

## 第三章 ロシア財政連邦関係

笠井 達彦

### はじめに

ロシアは広大な国土を有する多民族国家であり、地域毎に人口、民族、言語、宗教、生活様式、資源の有無、貧富の差等、客観的自然・経済・社会条件等が多種多様である。国家の政治制度に着目した場合、単一制度・単一国家(中央集権)、連邦制度・連邦国家、連合制度・国家連合の三種類がある<sup>(1)</sup>。この中で、ロシアのように広大で多種多様な条件を有する国の場合、本来は連邦主義が最も効率的なガバナンスの方法であるにもかかわらず<sup>(2)</sup>、ソ連時代は、共産党と計画経済を軸として実質的に中央集権的な社会であった。

現在のロシアは、以上のような広大さと地域毎の多様性という条件の中で中央集権的ガバナンスという面を有していたソ連時代の体制を、新生ロシアにおいて民主主義、市場経済に基づく連邦制度を作りあげていく過程にある。ロシアのような国の場合は中央集権的ガバナンスの方が適当、との議論もあり得るが、広大で、多様な民族性を有する国であればあるほど、やはり、長期的には連邦制度が最も効率的なガバナンスの手段である。その意味で、ソ連崩壊後のロシアにおける連邦制度の改革は避けては通れない課題で、そのうち、財政連邦関係<sup>(3)</sup>の正常化はロシアの経済及び政治改革の中心的要素<sup>(4)</sup>となっている。

### 1. ロシア財政連邦関係の法的枠組み

周知の通り、ロシア連邦制度におけるガバナンスは、1993年ロシア連邦憲法の定めるところにより、連邦レベル(Federal level; 連邦中央)、地域レベル(Regional level; 共和国、州、地方、自治共和国等の連邦構成主体)<sup>(5)</sup>、地方レベル(Local level; 市町村)<sup>(6)</sup>の三層構造となっている。なお、この章では、「連邦構成主体」を「地域」、「市町村」を「地方」と読みかえる場合がある。

連邦レベルと連邦構成主体レベルとの関係の基本となっているのは、1992年連邦条約と1993年連邦憲法である。特に1993年連邦憲法は、1992年連邦条約の内容を塗り替えるものとなっているので、まさに、これが、現在のロシア連邦制度の基礎となっている。同憲法では連邦と連邦構成主体の管轄が次の通り定められている。

- 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、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。

●連邦構成主体管轄(第73条):上記連邦管轄及び共同管轄以外のもの。

上記の1993年連邦憲法の規定に基づき、税法典、予算法典、毎年の連邦予算法、連邦構成主体法、社会保障関係諸法等が連邦と連邦構成主体のそれぞれの権利・義務関係の基本を定めている。さらに、1993年連邦憲法第5条が定めるところにより、連邦と連邦構成主体との間で権限区分条約(基本規定)と協定(各分野別)が締結されている。以上のように多くのことが規定されているようであるが、他方で、実際には各連邦構成主体が有する憲法や憲章の規定が連邦憲法に反していたり、権限区分条約・協定の内容が政治的な思惑により連邦構成主体毎に異なる等、多くの矛盾が存在し、また、相当混乱した。

次に地方(市町村)レベルと連邦レベルあるいは連邦構成主体レベルとの財政面での関係を見れば、その基本となっているのはやはり1993年連邦憲法である。同憲法第12条は、地方自治を保障し<sup>(7)</sup>、第8章で、財政連邦関係面で地方自治機関が地方自治体財産を管理し、地方予算を編成し、地方税等を定める権利を有するとの原則が記載されている。それをもとに1995年地方自治体法<sup>(8)</sup>が策定され、また、税法典等で地方税種と最高税率、予算法典でその連邦との配分率等が規定されているが、連邦と連邦構成主体との関係を律する諸法に比べてみると地方税については詳細な記述はなく、長年、ロシアの財政連邦関係問題の中では、地方の扱いが不明確であった点が指摘されてきたところである。

## 2. 経緯

ロシアにおける財政連邦関係をより良く理解するために、若干の歴史的経緯につき触れておきたい。

第1に、ベクトルの始点としてソ連時代の財政連邦関係である。ソ連時代の統治は、「連邦国家」(1977年ブレジネフ憲法では第8章)という形式があったものの、「民主主義的中央集権主義」(同第3条)により計画経済と予算の中央集権化が行われた結果として、実質的には中央集権的社会であった。ソ連末期のペレストロイカ期に各連邦構成共和国が主権宣言を行いつつ徐々に離反しはじめ、また、経済悪化により、ソ連邦政府に対する収入と連邦政府から各連邦構成共和国への財政資金配分の減少という悪循環に陥った過程においてソ連邦の一つの構成共和国であったロシアにおいては、各地域はソ連邦政府に代わり財政支援をしてくれるロシア政府

