

質問第九七号

「プロサバンナ事業」に関する質問主意書

右の質問主意書を国会法第七十四条によって提出する。

令和元年十二月五日

石橋通宏

参議院議長 山東昭子 殿



## 「プロサバナ事業」に関する質問主意書

二〇〇九年八月に日本・ブラジル・モザンビークの間で調印された「三角協力による熱帯サバナ農業開発計画」（以下「プロサバナ事業」という。）については、これまでに国会審議や質問主意書を通して問題を指摘してきたところである。

プロサバナ事業は、ブラジルとともに、モザンビーク北部（三州二十一郡）を対象に、三つの技術協力プロジェクトを通じて進められてきた。二〇一一年のProSAVANNA-PI（以下「PI」という。）事業を皮切りに、二〇一二年にProSAVANNA-PD（以下「PD」という。）が、二〇一三年にはProSAVANNA-PEM（以下「PEM」という。）が開始された。

しかし、二〇一二年九月、事業対象地の小農が加盟するモザンビーク最大の小農組織・全国農民連合（UNAC）がプロサバナ事業に反対を表明し、これまで数々の声明を日本の外務大臣や独立行政法人国際協力機構（JICA）理事長に提出してきた。この経過の一部は国会でも取り上げられている。二〇一七年四月には、事業対象地の住民十一名が、JICA環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立を行った。これを受けて「モザンビーク弁護士会（OAM）」は、これらの異議申立人を含む事業対象地住民やモザンビー

ク市民の訴えに基づき、モザンビークのマプト市行政裁判所に訴えを起こした（訴訟番号第二百二十番／2017—CA）。

JICA環境社会配慮ガイドラインについては、日本の三名の審査役による「調査報告」が二〇一七年十一月一日に発表され、「JICAのガイドライン違反は認められないと判断する」との結論が導かれている。他方、二〇一八年八月三十一日のマプト市行政裁判所による判決では、プロサバンナ事業並びに「プロサバンナ調整室（プロサバンナ本部と同一のものと前述のODA政策協議会で確認済み。以下「同室」という。）を所管するモザンビーク農業食料安全保障省（o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar — MASA, responsável tutelar do gabinete de coordenação do prosavana' 以下「農業省」という。）が憲法並びに国内法に違反しているとの弁護士会の訴えを「裁判官全員一致で受け入れる」との判決が下された（地裁判決番号第三十番／TACM／18）。

以上を踏まえ、以下質問する。なお、各質問をまとめることなく、項目ごとに個別に回答されたい。

一 プロサバンナ事業に関する支出額等

1 プロサバンナ事業に関し、次の金額を明らかにされたい。

(1) 現在までの各プロジェクトの支出総額と本邦コンサルタントへの支出総額（P I、P D、P E Mのそれぞれについて）

(2) 現在も継続するP DとP E Mの昨年度の支出額

(3) P E Mの開始から二〇一七年度までの毎年の支出額

2 プロサバナ事業のブラジルとの三角協力としての性格を踏まえ、次の金額を明らかにされたい。

(1) 現在までの各プロジェクトへのブラジル政府の拠出額（P I、P D、P E Mのそれぞれについて）

(2) 現在も継続するP DとP E Mの昨年度のブラジル政府の拠出額。なお、二〇一一年七月二十八日付の第二回共同調整委員会（Joint Coordination Committee）会合記録には、各国政府の拠出予算額が記されており、支出額も当然確認されているべきものと考ええる。

3 過去十年におけるJ I C Aによる「法の支配の確立支援」の総事業数及び事業総額、サハラ以南のアフリカ地域内の事業数及び総額を示されたい。また、モザンビークでこれを行った実績があれば、具体的な事業名と支出額も示されたい。

4 日本政府が、農業省「プロサバナ調整ユニット」（外務省によると「プロサバナ本部」と同一）に対して行ってきた資金提供総額を年度ごとに明らかにされたい。また、ブラジルは同ユニットに一切の資金拠出を行っていないとの理解で間違いないか。

5 前記一の4の調整ユニットが運営するウェブサイト (<https://www.prosavana.gov.mz>) 以下「当該ウェブサイト」という。）の設置・運用にかかる費用を年度ごとに示されたい。また、これら費用の全額をJICAが負担していると考えるが、その理解で良いか。

6 当該ウェブサイトが、二〇一六年十二月から二〇一九年二月まで更新が止まっていた理由を示されたい。また本年に当該ウェブサイトの更新が再開された理由は何か。

7 加えて、当該ウェブサイトに、一部掲載されていたPD事業で作成されたマスタープラン策定のための三点の準備レポートのうち、ブラジルのコンサルタントFGV（ジェットウリオ・ヴァルガス財団）によるレポートだけが削除されている。この削除はいつ、誰がどのような理由で行ったのか。また、現在もこのレポートが見られない理由は何か。

