



2014年5月17日

ロシア市場の明日を左右する地方財政

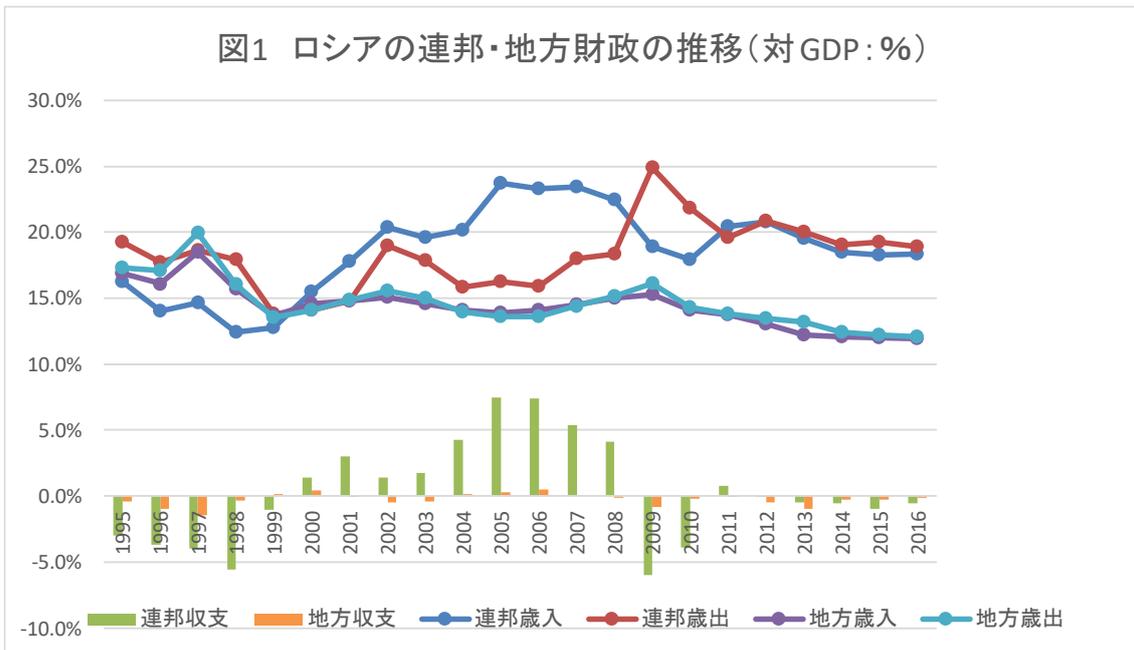
横川 和穂

要旨

世界金融危機後、ロシアは財政赤字に転じ、資源に依存しがちな経済の脆弱（ぜいじゃく）性が露呈した。まだ傷は浅いが、早急に財政制度の改革が必要だと思われる。特に社会的サービスとインフラ整備の負担から地方財政が逼迫（ひっぱく）し始めている。地方財政は、生活やインフラ整備に直結しているため、ロシアの内需を占う上でも、また日系企業などが進出先や投資先を決める上でも、見落とせないポイントである。

財政赤字に転落

2000年代以降、一見好調に見えていたロシア経済が、リーマン・ショックに始まる世界的な金融危機の中でその脆弱性をあらわにしたことは記憶に新しい。豊富な石油や天然ガスはロシアに莫大な富をもたらす一方で、資源に依存しがちな経済構造は、原油価格など外部の環境変化の影響を被りやすい。ロシアの国家財政も、その歳入の約半分が石油・ガス部門からの税収によるもので、2000年以降財政黒字を計上してきたが、世界金融危機の影響によって原油価格が急落した結果、2009、2010年は約10年ぶりの財政赤字に陥った（図1）。



出所：Российский Статистический Ежегодник（各年度版）、Социально-экономическое положение России, январь 2014、2014–2016 年連邦予算法より筆者作成。

財政ルールの見直し

ロシアの財政赤字は国際的に見るとさほど大きな問題ではない。だが、世界金融危機後のロシア財政の最重要課題は、国際的な市況の変動にも対応できる長期的な財政の安定性を確保することであった。そのため、2013 年から連邦レベルで新たな財政ルールが導入され、主に石油・ガス収入の扱いが変更されることになった。

2004 年から実施されていたこれまでの制度では、資源輸出から得られる税収の増加がインフレや通貨切り上げに直結するのを防ぐため、超過税収分を「安定化基金」（2008 年からリザーブ基金と国民福祉基金に分離）に積み上げる方法が取られていた。また、資源部門に課される税（鉱物資源採掘税、輸出関税）は、原油価格の上昇とともに税率が累進的に上がる仕組みになっている。安定化基金にはこれらの税収のうち、2004–2005 年には原油 1 バレル当たり 20 ドルを超える部分が、2006 年以降は 27 ドルを超える部分が繰り入れられることになっており、原油価格の下落時に備えて資金がプールされた。2009 年年初までにこの安定化基

