財政政策と税制

２００１年3月

田畑　伸一郎

― 目　次 ―

本章の課題

１．財政の役割の変化
（１）指令経済の下での財政の役割…… 1
（２）市場経済移行に伴うその変化…… 2

２．歳出の削減
（１）歳出削減の必要性…… 2
（２）国有企業への支出…… 3
（３）補助金（価格差補給金）…… 4
（４）社会的支出…… 5

３．歳入の確保
（１）歳入源の変化と歳入拡大の困難…… 5
（２）税制改革…… 6
（３）徴税上の問題…… 13

４．財政赤字
（１）財政赤字の要因…… 14
（２）財政赤字の補填…… 14

５．地域・地方の財政
（１）中央、地域、地方の財政関係…… 15
（２）地域・地方予算の財源…… 16

― 本章の課題 ―

(1) 財政に関して、ソ連時代と比べて何が変化し、この10年間にどのようなことが行われ、現在、何が課題として残されているのかについて学ぶ。

(2) 歳出に関しては、何故その削減が必要となったのか、その削減がどのような問題を生み出しているのかについて検討する。

(3) 歳入に関しては、とくに税制改革について、個々の税金がどのように導入され、どのような問題をはらんでいるのかについて検討する。また、税収が低迷する原因についても考察する。

(4) 財政赤字に関して、その要因と財政赤字をどのように補填するのかという問題について検討する。

(5) 地域・地方の財政に関して、その歳出と財源の問題、中央からの財政支援の問題について検討する。

１．財政の役割の変化

(1) 指令経済の下での財政の役割

ソ連における財政の役割は資本主義国と比べてかなり大きかった。第１表に示したように、1980 年代末の時点で国家予算は GDP の約半分を占めた。財政の役割が大きかったのは、企業がほぼ 100%国有であるなかで、国がその生産活動の大半を管理していたこと、労働者がほぼ 100%国家・地方公務員であるなかで、国が社会保障などを一手に引き受けていたことによる。国有企業の利潤の大半は国庫に納められ、逆に、投資資金の大半は国庫から支出されていた。教育、医療、年金なども、すべて国によって管理され、国庫によって維持されていた。

このようななかで、ソ連の財政制度の第１の役割は、特定の源泉から得られた資金を特定の部門に投下して経済発展をはかることにあった。第２の役割は、広い意味での国民の安定的生活の保証にあった。すなわち、無料の教育や医療、安価な生活必需品を国民に保証することであった。一口にまとめれば、国民経済の拡大再生産メカニズムや所得再分配メカニズムが、すべて国家財政に基づくものであったと言えよう。

(2) 市場経済移行に伴うその変化

第１表から分かるように、1992 年以降、国家予算の大きさは、対 GDP 比 30%程度に低下した（従来、国家予算に統合されていた年金基金等が予算外基金になり、その大きさが対 GDP 比８％程度であることを考慮すると、これらを含む国家予算の大きさは、対 GDP 比 40%弱となる）。これには、企業に対する指令管理制度の廃止（資材・機械補給制度の廃止）とそれに代わる経済活動の自由化（価格、貿易、為替等々）、私有化などが影響した。このように、企業の所有の在り方や行動様式が大きく変わるなかで、どのように国家予算の財源を確保するかということが、政府にとって大きな課題となった。そのために、抜本的な税制改革がなされ、新しい徴税システムの確立がはかられた。同時に、従来とは異なる拡大再生産メカニズムや所得再分配システムを構築する必要があった。しかし、これらの課題の多くは、現時点においても、未解決のままである。

２．歳出の削減

(1) 歳出削減の必要性

国家予算の歳出の大幅な削減は主として次の３つの理由で必要となった。

イ）体制転換の開始時点（1992 年初め）において、既に大きな額の財政赤字が毎年生じるような状況になっていた。財政赤字は、ソ連時代の 1980 年代後半に著しく増加した。これは、石油の世界市場価格の下落、企業の裁量権拡大による企業利潤の国庫納入の減少、補助金・投資資金などの支出の増大によるものであった。その当時は、これを中央銀行（当時の国立銀行）からの直接貸付で賄うしかなかったため、過剰流動性を生み出すこととなった。企業・家計に大量の資金がだぶつくことになり、価格の国定・固定制度の下で、極端な物不足が生じることになった。このため、財政健全化という課題が、体制転換という課題と同時に遂行すべき課題として、ロシア政府に課せられることとなった。

ロ）体制転換の初めに「価格自由化」を行ったため、しかも、それを過剰流動性のなかで行ったため、財政緊縮策を取ることを余儀なくされた。結果的には、それにもかかわらず、1992～1993 年にはハイパー・インフレが生じることとなった。その後も、1994～1995 年には月に 10%を超えるようなインフレが続いたため、財政緊縮策を取り続けた。直接的な価格統制は、国際金融機関等の自由化要求に合わなかったために、取ることができなかった。そのようななかで、財政・金融面での緊縮策が唯一のインフレ対策と位置付けられたため、

また、それを国際金融機関等から具体的な数値目標として要求されたため、厳しい緊縮策を取らざるを得なかった。

ハ）体制転換直後の混乱、ソ連崩壊・ロシア独立直後の混乱により、国家予算の歳入が激減したため、歳出を大幅に削減せざるを得なくなった。その後も、歳入が低迷するなかで、国際金融機関等から財政赤字削減が最優先の数値目標の１つとして突き付けられたため、厳しい歳出削減を余儀なくされた。

当初の予想以上に歳入が大幅に削減したこともあって、実際に歳出が大幅に削減されることとなった（第２表参照）。とくに、1992 年第１四半期には、税収が不足すれば、それに応じて歳出を削減するという原則が厳密に適用された。この原則の適用は 1992 年第２四半期以降緩められたが、歳入が不足した際に一部の費目の支出を停止する、この停止の適用を受けない費目をあらかじめ「保護費目」として定めておくという慣行が続けられた。

