

## 第5章 ロシア極東開発省の成果と課題 —経済特区を中心に—

堀内 賢志

### はじめに

2012年5月に始まる第二次プーチン政権では、「東に向けた発展」が「21世紀におけるロシアの発展のベクトル」<sup>1</sup>と位置付けられた。すなわち、極東地域の開発とアジア太平洋諸国との関係強化がロシアの最重要課題の一つとなった。その極東地域開発政策を担う組織として、「極東開発省」が第二次プーチン政権の発足と同時に設置された。特に、2013年9月にユーリー・トルトネフが極東連邦管区大統領全権代表兼副首相に、アレクサンドル・ガルシカが極東開発相に就任したことに伴い、現在の極東地域開発政策の基本方針が形成された。その後、2018年5月に極東開発相はアレクサンドル・コズロフに交代し、さらに2019年2月には北極圏地域の開発も同省の管轄対象となり、省の名称も「極東・北極圏開発省」となった（以下本稿では改称後についても「極東開発省」と略記）。しかし、いずれにせよその基本路線には大きな変更はない。本稿では、この体制における極東地域開発政策の概要とその実績をふまえ、とりわけその目玉政策となった経済特区制度、すなわち「先行社会経済開発区」（以下「TOR」と略記）と「ウラジオストク自由港」（以下「自由港」と略記）をめぐる状況、特に外国資本の誘致に焦点を当て、その現状と問題点を考察する。

### 1. 極東開発省の取り組みと成果

#### (1) トルトネフ＝ガルシカによって示された方針

トルトネフ極東連邦管区大統領全権代表兼副首相とガルシカ極東開発相によって打ち出された極東地域開発政策のコンセプトは、2013年10月23日にドミートリー・メドベージェフ首相の下で行われた「極東社会経済開発問題政府委員会」の会議での議論に示されている。そのポイントは、①極東地域の発展のシナリオとして、域内向け生産に特化することは、域内市場の小ささゆえに妥当ではなく、また国内市場向け生産に特化するのも国内他地域への輸送コストの高さゆえ妥当ではない。とられるべきシナリオは、同地域に近接し、目覚ましく発展しつつあるアジア太平洋諸国への輸出に焦点を当てた新しい産業を創出するというものである。②そうした産業の創出やインフラ整備のために、極東地域に好適な投資環境・起業環境を整備し、民間資本を誘致する。特に外国資本の誘致が重要である。そこにおいて重要なのは、アジア太平洋諸国の発展において重要な役割を果たした経済特区の経験である。極東地域にそうした先行的な発展区域を形成し、それをネットワーク化していくことを通じて地域全体の発展を促す。③極東地域は人口の流出が続いており、その発展は労働力不足という制約に直面している。こうした問題を解決するための特別なアプローチが必要である。④極東地域の輸出拡大と発展のために、輸送インフラの整備、物流のハブの形成が必要である<sup>2</sup>。

さらに、国家財政からの投資を伴うプロジェクトに関しては、その採算性、収益性、実現可能性を客観的な指標をもって評価した上で進めるという、効率性を重視した仕組みも

作られた。このように、トルトネフ＝ガルシカの路線は、国家財政の投資に頼った地域開発ではなく、民間資本、外国資本を重視し、これらを誘致できるような制度を作り、これを通じてアジア太平洋地域への輸出を志向した付加価値の高い産業を極東地域に育成するというものである。

こうした方針の下、TOR や自由港といった特区制度が2015年より開始される。極東開発省の傘下には、これらの特区のレジデントに対するサービスを行う「極東開発公社」、極東地域への民間投資誘致に向けた広報やコンサルティング業務、アジア太平洋諸国との投資枠組みの設立・運営などを行う「極東投資誘致・輸出支援エージェンシー」、極東の人口問題への対応や企業への人材供給などを行う「極東人材開発エージェンシー」などの組織が設置された。また、開発対外経済銀行の子会社として設立された「極東バイカル地域開発基金」が極東開発省の施策と連動した金融上の施策を行うようになった。

## (2) 極東地域開発の取り組み

極東開発省による極東地域開発の取り組みは、すでに多岐にわたるものとなっている<sup>3</sup>。もっとも重要な柱である民間投資誘致に向けた施策としては、TOR や自由港のほか、民間の投資プロジェクトから政府の極東開発政策に合致した効果的なプロジェクトを選定し、連邦財政から資金供給を行う制度もある。

また、極東バイカル地域開発基金も、諸々の民間の投資プロジェクトへの資金供給に加え、様々な形で極東の企業への金融支援や投資誘致の取り組みを始めている。中小企業向けの比較的 low cost な融資を行う「中小ビジネスのための手頃なクレジット」、外国からの技術移転や先進技術を利用した生産拡大・近代化のプロジェクトへの融資を行う「極東高度技術発展導入基金」、極東地域の中小企業やベンチャーキャピタル向けに簡略化された手続きで証券発行とオンライン投資ができる投資システム「ヴォスホート」などが設立され、またオンラインで極東地域の海域の養殖場の取引ができるシステムの開設なども手掛けている。さらに、日露による「極東地域先進経済特区投資促進プラットフォーム」、韓国輸出入銀行との「韓露金融協力イニシアチブ」などの国際協力を通じた投資枠組みも設立されている。

極東開発省の政策のもう一つの柱が、極東の人口流出と労働力不足の問題への対処である。極東人材開発エージェンシーは、極東地域で投資プロジェクトを実施する企業への人材紹介や同地域へ移住する労働者に対する就職斡旋や住居確保、職業訓練などの支援を行っている。同エージェンシーの取り組みとして注目されたのは、ロシア国民を対象に無料で極東地域の郊外の土地を提供するという「極東ヘクタール」である。利用申請できる土地は1人につき1ヘクタールまでであるが、複数の申請者がまとまって土地を利用することもできるため、個人・家族による住宅建設のほか、農業、畜産や食品生産、観光・レクリエーションなどの事業を行う者もいる。この特設サイトによれば、2020年3月28日現在で79,794人が土地を取得している<sup>4</sup>。さらに、35歳以下の若い家庭と「極東ヘクタール」による土地取得者を対象に、極東地域で住宅を購入する際に年2%という低金利の住宅ローンを提供する「極東住宅ローン」という制度も始まった<sup>5</sup>。

極東開発省の重要な任務として、極東地域の長期開発プログラムの作成をはじめとする、政策文書や法案の策定がある。もっとも基本的文書となるのが、国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」（当初の名称は「極東バイカル地域経済社会発展」）であり、ここに、

TOR や自由港をはじめとする特区への支援プログラムや、連邦特定目的プログラム「極東バイカル地域経済社会発展」および「クリル諸島（サハリン州）社会経済発展」などがサブプログラムとして組み込まれている<sup>6</sup>。同国家プログラムは、2013年3月、ガルシカの前任のイシャーエフ大臣の下で作成、承認されたが、同年ガルシカ大臣に交代した後に大幅に改訂され、予算規模も大幅に削減された。その後改訂が繰り返されるごとに予算額は圧縮されていったが、2019年3月に現在の名称に改称され、シベリア連邦管区からブリヤート共和国、ザバイカル地方が極東連邦管区に組み入れられたことや、北極圏開発が同プログラムに組み込まれたことなどもあり、2019年の予算額は大幅に増大している（表1）。財務省などから予算削減の圧力はあるが、「東方シフト」を重視するプーチンらのバックアップもあり、一定の予算規模が維持されている。

表1：国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」（2019年3月以前は「極東バイカル地域経済社会発展」）の予算額（千ルーブル）

