

ISSN 1883-1656



Центр Российских Исследований
RRC Working Paper Series No. 22

ロシアにおける「安定化基金」の設立と再編

第2期プーチン政権内部の経済政策をめぐる路線対立との関連から

日臺 健雄（一橋大学経済研究所ロシア研究センター）

April 2010

**RUSSIAN RESEARCH CENTER
THE INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
HITOTSUBASHI UNIVERSITY
Kunitachi, Tokyo, JAPAN**

RRC Working Paper Series No.22

ロシアにおける「安定化基金」の設立と再編

—第2期プーチン政権内部の経済政策をめぐる路線対立との関連から—

日臺 健雄

(一橋大学経済研究所 研究機関研究員)

2010年4月

1. はじめに

1.1 ロシア経済の現況

ロシアでは、1998年8月に生じた金融危機から回復する過程において、石油等の鉱物資源の比較優位が明瞭になる中、石油輸出によって獲得された外貨で消費財を輸入するという形で個人消費に依拠する成長メカニズムが形成された（田畑伸一郎[2006]）¹。そして、世界的な石油価格の高騰による石油ガスの輸出収入の増加を背景に、プーチン政権下のロシア経済はマクロ的には順調な成長を遂げた。2007年にメドヴェージェフが大統領に就任し、プーチンを首相に任命するという、いわゆる「2頭体制」が成立した後も、ロシア経済のマクロ的成長は継続した。

しかし、2008年初夏に石油価格が下落傾向へと転じ、8月初頭にグルジアとの間で戦争が開始されると、ロシアからの資本逃避が目立つようになった。さらに9月中旬にいわゆる「リーマン・ショック」が発生すると、ロシア経済は製造業を中心に深刻な景気後退に陥り、2009年にはマイナス成長を記録するに至った²。

この経済危機に際して、ロシア政府は危機対策として巨額の資金を直接・間接を問わずに投じているが、その原資となったのが、ロシア版ソブリン・ウェルス・ファンドである「予備基金」（Резервный фонд）と「国民福祉基金」（Фонд национального благосостояния）である（【表1】参照）。両基金は2008年2月に設立されたが、それは2004年に設立された「安定化基金」を再編する形でなされたものであった。

ロシア経済がまだ順調な成長を遂げていた2004年1月、ロシア政府は将来における石油価格の下落局面に備えて財政の安定化を図るべく、「安定化基金」を設立した。その蓄積額は、同基金が再編される直前の2008年1月末時点で1,500億ドルを超えるまでに至った³。

2008年2月、この巨額の基金は、既述のように「予備基金」と「国民福祉基金」（正式名称「将来世代基金」（Фонд будущих поколений）⁴）に分割されるという再編を受けた⁵。

【表1】ロシア財政の見通し

（単位：十億ルーブル）	2009年	2010年	2011年
歳入	7,336.0	6,950.0	7,456.0
歳出	9,662.2	9,887.0	9,390.0
財政赤字	2,326.1	2,937.0	1,934.0
政府系基金*からの補填	2,032.2	2,246.0	762.0
対外借入	-	430.0	515.0
国内借入	412.6	261.0	657.0

*予備基金ならびに国民福祉基金

出所：一橋大学経済研究所ロシア研究センター主催ワークショップ（2010年1月30日）におけるガブリレンコフ氏配布資料（原典：ロシア財務省）

¹ 特に147～148ページ。

² 2009年の実質GDP成長率はマイナス7.9%であった（国家統計庁発表速報値による）。

³ 設立当初、基金の資金は単に中銀の国庫口座に積み立てられるだけであったが、2006年7月以降、金融資産、具体的には格付の高い外国の国債による運用が認められるようになった。

⁴ プーチン大統領（当時）による2007年教書演説において、「将来世代基金」を「国民福祉基金」に改称すべきと提案されたことをうけて、政府関係者は「国民福祉基金」との名称を用いるようになり、予算法典の条文も「将来世代基金」から「国民福祉基金」に改訂された。

⁵ 基金の設置根拠法である予算法典は、国家院（下院）および連邦院（上院）ウェブサイト、ならびに2007年4月19日付 Российская Газета によれば、同年2月1日から国家院において審議に付され、4月13日に第3読で可決され、4月18日に連邦院によって承認された。

新たに設立された2つの基金のうち、予備基金では高格付の外国国債への投資ないし外国銀行への預金に限定されるというかなり保守的な投資指針がとられた⁶のに対し、国民福祉基金では、当初、収益を最大化するためにハイリスク・ハイリターンな資産への投資がおこなわれるものと想定された。後者の基金の投資先としては、石油ガス部門企業の株式や不動産の購入等が候補に挙がり、基金の運用にあたっては西側金融機関のファンドマネジャーに委託されるとの見方もあった⁷。

しかし、既に述べたように、2008年9月中旬に発生した「リーマン・ショック」の影響を受け、ロシア経済は2008年秋以降、景気後退局面に入った。今次世界金融危機を契機とする景気後退に対して、各国政府は危機対策として多額の財政資金を支出しているが、ロシア政府もその例外ではなく、景気後退局面を脱すべく、ロシア政府は巨額の財政資金を景気対策に投じている。

