



JOGMEC カレント・トピックス

独立行政法人 エネルギー・金属鉱物資源機構

メキシコ 2023 年鉱業法および関連法改正の概要

〈バンクーバー事務所 佐藤すみれ 報告〉

はじめに

メキシコでは、Andrés Manuel López Obrador (AMLO) 大統領の下で 2022 年 4 月に鉱業法が改正され、民間企業によるリチウム産業への新規参入が規制された¹。そのわずか 1 年後となる今回、再び鉱業法が見直されることとなり、2023 年 4 月 29 日に改正法が成立、5 月 8 日付けで公布され、翌 9 日に施行された。今回の改正は、国民の基本的人権および国の天然資源の保護を目的として、鉱物資源の採掘および水資源の利用を規制することがねらいであり、後述する関連法も含め根本的な改革となっている。しかしながら、改正のプロセスでは鉱業界をはじめとする利害関係者との意見交換の場は一切設けられなかったほか、上下両院の委員会および本会議で法案を審議することなくスピード可決されたことで、改正法そのものに対する批判はもちろんのこと、連邦政府の立法過程自体を違反と訴える声が多く挙がっている。本レポートでは、改正法の要点のほか、業界への影響、改正に至った経緯、各界の反応について報告する。

1. 改正のポイント

本改正の核心は、鉱業活動に関する各種優先性を排除し、先住民を中心に据え、健全な環境、健康、水、天然資源の保全に対する国民の人権を優先し保障することである。改正の対象には、鉱業法のほか、国家水法、生態系均衡環境保護一般法、廃棄物防止総合管理一般法の関連 3 法が含まれる。以下に、各法の改正のポイントをまとめる。

1.1. 鉱業法改正の要点

1.1.1 基本的改正点

- ・土地の利用に対する鉱業活動の優先性が排除され、鉱業権者による土地の収用権利を廃止し、土地の一時的占有あるいは用益権の設定のみ認める。(第 6 条、第 19 条等)
- ・自由地 (terreno libre) の概念を削除し、個人に対する国土のあらゆる場所での鉱業権付与制度を廃止する。(第 13 条等)
- ・自然保護区内および海底における鉱業活動を禁ずる。(第 20 条)

1.1.2 探鉱に係る規則

- ・鉱物の探鉱は、経済省に属するメキシコ地質サービス庁 (SGM) を通じて国が独占して実施する。(第 10 条)

- ・特定の地域での探鉱に興味がある個人や企業は、SGM と最大 5 年間の協力協定を交わし、経済省の判断により SGM 主導で探鉱の実施が可能となる。（第 10 条 Bis）

1.1.3 鉱業権付与に係る規則

- ・国家水法に従い、水資源の乏しい地域における鉱業権付与を禁ずる。（第 6 条）
- ・先着順の鉱業権付与制度を廃止、鉱業権は全て競争入札制とし、国にとってより経済的に有利な条件を提示した者に付与する。（第 13 条等）
- ・鉱業権の期間を現行法の 50 年から 30 年に短縮。更新は 1 回のみ、延長期間は 25 年とする。鉱業権の延長期間終了後は鉱業権者に同鉱区の入札参加資格を付与し、落札額を条件とする先買権を行使することで、さらに 25 年の延長を可能とする。（第 15 条）これにより、有効期間は最大で 80 年となる（※改正前は最大 100 年）。
- ・鉱業権に採掘目的の鉱物を明記することを義務付け、特定の鉱物のみの採掘を認める。（第 15 条）
- ・鉱業権付与の要件として、申請する鉱業権内に先住民あるいはアフリカ系メキシコ人の領土が存在する場合、先住民協議および社会的影響評価の実施を義務化する。協議の費用は、鉱業権申請者が負担する。（第 6 条）
- ・鉱業権の付与に先立ち、社会影響調査の実施と環境天然資源省（SEMARNAT）による環境影響評価書の承認を受けなければならない。（第 6 条）
- ・国家留保鉱区に関しては、経済省が SGM などの公的機関に対し、無期限の探鉱および開発の権利を付与することを可能とする。（第 15 条 Bis）

