

- Present and future perspectives*, “European Business Review ; Bradford” Vol.93 Issue1, (1993) : p. 27-.
- ・ Department of Environment, Food and Rural Affairs, *Municipal Waste Management 1999/2000*, (July 2001) : p.58.
 - ・ The Parliamentary Office of Science and Technology, *Incineration of Household Waste*, “Post Note” Vol.149, (Dec. 2000) : p.4.
 - ・ *Emissions trading scheme*, “Country Monitor” Vol. 9 Issue35, (2001) : p.4.
 - ・ Liz Bossley, UK launches emissions trading scheme, “Petroleum Economist” Vol.69 Issue2, (Feb. 2002) : p.28-.
 - ・ Department of Environment, Food and Rural Affairs, *Framework for the UK Emissions Trading Scheme*, (Aug. 2001) : p.55.
<<http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/pdf/trading-full.pdf>> (last access2003.3.14)
 - ・ Department of Environment, Food and Rural Affairs, *Partial Regulatory Impact Assessment for the Waste and Emissions Trading Bill-Waste Element* : p.76
<http://www.defra.gov.uk/environment/waste/wetbill/pdf/partial_ria.pdf> (last access2003.3.14)
 - ・ Department for Environment, Food & Rural Affairs, *Waste Strategy 2000 for England and Wales*, (May 2000) :
<<http://www.defra.gov.uk/environment/waste/strategy/cm4693/index.htm>> (last access2003.3.14)
 - ・ Elena Ares et al., *Waste and Emissions Trading Bill (Research Paper 03/25)*. House of Commons Library, 2003.

(おかひさ けい・海外立法情報課)

【短信：ロシア】

電気事業法成立で電力分野の構造改革に法的基盤

岡田 晃枝

2003年3月26日、「電気事業法」、「自然独占分野に関する法の改正法」、「電気・熱エネルギー料金の国家規制に関する法の改正法」、「民法典第二部の改正法」、「移行期間における電力産業について、ならびに電気産業法成立に伴う連邦法の改正および失効に関する法」が、次いで4月5日に「省エネルギー法の改正法」が、プーチン大統領によって署名された。これら一連の法律は、「電力再編関連法パッケージ(以下「パッケージ」)」と呼ばれるものである。これらの成

立によって、電気エネルギー産業の再編に法的基盤が与えられることとなり、構造改革は実行段階に入った。この改革によって、最終的には、現在ロシアの一般電力分野で最大の企業である「ロシア連邦統一電力システム(РАО“ЕЭС”。以下「EES」^(註1))」を解体し、電気料金への国家統制をはずし、この分野に自由競争を導入することとなる。

電力分野が抱える問題点と再編の必要性

電力分野はガス、鉄道とならんでロシアにおける主要自然独占分野として、経済の根本を支えてきた。しかし他の自然独占分野と同様、1980年代半ば以降、大規模な設備投資が行われていない。そのため施設の老朽化、技術的な遅れが目立ち、このままでは経済・社会的基盤の崩壊を招きかねない。

しかし大規模設備投資のための資金調達は、それに足るだけの収益がないため現状では困難である。このため魅力的な投資先とはならず、外部投資家からの資金調達も見込めないという悪循環に陥っている。

収益が上がらない主な要因として、次の3点が挙げられる。すなわち、電気料金の安さ、未払い料金の累積、そしてガス不足である。

ロシアの電力料金はランニングコストのみを考慮した価格設定になっており、電力産業は、安価な電力供給により他の産業を支えるという、いわば「ドナー的役割」を負ってきた。

