

インドネシア鉱業政策の動向 —2017年1月公布政省令の概要と影響—

調査部金属資源調査課 新井 裕実子

はじめに

2017年1月、インドネシア政府は政令No.1/2017やエネルギー・鉱物資源大臣令No.5/2017等一連の政省令を發布し、これによって、2014年1月以降輸出が禁止されていたニッケル・ボーキサイト鉱石の輸出再開が条件付きで認められることとなった。また銅精鉱の輸出は2017年1月まで期間を区切って認められていたが、企業にいくつかの条件がさらに付された上で、2022年1月まで輸出が継続できることとなった。本稿では、今回2017年1月のインドネシア政省令改正概要とその影響について概観することとしたい。

1. インドネシア鉱業関連政省令による改正概要

(1) インドネシア鉱業関連法改正の沿革

インドネシア政府は2009年に従来の鉱業法を改正し、その中で鉱物資源の高付加価値化政策について5年以内に実現することを定めた。その後一時未加工鉱物の全面禁輸措置が発動され後に撤回されるなどの紆余曲折はあったものの、結果的には期限が近付いた2014年1月に急遽政省令の公布・施行がなされた。日本にとって影響の大きいニッケル・ボーキサイト・銅精鉱の輸出規制を巡る動向に焦点を当てると、本政省令の中で、「2017年までの3年間、ニッケル・ボーキサイト鉱石は輸出禁止、銅は精鉱であれば輸出可能」とされた。この2014年1月の政省令の期限切れ目前の2017年1月に、下記の政省令が相次いで公布された。

1月11日付 政令2017年第1号 鉱物及び石炭鉱業活動実施に関する政令2010年第23号の第4次改正

1月11日付 国内の鉱物加工処理及び／または製精錬活動を通じた鉱物付加価値の増加に関するエネルギー・鉱物資源大臣令2017年第5号

1月11日付 加工及び精錬の成果物の外国への鉱物販売の実施の推薦状付与の手続き及び条件に関するエネルギー・鉱物資源大臣令2017年第6号

1月11日付 金属鉱物及び石炭の販売基準価格決定手順に関するエネルギー・鉱物資源大臣令2017年第7号

1月16日付 加工及び精錬後の鉱産物の輸出の規定に関する商業大臣令2017年第1号

1月19日付 鉱物及び石炭鉱業事業活動の株式売却の手順及び売却株式の価格決定の仕組みに関するエネルギー・鉱物資源大臣令2017年第9号

これらの政省令發布を伴う鉱物輸出規制の見直しにより、以後5年間条件付きで、銅精鉱やニッケル・ボーキサイト鉱石が輸出可能となった。

2017年の改正に至るまでには同国業界団体や関係企業も内容の検討に参加し、特に2016年には議論の紛糾が度々報道されていた。2016年時点の論点は、主に外国企業の鉱業事業契約（Contract of Work、以下CoW）の変更手続きを早められるか、ニッケル・ボーキサイト鉱石は輸出解禁となるか、という2点であった。しかし、実際に発表された改正内容には、これよりも多くの内容が盛り込まれており、次項からその詳細について述べる。

(2) 2017年1月の政省令改正の概要

2017年1月の一連の政省令改正における主な改正点は下記の5点であった；① 鉱業事業許可（以下、IUP）、特別鉱業事業許可（以下、IUPK）の延長申請時期の早期化、② 鉱物販売における基準価格適用の義務付け、③ 外資による現地への資本移転義務比率は「生産開始以降5年目の終わりから段階的株式譲渡を行い、10年目には51%以上を移転」に統一、④ 一部ニッケル鉱石とボーキササイトの国内処理の義務付け、⑤ 精鉱類、アノードスライムの輸出条件見直し、及び、低品位ニッケル鉱石、洗浄工程後ボーキササイトの条件付き輸出認可。①～④については政令2017年第1号（2017年1月11日付施行）、⑤についてはエネルギー・鉱物資源大臣令2017年第5号（2017年1月11日付施行）において概要が定められ、その後相次いで發布されたその他の大臣令で詳細が定められた。本稿ではそれぞれの具体的内容について記す。

