



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

『鉱物及び石炭鉱業に関する法律 2009 年 4 号の改正に関するインドネシア共和国法律 2020 年 3 号』のポイント

＜石炭開発部 佐藤 譲、小泉 光市＞

背景

『鉱物及び石炭鉱業に関する法律 2009 年 4 号』（以下、新鉱業法と略す。）の補完として、『鉱物及び石炭鉱業に関する法律 2009 年 4 号の改正に関するインドネシア共和国法律 2020 年 3 号』（以下、改正新鉱業法と略す）が 2020 年 5 月にインドネシア国民議会にて可決された。

しかしながらこの新鉱業法は、鉱業事業許可を保有する石炭採掘事業者が自らの適正採掘を証明することができない場合、インドネシア政府はその採掘事業者からの操業期間延長申請を却下することができる制度となっていた。中・長期的な視点で操業計画を策定・実行する事業者の実態に十分に対応していなかったといえる。

そのため、石炭採掘事業者に石炭鉱業の管理と事業活動における法的確実性を与え、石炭採掘事業の継続を保証し、国家歳入の増加等、インドネシアの国益を最大化させるため、新鉱業法の改正が新たに実施された。

以上のような背景から、本稿では、改正新鉱業法のポイントとその影響について概観することとしたい。

1. 新鉱業法の概要

インドネシア憲法第 33 条には、「地下に賦存する天然資源は国家が管理し、国民のために最大限利用するもの」と定められている。この規定を達成するために鉱業基本原則に関する 1967 年法律第 11 号（旧鉱業法）が施行された。同法律は、主として中央集権的規定からなり、外国企業が事業活動を行う上でインドネシア政府と鉱業事業契約（COW）を締結することが定められていた。石炭の場合は、企業はインドネシア政府と石炭鉱業事業契約（CCoW 若しくは PKP2B と呼ぶ。以下 PKP2B で表記を統一）を交わして炭鉱開発を行うこととなっていた。また、これらの鉱業事業契約では、契約上の問題が発生した場合に鉱業事業者がインドネシア政府を国際調停機関に提訴することが可能であった¹。

この PKP2B では、外国企業はインドネシア政府と直接鉱業事業契約を結ぶため、外国企業は安心して炭鉱開発への投資ができた。また、契約では、概査、探査、FS、建設、生産まで一つのパッケージでの契約であったため、インドネシアの法律が途中で変更されてもそれに従う必要はなかった²。

新鉱業法では、鉱業事業契約はライセンス方式の許可制となり、従来国内投資家

¹ JOGMEC 平成 29 年度海外炭開発支援事業海外炭開発高度化等調査「インドネシアにおける長期電力計画の進捗と石炭輸出動向調査」P239

² JOGMEC 平成 29 年度海外炭開発支援事業海外炭開発高度化等調査「インドネシアにおける長期電力計画の進捗と石炭輸出動向調査」P229

又は限られた少数の外国大手投資家しか取得できなかった PKP2B は、鉱業事業許可 (IUP) として外国投資家にも事業許可証が発給されるようになった。さらに、国家戦略上重要な意味を持つ大規模採鉱事業の場合は、特別鉱業事業許可区域で鉱業事業を行うための許可「特別鉱業事業許可」(IUPK) が必要となった³。

また、新鉱業法の施行以前から既にある PKP2B は、契約期限が終了した場合、それ自体を延長することはできず、IUP 若しくは IUPK に移行しなければならないと定められている⁴。

2.改正新鉱業法の概要

改正新鉱業法では、IUP 保有事業者の生産活動⁵の期間は最長で 20 年間とし、要件を充足する限り 1 回あたり 10 年間の生産期間延長が 2 回付与されることが保証された⁶。改正前の新鉱業法では、IUP 保有事業者の操業期間に関して、最長 20 年間の付与及び 1 回 10 年間で 2 回の延長が可能と明記されている。しかし、操業期間延長の保証は条文に規定されていないことから、IUP 保有事業者が自らの適正採掘を証明することができない場合、インドネシア政府はその採掘事業者からの操業期間延長申請を却下することが可能な制度となっていた。

