

## ロシア連邦における財政連邦主義

慶応義塾大学大学院 後期博士課程 長谷 直哉

### はじめに

ロシア連邦が成立してから10年以上が経過したが、ロシアが連邦制をとっているのにもかかわらず、現代ロシア政治研究においては、財政連邦主義や比較連邦論における議論が応用されることは少なかったといえる。連邦制は、連邦政府と構成政府との間で主権を分有することを前提としており、財政的自律性の確保は、単一制国家における地方自治以上に重要である。比較連邦論者のロナルド・ワッツは財政の役割について「財源の配分は、連邦制を構成する各政府にとって重要である。なぜならば、各レベルの政府が憲法によって定められた立法および行政上の権限を執行するためには財源が必要であり、また、税や財源は各レベルの政府が各々の領域における経済事象に対処するためにも重要であるからである」と述べている<sup>1</sup>。ロシアでは天然資源に関する税や使用料の分配、そして社会保障や福祉に関わる分野において財政上どのような関係を築くべきかについて政府間で様々な議論や試みが実行されてきた。税財政をめぐる政府間の対立と協調の中で様々な制度的枠組みが形作られてきたのであった。

ロシアの連邦構成政府<sup>2</sup>は財政移転からではなく主に租税収入から歳入を得ており、国家総税収に対する構成政府の税収比は、プーチン政権による中央集権化政策が進行する現在でも四割を超えている。これは他の連邦国家の事例との比較においても高い水準にある。したがって、ロシアの構成政府は一定の財政的な自律性を有していることには疑いがない。しかしながら一方で、ロシアでは構成政府間の財政格差が大きく、財政余力のある構成政府の数は限られている。そして、基幹税を構成政府や地方自治体に分配する場合の配分比率は連邦政府予算によって決定され、また歳入面で多くの構成政府が連邦政府による財政調整制度や補助金制度に依存していることも確かである。このような事実は先行研究においても指摘されている。しかし政府間財政関係に焦点を当て、財政的な自律性がロシアの構成政府に対してどのような形で保障されているのかを問う姿勢は不十分であった。連邦制を選択した新生ロシアの政治において、政府間財政制度がどのように機能しているのかを把握することは、ロシア連邦制の実像を明確にする上で非常に意義のある作業であるといえよう。

本報告では、財政連邦主義や比較連邦論における分析手法を応用しながら、税源配分の

<sup>1</sup> Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, 1999, p.43.

<sup>2</sup> ロシアの構成政府は本来「構成主体」と呼ばれ、21の共和国、49の州、6の地方、1の自治州、10の自治管区、2の連邦特別都市の総称であり、全部で89の構成主体がロシア連邦には存在する。ただし、本報告では他の連邦国家との比較があること、および分かり易さを重視するため、特に必要とする場合を除いては構成政府という呼称を使用することとする。

問題を中心にロシア連邦における政府間財政関係を分析する。また、政治学的な意味での政府間関係において、政府間財政関係がどのように影響してきたかについても考察を加えたい。

## 1. 分析枠組み

### (1) 先行研究

財政連邦主義の視点から、ロシアの政府間財政制度の特徴をまとめた研究としては、世界銀行やOECDによる調査報告があげられる。世銀研究員のワリッチが中心となって編纂された世銀報告では、ソ連崩壊直後におけるロシアの政府間財政制度および財政連邦主義の形成について詳細な整理が行われている<sup>3</sup>。OECDの報告では、世銀報告以降の時期を含めた1990年代のロシアにおける政府間財政制度の特徴や傾向が整理されている<sup>4</sup>。これらの研究はロシアの政府間財政関係研究のための基本的なデータを提示したという意味で重要である。またクリマーノフとラヴロフは、最近の政府間財政制度改革の動向を示した研究を発表している<sup>5</sup>。ただし、これらの研究は財政制度の形式的な分析に留まっている。他の連邦国家との比較を重視した研究としては、フリスチェンコによる分析がある<sup>6</sup>。国家歳入に占める構成政府統合予算の比率や税率比、財政移転の割合について比較を行っている。この研究については、連邦国家に限定して比較の視点を導入していることは評価できるが、財政システムをめぐる質的な分析に踏み込んでいないという問題がある。ロシア連邦制における政府間財政関係を分析するためには、比較可能な視点を導入するのみならず、財政制度が連邦政府と構成政府との関係に与えた影響を分析する視点が必要であろう。

### (2) 分析枠組み

伝統的な財政連邦主義の立場は、中央政府こそがナショナル・ミニマムを保障することができるとの認識から、地方財政の役割を限定的にみてきた。例えばマズグレイヴは財政連邦主義について、その機能を公共財の提供を意味する資源配分、社会保障など所得再分配に関わる再分配、そして経済・金融政策に関わる経済安定化の三つをあげ、このうち地方財政が担う機能を資源配分に限定している<sup>7</sup>。これは地方財政が再分配や経済安定化機能を持つと、社会保障やマクロ経済政策の面で地域格差が生じる可能性があるからである。しかしながら、こうした中央集権的な見解は単一制における地方自治体財政に対してなら

<sup>3</sup> Christine I. Wallich (ed.), *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, World Bank, 1994

<sup>4</sup> A. Lavrov, J. Litwack and D. Sutherland, *Fiscal Federalist Relations in Russia: a Case for Subnational Autonomy*, OECD, 2001

<sup>5</sup> V. Klimanov and A. Lavrov, "Mezhbiudzhethnye Otnosheniia v Rossii na Sovremennom Etape", *Voprosy Ekonomiki* (経済問題), November, 2004, pp.111-125

<sup>6</sup> V. Khristenko, "Razvitie Biuzhethnogo Federalizma v Rossii: itogi 1990-kh godov i zadachi na perspektivu", *Voprosy Ekonomiki*, February, 2002, pp.4-18.

<sup>7</sup> Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Kogakusha, 1980, pp.513-527.

