

## ロシアの地域格差と地域政策の変遷

溝口 修平

### 【目次】

はじめに

I 地域格差の実態

II 地域格差是正策の変遷

1 「平準化」政策

2 「発展の多様化」への転換

おわりに

### はじめに

ロシアは、ソ連邦末期の停滞から市場経済導入後の混乱に至るまで、長期にわたり経済的な混迷を経験した。しかし、1998年の金融危機を転機として経済は成長に転じ、2000年代に入っても、国際エネルギー価格の高騰も影響して、安定した成長を続けている。

他方で、名目的には「平等社会」を掲げていた社会主義体制から、市場経済への移行を果たしたことで、ロシア社会内部の経済格差が拡大したことが指摘されている。<sup>(注1)</sup>市場経済化に伴う自由競争の導入は、貧富の差をある程度是認するものであることは事実だが、ロシアにおいては、社会主義時代に存在していた社会的セーフティ・ネットが解体したことも、格差拡大の傾向を助長した要因になっている。また、近年の経済成長は、モスクワを中心とする大都市と天然資源の豊富な地域に多大な恩恵をもたらす一方で、それ以外の地域においては相変わらず不況が続いており、地域間の経済格差が著しく拡大していることへの懸念が広がっている。

ただし、このような格差の拡大は、必ずしも市場経済化の必然的な帰結と考えられているわけではない。ロシアでは、市場経済移行前に自

然発生的に民間化が進行していたために、公正な競争の条件が確保されなかったこと、法制度の確立が遅れ、汚職の規模が拡大したことなども、経済格差拡大の原因であると考えられる。<sup>(注2)</sup>

いずれにせよ、広範な領土を占めるロシアにおいて、地域間の社会経済的格差の拡大は、非常に深刻な問題となっている。本稿では、ロシアの地域間格差の実態について検討し、その後この問題への政府の対応策がいかに変遷してきたかについて述べる。

### I 地域格差の実態

ロシアでは、84の連邦構成主体（2008年3月<sup>(注3)</sup>現在）が7つの連邦管区と呼ばれる地域に区分されているため、ここでは連邦管区ごとに各地域の概況を見ることとする。

表1は、1991年以降の連邦管区別の人口の推移を示したものである。1990年代以降、ロシア全体の人口が減少しているため、南連邦管区を除く全ての地域において、2007年の人口は1991年より少なくなっている。その中で特に注目すべきは、1991年以降20%以上人口が減少している極東連邦管区である。極東やシベリアのような伝統的にインフラの整備が遅れた寒冷地域からは、大量の人口流出が生じており、その影響が人口動態にも表れていると考えられる。このことは、地域経済の停滞や地域の社会生活の可能性そのものが危機に瀕していることを示している。<sup>(注4)</sup>

それでは、各地域の具体的な経済状況はどのようなものになっているのだろうか。表2は、各連邦管区とその中の代表的な連邦構成主体の

表1 連邦管区別人口の推移

(単位：1000人)

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
中央連邦管区	38,155	38,189	38,234	38,284	38,311	38,228	38,175	38,068	37,947	37,733	37,546	37,356	37,218
北西連邦管区	15,311	14,750	14,655	14,557	14,466	14,324	14,199	14,073	13,949	13,832	13,731	13,628	13,550
南連邦管区	21,018	22,455	22,563	22,650	22,719	22,743	22,762	22,853	22,892	22,850	22,821	22,790	22,777
沿ヴォルガ連邦管区	31,837	32,049	31,971	31,901	31,837	31,703	31,531	31,316	31,105	30,902	30,710	30,511	30,346
ウラル連邦管区	12,748	12,606	12,575	12,583	12,574	12,515	12,471	12,418	12,361	12,316	12,279	12,244	12,231
シベリア連邦管区	21,142	20,883	20,783	20,691	20,605	20,464	20,333	20,178	20,031	19,901	19,794	19,676	19,590
極東連邦管区	8,064	7,360	7,248	7,137	7,027	6,913	6,832	6,743	6,680	6,634	6,593	6,547	6,509

