

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

保 坂 哲 郎

はじめに

2000年ロシア連邦新大統領となったプーチンは前大統領エリツインと共通した課題、ロシア連邦強化の課題に苦慮している。この間の連邦問題をめぐる事態の推移をまとめて見る。まず、1990年末までにロシア共和国内の10以上の自治共和国が主権宣言を行ったが、これはロシア共和国のソ連邦からの独立の仕方が引き起こした結果、いわば自らが招いた事態であった。92年に「連邦条約」が締結された。それは権限分割の原則を定めたが、同時に民族共和国の意向を配慮した内容であった。主権共和国の法的地位は州や地方よりもより高い内容を持った。しかし、93年の新憲法ではこれらの各主体は同権とされ、主権共和国の独自性は認められなかった。

新憲法制定後、各主体との個別的な権限分割条約が締結され始めた。94年にはタタールスタン等の諸共和国と締結され始め、各主体間の個別的で不平等な立場が認められていった。96年以降は州・地方とも権限分割条約が締結されていき権限拡大が認められていった。

最近、99年6月に権限分割法が制定されているが、いまだ憲法と権限分割条約との整合的な実施は実現されていない。92、93年にはロシア連邦解体の危機は本物といっても良い状況にあったし、94年以降も各共和国等の地方の実質的権限は強化されてきているのである。現状の連邦国家的枠組みの曖昧さは連邦と地方（共和国、州、地方）の力関係の中で連邦政府の権力基盤の弱さの中で生まれているといえるのである。

この観点から見ると、「改革派」が新自由主義政策を主張しながら「補助金行政」を肥大化させた根拠は新連邦国家の確立という課題と経済改革との矛盾にある、といえよ

う。なぜロシアの「移行」改革がこれほど低迷し順調にいかないかの説明は新連邦国家の確立コストという要因を無視しては説明できない。

本年の7月に発表されたプーチンの教書においては、連邦内の政府間関係と税制問題が重視され、諸問題の多くが国家、そのルーズなルール、不合理的規制によってもたらされた、としている。従ってロシアは「強い国家への選択」をすべきである、というのが彼の主張である。

新連邦国家の確立、連邦内政府間関係の分権化、政治の一定の民主化、経済転換といった諸問題の相互関係をどのように把握しなければならないかという現状の中核的課題に関して、最近の代表的な論者の分析を見ながら考えてみたい。

1) Åslund

まず新古典派の立場、Åslundの分析をみてみよう。彼は、現在の連邦国家の財政支出や経済危機の問題を以下のようにみる(①-pp. 106-125)。

ロシアの税システムは調和しない専横であり、税収よりも多くの支出を長期間にわたって続けてきた。徴税は政府の多くの努力を吸収したが税は政府資金のほとんどを提供していない。政府はその支出をコントロールし合理化する事に失敗し野放図な支出を続けてきた。

市場は過剰な規制と効果的な法ルールの欠如のために良好に機能しておらず、高価な転換コスト、限定された競争、様々な財政・通貨の諸問題を引き起こしている。

この支配的な原因は、インフレ、規制、補助金、その他のレントで大きな資産を作った者が競争的市場経済の効果的發展に反対し続けている事にある。

公共的共同利益代表としての国家は弱体で、生産的経済活動への官僚的障害物は至る所にある。ロシアの今後の鍵となる問題はロシア国家がレント・シーキングから利潤シーキングへ転換できるかどうかという問題である、と。

彼によれば、90年代ロシア連邦国家は基本的に市場経済への移行国家として把握され、その移行が順調に進まない原因としては、レント・シーキングの勢力の強さ、また国家財政がそのような力で野放図に運営されている事が考えられている。新連邦国家確立とその中での中央と地方との関係は移行問題に関係した大きな問題としては認識されていない。

2) Nagy

IMFの研究者から分析されたものとして Nagy を紹介する(②-pp.115-122)。彼は以下のような分析をしめす。

92年以降のロシアは急激な財政分権化を経験したが、今日まで、諸政府レベル間で、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において合意はない。この分野において明確な戦略や原則なしで非常に多くの事がおきたが、実行可能な長期構造はまだ見えない。透明な原則上に政府間関係ルールを置こうとする幾つかの試みにもかかわらず、主要な傾向はアド・ホックな分権化と、中央(連邦)と地方政府間の交渉の強化で終わっている。これは国家システムや連邦政府の財政的地位をほり崩すことになり、また企業等がロビー活動し、非透明で動揺的政府間システムに乗じる事が可能な環境を作った。さらに、基本的に反市場的インセンティブ・システムの中にある地方官僚制においては、財政分権化は全体的な効力のある政府構造構築に抵抗して機能する役割を持った。

