

鉱業分野における透明性確保等に関する動向

Mining & Sustainability (4)

金属資源開発調査企画グループ 調査役
uematsu-kazuhiko@jogmec.go.jp

植松 和彦

1. 透明性確保等に向けた政府、金融機関等の取り組み

鉱物資源の探査や鉱山開発事業の資金調達に重要な役割を果たすプロジェクトファイナンス、特に資源保有発展途上国等に対する資金提供の場合、当該プロジェクトでは、国家や企業の統治の問題や汚職等の腐敗などの不透明な活動、地域住民の意向を無視した開発計画などが原因で環境分野や社会的分野で問題が生じることが多い。そこで、国際金融機関や先進国金融機関ではファイナンスを通じて責任ある環境マネジメントシステムの確立や社会的に責任のある開発を促進しようとする取り組みを行っている。

また、鉱業は豊富な資源を有する発展途上国にとって当該国の経済を支える重要な産業であり、鉱業を通じて得られた利益が経済発展や国民生活の向上に貢献している。しかし、一部の国では、同じく上記の問題が起因して、利益が国家経済や国民経済に貢献しないケースも見られ、貧困状態から抜け出せない国もある。このため、先進諸国が主導し、関係資源保有発展途上国や主要企業と協力して鉱業に係る利益等資金の流れを把握することにより透明性を確保し健全な鉱業の発展を促進する活動などを行っている。

これらの趣旨に賛同し活動に参加すること、また、プロジェクト採択に際しての上記活動の促進に資する各種原則やガイドラインを採用することは、結果的にファイナンスの実行を円滑にし、健全な鉱山開発を可能にする。これらの活動への参加は、鉱業の探査・開発事業に関わるすべての利害関係者にとり有益なものである。

今回は、これらの取り組みのうち、世界銀行グループで実施された『採取産業レビュー』、国際金融機関（銀行）が取り組む『赤道原則』及びイギリスのブレア首相が提唱し取り組ま

れている『採取産業透明性イニシアティブ』に関して紹介する。

2. 世界銀行グループの『採取産業レビュー』

世界銀行グループ（World Bank Group: WBG）では、環境や人権問題に係わる団体などからの意見を踏まえ、資源開発分野（石油、ガス、鉱業）におけるWBGの事業活動に関する包括的なレビュー（the Extractive Industries Review: EIR）を実施することを2000年6月に決定した。目的は、毎年世銀グループの新規投融資契約額の2%を占める原油、ガス、その他鉱物資源の採掘企業に対する投融資が持続可能な開発を進める上でどの程度効果的に活用されているかの確認及びこうした投融資の将来の役割の明確化に資することである。レビューは2001年7月から作業が開始された。

レビューは、WBGの執行部とは独立した2つのグループ（WBのオペレーション評価ユニット及び国際金融公社（International Finance Corporation: IFC）と多数国間投資保証機関（Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA）のコンプライアンス・アドバイザー・オンブスマン）とステークホルダーとのコンサルティングプロセスを通じて実施された。

EIRの中心テーマとなったのは、WBGの目的や活動が資源開発産業における持続可能な開発を促進し、貧困の軽減に寄与しているかどうかという点である。ステークホルダーとのコンサルティングプロセスのため外部組織が設置され、委員長として元インドネシア環境庁長官であったサリム博士が指名された。

同氏の調査レポートによれば、政府、産業界、地域住民やその関連団体、先住民の団体、労働組合、国際機関、NGOなど多様な利害関係者との対話を通じて情報が収集され、またプラジ

ル、ハンガリー、モザンビーク、インドネシアなどで公開フォーラムやワークショップが開催された。2年以上に及ぶ調査と検討を経て、2004年1月に報告書が提出された。

この中では、資源開発産業が持続可能な開発を通じて貧困の軽減に寄与しうるような事業を行う限りにおいて、この産業における WBG の役割が存在すると結論づけ、それを可能にする主な条件として、貧困撲滅に向けた公共及び企業の統治、より効果的な社会・環境方針、人権の尊重の3点を挙げた。

また同報告書では、資源開発事業に伴う先住民や地域社会の事前合意の必要性、閉山後の社会・環境対策の実施、石炭事業への融資の廃止、石油関連事業への融資の段階的廃止、再生可能なエネルギー事業への融資増額など、多くの具体的な提言が盛り込まれていた。

