

モザンビーク共和国
マプト市行政地裁
【日本語仮訳】

地裁判決番号第 30 番/TACM/18

訴訟番号第 120 号/2017-CA

マプト市行政裁判所司法区判事は地裁協議において、以下の裁決を下す。

原告モザンビーク弁護士会（以降 OAM。記録第二項に詳細）は、同団体会長を代表として、プロサバンナ調整室の管轄省である農業食料安全保障省（以降 MASA）大臣（被告）を提訴した。原告は、法律第 28 号/2009（2009 年 9 月 29 日公布）によって承認された OAM 規約第 1 番および第 4 番で規定された権限の行使が実施される認識する状況を根拠として、法律第 7 号/2014（2014 年 2 月 28 日公布）—行政訴訟に関する訴訟手続き（LPAPAC）に準拠し、被告を相手取り¹、当訴訟を起こした。訴訟の土台は以下の通りである。

1. 訴訟の目的

当訴訟の目的は、MASA がプロサバンナ事業の関連情報および公益上の情報を公にしてい
ない事実による。この情報とは、市民の自由と権利に関する情報—とりわけ、プロサバンナに
よって影響を受けるコミュニティの土地・食料安全保障・栄養に影響を与える計画・活動事
業の情報および決定事項に関する諸情報である。

2. 事実

原告は人権委員会(CDH)を通じて、大規模開発によって被害を受けたコミュニティの土地と
食料安全保障をめぐる諸権利の法律面でのモニタリングを行うことを決定した。これら大規
模開発の中には「ナカラ回廊農業開発のための三角協力計画」（プロサバンナ事業）を含む。

プロサバンナ事業は、モザンビーク・日本・ブラジルの各政府による合意事業である。MASA
はモザンビークにおける同協力事業に対して責任を有する。また、国際協力機構(JICA)およ
びブラジル国際協力庁(ABC)がそれぞれ日本とブラジルにおける協力責任を負う。

プロサバンナ事業は、小規模農家を市場向けの農家に転換させるという主目的だけでなく、
ブラジルおよび日本での経験に基づく最新技術の導入を通じて商業ベースの大規模農業生産
システム開発を予定している。

プロサバンナは約 1450 万ヘクタールの地域におよぶ事業である。この計画はナンブーラ州
に帰属するモナポ、ムエカテ、メコンタ、ラパレ、モゴヴォラス、ムルプラ、メクブルーレ、
リバーウエ、ララウアとマレマ、そしてニアサ州に属するクアンバ、メカニェラス、マディ
ンバ、ンガウマ、シンブニラ、マジユネ、サンガ、最後にザンベージア州に属するグルエと
アウト・モロクエの以上 19 郡を対象として包囲している。

プロサバンナ事業の正当性は、市民団体や事業計画によって影響を受ける農民家族によっ
て疑問を唱えられている。疑問の背景には、何よりも事業の関連計画、自然環境へのネガテ

インパクトな影響および、プロサバンナ事業で影響を受ける農民家族の食料安全保障および土地の権利に関連する事項の告知する公聴会の欠如に起因している。

プロサバンナ事業の目的を具体化するため、プロサバンナ事業の文脈の下で、土地を開発するのはどの投資家なのか、またこれらが土地を開発し管理する基準についての明確な情報は、公に知られるところとなっていない。

プロサバンナ事業が実施局面にはいったとき、約 1450 万ヘクタールにおよぶ対象地の複数コミュニティの土地へのアクセス、占有および使用を想定しているのか否かを明らかにする情報が欠如している。地域の土地は農民家族に帰属しており、土地の所有権が影響を受ける農家は、プロサバンナ事業が土地の権利の喪失を引き起こす可能性があるのかどうかに危惧を抱いている。もし、引き起こさないというのであれば、プロサバンナ事業が一体どのようにして約 1450 万ヘクタールにもおよぶ対象地の土地を管理・コントロールするのかについて懸念している。

影響を受けるコミュニティには、プロサバンナ事業に関する公益上の情報は現在まで届いていない。プロサバンナ事業が何であり、事業の真の目的とそれが及ぼす影響は何なのか、また同事業によってコミュニティが受ける恩恵について、コミュニティが理解できる手法を伴った定期的な情報へのアクセスの保障が欠如している。

影響を受けるコミュニティは、小規模家族生産者が市場向けの農民へと転換する方法論に関する情報の欠如に不満を唱えている。その他に、プロサバンナ事業が有効でインクルーシブなコミュニケーション戦略へのアクセスの欠如にも異議を申し立てている。

