



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

ペルーにおける探鉱許認可の主要制度の現況

〈リマ事務所 初谷和則、村井裕子 報告〉

はじめに

ペルーの探鉱に係る許認可制度は複雑であり、さらに制度で定められた審査期間を過ぎても承認が得られないこともあり、全ての許認可の取得までに長い年月がかかる事例が度々ある。ペルー鉱業技師協会（Instituto de Ingenieros de Minas del Perú: IIMP）のCardozo ディレクターは、探鉱許認可の取得に要する期間が世界最長だとし、他の鉱業国におけるこの期間は約3か月であるのに対して、ペルーでは制度上は1.5年であるが実際には4年かかっても取得できないケースもあり、探鉱において致命的な状況だと述べている¹。そして、こうした背景によって、ペルーでは新規探鉱・鉱山開発が停滞し、将来の鉱山減による税収減少・失業率上昇・国際競争力低下を危惧する声も聞こえる。

そうした中、ペルー政府ではエネルギー・鉱山大臣や経済財務大臣リーダーシップのもと、これら許認可の簡素化・期間短縮に取り組んでいる。

とはいえ、許認可制度は多くの行政機関が関係しており、また、ペルーには世界的に貴重な自然環境や文化、コミュニティが存在し、それらを護る制度が必要であったからこそ設定されたということもあり、そうすぐに抜本的な簡素化はできないであろう。当面は現行の制度が続くと思われることから、主要な探鉱許認可制度の現況について、可能な範囲で整理を試みた。

許認可制度に関しては非常に多くの行政文書・解説書が存在するが、それらの中で、辻褄が合わなかったものもあれば、作られてから年月が経ち最近の制度改正が反映されていないものもあった。本レポートをまとめるに当たり、最新で正確な情報にすることを心掛けたが、至らぬ点もあることをご承知いただきたい。

探鉱における環境保護に係る規則を確認したい場合は、金属資源情報サイトの「ペルー鉱業探鉱活動における環境保護規則 2023年3月版」²を参照していただきたい。また、制度をより正確に把握されたいのであれば、最新の規則の原文もご覧いただければ幸いである。

¹ Permisos ambientales para exploración minera hoy demoran hasta 4 años y frenan nuevos proyectos, Gestión, 2022-09-19

² https://mric.jogmec.go.jp/wp-content/uploads/2023/08/decreto_Supremo_Peru202303.pdf

1. 考古学遺跡不存在証明書 (Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos : CIRA)

土地改変を伴う探鉱を行う場合、対象地域に遺跡がないことを証明するために、文化省より考古学遺跡不存在証明書 (CIRA) を得る必要がある。CIRA は、文化省のヴァーチャルプラットフォーム³から発給申請することが可能であり、申請の際は、プロジェクトの詳細な位置情報・平面図と、現地調査報告書を提出する。現地調査報告書の作成方法は文化省のガイドブック⁴を参照する。

申請受理後、文化省は 20 営業日以内に審査を行う。文化省は、事業者に対して意見することができ、事業者は 10 営業日以内に回答しなければならない。書類での確認の後、文化省の担当官が事業現場の目視検査を実施する。その場で遺跡が発見された場合、CIRA 発給申請は却下される⁵。

2. 環境影響評価

探鉱事業に係る環境影響評価は、環境が受ける可能性のある負荷の大きさによって 3 つに分類される。環境負荷の小さいものから、環境調査票 (FTA)、環境影響申告 (DIA)、環境影響概要調査 (EIASd) と呼ばれる。

表. 環境影響評価の分類

	環境調査票 (FTA)	環境影響申告 (DIA)	環境影響概要調査 (EIASd)
環境影響の程度	極めて低い	軽度	中程度
試錐座の数	20 か所以下	40 か所以下	40 か所以上 700 か所以下
土地改変	10ha 以下	10ha 以下	10ha 以上
探鉱坑道	無	全長 100m以下	全長 100m 以上
パイロットプラント	無	無	有
住民参加	必要	必要	必要
審査期間	10 営業日以内	30 営業日以内	90 営業日以内
意見参照機関 (ANA 等) による合意	不要	必要	必要

