

国際紛争鉱物規制がもたらした ルワンダの資源ガバナンス強化

—企業と市場を介した政策移転の事例—

第二回学生平和研究会

大阪大学国際公共政策研究科 博士前期課程2年

猪口 絢子

本日の内容

- 研究の背景 . . . 3-4
- 政策移転の事例としての紛争鉱物問題 . . . 5-6
- 先行研究の状況 . . . 7-8
- 本研究の問い . . . 9
- 仮説 . . . 10
- 分析 . . . 11-14
- 結論と今後の課題 . . . 15
- 参考文献 . . . 16

研究の背景①

- 多国間主義だけでは解決ができない問題群の発生
- グローバル化に伴う企業の活動の多様化
 - **公的な政策における企業の役割に期待が高まる**
- 企業や市場を介した**政策移転** (policy transfer) という視点
 - もともとの政策移転研究：
Dolowitz and Marsh (1996), Dolowitz (2000), 秋吉 (2004) など
 - 近年の企業の役割を反映した政策移転研究：
EUの製品環境規制を通じたアジアへの政策移転について (道田、2014)

研究の背景②

- 企業と市場を介した政策移転を通して；
 - 企業に何ができるのか？ (ex. 人権・環境規範の伝播への貢献)
 - どのような弊害が起きうるのか？ (ex. 途上国の市場競争力の減少)

→**企業と市場を介した政策移転のメカニズムの分析の必要性**

政策移転の事例としての紛争鉱物問題①

- 多くの障壁に阻まれた紛争鉱物規制※1
 - 2001年に国連専門家パネルによる「告発」も効果薄（華井、2010）
 - 資源収奪が幅広く、制裁の発効が不可能。規制を先導する企業や政府もなし。
 - 2000年代における国連専門家パネル/グループ、OECD、米国、企業の取り組みの蓄積。
 - 2010年7月米国Dodd-Frank法※2の成立をもって、ようやく準グローバルな規制に。

※1 コンゴ民主共和国とその周辺国から産出される鉱物資源(主にスズ、タンタル、タングステン、金)を対象とした規制。第二次コンゴ紛争以降、隣国の軍隊や反政府武装勢力によって違法に搾取され、暴力の資金源となる。

※2 米国登録企業に紛争鉱物の使用状況について情報開示を義務付けた。2011年4月の予定から遅れ、2013年4月から施行。

政策移転の事例としての紛争鉱物問題②

- 紛争鉱物規制がルワンダにもたらした政策移転：
 - 2010年9月、ルワンダ政府は国際スズ研究機構と覚書を締結。国内鉱業セクターの変革を急ぎ、鉱物の流通過程の追跡を可能にした。
 - Dodd-Frank法が施行された2013年には、同地域で唯一の鉱物市場への無制限アクセスを可能に

→なぜ紛争鉱物規制は、ルワンダに対し強いインパクトをもたらしたのか??

先行研究の状況①

- 紛争ダイヤモンド規制が実効的な規制となった理由について
 - 1990年代末に安保理ダイヤモンド制裁、NGOの「告発」(華井、2010)
 - 技術的制約の克服・・・業界を代表するデビアス社が安保理へ技術提供
 - 政治的制約の克服・・・取引に利害を持つ政府と業界が国際的議論をけん引(武内、2001)
 - 2003年キンバリープロセス認証制度の運用開始
 - ←違法な取引の排除と公正な取引の継続を両立したことによる利害の一致
- 国家を基礎とする伝統的ガバナンス体制を採った紛争ダイヤモンド規制の失速
 - しかし2006年以降、国家間の軋轢で政治的制約が再浮上(Haufler, 2015)
 - 新しいガバナンス体制を採る紛争鉱物規制への期待(Lehr, 2010)

先行研究の状況②

- 紛争鉱物（資源）規制の効果について；
 - 紛争の解決（○△華井, 2010; × Nest, 2011）
 - サプライチェーンの透明化（○Bafilemba et al., 2014; △Cuvelier et al., 2014）
 - 労働者や地域住民の人権保護（× Cuvelier et al., 2014; × Matthsen et al., 2013）

