

Fair Finance Guide 第 10 回ケース調査報告書

ラオスのダム決壊と日本の民間銀行の責任

～邦銀の海外銀行買収における人権デューデリジェンスの重要性～



2019年6月11日

Fair Finance Guide Japan



本報告書の作成にあたってはスウェーデン国際開発協力庁（Sida）の助成を受けています。

要約

2018年7月23日に発生した、ラオス南部アッタプー（Attapeu）県に建設中のセピヤン・セナムノイ水力発電ダムのサドル・ダム崩壊事故は、少なくとも48人の死亡者、23人の行方不明者、7,000人以上の避難者という大きな被害を下流の村々に与えた。また、水が流れ込んだセコン川の下流に位置するカンボジアでも25,000人が避難を余儀なくされた。事故発生時からもうすぐ1年になる今も、アッタプーの人々の避難生活は続き、事故によって失われた生活への補償は十分になされていない。人々はそれまでの生活を取り戻すことを強く望んでいる。

ラオスは、豊富な生物多様性と天然資源に恵まれており、その国土にはメコン川全体の総流量の35%に及ぶ多くの川が流れている。川は、そこに住む人々の重要な生活資源であるだけでなく、コミュニティのアイデンティティを象徴するものであるが、近年行われているダム建設がその生活を脅かしている。ラオス政府は、周辺国にダムを利用した水力発電による電力を輸出することで、自国を東南アジアにおける「バッテリー」として位置付けようとしている。しかし、ダム建設によって、強制移転や自然資源の劣化といった負の影響が生じている。一方、影響を受ける地域住民には往々にして利益が還元されない。ダム建設にあたり、生活環境への変化について意味のある参加が担保されたコンサルテーションが住民に対し実施されるべきであるにもかかわらず、その機会も十分とはいえない。

今回の事故が起きたダムプロジェクトは、韓国企業のSK Engineering and Construction（SK）が26%、Korea Western Power Company（KOWEPO）が25%、タイ企業のRatchaburi Electricity Generating Holding（RATCH）が25%、ラオス国営企業のLao Holding State Enterprise（LHSE）が24%の割合の共同出資により2012年3月に設立した合弁会社Xe-Pian Xe-Namnoy Power Company（PNPC）が事業主体となるBOT（build-operate-transfer）事業で、SKがダム建設を進め、2019年2月からの操業開始を予定していた。発電した電気の9割はタイに輸出される¹。加えて、韓国のEconomic Development Cooperation Fundから0.025%の利子率でLHSEに約8000万ドルが融資されている²。また、PNPCに融資しているタイの銀行団に含まれるアユタヤ銀行は、その株式の76.88%を三菱UFJ銀行が保有している³。

このように複数のアクターが関与している、新興国における大規模な開発事業で国民に生じた損害は誰が補填するべきか。実際に建設作業を担っていたSKの責任は当然、追求されるべきである。だが、ラオス政府が推し進める一連の水力発電事業に起因する事故であり、その点から、自国民の権利を保障する義務を負うラオス政府の責任も検討されるべきである。今回の事故に対し、ラオス政府は影響を受けた住民一人当たり、月12ドルを支払うと2018年9月に述べたが、この金額は事故で住居と資産のほぼ全てを失った住民が避難所で生活するにあたり、十分なものではなく、仮設住宅や移転地の住宅建設にも遅れが出ている。また、失った資産に対する補償の水準も明らかではない。

では、事業に資金を投じた金融機関はどのような責任を負うのだろうか。今回のように、国民の損害に対する国家による十分な救済を期待することが難しい場合はとりわけ問題となる。民間企業主導の大規模な開発事業において、住民の生活に与える負の影響をどのように防止・軽減し、また生じた損害を救済するかという議論は、国際金融公社（IFC）による「環境と社会の持続可能性に関するパフォーマンス

¹ <https://www.pnpc Laos.com/index.php/en/project/project-in-brief>

² Lao Holding State Enterprise (LHSE) FUNDING ARRANGEMENTS
<http://www.laoholding.com/en/funding-arrangement-2/>

³ <https://www.krungsri.com/bank/en/Other/AboutUs/Overview.html>

ンス基準」や、これを民間金融機関に適用する「赤道原則」といった国際的な基準の導入につながってきた。2011年に国連の人権理事会において全会一致で承認された、国連「ビジネスと人権に関する指導原則（UNGP）」は、民間企業に対し、その事業活動に伴う人権侵害のリスクへの取り組み方の原則を示すもので、重要な役割を担う。UNGPは、国家が人権保障の義務を負うことを前提としつつ、ビジネスが市民社会に与える影響の大きさに鑑み、企業も国際人権を尊重する責任を負うと明確に述べている。新興国では、しばしば、国内法が国際的な基準を充たしていない場合がある。これまでは、その国で活動する企業は、国内法の遵守を中心に考えてきた。しかし、結果として、そのような企業の対応が多くの人権侵害の事例を招いたことから、UNGPでは、企業に対しても、あくまで世界人権宣言やILO条約といった国際基準に照らして、事業活動による人権リスクを検討するよう求めている。関連するステークホルダーのエンゲージメントを確保した上で、人権リスクを特定し、それを予防・減少するための取り組みである人権デューデリジェンス、ステークホルダーからの申し立てを受ける苦情処理メカニズム、そして損害への救済が企業の果たすべき責任として示されている。

三菱UFJ銀行は、連結子会社であるアユタヤ銀行による融資を通じてこの事業に関与している。同行は、ウェブサイトで「人権方針」、その取り組みの方向性を提示する「MUFG 環境・社会ポリシーフレームワーク」を公開している。UNGP、赤道原則といった国際基準へのコミットも述べられているものの、同ポリシーフレームワークの対象範囲にはアユタヤ銀行が明示的に含まれていない、人権デューデリジェンスの具体的なプロセスについての透明性と説明責任が果たされていない、関連するステークホルダーからの懸念を汲み上げるための苦情処理メカニズムが設置されていない、といった課題がある。

事故を受けてもなお、ラオス政府がセピヤン・セナムノイ・ダム事業を大きな見直しなく遂行する可能性もある。今回のような事故を二度と起こさないために、三菱UFJ銀行は、まずは被害を受けた住民らとの個別のダイアログを通じ今回の事故に対する救済に取り組み、同時に人権デューデリジェンスの実効性を向上させることが必要である。

日本の金融機関による海外の金融機関買収事例は増加しており、今回の事故のような人権リスクは顕在化していると言えよう。買収先の金融機関がプロジェクトに与える影響力を適切に行使することは、人々の権利保障を実現するために必要不可欠であり、本報告書はその取り組みの推進を目的とするものである。

三菱UFJ銀行に対するセピヤン・セナムノイ・ダム事業の人権配慮に関する提言

融資を行う金融機関がその影響力を行使し、開発事業に起因する人権への負のインパクトを予防・軽減するためには、1) 融資時及び2) 事業実施中の人権デューデリジェンスを実施することが求められる。本件で三菱UFJ銀行が1)の時点で関与できなかったとしても、2)を行うことは可能であり、それがUNGPの求める金融機関としての人権尊重責任である。本件では、単にラオスの国内法を遵守するだけでなく、影響を受けるコミュニティの参画も十分に担保するなど、国際的なスタンダードに沿って実行すべきである。

ただし、仮に1)及び2)ともに十分に行ったとしても、人権への負の影響が生じることはありうる。その場合には、救済への取り組みが求められる。上記の通り、人権方針では「適切な対応」と述べられているが、具体的には次のような一連の取り組みを通じ、被害者らの救済に最も適切な手段を模索していくべきである。

1. 事故による影響の実態把握を行う。重要なステークホルダーとなる被害を受けた住民らと直接のダイアログをもつことはもちろん、NGOをはじめとする外部の専門家とも連携すること。
2. 同時に、子会社であり融資行為の主体であるアユタヤ銀行にもエンゲージメントを推奨し、親会社としてそれを十分に支援すること。
3. 韓国政府をはじめとする他の関連ステークホルダーとの対応について協議を進めること。今回のように、多数のステークホルダーが存在する場合、責任の所在が曖昧になり結局被害者救済が滞ってしまう恐れが高いため、そのような事態を回避し、関係するステークホルダーの連携した取り組みを実現するために積極的にイニシアティブを採ること。
4. 上記の一連の取り組みを、相手方の同意のもとに、ウェブサイトで公開し、透明性と説明責任を担保すること。
5. 人権デューデリジェンスの継続的な実行を担保する社内のガバナンスを構築すること。
6. 人権デューデリジェンスの一環として、人権リスク特定・予防・軽減のための苦情処理メカニズムを構築し、既存の方針とのギャップを埋めること。
7. 現在進行中の同種のプロジェクトについて、同様の事態が生じることを防ぐために、プロジェクトレベルでの個別の苦情処理メカニズムを構築すること。

