

論 説

ロシア連邦における予算連邦主義発展プログラム

保 坂 哲 郎

前稿で「1999-2001年のロシア連邦予算間関係改革コンセプト」を紹介、検討した⁽¹⁾。このコンセプトに基づき、2001年8月に「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」⁽²⁾が決定され実施に移されようとしている。その基本的内容を検討するとともに、それに対する諸批判を見てみよう。

1) プログラムの基本的内容

a) プログラム実現の必要性と条件

このプログラムは大統領教書、予算教書、中期の社会・経済発展プログラム、「1999-2001年のロシア連邦予算間関係改革コンセプト」で提起された目的達成に向けられる。当プログラムは以下のような問題点指摘から開始される。

90年代改革で実施された予算間関係システムは予算連邦主義の基本原則や国の長期的発展戦略に答えていない。

まず、予算権限・規制の過剰な中央集中化問題が批判される。

予算資源の分権化水準に関してロシアは実際には大部分の連邦国家に劣っていないが、形式的には単一国家と見ても税・予算権限の極端に高い中央集中化を維持している。連邦主体や地方の予算は財政資源譲渡なしで連邦法によって割り当てられた諸義務によって過負担である（財政裏付けなしの連邦指令）。予算で管轄する賃金や予算諸機関網の融資を含めた地域・地方予算支出の主要部分は中央で確定された基準で規制されている。これら予算税収の80%以上は

連邦税からの控除で形成されている。地域・地方予算が、毎年確定される連邦税分割比率（ノルマチフ）へ依存しているため、構造改革実施、投資誘致、税能力開発、税徴集引き上げ努力は掘り崩されている。財政援助配分の公式化傾向にもかかわらずそのかなりの部分は厳密な基準や手続きなしで配分され、それは予算平準化方法の開発や法的強化を必要としている。

連邦主体や地方自治体の税・予算権限が連邦法により極度に制限されているため、地域的予算バランスや社会分野の政治・財政的責任を連邦中央に託してしまう事を許している。

予算資源の分権化と税・予算権限の形式的中央集中化の間の対立は、マクロ経済条件の不安定性、民主的制度の弱体さ、資本市場の未発展さ、生産諸要素の低い流動性、国家への過大な期待と要求、連邦主体と自治体の予算確保度の大きな格差によって悪化させられている、という。

次に、地域・地方予算の諸問題点が指摘される。

地域・地方予算は十分透明でなく、その結果に対し諸段階政府だけでなく国民、投資家、信用者がアクセスできるような、政府・自治体財政管理状態や質のモニタリングに関する十分なシステムに欠けている。

予算システム発展の重要な障害は自治体の予算地位の不明確さ、現存する連邦主体の行政・地域区分システムにもある。地方自治体の現在の組織、その確定過程は未完了であり、行政・地域機構システムの継続性が不十分なため、地方自治体の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。

これら全てが、予算資源の不効率的な使用、予算サービスの量・質の縮小や低下、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、起業家的・投資的環境の悪化、地域間不均衡のさらなる増大、社会・政治的緊張の増大をもたらしている。

以上のような点から中期展望ロシア発展における全体戦略枠組みの中で質的に新しい予算間関係システム改革の実現が必要となる、という。

b) プログラムの戦略

このプログラムの目的は、連邦主体・地方自治体の機関が、諸段階の権力機関間の法的に確定された権限や責任の区分枠内で、独立した税・予算政策を実施することを可能にする予算機構システムの構築、開発である、という。

このシステムは以下の諸点を保証しなければならない。

- * 経済的有効性：連邦主体・地方自治体が構造改革をし、競争的環境や適切な投資・起業的状况を支持し、地域の住民所得や経済発展を促進する長期的資源をつくる。
- * 予算責任性：税等の資源の最大限有効な使用、税・予算政策の透明性や報告義務、予算過程全段階のバランス性、法的に確定された相互責任性の向上のもとで公共財政の管理を行う。
- * 社会的公平性：居住地に関係ない公共サービスや社会保障への市民のアクセスの調整。
- * 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達成、連邦主体・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を行う。
- * 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の予防と緩和、地域的完全性の強化である。

これらの目的達成のために、まず、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、財政的独立性を確保し自己充足を向上させる厳密で安定的、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、その税能力の拡大と効果的の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必要がある。

