

第7章 プーチン期のロシアの経済・産業政策

伏田 寛範

はじめに

ウクライナ危機とその後のクリミア編入を契機に、アメリカをはじめとする西側諸国は対ロシア制裁を科し、ロシア経済は大幅な後退を余儀なくされた。ロシアを取り巻く国際環境の悪化は、「政治が経済ルールを歪める」¹状況となり、ロシア経済の健全な発展を阻害している。すなわち、制裁への対抗として国家主導の輸入代替政策が実施され、産業政策に関連して言えば、2014年12月に制定された産業政策法にみられるように、軍事・安全保障の要素が重視される傾向がみられるようになった。

西側諸国による対ロシア制裁（とそれへの対抗措置）は、2018年の大統領選挙のテーマの一つとなっている。近年のロシアの国際政治における活躍に満足した有権者たちは、国内の諸問題、なかでも日々の生活と密接にかかわる経済問題に関心を移すようになり²、次の大統領がどのような経済・産業政策を採るのかは大きな関心となりつつある。

プーチンの再選は誰も疑わない。次期大統領の政策は、これまでの路線を継承されつつ、新しい要素が加わるものとなるとみるのは自然であろう。そこで本稿では、プーチン期のロシアの経済・産業政策がどのようなものであったのかを整理し、そこから2018年以降のロシアの経済・産業政策の方向性についての示唆を得ることにしよう。

1. 2000年代以降のロシアの主だった経済・産業政策

1990年代の市場移行期のロシア経済は、1998年にロシア金融危機という形で混乱の極みに達した。その後、通貨ルーブルの大幅な切り下げによる輸入代替が進み、石油価格の上昇という追い風を受け、消費ブームが起こったことにより、2000年代のロシア経済は急速に成長していった。そうしたなかプーチン政権は、危機後のロシア経済の安定的な発展を実現するための政策を打ち出そうとした。2000年、プーチンの経済アドバイザーであったG.グレフらによって発表された「ロシア連邦政府による社会経済政策の長期方針（通称グレフ・プログラム）」は、公式に採用されはしなかったものの、そこに謳われた市場制度の整備、税制改革・行政改革の推進、ハイテク産業の振興、輸出産業への投資拡大といった項目は、第一期プーチン政権（2000～2004年）の経済政策の基本方針となった。

第二期プーチン政権（2004～2008年）は、国家が主導する形で特定の産業部門を選別的に育成することを目的とする垂直的産業政策へと傾斜してゆく。国家コーポレーションの設立、巨大国営持株会社の設立を通じた戦略企業の再編などが相次いで行われた。こうした介入路線と並行して、2007年には経済・社会の近代化や経済の競争力の向上をめざす方針である通称「プーチン・プラン」が提起された。

2008年5月に発足したメドベージェフ政権（2008～2012年）は、「プーチン・プラン」路線を継承しつつ、制度（institutions）、インフラ（infrastructure）、イノベーション（innovation）、

投資 (investment) の「4 つの i」を重視する戦略を打ち出し、近代化政策を提起した。2008年11月には「2020年までの時期におけるロシア連邦の長期発展コンセプト」(政府指令第1622-r号)と「2012年までの時期におけるロシア連邦政府の主な活動方針の承認についておよびその実現のためのプロジェクトリスト」(政府指令第1663-r号)が制定され、航空・宇宙、造船などのハイテク産業や冶金、エネルギー、石油・ガス、輸送機器製造、重工業などの基幹産業の発展を目指す方針が定められた。メドベージェフ政権は、資源・エネルギーに過度に依存するロシア経済に危機感を募らせ、近代化の名の下に克服を目指したが、2008年の秋に始まった世界経済危機への対応に終始追われることになった。

2012年5月、三度目の大統領の座に返り咲いたプーチンは、再工業化とロシア経済の競争力を高めることを課題に掲げ、2013年6月にはバイオ技術・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つの分野の振興を目的とする政府指令「2018年までのロードマップ」が策定された。さらに同年8月には、2012年の大統領選挙時に掲げられた、GDPに占めるハイテク製品の割合を2018年までに2011年水準の1.3倍にする、2020年までに2500万人分の高技能労働者のための職を創出する、といった目標を実現するための具体的方策として「ロシア連邦国家プログラム『産業の発展と競争力向上』」(政府指令第1535-r号)が策定され、14の優先分野(のちに18になる)が定められた。