海外銀行買収を行う民間金融機関に対する提言

三菱 UFJ 銀行に限らず、日系の金融機関が特に新興国の金融機関を買収あるいは出資等によりその事業に關与する例は下記の通り増えており、海外での事業活動の範囲は拡大している。これは、今回の事故で三菱 UFJ 銀行が負うのと同様の責任が他行にも生じることを意味する。したがって業務拡大に際しては、提携先の金融機関が関わっている事業が人権に与える負の影響を予防・軽減する措置、そして人権侵害が生じた際の救済が実現される仕組みを主体的に構築することが金融機関の果たす責任として強く求められる。

【邦銀による海外銀行買収等事例】

	年月	態様	買収対象
三菱 UFJ	2008 年	完全子会社化	ユニオンバンク（アメリカ）
	2008 年 10 月	出資	モルガン・スタンレー（アメリカ）
	2013 年 12 月	子会社化	アユタヤ銀行（タイ）
	2019 年 4 月	子会社化	ダナモン銀行（インドネシア）
三井住友	2008 年 6 月	資本・業務提携	パークレイズ（イギリス）
	2019 年 2 月	出資	年金貯蓄銀行（BTPN）（インドネシア）
みずほ	2009 年 1 月	出資	メリルリンチ（米国）
	2011 年 9 月	資本・業務提携	ベトコンバンク（ベトナム）
	2012 年 6 月	買収	ウェストエルビー・ブラジル（ブラジル）

具体的には、民間金融機関が海外銀行に買収等を通じて關与する場合、以下の取り組みを行うべきである。

1. 金融機関の人権方針等において、UNGP の遵守を投融資先に働きかけることを明確にすること。
2. 金融機関の人権方針において、連結対象のすべての子会社（傘下の金融機関）を対象にすること。
3. 買収時に、当該金融機関の融資先の人権リスクに関するデューデリジェンスを実行すること。
4. 買収後は、従前からの融資先に対しても、UNGP の趣旨に鑑みた人権配慮が図られているかどうかを適切にモニタリングすること。
5. 投融資先の企業・事業で影響を受けた又は受ける可能性のある住民が、申し立て可能な実効性のある苦情処理メカニズムを設置すること。

目次

要約	p2
目次	p6
第1章：ラオスのダム開発と開発事業に関する責任について	p7
第2章：サドル・ダムの崩壊事故とその被害状況、主要なステークホルダーの反応・対応について	p13
第3章：セピヤン・セナムノイ・ダム事業に対する日本の金融機関の関与と責任	p20
第4章：まとめ及び提言～日本の金融機関による海外銀行の買収における社会環境配慮のあり方	p24

第1章 ラオスのダム開発と開発事業に関する責任について

1-1. ラオスの開発とメコン川

東南アジアに位置し、中国、タイ、ベトナムといった国々に隣接するラオス人民民主共和国は、生物多様性と豊かな天然資源に恵まれ、国土を流れる多くの川は、メコン川全体の総流量の35%をもたらしている⁴。これらの河川は、沿岸のコミュニティと地域経済のライフラインとして機能している。また、この地域に暮らす人々にとって何よりも重要な生活資源として活用され、地域の文化や少数民族を含め、ローカルコミュニティのアイデンティティの基礎となっていた。しかし、近年の数多くのダムプロジェクトがそれを脅かしている。

ラオス政府は、隣国であるタイやベトナムに発電した電力を輸出することによって、自国を東南アジアにおける「バッテリー」として、売電による外貨収入の増加による、ラオスの社会・経済発展のための資金調達を目指している。しかし、これら大規模ダム建設を伴う水力発電事業で生産される電力の恩恵を、ラオスの人々が十分に受けているとは言い難い。農村部の世帯が必要とする電力量は多くはなく、太陽光やマイクロ水力など、小規模なもので十分まかなえる。にも関わらず、ダムの影響を受ける農村部の人々は開発が原因で移転を強いられる他、利用する天然資源の減少など生活の質に負の影響を受ける。都市部の住民にとっても、外貨獲得のための大規模発電事業が優先され、適切な国内配電網の整備が後回しになり電力を輸出価格より高い値でタイから買い戻していること、国内の独立発電事業者（IPP）からは単価の高い電力を購入していることなどから、自国の発電の利益を十分に受けているといえないのが現状である。

ラオス政府は、2005年に「水力発電事業の環境・社会的持続性に関する国家方針」⁵を採択し、その後、環境や社会に与える影響のアセスメントや住民の移転計画に関する法律も採択した⁶。しかし、これらの方針や法律の施行は十分とは言えない。とりわけ、2019年の報道の自由ランキングは世界第171位（180カ国中）⁷、2018年の腐敗認識指数132位（180カ国中）⁸というラオスにおいては、市民からの監視により、政府がその権利を十分に保護することを期待することは難しい。

結果として、生態系や既存の生活資源への影響評価を十分に行うことなく大規模な開発計画が実行されることが多く、地域の人々にとっては負のインパクトが利益を上回ってしまう事態が生じる可能性が高い。これまでも、こういった大規模な開発計画については見直しを求める声が、とりわけ国際社会からは多く挙がっている。

ラオスのダムプロジェクトは現在、タイ、中国、ベトナム、マレーシアといった国々やこれらの国々の企業から投資によって実行されている事業が多い。だが、過去には、世界銀行、アジア開発銀行といった国際機関、また日本やフランス、ノルウェーといった先進国が開発に関与していた。

⁴ <https://www.internationalrivers.org/campaigns/laos>

⁵ [http://portal.mrcmekong.org/assets/documents/Lao-Law/National-Policy-on-Environmental-and-Social-Sustainability-of-the-Hydropower-Sector-\(2006\).pdf](http://portal.mrcmekong.org/assets/documents/Lao-Law/National-Policy-on-Environmental-and-Social-Sustainability-of-the-Hydropower-Sector-(2006).pdf)

⁶ <http://www.laolandissues.org/wp-content/uploads/2012/03/Environmental-Protection-Law-2013English.pdf>,
<http://www.laolandissues.org/wp-content/uploads/2011/12/EIA-Decree-112-PM-2010-Inofficial-transl.-Eng.pdf>

⁷ <https://rsf.org/en/ranking>

⁸ <https://www.transparency.org/cpi2018>

コラム 1：大規模ダム建設が抱える問題点

国際大ダム会議によると、2019 年現在、世界には 59,000 以上の大規模ダムが存在する⁹。ダムは、当初は水力供給や灌漑を目的として建設されてきたが、次第に、洪水制御、水質確保、沈殿物規制やエネルギー供給といった目的が加わるようになった。このように多様な目的をもち、かつ、その社会的・経済的影響も大きいことから、ダム建設プロジェクトは新興国にとって非常に重要であり、また、その国の発展度合いを測る一つの指標ともされてきた。世界の電力の 24%が、水力発電によって供給されている。¹⁰

しかし、このような大規模開発は社会に対し有形・無形の変化を求めることから、必ずしもポジティブなものだけでなく、ネガティブなインパクトも生じる。世界ダム委員会による検証では、ダム建設地の生態系は回復不能な影響を受け、希少種を含む動植物が絶滅に追い込まれていることが指摘された。また、ダム建設費はしばしば予算を超過し、同委員会が調査対象とした 81 のダムの平均予算超過は 56%で、多目的ダムでは特に顕著であった。灌漑は目的を達成しない上に採算に合わず、発電では 20%のダムが目標発電量の 75%にも達していない。洪水調整ではかえって流域を洪水の危険にさらすこともあり、浸水・塩害・放水・決壊から生じる問題もある。気候変動で降水量が増加しダムの耐久性を見直す必要が生じたと同時に、洪水対策のあり方も抜本的な変更を迫られている¹¹、といった指摘がなされている。ラオスの場合、大型ダムの多くは水力発電が事業目的となっている。2018 年には全国でダムの放水による洪水の悪化が見られ、気候変動のもとでのダムの安全性に懸念が持たれている。

1-2. ダムプロジェクトが社会に与える影響

ダムプロジェクトが社会に与えるインパクトとして、第一に、ダム建設に伴い、非自発的な移転を余儀無くされるプロジェクト対象地域付近の住民の生活の変化が考えられる。移転それ自体が物理的な移動という負荷を与え、また、移転先での生活の再建にも一定の時間的・物理的コストがかかることは容易に想像できる。かつ、それが社会インフラの不十分な新興国であれば、かかる負担はなおさら大きくなる。

つまり、住民による自らの経済的・文化的環境に関する自己決定権、生存権、またどこに住むかを自らで決定できる移動に関する権利といった、生活するに際しての基本的な人権を侵害する可能性があると言える。