本研究の問い

- 紛争鉱物規制の結果を評価する研究はあれど、なぜ規制が効果を持ったのか、メカニズムを研究するものは少ない。
- 紛争ダイヤモンド規制と比べて、様々な条件が対照的な紛争鉱物規制。新しい事例であり、研究の蓄積が少ない。
- 問い：なぜ紛争鉱物規制は、ルワンダに対し強いインパクトをもたらしたのか？？
 - ←紛争ダイヤモンド規制との比較、紛争鉱物規制発展の経緯の分析
 - ←文献調査＋インタビュー調査（2017年2月下旬、キガリにて実施）

仮説

- 紛争鉱物規制の採用した「**デュー・ディリジェンス**」というアプローチが、技術的・政治的制約を克服したのではないか
 - ←取引の継続を前提とするアプローチをルワンダ政府及び企業は好んだ
 - ←企業の責任を明確にすることで企業の取り組みを促進し規制の土壌を作った
- デュー・ディリジェンス (Due Diligence : DD)とは：
結果に対する法的な責任の有無を判断する際に、結果に関わらず**適正な手続き**を採ったかどうかを基準とする法的概念。現行の紛争鉱物規制は必ずしも法的責任を生じさせるものではないが、紛争鉱物取引などの問題に際して、企業の法的・社会的責任の有無を判断するための基準として発達・使用された。

分析①：

デュー・ディリジェンス導入過程の議論

- 紛争鉱物規制の直面した制約
 - 技術的制約・・・制裁の不発により「何が違法か」が不明確。多層で複雑な流通過程。
 - 政治的制約・・・関係諸国の政治的意思の欠如。「告発」の不発。
- DD導入による制約の克服
 - 国連専門家パネル/グループの動き・・・「違法」の定義を明確にすべく、基準を導入。
 - OECD多国籍企業ガイダンス (2002年10月の報告書)
 - DDガイダンス (2008年から検討→2010年完成)
 - OECDの動き・・・国連専門家の示した基準を満たすための企業ガイドラインを作成。
 - 「投資家のためのリスク配慮ツール」(2006年)
 - 「責任ある鉱物調達のためのOECDガイドライン」(2011年)
 - 米国政府の動き・・・上記基準やガイドラインを盛り込んだ国内法を作成 (2006年～)。
 - 2002年10月の国連専門家報告書の内容を受けて、2009年以降DDを法案に盛り込む

分析①：

デュー・ディリジェンス導入過程の議論

- 違法な取引の排除と、公正な取引の継続を両立した
→政治的制約の克服：政治的意思の強化（大湖地域国際会議、ルワンダ）
- デュー・ディリジェンスを通して企業の責任を明確にした
→技術的制約の克服：企業の取組の強化と蓄積
ex. 川上企業：コンフリクトフリー製錬/精錬所イニチアティブ
川下企業：国際スズ研究機構
- ルワンダ政府の反応
 - 紛争鉱物取引への関与の徹底した否定
 - OECDの活動に対する支持・協力の表明（2010年付け書簡）

分析②：

Dodd-Frank法成立～運用開始までの議論

- 2010年7月 米国Dodd-Frank法の成立
 - 米登録企業に紛争鉱物の調達状況について情報開示を要請
 - 海外の取引先にも情報開示へ協力が求められる→準グローバルな影響
 - 米国証券取引所の作成する詳細規則発表後に施行(2011年予定→2013年4月)
- ルワンダ政府の反応
 - ルワンダ産鉱物の取引の継続が最優先
 - 「事実上の禁輸措置」となることを警戒
 - 当時策定中であったOECDガイドラインへの準拠を要請
 - 国際スズ研究機構と連携し、国内鉱業セクターがデュー・ディリジェンスに必要な情報を提供できるよう、制度改革(2010年9月～)

分析③：

Dodd-Frank法運用開始～現在までの議論

- 2013年～Dodd-Frank法施行
- 2017年トランプ大統領「Dodd-Frank法の撤回を検討」
- ルワンダ政府の反応
 - 2013年以降、同地域でほぼ唯一の鉱物市場への無制限アクセスを確保
 - 撤回ならコスト減のチャンスも、「ルワンダは今後も規制を維持する」
←この背景に；
 - EUにおける同様の立法の動き(2016年成立、2021年施行予定)
 - 企業及びルワンダ政府による取り組みの蓄積 (→規制のリーディングアクターが欠けても、取り組みが突然終了することはない)

