

ロシアにおける中央集権化と地方自治体財政

横川 和穂

（大阪大学非常勤講師）

はじめに

ロシアでは体制転換当初、地方自治の理念が市民社会形成の基礎として、市場経済化と並んで大きな期待を持って迎え入れられた。しかし、中東欧諸国がEU加盟を果たし、ヨーロッパの主流である地方分権に向かっているのとは対照的に、ロシアでは2000年代に入って再中央集権化の傾向が強まっている。とりわけ2003年の新地方自治法によって地方自治体が「国家化」、すなわち国家権力機構の出先機関化し、ソ連時代に近い中央集権性を持つシステムが再生されつつあるとも言われている。

先行研究では、こうした中央集権的な地方財政改革に対して賛否両論が存在する。理論的なスタンスとしては、「分権化定理」や「足による投票」モデルといった地方分権化による効率性の向上や地域間競争がもたらすメリットを強調する理論と、「補完性原理」というボトム・アップ型の行政を目指す理論の2つがある。前者はアメリカが、後者はヨーロッパが典型的とされ、方向性の違いはあるものの、いずれも地方分権を指向する考え方である。現状ではこうした議論をベースに、そこからのロシアの乖離を批判的に捉える見解（Martinez-Vazquez, et al.2006, Bird2003 など）がある一方で、欧米の理論を無条件にロシアに当てはめることに対して批判的で、現在のロシアの条件を考慮すれば、少なくとも短期的には集権化にメリットがあり得るとする見解（Hanson2006 など）も見られる。

本報告では、教育や医療、住宅サービスなど、住民生活と密接に関わる社会的サービスを担っている地方自治体財政に焦点を当て、再中央集権化プロセスにおいてどのような自治体財政制度が構築されてきたのかを、地方財政論において標準的とされている政府間機能配分論および税源配分論に照らして検討・評価すること、さらに先進諸国との国際比較を通して、ロシア型の地方財政制度のあり方の特徴を明らかにすることを課題としている。

なお、ロシアの地方財政に関しては、fiscal federalism の議論をはじめ、連邦と連邦構成主体の関係に注目が集まりがちであるが、本報告ではその下の地方自治体レベルを対象とすること、また時期的には2003年の新地方自治法の導入前後から2007年頃までを分析対象としており、2008年秋からの金融危機による影響までは考察に含めないことを断っておく。

1. 分析の枠組み：政府間機能配分および税源配分論

伝統的な財政連邦主義の理論によると、複数のレベルの政府間で機能や税源を配分する場合、表1にまとめたような基準が存在する。この伝統的な税源配分論に従うと、有力な税源は中央に、そして地方には弾力性の乏しい税源が配分されることになり、結果的に税

源配分は中央に偏ったものとなる。そのため、地方では歳出と自己財源の間に差が生じ、「垂直的財政不均衡」状態が発生する。こうした構造は戦後の中央集権的な福祉国家形成の上では有効であったが、近年では垂直的財政不均衡が自治体の納税者に対する説明責任を弱め、予算制約をソフト化するとして批判的に捉えられる傾向にある。そのため、近年登場してきた新しい税源配分論では、表 1 の固定資産税に加え、個人所得税の比例税率部分や地方消費税、外形標準課税による法人税などの地方への配分を高めることで、地方税の充実強化を図ることが重視されている。また、住民が負担する基幹的な税に関して、地方自治体が税率決定権を保持することも重要と考えられている。

表 1 伝統的な財政連邦主義の考え方

	機能配分	税源配分
連邦政府	所得再分配、景気安定化、国家的な公共サービス供給	累進所得税、法人税、天然資源税
州政府	広域的な公共サービス供給	最終消費に課される単段階の小売売上税、個別消費税
地方政府	ローカルな公共サービス供給	固定資産税

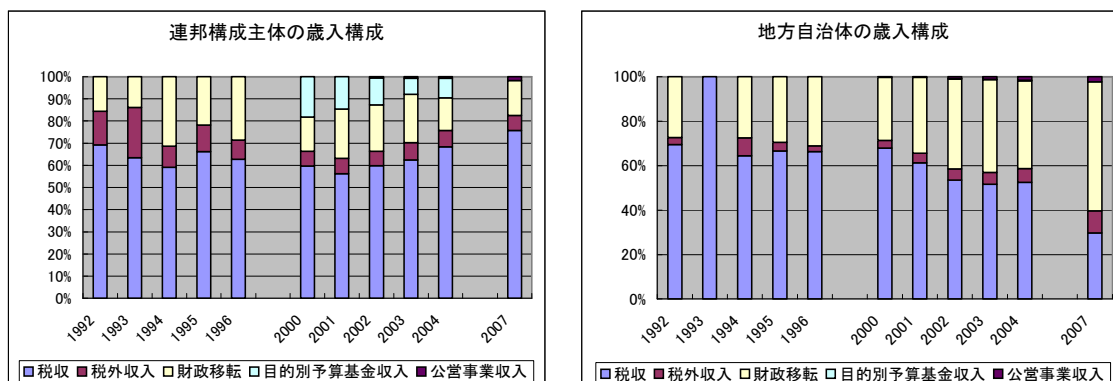
2. ロシアにおける中央集権化と地方財政改革の概観

ロシアの財政システムに占める地方自治体の位置づけは、移行開始から現在までの間に大きく変化してきた。1990年代前半に地方ソビエト制度が廃止され、地方自治体が設置されて以来、地方自治関連の法制度が整備されてきた。しかし、自治体の権限や財政基盤は曖昧で、財源をルールよりも連邦構成主体との交渉に依存するなどの不安定性を抱えていた。それは同時に自治体がある種のソフトな予算制約の下に置くことになり、90年代は比較的「大きな地方自治体」が存在していた。

