

# 米国鉱業に対する行政関与の方向の変化 - 揺れ動きのパターン -

デンバー海外調査員 目次英哉報告

1990年代後半以降の米国は、経済は空前の好況から不況へ、政権は民主党クリントンから共和党ブッシュへ、国際情勢は他国紛争への関与から自国攻撃に対する先制攻撃へと、政治社会的な状況が大きく変化した。こうした政治社会的状況の変化は政策・行政の方針をも一変させ、米国鉱業に対する行政関与の変化に如実に現れた。本報告では、米国鉱業を巡るこうした変化の経緯を幾つかの点に分けて解説する。

## 1. 規則 3809 の 2 度の修正 - 土俵際のピンチに「救いの風」、致命傷を回避

規則 3809 は、米国内務省連邦土地管理局(BLM)が国有地における鉱山の開発・操業を認可する手続きに関する規程である。従来その内容は、鉱山会社が BLM に届け出た操業計画の内容変更・修正に関する基準が不明確で、鉱山の操業休止と閉山との区別、閉山後の現場管理計画の審査が徹底できず、閉山後の鉱害発生要因になっていると問題視されていた。国有地の開発抑制、環境保護を重視するクリントン政権は、鉱山操業時に支払う保証金の増額、操業計画修正の基準確立、閉山後の跡地管理の徹底化などを中心とした規則 3809 の修正に関する草案を 1999 年 2 月に発表した。

米国鉱山業界はこの修正が新規鉱山開発のみならず稼行鉱山の経営にも影響する事を懸念し、新規規則に反対する立場を採った。議会は第三者機関に草案の技術的評価を依頼し、クリントン政権に対し新規規則の 7 つの項目を修正すべきと勧告した。しかし 2000 年 11 月にクリントン政権が交付した正式な規則 3809 修正法案(クリントン規則)には、議会の勧告は盛り込まれず、逆に草案には無かった一文が付け加えられていた。旧規則では BLM が許可しない鉱山開発・操業は「不必要ないし不当な状況悪化」を招く可能性のあるものとされていたが、クリントン規則ではこれが「国有地の持つ科学的、文化的または環境的に明らかな価値に対して、実質的な修復ないし効果的な回復が不可能な害を及ぼすような全ての状況悪化」というより幅広い定義に拡大されていたのである。

鉱山業界は、この抽象的で如何様にも解釈可能なこの定義は、国有地での鉱山操業を認めない根拠を無制限に拡大するものだと、クリントン規則の施行差し止めを求める訴訟を連邦地裁に起こした。実際にこの頃、カリフォルニア州の国有地で申請が出されていた金鉱山開発計画が、近隣の先住民族保護区にクリントン規則の定義に該当する影響が及ぶ可能性があるとの理由で却下されるケースも起こった。しかし業界の行政訴訟は

結局却下され、クリントン規則は 2001 年 1 月、政権交代の直前に滑り込みで施行された。クリントン政権は、規則の技術的な不備を修正する作業に、国有地での鉱山開発抑制政策の切り札を強引に付け加える事に成功したのである。

その後、西部諸州政府や鉱山業界団体は、クリントン規則の「状況悪化の定義」を削除する修正を行うよう議会に強く働きかけると共に、これに基づく 2002 会計年度の国務省予算案の修正法案が議会を通過するまで新規規則の執行を停止するよう BLM に求めた。ここで登場したブッシュ政権が、業界の期待通り効した要望に応じる意向を表明したのに対し、民主党議員が「クリントン規則は必ず守り抜く」と公言し、事態は議会における二大政党間の争いとなるかと思われた。しかし実際には、環境保全に熱心な東部諸州選出の共和党議員がクリントン規則の再修正に反対し、鉱業が重要な地場産業である西部州選出の議員が政党を越えて結束し規則再修正を主張するなど、実態は米国内の「東西問題」の様相を呈し、その結果共和党が多数を占める下院がクリントン規則を支持し、民主党が主導権を握る上院がクリントン規則の修正動議を可決するという珍現象が起こった。

上下両院の判断に差がある場合に両院代表による最終的な調整を行う協議委員会では、ネバダ州選出の民主党上院議員が地元の意向を優先しクリントン規則に反対を表明したため、最終的にはクリントン規則の再修正が可能な形の予算案を可決された。これを受けてブッシュ政権の内務省ノートン長官は規則 3809 が策定した再修正法案(ノートン規則)は当初、クリントン規則施行以前の旧規則 3809 の内容に立ち戻るのではないかと見られたが、実際の内容は大部分がクリントン規則のままで、議会勧告案に基づく修正と、拡大された「状況悪化の定義」などごく一部が削除されるにとどまった。環境保護団体はノートン規則の施行差し止めを求める訴訟を起こしたが、1 年前の鉱山業界の訴えと同様に却下され、2001 年 12 月 31 日にノートン規則が発効された。最初の修正以降事実上宙に浮いた形となっていた規則 3809 は、1 年後にようやく正式に運用される運びとなったのである。