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間は、かれらは公共財政の効果的管理、予算分野の再建、地域の経済発展のための好適な条件づくりに関心をもたないだろう。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支持された責任のための基礎となりうる。

同時に、連邦主体・地方自治体にとっては経済的（単一の経済空間、財・労働力・投資移動制限や資本市場アクセスの制限なし）、政治的（民主的制度、市民社会）的競争環境、また、上級予算でなく自己政策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。

しかし、地域の社会・経済発展水準や税能力水準、予算確保度の大きな較差の存在、また政府の大きな社会的義務は連邦主体への財政援助額の増大を予定し、それは短期・中期的には予算資源の中央集中化を必要とする。

予算間関係システムは同権、利害関係の合意、相互責任性の原則を基礎にしなければならない。プログラムは個々の連邦主体・地方自治体にとって収入形成の特別な方法適用は認めないこと、その地域への上級予算からの支出融資あるいは財政援助融資を認めないことから出発する。

プログラムの実現は予算システム諸段階間での財政資源の最適配分、諸段階予算のバランス性、地域や国全体の経済能力発展、税・予算権限や責任の厳密な区分に基づく諸段階政府間の妥協をもたらす予算機構システム、予算規制の構築や発展に向けられねばならない。

以上の点からプログラムの基本的課題は以下の5点となる。

- 1 > 連邦主体予算機構の整備
- 2 > 支出権限の厳密な区分と「財政裏付けなし指令」の縮小
- 3 > 厳密で安定的な税権限区分と諸段階予算の収入源強化
- 4 > 地域・地方予算に対する財政支援の客観的で透明なメカニズムの構築と発展
- 5 > 地域、地方段階の公共財政管理の質的向上、である。

c) 連邦主体予算機構の整備

まず、1 > について。1995年までは3段階の行政・地域区分、従って、3段階の主体の予算システムが存在した。< 1 > 地域（連邦主体）、< 2 > 地区、州（クライ、共和国、管区）都市、< 3 > 地区都市、農村居住地、農村、都市ライオンであった。

95年の連邦法「ロシア連邦における地方自治組織化の全般的原則について」

においては地方自治の機能や実施対象の様々な措置を認め、政府機能からの厳密な区分基準を内容とせず、諸タイプの自治体や地域の税・予算を含む権限の厳密な区分を確定していない。地方自治の地域的基礎規準が不明確なため連邦主体法によるそれらの権限区分もできなかった。結果的に多くの連邦主体で、自治体や地方予算はかつての州（クライ、共和国、管区）都市や行政的地区で形成された。より低段階の地域（地区都市、農村居住地、農村）はかつて自己予算を持っていたが予算的支出に転換された。ある連邦主体では地方自治体と地方予算は都市、農村居住地、農村行政で作られ、一連の連邦主体では二段階自治体が形式的に現れたが、実際には予算過程は地区段階でのみ実施された。

実際にはロシア連邦の地方レベルでは従来どおり公共財政管理が実施される二行政段階が存在する。しかし予算法典、税法典は自治体を地域的、居住的に区分せず地方予算（税）や税・予算権限の一段階のみを規制している。これは予算システムや地方自治の発展を妨げる幾多の欠陥をもたらしている。

全体原則や連邦法で確定されたモスクワ、サンクト・ペテルブルグの地方自治実現の特殊性に応じて、地方予算を（都市予算を除いて）二あるいはそれ以上の独立したタイプ（段階）に分割し、相互の税・予算権限の区分を伴った自己の予算機構を決定する連邦主体の可能性を法的に確定する必要がある。

そのために連邦法の変更や追加が必要であり、それは以下のことを保証すべきである。

1 > 地方的意義の諸問題の分野精確化（就学前・一般中等教育、医療サービス、文化サービス、体育文化・スポーツ、公共サービス提供組織化、住宅サービス等は地方管轄問題に属する。地方自治機関への一定の政府権限委譲の必要性は大きく縮小する）。

2 > 諸タイプの自治体の地方自治組織化の特殊性の法的強化（「諸タイプ自治体」概念の決定、一自治体の他の自治体の一部に参加する原則、あるいは二以上の自治体の管轄範囲が一居住地に拡大する原則、諸タイプ自治体の地域的構成やその相互作用の形成・決定の特殊性の決定）。

