

## 鉱業史再考 (5)

### 鉱業政策における相互影響とグローバル・ネットワーク (3)

Rethinking of the mining history (5)

— Mutual influence among mining policies and global network (3) —

栗田 英幸

Hideyuki KURITA

#### Summary

This paper focuses on the third period that institution for sustainable mining is dominant under strong influence of two global networks. The first network, Trans National Corporations' Network (TNC Network) was constructed late 80's, which put again TNC as main mining actor for effectiveness of not only economically but also environmentally. Second one, NGO network was effectively constructed around middle of 90's, which put local people as main beneficiary through participatory process. Both networks had severely criticized authoritarianism institution, or Nationalism network, by effectiveness of economy, environment, human right, and democracy.

The new institution is still unstable by strong conflict between two networks. It seems that the conflict will not be resolved in near future because both principles, economical benefit and local peoples' life, are never compatible under the present technology and scale.

1980年代、特に後半以降、鉱業関連主体間の影響力バランスは大きく揺らぎ始める。これは、多国籍企業および地域住民・NGO・市民<sup>1)</sup>を中心とした2つのネットワークが、「南」諸国の影響力の根拠としての無条件的な「国家主権」のあり方を根底から揺るがせたからに他ならない。この結果、90年代より新たな影響力バランスに対応した鉱業政策が作り出されることとなった。

この鉱業政策の転換は2段階で展開されてきた。第1段階は、1980年代後半から開始される多国籍企業の復興段階である。国連や世銀・IMFと「南」諸国との間に構築された国際機関優位のグローバルネットワークと多国籍企業のグローバルネットワークが結びついた結果、

「南」産銅諸国の産銅主体が再び多国籍企業に取って代わられることとなった。第2段階は、1990年代半ば以降に本格化し始める環境対策の向上と地域住民の鉱山活動への参加である。ここでも、やはり国際機関と「南」諸国との間のグローバルネットワークがNGOのグローバルネットワークと結びついたことをその根拠とする。これら2段階の変化は、アジア、ラテンアメリカ諸国で先行し、アフリカ諸国や移行経済諸国を巻き込んだグローバルな転換へと今なお拡大している。

#### 1. 第1段階

##### 1-1 「南」産銅業の停滞と分化

表1は、1980年代における産銅量の国・地域別推移を示したものである。80年代、特に後半の産銅量の拡大が、「北」産銅国およびチ

1) ここでは、市民を、地域住民と区別するために用い、居住地域ではなく、特定の問題関心に対して行動する主体として定義する。

表1 1980年代における産銅量の地域別推移

単位: 1,000MT

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	増加量
米国	1,182	1,539	1,147	1,038	1,103	1,105	1,144	1,244	1,417	1,498	1,587	406
カナダ	716	691	613	653	722	739	699	802	777	723	794	77
北アメリカ	1,898	2,231	1,760	1,691	1,824	1,843	1,843	2,046	2,193	2,221	2,381	483
	31%	34%	28%	27%	29%	28%	28%	31%	31%	31%	33%	
ヨーロッパ	282	295	293	323	325	328	313	260	248	355	401	120
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
フィリピン	305	305	292	271	233	222	223	216	218	193	182	-122
インドネシア	59	63	75	79	83	89	96	105	126	149	169	110
他アジア	130	149	189	220	225	226	213	209	202	223	214	84
アジア	494	517	556	570	541	537	531	530	546	565	566	72
	8%	8%	9%	9%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	
チリ	1,068	1,081	1,242	1,258	1,291	1,356	1,401	1,418	1,451	1,609	1,588	521
メキシコ	175	231	230	197	182	171	185	244	274	254	291	116
ペルー	367	328	356	322	364	401	399	406	316	368	318	-49
他ラテンアメリカ	5	19	27	34	38	43	41	41	45	46	37	32
ラテンアメリカ	1,615	1,658	1,855	1,811	1,874	1,972	2,026	2,109	2,086	2,277	2,234	619
	27%	26%	30%	29%	29%	23%	31%	32%	31%	32%	25%	
ザイール	460	505	483	501	527	525	532	477	506	455	356	-104
ザンビア	596	587	567	543	565	520	544	527	476	510	496	-100
南アフリカ	212	211	207	212	198	203	193	197	192	197	197	-15
他アフリカ	92	95	109	121	116	119	103	90	95	85	82	-10
アフリカ	1,359	1,398	1,366	1,376	1,406	1,367	1,371	1,291	1,269	1,247	1,130	-229
	23%	22%	22%	22%	22%	21%	21%	19%	19%	17%	16%	
オーストラリア	244	231	245	262	236	260	248	233	244	295	327	84
パプアニューギニア	147	165	170	183	164	175	179	218	219	204	170	23
オセアニア	390	397	415	445	400	435	427	450	463	499	497	107
	6%	6%	7%	7%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	
「南」産銅諸国	3,176	3,265	3,415	3,354	3,409	3,460	3,558	3,612	3,586	3,742	3,570	395
	53%	50%	55%	54%	54%	53%	55%	54%	53%	52%	50%	
「南」諸国	3,256	3,362	3,570	3,546	3,623	3,673	3,736	3,733	3,710	3,891	3,733	477
	54%	52%	57%	57%	57%	57%	57%	56%	55%	54%	52%	
西側諸国	6,038	6,494	6,245	6,216	6,370	6,483	6,511	6,686	6,806	7,163	7,209	1,171

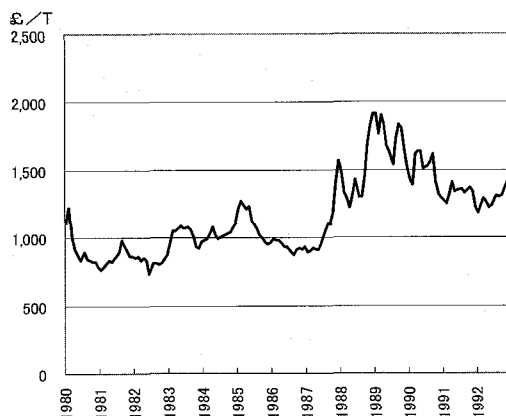
注: 「南」鉱業諸国は、以下の計算による。1989までは、(アフリカ) - (南アフリカ) + (ラテンアメリカ) + (アジア) - 日本で計算したものの。

資料: MBMS

り、メキシコ、インドネシアによって担われていた反面で、ザンビア、ザイール、フィリピン、ペルーにおいて、産銅業の成立後初めての長期的な産銅量の減少に直面することとなった。つづいて、図1で国際価格との関わりについて見ると、国際価格は前半で低く、80年代後半に急激な増大を示している。こうした価格高騰に合わせて、前者グループが増産を行っている一方で、十分な埋蔵量を有しているはずの後者グループにおいては、減産傾向に歯止めすらかかっていない。逆に、産銅主体は、その体力を急速に失っていくのである。そして、このような「南」増産諸国と「南」減産諸国との間の産銅状況の相違が、第1段階の変化を引き起こす原動力となった。

上述のような産銅諸国間の相違は、1980年代初期の価格低迷時における各産銅主体の経営危機への対処方法によって決定づけられたといっても過言ではない。ここでは、経営危機を国内的な要因と国際的な要因の2つの面から説

図1 LME 価格の推移



資料: MBMS

明する。まず、国際的要因について見ると、最も重要な変化は、産銅業における独占グループの喪失がもたらした銅市場の不安定化と産銅主体のリスク管理能力の低下である。オイルショック以前の良好な国際価格の下でこそ、「南」産銅諸国の新たな産銅主体は鉱業利益の

2) これに関しては、非常に多くの研究の蓄積が存在する。例えば、Peck at al. (1992), Tilton (1992), UNDP (1992 a, b, c, d, e, f, g), World Bank (1992) (1996)。