さらに、プロサバンナから影響を受ける具体的なコミュニティおよび農民家族数に関して、明確で具体的な情報が公にはなっていない。

OAM と市民社会諸組織は、法に基づき、プロサバンナ事業に関する一連の資料の入手によって、事業の包括的な内容を把握しようと試みてきた。しかしながら、現在も、農民もしくは小規模生産者が、プロサバンナ事業によって導入される新たな開発モデルによって、自らの作物をめぐる管理ⁱⁱがどのような影響を受けるのかに関する明確な情報を入手できていない。したがって、これら影響を受ける家族の懸念には正当性がある。なぜなら、小規模生産者側の利益のために農業の商業化を行うというが、それを誰が行うのか、また商業化というがどのようにそれを進めるのかの情報がないからである。

農民は、プロサバンナ事業がその目的を可能とするため、どのような土地管理の体制を農民に強いることになるのか知らないという異議を唱えている。元来、この土地の使用権 DUAT は地元農民に帰属しており、(プロサバンナがもたらすという) 新しい農業生産モデルの実施が、コミュニティの農民の土地利用にどのような変更を強いるかが懸念されているのである。

プロサバンナ事業によって、事業の協力者・関係者、市民社会および被害をうけるコミュニティのためのコミュニケーション戦略が作られたが、この情報についても公になっていない。そのほか、事業対象地の小規模生産者の土地や作物の保護に関する詳細情報も公開されていない。

OAM は MASA に対して一連のプロサバンナ事業に関する情報を請求する。情報の一部は既に入手可能になっているが、上記で言及された情報に関しては、全くもって閲覧不可能である上に、プロサバンナ事業の一連の情報は公に知れ渡ることはなく、同事業の公式ウェブサイトさえ掲載されていない状態である。

適用法

知る権利は、基本的権利に属し、かつモザンビーク共和国憲法(CRM)の基本的権利に関する章で承認されており、憲法第 48 条第 1 項の末尾に依拠する。

知る権利は独立した権利でもある。この権利の具体的な法的枠組みは、法律第 34 号/2014(2014 年 12 月 31 日公布)―情報アクセスへの権利(知る権利/情報公開法)に関する法律―および公告第 35 号/2015(2015 年 12 月 31 日公布)日で承認され、関連法に合致したものである。

MASA を通じたモザンビーク政府の行為は、上記で言及されたプロサバンナ事業に関する全体計画の詳細過程を公に知らせず、同事業で直接的被害を受ける人びとや市民社会全体の懸念に対応しないことで、人びとの「知る」という根本的な権利を侵害している。

プロサバンナ事業における秘密主義と上記事項に関する情報の欠如は、知る権利に関する法律(以後「情報公開法」)の第 6 条の規定に著しく抵触している。同法第 6 条は公益に関する情報と市民の自由と権利を害する可能性のある情報について最大限の開示を原則として定めている。本件は情報公開法第六条内の機密事項に該当しない。

審理中の本裁判において、上記事項に関する情報の欠如は、情報公開法第 7 条、第 9 条、第 10 条、および第 11 条―つまり、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同様に侵害している。

公告第 30 号/2001(2001 年 9 月 15 日公布)第 8 条第 1 項および法律第 14 号/2011 年(2011 年 8 月 10 日公布)第 9 条第 1 項では、行政機関および組織の機能として、口頭および文書情報の公衆への提供に協力し、求めがあった場合はさらなる説明を提供することを定めている。

行政情報への権利に関して、以下の諸規定は知る権利の拒否を正当化できることを強調する。すなわち、情報公開の拒否を決定する判断基準は、公告第 30 号/2001(2001 年 10 月 15 日公布)第 73 条および第 81 条、ならびに、情報内容の性質に基づき公式通信文書を規定する情報公開法第 20 条に準拠する。

つまり、情報の公開で国家安全保障を危機に落とし入れたり、危害を加えたり、国家安全の利益に反し阻害する可能性があるデータもしくは情報を含むと見なされた場合、情報公開は許可されない。この種の情報は、国家安全保障問題において秘密事項、機密事項そして制限事項と位置付けられる。

プロサバンナ事業関連の行政組織が所有する一連の情報は、国家安全保障を害する情報に該当しない。以上から、情報は公衆に開示されるものであり、情報公開法の第 3 条および第 13 条と連動した法律第 14 号/2011(2011 年 8 月 10 日公布)の知る権利の対象となる。

プロサバンナ事業に関する情報の性質を踏まえれば、情報公開法第 20 条に基づいて法によって確立された制限や管理による影響を受けないことが分かる。したがって、国家機密情報の秘密事項、制限事項、機密事項に該当しない。

モザンビーク共和国憲法第 3 条にある「民主的な権利を有する状態」は、根本的に、市民参加の権利の奨励を意味するものであるという事実は強調されるべきである。政策事項への参加の権利の特徴は、公的な情報の入手によって得られる理解を前提としている。