3 > 諸タイプ自治体への権限分配の全体原則や方法の確定（諸タイプ・段階の自治体にとっての収入、支出を含んだ、管轄対象や権限の最低セットの決定）。

連邦主体法や地方自治体機関間の契約基礎にもとづいた権限区分の枠組み原則)。

4 >実施の特殊性を考慮した、モスクワ、サンクト・ペテルブルグ、他の都市、都市集塊、地方自治機関の整理。

これらを基礎にして、予算法典において、連邦主体における諸タイプ(段階)地方予算形成の可能性が確定され、地方自治機関管轄対象に答える支出権限領域が決定され、諸タイプ地方予算収入形成と自治体予算確保度平準化の単一原則が導入されなければならない。

結果的に、連邦主体は諸タイプ(段階)自治体の支出・収入権限の法的区分の関係で、連邦法「ロシア連邦地方自治組織化の一般原則について」規準を実現する可能性を持たなければならない。その際、連邦法では枠組み的条件とその区分(契約的基礎で互いに、またその統合や協同によって、自己の権限の一部を委譲する権利を自治体に提供することを含む)の明確な原則が保証されなければならない。また、連邦主体と地方自治機関の予算的相互作用の効果向上にむけたメカニズムと刺激が構築されなければならない。

d) 支出権限の区分

現在、連邦予算法には予算間関係システムの基礎要素(予算支出に関する諸段階政府間の権限、責任の精確な区分)が含まれておらず、広範な支出領域は「共同」融資領域となり、その結果、公共サービスのかなりの部分の提供責任体制は崩れている。地域・地方予算から融資される支出についても連邦規準法令による統制が維持され、連邦的に確定された無数の現物的、財政的規準が作動している。「財政裏付けなしの連邦指令」の計画的縮小傾向にもかかわらず、地域的、特に地方的予算では、連邦法による財源保証なしの無数の社会的義務が負わされている。地域的予算の追加的支出補填に関する予算法典規定は遂行されておらず裁判訴訟が広範に広がっている。

結果として連邦主体や地方自治機関は自己予算バランスを確保できず、債務(借款も含む)を蓄積しながら課せられた義務を選択的にか部分的にのみ執行することを余儀なくされている。このような状況下では、責任ある予算政策、透明性の向上、客観的予算報告、予算サービスの質、支出の効果的管理、予算

網の再建、予算分野の発展・改革の中期的プログラムの検討・実現、公共的インフラへの投資誘致実施の十分な刺激はない。

連邦主体や地方自治体への、財政資源とバランスのとれた真の支出権限の委譲が予算間関係改革の鍵となる課題である。その解決のためには以下の諸点の解決が必要となる。

- * 共同（クロス）権限領域を最大限縮小しながら、量的分析と単一原則を基礎にして、諸段階の権力機関間（連邦、地域、地方）の支出権限の精確な区分。
- * 相応する予算の支出管理における連邦主体・地方自治機関の独立性の確保。
- * 確定された法律によって予算義務に対する完全な財政を確保し、「財政的裏付けのない連邦指令」の縮小と将来的な廃止。
- * 予算システム諸段階間での予算資源再配分や、移転された支出義務の融資源提供の際には支出権限区分変更方法を法的に決定。

以上の諸点の解決のために、予算法典において「支出権限」概念（相応する権力機関の自己管轄内の権利、義務）の制定が必要となる。

同時に予算法典において以下の基準に応じて諸段階権力間の精確で安定的な支出権限が確定されなければならない。

- 1 > 対応性（支出権限を実現する権力機関が相応する予算サービス需要者に最大限近いこと）
- 2 > 地域的一致（支出権限実施権力機関の地域管轄と相応する予算サービス需要圏との最大限の一致）
- 3 > 外部効果（支出権限実施において社会全体の利益関係が高いほど、他の条件が同等ならより高い権力段階でそれらは確保される）
- 4 > 地域効果（予算サービスの生産・消費における地域的・地方的差別が高いほど、他の条件が同等なら予算システムのより低い段階でそれらは提供される）
- 5 > 規模効果（他の条件が同等なら予算支出の集中は予算資金節約を促進する）。

