

ProSAVANA 事業で長引き、悪化してきた諸問題に関する NGO の見解と資料一覧

～なぜ、援助を拒絶したことがなかったモザンビークの農民や市民社会は日本政府・JICA に NO! と言い、怒っているのか?～

2015 年 8 月 5 日

本資料は、現在「小農支援」「対話」が強調されるプロサバナ事業に対し、なぜ現地社会（特に農民）から反対や疑問の声があがり続けているのかについて、これまでの経緯、現地農民組織や市民社会並びに政府側主張を踏まえ、JICA 新ガイドラインを手がかりに検討・提示するものである。政府側関係者の理解の一助になれば幸いである。なお、記載情報の正確性に留意したが、疑問・訂正等があれば、具体的な照会や提案をお願いしたい。

1. そもそも何が問題か?～「JICA 環境社会配慮ガイドライン」の理念に反する事業の立案・進め方

【JICA 環境社会配慮ガイドライン (1. 基本的事項)】

「環境社会配慮を機能させるためには、民主的な意思決定が不可欠であり、意思決定を行うためには基本的人権の尊重に加えてステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任及び効率性が確保されることが重要である。

したがって、「環境社会配慮」は基本的人権の尊重と民主的統治システムの原理に基づき、幅広いステークホルダーの意味ある参加と意思決定プロセスの透明性を確保し、このための情報公開に努め、効率性を十分確保しつつ行わなければならない。関係政府機関は説明責任が強く求められる。」

根本原因

- 日本政府・JICA が現地事情を把握しないまま、日伯・官民連携促進モデル事業の打ち上げのため、誤った前提に基づく、現地の環境・社会（特に住民の 8 割以上を占める小規模農民）に多大なダメージをもたらす可能性の高い問題のある事業を立案・推進した。(2009 年～2012 年)

誤った対応による拡大・悪化する問題

- 現地・国際社会の高まる批判を受け（リーク文書もあり）、軌道修正を余儀なくされたが、この事実（失敗）を認めず、広範なる現地市民社会等の要請（「一時停止を求める公開書簡」）、日本市民社会の要請「緊急中断と抜本的見直し」に応え、信頼醸成と社会合意形成の努力をした上で再開する等の仕切り直しをしないまま、下記の政治手法を使って反対意見を抑え込むことで、事態を乗り切ろうとした。(2013 年～)

- ① 反対者らへのモザンビーク政府の「対応促進」による人権侵害の頻発
- ② 政府関係者による過去の事実の秘匿・改ざん、宣伝・プロパガンダの強化
- ③ 反対意見の矮小化、プロセスからの排除
- ④ 援助を使った「地元利権者」賛成派づくりと「一本釣り」による分断
- ⑤ 「公聴会」の事例に典型的な「賛成の声」の演出

- これらの政治手法が、現地農民や市民社会の更なる不信感と反発を招くとともに、この時期に急速に悪化したガバナンス運営を行うモザンビーク政府（特に、前大統領、元内務大臣であった農業大臣）を介在させる形で行われたため、人権侵害の頻発を招いた。(2013 年後半～)

- 以上について、JICA・日本政府は主導的・間接的役割を果たしているが（多くの事例で問題発生時に同席）、度重なる現地や市民社会の訴えにもかかわらず、「現地に聞いたが確認できず」とその責任を認めないまま対策を怠り、事態改善を悪化させている。

背景

- 当事者団体として、最も早くから本事業に懸念を表明し反対を唱えてきた UNAC（モザンビーク農民連合）は、同国最古・最大の小農の権利擁護と生活向上のための農民組織連合体（2200 組織）で、全州・全郡に加盟団体。土地法や農業政策の策定において重要な役割を果たし、モザ

JICA「環境社会配慮ガイドライン」の理念からの大幅な逸脱

- ゼンビーク政府と密接に協力。世界各国政府・国際機関・国際 NGO の支援先でもあり、農業事業や援助に反対したことは過去に一度もなかった。
- 現地市民社会、州プラットフォーム、ブラジル市民社会、国際 NGO、日本の NGO や研究者らは、この UNAC の訴えと要請を受けて活動。
- 独立以来、40 年間 FRELIMO 党が政権与党。一党支配後、1994 年から複数政党体制に移行し、2009 年まで良好なガバナンスの国として高く評価。近年、豊富な天然資源への急激な投資により（含日本）、ガバナンス・民主主義・人権が急速に後退、貧富の格差拡大等により民衆の不満が蔓延。特にプロサバンナ対象地では、与野党の勢力は拮抗し（大多数の郡で野党勝利）、総選挙（2014 年末）で与党大統領候補が破れる。

全国/州	大統領/議会	MDM	RENAMO	与党 FRELIMO
全国	大統領	6.36%	36.61%	57.03%
	議会	17	89	144
ナンブーラ州（北部）	大統領	5.86%	49.84% >	44.30%
	議会	1	45	47
ニアサ州	大統領	7% +	44.42% >	48.57%
	議会	4	34	42
ザンベジア州	大統領	8.21%	52.75% >	39.04%
	議会	4	51	37

【米国国務省「モザンビーク人権レポート 2014」の総括¹⁾】
 （モザンビークにおける）人権侵害には、次のものが含まれる。政治的権利や自由な集会の権利の迫害、政府と野党武装勢力による法に基づかない殺戮と人権侵害。
 その他、裁判前の長期拘束、司法メカニズムに対する与党の影響、刑務所の酷い状態、野党の政治的権利への侵害、メディアに対する政府の圧力。

【アムネスティ・インターナショナル(2015年6月20日～現在)】
 フェースブックに前大統領の退陣を求める投稿をした世界的に尊敬されるモザンビーク国立大学経済学部教授カステル・ブランコ（経済社会研究所所長）と、その投稿を掲載した独立系新聞編集長が起訴（治安維持法違反）。アムネスティは、これら2名を「良心の囚人」として世界キャンペーンを開始。なお、同国では、本年3月に、野党提案を公的に支持した憲法学者が暗殺。言論統制や表現の自由への弾圧に対し、国際的に批判の声が強まっている。

【JICA ガイドライン：モニタリング】

1. プロジェクトの実施期間中において、予測が困難であった事態の有無や…その結果に基づき適切な対策をとらなければならない。
3. モニタリング結果を、当該プロジェクトに関わる現地ステークホルダーに公表するよう努めなければならない。
4. 第三者等から、環境社会配慮が十分でないなどの具体的な指摘があった場合には、当該プロジェクトに関わるステークホルダーが参加して対策を協議・検討するための場が十分な情報公開のもとに設けられ、問題解決に向けた手順が合意されるよう努めなければならない。