ノートン規則は、クリントン規則が規則 3809 に持ち込んだ多くの新たな規制条項、たとえばシアンによる金のリーチングを行う場合の細かな規制などを引き継いでおり、米国内国有地における鉱山開発・操業に対する規制が従来より厳しくなった事に変わりはない。米国鉱山業界にとってこの 2 度の規則修正は、絶体絶命のピンチに追い込まれたところで政権交代により風向きが変わり、何とか命だけは救われた、というところである。

## 2. 操業保証金を巡る問題 - 経済情勢変化の落とし穴

当初の規則 3809 の修正草案を巡る関係者の議論は、主に鉱区取得時に義務付けられる鉱山跡地修復費用積立金の金額上乘せ・対象拡大に関してであった。草案では、保証金提示額を将来の跡地復旧に必要と算出された金額の 100%に上げると共に、従来積立保証提示義務の対象外となっていた 5 エーカー以下の鉱区についても同様の保証義務を課していた。こうした積立額引上げと対象拡大に鉱山業界は必ずしも賛成はしておらず、BLM 自体も砂金採取などの零細鉱業者にまで保証金を課する事に懸念を表明していた。議会が第三者機関に委託して作成した勧告書でも、保証金の徴収・支払能力提示の方法の選択肢を増やすなどの配慮を求めている。

しかし、その後「状況悪化の定義」問題が勃発し、この議論に集中せざるを得なくなった事から、鉱山業界は当初の論点であった保証金増額などについては了承すると表明した。そこで BLM は保証金増額に関する規定修正の具体的な手続きを進め、議会がクリントン規則の修正について議論していた 2001 年 6 月に、規則 3809 の細則を発令した。この時点でこの保証金制度の修正は米国鉱山業界にとってまだ許容範囲だと認識されており、「状況悪化の定義」とは対照的に、鉱山会社も環境保護団体も、共和党も民主党も、東部選出議員も西部選出議員も、関係者全てが規則修正に賛成した。しかし、その 3 か月後に起こった米国同時テロ事件とその後の米国経済の低迷が、この保証金制度を鉱山ビジネス上の最大の泣き所に変化させてしまうのである。

この跡地修復費用積立義務を満たすには幾つかの選択肢があり、実際に現金を積み立てるケースは稀で、通常は鉱区申請者が指定された金額の支払能力があることを証明する書類を当局に提示する形で行われる。その手段として大企業は株式資産の担保証券や銀行の支払保証書を提出するケースが多いが、鉱区申請件数で全体の大部分を占める中小企業の場合はそうした信用保証が得にくいため、市販の金融商品である保証契約を購入しその証書を提出するのが一般的であった。米国の保険業界にはこうした企業保証契約専門の企業があり、かつては米国における鉱区申請の 75%について積立金の保証を行っていた。この業界は 1990 年代の米経済バブル期には非常に景気が良く、中小企業も比較的簡単に保証契約を結ぶ事が出来た。

しかし 1990 年代の終わりから企業の倒産が増え、債務の担保となっていた保証の支払いが相次いだため収支が悪化し、保証料の大幅値上げ、保証事業からの撤退が増え始めた。そこに追い討ちをかけたのが 2001 年 9 月の同時テロ事件と、その後の企業会計不正・大型倒産である。相次ぐ巨額の支払いで多くの保証会社が倒産・事業撤退し、保証契約を提供する企業事態が激減したのに加え、残った保証契約も保証料が高騰し、中

小鉱山事業者には手が出なくなった。もともと鉱山操業の積立金保証は保証期間が 40 年以上と長いため、実際に支出が生じる率が高く、この種の保証だけで集計すれば従来から赤字であった。従ってこれを補填する他の保証契約の黒字が無ければ鉱山跡地修復積立金の保証契約は成立しないのである。

規則 3809 の積立金制度の変更に伴い、国有地内の鉱業権者は 2001 年 11 月末までに新たな基準を満たす積立保証を BLM に提示することが義務付けられた。しかし、鉱山跡地修復の保証を引受ける保証会社は皆無で、積立保証を提示出来ない鉱業権者が続出、期限から 1 年以上が過ぎた 2003 年初頭の時点でまだ保証未提出の鉱業権者の数は 3,600 にも上っている。