当該プログラム実現期に、予算システム諸段階間の支出権限配分における最も重要な変更は以下の点にある：

- a) 連邦法により確定され、連邦交付金・補助金からの選択によって（連邦主体からの融資可能なもとで）基本的に連邦予算によって社会的支払や一定のカテゴリーの市民扶助の保証
- b) 初等・中等職業教育の一部と高等教育（連邦、地域間教育機関を除く）の支出権限の連邦主体への移管
- c) 連邦機関管轄下にある特典職業的機関・組織に関する財政義務を連邦予算へ委譲する点の完成
- d) 住宅・公営経営補助金に対する地域的、特に地方的予算支出の大きな縮小。その際、住宅公営経営の総資金額は住民支払によって増大しうる（地域に対する目的別財政援助に関する連邦予算からの貧困層の個別的住宅扶助金支払に対する支出を含む）
- e) 自治体の支出権限分野に基礎的公共サービス（学校教育、保健、文化等）を含む

連邦主体と地方自治機関間の支出権限の区分や自治体遂行の一定の国家権限の財政確保メカニズムの確定に特別な注意が注がれる。

e) 税権限と収入源の区分

現在、地域予算の基本的収入部分は連邦税からの控除で構成されており、自己税源は地域・地方予算の支出需要の15%以下しか充足していない。地域・地方の一連の税や課税ベースは地域・地方的性格の支出融資のためには明白に不十分であり、しかも地域・地方段階の当該税規制に関する権限は極めて制限されている。

税収の分割原則は垂直的アンバランスの平準化を保証し、下級予算の補助金削減を可能にするが多くの欠陥もっている。地域・地方段階では、提供予算サービス量と課税水準間の相互関係や課税ベース発展や適切な投資的・起業家的環境の構築に対する関心が欠如し、長期的経済・予算政策実施の可能性が制限され責任体制が崩壊する。これらの欠陥は、諸段階予算において規制される

収入源（税）と毎年ノルマチフで確定される控除との関係に最も表れる。

プログラム実現の目的は地域・地方予算の自己収入の役割を本質的に向上させること（長期的展望では、基本的に自己税によって各段階予算の収入を構成することに移行する前提の創出を念頭においた地域・地方税のあり方が含まれる）にあり、この目的達成のために2005年までには以下の諸点の解決が必要である。

- 1 > 不公正な税競争を防止するとともに単一税空間確保のもとで、連邦主体や地方自治機関の税権限の拡大、
- 2 > 確定された支出権限や義務の区分に応じて恒常的ベース（長期的）で地域・地方予算への基本的収入源泉（自己税、税収からの控除）を法的に確定する、
- 3 > ある種の税・料金種の一つの段階予算の収入へ100%控除を想定しながら、予算システム諸段階間の税収分割規模を縮小する、
- 4 > 地域・地方税収入の上級予算への集中の排除、
- 5 > 企業の実際の活動地域で、地域・地方予算に入る税支払を確保し、国内「オフ・ショア」圏を廃止し、不公平税競争へ対抗する法的・財政的メカニズムの導入、

諸段階政府間の税（税権限）と収入源泉の区分は以下の原則に基づかねばならない：

- a) 地域の経済発展や税能力増強のための適切な条件構築において連邦主体・地方自治体の利害関心を保証するような単一の原則や方法を基礎にした予算システム諸段階間収入区分の安定性、
- b) 地域・自治体の予算確保度の平準化を含めて、確定された支出権限の効果的な実現のために各段階予算の自己収入が基本的資源とならねばならない、
- c) 連邦主体や地方自治体の税権限は資本・労働力・財・サービスの移動制限や他地域や自治体へに税負担輸出をしてはならない、
- d) 税権限や収入源の区分は基本的に水平的（地域、地方自治体間）予算平準化でなく垂直的（予算システム諸段階間）予算平準化に向けられな

ればならない、

- e) 各自治体に税控除の最低ノルマチフ（自治のタイプや段階による）が保証されねばならず、連邦法に応じて相応する段階の地域・地方予算間の収入分割が必要となる、
- f) 調整税からの収入部分は地域・地方の特殊性を考慮して、公式化された方法（住民数、予算確保度等に応じて）を基礎にして地方予算間で分配できる。

