

## &lt;論 説&gt;

## ロシアにおける公共サービスの供給と地方財政

—教育を中心に—

横 川 和 穂

## 目 次

はじめに

1. ソ連時代の公共サービス供給
2. 体制転換と公共部門の再編：国有企業の社会的施設の移管をめぐって
3. 移行期の地方財政改革と地方政府の役割
4. ロシアにおける教育財政の動向
5. 地方財政改革の課題

おわりに

## はじめに

教育、保育、医療、福祉といったサービスは、民間主体によっては十分に供給され得ない公共財として、従来は主に政府によって供給されてきた。しかし、20世紀末のソ連や東欧における社会主義国家体制の崩壊、および戦後西欧諸国を中心に発達してきた福祉国家の財政的危機によって、大きくなりすぎた政府がもたらす弊害が問題視されるようになり、公共部門も民営化、市場化といった変化の波に直面するようになった。

ただし、最近のピケティ・ブームにも示されるように、グローバル化が進んで競争がより激化する中で、経済・社会的な格差の広がりも問題視されるようになってきている。ソ連型社会主義体制の崩壊によって、「結果の平等」を追求しすぎたことによる問題点が露呈したとは言え、現在のよう格差が拡大していく中であって、本当の意味で個人の「機会の平等」を実現しようとするならば、単に福祉を削り、政府の機能を縮小させるだけでは不十分なことは明白である。結果の平等を「事後的な」所得再分配によって保障する政策を改めるとしても、様々な境遇に置かれた個人が平等に競争のスタートラインに立てることを「事前に」保障しようとするれば、むしろ相当の再分配を行うことが必要となるからである。つまり、「教育を含めた人生前半における社会保障」<sup>1</sup>や、ストックの格差拡大に対応した資産面での再分配の強化などが課題となってくるのである。

その意味で、冒頭に挙げたような公共サービスのあり方は非常に重要な役割を担っている。かつての社会主義諸国は、その政治・経済システムにおいて深刻な欠陥を抱えていたとは言え、無

料の教育や医療、安価な住宅などが国によって保障され、最低限の生活に対する不安が少なかったという側面もある。とりわけ、これらの国々が同程度の所得水準の国と比べ、教育水準の高さにおいて際立っていたことは肯定的に評価できよう<sup>2</sup>。

では、こうした公共サービスは、旧社会主義国が市場経済化していく中でどのような変化を遂げたのだろうか。社会主義時代の制度的な遺産は、今日の公共サービスのあり方に何らかの影響を及ぼしているのだろうか。本稿では、以上のような問題意識から、ロシアを対象に、体制転換によって国民への公共サービス供給のあり方がどのように変化したのか、主に教育に焦点を当てて考察することにする。

ロシアの公共サービスをめぐっては、1990年代の計画経済から市場経済への移行に伴う公と民の分離のプロセスにおいて、それまで政府と国有企業が一体となって担ってきた様々な社会的なサービスをどのように再編するのかに注目が集まった (Commander and Jackman 1993, Alm and Sjoquist 1995, Freinkman and Starodubrovskaya 1996, Healey et.al. 1999, Thomson 2002, Lepanen et.al. 2012)。また、連邦制度の改革の過程で、政府間財政関係のあり方と絡めて地方での公共財供給の効率性が議論されたこともあった (Zhuravskaya, 2000)。教育財政に焦点を当てた研究としては、Stewart (2000), The World Bank (2011) があげられ、Stewart は公共サービスの代表としての義務教育費の地域間格差とその是正について、当時できたばかりの財政調整制度の分析を含めて検証している。しかし、対象が移行初期の1990年代半ばまでに限定されており、現在ではすでに当てはまらなくなっている。一方、世界銀行はロシアの教育と医療への公的支出を取り上げ、ロシアの教育支出について、ソ連時代から引き継がれた構造的な非効率性があり、効率化が可能だという提言を行っている。ただし、学力という成果に対するインプットの効率性の観点からの評価が中心で、公共サービスとしての教育の機会均等や制度的な変化の方向性などといった観点からの分析が十分なされているとは言い難い。

本稿では、まず第1章で初期条件としてのソ連時代の公共サービスについて概観し、第2章でソ連崩壊後の公共部門の再編プロセスを振り返る。第3章では地方財政改革のプロセスを辿り、地方財政の役割を確認する。第4章では教育に焦点をしぼり、その供給がどのように変化してきたのか、データに基づいて検証する。最後に第5章で、ロシアの教育を支える地方財政の課題について考察する。

## 1. ソ連時代の公共サービス供給

財政とはそもそも、政府が民間から租税、社会保険料を徴収したり、公債を発行して資金を借り入れたりし、それを原資として支出する一連の経済活動を指し、一般的には国防、外交、司法、警察、教育、社会資本の建設など、企業や家計といった民間部門の経済活動では十分にカバーされない活動がその対象となる。しかし、ソ連型の社会主義経済システムにおいては、国営企業や銀行の活動を含め、基本的にすべての経済活動を国家が管理していたため、資本主義経済

第1表 ソ連の国家予算（全体に占める比率：％）

	1931	1934	1937	1940	1950	1960	1970	1978	1984	1988
歳入										
取引税	46	64	69	59	56	41	32	32	30	24
国有企業利潤支払	8	5	9	12	10	24	35	30	30	37
社会保険	9	10	6	5	5	5	5	5	7	8
住民への課税	4	7	4	5	9	7	8	8	8	9
その他	33	14	12	19	20	23	20	25	25	22
歳出										
国民経済費	64	56	41	33	38	47	48	54	56	53
社会文化事業費	14	15	24	24	28	34	36	34	33	33
国防費*	5	9	17	33	20	13	12	7	5	4
行政・司法費	4	4	4	4	3	2	1	1	1	1
その他	13	16	14	6	11	4	3	4	5	5

(注\*) 公表された国防費は実際の支出を大きく過小評価している。

(出所) グレゴリー・スチュワート (2002) 『ロシア及びソ連の経済』第7版, 青山社, 118 ページ。

と比べて財政が対象とする領域は非常に広いことになる。この国家財政が極めて広範にわたるといえる点が、社会主義時代の財政の重要な特徴の一つであった<sup>3</sup>。その中で、国営企業部門などを除いた狭義の財政と言えるのが「国家予算」と呼ばれた部分であり、国営企業、協同組合、コルホーズ、銀行などを含めた財政全体の中で最大の比重を占めていた<sup>4</sup>。ソ連の国家予算は、第1表が示すように、主に取引税と国有企業による利潤支払いを財源とし、国民経済と社会・文化事業に対して支出されていた。国家と国有企業は「温情主義」的な関係で結びついており、国有企業の利潤は基本的にすべて国庫に吸い上げられる半面、企業はその業績に関係なく、国から投資や補助金を受けて存続することができた<sup>5</sup>。したがって、財政という形態をとってはいるものの、政府と企業の関係が一般に資本主義国で見られるものとは大きく異なっており、未分化の状態にあったと言える。

こうした中で、とくに社会・文化的な経費の支出において重要な役割を担っていたのが地方政府であった。ここで地方政府とは、ソ連政府およびソ連を構成していた15の共和国、20の自治共和国の政府よりも下位にある団体で、具体的には①地方 (krai)、州、自治州、自治管区、②地区 (raion)、都市管区、③労働者集落、村という3つの層を含むものとする。ソ連時代の地方政府の活動について研究した Jacobs (1983) によると、その任務は地域における経済計画の監督、企業に対する直接的なコントロールから、地域内の労働者のための住宅・公益事業をはじめとする生活インフラの整備、教育、医療、文化施設などの社会的サービスにいたるまで、多岐にわたっていた (p.3)。ソ連では医療や教育、住宅などのサービスは、住民に対して無料もしくは最低限の料金で提供されており、これらが人々の生活水準に及ぼすインパクトは大きかった。

ただし、極めて中央集権的な政治・経済システムを有していたソ連では、地方政府は中央に従属する巨大な官僚機構の末端機関にすぎなかった。誰に対してどのようなサービスを供給し、その費用を誰が負担するのかといった意思決定の問題については、ソ連では中央政府が決定権を握っており、地方政府は基本的に上から指示を遂行するのみであった。また、財源の面においても、地方政府は自らの裁量で支出できる、いわゆる独自財源を有していなかった<sup>6</sup>。さらに、民

主義制度を欠いたソ連では、財政は国民あるいは地域住民の意思から切り離されたところで運営されており、高度に集権化された党組織と行政機構の中で、地方ソビエトと呼ばれた議会の機能も形式的なものに過ぎなかった。

ソ連のような広大かつ多様性に富んだ国家で、このように極めて中央集権的な資源配分が地域住民のニーズを適切にカバーできたとは言い難い。実際、ソ連の指導者たちは、システムの効率性のためにはある程度の地方のイニシアティブが必要だということを認識しており、スターリンの死後、地方政府の活性化が幾度も試みられた。しかし結果的に、「民主集中制」原則<sup>7</sup>や共産党の一党支配といったソ連のシステムの根幹を維持したままでは、住民の利益や要求に応えるような地方政府の地位向上は期待し得なかった。この結果、ソ連経済の急速な工業化、都市化が進む中で、とりわけ都市における社会・生活関連インフラの不足、いわゆる都市問題も発生した。この原因は、経済成長を優先させたい国が自らの必要に応じて企業を建設する一方で、住宅や生活環境については地方政府の責任だとして十分な注意を払わず、また地方政府にも独自に生活インフラの整備に取り組むことのできる資源が与えられていなかったために、地域における社会的インフラの供給が労働者の増加に追いつかなかったためであるとされている<sup>8</sup>。