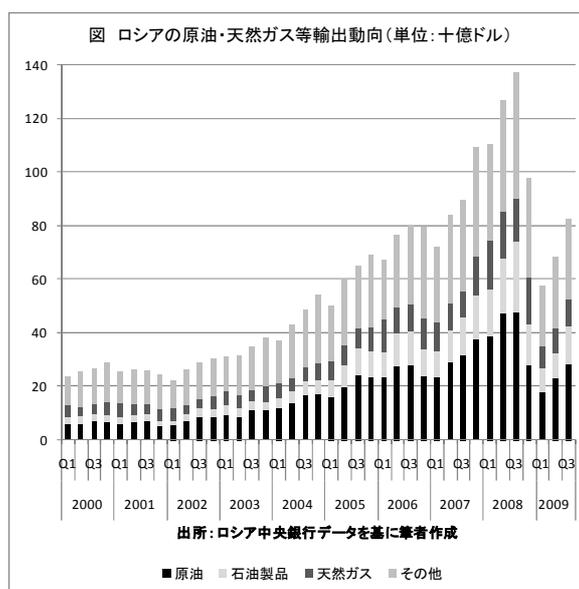
一方、景気後退に伴い、税収はかなりの落ち込みをみせた。同国の税収の多くは原油・天然ガス・石油製品の輸出によるものであり（輸出動向については【図】参照）、そのため原油価格の変動によって税収の多寡が大きく影響を受けたためである。

この財政支出増と税収減の結果、2008年までの大幅な財政黒字（財政黒字のGDP比は2007年5.4%、2008年4.1%）から一転して、2009年は大幅な財政赤字となった（GDP比5.9%⁸）。この大幅な財政赤字にもかかわらず、2008年秋以降の巨額の景気対策をロシア政府が機動的に遂行することを可能にしたのが、予備基金と国民福祉基金の存在である。前者の資金は主に財政赤字を補填するために用いられ、後者の資金は主に株式市場ならびに債券市場の買い支え等に用いられた。

このように、安定化基金の後身である予備基金と国民福祉基金の存在が、世界的な金融危機による景気後退を受けたロシア政府による危機対策を資金面で支えているといえよう。

1.2 先行研究と本稿の課題

これまで述べてきたように、安定化基金は、その後身となる2つの基金が今次金融危機に際して重要な役割を果たしているといえるのであるが、その安定化基金に関する日本における先行研究をみると、基金の設立時の概要については安木新一郎[2006]が、基金の制度や資金動向については、田畑伸一郎[2007]、田畑伸一郎[2008a]ならびに田畑伸一郎[2008b]が要を得た整理



⁶ シェヴェツォフ・ロシア中銀公開市場操作主任は、予備基金の運用先が外国債の購入および外国銀行への預金に限定されることを批判し、原油のオプション取引も認められるべきだとしている（2007年4月23日付 Moscow Times 紙）。

⁷ 2007年4月24日付 Financial Times 紙。

⁸ Economic Expert Group ウェブサイト (<http://www.eeg.ru/pages/39>)。

をおこなっている。さらに、金野雄五[2008]は、安定化基金の予備基金と国民福祉基金への再編に関して手際良くまとめている。しかし、管見の限りでは、安定化基金の設立から再編に至る過程について、再編の背景となるロシア政府内部の経済政策面での路線対立と関連させて考察する研究は、少なくとも日本においては見受けられない。

そこで本稿では、安定化基金の設立と再編について、プーチン政権（特に第 2 期）における政府内部の経済政策をめぐる路線対立と関連させつつみていくことにする。その際、紙幅の制約ならびに上記の先行研究との記述の重複の回避のため、安定化基金の再編をめぐるロシア政府内部の路線対立に関する部分では、対立が目立つようになった 2005 年初頭から安定化基金の再編の形態が法制化された 2007 年 4 月にかけての時期に絞った上で、安定化基金の再編をめぐる動きを検討する（文中に登場する人物の肩書きは上記期間のものである）。また、安定化基金の設立前史についても、先行研究が指摘していない点を中心に触れていくこととする（ここでの対象時期は 2001 年から 2004 年となる）。

2. 安定化基金の設立前史

2.1 設立の背景

2000 年代に入って世界市場における原油価格が上昇傾向をみせる中で、石油・天然ガスの輸出収入は漸増した。この輸出収入の漸増に伴う税収の伸びに対し、財政政策として対応策を構築する必要が出てきた。またマクロ経済面では、天然資源輸出に依存する際に陥りがちな「オランダ病」を回避する必要性も出てきた。さらに、1.（1）においてみたように、石油輸出と個人消費に依拠する 98 年以降のロシアにおける成長メカニズムにおいては、成長の規定要件である石油輸出による外貨獲得が世界市場での原油価格に左右されるという限界があり、その限界を克服する施策⁹が必要とされていた。

これらの事情を背景に、天然資源が豊富な国において設立されてきた予算外基金の事例を参照する中で、安定化基金設立の必要性を論じる動きが出てきた。2001 年には、リベラル派経済学者の拠点の一つである移行期経済研究所の研究者 4 名が共同執筆した論文「ロシア連邦における安定化基金設立の展望」(Золотова et al.[2001]) が発表された。

2.2 先行事例の研究

上記の移行期経済研究所グループによる論文では、世界の主な天然資源輸出国・地域のうち、以下の 4 カ国における基金の事例が検討されている。すなわち、ノルウェー（主産品：原油）、チリ（同：銅）、ベネズエラ（同：原油）、米国アラスカ州（同：原油）、クウェート（同：原油）、オマーン（同：原油）である。同論文では、先行して設立されたこれら基金の設立目的、蓄積形態、規模、運用形態などを整理した上で比較し、特徴を 7 点にまとめている。

その特徴とは、(イ) 財政安定化目的の基金と、将来世代のための蓄積目的の基金とを区

⁹ これ以外の克服策としては、塩原俊彦 [2006] が、教育レベルの向上や資源関連部門の重点的な研究開発を国家が意識的に行うことを指摘している（18 ページ）ことが参考になる。

別する必要がある、(ロ) 基金設立の目的は、財政収支を安定化させることと、天然資源枯渇に備えて将来世代に一定の収入をもたらすことに大別される、(ハ) 天然資源収入を基金に繰り入れる基準は、石油、銅などの輸出可能な天然資源の価格と関連している、(ニ) 安定化基金は天然資源を単一の国営企業が輸出している場合に設立される傾向にある、(ホ) 基金の資産は中央銀行ないし独立した国家機関によって運用される、(ヘ) アラブ諸国における安定化基金は閉鎖的な性質を持ち、蓄積や支出の面で透明性を欠いている、(ホ) 地方政府ないし中央政府から独立した国営企業が非集権的な基金を設立することは可能である、以上の7点である。

