

紛争鉱物取引規制への対応に関する 提言

華井和代

東京大学未来ビジョン研究センター 講師/SDGs 協創研究ユニット



要約

2021年1月1日、欧州連合（EU）の紛争鉱物取引規制が全面開始された。コンゴ民主共和国（以下、コンゴ）東部において紛争の資金源になっていると指摘されているスズ、タングステン、 tantalum、金の4鉱物（まとめて3TGとよばれる）をEUに輸入したり、製錬¹する企業に、デュー・ディリジェンスの実施が求められた²。これは、2010年に経済協力開発機構（OECD）が公表した紛争鉱物に関するデュー・ディリジェンス・ガイダンス（以下、OECDガイダンス）³に沿ったものであり、従来の紛争鉱物取引規制と方向性を一にしている。2010年にはアメリカで金融改革法（通称ドッド・フランク法）⁴1502条として紛争鉱物取引規制が法制化されており、過去10年間の取り組みが行われてきた⁵。サプライチェーンにおける鉱物取引の透明性を確保し、取引して良い鉱物と取引してはならない紛争鉱物を選別して closed-pipeline 内でのみ流通させることによって、上流の鉱物産出地域の紛争を停止させようとする方法が、EUにも法的に適用されるようになった。独自の国内規制を制定していない日本においても、欧米企業と取引を行う場合には規制への準拠が求められるため、3TGを利用する日本企業は紛争鉱物調達調査を実施している（JEITA 2017）。

一方で、closed-pipeline の構築によって鉱物産出地域の紛争を解決しようとする取り組みがいかに難しいか、国際社会は過去10年ですでに経験してきた。後述するように、紛争鉱物⁶と紛争に関わっていない鉱物（紛争フリー鉱物）を選り分けるための鉱物認証メカニズムは膨大な労力をかけて設計され、企業による鉱物調達調査はグローバルな規模で実施されてきた。それにもかかわらず、半数近い企業は鉱物の原産地を特定できず（GAO 2019）、2018年にはアメリカで紛争鉱物に関する報告が義務から任意に変わり、コンゴ東部の紛争解決が実現できないまま規制が事実上緩和された。さらに、世界各地の紛争関連イベント（戦闘、暴動、略奪、住民への暴力など）の情報を収集する Armed Conflict Location & Event Data Project（ACLED）によれば、規制導入以降のコンゴでの紛争に関連する暴力は減っておらず、むしろ増加傾向にある。つまり、企業は規制遵守に努力しているが原産地調査を達成できず、紛争も止まっていない。こうした状況でのEU規制の開始、さらには規制対象外でありながら実質的に調査の対象になっているコバルトへの対象拡大によって、企業は岐路に立たされている。この状態にどう対処すべきか、本提言は紛争研究の視点から現状を分析し、政策方針への提言を行う。

なぜ紛争鉱物取引規制は紛争解決に貢献できていないのか。本提言は、規制が紛争を止められない要因として以下の4点を指摘する。

¹ 鉱石から金属を取り出す製錬（smelt）と金属の純度を上げる精錬（refine）の過程があるが、煩雑さを避けるために本稿では製錬で表記を統一する。

² デュー・ディリジェンスとは、投資や取引を行う際に求められるリスク調査を指す。

³ 正式名称は、“Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas”。

⁴ 正式名称は、“Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act”。

⁵ OECDガイダンスと米ドッド・フランク法1502条の間には、対象地域、対象企業、実施方法（コンプライアンス方式／リスク回避方式）、強制力（義務／任意）の点で相違がある（Koch and Burlyuk 2020 参照）。ドッド・フランク法1502条がコンゴとその周辺国に対象地域を限定し、conflict free supply chain を掲げているのに対して、OECDガイダンスは Conflict-Affected and High-Risk Areas（CHARA）というより広い範囲に適用される可能性を持つ一方で、conflict risk-managed supply chain という緩やかな目的を掲げている。

⁶ 紛争鉱物とは、当該鉱物の採掘・取引に武装勢力や国軍などの紛争主体が介入し、利益を得て紛争を継続している鉱物を指す。

1. 紛争鉱物取引規制は、コンゴ政府、周辺国政府、欧米政府、武装勢力、コンゴ国軍、企業、援助機関などの関係主体の行動変化をもたらしたものの、紛争と資源が結びつくメカニズムを変えることができていないため、紛争解決手段として有効に機能できていない。
2. 紛争に関わっていない（紛争フリー）と認証された鉱物のみを流通させる closed-pipeline はサプライチェーンの上流において大きな問題を抱えており、実態としては構築できていない。
3. 武装勢力兵士のリクルートや軍事訓練、鉱物密輸を通じて周辺国がコンゴ東部の紛争に介入し続けており、アフリカ大湖地域の政治力学が紛争解決に向かっていない。
4. サプライチェーンの下流企業および援助国からのプレッシャーは、紛争継続が関係主体の利益になっているメカニズムを変えるほどの十分な力になっていない。

これらの要因分析を踏まえて、日本の政府、援助機関、研究者、企業、市民社会がとるべき方針として4点を提言する。

提言 1：紛争鉱物取引規制が紛争と資源が結びつくメカニズムに与える影響の分析

紛争鉱物取引規制の導入によって関係政府、紛争主体、企業の行動変化があった一方、紛争と資源が結びつくメカニズムを変えることは現状ではできていない。鉱物採掘・取引が紛争継続の手段として利用され、同時に紛争を継続する動機にもなっている状況が続いているために、紛争は解決に向かっていない。規制による関係主体の行動変化のみならず、規制が紛争と資源が結びつくメカニズムに与えた影響の分析を深める必要がある。

提言 2：紛争鉱物調達調査および紛争フリー鉱物認証スキームの強化

紛争鉱物取引規制が紛争解決手段として機能するためには、規制が設計通りに実施されることが第1段階として必要である。規制が完遂されない現状において規制の緩和を検討するのではなく、紛争鉱物調達調査および鉱物認証スキームを強化する必要がある。

提言 3：Closed-pipeline 構築に向けたサプライチェーンの上流（鉱物産出地域）への支援強化

紛争フリー鉱物の closed-pipeline を構築するうえでの問題点は、サプライチェーンの上流である鉱物産出地域にある。中流の製錬所以降のトレーサビリティを強化しても、鉱物産出地域での「徴税」によって鉱物採掘・取引の利益が紛争主体に利用されているならば、パイプラインは汚染されていることになる。デュー・ディリジェンスを実施する下流企業には、下流におけるトレーサビリティの確保に尽力するのみならず、鉱物産出地域において紛争フリー鉱山および輸送経路が確保されるよう、上流の鉱物認証機関への支援を強化するよう推奨する。

提言 4：コンゴ、ルワンダ、ウガンダ、ブルンジを含むアフリカ大湖地域の政治力学に基づく問題分析

コンゴ東部の紛争に周辺国が関与し続けている状況を踏まえて、コンゴ国内のみならずルワンダ、ウガンダ、ブルンジを含むアフリカ大湖地域の政治力学のなかでコンゴ東部紛争の実態をとらえ、紛争解決に向けて国際社会からの働きかけを行っていく必要がある。

【付記】

東京大学未来ビジョン研究センター (IFI) SDGs 協創研究ユニットでは、以下の研究チームによる「紛争下の資源採掘と人権侵害」研究プロジェクトを実施している。

研究代表者：華井和代 東京大学未来ビジョン研究センター 講師

共同研究者：米川正子 明治学院大学 国際平和研究所 研究員

ジャンクロード・マスワナ 立命館大学 経済学部 教授

大石晃史 青山学院大学 国際政治経済学部 研究員

林裕 福岡大学 商学部 准教授

本政策提言は研究プロジェクトの成果であり、以下の論文に基づいて策定したものである。

Kazuyo Hanai “Conflict minerals regulation and mechanism changes in the DR Congo” *Resources Policy*, Vol.74, December 2021. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102394>

華井和代「コンゴ民主共和国における鉱物採掘と紛争—資源とくらす人々」難民研究フォーラム『難民研究ジャーナル』第9号、67-82頁、2020年。

本政策提言の策定にあたっては、コンゴの紛争資源問題と平和構築に関わる研究者、企業の担当者、援助機関、市民団体との意見交換を行った。特に、特定非営利活動法人 RITA-Congo、認定特定非営利活動法人テラ・ルネッサンス、国際開発研究者協会 (SRID) 有志、電子情報技術産業協会 (JEITA) とは提言策定の基盤となる意見交換を行った。

本研究プロジェクトは、日本学術振興会科学研究費助成事業基盤研究 (B) (2019年4月～2022年3月、課題番号 19H01457)、三菱財団人文科学研究助成 (2017年10月～2022年3月)、野村財団研究助成 (2018年4月～2020年3月)、旭硝子財団研究奨励 (2016年4月～2018年3月) により実施された。

目次

要約	1
目次	4
1. はじめに	5
1.1. 問題の所在：規制の方向性と紛争の継続	5
1.2. 先行研究における評価の乖離	6
1.3. 分析方法：文献調査と聞き取り調査	7
2. 紛争鉱物問題の概要	8
2.1. コンゴの鉱業概況と鉱物採掘の特徴	8
2.1.1. コンゴの鉱業概況	8
2.1.2. 小規模手掘り鉱（ASM）の仕組み	9
2.2. コンゴ紛争の経緯	11
2.2.1. コンゴ紛争	11
2.2.2. 紛争鉱物の利用	11
2.3. 国際社会の取り組み	12
2.3.1. 紛争鉱物取引規制の導入	12
2.3.2. 紛争フリー鉱物認証スキームの設計	13
3. 紛争と資源が結びつくメカニズム	17
3.1. 紛争の政治経済学における分析	17
3.1.1. 紛争発生の動機（A-1～A-3）	17
3.1.2. 紛争発生の手段（B-1～B-3）	19
3.1.3. 紛争継続の手段（C-1～C-3）	19
3.1.4. 紛争継続の動機（D-1～D-4）	20
3.2. 規制導入による関係主体の行動変化	21
3.2.1. コンゴ政府：大統領令による鉱物禁輸と軍事作戦	21
3.2.2. 武装勢力：鉱山からの撤退と残存	22
3.2.3. 周辺諸国：直接的介入から間接的関与へ	24
3.3. 紛争鉱物取引規制はメカニズム変化をもたらしたのか	25
3.3.1. 紛争継続の手段（C-1～C-3）	25
3.3.2. 紛争継続の動機（D-1～D-4）	26
3.4. 小括	27
4. 政策提言	28
参考文献一覧	30

1. はじめに

1.1. 問題の所在：規制の方向性と紛争の継続

紛争鉱物取引規制の制定から 10 年を経て、効果をめぐる議論の転換期に来ている。規制の導入によって一時的には紛争や地域住民の生計が悪化しても、長期的に規制の効果が表れれば紛争は解決に向かっていくと期待されてきたが、10 年を経ても紛争は解決に向かっていない。世界の紛争統計を集めた Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) によれば、2020 年にはコンゴ民主共和国（以下、コンゴ）国内で 3,832 件の紛争関連イベント（戦闘、暴動、略奪、住民への暴力など）が起り、5,501 名が殺害された。2003 年から 2021 年の間にコンゴで発生した紛争関連イベントの発生件数と死者数を示したグラフを見ると、2010 年の規制導入以降も紛争に関連する暴力は増え続け、その 8 割以上がコンゴ東部の旧オリエンタル州⁷、北キヴ州、南キヴ州に集中している（図 1）。

この結果をもって規制には効果がないと判断して緩和すべきなのか、あるいはさらに強化すべきなのか。岐路にあたってアメリカと EU の判断は分かれた。アメリカ金融改革法（ドッド・フランク法）1502 条が 2018 年から企業による紛争鉱物調達調査の結果報告を義務ではなく任意に変更した一方で、EU は 2021 年 1 月から新規規制を全面開始し、対象企業の限定やデュー・ディリジェンスまでにとどまるという緩やかさはあるものの、義務として定めた。さらに、企業の間では、本来は紛争鉱物に含まれず規制の対象にはなっていないコバルトに調達調査の対象を拡大する動きが進んでいる。この転換期に際して、これまで独自の国内規制を持たず、アメリカの規制や OECD ガイダンスを事実上の「グローバル・ルール」として従ってきた日本の企業は方向性を模索している。日本では、電子機器企業の業界団体である電子情報技術産業協会（JEITA）が 2012 年に設立した「責任ある鉱物調達検討会」が中心となって取り組みが行われてきたが、コバルトに対象が拡大して以降は、自動車産業にも取り組みが拡大している。日本の政府、援助機関、研究者、企業、市民社会が今後、紛争鉱物問題にどのように向き合っていくべきか、議論を深めることが必要になっている。

