

ロシアの社会経済発展政策に関する長期的計画文書体系の変遷—交通インフラ整備関連文書を例として

ERINA 調査研究部長・主任研究員
新井洋史

要旨

本稿の目的は、ロシアにおける長期的な社会経済発展政策の策定、執行状況を評価するために参照すべき資料が何かを検討することにある。

2010年代にロシアでは社会経済発展にかかる長期的、戦略的な計画の策定、執行に関する制度、体系が度重なる変更を経た。具体的には「国家プログラム」や「ナショナルプロジェクト」という名称の2つの長期計画体系が構築され、2000年代において大きな役割を果たしていた「連邦特定目的プログラム」の位置づけが変わった。新たな政策体系の理解無くしては、ロシアの長期的な政策や戦略を正しく評価することはできない。そこで本稿では、交通インフラ整備に関連する計画文書を具体例としつつ、長期計画としての性格を持つ政策文書の体系（策定、執行制度）の変遷をたどった。

本稿の結論は、制度は精緻化した、同時に複雑化と頻繁な制度変更による弊害として、実情把握が困難になったというものである。また、交通インフラ整備に関する政策分析を行う場合には、完備な資料ではないものの、国家プログラム「交通体系整備」を基本資料として参照すべきである。

キーワード：ロシア、長期計画、国家プログラム、ナショナルプロジェクト、連邦特定目的プログラム

JEL Classification Codes: H54, P11

はじめに

本稿の目的は、ロシアにおける長期的な社会経済発展政策の策定、実施状況を評価するために参照すべき資料が何かを検討することにある。

筆者の主な関心分野は交通インフラ整備であり、また極東地域の発展にも関心がある。この観点から新井(2011)を執筆した際は、連邦特定目的プログラム「ロシアの交通体系近代化(2002-2010年)」を主に参照した。ところが、2010年代にロシアでは社会経済発展にかかる長期的、戦略的な計画の策定、推進に関する制度が度重なる変更を経た。具体的には「国家プログラム」や「ナショナルプロジェクト」という名称の2つの長期計画体系が構築され、2000年代において大きな役割を果たしていた「連邦特定目的プログラム」の位置づけが変わった。前回と同じ手法では現状分析ができないばかりか、前回時点と直近時点の比較を行うことも難しい。ロシアの政策体系の理解無くしては、関心分野の政策分析や評価もおぼつかない。

そこで、本稿では、交通インフラ整備に関連する計画文書を具体例としつつ、ロシアにおける長期計画としての性格を持つ政策文書の体系（策定、推進制度）の変遷状況を明らかにすることを試みる。この分析は、ロシアの長期戦略の実現状況や展望に関心をもって各種の計画や公文書を読んでいる研究者、実務者にとって、有益であると考え。以下、第1節では制度自体がどのように変わってきたのか、第2節では制度変遷に伴い政策策定とその執行管理上でどのような問題が発生しているかを交通インフラ整備分野の具体例から検討する。

1. 2010年代ロシアにおける政策策定、推進制度の変遷

(1) 用語等

本題に入る前に、用語（訳語）の整理をしておく。公文書に利用される用語の中には、類似単語を特定の区分で使い分けられているケースなどがあり、一般的な語感に引きずられると誤解を生じるケースがあるた

めである。特に、それらを和訳した場合に、原語の持つニュアンスと、対応させた訳語が持つニュアンスが必ず一致するとは限らず、訳語からイメージするものが現実と乖離する恐れもある。以下では、本稿の読解を助けるために必要だと考えられる範囲で、筆者なりの説明を行っている。結果として、辞書や用語集などの厳密な定義とは必ずしも一致しないことがある点をあらかじめ了承願いたい。

まず、問題となるのは「国家」、「連邦」、「ナショナル」という形容詞（限定詞）である。ロシアの政策文書のタイトルや文中で頻繁に用いられる。いずれも、広い意味では「国の」という意味を持つ言葉であり、こうした大まかな理解で支障がない場合も多いが、ロシアの法制度や政策体系の理解のためには、これらの単語のニュアンスを知ることが有用であると考え（表1）。

「国家」と「ナショナル」は、ロシア語原文においても常に適切な使い分けがなされているわけではなさそうである。また、使用例によっては「ナショナル」を「国家」とも訳しうる（例えば「国家安全保障

表1 ロシアの政策文書における「国家」、「連邦」、「ナショナル」

国家 (Gosudarstvennyj)	民間の対義語としての「国」であり、公または官という意味合いを持つ。 「国家」事業の中には、連邦構成主体や地方自治体を実施する事業も含まれる。例えば、地方道（公道）の建設は、国家の事業である。
連邦 (Federal'nyj)	1. 地方の対義語としての「国」であり、中央または国土全域という意味合いを持つ。 「連邦」事業（その対義語である「地方事業」）の中に、官民合同による事業も含まれる。例えば、官による防波堤・岸壁整備と民によるふ頭用地・荷役設備の整備を組み合わせた、港湾整備事業など。 2. 単一の行政機関の対義語としての「国（政府全体）」であり、特定の一大臣の権限を越えて、より上位の連邦政府（首相、副首相）の権限に属する政策や事業であることを意味する。
ナショナル（国民） (Natsional'nyj)	国民の集まりとしての「国」であり、官民対置の構図を避けようとする意図がある場合に使われる傾向がある。

出所：筆者作成

（Natsional'naya Bezopactnost'）」などの定訳）。しかし、本稿においては「国家（Gosudarstvennyj）」の訳語との混乱を招くリスクを避けて、「ナショナル」とする。「ナショナル」のニュアンスを意識して意識をすれば、「（全）国民（的）」とも訳しうるが、この言葉では官（公）の役割が小さいような語感があるので、官が主導する政策制度・体系を主に論じる本稿においては採用しない。

同様に使い分けに注意が必要な用語に、「プログラム（programma）」と「プロジェクト（proekt）」がある。これらはロシア語にとっても外来語であり、その点では外来語として日本語に定着した両用語が持つ意味合いに近い。「プログラム」は、特定の成果を得るために様々な作業を相互に関連させながら順序良く実行していく計画に対して用いられることが多い。「プロジェクト」は、構想、計画、実施、完成までの一連の作業をもって完結する事業に対して用いられることが多い。通常は、複数のプロジェクトを要素として含む形でプログラムが策定される。ただし、後述するように、この使い分けとは合致しないケースもある。

「プロジェクト（proekt）」はまた、「（政策）措置（meropriyatie）」と対置される場合もある。政府が実施する事業のうち、前者は投資的の事業を、後者は経常的の事業を指すものとして使い分けられているものと

思われるケースを比較的頻繁に目にする。常に明確に使い分けられているわけではなく、いずれかが他方を包含する形で用いられている場合もあるが、少なくともこれらを相互に逆にして用いているケースに遭遇したことはない。

