The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	人道的配慮と効果を両立した取引規制の在り方 : アフリカ大湖地域の紛争鉱物規制を事例に
Author(s)	猪口, 絢子
Citation	Co＊Design. 2017, 2, p. 17-32
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/65078
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

【研究ノート】

人道的配慮と効果を両立した取引規制の在り方
―アフリカ大湖地域の紛争鉱物規制を事例に―

猪口絢子（大阪大学大学院 国際公共政策研究科 博士前期課程）

Designing a Smart Regulation
–the Case of Conflict Minerals in the African Great Lakes Region–

Ayako Inokuchi
(Master's Course, Osaka School of International Public Policy, Osaka University)

本研究ノートは、平成28年度大阪大学博士課程教育リーディングプログラム「超域イノベーション博士課程プログラム」独創的な教育研究活動経費に採択された研究テーマ「労働の外部化と人権―アカデミズムの役割とは―」に基づき実施した研究活動成果の一部をまとめたものである。本研究活動においては、労働者の生計の確保等、人道的配慮と効果を両立した取引規制の在り方を検討することを目的とし、アフリカ大湖地域における紛争鉱物規制を事例として、文献調査と関係者へのインタビューを行った。世界的な紛争鉱物規制のダイナミクスが特にコンゴ民主共和国とルワンダ共和国にもたらした影響について、その一連の流れを追った。また一連の紛争鉱物規制の取り組みの中で、両国に最も大きなインパクトを与えた米国のDodd-Frank法を取り上げ、規制をデザインする上でのローカルなコンテクストに配慮する重要性を明らかにした。

This research note is a result of a project "Outsourcing of Labour and Human Rights –a Role of Academia–" which was funded by 2016 Grant-in-Aid for Education and Research from the Cross-Boundary Innovation Program of Osaka University. The project aimed to suggest a new trade regulation which balances effectiveness and humanitarian considerations such as protection of labourer's livelihoods, taking minerals regulation in the African Great Lakes Region as a case. Bibliographic survey and interviews in Rwanda were conducted. The paper focuses on the influence of the dynamics of global conflict minerals regulation on Democratic Republic of Congo and Republic of Rwanda and describes its process. This paper also takes a close look at the US Dodd-Frank Act 2010 that brought the biggest impact on these two countries among a series of conflict minerals regulations, and points out the importance of a local context of these countries in designing regulations.

キーワード ―― 紛争鉱物、取引規制

Keyword ―― conflict minerals, trade regulation

1 はじめに

本研究ノートでは、労働者の生計の確保等、人道的配慮と効果を両立した取引規制の在り方を検討するべく、アフリカ大湖地域の紛争鉱物規制（次章で解説する）を事例として分析に取り組んだ[1)]。文献調査に加えて、実際に紛争鉱物規制に関連する制度が運用されているルワンダ共和国（ルワンダ）において、2017年2月下旬の約1週間、首都キガリにて関係者へのインタビューを行った。関係者へのインタビューの目的は、ルワンダにおける紛争鉱物規制の実施状況を把握し、制度設計上の留意点を明らかにすることである。

これまで筆者は、いわゆる「先進国」において規制が設計される過程に注目した研究を行ってきた。一方本研究活動は、いわゆる「途上国」の外で作られた政策アイデアが「途上国」に波及し、「途上国」内部の関係者がそれを内部化していく過程に注目するものである。本研究ノートでは、研究の過程で得た文献調査の成果を日本語にてまとめ、さらにルワンダにおける関係者へのインタビューから得られた知見を加えることで、日本にも影響の大きい紛争鉱物規制に関して情報を提供するものとしたい。

2 紛争鉱物とは

アフリカ大陸の中央部に位置するコンゴ民主共和国は、1996年から1997年、1998年から2003年の二度のコンゴ紛争に代表される長期的な混乱のさなかにあり、一連の紛争は500万人以上の犠牲者を出している（IRC［2008］）。現在も特に東部地域において武装勢力の活動が活発で、市民に対するレイプ・暴力・略奪等、多くの人権侵害が報告されている。2001年には、国連専門家グループが発表したレポート（UNSC［2001］）により、コンゴ民主共和国の豊富な地下鉱物資源が違法に採掘され、武装勢力や周辺国軍隊の資金源となっていることが明らかになった。このような鉱物資源を「紛争鉱物」と呼ぶ。2001年以降、そうした鉱物取引の禁止を求めて、多くのNGOや業界団体が活動を開始し、多くの紛争鉱物規制イニシアティブが発足した。2010年には米国にて紛争鉱物規制法（Dodd-Frank法1502条）が成立し、スズ、タンタル、タングステン、金を使用する米国登録企業に、鉱物の購入元に関する情報開示を義務づけた。2012年に米国証券取引委員会（U.S. Security and Exchange Commission: SEC）により詳細な規則が発表された後、2013年1月から同法の運用が開始され、2014年5月が初の情報開示の期限となった。ところがこの一連の紛争鉱物規制が展開する過程には、コンゴ民主共和国や周辺国の鉱山関係者の声が反映されておらず、規制はそうした人々の生活にネガティブなインパクトを与えているとの報告もあり、人道的配慮と効果を両立した規制の在り方が問われている。

紛争鉱物にどの種類の鉱物を含むかは各イニシアティブによってさまざまであるが、錫石（スズ鉱石）、

コロンバイト・タンタライト（タンタル鉱石、コルタン）、鉄マンガン重石（タングステン鉱石）、金の4つ（頭文字を取り、3TGsと称される）が主に規制の対象とされている（Cuvelier, et al.［2014］）。米国の紛争鉱物規制法では、紛争鉱物を3TGsと国務長官が定める鉱物と定義し、対象企業は合理的な原産地調査を実施し、コンゴ民主共和国及びその周辺国から鉱物を購入したと信ずる理由がある場合には、武装勢力との関係がないかどうか調査し、その結果を開示する必要がある。

