

はじめに

鉱物資源探査及び資源開発産業は、19世紀のゴールドラッシュブームから始まった長い歴史があり、しかもオーストラリアの国家経済にとって重要であることから、比較的明確な産業構造及びプロジェクト開発形態を有している。個人実業家、小規模探鉱企業（ジュニア）及び大規模鉱業企業等が、共存し、時にお互いライバルとなりながらウエブ状の関係で結ばれている。近年、経済のグローバル化や国内経済の大きな変化がもたらされ、企業の吸収合併（M&A）が増加し、資本獲得の困難性が増してきた。鉱物資源の探査は特に、資本獲得に依存したリスクの高い事業であるが、それにもかかわらず、オーストラリアには将来の大きな富に対して、高いリスクを負う投資家が存在している。

JOGMECでは戦略的投資環境調査の一環として、平成17年度にシドニー事務所が現地コンサルティング会社を使い、オーストラリアの投資環境調査を実施した。「オーストラリアの投資環境調査 2005年」として本年発行するが、本稿では調査の概要を紹介する。

1. オーストラリアの鉱業の概要

オーストラリアの鉱業は、1796年にシドニー北部のニューカッスルで石炭が発見されて以来、重要な産業として成長を続けてきた。1840年代までにはアデレードで銅が探掘され、オーストラリアで初めての鉄がシドニーの西のミッタゴンで製錬された。しかし鉱業が注目されるようになったのは1850年代にビクトリア州やニューサウスウェールズ州でゴールドラッシュが始まってからである。ビクトリア州のゴールドラッシュは特に著しく、同州の人口が10年間で10万人から50万人に増加した。ビクトリア州でのゴールドラッシュは1890年代のカルグーリーへと続いた。オーストラリアが連邦になった1901年ごろにはオーストラリアはすでに世界最大の金生産国としての座を獲得していた。しかし、それまでには銅、鉛、銀（ニューサウスウェールズ州の西にあるBroken Hillからがほとんど）も重要な鉱物となっていた。しかし、第一次世界大戦が終わる頃には金属価格が下落しており、多くの鉱山が閉鎖された。1930年代にはクイーンズランド州のMt Isa 鉱山が稼働し始めた。同鉱山では当初銀、鉛、亜鉛を産出していたが、後に銅も産出した。

石炭の生産は1930年代には暴落した。これは大恐慌、石油との競争、石炭業界の長引く産業不安が原因した。その頃オーストラリアには鉱物資源があまり豊富ではないとの見方が広がった。事実、1938年から1960年の間は埋蔵量が外国人に売るには少なすぎるとの理由から鉄鉱石の輸出が禁止された。しかし1950年代に新しい鉱床が発見されるや鉱物は再度重要視され始めた。特に1960年代に主要鉄鉱石鉱床とニッケル鉱床が西オーストラリア州で発見されてから世界的な鉱物資源生産国として国際舞台に進出した。1980年代以降、鉄鉱

石、石炭等の鉱種において飛躍的な生産量の増大が始まり、現在では世界有数の鉱物資源生産国となっている。

オーストラリア鉱業の発展の歴史の概要は表1のとおりである。

表1 鉱業の歴史

年	経緯
1851	ニューサウスウェールズ州Bathurst近郊で経済性のある金鉱石を発見
1870年代後半～1880年代	オーストラリアが錫の世界的生産国となる
1883	Broken Hillで有望鉱床を発見（多くの産業の起点となる）
1890年代	Kalgoorlieで金の漂砂鉱床を発見
1919～1920	第一次大戦終結、金属価格の崩壊、鉱物資源輸出の低下
1923	Mount Isa鉛 亜鉛 銀 銅鉱床を発見
1960年代後半	オーストラリアが石炭、ボーキサイト、鉄鉱石、ニッケル、マグネシウム、チタン、酸化ジルコニウムの主要生産国となる
1965	探鉱投資金額2,200万A\$となる
1975	Olympic Dam（南オーストラリア州）銅 金 ウラン鉱床を発見
1981～1982	探鉱投資金額5億7,600万A\$に増加
1992	マボ判決、最高裁判所は先住権の存在を認める
1996～1997	探鉱投資金額12億A\$に増加
2004～2005	探鉱投資金額21億2,000万A\$に増加

