

## 第6章 極東開発政策の進展

新井 洋史

### はじめに

2000年代以降、連邦政府が策定・推進する極東開発政策の中心は、輸送インフラおよび電力インフラの整備であった。これに加えて、「政策」というよりも「政治」の要素が強いエネルギー資源開発・輸出プロジェクトが、国営企業等によって推進されてきた。これらは「インフラ整備型政策」とも呼ぶべきものである。

これに対して、近年は民間投資を誘致する政策に力が入れている。契機となったのは、2013年のユーリ・トルトネフ（Yuri Trutnev）副首相兼極東連邦管区大統領全権代表とアレクサンドル・ガルシカ（Aleksandr Galushka）極東開発大臣の就任である。以後、「先行発展区」や「ウラジオストク自由港」、「極東の1ヘクタール」などの新機軸を打ち出してきた。これらは、「投資誘致型政策」と呼ぶことができよう。

このように現在の極東開発政策は、従来からの「インフラ整備型政策」の上に「投資誘致型政策」が重なった二層構造になっていると言える。本稿では、それぞれの政策について、近年の動向を追ってみたい<sup>1</sup>。

### 1. 極東地域

ロシアの行政区分としての極東連邦管区は、9つの連邦構成主体からなる。通常、「極東」と言えば、この極東連邦管区を指すが、近年の極東地域開発政策は、極東・バイカル地域を対象として展開されることが多い。極東・バイカル地域とは、「極東連邦管区」全体と「シベリア連邦管区」のうちの東部の3つの連邦構成主体を合わせた地域である（表1、図1）。この地域は、面積で全国の45%を占めているが、人口では7.3%しか居住していない。

表1 極東・バイカル地域の面積、人口

	面積(1000km <sup>2</sup> )	人口(1000人) 2016年1月1日
極東・バイカル地域 合計	7,727.3	10,673
極東地域 小計	6,169.3	6,195
サハ共和国	3,083.5	960
カムチャツカ地方	464.3	316
沿海地方	164.7	1,929
ハバロフスク地方	787.6	1,335

表1 (つづき)

	面積(1000km <sup>2</sup> )	人口(1000人) 2016年1月1日
アムール州	361.9	806
マガダン州	462.5	146
サハリン州	87.1	487
ユダヤ自治州	36.3	166
チュコト自治管区	721.5	50
<b>バイカル地域 小計</b>	<b>1,558.0</b>	<b>4,478</b>
ブリヤート共和国	351.3	982
ザバイカル地方	431.9	1,083
イルクーツク州	774.8	2,413

(出所) 連邦統計庁

図1 極東・バイカル地域



(出所) 環日本海経済研究所 (ERINA)

## 2. 投資誘致型地域開発政策

### (1) 先行発展区 (TOR)

正式には「先行社会経済発展区<sup>2</sup>」という。ロシア語 (Территория Опережающего Социально-экономического Развития) での略語 (ТОСЭР または TOP) に依拠して「TOR (トール)」と呼称されることも多いので、本稿でも以下 TOR と表記する。この制度の狙いは、規制緩和や税制上の優遇措置などを用意することで、民間投資を誘致することにある。特区の設置期間は 70 年という長期にわたる。

TOR 設置の根拠法は 2014 年 12 月 29 日に成立し、2015 年 3 月に施行された。2015 年上半期に相当数の政令・省令レベルの関連規定が整備され、下半期には実態としての制度運用が始まった。2015 年 5 月には、TOR の管理運営を担当する 100% 国有の株式会社「極東開発公社」が設立された。このほか、独立の非営利組織である「極東人的資源開発庁」および「極東投資誘致・輸出支援庁」も設置されるなど、体制が整った。

TOR での企業活動には、税制面などで様々な優遇措置が用意されているが、これらは単に先行発展区域内に立地することだけで享受できるわけではなく、「入居者 (Resident)」と呼ばれる進出企業として登録される必要がある。入居者となるための要件、享受できる優遇措置については後述する。

先行発展区候補地の選定は、政府直属の「極東・バイカル地域社会・経済発展委員会 (委員長: ドミトリー・メドベージェフ首相)」の下にある「極東投資プロジェクト実現小委員会 (トルトネフ委員長)」が担うことになっている。各地方から提出された提案を同小委員会が審議し、選定する。その後必要の手続きを経て、連邦政府の政府決定の形で正式に指定されることになる。

