

## 論 説

## 新「予算法典」におけるロシア連邦予算構造

保 坂 哲 郎

## はじめに

現在のロシア連邦国家構造においては、大統領府の大きな行政権限、議会上院（連邦会議）の行政府長的特徴、国会に対する連邦政府の優位性といった、総体的に見て行政府的優位構造が作られている中で、地方自治をめぐる予算構造としては、連邦的性格の構造というよりは中央集権的国家構造の一環といったほうがよい特徴が見られる。

ただし、共和国、州等の「主体」政府機関の独立性や特殊性の主張も激しく、これが憲法に規定された連邦制度の枠をはみ出している点も見られる（ロシア連邦の「分権性」という場合、多くはこの点に表れている）。連邦政府は政治的譲歩・妥協によって州・共和国等の「主体」に多くの（事実上、憲法規定を超えた）権限を与えることで何とか連邦国家を維持しながらも、地方自治に関しては、上級の連邦・主体政府機関から様々な介入・規制を伴った形で管理しており、地方自治の自主的な発展を促進している状況にはない。かえって逆に、連邦・主体政府機関規制下の地方自治の財政放置政策といった特徴が見られるのが現状といえよう。

この点は地方自治体の財政的実態を見た場合に確認できる事であり、次のような Peter Kirkow 等の指摘がある。最近の税制改革は地方予算に何の変化も引き起こしておらず、地方政府の自己収入保証比率の相変わらずの低さ（総歳入の10%以下）、地方徴税システムの効率の低さは続いている。ソビエト政権期と同じく、地方行政は上級政府や企業からの予算移転や補助金、ソフトな信

用に大きく依存しており、政府間財政関係の二重従属システムが<sup>8</sup>（アド・ホックな交渉、ロビー活動を伴って）実際は残っている。

地域（主体）政府機関は、地方自治への税割り当てや歳入配分問題を管理下に置き、そのために地域の発展に大きな影響を与える利潤や所得税、物品税、輸送や土地税からの歳入を州行政等に留保している。自主的な地方自治活動の維持が財政的に困難な中で、自治体は法外な二重課税や上級機関から管理されない特別な予算外資金を設定したり自治体所管企業に依存しなければならない中で、対極的な「ポピュリスト的地方税政策」が継続され、住宅、電気、水、交通、食料品への明確でない低税率設定や補助金支給がなされたりするケースが出現している。

ロシアにおける90年代半ばの新自治体制度構築をめぐる動きは、中央集権的に官僚的地方自治制度を上から注入する試みが多い。地域（主体）行政の地位は高められたが、それは連邦法を無視する内容ももっている。地方自治政府に関する幾つかの新委員会や協会は官僚性の強い機構に過ぎず、多くの形式的宣言（例えば国家最低社会的標準）はその執行権限や資金制度の点で実態化されていない、地方の保証された歳入は十分なサービス提供のためにはあまりにも低く、地方政府にはほとんど税ベースや税率設定の権限がない、私的、自治体土地所有権に関する規定は曖昧なままで、地方の社会的インフラストラクチャの多くは地方機関の責任に移管されたが、地方機関の資金不足のため伝統的、ポピュリスト的な価格、税率コントロールの方法や地方企業の対処に依存した形になっている、地方自治機関の役割は流動的で制度的調整は不明瞭なまま残り、重要な税の割り当てがされず、連邦、（主体）地域、地方の税、資産の明確な区分が行われていない、依然として適切な法的解決が欠落し、上級機関による恣意的な制約、干渉が可能となっている、他方、地方行政は混乱と腐敗の大きな余地が残り明確なアカウンタビリティがない、91-93年期には旧ソビエト・システムへの明確な打破志向が見られ、地方自治改革の革新や創意があったが93年10月の最高ソビエトの強制的解散後、官僚的中央集権的波が地方政府の民主的参加の種を一掃した、と述べている<sup>(1)</sup>。

現在のロシア連邦の政府間関係を総体的にみると、(1) 地方自治と連邦・主

体政府との官僚的中央集権の関係再建と、地域（主体）政府と連邦政府との関係再構築の試みとは対照的な方向性をもって進んでいる、(2) 州等の主体には一応「主権」が尊重されるとしても、地方自治の方は財政的に貧弱で草の根民主主義を発展させる条件は不十分で、徴税活動も弱点を持っているのである。

これらの点から、現段階のロシア連邦の国家的基盤は（主体の独自性が強まったとはいえ）まだまだ脆弱性を克服できておらず、地方の「草の根」民主主義的基盤は発達していない、といえよう。