諸段階予算間の具体的な税種や収入源の分配に際しては以下の基準が考慮されねばならない：

- 1 > 安定性：経済状況に税収依存度が高いほど、税源やその規制権限が保証される予算システム段階は高くならねばならない、
- 2 > 経済有効性：税や収入源は最高度にその段階権力の経済政策に依存している段階の予算システムに固定されなければならない、
- 3 > 税ベースの地域的移動性：地域間の税ベースの移動の可能性が高いほど、予算システムのより高い段階で相応する税は導入されねばならない、
- 4 > 税ベース配分の均一性：税ベース配分の不均一性（分散性）が高いほど、相応する税はより高い段階で導入されねばならない、
- 5 > 社会的有効性：再配分的性格をもつ税は基本的に連邦権力段階で確保されねばならない、
- 6 > 予算責任性：予算サービスに対する支払である料金は相応するサービス融資予算に入る。

当該プログラム実現期間において予算システム諸段階間の税権限や収入源の区分における重要な変更点は以下のようなものである：

- a) 長期的には、所得税収入100%を連邦主体の統合予算に法的に確保する（地方予算における税収構成で割り当てられた最低保証された平準化部分の税収を含む、地域、地方予算間の分割を伴う）、
- b) 長期的には、連邦主体統合予算のために連邦利潤税収入の70%以上を法的に確保する（地方予算における税収構成で割り当てられた最低保証された平準化部分の税収を含む、地域、地方予算間の分割を伴う）、

- c) 地域税への今後の変換の可能性を持ちながら、遍在的自然資源利用料金の100%を連邦主体予算に算入（地域、地方予算間で収入分割を伴う）、
- d) 偏在的自然資源（まず、炭化水素原料）利用料金の中央化比率の引き上げ、
- e) 地域・地方予算間の販売税収入分割の比率、メカニズムの修正（地方予算における最低保証された平準化部分の収入分割）、
- f) 自動車道路利用者税の廃止と地域運輸税の導入、
- g) 地域企業所有税、自然人所有地方税、土地税を地方不動産税へ代替、
- h) 総合的所得税（認定所得の単一税、課税簡易化システム適用と関連して徴集された単一税、単一農業税）に関する収入の100%（政府予算外基金の料金を除く）をこの税制度に関する地方自治体の権限拡大を伴って地方予算へ確保する。

f) 他の諸段階予算への財政援助

1999—2001年ロシア連邦予算間関係の改革コンセプト実現の結果、連邦予算から連邦主体への財政援助提供の新システムの基礎が置かれたが、それ以上の発展が必要である。多くの資金が従前通りに精確に確定された基準なしで連邦主体予算に移転されており、それは財政規律を弱体化させ予算間関係透明性を引き下げている。多くの連邦主体では、透明で客観的な基準や手続きなしの予算変数調整が従前通り行われている。

他の段階予算への財政援助システムは、同時に地域・地方段階で合理的で責任ある税・予算政策の実施、税能力発展と効果的利用、予算支出の効果向上のための刺激を創出するもとで、地域や自治体の予算確保度や、基本的予算サービスや社会的保証への市民アクセスの平準化に向けられねばならない。

当該システムは次の基本的要求に応じなければならない。

- 1 > 設定目的や、当座的・投資的、また平準化的・「刺激的」配分メカニズムによる財政援助の区分、
- 2 > 財政支援の基本的形態としての交付金、補助金、助成金の当座支援構成における区別、

- 3 > 財政援助配分は、計算監査と地域の予算確保度の客観的基準、あるいは前もって確定された条件や競争的選抜手続きをもった公式を基礎にした単一方法で行われなければならない。
- 4 > 予算確保度計算においては、執行支出や事実上入金された税収入の報告資料が使用されてはならず、住民一人当りの支出需要や予算サービス需要者の相対的格差に関する客観的で透明な評価、地域の経済発展水準や構造を考慮した諸地域の税能力比較方法が必要である。
- 5 > 財政援助配分の方法、手続きは、連邦法と連邦政府ノルマチフ規則令によって確定されるべきである。
- 6 > 予算制約の厳密性。
- 7 > 連邦主体や自治体が中期的展望で自ら受領する財政援助の基本的額を独立的に予測する事を可能にし自己収入増のための刺激を創出する、財政援助配分額・原則の最大可能な安定性（予測性）。
- 8 > 自治体の予算確保度平準化形式やメカニズムに対する一般的原則や要求の連邦段階での確定。

これらの要求に応じて連邦予算からの連邦主体への財政援助は5基金を介して提示される（連邦主体財政支援基金、補填基金、社会支出共同融資基金、地域発展基金、地域財政改革基金）。