歳出が大幅に削減されたもののなかには、国防費や、従来あまり効果的でなかった農業投資（大規模灌漑事業）など、経済発展の観点から肯定的に評価される削減もあったが、(2)〜(4)に述べるような、新たに大きな問題を生じさせるような削減もあった。

(2) 国有企業への支出

財政から国有企業への支出が大幅に削減された（第２表の「国民経済費」参照）。これは、企業の経常支出の補填、投資資金の供与を含んでいる。実際、1992 年第１四半期には、体制転換やソ連崩壊・ロシア独立に伴う大混乱のなかで、上述のように、税収の不足に応じて歳出を削減するという原則が厳密に適用され、国有企業への支出が事実上ほとんど停止された。このため、企業の財務状況は著しく悪化し、納入企業・銀行等に対する支払の遅延が連鎖的に広がった。1992 年半ばには、もはやこのような政策を続けられなくなり、財政からの支出、中央銀行からの融資などによって、国有企業債務の救済措置が取られたのである。

その後、1990 年代を通じて経済不況が継続したため、国有企業の財務状況は改善されなかった。しかも、恒常的な赤字企業を倒産させるメカニズムも存在しなかった。それは、１つには破産法などが未整備であったことによる。しかし、それ以上に、国有企業による雇用や社会的インフラ（住宅、道路、病院、託児所、文化施設等々）の維持という機能を考慮したときに、倒産させられないという要因が大きく働いた。社会主義の下での「ソフトな予算制約」をハード化することには、現在に至るまで成功していないと言える。

結局、財政からの支援がカットされ、しかし、倒産も許されないという状況のなかで、多くの国有企業は、未払金を膨らませることによって存続していると見なされる。現在においても、このような国有企業（国が株式のかなりの部分を保有する株式会社を含む）の財務状況を改善させ、財政依存体質を抜本的に変えることが大きな課題として残されている。

(3) 補助金（価格差補給金）

ソ連時代には、小売価格も卸売価格も国によって定められ、その価格差が、前者が後者を上回る場合は取引税として国庫に納入され、逆の場合は価格差補給金として国庫から支出された。これは、ほぼ全面的な価格国定制度によって自動的に生じる所得再分配メカニズムであり、社会主義国において重要な役割を果たした。ソ連の場合、具体的には、耐久消費財や酒類からの取引税収入によって、食肉・乳製品の低価格が維持されるというメカニズムが機能していた。

1992 年の価格自由化により、このメカニズムは基本的に消滅することとなった。第２表では、この価格差補給金も「国民経済費」に含まれている（2000 年の国民経済費については、住宅・公共経営が含まれていないため、数値が小さくなっている）。従来の自動的な所得再分配メカニズムが消滅し、かつ、これに代わる新たな所得再分配メカニズムが生み出されていないことは、多くの国民に生活水準の低下をもたらすこととなった。

しかし、補助金が残った商品・サービスも少なくない。一部の地域では、体制移行直後に地域予算からの食品等への補助金が存続した。また、家賃、家計の支払う電力・ガス・暖房費、旅客運賃は、現在においても補助金を受けている。これらについては、社会的な影響を考慮したときに、完全に自由化して、大幅な上昇を認めるわけにはいかなかったのである。これらの多くは、地域・地方予算から補填を受けた。予算からの補填が十分でないものについては、電力・ガス会社等がこの補助金を負担したことになる。

ロシアでは、現在、家計の負担を段階的に引き上げるという政策が取られている。これによって財政負担を削減するだけでなく、電力・ガス会社等が支払っているいわゆる交差補助金（高料金が設定されている産業部門からの収入で賄われる家計部門への補助金）を削減することもねらいとされている。この交差補助金の存在は、電力・ガス会社等の経営を圧迫しており、これら企業による税金の滞納・未納の原因の１つになっている。

(4) 社会的支出

インフレのなかで、教育、医療、保険、年金などに関わる財政からの支出が大幅に削減された（第２表の「社会・文化的措置」参照）。ただし、1992 年以降は、年金、社会保険等は予算外基金となり、それらは対 GDP 比８％程度であったから、対 GDP 比で見る限り、それほど減っていないとも言える。しかし、GDP 自体が大きく減少したことを考慮に入れると、実質的にこれらの社会的支出が大幅に削減されたということになる。

先進資本主義諸国においては、こうした社会的支出の一定の部分は、民間の制度によってカバーされている。ロシアではそうした民間の制度の発展は不十分であるため、こうした社会的支出の削減は、ストレートに生活水準の低下をもたらすこととなった。社会主義の下では、こうしたサービスが無料で提供されることが大きな特徴の１つであったため、これらのサービスの量的・質的低下は、大衆からの大きな不満、市場経済化に対する大きな幻滅を招くこととなった。

※討論テーマ

- 歳出を著しく切り詰める必要はあったのか。価格自由化を一挙に行って、同時に、厳しい緊縮政策を取らざるを得なくするような必要があったのか。
- 国有企業と財政との関係はどうあるべきか。
- 家計に対する様々な補助金はどのようにすべきか。この面ではどのような改革が必要であるか。
- 財政からの社会的支出はどのようにすべきか。この面ではどのような改革が必要であるか。

３.歳入の確保

(1) 歳入源の変化と歳入拡大の困難

体制転換前には、国有企業利潤控除、取引税、特別貿易収入（第３表では対外経済活動収入に含まれる）が国家予算の三大収入源であった。体制転換のなかで、企業の国有制を前提とした国有企業利潤控除は、制度として消滅し、取引税と特別貿易収入は、価格自由化、貿易自由化、為替自由化の帰結として、消滅した（第３表参照）。これらに代わって、企業利潤税、付加価値税・物品税、輸出・輸入関税が導入されたが、対 GDP 比で見て、以