へ段々と傾注していった。

第 2 は、新生ロシア期のエリツィン時代である。1992 年当時は、ソ連崩壊のどさくさに紛れて、独立をしようとする連邦構成主体(タタールスタンやチェチェン等)や、独立はせずとも少なくとも地域の独自性を確保しようとする連邦構成主体(バシコルトスタンやサハ(ヤクーチア)等)にどのように対処するかが新生ロシア政府の大きな苦悩であった。財政連邦関係面では、特定地域に対して大きな権限をあたえるべきかあるいは全連邦構成主体の間の平等性をはかるべきかとの二つの軸の間で振り子が揺れ動いた。新生ロシア連邦政府によるきちんとしたガバナンスは確立されておらず、市場経済下における諸法制度も未整備で、徴税制度や予算配分制度も出来ておらず、さらに、連邦として社会保障等の支払いが出来ない状況で、ロシア政府は、その歳出責任を財政的裏付けなく連邦構成主体行政府に押しつけた。連邦構成主体の方からすれば、そのような動きに対応すべく、独自の税や手数料を導入し、独自の法制度(商行為に対する許認可や衛生基準等)を作る過程で各連邦構成主体行政府として自分の領域内においてガバナンスを強め、同時に徐々に力を拡大していった。

また、1992 年に締結されたロシア連邦と連邦構成主体との間の連邦条約<sup>(9)</sup>では、同じ連邦構成主体ではあっても、共和国の権限、州・地方の権限、自治管区等の権限に差を設けたので<sup>(10)</sup>、そのことが逆に不都合であるとして、翌 1993 年 12 月に作成の連邦憲法では、(イ)連邦権限分野、(ロ)連邦・地域の共同管轄分野、(ハ)連邦構成主体権限分野が峻別されるとともに、連邦構成主体間の権限は平等であることが記され(第 72 条 2 項)、それにより 1992 年の連邦条約上の権限の差が解消された。しかしながら、1993 年憲法では共同管轄が曖昧であったことと、全連邦構成主体が平等であることに不満をもつ地域は連邦憲法のあいまいさを逆に利用し、より大きな権限を規定する連邦構成主体の憲法や憲章を定めたり、1994 年より、大きな権限を各連邦構成主体に引き込むべく連邦との間で権限区分条約及び協定を締結した<sup>(11)</sup>。さらに、1996 年の大統領選で不利な情勢のエリツィン大統領が、地域を取り込むべく、その他の連邦構成主体に対して新たに権限を与えたり、既に権限区分条約及び協定を締結している連邦構成主体の権限を更に大きくしたりした。これらの権限区分条約及び協定により財政上如何なる権限が地域に移譲されたかについて、OECD は次のケースを指摘しており<sup>(12)</sup>、いかに権限の差が多様であったかがわかる。

- 1) 連邦構成主体は、当該地域で徴収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) 地方に於ける連邦歳出は各連邦構成主体で徴収される連邦税の保持分により賄われる。
- 4) 連邦構成主体と連邦予算間での個々の相殺を行う権利を有する。

- 5) 連邦構成主体の義務に対する保障基金あり。
- 6) 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) 連邦構成主体に於ける連邦予算支出を当該連邦構成主体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。

なお、旧ソ連内でこのような連邦制度上の大きな混乱が起こったのはロシアのみで、他は、例えばウクライナにおけるクリミアといった面での個別の問題は生じたが、その他は、問題はない<sup>(13)</sup>。

### 3. プーチン政権第一期における財政連邦関係面での改革

以上のエリツィン時代の連邦制度政策の結果、1999年夏にプーチンが首相となる直前は、大きな権限を揺する地域(タタールスタン等、約7)、中程度の権限を有する地域(約40)、権限が小さい地域(権限区分条約及び協定未締結)の三種類に分けられていた。

このような権限の差により、連邦法と矛盾する内容の地域法を有する連邦構成主体も発生し、税法・予算法の執行・社会保障費の支払い等において複雑・困難・不効率な機構が出来、経済規則の面でも、各連邦構成主体毎に規則が異なるということは、いくつかの連邦構成主体にまたがる企業にとって不適切・不透明・曖昧・コスト増をもたらした。また、「ロシアにおける非中央集権化プロセスは行き過ぎ、地域の責任と予算プロセスの透明性の向上のメカニズムが欠如している状況で一層の非中央集権化が行われるのであれば、右はロシアの連邦制の発展に否定的な影響を与える」<sup>(14)</sup>、「ロシアのような国における財政的非中央集権化は国家財政に対するコントロールの欠如につながりかねない、ロシアにおける財政的非中央集権化は連邦による徴税における慢性的危機を促進する要素」<sup>(15)</sup>等が指摘された。しかしながら、それを中央集権化すれば問題は解決するというわけではなく、問題は、連邦と連邦構成主体と地方(市町村)との権力・財政連邦関係のバランスをどうするかであった。