中期展望で、連邦主体財政支援基金は方法的、資料形成的観点から、連邦主体の当座支出に関する予算確保度の基本的な平準化手段として意義をもつ。1999-2001年に導入された連邦主体財政支援基金配分方法の基本的命題は予算法において確定され、同時にこの資金配分における安定性確保メカニズムが創出されよう。

2001年創設の補填基金は、通常、社会的支払（扶助）あるいは特定カテゴリー住民特典の連邦法実施にむけて、連邦主体への目的別財政援助提供のため利用されなければならない。その際、連邦法で規定されしかし補填基金資金で確保されない社会的支払や特惠に関する地域・地方予算の義務は縮小されなければならない。

社会的支出共同融資は連邦主体が一定の水準で基本的社会的サービス提供を

支援促進するために創設されるべきである。資金は一定の条件遵守のもとで全連邦主体に優先的社会的項目支出（まず教育、保健、文化、社会保障、社会扶助）の分割融資（部分的補填）のために分配されなければならない。最初はそれらは連邦主体予算による相応する支出のノルマチフ水準融資の分割比率あるいは一定の融資水準により分割が制限される。さらに、連邦融資メカニズム発展に応じて補助金分割は、地域における構造改革、相応する予算支出効果向上の実施によって制約される。

地域インフラ投資支援の連邦主体への資金援助は、地域発展基金の枠に集中される。配分の一般的原則は以下のようなものである。

- * 社会的インフラ投資に対する目的別支援
- * 連邦主体予算からの資本投資共同融資
- * 投資過程組織化に対する連邦法規定の連邦主体による遵守。

地域財政改革基金（2002年から地域財政発展基金）は2001-4年間に世界銀行借款で形成される。この資金は毎年選択的に競争的基礎で予算分野の改革プログラム遂行の連邦主体に提供される。

g) 地域、地方段階での公共財政管理

漸次的に形成される競争的環境のもとで、支出権限の精確な区分、「財政裏付けなしの指令」の廃止、税権限の拡大、収入源分割の安定性、予算平準化の客観的で「厳密な」システムは、連邦主体や地方自治体にとって公共財政の管理効率性の向上、決定の透明性確保への刺激を創出するだろう。同時にこの過程は、地域・地方予算管理に関する連邦規制メカニズムによる予算間関係の適切な新システムによって支持され、強化されなければならない。

このメカニズムは以下の3レベルの調節にもとづく。

- 1 > 最低要求執行のための、連邦法で確定された義務的調整。
- 2 > その遵守が連邦予算からの目的別財政援助提供の際に考慮されるであろう、勧告的ノルマチフ、変数。
- 3 > 連邦主体や地方自治体によって自発的に採用され遂行される、公共財政の追加的なより高い標準。

義務的な連邦諸要求は全段階での単一予算システム確保や予算過程組織化の基礎的原則確保のために必要で十分な標準や手続きを規定する（予算区分，会計口座，報告，情報公開）。同時に，現物的，財政的ノルマ，地域・地方的予算の規制された支出，さらに公共財政管理の質に本質的な影響を与えない他の公式的な要求は再検討され，必要な場合には廃止されなければならない。連邦主体・地方自治体機関の予算機構構成やタイプ，予算分野の就業構造・賃金水準等の地域的・地方的性格の支出を独自に決定する権限は，予算支出結果や提供サービス質の評価方法を予算実践に導入することを伴って，本質的に拡大されねばならない。

大きな「外部効果」をもつ重要な社会的支出に関しては国家の最低標準が法的に確定される。国の統合予算の可能性を考慮して連邦政府によって確定されたこの標準の各個別融資ノルマは，連邦主体機関や地方自治体にとって義務的性格をもってはならないが，連邦段階で優先的融資に関する地域努力を支援するメカニズム（社会的支出共同融資基金）が作られよう。

連邦法において，連邦主体機関・地方自治体の住民，予算組織，信用者に対する義務遂行に特別な注意が払われ，地域・地方予算の赤字・債務の最低水準の法的規制が持続される。量的制約と同時に地域債務や投資過程組織化政策に対する質的要求を補足する必要がある。