このように、地方政府が資金も権限も十分に持たないソ連において、住民のための生活インフラは多かれ少なかれ地域に立地する企業に依存していた。国有企業が提供するサービスは、住宅から児童保育施設、児童・青少年用のキャンプ施設、保健・医療施設、教育機関、商店、美容院、文化施設、休暇・スポーツ施設、温水・暖房供給や公共交通、上下水道などの公益事業まで、多岐にわたった<sup>9</sup>。実際にどれくらいの規模の社会的サービスを企業が負担していたのかを統計的に確かめることは困難であるが、Shomina (1992)によると、ソ連末期の段階で、工業企業は都市住宅、学校建設、病院のそれぞれ50%を、就学前教育施設の70%を担っていたとされる。また、国家統計局の非公開データに依拠したHealey, et.al. (1999)によると、1991年までに、企業が所有する住宅は自治体の住宅ストックの65%に相当し、大企業の70%が帳簿上に病院やレクリエーション施設を抱え、企業による医療システムはロシア国民の20~33%をカバーしていた。また、保育施設に関しては大企業の75%、および中企業の50%以上が保有していた。企業の方が自治体の施設よりサービスが良いケースも多かったという<sup>10</sup>。ソ連時代の企業にとって、労働者のために住宅をはじめとする生活インフラを整備することは、生産計画の達成に必要な労働力を確保するために欠かせない措置であった。そのため、地域や産業ごとの格差など問題を抱えつつも<sup>11</sup>、企業による社会的なインフラやサービスの供給がソ連国民の社会的厚生を高める上で一定の役割を果たしていたのである。

しかし、1980年代後半のペレストロイカ期に入ると、企業と地方政府の間で生活インフラの整備をめぐる対立が激化する。きっかけは1988年に制定された国営企業法であった。同法によって企業の独立性が向上した結果、企業が社会的インフラの供給から手を引くようになったのである。資金は労働者の意向を反映して、賃金の引き上げなどもっぱら企業内で使用されるよう

になった。経済改革によって労働力の余剰が発生するのを見越して、労働力確保のためのインフラ整備がもはや必要ないと判断されたことも理由のひとつであった。このことは都市住民にとっては大きなマイナスであり、同じくペレストロイカ期に進んだグラスノスチ（情報公開）や民主化の影響もあって、住民による都市環境改善の要求が表面化した<sup>12</sup>。このように、ソ連末期に始まった企業の独立性向上に伴い、社会的サービスを供給する責任を企業と政府の間でいかに再編するかが問題となった。その後、次節で見るように体制転換によって公共部門はさらに本格的に再編されることになる。

## 2. 体制転換と公共部門の再編：国有企業の社会的施設の移管をめぐって

ペレストロイカは1991年のソ連邦解体に帰結し、翌1992年にはロシアで本格的な市場経済化が始まった。1992年から始まった国有企業の大規模な民営化によって、企業は国家から自立した営利企業へと生まれ変わることが期待され、国家もまたその経済的役割を縮小させつつ、市場経済への適合を迫られることになった。この公と民の分離の過程で問題となったのが、企業が抱えていた社会的施設の所管であった。当初の課題は企業を社会的機能に関わる負担から解放し、それを政府、とくに地方自治体に移管することであった。

では企業にとって、社会的施設を維持するコストはどの程度のものであったのだろうか。Com-mander, Jackman (1993)によると、移行初期の段階で、企業が負担する非貨幣形態の社会的便益・サービスのコストは、企業の全労働コストの35%に相当するという試算がなされている。他方、Freinkman と Starodubrovskaya (1996) では、企業の総人件費に対する社会的支出の比重

第2表 移行初期のロシア企業による社会的支出

	1992	1993	1994
A. 企業の社会的支出計 (兆ルーブル)	0.739	5.36	21.12
医療	—	0.99	2.79
教育・文化	—	0.58	1.78
住宅 (維持補修のみ)	—	1.96	6.48
投資	—	—	5.42
その他	—	1.83	4.65
社会的支出計 (対GDP比)	3.89	3.13	3.46
社会的支出計 (1992年=100)	100	72.89	71.27
企業の利益に対する社会的支出の比重 (%)		14.29	26.26
企業の総人件費 (賃金・ボーナス+税) に対する社会的支出の比重 (%)		12.94	15.21
B. 政府支出 (兆ルーブル)			
医療		5.43	27.45
教育・文化		7.96	24.34
住宅		6.6	28.67
政府支出に対する企業の社会的支出の比重(A/B)			
医療		18.23	10.16
教育・文化		7.29	7.31
住宅		29.7	22.6

(出所) Freinkman and Starodubrovskaya (1996) Table 1, 2 をもとに作成。

第 3 表 財政赤字、企業補助金、および税の滞納 (対 GDP 比)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
一般政府財政収支	-21.6	-7.2	-10.4	-5.5	-8.3	-7.4
企業への連邦補助金	10.4	3	1.8	1.3	—	—
税の滞納 (累積)	—	1.7	2.5	3.5	10	12.2

(出所) Healey, et.al. (1999) p.270.

が 1993 年で約 13%、1994 年で 15% 強と見積もられている (第 2 表)。

一方、これらの企業が負担するサービスが財政支出を含めたロシアの社会的支出全体に占める比重は、同じ Freinkman と Starodubrovskaya によると、1993 年で 25% 強、1994 年に 22% であったとされている (p.3)。内訳については、第 2 表が示すように、1993 年では住宅関係で政府支出の 3 割弱、医療では 18%、教育・文化では 7% 強を企業が負担していること、また 1994 年には住宅や医療の比重が下がっていることがわかる。移行初期の段階では、まだかなりの規模の社会的支出を企業が行っていたことが窺われる。

企業にとって、社会的施設の運営が直接的な収益をもたらす場合や、労働市場が逼迫してこれら施設の優先的な利用が労働力の確保を容易にする場合など、本業と関係ない施設を維持することが経済的に正当化され得るケースも存在する。しかし、ロシアの場合、これらの条件はいずれも当てはまらない<sup>13</sup>。第一に、企業による社会的サービスは、それ自体が赤字を生むことが多かった。その理由は、ロシアではソ連時代以来、サービス利用者の負担が非常に小さく、受益者負担では社会的施設の維持にかかる費用の 10~60% しかカバーできなかったことである。ソ連時代には、企業は国からの補助金によって支えられていたが、第 3 表が示すように、民営化の開始とともに補助金は大幅にカットされている<sup>14</sup>。第二に、サービスは従業員以外の地域住民にも開放されていて、便益が及ぶ範囲を従業員のみ限定することも不可能であった。したがって、民営化によって経営の再建を迫られる企業にとって、これらの活動を維持する経済的メリットはないと考えられた。

世界銀行などの国際機関による研究では、企業がこのような重い社会的負担を背負い続けることは、競争をゆがませ、経済的に非効率であるという主張がなされた<sup>15</sup>。1990 年代初期のロシアの移行政策は、新自由主義的な思想をベースにした国際機関の影響を強く受けて策定されていたが、社会的サービスについての移行初期の議論も、民営化される企業から社会的施設を切り離し、地方自治体に移管するべきだとする規範的な内容が中心であった。また同時に、受け皿となる地方政府側の制度を整備すること、料金システムの改定によって受益者負担を引き上げること必要な改革としてあげられている<sup>16</sup>。社会的部門を切り離して企業の競争力を高めること、またソ連時代のように安価なサービスを国民全員に保障するのではなく、受益者負担をベースとした上で、低所得層のみにターゲットを絞った支援で補う形に再編しようとする流れがあった。

実際にこうした社会的施設の移管のプロセスが動き出したのは 1993 年からである。この問題についての Leksin と Shvetsov (2000) の研究によると、1993 年から 97 年にかけて、企業所有

の社会的施設のうち住宅の約80%、幼稚園や保育所の76%、医療機関の82%、スポーツ施設の84%、児童用キャンプ施設の75%、サナトリウムの70%、予防診療所の60%が地方自治体に移管されたという<sup>17</sup>。このことは当然のことながら、受け皿となる地方自治体の大幅な負担増をもたらした。しかし、当時の地方自治体に負担の増加につり合う財源が与えられたわけではなかった。この結果、1990年代後期の段階で、実態として企業からも自治体からも見放された所有者不明の社会的施設が数多く存在していたとされ、社会的サービスの悪化もしくは崩壊という惨事もたらされた<sup>18</sup>。

その後、2000年代に入ってから社会的施設の動向については、BOFIT（フィンランド銀行移行経済研究所）などが企業調査に基づく研究成果を発表している。これらの調査から浮かび上がってくるのは、移行開始から10年以上経過しても大半のロシア企業が何らかの形で社会的サービスを提供し続ける姿であった（Haaparanta et.al. 2003, Juurikkala and Lazareva 2006, Lepanen, Linden, Solanko 2012）。Haaparanta et.al. (2003)によると、2003年の40地域の大・中企業404社を対象にした調査から、従業員向けの住宅の提供（社宅もしくは地方公営住宅への支援）を56%の企業が、従業員向けのレクリエーション施設の保有もしくは支援を73%の企業が行っているという。これらの数値は上述したLeksin, Shvetsovのものとは矛盾するように思われるが、調査対象の違いに加え、一旦形式的に移管された施設が、自治体の財政難などでまた企業の下に戻ったケースなどが想定される。

BOFITの調査によると、企業の経営者たちは社会的サービスの供給について、本業とは関係がなく、またコストもかかる事業だと認識した上で、従業員以外の住民に対してもこうしたサービスを提供し続けていた。企業が公共サービスの領域に参入し続ける理由については、純粋に社会的責任をシェアするというよりも、むしろ企業が自らの社会的役割を盾に、納税や競争からの保護をめぐって政府、地方自治体との交渉を有利に進めることができるというメリットがあげられている<sup>19</sup>。対する地方政府の側も財政的に非常に厳しい状況に置かれており、地方公共財への支出を企業に強制し、肩代わりさせている側面がある<sup>20</sup>。