OAM の原告適格性について

OAM は、同団体の権限により、とりわけ「民主的な権利を有する状態と基本的自由の権利の擁護」「憲法および行政に関連する事項における司法へのアクセスの促進」「合法性の遵守」のもとで市民の権利と利益を守るための介入するための正当性を有している（法律第 29 号/2009(2009 年 9 月 29 日公布)承認による OAM 規定第 4 条 a 款、b 款および d 款参照）。

MASA の行動が市民の根本的な知る権利を侵害しつづける限り、OAM は LPAPAC 第 144 条第 1 項に従って当該裁判に介入できる法的および正当な権利を持つ。

OAM の正当性は、法律第 34 号/2014（2014 年 12 月 31 日公布）第 1 項および第 2 項によって強化される。

被告適格性について

MASA は、LPAPAC 第 144 条第 1 項に基づけば、同組織が本裁判の案件となる基本的権利を脅かす行動を継続するかぎり被告適格性を有す。憲法に従い、また情報公開法の観点から、公共機関は情報が機密事項に当たらない限り、何よりも公益上の情報の提供を保證せねばならない。同時に政府も市民の基本的権利の有効性を保證せねばならない。この場合の市民の権利とは、モザンビーク憲法第 56 条第 1 項に準拠する。

プロサバンナは MASA によって統括・管理される事業であり MASA は行政の一部をなしている。従って MASA は行政組織であると規定されている。

MASA を被告適格とする根拠を強化する事実は、以下を規定する情報公開法第 3 条による。すなわち「現行法は、政府や直接的・間接的行政といった組織・機構に適用される。同じく、法律や契約によって公益活動、もしくはいかなる公的資源から得た利益を受けて活動を実施し、公益上の情報を所有する私的団体にも適応される」。

MASA は公共機関であることから、「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」、さら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・栄養に関する「情報を広く告知せねばならない」。

本措置の要請に関し、MASA に法律の遵守を命じる。つまり、プロサバンナ事業の下で生じる、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情報を一般に公開することである。

他の事項に関しては、訴状 2 項から 11 項を参照すること。当該訴状は、全面的に法律を正しく反映される形で記述されたと判断される。

原告は陳述の根拠を示すために、12 項から 38 項の書類を（裁判所に）提出した。

十分にかつ何度も引用されているように（例・41 項）、被告はいかなる反対論述をも行わず、裁判において即座なる反論も陳述もしていない。

マプト市行政裁判所は管轄裁判所である。

当事者たちは訴訟において正当な能力を有する。

訴訟は適切である。

本訴訟に関する情報を認知する必要性および認知の障壁となる無効性、例外、前提疑義は存在しない。

したがって、本訴訟における手続き要件は満たされたとして、訴訟本案の評価と決定が必要であると理解される。

本法的手続きでは、以下の一連の文書によって上記の事実が証明された。

1. 2016年2月23日付農業安全保障大臣宛書簡（OAM/720/BA/2016に準拠）。訴状12項から13項を参照。
2. 2017年3月23日付文書（08/MASA-ProS/2017に準拠）。訴状14項から18項を参照。
3. 2016年2月29日付文書（01/MASA-ProS/2016に準拠）。訴状19項から23項を参照。
4. 2009年9月17日付「モザンビーク熱帯サバンナ農業開発三角協力」に関する了解覚書。訴状24項から27項を参照。
5. ブラジルとの協力における「モザンビーク熱帯サバンナにおける市場向け農業の促進計画」例・訴状28項を参照。
6. 農業省とGAPIによる「ナカラ回廊における活動開始促進のためのプロサバンナ開発基金」了解覚書。
7. 文書番号第9640号/2014-MPF/PRDF/第4番。当該文書は2014年12月18日、プロサバンナ事業によって影響を受けるモザンビークの伝統的コミュニティへの継続的な聞き取りの欠如という不正疑惑を受け、ブラジル連邦検察省よって汚職対策を目的として作成された。調書33項から34項を参照。
8. ブラジル連邦検察省布告法令第31号（2014年1月27日布告）。法令に基づき、プロサバンナ事業によって影響を受けるモザンビークの伝統的コミュニティへの継続的な聞き取りの欠如という不正疑惑を捜査の目的として、調査を実施した。聞き取りの不実施はILO条約第169条の人権条項規約の侵害に該当する（調書第35項を参照）。
9. 2014年10月14日付ブラジル連邦検察省文書第7673番/2014/MPF/PRDF/10FCID（調書37項から38項を参照）。

本訴訟の決定に関係する上記以外の事実は証明されなかった。

行政裁判所による有罪判決

裁判所は、2項から11項、12項から38項、および調書全項を根拠とし有罪判決を下す。

争点の解決

被告による行政活動の実施において、被告が行政法の規約違反を犯している可能性がある状態か、もしくは、現在、実際に被告の活動が基本的権利の侵害という危惧を引き起こしている場合、被告は地裁判決を受けて、公益に関連する情報およびプロサバンナ事業に関わる市民の自由と権利を害する可能性のある情報を全面に知らせねばならない。