ば妥当かもしれないが、憲法における主権の分割を前提とした連邦制における構成政府財政に対してはあてはまらない。単一制における地方自治は中央政府から地方政府に対する権限の「委譲」と地方政府による「委譲」された権限の執行、そして「委譲」権限に対する中央政府の管理といった性格を有するものである。事例によっては地方自治体が中央レベルでの政策形成に影響を与える場合も見られるが、地方自治体の権限は中央政府の管轄内に留まっている。一方で、連邦制では連邦政府の権限は憲法において限定されている。ロシアでは、人権や公民権、国土・国境管理、連邦政府行政機関の設置や管理、マクロ経済・金融政策、通貨政策、国防および外交、連邦法の制定と連邦司法制度など、基本的に国家規模で対応すべき分野に連邦権限が制限されている。共管権限に区分されている教育、地方自治体の管理、社会保障、文化問題、構成政府の対外経済関係などは連邦法が優越するものの、構成政府との協議が必要である。そして連邦権限および共管権限以外の権限は残余権として構成政府に「移譲」されている。実際にロシアでは、資源配分機能のみならず、社会扶助や産業政策など再配分や経済安定化機能にあたる活動が構成政府によって担われているのである。

バードは伝統的な財政連邦主義のモデルでは、地方政府は歳出以上の歳入を得ることができず、垂直的財政不均衡は不可避であると論じている。彼は伝統的な財政連邦主義モデルの問題点として、以下の四点をあげている<sup>8</sup>。

- ① 税がコストのように解釈され、結果的に低い税率の税制が想定されてしまうこと
- ② 中央政府の「下位」政府に対する優越がモデルの認識に織り込まれていること
- ③ 政府は本質的には政治機構であるにもかかわらず、経済学的な視点のみが採用されていること
- ④ モデルが規範的すぎるため、現実の税源配分の問題について十分な説明をできていないこと

この四点のうち、②および③は連邦制における政府間財政関係を分析するためには特に重要な視点である。②の視点について、比較連邦論では伝統的な財政連邦主義モデルとは異なり、憲法における権限区分と照応して、構成政府が歳入および歳出の面で十分な自律性を維持しているかどうかということが分析の焦点となっている。ワッツはこうした前提に立ち、税源配分、歳出構造、垂直的財政不均衡と水平的財政不均衡の構造、財政移転システムの四点を連邦制における政府間財政関係分析の中心として示している。③の視点については、テア・ミネシアンが「政府間財政関係は非経済的要因、すなわち、政治的、社会的、文化的要因にも影響を受ける」として同様の見解を示している<sup>9</sup>。また、政治学の立場からの批判もある。岩崎はマスグレイヴやブキャナン、オーツらによる伝統的な財政連邦主義

---

<sup>8</sup> Richard M. Bird, *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*, IMF working paper, 1999, pp.6-7. また、マスグレイヴら伝統的な財政連邦主義とバードの立場の対比については以下が詳しい(持田信樹『地方分権の財政学 — 原点からの再構築』、東京大学出版会、2004、pp.76-81)。

<sup>9</sup> Teresa Ter-Minassian, "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", in Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997, p.21.

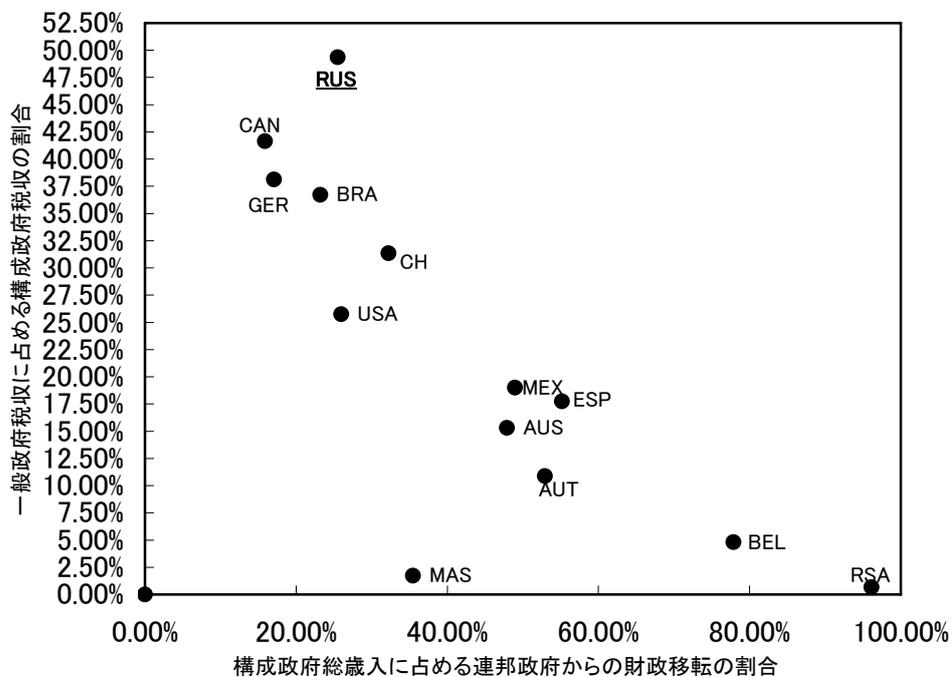
が単一制における中央・地方間財政関係と連邦制における連邦政府・構成政府間における財政関係を区別していないと批判し、政治学的視点の導入が必要であると指摘している。岩崎はワイドナーの議論を応用して、政治的次元における政略目標と経済的次元におけるプログラム目標の双方について連邦政府と構成政府が競合的なのか協調的なのかを分析する必要があるとしている<sup>10</sup>。

本報告では、こうした伝統的な財政連邦主義に対する批判を踏まえて、ロシアにおける財政連邦主義の形成過程を分析する。政府間財政関係の基本ともいえる税源配分のデザインがどのようにして構築されてきたのかを中心に検証し、そして歳出構造および財政移転のシステムについての比較分析を加えてロシアの政府間財政関係の特徴を把握する。先行研究のように財政関連データの整理や分析に留まらず、連邦政府や構成政府の政策や政治過程と財政制度の関係に注目することで、政府間関係と財政制度の関係を明確にしたい。

## 2. ロシア連邦構成政府の財政力

まず他の連邦国家との比較において、ロシアの構成主体がどの程度の財政力を有しているのか確認しておこう。図1は一般政府税収に占める構成政府の税収比を縦軸に、構成政府歳入に占める連邦政府からの財政移転の割合を横軸にとり、国ごとに構成政府の財政力を比較した散布図である。

図1 構成政府の財政力



<sup>10</sup> 岩崎美紀子『カナダ連邦制の政治分析 — 連邦補助金をめぐる諸問題』、御茶ノ水書房、1985、pp.59-75.