2014年のクリミア編入を機に、アメリカ、EUなどが対ロシア制裁を科すなか、プーチン政権は「強制的輸入代替政策」を強いられることになる。2014年8月、プーチンは大統領令「ロシア連邦の安全保障を目的とする特定の特別経済措置の適用について」を発し、対ロシア制裁を科す国からの農産物・加工食品の輸入を禁止する対抗制裁を導入し、同年9月、政府は「産業における輸入代替促進計画」(政府指令第1936-r号)を策定し、銀行融資の金利補助、研究開発費の一部に対する補助、発展支援機構を通じた資金供給、融資に対する国家保証の提供、特別投資契約、といった一連の措置が定められた。その後、特定の外国債医療製品に対して国や地方自治体による調達への参入制限をかけたたり、農業部門や石油化学産業などにおいて輸入代替促進計画が策定されたりした。また、2015年1月には、「2015年における経済社会の安定的発展のための緊急方策計画」(政府指令第98-r号)が策定され、輸入代替の推進と非資源部門の援助のための方策を定められるなど、「強制的輸入代替政策」の推進に伴って垂直的産業政策への志向が高まっていった。

こうした「強制的輸入代替政策」が進められるなか、2014年12月、産業政策を初めて法的に定義づけする連邦法「産業政策について」(第448-FZ号)が策定された。同法によると、産業政策は「ロシアの産業ポテンシャルを発展させ競争力のある工業製品の生産を維持するための法的・経済的・組織的・その他の方策の集合体」と定義づけられ、その目的は「1) ロシア経済を資源輸出型の経済からイノベーション主導型へと移行させることを可能にする、高度技術を有し競争力のある産業を形成することであり、2) 国防と国家の安全を保障し、3) ロシア市民の雇用を確保し、生活水準を向上させることでもある」とされた。なお、この産業政策法では、産業発展国家基金、特別契約、産業パーク、産業クラスターなどについての規定の他、軍需産業の発展のための基本方針についても示された。

2. ロシアの産業政策の特徴

ロシアの産業政策の特徴として、まずは時期ごとに力点の置かれ方が異なっていることを指摘しよう。前節でみたような2000年代以降のロシアの産業政策を大別すれば、次のような5つの時期に分けることができるだろう。すなわち、市場環境整備に力点を置いた第Ⅰ期(2000～2003年)、戦略産業の育成を目指した垂直的産業政策が試みられた第Ⅱ期(2004～2007年)、世界経済危機への対応に迫られた第Ⅲ期(2008～2009年)、技術開発の促進と再工業化を課題とし、そのための環境整備に力点を置いた第Ⅳ期(2010～2014年)、「輸入代替政策」を余儀なくされた第Ⅴ期(2015年以降)、といった時期区分である。大雑把に言って、財政面での余力のない時期(第Ⅰ期、第Ⅳ期)は市場環境整備に力点を置く水平的産業政策が選好され、逆に財政に余裕のある時期(第Ⅱ期)は国家主導の垂直的産業政策が選好される傾向があると言えるだろう。なお、第Ⅴ期では、油価下落の影響から財政的な余力がないにもかかわらず、西側諸国の制裁措置への対応のため国家主導の輸入代替政策をとらざるをえなくなった。これを背景に、ふたたび垂直的産業政策への回帰志向が見られるようになった。

