

本資料は、国問研ロシア研究センターの第3回ロシア経済セミナーの資料。引用不可。
今後少しずつ改善 / 改訂予定。コメント等あれば、kasai@jiaa.or.jpにお願いします。

連邦制度のあり方 :ロシアの例」

Fiscal federalism、Fiscal federalist relations (「財政連邦主義」、「財政フェデラリズム」)
本ページでは「財政フェデラリズム」との用語を使用

2002年11月27日

笠井達彦

取り纏め

ロシアは広大な国土を有する多民族国家。連邦構成主体(共和国、地方、州等)毎に民族、言語、宗教、生活様式、客観的経済条件等多様。他方、ロシアは「旧ソ連」という「モルタル」社会。きちんとした連邦体制を作り、予算・財政面の財政フェデラリズムが円滑に機能する制度を築くのは困難な課題。

1. 国家統治制度 ;

中央集権制度 : 単一制度 : 全分野において権限を有する中央あり : 単一国家
連邦制度 : 連邦国家 : 複数のレベルの政府が存在、政治的分権 : 単一国家
連合制度 : 国家連合 : 複数の国家の連合

2. 地理的大国は連邦制度。地理的中小国は中央集権制度でも連邦制度でもOK。

連邦制度: 米、カナダ、メキシコ、ドイツ、スイス、ブラジル、スペイン、アルゼンチン、(中国)

中央集権制度: 日本、フランス

3. 経緯と現状

ソ連: 形式は連邦制度。実質は中央集権制度(共産主義、計画経済、予算の中央集中)。

ロシア: 連邦制度: 中央集権は無理。市場経済の上での財政フェデラリズムを確立が課題。

エリツィン時代(1992-1999): 中央弱体化と地域の台頭

プーチン時代(2000-) : 中央の復権(7連邦管区、大統領全権代表、連邦法と地域法のハーモナイゼーション)。しかし、将来の連邦制度に至る過渡期的なもの(?)。

4. 連邦制度諸国では同一の市場経済・社会空間を共有するものとして一定のルールあり。OECDは、市場経済下における財政フェデラリズムの条件として5点を指摘(OECD Economic Surveys, Russian Federation, March 2000, OECD, pp.113-149)。

よく定義された連邦システム(行政府間のヒエラルキーと明確な権限区分)。

地域行政府が高い管理・規制の権限を有すること。
中央政府が市場強化等のために認知された権威を有すること。
歳入配分と借入れにハード・バジェット・コンストリントがあること。
権限分割が制度化され、耐久性を有していること。

5.また、以上を可能ならしめるものとして、連邦と地域との協力・協調体制が確立していることが必要である。しかし、ロシアは全ての条件を満たしていないのみならず、連邦と地域との協力・協調体制に根本的な問題がある。

OECDは、「ロシアの場合これらの要素のほとんどが無視されており、経済政策は多くの地域で反改革的である状況で、どの要素がどの程度満たされればロシアの財政フェデラリズムの発展のために十分なのか、という問題が提起される」として明確な回答を避けている(OECD Economic Surveys, Russian Federation, March 2000, OECD, pp.113-149)。

6.プーチン大統領は、就任後、連邦制度改編を第一の政策とした。大統領管区、大統領全権代表、知事の解任権、地域法と連邦法のハーモナイゼーション、権限分割条約・協定の改編

1.ロシア連邦制度概観

(1)ロシアは89の連邦構成主体から構成される(共和国21、地方6、州49、連邦的意義を有する市2(エスクリ市、サクトペテルブルグ市)、自治州1、自治管区10)。

共和国、自治州及び自治管区は民族原理による連邦構成主体。地方、州及び連邦的意義を有する市は地域原理による連邦構成主体。

(2)共和国は共和国憲法を、それ以外の連邦構成主体は連邦構成主体憲章を有する。

(3)ロシア連邦制度を管理するのは93年連邦憲法、並びに、連邦と地域との間の権限分割条約等。

(4)ロシアは地域毎に多様。ロシア地域間の所得と貧困の不公平が大きい。ロシアの広大さと輸送の不効率さ、金融市場、通信等のインフラの不備は地域間格差の差を更に拡大。石油・ガス・金属等の天然資源を有する豊かな地域や工業力に恵まれた地域が存在する一方で、資源もなく、産業もなく人口も少ない地域も多く存在する。豊かな地域は進歩的経済改革政策を採択。そのような地域は連邦政府を必要とせず、それから離れようとする。貧しい地域は、改革に後ろ向き。市場から地理的に離れた辺鄙な地域では運輸交通費だけで利益を凌駕する。そのような地域は連邦政府からの補助金を必要とする。