前の三大収入源ほどの大きさとはなっていない。

歳入拡大が困難である大きな原因は、次の２つである。

イ）新しい税制度がなかなか確立しなかった。従来の税制度は、市場経済に対応するものではなかったので、抜本的に改める必要があった。しかし、税制改革を数カ月あるいは数年の間に実施することには無理があった。また、導入した個々の税制について、様々な手直しをすることも余儀なくされた。現時点で見ても、安定的な税制度が確立したとは言えない。実際、大がかりな税制改革が 2001 年初めから実施されている。

ロ）導入された税制度に沿った形での税収が得られず、滞納も恒常化した。これには、税制度の不備、徴税体制の不備、不況と流動性不足、意図的な税逃れなどが影響した。

(2) 税制改革

イ） 改革の経緯

ロシアでは、1992 年初めの体制転換開始とともに、新しい税制度が一気に導入された。すなわち、企業利潤税、付加価値税、物品税、輸出関税など、これまでになかった多くの新しい税金が一気に導入され、徴税が開始された。これらの税金の導入は、1991 年 12 月に出された「税制基本法」と個々の税金に関する法律によって定められた。それ以降、これらの法律の修正が繰り返されてきた。こうした税法を税法典の形に一本化する作業が 1990 年代後半に開始され、総論部分に当たる税法典第１部は 1999 年初めから、付加価値税・物品税・個人所得税・統一社会税を定めた第２部は 2001 年初めから施行された。税法典の残りの部分を策定・採択する作業は現在も続けられている。

ロシアの税制度は、その制度に従ってきちんと支払うならば、企業にとって極めて負担が大きいと言われている。とくに、税務当局による監視が厳しい国有企業についてはそうである。このため、企業は様々な税逃れの行動を取っている。個々の税制改革は、そうした企業の行動に対処するという側面を有している。他方、とくに 1999 年頃からは、企業の税負担を引き下げ、その代わりきちんと納税してもらうという税制改革の方向性が現れてきている。

ロシアの税金は、どのレベルの立法機関がどの領域で設定・導入するのかに応じて、次の３種類に分けられる。ただし、税の種類自体は税法典（連邦法）で定められており、地域（連邦構成主体）、地方のレベルで独自の税を設定・導入することは出来ない。また、この３分類は、当該の税がどのレベルの予算に納められるのかに応じた分類ではない。た

とえば、連邦税の一部は、地域や地方の予算の収入となっている。

(i)　連邦税：税法典（連邦法）によって定められ、ロシア全領域で義務付けられる税。付加価値税、物品税、個人所得税、統一社会税、関税、鉱物・原料基盤再生控除、自然資源利用料、企業利潤税など。

(ii)　地域税：税法典と地域の法によって定められ、当該地域で義務付けられる税。企業資産税、売上税など。

(iii)　地方税：税法典と地方自治体の法規によって定められ、当該地方で義務付けられる税。個人資産税、土地税、広告税など。

ロ）　企業利潤税

企業利潤税は、社会主義時代の国有企業利潤控除に代わるものである。これは、既にソ連時代末期に導入されており、1990 年６月 14 日付ソ連法「企業・合同・組織からの税金」により、1991 年初めから利潤税が導入された。税率は、連邦予算に納入される部分が 22%、構成共和国以下の予算に納入される部分が最大で 23%とされた。ロシアにおいては、1991 年 12 月に企業所得税（利潤プラス労働支払に課税）と企業利潤税の２つの法律が採択された。1992 年に最初に導入されたのは後者で、その後前者に移行することが予定されていたが、現在に至るまで、前者は導入されていない。

利潤税については、税率の大きさと連邦予算と地域予算への配分率をめぐって修正が続けられてきた。税率は、当初は 32%とされ、1992 年第１四半期予算では連邦予算に納入される部分が 17%の税率とされた。連邦予算に納入される部分の税率は、1992 年第２～第４四半期予算では 13%とされ、1993 年予算では 10%とされた。利潤税率は、1994 年から 35%に引き上げられ、連邦予算に納入される部分が 13%、地域予算（連邦構成主体予算）に納入される部分が最大で 22%とされた。その後、企業の税負担軽減策の一環として、利潤税率が 1999 年４月に 30%に引き下げられ、連邦予算納入部分が 11%、地域予算納入部分が最大で 19%とされた。近々税法典に盛り込まれる際には、税率の大きさと連邦予算と地域予算への配分に関して再び修正がなされる模様である。

ハ）　付加価値税

付加価値税は、取引税廃止後のもっとも重要な間接税として、1992 年初めから導入された。税率は、当初は一律 28%とされたが、高すぎるという批判が多く、早くも 1992 年２月に一部の食料品の税率を 15%とすることが最高会議と政府の決定として決められた。税率は、1993 年初めから 20%に引き下げられ、食料品と子供用製品については 10%とされ

た。その後は、税率自体は変えられていないが、10%の税率適用対象品目のリストについては、その時々の経済情勢、経済政策に左右されて、頻繁に修正が行われてきた。

付加価値税についてもう１つ問題となったのは、輸出入品についての課税である。この面では、CIS 諸国と CIS 以外の外国との間で区別がなされた。CIS 以外の外国との貿易に関しては、輸入品について 1993 年２月から付加価値税の課税がなされるようになり、輸出品に非課税、輸入品に課税という欧米諸国と同様の制度となった。しかし、CIS 諸国との貿易に関しては、輸出品に課税、輸入品に非課税という扱いがなされてきた。これは、CIS 諸国間の貿易を国内取引と同じ扱いにしようという当初の構想に基づく措置であったが、このような構想と現実との乖離が大きくなるにつれて、CIS 以外の外国と同じ扱いにすべきだという要求が他の CIS 諸国から出されるようになった。これには、CIS 諸国との貿易において、石油・ガス等の輸出によりロシアが恒常的黒字国であることも影響していた。この場合、輸出品に課税、輸入品に非課税という制度は、税収という観点からは、ロシアにとって有利であった。この問題は、税法典第２部において決着がはかられ、CIS 諸国との貿易においても、他の外国との貿易と同様に、原則として、輸出品に非課税、輸入品に課税という制度を 2001 年７月から適用することになった。ただし、石油・ガスの対 CIS 諸国向け輸出については、従来通り課税とされている。