加えて、住民らはこのような強制的な移転に際し、自分たちの意見を表明する機会を十分に与えられる権利をもっているにもかかわらず、それが保障されない場合も度々ある。手続き上、平等に扱われるべき法の下での平等や差別を受けない権利の問題、必要な情報を十分に与えられない、という表現の自由の一部である知る権利の侵害が問題となる。また、ダム建設に反対する意思を示そうとしても、様々な理由からそれを恐れてしまい、表現の自由や集会の自由といった権利を行使できないこともある¹²。さらには、ダムの建設に反対する人々が身柄を拘束され、虐待・拷問を受ける、あるいは殺害される事例¹³も報告されている。

強制移転は、単なる居住地の変更だけではなく、生計手段を含め、人々の生活全般に対する影響を伴

⁹ https://www.icrod-cigb.org/article/GB/world_register/general_synthesis/general-synthesis

¹⁰ https://www.icrod-cigb.org/GB/dams/role_of_dams.asp

¹¹ http://www.mekongwatch.org/resource/documents/pr_20001116_01.html

¹² http://www.mekongwatch.org/report/laos/laos_nt2_problems.html

¹³ <https://news.mongabay.com/2019/03/leading-amazon-dam-rights-activist-spouse-and-friend-murdered-in-brazil/>

<https://kinder.world/articles/problems/twitter-threats-abuse-murder-what-women-face-defending-the-environment-20087>

う。仮に、移転先が移転前と全く同一の条件であるならば、住民らの様々な権利は保障される可能性が高いと理論的には言えるが、過去の事例からそれが実現することは稀である。実際には、移転後の場所で住居に関する権利、健康に関する権利、食糧に対する権利、子どもらの教育を受ける権利、衛生的な生活をおくる権利といった最低限の人権に影響を及ぼすことも多い。ダム建設地付近の住民は、川を生活の糧としていることが多く、それが奪われることによる生計に与える影響は大きい。

また、こういった様々な権利について、女性や障害者、あるいは先住民といった、いわゆる社会的に脆弱な立場に置かれている人々はより深刻な影響を受けることも度々指摘されている¹⁴。

1-3. 開発事業に対する責任とは-国連ビジネスと人権に関する指導原則-

このような負のインパクトを与えうる大規模開発は、ラオスなどの新興国ではこれまでは国際開発機関や先進国政府・企業が関与することがほとんどであった。開発事業は、当該国の経済発展を目的とし、そこで生じる経済的利益が貧困削減といった開発課題に資するといった説明により正当化されてきた。一方、上述のような事業実施に伴う負のインパクト、すなわち、地域住民の土地・自然資源へのアクセス権など生活に関連する基本的な権利や先住民の固有の権利の侵害といった人権侵害への責任に対する実効的な対策は十分にとられてこなかった¹⁵。住民の強制立ち退きや自然資源へのアクセスに対する変化を余儀無くされる新興国での大規模なインフラ事業について、融資を実施してきた世界銀行・国際金融公社（IFC）・アジア開発銀行（ADB）といった国際金融機関や、こういった大規模開発も含めて事業活動を行う企業の責任に関しては、長年にわたり議論されてきた。

企業の責任について国連では、1975年に始まった「多国籍企業に関する国連行動綱領」案の検討と廃案、その後、国連人権小委員会において2003年に「人権に関する多国籍企業および他の企業の責任に関する規範」の採択といった動きがあったものの、先進国の反対が強く、承認には至らなかった。そこで2005年、当時のコフィー・アナン事務総長は、ジョン・ラギー氏を人権、多国籍企業、およびその他の企業活動に関する特別代表に任命し、新たなガイダンス作りに向けた作業が進められた。

この結果、2011年に国連人権理事会で全会一致で承認された「ビジネスと人権に関する指導原則（UN Guiding Principles on Business and Human Rights）」（UNGP）は、開発事業によって生じる人権侵害に関し、従来の国家責任の議論を超えて企業の責任についても述べている。2015年の持続可能な開発のためのアジェンダ2030（SDGs）の採択と合わせ、UNGPは投資・融資に新たな側面をもたらしている。これまでも開発について経済的な側面だけではなく、社会的な開発、あるいは人間開発といった側面からの議論の重要性は指摘されてきた。UNGPは、国家とは別に民間セクターが負う責任として、「人権を尊重する責任」を明示し、これまでのCSR(企業の社会的責任)をめぐる議論を深め、企業活動がいかに社会・環境・人権上の負の影響を抑えて持続可能な社会の実現に貢献できるかという視点を、より一層重視している。なかでも、住民・コミュニティ・環境といった外部の利害関係者への負荷が大きいことが過去の事例から予測される大規模開発は、その実施にあたりこの視点からとりわけ慎重に考慮すべきであり、開発事業をめぐる一連の議論が「ビジネスと人権」という視点で急速に発展してき

¹⁴ Manorum, Baird and Shoemaker. 2017. "The World Bank, Hydropower-based Poverty Alleviation and Indigenous Peoples: On-the-Ground Realities in the Xe Bang Fai River Basin of Laos" など

¹⁵

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DFI/MappingStudyontheHRRiskImplications_MegaInfrastructureInvestment.pdf

ている。

UNGP が民間企業に対し求めているのは、国際的な人権基準を尊重し、事業活動による人権への負のインパクトを避けることである。そのために企業は、1) 人権尊重を示す方針の制定と公表、2) 事業によって影響を受ける人権への影響を特定し、予防・軽減し、また、これに対する取り組みを示す人権デューデリジェンスの実施、3) 事業活動が直接の原因、あるいは事業活動が加担した人権侵害の損害について救済手段を講じることが必要となる（原則 15）。救済の実現は、謝罪、金銭的・非金銭的賠償など被害者の状況に合わせた様々な形態が考えられる。そして、この一連の継続的なプロセスは、潜在的、あるいは既に影響を受けている人たちや外部の専門家との対話、つまり、ステークホルダーダイアログに基づくものであることを求めている（原則 18）。加えて、ステークホルダーからの申し立てを受ける苦情処理メカニズムも設置すべきとされる（原則 29）。

また、UNGP が言うところの人権とは、世界人権宣言や「結社の自由及び団体交渉権」「強制労働の禁止」「児童労働の実効的な廃止」「雇用及び職業における差別の排除」などの ILO が定める中核的労働基準をはじめとする国際基準である。仮に事業実施国の国内法と齟齬が見られる場合、あるいは国内法が国際基準を満たしていない場合には、国際的なスタンダードを遵守する。

これまで、国内企業による海外進出、特に新興国におけるビジネス展開において、法律の内容やその実行に関する国家間の基準の違いは問題となってきた。企業のなかに、法律や制度の曖昧さを経済的利益の最大化のために利用する傾向があったことは否めない。しかし、UNGP はこういった企業の行動が、社会的に弱い人々に負の影響を与えてきたことを踏まえ、企業がより高いスタンダードに基づいて人権尊重の責任を果たすことを求めている。

「人権」は、これまでは義務履行者である国家と権利保持者である国民という枠組みで議論されてきた。しかし、現在では、開発事業が実施される国の政府のみならず、その他の開発実施主体にも負のインパクトを最小限にすることが要求されており、UNGP はその点を明示した国際的なガイドラインの一つと位置付けられる。ただし、負のインパクトをどのように特定し、その防止も含め、対応策をいかに効果的なものにしていくかというプロセスは依然として発展途上の段階であり、実践を踏まえた実効的な議論が必要不可欠である。

1-4. 金融機関による融資活動への適用及び本調査の意義

以前より世界銀行やアジア開発銀行といった国際金融機関は融資にあたってのガイドラインを制定し、また民間の金融機関も同様の観点から任意のガイドラインである赤道原則を導入し、融資機関の責任としての人権侵害のリスクの予防・最小化に関する取り組みを推し進めてきた。

近年、日本の大手民間金融機関による海外銀行の買収が拡大しているが、そういった銀行買収を含む経営判断においても、UNGP を初め、国際的に合意している国際人権基準の観点から適切な環境・社会・人権配慮を行うことは、金融機関が持つ経済的・社会的影響力の大きさに鑑みても必要不可欠であることは疑いがない。

以上のような企業が果たすべき人権尊重責任を踏まえ、2018 年 7 月にラオス南部の水力発電所建設現場で発生した決壊事故を事例として、本調査は、この事故に関与した日本の大手民間金融機関の環境・社会・人権配慮の方針とその実施について UNGP に従って検証する。そして、そこで明らかとなったギャップを、海外銀行買収及び経営における環境・社会・人権配慮の方針とその実務の向上を求める

