

## &lt;論 説&gt;

## ロシアにおける地方公共サービスの供給と市民社会

横 川 和 穂

## はじめに

1990年代、ロシアでは体制転換に伴う混乱の中で、政府は極端に弱体化した。そしてその混乱に乗じて、少数民族系の共和国を筆頭に、国内の独立志向の強い地域が中央政府から様々な権限や財源を奪い取っていくという、なし崩し的な「地方分権化」が生じた。体制転換後のロシアは連邦制国家として出発したわけだが、このような「地方分権化」の結果、しばしば「非対称な連邦制」と形容されるような、国内の地域がそれぞれ異なる権限や財源を持った連邦制度が形成されてしまった。こうした地域間での制度的な不平等は、地方政府によるさらなる権限や財源移譲の要求を招き、もはや中央政府が一国の政府として十分な機能や財源を確保することが難しくなってしまった<sup>1</sup>。

こうした状況下で登場したプーチン大統領が2000年の就任後、真っ先に取り組んだのが連邦制度の改革であった。地方に移譲しすぎた権限を連邦政府の手に取り戻し、地方政府間の制度的な不平等を解消すると同時に、財源の地方への配分についても一律のルールに則ったものに改め、連邦政府の下により多くの財源を確保することに成功した。その後、1990年代の行き過ぎた地方分権化の弊害を是正するという初期の目的を達成した後も、プーチン政権による連邦制度改革は続いた。その結果、現在のロシアでは、本来分権的であるはずの連邦制国家を名乗っているにもかかわらず、政治面においても財政面においても極めて中央集権的な国家体制が敷かれている。

しかし、その一方で、中央集権的な国家を築いてきたプーチン政権に対し、国民は最近まで非常に高い支持率を示してきた<sup>2</sup>。後述するように、ロシアでは経済的な便益の保障と引き換えに現在の政治体制を容認するという、国家と市民の間のある種の「社会契約」が存在していると言

1 1990年代のロシアの地方分権化とその財政的帰結については、横川（2001）を参照されたい。

2 ロシアの世論調査機関レヴァダ・センターの調査結果によると、プーチンは大統領就任期間中、一貫して80%前後の高い支持率を維持し、2014年3月のロシアによるクリミア半島併合以降は、支持率は約85%という高い水準に達していた。ただし、政府が2018年6月に年金支給年齢の引き上げを発表して以降、支持率は60%台に落ち込んでいる。（<http://www.levada.ru/>）

われる。本稿では、ロシア政府がいかに社会の統合を図ろうとしてきたのかを、中央集権化の中での財政的な地域間再分配のあり方から探ろうとするものである。すなわち、財政的な中央集権化が、住民生活とのかかわりの深い公共サービスの供給を担っている地方財政に対し、財政力格差の是正や公共サービス水準の向上といった効果をもたらし、国民の経済的な恩恵につながったのかどうかという問題である。以下では、第1章で先行研究における議論の動向を整理した上で、第2章でロシアの政治的中央集権化とそれに対する市民社会の反応について概観する。その後、第3章で財政的な中央集権化のプロセスと、その中で生じている地方財政の危機について取り上げる。続く第4章では、中央集権化が進行した時期において、地域間の財政格差や公共サービスの供給水準にどのような変化が生じたのかを、ロシア連邦出納局その他のデータを用いて検証することにする。

## 1. ロシアにおける中央・地方政府関係と財政：先行研究の動向

本章では、ロシアにおける中央・地方間の財政関係に焦点を当てた先行研究のレビューを行い、議論の動向を整理する。冒頭で述べたように、ソ連崩壊後、1990年代のロシアではなし崩し的に「地方分権化」が進んだ。ロシア連邦からの分離独立を主張する、あるいは中央政府からより多くの権限を獲得しようと試みる諸地域を前に、当時のエリツィン政権にとっての喫緊の課題は、それらの地域をいかにロシアにつなぎとめ、ロシア連邦を維持するかということであった。そのため、エリツィン大統領率いる連邦政府は地方政府に対し、連邦内に留まることと引き換えにより多くの財源を与える、正確に言えば、地域内で得られた税収のより多くの部分を自地域に留保することを認める政策をとった。当時のロシアでは、税収は基本的に一旦地方政府を経由してから連邦政府に上納される仕組みになっていたため、多くの税が連邦政府と地方政府の間で共有されていた。ただし、税の配分比率について明確なルールが欠如していたために、主要な税の配分比率そのものが政治的な交渉の対象となっていたのである。

こうした税収の配分をはじめ、1990年代においては、地方への財政資金の配分がどのような基準によって行われているのかに注目が集まった。連邦・地方間の税収配分や地方への財政移転の配分の基準は不透明であり、様々な恣意的な要素が入り込む余地があった。そうした中で Treisman (1999) は、1990年代半ばのデータを用いて、エリツィン政権に対して反抗的な政治姿勢を見せている地域ほど財政移転（税収の留保による間接的なものを含む）の受け取りが多いという関係を示し、これを選択的な財政的慰留 (selective fiscal appeasement) と称した。Treisman とは反対に、エリツィン政権への支持率が高い地域ほど財政移転を多く受け取っているという見解を示した Popov (2004) のような研究もあった。また、McAuley (1997) や Stewart (2000) のように、政治的要因よりも地域の財政力や財政需要の方がより強く反映されていると主張する研究もあった。いずれにしても、1990年代においては財政資金の地域への配分への政治的要因の影響に少なからぬ注目が集まっていた。

しかし2000年代に入ると、財政移転と政治的要因との結びつきは1990年代ほど注目されなくなっていった。Jarocinska (2010)によると、1990年代後半については政権に忠実な地域で財政移転が多い傾向があったとしてPopovと同様の見解を示しつつも、2000年代前半になると投票結果と財政移転の間に相関は見られなくなったという。この理由としては、まず地方への財政移転の配分方法が、以前のアドホックな政治的交渉によるものから客観的な公式に基づくものに改正され、中央および地方の政治家が政治目的で財政資金の配分に介入する機会が小さくなったことがあげられる。また、プーチン大統領が自身に対抗しうる有力な政治的ライバル不在の中で、エリツィン政権期のように地方へのばらまきを行って支持基盤を固める必要がなくなったことも理由として考えられる (Jarocinska 2010, pp.406-407)<sup>3</sup>。プーチン政権下では、大統領が地方の人事権を掌握するなど、政治面で直接的なコントロールを強める一方、財政移転や税収配分などの財政制度についてはフォーマル化、脱政治化が進み、財政移転と地方政治とのリンクが消滅していったのである。この結果、1990年代に見られたような財政資金の配分と政治的動向に焦点を当てた議論はあまり見られなくなっていった。

