

第5章 産業政策の観点から見たロシアの極東開発政策

伏田 寛範

はじめに

2016年5月に開催されたソチでの日ロ首脳会談の場で安倍首相が先端技術、エネルギー、産業多角化など8項目にわたる経済協力プランを提案して以来、多くの共同プロジェクトが日ロ間で協議されるようになり、同年12月の山口・東京での日ロ首脳会談では政府民間合計で80件にも上る文書¹が署名されるに至った。また、プーチン（Vladimir Putin）大統領の訪日に合わせて開催された「日露ビジネス対話」では、日ロ双方から政府、企業の代表者が多数出席し、今後の多岐にわたる協力について活発な議論が交わされた。日ロ両国政府の強力な支援の下、日本企業のなかにもロシアビジネスに本腰を入れようとする企業が増えつつあり、巨大消費市場である首都モスクワやヨーロッパ部だけでなく日本から地理的に近い極東地域への関心も徐々に高まっている。

こうしてロシアビジネスや極東地域への関心が高まる一方、ロシアの政策の予見性の低さに対する不満もまたよく聞かれるようになってきている。今日、プーチン政権が最優先課題と位置づける極東開発政策についてもご多分に漏れず、政策当局の「約束」したことが実現できない、あるいは実現できても大幅な遅れを伴うといったことが起きている。その最たる例は大統領をはじめ政府高官が口々にしているウラジオストク自由港での査証簡素化である。当初、2016年初めに予定されていた簡易査証制度の導入は、たびかさなる延期を経て、第3回東方経済フォーラムの開催にあわせた2017年夏頃になると見られている。また、自由港制度の他地域への適用など、運用されたばかりの制度の変更も相次ぐという²。

とはいえ、近年のロシアの経済政策や産業政策についての研究³をみてみれば、一定の政策の方向性を見出すことができる。予見性が低いとされる極東開発政策を検討するにあたって、より一般的な（あるいは上位の）カテゴリーに位置づけられる経済政策や産業政策の傾向や特徴と重ね合わせることによって、一定の方向性を見出すことが可能となるのではないだろうか。そこで本稿では、2000年代のロシアの産業政策と極東開発政策の全般的な傾向を把握したうえで、近年の産業政策の方向性が極東開発政策にどのような形で反映されているのかを検討することにした。

1. 2000年代ロシアの産業政策

ロシアで産業政策が本格的に実施されるようになったのは2000年代以降である。1990年代においてもたびたび産業政策の必要性が政府内で議論され、いくつかのプログラムが策定されたが、極度の財政難の状況下において予算面での十分な裏付けがなかったため、ほとんど実施されることはなく文字通り画餅に帰した。こうした状況に変化をもたらしたのは、2000年代以降の資源価格の高騰を背景とする石油や天然ガスなどの天然資源の輸出増大による歳入増加であった。プーチン期に入って連邦政府に十分な財源が集まるようになり、ようやく経済構造の改革に向けて一連の政策が実施されるようになったと言えるだろう⁴。

2000年代ロシアの産業政策を大別すれば、表1に示したように4つの時期に分けることができる⁵。2000～2003年にかけての第1期では、政策の力点は公平な競争条件を生み出すことに置かれ、自然独占の改革や、税制、政府機関の改革が実施された。他方、政府の財源にはまだ十分な余裕がなかったため、大規模な財政支出を伴う政策は財務省からの強い反対のために実施されなかった。国家と産業の関係について言えば、政権はロシア企業家産業家同盟（RSPP）や実業ロシア、OPORAといった経済団体と定期的に会談を持つようになり、経済界から政策に対して一定のフィードバックを受けるようになった。政権と産業界の間にはある種の「合意」や「妥協」が生まれた。それはすなわち、政権側は産業界に対し納税を求める一方、産業界は政権側に対しビジネス環境の改善（少なくともビジネスへの不介入）を要求するというものであった⁶。このような国家・産業界間の関係もまた、この時期の産業政策の性格に影響を及ぼした。

2004～2008年にかけての第2期では経済構造の多角化やイノベーションの発展が目的に掲げられ、特定部門を選別的に育成する垂直的産業政策の実施が試みられた。国家は経済成長の一方で資源部門の偏重に拍車がかかることを問題視するようになり、資源部門によって生み出されたレントを再配分し、ハイテク産業などの振興を図ろうとした。これは産業界（最大の経営者団体であるRSPPは資源部門や重厚長大産業の大企業を会員とする）からの反発を引き起こしたが、ユーコス事件に見られるように、国家は産業界に圧力をかけ続け、ついには産業界をジュニアパートナーと位置づけるに至った。こうした国家・産業界間の関係を背景に策定されたこの時期の産業政策に特徴的なものとして、2006年より始まった軍需産業や航空機産業、造船業などでの垂直統合型組織の創設が挙げられる。政府が新たに創設するホールディング会社の下に主要企業を結集することによって、特定産業への影響力を高めることが意図された。また、国家コーポレーション「対外経済銀行（ヴネシュエコノムバンク）」を通じた特定産業への融資が行われ、資金面からも国家の影響力