注視されるべき点は、本判決文で参照される通り、被告はいかなる反対論述をも行わず、裁判において即座なる反論も陳述もしていない。被告による異議がなかった事実は、十分に、かつ何度も保留中の当措置で引用されている。（41項を参考）。

反論が不在であることに関して、行政訴訟(LPAPAC)に関連する諸手続きを管轄する法律第7号/2014第66条（2014年2月28日公布）の冒頭で規定されている通り、「反論や異議の不在は、事実の告白を意味する」とことと同様であると適用される。「裁判で被告が反論しない場合、沈黙が度重なる証言と同等であると認識されるのであり、また、されるべきである。したが

って、被告本人による事実の告白であると見なされる」という件に関しては、LPAPAC 第 22 条の適用により、法律上、民事訴訟法第 484 第 1 項が適用可能である。以上から、これらの司法・法的規定を適用することで、当裁判所は、原告によって提出された訴状に含まれる全ての事実が証明されたと見なす。

争点の解決のためには、まず LPAPAC 第 144 条第 1 項が注目されねばならない。本条項は、行政機関、個人もしくは権利譲渡人に対し、適切な行動の受け入れ、または、不適切な行為を禁ずるために召喚命令を宣言する。上の命令の対象が、行政法規則、もしくは行政上の行為や契約に由来する義務を侵害する場合、行政組織の活動が基本的権利の侵害する場合にも召喚命令が宣言される。他にも、上述の例が発生した場合に、ある個人が行政等の違反行為による損害からの司法保護を要請する際にも、召喚命令の宣言が行われる。

本訴訟において、原告は当裁判所から被告に対して、プロサバンナ事業の影響を受ける市民の自由と権利を侵害する可能性のある計画・組織および決定に関する公益にかなう情報を全面公開するという命令を下す判決を望んでいる。

審議中の本訴訟において、提出された証拠が事実として証明されたことを受け、モザンビーク共和国憲法第 48 条第 1 項で規定される「知る権利」からなる基本的権利の侵害、および情報公開法において構成される行政権規範への被告による侵害の訴えが真実であったことが証明された。したがって、原告が本案件において、裁判所に求めた、被告が関連する規範を守ることを確実に守るために適切な行動をとることを強制し、原告らの権利の行使に敬意を払うことは合理的であると判断する。二次的訴訟手続きは LPAPAC 第 144 条 1 項の検討に基づく。

その他、議会の見解をよく読めば、「知る権利」はモザンビーク共和国憲法第 48 条で認められているため、当権利が国家によって承認、保障されている基本的権利であることに疑いの余地はない。

よって、検討の結果、原告による訴えが履行される諸条件がそろったとの司法判断を行うものである。

適用法

一方で、LPAPAC 第 4 条第 2 項は「有効な司法的保護を目的とした適切な手続き手段は、全ての公的権原および法的に保護された利益に当てはまる」と規定しているのは確かである。他方で、LPAPAC 第 144 条第 1 項は、行政機関、個人もしくは権利譲渡人に対し、適切な行動の受け入れ、もしくは、(違反する行為を) 禁ずるための命令の根拠となる条項である。上の命令の対象となる行政や個人が、行政法規則、または行政上の行為や契約に由来する義務を侵害する場合、または行政組織の活動が基本的権利の侵害する場合に、召喚命令が宣言される。もしくは、上述の例が発生した場合に、ある個人が違反行為による損害からの司法保護を要請する際にも、召喚命令の宣言が行われる。

したがって、「知る権利」が基本的権利であるという事実を踏まえ、被告の行動は行政法規約に反対しており、基本的権利を侵害している。行政命令の条件と基本的要件は LPAPAC 第 144 条第 1 項に準拠する。

判決文

モザンビーク共和国の名において判決を下す。マプト市行政裁判所は、裁判官全員一致

で、原告モザンビーク弁護士会による訴えを受け入れる。この結果を受けて被告である農業食料安全保障省に対して、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—の全面公開を命じる。公開までの期間は10日以内とする。

訴訟費用なし
記録し告知せよ

2018年8月1日 マプート市
カーチア・ハニファ・キンタ・ペドロ博士（報告人）
（署名）
オルランダ・フィモネ・ウッサカ博士
（署名）
ジョゼ・イブライモ・アブド・ジュニオール博士
（署名）

公共省大臣
立会
セルジオ・ミゲル・マクアークア
（署名）

ⁱ Intimidação de comportamento

ⁱⁱ コントロール。

（翻訳・草野友紀子）