【教訓】

- JICA「環境社会配慮ガイドライン」の理念に沿った立案・計画・実施であれば、本来不要だった資金面・労力面での無駄遣いが発生。
- 上記ガイドラインの規定があるものの、事業で問題が発生しても、政府・JICAとして問題を認め、悪化を回避/低減する等の自浄メカニズムがないため、事業推進が前提となり、問題が深刻化（不透明性の増大・繰り返しの人権侵害）。「止まらない公共事業」に類似の現象。
- 現地の人びととの信頼醸成・コンセンサスの形成がなぜ失敗してきたのか、改善のために何が必要か、相手の立場に立った理解の欠如。
- 上記の規定並びに「現地の人権状況の把握し、環境社会配慮に関わる意思決定プロセスに反映させる」努力は、依然行われておらず、当該ガイドライン並びにそれが前提とする国際人権規約について、外務省・JICA 担当者の理解（研修を含む）が不足している可能性。

2. 問題発生前・発生後から現在までの経緯（2009年～2015年）

日本・JICAの立案と奔走。
アフリカでの最初の対象としてのモザンビーク。地域住民の8割、耕作者の9割を超える4百万の小農の実態と影響無視の計画



- (1) **日伯・国際アグリビジネス促進のために日本・JICAによって計画・推進¹（2009年度～2012年度）**
- ① **日本政府・JICAの着想による事業立案と計画、推進（ブラジル・モザンビーク政府は働きかけの対象）**
 - ② **批判を受けるまでの事業の骨子（一部はその後にも存続したが、秘匿²）：**
 - ◇ 「日伯セラード農業開発協力（PRODECER）の成功をアフリカへ」の大規模・「緑の革命」型農業の推進
 - ◇ ナカラ回廊沿いの「現地農民が使いきれない広大な土地の有効活用」
 - 現地農民の土地収用は、「ルール（責任ある農業投資原則 PRAI）に沿ってやる」前提
 - 非自発的住民移転、大開墾も前提³
 - ◇ 輸出のための大規模清算
 - ブラジル・国際農業投資を促し、日本で不足する穀物・大豆をバリューチェーン確保の上で輸入する計画
 - ③ **以上の構想を進めるための各種事業の一例：**
 - ◇ JICA・ABC 国際セミナー「モザンビークアグリビジネス～日伯連携協力と投資の機会」（2011年4月、サンパウロ）⁴
 - ◇ 「プロサバンナ推進のための3カ国官民合同ミッション」（2012年4月）（日本企業8社、伯アグリビジネス関係17名）⁵
- (2) **地域の小農らによる懸念と批判の高まり（2012年10月 UNAC 声明、2013年5月「公開書簡」）への初期対応**
- ① **UNAC やその訴えの矮小化の試み：**
 - ◇ 2012年11月～：「一団体にすぎない、一部のみ」「反政府・野党勢力」との主張⁶ **JICA 主導**
 - ◇ 2013年3月13日：参議院 ODA 特会3議員との UNAC の面談の妨害⁷ **在外公館・JICA**
 - ◇ 2013年3-4月：モ政府が「農民代表」と招聘決定したニアサ州農民連合の UNAC への所属隠し **JICA 主導**
 - JICA は日本 NGO や国会議員の問い合わせにも、招聘決定団体の正式名称すら隠匿。 **JICA 直接**
 - 同連合の作成した「プロサバンナへの懸念」を含むプレゼンテーションの JICA による勝手な改変 **JICA 直接**

¹ 外務省担当課長による「セラード開発を羨ましく思ったモザンビーク政府からのブラジル政府への依頼を日本政府が支援して開始」とのストーリー（ODA 政策協議会 2012年12月、現在も政府見解）は、歴史事実ではないことが公文書で確認できる（外務公電[駐伯日本大使発]2009年4月、[駐モザンビーク日本大使発]2009年4月・6月）。JICA がこの事業を着想し、セラード開発の「立役者」となっている「元客員専門員」と JICA 上層部が奔走し、他の2カ国を往復して、事業合意と推進を進めたことは、JICA 広報媒体あるいはこれ以外の公文書でも明確。一例→http://www.jica.go.jp/story/interview/interview_75.html

² リークされたプロサバンナ・マスタープラン（PD）「レポート2（2013年3月・ブラジル側コンサルタント作成）」では、大半の当初構想が継続記載。PD の計画にあったクイック・インパクト・プロジェクト（QIP）の大半は「非自発的住民移転」を前提としていた。同レポートと QIP を全部削除することでカテゴリ問題を回避。

³ 「住民移転はゼロではない」（UNAC 代表 2013年2月表敬訪問時、外務省外務事務官）。「大開墾はゼロではない」（第5回意見交換会 2013年7月12日、JICA）。この発言は、後日 JICA によって議事要旨から削除された。

⁴ 「ProSAVANA を実施するにあたっては民間の投資を促進する必要がある。日伯民間関係者の関心を高めることを目的として、4月以降、ブラジル及び日本のそれぞれにおいてセミナー等を開催。キックオフの意味を込めて、サンパウロにおいて、ブラジルの民間関係者及びブラジル駐在の海外民間企業の関心惹起を目的として国際セミナーを開催」「伯民間の動きも活発化してきており…高い投資可能性が確認され、今般の国際セミナーに繋がっている」（外務公電[駐伯大使]2011年2月25日）。

⁵ JICA ホームページで、「（合同ミッションは）日本とブラジルの民間企業によるナカラ回廊への農業投資を促進することを主目的」と記載（2012年5月14日）。

⁶ JICA（2012年11月15日）、外務省 ODA 政策協議会（2012年12月14日）、UNAC 代表の政府表敬訪問（2013年2月）の認識。実際は、与党関係の農民組織として出発し、その後完全独立。農業事務次官も「特権的パートナー」と認知（地元紙 2013年11月）。この事実を、NGO が指摘するまで JICA は認識せず。

⁷ NGO の尽力で帰国寸前のマプト空港で面談。3議員の前で日本大使・JICA 所長「今後は誠実に対応する」と約束。

この時期、既にガバナンス悪化が内外に指摘されていたモザンビーク政府による批判への直接的な対応を推進
+
宣伝で乗り越えるべきとの認識と支援

現地市民社会、農民組織の「取り込み」の開始

更なる反発

② **モザンビーク政府（特にゲブーザ大統領・パシェコ農業大臣/元内部大臣）の関与を求める JICA・外務省の積極的働きかけ⁸：**

- ◇ 2012年11月～1月：JICA 現地出張者パシェコ農業大臣の表敬訪問⁹ **JICA 主導**
- ◇ 同年12月3日：第3回 JCC（3カ国共同調整委員会）での狙い **JICA 主導**
- ◇ 2013年2月22日：JICA 田中明彦理事長のパシェコ農業大臣の表敬訪問
- ◇ 同年4月2日：招聘（ProSAVANA ハイレベルセミナー）¹⁰ **JICA 主導**
- ◇ 同年6月2日：TICAD V での大統領・農業大臣 **外務省・JICA 主導**