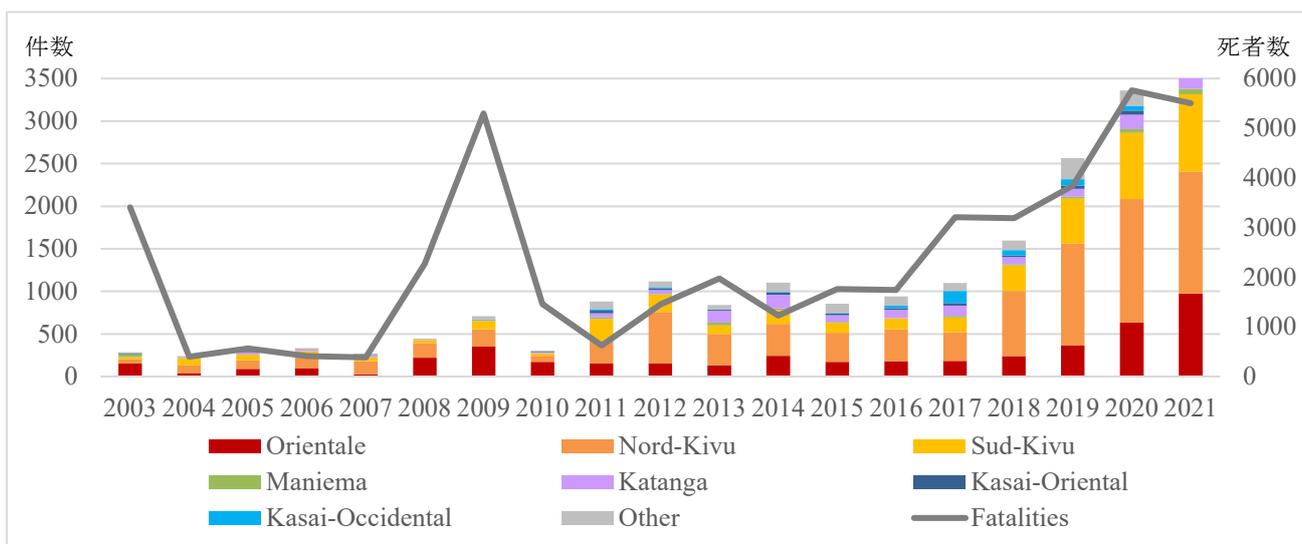


図 1 コンゴにおける紛争関連イベントの発生件数と死者数（2003～2021 年）

出典：Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)より筆者作成
注：2015 年以降も旧行政区分を使用

⁷ 現行政区分ではイトゥリ州、高ウエレ州、低ウエレ州、ツォポ州にあたる。

1.2. 先行研究における評価の乖離

紛争鉱物取引規制の効果に関する学術界の評価は2つに分かれている。肯定的な評価として、企業の社会的責任（CSR）に関する研究では、紛争という厄介な問題（wicked problem）が企業の責任の対象に含まれたことが評価されたり（Reinecke and Ansari 2016）、closed-pipe supply chain が平和構築に貢献することへの期待が示されている（Taka 2016）。規制はゲームチェンジャー（game changer）として受け入れられ（Vlaskamp 2019）、規制導入プロセス分析や、規制がグローバルに拡大するカリフォルニア効果（California effect）をもたらすかが研究分析の対象となっている（Moncel 2016）。ビジネスやCSRに関する研究分野で展開されているこれらの研究に共通する特徴は、紛争鉱物取引規制の導入と企業による取り組みの開始が成果として評価されており、取り組みがコンゴでの紛争解決をもたらすことを楽観的に信じていることである。

他方で、規制以前からコンゴでのフィールド調査に従事する地域研究者は、悲観的な予測に基づいて強い懸念を表明している。Seay（2012）はドッド・フランク法 1502 条が、施行を待たずにすでにコンゴ東部で事実上の禁輸をもたらし、鉱夫が失業している状況を訴えている。Parker and Vadheim（2017）は、2010年から2012年にかけて鉱物価格の下落によって鉱山労働者が困窮する一方で紛争に関連する暴力が増加したことから、規制は紛争解決に悪影響をもたらしたと主張している。Stoopら（2018）は分析対象時期を2013年から2015年に拡大し、Parker and Vadheim（2017）の主張を支持している。ただし、こうした一時的な「意図せざる悪影響（unintended negative effect）」が誇張され過ぎているという批判もある。Koch and Kinsbergen（2018）は、規制緩和を望むアクターが意図せざる悪影響を誇張していると指摘している。さらに、Koch and Burlyuk（2020）は、意図せざる悪影響に関する予測が、EU規制の策定プロセスに与えた影響を分析している。

また、紛争要因の単純視に対する懸念もある。Autesserre（2012）は、「コンゴ紛争の要因を紛争鉱物に、その結果を女性や少女への性暴力に、解決策を統治の拡大に求める」単純化された言説が、紛争解決の妨げになっていると激しく批判している。Cuvelierら（2013）も複雑な紛争の問題を狭い理解で対処しようとする危険性に警鐘を鳴らしている。紛争鉱物としてのタンタル（コルタン）を研究しているNest（2011）でさえ、紛争鉱物に関するキャンペーンは、コンゴ紛争への注目を集めるには効果的であるが、紛争を止めることはできないと結論付けている。2014年には、コンゴ研究者やアドボカシー団体の代表者など70名の連名で、土地、アイデンティティ、軍事化された経済のなかでの政治争いといった地域の動態（local dynamics）に目を向けて政策を改善することを求める公開書簡が出された（70 signatories 2014）。

後述するように、規制の導入がいかにコンゴ東部の状況を悪化させたか、closed-pipeline が鉱物産出地域ではいかに機能していないか、コンゴの地域研究者はそのエビデンスを積み上げてきた。しかし、その声はビジネス研究や政策研究には届いていないように見える。2014年に上述の書簡が公開されたにもかかわらず、その後も紛争鉱物取引規制をGlobal supply chainの改善事例として取り上げる研究は後を絶たない。

本提言は、コンゴ研究者たちが抱く「紛争鉱物に過度に注目する紛争要因の単純視が、土地と権力をめぐる草の根の対立や政治経済のあらゆるレベルでの腐敗などの紛争の根本原因を見誤らせる」という問題意識に同意する。しかし同時に、規制の効果を議論する前に、規制の導入によって何が変わり、何が変わらなかったのかを検証する必要性を強調したい。意図せざる悪影響が一時的な悪化であって長期的には克服されるものなのか、あるいは悪化した状態が今後も続くのかは、規制によって関

係主体の利害がどう変化したのかによって左右されるためである。そのため、本提言は紛争と資源が結びつくメカニズムを分析したうえで、紛争鉱物取引規制が多様な主体の行動変化をもたらしたものの、メカニズムを変えられていないことを示す。

1.3. 分析方法：文献調査と聞き取り調査

分析方法として、文献調査と聞き取り調査を実施した。

文献調査では、以下の資料の収集と分析を行った。①コンゴ東部の紛争資源問題と紛争下の性暴力に関する先行研究、②世界銀行や各国援助機関による公開資料およびプロジェクト報告書、③コンゴ東部から発信される情報および国連専門家グループや NGO の報告書、④企業や業界団体の公開資料。

聞き取り調査では、以下の対象への半構造化インタビューを行った。①スズ、タングステン、タンタル、金 (3TG) の製錬業者、電子機器企業、監査法人などの日本企業の担当者 40 名 (2014 年～2019 年にかけて断続的に実施)、②ルワンダとウガンダの国際スズ協会 (ITA) スズ・サプライチェーン・認証イニシアチブ (ITSCI) への訪問調査 (2018 年と 2019 年に実施)、③コンゴ東部の鉱物産出地域から周辺国に逃れた難民 23 名への半構造化インタビュー (2019 年実施)。加えて、JEITA「責任ある鉱物調達検討会」において電子機器企業における紛争鉱物調達調査の担当者と情報共有・意見交換を行った (2016 年から 2021 年にかけて 5 回実施)。

2. 紛争鉱物問題の概要

2.1. コンゴの鉱業概況と鉱物採掘の特徴

2.1.1. コンゴの鉱業概況

アフリカ大陸の中央部に位置するコンゴは、世界有数の資源産出国である。国土を横断するコンゴ川の流域には熱帯雨林が広がり、南部や東部の山岳地方には、金、銅、スズ、ダイヤモンド、コバルト、ウラニウム、タンタル、タングステン、ニオブ、マンガンなどの鉱脈がある。特にコバルトは、世界の産出量の68%を占めている（USGS 2021）。しかしながら、国連開発計画（UNDP）の人間開発指数（HDI）では189か国中175位の最貧国であり（UNDP 2021）、豊富な資源が国民の豊かさに結びついていない。そのうえ、東部のウガンダやルワンダとの国境地域では紛争が続き、毎年1000名以上が紛争の犠牲になっている。こうした紛争を継続させる要因のひとつになっているのが、豊富な鉱物資源なのである。

コンゴの鉱業を規定するのは、2002年に制定された鉱業法と、2003年に制定された鉱業規則である（2018年改正）。管轄官庁として鉱山省が設置され、鉱業登録所が採掘権の管理を行っている。

コンゴには、大きく分けて2種類の鉱物採掘方法がある。一つは企業によって行われる、機械化された大規模採掘（Large Scale Mining: LSM）である。ザンビアとの国境に近いコンゴ南部のカタンガ州やカサイ州に多く存在する銅やコバルトの鉱山では、Gecamines、Miba、Sakima、Okimo、Sodimico、Kisenge Manganese という国営鉱業公社が操業し、カザフスタンのENRC、オーストラリアのMMG Limited、スイスのGlencore、中国の洛陽栾川モリブデン業集団などの外国企業とコンゴ政府の合弁事業によって採掘を行っている。こうした企業による大規模採掘では、地表から表土をはぎ取って掘り進めていく露天掘りが採用される。鉱山はショベルカーなどの重機で大規模に掘削され、ベルトコンベアや粉碎機を用いて土石から鉱物が選別される。こうした鉱山での労働にはある程度の技術が必要となり、鉱山労働者は企業によって雇用されている。



写真1 アフリカ大湖地域の大規模採掘（LSM）鉱山の例

出典：筆者撮影

※写真はウガンダのタンタル鉱山

もう一つは、鉱夫がシャベルやつるはし、ポンプなどの簡便な道具を用いて行う小規模手掘り鉱（Artisanal Small-Scale Mining: ASM）である。鉱床が地中深くにあるために露天掘りに適さない場所では、坑道を開削し、鉱脈に沿って掘り進めていく坑道掘りが採用される。鉱夫がシャベルやつるはしを用いて掘り出した土砂から、川の水などを利用して鉱石を選別し、袋に詰めて運び出す。東

部に多く存在するスズ、タングステン、タンタル、金（3TG）の鉱山では、1996年までは国営のキヴ鉱業会社（SOMINKI）が採掘を行っていたが、紛争発生によって操業を停止した。その後、鉱山に鉱夫が入って手掘りで採掘し、トラックやオートバイで隣国のウガンダやルワンダに運ぶようになった。鉱業法・鉱業規則では、大規模鉱業に適さない地域に「手掘り採掘地域（artisanal exploitation zone：AEZ）」が設定され、ASMによる採掘は、政府に採掘権料を払った者に許可される。しかし現実には、指定地域外の、企業に採掘権が認められている地域でも、紛争が解決するまで、企業は採掘を開始しようとしなない。そのため、企業不在の鉱山で鉱夫が採掘を行ったり、地域の権力者が勝手に採掘権を売って鉱夫による採掘を認めたりする違法採掘が定着している（Nest 2011）。合法的な採掘権を持たない鉱夫は、採掘を続けるために、鉱坑へのアクセスを保証してくれる存在の影響下に入ることを求める。こうした違法状態が、武装勢力や国軍部隊などの紛争主体が鉱物採掘に介入しやすい状態をつくり出している。このように当該鉱物の採掘・取引に武装勢力や国軍などの紛争主体が介入し、利益を得て紛争を継続している鉱物を紛争鉱物とよぶ。OECD、アメリカ、EUの紛争鉱物取引規制では、3TGが紛争鉱物に指定されている。



写真2 コンゴ東部の小規模手掘り鉱（ASM）

写真提供：アジア太平洋資料センター（PARC）

2.1.2. 小規模手掘り鉱（ASM）の仕組み

ASMの実態を理解するために、鉱物採掘・取引の流れを見ておきたい。

鉱坑では数人で一組の鉱夫が共同作業にあたる。採掘された鉱物は仲買人との間で取引されるが、鉱夫が鉱石の袋に別の石を混ぜたり、買い取り側が支払いをごまかしたりするだまし合いも横行している。鉱夫のチームが家族や友人のネットワークで集められていたり、鉱物取引が同じエスニック集団に属する相手との間で行われやすいのは、そうした相手が最も信頼がおけると見られているためである（Nest 2011）。

