

論 説

ロシア連邦の地方財政支援基金について

保 坂 哲 郎

1. はじめに

なぜロシアは中欧諸国等に比較して移行、転換が順調に進展しないのか。経済の大きな崩壊、国家と企業の癒着、中央と地方のアド・ホックな交渉的關係が90年代なぜ続いてきたのか。前稿(①)では、ロシアの転換問題の特殊的事情を考察する一つの視点として「新連邦国家確立のコスト」を重視した。90年代初頭、旧ソ連邦の解体、新ロシア連邦国家確立と地方分権化の進展、各地方の遠心的傾向と分離・独立宣言等が脅威となる深刻な状況が続き、中国や中欧諸国と大きな違いを見せた。

さらに、制度化された社会・経済への長期にわたる移行は、目標を明確にもち強い(国民から幅広い支持をえた、民主的な)国家とその政府による政策の遂行のされかたが重要な意義をもっていることは否定できない。例えば、Nagyは最近の著書で以下のようにいう(②-第4章)。

転換経済における改革は国家の役割のシステミックな転換を含まなければならぬ。国家は生産資産の全能の所有者、資源配分者、規制者から、小さいが「目標をもった」資産所有者、はるかに縮小された資源配分者となり、社会の新しい福祉機能を反映し、また制度創造の役割や市場的に経済活動を規制する役割を強化しならなければならない。新社会の市場志向的、民主的・法的枠組みを確立し維持するために拡張されなければならない(機能する法システム:効果的な政府規制、合理的に機能する予算システム、信頼でき公正な市民サービス)。そのような基本的政府の制度創造は、合理的なマクロ経済政策と

あいまって経済繁栄の必須の条件である。ロシア連邦国家の転換はこの点ではずれた。ロシア国家では現代的市場創造のために国家によって満たされるべき諸機能が果たされていない、他面で幾つかの領域では国家は極めて専横で障害的になっている。ロシアにおける弱体化した権力と市場創出未発展の背後には、経済的利害と政策との相互関連から発展した四要因がある。〈1〉ソ連邦解体のされ方、〈2〉地方分権化と国家の弱体化、〈3〉経済改革のあり方と国家の弱体化、〈4〉自由裁量的な大統領権限である、と。ここでは、〈1〉から〈3〉を見ていこう。

〈1〉 ソ連邦解体のされ方

エリツインの新国家システム形成の努力は、92-93年、97-98年ともいずれも失敗した。1987年改革から始まり、91年末までのゴルバチョフ政権のもとでの国家の弱体化とソ連邦解体との相互関係、92年初めの国家弱体化と経済改革のプロセスとの相互関係は重要な意味を持つ。これらは密接に関連し、94年から始まる一定の集団による公共資産の事実上の経済的強奪に導いた（Treismanは③で1992-93年を政治的・民族的な国家分裂の危機が実際に存在したが90年代中頃からは安定化したと述べているが、Nagyはより国家の内実的な点からロシア連邦国家存立の危機が98年にも増大していることを述べている。）

ゴルバチョフ改革がソビエト・システムの構造に大きな打撃を与えた事に加えて、旧ソ連邦の急速な崩壊はゴルバチョフとエリツインとの権力闘争、経済戦争の産物でもあった。

- (1) 91年には共和国からソ連邦政府への税移転留保が増加し始め、多くの共和国は連邦予算や予算外基金から資金を引き出した。エリツインはロシア共和国内銀行に企業からの税の連邦上納を保留するよう命じ、収入配分調整を無視するよう地方行政に促し、中央基金への免税、基金引出し奨励をした。政治的目的のために税的譲歩を行使する彼の戦略が展開され、地域は財政的利益をえるために権力闘争を利用した。
- (2) 企業所管をめぐりロシア共和国政府とソ連邦政府間の激しい争奪がおきた。91年に企業は事実上自己の所属を選択できる状況が生まれるが、その所属は

権力闘争の中で大きな意義をもつ。ロシア共和国政府は連邦所属企業に対する移管工作を展開し、連邦政府よりも低い利潤税設定、より大きな社会的支出や補助金等を提示し移管を促した。この手法は連邦財政を掘り崩すポピュリスト的政策であったが副産物として企業、地方政府の行動の変化を生んだ。政治的支持の代償として財政的優遇（免税、特惠税、補助金）を与えるルールを成立期ロシア政府は作った。大きな権限をもつ経営者階級はゴルバチョフ期からソ連邦解体期に増強され、国家と交渉する術を身につけ強化されていった。経営者はなお所有者ではないが最重要な政治的勢力として新社会に入っていった。

- (3) 地方政府は財政的優遇確保のために権力闘争を利用する仕方を学び、透明で法的ルールに基づいたシステムでなく裁量や交渉を活用した。

< 2 > 地方分権化と国家の弱体化

92年以降ロシア国家は急激な財政分権化を進めたが、諸レベル政府間でいかに支出責任や税収が割り当てられるかという基本的問題で合意が確立されていない。政府間関係ルールを透明な原則の上に置こうとする試みにもかかわらず、主要傾向はアド・ホックな分権化、中央（連邦）とサブ政府間の交渉強化であった。これは第一に国家システムの完全性や連邦政府の財政的地位を掘り崩し、第二に経済機関がこの状況を利用して財政優遇を目指してロビー活動する環境が継続し、第三にこれまでの地方官僚層が基本的に反市場的インセンティブをもつ状況では、財政分権化は全体的な効力ある政府構造に対抗した作用を果たすことになった。