2015 年 6 月 25 日付で 3 か所の TOR が指定されて以降、2016 年末までに計 14 か所が指定されている。極東地域の 9 つの連邦構成主体のうち、マガダン州を除く全地方に TOR が指定された。政治的な配慮からバランスを取っているという指摘もできようが、複数の TOR がある地方は相対的に経済的規模が大きく、こうした面からは経済性も考慮されていると言える。

早期に指定された TOR では、相当に幅広い業種の活動 (ほぼ全ての製造業を中心に各種サービス業を含む 50 業種前後) が可能である。ところが、後から指定された「ゴルヌィ・ボズドフ」、「ユジナヤ」および「アムーロ・ヒンガンスカヤ」では、業種がかなり限定 (それぞれ、16 業種、23 業種、13 業種) されており、専門性の強い TOR の存在も認めるような形に、制度運用が変化してきているように見える。

2016 年末時点で極東開発公社により登録済みの「入居者」は計 111 社ある (表 2)。最初

に指定された「ハバロフスク」および「ナデジジンスカヤ」の登録企業数が多いのはある意味当然として、「カムチャツカ」での登録企業数が最も多いのが目を引く。時期的には、2016年の下半期に登録企業数が増加した。2016年9月にウラジオストクで開催された東方経済フォーラムに合わせて、アピールしようとした企業が多かったものと思われる。

表2 各先行発展区の登録企業数（登録時期別）

区域名	所在	指定日	合計	2015 3Q	2015 4Q	2016 1Q	2016 2Q	2016 3Q	2016 4Q
ハバロフスク	ハバロフスク地方	2015年6月25日	17		5	2	4	3	3
コムソモリスク	ハバロフスク地方	2015年6月25日	6	1	3			2	
ナデジジンスカヤ	沿海地方	2015年6月25日	17		5	1		5	6
ブリアムールスカヤ	アムール州	2015年8月21日	4		2				2
ベロゴルスク	アムール州	2015年8月21日	3		1	1		1	
カンガラッスイ工業団地	サハ共和国(ヤクーチア)	2015年8月21日	10			9	1		
ベリンゴフスキー	チュコト自治管区	2015年8月21日	12				4	6	2
ミハイロフスキー	沿海地方	2015年8月21日	7		3	1	2		1
カムチャツカ	カムチャツカ地方	2015年8月28日	19		1	3	7	5	3
ポリショイ・カメニ	沿海地方	2016年1月28日	6			1	1	3	1
ゴルヌイ・ボズドフ	サハリン州	2016年3月17日	3					1	2
ユジナヤ	サハリン州	2016年3月17日	3					3	
アムーロ・ヒンガンスカヤ	ユダヤ自治州	2016年8月27日	4						4
ユジナヤ・ヤクーチア	サハ共和国(ヤクーチア)	2016年12月28日	0						
合計			111	1	20	18	19	29	24

(出所) 極東開発公社ウェブサイト掲載の企業登録簿(2017年1月7日ダウンロード)に基づき集計

## (2) ウラジオストク自由港

「ウラジオストク自由港」は、2014年末にウラジーミル・プーチン大統領が年次教書演説の中で提案したものである。自由港と名付けられているものの、港湾活動や貿易活動を自由化する制度ではない。ウラジオストクを中心とした地域における経済活動の自由度を高めることで投資先としての魅力を高め、経済を発展させようとのコンセプトであり、TORに類似した制度である。

根拠法は、2015年7月13日に成立し、90日後の10月12日に施行された。当初、対象地域はウラジオストク市を含む、沿海地方南部一帯の計15行政区画(3.3万平方キロメー

トル、約140万人)であった。この地域には、ウラジオストク港、ナホトカ港、ボストーチヌイ港、スラビャンカ港、ザルビノ港など極東地方の主要港湾が含まれる。

この制度は、前評判が高かったためか、他の地域でも導入すべきとの議論が起こり、対象地域が拡大されることになった。2016年7月3日付で、連邦法「ウラジオストク自由港について」を改正し、沿海地方以外の「ウラジオストク自由港」として、1) カムチャツカ地方ペトロパブロフスク・カムチャツキー市、2) ハバロフスク地方ワニノ地区、3) サハリン州コルサコフ市、4) チュコト自治管区ペベク市の4か所が追加された。また、元々のウラジオストク自由港の範囲にラゾ地区(沿海地方)が追加された。疑問に感じるのは、制度の名称はあくまで「ウラジオストク自由港」となっていることである。「サハリンのウラジオストク自由港」などという表現が出てくることになり、無用な混乱を招くのではないかと懸念する。「ウラジオストク」を極東の代名詞のようにして世界的なブランドにしたいのかとも想像するが、極東住民はもとより、近隣の北東アジア各国から見ても違和感を覚えるものであり、モスクワが極東を「遠い地域」と見ている感じがする。