同時に料金滞納と、他の産業と同様に非現金決済の横行が深刻な問題となってきた。

将来的に大きな障害となりうるのは、深刻なガス不足である。ロシアの電力は、豊富な天然ガスを燃料としたガス発電に大きく依存している。ガスの安価な価格設定によって低コストでの発電が可能であった。しかしシベリアのガス田の産出量がピークを超えてしまったことなどもあり、天然ガスの増産は今後あまり見込めそうにない。さらに、ガス料金には内外価格差が存在するため、ガス部門をほぼ統括するガスプロム社は、国内向け供給を減らす傾向を強めている。このため電力分野はガスへの依存度を低くしてゆかざるをえない。現行のガス焼き用に作られた発電所は改修する必要性が生じ、これによる財政負担は免れないこととなる。

電力分野のガス依存体質から脱するために、原子力重視への路線転換が進められている。す

で政府は2000年5月に「2030年まで、および2050年までの期間を見とおした原子力開発戦略」を発表し、ロスエネルゴアトム社を中心とした原子力エネルギー体制を固めつつあるが、これも大きな投資を必要とすることは明らかである。

再生産のために必要な収益を確保し、同時に外部からの投資を十分に呼びこめるような産業にしてゆくには、抜本的な構造改革が不可欠である。これは電気産業一分野の問題ではなく、ロシア経済全体の問題でもある。

電力分野の構造改革

電力分野の構造改革案は、2000年春にEESのチュバイス社長によって発表された。さまざまな議論を経た後、原案をほぼ踏襲したかたちで、2001年7月に「ロシア連邦の電力分野の改革について」として、構造改革の基本方針及び大まかなタイムスケジュールが政府決定として出された。

それによると、改革は3段階で進められることになっている。まず第1段階（2002年～2003年）で、競争原理を導入するために必要な基盤作りが行われる。具体的には法整備のほか、卸売市場への試験的な市場原理導入、送電および発電部門のEESからの分離などである。電気料金の段階的引き上げにも着手する。

第2段階（2004年～2005年）では、電力の卸売市場の完全な自由化が行われ、EESから独立した小売の販売会社が設立される。

第3段階（2006年～2008年）では、全ての送電網を統一し、全国的な送電網を完成させるなどの措置が行われることとなっている。

今回成立した電気事業法には、この改革方針に沿って実現されるべき電気事業の形態が示されている。パッケージは、改革を推進するための法的根拠となるもので、上記のタイムスケジュールでは第1段階の第1期に整備される予

定になっていた。^(注5)

成立までの経緯

下院議員は2003年12月に選挙を控えており、大統領選挙も2004年3月に予定されている。このような状況で、電気料金の高騰を招く可能性のあるパッケージが成立することは、きわめて困難だと予測されていた。^(注6)

もともと本パッケージが成立するまでには紆余曲折があった。パッケージの中核をなす電気事業法は、電気事業の基本法であり、これまで制定が長く待ち望まれていたものであった。しかし、経済発展貿易省による第一次原案が提示されたのは2001年8月であったが、何度も修正のために差し戻され、最終的な法案が政府に提出されたのは2002年1月であった。2月28日の閣議で承認された本法案は、関連省庁による手直しを経て政府の最終承認を受け、議会に送付されるはずであった。ところが政府による最終承認を前に、大統領府法監督総局による違憲の指摘があり、またそれに前後して電力再編自体への批判が噴出した。^(注7)^(注8)

結局、法監督総局との調整などを経て、パッケージの他の法案とともに最終的に下院に送られたのは2002年4月29日であった。しかし春会期では審議されることなく、10月9日に下院第一読会、2003年2月14日に第二読会、2月21日に第三読会で可決され、3月12日に上院の可決を経て3月26日の大統領署名に至った。^(注9)

主な論点は次のようなものであった。一つはEES再編によって現株主の権利が損なわれるのではないかというものである。これについては、EESのチェバイス社長が、株主の権利保護を約束した。

政府方針にあるような水平分割ではなく、垂直分割にして地方に権限を残すようにしたいという主張もあった。現行のシステムでは、地方政府は、電気料金の設定など、当該地域の電力

分野に強い影響力を持っており、水平分割が行われれば、その影響力が低下する。

また、既得権益を有する立場からは、改革を白紙にもどし、電力分野をすべて国営にするという意見も強かったが、連邦政府にはそのような資金的余裕はなく、現実的な主張ではなかった。