コンゴ東部のイトゥリ州や北キヴ州、南キヴ州では、鉱物産出地域と武装勢力の活動地域が重なっている。もとはウガンダの反政府武装勢力であった民主同盟軍（ADF）、ルワンダの反政府武装勢力であるルワンダ解放民主軍（FDLR）や民主主義抵抗国民会議（CNRD）、地元の地域やエスニック集団に沿って結成されている自衛集団 Mai Mai など、120を超える武装勢力が存在する（図2）。

こうした武装勢力が鉱山を支配する場合、一般的には鉱夫は武装勢力の兵士ではなく地元住民であり、採掘した鉱物の一部を武装勢力に収めたり、採掘料を支払ったりしている。また、鉱山のチーフが武装勢力の司令官であったり、「治安維持」の役割を武装勢力が担っていたりする。当該地区に配備されたコンゴ国軍の部隊が鉱山チーフや治安維持司令官としてふるまうこともある（Nest 2011）。

コンゴ政府は国軍兵士や警察に対して鉱山への立ち入りを禁止するなど、違法な鉱物採掘・取引への関与を禁止している。しかし、中央政府の統治は東部にまでは届いておらず、また、給与の支払いが不十分であるために、東部に駐留する国軍部隊が違法な鉱物採掘・取引に関与する例が後を絶たない。

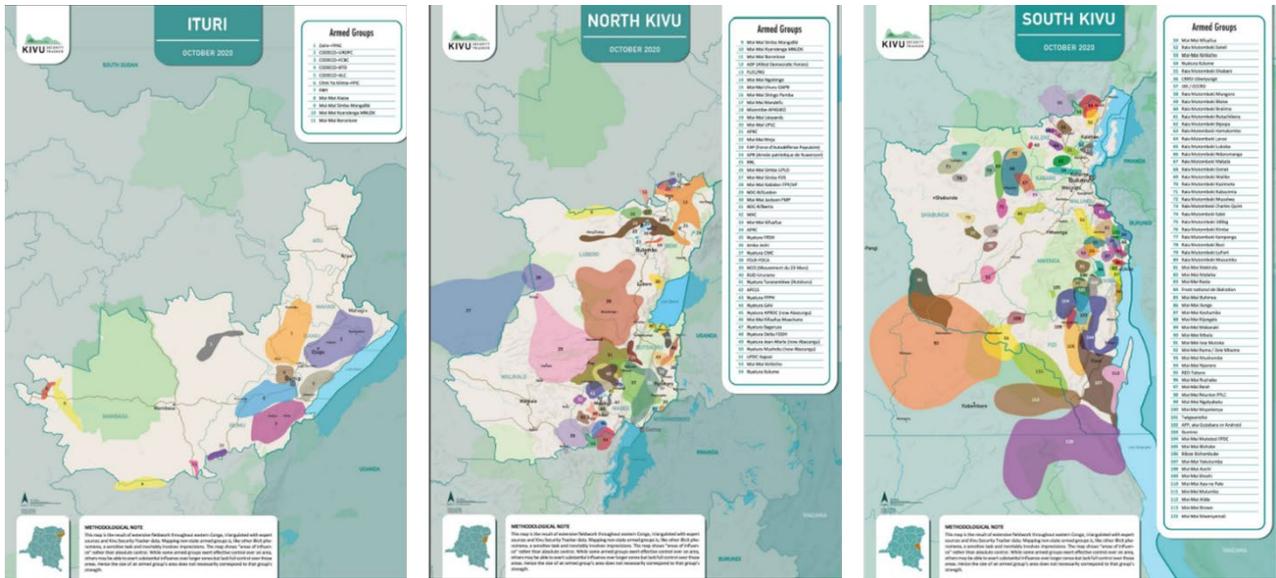


図2 コンゴ東部3州の武装勢力地図

出典：Kivu Security Tracker (KST) 2021

鉱物の採掘、取引ネットワークがエスニックのラインに沿っていることで、鉱夫が武装勢力の対立に巻き込まれやすい原因にもなっている。例えば、北キヴで多くの鉱山の土地所有権を持っているのは、ルワンダに起源を持ち、モブツ政権期に土地の所有権を購入したツチであるが、採掘に従事している鉱夫はフンデが多い。フンデは、ツチを「外国人」とみなし、彼らがモブツ政権期に多くの土地を取得したことに反感を持っている。同時にフンデは、1994年のルワンダ・ジェノサイド後にコンゴ東部に流入してきて治安を悪化させたルワンダ系のフツとも対立している。そのため、フンデの **Mai Mai** がツチの土地所有者を襲撃したり、フツの武装勢力が鉱山を襲撃してフンデの鉱夫を殺害したりすることがある。

さらに、「地域の権力者」がエスニック集団の武装勢力であることもある。南キヴのタンタル鉱山では、ルワンダ系のツチとフツの他に、ハヴ、テンボ、シ、ナンデのメンバーが鉱山の土地を所有し、シやハヴの鉱夫が採掘に従事している。武装勢力がエスニック集団に沿って結成されているように、ASMの鉱物採掘もエスニック集団に沿って行われている。コンゴにおける紛争と資源の結びつきには、エスニック集団間の軋轢も絡み合っていることを理解する必要がある。

採掘された鉱物はナイロンの袋に詰め、運送人によって鉱山と契約を結んだ交渉人のもとに運ばれるか、町の取引所に売られる。これらの仲買人によって鉱物はコンゴ東部の主要都市ゴマや交易都市キサンガニに運ばれ、輸出業者に渡される。そして、ウガンダやルワンダに運ばれ、外国の鉱物取引企業が購入したり、アジアやヨーロッパの製錬所へと運ばれていく。リスクが高いために外国の企業はコンゴ国内での取引を嫌い、仲買人を通じて鉱物を購入するが、近年ではコンゴ国内の取引所に中国人の取引人が増えている (Bafilemba et al. 2014)。

鉱物は鉱夫から鉱山の管理者、運送人、仲買人、輸出業者の手を渡り、その度に現金のやり取りが

行われる。取引の回数、現金のやり取りの回数が多いほど、武装勢力や国軍兵士が「課税」する機会が増え、紛争資金源となる可能性が高まる。なお、こうした流通ルートとは別に、ルワンダやウガンダに密輸されて当該国のタグをつけて輸出される鉱物もある。特に ASM で採掘された金は 9 割が密輸されていると推定されている (UN S/2014/42)。鉱物採掘が ASM によって行われていることが、密輸を横行させたり、武装勢力や国軍兵士の介入をしやすくしたりしているのである。

2.2. コンゴ紛争の経緯

2.2.1. コンゴ紛争

1960 年にベルギー植民地から独立したコンゴでは、直後からコンゴ動乱が発生し、1965 年にクーデタによってモブツ・セセ・セコ大統領が政権を握った。32 年にわたってモブツ大統領の独裁が続いた後、1994 年に隣国ルワンダでのジェノサイド後に大量のルワンダ難民に紛れ込んでジェノサイドの実行犯がコンゴ東部に流入したことをきっかけとして 1996 年にルワンダ軍がコンゴ東部に侵攻し、第一次コンゴ紛争が発生した。1997 年にモブツ政権が打倒されたが、新たに成立したローラン・カビラ (L.カビラ) 政権に対する第二次コンゴ紛争が 1998 年に発生した (UN 2010)。この紛争は周辺 9 か国が介入して「アフリカ大戦」とよばれた。2002 年には、コンゴ政府と武装勢力、紛争に介入していた周辺国政府の間で和平合意が成立し、公式には紛争が「終結」した。ところが、コンゴ東部では武装勢力とコンゴ国軍がその後も闘争を続けており、紛争は続いているのである。

コンゴ東部の紛争は複雑さに特徴がある。1996 年の紛争発生当初から武装勢力は離合集散を繰り返し、2012 年には 40 組織、2015 年には 70 組織、2021 年には 120 を超える武装勢力が確認されている。規模の大きな武装勢力は、ルワンダ反政府武装勢力の FDLR や、FDLR に対抗する「人民防衛国民会議 (CNDP)」と後継の「3 月 23 日運動 (M23)」、およびウガンダ反政府武装勢力の ADF であり、周辺国の反政府武装勢力がコンゴ東部を拠点にしているという点もまた特徴的である。さらに、こうした武装勢力に対抗することを名目として、地元のエスニック・グループや地域単位での Mai Mai とよばれる自衛集団が結成され、協力したり対立したりして複雑な紛争構造を作り出している。加えて、コンゴ国軍の中にも住民への人権侵害行為に関与する部隊や兵士がいる。国連の報告によれば、住民に対する人権侵害行為の 3 割は国軍兵士と警察官によって行われている (UN S/2017/249)。

2.2.2. 紛争鉱物の利用

紛争主体が鉱物から利益を得る方法は大きく分けて 4 つある。①鉱山や取引所を襲撃して略奪する方法、②鉱山を実効支配して採掘された鉱物から利益を徴収する方法、③鉱物の輸送や取引に「課税」する方法、④その他の鉱物ビジネスに従事する方法である (UN S/2010/596)。

①の略奪は、紛争の初期に多くとられた方法である。武装勢力が支配地域を拡大したり、他の武装勢力の支配地域を攻撃する際に行われる。

②の利益徴収は、2000 年代に鉱物産出地域を実効支配していた武装勢力や、鉱物産出地域に配備された国軍部隊によって行われていた。鉱物採掘は鉱山の管理者や鉱夫に委ね、採掘された鉱物の一部を徴収したり、採掘料や警備料などの名目で料金を取ったりする方法である。

③の輸送や取引への「課税」は、道路に障害を設けて通過する車両に課税したり、町で取引をする仲買人に課税したりする方法である。紛争鉱物取引規制の導入後に最も多く行われている方法である

ため、後述する。

④は、鉱物採掘・取引・輸送に必要な機械、装備、許可証をめぐるビジネスである。武装勢力や国軍の兵士が、鉱石を粉砕する機械を貸し出して利益を得たり、軍の通行許可証を利用して、鉱山労働者に必要な食糧などの生活用品、採掘に必要なポンプや発電機などの装備を購入・販売したり、様々なビジネスを行っている。

こうした実態からは、コンゴ東部において紛争資源利用が幅広いビジネスになっていることがうかがえる。

紛争資源を利用する紛争主体は、周辺地域の住民を支配するために村を襲撃して、略奪、殺害、性暴力を行う。戦闘にともなう付随的な性暴力に加えて、戦略としての大規模な性暴力が行われている。村を襲撃する武装勢力は、家族や村人の前で女性（男性が含まれる場合もある）を集団強姦したり、性器をナイフや銃で傷つける方法をとる。被害に遭った女性は肉体的、精神的苦痛を負うのみならず、往々にして家族や村から排除される。紛争主体は、被害に遭った家族や村人の間に断絶が生まれることをねらっている。例えば、2010年7月30日から8月2日までの間に、ワリカレの13の村で、武装勢力が、少なくとも387名（女性355名、男性32名）に対する性暴力を行った（UN S/2010/596）。2012年11月20日から30日の間には、コンゴ国軍兵士が少なくとも126名に性暴力を行っており、国軍までもが加害者になっている（UN S/2013/433）。国軍は本来、住民を守る役割を担い、Mai Maiも本来は自衛集団であったはずである。それにもかかわらず、双方が住民を攻撃する存在になっている。2018年9月にはシャンブダで、紛争資源を資金源にしている武装勢力の分派による組織的性暴力事件が発生し、17名以上が被害に遭った（UN S/2018/1133）。豊富な鉱物資源が暴力の原因になっていると指摘する理由はここにある。

2.3. 国際社会の取り組み

2.3.1. 紛争鉱物取引規制の導入

こうした問題に対して国際社会が無策だったわけではない。国連は2万人規模の平和維持活動（PKO）を展開すると同時に、武装勢力を対象とする武器禁輸、資産凍結、渡航禁止を実施している。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）やUNDPなどの国連機関は、住民を保護する活動を行っている。しかし紛争資源問題については、鉱物採掘を生業とする住民の生活が悪化する懸念や、各国政府や企業の利害が複雑に絡み、資源禁輸が実施されていない。

状況を憂慮した欧米のNGOは2000年代から、国際世論の関心を高める活動を展開してきた。コンゴの紛争資源問題に関する最初の告発は、2001年にコンゴの資源収奪に関する国連専門家パネルが発表した報告書（UN S/2001/49）であったが、その後、Global Witness、Human Rights Watch、International Peace Information Service（IPIS）などが、電子機器関連企業や業界団体に対して適切な対策を求めるロビー活動を展開した。3TGの多くが電子機器に使用されるためである。2007年には、電子産業の業界団体である電子産業市民連合（EICC、現在のResponsible Business Alliance：RBA）とGlobal e-Sustainability Initiative（GeSI）をNGOが訪問し、注意を喚起した。2006年にはジェノサイドと人道に対する罪の終了を目的とするNGO Enough Projectが設立された。