2002 年以降、米国鉱山業界はこの問題に対する政府への対応を働きかけており、ブッシュ政権は内務省にタスクフォースを設置し対応を検討している。しかし保証契約の取得が出来なくなった直接の原因は天災や犯罪ではなく、金融市場のメカニズムのためであるため、なかなか有効な対策を打出せずにいる。また金融業界でも、保証契約と積立保険を組み合わせるなどして鉱業案件特有のリスクに対応する新商品の開発努力を行っているが、新たな積立保証手段として普遍的に利用できる商品はまだ現れていない。鉱業案件向けの特殊な商品開発には高度な専門知識が必要で、そのための人材が不足している事が最大のネックだそうである。

中小砂金採掘業者が多く事態が深刻なアラスカ州では、州の鉱業基金を利用して新たに創設する州内事業者向け保証制度を BLM に規則 3809 による積立保証の手段として認めさせることに成功した。しかし資金的な制約から対象となる案件は限定されている。

もし仮に 2001 年のクリントン規則による積立金制度の変更が無かったとしても、保証契約に関する同様の問題は生じたと思われる。しかし、この制度変更が、積立金を保証契約に依存せざるを得ない中小規模の鉱業権者に積立義務の対象を拡大したものであったために、結果として問題を一層深刻にしてしまった面がある。ある行政関与の変化が鉱業にもたらす影響は許容範囲であると思われた場合であっても、それが金融・経済システムの状況変化と折悪く重なってしまうと、思わぬ方向に大きく増幅された予想外の影響が生じる場合があるということである。

### 3. 国有地使用制限の解除 - 過去の粗探しが手続きを早める

米国では 2001 年から 2002 年にかけてカリフォルニアを中心に極端な電力・エネルギー危機が起こったが、その後も全国的に石油から天然ガスへの需要切替に供給構造が追いつかないためのエネルギーコスト上昇が続いている。こうした国内事情への対応と、イラク戦争による産油地域の情勢緊迫に対する政治的対応として、ブッシュ政権は石

油・天然ガスの国内資源開発の促進を目指した法規則の変更に積極的に動いている。特に天然ガスについては、膨大な資源埋蔵量があるにも関わらず、生産開発施設の不足がボトルネックとなって供給が増えないという現実を解消するために、天然ガスの探鉱開発に伴う諸制度を改正し、鉱区取得や開発権益の取得のための法的手続きの簡素化、規制の撤廃を進めている。

こうした動きは、結果としてクリントン政権下で進められた国有地の使用制限・環境規制の強化のための新規道路造成の禁止、森林伐採制限、先住民保護区近傍での活動の制限などといった一連の施策とは正反対の方向への行政関与の変化である。しかしこれらが全て、規則 3809 のケースのように、クリントン政権時代に公式に制定されたルールや法律を真っ向から力づくで廃止・修正している訳ではない。中には過去の政策の技術上の誤りを理由に、賛否議論を経ずに法解釈上の説明だけでそのルールを修正・廃止するというケースもある。国有地の管理・運営には実に様々な法律、規則、運用ルールが関わっており、過去の施策とその細かいルールとの関係を丹念に調べてゆくと、手続き上の不備や規定に反して運用されているケースが結構ある模様で、問題とする過去の施策に関してこうした問題を探し出し、それを根拠にルールを無効にしたり、規制の抜け道を作ったりするのである。

その一例に、米国西部国有地内の自然保護区域の認定手続き変更がある。内務省は 2003 年 10 月に施行したガイドラインで、国有地内で 1993 年までに自然保護区域として認定された土地以外を州政府が新たに自然保護区域に追加指定する事を禁止した。これはブッシュ政権発足当初より内務省が主張していた自然保護法上の権限解釈の問題で、本来州政府には単独判断で国有地内に自然保護区を認定する権限は無いという主張である。しかし実際には 1996 年にユタ州が州内の国有地に 3 万エーカーの自然保護区を認定し、当時のクリントン政権はこれに異議を唱えなかった。そこで内務省はユタ州にこの指定を取消すよう要請していたが、2003 年の夏にようやく同州知事がこれを承諾したことから、本来のルールと既成事実との間の矛盾点が解消した。そこで改めて今後の手続きルールを明文化したのが、このガイドラインである。

以前の状態では、地元州政府には州内の国有地を自然保護区域に追加指定することでその一帯の開発を凍結する事が可能であった。今回の措置は州政府のこうした権限を奪った事になる。今後、米国の国有地(ただしアラスカ州は対象外)では、BLM の承認さえあれば資源開発やインフラ建設が可能となる。

クリントン政権がこうした法的権限の問題を知りつつ敢えて州政府による自然保護区の認定を認めたのか、それとも純粋な法解釈技術上のミスだったのかは定かでは無い。しかしユタ州が指定を取消してからガイドラインが制定されるまで 2 か月余り、連邦・