が高まった。

続く2008～2009年にかけての第3期ではリーマン・ショックに端を発する世界経済危機への対応に迫られ、国家による大企業の救済などが行なわれた。「手動管理（ручное управление）」とも呼ばれたこの時期の政策は、危機の影響を受けて急速に業績の悪化した大企業に対して個別に「補償」というものだった。とりわけ、自動車産業、農業用機械製造業、軍需産業、農業、輸送関連産業、建設業が「救済」の優先対象となった。こうした危機対策のために多額の資金（石油・ガスの輸出によって蓄えられた準備基金によるもの）が投入される一方、危機以前に策定されたプログラムは見直しを余儀なくされた。

第4期は2010年以降今日に至る時期である。リーマン・ショックによる経済危機への対応が一段落し、中長期的な視点から産業振興に取り組むことが求められた。同時に、第3期では危機対策のために多額の財政支出を強いられたため、財政面での余力が限られているなかで新たな政策を実施することも求められた。このような条件の下、今日のロシアの産業政策は、経済構造の多角化やイノベーションを推進することを目標としつつも、第2期のような特定部門を選別的に育成しナショナル・チャンピオンに育てあげるというものではなく、新たな成長分野⁷が現れることを支援する水平的産業政策となっている。具体的には、産学連携の推進やイノベーション関連の国家発注の増加、イノベーションクラスターの形成の支援などがその内容となっている。2013年6月には、2018年までの「ロード・マップ」と名付けられた産業振興策が政府によってとりまとめられ、バイオ技術・遺伝子工学、ICT、デザインエンジニアリング・産業デザイン、複合素材、光学技術・光通信の5つの分野がその対象となった⁸。また、国家は産業界との協力体制を再構築することも意識するようになった。2011年にプーチン大統領の発案によって設立された戦略イニシアティブ局は、産業界、とりわけ中小企業のイニシアティブを経済政策に反映させ、ロシアのビジネス環境を改善することを目的とし、2012年5月のプーチン再選後すぐに発令された一連の大統領令の原案を作成する⁹など、経済政策の策定に重要な役割を担うようになっている。

以上のように2000年代のロシアの産業政策を4つの時期に分けて概観したが、次のような傾向を指摘することができるだろう。財政支出に余力のあった時期（第2期）は特定の産業を選別して育成する垂直的産業政策が選好され、一方、財政支出に余力のない時期（第1期や第4期）は多額の財政支出の伴わない政策、すなわち市場環境の整備など制度面での改革を進める水平的産業政策が選好される傾向にあると言えるだろう¹⁰（なお、垂直的産業政策と水平的産業政策の違いについては、表2を参照されたい）。また、産業政策の推進主体について言えば、多額の財政支出を前提とする垂直的産業政策を支持し推進しようとするのは、産業貿易省やそれと関連の深いソ連時代以来の主力産業である重厚長大型の

産業や軍需産業であり¹¹、水平型産業政策を支持し推進しようとするのは、経済発展省やICT関連などの新興企業、加えて財政支出を抑えたい財務省であると言えるだろう。

表1 2000年代ロシアの産業政策

時期	優先分野	特徴	リソース	政府・企業間関係
2000～2003年	市場制度の発展と構造改革	ソフトな規制（税制、自然独占料金、為替相場）	復興期（2000年代初期）の経済成長、財政支出は限定的	大企業と国家の強い協力関係（個人的な関係に基づく）
2004～2008年	経済の多角化、イノベーションの推進	垂直的・部門別政策、長期プログラム、発展のための制度づくり	大規模な財政支出	「垂直統治」の強まり、国家管理の強化、アクセスの制度化、産業政策に携わる主体の広がり（発展の制度）
2008～2009年	社会的安定	垂直的・補償政策、大企業支援、「手動」管理、特惠付与	財政の急激な悪化	大企業が社会的責任を負うことの引き換えに国家が援助する
2010年～	新しい成長の源泉の探求（イノベーション、近代化、構造改革・民営化）、再工業化、投資環境の改善、新しいハイテク部門の発展	技術志向の産業政策	ほどほどの財政支出が可能な状態、一方で高い不確実性	政策決定の中心へのアクセスが拡大、政策決定へのアクセスをめぐる競争、新しい主体の登場、科学技術に関心のあるグループの台頭、新しいコミュニケーションの発展（戦略イニシアティブ局、「開かれた政府」）

（出所） Симачев Ю., М.Кузык, Б.Кузнецов, Е.Погребняк (2014) "Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди меняющихся перспектив и фатальных ловушек", ФОРСАЙТ, т.8. №4, стр.10.に基づき、一部改変。

表2 伝統的（垂直的）産業政策と新しい（水平的）産業政策の特徴

伝統的（垂直的）産業政策	新しい（水平的）産業政策
部門ごとに優先性を与える	技術面での優先性
既存の部門	新しい産業、クリエイティブな部門
生産	サービスと生産
輸入代替	輸出と新しい需要

表2 (つづき)

伝統的（垂直的）産業政策	新しい（水平的）産業政策
大企業・超巨大企業	新たに生まれた中小企業
国家部門	私的部門、外国人投資家
企業合併、ホールディングの形成	科学技術ネットワーク、クラスター、サブティアの 連関
既存の利益集団	新しい主体の探求
レントの再分配	将来におけるレント分配のあり方の変更
国家のイニシアティブによる投資	イノベーション、私的なイニシアティブ
部門ごとの発展戦略、目的別プログラム（連邦特別プログラム）、産業レベルでのコントロール	様々な手段、直接的な財政支出はしない、企業レベルでのコントロール
意図的な決定	決定ルールの明確化

(出所) Симачев Ю., М.Кузык, Б.Кузнецов, Е.Погребняк (2014) "Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди маяющих перспектив и фатальных ловушек", ФОРСАЙТ, т.8. №4, стр.15.