このように、ロシアでは市場経済化後も公共サービスの供給が政府の手に集約されたわけではなく、企業は2000年代に入っても公共サービスの領域に参入し続けている。こうした事実の背景に浮かび上がってくるのは、未だにその役割を十分果たしていないロシアの公的セクターの姿である。企業による公共サービスに依存することは、サービスの水準や質が企業の業績に左右されることを意味し、資源産業など一部の業績良好な大企業の地元では地方政府以上のサービスを期待することができるものの、斜陽産業中心の地域では政府ばかりか企業によるサービスも不十分ということになりかねない。したがって、企業に政府のオルタナティブとしての役割を期待することには自ずと限界がある。ナショナル・ミニマムの実現を考えれば、やはり政府が十分にその役割を果たせるような制度構築が欠かせないと言える。

### 3. 移行期の地方財政改革と地方政府の役割

以上の現状を踏まえ、本節では体制転換後のロシアにおける地方財政改革の流れを概観し、地方政府がどのような役割を担っているのかを確認する。なお、ロシアにおいて地方政府とは、連邦を構成する州や共和国といった「連邦構成主体」と、それより下位の「地方自治体」とに分けられ、地方自治体はさらに①「地区 (raion)」、 「都市管区」と、地区の下にある②「都市型・農村型集落」との二層に区分される。本稿では連邦構成主体および地方自治体の両レベルを射程に入れつつ、とくに教育との関連で重要な役割を担う地方自治体に注目する。

ソ連時代の巨大で中央集権的な行政機構は、ソ連崩壊から現在までの25年間に、地方分権化と再・中央集権化の間で極めて大きな振幅を経験してきた。地方財政改革の流れをまとめたもの

第4表 ロシアにおける政府間財政関係の歩み (金融危機まで)

1991-93年	自然発生的地方分権化 1991年：多段階の予算システムの形成 1991年：連邦法 No.1550-1「地方自治について (旧地方自治法)」 1991年：連邦法 No.2118-1「ロシア連邦における租税制度の基礎について (税制基本法)」 1992年：大部分の連邦構成主体との間で連邦協定を締結 1993年：連邦法 No.4807-1「ロシア連邦を構成する共和国、自治州、自治管区、地方、州、モスクワ市、サンクトペテルブルク市ならびに地方自治体における国家権力の代表機関、執行機関の財政権および予算外基金の形成と利用に関する権限について」 1993年：ロシア連邦憲法
1994-98年	ルールの公式化 1994年：大部分の地域への連邦税の一律の配分比率を導入。地方財政支援基金の創設 1995年：連邦法 No.154-FZ「ロシア連邦における地方自治の組織の一般原則について」 1997年：連邦法 No.126-FZ「ロシア連邦における地方自治の財政的基礎について」 1998年：「予算法典」承認 1998年：「税法典第1部」 1998年：1999-2001年の政府間財政関係改革のための戦略
1999-2001年	財政的分権化と政治的再集権化の進展 1999-2001年：政府間財政関係改革のための戦略の第1段階を実施 1999年：連邦法 No.184-FZ「ロシア連邦構成主体の国家権力の立法機関および行政機関の一般原則について」 2000年：平衡交付金の計算式の発展。連邦支出命令に対する補償基金の設立 2000年：ロシア連邦構成主体のための政府間財政関係の規制に関する暫定的方法的提言 2000年：「税法典第2部」 2000年：「予算法典」の施行 2001年：「ロシア連邦における2005年までの財政連邦主義発展プログラム」承認
2002-04年	権限の分割および地方自治体の改革 2002年：「ロシア連邦における2005年までの財政連邦主義発展プログラム」の実施 2003年：連邦法 No.131-FZ「ロシア連邦における地方自治組織の一般原則について」承認 2004年：連邦法 No.122-FZ、連邦法 No.184-FZ (連邦および連邦構成主体政府の共同管轄領域の任務) により、予算法典 (財源、財政移転システムに関する規定) を改正、150の連邦法を改正、40の連邦法を廃止、連邦支出命令を取り消し 2004年：連邦構成主体首長の直接公選制の廃止、およびこれに代わるロシア連邦大統領による候補者の指名、および連邦構成主体議会による任命
2005-08年	財政的再集権化 2005年：連邦法 No.122-FZの施行：権限の区分、連邦支出命令の取り消し、特典の貨幣化 2006年：連邦法 No.131-FZの施行：新地方自治システム。地方自治体改革の移行期間を2009年まで延長 2006年：「2006-08年における政府間財政関係の効率性の向上および地方財政のマネジメントの向上のためのコンセプト」承認 連邦構成主体の合併 連邦政府の強化の実施 2008年：中期計画への移行、平衡交付金の配分方法の変更

(出所) Silva, Kurlyandskaya, Andreeva, Golovanova (2009) Intergovernmental Reforms in the Russian Federation, The World Bank, pp.28-29 に加筆。

が第4表である。まずソ連崩壊後、1991年から93年頃は自然発生的地方分権化の時代と位置付けられる。これはソ連末期から民族系共和国などロシア連邦を構成する地域による主権宣言が相次ぎ、連邦が分裂の危機に瀕していたため、ロシア政府が地方政府に対して権限や財源の面で大幅に譲歩し、連邦へのつなぎとめを図った結果であった。この時期に連邦構成主体の力が極めて強くなり、それに対する拮抗力としての期待から、末端の地方自治体の強化も図られた。しかし、当時は地方政府への権限や財源の配分が個別の交渉によって行われるなど、ルール不在の中で地域間の不公平が拡大したため、続く1994年から98年頃までは、公式の制度を構築する作業が進められた。税源配分の基準や財政調整制度の原型が導入されたのもこの時期であった。

しかし、それでも1990年代は概して連邦構成主体が強くなりすぎ、弱体化した連邦中央のコントロールが及ばない状態となっていた。そのため、エリツィンからプーチンへと政権がバトンタッチされる2000年前後からは、再び連邦政府による統制を強化する方向へと政策の方向転換が図られた。1990年代に一部の地域に与えられた権限や財源の面での優遇措置が是正され、地域間の公平性を高めつつ、国家全体としての統合を強化することが目指されたのである。その傾向は2000年代を通して徐々に強まり、政治的にも2005年から連邦構成主体の知事の公選制が廃止されるなど、民主化に逆行するような改革が進められるようになった。

地方自治体に関しても、1990年代には地方自治が公に認められ、中央政府から自立し、住民が地域の諸問題を自ら解決するための組織としての地方自治体の存在が法的に規定されるなど、その地位を強化するための改革が進められた。しかし、2003年に導入され、2006年から施行された新地方自治法（以下、131法）によって、自治体の権限や財源は大幅に縮小され、ソ連時代の国家機構の末端機関に逆戻りするかのような傾向が見られる。また2006年からは、政府間財政関係の効率化と地方財政のマネジメント向上を名目に、財政移転への依存度の高い連邦構成主体や自治体に対し、その依存度に応じて公務員給与の抑制や財政赤字削減の義務付けなどの「制裁」が科されることになり<sup>21</sup>、とりわけ自主財源の少ない地方自治体レベルでは、多くの団体が実質的な財政自治の可能性を奪われることになった。2012年のプーチンの大統領復帰に伴って、世論を意識して知事の公選制が復活したが、これも様々な条件付きの措置であり、基本的な方向性としては中央集権化路線が続いている。

このように、市場経済への移行、および1990年代の地方分権化から2000年以降の再中央集権化へという全体的な流れの中で、各レベルの政府の役割も変化してきた。現在の連邦および地方政府の役割を確認しておこう。まず連邦政府については、第5表が示すように、一般行政のほか外交や国防、地方財政への支援、科学技術振興、連邦投資プログラムなど、国家全体に関わる問題への支出責任が充てられている。

連邦構成主体と地方自治体の役割には、第6表にまとめられているように、住民生活に関わる多岐にわたる業務が含まれている。なお、1990年代には地方自治体は制度上一層構造のものとして扱われていたが、131法以降はより実態を反映して二層構造とする制度改正が行われ、地区

第 5 表 連邦政府の支出責任

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ロシア連邦大統領、連邦議会、会計院、中央選挙管理委員会、連邦行政機関およびその地方支部の活動の保障。その他連邦予算法定められる国家全体の管理に関わる支出</li> <li>・連邦司法システムの機能</li> <li>・連邦全体の利益になるような国際的活動の実現（外交）</li> <li>・国防、国家の治安維持、軍産複合体の軍民転換の実施</li> <li>・基礎研究、科学技術振興</li> <li>・鉄道、航空、海上交通への支援</li> <li>・原子力エネルギーへの支援</li> <li>・連邦規模の災害・非常事態への対処</li> <li>・宇宙空間の研究および利用</li> <li>・連邦所有機関、もしくは国家が運営する機関の維持</li> <li>・連邦資産の形成</li> <li>・国家債務の運用と償還</li> <li>・国家予算外基金による年金、その他社会的給付の支払い</li> <li>・国家の貴金属・宝石の備蓄、物質的備蓄の補充</li> <li>・ロシア連邦の選挙および住民投票の実施</li> <li>・連邦投資プログラム</li> <li>・連邦政府決定による地方政府の歳出増加、もしくは歳入減少の財政補てん</li> <li>・地方政府への個別の委任事務の保障</li> <li>・連邦構成主体への財政支援</li> <li>・公式統計の整備</li> </ul>
--

(出所) Щеголева, Леонова (2010) Бюджетная система Российской Федерации, МаркетДС Корпорейшн, стр.76.