本稿においては、1998年7月に成立した「予算法典」において以上の問題点がどのように扱われているかを見ていきたい。

## 「予算法典」における連邦予算構造<sup>(2)</sup>

この問題に関係する条項としてまず第一に「5章ロシア連邦予算システム原則」を挙げることができる。ここでは、予算システム原則（28条）として、予算システムの統一性原則、予算システム諸段階間での収入・支出の区分設定原則、予算の独立性原則、予算・予算外ファンド収入・支出の完全反映性原則、予算バランス性原則、予算資金利用の効果・経済性原則、予算支出の全体包含原則、公開性原則、予算確実性原則、予算資金の指定性・特定目的性原則が挙げられている。これらは原則的な点では憲法規定を踏襲している、といえよう。

しかし、その原則においては91年以降主張されてきた「予算連邦主義」に関係した原則は省かれている。それらは国家のまとまりと統一を保証し、ロシア連邦内予算関係を改善する主要な方向をなすといわれてきたが。

「予算システム諸段階間での収入・支出の区分設定原則」とは（30条）、「相応する収入種類の（完全あるいは部分的な）割り当て、連邦政府・主体政府・地方自治機関による支出執行の全権性を意味する」、と規定された。

予算の独立性原則とは（31条）、予算過程を独立的に遂行する法的権利、法規的に決定される各予算システム段階予算の自主財源の存在、調整収入の法的割り当てと予算収入形成に関する全権、予算支出方針を独立的に決定する権利、本法典に沿って相応する予算不足融資源を決定する権利、予算法執行過程で追

加的に獲得した収入，超過収入額，節約額収入の除外の不認可，法律修正の場合を除き他段階の予算によって予算法執行過程で発生した収入減，追加的支出を補填することを認めない諸原則が，規定されている。

これらの規定に見られるように，各段階の予算権限の原則的独立性がうたわれているが，以下の法規では連邦政府や主体による地方自治機関に対する諸介入が強化されてきている点が示される。

その点はまず「6章予算収入総則」での規定に見ることができる。ここには連邦政府から他段階予算への介入，援助，干渉的な規定が含まれている。

予算収入形成（39条）2項の「予算収入」において，中央の方策の特定融資のためにロシア連邦予算システムの他段階予算に繰り込まれた部分的中央収入と，無償の繰り入れの存在が述べられている。

この規定の問題性を例えばЛ.Проминаは以下のように述べている<sup>(3)</sup>。

この規定は憲法（132条1項）や地方自治に関する連邦法に矛盾している。地方予算の独立性原則を侵犯している。なぜなら，連邦中央，主体が，毎財政年に地方予算自己収入における中央集中化ノルマチフの承認によって，地方自治機関との合意なしで「他の段階の予算に加えられる収入部分の中央集中化」ができる可能性を意味するからである。この規定は，主体や地方自治体予算の独立的な形成，執行の権利を侵害している。地方自治機関に関しては，このノルマチフは連邦法「ロシア連邦地方自治組織化の一般原則」法の35，36条において確定されているのである。

さらに地方予算との関係で見ると，その収入の中央集中化メカニズムは明確でない。中央集中化部分の収入ノルマチフは当財政年度の主体予算法や地方自治機関法の規定で承認されなければならないのであるから，と。

以上のような規定は，Л.Проминаによれば，予算調整過程の中央集中化を強化し，主体や自治体の権利（予算の独立的形成・執行）を侵害するという。

第二に「7章連邦予算収入」を見てみよう。

連邦予算税収入では（50条），連邦税・料金の項目や率は連邦税法で決定され，下位段階の予算への控除ノルマチフを可能な限り引き上げる条件で，3年以上の期間にわたる配分比率が連邦予算法で承認される。

連邦法で規定される3年以上のノルマチフや法規にそって主体、地方自治体へ連邦予算の自己収入は委譲される(52条)。

主体予算の税収は(56条)、地域税・料金からの自己税収で、その項目・率は連邦税法で決定される。恒常的基礎に基づくその割り当て比率や、主体予算と地方予算間の予算調整的方法における配分は、当年度の主体予算法と連邦法によって決定される。

主体予算自己収入の他段階予算への委譲(58条)においては、地域税・料金や、連邦税・料金からの主体割り当て収入は、主体立法機関により承認された3年以上にわたる率で、恒常的基礎に基づき、完全にあるいは部分的に、地方予算に委譲されうる、と規定され、さらに主体予算収入形成に関する主体立法、執行機関の権限(59条)では、主体立法機関は連邦税法で提示された限界において、地域税・料金を導入し、税率を確立し、税特典を提示する、と規定されている。

地方予算収入形成では(60条)、収入は自己収入、連邦・地域からの調整税・料金からの控除による収入から構成され、地方自治体機関に渡された一定の政府権限執行にたいする割り当て、地方自治体機関による連邦・主体法遂行に対する割り当て、連邦等の決定による地方予算支出の補填・補充に対する割り当てが地方予算に加えられる。

