

論 説

ロシア予算連邦主義発展プログラムと予算効率化

保 坂 哲 郎

はじめに

「1999-2001年のロシア連邦予算間関係改革コンセプト」に基づき、01年8月には「2005年までのロシア連邦における予算連邦主義発展プログラム」が決定され、現在、その具体化が進んでいる。そこでは以下のような改革の方向性が示されていた。

〈これまでの予算間関係システムの問題点〉

〈1〉これまでの予算権限・規制の過剰な中央集中化。ロシアを単一国家と見た場合でも形式的には税・予算権限の極端に高い中央集中化が維持されている。財政資源裏付けなしで連邦法により割当てられた諸義務によって連邦主体や地方の予算は過重負担であり、予算管轄下の賃金や予算諸機関網への支出を含めた地域・地方予算支出の主要部分は連邦で確定された基準で規制されている。さらに地域・地方予算の税収の80%以上は連邦税からの控除で構成されている。地域・地方予算は毎年確定される連邦税分割比率に依存し、構造改革の実施、投資誘致、税能力の開発、税徴集引き上げ努力は機能せず、政治・財政的責任を連邦に託してしまいがちである。財政支援資金配分の公式化傾向にもかかわらず、そのかなりの部分はいまだに厳密な基準や手続きを経ないで配分されており改善が必要になっている。

〈2〉地域・地方予算の問題点。地域・地方予算は透明性が不十分で、その結

果に対し諸段階政府、国民、投資家等がアクセスできる財政管理状態モニタリングに関するシステムがない。

重要な障害は地方自治体の予算的地位の不明確さや、連邦主体内の行政・地域区分の未整備にもある。地方自治体の現在の組織確定過程は未完了であり、行政・地域機構制度の継続性が十分なく財政的独立性や責任を保障するような改革が実施できていない。

これらは予算資源の効率的使用を妨げ、予算サービス量・質の低下、安定的経済成長条件の破壊、構造改革実施条件の複雑化、平等な競争条件のゆがみをもたらし、起業家的・投資的環境の悪化、地域間不均衡の拡大、社会・政治的緊張の増大をもたらしている。

以上の課題を改善するために、中期的展望の全体的戦略枠組みの中で質的に新しい予算間関係システムの実現が必要となり、以下のようなプログラムが構想される。

〈予算連邦主義発展プログラムの戦略〉

プログラムの基本的目的は以下のような柱をもっている。

〈1〉 経済的有効性：連邦主体・地方自治体が構造改革を実施し、競争的環境や適切な投資・起業的状况を設定し、住民所得や経済発展を促進する長期的資源をつくる。

〈2〉 予算責任性：税等の資源の最大限有効な活用、税・予算政策の透明性確保や報告義務改善、予算過程全段階のバランス性維持、法的に確定された相互責任性向上の上での公共財政管理。

〈3〉 社会的公平性：公共サービスや社会保障への市民アクセスの調整。

〈4〉 政治的統合性：諸権力段階間の税・予算権限配分に関する社会的合意の形成、連邦主体・地方自治体権力機関の効果的な機能遂行のための条件づくり、市民社会発展の援助。

〈5〉 地域的統合性：税・予算システムの単一性確保、地域発展の不均衡発生防止と緩和、地域統合性の強化。

この目的達成のために、第一に連邦主体・地方自治体が連邦法の枠内で予算過程を組織化し、財政的自立性を確保し自己充足を向上させる。厳密で安定的でバランスのとれた支出権限や収入財源区分を基礎にした予算収支を構築し、その税能力の向上と効果的利用に関する独立した決定を採用する権利や義務の実現を保証する。

連邦主体・地方自治体が法的に確定された税・予算的自治をもたないと、それらは公共財政の効果的管理、予算分野の再建、地域経済発展の好適な条件づくりに関心をもちない。法的に確定された税・予算権限のみが、自己の財政や社会・経済政策の結果に対する実際の厳密な法的メカニズムによって裏付けられた責任引受けの基礎になる。

同時に、連邦主体・地方自治体に対しては経済的（単一の経済空間、財・労働力・投資移動制限や資本市場へのアクセス制限の撤廃）、政治的（民主的制度、市民社会形成）な競争環境、上級予算でなく自己政策の結果に依拠した厳しい予算制約を構築することが必要である。

第二に、現在の地域社会・経済発展水準や税能力水準、予算確保度の大きな格差の存在、また政府の大きな社会的義務によって連邦主体への財政援助額の増大は余儀なくされており、それは短期・中期的には予算資源の連邦中央集中化を必要とする。