根拠とする。

特に、上述の通り、ラオスの水力発電プロジェクトは国家をあげて行われており、現存の水力発電計画には 72 の大規模ダムが含まれ、2019 年 4 月現在、12 のダムが建設中、25 近くのダムが計画進行段階にある。特にメコン本流下流域では 11 のダムからなる一連の開発プロジェクトが計画・実施中で、既にラオス国内ではサイヤブリ (Xayaburi) ダム、ドンサホン (Don Sahong) ダムの建設が着手されている¹⁶。サイヤブリダムでは、日本の三菱商事と東京電力・中部電力出資の JERA 社がタイ企業に出資する形で関与しており¹⁷、今後も日本企業・金融機関がラオスでの水力発電ダム計画に関与する可能性は高く、本調査によって金融機関の責任を検討することは、今後、金融機関による同様のプロジェクトにおける人権尊重をより一層推し進めることにも寄与する。

コラム 2：開発事業に関連するラオスの法制度紹介

A. 環境影響評価

環境に負荷を与える大規模な開発プロジェクトが実施される場合に、それが環境に与える影響を評価するプロセスとして、環境影響評価が多くの国で取り入れられている。環境に与える評価を様々な側面から評価することで、マイナスの影響をいかに軽減するかを実施主体が検討することが求められる。ここでは、純粋な「環境」にかかわる事柄のみならず、環境に関連する経済的、社会的、文化的な影響についても総合的に考慮することが本来の趣旨からは求められている。しかし、特に新興国における環境影響評価のあり方については、その実効性に対する疑問も大きい。その原因の一つとしては、環境影響評価の対象となる開発プロジェクトに絡む利権が政治的な側面を助長させることも挙げられている。

ラオスでは、1999 年に策定された天然資源保護と持続的な活用を目的とする環境保護法が 2012 年に改正された¹⁸。改正後、社会環境へのインパクトは、住居や文化的・歴史的遺産を含む、人々の生活、健康、財産、生計手段に与えるものと定義された (第 10 条)。そして、エネルギー、鉱山開発、農業、林業、商業などに関する政策や戦略的計画、プログラムを検討する際に、社会及び環境へのインパクトを推定する「戦略的環境アセスメント」を実施することを求めている (同 19 条)。また、2000 年には環境影響評価規制が施行され、2010 年には環境影響評価に関する首相令 (Decree)¹⁹が交付されている。同令は、建設前、建設、操業、そして終業という一連のプロセスに対応した課題について触れている。とりわけ、鉱山開発や天然資源開発、建設事業を実施する際、事業に関する契約締結、住民の立ち退きを伴う土地開発といった関連事業活動に着手する前に、プロジェクト開発者が環境コンプライアンス認証を取得することが求められている (第 5 章)。開発事業者は、その前提として、プロジェクトのあらゆる段階で、地方自治体やコミュニティなどの潜在的に影響を受ける人々の環境影響評価プロセスへの参加を確保することが必要とされる (第 2 章)。

このように、一見すると影響を受ける人々の権利保障に必要な制度枠組みが存在するものの、その実効性には疑問が残る。環境影響評価の報告書は、市民の参加が十分に保障されておらず、また代替手段を十分に考慮していないなど、質が高いとは言えないと指摘されてきた。また、プロセス自体へのコントロールは環境影響評価の認定時のみに限られ、多くのプロジェクトがモニタリングの対象とはなっていないことも問題点とされる²⁰。環境影響評価はあくまで暫時的なものであって、その後もプロジェクトの進捗に伴って状況が変化することが予想されることから、事業開始後のモニタリングも社会への影響を最小限とするために重要と言える。

¹⁶ <https://www.mekongeye.com/2016/05/18/ck-gets-b19bn-environmental-contract-for-xayaburi-dam/>
<http://eng.sinohydro.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=42&id=406>

¹⁷ http://egco.listedcompany.com/newsroom/2011-04-11_EGCO_EN.pdf

¹⁸ <http://www.laolandissues.org/wp-content/uploads/2012/03/Environmental-Protection-Law-2013English.pdf>

¹⁹ <http://www.laolandissues.org/wp-content/uploads/2011/12/EIA-Decree-112-PM-2010-Inofficial-transl.-Eng.pdf>

²⁰ 'Evaluation of the Environmental Impacts Assessment (EIA) System in Lao PDER', Sengdeuane Wayakone, Inoue Makoto, 2012

B. 外資規制 - 投資奨励法

前述の環境影響評価は、個々のプロジェクトのマネジメントを目的とするが、その前提として海外投資を呼び込む際の国の指針を示す法政策の一つとして投資自体に関する法制度がある。ラオスでは2009年に投資奨励法が制定され、その後2016年に改訂²¹され、「簡便、迅速、透明性があり、かつ適切な投資」を促進すること、投資家と並び「人々」の権利と利益を保障すること、持続可能性に沿った社会・経済的な継続的な発展に寄与することなどを目的とすると述べられている（第1条）。

第6章は投資家の権利及び義務を定めており、「社会への義務」（73条）として、労働者の保障や地域の慣習の尊重などに加え、事業活動によって影響を受けた人々への被害補償（4項）、事業活動地域における住民の貧困削減への貢献、開発の推進、奨励を行うこと（5項）が定められている。74条では環境上の義務が述べられており、何らかの環境問題が生じた場合には、投資家は、その状況を即時に解決するために必要な措置を講じる義務を負うことが明示されている（2項）。

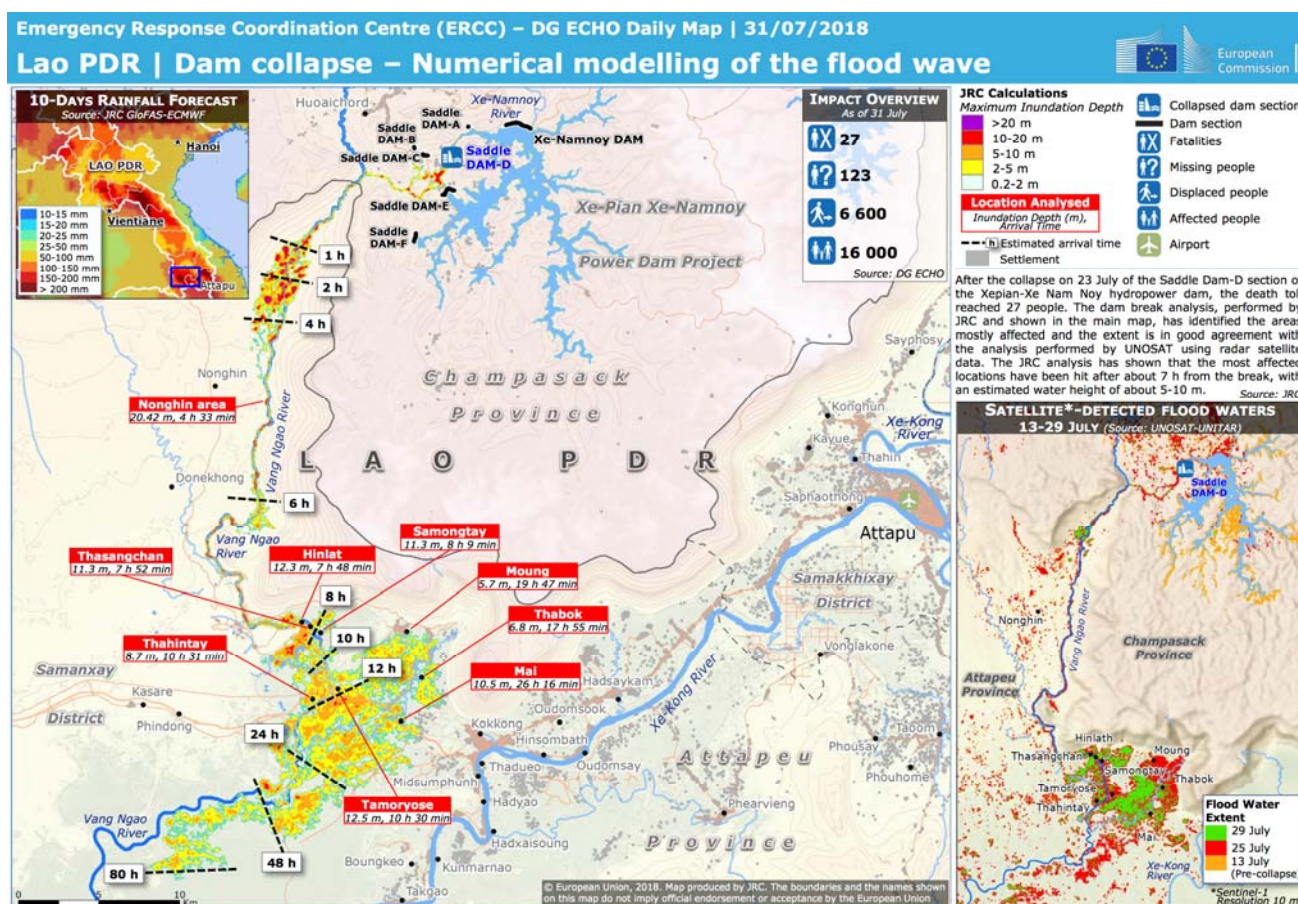
しかしながら、ガイドライン等を含め、この法律の実効性を担保する枠組みは未整備であり、現状、投資家の自主的な取り組みに委ねられている点が大きな課題である。