	2013.3.29 版	2014.4.15 版	2016.8.9 版	2017.3.30 版	2019.3.29 版
2014	308,138,164.8	26,105,226.6	20,113,781.7	20,113,781.7	20,113,781.7
2015	293,332,196.5	73,259,506.4	25,205,298.0	25,205,298.0	25,205,298.0
2016	414,012,285.9	77,420,699.9	46,652,279.4	38,108,492.9	37,183,945.9
2017	445,234,176.1	37,672,100.0	46,652,279.4	17,861,599.4	13,396,237.9
2018	455,942,954.4	41,962,300.0	46,652,279.4	20,915,044.6	21,353,987.4
2019	332,139,047.5	43,930,100.0	46,652,279.4	20,536,149.1	47,741,889.8
2020	300,639,122.0	45,815,100.0	46,652,279.4	46,652,279.4	44,103,303.0
2021	1,267,474,262.3		46,652,279.4	46,652,279.4	31,228,705.4
2022			46,652,279.4	46,652,279.4	46,652,279.4
2023			46,652,279.4	46,652,279.4	46,652,279.4
2024			46,652,279.4	46,652,279.4	46,652,279.4
2025			46,652,279.4	46,652,279.4	46,652,279.4
合計	3,816,912,209.5	346,165,032.9	511,841,873.6	422,654,041.9	426,936,266.7

出典：国家プログラムの各版を参照

この極東地域の国家プログラムのみならず、他のすべてのロシアの国家プログラムも、それが極東地域に関連したものである場合は、その中に「極東セクション」を設けることが義務化されることになり、極東開発は国家的課題として特権的な地位を得ている。また、極東開発省には、様々な地域経済発展に関わるコンセプトや戦略文書を作成する権限が与えられている。ハバロフスク地方コムソモリスク・ナ・アムール市やアムール州スヴォボードヌイ市といった社会経済発展計画文書が作成・承認されたほか、同省をコーディネーターとする形で、極東地域の各連邦構成主体が、それぞれの成長の核となるプロジェクトを絞り込み、それに基づく2025年までの地域発展計画を作成している。

このように、トルトネフとガルシカの就任に伴い、明確な政策方針が打ち出され、その

ための組織、制度の形成が急速なスピードで実現していった。さらにそうした政策は、「東方経済フォーラム」をはじめとする場所でロシアの主要政策の一つとして国内外にアピールされ、国家的な支援が継続されている。

### (3) 極東地域発展の諸指標

極東地域開発の主要な目標として頻繁に言及されているのは、同地域がロシア平均を上回る発展レベルを実現するということである。表2および表4に、ここ6年間の産業生産指数および固定資本投資の成長率を掲げた。これらの指標を見れば、極東地域全体としてはおおむねロシア全体の平均値を上回っている。とはいえ、その内訳をみれば、沿海地方やハバロフスク地方といった、TORや自由港をはじめとする極東地域開発政策の中心地となっている地方の数値は、むしろ全国平均を下回っている年が多い。より堅調な成長率を見せているのは、天然資源の豊富なサハリン州やサハ共和国であり、こうした地方が極東地域全体の成長率の高さを牽引している面が強い。実際、極東連邦管区における産業生産指数の伸びを天然資源採取と加工生産とで比較すれば、おおよそ前者の伸びが後者を上回っている（表3）。

表2：産業生産指数（前年比：％）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ロシア全体	101.7	96.6	102.2	102.1	102.9	102.4
極東連邦管区	105.3	101.0	102.3	102.2	104.4	106.0
サハ共和国	104.4	103.8	102.0	101.5	108.5	112.4
カムチャツカ地方	99.0	102.0	113.3	102.8	106.7	99.8
沿海地方	105.0	87.7	98.8	116.7	97.9	111.3
ハバロフスク地方	100.5	100.4	101.1	120.0	99.5	100.8
アムール州	96.1	91.0	89.8	101.9	96.3	105.7
マガダン州	107.8	106.5	100.4	106.4	107.0	114.2
サハリン州	105.5	113.8	106.3	100.2	106.8	101.6
ユダヤ自治州	115.6	91.4	92.5	141.9	98.8	105.4
チュコト自治管区	134.2	101.9	93.3	91.7	101.1	102.3

\* 2018年11月より極東連邦管区にザバイカル地方、ブリヤート共和国の数値を含む

出典：Informatsiia dlia vedeniia monitoringa sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniia sub"ektov（連邦構成主体の社会経済状況モニタリング実施のための情報）

表3：極東連邦管区の分野別産業生産指数（前年比：％）と2018年の額（百万ルーブル）

	工業生産指数					工業生産額
	2014	2015	2016	2017	2018	2018
天然資源採取	108.1	108.1	103.3	100.9	106.4	2,355,933
加工生産	102.7	95.6	100.3	110.5	101.9	873,762

\* 極東連邦管区にはザバイカル地方、ブリヤート共和国を含む

出典：Regiony Rossii（ロシアの地域）2017年版および2019年版

表4：固定資本投資（前年比：％）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019(9月まで)
ロシア全体	98.5	91.6	99.8	104.8	105.4	100.7
極東連邦管区	93.4	96.6	98.8	110.8	106.2	100.6
サハ共和国	91.8	100.3	129.0	136.0	101.9	89.6
カムチャツカ地方	69.4	91.4	148.5	103.0	94.6	100.5
沿海地方	106.8	78.7	87.4	98.6	103.6	93.3
ハバロフスク地方	83.2	74.9	97.9	98.5	113.5	103.8
アムール州	72.4	131.1	115.5	140.9	115.4	124.7
マガダン州	100.0	126.0	65.7	104.0	127.9	48.6
サハリン州	113.7	99.8	78.6	82.9	104.8	114.4
ユダヤ自治州	70.5	122.0	101.3	78.4	143.7	100.0
チュコト自治管区	64.1	90.1	82.8	99.9	135.7	138.7

\* 2018年11月より極東連邦管区にザバイカル地方、ブリヤート共和国の数値を含む  
出典：表2と同様

表5：GDP（各年左：百万ルーブル）と国内における各地域・地方のシェア（各年右：％）

	2014		2015		2016		2017		2018	
	百万ルーブル	％	百万ルーブル	％	百万ルーブル	％	百万ルーブル	％	百万ルーブル	％
ロシア全体	59,188	100.00	65,751	100.00	69,238	100.00	74,799	100.00	84,977	100.00
極東連邦管区	3,214	5.43	3,583	5.45	3,708	5.36	3,861	5.16	4,651	5.47
サハ共和国	658	1.11	748	1.14	863	1.25	917	1.23	1,085	1.28
カムチャツカ地方	146	0.25	175	0.27	197	0.28	202	0.27	236	0.28
沿海地方	642	1.09	718	1.09	739	1.07	776	1.04	834	0.98
ハバロフスク地方	539	0.91	596	0.91	627	0.91	648	0.87	711	0.84
アムール州	232	0.39	277	0.42	271	0.39	270	0.36	301	0.35
マガダン州	97	0.16	126	0.19	148	0.21	157	0.21	171	0.20
サハリン州	799	1.35	837	1.27	749	1.08	769	1.03	1,180	1.39
ユダヤ自治州	42	0.07	45	0.07	46	0.07	53	0.07	56	0.07
チュコト自治管区	58	0.10	62	0.09	68	0.10	68	0.09	78	0.09