③ **批判の声への真摯に対応ではなく、事業推進体制の強化・コミュニケーション戦略・宣伝の強化を推進：** **JICA 主導**

- ◇ 2012年11月15日：UNAC の批判に対しては、「モザンビーク政府に対応させる」と JICA 明言
- ◇ 同年12月3日：JCC 議事録「早急なるコミュニケーション戦略計画」や「広報専門家/企業の契約」による対処策が合意
- ◇ 2013年2月：**JICA 理事長がパシェコ大臣に「（農民らに関し）モザンビーク政府のオーナーシップに期待する」¹¹**
- ◇ 2013年6月：JICA 出張報告「コミュニケーション戦略の早期実施」「コンサルタント契約」**JICA 主導**
- ◇ 2013年7月～8日：JICA 出張報告「**今後は積極的にメディアへの接触・発信を繰り返すべき**」**JICA 主導**

(3) **UNAC・現地市民社会に対する「取り込み」活動の開始と反発の増大化（2013年6月～）**

① **ナンブーラ州市民社会プラットフォーム（PPOSC-N）に対する取り込み活動¹²：（人権侵害は後述）**

- ◇ 2013年6月：事務局長との個別夕食の働きかけと会合前の議事要旨への署名の強要 **JICA 主導・同席**
- ◇ 同年9月：プロサバンナ・フォーカルポイントによる UNAC の排除宣言 **JICA 同席¹³**
- ◇ 同月：地元テレビで、政府が「PPOSC-N とプロサバンナのため協働に合意」と一方的に宣言 **JICA 認識**

② **突然の「マスタープラン・コンセプトノート」発表と直後の「農村ワークショップ」（2013年9月-）：**

- ◇ 2013年9月：ニアサでのメディアを動員した「ワークショップ」と同日宣伝¹⁴ **JICA 同席・認識** <=さらなる反発

③ **同プラットフォーム（PPOSC-N）によるプロサバンナ抗議声明（2013年10月）：**

- ◇ 同年11-12月：「コンセプトノート」の30の問題点の提出、これに基づく「説明」¹⁵ **JICA 認識**
- ◇ 2014年1月：公式声明にて「コンセプトノート」のやり直しを要求 **JICA 受領**

⁸ これ以前から大統領の関与を得ようとされた。「農業大臣のみならずゲブーザ大統領との会合の機会を得ることは、プロサバンナを確実に推進していく上でも重要。今次選挙で再選が堅いとされる大統領との会合が実現されるのであれば、本件が新政権において確実に担保されることが期待される（2009年8月[駐モ日本大使発]）」。

⁹ 2012年10月の UNAC 声明を受け、それまで重視されていなかったパシェコ農業大臣への働きかけが強化されていく様子が、JICA 出張報告等でも明らかである。

¹⁰ このハイレベル会議に際して起きた UNAC の下部組織であるニアサ州農民連合の代表者に対する妨害行為は前頁、人権侵害は後述。

¹¹ JICA プレスリリース（2012年2月22日）「田中理事長がモザンビークを訪問」（http://www.jica.go.jp/press/2012/20130222_01.html）。同日の農業大臣表敬訪問内容がリリースされていることから、「同農業大臣との協議結果」ではなく、JICA 側によって前もって準備された内容が大臣に伝達され、その内容が広報された可能性。

¹² JICA を含むプロサバンナ関係者の問題については PPOSC-N の声明（2013年10月）に明記。

¹³ プロサバンナは、当初より、JICA が契約する開発コンサルタントによって実施。コンサルタント企業の間では、「最後の大型（巨額）農業案件」と認識され、重視されていた。ナンブーラ市に3カ国の「プロサバンナ技術チーム」の事務局が設置され、契約の端境期以外は日本のコンサルタントが駐在。

¹⁴ 同ワークショップには、前もって国営メディアが参加できるように調整され、開催日のうちにプロサバンナ・チームにより「成功」がプレスリリースとして発信され、その趣旨が協議の中身になく「開催事実・市民社会等の参加」にあったことが明確になる。

¹⁵ 同プラットフォームは、「2013年9月の声明通り、対話は拒否しているが、コンセプトノートがあまりに酷い内容だったため、地域の小農の権利を守るために問題点を列挙したマトリックスを作成し、これが間違っ理解されないように一点ずつ説明する会議を持ったが、これを実績として悪用されないため如何なる書類にも署名しない」と説明したが、政府側はこれを「協議実績」として宣伝し続けたこともあり、2014年4月の会合拒否となった（現地調査2013年12月、2014年8月）。

「意味ある対話」ではなく、「対話の既成事実化」とそれによる「事業推進の正当化」に力点

緊急停止を求める公開書簡

国会での誤った説明、虚偽の公文書を作成してまでも、「対話の既成事実化による「事業推進の正当化」の継続

(4) UNAC・現地市民社会の「参加」の既成事実化（2013年3月～現在）

- ① 突然の19郡での「ステークホルダー会議」の開催（2013年2月28日-4月）：JICA 主導
- ◇ JICA 理事長による「モ政府のオーナーシップによる正確な情報の共有」発言直後の開始
 - ◇ 同会議には、次の問題点があったことについて外務省・JICA も同意¹⁶
 - 政府が存在を否定する上記リーク「レポート2」が使用されている点
 - 2-3時間で詰め込み説明され、適切な手法ではなかった点
 - ◇ 現地市民社会や農民組織の批判：
 - 「農村部・全対象郡でやりました。沢山が参加しました」という正当化のためのもの
 - 説明は「農民のための事業で、お金・トラクター・肥料がもらえる」というもの
 - ◇ これを受けて「早く実施してほしい」という農民の声を宣伝
 - 「農村集会」というが、**実際は与党・政府関係者が大半の郡都で実施したもの** =>公聴会で繰り返された手法
 - ◇ 実際、与党の地方行政を支える郡評議会だけ別途事前開催
 - ◇ 2014年3月：「コンセプトノート」につき**政府と協議をしたことを証明する記録への署名強要**¹⁷ JICA 認識を否定
 - ◇ 3月25日：これを拒否する正式レターの提出 JICA 認識を否定するが、NGO が同書簡を提示
 - 「プロサバナを正当化するために参加したのではなく、その真逆である。署名されるべき書類は一つも存在しない」
 - ◇ 4月1日：突然4月4日開催の「三段表」の協議への出席が要請 JICA 認識
 - ◇ 4月2日：農業省州局長が「愛国者ぶりを見せるように」と電話で脅迫 NGO:JICA に連絡
 - ◇ 4月18日：以上の書簡に反し、石橋通宏議員への事前レクで同プラットフォームと近く協議予定と明言 JICA 直接
 - 照会に対し、**同プラットフォームは「JICA のウソだ」と激怒**
 - 4月20日：参議院決算委員会にて、JICA 理事長が同プラットフォームと「日程調整中」と誤った答弁 JICA 直接
- ② UNAC への個別協議の強要と虚偽の公文書作成：
- ◇ 2013年11月4日：農業省を別件訪問中の UNAC に、突然現れた JICA 含む3カ国関係者が協議の要求 JICA 直接
 - UNAC としてこの場は拒否
 - ◇ 11月21日：「協議のための方法論を話し合う会議」を「公開書簡署名団体」と共に UNAC 主催：JICA 同席
 - しかし、「コンセプトノートの協議参加者一覧」への署名が政府側より要請され紛糾 JICA 本部認識を否定
 - 農業局長、次回開催条件として、コンセプトノート策定に使われた関係資料公開の約束 NGO 報告で JICA 認識
 - ◇ 12月：約束の関係資料が公開されずボイコット JICA 認識
 - ◇ **懸念通り、11月4日・21日が、JICA 議員レク資料に「コンセプトノートの協議」の実績として記載**¹⁸ JICA 直接