第三に、予算間関係システムは同権、利害関係の合意、相互責任性原則を基礎にし、個々の連邦主体・地方自治体の収入形成の特別な方法実施や、その地域への上級予算からの特別な支出あるいは財政援助融資を認めない。

筆者は、このプログラムの内包する問題点は、改革の長期的基本的目標や方向性が地域・地方予算の自立性・自主性・責任性を強化し、その権限や責任を明確化し、また自己収入度を向上させる点にあることを謳いながらも、短・中期的には、実際の税収入配分に関して連邦政府がより大きな割合を取得し、社会的分野への支出、地域・地方経済格差縮小問題を中心に連邦からの各連邦主体への補助金等の支出を増加させていくという、再集権化の強化が図られているという矛盾構造にある、と考える。各地域の社会・経済的發展水準や税能力水準、予算確保度の大きな格差の存在、政府の大きな社会的義務の問題は短期

的には解決しないであろうし、従って予算資源の連邦中央集中化は短・中期的手段では収まらないと思われる⁽¹⁾。

さらに、地域・地方の独立性や自律性を長期的に求めながらも、具体的戦略としては「予算の効率化」という構想に立っており、この点の齟齬も大きな問題点になっていくと考える。

地方分権への志向を長期的な予算連邦主義の基本的方向性としながらも、短・中期期的には連邦政府への財政の集中を目指しており、それは地域・地方の連邦中央依存体質をさらに強めることにならざるを得ないであろう。この問題点を現ロシア政府はどのような形で乗り越えようとしているのであろうか。

1) 2000-2003年の諸段階予算配分の動向

2000-2003年間に本プログラム方策は明確な結果を示しはじめてきた。

(1) 連邦主体から連邦政府への予算集中化傾向

表1 諸段階政府の予算比率 (対GDP比)

年	連邦予算	地域統合予算	地域予算	地方予算
1996	10.8	15.0	4.9	10.2
1997	10.8	17.5	6.6	10.9
1998	9.7	15.1	6.3	8.8
1999	11.3	13.9	7.1	6.8
2000	14.6	15.1	8.7	6.4
2001	15.1	14.3	7.8	6.5
2002	13.5	14.8	8.3	6.5

出典 ①-c.96

表1に見られるように、90年代後半は地域統合予算比率が連邦予算を大きく凌駕していたが、99年以降両者間比率の変動がおり、連邦、地域統合予算間の関係も変化してきた。2001年連邦予算は地域統合予算を超過し、2000年代に入り逆転の様子を見せている。地域予算と地方予算の関係も1999年以降、地域予算の比率が上昇しており、全体的に予算は連邦予算、地域予算へと上級政府への集中化傾向を示している。

その主要要因を以下の点に指摘できる。〈1〉税収入が連邦政府有利に再配分されている，特に2000年付加価値税・タバコ物品税「分割」の中止，工業採取部門課税変更（連邦主体への繰入れ率急減）。〈2〉市場でのエネルギー資源価格高騰が連邦予算税収増加を促進。〈3〉98年危機後，連邦税徴収率の向上，現物形態での納税等の解消。企業・機関信用債務の縮小である。

表2 2000-2003年の予算間移転と地域財政

	2000年	2001年	2002年	2003年
連邦統合予算における地域統合予算の比率，%				
移転前の収入	45.2	40.1	41.8	40.5
純支出	54.1	58.9	56.8	58.2
連邦予算からの予算間移転				
地域統合予算額の%	9.6	16.1	12.9	13.6
地域統合予算指標，対GDP比				
移転前収入	12.2	12.1	12.2	11.3
連邦予算からの移転	1.4	2.6	2.9	3.2
支出	14.1	14.7	15.5	14.9

出典 ②-c.113

各段階政府予算間の移転状況を見たのが表2である。ここでは，地域予算において収入比率は低下したが，支出比率は上昇し，それに並行して連邦予算からの連邦主体への移転比率は上昇している，特に2001年は突出している。対GDP比でも地域統合予算は横ばいか若干の低下傾向であるが，連邦予算から連邦主体への移転比率は上昇している。

この相互比率動向をみたのが表3である。

表3 移転配分前後の連邦，地域税収配分

	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
前	51:49	54:46	59:41	59:41	60:40
後	46:54	49:51	51:49	49:51	50:50

出典 ②-c.114

この期間，概略的にみて，移転配分前の税収は2001年以降連邦収入比率が大きく上昇していくが，逆に移転配分によってその比率は逆転傾向，あるいは均

等化を見せている。2000年代初頭以降、連邦予算からの連邦主体に対する財政支援は次の項目によって確立してきた。*連邦主体財政支援資金、*社会保障補填資金、*社会支出共同融資資金、*地域発展資金、*地域財政改革資金である。特に連邦主体財政支援資金からの最低予算確保度水準平準化交付金は2001年以降急増しており、拡大しつつある連邦予算支出の6-8%を占めている(表4参照)。受領する連邦主体数も70台が維持されており、ほぼ恒常的な交付金として機能している。