安定的な獲得に成功した。しかし、オイルショック以降の価格の乱高下は、国営企業や民族企業の体力を急速に奪っていくこととなった。特に、柔軟性が弱く、経営能力の低い国、企業ほど、体力の低下は著しい。アフリカ両国とフィリピンがその典型である。ザンビアとザイールは、銅の政治経済的な役割があまりにも大きいため、操業や雇用の縮小を十分に行い得ず、また、不況の時ほど、鉱業利益を鉱業以外へと配分しようとする政治的誘因が働くため、鉱山経営の非効率性を逆に増大させることとなった。フィリピンは、大統領自身が産銅業に対する権益を有しており、クローニーが産銅業へと参入していたため、そして、完成したばかりの銅精錬所への執着が強かったため、経営危機に際して産銅業への過度の介入を促した。このような要因は、程度こそ低いがペルーやメキシコにも当てはまる。

このように産銅主体の体力が低下していく中で生じた国際金利の高騰は、融資依存の強い「南」産銅業に対して、2つの面で大打撃を与えることとなった。その第1は「南」産銅諸国で発生した累積債務危機である。表2では、パプアニューギニア、ザンビア、ザイールを除く全ての「南」産銅諸国が累積債務額で上位に位置しており、また、全ての国において累積債務が急増している。一方、ザンビア、ザイールは、債務額こそ相対的に小額であるものの、1982年においてGNPに占める債務の割合は、それ

ぞれ66.3%、78.4%であり、他国の20~40%と比べて、格段に高い。これら諸国において累積債務を増大させた大きな要因は、70年代から80年代初期にかけて積極的に行われた産銅業および精錬業への大規模投資および操業開始時における低い操業率が、外部資金への依存を不可欠としていたため、条件の悪化している国際金融機関の融資へ多くを依存せざるを得なかったことによる。こうして生じた「南」産銅諸国の累積債務危機は、融資に対する国際金融機関の慎重な姿勢を作り出し、もうひとつの大きな打撃を「南」産銅業へ与えることとなった。多くの国際金融機関が独自もしくは共同で融資環境リストを作成し、融資の際の判断基準とするようになったのである。表3は、そうした融資環境リストのひとつであるが、経済構造、政治安定度、経済政策、世銀・IMFとの関係一例えば、世銀からの資金流入量やコンディショナリティ受入等がポイントを決する主要な要素となっている(Korner 1986)。この表は、アフリカ両国で低く、インドネシア、メキシコ、パプアニューギニアで高い値を示しており、この評価基準が高い程、資金アクセス能力も高いといえる。実際、80年代半ば以降、産銅業に対して多国籍企業もしくは国際金融機関の投融資が積極的に行われたのは、これら3カ国であった。逆に、当時、アフリカ両国、フィリピン、ペルーへの多国籍企業や国際金融機関の鉱業投融資はほとんど行われていない。

一方、累積債務問題の深刻化は、IMFのコンディショナリティを厳しいものにさせた。特に、1980年代初期までの産銅業に対する「南」産銅国政府のテコ入れが、逆に各国の債務増大

表2 「南」産銅諸国の公的債務残高

順位 1982年	国名	単位:百万ドル	
		金額 1982年	金額 1970年
1	メキシコ	50,412	3,206
5	インドネシア	18,421	2,443
12	フィリピン	8,836	572
17	ペルー	6,900	856
22	チリ	5,239	2,066
	ザイール	4,087	311
	ザンビア	2,381	623
	PNG	748	36

注：東側諸国を除く

資料：World Bank(1984) *World Development Report 1984*

表3 融資環境リスト (1984.3)

米国	96.0	フィリピン	24.3
インドネシア	49.7	ペルー	25.0
PNG	39.0	ザンビア	8.9
メキシコ	36.2	ザイール	5.5
チリ	27.3		

注：融資環境の最良値は100

資料：Institutional Investor, March 1984, p.68

を促したとのIMFの認識から、コンディショナリテイの内容も自然と厳しいものになり、緊縮財政、輸入抑制の強化、国营企業の民営化、外資規制の緩和にまで踏み込むものとなった。これまでのような政府主導による産銅業の建て直しの道は、事実上、完全に絶たれたとって良い。この結果、多くの「南」産銅諸国は、多国籍企業による搾取の経験、利権、さまざまな政治的問題から外資規制の緩和に未だ大きな抵抗を感じる一方で、国内の豊富な鉱物資源を国营・民族企業主導で開発し得ないという「ディレンマ」(Chowbury 1998)に陥ることとなる。

こうした状況の中で、まず、メキシコが他国に先駆けて1980年代半ばに外資に対して優遇姿勢へと転換し、後半には国营産銅企業の民営化にも踏み切ることとなった。こうした変化が、表3でのメキシコの高い評価へとつながっているのである。しかし、メキシコと同様に産銅業の危機的状況にあった他の全ての産銅国が、鉱業政策を容易に転換した訳ではない。ペルー、フィリピン、ザイール、ザンビアが「ディレンマ」から抜け出し、外資主導の鉱業政策へと踏み切るには、メキシコよりも10年以上の長い期間を必要としたのである。

一方、パプアニューギニア、インドネシアでは、国营企業が産銅活動に参加しつつも、上記諸国のような強力な介入を行っておらず、また、外資規制において相対的に高い透明性と安定性を有していたため、そして、チリは、実質的な国营企業CODELCO優遇にもかかわらず、その手に余る圧倒的な量・質を有していたために、表面的には内外資区別を行わずに済んだため、投資環境も比較的良好であり、産銅業に関して、世銀・IMFから特に大きな外資規制への要求は出されていない。反対に、インドネシアの透明性の高い安定した投資環境やチリの内外資差別のない外資政策が、他累積債務国の見本として世銀やIMF等から紹介されている。しかし、累積債務の問題は、チリやインドネシアでも深刻であったため、両国政府は、産

銅業に対する介入を徐々に減少させ、同時に多国籍企業の役割を増大させてきている。

国内問題に目を向けると、「南」国营企業や民族企業の活動を困難にした最大の要因は、産銅コストの増加であった。表4は1975年から85年の間に、ほとんどの産銅国が産銅コストを20~30%程度上昇させていることを示している。ほとんどの「南」産銅国、特にアフリカ両国において、大幅な自国通貨の切り下げが行われていることを考慮に入れるならば、産銅コストの変化は、この表以上に深刻なものといえる。このような産銅コストの上昇に対して、各国でコスト削減努力が行われた。しかし、ほとんどの試みが、短期的には成功に見えたとしても、長期的には、上手くいっていない。労働者の解雇や賃金カットが行われたが、アフリカのように国营企業が失業対策の中心となっているような国では、民衆や労働者の反感を更に刺激し、紛争、政治混乱、ストライキを増大させ、多くの場合、鉱山が標的となった。これは、程度の差こそあれ、ペルーやフィリピンでも同様である。こうした政治的、社会的混乱は、コストの増加のみならず、外国資本の逃避を促し、80年代後半の鉱業利益獲得機会を逃すこととなった。

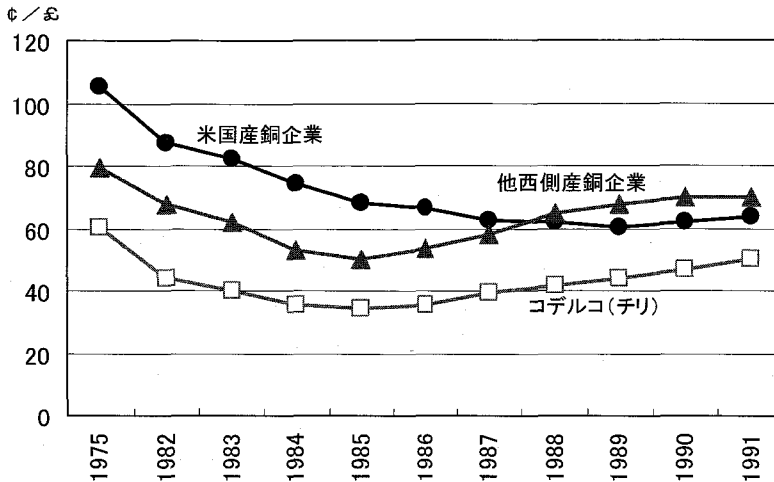
一方、インドネシアとパプアニューギニアは、低い産銅コストと多国籍企業の鉱業への投資を武器に、低価格期においてもゆっくりとした増産を行い、そして高い国際価格の下で膨大