2. 鉱業セクターの位置付け

鉱業はオーストラリアの輸出収入において大きな割合を占めており、2004～2005年には、製品輸出の42%、製品及びサービス輸出の36%を生み出している。また鉱物資源及び石油資源産業は、オーストラリ

アの GDP の約 5% を生み出している。

オーストラリアの鉱物資源分野は、創意的、創造的であり大きな成功をおさめている。鉱業がグローバル化する中で、国際的メジャー企業がオーストラリアの鉱業界に参入するとともに、オーストラリアの企業が海外に活動を展開している。中小企業も、探鉱及び採掘の両面で活発であり、それらの多くは大規模なグローバル鉱業企業と共同で事業を展開している。

オーストラリアの探鉱、採鉱事業の成功は、質の高い地球科学データベース、情報システム、ならびに強力な法律体制、鉱区管理システム及び投資環境等で支えられており、探鉱や事業開発を推進している。こうした支援システムの価値は、オーストラリアが常にカナダのフレーザー研究所等による国際投資調査で高く評価されている事実や、世界の探鉱に一定の割合（約 16%）を占めている事実と反映している。

オーストラリアの資源産業は、環境対策、透明性、公的報告に関する先進的規程及び導入により、産業活動が環境にやさしい方法で確実になされていることになる。

オーストラリアは多くの鉱物資源の主要生産国であり、主要輸出国である。鉱物に関しての世界におけるオーストラリアの位置は品種により過去に変動しているが、1970年代の鉱物ブーム以降全般に生産と輸出の上位を占めている（表2）。

表2 主要鉱物資源のオーストラリア・ランキング
(2004～2005年度)

	輸出国として	生産国として	埋蔵量
金	3	5	2
鉄鉱石	1	3	3
ボーキサイト	Na	1	1
石炭	1	5	6
ウラン	2	2	1
ニッケル	2	2	1

出典: ABARE

3. 鉱業インフラストラクチャー

オーストラリアではハードインフラもソフトインフラも一般によく発達しており近代的である。情報通信や運送網などのハードインフラは、人口密度が高い地域では十分発達しているが、都市から離れた地域では都市部ほど発達していない。たとえば、情報通信分野においては、市場は、過去において独占公社であった Telstra 社、Optus 社、その他携帯電話提供の諸企業によってサービス提供がなされている。オーストラリア大陸が大きく、人口密度が低いことから、遠隔地ではサービスが乏しいが、辺鄙な内陸地域に位置する鉱山では電話通信は衛星に頼っている。

道路、鉄道、港などの設備は都市部では近代的で発達しているが、人口密度が少ない地域、特に北部準州等では、インフラは基本的なものに限られる。ほとんどの場所に道路で到達することができるが、辺鄙な内

陸地域へ行くときには、特に夏場には気温が 50 度まで上昇することがあるので、注意が必要である。通常、そのような場所へ出発する前には地元の警察に計画を届け出る。旅行期間用の大量の水と十分な食べ物、ガソリンを持参することが必要である。

鉄道網が大陸の東から西、北から南を走っており、既存の鉱山地域にも主なネットワークが存在する。その他の地域での輸送にはトラックが使用される。港設備は現在の必要性には対応しているが、鉱物輸出ブームのためにキャパシティの余裕はない。西オーストラリアの北部のような遠隔地の大規模なプロジェクトでは、鉄道と港湾設備の両方を建設する必要がある。新規プロジェクトを既存プロジェクトのインフラに連結することはキャパシティに余裕がないことから今ところは難しい。キャパシティは商業的鉄道網からリースすることが可能である。商業的鉄道網は一部民間所有であるが、一部政府の公社が所有している。

次ページの地図はオーストラリア鉄道・トラック公社 (Australian Rail Track Corporation) のものである。同社がシェアを持つ鉄道は赤色で示してある (図1)。

鉱業分野を専門とした、教育や訓練、コンサルティングサービス、コンピュータソフト、法律、ファイナンス、会計サービスなどのソフトインフラはよく発達している。現在はこれらの専門的分野での求人需要が高いため人員を確保することは困難である。鉱業のプロフィールが高いオーストラリアでは、10億 A\$ 以上のプロジェクト資金を除いては一般に株式市場で探鉱資金を集めやすい。

オーストラリア政府はウランを除いては鉱業を支援している。オーストラリアではほとんどの住民が鉱業に積極的な関心を持っている。特に伝統的な農業分野が衰退した地方部では、鉱業は雇用機会を提供する。オーストラリア人は適切な給与水準が保障されれば、遠隔地の鉱山で働く意欲がある。鉱業分野での給与水準は一般に他の産業分野に比べてかなり高く設定されている。