もう一つの特徴として、政策の優先分野が絶えず広がってゆくことと、その結果としてリソースが広く薄く配分される傾向にあると指摘することができる。図は2006～2014年にかけてのロシアの産業政策の優先分野を示したものだが、この図からも明らかのように、新たな政府決定や指令が出るたびに優先分野は広がってゆき、ほぼすべての分野が優先分野とされてしまっている。本来、産業政策は特定の産業にリソースを集中投下することによって政策目標を達成しようとするものであるが、このようなリソースのバラマキが起これば、当初の政策目標が達成できないということになりかねず、ひいては政策そのものの効果が疑われることになる。こうした優先分野の広がりによる弊害は、さまざまな政府の政策において起きていると考えられる。一例として、優先的発展地域を創出する極東地域の新型経済特区の件数が、当初から大幅に増加していることを指摘しておこう。

そのほかの特徴として、国際志向を指摘したい。近年の産業政策においては、国際的なバリューチェーンのなかにロシアをいかに組み込むのかといった視点が意識されるようになってきている。こうした観点から外資誘致を行なう、産業クラスターを形成する、といった個別政策が打ち出されている。ふたたび極東開発を例に挙げれば、トルトネフ極東連邦管区全権代表とガルシカ極東発展大臣によるチームは、「先行発展区域(TOR)」や「ウラジオストク自由港」といった新型経済特区を設置し、外資も含めた企業誘致を目指している。極東開発省の政策は、極東地域が人口の希薄な地域であることを考慮し、こうした新型経済特区への入居者はロシア国内市場をターゲットとするよりも国外への輸出を志向することを求めている(だが、現状では国内市場をターゲットとした企業の方が多い)。

また、近年の輸入代替政策との関連でいえば、輸入代替は必ずしも保護主義やアウトルキーを志向するものではないことが指摘できる。むしろ逆に、外国やグローバル市場との関係が重視されている。今日、ロシアでは機械設備、素材、中間財など幅広い分野で外国製品への依存が見られ、こうした外国製品なしにはロシア国内で満足な生産活動が行なえない状況にある。いかに政府が輸入代替を進めようとしても、外国への依存は避けられな

いというパラドックス的な状況にある。加えて、輸入代替で生産した製品についても狭隘なロシア市場ですべてがさばけるわけではなく、民間航空機など一部のハイテク製品についてはグローバル市場に打って出る必要がある。こうして輸入代替政策は「輸出志向の」という形容詞がつけられることになり、単なる保護主義やアウトルキー志向の政策ではなくなっている。

3. 産業政策の推進主体と今後の政策の行方

以上のようなロシアの産業政策を誰が推進しているのでしょうか。政策策定に影響を及ぼす政府・産業間関係の変化についての Yakovlev A. (2014)や Симачев Ю., М.Кузык, Б.Кузнецов, Е.Погребняк (2014)、Идрисов Г.И. (2016)の整理によると、次のように言うことができるだろう。

2000年代前半、ロシア産業企業家同盟（RSPP）や実業ロシア、OPORAといった経済団体が政府と定期的に会談を実施するようになり、政府は自身の政策について経済界から一定のフィードバックを受けていた。また、政府と産業界の間にある種の「合意」や「妥協」が生まれ、政府は産業界に納税を求め、産業界は政府に対してビジネス環境の改善（少なくともビジネスへの不介入）を求めた。こうした政府・産業間関係がこの時期の産業政策の背景にあった。

2000年代後半、国家は自らが旗振り役となりハイテク産業の振興を目指すようになるが、この時期の政府は産業界に対して圧力をかけ続け、ついにはジュニアパートナーとした。こうした政府・産業間関係は世界経済危機における大企業の救済措置の実施を契機に一層明らかとなり、政府の主導性の強まりがみられた。だが、2010年代に入ると、財政的な余力を失った政府は、戦略イニシアチブ局の設立にみられるように、中小企業も含めた経済界との再連携を模索するようになった。

こうした政府・産業間関係に加え、政府内部でも国家介入を是とする垂直的産業政策支持派とそれに反対する水平的産業政策支持派の対立が、その時々々の産業政策の性質に影響を与えてきた。前者の垂直的産業政策を支持するのは、産業政策の管轄省庁である産業貿易省であり、後者の水平的産業政策を支持するのは経済発展省や財務省であった。こうした省庁間の対立に産業界が加わる。すなわち、従来型の大企業（製造業や資源産業）は産業貿易省の路線を支持し、IT関連などの新興企業は水平的産業政策を支持した。