表4 産銅諸国の実質生産コスト

		単位: ¢/b(パレル)		
		1975年	1985年	
順位	国名	コスト	国名	コスト
1	PNG	23.8	PNG	32.4
2	メキシコ	27.3	メキシコ	37.9
3	カナダ	28.4	ザイール	45.2
4	インドネシア	35.5	南アフリカ	45.6
5	フィリピン	38.1	インドネシア	46.0
6	オーストラリア	38.3	チリ	48.7
7	南アフリカ	41.3	フィリピン	55.5
8	チリ	47.2	カナダ	56.0
9	ペルー	51.1	ペルー	56.8
10	ザイール	55.1	オーストラリア	66.3
11	ザンビア	61.6	ザンビア	67.0
12	米国	61.6	米国	78.1

資料: 金属鉱業事業団情報センター (1987) p.59

図2 産銅コストの比較と推移



資料：Marshall et al. (1993) p. 93

な鉱業利益の獲得に成功した<sup>3)</sup>。チリもこれら諸国と同様に、1980年代を通じて産銅量を増加させ、80年代後半には、膨大な鉱業利益を獲得しているが、コスト削減努力や積極的な増産姿勢という点で全く異なる。チリは、低価格下においても十分鉱業利益を獲得できるだけの低コスト操業を実現させており、規模の経済による産銅コストの削減を積極的に試みた。この結果、図2に示されているように、80年代前半にコストの削減を達成し、産銅量も急激に拡大し得た(表1)。これは、チリがいくつもの大規模銅山の完全経営を行っているため、他国営企業の部分的な資本出資と異なり、低コスト化のインセンティブが強く、更に、品位と副産物、規模において、格段に優良な鉱床を有していたからに他ならない(Marshall et al. 1993)。チリの国営企業CODELCOは、Ⅱ期からⅢ期への過渡期において、国営企業として成功している唯一の企業であり、更に、世界で最も高い

鉱業利益を獲得している企業でもあった。

以上のように、「南」産銅諸国は、累積債務問題という共通の大きな問題を抱えていたが、鉱業政策の違いが、1980年代後半の高価格時において、大きなギャップを作り出した。フィリピン、ペルー、ザンビア、ザイルは、産銅量拡大の余力を持たなかったため、鉱業利益の獲得に失敗し、産銅業の衰退を進行させた一方で、インドネシア、チリ、メキシコ、パプアニューギニアは、多国籍企業による巨額の投融資を産銅量拡大に用い、膨大な鉱業利益獲得と産銅業の発展に成功した。そして、このような鉱業利益と産銅業の相違が、「ディレンマ」から脱出し、鉱業政策を転換していく大きな根拠および原動力となり、更に、移行経済諸国へと波及していくのである。

### 1-2 多国籍企業の復活と「北」産銅諸国

資源ナショナリズムの激化は、多国籍企業の活動拠点を「北」産銅諸国へと移転させることとなった。第一次オイルショックまでの高価格下では、「北」産銅諸国の高い産銅コストでも鉱業利益を得ることができたが、オイルショック以降の価格低迷は、多国籍企業をも危機的な

3) パプアニューギニアでは、OK Tedi 金-銅山で地域住民の暴動が発生しているが、この銅山の産銅量は、当時、さほど多くなく、長期化しなかったため、パプアニューギニアの(銅の)獲得鉱業利益にそれほど大きな損害はなかった。

状況に陥れた。このような状況に対して、多国籍企業は大きく2つの戦略によって、この危機的状況を乗り切ろうとした。その第1は、産銅業からの撤退である。1970年代に積極的な産銅業への参入を見せたオイルメジャーが産銅業から撤退し、また、ウラン、アルミ、金等、銅よりも比較的鉱業利益の高い鉱種へと特化もしくは多角化する企業も増大した。特に90年代半ば以降は、金への特化が著しい。もうひとつの戦略は、徹底的な産銅コスト削減である。これは、特に米国において著しい。米国の産銅企業は、価格低迷時において、徹底的なリストラ、効率化が行われた (Marshall et al. 1993)。こうした努力の結果が、先に見た図2に現れている。産銅コストの大幅な削減を達成し、他国よりも格段に高い産銅コストを平均以下に切り下げ (表4)、チリとの格差を大きく縮小したのである。また、産銅コストのみならず、精錬コストの削減にも力を入れた。この点では、特にカナダが地金生産の低コスト化において大きな成果をおさめた。「南」産銅諸国と比べて品位で劣る分を、合理化による効率的な産銅方法によって十分カバーするだけの能力を身につけ、再び競争力を取り戻したのである。そして、80年代後半の良好な市場環境の下で、多国籍企業は着実に体力を取り戻していった (金属鉱業事業団資源情報センター 1989, 1990)。

しかし、1990年代に入って、状況は再び一転する。後に述べるように、「北」産銅諸国で生じた環境、人権、先住権の意識向上が、探鉱・開発手続きを煩雑化・困難化させたのである。米国やカナダでは、環境許可書を得るのに、平均で5年以上もの長い期間が必要とされるようになり (Otto 1998)、また、オーストラリアでは、先住民アボリジニとの摩擦が増大すると同時に、先住権法 (Native Title Act) の制定が、多くの銅山開発プロジェクトの根本を揺るがす大きな不安材料として、産銅企業の前に現れてきたのである。しかし、その一方で、90年代は、アジア経済成長を原動力として生じた

銅需要の順調な成長とその長期持続が予測されており、産銅主体および産銅国政府にとって、鉱業利益を獲得する絶好の機会であった。ここに、「北」産銅諸国を拠点とする多国籍企業の「南」産銅諸国への進出熱と、「南」産銅国政府の外資導入熱がともに大きく刺激され、両主体の積極的合意の下で鉱業政策の転換が生じることとなるのである。

### 1-3 TNC ネットワークと外資主導型政策

上記のような産銅環境の変化は、「南」産銅諸国および移行経済諸国において、まず、国営企業、民族企業中心から外資主導へ鉱業政策の転換を急速に促すこととなった。1985年から1995年までの10年間で、鉱業法を外資主導型へと転換させたか、もしくは修正中である国は、95カ国以上にのぼり、そのほとんどが「南」諸国および移行経済諸国であった (Otto 1998)。

こうした世界レベルでの外資政策の転換は、鉱業開発に対してある程度統一した見解を、ホスト政府が共有するようになったことを理由とする。そして、この点で大きな役割を果たしているのが、世銀・IMFおよびUNDPといった国際機関に他ならない。これら国際機関を中心に、多国籍企業と「南」諸国を包摂して張り巡らされたグローバルネットワーク (以降、TNC ネットワーク) は、特に世銀・IMFの「南」諸国に対する卓越した影響力の下、多国籍企業の意向に沿う形で多国籍企業による操業への正当化の根拠を作り出していったのである。国際機関、後には多国籍企業のイニシアティブの下、効率的な鉱業開発のための鉱業政策が研究・提示され、「南」諸国や経済移行諸国の鉱業関連職員とUNDP、世銀の職員、多国籍企業の役員との間で会合やフォーラムがさまざまな機会に開催された。更に、鉱業法の改正作業には、UNDPや世銀・IMFの職員が、直接的、間接的に関わり、また、施行前に自国に支部を持つ多国籍企業に改正案を送付し、意見を求める

ようになった。このような鉱業関連主体同士の活発な対話が、多国籍企業の利益的操業を前提とした新たな鉱業政策像の共有を生み出したのであり、ホスト政府、多国籍企業、国際機関の対話によって、新たな鉱業政策の一翼が形成されたといえる。

TNC ネットワークの産物である鉱業政策として最初に共有されていくのが、外資規制のあり方であった。外資規制は、国によって異なるが、次のような共通の方向で進行している。それらは、1)外資出資率規制の緩和、2)投資額を保証するだけの免税期間、3)海外への利益送金自由化、4)鉱業契約の長期安定保障、5)手続きの簡素化・スピード化、6)規制の明確化、7)国営企業の民営化である。