8 プロサバナ事業のPEMプロジェクトの全支援先の郡・地区名、企業・組合・アソシエーション名

と支援内容を示されたい。

9 プロサバンナ事業は、当初本年五月に終了する予定であつたが、来年五月まで一年間延期されている。この延期は、プロサバンナ事業の目標が達成されなかつたためであらうが、どのような問題があつて目標が期限内に達成されなかつたのか。

## 二 河野太郎前外務大臣による事業に対する「指示」

プロサバンナ事業について、二〇一八年三月、「外務省・JICAとして反対派を含む参加型意思決定ルールに基づく議論の実現」について、モザンビーク政府の主体的な取り組みを支援し後押ししていくこととし、モザンビーク政府には丁寧なプロセスを経て対話を進めるよう求めたいとの指示が河野太郎前外務大臣から、NGOに伝えられた。さらに、河野前大臣は本年三月十九日の参議院政府開発援助等に関する特別委員会における答弁で、これを事業に対する異議申立に関する報告書を踏まえての指示である旨述べた。河野前大臣の当該指示は、本年九月十一日の新内閣発足後の現在も外務大臣の交代にかかわらず有効であると考えるが、政府の見解如何。

## 三 マプト市行政裁判所判決

1 昨年十一月二十二日、外務省とJICAの担当者は、プロサバンナ事業をめぐる裁判とその判決について、モザンビーク弁護士会が判決の翌月の九月に記者会見するまで「知らなかった」と主張している。本年七月二十三日のODA政策協議会では、農業省からJICA並びに外務省が報告を受けたのは、判決から二ヶ月を経た昨年十月二十九日であったとの説明が行われた。しかし、訴えられた「同室を所管する農業省」には、設立当初からJICAが契約スタッフを派遣しており、二〇一六年七月から現在まで着任するスタッフ（Eduardo Costa、以下「当該スタッフ」という。）へのJICAの指示書には、「2. プロサバンナ本部の機能強化支援」として、「プロサバンナに関する重要な情報が、タイムリーに、農業省幹部内、JICA、ブラジル政府で共有されることを確実にする」と記載されている。これに加え、「3. JICAへの定例報告」では、「プロサバンナの進捗に関する月例報告の提出」が義務づけられている。以上から、昨年十月までの当該スタッフの月例報告に、裁判および判決について、本当に一切の記述がないかを再度調べ、その有無を回答されたい。何らかの記述がある場合、具体的にいつ何が報告されたのか全て明らかにされたい。

2 また、前記三の1の月例報告に、裁判やその判決に関する記述がないとすれば、当該スタッフは契約



時の業務指示に従っていないことになる。すなわち職務怠慢の傾向があるか、職務を全うするには不適合な人物が配置されていると考えられる。当該スタッフの現在の契約の終了時期を明らかにするとともに、「契約時の業務指示」に従っているか否か及び契約見直しなどについての見解を示されたい。

3 プロサバンナ事業をめぐる裁判を起こしたモザンビーク弁護士会は、農業省を「同室を所管する」と規定し、訴状を提出した。この訴状はマプト市行政裁判所によって全面的に認められているが、同室の設置並びに運営資金はJICAが負担してきた。これは、JICAプログラムコーディネーターによる二〇一二年十月の「プログレスレポート」で確認でき、この事実を本年九月四日にJICAも認めている。そこで、同室の設置年月日、JICAモザンビーク事務所にあった期間、農業省に移った時期を明らかにされたい。

4 以上を踏まえると、弁護士会の訴えとそれを全面的に認めた裁判の結果について、同室の設立・運営・スタッフ派遣までを、自らの資金すなわち日本の税金を投じて行ってきたJICAの責任が問われると考えるが、政府の見解如何。

5 JICAの宍戸健一農村開発部長（当時）は、昨年十一月二十二日、モザンビーク弁護士会の弁護士

を前にして、この裁判とその判決について、「モザンビーク国内の行政手続き」、「モザンビークの問題」などとの認識を示した。これは不適切な認識及び発言と考えるが、政府の見解如何。

6 また、援助の受け手である農業省が、日本の援助事業に関わる重大な出来事について、裁判開始から判決発表の数ヶ月後まで一年近く、日本政府に一切の報告も相談もしてこなかった事実は重い。農業省は、どのような理由によりJICAや外務省に対してこの事実を伏せていたのかについて問い合わせ、その結果を示されたい。