表4 1994-2004年の連邦主体財政支援資金指標

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
金額 10億ルーブル (98年まで兆ルーブル)	11.9	23.6	39.3	52.9	39.2	33.7	57.4	100.3	147.5	173.8	175.8
連邦予算支出比(%)	6.1	8.3	9.0	10.0	7.8	5.9	6.7	8.4	7.6	7.2	6.6
資金受領地域数	—	78	75	81	76	76	71	70	72	71	71

出典 ②-c.114

このような交付金配分による効果をラブロフ等は以下のようにみている(表5参照)。表5にみられるように、資金配分前の10富裕地域収入と10貧困地域収入との格差は、2001年に9.9倍、2002年に7.7倍、2003年に9.3倍であったが、支援資金配分の結果、その格差は3-5倍に縮小しており、その効果は大きい、と(②-cc.114-115)。

表5 地域財政支援資金からの資金提供前後の一人当たり地域予算確保度
(2001-2003年)

	2001年		2002年		2003年	
	前	後	前	後	前	後
最高確保地域	4.11	4.11	4.16	4.16	4.09	4.09
最低確保地域	0.18	0.46	0.19	0.59	0.09	0.61
格差倍率	22.3	8.9	21.4	7.0	45.5	6.7
最高確保10地域	2.67	2.67	2.47	2.47	2.29	2.30
最低確保10地域	0.27	0.57	0.32	0.65	0.25	0.68
格差倍率	9.9	4.7	7.7	3.8	9.3	3.4

出典 ②-c.115

しかし、最高確保地域と最低確保地域との格差は資金提供前では拡大、つまり最低確保地域の確保度が2003年に急低下をし格差が拡大傾向を見せている事も重要である。短・中期的には支援資金なしでは地域格差は改善されていない。

〈2〉 地方自治体予算から連邦主体予算への予算集中化傾向

表6 地域、地方予算収入構造（1999-2003年、％）

	税 収		非 税 収		予算間移転	
	統合地域予算	地方予算	統合地域予算	地方予算	統合地域予算	地方予算
1999年	82.9	69.7	5.4	3.6	11.7	26.7
2000年	83.4	68.2	5.9	3.5	10.7	28.3
2001年	77.1	62.4	6.2	4.3	16.7	33.3
2002年	73.6	53.8	7.7	5.7	18.7	40.5
2003年	71.7	52.2	9.2	6.5	19.1	41.3

出典 ③-c.132

表6に見られるように、この期間、地域、地方予算とも税収比率は大きく低下し、非税収入の若干の拡大傾向と並んで予算間移転収入の比率が大きく増大している。地方予算収入の税収比率は低下し、収入の約4割は移転収入である。その内訳は表7で見る事ができる。税収の中では所得税、資産税、販売税の比

表7 地方予算収入構造（1996-2002年、％）

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
税 収	59.8	60.5	63.8	69.7	68.2	61.5	53.5
付加価値税	7.1	7.5	7.9	6.8	5.3	0	0
利潤税	11.5	9.3	9.1	14.6	13.5	16.7	10.9
所得税	17.0	18.2	18.4	16.6	16.8	21.1	23.3
資産税	9.2	8.9	10.0	7.8	6.2	6.7	7.1
販売税	—	—	0	2.8	2.9	2.8	2.5
地方税	11.2	11.2	11.2	13.4	14.9	5.1	3.1
非税収入	2.4	2.2	3.7	3.6	3.5	4.3	6.0
上級予算からの財政支援	37.8	37.3	32.5	26.7	28.3	34.2	40.5
総収入中の自己収入比率	22.8	22.3	24.9	27.6	27.5	18.9	18.7

出典 ①-c.98

率が辛うじて現状を維持してはいるが、付加価値税の「分割」分の消滅や地方税の縮小傾向が見られる。「自己収入」比率は2割前後となっている。逆に「上級予算からの財政支援」が最大の比率をしめ4割をこえようとしている。

表8 地域、地方段階の予算間移転構造（1999-2003年、%）

予算間移転種類	地域予算					地方予算				
	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
特定移転(補助金)	10.0	2.3	37.7	35.6	38.1	—	14.4	28.2	31.8	38.5
一般的移転	90.0	97.7	62.3	64.4	61.9	100	85.6	71.8	68.2	61.5
公式的方法で配分	75.5	70.0	47.4	44.4	44.6					
総収入中の移転比率	16.5	13.8	23.6	25.9	25.9	26.7	28.3	33.3	40.5	41.3