#### 1-4 再活性化する鉱業活動

鉱業政策の転換は、鉱業投資を再び「南」諸国へと引き戻すこととなった。図3は、非鉄金属全般に対する探鉱費の地域別推移を示したものであるが、この内、約3/4程度が銅-金を目的とした探鉱に費やされている。米国、カナダで探鉱費が停滞している一方で、ラテンアメリカ、その他地域での増加が著しい。ここで、そ

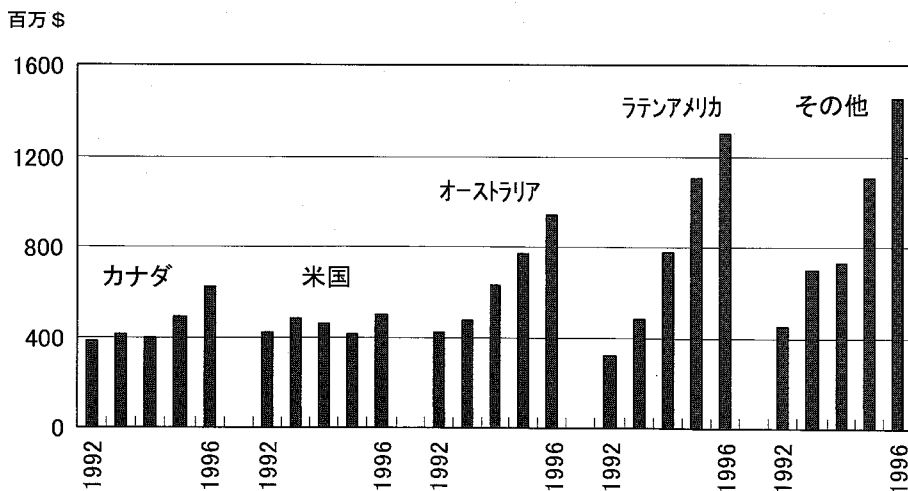
の他地域への投資の内、大部分がアジア諸国への投資である。また、探鉱費を増大させているオーストラリアでも、図4で示すように、近年急速に海外への転換が進行している。

しかし、産銅諸国の全てが十分な投資を得られる訳ではない。オットーは、アジア-太平洋地域の鉱業投資環境と多国籍企業の投資指向に対する分析を通して、これら諸国の内、いくつかの国のみが、大量の外資を引きつけることに成功するであろうと結論づけている (Otto 1994)。実際、鉱業投資は、投資環境によって柔軟な変化を見せており、投資環境の良好な地域へ集中する傾向を有している。1990年代初期は、ラテンアメリカに対する鉱業投資の大半がチリへと流れ、アジア向けの多くがインドネシアへと流れていた。しかし、90年代後半になると、メキシコ、ペルー、フィリピン、カザフスタン、モンゴルといった投資環境を新たに改善した産銅諸国が、投資シェアを拡大させている。

このように外資導入の必要な産銅国は急激に増大したが、その反面、産銅多国籍企業の数に

4) 数値の詳細については、MEG(1989)(1998)を参照。

図3 探鉱投資の地域別推移



資料：MEG

図4 オーストラリアの国内外への鉱業投資内訳

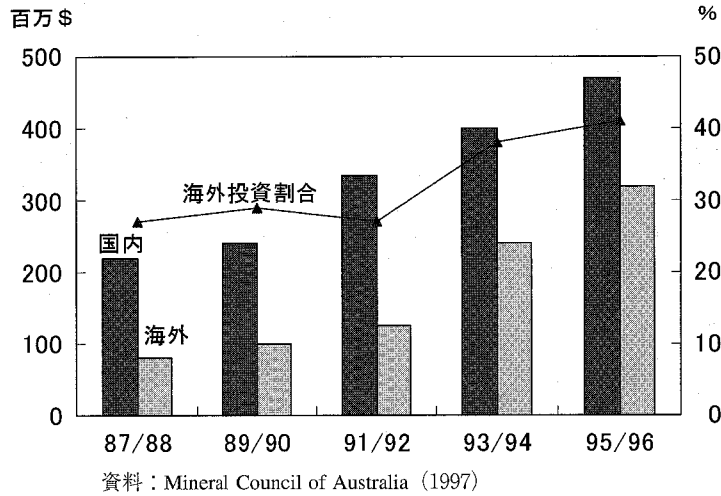


表5 主要多国籍採鉱企業の活動地域

企業	1999年					1992年				
WMC	オーストラリア チリ ペルー 他中南米	カナダ 中国 アルゼンチン 他東南アジア	キューバ フィリピン フィンランド	ブラジル インドネシア 米国	ギアナ(仏) ウスベキスタン	オーストラリア フィリピン	カナダ	ブラジル	チリ	米国
Rio Tinto	オーストラリア シンバブエ メキシコ 中国 アフリカ	インドネシア ラオス ボリビア CIS 他ヨーロッパ	カナダ チリ ボルトガル インド 他中南米	米国 ペルー スペイン グリーンランド 他太平洋東南アジア	ブラジル アルゼンチン スウェーデン	米国 ボリビア スペイン インドネシア	オーストラリア ブラジル ボルトガル フィリピン	PNG メキシコ アイルランド	カナダ エクアドル グリーンランド	チリ アルゼンチン ドイツ
BHP	オーストラリア 米国 ボリビア コンゴ モンゴル ルーマニア チュニジア 他ヨーロッパ	インドネシア ロシア ナミビア ギアナ ベネズエラ ブルガリア イラン	カナダ チリ インド アイルランド フィリピン カザフスタン	モザンビーク 中国 ブラジル スウェーデン スリナム ベトナム	アルゼンチン タンザニア ボツアナ ペルー パキスタン ノルウェー	米国 マリ タンザニア タイ アイルランド 東欧	カナダ 南アフリカ チリ ベトナム	オーストラリア ブラジル アルゼンチン 中国	PNG ガーナ ボリビア インドネシア	ジンバブエ マレーシア パキスタン CIS
ブレイザー	米国 ペルー メキシコ ベネズエラ 他中南米	チリ PNG ブルキナ アフリカ	カナダ ジンバブエ 中国	オーストラリア フィリピン タンザニア	インドネシア ロシア ブラジル	カナダ スペイン 東欧	チリ フィリピン	ベネズエラ	メキシコ	米国
ニューモント	米国 キルギスタン ウスベキスタン 他中南米	ペルー ブラジル カナダ	インドネシア タンザニア	エクアドル メキシコ フィリピン	カザフスタン フィリピン	ラオス メキシコ カナダ	米国 ペルー	タイ コスタリカ	インドネシア エクアドル	チリ ボリビア
フェルプスドッジ	米国 ペルー マダガスカル 他アフリカ	ブラジル インド ロシア 他中南米	メキシコ インドネシア ザンビア 他ヨーロッパ	チリ オーストラリア CIS	カナダ フィリピン	米国 カナダ	チリ ボツアナ	ボリビア 南アフリカ	メキシコ	コスタリカ
AAC	ペルー ザンビア ケニア ブルキナ アンゴラ 中東	ブラジル ボツワナ ガーナ インドネシア セネガル アフリカ	カナダ モロッコ インド 南アフリカ 東南アジア	タンザニア オーストラリア ニジューール コンゴ 他ヨーロッパ	チリ フィリピン アイルランド	南アフリカ オーストラリア	ナミビア スペイン アイルランド	ボツアナ ブラジル ボルトガル トルコ	チリ	

注: 1992年のRio Tintoは、合併前のRTZグループとCRAの操業地域  
資料: MEG (1999) (1992)



