

論文

ロシアにおける新自治体法の特徴と問題点

保 坂 哲 郎

1. はじめに

新ロシア連邦国家形成の中核的問題の一つとして、1993年新憲法体制の中で地方自治の在り方がいかに構築されていくのか、という問題がある。連邦中央政府から「与えられ管理される地方自治」ではなく、地方自治が政治的・経済的にその自律性を発揮し、住民の政治的参加を促進していくことは民主主義的統治が発展していく最重要な基礎の一つでもある。

その点で、旧ソ連邦時代の国家資産を、どの程度、どのような形態で地方自治に委譲し、自主的な運営を認めていくのかも、現在、重要な問題となっており、特にロシアが全般的な企業・資産の民営化、私有化を（建前上は）進めようとしている中では、その経済改革や体制転換の進展にも影響を与えていく問題である。

旧ソ連邦が崩壊する直前の1991年8月に作られた地方自治法（①）は、旧来の権力機構制度としての民主集中制度、地方自治の二重従属制度を変更し、分権的権力構造を作り出そうとする志向を持っていたが、新ロシア連邦国家誕生後の「ショック・セラピー政策」の中で、つまり国家財政緊縮化のもとで挫折していった。さらに、その新しい構想は、1993年10月の最高会議軍事制圧、その後の新憲法制定の中で無効化され、予算採択システム、地方税の設定方法、都市行政や首長任命等の点で再集権化が進んだという事ができる（②-p. 153）。新憲法制定後、1994年10月の議会における討議案は地方自治の広範な権利や権限、管轄課題が提案されていることとならんで、中央政府の大きな介入の要素

も認めたものとなった。それは、地方自治に憲法的権限、国家行政からの組織的分離、財政的独立、広範な機能を認めた（住宅、交通、小売り・サービス、医療、教育、社会政策の分野、土地、土壌、水資源、森林、植物・動物の自然資源管理等）が、他方、地方自治は厳密な中央政府の管理下におかれ、自治体の所有対象も不明確な部分を残し、地域区分変更も行われなかったのである（⑥）。

本稿で検討する1995年の新自治体法は、これまでの旧ソ連邦時代の地方自治のあり方に比較してはるかに住民参加の特徴をもつと同時に、この10月案にさらに首長権限の増強が加わって法制化されたものと要約する事ができる⁽¹⁾。

2. 1995年の新地方自治法の特徴（④）

本法は、人民権力遂行における地方自治の役割やその法的・経済的・財政的基礎、自治遂行上の国家的保証を定め、地方自治組織化の一般的原则を確立する目的をもつ、とされる。

「2条 地方自治」において、住民自治は、「住民の利益や地方的伝統から発して、直接的にあるいは地方自治機関を介して行う、地方的意義をもつ諸問題解決に関する、憲法で認定、保証された自主的な自己責任下の住民活動である」（1項）という明快な規定がされる。「人民権力行使としての地方自治は憲法機構の基礎の一つを構成する」（2項）。

「3条 地方自治行使に対する国民の権利」では、連邦的に保証された選挙権や住民投票、選挙、その他の直接意思表示形態によって、また地方自治代表機関や他の機関を介して、住民は地方自治に対する自己の権利を行使する（1項）。

住民には、国民の権利や自由に直接関係する文書や資料を知る権利、地方自治機関の活動に関する十分な信頼すべき情報を得る可能性（6項）が保証される。

「4条 地方自治の分野におけるロシア国家権力機関の権限」として、一般原則法の採択・修正・遵守監督（1項）、連邦所有物を自治体に移管する法的調整（4項）、連邦法によって一定の権限を地方自治機関に分与し、その権限

遂行に必要な物的・財政的手段を地方自治機関に委譲し、その実施監督する権限（5項）、国家的最低社会標準の確定（6項）、連邦・地方予算間関係の調整（7項）、地方自治発展に関する連邦計画採択（8項）、連邦国家権力機関による決定採択の結果生じた追加的支出の地方自治への補償（9項）、と挙げられており、第5項はいわゆる機関委任事務的な規定といえるのではないだろうか。「5条 地方自治分野における主体国家権力機関の権限」としては、連邦政府とはほぼ同様な機関委任事務的な規定を含んだ権限と同時に、最低予算確保ノルマチフを基礎とした最低限の地方予算バランスの確保（5項）等が権限として挙げられている。

