

モザンビーク／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(概要)

2018年2月

独立行政法人 国際協力機構

環境社会配慮ガイドライン異議申立事務局

以下は、「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（2017年11月）」（以下「調査報告書」）を要約したものであり、ページ数の記載がある部分（例：(p11)）は、「調査報告書」の該当箇所である。

1. 背景

- 本件の申立書の概要は以下の通りである。
 - ① 国名：モザンビーク共和国
 - ② 事業対象地域：ナンプレー州、ニアッサ州、ザンベジア州の19地区
 - ③ プロジェクト名称：ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援事業
 - ④ 申し立ての骨子(JICAのガイドライン違反)：
 - ・ 人権侵害（政府当局による身体的・精神的被害）
 - ・ 人権侵害（表現の自由、知る権利の侵害）
 - ・ 社会的損害（市民社会へのJICAの「介入」による損害）
- 2017年4月27日に異議申立て審査役は申し立て文書を受領し、予備調査の結果、同年7月3日に異議申し立て手続き開始を決定した。その後、国内外で事実調査確認のためのヒアリングを行い、このうち7月28日から8月6日にかけての現地調査では、申立人11名を含む延べ約90名以上にヒアリングを行った。
- 本件申立の特徴としては、①対象事業がマスタープラン策定支援事業であり、具体的な事業活動による影響が生じる前の段階での申立であること、②このため主たる異議申立の対象が、JICAの活動全般に対する、ガイドラインの理念や原則への違反の有無を問うものであったこと、③また本件申立書の対象である「ナカラ回廊農業開発マスタープラン策定支援事業」の事業スコープに含まれない関連事業や個別契約についても、広義の「プロサバンナ」事業として本件申立書で取り上げられていること、④以上の結果、収集・検討すべき情報が広範囲にわたり、また具体的な被害を特定しにくい困難があったこと、⑤本件申立書はモザンビーク共和国の法令に関する政府の解釈を争点としているが、審査役として同政府の有権解釈に立ち入る判断は困難であること、及び⑥申立人はJICA事業の即時停止を

求めており、紛争の迅速な解決のための当事者間の対話促進について申立人の合意を得ることが困難であったこと、等が挙げられる。

2. 事実関係調査の結果

(1) 人権侵害（政府当局による身体的・精神的被害）

- 一部において、申立人が主張するような（威圧的な）発言がなされた可能性や、政府側と申立人らとの間に相応の緊張関係が発生していたことはいかがわれる一方で、JICA がガイドラインに違反して問題を放置した事実はなかったと考える。（p11）

(2) 人権侵害（表現の自由、知る権利の侵害）

- 本事業に関する JICA の虚偽説明、或いは政府による公聴会開催やドラフト文書の内容にかかる情報の隠ぺい・歪曲は見当たらず、後者については一定の合法的な努力が払われていたことが確認できる。（p17）
- また JICA が実施した 3 件の関連事業のコンサルタント契約の内容が事前に外部に開示されなかったことについては、開示されない運用が通例であり、これらにかかる情報が不当に隠蔽されたとの事実は認められなかった。（p18）

(3) 社会的損害（市民社会への JICA の「介入」による損害）

- JICA のコンサルタント契約の契約書の記載からは、申立人が主張するような社会的介入・言論操作意図を認めることはできず（p22）、またその成果物が社会介入的とも読み取れる提言を一部含んでいたものの、JICA は成果物を受け取ったのみで実施はしておらず、受理したことのみで、コンサルタントの提言全体を JICA が同意したことにならないとする主張に合理性が認められる。（p22）
- 更に対話メカニズム（MCSC）の構築についても、当該契約における JICA からの業務指示内容からは市民社会を色分けし「分断」する社会介入目的を読み取ることはできない。（p23）さらに、意見対立をもたらした原因が JICA ないし JICA の契約先コンサルタントの意図的な「介入」であったと確証を得るまでには至らなかった。（p23）
- また MCSC を通じたマスタープランの見直し契約についても、実施段階で TOR に違反する不明瞭な処理はないことを確認した（p24）

3. JICA のガイドライン違反の有無の判断

(1) 相手国政府による人権侵害等を放置ないし支援した JICA 側の行動

- プロサバンナ事業全体にかかる初期の政府関係者の説明、及び 2015 年の

公聴会とその前後の時期における政府関係者の言動の2点を除き、申立人が人権侵害の前提として主張する事実については確認することができなかった。(p26)

- 更に2014年5月付けの農業大臣の公開質問状への回答文書が不十分であったことによる憲法違反については、JICAは一国の農業大臣の発言に影響を及ぼす立場になかったと考えられ(p26)、また公聴会での政府側の発言や対応を受け、JICAは迅速な情報収集はもちろん、関係者への一連の意見聴取の努力を行っていることから、現地政府の問題を放置することなく善処を模索していたと認められる。(p26)
- 従ってJICAによる相手国への支援・確認義務(1条4項)その他条項にかかる違反は認められない。(p26)

(2) JICAによる人権侵害、及び市民社会への「介入」

- プロサバナ事業全体にかかる情報開示については、JICAによる虚偽説明は認められず、従って、ステークホルダー参加・説明責任等(1条1項)、情報公開義務(2条1項)、現地ステークホルダーとの協議義務(2条4項)、法令・国際基準の参照義務(2条6項)等の違反があったとは認められない。(p.27)
- 関連するコンサルタント委託契約については、その選定プロセスに違法性はなく、情報開示に不備があったとは言えず、契約締結目的が上も実際の業務においても、社会介入的な意図やステークホルダーを分断する目的であったとは読み取れないことから、いずれにおいても、1条1項、2条1項、2条4項、2条6項その他の条項に違反するようなJICAによる市民社会への「介入」「分断」行為があったとは認められない。(p28-29)

4. 対話の促進に関する現状とJICAへの提言

審査役は本件について、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り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。こうした現状を踏まえ、以下の3点について JICA へ提言を行った。

(1) 情報不足・透明性の欠如を埋める努力の推進

- 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チアシブの下、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。
- 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。

(2) 参加型意思決定の手続ルールに基づく議論の促進

- 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。
- 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。

(3) モザンビーク政府による適切な取り組み

- 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。
- 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。

以上