1999年にはじまった経済回復は、そのような混乱した連邦制度を改革する背景となった。プーチン大統領は政治面では7連邦管区設置、大統領全権代表任命、連邦大統領に対する地域指

導者解任権の付与等の施策を実行した。財政連邦関係面では、種々の方策がとられた。まずは、連邦・地域・地方法のハーモナイゼーションの過程で、連邦構成主体や地方(市町村)が独自にもつ税、手数料等で連邦法と矛盾するものは廃棄され、連邦税法典等の改訂の過程で徴税された税の配分を連邦により多くする方向で種々の動きがあった。同時に、より根本的な制度の見直しとして次のような施策がとられた。

### (1) 新しい財政連邦関係への動き

まず、2001年5月に「1999－2001年のロシア財政連邦関係改革コンセプト」がとりまとめられ、8月には「財政連邦関係の新概念」が作成された。後者は2005年までの期間の連邦中央と連邦構成主体の間の権限の明確な区分を見込むもので、予算権限等の過度の中央集権化を批判しつつ、やはり連邦主義の方向に進むべきということが基本コンセプトである<sup>(16)</sup>。具体的には、より多くの税収入を連邦構成主体に残し、各地域の裁量で使用可能とし、その代わりに連邦予算からの補助金等を最大限減らす方向に向かうという内容で、5月に閣議承認された改革コンセプトが、その後国家評議会等の議論を経てより具体化されたものである。その過程で、プーチン大統領は、「予算間関係での秩序確立は、行政的あるいは経済的な問題というよりは政治的な問題である。カネの再配分という意味合いよりは政治的な色合いが強い。地域予算形成に関して単一の原則を確立することが必要<sup>(17)</sup>」と発言し、財政連邦関係の整序化に強い意欲を見せた。8月に発表された財政連邦関係の新概念ではそのような観点から2005年までの税収入の配分につき下記の表が発表された。ただし、この右財政連邦関係の新概念は、それ自身が法的拘束力を有する文書ではないので、その実施は、とりあえずは別途毎年定められる連邦予算法に記載されることとなった。

表 財政連邦関係の新概念より抜粋

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	—

(つづき)

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)
天然資源取得料(その他資源)	連邦	—	100	—
天然資源取得料(大陸棚算出資源)	連邦	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。

(出典)2001年8月21日付けロシア新聞

## (2)連邦・地域・地方権限区分の見直し

上記(1)と同時に、開始されたのは、中央・地域・地方権限区分見直しである。2001年6月26日付けロシア大統領令で、大統領直属で、連邦権力機関、連邦構成主体権力機関および地方自治体機関の権限区分に関する提言を立案する委員会が設置され(委員長はドミトリー・コザク大統領府副長官、ほか委員が22名)、1年以内に、連邦・地域・地方の権限区分の案を大統領に提示することが求められた。この見直しの最大のポイントは、どの程度の権限を中央に、どの程度の権限を地域と地方に残すかであったが、2000年に行われた政治面での連邦制度の立て直し措置(7連邦管区、大統領全権代表、地域指導者等の連邦大統領による解任権等)が中央集権的方向に向かっていたのとは裏腹に、上述の2001年5月の「1999-2001年のロシア財政連

邦関係改革コンセプト」の議論の過程で、プーチン大統領は、「最初から超中央集権体制の復活を目指す人は誰もいない。しっかりした地域・地方権力なしに効果的な管理システムは生まれえない。責任の所在を明らかにするために各レベルの権力の権限を厳しく明確化することに賛意」<sup>(18)</sup>として、過度の権力の中央集中に反対との立場を表明し、財政連邦関係が規律をもった地域分権化に向かうという方向付けを行った。

以上により、そもそもの権限区分につき見直しが行われるのと同時に、連邦が各連邦構成主体と締結している権限区分条約及び協定の見直しが行われた。その結果、2003年9月の時点で、ほとんどの権限分割条約及び協定が各連邦構成主体側の要請との形をとりつつ破棄され、残っているのは、タタールスタン、バシコルトスタン、サハ(ヤクーチア)程度となっている<sup>(19)</sup>。

### (3) 地域・地方法の連邦法との整合化

かつては6800以上もあった地域(連邦構成主体)・地方(市町村)法の連邦法との齟齬<sup>(20)</sup>も、現時点でほとんどが解決し、ロシア財務省関係者によれば、未解決なのは、未だ権限区分条約が残っている地域との関係のみで、これについては、これら地域との権限分割条約及び協定の破棄及び／または改定の際に徐々に整合性がとられることとなる由である<sup>(21)</sup>。

