

## 第5章 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—

新井 洋史

### はじめに

ロシア政府は、2014年に極東地域開発の新たな政策ツールとして「先行発展区」と呼ばれる特区制度を導入し、さらに2015年には「ウラジオストク自由港」という制度を導入した。いずれも企業投資を誘致して経済発展の核にしようとの発想であり、それまでのインフラ整備一辺倒の地域開発政策からの転換が図られたように見える。ところが、並行して2014年にはバム鉄道・シベリア鉄道の大規模な改修プログラムが策定されており、交通インフラ重視の姿勢は変わっていないとも言える。本稿では、これらの2つの政策部門を対象として、2016年初時点での極東地域開発政策の現状と課題を整理する。

### 1. 極東・バイカル地域開発

極東・バイカル地域とは、9つの連邦構成主体からなる「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）。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。この

表1 極東・バイカル地域の面積、人口

	面積 (1000 k m <sup>2</sup> )	人口 (1000 人)
極東・バイカル地域 計	7,727.3	10,692
サハ共和国	3,083.5	957
カムチャツカ地方	464.3	317
沿海地方	164.7	1,933
ハバロフスク地方	787.6	1,338
アムール州	361.9	810
マガダン州	462.5	148
サハリン州	87.1	488
ユダヤ自治州	36.3	168
チュコト自治管区	721.5	51
ブリヤート共和国	351.3	974
ザバイカル地方	431.9	1,087
イルクーツク州	774.8	2,415

出典：連邦統計庁

図1 極東・バイカル地域



出典：環日本海経済研究所（ERINA）

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。

2000年代以降、連邦政府が策定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推進されてきた。本稿では、これらを「インフラ整備型政策」と呼ぶことにする。

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）極東連邦管区大統領全権代表兼副首相とアレクサンドル・ガルシカ（Aleksandr Galushka）極東開発大臣の就任である。このコンビは、「先行発展区」や「ウラジオストク自由港」などの新機軸を打ち出してきた。これらを「投資誘致型政策」と呼ぶことにする。

次節および第3節では、2013～2015年の「投資誘致型政策」および「インフラ整備型政策」の動向を整理したい。

## 2. 投資誘致型政策の動向

### (1) 先行発展区 (TOR)

正式には「先行社会経済発展区」という。ロシア語での略語に依拠して「TOR (トール)」と呼称されることも多い。トルトネフ大統領全権代表兼副首相とガルシカ極東開発大臣が極東地域開発の切り札として立ち上げた新たな特区制度である。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。

新制度の発足に関わる一連の関連法は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」も設置された。

先行発展区での企業活動には、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、「居住者 (Resident)」と呼ばれる進出企業として登録される必要がある。しかも、先行発展区ごとに、あらかじめ対象業種が定められており、その事業を営むものでなければ、「居住者」にはなれない。区域内で対象業種の事業を営むことを意図した企業は、TORの管理運営会社(株式会社「極東開発公社」)に申請を行い、その審査を通過して、同社との間で投資協定を締結して「居住者」になることができる。「居住者」たる進出企業は、以下のような優遇措置を享受することができる。

- ・当初10年間の社会保険料率は(通常30%に対し)7.6%
  - ・黒字化後5年間の利潤税(法人税)の税率は0~5%(その後の5年間は10%以上)
  - ・当初5年間の財産税、土地税の税率は0%
  - ・(輸出者に対する)付加価値税の迅速な還付手続き
  - ・当初10年間の有用鉱物資源税の2割から10割の減免(その後は通常税額)
  - ・保税区域(Free Customs Zone)制度(保税蔵置、保税加工、再輸出等)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
  - ・極東発展省の同意なしの政府機関等による不定期立入検査の不実施
  - ・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
- 先行発展区の選定は、「極東・バイカル地域社会・経済発展委員会」の「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理し、選定する。その後、所要の手続きを経て、政府決定の形で正式に指定されることになる。2015 年末までに、9 か所が指定され、3 か所の追加指定が内定した。まず、2015 年 6 月 25 日に「ハバロフスク」、「コムソモリスク」（いずれもハバロフスク地方）、「ナデジジンスカヤ」（沿海地方）の 3 か所が指定された。次いで、8 月 21 日に「プリアムールスカヤ」、「ベロゴリスク」（いずれもアムール州）、「カンガラッスイ工業団地」（サハ共和国（ヤクーチア））、「ベリンゴフスキー」（チュコト自治管区）、「ミハイロフスキー」（沿海地方）の 5 か所が、少し手続きが遅れた「カムチャツカ」（カムチャツカ地方）が 8 月 28 日付でそれぞれ指定された。さらに、12 月 24 日に開催された「極東投資プロジェクト実現小委員会」では、「ボリショイ・カメニ」（沿海地方）、「ユジナヤ」、「ゴルヌイ・ボズドゥフ」（いずれもサハリン州）が選定された。これらの 3 か所は 2016 年の早い時期に指定を受けるものと考えられる。極東の連邦構成主体の中では、マガダン州とユダヤ自治州にはまだ TOR がない。

