

## ロシアにおける経済特区の歩み

ナホトカ経済特区行政委員会  
経済特区開発及マーケティング担当副部長  
スヴェトラナ・ヴィホレーワ

経済特区 (Free Economic Zone: FEZ) は、多くの国で成功を収めている効果的なメカニズムである。経済特区の開設は、生産者や投資者が異なる待遇、すなわち現在自国で得ているよりも自由な待遇を求めている事をホスト国が認識したことを意味する。経済特区政策の目的は外国および国内企業に対する投資環境の「部分的」自由化である。経済特区は改革のために分離された島、あるいは改革努力を傾注する特別な目標としても考えられよう。

1986年、当時のゴルバチョフ書記長が極東ロシアのナホトカ訪問中に経済特区開設の意図を表明した。しかし、実際の進展はロシア連邦初代大統領であるエリツィン・ロシア共和国最高会議議長 (当時) が1989年にナホトカを訪問した後の1990年になって、新政府により始まった。1990年10月、ロシア共和国最高会議が「沿海地方ナホトカにおける経済特区開発に関する令」を承認した。

真の経済特区をロシアに設立しようという試みが10年続けられたが、ロシアには本当の意味の経済特区を作る事がまだできていないことを強調したい。輸出促進、先進的な企業文化や経営の導入、自国の技術開発、原材料輸出に代

わる膨大な資源の加工などを必要としているロシアは、まだこの非常に重要な手法の理解に努めているところである。新たな投資政策の中の諸施策や、経済特区内の限られた範囲内で政府と外国企業が協力する方法を立案・試行すること、そしてその成果を国内に広めることがロシア政府を助けることになる。このようにして、何がうまくいって何がうまくいかないのかを示すことにより、経済特区は改革努力に間接的に影響を与えることができるのである。

一方、経済特区はロシアにおける制度的な改革を必要としている。経済特区の試みに対してロシアで何が起こったのかが、本稿の主要なテーマである。ナホトカ経済特区を例として、経済特区の試みの進展と共に直面する問題の本質を明らかにしていく。

ロシアには正式に指定された経済特区が18ヶ所ある。1990年から91年にかけて、経済特区のステータスは人口1,800万人 (ロシア総人口の13%) が居住する11地域に与えられた。これらの地域は場所も大きさも異なる。例えば、ヴィボルグ特区 (サンクトペテルブルグ近く)、アルタイ特区 (シベリア) (アルタイ地方全体) と、ケメロボ州の

クズバステ区、サハリン島の端にあるサハリン特区などである。これらのほとんどの地域は経済特区のステータスを利用する機会に恵まれていなかった。ナホトカ経済特区は最初に経済特区に指定された場所である。ナホトカ経済特区は、中国、韓国との国境に近く、また日本にも近いロシア極東の南部にある、戦略的に重要な港湾都市である。ナホトカはロシアのアジア政策にとっての地理的優位性と戦略的重要性のために選ばれたものである。10年間、ナホトカ経済特区は真の経済特区開発の候補地として考えられていた。1991～94年当初、ナホトカ経済特区の一部は、たとえば免税、関税面での優遇措置、特別入国手続き、簡易企業登記などの措置があり、利用されていた。政府はインフラ開発の資金を供給した。韓国のパートナーと共にナホトカ経済特区は経済特区に対する新たなアプローチを提案した。国際プロジェクトであるロシア・韓国工業団地（RKIC）の実現である。これは結局ロシア・韓国間の国際条約締結につながった。しかしながら、ナホトカの歴史は、未だ達成されぬ真の経済特区としてのステータスを求める戦いである。

ロシアにおける経済特区の失敗は、以下のような理由による。

1. ロシア全体の経済特区の発展に関するロシア政府の構想段階での誤りとアプローチの欠如
2. 不適當で未発達な法制度
3. 好ましくない経済状態

### 構想上の問題

プロジェクトがどれ程複雑であるかに関わらず、正しいコンセプトを持つことが成功の核である。1988～90年のロシアでは正しいコンセプトを構築することは非常に難しい状況だった。主唱者は、書籍から得た経済特区の知識しか持たず、ロシアは経済特区開発の独自の道を持つと盲信していたようなポスト・ソビエト経済の構成者であった。経済特区の国際性、政府の役割、位置や適正規模の重要性、最高水準のインフラがあるかといった、FEZ開発に必要な重要条件は無視された。