## 2. プーチン政権下での中央集権化と市民社会の反応

では次に、プーチン政権下での政治的な中央集権化がどのように進んできたのか、そのプロセスを確認しておこう<sup>4</sup>。プーチンが大統領に就任した2000年、真っ先に着手したのが連邦制度の改革であった。まず地域代表から構成される上院制度の改革が行われた。1990年代のロシアでは、連邦構成主体の首長と地方議会議長という、地域の行政と立法のトップが上院議員を兼任する仕組みをとっていたため、上院は地域の利害が色濃く反映される場となっていた。しかし、上院制度改革によって上院議員は首長と議長を除く地域の代表に交替することになり、強力な影響力を持っていた知事たちの力はある程度削がれた<sup>5</sup>。また、ロシア連邦を7つの管区に分け、各管区に大統領の全権代表を配置して地域を監督させる「連邦七管区制」の導入（現在は九管区）、地方自治の形骸化だとして多方面から批判された2005年の連邦構成主体首長の直接公選制の廃止、およびそれに伴う大統領による首長の指名制導入など、連邦政府による垂直的なコントロールを強化する制度改革が次々と打ち出された。連邦構成主体首長の大統領による指名制をめぐっては、その後国民からの批判が強まり、2012年に首長の公選制が復活している。ただし、首長選挙への立候補のハードルの高さや、知事の解任権を今も大統領が握っている点など、地域にお

3 もっとも、Debardeleben (2003) は2000年3月の大統領選挙時の住民の調査から、住民の意識レベルで見れば、政権を支持するか否かに財政移転の多寡が与えるインパクトはほとんどないと主張している。

4 なお、ロシアの行政組織は、1) 連邦政府、2) 連邦構成主体（州、共和国、地方、自治州、自治管区、連邦的意義を持つ市）3) 地方自治体（市、地区、地区内の都市型および農村型集落）という3層ないし4層から構成されている。

5 ロシア東欧経済研究所（2000）pp.29-40。

いて完全に民主主義が戻ってきたとは言い難い。

末端の地方自治体レベルについては、ロシア憲法において地方自治がうたわれていることもあり、連邦構成主体レベルでの公選制廃止後も市長の公選制が維持されてきた。しかし、自治体レベルでも垂直的なコントロールは強まっている。2003年に導入された新地方自治法（通称131法）により、2006年以降、各地方自治体では公選制の市長だけでなく、契約で雇われたシティ・マネジャーが自治体のトップを務めることも可能となった<sup>6</sup>。この法律ができて以来、2015年10月までにロシアの全自治体の62%、大都市では88%で市長選挙がなくなったという報告もある<sup>7</sup>。地方自治体レベルでも、とくに大都市での反政府的な動きは政権にとって脅威となりうるため、自由な選挙を制限しようという意図がうかがわれる。

このように、ロシアでは連邦構成主体レベル、地方自治体レベルともに人事面で大統領や中央政府の意向が強くはたらくようになり、垂直的なコントロールが強まった。その結果、1990年代に見られたような、連邦政府が財政移転を介して地方政府を誘導する必要性は薄れていったものと考えられる。

では、政治的な中央集権色が強まり、自由な選挙が制限されていく中で、ロシア市民はこれにどう反応してきたのだろうか。2011年秋にプーチンが2012年の大統領選挙に出馬し、当時のメドベージェフ大統領から政権を引き継ぐ意向を表明した後、ロシアでは政権交代が2人の話し合いで決められていることへの国民の批判が高まり、都市部を中心に反政府、反プーチンデモが活発化した。こうした反政府的な運動は2013年頃まで続き、一時はロシアの市民社会が覚醒し、民主化運動に発展する兆しにも見えた。しかしその後、こうした運動は鎮静化している。

その理由として、プーチンが大統領復帰後、反体制派に対する抑圧を強めていることは確かにあるだろう。ただ、それと同時に、ロシアの国民が（少なくとも消極的に）現状を是認していることも重要である。Gontmakher and Ross (2016)は、民主化をめぐる2つの議論を紹介している。1つは近代化理論であり、国がより豊かになり、工業化、都市化、教育水準の向上が進むにつれ、民衆の価値観はより民主主義に好意的なものになり、中でも中間層（ミドルクラス）が民主化推進の原動力となっていくと位置づけられている。他方、中間層が民主化を志向するかどうかはその国の社会・政治・経済状況に依拠しており、経済発展と民主化の関係は自明ではないとする考え方もある。後者は中国研究から示された知見であるが、Gontmakher and Rossは後者の議論が示唆するように、ロシアでも中間層が民主化の媒体とはなり得ないことを主張している。ロシアの中間層は先進国と比べて規模が小さい上、その50-60%以上が政府部門の従事者であるため、統一ロシアやプーチン体制への支持率が高く、改革よりも現状維持や安定を望む傾向があるからである (pp.101-102)。

6 Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”

7 Moses (2017) p.967.

また、Busygina and Phillipov (2016) も、ロシアで政治改革を求めているのはごく少数派であり、富裕層、中間層、貧困層ともに、改革による政治的リスクや経済的損失を恐れる傾向があると述べている。そのため、プーチン体制下において、ロシアの国民は政治的権利を要求するのを放棄することと引き換えに経済的繁栄を享受するという取引を行っている」と主張している (pp. 45-46)。

このように、ロシアの国家と国民の間には、経済的な恩恵と引き換えに現在の権威主義的な体制を受け入れるという、ある種の「社会契約」が存在していると考えられる<sup>8</sup>。また、歴史的に中央集権性の強い国家体制が続いてきたロシアにおいて、国民は中央集権化に対して比較的寛容であり、むしろ腐敗した地方政府を中央政府が上から正してくれることを期待する傾向がある。このこともロシアの市民社会が現体制を受容する理由であると言えるだろう。ただし、Busygina and Phillipov (2016) も指摘するように、現政権が国民に対して約束された経済的恩恵、公共財やサービスを保障できなくなった時には、政治的な抗議運動に消極的だったグループが抗議運動に加わる可能性も出てくるだろう (p.51)。実際、2018年に年金支給年齢を男女共5歳ずつ引き上げる年金改革案が発表され、その直後から大統領への支持率が急落したことは、こうした社会契約の存在を裏付けているように思われる。

では、プーチン政権下での公共財・サービス供給のあり方は、国民の支持を得ることに成功してきたのだろうか。以下では、教育や医療、住宅・公益事業、社会政策など、ロシアで住民生活と密接に関わる公共財・サービスの供給を担っている地方財政に焦点を当て、2000年代以降の中央集権化が、地方政府の財政力やその地域間格差、地方公共サービスの供給水準にどのような影響を及ぼしてきたのかを検証する。