（2）長期計画等に関わる政策文書の種類

表2に、現在ロシアで、法的根拠をもって策定される公式の戦略的計画文書の一覧を示す。このうち、大統領年次教書は毎年発表されるものであるが、それ以外は原則として数年から20年程度の中長期の時間軸をもって策定される中長期計画としての性格を持つ文書である。本稿で主要な分析対象として取り上げるのは、計画・プログラムとして策定される文書の一つである「ロシア連邦国家プログラム」である。

表2 ロシア連邦における戦略的計画文書

1. 連邦レベルで策定される戦略的計画文書
 - 1) 目標設定として策定される戦略的計画文書
 - イ) 大統領の議会での報告（年次教書）
 - ロ) ロシア連邦社会・経済発展戦略
 - ハ) ロシア連邦国家安全保障戦略、及び国家安全保障分野での国家政策の基礎的文書、ドクトリン等の文書（複数形）
 - ニ) ロシア連邦科学・技術発展戦略
 - 2) 分野別・地域別の目標設定として策定される戦略的文書
 - イ) ロシア連邦の分野別の戦略的計画文書（複数形）
 - ロ) ロシア連邦空間的發展戦略
 - ハ) 広域圏社会・経済発展戦略（複数形）
 - 3) 予測として策定される戦略的計画文書
 - イ) ロシア連邦科学・技術発展予測
 - ロ) ロシア連邦戦略的予測
 - ハ) ロシア連邦長期社会・経済発展予測
 - ニ) ロシア連邦長期財政予測
 - ホ) ロシア連邦中期社会・経済発展予測
 - 4) 計画・プログラムとして策定される戦略的計画文書
 - イ) ロシア連邦政府の基本活動方針
 - ロ) ロシア連邦国家プログラム（複数形）
 - ハ) 国家軍備プログラム
 - ニ) ロシア連邦地域計画図（複数形）
 - ホ) 連邦行政機関活動計画（複数形）
2. ロシア連邦構成主体が策定する戦略的計画文書（略）
3. 地方自治体が策定する戦略的計画文書（略）

訳注：語尾の「（複数形）」は原文が複数形である場合に、単数形（固有名称）の文書と区別できるように付したものの。分野や目的、地域別など、複数の文書を策定することが予定されている。

出所：連邦法「ロシア連邦の戦略的計画策定について」（2014年6月28日、第172-FZ号）から筆者作成

(3) 連邦特定目的プログラムと連邦指定投資プログラム

2000年代において、政府事業、中でも投資的政府事業の制度的基盤となっていたのは、連邦特定目的プログラム(Federal'naya Tselevaya Programma)と連邦指定投資プログラム(Federal'naya Adresnaya Investitsionnaya programma)であった。前者は、1994年に政府が政策推進に必要な支出を行う(財・サービス等の調達を行う)ための制度を整備する中で導入された制度である。2004年に関連法施行令が大幅に改訂されたことにより、制度が精緻化された(白鳥、2008)。また、後者は、2001年に制度導入されたもので、当初は政府決定を根拠とする制度であったが、2007年に予算法典第179.1条に位置づけられ、より確固とした制度となった。同条の規定によれば、予算(国庫)からの投資資金の支出は、直接執行分はもちろん、投資実施主体に対する補助金交付(一部例外有)も含めて、連邦指定投資プログラムに沿って実施されることになっている。ただし、表2の出所として示した連邦法「ロシア連邦の戦略的計画策定について」には記載がないため、計画的文書とはみなされていないことになる。予算編成、執行という実務処理の体系の中に位置づけられていると考えられる。

以下説明していくように、連邦特定目的プログラムは、様々な新制度導入の中で、それらの中に取り込まれていくことによって、相対的な存在感が小さくなっていったのに対し、連邦指定投資プログラムは、連邦財政からの投資的支出制度の中核にあり続けている。

(4) 国家プログラム

2010年代に入り、政府による計画的政策遂行の面で最初の大きな変更は国家プログラム(Gosudarstvennaya programma)制度の導入であった。当時首相職にあったプーチン氏が主導して「国家プログラムリスト」を決定(2010年11月11日付政府指令第1950-r号)した。「新たな生活の質」、「革新的発展と経済の現代化」、「国家安全保障の確保」、「均衡ある地

域発展」、「効率的な政府」の5分野を設定して、国政のほぼすべての分野を網羅する形で合計41件の国家プログラムを策定することが決定された。この政府決定を受けて、それぞれの政策課題を所管する省庁が中心となって、個別プログラムごとに策定作業が進められ、政府決定を経て、順次実施に移された。その後、プログラムの加除等があり、2020年8月現在、46件のプログラムが推進されている。対象期間は比較的長期で、現行プログラムの中には2030年を終期とするものもいくつかある。

以下、国家プログラム制度の特徴を5点挙げておく。

第1に、国家プログラムの策定根拠は、当初は「国家プログラムの策定、執行及び有効性評価手順」(2010年8月2日付政府決定第588号)(以下、「国家プログラム策定手順」)であったが、2013年5月7日付の予算法典改正で同第179条に規定され、法令上の位置づけが強化された。また、上掲表2のとおり、2014年制定の戦略的計画文書を定めた連邦法にも位置づけられている。

第2に、予算法典179条の規定によれば、国家プログラムとして、ロシア連邦国家プログラム、ロシア連邦構成主体国家プログラム及び地方自治体プログラムの存在が想定されており、それぞれのレベルの政府がプログラムを承認することになっている。本稿冒頭の用語整理においても述べた通り、この場合の国家という用語は民に対する官という趣旨で用いられているので、地方政府等が国家プログラムと呼称される公文書を決定できる制度設計となっている。

第3点目も同条の規定から導かれる特徴である。同条では、プログラムの実施に必要な予算配当額は、決定済みのプログラムに沿いつつ、毎年の予算法(ロシアでは予算は法律として制定される)によって承認されることを定めている。この点は実務上、重要な点であり、後述する様々な課題等の原因となっている。つまり、国家プログラムが計画通りに執行できるか否かは、プログラム策定時に盛り込んだ将来

の事業費を毎年の予算編成作業の中で確保できるか否かにかかっている。当然のことながら、毎年のように計画策定時の予定(見込み)額の財源確保ができるとは限らない。現実には、予定額を下回ることが一般的である。その結果、プログラムの進捗に影響が及び、それに合わせてプログラムの見直しが行われることが年中行事となっている。

長期計画の実効性を担保するための方策として、内外の状況変化を受けて、随時計画を見直すことはローリング方式と呼ばれ、そのこと自体は否定されるものではないが、見直しの程度があまりにも大きくなると、そもそも計画を策定することの意義が問われることになる。