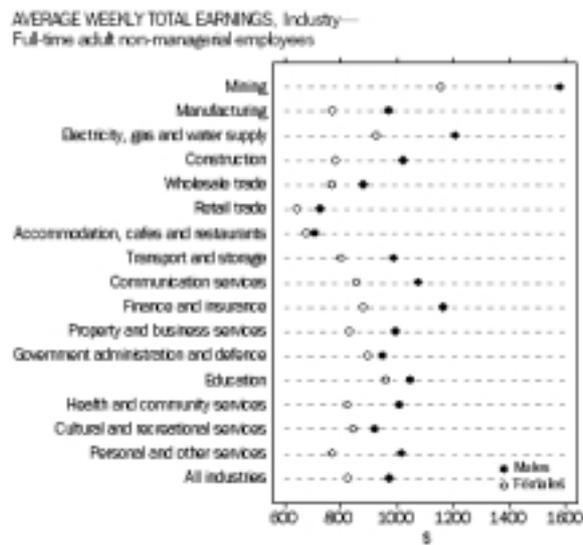
表3はオーストラリア統計局による2004年5月の非管理職の週単位の豪ドル給料を産業別に示したもので、鉱業分野の給与水準がかなり高いことがわかる。



出典： Australian Rail Track Corporation HP

図 1 鉄道網

表 3 1 週間の平均給与 産業別



出典： ABS Employee Earnings and Hours, Australia, May2004 より。2年ごとの5月に集計される。

4. 鉱業法と政策、規制及び鉱区管理

鉱物資源及び石油資源の開発のための基本的な支援政策の内容は、鉱物石油資源閣僚評議会（Ministerial Council on Mineral and Petroleum Resources : MCMPR）によって定められる。MCMPRの支援政策の目的は、鉱物資源及び石油資源の持続的発展を促進し、国益を増進することである。MCMPRは、2001年6月に前身のオーストラリア・ニュージーランド鉱物石油資源カウンシル（Australian and New Zealand Mineral and Energy Council : ANZMEC）の鉱物資源及び石油資源開発（上流部門）を引き継ぐために、オーストラリア政府評議会（Council of Australian Governments : CoAG）によって設置された。MCMPRは、連邦産業観光資源大臣及び各州・準州の鉱物石油担当大臣で構成される。

4.1. 鉱物資源探査アクションアジェンダ

アクションアジェンダは、豪州政府の産業戦略の中核となるものであり、産業界のリーダーシップを育成すること、産業界が成長戦略を発展、優先事項についての合意、産業界の変革を約束することを手助けすることを目的としている。このアクションアジェンダによって、オーストラリア産業界の経済成長、生産活動、競争力を向上させることを目的とした政策や計画を強化する。

アクションアジェンダのひとつである鉱物資源探査アクションアジェンダは、MCMPRの新しい所管事項で2004年7月に開始された。

鉱物資源探査アクションアジェンダは、オーストラリアにおける鉱物資源及び石油資源の探鉱活動を阻害する要因について調査を行ったもので、以下の内容を含んでいる。

1. 土地アクセス戦略 Land Access Strategy
先住権、文化遺産、自然遺産及び持続可能な発展に関し、利害関係者と効果的な関係を維持し、産業、地域社会、政府に効率性と確実性を提供する。
2. 財政戦略 Finance Strategy
探鉱資金の調達に影響を与えている最近のグローバルな経済情勢及び産業界の構造的変化についての検討、探鉱投資資金、特にグリーンフィールド向け探鉱投資資金をオーストラリア内外で調達するための企業の効率的競争に対する阻害要因を検討する。
3. 競争前地球科学情報戦略 Pre-competitive Geoscience Strategy
全国的なプロトコル、標準、システムによる競争前地球科学情報の改善を通じて、望ましい探鉱投資及びコスト効率による鉱物資源発見を促進する。

4. 人材育成及び知的資本戦略 Human and Intellectual Capital Strategy
探査分野の継続的技術革新を支援するための、政府及び民間による研究開発体制を維持する。
5. 実行戦略 Implementation Strategy
鉱物資源探査アクションアジェンダ実施のための業界団体を設立する。