地域・地方財政の健全化，住民・予算資金受領者・信用者の利益擁護，公共財政管理責任性の向上，厳密な予算制約のために，予算過程に対するより厳密なコントロール実施の公式化された基準や手続き，地域・地方行政の税・予算権限の一時的な制限，連邦主体や地方自治体の債務再建，財政救済措置計画の実現が以下の区分にもとづいて法的に確定されるだろう。

- a) その収入の多くの部分が上級予算からの財政援助で形成される連邦主体や自治体の関係において（高度補助金地域の地位），
- b) 連邦法遵守や予算バランス性を確保できない連邦主体や自治体の関係において（財政危機にある地域の地位），
- c) 連邦予算を含めて，住民・予算資金受領人・信用者に対して義務遂行ができない連邦主体や自治体の関係において（外部財政管理体制）。

2005年までに基本的に単一の連邦標準を基礎にした国庫執行への地域・地方予算の移行を完遂しなければならない。連邦標準に相応した国庫執行に入らない連邦主体・自治体予算、また高度補助金地域の予算、財政危機にある地域の予算、外部財政管理体制にある地域の予算の現金出納サービスは連邦国庫の地域機関によって実施される。

連邦主体や地方自治体の税権限の段階的拡大、地域・地方税徴収を確保する連邦税機関の関心低下のため、連邦主体権力機関、地方自治体権力機関、双方の精確な権限・義務制定をもつ税機関間の合意メカニズムの検討・導入が必要となる。

地域・地方予算のモニタリング・システム、地域財政管理に関する改革と方針の模範プログラム、特に国際金融機関の借款提供やロシア・国際プログラムの枠内での技術援助提供の際に、その効果を確保しながら利用される、連邦主体や自治体への信用能力や予算管理質のレーティング、割り当て方法が検討され導入されるだろう。

h) 社会・経済改革システムにおけるプログラムの位置

予算間関係改革は、2010年までのロシア発展戦略の基礎に置かれた社会・経済変革の全システムの関連環とみることができる。より広い様相においては、この改革が成功的に実現された場合には、ロシアに諸段階政府間の精確な権限区分と透明性、報告義務を備えた効率的な国家と市民社会形成を促進するものとなる。

2) 問題点と課題

以上、紹介してきたプログラムは、当然の事ながら現実の経済改革進展と密接な関連をもっており、改革進展を促進する面と同時に改革の成果に依存する側面をもつ。

連邦政府にとっては、地域・地方段階で構造改革の実施、平等な競争条件の確保、経済活性化や投資の誘致を促進し、連邦政府の経済補助金縮小をいかに

進めるか、という課題である。政府は、その原因の一つを連邦主体機関や地方自治体の財政・経済的責任の不明確さに求め、長期的展望としては地域・地方の自己予算充足を掲げてはいるが、短・中期的には逆に税・予算権限の大きな中央集権傾向を主張している。その枠内で支出や税権限の精確な区分、地方で実施される経済政策と地域・地方予算状態との直接相互関係の確保、厳密な予算制約や予算分野近代化の改革を進めようとしている。

さらにこの税・予算改革は社会政策分野「改革」＝財政支出の実質的削減をも考慮した意義をもっている。住宅政策の進展も関連をもつ。総じて、教育、保健、文化・サービス分野の支出責任体制を明確化し、連邦予算の実質的大幅削減を実行する「自由化改革」路線と直結した課題といえよう。

当プログラムに対する批判の第一は主に法的体系の点からの批判である⁽³⁾。第二の地域・地方からの批判は以下のような、ザミャチナ（サラトフ州財務省主任専門官）批判に典型的に見られる論点である⁽⁴⁾。

1 > 2001年から始まった予算・税法の変更は予算システム間相互関係の性格を大きくかえ、「税収の連邦予算への高い集中」が生じている。地域は支出義務の基本的額を自己で維持するが、税収の大きな部分を失い「連邦予算への依存度を高める」。付加価値税の連邦予算への集中化と関連した連邦主体収入減少は連邦補填基金による再配分で補填されるが完全ではない。付加価値税は最大の調整税の一つであり、その連邦予算化、目的項目に応じて厳密にその一部分を地域へ移譲する方式はこの税機能を決定し規制することになる。さらにその再配分は地域の累積債務軽減問題を解決しない。また付加価値税滞納返済による収入は連邦予算に納入される事になる。この変更は補助地域数の増大問題、また税能力、一人当たり予算確保度に関する地域格差増大を根本的に解決しないだけでなく悪化させる。