第4に、国家プログラム策定手順によれば、国家プログラムにはサブプログラム及び連邦特定目的プログラムを含めることが想定されている。この規定は、それ以前から存在していた多くの連邦特定目的プログラムを、国家プログラムに取り込んで、引き続いて推進を図ることを意図したものである。逆に言うと、国家プログラムは、連邦特定目的プログラムを単純に引き継ぐのではなく、連邦特定目的プログラムの枠外にあった一般的あるいは経常的な事業や政策措置なども含むことになっている。国家プログラムがこのような包括性を持つことから、実態として、政府の政策や事業の大半がいずれかの国家プログラムに位置付けられて執行される形となっている¹。

最後に、極東など特定地域の発展に配慮していることも国家プログラム制度の特徴である。上述の通り、「均衡ある地域発展」が制度の1つの柱となっている。この分野に含まれる国家プログラムとして、極東連邦管区、北コーカサス連邦管区、北極域、クリミア共和国とセバストーポリ市及びカリーニングラード州という5つの地域を対象とした地域特化型の国家プロジェクトが策定、推進されている。また、それ以外のすべての国家プログラムにおいて、これら5つの優先的開発地域におけるプログラム推進にかかる情報(財政支出計画額等)を取りまとめた特記(別添資料として添付)することも求めている。

¹ ロシア政府の国家プログラム紹介サイト(<https://programs.gov.ru/>)によれば、財政支出の70%が国家プロジェクトとして執行されている(2020年8月30日アクセス)。

(5) ナショナルプロジェクト

国家プログラムよりもさらに新しい政策推進の枠組みがナショナルプロジェクト (Natsional'nyj proekt) である。プーチン大統領が4期目の執務を開始した2018年5月7日に発出した大統領指令「2024年までのロシア連邦発展のナショナルな目標と戦略的課題」を受けて策定されるようになったものである。

ナショナルプロジェクト策定のきっかけとなった2018年5月7日の大統領指令は「5月指令」とも呼ばれる。5月指令は、ロシア連邦の科学技術および社会経済の突破的発展の実現、人口増加、国民生活水準の向上、国民生活のための好適な条件の創出、さらに各人が自己実現しその才能を開花させるための条件を創出することを目的として発出されたもので、9つの具体的目標を示し、これらに関連して人口動態や保健など合計12分野についてナショナルプロジェクトを策定することを政府に命じた。結果として、12件のナショナルプロジェクトが策定されたほか、これらとほぼ同格のものとして交通インフラとエネルギーインフラの整備を内容とした「2024年までの基幹インフラ近代化・拡張総合計画」(以下、「基幹インフラ計画」)が策定された。策定作業速度にはばらつきがあり、その概要発表にも数か月を要した(服部、2019)。

作業が円滑に進まなかった背景には準備不足があったと考えられる。5月指令では、2018年10月1日までにナショナルプロジェクトの原案を大統領付属戦略発展・ナショナルプロジェクト評議会(以下、「大統領付属評議会」)に提出することになっていた。しかし、指令発出時点では、ナショナルプロジェクトの策定手順は存在せず、実務担当者は途方に暮れたものと思われる。そもそも、ナショナルプロジェクトとは何かという定義自体が公式に示されたのは「ロシア連邦政府におけるプロジェクト性の活動の組織に関する規定」(2018年10月31日付政府決定第1288号)(以下、「プロジェクト規定」)においてであり、さらに遅れて「ナショナルプロジェクト(プログラム)及び連邦プログラムのモニタリングと修正にかかる方法論的指示書」(2018年12月3日付大統領付属戦略発展・ナショナル

プロジェクト評議会幹部会議事録)及び「ナショナルプロジェクト(プログラム)の策定にかかる方法論的指示書(2019年10月14日付同評議会幹部会議事録)」が取りまとめられた。まさに、泥縄的な作業が行われたことになる。

ちなみに、プロジェクト規定には、同規定における「プロジェクト」という用語の定義があり、「時間的・資源的制約がある中で、比類なき成果を得るために実施される相互に関連する様々な政策措置の総合体」と定めている。繰り返しになるが、こうした性格を持つ政策文書には一般的には「プログラム」の呼称をあててきたはずであり、ここでの定義は例外的である。また、「ナショナルプロジェクト」という用語の定義については、「5月指令」という特定の公文書に示された政策課題を実現するための「プロジェクト(プログラム)」という趣旨の記述がなされている。注意すべきは、カッコ書きが付記されていることである。筆者の解釈では、「新たに登場した「ナショナルプロジェクト」は、プロジェクトと銘打ってはいるが、本質的にはプログラムである」という趣旨を伝えようとする文書策定技術者の工夫である。ここでの表現に倣って、ナショナルプログラム関連の様々な文書でも「(プログラム)」を付記している例を目にする。

用語に関して付言すると、「ナショナル」を用いた理由として、国家プログラムで用

いられている「国家」の重複を避けるという理由があったと考えられる。同時に、こうした実務的理由の他に、国民の中にプーチン長期政権への飽きもあると言われる中で、国民との一体感を演出したいというプーチン大統領の思惑も透けて見える。

また、プロジェクト規定では併せて「連邦プロジェクト」、「機関プロジェクト」の定義もなされている。これらはいずれもナショナルプロジェクトの構成要素となるものである。「連邦プロジェクト」は、あるナショナルプロジェクトに示された目標と目標値や追加的指標の達成や課題の実現、さらにその他の目標、目標値や課題であって大統領や政府等の指示ものなどの達成、実現を図るプロジェクトであるとされる。また、「機関プロジェクト」は、連邦行政機関(各省庁等)の活動の目標と目標値の達成を図るプロジェクトである。両者の軽重を明示する記載はないが、一般的には連邦プロジェクトとして実施される施策、事業は、複数省庁の関与を必要とするものであって、機関プロジェクトとして実施されるものよりも重要性が高いと考えてよいだろう。

ナショナルプロジェクト、連邦プロジェクトも、ロシア語で「パスポート」と名付けられる概要書類(本稿では「要綱」と訳す)を、決まった様式で作成することになっている。公式に承認、公表されているのもこの要綱である。プロジェクト規定によれば、要綱に含むべき要素は表3の通りである。

表3 ナショナルプロジェクト及び連邦プロジェクトの要綱に含む要素

ナショナルプロジェクト	連邦プロジェクト
<ul style="list-style-type: none"> 当該ナショナルプロジェクトの名称 その目的、目標値及び追加的な指標値 目標値及び追加的な指標値の算定方式一覧表 課題及びその実現成果(年次別内訳を含む) 当該ナショナルプロジェクトの目標値及び追加的な指標値の達成並びに課題の実現を図るための連邦プロジェクト一覧表及びそれらの概要 当該ナショナルプロジェクトの実施期間及び必要資金額 当該ナショナルプロジェクトの監督者、指導者及び実施者に関する情報 その他の情報 	<ul style="list-style-type: none"> 当該連邦プロジェクトの名称 その目的及び指標(連邦構成主体別内訳を含む) 指標算定方式の一覧表 課題及びその実現成果(年次別内訳を含む) 目的及び指標の達成を図るための確認事項及び政策措置 当該連邦プロジェクトの実施期間及び必要資金額 当該ナショナルプロジェクトの監督者、指導者、実施者及び参加者に関する情報 その他の情報