³ Plataforma Virtual de atención a la ciudadanía, <http://plataformamincu.cultura.gob.pe/accesovirtual>

⁴ Ministerio de Cultura, Guía para la expedición del certificado de inexistencia de restos arqueológicos, 2017

⁵ Ministerio de Cultura, Procedimiento para el CIRA y el PMA

2-1. 環境調査票 (Ficha Técnica Ambiental : FTA)

探鉱事業が試錐座 20 か所以下、土地改変が 10ha 以下、かつ周辺環境や文化への影響の程度が極めて低い場合、エネルギー鉱山省 (Ministerio de Energía y Minas : MINEM) の鉱業環境総局 (Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros : DGAAM) に対して環境調査票 (FTA) を提出し、事業開始前に承認を得る必要がある⁶ (地表踏査や物理探査の場合は、環境影響評価の必要はない)。

2020 年の探鉱規則改正前まで、トレンチ探鉱は後述する環境影響申告 (DIA) の提出が求められたが、現在トレンチ探鉱は地質調査のカテゴリーに属し⁷、FTA の提出で済む。

審査期間は 10 営業日以内であり、指摘事項等がある場合は鉱業権者に通知され、それらがなく基準と適合すれば、DGAAM より通知がなくとも承認されたとみなされる (行政沈黙承認 : Silencio Administrativo Positivo)。

なお、後の許認可手続きで FTA 承認の決議の証明が必要となることがあり、この場合 DGAAM に照会の上、(沈黙承認であっても) 決議証明を発行させる必要がある。

2-2. 環境影響申告 (Declaración de Impacto Ambiental : DIA)

探査事業が試錐座 40 か所以下、土地改変が 10ha 以下、坑道全長 100m 以下である場合、エネルギー鉱山省 (MINEM) の鉱業環境総局 (DGAAM) に対して環境影響申告 (DIA) を提出し、事業開始前に承認を得る必要がある⁸ (FTA の提出で済む場合はこの限りではない)。

なお、MINEM は、水資源庁 (Autoridad Nacional del Agua : ANA)、自然保護区管理庁 (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado : SERNANP)、森林・野生動物庁 (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre : SERFOR) その他現行の環境法規で定めた機関の合意が得られない限り、DIA を承認することはできない⁹。

審査期間は一般行政手続法 (Ley del Procedimiento Administrativo General) に基づき 30 営業日以内と定められている。

2-3. 環境影響概要調査 (Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado : EIA_{sd})

探査事業が試錐座 40 か所以上 700 か所以下、土地改変が 10ha 以上、坑道全長 100m 以上、パイロットプラント設置、このいずれかに該当する場合、エネルギー鉱山省 (MINEM) の鉱業環境総局 (DGAAM) に対して環境影響概要調査 (EIA_{sd}) を提出し、事業開始前に承認を得る必要がある¹⁰ (試錐座がちょうど 40 か所の場合、DIA 提出で済むケースがある)。

MINEM は、水資源庁 (ANA)、自然保護区管理庁 (SERNANP)、森林・野生動物庁 (SERFOR) その他現行の環境法規で定めた機関の合意が得られない限り、EIA_{sd} を承認することはできない¹¹。

⁶ MINEM, Lineamientos y criterios de aplicación de la Ficha Técnica Ambiental (FTA)

⁷ Reguramento de protección ambiental para las actividades de exploración minera, Decreto Supremo N° 042-2017-EM

⁸ 同上

⁹ 同上

¹⁰ 同上

¹¹ 同上

審査期間は一般行政手続法 (Ley del Procedimiento Administrativo General) に基づき 90 営業日以内と定められている。

2-4. FTA、DIA、EIASd 共通

鉱業権者は FTA や DIA、EIASd の申請書提出の前に、エネルギー鉱山省 (MINEM) の鉱業環境総局 (DGAAM) が主催する住民参加型ワークショップ (Taller Participativo) にてプロジェクトを説明し、住民側の了承を得る必要がある。鉱業権者は DGAAM に本ワークショップの開催日時・場所の候補を伝え、DGAAM は本ワークショップ実施について地方自治体や住民側と調整する¹²。