付加価値税については、連邦予算と地域予算への配分に関して度々変更が加えられてきた。これには、連邦予算から地域予算への財政支援の問題が絡んでいた。1992 年第１四半期には付加価値税収入のうちの地域予算の取り分が各地域ごとに１%から 100%の範囲で定められたが、第２四半期にはそれが一律 20%とされた。第３～第４四半期には各地域ごとに 20%、25%、30%のいずれかの取り分が定められた。1993 年から 1994 年第１四半期までは地域の取り分が原則として 20%（輸入品の付加価値税を除く）とされたが、それが適用されたのは 89 の地域（連邦構成主体）のうち 24 地域だけで、その他の地域については、57 地域に 50%、８地域に 22～48%という取り分が設定された。このような格差付けは、各地域への財政支援を意味した。これは、ソ連時代に、各構成共和国・地域ごとに取引税の取り分が格差付けられたという制度を引き継いでいた。

1994 年第２四半期に、後述するように、付加価値税を財源とする地域財政支援基金が導入されたことから、付加価値税の地域の取り分は一律 25%とされた。連邦予算に 75%、地域予算に 25%という付加価値税の配分率は 1999 年第１四半期まで維持され、同年第２四半期にそれが 85%対 15%に変えられた。2001 年予算では付加価値税は 100%連邦予算に納

入されることとされ、地域予算の財源とはならなくなった。

ニ） 物品税

物品税の対象品目は、高級品と石油・ガスの２つに分かれる。高級品とは、酒類、嗜好品、乗用車、ガソリン、その他の高級消費財で、こうした課税対象品目から見ると、物品税がソ連時代の取引税を継承したと見なすことができる。これらの物品税も 1992 年初めから導入された。税率は、頻繁に変えられてきたが、課税対象品目にはそれほど大きな変更は加えられていない。輸出入品については、付加価値税の場合と全く同じ制度が取られ、同様の問題が発生した。

石油・ガスの物品税は、一種の差額地代と見なされる。このため、とくに、これについては、石油・ガスの輸出価格や輸出関税の動向と密接に結びついた形で、税制度の修正、税率の改訂が繰り返されてきた。1997～1999 年において、物品税収入全体の約６割は、石油とガスから得られている。

石油の物品税は 1992 年９月に税率 18%の従価税として導入された。同年 11 月からは生産条件等を考慮に入れて石油採掘会社ごとに格差付けられた税率が定められた。会社ごとに税率が設定されることが石油物品税の大きな特徴であり、基本的に 1999 年末までこの方式が続けられた。

石油の物品税率の改訂は頻繁に行われた。これには、石油を含めて、輸出関税を廃止することを国際金融機関等から要求されたことが関係していた。税率を次第に引き下げ、最終的に廃止することになっていた輸出関税からの収入を補う形で、石油物品税率が引き上げられた。石油物品税率は、まず 1993 年９月に平均 30%引き上げられた。次いで、1994 年５月に従量税に変えられ、平均で１ｔ当たり１万 4750 ルーブルとされた。しかし、インフレとドル建て輸出価格の変動の影響が大きいので、ルーブルの対ドルレートを考慮した毎月のインデクセーションを行うことが定められた。このインデクセーションを行う方式は、これ以降 1996 年末まで続けられた。その後、1995 年４月に平均で１ｔ当たり３万 9200 ルーブルに引き上げられた。同時に、輸出関税が１ECU 引き下げられるごとに、物品税を 3400 ルーブル引き上げるという方式が導入された。1996 年４月に石油の輸出関税率が大幅に引き下げられ、同年７月に廃止されたため、物品税の方は、1996 年４月から平均で１ｔ当たり５万 5000 ルーブル、７月から７万ルーブル、その後は、ルーブルの対ドルレートを考慮した毎月のインデクセーションを行うということとなった。

1998 年金融危機後のルーブル・レート引き下げに対応して、1999 年初めから輸出関税が

再び、導入されることとなった。後述のように、石油の輸出関税も導入され、石油価格の高騰に応じて、税率は急速に引き上げられた。そのようななかで、石油の物品税の方は、2000年１月に税率が統一され、１ｔ当たり55ルーブルとされた。2001年１月からは１ｔ当たり65ルーブルに引き上げられている。

ガスの物品税は、1993年８月に税率15%の従価税として導入された。その後も、税率の改訂はなされたが、統一的な従価税であることには変化がない。税率は、1995年３月から25%、1995年９月から30%に引き上げられた。ガスについても、輸出関税の段階的な引き下げと1996年４月におけるその廃止に対応して、物品税が引き上げられたことになる。ただし、石油の場合と比べると、ガスの輸出関税はもともとそれほど高く設定されておらず、物品税収入の方が大きかった。

1998年金融危機の後、1999年１月からガスの物品税は15%に引き下げられたが、輸出向けのガス（ベラルーシ向けを除く）については30%とされた。この引き下げには、企業の税負担の削減のほか、税率を下げることで未払・滞納を減らすというねらいもあった。また、国内向けと輸出向けに格差を設けたことは、ガスの輸出関税が再導入されなかったことに関係している。すなわち、ガスの輸出向けの物品税は、石油についての輸出関税の役割を果たしている。なお、2001年１月から、ベラルーシに加えて、他のCIS諸国に対しても15%の税率が適用されている。