なおインドネシアで鉱業事業を行うには許可が必要であり、従来は政府と投資家の間の契約ベースの制度であるCoWが必要であった。しかし2009年の鉱業法改正に伴い、この契約ベースの制度ではなく、ライセンス・ベース制度で政府が発行する鉱業事業許可が必要になった。これらが、IUPもしくはIUPKと呼ばれているものである。期限が来た現行のCoWはそれ自体を延長することはできず、IUP/IUPKに移行しなければならないと定められている。

①IUPK事業主によるIUPKの延長は期限5年前から可能に/CoW事業主はCoW有効期間中であればIUPKへの形態変更申請が可能に

IUPK事業主によるIUPKの延長申請時期について、従前政令では許可期間満了の「2年前から可能」と定められていたところ、「5年前から可能」とすることとなった。またCoW事業主によるIUPKへの切り替えは、期間満了に伴う場合は期限の2年前から申請が可能であるが、操業継続として切り替える場合はCoW有効期間中であればいつでも申請できるようになった。従来政令下の規定ではCoWの期間満了期限の2年前まで切替え申請ができなかった。それでは中長期的な製錬投資計画が実行できないとして、Grasberg銅鉱山を操業するPT Freeport Indonesia（以下、PTFI）はかねてから、「申請時期を大幅に早められないか」との働きかけを続けてきた背景がある。

②鉱物販売における基準価格適用の義務付け

IUP事業主に対し、生産物販売への基準価格が適用されることとなった。

詳細を定めたエネルギー・鉱物資源大臣令2017年第7号によれば、IUP/IUPK事業主は生産した鉱物の販売においてエネルギー・鉱物資源省が設定する基準価格に従う義務を負う。この基準価格は鉱種ごとにLME等によって公開される国際価格・製錬費等に基づいて算定され、6か月ごとに見直される。またこの基準価格はロイヤルティの計算において最低価格となると定められるが、「鉱物販売」においても最低価格として取り扱われるのかについては規定が曖昧である。

③外資による現地への資本移転義務比率は「生産開始以降5年目の終わりから段階的株式譲渡を行い、10年目には51%以上を移転」に統一

従前政令（2014年第77号）においては、鉱業事業主のカテゴリー別に現地への資本移転義務比率は「30%以上」「40%以上」「51%以上」の3段階に分かれていた。しかし今回の政令2017年第1号において「生産開始5年を経過した時点から5年間に最大51%まで」に統一することが定められた。従前政令においても原則として資本移転義務比率は「51%以上」とする旨が定められていたため、この規定で具体的な影響を受ける

表1. 外資による現地への資本移転義務比率

生産開始後年数	全株式に対する インドネシア株主最低保有割合
6年目	20%
7年目	30%
8年目	37%
9年目	44%
10年目	51%

のは、例外的な措置として移転義務比率が40%以上と定められていたPT Vale Indonesiaと、30%以上と定められていたPTFIの2社である。

④一部ニッケル鉱石とポーキサイトの、国内製錬の義務付け

詳細については大臣令2017年第5号において定められているが、品位1.7%未満のニッケル鉱石と洗浄工程を経た品位42%以上のポーキサイトについては、国内での製錬が生産者（生産操業IUP/IUPK保持者など）に対して一定量義務付けられた。品位1.7%未満のニッケル鉱石の国内処理義務量は全体製錬能力の30%以上に相当する量と定められた。ポーキサイトについては国内処理義務量に関する具体的規定はない。なお輸出が認められるニッケル鉱石品位は1.7%未満、ポーキサイト品位は42%以上であることから、これら基準を満たさないものについては従来通り国内での製錬を余儀なくされる。

⑤精鉱、アノードスライム、低品位ニッケル鉱石、洗浄工程後ポーキサイトは条件を満たせば5年間一定量輸出可能に

精鉱、アノードスライム、品位1.7%未満の低品位ニッケル鉱石、洗浄工程後ポーキサイト（品位42%以上）については、CoWからIUPKへの切り替えを行った上で、鉱種ごとに定められる各条件を満たせば輸出が可能となった。