ここにおいて、のちに設立されるロシア版安定化基金の設立に向けた、外国で先行して設立された予算外基金の類型別の整理をみてとることができる。そして、(ロ) で指摘された、財政の安定化と将来世代への移転という二つの目的のうち、2004年のロシア版安定化基金の設立に際しては前者のみが選択されることになるが、2008年の安定化基金再編に際しては、前者の要素を引き継ぐ「予備基金」に加えて、後者の目的に沿った「国民福祉基金」(当初の名称は「将来世代基金」)が設立された。このことからわかるように、上記論文における基金の類型をめぐる指摘は、その後の安定化基金の設立および再編をめぐる議論の先鞭を付けるものであった。

また、上記の論文以外にも、安定化基金の設立に向けた検討内容に関する議論として、安定化基金設立の過程において当事者(財務省第一次官)として関わったウリュカエフ¹⁰による著書が指摘できる。ウリュカエフは、その著書『国家財政政策の諸問題』(Улюкаев [2004])において、安定化基金の設立構想に関連して、外国における予算外基金の先行事例に言及している(同書391ページ以下)。

すなわち、1990年代末の時点で、世界15カ国において、財政を安定化させる目的により予算外で資金を蓄積・運用する基金が存在しており、それらは(イ) 財政安定化基金、(ロ) 将来世代基金、(ハ) 財政予備基金、の3種類からなるものと分類される。そして、(イ) と(ロ) は天然資源輸出収入の一部を蓄積するもの、(ハ) は、不況期に備えて好況期に余裕資金の一部を蓄積しておくものと位置づけられている。

ここにおいて、移行期経済研究所グループによる分類とウリュカエフによる分類との相違点として、基金の性質を分類する際に、前者が財政の安定化と将来世代への移転という二分法をとるのに対し、後者は財政の安定化をさらに天然資源輸出収入の蓄積によるもの(すなわち(イ))と好況期の余裕資金の蓄積によるもの(すなわち(ハ))に分けるという三分法をとっていることを指摘できる。この三分法により、天然資源の輸出収入への依存の有無を、基金の性質を分類する際の指標としてウリュカエフが重視していることがわかる。

またウリュカエフは、具体的に(イ)に分類される主体として、米国アラスカ州、ベネズエラ、コロンビア、クウェート、ナイジェリア、ノルウェー、チリ、(ロ)に分類される主体として、カナダ・アルバータ州、米国アラスカ州(基金の性格が複数にまたがる)、キリバス、クウェート(基金の性格が複数にまたがる)、オマーン、パプアニューギニア、(ハ)に分類される主体として、香港、シンガポール、エストニア、南アフリカを挙げており、それぞれの基金の性格が比較検討されている。

¹⁰ 2004年3月まで財務省第一次官、2004年4月以降、ロシアの中央銀行であるロシア銀行第一副総裁。

上記の外国の事例の幅広い検討からもみてとれるように、ロシア政府当局者ならびにそのブレン達¹¹は、ロシアにおける安定化基金の設立に際し、外国における予算外基金の事例を広範に検討していた。

2.3 安定化基金設立に向けた動き

これらの外国における予算外基金の事例の検討も踏まえつつ、ロシアにおいて財政の安定化機能を制度化する動きが 2001 年頃から具体化していった。

2002 年財政年度¹²の予算法では、事実上、安定化基金と類似の機能をもつ「財政予備」条項が設けられた（Улюкаев [2004]396 ページ以下）。それによれば、2002 年度における財政黒字想定額の 61.55%、歳入想定額の 5.16%が「財政予備」に繰り入れられる。また、2001 年度内に執行されなかった分や想定された歳入を超えた分も、「財政予備」に繰り入れられる。そして、「財政予備」からの支出は、財政赤字の補填ないし対外債務返済に限定される（2002 年予算法第 2 条）。このようにして、「安定化基金の構想は実際に、事実上の実現をみた」（同書 401 ページ）のである。

しかし、各年毎に制定される予算法の条項によって財政の安定化を図ることにすれば、予算法の策定や議会審議の過程において、ポピュリスティックな支出増大圧力を毎年受けるリスクが生じることになり、その結果、財政予備の継続性に生じる可能性が出てくる。そのため、各年毎の予算法とは別の形で法制化をする必要性が生じたという見解をウリュカエフは示している。

そして実際に、安定化基金に関連する条項を、各年毎の予算法とは別に、財政をめぐる諸原則を定めた予算法典¹³に付加する手続きが 2003 年にかけて進んだ。その結果、予算法典に修正が加えられ、2004 年 1 月に安定化基金が設立されるに至った¹⁴。

このように、安定化基金は、設立される以前から、政争の道具となることが懸念されるような存在であった。そして、各年毎の予算法からは独立した法的根拠をもって安定化基金が設立された後も、同基金は、ポピュリスティックな支出増大圧力から無縁であるどころか、経済政策をめぐる政府内部の路線対立を背景に、同基金に蓄積された資金の用途をめぐる激しい対立が生じ、安定化基金は政争の対象となっていったのである。

3. 安定化基金をめぐる政府内部の路線対立

3.1 安定化基金をめぐる政府内部における路線対立の構図

2004 年初に安定化基金が設立された後、その資金の蓄積方針や用途に関して、既述のように、政府内部において路線対立が生じた。この安定化基金に関する路線対立は、経済政策をめぐる路

