

移行期経済における財政分権化

佐 藤 博

(1) はしがき

計画経済から市場経済への移行期にある諸国では、一方における経済の民営化、市場化が行われると共に、他方において政治的、財政的に地方分権化が押し進められている。「市場経済は分権化された経済である」¹⁾といわれるが、これは分権化された個々人の選好が自動的な市場メカニズムを通じて効率的な資源配分を招来させることを意味する。政治や財政の分野でも、地域住民の選好を、よりよく反映し、効率的に行政サービスを提供するためには、行政サービスの便益の範囲に応じて可能な限り地方分権化を行うことが望ましい。これらはいわば財政の地方分権化の一般論であり、また中央集権に対して相対的な権限や責任の委譲の問題であると同時に、中央政府に対する下位政府の自律的な行政活動と地域住民による地域政府の自主的な運営を強化することを意味する。しかしロシア連邦の場合は、計画経済あるいは社会主義体制の転換といった特殊な背景をもっている。

市場経済への移行期という時期的区分についても、ある意味では曖昧な区分であり、ここで採り上げたロシア連邦の場合でも、より正確には1986年以降のゴルバチョフ (M. Gorbachev) 政権によって始められたペレストロイカに端を発しているともいえるし、1991年の旧ソ連の崩壊以降を対象とするものもある。

一般的には急進的改革を行ったエリツィン (B. Yeltsin) 政権の誕生以降の市場経済化を対象とするものと考えられている。他方移行期の終焉につい

1) J. E. Stiglitz, *Whither Socialism?*, 1994, p. 153.

ても問題がある。計画経済から市場経済への急激な転換は、未曾有の経済的混乱を生み出しているが、大規模な民営化、そしてそれは企業の民営化だけでなく、プライバタイゼーション (privatization) という言葉の通り、政府活動として取り込まれている活動をローリング・バックすることであり、広い意味をもつもので²⁾、それらが完全に終るまでなのか、あるいは、マクロ的経済政策によってインフレーションが収束する時期なのか極めて不確定である。

しかもプライバタイゼーションは、現代資本主義諸国でも進行中であり、またインフレ収束にしても必ずしも移行期だけの問題ではない。しかしここではロシア連邦の財政問題を取り扱うという意味において、ロシア連邦の成立、とりわけ1991年12月に採択された「ロシア連邦税制基本法」(1992年1月より施行)を出発点として、ロシア財政の地方分権化の問題を考えてみたい。

なおこのような問題は、英米の経済学者が精力的に研究しており、本稿ではそれらの研究を足がかりに、主として従来では殆ど得ることのできなかった膨大な財政関係の資料を基礎にしている。勿論、ロシア連邦からのロシア語の資料や文献もかなり多く出版されているが、ここではむしろ参考程度にしたい。従ってロシア語の氏名や地名等もローマ字によって表現することにする。

(2) 財政分権化の必要性

1989年以降、中欧、東欧並びにロシア連邦、さらには旧ソ連の構成国のほとんどすべての国々では、財政分権化が主要な課題となっていた。計画経済の崩壊は、当然のことながら経済の民営化、市場化を意味するが、同時に中央集権化した政治体制の分権化をも必要とする。ベネット (R. Ben-

2) Julian Le Grand and R. Robinson ed., *Privatization and the Welfare State*, 1984, p. 3.

nett) は、現代資本主義諸国の効率性を指向した分権化の傾向を、第一に政府間の分権化、つまり連邦あるいは中央政府から州あるいは地方レベルへの政府間のいわゆる地方分権化と、第二に公共部門から民間部門へ、つまり民営化、第三セクター化、非政府組織化といった政府から市場への分権化の二重のカテゴリーとして把握できるとしている³⁾。

資本主義諸国の分権化傾向は、ベネットも指摘しているように、あくまで相対的なものである。しかし中央計画経済から市場経済化を目指す移行期経済にあつては集団的民営化 (mass privatization)、価格の自由化等によって示されるように急激ないわば絶対的な経済的分権化であり、また中央集権的政治体制から地方分権体制への必然的な政治的、財政的分権化を意味する。

これらの転換期における財政分権化は、とりわけ1991年以降のロシア連邦において象徴的であり、同時に数多くの困難を伴ってきた。財政分権化は、財源や支出の権限を連邦政府から下位政府に移譲することを意味するが、ロシア連邦の場合、移行期の特徴として、それは政策的ないしは組織的に行われたというより、従来の中央集権的な支配に対する下からの政治的反動でもあった。また経済的には、移行期の急激なインフレーションの原因のひとつであった連邦政府の巨額な赤字を削減するための下位政府への財政支出責任のシフトという必要性とも関連づけられたといえる。従つて、ロシア連邦をはじめ移行期にある諸国にとって、財政分権化は市場経済への転換のための重要な要因であり、政府が提供する財やサービスの効率的配分とその財政責任 (accountability) のための必要不可欠な要素となる。

さらに加えて移行期に特徴的な国営企業の民営化の問題がある。旧ソ連時代には、通常資本主義諸国で見られる社会施設や社会サービスの多くは、国営企業の社会的消費基金から賄われてきた。例えば、教育、保健、輸送、住宅等、通常地方政府の責任となる施設、サービスの提供が国営企業によ

3) R. Bennett, ed., *Local Government and Market Decentralization*, 1994, pp. 11-19.

