

ロシア極東地域の管理体制の転換と地域政策

早稲田大学アジア太平洋研究センター特別センター員・ERINA 共同研究員 堀内賢志

はじめに

ロシアでは現在、極東地域開発が国家の最優先課題と位置づけられている。ロシア指導部のその強い意欲を示したのが、2012年5月のウラジーミル・プーチン大統領の復帰とドミトリー・メドベージェフ内閣の発足に伴う極東開発省の創設であった。大臣には、元ハバロフスク地方知事から極東連邦管区大統領全権代表となっていたビクトル・イシャエフが、全権代表と兼任する形で就任した。このイシャエフ率いる極東開発省によって、2025年までを対象とする「極東バイカル地域社会経済発展国家プログラム」（以下「極東バイカル発展国家プログラム」）が作成され、2013年3月にロシア政府によって承認された。

ところが、2013年8月末、就任からわずか1年3か月後にイシャエフは解任され、ユーリー・トルトネフ極東連邦管区大統領全権代表とアレクサンドル・ガルシカ極東発展相による新たな布陣となった。さらに、極東発展国家プログラムも、政府による承認からわずか1年後の2014年4月、大幅に改訂されることとなった。トルトネフ、ガルシカからは、極東地域政策と地域の管理体制に関して、イシャエフとは全く異なる新たなモデルを提示した。それは、ロシアの極東地域政策自体を大きく転換させる可能性を持つ。本稿は、こうした極東地域政策を担う幹部の転換とそれに伴う管理体制、地域政策の方向性の転換について論じる。

1 極東開発省の創設¹

(1) 極東開発省の創設とその意義—極東政策の「現地化」

極東開発省は2012年5月21日付の大統領令により創設された。この大統領令には、省の機能として以下の三点が規定されている。①国家プログラムと連邦特定目的プログラム（政府によって承認されたリストで規定される長期的なプログラムを含む）の実施に関する活動を調整する、②連邦財産（林業用地と連邦的意義を持つ特別自然保護区、ならびに大統領によって承認された戦略的企業と戦略的株式会社のリストに含まれた公開型株式会社と連邦国営企業の財産の総体を除く）を管理する、③ロシア連邦の法令に従って連邦構成主体の国家権力機関に委譲された連邦の権限の

実施を監督する。また同大統領令により、当時極東連邦管区大統領全権代表の任にあったイシャエフがこの新たな省の大臣を兼務することとされた²。

極東開発省の創設とイシャエフ大臣の任命は、極東地域政策の「現地化」という方向性を示すものだったといえる。2007年より本格化したロシアの極東地域政策は、もっぱら連邦主導の形で進められていた。2007年1月に創設された「極東、ブリヤート共和国、イルクーツク州およびチタ州社会経済発展問題国家委員会」は、首相を議長とし、経済発展通商省（現・経済発展省）大臣と極東連邦管区・シベリア連邦管区大統領全権代表が副議長を務め、連邦政府各省の大臣や当該地域の連邦構成主体の首長などをメンバーとするものであった。半年後に、同国家委員会は第一副首相のうちの一人が議長を務める形に変更され、以後、イーゴリ・シュワロフ第一副首相がその議長として極東政策を統括した。2007年11月に承認された「2013年までの極東ザバイカル地域経済社会発展連邦特定目的プログラム」は、この国家委員会がその策定に責任を持った。さらに、同プログラムの進捗状況をチェックし、その執行を保障するコーディネーターとなったのは地域発展省であった。

極東開発省の創設によって、極東地域発展プログラムの草案策定やその実施をコーディネートする諸々の役割が、同省に委ねられることとなった。初代大臣に任命されたイシャエフは、モスクワの政界に根を持たず一貫して極東地域で活動を行ってきた人物である。1991年以来17年半にわたりハバロフスク地方知事を務め、また「極東ザバイカル地域間協会」議長として極東地域の発展に従事した。2009年4月からは極東連邦管区大統領全権代表となったが、これは初の極東地域出身者の登用であった。連邦管区全権代表と特定の省を担当する大臣を兼務したことは、前例のない権限を獲得したことを意味した。さらに、同省はモスクワとハバロフスクの両方に配置する形で創設されたが、イシャエフ大臣をはじめ、5名中4名の次官と職員の大多数がハバロフスクに勤務することとなった。このようにハバロフスクを本部とする連邦省という形態も前例が

¹ 本節の内容について、詳しくは拙稿「ロシア極東地域の開発体制をめぐる混乱と軋轢：極東発展省を中心に」（『ロシア・ユーラシアの経済と社会』ユーラシア研究所、2013年6月、17～35頁）を参照。

² "Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. N 636 'О структуре федеральных органов исполнительной власти'," *Российская газета*, 22 мая 2012 г. <<http://www.rg.ru/2012/05/22/struktura-dok.html>>（以下、インターネット情報はすべて2014年6月20日現在である）

なかった。その5名の次官たちも、3名はハバロフスク地方政府の出身者、残り2名も極東地域のエネルギー企業の責任者としてイシャーエフと仕事をしてきた人物である。

2000年代のプーチン政権期は、ロシアの中央地方関係において連邦への権限・権力の集中が著しく進んだ時期であった。しかし、こうした集権化がもたらす非効率性の問題は政府内でも指摘されていた。とりわけ極東地域のようにモスクワから遠く離れしかもきわめて広大な地域において実施される事業をモスクワから管理することは、決して効率的ではない。地域発展プログラムの策定自体も、イシャーエフのように現地に知悉した人物が担うことで、より現地の実態に即した策定が可能となると考えられた。特にメドベージェフ大統領期から、連邦構成主体首長の公選制復活などの形で、集権化からの揺り戻しが進んでいたが、極東開発省の創設やイシャーエフ大臣の任命もこうした流れの一環として見るができる。