²¹ https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/country/la/invest_03/la8C010_kaiseitoushisyorei.pdf

第2章：サドル・ダム崩壊事故とその被害状況、主要なステークホルダーの反応・対応について

2-1. 崩壊事故の発生と被害状況について

2018年7月23日、ラオス南部のアッタプー（Attapeu）県に建設中のセピヤン・セナムノイ水力発電ダムで発生したサドル・ダム崩壊事故は、ラオス政府の公式発表では7,095人の避難者、少なくとも48人の死亡者、23人の行方不明者²²という甚大な被害を下流の村々に与えた。全体では、19村14,440人に影響し²³、さらに、水の流れ込んだセコン川下流に位置するカンボジア国境近くのストウン・トレン州でもおよそ25,000人が避難する事態となった²⁴。ヨーロッパ連合のEmergency Response Coordination Centre作成の地図では、ダム決壊後の各地点での推定水位が示されている。被害の大きい村に到達した水は、約12mの水位となった模様である。



出典：Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS)²⁵

その有様を見た住民は、「水ではなく壁が押し寄せてきたようだった」と語っている。また、死亡者の多くは溺死ではなく、高地から膨大な量の水が流れ出した際に山肌から削り取った大量の土砂や樹木に巻き込まれて亡くなったものだという。目の前で親や子どもが亡くなる体験をした方たちのショック

²² ラオス政府資料による

²³ <http://www.nationmultimedia.com/detail/asean-plus/30356675>

²⁴ <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/21/laos-dam-collapse-work-continues-on-huge-projects-despite-promised-halt>

²⁵ http://www.gdacs.org/contentdata/maps/daily/FL/1000210/ECMD_20180731_Lao-PDR_Dam.pdf

は大きく、また遺体が発見されていない方の遺族は、弔いをあげられないことに苦しんでいた²⁶。

同ダムは、発電能力 410 メガワットの水力発電ダムで、ラオス南部のボロベン高原に 3 つ導水と貯水のためのダムが造られたほかに、貯水池の縁の山の鞍部を埋める 5 つのサドル・ダムも建設された。総工費約 10.2 億米ドルの大規模な事業である。事故発生当時、既に 9 割が完成しており、2019 年 2 月から操業し、電力の 9 割はタイに送電される予定であった。

ラオスの国営放送によれば、サドル・ダムの一つが崩壊し、鉄砲水がセピヤン川に流れ込み、それが Sanamxay 地区の 6 つの村コッコン、ヒンラート、マイ、ターセンチャン、ターヒン、サモータイ村 (Kho Khong, Hinlad, Mai, Thasengchan, Tha Hin, Samong Tay) に影響を及ぼし、特にヒンラート村とマイ村は深刻な影響を被った。

セピヤン川は、セコン川 (Xekong River) に流れ込む。セコン川はメコン川の主要な支流の一つで、ラオスに源流を發しカンボジアに流れ込む国際河川である。ダムからカンボジアのストウン・トレン州に位置するセコン川とメコン川との合流地点まではおよそ 283 キロである。カンボジアのストウン・トレン州のシエムパン (Siem Pang) 地区にあるメコン川委員会 (Mekong River Commission, MRC)²⁷ のセコン川のモニタリングステーションでは、河川の水位は 2018 年 7 月 23 日の午後 4 時から同月 25 日の午後 2 時までの間でおおよそ 3 メートル上昇した²⁸。



被害の大きかった村には大量の土砂が流れ込み、家屋を破壊した (メコン・ウォッチ撮影 2018 年 12 月)

²⁶ 現地インタビューによる

²⁷ カンボジア、ラオス、タイ、ベトナムの 4 カ国によるメコン川の水源の共有と持続的成長の管理を目的とする国際機関 (<http://www.mrcmekong.org/about-mrc/>)。

²⁸ <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/mrc-monitors-the-flooding-situation-in-southern-laos-closely/>

ダムの崩壊は、一般市民の財産やインフラに深刻な損害を与えたのみならず、森林に残っていたベトナム戦争時の米軍空爆による不発弾（UXO）を流出させた疑いも指摘されている。国連によると、アッタプー県の少なくとも 94%の村に UXO があるとされる²⁹。

2018 年 12 月、帰宅が困難な 6 村の住民が収容されている、5 つの避難所（タマヨート、ドンボック、バーンハートヤーオ、ピンドーン、ルンバーク）を訪問した。キャンプは赤十字などの支援で衛生状態には問題ないように見受けられたが、水の供給が不十分な避難所もある。また、国連の災害基準に沿った仮設住宅が世帯ごとに提供されているが、居住スペースはとても狭い。12 月でもこの地域は、昼は 30 度を超え、夜は内陸のため気温が下がる。プレハブ内は昼間 40 度近い温度となるので、避難した人たちは室外や自分たちで建てた小屋などで過ごしている。住民が自力で小屋を建てる場合、政府からの支援はトタン屋根の支給以外なく、親戚からの借金などで木材を入手している。

また、聞き取りをした各村の村長から、多くの人が夜の寒さでプレハブではよく眠れないと訴えるので政府にベッドや布団の支給を求めているものの実現しない、という声が聞かれた。住民の一部は、事故後 5 か月経過した時点でもいまだに仮設住宅の提供すら受けておらず、テント暮らしを続けている。住民の話では、居住条件の悪さで避難所を出た人たちもいるという。避難所に残る住民も、できるだけ早く移転地に移動したいと希望している。だが、ラオス政府は移転住宅完成まで、4-5 年間の時間がかかると通告しており、住民から強い不満が出ている。

避難所で暮らす人は 3 月には約 3,750 人となっている³⁰。



避難所の仮設住宅（メコン・ウォッチ撮影 2018 年 12 月）

²⁹ <https://thediplomat.com/2018/08/korean-firms-face-questions-in-laos-dam-collapse/>

³⁰ <https://srpovertyorg.files.wordpress.com/2019/03/lao-pdr-end-of-mission-statement.pdf>

ラオス政府は、事故後すぐに 6 村の移転を決定したが、一部住民は元の住居に戻り住み続けたいと希望し、水道・電気などのインフラ整備を求めている。だが、そのニーズは汲み取られていない。また、村長からの聞き取りによると住民のほとんどが、農地に関しては土砂を取り除き元の状態に戻すことを希望しているということだった。村長も含め住民は 2019 年の雨季（5 月ごろ）には、稲作を再開したいと話していたが、12 月の時点で農地回復は未着手の状態で、回復作業が行われるかどうか、この時点では明らかではなかった。

事故の日、避難の呼びかけは当日の朝にあり、告知は住民に行き渡らなかった。予想される被害状況が正確に住民に伝わらず、避難の遅れで人命が失われた他、バイクやトラクターなど住民にとって高額な資産も失っている。また、本体ダムではなく、サドル・ダムという補助的なダムの存在は住民に通知されておらず、被災地では村長ですら自分たちの村の上流にダムがあることを知らなかったという。

2-2. プロジェクトの実施計画・実施主体と事故への関与について

本プロジェクトは、韓国企業の SK Engineering and Construction（SK）が 26%、Korea Western Power Company（KOWEPO）が 25%、タイ企業の Ratchaburi Electricity Generating Holding（RATCH）が 25%、ラオス国営企業の Lao Holding State Enterprise（LHSE）が 24%の割合による共同出資で 2012 年 3 月に設立された、合弁会社 Xe-Pian Xe-Namnoy Power Company（PNPC）が事業主体となり、SK がダム建設を進めていた。

事業活動を行う際には、1) 事業計画時に適切な人権・環境デューデリジェンスを実施し、当該計画が地域住民・労働者といった各ステークホルダーの人権を侵害しないものであることについて説明責任を果たすこと、2) 事業計画の実施段階で人権侵害を防止・最小限に軽減すること、3) 人権侵害が生じた場合には救済措置を講じることが UNGP の趣旨から求められている。

ところが、今回のケースでは、SK は、利益の最大化を目的として当初の計画よりもサドル・ダムを低くし、数種の材料を変更しその結果として 1900 万ドルの節約を果たしたと報道されている³¹。工事の不備、また事故発生事前に異常に気付いていたにも関わらず、適切な避難措置を講じなかった疑いがあるとも言われる³²。

2-3. 主要なステークホルダーの反応・対応

2-3-1. ラオス政府及び PNPC

ラオスのトンルン首相はこの事故を受け、全ての新しい水力発電計画を「国家的レビュー（national review）」するよう命じ、今後のダム計画を全て一時停止すると宣言した³³。それにもかかわらず、ラオスは、メコン川で 4 番目に巨大な水力発電計画となる、サヤブuri 県のパクライ・ダムの 6 ヶ月間の地域コンサルテーションのプロセスを開始している³⁴。