¹¹ 移行期経済研究所は政府内のリベラル派エコノミストに対して影響力を持っているといわれる。

¹² ロシアの財政年度は毎年 1 月 1 日に開始され、12 月 31 日に終了する。

¹³ 1998 年 7 月 31 日付連邦法第 145 号。

¹⁴ 具体的には、予算法典において財政赤字を規定した第 13 章「財政赤字ならびにその補填の資金源」の章末にある第 96 条の後に、安定化基金を規定する 5 つの条項（第 13.1 章の第 96.1 条から第 96.5 条）を追加するという形をとった。第 13.1 章は「ロシア連邦安定化基金」と題されており、以下、第 96.1 条「ロシア連邦安定化基金」、第 96.2 条「安定化基金の形成規定」、第 96.3 条「安定化基金の資産利用」、第 96.4 条「安定化基金の資産管理」、第 96.5 条「安定化基金資産の運用に際しての勘定と会計制度」となっている。

線対立と密接に関係しているが、大別すると、以下の3種の路線に分けることができる¹⁵。

第1に、クドリン財務相率いる財務省に代表される、財政の健全性を重視する路線である。この路線は、資金の蓄積については積極的である一方で、基金の支出については消極的な立場をとる。

第2に、グレフ経済発展貿易相率いる経済発展貿易省に代表される、基金からの支出による国内のインフラ整備を重視する路線である。この路線は、資金の蓄積及び基金の支出の双方について積極的な立場をとる。

第3に、フラトコフ首相に代表される、基金に繰り入れる資金を縮小させ、その分を原資として減税をおこなうことによる経済活性化を重視する路線である。この路線は、資金の蓄積について消極的な立場をとる。

以下において、対立の前提となる、安定化基金に蓄積される石油ガス部門からの収入の動向を概観した上で、安定化基金の再編や財務省による「石油ガス外収支」（＝後述）構想をめぐる論点を中心に、上記の路線をそれぞれ検討していくこととする。

3.2 石油ガス部門の収入と税収の動向

ロシアにおける石油・天然ガス産業による収入の規模については、様々な推計がなされているが、ここでは、(管見の限り)日本ではまだ紹介されていない推計値として、グールヴィチ(財務省系シンクタンク「Economic Expert Group」代表)、ヴァクレンコ(ロシア国立高等経済研究院)、クリヴェンコ(ロシア国立高等経済研究院)がロシアを代表する経済関連の学術雑誌である『経済の諸問題』誌の2009年2月号に発表した論文で示した推計値を取り上げて、概観してみる(Гурвич et al. [2009])。

グールヴィチらの推計によれば、石油・天然ガス両部門による収入の合計(名目値)は、90年代末は390億ドルであったが、2000年代に入ると国際的な原油価格の上昇傾向と比例して急速な伸びをみせ、2000年には99年比で約1.5倍の630億ドルとなった。これをGDP比でみると24.4%であり、GDPのほぼ4分の1を占めるに至った(【表2】参照)。その後、安定化基金が設立された2004年には、99年比で約3倍の1,200億ドルまで伸びを示している。

【表2】石油ガス部門の収入規模

	98年	99年	2000年	01年	02年	03年	04年	05年	06年	07年	
原油	(十億ドル)	17	24	43	40	45	61	88	134	165	181
	(GDP比%)	6.3	12.1	16.7	13.2	13.1	14.1	15.0	17.6	16.5	14.0
天然ガス	(十億ドル)	22	15	20	22	21	28	32	44	57	61
	(GDP比%)	8.1	7.6	7.7	7.0	6.0	6.4	5.4	5.7	5.7	4.7
石油ガス部門合計	(十億ドル)	39	39	63	62	66	89	120	178	222	242
	(GDP比%)	14.4	19.7	24.4	20.2	19.2	20.5	20.4	23.3	22.3	18.8

注：ユコス社売却による収入は含まれていない

出所：Гурвич et al. [2009] c.54

¹⁵ この区分は、エフゲニー・ガブリレンコフ氏(トロイカ・ディアログ社主任エコノミスト)の教示によるものである。記して感謝の意を表したい。

一方、石油・天然ガス部門による収入が伸びるにつれ、同部門からの税収も増加した。この税収の増加傾向は、2002年における石油関連税制の変化がもたらした課税強化（国際市場価格に連動する重量税方式に変更されたことで、課税逃れをしにくい仕組みになった）によって加速された。そして、2002年時点で連邦財政の歳入に占める石油・天然ガス部門からの税収の比率は約3割であったが、安定化基金が発足した2004年には約4割、2005年以降は約半分を占めるに至った（【表3】参照）。地方財政もあわせた統合財政でみると、その比率はさらに高まる。

【表3】連邦財政における石油ガス部門からの税収

	02年	03年	04年	05年	06年	07年
GDP比%	6.3	6.4	8.0	11.4	12.5	9.2
うち安定化基金繰入分	-	-	4.1	7.0	6.1	6.0
連邦財政歳入比%	33.1	31.1	39.1	49.1	56.1	49.1
統合財政における石油ガス部門総税収比%	79.2	77.6	80.9	84.7	90.1	83.5

注：ユコス社売却による収入は含まれていない

出所：Гурвич et al. [2009] c.57, c.62

このように、石油・ガス部門からの税収は、税収全体の多くを占めるに至ったが、この税収、就中、安定化基金への繰入をめぐって、政府内部において路線対立が強まっていくのである。

3.3 財務省による安定化基金蓄積優先・支出抑制路線

2004年に安定化基金が設立された後、同基金への繰入基準や同基金に蓄積された資金の用途などをめぐって、クドリン財務相は、首相および経済発展貿易相らと対立していった。この対立の背景には、経済政策をめぐる路線対立も関係していたが、この状況は、閣内におけるクドリンの立場を政治的に微妙なものとした。

また当時は、2007年秋の国家院議員選挙を控えて、2008年予算案の編成・審議過程において財政支出増大を求める圧力が強まることも見込まれており、クドリンは、このポピュリスティックな政治圧力をかわす必要にも迫られていた。