(2) 極東開発省をめぐる軋轢と「公社」構想

一方で、極東開発省の創設の直前には、これとは全く異なる「シベリア極東開発公社」の創設構想が具体化しつつあった。これは、連邦議会下院選および大統領選を前にした2011年11月に、当時首相であったプーチンがセルゲイ・ショイグ非常事態相に東シベリア・極東地域の発展に関する提案をするよう命じ、これに対してショイグが翌2012年1月にプーチンに提示した構想である。この構想に基づいて策定された法案によれば、同公社は、クラスノヤルスク地方までを含む東シベリア地域と極東地域全域において、天然資源の採取・加工や石油・ガス化学から機械工業、造船、輸送、公共インフラ創出に至る投資プロジェクトの実施に関する権限を委任される。公社は大統領に直属し、他の連邦機関や連邦構成主体の機関の介入を排除しながら、地下資源や森林資源の利用権を独占的に付与するなど強大な権限を行使する³。この公社を率いる候補として名前が挙がっていたのは、ショイグやシュワロフ、あるいはボリス・グレイズロフ元下院議長などプーチンに近いモスクワの有力政治家たちであり、これはむしろモスクワによる極東・東シベリアの直接統治に近い構想であった。同構想は、2012年5月に極東開発省が創設されることで一旦は消滅したと思われた。しかし、その後の極東開発省の機能不全の

中で、同構想に立ち戻る必要性がプーチンやその他の幹部たちから繰り返し言及されることになる。

イシャーエフは、極東地域における投資プロジェクトの選定や「極東バイカル発展国家プログラム」の策定過程で、経済合理性や連邦財政の限界を軽視した案を作成し、さらに省の権限の拡大を繰り返し主張することなどにより、他の省庁との間で大きな軋轢をもたらししていく。極東開発省は、上記国家プログラム案を2013年第一四半期までに作成することを命じられたが、2012年11月の極東ザバイカル発展に関する国家評議会会議においてプーチン大統領は、同省による作業が遅れていることを厳しく批判した。そして、同省が「現在のところその使命にできていない」と断じると同時に、シベリア極東開発公社の構想に立ち戻る必要性に言及した⁴。策定期限直前の2013年2月、シュワロフ第一副首相が議長を務める会議に極東開発省が提出した国家プログラム案は、2025年までの期間に連邦財政から、政府によって承認されている予算の10倍にも達する5兆7千億ルーブルの拠出を要求するものだった。シュワロフはプログラム案を突き返し、プーチン大統領に対し、極東開発省のプログラム策定能力の欠如を伝えたとされる⁵。同国家プログラムは、修正の上、3月21日にメドベージェフ首相の下で開催された政府会議に提出されたが、連邦予算からの拠出額が3兆8千億ルーブル、総事業費は10兆6千億ルーブルという、依然として膨大な規模のものだった。同プログラムは結局連邦予算からの資金供給源が見つからないまま、見切り発車的に承認されるという事態となった。

こうした、他の省庁とのすり合わせや現実的な財源の問題を無視したイシャーエフの独走は、極東地域政策の「現地化」が裏目に出たことを示すものといえる。イシャーエフはプーチンからたびたび叱責されただけでなく、彼の解任を求める声が各省庁からも強く上がっており、大統領府による大臣たちの評価基準作成作業の中でも「非能率的」な大臣と低評価を受けていた⁶。プーチン大統領は2013年5月の会議で、国家プログラムが2025年までに連邦予算から3兆8千億ルーブルを要求しているにもかかわらず、財務省が2020年までの予算として承認している額が2,960億ルーブルに過ぎないことを指摘し、「なぜこのような文書が採択されたのか」「体裁を繕うだ

³ "Федеральный закон о развитии Сибири и Дальнего Востока. Проект," *Агентство Политических Новостей*, 4 апреля, 2012 г. <<http://www.apn.ru/publications/article26477.htm>>

⁴ "Заседание президиума Госсовета," 29 ноября 2012 г. *Россия* 大統領公式サイト <<http://www.kremlin.ru/transcripts/16990>>

⁵ "Дальнему Востоку грозит стихийное массовое заселение из соседних стран," *Ведомости*, 20 февраля 2013 г. <http://www.vedomosti.ru/politics/news/9292421/zamanit_na_vostok>; "Минвостокразвития в шаге от ликвидации," *Известия*, 1 марта 2013 г. <<http://izvestia.ru/news/545920>>

⁶ "В Кремле назвали пятерку малоэффективных министров," *Известия*, 15 января 2013 г. <<http://izvestia.ru/news/542855>>

けの仕事など必要ない」とこれを厳しく批判した⁷。こうして、8月31日のウラジオストクでの会議の席で、イシャーエフを極東連邦管区大統領全権代表および極東開発省大臣の両方のポストから解任することがプーチンから告げられることとなった。

2 極東管理体制の転換へ

(1) 極東開発省・極東連邦管区全権代表の人事

2013年9月より、イシャーエフが兼任していた極東連邦管区大統領全権代表と極東発展相の職には、それぞれユーリー・トルトネフとアレクサンドル・ガルシカが任命された。トルトネフは全権代表とともに副首相を兼任することにもなった。