優遇措置の対象となるのは、TORの場合と同様、進出企業(本制度でも「入居者(Resident)」と規定)に限られる。2016年末の「ウラジオストク自由港」の「入居者」は117社ある。企業登録が始まったのはTORからほぼ半年遅れの2016年3月であったが、TORを上回るペースで企業数が増加している。なお、新規拡大地域での「入居者」は、まだワニノ地区の1社だけである。

ウラジオストク自由港では、外国人の来訪を活発化させる目的で、簡易査証制度の導入が予定されているが、その導入は大幅に遅れている。ウラジオストク自由港制度の施行開始(2015年10月)に間に合わなかったのみならず、その後に導入開始予定とされた2016年1月1日、さらに2016年7月1日という期日も守られなかった。2017年中には導入されるとの極東開発省関係者の発言もあるが、これまでの経緯を考えれば、鵜呑みにはできない。査証制度の簡素化には治安当局をはじめ関連省庁との調整が不可欠であり、そのことが障害になっているようだ。「公約」を盾に、できるだけ斬新な制度の実現を図りたい極東開発省に対して、既存の枠組みを維持したい治安当局が実務的な課題を示しながら抵抗して、「穏当な」制度変更に着きつつあるというところだろう。

### (3) TORとウラジオストク自由港への進出要件と優遇措置

TORでもウラジオストク自由港でも、優遇措置を受けようとする企業は、管理者である株式会社「極東開発公社」に申請し、審査を受けて「入居者」になる必要がある。その大枠は両制度に共通であるが、入居者となるための要件や享受できる優遇措置には異なる点

もある。

まず要件の違いとしては、4点が指摘できる。第1に、最低投資金額の違いである。TORが50万ルーブルであるのに対し、ウラジオストク自由港は500万ルーブル（登録後3年の期限内）で、10倍の違いがある。とはいえ、500万ルーブルは自営業を立ち上げるレベルの投資額であり、決して高いハードルではない。第2に、ウラジオストク自由港では、既存事業の拡大では入居企業の資格を得ることはできず、新規事業を立ち上げる必要がある。第3に、TORでは展開できる事業がポジティブリストで示されているのに対して、ウラジオストク自由港ではネガティブリストとなっている。上述の通り、2016年3月以降に指定されたTORでは20業種前後しか展開できない。ウラジオストク自由港入居者の禁止事業としては、「石油・天然ガスの採掘」、「物品税対象品の生産（自動車生産など例外あり）」、一部の「業務支援サービス業（賃貸・リース業、職業あっせん業、旅行代理業）」が列記されている。これ以外の幅広い事業を行うことができる（ただし、優遇措置の対象外となる業務もある）。第4に、TORでは申請書（事業計画書）の審査にあたり経済効果などを評価するといった基準が規定されているのに対し、ウラジオストク自由港ではこのような規定がない。乱暴な言い方になるが、TORでは業種が限定される一方、零細案件でも対象となるのに対し、ウラジオストク自由港では事業の選択の幅は広いが、零細案件は除外される形となっている。

次に、優遇措置を比較してみたい。優遇措置のうち、税制等の金銭的な措置はTORとウラジオストク自由港でほとんど同じである（表3）。

表3 TORとウラジオストク自由港の入居者に対する税制優遇措置

	TOR	ウラジオストク自由港	通常
当初10年間の社会保険料	7.6%	7.6%	30%
黒字化後5年間の利潤税	0%（その後5年は12%）	0%（その後5年は12%）	20%
当初5年間の財産税	0%（その後5年1.1%）	0%（その後5年0.5%）	2.2%
土地税	0%（当初3年）	0%（当初5年）	0.3—1.5%
付加価値税還付	10日以内	10日以内	
有用鉱物資源税	当初10年間2～10割減免	無し	