その他、取引税廃止、住宅基金・社会分野対象維持税の廃止は自主財源額を減らし地方自治の財政基盤を縮小する。代替税源、税種ははるかに少ない額となる。

多くの連邦主体は地域経済や税能力発展に関する力量増により財政・予算自己充足へ近づく傾向にあったが、今回それらは排除され、連邦補助金への依存

度が高まった。30-45%の自己収入水準のもとで2001年から見込まれている連邦段階へのこれ以上の税中央化は地域、地方予算の財政基盤を掘り崩す。

2> 現在問題提起された、一税＝一予算原則は望ましいが次の場合にのみ賛同できる。与えられた最低に必要な予算サービスの量・質のため相応する予算収入が確保される場合である。この原則への移行は二方法で実施可能である。

<a> 調整税の清算と連邦予算化＝交付金、補助金、他の形式の直接再分配による地域間再配分。この方法は予算連邦主義の要求に答えない。

 調整税からの漸次的脱出。地域・地方の自己財源比率向上、地域・地方予算の補助金縮小の保証の方法である。当方法は地域の自己能力向上促進を目的にし最高の方法で予算間関係の促進的機能を保証するのでより合理的である。

3> 本プログラムでは多くの概念的な問題（支出権限、収入源の境界、必要な地域への財政援助提供に関連した問題）が決定され、この分野での戦略的方向が決定されている。予算間関係改革は連邦主体や自治体の財政的独立性拡大の課題を提起しているが同時に警戒すべき点を含む。連邦予算への税の第一次配分比率が上昇し60%を超える事実である。連邦予算からの補助金はさらに増額されていこう。

4> さらに財源のかなりの部分が削減されていく点は補助金地域の社会的緊張を強化する事になる。財源の連邦集中化政策は予算連邦主義原理に相応した展望のある方向ではない。地域予算に対する補助金増加に導き、連邦中央への依存度の上昇、税能力拡大への関心低下、自己予算形成・利用責任低下に導く。大きな課題である累積債務解消の道も提供できていない。

5> 予算システムバランスのためには垂直的だけでなく水平的平準化の確保が重要である。移転や他の資金直接再配分形態は調整税のような刺激効果をもたず、移転振替は連邦的事項課題解決に条件付けられ各地域の優先内容をもたない。従って、調整税を補助金形態にかえることは地域の経済発展に関する連邦中央への依存度を固定し強化し、自己発展の条件を完全に利用できず、巨大な財政資源の中央化を求める事になり合理的でない。連邦予算を介する諸地域住民生活平準化から、後進性克服、財政確保度向上、中央への予算依存低下を

もたらずメカニズムへのアクセントの交替が必要となる。

以上のザミャチナ批判に見られるように地方の視点からは、長期的「理想」を描きながらも短・中期的にはさらに財源・権限の連邦集中化を進めようとしている連邦集権化の方向性は矛盾を内包しており、その実施に強い疑念・批判が提示されているといえる。

地域間経済格差の拡大に伴う補填システムや全連邦的社会的支出の必要性が直ちに連邦予算拡大と連邦政府による補助金支出に帰結しないことは明らかであるが、他方、現段階の地域・地方行政や自治のあり方から見て、地域・地方予算の自己充足度の向上が、地域住民の公共サービス需要の充実になるかどうかについては証明されてはいない。この分野の政府活動はロシア連邦においては不十分な領域のままであると思われる。

注

- (1) 拙稿、ロシア連邦の地方財政支援基金について、「高知論叢」第72号(2001年11月)。
- (2) 2001年8月15日ロシア政府決定：Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, ロシア連邦法律決定集No.34, 2001-8-20。基本的内容的の解説は、Т.Г.Нестереенко, Основные принципы межбюджетных отношений, 《Финансы》2001-11, Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу, 《Вопросы Экономики》2002-2。
- (3) 代表的な論文として、Л.И.Пронина, Реформирование межбюджетных отношений и интересы местного самоуправления 《Финансы》2001-11, であり、そこでは、現在の憲法、予算法典等の規定から、本プログラムで修正を提起している、地方区分が困難であることを指摘している。
- (4) Н.В.Замятина, О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, 《Финансы》2001-11。