「6条 地方自治管轄対象」としては、一定の国家的権限（1項）とともに地方的管轄問題として住民生活に関連の深い包括的な分野が列挙されている⁽²⁾。その際、一定の国家権限の自治体への分与は必要な物的・財政的手段委譲を伴う連邦・主体法によって行われ、委譲された権限の実現は国家的コントロール下にあり、その条件・方法は連邦・主体法に沿って決定される（4項）。

連邦・主体政府機関は地方自治の形成、発展のために必要な法的・組織的・物的・財政的条件を整備し、地方自治の権利の実現において住民に協力をする（9条）ことになる。

「14条 地方自治機関」において、地方自治機関は国家権力機関のシステムに入らず、国家機関・吏員による地方自治の遂行は認められず（5項）、構成は住民により自主的に決定される（6項）。

「15条 地方自治代表機関」では、連邦・主体法に応じて平等な直接選挙権を基礎に秘密投票のもとで選挙された代表から機関は構成され（1項）、一定の居住地では主体法に応じて住民集会による権限行使が可能となる（6項）。

「16条 自治体機関長や他の被選出役員」では、住民による全体の平等で直接の選挙権を基礎に秘密投票のもとで機関長は選出される、あるいは連邦・主体法に定められた方法で地方自治機関被選出者の構成員から選出され（2項）、機関長は代表機関構成に入り会議の議長となる権利が与えられる（3項）。ここには旧地方ソビエト制度的な構造が示されている。

国家権力機関や国家官吏による地方自治機関形成や役員任命は認められない

(17条3項)。

住民リコール(18条5項)、住民投票(22条)の権利が規定され、地方住民投票で採択された決定は、何らかの国家権力機関、国家官吏、地方自治機関による承認を必要とせず、その実現のためにノルマチフ法行為の公布が必要な場合には当該地方自治機関はその行為を採らなければならない、地方住民投票で採択された決定と投票結果は公表されなければならない(5項)、と規定されている。

「24条 住民集会(с х о д)」では、地方的問題解決のために住民集会を招集でき(1項)、招集方法、集会実施方法、決定の採択・変更方法、権限領域等の諸問題は主体法に応じて自治体規則で確定され、選挙権をもつ住民の半分以上の参加のもとで住民集会は権能をもつ(2項)、と規定された。

29条では自治体所有として予算、予算外資金、地方自治機関資産、自治体所有地その他の自然資源、自治体企業・機関、自治体銀行その他の財政・信用機関、自治体住宅ファンド・空き室、教育・保健・文化スポーツ機関、その他の動産・不動産資産が規定され、自治体所有物を一時的あるいは恒久的に個人・法人利用に譲渡・賃貸し、定められた方法で収用し、別の資産取引を契約し、利用条件を確定することができ、住民利益のために土地利用条件を確定できる(3項)。自治体所有物の私有化方法、条件は住民によって直接、あるいは代表機関によって自主的に決定され(4項)、収入は全額地方予算歳入となる。自治体所有は国家的・私的・その他の所有形態と等しく国家によって承認され保護される(5項)。

「30条 企業・機関の組織設立に対する地方自治機関の権利」では、機関は経済活動遂行のために企業等を設立し、その再編・廃止の問題を解決する権利をもつ、と規定され、地方自治機関が経済活動に大きく関与する状況が許容されている、といえよう。

「31条 地方自治機関の自治体所有企業等に対する関係」においては、機関は企業活動の目的・条件・方法を定め、製品(サービス)の価格や税率の規制を行い、その定款を承認し管理者を任命・解雇し、活動報告を聞く(1項)と規定され、さらに「32条 地方自治体機関の自治体所有でない企業等に対する

関係」においても、機関は当該地域の総合的・社会・経済発展の点で企業等の参加を調整する権利をもつ（2項）と規定されている。当該地域の民間経済活動も含め、地方自治機関は地方経済活動の中で大きな積極的関与を果たしうる権限や地位を与えられている、といえよう。

「36条 地方予算の収入・支出」において、収入は地方税・料金・罰金、連邦法や主体法で確定され長期的基礎で確保されるノルマチフに応じた連邦・主体税からの控除、一定の国家的権限実現の目的で国家機関より地方自治機関に譲渡された財政資金、さらに資産私有化・賃貸し化・地方債・富籤からの収入、自治体企業等からの利潤の一部、補助金、繰り入れ料金、その他（1項）と規定されている。