1.1.4 鉱業権付与後に係る規則

- ・鉱業権に明記された採掘対象鉱物以外が探鉱中に発見された場合、国の留保鉱物および採掘が禁止された鉱物を除き、追加料金を支払うことで鉱業権に含め採掘を認める。（第 12 条）
- ・鉱業権内の土地に、先住民やアフリカ系メキシコ人、あるいはその他の集落組織が居住または占有している地域がある場合、鉱業権者はコミュニティと協定を結ぶほか、純利益の 5% 以上の対価を支払う。（第 13 条）

1.1.5 新たに追加された章

- ・閉山に係る章（第 9 章）が追加された。鉱業権者は、鉱業活動の実施中に発生し得る損害を補償する経済的補償手段の提出を義務付けられるほか、SEMARNAT に対し鉱山修復、閉山計画、閉山後措置を提出し承認を得ることが義務付けられる。
- ・鉱業権取消し条件および違反・犯罪行為に係る章（第 10 章）が追加された。鉱業権の取得または延長を目的に虚偽の書類を提出した場合や、鉱山の安全規則を遵守せず労働者に損害を与えた場合などに、刑罰および罰金の対象となることが規定された。

1.2. 国家水法改正の要点

- ・鉱業用水利用権というカテゴリーを新たに設ける。（第 3 条）

- ・鉱業用水利権の有効期間は、用途や開発の優先順位、社会的利益等を考慮したうえで、5年以上30年以下とする。（第24条）
- ・一般消費に必要な水の確保が危ぶまれる場合、当局により、付与された利権の水量を削減または取り消すことを可能とする。（第4条）
- ・鉱業用水利用権に限定して、排水の時系列分析および水質指標を含む各日の測定結果を月に一度当局に提出する。（第88条 Bis）

1.3. 生態系均衡環境保護一般法改正の要点

- ・自然保護区内での鉱業活動を禁止する。（第46条）
- ・鉱業権の落札者に対し、SEMARNAT に鉱山修復、閉山計画、閉山後措置を提出し承認を得ることを義務付ける。（第107条 Bis）

1.4. 廃棄物防止総合管理一般法改正の要点

- ・新たに冶金廃棄物および鉱業廃棄物のカテゴリーを追加し（第5条）、自然保護区内、湿地、河床等における廃棄を禁止するほか、人口集中地に影響を与え得る場所での廃棄も禁止する（第17条）。
- ・鉱業関連廃棄物に係る責任は、第三者によって管理されるか否かにかかわらず、鉱業権者の永久かつ譲渡不可能な責任とする。（第17条）

1.5. 経過措置の要点

- ・新たな鉱業権について現在処理中の申請は、それ以上処理することなく却下される。（第五）
- ・改正前に付与された鉱業権の有効期間については、付与された当時の有効期間が適用される。（第六）
- ・既得鉱業権者は、本改正施行後365暦日以内に、鉱業活動の実施中に発生し得る損害を保証する経済的保証手段の提出と、SEMARNAT に対し鉱山修復、閉山計画、閉山後措置を提出し承認を得ること。（十の一）
- ・既得鉱業権者は、本改正施行後90暦日以内に、水利用権を工業用から鉱業用に変更する手続きを行うこと。（十の三）

2. 鉱業や他の産業に対し懸念される影響

2.1. 鉱業への影響

業界への影響として最も懸念されている点の一つは、今後新規の鉱業権獲得がより困難になるという点である。鉱区入札制度により、特に中小鉱山企業の参入が資金的に厳しくなると考えられるほか、仮に落札しても、必要によっては企業による費用負担で先住民協議を実施し合意を得なくてはならない。その先住民協議に関しても、AML0 政権下でようやく協議方法の制定に向け準備が進み始めた段階にあるため、現時点でプロセスが規則化されておらず非常に不透明である。

