

なぜモザンビークが採掘産業において 人権尊重を重視するのか

——国家の開発戦略と人権——

井 上 直 美

●はじめに

企業活動における人権尊重の推進は、開発途上国の開発戦略とどのような関連があるのだろうか。モザンビーク政府は2016年10月、企業活動における人権尊重を推進する「ビジネスと人権に関する国家プログラム」(BHRプログラム)を開始した。同プログラムは、豊かで公正な社会の実現には、国民の人権の尊重と向上をとまなう経済開発が必要であるとの考えによって立つ。モザンビーク政府は同プログラムを通じ、人権を尊重する原則、基準、ガイドラインに加え、特に採掘産業に適用される原則やイニシアティブを推進する。本稿では、筆者が現地で聴取した情報等から、同国が経済開発と並行して人権尊重を推進する理由を探り、人権尊重の推進と国家の開発戦略の関連について考える。その背景を探るため、まずモザンビークの開発状況と開発戦略、同国の財政事情と資源開発状況、企業活動に影響を与える人権尊重の原則や基準およびガイドラインについて理解する。その後、同国における資源開発と採掘産業で考慮される人権リスク、投資国と被投資国がそれぞれ推進する人権尊重の取り組みを検証し、最後に日本との関係について論ずる。

●後発開発途上国モザンビーク

モザンビーク共和国は、アフリカ東南部の海岸沿いに位置し、人口約2883万人、首都マプトが国の南端に位置する。モザンビークは、開発援助委員会(DAC)の定義で、後発開発途上国に分類され、2015年の人間開発指数(HDI)は、188の国と地域中181位にランクする(UNDP)。識字率56.7%、乳幼児死亡率7.9%、HIV感染率10.5%、出生時平均余命55.3歳(世界銀行、2016年)と、教育や保健等の基礎的サービスが十分でなく、基本的な社会開発課題を抱えている。世界銀行が出すビジネス環境の現状 2017では、190カ国中137

位に位置する。各指標のなかでも、契約の履行に関しては185位、資金調達については157位と、ビジネス環境の水準は最低位グループに近い。

モザンビークの国家開発戦略である政府5カ年計画(2015-2019)は、優先分野を5つ定めている。それらは(1)国家統合、平和と主権の強化、(2)人的社会的資源の開発、(3)雇用、生産性、競争の促進、(4)経済社会インフラの開発、(5)天然資源と環境の持続的管理と透明性である。同国は、社会開発課題の解決に寄与する持続的な経済開発を目指しており、その実現には経済開発の過程における人権尊重のあり方が重要であると考え、ビジネス環境改善の重要課題の1つとして、人権の尊重と向上に取り組んでいる。その背景として、まず同国政府の財政事情と資源開発の状況を確認する。

●債務問題を救う資源開発

モザンビークの債務状況は深刻な状況にある。2015年12月末時点の公的債務総額は116.4億米ドルで、うち98.9億米ドルは対外債務であった。2016年4月には前政権時代に借り入れた、IMFや現政権が存在を把握していない約12億米ドルの非開示債務の存在が確認され、公的債務総額はさらに増加した。非開示債務の発覚を受け、ドナー各国機関は一般財政支援を中断し、IMFはスタンドバイ・クレジット・ファシリティを中止した。例年、経常収支赤字の8割を、世界銀行をはじめとする援助機関や諸外国からの借入や援助資金に頼っていたが、非開示債務の発覚によってこれができなくなり、公共事業を停止する等の策で財政支出を削減してもなお資金が不足している状態にある。

資源開発を目的とした海外資金の流入は、モザンビーク政府の経常収支赤字の補てんに貢献する。同国政府には、これまでも大規模資源開発事業を外国直接投資で行い、キャピタルゲイン税によって経常収支赤

字を抑制してきた過去がある。モザンビークは豊富な天然資源を有し、北部カーボ・デルガード州の沖合おおよそ40キロに位置するロヴマ堆積盆地には、大規模な液化天然ガス（LNG）が埋蔵されている。複数の鉱区を持つロヴマ沖合鉱区のArealとArea4の埋蔵量合計だけでも187TCFと見積もられている。ナイジェリアと並び、アフリカで1、2を争う埋蔵量である。