金の積み立ては約 6 兆 6000 億ルーブル、国内総生産（GDP）の約 16%にまで急増した。

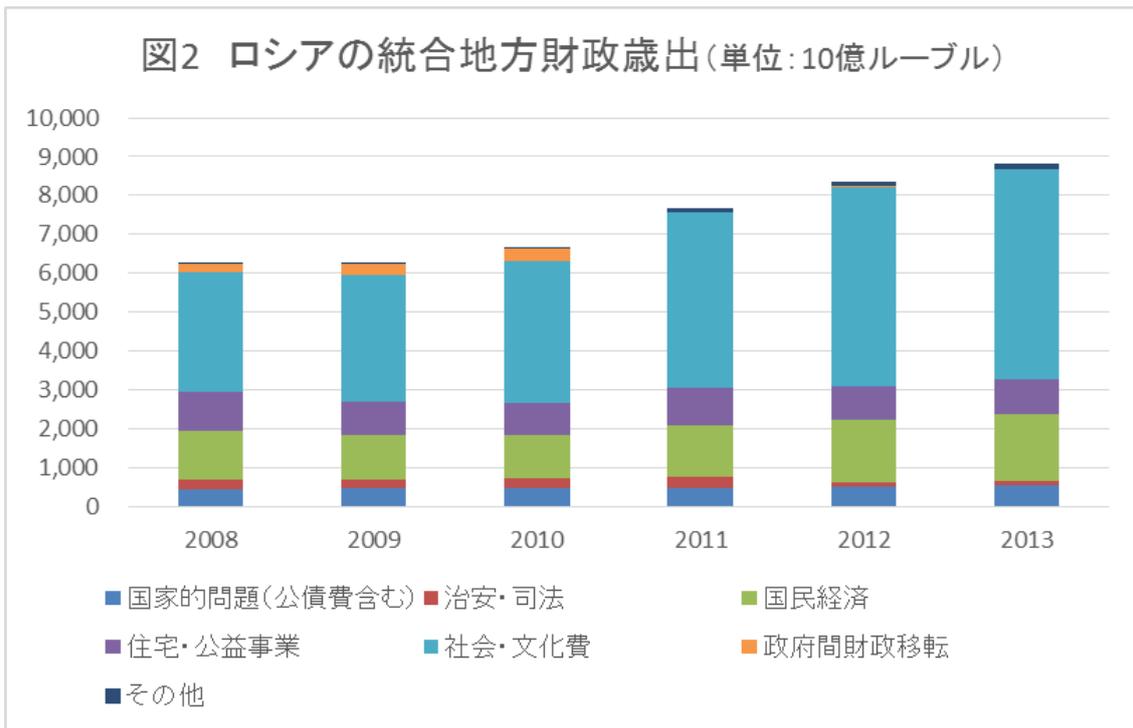
石油・ガス収入を比較的タイトに積み立ててきたこれまでと比べると、2013 年から導入された新たな財政ルール（2018 年までは移行期間）の下では、その基準はかなり緩和されている。

新制度ではまず、過去 10 年間の平均原油価格をベースに算出した石油・ガス収入が当該年の歳出に充てられる（これは 1 バレル 27 ドルを大幅に上回る）。また、ベース価格を超過する分の税収の積み立て基準も緩和され、リザーブ基金の積み立て規模は GDP の 10%から 7%に引き下げられた。さらに、残った超過収入のうち半分まではインフラその他の優先的プロジェクトに使用することができる。このようなルールの変更は、資源価格の変動がもたらす税収の増減を抑え、長期的な財政の安定性を高めると同時に、当該年度の支出に充てることのできる石油・ガス収入を拡大し、より積極的な財政政策に転じる可能性を持つものといえよう。

この背景として、ロシア政府が財政支出拡大への圧力に直面していることが考えられる。その理由の一つに、現プーチン政権がその発足に当たり、社会的支出の大幅な増額を国民に公約したことが挙げられる。プーチン氏が大統領に就任した 2012 年 5 月 7 日付で署名された大統領令では、教育や文化、医療などの分野で働く人々の給与引き上げが指示された。こうした政策は、ソビエト連邦崩壊後、他国と比べて著しく低い経済的地位に置かれてきた教員や医師などの生活水準を上げるだけでなく、国民へのより充実した公共サービスの保障という点からも非常に重要である。しかし、実際に教育や医療 サービスが提供される地域のレベルでは、この政策がもたらした財政的な問題が指摘されている。