極東連邦管区大統領全権代表兼副首相となったトルトネフは、1956年ペルミの石油労働者の家に生まれた。ペルミ工科大学卒業後、コムソモールに勤務していたが、ソ連末期からいくつかのビジネスを成功させて財を成し、1996年からはペルミ市長、2000年からはペルミ州知事を務めた。知事時代には同州とコミ・ベルミヤーク自治管区の合併を推し進め、合併承認の住民投票を成功させている。これは、プーチン政権で進められた連邦構成主体合併の最初の例となった。こうした地方政治における意欲と手腕がプーチンの目にとまり、2004年にモスクワに引き立てられ天然資源相に任命される。同省では、国内の重要な地下資源鉱区の開発への外国企業の参加を制限する「地下資源法」の策定に関わり、また外資のみで運営されてきた「サハリン2」の工事差し止めとガスプロムを支配的株主とさせるまでの外資との駆け引きを主導するなど、プーチン政権のエネルギー政策において重要な役割を果たした。プーチンからの信頼は厚く、2008年大統領選におけるプーチン後継の有力候補とさえ言われた。プーチンが大統領に復帰した2012年5月からは大統領補佐官となり、連邦構成主体首長によって構成される大統領の諮問機関である国家評議会を統括する役割を担った。ちなみにトルトネフは、閣僚の収入公開の際にしばしばトップにランキングされていた富豪である。これについては、かつて自ら社長であった食品会社「EKS」社の株式売却や住居の売却による収入などと説明している⁸。

極東発展相に任命されたガルシカは、モスクワ郊外のクリン出身、1975年生まれ38歳という若い大臣である。ロシ

ア国立社会大学で経済学や労働社会学を、プレハーノフ記念ロシア経済アカデミーで資産鑑定評価を学び、1998年に有限会社「評価コンサルティングマネジメントセンター」を立ち上げ社長に就任した。同社はその後コンサルティング会社「Key Partner」のグループ企業となり、現在ガルシカは同社の業務執行社員となっている。2004年にはロシアの主要な評価会社が設立した「ロシア評価人協議会」会長に就任した。2010年には、ロシアの非資源・加工産業を担う若い企業家がメンバーとなり、プーチンに対して政策提言などを行う経済団体「ビジネス・ロシア」(Деловая Россия)の総裁(その後共同議長)となった。同時にガルシカは、大統領直属の「経済評議会」「経済近代化・イノベーション発展評議会」「優先的国家プロジェクト・人口政策評議会」やプーチンが議長を務める「戦略イニシアチブエージェンシー」監査役会、その他政府・議会内の評議会のメンバーとなり、政策形成にたずさわった。ロシア政府の下で学術界や国家機関の専門家によって長期発展コンセプト「戦略2020」が策定された際にも、その作業グループの一つを率いた。2013年6月からは、プーチンを支持する経済団体・社会団体によって結成された「全ロシア国民戦線」の共同議長を務めていた。2012年12月に地域における投資環境に関する国家評議会会議が開かれ、その際ガルシカは報告者の一人となっているが、この会議の準備作業の際に国家評議会担当の大統領補佐官であったトルトネフと知り合っている⁹。

トルトネフとガルシカは、ともに市場経済下でのビジネスの才覚を持ち、プーチン大統領や連邦政府関係者との密接な関係を築いてきたが、一方で極東地域でのキャリアは持たない。ソ連末期にハバロフスクの造船所・建築資材工場の幹部からハバロフスク地方政府入りして以降、一貫して極東地域の行政組織にいたイシャーエフとは対照的ともいえる。トルトネフが副首相兼任となったことを見ても、モスクワにおける意志疎通、政策調整が重視されており、「現地化」からの転換を見ることができよう。

地域の連邦機関や連邦構成主体の活動を統括する極東連邦管区全権代表への任命にあたって、トルトネフの地方統治やエネルギー分野における経験・能力は大いに考慮されたであろう。また、連邦管区大統領全権代表は安全保障会議のメンバーともなり、国家の最重要政策の決定に関与する。副首相という地位、あるいは次に見る政府委員会の副

⁷ "Совещание о ходе исполнения указов Президента от 7 мая 2012 года," 7 мая 2013 г., ロシア大統領公式サイト<<http://www.kremlin.ru/transcripts/18039>>

⁸ "Бедный, бедный Путин," *Газета.ru*, 12 апреля 2013 г. <http://www.gazeta.ru/politics/2013/04/12_a_5254021.shtml>; "Сокровищница Кремля," *Ведомости*, 15 апреля, 2013 г., <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/433531/sokrovishchnica_kremlya>

⁹ "Ближайшая задача - это передача полномочий," *Коммерсантъ*, 17 февраля, 2014 г. <<http://kommersant.ru/doc/2410047>>

議長となったことも合わせ、トルトネフはプーチン、メドベージェフらと極東地域政策の調整を行う地位を得たことになる。なお、この地位は、北カフカス連邦管区全権代表と副首相を兼ねていたアレクサンドル・フロポニンのケースと類似する。フロポニンも、北カフカスからは離れたタイムイル自治管区やクラスノヤルスク地方知事を経験しており、しかもこれら二つに加えエヴェンク自治管区との三連邦構成主体の合併を主導した人物である。フロポニンの北カフカスにおける実績は、トルトネフに与えられたこの新たな地位のあり方に影響を与えただろう。一方のガルシカの人事は、極東地域への投資誘致と資源採取産業偏重からの脱却、産業の近代化といった課題を主導する役割が託されたと考えられ、またモスクワから遠く広大な極東地域の開発を統括する上でも若いガルシカのフットワークは期待されたであろう。