輸出対象物ごとに定められる条件は表1に示したとおりであり、それぞれ国内製錬義務や輸出税の支払い、輸出可能な品位基準や国内処理義務量の充足などが求められる。国内製錬義務についてはすべての鉱物に義務付けられており、輸出認可にあたっての推薦状を取得するために、国内製錬所建設へのコミットや建設の進捗報告などが必要である。輸出税の支払いについては、ニッケル鉱石とポーキサイトについては原則一律10%だが、精鉱は国内製錬進捗度によって異なる。またニッケル鉱石とポーキサイトについては、それぞれ品位が1.7%未満のもののみ、42%以上のもののみ、と基準が定められており、さらにニッケル鉱石については、製錬能力の30%以上相当量の1.7%未満鉱石を国内で処理する義務も定められている。

なお輸出税率について、適用税率は2022年までの5年間有効である。表2に示すとおり、精鉱類は国内製錬進捗度に応じて適用税率が変わる。当該進捗度は輸出認可の推薦状に記載され、それが適用輸出税率の根拠となると定められている。国内製錬進捗度7.5～75%の企業については、適用税率が上がるのが注目される。なおニッケル鉱石とポーキサイトについては2014年1月以降は輸出全面禁止であったため税率の設定がなかったものの、新適用税率では一律10%と定められている。

(3) 改正内容に関する懸念及び不透明な点

ニッケル鉱石やポーキサイトについては、品位基準を満たさない鉱石輸出を統制できるのか、つまりニッケル鉱石品位17%以上、洗浄後ポーキサイト42%未満の鉱石を輸出しないよう統制できるのか、という点についてPT Vale Indonesia等をはじめとして疑問の声が上がっている。また輸出税率は5年間変更なしとされていることから、これでは製錬計画を進めるインセンティブにならないのではないかという懸念もある。

全体に関しても、解釈の難しい箇所が何点か挙げられる。輸出認可にあたっての推薦状取得に際して輸出割当を決定する場合や、エネルギー鉱物資源省

の6か月毎のモニタリングにも「国内製錬建設の物理的進捗度」が考慮されると定められているが、この「物理的な進捗」の定義がないため定量的な進捗度の測定方法については不透明である。

また外資による現地への資本移転義務関連では、「いったん現地資本に譲渡された権益比率はその後の増資などによって希釈することがないようにする」との規定が定められているが、これがいかなる場合にも適用されるのかわからず運用状況を確認する必要がある。現地企業への資本移転譲渡価格額算出基準が不明瞭であることなど、明確ではない点が多く見受けられ、今後の実際の運用方法が注目される。

表2. 輸出の際に満たすべき対象物ごとの条件

輸出対象物	国内製錬義務	輸出税の支払い	輸出可能な品位基準	国内処理義務量の充足
精鉱	○	国内製錬進捗度によって異なる (表3参照)	— (但し最低製品基準は満たす必要あり)	—
アノードスライム	○	—	— (但し最低製品基準は満たす必要あり)	—
低品位ニッケル鉱石	○	原則一律10%	1.7%未満	製錬能力の30%以上相当量について国内処理義務あり
洗浄工程後ポーキサイト	○	原則一律10%	42%以上	—

表3. 精鉱類輸出税率

国内製錬進捗度	旧適用税率 (2014.1~2017.1)	新適用税率 (2017.1~2022.1)
0 — 7.5%	7.5%	7.5%
7.5 — 30%	5.0%	
30 — 50%	0.0%	5.0%
50 — 75%		2.5%
75 — 100%		0.0%

2. 各企業の反応

(1) PT Antam

インドネシア国内でニッケル鉱山・製錬所を操業する国営企業・PT Antamは、2017年1月16日には今回の改正を歓迎する意向を表明した。同社は1月時点においては2017年度の低品位ニッケル鉱石輸出可能量をグロス量で6百万tと試算していたが、4月初頭にインドネシア政府が同社に対して発行した輸出推薦状によれば、実際に許可された2017年度の輸出量は、低品位ニッケル鉱石2.7百万tと洗浄済みボーキサイト85万tであった。5月には既に、当該ニッケル鉱石のうち16.5万tが中国向けに輸出されたと報じられている。また同社は新設製錬所の能力を加味して、5月初頭にさらに追加でニッケル鉱石3.7百万tの輸出割当を申請している。