結論

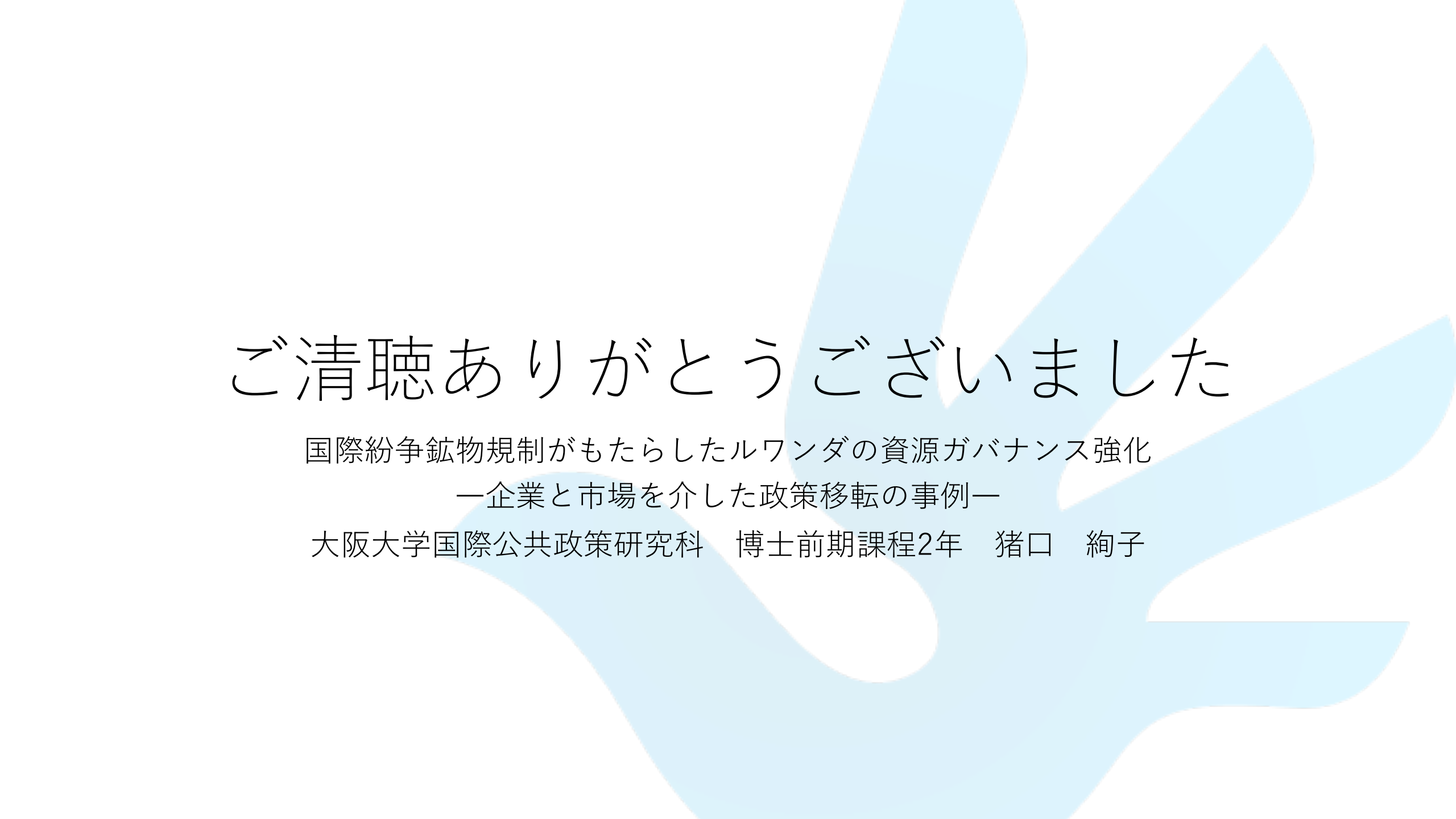
- 紛争鉱物規制はデュー・ディリジェンスをそのアプローチに取り入れることで、技術的・政治的制約を克服した。
 - ←取引の継続を前提とするアプローチをルワンダ政府及び企業は好んだ
 - ←企業の責任を明確にすることで企業の取組を促進し規制の土壌を作った
 - ルワンダ政府と企業が歩み寄る契機となった
- ルワンダ政府と企業は取り組みを十分に蓄積しており、主要アクターである米国政府が規制から退いても、規制が維持される可能性が高い。

