

国際公共政策研究センター
主任研究員 神野

ユルゲンス:国家予算に関する課題

先月メドベージェフ大統領が公表した予算教書「2010年～2012年までの予算編成方針」に関するイゴリ・ユルゲンス現代発展研究所所長の論文の概要。

予算教書では、2010年～2012年間の予算編成の重点目標として、年金制度改革や産業の効率化、金融システム強化等様々な課題に取り組みながら財政赤字を削減し、かつ準備金の水準を維持することなどが挙げられている。

ユルゲンス氏は、これらの目標を達成するために先ず取り組むべき課題として、税制、税関、金融の3つの領域における改革の必要性について見解を述べている。

【要旨】

1. 税制

(1) VAT 制度改革

- ・ 社会保障費の増大にともなう国民の負担軽減のため、VAT 制度の改革を行うべき。

(2) イノベティブ・セクター支援

- ・ 税制措置によりナノテク、バイオ、情報技術セクターの発展を促進すべき。ロシアを危機から脱却させるセクターは資源・エネルギー及び軍産複合体ではない。

(3) 単一税率の取り扱い

- ・ 所得税の単一税率（13%）を累進税率に変更すべきかという問題があるが、これについては未だ解答を見出すに至っていない。

2. 税関

- ・ 税関の近代化が必要。不透明な運用を廃止し「文明化」した税関に改革すべき。
- ・ 国内産業を保護するための保護主義的関税政策は危機後の世界においては採りえない。
- ・ ロシア企業が生産できない製品の輸入関税はロシア経済の構造改革を進めるためにも最低限に抑えるべき。

3. 金融

(1)金利水準と実体経済への融資拡大

- ・ ロシアではインフレ率が高いため中央銀行の政策金利が高止まりし、実体経済向け融資が増加しないという問題があり、不良債権急増による危機の第二波を引き起こしかねない。
- ・ 政府支援を受けていない銀行にも中央銀行からコミッショナーを派遣し、融資決定に係る権限を持たせることも検討すべき。

(2)金融システム近代化プログラム

- ・ 今すぐに金融システム近代化プログラムを作成し、2010年初めから改革に取り掛かるべき。さもなければロシアの金融セクターは脆弱なままになってしまう。これ以上の遅滞は許されない。
- ・ 政府主導で低利資金を銀行に供給し、企業の近代化をファイナンスするスキームが必要。

4. ルールの明確化

- ・ 死活的に重要なことは先ずもってルールを明確化すること。ルールがない領域においてはルールを作ることである。
- ・ 意見対立を続けていてルールがない状態が続くほど状況はさらに悪化する。

【解説】

1. 税制

(1)VAT 制度改革

予算教書では諸課題に対する支出は行いながら財政赤字を削減するという二律背反的目標が設定されているが、社会保障費支出に伴う国民負担の増大を避けるために、減税可能なものは減税する方向性が打ち出されている。

ユルゲンス氏はその対象とすべきは VAT 制度改革であるとする。ロシアの VAT は、企業がロシア域内へ商品・サービスを輸入・導入する時点で計上せねばならず、全額を一括で支払う必要がある。また輸出等で VAT の還付を受ける際には膨大な手続きが必要で、国を相手に訴訟を起こさざるを得ないケースも多い。

(2)イノベティブ・セクター支援

予算教書は最重要課題として租税政策によるロシア経済の近代化を掲げている。ロシア国内ではロシアが危機から脱却するために政府が資源・エネルギーセクター及び軍産複合体を支援すべきという主張がなされているが、ユルゲンス氏はこれを明確に否定し、ロシアの経済発展はイノベーション的な発展の道しかありえず、ナノテク、バイオ、情報技術を支援すべきことを主張する。

(3)単一税率の取り扱い

現在ロシアの所得税は 13%の単一税率だが、国内で累進税率に復すべきとの主張もなされてお

り議論になっている。この問題については個人的には累進課税に賛成だが、国家としてどうすべきかという立場からは未だ解答を見出すに至っていない。

2. 税関の近代化

ロシアでは輸出税・輸入税が歳入の40%を占める主要な財源であるが、一方で非効率な通関手続きや徴税方法、頻繁に変わる関連法への対応、当局からの不当な金銭の要求など、企業にとっては大きな負担となっていることも事実である。