ほとんど変化はない。そして、活動拠点のみが多国籍化しているのである。表5は、主要な多国籍企業の主な活動地域を示したものである。銅に限定したものではないが、I期における活動拠点が3～5カ国程度であったのと比べて、多国籍採鉱企業の活動地域は格段に増加しており、また、近年、更なる多国籍化を見せている。この結果、外資導入競争が急速にエスカレートし、多国籍企業は影響力を大きく高めていった。多国籍企業のホスト政府に対するロビー活動が大きな影響力を持つようになったのである。1980年代末には、特にインドネシアやチリの良好な投資環境<sup>5)</sup>と膨大な鉱業利益の獲得事例を引き合いに、他のアジアやラテンアメリカ諸国に対して、投資環境の改善を強く迫っていた。フィリピンにおける鉱業法の改善は、オーストラリア籍の多国籍企業による、自国政府をも巻き込んだ強力なロビー活動の成果とあって良い。このようにして、多くの産銅諸国で投資環境が整備されてくると、今度はチリやインドネシアをも含む全ての産銅諸国に対して、外資導入競争の敗北が外資離れを引き起こす可能性を示唆し、多くの産銅諸国で更なる規制緩和を促し、また規制強化案を撤回に追い込んでいる<sup>6)</sup>。パプアニューギニアでは、早くに鉱業法の改正がなされ、インドネシアやメキシコでも外資への更なる規制緩和・優遇措置が検討され、追加されていくこととなった。このように90年代後半に入って、際限ない外資導入競争

が繰り広げられ、II期とは逆方向への連鎖的な影響力の変化が生じていったのである。

## 2. 第2段階

鉱業政策転換の第2段階は、地域住民の影響増大を背景とした鉱業活動への地域住民の参加である。地域住民の影響力の急速な上昇を支えた背景にあったのは、NGOのグローバルネットワーク（以下、NGOネットワーク）を媒介として、各国内における以下4つの変化が相互に強化され、また、その主張が国連や世銀という「南」諸国に対する影響力優越主体を動かしたからに他ならない。それら4つの変化とは、1)民主主義システムの構築と進展、2)国内における住民・市民組織の設立とネットワーク化、3)グローバルな環境・人権意識の高まり、4)鉱業活動の活発化に伴う地域住民の不安の増大である。

### 2-1 民主主義システムの構築と展開

資源ナショナリズムの結果、ほとんどの産銅諸国において権威主義体制が構築されたことは既に述べた。この権威主義体制という強度の暴力装置は、膨大な数の犠牲者を出しつつも、他方で全国レベルでの強力な抵抗活動を生み出すこととなった。その結果、1970年代末から90年代にかけて権威主義体制が次々と崩壊していった出来事は、記憶に新しい。ペルーのモラレス政権は、民衆の不満解消を目的に、憲法制定と総選挙による民主主義システムの復活を国民に約束する「トゥパク・アマル計画」(77年)を発表し、80年の総選挙によって、ベラウンデ文民政府を誕生させた。フィリピンでも、83年のベニグノ・アキノ暗殺を契機とした民衆の抵抗運動の激化が総選挙を復活させた。そして、86年大統領選挙において、民衆の結束(ピープル・パワー)がマルコスの勝利宣言を覆し、彼を国外へと追放した。チリも同様に、ピノチェト自身によって決断された政権の是非を

5) インドネシアの鉱業契約方法である CoW (Contract of Work) が多くの国の模範となっている。CoW が多国籍企業にとって魅力的な点は、外資導入に関する法制度が他国と比べて開放的であり、また透明性の高いことである。また、チリでは、先述のように、内外資の差別を撤廃している点で、投資環境に大きな評価を得ている。

6) インドネシアでは、CoW の規制強化が、近年強く叫ばれているが、その都度、多国籍企業の強力なロビー活動により挫折させられ、逆に課税軽減や、鉱業禁止区の縮小等、外資規制緩和が押し進められている。たとえば、金属鉱業事業団資料センター(1996)や AJM (1998) *Asian Journal of Mining* October/November を参照。

問う国民投票で、ピノチェト政権が拒否され、文民制度が回復された。近年では、インドネシアにおいて、スハルトの権威主義および汚職への不満から、スハルト大統領が辞任に追い込まれ、総選挙も実施された。これらの出来事は、全て民衆の権威主義体制への不満を原動力にしており、この際、民衆の抵抗活動のスローガンとして用いられたのが、民主主義(Democracy)と人権であった。これは、権威主義体制を支えていた軍事政権が、自己の政権奪取・維持や権力集中を正当化する根拠として、近い将来における民主主義への移行約束を持ち出したことと大きな関連を持つ<sup>7)</sup>。政治経済的な混乱が正常な民主主義システムを阻害しているため、一時的な措置として軍事政権もしくは戒厳令を敷くが、こうした措置は、真の民主主義への移行のために必要なものであるというのが、その根拠であった。そして、民主主義を旗印にしていた権威主義体制に対して、「真の民主主義への回復」という旗印の下に激しい民衆の抵抗活動が結集され、権威主義体制は終焉を迎えたのである。そして、権威主義体制に否を唱え、「真の民主主義の回復」を根拠とした新たな政権主体の下で、民主主義システムが復活・進展したのは、当然の結果であったといえる。このような変化は、ラテンアメリカやアジア諸国で顕著であり、普通選挙が再開され、同時に民衆の政治影響力が高められることとなった<sup>8)</sup>。

更に、地方分権の実質的な進展が、特に、鉱山の多い辺境住民の影響力を高める大きな役割を果たしている。地方分権は、資源ナショナリズム期に、多くの「南」諸国で形式的な進展を見せたが、鉱山のような巨大プロジェクトに対する地方政府の実質的な権限は非常に限られた

ものとなっていたとあって良い。しかし、社会や経済の発展に伴う中央政府の役割や負担の過度の増大は、巨大プロジェクトを含むさまざまな分野における権限を、地方政府へと分散させることとなった。鉱業活動においても、地方政府の許可が必要とされるようになり、地方政府と鉱業主体との鉱業契約交渉が、鉱業利益の鉱業地域への分配に重要な役割を果たしている<sup>9)</sup>。そして、民主化の進展とともに復活した普通選挙が、地方政府に対する地域住民の影響力を高めることとなり、地域住民は、増大する地方政府の権限を通して、鉱業活動および鉱業利益分配への影響力を行使することが可能となってきたのである。

## 2-2 NGOのネットワーク化

権威主義体制に対して各地で抵抗組織が設立され、組織同士の連帯(ネットワーク)が生み出された。当時、労働者組織、宗教組織、エスニック組織、学生組織等、さまざまな市民組織が設立され、人権と民主主義のスローガンの下で連帯している。また、都市部だけでなく、辺境地域、社会的マイノリティである辺境住民やエスニック・グループでも組織化が進み、更に、「北」諸国へも拡大して既存の「北」市民組織ネットワークと結びつき、国内外の市民組織のネットワーク化が急速な勢いで張り巡らされることとなった。こうして、おそらく初めて社会的マイノリティの中央政府に対する政治影響力が急速に高まっていった。特に、エスニック・グループのネットワーク化は、先住民族権利の世界的な基準を高め、それを政策へと反映させるようになってきた点で非常に大きな変化をつくり出すこととなった<sup>10)</sup>。

権威主義体制崩壊後、これら組織の多くはNGOとして存在し続け、新たな社会問題に対して、政治影響力を積極的に行使していくこと

7) インドネシアでは、フィリピンやラテンアメリカの民主主義とは意味合いを異にするアジア的民主主義を主張していたため、状況も多少異なった様相を呈している。

8) アジアやラテンアメリカの民主化については、松下等編(1986)、ハンチントン(1995)、岩崎編(1997)、岩崎(2001)、竹本編(1998)を参照。

9) 南アフリカの事例において、Hamann(2004)がこの点を良く説明している。

になる。同時に、民主主義および人権という概念も、NGOの中心的なイデオロギーとして生き残ることとなった。新たな問題としてNGOが重点を置いたのは、被抑圧者の救済であり、鉱山活動等、開発被害者との連帯も、活動上の重要な位置を占めている。そして、鉱山被害者の組織も、NGOのネットワークの中で、国内外のNGOとアクセスすることができるようになり、影響力を高めているのである。