2000年代に入り、地方自治体の財政に関するルールの構築が本格的に始まり、2001年には同国で初めて連邦—連邦構成主体—地方自治体という3つのレベルを含んだ包括的な政府間財政改革プログラム「ロシア連邦における2005年までの財政連邦主義発展プログラム」が採択された。当時の政府の方針は、地方の財政的自立性を高めることを目標としつつも、地方の財政責任やハードな予算制約の創出、人員の育成には時間を要することなどから、短期的にはより大きな連邦財政が必要という、二面性を孕んだ内容となっていた。

政府の方針はその後、2003年10月の「新地方自治法」によって、明確に中央集権化を指向するものとなった。地方歳入構成の推移を示した図1を見ると、連邦構成主体では2000年代に入って税率比率が上昇しており、最近では90年代の水準を上回っているのに対し、地方自治体では2000年以降税率比率が低下傾向にある。したがって、近年のロシアでは、連邦構成主体レベルでは財政的自立性が向上してきた一方で、自治体レベルではそれが低下していくという、対照的な傾向が見られるのである。

図1 地方歳入構成の変化



(出所) 1992—96年はFreinkman and Yossifov (1999) Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance, The World Bank Policy Research Working Paper 2100, pp.46-47. 2000—04、07年はМинистерство Финансов РФ, Отчеты об исполнении и бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, 各年度版より作成。

3.改革後の地方自治体の機能と税源

3.1 ロシアにおける政府間機能配分と地方自治体の役割

新地方自治法では、曖昧さがあった自治体の責任の範囲を明確に定め、自治体の機能を限定した。主な変更点としては、それまで自治体の任務であった退役軍人手当、障害者手当、児童手当といった社会福祉関係の支出をはじめ、教員の給与、低所得層に対する住宅補助金の支給、農業生産者への支援などを自治体から連邦構成主体に移管したことが挙げられる。財政的にはかなりの規模に相当するため、改正によって自治体はそれまでの過大に押し付けられた負担から解放されたことになる。このような形で自治体の機能を限定したことは、政府間機能配分論に照らすと、自治体の所得再分配機能を縮小し、ローカルな公共サービスの供給、すなわち資源配分機能に限定したという点で、より伝統的な機能配分原則に近づいたと評価することができる。

3.2 ロシアにおける地方自治体への税源配分

2003年の新地方自治法の導入を受けて行われた2004年の予算法典改正によって、自治体の税源の方も大幅に縮小されることになった。それによると、「地区」「集落」および「都市管区」という3種類の自治体には、合わせて土地税と個人資産税の100%、個人所得税の30%、統一農業税の60%、特定の活動からの収入に対する統一税の90%が配分される。この予算法典改正の結果、自治体の歳入構成に占める税収の比率が2004年の52.4%から2007年の29.7%まで急減しており、代わって上位の政府からの財政移転への依存度が43.4%から57.2%へと大幅に上昇した。予算法典改正による主な変更点として以下の点が指摘できる。第1に、それまで自治体に与えられていた企業利潤税への付加税が廃止されたこと、第2に企業資産税の自治体への配分がなくなったことである。とくに企業利潤税は自治体にとって個人所得税に次ぐ税源であったため、廃止の影響は大きかった。

企業利潤税の配分を廃止し、13%のフラット税率の個人所得税と資産税が中心となった

自治体への税源配分は、標準的な税源配分論からすると合理的なものであると言える。ただし、ロシアでは資産課税の税収基盤が脆弱なこともあり、税収の十分性の点では問題が残る。ロシアにおける自治体への税源配分は、地方税を拡充する傾向にある他の先進国とは異なり、伝統的な集権的モデルへの回帰、地方税よりも財政移転を中心とした自治体財政制度を形成する方向を示している。

4.ロシアにおける政府間税源配分の特徴：国際比較を通して

政府間税源配分に関して上述のような原則は存在するものの、実際のあり方は国によって様々である。以下ではロシアと諸外国、とくに連邦制をとる先進国との比較を通して、ロシアの制度的特徴を抽出する。

ロシアは他の連邦制国家と比べ、比較的連邦政府への税源の集中度が高く、これは 2000 年頃からの税制改革によって、天然資源関連収入を連邦財政に取込む仕組みを確立してきたことによる。反対に自治体への税収配分は低下しており、自治体の自主財源比率は国際的に見ても小さくなっている。

