

ロシア地下資源法の改正の背景

安達 祐子

はじめに

国土面積が世界第一位のロシア連邦はエネルギー資源や鉱物資源を豊富に産出する資源大国といわれる。ロシアの天然ガスの埋蔵量及び生産量は世界第一位、石油ではサウジアラビアに次ぐ世界第二位の産油国であり、埋蔵量も世界第七位である。ウラン埋蔵量についても世界第七位であり、白金族金属については埋蔵量も生産量も世界第二位、そして金の埋蔵量が第六位、生産量が第八位、というようにロシアは豊富な資源を誇っている。

これら地下資源の開発・利用を規制するのがロシア連邦法「地下資源に関して (Federal Law ‘On Subsoil’)」である。地下資源法は、ソ連邦崩壊後の新生ロシアにおける地下資源に関する法体系として 1992 年に制定された。この地下資源法により、ライセンス（許可）を当局より取得した事業者（企業）が地下資源を利用できる、という地下資源利用ライセンスの概念がはじめてロシアに導入された。

1992 年の法制定以来、いくつもの改正が重ねられている。さらに、従来法の改正に加え、2002 年頃から従来法にとってかわる新たな地下資源法の草案作りが活発化してきた。2005 年中旬にロシア連邦議会下院に提出された新地下資源法の草案は、同年中には議会に承認され成立するであろうとみられていた。しかしながら、11 月の下院での第一読会開催直前に草案が再審議のため撤回された。当初数週間の延期予定であったが、撤回されたきり 1 年以上経った現在でも成立の見通しははっきりとしていない。

以下、従来法の改正、新法制定の遅れ、その背景などロシア地下資源法の改正をめぐる動きについて要点をまとめる。

1. 従来法の改正

ロシア連邦地下資源法は、ソ連時代に発効されていた地下資源法をベースに、米国の専門家の援助のもと修正された後、1992 年 2 月に制定された。ゆくゆくは地下資源規制をより明確化するために「ガス法」なり「石油法」等を制定しようという動きが 1990 年代半ばにはあったが、結局制定されずじまいになっている。したがって、制定後 15 年経ったいまでもこの地下資源法がロシアの地下資源の利用を規制する中心的な法律である。従来法には改正が重ね重ね行なわれており、2007 年 2 月時点で 14 回の改正がなされている。

このなかで、特に注目されるのが、2004 年の改正である。地下資源法が制定された頃、エリツィン政権は、地下資源の管轄権に関して連邦中央と連邦構成主体（共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区）との権限区分の問題を抱えていた。1992 年制定当時、地下資源法は地下資源開発・利用ライセンスの交付権限を、連邦政府と連邦構成主体の双方に与えた。中央と地方の両方の同意の下に地下資源規制が行なわれることになったのである。地方政府の関与を認めたいわゆるこの二重鍵原則 (Two-key principle) は、当時安定的な政治基盤をもたなかったエリツィン政権が、地方からの支持を取り付け

ることを目的にした連邦構成主体に対する譲歩の側面があった。

二重鍵原則が見直されたのは2004年だった。2000年5月に大統領に就任したウラジーミル・プーチンの新政権のもと、中央集権化が強化される政策が進められたが、地下資源法の展開にも、プーチン政権の連邦中央と連邦構成主体との関係の見直し政策が反映された。2004年8月、地下資源法が改正され、二重鍵原則の撤廃が実現された。これにより、地下資源利用ライセンスの交付権限が連邦政府に一元化された。つまり、連邦政府による地下資源への規制権限が強まり、連邦構成主体に与えられていた規制権限は大幅に制限されることになった。この改正案は議会で特に大きな議論もなく承認された。

2. 新地下資源法の草案作り

従来法の改正に加え、プーチン政権下で2002年頃から新しく地下資源法を制定する動きが活発化してきた。もともと新法制定作業のイニシアチブをとったのは2002年当時大統領府副長官であったドミトリー・コザクであったといわれている。新法の特徴として強調されていたのは、従来の行政法に基づくライセンス制度から民法に基づく契約制度への移行による地下資源利用システムの近代化である。前者は、当局が恣意的に事業者にライセンスを供与したり剥奪することが可能という一方的な関係に基づいている制度であるのに対し、当局と地下資源利用者（つまり企業）双方が契約の当事者となる契約制度は、より透明性が高く、投資環境の改善にもつながると期待されていた。

新地下資源法草案作りは開始当初から難航した。天然資源省はヴィターリー・アルチャーホフ天然資源大臣のもと、「地下資源法典（Code on Subsoil）」の草案作りを行っており、他方で、ゲルマン・グレフ大臣率いる経済発展貿易省も新地下資源法の草案づくりにとりかかっていた。天然資源省は従来のライセンス制度を温存し、他方で経済発展貿易省は契約制度への完全移行を主張するなど、各省のアプローチは異なり、作業の遅れに影響した。また、天然資源省と経済発展貿易省は地下資源の探査・開発のためのファイナンスの方法についても意見が違っていた。