および都市管区のレベルに加え、地区の下にある都市型・農村型集落のレベルにも地方自治機関が形成され、事務や財源が割り振られるようになった。都市管区は地区と集落を合わせた役割を担っている。

それぞれの政府が実際にどの程度の比重でファイナンスを行っているのかは、第7表が示すとおりである。これは2006年のデータであり、その後若干変化もあるが、この時点において、連邦政府が歳出全体の54%、連邦構成主体が29%、地方自治体が17%を支出しているように、ロシアは連邦制の国家としては比較的連邦政府の比重が大きい国である。その中で、連邦構成主体は農業・漁業、交通・通信といった国民経済部門、住宅・公益事業、医療などにおいて主な支出を行っている。また、地方自治体は住宅・公益事業、および教育において重要な役割を担っており、とくに教育のうち就学前教育と初等・中等教育においては、それぞれ82%と78%と、その大半を自治体が担っていることがわかる。

教育については、先にあげた第6表から、保育園・幼稚園を含む就学前教育、および義務教育である初等・中等教育は、地区および都市管区のレベルで提供されることになっている。職業訓練校や高等教育（大学）などは連邦もしくは連邦構成主体のレベルで運営されるが、それを除く一般的な教育は専ら地方自治体の管轄事項と言える。したがって、地区および都市管区の財政状況によって住民が受けられる公教育の水準や質が左右されることになるため、これらの地方自治体の財政の役割は極めて重要である。

ただし、ロシアでは地域間の経済格差が極めて大きく、それは市場経済化に伴って拡大する傾向にある。また、地域の内部においても、連邦構成主体の中心都市とそれ以外の地域、都市部と農村部など、その格差は非常に大きい。市場経済化から取り残され衰退する地域においては、教

第6表 連邦構成主体および地方自治体の機能

機能	連邦構成主体	地方自治体		
		都市管区	地区	集落
一般行政サービス	地域公文書館の設立・維持	自治体公文書館の設立・維持	地区公文書館の設立・維持。集落公文書の保存含む。	集落公文書館の設立
治安	消防活動の組織	自治体警察による都市管区の治安維持	自治体警察による地区の治安維持	
		都市管区内の第一次的な消火活動		集落内の第一次的な消火活動
	連邦構成主体および集落間での非常事態対策	都市管区内の非常事態対策	地区内の非常事態対策	集落内の非常事態対策
教育	就学前教育、初等、中等教育の職員給与、教科書、設備、備品の費用負担。職業訓練の実施	無料の初等教育、中等教育の供給（ファイナンスは連邦構成主体）。追加的教育、無料の就学前教育の供給。児童の休暇の組織	無料の初等教育、中等教育の供給（ファイナンスは連邦構成主体）。追加的教育、無料の就学前教育の供給。児童の休暇の組織	
保健・医療	救急車（空輸）、外来病院・診療所での特別措置（皮膚科、TSD、結核、薬物依存、腫瘍、その他）。失業者の医療保険の費用負担	救急車（空輸を除く）、病院での第一次的な医療措置、妊娠・出産期の女性への医療支援	救急車（空輸を除く）、病院での第一次的な医療措置、妊娠・出産期の女性への医療支援	
社会保障・福祉	児童手当、退役軍人、孤児、ホームレス、困窮児童、シングルマザー、多子家庭への支援。労働者の再訓練、公共事業	後見	後見	連邦の後見人制度への協力
住宅・公益事業	家計への住宅補助金の支給	低所得層への住宅保障。公営住宅の建設・維持。住宅建設の条件整備		低所得層への住宅保障。公営住宅の建設・維持。住宅建設の条件整備
		電気、暖房、ガス、上水道、下水道、燃料の供給	電気、ガス供給	電気、暖房、ガス、上水道、下水道、燃料の供給
環境・衛生	地区間の環境保全	一般・産業廃棄物の収集・搬出・利用・加工	一般・産業廃棄物の利用・加工	一般ゴミの収集・搬出
		都市管区の美化、緑化。街中の森林の利用・保護		集落の美化、緑化。街中の森林の利用・保護
		都市管区内の環境保全	集落間の環境保全	
		生産施設、社会的施設への環境統制（連邦管轄の施設を除く）	生産施設、社会的施設への環境統制（連邦管轄の施設を除く）	
文化・レクリエーション・スポーツ	地域の体育プログラムの組織 連邦構成主体図書館  地域博物館、民族工芸、その他の文化活動の組織と支援 地域的に重要な歴史遺産の保護	余暇の組織と住民への文化サービス保障の条件整備		余暇の組織と住民への文化サービス保障の条件整備
		大衆スポーツ発展の条件整備		大衆スポーツ発展の条件整備
		住民向け図書館の組織	集落の図書サービスの組織（図書収集）	住民向け図書館の組織
		住民の休暇と住民向け保養地建設の条件整備		住民の休暇と住民向け保養地建設の条件整備
	都市管区内の地方的意義のある文化的遺産の保護			集落内の地方的意義のある文化的遺産の保護
農林水産業	農業生産者への支援			
交通・道路	地区間の道路網、地区を結ぶ公共交通、地区・郊外を結ぶ鉄道、地区・郊外を結ぶ航空輸送	都市管区内の自動車道路、橋梁、その他交通網の維持・建設（国道等除く）	住民の居住地を結ぶ自動車道路、橋梁、その他交通網の建設・維持（国道等除く）	集落内の自動車道路、橋梁、その他交通網の維持・建設（国道等除く）
		都市管区内の住民向け交通サービス供給の条件整備	集落間を結ぶ住民向け交通サービス供給の条件整備	集落内の住民向け交通サービス供給の条件整備
その他の経済活動・サービス		都市管区の住民への通信、公共外食、商業、日常的サービス保障の条件整備	集落での通信、公共外食、商業、日常的サービスの保障の条件整備	住民への通信、公共外食、商業、日常的サービス保障の条件整備
都市計画	農地利用計画	建設計画、ゾーニング、土地利用・建設規制、土地地区画の没収（買取含む）、土地調査台帳	集落間区域のゾーニング、集落間区域の土地地区画の没収（買取含む）、集落間区域の土地利用規制、土地調査台帳	建設計画、ゾーニング、土地利用・建設規制、土地地区画の没収（買取含む）
		街灯、道路名・建物番号札の設置		街灯、道路名・建物番号札の設置
		葬儀の組織、墓地の維持	集落間区域での墓地の維持、葬儀の組織	葬儀の組織、墓地の維持
地方財政調整制度	地区と集落財政の平準化（連邦のガイドラインに従う）		集落の財政平準化（連邦構成主体の方法に従う）	

（出所）2003年10月6日付連邦法No.131“Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”およびJ.Martinez-Vazquez, A.Timofeev, J.Boex (2006) Reforming Regional-Local Finance in Russia, The World Bank, pp.70-72. より作成。

第 7 表 各レベル政府による支出の比重 (2006 年)

	連邦政府	連邦構成主体	地方自治体
<b>歳出合計</b>	54	29	17
<b>一般行政サービス</b>	64	20	16
行政機関	9	21	70
法廷	89	11	0
国庫	86	8	5
選挙・住民投票	42	45	13
外交	97	3	0
研究・開発	99	1	0
公債費	85	13	3
<b>国防</b>	100	0	0
<b>国家の治安・司法</b>	77	20	3
警察	62	33	5
刑務所	100	0	0
災害救助・非常事態	67	24	9
消防	33	62	5
<b>国民経済</b>	36	56	8
燃料・エネルギー	41	39	20
農業・漁業	24	71	6
林業	77	22	1
交通	32	59	9
通信	30	67	3
<b>住宅・公益事業</b>	8	49	43
<b>環境保護</b>	29	57	15
<b>教育</b>	22	26	52
就学前教育	1	16	82
初等・中等教育	1	21	78
職業教育	28	69	2
再訓練・継続	53	44	3
高等専門教育	95	5	0
<b>文化・映画・マスメディア支援</b>	29	39	32
<b>医療・スポーツ</b>	22	59	19
医療	13	69	18
スポーツ	13	58	29
<b>社会福祉</b>	81	14	5
年金	100	0	0

(出所) De. Silva, Kurlyandskaya, Andreeva, Golovanova (2009) Intergovernmental reforms in the Russian Federation, The World Bank, pp.55-56.

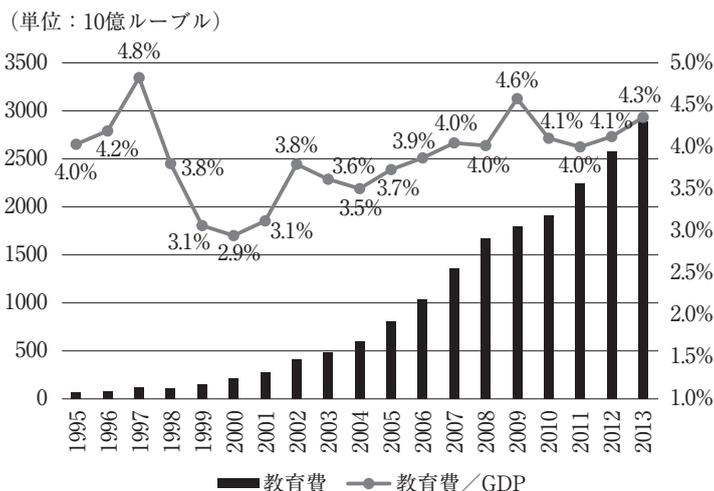
育のような公共サービスを維持することすら困難になっている。公教育における格差は、機会の平等を浸食し、長期的に放置すれば地域間および個人間の経済格差の再生産につながりかねない問題である。したがって、こうした格差をいかに是正し、国民にナショナル・ミニマムを保障するかは、地方財政にとって極めて重要な課題である。ロシアでは、第 6 表にも示されるように、義務教育における教員給与や教材、設備にかかる費用について、連邦構成主体がその財源の保障を行うことが義務付けられている。また、地方自治体レベルの財政力格差の是正も連邦構成主体の役割とされている。したがって、義務教育の水準の保障、およびそのための地方自治体の財政格差の是正や財源保障の上で、連邦構成主体財政のあり方が極めて重要な役割を担っていると言える。次節では、教育に焦点を絞って、体制転換後の動向を概観することにする。