さらに、ラオス政府は、当初、赤十字や Save the Children といった国際的な援助提供者に対し、メディアと話すことを禁じる措置を講じた。また、ラオスとタイからきた 150 のローカルの救援隊に事故

³¹ <http://japan.hani.co.kr/arti/politics/31861.html>

³² <https://japanese.joins.com/article/483/243483.html>

³³ <http://www.nationmultimedia.com/detail/asean-plus/30351705>

³⁴ <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/starting-date-for-pak-lay-hydropower-project-prior-consultation-process-agreed/>

エリアから去るように命じたとも報じられている³⁵。

避難所にいる住民には月 20kg の米が支給されている。PNPC は仮設住宅に 280 万ドル、ラオス政府に 1000 万ドルの復興資金援助を行った³⁶。ラオス政府は、1 ヶ月あたり 12 ドルをダム崩壊事故によって影響を受けた住民一人当たりを支払うと 2018 年 9 月に約束した。だが、避難所生活において十分な額とは言えない。賠償について資産調査が行われているが、どこまで補償が受けられるか明確な説明を受けた住民は、2018 年 12 月時点でいなかった。

事故が起きる 3 日前には、ダムの状態が悪化しており、事故の予兆を発見していた者もいると伝えられている。PNPC は、ラオス政府に危険を予め伝えたと述べた³⁷。

2018 年 10 月の報道では、ラオス政府は物資と資金を合わせて、世界から 2855 億キープ（約 3300 万ドル）の支援を受けている³⁸。

2-3-2. 韓国政府及び SK, KOWEPO

KOWEPO は 100 万ドルを被害者補償として、また、SK も約 2800 万ドルをラオス政府に対して拠出した。ただし、SK は、ダムの崩壊事故は洪水（flood overflow）によるものと主張している³⁹。

本プロジェクトは韓国政府の政府開発援助（ODA）の一部である。ラオスの LHSE に対して韓国の輸出入銀行下にある Economic Development Cooperation Fund から 0.025% の利率で約 8000 万ドルが供与されている。韓国の市民社会は、事故直後から韓国政府と SK がこの事故に対する責任を果たすことを強く求めてきた。2018 年 9 月 17 日から 3 日間にわたって開催された国際市民フォーラムで、韓国やメコン河流域の市民社会と韓国政府代表者は、この事故が地域の人々の生活と自然資源に対し与えた影響や現在のラオスの状況について議論した。また、事故によるラオスとカンボジアのコミュニティに与えた損害を測る現地調査の際、透明性と説明責任を果たすことが市民社会から要求された。加えて、影響を受けた人々に対する適切な賠償と、この事故及び今後の同様の水力発電開発に関連する政策の見直しも求められた。韓国、タイ、そしてカンボジアの市民社会は、SK に対し、このフォーラムに参加しダム崩壊事故に関する質問に答えるように求めたものの、同社は参加を拒否した⁴⁰。

韓国では、この事故をきっかけとして、政府開発援助（ODA）に関する特定のガイドラインの必要性について議論されている。ODA は政府の資金提供により新興国の開発支援を行うという特性があり、これがビジネスと人権の視点がより重要となる理由とされる。すなわち、UNGP は、人権を保護する義務は一義的に国家にあるという従来の国際人権法上の議論を前提とすることから、国営企業や ODA による事業活動が与える人権への影響に対する責任は、純粋な民間企業の事業活動よりも強くなることを示している。本プロジェクトはプロジェクトの実施主体は韓国の民間企業とはいえ、関連資金の一部が ODA である以上、実際に生じた負の影響について韓国政府が一定の責任をとることは、ビジネスと人権の枠組みからすれば当然と考えられる。また、このプロジェクトが ODA にも関わらず、議会による予

³⁵ <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/21/laos-dam-collapse-work-continues-on-huge-projects-despite-promised-halt>

³⁶ <http://www.nationmultimedia.com/detail/asean-plus/30356675>

³⁷ <https://japanese.joins.com/article/483/243483.html>

³⁸ <http://www.nationmultimedia.com/detail/asean-plus/30356675>

³⁹ <https://www.upi.com/South-Korea-groups-ask-for-investigation-into-Laos-dam-collapse/1041532467319/>

⁴⁰ <https://www.rfa.org/english/news/laos/south-korean-csos-want-government-company-09212018155445.html>

算の審査がされていなかった点も問題点として指摘されている⁴¹。

2-3-3. タイ政府及び RATCH

RATCH は、事故直後、大雨がダムが決壊と下流地域への氾濫を招いたと述べ、自己の事故への直接の責任は否定している。タイ政府は、事件後、500 万バーツ（およそ 1750 万円）を送り⁴²、また在ラオスのタイ大使館も市民からの募金や救援物資を受け付けた⁴³。また、RATCH は、500 万バーツ（約 1750 万円）をラオス政府に提供している⁴⁴。

タイの市民団体は、この事故に関与するタイ企業の責任を追及するため、タイの国内人権機関に対し、調査を求める申し立てを行った。タイ企業の海外事業活動による人権侵害について、タイの国内人権機関は積極的に取り組んでおり、このような国境を超えた義務（Extraterritorial Obligation）は、同国のビジネスと人権に関する行動計画策定に向けたコンサルテーションでも重要な論点となった⁴⁵。

2-3-4. メコン川委員会（MRC）

MRC はメコン川下流 4 カ国（ラオス、タイ、カンボジア、ベトナム）の国家間における水資源調整のための機関である。ラオス政府は 2013 年 9 月、MRC に対し、本ダムプロジェクトに関し、事前通知・協議制度（the Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement, PNPCA）に基づき通知を行なった。メコン川支流に関して通知されたこのプロジェクトは、アセスメントを含む MRC の事前協議プロセスを必要としないものであり、国内法令に従って実施されるというのが MRC の見解だ。しかし MRC は事故後、洪水による影響を注意深く監視すると述べている⁴⁶。

2-3-5. 海外の市民社会の声

ラオス政府が主導するラオス国内の開発事業で起きた事故である以上、生じた損害に対する責任についてラオス政府に訴えることが考えられる。しかし、ラオス政府の統治機構は司法に対するアクセスを含め発展段階であるため、ODA を通じて関与する韓国政府に対する責任追及を通じ、被害者への補償を担保することが、被害者救済の実効的な選択肢として十分に議論するべきと事故直後から議論されている。

さらに、ラオスやカンボジアのメコン川下流に計画される 11 の本流ダム（2 つは建設中）とメコン川支流で 2040 年までに造られるとされる約 120 のダムが、今回と同様の事故を招く懸念が専門家から示されている⁴⁷。また、これほど水力発電プロジェクトが過熱していることからすれば、ダム建設者と政府による手抜き工事が原因の人災防止のために建設・技術水準が遵守されるよう、融資機関やドナー国

⁴¹ <http://japan.hani.co.kr/arti/politics/31861.html>

⁴² <https://reliefweb.int/report/lao-peoples-democratic-republic/prime-minister-thailand-presented-donation-southern-laos>

⁴³ <https://reliefweb.int/report/lao-peoples-democratic-republic/thailand-send-help-laos-after-hydropower-dam-collapse>

⁴⁴ <http://www.nationmultimedia.com/detail/asean-plus/30356675>

⁴⁵ <https://earthrights.org/blog/plan-it-right-national-action-plan-of-thailand-on-business-and-human-rights-should-be-inclusive-to-csos-voices/>

⁴⁶ <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/mrc-monitors-the-flooding-situation-in-southern-laos-closely/>

⁴⁷ <https://www.rfa.org/english/news/laos/more-southeast-asian-dam-disasters-likely-11132018114255.html>

といった国際開発実施機関はもっとできることがあったはずとの声もある。ダム計画によって影響を受けるコミュニティが、失った財産と生活への補償を受けることができるよう、十分な金銭的賠償と支援を提供すべき必要性も指摘された⁴⁸。

メコン・ウォッチは2018年7月31日の声明で、ラオスの人びとには、豊かな自然を生かした観光産業や、環境負荷の低い農業を発展させるといった独自の開発を実現させる潜在力がある。その潜在力を十分に活かすことなく、大規模ダム開発を後押しし続けてきた援助国・機関は、今回の事故の遠因を作り出したと言える。援助国・機関は、ラオス政府が関連企業に適切な補償を求める際に全面的に協力することはもとより、ダムに依存する開発政策の見直しをラオス政府に提言すべきだ。なかでも、昨今の予測不能な天候に対応できない可能性の高い既存のダムは運営の停止を、環境・社会影響に比して収益の見合わないダム計画については中止を検討するよう求め、大規模ダム建設を推進する対ラオス開発援助政策自体をあらためるべきだ」と主張している⁴⁹。