同鉱区の開発は、資源価格の低下、LNG需要の低下、競争激化、離岸距離が長いために高くなりがちな開発コスト、そしてホスト国であるモザンビーク政府の対応の遅さがマイナス要因となり、進捗が遅れていた。Chathan Houseによると同鉱区の事業を進める鍵は、ホスト国のシェアを適切に設定することと、オペレーターにとって好意的かつ持続的な事業経営が担保されるビジネス環境の整備であるとされていた。2017年6月にイタリア炭化水素公社（Eni）がようやくArea4鉱区の最終投資決定（FID）を行い、最大水深2600メートルを超える浮体式洋上天然ガス液化設備（FLNG）事業が正式に開始されることとなった。事業は25年を超え、投資総額は70億米ドル、年間の採掘予想は3.4MTPA、税引き前総収入は年間15億米ドルに上る。天然ガスの出荷は2023年を予定している。Area4鉱区のFIDが行われたことは、投資側が、モザンビーク政府はFLNG事業に求められるビジネス環境を整える準備ができており、事業において起こりうる不測の事態に対処できると判断したことを意味する。政府がFLNG事業の交渉と並行して推進していたのは、企業活動における人権尊重である。それは、投資側が考慮するビジネス環境の中心課題の1つでもあった。ビジネスにおいて考慮される人権尊重とは何だろうか。

●経済政策に組み込まれる人権尊重

企業活動に関連して発生する人権侵害が深刻化する根本原因であるガバナンスギャップを狭め、埋めることを課題として、ビジネスと人権に関する国連指導原則が、2011年3月国連人権理事会で承認された。同原則は「人権を保護する国家の義務」、「人権を尊重する企業の責任」、「犠牲者の実効的な救済手段へのアクセスを確保する国家の義務」を3つの柱として、人権への負の影響を防止する原則を定める。政府は指導原則を実行するための国家行動計画（NAP）策定プロセスを通じ、企業をはじめとする社会の関係者に対し、人

権を尊重し保護することの重要性や国としての姿勢を伝え、経済活動における人権尊重の実践を後押しする。

OECDガイドラインは、この指導原則が定める人権尊重を実践するのに有効な指針であり、政府が責任ある企業行動を推進する際に役立つ。基準として幅広い分野に関する「責任ある企業行動」（Responsible Business Conduct：RBC）を定めている。同ガイドラインが包含する範囲は、2011年に指導原則に呼応して加えられた人権、情報開示、雇用および労使関係、環境、贈賄・贈賄要求・金品の強要の防止、公正な競争、納税等である。政府は、RBCの推進を通じて企業に対し、たとえ企業が操業する国における法執行が不十分であっても、人権を尊重した企業活動を行うように促進する。同ガイドラインは、RBCの実行のためのセクター別のデューディリジェンス・ガイダンスや、NCP（National Contact Point）等のツールや機能を提供する。NCPは、指導原則における第3の柱である、被害者への救済のアクセス機能を提供する。

政府は、NAPを策定し、人権デューディリジェンスの実行を企業に求める政策を通商、投資等の各経済政策に組み込み、企業活動における人権尊重を推進する。指導原則とOECDガイドラインは車の両輪のように協調し、企業の人権尊重の推進と実現を支える。たとえばEUは、貿易・投資戦略「Trade for All」（万人のための貿易）に、企業活動における人権尊重を組み込み、貿易協定や特惠制度を通じた、持続的開発、人権、公正で倫理的な貿易、汚職撲滅への支援、サプライチェーンの責任ある管理を重要課題として挙げている。人権尊重の推進がどこに重点を置くかは、各国の戦略によって異なる。モザンビークの場合は、特に経済成長の原動力とされる天然資源開発に重点を置く。次に採掘産業における人権リスクについて考える。

●採掘産業における人権リスク

採掘産業の運営には、様々な人権リスクへの配慮が求められる。事業主が、土地の利用に関して適切な調査や手続き、そして十分な住民との対話を行わなければ、住民の強制移転や土地の強制収奪を引き起こす可能性がある。また、原油流出や廃棄物などの環境に関する問題は、地域の生態系を崩し、農業や漁業などの伝統的な暮らしを営む人々や先住民の生活を脅かすことに繋がる。そして、ホスト国や地方政府と事業関係

者との間での賄賂や汚職行為や、操業にともなって配置する警備員が警備を理由として住民へ暴力行為を働き、女性に売春を強制するような危険性もある (UNCTAD、World Investment Report 2007)。

モザンビークにおける採掘産業も同様のリスクを抱える。弁護士協会が、テテ州の鉱山開発事業とカーボ・デルガード州パルマの天然ガス開発事業における、住民の土地移転に関わる人権侵害に関し、事業主の多国籍企業に対し訴訟を起こしている (2017年6月)。人権リスクに対する手当てをせず放置し、人権侵害が発生すれば、NGOや地域住民からの事業反対活動による事業停止や、地域での紛争や暴動を引き起こし、安全な操業を脅かす可能性がある。事業停止は、モザンビーク政府にとっては天然ガス開発事業の採掘権支払いと株式移転金の獲得、さらに将来の財政安定化を脅かす問題だ。よって同国政府は、特に採掘産業に適用される原則、基準およびガイドラインを重視することで、採掘産業に関わる国民の人権を守るとともに、事業の安定を確保しようとしているのである。