経済特区の持つ国際性という本質から、当該地域は投資獲得と市場シェア確保という国際的な競争の中にあるとの前提が置かれることになる。国際的生産ネットワークあるいはチェーンが確立された時に、経済特区はそれらをリンクさせることができる。経済特区は、外国投資によって導かれる輸出主導型の工業化戦略の主要な要素のひとつである。これは、その国の政府が自国の経済を世界に向けて開

放し、外国投資家を迎え、「国際ルール」に則り、自国内でビジネス発展を支援する用意ができていることを世界に示すという、積極的な政策である。

ロシアの場合、多くの地域の経済特区開発の目的は、ほとんどが住宅事情の改善、商品の供給、公共のインフラ近代化などの社会的問題に向けられている。経済特区は連邦予算を州の税収に取り込み、それを州内に留めるための政治的道具となった。

いわゆる「経済特区」地域の多くがナホトカ経済特区令の主要な部分を模倣しているにも関わらず、経済特区の設立は国際水準と見合うような工業開発促進よりも、予算獲得のための戦いになっている。ナホトカ経済特区が政府令を通じて経済特区に組み入れようとした財政戦略は、インフラ開発を促進し、未開発の地域を活性化するために、市による税収を（連邦に納入せずに）保持しておこうというものであった。

特区の面積は財政面で非常に重要な意味を持つ。国際的な定義によれば経済特区は工業地域であるが、ロシアでは混合地域である。たとえば、74.3km<sup>2</sup>のヴィボルグ特区は、人口が合計20万人になる6つの小さい町を含んでいる。「クズバス」特区と「アルタイ」特区はケメロボ州およびアルタイ地方全体である。ナホトカ特区も、総面積4,611km<sup>2</sup>、総人口22万人のナホトカ市とパルチザン地区から成る。ナホトカ市の面積は370km<sup>2</sup>で、それ以外はほとんどが森林である。ホスト国がケメロボ州のような大きな社会問題を抱えた地区あるいは地域全体を開発しなければならないとなれば、話は全く違ってくる。

経済特区はどこもインフラ面で非常に深刻な問題を抱えている。1980年代の終わりには、通信はモスクワでさえも問題となっており、地方などは言うまでもなかった。ファックスは技術的驚異で、ナホトカでは当時ほとんどの港湾でテレックスを使っていた。ホスト国政府は通常、インフラ開発あるいは改善のための資金を提供するが、それは常に巨大な公共投資を伴う。面積の広い経済特区の場合、政府はインフラ資金の負担を地方に押し付けるか、間違いを認めてそれ以前の法令を破棄することになる。たとえば、ナホトカは政府の投資を直接受けなかったが、4,611km<sup>2</sup>のインフラ開発に対して投資信用（後に税額控除）を受けた。責任組織であるナホトカ経済特区行政委員会は、経済特区がわずか数ヘクタール程度の場合にかかる費用よりもかなり多くの全体的な社会インフラ開発費用をナホトカ市とパルチザン地区のために投資しなければならなかった。各種の市のプロジェクトによってその負担はかなり増大し、経済特区を高価なものにした。

1,800万人の人口を持つ、ロシア全土の13%を経済特区に指定したことが誤りであることは明白である。そこでは、主要な原則の一つが無視された。つまり、一つの経済特区は、ある特定の活動（工業、加工、あるいは経済）のために区切られた地域であるという原則である。結果として、政府はいわゆる経済特区に与えていた特権を1992～93年にすべて廃止した。また、ナホトカ経済特区を除くすべての経済特区に対する資金提供が廃止された（ナホトカ経済特区は1997年まで資金を受けていた）。

1992年、韓国の韓国土地公社とアメリカの民間企業SOVCAPと共に、ナホトカ経済特区行政委員会は経済特区に対する新たなアプローチを開始した。そして、政府に対して「スポット開発」、つまり、取り組みを数百ヘクタール程度の小さい地域に集中する方法を提案した。韓日政府間の二国間交渉は、ロシア・韓国工業団地プロジェクトにつながった。このプロジェクトは、330ヘクタールの自由地帯という、国際的に認知された考え方である。ロシア国内の経済特区の考え方を発展させるモデルとして利用される。

また、場所をどこにするかも最も重要な点である。主に原材料を輸入して、定期的（毎週）に輸出市場用に出荷する加工産業のために経済特区は利用されるので、良好な国際交通と通信が必要不可欠である。専門家は、最も好ましく理想的な場所はナホトカとカーニングラードであるとした。ナホトカはアメリカ、北アジアおよびロシア市場へのアクセスがよい。カーニングラードはドイツ、ポーランド、スウェーデン、フィンランドに近接した飛び地である。特別制度を設置するという目的は、従ってナホトカ経済特区とは全く異なり、1997年にはカーニングラードは経済特区ではなく、「特別区域」としてのステータスを得た。これは正しい判断であった。