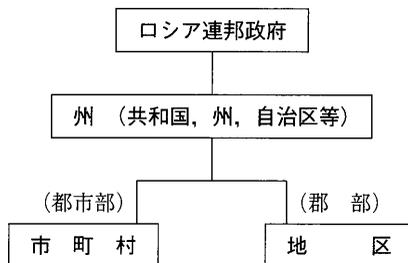
移行期経済における財政分権化

って供給されてきた。市場経済への移行のための企業の民営化に伴い、これらの財・サービス提供が地方政府の責任に移り、移行期の財政支出責任の配分や財源調達の問題を複雑化させると共に、連邦政府と下位政府の新しい責任分担の問題を惹き起こしてきた。

ロシアの政治的、行政的組織は、広大な領土、多様性、旧ソ連からの遺産を反映して、形式的には連邦組織であるが、実質的にはひとつの連合体ないしは単一国家的な色彩を持った混合組織である。ロシアの下位政府は、極めて異なった行政的、政治的地位をもった連邦構成員から成っている。

ロシア連邦は、通常州 (Oblast) に相当する89の下位政府、これらは上述の複雑な地域区分を反映して、21の共和国 (Republic), 50の州 (Oblast), 6つの地方 (Krai), 10の自治区 (Okrug), 二つの大都市圏 (モスクー、サンクト・ペテルブルグ) から構成されている。さらにこれらの州には二千以上の市町村に相当する地方自治体 (Municipalities and rayon) が下位政府として所属している⁴⁾ (第1図参照)。例えば、都市部のモスクー州は、60の市と650の自治体 (郡・町・村) から成っている (1993年)⁵⁾。これらの州は、単に都市と農村あるいは、共和国、州、自治区といった行政組織の相違だけではなく、次節で述べるように、民族の相違、産業の集中の相違さらには天然資源埋蔵量の相違等極めて複雑な地域的差異を示している。

第1図 簡略化した行政組織



4) The World Bank, *Fiscal Management in Russia*, 1996, p. 13.

5) C. I. Wallich, ed., *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, 1994, p. 24.

(3) 政府間財政調整（支出責任の配分）

移行期の財政分権化の必要性にもかかわらず、ロシア連邦には、数多くの深刻な問題が存在している。特に各地域の経済力したがって財政力の格差の問題である。ロシア連邦における天然資源は特定の地域に偏在している。例えばタタールスタン (Tatarstan) は豊富な石油資源を持ち、サーハ (Sakha) 別名ヤクーティア (Yakutia) は、ロシア連邦の90%のダイヤモンド（世界の供給量の25%）の生産地域で、経済力の豊かな上に、されにそれらは異民族地域として、中央との自立的立場が強力な地域となっている。そのほかに旧ソ連時代の産業集中地域は、例えばニチニ・ノボゴロド (Nizhni Novgorod) のように強い財政基盤を持っていた。反面産業地域でも軍需産業に偏重していた都市や州では、転換の遅れから地域的な不況を招くところもあった⁶⁾。

移行期経済における財政の地方分権化のためには、このような地域的財政力の不均衡を是正すると共に、各政府レベルの財政支出責任の配分と必要な財源配分が前提となる。

周知のように旧ソ連では、中央政府の計画（ゴスプラン）が基本で、予算や財政は副次的な財務計画であり、地方政府は、自主的な支出責任を持たず、中央政府の統合予算（旧ソ連国家予算）の中で処理されていた。先に述べた国営企業の社会的消費基金（教育、住宅等に対する支出）にしても、旧制度の下では、「分権的資金」と呼ばれていたが、実態は、企業の留保利潤の中央による計画的支出の一部に過ぎなかった。

計画経済から市場経済への移行期において、ロシア連邦では、下位政府の財政支出は、財政支出の半分に達していたが、新しい法律には、下位政

6) C. E. McLure Jr., Revenue Assignment and Intergovernmental Fiscal Relations in Russia, E. P. Lazer ed., *Economic Transition in Eastern Europe and Russia: Realities of Reform*, 1995, p. 201.

移行期経済における財政分権化

府の明確な責任を規定するものがなく、しばしば、それまでの伝統や便宜主義的なものが、各政府レベルの行政事務決定に影響を与えてきた⁷⁾。また連邦政府の財政負担を軽減するために、財源の保障もなく重要な支出責任が下位政府に転嫁されてきた。

このため下位政府の予算に過剰なプレッシャーを与え、逆に必要不可欠な重要経費を締め出すこともあった。第1表に見られるように、地域政府（州及び地方政府）の予算支出は、92年の対GDP比13%から93年の17%へと増加し、また全体の連邦支出に占める地域予算支出のシェアは、92年の36%から93年の50%へと14%ポイントも拡大した。このような下位政府の支出を拡大した要因は、表によって分かるように、経済関係支出と社会関係支出の分権化である。92年と93年の間に経済関係費のシェアは、絶対額では約12倍に増加し、72.3%が下位政府の支出となった。旧ソ連の時代には、下位政府は、住宅投資を除いてすべての政府投資に直接的な責任は持たず、所轄官庁さらには Gosplan によって意思決定が行われ、公共

第1表 地域政府支出（1992-93年）

	1992			1993		
	対GDP比, %		地域予算 のシェア %	対GDP比, %		地域予算 のシェア %
	統合予算	地域予算		統合予算	地域予算	
合計	36.12	12.98	35.9	34.14	16.97	49.7
経済関係費	11.40	5.34	46.8	10.10	7.30	72.3
社会関係費	8.08	5.36	66.3	9.45	7.65	80.9
対外経済活動	3.66	—	—	0.58	—	—
司法・行政費	1.95	0.38	19.6	2.52	0.57	22.7
その他	8.45	1.60	19.0	10.92	1.42	13.0
GDP (10億ルーブル)	18,064			162,300		

(資料) The World Bank, *Fiscal Management in Russia*, 1996 より作成。

7) R. M. Bird, C. L. Freund and C. I. Wallich, Decentralizing Fiscal System in Transition Economies, *Finance and Development*, Sept. 1995, p. 31.