出所:プロジェクト規定(2018年10月31日付政府決定第1288号)

(6) 国家プログラムとナショナルプロジェクトの制度比較

上述してきた通り、国家プログラムもナショナルプロジェクトも国政のほますべての分野を網羅する包括的な政策策定、推進の仕組みであり、直感的に相互の違いを理解することは難しい。そこで、外形面を中心に両者を対比してみた(表4)。

表4からわかるのは、国家プログラムとナショナルプロジェクトは中核部分で重なっているということと、そのうえで国家プログラムはナショナルプロジェクトよりも包括的だということである。

まず、構成要素において、ナショナルプロジェクトは連邦プロジェクトのみからなるのに対して、国家プログラムでは機関プログラムや連邦特定目的プログラム、さらには経常的な政策措置も含んでいる。ある政策分野の政策体系を一本の木になぞらえた時、連邦プロジェクトが政策の幹をなしていると考えれば、国家プログラムは木全体であり、ナショナルプロジェクトは幹の部分だけを取り出したものと考えることができる。

また、後に交通インフラに関する政策の実例で見るように、国家プログラムにのみ個別事業レベルの事業費記載がある。これは、国家プロジェクトの策定(修正)作業において、個別プロジェクト事業費を積み上げる作業を行っていることを意味す

る。前述の通り、国家プロジェクトは、毎年の予算策定、執行とリンクしており、こうした積算作業から逃れることができない制度設計となっている。

さらに、終期設定が、ナショナルプロジェクトでは一律2024年であるのに対して、国家プログラムでは、プログラムごとに個別設定されていることに加え、2024年を超えて長期の設定となっているものも多い。

(7) 本節のまとめ

ロシアにおける政策策定、推進制度、特に長期的な計画策定とその執行の仕組みは2010年代に精緻化、複雑化した。まず、国家プログラムの枠組みが導入され、政府の政策、事業の大半がこの枠組みの中で執行されることになった。それ以前から存在していた連邦特定目的プログラムが、特定の政策課題に対応して策定、推進されていたことと対比すると、「点」から「面」への転換があったと言える。

連邦特定目的プログラムから国家プログラムへの移行期において、連邦指定投資プログラムを媒介とする形での、長期プログラムとの連邦予算との一体化が進んだ。現在では、国家プログラムで長期的な財政需要額を示したうえで、毎年の予算編成を通じて中期的な財源確保を行う仕組みが、法的に規定されている。次節

で確認するように、実務経験の蓄積も進んでいる模様である。

2010年代の終わり近くには、さらにナショナルプロジェクトの体系(枠組み)が導入された。これは、プーチン大統領が掲げた第4期目の政策目標を実現するための政策枠組みである。しかし、すでに国政全般を網羅する国家プロジェクトの体系が存在していたため、全く新たなものを作ったというよりは、国家プロジェクトの骨格部分を抽出して、政策目標に合わせて組み替えたものと理解できる。

一連の制度変更を経て、政策策定、執行の仕組みは、特に連邦予算との関連において精緻化した。他方、制度は複雑化し、政策の一貫性が分かりにくくなった。ナショナルプロジェクトの導入は屋上屋を重ねる形にもなっている。このような制度の複雑化の結果、長期計画に基づく政策推進の進捗状況を把握することが難しくなっている。そのことを、交通インフラ整備に関する政策文書を実例として、次節で検証していく。

2. 運輸部門における長期計画等の変遷

(1) 分析対象とする文書

前節の検討結果として、特定の政策分野(政策課題)に関する政策体系の骨格は、国家プログラム及びナショナルプロジェクト、特にこれらに含まれる連邦プロジェクトによって構成されているとの結論が得られた。そこで、本節では運輸部門に密接に関連する国家プログラム及びナショナルプロジェクトの各文書を現状分析の対象として利用する。また長期計画等の変遷状況を分析する際の比較対象として、それ以前から存在していた連邦特定目的プログラムを利用する。具体的には、国家プログラム「交通体系整備」、ナショナルプロジェクト「安全で良質な道路」、ナショナルプロジェクトと同格とされる「基幹インフラ計画」のうちの交通インフラ部分、さらに以前から存在した連邦特定目的プログラム「交通体系整備(2010-2021年)」の4件の文書を対象とする。

以下では、時系列にそって、まず2000年代から2010年代にかけての連邦特定

表4 国家プログラムとナショナルプロジェクト対比表

国家プログラム	対比項目	ナショナルプロジェクト
2010年	制度導入時期	2018年
5分野計46件(2020年8月現在)	策定件数	12分野 + 1(基幹インフラ計画)
予算法典179条	策定根拠規定	2018年5月7日付大統領指令
政府が決定	策定(修正)手続	大統領付属評議会が承認
連邦プロジェクト、機関プロジェクト、連邦特定目的プログラム、(経常的)政策措置	構成要素	連邦プロジェクト
構成要素別、年次別、資金源別事業費総額、個別プロジェクト事業費(主要プロジェクトに限る)	事業費計上単位	構成要素別、年次別、資金源別事業費総額
2024~2030年(個別設定)(2020年8月現在)	終期	一律2024年(2020年8月現在)

出所:筆者作成

目的プログラムの変遷、次に連邦特定目的のプログラムから国家プログラムへの接続、そして現状で並立状態にある国家プログラムとナショナルプロジェクトとの関係を明らかにしていく。そのうえで、筆者の関心事項でもある交通インフラ整備における極東の位置づけについても触れる。

(2) 連邦特定目的プログラム「交通体系整備」

運輸部門に関わる連邦特定目的プログラムが最初に策定されたのは、2001年のことである。当時の名称は、連邦特定目的プログラム「ロシアの交通体系近代化(2002-2010年)」(2001年12月5日付政府決定第848号)であった。名称に示されている通り、対象期間は2010年までの9年間の計画であった。計画終期まで3年を切った2008年5月に、2010年1月1日以降に施行される改訂版のプログラム「ロシアの交通体系整備(2010-2015年)」が策定された。同様に、2013年5月には計画期間を延長した改訂版のプログラム「ロシアの交通体系整備(2010-2020年)」、2017年9月に「ロシアの交通体系整備(2010-2021年)」が策定された。その後、2018年には後述するように国家プログラムに引き継がれた。

これら大改訂以外の修正も累次にわたって行われている(表5)。2000年代前半は修正が行われず、後半には年1回程度の修正だったものが、2000年代に入ると年3~4回もの修正が行われるようになった。上述した、2000年代の政策推進管理の精緻化の一端がここにも表れている²。

