



公開書簡 【日本語仮訳】

国際協力機構（JICA）理事長
北岡伸一様

題目：プロサバンナにおける JICA の活動に関する抗議文

マプート、2017 年 2 月 17 日

本状は、「プロサバンナにノー」を表明する農民と市民社会組織がともに JICA に提出する最初の書簡です。

これまで起きたすべての出来事、そして「プロサバンナにノー キャンペーン」によって集められた一次資料の数々は、プロサバンナ事業を進めるにあたり JICA がモザンビークの社会に直接的に介入していることを明白な形で証明するものです。その社会的直接介入とは、資金を介して、職員を介して、あるいは契約したコンサルタントを介して行われてきましたが、いずれのものであろうとも、以下に挙げる否定的な影響をモザンビーク社会に与えました。つまり、人権侵害、小農らの土地への権利と食料安全保障に対する侵害、地域の小農本来の暮らしや生活への介入、そして何よりもモザンビーク市民社会の独立を奪い、社会内部に分裂・分断を作り出しました。

これらの介入は、JICA 自身の「環境社会配慮ガイドライン」と「コンプライアンス・ポリシー」に抵触するばかりか、日本が締結国となっている「国連憲章」、「国際人権規約（市民的・政治的権利に関する国際規約）」、日本の「開発協力大綱」、そして「モザンビーク共和国憲法」にも違反しています。

これまで、プロサバンナ事業において根幹となる活動は極めて秘密裏に行われてきました。そこで、「プロサバンナにノー キャンペーン」に集う市民社会組織は、繰り返しプロサバンナ事業について情報公開の要請を行ってきましたが、これらの要請は受け入れられることはありませんでした。「プロサバンナにノー キャンペーン」として、私たちは、独自に一連の（部外秘を含む）公文書入手しましたが、それによって、容認かつ受忍できない数々の活動を、JICA がしていたという事実が明らかになりました。

これらによって明らかにされた事実は、プロサバンナ事業が、前掲のガイドラインや法に明記され JICA の活動を本来的に規制しているはずの原則、規範、価値に違反しているばかりか、プロサバンナに関わる 3 カ国の国民をも裏切ってきたことを示しています。さらには、アカウンタビリティの履行を含むプロサバンナ事業のすべてのプ

ロセスにおける JICA の活動が、不公正、不透明、かつ無責任なものであったことを裏付けています。

本書簡では、次の点を表明するものです。

- プロサバンナ事業が、その当初から採用してきた手法に対する私たち「プロサバンナにノー キャンペーン」の立場表明
- JICA が、モザンビークで活動する際に遵守しなければならない原則と規範、そして国際協力の理念に違反していることへの非難
- JICA が、この件でモザンビークの市民社会組織に対して行ってきたすべての行為の拒否
- JICA への「プロサバンナにノー キャンペーン」からの要求

これまで、JICA は、モザンビークに「開発」あるいは「支援」だけを持ち込んできたわけではありませんでした。JICA の活動自体が、前述した自身が守るべき諸原則の履行に疑念を抱かせるものでした。これには、「Do No Harm」の原則も含まれます。JICA の一連の活動は、自身の文書が明示するように、モザンビークにおける公正、民主的、透明で責任のあるガバナンスとは裏腹の困難な状況を作り出しています。

ここで強調しておきたいことがあります。それは、私たち「プロサバンナにノー キャンペーン」は、共和国憲法の価値を推進し、これを擁護することに貢献してきたという点です。憲法の中でも、とりわけ重視してきたのが、国家が尊重すべき点として掲げられている民主的な権利、平和の文化、社会正義、言論の多元的主義の尊重、人権の尊重、主権の擁護、その他第 11 条に掲げられた「基本的な目的」に示されている価値です。

【JICA の「社会環境配慮ガイドライン」】

同ガイドラインには次のように書かれています。

【1.1 理念】...ODA の実施が開発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、公平性を確保することを定めている。

- 日本のODAを担うJICAが、開発途上国での「持続可能な開発」に果たす役割はきわめて重要です。したがって、JICAは、社会や環境に害悪をもたらさないように配慮し、尊重する形で、すべての国際的な道具立てや制度枠組みを整備する必要があると、ガイドラインは明記しています(1.1; 1.4; 2.5; 2.8)。
- この文脈において、人権に関する要件、そして民主的なガバナンスの原則とコンプライアンス、環境社会配慮のための対策は、JICAのODA事業に関心を寄せる幅広いグループの「意味のある参加」を保証するものでなくてはならず、かつ意思決定プロセスの透明性を不可欠とするとともに、情報の公開のための努力を必要とします。また、ガイドラインは、事業に従事する諸政府が、アカウンタビリティの履行に責任を有することを明記しています(1.1; 1.4; 2.1; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6)。