（出所）関連法の規定、その他資料に基づき筆者作成。

その他、以下のような行政手続き面での優遇措置が、TOR、ウラジオストク自由港のいずれの入居者にも適用される。

- ・ 保税区 (Free Customs Zone; FCZ) 制度の適用
- ・ 環境影響評価、建築許可など行政手続きの迅速・簡素化
- ・ 極東開発省の同意なしの政府機関等による非定期的立入検査の不実施
- ・ 外国人労働者雇用数の上限撤廃 (割当枠外での雇用が可能)
- ・ 投資家に対する株式会社「極東開発公社」によるシングルウィンドウサービス

これらのうち「保税区 (FCZ)」制度については、若干の説明を要するだろう。この制度は、ロシア、カザフスタン、ベラルーシ、アルメニアおよびキルギスの5か国からなる関税同盟の関税関連法令及び協定を根拠としており、これら各国で共通の制度である。ロシアを含め、各国では様々な名称の特区等を設立しているが、それぞれの特区の根拠法においてこの「保税区」制度の適用を規定すれば、同制度に基づく統一的な保税手続の適用対象となる。この制度の下では、「入居者」企業は、定められた手続きに従うことにより、関税や国内税を払わずに外国物品を持ち込み、保管、利用、加工することができる。これらの物品は、ロシア国内 (関税同盟領域内) で「入居者」以外の者に売却したりする時点で、原則として輸入関税等を納付しなければならないが、一定の条件を満たす加工を行って国内製品として認められれば輸入関税等を支払うことなくロシア国内に出荷できる。この制度では、生産設備を持ち込んで利用する場合や、部品・材料を持ち込んで加工する場合などで、関税や国内税等を支払う必要がなくなるので、大きなメリットが期待される。

さらに、ウラジオストク自由港では、保税区制度とは別に、国際港湾や空港、陸上の国境通過点の特定の区画を区切って、申告手続きの省略などの税関手続きの簡素化措置も取られることになっている。

TOR とウラジオストク自由港の違いの一つは、インフラ整備である。TOR の入居者に対しては、道路や上下水道、電力といったインフラへの優先的接続、あるいはそれらの整備に対する財政資金の投入といった優遇措置が予定されている。TOR が未開発のグリーンフィールドでの展開も想定しているのに対して、ウラジオストク自由港では基本的に一定のインフラが整っている市街地もしくはその近傍での投資活動を想定していることが、この違いの根拠と思われる。TOR までのインフラの整備は原則、国 (連邦) と地方が分担して行う。ただし、公的資金で整備するの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。また、一部の TOR では、政府のインフラ整備を待たずに入居者が整備することもある。

以上、全体を一言でまとめると、TOR よりもウラジオストク自由港の制度の方が、簡素

に設計されていて、幅広い投資家の参加が期待されている。そのことが、入居者企業数の実績にも反映しているものと考えられる。

#### (4) 無償土地提供制度（「極東の1ヘクタール」）

本制度は、上述してきた、主に企業を対象とした制度と異なり、個人のみを対象とした制度である。一言でいえば、国が国民に無償で土地を手供するという、相当に大胆な制度である。2014年に採択された「極東・バイカル地域の社会経済発展戦略」では、人口の定着が戦略的目標であると設定された。本制度は、この目標実現に向けた直接的な政策手段ということになる。新天地での起業を促す効果も期待でき、その意味では小規模投資を誘致する政策という側面も持つ。2015年1月19日にトルトネフ副首相がプーチン大統領に構想を提案して以降、1年以上にわたり制度設計、法制化の準備が進められてきたが、2016年5月1日に関連法が成立した（表4）。

表4 「極東の1ヘクタール」事業展開の経過

時期	経過
2015年1月19日	トルトネフ副首相がプーチン大統領に構想を提案
2016年5月1日	関連法成立
2016年6月1日	極東住民による地元州の一部（試行区域）への申請受け付け開始
2016年10月1日	極東住民による地元州全域への申請受け付け開始
2017年2月1日	全国民による極東全域への申請受け付け開始