(3) 連邦特定目的プログラムと国家プログラムの接続

連邦特定目的プログラム「ロシアの交通体系整備(2010-2021年)」は、2017年10月12日付政府決定第1243号により、2018年1月1日以降は施行が停止され、同プログラムの中で実施が計画されていた事業・プロジェクトは新たに策定される国家プログラム「交通体系整備」(2017年12月20日付政府決定第1596号)の一部と

表5 連邦特定目的プログラム「ロシアの交通体系整備」の修正・改訂回数

期間	2002~05年	2006~09年	2010~13年	2014~17年
修正回数	0	6	13	16

出所：法令データベースサイト「Consultant plus」掲載情報をもとに筆者集計
http://www.consultant.ru/online/

表6 連邦特定目的プログラム「ロシアの交通体系整備(2010-2021年)」と国家プログラム「交通体系整備」の分野別構成

連邦特定目的プログラム 「ロシアの交通体系整備(2010-2021年)」	国家プログラム「交通体系整備」
輸送サービスの輸出振興 鉄道交通 自動車道路 海上交通 内水路交通 民用航空 運輸部門の管理・監督	鉄道交通 道路部門 民用航空及び航空管制サービス 海上及び内水路の交通 運輸部門の監督 輸送拠点の総合整備(2018年12月31日まで) 国家プログラム「交通体系整備」執行を可能ならしめる措置 運輸デジタル化とロジスティクス(2020年1月1日から)

出所：連邦特定目的プログラム「ロシアの交通体系整備(2010-2021年)」及び国家プログラム「交通体系整備」
注：それぞれのプログラム内でのサブプログラム記載順に整理した。

して実施されることが決定された。前述した制度説明に従えば、連邦特定目的プログラムをそのまま国家プログラムの構成要素とすることも可能³であるが、本事例では「溶け込ませる」形をとっている。

策定当初の国家プログラムの計画期間は2018~2021年の4カ年で、それまでの連邦特定目的プログラムの計画終期と一致していた。

執行停止前の連邦特定目的プログラムと新設された国家プログラムのそれぞれの分野別構成を表6に示した。目を引くのは、かつて存在したサブプログラム「輸送サービスの輸出振興」が国家プログラムでは無くなっている点である。このサブプログラムの中に位置づけられていたプロジェクトの多くは、サブプログラム「輸送拠点の総合整備」に移管された。そのほか、別々のサブプログラムとして存在していた「海

上交通」と「内水路交通」が一体化され、記載順が航空分野の次に移動したことは、これらの相対的重要性の低下を示唆している。

連邦特定目的プログラムを引き継いだという経緯から、国家プログラムには当初、別添資料として、連邦特定目的プログラムの枠内で実施されていたプロジェクトの要綱が付属していた。これは、個別プロジェクトの継続性や位置づけを確認する際に重要な資料である。ただし、連邦目的プログラム(最終版)において計328件のプロジェクトが重要プロジェクトとして概要説明がされていたのに対し、国家プログラムに要綱が採録されたのは198件にとどまる。プロジェクトの統合・分割等があるので、単純計算はできないが、おおまかに言えば6割程度の採録率である。分野別では、鉄道分野で41件から10件へと激減してい

² 少し脱線するが、累次の修正、改訂は、その都度、原初の政府決定を変更する政府決定あるいは政府指令を発出する形式をとっている。結果として、最新版の「交通体系整備(2010-2021年)」を特定する番号は、依然として「2001年12月5日付政府決定第848号」である。

³ 実際に、国家プログラム「極東連邦管区の社会・経済発展」の場合は、従前の連邦特定目的プログラムを国家プログラムの構成要素として、取り込んでいる。

るのが特徴的である。

約4割のプロジェクトが採録から漏れた理由は不明である。プロジェクトが廃止・中止になったのかもしれないし、国家プログラムの枠外で実施されることになったのかもしれないし、プロジェクトは継続するものの重要度が小さいために要綱の掲載を省略したのかもしれない。この点については、個別プロジェクト動向の追跡作業を行わないと検証が難しい。なお、この旧連邦特定目的プログラムの要綱は、2019年3月の国家プログラムの大規模改訂以降、掲載されなくなった。連邦特定目的プログラム離れが進んでいる。

(4) 国家プログラム「交通体系整備」の変遷

国家プログラム「交通体系整備」は、2017年末の策定以降、直近の2020年5月21日の修正を含め、計16回の修正が行われてきている。このうち、最も規模が大きい本格改訂と呼べるものは、2019年3月の修正であった。これは、2018年のナショナルプロジェクト策定の動きを受けて、両者の整合性を確保するための改訂作業であったと考えられる。主要な修正ポイントは2点あり、一つは計画終期をナショナルプロジェクトと同じ2024年としたことであり、もう一つは2018年10月に制定されたプロジェクト規定を踏まえる形で、連邦プロジェクトという政策単位を取り入れて、プログラムを再構成した点である。

改訂前後のプログラムの構成変化を表7に示す。ここから読み取れるのは、連邦プロジェクト制度の導入により分野別の政策体系が細分化されたこと、従来からあった機関プロジェクトは改訂後も存在していること、一部の連邦プロジェクトは複数の分野にまたがる形で設計されていることである。

こうした構成の変化が、実質的にどのような意義を持っているかについては、まだ十分に分析できていない。一つの推論として言えるのは、ナショナルプロジェクトの登場と軌を一にして目的志向の政策策定への意識が高まったことが、複数分野にまたがる連邦プロジェクトを生んだということである。例えば、港湾の発展のためには、港湾自体のインフラ整備だけではなく、

表7 国家プログラム「交通体系整備」の構成変化

改訂前 (～2019年3月)	改訂後 (2019年3月～)
鉄道交通	
機関「鉄道交通インフラ整備」	連邦「鉄道輸送とトランジット」 連邦「経済成長拠点間の連絡」 連邦「輸送・ロジスティクスセンター」 連邦「高速鉄道運行」 連邦「北極海航路」 連邦「清浄な空気」 機関「鉄道交通インフラ整備」
道路部門	
機関「公共連邦道路網整備」 優先「安全で良質な道路」	連邦「道路網」 連邦「道路部門の全体系的発展措置」 連邦「ヨーロッパ～中国西部」 連邦「ロシアの海洋港」 連邦「経済成長拠点間の連絡」 機関「公共連邦道路網整備」
民用航空及び航空管制サービス	
機関「空中交通インフラ整備」	連邦「地域空港と路線の発展」 機関「空中交通インフラ整備」
海上及び内水路の交通	
機関「海上交通インフラ整備」 機関「内水路交通インフラ整備」	連邦「ロシアの海洋港」 連邦「北極海航路」 連邦「内水輸送路」 機関「海上交通インフラ整備」 機関「内水路交通インフラ整備」
運輸部門の監督	
機関「ロシア連邦運輸部門の管理・監督活動の向上」	機関「ロシア連邦運輸部門の管理・監督活動の向上」
国家プログラム「交通体系整備」執行を可能ならしめる措置	
	連邦「道路部門の全体系的発展措置」 連邦「道路通行の安全」 機関「多機能技術クラスター『オプラスツォボ』の建設・改修」

