

## 研究ノート

# カザフスタンの 行政区画構造と地方政府

高 橋 広 雅  
竹 本 絵 里  
竹 本 亨

## 目次

I. はじめに	九九
II. 行政区画の階層構造	九六
1. 階層構造の概要	九六
2. 第1層の行政区画	九二
3. 第2層の行政区画	九一
4. 第3層の行政区画	八九
5. 日本との比較	八八
III. 地方の行政機関と代表機関	八七
1. アキムとアキム事務局	八七
2. アキマット	八六
3. マスリハット	八五
4. 各行政区画における行政機関と代表機関	八四
IV. 行政区画の数と階層構造の例	八三
1. 各階層における行政区画の数	八三
2. 各州の地域データ	八一
3. 州の例：アクモラ州	七七
4. 共和国的意義を有する市の例：アスタナ市	七四
5. 行行政区画の地理的な範囲の相違：行政区画コード	七三

V. まとめ	六九
参考文献	六八
付録	六八

## I. はじめに

カザフスタン共和国（以下ではカザフスタンと略す）は、ソビエト社会主義共和国連邦からの独立後に、様々な社会的・経済的な改革を行ってきた（岡, 1996；松島, 1996）。その中には、地方行財政制度の改革、特に地方自治改革が含まれる。近年でも州の新設や再編が行われており（中馬, 2022）、これは日本における道州制の導入や経済圏に基づく圏域化といった地方分権改革に対して有益な示唆を与える。また、カザフスタンは広域自治体と基礎自治体の性格を併せ持つ地方政府が存在し、二重行政の問題を考察する上でも有益である。しかしながら、日本においてカザフスタンの地方制度や財政制度に関する研究はほとんど見られず、地方政府の階層構造や組織に関する詳しい情報も乏しい。本稿は、カザフスタンの地方行財政制度の改革を分析するための基礎として、行政区画の階層構造と地方政府の組織について明らかにすることを目的とする。

カザフスタンの地方制度は、日本とは3つの点で異なっている。以下では順にその相違点を整理する。このうち第1と第2の点は、日本には存在しない地方政府や行政区画のあり方について有益な知見を提供し得る。第3の点についても、権限移譲や分権改革の観点から歴史的経緯も含めて検討に値する。

まず1点目は、地方政府の階層構造である（詳細はII. 1節を参照）。日本は都道府県と市町村の2層構造<sup>(1)</sup>であるのに対して、カザフスタンは3層構造である。さらに、カザフスタンには同じ階層に複数の種

---

(1) 日本の行政区画の階層構造については中井・齊藤・堀場・戸谷（2023）の第9章を参照されたい。

類の地方政府が存在したり、別の階層の事務を担う地方政府が存在したりと、単純な3層構造とはなっていない。日本にも、政令指定都市のように基礎自治体でありながら、広域自治体の事務の一部を担っているといった例外はある。しかし、基本的には都道府県と市町村で事務を分担しており、比較的単純な2層構造といえる。

次に2点目は、各地方政府が行政を担う地理的な範囲、つまり行政区画についてである（詳細はⅡ. 1節を参照）<sup>(2)</sup>。日本では、地方政府はすべての事務について同一の地理的範囲を担当しており、地方政府と行政区画は一対一で対応している。これに対してカザフスタンでは、上述した複数の階層の事務を担う地方政府の中には、階層によって担当する行政区画（地理的な範囲）が異なる場合がある（詳細はⅡ. 1節とⅣ. 5節を参照）。仮にこれを日本に当てはめて説明すると、東京23区のエリアでは東京都が基礎自治体の事務を担い、23区以外のエリアでは各市町村がその事務を担うというような形に相当する。この場合、東京都が広域自治体と基礎自治体の双方の事務を担うが、その行政区画は異なることになる。

最後の3点目は、行政区画と地方政府の関係についてである（詳細はⅢ. 4節を参照）。日本では、市と町村、さらには都道府県とで、規模や階層は異なったとしても地方政府の構造は基本的に同じである。例えば、広島県と広島市は階層が異なる地方政府であるが、首長に率いられた単一の行政組織と地方議会から構成された地方自治体という点は

---

(2) さらに、次の点でもカザフスタンの行政区画には日本との相違がある。日本では、行政区画と人々がまとまって居住しているエリアは一致している。例えば、広島市のエリアは、広島市という地方政府の行政区画という面とともに、人々が社会的・経済的なかたまりとして居住している都市のエリアという面の2つを持っている。それに対して、カザフスタンではこの2つが必ずしも一致していない。カザフスタンにおける行政区画のベースは、人々が密集して居住している地域単位である居住区画（詳細はⅡ. 1節を参照）である。そして、1つもしくは複数の居住区画で行政区画が構成され、そこに行政機関が設置される。そのため、居住区画と行政区画が一致しない場合が生じる。

共通である。さらに、それぞれは独立した地方政府であって、広島県が広島市を監督したり、県知事が市長を罷免したりはできない。それに対して、カザフスタンでは異なる種類の行政区画によって、地方政府の構造そのものが異なっているのである。例えば、人口規模の大きい「州的意義を有する市 (город областного значения)」には、首長と彼に率いられた行政組織があり、さらに議会も設置されている。これに対して、人口規模の小さい「ライオン的意義を有する市 (город районного значения)」には首長は存在するものの議会は置かれず、行政組織の構成も大きく異なっている。

以上の点から次のことがいえる。まず、1点目と2点目からわかるように、行政区画と地方政府は必ずしも一対一の対応関係にはなっていない。そのため、日本では行政区画を基にして階層構造を考えても、地方政府を基にして考えても同じ結果になるが、カザフスタンではそうとは限らない。この場合、階層構造を客観的に規定するには、ある行政区画の内部に複数の行政区画が存在するという関係性に注目する必要がある。したがって、行政区画を基にするのが適切である<sup>(3)</sup>。さらに、3点目からわかるように、地方政府の組織構造は階層によって異なっている。そこで、本稿では最初にカザフスタンの行政区画の階層構造を明らかにする。その上で、各行政区画においてどのような（議会を含む）地方政府の組織が構築されているのかを見ていく。

なお、本稿で説明する制度は、特に断りが無い限り、2025年3月15日時点の法律「カザフスタン共和国の行政区画構造について」(О административно-территориальном устройстве Республики Казахстан、以下では行政区画法と略す)と法律「カザフスタン共和国における地方行政および地方自治について」(О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан、以下では地方行政・自治法と略す)に依拠している。

(3) 日本においても、都道府県と市町村の関係は対等であって指揮命令系統のある関係ではないから、都道府県の行政区画の中に複数の市町村の行政区画が存在することで、階層構造が規定されているとも解釈できる。

関係する条文の目次は付録を参照されたい。

本稿の構成は次の通りである。Ⅱ節で行政区画の階層構造を説明し、Ⅲ節で各行政区画における地方政府の組織構造を説明する。Ⅳ節では実例や行政区画コードを使用してより詳細に階層構造を明らかにする。V節は本稿のまとめとする。

## II. 行政区画の階層構造

### 1. 階層構造の概要

OECD (2017) は、カザフスタンの地方政府は3つの階層から構成されているとしている。地方行政・自治法には3層に関する直接の記述はないが、その条文全体を踏まえると適切な解釈であると考えられるため、本稿もこの3層構造の解釈を踏襲する<sup>(4)</sup>。ただし、OECD (2017) には細かい点で法律との齟齬がみられる<sup>(5)</sup>。そこで、本稿ではOECD (2017) が提示した図を修正し、階層構造をより正確に示した(図1)。

図1に示したカザフスタンの行政区画には、9つの形態がある<sup>(6)</sup>。それらについて階層別に列挙する。まず第1層には、「州（область）」と「共和国的意義を有する市<sup>(7)</sup>（город республиканского значения）」が分類さ

---

(4) IV. 5節で説明するカザフスタンの行政区画コードのルールは、4層構造に対応したものとなっている。しかし、これは行政機関が単独では存在しない居住区画にも附番するため、本稿での行政区画に対しては3層構造に対応した部分で十分である。

(5) 例えば、「農村地区」は、「ライオン」だけに包括されているという図になっている。しかし、「州的意義を有する市」が「農村地区」を包括している場合がある。

(6) 行政区画法第1条では、カザフスタンの行政区画は、村、保養村、農村地区、市ライオン、市、ライオン、州の7つの形態とされているが、3種類の市があるため、本稿では9つの形態とする。