(2) 極東発展政府委員会の創設

同じ2013年9月には、ロシア政府に「極東社会経済発展問題政府委員会」が設置されている。これは、先に触れた「極東、ブリヤート共和国、イルクーツク州およびチタ州社会経済発展問題国家委員会」に代わって設置された。これに伴い、シュワロフは極東地域政策の直接の担当からは外れたことになる。委員会の議長はメドベージェフ首相が、副議長はトルトネフ全権代表がつとめ、ガルシカ極東発展相や財務相、経済発展相、地域発展相、運輸相、天然資源エコロジー相をはじめとする連邦各省庁の大臣、極東連邦管区の各連邦構成主体の首長、資源・エネルギー関係企業や銀行の代表、連邦議会上下院の副議長などがメンバーとなっている。なお、先の国家委員会とは異なり、政府委員会のメンバーには東シベリアのイルクーツク州、チタ州、ブリヤート共和国の首長が含まれていない。

同政府委員会の規程によれば、委員会の会議は必要に応じて、少なくとも半年に一回は開かれる。地域発展に関して連邦・連邦構成主体・地方自治体間の活動を調整するなど、その目的や任務、権限などはおおよそ先の国家委員会のそれに準じている。ただし同政府委員会では、極東地域発展に関する国家プログラムや連邦特定目的プログラムその他の文書だけでなく、同地域の発展にかかわる連邦政府のプログラム・コンセプトや連邦構成主体の発展戦略の検

討や地域の優先的投資プロジェクトの作成、さらに委員会の決定事項の履行に関するモニタリングなども任務に含まれている¹⁰。

同委員会の第一回会議は2013年10月24日に開催されたが、会議の冒頭で議長のメドベージェフ首相は、以前の国家委員会の下では、決定された諸事項やアプローチ、メカニズムが機能しなかったことを認めている。その上で、連邦省庁の大臣や企業の代表たちに対し、定期的に極東地域を訪問するよう要請した。その際、北カフカスではそのような形で状況の改善が見られたことに触れ、より困難な課題を有する広大な極東地域では、各人の任務の執行状況を視察する必要があると語っている¹¹。逆に言えば、連邦政府や連邦レベルの大企業が極東地域の管理により直接的に責任を持つべきだということでもある。極東地域の地域政策や地域管理は、再び連邦レベルに集権化され、メドベージェフ首相がこれを統括する形になった。

(3) 新たなコンセプトの提示

こうしたリーダーシップの転換に伴い、極東地域開発政策や管理体制の方向性も転換された。

そもそも極東地域開発を極東開発省のような行政機関に直接的に管理させることに関しては、当初から政府内でも批判があった。イシャーエフが経済的合理性を無視した計画を強引に推し進めようとしたことは、その問題を露呈させた。そうした管理体制転換に向けた一つの案として出されたのは、2011年に国営「開発対外経済銀行」の子会社として設立されていた「極東バイカル地域開発基金」の強化である。同基金は資本金の大幅な増額など挺入れがなされながらも、極東開発省との連携はとれておらず、投資活動を全く行っていなかった。4月2日の国家委員会会議でメドベージェフはこれに不満を表明し、その法的基盤の改善に言及している。もう一つの案は、極東開発省創設によって一時は後退した「シベリア極東開発公社」創設案である。同省の機能不全が顕著となる中、シュワロフ第一副首相やアントン・シルアノフ財務相らが同公社の創設という案に立ち戻るべきだと主張した¹²。極東地域は、膨大な投資を伴う大規模なインフラ整備とそのための投資の誘致を課題とするため、高い投資リスクを低減させるための国家保証が必要となり、また多額の資金を管理する単一の管理者が必要となる。

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2013 г. N 810 г. Москва "О Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока," *Российская Газета*, 19 сентября 2013 г. <<http://www.rg.ru/2013/09/19/dv-komissia-site-dok.html>>

¹¹ "Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока," 24 октября, 2013 г., ロシア政府公式サイト <<http://government.ru/news/7718>>

¹² "Минвостокразвития в шаге от ликвидации," *Известия*, 1 марта 2013 г. <<http://izvestia.ru/news/545920>>; "Инвестировать в развитие - безопасный путь," *ПРАЙМ*, 1 марта 2013 г. <<http://www.1prime.ru/MACROECONOMICS/20130301/761494681.html>>

しかし、行政機関ではビジネスとの関係を効率的に処理することが困難であるため、「経済主体と行政機関のハイブリッド」としての公社という形態が望ましいということであった。特に、この公社を「独立非営利組織」の形で設立するという考えが示された。いずれにせよ、極東開発の行政的管理というあり方を見直す必要性は、すでに指摘されていた。

さらに、3兆8千億ルーブルという連邦財政からの巨額の資金供給を要求する国家プログラム自体も執行不可能であった。ロシア経済が好況に沸いていた2007年に採択された前回の極東開発プログラムとは異なり、金融危機を経験し、経済成長率も低落傾向にある現在のロシア経済の状況下では、予算圧縮への圧力ははるかに大きい。事実、すでに触れたように財務省が承認した予算額はプログラムが要求する額よりはるかに少なく、執行不可能なプログラムであることを早くも露呈させていた。トルトネフ全権代表は、就任早々、イシャーエフの下で作られたプログラムは地域の急速な発展という課題に対応していないとして、それを改訂する意向を示した¹³。