「37条 地方最低予算の保証」では、連邦・主体政府機関は、法に応じて地方予算に最低限必要な支出のための収入源を確保することによって、自治体に地方最低予算を保証する（1項）、最低限必要な地方予算支出は、最低限予算保証ノルマチフを基礎にして主体法により確定される（2項）、地方最低予算収入部分は連邦・主体法による長期収入源を基礎にして確保される方法で保証される。もし地方最低予算の収入部分が上記の収入源で保証されない場合には、連邦・主体政府機関は連邦・主体予算の他の収入源を地方自治に委譲し（3項）、地方自治機関は、自治体管轄分野における基本的住民生活欲求充足を国家的最低社会的標準以下でない水準で保証する（4項）、と規定されている。

「38条 一定の国家的権限遂行の融資、地方自治機関の追加的支出の補填」においては、連邦・主体の決定採択の結果生じた地方自治機関の支出増、収入減は決定採択機関によって補填され、補填額は相応する決定採択と同時に決定される（2項）。

「39条 地方税・料金」では、地方税・料金、支払い特恵は地方自治代表機関によって自主的に確定され（1項）、「40条 自然資源利用料受領に対する地方自治機関の権利」では、連邦・主体法に応じて現物形態も含む利用料を当該地域で採掘する自然資源利用者から受領する権利をもつ、と規定される。

地方機関は予算外目的資金の形成権（41条）、自治体債や富籤を発行し、信用を得また与え、自治体銀行や他の金融・信用機関を創設する権利をもつ

(42条)。

これまで紹介してきた新自治体法の主要な条項から理解できるように、この法では、

- (a) 地方自治は国家権力機構の一部ではなく、自主的な住民活動分野である、と規定されているが、
- (b) 連邦・主体の政府機関から多くの点で支援・管理・監督され、さらに国家政府機関機能の一部を「機関委任事務」の形で下請けさせられている。
- (c) その中では、全国的社会的最低基準の確保の点は連邦・主体政府の責任とされ、財政的にも連邦・主体政府が保証する形になっている。
- (d) 住民の直接参加制度等の点（住民投票、住民集会）、執行機関と議会等の未分化の点では旧地方ソビエト制度の痕跡を色濃く残している。
- (e) ただし、情報公開、オンブズマン、リコール等の規定は非常に抽象的な規定のままにとどまっており、具体的な制度的実効力はまだ発揮されそうもない。
- (f) 自主的財政に関しては、支出責任に相応する収入の実際の保証は現時点では名目的な規定に終わっており、具体的な予算確保は解決されているとは思われない。この重要な問題は次節で検討してみたい。

このような内容をもつ新自治体法が1995年に成立したわけであるが、同時に、この時期の地方自治の実態としては、その「非民主性」やでたらめさが強く批判されてもいた。1995年11月には、地方行政による自治体資産・財政・税の恣意的な配分、自治体住宅の浪費、上級機関のための特惠的处理、私的所有者・企業権利の恣意的制限、特定企業への免税、行政分野の恣意的再指定、民主的参加の欠如、モスクワ、サンクトペテルブルクでの独自モデルの固執、地方問題への（主体）地域機関の公然たる介入、規則の恣意的性格、行政腐敗等の欠陥が挙げられ、批判されており（⑥）、実際の状況としては、法的混乱、恣意的ルールの横行、地方自治機構の官僚的肥大化を許してしまった時期といえるようである。

3, 1997年の自治体財政法の特徴 (⑤)

2節で紹介してきた、1995年の新自治体法をうけて、97年には自治体財政法が制定された(97年9月25日)。この法律は、地方財政組織化の基本原則を定め、地方自治財源の形成源や利用分野、予算過程、財政機構と地方自治機関との相互関係、地方自治機関の財政権保証の基礎を確定するもの、とされた。

「1条 基本的概念」では地方自治財政に関する主要概念が定義され⁽³⁾、「2条 地方財政」において、地方財政の形成・利用は、自主性、国家の財政支援、公開性の原則に基づく(2項)、と規定された。