3 これまでの紛争鉱物規制の流れ[2)]

ここでは、これまでの国際社会による紛争鉱物規制を、時系列に沿ってまとめる。

2001年、国連コンゴ民主共和国専門家グループがコンゴ民主共和国の豊富な鉱物資源が武装勢力の資金源になっていると指摘したレポートを発表した（UNSC［2001］）。国連は2003年からPKOの派遣と、武装勢力を対象とする制裁措置として、武器禁輸、資産凍結、渡航禁止等の措置を実施している。しかし問題となっている鉱物資源そのものを対象とする禁輸措置は未だ行われていない。その理由を華井［2014］は三点挙げる。

まず一つ目に、資源収奪の幅広さがある。コンゴ民主共和国における資源収奪は鉱物資源だけでなく木材や農作物等多岐にわたり、違法な収奪と合法な取引の区別がつけにくい。あまりに広い規制は資源取引を生業とする地元住民の生活に大きな打撃を与える可能性がある。二つ目に、ルワンダ等周辺諸国の資源収奪への関与が、国際社会に規制の実施を思いとどまらせている。資源の収奪には武装勢力だけでなくルワンダやウガンダ等の周辺国も関与しており、軍が統率する組織的な収奪や、私企業や政府高官が関わる違法なビジネスといった形がとられている。英米は1994年のルワンダ内戦時にルワンダを見捨てた負い目から、ルワンダを非難する措置に反対する傾向にあった。また三つ目に、欧米企業の資源収奪への関与も疑われている[3)]。ルワンダの首都キガリの米国大使館の経済部門が、タンタライト採掘に関わっていた疑いがある。国連はコンゴ民主共和国の資源収奪について継続的にレポートを発表しているものの、以上のような理由から資源禁輸措置を実施できずにいる。

国連による取り組みが十分でない中、Global WitnessやHuman Rights Watch等のNGOが2002年より紛争鉱物問題についてのレポートを発表し、電子機器関連企業や業界団体に対するロビイングを実施してきた。2006年に発足し、後に米国紛争鉱物規制法の成立に貢献するEnough Project[4)]は紛争鉱物に特化したキャンペーンRise Hope for Congoを2009年に立ち上げた。

一方で多くの紛争鉱物規制イニシアティブが市民社会や業界団体から発足する。2003年に発足したアフリカ大湖地域国際会議（International Conference on Great Lakes Region: ICGLR）[5)]は、地域認証メカニズム（Regional Certification Mechanism: RCM）をスタートさせた。また同じ2003年には採取産業透明性イニシアティブ（Extractive Industries Transparency Initiative: EITI）[6)]が

発足した。2006年にはドイツ連邦政府の経済・技術省の地球科学・天然資源研究所（Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe: BGR）（Federal Institute for Geosciences and Natural Resources）[7]が流通過程認証制度（Certified Trading Chains: CTC）[8]をスタートさせた。さらに2008年には国際スズ研究機構（International Tin Research Institute: ITRI）によるITRIスズサプライチェーンイニシアティブ（ITRI Tin Supply Chain Initiative: iTSCi）[9]、2010年には電子機器産業の業界団体であるEICC（Electronic Industry Citizenship Coalition）[10]とGeSI（Global e-Sustainability Initiative）[11]によるコンフリクト・フリー製錬業者プログラム（Conflict Free Smelter Program: CFS）[12]がそれぞれスタートした。2011年には経済協力開発機構（OECD）が、国連専門家グループやアフリカ大湖地域国際会議との連携により作成されたOECDガイダンス（OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas）[13]を発表し、人権に配慮した鉱物調達のための手続きについてガイダンスを提供した。このように2001年以降、様々なアクター間の連携による多くの紛争鉱物規制イニシアティブが発足した。

また紛争鉱物規制に限らず、広く企業の人権責任に関する議論も高まりを見せている。2011年3月には、非政府主体である企業にも国際人権規約等の基本的人権条約群に従って人権を尊重する責任がある、という原則を示した「ビジネスと人権に関する指導原則」（United Nation Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGP）が、ビジネスと人権に関する国連事務総長特別代表ジョン・ラギー氏によって発表され[14]、同年6月に国連人権理事会で承認された。指導原則はその原則17で企業に人権デュー・ディリジェンスの実施を求める[15]。また、1976年に作成されたOECD多国籍企業のためのガイドライン（OECD Guidelines for Multinational Enterprises）[16]については、この流れを受け2011年5月に5回目の改定案が採択され、指導原則と呼応する形で新たに「人権」の章を付け加えた。紛争鉱物規制について、このように多くの主体による様々なレベルの取り組みが同時並行的に実施されており、それぞれの取り組みは相互に影響し合っている。

こうした紛争鉱物規制の高まりの中で、米国政府も独自に対応を始めた（Cuvelier［2014：7］）。2006年には米国からコンゴ民主共和国への支援を拡大することを目的とした「コンゴ民主共和国救済・治安・民主主義促進法」（Pub.L.,109-456）[17]が複数のNGOの支持のもと制定された。また2008年にコンゴ民主共和国からのコルタンとスズ及びそれらを使用した商品の輸入を違法とし、罰則規定を設けた「コルタンとスズ法」案（S.308）が上院に提出されたが、制定にはいたらなかった。2009年には前年の法案から罰則規定を除外し、鉱業に依存するコンゴ民主共和国のコミュニティに対し米国政府が支援を提供することを追加して定めた「コルタンとスズ法」案（S.891）と、「紛争鉱物取引法」案（HR.4128）[18]が上院に提出されたがこちらも成立には至らなかった。これらの試みを通して得られた議論は2010年7月のDodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act（HR.4173）（Dodd-Frank法）1502条の制定へとつながった。