トルトネフとガルシカは、極東地域開発政策や管理体制の新たな方向性をまとめたプランを作成し、先述した2013年10月の極東地域開発政府委員会会議においてこれが承認された。それは、アジア太平洋地域諸国向けの製品輸出を志向した生産を極東地域に発展させるという目的を明確にしたものである。特に、特別経済区、産業・技術・農業製品パークを含む「先進発展区域」(территория опережающего развития)と呼ばれる輸出志向の経済特区を地域内に選定し、競争力のある投資環境を整備して内外の直接投資を誘致することを目指す。極東地域市場の人口の小ささを考えれば、地元における輸入代替という道に未来はなく、また輸送その他のコストの大きさを考えればロシアの国内市場に向けた生産に特化することも現実的ではない。すなわち、極東地域に近接し、世界のGDPの3分の2以上を占めるアジア太平洋諸国の市場に向けた輸出、とりわけ非資源セクターの製品輸出を志向することで、高い乗数効果を通じてダイナミックで先進的な経済発展が実現するということがあった。そのための条件をもった地区を「先進発展区域」として同地域内から選定し、その区域において税制上の優遇措置や地域のエネルギーコストの低減などを進め、アジア太平洋地域諸国に対し

て競争力のある投資環境を整備する方針が示された¹⁴。

かつてのイシャーエフのコンセプトは、連邦予算からの大規模な財政拠出により輸送インフラやエネルギーインフラなどを整備することを通じて、極東地域経済を近代化させ住民の定住を促すということであった。これに対し、新たなコンセプトでは、発展の核となるような先進発展区域を絞り込み、そこに、連邦財政からの資金供給ではなく民間投資、特に外資を誘致するための投資環境を集中的に整備し、こうした「先進発展区域のネットワーク」の発展を通じて地域経済全体の活性化につなげていく考え方であった。地域経済の発展を、こうした核となる特定の区域の先行的な発展とそのネットワーク化を通じて実現していくという考え方は、特に金融危機以降、連邦政府の地域政策の中ですでに形成されていたものである¹⁵。

同時に、この会議では極東地域開発に従事する諸組織に関する提案もなされた。ガルシカは、極東バイカル地域発展基金の役割の強化の必要性を主張し、また直接投資の誘致と輸出支援を行う組織、特区創設に関するディベロッパーとなる組織、労働資源と人的資本の開発を担う組織の設置の必要性を提起した。これらについては次節で触れる。

会議の結果、極東開発の新たなモデルと組織についてのトルトネフ、ガルシカの提案は承認された¹⁶。また、政府に対し、極東開発に関して省庁間の権限の重複を排除する形で各省庁の機能・権限を明確化する提案、特区や産業パークの国際競争力の保障に向けた法改正の提案、イシャーエフ時代に策定された「極東バイカル発展国家プログラム」を新たなモデルに合わせて改訂する提案などを提出することが決定された。こうして、極東地域の開発のあり方と管理体制の転換が政府の決定事項となった。

3 新たな管理体制

(1) 極東開発に関する諸組織の創設と「極東バイカル地域発展基金」の再編案

極東地域開発に従事する諸組織に関するトルトネフとガルシカの提案は、以下のような案として具体化された。まず、極東開発省の傘下で業務を行う以下のような三つの新たな組織を創設する¹⁷。①公開型株式会社「極東」、②独

¹³ "ФЦП развития Дальнего Востока и Забайкалья пересмотрят," *Коммерсантъ*, 18 ноября 2013 г. <<http://kommersant.ru/doc/2281429>>

¹⁴ "Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока," 24 октября, 2013 г., *ロシア政府公式サイト* <<http://government.ru/news/7718>>

¹⁵ 拙稿「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

¹⁶ "Решения по итогам заседания Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока," 12 ноября 2013 г., *ロシア政府公式サイト* <<http://government.ru/news/8051>>

¹⁷ それぞれの組織に関する以下の政府決定案は<<http://regulation.gov.ru/>>にて入手。Проект Распоряжения "О создании ОАО "Дальний Восток"; Проект Распоряжения "о создании Автономной некоммерческой организации "Агентство по развитию человеческого капитала"; Проект Распоряжения "о создании Автономной некоммерческой организации "Агентство по развитию человеческого капитала"

立非営利組織「極東投資誘致・輸出支援エージェンシー」、
 ③独立非営利組織「人的資源開発エージェンシー」である。
 ①は、ディベロッパーとして活動し、先進発展区域の管理会社となる。同社の株式は100%連邦所有となり、株主の権限は極東開発省が行使する。②は、投資プロジェクトへの投資誘致のための宣伝・広報・情報提供活動、マーケティング、ブランド作り、コンサルティング業務などの活動を行う。③は、極東地域における人材不足という条件に鑑み、投資プロジェクトを実施するための幹部人員のリクルート、労働者の募集と再訓練、住民の移住の組織と支援などを行う。これに加え、「極東バイカル地域開発基金」を、100%連邦政府が株式を所有する公開型株式会社とし、株主の権限を極東開発省が行使することとした。先述のように同基金は事実上投資活動をしておらず、総裁は交代を繰り返してきた。トルトネフによれば、同基金は極東地域のインフラ開発への資金供給を行う主体となる。

2014年2月5日の政府会合では、「極東開発の諸組織の統一的システムを創造する必要性」が指摘され、以上の組織改編の方向性が承認された¹⁸。先述のように、極東地域開発を極東開発省のような行政組織が管理するあり方から脱却するために、極東バイカル地域開発基金の強化などの施策はすでに議論されていた。上記の組織改編は、極東開発のディベロッパー、宣伝やコンサルティング、人員確保と再訓練、そして資金供給という各分野をそれぞれ半官半民的な組織に委ね、これを極東開発省が統括するという形に再編するものであり、そのような方向性に沿ったものといえよう。