FTA や DIA、EIASd は事業概要、プロジェクト詳細情報、環境・社会ベースライン、住民参加計画、環境・社会影響、環境管理計画、コンサルタント企業情報、閉鎖計画等から構成される¹³。試錐を実施する場合は、試錐座の位置、掘進長、試錐の方位、傾斜角度をも明記する必要がある。

申請書は、エネルギー鉱山省の電子申請システム Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL)¹⁴にて提出する。申請書の内容や審査結果などは SEAL にて公開される。

DGAAM は FTA や DIA、EIASd を承認した後、環境省傘下の機関である環境評価監査庁 (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental : OEFA) にこれらを通知する。

2-5. 技術根拠報告 (Informe Técnico Sustentatorio : ITS)

承認された DIA や EIASd について、環境への影響の程度が極めて低い変更¹⁵をする場合は、技術根拠報告 (ITS) を提出する。ITS の審査期間は最大 15 日間である¹⁶。

なお、2020 年の探鉱規則改正により、これまで最大 3 回とされていた ITS 提出回数上限が事実上撤廃された。また、それまで ITS 提出により行われていたアクセス道や設備の移動、試錐の孔数や掘進長、掘進方位、傾斜角度の変更などの計画変更は、DGAAM への事前連絡 (Comunicación

¹² MINEM, Lineamientos y criterios de aplicación de la Ficha Técnica Ambiental (FTA)

¹³ Aprueban el formato para la Ficha Técnica Ambiental y su guía de contenido, así como los Términos de Referencia, que comprenden los formatos a llenar, vía plataforma virtual, y sus guías de contenido para proyectos con características comunes o similares, en el marco de la

clasificación anticipada para la evaluación y elaboración de los estudios ambientales de las actividades de exploración minera, Resolución Ministerial N° 108-2018-MEM/DM

¹⁴ <https://extranet.minem.gob.pe/seal>

¹⁵ Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, Resolución Ministerial N° 120-2014-MEM/DM

¹⁶ Aprueban nuevos Criterios Técnicos que regulan la modificación de componentes mineros o ampliaciones y mejoras tecnológicas en las unidades mineras de proyectos de exploración y explotación con impactos ambientales no significativos, que cuenten con certificación ambiental; así como, la estructura mínima del Informe Técnico que deberá presentar el titular minero, Resolución Ministerial N° 120-2014-MEM-DM

Previa) で行えるようになった¹⁷。

他方、環境影響の程度が ITS を超える場合は、エネルギー鉱山省 (MINEM) の鉱業環境総局 (DGAAM) に対して環境影響申告修正書 (Modificación de Declaración de Impacto Ambiental : MDIA) や環境影響概要調査修正書 (Modificación de Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado : MEIAsd) を提出し、変更前に承認を得る必要がある。

3. 事前協議 (Consulta Previa)

探鉱事業が先住民に影響を与える可能性がある場合は、エネルギー鉱山省 (MINEM) は探鉱プロジェクト実施承認前に事前協議 (Consulta Previa) を開催し、先住民側の合意を得る必要がある。事前協議の制度やその設定の背景については、既存のカレント・トピックス¹⁸をご参照いただきたい。

鉱業プロジェクトの事前協議を担当するのは MINEM の総合社会対策室 (Oficina General de Gestión Social : OGGs) である。OGGS が、探鉱プロジェクトの影響地域に先住民が存在するかどうかを調べ、事前協議の必要有無の判断を行う。なお、文化省が構築する先住民データベースのサイト¹⁹があり、先住民の有無の判断の参考となる。

OGGS は文化省と本件で連携しており、事前協議の必要有無を早く判断することを目指してはいる。しかし、本判断は遅くなりがちであり、必要に応じて鉱業権者は様々な情報を OGGs に提供しなければならない。