#### 4. ロシアにおける教育財政の動向

周知のように、ソ連時代は義務教育から大学まで教育サービスが無料で提供されており、革命前の1897年には国民の73%が文盲だったとされる<sup>22</sup>ロシアで、学力水準は大きく引き上げられた。現在のロシアの教育制度は、大学教育などにおいて一部有償化が進んでいるが、基本的にはソ連時代のものが受け継がれている。ソ連時代から引き継がれた教育システムの特徴としては、無料の普通教育および初等職業教育、選抜により無料となる中等職業教育および高等専門教育、国家財政および一部国有企業による教育のファイナンス、国家教育機関による教育サービスの提供、画一化された教育プログラム、中央集権化された教育行政システムなどがあげられる<sup>23</sup>。基本的な学校制度は、6-7歳で4-5-2年制の初等・中等普通教育学校に入学して11年間の義務教育を受け、その後職業学校や4年制ないし5年制の大学へ進学するというものである<sup>24</sup>。

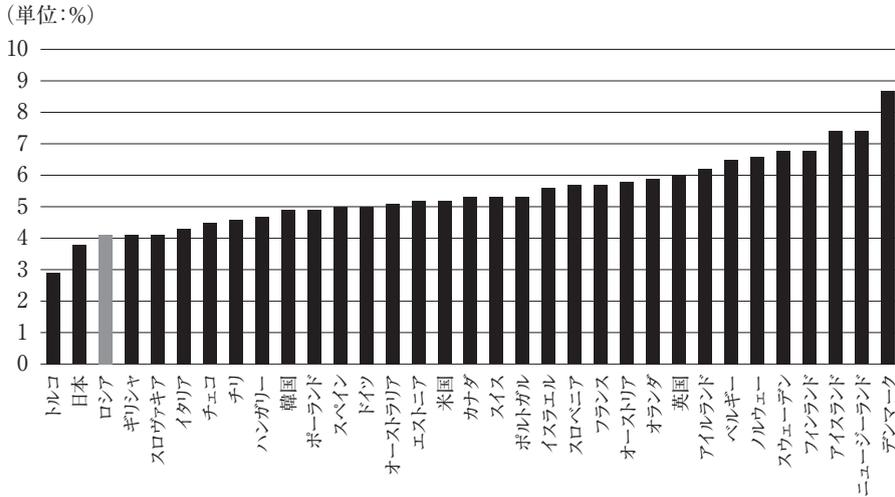
ロシアでの公的な教育支出は、第1図が示すように、1990年代は対GDP比で4%台であったが、1998年に起きた金融危機の頃から3%を切る水準にまで低下した。その後、2000年代初めに3%台に回復し、以降景気拡大とともに徐々に増加している。ただし、世界金融危機の煽りでGDPが急減した2009年を除き、最近までGDPの4%程度にとどまっていた。これは国際的に見ると少ないものである。第2図はOECD加盟諸国とロシアの公的な教育費のGDPに対する規模を比較したものであるが、ロシアの教育費はトルコ、日本に次いで三番目に少なく、ほとんどのヨーロッパ諸国やアメリカを下回っていることがわかる。つまり、かつては無償の教育を保障する大きな政府を誇っていたロシアが、現在では対照的に公教育への支出の手薄な国家と化してしまったことを示している。

第1図 ロシアにおける教育費の推移



(出所)『ロシア統計年鑑』各年度版より作成。

第 2 図 OECD 加盟国とロシアの公的教育支出の規模：2005-2014 年（対 GDP 比）



(出所) UNDP, Human Development Report 2015 より作成。

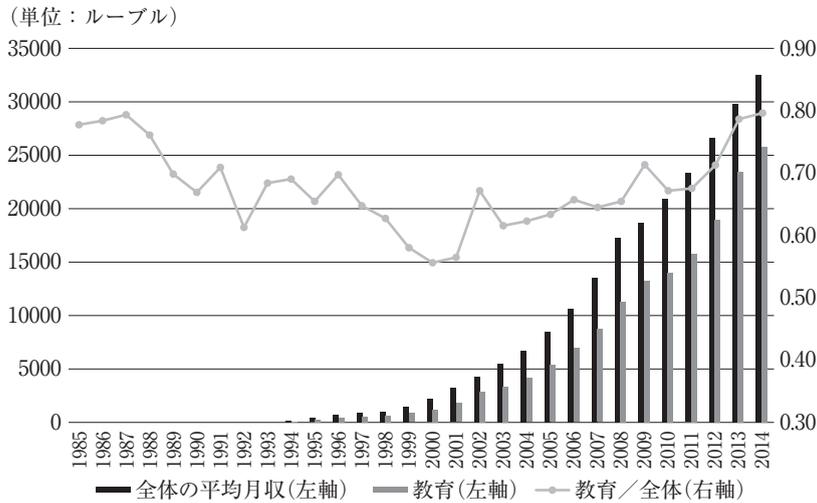
体制転換後、ロシアの教育は長く危機的な状況に置かれてきた。1980年代のペレストロイカによって、教育においても自由化、民主化の波が押し寄せたものの、その後の経済危機の中で教員給与は著しく低い水準に留まり、その上給与の遅配も日常化していた。第3図が示すように、教員の給与水準はソ連崩壊後低下の一途を辿り、全職業の平均給与水準に対する教員の給与水準は、1987年に0.79であったのに対し、2000年には0.56まで落ち込んでいた。

にも関わらず、第4図が示すように、学力テストのスコアではロシアはEU加盟国や同程度の1人当たりGDP水準の国々と比べて見劣りしないか、あるいはより良い成績を収めており、学方面でのパフォーマンスは比較的高い。教育の成果は短期間に現れるものではないため、ロシアの生徒の学力スコアは依然として高く保たれているのであろう。しかし、上述のような教員の待遇悪化が続けば、将来的に教員の不足や質の低下などを招き、学習条件は悪化していくだろう。教育の機会均等が損なわれれば、長期的には地域間、個人間の経済格差の拡大のみならず、全体的な学力の低下、人的資源の劣化にもつながりかねない。

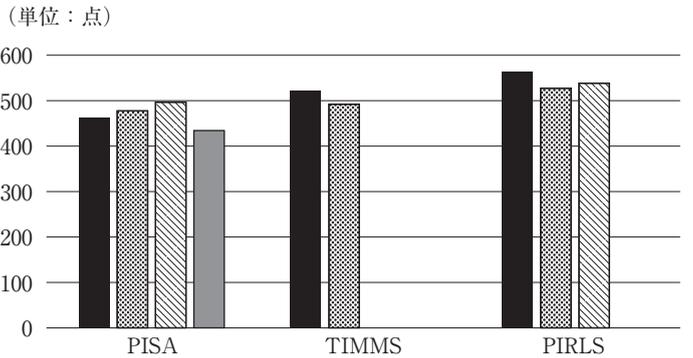
また、1990年代を通して、国の教育支出の減少と同時に、とくに大学レベルでの教育の有償化が進んでおり、高等教育へのアクセスにおける不平等化の進行が指摘されている<sup>25</sup>。

そのため、2000年代に入ってからプーチン政権下では、教育への公的資金の投入を増加させる方針がとられてきた。ロシアが経済成長とともに財政黒字に転じたこともあり、教員の給与水準も第3図のとおり徐々に回復してきた。2008年から4年間のメドベージェフ政権期を経て2012年5月にプーチンが大統領に復帰した際には、学校教員や医療機関のスタッフなど、社会的分野で働く職員の給与を引き上げる大統領令が出され、その結果、教員給与は2013年には全体平均の79%に、2014年には80%に上昇した。こうした政策には政権への支持率を高めるた

第3図 ロシアの教育分野の給与水準の推移



第4図 学力テストのスコア



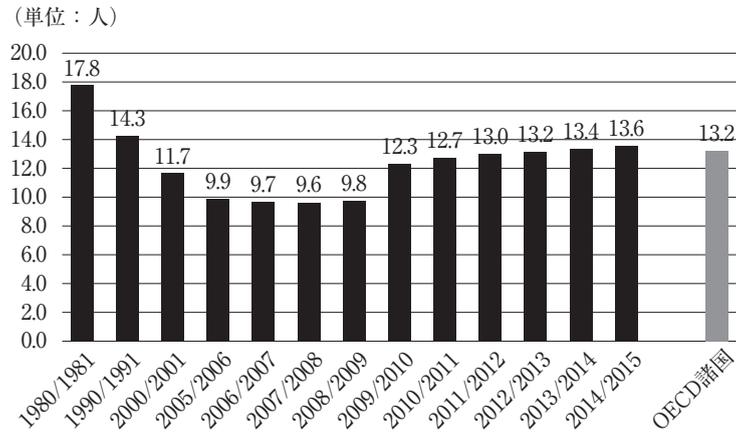
(注) PISAとはOECD生徒の学習到達度調査、TIMMSとは国際数学・理科教育動向調査、PIRLSとは初等教育段階における国際読書力調査のことで、この表ではPISAとPIRLSは2006年、TIMMSは2007年の成績である。

(出所) The World Bank (2011) Russian Federation: Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia, p.19.