従って、「経済特区」という言葉は、1997年までは、異なる税金あるいは関税待遇を適用される場所、または連邦予算と地方予算の間に他の地域とは異なる関係がある場所といった意味で広く使われていたと言えよう。しかし、経済特区は天然の適地、優良なインフラ、特別な投資待遇、官僚主義の抑制、十分な政府からの支援といったことの結合である。これらのどれか一つでも不足だったり欠けていたりすれば、経済特区の成功は難しい。さらに、定義が混乱していることが、経済特区が非合法であると広く批判される状況をまねいた。その地域がこの「ブランド」（本当の「ステータス」ではない）を持つ限り、すべての問題は経済特区のステータスということに関連付けられていた。

## 法制度の問題点

法制度は経済特区の成功に不可欠である。1990年はロシア新政府とロシア連邦最高評議会がロシアの立法を始めた年である。経済特区および外国投資に関する法制度の一般的（基本的）枠組みが欠如していたため、様々な組織が経済特区を設立することができた。たとえば、「サハリン」、「アルタイ」などは閣僚会議令によって経済特区のステータスを与えられた。また、ナホトカ経済特区、「クズバス」、「サトコ（ノブゴロド州）」は最高会議令により、また貿易地帯「シェレメチエボ」と自由港「ブヌコボ」（モスクワ）は大統領令によってステータスを与えられた。

ナホトカの経済特区開発に関する最高会議令と政府令は、ナホトカ経済特区自体及び外国投資やロシア国内の投資家への対応を規定する最初の法的書類であった。関税法、税法、通貨法、ロシア国内における外国投資法などの基礎的な法令は、続く2年の間に制定された。これらの法令は、関税法を除いてはどれも経済特区については触れておらず、経済特区のステータスは単なる宣言となった。

結局、経済特区はロシアでは非合法となり、経済特区に関する法律を待つ「待機」状態になった。1994～95年に政府は自らの法令を簡単に廃止し、経済特区案は無期凍結となった。法律的には完全な「真空」状態になってしまったのである。

経済特区に関する法律は、1993～94年に立案され、ロシア下院に上げられたが、未だに成立していない。この法律はロシア下院に2回承認され、それぞれ1998年にはエリツィン大統領に、そして2000年にはプーチン大統領に拒否されている。概念は異なるが、どちらの草案もロシアの経済特区を合法化するもので、政府の役割と経済特区開発のための特別な手続きを明確にするものである。また、数平方キロメートル規模にまで経済特区の面積を縮小し、経済特区に必要な条件としての免税や自由関税地帯を明確にするものである。しかし、まだ経済特区の機能を完全に明らかにするようなものではなかった。

ナホトカ経済特区行政委員会とそのパートナーである韓国土地開発公社は、法的な問題を乗り越えるために、ナホトカ経済特区内のロシア・韓国工業団地を、日韓間の国際条約に基づかせることを決めた。条約は、経済特区開発に必要な以下のような主要な前提条件を含んでいる。

RKIC内の企業のための免税措置

簡素化された事務手続き（ワンストップサービス）

インフラ整備と韓国および将来的な利用者の投資保護に関してロシア政府が責任を持つこと

パイロットプロジェクトとしてのRKICが実現されれば、主要なアプローチを試し、すべての「ゲームプレイヤー」、つまり、連邦および地方政府、海外のパートナー（ディベロッパー）RKICの利用者の間の正しい関係を発展させるためのよい機会となる。国際条約は、一連の命令、様々なレベルの政府令、そして「組織内」の法令により担保される必要がある。これらはすべて、ナホトカ経済特区の近隣の中国、韓国、そして朝鮮民主主義共和国（以下、北朝鮮）の経済特区と比較して競争力を持たなければならない。透明性と柔軟性はRKIC開発の初期段階では非常に重要である。

ヤンタル特区（カリニングラード）は、「カリニングラード特別地区のための法律」によって特別経済地区にその姿を変えた。サトコ特区はこの考えを拒み、特別なステータスを取得しなかったが、非常に進歩的な知事とノブゴロド州政府のおかげで、特別な地域投資戦略をうまく策定し、実施する事ができた。同州は今日では、外国投資家の間で最高の評価を得ている。彼らは経済特区基準の一つである、事務手続きの簡素化と地方税のインセンティブを賢く利用したのである。