### (4) 連邦構成主体法及び地方自治体法の策定

上述の通り、2001年6月、連邦と地域(連邦構成主体)と地方(市町村)との権限区分の見直しについての大統領府委員会が設置され、同委員会は1年間作業し、2002年頃に報告書を大統領に提出した(同報告書は大統領により承認されたが、テキスト自体は未公表)。その後、大統領府委員会は、①「ロシア連邦構成主体の立法及び行政権力機関の一般原則法の修正・追加法」(以下「連邦構成主体法」と略す:詳細は巻末参考1参照)、②「ロシア連邦の地方自治機関の一般原則に関する連邦法」(1995年法を書き下ろしたもの。以下「地方自治体法」と略す:詳細巻末参考2参照)の二つの重要法案を策定し、議会審議を経て2003年には両法案とも成立した。

既に上記二つの法は発効しているわけであるが、財政連邦関係に関する重要部分については、連邦構成主体法は2005年発効、地方自治体法は2006年発効となっている。なお、当初は、地方自治体法も2005年から発効することが見込まれていたが、議会審議の過程で、地方自治体の境界を画定し、また地域間における予算関係を明確にするために時間が必要として、2006年からの発効とすることが決められたことが報じられている<sup>(22)</sup>。いずれにせよ、両者とも2001年8月に発表の「財政連邦関係の新概念」が2005年までの期限のものなので、その内容を恒久化するものと見られている。

#### 4. 展望

以上に述べた通り連邦構成主体法と地方自治体法が大統領府により策定されたのを受けて、今後は、連邦財務省により 2004 年に「税及び支払い法典修正法」が策定され、2005-6 年に「予算法典修正法」が策定される予定である<sup>(23)</sup>。

連邦構成主体法及び地方自治体法を含めて以上の 4 法は、今後の財政連邦関係の根幹をなすもので、更にその後、各分野別に関係各省庁が、土地法、地下資源関連諸法、社会制度関連諸法（戦争ベテラン、障害者、児童手当、多子家庭、保健、市営公共サービス、賃金、軍関係者の特典）、関税法典等約 100 の法律の策定／修正を進めていくこととなっている<sup>(24)</sup>。

各連邦構成主体との権限区分条約及び協定については、上述の通り、連邦としては、未だタートルスタン、バシコルトスタン等との間に残存しているものを破棄及び／または改訂すべく努力を傾注するも、他方、元来、非常に権限の強い諸地域なので、これがすんなりと進むかどうかは不明である。

新規の権限区分条約及び協定については、例外的な場合、つまり、それを必要とする経済的、地理的その他の特殊性が存在する場合にのみ認められる<sup>(25)</sup>。それは、例えば、チェチェンといった特殊事情の場合と、地域発展特別プログラム（例：カーニングラード発展、バイカル湖環境保全等）の際のみと言われている<sup>(26)</sup>。

更に、財政連邦関係面の改革は、行政改革にも飛び火していく。なぜならば、財政面をすっきりさせることで、職種別・職能別にこれまで複雑に入り交じっていた連邦公務員、地域公務員、地方公務員の形態の整理がなされるからである。

また、プーチン政権初期に導入された連邦管区と大統領代表制は、もともとその役割等についての大統領令はあるものの、明確な機能等についての規定がない。今後財政連邦関係が落ち着いていく過程で、その必要性がだんだんと薄れていくので、今後は消滅するか、あるいは政治的に必要となれば、形を変えて残るしかない<sup>(27)</sup>。

現在の 89 という連邦構成主体の数は多く、統治のしやすさを考えれば、もっと縮小すべきとの意見が出されている<sup>(28)</sup>。ただし、これについては、セレズニョフ下院議長（当時）のように、当面の連邦構成主体の統合・合併を否定<sup>(29)</sup>あるいは合併は時期尚早とする意見<sup>(30)</sup>と、ミロノフ議長（当時）のように、ドナー地域と非ドナー地域との合併による地域強化を訴える意見<sup>(31)</sup>が両立しているが、既に一部地域（ペルミ等）で統合・合併に準ずる動きが出ている。いずれにせよ、もし、連邦構成主体の数の縮小が正式に行われれば、1993 年憲法第 65 条の改正が行われることとなる。