本パッケージの問題点

パッケージの成立は、経済界からは待ち望まれたものであった。電気料金の大幅な値上げを招くことにはなるが、法で謳われているとおり、移行期間における料金設定が国の統制下で行われれば、2003年始めの料金改定のときのように、料金の決定に影響力を持つ地方政府が、中央政府が示した値上げ基準値である17%をないがしろにして、40%もの値上げを行うような地域が現れるような混乱を防ぐことができる。

しかし燃料エネルギー戦略研究所のミーロフ所長は、2つの問題点を指摘する。一つは、完全な自由化がいつから始まるかについて、2005年7月1日という期日がおおよその目標として示されているだけであるという点である。^(注10)二つ目は、骨組みが示されているだけで、市場の詳細なモデルが示されていないことである。これらの点を改善しなければ、市場化がなし崩し的に延期されたり、不公平なモデルが採択され、その結果、ごく一部のオリガルヒのみが利益を得て、国民が不必要に高い電気料金を取られることになりかねないとミーロフ所長は警告する。^(注12)

また、原子力発電へのシフトを、コストの点から否定的に見る見解もある。^(注13)

法がどのように施行され、期日どおりに改革は進むのか、大きな改革である上、他の分野の改革とも密接に関連するだけに注目される。

注

- (1) EES は、ロシア電気事業の一般電力部門を担当する巨大な持株会社で、原則として各連邦構成主体ごとに存在する70社あまりの地方電力会社のうち、ほとんどをその傘下におさめている。
- (2) 「自然独占分野」とは、そのまま市場を放置しておく、自然と独占状態になってしまうような分野を指す。電力、ガス、水道、鉄道事業のように、規模の経済と範囲の経済が働くような市場が自然独占になりやすいと言われる。このような市場は、巨大な固定費用が埋没費用になりやすいことなどから独占に至る過程に資源の無駄が多く、その費用が消費者に課されてしまう可能性が高い。そのため、政府が参入と価格を規制して競争を排除することが必要だとされてきた。しかし近年では、自然独占が必ずしも政府の規制の根拠にはならないという主張も出てきている。
- (3) 坂口泉「自然独占分野の構造改革について」『ロシアにおける企業制度改革の現状』（平成14年度外務省委託研究報告書）日本国際問題研究所、2003、p.145。
- (4) この問題については、滞納需要家に対する供給停止を含む強い対抗措置などによって、2000年後半から改善に向かっている。
- (5) 第1段階第1期は、2002年とされていたが、後述するように法案成立がなかなか進まず、結局2003年にならずに終わった。
- (6) "Power reform clears its last major hurdle," *The Russia Journal*, February 17, 2003, p.1, p.4.
- (7) «Кремлевские юристы способны серьезно подкорректировать реформу РАО"ЕЭС"» *Страна. Ru*, 2002.4.1. (「法監督総局、EES 改革法案の修正へ」『ストラナ.ru』)
- (8) 「電気事業法案に違憲の指摘で勢いづく抵抗勢力（ロシア）」『海外電力』44巻7号、2002、pp.85-88。
- (9) パッケージのうち、省エネ法の改正法案は3月12日に上院で否決され、下院差し戻しとなった。修正案は3月21日に下院第三読会を通過し、26日に上院で可決、前述したように4月5日に大統領署名となっ

た。

- (10) 2005年7月1日という期日は、「移行期における電力産業について、および『電気事業法』採択に伴う連邦法改正と失効に関する法」の第6条に示されている。
- (11) オリガルヒとは、富の独占支配者、政商、新興財閥を指す言葉で、ロシア人一般には良いイメージを持たれていない。ロシアの電力分野をほぼ独占しているEES社長のアナトーリー・チュバイス氏も、悪名高いオリガルヒの一人とみなされることが多い。中澤孝之『オリガルヒ——ロシアを牛耳る163人』東洋書店、2002、p.17。
- (12) «Энергетики получили пакет. Рыночных законов» *Российская газета*, 2003.4.1 (「エネルギー分野の市場化に関する法パッケージ可決」『ロシア新聞』)
- (13) Oana Diaconu and Michael T. Maloney, "Is Nuclear Power Viable in Russia?" *The Electricity Journal* vol.16 no.1, 2003, pp.80-87.