91年以降、経済的、政治的に政府間財政システムは分権化にむけての大きな改革が求められたが、特殊な要因としてはそれが93年以降の崩壊する国家収入の脈絡で生じた事がある。これは分権化に深い影響を与え、財政分権化のあり方の合意欠如をもたらした。改革はロシア連邦崩壊の危機の中で、しかも財政危機の深化の中で行われた。分権化はロシア連邦国家崩壊を促進する要素ももち、その防止のために92-93年には巨額な補助金等を必要とし、それは巨大なレント・シーキング国家を作り上げた。

分権化は地方政府に有利な税収配分への明白なシフトを意味したが、前もって決められた税収割り当てや配分分類（92年基本原理想法，93年地方政府予算法，94年財政移転方式変更の大統領令）は連邦，地方政府の予算間で実効性がなく，実際には全改革期を通して不透明で双務的な交渉が優勢であり，実際の収入配分は年毎に異なった。

地方政府収入の実質的增加なしで連邦政府や国有企業から地方政府への大量で継続的な支出委託が続いた（価格補助金融資，特定グループへの現金恩典配分，家族手当，年金者福祉計画，児童手当の地方政府への移転等）。多くの投資プロジェクト融資も地方へ移管され，支出委託の一部のみが基金化された。

連邦からの支出委託は合意された割り当てプランを基礎にして遂行されたとはいえない。93年憲法，地方政府予算法は連邦と地方予算間の全般的責任に関する枠組みを含んでいたが，実際にはこれらの全体的ガイドラインは守られず，割り当てでは以下の要因を反映しかなりの程度アド・ホック的に展開した。<a>必要経費を融資できる連邦政府の能力水準，連邦政府の支出責任の「押し下げ」，豊かな資源を保有する民族地方の政治的欲求を満たす必要性。地方政府は中央からの追加的融資を得るためのロビー活動で対応し，より高比率な税配分，より大きな移転，連邦政府からの無利子ローン，地方税免除を求めた。地方財政支出責任は長期的には執行不可能であり重要な支出カット，借款，追加収入にむけての交渉，さらに幾つかの地方政府の連邦予算との連携分離は不可避であった。

中央政府との関係で地方は二極化した。「豊かな」地方は事実上の独立への志向が見え，「貧しい」地方は税配分，交付金や移転，無利子予算ローンのためのアド・ホックな交渉に基づいた連邦政府への複合的な依存を深めた。

94年の改革目標は連邦，地方間アド・ホックな交渉過程を透明なルールを基礎にした移転に置き換える目的をもっていた。連邦移転システムは地方支援財政基金（以下，FFSRと略称）に基礎をおき，連邦予算の付加価値税受領の一部から融資される。しかし，実態的には地方政府はこのシステムを悪用し，賃金遅配等を累増させ連邦移転を膨張させた，という。「貧しい」適格地地方の比率は新システム前の66%から95年の88%へ増加し，GDP比で見ると連邦

移転は新システム導入後2倍になった(②-p.120)。

資源豊かな地方は急速な分権化、連邦収入基盤の分解で特殊な役割を果たし、エネルギー生産企業と共謀して連邦に対する納税拒否をした。連邦徴税機関は資金不足のため施設や運転経費等の面でますます地方予算に依存し、徴税を支配する(反市場的)地方政府(官僚)の影響力が増大した。弱体化した連邦、地方政府の構造が腐敗や過剰規制を生んだ。

98年金融危機はさらに権力のバランスを「豊かな」地方政府の手に移しており、連邦遠心化の一定の徴候が見られる。不透明で交渉的な政府間関係は、急激でアド・ホックな財政分権化とあいまって、改革期を通して政府構造を弱体化させた。経済機関は逆にこの機会に乗じて納税を最小限にすることや財政優遇のためのロビー活動を強めた。

< 3 > 経済改革のあり方と国家の弱体化

国民形成や、民主主義と市場志向の原則を基礎に政治的経済的法秩序確立の道具として改革された国家が必要であったが、ロシアはその国家を作ることに失敗した。

- (1) 92-93年の改革期に国家を建設、強化することが強調されたが三つの要因が阻止した。(a)改革派が市場非協調的な手段に依存した、(b)経営者階級は急速に増大する経済・政治影響力で国家財政の弱体化を犠牲に裁量的経済方策に圧力をかけた、(c)重要な領域での不完全な改革は既得権益と政府高官との共謀をうみ国家権力を掘り崩した。
- (2) 94-97年には、国家やそのサービスの溶融と変形、私有化の新波を通して金融・産業エリートの権力強化が並行した。担保型民営化の進展と金融・産業グループによる国家システムへの浸透が見られた。
- (3) 97年3月—98年8月は再度、国家の補強と再建の努力が見られた時期で、腐敗の一掃、財政規律の強化、強力な擬似財政制度の中和が計られ、税収増加と公共サービス・補助金支出改革を通じた赤字削減の財政政策、強力な自然独占(まずガスプロム)の規制が試みられたが、大きな前進は見られなかった。