(資料) *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF の 2003 年および 2004 年版を元に作成

注：データを利用できる連邦国家の直近 3 ヶ年の平均比率を示した。全て財政移転後のデータである。

オーストラリア、カナダ、ドイツ、マレーシア、南アフリカは 2001 年から 2003 年までのデータ、オーストリア、ベルギー、スペインは 2000 年から 2002 年までのデータ、メキシコは 1998 年から 2000 年までのデータを利用した。ただし、ブラジルは 1997 年および 1998 年の 2 ヶ年、アメリカについては 2001 年のみのデータに拠っている。ロシアについては、構成政府データについてロシア連邦財務省によるロシア連邦構成主体予算執行報告 (Otchet ob Ispalnenii Konsolidirovannogo Biudzheta Sub'ekta RF)<sup>11</sup>の 2002 年から 2004 年までのデータを利用した。IMF の統計資料では構成政府の統合予算についてしか記載されていないためである。

ロシアの 2002 年から 2004 年までの一般政府総税収に占める構成政府税収の平均比率は 49.36%、構成政府の歳入に占める連邦政府からの財政移転の割合は 25.49%であり、カナダやドイツの州政府と同等の財政力をロシアの構成主体が有していることが分かる。この国際比較の結果から、ロシアの構成主体が量的にみて十分な財政的基盤を築いていることが伺える。しかしながら、ロシアの構成主体に対する財源保障は十分ではないとの指摘がこれまで多くなされてきた<sup>12</sup>。なぜならば、ロシアでは税源区分は連邦税法によって定められ、連邦税を構成主体や地方自治体に分配する際の配分比率は連邦政府予算において決定されるからである。ブラジルやスペインでは税源区分や財政に関する規定が憲法に明記されているが、ロシアでは共管権限に税に関する事項があることが確認できるのみで、法制度的には財政上の主導権は連邦にあるとあってよい。しかし、現実には財政関係において連邦政府が主導権を握るよう舵を切ったのは、ロシア金融危機が起った 1998 年以降のことである。

### 3. 旧税法下における税源配分

1990 年 6 月に主権宣言を行い<sup>13</sup>、ソ連との決別を鮮明にしたロシアは財政システムの整備を急速に推し進めていった。1991 年 12 月 27 日には旧税法である「ロシア連邦における基本的税システム」についての連邦法が制定され<sup>14</sup>、連邦税 (関税、付加価値税、所得税、法人税、相続税などが中心)、構成政府税 (法人資産税、林業税、工業用水使用料)、地方税 (固定資産税、土地税、賭博業税など) といった税源区分がなされた。配分税目をみると、連邦政府が基幹税を握っており、連邦優位の歳入構造がみてとれる。また、税率調整については連邦税法に規定がない限りにおいて、構成政府が税率調整を行うことが認められた。したがってロシアでは基幹的な課税権を連邦に集中させ、そしてその連邦税収入を連邦税構成政府に分配するシステムが採用されている<sup>15</sup>。しかしながら、ソ連崩壊直後のロ

<sup>11</sup> 連邦財務省予算執行報告はロシア連邦財務省国庫管理局のサイト (<http://www.roskazna.ru/>) において公表されているものを利用した。

<sup>12</sup> 例えば、A.Shliefer and R.W.Vishny, *The Grabbing Hand*, Harvard University Press, 1998,p.249.

<sup>13</sup> ただし、現行の連邦体制が確立されたのは 1994 年以降のことである。

<sup>14</sup> *Ekonomika i Zhizn'* (「経済と生活」紙), December, No.11, 1991

<sup>15</sup> こうした傾向は現行税法においても変わっていない。

シアでは連邦政府の求心力は非常に弱く、構成政府からの主権要求や権限要求に抗しきれない状態にあった。特に、ソ連時代に中央と地方との間で歳入を分与する制度をとっていたため、税徴収システムが不完全であったことは大きな問題であった。1991年11月に連邦税庁が設立されるが、連邦税庁の職員は徴収のための訓練をほとんど受けておらず、税徴収に対する意識の高まりを見せることもあまりなかったという<sup>16</sup>。このため、制度が整備される前に構成政府からの税収分与の要求が高まり<sup>17</sup>、構成政府によって配分される連邦税比率に大きな格差がついてしまった<sup>18</sup>。また構成政府の税源要求の背景として、1996年までのロシアは経済体制移行の影響から、公務員賃金の不払い問題に代表されるように、連邦レベルおよび構成政府レベル双方において深刻な歳入不足に直面していたことがあげられる。こうした環境下において、構成主体に対して連邦政府から多くの公的業務の移管も進められていた。移管された業務の多くは教育や医療、社会扶助、年金、交通機関などに関連する業務であり、多くが追加的な財政負担を構成主体に強いるものであった<sup>19</sup>。したがって、構成政府が財源および歳入を連邦に対して要求するインセンティブが極めて大きかったといえる。ロシアの財政連邦主義の問題点として構成政府のソフト・バジェットが問題視されることがしばしばあるが、結果に注目するよりもそうした結果を生み出したシステムの問題点を指摘すべきであろう<sup>20</sup>。そして、連邦憲法成立前の過渡的な時期には、連邦財務省と構成政府間での協議によって配分比率が決定されるという状況にあった。構成政府の協力を得なければ税収に支障をきたす状態にあったのである。こうした政府間関係は現行の連邦憲法体制が発足した1994年以降も続き、「権限区分条約」という個別の政府間協定で構成政府に連邦憲法上の規定に対する「適用除外」を認めざるをえない状況にまで至った<sup>21</sup>。

以下の表1は旧税法下における連邦税の政府間配分比率をまとめたものである。こうした配分比率は各年予算形成過程において定められる。連邦財務省が予算案とともに議会に提出する形をとっている。したがって、構成政府予算および歳入に連邦政府が介入できるシステムとなっているのである。しかし、先述のように、90年代のロシア連邦政府の政治

---

<sup>16</sup> Philippe Le Houerou, *Fiscal Management in Russia*, World Bank, 1996, p.18.

<sup>17</sup> *ibid.*, p.17.

<sup>18</sup> Daniel Treisman, *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, The University of Michigan Press, 1999, p.21

<sup>19</sup> Jon Craig, John Norregaard, and George Tsibouris, "Russian Federation", in Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997, pp.684-688

<sup>20</sup> 構成政府のソフト・バジェット構造に注目した研究例としては以下：堀内賢志「ロシアの連邦制と地域政策－カリーニングラード州と沿海地方のケースを念頭に－」、『ロシア東欧貿易調査月報』、1月号、2003、pp.1-22.