（出所）各種資料より筆者作成

ロシア政府は、この制度に対して「極東の1ヘクタール（Дальневосточный Гектар）」という通称を用いている。希望者に対して、極東にある公有地を一人あたり最大で1ヘクタールまでを提供する制度であることに由来する。なお、厳密には、すぐに土地が入手できるわけではなく、当初5年間は無償利用ができ、その間に一定の条件（実際にその土地を利用していることなど）を満たせば、その時点で所有権もしくは49年間の使用権を獲得することができる制度となっている。

この制度の運営主体は、2015年に設立された極東人的資源開発庁である。同庁はインターネット上に特設サイトを設置し、極東地域には様々な優遇措置があることをPRしたり、農業や畜産業、観光など個人による起業を想定したモデルビジネスプランを紹介したりしている。例えば、10万ルーブルからの投資で始められるシイタケ栽培事業は20か月で投

資回収ができるとのプランが掲載されている。大規模事業としては、木造住宅建材製造業（投資額 3,100 万ルーブル、回収期間 3 年 8 か月）といったプランもある。こうした点で、この制度は「移住促進策」であると同時に、「個人投資投資（自営業）促進策」でもある。

申請受け付け開始から 7 か月間の申請件数は 13143 件、このうち審査手続きを経て土地の提供にまで至った土地が 2253 区画、計 2136.03ha に達している（2016 年 12 月 26 日、特設ウェブサイトで確認）。これは、人口 620 万人の極東からだけからの応募数であり、今後、全国（人口 1.4 億人）からの申請を受け付けるようになれば、申請数が少なくとも数倍には増えるだろう。近年、極東の人口は年間 2 万人程度のペースで減少しており、この制度だけでその分を埋め合わせる可能性がある。もちろん、域外からの流入は一過性のブームで終わる恐れもあるので楽観はできない。大きな社会実験とも言える制度であり、関心を持って推移を見守るべきであろう。

### 3. インフラ整備型地域開発政策

インフラ整備型の地域開発政策は、大雑把に言えば二つの手段によって実現されてきている。一つは、連邦・地方の財政資金による公共インフラ整備であり、もう一つは資源・エネルギー産業の国営・民間大手企業による資源輸出インフラ整備である。鉄道や港湾、電力などは、基本的には前者の公共インフラの範疇に含まれるが、個別案件（箇所）で考えれば資源輸出促進の性格を持つ事業もある。このような公共インフラ整備事業は、政府が策定する計画（プログラム）にしたがって、実施されている。以下では、極東関連のプログラム等の修正の経緯から、インフラ整備型地域開発政策の動きをたどる。

#### (1) 極東・バイカル発展プログラム

極東及びザバイカル（バイカル）地域を対象とする発展プログラム（連邦特定目的プログラム）は、1996 年に策定されて以降、2002 年、2006 年、2013 年に、それぞれ対象期間を延長しつつ改訂されてきた。2018 年までを対象とする現行プログラム（以下、「極東・バイカル発展プログラム」という。）は、事実上、交通インフラプロジェクトのみを含むプログラム<sup>3</sup>となっている。この現行プログラムは 2013 年末の改訂以来、累次の修正に伴い事業費が大きく減少している（次ページ表 5）。以下に述べるように、これは大規模事業を同プログラムから外したことの帰結である。

2015 年 2 月から同 11 月の間の減少（4946 億ルーブル）は、鉄道事業を同プログラムから外したことによるものだ。（その分で 4941 億ルーブル減。）鉄道事業には、株式会社ロシ

ア鉄道の資金（「予算外資金」として計上）が多く投入されることになっていたため、そのことが修正後の財源構成にも反映している。2016年に行われた修正では604億ルーブルの減額となったが、主に港湾（479億ルーブル減）、民用航空（259億ルーブル減）での修正によるものである。このうち、港湾では、ワニノ港（ハバロフスク地方）及び沿海地方での石炭積出ターミナルプロジェクトの2件の大規模プロジェクトが外された。民用航空では、個々の事業の事業費が減少しており、多くの事業で完成時期を2018年以降に延ばしたものと考えられる。他方、道路事業は126億ルーブル増加している。

表5 極東・バイカル発展プログラムの修正に伴う事業費の変化（単位：百万ルーブル）

策定・修正時期	事業費総額	連邦予算	地方予算	予算外資金
2013年12月	696,931.71	212,872.96	10,795.70	473,263.05
2015年2月	696,671.21	212,612.46	10,795.70	473,263.05
2015年11月	202,021.44	108,156.80	16,588.60	77,276.04
2016年12月	141,639.49	93,312.52	16,264.76	32,062.21