このような状況の中でクドリンは、2006年夏に、ロシアを代表する経済関係の学術雑誌である『経済の諸問題』誌において、「ロシア財政における石油ガス外収支の形成メカニズム」という論文を発表した（Кудрин [2006b]）。このクドリン論文の発表は、首相や経済発展貿易相らとの経済政策をめぐる路線対立に勝利し、また政治的圧力をかわす道具として学術的議論の構築・援用を行い、理論武装を固めるという意図によるものと考えられる。

クドリンは同論文において、「予算の石油ガス収支」「予算の石油ガス外収支」概念（下線は引用者による）を用いつつ、安定化基金を再編する必要性を説いている。以下、その内容をみてみよう。

クドリンはまず、財政運営について、予算を編成する際に、石油や天然ガス等の燃料資源から得られる収入と、燃料資源以外から得られる収入に分割する必要性を説いている。ここでは、国際的な原油価格の変動によって生じる財政面でのリスクを管理する手法として、上記の分割が適するとの見解が示されている。さらに、この手法を具体化するにあたり、石油・天然ガスからの収入を積み立てる基金の創設が必要になるとともに、予算編成において「予算の石油ガス外収支」という概念が必要になるとしている。

つまり、財政収入のうち石油・天然ガスに依存しない部分（＝「石油ガス外収入」）で財政支

出を賄うことを基本としつつ、それで不足する分（＝「石油ガス外赤字」）については、石油・天然ガスからの収入（＝「石油ガス収入」）の一部で補填する。この補填された分を「石油ガス移転」と呼ぶものとする。

このようにして、予算において石油ガス資源関連の部分と石油ガス資源以外の部分とを分離する。その上で、「石油ガス収入」から「石油ガス移転」を差し引いた残額を原資として、（イ）資源の価格変動を平均化するための貯蓄として安定化基金を設立する、（ロ）将来世代のために石油ガス収入の一部を長期的に貯蓄する目的で貯蓄基金を設立する、（ハ）将来の債務償還費を削減して非利払支出を拡大するために国家債務の繰り上げ償還を行う、という3点が主張される。

ちなみに、（イ）は「予備基金」、（ロ）は「国民福祉基金」（当初の名称は「将来世代基金」）として、2008年2月に安定化基金を再編する形でそれぞれ設立されているが、この再編構想の原型を、このクドリン論文においてみてとることができるのである。

なお、2006年10月26日付 *Ведомости* 紙によれば、匿名の財務省関係者は、経済発展貿易省サイドによる「石油ガス外収支」構想に対する批判と対案（後述）に対して、経済発展貿易省案はオイル・マネー支出の「イデオロギー」となるようなものではないとした上で、石油・天然ガスに基づく収入は、将来の年金支給といった社会的目的にも支出することができるし、また、投資目的の資金の活用に関しては、ロシアには既に投資基金が存在していると反論しているとのことである。

ここで「オイル・マネー支出のイデオロギー」が必要であると財務省のスタッフが主張していることは、クドリン率いる財務省が「石油ガス外収支」の作成にあたり、「イデオロギー」となる理論の形成を重視していることのあらわれといえよう。

3.4 経済発展省によるインフラ整備重視路線

ロシアにおいてマクロ経済と通商政策を担当する経済発展貿易省（当時¹⁶）を統括していたグレフ経済発展貿易相は、例えば赤字予算の編成について批判的な発言をおこなうなど、野放図な財政支出による経済成長には否定的な見解を繰り返し示してきた¹⁷。また安定化基金についても、インフレの抑制面において同基金が果たす事実上の不胎化機能について、肯定的に言及している¹⁸。

しかし、その一方で、国家の資源は民間企業の買収等に用いるのではなく、インフラを近代化するのに用いられるべきであるとの主張もおこなっている¹⁹。

このグレフによるインフラ近代化の必要性という主張の背景には、「投資基金」の存在が指摘できる。投資基金とは、官民共同プロジェクトによるインフラ整備に充てる目的で2006年予算から設置された予算項目であるが、支出先の選定等を経済発展貿易省が所管することもあって、

¹⁶ その後、通商政策を担当する部門が切り離され、産業・エネルギー省の産業政策部門と併せて産業・貿易省となった。

¹⁷ 例えば、2005年6月16日の閣議において、赤字予算を組んでも経済発展を加速させるべきとの閣内の意見に対し、「そのような考えは経済的過激主義である」と批判しており（6月16日付 *ITAR-TASS*、6月17日付 *Moscow Times* 紙）、また同年6月23日の閣議においては、積極的な財政支出により2010年までに2003年比でGDPを倍増させるという目標の遂行に固執するフラトコフ首相に対して「非現実的である」と激しい口調で述べている（6月24日付 *Moscow Times* 紙）。

¹⁸ 2005年11月22日に開催された英王立国際問題研究所及びインターファクス共催の投資セミナーでの発言（11月23日付 *Moscow Times* 紙）。

¹⁹ 同上。

グレフは、安定化基金の資金を投資基金に繰り入れるよう主張していた。

また、財務省が、財政支出を抑制する意図をもって「石油ガス外収支」構想を提起すると、経済発展貿易省のベラウソフ次官は、批判的見解を以下のように示している（2006年10月26日付 *Ведомости* 紙）。そこでは、財務省のいう「石油ガス外予算」という発想については、理論的な存在意義を認める一方で、ベラウソフは、支出面に関して、財務省のアプローチに賛成しておらず、別の仕組みを以下のように提案している。すなわち、通常支出（基本的に削減しないもの：住民に対する義務的な支出及び政府機関に対する支出）は、原油価格の変動からそれら支出を保護するために、石油ガス外収入で賄うが、石油・天然ガスに基づく収入は、不胎化、保険、投資の全3部門に分かれる特別な基金に繰り入れる、というものである。