もともと天然資源省が中心となって続けられるはずだった法案作成作業だが、途中から経済発展貿易省中心となった。しかし、2004年3月の行政改革・省庁再編時に天然資源大臣がペルミ州知事であったユーリー・トルトネフに変わり、新地下資源法草案作成作業の管轄が再度天然資源省に移った。石油問題に詳しく、空手三段のトルトネフであるが、着任以来、天然資源大臣としてのプライオリティーが新地下資源法策定であることを再三強調していた。新法の草案は2005年中旬に政府の承認を得て、やっと議会への提出にこぎつけた。

3. 外資に対する制限

先述のとおり、2005年中旬に議会に提出された新地下資源法法案だが、11月の連邦下院の第一読会直前に突然天然資源省が数週間の延期を申し出て、法案が撤回された。

撤回の主な理由は、「戦略的鉱床」について明確なルールを法案に盛り込む必要があるため、ということであった。戦略的鉱床とは、未開発の鉱床で、ここで新規開発をおこなう地下資源利用者（企業）におけるロシア資本の比率が50%以上なければならない鉱床であ

る。つまり、戦略的鉱床に該当する鉱床には外資の参入が規制されることになる。戦略的鉱床の定義を明確にし、地下資源利用への外資の参入をどこまで許容するかをはっきりさせることが、新地下資源法制定の問題となった。

当初戦略的鉱床に該当するといわれていたのは、石油鉱床の場合は埋蔵量が1億5,000万トン以上、天然ガス鉱床の場合は埋蔵量が1兆立方メートル以上、金は700トン、そして銅の場合は1,000万トンであった。その結果、外資の参加が制限される戦略的鉱床は、イルクーツク州のスホイ・ログ（Sukhoi log）金鉱床（埋蔵量1,029トンで、ユーラシア最大といわれる）、チタ地方のウドカン（Udokan）銅鉱床、ネネツ自治管区ティマンペチョラ地域のロマン・トレブス（Roman Trebs）鉱床とアナトリー・チトフ（Anatoly Titov）鉱床、そしてヤクート共和国のチャヤンダ（Chaiandiskoe）鉱区などの代表的な五、六の鉱床に限られていた。

しかしその後、戦略的鉱床の定義基準は大幅に引き下げられた。例えば、石油鉱床の場合、7,000万トンに引き下げられ、天然ガス鉱床は500億立方メートルに、そして金は700トンから50トンに、また、銅は1,000万トンから50万トンにまで下げられた、と伝えられた。戦略的鉱床の基準が下がったことにより、外資の参加が制限される戦略的鉱床は約70と大幅に増加することになった。また、この戦略的鉱床についての定義の変更にはガズプロムの意向が反映されていると考えられている。

さらに、戦略的鉱床の定義を新地下資源法に盛り込む動きと関連して、政府は戦略的産業への外国投資を制限する法律の制定もめざしている。この戦略的産業への外国投資に関する法案は、「戦略的セクター」を定義し、その分野で事業に携わる外国企業の出資を50%未満に制限するものである。軍事や原子力産業や石油・天然ガスなどの地下資源の開発などが戦略的とみなされた。しかしこの法案も2005年中に成立が目指されていたが遅れが生じている。この外資制限法制定はヴィクトル・フリステンコ大臣を筆頭に産業エネルギー省が中心となっているが、関係省庁である天然資源省、FSB、などとの調整が法案作成遅延の原因の一つとなった。また、もともと2005年当初の計画としては、ロシア政府は、新地下資源法と戦略的産業への外国投資に関する法の二つの新しい法案をセットにして下院に提出する予定であった。新地下資源法成立遅延の理由のなかに、戦略的産業への外国投資に関する法案作成の遅れも影響しているといわれている。

4. 新法制定に消極的な諸勢力

さらには、地下資源採掘大企業、とくにガズプロムやロスネフチなど国のコントロール下にある大企業の意向も新地下資源法制定の遅れに影響しているといえる。同時に、政権側もガズプロムやロスネフチを優遇したいという思惑も働いているようだ。つまり、大規模で有利な鉱床の開発・生産をロシア政府系企業に、しかも外国企業などとの競争を避けて参入できる機会を与えようと考えする勢力が、新地下資源法制定を遅らせている、と考えられるのである。

ロシア連邦に存在する鉱床の多くはすでに地下資源利用者に配分されており、残る新規開発——特に東シベリア、極東地域における新規開発——については、ガズプロムとロスネフチがその権利を狙っているし、また、両者が優遇されるとの見方がされている。政府

が 2003 年に発表した「2020 年までのロシアのエネルギー戦略」は、現在の石油、天然ガスの主要産地である西シベリアの今後の減産を補うのが東シベリア、極東地域であることが示されている。実際、東シベリアの新規地域の探鉱開発に政府や政府系企業の関与が目立ってきている。ちなみにプーチン政権は民営化や外資の導入も否定しているわけではない。しかし、政権側がガスプロムやロスネフチに有利な状況をつくり出す背景の一つとして、エリツィン時代に行き過ぎたとみなす資源産業、特に石油産業の民営化の振り子を戻し、さらには国家主導で垂直統合企業を発展させ成長させようとするいわゆる「ステートキャピタリズム」的政策を進めているプーチン政権のうごきがあるといえる。

