

ロシア・インフラマップ

2016年12月

ジェトロ・モスクワ事務所

本報告書に関する問い合わせ先：

ジェトロ・モスクワ事務所

住所：5, Bryanskaya st., Moscow, 121059, RUSSIAN FEDERATION

TEL：7-495-580-7320

環境・インフラ課

住所：〒107-6006 東京都港区赤坂 1-12-32 アーク森ビル 6 階

TEL：03-3582-5542

【免責条項】

当該資料作成には、できる限り正確を期すよう努力しておりますが、その正確性を保証するものではありません。本情報の採否はお客様の判断で行って頂きますようお願い申し上げます。独立行政法人日本貿易振興機構（ジェトロ）は、本報告書の記載内容に関して生じた直接的、間接的、あるいは懲罰的損害および利益の喪失については、一切の責任を負いません。これは、たとえ、ジェトロがかかる損害の可能性を知らされていても同様とします。

概況

(1) ロシア連邦の官民パートナーシップ（PPP）の現状

国家経済発展の指標の1つは輸送、社会、電力およびその他のインフラの開発状況にある。ロシア政府は様々な経済部門の予算支出の効率向上と、民間資金の導入に関心を持っている。公共インフラ開発の最も効果的な仕組みの1つが、官民パートナーシップ（Public-Private partnership、以下 PPP）である。

PPP は制度化された一定期間の協力形式で、PPP に関する協定に基づいて公的パートナーと民間パートナーの資源のプール化とリスク分散を行うものであり、民間投資を誘致しつつ、消費者へサービスの質の向上を公的機関と地方政府の権限でもたらすことを目指す。民間当事者はインフラ設備の設計、資金調達、または再建に参加するだけでなく、その後の当該設備の活用（サービスの提供）や技術的サービスにも参加する。

PPP の一つの形式がコンセッションである。コンセッション契約（Concession Agreement、以下 CA）では、民間セクターは、国の所有施設の効果的な管理や、通常は国が提供するサービスの提供に、相互利益を条件に関与する。たとえば、公的財産所有権の保護とコンセッション事業者（民間投資家）による、利用を目的とした公的パートナーへの定期的な支払いなどがある。

以下に、本プロジェクトで使用する主な定義を示す。

- 公的パートナー（PPP 契約および CA に適用）は、ロシア政府、地方政府及び地方自治体を指す。
- コンセッション事業者とは、個人起業家、ロシアもしくは外国の法人、または、2つ以上の法人の、法人を設立しない簡易的な提携（共同活動契約）による活動を指す。
- ロシアでの官民パートナーシップ契約（APPP）は、「官民パートナーシップ、ロシア連邦の地方自治体・民間パートナーシップ、およびロシア連邦の個別の法律に対する修正の導入に関する」連邦法 2015 年 7 月 13 日付 FZ-№224 の規制を受ける。
- 官民パートナーシップと地方自治体・民間パートナーシップは、公的パートナーだけが違う。前者の公的パートナーはロシア連邦ロシア連邦政府もしくは連邦政府機関、それに権限を与えられた者、後者の公的パートナーは地方政府となる。
- ロシア連邦でのコンセッション契約は「コンセッション契約に関する」連邦法 2005 年 7 月 21 日付 FZ-№115 の規制を受ける。

ここで注意すべきは、PPP に関する法律は最近整備されたという点である。これまで、民間投資家と公的パートナーの間で結ばれる契約は、すべてコンセッション契約に基づいていた。

APPP、地方自治体・民間パートナーシップ契約（AMPP）および CA とみなされる対象のリストは「CA に関する法律」の第 4 条と「PPP に関する法律」の第 7 条とに定められている。このリストを下表に示す。