## 5. おわりに

以上のように、ロシアにおける財政連邦関係に関わる問題はプーチン大統領の下でドラスティックに改革されており、それが結局は国のガバナンスを強化し、さらに実体経済における効率等も高めることとなる。しかしながら、最後に一点のみ指摘しておきたいところがある。長年にわたりロシアの財政連邦関係問題をフォローしている OECD によれば、通常の市場経済下において正常な財政連邦関係が成立するためには、①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)があること、②地域行政府が高い管理・規制の権限を有すること、③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、④歳入配分と借入れにハード・バジェット・コンストレイントがあること、⑤権限分割が制度化され、耐久性を有していること、が確保されていなければならない<sup>(32)</sup>。以上は、連邦と各地域がしっかりとした自立性を有し、連邦のあり方につきある程度の常識的な共通の認識があれば、あとは連邦と地域が相談をし、国のガバナンスが支障なく行われるというものである。他方、ロシアの場合は、ソ連時代は実質的な中央集権国家であったわけで、もともと連邦のあり方につき常識的な共通の認識が欠如している状況で、経済社会体制のみならず国のガバナンス自身も転換しようとしているわけで、その場合は、その常識的な共通の認識自体を打ち立てなければならない。本来は、そのような共通の認識はその社会に常識的に存在するものであるが、ロシアの場合はまさにその共通の認識を法律で樹立しようとしており、その意味で、法的枠組みが相当複雑なものとなっている。まさに、それがロシアの財政連邦関係問題の根本的問題であり、この点、筆者が出席した OECD のロシア財政連邦関係についての会議で、幾度となく関係者より指摘されてきた。従って、法律で定めようとしている共通の認識が樹立され、この問題が最終的に落ち着くには今しばらく時間を要するであろう。

－ 注 －

- 1 『ナショナリズムから強制の政治文化へ』、佐原徹哉編、北大スラブ研究センター、2002、pp.63
- 2 一般に地理的小国は中央集権でも連邦制度でも統治可能であるが、大国あるいは民族的に多様な国は連邦制度・連邦国家をとる。
- 3 一般には **Fiscal federalism** との対訳で財政連邦主義という用語が使われている。OECD も 2000 年までは **Fiscal federalism** との用語を使用していたが、最近では **Fiscal federalist relations** との用語を使用しており、本稿でもそれに倣い、「財政連邦関係」との用語を使用する。なお、ロシア語では **byudetni federalism** との用語が使用されている。
- 4 *OECD Economic Surveys, Russian Federation, March 2000*, OECD, pp.113-149
- 5 現時点では、89 の連邦構成主体で、共和国 21、地方 6、州 49、連邦的意義を有する市 2 (モスクワ市、サンクトペテルブルグ市)、自治州 1、自治管区 10 で構成される。
- 6 約 3 万:1996 年
- 7 ロシアでは、地域(連邦構成主体)は連邦に属し、地方自治の対象となっているのは市町村レベルのみ。この点は、都道府県が地方自治の対象となっている日本とは異なる。
- 8 正式名称は、「ロシア連邦の地方自治の組織の一般原則について」のロシア連邦の法律: 『ロシア研究』別冊 5、1997 年 4 月、日本国際問題研究所、pp.16-33。なお、この法律は 2003 年に刷新された。
- 9 正確には、「連邦と各共和国との条約」、「連邦とロシア地方、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 カテゴリーの条約。なお、タタールスタン共和国とチェチェン共和国は署名を拒否した。
- 10 『ロシアにおける中央・地方関係と財政連邦主義』、ロシア東欧貿易会ロシア東欧経済研究所、2000 年 11 月、平成 12 年度外務省委託研究 pp.5-8
- 11 「権限区分条約」及び「権限区分協定」の一番最初のもは 1994 年のタタールスタン共和国との間のものであった。右により、タタールスタンは通常の連邦構成主体の地方保持率以上の連邦税(法人利潤税、個人所得税)をタタールスタンに保持し、石油、ガス、ウォッカ、リキュールにかけられる消費税を独自に導入した。また、タタールスタンは、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した。
- 12 *OECD Economic Surveys, Russian Federation, March 2000*, OECD,

pp. 113-149

- 13 2003年9月9日、筆者とのインタビューにおけるロシア財務省ラブロフ予算間関係局長の発言
- 14 財政連邦関係と諸予算間関係、『経済の諸問題』誌、2000年1月号、サブロフ投資問題研究所所長・チペンコ同研究所主任専門家・チュルニャフスキー同研究所副所長、pp.56-70
- 15 *OECD Economic Surveys, Russian Federation, March 2000, OECD, pp.113-149*
- 16 保坂哲朗、「論説ロシア連邦における予算連邦主義発展プログラム」、『高知論叢』第74号(2002年7月)において詳細な評価がなされている。
- 17 2001年6月28日ラジオ・ロシア＝RP
- 18 2002年10月23日ラジオ・ロシア＝RP
- 19 財務省ラブロフ予算間関係局長(同上)
- 20 2001年6月18日、筆者とのインタビューにおけるロシア経済発展貿易省マナキン貿易政策局次長の発言
- 21 財務省ラブロフ予算間関係局長(同上)
- 22 2003年9月16日モスクワ放送＝RP
- 23 財務省ラブロフ予算間関係局長(同上)
- 24 同上
- 25 2003年1月4日モスクワ放送＝RP
- 26 財務省ラブロフ予算間関係局長(同上)
- 27 同上
- 28 同上
- 29 2003年1月25日モスクワ放送＝RP
- 30 2003年6月15日モスクワ放送＝RP
- 31 2003年6月8日モスクワ放送＝RP
- 32 *OECD Economic Surveys, Russian Federation, March 2000, OECD, pp.113-149*