また、IUPK 保有事業者についても、生産活動の期間は、最長で 20 年間とし、国家歳入増加に向けた取組などの要件を充足した上で、1 回あたり最長 10 年間の生産期間延長を 2 回得られることが保証された⁷。これまでは IUP・IUPK への切り替えに際して操業期間延長が問題となっていたが、数年以内に契約期限の切れる現在の PKP2B の更新を求める多くの石炭採掘事業者にとって新鉱業法の改正は法的後ろ盾となる。

したがって、契約の枠組みを PKP2B から IUP 若しくは IUPK へ転換しようとする採掘事業者が増えている。

PKP2B は、契約時期等により第一世代、第二世代、第三世代に分かれており、現在、第一世代 9 社、第二世代 11 社、第三世代 48 社の計 68 社に鉱業権が付与されている。68 社の内、60 社が生産段階にあり、7 社が探査段階にある。すでに閉山した炭鉱会社も 1 社ある。PKP2B のうち半数以上が東カリマンタン州と南カリマンタン州に位置する。2019 年から 2028 年の間に契約満了となる第 1 世代の PKP2B の多くが大手企業であり、石炭生産量が年間 5 千万トンを超える PT Kaltim Prima Coal(2019 年実績:6,093 万トン)や PT Adaro Indonesia(同:5,164 万トン)のほか、年間生産量が 3 千万トンを超える PT Kideco Jaya Agung(同:3,455 万トン)、PT Berau Coal(同:3,255 万トン)が含まれている。

³ JOGMEC 平成 29 年度海外炭開発高度化等調査「インドネシアにおける長期電力計画の進捗と石炭輸出動向調査」P225

⁴ JOGMEC 金属資源レポート「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」

⁵ IUP は 2 段階の活動から構成される。1.一般調査、探鉱およびフィージビリティスタディを含む探鉱;および 2.建設、採掘、加工および/あるいは製錬または開発および/あるいは利用、輸送および販売の活動を含む生産運営 (改正新鉱業法第 36 条 1 項)

⁶ 改正新鉱業法第 47 条

⁷ 改正新鉱業法第 169A 条

表 1. 2019 年から 2028 年の間に契約満了となる第 1 世代の PKP2B 事業者

	企業名	州	地域	ステージ	面積 (ha)	PKP2B有効期限	
						開始	終了
1	PT Adaro Indonesia	South Kalimantan	Tabalong, Balangan	操業中	35,801	19-Oct-1992	18-Oct-2022
2	PT Arutmin Indonesia	South Kalimantan	Tanah Bumbu	操業中	57,107	02-Nov-1990	01-Nov-2020
3	PT Berau Coal	East Kalimantan	Berau	操業中	118,400	27-Apr-1995	26-Apr-2025
4	PT Indominco Mandiri	East Kalimantan	Kutai Timur	操業中	24,121	05-Oct-2000	31-Mar-2028
5	PT Kaltim Prima Coal	East Kalimantan	Kutai Timur	操業中	90,938	01-Jan-1991	31-Dec-2021
6	PT Kendilo Coal Indonesia	East Kalimantan	Paser	操業中	1,869	16-Sep-1989	15-Sep-2019
7	PT Kideco Jaya Agung	East Kalimantan	Paser	操業中	50,921	14-Mar-1993	13-Mar-2023
8	PT Multi Harapan Utama	East Kalimantan	Kuta, Kertanegara	操業中	39,972	02-Apr-1992	01-Apr-2022
9	PT Tanito Harum	East Kalimantan	Kuta, Kertanegara	操業中	35,757	15-Jan-1989	14-Jan-2019

出典: Indonesian Coal Book 2020/2021

表 2. は、Indonesian Coal Book 2020/2021 に掲載される IUP 保有事業者の一覧を集計したものである。IUP 保有事業者数は 1,092 社（生産段階：1,082 社（商業生産に至っていないものを含む）、探査段階：10 社）に達するが、そのほとんど（99%）がカリマンタン島とスマトラ島に位置している。中でも東カリマンタン州は 355 社に及び全体の 3 分の 1 を占める。