注）3年間に行われた計6回の修正のうち、連邦予算策定期を考慮してほぼ1年おきになるように3回分のみを掲載した。

（出所）連邦特定目的プログラム「2018年までの極東・バイカル地域の経済・社会の発展」の各修正版

## （2）運輸発展プログラム

ロシアにおける主要な交通インフラ整備事業は、連邦特定目的プログラム「ロシアの運輸システムの発展（2010年～2020年）」（以下、「運輸発展プログラム」という。）に沿って実施されている。これは、ロシア全土を対象としたプログラムであり、当然、その中に極東地域における事業も含まれる。前述の極東・バイカル発展プログラムにも交通インフラ整備は掲載されていたが、運輸発展プログラムにはより広域性の強い事業（「連邦的な意義のある」施設の整備事業）が掲載されている<sup>4</sup>。極東開発の骨格インフラ整備という面では、こちらの方が重要とも言える。

この運輸発展プログラムも、毎年の予算編成やその他の事情の変化に合わせて、少なくとも年1回ペースでの修正が行われている。2016年10月の修正では、1年前に比べて総事業費ベースで11.6兆ルーブルから10.3兆ルーブルへと12.8%減少した。財政状況、経済状況の悪化を反映したものと考えられる。運輸発展プログラムのうち、事業名から極東・バイカル地域関連と判断できる事業だけを抜粋して、事業費を計算すると次ページ表6のとおりとなり、この1年間で2002億ルーブル（19.5%）もの事業費減少となった。

その要因としては、特に道路の減少幅が大きい。事業数自体は9件で変わらないものの、

サハ共和国（ヤクーチア）方面への道路建設事業費が1340億ルーブルから770億ルーブルに削減されるなど、軒並み事業費が削減された。また、鉄道事業は2016年以降の事業費がゼロになっているが、これは後述のバム鉄道およびシベリア鉄道の近代化プロジェクトの立ち上げに伴い、運輸発展プログラムから除外されたことによるものと理解される。

表6 運輸発展プログラム事業費（極東・バイカル地域関連分抜粋）単位：100万ルーブル

	2015年10月6日修正版			2016年10月26日修正版		
	総額	うち 15年以前	16年以降	総額	うち 15年以前	16年以降
運輸サービスの輸出	205,824.0	29,082.9	176,741.1	192,191.9	21,669.2	170,522.7
鉄道	65,194.3	29,589.3	35,605.0	31,489.3	31,489.3	0.0
道路	559,515.3	136,668.0	422,847.2	396,707.8	119,182.0	277,525.8
海運	74,903.1	12,044.1	62,859.0	71,273.9	7,276.8	63,997.1
内水輸送	5,007.9	2,126.1	2,881.8	6,224.3	2,246.6	3,977.6
民用航空	123,456.3	36,274.8	87,181.5	133,604.9	20,034.5	113,570.4
合計	1,033,900.9	245,785.2	788,115.6	831,492.1	201,898.4	629,593.6

（出所）連邦特定目的プログラム「ロシアの運輸システムの発展（2010年～2020年）」の各修正版

同表からは、事業の進捗が遅れ気味であることも看取される。2016年10月修正版に記載された2015年以前の事業費の合計は実績値を示していると考えられ、そこから計算すると進捗率は24.3%となる。運輸プログラム全体の進捗率は41.2%であり、極東・バイカル地域での積み残しの事業量の多さが際立っている。また、1年前のプログラム修正時点と比較しても、事業執行が滞っている。プログラムは折り返し点を過ぎたが、事業費の削減、事業の遅れは、さらに続く恐れがある。

### （3）バム鉄道・シベリア鉄道の近代化

現在、極東地域の鉄道整備事業は、極東・バイカル発展プログラムからも運輸発展プログラムからも離れたところで展開されている。以下の経緯に見るように、特別なプロジェクトとしての位置づけを得ているためだと考えられる。