2. 極東開発政策の変遷

極東開発政策それ自体は1990年代においても策定され実施が試みられていた。ソ連崩壊直後の1990年代初頭は地方の自立志向が高まり、極東地域においても地元の行政府や研究機関が中心となって開発計画「極東地域経済およびザバイカルにおける危機打開ならびに2000年までの社会経済開発促進のコンセプト」を策定した。このコンセプトでは、極東地域経済を浮揚させるためには、アジア太平洋地域における分業体制の中に組み込み、同時に外資を導入し産業を振興することが不可欠であることが示された¹²。こうして、外資誘致と貿易活性化が極東開発政策の柱であると明確に意識されるようになった。

エリツィン（Boris Yeltsin）政権はこうした地方主導の開発計画を支持し、連邦政府レベルにおいて「1996～2005年における極東ザバイカル経済社会発展連邦特別プログラム」が策定された。だが、このプログラムは画餅に帰してしまった。一つは、プログラムの予算面での裏付けがほとんどなかったためである。プログラムの資金のうち連邦政府の負担分は20～30%以下にすぎなかった上、極度の財政難のためそのうちのごくわずかしが支出されなかった。今一つは、1996年の大統領選挙のための選挙対策としてこのプログラムが策定されたという背景があったためである。国内支持基盤の弱かった当時のエリツィン政権は、地方からの支持を集めるため、各地の要望を寄せ集めた総花的な内容のプログラムを策定した。結局のところ、「あくまで国内政治の延長線上としての関心に限定されていた」

¹³1990年代の極東開発プログラムはほとんど実施されることなく放棄された。

極東開発政策に再び注目が集まるようになったのは、プーチン政権が発足して以降である。深刻な経済停滞とそれに伴う人口減少に苛まれている極東地域の現状に危機感を覚えたプーチン政権は、2000年に発表した「外交概念」のなかでロシア外交においてアジア太平洋地域の重みが増していることを指摘し、ロシアのアジア太平洋地域への統合を実現させるための橋頭堡としてシベリア・極東地域を位置づけ、同地域の経済振興が不可欠であることを明示した。こうしてプーチン政権の下で、外交戦略上のアジア太平洋地域重視（東方シフト）とシベリア・極東地域の開発が結びつき、これらは後に「21世紀全体を通じての国家的プロジェクト」と位置づけられるに至った¹⁴。

東方シフトと極東地域開発のリンケージ戦略¹⁵が具体化した一例として、APECのウラジオストク招致を挙げることができる。プーチン政権はAPEC開催を契機にウラジオストクの町を再開発し、同市を商業・金融、輸送・ロジスティクス、製造業、学術・教育部門の一大中心地とすることを目標に掲げた。2007年11月に承認された「2013年までの極東ザバイカル経済社会発展プログラム（再改訂版）」では、連邦財政の負担分を低く抑えてきたこれまでのプログラムとは違い、全予算の約3/4が連邦財政からの負担とされ、予算の大部分は極東地域における輸送部門とエネルギー部門のインフラ整備にあてがわれた¹⁶。このように、連邦政府主導でアジア太平洋地域へのゲートウェイとなるウラジオストク市を重点的に整備し、国内外からの投資を呼び込むことが目指された。これは同時に、先の第1節の産業政策の分類に照らし合わせれば、第2期に顕著であった垂直統合型の政策と言えるだろう。だが、こうした連邦政府によるAPEC開催を旗印としたハコモノ重視のウラジオストクの再開発政策は息切れを起こしてしまった。この地域に自立的な産業を育成するには至らず、いわんやシベリア・極東地域とアジア太平洋地域の経済的なつながりを生み出すこともなかった。

2012年5月、ポストAPECを見据えた新たな極東開発政策の策定・実施主体として極東開発省が創設され、初代大臣にこの地域の実力者であったイシャーエフ（Victor Ishaev）¹⁷が就任した。イシャーエフは当初、極東管区の問題については極東発展省の専管とし他の省庁の関与を排除しようとしたが、中央政界での猛反発を買い、また自身の中央政界での基盤が乏しかったため、この目論見は退けられた。結局、極東発展省の権限は極東地域にかかわる国家プログラムや優先投資プロジェクトの実施の調整、経済特区の設置・管理・運営などの役割に止まることになった¹⁸。また、イシャーエフの政策について言えば、この地域における既得権益者であるエネルギー部門や交通、軍需産業の権限に切り込むことはできず、逆に彼らの要求を取り入れた総花的な寄せ集めとなり¹⁹、しかも連邦財政の限

界を無視した過大な予算要求を突きつける結果となってしまった。

こうしたイシャーエフ率いる極東発展省の仕事ぶりに不満を感じたプーチンは、2013年9月、イシャーエフを解任し新たな極東発展大臣に若手実業家のガルシカ（Aleksandr Galushka）を任命した²⁰。この人事の背景には、当初プーチン政権は現場を熟知した人物に指揮を執らせ現地の実態に即した政策を実施する「極東開発政策の『現地化』」²¹を試みたが、上述の通り、期待した成果が出なかったどころか中央政府での混乱が起きたため、モスクワとの意思疎通や政策調整を重視する方向に転換したという事情がうかがえる。