他方、これらの組織を束ねる極東開発省の権限はかなり大きなものとなる。しかも、極東開発に関して省庁間の権限の重複を排除することが政府決定となっており、おのずと極東開発省は他の省庁に対して排他的な権限を有するようになる。このため、かつてシヨイグが提案した「シベリア極東開発公社」が事実上実現したものと多くのメディアが報じた。事実トルトネフは、極東開発の諸事項に関していちいち他の省庁と合意しなければならないことは不合理だとして「管理リソースの集中」の必要性を主張し、シヨイグの「シベリア極東開発公社」と今回の再編案は「親戚」のようなものと発言している¹⁹。

(2) 極東開発省の組織転換

こうした政策・管理上の転換に伴い、極東開発省の組織自体にも大規模な改編がなされた。先述のように、イシャーエフは極東開発省の本部をハバロフスクに置いた。同省は5名の次官と253名までの職員を持つこととなっているが、モスクワの支部には43名の職員と次官1名のみが置かれ、イシャーエフをはじめ、残りの次官と職員はすべてハバロフスクの本部に勤務していた。

こうした体制は大幅に転換された。極東開発省の職員は、モスクワ、ハバロフスク、ウラジオストクの三都市に分散して配置されることとなった。『コメルサント』紙によれば、253名の職員のうち114名がモスクワに置かれる。ガルシカ大臣、アレクサンドル・オシポフ第一次官および3名の次官、また10名の顧問のうち8名、7名の補佐のうち5名、7名の局長のうち5名、37名の部長のうち17名がモスクワ勤務となる。表に現在の極東開発省の部局の一覧を示したが、このうちイシャーエフ大臣期から残っているのは「法的保障・国家市民サービス・国家および連邦特定目的プログラム局」と「行政管理局」のみであり、これらを含む5つの局の局長はモスクワ勤務となる。ウラジオストクには次官の1人と「直接投資誘致・輸出および対外経済活動支援局」局長が置かれる。局の中では「先進発展区域・インフラ局」局長のみがハバロフスクに残る。

ただし、同じ局の局長と副局長、局内の各部、あるいは部内の職員も三都市に分散して配置されることとなる。特に、「直接投資誘致・輸出および対外経済活動支援局」「投資プロジェクト実施協力・随伴局」「先進発展区域・インフラ局」「人的資本管理・労働資源発展局」など、新たな発展コンセプトを担う重要な局の職員の大半はウラジオストクに勤務する²⁰。モスクワで意思決定や他の省庁との調整などを行い、現場の管理はウラジオストクで行うという性格が強くなるようである。

(3) 「先進発展区域」に関する法案

新たな開発モデルの核となる「先進発展区域」に関しては、極東開発省が連邦法案「先進社会経済発展区域とその他の極東地域国家支援措置について」と、同法に関連する予算法典・税法典・その他の法令への改正法案を作成し、2014年4月に法案をウェブサイト上に公開した²¹。

¹⁸ "О решениях по итогам совещания об основных принципах создания и управления территориями опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке," 20 февраля 2014 г. ロシア政府公式サイト <<http://government.ru/orders/10631>>

¹⁹ "Ближайшая задача - это передача полномочий," *Коммерсантъ*, 17 февраля, 2014 г. <<http://kommersant.ru/doc/2410047>>

²⁰ "Минвостокразвития пошло в распыл," *Коммерсантъ*, 12 марта 2014 г. <<http://kommersant.ru/doc/2426729>>; "Где и над чем будут работать в Минвостокразвития," *Коммерсантъ*, 12 марта 2014 г. <<http://kommersant.ru/doc/2426731>>

表 極東開発省の部局

直接投資誘致・輸出および対外経済活動支援局
・投資分析・戦略・マーケティング部
・工業部門部
・不動産・サービス・観光部
・ハイテク経済部門部
・輸出支援部
投資プロジェクト実施協力・随伴局
・工業投資プロジェクト随伴部
・農業・生物資源投資プロジェクト随伴部
・複合・大規模・資源投資プロジェクト随伴部
・投資開発・戦略的計画策定・調整部
・住宅・社会投資プロジェクト随伴部
先進発展区域・インフラ局
・工業・農業先進発展区域・テクノパーク創設部
・先進発展区域・パーク管理部
・輸送インフラ開発部
・エネルギーインフラ開発部
・インフラ開発計画策定・調整部
・公共・都市インフラ部
人的資本管理・労働資源開発局
・投資プロジェクト人員選抜部
・人材養成・人事監査部
・居住者誘致プログラム部
・人事登録・労働資源バランス・予測部
・施設開発・人事保障プログラム部
領域・社会経済発展局
・移譲権限管理部
・連邦執行権力機関地域支部協力部
・競争・投資環境・企業活動部
・地域経済部
・北極海航路開発部
・土地・所有関係部
・自然利用・地下資源利用・生物資源部
・社会プロジェクト・社会的イニシアティブ部
法的保障・国家市民サービス・国家および連邦特定目的プログラム局
・経済法発展・規範的法令反腐敗審査部
・規範的法令審査・省活動保障部
・国家市民サービス・人事部
・腐敗違法行為予防部
・国家・連邦特定目的プログラム策定・実施部
行政管理局
・管理部
・国家買付・物資供給部
・情報技術部
・財務・予算調査報告部
・文書保障・委任執行管理部
・省活動保障部
・儀典部
国家機密保持・動員訓練部
域内金融監督部

出所：極東開発省ウェブサイト<<http://minvostokrazvitiya.ru/about/struct.php>>

これらの法案によれば、先進発展区域を設置できるのは極東連邦管区の域内のみである。先の政府委員会の領域と同様であるが、従来から極東地域開発には東シベリアのイルクーツク州、チタ州、ブリアート共和国などが含まれてきたにもかかわらず、これらの連邦構成主体は排除されている。これは、トルトネフ全権代表の管轄領域と合致する形にしたものとも考えられる。