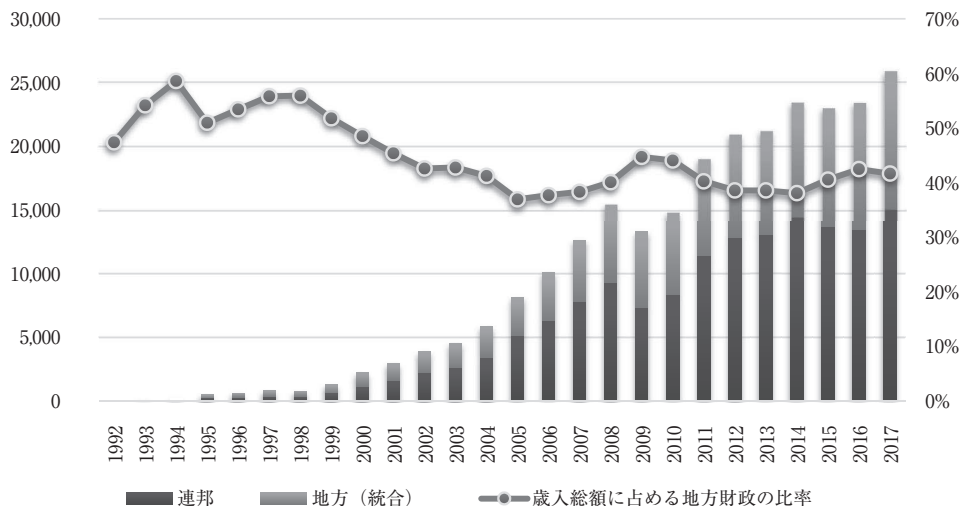
### 3. プーチン政権下での地方財政改革

ロシアで政治的な中央集権化が進むのと並行して、財政面における中央と地方のバランスも変化してきた。図1、図2は、ロシアの連邦財政および地方財政の歳出・歳入の推移を示したものである。ここでいう地方財政とは、連邦構成主体と地方自治体を合計した地方財政の合計額である（以下ではロシア語の表記に倣って「統合地方財政」、あるいは単に「地方財政」と記す）。折れ線グラフは連邦、地方を合わせた国家財政総額に占める地方財政の比重を表している。図1の歳入については、地方財政の比重は1994年の59%をピークに1999年頃から低下し、2010年代は40%前後で推移している。図2の歳出についても、ピークだった1997年の52%から2000ゼロ年代は約45%に、金融危機後の2009年以降は40%弱に低下している。歳入、歳出ともに、

8 ロシアにおけるこのような「社会契約」は、スターリン以後のソ連時代から存在してきたとされており、それがプーチン体制下で形を変えて存続していると主張する研究もある。現在の社会契約はソ連時代より範囲は狭まっているものの、国民の特定の層を市場経済下の競争から保護する役割を果たしているという。これらの議論については、林 (2018) を参照。

図 1 ロシアの連邦および地方の歳入規模

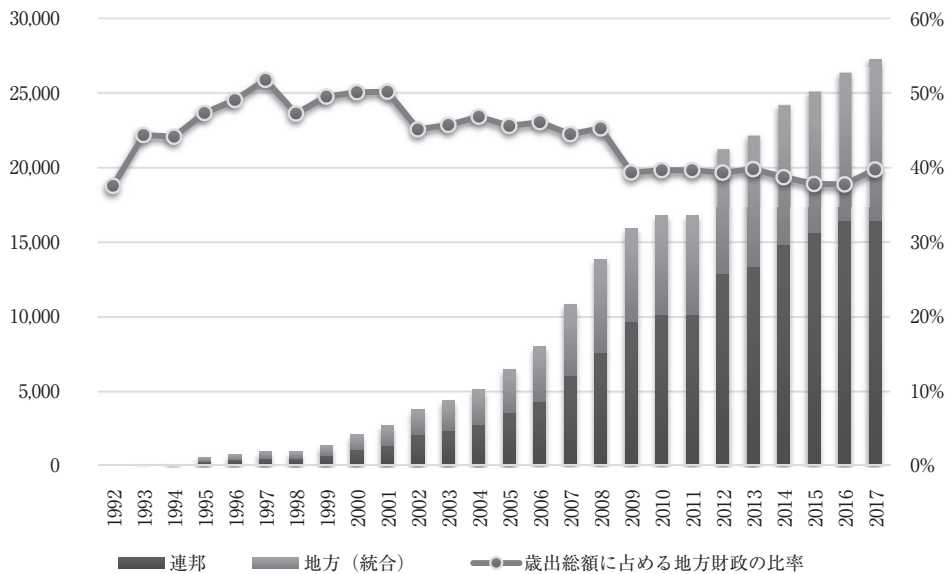
(単位：10億ルーブル／1998年までは兆ルーブル)



(出所) 『ロシア統計年鑑』各年度版より作成。

図 2 ロシアの連邦および地方の歳出規模

(単位：10億ルーブル／1998年までは兆ルーブル)



(出所) 図 1 と同じ。

1990年代と比べると明らかに連邦財政の比重が高まっていることがわかる。以下では、国家財政に占める地方財政の比重の低下をもたらした要因について、税収面および歳出面の改革から検討する。

### 3.1 連邦・地方間での税収配分

1990年代から現在までに、連邦・地方政府間での税収配分の方法は抜本的に変化してきた。1990年代には明確な税収配分比率を定めた法的基盤が欠如していたことから、税収配分は連邦政府と地方政府の間でしばしばアド・ホックな政治的交渉によって行われていた。しかし、2000年のプーチン政権の発足と前後して始まった一連の税財政制度改革によって、こうした曖昧な制度は明確なルールに則ったものに置き換えられてきたのである。

1990年代の終わりにロシアの税制の基礎となる税法典および予算法典が導入され、それに基づいて連邦政府と地方政府の間の税収配分のあり方が制度化された。ロシアの税は連邦税、連邦構成主体税、地方自治体税に分類されるが、税収の大半は連邦税である<sup>9</sup>。連邦構成主体税および地方自治体税に区分される税は1990年代には多数存在したものの、税法典によって大部分廃止され、現在では数は少なく、また税収規模も小さいものに限られている<sup>10</sup>。そのため、連邦構成主体や地方自治体は歳入の大部分を連邦税からの分与、および上位の政府からの財政移転で賄わなければならなくなっている。連邦税の課税権は当然ながら連邦政府にあり、地方政府が独自に新税を導入することは法律上認められていない。そのため、連邦構成主体や地方自治体が課税自主権を発揮して自らの税収をコントロールできる余地は、ロシアにおいてはほとんどなくなったと言ってよい。

基幹税である連邦税収の配分においても、1990年代はそれが連邦・地方政府間の政治的交渉の対象となっており、地方政府がかなりの割合を留保することが可能であった。しかし、2000年代以降、連邦税の連邦・地方間での配分比率を法律で定めた際には、連邦財政に有利な形で変更が行われた（表1を参照）。最大の変更点は、天然資源関連税収（採掘税および輸出関税）を連邦財政に集中させたことである。天然資源、中でも石油・ガス産業はロシア経済の屋台骨であり、そこから得られる税収は現在連邦財政収入の約5割に達している。しかし、1990年代はこのセクターから得られる税収は主に地方財政収入となっていて、地域間で極めて大きな税源の偏在があった。また、石油・ガス企業の税負担もそれほど大きいものではなかった。プーチン政権下での税制改革によって、石油やガス部門への課税は大幅に強化され、また従価税方式に変更さ

9 2007年を例によると、ロシアの税収全体の中で連邦税が96%を占め、連邦構成主体税は3%、地方自治体税は1%であった（De Silva et al., 2009, p.66）。

10 1991年に制定された税制基本法では、連邦構成主体税は7種類、地方自治体税は23種類存在していたが、1998年の税法典導入およびその後の改正を経て、現在はそれぞれ3種類（企業資産税、賭博ビジネス税、交通税）、2種類（土地税、個人資産税）に減っている。

表 1 主要な税源の連邦・地方間での配分の推移

(単位: 10 億ルーブル。1995 年は兆ルーブル)