¹⁶ NGO と外務省・JICA による第3回「ProSAVANA 事業に関する意見交換会（NGO・外務省定期協議会 ODA 政策協議会サブグループ）」（2013年4月19日）。

¹⁷ 現地市民社会は「プロサバナは何故参加者名簿と議事要旨への署名に拘るのか？」と疑問が出るほど、各会で署名が強調される。「対話の既成事実化と事業推進の正当化に使われる」との懸念が根強く、今回のレク資料でもそれが明確。議事要旨への署名強要とこの拒絶の事実について、上記意見交換会で JICA は否定し続けた。

¹⁸ UNAC を協議の場に連れて来ようとする2013年11月の出来事めぐりの問題については、現地からの情報とそれを確認した現地調査（JICA 現地事務所、UNAC、その他の市民社会組織）でも確認され、同年同月並びに12月に開催された第6回及び7回 ProSAVA 事業に関する意見交換会で NGO 側から指摘。それでも、2014年5月には「UNAC と協議」との資料が作成され、議員や公的な場で配布され続けた。UNAC によって表敬訪問時に抗議がなされるが、JICA は返答せず（2015年7月）。

会議に参加し、政府準備の要旨に署名で「対話」の正当化。政治リスクを冒し「会議ボイコット」「反対表明」しない限り、「対話が順調」と政府宣伝



日本の援助資金を使った、利益相反を含む不透明で急がれたプロセスでの、プロサバンナに協力する小農組織の確保の努力



特に反対姿勢を取る UNAC、会議を拒否する PPOSC-N の切り崩しを狙った、加盟団体へのピンポイントな働きかけ

「アメ」

③ 「ナンブーラ州だけ問題。ニアサ・ザンベジア州は対話が進む」の強調（後述）：

- ◇ 2014年4月20日：JICA 理事長による国会答弁での「ニアサ・ザンベジア州は対話が進む」発言 JICA 直接
 - 以上の既成事実化について、ニアサ州・ザンベジア州農民代表の反発
 - ・ 2014年8月：「第2回 ProSAVANA 3カ国民衆会議」：「不透明」「トップダウン」 JICA 同席
 - ・ ニアサ州市民社会フォーラムへの現地調査：「対話と呼ばない」（2014年8月） NGO 報告により JICA 認識

(5) DIF（基金）や農業普及事業（PEM）を使った反対する人びとに対する分断・賛成派の創出の試み（2014年3月～）

- ① JICA ガイドライン「ODA の実施が途上国の環境や社会に与える影響などに十分注意を払い、公平性を確保」との前提に反する、政治的な意図が介在しやすい、ピンポイントの融資先・供与先の選別方法：
 - ◇ DIF：建前は公募形式。実際は運営主 GAPI や資金拠出元日本政府関係者（JICA コンサルタント）が事前選別・申請要請
- ② 日本見返り資金「プロサバンナ開発イニシアティブ基金（旧 PDIF、現 DIF）」（運営 GAPI）への応募の要請：JICA 主導
 - ◇ 2013年11月：「UNAC は反対しているが一部。協力している農民組織もある」として、IKURU と ALIMI との連携強調。
 - IKURU は農民組織ではなく「企業」。GAPI が経営の最高責任者を派遣し、利益相反。JICA と共に GAPI が申請要請
 - 唯一コンタクトがあった農民組合（ALIMI）に対し、公募直前に申請要請のため訪問（GAPI 同席。JICA 主導）：
 - ・ プロサバンナ事業推進の正当化に利用されることへの懸念から申請取り下げ JICA 認識
 - ・ しかし、政府側の政府系新聞への情報提供により、「ProSAVANA が連携する初の農民組織」と宣伝
 - ・ その後、この団体への政府・GAPI からのハラスメント
- ③ ナンブーラ州プラットフォーム（PPOSC-N）加盟団体の一本釣りの試み：
 - ◇ 2014年3月：主要加盟団体 AENA（農業普及協会）の一本釣りのための秘密会議と契約案 JICA 同席
 - ナンブーラ州農村部を回っての「プロサバンナの宣伝活動」と「プロサバンナを擁護する報告書」の執筆を依頼
 - 見返りとして、車両提、3人分のスタッフの給与、報告書執筆の報酬の提供を約束
 - ◇ 同年4月：プラットフォーム内での問題化
- ④ 政権与党の関連農民組織から始まった取り込み努力：
 - ◇ 2014年4月：「ゲブーザ大統領夫人」の名前を冠した与党農民組織（UNAC 非加盟）に水ポンプ供与。JICA 同席
- ⑤ UNAC 加盟団体に焦点をあわせたプロサバンナ関連事業に参加をさせるための試み：
 - ◇ ニアサ州下部組織：政府与党に近い加盟農民組織連合にピンポイントで水ポンプ供与事業を提案 JICA 同席
 - ◇ ザンベジア州下部組織：政府与党が関与する農民組織連合に焦点を当てて製粉機供与 JICA 同席
 - ◇ ナンブーラ州下部組織：JICA 同席
 - DIF の融資先としてピンポイントでターゲットを絞って訪問・申請要請、「プロサバンナと知らないまま」申請¹⁹
 - 製粉機供与先としてピンポイントで選別され、供与受け入れを強要（別資料）

¹⁹ JICA は「プロサバンナ関連事業である」と説明したと主張。同フォーラムへの説明に使用した資料を請求したところ、英語のパワーポイントが開示された（同国の公用語はポルトガル語）。また、当初「PDIF（プロサバンナ開発イニシアティブ基金）」というプロサバンナ関連事業と明確に分かる事業名が、いつの間にか「DIF（開発イニシアティブ基金）」に変更されており、契約書も DIF としか記載されず。同フォーラムは、明確にプロサバンナに反対をしてきた農民組織であり、2015年4月の公聴会でも疑問を唱えたために、その後政府関係者によってストーキングと脅迫を受けている（後述）。