7 以上から、JICAと農業省の間に、多額の援助を提供するに値する十分な信頼関係が構築できておらず、信頼構築ができるまでは、これ以上の大型農業援助を行うべきでないと考えるが、政府の見解如何。

8 モザンビークは、長い戦争と一党支配を経た後、現憲法下において、司法権・立法権・行政権の三権分立を基盤とした国家運営が目指されてきた。同様に、JICAも、「ガバナンス」は開発や援助における「重要な基盤」であり、「立法・行政・司法が効果的に機能するための制度構築と機能強化への支援」として「法の支配の確立」を謳っている。今回の判決は同国の三権分立と「法の支配の確立」の進

展を示す好例となったと考える。しかし、先に紹介したJICAの部長の発言からは、日本の援助関係者が十分にこの重要性を理解していない可能性が高いことが明らかである。改めて、日本政府として、開発援助におけるモザンビークの三権分立、並びに司法の独立と優位性を尊重する意思の有無を示されたい。

9 前述の通り、これまでJICAは、日本の税金を使い、世界各地で「法の支配の確立支援」を行ってきたが、プロサバンナ事業では、これと矛盾する行動を継続させている。つまり、JICAは「法の支配」を十分に理解しておらず、その結果として税金が有効に活用されていない可能性が強く懸念される。一旦、JICAによる全ての「法の支配の確立支援」事業を止め、JICAとして組織をあげた研修が不可欠と考えるが、政府の見解如何。

10 判決では、「農業省に対して、市民の自由と権利を侵害する可能性のある計画・活動および決定に関する公益に関する情報、特にプロサバンナ事業によって影響を受けるコミュニティの土地・食料安全保障・栄養に関連する情報の十日以内の全面開示」が命じられている。本年三月十九日の政府開発援助等に関する特別委員会において、これへの農業省の対応を問うた井上哲士議員の質問に対し、J

I C Aの本清耕造理事は、「同省はマプト市行政裁判所に対し、プロサバンナ事業に関する事業情報をきちんと開示したという説明する書簡を根拠資料とともに大臣名で発出した」と答弁している。しかし、裁判はすでに結審しており、その判決文によると、農業省は、裁判所の呼び出しに一度も応じず、訴えられた内容に一切の反論を口頭でも文書上でも行っていない。つまり、農業省は本来裁判所の要請に応え裁判の中で示すべき文書、見解を提出することを怠り、司法を無視しただけでなく、判決内容を理解も尊重もしていないと考えられるが、政府の見解如何。

11 また、前記三の10の本清理事の答弁は、J I C Aが農業省の司法とその判決、法令を尊重しようとし、しない態度に懸念を示すことなく、むしろそのような態度を追認しているものと考えられるが、外務省としてこれに対して指導を行う考えの有無を示されたい。

12 さらに、J I C A本清理事は、本年三月十九日、農業省が裁判所に提出した文書が実際に何であったのかとの井上哲士議員の質問に対し、「モザンビーク政府の行政機関と行政裁判所との間でやり取りがなされたものと認識しておりますので、J I C Aとして直接お答えする立場にはございません」と述べた。この前後にも、本邦N G Oからも繰り返し文書内容の確認の要請がなされたが、外務

省・井関至康国際協力局第三課長（当時）及びJICAの宍戸健一農村開発部長（当時）によって、提出文書の内容を「確認していない」との回答が繰り返されている。しかし、JICA環境社会配慮ガイドラインの「2. 6 参照する法令と基準」では、「1. JICAはプロジェクトが環境社会配慮上の要件を満たしているかを原則として以下のように確認する」として、四点の確認要件を示している。その冒頭に、「2. JICAは、相手国及び当該地方の政府等が定めた環境や地域社会に関する法令や基準等を遵守しているか（中略）を確認する」と書かれている。つまり、JICAは事業のカウンターパートがモザンビークの法令を遵守しているかを確認すべき立場にあるにもかかわらず、これを拒否している状態にある。JICAが、日本の税金を使って行われる援助事業に対して下された判決を遵守しているかの確認も怠り、自らのガイドラインにも従わないとすれば、これ以上、JICAに貴重な税金を任せることは不可能と考えるが、政府の見解如何。