それでは、次期大統領の産業政策はどのような主体によってどのような政策が推進されることになるのだろうか。岡田（2017）や溝端（2017a; 2017b; 2017c）によると、今日ロシアでは、次期大統領のための新しい経済戦略の策定が進められており、経済・産業政策の基本方針を巡って政策論争が行なわれている。そうした政策論争は次のように整理することができるという。

まず、メドベージェフ首相率いる政府（経済発展省案）だが、彼らはビジネス環境の改善に力点を置き、マクロ経済全体の安定化（すなわちインフレ抑制）を重視している。こうした政府の方針に対し、プーチンの経済アドバイザーの一人である A.クドリン前副首相兼財務大臣はよりラディカルな政策の必要性を説く（戦略策定センター案）。政府のイノベ

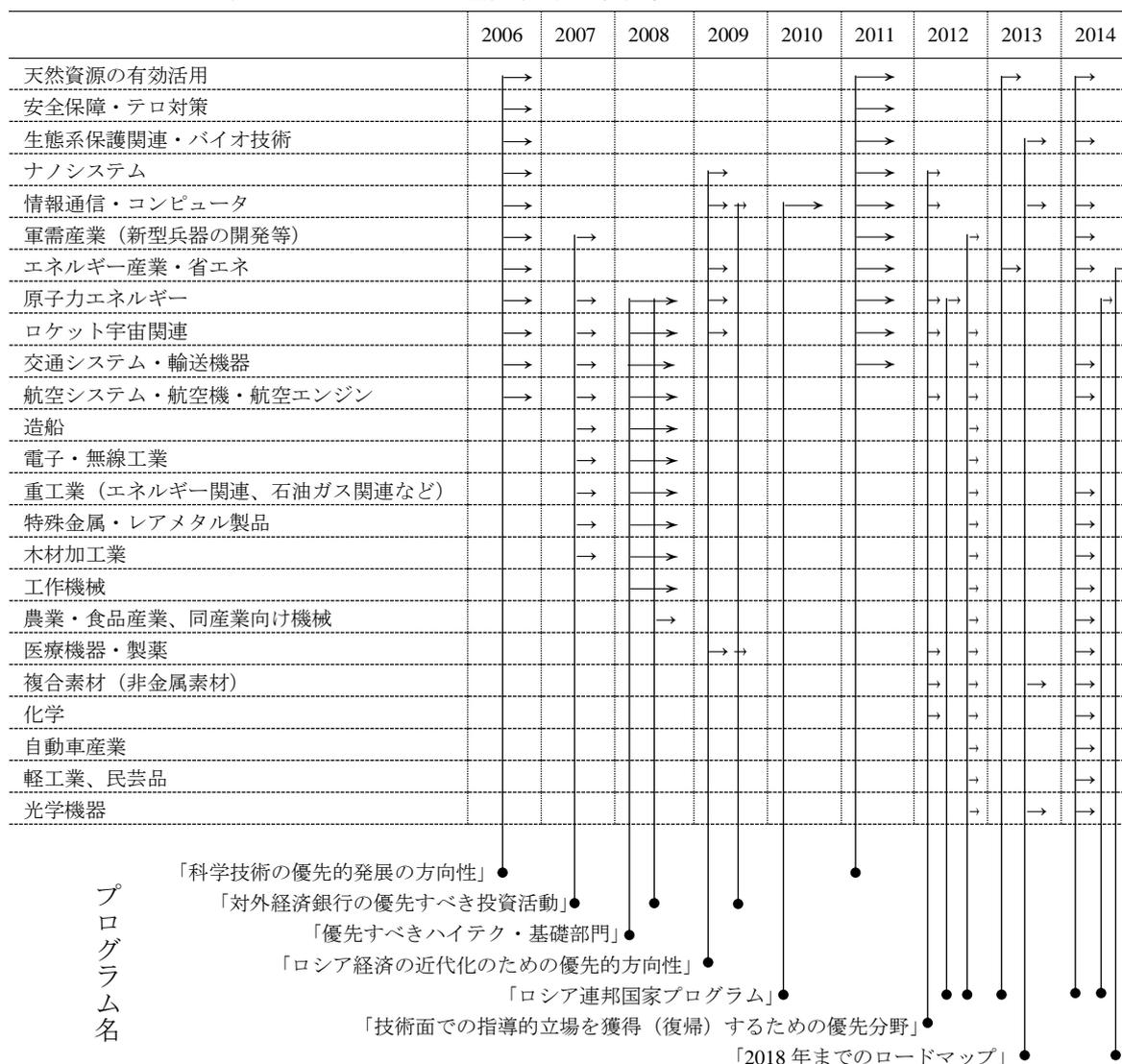
ーション・プログラムの非効率性を非難し、緊縮財政と抜本的な制度改革を主張する。

こうした政府やクドリンの緊縮路線に対し、中小企業の業界団体である実業ロシアなど（ストルイピンクラブ案）は、大規模な財政出動や中小企業への積極的な信用供与を提案し、拡張路線を主張する。さらに、S.グラジエフ大統領顧問はロシア経済の根源的問題は投資不足にあると指摘し、投資源泉の不足を克服するために量的金融緩和を実施することを提案している。

このように整理すると、今日の経済・産業政策を巡る政策論争は違いが大きいようにも思えるが、溝端（2017c）によると、クドリンの戦略策センター案とストルイピンクラブ案には共通点も多いという。すなわち、いずれの案も既存の成長の源泉が尽きたロシア経済は早晩新たな成長源泉を見出し、そこに重点的に投資を行なう必要がある、という点では一致しており、違いは財政出動への態度やインフレ要因についての理解にあるという。また、岡田（2017）によると、今日の政策論争はリベラルな政策を志向する政府と国家の役割を重視する国家介入論者による論争と整理することができ、前者は既存の大企業が、後者には新興の中小企業などが支持を与えているという。これは本節前半でみた垂直的産業政策支持派と水平的産業政策支持派との対立の構図と部分的に重ならないところがある。適度に厳格な財政・金融政策を進める政府路線の支持層と積極的な国家介入の支持層については、より詳細な検討が必要となるだろう。