こうした流れを受けて、OECDは2010年に紛争鉱物に関するガイダンスを発表し、企業が自社の資源調達経路から紛争鉱物を排除する取り組みを行うよう求めた。アメリカでは2010年のドッド・

フランク法 1502 条によって独自の紛争鉱物取引規制が制定された。

ドッド・フランク法 1502 条は、アメリカ証券取引委員会（SEC）に登録している上場企業に対して、自社の製品の機能または製造に 3TG が必要かどうかを調査し、使用する 3TG の原産国を調査すること、そして、原産国がコンゴとその周辺国であった場合には、紛争に関わった鉱物ではないかを調査し、SEC への年次報告とウェブサイトでの情報開示をするよう求めた。鉱物サプライチェーンの最下流に位置するアメリカ企業が自社の資源調達経路を透明化することで、紛争に加担する資金の流れを断とうとする取り組みである。

2.3.2. 紛争フリー鉱物認証スキームの設計

紛争鉱物取引規制の導入と前後して、武装勢力や国軍などの資金源になっていない紛争フリー鉱物を認証するシステムが、サプライチェーンの上流、中流、下流で設計・開始された（表 1）。

表 1 主な紛争フリー鉱物認証スキーム

原産地：地域認証メカニズム（RCM）	上流 紛争フリー鉱山 の認定
採取産業：採取産業透明化イニシアティブ（EITI）	
スズ産業：国際スズ協会（ITA） ➤ ITA スズ・サプライチェーン・イニシアティブ（ITSCI）	
電子機器産業：電子産業市民連合（EICC） ※2017～責任あるビジネス連合（RBA） ➤ 紛争フリー製錬所イニシアティブ（CFSI） ※2017～責任ある鉱物イニシアティブ（RMI） ➤ 紛争フリー製錬所プログラム（CFSP） ※2017～責任ある鉱物保証プログラム（RMAP） ➤ 統一調査用紙（CMRT）の整備	中流 紛争フリー製錬 所（CFS）の認定
金産業：ロンドン貴金属市場協会（LBMA）	下流 紛争鉱物調達調査 の実施・監査
ICT 産業：グローバル・e-サステナビリティ・イニシアティブ（GeSI）	

出典：各団体のウェブサイト情報より筆者作成

サプライチェーンの上流にあたる鉱物産出地域では鉱山を監査する仕組みが作られた。例えば、アフリカ大湖地域国際会議（ICGLR）と西欧諸国の主導による地域認証メカニズム（RCM）が 2009 年に開始された。RCM では、武装勢力や国軍の介入がない、児童や妊婦の労働が行われていない、などの基準をクリアした鉱山を緑色の紛争フリー、改善中の鉱山を黄色、武装勢力や国軍の介入が見られる鉱山を赤色で評価する（未検査は青色）。その上で、紛争フリー鉱山（緑色）の鉱石にはタグを発行する。取引所や製錬所がタグ付きの鉱物しか購入しないことで、紛争フリーの鉱物しか流通しない仕組みを構築した。2010 年の規制導入後は、他の鉱物認証スキームと連携して取り組みを拡大してい

る。ただし、このスキームの実施に大きな問題があることは第3節で詳述する。



写真3 スズ・サプライチェーン・認証イニシアティブ (ITSCI) 発行の電子タグ (左) と登録簿 (右)

出典：筆者撮影

サプライチェーンの中流では、紛争フリー製錬所 (CFS：現在の Conformant Smelter & Refiner) の認定が始まった。EICC/GeSI (現 RBA) は、図3の概念図で鉱物サプライチェーンをとらえている。世界中の鉱山から集まった鉱石は、製錬業者の段階で約500社に集約される。そこから、素材、部品、製品へと製造されていく段階でサプライチェーンが広く枝分かれしていく。サプライチェーンに紛争資源を混入させないためには、製錬段階で鉱物の輸入元が明確な紛争フリー製錬所を特定しておくことが効果的である。EICC/GeSIは2010年から3TGの製錬業者を調査しており、2022年1月現在236か所の製錬所が紛争フリーと認定されている。

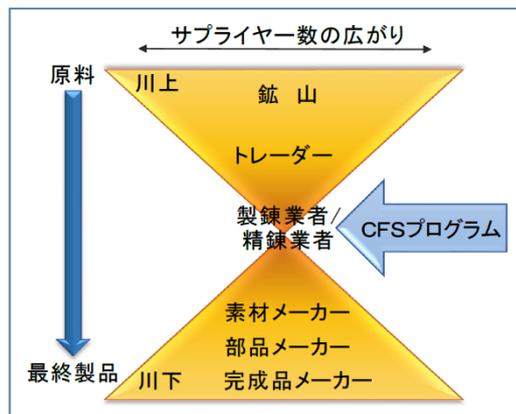


図3 サプライヤーの広がり概念図

出典：EICC/GeSIのウェブサイト情報より筆者作成

サプライチェーンの下流にあたる欧米先進国では、3TGを使用する企業による紛争鉱物調達調査が大規模に行われている。ドッド・フランク法1502条では、サプライチェーンの下流に位置する企業が、自社製品の原料鉱物について一次サプライヤーである製品製造企業に確認することを求めている。製品製造会社は二次サプライヤーである部品製造企業に確認し、部品製造企業は三次サプライヤーである素材製造会社に確認し…というように、サプライチェーンをさかのぼっての調査が行われることになる。

アメリカでの企業の対応は早かった。Apple、Dell、HP、Intel、Philipsなどの電子機器企業は、資源調達経路の透明化をいち早く開始し、情報を公開している。NGOによる批判の対象となったAppleは、自社製品に使用する3TGについて、すべてのサプライヤーの資源調達元を製錬所までさか

のぼって特定することを宣言している。また、政府、NGO、企業、業界団体が連携して紛争鉱物の排除を目指す「責任ある鉱物取引のための官民連携（PPA）」が設立され、幅広いステークホルダーが協力して紛争鉱物を排除しようとする取り組みが広がっている。アメリカ会計検査院（GAO）の報告によれば、2018年に調査結果をSECに報告したアメリカ企業は1,117社であった（GAO 2019）。1,117社からさらにサプライヤーへの調査が行われたことを考慮すると、調査は国境を越えて世界中に拡大したと予想される。

こうした企業の取り組みが倫理観から始まったものとはいえまいであろう。欧米では、企業の環境対応や社会的活動を加味して投資先を決定する、社会的責任投資（SRI）が普及している。海外工場での労働問題が批判されたNIKEやAppleのように不買運動が起きることもある。逆にいち早く対応すれば、紛争フリーであることがアピールになる。企業の取り組みは、投資家や消費者に対する戦略として位置づけられる。

国内では紛争鉱物取引規制が制定されていない日本においても、アメリカの上場企業と取引をしている場合には顧客企業からの調査がおよぶため、電子機器産業、自動車産業、化学工業を中心に数多くの企業が調査を実施している。2012年には、電子機器企業の業界団体であるJEITAが「責任ある鉱物調達検討会」を設立し、調査方法の統一と普及に取り組み始めた。

ただし、サプライチェーンの下流での取り組みによって上流での紛争を解決しようとするアプローチには大きな困難がある。ダイヤモンドのように形状を維持したまま流通する鉱物と異なり、3TGは原料鉱物として様々な鉱物と混合され、複雑な加工の経路をたどる。原産地を特定するにはまず製錬所を特定することが必要であるが、最下流の企業から製錬所までの間には5~8のサプライヤーを経由しており、複数回国境を越えている場合もある。サプライチェーンをたどるには大きな困難がある。前述のGAOによれば、2018年までに自社が使用する3TGの原産地が特定できたアメリカ企業は56%にとどまる（GAO 2019）。

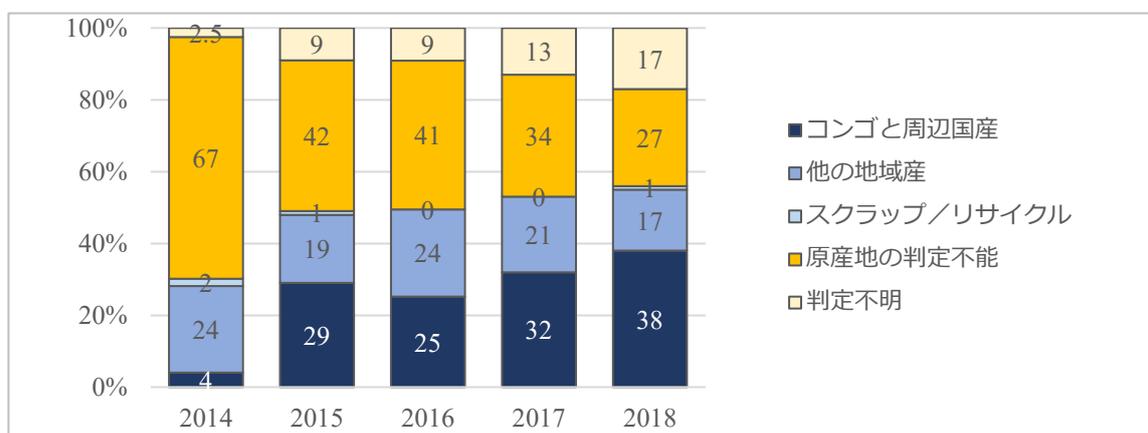


図4 アメリカ上場企業の紛争鉱物調達調査実施状況

出典：GAO 2019より筆者作成

紛争鉱物調達調査には困難がともなうために、コンゴ東部の鉱山周辺に直接働きかけることで問題解決を導こうとする動きが見られる。情報機器企業のMotorola Solutionsとタンタル・コンデンサ製造企業のAVX（京セラの関連会社）は、2011年にSolutions for Hopeプログラムを立ち上げ、紛争フリーの認証を受けたタンタル鉱山と直接の契約を結んで鉱物を調達する取り組みを始めた。また、アメリカ国際開発庁（USAID）とイギリス国際開発省（DFID）およびNGOは、規制導入によって

失業した鉱山労働者が農業に従事できるよう、種子や農耕具を配布する援助を行っている。

問題は、こうしたサプライチェーンの上流、中流、下流での取り組みがコンゴでの紛争解決に結びついていないことである。次節では、紛争と資源が結びつくメカニズムの分析から、規制が紛争解決に結びつかない要因を検証する。

3. 紛争と資源が結びつくメカニズム

3.1. 紛争の政治経済学における分析

資源が紛争の要因や資金源となる例は古くから存在する。石油、ダイヤモンド、金、レアメタルなどの鉱物資源から、木材、コーヒー、タバコ、茶などの農産物、麻薬や土地の権利まで、様々な資源が世界各地で紛争の発生や継続に結びついてきた (Ross 2003)。さらに、冷戦終結後の 1990 年代には、超大国からの援助の代わりに資源を資金源として新たな紛争を起こす紛争主体が登場し、紛争の発生・継続における資源の役割が重みを増した。ただし、資源の存在が必ずしも紛争を誘発するわけではない。また、資源に関わる紛争であっても、必ずしも資源の獲得を主な要因として紛争が発生しているわけではない。他の要因による対立が、資源の利用によって紛争へと発展したり、紛争継続の過程で資源が資金として利用され始める紛争もある。さらに、資源は直接的に紛争の原因になったり資金源になったりするほかに、経済、政治、産出地域の住民、武装勢力などのへの影響を通じて構造的に紛争に結びつく。そのため、資源が紛争に結びつく経路にはどのようなメカニズムが働いているかは、「紛争の政治経済学」の分野において研究が蓄積されてきた (Ross 2003; Fearon 2004; Humphreys 2005; Le Billon 2008; Collier et al. 2009)。その議論を整理すると、紛争の段階 (発生/継続) と関わり方 (動機/手段) によって、資源は、(A) 紛争発生の動機、(B) 紛争発生の手段、(C) 紛争継続の手段、(D) 紛争継続の動機、として紛争に結びつく。これらのメカニズムを整理すると次頁の表 2 になる。

本節では、コンゴの紛争鉱物問題においてはどのメカニズムが働いているかを整理する。その際に留意したいのは、コンゴの豊富な鉱物の中での「紛争鉱物」の位置づけである。コンゴには金、銅、スズ、ダイヤモンド、コバルト、ウラニウム、タンタル、タングステン、ニオブ、マンガンなどの多様な鉱物の鉱脈がある。なかでもコンゴ経済を支える重要な鉱物は、南部のカタンガやカサイで産出されるコバルト、銅、ダイヤモンドである。一方、2000 年代以降に「紛争鉱物」に指定されるようになるのは、東部のマニエマ州、北キヴ州、南キヴ州で産出されるスズ、タングステン、タンタル、金の 4 鉱物 (3TG) である。特にタンタルは、1990 年代からの世界的な電子機器の普及にともなって需要が増加し、2000 年に国際価格が急騰して「タンタルブーム」が起きたが、それ以前は注目される鉱物ではなかった。また、2013 年以降にルワンダとコンゴのタンタルが世界の生産量の 6 割以上を占めるようになるが (USGS 2015)、2008 年まではオーストラリアが 5~6 割を占めており、ブラジルと合わせて両国が 8 割を占めていた (USGS 2010)。コンゴとルワンダの比重が急増したのは、オーストラリアで世界最大規模のウォッジーナ (Wodgina) 鉱山が 2008 年 12 月に採鉱を休止し、ルワンダでのタンタル鉱山開発が進んだためである。