Dodd-Frank法は、もともとは2008年の金融危機を受け米国の金融制度改革を目的としてできた法

律である。1502条を含んだいくつかの条文は、直接的に金融制度改革に関連したものではないが、様々なNGOによるロビイングの結果挿入された（Cuvelier［2014：8］）。1502条は対象企業に、コンゴ民主共和国及びその周辺国[19]産の対象鉱物を製品の製造に使用しているか否か、対象鉱物の原産国はどこか、対象鉱物の購入・使用と武装勢力の活動に関連があるか否かを調査し、情報開示するよう要求する。ここで言う紛争鉱物とは、3TGsに加え、国務長官が指定する鉱物のことを言う。同法は罰則規定を含まず、鉱業に依存するコンゴ民主共和国のコミュニティに対する米国政府が支援を提供することについては定められなかった。詳細な規則は同法自体では触れられておらず、後の2012年に米国証券取引委員会が作成する規則[20]に従って同法は運用されることとなる。

証券取引委員会規則のもと、米企業は毎年の報告書を証券取引委員会に提出すること、対象鉱物の使用状況について各企業のwebページで情報開示することを義務づけられた。対象企業は、証券取引員会に報告書を提出している企業であって、「対象となる鉱物が、生産または委託生産される製品の『機能又は生産に必要』である企業」である（経済産業省［2010］）。

対象企業は、鉱物の原産地を判断するために「合理的な原産国調査」を行うことが義務づけられている。「合理的な原産国調査」を行い、鉱物が「コンゴ民主共和国 又は周辺国産ではない、もしくは再生利用品およびスクラップ起源である」と判明したか、鉱物が「コンゴ民主共和国 又は周辺国産であるか、もしくは再生利用品およびスクラップ起源ではない」と信じる理由が無いと判明した場合、そのいずれかの結論と、実施した調査の内容の簡潔な説明とともにその結果を Form SD [21]上で開示しなければならない。またこの情報を自社のwebページ上で開示するとともにそのURLを報告しなければならない。

「合理的な原産国調査」の結果、鉱物が「コンゴ民主共和国 又は周辺国産であり、かつ、再生利用品およびスクラップ起源ではない」と知っているかそう信じる理由がある場合には、企業は、これら鉱物の起源と加工・流通過程に関するデュー・ディリジェンスを行い、Form SD の添付書類として紛争鉱物報告書を提出しなければならない。またこの企業は、紛争鉱物報告書の情報を自社webページ上で開示するとともにそのURLを Form SD 上で報告しなければならない。デュー・ディリジェンスの方法は、OECDガイダンスのような国内・国際的に認められたデュー・ディリジェンスの枠組みがある場合には、それに準拠しなければならない。

デュー・ディリジェンスの結果、企業が コンゴ民主共和国 及び周辺国産の鉱物を調達している可能性があるが、武装集団の資金源になっていないと判断した場合、その製品は「コンゴ民主共和国 コンフリクト・フリー」となる。この場合は、証券取引委員会最終規則が指定する監査及び認定要件を満たさなければならない[22]。「コンゴ民主共和国コンフリクト・フリー」でない場合には、独立した民間部門による監査と認定要件を満たすことに加え、紛争鉱物報告書には、コンゴ民主共和国コンフリクト・フリーでないと分かった製品、製品に含まれる紛争鉱物の加工施設、製品に含まれる紛争鉱物の原産国、採掘所又は原産地を確定するための取組みを記載することが義務づけられている。

デュー・ディリジェンスの結果、結論が出せなかった場合、企業はこれらの製品を2年間もしくは4年間、

「コンゴ民主共和国 コンフリクト判定不能」として紛争鉱物報告書に記載することが認められている。そして、報告書に該当製品、判明していれば製品に含まれる紛争鉱物の加工施設と原産国、採掘所又は原産地を確定するための取組みを記載する。さらに、報告書の提出後、デュー・ディリジェンスを向上する措置を含む紛争鉱物問題のリスクを軽減するための措置について、あれば記載する。 なお、「コンゴ民主共和国 コンフリクト判定不能」の製品に対しては、独立した民間部門による紛争鉱物報告書の監査は得なくても良い。

4 紛争鉱物規制に対する批判

こうした一連の紛争鉱物規制については、その効果に期待が寄せられる一方で、批判の声もあがっている。Nest［2011］は2002年以降のNGOによる紛争鉱物規制キャンペーンにおける問題点を以下のように指摘する。まず、NGOによるキャンペーンには紛争鉱物というショッキングなテーマを大衆に広めるにあたって多くの事実の誇張や事実の誤認が散見できたこと、またそれによってキャンペーンの対象鉱物の設定や目標設定が不適切なものとなったこと、さらにコンゴ民主共和国をはじめとするアフリカ大湖地域が抱える問題が単純化される傾向にあったことである。多くのキャンペーンは、スズ、タンタル、タングステン、金をターゲットにしたものであるが、それはコンゴ民主共和国における埋蔵量が3TGsより大きいとされるコバルトや、木材、農作物等、武装勢力の資金源となる3TGs以外の資源への注目をかすめさせてしまった[23)]。また、一部の国家によるボイコットはより人権配慮の低い国家への輸出の増加をもたらすことから、世界的な、他業種にまたがった規制の必要性をNestは指摘した。さらに、武装勢力だけでなくコンゴ民主共和国の正規軍も鉱山における搾取・強制労働や日常的なレイプ・暴力に関与していることが指摘されており（望月［2014］）、武装勢力のみに限定したボイコット運動の効果は疑問視されている。