4.2. 鉱業法

オーストラリアの鉱物資源の所有権は、国民の代理としての連邦政府及び州・準州政府に帰属する。探鉱権及び採掘リース権は、一般地域社会の代理人として州・準州政府によって、事業者に許可される。それぞれの各州・準州政府の使用するプロセスや用語は多少異なっているが、オーストラリア全国を通じて、環境保護・保全及び開発目的等の必要要件に対する要求レベルに大差は無い。

鉱物資源の管理、開発権リース等は各州・準州政府機関の所管事項である。各州・準州政府は、各々の鉱業法及び行政システムの概要をまとめたガイドブックを発行している。各州にはそれぞれの鉱業法が制定され、探査権のグラント、採掘権リースの許可、その他土地所有者の権利を保護する内容を含んでいる。また各州・準州はその他の関連法規（先住権法、環境法等）を制定しており、探査、開発事業を始める前にこうした法体制を検討する必要がある。

5. 先住土地アクセス、先住権、先住民土地所有権

鉱業に関係する先住民の土地に関する権利は、大きくは、先住権「native title」と先住民土地所有権「indigenous freehold title」の二つに分けられる。

オーストラリア大陸を流刑地とした移住が始まった当時、英国の法律の下では、オーストラリア先住民の権利は認められなかった。1901年に独立国となってからも、先住民は選挙権も認められず、全国人口調査にも含まれない状態が永らく続き、1967年まで完全な市民権も与えられなかった。連邦選挙で先住民の選挙権がすべての州で認められたのは、1962年になってからである。

これに先立って先住民を保護する目的で様々な法律の制定や先住民保護区域指定などの施策もとられたが、それらの法律や施策は最低限のものでしかなく、しかも明らかに押し付け的なものであった。保護区域に住む先住民は、一般人の目から隔離され、みじめな環境で生活していた。

先住権の存在

オーストラリアでは1992年のMabo判決によって、先住民であるアボリジニが伝統的な土地とのつながりを持つとする先住権の存在が初めて認められ、これに基づいて1993年に先住権法が制定された。先住権法で

は、先住権は未利用の政府所有地及び放牧リース地内にある土地や水域等に存在できるとされている。私的に保有されている耕作用の農業用地や住宅用地、ならびにインフラ用地、公共機関用地等では先住権は消滅しているとされている。1996年の画期的な Wik 判決において、放牧リース地に先住権が存在することが確認された。

先住権の存在は先住民土地所有権の存在とは異なる。先住権が存在するということはその土地での特定の慣習の権利が存在し、その権利の保有者にその権利の行使を認めるということであるが、先住権とは、土地所有、放牧リース権より劣る権利であるものの、先住権は他の特定の土地利用の権利（たとえば放牧リース権）と同時に存在することが可能である。

先住民土地所有権（先住民の集団としての土地所有権）

先住民所有土地では、法的には先住権は消滅しているが、その代りに先住民による、先住権より強い先住民土地所有権が認められている。私的に保有地と同様の排他的先住民所有土地は、先住権が法的に認められる前に南オーストラリアでは 1966 年に、北部準州では 1976 年に制定された法律に基づいて設定されている。その面積は、南オーストラリア州で約 26 万 km²、北部準州で約 59 万 km²、合計で約 85 万 km² という広大な土地である。

以上のようにオーストラリアにおいて、探鉱開発権の許可を得る場合、先住権が存在する土地と、先住民土地所有権が存在する土地とにおいて、先住民の権利及び手続きが異なる。先住民土地所有地において、先住民に拒否権があることが重要なポイントとなっている。

先住民が所有する土地における探鉱活動

北部準州と南オーストラリア州先住民所有土地において探鉱活動を行う際に、先住民土地所有権に留意する必要がある。探鉱開発権の申請方法及び認可プロセスは、どちらの州・準州でも同様である。つまり、すべての探鉱活動に承諾を与えるのは、関係する先住民の土地信託による場合のみである。

先住民所有土地における探鉱・開発を行う場合、一般的な探鉱法と先住民土地権法の二つの法律に従うことになる。北部準州ではそれぞれ探鉱法「Mining Act (NT)」と先住民土地権法（「Aboriginal Land Rights Act (ALRA)」）が、南オーストラリア州では探鉱法「Mining Act (SA)」と先住民土地ピチャンチャチャラ/マラリンガ土地法「Aboriginal Land Pitjantjatjara/Maralinga Lands Act」が適用される。探鉱権が許可されるためには、対象となる土地を所有している先住民が所属する先住民土地管理協会及び州の所管大臣の同意が必要である。先住民所有土地において探鉱事業を実施する場合、これに先立って探鉱権を申請する必要があるが、

