



JOGMEC カレント・トピックス

独立行政法人 石油天然ガス・金属鉱物資源機構

南ア・鉱業憲章(Mining CharterⅢ)への南ア鉱業業界の反応

—大枠合意したものの、未だ個別の課題を残す—

〈ヨハネスブルグ事務所 原田武 報告〉

はじめに

鉱業憲章 (Mining Charter) は、歴史的不利益を被ってきた南ア国民への鉱山権益移転を促すことを目的として、鉱物石油資源開発法 (MPRDA) を根拠法として、2004 年にはじめて制定された。3 度目の改定に当たる Mining CharterⅢとして、2017 年には Zwane 前鉱物資源大臣によって施行されたものの、鉱業業界からの大きな反発を受け、結果として施行は凍結された。2018 年に入って、現 Mantashe 鉱物資源大臣のもとでドラフトが再編され、鉱業業界との対話を経て、2018 年 9 月に最終案が公示されている。

南ア鉱業業界を代表する南ア鉱業協議会 (Mineral Council) の Roger Baxter CEO に面談する機会あり、この Mining CharterⅢに関する最近の見解を聞くことができた。同氏によると「Ramaphosa 政権になり、Mantashe 氏が鉱物資源大臣になってからは、業界と政府の対話が進むようになった」とのこと。また、「改正された鉱業憲章に関しては概ね満足しており、特に 2017 年 6 月や 2018 年 6 月のドラフトと比べると大きな改善が見られた。2018 年 9 月に承認された鉱業憲章は、当初案にあった実施不可能な事項が削除され、ほとんどの項目を実施可能なものと考えている。しかし、特定の部分については、今後の鉱業投資を抑制する可能性があり、大きな課題になり得る」とのこと。面談の中で、課題として挙げられたのが、鉱業権の更新や譲渡時の BEE 企業の保有率下限の考え方、そして鉱山資機材の調達時の規制といった条項であり、大きな問題との認識であった。これらの課題を含むいくつかの見直しについて、Mineral Council からは既に 2019 年 3 月 26 日付けで Judicial Review の申請が鉱物資源省 (DMR) 宛てに提出されており、その申請内容を踏まえつつ、課題としている内容を以下のとおり解説する。

1. BEE 保有率について

Mining CharterⅢでは既存の鉱業権 (Existing Mining Rights) と新規の鉱業権 (New Mining Rights) に分類して規定されている。今回、新規取得時には BEE 株主の下限が 26%から 30%に変更されており、この比率の増が以前の Mining CharterⅡからの大きな変更となる。従業員 5%、コミュニティ 5%、BEE 企業 20%といった詳細な内訳も今回から取り入れられた。南ア鉱業業界もこれまでの議論の中でこの変更について歩み寄った経緯がある。

一方で、これまででも Mineral Council 等の業界から挙げられてきた論点の一つは、“Once Empowered, Always Empowered” (BEE 保有率について、過去に一度下限をクリアしていれば、そ

の後に BEE が権益売却等により保有率を下げたとしても、条件を満たしているとする考え方) の適用にある。Mining CharterⅢの条項には、「既存鉱業権者について、鉱業権が存在するいずれかの段階で最低 26%BEE を達成し、2018 年鉱業憲章の開始前に BEE パートナーが撤退した場合、鉱業権の継続に適合しているとみなし・・・」(条項 2.1.1.2) や「BEE の保有株式が売却されて規定の最低株式保有以下になった場合、鉱業権の期間の間、エンパワーメント資格は認められ・・・」(条項 2.1.6.1) というように、条件付きではあるが“Once Empowered, Always Empowered”の考え方に立っている。

しかし、その条件の中には「既存鉱業権において、結果が持続するという認識 (The recognition of continuing consequences) は譲渡できず、鉱業権の譲渡の際には失効する」(条項 2.1.1.4)、「結果が持続するという認識は新規鉱業権の申請や鉱業権の更新に際しては適応されない」(条項 2.1.1.5) との規定があり、過去に BEE 下限の 26% を満たしたという結果があっても、その効力は鉱業権の移転や更新後には持続しないことになる。つまり、鉱業権の更新後や移転後に、BEE 保有率の下限を再度満たす必要が出てくることになる。この条件、特に鉱業権の移転に関しては、今後の鉱業投資や企業合併などの取引に影響が大きいとして、Mineral Council 及び南ア鉱業業界が危惧している。MPRDA 法の Section11 において、鉱業権の移転に際して、鉱業大臣の同意が必要となっているが、移転前の義務を移転先が引き継ぐのであれば、その同意は承認されることが規定されている (Section 11 (2) (a))。Mineral Council から提出された Judicial Review の申請の中では、この条項と新たな Mining CharterⅢの規定との整合性が取れていないと主張する。Mining Charter は飽くまでも政策指針 (policy) であって、MPRDA 法そのものとの整合性を欠くことはできないはずというのが論拠となっている模様。