さらに、「1.1.2 探鉱に係る規則」にあるように、SGM が独占して探鉱を実施することに関しては、政府が探鉱実施の可否決定権を持つことが業界にとって致命的との指摘があるほか、民間がSGMと締結できる探鉱契約期間が最大 5 年と短いことや、同庁の予算規模を考慮すると非合理的との意見が多く聞かれている。

鉱業権の有効期間短縮に対する懸念も大きい。鉱業権を延長し 55 年の期間を迎えた後は、再び入札に参加し最高額と同額を提示することでさらに 25 年延長が可能となるが、競争度合いの高さによっては高額になり得るため、従来の鉱業権延長申請料の支払いに加え企業側にさらなる負担が申し掛かることとなる。メキシコ鉱山技師・冶金学・地質学会 (CIMMGM) の Armando Alatorre 副会頭は、有効期間を短縮することで、企業はより小規模プロジェクトの開発に焦点を当てることとなり、国内の鉱業生産量の減少につながると予想した²。また、メキシコ鉱業会議所 (CAMIMEX) の Jaime Gutiérrez 会頭は、改正の影響として約 4,000mUS\$/年の投資損失が発生すると予測している³⁴。

一方で、少なくとも現時点において、十分な有効期間を保有する既得鉱業権者に対する影響はさほど深刻ではないとみられている。墨 Grupo México 社は、法案が可決される以前の段階で既に、同社が保有するプロジェクトに対する影響は一切無いと発表している⁵。墨 Peñoles 社の子会社である Fresnillo 社も、改正法の詳細な分析を続けている段階ではあるものの、現時点ではこの改革が同社の鉱山や探鉱プロジェクトに重大な影響を及ぼすことは無いとの見解を示している⁶。しかしながら、「1.5. 経過措置の要点」にあるように、既得鉱業権者に課される一連の追加義務が新たに発生することとなり、特に鉱業用水利権申請の期限は改正法施行から 90 日歴日と定められていることから、早急の対応が必要となる。なお、経過措置にある既存鉱業権に課される義務については、憲法上の法の不遡及の原則に反すると指摘する声が多数挙がっている。

2.2. 他の産業への影響

鉱業だけでなく、その他の産業に対しても雪崩的に悪影響を引き起こすとの予想も多く挙がっている。今回の改正により国内の鉱物生産量が減少した場合、国内の一次資源関連企業は資源確保のため輸入量を増加せざるを得ないことから、サプライチェーン全体でコスト上昇を招くことが考えられる。CAMIMEX およびメキシコの弁護士協会である Barra Mexicana Colegio de Abogados は、鉱物資源に依存する自動車産業、製薬業、化学産業、建設業などをはじめとする 70 を超える産業に影響を及ぼすと予想している⁷。エネルギー転換の観点からも、必要な重要鉱物の調達に危険に晒されるとの懸念も多い。

3. 鉱業法改正の背景と経緯

3.1. AML0 大統領のねらい

改革の原案となったのは、AML0 大統領が 2023 年 3 月に下院に提出した改正案（以下、AML0 法案）であった。AML0 大統領は 2018 年に現職に就任した当初より、それまでの新自由主義時代⁸に必要な以上の鉱業権が付与され、その多くが投機目的であったと批判を続けていた。2019 年 8 月には鉱業権付与凍結を宣言し、以来現在まで新規鉱業権は 1 件も付与されていない状況にある。また、環境保護の強化や、住民協議導入の重要性に関しては就任以前より度々主張してきたもので

あり、今回の改正で一連の規則を定めたことで、鉱業規制の法的強化を実現することとなった。

原案である AML0 法案では、鉱業権の有効期間が延長も含め最大 30 年とされたほか（前述、今改正法では最大 80 年）、水利用権についてはそれよりもはるかに短い 5 年とするなど（今改正法では最大 30 年となった）、業界からは、探鉱から開発までに一般的に要する期間が一切考慮されておらず、改正案の起草に関わった者らが業界に関する知識を有していないとの強い批判が多々挙げられた。