### 2-3 国際環境意識の高まり

国際環境意識の高まりは、3つの点で環境規制の強化を促した。その第1は、環境意識の高まりが、1)特に「北」鉱業諸国において鉱業活動の困難化を招いたため、採鉱企業が厳しい自主規制を行い、イメージ改善に力を入れ始めたこと、2)「南」諸国における環境や地域住民を保護する法制度の不備が、多国籍企業にとって操業上のリスクと認識されるようになったことを背景としている。

「北」鉱業諸国では、鉱業が早くから環境破壊産業として一般的に認識されていた。そして、環境NGOや住民活動の活発化が鉱業に対する批判を強めたため、先述のように1990年代に入り、鉱業許可の取得に長時間を必要とし、また許可取得の可能性を低めることとなった<sup>10)</sup>。そして、このような状況への対応としてイメージの改善に迫られた多国籍企業は、現行の鉱業規制よりも厳しい自主ガイドラインを作成し、ベスト・プラクティスの概念を導入するようになった。ベスト・プラクティスとは、ホ

スト国の規制ではなく、自社の持っている最高の被害最小化技術(環境防除技術や補償技術等)を用いることによって、被害を最小化させ、また、最小化努力の積み重ねによって、被害最小化能力を積極的に高めていこうとする概念である。現在、ベスト・プラクティスの概念は、ほとんどの大規模な多国籍採鉱企業に導入されており、企業独自、企業間、政府-企業間の精力的な研究を通して、被害最小化技術の急速な改革が行われている。特に、自国に多くの採鉱企業を有するカナダやオーストラリアでは、政府の積極的な支援の下で、被害最小化のための研究や実践が積極的に行われている。また、このような取り組み、成果、自主ガイドライン等は、ホームページや国際的な会議等、さまざまな機会を通じて、積極的に宣伝されるようになった。「北」産銅諸国の環境規制よりも基準の高い多国籍企業のガイドラインは、「南」産銅諸国の環境規制よりも格段に厳しい。そして、後述の「南」「北」間におけるNGOネットワーク化が「南」諸国へのベスト・プラクティス適用の大きなインセンティブとなっている。もし、企業が「南」諸国で杜撰な操業を行っていることが、NGOネットワークを通して「北」操業地域の住民に伝わるならば、彼ら・彼女らの不安を刺激して円滑な鉱業活動に支障をきたすことにもなりかねないからである。これらのことは、「南」産銅諸国の鉱業活動において、環境規制や被害補償制度の強化を容易にすることとなった。

更に、次の点も重要である。採鉱企業の収益性に大きな影響を与える法律の制定が、近い将来不可避であると予測される場合、その法律の

10) 先住民族に関する権利については、世界各国でさまざまな議論が展開されている。その原因は、近代法と先住民族の慣習法とで、特に所有の概念において相容れない場合が多いことによる。鉱業に関するものに限定するならば、地下資源の主権主体を従来のように国家にするのか、それとも先住民族に認めるべきなのかについて議論が交わされるようになってきている。このため、これまでの一般的な鉱業契約の形式を覆す可能性のあるものとして、採鉱企業は大きな懸念を抱いている。最近の鉱業と先住民族権利との関係では、栗田・村尾(2003)を参照されたい。

11) この最も顕著な例は、カナダのWindy Craggy銅山プロジェクトである。このプロジェクトへの反対活動は1989年より本格化し、90年代初期に開発中止が決定されることとなった。そして、開発を中止させた原動力が、2000もの国内環境NGOのネットワークであるカナダ環境ネットワーク(CEN)による大規模かつ強力な反対活動であった。この事例については、Hood(2001)を参照。

不在は、多国籍企業にとって長期的な見通しを阻害するリスクとして見なされる。そして、この場合、環境や地域住民に対する保護制度の不在がそれに当たる。したがって、多国籍企業にとって、達成可能なレベルの「適度」な環境規制や地域住民保護規定の制定は、コスト上昇をもたらす敬遠の対象ではなく、リスク減少をもたらす歓迎の対象となる。

2点目は、国際的な枠組みの形成であり、主に3つの面で大きな進展を見せている。それら3つの面とは、1)国際法や宣言、条約等の国際的な取り決めの制定とそれらの影響力の増大、2)公的な国際金融機関の融資基準の作

成・進展、3)国連や世銀を中心とした環境問題への積極的な取り組みである。表6は、鉱業活動に影響を与える国際的な取り組みを示したものである<sup>12)</sup> この内、宣言や条約の多くが、何ら強制力を持つものではないが、しかし、これら国際的な取り組みは、地域住民やNGOの活動に対して正当性を与え、ネットワークの拡大をも容易にすることとなった<sup>13)</sup> 「南」産銅国内で生じる環境問題等は、もはや一国内の問題ではなく、国際問題として監視され、国際社会

12) 国際的な取り組みの鉱業活動に対する影響については、Pring et al. (1998) を参照。

表6 鉱業に関連する環境の国際的取り組みと鉱業活動の各段階に与える影響

	土地への アクセス	採鉱 過程	製品
“Sustainable Development”	○	○	○
World Heritage Treaty	○	○	
Ramsar Convention	○	○	
Regional Nature Treaties	○	○	
Biodiversity Treaty	○	○	
Law of the Sea Treaty	○	○	
Antarctic Treaty Regime	○	○	
EIA Convention	○	○	
Regional Seas Treaties		○	
Water Quality Treaties		○	
Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution(LRTAP)		○	
LRTAP Heavy Metals Protocol		○	○
Air Quality Treaties		○	
Stratospheric Ozon / Montreal Protocol		?	
Climate Change Convention		○	
General Agreement on Tariffs and Trade(GATT)			○
Regional Free-Trade Treaties			○
Basel Hazardous Waste Convention		○	○
Regional Hazwaste Treaties		○	○
National Court Decisions	○	○	○
Multilateral Development Bank Guidelines	○	○	
Development Assistance Agency Guidelines	○	○	
Stockholm / Rio Principles	○	○	○
Agenda 21	○	○	○
UN Programmes	○	○	
Regional IGO Programmes	○	○	
Mining Industry / Programmes	○	○	○
ISO 14000 Standards	○	○	○
Indigenous Peoples / Local Communities Legal Developments	○	○	

資料：Pring et al. (1998) p.14

に提起されるため、ホスト政府も無視することが困難化しており、地域住民や NGO にとって国際的な取り決めは非常に大きな武器となっている。こうした NGO の政治的な影響力の増大に加えて、先述のように多国籍企業が市民や地域住民の目を気にしなけりばならなくなった状況も、国際的枠組みを効果的なものとする大きなインセンティブとなった。そして、多国籍企業のイメージ戦略への影響力を支えているものが、NGO のグローバルなネットワークであるといつて良い。今日では、「北」諸国のみならず、「南」諸国においても、プロジェクト地域の住民は、グローバルな NGO のネットワークを通じて、海外での採鉱企業の活動状況や被害等の情報へアクセスすることが可能となつてきている。この結果、採鉱企業は、現在および今後のプロジェクトにおいて、地域住民との摩擦を生じさせないためにも、イメージ作りに力を入れざるを得なくなつてきているのである。

また、近年、世銀や各国の輸出入銀行等、公的な国際金融機関を中心に、融資のための人権や環境に関する融資案件チェックリストが作成され、その改良が進んでいる<sup>13)</sup>。この結果、ダムや鉱山等、環境影響の強いプロジェクトに対して、特に厳しいチェックが行われるようになり、プロジェクトの改善が国際金融機関から要求される事例も増大してきた。世銀や国連でも、環境対策に対する研究や対話が積極的に行

われ、数多くの提案や成功事例の報告が、「南」諸国に対してなされている。これら機関による提案は、多国籍企業の最新技術と高度な政府のガバナンス能力によって、十分な被害最小化を推し進めることができるというものであり、鉱業主体の多国籍企業への転換を正当化する大きな根拠のひとつともなつているのである。そして、このような国際機関の積極化は、鉱業活動の活発化による被害拡大を招いている反面で、鉱業活動において地域住民へ注意を向けさせる役割をも果たしている。