出典 ③-c.139

次に移転の内容を見たのが表8である。この表に見られるように、地域予算、地方予算に向けての移転の中で、「特定移転」(補助金)の比率が上昇し、一般的移転比率は低下傾向を見せている、特に地域予算に対する「公式的配分方法」に基づく一般的移転比率は急減している、といえる。

これらの実態について、イグーシンは具体的に以下の諸点を指摘している(④-c.8)。

〈1〉連邦主体内においても地方自治体予算に対する予算収入の連邦主体集中化強化が見られる。モスクワ、サハ共和国、サンクトペテルブルグを除外しても2002年の連邦主体資金集中化水準は、最高のエベンキ87.8%、チュメニ州84.4%、ネネツ80.7%である。また70%以上の連邦主体は5地域でチュコシ、ハンチ・マンシ、コリヤン、アガン・ブリヤン、タンボフ州。50-60%の集中を見せる連邦主体は40地域。

〈2〉地方予算比率では、収入比率は2000年16.5%から2003年13.5%へと低下しているが、支出比率は低下せず逆に若干上昇し、24.4%から24.8%と推移している。地方予算の支出比率超過は7.9%から11.3%へと拡大した。

〈3〉連邦主体内部における第一次的収支配分で最高の不均衡を見せているのはハンチ・マンシであり、収入比率超過は39.3、タンボフ州29.5、ケメロボ州29.4、チュメニ州26.8、カムチャツカ州25.0、クラスノヤルスク・クライ

23.9, プリャチア23.3, チェリアピンスク22.0%ポイントを示している。

これらの地域では連邦調整税からのノルマチフ控除は主に地域予算にとどまり、そこから主に無償再繰り入れて地方予算の予算確保性が調整されている、つまり地方予算への補助金が拡大している。

〈4〉地方予算の地域予算への依存度は上昇し、無償繰り入れ比率は平均的収入の、2000年28.2%、2001年34.0%、2002年40.6%、2003年40.8%と急上昇傾向を見せる。

〈5〉地方予算への財政支援・補填がその予算収入の30%を超過している地域数は2001年に60、2003年に72と増え、40%を超えている地域数は、これまた43から50へと増えている。逆に、この期間に、地域予算への地方予算依存度が50%を超えている地域数は23から33、60%を超えている地域数は15から19、70%を超えている地域数は8から12地域へと増加している。

〈6〉この期、支出部門においても地域予算の比重は高まっている。住宅、教育、保健・体育、文化・芸術の部門でそのような傾向がみられる、と。

地方自治体の現状に関してチェルニアフスキは以下のように総括する(①-c.107)。

財政可能性の点から自治体の不均質性がみられる。巨大都市は税基盤をもち、地域内ドナーに転化する原因となる。このような自治体は自立して基本的機能に支出することができるが、財政的に弱体な自治体は必要な支出のために地域予算から移転をうける必要性が強まっている(「分割された」税、地方税は財政需要の小部分しか充足していない)。連邦主体は地方自治体支出の一部を直接支出し始めており、財政の流れを単純化している。それは法令と矛盾し地方自治体の財政的自立性を弱体化させ、地域段階での予算の垂直的アンバランス性を強めている、と。

2) 2000年代初頭の税収構造変動に対する諸評価

これまでの推移を概括して見ると、地方予算から連邦主体予算へ、連邦主体予算から連邦予算への予算収入の集中化傾向が見られ、その見返りに、逆に連邦予算から連邦主体予算へ、連邦主体予算から地方予算への特定移転比率が大きく拡大してきている、という流れであろう。このようなこの期間の各段階の

予算関係の変化について以下のような評価がみられる。

第一の評価は主に予算効率化の視点からの評価であり、地域、地方は「居候的対応を強めている」という批判である。

第二は主に地方自治を発展させる上での財政的基盤強化という視点からの評価であり、基盤をほりくずす動向として今回の傾向を批判する考えである。

第一の評価はイグージン、ラブロフに代表される財務省関係者の見方である(②, ④)。

中央強化促進や無償繰り入れ形態での連邦予算を介しての地域における資金再分配の結果、地方に居候気分を増強させた。予算支出方式の改善にもかかわらず大きな欠陥がある。資金配分方式が法的手続きで承認されていない。当年予算法では各地域の比率のみが確定されており、議会での予算法検討過程で修正される。これは中期的のみならず当年度予算の自己収入の大きさを予測する事を難しくしている。