	1995		2000		2005		2010		2015	
	連邦	地方	連邦	地方	連邦	地方	連邦	地方	連邦	地方
歳入総額	232.1	241.0	1,132.1	1,065.8	5,127.2	2,999.9	8,305.4	6,537.3	13,659.2	9,308.2
企業利潤税	41.5	76.1	178.0	220.8	377.6	955.3	255.0	1,519.5	491.4	2,107.6
個人所得税	3.3	33.3	27.4	147.4	0.0	707.0	0.0	1,790.5	0.0	2,807.8
付加価値税	71.8	23.9	371.5	85.8	1,472.2	0.1	2,498.2	0.3	4,233.5	0.4
物品税	17.5	6.5	131.1	35.3	107.1	146.6	144.0	327.5	581.9	486.5
資産税	0.8	16.1	1.3	63.5	0.0	253.1	0.0	628.2	0.0	1,068.6
天然資源利用税	3.0	9.3	18.6	59.0	872.3	56.3	1,408.3	32.4	3,181.2	69.6
対外経済活動収入(関税含む)	24.9	0.0	229.2	0.0	1,680.9	0.0	3,227.7	0.0	3,295.3	0.0
歳入総額	49%	51%	52%	48%	63%	37%	56%	44%	59%	41%
企業利潤税	35%	65%	45%	55%	28%	72%	14%	86%	19%	81%
個人所得税	9%	91%	16%	84%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
付加価値税	75%	25%	81%	19%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
物品税	73%	27%	79%	21%	42%	58%	31%	69%	54%	46%
資産税	5%	95%	2%	98%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
天然資源利用税	24%	76%	24%	76%	94%	6%	98%	2%	98%	2%
対外経済活動収入(関税含む)	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%

(出所)『ロシア統計年鑑』各年度版より作成。

れた。その結果、2000年代の石油価格高騰の恩恵を受けて、天然資源関連税収は大幅な増収となり、またそのすべてが連邦財政の収入増加に結びついたのである。

付加価値税についても、1990年代はその配分比率が連邦・地方間の政治的交渉の対象となっており、同税はしばしば地域に対する間接的な補助金の役割を果たしていたが、2001年からは100%連邦財政の収入となった。

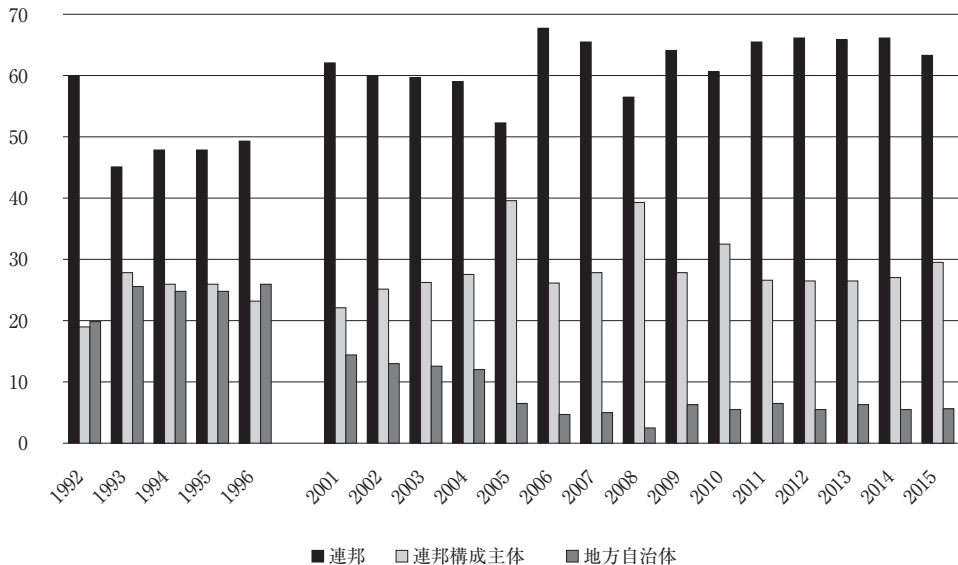
連邦財政が天然資源関連税収や付加価値税を獲得したのに対し、地方財政が獲得したのは主に企業利潤税と個人所得税、そして資産税である。個人所得税は2001年以降、100%地方の税収とされた。また資産税についても、企業資産税が連邦構成主体税、個人資産税は地方自治体税と位置付けられ、それぞれ100%連邦構成主体と地方自治体の税収となった。日本の法人税に相当する企業利潤税については、税率20%のうち、2%分が連邦財政に、18%分が地方財政収入と定められた。

以上のような税源配分の変更がなされたが、結果的に2000年代は連邦の税収が大幅に増加し、地方の税収の伸びを上回った。表1から、連邦税収の増加に対する寄与がとくに大きかったのは天然資源採掘税、輸出関税、そして付加価値税の増収であったことがわかる。

連邦・地方間での税収配分と並んで、地域内でもさらに連邦構成主体と地方自治体間で税収の配分が行われるが、この配分の方法もプーチン政権下で変化してきた。具体的には、2003年に導入された新地方自治法に基づく税法典および予算法典の改正によって、2006年から地方自治体の税収が大幅に縮小したのである。これらの改正によって、例えばそれまで連邦構成主体と地方自治体間で50%ずつ配分されていた企業利潤税と企業資産税が2006年からはすべて連邦構



図3 連邦、連邦構成主体、地方自治体間の税収配分の推移 (単位: %)



(注) 税収合計を100%とした時の内訳。

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

成主体のものとなり、地方自治体への配分はゼロになった。また、個人所得税についても、それまでは税収の50%以上を自治体に配分していたが、2006年からその配分比率が30%に引き下げられた。

これらの改正の結果は図3に示されている。中央集権化が進んだとされる2000年代以降、連邦政府の税収は確かに増えているが、連邦構成主体の税収規模も1990年代よりもむしろ増加していることが分かる。他方で、地方自治体が一人負け状態であり、その税収はとりわけ2005年以降、全体の5%程度まで減少している。このように、財政面での中央集権化は、連邦構成主体レベルと地方自治体レベルに異なる形で作用してきたのである。

### 3.2 歳出構造の改革と「5月大統領令」

次に、支出面での変化に目を転じよう。1990年代のロシアでは、連邦、連邦構成主体、地方自治体間で支出責任の区分が明確に行われておらず、どのレベルが責任を持つかが明確でない項目も少なからず存在した。一部の地域への財源の移譲が進む中で、財源の明確な裏付けを欠いたまま連邦政府が支出責任を一方的に地方に移管するという、いわゆる unfunded federal mandates も問題化していた。これらを解消するため、2000年代のロシアでは、3つのレベルの政府間での支出責任の区分の明確化が図られた(横川 2005, 2010)。

2003年の新地方自治法の導入その他の改革によって、現在のロシアの地方財政は次のような

特徴を持っている。まず、連邦構成主体レベルが所得再分配機能において高度な役割を担っていることである。連邦構成主体は社会政策（退役軍人手当，障害者手当，児童手当など）や教育（教員給与），低所得層に対する住宅補助金の支給，農業生産者への支援などへの支出を行っている。また，それらの一部は末端の地方自治体に委任事務として委ねられているが，そのファイナンスのための財源も，連邦構成主体が保障する形になっている。中央集権化が進む中で，地方自治体レベルでは上位の政府からの委任事務が増加し，財源の面でも補助金への依存が強まってきた。現時点で地方自治体に地方自治や財政自治はなく，実質的に国家権力機構の出先機関と化していると言っても過言ではないだろう。