表 2. インドネシアの地域別 IUP 保有事業者数

スマトラ島	アチェ特別州 (Aceh)	8	0.7%
	北スマトラ州 (Sumatera Utara)	1	0.1%
	リアウ州 (Riau)	24	2.2%
	西スマトラ州 (Sumatera Barat)	38	3.5%
	ベンクル州 (Bengkulu)	25	2.3%
	ジャンビ州 (Jambi)	98	9.0%
	南スマトラ州 (Sumatera Selatan)	133	12.2%
		327	29.9%
ジャワ島	バンテン州 (Banten)	1	0.1%
カリマンタン島	西カリマンタン州 (Kalimantan Barat)	4	0.4%
	北カリマンタン州 (Kalimantan Utara)	27	2.5%
	東カリマンタン州 (Kalimantan Timur)	355	32.5%
	中部カリマンタン州 (Kalimantan Tengah)	191	17.5%
	南カリマンタン州 (Kalimantan Selatan)	177	16.2%
		754	69.0%
スラウェシ島	西スラウェシ州 (Sulawesi Barat)	3	0.3%
	南スラウェシ州 (Sulawesi Selatan)	5	0.5%
		8	0.7%
ニューギニア島	西バプア特別州 (Papua Barat)	2	0.2%
合計		1,092	100.0%

出典: Indonesian Coal Book 2020/2021

※インドネシアの行政区分は図 2 を参照

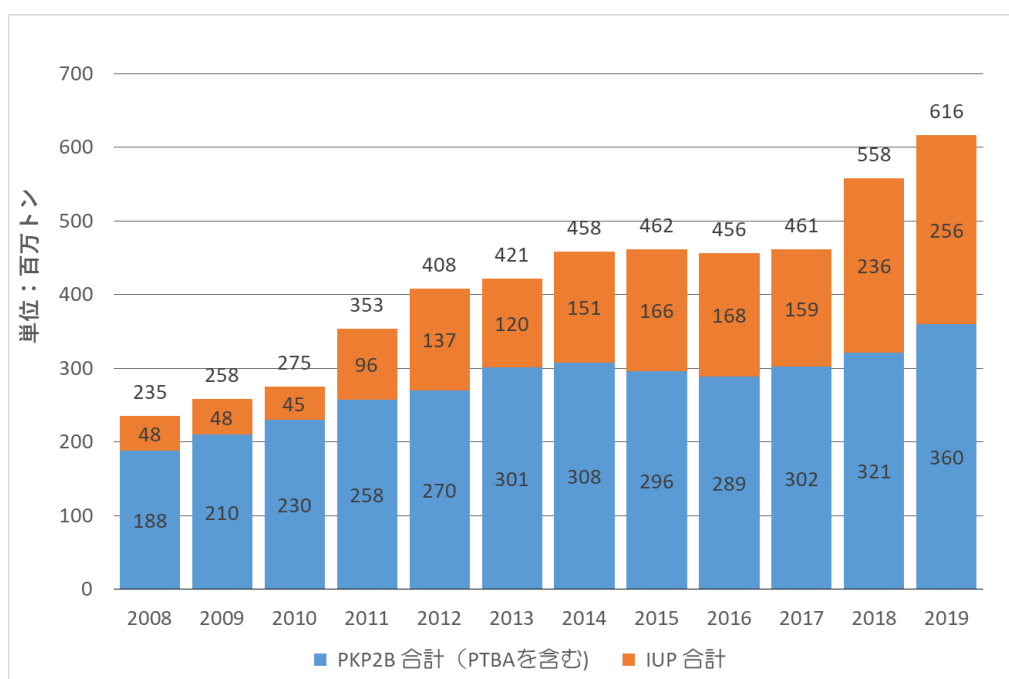
国有企業(BUMN)⁸であるPTBA(PT Bukit Asam (Persero) Tbk)を含めたPKP2B(67社:探査段階を含む)とIUP(1,082社:商業生産に至っていないものを含む)の各石炭生産量の推移を図1に示す。

2010年以前は生産量の80%以上をPKP2Bが占めていたが、近年、IUPも徐々に生産量を拡大している。2019年にはPKP2Bの生産量割合は58%まで低下し、IUPは42%に拡大している。