予算連邦主義のもとで税収の中央集中化強化は一時的な戦術(危機的状況下)としてなら是認できるが、予算システムにおける資金の集中化、分権化の根拠ある水準を確定する基準をもつ必要がある。

- * 予算システムの上級予算の収入集中化限度は、予算間関係の均等化機能が刺激機能を犠牲にし地方に居候気分をもたらす点である。
- * 分権化の限度は、地方税能力増強のイニシアチブや独自性が分離主義強化にとって代われ、統一税空間が破壊され、全国的・地域・地方的利害結合に答えない点である。

さらに現行予算支出の実態において問題がある。予算システムの上級環から予算的貸付を介して連邦主体・地方自治体の予算に対する非公式的な調整方法が増大している。それは収支差額に対する差額補填だけでなく年度予算赤字補填の充足にも利用されている。これは年末返済を義務づけている予算法典に違反する。不返済予算貸付は連邦中央によって次年度に繰り越されている。さらに地方予算形成に際しても赤字補填源泉として予定されており年末までに返済されないものと黙認されている。当座予算支出赤字はあってはならないが、2002年度そのような赤字はカルーガ州6自治体等に見られ、さらに2003年度は

同州45地方予算のうち39で計画された。

新予算法では予算貸付の廃止を示すが年間の予算信用が見込まれておりこの点も問題となる。

改革方向性は、補助金縮小と補助金数の削減、地方の税能力増強への関心を向上させる事、資金の効果的支出である、という。

この評価に見られるように、2000-2003年間の推移は、連邦中央への税収の集中化、それを補助金として地域に支給、地域は補助金として地方に支給するといった予算の流れが強化され、全般的に補助金依存比率が上昇した。しかし地域、地方での予算赤字化、連邦予算からの予算貸付、予算信用が横行しており、不透明な部分が実態的にはまだ大きい、という問題点が指摘されている。

第二の視点からの評価はチェルニャフスキーに代表される(①)。彼はいう、憲法規定は実現されていない、地方自治体財政比率は低下し、地域や連邦中央決定への依存が増大している。憲法規定は他の決定等で発展・補完されなかった。税システム構造が重要な要因であり、多くの税が連邦中央に吸収され、連邦中央は地方・地域税の導入・廃止を決定でき、地方自治体は税行政権利を失っている。この状況では地方財政の位置は完全に中央で決定されることになる。

90年代初頭からの財政裏づけなしの連邦指令は地方自治体に重い負荷を与えた。予算権限区分が導入され、指令の一部が廃止された点はポジティブな傾向といえるが、より顕著な中央の志向は地方的事項問題リストの大幅な縮小によって地方自治体を国家政策遂行の手段に代える点に現れている。地方自治体の財政的自立は二次的計画に退き、ますます多くの予算が連邦・連邦主体政府予算からの繰り入れで形成されている。現在の政策は国家強化課題に答えているが、国民的社会発展を促進していない、と。

またパンスコフも、この改革には連邦主体、特に地方自治体が、自立した効果的な税・予算政策を遂行する可能性を阻害する一連の命題が含まれている、と批判する(⑤-c.10)。

筆者は地方自治の発展という視点から見ていきたい。2000年以降、地方の自立性は縮小し、連邦・地域財政依存度が高まる。その結果、自治体は、地方自治の発展よりは国家政策遂行の手段に取り込まれる傾向を明確にしていると考

える。2000-03年にかけて予算収入の多くが連邦に集中され、その補助金への依存比率が連邦主体、地方で増大した。プログラムの目標とは逆の方向性をもつ変化といわざるを得ない。そこから生まれる問題点は地域・地方の依存体質＝居候気分（主義）、効率性の悪さの問題であり、住民自治・民主主義的観点からは行政、政府の国民から遊離した官僚主義の問題である。

その「依存体質」肥大化をどう抑制するか。地方自治体の自律的活動の発展によって予算の効率化、効果向上を図るのでなく、競争的基盤強化の上でこれらの連邦補助金支給を行うことにより地域・地方に対する統制と効率性強化を狙っているのが、現プーチン政権の基本的戦略である、と筆者は考える。

3) 予算の効率化に向けて

これまでの改革経過の中で生まれてきた予算支出効率化問題の改善を狙って以下の方策が構想されている。

〈1〉まず、競争的基盤上で諸補助金や交付金の支給の公式化を行い、議会内政治的力量関係により補助金額等が修正される事を予防する効率化策である。最近見られる政令や政府決定にその試みが現れている。