こうした中で，プーチンは2012年5月に大統領に復帰すると，直ちに11本の大統領令に署名した（以下，「5月大統領令」と記す）。その中の1つである「国家社会政策の実現に関する施策」<sup>11</sup>では，教員や医療機関スタッフ，文化施設の職員などの社会的分野の職業について，給与を2012年から2018年にかけて段階的に引き上げを命じた<sup>12</sup>。当時は国民の間にプーチン復帰への反対運動も見られ，5月大統領令はそうした中で支持基盤の拡大を狙ったポピュリストイックな政策であったと言える。しかし，問題だったのは，こうした社会的分野の職員の給与支払いが地方政府の管轄で，政府は給与引き上げを命じたにもかかわらず，地方政府に対して追加的支出のための財源措置を講じなかったことである。むしろ表2に示されるように，連邦から地方への財政移転は減少している。

その結果，プーチン政権第3期において多くの地方政府が赤字に転落し，危機的な状況に陥った<sup>13</sup>。図4が示すように，2012年から2014年にかけて，連邦財政赤字が縮小する一方で地方財政赤字が拡大している。この赤字を埋めるために，地方政府による債務が急増して問題となって

表2 「5月大統領令」のファイナンスのための追加的支出の分担状況

	2012	2013	2014	2015	2016
「5月大統領令」遂行のための支出の増加（名目額。単位：10億ルーブル）	263	524	658	734	734
連邦財政によるファイナンス		147	200	127	99
地方財政および組織の独自資金によるファイナンス	n.a.	377	458	607	634
追加的支出における連邦財政の貢献度（%）	n.a.	28.1	30.4	17.3	13.5

（出所）Акиндинова, et al., (2016) С.39. 連邦予算法を元にした推計。

11 Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 597 “О мероприятиях по реализации государственной социальной политики”

12 例えば，普通教育校（日本の小学校から高校に相当）の教員給与を2012年中に各地域の平均水準に引き上げること，就学前教育の教員給与を2013年に一般教育の水準まで引き上げること，同様に初等・中等職業教育校教員の給与，文化施設スタッフの給与を2018年までに各地域の平均まで引き上げること，医師，高等職業教育校，研究者の給与を2018年までに各地域平均の200%まで引き上げること，などが目標として掲げられている。

13 Зубаревич (2014), Акиндинова, Чернявский, Чепель (2016)

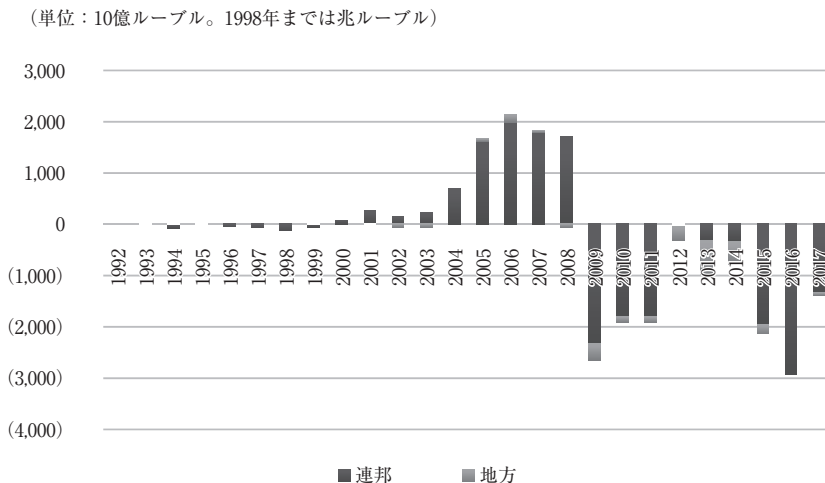
いるのである。地方の債務は、図5が示すように世界金融危機があった2009年から急増しているが、一旦伸びが落ち着いた後、2012年から再び増加していることがわかる。債務の内訳を見ると(図6)、地方債よりも金融機関からの借り入れが多く、とくに2012年から2015年にかけて増加していることがわかる。金融機関からの借り入れは金利が高く、地方政府は返済の重い負担を抱えることになる。

このような地方財政危機を前に、連邦政府も問題の存在を認めざるを得なくなった。副首相のコザクは2016年半ば、各地域が過度な社会的義務を負わされているとする発表を行った。これによると、5月大統領令によるものを含め、ロシアには現在資金的裏付けのない支出義務が500以上存在しているという(クズネツォワ, 2018)。そのため、最近では連邦政府が地方政府向けの低利の財政ローンを増やし、債務の借り換えを促している(図6)。

とはいえ、図4の財政収支を見ると分かるように、ロシアでは2015年以降、地方財政赤字は縮小しており、地方の累積債務も2016年頃からは低下してきている。こうした財政指標の改善は地方の税収、とくに企業利潤税が増えたことにも原因があるが、支出が抑制されたことも影響している。以下で見るように、2012年の5月大統領令で指示された社会的分野の職員の給与引き上げは、その3年後には早くも放棄されてしまっていると言わざるを得ない。図7は教員の給与水準の変化を表したグラフである。5月大統領令によると、教員給与は普通教育校の場合は2012年中に、またその他の教員給与も遅くとも2018年までには各地域の平均まで引き上げることとされていた。しかし、実際の教育分野の平均給与の水準は、2013年こそ急上昇したものの、平均給与の80%の水準を超えることはなかったことがわかる。

医療機関のスタッフや文化施設の職員など、教員以外の政府部門従事者の給与水準についても、同様に2014年までは上昇したが2015年以降再び低下し、結局2012年大統領令の前の水準