社会的サービスと地方財政の逼迫

ロシアの連邦・地方間の財政関係については、2000 年代以降、中央集権化が進み、現在も税収の大部分が連邦レベルに集中している。これに対して、社会的サービスは、大部分が地方（連邦構成主体あるいは地方自治体）レベルで支出される経費である。例えば、義務教育（日本の小学校から高校に相当）や就学前教育、地域の病院などは基本的に末端の地方自治体の管轄になっており、高齢者・障がい者のための福祉施設や文化施設も連邦構成主体または地方自治体の管轄である。



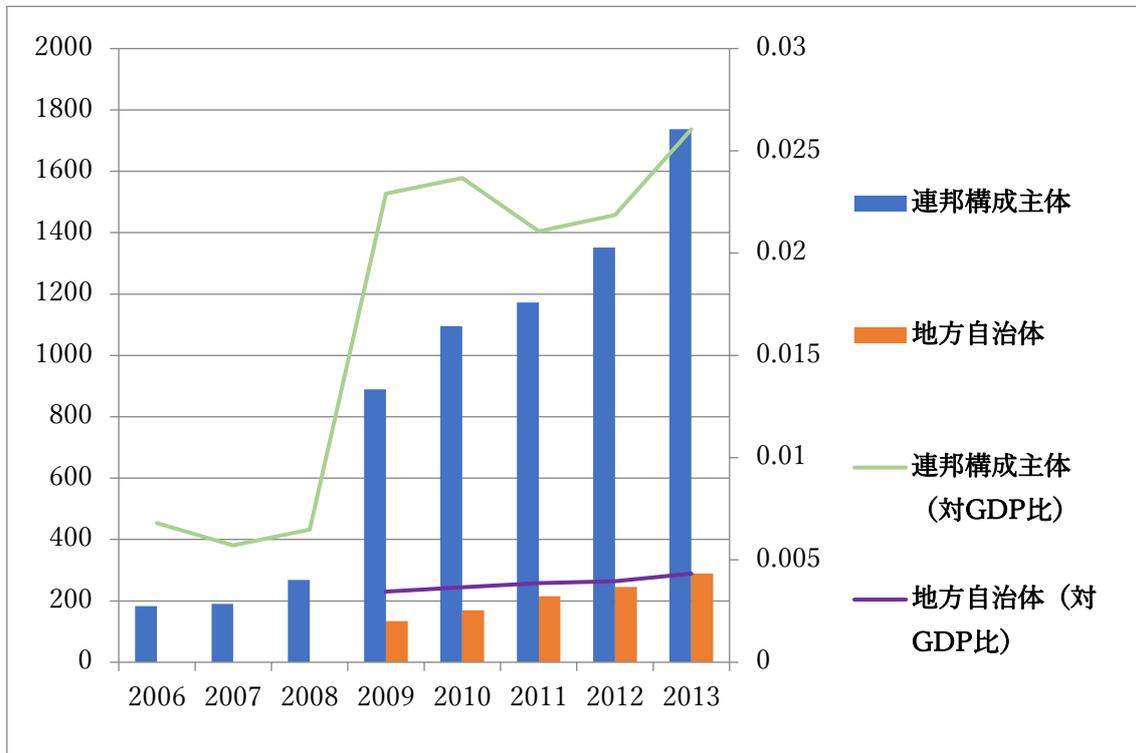
出所：Финансы России (2012) , Социально-экономическое положение России, январь2014 より筆者作成。

従って、連邦レベルで教師や医師の給与引き上げが決定されると、地方財政の負担が大幅に増す。

図1が示すように、世界金融危機後、地方の歳入・歳出は全体としては抑制されている。他方、図2で過去数年間の統合地方財政（連邦構成主体+地方自治体）の推移を見ると、社会・文化費が顕著に増加していることが分かる。社会・文化費は2012、2013年には60%超を占めており、多い地域では7割を超えている。これは現政権の政策によって地域レベルの社会的経費が膨張し、地方財政を逼迫させていることを示している。実際、2012、2013年の地方財政赤字はGDP比でそれぞれ0.5%、1%と拡大しており、2013年の赤字は1990年代を除けばこれまでで最大であった。地域別に見ると、2012年時点で83地域中黒字だったのは16地域で、全体の80%に相当する67地域が財政赤字であった。

ロシアの予算法典によれば、今回のように連邦政府の決定によって地方財政の負担が増える場合、連邦が地方への財政移転の上積みによってその財源を補填（ほてん）しなければならない。しかし2012、2013年については、この財源の