参考文献（注で挙げたものは除く）

- (1) Федеральный закон «Об электроэнергетике» №35-ФЗ, *Российская газета*, 2003.4.1 (「電気事業法」『ロシア新聞』)
- (2) Федеральный закон «О особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федерального закона "Об электроэнергетике"» №36-ФЗ, *Российская газета*, 2003.3.29 (「移行期における電力産業について、および『電気事業法』採択に伴う連邦法改正と失効に関する法」『ロシア新聞』)
- (3) Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую гражданского кодекса Российской Федерации» №37-ФЗ, *Российская газета*, 2003.3.29 (「ロシア連邦民法典の改正法」『ロシア新聞』)

- (4) Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон РФ ”О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации”» №38-ФЗ, *Российская газета*, 2003.3.29 (『電気および熱エネルギー料金の国家規制に関する法』の改正法)『ロシア新聞』
- (5) Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон РФ ”О естественных монополиях”» №39-ФЗ, *Российская газета*, 2003.3.29 (『自然独占分野に関する法』の改正法)『ロシア新聞』
- (6) Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон РФ ”Об энергосбережении”» №42-ФЗ, *Российская газета*, 2003.4.9 (『省エネルギー法』の改正法)『ロシア新聞』
- (7) Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2001г. №526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации» (政府決定「ロシア連邦の電力分野の改革について」) <<http://www.rosenergo.com/material/docs/active/526.rtf>>
- (8) «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года» (Одобрена заседании Правительства РФ 22 мая 2003 года), Министерство энергетики Российской Федерации 「2020年までのロシアのエネルギー戦略」エネルギー省 <<http://www.mte.gov.ru/docs/32/103.html>>
- (9) «О стратегии развития атомной энергетики России до 2030 года и на период до 2050 года» (Одобрена заседании Правительства РФ 25 мая 2000 года) 「2030年まで、および2050年までの期間の原子力開発戦略」 <<http://www.rosatom.ru/vestnik/vestnik4/strategia.html>>
- (10) アレクセイ・ミハイロヴィチ・マステパノフ (杉本侃監訳) 『21世紀のロシア・エネルギー戦略——その現状、問題点と発展の見通し』東西貿易通信社、2001.
- (11) David Kennedy, “Liberalisation of Russian Power Sector,” *Energy Policy* vol.31 no.8, 2003, pp. 745-758.
- (12) Sergey I. Palamarchuk, Sergei V. Podkovalnikov, and Nikolai I. Voropai, “Getting the Electricity Sector on Track in Russia,” *The Electricity Journal* vol.14 no.8, 2001, pp.52-58.
- (13) Petra Opitz, “The (Pseudo-) Liberalisation of Russia’s Power Sector : The Hidden Rationality of Transformation,” *Energy Policy* vol.28 no.3, 2000, pp.147-214.
- (14) 片貝哲男 「主要各国における電気事業の動向：ロシア」『海外電力』43巻1号、2001、pp.29-36.
- (15) «Сенаторы приняли последний закон из пакета по реформе электроэнергетики» *Страна. Ру*, 2003.3.26. (「上院、電力分野改革のためのパッケージの最後の法案を可決」『ストラナ.ru』)
- (16) Putin Signs Final Power Bill,” *The Russia Journal Daily*, 2003.4.8,P.9.
- (17) その他 EES 改革についての資料は、EES ホームページ <<http://www.rao-ees.ru/ru/>> より取得。
- (おかだ てるえ・海外立法情報課非常勤調査員)