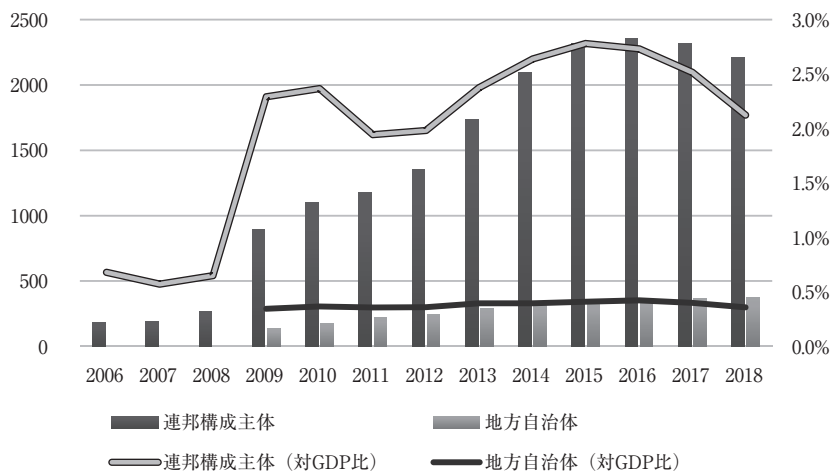
図4 連邦および地方財政収支



(出所)『ロシア統計年鑑』各年度版より作成。

図 5 ロシアの地方政府の債務残高

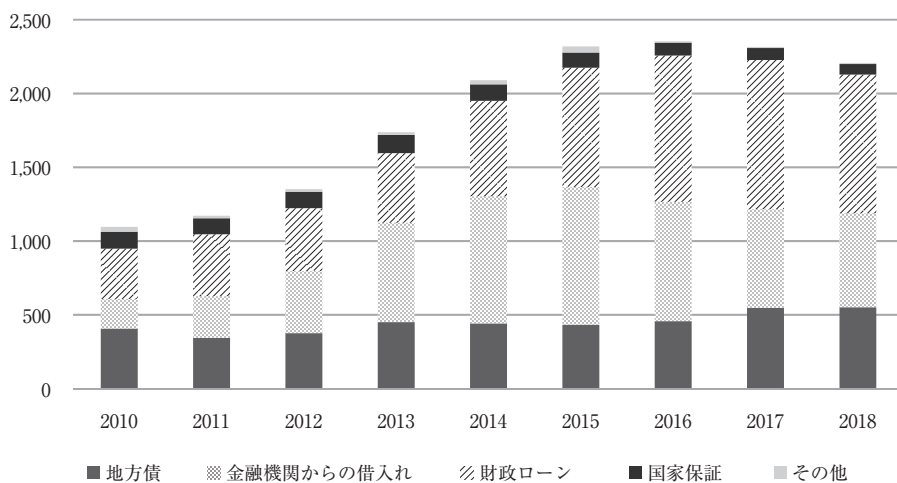
(単位：10億ルーブル)



(出所) ロシア財務省データより作成 (<https://www.minfin.ru>)。

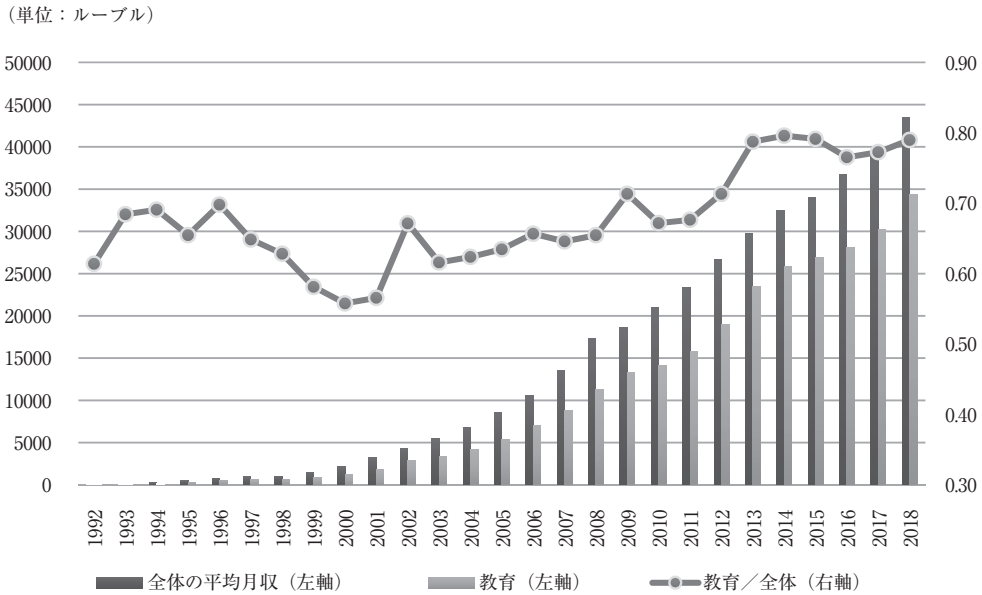
図 6 連邦構成主体の債務の構成

(単位：10億ルーブル)



(出所) 図 5 と同じ。

図7 教育分野の平均月収の水準



(出所) ロシア統計局ウェブサイトより作成。

に回帰したとされる (Акиндинова, et al., 2016, C.40-41)。また、給与の引き上げと同時に人員削減が行われるケースもあったことが報告されている<sup>14</sup>。

このように、現政権への支持率を上げるための政策だった5月大統領令であるが、財源を保障せず、負担を地方に押し付けた結果、少なくとも現時点で成果は出ていない。ポピュリストックなばらまき政策によって政権への支持を集めようとするプーチン政権の試みは、政策を執行する財源を欠いたがゆえに失敗していると言わざるを得ない。

#### 4. 財政的な中央集権化はロシアの社会的統合を強めたのか？

では、プーチン政権が発足した2000年以降の中央集権化は、地域間の財政格差にどのような影響を及ぼしてきたのだろうか。中央集権化によって連邦政府がより多くの財源を手に入れたことは、地域間の再分配を強化し、地域間格差の縮小をもたらしたのだろうか。また、国民に対するより公平な公共サービスの供給を実現できたのだろうか。本稿の冒頭で述べたように、ロシアの国民と政府(大統領)との間に、経済的な便益の保障と引き換えに現在の政治体制を容認するというある種の社会契約が存在しているとすれば、中央集権化によって国民への再分配が強化されているはずだという仮説が成り立つ。では、実際はどうだったのだろうか。以下ではロシアの

14 2015年の医師数は2011年比で6%減、中間医療スタッフの数は5%、大学教員数は18.5%減少したという (Акиндинова, et al., 2016, C.37-38)。

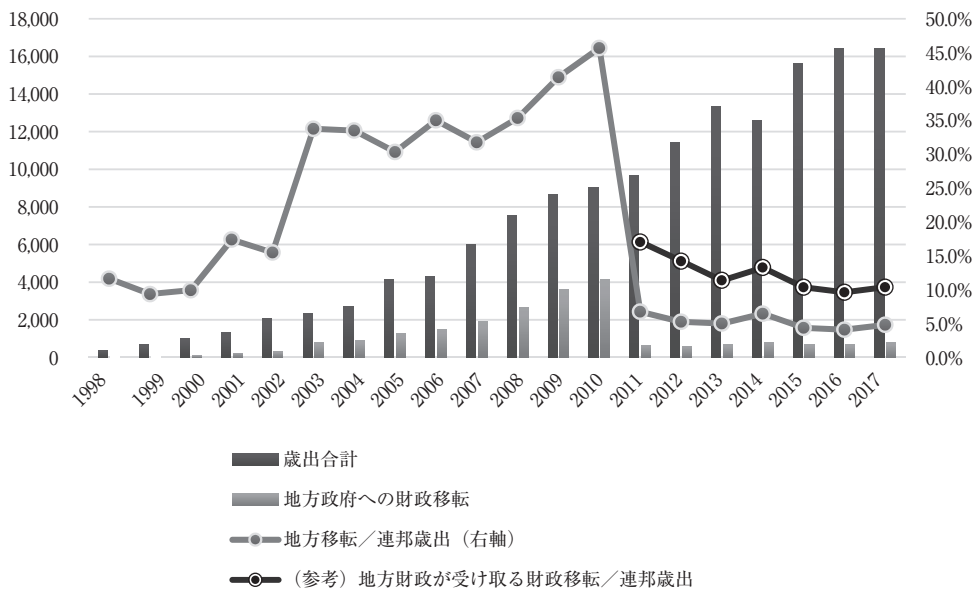
財務省および連邦出納局の公開データに基づいて検証することにする。

図 8 は連邦政府から地方政府への財政移転の推移を示したものである。ロシアの財政移転には、一般補助金と特定補助金を合わせ、計 5 種類の補助金が含まれるが、この図ではその総額が示されている。連邦歳出に占める財政移転の比率は 2003 年から急増し、連邦歳出の 30-35% を占めるようになった。その後、世界金融危機の影響を受けた 2009 年、2010 年にはさらに増え、40% から 45% に達している。しかし、2011 年以降、財政移転の項目には一般補助金の額しか計上されなくなってしまい、その規模は 5% 程度まで急減している。そのため、特定補助金も含めた財政移転の総額の推移を追跡することが難しくなってしまった。しかし、著者が受け取り側の地方財政データから財政移転の総額を割り出したところ、図 8 で示されるように、2011 年以降、財政移転の総額が大幅に減少していることが明らかとなった。