サリム報告書の内容をめぐる様々な議論がなされたが、2004年8月に WBG は報告書に対する回答を理事会に提出した。この中では、報告書の方向性に対して基本的に合意しつつ、石油、石炭、鉱業生産が貧困に直面している多くの国の開発において重要な要素であるとの認識から、これらへの投資を継続することを表明している。このほか回答書に盛り込まれた提案には以下の項目が含まれている。

- ・ プロジェクト評価と計画策定に当たっては、コーポレートガバナンスの視点に基づく指標の使用
- ・ 地域社会や貧困層の人々に対する貢献を確実に実施するプロジェクトの立案
- ・ 投融資決定前に、プロジェクトに対して幅広い地域社会の支持が得られることの確認
- ・ 今後5年間における、エネルギー効率化と再生可能エネルギーに対する毎年の投融資残高を少なくとも20%ずつ増加
- ・ 世銀グループが支援するすべての大型プロジェクトからの収益と契約条件のうち主要なものの開示義務化を通じた採取産業からの利益の不正使用のリスク抑制
- ・ 天然ガスプロジェクトへの投融資の増額など

資源保有国が開発を進める際に、WBG が提供する資金と専門的知識が、プロジェクトを環境、社会、統治面における高度な基準に適合し

たものにし、プロジェクトからの収益が透明かつ効果的に使用されるとしている。

<http://www.worldbank.org/>

<http://www.ifc.org/>

<http://www.eireview.org/>

3. 赤道原則 (Equator Principles)

赤道原則とは、世界の金融機関(銀行)がプロジェクトファイナンスの分野において、世界銀行、国際金融公社(IFC)の環境・社会基準に準拠した共通の基準で環境・社会的配慮に関する審査を行う自主的な取り組みである。

プロジェクトファイナンスは、世界の開発に対する資金調達手段として重要な役割を担っている。融資を行う際、環境・社会政策問題が発生することが多い。銀行は、責任ある環境管理体制と社会的責任(CSR)を意識した開発を促進する重要な機会を与えられているという認識を持っている。そこで、以下に示す世界銀行や国際金融公社(IFC)の定める基本原則に基づき審査し、資金提供したプロジェクトに環境的側面や社会的側面での健全性を確実に反映させることを目指すものである。この基本原則を採択・遵守することにより銀行をはじめ、投資先及び利害関係者に大きな利益をもたらすことになる。

基本原則の採択により、銀行は慎重に投資先からの案件をレビューし、この原則に基づく環境・社会対策方針に従わない、あるいは従うことができない投資先に対し直接資金提供を行わないとするものである。

基本原則の概略は以下のとおりである。

基本原則

(1) IFC の環境・社会基準に準拠した自主的な指針に従いプロジェクトのリスクを以下のとおり分類する。

分類 A : 環境への重大な影響や社会的に問題を引き起こす恐れのあるプロジェクト

分類 B : 環境・社会への影響が予想されるがその程度が分類 A に比較して小さく、不可逆性が比較的少ないもの

分類 C : 環境・社会的影響が最小又は存在しないと考えられるプロジェクト

(2) IFC 基準の分類 A 及び B のプロジェクト

について、環境評価（EA）は借入先の責任で実施。

プロジェクト内容について、EA 報告を規定どおりに提出する。報告する内容項目は下記のとおり。

- a) 環境・社会状況ベースラインの評価
- b) 当該国の法律及び規則に即し、国際協定に適用される条件
- c) 持続可能な開発及び再生可能な天然資源の利用
- d) 人間の健康、文化遺産、絶滅危惧種及び壊れやすい生態系をはじめとする生物多様性の保護
- e) 危険物質の使用
- f) 主な危険要因
- g) 労働者の健康と安全
- h) 火災予防と人命保護
- i) 社会経済的影響
- j) 土地取得と土地利用
- k) 非自発的住民移転
- l) 先住民及び地域社会への影響
- m) 既存プロジェクト、プロジェクト案、今後予想されるプロジェクトの蓄積効果
- n) プロジェクトの設計・検討・実施における関係団体の参加
- o) 環境的・社会的に受け入れられる選択肢の考案
- p) エネルギーの効果的な生産・供給・利用
- q) 汚染防止、廃棄物最小化、汚染規制（水質汚濁、大気汚染など）、化学廃棄物を含むごみ処理

補足：

全ての項目において、EA の当該国の法律・規則・規定への遵守されているものとする。検討作業は、世銀及び IFC の環境ガイドライン（Pollution Prevention and Abatement Guidelines）[汚染防止及び除去に対する指針] に基づいた最低基準に沿って実施する。世銀の年次統計レポート（World Bank Development Indicators Database）で低・中所得国とされた諸国でのプロジェクトに対しては、更に IFC のセーフガードポリシーも考慮する。