3.1.1. 紛争発生の動機 (A-1~A-3)

1996 年に第一次コンゴ紛争が発生した時点で資源が紛争主体や外部の協力者の動機となっていたかどうかには、議論の余地がある。植民地期から続く資源依存型経済が、コンゴを資源の国際価格の変動に対して脆弱な国家にしたことは確かである。1970 年代からの債務危機は、銅の国際価格の低迷によるものであり、1990 年代にモブツ政権の基盤を揺るがす一因となった (McCalpin 2002)。資源輸出を最優先にして農業生産や地方開発を軽視し、豊かな資源に恵まれた国であるにもかかわらず

表 2 紛争と資源が結びつく諸メカニズム

	メカニズム
発生動機	A-1. 武装勢力の利益追求 (greedy rebels mechanism) ・ 国家から独立した資源輸出からの資金調達を求める ・ 資源収入が、国家を占領する価値を高め、クーデタの動機となる ・ 特定地域への資源集中により分離主義運動の動機となる
	A-2. 外部者の利益追求 (greedy outsiders mechanism) 外国や協力者などの第三者が、紛争の発生によってもたらされる資源からの利益を求める
	A-3. 不平等への不満 (grievance mechanism) ・ 資源収入を活かす開発過程での一時的な不平等への不満が生じる ・ 資源の国際価格の変動に対して脆弱になる ・ 資源開発にともなう強制移住や土地の権利喪失が反乱の引き金となる ・ 資源分配は他の富よりも不平等と捉えられやすい
発生手段	B-1. 国家の脆弱化 (weak state mechanism) ※税政に基づかない政治システムでは ・ 市民が政府の行動を監視せず、政府を支持しない ・ 統治機構が発展せず、福祉の欠如が正統性を損なう。 →その結果としてクーデタを起こしやすくする
	B-2. 国内の断片化 (sparse network mechanism) インフラの不備による国内ネットワークの欠如が地域ごとの断片化をもたらす
	B-3. 紛争主体の資金確保 (feasibility mechanism) 資源および利権の取引によって資金を確保する
継続手段	C-1. 紛争主体の資金確保 (feasibility mechanism) 資源収入によって、戦闘を継続する資金を確保できるならば、紛争主体は戦闘を継続する
	C-2. 収奪による組織構造の形成 (fragmented organizational structures mechanism) 資源収奪によって紛争主体内に組織構造が形成され、和平のコストを高める
	C-3. 国内の断片化 (sparse network mechanism) インフラの不備による国内ネットワークの欠如が地域ごとの断片化をもたらす
継続動機	D-1. 軍事バランス (military balances mechanism) 紛争状態が資源収奪を可能にするため、勝敗をつけない膠着状態を維持する動機となる
	D-2. 援助の獲得 (possibility of pork mechanism) 和平後に得られると見込まれるレントをめぐって派閥対立が起きる
	D-3. 紛争主体による和平の妨害 (domestic conflict premium mechanism) 紛争状態のほうが利益が大きいと見込んだ場合や、戦争が生計手段となっている場合、紛争主体は和平プロセスを妨害しようとする
	D-4. 外部者による和平の妨害 (international conflict premium mechanism) 周辺国などが紛争状態のほうが利益があると見込んだ場合、和平プロセスに消極的になる

出典：Humphrey 2005 および Oberreuter and Kranenpohl 2008 をもとに筆者作成

ず経済成長が実現できなかったという点において、コンゴは典型的な「資源の呪い」にかかった国といえる。こうした脆弱性が紛争が発生しやすい環境を作り出したという点において、資源は紛争の発生に結びついていったといえる。

また、政権を奪取することは武装勢力にとって資源の利益を奪い取ることにもつながるという点で「利益追求」が働いていたと考えられる。1996年に結成されてモブツ政権を打倒した武装勢力「コンゴ・ザイール解放民主連合（AFDL）」の議長であるL.カビラは、蜂起にあたって欧米企業からの支援を受けていた。モブツ政権下では国営企業が資源開発を独占しており、外国企業は自由に参入できなかった。L.カビラはこの仕組みに対する外国企業の不満を利用し、American Mineral Fields (AMF) やカナダの Tenke Mining Corporation と、政権を奪取した際には採掘権を認めるという契約を交わしていた（Dunn 2002; UN S/2001/357）。したがって、「A-1：武装勢力の利益追求」と「A-2：外部者の利益追求」が働いていたといえる。

しかし、1996年に始まるコンゴ紛争は、植民地期から続くコンゴ東部での土地とエスニシティと市民権をめぐる対立という紛争の土壌に、ルワンダ難民の流入と難民キャンプの軍事化という起爆剤が持ち込まれ、周辺国の安全保障問題に発展することで発生したものである（Mamdani 2001, Turner 2007）。資源をめぐる「利益追求」が紛争発生の動機に直接的に結びついていたかどうかは検討の余地がある。資源の存在は、紛争を起こしやすくする構造的要因のひとつになったとは言えても、資源が紛争発生の直接的な動機であったかどうかには疑問がある。

3.1.2. 紛争発生の手段（B-1～B-3）

資源はむしろ、紛争発生の手段として機能していた。1996年9月に東部で紛争が発生してから、翌年5月に首都キンシャサが陥落するまで、モブツ政権への援護は国内からも周辺国を含む国際社会からもなかった（McCalpin 2002）。国家経済を資源に依存し、統治機構を発展させなかったことで政権の正統性を失うという「B-1：国家の脆弱化メカニズム」が機能していたといえよう。

また、コンゴには東西をつなぐ交通網が発達せず、南部や東部の鉱物産出地域からザンビア、ウガンダ、ルワンダなどの周辺国に輸出されていた。こうした地域ごとに断片化された輸出経路が、「B-2：国の断片化メカニズム」を機能させた。

これらの構造的要因に加えて、上述のように資源の採掘権が外部からの支援を得る手段として利用されていた。L.カビラが政権を奪取した後に発生した第二次紛争時にも、ジンバブエ軍の支援を得る代わりに、コンゴの主要な国営鉱山開発会社である Société Minière de Bakwanga (MIBA) のダイヤモンド採掘権をジンバブエの民間企業に譲渡する計画を立てていたと指摘されている（Global Witness 2000）。こうした点から、資源を武装勢力の資金確保手段として使う「B-3：紛争主体の資金確保」が機能していたといえる。

3.1.3. 紛争継続の手段（C-1～C-3）

さらに直接的に、資源採掘・取引による利益が紛争資金として利用されるようになるのは、紛争が発生した後であった。1998年の第二次コンゴ紛争発生時には、鉱物のみならずあらゆる資源が紛争主体による略奪の対象になった。国連専門家パネルは「ブルンジ、ルワンダ、ウガンダとコンゴ民主連合（RCD）の兵士が司令官の指示で農場、貯蔵施設、工場、銀行などを訪れて支配人に金庫や扉を開

けさせた。それから兵士たちは製品を運び出して車両に積み込むよう命じられた」という目撃情報を報告している（UN S/2001/357）。

貯蔵されていた資源が最初の 12 か月で略奪しつくされると、鉱物を採掘するための「違法ビジネス」が形成された。一部の鉱山では、外国の兵士や、ウガンダ軍やルワンダ軍に指示された地域住民や、ルワンダから連れてこられた鉱夫が直接的に鉱物を採掘した。他の鉱山では、司令官や兵士が鉱山の入り口に陣取り、地域住民に鉱物を採掘させて「税」を取るといった方法が行われた（UN S/2001/357）。

これらの報告から、コンゴ紛争の発生後には「C-1：紛争主体の資金確保」が働いていたといえる。ルワンダとウガンダは、国際社会から多額の援助を受ける被援助国である。二国間援助のみならず、国際通貨基金（IMF）からの融資も受けているため、両国の財政収支は監視を受けている。そしてドナー国は、援助金が軍事費に使用されることを回避したが。ウガンダの場合、ドナー国との契約で軍事支出は国内総生産（GDP）の 2%以内に制約されている。ルワンダの場合は、国境での安全保障問題を抱えているために制約が緩いが、2001 年時点では GDP の 3.4%に抑えられていた。しかし国連専門家パネル報告書の計算によれば、コンゴに展開していた両国の駐留軍にかかる費用は、両国が支出できる軍事費を超過していた。報告書は両国が資源収奪によって得た資金を詳細に計算し、その収入が軍の展開にあてられていると分析している（UN S/2001/357）。

2003 年に第二次コンゴ紛争が公式には「終結」して周辺国軍が「撤退⁸」した後も、武装勢力や周辺国は鉱物を違法採掘・取引するしくみを維持した。前述のように、紛争の中心地域となったコンゴ東部の鉱物産出地域では、それまで採掘を独占的に行っていた国営の SOMINKI が 1996 年に操業を停止した。操業停止後の鉱山には、地元の鉱夫が入り込んで、シャベルやつるはし、ポンプなどの簡単な道具を用いた小規模手掘り鉱（ASM）で鉱石を採掘し、袋に詰めてトラックやオートバイで運ぶようになった（Nest 2011）。こうした採掘の実態が、武装勢力や国軍部隊の介入をしやすくした。コンゴ東部で結成された武装勢力や、コンゴ東部に駐留するウガンダ、ルワンダなどの周辺国軍は、鉱山を実効支配し、坑道に入る鉱夫や、採掘された鉱石、碎石機、輸送するオートバイやトラックなどに「税」を課して利益を得るようになった（UN S/2009/603）。こうした実態を踏まえると、2003 年以降も「C-1：紛争主体の資金確保」が機能し続けていたといえる。

また、武装勢力や周辺国軍のみならず、コンゴ東部に駐留するコンゴ国軍部隊も、鉱物の採掘・取引や、輸送に必要な機械、装備、許可証に関わるビジネスを展開していたと指摘されており（UN S/2001/357）「C-2：資源収奪による組織構造の形成」が働いていた。

さらに、もともと国土の一体性が低いうえに紛争によって国内のネットワークが分断されると、西部のキンシャサに首都を置く政府の統治は東部にはおよばなくなっていた。東部に派遣された国軍部隊が違法採掘・取引に従事していたのはその表れである。「C-3：国内の断片化メカニズム」も働いていた。

3.1.4. 紛争継続の動機（D-1～D-4）

ひとたび紛争と資源が結びついた後には、本来は政権の打倒や地元住民の自衛を掲げて形成された武装勢力が、資源の利益を確保するためにむしろ住民に対する人権侵害を行うようになったことから、

⁸ 国連専門家パネルの報告書は、公式には周辺国軍が撤退した後も、ルワンダ軍兵士がビジネスマンに姿を変えたり、地元の自衛団のメンバーに偽装してコンゴ東部に居続けていることを指摘している（UN S/2002/1146）。

紛争の目的が政治闘争や自衛から経済的利益に転じている側面も見られる。コンゴの鉱業法（2002年制定）や鉱業規則（2003年制定）では、民間企業による大規模鉱業が優先され、ASMによる採掘は、大規模鉱業に適さない地域に設定された「手掘り採掘地域（AEZ）」において、政府に採掘権料を払った者が採掘できるように定められている。これらの規則に照らすと、コンゴ東部のASMは多くが違法採掘にあたる（Geenen 2012b）。紛争が継続して政府の統治がおよばない方が、武装勢力にも国軍部隊にも利益になる。そのため、和平を望まず、紛争を継続させる「D-1：軍事バランスの維持」や「D-3：紛争主体による和平の妨害」が働いていた。さらに、こうした資金確保が、和平合意が結ばれても周辺国軍がなかなか撤退しない理由のひとつになっていたことから、「D-4：外部者による和平の妨害」が機能していた。

こうした状況に鑑みると紛争主体は、紛争を継続するために資源を手段として利用しているのか、資源による利益を得るために紛争を継続しているのか、その判断を付けることが極めて困難になっている。動機と手段が融合して自己目的化し、紛争のために資源を確保し、資源を確保するために紛争を継続するという循環が生じていると考えられる。