「4条 地方財政組織化の諸問題解決における国家権力機関の参加」では、連邦・主体政府機関は連邦法、主体法で規定された方法によって地方財政の発展を促進する(1項)とのべ、<1>連邦目的プログラムの枠内で連邦主体予算と地方予算間、連邦予算と地方予算間の関係を調整する、<2>連邦目的プログラムや地域プログラム遂行によって地方的意義の諸問題解決に参加する、<3>連邦目的プログラムや地域プログラム等の執行のために配分された資金を自治体間に配分し、これらの資金の効率的で合目的的使用を監督する、<4>国家最低社会標準を検討し社会的ノルマを確定する、<5>地方予算の形成・執行に関する作業において地方自治機関に方法的援助を与え、<6>連邦・主体の税法・予算法を地方自治機関が遵守することを管理する、といった規定がなされ、連邦・主体の政府機関と地方自治機関との間で、日本の国庫支出金と非常に良く似た関係が形成されようとしている、といえよう。

また、連邦・主体の一定の国家権限が地方自治機関に分与される場合には、その遂行に必要な物的・財政的資源が同時に引き渡される(2項)と規定され、日本の機関委任事務と同様な委任がなされる。さらに、連邦・主体の決定の結果生じた地方自治機関支出増、収入減は採択機関によって補填され、地方自治機関は補填金支出執行を決定採択する権利をもつ(3項)。

「5条 地方予算」では、各自治体は自主予算と、本連邦法や主体法において予算調整実施過程において連邦・主体予算から資金を受け取る権利をもつ(1項)、と規定される。地方予算の形成・執行は自治体法規に依拠して地方自治

機関によって自主的に行われる（2項）、国家権力機関は以下の諸点を保証する（3項）とされる。＜1＞地方自治代表機関が自主的に地方予算資金支出を決定する権利、＜2＞地方自治代表機関が予算年度末に収入増あるいは支出減の結果形成された地方予算資金剰余分を自主的に処分する権利、＜3＞連邦・主体その他の国家権力機関の決定採択により生じた支出増あるいは収入減が補填される権利、＜4＞地方予算形成は、国家権力によって確定された統一的方法、国家最低社会標準、社会ノルムが適用される、＜5＞主体政府機関は予算調整実施過程において、地方自治機関は地方予算形成過程において、国家最低社会標準、社会的ノルム、予算最低確保ノルマチフに依拠していく。

「6条 地方予算収入部分」においては、地方予算収入は自主収入、調整収入から構成され、様々な形態（「自由」補助金、「紐付き」補助金、自治体財政支援ファンド）の財政援助や相互計算資金をふくむ、とされ、「7条 地方予算の自主収入」においては、地方予算自主収入として地方税・料金・その他、ならびに恒久的基礎で地方予算に確保された連邦・主体税部分が規定されている⁽⁴⁾。

恒久的基礎で自治体に確保された連邦税最低比率（%）は主体法で決定され、自治体に確保される連邦税比率の計算は、これらの税の各々について主体に引き渡された資金総額に基づいて行われる。この枠内で、主体立法（代表）機関は、確定された方式で、各自治体のために、恒久的基礎上で確定された相応する連邦税比率を確定する。これらの比率を超えて、主体立法（代表）機関は計画財政年度、また長期的基礎（3年以上）で、調整収入からの地方予算への控除（%）ノルマチフを確定することができる（5項）、とされた。

「8条 地方予算形成に関する地方自治機関の権限」については、地方税・料金や特恵の確定、連邦法に依じて地方税・料金の確定・廃止・支払い方法の変更導入の決定採択等が挙げられている。

「9条」では、地方自治機関と主体政府機関との予算間関係の組織化は、連邦・主体法を基礎にして行われ、そのための諸原則（相互責任性、全自治体にその個々の特殊性を考慮した統一的方法を適用、自治体収入平準化、相互的財政資金移動の最大限可能な縮小原則、国家機関採択決定の結果生じた収入減・

支出増の地方予算への補填原則，地方予算自主収入増加に対する地方自治機関の関心を向上させる原則，予算間関係の公開原則）が列挙された。

これらの諸予算の調整方法としては（3項），＜1＞調整収入からのノルマチフ控除，＜2＞地方予算への（「自由」補助金，（「紐付き」）補助金支給，＜3＞自治体財政支援ファンドから分与された資金供与，＜4＞相互計算により連邦・主体予算から繰り入れられる資金である。

調整収入からの控除ノルマチフ（％），自治体財政支援ファンドから分与された資金比率（％）は連邦法に依じて主体政府機関によって検討された統一的方法適用によって確立され（4項），補助金付与方法は国家権力機関のノルマチフ法規によって確定される（5項）。