各 TOR の概要は表 2 のとおりである。主たる事業分野が異なることもあり、面積などの規模にはばらつきがある。いずれの先行発展区も、申請段階で数社の「居住者」候補企業が具体的な投資計画を持っていることが指定の前提となっている。その内容を分析した齋藤<sup>1</sup>は、TOR を「グリーンフィールド型」（ハバロフスク、ナデジジンスカヤ、コムソモリ

表 2 先行発展区の指定地区

区域名	所在	面積 (ha)	事業分野	民間投資 (億 rub.)	インフラ (億 rub.)	新規雇用 (人)
ハバロフスク	ハバロフスク地方	716	物流・金属工業	345.1	23.61	3095
コムソモリスク	ハバロフスク地方	210	航空産業	152.3	12.32	2692
ナデジジンスカヤ	沿海地方	807	物流・製造業等	67.0	39.72	1630
プリアムールスカヤ	アムール州	857	製造業・物流	1289.0	0.00	1500
ベロゴリスク	アムール州	702	農業・食品工業	14.5	0.46	275
カンガラッスイ工業団地	サハ共和国（ヤクーチア）	17	製造業（建設材料等）	11.1	2.00	350
ベリンゴフスキー	チュコト自治管区	6285000	鉱業	80.0	0.00	450
ミハイロフスキー	沿海地方	3885	農業・畜産業	388.5	44.38	2401
カムチャツカ	カムチャツカ地方	1472	観光・工業	281.1	84.65	約 2000

注：投資額、新規雇用は原資料によって数値が異なる。あくまで参考。

出所：齋藤<sup>2</sup>、TASS<sup>3</sup>ほか各種資料による。

スク、カンガラッスィ)、「特定分野型」(ベロゴルスク、ミハイロフスキー)、「特定プロジェクト型」(コムソモリスク、プリアムールスカヤ、ベリンゴフスキー)、「地域プロジェクト支援型」(カムチャツカ)の4つに分類している。なお、表2の民間投資金額や新規雇用人数は、TOR 指定時点での「居住者」企業の投資計画を合計したものである。地区によっては相当の保留地が確保されており、追加の進出企業が増加すれば、その分だけ投資額や雇用者も増加することになる。

2015年末時点で極東開発公社により登録済みの「居住者」は計21社ある。この中には全体の3番目に登録を受けた日揮の現地子会社も含まれる。同社は、TOR「ハバロフスク」で野菜の温室栽培事業を展開することとしている。同社も含め「ハバロフスク」で5社、「コムソモリスク」で4社、「ナデジジンスカヤ」で5社、「プリアムールスカヤ」で2社、「ベロゴルスク」で1社、「ミハイロフスキー」で3社、「カムチャツカ」で1社が登録済みである。当然ながら、先行した3か所のTORで登録企業が多くなっている。第1号の登録は9月30日で、10月は4社、11月は6社、12月は10社と増加傾向にあり、手続きは順調に進んでいるように見える。当面は、TOR 指定以前から投資意欲を示していた企業の申請・登録が続くものと思われる。

先行発展区に関わるインフラ整備については、連邦、地方、民間が分担して行う。それぞれTOR 指定時点において、役割分担が決まっている模様である。例えば、TOR「ハバロフスク」設置に関する政府決定(2015年6月25日付、第630号)には、2015~17年に連邦からの支出が(最大で)12億5,799万ルーブル、地方及び民間の支出が(最低でも)11億311万ルーブルとなることが明記されている。ただし、それ以上の詳細な内訳は示されていない。同様に定められている各先行発展区のインフラ投資額は、表2の「インフラ」の欄のとおりである。各地の既存インフラの状況などにより、金額には幅がある。

問題は、これらTOR 関連のインフラ整備事業費が2016年の連邦予算に計上されていないことだ<sup>4</sup>。制度上、TOR 関連のインフラ整備は、極東発展連邦プログラム(後述)の枠内で推進することとなっているが、その極東発展連邦プログラムの改訂作業がTORの進展に追いついていない。実は、2014年春には、TOR 関連インフラ整備を盛り込んだ同プログラム改訂案が策定されたのだが、この案は店晒しになったままだ。極東開発省の目論見としては、まず概算ベースで改訂プログラムを決定しておいて、その後TORの具体化に合わせて、プログラムに計上した事業費の微修正と各年度予算の獲得を行うつもりだったはずだが、入り口で躓いたまま、立ち上がれない状態だ。同プログラムは2015年2月、同11月の2回修正されたが、その際にTOR 関連事業が追加されることはなかった。このままいくと、連邦予算によるインフラ整備は2017年度にずれ込むことになってしまう。