(7) 首都は他の市とは異なり特別な地位を持つが、基本的には「共和国的意義を有する市」と同等の仕組みと権限等をもつため、本稿では「共和国

れる。ただし、「共和国的意義を有する市」は第2層の事務も担っている。次に、第2層には「ライオン (район)」と「州的意義を有する市 (город областного значения)」が分類される。こちらについても「州的意義を有する市」の一部は第3層の事務も担っている。最後に、第3層には「ライオン的意義を有する市 (город районного значения)」、「農村地区 (сельский округ)」、「(行政機関が単独で存在する) 保養村 (посёлок)」、「(同) 村 (село)」と「市ライオン (район в городе)」が分類される。

本稿で用いる「行政区画」という用語について、あらかじめ整理しておく。行政区画とは、地方政府が事務を担う地理的な範囲を指す。ただし、カザフスタンでは「共和国的意義を有する市」のような一部の地方政府は2つの階層に割り振られた両方の事務を担う場合がある。その際に、それらの事務を担う地理的な範囲が異なることもある。この場合、第1層としての行政区画と第2層としての行政区画は別個のものとなる。実際、後述する行政区画コードでは、地理的な範囲が重なっているかどうかにかかわらず、それぞれに異なるコードが割り振られている（詳細はIV. 5節を参照）。しかし、III節で述べる行政機関などは両者を一体として設置されている。よって本稿では、複数の階層の事務を担う場合であっても、それらを1つの行政区画として扱う。なお、狭義の意味で用いる必要がある場合には、「行政区画（地理的な範囲）」と表記する。

カザフスタンの行政区画の階層の数は、日本よりも1つ多い3つである。さらに、3つの階層のすべてにおいて、行政区画には2種類以上の形態が存在する。日本でも、同じ階層（広域自治体）に都道府県や政令指定都市といった5種類の行政区画が含まれる。しかし、政令指定都市は別として、都、道、府、県の4つは行政区画としてはほぼ同一であり<sup>(8)</sup>、特に府と県の間には制度上の違いは存在しない。つまり、

---

的意義を有する市」の一つとして扱う。

(8) ただし、都および道には、府や県とは異なる制度的特徴が存在する。

都では、市町村とは異なる事務・権限を有する都区部が市町村と併存して

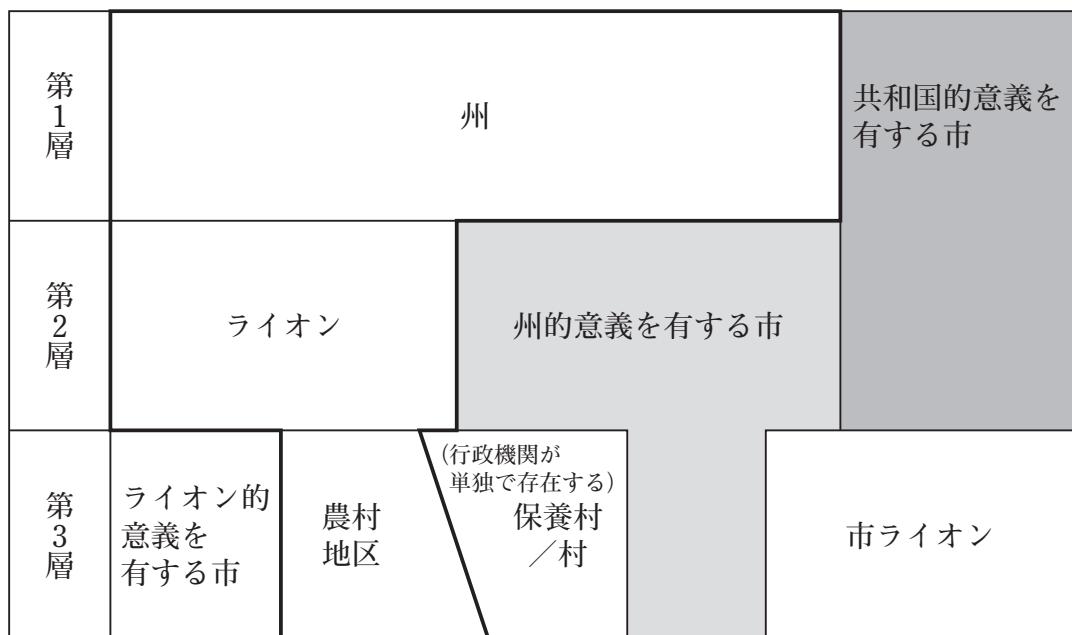


図1 行政区画の階層構造

都道府県間の相違は制度的なものではなく、歴史的経緯などに由来する名称上の差異にすぎないといえる。これに対して、カザフスタンでは、同じ階層に属する行政区画の間には、日本の県と政令指定都市の間のような階層構造上の違いが存在する。そのため、階層の数が多いことと合わせて、カザフスタンの行政区画の階層構造は日本よりも複雑なものとなっている。

この複雑な階層構造を読み解くうえで最初のポイントとなるのは、居住区画である<sup>(9)</sup>。居住区画は人々が密集して居住している地域単位

おり、全国の自治体を対象とする地方交付税制度とは別に、都区財政調整制度が設けられている。また道では、広大な地域を効率的に運営するため、全体を14地域に分割し、それぞれの地域を担当する総合振興局および振興局という支庁が設置されている。

(9) 行政区画法では、行政区画は①レギオン (регион) と②居住区画 (населённый пункт) に大別されている。それぞれに分類される行政区画は以下のとおりである (行政区画法2条、3条)。

①レギオン：「州」、「ライオン」、「農村地区」

②居住区画：「共和国的意義を有する市」、「州的意義を有する市」、「ライオン的意義を有する市」、「保養村」、「村」

のことで、カザフスタンにおける行政区画のベースとなっており、1つもしくは複数の居住区画で行政区画が構成される。さらに、居住区画は都市部と農村部の2つに分けられ、前者は「市 (город)<sup>(10)</sup>」と「保養村」で、後者は「村」である。この「村」の中で、行政機関が単独では存在しないものが複数まとまったのが「農村地区」である。第3層、つまり住民に一番近い行政区画は、都市部では「市」と「(行政機関が単独で存在する) 保養村」、農村部では「農村地区」と「(行政機関が単独で存在する) 村」となる。ただし、「(行政機関が単独で存在する) 保養村」と「(同) 村」は数が少ないため、メインとなるのは「市」と「農村地区」といえる。この2つが日本における市と町村に対応しているとみなせる。

次にポイントとなるのは、これらを包括している上位の行政区画との関係である。「市」は複数の階層の事務を担う場合が多いため、「農村地区」を中心に考える方がわかりやすい。そうなると、行政区画の階層構造における主要な縦のラインは「州」・「ライオン」・「農村地区」、つまり第1層の「州」が第2層に属する複数の「ライオン」を包括し、その「ライオン」が第3層に属する複数の「農村地区」を包括しているというものとなる（図1の太い枠線で囲まれた部分）。

この縦のラインに加えて、都市部には「市」が存在していると考えれば理解しやすい。ただし、「市」には「共和国的意義を有する市」、「州的意義を有する市」と「ライオン的意義を有する市」の3種類があり、図1に示したとおり、それぞれは第1層、第2層、第3層という

---

このように行政区画法では居住区画も行政区画の一種と定義されている。

しかし本稿では、行政区画を行政機関が単独で存在するものと定義し、居住区画とは区別する。よって、本稿では「共和国的意義を有する市」と「州的意義を有する市」、「ライオン的意義を有する市」はすべて行政区画とするが、「保養村」と「村」については行政機関が単独で存在するもののみを行政区画とする。

(10) 「共和国的意義を有する市」と「州的意義を有する市」、「ライオン的意義を有する市」の3つをまとめた呼称である。

ように異なる階層に属する行政区画である。また、このうち人口の特に多い「共和国的意義を有する市」と一部の「州的意義を有する市」には、第3層として「市ライオン」が設置されている。これは日本の政令指定都市に区が設置されていることと似ているといえよう。

最後に残った2つの行政区画である「（行政機関が単独で存在する）保養村」と「（同）村」は、いずれも例外的な位置づけにある。まず「保養村」はカザフスタン全体でわずか29にとどまり、そのうち行政機関が単独で置かれているものはさらに少ない。また、「村」についても、通常は複数が集まって「農村地区」を構成するため、単独の「村」に行政機関が設置されるケースは限られている。

なお、行政区画法では居住区画も行政区画の一種とされ、行政機関が単独で存在しない「保養村」と「村」も行政区画に含まれている。しかし、本稿はカザフスタンの地方政府を分析することを目的としており、行政機関が単独では存在しない場合は行政区画に含めないこととする<sup>(11)</sup>。そのため、図1では、行政機関が単独では存在しない「保養村」と「村」を対象から除いている。

## 2. 第1層の行政区画

第1層に属する行政区画について説明する。図1に示すように、第1層には「州」と「共和国的意義を有する市」の2種類がある。この2つの違いは、第2層の事務を担っているかどうかという構造的な点にある。「州」は第1層の事務のみを担っており、第2層に属する「ライオン」と「州的意義を有する市」を包括している。それに対して「共和国的意義を有する市」は第1層に加えて第2層の事務も担っており、その下位の行政区画は第3層に属する「市ライオン」である<sup>(12)</sup>。