反対者、問題提起者には脅迫。
最上位の農業大臣が「外国の陰謀」と述べることで、下位の役人がこの姿勢を各レベルで踏襲・拡大。

JICAは、現場に同席/事後的に知っても黙認。
当事者の訴えを加害者側・JICA関係者に確認し、「事実の確認されず」と対応せず。

人権侵害の悪化

「No to ProSAVANA」開始

(6) 人権侵害の頻発化 (2013年6月～)

明らかな国際人権規約違反。特に「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (A 規約) : すべての人民は自決の権利を有する、すべての人民はその政治的地位を自由に決定し、その経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する」、自由権規約「市民的及び政治的権利に関する国際規約第 19 条 : すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する」の顕著な違反。

- ① モザンビーク・パシエコ農業大臣 (元内務大臣・前大統領候補立候補者) による農民代表への脅迫 :
 - ◇ 2013年8月8日 : 第1回「ProSAVANA 事業に関する三カ国民衆会議」の事前打合せの場 (密室) での、「**プロサバンナに反対することで私の道を塞ぐ者には最大限痛い目に遭わせてやる**」との UNAC 代表への脅迫²⁰
 - ◇ 同日 : メディアに対し「プロサバンナへの反対は外国の陰謀」と宣言し、反対の意見を弾圧
 - その後もこの種の発言が継続
- ② ナンプーラ州プラットフォーム (PPOSC-N) 関係者に対するプロサバンナ関係者による脅迫 :
 - ◇ 2013年6月 : ナンプーラ州知事からの個別呼び出しと非難
 - ◇ 2013年6～8月 :
 - 農業局長・プロサバンナ担当者による繰り返しの個別電話での圧力 (JICA 関係者の指示と説明²¹) JICA 関与
 - 所属団体の人事担当や資金拠出元 (ドナー) からの圧力 : 「モザンビーク政府の政策に逆らうな」
 - ◇ 2013年8月 : プロサバンナ・フォーカスポイントによる同フォーラム代表者2名に対する脅迫 JICA 同席
 - 「上司が暗殺しろといったらそれに従う国柄だ」と指でピストルの形を作って2人に「銃口」を向ける脅迫²²
 - ◇ 2014年4月2日 : 協議に参加するよう電話で脅迫 (上述) JICA 認識
 - ◇ 2014年8月1日 : プロサバンナ関係者 (州農業局長) による「外国のカネをもらうために反対」との侮辱発言²³ JICA 同席
- ③ UNAC 加盟団体に対する知事や郡長、農業省関係者等の地元行政からの脅迫 :
 - ◇ 2013年5月～ : ニアサ州農民連合への「裏切り者」発言と弾圧²⁴
 - ◇ 2014年～ : ザンベジア州農民連合への同州知事の「プロサバンナに反対する者は投獄」との発言²⁵ JICA 認識
 - ◇ 2013年9月～ : ナンプーラ州農民連合代表への圧力と脅迫 (2014年4月迄は委員会) :
 - 2013年8月 : 日本 NGO の現地調査の同行者への地元行政官の威嚇「誰がこいつらを連れて来たんだ! お前か?」
 - 2013年9月～ : 同連合代表への繰り返しの個別電話での圧力・個別訪問依頼 JICA 認識

²⁰ 日本とブラジルの市民社会代表各1名が他の農業省関係者5名と同席し、これを目撃。農民代表は怯え、震えたまま開会スピーチ。震えていたことを根拠として、農業大臣は「外国人らから反対させられているだけ」と「陰謀説」をメディアに主張。農民代表は「脅迫に怯えた自分が悔しい」と無念を述べている。

²¹ 圧力をかけたモザンビーク役人らは、「JICA 本部のある人物からの指示」と説明。これを受けて、2013年9月の同プラットフォームの声明で「(プロサバンナ・チームに対し) 指導力が発揮される (JICA の) シニア相談役の役割に遺憾の意」が表明される。

²² 日本からの調査者、JICA コンサルタント2名が同席。調査者は抗議するが、JICA 関係者は黙認。同じ州農業局長は、「何故日本に行って公開書簡を勝手に発表したか」等の発言も行った (自由権の侵害)。

²³ 同局長は「プロサバンナへの反対は、農民を飢えさせ、それを政府の責任に転嫁することで、選挙を有利に運ぼうとする野党関係者の策略」等と延べ、農民組織や市民社会の声を激しく非難したが、JICA 関係者はこれを黙認 (2014年8月)。同様のことは、別の日本の調査者との面談でも生じた。

²⁴ 2013年4月の招聘に応じたが、プロサバンナ推進のプロパガンダに使われたことが分かったニアサ州農民連合は、同月17日にプロサバンナ批判声明を発表。これに対する政府の個人攻撃と弾圧。(現地調査2015年4月)

²⁵ マプトでの第2回「ProSAVANA に関する3カ国民衆会議」で、ザンベジア州農民代表が詳細 (地元行政官や知事からの「プロサバンナに反対する者は投獄する」) を訴える。3カ国政府代表、日本大使館の代表者と JICA 所長も出席。この点に関し、外務省・JICA は「公電記録にない」「聞いてない」「そんな権限を有する者はカウンターパートにない」と説明 (第10回意見交換会)。この際の動画を英語の同時通訳と日本語の字幕付きで紹介するも (2014年10月、15年3月)、未だに認めず。

行き詰まり、
新政権でも農
業大臣の継
続：マスター
プラン事業の
「強行突破」
路線の採択

国会で「丁寧な対話」
の約束、延長は「対話
のため」と明記。対話
の既成事実化のため
の「公聴会」強行

「公聴会」に値
せぬ、あらゆる
層の批判

・ 同年10月7日：これを拒否し UNAC や州プラットフォームを通すよう要請する正式書簡の提出 JICA 認識

➤ 2014年2月：モノポ郡農民連合への製粉機強要問題に関する賛成強要と投獄脅迫（別資料） JICA 同席

④ 公聴会（2015年4-6月）での人権侵害：（詳細は各種声明） JICA 認識 （後述）

◇ 参加妨害・拒否、制服・武器携帯した警察の同席

◇ 「反対意見を言う者は外国からお金をもらっている」「反対意見は述べるな、質問だけ許可」との威嚇発言

◇ 公聴会中、プロサバンナ事業への不安を口にした農民（組織）へのストーキングと賛成強要、投獄の脅迫

以上の経緯への現地の声

【プロサバンナの緊急停止と見直しを求める3カ国首脳宛公開書簡（2013年5月28日）】

◇ 以上に基づき、我々モザンビークの農民男女、ナカラ回廊添いの農村コミュニティに暮らす家族、宗教組織、市民社会組織は、次の点について緊急に非難し、拒絶いたします。