2.ロシア財政フェデラリズムの構造

(1)ロシア財政フェデラリズムは、(イ)連邦政府レベル、(ロ)地域行政府レベル(共和国、州、地方、自治共和国等の連邦構成主体)、(ハ)地方行政府レベル(市町村)という3つの予算レベルで論じられる(2)連邦レベルと地域レベルとの関係は、種々の法律や権限分割条約・協定によりある程度規定されているが、「地域レベル」と「地方レベル」との関係は、法的には不明確である。

(2)93年ロシア憲法は経済・予算・財政面の権限につき次の通り定めている。

連邦管轄(第71条):経済政策及び計画の制定、統一市場の法的基礎の確立、金融、通貨、信用、関税、価格、中銀、連邦予算、連邦税、地域発展連邦基金、エネルギー、原子力発電、連邦運輸、情報及び通信、宇宙。

共同管轄(第72条):連邦構成主体の憲法・憲章・地方法等の連邦法との整合性の保障、土地・地下資源の占有・利用・処分、国有財産の区分、保健問題調整、社会保障、税及び手数料徴収の一般原則確立、労働・住宅・水資源・森林に関する立法、地下資源・環境保護に関する立法、国家権力機関・地方自治機関の体系設立の一般原則確立

地域管轄(第73条):上記連邦管轄及び共同管轄以外のもの:地域予算の作成と実行の権利、地域交付金を配分する権利、種々基金を創設する権利。

(3)上述の権限を執行するため、各地域においては次の執行機関が設置されている。

構造	機能	ステータス		長の任命	職員給与	その他
		形式	実際			
地域法	地域予算、徴税、地域財務関係	R(L)	R(L)	選挙	R(L)	R(L)
地域行政府	予算準備	R(L)	R(L)	選挙	R(L)	R(L)
地域行政府の財務部	予算準備調整、地域予算執行、財務省への報告	D	R(L)	R	F(R)	R(L)
財務管理・監査(財務省)	予算執行管理・監査及び報告	F	F	F	F	D
連邦国税庁(財務省)の地域支部	地域に於ける連邦予算歳出執行	F	F	F	F	D
連邦国税庁地域支部	納税者登録、税支払い管理、税未納モニター	F	F	F	F	D
税警察地域支部	税犯罪の捜査・防止	F	F	F	F	D
国家関税委員会地域支部	関税徴収	F	F	F	F	D
年金基金地域支部	年金保険徴収、支払い等	F	D	F	F	D
社会保険基金地域支部	社会保険徴収、社会保障	F	D	F	F	D
地域医療保険基金	医療保険料徴収、支払い等	D	R	R	R	R
地域雇用基金	雇用支払い徴収、失業手当	D	R	R	R	R
地域道路基金	道路修理建設ファイナンス	D	R	R	R	R
中銀地域支部	予算口座及び支払い	F	F	F	F	D

F-連邦レベル、R-地域レベル、L-市町村レベル、D-共同

(出典:OECD Economic Surveys, Russian Federation, March 2000, OECD, pp.113-149)

3.財政フェデラリズム問題の経緯

ロシア財政フェデラリズムの振り子は、これまで、「特定地域に対する特権性」と「きちんとした連邦制度=全地域の平等性」との間で揺れ動いている。

(1)ソ連時代は、形式上、連邦型統治制度がとられていたが、実質は極めてモスクワの権限の強い中央集権型統治であった。ソ連末期のペレストロイカ時代に、徐々に地域分権が図られ(ソ連時代の地域とは連邦構成共和国)、また、経済悪化によりソ連政府として地域の予算を負担する能力が徐々に低くなり、その結果、地域がソ連政府から徐々に離反するに至り、結果としてソ連崩壊の原動力の一つともなった。同時に、ロシアにおいては、地域はソ連政府に代わり財政的支援をしてくれるロシア連邦政府への求心力を増していった。

(2)92年以降は、ロシア連邦政府とソ連時代末期から力を増しつつあった地域行政府との間の綱引きが各所で見られた。この時期のロシア財政フェデラリズムの発展を詳しく見れば、4つのフェーズがあることに気づく。