---

(11) 脚注9を参照。

(12) 「共和国的意義を有する市」と「州的意義を有する市」のうち人口が40万人以上の場合に、その構成要素として、「市ライオン」が設置される。ただし、「市ライオン」の人口は20万人以上でなければならない（行政区

そして、「市ライオン」は（「州」の下位にある）「ライオン」とは異なり、その下位に「農村地区」などを包括していない。

カザフスタンには、17の「州」が存在し（IV. 1節の表2を参照）、各州には複数の「ライオン」と1つもしくは複数の「州的意義を有する市」が含まれている。一方、「共和国的意義を有する市」は、人口が100万人以上の都市で（行政区画法3条）、首都のアスタナ市（город Астана）<sup>(13)</sup>に加えて、アルマトイ市（город Алматы）とシムケント市（город Шымкент）の3つである。

### 3. 第2層の行政区画

第2層に属する行政区画は、「ライオン」と「州的意義を有する市」、そして前述の（第1層と第2層の両方の事務を担う）「共和国的意義を有する市」の3種類である。このうちの「ライオン」と「州的意義を有する市」の違いは、前者が第2層にのみ属する行政区画であるのに対して、後者は第2層に加えて第3層にも属する行政区画である、という点にある。つまり、第1層の場合と同様に、これら3種類の行政区画の違いは属している階層に起因している<sup>(14)</sup>。ただし、第1層と比べてより複雑な点がある。それは、「州的意義を有する市」自身が第3層の事務を担っているながら、その下位にも第3層に属する行政区画が存在する場合がある点である（後に詳述）。

「ライオン」は人口が30万人以下で（行政区画法2条2項）、その下位

---

画法2条5項）。

(13) 本稿では、州とライオン、市、市ライオンの名称については日本語で表記し、最初のみロシア語を併記する。農村地区と保養村、村については、行政機関の機能を有するかどうかにかかわらずロシア語の表記のみとする。なお、日本語の表記については、先行研究などで記載のないものについては本稿で独自にロシア語の発音を元にカタカナ表記を行った。

(14) 下位に「市ライオン」が属している「州的意義を有する市」の場合には、属している階層は第2層のみとなり、「ライオン」と属している階層は同じといえる。そのため、下位の行政区画が異なるという点が唯一の違いとなっているケースがある。

に「ライオン的意義を有する市」や「農村地区」、そして「(行政機関が単独で存在する) 保養村」や「(行政機関が単独で存在する) 村」を包括している。ただし、「農村地区」はすべての「ライオン」の下位に存在するが、残りの3つについてはそれぞれ存在する場合としない場合がある。

「州的意義を有する市」は、人口が5万人以上の都市である（行政区画法3条）。そのうち人口の多いアクトベ市（город Актобе）、タラズ市（город Тараз）、カラガンダ市（город Караганда）の3つ<sup>(15)</sup>は、それぞれ2つの「市ライオン」を包括している。それ以外の36市は第3層の事務も担っている（IV. 1節を参照）。ただし、いくつかの「州的意義を有する市」は、ライオンと同じく第3層に属する周囲の「保養村」や「村」を包括している場合がある<sup>(16)</sup>。その場合には、第2層として「州的意義を有する市」の行政区画（地理的な範囲）と第3層としての「州的意義を有する市」の行政区画（地理的な範囲）は異なっており、前者は後者よりも広く、後者とそれ以外の「保養村」や「村」の行政区画に分割することができる。つまり、「州的意義を有する市」には第3層に関して3つのパターンがあることになる。第1はアクトベ市のように「市ライオン」を包括しているため、第3層の事務は担っていないパターンである。第2は、下位に何も行政区画を包括しておらず、第2層の事務を担う行政区画（地理的な範囲）と第3層の事務を担う行政区画（地理的な範囲）が同じというパターンである。第3は、「保養村」や「村」を包括しており、第3層の事務については直轄で担うエリアと下位の行政区画が担うエリアに分割されている、つまり「州的意義を有する市」の第2層と第3層の行政区画（地理的な範囲）が異なるというパターンである。

(15) アクトベ市はアクトベ州、タラズ市はジャンブル州、カラガンダ市はカラガンダ州に属している。

(16) 「ライオン的意義を有する市」や「農村地区」を包括しているケースはない。

#### 4. 第3層の行政区画

第3層に属する行政区画について説明する。図1に示すように、第3層には「ライオン的意義を有する市」、「農村地区」、「(行政機関が単独で存在する) 保養村」、「(同) 村」と「市ライオン」の5種類がある。「市ライオン」についてはⅡ. 2節と3節および脚注12すでに説明したので、ここではそれ以外の4種類について説明する。

まず、「ライオン的意義を有する市」は、人口が1万人以上の都市である（行政区画法3条）。なお、「ライオン的意義を有する市」には「市ライオン」はなく、「保養村」や「村」も包括されていない。

次に、「農村地区」とは、行政区画法で定義された居住区画の1つである「村」<sup>(17)</sup>が複数まとまったものである。行政区画法2条2項によると、「農村地区」は人口500人以上の「村」2つ以上で構成されることになっている。ただし、当初は「農村地区」に属していた「村」が人口減少により消滅してしまい、現在は構成する「村」が1つしかないというケースもある。その場合でも、行政区画としての「農村地区」は維持されている。

繰り返しになるが注意を要するのは、行政区画法における「村」には行政機関が単独では存在しない「村」と行政機関が単独で存在する「村」の2種類があるという点である。「農村地区」を構成する「村」は、前者であり、本稿では行政区画に含めないこととしている。これに対して、後者は行政区画に含めることとしており、図1の行政区画の階層構造にも含まれている。それが第3層に属する行政区画の1つである「(行政機関が単独で存在する) 村」である。

最後に、「(行政機関が単独で存在する) 保養村」についてである。まず「保養村」とは、人口3,000人以上の居住区画である<sup>(18)</sup>。「保養村」にも

---

(17) 村は人口50人以上の居住区画である（行政区画法3条）。

(18) 治療的意義をもつ地域に位置し、人口が少なくとも2,000人で、そのうち治療や静養のために訪れる年間訪問者数が半数以上である居住区画や、市民の夏の休養の場であり、成人口の25%以上が農業に常時従事してい

行政機関が単独で設置されているものとそうでないものの2種類がある。カザフスタン全体で29の「保養村」が存在し、そのうち行政機関が単独で存在する「保養村」は27である<sup>(19)</sup>。この27の「保養村」が、第3層に属する行政区画の1つである「(行政機関が単独で存在する)保養村」である。

## 5. 日本との比較

日本の行政区画と比較して大きく異なるのは、日本が広域自治体(都道府県)と基礎自治体(市町村)の2層構造であるのに対して、カザフスタンは3層構造であるという点である。

さらに、同じ階層に異なる複数の行政区画が存在していたり、2つの階層の両方の事務を担う行政区画があったりする。日本でも、政令指定都市がそれらに相当する。政令指定都市は基礎自治体であるが、広域自治体の事務の多くも担っており、カザフスタンの「州的意義を有する市」などのように2つの階層の役割を果たしている。しかし、政令指定都市のようなケースはかなり例外的であるのに対して、アフガニスタンでは種類も多く一般的である。

そして、最大の違いはこのような2つの階層の事務を担う行政区画において、異なる階層に属する行政区画(地理的な範囲)が異なる場合がある点であろう。日本では、広域自治体としての政令指定都市の地理的な行政範囲と基礎自治体としてのそれはまったく同じである<sup>(20)</sup>。それに対して、II. 2節で説明したように、「州的意義を有する市」では第2層と第3層で行政区画の地理的な範囲が異なる場合がある。

---

るダーチャ保養村も含まれる(行政区画法3条)。

(19) 残りの2つは、посёлок Коныратと посёлок Ульбаである。

(20) 東京都は広域自治体であるが、東京都区部(東京23区)の地理的な行政範囲において基礎自治体の一部(上下水道など)の事務を行っているが、それ以外の東京都内の市町村の地域では行っていない。ただし、それは基礎自治体の事務の一部のことであって全部ではないため、カザフスタンのケースとは異なる。