市場システムへの経済改革は政府構造の分権化を求めたが、ロシアでは二つの特殊な要因が伴った。分権化が大きな財政的調整の中で起きた点、93年以降の崩壊する国家収入の文脈で起きた点である。

現在、財政的カオスが展開しており、〈1〉法的に確定された割り当ては部分的にしか遵守されていない、〈2〉ほとんど全面的に支出責任の強い委託が生じており、単純に経済効率の観点を反映していない、〈3〉対外、国内債務利子支払いを除いて全支出項目で大きな支払い遅延が生まれている。

この財政的状況の中で中央政府との関係で地方は劇的に二極化した。豊かな地方(自治共和国も含めて)は事実上の独立へシフトしている。他方、貧しい地方は税配分、交付金や移転、無利子予算借款のために、ケース・バイ・ケースの交渉に基づいた連邦政府への複合的な依存を深めている。

現在のロシアの腐敗や過剰規制の主理由は地方、連邦の両レベルでの弱体で無能な政府構造にあり、経済改革の諸方法はこのような弱体さを促進し深める手段としての役割を果たしてきた。

98年金融危機は連邦と地方政府の複雑な関係をさらに進展させた。ロシア連邦国家の事実上の崩壊はさらに権力のバランスを豊かな地方政府の手に移した。資源豊かな地方

の幾つかは連邦予算との財政関係を維持することを止めた、と。

彼の分析によれば、新しい連邦国家と地方政府との関係が移行国家に大きな問題点を引き起こし、経済改革の側面からも必要とされた財政分権化が法的に確定されず、連邦国家構造をきわめて脆弱で弱体なものにしている事、地方の政権（「保守」層）は市場経済への改革と対抗する勢力になっている事、地方は二極化しつつあり、豊かな地方は独立国家的要素を強めている、と主張されている。新国家建設・確定と分権化、分権化と市場経済移行との相互関係を重視している点では、Aslundの分析に比較して90年代ロシア連邦の移行の実態をより総体的に鋭く把握している、と考えられる。

3) Treisman

90年代ロシア新国家建設と移行問題を、非常に野心的な問題意識（なぜロシアはソ連邦のように崩壊せず生き残ったか？）から分析したのがTreismanである(③)。

彼は「序章」で以下のようにいう。

新ロシア連邦国家が旧ソ連邦のように解体しなかった理由は、連邦政府による特別な財政政策＝選択的財政的懐柔政策による連邦維持に拠っている。

90年代ロシア連邦（中央）政府は、混乱的な抵抗活動を図る傾向を最ももつ諸地域に選択的に便宜をはかるために補助金や税免除を使い、危機が拡大したり抵抗のスピードが早まるのを防止した。

それは他面では、反抗への動員インセンティブが低い（地方住民が反抗的統治者のもとに結集しない）所から相対的に高い税を集め、中央への挑戦インセンティブが高い地域統治者を懐柔するためにそれを使うという側面もあった。

中央からの財政移転は地方政府の支出増加を招き、地方住民のエリツイン政権支持の上昇が生まれ、その結果、地方統治者等の諸抵抗活動の緩和・軽減が生まれるという図式が生まれた（尤も、中央政府の能力は財政資源や徴税システム腐食によって制約が強まったが）。

「3章」では、地方への中央財政再分配のパターンの政治的なロジックを証明しようとしている。財政再分配の結果は、ランダムでも個人的関係で作られたのでもない。かなりの程度、財政特典は、指導者や住民あるいは双方が潜在的に脅威になる方法で現存する憲法的、経済的秩序に挑戦するような地域を懐柔するために使われた。この選択的

懐柔戦略は汚い、透明でない、経済的に不効率な方策であったが重要な政治目的に役立った。それは地域を中央に絡ませ、地域分離や政治的挑戦の脅威を除き、ロシア連邦国家のかすかな結合力を維持したのである。

財政的分権化は多くの地方や民族共和国の遠心の圧力も反映している。旧来の地方間、産業間紛争を解決してきた共産党にかわる包括的組織はなく、財政的権利や責任は中央対地方競争の鍵的な争いの場となったのである。

「4章」では、地方の政権支持（不支持）の要因分析を行い、以上の主張を証明しようとしている。

社会文化要因は小さい役割しか果たしておらず、すべてある程度、財政支出政策によってひっくり返されている。地方政府のより高いより急速な財政支出増加は票を買っている。

この連邦の戦略は、限界をもつ資源や、効率性優先のため再分配を縮小するという経済的合理的欲求によって制約されるものである。

矛盾は経済改革の効率性目標と公共的支援を維持したり国家分裂を防ぐ政治的欲求とのバランスにある。再選を考慮する政府は経済的に望ましくない方法でも財政再分配を続けなければならない。地方政治家にとってもそれはプラスとなる。