表 1. 官民パートナーシップ契約（APPP）、地方自治体・民間パートナーシップ契約（AMPP）、および CA とみなされる施設のリスト

| コンセッション契約の施設 | 官民パートナーシップ（PPP）、地方自治体・民間パートナーシップ（MPP）契約の施設 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ 幹線道路、橋梁、保護用の道路工事、幹線道路の付帯施設、料金徴収用の施設および道路サービスの施設 ▪ 公共交通機関 ▪ 鉄道輸送施設 ▪ パイプライン輸送施設 ▪ 発電・給電設備。 ▪ 空港およびその付帯施設 ▪ 医療施設（療養向け施設を含む） ▪ 教育施設、文化、スポーツ、団体向け保養・観光施設、その他の社会事業の対象 ▪ 地方自治体の固形廃棄物を処理・利用・配置するための施設 ▪ 領土の改良（照明など）のための施設 ▪ 農産物の生産、一次加工、二次（産業用）加工、保管のための施設 | |
| コンセッション契約の対象 | PPP 契約および MPP 契約の対象 |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ ロシア軍の財産の倉庫保管・貯蔵・修理用の建物・建築物・建造物 ▪ 連邦・地方道路 ▪ 暖房・上水道・汚水処理施設 ▪ 地下鉄 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 固定式・浮動式のプラットフォーム、人工島 ▪ 航空機 ▪ 狩猟用インフラ施設（2016年10月1日以降） ▪ 干拓システム ▪ 水中・地下の技術的建造物 ▪ 工業生産など工業分野での活動を目的とした一連の財産（2016年10月1日以降） |

出所: Federal Law FZ-No224, FZ-No115

上述のとおり、コンセッション契約は PPP の 1 つだが、以下の本質的な違いがある。

- CA では、対象物に対する財産権は常に¹ 公的当事者（コンセッション供与者）にある。しかしここで注意すべきなのは、以前には所有権がコンセッション事業者に移管された例があったが、2017年1月1日以降、コンセッション契約の対象物に対する財産権のコンセッション事業者への譲渡が禁止されることである。²
- CA では、業務の実施は常にコンセッション事業者に任される。
- APPP（AMPP）では、契約対象に対する財産権³は民間パートナーに移管されることもある。
- APPP（AMPP）では、業務の実施を公的パートナーに任せることができる（この規則はさらに修正される予定）。

下表に、コンセッション契約に関する法律の特徴と官民パートナーシップ（地方自治体・民間パートナーシップ）に関する法律の特徴を比較して示す。

¹ 予定された民営化計画（プログラム）に CA の対象が含まれている場合、当該対象は当該 CA の有効期間終了に際し、優先順位に従ってコンセッション事業保有者が取り戻せる。

² <http://kremlin.ru/acts/news/52395>

³ 契約対象に対する財産権は、プロジェクト終了後に公的パートナーのもとに残るか、または、公的パートナーが契約対象の創出に要する費用（譲渡される権利の費用を含む）の額および（もしくは）契約対象の市場価格が、当該契約対象の創出に民間パートナーが要する費用を上回る場合は、契約履行中の契約に定められた時期に公的パートナーに譲渡される。