(出典) 連邦国家統計局のHP <[http://www.gks.ru/scripts/db\\_inet/dbinet.cgi?pl=2403012](http://www.gks.ru/scripts/db_inet/dbinet.cgi?pl=2403012)> より筆者作成。

表2 各連邦管区と代表的な連邦構成主体の地域総生産 (GRP)

	GRP 比率 (%)		1人あたり GRP(ルーブル)	
	1998年	2005年	1998年	2005年
中央連邦管区	28.2%	34.2%	16,564	164,409
モスクワ市	14.6%	22.3%	33,887	384,596
北西連邦管区	10.7%	10.1%	16,593	132,985
サンクト・ペテルブルク市	3.8%	3.7%	18,025	145,503
南連邦管区	8.2%	7.2%	8,596	56,951
インゲーシ共和国	0.1%	0.0%	3,429	15,493
沿ヴォルガ連邦管区	19.1%	15.7%	13,489	92,055
ペンザ州	0.5%	0.4%	6,941	51,934
ウラル連邦管区	14.0%	17.3%	25,102	253,338
チュメニ州	8.0%	12.0%	58,588	670,900
シベリア連邦管区	13.4%	10.9%	14,627	99,861
トゥヴァ共和国	0.1%	0.1%	6,405	37,564
極東連邦管区	6.4%	4.6%	20,357	126,284
サハ共和国	1.5%	1.0%	34,110	194,857

(出典) 連邦国家統計局のHP <[http://www.gks.ru/bgd/free/b01\\_19/IssWWW.exe/Stg/d000/i-vrp.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b01_19/IssWWW.exe/Stg/d000/i-vrp.htm)> より筆者作成。

地域総生産 (GRP) の変化を示したものである。ロシア全体に占める GRP 比率の変化を見ると、中央連邦管区とウラル連邦管区の GRP 比率が上昇していることが分かる。特に、首都のモスクワ市と、ロシア最大の油田を持つチュメニ州

の GRP 比率の上昇が顕著である。両地域は、一人あたり GRP も1998年から2005年までの間に大幅に増加しており、ロシアの経済成長の牽引力となっていることが分かる。

他方で、両地域を除くと、多くの地域の経済

が停滞している。中央、ウラルの両連邦管区についても、モスクワ市とチュメニ州を除く地域は、成長率がそれほど高くないか、停滞傾向にあることがうかがえる。また、他の連邦管区もGRP比率が低下しており、一人あたりGRPは増大しているものの、モスクワ市やチュメニ州との格差はむしろ拡大している。

このような傾向は、そのほかの指標についても確認できる。失業率が最大の地域と最小の地域の格差が、1992年から2000年の間に10倍に開いたことや、一人あたりGRPの高い地域に投資が集中していることなどが指摘されている<sup>(注6)</sup>。以上のように、ロシアの地域間格差は非常に大きく、しかも近年それが拡大していることが分かる。このような状況に対し、政府はどのような対策を講じてきたのだろうか。

## II 地域格差是正策の変遷

これまでのロシアの地域政策は、大きく4つの時期に分類することができる。第一に、1990年代半ばまでの脱集権化・地方の分離主義に対する戦いの時期、第二に、1990年代後半の地方の社会経済発展レベルの「平準化」が試みられた時期、第三に、プーチン政権期に入り、この「平準化」政策が権力の垂直統合の強化と組み合わせられた時期(2000年から2005年)、そして第四に、2005年以降の、地方の多様な発展を目指す時期である<sup>(注7)</sup>。

本節では、第三の時期と第四の時期の地域政策について述べる。前者については、2001年10月に、連邦政府が採択した連邦特別プログラム「ロシア連邦諸地方の社会経済発展における格差縮小(2002-2010年及び2015年まで)」(以下「格差縮小プログラム」とする<sup>(注8)</sup>)を中心に、後者については、2005年6月に地方発展省が作成した「地方の社会経済発展戦略概念」(以下「戦略概念」とする<sup>(注9)</sup>)を中心に、それぞれの時期