* 「連邦主体予算バランス性確保支援策に向けての連邦主体予算への交付金配分について」の政令（2004年8月7日）

* 「連邦主体の財政支援連邦基金からの交付金配分方式」の政府決定（2004年11月22日）

* 「地域、自治体財政改革基金からの補助金提供に関する命題」（政府決定）（2005年1月5日）

〈2〉成果志向予算作成方式の具体化

この構想は財務省主導のもと、2004年5月の政府決定「2004-2006年のロシア連邦予算プロセス改革のコンセプト」（以下、「コンセプト」と略称）に示され、その具体化が段階的にはかられようとしている（⑥-c.4962）。

「コンセプト」は「1) 予算プロセス改革の必要性和前提」で予算プロセス改革の必要性和従来の欠陥を以下のように指摘する。

これまで予算システムに関しては、98年の予算法典確定、マクロ経済安定性

の確保、予算執行の国庫サービスへの移行、連邦主体への財政支援システムの整備等一定の前進が見られたが、予算プロセスに連結された中期計画化のメカニズム、予算支出成果の確保は不十分なままである。

- a) 予算支出計画期において各年予算と各予算サイクル中期財政計画がばらばらであり、主管轄機関、資金管理者・受領者に配分される支出額・構成は不確定な性格をもっている。
- b) 予算資金再配分メカニズムが未完成であり、国家政策の優先度に応じた厳密な基準や融資部面の選択手続き・方策が欠如した下で、過年度の額修正（インデクス化）を基礎に予算資金が提供されている。
- c) 予算資金支出目的や利用の最終成果の厳密な公式化が欠如し、予算資金行政者の活動評価基準が欠如している。
- d) プログラム＝目的計画の採用方法が形式的性格（連邦特別プログラムの検討・遂行も含めて）を帯びている。
- e) 予算作成・執行に際して行政者の権限・責任が制約されている。
- f) 予算計画化の根拠や利用成果の内・外部コントロール（モニタリング）の手続きや方法が欠如した下で、国庫支出に即した計画（法令）指標による外部監査が優位している。
- g) 行政者による相応する支払のための明確な収入確保が欠如している。
- h) 予算支出活動に関する財政的評価システムや義務が欠如している。
- i) 立法（代議制）機関による予算案検討手続きは形式的窮屈さや大げささを持っており、その活動は予算政策優先順位やその実現評価を犠牲にして技術的細部に向けられている。
- j) 予算プロセスにおける立法（代議制）機関と執行機関間の権限区分が不明確である。

伝統的な予算プロセスの組織化方法は国家財政管理の効率性や行政者活動改革の制度的な可能性や刺激を大きく制約したものとなっている、と総括している。

次に「2）予算プロセス改革の目的と基本的方向」で「コンセプト」の基本的な構想を以下のように説明する。

本改革の目的は、国家政策の優先順位に沿った国家財政の最大限効果的な管理のための条件や前提の創出である。明確な中期的方向性の枠内で、予算プロセス参加者や予算資金行政者の責任や自主性拡大によって、「予算資源の管理」から「予算成果の管理」への予算プロセスの重点移行を目的とする。

従来の予算プロセスは予算分類項目に関して詳細に区分された支出のインデックス化に依拠してきた。厳密な予算制約遵守の下でこの方法は予算バランス性や計画遂行を保証したが、予算支出による期待された成果は保証されなかった。

新予算プロセスは国家政策の目的や計画された成果から出発して予算が作成される。予算支出は機能（サービス、活動種類）と明確な関連をもち、予算計画化の主要関心は予算プログラム枠内での最終成果の根拠に向けられる。予算資金行政者の自律性や責任は拡大される。中期財政計画の枠内で、毎年の修正をもつ長期的に移行する支出限度が確定され、一定の機能やプログラム遂行のための支出総額や利用方向の詳細化が作成され、資源利用最適化のための刺激がつけられる。内部的コントロールに優先がおかれ、決定採択責任は下部段階に委譲される。財政や活動成果の継続的なモニタリングや外部会計監査が実施され、達成成果に関する行政者活動評価が行われる。

本質は「中期財政計画枠内での成果志向の予算化」である。

予算作成や承認の手続きは、予算執行に際しての執行権力機関権限の大幅な拡大を伴う、明確な支出優先順位やその実現度評価の仕上げに転換される。

この「コンセプト」は次の方向で実施される、という。

〈1〉予算分類、予算会計の再構築、〈2〉現行義務予算と採択義務予算との分離、〈3〉中期財政計画化の改善、〈4〉予算計画化のプログラム＝目的的方法の適用分野拡大と改善、〈5〉予算作成・検討手続きの整理、である。