## (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る。

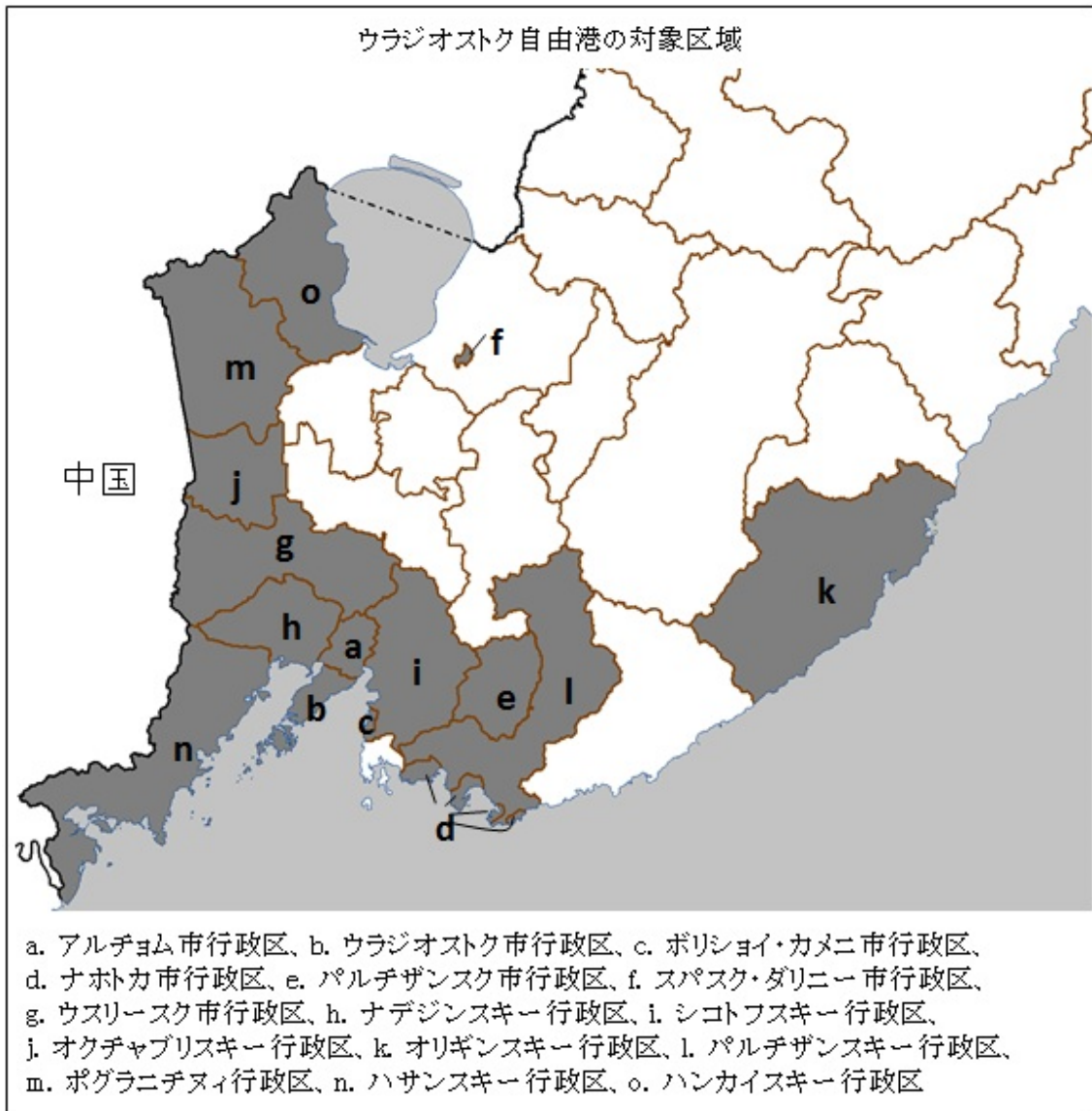
関連 3 法案（ウラジオストク自由港法案、税法典改正法案および関連法一括改正法案）は、2015 年 6 月 9 日に連邦議会に提出され、7 月 3 日に国家院（下院）、7 月 8 日に連邦院（上院）で可決され、7 月 13 日にプーチン大統領が署名して成立した。そして、90 日後の 10 月 12 日に施行された。

対象地域はウラジオストク市に限らず、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）に広がっている（図 2）。この地域には、ウラジオストク港、ナホトカ港、ポストーチヌイ港、ザルビノ港など地域の主要港湾がある。ただし、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「居住者（Resident）」と規定）に限られる。2015 年末までに 9 社が「居住者」企業としての認定を受けた。具体的な優遇措置の多くは、TOR の制度を下敷きになっている。

- ・当初 10 年間の社会保険料率は 7.6%（法施行後 3 年以内に進出した企業）
- ・黒字化後 5 年間の利潤税（法人税）の税率は 0~5%（その後の 5 年間は 10%以上）
- ・当初 5 年間の財産税の税率は 0%、その後 5 年間は 0.5%
- ・当初 5 年間の土地税の税率は 0%
- ・（輸出者に対する）付加価値税の迅速な還付手続き
- ・保税区域制度の適用
- ・建築許可の迅速化
- ・極東発展省の同意なしの政府機関等による不定期立入検査の不実施
- ・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