ガルシカは、これまでの連邦予算からの大規模な財政支出に頼ったインフラ整備中心の開発計画を改め、外資を含めた民間投資を誘致するための投資環境を整備することに重点を置く新政策を打ち出した。すなわち、「先行社会経済発展区（ロシア語の略称で TOR）」や「ウラジオストク自由港」といった新型経済特区を極東地域内に設置し投資環境を整え、国内外から輸出志向型企業を誘致すると同時に、新型経済特区同士のネットワークを発展させることで地域全体の活性化を目指すというものである。こうした方針は、前節での産業政策の分類に照らし合わせれば、時期の上でも内容面でも第4期の「新たな成長の源泉を探求する」水平的産業政策（表1参照）に合致することは明らかだ。2008年の世界経済危機後の経済の低迷を背景とする予算圧縮の強い圧力がかかるなか、安上がりな水平的産業政策が選好されたとも言うことができよう。こうした新方針の下、極東地域の各連邦構成主体の経済的社会的状況や課題に応じて TOR の設置が急ピッチでなされている²²。

先にも述べたように、「極東開発政策の『現地化』からの転換」²³はモスクワ中央との政策調整を重視することを意味するが、それは同時に中央政府の意向や影響をより強く受けるようになることをも意味する。ロシアの産業政策には、政府内の財政重視派、構造改革重視派、産業部門重視派、科学技術重視派の4つの勢力がそれぞれ影響を及ぼしているという（表3参照）。今日（前節表1では第4期）の産業政策においては、構造改革重視派と科学技術重視派、そして財政重視派の影響が強いとみられる。こうした中央政府の政策傾向は、ガルシカらによる極東開発政策にも影響を及ぼしているとみてよいだろう。

他方、地方レベルでは既存の産業・企業をベースに経済を活性化させることに強い関心を示す傾向があり、たとえば軍需企業や資源関連企業の立地するコムソモーリスク・ナ・アムーレ市はこれらの中核とした産業クラスターの形成を目指す²⁴など、輸出主導型企業の新規誘致を目指す極東発展省（中央政府レベル）の方針²⁵とは幾分のズレがみられる。また、2017年3月時点で14カ所²⁶と設置された TOR の件数は今後さらに増大するとみられ、限られた特定の地域を優先的に発展させ、さらには TOR 同士を結びつけることにより極東全体の発展を図るという当初の政策方針からのズレも見受けられる。このような中央

政府レベルと地方政府レベルとの間で微妙な政策方針や関心のズレが今後、極東開発政策にどのような影響を及ぼしうるのかは十分な注意が必要だろう。

表3 ロシアの産業政策にかかわる政府内勢力—それぞれの立場

	財政重視派	構造改革重視派	産業部門重視派	科学技術重視派
主な姿勢	マクロ経済の安定の維持	経済の多角化、新しい産業部門の発展	社会的安定の維持と現在の市場における状況や価格のコントロール	イノベーション型成長モデルへの転換
	規制に対しては中立的、投資環境の改善	ハイテク製品の輸出・生産の拡大を促進するメカニズムの強化	(国民経済の発展にとって重要な) 個別産業への直接的な影響の維持(強化)	「イノベーションの提案」、飛躍する部門の拡大
	現在の予算支出を拡大するために、追加的収入を活用することは限定的にしかしない	経済発展のための支出や新プログラムへの支出を増加	大規模投資プログラムの実施、イノベーションの発展を促進	研究・教育への支出拡大、国家部門との相互関係を強制する
	新しいイニシアティブを出すことはまれ	産業・国家間の協力の拡大、新しい合意の締結	大企業改革、統合、「ナショナル・チャンピオン」の形成	国立研究所や研究大学の設置、研究部門と生産部門のパートナーシップの発展
産業政策への態度	全般的に慎重。追加的財政支出が必要となる場合は激しく反対する	水平的産業政策に対しては肯定的、垂直的産業政策に対しては慎重	水平的産業政策に対しては中立的、垂直的産業政策に対しては肯定的	全般的に肯定的、科学技術志向の産業政策であれば積極的に評価
かどの立場を強く打ち出す	財政制約が厳しくなるとき	これまでのような経済成長が見込めなくなるとき	社会的な緊張が高まるとき	従来の製品の競争力が低下しているとき

(出所) Симачев Ю., М.Кузык, Б.Кузнецов, Е.Погребняк (2014) "Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек", ФОРСАЙТ, т.8. №4, стр.14.に基づき一部改変。

3. 極東地域開発と産業クラスター政策

新井（2015、2016）が指摘するように、極東開発政策は①インフラ整備型政策と②投資誘致型政策を中軸に据えて策定・実施されてきたが、本節では今日、もう一つの軸として産業クラスター政策が加わっていることを指摘したい。前節でも確認したとおり、ガルシカ極東発展相の打ち出した今日の極東開発政策は、国内外から輸出志向の企業を誘致するために TOR や自由港といった新型経済特区を設置し、さらには新型経済特区同士のネットワークを発展させることで地域全体の活性化を目指すというものである。特定の地域に多数の企業を誘致し集積させることを目指すという点で、今日の極東開発政策は産業クラスター政策の性格を有していると言ってもよいだろう。