➤ 情報操作、プロサバンナ事業に反対し、農業の持続可能な発展のための代替案を提案する者への脅迫

【ナンブーラ州市民社会プラットフォーム（PPOSC-N 200 組織の連合体）のプロサバンナ抗議声明（2013年9月30日）】

◇ プロサバンナ推進者らによって進められてきた、モザンビーク市民社会に対する分断、分裂化、弱体化の試みに表される各種の工作活動と脅迫について、遺憾の意を表明する。（JICA）シニア相談役の役割についても、遺憾の意を表明する。

【プロサバンナにノー 全国キャンペーンの声明（2014年6月2日）】

◇ プロサバンナでは、悪質な秘密主義が蔓延し、同事業が作成する文書には恒常的な情報の削除や改ざん・操作、意図的な不一致が明白であり、今もこうしたことが続いている。また小農組織のリーダー、社会運動や市民社会組織の代表者、活動家に対し、プロサバンナの企画者や実務者による脅迫や強要が多数実行に移されている。

➤ プロサバンナに反対する市民社会組織、リーダー、活動家らに対する、すべての形態の巧妙な操作、「一本釣り」や脅迫、犯罪的行為の企みを糾弾し、拒絶する。

【公聴会の無効化を要求する3カ国市民社会共同声明（2015年6月4日）】

◇ 2012年以来、民主的で、透明性が担保され、インクルーシブな対話のメカニズムが設置されることを求め、プロサバンナ事業にノーを突きつけてきた。この公聴会は、これらの批判と主権に基づく要求に対する、モザンビーク、ブラジルならびに日本の3カ国政府による回答とされるべきものであった。

◇ しかしながら、この公聴会は、3カ国政府がいかなる代償を支払ってでも、また強制力を伴ってでも、すでに始めてしまったプロサバンナ事業を正当化しようとする試みの一つであったことを明らかにした。

「プロサバンナ」という一援助事業の問題を超えて、同国で悪化する一方の民主的ガバナンス・人権侵害の問題に発展。戦後、モザンビーク社会が積み重ねてきた民主プロセスや法制度（公衆参加の原則）を踏みにじるものとして機能。ガイドラインに違反するだけでなく、援助が最もやってはいけないこと（社会への悪影響 Do Harm）を推進。

3. いくつかの論点に関する政府資料に継続する問題の検討～原因理解と今後の改善のために

JICA ガイドラインから、政府資料の主張を検討した時に生じる疑問点としては、以下の点が挙げられる。相互理解を深めるため、1～4 に関し、外務省・JICA の回答を期待したい。

1. 「対話の結果」を参加回数・人数、参加団体の署名に求めることは、「意味ある参加」の観点から妥当か？
2. モザンビーク社会の広範なる層がその不正（独立性と民主性と公開性の欠落）について批判する「公聴会の結果」を、「好意的な意見」「反対を表明したコメントは報告されず」等と記述し、事業推進の正当化の根拠として利用することは妥当か？
3. 現地社会のあらゆる層から「不当」との批判される「対話」の実施や事後の「好意的意見のカウント」等に、日本の援助を使うことは妥当か？
4. プロサバンナ事業全体で、当事者の訴えと市民社会の通報にもかかわらず、人権侵害が繰り返し発生する理由は何か？
5. プロジェクトの7度にわたる延長（予算の拡大）の理由が「対話を行うため」としながら、「市民社会の対話拒否」の原因について、把握と問題の低減がなされず、より問題を悪化させている理由は何か？

以上の4点の疑問に基づき、JICA 新ガイドラインを手がかりに、これまでの資料・情報・経緯を踏まえ、その問題点を指摘する。

(1) JICA「環境社会配慮ガイドライン」から逸脱する問題発生後の対応

経緯をみてきた通り、現地での批判が明らかになってからの対応は、JICA ガイドラインとは真逆のものであり、尊重すべきとされる「基本的人権と民主的統治システムの原理」に反した対応を繰り返してきた。その結果、政策・事業実施において不可欠な、当事者や市民社会の信用と信頼、社会的合意の可能性を損なうものとして展開し続けた。

- ① このような手法への批判は、声明等の公式な形で現地から繰り返し行われている。日本の NGO らは、これらの声明を翻訳し、直ちに外務省・JICA 宛にファックスしてきた他、2-3 ヶ月に1度開催される「ProSAVANA 事業に関する意見交換会」で紹介してきた。
- ② しかし、政府側は、これらの声に真摯に応えず、民主的な参加を確保するために延期されてきた「マスタープラン事業」の重要イベント「公聴会」においても、更なる人権侵害を惹起させるものとなり、先月の農民代表らの緊急来日となった。
- ③ 農民組織は、公用語（ポルトガル語）版がない中でも「JICA ガイドライン」を学習しており、直接日本で人権侵害や問題を訴えることにより、対応が得られるものと期待した。しかし、人権侵害や声明の要求について、本年6月2日に発表され、和訳を同月5日に提供し、UNAC 本部への訪問時（6月19日）にも説明したにもかかわらず、JICA は「初めて聞いたので、今後検討する/確認する」と回答した。
- ④ その後、日本 NGO との第12回意見交換会では、農民らがあげた人権侵害ケースの1点（製粉機問題）のみについてだけ取り上げ、「中立の立場の JICA コンサルタントに確認したがそのような事実はなかった」「コンサルタントはポルトガル語が出来ないが」と述べた。
- ⑤ 人権侵害の事例は昨年から繰り返し指摘しているが、被害者の直接の訴えに対しても、人権状況の把握と対応を行う意志が見られない。
- ⑥ 外務省は、モザンビークにおける人権侵害・ガバナンスの悪化について、世銀報告に依拠し、十分な把握を怠り否定し続けている。
- ⑦ 権力関係の中で生じるハラスメント等の人権侵害の把握・調査においては、権力関係を前提とし、被害者側の立場に寄り添った形でなければ実態把握が不可能であることは周知の事実である。その前提すらないままに、「現地への状況の照会・確認」がなされている。



ハラスメントに関するあるべき調査法、ガイドラインと基本的人権の理解の欠如が、人権侵害黙認に繋がっている可能性

(2) **外務省・JICA「対話結果」文書にも顕著な「意味ある参加の確保（JICAガイドライン）」の意志の欠落**

- ① 「対話」において JICA・外務省が重視するのは**回数・参加人数・賛成意見の有無にあることが**、議員レク資料「マスタープラン策定のための地域住民との対話の経緯・結果」（2015年7月）やこれまでの他の資料や説明で顕著な点として示されている。JICAガイドラインが重視する**「幅広いステークホルダーの意味のある参加の場が確保されたか」**に関する点については、ほとんど言及されてこなかった。