最も自由港らしい規定である「保税区域（FCZ）」制度について触れておく。「居住者」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。ただし、これらの物品や加工製品を、ロシア国内で「居住者」以外の者に売却したりする時点で、輸入関税等を納付しなければならない。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・材料を持ち込む

図2 ウラジオストク自由港の対象区域



出典：日本貿易振興機構（JETRO）ウェブサイト

で生産した製品を再輸出する場合などで、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、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簡素化措置も取られることになっている。

進出企業にかかわらず適用される特別な措置として注目すべきものに、簡略査証制度がある。2016年1月時点では導入に至っておらず、詳細は不明だが、極東開発省が検討中の内容を公表している<sup>5</sup>。それによれば、「ウラジオストク自由港区域内の入国地点（空港、港湾、陸上国境）からロシアに入国しようとする外国人が、事前にネット上で必要データを入力し、査証発給通知を得た上で、同区域内の入国地点に到着すれば、そこで8日間の入

国査証の発給を受けることができる」という形が想定されている模様である。関連の規定を盛り込んだ政府決定を行い、さらにシステム改修などを経た後の運用開始となるため、相当の時間がかかるとのことだ。2015年夏ごろの報道では、9月にウラジオストクで「東方経済フォーラム」が開催される際に制度運用が始まると伝えられ、その後は2016年初めからと報じられたりもしたので、準備作業の遅れが目立つ。

作業の遅れ以上に問題なのは、制度の内容である。当初の議論では、「ビザなし入国」といった言葉が用いられ、自由港の「自由」を象徴する制度として国内外で関心を集めた。それが、法律上では「簡略化された査証制度」という用語に変化した。仮に、上述のと通りの制度が導入されるとすれば、通常制度との違いは、「査証の発給が出発地のロシア在外公館ではなく、到着地点で行われること」くらいしかなくなってしまう。心配性の向きからは、「事前にそれだけの手間をかけるなら、いっそ査証自体の発給を受けてから渡航した方が、現地空港でのトラブルの心配がなくて安心」という声も聞こえてきそう。さらに、まだ明らかになっていない制度詳細部分で、「ロシア側からの招聘書類（観光査証の場合の旅行社発行の書類を含む）が不要になるか」、「本制度で入国後、ロシア国内の他地域に行くことができるか」、「データ入力から査証発給通知を受けるまでの時間」といった要素は、この制度の存在意義を大きく左右する。自由度を狭めるような運用が行われる可能性もあり、「大山鳴動して鼠一匹」という結果になるリスクをはらんでいる。

### (3) その他

政府が承認した投資案件に対する支援制度では、2015年中に、計12件、5,000億ルーブルの投資案件が新たに承認された。

新たに極東に移住したロシア人に対して1ヘクタールの土地を無償提供する制度の施行に向けた準備も進められた。しかしながら、ウラジオストク自由港の査証制度と同様、華々しいアピールの裏側で、現実の制度に落とし込む作業が難航している模様だ。

## 3. 極東における交通インフラ整備の動向

### (1) 交通インフラ整備

極東地域における交通インフラ整備は、主に連邦特定目的プログラム「運輸システムの発展（2010～2020年）」（以下、「運輸発展連邦プログラム」）および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・社会発展」（以下、「極東発展連邦プログラム」）に沿って進められている。「連邦特定目的プログラム」は「国家プログラム」の構成要素



表3 極東地域の交通インフラ整備に係る政策プログラム

上位文書（国家プログラム）	構成分書（連邦特定目的プログラム）
国家プログラム「運輸システムの発展」 決定： 2014年4月15日、政府決定第319号	連邦特定目的プログラム「運輸システムの発展（2010～2020年）」 改訂： 2013年5月5日、政府決定第401号 修正： 2013年6月10日、政府決定第489号、2013年11月2日、政府決定第985号、2014年5月15日、政府決定第445号、2014年9月27日、政府決定第990号、2014年9月30日、政府決定第995号、2014年12月16日、政府決定第1363号、2014年12月27日、政府決定第1579号、2015年4月28日、政府決定第409号、2015年6月2日、政府決定第532号、2015年6月18日、政府決定第606号、2015年10月6日、政府決定第1068号
国家プログラム「極東・バイカル地域の社会・経済発展」 決定： 2014年4月15日、政府決定第308号 改訂案： 2016年1月12日、政府サイトにて公開	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・社会発展」 改訂： 2013年12月6日、政府決定第1128号 修正： 2015年2月28日、政府決定第185号、2015年11月26日、政府決定第1272号

出典：筆者作成

であり、入れ子構造となっている（表3）。連邦特定目的プログラムでは、政策課題ごともしくは個別プロジェクトごとに事業費とその財源が示されているが、財政上の制約や各事業の固有の事情により、計画通りに進捗するとは限らず、毎年予算との整合を図るためにも、少なくとも年1回は修正されるのが通例となっている。その場合も、国家プログラムの修正はなされず、現実との乖離が進むことになる。