## (参考資料1)

### 「ロシア連邦構成主体の立法及び行政権力機関の一般原則法の修正・追加法」 (財政連邦制度に関する要点のみ訳出したもの)

2003年6月30日国家院採択、6月25日連邦院承認、7月4日大統領署名、7月8日に公示・発効。大統領府作成、重要部分は2005年発効。

1999年10月6日付け、連邦法第184-FZ号「ロシア連邦構成主体の立法及び行政権力機関の一般原則法」を次の通り修正。

(参考)1999年法は、政治的側面が主。2003年の改正は財政連邦関係の要素を入れたもの。

1. (第1条)連邦法の地域法への優位を改めて第3条に記載(コメント:当然の規定:93年憲法にも記載)
2. (第1条)新第26条に連邦と連邦構成主体との共管事項(コメント:大きく追記)。以下要点。
  - 第1項:連邦構成主体の国家権力機関の権限設定
    - 共管事項の実施権限は、連邦構成主体憲法と法により定められる。
    - 共管事項の実施権限は、連邦憲法と、権限区分条約及び協定により定められる。
    - 連邦法並びに権限区分条約及び協定は、連邦構成主体の権利、義務、責任、手続き、財源を定めるべき。連邦法と権限区分条約及び協定は、連邦と地域に同様の権限を与えることは出来ない。
  - 第2項:連邦構成主体の国家権力機関の権限の実施の予算的裏付け
    - 連邦構成主体が自己の権限を行使する場合は自己の資金による。
  - 第3項:連邦構成主体の国家権力機関の権限実施の予算的裏付けの原則
    - 共管事項のうちの連邦構成主体権限が当該連邦構成主体により独自に行われる場合は自己資金による(例外は、連邦予算からの補助(Subventsii))。上記権限の実施は、連邦法に定める手続きと場合は、連邦予算と国家非予算基金(連邦目的プログラムを含む)により追加資金が拠出されることが可能である。
    - 共管事項のうちの当該連邦構成主体により独自に行われる連邦構成主体権限とは次を指す。

- ・連邦構成主体の勤務員の賃金支払問題を含む連邦構成主体の資材・技術・資金の確保問題
- ・連邦構成主体の選挙及びレファレンダム実施のための組織的・物的・技術的問題
- ・連邦構成主体の古文書管理施設(arkhiv)の維持問題
- ・連邦構成主体の予備基金創設と利用問題
- ・市町村間及び地域的な非常事態(天災、伝染病等)の警告問題
- ・連邦構成主体の資産を市町村の資産へと管理変えをする問題
- ・環境保全等における市町村間計画の実施問題
- ・農業補助問題(連邦目的別計画を除く)
- ・農地計画及び利用問題
- ・市町村対象の道路建設及び維持問題
- ・住民に対する自動車、鉄道、内水、航空(市町村間)運輸サービス問題
- ・教育問題
- ・文化施設維持問題
- ・住民医療問題
- ・社会保障問題(対高齢者)
- ・地方(市町村)予算に対する補助(subventsii)、住居費及び公共サービスに対する補助(subsidii)問題
- ・住居問題
- ・市町村間の投資プロジェクトの実施問題
- ・消防問題
- ・連邦構成主体の対外経済協定締結問題
- ・地域税の設定・変更及び廃止、並びに、連邦税法による連邦税の税率設定問題
- ・連邦構成主体による借り入れ、対内及び対外債務の利払い、償還問題
- 第4項:連邦構成主体の国家権力機関の参加問題
  - 共管事項を国家院で検討する場合の手続きを規定
- 第5項:連邦専管事項の個々の権限の実施の連邦構成主体国家権力行政機関への委任
  - 連邦法等により連邦構成主体の国家権力機関に対して個々の権限が与えられ得る。
- 第6項:地方(krai)、州(oblastj)の機関とそれぞれの傘下の自治区(avtonomnyi okrug)の権力との間の権限区分
- 第7項:権限区分条約(dogovor)の締結の原則と手続き