## 経済状況

周囲の政策的環境がよくなればなるほど、経済特区が地元の経済にもたらす利益も大きくなる。最も重要なのは安定したマクロ経済環境である。インフレの脅威があってはならず、為替レートや公定歩合は行政的関与による安定ではなく、自由市場での価値、あるいは「市場」値に近くあるべきだ。もしマクロ経済環境が不安定であれば、関係者にとって経済特区が成功だったとしても、ホスト国が経済特区から得る直接的な便益は少なくなる。さらに、全般的な環境がホスト国内の競争力のある民間企業にとってよくなればなるほど、ホスト国が経済特区から得る直接利益は大きくなる。こうして増大する利益には、経済全体への大規模な民間投資、雇用機会、より高い給料や効率的に生産される輸出可能な生産物が含まれる。これは、周囲のビジネスが経済特区内の投資家の経済的なニーズに素早く対応し、それによって後背地との連携も増すという事実から導かれることである。

経済特区が始まった1990～94年には、ロシアの経済状態は激しいインフレと政治不安、生産および所得の急減で、かなり不安定であった。エリツィン大統領の下で再編成されたロシア政府は、旧共産党の命令系統を破壊し、法に基づく市場システムを作り上げようとしていた。地方政府もまた古い制度の組織と運営方法を残していたのである。そ

の頃、民営化が始まった。

また、その時期には、経済特区の発展にとって基盤となる民間企業は全くなかった。ナホトカで最初の民間企業は1990年後半にできた。当時ナホトカには340の国営企業があった（現在と比較すると、現在ナホトカには4,200企業あり、そのうちわずか3%が国営である。また、個人の民間ビジネスは16,000にのぼる）。このように、1990～95年間に民間ビジネスの発展が始まった。小さい商売はほとんどが若く経験の少ない一人だけの会社で、外国企業と競争もできず、またジョイントベンチャーで対等なパートナーとなることもできなかった。当時ナホトカ経済特区は税金及び関税のインセンティブを利用して海外のビジネスを惹きつけており、1994年には外国資本を伴う会社が460社になり、それらのほとんどがジョイントベンチャーであった。6年後、外国資本100%の企業はほとんどが撤退した。投資環境が不安定であったり、ナホトカ経済特区で約束されていた便益が廃止されたりして、それらの会社は目的を加工から単純な貿易に変更するか、あるいはただ単に撤退したのである。1992～93年に公表された株式資本は6億4千万米ドルであった。これは外国人がナホトカに投資したいと思った額である。現在、外国投資を伴う企業の登録資本は、わずかに6,400万米ドルである。金融のインフラも不十分であった。証券市場の発展も1991年に始まった。銀行のほとんどは100万ドルさえも受け入れることができなかった。

1998年の8月に実施したルーブルの切り下げと債務不履行は最も深刻な危機の引き金となり、さらに多くの外国企業がロシアを去った。この状態はロシアにおける経済特区の発展にはつながらなかった。

## 結論

このように、10年前にはロシアとその政府は経済特区を開始する準備ができていなかった。

ロシアには外国投資を惹きつけ、彼らにとって役に立つきちんとした法制度がなかった。

経済特区は世界経済との統合を目指す政府の特別な政策として考えられていなかった。

不安定なマクロ経済環境と政治状況があった。

立地条件、経済特区の国際的な性質、国家レベルで推進する気持ちがあるかどうかといった重要な基準を無視し、誤った概念的アプローチをとっていた。

競争力があり、経験を積んだ信頼できるロシアの民間ビジネスが十分にはなかった。

現在、ロシアは本当の経済特区を発展させるよい機会を得ている。ロシアの経済特区に対して実行可能で適当な法律を作るために、それぞれの地方と議会は十分な経験を積んだ。

ロシア人はビジネスの経験を積み、国際基準に適合し始めている。若い経営者は英語を話し、海外でビジネスを学んでいる。ロシア政府の新たな戦略は、ロシア経済に外国直接投資を呼び込むことを目指している。サハリンプロジェクトと生産物分与法の促進にプーチン大統領自らが注目していることは、このプロジェクトが政府の目的の中で重要な位置を占めていることを示している。韓国首相とカシ

ヤノフ・ロシア首相、および金大中・韓国大統領とプーチン・ロシア大統領の会談で、口韓工業団地プロジェクトは口韓間の経済関係で最も重要なパイロットプロジェクトとしてみなされた。RKICは韓国の本格的な対口投資の先触れや経済特区開発のモデルとなろう。

経済特区に関する法律の新しい草案は経済特区の定義や開発に関する政府の責任を明確にしている。ロシアが経済特区という道具をロシア経済への外国直接投資流入促進のために利用する機会がもう一度巡ってきた。

[ 翻訳ERINA ]