事前協議は、以下の7段階のプロセスで実施される²⁰。

(1) 協議すべき事業の特定

- ・ MINEM が先住民に影響を与える可能性のある事業について特定する。

(2) 先住民の特定

- ・ MINEM が影響を受ける可能性のある先住民を特定する。
- ・ この後、MINEM と特定された先住民との間で準備会議 (Reunión Preparatoria) を実施する。準備会議では事前協議の進め方を定めた協議計画 (Plan de Consulta) が策定される。

(3) 公表

- ・ 事業者は事業内容と協議計画を先住民に公表する。
- ・ 公表の時点から以降のプロセスを最大 120 日間で行う。

¹⁷ Reguramento de protección ambiental para las actividades de exploración minera, Decreto Supremo N° 042-2017-EM, Anexo 1, Supuestos de Comunicación Previa

¹⁸ ペルーの先住民事前協議法と同法施行細則について、JOGMEC 金属資源情報サイト、2012、<https://mric.jogmec.go.jp/reports/current/20120726/1227/>

¹⁹ Base de datos de pueblos indígenas u originarios、<https://bdpi.cultura.gob.pe/>

²⁰ Ministerio de Cultura, Derecho a la Consulta Previa 及び El proceso de Consulta Previa、これら2つのパンフレットを参照したが、一部相違点があり、その点は他の資料も踏まえた。

(4) 情報提供

- ・事業者は事業の特性や事情によって影響を受け得る集団的権利について先住民に情報提供する。パンフレット、ポスター、ワークショップなどを利用する。

(5) 内部評価

- ・提供を受けた事業情報について先住民が分析・評価する。評価結果は MINEM に連絡する。

(6) 対話

- ・合意に達するため、必要に応じて、先住民より事業に対する提案や勧告が事業者に伝えられる。最後に合意事項、未合意事項、対話プロセスが記載された協議記録 (Acta de Consulta) を作成する。

(7) 決定

- ・事業者と先住民が最終的に合意した後、MINEM が事業実施を決定する。MINEM は事前協議に関する最終報告書を作成し、先住民に送付する。

El proceso de la consulta previa (las 7 etapas)



図. 事前協議プロセス²¹

事前協議プロセスの実施状況は、段階ごと随時、文化省ウェブサイト²²に公開される。

鉱業石油エネルギー協会 (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía: SNMPE) の Galvez 前会長は、探鉱許認可の取得が長期化する要因は先住民事前協議であるとの考えを示して

²¹ Ministerio de Cultura, Consulta Previa, <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/etapas>

²² Ministerio de Cultura, Consulta Previa, <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso>

いる²³。業界団体 proEXPL0 2025 の Tejada 会長は、先住民事前協議に最大で1年かかると述べている²⁴。ペルー鉱業技師協会（IIMP）の Cardozo ディレクターは、ペルーの貧困問題に触れつつ、探鉱段階において事前協議を実施する正当性はないと意見している²⁵。

4. 水利用許可 (Autorización de Uso de Agua)

探鉱で地表水や地下水を利用する場合は、水資源庁（ANA）に対し水利用許可（Autorización de Uso de Agua）を申請し、承認を得る必要がある。

5. 活動開始許可 (Autorización de Inicio de Actividades : AIA)

考古学遺跡不存在証明書（CIRA）及び FTA や DIA、EIAsd の承認を取得した後、探鉱活動を開始する前に、活動開始許可（AIA）を取得する必要がある。AIA はエネルギー鉱山省（MINEM）の鉱山総局（DGM）が担当する。AIA は、前述した許認可が十分取得されたか等、総合的に審査の上、発給される²⁶。

6. 考古学モニタリング計画 (Plan de Monitoreo Arqueológico : PMA)

土地改変の実施中におけるスペイン入植以前の遺跡や古生物への潜在的な悪影響を防止するための措置を定めるのが考古学モニタリング計画（PMA）である。探鉱活動開始前に PMA を文化省に提出し承認を得る必要がある。PMA 承認も考古学遺跡不存在証明書（CIRA）と同様に、文化省のヴァーチャルプラットフォームから申請することが可能である。PMA の内容は探鉱事業の位置情報、地図、モニタリング計画、担当の考古学者、遺産に影響を与えないことを約束する文書などで、大統領令²⁷にて規定されている。