出所: 国家プログラム「交通体系整備」から筆者作成
注: 各プロジェクト名の前の「連邦」は連邦プロジェクトを、「機関」は機関プロジェクトを、「優先」は優先プロジェクトを指す。

アクセス道路の整備も重要であるとの考えから、関連するインフラ整備プロジェクトを連邦プロジェクト「ロシアの海洋港」として構成したといったことが推測される。

次に、事業費の変遷を確認しよう。前述の通り、国家プログラムは予算法典に位置づけられており、両者は一体不可分の関係にある。したがって、各年次予算との整合を図るため、少なくとも年1回は国家プログラムの事業費修正作業が行われる。通常は、予算成立後にその作業が行われる。参考までに、ロシア連邦予算は、当該年度の歳出入の他、次年度と次々年度の計画予算額(見込額)を合わせた3カ年予算として決定(法律として制

定)される。例えば、2019年末には2020～22年の歳出予算額が決定されているので、その後に修正する国家プログラムにはその3カ年分の予算額を反映し、その後の期間(2023～24年)についてはその時点での予算額(基本的には、総事業費から逆算した残額)が盛り込まれることになる。もちろん、こうした技術的修正の他に、事業内容の見直しに伴う所要見込額の増減を反映させる修正も行われる。

国家プログラム「交通体系整備」では、2019年3月の大改訂の際に、計画期間が延びたことによる大幅な事業費変更の他、2019～21年の連邦予算成立を踏まえた修正も同時に行われた。さらに2020年3月

にも2020～22年予算成立を踏まえた事業費修正がなされた。当初の事業費とこれら2回の修正時の事業費を比較すると表8の通りとなる。2019年の改訂を機に、全体予算額が大幅に増加したこと、連邦政

府からの支出の比率が高まり、連邦構成主体（地方政府）の支出の比率が下がったことがわかる。事業期間で除した平均単年度支出額は、事業費総額ベースで1.3倍、連邦支出額ベースで1.4倍増加し

た。また、国家プログラムと銘打っているものの、事業費の4分の1程度は予算外資金（国営企業や民間企業による事業）を充当する予定となっていることにも注意を向けておきたい。

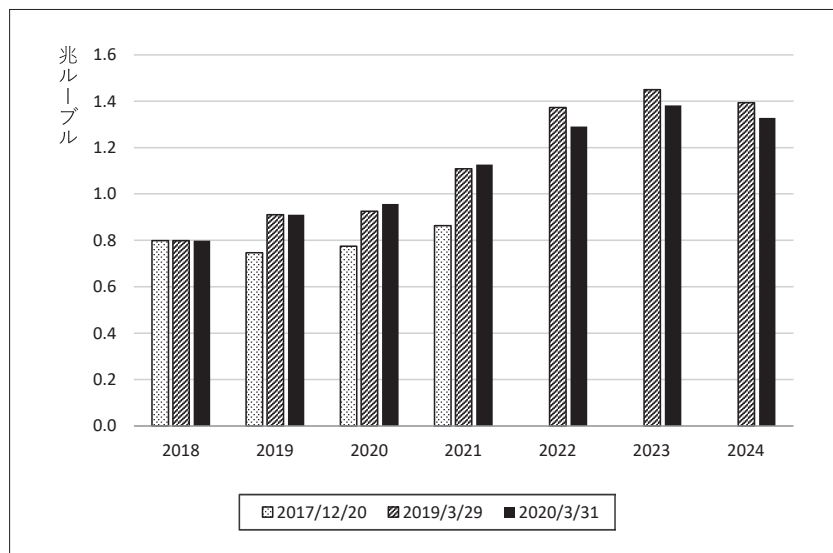
図は、上述の3時点のプログラムにおける年次別連邦支出（予定）額を図示したものである。2019年3月の大改訂では2019～21年の連邦支出をかなり増額しており、2020年3月の修正でも2020～21年の支出を引き上げて、事業執行を前倒しで進めようとしていることが読み取れる。ナショナルプロジェクトを通じて、積極的な政策展開と目に見える成果を求めるプーチン大統領の意向が、こうした変更につながったものとする。

表8 国家プログラム「交通体系整備」の事業費変遷（兆ルーブル）

	2017年12月	構成比	2019年3月	構成比	2020年3月	構成比
総額	7.75	100.0%	17.71	100.0%	17.46	100.0%
連邦支出額	3.18	41.1%	7.96	44.9%	7.79	44.6%
国民福祉基金充当額	0.00	0.0%	0.22	1.2%	0.22	1.2%
連邦構成主体支出額	2.73	35.2%	5.01	28.3%	4.97	28.5%
予算外資金	1.84	23.8%	4.52	25.5%	4.47	25.6%

出所：国家プログラム「交通体系整備」各時点版から筆者集計

図 国家プログラム「交通体系整備」連邦支出予定額の変遷



出所：国家プログラム「交通体系整備」各時点版から筆者作成

表9 国家プログラム、ナショナルプロジェクトに含まれる運輸関連の連邦プロジェクト

連邦プログラム名	国家	基幹	道路
「ヨーロッパ～中国西部」	○	○	
「ロシアの海洋港」	○	○	
「北極海航路」	○	○	
「鉄道輸送とトランジット」	○	○	
「輸送・ロジスティクスセンター」	○	○	
「経済成長拠点間の連絡」	○	○	
「地域空港と路線の発展」	○	○	
「高速鉄道運行」	○	○	
「内水輸送路」	○	○	
「道路網」	○		○
「道路部門の全体系的発展措置」	○		○
「道路通行の安全」	○		○
「ロシア防衛省の道路」			○

出所：各文書の2020年8月時点での最新版に基づき筆者作成

注：項目名の「国家」は国家プログラム「交通体系整備」を、「基幹」は「2024年までの基幹インフラ近代化・拡張総合計画」の交通インフラ部分を、「道路」はナショナルプロジェクト「安全で良質な道路」をそれぞれ指す。

(5) 国家プログラムとナショナルプロジェクトの関係

上述した通り、2018年にプーチン大統領の指示を受けて、ナショナルプロジェクトが策定された。運輸部門に関連するのは、「安全で良質な道路」と「基幹インフラ計画」である。

ナショナルプロジェクト「安全で良質な道路」は、2018年12月24日に大統領付属評議会が承認したもので、計画期間は2019年12月3日から2024年末までの6年強である。

「基幹インフラ計画」は、2018年9月30日付政府指令第2101-r号で承認されたもので、2020年7月4日の直近の修正を含め、計3回の修正が行われてきた。計画期間は2018年10月1日から2024年末までの6年3カ月である。