<sup>21</sup> 1998年6月までに46の構成主体が締結した。

表1 1994年から2001年までの税配分比率

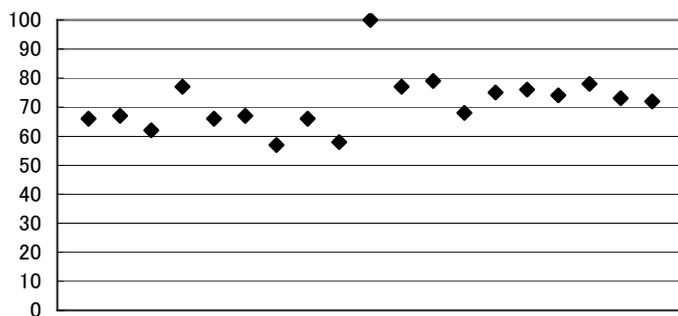
税目	実施年	連邦の留保率	構成政府への配分率
関税	1994-2001	100%	0%
付加価値税	1994-1999	75%	25%
	1999-2000	85%	15%
物品税1	1994-2001	50%	50%
物品税2	1994-2001	0%	100%
所得税	1994、1997-1998,2001	0%	100%
	1995-1996	10%	90%
	1999-2000	15%	85%
法人税	1994-2001	37%	63%

(資料) Alexei M. Lavrov and Alxei G.Makushkin (eds.), the *Fiscal Structure of the Russian Federation: Financial flow between the Center and the Regions*, East West Institute, 1999, p.41.および各年連邦予算を参考に筆者が作成。

注：物品税1は酒税関連、物品税2は燃料税関連。付加価値税は2001年以降、100%連邦が取得することとなった。また、地方自治体への配分比率は構成政府が地方自治体との交渉の上決定されていたため、詳細は不明であるが、予算執行報告やロシアの統計資料から試算するに、構成政府への配分される付加価値税の数%、所得税や法人税の40%から50%が地方自治体へ配分されていた。

力は限定的であり、財政システム構築において主導権を握ることはできなかった。「権限区分条約」を締結した構成政府の一部は税制上の優遇措置を勝ち取っている。例えば1994年に同条約を締結したバシコルトスタン共和国は付加価値税の50%を構成政府予算に組み込むことが認められていた<sup>22</sup>。このため、厳密には配分比率について構成政府間に格差が生じていた。図2は構成政府のうち、共和国（チェチェン共和国を除く）における連邦税全体

図2 構成政府に対する連邦税配分比率(1995、%)



(資料) Alastair Mcauley “The Determinants of Russia Federal-Regional: Equity or Political Influence?”, *Europe-Asia Studies*, Vol.49, No.3, 1997, pp.441-443. をもとに筆者が作成。

の配分比率を散布図にしたものである。多くは60%台後半から70%台後半に位置している。

<sup>22</sup> V.R Khafizova, “Biudzhnet Respubliki Bashkortostan v Novykh Usloviakh”, *Finansy* (財政), August 1996, p.15.

100%となっている点は極東に位置するサハ共和国のものであるが、同共和国はダイヤモンドや石炭など天然資源が豊富で連邦政府に対して強い交渉力を有していたことがこうした結果につながったのであろう。このように、予算上の配分比率は連邦税配分の最低水準を示していたにすぎなかった。

また、構成政府の課税権に対しても連邦政府は柔軟な姿勢を認めていた。1993年12月22日付の大統領令では、旧税法の税源配分規定を超えて構成政府が課税権を行使することが認められた。このため、構成政府によって税率変更や新税導入が盛んに行われ、税制上の整合性に問題が生じるようになった。特にモルダヴィア共和国やスヴェルドロフスク州などの一部の構成政府が他の構成政府から「輸入」される製品に「関税」をかけたことによって、問題は税制だけではなく、国内市場の一体性に影響を及ぼす事態となった。連邦政府は問題を收拾するために1996年8月18日付の大統領令において先の1993年大統領令での規定を取り消すことになったが、構成政府側の税源および歳入に関する要求は弱まることなく、対立の一部は憲法裁判所へと持ち込まれることとなった<sup>23</sup>。例えば、1997年3月にコミ共和国が課税権限に関して行った質問について、構成政府の課税権限を派生的なものとして判断し、連邦憲法第8条の経済空間における統一性の原則に依拠し、課税権限区分の源泉は連邦にあるとした<sup>24</sup>。2001年1月にはチュヴァシ共和国、キーロフ州、チェリャビンスク州の税法が連邦税法に抵触しているかどうかを争う裁判が行われたが、租税原則を定める基本的な権限は憲法上連邦側にあることが認められ<sup>25</sup>、構成政府側の税法は改正を余儀なくされた。

旧税法は連邦政府優位の財政システムを志向していた。しかし現実には、連邦成立初期における連邦政府の求心力は極めて弱く、連邦政府が構成政府の財源要求に対して大幅に譲歩する姿勢がみられた。したがって、この時期の財政システムの規律は低かったといえよう。しかしながら、1996年の大統領令や、憲法裁判所の判決にみられるように財政システムの安定を志向する動きも徐々に現れてきていた。こうした傾向は現行税法制定後に財政システムの中で結実していくこととなる。

#### 4. 現行税法下における税源配分

現行税法は1998年7月に第一部が制定（1999年1月施行）、そして2000年8月に第二部が制定された（2001年1月施行）。そしてその規定が財政システムに反映されるようになるのは2002年予算以降のことである。現行税法では、関税、付加価値税、物品税（酒税関連および燃料税関連）、天然資源使用料、所得税、法人税、印紙税など基幹税が連邦税と

---

<sup>23</sup> ここまでの経緯は以下が詳しい（Alexei M. Lavrov and Alxei G. Makushkin (eds.), *the Fiscal Structure of the Russian Federation: Financial flow between the Center and the Regions*, East West Institute, 1999, pp.42-43.）。

<sup>24</sup> 1997年3月21日の判決（*Sobranie Zakonadatel'stva Rossiskoi Federatsii*（ロシア連邦立法集）, No.13, St.1612, 1997）。また、この判決に関しては以下が詳しい（小森田秋夫、「税財政と憲法 — ロシア憲法裁判所の判決から —」、日本国際問題研究所『エリツィン体制下におけるロシアの立法動向』所収、2000、pp.29-32）。

<sup>25</sup> 2001年1月30日の判決（*Sobranie Zakonadatel'stva Rossiskoi Federatsii*, No.7, St.701, 2001）。