また現在も続くコンゴ民主共和国の混乱は、アフリカ大湖地域レベルの政治やコンゴ民主共和国国内政治、ローカルな人々の間の衝突等、違法な鉱物取引以外に多くの要因があって発生している。ところが多くのキャンペーンは紛争の終結をキャンペーンの目標と設定し、コンゴ民主共和国の紛争は経済的利益に対し貪欲な武装勢力によって引き起こされているという紛争の理解の仕方に依存した。このGreed（貪欲）仮説に対する過度な偏りは、NGOによるキャンペーンだけでなく様々なステークホルダーによって発展してきた紛争鉱物規制イニシアティブにも見て取れるとTaka［2011］は指摘する。実際のコンゴ民主共和国紛争はより複雑で、多くのGrievance（不満）も武装勢力の動機となっており、過度なGreed仮説への依存は、規制によってローカルな人々が強く影響を受けるにもかかわらず、規制の設計におけるローカルなコンテクストの軽視を招く。NGOによるロビイングの帰結であるDodd-Frank法についても、同様の懸念がある。

また、Dodd-Frank法は米国内部からの以下のような批判の声が上がっている（華井［2014］）。2012年に開催された公聴会「Dodd-Frank法1502条のコストと影響：アメリカとコンゴへのインパクト」では、同法の効果と米経済への影響が争点となった。米経済への影響については、規制の効果が明らかではない一方で、企業が担うコストの大きさだけが明確に主張された[24)]。また同法の効果については、コンゴ民主共和国の問題は単に紛争鉱物取引を停止すれば解決するものではなく、より包括的に、ガバナンス改善、治安改革、法の統治の浸透に対してこそ支援を強化するべきだとする意見と、長期的に見れば地元住民の利益につながるという意見がぶつかり、議論の結論は出なかった[25)]。Dodd-Frank法の運用が開始されてからは、その同法に従った米国企業の情報公開の程度が不十分であることにも指摘が相次いだ[26)]。

さらに、Dodd-Frank法がコンゴ民主共和国にもたらした結果についても批判がある。Cuvelier［2014］は、Dodd-Frank法の成立の2か月後にコンゴ民主共和国のジョセフ・カビラ大統領が発した、3か月間のコンゴ民主共和国東部の鉱物採掘禁止令をあげ、Dodd-Frank法が直接的な原因だと言い切ることができないが、採掘禁止令によって鉱業を中心に回っていたコンゴ民主共和国東部の地域経済はストップし、多くの労働者と住民の生活に影響が出たと指摘する。それにもかかわらず、Dodd-Frank法及び採掘禁止令に関する周知は住民に対してほとんどなされなかった。Cuvelier［2014］は国際社会とコンゴ民主共和国の政策決定者たちはコンゴ民主共和国の鉱山地帯の人々の毎日の生活についてあまりに無関心であったと批判する。

一方で成果の報告もある。2014年6月、同法の制定にも大きく貢献してきた米のNGO　Enough Projectは、同法の影響で武装勢力が鉱山を離れ、対象となったコンゴ民主共和国産の資源の6割がコンフリクト・フリーを達成したと発表した（Enough Project［2014］）。Cuvelier［2014］は、コンゴ民主共和国軍の軍人が、特にデュー・ディリジェンスイニシアティブが強固に実施されている地域では、以前より鉱山に近づかなくなったこと、鉱業に依存していた人々が代替の生活手段を探し始めたこと、Dodd-Frank法が鉱物関連業界における問題意識を高めたことをあげ、一定の評価を示している。

5　ルワンダと紛争鉱物の関係

今回、独創的教育研究活動経費を利用し、筆者はルワンダ共和国を訪れた。目的は既に述べたように、米国Dodd-Frank法に代表される多くの紛争鉱物規制レジームが、実際に鉱物資源が産出される地域でどのように運用されているのかを調査し、制度設計上の留意点を明らかにすることである。鉱物資源が多く眠るコンゴ民主共和国東部は未だ武装勢力の活動が活発で、渡航は難しい。一方でコンゴ民主共和国と比較して非常に安定した国家であるルワンダは、コンゴ民主共和国東部と国境を接し、コンゴ民主共和国の鉱物資源がアフリカ大陸の外に輸出されるルートのひとつとなっている。また

米国Dodd-Frank法は、コンゴ民主共和国と国境を接する9か国から特定の鉱物を購入した際にデュー・ディリジェンスの実施を要求しており、コンゴ民主共和国の東に位置するルワンダもその対象国となっている。このような事情で、今回筆者はルワンダを調査先として選定した。

また、歴史的にもルワンダとコンゴ民主共和国の紛争鉱物との関係は深い。ルワンダは約80万人が犠牲となった1994年の大虐殺を乗り越え、現政権の強固なリーダーシップにより急速な経済発展を成し遂げた。未だ国内の民族和解や深刻な人権侵害の横行等課題は残るものの、今や「アフリカのシンガポール」と称されるまでの国となった。一方で、この虐殺の後、コンゴ民主共和国国内は混乱を極めた。虐殺が原因となって発生したコンゴ民主共和国東部への難民の大量流入は、同地域に既にあった住民間の衝突に油を注いだ。また、虐殺当時のルワンダ反政府勢力・ルワンダ愛国戦線（Rwandan Patriotic Front: RPF）のリーダーであったカガメ現大統領率いるルワンダ新政府は、虐殺首謀者らが難民とともにコンゴ民主共和国東部に潜伏していることや、同地域におけるツチ人の迫害を理由とし、隣国ウガンダ、ブルンジと共にコンゴ民主共和国反政府勢力・コンゴ・ザイール解放民主勢力連合（Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo: AFDL）を支援した。1996年に第一次コンゴ紛争が始まると、コンゴ・ザイール解放民主勢力連合はコンゴ民主共和国のモブツ独裁政権を打倒し、L.カビラを大統領とする新政権を発足させた。その後コンゴ・ザイール解放民主勢力連合による新政権とルワンダ・ウガンダは対立し、両国が新たなコンゴ民主共和国反政府組織・コンゴ民主連合（Rassemblement Congolais pour la Démocratie: RCD）を支援したことが第二次コンゴ紛争（1998～2003）のきっかけとなった。ルワンダ・ウガンダの支持するコンゴ民主連合に対し、ジンバブエ、アンゴラ、ナミビア、スーダン、チャドらがコンゴ民主共和国政府[27]を支持し、第二次コンゴ紛争は「アフリカ大戦」と称されるほど国際的な紛争と化した。2003年のサンシティ―和平合意にいたるまで、ルワンダを含め紛争に関与した隣国の軍隊はコンゴ民主共和国国内に駐留を続け、このことは紛争の解決をいっそう難しくしていた。各国軍が撤退した後にも、コンゴ民主連合の後継組織にあたり、2006年に発足した人民防衛国民会議（Congrès national pour la défense du people: CNDP）や、2012年に発足した3月23日運動等に対し、ルワンダ政府は支援を続けた。このことは和平合意後もコンゴ民主共和国を不安定な状態にとどめた要因のひとつであった。