以上のような90年代の全般的政治・国家体制の推移の中で、中央と地方とを結びつける FFSR の役割は連邦政府からの財政移転の中で重要な位置を占めていくことになる。

2、1994年の移転方式と問題点

K. Stewart は以下のように述べる：

92年からサブ政府責任ははるかに大きくなり負担の相対的規模もかなり増大した。より多くの支出責任が中央から地方レベルに委任され（所得維持プログラム、資本支出を含めて）、地方企業でこれまで処理されてきた多くの責任（幼稚園、病院）も地方機関に移った。

表1 総予算支出におけるサブ政府レベルの予算支出（1992-95年）

	1992年	1993年	1994年	1995年
総支出	30	44	44	46
国民経済	27	71	71	73
社会支出	70	83	28	85
教 育	66	81	80	85
健康・体育	88	89	88	91
社会 保障	43	77	87	82
文 化	49	68	64	70

出典 ④-p.13

この表1に見られるように、92-95年にはサブ政府の役割が拡大し、93年以降全ロシア予算支出の約半分はサブ政府レベルの責任となっている。特に社会的支出に関してサブ政府の役割は重要で80%以上の支出である。

自律への最も重要なインパクトは92年1月の基本税原理法により与えられ、そこでは配分された資源への実質的コントロールを州政府に初めて与えた。州は増大する支出責任、税割り当てを通して増大した基金への実質的コントロールを試行するが、支出責任の分権化は収入配分システムのデザインとは全く分離して行われ、総体としても（垂直バランス的）、個々の地方レベルでも（水

平バランス的) 補完するシステムはない。全ての主要税率は中央で決定され、州が税率、領域を希望にあわせて調整することが規制された点で垂直バランス性は悪化した。他方、個人は居住地にかかわらず同一税率が課せられ異なったサービスの質に直面することになる(④-pp.12-14)、と。

ロシア連邦法「1994年連邦予算」において実現された予算間関係規制メカニズムは三つの原則的に新しい方法をとった(⑤より)。

< 1 > 連邦構成主体にその予算に入る企業等の利潤税率を確定する権利を与える。単一の連邦利潤課税率13%に際して連邦構成主体はそれを38%まで増率し、それによって連邦構成主体は重要な全連邦的税がその地域に残る比率を規制する可能性をもつ。< 2 > 94年第二四半期から、連邦付加価値税の連邦構成主体予算への単一の25%の控除ノルマチフを導入。< 3 > 連邦予算に付加価値税総額の22%の規模で「連邦構成主体財政支援連邦基金」を創設。補助金の絶対額に代えて一定の公式で計算された(支援「必要地域」、支援が「特に必要地域」に区分されて)取り分が承認される。その際、財務省は連邦補助金と連携していた連邦構成主体の予算支出水準の厳しい規制をしない。

移転新方式は予算収入平準化方式である。その方式に従って93年の一人当たり予算収入がロシア連邦平均以下の場合、地域は連邦支援を受ける権利をもつ。以下の要求計算方式で計算される(⑤-pp.162-3, ④-pp.160-162)。

$$\text{地域への移転額} = k(0.95Y - X) \times N$$

K=インセンティブ係数, Y=全地域の一人当たり平均予算収入, X=計算年の当該地域の一人当たり予算収入, N=当該地域の住民数。

移転額が実際に形成された支出融資に不足であった地域は、支援が「特に必要地域」の地位が与えられ、そのための補足的移転額が計算される。

ラブロフによると(⑥)、このようなFFSRからの補助が連邦予算の一部に確立され、FFSRは第一のそして唯一の地域財政支援を提供するメカニズムとなった。基金形成の源泉とその中の地域比率は連邦予算法で毎年国会で承認される。結果として移転は連邦構成主体予算に資金を配分するもっとも客観的なチャネルである。

しかし、この計算方式の実施に関しては以下のような問題点が指摘されている

る(④)。

<1> 94年以降も、資源豊かな地域は自己の好む条件を交渉できた、密室で配分され続けた移転が解消されていない(④-p.9)。

<2> この方式の要点は次のようなものである。基礎年(最初は93年、後に変更されて91年)に一人当たり収入が連邦平均以下の地域は支援「必要地域」と分類され、第一回目の補助支給後でも支出要求に答える上で困難な地域は支援が「特に必要な地域」に分類される。平等化移転システムは二要因(収入調達能力、サービス需要:規模とコスト)を考慮する必要がある。本質的にロシア・システムは二要因の「ギャップを埋める」方法である。収入調達能力の代りに基礎年(93年)の一人当りの実際の収入額をとる。ロシア的状况の下では、これは徴税に厳格でないために低収入である地域を有利にするだけでなく、通貨を「予算外基金」に導入する地域も有利にする(しかし経済力で地域偏差度が与えられれば後者は前者のラフな代用ともなりうるし、現状では財政能力を計算することは困難であり、中期的にこの方法は正当化されようが)。基礎年使用実績使用の利点は明白で単純で透明、容易な指標であるが、この方法の問題点も明白である。コスト非効率性を温存させ、基礎年における低支出レベルの地方に(財政制約によるものであろうとも)不利に働いている。第一回目公式配分ではこれらの効果をコントロールしようとする試みがされ、「支援必要」地方は支出レベルでなく取り巻く地域の平均によりウエイトをかけようとしたが、経済地域は重要な変数に関して同質でなく特にコストに関しては同質でないと言われ、第二回目では、適切な要因は一人当たり支出とされた。