(2) PT Vale Indonesia

インドネシア国内でSorowako製錬所を操業するPT Vale Indonesiaは、鉱石禁輸政策の緩和は同国ニッケル製錬事業を損なうとして、2016年時点から反対の立場を表明してきた。政省令改正が実施された後はさらに、「インドネシアからのニッケル鉱石供給が再開されればニッケル価格の下落につながることは必至であり、製錬事業主の減収は免れない」との見方を主張している他、同社取締役社長のKanter氏は、品位1.7%以上のニッケル鉱石の非合法な輸出を防ぐためにモニタリングと法規制の強化が必要であると指摘している。なお同社は既に製錬所を有しており、輸出製品も加工品のニッケルマットであることから、今回の政省令改正で直接的な影響はない。したがって現在保有しているCoWを期限満了の2025年まで維持する意向を示しており、インドネシア資本化義務比率についてはIUPKへの切り替え時に将来的に交渉する予定であるとしている。

(3) PT Freeport Indonesia (PTFI)

インドネシア最大の銅鉱山であるGrasberg銅鉱山を操業するPTFIは、申請するIUPKの内容はCoWとほぼ同内容のものであることを前提として、CoWからIUPKへの切替え時期を5年前から可能にしてほしいと希望をしていた。従来の「2年前から可能」という規定のもとでは長期的に安定した投資計画を立てられないことが理由である。この点については、IUPKの切替え申請は「CoW有効期間中であればいつでも可能」となったことで、PTFIの希望が叶った形で改正がなされたものの、実質的なCoW更新手続きであるとして税制面・法制面で安定している特別なIUPKを求めていたPTFIにとっては、今回改正で定められたIUPKは不利な内容のものであった。またこうした状況の中で、銅精鉱類の輸出のために同社はIUPKへの切替えを迫られており、同社と政府の間での協議が

長期化している。同社がCoWをIUPKに切り替えた際に発生する不利な点について下記にまとめる。

①鉱区

前回2014年のCoW改定に関する覚書締結時は、鉱区は127,000haであったが、IUPKに切替えを行った場合は2009年の新鉱業法での定めに基づき最大25,000haに縮減される。

②法人税率・ロイヤルティ料率

CoWのもとにおいては税制安定化条項がある。CoW締結時に、契約期間中の法人税率を固定制にするか変動制にするか選択が可能であり、PTFIは安定性を優先し、法人税率を35%の固定制で選択していた。ロイヤルティについてはCoW規定の料率にて契約期間中固定されていた。更に、CoWにて限定列举されている以外に新たな税・ロイヤルティが課されないことも保証されていた。

IUPKに切り替えた場合、法人税やロイヤルティはその時々的一般税率・料率に準ずることとなり、また、政府の任意で新たな税・ロイヤルティを課されることにもなって、政策リスクにさらされる。なお、法人税については一般税率が現在25%であることから額面的には安くなるが、IUPKでは元々「Production Fee」として純益の10%を納付することが義務付けられているために、固定税率による安定性のメリットを失った上に、実質賦課税率が35%と変わらないことになるため、同社は反発をしている。

③資本化義務

資本化義務については、2014年のCoW改定に関する覚書の時点では、既に譲渡済みの権益9.36%に加えてさらに10.64%を譲渡し、現地資本比率を20%まで引き上げ、5年以内にはさらにこれを30%まで進めるとの取り決めであった。IUPKに切り替えた場合は特例なく生産開始後5年以内に51%まで現地資本化を進めなければならない。

PTFIと政府は目下現地資本比率20%を目指して、残りの権益10.64%分の価格について交渉を進めている途中であった。しかし今回の改正があったことで、この交渉は無に帰した上に資本化義務の比率も一気に引き上げられた格好である。

④CoW (IUPK) 延長期間

CoWのもとでは要件を充足する限り生産期間中30年は鉱業権が保証されていたが、IUPKのもとでは初期設定期間は2021年までで、その後は10年の延長が2回まで可能となる。

2回分延長されたとしてもGrasberg銅鉱山のマインライフはカバーされない点が問題となり得るが、現時点では詳しく交渉されている様子ではない。この点については2041年までに交渉を行うものと考えられる。