ラオスのみならず、このような大規模ダム事業が行われている新興国は、プロジェクトを自国のみで遂行するだけの経済的、財政的、そして人的な資源が十分でないため、外国資本に頼らざるを得ないのが現状である。そのため、建築作業をモニタリングすべき主体が政府であっても、結局、政府のキャパシティが十分ではないことから、被害に対する十分な補償は融資機関やドナー国に求めざるを得ない状況も起こりうる。

⁴⁸ <https://www.rfa.org/english/news/laos/more-southeast-asian-dam-disasters-likely-11132018114255.html>

⁴⁹ http://www.mekongwatch.org/PDF/LaosDam_声明_20180731.pdf

第3章：セピヤン・セナムノイ・ダム事業に対する日本の金融機関の関与と責任

3-1. 概要

日本の大手民間金融機関の関与については、上記合弁会社 PNPC に協調融資するタイ銀行団のうち、アユタヤ銀行は、三菱 UFJ 銀行がその株式を現在 76.88% 保有し、三菱 UFJ フィナンシャル・グループ傘下としている。融資決定は統合前となるものの、現経営陣には最高経営責任者をはじめ多数の日本人が加わっている。

UNGP をはじめとする国際的な原則は、開発事業を実施する建設・管理企業のみならず、同プロジェクトに融資する金融機関が果たすべき責任も示している。自分たちがもつ経済的影響力を適切に行使することが求められるのは金融機関も同様だからである。本件の場合、社会に負のインパクトを与える可能性のある同種のプロジェクトがラオス国内で継続して実施される可能性は高く、二度と人々に対する被害を出さないために融資機関に求められている役割は重要である。

本章では、本件のステークホルダーの一員である三菱 UFJ 銀行が公表している方針等を国際的なスタンダードと照らした際の改善点を検討する。

3-2. 三菱 UFJ 銀行の既存の方針概要⁵⁰

3-2-1. 人権方針

三菱 UFJ 銀行は、三菱 UFJ フィナンシャル・グループとして「人権方針」を公表している。そこでは、人権の尊重が経営に関する重要課題であり、人権尊重の責任を果たすことを示す人権尊重へのコミットメントから始まり、「尊重する人権」として世界人権宣言、ILO 条約、UNGP、赤道原則や責任投資原則、OECD 多国籍企業ガイドラインといった国際人権基準及びイニシアティブへの支持が表明されている。また、「国際的に認められた基準等と当該国の法令等との間に矛盾がある場合、国際的な基準等を尊重するための方法を追求」と明示している。

UNGP は業態や事業規模を問わず、事業活動による人権に対する負の影響を防止・軽減するために人権デューデリジェンスを実施することを企業に対して求めており、これは金融機関による投融資行動にも適用される。具体的には、1) 人権方針などによる企業の UNGP に対するコミットメントの表明（原則 16）2) 事業活動の人権に対する影響の特定・予防、また軽減するための人権デューデリジェンスの実施、3) 事業活動が人権の負のインパクトを生じさせ、またはそれに加担した場合の救済が求められる。3) の救済に関連し、事業レベルでの苦情処理メカニズムを構築する必要がある（原則 29）、これは、負の影響が生じた場合にも早期の段階で対応し、悪化を予防するためにも重要である。企業は実際の侵害への救済はもちろんのこと、このような仕組みを通じて示された人権リスクを人権デューデリジェンスに反映し、人権リスクへのより適切な対応を可能にすることが苦情処理メカニズムの意義として挙げられる。苦情処理メカニズムは、企業単位、またプロジェクト単位のいずれでも考えられ、影響を受ける可能性のある個人やコミュニティから直接アクセス可能であることが必要となる。

続いて、6) 「お客さまへの人権配慮の要請」として以下を述べている。

- ・顧客に対しても人権を尊重し、侵害しないことを求める。
- ・提供する商品やサービスが、人権侵害の発生と直接的に結びついている場合は、適切に対応し、適切な対応を取ることを顧客に働きかける。

⁵⁰ <https://www.mufg.jp/csr/policy/index.html>

- ・顧客との取引に関しては、「MUFG 環境・社会ポリシーフレームワーク」を制定している。
- ・取引可否の判断のために、必要に応じて上記ポリシーフレームワークが定めるデューデリジェンスを行う。

そして負の影響を引き起こした場合は、8)「救済措置等」で、適切に対応し、その救済に取り組むことが宣言されている。最後に、人権尊重の取り組みの向上と改善のために、10) ステークホルダー・エンゲージメントとして、関連するステークホルダーとの対話・協議を行うとしている。

以上の通り、人権方針では、UNGP にしたがって、関連する国際的な基準を自行のみならず、投融資先にも遵守することを自行の役割として明示している。

3-2-2. 環境・社会ポリシーフレームワーク

投融資の際に人権方針を実現するための具体的な方針と体制として、環境・社会ポリシーフレームワークが構築されている。2 の「ガバナンス・管理体制」として、環境・社会課題への対応を検討するために、経営会議の傘下に CSR 委員会が設置されている。3 の「適用対象となる商品・サービス」として、赤道原則が適用されるプロジェクトに加え、MUFG の主要子会社である三菱 UFJ 銀行、三菱 UFJ 信託銀行及び三菱 UFJ 証券ホールディングスといった主要子会社の法人の顧客に適用される。4 の「適用対象となる事業」では、ファイナンスに際して特に留意する事業として、「非自発的住民移転につながる土地収用を伴う事業」が指摘されている。この特に留意する事業については、5 の「環境・社会に対するリスクまたは影響を特定・評価するプロセス」で、「標準デューデリジェンス」に加えて「強化デューデリジェンス」を実施するとされる。社内浸透のために 6 では社内研修等も行うと述べている。

コラム 3：赤道原則の概要

2003 年 6 月に策定された、民間金融機関によるプロジェクト融資の際の環境・社会のリスクを決定、評価し、それに取り組むために一定規模以上のプロジェクトに適用される基準である。下記の 10 原則⁵¹からなり、2019 年 4 月現在、37 ヶ国の 96 の金融機関⁵²が採択している。採択銀行は、原則 3 に基づき、世銀グループの一員として民間セクター支援を担う IFC が持続可能な発展に関し事業者が従うべき環境・社会配慮を示した「環境と社会の持続可能性に関するパフォーマンス基準」にしたがってそれぞれのガイドラインを文書化し、内部管理体制を構築することが求められる。

日本の金融機関で採択しているのは、みずほ銀行、三菱 UFJ 銀行、三井住友銀行、三井住友信託銀行、農林中央金庫、日本生命保険相互会社の 6 金融機関である⁵³。

- 原則 1：レビュー、およびカテゴリー付与
- 原則 2：環境・社会アセスメント
- 原則 3：適用される環境・社会基準
- 原則 4：環境・社会マネジメントシステムと、エクエーター原則アクションプラン
- 原則 5：ステークホルダー・エンゲージメント
- 原則 6：苦情処理メカニズム
- 原則 7：独立した環境・社会コンサルタントによるレビュー
- 原則 8：誓約条項（コベナンツ）
- 原則 9：独立した環境・社会コンサルタントによるモニタリングと報告の検証

⁵¹ https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_japanese_2013.pdf

⁵² <https://equator-principles.com/about/>

⁵³ <https://equator-principles.com/members-reporting/>

3-3. 方針の問題点

3-3-1. 適用範囲

上記方針と環境・社会ポリシーフレームワークでまず改善すべきは、その対象範囲を理由なく限定している点である。つまり、同フレームワークを適用する主要子会社の法人には、今回の事故に融資を通じて関与している三菱 UFJ 銀行の傘下であるアユタヤ銀行が含まれているかどうかは明確ではなく、その点に関する説明も何らされていない。主要株主であり、頭取兼 CEO 及び副会長が三菱 UFJ 銀行から派遣されていることなどからすれば、アユタヤ銀行を適用範囲から除外する合理的な理由はなく、むしろ、三菱 UFJ 銀行はグループ傘下の連結対象子会社として、その事業活動に対する一定の監督責任を負うべきであり、そこには同フレームワークの実施も含まれると考えられる。そもそも、同フレームワークの上位方針として位置付けられている人権方針では、「グループ各社の役職員は、人権尊重に努めます」と述べていることから、同フレームワークの範囲は限定すべきではない。