して、運輸税、法人資産税（環境保全料）、売上税、賭博業税の4つが構成政府税（地域税）、土地税、固有資産税、広告税が地方税として区分されている。そして旧税法に比べて税目が簡素化され、連邦税法の規定の範囲内で税率調整が可能となっている。とはいえ、構成政府の歳出責任に見合った税源配分がなされたわけではなく、税源区分の傾向は旧税法と変わりはない。連邦財務省次官のシャタロフ（当時）は、現行税法の導入目的の一つに、連邦、構成政府、地方自治体の権限分割に相応する連邦税、地域税、地方税の区分を掲げているが<sup>26</sup>、旧税法下において構成政府が税歳入の約8割程度を付加価値税、法人税、所得税から得ていることから考えると、根本的な問題はまったく改善されていないことがわかる。しかしながら、現行の税制システムはかなり安定的に運用されていくこととなった。

この理由の一つは政治的状況が大きく変化したことにある。1998年のロシア金融危機を契機に連邦政府内において連邦の求心力を強めようという機運が急速に高まった。これは金融危機の際にいくつかの構成政府が、危機による経済への悪影響を和らげるため、独自に価格統制政策や、食品の持ち出し規制、連邦政府へ納入する税金の着服など、商品やサービスの自由な移動の制限を禁じる連邦憲法に対する違反行為を行ったことが大きくクローズ・アップされたことにある<sup>27</sup>。こうした状況を受けて当時首相であったプリマコフは、1999年1月26日に開かれた「連邦関係の発展問題に関する全ロシア会議」で国家統合に作用しない当時の連邦制のあり方を痛切に批判した<sup>28</sup>。その後、「ロシア連邦国家権力機関とロシア連邦構成主体の国家権力機関との間の管轄事項および権限区分の原則および手続きについて」の連邦法が制定され、「権限区分条約」の機能が共管権限の調整に限定されることとなった<sup>29</sup>。同法の制定によって、2002年までに全ての「権限区分条約」が効力を失い、連邦法に矛盾する構成政府法の改正が進んだ。またもう一つの理由として、経済状況の好転があげられるだろう。1998年まで1997年を除いて一貫してマイナス成長であったロシア経済が1999年以降、天然資源産業の好調を受けてプラス成長を続けているのである。GDPの成長率は、1999年5.4%、2000年8.3%、2001年5.0%、2002年4.3%、2003年7.3%であり、これに伴い2000年以降実質で天然資源利用料収入が毎年前年比で倍近い伸びとなっている。同時に構成政府財政も好転した。財政赤字を計上した構成主体の数は、1996年には85あったが、2000年には25に減少した<sup>30</sup>。これらの政治的、経済的变化の下、構成政府は税源および歳入の要求を以前のように強く主張しなくなった。

現行税法が予算行政に反映されるようになるのは、「2005年までのロシア連邦予算連邦主義発展プログラム」に関する連邦政府令<sup>31</sup>が2001年8月15日に公布されて以降のこと

<sup>26</sup> *Ekonomika i Zhizn'*, December, No.27, 1997 および *Ekonomika i Zhizn'*, December, No.28, 1997

<sup>27</sup> Kathryn Storner-Weiss “Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia”, *Post-Soviet Affairs*, 15,1999, p.87.

<sup>28</sup> この演説は「分離主義」、「構成原理の調整」、「法的な分離主義」、「権限区分条約」、「国有資産の管轄」、「財政」、「構成主体の統合」といった七つの問題からなる (*Rossiiskaia Gazeta*(ロシア新聞), 27 January, 1999)。

<sup>29</sup> *Sobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No.26, St.3176, 1999

<sup>30</sup> 「2002年から2010年、2015年までのロシア連邦諸地域の社会経済的發展に関する格差縮小」についての連邦プログラム付表2を参照(*Sobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No.43, St.9015, 2001)。

<sup>31</sup> *Sobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No.34, St. 3503, 2001

あった。このプログラムでは現行税法の規定に基づいて、2002年から2005年までの税配分率が定められている。次の表2はその配分率を表にしたものである。

表2 2005年までの税配分率

税目	区分	配分比率	
		連邦	構成政府
関税	連邦	100%	-
付加価値税		100%	-
天然資源利用料(石油・ガス・石炭など)		80%	20%
天然資源利用料(一般に普及している鉱物)		-	100%
天然資源利用料(その他鉱物)		40%	60%
天然資源利用料(大陸棚採掘物)		100%	-
物品税(燃料税関連、自動車)		100%	-
物品税(酒税関連)		50%	50%
物品税(その他)		-	100%
所得税		-	50%(残り50%は地方自治体へ)
相続税		-	100%
法人税	-	31%61%(残り8%は地方自治体へ)	
運輸税	地域	-	100%
売上税		-	40%(残り60%は地方自治体へ)
環境保全料		-	50%(残り50%は地方自治体へ)
賭博業税		-	80%(残り20%は地方自治体へ)

(資料)「2005年までのロシア連邦予算連邦主義発展プログラム」(*Sobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No.34, St. 3503, 2001)をもとに筆者が作成

注：法人税の構成政府分の一部を地方自治体との財政調整に用いることができる。

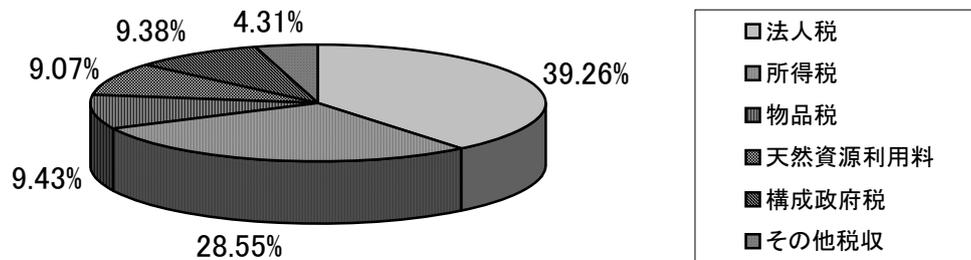
旧税法と比較すると付加価値税や物品税(燃料税関連、自動車)が100%、連邦税収に区分されている。また、旧税法の下では配分が不透明であった天然資源使用料の配分が明確化された。そして、地方自治体への配分比率も明確になった。同プログラムは現行税法同様、歳出責任と税源区分が適合的な財政システムを構築することを目的としているが、構成政府の財源はむしろ制限される方向に向かっている。さらに売上税については2003年7月7日の税法改正によって削除されている<sup>32</sup>。この財政システム改革は、構成政府から地方自治体に対する影響力を削ぐことを意図して実行された地方自治体改革と並行して行われていた<sup>33</sup>。次の図3は、2004年の構成政府総税収に占める各税目の歳入比率をグラフ化したも