ロシアのケースにおいても過去の支出レベルがコストや需要格差を実際に反映する事も可能であるが、他方、過去の支出レベルがソビエト期の相対的特権を単純に反映しうる点もあり、その場合には本公式によって相対的に裕福な州に偏った移転配分が表れる(pp.16-17)。

<3> 実際の移転メカニズム

実際には追加的諸問題がある。

<a> 94年 FFSR の約 2/3 (95年には約 1/4) が付加価値税留保比率の追加

の偏差を通して間接的に配分された。理論的には付加価値税の連邦構成主体受領比率は94年に統一率で25%固定であるが、実際には留保比率は広範に差異があった。これは基金配分比率の一部あるいは全部をカバーする追加的付加価値税比率を留保するよう交渉した結果であるように見える。成功した地域は恩恵があり、高度インフレ中で待機による損失を避けた（移転は原理的には四半期ごとに実施されるはずであったが遅延があり3-4ヶ月待機することが1/3の損失を招いた）。

 幾つかの地方はルールを拒否し一方的に決めた税留保率を課した。特に4地方は全部あるいはほとんど全部の収入を93、94年に留保した（カレリア、タタルスタン、バシコルトスタン、サハ（ヤクーチア））。サハは95年も100%留保するという特殊な地位を占めた。

<c> モスクワが毎年受け取る大きな額は問題となる。93年モスクワは連邦政府からFFSR全交付金とほぼ同額を受け取り、後年、この額は大きく減少したがなお巨額である。この補助金は首都の役割による予算法の特別の条項から実施される。

つまり、「平等化」移転は公式メカニズム導入後でも理想的でない2つの理由を持つ。移転公式は「ギャップ補填」方法で、実際の収入が収入調達能力を示し実際の支出が支出ニーズを表す形になっていない事、さらに移転は中央に影響を及ぼす力を持つ地方に恩恵となるような付加価値税留保率の偏差を通して部分的に分配されている。同時に、他の移転が公式システム以外で継続されている。

ラブロフは以下のようにいう（⑦より）：

<a> 最近の連邦コントロール強化志向方策にもかかわらずサブ政府は暗黙に独立的財政政策を指揮することに広範な手段と強いインセンティブを持ちつづけている。……今後も高度のインフォーマルなサブ政府の自治、それは高度に集中された公式的システムと対照的な実態である。

 高度に集中化された公式システムと実質的（非公式）サブ政府自治との基本的矛盾がロシア財政連邦関係の問題の主要源泉である。*高度に集中化され往々にして実施されない公式システムの性質は政府の低次レベルへ財政責

任を効果的に委譲することを妨げている。これは上からの適切な規律的方策の確立、投票者からの政治的圧力にも影響を与えている。サブ政府官吏は財政問題の責任を連邦政府にうまくパスできる。最近のサブ政府賃金運配の定期的連邦救済はこの点を立証した。*サブ政府政策の固有な地下的性格は改革や成長志向政策に反対するレント・シーキングを奨励する。その性格から、これらの政策は透明性を欠き通常の連邦機関（反独占省、財政管理検査を含む）による監視がない。さらに、非公式財政政策の基礎をつくる行政と企業の双務的交渉過程は国家官吏と現存企業の長期的連携の発展を好み、公平な競争や急速な交替を経験する新私的ビジネスの非人的支援を志向した政策に反対する。

<c> この矛盾の解決のためには、承認された公式的自治と「非公式」行動縮小方策との結合が求められる、と。

さらに次のような指摘もある。スチュアートは以下のようにいう（④-p.19）。

二つの当面の疑問がある：

<1> 州の総収入における比率として移転はどのくらい大きい？

表2 州総収入の%としての政府間移転（1992-95年）

	1992年	1993年	1994年	1995年
総連邦移転	11.9	22.7	24.3	12.4
平等化基金	5.4	8.3	8.0	9.2
助成金	5.4	2.7		
モスクワへの補助金		1.0	2.3	0.8
FFFSからの移転			2.0	6.1
付加価値税からの特別留保		4.5	3.7	2.3
相互決済	5.9	14.1	14.8	2.9
その他(補助金, 短期ローン)	0.7	0.3	1.5	0.5

出典 ④-p.20

表2に見られるように、平等化基金からの移転は総移転のごく一部でしかない。「助成金」は92,93年に平等化のために使われた移転であるが、FFSR導入で消滅した。「モスクワへの助成金」は首都モスクワへの特別な提供である。「特別な付加価値税留保」は25%の公式留保率をこえて留保された付加価値税