ユルゲンス氏は、このような不透明なプラクティスを廃止、税関が「文明化」されることが必要であると主張している。また、財務省は財政赤字の削減のためにもより多くの輸出・輸入税を徴収しようとするだろうが、世界経済危機から脱却するためには保護主義的措置を採ることはできず、ロシア経済の構造改革を促進するためにもロシア企業が生産できない製品こそ輸入税率を低く設定すべきだとする。

3. 金融

(1) 金利水準と実体経済への融資拡大

予算に関連して金融セクターの近代化も喫緊の課題として取り上げている。

ロシアではインフレ率が年率12%~13%と高く、そのため中央銀行の政策金利であるリファイナンス・レートも高止まりしている。そのため銀行の融資金利は極めて高く、実体経済への融資は実質的にストップしている。このことはさらに企業業績の悪化と不良債権の増加につながり、今後不良債権比率がどこまで上昇するかははっきりした見通しが立たない状況にある。最悪年内に60%に達するという分析も存在する。

このようにロシアは不良債権急増による「危機の第二波」に直面する瀬戸際にあり、これを回避するにはまず応急措置として既に金融支援を受けた銀行に派遣された中央銀行のコミッショナーを、それ以外の銀行にも派遣して実体セクターへの融資を決定する権限を与えることも検討すべきだとする。

(2) 金融システム近代化プログラム

また、より重要な課題として今すぐに取り掛かるべきは金融システムの近代化プログラムの策定と実施であり、今年後半にプログラムを策定し2010年初頭から実行しなければならない。もはや一刻の猶予も許されず、さもなければ非効率な金融システムが温存されたままになると危機感を露にしている。

そのなかで、政府主導で銀行が資金を企業の近代化プロジェクトに融資することを条件に低利の資金調達の手法を導入すること、政府保証を増額することなどが提案されている。

4. ルールの明確化

最後にまとめとして、ロシアにとって必要なことはあらゆる領域でルールを明確化することで、どんなルールでもとにかく設定することが必要だとし、意見対立によってルールが設定できない状態が続けば、状況はますます悪化すると警句を発している。

【抄 訳】

大統領の予算教書は、今後3年の金融・経済政策のガイドラインを含むものであり、さらには我が国の経済界のリーダーが取るべき総ての行動に対する指示を含んでいる。危機においてこの教書の重要性は非常に高い。

この教書が発信するシグナルは今後長期間に渡り新しさを失わないだろう。それはこの教書が社会と市場両方の経済的・政治的優先課題解決のベースとなるものだからだ。そのために我々が先ず取り組むべき課題は何かを考えると、それは税制、税関、そして金融の問題である。

1. 税制

(1) VAT 制度改革

予算の基礎となる税制の問題から始めよう。我が国では長い間、税負担の水準をどう設定すべきかという点が議論されてきた。特に「統一社会税」の問題について議論が白熱した。

「統一社会税」は段階的に廃止され、社会保障費によって代替されることが決定した。2010年の統一社会税と社会保障費の負担総額は09年と変わらないが、その後徐々に増加することになっている。そこで企業は負担軽減を強く主張している。

危機の間、企業は社会保障関連費用が減少しても資金の有効な使途がなかった。事業環境と危機が今後どうなるのかが不透明だったためだ。資金をどうすべきか、貯蓄か、債務返済か、あるいは事業に投資するのか、それであれば投資するのならどの部門に投資すべきか、企業は判断できなかった。

予算教書はこの点についてよく考えている。予算教書はヘルスケア関連費用や年金保険料の増額による納税者への影響を和らげるために減税を行うべきかどうかを決定する必要があるという明確なシグナルを発している。したがって統一社会税が最終的に廃止されたら減税できる別の項目を見出さなくてはならないということだ。

そのために先ず取り組むべきは付加価値税（VAT）制度の改革だ。この制度は汚職の温床と言われてきたものだ。我が国ではVAT還付に関するあらゆる馬鹿げたことが起こっている。企業はVAT還付を受けるためには裁判に訴えるか、あるいは長い時間のかかる手続を経なくてはならない。この問題を解決できれば企業にとって状況は大きく改善し、企業の発展にも資することになる。