同時に「地方予算収入形成に関する地方自治機関の権限」(64条)では、地方自治代表機関は、ロシア連邦税法によって提示された権利領域において、地方税・料金を制定し、税率を確定し、特典を提示する、とされている。

以上の諸規定は、現在のロシア連邦国家の予算規定において、地方自治予算が、連邦政府や主体政府から地方自治体への様々な財政的管理によって結ばれている事を示している。

第三に「予算支出」の側面をみてみよう。

「予算支出の形成」では(65条)、ロシア連邦全段階の予算システムの支出形成は、統一方法的基礎、ノルマチフ的予算最低確保度、連邦政府によって確定された政府サービス供与に対する財政支出に基づくこと、主体・地方自治体機関は保有する財政可能性を考慮して、政府・自治体サービス供与に対する財

政支出ノルマチフを引き上げる権利をもつ、とされる。

「もっぱら連邦予算から融資される支出」としては(84条)、①大統領活動経費、会計院、中央選挙委員会、連邦行政機関とその地域機関、その他の全国的な管理支出、②連邦裁判システム活動、③国際活動、④国防・保安、軍需工業部門の転換実施、⑤基礎研究と科学・技術研究支援、⑥輸送問題の政府支援、⑦原子エネルギーに対する政府支援、⑧災害防止、⑨宇宙研究・利用、⑩連邦所有機関維持、⑪連邦所有形成、⑫政府負債の操作・償却、⑬政府予算外ファンドへの支出補填、⑭貴金属等政府予備の補充、⑮選挙・国民投票実施、⑯連邦投資プログラム、⑰他段階予算の支出増・収入減をもたらす連邦政府決定実現の保証、⑱他権力段階に委譲された一定の政府権限遂行の保証、⑲連邦主体に対する財政支援、⑳公式統計計算、その他となっている。

次に「連邦、主体、地方自治体予算から共同で融資される支出」としては(85条)、①(原子エネルギーを除く)工業、建設、建設産業、農業、自動車・河川輸送、通信・道路、首都問題、②法維持活動、③防火活動、④科学研究、⑤国民社会的保護、⑥環境・自然の保全・再生や気象学、⑦災害予防・対処、⑧市場インフラ整備、⑨連邦・民族関係の発展保証、⑩選挙委員会活動、⑪マス情報手段活動保証、⑫他予算への財政援助、その他である。

上記のロシア連邦予算システム諸段階の予算間での支出の配分や割り当ては、連邦政府機関、主体政府機関の合意のもとで行われ、相応する予算法、あるいは主体と地方自治体との合意のもとで承認される。支出の配分や割り当ての合意方法は連邦政府が決定する、とされる。

広範な領域の共同的实施・支出を規定したこの85条に関して、Л.Прошинаは批判する。この規定は共同管轄の内容を規定した憲法71,72,73条、地方自治体に一定の政府権限のみの賦与を規定した憲法132条に違反していると<sup>(3)</sup>。

次に、「もっぱら主体予算からの支出」を見ると(86条)、主体の立法・執行機関の機能確保、主体の負債操作・償却、主体の選挙・国民投票、地域の特定目的プログラム実現保証、主体の国家所有形成、主体の国際・対外経済関係遂行、主体機関所属企業・機関の維持・発展、主体のマス情報手段活動確保、地

方予算への財政援助、自治体段階に委譲された一定の政府権限遂行保証、決定等による追加的支出、その他が列挙されている。

また、「もっぱら地方予算からの支出」では(87条)、地方自治機関の維持、地方自治所有形成・管理、教育・保健・文化・体育スポーツ・マス情報手段その他の機関組織化・維持、社会秩序保全機関の維持、自治体住宅・公営経営の維持・発展、道路建設・維持、地域整備と緑化、生活廃棄物の利用と加工(放射性廃棄物を除く)、墓地維持、輸送サービス組織化、防火、自然環境保全、特定目的プログラム実現、債務操作・償却、住民への目的助成、アルヒーフ維持、選挙・住民投票、その他が列挙されている。

第四に、「16章予算間関係」を見てみよう。

「予算間関係の基礎」では(129条)、関係の原則は①ある予算段階への予算支出の割り当て、②恒常基礎的な収入区分と一時的ノルマチフに応じた調整収入配分、③主体の予算権利の平等原則、自治体の予算権利の平等原則、④主体、自治体の最低予算確保度の均等化、⑤連邦予算との相互関係における全予算の平等性、主体予算との相互関係における地方予算の平等性、が規定されている。