このようにルワンダは第一次、第二次コンゴ紛争、そして現在も続く混乱の時代の長期にわたってコンゴ民主共和国へ干渉し続けた。この干渉の過程で、ルワンダはコンゴ民主共和国の鉱物資源の違法採掘や密輸に関与してきたと言われており[28]、紛争鉱物規制においてルワンダは非常に重要な地域である。

6 紛争鉱物規制に対するルワンダ鉱業セクターの反応

ルワンダの鉱業セクターは、政府の天然資源省（Ministry of Natural Resources: MINIRENA）

及び天然資源省と協働する機関である天然資源局（Rwanda Natural Resource Authority: RNRA）の鉱業担当課[29]に管轄されている。

ルワンダ政府は2008年に鉱業法を改正し、ドイツ地球科学・天然資源研究所（BGR）[30]が2006年に立ち上げた流通過程認証制度（CTC）を国内鉱業セクターに導入した。続けて翌年にはコンゴ民主共和国政府も流通過程認証制度を導入する。流通過程認証制度とは、鉱物の原産国調査、武装勢力や児童労働との関係の有無の調査を中心にしていた既存の一般的な監査制度を超えて、労働者の健康と安全、ジェンダー、地域コミュニティ、環境等にも注目した監査制度である。またルワンダ政府は2010年に新鉱業政策を発表し、9月には国際スズ研究機構（ITRI）と了解覚書を結び、iTSCi（ITRIスズサプライチェーンイニシアティブ）スキームを導入した。iTSCiスキームはスズ、タンタル、タングステンの流通管理と鉱物認証を目的とするもので、袋に詰められた鉱石は、政府とiTSCiスキームの提供するバーコードのついたタグをつけられ識別される。採掘・加工・輸出の3つの段階において担当者名・鉱物の重量・取引価格・バーコード番号を記録することで、輸出された鉱物がどこで採掘され、誰の手を経て輸出されたのかを追跡して明らかにすることができる。各段階において政府及び国際スズ研究機構の現地協力機関による監査が行われ、このスキームは米国Dodd-Frank法が米国企業に要求する情報開示に必要不可欠な情報を提供している。コンゴ民主共和国政府も同様に、2010年にiTSCiスキームを導入した。2012年にはルワンダ政府はドイツ地球科学・天然資源研究所の流通過程認証制度を内部に組み込んだ、アフリカ大湖地域国際会議の地域認証メカニズムを新たに採用した。

今回のルワンダ滞在の間に、筆者はルワンダ鉱業セクターの関係者に対してインタビューを行った。ここではそこから得られた知見の一部を報告する。各関係者には、紛争鉱物規制の運用状況に対する各々の視点からの評価や、各視点から見て取れるルワンダ鉱業セクターの変化について尋ねた。

鉱物の仲買人A氏、ある抗夫の組合のチームリーダーであるB氏は、流通過程認証制度からiTSCiスキームに移行して以降の鉱物取引の遅れと取引コストの増加について苦言を呈した。煩雑な書類手続きと監査によって引き起こされた取引の大幅な遅れは、抗夫たちの生活に影響を及ぼしたという。また監査や認証のための手数料の発生や、行政の目が全ての取引に行き届くことによる税金の徴収の徹底、さらに2013年には鉱業ロイヤリティが新たに賦課されたことは、A氏のような仲買人や小規模な鉱山会社にとっては痛手だという。実際、ドイツ地球科学・天然資源研究所がルワンダ政府の天然資源局とともに発表したレポートでは、iTSCiスキームにより発生する手続きコストは主に仲買人や鉱山会社によって実質負担されている（BGR［2014］）[31]。

A氏とB氏は紛争鉱物規制への対応を通じて、政府による零細鉱業のフォーマライゼーションが大幅に進んだことに評価は示したものの、コンゴ民主共和国からの鉱物密輸、鉱物の産地偽造等、規制に数多く残されている抜け穴の実態についても語った。また、A氏とB氏は紛争鉱物規制の「ビジネス化」について主張し、不満を述べた。政府と国際スズ研究機構が共同管理するバーコードタグの流出と密売の横行や、監査や認証に対する手数料や、立派な家に住む監査機関職員の様子を例に挙げ、監査機関が私腹を肥やしているのではないか、と不信感を語った。

政府職員のC氏は、Dodd-Frank法により米国企業がアフリカ大湖地域からの鉱物資源を買い控え、既存の鉱物市場を失うことをルワンダ政府は危惧し、国際スズ研究機構との了解覚書締結を急いだことを語った。市場の確保、ルワンダによる密輸の疑いの払しょくが第一の目的であり、ルワンダ政府には規制を受け入れる以外選択の余地がなかったという。実際、了解覚書はDodd-Frank法成立のわずか2カ月後に締結されている。また、iTSCiスキーム以外にも多数存在する紛争鉱物規制イニシアティブの中からなぜiTSCiスキームを選んだのかという質問には、国際スズ研究機構は業界団体であり、ビジネスの側面で広い見識を持つイニシアティブであるという理由を挙げた。一方で、政府とiTSCiの管理するバーコードの付いたタグの流出やコンゴ民主共和国からの密輸の報告等、運用の欠陥に頭を悩ませていた。