また、企業側の立場には以下の点が含まれる。新地下資源法草案において、新法が原則オークション・システムを採用している点に対してロスネフチが異議を唱えたと伝えられている。地下資源利用権を得る方法として、オークションとコンクールの 2 種類あるが、新地下資源法では、原則的にオークションとしている。オークションは単により高くお金をだせば勝ちで、コンクールの場合はプロジェクトの詳細など他の側面も評価される。オークションのほうが、当局の恣意的要素が入る余地が少なく、公平で透明性が高いと考えられ、地下資源システムの近代化の目的にも合致するものであった。しかし、原則オークションというシステムを懸念するロスネフチとともにミハイル・フラトコフ首相もロスネフチの立場を支持していると報道された。また、オークション・システムは、資金が豊富な外資が有利となるとして、コンクール・システムを支持するロシア側当局者・関係者も少なくない。他方でガスプロムも新法草案を大筋では支持しているものの、不安点を明らかにしている。ガスプロムも原則オークションというシステムに批判的で、地下資源利用権を得るためにまず第一段階でコンクールを行い、さらに第二段階としてコンクールの勝者のなかでオークションを行なう、という方式を提案した。また、特定の鉱床における地下資源利用権付与に際しては政府の関与をより強める提案をしたと伝えられている。

このようにして、いったんは議会に提出された新地下資源法草案であったが、議会から撤回されたころ、政府や大統領府からも消極的な意見が目立ってきた。例えば、大統領補佐官で 2006 年 G8 のシェルパを務めたイーゴリ・シュヴァーロフは新地下資源法を急いで成立させる必要がないと発言している。実際、新法制定を急ぐよりも、現行の地下資源法の改正で対応しようとする動きが強くなっている。また、専門家のなかでは、プーチン大統領が博士候補論文を提出したサンクトペテルブルグ鉱山大学の学長ウラジーミル・リトビネンコが新地下資源法草案に異議を唱え、さらには、上院議長で「公正ロシア (Spravedlivaia Rossiia)」のリーダーとなったセルゲイ・ミロノフは、2004 年に撤廃され、新地下資源法草案にも影も形もなくなった二重鍵原則の復活を唱えている。

おわりに

2007 年 2 月現在、かつて 2005 年中に天然資源省が強く成立を目指した新地下資源法の成立の目処は明確にはたっていない。事実上、新法制定のかわりに、現行法を必要に応じて改正していこうという流れに変わってきているのが現状のようである。さしあたり、現行法の改正作業は再開し、2006 年 10 月に従来法の改正があった。2007 年に入っても、新たな改正案が審議中であると伝えられている。今後の動きに注目したい。

資料・文献

法令集

Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii.

雑誌・新聞

Financial Times.

Gazeta.

Kommersant.

Kommersant-Vlast'.

Moscow Times.

Neftegazovaia vertikal'.

Profil'.

Rossiiskaia gazeta.

Vedomosti.

Vremia novostei.

文献

本村真澄「ロシア：地下資源法の改定の動きについて」『石油・天然ガス資源情報』2004年12月3日。

本村真澄「ロシア：プーチン政権が進める石油・ガス分野の「ステートキャピタリズム」」『石油・天然ガス資源情報』2006年8月21日。

Adachi, Yuko, "Observation on Russia's Long-standing Efforts to Reform Its Subsoil Regime," Paper presented at the International Workshop "Russia as a Regional Power: Its International Status and the Elections in 2007–2008," Slavic Research Center, Hokkaido University, February 22–23, 2007.

Åslund, Anders, "Russia's Energy Policy: a Framing Comment," *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 47, No. 3 (2006), pp. 321–328.

Balzer, Harley, "The Putin Thesis and Russian Energy Policy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 21, No. 3 (2005), pp. 210–225.

IEP (Institute of Energy Policy), "The New Russian Subsoil Law and Its Implications on Oil & Gas Upstream Business and Foreign Investment," June 2005.
<http://www.energypolicy.ru/files/Subsoil-IEP%20June%202005.pdf>

Skyner, Louis, "The Regulation of Subsoil Resource Usage: the Erosion of the "Two-Key" Principle and Its Inclusion into the Framework of Civil Law," *Review of Central and East European Law*, Vol. 31, No. 1 (2006), pp. 81–110.

Tompson, William, "Re-writing Russia's Subsoil Law: from Sovereignty to Civil Law?" *Russie.Nei. Visions*, No. 3 (2005).
http://www.ifri.org/files/Russie/Tompson_anglais.pdf

Watson, James, "Foreign Investment in Russia: the Case of the Oil Industry," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 3 (1996), pp. 457–470.