分であり94年以降、平等化移転の配分資金源として利用された。FFSR 資金からの移転比率は93,94年には「相互決済」（地域の収支に影響する中央決定のために地域権力に補填するための支払）の移転のために縮小し、94年にはFFSR移転は総移転の1/3のみであった。

< 2 > それらは地方平等化に貢献しているだろうか？

移転受領地方はより豊かで権力の強い地方であるという証拠はない。二重の配分チャンネルは不効率で不正義だがそれはランダムに機能した。

期間を通して移転分配は基本的には平等化的、より大きな必要地方に一人当たり移転額はより高い。一人当たり自己収入がより低く、幼児死亡率がより高く、児童がより多く、賃金格差補填がより大きく、人口が少なくより農村人口が多い、といった地方は一人当たり移転をより多く受けた、といえる。

93年以前にも移転は不透明なプロセスではあるが平等化パターン、必要ベースをとった。権力と移転との関係の証拠は弱い。94、95年でも特別な地位以外で権力変数は機能していない。他方、それはシステムの成功というわけではない。移転は、移転前収入配分の「くぼみ」以上の影響を及ぼしていない。

つまり、公式システムは密室システム下では常に改善にはならない、FFSR総額が不十分であり、資源は非常にひろく散布され最も必要な地方へほとんど援助になっていない、と。

3、1998年の新移転方式（⑧より）

94年に制定された地方財政補助方式は98年の決定「1999-2001年のロシア連邦予算間関係改革のコンセプト」（⑧）で一定の修正を被ることになる。以下、その内容を見ていきたい。

まず、この決定は「現存予算間関係システムの一般的性格と基本的諸問題」でこれまでの方式の問題点をまとめている。

1 > 94年に基礎付けられた予算間関係の現行システムは、連邦構成主体への財政支援額の個別的調整から公式化された基礎に基づくその配分の単一ルールへの移行の前提を作った。しかしこの改革プロセスは未完成に留まっており、

収入、支出基準年としての91年実績利用は主観的決定の可能性を拡大した。

- 2 > 予算システムにおける各段階の支出権限は完全には根拠付けられず定着しなかった。
- 3 > FFSR以外の連邦予算からの財政支援形態の改善問題に十分な関心がいかなかった。目的別連邦計画を考慮した、地域の社会・経済発展平準化への複合的方法が欠落した。
- 4 > 予算支出縮小の要因としての制度的改革が進まなかった。
- 5 > 連邦構成主体、地方自治体の税ポテンシャル向上や自己予算収入増大への関心強化問題が解決されなかった。
- 6 > 予算支出における需要根拠のためのノルマチブな基盤が形成されなかった。
- 7 > これらは連邦構成主体予算の補助金縮小や還流する財政フロー額の縮小をもたらさなかった。
- 8 > FFSR からの移転は当座的支出を考慮して決定され、政府投資の地域的再分配に影響を与えなかった。
- 9 > 融資源を伴わない法律採択は、予算間関係問題の客観的原因に関する解決ができなかった点とならんで、権力間対立先鋭化に大きな影響を与えた、と述べ、諸欠陥の存在を認めた。

次に、「予算間関係改革の基本的目的、原因、課題」において以下の項目を掲げている。

- 1 > 改革は以下の点を保証しなければならない：***** 財政資源の利用・管理の効率性の向上，***** 憲法・社会保障連邦法規定の最低水準実現可能性の全国的平準化（その融資は全段階の予算から実施されるべき），***** 地域の社会経済発展効率性向上のための条件づくり。
- 2 > 予算間関係は次の原則に基づくべきである：***** 全参加者利益のバランス性，***** 諸段階予算の独立性，***** 支出権限や責任，収入源の法的区分，***** 地域、地方自治体の予算確保水準平準化のために客観的に規定された透明な資金再配分，***** 予算システムの統一性。
- 3 > 現存の欠陥を除去し99年度以降の予算間関係改革のために次の諸課題の解決が必要である：***** 地域予算システムの効率性向上と地域財政の健全化，*****

補助金ならびに補助地域数の縮小，＊還流資金フローの最小化，＊地域内資金配分の規制とその利用のコントロール・責任の向上，＊高度補助地域の補足的財政支援の維持，＊地域への選択的投資支援メカニズムの創設，＊個々のプログラム・企画実現のための連邦，連邦構成主体の資金による共同融資方式の利用，＊連邦構成主体，地方自治体の生産的，税的ポテンシャル向上，支出合理化，予算バランス性確保への関心向上，＊連邦，連邦構成主体，地方自治体の予算間関係相互調整の維持，＊執行対象や権限区分に関する連邦，連邦構成主体間の契約枠内で書かれた予算間関係の問題に関する協定の連邦法への適応の維持。

これらの前提は，経済・財政状況安定化に向けられた方策の実現，予算システム収支バランス性の確保，経済成長回復，投資活動の向上である。

第三に「予算間関係改革の基本的方向」として以下の項目が説明されるが，特に FFSR 関連に注目して見てみると，＊権力間の支出権限や責任，管理の区分，＊予算システム段階間の収入源の区分，の後，連邦構成主体への FFSR が述べられる。