運輸発展連邦プログラムの最新版（2015年10月6日付修正版）によれば、計画期間中（11年間）の事業費総額は11.6兆ルーブルで、うち連邦財政からの支出予定額は5.5兆ルーブルである。そのうち投資的事業（9兆9,353億ルーブル）について、全国ベース、極東・バイカル地域それぞれの分野別・財源別の投資額を表4にまとめた。

全国での交通インフラ整備投資のうちの10.3%（1兆274億ルーブル）が極東・バイカル地域に投入されることになっている。これは、居住人口の比率（7.3%）の約1.4倍であり、この地域への重点投資が行われることを意味している。特に、「運輸サービスの輸出」および「道路」では、全国の2割以上を投下することになっている。なお、鉄道についてはこの比率はわずか2%程度でしかないが、後述する「バム鉄道・シベリア鉄道近代化」の事業費がこのプログラムの中には含まれていない。この分を加えると、全国の6分の1程度に

表4 運輸発展連邦プログラムの財源別投資額（10億ルーブル）

	全国					極東・バイカル地域*				
	総額	連邦直轄	補助金	地方予算	予算外	総額	連邦直轄	補助金	地方予算	予算外
運輸サービスの輸出	967.4	384.5	7.3	-	575.7	205.8	65.3	-	-	140.5
鉄道	3,566.2	425.7	10.4	-	3,130.2	65.2	53.4	-	2.2	9.5
道路	2,664.3	2,385.1	248.3	30.9	-	559.5	559.5	-	-	-
海運	813.3	258.3	-	-	554.9	74.9	8.6	-	-	66.3
内水運	242.2	203.0	-	-	39.2	5.0	5.0	-	-	-
民間航空	1,676.2	417.6	2.7	32.3	1,223.6	116.9	69.2	-	8.3	39.4
運輸監督プログラム管理費	4.0	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	9,935.3	4,079.8	268.7	63.2	5,523.7	1,027.4	761.1	-	10.5	255.7

\* 極東・バイカル地域における投資プロジェクトを抽出して、事業費を合計した。その際、主に極東・バイカル地域を対象とするとみなせる事業は、他の地域も対象に含んでいても同地域の事業として抽出した。また、地域を特定しない全国ベースの事業は、極東・バイカル地域での事業展開も含みうるが、その分は無視した。

出典：連邦特定目的プログラム「運輸システムの発展（2010～2020年）」2015年10月6日修正版

なるものと推測される。

現時点で、運輸発展連邦プログラムは折り返し点を迎えたことになる。最新版プログラムに記載されている2015年以前の事業費がこの間の事業実績を反映しているとみなすことにより、事業の進捗状況を判断することが可能だ。全国ベースでは、2010～15年の6年間（以下、「前期」）の事業進捗率は約4割であるのに対し、極東・バイカル地域では4分の1を下回っている（表5）。また、前期の事業費だけを取り出すと、極東・バイカル地域での事業費比率は、人口比を下回る6.2%に過ぎない。この実績からは「極東重視」が掛け声だけで、少なくとも現在までは実態が伴っていないことが示唆される。逆に、2016～20年の5年間（以下、「後期」）の計画では、極東での重点的な事業展開を図るという姿勢が明確になっているともいえるが、現状の厳しい財政状況を考えると単に「姿勢」だけで終わるリスクが高い。

事業分野別では、運輸サービスの輸出では前期の進捗率が14%、海運では同16%にとどまっており、多くの事業が後期の5年間で実施する予定になっている。例えば、「運輸サービスの輸出」サブプログラムに位置づけられているシベリア鉄道国際輸送回廊（コンテナ輸送路）関連の総合的なインフラ整備事業の場合、前期では全く手つかずで、576億ルーブルの総事業費は全て後期に計上されている。

「海運」サブプログラムに記載されているワニノ港（ハバロフスク地方）のインフラ施設の建設・改修事業も似たような状況にある。総額537億ルーブルの事業の着工は2014年であり、前期の事業費88億ルーブルに対して、後期の事業費は449億ルーブルとなっている。

表5 運輸発展連邦プログラムの期間別投資額（10億ルーブル）

	全国		極東・バイカル地域	
	2010～15	2016～20	2010～15	2016～20
運輸サービスの輸出	153.6	813.9	29.1	176.7
鉄道	1,581.5	1,984.7	29.6	35.6
道路	1,101.7	1,562.5	136.7	422.8
海運	406.5	406.8	12.0	62.9
内水運	76.0	166.3	2.1	2.9
民間航空	613.9	1,062.2	36.2	80.7
計	3,935.4	6,000.0	245.7	781.7

出典：連邦特定目的プログラム「運輸システムの発展（2010～2020年）」  
2015年10月6日修正版

表6 極東発展連邦プログラムの財源別投資額（10億ルーブル）

	総額	連邦予算	地方予算	予算外
鉄道	29.3			29.3
道路	57.7	41.1	16.6	
港湾・船舶	56.4	11.2		45.3
航空	51.0	50.9		0.1
電力	7.6	5.0		2.6
合計	202.0	108.2	16.6	77.3