このことから、少なくともロシア経済がプラス成長に転じ、政府の税収も伸び始めた 2000 ゼロ年代前半から世界金融危機の被害が大きかった 2010 年までの期間については、連邦政府が増加した連邦税収をベースに地方への財政的な再分配を強化していたことがうかがわれる。しかし、その後経済成長が減速し、また欧米からの経済制裁を受けて経済が低迷する 2010 年代においては、再分配が縮小していることがわかる。では、こうした財政移転の増減は、地域間の財政格差にどのような効果をもたらしたのだろうか。

図 8 連邦政府からの財政移転支出の推移

(単位：10億ルーブル)



(出所) ロシア連邦財務省、ロシア連邦出納局データより計算。

表3および表4は、1997年、2007年、2017年における住民1人当たり地方財政収入（統合地方財政）の地域間格差を表したものである。表3には各地域の住民1人当たりで見た税収・税外収入の合計、および財政移転を含めた歳入合計額が示されている。税収・税外収入とは財政移転前の地方財政収入にほぼ相当するものであるが、ここに2000年以降の税収配分の変更の影響を見てとることができる。すなわち、税収・税外収入の地域間の変動係数は1997年の1.43から2017年の1.08まで減少しており、税源配分の改革によって、少なくとも財政移転前の独自財源の段階での地域間格差は縮小したことがわかる。これはとくに、地域的偏在が極めて大きい天然資源利用税が連邦財政収入とされたことによる影響が大きいと考えられる。他方、財政移転後の歳入合計額で見ると、変動係数は1997年の1.19から2007年の1.31へ上昇し、2017年には1.07に減少しており、その推移は単純ではない。とくに2007年については、財政移転後の方が収入のばらつきが大きいという結果となっている。表4は、表3と同じデータを用いてジニ係数を算出したものである。これによると、税収・税外収入については表3と同様にジニ係数も減少傾向にあり、地域間格差が縮小してきたことがわかる。しかし歳入総額についてのジニ係数は、1997年の0.417から2007年には0.422に増加、その後2017年には0.370と低下しており、一旦上昇した後低下するという表3と同様の傾向が見てとれる。

このように、ジニ係数で見ると、いずれの年においても財政移転後の格差は縮小しているも

表3 連邦財政移転前後の住民1人当たり地方財政収入の地域間格差（単位：ルーブル）

	1997 (N=88)		2007 (N=86)		2017 (N=83)	
	税収・税外収入	歳入合計	税収・税外収入	歳入合計	税収・税外収入	歳入合計
平均	2,539	3,319	25,381	41,286	61,616	83,630
中央値	1,493	2,018	17,204	25,588	43,121	54,810
最大値	28,471	28,499	225,495	362,336	418,696	611,088
最小値	157	1,012	1,817	14,412	8,812	33,945
標準偏差	3,626	3,949	30,243	54,230	66,695	89,841
変動係数	1.43	1.19	1.19	1.31	1.08	1.07

(注) 1997年はチェチェン共和国を除く。州内の自治管区は州から切り離して計算した。連邦構成主体数の減少は合併によるものである。

(出所) ロシア連邦財務省、ロシア連邦出納局データより計算。

表4 連邦財政移転前後の住民1人当たり地方財政収入の地域間格差：ジニ係数

	1997	2007	2017
税収・税外収入	0.467	0.440	0.414
歳入総額	0.417	0.422	0.370
財政移転後のジニ係数の変化	-0.050	-0.018	-0.044

(出所) 表3と同じ。

の、2007年において格差是正効果が非常に小さい点は注目される。つまり、この3つの年度の中で地方への再分配が最も手厚かったはずの2007年の格差是正効果が最も小さかったことになるのである。この原因を明らかにするためには、ロシアにおける財政移転のあり方を、制度と実態の両面からさらに踏み込んで分析する必要があるだろう。さらに2017年についても、格差自体は過去の年度より小さくなっているものの、格差の是正効果という点では地方分権的だった1990年代よりも劣る点は注目される。このように、プーチン政権下での中央集権化は、税収配分の面では一定の地域間格差是正効果があったものの、財政移転も含めた歳入総額で見ると、必ずしも地域間の再分配の強化にはつながっていない。とりわけ財政移転の規模や配分方法に原因があると言わざるを得ない。

ではこうした中で地域における公共サービスの供給水準はどう変化してきたのだろうか。ここでは住民生活と密接に関わる公共サービスのうち、教育、中でも義務教育のケースで考えてみたい。ロシアにおける教育費の支出は、2000年時点ではGDPの3%程度であったが、その後若干回復し、近年は概ねGDPの4%前後で推移している。表5は地方政府による教育費支出の地域間格差を表したものである。この表では、プーチン政権初期の2002年から2014年までについて概ね3年ごとのデータを示し、各地域における教育費支出を地域の16歳未満の住民数で割った値を考察している。ロシアでは高等教育にかかわる経費は主に連邦レベルの管轄であり、地域レベルでは就学前教育および普通教育にかかる経費が支出されている。地域レベルで見た子ども1人当たりの教育費支出の地域間格差は、表5の変動係数で見ると、2002年から2008年までは拡大し、その後2014年まで縮小していることがわかる。

以上から、教育のケースに限ってではあるが、公共サービス供給についても歳入の場合と同じ傾向が指摘できる。つまり、1990年代終盤あるいは2000年代初頭よりも2000ゼロ年代の終盤に向かって格差が拡大する傾向にあること、また2010年代は格差がそれ以前よりも縮小する傾向にあることである。

## おわりに

本稿の分析で取り上げたデータが限定されていることなどを考えると、最終的な結論を出すにはより包括的な分析が必要である。しかし、ここまでの考察から暫定的な結論を導出すると以下のようなだろう。第1に、プーチン政権下で進められた中央集権化は、必ずしも地域間の再分配の拡大にはつながっていないことである。2000ゼロ年代には連邦歳出に占める地方への財政移転の規模が拡大したものの、世界金融危機を経た2010年代には再び縮小し、1990年代終盤に近い水準に低下している。