- 1 > FFSR の目的は，連邦構成主体の予算確保度の平準化である。
- 2 > 今後，FFSR からの財政支援は，最低の国家社会的標準や地方的意義の問題の社会的ノルマチブを確保する支出融資の目的で，国家サービス委任に対する財政支出ノルマチブを基礎に配分されなければならない。
- 3 > FFSR 資金総額は3年以内に連邦法で承認される連邦予算税収控除ノルマチブに沿って決定される。
- 4 > 相応する連邦資金の単一の形成・配分方法を基礎にして資金の一部は高補助地域の追加支援に分配される。
- 5 > 99年 FFSR 移転計算は次のように行われる。連邦構成主体の一人当たり税収の比較を基礎に，客観的につくられた予算支出増額水準を考慮する。移転をうける権利は次の連邦構成主体にある：その一人当たり税収が確定された最低水準に達しない。計算された移転は全補助地域にとって調整された一人当たり税収の同一の内容を保証しなければならない。平準化が行われる連邦構成主体の税収水準は連邦予算可能性と計画された FFSR 額から出発して

確定される。

6 > 計算は次のように行われる：

a > 各連邦構成主体の統合予算の一人当たり収入の決定（自己収入と調整収入源からの控除）

$Da = Di/Ti$, Di = 連邦構成主体統合予算収入額, Ti = その連邦構成主体の住民数

b > 99年の移転計算に際しては地域収入基礎として連邦構成主体と合意した指標の97年資料から計算され、99年条件で修正された（税、予算法の変更）指標が採用される。

c > 連邦構成主体への財政支援計算に際しては地域の税ポテンシャル評価やその利用水準評価が考慮される。データ・ベース作成のため連邦構成主体財政バランス作成技術の発展が必要である。ノルマチブ的な課税基盤評価、連邦構成主体の総地域生産物計算方法の改善が必要である。

7 > 予算支出指標の決定。単一方法で計算する。連邦構成主体の分与された予算収入が比較可能な条件（最低生活費、予算確保度、計算収支関係等）にもつ

表3 FFSR 基金配分手続きの変遷（1994-99年）

計算手続き要素	1994年	1995年	1996年
財源税	連邦予算分 VAT 22%	27%	輸入関税を除く税収の15%
基金受領者	必要地域、特に必要地域(比率指標なし)	資金の56.04%は必要地域に、43.96%は特に必要地域に	資金の65.79%は必要地域に、34.21%は特に必要地域に
収入基礎	1993年データ	同左	1996年条件下で94年データ
支出基礎			96年条件下で94年換算の91年データ
地域グループ	調整要素（ロシア連邦全地域の一人当り平均収入に対する該当経済区域の地域の一人当たり平均支出率）計算のために経済区域への分割)	同左	同左
移転額決定基準	< 1 > 全地域の予算平均に対する地域の一人当り予算収入の還元=必要地域 < 2 > 現在の支出への収入の還元=特に必要地域	同左	同左

ていく客観的パラメータを基礎に計算される。

連邦政府による、基本的部門の連邦構成主体予算支出権限評価のための予算ノルマチブ総合の承認後、予算支出指標計算は予算ノルマチブ統合計算に基づく。

- 8 > 予算支出指標の利用により連邦構成主体予算の収入指標を比較可能な条件にする。各連邦構成主体のために一人当たり予算収入が計算される。

$D = Da/I$, Da =計画年条件を考慮して修正された、基礎年でのこの地域の実際の一人当たり収入, I =この連邦構成主体が入る地域グループの予算支出指標。

- 9 > FFSR における地域の移転と取り分の計算 :

連邦構成主体が権利をもち取り分はゼロ以上。移転をうける地域の住民一人当たり予算収入指標が、企画されたFFSR額の中で最大限可能な水準まで進むように移転は配分される。

計算は次のようになされる。*全地域間で一人当たり収入最低地域とその次の地域の検索。次に最初の地域が次の地域に達する一人当たり予算不足額の決

1997年	1998年	1999年
同左	関税支払い、特定予算基金収入を除いた税収の14%	国家関税委員会管理の支払いを除く税収の14%
同左	区分なし	
1997年条件下で95年データ	1998年条件下で96年データ	1999年条件下での97年データ
97年条件下で95年換算の91年データ	98年条件下で96年換算の91年データ	
中央からの距離、日照時間帯、財供給時間限度、による3グループ	同左	同3グループ、経済区域、北コーカサス山岳地域
< 1 > グループ全地域の予算平均に対する地域の一人当たり予算収入の還元	同左	調整された一人当たり平均収入に対する一人当たり予算収入の還元
< 2 > 現在の支出に対する収入の還元		

定。この額は、その前に最初の地域のために計算された予算支出指標やこの地域の住民数で増額される。受領額はFFSRの企画額から差し引かれる。このように最低の一人当たり収入地域の反復計算の後、移転部分が決定され、その算出で一人当たり収入は第二の地域の同様な指標に等しくなる。同じ原理による平準化がさらに進む。各次の反復計算に従前よりもより高い水準の地域数が参加し、FFSR配分プロセスはすでに配分した額を考慮したその額がゼロになるまで続く。

次に「99年連邦予算」連邦法において承認されるFFSRにおける諸地域の取り分が決定される。地域の取り分は企画されたFFSR総額への、計算の結果決定された財政支援額の関係として計算される。