先住民所有土地における探鉱許可を得るための 3 つのステップは以下のとおりである。

ステップ 1：探鉱法「Mining Act」に従って申請を行う。これに対して州の所管大臣は事業者が探鉱法に従って交渉を行うことに對して同意する。

ステップ 2：該当する州の先住民土地権法「Aboriginal Land Rights Act」に従い、探鉱権申請者は対象となる土地を所有する先住民が所属する先住民土地管理協会「Land Council」と交渉を行う。先住民土地所有者は当該土地の一部、あるいは全体に対し、探鉱権申請を拒否することができる。先住民による拒否権が行使された場合、その後 5 年間は猶予期間（Moratorium Period）となり、探鉱開発に関する交渉を再開することはできない。但し、交渉が決裂してから 2 年後に、所管大臣の同意の下、先住民土地管理協会は交渉を再開することができる。交渉が決裂して 5 年経てば探鉱権申請者は、先住民土地管理協会と交渉再開ができるが、この場合、申請者は 30 日以内に新たな申請書を先住民土地管理協会に提出する必要がある。申請者は探鉱権の許可を得た後、さらに探掘権リースの申請を希望する場合は、先住民土地権法による先住民土地管理協会からの同意を得る必要はないが、同法 46 条に従い先住民土地管理協会と探鉱協定（mining agreement）を結ばなければならない。

ステップ 3：探鉱法に従って探鉱権の許可または不許可を決定する。探鉱権許可の条件がそろっているか否かによって所管大臣が決定する。

6. ウラン政策

オーストラリアのウラン輸出政策は、ウランが他の鉱物資源及びエネルギー資源と基本的に相違するという前提にたっている。オーストラリアからの輸出ウラン及びそれから製造される派生物質が核兵器の開発に使用されたり、その他の軍事目的に使用されることがないようにセーフガードとなっている。これはオーストラリア原産のウラン（Australian-Obligated Nuclear Material：AONM）が、核燃料サイクルの中を進む際、その量を正確に測定することによって実行される。このために、現在、イエローケーキのみの輸出が可能である。

オーストラリアのウラン資源埋蔵量は世界最大で約

40%を占めている。オーストラリアの最近の酸化ウランの生産量と輸出量は平均 10,000t/年である。オーストラリア産ウランは原子力発電用のみに使用されている。ウラン輸出は、北朝鮮等への輸出や、核兵器に使用されることがないよう、確実な契約のもとに供給されている。2003/04 年度までの 5 年間でオーストラリアは、20 億 A\$ を超える 44,330t の酸化ウラン精鉱 (37,591tU) を世界 11 か国に輸出した。オーストラリアは 2005/06 年度には 10,964t の酸化ウラン精鉱 (9,297tU) を輸出した。これは輸出額にして 475.1 百万 \$ であった。

オーストラリアでは、ウランはエネルギー源として使用されておらず、少量のウランが医療及びその他の目的に使用されている。

2005 年 8 月、連邦政府は、ウラン産業の枠組み 3 年計画（「Three years Uranium Industry Framework」）を発表した。この計画の目的は、(1)ウラン資源輸出の障害をなくすこと、(2)全国的に一貫性があり効果的な規則を制定すること、(3)国民にウラン資源利用について啓蒙することなどである。また、州・準州政府、企業、先住民グループなどと協議し、政策の実現に向けた特別委員会を設置するなどの施策を講じるとしている。当面の政府の目標は、5 年以内に北部準州に第 2 のウラン鉱山を開発すること、2010 年までにオーストラリアのウラン資源輸出量を年間 10,000t から 30,000t に引き上げること、輸出金額を現在の 2 倍の年間 10 億 A\$ にすることとしている。

7. 鉱山産業への投資

連邦政府の長期的政策では、オーストラリアの国益に影響を与えない限り、外国からの直接投資を奨励している。連邦政府は、外国投資買収法（Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975）によって、国益に反する M&A 計画に対する提案、要求を差し止める権限を持っている。同時に連邦政府は、外国からの投資が、オーストラリア経済に望ましい成果をもたらす有益であることも認識している。輸出振興型の国際競争力のある産業開発及び雇用機会創設は、特に重要な政策要素である。こうした外国からの投資案件の許可については、連邦外国投資規制委員会（Foreign Investment Review Board：FIRB）が審査し、その結果を財務大臣に勧告し、最終的に財務大臣が決定を行う。