3.2. 規制導入による関係主体の行動変化

前節で提示した資源が紛争にむすびつくメカニズムを紛争鉱物取引規制は変えたのか。本節では、規制導入後の関係主体の行動変化を提示する。

3.2.1. コンゴ政府：大統領令による鉱物禁輸と軍事作戦

規制の制定直後に迅速な対応を開始したのは、コンゴ政府であった。本項では、大統領令による鉱物禁輸、鉱物認証スキームの開始、治安部門改革の3点に注目する。

2010年7月にアメリカ議会でドッド・フランク法が制定されると、9月にはジョゼフ・カビラ（以下、J.カビラ）大統領が大統領令を発し、コンゴ東部の3州（マニエマ州、南キヴ州、北キヴ州）におけるASMでの採掘と鉱石の取引・輸出を禁止した（Bafilemba et al. 2014; Geenen 2012a）。

コンゴ政府は、第二次紛争中の1999年から、ルワンダ、ウガンダ、ブルンジによる資源収奪と人権侵害を国連に訴えていた。一方で、コンゴ東部での資源収奪や住民への人権侵害にはコンゴ国軍の兵士も関与しており、政府の統治能力の低さが如実に表れている。2010年9月から翌年3月まで続いた東部3州からの鉱物禁輸の目的は、「マフィアのような武装勢力を排除すること」とうたわれている（Bafilemba et al. 2014; BBC News 2010）。しかし現実には、紛争鉱物問題を抱える3州のASMをコンゴの他の鉱物輸出から切り離すことで、カタンガやカサイなどの銅、コバルト、ダイヤモンドや大規模採掘で採掘される3TGなどコンゴ経済を支える他の鉱物輸出が影響を受けることを回避するねらいがあったと考えられる⁹。J.カビラ大統領は弟妹や子どもたちなどの一族でダイヤモンド産業を含む約80社の会社を所有しており（Congo Research Group 2017）、鉱業の維持はコンゴ政府にとっても大統領個人にとっても重要な利害が絡んでいる。また、J.カビラ大統領は2011年に2回目の大統領選挙を控えており、紛争鉱物問題への対処をアピールすることで選挙を有利に進めることをねらったと考えられる。

⁹ Geenen (2012a) は、禁輸の目的として4点を挙げている。非国家紛争主体の資金源を断つこと、国家による統治を再構築すること、鉱物偽装を止めること、鉱物セクターにおける「無許可者」の影響力を低下させることである。

鉱物禁輸と並行して、コンゴ政府は ASM セクターを監督する 2 つの政府機関、州の鉱業課と Service for Assistance and Supervision of Artisanal and Small-Scale Mining (SAEMAPE、旧 SAESSCAM) を設置し、国連やドイツの Institute for Geosciences and Natural Resources (BGR) などとの共同により鉱物監査スキームを開始した (UN S/2011/738)。合同監査チームは、鉱山に紛争主体がおらず、OECD ガイダンスに示された他のリスクがないことを確認し、監査を受けた鉱山で採掘された鉱石のみに輸出を許可する (PRG et al. 2020)。さらに、ICGLR が紛争フリー鉱物の輸出のために RCM を開始してからは、コンゴは RCM の利用を宣言した最初の国となった。

このようにコンゴ政府は紛争と資源の結びつきを断つために取り組みを行ってきた。IPIS などの国際 NGO はこれ他の取り組みによってコンゴ東部の合法的徴税や公共サービスが向上したと報告している (PRG et al. 2020)。しかし、はたして「国家の脆弱化」メカニズムを変えたとまでいえるのかどうかは、さらなる検証が必要である。次項で検証するように、リソース不足のために鉱山の監査は遅れ、外部機関に依存しているためである。

鉱物認証に加えて、コンゴ政府は国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (United Nations Organization Stabilization Mission in the DRC : MONUSCO。旧 MONUC) との合同によって、コンゴ国軍の再訓練を含む治安部門改革と、軍事掃討作戦の実施による武装勢力の制圧をはかっている。特に、2012 年に武装勢力 M23 が蜂起した後は、コンゴ国軍と MONUSCO による大規模な軍事掃討作戦が実施された。結果として、多くの Mai Mai が武装闘争を断念した。2013 年 11 月までに、PARECO、APCLS、NDC (Mai Mai Sheka)、Mai Mai Hilaire、Raïa Mutomboki を含む主要な Mai Mai から 2,230 人の兵士が投降した (UN S/2014/42)。ただし、軍事作戦には一般市民の深刻な被害がともなったこと、さらに、投降した武装勢力兵士の国軍統合に大きな問題があったこと、また、治安部門改革にもかかわらず、国軍兵士や警察官といった治安部門要員による違法鉱物取引や市民への暴力が繰り返し報告され続けていることを指摘しておきたい (UN S/2021/560)。

3.2.2. 武装勢力：鉱山からの撤退と残存

規制の導入と大統領令による鉱物禁輸によって、コンゴ東部の鉱山は非武装化できたのだろうか。コンゴ東部に所在する 2,419 か所の鉱山を調査した NGO IPIS によれば、3TG 鉱山のうち、3T (スズ、タングステン、タンタル) 鉱山の 8 割からは武装勢力や軍が撤退した (図 5)。

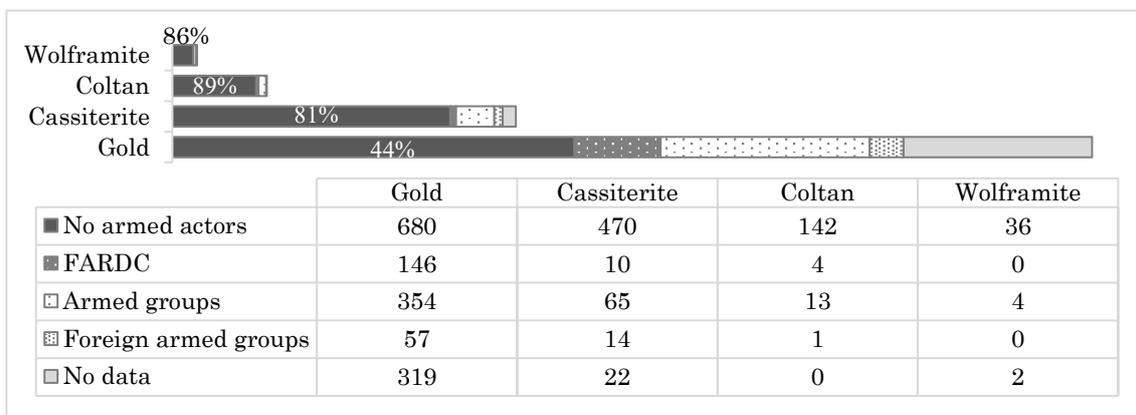


図 5 コンゴ東部の鉱山における紛争主体の存在

出典：IPIS 2018 より筆者作成

鉱山から武装勢力が撤退した理由としては 2 点が挙げられる。第 1 に、上述したコンゴ国軍と MONUSCO による 2013 年の軍事掃討作戦、第 2 に、鉱物認証スキームが構築されて紛争フリーであると証明できない鉱物の価格が低下したことである。NGO Enough Project の調査によれば、認証スキーム以外で市場に出された鉱物は、欧米企業のサプライチェーンでは販売できないため、唯一購入する中国の買い手によって 30~60%の値引きを求められた。こうした市場での状況によって、武装勢力は紛争資源から利益を得にくくなったのである。また、追跡システムが浸透するにつれて、武装勢力の間で「鉱物ビジネスをやめないと国際刑事裁判所 (ICC) に送られやすくなる」という認識が広がり、鉱山から撤退する例も見られる (Bafilemba et al. 2014)。

しかし、2 つの問題が残されている。1 つ目の問題は、金鉱山の多くがいまだに武装勢力の支配下に置かれていることである。その理由として 4 点を挙げたい。第 1 に、3T とは異なり金は重量に比して高価であるため、鉱夫や仲買人は鉱石を隠して輸送しやすい (Sánchez de la Sierra 2020)。第 2 に、3T は主に電子機器の部品に使われるため欧米諸国のサプライチェーンに載るが、金は貴金属として消費されることも多く、中東の貴金属市場が最終消費地になることがある (UN S/2021/560)。貴金属市場では紛争フリーの認証タグが付いていない金でも需要があるため、金の密輸を止めることは難しい。第 3 に、金は溶かして他の鉱物と混ぜて輸出することができるため密輸がしやすい。さらにリサイクルの回数が多く加工工程が複雑であり、原産地の特定が極めて困難である。そのため、米ドッド・フランク法 1502 条ではリサイクルされた金を調査対象から除外している。第 4 に、3T 鉱山は ITSCI によって監査と認証が行われているが、金の ASM 鉱山を監査・認証を実施する公的な機関は無い。2012 年に NGO IMPACT が金鉱山を監査する JUST GOLD プロジェクトを開始したものの、数か所の鉱山を監査するにとどまっている (IMPACT 2020)。これらの理由によって、金は規制を免れ、密輸が継続している。Parker and Vadheim (2017) は、3T 鉱山から利益が得られなくなって金鉱山周辺に移動した武装勢力もあると指摘している。そのため、規制の導入後も金の密輸は継続し、IPIS の調査でも「紛争主体の存在なし」と認定されている金鉱山は 44%にとどまっている (IPIS, 2018)。紛争鉱物取引規制は金に対しては有効に機能していないといえよう。

2 つ目の問題として、鉱山からは紛争主体が撤退しても、鉱物の輸送を紛争フリーにすることはできていない。RCM では、紛争フリーのタグは鉱山から採掘された鉱石につけられるが、当該鉱石が輸送される間に紛争主体に「通行税」を徴収されて紛争に関わることまでは防げていない。IPIS の 2017 年の報告によれば、北キヴ州と南キヴ州の道路には計 798 か所で障害物 (Roadblocks) が置かれ、通行車両への「課税」が行われている。少なくとも 597 か所には紛争主体が関与しており、そのうち 22% (174 か所) は武装勢力、71%は国軍や警察を含む政府組織が置いたものである (Schouten et al. 2017)。コンゴ政府は国軍兵士や警察に対して鉱山への立ち入りを禁止するなど、違法な鉱物採掘・取引への関与を禁止している。しかし、中央政府の統治は東部にまでは届いておらず、また、給与の支払いが不十分であるために、兵士や警察が道路に障害を置いて通行車両から違法な「税」を徴収する行為はいまだに行われている。さらに、鉱物認証機関もこうした道路での「徴税」を故意に見逃している節がある。北キヴ州と南キヴ州でフィールド調査を行った Vogel (2018) は、認証機関の運営上の問題を指摘している。本来、SAEMAPE、ITSCI と国際開発機関 PACT が、外部機関と地元機関の共同として連携して鉱山の認証を行う仕組みになっている。しかし実際には、各機関には十分な職員がいないため、1 人の職員が数十ヵ所に点在する数か所の鉱山を担当し、さらに、職員の給料が未払いということもある。そのため、表向きは鉱石の採掘・取引を監査しているように見えて、認証機関の職員は鉱夫や仲買人からのプレッシャーにさらされている。特に地元住民が Mai Mai の実効支配を受け入れ

ている場合や、鉱夫たちが自衛集団に属しているような場合には、ITSCI が Mai Mai の地域支配を黙認することもある。中央政府の統治が行き届かないコンゴ東部では、鉱山周辺地域を実効支配した紛争主体が「徴税」と引き換えに住民への「保護 (protection rackets)」を提供する「定着した強盗 (stationary bandits)」現象が起きている¹⁰。1995 年からのコンゴ東部の 650 地域におけるパネルデータを分析した Sánchez de la Sierra (2020) は、紛争主体が「国家の本質的な機能 (essential functions of a state)」を満たしていると指摘している。IPIS の鉱山データと Uppsala の紛争データを分析した Krauser (2020) は、紛争主体が「徴税」を行っている鉱山の半径 40km 圏内では他の地域よりも暴力が 35%少なく、半径 40-56km 圏では逆に 76%多いことから、鉱山周辺で「台風の目」現象が起きていると指摘している。

結果として、規制導入によって武装勢力が鉱山の直接的支配からは撤退しても、鉱山周辺地域には居座り続け、鉱物取引から利益を得続けているのが実情である。

3.2.3. 周辺諸国：直接的介入から間接的関与へ

第二次コンゴ紛争の和平合意後、公式には周辺国軍がコンゴ東部から「撤退」したとされている。しかし、周辺国の国家主体あるいは非国家主体が、武装勢力を支援したり違法鉱物取引に従事することによってコンゴ東部での紛争に関与し続けていると疑われている (UN S/2021/560)。ドッド・フランク法 1502 条はコンゴと周辺 9 か国 (中央アフリカ、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) を対象地域としている。ITSCI はコンゴに加えて、ブルンジ、ルワンダ、ウガンダで鉱物認証スキームを開始した。先述のように、ルワンダは 2011 年からタンタルの主要輸出国になっている (USGS 2015)。そのため、ルワンダから輸出される鉱石が紛争フリーであるとの認証を受ける必要があり、ルワンダは認証スキームの構築に積極的に取り組んでいる (Postma et al. 2021)。ウガンダもまた、金が重要な輸出品であるために同様の状況にある。それにもかかわらず、国連専門家グループはコンゴから周辺国に鉱物が密輸されたり、コンゴの武装勢力の兵士が周辺国でリクルートされていると報告し続けている。