極東地域と類似した経済・社会状況にあるシベリアの開発戦略を論じたシュヴィトコ（2011）は、2000年代以降、地域レベルの産業活動誘導政策として産業クラスター政策に注目が集まるようになったと指摘している。産業クラスター政策を「諸産業の間の相互作用を研究・調査したうえで、おのおのの地域・地帯に賦与された天然資源、人的資源の分析、既存企業（産業）の立地状況や企業間関係などを考慮してその最適な組み合わせを目指して産業の育成を図るもの」²⁷であると述べるシュヴィトコは、1950～1980年代のソ連東部地域や北方地域の経済開発計画にあった「生産力の合理的配置」や「産業コンプレクスの形成」といった概念が今日の産業クラスター政策のベースになっていると指摘する。ソ連崩壊後、市場経済という新しい環境のなかで計画経済体制時代の用語が今風に言い換えられ、2000年代に入り産業政策が見直されるに伴い、産業クラスターの概念も再生したとのだという²⁸。

では、なぜ地域レベルでの産業政策において産業クラスター政策に関心が寄せられるようになったのだろうか。その理由として、シュヴィトコは以下のような産業クラスター政策の利点を列挙している。

- ①産業クラスター政策は競争原理に基づき新産業の育成と産業構造の最適化を図るものであり、ロシア経済（とりわけ地域経済）の効率性をゆがめていると常々批判されている独占体制を打破する可能性がある。
- ②産業クラスター政策は既存産業の再編と新産業の振興を目的としているように、その対象となるは産業全体であり、従来の産業政策のように特定企業をピックアップして集中的に援助するものではないため、特定の企業や個人の利害関係が政策に反映される可能性を低くすることができる（＝レント・シーキングの機会を少なくすることができる）。
- ③産業クラスター政策によってビジネス環境が整備・改善されれば、その恩恵はその地域で活動する様々な企業が与ることになる。

④産業クラスター政策はミクロの主体に働きかける政策であり、マクロ経済に働きかける手段を持っていない地方政府にとっては有益な手段となる（さらに言えば、産業クラスター政策の実施に際し、様々な業界と地域の利害や発展計画を調整する地方政府には自らの政治的影響力を強められる可能性がある）。

これらの点はいずれも、現在の極東発展省においても強く意識されているとみてよいだろう。中央政府内で十分な影響力を持たない極東発展省にとって、上記④のような利点は特に魅力的に映るに違いない。今日の極東開発政策の目玉となっている新型経済特区の導入はまさに、こうした産業クラスター政策の利点を生かすことを意識した政策といえる。

だが、当たり前のことではあるが、いかなる政策も万能ではなく、極東地域の新型経済特区が産業クラスターとして今後発展してゆくためにはいくつかの乗り越えるべき課題がある。ロシアにおける産業クラスター形成の課題を論じた Куценко (2015)は、産業クラスターが安定的に発展するためには、①都市環境が整備されていること、②一定数以上の入居企業が存在すること、③民間（私企業）のイニシアティブが発揮されること、④域内での競争とクラスター自体の開放性が確保されていること、⑤大企業や大学の周辺にイノベーションに取り組む企業が多数生まれること、などが必要であると指摘している²⁹。これらの指摘は現在極東地域で展開されている新型経済特区についても当てはまるところが多いだろう。順番に見てゆこう。

まず、環境整備についてだが、新井・齋藤（2016）の指摘によれば、地域間の幹線インフラは整備されていても、いわゆる「ラスト1マイル」のインフラ整備が不十分な地区が少なくない³⁰。特区までのインフラの整備は原則、連邦政府と地方政府が分担して行なうことになっているが、公的資金による整備はあくまで特区入居者区画の手前までで、入居者区画内については各入居者が整備することになっている³¹。こうした結果、上述の「ラスト1マイル」のインフラ整備が課題として残り、今後の解決が待たれる。

次に、TORの入居者数についてだが、現時点では決して多いとは言えない。TORが設置されてからまだ日が浅いためではあるが、そもそもロシア全般についてみても産業クラスターの入居者数は多くない。産業クラスターが安定的に発展するためには最低30～50の組織の入居が必要とされ、世界の平均では約80の組織が入居しているというが、これに対しロシアでの入居者数は平均44³²で、TORへの入居者数はさらに少なく20に満たない³³。入居者数の少なさは、モデルとなるような少数の大企業を誘致すれば、その後多数の関連産業もやってきてクラスターが形成されるというイメージがロシアでは広まっている³⁴ことにも起因するかもしれない。こうしたイメージのため、地域によっては企業誘致に本腰が入らない³⁵ということもあるのだろう。だが、入居者数があまりにも少ないと、域内の競

争が排除され、特定の企業の利害のみが域内の産業政策に反映されやすくなる可能性が高まり、結果、政策にゆがみが生じることも起こりうる。政策の効率性を確保してゆくためにも一定数の入居者が必要となる。

第三に、民間のイニシアティブについても見ておこう。これも先の点と同様、ロシア全体でみても民間のイニシアティブは強いとは言えない。ロシアのクラスターでは、先進国の例と比べても大企業（ロシアの大企業は国家の強い影響下にある）と国家機関の影響力が強く、中小企業はそもそもの絶対数の少なさからも影響力は限られている。2012年にロシア経済発展省に提出された調査においても、クラスター内のプロジェクトのうち中小企業が主導したものはほとんどなかったと報告されており、中小企業のイニシアティブの弱さが目立つ³⁶。また、2013年以降、地方政府はクラスター運営主体への影響力を増しているとの指摘³⁷もあり、今後、極東地域の新型経済特区においても同様の傾向が現れる可能性は排除できない。