下記に示すような場合は FIRB への報告が必要とされている。

- ・オーストラリア企業の株式シェアの 15% を超える買収を行う場合で、その投資金額が 5,000 万 \$ またはそれ以上の価値に相当する場合
- ・外国企業の持つオーストラリア企業の資産を、他の海外企業が買収する場合で、その資産価値が 5,000 万 \$ またはそれ以上の場合

外国投資規制委員会の意見に基づき、大臣がオーストラリアの外資投資政策に従って外資による買収に異議なしと示さない限り、買収を進めることはできない。

買収計画が詳細に審査される場合もあるが、ウランを除いて、鉱業セクターでは現在まで外資投資政策が問題になっていない。FIRB は外資が鉱業分野の開発には不可欠であることを認識していることから外国企業による買収計画には支援的政策を取ってきた。最も有名な例外は、国益を理由に 2000 年の Shell 社による Woodside 社買収計画であった。オーストラリアでは外資による 100% の投資も許可されている。

8. 産業コード及びベストプラクティス

ベストプラクティス（Best Practice）の概念は、オーストラリアの産業界における規制の中で最も重要であり、鉱業界全体にも適用されている。その概念は、自己啓蒙、政府主導の指導、奨励等が、産業界の効率的な自己管理システムを推進することである。ベストプラクティスの概念は、伝統的なミニマムスタンダードに基づく記述式（Prescriptive）システムに比べて、技術や環境の変化に対し、より効果的、迅速に対応できるとされている。

規制基準に拘束されているミニマムスタンダードによるセイフティーネットが依然として適用されているが、規制官庁の視点は、従来からの産業界に対する懲罰を通じた規制政策による影響力行使から、最低条件を上回るパフォーマンスを推奨し、より協力的な取り組みに変わってきている。他の産業界の場合と同様に、鉱業に関しても、「共同者としての取り組み」（partnership approach）という言葉がこの制度を説明するものとしてよく使用される。この概念は、ビジネスにおいて改善をたゆまなく行うという概念と類似している。また最新の技術や考え方を維持しながら、業務の全要素及び安全性に関する段階的な改善を必要としている。

ベスト・プラクティスは事業所ごとに適用されるべきもので、鉱山の現場ごと、地域毎に異なるものである。ある事業所でベストプラクティスであっても、他の事業所では非効率または不適切な業務慣行であることもあり得る。採鉱企業や規制官庁は、新しい開発マイルストーンを作ることによって、ベストプラクティスに取り組むことになる。日常的に実行するベストプラクティスのみが、将来のベストプラクティス作りの基盤となる。ベストプラクティスとは、プロセス重視、情報公開、鉱業に影響を受ける地域コミュニティの参加のような従来のアプローチではなく、技術、継続的な改善、環境の質、積極的な企画及び研究、パフォーマンスや成果の独立的評価を行うことである。

オーストラリアには、事業報告の公正さ、責任、透明性及び誠実性に関する受容可能な水準を守るための実践的ガイドとして、大洋州鉱石埋蔵量委員会規程（JORC 規程）及び鉱物石油資源資産に係る技術評価査

定のための独立専門家報告作成規程（VALMIN 規程）の2つの規程がある。上記の必要条件またはそれ以上の条件を満たす代替規程がない場合、これらの規程を遵守する必要がある。これらの規程は、定期的に見直しされており、企業の責任として最新のベスト・プラクティスに追随していなければならない。

おわりに

以上、オーストラリアの投資環境調査について概略を述べた。オーストラリアで鉱業活動を実施する際には、鉱業の現状、鉱業行政、鉱山権にかかる諸費、ロイヤルティ、税制、外国投資関連、会計報告その他の報告、地域社会、環境問題等広範な課題をクリアしていかなければならない。「オーストラリアの投資環境調査」では、平成 17 年 10 月にも発行したが、今回の「オーストラリアの投資環境調査 2005 年」では、鉱業活動の課題となる事項を更に広範に捉え、かつ具体的に詳細な実用的ガイドとなっている。是非、ご利用して頂きたい。

(2006.8.2)