めのポピュリスト的な側面もあるが、いずれにしても現在、教員給与は体制転換後ではもっとも高い水準にあり、ロシア政府がソ連末期の水準まで教員の待遇を引き上げたということの意味している。

ロシアの義務教育における教員1人当たりの生徒数は、第5図のように推移してきた。1990年代の体制転換による経済危機で出生数が激減して少子化が進んだため、2000年代は一時的に10人弱まで減少したが、2000ゼロ年代終わり頃に教員数が約3分の2に減少したため、現在は

第 5 図 ロシアにおける義務教育の生徒／教員比率

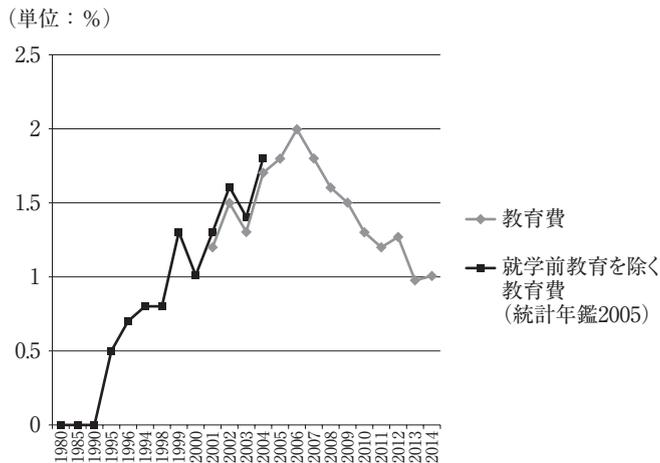


(出所) ロシア連邦統計局ウェブサイト, The World Bank (2011) より作成。

OECD 加盟国と同水準の 13 人強で推移している。学校数については、2000 年代に入ってリストラが続いている。これはとくに人口の少ない農村部の学校を再編したことによるものであり、農村部の学校数は 1980 年代と比べると半減している<sup>26</sup>。このように、ロシアの教育費は国際的に見ると規模は小さいものの、2000 年代に入って漸増しており、その中で教員給与の引き上げとともに、少子化に伴う教員数の削減、農村部の学校の再編といった集約化が図られてきた。

各家庭の教育費負担についてはどうだろうか。日本のように公的教育支出が少ない分、家計の教育費負担が重い国もあるが、ロシアの場合は国民にとっての教育費負担は依然として小さい。その経緯は第 6 図に示されている。まずソ連時代には国民に無料の教育が保障されていたため、家計消費に占める教育費の比率もゼロであった。ソ連崩壊後、一部有償化にともなってその比重

第 6 図 家計の消費支出に占める教育費の割合



(出所) ロシア連邦統計局ウェブサイトおよび『ロシア統計年鑑』2005 年より作成。

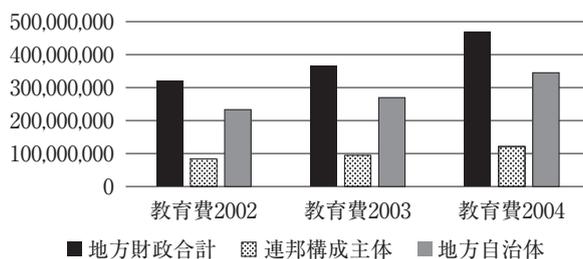
は上昇し、2006年に2%に達しているが、その後は再び低下し、最近では1%程度に落ち着いている。例えば2014年の1か月の平均消費支出が14630ルーブル（2014年の平均為替レートで約40964円）であったのに対し、教育費支出は147ルーブル（同412円）であった。日本において、子どもの大学卒業までに各家庭が負担する平均的な教育費が、幼稚園から大学まですべて国公立の場合で約1000万円、全て私立の場合で約2300万円に上るとされ<sup>27</sup>、家計の可処分所得の相当な部分を占めることを考えると、ロシアの教育費の家計消費の1%という数字は、驚くほど小さいものである。したがって、少なくとも公的な教育費の少なさが家計による負担に転嫁されているわけではなく、依然として国民の教育費負担は小さいことがわかる。

このように、ロシアではソ連時代から引き継がれた個人の教育費負担の小さい仕組みがなお残存している。政府は学校教員の待遇を引き上げる方針をとり、また教育への公的支出を少ないながらも増やしており、こうしたことから、教育については旧来の仕組みを守ろうとする姿勢がうかがえる。

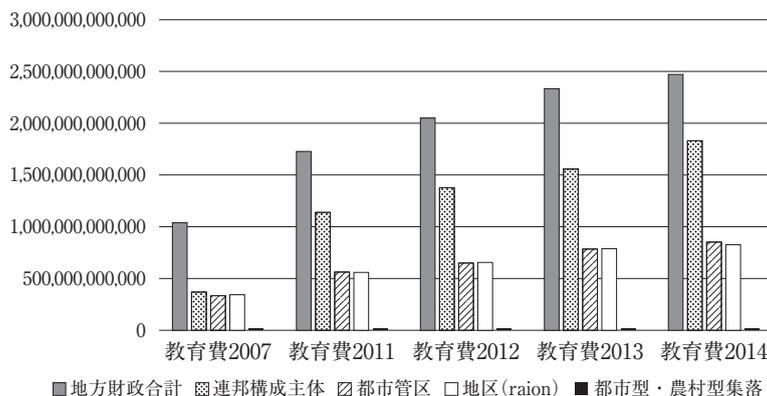
公的教育費への支出が地方政府によってどのように負担されているのか、時系列で示したものが第7図である。なお、データは2007年以降については地方自治体の種類別に区分されているが、2002～2004年の地方自治体のデータは合算された金額で示されている。データの制約によ

第7図 連邦構成主体および地方自治体の教育費支出

(単位：千ルーブル)



(単位：ルーブル)



(出所) ロシア連邦出納局データより作成。

りすべての年度が揃っているわけではないものの、この図からは2010年代に入って大きな変化が起こっていることが読み取れる。それは、教育費支出における連邦構成主体と地方自治体のウェイトの変化である。まず2002～2004年までの2000ゼロ年代前半をみると、地方自治体レベルによる教育費支出が連邦構成主体による支出を2倍以上上回っていることがわかる。ところが、2007年に連邦構成主体の比重が若干増え、地方自治体の教育費の半分程度になったのを境に、2011年以降は連邦構成主体による教育費が大幅に増え、地方自治体の合計と同程度の支出となっている。したがって、2000年代に公的教育費が漸増してくる中で、教育における連邦構成主体の役割が高まってきたとすることができる。

では、このような変化は連邦構成主体や地方自治体の財政にどのような影響を与えたのだろうか。また、実際に教育を受ける子どもたちにとって、教育の機会均等は実現されているのだろうか。次節では、教育を支える地方財政の問題について考えることにする。

## 5. 地方財政改革の課題

連邦構成主体および地方自治体の財政基盤については、1990年代から幾度も法改正が重ねられてきた。第3章でも見た通り、体制転換後しばらく、ロシアの政府間財政はルールではなく裁量によって決まる時期が続いていた。その後、1994年以降は政府間財政関係の改革が行われ、まずは連邦中央と連邦構成主体の間で、続いて連邦中央－連邦構成主体－地方自治体という3つのレベルの政府の間で、税源配分や財政調整制度に関するルールが制度化されてきた。現在の政府間の税源配分は2004年の予算法典改正をベースにしており、第8表が示すように規定されている。

ロシアの国家財政にとって、主な税収源は石油・ガス部門からの潤沢な収入であり、これが国家の歳入の約半分を占めている。2000年代初めにプーチン政権下で行われた税制改革の結果、石油・ガス部門からの税収の大部分が連邦財政に取り込まれる形に変わり、このことは税源配分が連邦政府に偏重する原因となった。第8図はロシアにおける連邦－連邦構成主体－地方自治体間の税収配分について示したものであるが、連邦政府への税収の配分が1990年代半ばの約50%から、2000年以降は60%超へと増加していることがわかる。

中間の連邦構成主体のレベルでは、税率20%の企業利潤税のうち18%分のほか、個人所得税収入の70%が主な税源となっている。そのため、景気の影響を受けやすい税収構造と言えるが、2000年代の景気拡大期には税収を増やし、ロシアの税収全体の30%前後を享受していた。したがって、政治的には中央集権化が進められたこの時期においても、連邦構成主体の自主財源が縮小されたわけではなく、1990年代と同程度の税収を得ていた。

連邦構成主体とは対照的に、地方自治体については第8図が示す通り、その税収の比率は1990年代と比べて大幅に減少し、現在では全体の5～6%になっている。この理由は、以前は地方自治体に与えられていた税源の多くが、改革の過程で連邦政府や連邦構成主体に取り上げられ