出典：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・社会発展」2015年11月26日修正版

極東発展連邦プログラムの最新版は2015年11月26日付で修正されたものである。事業期間は2014～17年の4年間である。総事業費2,020億ルーブルのうち、電力インフラ整備事業1件（76億ルーブル）を除いた全てが交通インフラ整備事業（表6）であり、同プログラムはいわば地域限定の運輸発展プログラムと言える内容である。上述の運輸発展連邦プログラムとの違いは、大まかに言って事業の重要度・意義の違いである。一部例外はあるものの、運輸発展連邦プログラムには「連邦的意義のある事業」が取り入れられ、極東発展連邦プログラムには「地域レベルでの意義のある事業」が取り入れられている<sup>6</sup>。本来は地方政府が独自で整備すべきレベルのインフラの整備に連邦財政資金を導入するために、極東発展連邦プログラムが「落穂ひろい」をしているという構図だ。

このようにして「救われた」交通インフラ整備事業費は1,944億ルーブルである。参考までに、同期間の運輸発展連邦プログラムの投資額が3兆4,183億ルーブル、うち極東・バイカル地域事業分が3,542億ルーブルであるから、極東発展連邦プログラムのおかげで、全国の交通インフラ整備に占める同地域の比率が10.4%から16.0%に高まったと見ることも可能である<sup>7</sup>。

## (2) バム鉄道・シベリア鉄道近代化を巡る状況

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<sup>8</sup>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（表7）。連邦財政および国民福祉基金からの資金は、ロシア鉄道への資本増強（普通株・優先株の購入）という形で提供される。

表7 バム鉄道・シベリア鉄道近代化事業の財源内訳（100万ルーブル）

	2013	2014	2015	2016	2017	合計
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

出典：バム鉄道・シベリア鉄道近代化投資プロジェクト要綱

巨額の連邦予算や国民福祉基金の資金を勝ち取ったのは、ウラジーミル・ヤクーニン（Vladimir Yakunin）前社長の政治力あってのことだ。しかし、金額が大きいだけに、これをどのような形で執行していくかについては、様々な思惑も絡んで紆余曲折がある。少し煩雑になるが、極東開発省の立場を理解する上で参考になるので、一連の経緯を確認しておきたい。

この事業費は、当初、極東開発省が所管する極東発展連邦プログラムに計上された。上述の事業要綱の決定に先立つ2013年12月6日時点の同プログラムでは、バム鉄道・シベリア鉄道近代化事業費として5,234億ルーブルが計上され、このうち連邦財政支出764億ルーブル、予算外資金（＝ロシア鉄道）4,470億ルーブル（国民福祉基金からの資本増強分を含む）という内訳となっている。ところが、2014年になると、ガルシカ大臣は同プロジェクト向けの連邦財政支出は運輸発展連邦プログラムから支出されるべきだとの主張を始めた。TORなど自らが主導するプロジェクトの財源<sup>9</sup>確保を優先し、鉄道プロジェクトのため

の財源確保の責任を運輸省に転嫁したいとの思惑だったものと思われる。これに対してヤクーニン社長（当時）は反対の立場だった。

この闘争は、結果的に双方痛み分けのような状況になっている。まず、極東開発省としては、「責任回避」という点では成功を収めた。2015年連邦予算で極東発展連邦プログラム経費として計上された予算額は、プログラム上の計画事業費からバム鉄道・シベリア鉄道近代化事業費を減額した額となっている<sup>10</sup>。他方、前述のとおり TOR などに関連したインフラ整備資金は、2015年予算はもちろん、2016年予算でも獲得できていない。つまり、ヤクーニン氏が獲得した予算を自分の「財布」に移し替えることには失敗した。

対するロシア鉄道側は、予算削減を甘受せざるを得ない状況だ。まず、2015年の連邦予算では予定額（215億ルーブル）を下回る166億ルーブルしか投入されなかった<sup>11</sup>。そして、強力なロビイストだったヤクーニン氏が2015年8月20日にロシア鉄道社長を退任した後、事態はさらに厳しくなる。11月には、2016年連邦予算で同プロジェクトに向けられるはずだった支出は鉄道旅客輸送向けの補助金に振り替えられ、代わりに国民福祉基金から残金の1,000億ルーブル<sup>12</sup>を一括して拠出する方針が運輸省から示された<sup>13</sup>。実際に2016年連邦予算における運輸省の支出項目を見ても、同プロジェクト関連の経費は計上されていないようである。単純に2016年分だけを見れば、連邦予算の減額分以上の金額が国民福祉基金から拠出される計算であり、ロシア鉄道としては困らない形にはなっている。しかし、2017年以降を展望した場合、今回減額された連邦予算分を完全に取り戻すことが不可能なのは、誰の目にも明らかだ。新社長のオレグ・ベロジョーロフ（Oleg Belozherov）氏自身、経費節減および工期延長を検討していることを明らかにしている<sup>14</sup>。その際、工期延長の理由として、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。なお、2015年12月28日に開催された運輸に関する政府委員会では、モスクワ地区の路線整備と並んでバム鉄道・シベリア鉄道近代化にかかる投資プロジェクトの詳細計画が基本承認された。近いうちに、詳細計画が公表されるか、もしくは運輸発展連邦プログラムに反映されるのではないかと予想する。