施設や公益事業の維持、運営の責任も中央政府によって行われていた。ソ連邦の崩壊は、単に15の加盟共和国の独立のみならず、その中核であったロシア連邦共和国の解体とその構成員の自立を意味しており、これらの投資をはじめ企業に対する補助金支出等も下位政府の権限、より正しくは責任となった。移行期に示された経済関係支出の急激な増加もこれらの政治的転換を反映し、生産活動の融資、投資に対する下位政府の役割の増加を示している。

また地方分権化というより、国営企業の民営化の帰結による社会的インフラに対する地方政府の支出責任の増大がある⁸⁾。第1表に示されているように、92-93年の間、対GDP比で5%台から7%台へ、また全政府の支出のシェアでは、66%から80%へと下位政府の支出が急激に拡大している。特に教育、保健、社会保障の諸経費が下位政府のシェアを高める要因となっている。これらのサービスは、移行期における改革を政治的に押し進める手段となるものであり、より住民に近い政府で提供することが効率的とされているが、同時に十分な財源移転がなければならない。これらの財源の問題は、次節で検討するが、移行期のロシアでは、これら下位政府の支出責任に対応する財源配分の保障は少なく、また地域的な格差もあり、問題を複雑にしていた⁹⁾。

また地域によっては、地方団体の公的支出に属するサービスが、依然として民営化された企業によって行われ、それらが予算の社会的サービスに対する支出を超えたり、地方政府予算が、単に通常的一般行政支出だけを担当したりするケースもあった¹⁰⁾。さらに企業都市等にあっては、公的所

8) The World Bank, *op. cit.*, p. 25. 保養所、託児所、学校、病院、住宅等、社会的インフラに対する企業から下位政府に移された支出は、92年には対GDP比4.12%、また94年には3.3%となっていた。これに対し企業の民営化による下位政府の収入は、いずれも対GDP比0.1%程度に過ぎなかった。

9) R. M. Bird, C. L. Freund and C. I. Wallich, *op. cit.*, p. 32.

10) D. Hewitt, D. Mihaljek, *Fiscal Federalism*, Vito Tanzi, ed., *Fiscal Policy in Economies in Transition*, 1992, p. 331.

有を持続し、その事業収入を財源の一部としたり、従来の国有体制を利用して、公・民の合弁会社を設立したりするところもあり、逆の民営化を促進し、その結果市場経済への移行を妨げ、地方団体の財政的基盤を不安定にさせる結果となるところもあった¹¹⁾。

政府間財政関係の一般的問題には、いくつかのものがある。第一には、各政府レベルの経費支出責任配分の問題、第二には、各政府レベル間の財源配分の問題、第三には、中央政府と下位政府との間の財政的不均衡を相殺するための政府間の垂直的財政調整 (transfer) の問題および下位政府間の財政格差を是正するための政府間の水平的財政調整の問題等がある。

ロシアのように計画経済から市場経済への移行の場合、マスメディアにいえば、私的財も公共財もいずれも計画当局の意志によって、価値財的に供給されてきた体制から、それらが未分化のまま市場化され、また政治的にも中央統制の「たが」が一挙に外され、各政府レベルでの行政サービスの責任分担は極めて曖昧なまま残された。従って上述の第一の各政府レベル間の経費支出責任についても地域ごとに異なっていた。

移行期のロシアにあって、立法的な措置はなかったが、92年当初からいくつかの中央政府の機能が地域予算に移されていた。このような機能の移転は、決して計画的なものではなく、企業の民営化といった他の政策決定の副産物であり、また中央政府（連邦政府）の財政的逼迫を回避するアド・ホックな措置として行われた。

各政府レベルへの支出責任の配分について、ひとつの基準として、政府サービスの便益の拡散の範囲、逆にいえば受益の範囲があるが、94年当時のロシアの連邦政府と下位政府の支出責任の配分は、概ね次のようになっていた。

1) 連邦政府

11) R. M. Bird, C. L. Freund and C. I. Wallich, *op. cit.*, p. 32.

国防（軍の住宅は除く）——100%，司法・国内安全保障——100%，教育——大学および研究機関，文化・公園——国立博物館，国立劇場，保健——医療研究機関，道路——国道の建設・維持，公共輸送——従来の全国的道路，航空，鉄道，図書館——特殊な図書館，警察サービス——国家保安活動，住宅——住宅建設の一部，価格補助金——食料および医薬品補助金の一部，社会保障——中央政府責任分担分，環境行政——全国的環境問題，公的企業——連邦の投資計画，特定生産セクターへの助成金。

2) 州政府

国防関係——軍の住宅，教育——技術および職業専門学校，文化——地域の博物館，保健——第3期病院，神経科病院等，消防——主要な消防活動，図書館——特別な図書館，警察サービス——交通警察，下水処理——施設投資，公益事業——事業に対する助成，住宅——住宅建設の一部，社会保障——州政府責任分担分，環境行政——地域的な環境行政，公的企業——特定部門（例えば農業）に対する補助金ほか。

3) 地区・市町村

教育——小・中学校の建設・維持および教員の給与，文化——地方の博物館および修復費，保健——第2期病院，第1期クリニック，助産婦等，公共輸送——地下鉄その他の交通手段，消防——ボランティア，軍，企業の消防活動，図書館——地方図書館，警察サービス——地方保安警察，公衆衛生——ごみ処理，ごみ収集，下水処理——処理費用，公益事業——事業に対する助成，住宅——住宅建設および維持の一部，価格補助金——燃料，大衆交通手段，食料（パン，ミルク），医薬品，社会保障——上級政府基金による運営，公共企業——産業に対する助成¹²⁾。

以上は，94年の具体的な経費支出責任の各政府間配分であり，何らかの

12) C. I. Wallich, *op. cit.*, pp. 40–41.