「予算の支出、収入の委譲」(130条)では、①ノルムも含めて一定の連邦支出を主体に委譲できる、②一定の主体支出を地方予算に委譲できる、③ある段階の予算からの他段階予算への収入の委譲は本法典52, 58, 63条に沿った方法で行われ、④委譲は支出項目ごとに検討される、と規制される。

「連邦予算との相互関係における主体予算の平等原則」(132条)では、①連邦税・料金からの主体への控除は、統一控除ノルマチフ、統一的支払方法によって確定される。主体への財政援助計算の基礎である政府サービス提供財政支出ノルマチフ、最低予算確保度ノルマチフは社会・経済的、地理的、気候的等の主体特殊性を考慮して、統一的方法を基礎にして決定され、法採択の際、主体と合意する、②統一方法に違反したノルムについての合意は実効性を持たない、と規定される。

「連邦から主体への財政援助の諸形態」(133条)としては、①主体の最低予算確保度水準均等化に対する交付金の提供、②一定の特定目的支出融資に対する補助金支給等が示されており、その際の条件(134条)、連邦政府の権限(138

条)が示される。

「主体予算と地方予算との相互関係」(139条)でも類似した規定が示され、「連邦予算と地方予算との関係」(141条)では①連邦プログラムによる検討のもとで特定目的支出援助がなされ、②支出資金に対するコントロールを行う権利を連邦政府はもつ、と規定される。

以上、地方自治予算との関係を中心にその構成をみてきたが、今回の新予算法典について、Л.Пронинаは以下のように指摘する。

地方予算はロシア連邦予算システムにおける重要要素の一つであり、そのバランス性は自治体の住民生活条件の基礎をなす、という重要な意義をもっている。現在、全ての自治体において、1993年から予算収入部分は最低必要な支出(社会的分野、住宅公営等の維持に対する支出)以下に落ち、支出の全ての項目で地方予算の慢性的借金という状況が生まれている。自治体予算は中等教育の100%、保健の85%、公営サービスの80%、住宅維持の60%を負担するが、補助金に依存しとるにたりない自己収入しかないのが現状である。このような地方自治財政の問題状況に対して、新予算法典は自治体や主体の財政状況をさらに悪化させる方向性をもっている。本法典では、一定の予算段階への税の割り当てや具体的な控除標準や税率は除かれており、税所得を含んだ収入源泉の確定問題は解決されていないのである。

新予算法典が予算連邦主義の完全な実現の方向へ前進しなかった点は、地域(地方も含んだ)予算の独立性、その自己収入水準の向上の規定が欠落していることに示されている。予算独立性原則(31条)は、「予算の自己収入源泉」の存在を介して実現されるのであり、地方予算も含んだ、相応する予算段階の恒常的基礎に割り当てられた税・料金一覧が除かれ、収入割り当てのない支出区分のみでは法典の現実的意義は失われている、と。

## 注

(1) Peter Kirkow, *Local Self-government in Russia-Awakening from Slumber?*, *Europe-Asia Studies*, vol. 49, No. 1, 1997.

(2) Бюджетный Кодекс Российской Федерации,



Собрание законодательства Российской Федерации, No.31 (1998.8.3.), Ст. 3823.

本法典は、第一部原理（1章ロシア連邦予算法、2章予算法関係規制における政府、自治体機関の権限）、第二部ロシア連邦予算システム（3章ロシア連邦予算システム、4章ロシア連邦予算分類、5章ロシア連邦予算システム諸原則、6章予算収入総則、7章連邦予算収入、8章ロシア連邦主体予算収入、9章地方予算収入、10章予算支出総則、11章連邦予算、ロシア連邦主体予算、地方予算の支出、12章予算剰余とその使用方法、13章予算不足と補足源、14章政府・自治体債務、15章ロシア連邦が海外政府に提示した政府信用、海外政府のロシア連邦への債務、16章予算間関係、17章政府予算外ファンド）、第三部ロシア連邦予算過程（18章予算過程参加者権限、19章連邦段階の予算過程参加者権限、20章予算案作成原理、21章予算検討・承認原理、22章連邦予算に関する連邦法審議・承認、23章連邦予算に関する連邦法の修正・補足、24章予算執行原理、25章連邦予算執行、26章政府・自治体財政管理原理、27章連邦予算執行報告の準備・検討・承認）、第四部ロシア連邦予算法違反に対する責任（28章総則）、第五部結則から構成され、全部で307条からなっている。  
(3) Л.Пронина, Законодательная Основа Местных Финансов, Финансы, 1998—1. О Местных Финансах в проекте бюджетного кодекса, Финансы, 1998—6。

さらに同様の趣旨の批判は、Ю.А.Беляев, Муниципальные Финансы и проекты бюджетного и налогового кодекса, Финансы, 1998—6, にも見られる。