出典：Valovoi regional'nyi produkt po sub"ektam Rossiiskoi Federatsii v 1998-2018gg.（1998～2018年のロシア連邦構成主体ごとの地域内総生産）、ロシア連邦統計局 <<https://gks.ru/storage/mediabank/VRP98-18.xlsx>>

全国に対するGDPのシェアを見ても、ロシア国内において極東地域の存在感が高まっているとは言えない（表5）。ここでも、沿海地方、ハバロフスク地方、アムール州のシェアは2014年と2018年を比較すると縮小しており、拡大しているのはサハ共和国やカムチャツカ地方、サハリン州などである。

表6：直接投資（各年左は年末時点での直接投資残高<百万米ドル>、右は国内シェア<%>）

	2014		2015		2016		2017		2018	
ロシア全体	371,491	100.00	347,690	100.00	477,670	100.00	529,644	100.00	497,366	100.00
極東連邦管区	41,550	11.18	39,431	11.34	62,345	13.05	64,421	12.16	76,063	15.29
サハ共和国	1,423	0.38	1,209	0.35	1,826	0.38	2,197	0.41	2,268	0.46
カムチャツカ地方	52	0.01	39	0.01	214	0.04	240	0.05	202	0.04
沿海地方	1,075	0.29	1,173	0.34	2,146	0.45	1,609	0.30	2,428	0.49
ハバロフスク地方	739	0.20	552	0.16	1,001	0.21	1,097	0.21	737	0.15
アムール州	976	0.26	896	0.26	991	0.21	1,254	0.24	761	0.15
マガダン州	776	0.21	22	0.01	10	0	16	0	10	0
サハリン州	36,087	9.71	35,159	10.11	55,645	11.65	57,576	10.87	69,271	13.93
ユダヤ自治州	40	0.01	83	0.02	207	0.04	140	0.03	153	0.03
チュコト自治管区	383	0.10	299	0.09	304	0.06	291	0.05	234	0.05

出典：ロシア中央銀行ウェブサイト <[https://www.cbr.ru/statistics/macro\\_itm/svs/](https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/)>

表7：極東連邦管区の輸出額の内訳（各年左は輸出額<百万米ドル>、右はシェア<%>）

	2015		2016		2017		2018		2019	
全て	20,617.5	100.00	18,618.0	100.00	22,241.6	100.00	28,188.7	100.00	28,780.1	100.00
食料・原材料	2,529.7	12.27	2,634.7	14.15	2,866.5	12.89	3,755.1	13.32	4,013.0	13.94
鉱物(燃料エネルギー以外)	532.1	2.58	568.0	3.05	633.5	2.85	739.2	2.62	1,159.2	4.03
燃料エネルギー	12,543.2	60.84	9,135.9	49.07	11,516.7	51.78	16,461.0	58.40	16,957.0	58.92
化学製品、ゴム	33.1	0.16	40.4	0.22	44.8	0.20	68.3	0.24	56.8	0.20
皮革原料、毛皮、その製品	1.8	0.01	1.0	0.01	0.8	0.00	0.6	0.00	0.8	0.00
木材、パルプ、紙製品	851.8	4.13	909.2	4.88	1,054.0	4.74	1,134.2	4.02	1,140.0	3.96
繊維・繊維製品、靴	2.3	0.01	2.1	0.01	2.4	0.01	2.7	0.01	3.8	0.01
金属・金属製品	351.1	1.70	296.6	1.59	295.5	1.33	531.6	1.89	520.7	1.81
工業製品	131.4	0.64	950.3	5.10	1,861.1	8.37	1,454.4	5.16	1,283.9	4.46
その他	3,640.9	17.66	4,079.7	21.91	3,966.3	17.83	4,041.7	14.34	3,644.8	12.66

出典：極東税関ウェブサイト <<http://dvtu.customs.ru/statistic>>

直接投資残高を見ても、堅調に推移しているのはサハリン州やサハ共和国である（表6）。サハリン州は極東地域全体の9割前後を占めており、その割合は増加傾向にある。沿海地方もおおよそ増加傾向にあるが、その他の地方は多くが不安定である。極東地域で唯一TORや自由港が設置されていないマガダン州への投資額は極めて少なくなっている。

極東地域からの輸出額は増大しているが、分野別に見れば、やはり持続的に増えているのは燃料エネルギーや鉱物、木材、食料・原材料などである（表7）。燃料エネルギーの輸出シェアは6割程度に上り、地域の輸出額の増大は、2016～2018年の原油価格の上昇傾向に助けられている面が強いであろう。一方、工業製品の輸出額は増大傾向にあるとは言えない。

表8には、先述の国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」に記された2025年までの極東連邦管区の人口動態の想定と、実際の人口動態を表したものである。極東地域の多くの地方で、人口の流出傾向が変わっておらず、国家プログラムの想定を大きく裏切っている。この期間に曲がりなりにも増加傾向にあるのはサハ共和国のみである。そもそも2025年までの想定を見ても、極東連邦管区全体において10年間で4%程度の増加を見込んでいるにすぎないが、現在までの想定と実際の大きな乖離を見れば、この程度の目標も到底達成できるとは考えられない。

表8：国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」の人口動態の想定と実際（単位：千人）

		2015	2016	2017	2018	2019	2025
ロシア全体		146545	146804	146880	146781	146749	
極東連邦管区	想定	8325	8313	8315	8315	8315	8656
	実際	8260	8246	8223	8189	8169	
ブリヤート共和国	想定	989	991	992	992	992	1030
	実際	982	984	985	983	986	
サハ共和国	想定	964	965	965	965	965	1003
	実際	960	963	964	967	972	
ザバイカル地方	想定	1092	1089	1088	1088	1088	1129
	実際	1083	1079	1073	1066	1060	
カムチャツカ地方	想定	320	319	319	319	319	324
	実際	316	315	316	315	313	
沿海地方	想定	1943	1940	1937	1937	1937	2012
	実際	1929	1923	1913	1902	1896	
ハバロフスク地方	想定	1347	1345	1346	1346	1346	1393
	実際	1334	1333	1328	1321	1316	
アムール州	想定	817	817	820	820	820	883
	実際	806	802	798	794	790	
マガダン州	想定	146	144	143	143	143	140
	実際	147	146	144	141	140	
サハリン州	想定	489	486	486	486	486	505
	実際	487	487	490	490	488	
ユダヤ自治州	想定	167	166	167	167	167	178
	実際	166	164	162	160	158	
チュコト自治管区	想定	51	51	52	52	52	59
	実際	50	50	50	50	50	

注：各年末時点の人口。全期間を通じて「極東連邦管区」はブリヤート共和国、ザバイカル地方を含む。  
 出典：国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」、「ロシアの地域」2019年版、*Otsenka chislennosti postoiannogo naseleniia na 1 ianvaria 2020 goda i v srednem za 2019 god*（2020年1月1日付および2019年平均の定住人口数評価）、ロシア連邦国家統計局

以上のように、極東地域はロシア平均より高い経済成長率を達成している面もあるが、それは従来のように資源採取産業に頼っている面が大きい。特に、極東地域開発政策の中心地となっている沿海地方、ハバロフスク地方、アムール州の指標は決して改善されていない。ロシアの極東地域開発政策が地元経済の復興に寄与している面は、今のところ小さいといえる。同地域の変わらぬ人口流出傾向は、そのような認識が地元住民にも共有されていることを示しているものといえよう。

