

モンゴルにおける金鉱開発規制

2015年5月10日

I. はじめに

2009年の10月6日、モンゴル政府並びにカナダの巨大資源開発会社であるアイバンホーマインズ及び世界有数の資源メジャーである英・オーストラリアのリオ・ティント社との間にオユ・トルゴイ鉱山の開発に関する投資契約が締結されました。その後モンゴルはいわばゴールドラッシュともいわれる外国企業からの投資に沸いていました。

それもそのはず、オユ・トルゴイ鉱山は最低35年間毎年平均の330,000オンスの金を産出するだけの埋蔵量を有しており、オユ・トルゴイ鉱山からの金の採掘が開始されると、そのロイヤルティ収入によって、モンゴルのGDPは毎年34%も向上し続けるといわれているからです。もちろんアイバンホーマインズ及びリオ・ティントの利益はモンゴルのGDPを遥かに上回ると予想され、両者の株価も投資契約の締結後に急騰しました。

鉱山開発の第1段階の露天採鉱にともなう、オユ・トルゴイ鉱山からの銅輸出は2013年6月に始まりました。しかし、開発コストが予算を超過し、利益が完全には還元されていないとのモンゴル側の主張を受け、リオ・ティントは7月下旬、第2段階に向けた地下鉱山の開発計画を中断しました。その後、モンゴル政府と企業側の利益を巡って対立が起き、政府のプロジェクトに対する承認の遅れなどから、生産開始見通しの延期が続いています。この影響もあり、2012年に44億5000万ドルあった海外からの対モンゴル投資は2013年、5億8000万ドルにまで落ち込んでいます。

しかし現在、モンゴルのオユ・トルゴイにおける地下鉱山の開発は、モンゴル政府、Turquoise Hill Resources および Rio Tinto によって2015年5月18日に締結されたオユ・トルゴイ地下鉱山開発および融資計画によって大きく前進したといえます。その計画は、重要であった株主の問題を解決し、当該プロジェクトへの融資を合意という形で定めています。

地下鉱山の開発に対する新たな道筋が合意されたことにともない、現在は、地下鉱山開発が進展するように、当該プロジェクトのファイナンスの確定、フィージビリティスタディ、あらゆる必要な許認可の確保に注目が集まっています。

オユ・トルゴイプロジェクトの第一フェーズの工事（露天鉱山）は、24か月以内のスケジュール通りに完了しました。これにより、2015年3月には100万トンの銅が船積みされています。オユ・トルゴイは95%のモンゴル人の労働力を有しており、オユ・トルゴイ LLC は現在まで13億ドルを税金、手数料および他の支払として支払っています。

では外国企業にとりモンゴルにおける金鉱開発は本当に魅力的なのでしょうか。本稿では当事務所の経験などを踏まえ、モンゴルにおける金鉱開発規制と外国企業による金鉱開発の法律上のリスクについての概要を説明したいと思います。

II. モンゴルにおける金鉱開発に関する法規制

1. モンゴルにおける金鉱開発に関する法規制の変遷

モンゴルにおける鉱物資源一般を規制する法律は鉱物資源法です。

モンゴルの鉱物資源法は1988年の旧体制下において、当時の社会主義政権であるモンゴル人民会議において採択され、民主化された1992年以降に改訂作業が開始、1994年に改正鉱物資源法が制定され、1995年に施行されました。それとともに、1993年に外国投資家の保護と税制面での優遇措置を盛り込んだ外国投資法が施行されましたが、外資の導入は思うように進みませんでした。そこで1997年5月1日に、関税の撤廃、費用に関する税の減免措置、償却概念を導入する税法の改正が行われ、2006年には、改正鉱物資源法も制定されました。

改正された現鉱物資源法の主要な改正点は次の通りです。

- A. 政府が取得するロイヤルティーを鉱床の利用に伴う収入の最高12.5%から2.5%に引き下げ
- B. 鉱脈の試掘権、採掘権を担保とする金融
- C. 採掘、精錬後の金の中央銀行による買取価格を国際市価とすること（それまでは不透明な政府価格）

2. モンゴル企業および外国投資モンゴル企業の採掘ライセンスの保有

民主化以前におけるモンゴル独自の金の生産はそのほとんどが漂砂鉱床からのものであり、開発技術も手工業的なものに限られていました。また、大規模な鉱脈の開発は旧ソ連や東欧諸国とのジョイント・ベンチャーによる開発形態がとられ、資金、物資、技術などは全て旧ソ連や東欧諸国に依存していました。

しかし旧ソ連や東欧諸国の社会主義政権崩壊によって、金鉱床の開発のための資金、物資及び技術が枯渇したモンゴルは積極的に外資の導入を図ることが必要となり、鉱物資源法、税法、外国投資法を改正し、外資の導入を図っているのです。