第3は、「南」「北」間の住民・NGO の更なるネットワーク化である。環境意識の高まりは、地域的な環境問題から地球環境問題へと、環境問題の重点を移動させたが、その際、「南」諸国の環境問題こそが最も重要な問題として注目を浴びることとなった。こうした意識の変化が、「北」の環境 NGO の積極的な「南」組織との連帯を促し、更に、近年の情報のグローバル化が、こうした動きを大きく後押ししている。この結果、鉱業活動に対する抗議や反対活動は、地元のみならず、多国籍企業本国でも行われるようになり、未だ地域住民の企業や政府に対する直接的な影響力の低い「南」諸国ではなく、進出元である「北」本国における NGO の企業への影響力が、改善、解決の糸口となるような事例も増大してきている。また、辺境地域で活動している地域住民組織も、情報へのアクセスおよび発信の能力が向上し、問題をネットワークによって即座に「北」NGO へと発信し、更に、反対活動に必要なさまざまな情報を獲得できるようになった<sup>15)</sup>。この結果、グローバルなレベルで戦略の効果的な共有が可能となつてきたのである。

13) 例えは、アジェンダ21や世界気候条約等、国際的な取り決め後、各国各地にその後の成果を評価するための NGO や官民組織が数多く作られ、ネットワーク形成と情報交換、そして時には統一的な活動も行うようになってきている。気候ネットワーク(CAN)に参加しているアジア主要国の環境 NGO については、日本環境会議・「アジア環境白書」編集委員会(2000) pp.360-361の表2を参照。

14) 欧米や日本の輸出入銀行(日本は2000年に国際協力銀行へ名称を変更)、世界銀行、アジア開発銀行等では、融資の自主ガイドラインとして、環境影響評価の実施や地域住民の合意、文化的マイノリティへの配慮等が盛り込まれており、鉱業のような環境や住民への影響が大規模にならざるを得ないプロジェクトへの融資は、次第に困難になつてきている。

15) たとえば、これまで「南」鉱業諸国では、地域住民が鉱害に関する技術的知識を有していなかったため、科学的な根拠を示し得ず、企業や政府の調査や説明を鵜呑みにする他なかった。しかし、近年では、問題をネットワークへ発信し、ネットワークを通じて専門知識にアクセスすることが可能となり、政府や企業も容易に問題を無視しえなくなつてきている。

#### 2-4 鉱業活動の活発化に伴う鉱業問題の表出

「南」産銅諸国における多国籍企業の産銅活動の活発化は、産銅活動に対する地域住民の不満を増幅させ、全ての「南」産銅諸国で社会不安を増大させることとなった。同時に、被害や摩擦も多発し、近年では各地で暴動へと発達するケースも多い。フィリピンでは、新たな鉱山開発プロジェクトの存在する全ての地域で、地域住民が強固な反対を表明し、同地域でのゲリラの活動も活発化してきている。また、既存鉱山では、大規模な鉱害が立て続けに発生し、更に、鉱山地域の汚染状況が次々と発覚した。この汚染状況の発覚自体も、先述のような地域住民の影響増大の結果に他ならない。こうした状況は、フィリピンに限らず、インドネシア、パプアニューギニア、チリ、メキシコでも、新たな鉱山プロジェクトに対する地域住民の反対や暴動、既存鉱山による被害が数多く報告されている。特に、インドネシアでは、Ertsberg 銅山に対する不満が西パプア独立運動の主原動力の1つとなり、パプアニューギニアでは、鉱業利益を巡る武力紛争が度々生じている。

1990年代以降、各地で鉱業問題がこのように頻繁に報告されるようになった理由は、2つに分けて論じられなければならない。まず1つは、地域住民のネットワーク化が、問題の伝達を容易にした点である。ローカル、ナショナル、グローバルといったさまざまなレベルにおける NGO の集会、インターネット等を通して、地域住民や彼ら・彼女らと関連のある NGO が積極的に鉱業活動の問題を提起し始めたのである<sup>16)</sup>。2つ目は、鉱業活動の活発化、大規模化が、問題の地域的広がりと被影響者の数的増大を急速に進行させたことである。確かに、国営や民族企業よりも巨大な多国籍企業の方が環境

問題や人権問題等の鉱業問題を最小化するのに優れた技術と経験を有している。しかし、多国籍企業の鉱業活動への積極的な参入が、「南」諸国での鉱山規模を巨大化し、鉱山活動を活発化させ、被害の地理的な拡大を生じさせている点を見逃してはならない。そして、鉱業問題が社会の不安材料となってくるのに伴い、また、国際機関からの改善圧力が増大するに伴い、「南」政府も環境規制や地域住民へのセーフティネット構築へ本格的に取り組むようになってきている。

#### 2-5 NGO ネットワークと持続可能性構築の試み

これまでも鉱山に対する反対運動は、それこそ鉱山プロジェクトの数だけ存在してきたといっても過言ではない。しかし、従来のように地域住民が孤立している状況下において、彼ら・彼女らが適切な情報や専門技術にアクセスし、利用することは不可能であった。しかし、地域住民が自ら組織化し、NGO のグローバルなネットワークへ効果的につながることができるようになると、状況は大きく異なってくる。地域住民組織もしくはコミュニティは、インターネットや携帯電話等のコミュニケーション手段、会議やシンポジウム、直接的な人的交流等を通じて、適切な主体への交渉能力やさまざまな主体の意識の変化をも促す影響力を著しく増大させることができるようになるからである。ネットワークを通じて得られるものの一部を挙げるならば、必要な情報、専門家の派遣やアドバイスによる専門技術、組織化や効果的な活動展開のための訓練・戦略、適切な主体への交流ルート、活動資金、外部賛同者の獲得および交流や成功事例の見聞を通じた希望・活動のエネルギーである。また、NGO にとっても、ローカル・レベルでの活動との繋がりの強化は、それら活動に強力な正当性の根拠を与えることとなり、その交渉能力や影響力が大きく高められることとなる。

16) 以下、鉱業被害に関するいくつかの主要な HP を挙げる。これら HP およびそのリンクを辿ることにより、世界中の鉱山に関する被害や活動を知ることが出来る。http://www.moles.org/index.html, http://www.miningwatch.ca, http://www.minesandcommunities.org

ここで、NGO ネットワークが国連や世銀等の国際機関のネットワークと強く結びついた点は非常に重要である。先の多国籍企業の場合と同様、国際機関の「南」諸国に対する強い影響力を NGO、地域住民も利用できるようになったからである。そして、この NGO ネットワークが、権威主義体制を人権、環境、そして民主主義の側面から否定し、鉱業政策に関しても人権、環境を根拠として大幅な修正を迫ったのは、上述の通りである。

未だ、試行錯誤段階から抜け出せていないが、国連や世銀の提示するいくつかのモデルと各国で施行されてきているさまざまな法制度を整理すると、この持続可能性を構築するための鉱業政策は次のようなものである。

まず、環境問題への企業責任が明確化され、責任範囲も探鉱から採掘後の環境修復までを含むこととなった。更に、EIA（環境影響評価）の実施と定期的な環境報告書の提示が義務づけられ、モニタリング・チームを結成し、定期的もしくは不定規的な環境調査も行われるようになった。モニタリングの参加メンバーは、鉱業省庁の役人と地方政府の役人の参加が義務づけられ、地域住民の代表や NGO の参加を規定する国も増加している。鉱業許可には、地域住民の同意が重要視され、被害住民や地域住民への補償プログラムの提示と実施も義務づけられることとなった。この結果、地域住民と鉱業活動主体との間で、鉱業利益の分配率を決める鉱業契約も一般的になりつつある。また、環境基準の強化、明確化と鉱滓税等の環境税の課税、環境防除装置導入のインセンティブとして、それら装置への加速的減価償却、突発的な鉱害への対策としての基金の積立等、さまざまな措置が企業に課せられている。

これまで見てきたように、新たな鉱業政策は、外資規制の緩和による開発促進と地域住民保護システムの構築という影響力バランスの規定主要因である 2 つの大きな潮流を両立させようとする野心的な試みに他ならない。ここでの