(4) その他の企業

2017年1月政省令公布時点では、China's De Long Nickel等これまで投資を進めてきた製錬所の操業者が政府を訴える意向を表明していたが、その後の具体的な動きについては不明である。6月上旬には、PT Fajar Bhakti Lintas Nusantara社が2017年度百万tの低品位ニッケル鉱石輸出推薦状を取得したと伝えられている。

3. インドネシアの世界の鉱業上の位置付け

ここで現在のインドネシアの世界の鉱業上の位置付けをふまえて、今後の日本への影響について考察したい。2016年時点でインドネシアはニッケル鉱石生産量世界第5位であり世界全体の生産量の約1割を占めている。また銅鉱石生産量は第11位であるものの、アジアでの生産量第1位のGrasberg銅鉱山を有するなど世界有数の鉱業国である(図1)。

日本のインドネシア産ニッケル鉱石輸入量は、2013年時点で2,509千t(グロス量)であった。これは輸入量全体の約半分を占める。しかし2014年1月以

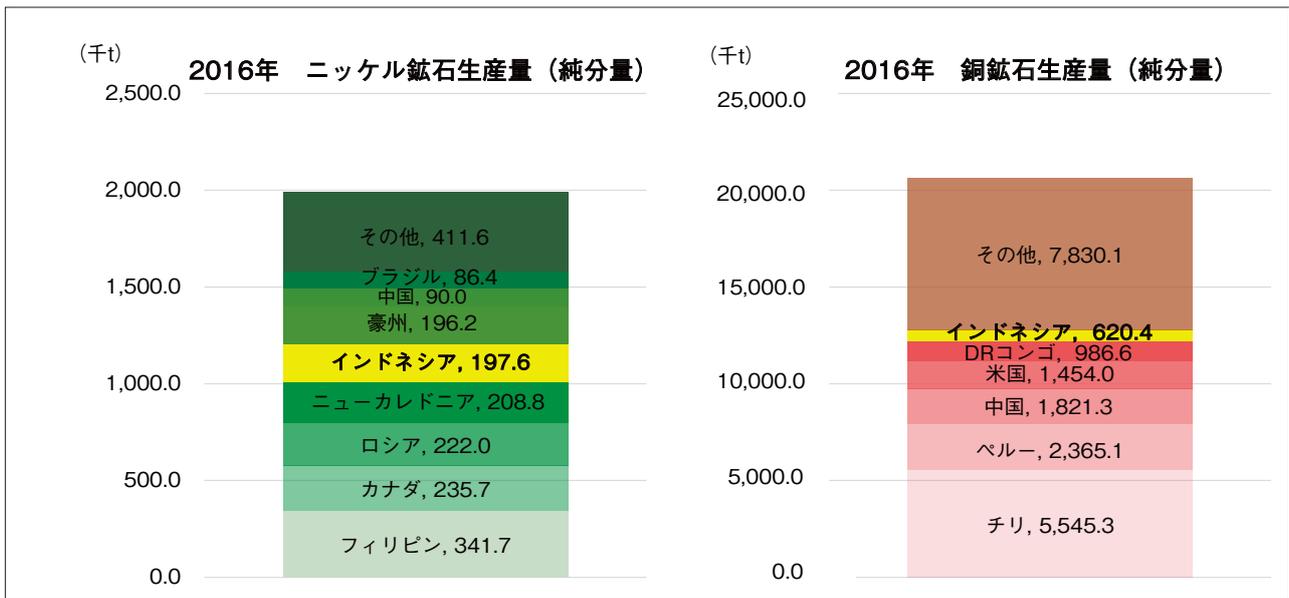


図1. 2016年インドネシア鉱石生産量 (ニッケル及び銅)