<sup>32</sup> *Rossiskaia gazeta*, 9 July 2003

<sup>33</sup> 2001年6月21日にプーチンは「連邦機関、構成主体機関および地方自治機関との間の権力および権限区分に関する準備のためのロシア連邦大統領委員会に関する」大統領令に署名し、大統領府副長官のコーザークをその議長に任命した(*Sobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No.26, St.2652, 2001)。

のである。構成政府税は運輸税、環境保全料、賭博業税、その他の構成政府税の合計である。厳密な意味で構成政府の税源といえるのはこの構成政府税の部分であるが、これが総税収に占める割合は 9.38%に過ぎない。その他部分を含めると 9 割強が連邦税からの分配

図3 構成政府総税収に占める各税目の歳入比率(2004)



(資料) Otchet ob Ispalnenii Konsolidirovannogo Biudzheta Sub'ekta RF, 2004 をもとに筆者が作成。

によっている。これは構成政府全体のデータについてであるが、どの税目からの歳入が多いかについては各構成政府の政治経済状況によって大きく異なる。例えば外資系企業を含め多くの企業を擁するモスクワ市では、総税収に占める法人税収の割合が、47.25%と全体のデータと比較して高くなっている。また、石油関連産業が集中するウラル地域のハンティ・マンスク自治管区では天然資源利用料収入の割合が 38.97%となっており、全体の場合に比べて 4 倍弱もある。一方で工業が弱いアムール州のように税収そのものが少なく、税収が移転収入の 8 割にすぎない構成政府も存在する。ただ、いずれの例にせよ構成政府税が多くを占める構成政府は存在しない。さらに、2004 年 8 月の連邦予算法の改正により各種税目ごとに配分比率が定められ、それまで各年予算で行われていた税収配分の調整余地が大幅に制限されることとなった<sup>34</sup>。この改正の目的は地方自治体の財政基盤強化と政府間予算関係の明確化にあった<sup>35</sup>が、税源移譲が行われず、税収配分調整がより困難になったことで構成政府の連邦政府に対する財政依存が強まると考えられる。

<sup>34</sup> 「ロシア連邦予算法・予算間関係の規制に関する章部分の改正」についての連邦法 (*Sobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No.34, St.3535, 2004)。

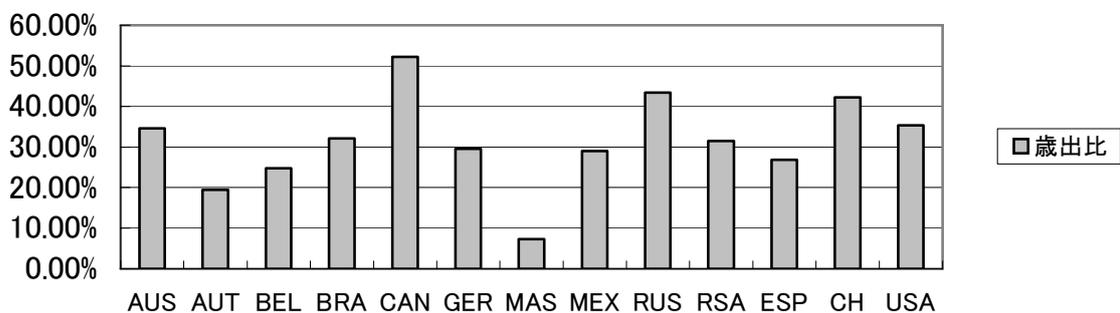
<sup>35</sup> ロシア連邦財務省サイトで 2004 年 5 月 26 日に公開された *Osnovnye printsipy politiki v sfere razgranicheniia dokhodnykh i raskhodakh polnomochii mezhdu urovniami biudzhetnoi sistemy RF*にある *Poiacnitel'naia zapiska k proektu Federal'nogo zakono "O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Biudzhetye kodeks Rossiiskoi Federatsii v chasti regulirovaniia mezhibiudzhetykh otonoshenii"* を参照した ([http://www.minfin.ru/fvr/fin\\_ref.htm](http://www.minfin.ru/fvr/fin_ref.htm))。

## 5. 歳出構造と財政移転

### (1) 歳出構造

次に歳出構造について分析を行う。歳出構造の特徴を明確にすることは、構成政府がどういった政策分野での影響力が大きいのかを把握するのみならず、憲法上の権限区分と歳出構造の相違を検証することでより実態に迫れるという意味において重要である。次の図4は、一般政府総支出に占める構成政府歳出の割合をグラフで示したものである。グラフ

図4 一般政府総支出に占める構成政府歳出の割合

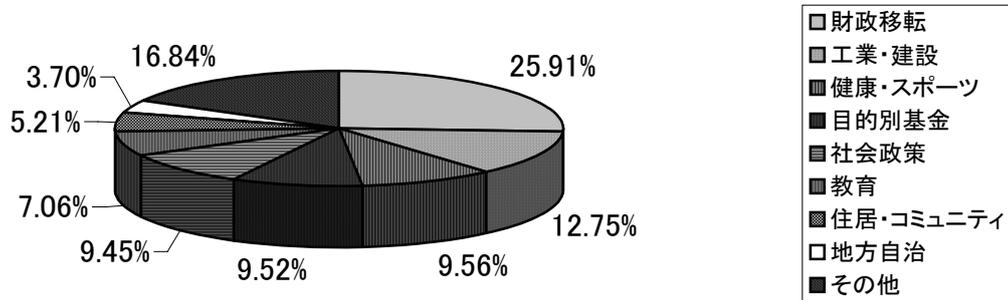


(資料) 図1に同じ

注：利用できる最新のデータを利用した。全て財政移転後のデータである。オーストラリア、カナダ、ドイツ、マレーシア、南アフリカは2003年データ、オーストリア、ベルギー、スペインは2002年のデータ、アメリカは2001年、メキシコは2000年、ブラジルについては1998年のデータを利用した。ロシアについては、構成政府データについてロシア連邦財務省によるロシア連邦構成主体予算執行報告の2004年のデータを利用した。

にあるように、ロシアの構成政府の歳出比はカナダに次いで大きく、ロシアの構成政府が他の連邦国家に比べて多くの活動を行っていることがわかる。また、2004年のデータが突出して高いわけではなく、90年代から常に40%以上の歳出を構成政府が担ってきたのであった。したがって、構成政府の大きな歳出に見合った十分な財源が必要とされることになる。では構成政府の歳出構造はどのような特徴をもっているのでしょうか。以下の図5は2004年の構成政府の歳出を項目ごとにまとめたものである。

図5 構成政府の歳出区分(2004)