ベラウソフによれば、第一の部門（不胎化部門）は、ほぼ現在の安定化基金のような機能を果たすであろうが、不胎化の必要性が減少していくにつれ、段階的に残高ゼロまで下がっていく。第二の部門（保険部門）は、原油価格の変動に伴う経済リスクの低減にとって必要であり、最も流動性が高く収益性の良い証券に投資しなければならない。第三の部門（投資部門）は、事実上、年間GDPのおよそ3.5%規模の予算が割り振られることになるが、現在ではおそらくその額は効率的に消費されるだろうとした上で、ベラウソフは、資金は基本的には運輸、電力網等といったインフラ整備に投入されると主張している。

他方で、同じく2006年10月26日付 *Ведомости* 紙によれば、フラトコフ首相系の政府の匿名スタッフは、「石油ガス外収支」構想について、財務省のアプローチおよび経済発展貿易省のアプローチの双方に批判的な態度を示している。そこで、以下、フラトコフ首相系の見解を検討してみる。

3.5 フラトコフ首相による経済成長重視・減税路線

第2期プーチン政権において長らく首相を務めたフラトコフは、経済政策をめぐっても、安定化基金のあり方をめぐっても、財務省の路線と激しい対立をみせていた。

フラトコフ首相はその在任期間中、GDP 倍増というプーチン大統領が掲げた目標を実現するために閣僚が十分な働きをしていない旨、幾度となく不満を述べてきた²⁰。さらに、GDP 倍増を実現するための経済成長を確保するには、付加価値税を減税することで経済活動を活性化すべきであるとの主張を、フラトコフ及びその側近は繰り返していた。具体的には、付加価値税率を18%から13%に引き下げ、税収の減少分を安定化基金から補填すべきとコペイキン政府官房次長が主張しており²¹、またフラトコフ自身も同様の趣旨を発言している²²。

また、安定化基金のあり方について、石油部門からの税収のうち、安定化基金への繰入分を減少させる動きをみせた。具体的には、2005年予算までは安定化基金への繰入基準価格はウラル原油価格で1バレルあたり20ドルであったものが、2006年予算以降、フラトコフのイニシアチヴにより²³繰入基準価格は27ドルに引き上げられた。その結果、ウラル原油価格7ドル分の石油部門税収が安定化基金ではなく連邦予算の本体に繰り入れられることとなり、その分、安定化

²⁰ 例えば2005年6月16日の閣議において、フラトコフは「GDP 倍増を射程に入れた中期計画を達成するために必要とされることを実行せよ」と閣僚に対して命じている（6月16日付 *ITAR-TASS* 等）。

²¹ 2005年2月24日付 *Коммерсантъ* 紙。

²² 2005年3月4日付 *Ведомости* 紙等。具体的には2007年予算から税率を引き下げようと試みたが、結局実現されなかった。

²³ 2005年3月31日付 *Финансовые Известия* 紙等。

基金の蓄積額が抑えられることになった。

この繰入基準価格引き上げの経緯をみると²⁴、フラトコフ首相らの圧力に対し、2004年末の段階で財務省はまず21.5ドルまでの引き上げを容認した。その後、財務省はさらに23ドルまでの引き上げを認めたが、2005年3月下旬には政府付属委員会が25ドルまで引き上げるよう財務省に圧力をかけた。そして最終的には、フラトコフ首相がさらに2ドルの引き上げを認めさせたとのことである。

この繰入基準価格引き上げをめぐる経緯からもわかるとおり、フラトコフ首相と財務省との間の安定化基金をめぐる路線対立は、かなり大きいものとなっていた。

なお、グールヴィチによれば²⁵、この「27ドル」という価格は、1996年から2005年にかけての10年間における原油価格の平均価格であり、経済的な根拠があるとのことであるが、原油価格が高騰した2000年代をも含めて平均した数値をもとに繰入価格（切断価格）を決定したことに、政治的要素をみてとることができる。

3.6 対立構図の整理

以上において検討してきた政府内部の経済政策をめぐる対立構図について、整理して単純な形で図式化すれば、【表4】のようになる。

【表4】 政府内部の対立構図

	財務省	経済発展貿易省	フラトコフ首相
安定化基金への繰入減少	×	×	○
インフラ整備への支出増加	×	○	△
付加価値税率の引き下げ	×	○	○

付加価値税率の引き下げについて、経済発展貿易省は経済成長につながるとして賛成の立場をとっており、付加価値税率を引き下げた場合とそうでない場合で成長率に差が出るという経済成長シナリオを作成することで、付加価値税率の引き下げを推進する立場を表明していた。

また、フラトコフ首相によるインフラ整備への支出増加に対する見解については、経済発展貿易省ほど積極的とはいえないものの、一方で安定化基金への繰入額を減少させることで支出を増加させるという主張がインフラ整備への支出増加にもつながるため、間接的な賛成の立場をとるものと考えられる。

なお、これまで検討してきた見解以外にも、安定化基金を再編する、ないし同基金に類似した基金を設立する内容の見解が複数提起されていた。例えば2005年10月には、ヴェーギン連邦金融市場庁長官が、安定化基金とは別に、原油収入により非積立型年金基金を設立する構想を提起しており²⁶、また、ダニーロフ・債券市場振興センター上級顧問（マクロ経済担当）は、安定化基金と比べて収益性の高い運用をおこなう、年金に類似した「将来世代基金」の設立を提案している²⁷。さらに、上述のクドリン構想に近い内容の提案として、ショーヒン（産業家企業家同盟

²⁴ 2005年3月31日付 Финансовые Известия 紙。

²⁵ Гурвич(2006), 40頁。

²⁶ 2005年10月14日付 Время Новостей 紙。

²⁷ 2005年10月13日に開催された高等経済大学におけるラウンドテーブルでの発言(2005年10月14日付 Время Новостей 紙による)。

総裁)、クジミノフ(ロシア国立高等経済研究院長)、ガブリレンコフ(トロイカ・ディアローク社主任エコノミスト)の共著論文が挙げられる²⁸。

このように、安定化基金の再編をめぐるのは、政権内外から多様な見解が出されていき、議論が戦わされていったのであるが、そのような中で、当時大統領職にあり、様々な路線対立を総括する立場にあったプーチンによる安定化基金再編に対する見解と、彼が下した裁定を以下においてみていくことにする。