## 2. 経済特区（TOR、自由港）の動向

### (1) 概要と現状

極東開発省が担う開発政策の中核にあるのが、民間投資誘致のための経済特区であるTORと自由港である。TORは、2015年6月から設置が始まり、2017年8月までに極東連邦管区内に18のTORが設置された。2018年11月にブリヤート共和国、ザバイカル地方がシベリア連邦管区から極東連邦管区に移管された後、これらの連邦構成主体にも新たにTORが設置され、極東開発省の管轄下にあるTORは20に上る<sup>7</sup>（表9）。マガダン州を除く極東連邦管区の連邦構成主体の全てに、最低一つのTORが設置されている。極東開発省の活動計画によれば、2024年までに極東連邦管区内に設置見込みのTORの数は21であり、当面は現在の規模が維持されると思われる。

表9：極東開発省の管轄下にあるTOR

	承認日	計画上の投資額 (10億ルーブル)	創出される 雇用(人)	レジデント数
「ハバロフスク」(ハバロフスク地方)	2015.6.25	20.4	2,076	37
「コムソモリスク」(ハバロフスク地方)	2015.6.25	37.5	3,751	24
「ナデジダンスカヤ」(沿海地方)	2015.6.25	51.0	5,550	59
「プリアムールスカヤ」(アムール州)	2015.8.21	124.5	1,576	9
「ベロゴルスク」(アムール州)	2015.8.21	5.3	1,008	9
「ミハイロフスキー」(沿海地方)	2015.8.21	80.2	3,572	17
「チュコトカ」(チュコト自治管区)	2015.8.21	36.9	3,490	50
「ヤクーチヤ」(サハ共和国)	2015.8.21	2.8	416	19
「カムチャツカ」(カムチャツカ地方)	2015.8.28	120.6	7,845	97
「ボリショイ・カーメニ」(沿海地方)	2016.1.28	262.5	15,119	19
「ユージナヤ」(サハリン州)	2016.3.17	20.3	974	8
「ゴールヌイ・ヴォズドゥッフ」(サハリン州)	2016.3.17	22.8	1,531	25
「アムロ・ヒンガンスカヤ」(ユダヤ自治州)	2016.8.27	13.6	1,060	3
「南ヤクーチヤ」(サハ共和国)	2016.12.28	111.2	8,386	16
「ネフチェヒミーチェスキー」(沿海地方)	2017.3.7	861.3	5,925	2
「ニコラエフスク」(ハバロフスク地方)	2017.4.19	3.0	593	7



	承認日	計画上の投資額 (10億ルーブル)	創出される 雇用(人)	レジデント数
「スヴォボードヌイ」(アムール州)	2017.6.3	1054.6	3,082	7
「クリルィ」(サハリン州)	2017.8.23	8.9	1,089	4
「プリアーチヤ」(プリアート共和国)	2019.6.14	5.6	870	2
「ザバイカリエ」(ザバイカル地方)	2019.7.31	117.2	4,958	11

出典：極東開発省ウェブサイトを参照（2020年1月1日現在）

一方、自由港は、2015年10月の関連法発効に伴い、ウラジオストク市を中心とする沿海地方南部地域を対象として始まった。これに加え、現在までにさらに極東連邦管区の6つの港湾を擁する地区が自由港のステータスを得ている（表10）。ただし、正式名称は「ウラジオストク自由港」のみである。

表10：極東地域の自由港

	設置日	誘致されたレ ジデント数
ウラジオストク、ナホトカ他、沿海地方の16（当初は15）の地方自治体	2015年10月12日	1678
ワニノ（ハバロフスク地方）	2016年7月3日	13
コルサコフ（サハリン州）	2016年7月3日	29
ペトロパブロフスク＝カムチャツキー（カムチャツカ地方）	2016年7月3日	149
ペヴェク（チュコト自治管区）	2016年7月3日	9
ウグレゴルスク（サハリン州）	2017年7月1日	13
ソヴェツコ＝ガヴァン（ハバロフスク地方）	2018年7月3日	2

注：誘致されたレジデント数は2020年3月末時点。すでに終了したものを含む。

出典：極東開発公社サイト掲載のレジデントのリストから作成

TORと自由港は若干の制度上の相違がある。TORに関しては、それぞれのTORごとに分野が特定されている。これに対し自由港は、石油・天然ガス採掘ほか、レジデントの活動が禁じられている分野や、国家支援が受けられない分野が特定されているが、それ以外の分野の活動は自由である。一方、TORは最低投資額が50万ルーブル以上となっているのに対し、自由港は3年以内に500万ルーブルを投資する必要がある。レジデントに対する税・関税や社会保険料の優遇措置、外国人労働者雇用上の優遇措置、行政上の手続きの簡素化・迅速化に関する諸措置については、TORも自由港もおおよそは同様である。これに加えて自由港は、通関の際の手続きの簡素化・サービス向上や、簡易に取得可能な「電子ビザ」などが導入され、人・モノの行き来を促すことが意図されている。とりわけウラジオストクを中心とする沿海地方南部に設置された自由港は、極東地域の主要港湾とシベリア鉄道、さらに中国東北地域からの鉄道・道路（「プリモーリエ1」「プリモーリエ2」）

などにつながる地であり、ロシア極東とアジア太平洋諸国との間の物流のハブとしての役割を強化しつつ、輸出産業を中心とした先端産業の育成やトランジット貨物の増加を図るものとなっている。TOR と自由港に関する管理・サービスを提供するのは極東開発省傘下の極東開発公社である。このように管理機関とその管轄省が地元が存在することも、従来ロシアにあった経済特区と異なる利点といえる。

表9・10に見られる通り、当初 TOR や自由港が設置されたのは、おおよそ沿海地方、ハバロフスク地方、アムール州といった極東地域南部の、産業集積地もしくはその近郊であった。同時に、これらはアジア太平洋とつながる主要な港湾やシベリア鉄道・バム鉄道といった幹線鉄道、空港などの輸送インフラを利用できる地であった。アジア太平洋諸国への輸出を志向した付加価値の高い新たな産業の育成と輸送インフラの整備という、当初の戦略に見合ったものといえる。「チュコトカ」「カムチャツカ」といった TOR やペヴェクの自由港は、北極海航路の利用促進という戦略的目的と密接に関連したものである。他方、上記のような条件には合致していない TOR や自由港も増えている。一時破産した漁業会社をレジデントとして始まった TOR 「クリルィ」や、やはり破産もしくは破産寸前の石炭企業を多く抱える地域に近接したウグレゴルスクの自由港などは、地域産業の救済という、ある種の社会政策的な意味合いを持っていると思われる。また、進出したレジデントによる生産も、地元向けの商品・サービスの提供を主眼としていると思われるものが多く、これも「輸出志向」という当初の目的に合致していない。

TOR と自由港のレジデント数は、想定を大きく超えて増加している（表11）。しかし、これも元々これらの地域にあった企業がレジデントとなったというケースが多く、実際に特区ができてから誘致された企業がどれだけ含まれるかは不明である。一方、たとえば沿海地方最大の港湾企業「ウラジオストク商業海港」は、ウラジオストク自由港のレジデントにはなっておらず、今後もレジデントになることに関心を持っていないという<sup>8</sup>。

表 11：TOR と自由港のレジデント数の推移

		2016	2017	2018	2019
TOR	計画	110	190	260	320
	実際	111	211	330	425
自由港	計画	70	150	240	340
	実際	118	432	1057	1720

出典：Doklad o realizatsii plana deiatel'nosti Minvostokrazvitiia（極東開発省活動計画実施に関する報告）2016～2019年版