の地域政策の概要を記す。

### 1 「平準化」政策

#### (1) プーチン大統領の連邦制改革

広大な領土を有するロシアでは、ソ連邦崩壊前夜から中央・地方関係をどのような形で規定するかという点が、重要な政治的争点となっていた。1990年代を通じて、地方の遠心化傾向が強くなり、中央は地方を十分に統制することができなかった。このような状況において、憲法や連邦法に抵触するような法律が地方で数多く成立するなどの問題点が生じた。

プーチン大統領は、2000年の就任当初からこの事態を重く見て、連邦制改革に積極的に取り組んだ。具体的には、上院改革による地方指導者の中央政治への影響力の減殺、連邦管区の設置と大統領全権代表の派遣による地方監督機能の強化、大統領による地方首長任免権の事実上の掌握などを実現した。その結果、中央の地方に対する統制は強化され、中央・地方関係に一定の安定が見られるようになった<sup>(注10)</sup>。

#### (2) 「格差縮小プログラム」

2001年10月に採択された「格差縮小プログラム」も、このような中央・地方関係の変化の影響を受けている。そこでは、従来の政策の混乱や一貫性の欠如が批判され、統一的な政策遂行の必要性が強調されている。また、格差是正の方策としては、後進地域の支援が重視されている。

概要は以下のとおりである。

##### (i) 問題状況

表3のように、ロシアでは、地域間の社会経済的格差が非常に大きく、統一的な改革政策遂行や全国的な市場形成が困難であるため、地方の危機や地方間対立の危険性が増大している。特に状況が深刻なのが、シベリア、極東、南と

表3 地方の社会経済発展格差（2000年）

指 標	最 低	最 高	格 差
工業製品量（一人あたり）	アルタイ共和国	チュメニ州	64倍
小売業取引高（一人あたり）	カルムイク共和国	モスクワ市	34倍
歳入（一人あたり）	ダゲスタン共和国	チュメニ州	50倍以上
固定資本投資額（一人あたり）	ダゲスタン共和国	チュメニ州	30倍以上
収入（一人あたり）の最低生活費に対する比率	イングーシ共和国	モスクワ市	8倍以上
対外通商取引高	カラチャイ・チェルケス共和国	チュメニ州	160倍
登録失業者水準	イングーシ共和国	オレンブルク州	29倍

（出典）「格差縮小プログラム」付表1（注8）参照

いう3つの連邦管区である。また、連邦管区の内部にも、好況地域と不況地域が存在するが、不況地域の大半は辺境地域に集中している。この現象は、ソ連崩壊後地方に対する中央からの財政支援が減少し、国内経済が分断されたために、行政区分をまたいだ経済的交流が減退したことに起因する。

(ii) 目的と課題

格差縮小プログラムの目的は、このような状況を是正することである。具体的には、発展地域と後進地域の社会経済発展に関する基本的指標の格差を、2010年までに2/3、2015年までに半減させること、貧困状態にある国民の割合を2010年までに15%、2015年までに25%減少させることが目標となる。そのために、以下の3つの課題達成が求められる。

- ・社会経済発展の基本的指標が平均以下の地域が急速に発展するための条件整備
- ・企業活動の発展と投資環境の改善に適した環境の創出
- ・連邦構成主体に対する支援の効率向上

(iii) 方策

各連邦構成主体及び地方自治体は、このプログラムにおいて定められている基準に従って、当該地域の社会経済状況を評価し、状況改善の

ための計画を策定し、それを経済発展貿易省に提出する。同省は、この中から支援を最も必要とする計画を選定する。選定された計画を遂行する連邦構成主体に対しては、地方発展基金から資金が提供される。2002年から2010年までの支援総額は、663億2330万ルーブル（2008年3月現在、1ルーブル≒4.2円）とされ、そのうち連邦予算からの拠出が18.7%（124億1330万ルーブル）、連邦構成主体予算からの拠出が22.9%（151億6800万ルーブル）、その他の資金<sup>(注11)</sup>が58.4%（387億4200万ルーブル）を占める。