物品税の連邦予算と地域予算への配分は次のようになっており、当初からほとんど変えられていない。すなわち、石油、ガス、乗用車、石油製品、エチルアルコールについては100%連邦予算に納められ、ウオツカ、リキュール等は 50%ずつ連邦予算と地域予算に配分され、その他の品目については100%地域予算に納められる。

ホ） 輸出・輸入関税

ロシアは石油・ガスをはじめとする鉱物資源の輸出大国であり、かつ、外貨建ての輸出価格とルーブル建ての国内価格の間に大きな格差があるために、輸出に対する課税は、常に国家予算の大きな収入源となっていた。ソ連時代には、価格の国定制度と貿易の国家独占制度により、こうした収入が自動的に国庫に納められるメカニズムが存在した。この収入は特別貿易収入と呼ばれ、国内企業と外国企業との取引を仲介する貿易公団（貿易独占国家機関）が獲得する利潤として現れた。すなわち、輸出の場合、貿易公団は国内企業から商品を国内価格（ルーブル）で購入し、外国企業に貿易価格（外貨）で販売する。輸入の場合、貿易公団は外国企業から商品を貿易価格（外貨）で購入し、国内企業に国内価格

（ルーブル）で販売する。ルーブルに換算したこれらの収支が特別貿易収入である。ソ連では、国内市場と世界市場とが遮断され、両者の価格体系が著しく乖離していたため、貿易公団は貿易によって大きな利益を上げることが出来た。とりわけ、1970 年代以降、年々増大したエネルギー輸出収入を国庫に取り込むことが出来た。この特別貿易収入は、第３表の対外経済活動収入に含まれている。

1992 年の価格自由化と貿易自由化により、このような収入を国庫に自動的に吸収するメカニズムは消滅した。それに代わって、輸出関税と輸入関税が導入された。第３表では、対外経済活動収入の 1996 年以降の数値は、輸出・輸入関税を含んでいないが、石油価格の高騰により輸出関税が急増した 2000 年に、輸出・輸入関税は対 GDP 比 3.3%程度で、体制転換以前と比べるとおよそ２分の１の大きさである。しかし、輸出・輸入関税は、そのすべてが連邦予算の収入となるため、2000 年に連邦予算歳入の約２割を占めており、付加価値税に次ぐ重要な連邦予算収入源となっている。

輸出関税は、世界的に見ても極めて稀な税金であるが、ロシアでは、価格自由化後も残る大きな内外価格差を埋める役割を果たすものとして、1992 年初めから多くの輸出品について導入された。当初は、ECU 建ての従量税であったが、同年７月には対象品目が増やされ、その一部の品目については従価税とされた。しかし、1993 年 11 月以降は、対象品目を減らし、税率も引き下げる方向での改訂が続くこととなった。これには、貿易自由化を推進する立場から輸出関税に反対する国際金融機関等の意向が影響していた。この結果、1996 年には石油、ガスなど一部の品目にしか課せられなくなり、最終的に、1996 年７月１日に輸出関税が廃止された。

1998 年金融危機の際に、ルーブル・レートが大幅に切り下げられた結果、再び国内価格と輸出価格の間に大きな差が生じることとなり、1999 年初めから輸出関税が復活した。ただし、1996 年以前と比べると、品目は主要な輸出品目に限られている。そのなかで、とくに収入が大きいのは石油と石油製品であり、これらの世界市場価格の高騰に応じる形で、1999～2000 年を通じて税率が大幅に引き上げられた。石油と並ぶ外貨獲得品目であるガスについては、輸出関税は課せられていない。現在、石油の輸出については輸出関税で、ガスの輸出については物品税で課税する体制となっている。

輸入関税は、1992 年７月に初めて導入され、同年上半期は無税であった。これには、体制転換に伴い、公定レートが大幅に切り下げられた結果、輸入品が極めて高価になったことが関係していた（ただし、1992～1993 年頃は事実上複数のレートが存在したので、安く

輸入することも可能であった）。1992 年７月に導入された輸入関税率は原則として 5%、酒類、家電、乗用車などについては 10～25%、食料品、医薬品については免税とされた。この税率は同年８月にすぐに修正され、原則として 15%とされ、酒類、家電、乗用車の税率も 20～50%に引き上げられた。その後、関税率はほぼ毎年のように頻繁に改訂されている。これには、一方では、国内生産者の圧力により関税を引き上げるという要因が影響し、他方では、WTO への加盟等との関係で関税を引き下げるという要因が影響しており、改訂の方向は一定ではなく、品目ごとに異なっている。しかし、どちらかと言うと、とくに、1998 年以降は、引き下げる方向が主流となっている。

輸出・輸入関税は、すべての貿易に適用されているわけではない。輸入関税については、CIS 域内貿易において原則として適用されていない。輸出関税の方は、1992 年中は CIS 諸国向け輸出に適用されなかったが、1993 年２月からそれにも適用されるようになった。1999 年初めに輸出関税が再導入された際には、当初は CIS 諸国向け輸出に適用されなかったが、1999 年半ばから関税同盟国への輸出に適用されないとされ、関税同盟国以外の CIS 諸国には適用されるようになった。関税同盟国とは、ロシア、ベラルーシ、カザフスタン、クルグズスタン、タジキスタンの５カ国である。

へ） 個人所得税

個人所得税も 1992 年初めから新たに導入されたが、基本的には 1990 年７月に施行されたソ連の個人所得税に倣ったものであった。基本税率が 12%、所得階層ごとに累進税率が適用されるという方式は、1998 年まで維持された。ただし、いくつの所得階層に分割するのか、それぞれの税率を何%にするのかという点については、ほぼ毎年のように改訂がなされた。1998 年までの時期においては、個人所得税の収入は、基本的に地域予算の収入とされた。1995～1996 年についてのみ、1994 年に地方に移管された社会分野施設・住宅の維持費に充てるため、個人所得税収の 10%が連邦予算の取り分とされた。