### III. 地方の行政機関と代表機関

#### 1. アキムとアキム事務局

まず、アキム (аким) とは、カザフスタン大統領と政府の代理で、その行政区画における行政権を持ち、行政機関を統率する者のことである。

アキムの選出方法は階層によって異なっている。まず、第1層である「州」と「共和国的意義を有する市」のアキムは、大統領によって任命 (罷免) され、大統領が変わると任期が終了する (地方行政・自治法28条)。それに対して、第2層と第3層である「ライオン」、「州的意義を有する市」、「ライオン的意義を有する市」、「農村地区」、「保養村」と「村」のアキムは、選挙によって決まる (地方行政・自治法32条、36条)。ただし、第3層でも「共和国的意義を有する市」の「市ライオン」のアキムは、「共和国的意義を有する市」のアキムによって任命 (罷免) される (地方行政・自治法32-2条2項)。同様に「州的意義を有する市」の「市ライオン」のアキムは、「州的意義を有する市」のアキムによって任命 (罷免) される (地方行政・自治法32-2条1項)。この点は日本の地方政府の首長との大きな違いである。

「州」のアキムは、「ライオン」や「州的意義を有する市」のアキムおよびアキマット (IV. 2節で説明) の業務を調整したり、下位のアキムを監督したりする権限を有している。同様に、「共和国的意義を有する市」のアキムは、「共和国的意義を有する市」の「市ライオン」のアキムの業務を調整したり、下位のアキムを監督したりする権限を有している (地方行政・自治法29条1項6号、13号)。また、個々の権限を下位のアキムに委任することもできる (地方行政・自治法29条3項)。一方で、「州」と「共和国的意義を有する市」のアキムは、大統領と政府に対して責任を負っている (地方行政・自治法29条4項)。

「ライオン」と「州的意義を有する市」のアキムは、下位のアキムの業務を調整したり、活動をコントロールしたりする権限を有している (地方行政・自治法33条1項14号、15号)。また、個々の権限を下位のアキ

ムに委任することもできる（地方行政・自治法33条3項）。一方で、「ライオン」と「州的意義を有する市」のアキムは、大統領と政府および州のアキムに対して責任を負っている（地方行政・自治法33条4項）。

「ライオン的意義を有する市」、「農村地区」、「保養村」、「村」と「市ライオン」のアキムは、上位のアキムに対して責任を負うとともに、「共和国的意義を有する市」または「ライオン」、「州的意義を有する市」のマスリハット（IV. 3節を参照）に対しても責任を負っている（地方行政・自治法35条3項）。

次に、アキム事務局（аппарат акима）は、アキムの活動を支える行政機関である。第1層と第2層の行政区画、さらに「市ライオン」のアキム事務局には、大統領が任命したアキム事務局長がいる（地方行政・自治法38条2-1項）。それに対して、「ライオン的意義を有する市」、「農村地区」、「保養村」と「村」のアキム事務局長はアキムが兼務している（地方行政・自治法38-1条5項）。

## 2. アキマット

アキマット（акимат）とは、アキムと副アキム、アキム事務局長、行政機関の長で構成された合議体である。そして、アキムがリーダーとしてこの合議体を率いている（地方行政・自治法26条3項）。

第1層である「州」および「共和国的意義を有する市」にはアキマットが設置されており、予算案や決算を「州」または「共和国的意義を有する市」のマスリハットに提出する<sup>(21)</sup>など、重要な権限を幅広く有している（地方行政・自治法27条1項）。第2層である「ライオン」と「州的意義を有する市」にもアキマットは設置されており、予算案の執行や「ライオン」と「州的意義を有する市」のマスリハットおよび「州」の監査委員会への決算の提出など、こちらも重要な権限を多く有している（地方行政・自治法31条1項）。

(21) 決算については、「州」または「共和国的意義を有する市」の監査委員会にも提出する必要がある。

図1からもわかるように、「共和国的意義を有する市」には第2層に属する行政区画は存在しない。「共和国的意義を有する市」のアキマットが、「ライオン」や「州的意義を有する市」のアキマットが持つ権限も持っている（地方行政・自治法31条4項）。このことからも、「共和国的意義を有する市」については第1層と第2層の両方にわたる行政区画とみなすことができる。

上記の2つの階層に対して、第3層である「ライオン的意義を有する市」、「農村地区」、「保養村」、「村」と「市ライオン」にはアキマットは設置されない（地方行政・自治法34条）。

### 3. マスリハット

マスリハット（маслихат）とは、各行政区画で行われる直接選挙で選出された議員による地方議会である。被選挙権は20歳以上のカザフスタン国民が有している。各マスリハットの議員定数は、「州」と「共和国的意義を有する市」は50人以内、「州的意義を有する市」は30人以内、「ライオン」は25人以内である（地方行政・自治法5条3項）。組織としては、マスリハット議長と常任委員会、常任委員会委員長などが設かれている。また、運営をサポートするマスリハット事務局（аппарат маслихата）も設置されている。

マスリハットの役割は、地方予算と決算の承認、開発計画などの様々な地域プログラムや規則の承認などである（地方行政・自治法6条1項）。さらに、「州」や「共和国的意義を有する市」のアキムに対する不信任決議を大統領に提出することができる。それ以外のアキムについても、同様の不信任決議を行政区画における（対象となるアキムの）上位のアキムに対して提出することができる。その手順は、マスリハット議員の総数の5分の1以上によってアキム不信任決議案が発議され、投票によって議員総数の過半で可決されると不信任決議が大統領などに提出される。そして、決議を受領してから10日以内に大統領や上位のアキムは、不信任を受けたアキムの権限を停止するかどうかを判断

		アキム	アキム事務局	アキマット	マスリハット
第1層	州	○	○	○	○
	共和国的意義を有する市	○	○	○	○
第2層	ライオン	○	○	○	○
	州的意義を有する市	○	○	○	○
第3層	農村地区	○	○	×	×
	ライオン的意義を有する市	○	○	×	×
	保養村	○	○	×	×
	村	○	○	×	×
	市ライオン	○	○	×	×

出典：筆者作成。

表1 各行政区画における行政機関と代表機関の有無

しなければならない。もし当該アキムの権限が停止されなかった場合でも、不信任決議から6か月経過後に、マスリハットは再度不信任決議案を採決することができる。それが議員総数の過半数によって可決された場合には、大統領または上位のアキムは、不信任を受けたアキムを解任しなければならない（地方行政・自治法24条1項、7項、8項）。

#### 4. 各行政区画における行政機関と代表機関

第1～3層の行政区画におけるアキム、アキム事務局、アキマットとマスリハットの設置の有無を示したのが、表1である。

表1からわかるように、行政機関のうちアキムとアキム事務局はすべての行政区画に設置されている。それに対して、アキマットは第1層と第2層の行政区画にのみ設置されている。

また、代表機関（地方議会）であるマスリハットがあるのも、第1層

と第2層の行政区画のみである。そのため、第3層である「ライオン的意義を有する市」、「農村地区」、「保養村」と「村」の地方予算と決算の承認は、上位である「ライオン」または「州的意義を有する市」のマスリハットの権限となっている（地方行政・自治法6条2-7項）。

さらに、「共和国的意義を有する市」の「市ライオン」の予算と決算の承認は「共和国的意義を有する市」のマスリハットに、「州的意義を有する市」の「市ライオン」の予算と決算の承認は「州的意義を有する市」のマスリハットにその権限がある（地方行政・自治法6条1項1号）。

#### IV. 行政区画の数と階層構造の例

##### 1. 各階層における行政区画の数

カザフスタンは17の「州」と3つの「共和国的意義を有する市」から構成されている。表2には、それらの一覧と、それらが包括している第2層および第3層の行政区画の数が示されている。

例えば、アバイ州の第2層の行政区画は12であり、そのうち「州的意義を有する市」は2つで、残りの10は「ライオン」である。さらに、第3層の行政区画は140で、そのうち「ライオン的意義を有する市」は2つである。ただし、II. 3節で説明したように、「州的意義を有する市」のうち「市ライオン」を包括しない場合には第3層の事務も担っている<sup>(22)</sup>。アバイ州にある2つの「州的意義を有する市」には「市ライオン」は設置されていないため、これらは第3層の行政区画でもあ

(22) 表2の※印は、「州的意義を有する市」の1つが2つの「市ライオン」を包括していることを示している。例えばアクトベ州では、第2層に「州的意義を有する市」が1つ存在するが、これには「市ライオン」が第3層として属しており、「州的意義を有する市」自体は第3層に属していない。よって、アバイ州の例とは異なり、第3層の行政区画の数144から「ライオン的意義を有する市」の7と「市ライオン」の2を除いた135が「農村地区」・「保養村」・「村」の数となる。