第8表 連邦、連邦構成主体、地方自治体間の税源配分

税目	配分比率				
	連邦予算	連邦構成主体予算	集落予算	地区予算	都市管区予算
連邦税					
付加価値税	100%				
物品税					
：食物原料によるエチル・アルコール	50%	50%			
：食物原料を除くすべての原料によるエチル・アルコール	100%				
：アルコール含有製品	50%	50%			
：タバコ製品	100%				
：自動車用ガソリン，ディーゼル燃料，ディーゼルおよびキャブレター（インジェクター）エンジン用モーターオイル	40%	60%			
：軽自動車，オートバイ	100%				
：輸入された物品税課税商品	100%				
：アルコール製品		100%			
：ビール		100%			
個人所得税		70%*	10%	20%	30%
統一社会税	100%				
企業利潤税	100%				
企業利潤税（ロシアに常設組織を置かない外国企業の収入，配当・公債利子収入）	100%				
企業利潤税（1995年の「生産物分与協定」法施行以前に締結された生産物分与協定の下にあり，連邦と連邦構成主体への税収配分のための特別な税率を規定していない場合）	20%	80%			
連邦構成主体の収入として設定された企業利潤税の税率部分		100%			
鉱物資源採掘税：炭化水素燃料（天然ガス）	100%				
鉱物資源採掘税：炭化水素燃料（天然ガス以外）	95%	5%			
一般に普及した鉱物資源の採掘税		100%			
鉱物資源採掘税（炭化水素燃料および一般に普及した鉱物資源を除く）	40%	60%			
大陸棚，経済特区，ロシア国外での鉱物資源採掘税	100%				
炭化水素燃料（天然ガス）の生産物分与協定の下での鉱物資源採掘に対する定期的支払い（ロイヤリティー）	100%				
炭化水素燃料（天然ガス以外）の生産物分与協定の下での鉱物資源採掘に対する定期的支払い（ロイヤリティー）	95%	5%			
大陸棚，経済特区，ロシア国外での生産物分与協定の下での鉱物資源採掘に対する定期的支払い（ロイヤリティー）	100%				
相続・贈与税		100%			
水資源税	100%				
水生物資源使用料（国内の水資源を除く）	70%	30%			
水生物資源使用料（国内の水資源）	100%				
動物資源使用料		100%			
国家徴収（本法によって連邦構成主体，地方自治体財政に組み込まれると規定されたもの以外）	100%				
国家徴収（登録，法的に意味のある行為，あるいは文書の交付が行われた地域に納入されるもの）		100%**		100%***	100%***
簡素化された課税システム適用によって徴収される統一税	90%				
統一農業税	30%	30%		30%	60%
特定の活動からの収入に対する統一税				90%	90%
連邦構成主体税					
企業資産税		100%			
賭博ビジネス税		100%			
交通税		100%			
地方自治体税					
土地税			100%	100%（集落間区域で徴収されるもの）	100%
個人資産税			100%	100%（集落間区域で徴収されるもの）	100%

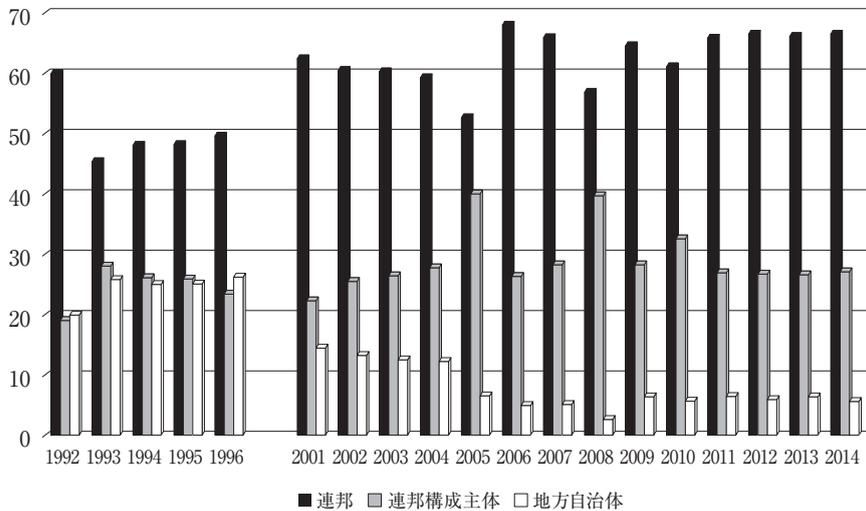
\*連邦構成主体の年度予算法によって地方自治体予算への追加的配分を定めることができる。また，地区の議会は地区内集落への追加的な税収配分を定める権限を連邦構成主体法によって与えられる。

\*\*改正予算法典第56条に記載されるもの。

\*\*\*改正予算法典第61条に記載されるもの。

（出所）№120-ФЗ от 20 августа 2004г. “О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений”より作成。

第8図 政府間での税收配分の推移 (税收総額を100とする)



(注) 2011年以降は税外収入を含む。

(出所) В.К.Сенчагов (ред.) Модернизация финансовой сферы России: монография, М.Нестр-История, 2011. L.Freinkman and P.Yossifov, Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance, The World Bank, 1999, pp.46-47, ロシア連邦出納局データより作成。

たか、もしくは廃止されてしまったことである。現在の地方自治体の税源としては、末端の集落レベルには個人所得税の10%のほか、自治体固有の税として土地税と個人資産税が与えられている。地区レベルでは、個人所得税のうち20%が与えられているのが主な収入源と言える。しかし、土地税や個人資産税といった地方自治体固有の税については集落間区域で徴収されるものに限定されているために、地区は実質的に固有の税を持たない状態となっている。都市管区には集落と地区の税源を合わせたものが与えられている。ロシアでは資産税が未発達で、土地税や個人資産税などは税源としてはまだ規模が小さいゆえに、全体として地方自治体の税收基盤は脆弱と言わざるを得ない。

このように、地方自治体はその税源が限られているため、必然的に上の政府からの財政移転に依存せざるを得ない状態が続いている。第9表は、連邦構成主体および3種類の自治体について、歳入に占める政府間財政移転の比重を表しているが、とりわけ固有の税源の乏しい地区レベルでは歳入の約4分の3を財政移転に頼っており、依存度が高いことがわかる。都市管区においても歳入の半分以上が財政移転である。

同じく第9表には、それぞれの歳入に占める教育費の負担も記されている。これによると、2011年以降連邦構成主体、都市管区、地区では歳入に占める教育費の比重が増加する傾向にあること、都市管区では歳入の50%弱、地区では歳入の50%超が教育費で占められていることがわかる。ここから読み取れるのは、義務教育に対して責任を負う地区や都市管区の財政が教育費の負担でかなり逼迫した状況にあり、またその財源を上位の政府、つまり連邦構成主体から

第9表 各レベル政府の財政移転依存度と教育費負担

(単位：百万ルーブル)

		2011	2012	2013	2014
連邦構成主体	歳入	6,478,906	6,867,582	6,849,093	7,643,329
	うち政府間財政移転	1,646,683	1,625,020	1,516,832	1,672,198
	財政移転／歳入	25.4%	23.7%	22.1%	21.9%
	歳出	6,498,841	7,118,870	7,448,453	8,036,284
都市管区	うち教育費	1,138,761	1,378,294	1,554,632	1,829,679
	教育費／歳出	17.5%	19.4%	20.9%	22.8%
	歳入	1,453,300	1,510,625	1,619,509	1,689,943
	うち政府間財政移転	707,449	787,497	831,286	955,855
地区	財政移転／歳入	48.7%	52.1%	51.3%	56.6%
	歳出	1,484,641	1,541,631	1,662,900	1,728,298
	うち教育費	552,446	645,614	783,965	847,859
	教育費／歳出	37.2%	41.9%	47.1%	49.1%
都市型・農村型集落	歳入	1,214,425	1,288,891	1,400,106	1,432,616
	うち政府間財政移転	913,319	963,494	1,037,377	1,101,521
	財政移転／歳入	75.2%	74.8%	74.1%	76.9%
	歳出	1,200,697	1,289,965	1,405,808	1,452,763
	うち教育費	556,222	655,769	779,198	824,019
	教育費／歳出	46.3%	50.8%	55.4%	56.7%
	歳入	282,487	322,012	351,124	368,463
	うち政府間財政移転	167,974	183,022	194,088	182,695
	財政移転／歳入	59.5%	56.8%	55.3%	49.6%
	歳出	280,644	317,754	343,459	365,882
	うち教育費	8,913	7,578	6,076	5,296
	教育費／歳出	3.2%	2.4%	1.8%	1.4%

(出所) ロシア連邦出納局データより作成。

の財政移転にほぼ全面的に依存していることである。

第9表はすべての地方自治体の合計について示したものであるため、個々の自治体間の差異については考慮していないが、ロシアの地域経済構造に鑑みれば、自治体間に相当の財政力格差が存在することは想像に難くない。ロシアで地方自治体の税源が限りなく縮小してきたことについては、しばしば地方自治の後退であるという批判や、地域経済の発展にとって負のインセンティブを与えるとの懸念が示されてきた。ただし、教育のような公共サービスの供給において、ナショナル・ミニマムを保障するために相当の再分配が必要だとすれば、地方自治体に対して、独自の税源を縮小する代わりに財政移転を介した再分配を手厚くすることは理にかなった側面もある。現段階において、地方自治体の財政的自治の後退は国民へのナショナル・ミニマム保障の対価であると位置付けることもでき、長期的な課題である財政的自治の向上については、その次のステップと考えても遅くはないだろう。

問題は、税源の中央集中が進む中で、地方自治体間の財政力格差が果たして是正されているのかどうか、また地区や都市管区による国民への一定水準の教育費支出が保障されているのかどうかということの検証である。同時に、連邦構成主体が自治体財政間の再分配や教育費の財源保障という役割を十分に果たしているのか、また、連邦構成主体間の財政力格差が連邦政府によって以前よりも効果的に是正されているのかどうかといった問題も注目される。これらの分析については本稿の紙幅を超えているため、他日を期したい。

前節でも述べたように、ロシア政府が行った教員給与の引き上げは、地方財政、とりわけ連邦構成主体の経費を膨張させることになったが、それに対する連邦政府からの財源の補てんは負担の増加に見合うものではなかったとされ、その結果2013年には大多数の地域で財政赤字が発生し、地方財政は逼迫した状況に陥った<sup>28</sup>。地方の財源をいかに保障し、公共サービスを守っていくのか、とりわけ最近の原油価格の値下がりによってロシアの国家財政が大幅な収入減に陥っているだけに、今後の動向から目が離せない。