(資料) 図3に同じ。

各比率は構成政府総支出に占める個々の歳出の割合を示している。地方自治体への財政移転、工業・建設、健康・スポーツ、目的別基金、社会政策、教育、住居・コミュニティ、地方自治関連の順に歳出が多くなっている。現行税法が予算行政に組み込まれた2002年以降、工業・建設に増加傾向が見られる以外には基本的に歳出構造に変化はない。地方自治体への財政移転は地方自治体の総歳入の54.59%を占め、財政システムの変更後も構成政府による地方自治体への影響力は未だ強いことが伺える。目的別基金の大半は地域道路基金が占めている(目的別基金歳出の72.31%、歳出全体の6.89%)。産業政策やインフラ整備に関わる工業・建設の項目と地域道路基金への歳出を合計すると、19.64%とほぼ歳出の2割を占め、域内の経済政策においても存在感を示している。またこれら以外に歳出面で注目すべき点は社会政策への歳出についてである。これは社会扶助を主とする政府活動のことである。歳出に占める割合は9.45%であるが、連邦政府予算における社会政策の歳出額を上回っており、社会政策の面でも構成政府の役割は大きいといえる。教育や住居・コミュニティ政策については主に地方自治体が担っている<sup>36</sup>。歳入の場合とは異なり、歳出構造については構成政府間の差異はほとんどみられない。以上のことから、ロシアの構成政府の活動範囲は非常に広く、またインフラ整備、経済政策、社会保障など、再配分政策や経済安定化に関わる行政サービスの重要な供給者となっているのである。伝統的な財政連邦主義が想定する地方政府とはまったく異なる役割をロシアの構成政府は担っているため、この活動に適合的な財源が保障される必要があるのである。

<sup>36</sup> 地方自治体財政については以下が詳しい：横川和穂「ロシアにおける財政改革と地方自治体財政の変容－『ロシア連邦における2005年までの財政連邦主義発展プログラム』を中心に－」、『ロシア・東欧研究』、第33号、2004、pp.106-122.

## (2) 財政移転

最後に、財政移転について分析を行う。ロシアにおける連邦政府から構成政府に対する財政移転は使途が定められていない一般補助金と使途に条件が付けられた特定補助金の二つに大きく分けることができる。一般補助金を構成しているのは構成政府間の財政不均衡を是正するために設けられた平衡交付金である。一方、特定補助金を構成しているのは、条件付きの交付金 (Dotatsiia)、主に連邦政府行政の委任業務に対して拠出される国庫支出金 (Subventsii)、そして特定の政策プログラムに対して拠出される助成金 (Subsidii) である。これら以外に、社会保障関連の基金から拠出される予算外補助金がある。これは年金基金、社会保険基金 (失業手当、児童手当、出産手当、育児休暇手当を拠出する基金)、義務的医療保険基金からなる。これら社会保障関連の基金は統一社会税として徴収される保険料と政府予算からの移転によってまかなわれている。政府予算からの移転は基金収入の1割程度であるが、この移転財源のほぼ全てが構成政府予算から拠出されている。ただし、この予算外補助金については構成政府が同基金に各年予算において拠出する額とほぼ同額が毎年、構成政府に還元されているので財政移転として算入しなくとも実質的には問題はない。

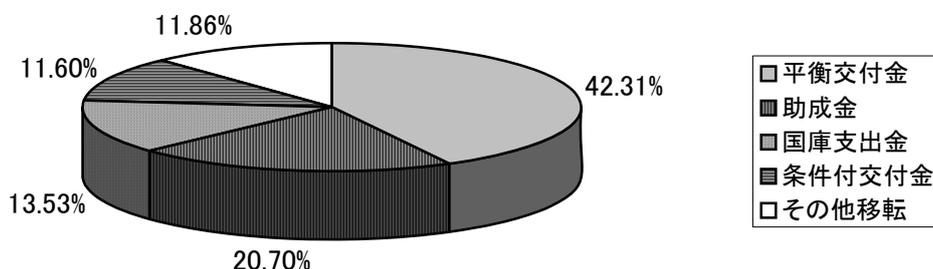
平衡交付金は1994年予算から導入された。「構成主体財政支援連邦基金」から拠出される形式をとっている<sup>37</sup>。この基金の財源は1995年までは付加価値税によってまかなわれていたが、1996年以降は関税や輸出入関連税以外の税目から広く資金を集める方式になっている。特定補助金についてもいくつかの基金が設けられている。例えば2001年予算から、社会政策に対する助成が目的の特定補助金を拠出する「補填基金」が設けられた。拠出する補助金の名目は明確に定まっているわけではない。2002年には障害者対策、放射能障害、住宅支援に対する助成金と育児関連の国庫支出金が同基金から拠出されていた<sup>38</sup>。図6は2004年における構成政府の財政移転の内訳を示したものである。一般補助金である平衡交付金の割合が42.31%と最も大きい。ただし、特定補助金の合計比率は45.83%であり、特定補助金の方がやや多い構成になっている。ワッツはいくつかの連邦国家について特定補助金が財政移転に占める割合をまとめている。その研究によると、アメリカが100%、ドイツが64.5%、オーストラリア53%、インドが38%、スペインが23.5%、カナダが4.3%とされており<sup>39</sup>、財政移転についてロシアの構成政府は比較的使途の自由度が高いといえるだろう。しかし、個々の構成政府についてみた場合に問題となるのは平衡交付金が財政格差

<sup>37</sup> 2000年からは平衡交付金のみではなく、一部地域への電力料金補填のための助成金など特定補助金の拠出も行っている。

<sup>38</sup> ロシア連邦財務省サイトで公開されている統計資料 *Rezultaty raspredeleniia finansovoi pomoshchi sub"ektam Rossiiskoi Federastii v 2002 godu* (<http://www.minfin.ru/fvr/ffpr02.htm>) を参照。

<sup>39</sup> Ronald L. Watts, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Queens University, 1999, p.56.