第1層（州と共和国的意義を有する市）		第2層の数	第3層の数
アバイ州	Абайская область	12 (2)	140 (2)
アクモラ州	Акмолинская область	20 (3)	245 (8)
Актобе州	Актюбинская область	13 (1)	144 (7) ※
アルマトイ州	Алматинская область	11 (2)	136 (3)
アティラウ州	Атырауская область	8 (1)	69 (1)
西カザフスタン州	Западно-Казахстанская область	13 (1)	152 (1)
ジャンブル州	Жамбылская область	11 (1)	154 (3) ※
ジェティス州	Жетысуская область	10 (2)	119 (4)
カラガンダ州	Карагандинская область	13 (6)	172 (2) ※
コスタナイ州	Костанайская область	20 (4)	201 (2)
クズルオルダ州	Кызылординская область	9 (2)	148 (2)
マンギスタウ州	Мангистауская область	7 (2)	49 (1)
パブロダル州	Павлодарская область	13 (3)	129 (0)
北カザフスタン州	Северо-Казахстанская область	14 (1)	191 (4)
トルkestan州	Туркестанская область	17 (3)	184 (4)
ウルタウ州	Ульятауская область	5 (3)	38 (0)
東カザフスタン州	Восточно-Казахстанская область	13 (2)	111 (4)
アスタナ市	город Астана	1 (0)	6 (-)
アルマトイ市	город Алматы	1 (0)	8 (-)
シムケント市	город Шымкент	1 (0)	5 (-)
合計：	20	212 (39)	2,401 (48)

注：第2層の括弧内は「州的意義を有する市」の内数、第3層の括弧内は「ライオン的意義を有する市」の内数をそれぞれ表している。また、※印のある州は、第3層の数に「市ライオン」が2つ含まれている（II. 3節を参照）。

出典：カザフスタン国家統計局（Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан）のデータを基に筆者作成。

表2 州と共和国的意義を有する市に属する行政区画の数

る。よって、第3層の「市」は4つ<sup>(23)</sup>ということになり、残りの136は「農村地区」・「保養村」・「村」である<sup>(24)</sup>。

(23) 「州的意義を有する市」2つと「ライオン的意義を有する市」2つの合計4つである。なお、前者は第2層の数にも重複して計上されている。

(24) 実際にはアバイ州には（農村地区に属さない）村は存在せず、第3層は134の「農村地区」と2つの「保養村」となっている。

表2が示すように、カザフスタン全体では、第2層に属する行政区画は212であり、そのうち「州的意義を有する市」は39である。3つの「共和国的意義を有する市」はすべて第2層の事務も担っているため、第2層の「市」は全部で42となり、残りの170が「ライオン」である。第3層の行政区画は2,401で、そのうち「ライオン的意義を有する市」は48である。なお、「市ライオン」が設置されていない「州的意義を有する市」は36であるから、第3層の「市」は全部で84ということになる。さらに、「市ライオン」は25であるから、これらを除いた2,292が「農村地区」・「保養村」・「村」である。

## 2. 各州の地域データ

「カザフスタンは石油、天然ガス、石炭、ウランといったエネルギー資源のほか、金属鉱物資源にも恵まれた資源大国」(宇山・藤本, 2015, p.290) である。ただし、石油・天然ガスはカスピ海沿岸地域を中心であるように資源の偏在がある。そのため、地域による経済格差も大きい。ここでは、各州の人口規模や経済力を比較して、地域の社会経済的な特徴を概観する。まず、17州と3つの「共和国的意義を有する市」の人口に関するデータを一覧にしたものが、表3である。表3では、2025年1月1日時点の各州(市)の人口とカザフスタン全体の人口に占める各州(市)の人口の割合が示されている。最も人口が多いのは、1997年まで首都であったアルマトイ市の229万人(国全体の人口に占める割合は11.3%)で、2番目はトルケスタン州の215万人(同10.6%)、3番目はアルマトイ州の156万人(7.7%)である。逆に最も少ないのは、ウルタウ州の22万人(1.1%)で、最大のアルマトイ市の10分の1程度となっている。カザフスタンは居住地区が都市部と農村部の2つに分類されており、前者の人口(都市部の人口)と後者の人口(農村部の人口)が算出されている。各州(市)における都市部の人口と農村部の人口、そして都市部の人口が州(市)の人口に占める割合は表3のとおりである。アスタナ市など3市は全体が都市部の居住地区であるため、都市

州・市	人口	国全体の 人口に占 める割合	都市部 の人口	農村部 の人口	都市部の 人口が占 める割合
アバイ州	602,832	3.0%	374,229	228,603	62.1%
アクモラ州	787,263	3.9%	450,271	336,992	57.2%
Актобе州	949,524	4.7%	717,622	231,902	75.6%
アルマトイ州	1,560,124	7.7%	302,886	1,257,238	19.4%
Атырау州	710,781	3.5%	390,932	319,849	55.0%
西カザフスタン州	695,988	3.4%	398,389	297,599	57.2%
Джанбул州	1,222,391	6.0%	535,394	686,997	43.8%
Джетіс州	694,325	3.4%	311,400	382,925	44.8%
カラガンダ州	1,133,933	5.6%	929,709	204,224	82.0%
コスタナイ州	825,569	4.1%	521,018	304,551	63.1%
クズルオルダ州	846,104	4.2%	398,336	447,768	47.1%
マンギスタウ州	805,156	4.0%	370,671	434,485	46.0%
Павлодар州	751,018	3.7%	534,282	216,736	71.1%
北カザフスタン州	522,171	2.6%	258,224	263,947	49.5%
トルケスタン州	2,154,041	10.6%	541,403	1,612,638	25.1%
ウルタウ州	221,290	1.1%	175,698	45,592	79.4%
東カザフスタン州	723,967	3.6%	485,729	238,238	67.1%
Астана市	1,528,703	7.5%	1,528,703	-	100.0%
Алматы市	2,292,055	11.3%	2,292,055	-	100.0%
シムケント市	1,256,164	6.2%	1,256,164	-	100.0%
合計	20,283,399	100.0%	12,773,115	7,510,284	63.0%

出典：カザフスタン国家統計局のデータを基に筆者作成。

表3 州と共和国的意義を有する市の人口（2025年）

部の人口が占める割合は100%である。それらを除くと、最も都市部の人口が占める割合が高いのはカラガンダ州の82.0%で、ウルタウ州の79.4%、Актобе州の75.6%が続いている。逆に最も低いのは、Алматы州の19.4%である。

次に、地域の経済力を示すデータとして、2022～24年の各州（市）の域内総生産（GRP）を一覧にしたものが、表4である<sup>(25)</sup>。最もGRPが

(25) 1990年代前半の各州の農業生産高については、錦見（1996）が詳しい。

州・市	2022年 域内総生産	2023年 域内総生産	2024年 域内総生産	2024年 成長率	国全体 に占める割合
カザフスタンの行政区画構造と地方政府 (高橋・竹本(絵)・竹本(章))	アバイ州	2,383,753.4	2,626,326.7	3,248,624.0	23.7% 2.4%
	アクモラ州	3,484,572.5	3,668,371.9	4,200,170.2	14.5% 3.1%
	アクトベ州	4,416,899.4	4,187,587.9	4,960,038.0	18.4% 3.6%
	アルマトイ州	4,267,665.3	5,322,132.0	6,040,608.6	13.5% 4.4%
	アティラウ州	13,725,399.8	15,237,721.6	14,981,586.3	-1.7% 11.0%
	西カザフスタン州	4,435,130.6	5,014,788.3	4,722,419.0	-5.8% 3.5%
	ジャンブル州	2,685,459.6	2,926,010.6	3,150,409.7	7.7% 2.3%
	ジェティス州	1,426,882.2	1,809,417.6	2,227,944.1	23.1% 1.6%
	カラガンダ州	7,278,059.2	7,711,828.2	9,059,477.4	17.5% 6.6%
	コスタナイ州	4,182,077.8	4,436,636.1	4,969,559.1	12.0% 3.6%
	クズルオルダ州	2,417,399.0	2,573,511.3	3,073,851.3	19.4% 2.2%
	マンギスタウ州	4,401,192.9	4,798,701.0	5,005,139.0	4.3% 3.7%
	パブロダル州	4,296,923.7	4,371,041.7	5,150,822.2	17.8% 3.8%
	北カザフスタン州	2,198,854.3	2,227,596.3	2,621,212.1	17.7% 1.9%
	トルケスタン州	3,517,281.1	3,831,527.6	4,673,463.8	22.0% 3.4%
	ウルタウ州	1,609,739.8	1,969,727.3	2,487,597.6	26.3% 1.8%
	東カザフスタン州	3,916,818.1	4,459,056.1	5,035,142.0	12.9% 3.7%
	アスタナ市	10,672,480.5	12,960,836.0	15,051,922.0	16.1% 11.0%
	アルマトイ市	19,154,536.7	25,229,706.8	31,294,466.7	24.0% 22.9%
	シムケント市	3,294,392.3	4,079,764.7	4,738,865.2	16.2% 3.5%
	合計	103,765,518.2	119,442,289.7	136,693,318.3	14.4% 100.0%