EA は、上記全項目について、プロジェクト

全体が上記の指針及びセーフガードポリシーを遵守しているということを、銀行の設定目標に見合わせながら示す。

- (3) 分類 A の全プロジェクトについて、また分類 B のプロジェクトについては必要に応じて、借入者あるいは第三者の専門家が：

EA の結論を導き出す環境管理計画（EMP）を準備する。EMP では、緩和・実行計画・監視・リスク及びスケジュール管理などが明示される。

先住民及び地域 NGO 団体を含むプロジェクトの関連団体と文化的に妥当な方法で協議を進めることを求める。EA あるいはそれに関する要約は、期間中、当該国の言語にて文化的に妥当な方法で公表される。EA 及び EMP は協議を経て作成するものとする。分類 A プロジェクトについては、独自の専門家による見直しも必要である。

- (4) 借入者は契約後以下の義務を負う。プロジェクトの構成及び実施について EMP を遵守せねばならない。内部あるいは第三者の専門家が EMP の準拠性についての報告書を定期的に発表する。必要に応じて、承認済みの廃棄計画に基づき、設備を廃棄する。
- (5) 必要な場合、銀行が独自の環境専門家を手配し、監視及び報告業務を補助する。
- (6) 借入者が環境・社会的契約事項を遵守できない場合、遵守できるような解決策を探るよう借入者に努力させる。
- (7) 以上の基本原則は、5 千万ドル以上の総資本コストのプロジェクトに適用される。

赤道原則に関しては、2002 年、ロンドンで行われた銀行業界の国際シンポジウムにてドラフトがつけられ、2003 年 6 月に発足、2005 年 7 月現在では、日本のみずほ銀行を含む世界 31 の金融機関が署名している。

この原則に係わる具体的な事例としては、最近極東ロシア、サハリンでの石油・天然ガス開発に関連して、欧州復興開発銀行は、融資を申し入れた開発関係者に対しプロジェクトに係わ

る環境影響調査（EIA）が十分ではないと指摘し更なる対応を求めたこと、また本件プロジェクトに融資を検討している赤道原則を採択した銀行に対し世界の環境保護団体やNGOが連名で赤道原則に対応できていないこのプロジェクトには融資を拒否すべきとの要望書を出したことが報道されている。これは、特に絶滅の危機にあるニシコクジラの生息海域を海底パイプラインが通過することになっており、その影響を懸念したものである。結果、開発関係者は更なる影響調査を実施し、2005年3月パイプラインのルートを変更することにした。

www.equator-principles.com/

4. 採取産業透明性イニシアティブ（EITI）

採取産業透明性イニシアティブ（the Extractive Industries Transparency Initiative：EITI）は、鉱業や石油・石炭などの採取産業における収益や資金の流れの透明性を高め、持続可能な開発や貧困撲滅に向けこの産業が貢献することを目的とする活動で、2002年9月に開催されたヨハネスブルグサミットにおいてイギリスのブレア首相により提唱されたものである。その背景には、以下のような認識がある。

- ・ 資源開発産業からもたらされる収益は、持続可能な開発に向けた経済成長における重要な推進力となる。
- ・ 天然資源の豊かな国は、そうでない国に比べ相対的に発展が遅れており、天然資源の豊かさと貧困との間に密接な相関関係が見られる。
- ・ 資金の流れの透明性確保は、アカウンタビリティを向上させ、天然資源の開発による収益が効率的かつ公正な方法で使用されることを促進させるとともに、資金の不正流用等のリスクを低減させる。

EITIは発足以降、イギリス国際開発省が中心となって活動が進められてきた。その後、G8、世界銀行グループ、欧州復興開発銀行などがEITIの活動を支持。また産業界でも、Anglo American、BG group、BP、ChevronTexaco、ExxonMobil、Marathon、Newmont、Repsol YPF、Rio Tinto、Shell、Statoilなどの企業が支持を表明している。

2003年6月には、イギリス国際開発省の主催によりEITIロンドン会議が開催された。同会議には、70の国、企業、産業団体、国際機関、投資家、NGOなどから140名が参加し、「原則の宣言（Statement of Principle）」及び「合意された活動（Agreed Actions）」に関し承認が得られた。