1999 年に適用された制度においては、３%の固定税率と９～42%の累進税率が導入され、前者による収入が連邦予算に、後者による収入は地域予算に納められるとされた。しかし、2000 年には元の方式に戻され、基本税率が 12%、３つの所得階層ごとに累進税率が適用されることとなった。ただし、連邦予算と地域予算への配分については、16%対 84%の配分とされた。2001 年には税法典第２部に従って、抜本的な修正がなされた。累進課税が廃止され、13%の税率が一律に適用されることとなった。これには、ロシアの多くの就業者が複数の職場で就業しながら、１つの職場以外では所得税をほとんど支払っていないという

状況が関係していた。政府は、税率を引き下げても、税収はむしろ増えると考えたのである。連邦予算と地域予算への配分については、１%対 99%とされた。

(3) 徴税上の問題

滞納が慢性化し、税収が増えなかった主な原因としては、以下の４点が考えられる。

イ） 個々の税制度の不備

これは、多くの全く新しい税金を短期間で導入しなければならなかったことを考慮すると、やむを得なかったと言える。

ロ） 徴税体制の不備

ソ連時代には、国家財政と国有企業とはどんぶり勘定であり、企業や個人から税金を取り立てるという慣行自体が存在しなかった。その点を考慮すると、短期間に徴税体制を整えるのは、組織、制度、人材などの様々な面から考えて困難であったと言える。現在においても、税金のかなりの部分は、国有企業あるいは国の持ち分の大きい株式会社が納めているという状況は続いており、私有企業、とくに、小企業からの徴税率は低いままである。

ハ） 不況と流動性不足

1990 年代を通じて不況が続いたため、納税が滞った。これは、そのために歳入不足となり、財政赤字が増え、さらに緊縮財政を強いられ、その結果、不況が続くという悪循環を生み出した。とくに、緊縮財政の下で、流動性不足が生じたことも、企業による納税を困難にした。その結果、ルーブル以外の手形、商品等々による納税が蔓延することとなった。これには、他方では、財政からの支出が滞っていることも関係しており、納税と財政支出との相殺が頻繁に行われることとなった。

ニ） 意図的な税逃れ

これは、セコンド・エコノミーにおける経済活動から税収が得られないということと、税を納めている企業・個人が所得等を過少申告して、税逃れをはかるという２つの現象を含んでいるが、これらはオーバーラップしている現象である。本業では税を支払い、副業では支払わないというのは、ロシアで広範に観察される企業・個人の行動様式である。

※討論テーマ

- 税制改革はどのように行うことが必要か。
- どのような税体系が望ましいか。すなわち、どのような税金をとくに重視すべきか。

その決定はどのような要因に依存するのか。

- 徴税率を上げるにはどうしたらよいか。

４．財政赤字

(1) 財政赤字の要因

当初は歳出が大きいことが財政赤字の主要因であったが、後には歳入が増えないことがより重要な要因となった。歳出を大きく削減できない状況下で（２の(2)～(4)参照）、歳入が増えないならば（３の(3)参照）、当然ながら財政赤字となる（第１表参照）。そのほとんどが連邦予算の赤字である。ロシアの場合、とくに、問題であるのは、財政赤字が減少傾向を示さなかったことである。財政赤字の対 GDP 比は、1995 年の 3.2%から、1996 年に 4.4%、1997 年に 5.2%、1998 年に 5.8%と増加した。

(2) 財政赤字の補填

財政赤字は、当初は、中央銀行の直接貸付で賄われ、それがインフレの大きな要因の１つとなった（第４表参照）。

1995 年から、財政赤字は国債と国際金融機関からの借り入れで賄われるようになった。このうち、国債については、償還期間が１年以下の短期国債（GKO）と１年以上の連邦債（OFZ）が大量に発行された。国債の金利は極めて高く設定された。公定歩合が 1996 年上半期までは 100%を超えるような状況であったため､国債の金利もその頃までは年率 100%を超えた（1996 年の消費者価格上昇率は 22%）。1997 年においても、国債の金利は 20～30%の水準であった（1997 年の消費者価格上昇率は 11%）。

国際金融機関からの借り入れには、ロシアの経済改革に関する様々な条件が付された。そのなかには、必ずしもロシア経済（とくに実体経済）の発展にとってプラスにならないような条件（たとえば、為替、貿易の分野）もあった。1997 年頃からは、国債の発行を抑えるために、ユーロ債などの外債の発行により、財政赤字を補填する措置も取られた。

国債の金利を抑えるため、当初は制限されていた外国人による国債購入が次第に認められるようになり、国債購入残高に占める外国人の比重は 1997 年末には 30%を超えるに至った。また、ロシアの一部の民間銀行は、国際金融市場で外貨を借り入れてまでして、国債を購入した。こうした行動の背景には、為替レートの安定、国際金融機関とロシア政府

との良好な関係があった。このようにして、1997～1998 年頃には、財政赤字の 7～8 割は、外国の資金（国際金融機関等からの借り入れ、外国投資家による国債購入）によって賄われる形となっていた。

しかし、このような政策の当然の結果として、国債費が増大し、1998 年には国家予算の歳出の 18%、対 GDP 比で 5.5%を国債費が占めるようになっていた（第２表参照）。また、国債の金利が高いため、1997 年末頃からは、償還と元利払いのための支出が新規発行による収入を上回るようになり（すなわち、国債の償還のためだけに国債を発行するようになり）、危機的な状況となっていた。さらに、民間の資金が国債購入のみに向かい、資金がクラウドアウトされる状況も生じていた。

アジア通貨危機を契機に、このような国債発行の構図は崩壊し、国債取引、為替取引は 1998 年８月に停止された。このとき凍結された国債は 2,800 億ルーブル、その時点の公定レートで換算して、約 400 億ドルであった。国債市場は、現在に至るまで、回復していない。