出典：カザフスタン国家統計局のデータを基に筆者作成。

表4 州と共和国的意義を有する市の域内総生産 (GRP)

大きいのはアルマトイ市で、2024年には31兆テング (約9.3兆円)<sup>(26)</sup>でカザフスタン全体に占める割合は22.9%である。それに続くのが首都のアスタナ市とアティラウ州の15兆テング (約4.5兆円) で、全体の11.0%を占めている。最もGRPが小さいのはジェティス州で、2024年は2兆テング (約0.6兆円)、全体に占める割合は1.6%となっている。これは最もGRPが大きいアルマトイ市の14分の1程度、州で最大のアティラウ州

(26) 1 テング=0.3円の為替レートで計算を行った。これ以降も同様とする。

州・市	2022年 平均 名目所得	2023年 平均 名目所得	2024年 平均 名目所得	2024年 成長率	平均名目 所得指数 (全体=100)
アバイ州	136,450	150,001	178,862	19.2%	88.4
アクモラ州	137,010	151,295	173,969	15.0%	85.9
Актобе州	129,954	147,731	173,480	17.4%	85.7
アルマトイ州	120,179	124,714	139,464	11.8%	68.9
Атирау州	272,301	330,910	324,533	-1.9%	160.3
西カザフスタン州	142,671	160,823	190,130	18.2%	93.9
Джанбул州	107,246	122,307	135,167	10.5%	66.8
Джетіс州	111,683	117,896	135,606	15.0%	67.0
カラガンダ州	152,423	188,060	215,552	14.6%	106.5
コスタナイ州	136,114	160,282	184,706	15.2%	91.2
クズルオルダ州	112,905	128,409	144,093	12.2%	71.2
マンギスタウ州	183,104	207,632	234,822	13.1%	116.0
Павлодар州	167,100	184,474	210,283	14.0%	103.9
北カザフスタン州	140,323	162,103	179,325	10.6%	88.6
トルケスタン州	85,391	97,341	115,363	18.5%	57.0
ウルタウ州	167,475	237,532	263,202	10.8%	130.0
東カザフスタン州	165,053	197,759	219,565	11.0%	108.5
Астана市	230,308	254,349	283,842	11.6%	140.2
アルマトイ市	221,914	272,375	327,780	20.3%	161.9
シムケント市	98,698	114,418	134,629	17.7%	66.5
カザフスタン全体	152,073	178,059	202,428	13.7%	100.0

出典：カザフスタン国家統計局のデータを基に筆者作成。

表5 州と共和国的意義を有する市の平均名目所得（月額）

の7分の1程度である。

最後に、地域の所得水準を示すデータとして、2022～24年の各州（市）の平均名目所得（月額）を一覧にしたものが、表4である。最も平均名目所得が高いのは、これもアルマトイ市で、2024年の第1四半期に327,780テング（約98,000円）で、カザフスタン全体の平均名目所得を100とした場合の各州（市）の平均名目所得の相対値を示す指数（これを平均名目所得指数と呼ぶ）が161.9である。2番目はアティウラ州の324,533テングで平均名目所得指数が160.3、3番目はアстана市の

283,842 テンゲで平均名目所得指数が140.2である。最も平均名目所得が低いのはトルケスタン州で、2024年は115,363 テンゲ（約35,000円）で平均名目所得指数が57.0となっており、所得の高いアルマトイ市やアティウラ州の3分の1程度の水準である。

海外環境協力センター（2006）によると、20年前の2004年でも平均名目所得が最高のアティウラ州と最低のアクモラ州では2.2倍の格差があったとのことである。このようにカザフスタンの地域間の所得格差は従来から大きく、現在はそれが拡大している状況である。さらに、海外環境協力センター（2006）は「国内で最も経済成長率および所得が高いアティラウ州の貧困率と失業率が高い。これは、アティラウ州において経済発展の恩恵を受けられるのは、高度な専門知識を有する一部の住民のみであり、大多数の住民は経済発展から取り残されていることを示している」と指摘している。

### 3. 州の例：アクモラ州

「州」における行政区画の階層構造とアキムなどの行政機関の配置について、ここではアクモラ州を例に説明する。表6のとおり、アクモラ州には第2層に属する行政区画として、17の「ライオン」と3つの「州的意義を有する市」があり、合計で20の行政区画で構成されている。州内の大都市は、コクシェタウ市（город Кокшетау）、コシ市（город Косшы）とステップノゴルスク市（город Степногорск）の3市である。

第3層には、11の「市」、191の「農村地区」、5つの「（行政機関が単独で存在する）保養村」と38の「（同）村」があり、合計で245の行政区画となる。ここで注意すべきは、「州的意義を有する市」は第2層に属すると同時に、第3層にも属している点である。そのため、11の「市」には、8つの「ライオン的意義を有する市」だけでなく、前述の3つの「州的意義を有する市」も含まれている。ただし、同一の市でも、第2層としての行政区画と第3層としての行政区画では地理的な範囲が必ずしも一致しない。この点についてはステップノゴルスク市を例に

「ライオン」または「州的意義を有する市」の名称	市	農村 地区	保養 村	村	小計
アッコル・ライオン	Аккельский район	1	7	1	9
アルシャリ・ライオン	Аршалынский район		13		13
アストラハン・ライオン	Астраханский район		11	1	12
アトバサル・ライオン	Атбасарский район	1	11	2	14
ブランディ・ライオン	Буландынский район	1	11		12
ブラバイ・ライオン	Бурабайский район	1	10		11
ビルジャンサル・ライオン	Биржан сал район	1	9	5	15
エギンディコル・ライオン	Егиндыкольский район		8	1	9
エレイメンタウ・ライオン	Ерейментауский район	1	10	3	14
イエシル・ライオン	Есильский район	1	13	1	15
ジャクシンスキー・ライオン	Жаксынский район		12	2	14
ザルカインスキー・ライオン	Жаркаинский район	1	5	11	17
ゼレンダ・ライオン	Зерединский район		21	1	22
コルガルジン・ライオン	Коргалжынский район		8		8
サンディタウ・ライオン	Сандыктауский район		14		14
ツエリノグラード・ライオン	Целиноградский район		15	6	21
ショータンディンスキー・ライオン	Шортандинский район		11		11
コクシェタウ市	город Kokshetau	1	1	1	3
コシ市	город Косы	1		1	2
ステプノゴルスク市	город Степногорск	1	1	4	9
合計： 20		11	191	5	38
					245

出典：カザフスタン国家統計局のデータを基に筆者作成。

表6 アクモラ州のライオンと州的意義を有する市

#### IV. 5節で詳説する。

17の「ライオン」の一つであるコルガルジン・ライオン（Коргалжынский район）は、II. 1節で述べた典型的な階層構造を持っており、その下に8つの「農村地区」<sup>(27)</sup>がある。つまり、（第1層）アクモラ州—（第2

(27) 具体的には、① Амангельдинский сельский округ (село Жумайと село Уркендеуの2つの村で構成)、② Арыктинский сельский округ (село Арыктыと село Садырбайの2つの村で構成)、③ Каражалгинский сельский округ (село Жантеке、село Карагалыと село Уялыの3つの村で構成)、④ Кенбидайкский сельский округ (село Екпиндиと село Кенбидайкの2つの村で構成)、⑤ Коргалжынский сельский округ (село

層) コルガルジン・ライオンー (第3層) 8つの「農村地区」という階層構造となっている。

それに対して、アトバサル・ライオン (Атбасарский район) の下には、1つの「ライオン的意義を有する市」(アトバサル市)、11の「農村地区」<sup>(28)</sup>と2つの「村」(село Борисовка と село Новосельское) の計14の第3層に属する行政区画がある。このように一部の「ライオン」の下には「農村地区」だけでなく、「ライオン的意義を有する市」や「村」を持つ場合がある。

さらに、「ライオン」と同じ第2層に属するステプノゴルスク市の下にも、4つの「保養村」、1つの「農村地区」<sup>(29)</sup>と3つの「村」(село Изобильное、село Карабулак と село Кырыккудык) の計9つの第3層に属す

---

Абай と село Коргалжын の2つの村で構成)、⑥ Кызылсайский сельский округ (село Ушсарт と село Шалкар の2つの村で構成)、⑦ Майшукырский сельский округ (село Кумколь と село Майшукур の2つの村で構成)、⑧ Сабундинский сельский округ (село Алгабас、село Караегин と село Сабынды の3つの村で構成) の8つの農村地区である。