「原則の宣言（Statement of Principle）」

- 1) 天然資源の慎重な利用は、持続可能な開発と貧困撲滅に寄与する持続的な経済発展における重要な推進力であるが、適正に管理されなければ経済及び社会に負の影響をもたらす。
- 2) 国民の利益にかなう天然資源の管理は、当該国の発展のために実施されるべきものである。
- 3) 資源開発による利益は長期にわたる収益の流れの中で発生し、価格に大きく依存する。
- 4) 政府の収支に関する一般国民の理解は、持続可能な開発に向けた国民の議論と適正かつ現実的な選択を促進させる。
- 5) 資源開発産業に関する政府と企業における透明性確保が重要であり、資金管理の公開とアカウンタビリティ充実が必要である。
- 6) 資金の透明性の向上は、契約や法律を尊重する中で推進されるべきである。
- 7) 資金の透明性は国内及び海外における直接投資環境を改善する。
- 8) 収益の流れと公的支出の管理に向けた、国民に対する政府によるアカウンタビリティの方針とその実践が求められる。
- 9) 国民生活、政府の施策、産業活動における透明性とアカウンタビリティに関する高い基準の設定を促進する必要がある。
- 10) 収支に関する情報公開において、一貫性があり実施可能で導入しやすいシンプルなアプローチが求められている。
- 11) 支出に関する情報公開においては、その国の採取産業に属するすべての企業が含まれていなければならない。
- 12) 問題の解決に向けては、すべての利害関係者が重要かつ適切な貢献をすべきである。その中には、政府及び関連機関、採取産業の企業、サービス関連企業、多面的性格を

もつ組織、金融機関、投資家、NGO が含まれる。

「合意された活動 (Agreed Actions)」

- 1) 天然資源に大きく依存する国の採取産業に関し、その国の決定に基づき、収支情報の公開方法を開発し検証する。
- 2) 当該国政府及びそこで事業を行う企業の合意に基づき、市民団体、国際機関、その他の関係者の支援を得ながら、EITI 原則に則った報告ガイドラインの実施に取り組む。その際、EITI 報告ガイドラインは、企業の支出及び政府の収入に関する透明性を確保するための国内手続きの基礎となる。
- 3) 不正行為の撲滅と透明性の向上に向けた他のイニシアティブや活動との間で効果的な連携を図る。
- 4) 必要と考えられる場合、EITI 原則に関連するガイドラインや運用方針に取り入れる。
- 5) 必要と考えられる場合、利害関係者による EITI の実施、検討を助けるために、技術的アドバイス、専門的知識、能力開発支援を提供する。
- 6) 他の方法によりイニシアティブの目的が遂行されるかどうか検討を行う。
- 7) 必要と考えられる場合、企業、政府、その他の関係者がイニシアティブに参加し、効果的かつ長期にわたる取り組みを推進するよう促す。
- 8) 定期的なレビューによりイニシアティブを継続的に推進する。

EITI の実施に当たっては、当該国は以下の項目を満たす必要がある。

- ・ 採取産業からの資金の流れに関する第三者による監査の実施
- ・ 企業からの支払い、国の収益に関するすべての数値の公表
- ・ プロセスが国内におけるすべての企業活動を確実に網羅していること
- ・ プロセスに市民・社会団体が確実に係わっていること
- ・ 上記のすべての活動が持続可能であり継続

的であることを保証する実施計画の策定

2005 年 7 月現在 EITI を実施している国は、アゼルバイジャン、ガーナ、キルギス、ナイジェリア、トリイダード・トバゴ、コンゴ共和国、チモール、サントメ・プリンシペの 8 か国で、ペルー、ボリビア、カメルーン、アンゴラ、チャド、コンゴ民主共和国、ガボン、赤道ギアナ、ギニア、ニジェール、シエラレオーネなどが実施に向け検討を進めている。

<http://www2.dfid.gov.uk/pubs/files/eitidraftreportstatement.pdf>

<http://www.eitransparency.org/>

参考文献

JOGMEC (2005) 『鉱業の持続可能な開発に関する世界動向と主要な取組み』
平成 16 年度情報収集事業報告書第 3 号

国際金融公社 (2004) 2004 年度年次報告書
霜鳥 洋 (2004) 『世界銀行と鉱業の見直し - 産業界・政府と NGO で分かれる (EIR) 評価 - 』

カレント・トピックス 2004 年 17 号
名久井恒司・霜鳥 洋・溝口 (2003) 『Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): 資源産業からの資金の透明化』

カレント・トピックス 2003 年 10 号
(2005.7.28)