表9に、国家プログラム「交通体系整備」と合わせ、それぞれの文書に含まれる連邦プロジェクトの一覧を示した。

表9から、先行して存在していた国家プログラムに含まれる12件の連邦プログラムのうち、9件が「基幹インフラ計画」に、3件が「安全で良質な道路」に含まれていることが確認できる。この事実をもって、2つのナショナルプロジェクトが国家プログラムの部分コピーだと結論付けられるかという点、実態はそれほど単純ではない。より正確な表現としては、単純な部分コピーかどうかを判断する材料を得ることは難しいが、どうやら実態は複雑であるらしいこと

が推測されるのである。問題は、策定経緯の時間軸が逆転していたこと、また、それぞれの文書の構成や記載項目に違いがあつて直接的な対比が困難であることなどにある。

策定経緯の時系列を改めてたどると、国家プログラム「交通体系整備」の原初版の策定時点(2017年12月)では連邦プロジェクトは存在せず、ナショナルプロジェクト策定指示が発出(2018年5月)された後に連邦プロジェクトという政策枠組みが新設(2018年10月)され、これが同時並行的に作業が進んでいた「基幹インフラ計画」(2018年9月)、さらに「安全で良質な道路」(2018年12月)に取り入れられ、最後に、これを事後的に国家プログラムに反映(2019年3月)させるという流れであった。大まかに言えば、国家プログラムという大きな器に入っていた数多くの事業や施策のうちの一部を、連邦プロジェクトという小分けの袋に入れ直して、これらの小分けの袋をナショナルプロジェクト及び国家プログラムという容器に納めるという作業をしたのだと思われる。問題は、小分けの作業をする際に、ふるいにかけられた事業、内容を見直した事業や政策体系上の位置づけを変更した事業などがあつたはずなのに、小分け袋の中身に関する情報が限定的で、その作業実態を跡付けることができないという点にある。

この問題の解消を意図して、事業費比較によるアプローチを試みたが、以下に述べる通り、必ずしも十分な成果を上げなかった。まず、総額ベースでの比較を行ってみた。国家プログラム「交通体系整備」の2019~2024年(6年間)の総事業費は15.4兆ルーブルであり、同期間の「基幹インフラ計画」及び「安全で良質な道路」(「ロシア防衛省の道路」分を除く)の各総事業費6.3兆ルーブル、4.8兆ルーブルの合計額11.1兆ルーブルを大きく上回る。上述の通り、国家プログラムには連邦プロジェクトの他に、機関プロジェクトが含まれているので、連邦プロジェクトのみからなるナショナルプロジェクトよりも、事業費が大きくなるのは当然である。その意味で、総

額ベースでの比較結果は予想通りであるが、あまり有用な情報をもたらしてくれない。

より適切な比較方法は、国家プログラムから連邦プロジェクトに充当される事業費のみを抜き出して、これをナショナルプロジェクトの総事業費と比較することであるが、残念ながら、国家プログラムには連邦プロジェクト単位でも、連邦プロジェクト全体を集計した単位でも事業費を記載していない。代替として用いたのは、連邦財政支出(予定)額付きの主要プロジェクト一覧表のデータである。具体的には、国家プログラムに別添6として付属している連邦指定投資プログラム⁴に位置付けて実施される事業一覧、同じく別添7の連邦指定投資プログラム枠外で実施される投資的事業一覧、別添8の2024年より後に完結する事業一覧を集計した。別添6と別添8、及び別添7と別添8にはそれぞれ重複記載されている事業があるので、それらの事業費が二重計上されないよう調整した。この集計結果と「基幹インフラ計画」における連邦プロジェクト別事業費の連邦支出予定額分とを比較した(表10)。

まず、合計額では「基幹インフラ計画」が約1.2倍大きい。連邦プロジェクト別でも、ほとんどのケースで「基幹インフラ計画」の方が金額が大きい。このことは、資料として用いた国家プログラム「交通体系整備」の別添資料が全事業を網羅してい

ないことを示唆している。理論上、別添6、別添7、別添8のいずれにも採録されない非投資的事業は存在しうる。他方、「交通体系整備」の方が金額が大きい「経済成長拠点間の連絡」については、この解釈を適用することができない。また、国家プログラム「交通体系整備」に「輸送・ロジスティクスセンター」に属する主要事業が存在しないことも不可解である。

非財政資金利用予定額を比較すると、不可解さは一層深まる。別添資料に事業別予算額(予定額)の記載があつた連邦財政支出と異なり、非財政資金については年次別総額しか示されていないので、表11では年次別比較を行った。連邦財政支出の場合とは逆に、「基幹インフラ計画」の方が、2割近く金額が少ない。合理的推論としては、「基幹インフラ計画」に「交通体系整備」に含まれていない事業が含まれている、あるいは同じ事業が含まれているが「基幹インフラ計画」ではより多くの非財政資金の利用を予定している、といったことが考えられる。ただし、これらの推論を検証する材料は見つけられなかった。いずれにしても、逆の傾向を見せた連邦財政支出予定額の比較結果と整合する解釈を見出すことは困難である。

以上の事業費比較から言えるのは、ナショナルプロジェクト体系に属する「基幹インフラ整備」と国家プログラム体系に属す

表10 「基幹インフラ計画」と「交通体系整備」における連邦プロジェクト別連邦財政支出予定額(2019~2024年合計、10億ルーブル)

連邦プロジェクト名	基幹インフラ計画	交通体系整備	差額
「ヨーロッパ~中国西部」	390	381	10
「ロシアの海洋港」	236	236	0
「北極海航路」	266	68	198
「鉄道輸送とトランジット」	37	23	14
「輸送・ロジスティクスセンター」	10	0	10
「経済成長拠点間の連絡」	1,378	1,404	-26
「地域空港と路線の発展」	234	173	61
「高速鉄道運行」	200	70	130
「内水輸送路」	276	219	57
合計	3,029	2,574	455

出所: 「基幹インフラ計画」(2020年7月4日修正版)及び「交通体系整備」(2020年5月21日修正版)をもとに筆者集計

⁴ 第1節3項において、連邦指定投資プログラム制度が投資的な連邦財政支出の中でその中核的役割を果たし続けていると述べたが、そのことはここで分析対象としている国家プログラム「交通体系整備」の内容から確認できる。

表11 「基幹インフラ計画」と「交通体系整備」における非財政資金利用予定額(10億ルーブル)

	基幹インフラ計画	交通体系整備	差額
2019年	387	427	-40
2020年	605	746	-140
2021年	722	851	-129
2022年	715	868	-153
2023年	611	772	-161
2024年	220	320	-100
合計	3,261	3,985	-724