〈1〉について。新予算分類の方向性は、* 予算プロセス参加者の自律性や責任性向上による最終成果達成にむけた予算改編、* 支出の機能分類構造の整理、* 国際標準との調和である。個別的連邦法による予算分類承認は行わず、法的には基本的経済・機能コードのみを確定し、以下の分類構造は相応する段階で予算法（決定）採択時点で決定される。これは執行権力の自律性や責任性を向上させる。

〈2〉について。予算実践がしめすように支出義務のかなりの部分の額・構成は既法・ノルマチフ等で既に決定されており、変更には既ノルマチフ等の相応する変更が必要となる。他方、新支出義務（新プログラム、賃金引き上げ等）は当年作成の予算決定で実施され中期予算枠内でより詳細な根拠が必要とされる。従って予算形成の際、支出義務は既支出義務、新採用支出義務の分離が必要となる。既義務手続きの簡素化を促進し新採用義務に集中し、より厳しい予算制約の中で中期予算計画化の信頼性を高め、予算プロセスに競争要素を導入する。

〈3〉について。最近の先進諸国の予算改革は、財政中期（多年）計画化（それは多年度予算としての地位を得て法的に承認される）をめざし、当年予算は毎年更新され変更される構成部分として位置づけられ、政策の継承性、予見可能性を保証し、政策・成果に応じた毎年の修正を透明的手続きで正確に行うことを目指している。

ロシア「展望計画」はその原則に合致するが、しかし実際には予算プロセスにおける役割は年次予算案の参考・情動的随伴物にとどまっており、客観的条件や予算プロセスの制約（マクロ経済予測の信頼性が低く、税法の変更、膨大な「保証なき指令」の存在、予算収入の対外的依存性、構造改革支出等）を受けている。

展望財政計画に毎年変更される支出配分を入れる。これは計画化期間を延ばし支出最適化に刺激を与え成果指標システム形成を促進し評価客観性を高め予算案の質を高める。さらに中期収入予測とマクロ経済条件シナリオ、マクロ経済予測基本バリエーション選択、予測収入安定性評価との方法的関連を深める⁽²⁾。

経験を蓄積しつつ展望財政計画法を策定していく事が課題となる。それは、*** 2, 3年目の大予算指標を当年に承認する**、*** 個別的法による展望財政計画の承認**、から選択されよう。2つは多年予算化のよい点を実現している。しかし前者は予算作成・検討の手続きと一致しているが当座計画、中期計画との区分が不明確となり、毎年の予算採択手続きを簡素化しない欠点を持つ。後者は区分の明確なより質的な中期、当座予算計画化を模索していく可能性を持つが、しかし個別法相互の関連で困難が生じうる。これらについて今後の検討が必要となる。

〈4〉について。現行の予算見積もり方式と違い、新方式は社会的意義のある、

量的に成果評価ができる、成果達成にむけた予算資源配分の必要性から出発し、達成に対するモニタリングとコントロールを伴い、省庁内手続きの質を保証する。その適用領域拡大は、*予算案策定主体による毎年の成果報告、*プログラム＝目的方式の改善、*競争的基盤による一部予算の配分、*予算執行プロセスにおける行政者の権限拡大によって実施する。

現在の連邦特別プログラム、個々の投資プログラムは検討・執行の手続き等の点でプログラム＝目的計画化方式の要求に十分に即応できていない。目的や期待される結果は曖昧で、その成果評価の厳密な基準や指標がなく、かなりの部分は連邦機関権限に関係のない機能に向けられ、財政保証の厳密な手続きや厳しい予算制約遵守が欠如し、行政的責任が溶解している。結果としてその資金は当座予算の追加的予算見積もりの一変種となり、資金額は常に変動し、目的・結果の不正確さや責任不在が是認されている。

連邦特別プログラムの数を縮小し多くは省プログラムへ移管する。連邦特別プログラムは巨大投資規模をもつ科学技術的、構造的企画へ向ける。全体的に求められる点は、*プログラム目的の正確な公式化、*期待される実現成果の量的評価の記述（直接結果、最終成果）、*成果計測の指標システムの存在、*目的達成のための資源要求根拠、*実現管理システムの確定である。

〈5〉について。予算案の作成、検討、承認方法について予算法典は詳細に規定しているが、国会の検討手続きは時間的に制約が厳しく、基本的に予算政策優先度評価を犠牲にし、予算区分にそった配分問題の検討を志向している。立法・執行機関間の予算権限、責任区分は不明確で矛盾しており、展望計画・予算案作成等の時期は毎年変更されている。