今後の課題

- 実務上の課題：
移転した政策の実施や、その移転先の市民に対する正統性には課題がある。今後の規制の維持と適切で効果的な実施にあたり、企業のできること、国家のなすべきこととは何か。
- 研究上の課題：
 - ①紛争鉱物規制に対するルワンダ政府の動きのように、企業や市場を介した政策移転の事例を一般化し、実践に活かす理論をたてることができるか。
 - ②デューディリジェンス導入と同時期に呼応して取り組みを始めた企業のイニシアティブを、新しいガバナンス体系の萌芽として評価できるか。あくまで国家主導のイニシアティブなのか。

参考資料

- 秋吉貴雄 (2004) 「政策移転の政治過程－アイディアの需要と変容－」 日本公共政策学会編『公共政策研究』4、pp.59-70.
- 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－」 日本アフリカ学会編『アフリカ研究』58巻、pp.41-58.
- 華井和代
 - (2016) 『資源問題の正義－コンゴの紛争資源問題と消費者の責任－』 東信堂.
 - (2010) 「現代アフリカにおける資源収奪と紛争解決－紛争資源を対象とするターゲット制裁は紛争解決をもたらすか－」 東京大学公共政策大学院公共政策学教育部リサーチペーパー.
- 道田悦代 (2014) 「製品環境規制がサプライチェーンを通じて開発途上国に与える影響－化学物質規制の事例－」 箭内彰子・道田悦代編『研究双書 No.610 途上国から見た「貿易と環境」－新しいシステム構築への模索－』 アジア経済研究所. pp. 107-134.
- Bafilemba, Fidel., Mueller, Timo., & 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). *Analyzing the Impact of the Dodd-Frank Act on Congolese Livelihoods*. SSRN Conflict Prevention and Peace Forum.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature, *Political Studies*, vol. 44.
- Dolowitz, D. (2000). Policy transfer: a new framework of policy analysis. Dolowitz, D., R. Hulme, M. Neils & F. O'Neil, *Policy Transfer and British Social Policy*, Open U. Press.
- Haufler, Virginia. (2015). Orchestrating peace? -Civil war, conflict minerals and the United Nations Security Council-. Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (Eds.) *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge University Press.
- Lehr, Amy. (2010). Old and New Governance Approaches to Conflict Minerals: All are Better than One -An article in the series Corporate Accountability in Conflict Zones-. HARVARD INTERNATIONAL LAW JOURNAL, ONLINE VOLUME 52.
 - <http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2010/11/HILJ-Online_52_Lehr1.pdf> (最終閲覧日2017年11月11日).
- Matthysen, Ken., & Zaragoza Montejano, Andres. (2013). '*Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities*. <<http://afrikarabia.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/01/IPIS-Conflict-minerals-local-perception-novembre-2013-.pdf>> (最終閲覧日2017年11月11日).
- Nest, Michael. (2011). *Coltan*. Polity.
- 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>> (最終閲覧日2017年11月11日).
 - (2011). *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2011 Edition*, OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>> (最終閲覧日2017年11月11日).
- Schütte, Philip., Frankenn, Gudrun., Mwambarangwe, Patricie. (2015). *Certification and Due Diligence in Mineral Supply Chains - Benefit or Burden?*. <https://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/CTC/Downloads/certificati-on_due_diligence_article_bgr_en.html?nn=1572666> (最終閲覧日2017年11月11日).
- ルワンダ森林鉱山省からOECDへの書簡 (2010年5月24日)
 - <<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/45517359.pdf>> (最終閲覧日2017年11月11日).
- DRC専門家パネル報告S/2002/1146 (2002年10月4日)
- DRC専門家グループ報告S/2010/596 (2010年11月29日)
- ルワンダから国連安保理議長に向けた書簡S/2001/402 (2001年4月24日).



ご清聴ありがとうございました

国際紛争鉱物規制がもたらしたルワンダの資源ガバナンス強化
—企業と市場を介した政策移転の事例—

大阪大学国際公共政策研究科 博士前期課程2年 猪口 絢子