【一例：ステークホルダー会議】

- ◇ 40回開催し2150名参加したと強調するが、1回参加平均53名に過ぎない。
- ◇ **与党の郡レベルの「装置」として機能する「郡評議会」のみの事前会合が**、「農民集会」前に全郡で開催され、これも数に含まれる。
 - 農村集会の参加者も主に政府職員、与党下部組織（青年・女性）関係者であった。（ニアサ州での2013年現地調査）
- ◇ 行われた説明も、「～をあげる」という宣伝に終始した。この点について、政府職員ですら以下のように総括している。
 - **地方行政官：「プロサバンナに協力すれば融資・トラック…『結婚』を取り付けるためだけの約束のようなもの。」**
- ◇ これら会議が、**「意味ある参加」を目指したのではなく、「情報の透明性や説明責任の確保」が努力されなかったことは**、参加した多くの市民社会や農民組織（ザンベジア・ニアサ州を含む）によって強く批判されている。

【ニアサ州市民社会フォーラム（150団体）代表（2014年8月現地調査）】

「我々は、プロサバンナに関する情報へのアクセスを確保し、懸念を表明するため、インクルーシブな会議を要求し、会議に参加した。しかし、依然として情報不十分で、**このプログラムの中身とプロセスの明確な説明を欠いたままである**。懸念を解消するに至らないにもかかわらず、**何の説明もなく、いつの間にかいくつもの農民組織と何かが始められていた。これでは協議と呼べない。**」

- ② **この問題については、外務省により一定の理解が示され**（「投資の話に終始」「2-3時間で詰め込んだ」）、**改善が約束されてきたが**（第6回意見交換会、2013年11月25日）、その後のプロセス（特に公聴会）では改善が見られなかった。しかし、JICAガイドラインは明確である。

【JICAガイドラインにおける「意味のある対話」とは何か？】

- ◇ （「意味ある対話」を行う理由）「環境社会配慮を機能させるための**民主的な意思決定の重要性**」を説き、そのために「基本的人権の尊重に加えて、ステークホルダーの参加、情報の透明性や説明責任及び効率性の確保」が不可欠と明示。その上で、
 - JICAは、現場に即した環境社会配慮の実施と**適切な合意形成のために、ステークホルダーの意味ある参加を確保し**、ステークホルダーの意見を意思決定に十分反映する。
 - JICAは、説明責任の確保および多様なステークホルダーの参加を確保するため、環境社会配慮に関する情報公開を、相手国等の協力の下、**積極的に行う**。
 - JICAの支援を受けて、相手国等が現地ステークホルダーとの協議を行う場合において、相手国等は**事前に十分な時間的余裕をもって情報公開を行う**。JICAは、相手国の公用語又は広く使用されている言語と、**地域の人々が理解できる様式による資料を相手国等が作成**することを支援する。



- 上記規定は、農民や市民社会が求めてきた内容と同様であり、ガイドラインを遵守すれば問題は生じなかったはずである。
- JICAや外務省に、「意味のある対話」の目的と要件に関する理解、それを実行する意志が不十分な可能性が高い。

(2) **JICAガイドラインが重視する「適切な合意形成」を含む「民主的な意思決定」を目的としない「対話」**

- ① 「意味のある参加」を可能とするためには、十分な時間を与えた形での情報公開と当事者の理解できる手法での情報提供が重要であることが、JICA ガイドラインに明記されている。同ガイドラインが依拠する世界人権宣言並びに自由権規約の第 19 条には、一人ひとりの決定権、そのための情報アクセス権（知る権利）が明確に記されている。

【自由権規約「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第 19 条】

◇ 「すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する」

◇ 「・・・国境との関わりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け、伝える自由を含む」

- ② これらは、ILO169号条約、国連宣言（2007年）、欧州投資銀行の環境政策（2009年）でも活用されている「FPIC（Free, Prior and Informed Consent）」に通じるものである。
- ◇ 「Free:自由意思に基づく合意」「Prior:実施決定前の合意」「インフォームドコンセント:十分に情報を与えられた上での合意」
- ◇ 参加も、署名も、事業への合意についても、「No」という権利を認められている。
- ③ 上述の経緯でも明らかな通り、**プロサバナ事業では、狙い・手法・結果・記録のあり方のいずれにおいてもFPICを満たしたとはいえ、JICAガイドラインも対話の目的としてあげる「民主的な意思決定」「適切な合意形成」のための努力がなされたものではなかった。**
- ④ 前項でニアサ州市民社会フォーラムが示す通り、「十分な情報がない。知らない間に何かが進められていた。これでは協議ではない」と述べているのは、まさにこの「**実施決定前の合意**」に関するものである。これは、日本の国内事業でも問題とされる点であるが、国際協力の一貫として政府開発援助がなされ、国民の税金でJICAが事業を行っている以上、非常に重要な点である。ガイドラインはこう記す。

【JICA ガイドライン】

- ◇ JICA は、**適切な環境社会配慮がなされない場合（「影響を受ける住民や関係する市民社会組織の関与する見込みがない場合」）には、プロジェクトを実施しない。**
- ◇ JICA は、**環境社会配慮の観点から相手国等に求める要件を本ガイドラインで明記し…相手国の取組みを適宜確認するとともに、その結果を踏まえて意思決定を行う。（この要件の中に、「ステークホルダーの参加」と「情報公開」が含まれる）**
- ⑤ つまり、「適切な合意形成」に失敗した場合は（それが相手国の責任であろうとも）、**JICAとして、環境社会配慮を重視して「プロジェクトの実施を断念する」ことは前提なのである。**このような事態に陥った場合は、**巨額な損失と無駄が発生する。**そのような事態回避のためにも、「事前の合意」を得るためには、形式的ではないあらゆる努力が不可欠のはずであった。
- ⑥ なお、「合意」は単なる「事業への賛成」を意味するのではなく、「民主的な意思決定」という言葉に示されている通り、広範なるコンセンサスの形成のことであり、そこには当然ながら反対意見も含まれ、反対者の尊重とその理解を得るための努力も含まれる。したがって、「意味のある対話」の形式が確保されない集会で得られた「賛成意見」をもって、「合意形成がなされた」とはできない。これまでの「対話」の手法・事後の宣伝からは、この理解が欠如している可能性が示唆される。来日した農民代表らの「**JICAは反対する農民を尊重できるか？**」との問いに**無回答であった**ことに問題が明示されている。



- 「民主的な意思決定/適切な合意形成」の重要性がガイドラインに書かれながら、実際は「賛成意見を集める」ことに終始。
- 事業の推進後に「合意形成」を唱えても、社会・国際的にも不信感を招きやすく、援助資金の無駄になる可能性を高める。