予算プロセス改革は安定的な予算バランス性を保証しながら国家管理システム総体の根本的な改革が必要となる、性急な導入は財政規律を弱化させ、予算資金利用の報告義務や透明性を低下させ、管理費を増大させ、予算行政の不当な複雑化をもたらす危険性をもつ。この方法や手続きは実践の中で改善していく必要があり、慎重で漸進的な導入が計画され、2005、2006年予算案作成においては、予算法の修正を経ずに、実験的に成果志向の予算を導入する。毎年、競争的基盤に基づく支出、成果評価に基づく実現プログラムの選抜を試みる。

最初は実験的支出額は3億ルーブルとし、経験の蓄積に応じて漸次予算総額中の比率を向上させていく。漸次、この基本諸原則と改革方向を連邦予算システムの全段階に普及させる。また、連邦構成主体や地方自治体に当「コンセプト」実現の自己計画確立を勧告し¹³⁾、2005年連邦構成主体・地方自治体に関する財政改革基金の枠内で、競争的基盤で選抜された予算改革支援メカニズムの適用拡大を執行していく、という。以上が「コンセプト」の基本的概要、狙いである。

今回の改革模索は、基本的には旧ソ連時代から受け継いできた予算プロセスの非効率的な前年度主義、増分主義（incrementalism）等の欠陥を払拭して、より効率的な成果重視型の支出方式に移行しようとするポジティブな方向性をもった改革であるといえよう。行政が費用対効果を認識し、社会的変動に対応した予算編成が柔軟に行える利点も出てくる可能性もある。

しかし総合的にみた場合、この「コンセプト」は大きな問題点ももっている。

最大の問題点は国会や会計検査院の検討や評価を重視する方向でなく、行政執行権限や行政裁量余地を拡大していく方向性をもつ改革である点にある。「コンセプト」における従来の予算編成方式に対する欠陥指摘に見られるように、財務省をはじめとする行政諸機関が自己の権限・責任を強化し、その中でより効率的に予算執行しようという意図が明白に表れている。外部監査（会計検査院のことと思われる）の遂行が法令遵守の事項のみを優先しているという指摘、また立法機関の予算案検討手続きが形式的で窮屈なため、政策優先順位等の重要な課題が検討されない非効率的な予算支出になっているという指摘があり、それらの問題点を行政（者）権限拡大の方向で効率化改善していこうとする志向が中心となっている。大統領・政府内部における予算使用効率・効果を向上させるといった領域内部での評価が中心であり、議会・国民的視点から見てより基本的な問題点をどう評価するかといった点からの問題提起にはなっていない。民主的な good governance といった視点からの評価はこの「コンセプト」には部分的にしか含まれていない。

公務員の裁量行為や腐敗行為が続く中では伝統的な行政統制が適用可能な領域はまだ大勢をしめており、その統制の強化や透明性向上の達成上に新しい成果志向予算プロセス方式が展開されるのであれば、利害対立や利害集団同士

の争いがおこり、国民の側からの監視が無視される危険性をもつといわざるを得ない。現在のロシアでは業績評価制度そのものが情報の独占や非対称性によって主観的要素を含むものとなる危険性が高いといわざるを得ないのである。

プーチン政権の今回の改革「コンセプト」は民主化という視点を欠落させている。議会や会計検査院よりは行政(者)の権限・責任の強化による効率性向上という改革を狙っており、行政の自律性強化によりますます実質的権限が行政に移行し、大統領・政府は国民の上に君臨することになる危険性が強まっていると考える。国民、議会代表者が事前にいかに政策立案、企画に参画していくのか、また事後段階の評価問題でいかに実質的な参加を得ていくのが今後のロシアの大きな長期的課題となると思われる。

注

- (1) ロシアにおける連邦予算主義発展プログラム、「高知論叢」74号、2002年。
- (2) この点の詳細は、А. М. Лавров, Среднесрочное бюджетирование ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы, 《Финансы》2004-3。
- (3) この点は、Порожение о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (2005, 1. 5)にも具体化されている。

引用文献

- ① А. Чернявский, К. Вартапетов, Финансовая децентрализация и местное самоуправление в период реформ 《Вопросы Экономики》, 2003-10。
- ② В. Климанов, А. Павров, Межбюджетные отношения в России на современном этапе, 《Вопросы Экономики》2004-11。
- ③ А. Чернявский, К. Вартапетов, Бюджетная децентрализация в странах с переходной экономикой 《Вопросы Экономики》2004-11。
- ④ А. Г. Игудин, К межбюджетным отношениям в субъектах федерации, 《Финансы》, 2004-7。
- ⑤ В. Пансков, К оценке проектируемых поправок в налоговое и бюджетное законодательства аспект правообеспечения межбюджетных отношений 《Российский Экономический Журнал》, 2004-2。
- ⑥ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, 《Собрание законодательства Российской Федерации》, 2004-5-31。