第四に、クラスター自体の開放性についてだが、Куценко (2015)は、入居者同士あるいは入居者と域外の企業・組織との十分なコミュニケーションがクラスターの成功を左右すると指摘し、入居者同士または入居者と外部の組織とをつなぐメカニズムの必要性を説く。また今日、ロシア全土で25のクラスターが運営されているが、いずれのケースでもこの点が不十分であると指摘している。極東地域の新型経済特区についても、当初謳われていたように、特区同士を結びつけて発展を点から面へと広げてゆくことが今後の課題となろう。

第五に、クラスター内におけるイノベーション推進主体の存在についてだが、産業クラスターの推進者たちは、大学や研究所といった教育・研究組織の周辺にそこからスピノフした企業や企業の開発部門が集積し、お互いに連携することでイノベーションが進むとしている。極東地域を見てみると、ハバロフスクやウラジオストク、コムソモーリスクといった極東地域の中核都市（いずれも特区が設置されている）には大学や研究所が存在し、産学連携によるテクノパーク事業の推進事例も見られる³⁸が、その他の特区ではこうしたイノベーションの推進主体を見出すのは容易ではない。

最後に、極東地域に特有の問題として、軍需部門と民需部門との峻別の必要性についても触れておきたい。極東開発が大々的に進められたソ連時代、コムソモーリスク・ナ・アムールをはじめこの地域には軍需工場が多数配置され、その多くがいわゆる「企業城下町」を形成した。こうした企業城下町を抱える地方政府や現場は、地域社会の安定の観点から、既存の軍需工場を中核に据えた産業クラスターの形成を志向する傾向がある³⁹。だが、こうした軍需企業中心の産業クラスターへの民間資本の参入は容易ではないと考えられる。たとえば、コムソモーリスク・ナ・アムールでは航空機産業を主体とした産業クラスター

の形成が目指されているが、その中核企業であるコムソモーリスク・ナ・アムーレ航空機工場（持株会社スホーイの完全子会社）は旅客機だけでなく最新鋭の戦闘機をも製造する企業である。最先端の軍事機密を扱う同社をビジネスパートナーとするのは、外国企業は無論のことロシア企業であっても容易ではないだろう。国内外からの投資を誘致し、この地に航空機産業クラスターを形成するには、軍需部門と民需部門との切り離しを進め、参入障壁を低くすることが肝要だろう。

TOR や自由港といった極東地域の新型経済特区が今後安定的に発展するためには、ここに挙げたような課題をそれぞれ解決してゆくことが必要となるだろう。

おわりに

長年ロシアの産業政策について研究し、自身も産業政策の立案に関わってきたロシア高等経済学院教授のクズネツォフは、「ロシアには巨大企業の力によって開発を進め、国を富ますことのできる『金鉱脈』はないが、個人や小規模のグループで探す方がより効果的な『粉粒状』の金、つまり砂金は存在する…そして、金を探す人たちが多ければ多いほど、成功のチャンスは増える」⁴⁰と述べている。この指摘は極東地域開発についてこそ当てはまるだろう。極東地域全体を政府主導の巨大投資プロジェクトによってくまなく開発することはリスクとコストの観点から不可能に近いが、TOR や自由港のように限られた地区にビジネスチャンスを広げることで国内外の投資家を誘致するという現在の開発政策には一定の合理性を認めることができる。問題は「金を探す人たち」、つまり新型経済特区に入居する国内外の投資家をいかに増やしてゆくかだ。

2016年9月にウラジオストクにて開催された「第2回東方経済フォーラム」には、世界56カ国から3500名、そのうち日本からは参加国中最大規模の246名の代表団が参加する⁴¹など、極東地域に関心を持つ投資家や企業は着実に増えている。また、2017年7月にエカテリンブルクで開催されるロシア最大級の産業見本市「イノプロム2017」に日本はパートナー国として参加し、多くの日本企業の出展が予定されている。政府の後押しがあつての感も否めなくはないが、日本から極東地域も含むロシア市場に「砂金を探しに行こうとする人たち」は決して少なくない。今後ともこうした企業が増えてゆくためには、ロシア市場での成功体験を積み重ねることが何よりも重要だ。

また、先のクズネツォフの指摘でもう一つ重要なことは、ロシアには「砂金」、すなわち非常に狭いニッチ市場はたくさんあるということであり、こうしたニッチ市場は政府ではなく民間のイニシアティブで見つけ出さなければならないということである。TOR や自由

港など民間投資を受け入れる制度が一通り整った今、極東地域に進出する企業はいかにしてこの地域をも取り込んだ新たなバリューチェーンを構築してゆくのかという課題に直面することになる。これは極東地域の新型経済特区を産業クラスターとしていかに機能させてゆくのかという課題でもある。

これらの課題の解決には、日本の知見や経験が役に立つかも知れない。日本では 2001 年より経済産業省による「産業クラスター計画」や文部科学省による「知的クラスター創成事業」が実施されるなど、産業集積とイノベーション・ネットワークの形成が重点課題とされてきた。こうした政策の下、各地にバイオクラスターや地域産業クラスター、「ものづくり拠点」が設置され、一定の成果をあげている。こうした日本の経験を極東地域でのクラスター形成に役立てることができるだろう。藤田 (2012) が指摘するように、「産業クラスターは企業間ネットワークであると同時に企業家ネットワーク」⁴²でもあり、企業家ネットワークの形成こそが産業クラスターの成功を支える。今後、日本とロシアの企業家の間でもネットワークが形成され、お互いの知見や経験が共有されることが期待される。