自治体に対する財政援助問題の解決に際して，主体政府機関は財政援助を与える根拠を検査し，その上で実施する権限をもち，さらに地方予算収入増に関しては地方予算支出に関する連邦法遵守方策が十分であるかどうかの検査を行う（7項）。

連邦・主体政府機関は，連邦的目的，地域的プログラム遂行に対して自治体に分与された資金や補助金形態における資金の支出に対して管理する権限をもつ（8項）。

これらの諸点から明確に示されているように，連邦・主体政府予算からの諸調整資金の地方自治機関への支出に関して，さらにその支出方法に関して，連邦・主体政府機関は詳細な管理・監督を行う権限をもつことが規定されている，といえよう。

「10条 主体における自治体財政支援資金の形成・機能の方法」においては，自治体財政支援ファンドは主体予算において設立され（1項），自治体財政支援ファンドは主体予算に入る連邦，地域税からの控除で形成され（2項），自治体財政支援資金の分配は自治体住民数，総住民数中の就学前・就学児童数の比率，総住民数中の年金者数の比率，面積や一人当たり自治体予算資金確保度，その他の当該主体の特殊性を決定する要因を考慮した確定された形式に応じて実施される（3項），と規定される。

「11条 自治体における予算過程の基礎」においては，地方自治代表機関は，

連邦・主体法で確定された予算過程共通原則におうじて、その自治体における予算過程の法規を自主的に検討する（1項）、と規定されている。

4、1990年代央の地方自治法の問題点

以上、1997年新自治体財政法を概観してきたが、本法を大きく特徴付けるものは、地方自治機関の自律性、独立性を原則的にはうたいながらも、予算、予算形成に関係する内容に関しては、実態的には連邦・主体政府の予算からの予算調整や補助金の支給が非常に重要な役割をもっており、これらの資金支給・分与の見返りとして、地方自治機関予算に対する連邦・主体政府機関による監督や管理が大きな意味をもっている点である。

(1) 最大の問題点は、地方自治が独自の自主的な税収源、財源を持たず、その経済的基盤が非常に弱体なままであることである。地方税の税種（23の小税）、税ベース、徴税可能性は小さく、税率は名目的には連邦決定であり、地方政府は幾つかの税の場合一定の上限まで地方税率を決定する権利をもつが、企業、個人所得税は地方予算会計に独自化されてはならず、地方歳入への比率は極めて小さいものである（⑥ではその比率は2%程度とされている）。

(2) さらに、地方自治体は必要な支出の最低限をカバーする税割り当てや、国家的最低社会的標準に見合う連邦・地域税の配分を支給されることになるが、いかにこれが達成されるのかの問題は残された形になっており、連邦政府内の統一的政策も未決定である（⑥）。Н. Альвианскаяも、この法律は機能せず、主体政府による地方自治への予算関係は、経済的性格よりは命的性格をもった、と述べている（⑦）⁽⁵⁾。

さらにロシア都市同盟長、地方自治問題国会委員会メンバーであるВ. Кирипичниковもこの点を激しく批判して（⑧）、国家社会的標準を達成する問題は大部分が地方自治機関負担となっている。現在、主体に自主立法活動の可能性が拡大され予算・財政問題における自主的権利が向上した事と対照的に、地方自治段階では基本的に義務のみが増大した。連邦政府は納税者に訴えず制度の助けを借りて主体から不足資源を徴集し、主体も全く同様に振る舞っ

ている。基本的には都市が予算システムの輸血者になっている。権力の各段階が法律や憲法に応じて引き渡された機能に比例して自己の活動を自主的に計画し調整する可能性がない。

他面、主体には権限の大きな部分が引き渡されたが、既に40の垂直部門構造が創られ、それらは地域、地方自治機関と平行して同じ諸問題を調整している。この垂直部門構造の国家職員定員は地域管理機関の定員を3-4倍も上回っている、と述べている（この財政的弱体の実態を示した資料として文献⑨）。

これらの連邦・主体と地方機関間の予算間関係運用が強化されていく場合には、これまでの日本の地方財政制度と共通したような、垂直的「縦割りの」政府間関係がつけられうる要素を大きくもっている、といえよう。

現在のロシア連邦における大統領府の大きな立法・行政権限、議会上院（連邦会議）の行政府長的特徴、連邦政府の優位性といったような、総体的に行政政府優位（権限、財政的力量）の構造が作られている中で、地方自治をめぐる構造、特に予算構造としては、連邦的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傾向がここには見られるように思われる。