(イ)第一フェーズは連邦と地域の権力が混沌としていた時期で、91年12月のソ連崩壊の前後から93年のロシア憲法制定までである。この時期に、地域は税収配分と地域交付金・補助金の増加のために連邦政府に対してロビ活動を行い、連邦政府は、予算不足のために歳出責任(特に社会保障関連予算)を地域行政府に押しつけようとした。結果的に見れば、税収配分・地域補助金の面では政治的により問題の多い地域(より声の大きい地域)に対してより多くの利益が与えられ、歳出面では、両者が押し付け合いを行うことで、誰が当該予算歳出(特に社会保障関連予算)に責任を有するのかが不明瞭となり、制度は不安定となった。新生ロシアが成立した92年に連邦政府と連邦構成主体との間で連邦条約が署名された。同条約は、正確には、「連邦と各共和国との条約」、「連邦とロシア地域、州、政令都市(モスクワ市及びサンクトペテルブルグ市)との条約」及び「連邦と自治州及び自治管区との条約」の3カテゴリの条約の総称であった。カテゴリ別に連邦構成主体が享受する権利を見た場合、共和国の権利は州・地域のそれよりも大きく、州・地方の権利は自治管区のそれよりも大きかった。その結果、連邦構成主体カテゴリ間に権限の差が出来た。なお、当時独立を求めるタタール共和国とチチン共和国は署名を拒否した。

(ロ)第二フェーズは連邦と地域とのせめぎ合いの時期で、93年12月の新連邦憲法採択以降の時期から96年の大統領選挙までの時期である。93年12月連邦憲法は同年秋のロシア議会との権限闘争においてエリツィン大統領側が勝利した結果として出来たもので、連邦中央の権限を高めるものであ

った。同時に、各連邦構成主体の権限の平等性が明記された。また、連邦条約との関係では、その内容が連邦憲法と異なる場合には連邦憲法が優越することとされ、この意味で連邦条約は、連邦憲法に矛盾しない部分のみ有効となった(このようにして、92年の連邦条約におけるカゴリ間の権限の差が否定された)。このように、連邦憲法により一旦は地域間の平等性が確保されたにも拘わらず、翌94年より一連の地域との間で「権限分割条約」及び「権限分割協定」(権限分割条約の予算・財政面を具体化するもの)が締結されたことにより、特惠的権限を有する地域とそうでない地域との分化が起こった。また、右は、連邦法との関係で矛盾する諸点を含むもので、ロシアにおける財政フェデラリズムを混乱させることとなった。また、94年には、「ロシア連邦の共和国予算の形成と連邦構成主体の予算との関係に関する」大統領令が発効したが、右は、各連邦構成主体に独自基金設置と右への徴収を行う(一種の地域税)を導入する権利を与えた(ただし、96年に廃止)。以上の時期は96年の連邦大統領選の直前まで続いた。

以上の動きの中で、政治的に強い地域と弱い地域、経済的に裕福な地域と貧しい地域との分化が更に拡大した。政治的に強い地域はより多くの特権を中央から得ようとつとめた。経済的に貧しい地域は連邦政府及び商業銀行からの借入れを行い、また、同地域でのみ通用のウエクセル(支払手形)・地域債等の発行を行い、右は地域財政をますます破綻の淵に引きずり込んだ。

(注)「権限分割条約」及び「権限分割協定」の一番最初のもは94年のタルススタン共和国等との間のものであった。予算間関係を律する権限分割協定は96年 夏の連邦大統領選挙の過程で一層タルススタン側に有利なものとなった(タルススタン・シャイモフ大統領がエリツィン大統領支持となることで、権限分割協定がタルススタン側に有利な内容に改正されたことは有名)。右により、タルススタンは通常の連邦構成主体の地域保持率以上の連邦税をタルススタンに保持することとなっている(例:法人利益税は、通常の連邦構成主体は約70%を保持 するが、タルススタンは86%を保持。個人所得税は、通常は84%を保持できるが、タルススタンは89%を保持できる)。更に、タルススタンは石油、ガス、ウホッカ、リキュールにかけられる消費税を独自に導入した。また、タルススタンは、土地の自由売買や投資保護などの法律を連邦に先駆けて実施することができた。タルススタンと同様に、地域にとり特に有利な権限分割条約・協定としては、バシコルスタン共和国、サハ(ヤクーチア)共和国との間のものがあるが、連邦法と矛盾する部分が多い。