8 項目の協力プランに代表されるように、近年の日ロの経済協力は深まりと裾野の広がりを見せているが、そこでのポイントとなっているのは、いかにして日本の知見や経験をロシア側と共有するかということである。また同時に、ロシア側のニーズを的確に把握することも重要なポイントとなっている。日ロの協力をより効率的なものとするためにも、今後ともロシア側が自らの課題にどのように取り組もうとしているのかを注意深く観察し、彼らの潜在的なニーズを掘り起こしてゆく必要があるだろう。

—注—

¹ 8 項目の協力プランや合意文書の詳細については、本書第7章「日ロ経済関係の現状とロシアの極東開発戦略」に掲載の図表 8、図表 9 (92～99 ページ) を参照されたい。

² 新井・齋藤 (2016) 31～32 ページ。

³ たとえば、クズネツォフ (2013)、Симачев и др. (2014)、Yakovlev (2014) など。

⁴ クズネツォフ (2013) 164 ページ。

⁵ 4 つの時期分類は、Симачев и др. (2014) に依拠する。

⁶ Yakovlev (2014) p.13.

⁷ プーチンは 2012 年の大統領選挙を控えた選挙綱領論文のなかで、新たな成長分野として医薬品、化学、複合素材、原子力、航空機、ICT、ナノテク、宇宙を挙げている。

⁸ ロシアの産業政策では「優先分野」は常に拡張する傾向があり、2014 年には 24 の分野が対象となっている。そのなかには、およそハイテク産業や次世代産業とは見なしがたい木材加工や農業・食品産業向け機械製造、軽工業なども含まれている。Симачев и др. (2014) стр.12-13.

⁹ Yakovlev (2014) p. 16.

¹⁰ なお、経済危機対策に奔走した第3期については、財政が急速にひっ迫したものの、そ

れまでの石油・ガス輸出によって貯えられてきた国民福祉基金の膨大な資金を活用することができた時期であったと言える。

- 11 さらに、軍需産業を担当するロゴージン（Dmitry Rogozin）副首相や全ロシア国民戦線のブレインとなっている右派民族派シンクタンクのイズボルスキー・グループ（2012年設立）がこうした動員シナリオの提唱者となっている。Yakovlev (2014) p.18.参照。
- 12 堀内（2012）参照。
- 13 吉岡（2017）53 ページ参照。
- 14 2013年の大統領教書演説での指摘。下斗米（2016、2014）、吉岡（2017）などを参照されたい。
- 15 吉岡は、アジア太平洋地域を指すロシアにとっての「外的東方」とシベリア・極東地域を意味する「内的東方」という「二つの『東方』のリンケージ戦略」と呼んでいる。吉岡（2017）54 ページ参照。
- 16 堀内（2012）13 ページ参照。
- 17 イシャーエフは1991年以來ハバロフスク州知事を長く務め、2009年からは極東連邦管区大統領全権代表を務めた（2013年まで）。現地に知悉した人物に指揮を執らせることで、地域の実情に即した政策の実施が可能となると考えられた。詳しくは堀内（2014）を参照されたい。
- 18 服部（2012）19 ページ参照。こうした機能からみれば、極東発展省はさしずめ極東地域専管の経済発展省といったところである。極東開発省による新型経済特区の設置・運営方法は、経済発展省が設置・運営する経済特区に準拠している。なお、経済特区については、Алпатов и др. (2010)が詳しい。
- 19 下斗米（2016）344 ページ。
- 20 同時に極東連邦管区の大統領全権代表にはプーチン政権のエネルギー政策に重要な役割を果たしてきたトルトネフ（Yurii Trutnev）が就任した。トルトネフとガルシカの経歴については、堀内（2014）を参照されたい。
- 21 堀内（2014）。
- 22 齋藤（2015）はTORの事業内容を「グリーンフィールド型」「特定分野型」「特定プロジェクト型」「地域プロジェクト支援型」の4つに分類している。
- 23 堀内（2014）。
- 24 *Стратегический план устойчивого развития города Комсомольска-на-Амуре до 2025 года, -Хабаровск: издательство «Приамурское географическое общество», 2011.* この「2025年までの時期におけるコムソモリスク・ナ・アムーレ市の安定的発展のための戦略プラン」については伏田（2015）も参照されたい。
- 25 欧米諸国による対ロシア制裁措置とそれへの対抗措置により現在のプーチン政権は輸入代替の促進を政策課題に掲げるようになり、新型経済特区を輸入代替の促進のために利用するようになるなど極東発展省の政策方針自体にも変化が見られる。詳しくは新井・齋藤（2016）31 ページを参照されたい。
- 26 極東発展公社のウェブページ（erdc.ru 2017年3月9日最終アクセス）では、TORは13カ所指定されていると掲載されている（なお、2016年末にユージナヤ・ヤクーチャが新たに承認されているが、極東発展公社のウェブページには反映されていない）。今後、TORは極東だけでなくロシアの他の地域にも設定される予定で、その件数はさらに増加すると見られている。坂口・齋藤（2017）65～68 ページも参照されたい。
- 27 シュヴィトコ（2011）35 ページ参照。
- 28 シュヴィトコ（2011）36～37 ページ。また、シュヴィトコによれば、ソ連時代の「産業クラスター政策」は、地下資源を採掘する企業を開発の拠点とし、経済合理性に基づいて、資源産地に距離的に近い場所で資源の一次加工とエネルギー生産を行ない、そのためのインフラ整備と人的資源の配分を合わせて実施するという「産業コンプレクス」の形成を意図したものであった。
- 29 その他にも、独立したクラスター運営機関や労働者グループの存在、ルールや責任、決