出典：INSG Monthly Bulletin No.2 February 2017, WMS February 2017

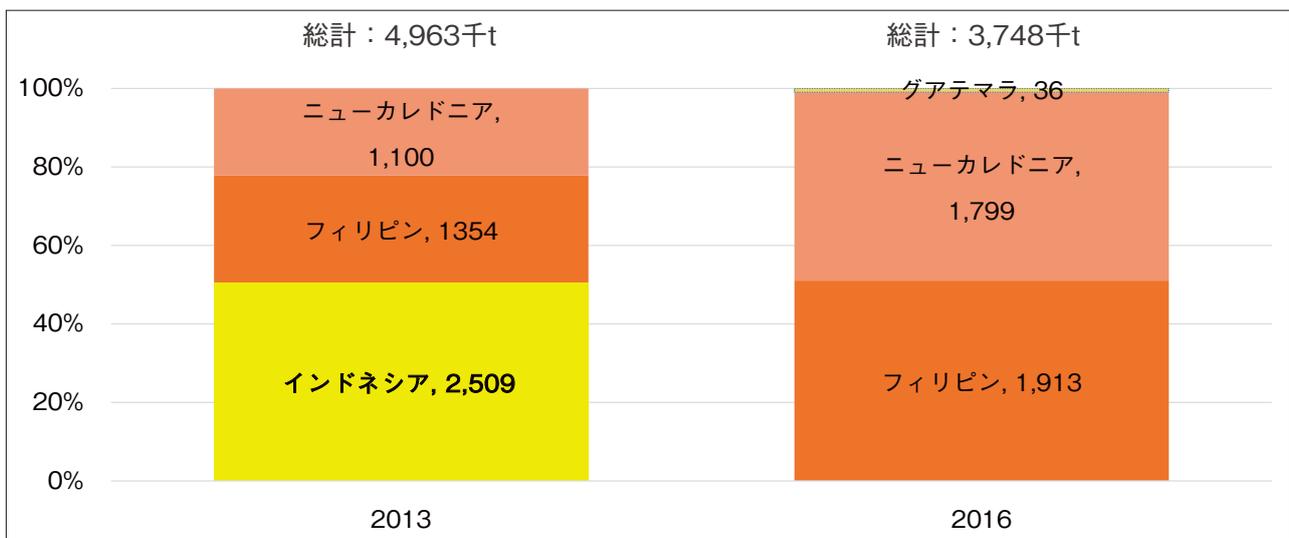


図2. 日本のニッケル鉱石輸入内訳 (グロス量・千t)

出典：財務省貿易統計を基にJOGMEC作成

降、ニッケル鉱石の輸出が完全に禁止されてからは、同国からのニッケル鉱石輸入はゼロとなり、主にフィリピンとニューカレドニアの2国で原料調達を賄う状況が続いてきた(図2)。インドネシアのニッケル鉱石は他の2か国の鉱石に比して鉱石品位が高いことが特徴である。今回2017年1月の鉱物輸出規制見直しを受けて同国からのニッケル鉱石輸入が再開されるかが注目される。

銅については、日本の鉱石輸入はチリとペルーで全体の半分以上を占める。インドネシアからの輸入は

輸入量全体の約1割程度ではあるが、アジア圏からの輸入は主にインドネシアからであり、輸送コスト・調達先多角化の観点から重要な国であるといえる。前述のとおり銅は2014年の政省令改正においても精鉱の輸出は3年間暫定的に認められ、その方針はこの度の2017年1月の改正でも維持されることとなった。しかしインドネシア最大の鉱山であるGrasberg銅鉱山の操業をめぐる先行き不透明な状況が続いていることから、今後の供給状況に留意する必要がある。