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しまっている点も見られるわけである（ロシア連邦の「分権」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・妥協の中で州・共和国等の「主体」に多くの（事実上憲法を超えた）権限を与え、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・主体政府機関による規制下の地方自治財政放置政策といった位置づけが与えられているのが現状の特徴ではないであろうか。

この点は地方自治体の財政的実態といった側面を見た場合、確認できる。P. Kirkow (⑥)も最近の税制改革は、地域（主体）政府に多くを恵んだが地方予算には何も変化も引き起こしていない、地方政府の保証収入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が継続している、ソビエト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（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、それは財政の流れに平行する予算外資金設立、様々な産業・地域に対する優遇的処理（免税、補助金）の恣意的な認可、税の抜け穴等を含んでいる、と指摘している。

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大きく管理下に置き、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に留保しているのである。

土地税の利用に関する問題についても、新自治体法は地方政府の自治体地利用を管轄する権利のみにふれ、連邦・主体地には触れていない。1996年3月にエリツインは私的土地所有制度を整備強化、相続権、売却、リースを認めた令を公布したが、しかし、地方機関がどの程度この法令にしたがうかは不明である、土地登記制度の未整備な状態によって、課税可能な土地登記は複雑で地方機関の土地賃貸しの追加的収入は困難である。

さらに、追加すべき地方自治の困難な問題とは、住民の中で年金者比率が高く経済活動・徴税に困難な状況にある農村等の小さい多数の自治体の存在、往々にして地方社会のインフラを大きな比重で財政負担してきた地方工業企業・農業企業が経済困難に陥って財政負担にあえいでいる事、地下犯罪者によって地方企業の活動がコントロールされている事等も指摘できよう（⑥）。

自主的な地方自治活動維持の困難の中で、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ぬ中で対極的に「ポピュリスト的的地方税政策」が継続され、住宅、電気、水、交通、食料品への不明確な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（⑥）⁽⁶⁾。

Peter Kirkowは「結論」として以下の諸点を列挙した。

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的地方自治制度を上から注入する試みが多かった、「（主体）による」地域行政の地位が高められたが、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ない。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い。地方政府にはほとんど税ベースや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ある。地方の社会的インフラの多くは地方機関の責任に委譲されたが、地方機関の不十分な資金のため伝統的、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選好的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完遂されていない。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、執行部の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(説明責任)がない。

1991-93年の期間には旧ソビエト・システムへの明確な打破志向、地方自治改革の革新、創意があったが、1993年10月の最高ソビエト強制解散後、官僚的中央集権的な波が地方政府の民主的参加の種を一掃した、と。

現在、ロシア連邦における地方自治の在り方が確立されたとは到底いうことができないが、できあがりつつある政府間関係、連邦・主体政府機関と地方自治との関係はこのように見ても誤ってはいないと考える。

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的關係再建と、地域(主体)政府と連邦政府との地域的自己組織化を媒介した再統合の試みとは対照的な性格をもって進んでいるようである。(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、徴税活動も弱点を持っている、といわざるを得ない。

これらの点から、現段階のロシア連邦の国家基盤は(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、地方の民主主義的基盤は発達が進んでいない。

引用文献

- ① О местном самоуправлении в РСФСР.
 <<Российская Газета>>, 1991-8-1.
- ② 保坂哲郎, ロシアの財政改革, 『ロシア・東欧の経済転換』世界思想社, 1994年。
- ③ Об общих принципах организации
 местного самоуправления в Российской
 Федерации, (проект Федерального закона),
 <<Российская Газета>>, 1994-10-6.
- ④ Об общих принципах организации местного само
 управления в Российской Федерации, 1995-8-12.
 <<Собрание Законодательства>>, 1995-8.
- ⑤ О Финансовых основах местного самоуправления
 в Российской Федерации, 1997-9-25. <<Экономика и ж
 изнь, 1997-No.41>>
- ⑥ Peter Kirkow, Local Self-government in Russia - Awakening from Slum-
 ber?-, <<Europe-Asia Studies>>, vol. 49, No. 1, 1997.
- ⑦ Н.В.Альвианская, Местные бюджеты в условиях бю
 джетной реформы, <<Финансы>>, 1995-2.
- ⑧ В.А.Кирпичников, Бюджетный Федерализм и Местное
 Самоуправление, <<Финансы>>, 1995-6.
- ⑨ А.Г.Игудин, К проекту закона “О Финансовых осно
 вах местного самоуправления в Российской Феде
 рации”, <<Финансы>>, 1997-3.