【JICA が関与した法令・ガイドライン違反への抗議】

「キャンペーン」が独自に入手した一連の文書から、ProSAVANA-PD（プロサバンナ・マスタープラン策定支援プロジェクト）の一環として、少なくとも四つのサブ・プロジェクトの存在が明らかになりました。JICA は、以下のサブ・プロジェクトを計画し、資金拠出を行い、モザンビーク社会への介入強化を行っています。

- a. コミュニケーション戦略定義プロジェクト

- b. コミュニケーション戦略実行プロジェクト
- c. ステークホルダー関与プロジェクト
- d. マスタープラン見直しプロジェクト

ここで指摘しておきたいのは、上記の最初の3プロジェクトは、市民社会の知らないところで立案され、知らないままに実施されていたということです。

以下に列挙する事実関係は、JICA 自身の文書によって明らかになったものであり、またモザンビーク共和国憲法上の規範、国際法や JICA ガイドラインによって担保されている諸権利を保障する諸原則に、JICA が明確に違反していることを如実に示しています。

- a. モザンビークのコンサルタント企業 (CV&A 社) に出した JICA の業務指示書 (TOR) には、「各ステークホルダーへのアクションと介入計画」の策定が明確に指示されていますⁱ。そして、この契約を通じて、2013 年 9 月に、「プロサバンナ事業のためのコミュニケーション戦略」が、JICA によって『戦略書』として完成されましたⁱⁱ。
- b. この『戦略書』には、モザンビーク市民社会の「価値を低めること」、また市民社会の「重要性を弱めること」についての指示が書き込まれていましたⁱⁱⁱ。
- c. JICA は、この『戦略書』を実行に移すため、再度の契約を CV&A 社と締結しましたが、これは「特定随意契約」によるものでした。
- d. それにもかかわらず、プロサバンナに反対するキャンペーンが継続することを受けて、次に JICA が着手したことは、地元の別のコンサルタント企業 (MAJOL 社) と契約することでした^{iv}。JICA は、MAJOL 社に、プロサバンナ事業に抗議するモザンビークの市民社会組織それぞれの、同事業におけるポジションと利害関係、そして（周囲への）影響力の強弱の調査を行わせています^v。その上で、団体と個人を特定し、「助言委員会」を「唯一の政府-市民社会間対話プラットフォーム/メカニズム」として構築しようとしていました^{vi}。この結果、MAJOL 社が JICA とコンサルティング契約を締結している最中の 2016 年 2 月に、MCSC-CN が結成されました。
- e. JICA と MAJOL の間で取り交わされた契約の業務指示書によると、この調査を通じてプロサバンナ事業に賛同しようと特定され、モザンビーク農業食料安全保障省 (MASA) とプロサバンナ本部 (ProSAVANA-HQ) によって許可された団体と個人のみが、この「対話メカニズム」の準備会合に招待されると定められていました^{vii}。
- f. MCSC-CN の結成後、しばらくして、「プロサバンナにノー キャンペーン」は、再び、MAJOL 社から JICA に提出された各種報告書を独自に入手しました^{viii}。それらの報告書からは、以下の目的のために JICA が MAJOL 社との契約を準備したことが明らかになりました。つまり、モザンビークの市民社会、特に北部の市民社会に介入し、これらの市民社会の間に分裂を作り出し、その分断を強化すること、そしてプロサバンナ事業に反対する者を孤立させることが目的であるとされていました。
- g. この結果として、JICA は、モザンビーク市民社会を分断することに成功しました。

これまで私たちは、3 カ国の市民社会組織とともに、これらの事実について、声明などの公的な形で強く非難してきました。しかしながら、これらの非難に JICA は応えようとしなかったばかりか、さらにモザンビーク市民社会への有害なる介入を強化す