移行期経済における財政分権化

基準を求めることは困難であるが、大体において現代資本主義諸国の支出責任配分と類似している。いずれにせよ適切な支出責任配分があって、はじめて適切な税源配分 (tax assignment), 租税分与 (tax sharing), 収入分与 (revenue sharing) 等の収入面の配分が決定されるといえる。

このほかに、地域間のインフレ率の著しい相違が、財政の地方分権化の障害となっていた。例えば93年には、カルミキア (Kalmikia) 共和国のインフレ率は1512%で、それはレニングラードスカヤ州 (Leningradskaja oblast) のインフレ率726%の2倍を超えていた。このようなインフレ率の相違は、特にロシア連邦のような広大な領土をもった国において、エネルギー価格と密接に結び付いた輸送費の地域的格差を生み、生産地からの距離の遠近によって異なった生産物価格を生じさせ、財政力の不均等を生み出した。とりわけ食料品においては12倍の価格格差を生じさせることもあった¹³⁾。

世界銀行の推計によると、91～93年のロシア連邦の地域予算の財政支出格差 (1人当り、現行価格) は、第2表のようになっている。ここに示されているように、地域間の格差は、変動係数で表わすと91年の0.5から92年の0.8に拡大し、93年にはやや縮小して0.7になっている。92年、93年には、1人当り経費支出額では、最高の州は最低の州の10倍以上となってお

第2表 一人当り地域予算歳出額の格差 (1991-93) 単位: ルーブル

	1991	1992	1993
標準偏差	759	15,636	170,248
最大値	4,734	85,146	1,189,237
最小値	741	7,158	100,611
変動範囲	3,993	77,987	1,088,627
平均値	1,354	18,895	219,705
変動係数	0.56	0.83	0.77

(資料) 第1表と同じ。

13) The World Bank, *op. cit.*, p. 26. ここでの計算によれば、地域間のインフレ率の格差は、変動係数で示すと余り大きくはないが、92年の0.14から93年の0.15へと若干ではあるが拡大を示している。

移行期経済における財政分権化

り、大きな格差を示している。

また歳出構成項目の目的別分類で各州の格差を変動係数で示すと第3表のようになっており、経済関係費および社会関係費の格差が大きいことが分かる。また1人当たり経済関係費の地域間格差の方が⁸、社会関係費の格差より大きい⁹、経済関係費の中でも食料に対する補助金が最も大きな格差を示している¹⁴。これは主として生産地域と輸送コストの相違による地域格差と考えることができる。

第3表 目的別分類による地域予算歳出の変動係数 単位：1,000ルーブル

	1人当たり経費		経済関係費		社会関係費	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993
標準偏差	15.6	170.2	6.3	63.3	6.0	64.7
最大値	85.1	1,189	45.1	491	36.6	392.5
最小値	7.2	100.6	2.3	40.0	3.7	49.1
変動範囲	78.0	1,089	43.9	450.7	32.9	343.4
平均値	18.9	219.7	7.2	86.6	8.3	96.4
変動係数	0.83	0.77	0.87	0.73	0.73	0.67

(資料) 第1表と同じ。

他方社会関係費については、とりわけ社会保障費の地域間格差が最も大きい¹⁵。これは地域政府のいわば単独事業としての社会保障費で、国全体の僅かな部分であり、また民営化の地域的格差によっても相違が生じる要因となっている¹⁶。

以上のように移行期の下位政府の財政支出格差は、ロシア連邦の各州政府の質的相違、つまり単に人口、面積の相違だけでなく、民族の相違、産業立地の相違、産業構造の相違、天然資源の相違、共和国、自治州等独立

14) 食料に対する補助金の地域格差は、同じく変動係数では、92年の0.91から93年の1.41に拡大している (*Ibid.*, p. 29.)。

15) 社会保障費の地域格差は、同じく変動係数では、92年の1.6から93年の2.06と格差も比較的大きく、かつその拡大も著しい (*Ibid.*, p. 29.)。

16) 民営化の地域格差は、変動係数から見ると、極端に大きくないが、それでも92年では0.72、93年では0.77となっている (*Ibid.*, p. 25.)。

性の相違を反映するもので、そのこと自体が財政の分権化とりわけ財源の分権化の必要性を意味するものである。

(4) 政府間財政調整（財源配分）

ロシア連邦の税制は、92年1月よりエリツイン政権によって実施された「ロシア連邦税制基本法」（以下「基本法」とする）に基づいている。前年の12月に国会を通過した基本法には、租税および税源の配分についての詳細な規定（「基本法」第2章）が以下のように定められていた¹⁷⁾。