表12～表14には、極東開発省が発表している TOR や自由港のレジデントの投資額と雇用創出数を示した。ここで注意しなければならないのは、この数値は実際に投資・創出されたものを表しているのではなく、レジデントと契約した際のビジネスプラン上の数値を足したものだということである。極東開発省が発表している諸文書では、それぞれの TOR ごとの実際の投資額や雇用創出数は出ておらず、連邦構成主体ごとの集計となっている。これらの数値上で見れば、おおよそ計画上の想定を上回っていることになる。投資額では、

現在までの額でも、2025年までの計画上の投資額で見ても、沿海地方とアムール州が突出している。アムール州は、中国につながる天然ガスパイプライン「シベリアの力」の出口となっており、天然ガス精製とガス化学工業の発展が期待されるTOR「スヴォボードヌイ」における投資が大きい。また、沿海地方は、東シベリア・太平洋石油パイプラインの出口に設置され、石油化学に特化したTOR「ネフチェヒミーチェスキー」の投資予定額が大きい。ただし、TOR「ネフチェヒミーチェスキー」の主要レジデント「東部石油化学会社」の親会社であるロスネフチは、2019年5月、政府の税制変更による収益悪化を理由に石油化学コンビナートへの投資撤回を表明し、その先行きは不透明となっている<sup>9</sup>。

表12：TORのレジデントの投資額（国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」に記された想定額と実際の投資額）（単位：10億ルーブル）

		2016	2017	2018	2019	2025
極東連邦管区	想定	9.3	110.8	197.0	467.1	1504.3
	実際	31.07	176.8	235.0	700.3	
サハ共和国	想定	0.1	8.0	18.0	30.6	35.9
	実際	0.3	23.4	22.8	43.2	
カムチャツカ地方	想定	0.9	1.5	5.7	6.4	10.8
	実際	1.4	2.9	6.6	11.1	
沿海地方	想定	2.5	46.8	41.9	98.1	718.4
	実際	14.4	97.5	54.2	144.5	
ハバロフスク地方	想定	0.8	4.9	26.0	17.3	21.7
	実際	3.5	14.4	15.3	28.1	
アムール州	想定	0.9	26.5	62.4	279.4	659.8
	実際	3.7	24.7	114.9	430.3	
サハリン州	想定	3.6	7.3	17.5	29.2	42.9
	実際	3.8	9.5	18.1	22.8	
ユダヤ自治州	想定	0.1	4.3	10.7	0.9	3.1
	実際	0.3	0.7	1.0	1.9	
チュコト自治管区	想定	0.3	11.5	14.7	5.2	11.8
	実際	3.7	3.7	2.1	4.0	

出典：国家プログラムおよび *Godovoi otchet o khode realizatsii i otsenke effektivnosti gosudarstvennoi programmy Rossiiskoi Federatsii "Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga' za 2019 god*（国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」実施過程と有効性評価に関する2019年の年次報告書）

表 13：TOR における雇用創出（千人）

		2016	2017	2018	2019		2025
極東連邦管区	想定	1.5	4.3	6.1	13.8		46.7
	実際	1.9	7.7	15.4	24.8		
サハ共和国	想定		1.5	1.5	3.8		4.4
	実際		2.7	4.8	6.99		
カムチャツカ地方	想定	0.2	0.2	0.5	0.7		2.2
	実際	0.2	0.2	1.5	3.53		
沿海地方	想定	0.9	1.0	1.4	3.9		23.0
	実際	0.7	2.3	4.0	7.5		
ハバロフスク地方	想定	0.3	0.7	1.3	2.3		7.1
	実際	0.3	1.2	3.3	3.12		
アムール州	想定	0.1	0.5	0.7	0.9		5.4
	実際	0.4	0.5	0.7	1.45		
サハリン州	想定	0.0	0.1	0.2	1.0		2.6
	実際	0.1	0.3	0.6	1.09		
ユダヤ自治州	想定	0.0	0.1	0.1	0.5		0.7
	実際	0.1	0.1	0.1	0.15		
チュコト自治管区	想定	0.1	0.1	0.5	0.7		1.3
	実際	0.1	0.4	0.4	0.77		

出典：同上

表 14：ウラジオストク自由港による雇用創出（千人）

		2016	2017	2018	2019		2024
極東連邦管区	計画	0.6	1.5	2.7	8.2		26.0
	実際	0.43	2.2	6.7	13.5		

出典：Plan deiatel'nosti Ministerstva Rossiiskoi Federatsii po razvitiu Dal'nego Vostoka（極東開発省活動計画）（2016年版・2019年版）および「極東開発省活動計画実施に関する報告」各年版

## (2) 外資導入状況

先に見たように、TOR や自由港においては、外国資本の誘致が一つの主眼となっている。極東開発省のデータによれば、2019年の時点で極東地域において2,177の投資プロジェクトが実施されており、うち、外資の参加を伴うものは179であり、全体の8.2%程度に過ぎない。うち、TOR および自由港で実施されているものとそれ以外のものに分け、さらに上位4か国の国別に分けたものが表15である<sup>10</sup>。ここにあるように、投資プロジェクト数でも投資額でも、圧倒的に大きなシェアを持っているのは中国である。インドは投資プロジェクト数に対して投資額が多いが、これは同国の宝石産業大手のKGKグループがウラ

ジオストク自由港に設立したダイヤモンド研磨工場の存在が大きい。

表 15：極東地域内の外資参加投資プロジェクト数と投資額（百万ドル）（2019年）

	TOR・自由港内		TOR・自由港外	
	投資プロジェクト数	投資額	投資プロジェクト数	投資額
中国	49	2,781	42	23,376
インド	4	1,016	3	235
日本	10	235	17	687
韓国	7	34	15	1,008

出典：「2019年の極東開発省活動計画実施に関する報告」

このデータではTORと自由港それぞれの内訳は出ていないが、スピヴァクのレポートにはより詳しいデータが示されている<sup>11</sup>。それによれば、2018年末の時点で、TORにおける投資プロジェクトのうち、外資参加のものは9.3%、自由港では4.7%である。つまり、TORでも自由港でも、レジデントの9割以上がロシア企業である。外資が参加するレジデントのうち、中国が参加するものはTORでは35%、自由港では64%であり、中国は特に自由港において大きな存在感を示している。日本は逆に、TORでは23%、自由港では6%であり、TORの方でシェアが大きい。分野別に見ると、TORではそれぞれ特定の投資分野が指定されていることもあり、食糧生産、農業、建材、機械製造、物流・輸送などが上位を占め、それぞれ10～13%のシェアを持つ。これに対し、分野が特定されていない自由港では、不動産とサービス業が大きなシェアを持っている。これはウラジオストクおよびその周辺における住宅用不動産需要や社会施設、ホテル建設の需要と結びついたものである。

このように極東地域での外資参加の投資プロジェクトにおいては中国の参加によるものが圧倒的に多いが、その中には少なからず実体のないものが含まれているとみられている<sup>12</sup>。ズエンコらによれば、自由港における中国のレジデントの3分の2は、中国の国家机关による外国投資企業としての登録がなされていない。そうした企業は、中国からの投資を直接受けることができず、闇経済の資金源や国境貿易での架空契約を利用している可能性があるという。極東地域における中国の投資は農業、林業、建築、資源採取、サービス（在露中国人および中国人観光客向け）、海産物生産などの分野の中小企業が多い。一方で、加工産業への投資は少なく、先端技術を伴った生産への投資は事実上無い<sup>13</sup>。