3. 戦略的鉱物資源の国有化の動き

外資にとって注意を要するのは、最近の戦略的鉱物資源国有化の動きです。たとえば、昨年7月に可決された新エネルギー法のもとでは、外国企業のみならず、モンゴルの企業と合併事業を行っている外国企業にとっても、ウランの試掘、採掘をすることは極めて困難となりました。これは現在のモンゴル政府が可能な限り、モンゴルのウランの試掘、採掘を独占しようとしていることの表れであるといわれています。

オユ・トルゴイの開発についての投資契約が締結されたように、現在のところ、モンゴルは金の国有化については消極的であるといわれています。しかし、資源大国であるモンゴル政府のこれまでの豹変振りに照らし、金の試掘、採掘に関する現在の法規制ないし法適用が外資に対して突然厳しくなる危険が皆無とはいえません。

III. 金鉱開発に関する現在の法規制

1. 金鉱開発についての国有化リスクの概要

モンゴルにおける国有化や政府による強制所有は下記の資源にのみ関連するので、金鉱開発については国有化のリスクは乏しいと思われます。

ア) 「戦略上重要な資源鉱脈」。これは国家安全保障、経済、社会発展に潜在的影響を与える規模の鉱脈、あるいは年間でGDPの5%以上を生み出す又は生み出す可能性のある鉱脈を意味する。

イ) 「埋蔵量の調査に国が資金を提供した鉱脈」

モンゴルの鉱物資源法によると、国は強制的に上記鉱脈の所有権を取得できます。

資源の鉱脈における国の持分割合は、国が埋蔵量調査に資金を提供した採掘について、取り決めた採掘契約の中で定められます。

国は、国が埋蔵量調査に資金を提供した戦略的に重要な資源鉱脈の採掘事業において、50%の持分まで所有できます。国の持分割合は、国が投資した額を考慮し、当該鉱脈に関する採掘契約で決定されます。

国は、国家以外の財源により埋蔵量を確定した戦略的に重要な資源鉱脈においても、ライセンス取得者の投資の34%まで国の持分を取得できます。国の持分割合は、国が投資した額を考慮し、当該鉱脈に関する採掘契約で決定されます。

よって、外国企業が取得した金鉱が前述した鉱脈（アまたはイ）に該当しなければ、国有化のリスクを考慮する必要はありません。

しかし、国が下記のような鉱脈であると認定すれば、鉱脈を失うリスク（稀なケースではあるが）があります。

①「特別目的地域」：これは、調査・採掘が制限または禁止される特別な公共目的に使われる、土地法17, 18, 20条にしたがって設立された中央・地方の政府系法人が所有する土地を意味する。

②「埋蔵地域」：これは、以前は調査・採掘ライセンスにより使用許可されていた地域で、現在は国家が管理し、担当部局の決定により予備探査、調査、採掘が一時停止される地域を意味する。

2. 金鉱開発に関する法規制の概要

A 鉱物の所有権

モンゴル鉱物資源法のもとでは、鉱物資源は国家の所有物になります。

モンゴルにおけるあらゆる鉱物資源の所有者として、法に定められた条件に従い、国家は探査および採掘ライセンスを第三者に付与する権利を有する

B 試掘

鉱物資源法のもとでは、試掘とは底土を侵食することなく鉱物の集積する場所を特定するための調査を意味します。

いかなる個人、法人もライセンスなしにモンゴル国内で鉱物を試掘する権利を有するものとされています。

試掘を行うことを申し出る者は、地質・鉱山土地台帳事務所（OGMC）および現地行政当局に通知し、その者の名称、住所および試掘を行うことを申し出る地域の概要および場所について登録をしなければならない。

C 探査ライセンス

鉱物資源法のもとでは、探査とは鉱物の集積の存在、位置および量を特定し、鉱物の集積のような鉱山の技術的・商業的な経営可能性を決定する目的で、地表および地下において行われる活動を意味します。

探査ライセンスは、法に従ってOGMCによって認められた探査を行う権利を意味します。

いかなるモンゴル市民、外国人、法人も探査ライセンスを保有する権利を有します。

金鉱を採掘しようとするものは、まず金鉱についての試掘をしたうえで、採掘ライセンスを入手する必要があります。

この採掘ライセンスを取得すると、一定期間内に採掘を開始しなければならず、その後も随時採掘の内容を政府に報告をし、監督を受けます。

D. 採掘ライセンス

鉱物資源法のもとでは、採掘は、地球から鉱物を分離し採掘すること、使用可能な部分の集積を増加させること、使用可能な鉱物を市場に出すことのできる商品に変形すること、それらの商品についてのマーケティングおよび売却をすることを意味します。

採掘ライセンスは、法に従ってOGMCによって認められている採掘を行う権利を意味する。

採掘ライセンスは、モンゴル法のもとで設立され操業している法人のみが保有できます。

採掘を終了すると、採掘ライセンスの取得者は資源を管轄する官庁に対し、開発ライセンスを申請します。

開発ライセンスを取得すると、ライセンス取得者は一定期間内に開発事業を開始する必要があります。

E. 金の登録

採掘ライセンスの取得者は、採掘した金を全て国家分析局に登録しなければなりません。

F. 中央銀行に対する金の売却

開発ライセンスの取得者は、採掘した金を原則としてモンゴル中央銀行またはモンゴルにおいて金を購入する許可を得た他のモンゴルの銀行に対して売却しなければならず、モンゴル中央銀行やその他の銀行は金を国際市場価格で購入しなければなりません。