例えば 2020 年 6 月の報告書 (UN S/2020/482) では、南キヴからブルンジ、ルワンダ、アラブ首長国連邦、タンザニアに金が密輸されたという情報が密輸者から告げられている。ウガンダ当局による公開情報に基づいて専門家グループは、2019 年にウガンダから輸出された金の 95%はウガンダ以外の国で産出された金であると推計している。報告書はまた、認証タグ無しで密輸されたタンタルが国境で押収されたとルワンダ当局が示したと述べている。

さらに国連専門家グループは、ADF やルワンダ国民会議 (RNC) などのコンゴ東部の武装勢力がブルンジ、ルワンダ、ウガンダで兵士のリクルートや軍事訓練を行っていると繰り返し報告している。2018 年の報告書 (UN S/2018/1133) では、兵士をリクルートするネットワークの詳細が記されている。兵士はブルンジ、ルワンダ、ウガンダ、ケニア、南アフリカを含む周辺国でリクルートされ、コンゴ人の ID カードを渡されてコンゴ東部に送り込まれている。

国家主体がこうした違法行為に関与しているのかどうかは明らかではないが、コンゴを取り巻く外部者がコンゴ東部の紛争に関与し続けていることは確実である。

¹⁰ Stationary bandit 論とは、無政府状態において住民からの「窃盗」を合理化できる武装主体は、平和的秩序と公共財を提供するという論である (Olsen, 1993)。

3.3. 紛争鉱物取引規制はメカニズム変化をもたらしたのか

前節で提示した状況を踏まえて、紛争鉱物取引規制は紛争と資源が結びつくメカニズムを変えたのかどうかを検証する。特に、なぜ規制が紛争解決に貢献できていないのかを明らかにするため、紛争継続との結びつきである「C：紛争継続の手段」および「D：紛争継続の動機」の諸メカニズムを変えたのかどうかを検証する。

3.3.1. 紛争継続の手段（C-1～C-3）

前節で述べたように、紛争鉱物取引規制が関係主体の行動変化をもたらしたことは確かである。鉱物認証スキームの構築と鉱山からの武装勢力の撤退は、規制によってもたらされた大きな変化である。しかしながら、これらの変化をもって紛争と資源が結びつくメカニズムが変わったとまではいえない。

資源が紛争の継続手段になるメカニズムとしては、「C-1：資金確保」「C-2：収奪による組織構造の形成」「C-3：国内の断片化」という3つがある。

紛争と資源が結びつくメカニズムの変化を分析する上で重要なのは、資源採掘・取引への関与を放棄し、武装解除して他の生計手段での生活に転じるほど、違法資源採掘・取引と紛争の費用対効果が変化したかどうかである。3T 鉱山の8割、金鉱山の6割が紛争フリーになったと NGO が報告してはいても（IPIS 2018）、武装勢力が ASM 鉱山周辺で stationary bandits として居座り、鉱物採掘・取引から利益を得ている限り「C-1：資金確保」は機能し続けている。確かに、研究者たちの公開書簡で訴えられていたように、鉱物は武装勢力の唯一の資金源ではなく、様々な経済活動が行われている（70 signatories 2014）。それでもなお、鉱山地域で「徴税」できる限り、資金源における比重に関わらず鉱物からの利益が資金確保手段になっている。

2010年の規制導入後、および2012年に武装勢力 M23 が反乱を起こして翌年11月に国軍と国連 PKO（MONUSCO）による軍事作戦が行われて以降（UN S/2014/42）、コンゴ東部の武装勢力は分派し小規模化している。2015年には南北キヴ州の武装勢力の数が70以上に増える一方で、各組織の要員数が縮小しているという報告がある（Stearns and Vogel 2015）。ACLED のデータで紛争関連イベントの発生件数を死者数別で見ると、武力衝突の件数は増加しているものの、死者数が10人以下の小規模衝突が5割以上を占めている（図6）。分派の主要因は、コンゴ国軍と MONUSCO による武装解除政策の失敗や、武装勢力内での派閥闘争にある（Stearns and Vogel 2015）。一方で、規模を縮小すれば、資源から得られる利益が減少しても部隊を維持することが可能になる。規制の導入によってかつてのように鉱山を実効支配して鉱物採掘から利益を得る方法ができなくなっても、道路に障害物を置いて車両に「課税」する方法で武装勢力は鉱物を資金源としており、「C-1：資金確保」は機能し続けている。

また、武装勢力は二度のコンゴ紛争期よりも構造化された組織を用いて資金を得ている。Sánchez de la Sierra（2020）は、鉱夫が坑道に入る際の「入坑税」、紛争主体に支配されている村での「人頭税」、移動の際の「通行税」、ビジネスにかかる「売上税」などの多様な税によって武装勢力が収入を得ていることを指摘している。こうした状況に鑑みると、「C-2：収奪による組織構造の形成」が機能し続けているといえる。

さらに、規制導入後もコンゴ東部の製造業や国内ネットワークのためのインフラは発展しておらず、「C-3：国内の断片化」は変わっていない。

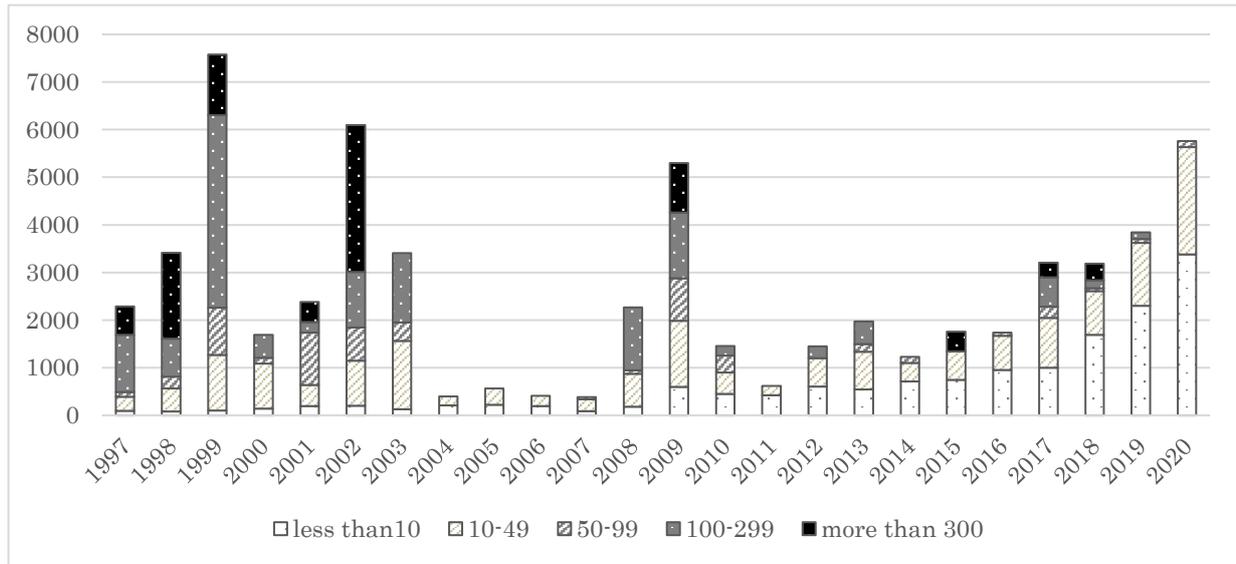


図6 コンゴにおける紛争関連イベントの規模（死者数別）

出典：ACLED より筆者作成

3.3.2. 紛争継続の動機（D-1～D-4）

資源が紛争継続の動機になるメカニズムとしては、「D-1：軍事バランスの維持」「D-3：紛争主体による和平の妨害」「D-4：外部者による和平の妨害」が働いていた。

明らかに、規制はD-1とD-3のメカニズムを変えられていない。紛争の継続と政府によるコンゴ東部の統治の欠如は、武装勢力がstationary banditsとして振る舞い、鉱物から利益を得ることを可能にしている（Sánchez de la Sierra 2020; Krauser 2020; Schouten et al. 2017）。いずれの武装勢力も、コンゴ政府を打倒して政権を奪取することよりも、紛争の継続によって利益を得続けようとしているように見受けられる。

D-4に関しては状況が複雑である。表向きは、鉱山周辺で紛争が継続することで当該鉱山から採掘される鉱物が紛争鉱物とみなされてサプライチェーンから排除されるリスクがあるため、鉱物取引に関わる外部者は紛争が停止することを望むはずである。下流企業にとっては、ドッド・フランク法1502条やOECDガイダンスで求められている紛争鉱物調達調査を遂行することは極めて難しい。GAOの報告によれば、2018年には米企業1,117社が紛争鉱物調達に関する情報を開示した中で、56%が使用している3TGの原産地がコンゴとその周辺国であると報告した。一方で、残りの44%は原産地が特定できないか、あるいは原産地を報告しなかった。GAOの聞き取り調査において企業の担当者は、紛争鉱物に対するサプライヤーの意識は高まっているものの、サプライヤーの数があまりに多く情報へのアクセスが難しいため、原産地の特定は困難であると回答している（GAO 2019）。このような状況では、下流企業が上流地域に対して紛争をやめるように求めるプレッシャーは強まるはずである。また、先述のようにルワンダやウガンダは国際社会から多額の援助を受けている。もし援助国や国際援助機関が違法鉱物取引や兵士のリクルートに関与しないよう両国にプレッシャーをかけたならば、紛争を終結させる動機付けになるはずである。2012年にM23が蜂起した際にアメリカがルワンダにM23への支援をやめるようプレッシャーをかけたという例もある（Wroughton 2013）。これは「D-4：外部者による和平の妨害」が変えられた事例といえる。

しかし現状では、下流企業や援助国はコンゴ東部での紛争から手を引くようにルワンダやウガンダに十分なプレッシャーをかけていない。企業にとっては、紛争鉱物取引規制における責務を果たすうえで重要なのはデュー・ディリジェンスの実施であり、鉱物取引を完全に紛争フリーにすること自体ではない。サプライヤー企業から紛争フリー認証の書類を受け取れば十分である。上流の鉱山地域において認証スキームが適切に機能しているかどうかを確認することは下流企業には求められていない。したがって、認証スキームが「存在」する限りにおいては、企業も援助国も、費用対効果のバランスを変えるほど強いプレッシャーを周辺国にかけようとする動機が働かない。筆者が実施した聞き取り調査においてあるタンタル製錬業者は、「もし ITSCI のスキームを疑ったら、私たちは事業を続けられなくなります。なので信じるしかないのです」と説明した。これが、規制が「D-4：外部者による和平の妨害」を変えられない理由である。

3.4. 小括

本提言では、資源が紛争と結びつくメカニズムを分析し、紛争鉱物取引規制がそのメカニズムを変えたかどうかを検証した。2010年に制定された紛争鉱物取引規制は、コンゴの鉱物産出地域における人権侵害を解決するために、サプライチェーンの下流に位置する企業にデュー・ディリジェンスを求めるという形式で、紛争と資源の結びつきを断絶しようとする野心的な試みであった。規制の制定からの10年で鉱物認証スキームが構築され、紛争主体が多くの鉱山から撤退した。しかし、紛争と資源が結びつくメカニズムは変えられていない。たとえ企業が自社のサプライチェーンから紛争鉱物を排除するべく closed-pipeline を構築しても、その源流であるコンゴにおいて紛争主体が鉱物からの利益を利用し続けていたのでは、メカニズムレベルでの game changer にはなりえない。こうした状況を受けて、サプライチェーン調査に尽力する企業の中には、紛争鉱物取引規制には効果がないという評価を下し、規制の撤廃を求める声もある。

それにもかかわらず、EUは2021年1月に新たな規制を全面開始した。また、2011年に国連ビジネスと人権に関する指導原則が採択されて以降、グローバル・サプライチェーンにおいて紛争鉱物のみならず、人権デュー・ディリジェンスの実施が求められるようになってきている。アメリカが規制を事実上緩和した一方で、責任ある鉱物調達を掲げる産業界は、取り組みを続けると予想される。この転換期にあって、本提言は規制の影響をメカニズムレベルで分析する研究結果を提示した。

なぜ紛争鉱物取引規制は紛争解決に貢献できていないのか。ここまでの分析から、規制が紛争を止められない要因として本提言は以下の4点を指摘する。

1. 紛争鉱物取引規制は、コンゴ政府、周辺国政府、欧米政府、武装勢力、コンゴ国軍、企業、援助機関などの関係主体の行動変化をもたらしたものの、紛争と資源が結びつくメカニズムを変えることができていないため、紛争解決手段として有効に機能できていない。
2. 紛争に関わっていない（紛争フリー）と認証された鉱物のみを流通させる closed-pipeline はサプライチェーンの上流において大きな問題を抱えており、実態としては構築できていない。
3. 武装勢力兵士のリクルートや軍事訓練、鉱物密輸を通じて周辺国がコンゴ東部の紛争に介入し続けており、アフリカ大湖地域の政治力学が紛争解決に向かっていない。
4. サプライチェーンの下流企業および援助国からのプレッシャーは、紛争継続が関係主体の利益になっているメカニズムを変えるほどの十分な力になっていない。