この区域を管理するのは「全権連邦機関」と「管理会社」である。前者は極東開発省が、後者は公開型株式会社「極東」が想定されていると考えられる。全権連邦機関は、入居企業（レジデント）の入居の際の審査から建設や土地利用等に関わる許認可、その活動の監督、区域の都市建設計画の承認など、広範な権限を有する。一方、通常そうした業務を行う連邦構成主体・地方自治体の権限は、この区域では制限される。また、他の連邦執行権力機関は、治安や法令順守、司法、関税などに関する業務を行う下位機関をこの区域に設置することができる。

法案の中では、先に挙げた、極東開発省の傘下で活動する諸組織についても規定されている。中でも「極東開発基金」が、国家機関として、国家プログラムや連邦特定目的プログラム、投資プロジェクトの実施のために資金供給、レジデントへの財政支援を行う機関として位置づけられている。同基金の資金源としては、極東連邦管区内で収められた付加価値税・水産生物資源利用税・炭化水素を除く天然資源採取税の残余などから供給されることとなっている。

区域のレジデントに対しては、付加価値税、資産税が免除される。レジデントが利用するための商品・業務・サービスが区域に持ち込まれることによって生ずる課税義務も免除される。また法人税は、連邦分は免除となり、連邦構成主体分は10年間は5%以下、その後も10%以下とされる。雇用者は外国人労働者の誘致・利用の際に許可を受ける必要がなくなり、外国人労働者の入国の際の招聘状や労働許可は交付割当てとは関係なく交付される。なお、こうした税制上の優遇措置に関しては、上記の法案とは別に、すでに2013年9月の法改正により、2014年以降、極東連邦管区とブリアート共和国、トゥワ共和国、イルクーツク州、ザバイカル地方の領域で一定額以上の投資を行う企業に対し、法人税の連邦分が10年間免除され、連邦構成主体分も5年間は10%未満とするなどの措置が導入されている。極東開発省の法案は、先進発展区域に限って、税制その他の優遇措置をさらに拡大するものとなっている。

ただし、こうした極東地域に限定した特別な経済特区の構想は、他の省庁からの反発も受けている。極東開発省による同法案の発表と時を同じくして、経済発展省が連邦法「特別経済区について」の改正法案を作成した。その法案の中で、同じ「先進発展区域」を、極東地域とは関係なく、近接し生産領域の中で協力関係を持った事業サービス供給

²¹ Проект Федерального закона "О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока"; Проект Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и иные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона "О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки Дальнего Востока"" <<http://regulation.gov.ru/>>にて入手

企業や研究・教育組織の総体として定義しており、税制上の優遇措置も規定していない。これは極東開発省の法案を正面から否定するものといえる。

(4) 国家プログラムの改訂

イシャーエフ大臣時代に承認された「極東バイカル地域社会経済発展国家プログラム」の改訂版は、2014年4月15日にロシア政府によって承認された²²。2025年までの期間で連邦予算から3兆8千億ルーブルの拠出を要求していたオリジナル版に対し、改訂版に規定された額は2020年までの期間で3,461億6,500万ルーブルと大幅に削減された。オリジナル版には、「2018年までの極東バイカル地域社会経済発展連邦特定目的プログラム」と「2007年～2015年のクリル諸島社会経済発展連邦特定目的プログラム」の2つに加え、12のサブプログラムが含まれていたが、これらのサブプログラムは全て削除された。

一方で、改訂版には「極東バイカル地域社会経済発展国家プログラム実現の保障とバランスのとれた領土発展の分野におけるその他の措置」という名の新たなサブプログラムが加えられている。これは、プログラムの実施過程のモニタリングや情報の報告、あるいは迅速に管理上の決定をするための実施過程・実施結果の分析といった措置を通じて、プログラムに含まれる措置を確実に実施することを目的としている。極東開発省の調べでは、2013年までの連邦特定目的プログラムも2013年7月の段階で全体の37%しか実施されておらず、また特にAPECサミット関連建設の資金に関して横領や様々な違反が明らかとなっていた²³。新たなプログラムにおいては、プログラムの実施過程について、より厳しい監視とチェックの目が入るものと考えられる。

「2018年までの極東バイカル地域社会経済発展連邦特定目的プログラム」については、オリジナル版では連邦予算から2018年までに5,846億1,800万ルーブルの拠出を要求していたが、改訂版では、2017年までの予算額を6,969億ルーブルと見積もり、うち連邦財政からは2,128億7,296万ルーブル、財政外資金から4,732億6,305万ルーブルと、多くの部分を民間資金に頼るものとなっている。連邦特定目的プログラム自体は現在策定中であるが、オシポフ第一次官によれば、高い準備段階にあり、比較的短期間で利益を出せる

ものを中心にする方針であるという²⁴。

トルトネフとガルシカが打ち出したコンセプトは、連邦財政に頼ったイシャーエフのそれを転換し、より民間の資金や外資の誘致を重視し、市場を重視した、より効率的な開発のあり方だった。その意味では、こうした連邦財政からの資金供給額の大幅な削減は予想されたものである。とはいえ、それはトルトネフやガルシカらが想定した以上に大幅な削減となったようである。先述のように彼らは、公開型株式会社「極東」を連邦財政からの資金で設立するつもりであったし、「極東開発基金」に対しても連邦の税収の残余分から資金供給することを想定していたが、これらはプログラムには盛り込まれなかった²⁵。ここには、彼らのコンセプトに対する経済発展省や財務省からの批判の強さや、予算圧縮の圧力の強さも働いたものと考えられる。