これらの資金は主に3つの用途で利用される。第一は、教育、保健、障害者施設支援、難民・移民のための住宅建設などの社会計画を支援するものである。第二は、エネルギー、水道、燃料、ガス供給などの技術的なインフラ整備を支援するものである。そして第三に、経済状況の悪化が顕著な辺境地域への投資である。

(iv) まとめ

以上のように、格差縮小プログラムは、連邦中央の統一的管理の下で（ただし、財政支出は連邦構成主体の負担が大きい）、後進地域に対して重点的に資金を投入することで、地域間格差の是正及び平準化、さらには貧困の削減を目指したものであった。しかし、この政策は十分な効果をあげたとは言いがたい。投資は相変わ

らず相対的に豊かな地域に集中し、経済的な後進地域は固定化する傾向にあった。また、この政策は、富裕地域の財政資金を貧困地域に移転するものであったので、富裕地域の経済発展を鈍らせたとも考えられている。<sup>(注12)</sup>

## 2 「発展の多様化」への転換

2005年6月に地域発展省は、新しい地域政策<sup>(注13)</sup>として「戦略概念」を発表し、閣議で承認された。「戦略概念」は、これまでの「平準化」政策が十分な効果をあげなかったという事情に基づき、「発展の多様化」へと政策の転換を図るものである。従来の「平準化」策が全て放棄されるわけではないものの、今後経済発展が見込まれる地域への刺激策を強化し、これらの地域を「原動力」として、ロシア全体の経済発展が促進されることが期待されている。

「戦略概念」の概要は以下のとおりである。

### (i) 問題状況

地方の社会経済的発展に関する問題は、経済構造的な問題、社会的問題、管理行政の問題の3つに分けられる。

経済構造上の問題は、いずれもソヴィエト・システムから市場経済への転換の過程で生じたものである。具体的には、インフラの老朽化とその維持費の増大、経済の資源産業への特化、地域間の経済的相互交流の断絶などが挙げられる。これらの問題は、地域間に大きな格差を生み、社会的対立の原因となりうるだけでなく、国際競争力を備えた産業の成長を妨げる要因ともなっている。

社会的問題としては、多くの地域で人口が減少し、かつ国内・国際を問わず人の移動が活発でないという問題がある。<sup>(注14)</sup>そのため、地方では、経済発展を可能にするだけの労働力が確保できない。また、専門教育の質が低下し、人的資源が十分に確保されていないこと、社会の階層化

が、地域間・地域内双方で進行していることなどの問題も生じている。

さらに、地域政策実施における行政管理メカニズムの効率が低下しており、次のように、従来の「平準化」政策の限界を露呈している。第一に、「平準化」政策は、地方政府の成長へのモチベーションを失わせ、後進地域は連邦予算からの支援に依存する傾向が強まった。第二に、行政改革は地方にまで浸透せず、管理システムが定着しないために、地方ごとの様々な発展計画を調整し、統合することができない。

### (ii) 政策の原則

以上のような問題の解決を目指す政策は、以下の5つの原則の下で構築される。

第一に、分極的（「重点的な」）発展原則である。これは、成長の「極」または「原動力」となる「機軸地方」に対し、財政資金や人的資源等を集中的に投入し、そこでの経済成長が他地域へ波及することを期待するもので、従来の平準化政策からの大きな転換である。

他方で、「機軸地方」ではない地域においても、財政支援を行い、憲法の定める市民の権利を保障する必要がある。これは、第二の原則で、「改革優先」原則と呼ばれる。

第三の原則は、活動一致原則（「相乗効果原則」）である。これは、国内で実施される改革の方向性を統一し、連邦中央の優位の下での諸地域の協力を指す。

第四は、地域政策の細分化原則である。ロシアの世界経済への統合を果たすには、いくつかの地域が、それぞれ異なる目標とそれを実現するための措置を具体化することが必要である。<sup>(注15)</sup>