それでは、次の大統領選挙への立候補を表明したプーチン自身はどのような立場をとっているのだろうか。本稿執筆時点（2018年1月）では、前回選挙のときのような「選挙綱領論文」はまだ出ていないため判断はしがたい。上に紹介した各論者のバランスを取ろうとしているという見方もある。そうであれば、短期的には輸入代替政策の継続とそのため国家介入（垂直的産業政策）の実施を志向し、中長期的には収支改善をめざした財政政策に規定された政策（市場環境整備に力点を置いた水平的産業政策）へと転換することになるといえるだろう。

図 2006～2014年におけるロシアの産業政策の優先分野



（出所）Симачев Ю., М.Кузык, Б.Кузнецов, Е.Погребняк (2014) стр.13.に基づき、一部改変。

—注—

- 1 溝端（2017a）
- 2 ストレリツォフ（2018）

—参考文献—

岡田進（2017）「2015－16年ロシアの経済危機：原因・対策・展望」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』2017年2月号（No.1013）

服部倫卓（2017）「ロシアの『輸入志向輸入代替』は奏功するか」『ロシアNIS調査月報』2017年5月号

溝端佐登史（2017a）「ロシアにおける経済制裁と経済政策－輸入代替型産業政策から成長戦略へ」『立命館経済学』第65巻第5号（2017年3月）

—（2017b）「ロシア経済の現状と課題－景気後退と成長戦略」『世界経済評論』2017年5月6日号

- (2017c) 「制裁下ロシア経済の現状と政策動向」『国際問題』(日本国際問題研究所) No.667
- D.ストレリツォフ (2018) 「2018年のロシアの国内政治状況と対外政策」第8回 JIA・MGIMO
会合報告資料
- 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
- Идрисов Г.И. (2016) *Промышленная политика России в современных условиях*, Издательство
Института Гайдара.
- Кунценко 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.