- 権限区分条約は、連邦構成主体の有する経済、地理等の特性により必要な場合のみ締結可能。
- 権限区分条約は原則ロシア語。
- 連邦国家機関による権限区分条約の案文の準備・事前調整の手続きは連邦大統領が定める。同案文の連邦構成主体側による準備は連邦構成主体の最高公務員(行政機関首長)が定める。
- 権限区分条約の案文は連邦構成主体の最高公務員(行政機関首長)が連邦構成主体立法府に対して承認を得るために提出する。
- 権限区分条約の最大有効期間は10年。
- 権限区分条約の期限前の効力停止は、双方の合意または裁判所の決定がある場合可能。一方の当事者による権限区分条約の規定の違反についての裁判所の決定が発効する場合に可能となる。
- 第8項:権限区分協定(soglashenie)の締結の原則と手続き
  - 連邦行政機関は連邦構成主体行政機関との合意により、自己の権限の一部を連邦構成主体行政機関に対して移管することが出来る。
  - 連邦構成主体行政機関は、連邦行政機関との合意により、自己の権限の一部を、必要な物的・資金的裏付けとともに、連邦行政機関に対して移管することができる。
  - 権限区分協定においては、権限移管条件や手続き(資金手続き、効力期間、責任等を含む)が定められる。
- 第9項:連邦機関による連邦構成主体の個別権限の一時的実施
  - 次の場合には、連邦構成主体の個別権限は連邦機関に対して一時的に課し得る。
    - ・天災、大災害で連邦構成主体が欠如している場合
    - ・債務及び／又は予算上の義務の執行に関する連邦構成主体の未履行債務が、当該連邦構成主体の前年度歳入の30%を越えた場合
    - ・連邦構成主体が連邦予算からの補助金(subventsii)により権限を行使する場合で、連邦憲法、連邦法等に違反した場合で、それが裁判所で明らかとなった場合
- 第10項:連邦構成主体の国家権力機関の活動の経済基盤
  - 連邦構成主体の国家権力機関の経済的基盤をなしているのは、連邦構成主体所有の資産、連邦構成主体の予算資金、非予算資金、その他財産権。
- 第11項:連邦構成主体の資産
- 第12項:連邦構成主体の資産の管理

●第 13 項:連邦構成主体の予算

- 連邦構成主体は独自の予算を有する。
- 連邦構成主体は予算をバランス化させるべき。
- 連邦構成主体による予算編成、承認及び執行、管理は連邦構成主体が独自に行う。
- 連邦構成主体の諸機関は、連邦政府に対して年報により予算及び統合予算執行状況を報告する。

●第 14 項:連邦構成主体予算の歳出

- 連邦構成主体の歳出は連邦予算法典に規定されている形態による。連邦構成主体の機関は連邦予算法典が定める歳出義務の総リストを作成する。連邦構成主体の機関は、連邦の権限に属する問題への歳出を行う権利を有さない。連邦構成主体の予算から地方(市町村)予算に対して、補助金(subsidii)が供与され得る。
- 連邦構成主体の機関は、連邦構成主体国家権力機関の勤務員の給料額と条件を独自に定めることが出来る。

●第 15 項:連邦構成主体予算の歳入

- 連邦構成主体予算の歳入は次による。
  - ・本連邦法第 26 条 16 項による地域税及び料金徴収からの歳入
  - ・本連邦法第 26 条 17 項による連邦税及び料金徴収からの歳入
  - ・本連邦法第 26 条 18 項による連邦構成主体の財政支援連邦基金からの補助や第 26 条 19 項による連邦予算からの資金援助(finansovaya pomoshchj)を含む他のレベルの予算からの無償払い込み。
  - ・連邦構成主体の資産からの収入
  - ・連邦構成主体の資産となっている国家ユニタル企業の利益の一部
  - ・罰金等収入
- 連邦構成主体予算には、本条 3 項及び 5 項の定める権限の実施のための連邦予算からの補助(subventsii)も払い込まれる。

●第 16 項:地域税及び料金徴収からの連邦構成主体予算歳入

- 連邦構成主体予算歳入となる地域税及び料金徴収のリスト及びその修正・廃止等は、税及び料金徴収に関する連邦法により定められる。
- 連邦構成主体予算が徴収する地域税税率と料金の額は、税及び料金に関する連邦法が定めるところにより、連邦構成主体が定めることができる。

●第 17 項:連邦税及び料金徴収からの連邦構成主体予算歳入

○連邦構成主体予算には、連邦税及び料金徴収からの歳入も入る。右は、全ての連邦構成主体に統一された税・料金徴収である。

●第 18 項:連邦構成主体の予算の平均化

○連邦構成主体予算の平均化は連邦資金支援基金の援助(dotatsii)の供与により行われる。

●第 19 項:連邦予算から連邦構成主体予算へのその他の財政支援(finansovaya pomoshchj)