スピヴァクによれば、自由港では51の外資参加プロジェクトのうち実際に活動を開始しているのは10プロジェクトにすぎず、投資額は12億ルーブルである。TORでは31の外資参加プロジェクトのうち機能しているのは7プロジェクトのみ、投資額は70億ルーブルである。2018年末現在で、ロシア資本のプロジェクトとあわせ、自由港の1057のプロジェクトのうち稼働しているものは96プロジェクト、TORの330プロジェクトのうち稼働しているものは66プロジェクトにすぎないという<sup>14</sup>。上記の公式のデータを見ても外資の進出は低調であるが、こうした実態を考慮すれば、その存在感はさらに小さいことになろう。

### (3) 外資が直面する問題

このように外資の進出が進まないことに関しては、様々な理由が指摘されている。主要な理由の一つとして挙げられるのは、極東地域における輸送インフラの未発達という問題である。極東地域はロシアの中心地域から遠く離れており、市場規模が小さく、労働力のコストも安くはないため、他のアジア諸国の特区に対する優位性は高くない。輸送インフラの整備は、アジア太平洋地域との人・モノのやり取りの促進、原料等の輸送コストの低減などを通じて、この地域の投資価値を高めるために不可欠であり、また欧州とアジアを結ぶトランジット貨物の取扱いを拡大する上でも重要である。このため、たとえば中国東北地域と沿海地方南部の諸港を結ぶ「プリモーリエ1」「プリモーリエ2」の増強や、ハバロフスク近郊のアムール川中州のボリショイ・ウスリースキー島を通じた物流ルートの整備などが、TOR や自由港の発展における重要なプロジェクトとなっている。しかし、民間の投資家が見つからないことなどからこれらのルートの整備がうまくいっていないことは、極東開発省のクルチコフ次官が東方経済フォーラムの場で公に認めている<sup>15</sup>。ウラジオストクをはじめとする極東地域の港湾も、他のアジア諸国の港湾と比較して、物理的・技術的な制約や熟練した労働者の不足といった弱みを持つことが指摘されている<sup>16</sup>。

これをさらに深刻にするのが、国境通過点のインフラの未整備や通関手続きの遅れなどの問題である。スピヴァクによれば、沿海地方の企業家の44%が通関手続きの問題をビジネス上の主要な障害として挙げている。国境の保税倉庫や駐車場の不足によって国境では輸送トラックの渋滞が起こっているという。その解消には道路交通安全部による適切な交通管理も不可欠である<sup>17</sup>。

さらに、TOR や自由港のレジデントからは、行政的な手続きの煩雑さや行政当局からの「圧力」が指摘されている。全ロシア中小企業団体「オボラ・ロシア」の地方支部代表は、自由港のレジデントに対する極東税関からの「過剰で根拠のない干渉」が、貿易取引の遅れをもたらし、レジデントの活動に対する行政的障壁となっていることを最高検察庁に訴えている。こうした問題は、その多くが法的な未整備や規定の曖昧さから生じている。税関当局はレジデントを規制する方向でこれを適用しようとし、極東開発省はこうした問題を解決する力を持たない。さらに、外国から免税で輸入した製品の保管・利用が許可される区域の整備に多額のコストがかかるなどの理由から、多くのレジデントがこの関税の免除措置を利用できていないのだという。この他、ロシアの法保護機関による強引な捜査の事例や、輸送を担う「ロシア鉄道」の汚職体質など、さまざまな懸念がレジデントから指摘されている<sup>18</sup>。

TOR や自由港におけるレジデントの活動は、連邦構成主体の政府や地方自治体によっても強く規制される。こうした地方当局がレジデントに積極的な支援を行う場合もあるが、一方で否定的な影響を与える場合もある。先述のように、TOR や自由港のレジデントのステータスを得ても業務を開始していないものが多くあるが、その中にはこうした地方当局のレベルで業務が滞っている場合がある。特に、連邦構成主体や地方自治体機関がレジデントへの土地区画の割り当てに関する取り決めを行う義務を持っているが、この手続きに遅れが生じる場合が多い。また、与えられた土地にインフラが整備されていない場合もある<sup>19</sup>。

そうした単なる業務の遅れだけでなく、地方当局がTOR や自由港のレジデントに与えら

れた特惠措置に対する不満や警戒感を持ち、それがレジデントの活動に否定的な影響を及ぼす場合もある。特区制度による税制上の優遇措置は、地方の税基盤を減少させるものでもある。2019年に極東開発省は、地方自治体からの要請により、TORと自由港における企業利潤税の優遇税率を改正する法案を作成し、2021年から導入される見込みである。TORと自由港の企業利潤税は、法人税の連邦分は5年間免除、地方分も、最初の利益を得た時から5年間は5%以下、続く5年間も10%未満という規定となっているが（実際には極東地域の全ての連邦構成主体で、5年間は免除、次の5年間は2%）、これを一律7%とするものである<sup>20</sup>。これにより地方の税収が最初の段階から見込めるようになるが、投資家にとってこうした制度変更はリスクと認識されるだろう。また、中国と国境を接する連邦構成主体の発展戦略文書には、中国資本への依存度が高まることによるリスクなど、隣接する中国に対する警戒感が反映されているという<sup>21</sup>。中国に限らず、地方レベルでは外資一般に対する警戒感が少なからずある。

極東開発省の組織自体も、必ずしも効率的ではない。様々な傘下機関を擁することで、レジデントの混乱や地方当局の不満をもたらしている。現場で問題が生じてモスクワでの決定に委ねられることが多く、また現場の役人が地域発展に関心を持っていない場合も多い。結局のところ、レジデントの問題をトルトネフが個人的に解決するという場合も多い。あるレジデントの話によれば、トルトネフは極東開発省の職員の引き締めを行うための会議を定期的に行っているのだという。

### 3. TOR、自由港と地域社会経済の発展

上述したように、TORや自由港の成否はかなりの程度連邦構成主体や地方自治体の働きに左右される面があるが、こうした地方レベルには特区制度への否定的な態度が存在する。そうした否定的態度の背景にある主要因の一つは、1で見たように、TORや自由港をはじめとする極東開発省の政策が極東地域の経済状況を改善できていないということであろう。東方シフトや極東地域開発が国家的優先課題として大々的に打ち出され、多くの財政がぎ込まれているにもかかわらず、目に見える成果が乏しいことは、とりわけ地元住民に失望をもたらすことになる。

2019年5月、公共問題や国家機関・自治体機関の取り組みについてインターネット上で意見を投稿し投票を募ることのできるサイト「ロシア社会イニシアチブ(ROI)」において、「極東開発省の廃止」を求める意見が投稿された。「それ(極東開発省)が存在する全期間にわたり、極東地域の経済指標は低下する一方であり、人口流出は強まるばかりである。同省は、移民や外国企業家を地域に誘致することに基礎を置いた、きわめて奇妙な投資戦略を誇示している。その一方で、民族間紛争のリスクをつくり出し、資本流出と住民の不満を高めている。そして、ここで暮らす地域住民とここで採取される資源の加工の割合を高めることによって地域の企業を発展させ、極東に存在する発展ポテンシャルを実現する、といったことはまったく無視して、住民への脅威を生み出し、地域環境に損害を与えているのである。同省の職員がこの地の経済のニュアンスやこの地で暮らす住民の気分を大して想像できていないのは明らかだ。そうしたことが結局、この省の活動を無意味な、しばしば有害なものにしている」。この意見に対し、2020年3月2日の時点で賛成958票、反対26票となっている<sup>22</sup>。上記の意見はかなりの程度、地域住民の極東開発省に対する見方