## おわりに

本稿ではソ連時代から現代までを通して、ロシアにおける公共サービスのあり方を、とくに教育を中心に考察してきた。ソ連時代には、地方政府は住民への公共財・サービスの供給において幅広い機能を担っていたが、中央集権的なシステムの中で自立性を欠いた存在であった。また、経済成長や都市化に伴い公共サービスへの需要が増大する中で、地方政府だけでは対応できない部分を国有企業による福祉がカバーしていた。ソ連崩壊後の市場経済移行プロセスでは、それまで一体となって公共サービスの供給を担ってきた政府と企業の分離が進み、民営化される企業から様々な社会的施設を切り離し、地方自治体にそれらを移管する改革が進められようとした。しかし、一度は企業からの切り離しが試みられたものの、受け皿となる地方自治体に十分な財源がなかったことなどから移管はスムーズに進まず、2000年代になると多くの社会的施設が再び企業の下で保持されていることが明らかとなった。このように、地方政府と企業との間での公共サービスをめぐる再編は、道半ばで滞っており、その背景には地方政府が十分にその役割を果たし得ていないという根本的な問題が横たわっている。

代表的な公共サービスとしての教育に対するロシアの公的支出は、他の先進国と比較すると小さいものの、2000年代に入って漸増する傾向にある。教員の待遇が著しく悪化した1990年代を経て、近年は教員給与の引き上げが図られ、ソ連時代末期の水準まで戻ろうとしている。また、ソ連時代からの遺産として、国民の教育費負担の小さい仕組みがなお残存している。教育の供給を主に担う地方自治体のレベルでは、2000年代に入って進められてきた財政改革によってその税源が大幅に縮小された。その一方で、教員の給与水準などの教育に関わる重要事項は連邦レベルで決定され、教員給与の引き上げを指示した政策によって、地区や都市管区の財政は教育費負担で逼迫した状態に置かれている。そのため、教育分野の財源の保障や、自治体間の財政力格差の是正において、連邦構成主体の財政が極めて重要な役割を担っている。

2000年代以降の政府間財政改革は、中央集権化の強まりと地方自治体財政のマージナル化をもたらし、地方自治の後退、地方自治体の財政的自立性の低下という観点から批判されることも多い。しかし、広大なロシアに広がる地域間の経済水準の格差を考えると、教育をはじめとする公共サービスにおいて、ナショナル・ミニマムを維持するためには、連邦構成主体による自治体財政への再分配、および連邦中央による連邦構成主体財政間の再分配を強化することも、現段階

では必要な措置と言えるのかもしれない。

最後に、本稿では扱うことができなかったが、財源の中央集中が再分配の強化、地域間の財政力格差の是正につながったのか否か、また自治体による教育支出の平準化が実現したのかどうか、これらを実際に検証する作業を今後の課題としてあげておきたい。

#### 注

- 1 広井 (2006)。
- 2 ロシアは人口1人当たり GDP では途上国レベルにあるが、教育水準では世界で最も裕福な国と同レベルにある。Alexeev, Weber (2013), pp.725-726.
- 3 佐藤 (1965), 108-109 ページ。
- 4 体制転換後の IMF の研究によると、移行前の税収は GDP の約 50% に相当したとされる (Tanzi and Tsibouris, 2001)。
- 5 こうした政府と企業の関係は、コルナイ (1984) によって「ソフトな予算制約」と表現されている。
- 6 林田 (1983) によると、中央政府を経由せず、企業や住民から直接地方予算に編入される資金は存在していたものの、これらも上の決定に従って支出されていた (48 ページ)。
- 7 レーニンによって提唱されたボリシェビキの組織活動上の立場で、党员による民主主義的選挙に基づいて選出された指導部を中心に、中央集権的に党組織を運営するもの (『ブリタニカ国際大百科事典』)。
- 8 ソ連の都市問題については、水田 (1983) を参照。
- 9 Лексин, Швецов (2000), стр.28-29.
- 10 Healey, et.al. (1999), p.267.
- 11 シベリアなどの新興都市では企業による社会的施設の建設が非常に重要な役割を担っており、企業城下町型の都市が形成されることが多かった。これに対し、古くから発展していたヨーロッパ部の都市では、企業による社会的インフラの所有率はそれほど高くなかった。また、企業を所轄する官庁の政策上の優先順位の違いによって、恵まれた企業とそうでない企業の差は大きかった。インフラが充実していたのは、軍産複合体、重工業 (非鉄・鉄鋼、石油・ガス採掘、石油加工)、自動車、航空機、機械製作などで、反対に軽工業ではインフラははるかに乏しかった (Лексин, Швецов 2000, стр.31-32)。
- 12 Shomina (1992)。
- 13 Healey, et.al. (1999) pp.268-9. Лексин, Швецов (2000), стр.40.
- 14 もっとも、企業による税の滞納も増加しており、これが間接的な補助金になっていると考えることもできる。
- 15 Commander, Jackman (1993), pp.3-4.
- 16 Commander, Jackman (1993), Freinkman, Starodubrovskaya (1996)。
- 17 Лексин, Швецов (2000), стр.42.
- 18 Healey, et.al. (1999)。
- 19 Juurikkala and Lazareva (2006)。
- 20 こうした状況を Polishchuk (2009) は、CSR (企業の社会的責任) の観点から「ハイパー」な社会的責任を負ったロシア企業 (“hyper” socially responsible Russian companies) と表現している。
- 21 De. Silva et.al. (2009), pp.46-48.
- 22 『ロシア・ソ連を知る事典』平凡社、1988年、143 ページ。
- 23 Александрова, Овчарова, Шишкин (2003), стр.75.
- 24 岩崎・関 (2011)。
- 25 Александрова, Овчарова, Шишкин (2003), стр.78.

- 26 この学校再編の結果、農村部において子供を通わせる学校がなくなった家族が転居を余儀なくされるといった問題が発生しているとされる。岩崎・関 (2011) 49 ページ。
- 27 文部科学省『文部科学白書』平成 21 年度版。  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296707.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296707.htm)
- 28 Зубаревич (2014).

#### 参考文献

- 岩崎正吾・関啓子 (2011) 『変わるロシアの教育』ユーラシア・ブックレット No.162, 東洋書店
- コルナイ・ヤーノシュ (1984) 『「不足」の政治経済学』盛田常夫編訳, 岩波書店
- 佐藤博 (1965) 『ソビエト財政論』未来社
- 林田博史 (1983) 「ソ連邦における地方財政と利益共同体」『社会主義経済研究』創刊号
- 広井良典 (2006) 『持続可能な福祉社会』ちくま新書
- 水田明男 (1983) 「ソ連邦における『都市問題』の特質—社会主義経済システムにおける『都市問題』発生メカニズム」『財政学研究』Vol.8
- 横川和穂 (2005) 「ロシアにおける財政改革と地方自治体財政の変容」『ロシア・東欧研究』第 33 号。
- 横川和穂 (2010) 「ロシアにおける中央集権化と地方自治体財政」『比較経済研究』第 47 巻第 2 号。
- M.Alexeev, S.Weber (2013) *The Oxford Handbook of the Russian Economy*, Oxford University Press.
- J.Alm and D.L.Sjoquist (1995) Social Services and the Fiscal Burden in Russia, *Comparative Economic Studies*, Vol.37, No.4.
- S.Commander, R.Jackman (1993) Providing social benefits in Russia: redefining the roles of firms and government, The World Bank Policy Research Working Papers, 1184.
- L.Freinkman, I.Starodubrovskaya (1996) Restructuring of Enterprise Social Assets in Russia: Trends, Problems, Possible Solutions, The World Bank Policy Research Working Paper 1635.
- P.Haaparanta, T.Juurikkala, O.Lazareva (2003) Firms and public service provision in Russia, BOFIT Discussion Papers, 2003 No.16.
- N.M.Healey, V.Leksin, A.Svetsov (1999) The Municipalization of Enterprise-Owned “Social Assets” in Russia, *Post-Soviet Affairs*, 15(3), pp.262–280.
- E.M.Jacobs (ed.) (1983) *Soviet Local Politics and Government*, George Allen & Unwin.
- T.Juurikkala and O.Lazareva (2006) Lobbying at the Local Level: Social Assets in Russian Firms, BOFIT Discussion Papers, 2006 No.1.
- S.Leppanen, M.Linden, L.Solanko (2012) Firms, public good provision and institutional uncertainty: evidence from Russia, *Economic Systems*, 36, pp.522–530.
- L.Polishchuk (2009) Corporate Social Responsibility vs. Government Regulation: General Analysis with an Application to Russia, 日本比較経営学会 『比較経営研究』第 33 号, pp.1–28.
- E.S.Shomina (1992) Enterprises and the Urban Environment in the USSR, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.16, No.2
- Silva, Kurlyandskaya, Andreeva, Golovanova (2009) *Intergovernmental Reforms in the Russian Federation*, The World Bank.
- K.Stewart (2000) *Fiscal Federalism in Russia: Intergovernmental Transfers and the Financing of Education*, Edward Elgar.
- V.Tanzi and G.Tsibouris (2001) Transition and the Changing Role of Government, in O.Havrylyshyn and S.M.Nsouli (eds.) *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*, IMF Institute.
- K.Thomson (2002) Regional Welfare system Developments in Russia: Community Social Services, *Social Policy and Administration*, Vol.36, No.2, pp.105–122.
- The World Bank (2011) *Russian Federation. Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia*.

- E.Zhuravskaya (2000) Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style, *Journal of Public Economics*, 76.
- А. Александрова, Л. Овчарова, С. Шишкин (2003) *Доходы населения и доступность социальных услуг*, Независимый Институт Социальной Политики, Институт Экономики Города.
- Н. Зубаревич (2014) Ржавые скрепы сверхцентрализации, *Эксперт*, №.3
- В. Н. Лексин, А. Н. Швецов (2000) *Новые проблемы российских городов*, УРСС.
- В. К. Сенчагов (ред.) (2011) Модернизация финансовой сферы России: монография, М. Нестр-История.