3.2. 各種改革に対する野党の抗議運動と異例の採決

AML0 法案に対する批判が過熱する中、原案提出の約 1 か月後である 2023 年 4 月には、与党国家再生運動（Morena）所属の下院議員らが鉱業法を含む複数法の改正案を議会に提出した。これは AML0 法案を修正したものであり、産業界から特に懸念が強かった鉱業権の有効期間を引き延ばすなど、当初案からの規制緩和を意図するものとなった。法案が提出された翌日明け方には下院の過半数の賛成によりスピード可決され、上院に送付された。

当時上院本会議場では、国家情報公開庁（INAI）の理事任命が却下されたことに対し⁹、野党議員らによる抗議運動が起こっていた。これに加え、鉱業法を含む 20 件の優先法案の可決を阻止することを目的に、野党議員らが議会を 24 時間以上に亘って占拠する事態に発展した。しかしながら、連立与党は臨時の議場に移り、野党の出席なしに法案を審議することもなく強行採決を進め、鉱業法等改正案は全会一致で可決に至った。



写真 1. 議会で抗議を行う野党とそれを阻止しようとする与党の様子

出典：2023 年 4 月 27 日付 PAN 上院公式 Youtube



写真 2. 臨時議場も占拠されたため、中庭に簡易テーブルを並べて行われた本会議

出典：2023 年 4 月 28 日付上院議会生中継

4. 各界の反応

4.1. 立法過程に対する批判

今回、鉱業法を含む複数の法案について異例の強行採決となったことに対し、野党、各界、市民団体からは強い批判の声が挙げられている。

野党・国民行動党（PAN）は声明の中で、与党らが進めた一連の強行採決はメキシコ議会で過去最大の汚点かつ恥であると糾弾し、最高司法裁判所に対して立法過程の違反を訴えると表明した¹⁰。

メキシコ経営者連盟（COPARMEX）は声明の中で、政治的過激化、分極化、そして違法行為につながりかねない欠陥が目立ったと指摘した。また、民主主義を自負する国が国民の意思と憲法を

侵害するというずさんな行使を許すべきではないとして、最高司法裁判所が一連の法案を見直し、憲法の規定に反するいかなる法案も覆すことが不可欠であると主張した¹¹。

4.2. 国際協定違反の可能性、米・加政府の反応

墨法律事務所 Von Wobeser y Sierra の Edmond Frederic Grieger パートナー弁護士は、メキシコで事業を行う少なくとも 40 社のカナダおよび米国企業が、鉱業法改正が承認された後に法的保護を求める意向を示していると警告し、経過措置にある既得鉱業権者に課される一連の追加義務が主な争点となると見通す。また、各社は米国・メキシコ・カナダ協定 (USMCA) および環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) に基づく紛争解決として国際仲裁も検討するだろうと予想している¹²。

米国およびカナダ政府は、メキシコ側の政策による米加への影響を阻止するために協力することですでに合意している。2023 年 5 月初旬には Katherine Tai 米国通商代表と Mary Ng 加国際貿易担当相が会合を行い、北米地域の競争力強化のためメキシコとの関係の重要性を強調したうえで、同国の鉱業法改革に関する共通の課題に対処し、米加相互の繁栄を損なうような措置を容認しないことについて協議が行われた¹³。

おわりに

昨今のエネルギー転換の進展に伴い鉱物資源の需要が高まり続け、メキシコも重要な生産国の一つとなることが期待されている中、リチウムの国有化を目的とした 2022 年の関連規制に続き今回の改正によって、同国の鉱業投資環境はより一層厳しいものとなった。産業の要となる鉱業部門でさらなる不透明性が高まることで、他産業への将来的影響も懸念されることから、今回の改正は国内外の多様な業界から不安視されている。既に野党は最高司法裁判所に対し訴訟を提起する旨を表明しているほか、多数鉱山企業も法的保護請求を見据えていることから、今後の動向が注目される。

なお、各改正法の要点は筆者による仮訳を元に記述したものであるため、詳細な解釈にあたっては原文を参照願いたい。

¹ JOGMEC. “メキシコ 2022 年鉱業法改正の概要と課題”. 2022. 05. 28.