る結果となりました。

【JICA によるモザンビーク NGO/市民社会の代表者とのコンサルタント契約】

JICA とこの NGO との契約は、モザンビーク市民社会への介入継続を露呈することになりました。

- 2016 年 10 月末、JICA が、ナンプーラに本部を置くモザンビーク NGO (Solidariedade Moçambique、ソリダリエダーデ・モザンビーク)とコンサルタント契約を結んだことが明らかになりました。JICA が、ソリダリエダーデに対して「コンサルティング・サービスを提供」させ、その見返りとして巨額の資金、つまり 206,139.75 米ドル (2200 万円) を直接支払うことが発覚したのです^{ix}。
- MAJOL 社との契約に飽き足らず、もう一つの、しかしより直接かつ巧妙に仕組んだ介入について非難された JICA は、この契約が「プロサバンナのマスタープランの見直し」に関するもので、「自由で公正なる競争」に基づくものであると弁明しました。
- 昨年末、「プロサバンナにノー キャンペーン」は、ソリダリエダーデ・モザンビークと JICA との契約が、同 NGO のエグゼクティブ・ディレクターであるアントニオ・ムトゥア氏によって署名されたものであったことを知りました^x。なお、ムトゥア氏は、上記 MCSC-CN のコーディネイターですが、ナンプーラ州市民社会プラットフォーム (PPOSC-N) の副代表として、JICA と MAJOL 社による同メカニズム (MCSC-CN) の構築に多大な役割を果たした人物です。
- 「キャンペーン」が入手した文書、そして MCSC-CN が発表したプレスリリースからは、ムトゥア氏がプロサバンナ事業の宣伝・推進に積極的に関わってきたことが明らかです。しかし、そればかりではありませんでした。ムトゥア氏が、「プロサバンナにノー キャンペーン」を侮蔑し、信用を貶めるための対抗キャンペーンを、各州のレベル、首都マプト、ブラジルで行ったこと、そしてこれに JICA のモザンビーク事務所および農業食料安全保障省が関わったことも、これらの文書によって明らかにされています^{xi}。なお、ムトゥア氏の上記の一連の行動は、JICA によって一般入札が行われる (2016 年 8 月) 前の出来事でした。
- 例えば、2016 年 6 月、JICA は 370 万円をムトゥア氏が率いる MCSC-CN に供与し、「プロサバンナ対象郡のマッピング」を行わせています。この活動の真の目的は、地元農民の間でプロサバンナ事業と MCSC-CN 設立に反対の声が多いナンプーラ州において、MCSC-CN の容認と受け入れ (「その目的と同盟を組むこと」) を促進させ、地元コミュニティを「プロサバンナにノー キャンペーン」に敵対させることでした^{xii}。

以上の事実は、国際協力のために日本の納税者が JICA に託した公的資金が、不公正にそして不透明に使われたことを明らかにしています。この契約に対して、2016 年 11 月、そして 12 月にも、3 カ国 (モザンビーク、ブラジル、日本) の市民社会は繰り返し反対を表明してきました^{xiii}。さらには、ナンプーラ州の小農リーダーらを含む「プロサバンナにノー キャンペーン」の訪日派遣団が、2016 年 11 月 28 日の東京での院内集会で、JICA と外務省に対し、改めて抗議を表明したにもかかわらず、次のようなことが起こりました。

- JICA は、日本の納税者やその他のカウンターパート（プロサバンナ事業に異議をトン耐えるモザンビークやブラジル、国際的な市民社会組織）を無視したばかりか、市民社会のさらなる分断を促進するために、11 月中に契約金の 20%（440 万円）をムトゥア氏の団体に送金しています。
- これらの事態を受けて、日本の NGO らは、2016 年 12 月半ば、外務省を訪問し、同省のプロサバンナを管轄する（国際協力局）局長と会合を持ちました。そこで、局長は、JICA によって促進されている「コミュニケーション戦略」に大変懸念しているとの見解を共有し、さらにムトゥア氏/ソリダリエダーデとの契約を凍結する意向を説明しました。
- しかし、JICA はこれら(3 カ国の市民社会や外務省局長)の抗議や批判も無視し、契約に示された仕事を前進させるべく、契約相手方への指示を継続させました。その「仕事」とは、JICA からのムトゥア氏/ソリダリエダーデへの指示書に明記されている通り、「フィールドワーク」の実施でした。ただし、JICA は自身でこう明記しながら、一方で公的には「市民社会主導で行われるコミュニティ・コンサルテーション」と主張しています。しかし、上述した当該諸法が明確に示す通り、このような形で行われる会合を、「コミュニティ・コンサルテーション」と呼ぶことは適切さを欠いています。
- この「フィールドワーク」の方法論は、「コンサルタント・サービスの提供」の第一段階として、インセプション・レポートの形で、すでにムトゥア氏/ソリダリエダーデから JICA に提案されています。この事実自体が、いかに間違ったプロセスであるかを示していると考えます。
- また、JICA は、インセプション・レポートに示された TOR やこれらの方法論に関する情報を直ちに共有すると日本の市民社会に約束したにもかかわらず、その後、これは 3 月末、つまり「フィールドワーク」が終わった後になるとの通告があったといえます。
- なお、JICA が主張するところの「コミュニティ・コンサルテーション」は、205 カ所で、2017 年 2 月 27 日から 3 月 7 日まで開催することが告知されていますが、これはコンサルテーションの主たる対象となる小農が畑作業に最も忙しい時期です。
- つまり、このいわゆる「コミュニティ・コンサルテーション」は、JICA が再三にわたり介入する以前からモザンビーク社会、とりわけナンプーラ州社会に存在していた調和と協働の環境を取り戻そうとする努力に対し、幾ばくかの機会すら与えないまま、今まさに強行されようとしているのです。