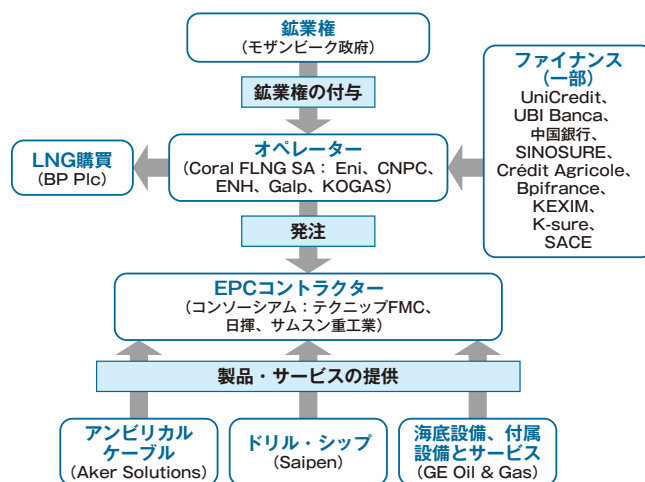
投資側の観点からも、人権の尊重を重視したビジネス環境の整備は重要である。前述のArea4鉱区のFLNG事業への投資において、投資家はホスト国の内政、経済状況、国際関係に加え、人権リスクの様々な観点から、事業の不確実性を検証したであろう。非開示債務の発覚により汚職が疑われている同国政府は、特に汚職・賄賂や資金管理の面で信頼を失っており、経済アクターとしての政府自身が人権尊重を実践し、ビジネス環境の整備をけん引することも重要である。

採掘産業で適用される主な国際的な原則、基準、およびガイドラインには、前掲の指導原則、OECDガイドラインに加えて、OECD 紛争地域および高リスク地域からの鉱物の責任あるサプライチェーンのためのデューディリジェンス・ガイダンス、ILO中核的労働基準、安全と人権に関する自主原則 (VPs)、採取産業透明性イニシアティブ (EITI)、国際金属工業評議会の10原則 (ICMM)、エクエーター原則 (赤道原則) 等がある。では投資する側とホスト国は、それぞれどのように人権尊重を促進しているのだろうか。

●Area4鉱区の投資国が求める人権尊重

Area4鉱区のFLNG事業には、多くの多国籍企業が関与する (図1)。現地で合弁会社として設立されたオ

図1 Area4鉱区のFLNG事業、各社関係図



(出所) 関係各社の発表資料等を参考に筆者作成。

ペレーターのCoral FLNG SAのコントロールを握るのはEni (イタリア) だ。合弁会社に対する各企業の出資比率は、Eni (イタリア) 50%、中国石油天然気集団 (CNPC、中国) 20%、Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH、モザンビーク) 10%、Galp Energia (ポルトガル) 10%、KOGAS (韓国) 10%である。Eniが保有する権利の50%は、ExxonMobil (米国) に売却されることが決定した。

設計・調達・建設を行うEPCコントラクターとして、テクニップFMC (フランス)、日揮株式会社 (日本)、サムスン重工業 (韓国) のコンソーシアムが、25億米ドルの契約を締結した。Aker Solutions (ノルウェー) がアンビリカルケーブル、Saipen (イタリア) が浮遊式海洋掘削装置であるドリル・シップ、GE Oil & Gas (米国) が海底設備、付属設備とサービスを提供する。すべての最終生産物は、BP Plc (英国) が採掘開始から20年間購入する。

Eniによると、資金の6割は、15の銀行と5つのECA (輸出信用機関) から調達される。明らかにされている金融機関は、銀行はUniCreditとUBI Banca (イタリア)、中国銀行とSINOSURE (中国)、Crédit Agricole (フランス)、ECAはBpifrance (フランス)、KEXIMとK-sure (韓国)、SACE (イタリア) である。

Area4鉱区のFLNG事業には、2017年7月末時点で総勢10カ国 (ホスト国を含む) の企業や機関が関与する。同事業に投資する企業や機関の出身国は、いずれも国や地域としての人権尊重およびRBCに関する政

