

ロシア極東の国際経済協力をめぐる中央政府と地方政府 ——「国際化」と「分権」をめぐって——

堀内賢志（早稲田大学助手）

80年代末以降、北東アジアや環日本海圏の経済協力の可能性に期待が集まったが、そこで特に強調されたのは「地方のイニシアチブ」であった。しかしロシア極東においては、国際協力をめぐる中央政府、地方政府の行動は共にそれが保有する資源と機会とを効率的に生かすものでは全くなかった。本報告では、中央・地方関係の制度的条件の面を中心にこの問題にアプローチし、ロシア極東における国際協力の拠点として期待された沿海地方のケースを具体的に検討した。

「国際化」と「分権」の調和については、生産要素や資本の対外的取引が自由になるに従って統治主体の管轄領域の最適規模は縮小するという論理がその根拠として考えられる。しかし第一に、国際化は、国際経済の変動へのリスクシェアリング、地方の産業転換やインフラ整備の支援、分離主義への対処といった必要性から、財政的な集権化を促す可能性がある。第二に、国際化の中で分権によって自律的な権限を得た地方政府が機会主義やレントシーキング等の行動をとり、あるいは地方政府間の決定の矛盾・対立が起こることで、かえって配分の効率性を低下させる可能性がある。

特にこの後者の問題について、中央政府、地方政府が効率性追求の行動をとるよう促す制度的関係をモデル化した、B・ワインガストの「市場保全型連邦制」の枠組みが参考になる。これは、①中央・地方政府の権限領域が互いに自律的な権限領域を持つよう明確に分割されている、②地方政府はその管轄圏内の経済に関するコントロールを保持する、③中央政府は財とその他の生産要素の共通市場と流動性を供給するルールを強制する、

④中央・地方の歳入の共有は限定的で、政府借入れは制約され、全ての政府がハードな予算制約の下にある、⑤こうした権限と責任の分割が制度化・固定化されており、政治的圧力の行使などで変更できない、という五つの条件からなる。ただし先の第一の問題、すなわち国際化に際して財政的集権化が必要とされる場合には、特にこの④の条件を満たすことは困難である。D・スライダーはこの点を指摘し、ロシアのような国家では、中央政府が、地方政府に財政的支援を有効かつ効率的に使用させる、より強い強制力を保持していなければならないと主張した。

ロシアにおいては、ワインガストの②の条件が「事実上」満たされているのみで、スライダーが指摘した中央政府の「強制力」も欠如していた。このため、地方政府は地元経済の効率的経営よりも機会主義、レントシーキングによって財政を増大させるインセンティブを持つ。特にロシア極東地域は、①財政的支援を中央に要請する客観的な理由を持ち、②天然資源の輸出など対外的な取引から大きな利益を獲得しうる立場にある。こうした条件は、地方政府が経済運営の効率性という自助努力の如何にかかわらず財政を確保できる度合いが高いことを意味し、地方政府の効率性追求のインセンティブを一層低下させるであろう。

ソ連崩壊前後の沿海地方では、クズネツォフ知事によって「大ウラジオストック構想」などの積極的な国際化志向の政策が追求された。ソ連末期のロシア共和国政府はこうした地方主導の国際化戦略を支持したが、ソ連崩壊後には分離主義への危機感などから、一転して否定的となった。一方、

沿海地方でも経済的・社会的危機の深まりにより改革・国際化のコストの大きさが認識され、同時にそれが地元エリートの既得権益を侵害するという危機感も高まった。こうしてクズネツォフは中央と地元の双方の支持を失い、退陣した。

後任のナズドラチェンコ知事は、地元エリートや住民の支持、中央政界とのコネクションを背景に、中央との政治的取引に強い交渉力を発揮した。他方、漁業をはじめとする地元の輸出関連企業へのコントロールを、強引な手段をも使って強化しようとした。こうして得られたリソースの多くが、地元エリート間での横領や目的外使用、あるいは保護主義的、ポピュリスト的な政策を通じた知事の政治的資源の拡大などの形で非効率的に消費された。その地政学的位置や良質な不凍港の存在、さらに地元エリートと軍や治安機関との密接なコネクションの存在といった同地方の条件は、地方政府による国家クレジットや外資の導入、インフォーマルな対外的取引からの利益獲得を容易にし、同時に中央の監視・統制を届きにくくしたと考えられる。