4. 政策提言

上述の要因分析を踏まえて、日本の政府、援助機関、研究者、企業、市民社会がとるべき方針として4点を提言する。

提言1：紛争鉱物取引規制が紛争と資源が結びつくメカニズムに与える影響の分析

紛争鉱物取引規制の導入によって関係政府、紛争主体、企業の行動変化があった一方、紛争と資源が結びつくメカニズムを変えることは現状ではできていない。鉱物採掘・取引が紛争継続の手段として利用され、同時に紛争を継続する動機にもなっている状況が続いているために、紛争は解決に向かっていない。規制による関係主体の行動変化のみならず、規制が紛争と資源が結びつくメカニズムに与えた影響の分析を深める必要がある。

提言2：紛争鉱物調達調査および紛争フリー鉱物認証スキームの強化

紛争鉱物取引規制が紛争解決手段として機能するためには、規制が設計通りに実施されることが第1段階として必要である。規制が完遂されない現状において規制の緩和を検討するのではなく、紛争鉱物調達調査および鉱物認証スキームを強化する必要がある。

提言3：Closed-pipeline 構築に向けたサプライチェーンの上流（鉱物産出地域）への支援強化

紛争フリー鉱物の closed-pipeline を構築するうえでの問題点は、サプライチェーンの上流である鉱物産出地域にある。中流の製錬所以降のトレーサビリティを強化しても、鉱物産出地域での「徴税」によって鉱物採掘・取引の利益が紛争主体に利用されているならば、パイプラインは汚染されていることになる。デュー・ディリジェンスを実施する下流企業には、下流におけるトレーサビリティの確保に尽力するのみならず、鉱物産出地域において紛争フリー鉱山および輸送経路が確保されるよう、上流の鉱物認証機関への支援を強化するよう推奨する。

提言4：コンゴ、ルワンダ、ウガンダ、ブルンジを含むアフリカ大湖地域の政治力学に基づく問題分析

コンゴ東部の紛争に周辺国が関与し続けている状況を踏まえて、コンゴ国内のみならずルワンダ、ウガンダ、ブルンジを含むアフリカ大湖地域の政治力学のなかでコンゴ東部紛争の実態をとらえ、紛争解決に向けて国際社会からの働きかけを行っていく必要がある。

【付記】

東京大学未来ビジョン研究センター (IFI) SDGs 協創研究ユニットでは、以下の研究チームによる「紛争下の資源採掘と人権侵害」研究プロジェクトを実施している。

研究代表者：華井和代 東京大学未来ビジョン研究センター 講師

共同研究者：米川正子 明治学院大学 国際平和研究所 研究員

ジャンークロード・マスワナ 立命館大学 教授

大石晃史 青山学院大学 国際政治経済学部 研究員

林裕 福岡大学 商学部 准教授

本政策提言は研究プロジェクトの成果であり、以下の論文に基づいて策定したものである。

Kazuyo Hanai “Conflict minerals regulation and mechanism changes in the DR Congo” *Resources Policy*, Vol.74, December 2021. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102394>

華井和代「コンゴ民主共和国における鉱物採掘と紛争—資源とくらす人々」難民研究フォーラム『難民研究ジャーナル』第9号、67-82頁、2020年。

本政策提言の策定にあたっては、コンゴの紛争資源問題と平和構築に関わる研究者、企業の担当者、援助機関、市民団体との意見交換を行った。特に、特定非営利活動法人 RITA-Congo、認定特定非営利活動法人テラ・ルネッサンス、国際開発研究者協会 (SRID) 有志、電子情報技術産業協会 (JEITA) とは提言策定の基盤となる意見交換を行った。

本研究プロジェクトは、日本学術振興会科学研究費助成事業基盤研究 (B) (2019年4月～2022年3月)、三菱財団人文科学研究助成 (2017年10月～2022年3月)、野村財団研究助成 (2018年4月～2020年3月)、旭硝子財団研究奨励 (2016年4月～2018年3月) により実施された。

參考文獻一覽

- ACLEDD, <https://acleddata.com/>.
- 70 signatories [2014] *An Open Letter. Dear Governments, Companies, Non-Governmental Organisations, and Other Stakeholders Implicated in Efforts of Various Kinds Related to the Issue of “Conflict Minerals”*.
- Autesserre, S’everine [2012] “Dangerous Tales: Dominant Narratives on the Congo and Their Unintended Consequences” *African Affairs* 111 (442), pp. 202-222.
- Bafilemba, Fidel, Timo Mueller and Sasha Lezhnev [2014] *The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo’s Conflict*, Enough Project.
- BBC News [2010] “DR Congo bans mining in eastern provinces”, 2010 September 11. <https://www.bbc.com/news/world-africa-11269360>
- Collier, Paul, Anke Hoeffler and Dominic Rohner [2009] “Beyond greed and grievance: feasibility and civil war” *Oxford Economic Papers* 61, pp.1-27.
- Congo Research Group [2017] *All the President’s Wealth*.
- Cuvelier, Jeroen, Jose Diemel and Koen Vlassenroot [2013] “Digging deeper: the politics of ‘conflict minerals’ in the eastern democratic Republic of the Congo” *Global Policy* 4 (4), pp. 449-451.
- Dunn, Kevin C. [2002] “A survival guide to Kinshasa: lessons of the Father, passed down to the Son” In: Clark (Ed.), *The African Stakes of the Congo War*, Palgrave, pp. 53-74.
- Fearon, James D. [2004] “Why do some civil wars last so much longer than others?” *Journal of Peace Research* 41 (3), pp.275-301.
- Geenen, Sara [2012a] “A dangerous bet: the challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo” *Resources Policy* 37, pp.322-330.
- Geenen, Sara [2012b] “Who Seeks, Finds’: How Artisanal Miners and Traders Benefit from Gold in the Eastern Democratic Republic of Congo”, *European Journal of Development Research* (2013) 25, pp.197-212.
- Global Witness [2000] *Branching Out: Zimbabwe’s Resource Colonialism in Democratic Republic of Congo*.
- Humphreys, Macartan [2005] “Natural resources, conflict, and conflict resolution: uncovering the mechanisms” *The Journal of Conflict Resolution* 49-4, pp. 508-537.
- IMPACT [2020] *The Just Gold Project: Lessons for the Future of Artisanal Gold in Democratic Republic of Congo*.
- International Peace Information Service (IPIS) [2018] *Interactive Map of Artisanal Mining Exploitation in Eastern DR Congo*.
- Japan Electronics and Information Technology Industries Association (JEITA) [2017] *Summary Results of the Survey concerning the Handling of Conflict Minerals*. <https://home.jeita.or.jp/mineral/eng/survey2017/>
- Kivu Security Tracker (KST) [2021] *The Landscape of Armed Groups in Eastern Congo: Missed Opportunities, Protracted Insecurity and Self-Fulfilling Prophecies*.

- Koch, Dirk-Jan and Olga Burlyuk [2020] “Bounded policy learning? EU efforts to anticipate unintended consequences in conflict minerals legislation” *Journal of European Public Policy* 27 (10), pp.1441-1462. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1675744>.
- Koch, Dirk-Jan and Sara Kinsbergen [2018] “Exaggerating unintended effects? Competing narratives on the impact of conflict minerals regulation” *Resources Policy* 57, pp.255–263.
- Krauser, Mario [2020] “In the Eye of the Storm: Rebel Taxation of Artisanal Mines and Strategies of Violence” *Journal of Conflict Resolution* 64(10), pp.1968-1993. <https://doi.org/10.1177/0022002720916824>.
- Le Billon, Philippe [2008] “Diamond Wars? Conflict diamonds and geographies of resource Wars” *Annals of the Association of American Geographers* 98 (2), pp. 345–372.
- Mamdani, Mahmood [2001] *When Victims Become Killers*, Princeton University Press.
- McCalpin, Jermaine O. [2002] “History of a crisis: the origins of the Congo war” In: Clark (Ed.), *The African Stakes of the Congo War*, Palgrave, pp.33-50.
- Moncel, Remi [2016] “Cooperating alone: the global reach of U.S. Regulations on conflict minerals” *Berkeley Journal of International Law* 34, pp.216-244.
- Nest, Michael [2011] *Coltan*, Polity Press, Cambridge.
- Oberreuter, Heinrich and Uwe Kranenpohl [2008] “Smart Sanctions against failed states: Strengthening the state through UN Smart Sanctions in Sub-Saharan Africa” *Eine Diplomarbeit im Rahmen des Studienganges*, Wintersemester 2007/2008, pp.1-134.
- OECD [2011] *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*.
- Olsen, Mancur [1993] “Dictatorship, democracy, and development” *The American Political Science Review* 87 (3), pp.567-576.
- Parker, Dominic P. and Byan Vadheim [2017] “Resource cursed or policy cursed?: US regulation of conflict minerals and violence in the Congo” *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 4 (1), pp.1-49.
- Postma, Hester, Sara Geenen and Lena Partzsch [2021] “Digging for due diligence: the case of non-state mineral supply chain regulation by ITSCI in Rwanda” *The Extractive Industries and Society* 8 (3) <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100920>.
- PRG, IPIS, SFR, and Ulula [2020] *Evaluating Due Diligence Programs for Conflict Minerals: A Matched Analysis of 3T Mines in Eastern DRC*.
- Reinecke, Juliane, and Shaz Ansari [2016] “Taming wicked problems: the role of framing in the construction of corporate social responsibility” *Journal of Management Studies* 53 (3), pp.299-329.
- Ross, Michael L. [2003] “The natural resource curse: how wealth can make you poor” In: Bannon and Collier (Eds.) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, The World Bank, pp.17-42.
- Sánchez de la Sierra, Raúl [2020] “On the origin of the state: stationary bandits and taxation in eastern Congo” *Journal of Political Economy* 128 (1), pp.32-74.
- Schouten, peer, Janvier Murairi and Saidi Kubuya [2017] “*Everything that Moves Will Be Taxed*”:

- the Political Economy of Roadblocks in North and South Kivu*, International Peace Information Service (IPIS).
- Seay, Laura E. [2012] “What’s wrong with Dodd-Frank 1502? Conflict minerals, civilian livelihoods, and the unintended consequences of western advocacy” *Working Paper* 284, Center for Global Development, January 2012.
- Stearns, Jason and Christoph Vogel [2015] *The Landscape of Armed Groups in the Eastern Congo*, Congo Research Group.
- Stoop, Nik, Marijke Verpoorten and Peter van der Windt [2018] “More legislation, more violence? The impact of Dodd-Frank in the DRC” *PLoS ONE* 13 (8).
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0201783>.
- Taka, Miho [2016] “Emerging practice in responsible supply chain management: closedpipe supply chain on conflict-free minerals from the democratic Republic of Congo” *Business and Society Review* 121 (1), pp.37-57.
- Turner, Tomas [2007] *The Congo Wars: Conflict, Myth & Reality*, Zed Books, New York.
- United Nations [2010], *Democratic Republic of the Congo 1993–2003: Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within the territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003*.
- United Nations, Report of Group of Expert S/2001/49, S/2001/357, S/2002/1146, S/2009/603, S/2010/596, S/2011/738, S/2013/433, S/2014/42, S/2017/249, S/2018/1133, S/2019/469, S/2020/482, S/2021/560.
- United Nations Development Programme (UNDP) [2021] *Human Development Report 2020: The next frontier, Human Development and the Anthropocene*. <https://report.hdr.undp.org>
- United States Geological Survey (USGS) [2010] *Minerals Yearbook 2010*.
- United States Geological Survey (USGS) [2015] *Minerals Yearbook 2015*.
- United States Geological Survey (USGS) [2021] *Mineral Commodity Summaries: Cobalt*.
- United States Government Accountability Office (GAO) [2019] *Conflict Minerals: 2018 Company Reports on Mineral Sources Were Similar in Number and Content to Those Filed in the Prior 2 Years*, GAO-19-607.
- Vlaskamp, Martijn C. [2019] “The European Union and natural resources that fund armed conflicts: explaining the EU’s policy choice for supply chain due-diligence requirements” *Cooperation and Conflict* 53 (3), pp.407-425.
- Vogel, Christoph [2018] “Between Tags & Guns: Fragmentations of public authority around eastern Congo’s artisanal 3T mines” *Political Geography* 63, pp.94-103.
- Wroughton, Lesley [2013] “U.S. Tells Rwanda to Stop Support for M23 Rebels in Congo” Reuters.