年間生産量が5千万トンを超えるPT Kaltim Prima Coal(2019年実績:6,093万トン)やPT Adaro Indonesia(同:5,164万トン)以外にも1千万トン以上の生産を達成した生産会社が2019年には5社ある。この数字からも、PKP2Bに区分される生産会社がインドネシアの石炭鉱業の大きな部分を担っていることが分かる。

2019年におけるPKP2Bの1社あたりの生産量が単純計算で、540万トン程度(=3.60億トン÷67社)であるのに対して、IUPは1社あたり50万トン(=2.56億トン÷1,082社)に満たない。IUPの生産規模が小さいことは、歴然とした事実である。

IUP事業者の生産規模の実態から、PKP2B事業者に対して、IUP・IUPKとしての操業活動継続を保証することにより、国家歳入の増加等、インドネシアの国益を最大化することを目的として、新鉱業法の改正が行われたことは明らかである。



出典: MEMR 鉱物石炭総局 HP

図1. PKP2B及びIUP事業者の石炭生産量の推移

⁸ 「新鉱業法」ではBUMNが明文化されていなかったが、「改正新鉱業法」では『国有企業(「BUMN」という)とは、法令の規定に従って鉱業分野で活動するBUMNである』を追加して、明確に定義した。(改正新鉱業法第1条23a項)



出典: CIA Website

図 2. インドネシア行政区分図

2.1 改正新鉱業法に定める鉱業の法的区域の概念

2.1.1 探鉱・生産 IUP、探鉱・生産 IUPK の区分の統合

新鉱業法では、IUP を探鉱 IUP⁹ と生産 IUP¹⁰ に区分していたが、改正新鉱業法ではこの区分がなくなり、IUP に統合された。IUPK も同様に探鉱 IUPK¹¹ と生産 IUPK¹² に区分していたが、この区分がなくなり、IUPK に統合された。

また、IUPK 保有事業者に適用される区域である石炭鉱業の探鉱活動段階の特別鉱業事業許可区域 (WIUPK) 1 件の面積は、最大で 5 万 ha(改正新鉱業法第 83 条 b)、石炭鉱業の生産運営活動段階の WIUPK1 件の面積は IUPK 保有事業者が提案した区域全域の開発計画に対する大臣の評価結果に基づいて定めると規定されている。(改正新鉱業法第 83 条 c)

2.1.2 鉱業地域等の定義について

改正新鉱業法では、次のように鉱業地域を定めている。上述の WIUPK のほか、IUP 保有事業者に付与される鉱業事業許可区域 (WIUP)、石炭のポテンシャルを有し政府の行政上の境界には影響されない鉱業地域 (WP)、国家戦略上の利益のために事業化できるポテンシャルを有し地質情報が既に整備されている特別鉱業事業区域 (WUPK) などである。

改正新鉱業法で定める鉱業地域等の定義 (「第 1 章 総則」) の第 1 条 29 項～ 第 1

⁹ 探鉱 IUP とは、一般調査、探鉱、フィージビリティスタディの段階の活動を実行するために付与される事業許可のことを示す。(新鉱業法第 1 条 8 項)

¹⁰ 生産 IUP とは、探鉱 IUP による活動完了後に、生産段階の活動を実行するために付与される事業許可のことを示す。(新鉱業法第 1 条 9 項)

¹¹ 探鉱 IUPK とは、特別鉱業事業許可区域で、一般調査、探鉱、フィージビリティスタディの活動段階を実行するために付与される事業許可のことを示す。(新鉱業法第 1 条 12 項)

¹² 生産 IUPK とは、探鉱 IUPK による活動完了後に、特別鉱業事業許可区域で生産段階の活動を実行するために付与される事業許可のことを示す。(新鉱業法第 1 条 13 項)