	個人所得税	法人所得税	賃金税	資産税	一般消費税	個別消費税	その他
オーストラリア	47.1	20.5	1.6	0	16.5	13.9	0.4
カナダ	53.8	16			19.4	8.1	0
ドイツ	37	2.2			28.7	32.1	0
アメリカ	75.8	14		2.3		7.9	
ロシア2007		9.2	5.8		32.3	1.9	50.9
日本(参考)	32.3	20.8		6.1	21.4	16.9	2.5
スウェーデン(参考)	-3.1	8.7	41.5	5.7	32.4	13.2	1.5

	所得税	賃金税	資産税	一般消費税	個別消費税	使用税	その他
オーストラリア		28.0	39.0		19.2		13.8
カナダ	46.9	5.6	5.7	20.8	17.4		3.6
ドイツ	50.2		4.9	38.6	1.8		4.6
アメリカ	39.5		3.1	33.6	15.5		8.4
ロシア2007	80.2		10.8		5.9		3.1

	所得税	賃金税	資産税	一般消費税	個別消費税	使用税	その他
オーストラリア			100				
カナダ			91.5	0.2		1.8	6.5
ドイツ	75.8		17.7	5.4	0.5	0.5	0.3
アメリカ	5.2		72.6	11.4	5.0	5.8	
ロシア2007	83.4		14.2		0.1		2.3
日本(参考)	44.6		33.0	7.3	8.3	5.7	1.0
スウェーデン(参考)	100						

注)ロシア以外は2002年。ロシアのその他の税には天然資源使用料および関税等の国際貿易からの収入が含まれている。

(出所)OECD (2004) Revenue statistics 1965-2003, ロシア連邦財務省(2008) Исполнение Федерального бюджета РФ в 2007 г., ロシア連邦輸出局(2008) Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ по бюджетной деятельности より作成。

表2は課税ベースの種類を考慮した税源配分構造について国際比較を行ったものである。これによると、ロシアの連邦政府レベルでは、一般消費税(VAT)とその他の税収(この場合、天然資源使用料や輸出関税などの対外経済活動からの税収が主)が大部分を占めており、ロシアの連邦財政が他国と異なり、資源部門からの潤沢な税収に依存していることを示している。中間の州レベルについては、ロシアでは一般消費税の配分が全くない一方で、所得税(うち3分の2が法人所得税)が8割を占めており、法人所得税中心で消費課税が

少ないという税源配分論とはむしろ逆の構成となっている。これは比較的景気に左右されやすく、また地域間の税収格差が開きやすい構成と言える。地方自治体レベルについては、アングロサクソン諸国では固定資産税中心なのに対し、欧州では所得税、中でも個人所得税が中心で、明確な違いが存在する。移行諸国では資産課税の基礎となる資産評価が曖昧であるという特有の問題が存在し、資産税はまだ十分な税源とはなっていない。その結果、ロシアでは所得税（うち 7 割は個人所得税）中心の欧州型の構成になっている。ただし、個人所得税は納税者の居住地ではなく勤務地課税であり、個人が地域住民としてサービスの負担を担うという関係はまだ希薄である。

5.ロシアにおける中央集権的自治体財政改革の功罪

以上から、ロシアにおける自治体への機能および税源配分のあり方は、標準的な理論に近づきつつあるように思われるが、現段階ではその結果として地方税よりも財政移転中心の集権的な構造が定着しつつある。

上述のように、近年の税源配分論では自治体が税率決定権を持ち、自らの収入をコントロールできることが重視されている。ロシアでは従来は、自治体が企業に対して減免税などの特典を付与することが制度的に可能で、こうした措置を通して地域の赤字大企業を存続させる等の経済政策が実施されていた。またこうした措置によって税収が減少しても、連邦構成主体からの追加的な税収配分によって補填される仕組みになっていた。しかし、新地方自治法以降のロシアでは、自治体の課税権はないに等しく、自治体への法人関連の税収配分がなくなったことで、税制という手段を介した自治体と企業の関係は絶たれた。Martinez-Vazquez, et al.(2006) は、自治体の歳入自治による説明責任の明確化が財政規律を高めることを主張しているが、ロシアの改革は、逆にそれを制限することで、自治体の予算制約をハード化させようとするものであると言えよう。

こうした効果の一方で、新地方自治法以降、自治体が政治、財政両面で連邦構成主体への従属を強め、地方行財政に住民の意思を反映させるチャンネルがほとんど失われたという点では問題が残ることも指摘しておきたい。

主な参考文献

- R.Bird (2003) Fiscal Federalism in Russia: A Canadian Perspective, *Public Finance and Management*, 3(4), pp.419-459.
- P.Hanson (2006) Federalism with a Russian face: regional inequality, administrative capacity and regional budgets in Russia, *Econ Change*, 39, pp.191-211.
- J.Martinez-Vazquez, A.Timofeev, J.Boex (2006) *Reforming Regional-Local Finance in Russia*, World Bank Institute.
- В.Гельман, С.Рыженков, Е.Белокурова, Н.Борисова (2008) *Реформа местной власти в городах России 1991-2006*, Норма.