図3 地方債発行残高の推移（年末、単位：10億ルーブル）



出所：ロシア財務省ウェブサイトより筆者作成。

補填が部分的にしか行われなかった¹⁾。

この歳出と歳入のギャップを埋めるため、近年、地方政府による地方債の発行が急増している（図3）。2013年末の地方債発行残高は、連邦構成主体および地方自治体の合計で2兆264億ルーブルと、世界金融危機前の2008年の10倍に増加している。格付け会社スタンダード&プアーズ（S&P）の予測によると、ロシアの地方債は今後も増え続け、2015年末には3兆ルーブルに達し、しかも地方の場合は短期の債務が多いために借換債の発行が増えていくという。

インフラ投資の負担と短期地方債の増加

地方政府の資金需要は公務員給与などの社会的な経費のみにとどまらない。日々の生活に不可欠な水道や暖房などのインフラは老朽化が進み、これらの更新には莫大（ばくだい）なコストが掛かる。また、近年のロシアの地域政策では、地域レベルの努力による企業の誘致、またそのためのインフラ整備やテクノパー

ク創設などが奨励されており²、これを実行するための建設費用も膨大なものになる。それに加え、企業誘致のために行われる減免税措置は、地方税収を浸食する。しかし、地方債の発行が急増しているにもかかわらず、目下のところ、大多数の地方政府にはインフラ投資などを行う余裕はない。ロシアでは日本のようなインフラ建設に限定した地方債発行という考え方がまだ普及していないこともあり、地方政府は平均償還期間 2.5 年という短期の地方債の発行を繰り返して、それを経常的な経費に充てているケースが多いのである³。

財政基盤強化のための改革が必要

以上の問題を考慮すると、ロシアで教育や医療、福祉などの住民サービスの水準を上げていくためには、連邦構成主体および地方自治体の財政基盤をより強化する必要があるだろう。この点について、ロシア政府の改訂版「戦略 2020」策定に当たり、連邦制と地方自治に関するワーキング・グループ（座長 I.Starodubrovskaya, V.Glazichev）が指摘したポイントは次の 3 点である⁴。

第一に、税源を連邦政府から地方に移譲できる可能性は限られている。現在の連邦の主な税源である付加価値税と鉱物資源税は、ロシアでは極めて地域的偏在が大きいため、分権化してもごく一部の地域の税収が増えるだけだからである。

そのため、第二に、より検討すべきは再分配の在り方である。ロシアにおける財政調整制度は、100 種類を超える補助金が乱立する複雑なものであり、特に世界金融危機後、不透明な決定による裁量的な配分が増加している。従って、補助金の数を 6-8 種類に集約し、配分の透明性を高めること、特に地域間財政力格差是正のための平衡交付金が財政移転全体に占める比重を現在の 25%程度から 50%以上に引き上げ、これを強化することが必要である。

第三に、地方財政の強化はまず連邦政府から連邦構成主体へ、そして連邦構成主体から地方自治体へと 2 ステップで行われるべきだという点である。後者においては、連邦構成主体と地方自治体の間での個人所得税の配分比率の変更などの税源移譲が有効かもしれない。

以上のように、現プーチン政権が指示した社会的支出増額の要求は、地方の財政状況を逼迫させており、地方債発行の急増など地方財政の不安定化も懸念される。地方財政は、地域住民の生活ばかりでなく、経済近代化の前提となるインフ

ラの改善に直結する問題であり、ロシアの内需を占う上でも、具体的な進出先や投資先を選定する上でも、見落としてはならない重要なポイントである。オリンピックやアジア太平洋経済協力会議（APEC）サミットのような派手な開発プロジェクトに巨額の資金⁵をつぎ込むだけでなく、国民の生活を支える地道な部分についても、よりしっかりとした財政的対応が求められるだろう。

¹Зубаревич (2014) С.41.

²横川 (2013)

³Обухова (2013) С.29.

⁴Зубаревич (2014) С.43–44.

⁵ソチオリンピック開催とそれに伴うインフラ建設の費用は、史上最大級の 510 億ドルに上ったといわれる。また、2012 年 9 月にウラジオストクで開かれた APEC サミットには 150 億ドルが費やされた。

参考文献

Н.Зубаревич (2014) Ржавы ескрепы сверхцентрализации, Эксперт, 13–19 января, №3.

Е.Обухова (2013) Города влезают в долг, Эксперт, 14–20 января 2013.

横川和穂 (2013) 「ロシアにおける近代化政策と地域経済」溝端佐登史編著『ロシア近代化の政治経済学』文理閣。

[執筆者] 横川 和穂 (神奈川大学経済学部准教授)

(※このレポートは、2014 年 4 月 3 日付で三菱東京 UFJ 銀行グループが海外の日系企業の駐在員向けに発信しているウェブサイト MUFG BizBuddy に掲載されたものです。)