(ハ)第三フェーズは財政フェデラリズムの安定期で、96-97年である。この時期に締結された権限分割条約及び協定は、96年の連邦大統領選挙直前にエリツィン大統領が地域の支持を取り付けるために安易に権限分割条約を締結したものと批判があるものの、全体的には連邦法と矛盾しないものが多い。他方、連邦政府による地域交付金が政治的なバネの材料とされてしまい、配布が不透明となったこともあり、末期には両者間の政治的緊張関係は高まった。また、この時期にも、第二フェーズで見られた地域間の分化が潜在的な形でますます広がった。経済的に豊かな地域は、その経済力(天然資源等)を背景にユーロ債等を発行した(結果的には、98年8月の金融危機で困難な状況に陥った)。

権限分割条約及び協定

	合意年	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
タタスタン共和国	94												
バシコルスタン共和国	94												
チャチヤ共和国	95												
ウラル共和国	95												
スヴェルドロフ州	96												
クラスノダール地方	96												
コミ共和国	96												
ハバロフスク地方	96												
イルクーツク州	96												
ニジネコサトフ州	96												
オストフ州	96												
サクトペテルブルク市	96												
ヴォログダ州	97												
ムルマンスク州	97												
ヤロスラフリ州	97												
チェリャビンスク州	97												

1. 地域は当該地域で収集のいくつかの連邦税の100%を保持可能。
 2. 税の割り振り率に関する個別協定あり。
 3. 地域に於ける連邦歳出は地域で徴収される連邦税の保持分により賄われる。
 4. 地域と連邦予算間での個々の相殺を行う権利を有する。
 5. 地域の義務に対する金保障基金あり。
 6. 地域交付金に対する個別合意あり。
 7. 最低予算に関する合意あり。
 8. 連邦権限予算執行に対する連邦予算保障あり。
 9. 目標支出を賄う特別中央・地域基金あり。
 10. 地域に於ける連邦予算支出を地域において徴収された連邦税から賄う。
 11. 地域プログラムに対する連邦予算からのファイナンスあり。
 12. 連邦予算外基金の地域部分の収入と支払いに対する権限等。
- (出典：OECD Economic Surveys, Russian Federation, March 2000, OECD, pp.113-149)

(二)第四フェーズは98年以降で、連邦政府及び地域行政府が再度税収及び予算配分を巡り対立し始めた。連邦政府側は新税法典第1部と予算法典の審議の過程で連邦税収入の配分プロセスを定型化しようとした。特に、連邦政府側は税法典第1部により税目数を削減し、連邦、地域、市町村の徴税当局の徴税権を整理しようとした。また、前述の94年以降に締結された権限分割協定は5年間の有効期限を終え(権限分割条約そのものは無期限)、更新の時期を迎えており、右に際して連邦政府はかつての地域に特権を与えた権限分割協定を更新しないとの態度で望んだ(ただし、実際にこれらの協定が更新されなかったかどうかは不詳)。以上の中央と地域との対立の動きは、98年8月の金融危機により先鋭化した。

また、99年6月には「地域との権限分割の基本に関する連邦法」が採択され、右をベースに連邦政府は地域との権限分割条約間の不平等を是正しようとした。

(3)以上のように財政フェデラリズムは、連邦と地域との税収の配分に密接に結びついている。別添資料は、2000年5月21日付け「経済と生活」紙掲載のロシア税制度概観をベースにして作成したもので、ロシアにおける連邦税、地域税(連邦構成主体税)、市町村税の構成、それぞれの税の設定権限、連邦・地域・市町村の配分率の基本につき説明するものである。ただし上述の通り、連邦と別個の権限分割条約・協定を締結している地域の税配分率については、その協定内容次第である。また、この資料が作成された後にも順次税制改革が行われているので、右資料は現状を反映しているわけではない。右資料は、その当時の財政フェデラリズムの複雑さを説明するためのものである。

(4)サブロー他はロシア財政フェデラリズム問題の原因として次の諸点をあげている(財政フェデラリズムと諸予算間関係、「経済の諸問題」誌、2000年1月号、サブロー投資問題研究所所長・チハンコ同研究所主任専門家・チルニャフスキ-同研究所副所長、pp.56-70)。