1) 連邦税

(a) 税収のすべてが連邦予算収入となるもの——付加価値税，個別消費税，銀行利潤税，保険業利潤税，取引所税，有価証券取引税，関税，予算外特別納付金。

(b) 税収が連邦予算と地方予算に分与されるもの——印紙税，手数料，相続・贈与税。

(c) 税収が連邦予算，州予算，地方予算の三つの政府レベルに分与されるもの——企業所得税，個人所得税，天然資源納付金，道路関係目的税。

2) 州税（共和国，州等）

(a) 税収のすべてが州予算収入となるもの——森林税，工業用水利用税。

(b) 税収が州予算と地方予算に分与されるもの——企業資産税（各50%）

3) 地方税

(a) 税率が地方政府によって決定されるもの——個人資産税，土地税，個人営業登録税。

17) 「ロシア連邦税制基本法」については次を参照。佐藤 博「ロシア連邦の租税制度」関西大学『経済論集』第43巻第5号，1993年。

移行期経済における財政分権化

(b) リゾート地域の政府が課徴できるもの——リゾート地域における産業施設建設税，リゾート税。

(c) 地方政府の決定により課徴されるもの——営業権税，広告税，酒類販売許可税ほか18種の租税および公課（合計21種）。

このうち地方税については，90年4月の旧ソ連時代に広汎な自主財源の規定が定められ，それらがこの「基本法」に引き継がれた¹⁸⁾。しかし，連邦と下位政府とのタックス・シェアリングには，法規的改訂や実質的变化が見られた。92年および93年の主要な税について，連邦と州の政府間タックス・シェアリングは，第4表のようになっていた。

第4表 主要税の政府間タックス・シェアリング率（％）

税 源	「基本法」		1992年 第1四半期		1992年 第2四半期		1993年	
	連邦	州	連邦	州	連邦	州	連邦	州
付加価値税	100	0	協議方法		80	20	80—50	20—50
企業所得税	0	100	46.9	53.1	40.7	59.3	31.3	68.7
個人所得税	0	100	0	100	0	100	0	100
アルコール消費税	50	50	50	50	50	50	50	50
補助金	—	—	事後協議方式		事前協議方式		事前協議方式	

（資料） C. I. Wallich, *Russia and the Challenge of Federalism*, 1994 より作成。

ロシアの政府間財政制度は，旧ソ連時代の母班を持っていた。それは移行期の93年になっても余り大きな変化はなかった。その特徴は第一に，他の資本主義諸国の財政調整制度には余り見られない，下位政府つまり州や地方から連邦政府への税収分与方式が行われてきた。この上級政府へのレベニュー・シェアリング方式は，旧ソ連の崩壊の一因にもなった。旧ソ連の加盟共和国の中で，特に当時のロシア連邦がソ連国家予算への最大の財政移転を行っており，そのためにロシア連邦が上級政府への収入分与を停止した。従って新しく独立したロシア連邦国家予算への各州の分与方式も

18) R. Bennett, ed., *op. cit.*, p. 287.

移行期経済における財政分権化

連邦政府の財政的基盤を脆弱化させる傾向にあった¹⁹⁾。

第二に、政府間財政調整も制度として設定されておらず、アド・ホックな協議によって決められるという不透明なやり方であった。

「基本法」に見られるように、州、地方の自主財源は、森林税、工業用水利用税、企業資産税（以上州税）、営業権税ほか20種の租税あるいは税外収入で、その予算収入の圧倒的部分、例えば92年では、90%近くが、連邦税のタックス・シェアリングに依存していた²⁰⁾。しかもロシア連邦の移行期を特徴づけた経済的混乱とりわけインフレーションの進行により、下位政府の財政需要を保障するには程遠いものであり、かつ依存財源はとりもなおさず連邦政府の租税政策の直接的影響を受け、第4表に見られるように、タックス・シェアリング率も「基本法」実施段階に早やくも改訂され、また制度的な取り決めなしにアド・ホックな協議方式で決められることもあった。とりわけ企業所得税は、その後の改訂で大幅な分与率の変化を示

第5表 下位政府の租税、税外収入（1992）単位：10億ルーブル

収 入 源	収 入 額	%
個 人 所 得 税	431.3	16.7
企 業 所 得 税	920.9	34.5
付 加 価 値 税	498.1	18.6
消 費 税	110.8	4.2
土 地 お よ び 資 産 税	108.6	4.0
天 然 資 源 利 用 税	104.7	3.9
印 紙 税 お よ び 税 外 収 入	—	—
民 営 化 収 入	43.4	1.6
そ の 他 地 方 税	125.6	4.7
補 助 金	142.5	5.3
自 治 共 和 国 へ の 財 政 移 転	186.1	6.9
合 計	2,672.3	100.0

（資料） 第4表と同じ。

19) C. I. Wallich, *op. cit.*, p. 10.

20) R. M. Bird, C. L. Freund and C. I. Wallich, *op. cit.*, 30.

し、「基本法」ではすべての税収が州に分与されることになっていたが、92年の実施段階では、第1四半期には53%、第2四半期では、60%が州に分与された。反対に「基本法」では100%が連邦政府の収入とされていた付加価値税は、協議方式で州予算に分与されることになり、後に述べるように州の財政力を均等化させる役割をもつようになった。

結果的に、移行期の92年の下位政府の税および税外収入は、第5表に示されるような形となった。ここで示されているように下位政府の自主財源は、土地および資産税、天然資源利用税（天然資源納付金）、民営化収入、その他地方税で、下位政府収入総額の14.2%となっていた。

計画経済から市場経済への移行は、すでに指摘したように、価格の自由化、国営企業の民営化といったいわば経済の分権化の過程であり、何らかの政治的権力の統制と計画的、漸新的移行が理想であると思われるが、ロシアの現実は、いずれも理想とは異なった形で行われ、結果的には激しいインフレーションと経済的混乱を反映し、政治的分権化を体現する、いわゆる財政連邦主義への挑戦も大きな障壁に突き当たった。

(5) 財源補填政策

また下位政府の財政収入を確保するタックス・シェアリングも現実的には、第6表に見られるように必ずしも当初の意図と実績とは一致しなかった。特に変化の大きいものは、付加価値税である。