定メカニズムの公式化、入居者による共同イノベーションプロジェクトの実施、の必要性が指摘されている。また、日本の産業クラスターの事例研究を行なった藤田（2012）は、政策的支援に加え、①クラスターの中核的組織・支援組織・関連組織の存在、②クラスター内での共通活動を推進する組織の形成、③中核となり先導的な役割を果たす個人（イニシエーター）の存在、がクラスターの形成・維持・発展に寄与すると述べており、Куценко の指摘との重なりが確認できる。

³⁰ 新井・齋藤（2016）31 ページ。

³¹ 新井・齋藤（2016）20 ページ。

³² Куценко（2015）стр. 36.

³³ 詳しくは、本書第6章「極東開発政策の進展」に掲載の表3（74 ページ）を参照されたい。

³⁴ Куценко（2015）стр. 41.

³⁵ 地域によって、投資誘致や企業誘致の熱意に違いが見られるとの指摘もある。詳しくは新井・齋藤（2016）32 ページを参照されたい。

³⁶ Куценко（2015）стр. 40.

³⁷ Куценко（2015）стр. 37.

³⁸ コムソモールスク・ナ・アムール国立工科大学での取り組みについては、伏田（2015）を参照されたい。

³⁹ たとえば、2016年12月16日に東京で開催された日露ビジネス対話でのハバロフスク地方、極東投資輸出推進庁、極東開発基金によるプレゼン資料では、既存の軍需企業を中心に熟練労働者が集まっているコムソモールスク・ナ・アムールへの投資の期待が読み取れる。

⁴⁰ クズネツォフ（2013）174 ページ。

⁴¹ https://forumvostok.ru/wp-content/uploads/2016/09/Results-of-EEF-2016_tJp.pdf（2017年3月9日最終アクセス）

⁴² 藤田（2012）513 ページ。

—参考文献—

新井洋史（2016）「極東地域開発政策の現状と課題—投資誘致とインフラ整備—」『アジア太平洋地域における経済連携とロシアの東方シフトの検討』（平成27年度日本国際問題研究所ロシア研究会中間報告書）

新井洋史（2015）「極東・バイカル地域開発の現状と課題」『ロシア極東・シベリア地域開発と日本の経済安全保障』（平成26年度日本国際問題研究所ロシア研究会報告書）

新井洋史・齋藤大輔（2016）『新たな極東開発政策に対応したビジネス展開の現状』ERINA REPORT、No.131

B.クズネツォフ（2013）「近代化がロシア経済の構造変化に及ぼす影響」（山脇大・伏田寛範訳）溝端佐登史編著『ロシア近代化の政治経済学』文理閣

齋藤大輔（2015）「ロシアの新しい極東政策」『ロシアNIS調査月報』2015年11月号、ロシアNIS貿易会

坂口泉・齋藤大輔（2017）「2016年のロシア経済の総括」『ロシアNIS調査月報』2017年2

月号

下斗米伸夫 (2016) 『宗教・地政学から読むロシアー「第三のローマ」を目指すプーチン』
日本経済新聞出版社

下斗米伸夫 (2014) 『プーチンはアジアをめざすー激動する国際政治』 NHK 出版新書

V.シュヴィトコ (2011) 「ロシアの地域経済と産業クラスター」『ロシア NIS 調査月報』2011
年2月号

服部倫卓 (2012) 「コラム 極東発展省」堀内賢志・齋藤大輔・濱野剛編著『ロシア極東ハ
ンドブック』東洋書店、19 ページ

伏田寛範 (2015) 「極東ロシア地域におけるハイテク産業の振興ーコムソモールスク・ナ・
アムール市を例にー」『ロシア極東・シベリア地域開発と日本の経済安全保障』(平成 26
年度日本国際問題研究所ロシア研究会報告書)

藤田誠 (2012) 「産業クラスターの現状と研究課題」『早稲田商学』第 431 号

堀内賢志 (2014) 「ロシア極東地域の管理体制の転換と地域政策」『ERINA REPORT』No.119

堀内賢志 (2012) 「地域開発」堀内賢志・齋藤大輔・濱野剛編著『ロシア極東ハンドブック』
東洋書店、10~18 ページ

吉岡明子 (2017) 「ロシアの東方シフトと ASEAN」『海外事情』平成 29 (2017) 年 1 月号

Yakovlev A. (2014) "Russian modernization: Between the need for new players and the fear of
losing control of rent sources", *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 5. No.1

Алпатов А.А., А.В.Пушкин, Р.М. Джапаридзе (2010) *Государственно-частное партнерство:
Механизмы реализации*, М.: Альпина Паблишерз.

Куценко Е. (2015) "Пилотные инновационные территориальные кластеры России: модель
устойчивого развития", *ФОРСАЙТ*, т.9. №1.

Симачев Ю., М.Кузык, Б.Кузнецов, Е.Погребняк (2014) "Россия на пути к новой
технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных
ловушек", *ФОРСАЙТ*, т.8. №4.

Стратегический план устойчивого развития города Комсомольска-на-Амуре до 2025 года,
-Хабаровск: издательство «Приамурское географическое общество», 2011.