新たな政府の役割は、多国籍企業、地域住民、政府に「適切」な鉱業利益の分配を保障する調整主体であり、その調整のための規制主体、監視主体としての役割が強い。Ⅱ期とは異なり、企業や地域住民に対する政府の影響力が低下したといえる。他方、まず第 1 段階で企業の政府や地域住民に対する影響力が高まり、第 2 段階において、地域住民の政府および企業に対する影響力が強められることとなった。企業は、再び、経済的のみならず、環境的にも効率的な活動を行う主体として認識され、鉱業利益への積極的な受益主体として再び位置づけられることとなった。Ⅰ期と異なり、汚染者負担の原則の下、地域住民の被害を最小限に止め、避けられない被害を補償し、地域住民の積極的な参加を通して鉱業利益を地域住民に効果的に分配しなければならない。一方、地域住民は、モニタリング、開発許可、そして補償金の積極的な利用において鉱業活動への参加が認められたことによって、初めて鉱業利益分配のための「合法的」な影響力を与えられることとなった。

### 3. 新鉱業政策下における矛盾の先鋭化

前節で、持続的鉱業発展戦略が、外資導入政策と地域住民保護政策という 2 つの大きな潮流の産物であることを示した。そして、「南」鉱業諸国は、これら 2 つの潮流を持続的な鉱業発展政策として両立させるべく、新たな政策を構築している途上にある。実際、当初は多国籍企業、政府、地域住民が、環境・人権保護を目的とした制度化にある程度的一致を見せていた。しかしながら、地域住民の影響力の増大と外資規制緩和の更なる進展は、両者の矛盾を否応なく拡大させる。それは、これら 2 つの潮流の原動力が相矛盾する性格のものであることを理由とする。多国籍企業の「南」諸国への積極的な進出の背景にあったのは、「北」諸国における環境意識の高まりを大きな原因としており、「北」の視点から見れば、鉱害輸出、もし

くは暴力輸出という意味合いを持つものであった。そして、こうした鉱害、暴力の移転を可能としている要素が、「南」「北」間の規制と意識の格差である。そして、「南」政府においても、未だにこのような意味合いの投資を歓迎する傾向を強く残している<sup>17)</sup>。一方、環境、人権保護制度の構築・進展は、拡大する鉱業活動に対して、自己防衛能力を高めようとする地域住民の成果であった。そして、「南」「北」間の市民ネットワークの構築は、このような規制格差に気づかせ、それを是正しようとする圧力を生み出すこととなる。

この摩擦をより本質的に見るならば、「持続可能な開発」政策を巡って、多国籍企業の経済的および環境的な効率性を根拠とした企業利益目的と、地域住民・NGOの自治および持続可能性を根拠とした地域住民利益目的とが衝突していると言い換えることができる。ここで重要なのは、栗田(2004)で述べた、地域住民の自治と安定的な企業活動との本質的なトレード・オフの関係である。したがって、一方で多国籍企業の影響力の強化によって、それらに有利な環境が整えられ、他方で地域住民の影響力の増大によって、彼ら・彼女らの保護環境としての自治的な特徴が強化されてきていることから、両者の対立は時間とともに先鋭化せざるを得ない。そして、このような対立の先鋭化が、アジア、ラテンアメリカの産銅諸国の現状であり、新鉱業政策の枠組みの中で、試行錯誤が繰り返されている。「南」鉱業諸国の中で最も早くに第2段階を開始しているフィリピンが、新鉱業政策の試金石として重要な位置づけを有しているのである。

17) 例えば、ブラジルの鉱山動力省鉱産局局長は、1997年に行われた日本での講演において、「北」の環境規制が厳しくなっていることにより、投資が「南」諸国に移行している傾向を歓迎する旨の発言を行っている(金属鉱業事業団資源情報センター1998)。

## 【参考文献】

- AJM (1998) *The Asian Journal of Mining October/November*, AJM Resources Publishing
- Chowbury, S, Permanent (1998), *Sovereignty over Natural Resources: Substratum of the Soel Declaration*, *International Law and Development*
- Hamann, Ralph (2004) *Corporate social responsibility, partnerships, and institutional change: The case of mining companies in South Africa*, *Natural Resources Forum* 28
- Hood, George (2001) *Windy Craggy; An analysis of environmental interest group and mining industry approaches*, *Resources Policy*, 21(1)
- Korner, Peter (1986) *The IMF and the debt crisis: a guide to the Third World's dilemma*, Zed Books
- Marshall, Ian E. (2001) *A Survey of Corruption Issues in the Mining and Mineral Sector*, iied
- MEG (1989) *Corporate Exploration Strategies*, Metal Economic Group
- MEG (1998) *Corporate Exploration Strategies*, Metal Economic Group
- Otto, James M. (1994) *The International Competition for Mineral Investment: Implications for Asia-Pacific* (Presented at Sixth Mineral and Energy Forum of the Pacific Economic Cooperation Council, March 1994, Beijing, China) (Seminar Paper SP 15), University of Dundee
- Otto, James M. (1998) *Global changes in mining laws, agreements and tax system*, *Resources Policy* 24(2)
- Peck, Merton J., Landsberg, Hans H., and Tilton, John E. (1992), *Competitiveness in Metals: The Impact of Public Policy*, Mining Journal Books
- Pring, George Rock, Otto, James M., and Naito, Koh (1998) *Trends in International Environmental Law Affecting the Mining Industry* (Prepared for Metal Mining Agency of Japan), Colorado School of Mines
- Tilton, John E. eds. (1992) *Mineral Wealth and Economic Development*, Resource for Future
- UNDP (1992 a) *Minerals and Metal Trade in Asia-Pacific Region*, UNDP
- UNDP (1992 b) *Minerals and Metals Trading*, UNDP
- UNDP (1992 c) *Mineral Industry Taxation Policies for Asia and the Pacific*, UNDP
- UNDP (1992 d) *Mineral Investment Conditions in Selected Countries of the Asia-Pacific Region*, UNDP



- UNDP (1992 e) *Mineral Resources Development and the Environment*, UNDP
- UNDP (1992 f) *Negotiating Mineral Industry Agreements and Contracts*, UNDP
- UNDP (1992 g) *The Contribution of Transnational Mining Corporations to the Asia-Pacific Region*, UNDP
- Walde, Thomas W., and Gunderson, J. L. (1993) *Legislative Reform in Transition Economies-Western Transplants: A Short Cut to Social Market Economy Status?*
- World Bank (1992) *Strategy for African mining: Mining unit, industry and energy division*, World Bank
- World Bank (1996) *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean* (World Bank Technical Paper No. 345), World Bank
- 岩崎育夫編 (1997) 『アジアと民主主義—政治権力者の思想と行動』アジア経済研究所
- 岩崎育夫 (2001) 『アジア政治を見る眼—開発独裁から市民社会へ』中公新書
- 金属鉱業事業団資源情報センター (1989) 『非鉄メジャーの動向(1)』金属鉱業事業団資源情報センター
- 金属鉱業事業団資源情報センター (1990) 『動向分析調査報告書 非鉄メジャーの動向(2)』金属鉱業事業団資源情報センター
- 金属鉱業事業団資源情報センター (1996) 『インドネシアの資源開発環境』金属鉱業事業団資源情報センター
- 金属鉱業事業団資源情報センター (1998) 「ブラジル鉱業への投資機会」『海外鉱業情報』305号
- 栗田英幸・村尾智「資源開発における先住民族問題の動向」『地質ニュース』588
- 栗田英幸 (2004) 「鉱業史再考(2)—分析のフレームワーク&鉱業の特徴」『愛媛経済論集』24(2)
- サミュエル・P・ハンチントン (1995) 『第三の波—20世紀後半の民主化』三嶺書房
- 竹本直行 (1998) 『アジア諸国の民主化と法』アジア経済研究所
- 日本環境会議・「アジア環境白書」編集委員会 (2000) 『アジア環境白書 2000/01』東邦経済新報社
- 松下洋・遅野井茂雄編 (1986) 『1980年代ラテンアメリカの民主化』アジア経済研究所