4. プーチン大統領による裁定と安定化基金の再編

4.1 プーチンの安定化基金に対する見解

プーチン大統領は、2006年の予算教書の段階において将来世代基金の設立の必要性に言及しており、また2007年の予算教書や年次教書演説においても、安定化基金の組み換えについて積極的な位置づけを与えている。

たとえば、2006年5月30日の予算教書²⁹においては、天然資源市場の価格高騰に伴う歳入増加分を安定化基金に繰り入れる方針を支持し、安定化基金に蓄積された資金の用途は対外債務の繰上げ返済に限定しつつ、同時に、安定化基金の内訳につき、原油価格の下落による悪影響を最小化する「予備部分」と、この部分を超過して蓄積される「将来世代基金」とに区分し、その際「予備部分」の規模は対GDP比で決定するよう求めている。

また、2007年4月26日に行われた一般教書演説³⁰においては、「安定化基金の機能と構造の変更が必要である」とした上で、予備基金について、「世界市場におけるエネルギー資源の価格暴落が発生した場合にロシア経済のリスクを最小限にするため」のものと位置づけ、また将来世代基金については、「この資金は将来および現在の世代の福祉の向上のために用いられなければならない。「将来世代基金」は、まさに「国民福祉基金」と呼ぶのが適切であろう」と述べ、支出先として年金基金の赤字の補填を指摘している。

但し、その内容を検討してみると、以下の点で財務省による路線との若干の相違があることがみてとれる。一例として「予備基金」の規模を取り上げてみると、クドリンが予備基金は「GDPの7~10%」規模のものとならなければならないと主張していたにもかかわらず³¹、2006年の予算教書において、プーチンは予備基金の規模については明確に触れてはいない。予算教書の原案の作成過程には財務省が深く関与しているはずであるにもかかわらず、予備基金の規模が明示されなかったということは、プーチン(ないし大統領府スタッフ)がその時点ではあえて予備基金の規模を決定することに否定的であったことをうかがわせる。

また、2007年一般教書演説では、石油ガス収入の繰入先として、まず「予備基金」を挙げたものの、次に挙げられたのは「将来世代基金」ではなく、「一般予算への繰入」が二番目に挙げら

²⁸ 2006年4月4日付 *Коммерсантъ* 紙に掲載。

²⁹ 大統領府ウェブサイト www.kremlin.ru 参照。

³⁰ 同上。

³¹ 例えば *Кудрин[2006c]*において、「安定化基金は現在、インフレ及びブルーブル高から(ロシア経済を)防衛している。〈中略〉安定化基金をさらに理性的に蓄積していくために、我々は同基金を予備基金と将来世代基金という二つの部分に分割する。予備部分はGDPの約7~10%からなり、この水準を超過する額は全額、将来世代基金となる」と述べている。

れており、「将来世代基金」は三番目に指摘されることになった。このことを、石油ガス収入を一般予算に繰入れることを志向するフラトコフ首相らの主張にもプーチンが配慮したことを示すものとして解釈することも可能であろう。

4.2 プーチンによる裁定と安定化基金の再編

安定化基金の再編をめぐっては、これまでみてきたような政府内部での路線対立は存在したものの、プーチンによる裁定もあって、最終的には、2007年4月26日に、予備基金と将来世代基金（のち国民福祉基金と改称）という二つの基金に分割する内容へと予算法典が改正され、翌2008年2月1日に再編が実施された。

改正予算法典³²において、安定化基金の再編に関する条項は以下のようになっている（下線は引用者による）。

第 13.2 章 連邦予算における石油ガス収入の利用

第 96.6 条 連邦予算における石油ガス収入

第 96.7 条 連邦予算における石油ガス外赤字

第 96.8 条 石油ガス移転

第 96.9 条 予備基金

第 96.10 条 国民福祉基金

第 96.11 条 予備基金および国民福祉基金の資産管理

第 96.12 条 連邦予算における石油ガス収入の運用に際しての勘定と会計制度

ここで注目されるのが、章名ならびに条文中に「石油ガス収入」「石油ガス外赤字」「石油ガス移転」といった概念が用いられていることである。ここから、既に3.（3）で紹介したクドリン論文において展開された構想が新たな予算法典に全面的に反映されていることをみてとることができよう。

また予備基金の規模をめぐっては、第 96.9 条において「当該予算年度で想定されている GDP 総額の 10%」が繰入れられると明記されたことにより、クドリンの主張が最大限認められる形になった。

これら一連の過程は、概ねクドリン構想に沿うものであったといえる。その背景には、プーチン大統領による意向、すなわち、国際的にも評価の高い³³クドリン財務相の手腕に対する信頼や、1998年8月に発生した通貨危機の二の舞を避ける意図による保守的な財政運営への志向が働いたものと考えられる。また、クドリンをはじめとする財務省系のエコノミストが周到に理論面や事例面で研究を積み重ねてきたことも、プーチンによる裁定の際に影響を与えたであろう。

しかし、予算法典が改正された後も、プーチンは安定化基金の資金について「政府は（安定化基金の資金を一引用者注）外国債券に投資しているが、なぜ国内の株式市場にまったく投資することができないのか？」と2007年5月21日に閣議の場で発言する³⁴など、プーチン自身の安定化基金に対する姿勢には「ぶれ」がみられる。この「ぶれ」は、いわゆる政権内の「実務派」（ないし「リベラル派」）対「シロビキ派」の権力バランスをにらんだ政治的なものと解釈すること

³² 予算法典の修正の際、安定化基金を規定した第 13.1 章（第 96.1 条から第 96.5 条）は効力を停止された。

³³ クドリンに対する国際的な評価の一例を挙げると、2008年のメドヴェージェフ政権発足にあたり、クドリンが財務相に留任したとのニュースを受けてロシアの株式市場は値上がり傾向をみせたといわれている。