(28) 具体的には、① Сельский округ Акана Курманова (село Акана Курманова、село Караколь と село Косбармак の3つの村で構成)、② Сельский округ Бастау (село Бастау の1つの村で構成)、③ Макеевский сельский округ (село Макеевка と село Шуйское の2つの村で構成)、④ Мариновский сельский округ (село Адыр、село Бейис Хазирет と село Мариновка の3つの村で構成)、⑤ Покровский сельский округ (село Покровка と село Садовое の2つの村で構成)、⑥ Полтавский сельский округ (село Полтавка と село Титовка の2つの村で構成)、⑦ Сепеевский сельский округ (село Есенгельды と село Сепе の2つの村で構成)、⑧ Сергеевский сельский округ (село Ащиколь、село Самарка と село Сергеевка の3つの村で構成)、⑨ Тельманский сельский округ (село Поповка と село Тельмана の2つの村で構成)、⑩ Шункыркольский сельский округ (село Новомариновка と село Сочинское の2つの村で構成)、⑪ Ярославский сельский округ (село Калиновка、село Магдалиновка、село Родиновка、село Тимашевка と село Хрящевка の5つの村で構成) の11の農村地区である。

(29) 具体的には、Богенбайский сельский округ (село Байконыс と село Богенбай の2つの村で構成) の1つである。

「市ライオン」の名称	
アルマトイ・ライオン	Алматинский район
バイコヌール・ライオン	Байконурский район
イエシル・ライオン	Есильский район
ヌラ・ライオン	Нуринский район
サライシク・ライオン	Сарайшыкский район
サリアルカ・ライオン	Сарыаркинский район
合計： 6	

出典：カザフスタン国家統計局のデータを基に筆者作成。

表7 アスタナ市の市ライオン

る行政区画がある。その4つの「保養村」のうち3つ（посёлок Аксу、посёлок Бестобеと посёлок Заводской）は1つの「保養村」で構成された行政区画であるが、残りの1つの「保養村」（посёлок Шантобе）の行政区画には1つの「村」（село Новокронштадка）が含まれている。つまり、この行政区画としての「保養村」は、居住区画としての「保養村」と「村」1つずつから構成されているのである。

アクモラ州のアキマットは、アキムを中心に、副アキム5名とアキム事務局長1名で構成されている。さらに、コルガルジン・ライオンなど20の第2層に属する行政区画にも、それぞれアキマットが設置されている。ただし、アキム以外の構成メンバーは行政区画によって異なる。例えば、ステプノゴルスク市のアキマットは、アキムと副アキム2名が主要メンバーとなっている。

#### 4. 共和国的意義を有する市の例：アスタナ市

「共和国的意義を有する市」における行政区画の階層構造とアキムなどの行政機関の配置について、ここでは首都のアスタナ市を例に説明する。アスタナ市の第1層としての行政区画と第2層としての行政区画の地理的な範囲は同一であるため、第2層の行政区画はアスタナ市のみである。第3層については、表7のとおり、6つの「市ライオン」で構成されている。

アスタナ市の現在のアキマットは、アキム、副アキム5名とアキム事務局長1名が主要メンバーである。そこに、各行政機関の長23人が加わっている。主な行政機関としては、アスナタ市公共サービス局 (Управление коммунального хозяйства города Астаны) やアスタナ市公衆衛生局 (Управление общественного здравоохранения города Астаны)、アスタナ市雇用社会保障局 (Управление занятости и социальной защиты города Астаны)、アスタナ市教育局 (Управление образования города Астаны)、アスタナ市運輸・道路交通インフラ開発局 (Управление транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Астаны) などである。例えば、アスナタ市公共サービス局は、地方予算によって水道や下水道、通信ネットワーク、街灯、公園などの管理運営を行っている。そして、このアスナタ市公共サービス局の下には、上下水道の保守と運営を行う公的企業「アスタナ・ス・アルナシ (АСТАНА СУ АРНАСЫ)」や公共スペースの清掃やリサイクル事業を行う有限責任事業組合<sup>(30)</sup>「アスタナ・タザリク (АСТАНА ТАЗАЛЫК)」などがある。

さらに、アキムを支えるアキム事務局にも15の部門がある。その中には、文書サポート部 (Отдел документационного обеспечения) や内部監査 (Служба внутреннего аудита) などに加えて、国際協力部 (Отдел международного сотрудничества) やインフラ開発部 (Отдел развития инфраструктуры) などがある。そして、アキム事務局の下にも、行政機関の建物を管理する有限責任事業組合「アスタナ経営管理 (Хозяйственное управление Астаны)」がある。

また、表7で示したアスタナ市に属する6つの「市ライオン」にも、それぞれにアキムとアキム事務局がある。

## 5. 行政区画の地理的な範囲の相違：行政区画コード

II. 1節で言及した、同一の市における第2層としての行政区画と第

(30) Товарищество с ограниченной ответственностью

行政区画（居住区画）名	行政区画			居住区画
	第1層	第2層	第3層	
アクモラ州	11-00-00-000			
①ステプノゴルスク市		11-18-00-000	11-18-10-000	
② посёлок Аксу			11-18-33-000	11-18-33-100
③ посёлок Бестобе			11-18-37-000	11-18-37-100
④ посёлок Заводской			11-18-41-000	11-18-41-100
⑤ село Карабулак			11-18-43-000	11-18-43-100
⑥ посёлок Шантобе			11-18-45-000	11-18-45-100
село Новокронштадка				11-18-45-200
⑦ Богенбайский сельский округ			11-18-47-000	
село Байконыс				11-18-47-100
село Богенбай				11-18-47-300
⑧ село Изобильное			11-18-49-000	11-18-49-100
⑨ село Кырыккудык			11-18-51-000	11-18-51-100
⑩ アッコル・ライオン	11-32-00-000			
⑪ アッコル市		11-32-20-000	11-32-20-100	
село Аккол орман				11-32-20-200
шаруашылыгы				
село Ерназар				11-32-20-300
село Радовка				11-32-20-400

出典：筆者作成。

表8 アクモラ州（一部）の行政区画コード

3層としての行政区画の地理的な範囲が必ずしも一致しないということについて、ステプノゴルスク市を例にして、カザフスタンの行政区画コード（Классификатор административно-территориальных объектов、略称KATO、以下ではコードと略す）を用いて詳しく説明する。

このコードは、カザフスタンの行政区画および居住区画に体系的に割り振られた9桁の数字である。そして、9桁の最初の2桁が第1層の行政区画を、3～4桁目が第2層、5～6桁目が第3層をそれぞれ表している。また、最後の3桁は居住区画を表しており、行政区画に対しては000が付けられている。

表8は、ステプノゴルスク市（表8の①）とその下にある行政区画お

より居住区画、アッコル市 (город Акколь、表 8 の⑪) とその下にある居住区画の一覧である。まず、両市が属するアクモラ州のコードは11-00-00-000、ステプノゴルスク市のコードは11-18-00-000である。そして、ステプノゴルスク市に包括されている「保養村」の1つである посёлок Аксу (表 8 の②) のコードは11-18-33-000である。これらからわかるように、 посёлок Аксу のコードは、この「保養村」がステプノゴルスク市に包括されており、さらにその上位はアクモラ州であることを表している。つまり、コードはその行政区画の階層構造を示しているのである。

ここで注意を要する点がいくつかある。1つ目は、ステプノゴルスク市には11-18-00-000と11-18-10-000の2つのコードが存在するという点である。これは、ステプノゴルスク市が (市ライオンを持たない) 「州的意義を有する市」 であることから、第2層と第3層の両方の事務を担っているためである。つまり、前者が第2層としてのコードで、後者が第3層としてのコードである。

2つ目は、② посёлок Аксу にも11-18-33-000と11-18-33-100の2つのコードが存在するという点である。この場合には、前者が第3層の行政区画を表すコードで、後者が居住区画を表すコードである。③～⑤と⑧、⑨も同様である。第3層の行政区画は、「市ライオン」を除いて居住区画で構成されている。これらは1つの居住区画によって構成された行政区画であるため、同じ地理的な範囲であってもコードが2つ割り振られることになる。

それに対して、2つ以上の居住区画で構成された第3層の行政区画の例が、⑥と⑦である。⑥は、コードが11-18-45-100と11-18-45-200という2つの居住区画によって構成されており、その行政区画のコードが11-18-45-000である。その結果、 посёлок Шантобе には11-18-45-000と11-18-45-100の2つのコードが存在する。前者が第3層の行政区画を表すコードで、後者が居住区画を表すコードという点は先ほどと同じであるが、 посёлок Шантобе の地理的な範囲が両者で一致しないとい

う点が異なる。つまり、行政区画としての посёлок Шантобе の方が居住区画としてのそれよりも село Новокронштадка の分だけ地理的に広いのである。なお、 село Новокронштадка のコード 11-18-45-200 (の最初の 6 桁) からは、この居住区画が посёлок Шантобе の行政区画に含まれることがわかる。