(イ)予算歳出を連邦、地域、市町村予算に分配するに際し明確な権限が欠如。権限があった場合でも、予算不足のために履行されず。

(ロ)連邦予算からの地域交付金の機能は完全には果たされていない。各地域の住民一人当たりの所得等に着目し、右を一定水準に持ち上げることを目標。他方、財源不足。

(ハ)連邦と地域との間で歳入配分問題が未解決。全体の配分率を巡っては常に連邦と地域との間で不満感あり。現在の傾向は、一税一予算レベルとすること。

(ニ)地域及び地域(市町村)予算間の関係の問題が未解決。

4.最近の展開

(1)現在は、プーチン大統領の強力なイニシアチブの下で連邦制度の見直しが行われている。プーチンは99年夏の首相就任以来、各地域の平等(同権)原則の徹底、連邦制改編(7連邦管区設置、各大統領代表任命、連邦院議員選出手続変更、連邦大統領による各知事解任権、連邦法違反の地域・地方の無効宣言とルモナイゼーション)もまさにこの流れにある。しかしながら、タルスチン等、エリツィン時代に特権を与えられた地域を中心として、抵抗も大きい。そのような抵抗を示すものとして、プーチン大統領は、「各レベルの政権が何について、どの程度の責任を負っているかを的確に理解できるような」均衡のとれた実効的な連邦国家機能システムの構築が遅れていることに不満の意を表明。

(2)また、各連邦構成主体自体も、かつて連邦中央との間で締結の権限分割条約を破棄するといっ

たケースや(ペルミ州、ウリヤフスク州、ニジニョフゴロド州、マリヤ共和国)、権限分割条約の効力を停止するというケースもある。

(3)また、2001年8月には「新財政フェデラリズム」概念が出来た。右により2002年度予算は編成済み。

(4)2001年6月より2002年6月まで、連邦・連邦構成主体・地方の業務・権限の分割見直し作業が行われた。結果はまだ発表されていない。

(了)

最終 2001年 8月 21日付けロシア新聞

新財政フェデラリズム概念より抜粋

2005年までのロシア連邦各予算レベル間の税の権限及び収入の分割

税目	ステータス	算入計算 (総収入に対する%)		
		連邦予算	地域予算 (連邦構成 主体 :共和 国、州等)	地方予算 (市町村)
関税	連邦	100	-	-
VAT	連邦	100	-	-
天然資源取得料 (石油、ガス、石炭)	連邦	80	20	-
天然資源取得料 (その他資源)		-	100	-
天然資源取得料 (大陸棚産出資源)		40	60*	-
物品税 (ガス、ガソリン、スピリット、自動車、ロシアへの輸入製品)	連邦	100	-	-
物品税 (アルコール・飲料用酒類)	連邦	50	50	-
その他物品税	連邦	-	100	-
個人所得税	連邦	-	50	50**
相続税	連邦	-	100	-
法人税 (企業利潤税)	連邦	31	61*	8
運輸税	地域	-	100	-
売上税	地域	-	40	60**
環境保全料 (税)	地域	-	50	50
賭博税	地域	-	80	20
不動産税 (資産、土地)	地方	-	-	100
総所得税	地方	-	-	100
広告税	地方	-	-	100

*は、一部が地方 (市町村)への予算へ算入される可能性があるもの。

**は最低限保障額の算入があるもの。

途中案

新財政フェデラリズム概念より抜粋

2005年までのロシア連邦各予算レベル間の税の権限及び収入の分割

税目	ステータス	算入計算 (総収入に対する%)		
		連邦予算	地域予算 (連邦構成 主体 :共和 国、州等)	地方予算 (市町村)
関税	連邦	100	-	-
VAT	連邦	100	-	-
天然資源取得料 (石油、ガス、石炭)	連邦	80	10	10
物品税 (石油、ガス、ガソリン、自動車)	連邦	100	-	-
物品税 (アルコール・酒類)	連邦	50	50	-
その他物品税	連邦	-	100*	-
個人所得税	連邦	-	50	50**
相続税	連邦	-	100	-
法人税 (企業利潤税)	連邦	30	55*	15
自動車所有者に対する道路税	地域	-	100	-
売上税	地域	-	40	60**
天然資源取得料 (その他資源)	地域	-	50	50
環境保全料 (税)	地域	-	50	50
賭博税	地域	-	80	20
不動産税 (資産、土地)	地方	-	-	100
総所得見なし税	地方	-	-	100
広告税	地方	-	-	100

*は、一部が地方 (市町村)への予算へ算入される可能性があるもの。

**は最低限保障額の算入があるもの。