出所:「基幹インフラ計画」(2020年7月4日修正版)及び「交通体系整備」(2020年5月21日修正版)をもとに筆者集計

る「交通体系整備」の両方に同じ名称で掲載されている連邦プロジェクトの内容が完全に一致しているわけではなさそうだ、という結論である。

(6) 国家プログラム「交通体系整備」におけるロシア極東地域の位置づけ

最後に少し話題を変えて、ロシア極東における交通インフラ整備がどのように位置づけられているかを確認しておきたい。前述の通り、国家プログラム制度は優先

的に開発を進める特定の地域を重視する制度設計となっている。極東地域はその筆頭にあげられており、極東地域の開発に特化した国家プログラム「極東連邦管区の社会・経済発展」も策定されている。同時に、すべての国家プログラムにおいて、優先発展させる特定地域における政策目標及び事業費を特記することが求められている。ここでは、国家プログラム「交通体系整備」における極東での事業の状況を概観しておきたい。

表12-a 極東地域における2018~2021年事業費(2017年12月10日時点、10億ルーブル)

	2018年	2019年	2020年	2021年	期間計
鉄 道	199.68	158.73	0.00	0.00	358.41
道 路	61.69	63.74	63.94	44.69	234.07
航 空	11.81	15.98	18.98	7.40	54.17
水 運	19.27	16.94	24.34	11.80	72.35
輸送拠点	2.45	3.42	17.24	57.75	80.85
合 計	294.90	258.81	124.50	121.65	799.86
全国総額	2,066.76	1,867.07	1,848.71	1,970.79	7,753.33
対全国比	0.143	0.139	0.067	0.062	0.103

出所:国家プログラム「交通体系整備」(別添11)から筆者集計

表12-b 極東地域における2019~2022年事業費(2020年3月31日時点、10億ルーブル)

	2019年	2020年	2021年	2022年	期間計
鉄 道	52.28	85.19	106.11	81.80	325.38
道 路	90.20	78.79	77.08	75.47	321.53
航 空	7.38	13.70	22.32	24.86	68.25
水 運	39.82	65.75	59.04	57.72	222.32
合 計	189.67	243.44	264.54	239.84	937.48
全国総額	1,970.66	2,268.95	2,636.29	2,909.15	9,785.06
対全国比	0.096	0.107	0.100	0.082	0.096

出所:国家プログラム「交通体系整備」(別添11)から筆者集計

注:航空の一部にイルクーツク州での事業費分を含む。2019年の値は実績値を示していると考えられる。

表12に、2017年末に策定された原初計画と2020年3月修正版計画のそれぞれに掲載された、極東地域でのプロジェクト一覧から集計した事業費をとりまとめた。全体額ベースで両時点と比較すると、当面4年間の全国事業費に占める極東地域の比率は、1割強から1割弱へと、ややシェアを落とした。それでも、極東地域の人口や地域総生産の対全国比は6%程度なので、優先的事业実施が計画されていると言える。

年度ごとの事業費動向では、2019年の事業費(実績値)が計画より大きく減額された反面、後年度に事業費を拡大する方針が取られている。分野別では、鉄道及び道路の事業費が大きい。鉄道に関しては、当初は初期(2018~19年)における集中的な事業実施を計画していたが、プログラム改訂後の2020年時点では標準化が図られている。

(7) 本節のまとめ

2000年代から2010年半ばまで、運輸部門の中核的な長期事業計画文書であった連邦特定目的プログラムは、2017年末に策定された国家プログラムに吸収された。2018年には、ナショナルプロジェクトの体系の中で2種類の計画が策定された。

結果として、現時点では、国家プログラムとナショナルプロジェクトが並立している状態にある。両計画体系に属する計画は、それぞれの構成要素としての連邦プロジェクトを共通に持つことによって、相互に連結している形となっている。ただし、両方の各連邦プロジェクトの内容は合致していないと思われる。時点修正のタイミングが違うことが影響している可能性はあるが、詳細は確認できない。一般に交通インフラ整備事業は個別事業の実施期間(着手から供用開始まで)が制度変更の間隔よりも長く、政策体系が変わるごとに事業の位置づけが変わってしまう。このことが詳細な検証を難しくしている。

外形的に比較すると、国家プログラム「交通体系整備」の方が多くの構成要素を含んだ包括的な計画であり、事業費の内訳などの情報量も多い。したがって、資料としてはこちらの方が有用だと判断される。ただし、連邦プロジェクト別の事業

費(資金源)の掲載がないこと、連邦目的プログラムからの継続性を確認するための情報が不足していることなど、不十分な面もあり、資料の詳細な分析や他の資料の併用などが必要である。

また、国家プログラム「交通体系整備」により、極東地域における交通インフラ整備が引き続き優先的に推進されようとしていることが確認できた。

おわりに

本稿では、第1節でロシアにおける2000年代から2010年代にかけての長期的政策、計画体系の変遷を確認した。連邦特定目的プログラムを中心とした枠組みから、国家プログラム体系とナショナルプロジェクト体系が並立する枠組みへと変化した。

第2節では、交通インフラ整備を例として、具体的な政策文書の構成変化や計上されている事業費(計画額)などの比較

を通じて、計画文書体系の制度的変遷が、実態面でいかなる形をとって表れているか確認した。

以上を踏まえて、本稿の結論は2点に集約できる。第1に、2010年代に制度は精緻化したのが、同時に複雑化と頻繁な制度変更による弊害として、実情把握が困難になった、というものである。第2に、交通インフラ整備に関する政策分析を行う場合には、完ぺきな資料ではないものの、国家プログラム「交通体系整備」を基本資料として参照すべきである、というものである。後者に関しては、同じテーマで2件の政策文書があった場合に、後発のものの方が最新の状況や政府方針を反映しているのをそれを重視すべきだという、単純な発想を排すべきであるという教訓的な結論である。本稿では取り上げていない、交通インフラ整備以外の分野においても、政策評価を行う際には留意すべきであろう。

なお、本稿の執筆準備作業にあたり、諸資料に目を通しての中で、ロシアの政策立案、執行の実態において、アウトプット指標からアウトカム指標へのシフトなど、目標管理意識の向上や浸透、手法の進化等が進んでいるような印象を持った。本稿では、事業費比較を中心に検討したが、設定目標の比較による分析もありうる。いずれ機会があれば、政策目標設定・管理の問題についても分析等を行ってみたい。

以前からの筆者の関心事項である極東での交通インフラ整備の状況についても、初歩的な分析を行った。連邦政府が依然として極東開発を優先課題としていることを確認できた。しかし、政策が実効性をもって展開されているか否かについての検討はできていない。本稿での分析を通じて把握できた政策体系の構図を踏まえて、極東でのインフラ整備プロジェクトの現状把握、評価等を行うことが次の課題である。

<参考文献>

- 新井洋史(2011)「ロシア極東地域の地域開発政策の展開状況」『ERINA REPORT』101号、p.18-50。
白鳥正明(2008)「ロシアの公共事業制度 ФЦПと ФАИП」『ロシア・ユーラシア経済』第916号。
服部倫卓(2019)「動き出したロシアのナショナルプロジェクト」『ロシアNIS調査月報2019年5月号』。