監査機関職員D氏は、iTSCiスキームの運用状況についてかなりの自信を見せた。iTSCiスキームの導入により、政府は国内鉱物取引の実態をそれまでと比べてはるかに正確に把握することが可能になり、彼によれば、そのことが税収の増加や労働者の生活の保護につながったと述べた。しかし密輸等規制の抜け穴の存在についても認め、国境管理の難しさや、国境を頻繁に行き来して生活する人々の伝統的慣習等の点から、コンゴ民主共和国からの密輸を完全に防ぐことは不可能だとも語った。

また、どの関係者も隣国コンゴ民主共和国とルワンダ鉱業セクターを対比して語った。コンゴ民主共和国政府もルワンダ政府と同様に2010年に国際スズ研究機構と了解覚書を結び、iTSCiスキームの国内実施を開始した。ところがコンゴ民主共和国において零細鉱業に従事する人々は、政府が先導して零細鉱業のフォーマライゼーションと抗夫組合の強化を進めるルワンダほどには組織化されていない。また、職業として鉱業に従事するのではなく、普段農業に従事している人々が追加の収入を求めて採掘活動を行うケースが目立ち、ヘルメット等採掘従事者の身体を守るための最低限の設備もままならいことも多いと関係者らは指摘する。「ルワンダはまだいいが、コンゴは悲惨だ」と関係者らは何度も語った。

さらに、米国トランプ新政権が米国企業の経済的損失を理由にDodd-Frank法の一時停止と新法の立法に言及しているが[32)]、C氏とD氏は今後もルワンダ政府はiTSCiスキームをはじめとした紛争鉱物規制を続けるだろうと語り、A氏とB氏はルワンダ鉱業セクターにより経済的損失が少ない新ルールを望むと語った。A氏は、紛争鉱物規制の目的である労働者の保護や武装勢力への資金源の流入防止には賛成であるが、実際抜け穴の多い現行の制度では目的達成の効果が見込めないことを指摘し、「何か違うやり方はないのか、トランプ政権の新ルールに期待する」とも述べた。

7 考察と課題

文献調査と関係者へのインタビューから得られた考察は、紛争鉱物規制の形成・波及過程において、ルワンダにおけるローカルなコンテクストが軽視されていたことが予想される、ということである。そしてそ

れに起因する規制の正統性のなさ、そして規制に対する不信感が、ルワンダにおける規制運用に抜け穴を作る一因であることが推定される。

まず、現地鉱山関係者は「外」から来た紛争鉱物規制に対して受け身の立ち位置をとらされた。人道的配慮と効果を両立した国際的な取引規制を実施するには、規制を運用する当事者である現場の労働者や現地政府のニーズの把握と彼らとの相互理解が欠かせない。また、規制を持続可能なものとするには、現地アクターのオーナーシップの尊重やキャパシティビルディングへの協力も必要である。ところがルワンダの「外」で発達した紛争鉱物規制が形成されルワンダに波及していく過程では、コンゴ民主共和国と紛争鉱物規制の関係においてTaka［2011］、［2014］が指摘するのと同様に、現地の鉱山関係者の声が軽視される傾向にあった。それは、米国Dodd-Frank法の成立に対し、それ以外に選択肢がないとして国際スズ研究機構との了解覚書締結を急いだというルワンダ政府の対応や、A氏やB氏とのインタビューで見て取れた「外」への不信感に色濃く象徴されているように思われる[33)]。こうした現地アクターの参加の不足に起因する、規制を運用する人々にとっての、規制とその形成過程の正統性のなさや不信感は、規制の効果的な運用を阻害し、密輸の実態を継続させる大きな要因となる。

また、規制の運用状況や規制の運用に関わるアクターの利害の検討が少ないままに、規制制度と規制組織のみが「外」で拡大を続けている。これにより、規制そのものの効果が薄れ、規制の形骸化が起こりつつあることが予想される。インタビューでもたびたび言及されたように、ルワンダにおけるコンゴ民主共和国の鉱物の密輸と産地偽造は現地関係者の間でも問題視されている。ルワンダ政府が国際スズ研究機構と了解覚書を結んだのは、第一に市場の確保と密輸の疑いの払しょくが目的であったが、ルワンダ政府に密輸を止める意思と能力がどれほどあるかについては検討の余地がある。Enough ProjectはDodd-Frank法の成果を強調するが、こうした分析なしには、規制の成果を正確に測ることはできない。また、A氏やB氏が指摘したような規制の「ビジネス化」の疑惑についても分析の必要がある。実際、武装勢力の資金源となる紛争ダイヤモンドの国際規制に取り組むキンバリープロセス認証制度が設立された際には、ダイヤモンドを売りたい・買いたいという利害を持つアクターによって、紛争ダイヤモンドの定義や問題自体の矮小化が起こったと武内［2001］は指摘する。紛争鉱物規制についても、現地アクターも含め規制の運用に関わるアクターの抱える利害の分析が、規制の正統性を高める上では欠かせない。規制そのものの形骸化は、規制の正統性を減じ不信感を招き、規制を適切に運用するインセンティブを阻害する。

以上のように、規制を運用する人々にとっての紛争鉱物規制の正統性のなさと、それに起因する不信感が、紛争鉱物規制のルワンダにおける効果的な運用を妨げていると推定される。今後の研究では、Dodd-Frank法を含めた紛争鉱物規制とそれらが波及するプロセスの正統性や、紛争鉱物規制の波及に際してルワンダ政府及びコンゴ民主共和国の鉱業セクターがとった行動の詳細な動機（利害）をより詳細に分析していくことで、人道的配慮と効果を両立する規制の設計に際する留意点の提言につなげていきたいと考える。

参考文献

Bafilemba, Fidel., Mueller, Timo., and Lezhnev, Sasha（2014）*The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict,* The Enough Project.