さて、一連の経緯を経て、極東開発省と運輸省との役割分担は明確になった。前者は大規模インフラ整備プロジェクトからは距離を置き、投資誘致に注力する体制となった。極東における交通インフラ整備は、運輸省の責任であることが明確になった。予算制約が厳しくなる中で、モスクワ～カザン高速鉄道、クリミア半島併合にかかる鉄道整備、モスクワ近郊路線整備など、他の大規模プロジェクトとのバランスをいかに確保していくかという難題を抱えたことになる。

#### 4. 極東・バイカル地域開発政策の課題

上述してきたとおり、極東・バイカル地域の開発政策に関して、投資誘致型政策とインフラ整備型政策とが同時並行で進められている。その双方に、それぞれの課題があり、また共通の課題もある。

双方に共通しているのは、政策の予見性が低いことである。ウラジオストク自由港での査証制度のように、かなり早い時点から大統領はじめ政府高官が次々に言及し、いわば「目玉施策」となっているものでも、検討が進むに連れて内容が後退し、準備作業も遅れている。いつ、どのような形で実現されるのか、ふたを開けてみるまで分からない。インフラ整備については、各種のプログラム文書が公開されていることで、一定の予見性は担保されているが、相互の、あるいは予算との整合性が不十分である。バム鉄道・シベリア鉄道近代化プロジェクトは、極東発展連邦プログラムから削除されたままで、宙に浮いた状態にある。また、現行の極東発展連邦プログラムの後継プログラムになるはずの連邦特定目的プログラム「2025年までの極東・バイカル地域の経済・社会発展」は、2014年春に原案が公開されたまま採択に至らず2年近くが経過しようとしている。原油価格の急落に伴う財政状況の急変という外部要因も大きいとはいえ、見切り発車をした後に弥縫策を講じるということの繰り返しが政策の予見性を下げている。

投資誘致型政策では、理想と現実とのギャップが見え始めていること、情報提供の在り方の問題を指摘しておきたい。TORは、輸出志向の高付加価値型製造業を誘致、振興することを掲げてスタートした。しかし、TORの指定、「居住者」企業の認定というプロセスを経る中で、それとは異なる現実が見えてきた。例えば、TOR「ナデジジンスカヤ」やTOR「ベロゴルスク」では、地域の老舗のパン・菓子製造業の投資案件が認定されている。また、TOR「カムチャツカ」などは、「規模の小さい」、「今をいかに生き残るかで精いっぱい」地域プロジェクトを支援する特区だとの指摘もある<sup>15</sup>。TORの箇所数、投資案件実績数を積み上げなければならないという強迫的な意識の中で、現実的な判断として門戸を広げているのが実態だ。

本質論に立ち戻れば、「税制等の優遇措置を用意した程度」で極東地域において輸出型製造業が成立するののかという論点が見過ごされているのが問題だ。もちろん優遇措置は無いよりあった方がよい。しかし、その優遇措置が極東の抱える弱点をカバーし得るかどうかは別問題だ。製品市場での競争環境<sup>16</sup>、市場へのアクセス条件、労働力の質・量・コスト、資本財・部品等の調達環境等、ビジネス環境を規定する様々な要素の一つとして、税制・法制があるに過ぎない。ビジネス環境の適否は、最終的には個別企業が検討・判断する事柄であるが、マクロレベルでのビジネス環境を極東開発省が分析し、その結果を広く公開

すべきではないか。筆者としては、極東の資源を（非労働集約的に）加工する産業には比較優位があると考えており、こうした産業を念頭においたビジネス環境分析が行われることを期待したい。

併せて、極東開発省には情報提供の方法に工夫を求めたい。本稿執筆にあたって関連情報を収集・整理しながら気づいたのだが、個々の先行発展区についての情報がほとんど公開されていない。進出を決めた企業、あるいは進出に意欲を示した企業にだけ情報提供すればよいと考えているのか。また、各種優遇措置についても、極東開発省と極東開発公社がそれぞれのウェブサイトに掲載されている内容が必ずしも整合しない。わかりやすく簡潔に表記するために、一部が不正確になることにはやむを得ない面もあるが、どこかに統一された正確な情報を掲載してほしいものだ。関連法令、政省令を全部参照しなければ理解できないような「優遇措置」では、企業は魅力を感じないだろう。