【JICA と日本政府のモザンビーク・メディアへの介入】

- 12 月 23 日、「プロサバンナの米ドルのお陰で、ニアサ・ナンプーラ・ザンベジア州の市民社会組織はマプートから『解放される』」との題の記事が、最も尊敬される独立新聞の一つであった@Verdade 紙に掲載されました^{xiv}。
- この記事について、「プロサバンナにノー キャンペーン」として分析を行っている最中の 1 月、突然@Verdade 紙のその記事に、次のような加筆が現れました。「この記事は、日本大使館によって組織化された旅行の一環として執筆された」。
- この記事では、JICA の契約者であるムトゥア氏が、MCSC-CN のコーディネーターとして繰り返し現れ、プロサバンナを賞賛し、事実に基づかない形で「プロサバンナにノー キャンペーン」を攻撃しています。しかしながら、ムトゥア氏は、自身が JICA の契約相手方としてサービスを提供している事実を@Verdade 紙の記者に説明しなかったばかりか、虚偽の情報を拡散しました。それは、JICA によって提供された 206,000.00 米ドル（2,200 万円）が「MCSC-CN のた

めのものである」という虚偽の情報です。これらの真実かつ重要な情報が提供されていたとすれば、同紙はこのような形の記事を掲載しなかったと考えられます。

- 実際、206,000.00 米ドルは、確かに「MCSC-CN のためのもの」ではなく、ムトゥア氏とソリダリエダーデ・モザンビークが JICA に対して提供するコンサルタント・サービスの「報酬」がその 6 割を占めています。
- しかし、これらの事実は、ムトゥア氏によって@Verdade 紙のジャーナリストに提供されなかったばかりか、同席した JICA の日本人コンサルタントによっても訂正などの形で伝えられることはありませんでした。
- その結果、「MCSC-CN のための 206,000.00 米ドル」が「マプートからの解放」のためだというプロパガンダが、@Verdade 紙によって拡散される結果となりました。
- JICA は、それが日本においてであろうと、モザンビークにおいてであろうと、あるいはモザンビーク人のコンサルタントによるものでであろうと、自身のコンプライアンス・ポリシーに違反し続けています。そして、過去において協働してきたモザンビーク市民社会組織の間に分裂と不信感を植え付ける結果となりました。
- 最後に、しかし重要な点として、次の点を指摘したいと思います。このような「メディア戦略」は、すでに『プロサバンナ：コミュニケーション戦略書』によって提案されていたということです。そして、今まさに、JICA がかつて（コミュニケーション戦略の指示書に）記した「反対が優勢な言論空間の傾向を反転させる」ための活動が^{xv}、契約相手方 NGO を使う形で、他の市民社会組織に対して共謀されています。

以上の事実は、JICA がいかなる手法でモザンビーク社会に対して直接的介入を主導し、関与してきたかを如実に示すものです。特に、重要な点としては、JICA の技術協力案件である ProSAVANA-PD の下で立ち上げられたサブ・プロジェクトによる計画、資金投下、実施、管理指導によって、これらの介入はなされてきた点です。

JICA によるこれらの活動が、モザンビーク社会にネガティブで深刻な影響を与えており、JICA の環境社会配慮ガイドライン、国連憲章、国際法、モザンビーク共和国憲法の諸原則に違反していることは言うまでもありません。

【「プロサバンナにノー キャンペーン」による要求】

- JICA によるプロサバンナへのすべての活動の即時中止。この理由は、上記に明記している通りです。
- プロサバンナにおける JICA の一連の活動に関する検証のための、独立委員会の設置など迅速な対応。この対応には、過去において行われてきた数々の行為が過ちであったことを認めること、そして被害者やモザンビーク社会に対して起こされてきた被害からの回復が含まれます。その際には、自身のコンプライアンス・ポリシーに明示されている JICA が持つべき規範、原則に基づかなければなりません。