を反映していると考えることができよう。2018年9月のハバロフスク地方知事選挙、沿海地方知事選挙において、現職候補が相次いで敗北した背景にも、こうした地元世論があったと考えられる。この二つの連邦構成主体は、ロシア政府の極東地域開発政策の中心地であり、これらの敗北した現職は、その政策に熱心に協力していた知事たちであった<sup>23</sup>。

しかし、そもそも TOR や自由港が国家の財政拠出を上回るような結果を見せ、地域社会・経済を好転させることを、短期的に期待することは難しい。ロシア科学アカデミー国民経済予測研究所のクヴァリンによれば、これまでのロシアの経済特区の経験から考えれば、投じられた国家財政に見合うリターンが特区から得られるのは、それが機能し始めてから平均して8～10年後である。極東地域の初期状況は他の地域よりはるかに悪いことから、15年かそれ以上はかかるのであり、極東地域開発を純粋に商業的な観点から見ることで自体が間違っているという。TOR や自由港が新しい産業を興し、関連産業に影響を与えていく乗数効果は、今のところ小さい。とはいえ、有望な企業やプロジェクトをふるい分け、その活動をモニタリングし、また財政資金の目的外使用などが無いよう管理しながら拠出していくといった目的のために、TOR や自由港に関する活動を効率化しつつ運営していくことは継続すべきだとクヴァリンは主張する<sup>24</sup>。

ここには、ロシアの極東地域開発のジレンマがあるだろう。TOR や自由港のような特区制度を進めていくためには、連邦構成主体や地方自治体の協力、地元住民の支持が必要である。しかし、この特区制度が短期的、中期的には効果をもたらさないとすれば、そうした協力や支持を維持することが困難になる。極東開発が当初の経済的な効率性重視の構想から、より広い社会政策的な意味合いを含むものとなっている背景には、上記のような事情があると考えられる。

すでに見たように、2019年には国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」の改訂が行われたが、その一方で、「2025年までおよび2035年までの展望をもつ極東発展国民プログラム」という新しい地域開発プログラムの策定作業が進められた。2018年9月の第4回東方経済フォーラムにおけるプーチンの発言によれば、この「国民」プログラムは、「極東の諸地域、市民、ビジネス、社会・企業団体」との密接な連携を通じて、他の様々な国民プログラム・国家プログラム、省庁・インフラ企業の部門別長期計画、極東の全連邦主体の発展戦略を統合するものである<sup>25</sup>。これまでの「国家」(государственная / state) プログラムから「国民」(национальная / national) プログラムと改称されたように、極東開発省のみならず、連邦構成主体や地方自治体から専門家、企業、住民に至る幅広い層の意見を集約したプログラムということになっている。特設サイト上で国民の意見を募り、連邦構成主体や地方自治体のレベルでも専門家や住民が参加した討論が行われた。サイトには16000を超える意見が提出され、地方自治体では2,492回の会議に142,700人が参加したという。プログラム案は2019年11月に極東開発省よりロシア政府に提出された<sup>26</sup>。

この「国民」プログラム案を検討したロシア科学アカデミー極東支部経済研究所所長のミナキルは、そこにおける「目的・課題の折衷性」を指摘している。一方では、市民生活の本質的な改善、「まさにこの極東で、できるだけ多くの市民が生活し、働き、家建て、家族を作り、子供を育てる」ことができるような状況を達成するという社会政策的な目標があり、もう一方では、これまでよりも厳しい「年6%以上の経済成長」という成長重視の目標が掲げられている。同時に、様々な国家・省庁・企業のプログラムから市民の提案に



至るまで、様々なものを統合することによる「内容の折衷性」にも懸念を示している。また、以前の国家プログラムよりも達成すべき指標がより少なくなっていることを指摘し、それが住民の期待と失望のギャップが生じることを防ぐためなのではないかと疑問を呈している<sup>27</sup>。この国民プログラムが作成された背景にも、上述したような、効率性重視の志向と、社会政策重視、幅広い国民的支持の確保との間のジレンマがあると考えられる。

## おわりに

トルトネフとガルシカの就任以降のロシアの極東地域開発政策においては、民間投資・外資の導入を通じた輸出志向の新たな産業の育成という明確な方針が打ち出され、この方針に沿って経済特区をはじめとする様々な制度が次々と導入され、また効率性・実効性・実現可能性を重視したプロジェクトの選抜・支援といった方法が確立されていった。東方経済フォーラムなどの場でそうした政策や制度が国内外にアピールされ、ロシアの優先的政策として定着し、プーチンら指導部の強い支持もあり、国家支援が曲がりなりにも継続されている。従来計画倒れに終わりがちだった極東開発が継続され、特に、国家支援に頼らない、民間資本の誘致を軸にした開発政策を軌道に乗せている。以上のことは、大きな成果と言ってよい。

しかし、それは立ち遅れた極東地域経済の状況を変えるには至っていない。計画を超えて多くの雇用が創出されたことになっているが、実際には人口の流出傾向が止まってはいない。極東の経済は依然として資源採取産業に頼っている。輸出志向という当初の方針とは裏腹に、多くのレジデントは地元市場に向けた生産を行うものである。とりわけ、期待されていた外国資本の誘致は進んでいない。そもそもロシア極東地域は、市場の小ささやインフラの未整備、労働力のコストの高さといった本質的なネックがあり、他のアジア太平洋諸国に多く存在する経済特区に対して優位性を持ちにくい。これに加え、行政的・制度的な障壁が強く残っている現状では、外資にとってのハードルはより高いだろう。

この行政的・組織的な障壁は、より重要な問題と関連していると思われる。一つには、極東開発省を中心とした開発体制が適切なものか否かという問題がある。極東開発省の仕事ぶりに対する評価は、政府内でも住民の間でも高くはない。財務省をはじめとする他の政府組織からの予算削減に向けた圧力、税関機関や法保護機関からの干渉に対しても同省の立場は弱い。極東開発省が「ポスト・プーチン」と言われる2024年以降も現在の形態で生き残るかどうかは定かではない。

さらに、トルトネフ＝ガルシカが始めた極東地域開発の方針と、連邦構成主体、地方自治体や地元住民の利害との齟齬は、より本質的な問題と関連する。そもそもロシアの地域政策は、後進地域への財政の再配分に重きを置き、国土全体のバランスの取れた発展を重視する「平準化」路線と、成長のための条件を持った地域に重点的にリソースを投じ、その地域の発展をもって他の後進地域の発展を牽引させるという「分極的發展原則」との間で揺れていた<sup>28</sup>。トルトネフ＝ガルシカが始めた極東地域開発の方針は、極東地域という後進地域を対象としながらも、その中でも発展の条件を有する「先行的發展区域」の発展をもって地域全体の発展につなげていくという意味で、「分極的發展原則」の発想を持っていたと考えられる。しかし、それが短期的に成果を上げられなければ、地方自治体や地元住民から「平準化」への圧力が強まるであろう。

「国家プログラム」から「国民プログラム」への移行は、この圧力によって生じている面があると思われる。「2035年」という「ポスト・プーチン期」を見据えて極東地域開発を「国民的」優先課題として推進し続ける姿勢を示したことは、大きな意義があるだろう。しかし、それゆえに様々な意見を集約した「折衷」的なものとなり、戦略的・合理的・一貫性を欠いた総花的なものになるのではないかという危惧がある。