表 2. コンセッション契約の連邦法（CA 連邦法）の特徴と PPP の連邦法（PPP 連邦法）の特徴の比較

| 特徴 | CA 連邦法 | PPP 連邦法 |
|----------------------------------|--|---|
| 契約期間の下限（最短期間） | なし | 3 年 |
| 金融機関への証明として契約対象を譲渡する可能性 | なし* * コンセッション事業者による CA 対象の譲渡は認められていない（「CA に関する法律」第 3 条 6 項）。また、コンセッション契約に基づくコンセッション事業者の権利は、債権者の前でのコンセッション事業者の義務履行を確保する手段にできる（「CA に関する法律」第 5 条 2 項および 4 項） | あり* * 直接契約がある場合のみ。 |
| 再建された対象物の目的の変更の禁止 | あり CA では、再建された対象物の目的の変更は認められない（「CA に関する法律」第 3 条 5 項）。 | あり 契約対象に対する民間パートナーの財産権は、その負担（民間パートナーによる契約条件の履行）を条件に発生する。 |
| コンセッション保有者・民間パートナーによる契約対象の義務的運用。 | あり | なし 民間パートナーが契約対象の保守管理（修理、コンテンツ）を行う可能性があるが、その際も運用（目的とする利用）に対する義務（消費者へのサービス提供義務）は負わない（当該義務は公的パートナーが負う）。 |
| 民間主導の可能性 | あり* * 民間主導案の形式・要件は「ロシア連邦政府決議 2015 年 3 月 31 日付 No.300」により承認されている。 | あり* * 民間主導案の形式・要件は「ロシア連邦政府決議 2015 年 12 月 19 日付 No.1386」により承認されている。 |
| プロジェクトの効率性評価と、その比較優位の定義 | なし* * ロシア連邦経済発展省は 2016 年中に、こうした評価（初期段階では義務化しない）の実施についての勧告を承認する予定。また、プロジェクトの調整は、予算分野に対して責任を負う行政当局の規制措置の範囲内で行われる。 | あり* * こうした評価の実施に関する命令は「ロシア連邦政府決議 2015 年 12 月 30 日付 No.1514」により承認されている。 |
| 対応するロシア連邦 予算法典の改定 | あり* * 予算計画条件を 3 年超として、CA による首都建設プロジェクトの対象となる国有財産（自治体の財産）に予算を投入する可能性があったほか、PPP プロジェクトに政府補助金を支給する可能性もあった（ロシア連邦予算法典（BC）第 78 条 5 項および 6 項）。 | あり* * 予算計画条件を 3 年超として、PPP プロジェクトに政府補助金を支給する可能性があった（ロシア連邦 BC 第 78 条 6 項）。 |
| 外国法人との契約の締結 | あり | なし* * 外国投資家の参加は、ロシア法人を設立することで可能。 |

出所: Recommendations about the implementation of the projects of public-private partnership

このように、官民パートナーシップ契約とコンセッション契約は、ロシア政府が発起者となるプロジェクトに民間投資を誘致する活動を規制する。

本報告書の目的は、官民パートナーシップ分野およびコンセッション契約分野で計画された投資プロジェクトの調査である。現時点でロシアには、計画された投資プロジェクトに関する情報を調査できる統一的なポータルサイトがないため、ロシアの地方政府の省庁だけが最新情報を持っている。そのため、公的機関への聞き取りにより、プロジェクトのデータ収集作業を行った。

情報取得の段階は以下のとおり。

- PPP に対して責任を負う公的機関への接触
- 公的機関への正式な依頼書の作成
- 公的機関からプロジェクト一覧の取得
- プロジェクトの選定

その結果、この分野で最も有望かつ本調査の発起者にとって緊急的なプロジェクトは以下と判明した。

- 地方自治体の社会的な施設の建設 — 30 件。
- リサイクル関連施設の建設 — 4 件。
- 公共システムの改修工事等 — 10 件。
- 幹線道路建設等 — 5 件。
- その他 — 1 件。