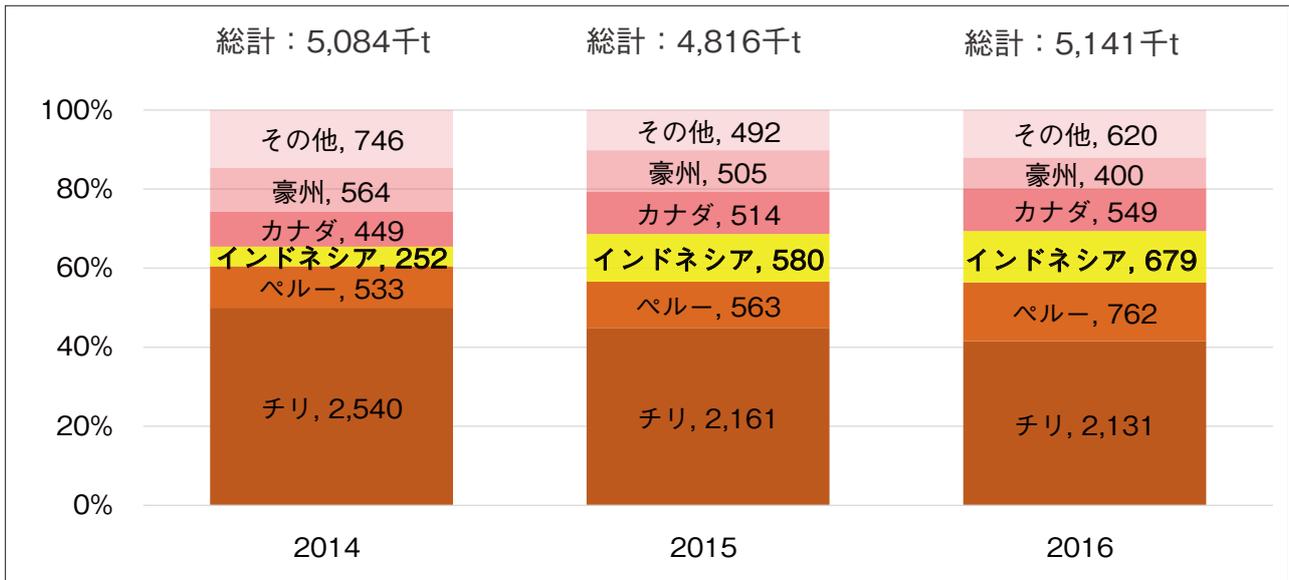


図3. 日本の銅精鉱輸入内訳(グロス量・千t)

出典：財務省貿易統計を基にJOGMEC作成

4. おわりに

本政省令改正に関する日本への足元の影響は、輸出許可をめぐる混乱に伴い1月にPTFIの生産が一時停止したことを受けて、インドネシアからの銅精鉱輸入量(1~4月)が前年同期比48%減少したことが挙げられる。今後も同社の輸出許可をめぐる混乱が続けば、原料の安定供給に支障をきたす可能性がある。またニッケル鉱石については、日本の輸入再開実績はまだないが、PT Antamは今後順次中国以外の国に対しても輸出を進めると発表している。インドネシアのニッケル鉱石は、同じラテライト鉱ながらフィリピン産やニューカレドニア産のものよりも品位が高いことから、今後輸入が再開されるかが注目される。

また最後に、インドネシアの当初の目標であった高付加価値化政策の実現に、今回改正は寄与しうる内容なのであるかを考えたい。ニッケルやポーキサイトに関して、鉱石の全面的な輸出禁止が緩和されたこと自体は、より実情に即した規制内容になったと見るこ

ともできる。しかしこれらの輸出税率はこの先5年間一律に固定されることを鑑みれば、本改正が製錬所建設のインセンティブになるとは考えにくい。

さらにニッケル価格は、図4に示したとおり1月以降下落基調にある。4月以降はフィリピンからの供給増加観測も加味されていると考えられるものの、全体としてインドネシアからの供給増加観測が下方圧力になっていることが推測される。したがって足元これまでの状況に関していえば、価格が押し下げられ投資環境にはネガティブな影響を与えていると言わざるを得ない。市場の価格がこれほどに下落している中、2015年の価格低迷時から止まったままだった製錬所の建設計画がどの程度再開されることになるのか先行きは不透明である。

またPTFIの問題からは、自国の資源を自国資本が所有できるようにしたいというインドネシア政府の意向が伝わってくるが、外資の企業は長年に渡り現地で鉱山操業を続け多くの技術・ノウハウを有する。十分な技術移転もないまま、これら企業を国から撤退を促すような方策が、果たして本当に自国資源の高付加価値

値化実現に繋がるのかは議論の余地がある。

インドネシアはアジアの国々にとって欠かせない貴重な原料供給国であり、その政策方針は世界各国の鉱業政策にも、また自国の資源の高付加価値政策の進捗にも影響を与えうる。引き続き同国政策動向と市場動向を注視していきたい。