第五に、補完性原則である。行政的管理がより効率的に行われるよう、権限の脱集権化が提案されている。

### (iii) 優先的課題

以上のような原則の下で、住民の福利と生活水準の向上、安定した経済成長の確保、世界経済における競争力強化が目標となる。この目標を実現するために、いくつかの点が、優先的な課題として挙げられる。

第一の課題は、「機軸地方」を中心にいくつかの地方を集約することで、規模の効果と集積効果の下で、「成長の極」を形成することである。輸送インフラ整備などによって域内の関係を深化させることで、「成長の極」はロシア経済の新たな骨格となり、世界経済への統合の推進力となることが期待される。

第二の課題は、科学都市の建設、専門教育機関の「機軸地方」への配置などによって、地方を構成単位とする国家イノベーション・システムを構築することである。

第三の課題は、工業近代化の条件整備と、競争力のある地域的な経済集団の支援及び発展である。地方の産業を発展させるために、工業の多様化やイノベーション産業の拡大を支援することによって、輸入品の国産製品による代替化を進め、国内産業の競争力向上を目指す。

第四の課題は、人的資源の管理システムを構築し、住民の流動性向上と地方の雇用拡大を確保することである。地方の長期的発展を可能にするためには、住環境の整備、民族・宗教対立を抑制するメカニズムの形成、住民の流動性向上や移民政策などによる安定した人口の確保が必要である。また、教育機会及びその質の向上を実現することや、自然環境の改善に取り組むことも欠かせない。さらに、地域間格差が顕著な雇用問題については、地方の労働市場を活性化するために、様々な措置を講ずるだけでなく、労働力の質を向上させるために、教育システムの改革や労働者評価システムの構築などが求められる。

### (iv) 行動計画

政府の行動計画は、3つの時期に分けられる。

第1期（2005-2006年）は、計画・調査期間とされ、「戦略概念」が掲げる目標を達成するのに必要な行政組織の創設、法律の制定、問題点の具体的調査及び計画の作成が行われる。

第2期（2007-2010年）は、試験計画・プログラム期間とされ、優先投資計画の選抜、第1期に作成された計画の導入、国家管理システムの創設などが行われる。

第3期（2011-2020年）は、体系的改革期間とされ、改革が本格的に実施される。また、第2期の結果に鑑みて、計画や法律等について必要な修正が加えられる。

### おわりに

冒頭に記したとおり、ロシアでは、1998年以降経済成長が続いているが、その多くは石油などの天然資源の国際価格高騰によってもたらされたものである。そのため、政府も、この成長を持続させるには、国内産業の育成が急務であると考えている。「戦略概念」は、このような経済政策全般の方向性に即したものであり、優先的<sup>(注16)</sup>国家プロジェクトや経済特区<sup>(注17)</sup>の創設といった、プーチン政権第2期（2004年から2008年）に進められた他の施策とも呼応している。

したがって、「戦略概念」は、地域格差の是正を強く打ち出すというよりは、経済全体の発展を究極的な目標とし、そのために「成長地域の育成」を促進するものになっている。後進地域の成長のために、何らかの措置を積極的に講じるのではなく、「機軸地方」の成長が他地域の景気を刺激することが期待されている。

もっとも、「平準化」政策が全て放棄されたわけではない。現在の地域政策は、インフラ建設を中心とした後進地域への積極的な投資と、「機軸地方」の成長促進という2つの方向性を

同時に推進している状況にある。<sup>(注18)</sup>

ロシアの地域政策はこのように複雑な様相を示しているが、地域間格差は依然として是正されていないのが現状である。2007年9月に、プーチン大統領の盟友として知られるドミトリー・コザック前南連邦管区大統領全権代表が地域発展相に就任し、地域格差是正に積極的に取り組んでいるが、その効果はいまだ未知数である。