2013年6月のサンクトペテルブルク国際経済フォーラムでプーチン大統領は国民福祉基金を投じて推進する3大インフラ整備プロジェクトの1つとして、シベリア鉄道の近代化を挙げた。2014年10月に政府が決定した「バイカルアムール鉄道（バム鉄道）およびシベリア鉄道の近代化についての要綱」によれば、沿線からの石炭や鉱物等の輸出増加に対応できるよう、年間の貨物輸送能力を2020年には2012年時点と比べて6,600万トン増加させることになっている。2017年までの投資事業期間中に投入される資金は、総額で5,624

億ルーブル、このうち3,022億ルーブルはロシア鉄道が独自で調達し、1,102億ルーブルは連邦財政から、1,500億ルーブルは国民福祉基金から拠出されることとされた。

しかしながら、ここでも経済状況の悪化とそれに伴う財政悪化という外部要因、また、準備作業の遅れといった内部要因もあり、計画は遅れ気味である（表7）。当初は2017年までに投資を完了させる予定であったが、2015年末時点での修正計画では事業期間を2年間延長して、2019年までの事業となった。当初計画では2015年末までに事業費ベースで45.6%の事業進捗を図ることとしていたが、修正計画では28.3%となっている。計画修正作業は現実の進捗を踏まえてなされていると考えるのが妥当であり、2013～2015年には当初予定していた事業の3分の2程度しか実現できなかったことになる。

表7 バム鉄道・シベリア鉄道近代化事業の財源構成の変化

単位：100万ルーブル

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	合計
要 綱	連邦財政	4,620.0	0.0	21,484.9	40,167.3	43,945.5			110,217.7
	国民福祉基金	0.0	50,000.0	50,000.0	50,000.0	0.0			150,000.0
	ロシア鉄道	31,281.9	40,631.9	63,540.6	88,282.4	78,482.4			302,219.2
	合計	35,901.9	90,631.9	135,025.5	178,449.7	122,427.9			562,436.9
詳 細 計 画	連邦財政	974.5	3,645.4	9,129.3	7,751.5	38,606.3	22,841.0	21,228.4	104,176.5
	国民福祉基金	0.0	0.0	8,918.0	51,109.4	48,564.3	29,040.9	10,036.2	147,668.7
	ロシア鉄道	33,517.7	45,727.9	54,794.3	64,098.9	71,983.8	16,770.1	15,326.7	302,219.3
	合計	34,492.2	49,373.3	72,841.5	122,959.7	159,154.5	68,652.0	46,591.3	554,064.6

注) 「要綱」の欄は2014年10月に決定された「バイカルアムール鉄道（バム鉄道）およびシベリア鉄道の近代化についての要綱」記載の金額、「詳細計画」は2015年12月に承認された「バイカルアムール鉄道（バム鉄道）およびシベリア鉄道の近代化投資プロジェクト修正詳細計画」記載の金額。

(出所) ロシア連邦会計検査院の中間報告（2016年2月25日付）

作業の遅れは、会計検査院が問題としている点の一つである。これに対して、ロシア鉄道のオレグ・ベロジョーロフ（Oleg Belozherov）社長は、工期延長は主な新規需要として想定される地下資源開発プロジェクトの遅れと整合させるものであると説明している<sup>5</sup>。言い訳じみた説明ではあるが、全くの嘘というわけでもない。ロシア鉄道の最大の輸送品目は石炭であり、バム鉄道・シベリア鉄道近代化プロジェクトも石炭輸出量の拡大を見越したものでありながら、その石炭輸出プロジェクトのいくつかが遅れ気味である。そこには、企業による投資資金調達が難しくなっているという、ロシア全体が置かれた状況も影響していよう。

他方、紙幅の関係で詳述しないが、そもそも極東地域における石炭輸出ターミナル（港湾）プロジェクトが乱立気味だという問題がある。「2030年までの海洋港湾インフラ発展戦略」に掲載されているプロジェクトの取扱能力を合計すると1.5億トンにも上り、鉄道近代化プロジェクトでの輸送力増強（6,600万トン）をはるかに上回る。つまり、港湾整備事業の遅れは、国として各プロジェクトの「交通整理」ができていないための混乱という