インフラ整備型政策では、何より安定的財源確保が大問題であるが、これは国全体の財政問題と直結しているのでここでは取り上げない。政策技術論的には、パッチワーク状態の政策体系を整理する必要性を指摘したい。バム鉄道・シベリア鉄道近代化プロジェクトを運輸発展連邦プログラムに移行するのに合わせ、これに関連する港湾整備プロジェクトも極東発展連邦プログラムから移行させて、その関連性をわかりやすくすべきではないか<sup>17</sup>。

## おわりに

TOR やウラジオストク自由港など、民間投資を受け入れる器（制度）はほぼ出来上がった。内外企業の関心も高まっている中で、どれだけの民間投資案件が具体化していくのか、2016年が正念場となるだろう。

極東開発省が投資誘致型政策に注力する姿勢を明らかにする中で、インフラ整備やその他の政策分野における極東政策がどうなっていくのかが大きな課題として残る。一つのカギとなるのが、各国家プログラムの中に極東・バイカル地域に特化したサブプログラムを設けるという仕掛けである。その実態や展望についての検討を、次の課題として取り組んでみたい。

## —注—

<sup>1</sup> 齋藤大輔「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、21頁。

- <sup>2</sup> 齋藤「ロシアの新しい極東政策」32-33頁。
- <sup>3</sup> “Territorii operezhaiushchevo razvitiia: 9 osovykh zon v DFO (先行発展区: 極東連邦管区の9特区),” TASS, 27 August 2015, <<http://tass.ru/info/2215388>>, accessed on 11 January 2016.
- <sup>4</sup> 経常経費は2016年連邦予算に計上されている。TOR 関連61.7億ルーブル、民間投資プロジェクト支援99.2億ルーブル、投資環境改善関連6.5億ルーブルなど。
- <sup>5</sup> Ministerstvo Rossiiskoi Federatsii Po Razvitiu Dal'nego Vostoka (極東開発省), Raz'iasneniia po povodu realizatsii mery po uproshchennomu vizavomu rezhimu Svobodnogo porta Vladivostok (ウラジオストク自由港の簡略査証制度に関わる措置の実施に関する説明) 11 January 2016, <[http://minvostokrazvitiia.ru/press-center/news\\_minvostok/?ELEMENT\\_ID=3984](http://minvostokrazvitiia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=3984)>, accessed on 12 January 2016
- <sup>6</sup> 新井洋史「ロシア極東地域の地域開発政策の展開状況」『ERINA REPORT』No.101、(2011年9月)18-50頁。
- <sup>7</sup> 厳密には分母と分子が整合していないので不正確である。あくまで、およその規模感を理解するための数字として算定した。
- <sup>8</sup> 2014年10月24日付、政府指令第2116-rにより承認された事業要綱。PASPORT investitsionnogo proekta “Modernizatsiia zheleznodorozhnoi infrastruktury Baikalo-Amurskoi i Transsibirskoi zheleznodorozhnoi magistrali s razvitiem propusknykh i provoznykh sposobnostei” (「バイカルアムール鉄道およびシベリア横断鉄道の通過・輸送容量増大を伴う鉄道インフラ近代化」投資プロジェクト要綱)
- <sup>9</sup> 2014年5月に極東開発省が公表した極東発展連邦プログラムの改訂案では、2015～2017年の3か年の連邦財政支出として、TOR 整備関連622億ルーブル、PPPプロジェクト関連506億ルーブル、人材育成関連221億ルーブルの計1,350億ルーブルを計上していた。これは、バム鉄道・シベリア鉄道近代化事業への連邦財政支出の約1.2倍である。
- <sup>10</sup> 予算と表裏一体になっているはずの連邦特定目的プログラムの修正作業は、約1年遅れ、2015年11月26日付でバム鉄道・シベリア鉄道近代化事業費が削除された。2015年2月28日付の修正の際に削除されなかった理由は不明。
- <sup>11</sup> 2015年5月29日付、政府指令第995-r。
- <sup>12</sup> 国民福祉基金からの拠出は、当初2014年から3か年で毎年500億ルーブルずつの予定だったが、最初の拠出が2015年にずれ込んだため、1,000億ルーブルが未執行で残っている。
- <sup>13</sup> TASS, 10 November 2015, <<http://tass.ru/ekonomika/2423216>>, accessed on 16 January 2016
- <sup>14</sup> RIA NOVOSTI, 2 December 2015, <<http://ria.ru/interview/20151202/1334174801.html>>, accessed on 17 January 2016
- <sup>15</sup> 齋藤「ロシアの新しい極東政策」20頁。
- <sup>16</sup> アジア太平洋地域の工業製品市場は、日本、韓国、中国が厳しい競争を続けてきた市場であり、後発企業がシェアを確保するのは容易ではない。
- <sup>17</sup> 本稿では紙幅の関係で取り上げなかったが、石炭輸出ターミナルを中心とした港湾整備プロジェクトと鉄道輸送力増強プロジェクトは必ずしも整合していない。新井洋史「第1章 東に向くロシア——整備が進む極東の物流・エネルギーインフラ」『北東アジアの経済連携——戦後70年、変わる経済地図』(日本経済研究センター、2015年)21-22頁。