政府間財政調整のひとつの目的は、下位政府の財政力の均等化効果である。すでに述べたように、ロシア連邦の構成員は、天然資源の偏在、産業集中地域と非集中地域、民族的相違など極めて多様な形をとっている。これに対し、旧ソ連時代においても、また92年の「基本法」においても、各地域間の財政力を調整する手段は採用されなかった。従ってタックス・シェアリング方式は、例えば企業所得税に見られるように、産業集中地域にある州には、より高水準の財政収入を与え、逆に非集中地域には、低い財

移行期経済における財政分権化

第6表 ロシア連邦の租税収入とタックス・シェアリング（1992年）

単位：10億ルーブル

税 源	税 収 総 額	下位政府分与額	分 与 率 (%)
個 人 所 得 税	431.3	431.3	100.0
企 業 所 得 税	1,566.8	920.9	58.8
付 加 価 値 税	1,998.9	498.7	24.9
消 費 税	211.5	110.8	52.3
外 国 貿 易 税	460.0	8.0	1.7
そ の 他 租 税	565.0	312.0	n.a.
租税収入合計	5,231.0	2,280.0	43.6

（資料）第4表と同じ。

政力しか保障できなかった。またこのことは、その100%が州政府の収入となる個人所得税についてもいえることであった²¹⁾。

これに対し付加価値税は、「基本法」では100%が連邦政府の収入に配分されることになっていたが、その実施段階においては各州との協議によって配分が決まり、一種の補助金的な役割を果たしていた。この際貧困な団体には多くの補助金、富裕な団体には低い補助金といった形で財政力の均等化の一助とされた。これは92年当時は、連邦政府の補助金政策を補完するものであったが、93年以降は主要な財政力調整の手段となった。実際には、旧ソ連の伝統を受けて、租税は徴税地の収入となり、下位政府の留保分を残して上級政府に配分されるので、付加価値税もその留保率の変化を通じて先に述べた補助金の役割を果たすのである。ただし92年の第2四半期は第4表で見られるように、付加価値税のタックス・シェアリング率が固定化され、この財政力均等化効果は減殺された。

第7表は、均等化効果を意図した92年第1四半期の付加価値税の各州別留保率である。これを見ると、州のうち約40%が20-40%の付加価値税の分与を受け、ほぼ全額を州の収入としたものが14.6%となっていた。

21) 100%の州政府収入となるが、課税ベース、税率はすべて中央当局で決定されるため自主財源とはいえない。

移行期経済における財政分権化

第7表 付加価値税の各州別留保率（1992年第1四半期）

留保率 (%)	州の数	州の百分率 (%)
10以下	14	15.7
10—20	11	12.4
20—30	19	21.4
30—40	17	19.1
40—50	5	5.6
50—60	4	4.5
60—70	5	5.6
70—80	0	0.0
80—90	1	1.1
90—100	13	14.6
合計	89	100.0

(資料) 第4表と同じ。

第8表 一人当たり地域予算歳入額の格差（1991-93年）

単位：ルーブル

	1991	1992	1993
標準偏差	746	13,413	99,981
最大値	4,480	89,924	565,258
最小値	535	2,491	20,970
変動範囲	3,946	87,434	544,288
平均値	1,214	15,098	149,828
変動係数	0.61	0.89	0.67

(資料) 第1表と同じ。

しかしこれらは、あくまでも92年の第1四半期のみで、他の四半期は20%のタックス・シェアリング率で、各地域間の財政力格差はむしろ増大した。92年税制改革前後の下位政府の財政力格差は第8表に示されている。ここで推計されているように、地域間格差を示す変動係数は、新法施行の92年には上昇し、93年はやや下がっている。ロシア連邦税制が確立した92年の一人当たり政府予算収入の最も大きかったのは、すでに述べた天然資源埋蔵量とその種類が他の諸州に比べ格段に多いサーハ（ヤクート）共和国で、1人当たり収入の最も小さかったウラル山脈を背にした南部のダジェス

移行期経済における財政分権化

第9表 地域予算の一人当たり収支バランス（1991-93年）

単位：ルーブル

	1991	1992	1993
標準偏差	231	11,147	143,790
最大値	495	15,840	56,515
最小値	-1,310	-71,527	-1,044,831
変動範囲	1,805	87,367	1,101,346
平均値	-141	-3,796	-69,877
変動係数	-1.64	-2.94	-2.06

(資料) 第1表と同じ。

タン共和国 (Republic of Dagestan) の36倍となっていた²²⁾。

91年から92年にかけて各地域間の予算収入の格差が増大したのは、なによりも対前年比で平均1200%のインフレーションとその地域的格差および税源の偏在度の高い租税の分与方式の実施、価格の自由化と産業別の需給のアンバランス等に起因している。

租税分与についていえば、92年の実質的分与が約60%近くになっていた企業所得税収入の地域間格差は、変動係数で示すと92年には0.73、また100%が州の収入となった所得税の地域間格差は、変動係数で92年は0.85と高い水準になっていた²³⁾。

このほか第5表で分かるように連邦政府からの一般補助金、特定補助金が地域政府に支出されており、92年には、地域予算収入の12.2%を占めていた。これらはいずれも財政力の格差を補完する役割を持っていた。

以上のように移行期におけるロシア連邦の財政の分権化は、市場経済化という鑄貨の表裏をなすものと考えられているが、地域財政の多くをタックス・シェアリングに依存し、かつ財政調整制度が十分に確立しておらず、さきに財政支出の箇所で見たとように、地域の財政需要を賄ううちから地域間格差を是正する効果は弱かった。その結果92年には89の州（地方も含む）

22) The World Bank, *op. cit.*, p. 122.