策を保有する。

コントラクターの支配権を握るEniはEU加盟国企業だ。EUは非財務情報開示指令によって、一定条件以上の企業に環境関連、社会・従業員関連、人権、汚職賄賂防止等に関する情報開示を求めている。Eniは当指令を念頭に、企業方針と計画を公表している。

EPCコントラクターのAker Solutionsは指導原則やOECDガイドラインを自社方針に取り込み、GRIレポートの手法で人権に関する取り組みを報告している。ノルウェーのNAPは、ECAが資金供給する際にOECDガイドラインに従うように定め、ECAが出資する際にはデューディリジェンスを行っている。同社の負債の約33%（2015年）はECAからである。

資金提供する金融機関の所在国であるイタリアとフランスは政府がNAPを策定・公開し、韓国は国内人権委員会がNAPを推進している。イタリアのNAPは、ECAに対して、融資の際には人権侵害を考慮した環境と社会へのリスク分析を行うように明示している。

最終生産物を購入するBP Plcは、人権方針を保有し、指導原則やVPs等を支持する。またサプライヤーに対してデューディリジェンス、政府や規制当局や公官庁に対して人権尊重を直接求め、働きかけている。同社は、英国現代奴隷法が適用され、これに関するステートメントには、サプライヤーに何らかの人権侵害がみつかり適切な対処が取られない場合には、契約解除する可能性がある」と明記している。

●ビジネスと人権に関するモザンビーク国家プログラム

モザンビーク政府は投資する側の人権尊重の取り組みと同期して、「ビジネスと人権に関する国家プログラム」（BHRプログラム）に取り組み、広くRBCを含めた人権尊重を推進する。同プログラムは、NAPの策定、OECDガイドラインの促進、EITI（2009年に加盟）の実施強化、VPsへの参加および、ILO中核的労働基準の批准を目指している。一次ベースライン調査の結果は、2016年10月にマプートで開催されたビジネスと人権に関する全国会議の場で公表された。2017年末には公式のマルチステークホルダー・フォーラムが立ち上がる予定だ。

モザンビーク政府は、「豊かで公正な社会は、経済開発が、国民の人権を尊重し向上する方法で行われた

場合にのみ達成される」と宣言し、経済開発による国の成長と経済の発展を実現する目的でBHRプログラムを実施する。同プログラムの趣旨書には、「これまでの採掘産業や海外投資に牽引された経済発展が、社会問題の解決や貧困削減にはつながらず、脆弱なグループが経済的および社会的権利を享有するに至っていない。そのうえで経済開発による社会的な利益を、貧困層や脆弱なグループが享受することが国の成長に必要である。国内で発生するビジネスの現場での人権侵害について外部からの関心が高まっており、人権侵害の発生を放置することは海外直接投資が減少し、経済発展に遅れを生じさせる原因ともなる。したがって、人権尊重に取り組むことが重要である」と明記されている。同国の経済開発は、人権の尊重と向上をともなっており、こそ持続的なものとなり、社会開発課題の解決につながると考え、人権尊重の取り組みは国の開発戦略に一貫すると宣言している。

BHRプログラムは、人権侵害のリスクが高い地域とセクターを戦略的ターゲットに設定する。現時点での候補は、カーボ・デルガード州とテテ州の採掘産業とそれにとまなうセキュリティセクター、ナンプラ州のアグロビジネス、マプート州の建設事業と公共事業、マプート市の銀行・金融事業である。同プログラムの検討は、2012年に複数の外国政府と国際連合人権高等弁務官事務所（OHCHR）等の支援を受けて始まった。準備段階（2017年）と実施フェーズ（2018～22年）は、司法・憲法・宗教省の主管の下、地元NGOが英国政府の資金で運営されるNGOのWestminster Foundation for Democracyの協力を得て行う。議論は、マルチステークホルダー・フォーラムにおいて進められ、鉱物資源・エネルギー省、商工省、労働・雇用・社会保障省、ジェンダー・子供・社会活動省、土地・環境・農村開発省、農業・食糧保障省、内務省、経済財務省等の政府各省庁、市民社会、国内人権機関、多国籍企業を含む企業や経済関連団体および国連機関等が参加する。

●投資国、英国の戦略

モザンビークの人権尊重の取り組みを加速させるのは、BHRプログラムの大半の資金を提供する英国である。これは、英国の経済と資源確保戦略と直結する動きである。英国の天然ガスと石油の生産量は、2000

年をピークに減少している一方で、消費量はほぼ横ばいである。英国は、モザンビークを、北海油田の経験と技術をもつ自国企業の新たなマーケットと、資源の確保先として捉えているのではないだろうか。