もっとも、開発ライセンスの取得者が敢えて金を輸出したい場合には、複雑な規制の手続を経て輸出することも不可能ではありません。

その手続の主要なものは以下の通りです。詳細は銀行の担当者に個別に照会する必要があります。

- ① 開発ライセンスの取得者が、2年以上の間に金500キログラムをモンゴル中央銀行その他のモンゴルの銀行に売却しており、当該開発ライセンスの取得者のモンゴルにおける評価が高く、着実な操業をしており、金鉱の埋蔵量が多いことが要件。
- ② 金の輸出に当たり、モンゴル中央銀行その他のモンゴルの銀行を仲介者に選任する。

③ 輸出にあたりモンゴル財務局の許可を得る。

G. ロイヤルティーの支払

採掘ライセンス取得者は、採掘した全ての鉱石の販売価格に応じてロイヤルティーを行政側に支払う義務があります。

ロイヤルティーは採掘した金の販売価格に対して2.5%課せられます。

また、鉱物資源法の最新の改正によれば、47.5条の規定のとおり、ロイヤルティーの額は、鉱物の市場価格の上昇に従って上昇するものとされています。

H. 増加価値税

以前は、開発ライセンスの取得者は採掘をした金の国際価格が、採掘登録から売却までの間に異常に高騰した場合、高騰した価格の68%の増加価値税を支払わなければなりませんでしたが。しかし、現在はその規定は廃止され、鉱物の市場価格に伴うロイヤルティーの額の変更についての上記の規定に変更がなされた。

IV. モンゴルにおける金鉱開発の法的リスク

1. ライセンスの取得に関連するリスク

A. ライセンスの売買に関連するリスク

ライセンスを売買しようとするものが、実際にはライセンスを持っていない場合や、共有持分しか持っていない場合が少なくありません。

とりわけ、モンゴルの鉱物資源については、民主化以前にソ連が網羅的に調査をしており、そのとき地質調査に係わったロシア人がソ連に戻ることなく、資料をもったまま現地に住みついている場合があります。

そのようなロシア人から、情報を廉価で購入したモンゴル人が、形だけの地質調査を行い、試掘ライセンスを取得している場合も多く存在します。

このようなものから、試掘調査の結果に基づく、極めて不正確な埋蔵量の予測に基づき、莫大な埋蔵量が存在するといった、試掘ライセンスを売却しようとするものが後を絶たず、当事務所でもかかる詐欺的行為の被害者を代理することがままあります。

購入するライセンスの内容について、法的、地質学的に十分な調査をする必要があります。

B. 試掘、採掘の義務付け

試掘ライセンスや開発ライセンスの保有者は一定期間内に、試掘や採掘をしなければ、ライセンスを喪失する危険があります。

しかし、試掘や採掘には莫大なコストがかかるばかりか、モンゴルは気候の関係（真冬は零下40度以下に達する）で、秋から春先に掛けては試掘や採掘が事実上不可能です。

試掘、採掘ライセンスの取得以前に、試掘、採掘に要するコストや期間を確認しておく必要があります。

C. インフラについて

モンゴルは、ウランバートル市を離れると、舗装されている道路も少なく、金鉱の開発や開発した金の精錬に必要なインフラが整備されているとはいえないです。

インフラの整備は、アイバンホーマインズやリオ・ティントなどの資源メジャーを除き、民間企業のできることはありません。

開発をしようとする金鉱付近のインフラの整備状況の確認は不可欠です。

D. 現地パートナーについて

外国企業だけでモンゴルの金鉱の開発をすることは困難で、信頼できる現地パートナーを探すことが必要です。

このような現地パートナーとして、政府高官、政治家、ないしその親族その他の関係者を紹介されることが少なくありません。

しかし、中国等の発展途上国同様、モンゴルの政府高官や政治家のモラルも高いとはいえ、政府高官や政治家及びその親族その他の関係者の言葉を安易に信ずることは危険です。

V. 最後に

以上のように、モンゴルには金がある、それも大量にあるといわれています。このためにゴールドラッシュといわれるように、今後外国企業がモンゴルの金鉱開発に殺到することが予想されます。

しかし、モンゴルのような発展途上国において、適切なリーガルデューデリジェンスおよび信頼のおけるモンゴル人パートナーの選任なしに、安易にモンゴルの金鉱開発に莫大な資金を投入することは危険です。

とりわけ、金鉱の試掘、採掘のライセンスを購入する際には、試掘、採掘ライセンスを有するものが本当にライセンスを（単独で）有しているか、また、その試掘、採掘ライセンスを喪失しないためには、如何なる資金を何時までに用意する必要があるか、試

掘、採掘、開発を現地でおこなうものは十分に信頼に値するか、などについて、法的にも、地質学的にも、事前に十分な調査を行う必要があります。

以 上