州議会での議論も環境団体による訴訟やキャンペーンもほとんど無く、実に静かに、かつ迅速にルール変更が行われた。誤った手続きの修正、正しい手続きの明文化という形を採られると、環境保護団体も地元政府もその手続きに公に異議を唱える事が出来ないであろう。結果として規則 3809 のような議会の巻き込む大論戦を経ずに目的を達する事が出来るという、実に巧妙な戦略である。

#### 4. 5 エーカー規則 - 130 年前の鉱業の遺物

ブッシュ政権は国内エネルギー資源の開発・利用促進政策を本格化させつつある。一連の国有地開発規制緩和に続き、金属鉱業界の念願であった鉱業法の「5 エーカー規則」の見直し手続きが行われた。これは 130 年前に制定された米国鉱業法が近年の大規模露天採掘を想定せず、採掘範囲 20 エーカーにつき関連施設用地を 5 エーカー以内としている問題で、捨石置場にピット以上の土地を要する露天採掘はこの規定に物理的に適合しない。かつては黙認されていたが、クリントン政権時代にこの規定を根拠に露天採掘を承認しない判決が出され、多くの開発計画が頓挫した経緯がある。以来鉱山業界は、国有地管理規則とこの「5 エーカー規則」の見直しを求めていた。今回の解釈変更により関連施設用地の制限が事実上撤廃され、必要面積を申請できるようになった事で、クリントン時代に規制が強化された国有地管理規則が 2002 年再度改訂された事と併せ、国有地の金属資源開発を阻むために前政権が打ち込んだ 2 つの楔がいずれも抜き取られた形になった。

ブッシュ政権による国有地の鉱物資源探鉱・開発規制の緩和政策は、2 年前のエネルギー危機と最近の天然ガス需要増加を背景に、コロラド州西部やアラスカ州などで天然ガス掘削申請ブームを引き起こしている。これに民主党や環境保護団体は強く反発しており、今後大統領選を巡る政策論争の争点の一つになるものと思われる。

#### 5. 鉱業法改正問題 - 周囲の情勢でどちらにも転ぶ両刃の刀

この規則 3809 を巡る 1 年間の騒動は、実は米国連邦政府と鉱業界との間の長年にわたる懸案事項に関する駆け引きの一幕に過ぎない。懸案とは、1872 年に交付されて以降一度も改正されないまま現在に至っている、米国鉱業法本体の改正問題である。ブッシュ政権のノートン内務長官は 2001 年 10 月 30 日のノートン規則交付の際に、次はいよいよ鉱業法の本格的な改正に向けての議論を再開する番だと述べ、次の会期にはこの問題を優先的に取り扱うよう議会に勧告した。NMA も翌月にほぼ同様の内容の声明を発表し、業界としてこれを受けて立つ姿勢を表明している。

長年の懸案である鉱業法改正問題の争点は多岐にわたるが、その本質は、130 年前の

制定以降基本的な修正が行われていない米国鉱業法が、西部開拓時代の、国は国民に土地使用权を無償で分け与えるという発想をそのまま温存し、法的に認められた範囲内で必要な手続きを踏めば国有地の利用は無料となっている点を根本的に見直すことにある。具体的には、国有地を利用して鉱業を営む者からは相応のロイヤルティを徴収すべきという主張である。エネルギー資源については既にロイヤルティ制度が導入されているという事情もあり、導入自体には西部諸州も業界も反対はしていない。

鉱業法改正の争点は、ロイヤルティの性格付けにある。民主党や環境保護派は、鉱山の売り上げの一定割合をロイヤルティとして徴収することを想定しており、操業の収益性は考慮しない。しかし共和党や業界はこれに反対し、収益の一定割合を納付する制度を主張している。前者はロイヤルティを公共財産の使用料とみなすのに対し、後者はあくまでも事業収益の国への還元と考えている訳で、両者の主張の隔たりは非常に大きい。

今のところこの問題については、民主党が中心となって作成した鉱業抑制色の強い鉱業法改正法案に対し共和党や業界団体が強く反対し、これを法案として議会で審議すること自体を拒否しているのが実情である。現状では法案の予備審議を行う下院資源委員会と上院エネルギー委員会の主導権を共和党が握っているため、法案審議の具体的な進展は当面なさそうである。しかし前述の5エーカー規則のように、現行鉱業法はその具体的な規定の中に鉱山業界の実情に合わない問題が多く、鉱業法改正自体は業界の希望でもあることから、いずれはロイヤルティ導入を含む本格改正のための議論を始めざるを得ないであろう。