Cuvelier, Jeroen., Bockstael, Steven Van., Vlassenroot, Koen., Iguma, Claude（2014）*Anakyzing the Impact of the Dodd-Frank Act on Congolese Livelihoods,* SSRC Conflict Prevention and Peace Forum.

華井和代（2014）「平和の主体としての消費者市民社会：コンゴの紛争鉱物取引規制をめぐって」日本平和学会（編）『平和の主体論』早稲田大学出版部：103－125.

Human Security Centre（2005）*Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century,* New York: Oxford University Press.

International Rescue Committee（2008）*Mortality in the Democratic Republic of Congo; An Ongoing Crisis.*

望月良憲（2014）「崩壊国家に順応する人びと―コンゴ民主共和国東部の民族史的復元―」『国際関係・比較文化研究』静岡県立大学国際関係学部12（2）：51－68.

Nest, Michael（2011）*Coltan,* Polity.

Rupert Cook and Paul Mitchell（2014）*Evaluation of Mining Revenue Streams and Due Diligence*

Implementation Costs along Mineral Supply Chains in Rwanda: Analysis Report For Rwanda Natural Resources Authority & Federal Institute for Geosciences and Natural Resources, BGR.

Taka, Miho（2011）*Conflict Coltan: Local and International Dynamics in the Democratic Republic of Congo*, Unpublished PhD Thesis, Coventry: Coventry University.

Taka, Miho（2014）*A Critical Analysis of Human Rights Due Diligence Process in Mineral Supply Chains: Conflict Minerals in the DRC*, Occasional Paper 208, South African Institute of International Affairs.

武内進一（2001）「「紛争ダイヤモンド」問題の力学―グローバル・イシュー化と議論の欠落―」『アフリカ研究』日本アフリカ学会58:41-58.

The UN Security Council（2001）Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth in the Democratic Republic of the Congo.（S/2001/357）.

米川正子（2010）『世界最悪の紛争「コンゴ」：平和以外に何でもある国』創成社.

註

1) 本研究テーマの採択及び金銭的・事務的支援をいただいた大阪大学未来戦略機構の皆様、研究活動に際しご協力いただいた関係者の皆様に感謝いたします。

2) これまでにも、武力紛争と資源の関係は取りざたされてきた。例えばアフリカ大陸の西部に位置するシエラレオネにおける内戦（1991-2002）では、地下に眠る豊富なダイヤモンドが違法採掘され、軍隊や武装勢力の資金源となり、「ブラッド・ダイヤモンド」として注目を集めた。NGOによるキャンペーンや、各国政府とダイヤモンド業界によるキンバリープロセス認証制度（Kimberley Process Certification Scheme: KPCS）の設立（2002年）等、紛争主体の関与するダイヤモンドの市場流入を防ぐ取り組みが世界的に行われた。キンバリープロセス認証制度は自国から輸出される未加工ダイヤモンド原石をメンバー国が認証し、それ以外のダイヤモンドの市場への流入を阻止するというものである。イメージが売れ行きを左右するイメージ商品としてのダイヤモンドの特質は、このキャンペーンが高い効果を収めた一因と言えるだろう。一方コンゴ民主共和国周辺の紛争鉱物は、精錬された後、電子機器の部品等に使用されるため、最終消費財となるまでに形が変わり、他の個体と溶けて混ざってしまう。ダイヤモンドのように、石を個別に認証・追跡する規制の実施が困難であるうえに、身近な商品に使われているにもかかわらずその存在が見えにくく、ブラッド・ダイヤモンドとは違う種類のキャンペーンの必要性がある。

3) コルタン取引への関与を理由に、国連が経済制裁を科すよう求めた29の企業に加え（うち10社はアフリカ大湖地域の会社）、16の企業（英国、米国、ドイツ、ベルギー、スイス、マレーシア、セントクリストファーネービス、香港）がコルタン取引への関与を疑われている（Nest［2011:90］）。

4) Enough Project website（http://www.enoughproject.org/）.（Last visited on 10 May 2017）

5) ICGLR web page（https://www.icglr.org/index.php/en/）（Last visited on 10 May 2017）.

6) EITI web page（https://eiti.org）（Last visited on 10 May 2017）.

7) BGR web page（https://www.bgr.bund.de/EN/Home/homepage_node_en.html ）（Last visited on 10 May 2017）.

8) BGR（2012）*Mineral Certification: Certified Trading Chains*（*CTC*）*and the Analytical Fingerprint*（*AFP*）, Newsletter 01/2012,（http://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Downloads/newsletter_01_2012.html）（Last visited on 10 May 2017）.

9) ITRI-iTSCi web page（https://www.itri.co.uk/itsci/frontpage）（Last visited on 10 May 2017）.

10) EICC web page（http://www.eiccoalition.org/）（Last visited on 10 May 2017）.

11) GeSI web page（http://gesi.org）（Last visited on 10 May 2017）.

12) CFS web page（http://www.conflictfreesourcing.org/conflict-free-smelter-program/）（Last visited on 10 May 2017）.

13) OECD（2016）, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of*

Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition, OECD Publishing, Paris.（http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en）（Last visited on 10 May 2017）.

14）Ruggie, John（2011）*Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*,（A/HRC/17/31, 21 March 2011）（http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf）（Last visited on 10 May 2017）.

15）デュー・ディリジェンス（due diligence）とは、「（負の影響を回避・軽減するために）その立場に相当な注意を払う行為又は努力」を意味する法学用語で、適正な手続きが行われたか否かは、負の影響に関する法的責任の有無の判断基準となる。指導原則の言う人権デュー・ディリジェンスとは「『企業の役職員がその立場に相当な注意を払うための意思決定や管理の仕組みやプログラム』であり、経営責任の有無の判断基準を提供することにあるとされ、これはすなわち『人権リスクに関する内部統制』である。」（日本弁護士連合会（2015年）人権デュー・ディリジェンスのためのガイダンス（手引）、（https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2015/150107_2.html）（最終閲覧2017年5月10日））この人権デュー・ディリジェンスの概念は、UNGPとほぼ同時期に作成されたOECDガイドライン、そして米国紛争鉱物規制法及び証券取引委員会規則にも採用されている。

16）OECD（2011）*OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2011 Edition*, OECD Publishing.（http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en）（Last visited on 10 May 2017）.