(3) **農民の前で「中立」を主張するJICA、モザンビーク政府への責任転嫁、援助協調の無視**

- ① JICAは、上述のJICAガイドラインで定められている「**JICAの意思決定**」に反し、UNACや日本NGOらに「**JICAは中立の立場**」「**モザンビーク政府のオーナーシップに任せている**」「**決定権を持たないから止められない**」との説明を行い、自らのガイドラインの規定に記された**責任を放棄した**（2015年7月8日、第12回意見交換会[同月24日]）。
- ② また、国際人権規約第5条にも反している。

【JICA ガイドラインの目的】

環境社会配慮の責務と手続き、相手国に求める要件を示すこと。

【国際人権規約第5条】

いずれの国において法律、条約、規則又は慣習によって認められ又は存する基本的人権については、この規約がそれらの権利を認めていないこと又はその認める範囲がより狭いことを理由として、権利を制限し又は侵すことは許されない

- ③ この間、外務省・JICAは、「モザンビーク政府は合意形成に慣れていない」「このような大規模な政策対話はしたことがない」等と主張するが、実際は真逆である。また、**モザンビーク政府には、このような「形式上の賛成意見を集めるための大規模集会」を実施する予算的な余裕はなく、またそのようなものに援助資金を拠出するドナーは皆無であった。**
- ④ 実際は、和平後（1992年）、「貧困削減戦略ペーパー」の策定プロセスを皮切りに、国際機関や各国ドナーの尽力もあり、モザンビーク政府・市民社会の努力によって、農村レベルから全国レベルの政策対話による政策形成プロセスが、何度か実践されてきている。特に、UNACが重要な役割を果たした「土地法」の制定プロセスはそのようなものであった。
- ⑤ しかし、**2001年まで在外公館をおかず、ドナー19カ国の援助協調の場となっているG19に参加しない日本政府は、これらのプロセスにまったく関与してこなかった。**しかし、JICA関係者は「こんなに対話を重視するドナーはいない」と主張する。
- ⑥ プロサバンナは、合意当初からモザンビークに集まる国際機関・各国ドナーから、「**農業セクターで積み重ねてきた援助協調**」を踏みにじるものとして批判的に見られてきた。実際、日本政府・JICAは、モザンビークの農業支援について、十分な実績を持つわけではなく、特に北部地域における知見や経験が欠落する状態で、「セラードの成功をモザンビーク北部へ」とのかけ声で事業を立案した経緯がある。
- ⑦ モザンビーク農民組織や市民社会、学術界、宗教界の広範なる反発に加え、このようなそれまでの農業開発の努力を一切参照しない立案への不信感、ドナー諸国・国際機関の不満も根強い。
- ⑧ 外務省が2013年4月に発表した『三角協力の評価』は、日本が世界に先駆けて実施する三角協力（プロサバンナを含む）が、**OECD/DAC**に対し日本の独自路線を示したものとして賞賛されている。ドナー諸国が共同で国際的に培ってきた援助改善や協調等の努力が、**プロサバンナでは前提とされてこなかったことの問題は大きい。**



- ガイドラインでその責務が明記される一方、人権侵害を黙認/関与してきたJICAが、率先して行動を改め、対応を行う意志を見せるのではなく、「JICAは中立で橋渡し役」「責任はモザンビーク政府」を強調することは、責任放棄と受け止められる。
- モザンビーク社会の経験・到達点も踏まえ、援助協調も尊重しないため、過去・他から学ぶことが依然できていない。

(4) **JICA ガイドライン「意味のある対話」「透明性の確保」と「説明責任」のための情報公開原則の無視**

- ① ガイドラインが協調するように、透明性の確保のためには情報の公開が不可欠である。それがなされないため、不信が解消されないと考えられる。ガイドラインには、情報公開について多くの記述があるが、プロサバンナではあらゆる情報が秘匿されている。以下、一例である。
- ◇ 上記「ステークホルダー会議」で説明された中身は、**外務省の説明では「3カ国が承認せず」、「日本政府の立場として存在せず」との立場を取る「流出したレポート」に基づくものであった。**
 - ◇ プロサバンナ事業の3プロジェクトの基本となる**3カ国合意文書（覚書）は請求から10ヶ月以上が経過するが現在も開示されない。**
 - 現地社会の憲法に基づく嘆願書（2014年12月）
 - 日本の情報公開法に基づく情報公開請求（2014年10月から現在）
 - 国会議員の国政調査権（2014年11月から現在）
 - ◇ **マスタープラン策定のコンセプトノート、ドラフトの根拠とされる日本の資金で実施された10件の現地調査結果が開示されず。**
 - 首都でのUNAC、現地市民社会との協議の前提として約束される（2013年11月）
 - NGO・外務省定期協議会ODA政策協議会サブグループとしての繰り返しの要請（2013年11月）
- ② JICAガイドラインが求める「適切な合意形成」では、「情報の共有」が前提条件となっているが、それが満たされないまま形式的な「対話」だけが推し進められている。この点は、農民組織や市民社会が「プロサバンナにノー」という全国キャンペーンを開始した理由の一つであり、声明でこれが明確に示されている。

【プロサバンナにノー 全国キャンペーン 声明（2014年6月2日）】

- ◇ （プロサバンナによって）提供された情報は不十分で、入手できる情報は限られているものの、そこにみられる数えきれないほどの**食い違いと矛盾は、この事業の基本構想が取り返しのつかない欠陥をもって設計されたことを裏付け、立証している。**
- ◇ これまで繰り返し目の当たりにしてきたように、プロサバンナでは、**悪質な秘密主義が蔓延し、同事業が作成する文書には恒常的な情報の削除や改ざん・操作、意図的な不一致が明白であり、今もこうしたことが続いている。**

- ③ 文書の非開示の原因は、現在の主張（小農支援）と矛盾する当初構想・計画・実施内容を隠匿すること、そして更なる批判を回避するために行われていると考えられるが、このような行為自体が、事業の不透明性を深めるとともに、3カ国政府のアカウントビリティを低下させている。



ガイドラインで前提条件として定められ、国際人権規約で権利として記されているだけでなく、不都合な情報も開示して初めて信頼は得られ、理解は進む。教訓を導き出し今後繋げるためにも改善が不可欠。

【最後に】

プロサバンナを着想・立案し、合意に奔走し、推進の主導権を握り、大半の資金を拠出するとともに、明確なガイドラインを有するJICAと日本政府には大きな責任と権限がある。2013年5月の現地社会の広範なる要請に応え、「一旦停止をして共に事業を見直し」をしていたならば、当事者らの信頼とコンセンサスを得て、国際協力の名に相応しい事業となり、この間の援助資金も労力も報われたであろう。また、この時期に悪化し続けたモザンビーク政府の民主統治にも一石を投じることができたかもしれない。しかし、実際の日本政府・JICAの対応は、和平後の同国社会の自由と民主主義・人権尊重の歩みを後退させるものとして機能し、現地社会の反発と国際的な懸念を呼んでいる。抜本的な改善と見直しを引き続き求めたい。