○投資計画及び公共インフラ発展計画への比例資金拠出、並びに、連邦構成主体により創設される市町村発展基金のために、地方発展基金が形成され得る。

○社会的な意義のある歳出への比例拠出のための補助(subsidii)として、社会支出共同資金からの右基金が形成され得る。

●第 20 項:連邦構成主体国家権力機関の権限を連邦予算からの補助金(subsidii)で行うに際しての資金繰り

○連邦コンペンセーション基金からの補助(subventsii)は、各連邦構成主体の人口比例等を考慮して分けられる。

●第 21 項:連邦構成主体による資金借り入れ

○連邦構成主体は、連邦法等に基づき、連邦構成主体債権の発行により資金借り入れを行う権利を有する。

●第 22 項:連邦構成主体の予算執行

3. (第 2 条)効力規定

●第 26 条 3、5、6 項及び第 IV.2 章(第 26 条 10-22 項及び第 30 条)は 2005 年 1 月 1 日に発効する。その他は、公布日(2003 年 7 月 8 日)に発効する。

## (参考資料 2)

### 「ロシア連邦の地方自治機関の一般原則に関する連邦法」 (財政連邦制度に関する要点のみ訳出したもの)

2003年9月16日国家院採択、9月24日連邦院承認、10月6日大統領署名。発効。

大統領府作成、重要部分は2006年発効。

#### 総則

第5条:地方自治における国家権力機関の権限:地方自治における国家権力機関の権限に属するものは次の諸点。

本連邦法に規定されている地方自治機関の総則の決定

連邦管轄事項、並びに、連邦と連邦構成主体の共同管轄事項に関する連邦権限内の国家権力機関及び公務員及び連邦構成主体機関及び公務員の地方自治分野における権利、義務、責任の法的調整

第6条:地方自治における連邦構成主体の国家権力機関の権限:地方自治における連邦構成主体行政府の権限に属するものは次の諸点。

本連邦法に規定されている場合と手続きによる連邦構成主体における地方自治機関問題の法的調整

連邦構成主体の管轄事項、並びに、連邦と連邦構成主体の共同管轄事項に関する国家権力機関の権限内の国家権力機関及び公務員及び連邦構成主体機関及び公務員の地方自治分野における権利、義務、責任の法的調整

#### 第52条 地方予算

各地方は独自の予算(地方予算)を編成する。

地方行政府は予算の収支バランスを確保する。

予算編成、承認、執行及び管理は地方行政府が独自に行う。

地方行政府は、連邦機関及び連邦構成主体行政府に対して地方予算執行に関する報告を行う。

### 第 53 条 地方予算の歳出

地方予算の歳出は連邦予算法典が定める形で行われる。

地方行政機関は地方議員、公務員への給料を独自に定める。

### 第 55 条 地方予算の歳入

地方予算の独自歳入に属するのは次の諸点。

本連邦法第 56 条による市民から徴収される金額

本連邦法第 57 条による地方税及び手数料からの収入

本連邦法第 58 条による地域税及び手数料からの収入

本連邦法第 59 条による連邦税及び手数料からの収入

本連邦法第 60 及び 61 条による地方予算の平等化のための補助金 (dotatsii) を含む、他のレベルからの返還義務のない資金の払い込み、並びに、本連邦法第 62 条に基づく他のレベルからの資金支援

地方資産からの収入

地方(市)企業の利潤の一部(税及び手数料支払いの後のもの)

しかるべき連邦法に基づき設定されている地方自治機関の権限に属する罰金

自発的寄付

連邦構成主体法及び地方自治機関の決定に基づく歳入

地方予算には、本連邦法第 63 条に基づき地方自治機関による個別の国家権限の実施のために支出される補助金 (subventsii) が算入される。

### 第 56 条 市民から徴収される金額

地方レベルの具体的課題解決の際に一回づつのもので金額が徴収される。支払額は一定の例外をのぞき、すべての住民にとり絶対的に平等の額が定められる。

### 第 57 条 地方税及び手数料からの収入

地方税及び手数料リスト及びその設定、変更は、税及び手数料に関する連邦法で定められる。地方自治機関は、連邦の税及び手数料に関する法律により設定される、税及び手数料の設定、変更及び廃止の権利を有する。

#### 第 58 条 地域税及び手数料からの収入

地域税及び手数料からの収入は、税及び手数料に関する連邦法に基づき地域法が定める税率により地方予算に算入される。

#### 第 59 条 連邦税及び手数料からの収入

それぞれの規定に基づく連邦税及び手数料からの収入は地方予算に算入される。

連邦予算法典及び／または連邦の税及び手数料に関する法により、特定の連邦税(手数料)が特定の率で地方予算に算入される。

#### 第 60 条 定住地の予算レベルの平等化

定住地の予算レベルの平等化は連邦構成主体の予算の歳出の形で形成される地域財政支援資金基金からの地方予算への補助金(dotatsii)の供与の方法で実施される。

#### 第 83 条

本連邦法は、特に別途の期日が指定されている場合を除き、2006 年 1 月 1 日に発効する。