「7章 結論：民主主義化と政治的統合」では、より普遍的な問題として新ロシア連邦財政政策をまとめている。

民主化は国家を不確実性と潜在的 불안定性に従属させ、民主主義は「組織された不確実性のシステム」である。権威主義的ルール下の旧来の結合力は失われていく。

多民族的であり、さらに地方的に分割された国家では、その不確実性は特に不安定化される。それは急速に集団的不安定サイクル、競争的な動員、対応的排外的陣営形成に導いていく。分権化された国家や連邦では、地方行政単位のリーダーが地方的利益追求のため住民を動員する資源をもっている。民主的選挙が地方レベルに導入されると、特殊化された欲求表出の触媒の役割をする。さらにもし国家が資源の中央的再配分の伝統をもつなら、地方の民主化は中央の役得のために地方間、民族間競争を悪化させる。最後に、経済危機時点で選挙制度が導入されると、短期的経済問題が現職体制の課題を複雑にし、経済危機が不均衡に地方間で広がるなら、地理的な抵抗パターンが国家統合力を脅かすことになる。

したがって、ポスト・共産主義世界の多民族連邦国家が、民主的結合問題について特別な困難性を経験したのは驚くべきことではない。

他面、様々な抵抗は情報的役割を果たす。不安定化させるだけでなく、実際には国家統合維持に必要で、他の統合制度が未発達な国ではこの役割は決定的になる。ロシアでは中央と地方の政治家の相互挑戦、脅し、協定から制度は形成されてきており、脆弱だが均衡をもたらす社会統合の源泉として、社会紛争とその反応が促進する役割がある。分権化され民族的に分裂した国で経済改革をする事が特別難しいなら、そのような国で経済改革と地方民主化を同時に行うのは二重に困難である。選挙の中央、地方レベルでの同時的導入はレベル間の政治的紛争のインセンティブを作り出し、そのような紛争は容易に対決、分解に導いた。これを避けるため弱化した中央国家は、財政恩恵で懐柔できる地方を買い取ることで鎮圧する能力を保持しなければならない。このような社会では地方レベルでの急速な民主化は、中央政府の経済的役割のあまりに急速な低下と安定的には結合できないのである。

97年から、このメカニズムは再び緊張下にある。連邦徴税収入の不足増大は中央の安定化方法（再分配）の能力を低下させている、と。

4) ま と め

幾つかの点に関して私の考えをまとめてみたい。

(1) 90年代ロシア国家をどう見るか。

憲法等に規定された国家機構は実際にはいまだ確立されておらず、そのような機構確立の過渡的段階・期間にあったのが90年代ロシア連邦といえる。(実態として)中央集権的国家になるのか、連邦国家として確立されていくのか、より国家連合的性格を強くもつのかは、いまだ未確定なところがある。

(2) 国内紛争の性格

ロシア連邦の統合、紛争の発生・解決等は民族的な性格よりは基本的に経済利害的側面の紛争、より有利な権限や同権を求める地方抵抗(チェチェンを例外として)としての性格が強いことが見られ、ロシア連邦解体問題は過大評価すべきではない。

(3) 分 権 化

経済改革が連邦崩壊危機の中で行われ、分権化は経済改革にきわめて重要であり必要

であるが、それは国家崩壊を促進する要素ももち、92-93年の補助金等の巨額さを必要とした。分権化、政治的選挙制度導入、これらは逆に、巨大な補助金国家（レント・シーキング）を作り上げた。

(4) 地方の民主化

選挙制度の結果、知事等は地元選挙民の意向を無視できなくなったという点では民主化にとって一定の改善ともいえるが、現状は、地方（共和国、州よりも下位の）議会の役割、行政の力の圧倒的強さ、地方立法府の弱体さが際立っている。

(5) 今後の課題

ロシア連邦の二極化（豊かな地方、貧しい地方）をどう解決するのか。地方間不均衡発展を調整する方法をどう確立するのか。地方の多くは経済危機に対してアウトルキー的・保護主義的に立ち向かっており、地域間経済統合度をどう高めるか、といった課題。また、プーチン政権下、国債依存政策が通用しない状況のもとで、いかにして国民や企業からの税収に依存し連邦国家の統合強化をはかるのか、といった課題がある。

引用文献

- ① Anders Åslund and Martha Brill Olcott, editors "Russia after communism" (1999).
- ② Pirooska Mohácsi Nagy (IMF) "The Meltdown of the Russian State: The Deformation and Collapse of the State in Russia" (2000).
- ③ D.S.Treisman "After the Deluge : Regional Crises and Political Consolidation in Russia" (1999).