申請受理後、文化省は 10 営業日以内に審査を行う。文化省は、事業者に対して意見することができ、事業者は 10 営業日以内に回答しなければならない。

事業終了後、6 か月以内に担当の考古学者がモニタリング結果の最終報告書を提出する。

²³ Permisos ambientales para exploración minera hoy demoran hasta 4 años y frenan nuevos proyectos, Gestión, 2022-09-19

²⁴ Walter Tejada: Hay una gran porción de proyectos de exploración que probablemente no se ejecuten este año, IIMP, 2023-05-12,

<https://iimp.org.pe/institucional/noticias/walter-tejada-hay-una-gran-porcion-de-proyectos-de-exploracion-que-probablemente-no-se-ejecuten-este-ano>

²⁵ Miguel Cardozo: Aplicación de la consulta previa en la etapa de exploración no tiene justificación, IIMP, 2023-06-02, <https://iimp.org.pe/institucional/noticias/miguel-cardozo-aplicacion-de-la-consulta-previa-en-la-etapa-de-exploracion-no-tiene-justificacion>

²⁶ Reglamento de Procedimientos Mineros, Decreto Supremo 018-92-EM

²⁷ Aprueban reglamento de intervenciones arqueológicas, Decreto Supremo N° 003-2014-MC

文化省は最終報告書受理後、30 営業日以内に報告書の承認・拒否の判断を行う²⁸。

7. 探鉱終了報告 (Informe de Cierre del Proyecto de Exploración)

鉱業権者は、FTA や DIA、EIASd に示される閉鎖作業の完了後 60 日以内に、環境評価監査庁 (OEFA) 及び鉱業環境総局 (DGAAM) に対し、電子申請システム SEAL 経由で探鉱終了報告を提出し、実施した閉鎖作業を報告しなければならない。

OEFA は探鉱終了報告提出から 60 日以内に FTA や DIA、EIASd に基づいて閉鎖作業が行われたか実地監査を行う。DIA に基づいて実施した試錐に関しては、DIA にて承認された終了措置の履行状況が主な査察対象であり、汚染や環境被害の有無ではなく DIA の記載との整合性が重視される²⁹。閉鎖作業が不適切とみなされた場合、作業追加や罰金などの行政措置が執られる。閉鎖作業が適切に行われたと認められると、OEFA は DGAAM 宛てに合格を通知する。

閉鎖後も物理・化学・水文・生物学的安定性が確保されるまで最大 2 年間対策を続けなければならない。それでも安定にならない場合、最大 4 年間対策を続ける³⁰。

おわりに

2023 年 6 月、エネルギー鉱山省 (MINEM) は鉱業探鉱活動における環境保護規則を改正し探鉱の環境許認可と水関連許認可を同時に申請できるようにすることを目的とする省決議を公表した。改正案で、申請を受けた MINEM は水関連の申請を水資源庁 (ANA) に転送、ANA は水関連許認可の審査を同時に行い、双方の許認可の承認をほぼ同時に行うこととなり、審査の 2 度手間を省略するものとなっている³¹。

探鉱許認可制度の簡素化は長い道のりを歩み始めた感がある。今後もこうした見直しが進められ、これら制度が合理的なものになることを期待したい。

²⁸ Ministerio de Cultura, procedimiento para el CIRA y el PMA

²⁹ 島倉広至・日浦一・藤波智仁「ペルー共和国におけるグラスルーツ探鉱事例と許認可の複雑さ」、資源地質, 68(1), 1~7, 2018

³⁰ Reguramento de protección ambiental para las actividades de exploración minera, Decreto Supremo N° 042-2017-EM

³¹ Proyecto de Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Resolución Ministerial N° 256-2023-MINEM/DM

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旨を明示していただきますようお願い申し上げます。