条 35 項、及び「第 5 章 鉱業地域」第 1 部～第 4 部）条文を解釈すると、図 3 に示すように整理できる。

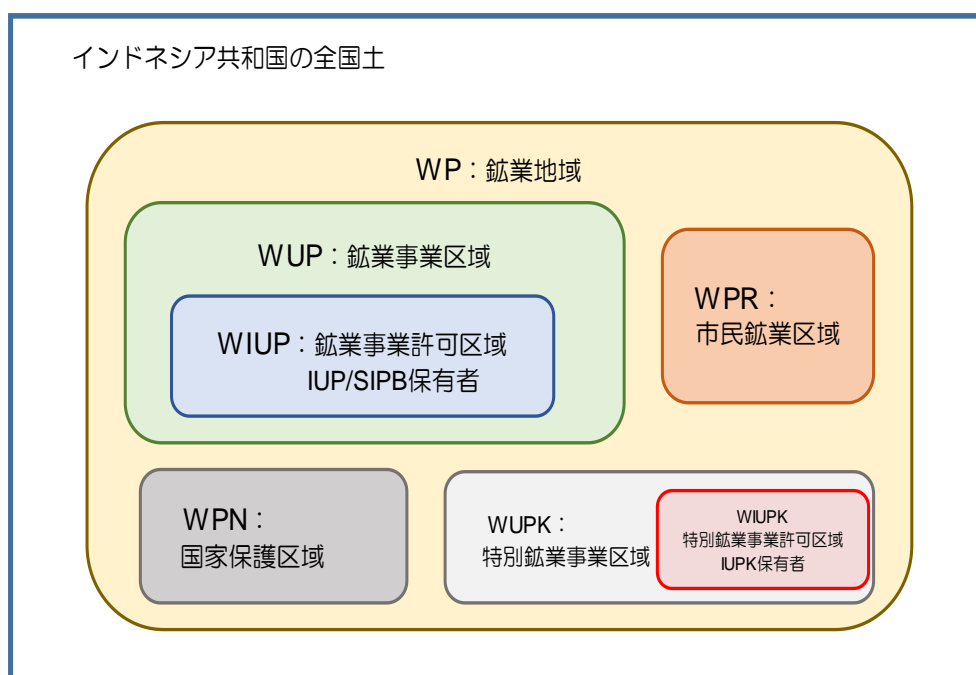


図 3. 鉱業地域の位置づけ

2.2 炭鉱会社による石炭火力発電所開発等の下流産業への投資を引き出すためのインセンティブを導入

炭鉱会社による石炭火力発電所開発等の下流の施設を開発した IUP 及び IUPK 保有事業者の操業期間は最長 30 年間で付与され、法令の規定に従った条件を満たした上で、1 回あたり 10 年間の延長が保証される。更新回数の制限は規定されていないため、規定の条件を満たせば、無制限の更新が保証されると解釈できる。(改正新鉱業法第 47 条、第 83 条)。ただし、IUP 若しくは IUPK 保有事業者ではない者からの石炭について、下流施設の開発あるいは利用、輸送販売を行ったあらゆる者には、最長で 5 年間の禁固刑及び最大で 1,000 億 Rp (補足: 約 6.8 百万 USD) の罰金が科される旨が規定された。(改正新鉱業法第 161 条)

2.3 IUP 若しくは IUPK による許可のもとで操業する法人について、外国企業が株式を保有する場合の国内外での株式保有規定が改定

新鉱業法では「生産開始から 5 年経過後に、IUP 及び IUPK 保有事業者で外国企業が株式を保有する場合には、中央政府、地方政府、国有事業体、地方自治体所有事業体、または、国内民間事業体に対し株式を移譲しなければならない。」と規定していた。(新鉱業法第 112 条)。その後、この条項に則して政省令の改正が行われてきたが、2017 年 1 月に施行された政省令 (政令 2017 年第 1 号) によって、外資企業は生産開始以降 5 年目の終わりから段階的株式譲渡を行い、10 年目には少なくとも 51 %の株式がインドネシアの株主に保有されるよう義務付けられている。(同政令第 97 条 1 項)。

改正新鉱業法では、新鉱業法第 112 条に規定した「生産開始から 5 年経過後」の条文を削除し、株式を外国人が所有する生産活動段階の IUP 又は IUPK の保有事業者である企業は、中央政府、地方政府、地域所有企業及び/あるいは国内民間企業に加えて、国有企業（BUMN）に対し、段階的に 51%の株式の売却を行う義務があると規定した。また、中央政府は、大臣を通じて州政府、県/市政府、国有企業/あるいは地域所有企業と共同で、株式売却のスキームと購入する株式の構成割合を調整することができる旨を新たに規定している。（改正新鉱業法第 112 条 2 項）