2. 鉱山資機材の調達に係る制限

Mining CharterⅢには、BEE のオーナーシップ以外にも、従業員の構成、鉱山労働における人材育成や住環境の向上、周辺コミュニティへの貢献、地方企業成長への貢献などを目的とした条項や目標値が盛り込まれている。その中でも、特に困難な条項 (Challenging Clause) として議論されてきた事項として、鉱山資機材の調達に関する規定が挙げられる。調達先に関して、厳しくローカライゼーションルールが設定されており、サプライヤーやメーカーにとって大きな問題であるという。具体的には、「鉱山資機材の調達に係る総支出の最低 70% は、南ア製品 (South African manufactured goods) とする・・・」(条項 2.2.1.1) とある。今後、段階的に比率を上げて、5 年以内に目標の数値にすることも規定されている。ここで言う「南ア製品」の基準として、Mining CharterⅢの中では“Local Content”という概念を使っている。製造過程において、南アで付加された価値を見積もるための指標であるが、この Local Content (南アでの付加価値率、計算式は $A = (B - C) \div B$ 、B: 資本財の販売価格、C: 資本財の製造に使われた輸入材料の費用) が 60% 以上のものを南ア製品と定義している。鉱山機器の多くを輸入製品に頼っている現状を考えると、南ア国内での付加価値が 60% を越えるという条件は厳しいとの業界からの意見もある。Mining Charter には、スコアカードが設定されており、スコアを一定以上取得できない場合、Mining Charter に準拠しているとは認められず、MPRDA 法違反となり、鉱業権の停止や無効となる可能性もある。当該を供給するメーカーが地元になく、海外からの輸入に頼るしかない場合、それらを調達するとスコアに悪影響を与えることになってしまい、鉱業権者にとっては不当に厳し

い状況になる可能性があるとして、Mineral Council からの Judicial Review の中で見直しが要求されている。

おわりに

南ア鉱業業界からは、大枠は了解できるが詳細については議論の余地ありとして、Mineral Council からの Judicial Review が申請されている。Mining CharterⅢが公示された2019年9月から数えて180日での申請であったが、このタイミングは、南アの法改正等の行政手続きのステップを踏襲した模様。Mineral Council によるメディアでの発表の際には、公示後も DMR との議論を行ってきたが、渋々 (reluctant) の対処として Judicial Review を申請したと表明しており、これまで同様、DMR との対話を大切にする姿勢が窺える。鉱物資源大臣も自身の Statement の中で「友好的な対話の中で解決を見いだせなかったのは残念」とする一方で「対話への復帰を期待する」と述べている。議論を進めて、一定の解釈で折り合うのか、司法の裁定を待つことになるのか、今後の成り行きに注目していく必要がある。

参考資料

- ・ Government Notices/1002 Mining Charter, 2018: Publication of the Mining Charter, 2018 for implementation Gazette No. 41934 , 27 September 2018
- ・ Government Notices/1399 Mining Charter 2018 implementation guidelines: Publication of the Mining Charter 2018 implementation guidelines Gazette No. 42122, 19 December 2018
- ・ Application with the High Court, Pretoria, for a judicial review and setting aside of certain provisions of the Broad Based Socio-Economic Empowerment Charter for Mining and Minerals Industry 2018, 26 March 2019

おことわり:本レポートの内容は、必ずしも独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構としての見解を示すものではありません。正確な情報をお届けするよう最大限の努力を行ってはおりますが、本レポートの内容に誤りのある可能性もあります。本レポートに基づきとられた行動の帰結につき、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構及びレポート執筆者は何らの責めを負いかねます。なお、本資料の図表類等を引用等する場合には、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構資料からの引用である旨を明示してくださいようお願い申し上げます。