三菱 UFJ 銀行がアユタヤ銀行を買収したのは本事業計画確定後の 2013 年 12 月だが、アユタヤ銀行の融資先プロジェクトが含む人権のリスクについても、統合前か否かを問わず親会社として人権デューデリジェンスの対象とすべきである。実際に、同フレームワークで環境・社会に対するリスクまたは負の影響が存在する可能性が高く、適切な環境・社会配慮の実施が期待される事業として、(2) ファイナンスに際して特に留意する事業の B) に非自発的住民移転に繋がる土地収用を伴う事業が明示されている。そして、大規模事業であればその実施期間は長期にわたり、その間に当初は予定されていなかった影響が生じることも多い。これは UNGP に基づく人権デューデリジェンスが、ある一時点のリスク評価ではなく、継続的なプロセスであることにも合致する。加えて今回の事案では、融資対象国のガバナンスが発展途上であり、各種法規制の実効性が乏しいことは以前より国際社会でも指摘されているところであり、三菱 UFJ 銀行として人権リスクを認識する機会は十分にあったと言える。

アユタヤ銀行自身は、赤道原則や UNGP へのコミットメントを明示しておらず、サステナビリティレポート (2017)⁵⁴でも、人権への尊重に関連し、人権を侵害する事業は支援しないと述べるにとどまっております。UNGP をはじめとする国際的な基準の趣旨に沿った包括的な取り組みを推し進める必要性が高い。したがって三菱 UFJ 銀行は、人権方針と環境・社会ポリシーフレームワークを下記の通り改善するとともに、全ての子会社において実行されるように、社員に対するトレーニングなどを含め積極的に働きかけるべきである。

3-3-2. 透明性と説明責任

また、UNGP は人権デューデリジェンスで企業はそのプロセスと結果に対する透明性を担保し、説明責任を負うべきとされるが、その観点から、上記の方針やフレームワークは必要とされる項目に触れている点は評価できるが、一方で、具体的なプロセスに関する説明がなく明確とは言えない。デュー・デリジェンスを行う取引を、全取引ではなく、「必要に応じて」自行で判断するのは、客観性が担保されたものとは言えず、ステークホルダーに対する説明責任を果たしているとは評価できない。強化デューデリジェンスについても、実質的にどれだけプロセスとして強化されるのか詳細な説明が求められる。

⁵⁴ https://www.krungsri.com/bank/getmedia/d0977453-2ccb-471d-8cfc-d58f153988a6/SD_EN.aspx

さらに、人権侵害が実際に生じた場合に関する「救済措置等」についても、どのような枠組みのもとで実施されるものかという点に関する具体的な記述がない。UNGP の各指針のなかでも、企業内の救済制度への取り組みは人権尊重を担保するものであり、極めて重要な取り組みである。したがって、影響を受ける人々がその救済制度に信頼を持てるよう、企業は十分な情報を提供する責任がある。

加えて、ステークホルダーダイアログの重要性を認識している点は評価できるが、そのステークホルダーとして、今回の事故によって影響を受けた人々のようなコミュニティの住民も含める必要がある。投資家、株主といった既存のステークホルダーを超え、自行の融資による開発が原因でインパクトを受けている人々とのダイアログを持つことは、自社の人権方針の実効性を確保するためにも必要である。

3-3-3. 苦情処理メカニズム

人権方針で救済に関する事項は置くものの、人権侵害を予防するためにも重要となる、苦情処理メカニズムについての言及が全くない。UNGP では企業内の苦情処理メカニズムの設定に際し、次のような条件を満たすことを求めている（原則 31）。

- (a) 正当性があること
- (b) アクセス可能であること
- (c) 予測可能であること
- (d) 公平であること
- (e) 透明性があること
- (f) 国際人権に適合していること
- (g) 継続的な活用に資すること

ステークホルダーからの懸念に即座に対応するための苦情処理メカニズムは、同時に企業にとってのリスクマネジメントとしての側面もある。人権リスクが流動的であることから、上記の条件を充足する関連ステークホルダーに開かれた苦情処理メカニズムをすぐさま設置すべきである⁵⁵。

⁵⁵ BankTrack and Oxfam Australia ‘Developing Effective Grievance Mechanisms in the Banking Sector’(2018.1)参照。

第4章 まとめ及び提言：日本の金融機関による海外銀行の買収における社会環境配慮のあり方

4-1. 三菱 UFJ 銀行に対するセピャン・セナムノイ・ダム事業の人権配慮に関する提言

融資を行う金融機関がその影響力を行使し、開発事業に起因する人権への負のインパクトを予防・軽減するためには、1) 融資時及び2) 事業実施中の人権デューデリジェンスを実施することが求められる。本件で三菱 UFJ 銀行が1) の時点で関与できなかったとしても、2) を行うことは可能であり、それが UNGP の求める金融機関としての人権尊重責任である。本件では、単にラオス国内法を遵守するだけでなく、影響を受けるコミュニティの参画も十分に担保するなど、国際的なスタンダードに沿って実行すべきである。

ただし、仮に1) 及び2) とともに十分に行ったとしても、人権への負の影響が生じることはありうる。その場合には、救済への取り組みが求められる。上記のとおり、人権方針では「適切な対応」とだけ述べられているが、具体的には次のような一連の取り組みを通じ、被害者らの救済に最も適切な手段を模索していくべきである。

1. 事故による影響の実態把握を行う。重要なステークホルダーとなる被害を受けた住民らと直接のダイアログをもつことはもちろん、NGOをはじめとする外部の専門家とも連携すること。
2. 同時に、子会社であり融資行為の主体であるアユタヤ銀行にもエンゲージメントを推奨し、親会社としてそれを十分に支援すること。
3. 韓国政府をはじめとする他の関連ステークホルダーとの対応について協議を進めること。今回のように、多数のステークホルダーが存在する場合、責任の所在が曖昧になり結局被害者救済が滞ってしまう恐れが高いため、そのような事態を回避し、関係するステークホルダーの連携した取り組みを実現するために積極的にイニシアティブをとること。
4. 上記の一連の取り組みを、相手方の同意のもとに、ウェブサイトで公開し、透明性と説明責任を担保すること。
5. 人権デューデリジェンスの継続的な実行を担保する社内のガバナンスを構築すること。
6. 人権デューデリジェンスの一環として、人権リスク特定・予防・軽減のための苦情処理メカニズムを構築し、既存の方針とのギャップを埋めること。
7. 現在進行中の同種のプロジェクトについて、同様の事態が生じることを防ぐために、プロジェクトレベルでの個別の苦情処理メカニズムを構築すること。

4-2. 海外銀行買収を行う民間金融機関に対する提言

三菱 UFJ 銀行に限らず、日系の金融機関が特に新興国の金融機関を買収あるいは出資等によりその事業に関与する例は下記のとおり増えており、海外での事業活動の範囲は拡大している。これは、今回の事故で三菱 UFJ 銀行が負うのと同様の責任が他行にも生じることを意味する。したがって業務拡大に際しては、提携先の金融機関が関わっている事業が人権に与える負の影響を予防・軽減する措置、そして人権侵害が生じた際の救済が実現される仕組みを主体的に構築することが金融機関の果たす責任として強く求められる。

【邦銀による海外銀行買収等事例】

	年月	態様	買収対象
三菱 UFJ	2008 年	完全子会社化	ユニオンバンク（アメリカ）
	2008 年 10 月	出資	モルガン・スタンレー（アメリカ）
	2013 年 12 月	子会社化	アユタヤ銀行（タイ）
	2019 年 4 月	子会社化	ダナモン銀行（インドネシア）
三井住友	2008 年 6 月	資本・業務提携	パークレイズ（イギリス）
	2019 年 2 月	出資	年金貯蓄銀行（BTPN）（インドネシア）
みずほ	2009 年 1 月	出資	メリルリンチ（米国）
	2011 年 9 月	資本・業務提携	ベトコンバンク（ベトナム）
	2012 年 6 月	買収	ウェストエルビー・ブラジル（ブラジル）

具体的には、民間金融機関が海外銀行に買収等を通じて関与する場合、以下の取り組みを行うべきである。

1. 金融機関の人権方針等において、UNGP の遵守を投融資先に働きかけることを明確にすること。
2. 金融機関の人権方針において、連結対象のすべての子会社（傘下の金融機関）を対象にすること。
3. 買収時に、当該金融機関の融資先の人権リスクに関するデューデリジェンスを実行すること。
4. 買収後は、従前からの融資先に対しても、UNGP の趣旨に鑑みた人権配慮が図られているかどうかを適切にモニタリングすること。
5. 投融資先の企業・事業で影響を受けた又は受ける可能性のある住民が申し立て可能な実効性のある苦情処理メカニズムを設置すること。

執筆：佐藤暁子、木口由香（メコン・ウォッチ）

編集：田辺有輝

発行：Fair Finance Guide Japan、アジア太平洋資料センター（PARC）、APLA、「環境・持続社会」研究センター（JACSES）、国際青年環境 NGO A SEED JAPAN

本レポートに関するお問い合わせ先

「環境・持続社会」研究センター（JACSES）、担当：田辺有輝

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 2-3-2 三信ビル 401

Tel: 03-3556-7325 Fax: 03-3556-7328 Email: jacsces@jacsces.org