³⁴ 例えば2007年5月23日付 Moscow Times 紙。

もできよう。

一方でクドリンは、このプーチンの「ぶれ」にも関わらず、2008年予算案の国家院（下院）での第一読にあたり、共産党や自民党から予備基金や国民福祉基金の資金を住宅整備などに用いるよう求められた際、予算案に対する批判はプーチン大統領の政策に対する批判を意味するとした上で、「我々の政府は大統領なくしていかなる重要な決定も下さない」と述べ、財政政策が大統領の承認の下でなされていることを強調し、プーチンとの一体的な姿勢をアピールしている³⁵。また、「石油ガスに重度に依存しているわが国にとって、リスクを招きかねない決定を促す諸政党は恥を知れ」とも述べ、石油ガス依存型経済からの脱却を目指す強固な姿勢をあらわにしている³⁶。

5. 結びに代えて

プーチン政権は第2期に入って以降、国家による経済への介入を強めた。その結果、ロシア経済は「国家資本主義」とも呼べる状況となった³⁷。この傾向は、メドヴェージェフが大統領に就任した後も継続しており、政府および政府系企業の経済活動がGDPのほぼ半分を占めるに至っている³⁸。

このように、ロシア経済が原油・天然ガスを主とする資源輸出に依存する経済構造から脱却できず、「国家資本主義」化の傾向に歯止めがかからない状況に対して、メドヴェージェフ大統領は、2009年11月の教書演説において懸念を表明し、市場経済の活性化とロシア経済の近代化の必要性を強調している。しかし、金融危機到来後のロシア経済は、安定化基金の後身である「予備基金」ならびに「国民福祉基金」に蓄積された国家資金を危機対策に用いることによって辛うじて支えられているのが現状であることから、ロシア経済が「国家資本主義」から脱却する道のりは長いものとなろう。

（付記）

本稿は、2007年度比較経済体制学会全国大会（2007年6月：富山大学）における自由論題報告（討論者：田畑伸一郎・北海道大学スラブ研究センター教授）、東京大学経済学部奥田ゼミにおける報告（2009年12月）、一橋大学経済研究所岩崎・雲ゼミナールにおける報告（2010年2月）に加筆・修正を加えたものである。有益なコメントを下された方々、特に（コメントを下された順に）田畑伸一郎先生、奥田央先生、岩崎一郎先生、雲和広先生に感謝を申し上げます。

³⁵ 2007年5月28日付 Moscow Times 紙。

³⁶ 同上。

³⁷ 日臺健雄 [2009b] 参照。

³⁸ 2009年7月3日付 Известия 紙等によれば、経済発展省のクレパッチ次官は、ロシアの経済活動において国家が占める比率は国内総生産（GDP）比で45～50%にのぼるという同省の推計値を明らかにした。なお、この国家が占める比率の中には、「国家コーポレーション」による活動や、ガスプロム、ロスネフチ、ズベルバンクなど、国家が株式の多くを所有する国営系巨大企業の活動も含まれているとのことである。

6. 参考文献

6.1 ロシア語文献

- Гурвич, Е. [2006] Формирование и использование стабилизационного фонда, Вопросы Экономики, No.4
- Гурвич, Е., Е. Вакуленко, П. Кривенко [2009] Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах, Вопросы Экономики, No.2
- Дмитриева, О. [2006] Формирование стабилизационных фондов: предпосылки и следствия, Вопросы Экономики, No.8
- Золотарева, А., С. Дробышевский, С. Синельников, П. Кадочников [2001] Перспективы создания стабилизационного фонда в РФ, Научные труды N 27Р, Институт экономики переходного периода
- Кудрин, А. [2006a] Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт, Вопросы Экономики, No.2
- Кудрин, А. [2006b] Механизмы формирования нефтегазового баланса бюджета России, Вопросы Экономики, No.8
- Кудрин, А. [2006c] О проекте федерального бюджета на 2007 год, Финансы, No.11
- Улюкаев, А. [2004] Проблемы государственной бюджетной политики, Дело

6.2 英米語文献

- OECD [2006] OECD Economic Surveys Russian Federation, OECD

6.3 日本語文献

- 金野雄五 [2008] 「最近のロシア経済情勢～ロシア政府系ファンドの新展開～」, みずほ総合研究所『みずほ欧州インサイト』2008年6月10日号
- 塩原俊彦 [2006] 『ロシア資源産業の「内部」』, アジア経済研究所
- 田畑伸一郎 [2006] 「ロシア経済の変容(1991～2005年)」, 一橋大学『経済研究』57-2
- 田畑伸一郎 [2007] 「ロシアのマクロ経済と財政状況:凍結されるオイルダラーによる財政黒字」, ロシアNIS貿易会『ロシアNIS調査月報』2007年5月号
- 田畑伸一郎 [2008a] 「ロシアの財政状況:安定化基金の再編をめぐって」, 2007年度財務省ロシア問題研究会報告書
- 田畑伸一郎 [2008b] 「第4章 経済の石油・ガスへの依存」, 田畑伸一郎編著『石油・ガスとロシア経済』, 北海道大学出版会
- 田畑伸一郎 [2008c] 「第10章 ロシアの市場経済化とエネルギー貿易」, 池本修一・岩崎一郎・杉浦史和編著『グローバリゼーションと体制移行の経済学』, 文眞堂
- 日臺健雄 [2009a] 「世界金融危機下のロシア経済」, 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構『石油・天然ガスレビュー』43-3
- 日臺健雄 [2009b] 「プーチンの「国家資本主義」」, 『週刊エコノミスト』, 2009年7月21日号
- 安木新一郎 [2006] 「ロシアの2004年「安定化基金」について」, 大阪市立大学『経済学雑誌』107-2