13 これを機に、JICAとして裁判所に提出された文書を確認するのであれば、提出されたすべての文書名を明らかにされたい。

14 マプト市行政裁判所が全面的に認めたモザンビーク弁護士会の訴状では、「プロサバンナ事業の特

徴づける秘密主義と情報の欠如は、知る権利に関する法律の第六条の規定に著しく抵触している。

（中略）透明性の原則、情報公開義務の原則、開かれた行政の原則および無制限な例外事項の適用の禁止の原則を侵害」と書かれている。日本が八年間にわたり三十億円を超える資金を投じて行ってきた援助が「秘密主義」に特徴づけられ、「透明性の原則を侵害」と判定されている。一方、JICAは環境社会配慮ガイドラインにおいて情報の公開を重んじ、相手国政府が主体的に行うことを原則としつつも、必要に応じてそれを支援すること、またガイドラインに則って「自ら情報公開すること」を定めている。以上を踏まえれば、今回、現地の弁護士会により、JICAが設置・運営に深く関与する「同室を所管する農業省」の憲法と法令遵守違反についての訴訟が起こされ、かつそれを全面的に認める判決が出されたこと自体が、JICAのガイドライン不遵守を示していると考えるが、政府の見解如何。

15 訴訟の対象が、JICAが資金（税金）を投じてきた同室であったことを踏まえれば、この度の判決を受けて、JICA自らが情報を全面開示すべき立場にあると考える。しかし、これまで事業の多くの文書が、「モザンビーク政府の抵抗」を理由に黒塗りの状態で開示されてきた。今回の判決を受

けて、これらの文書を全面的に公開すべきと考えるが、政府の見解如何。

#### 四 暗殺事件について

1 本年十月十五日にモザンビークで総選挙が行われた。この選挙戦の最中の同月七日、モザンビーク市民社会のリーダーの一人であったアナスタシオ・マタヴェル氏（ガザ州NGOフォーラム代表）が、選挙監視要員の研修を行った後、十発の銃弾を撃たれて暗殺された。犯行に及んだ五名は、逃走中に事故を起こし、死亡・負傷して病院に運ばれたため、身元が明らかになった。政府として、次の（1）から（5）までの項目について、事実かどうか確認をされたい。政府として、事実でないと考える項目があれば、具体的に事実とどう違うのか情報源とともに明らかにされたい。

（1） 本年十月八日、本件について、警察長官のベルナルド・ラファエル（Bernardino Rafael）はプレスリリースを発表した。

（2） 前記四の1の（1）のプレスリリースでは、犯行に加わった五名中四名までが、ガザ州警察機動隊特殊部隊メンバーであったとの説明がなされている。

（3） 同日、警察長官の広報官であるオルランド・モドウマネ（Orlando Modumane）は記者会見

を行い、前記四の１の（２）の事実を確認した。

- （４） 記者会見にて、広報官は、本件を踏まえ、ガザ州機動隊長の Alfredo Naifane Macuacua と同機動隊内特殊部隊長の Tudelo Macuaze Girrugo の職務を停止したと発表した。

- （５） 犯行に使われた車両は、ガザ州シブート市の Henrique AMachava 市長の名前で登録されていた。

２ この暗殺事件に関しては、事件の翌日の同月八日には、アメリカ合衆国やEUも非難声明を出している。また、マタヴェル氏が選挙不正（ガザ州で実際の有権者数を数千人超える数の人名が登録されていた）について調べていたことを受けて、国際選挙監視団や国際・本邦NGOも声明を発表している。他方、日本政府は現在まで本件については沈黙している状態である。これまで、本邦NGOは、日本政府に対し、繰り返しモザンビークで悪化する人権侵害について警鐘を鳴らしてきたが、ついに最悪の事態が、政府の関与が明確な形で発生した。日本政府として、EU・米国と同様、モザンビーク政府に対して何らかの抗議や懸念を表明したか。表明したとすれば、日付を含め具体的に示されたい。また、何も行っていないとすれば、その理由を示されたい。



3 マタヴェル氏は、安倍首相にも手交された「三カ国首脳宛プロサバンナ事業の緊急停止を求める公開書簡」(二〇一三年五月二十八日付)の署名団体(FONGA)の代表であった。さらには、二〇一五年五月十五日のプロサバンナ事業のマスタープランに関する公聴会への抗議声明にも賛同し、署名を行っている。このようにプロサバンナ事業に批判的な声をあげていた市民社会のリーダーが政府関係者に殺されたことは、小農をはじめとするプロサバンナ事業に反対を唱える人びとに大きな衝撃を与えている。すでにプロサバンナ事業をめぐるのは、現地政府関係者による人権侵害が繰り返し訴えられてきた。日本政府として、プロサバンナ事業に反対あるいは異議を唱える人びとの安全を守り、危険に晒さないようにするための具体的な方策を明らかにされたい。

右質問する。