ラブロフはこの新「コンセプト」決定に関して以下の諸点を述べている。

1>表3に示されているように移転計算手続きはこの間かなり変化した。特に基金が形成される税源数は拡張され、現在、付加価値税その他の連邦税の多くの部分に関係し、基金収入をより安定的にした。必要、特に必要な地域への区分は現在は放棄され、地域グループ化は現在は別方法でなされている。

2>移転計算手続き修正の基本的目的はより客観的に地域間で資金配分しようということである。従来の計算手続きの主要欠陥の一つは、基礎的指標として基礎年の地域予算の実際支出を利用することにあつたが、実際支出における地域間格差は主観的性格のものであり移転の配分も主観的になった。

3>「コンセプト」によれば、移転計算で実際支出に代わって予算支出諸指標が使われる、この諸指標は地域、地域グループのために、客観的パラメータ（地域の特殊な予算支出を比較しうるレベル<生存水準、予算支援レベル、計算された収支比率>に還元することを可能にする）を基礎にした単一の手続き（公式）に沿って計算される。予算標準が承認された後には計算は予算標準の総合的計算を基礎にする。

4>この標準セットは98年末から開発されていないので99年予算支出諸指標は97年連邦構成主体予算からの一人当たり支出を基礎に計算された。実際の支出を使用する欠陥は、個々の地域よりは地域グループごとの特別な平均支出を使うことで部分的には埋め合わせされた。

5>現在の地域グループ化は連邦構成主体を経済区域に分割し、プラス3地域グループ(97-98年移転計算で使用された)、また北コーカサスの山岳地域である。そのようなグループ化は多分に主観的である。

6>移転計算新公式は全問題を解決しはしない、<a>この変更は予算の同等化=支出需要の側面のみを考慮した。これまでと同様、地域収入は実際受領を基礎に計算され、それは税徴収性増加のインセンティブを弱め、確定された予算収入レベルから地域的税可能性評価へ切り替える問題を引き起こす。予算同等化問題に直接に向けられた地域化パターンが発展させられる必要がある。現存の連邦構成主体グループ化はこれらの問題に完全にフィットしない。<c>99年の新手続きに応じた計算は政治的妥協が加わり調整され不満足地域の急増が見られた。

さらにサブローフ等は、より競争的なシステムを強化すべきである、という主旨から以下のようにこの「コンセプト」の問題点を指摘している(⑨)。

「コンセプト」によれば支出権限の目録化、法規化が決定されたが、しかし金融危機、政権交代でこの課題は果たされなかった。

その結果、サブ政府が諸支出(主に社会的)を融資することを拒否。連邦機関が地域の予算政策に干渉することを憲法が禁ずることが、地域や自治体にその予算の支出構造での(まず住宅・公営事業)合理的変更実施を強制する可能性を鋭く制約している。

97年9月の「地方自治の財政基礎」法によれば、下位機関への権限委譲は相応する財政資金の委譲を伴わなければならないが、実際にはそれは常に実施されているわけではない。

98年のFFSRの結果、連邦構成主体の自己収入減少のもとで連邦予算から資金を受けるより大きな権利をもつが、それは地域でその収入基盤縮小を奨励するもので、自己収入増大刺激のない中で支出の平準化原則は地域の寄生的志向を強めるものである。

予算ポテンシャル平準化原則がある、その中に、その融資は全段階の予算で行われる、憲法・連邦法によって確定された社会保障の最低水準の実現可能性の平準化を保証する課題がある。

2000年に財務省は振替を受ける権利をもつ地域を決定、その計算の新方式を開発したが、99年と同様、その中に一人当たり収入の指標、予算支出指標の助けで比較可能方式が導入されたが、その違いは総地域生産物指標を基礎にした税ポテンシャル評価計算の導入である。しかしそれはこれまでの誤りの繰り返しに過ぎない。総地域生産物計算方法の困難さ、相応する計算データは2年に1度であり遅れが見られ、ノルマチブ的方法の正確さに疑念が残る。ラブロフの指摘するように、類似した財政、社会的、経済的条件をもつ地域のグループ化を進め、各グループに予算確保度の単一ノルマチブを確定すべきである。

格差付けられた政策が必要で、無条件移転は自己の予算義務を果たしている地域にのみ実施すべきである。大きな予算債務をもつ地域は特定の補助のみを、また一部は直接住民へ配分されるべきである。

地域と地方自治体の予算関係は中央と地域関係より悪い。自治体に展望がない（予算的發展なし、当座予算は赤字で作成）。

圧倒的多数の連邦構成主体は地方への税控除の格差つけられたノルマチブを確定している。地域法で完全に決定され連邦法の役割は極端に弱い、と。

4、今後の課題

「2001年度大統領予算教書」ではこの方式の改善についても言及しており、「予算間関係の形成されたシステムはより完全な精力的な改革を求めている。2001年に政府は2005年までの予算連邦主義の發展計画を検討し承認しなければならない。その基本的目標は支出、収入権限の厳密な区分を確定することであり、それは地域、地方権力機関の財政的自主性と責任を保証し、公共財政の効率的管理に対するこれらの機関の関心の向上、区域の経済的發展支援、構造改革実施を保証するだろう」、と述べている（⑩-p.5）。98年改革が徹底的に実施されなかったこと、財政の効率的運用と言った観点からさらに継続して「改革」される事が必要とされている。