一方、⑦は「農村地区」であるから、行政区画ではあるが居住区画ではない。そのためコードは 1 つのみとなる。ただし、この「農村地区」を構成する 2 つの「村」のコード 11-18-47-100 と 11-18-47-300 からは、この 2 つが Богенбайский сельский округ の行政区画に含まれることがわかる。

上記の⑥のようなケースは、「保養村」だけでなく、「ライオン的意義を有する市」にも存在する。А́ккол市 (表 8 の⑪) は、А́кколラ・ライオン (А́ккольский район、表 8 の⑩) に包括された「ライオン的意義を有する市」である。そのコードは 11-32-20-000 と 11-32-20-100 で、前者が第 3 層の行政区画を、後者が居住区画をそれぞれ表している。そして、А́ккол市の行政区画は、この居住区画としてのА́ккол市に加えて、3 つの「村」 (село А́ккол орман шаруашылығы、село Ерназар と село Радовка) から構成されている。つまり、行政区画としてА́ккол市の方が居住区画としてのそれよりも 3 つの「村」の分だけ地理的に広いのである。

行政区画コードは行政区画の階層構造を表しており、それを読み解くと次のようなことが明確になる。

- 1) 「共和国的意義を有する市」は、第 1 層と第 2 層の両方の事務を担っている。
- 2) 「州的意義を有する市」は、第 2 層と第 3 層の両方の事務を担っている。
- 3) 「州的意義を有する市」の中には、同市以外の第 3 層の行政区画を包括している場合がある。その場合には、第 2 層と第 3 層で行政区画の地理的な範囲が異なる。

- 4) 第3層の行政区画は、「市ライオン」を除いて、1つもしくは複数の居住区画から構成されている。
- 5) 「ライオン的意義を有する市」や「保養村」の中には、居住区画としての同市または同保養村以外の居住区画を行政区画が含んでいる場合がある。その場合には、行政区画と居住区画の地理的な範囲が異なる。

## V. まとめ

カザフスタン共和国では独立後に地方行財政改革が継続して行われてきた。近年における州の新設や再編は、日本における道州制の導入や経済圏に基づく圏域化といった地方分権改革を考察する上で有益な示唆を与える。また、広域自治体と基礎自治体の性格を併せ持つ地方政府の存在は、二重行政の問題を検討する上でも重要である。しかしながら、日本においてカザフスタンの地方制度や財政制度に関する研究は乏しく、地方政府の階層構造や組織に関する基礎的情報も十分に整理されていない。

本稿はその基礎的整理として、カザフスタンの行政区画の階層構造と地方政府の組織を明らかにした。主な点は以下のとおりである。

カザフスタンの行政区画は3層構造となっており、第1層は「州」と「共和国的意義を有する市」、第2層は「ライオン」と「州的意義を有する市」、第3層は「ライオン的意義を有する市」、「農村地区」、「保養村」、「村」と「市ライオン」によって構成されている。

すべての行政区画には、アキムと呼ばれる首長とそれを補佐するアキム事務局が設置されている。しかし、行政機関であるアキマットと代表機関（地方議会）であるマスリハットは、第1層と第2層に属する行政区画にのみ設置されている。

アキムの選出方法は階層によって異なり、第1層では大統領によって任命（罷免）されるのに対し、第2層と第3層では選挙によって選出

される。また、第1層のアキムは第2層と第3層のアキムを監督する権限を持っており、下位の地方政府は必ずしも独立した存在ではない。

各地方政府が具体的にどのような権限を有しているかは、行政区画の階層構造や首長の任命権限などとともに地方分権や権限移譲の分析を行う上で重要である。それらについては、今後の研究課題としたい。

### 参考文献

- OECD (2017). "OECD Public Governance Reviews Decentralisation and Multi-level Governance in Kazakhstan," OECD Publishing.
- 宇山智彦・藤本透子 (2015) 『カザフスタンを知るための60章』 明石書店.
- 岡奈津子 (1996) 「一般市民の民営化への参加とその評価：カザフスタンのケース」, 清水学・松島吉洋編『中央アジアの市場経済化：カザフスタンを中心に』 アジア経済研究所, 193-220.
- 海外環境協力センター (2006) 「21世紀初頭における環境・開発統合支援戦略策定 (国別調査)：カザフスタン共和国」 社団法人海外環境協力センター.
- 中馬瑞貴 (2022) 「カザフスタンの地方行政改革—新3州の「復活」—」『ロシアNIS調査月報』 67 (9・10), 32-38.
- 中井英雄・齊藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之 (2023) 『新しい地方財政論 (新版)』 有斐閣.
- 錦見浩司 (1996) 「統計でみるカザフスタン経済」, 清水学・松島吉洋編『中央アジアの市場経済化：カザフスタンを中心に』 アジア経済研究所, 115-145.
- 松島吉洋 (1996) 「カザフスタンの市場経済化と独自通貨の導入」, 清水学・松島吉洋編『中央アジアの市場経済化：カザフスタンを中心に』 アジア経済研究所, 73-113.

### 付録

#### 地方行政・自治法の目次

カザフスタン共和国法 カザフスタン共和国における地方行政および地方自治について (2025年3月15日改正)

#### 第1章 総則

第1条 本法における基本概念

第2条 地方行政および地方自治に関するカザフスタン共和国の法律

第2-1条 地方自治組織の基本

第3条 地方行政および地方自治活動の経済財政基盤

第4条 マスリハット、アキムおよびアキマットの基本要件と制限

第2章 マスリハット活動の構築、権限および組織化

第5条 マスリハットの構築手順

第6条 マスリハットの権限

第7条 マスリハットの行為

第8条 マスリハットの組織

第9条 マスリハットの規定

第10条 マスリハット議会の招集手順

第11条 マスリハット議会の開催手順

第12条 マスリハット常任委員会の組織と活動

第13条 マスリハット常任委員会における公聴会

第14条 マスリハット常任委員会の職務と権限

第15条 マスリハット常任委員会の業務および決議採択の手順

第16条 (削除)

第17条 マスリハット臨時委員会

第18条 (削除)

第19条 マスリハット議長

第19-1条 マスリハット常任委員会委員長

第20条 マスリハット議員

第21条 マスリハット議員の権限行使における権利、義務および責任

第21-1条 議員による要請

第21-2条 マスリハットにおける議員連合

第21-3条 マスリハット議員の能力向上

第22条 議員活動に関する経費

第23条 マスリハットの権限停止事由

第23-1条 アキムの任命に対するマスリハット議員の同意手順

第24条 アキムに対する不信任表明を行うマスリハットの権限

第25条 マスリハット事務局

第2-1章 (削除)

第3章 アキムとアキマット：活動の構築、権限および組織化

第26条 州（共和国的意義を有する市・首都）アキマット：構築および構成

第27条 州（共和国的意義を有する市・首都）アキマットの権限

第28条 州（共和国的意義を有する市・首都）アキムの任命および解任の手順

- 第29条 州（共和国的意義を有する市・首都）アキムの権限
- 第30条 ライオン（州的意義を有する市）アキマット：構築および構成
- 第31条 ライオン（州的意義を有する市）アキマットの権限
- 第32条 ライオン（州的意義を有する市）アキムの選任、解任、権限停止の手順
- 第32-1条（削除）
- 第32-2条 州的意義を有する市のライオン・共和国的意義を有する市のライオン・首都におけるライオンのアキムの選任、解任および権限停止の手順
- 第33条 ライオン（州的意義を有する市）アキムの権限
- 第34条 共和国的意義を有する市（首都）のライオン・ライオン的意義を有する市・保養村・村・農村地区におけるアキマット
- 第35条 市ライオン・ライオン的意義を有する市・保養村・村・農村地区におけるアキムの権限
- 第36条 ライオン的意義を有する市・村・保養村・農村地区におけるアキムの選任、解任および権限停止の手順
- 第36-1条 削除
- 第36-2条 選挙で選ばれるアキム候補者の要件
- 第37条 アキマットおよびアキムの行為
- 第38条 州・共和国的意義を有する市・首都・ライオン（州的意義を有する市）・市ライオンにおけるアキム事務局
- 第38-1条 ライオン的意義を有する市・村・保養村・農村地区におけるアキム事務局
- 第39条 地方予算で運営される行政機関

### 第3-1章 地方自治への市民参加

- 第39-1条 地方自治への市民参加の事由
- 第39-2条 地域コミュニティ構成員の権利と義務
- 第39-3条 地域コミュニティ会合および地域コミュニティ集会
- 第39-4条 地方自治団体の義務
- 第39-5条 政府機関と地方自治団体との相互関係
- 第39-6条 地方自治団体の責任
- 第39-7条 地方自治の地域協議会

### 第4章 最終規定および経過規定

- 第40条（削除）
- 第41条 本法と他の法律との関係およびその規定の実施手順