、申立人らから「強権的」「人権侵害的」と受け取られることのないよう、慎重な配慮がなされるよう引き続き要請すること。
- (2) 更にJICA は、前記①や②について、モザンビーク政府による主体的かつ適切な取り組みが行われるよう協力すること。

審査役の指摘にあるとおり、小農が主体的に参加し自由に意見を出せる場が整えられていくことにより、信頼関係の醸成が期待されることから、モザンビーク政府に対し、その言動が強権的であるとの印象を与

えたり、人権侵害であると受け取られたりすることのないよう、慎重に配慮するよう引き続き働きかけていく。さらに、前記①や②の実現に向け、モザンビーク政府が主体的かつ適切に取り組んでいくよう、協力していく。

以上

【JICA 理事長の指示書】

2018年3月2日

農村開発部長
アフリカ部長
モザンビーク事務所長

理事長

「モザンビーク共和国ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援事業
環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立に係る調査報告書」
等に基づく指示

調査報告書において示された異議申立審査役の提言を真摯に受け止め、当事者の意見や現地の状況等を勘案しながら、2017年12月1日付の事業担当部署の意見書に記載された取組を着実に実施すること。

以上