#### 注

\*本稿のインターネット情報はすべて2008年2月28日現在である。

- (1) 溝端佐登志「ロシアにおける経済格差」『ロシア・東欧研究』32号, 2003, pp.3-18.
- (2) 同上, p.5.
- (3) ロシア連邦成立直後の1992年12月に、チェチェン・イングーシ共和国をチェチェン共和国とイングーシ共和国に分立して以来、ロシアの連邦制は89の連邦構成主体から成り立っていた。2005年より、少数民族の自治地域として設置されていた自治管区を中心に、連邦構成主体の統合が進んでおり、2008年3月現在連邦構成主体の数は84となっている。
- (4) 雲和弘「拡大する地域経済格差」大津定美・吉井昌彦編『ロシア・東欧経済論』ミネルヴァ書房, 2004, pp.158-159.
- (5) チュメニ州は、シベリア南西部に位置し、ロシアの石油・天然ガス産業の中心である。
- (6) 溝端 前掲注(1), p.7; アンドレイ・ベロフ「ロシアの地域間格差と新しい地域政策」『えーじえっく・れぽーと』40号, 2006.2, pp.28-29.
- (7) Марченко Г., Мачульская О. Инструмент новой региональной политики // Эксперт. № 44 (490) 21 ноября 2005 г. <<http://www.expert.ru/printissues/expert/2005/44/44ex-text4/>> (G. マルチェンコ, O. マチュリスカヤ「新地域政策の手段」『エクスベルト』44 (490) 号, 2005.11.21.)
- (8) Постановление Правительства Российской

Федерации от 11.10.2001 г. №717 О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001 г., № 43, Ст. 4100. (ロシア連邦政府決議2001.10.11. №717「連邦特別プログラム『ロシア連邦諸地方の社会経済発展における格差縮小(2002-2010年及び2015年まで)』について」『ロシア連邦法令集』2001, 43号, 4100番。)

- (9) Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (ロシア連邦諸地方の社会経済発展戦略概念) ロシア連邦地方発展省 HP <<http://www.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?PageID=148&DocID=136>>
- (10) プーチンの連邦制改革に関する詳細は、島村智子「ロシア極東地域をめぐる最近の政策動向」『レファレンス』683号, 2007.12, pp.120-123を参照。
- (11) 「その他の資金」には、企業資金、商業銀行からの信用、ロシア政府の保証の下での外国からの借入が含まれる。
- (12) ベロフ 前掲注(6), pp.28-33.
- (13) 地域発展省は、2004年9月に北オセチア共和国のベスランで起きた学校占拠テロ事件を受けて、民族問題や地方の社会経済発展を担当する省として新設された。
- (14) 近年、政府は人口問題を国政の最重要課題としており、育児手当増額、医療改革、移民受入拡大などの施策を積極的に打ち出している。これらの問題についてのロシアの立法動向については、溝口修平「ロシアにおける外国人問題の現状」『人口減少社会の外国人問題 総合調査報告』(調査資料2007-1) 国立国会図書館, 2008, pp.248-253 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2008/20080119.pdf>>; 同「ロシアにおける少子化対策をめぐる立法動向」『外国の立法』233号, 2007.9, pp.170-174 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/>

publication/legis/233/023308.pdf); 同「ロシアの新しい移民政策と外国人問題」『外国の立法』231号, 2007.2, pp.23-30 (http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/231/023104.pdf) を参照。

(15) 「戦略概念」では、資源地域、安全保障地域、技術移転地域、イノベーション地域、「国際都市」、古い工業地域、初期産業化地域に分類され、それぞれの地域の問題及び優先的課題が列挙されている。

(16) 優先的国家プロジェクトとは、市民の生活水準向上を目的として、保健、教育、住宅、農業経済という4分野の改革を行おうとするものである。なお、同プロジェクトを司る「優先国家プロジェクト実現

会議」は、発足後に「優先国家プロジェクト及び人口政策実現会議」と名称を変えた。

(17) 経済特区については、溝口修平「経済特区法の制定—国内産業の育成に向けて—」『外国の立法』226号, 2005.11, pp.157-161 を参照。

(18) Сильные регионы подтянут слабые // Российская газета. 19 октября 2007 г. (「強い地方が弱小地方を引き上げ」『ロシア新聞』2007.10.19.)

(みぞぐち しゅうへい・海外立法情報課非常勤  
調査員)  
(本稿は筆者が在職中に執筆したものである。)