第2に、連邦から地方への財政移転の増額も、必ずしも地域間格差の是正にはつながっていないことである。予想に反して、財政移転が増加して再分配が強化されたと思われる時期において、歳入や義務教育費の支出水準に見られる地域間格差はむしろ拡大していた。詳しく見ると、



表5 地方政府による教育費支出の地域間格差：16歳未満の住民1人当たりの支出額

(単位：ルーブル)

	2002	2004	2008	2011	2014
平均	16,008	23,692	14,796	80,030	108,574
中央値	11,849	17,036	10,165	62,434	86,524
最大値	90,735	180,925	136,392	359,410	478,284
最小値	3,942	4,049	2,395	26,908	42,531
標準偏差	14,849	23,218	18,653	55,052	72,204
変動係数	0.93	0.98	1.26	0.69	0.67
最大値／最小値	23.02	44.69	56.94	13.36	11.25
連邦構成主体数	89	89	84	83	83

(注) なお、対象となる地域（連邦構成主体）数の減少は合併によるものである。本表では概ね3年ごとのデータを示しているが、2005年のデータが入手できず、代わりに2004年のデータを使用した。

(出所) ロシア連邦出納局、ロシア統計年鑑のデータより計算。

2000年前後から進められてきた税制改革によって、税源配分段階ではある程度格差が縮小しているのだが、連邦から地方への財政移転の格差是正効果は、むしろ分権的だった1990年代よりも弱まっている。したがって、連邦政府の財政移転は財政力格差の是正が第一の目的だったわけではないことがうかがわれ、今後制度や実際の配分について、より詳しく分析していく必要があるだろう。

ただし、2000ゼロ年代と2010年代とを比べると、結果的に格差が縮小していることは興味深い。強いて解釈するなら、ロシア政府は経済が高い成長率を謳歌し、全地域が多かれ少なかれその恩恵を享受していた2000ゼロ年代においては、地域間の再分配をそれほど強化せずとも容易に国民の支持を得ることができたが、経済が伸び悩んでいる2010年代においては、再分配の強化や社会的サービスの供給水準の向上が、国民からの支持を維持する上でより重要なツールになっている可能性がある、と言えるのかもしれない。

最後に、これらの仮説の論証をより確かなものにするために、今後の課題として以下の点をあげておきたい。まず、本稿では地域間の財政力格差や公共サービスの水準について、財政データを数年分、ピンポイントで取り上げて分析を行ったが、残りの年度も含めたより包括的な分析を行う必要がある。また、財政移転とその効果について、制度および実態の面からより踏み込んだ分析を行う必要があるだろう。公共サービスについても、今回は教育費のみを取り上げたが、ほかにも医療など、主に地方政府が責任を負い、かつ住民生活に大きな影響を及ぼすものがある。これらも考察の対象に含め、今後の研究の発展につなげたい。

\*本研究は平成30年度京都大学経済研究所共同利用・共同研究拠点プロジェクト研究「ポスト移行経済における国家と市民社会の関係に関する国際比較研究」、およびJSPS科学研究費「21世紀ロシアにおける地方公共サービスの再編と地方財政」(課題番号:18K11829)の助成を受けたものである。

#### 参考文献

- M.Alexeev and S.Weber (2013) Russian Fiscal Federalism : Impact of Political and Fiscal (De) Centralization, *The Oxford Handbook of the Russian Economy*, pp.643-660.
- O.Blanchard and A.Shleifer (2001) Federalism With and Without Political Centralization : China Versus Russia, IMF Staff Papers Vol.48, Special Issue.
- I.Busyгина and M.Fillipov (2016) The Calculus of Non-Protest in Russia : Redistribution Expectations from Political Reforms, in C.Ross (2016)
- J.DeBardeleben (2003) Fiscal Federalism and How Russians Vote, *Europe-Asia Studies*, Vol.55, No.3, pp.339-363.
- M.De Silva, G.Kurlyandskaya, E.Andreeva, and N.Golovanova (2009) *Intergovernmental Reforms in the Russian Federation : One Step Forward, Two Steps Back?*, The World Bank
- N.Ermasova and J.Mikesell (2016) Fiscal disparity and equalization in the Russian Federation, *Post-Communist Economies*, Vol.28, No.1, pp.1-15.
- E.Gontmakher and C.Ross (2016) "The Middle Class and Democratization in Russia", in C.Ross (ed.) *State against Civil Society*, Routledge.
- E.Jarocinska (2010) Intergovernmental grants in Russia : Vote-buying or bargaining power of regions?, *Economics of Transition*, Vol.18 (2), pp.405-427.
- T.Lankina and A.Voznaya (2016) New Data on Protest Trends in Russia's Regions, in C.Ross (2016)
- A.McAuley (1997) The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations : Equity or Political Influence?, *Europe-Asia Studies*, Vol.49, No.3.
- J.Moses (2017) Political Rivalry and Conflict in Putin's Russia, *Europe-Asia Studies*, Vol.69, No.6, pp.961-988.
- V.Popov (2004) Fiscal Federalism in Russia : Rules versus Electoral Politics, *Comparative Economic Studies*, 44(4), pp.515-541.
- K.Stewart (2000) *Fiscal Federalism in Russia : Intergovernmental Transfers and the Financing of Education*, Edward Elgar.
- D.Treisman (1999) *After the Deluge : Regional Crisis and Political Consolidation in Russia*, University of Michigan Press.
- K.Yokogawa (2017) Public Service Provision and Its Finance in Russia : The Case of Education, *The Journal of Comparative Economic Studies*, Vol.12, 2017, pp.101-120.
- E.Zhuravskaia (1998) Fiscal Federalism and the Incentive to Provide Local Public Goods in Russia, Economics Education and Research Consortium Russia.
- N.Zubarevich (2017) The Fall of Russia's Regional Governors : Personnel Change in Russia's Provinces is Hardly New, *The Moscow Times*, Oct.17, 2017.
- Н.Акиндинова, А.Чернявский, А.Чепель (2016) Региональные бюджеты в условиях кризиса : можно ли достичь сбалансированности?, *Вопросы Экономики*, №10, С.31-48.
- Н.Зубаревич (2014) Ржавые скрепы сверхцентрализации, *Эксперт*, 13-19 января, №3.
- А.А.Михайлова, В.В.Климанов, А.И.Сафина (2018) Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики, *Вопросы Экономики*, №1, С.91-103.
- О.Кзунетов (2018) 「プーチン政権下のロシアの地域経済政策」『ロシアNIS調査月報』2018年4月号, pp.1-19.
- 林裕明 (2018) 「社会契約」理論からみたロシアの社会経済システム『ロシア・ユーラシアの経済と社会』

2018年9月号 (No.1032), pp.25-38.

横川和穂 (2001) 「地方財政の視点から見た 1990 年代ロシアにおける『地方分権化』—ロシア連邦財務省決算報告書の分析を中心に—」『比較経済体制研究』第 8 号, pp.116-132.

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—『ロシア連邦における 2005 年までの財政連邦主義発展プログラム』を中心に—」『ロシア・東欧研究』第 33 号, pp.106-121.

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 卷第 2 号, pp.1-14.

ロシア東欧経済研究所 (2000) 『ロシアにおける中央・地方関係と財政連邦主義』社団法人ロシア東欧貿易会