こうした中、諸々の国際経済協力計画も、中央の統制や監視を逃れ、地方が自由に使用できる資金を獲得するために利用された面が大きかった。中央政府も、こうした計画を積極的に進める財政的余裕や制度的基盤を持たず、一方で地方にイニシアチブを取らせることも拒んできた。また、中央が自己の財政を改善するために煩雑かつ不合理な税制を設定し、地方に過大な歳出義務を押しつけ、地方の健全な財政や経済運営を困難にしたこ

とが、地方のインフォーマルな行動を促した面もある。こうした中央、地方の非効率的な行動の犠牲となった例がナホトカ自由経済特区であった。また、96年に大統領ステイタスを付与された「極東ザバイカル長期発展計画」の命運は、相互不信と政治的取引に依存した中央・地方関係の中で、国家的利害と各地方の利害を調整し、長期的展望と合理性、一貫性を持った極東の開発方針を策定・実行することが不可能となったことを示していたといえる。

2000年5月に正式に大統領となったプーチンの下で、中央・地方関係の改革の試みが進められている。「連邦管区制」の導入をはじめとする同改革においては、中央・地方間の権限の明確化、法の実効性の向上、連邦法に違反した地方首長の解任手続きの立法化などを通じて、おおむねワインガストあるいはスライダーの提示した条件を満たす方向が目指されているといえる。極東においては、全権代表部と各地方政府とのより制度的な関係の中で合理性、一貫性を持った極東の開発と国際化に向けた政策を策定し実行する体制がとられ、「極東ザバイカル長期発展計画」をより実行可能なものとする改訂作業が進められた。沿海地方ではナズドラチェンコが辞任に追い込まれ、全権代表部が直接的に地方政府の効率的経済運営を管理する体制がとられた。ただし、連邦管区を通じた直接的な地方経済への介入が、逆に非効率的なものとなり、また新たなレントシーキングの温床になる危険性も指摘すべきだろう。

COMMENT

堀江典生（富山大学極東地域研究センター）

堀内氏の報告では、B・ワインガストやD・スライダーの「市場保全型連邦制」の諸条件を示し、そのほとんどが極東地域において満たされていないがために、地方政府のミーイズムを増大させる

結果となっていたこと、プーチン政権成立後、連邦管区の創設により、その「市場保全型連邦制」の諸条件満たす改革が行われたことなどを、明快に整理し指摘することで、ロシア極東地域におけ

る中央－地方関係の問題への新たな視角を提供しようとした試みである。その試みは十分この報告で成功したと言えるであろう。

氏は、国際化に伴い、分権化と集権化の両方が促され、連邦管区は、集権と分権のバランスを与えると考える。ただ、氏自身が示すように、全権代表は地方自治体の権限領域に踏み込まないというプーチンの公約に反し、現実にはそれがかなりの程度侵害されたことは、連邦管区が単純に極東地域のローカル・イニシアティブを代表してくれるものではないことを示している。中央－地方関係の中間組織としての連邦管区は、中央と地方との間の調整・仲介役としての中立的な存在を意図するものではない。中央の政策の強制力発揮の手

段としての色彩を帯びていることは間違いない。

そこで次のような疑問が生じる。氏が述べるように、プーチン政権までは満たされていなかったワインガストらの示す諸条件のほとんどが、連邦管区の設立により満たされたとするならば、氏の言う「効率的経済運営」において、ローカル・イニシアティブは、かつてのミーイズムを越えて、どのように具体的に発揮されているのであろうか。連邦管区の設立により、国際化に伴う集権化の必要条件は満たされたとするならば、分権化の必要性はどのように具体的に満たされているのであろうか。連邦管区設立後のローカル・イニシアティブの現状と行方については、さらにご教示頂きたい課題である。