23) *Ibid.*, p. 19.

移行期経済における財政分権化

政府のうち58州が赤字財政で、平均一人当たり3,796ルーブルの支出超過を示し、地域間の財政収支バランスも第9表で見られるように著しい格差を惹き起していた。

これらは、いずれも一人当たり財政収支の比較で、必ずしも各地域の財政力の相違を示すものではない。例えば91年の一人当たり赤字額が最高であったコリャークスキ自治区 (Koryakskiy autonomous okrug) は、財政規模も小さく、人口も僅か4万に満たない特殊な州である²⁴⁾。従って一人当たり赤字額で見ると、その格差の水準は高いものとなる。これらのことは税制改革後の92年、93年にもいえることで、連邦の財政調整制度、とりわけナショナル・ミニマム等の発想からの財政力均等化政策の欠如によるものである。

当然のことながら、旧ソ連の解体それ自身が中央の集権的な統制経済の崩壊を意味し、各加盟共和国の政治的、経済的独立を意図したもので、ロシア連邦の構成員にも自主的、自立的な財政、経済活動が希求され、さらにロシア連邦の特徴として、民族、産業等の相違による地域の構成を基盤とした財政分権化が行われている。その限りにおいて、財政力均等化の要請は必ずしも強いとはいえない。

(6) 財政分権化の問題点

92年の税制改正を契機としてロシア連邦の政府間財政関係は制度的に大きな進歩があったが、これまで述べて来たように改善されるべき問題が数多く残されている。当初指摘して来たように、市場経済化はそれ自体が経済の分権化であり、計画経済から市場経済への移行は、とりわけ経済の効率性の追求という観点から財政活動の分権化が必須の課題となる。

しかし政府間財政の問題は、極めて政治的な問題であり、かつ財政の他の機能、つまり所得再分配、経済安定と協調しながら時間をかけて解決する必要がある。ここでは、ロシア連邦の税制改革(1991年12月)を中心と

24) *Ibid.*, p. 122.

した地域財政に焦点を当てたので、移行期における経済的混乱や深く政治的対立に根ざしたロシア連邦の経済政策について言及しなかった。

周知のように、計画経済から市場経済への移行は、「ビッグ・バン」、「ショック療法」といわれるように急激な転換として行われ、価格の自由化に伴う極端なインフレーションに対抗するため、財政支出の大幅な削減、特に企業に対する補助金の削減および低利融資の削減を通じ通貨供給量の縮小と超過需要の抑制策を行った²⁵⁾。

このような「ショック療法」に対しては、企業生産の促進のため民営化の徹底、競争原理の確立といった漸新的改革論もあったが、結果としては、ロシア経済の混乱、移行期における租税のタックス・ハンドルとしての機能の欠陥、さらには付加価値税や企業所得税の政策的な減税、税務行政と納税協力の欠如等による税収の確保の困難、また他方ではインフレーションの進行による財政支出の増大によって、特別会計 (off budget fund)、地域予算を含む広義のロシア連邦統合予算の赤字は、対 GDP 比22.9%に達した。このような赤字は、すでに92年上半期の財政収支に現われ、歳出の大幅なカットが下半期に行われた。特に地域からの補助金増額については、地域予算収支が黒字であったことから一切拒否され、むしろ「再中央集権化」 (recentralization) の要求さえあった²⁶⁾。

広義の連邦政府収入は、92年の対 GDP 比46.2%から93年の40.7%、94年の36.2%へと低下した。特に社会保障基金等の特別会計収入は、92年の対 GDP 比17.4%から94年の9.66%へと約半分以下に低下した。この間における連邦収入の下落は、ほとんど全面的に二つの主要な税収の低下に起因していた。それは付加価値税と企業所得税である。このような税収低下の要因は、さきに述べた諸要因のほか、減免税制度の利用や企業会計規則の

25) A. Aslund, *How Russia Became a Market Economy*, 1995, pp. 181-207. ここでは、92年1-5月を急進的改革の時期、92年6-12月を後退期、93年1-9月を行き詰まりの時期、94年1-10月を受け身の政策の時期と区分している。

26) 佐藤 博，前掲書，61-65ページ。

不備等も挙げられる。付加価値税は、92年の対 GDP 比8.3%から93年の4.4%へ、また企業所得税は、92年の8.7%から93年の3.6%へと減少した。これに対し地域予算収入は、同じ期間に対 GDP 比14.6%から17.7%へと増大している。

連邦予算収入の低下に伴い、政府は極端な歳出削減を行い、広義の統合予算歳出は、92年の対 GDP 比69.1%から47.9%へと縮小し、特に各種補助金や融資などの特別会計は、92年の対 GDP 比33%から93年の15%、94年の9%へと制度の廃止や厳しい削減が行われ、そのため93年の財政赤字も対 GDP 比8.5%へと大幅に縮小された²⁷⁾。

これら財政赤字の補填方法については、従来外国の資金から調達されて来たが、92年以来国内資金に依存するようになり、特に中央銀行の信用や短期の国庫証券によって調達され、インフレーションの要因となる銀行からの借入は次第に抑制されるようになり、国庫証券による調達に代えられていった。その結果93年の広義の統合予算の赤字は対 GDP 比8.5%に著しく減少した²⁸⁾。

92-93年にかけて実施された連邦政府歳出カットは、財政支出責任の下位政府への移譲や財政移転の削減などによって行われ、また税収の増加を図るため、下位政府とのタックス・シェアリング率の改訂などを行い、結果的には中央の財政破綻を下位政府に押しつけることになった。以上のような障害は、移行期のロシア財政の分権化問題を研究している論者によって、効率化の問題、地域間の分配の公平の問題、国全体のマクロ的経済安定化の問題という財政の3つの機能に関するトライアングル・ジレンマとして捉えられている²⁹⁾。

27) 以上の推計値は次を参照。The World Bank, *op. cit.*, pp. 2-5.