図6 構成政府移転歳入の内訳(2004)



(資料) 図3に同じ。

の縮小に貢献できていないことにある。1995年に構成主体予算に占める連邦政府からの財政移転の割合について、10%を下回る構成政府が25、10%以上20%未満が21、20%以上30%以下が19、30%以上40%未満が7、40%以上が15であった<sup>40</sup>。こうした財政格差構造はまったくといっていいほど変化していない。10%以上20%未満の構成政府の一部は好調な経済成長に支えられて財政状況を好転させてはいるが、下位の構成政府のほとんどは未だ十分な財政基盤を築けていない。中には税収を大きく減少させている構成政府も存在する。例えば、1995年に財政移転の割合が29.5%であったマリ・エル共和国では、2004年には財政移転の割合が56.53%とほぼ倍増するに至っている。現行税法の導入によって税源が厳格化されたことが影響していると思われるが、一方で1995年に移転の割合が0.9%であったタタールスタン共和国は2004年では3.1%と微増に留まっている。安定した財政基盤を持つ構成政府とそうではない構成政府との格差がより拡大する懸念すらあるのである。歳出構造の節でみたように、ロシアの構成政府は経済政策や社会政策など多くの政策分野において活動を行っている。したがって、財政格差の構造化は公的インフラストラクチャー形成に格差をもたらしかねないのである。

## 結論

以上ここまでで分析してきたように、ロシアでは行政活動における構成政府のプレゼンスは非常に大きい。歳出面について言えば、地方自治体に対する影響力は強く、その行政活動の範囲は再分配政策や経済安定化に関わる政策分野にまで及ぶ。また、国際比較でもその活動量の大きさが確認された。さらに、財政移転については条件付補助金が占める割合は高くなく、財政的な自主性を保持している。しかしながら、財政調整を行っているに

<sup>40</sup> Alstair McAuley, "The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations: Equity or Political Influence?", *Europe-Asia Studies*, Vol.49, No.3, 1997, pp.441-444.の財政資料を参照。この資料はイングーシとチェチェンを除いた87の構成主体の財政状況を整理している。

もかわらず、財政格差は拡大する可能性すら見せている。社会政策や経済政策における構成政府のプレゼンスを鑑みると、地域ごとの社会経済状況に大きな相違が生じることは避けられないだろう。こうした点を考慮に入れると、十分な税財源が構成政府に保障されるべきであるが、ロシアの政府間財政制度は連邦優位に構築されてしまっている。国際比較ではロシアの構成政府が量的には十分な税源を保持していることが伺えるが、質的にみれば、構成政府税収の大半は分配された連邦税収から得られたものであり、厳密に考えるとロシアの構成政府の課税権は極めて脆弱なものである。国家統合の深化や社会経済状況の平等化を推し進める必要のある現代ロシアにおいては、課税権の集中がひとつの処方箋であるとも考えられるが、実態としては国内の社会的・経済的格差を押し広げる結果に至ってしまっている。現行税法や「2005年までのロシア連邦予算連邦主義発展プログラム」は権限区分と歳出責任に見合った税源配分を行うことを意図して作成されたが、その目的を未だ果たしていない。

最後に最近のプーチン政権の対応を付け加えておく。政府間関係において権限区分条約が重視され二政府間の交渉が重要な意味をもっていた1990年代<sup>41</sup>とは異なり、プーチン政権は財政面において積極的に連邦政府の影響力を高めようとしている。先述の「2005年までのロシア連邦予算連邦主義発展プログラム」が地方自治体財政の基盤強化を目的としていたのは、予算間関係の透明化だけではなく地方自治体に対する構成主体の影響力を削ぐことを意図していたためでもある。また、2004年度予算教書においてプーチンは歳出および歳入権限の明確化、予算法および税法の改正、そして地方自治体の権限強化を重要視する姿勢をとった<sup>42</sup>。これらの方針は教書の送付以前に連邦財務省において明確化されており<sup>43</sup>、連邦政府が政府間財政関係の抜本的な改革を目指していることは明らかである。また昨年注目を浴びた退役軍人に対する公共交通サービスや医療の無料提供を廃止すること等を目的とした福祉政策改革<sup>44</sup>は、特定補助金の配分を減少させ、財政力が弱い構成主体の歳入を圧迫しかねない。しかしながら、政府間財政関係に手を加えることは容易ではない。先の社会政策改革について、極東連邦管区のプリコフスキーは、極東地域の構成主体に対して財政上の支援を行う意思があることを伝えている<sup>45</sup>。また先述のように2004年8月に連邦予算法が改正されたが、関係する法律を150以上改正しなければならず、完全な制度変更までには相当の時間を要するとみられる。さらに、ほぼ全ての構成主体が要求計算式によって導き出される交付金額以上の補助金を受け取っていることを連邦財務省は把握している<sup>46</sup>が、有効な対処方法は考案されていない。連邦政府が把握できる構成政府の活動には

<sup>41</sup> 1990年代の財政をめぐる政府間関係については以下が詳しい：Elizabeth Pascal, *Defining Russian Federalism*, Praeger, 2003, pp.122-157.

<sup>42</sup> Biudzhethnoe Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobranie Rossiiskoi Federatsii "O biudzhethnoi politiki v 2004 godu", *Finansy*, June, 2003

<sup>43</sup> *Osnovnye printsipy politiki v sfere razgranicheniia dokhodnykh i raskhodakh polnomochii mezhdu urovniami biudzhethnoi sistemy RF* ([http://www.minfin.ru/fvr/fin\\_ref.htm](http://www.minfin.ru/fvr/fin_ref.htm))

<sup>44</sup> 社会政策改革に反対する約8万人分の署名がプーチンに手渡されたという (*RFE/RL Newline*, 10 August 2004.)。しかし、傷病軍人や退役軍人に対する公共交通サービスや医療の無料提供を廃止し、現金を給付する内容の「軍人の生活保障制度」についての連邦法は2004年8月20日、大統領の署名を得た (*Sobranie Zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No.34, St.3532, 2003)。

<sup>45</sup> *RFE/RL Newline*, 4 August 2004.

<sup>46</sup> 以下の連邦財務省サイトで2005年8月29日に公開された統計資料を参照：*Rezultaty Monitoringa na*

限りがあり、連邦の影響力を構成主体に浸透させることは簡単ではないのである。

ロシアにおける政府間財政関係は、基本的に連邦優位のシステムとなっている。確かに構成主体が得る税収額は大きく、また財政移転金の用途についての自由度は高い。しかしながら、税源配分および税収配分比率の調整は連邦法によって規定されるため、連邦政府と構成政府との間に垂直的財政不均衡の構造がみてとれる。このため、質的に見てロシアの構成政府の財政的基盤が安定的であるとはいえない。また、構成政府間の水平的財政不均衡も問題である。構成政府の財政状況は改善傾向にあるが、財政格差の構造化が懸念される。構成政府の財政を連邦政府の管理下に置くことは容易ではないが、連邦優位の財政システムが変更されない限り、徐々に連邦政府による財政上の影響力が増していくことは避けられないであろう。