段階的な株式売却の実施ができない場合、インドネシア証券取引所を通じて株式売却が行われる。（改正新鉱業法第 112 条 3 項）

2.4 IUP 及び IUPK 保有事業者の採掘跡地の再生義務と罰則の強化

新鉱業法では、IUP 及び IUPK の保有事業者はいわゆる採掘跡地再生保証基金及び採掘後活動保証基金の積立を要求されていた。そのため、IUP 及び IUPK 保有事業者が承認された計画に従って土地再生と採掘後の活動を実行しない場合には、大臣、州知事、又は県知事・市長は、それぞれの権限に応じて、保証基金を使用して、採掘跡地の再生及び採掘後の活動を行う第三者を指定することができた。（新鉱業法第 100 条 1 項～3 項）。

一方、改正新鉱業法では、IUP 及び IUPK が終了し、採掘跡地の再生および/あるいは採掘後の活動を怠り、若しくは、それら活動のための採掘跡地再生保証基金および/あるいは採掘後活動保証基金の供託を行わなかったあらゆる者に対して、最長 5 年間の禁固刑および最大で 1,000 億 Rp（補足：約 6.89 百万 USD）の罰金が科されることになる。（改正新鉱業法第 161B 条 1 項）

これらの罰則の他、元 IUP または IUPK の保有事業者には、土地再生あるいは採掘後活動の履行のための資金支払いという形での追加の罰則が科される可能性もある。（改正新鉱業法第 161B 条 2 項）。改正新鉱業法が持つ厳格な罰則規定によって、石炭採掘事業者の採掘跡地の再生を確実に実施させようとするインドネシア政府の狙いがある。

3. 今回の新鉱業法改正が、インドネシア企業と株式保有を共にする日本企業に与える影響

インドネシア企業がパートナーである日本企業側の株式保有割合が少ない場合、「改正新鉱業法関連の施行規則等が株式シェアに直接影響を及ぼす」というよりも、「IUPK へ切り替える際の経営方針の変更等が株式シェア等に何らかの影響を及ぼす可能性がある」という方が実態に近いといえる。

各炭鉱企業体としての経営方針に加え、炭鉱寿命や事業の収益性等も考慮して事業拡大・縮小、日本企業パートナーを今後どう処遇するか等、多くのケースが考えられる。

今後 1 年以内に制定するとされている施行規則（現行の施行規則の改正になるか、新規になるか、それとも維持になるかどうかは、不明）によっても、状況は変わるため、施行規則の動向を注視していく必要がある。

4. 最後に

改正新鉱業法の制定により、IUP・IUPK 事業者は中・長期的な視点で操業計画を策定・実行することが可能となった。他方、インドネシア企業と株式保有を共にする外国企業に対する現地企業等への株式移転義務比率等の規制が新鉱業法制定以降、政省令の改正等により強化されている。

また、現在、インドネシア政府は、採掘サービス事業者が採掘に関するコンサルティングサービスや計画立案だけに限定されず採掘事業を合法的に直接行うことができるよう改正新鉱業法の施行規則の制定に向けて準備を進めている。

本施行規則の制定により、インドネシア政府は石炭採掘事業者からの投資額が2019年の約50兆Rp(補足:約33.8億USD)から大幅に増加すると期待している。

このように、インドネシアの石炭産業構築を優先する政策が改正新鉱業法等を根拠として、インドネシア政府の管理下で進められており、今後1年以内に制定する予定の施行規則を通じて、資源ナショナリズム的な政策が更に強化されることが予測される。

現在、インドネシア国内で権益を持つ日本企業は4社あり、いずれの株式もマイナーシェアであるが、国内の石炭産業構築を目的として制定された改正新鉱業法及び関連施行規則の制定後も日本企業によるインドネシアでの権益取得比率を維持し、ひいては日本への石炭安定供給を図るため、インドネシア企業とのパートナーシップ強化の重要性は今後一層増していくと言える。

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が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。