28) *Ibid.*, p. 6.

29) *Ibid.*, pp. 31-32.

(7) むすび

C. I. ウォーリッチやC. H. マクルーア等、ロシア連邦財政の地方分権化を分析している西欧の財政学者は、移行期におけるロシア税制を「基本法」をベースとして実証的に研究し、いくつかの提案を行っている。実際には、93-94年には、地域財政についての追加的改革が行われたが、ここでは、それらの提案だけをまとめてみたい。

財政の分権化のためには、各政府レベルに対する支出責任の配分が何よりも重要であるが、これまでの分析で示した収入分与システムの改革についてだけ見てみると、政府間財政問題の解明のためには、他の資本主義諸国と同様、次の問題を解決する必要がある。

第一に、最低水準のサービスを賄うに必要な経費と、下位政府に配分される収入とを一致させること。第二に、各地域の財政力の相違あるいは経費必要額の相違を反映して財政の均等化を計ること。第三に、下位政府の収入調達力の増大を促すインセンティブを与えること。第四に、下位政府の予算決定に地方住民を参加させ、行政当局とその成員の財政責任を強化すること。第五に、政府間財政の透明性、客観性および分かり易い制度を確立し、住民の信頼性を獲得すること。以上のような政府間財政関係を確立する必要がある。

ロシア連邦の場合、ひとつの方法は、92年税制改革の施行経験をふまえ、それらの長所を留保し、短所を除去するような政府間財政システムに変えることである。

マクロ的には、まず何らかの考え方にに基づき、国家収入全体のパイをそれぞれの政府レベルの経費配分に応じ、連邦と下位の政府に配分することである。州政府の収入については、現行のように徴税地主義に基づいた租税分与方式を続けると共に、他方何らかの透明性のある定式に従った補助金を与える必要がある。更に州政府は、地方税や付加税の一部を収めるこ

とができる。

税金については、税金分与率等を通じて、四つの主要な税、つまり個人所得税、企業所得税、付加価値税、個別消費税が共通の税金としてプールされ、92年および93年予算では、約55%が連邦予算に、45%が下位政府予算に配分されていた。このような下位政府の税金としてプールされる部分を、できるだけ明確にそして透明性をもって定めておくことが、アド・ホックなやり方より望ましいことは当然である。

国の税金のうち州政府収入となるものの一部は、現行の徴税ベース（源泉主義）に基づいて分与されている。つまり租税を徴収している州政府は、自己の管轄区域で徴収した税の一定部分を分与される（その分与率は、0から100%の範囲）。この場合100%の分与率は、州政府への税源配分と同義となるが、分与率決定権が連邦にあるという点では、租税分与と表現した方がよい。これを改め分与率については、すべての州に対し一律にして、協定の結ばれた期間は固定されることにする。このような徴税ベース租税分与方式は、これまでの制度と同じであるが、異なる点は、租税分与率が一律であること、また州予算収入の一部を賄うという点である。分与率を一律にすることによって、税務当局による有利な分与を受ける租税の重視を防止でき、また産業の振興等によって税金を回る効果がある³⁰⁾。

徴税ベース租税分与方式は、当然のことながら経済力の強い地域とそうでない地域での税金の格差を生むことになる。事実すでに述べたようにロシア連邦の下位政府の収入には大きな格差が生じていた。従って何らかの形で財政力均等化を図る補助金政策が必要となる。

92年の政府間財政調整では、この財政力均等化の手段の一部として付加価値税の差率的分与方式が用いられていた。付加価値税は、その課税方式のため税金と税負担の地域的乖離を生じるため、例えば、高い付加価値を生む製造業の多い地域は有利となり、徴税地主義分与方式はなじまない。

30) C. I. Wallich, *op. cit.*, pp. 153-169.

そのため付加価値税を他の租税のように一律分与方式にしても、徴税努力の中立性に寄与しない。従って付加価値税は、一定の財政力均等化補助金として利用することが望ましい。92年第1四半期では、第8表で示したように各州の財政力に応じて配分された。しかしこのような財政調整には、資本主義諸国で見られるような一定の定式、例えば財政需要と徴税努力を加味した税収力に基づいた補助金といった形に変える必要がある³¹⁾。

また州や地方の独立財源として、付加税 (surcharge) や「基本法」で定められた21種の地方税がある。これらは地域政府の財政責任を明確にできる租税である。しかし付加税は、いわば課税ベース分与税ともいえるもので、税率は独自の決定権を持つが、課税ベースは国税の影響を直接受けるため、国の租税政策を遮断する何らかの工夫が必要である³²⁾。

これらの提言は、その後ロシア連邦財政の地方分権化の中に採り入れられたものもあれば、改善されないものもある。既述のように「州」として一括されるものの中には、独立性の強い共和国や自治区といったものもあり、政治的自立性の程度は異なっており、かつ民族的相違や経済的発展の違いが大きく、一律的分権化には様々な抵抗があり、さらには、旧ソ連の中央集権システムの解体と共に、ロシア連邦政府のいわば管制高地としての権限は弱く、それに加えて移行期の経済的混乱、税務行政の未発達等が、財政分権化への改革を遅らせる要因となっている。

31) C. E. McLure Jr., *op. cit.*, p. 233.

32) *Ibid.*, p. 218.