ラブロフは今後の改善に向けて以下のような全般的提起をしている（⑦より）。これまでの矛盾の解決のためには承認された公式的自治と、「非公式」行動

の縮小にむけた方策の結合が必要となる。90年代後半のロシア政府の戦略はサブ政府の公式、「非公式」自治の縮小に焦点を合わせ、96年にはサブ政府が自己の税を設定する権利の廃止決定、税法典においてサブ政府税を厳しい連邦規制に従う少数の固定リストに制限したこと、連邦支出指令の増大する負担、予算活動における代用物利用の取締り、地域における連邦機関の地位向上、対外借款の厳しい制約、連邦移転を条件付きにすること、を行った。最近では連邦法・規制強化を助ける7マクロ地域に沿った新連邦階層を創設、大統領による地域知事の解任容認の追加法等も実施した。しかし、事実上これらの方策はこの矛盾の厳しさを増大させた。

これらは良くて混合された効果をもたらすか、悪ければ反生産的であろう。責任ある予算管理や改革志向政策への最も重要で基礎的なインセンティブはこれらの方策によって大きくポジティブな影響を受けない。地域は制限された公式自治を非公式予算行動の比率拡大で補っている。

多様性に富むロシアでは、特に民主化の文脈の中で中央的コントロールは常に不完全で高度に制限されている。たとえ連合的（フェデラチブ）構造が完全に放棄されても単一階層で連邦、地域、ローカル部門は存続し続けるだろう。サブ政府のインセンティブの基本的改善は、単なる連邦からの制限や行政規律ではなく、より経済的方策に依存している。明白で実行可能な予算フレームワーク内での明示的自治を持たなければ十分な責任は育たない。高度な財政自治をもった地域活動の地域間競争は多くの国で成功を生んだ。

他方で、サブ政府のインセンティブが歪んでいれば分権化は失望や悲惨な結果をもたらす。落とし穴の多くは「ソフトな予算制約」に関連している。現在の「移転」の調整「ソフトさ」に諸問題は存続している。地域における財政責任や基本的連邦法の実施する効果的なメカニズムは、ロシア連邦の効果的な分権化の鍵となる前提条件である。

改革のための全般的提案として：

<1>よく定義された連邦システム（明白に輪郭を描かれた権力領域をもつ政府の位階制）、<2>サブ政府管轄区域における高度な規制権力、<3>共同市場や貿易や要素移動の障壁のないことを実施するための認知された権力を

中央政府がもつこと、＜4＞収入配分や借入はハードな予算制約を伴うこと、＜5＞権力の配分は、一方的あるいは政府連携を通して変更されえない、制度化された持続程度をもつという考えに基づくこと。

政府間予算関係システムについては：

＜1＞税と支出機能の分離によってサポートされた、明白に定義された範囲内で真の地域、ローカル自治の確立、＜2＞サブ政府支出における自治の法的保障や支出責任をカバーするための適切なサブ政府税ベースの提供を含む、支出割り当ての明確化、＜3＞中長期的には資源の漸進的な非中央化を伴いながらも、現段階はサブ政府予算の公式部分である幾つかの追加的収入や支出責任の連邦政府への移転、＜4＞サブ政府にとっての破産や対外マネジメントの明白な法的コンセプトの発展、＜5＞移転政策をより透明で簡素で現況から独立したものに改革、を指摘している。

より大きな連邦予算と、支出や課税におけるサブ政府の自治の発展との結合が、ラブロフ提案の基本的方向となる。プーチン政権はこのような両要素の結合した改革を実施していけるだろうか。さらに、民主主義の発展という視点からは地方政府以下の段階で、住民の意向に基づく自治体形成がどのように発展していくか、も重要な問題である。

引用文献

- ① 保坂哲郎 研究ノート「90年代初期ロシア連邦財政支出の性格について」、高知論叢、69号（2000年11月）
- ② P. M. Nagy, *The meltdown of the Russian state – The Deformation and Collapse of the State in Russia* –.
- ③ D. S. Treisman, *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, 1999
- ④ Kitty Stewart, *Fiscal Federation in Russia*, 2000.
- ⑤ Т.Бойко, Бюджетные отношения в России, 《Эко》, 1995-1.
- ⑥ Alexei M. Lavrov, & Alexei G. Makushkin, *The fiscal structure of the Russian Federation*, 2001.
- ⑦ A. Lavrov, J. Litwack, D. Sutherland, *Fiscal Federalist Relations in*

Russia : A Case for Subnational Autonomy. OECD2001.

- ⑧ ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1998, 7, 30), О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах.
- ⑨ Е. Сабуров, Н. Типенко, А. Чернявский, Бюджетный Федерализм и Межбюджетные Отношения, 《Вопросы Экономики》, 2000-1.
- ⑩ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 《О бюджетной политике на 2002 год》, 《Финансы》 2001- 5, 邦訳「ロシア政策動向」No. 390, 12ページ。