注

- (1) ⑥に依れば、アムール州ブラゴベシチェンスコエ市、ノボシビルスク州、プリ
 モールスコエ地区で立法紛争が見られたという。
- (2) ここでは、自治体組織規則の採択・修正・遵守監督、自治体所有物の所有・利
 用・管理、地方財政・予算の形成・承認・執行、地方税・料金の確定、自治体の総
 合的社會・經濟發展、自治体住宅ファンド・空室の維持・利用、就学前・基礎・職
 業教育の組織化・維持・發展、保健・衛生問題、社会的秩序維持・当該機関の組織
 化・維持・監督、設計・建築調整、住宅・社会・文化建設の条件設定、土地利用監
 督、水・地下有用産物利用監督、自治体エネルギー・燃料・水供給・下水道の組織
 化・維持・發展、道路建設・維持、地域整備・緑化、生活廃棄物利用・加工、宗教

- サービス組織化・埋葬地維持、住民輸送・通信サービス、商業・食堂・生活サービス条件整備、文化活動条件整備、環境保全参加、消火活動等、が挙げられている。
- (3) 「予算調整」(＝国家的最低社会標準を考慮して、地方予算収入基盤平準化の目的で行われる)調整, 「国家的最低社会標準」(＝最重要な人間欲求充足を確保する社会的保護保証の最低水準), 「補助金(догации)」(＝目的事項を持たない予算規制方法において支給される補助金), 「地方予算」(＝自治体予算。形成・承認・執行は地方自治機関が行う), 「地方税・料金」(＝連邦法に応じて地方自治代表機関によって自主的に確定される税・料金), 「調整収入」(＝連邦・主体法によって財政年度や長期基盤(3年以上)で地方予算にノルマチフ控除(%)によって確定された連邦, 地域税等の支払い), 「予算最低限確保ノルマチフ」(＝住民一人当たり最低必要な予算資金指標), 「補助金(субвенции)」(＝具体的目的に対して一定の期間支給される補助金で不執行の場合は返還が必要となる), 「自治体財政支援ファンド」(＝自治体財政支援のため主体予算に形成され定められた形式に応じて配分される資金), といった概念が定義されている。
- (4) 他の自己収入として, <1>自治体資産の私有化やその実現からの収入, <2>自治体地域にあり国家私有化計画に応じて行われた国家資産私有化収入の10%以上, <3>空き住宅や自治体土地のアレンタ^oを含む自治体資産アレンタ^o化からの収入, <4>連邦法に応じて確定された地下埋蔵物・自然資源利用料金, <5>自治体富籤実施からの収入, <6>連邦・主体法において地方予算に所属換えされる罰金料, <7>連邦法において確定された法定手数料, <8>企業資産税の50%以上, <9>個人企業家の所得税, 等が列挙された。

さらに, 恒久的基礎で自治体に確保された連邦税の一部としては(4項), <1>主体平均で個人所得税の50%以上, <2>主体平均で機関利潤税の5%以上, <3>主体平均で国内生産商品(貴金属, 宝石国家ファンドから提供された貴金属, 宝石を除く)の付加価値税の10%以上, <4>主体平均でアルコール・ウオッカ製品物品税の5%以上, <5>主体平均で残余物品税商品(鉱物原料, ペンジン, 自動車, 輸入物品税製品に対する物品税を除く)に対する物品税の10%以上, が挙げられている。

- (5) この点を筆者はチェリアビ^hンスク市予算で例解している。

予算関係組織化で決定的契機は予算案作成, 検討の段階であるが, 作成期間に遅れると旧ノルマ, ノルマチフで新課題を遂行しなければならない。連邦の諸課題, 税制(大統領令)の変更, 予算案作成・検討手続きの違反の中で補填はなく, 批准された大統領令, 支出政府決定は財政的保証なしで採択され, 予算過程を不安定化させている。

深刻な予算不足の中でまず生活確保に必要な部分に支出し住宅・教育等の投資的支出は削減されてきた, といえよう。

- (6) ⑥によると, サンクト・ペテルブルグでは地方補助金が93年市予算の15%, 91年

には食料品補助金が26%をしめた。最近、後者の介入は大部分減ったが、国家家父長的、地方コーポラティズム的な強い要素があり、準国有住宅経営は地方独占されている、という。