ロシアがこうして極東地域開発を進める中、日本はこれに歩調を合わせる形で、2016年以來「8項目」に基づく対ロシア協力を進めながら、特に極東地域をめぐる協力を焦点を当ててきた。特に筆者が極東地域のTORや自由港に進出した日系企業にインタビューした際に感じたことは、地元行政府との円滑で協調的な関係を重視し、地元住民の生活向上につながる事業である面をアピールしながらビジネスとして成功させようとしている姿勢である。こうした姿勢を持った経済協力は、国家レベルの関係やモスクワなどの大都市、また自動車輸出と天然資源輸入に偏っていた従来の日露経済関係をより多分野・多レベルに拡大し、日露の国家間・国民間の信頼関係を強化することにつながる可能性があると同時に、ロシアの極東地域開発政策をめぐる政府と地域・住民との軋轢を緩和する方向にも働くであろう。

#### 一注一

- 1 “Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniuu, (連邦議会への大統領教書)” Prezident Rossii, 12 December, 2012<<http://www.kremlin.ru/events/president/news/17118>>. 以下、URLを記したインターネット上の資料はすべて2020年3月31日現在アクセス可能であることを確認している。
- 2 “Pravitel'stvennaia komissiiia po voprosam sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Dal'nego Vostoka (極東社会経済発展問題政府委員会),” Pravitel'stvo Rossii, 24 October 2013 <<http://government.ru/news/7718/>>.
- 3 堀内賢志「ロシア極東開発省の政策とリーダーシップ: 民間投資誘致と人的資本の発展」(『ロシア・ユーラシアの経済と社会』ユーラシア研究所、2017年9月、2～23頁)を参照。
- 4 FIS “Na Dal'nii Vostok” (連邦情報システム「極東へ」公式サイト) <<https://xn--80aagvgieoea2bo7l.xn--plai/>>.
- 5 株式会社「DOM.RF」公式サイト <<https://xn--d1aqf.xn--plai/development/dalnevostochnaya-ipoteka/>>.
- 6 Gosudarstvennaia programma Rossiiskoi Federatsii "Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie dal'nevostochnogo federal'nogo okruga" (ロシア連邦国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」) 極東開発省ウェブサイト <<https://minvr.ru/upload/iblock/799/361-ot-29.03.2019.pdf>>.
- 7 2014年12月のTORに関する連邦法の発効後3年の間にTORの設置が認められたのは、極東連邦管区内に加え、ロシア国内のモノゴロド(単一企業もしくは少数の関連企業の企業城下町)があった(その後の法改正で2016年1月からいわゆる閉鎖都市<Zakrytoe administrativno-territorial'noe obrazovanie>でも設置可能となった)。モノゴロドのTORとして、ザバイカル地方にはTOR「クラスノカメンスク」(2016年7月)が、ブリヤート共和国にはTOR「セレンギンスク」(2017年7月)が設置されている。これらモノゴロドのTORを管轄するのは、極東開発省ではなく経済発展省である。
- 8 A. Kuteleva, et al., “Svobodnyi port Vladivostok: Vyzovy i resheniia” (ウラジオストク自由港: 挑戦と解決), pp.18-19 <<https://we.hse.ru/mirror/pubs/share/343696640>>.
- 9 “Rosneft” ne ostavljaet popytok “shantazhivat” pravitel'stvo” (「ロスネフチ」は政府を「恐喝」する試みをやめてはいない) ,Zolotoi Rog, 29 May 2019 <[https://www.zrpress.ru/business/primorje\\_29.05.2019\\_94319\\_rosneft-ne-ostavljaet-popytok-shantazhivat-pravitelstvo.html](https://www.zrpress.ru/business/primorje_29.05.2019_94319_rosneft-ne-ostavljaet-popytok-shantazhivat-pravitelstvo.html)>.
- 10 “Doklad o realizatsii plana deiatel'nosti Minvostokrazvitiia za 2019 god” (2019年の極東開発省活動計画実施に関する報告) <<https://minvr.ru/upload/iblock/c45/otchet-po-planu-2019.pdf>>.
- 11 V. Spivak, “Svobodnye ekonomicheskie zony Dal'nego Vostoka – opyt privilecheniia inostrannykh investorov” (極

- 東の自由経済地区：外国投資誘致の経験) <[https://www.raexpert.ru/researches/regions/2019\\_far\\_east](https://www.raexpert.ru/researches/regions/2019_far_east)>
- 12 I. Zuenko, “Investbitvy na Dal'nem Vostoke. Chto proiskhodit s kitaiskimi i drugimi investitsiiami v regione” (極東における投資争い：地域における中国とその他の投資に何が起きているか) <<https://carnegie.ru/commentary/81181>>.
- 13 I. Zuenko, S. Ivanov, A. Savchenko, “Kitaiskie investitsii na rossiiskom Dal'nem Vostoke, (ロシア極東における中国投資)” *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*, vol. 63, no.11, 2019, p.106, p.109.
- 14 Spivak, op. cit.
- 15 “Dal'nii Rostok, (遠い萌芽)” *Kommersant*, 5 September, 2019. <<https://www.kommersant.ru/doc/4081644>>
- 16 A. Garbar and N. Maizner, “Svobodnyi port Vladivostok: problem i perspektivy razvitiia” (ウラジオストク自由港：問題と解決の展望) <<https://eee-region.ru/article/5415/>>.
- 17 Spivak, op. cit.
- 18 A. Kuteleva, et al., “Svobodnyi port Vladivostok: Vyzovy i resheniia” (ウラジオストク自由港：挑戦と解決) p.14, p.22.
- 19 Spivak, op. cit.
- 20 “Minvostokrazvitiia khochet podniat' nalog na pribyl' rezidentam TOR i Svobodnogo porta do 7%” (極東開発省はTORと自由港のレジデントの法人税を7%に上げたい), *Tass*, 3 July 2019. <<https://tass.ru/ekonomika/6624930>>.
- 21 Zuenko, et al., p.105.
- 22 “Ob uprazhnenii Ministerstvo po razvitiu Dal'nego Vostoka” (極東開発省の廃止について) <<https://www.roi.ru/52976/>>.
- 23 堀内賢志「2018年ハバロフスク地方・沿海地方知事選挙について」『ポスト・プーチンのロシアの展望』(平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業)、日本国際問題研究所、2019年3月、27～40頁。
- 24 Dmitrii B. Kuvalin, “Effectivnost' funktsionirovaniia territorii operezhaiushshego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia i svobodnogo porta Vladivostok” (先行的社会経済発展地区とウラジオストク自由港の機能の効率性) <<https://ecfor.ru/person/kuvalin-dmitrij-borisovich/>>.
- 25 “Plenarnoe zasedanie Vostochnogo ekonomicheskogo foruma 12 sentiabria 2018 goda” (2018年9月12日東方経済フォーラム全体会議), *Prezident Rossii* <<http://kremlin.ru/events/president/news/58537>>.
- 26 “Natsional'naia programma razvitiia Dal'nego Vostoka vnesena v Pravitel'stvo Rossii” (極東開発国民プログラムがロシア政府に提出された), *Ministerstvo Rossiiskoi Federatsii po razvitiu Dal'nego Vostoka i Arktiki*, <<https://minvr.ru/press-center/news/23728/>>.
- 27 P. Minakir, “Programmnaia ekonomika: Dal'nii Vostok, (プログラム経済：極東)” *Prostranstvennaia Ekonomika*, vol. 15, No. 2, 2019, pp.10-11. pp.13-14.
- 28 堀内賢志「ロシアにおける新たな地域政策と金融危機」(『ロシアNIS貿易調査月報』ロシアNIS貿易会、2010年8月、18～33頁)を参照。