好況により、1999 年は財政赤字が急減し、2000 年は財政黒字となったため、財政赤字補填の問題は現時点ではなくなっている。しかし、国際金融機関等からの借金を返済するという問題は、財政上の大きな負担として残されている。

※討論テーマ

- 財政赤字はあってはならないか。
- 財政赤字はどのように補填すべきか。

５．地域・地方の財政

(1) 中央、地域、地方の財政関係

ソ連時代の国家予算は、下位の予算が上位の予算に組み込まれる入れ子構造を成しており、大まかに言えば、ソ連の国家予算のうち約半分が連邦予算であり、残りの半分を占める 15 の構成共和国の予算のうち約３分の２が共和国予算、３分の１が地域予算（地方、州、自治管区等々）という構成であった。予算案の編成プロセスも、上位の予算から順番に承認されていくという形であった。このような関係には、1991 年に大きな変化が生じた。すなわち、この年から、入れ子構造が取り除かれ、連邦レベルでは連邦予算のみが、共和国

レベルでは共和国予算のみが、地域レベルでは地域予算が作成・承認されるようになったのである。

現在のロシアの中央、地域（連邦構成主体：共和国、地方、州、自治管区、特別市）、地方（地方自治体：郡市町村）の財政関係は、この 1991 年からの変化を受け継いでおり、連邦、地域、地方の三層構造において、それぞれの予算が独立に作成・承認される形となっている。ただし、地方レベルにおいては、多くの地域において、その中心の市と他の郡市町村との間には大きな経済格差があり、地域予算と地方予算の関係は一様ではなく、地域ごとに、さらには、同一地域内においてもその関係には大きな差異がある。

第１表から分かるように、対 GDP 比で見ると、1992～1998 年において連邦予算の歳入、歳出が減少傾向にあるのに対し、地域予算（地方予算を含む）の対 GDP 比率はそれほど変わっておらず、とくに歳出では 1992 年と比べてかなり大きくなっている。これは、連邦政府が、歳入が増えないなかで、財政赤字削減という国際金融機関等の要求に従って、歳出を地域・地方に押し付けていった結果である。とくに、国有企業への支出、補助金（価格差補給金）、社会的支出において、この傾向が顕著であった。この背景には、ロシアの多くの地方都市が企業城下町となっており、地方の生活が大きな国有企業に様々な面で依存しているという状況があった。このため、地域・地方予算からの国有企業への支出は、税制上の特典の付与、予算からの支出と納税の相殺などの形でなされるものを含めて、地域・地方予算にとって大きな負担となっている。しかも、国有企業に対する予算制約を厳しくしようとすると、地域住民に対する社会的支出や補助金を、国有企業に代わって地域・地方予算から捻出しなければならないという問題が出てくるのである。

以上の問題を含めて、中央、地域、地方の財政関係については、様々な歳出の各レベルへの配分が非常に不明瞭であることが大きな問題となっている。たとえば、公務員の賃金引き上げや年金引き上げの決定は連邦レベルでなされるが、実際の支出は地域・地方予算から行われるといった問題である。また、連邦の機関の地域支部（軍、治安機関、統計委員会等々）について、建物の維持費や賃金の一部が、連邦予算から支出がなされないという理由で、地域予算で賄われているケースも多い。

(2) 地域・地方予算の財源

1996～1998 年において地域予算（地方予算を含む）の財源のなかでは、個人所得税、企業利潤税、付加価値税が三大税収となっており、この合計が歳入全体のほぼ 5 割に達し

ている。これに対して、連邦予算からの財政支援は 10～14%程度、対 GDP 比では 2%程度であり、それほど大きくない。ただし、これはロシア全体についての数字であり、後述のように、地域によっては連邦予算への依存度が非常に大きくなっている。

ロシアにおける連邦予算から地域予算への財政支援の形態は多様であるが、1994 年第２四半期に導入された地域財政支援基金が現在ではもっとも重要なものとなっている。この基金が導入されるまでは、地域予算への財政支援は、種々の交付金や、上述のように、付加価値税収入の地域の取り分に格差を付けることによって行われてきたが、それは非常に不透明で、中央との交渉に依存するものであった。地域財政支援基金はそのような状況を打破するために導入されたもので、定められた方式に則って、どの地域が財政支援を受けることができ、その大きさがどの位になるかを決めるとされた。実際には、これらの点に関して、1994 年以降、毎年のように修正が施されてきたが、この基金からの受取に関する概略は次の通りである。まず、この基金からの支援を受けられるのは、１人当りの地域税収（連邦予算に納入される税収を除く）がロシアの平均を下回る地域で、そうした地域にはその格差に応じて支給がなされる。さらに、この支給を加算しても、経常支出を税収によってカバーできない地域に対しても、この基金からの支給がなされる。以上のような仕組みにより、地域の歳入の平準化を図り、最低限の財源を確保するというのが基本的な考え方である。

ロシアには地域（連邦構成主体）が 89 存在するが、このうち約 10 地域はこの地域財政支援基金からの支援を受けていない。これには、モスクワ市のほか、石油・ガス・非鉄金属などの資源産出地域、主要な工業地域が含まれている。残りの地域はすべてこの財政支援を受けている。この基金からの財政支援が地域予算の歳入に占める割合には、地域ごとに大きな格差があり、財政規模の小さな自治管区などでは 40%を超えている。概して、この依存率が高いのは、北カフカス、東シベリア、極東などである。

地域財政支援基金の財源は、当初は、連邦の付加価値税収入とされ、1994 年にはその 22%、1995 年にはその 27%とされた。1996 年からは、連邦の税収全体（輸入関税等を除く）の 15%（1998 年からは 14%）が同基金の財源とされた。2000 年からは、連邦予算法のなかで、同基金の額が明記されるようになっている。