(2) ロシア連邦のインフラ開発の国家政策

調査分野に関するロシア連邦政府の一般的政策

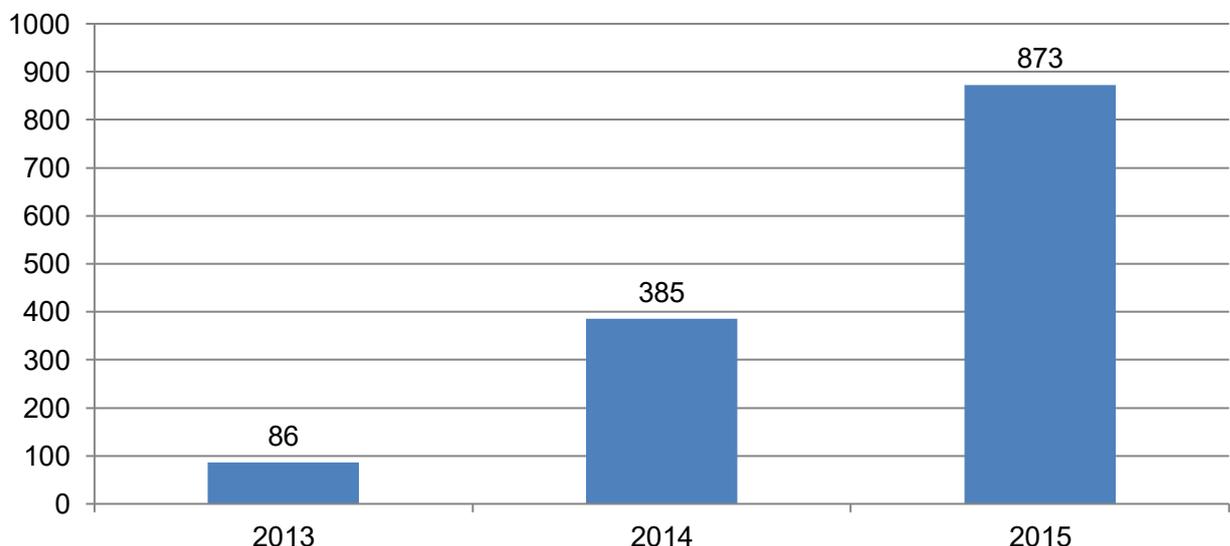
官民パートナーシップ（以下 PPP）は、ロシア経済の発展とマクロ経済の現状とに照らして考察する必要がある。2016 年以降、コンセッション事業者と民間パートナーの大半は、資本市場や当局の政策と規制政策との間において、経済状況の向上と同時に、有利な資金調達条件の整備、透明なルールに基づいて国家と相互に協力していくことができるような規制政策などに期待している。こうしたことの背景には、政府のインフラ投資が全体として減少傾向にあることと、ロシアの主要金融機関に関して、制裁措置により投資が減っていることがあげられる。この点に関して PPP は、内部留保を使った公共インフラ投資に向けて民間パートナーと公的パートナーの関心のバランスをとり、現状で（少しでも）ロシア経済の成長をもたらす手段の 1 つになる。

PPP 開発センター（PPP Development Center www.pppcenter.ru）によれば、現在ロシアには、契約締結が決定している PPP プロジェクトが 1,300 件超存在し、内訳は以下のとおりとなっている。

- 連邦レベル - 15 プロジェクト
- 地方レベル - 191 プロジェクト
- 地方自治体レベル - 1,100 超のプロジェクト

商業的な手続きが完了した PPP プロジェクトを統計のベースとした場合、PPP プロジェクトの市場の年平均成長率（CAGR）は、2013 年～2014 年に比べて非常に高い。以下の図でデータを示す。

図 1. ロシア国内で商業的な手続きが完了した PPP プロジェクトの数の年平均成長率



出所: information of the Center of development the Public-private partnership

図に示された成長率は、住宅と公共施設への投資に向けられたこと、投資家への新たな保証方法が出来たこと、および PPP 制度の整備等のコンセッション契約に関する法律の整備と関連している。

「商業的な手続きが完了した」プロジェクトの数の年平均成長率は 100%を超えており、地方自治体のコンセッション契約数は、2018 年までに 5,000 件（PPP 開発センターの見通しによる）を超える見通しとなっている。PPP 開発センターによれば、現在、総数のうちいくつかのプロジェクト

が最良とみなされ、他の地方・自治体への導入を奨励できるのかを推測することはできない。

PPP プロジェクトの市場の成長すべき点は、契約総数の増加だけでなく、質の向上もあると想定するもので、「商業的な手続きがクローズ（完了）した」プロジェクトは文字どおりクローズされるべきではない。相次ぐコンセッション事業者の債務不履行は、短期的に PPP プロジェクトの市場への信頼を大きく損なう可能性があり、また、法的基盤の発展、PPP プロジェクトの実施に必要な投資誘致条件の形成や、有資格の職員の重要な訓練を無効化する可能性があるため、多くの専門家が考えている。