(2017.6.15)

表4. 銅精鉱輸入量の増減(千t)

国名	2016年		2017年	対前年同期	
	年間計	1~4月	1~4月	増減量	増減比
チリ	2,131	782	746	-36	-4.6%
ペルー	762	248	223	-25	-10.1%
インドネシア	679	224	115	-109	-48.7%
カナダ	549	228	214	-14	-6.1%
豪州	401	164	163	-1	-0.6%
PNG	202	11	57	46	418.2%
フィリピン	148	44	38	-6	-13.6%
メキシコ	142	70	33	-37	-52.9%
アルゼンチン	82	22	0	-22	-100.0%
米国	33	11	21	10	90.9%
タンザニア	13	5	5	0	0.0%
合計	5,142	1,809	1,615	-194	-10.7%

(出典：財務省貿易統計)

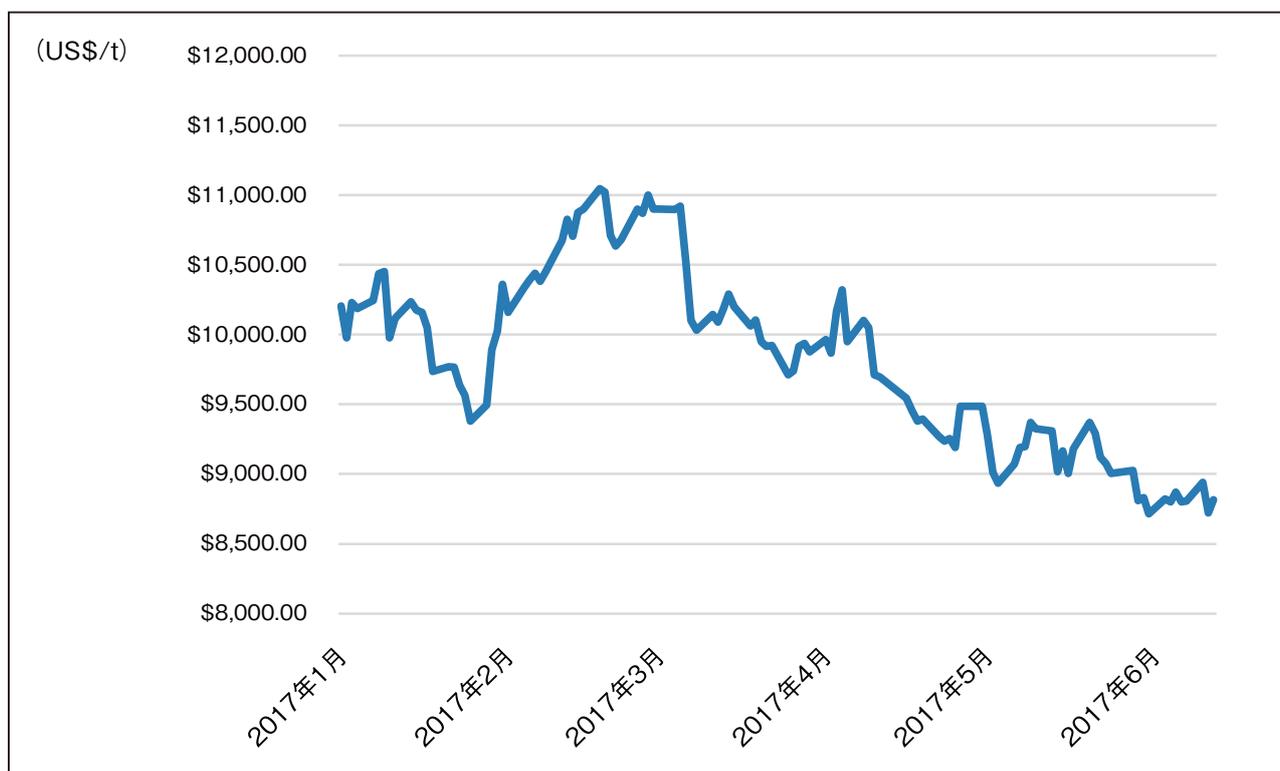


図4. ニッケル価格の推移 (2017年1月～6月14日)