※討論テーマ

- 地域・地方予算の自立性はどのように確保すべきか。

◆ **地域・地方予算の財源はどのように確保すべきか。**

＜表１～４＞

（第１表）ロシア・ソ連の国家予算[1)]
（対ＧＤＰ比　%）

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
歳入	43.1	46.0	28.0	28.2	26.0	25.5	29.9
連邦予算	・・・	・・・	15.9	13.4	13.1	12.1	16.2
地域予算	・・・	・・・	14.1	18.9	15.0	15.3	13.7
歳出	52.2	50.0	31.4	37.7	30.4	31.2	26.9
連邦予算	・・・	・・・	20.9	23.4	16.6	17.5	12.3
地域予算	・・・	・・・	12.4	18.4	16.0	15.7	14.7
財政赤字（歳入－歳出）	-9.2	-4.0	-3.4	-10.7	-4.4	-5.8	3.0
連邦予算	・・・	・・・	-5.0	-10.0	-3.5	-5.4	4.0
地域予算	・・・	・・・	1.7	0.5	-0.9	-0.3	-1.0

（備考）
1) 1990年以前はソ連、1992年以後はロシアのデータ
（出所）
ロシア統計国家委員会、ロシア財務省、ソ連統計国家委員会

（第２表）ロシア・ソ連の国家予算歳出[1)]

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
			構成比　%）				
歳出総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
国民経済費[2) 5)]	52.8	38.5	34.5	27.8	26.0	19.8	8.1
社会・文化的措置[3)]	32.9	33.1	23.2	24.2	28.9	29.2	28.5
国家管理費[4)]	0.7	1.0	5.9	7.8	8.6	9.1	11.0
国防費[5)]	4.4	13.5	14.3	12.4	9.8	7.7	10.2
国債費	・・・	・・・	・・・	・・・	6.8	17.7	10.2
その他	9.2	13.9	22.1	27.8	19.9	16.6	32.0
			対GDP比　%）				
歳出総額	52.2	50.0	31.4	37.7	30.4	31.2	26.9
国民経済費[2) 5)]	27.6	19.2	10.8	10.5	7.9	6.2	2.2
社会・文化的措置[3)]	17.2	16.6	7.3	9.1	8.8	9.1	7.7
国家管理費[4)]	0.3	0.5	1.8	3.0	2.6	2.8	3.0
国防費[5)]	2.3	6.7	4.5	4.7	3.0	2.4	2.7
国債費	・・・	・・・	・・・	・・・	2.1	5.5	2.8
その他	4.8	7.0	7.0	10.5	6.0	5.2	8.6

（備考）
1) 1990年以前はソ連、1992年以後はロシアのデータ
2) 1992～1994年は「個々の経済部門への支援」、1996～1998年は工業、農業、運輸、住宅・公共経営の合計、2000年は工業、農業、運輸の合計
3) 1990年以前は科学を含む
4) 1992年以後は国家管理と治安・安全保障の合計
5) 1988年は国民経済費に国防費の一部が含まれる
（出所）
ロシア統計国家委員会、ソ連統計国家委員会

（第３表）ロシア・ソ連の国家予算歳入[1)]

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
			（構成比　%）				
歳入総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
国有企業利潤控除	31.6	24.7	・・・	・・・	・・・	・・・	・・・
利潤税	・・・	・・・	29.4	28.4	17.3	14.5	19.2
個人所得税	9.5	10.3	8.1	10.2	10.1	10.4	8.4
取引税	26.7	25.7	・・・	・・・	・・・	・・・	・・・
付加価値税	・・・	・・・	37.5	21.7	25.8	24.8	22.0
物品税	・・・	・・・	4.0	4.3	9.6	10.5	8.0
対外経済活動収入2)	16.5	15.9	8.8	13.6	3.0	2.7	1.8
その他	15.8	23.4	12.2	21.7	34.2	37.1	40.7
			（対GDP比　%）				
歳入総額	43.1	46.0	28.0	28.2	26.0	25.5	29.9
国有企業利潤控除	13.6	11.4	・・・	・・・	・・・	・・・	・・・
利潤税	・・・	・・・	8.2	8.0	4.5	3.7	5.7
個人所得税	4.1	4.7	2.3	2.9	2.6	2.7	2.5
取引税	11.5	11.8	・・・	・・・	・・・	・・・	・・・
付加価値税	・・・	・・・	10.5	6.1	6.7	6.3	6.6
物品税	・・・	・・・	1.1	1.2	2.5	2.7	2.4
対外経済活動収入2)	7.1	7.3	2.5	3.8	0.8	0.7	0.5
その他	6.8	10.8	3.4	6.1	8.9	9.4	12.2

（備考）
1) 1990年以前はソ連、1992年以後はロシアのデータ
2) 1996年以後は税外収入のみ
（出所）
ロシア統計国家委員会、ソ連統計国家委員会

（第４表）ロシア連邦予算赤字の補填
（構成比　%）

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
赤字総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
中央銀行貸付	73.7	-2.8	-0.3	-0.6	・・・	・・・
短期国債	・・・	57.3	51.3	39.1	-135.2	-23.2
国際金融機関貸付	・・・	68.4	30.3	26.8	8.9	-106.6
その他	26.3	-23.0	18.7	34.8	226.3	229.8

（出所）
ロシア統計国家委員会

参考文献

望月喜市・田畑伸一郎・山村理人共編著『スラブの経済』弘文堂、1995 年。

木村汎編『もっと知りたいロシア』弘文堂、1995 年。

日本国際問題研究所『CIS の現状と将来の動向』（平成 10 年度外務省委託研究報告書）1998 年。

久保庭真彰・田畑伸一郎共編著『転換期のロシア経済』青木書店、1999 年。

ロシア東欧貿易会『ロシア地域要覧』1999 年。

日本国際問題研究所『CIS 地域の現状と将来の展望』（平成 11 年度外務省委託研究報告書）2000 年。

ロシア東欧貿易会『季刊 ROTOBO エコノミックトレンド』