17）Democratic Republic of Congo Relief, Security, and Democracy Promotion Act of 2006.（Pub.L.,109-456.）（https://www.congress.gov/109/plaws/publ456/PLAW-109publ456.pdf）（Last visited on 10 May 2017）.

18）Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act（HR.4173）（http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf）（Last visited on 10 May 2017）.

19）Dodd-Frank法1502条はコンゴ民主共和国と国境を接する国家を周辺国と定義し、対象としている。中央アフリカ共和国、南スーダン、ザンビア、アンゴラ、コンゴ共和国、タンザニア、ブルンジ、ルワンダ、ウガンダの9か国である。

20）SEC Final Rule（http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67716.pdf）（Last visited on 10 May 2017）.

証券取引委員会規則の日本語訳は、経済産業省webページ 米国の紛争鉱物開示規制「米国における紛争鉱物に関する開示規制の概要」（2010 年 7 月）（http://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade/funsou/）に準拠する。現在このページは削除されているが、経済産業省webページ上の「各国の製錬所における環境対策・関連規制調査　報告書」（2016年

2月）に引用されている。（http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2016fy/000745.pdf）（最終閲覧2017年5月10日）

21）Form SD（https://www.sec.gov/about/forms/formsd.pdf）（Last visited 10 May 2017）.

22）以下4つの要件：独立した民間部門による紛争鉱物報告書の監査を受ける、当該監査を取得したとの認定を受ける、監査報告書を紛争鉱物報告書に含める、監査人を明示する、を満たさなければならない。

23）2001年の国連コンゴ民主共和国専門家グループのレポートでは、ブルンジ、ルワンダ、ウガンダから輸出、もしくはそれらの国へと輸入されるコルタン、ニオビウム、パイロクロア、スズ、材木、金、ダイヤモンド、以上7つの資源について取引規制を推奨していた。（S/2001/357, para.221-225.）

24）Bayer, Chris and Buhr, Elke de（2011）*A Critical Analysis of the SEC and NAM Economic Impact Models and the Proposal of a 3rd Model: in view of the Implementation of Section 1502 of the 2010 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act,* Payson Center.（http://www.payson.tulane.edu/sites/default/files/3rd_Economic_Impact_Model-Conflict_Minerals.pdf）（Last visited on 10 May 2017）.

25）華井［2014］はこうした米社会での議論について、規制事態への本質的な反対意見はなく、率先して取り組む姿勢を示す企業の様子や、市民からの多くの署名や意見書について触れ、「公正を求める消費者市民としての倫理観が経済的利益に優先された」と評価している。

26）BBC（2014）*Conflict minerals' deadline looms for technology firms,* 30 May 2014.（http://www.bbc.com/news/technology-27635301）（Last visited on 10 May 2017）.
BBC（2015）*US firms 'fail' in conflict mineral disclosures – report,* 22 April 2015.（http://www.bbc.com/news/business-32403315）（Last visited on 10 May 2017）.

27）2001年にL.カビラ大統領は暗殺され、息子のJ.カビラが大統領となった。

28）Nest［2011: 88-89］によると、ルワンダ軍はその能力とネットワークを活かし、コルタン鉱石をコンゴ民主共和国の外へと密輸する等、コルタンの取引に深くかかわっていた。国連の見積もりによると、2000年代初頭には、ルワンダ軍はコンゴ民主共和国から輸出されるコルタンのうち60～70%をコントロールしていたと言われている。ルワンダ軍の公式なコンゴ民主共和国からの撤退の後、ルワンダ軍はコルタン輸出に直接関与する方法を失ったが、人民防衛国民会議（CNDP）等のコンゴ民主共和国の反政府武装勢力を支援することによりコルタンの輸出に関与し続けた。2009年に人民防衛国民会議がコンゴ民主共和国軍に敗れコンゴ民主共和国軍に編入された後も、現在はコンゴ民主共和国軍に籍を置く元人民防衛国民会議戦闘員はルワンダ政府高官と私的なビジネスを継続したという。

29）現Rwanda Mines, Petroleum and Gas Board。筆者が訪問した2017年2月、天然資源省（RNRA）の鉱業担当課はRwanda Mines, Petroleum and Gas Boardとして天然資源省から独立した大統領直轄の組織へと改変される最中であった。

30）ドイツ地球科学・天然資源研究所（BGR）は地球科学の見地から、関連する政府の鉱業政策決定に助言を行っている。アフリカ大湖地域で広く行われる零細鉱業（artisanal small-scale mining: ASM）、多くの地元住民の家計を支える一方で、労働環境や資源取引の実態把握・管理が行政にとって難しいがために、紛争・人権侵害・環境破壊など様々な問題の要因ともなっている。ドイツ地球科学・天然資源研究所はアフリカ大湖地域国際会議と協力のもと、零細鉱業の管理に関してルワンダ、コンゴ民主共和国、ブルンジなどで技術協力を行ってきた。

31）一方で、最上流にいる抗夫の収入への影響は小さいとされている（BGR［2014］）。

32）The East African（2017）*Is Trump's plan to repeal conflict minerals rule a gift for Rwanda?*，20 Feb 2017.（http://www.theeastafrican.co.ke/news/Trump-law-conflict-minerals-Rwanda-Congo/2558-3820102-822rajz/index.html）（Last visited on 10 May 2017）

33）同時に、米国トランプ政権が米国企業の経済的損失を理由にDodd-Frank法の一時停止を検討していることから分かるように、規制への協力を要請する米国企業に対しての説明や説得も不十分であった。

（投稿日：2017年5月25日）
（受理日：2017年7月18日）