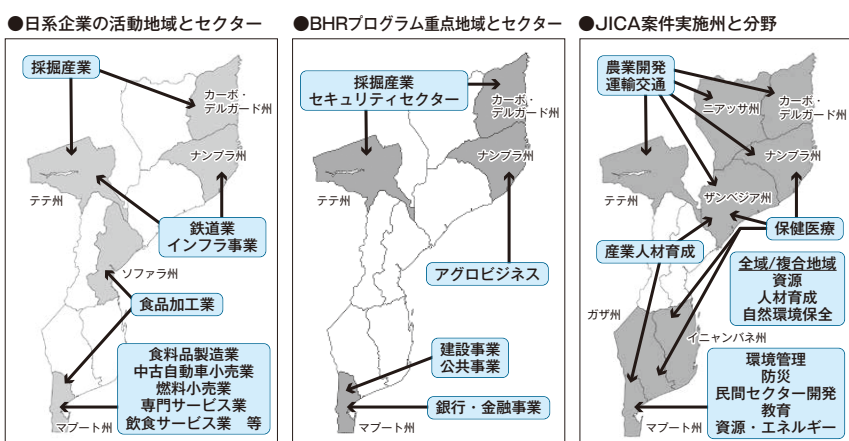
これを裏付けるかのように、2016年2月、英国石油開発の中心となっているスコットランドのアバディーン市と、LNG鉱区があるカーボ・デルガード州都のペンバ市が協力関係を結ぶMoUを交換した。アバディーン市が、過去40年間に油田開発を通じて行ったガバナンスおよび透明性、公共サービス、環境保全に対する取り組みの経験、農漁業から天然ガス開発の中心としての機能を持つ市へ移行した経験から、ペンバ市を支援する。ペンバ市が人権尊重をとまう形でLNG開発を行えば、当地の持続的な経済開発に寄与することに加え、後に英国のエネルギー関連会社が投資する環境を整えることになる。またこれは、LNG輸入の90%超をカタールに頼っている英国が（2016年）、モザンビークから安定した供給を受ける基礎作りにもなり、資源確保戦略の観点においても有効である。

英国は、モザンビークの人権尊重を統合する経済開発を支援することで、自国の資源・エネルギー関連企業が将来投資するための安定したビジネス環境作りと、資源確保を同時に目指していると推測される。同国における人権尊重の推進は、英国にとって自国の経済政策の一環であり、資源確保戦略を支えるものである。

●日本政府および企業へ求められる人権方針

日本政府および企業は、海外事業において戦略を持って人権尊重を推進できているのだろうか。モザンビークに進出する企業は16社（2017年3月）、実施するJICAの技術協力等の案件は24件（2017年4月）である。同国で操業する日系企業のすべてが、BHRプログラムで重点地域に指定される4つの州と1つの市のいずれかで操業し、JICA案件の多くが、これらの地域で活動している。民間企業による採掘産業への投資、JICA案件の農業開発や採掘産業が必要とする運輸交通事業は、同プログラムが重視する分野である（図2）。

図2 BHRプログラム、日系企業、JICA案件の地域とセクター



（出所）モザンビーク日本国大使館資料、モザンビーク政府資料、JICA実施中プロジェクト所在地図等より筆者作成。

モザンビークは、日本からのさらなる投資を期待している。2017年4月フィリッペ・ニュシ大統領が来日し、日・モザンビーク・ビジネスフォーラムの場で、日本企業に対し自国への投資を呼びかけた。また、火力発電・LNG事業・石油天然ガス分野における人材育成や、ガス・石化水素分野における技術研修などに関する契約書やMoUの交換が行われた。

日本政府や企業は、人権尊重の取り組みが必要とされる地域、セクターおよび分野に対し、積極的に開発援助や民間投資を行っていることを認識しているのだろうか。筆者が2017年5月にマプトでインタビューを行ったモザンビーク政府高官は、「日本政府や企業は援助や投資を通じて我が国の発展を支援している点については感謝するが、人権尊重に関しては存在感が薄い。日本の関係者は、この分野に対してもっと積極的に関与して欲しい」と語った。

モザンビーク政府、関係各国政府およびドナー機関は、経済開発が人権尊重を統合するものでなければ同国の持続的な発展は望めないと考え、これを経済政策の一環として推進している。日本政府と企業には、モザンビーク政府が、人権尊重をとまう経済開発を望んでいることを正しく理解し、明確な方針を持って援助活動と企業活動を行うことが求められているのではないだろうか。

（いのうえ なおみ／アジア経済研究所 法・制度研究グループ）