<https://mric.jogmec.go.jp/reports/current/20220518/167652/>

² Tzuara De Luna. La reforma minera dejará menos inversión y productos más caros, según empresas. La Expansión. 2023-03-30.

<https://expansion.mx/empresas/2023/03/30/consecuencias-nueva-reforma-minera#:~:text=Publicidad-,La%20reforma%20minera%20dejar%C3%A1%20menos%20inversi%C3%B3n%20y%20productos%20m%C3%A1s%20caros,como%20insumos%20para%20su%20fabricaci%C3%B3n.>

³ Roberto Morales. “Reforma minera borraría 4,000 millones de dólares de inversión por año: Camimex”. El Economista. 2023-04-13.

<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mineras-dejaría-de-invertir-4000-millones-de->

[dolares-al-ano-de-aprobarse-reforma-minera-Camimex-20230413-0089.html](https://www.dolares-al-ano-de-aprobarse-reforma-minera-Camimex-20230413-0089.html)

⁴ 過去 10 年間の最高投資額は 2012 年の 8,043US\$ で、最低投資額は COVID-19 感染蔓延の影響下にあった 2020 年の 3,533US\$ であった。

⁵ Eva Cruz. “Grupo México dice que cartera de proyectos no se verá afectada por reforma minera”. Rumbo Minero. 2023-04-27.

<https://www.rumbominero.com/mexico/grupo-mexico-reforma-minera/>

⁶ Fresnillo Plc. “Update on new Mexican Mining Law”. 2023.05.09.

<http://otp.investis.com/clients/uk/fresnillo1/rns/regulatory-story.aspx?cid=191&newsid=1686193>

⁷ Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C. [@BMA_Abogados]. 2023-04-17.

https://twitter.com/BMA_Abogados/status/1647982039738511361

⁸ メキシコでは 1980 年代に、保護主義的経済政策から新自由主義的経済政策へと転換した。AMLO 大統領はこの経済政策を否定し、2019 年に新自由主義時代の終焉を宣言、自身の政策を「第 4 次変革」と位置づけている。

⁹ INAI は、連邦政府や地方政府をはじめとする公共情報の開示を担う、透明性確保という観点で重要な独立自治機関である。AMLO 大統領は、INAI が官僚機構であり十分に機能していないほか、運営費が高額であるとし、同庁の廃止を主張している。同庁の理事会は現在意思決定に必要な定数に達しておらず、上院与党が任命を拒否し続けていることが問題となっている。

¹⁰ Grupo Parlamentario del PAN, Senado de la República. “A excepción de la Ley 3 de 3, el GPPAN impugnará el paquete de leyes y reformas aprobadas por Morena en total opacidad”. 2023-04-29.

<https://www.pan.senado.gob.mx/2023/04/a-excepcion-de-la-ley-3-de-3-el-gppan-impugnara-el-paquete-de-leyes-y-reformas-aprobadas-por-morena-en-total-opacidad/>

¹¹ Confederación Patronal de la República Mexicana. “México necesita diálogo, acuerdos y respeto a la pluralidad. No radicalización, ni polarización.”. 2023-05-02.

<https://coparmex.org.mx/mexico-necesita-dialogo-acuerdos-y-respeto-a-la-pluralidad-no-radicalizacion-ni-polarizacion/>

¹² Christopher Calderón. “Ley Minera: Prevén ‘lluvia’ de amparos de hasta 40 empresas de EU y Canadá”. El Financiero. 2023-05-02.

<https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2023/05/02/ley-minera-preven-lluvia-de-amparos-de-hasta-40-empresas-de-eu-y-canada/>

¹³ Government of Canada. “Minister Ng meets United States Trade Representative Katherine Tai”. 2023-05-02.

<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2023/05/la-ministre-ng-rencontre-la-representante-au-commerce-des-etats-unis-katherine-tai.html>

おことわり:本レポートの内容は、必ずしも独立行政法人エネルギー・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、独立行政法人エネルギー・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、独立行政法人エネルギー・金属鉱物資源機構資料からの引用であることを明示していただきますようお願い申し上げます。