面もある。

鉄道プロジェクト自体に立ち戻っても、「交通整理」が混乱している状況がある。バム鉄道・シベリア鉄道の近代化は、当初極東・バイカル発展プログラムの枠内に位置づけられ、予算計上されていた。それが、上述のように、2015年11月の修正で同プログラムから削除されてしまった。このプロジェクトは、本質的に運輸省およびその下部組織である連邦鉄道省の主要プロジェクトであり、極東開発省（極東・バイカル発展プログラムの主務官庁）の管轄下に置くには座りが悪かったという面がある。その観点からは、事業の削除はあるべき姿に戻そうとした動きと考えられる。であれば、運輸発展プログラムに位置づけられるのかと考えたが、運輸発展プログラムからも極東の鉄道事業は除外された。連邦特定目的プログラムの体系の外に置かれた形になっており、宙に浮いた状態である。

こうした経緯の中に、省庁間の権限争いと複雑化を続ける行政実務との葛藤とを垣間見る思いである。別の言い方をすれば、「国家プログラム制度」、「連邦特定目的プログラム制度」といった政策体系づくりと、現実の予算計上や予算執行との間で日常的に生じているであろう矛盾を解決できないまま、物事が慣性的に進んでいるのではないだろうか。

#### 4. 極東地域開発政策の進展状況

投資誘致型の極東地域開発政策は、2013年9月にガルシカ大臣が就任した際にスタートした。本稿で紹介してきたように、新たな制度を提案し、関連する法制度を整備して、2015年ころから、いよいよ制度が施行されてきた。2016年には、支援対象企業数が急激に伸びてくるなど、外見的には大きな進展を見せた。ただし、実質的な成果は、これらの企業が期待通りの実績をあげるか否かにかかっており、現段階で評価するのは困難である。

投資誘致型の極東地域開発政策の中間評価として、筆者らは2016年夏の時点での状況を踏まえて、1)「輸出志向」という当初目指していた方向性からのずれ、2)（主に「ラストワンマイル」における）インフラ整備の遅れ、3)政策の予見性の低さ、4)制度を運用する人材確保の不安、5)地域による熱意の差、6)各種優遇措置が必要十分であるか、という6点の課題を指摘した<sup>6</sup>。特に最後の、税制優遇や行政手続きの簡素化措置などが、極東地域のハンディキャップを埋め合わせて競争力のある企業を生むか否かは本質的に重要である。その後の半年間では、この中間評価を変えるほどの変化は観察できず、実質的な成果の評価等は、今後の課題となる。

インフラ整備型の地域開発政策は伝統的なアプローチであり、1996年の極東発展プログラム策定以降、様々な政策文書の策定・実施のプロセスを通じて、実現されてきた。近年

は、財政悪化のあおりを受けて予算が削減され、事業縮小もしくは延期の形での見直しが進められている。こうした傾向は、国全体の経済情勢及び財政状況の好転が無ければ、継続するものと思われる。

政策を推進する体制としては、インフラ整備における極東開発省の役割は後退している。極東開発省が投資誘致型政策を重視するというスタンスで自らインフラ整備型政策から手を引いている側面と、各分野別の主務官庁（例えば運輸省など）との権限争いの中で領域を侵食されている側面と、両面が考えられる。いずれにせよ、インフラ整備については本来の主務官庁が主導する形に移りつつある。

ウラジオストク自由港における査証簡素化のもたつきに見るように、他省庁の権限に踏み込んで調整力を発揮できるほどの力は極東開発省にはない。既存の権限があまり及んでいない「白地」を見つけて、そこに新機軸の政策を打ち出していくというスタイルでの仕事を続けざるを得ないのではないか。

—注—

- <sup>1</sup> 本稿は、日本国際問題研究所「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」の中間報告の内容をベースに、内容を再構成、加筆修正したものである。
- <sup>2</sup> 日本語訳として「先進社会経済発展区」を充てることもある。本稿では「先行」を用いることとする。
- <sup>3</sup> 2013年12月の策定時点での事業費ベースで、99.5%が交通インフラ整備に充当されていた。残る0.5%は送電線建設（1件）事業に充当。
- <sup>4</sup> 新井洋史「ロシア東部の地域開発政策推進に係る政策文書の体系に関する研究：ロシアの地域開発政策の体系的把握のための基礎的研究」『都市計画論文集』46(3), pp.337-342
- <sup>5</sup> *RIA NOVOSTI*, 2 December 2015, <<http://ria.ru/interview/20151202/1334174801.html>>, accessed on 17 January 2016
- <sup>6</sup> 新井洋史、齋藤大輔「新たな極東地域開発政策に対応したビジネス展開の現状」『ERINA REPORT』No.131, pp.17-33