PPP プロジェクトには統一的な管理システムやモニタリングシステムがなく、また、新しい（公共分野の）コンセッション契約の締結についての決定はほぼ毎週行われているため、現在ロシア国内で実施されている地方自治体のプロジェクトの数を特定することは難しい。

PPP 開発センターの専門家が成長ポイントに挙げた PPP 分野の主な方向性は 4 つあり、それらに重点を置くことで、2016 年から 2017 年にかけて、PPP プロジェクトのロシア市場の基盤が完成するとみられている。

- インフラ開発のシステム設計と、PPP の利用による市場の活性化
- PPP プロジェクトの実施に際して、品質と効率の向上
- PPP プロジェクトの実施に際して、資金調達の可能性の確保
- PPP 分野の法律の整備と、PPP プロジェクト実施の法執行の履行

これらの方向性の範囲内で、ロシア連邦における PPP の仕組みの重要な成長ポイントとして、以下の 5 つを強調することが提案されている。

- 特別に設計された非国営年金基金債券を利用して PPP プロジェクトの資金調達手段を拡大すること、および PPP プロジェクトの資金調達手続きに保険会社を組み込むこと。
- PPP プロジェクトへの投資家の保証（公法人の責務遂行に関するものを含む）の拡大。
- PPP プロジェクトを実施するため、ロシア連邦の領土と地方自治体に政府補助金を支給する特別な仕組みの開発。
- PPP プロジェクトの開始・管理についての業界の提言の構築と、PPP プロジェクトの実施に関する完全な知識ベースの形成。
- PPP 関連の連邦法・規則の法執行の実践に基づいた改良。

(2) PPP に参加する投資家に適用される規制・要件の説明

投資家に課される規制・要件は、連邦法 FZ-No.115 および FZ-No.224 に定められている。

「ロシア連邦の官民パートナーシップ、地方自治体・民間パートナーシップに関する」連邦法 FZ-No.224 について考察する。この法律では、ロシア法人だけが民間パートナーになれる。しかし、外国のパートナーも、ロシア連邦の領土で現地法人を創設することにより参加できる。

以下の組織は APPP (AMPP) で民間パートナーになれない。

- 連邦企業および地方自治体企業。公的機関および地方自治体
- ロシア連邦、地方自治体、およびそれらに関連する経済社会のもとで設立された国有企業などの法人、経済団体・社会、経済パートナーシップ。
- 上述のもとで設立された、ロシア連邦の基金の形をとる非営利組織。

民間パートナーは以下の要件に従わなければならない。

- 法人の清算手続き中ではないこと、および、法人の破産手続き開始についての仲裁裁判所の決定がなされていないこと。
- 入札における提出日の時点で、行政違反に関するロシア連邦法典に基づく命令により、法人の活動停止という形での行政処分を受けていないこと。
- 入札における提出日の周辺の 1 カ月前より早くに、税金やその他の義務的支払いに対する負債および予算基金・違約金・罰金に使用するための負債の滞納がなく、その他の金融制裁措置を受けていないこと。
- ロシア連邦の法律のもとで異なる種類の活動に従事するために必要な免許、契約により提供される業務の遂行を自主規制機関が承認したことを示す証明書、および、契約履行に必要なその他の認可を受けていることを示す証明書を保持していること。⁴

「コンセッション契約に関する」連邦法 FZ-No.115 は、コンセッション保有者になり得る者を以下と定めている。

- 個人企業家
- ロシア法人。
- 外国法人。
- 2 つ以上の法人による簡易的な提携契約（共同事業契約）に基づき法人を設立することなく活動するもの。

コンセッション事業者は以下の要件に従わなければならない。

- 銀行の保証があること。
- 清算決議、破産手続き開始決定、および予算への義務的支払いの税金清算が行われていないこと。

⁴ 連邦法 FZ-No.224