さらに、「プロサバンナにノー キャンペーン」は、現在 JICA に進められていることが発覚した不正やその他の憂慮すべき活動を踏まえ、次の点を要請します。

1. JICA とソリダリエダーデとの間の契約に関わるすべての文書の公開。これには、インセプション・レポートも含まれます。
2. 当該契約のプロセスと契約そのものに関する独立した審査会の設置。

3. ソリダリエダーデとの契約の凍結。その理由は上述の通りです。
4. 「フィールドワーク」(JICA が主張するところの「コミュニティ・コンサルテーション」) の中止。
5. モザンビーク共和国憲法、その他の国際的に適用されているあらゆる法律やガイドラインに基づく規範や原則の遵守およびそれらの厳格な適用。

以上、現在の緊急なる状況を踏まえ、本書簡の回答を 2017 年 2 月 24 日までに返答することを、JICA に対して要請します。なお、この要請は、JICA ガイドライン「1.4.基本方針」に示された、(重要事項 3)「JICA は協力事業の実施において、説明責任と透明性を確保する」、(重要事項 4)「JICA は...ステークホルダーからの指摘があった場合は回答する」、(重要事項 5)「情報公開を行う」に基づいてなされています。

最後に、「プロサバンナにノー キャンペーン」に集い連帯する人びとは、不平等、環境・社会・経済・政治における不正義、人権の擁護、土地・水・森林・空気・財・文化遺産・共通の歴史へのアクセスと管理に関わる諸権利の擁護に尽力し続けることをここに宣言します。さらに、我々は、モザンビーク共和国憲法第 81 条、つまり「民衆の抵抗に関する権利」を踏まえ、「プロサバンナにノー キャンペーン」として、「プロサバンナ事業へのノー」を強く宣言します。最後に、国内外のすべての社会運動、とりわけ人権の擁護に関わる運動に対し、プロサバンナ事業に対して、共に抵抗し闘い続けることを呼びかけます。

Anabela Lemos
(Justiça Ambiental(JA!)ディレクター、
「プロサバンナにノー キャンペーン」を代表して署名)

ADECRU (農村コミュニティ開発のためのアカデミック・アクション)
カトリック教会・ナンブーラ大司教区「正義と平和委員会」(CAJUPANA)
カトリック教会・ナカラ司教区「正義と平和委員会」(CDJPN)
女性フォーラム / 世界女性マーチ
Justiça Ambiental(JA!環境正義) / FOE Mozambique
人権リーグ
Livanningo (環境 NGO)
UNAC (全国農民連合)

ⁱ JICA 文書、CV&A 社への TOR (p. 4)。 http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/102.pdf

ⁱⁱ JICA 文書、『プロサバンナ：コミュニケーション戦略書』ポルトガル語
http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/104.pdf

ⁱⁱⁱ 同上書、34-35 ページ参照。

^{iv} JICA 文書、MAJOL 社との契約書 http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/121.pdf

^v JICA 文書、MAJOL 社のインセプション・レポート
http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/123.pdf

^{vi} JICA 文書、MAJOL 社への業務指示書 http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/122.pdf

^{vii} これらの JICA 文書は次のサイトに掲載。 <http://www.farmlandgrab.org/post/view/26158-prosavana-files>

^{viii} <http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/data/20160219-prosavana-statement.pdf>
<http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy-statement/2016/03/20160329-prosavana-partnership-with-wwf.html> <http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy-statement/2016/08/20160829-prosavana-ticadvi.html> <http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/20161117-prosavana-japanese.pdf>

^{ix} JICA 文書、契約書 (http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/130.pdf)、TOR (http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/131.pdf)

^x 契約書の 2 ページ目。(http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/130.pdf)

^{xi} JICA 並びに農業食料安全保障省などの文書
http://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/doc_2.pdf

^{xii} 上記文書の 1 ページ目末、参照。

^{xiii} <http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/20161117-prosavana-japanese.pdf> <http://www.ngo-jvc.net/jp/projects/advocacy/20161117-prosavana-japanese.pdf>

^{xiv} <http://www.farmlandgrab.org/post/view/26687-nao-ao-prosavana-e-as-suas-auscultacoes-publicas-fraudulentas> <http://www.farmlandgrab.org/post/view/26908-protesto-urgente-e-pedido-encaminhado-ao-presidente-da-jica-sr-shinichi-kitaoka-versao-portuguesa>

^{xv} JICA 文書。 http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/docs/103.pdf