おわりに

イシャーエフを極東発展相と極東連邦管区全権代表に兼任させた極東地域開発の「現地化」は、莫大な連邦財政からの資金供給を要求する開発プログラムと他の省庁との鋭い軋轢をもたらした。そもそも広大で人口が少なく、インフラが未整備である極東地域の経済社会状況を根本的に転換することには膨大なコストが必要とされるのは事実であり、ハバロフスク地方知事として長年連邦中央と対峙してきたイシャーエフにとって、このような対決姿勢で連邦からの支援を引き出そうとするスタイルは自然なものであったかもしれない。しかし、現在の連邦の財政状況や政策過程の現実の中では、こうした要求やスタイルのあり方は不適當であったといえる。そもそも連邦財政からの大規模投資に依存した開発が、財政状況や効率性の観点から早晩行き詰ることも明らかだった。

その意味で、トルトネフとガルシカが打ち出したコンセプトは、より民間資本、特に外資を重視し、市場と効率性を重視した方向への明確な転換を示したものであり、より現実的なものとして評価できよう。その管理体制は、政策調整と意思決定の場をモスクワに戻す一方で、現場の監督や情報流通を促すことで現場からかけ離れた政策決定が行われることを避けようとし、また極東開発省という行政組織に地域政策の統括を任せつつ、その傘下の半官半民の組織を通じて柔軟な管理・運営を実現しようとするなどの意

²² Государственная Программа "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона" 極東開発省公式サイト <<http://minvostokrazvitiya.ru/upload/iblock/6ed/gp34.pdf>>

²³ "Только 37% проектов реализовано за пять лет по программе развития Дальнего Востока и Забайкалья," *REGNUM*, 22 июля 2013 г., <<http://www.regnum.ru/dossier/1172.html>>

²⁴ "Госпрограмму сделают привлекательнее," *Коммерсантъ*, 16 апреля 2014 г. <<http://kommersant.ru/doc/2453108>>

²⁵ "Минвостокразвития урезает смету," *Коммерсантъ*, 14 апреля 2014 г. <<http://kommersant.ru/doc/2452024>>

図が見られる。

ただし、それらの組織も所詮は極東開発省という行政機関の指揮のもとで働く公的存在であり、効率的に機能するかどうか確かではない。ロシアの領土の3分の1を占める広大な極東地域に関して連邦管区や極東開発省が独占的な権限を強化することに対する懸念も大きい。腐敗と利権の温床となる可能性も高く、他の省庁との新たな軋轢も生まれている。極東政策の管理が再びモスクワに戻されたこ

と、また先進発展区域の案について極東開発省の直接統治の色彩が強いことに対しても、連邦構成主体からの懸念が表明されている。三都市に分散された極東開発省の業務が正常に機能するかどうかについても懸念する向きは多い。当面、プーチンやメドベージェフが省庁間の意見対立に対して明確な決断を下せるかどうか、そして、モスクワと極東各地、そしてアジア太平洋諸国を股に掛けるガルシカ大臣のフットワークと手腕が問われることとなろう。

The Transformation of the Governing Structure in the Russian Far East and Regional Policy

HORIUCHI, Kenji

Research Fellow, Waseda University Institute of Asia-Pacific Studies, and ERINA Collaborative Researcher

Summary

In Russia the development of the Far Eastern region has been designated an issue of top national priority. What demonstrated this was the creation of the Ministry for the Development of the Russian Far East in May 2012. Appointed as its first minister was Victor Ishaev, former governor of Khabarovsk Krai. He concurrently held the office of Presidential Plenipotentiary Envoy to the Far Eastern Federal District and his ministerial post, and the headquarters of the ministry were located in Khabarovsk Krai in the Far Eastern region. These things signified a course of "localization" of the Far Eastern regional policy which had been carried out under federal government leadership. However, Minister Ishaev, while insisting repeatedly on the expansion of the ministry's powers, produced proposals which disregarded economic rationality and the limitations of federal funding in the process of the selection of projects for investment in the Far Eastern region and the formulation of the "Federal Target Program on Economic and Social Development of the Far East and Zabaykalye up to 2025", and deepened the friction with other ministries and agencies. "Localization" exposed the negative, and in August 2013 Ishaev was dismissed.

While Yury Trutnev, who assumed the office of Presidential Plenipotentiary Envoy to the Far Eastern Federal District, and Alexander Galushka, who assumed the post of Minister for the Development of the Russian Far East, have close relations with President Putin, they don't have any career history in the Far Eastern region. The Ministry for the Development of the Russian Far East, via a large-scale reorganization, has been dispersed among the three cities of Moscow, Khabarovsk, and Vladivostok, and half the staff members have been assigned to Moscow. Within the Russian government, the "Government Commission on the Socio-Economic Development of the Russian Far East" with Prime Minister Dmitry Medvedev at its head was established, and Far Eastern regional policy has once again been concentrated in Moscow.

Alongside this, the Russian Far East policy concept itself has also been transformed. Ishaev's concept was to put in place infrastructure via large-scale financial contribution from the federal budget, and to encourage residents to put down roots permanently and modernize the economy of the Far Eastern region. The new concept is one of selecting a new type of special economic zone called "advanced economic development zones" within the region, attracting internal and external investment there from preferential treatment for taxation and other matters, and promoting exports to the Asia-Pacific region. The putting in place of new institutions and legislation is proceeding in accordance with this. National programs have also been revised, and the total contribution from federal financing has been cut to less than 10%.

[Translated by ERINA]