(2) イノベティブ・セクター支援

次に同じく重要な問題、すなわちロシアの企業をいかにして発展させるかという問題が出てくる。予算教書は今後の租税政策の重点的目標はロシア経済の近代化と必要な歳入の確保であるとしている。これは税制により企業の投資を規制或いは奨励し、同時に財政赤字を発生させないようにするということだ。

我が国の経済発展のあり方は政府が選択する政策に深く依存する。このことは今後数年間のみならず長期に渡って言えることである。我々の最重要課題はイノベティブなセクターの発展を刺激することであり、いかにしてそれを達成するかということである。その点をはっきりさせずにイノベティブ・セクターの発展を刺激するための措置が採用されないと、企業の投資は途絶え、ロシアにおけるイノベーション的発展の道は閉ざされる。

そこで忘れてはならないのは我々は国家予算と準備金の額を注視しなくてはならないということだ。我々は不良債権の増大による危機の第二波の瀬戸際にいるだけに、それに備えるための資金を十分に蓄えておく必要がある。

では具体的にどのセクターを特に支援するかということだが、この点についての基本的な方針は「個々の経済セクターの短期的問題の解決につながるだけで長期的目標の達成を妨げる政策は採用すべきでない」とうことだ。

最近、ロシアを経済危機から救うためには2つのセクターを支援すべきだという考え方が広く受け入れられている。その2つのセクターとは燃料・エネルギーと軍需産業複合体だ。しかしこの点についてはさらに議論が必要だ。私の考えではこれらはロシア経済の牽引車となるセクターであるとは言いがたい。これらのセクターの産出量や生産物の質は国際市場の状況に大きく左右される。ロシア経済の近代化と多様化がイノベティブな技術発展の道に続くことは完全に明白である。ナノテク、バイオ、情報テクノロジーを発展させることが必要だ。これらは今後大きな利益を生み出す領域である。ロシアの特許政策は20年遅れている。金属、石油、その他天然資源よりもはるかに早くGDPの価値を高めることができる技術を我々は持っていない。しかし他の国は持っている。

(3) 単一税率の取り扱い

今ロシア国内で議論が白熱しているもう1つの問題は単一税率、すなわち収入の多寡に関わらず13%の所得税率を賦課する方式である。単一税率は左翼政党から激しく攻撃されているが、政府は単一税率を導入して以来徴税率が何倍にも上がったと反論している。かつてロシア国民は税金支払いを逃れるために、例えば簿外給与支払い等、どんなことでもやった（注：単一税率になり税率が下がったことで脱税をやめて税金を支払う国民が増えた）。

経済的には所得税は歳入の主要な財源ではない。しかし政治的には依然として重要な問題であり大部分の国民の利益に関わる問題である。もし我々は単一税率を廃止すれば「貧富の格差解消」を選択することになる。しかし、他国がやっているようにロシアの金持ちも税金を多く払うべきなのだろうか。私はこの問題について未だ解答を持ち合わせていない。一市民として私は累進税率を支持するが、国家としてどうすべきかについては判断できない。この点については問題を提起するのみである。

2. 税関の近代化

2つめの問題は、予算の増大と経済の近代化の両方に大変な重要性を持つ税関に関することである。税関での財政収入は歳入の40%と大部分を占めている。税関は長年政府によって「輸出輸入税制」を徴収するためのツールとみなされてきた。しかし状況は変わった。ワシントンとロンドンのG20において宣言され、さらに主要なシンクタンクによっても警告されていることだが、保護主義は経済危機対策としては最悪の政策である。国内経済や特定産業を保護するための措置は国際貿易を阻害し危機を長期化させることになる。

これに対し自由貿易は、少なくとも理論的には世界経済の成長を刺激するツールである。しかしながら各国の政府首脳が国に帰ると、農業、自動車産業、金融グループなどの強力なロビーイングが待っている。

ロンドンサミット以降、世界で約 700 の保護主義的措置が導入された。ロシアもそのような措置を導入した国の 1 つである。今後我が国は現在の国内・国際情勢と G20 が宣言した政策とをどのようにして調整していくべきなのか。予算教書はこの点について何ら特別の対策を打ち出していない。しかしビジネス・コミュニティは、政府が今後税関をどのように使うのかについての明確なシグナルを待っている。もし税関が財政収入を増やすためのものとしてだけ使われるのなら、輸入業者と輸出業者の双方に大きな問題を引き起こすだろう。かつてロシアに企業の製造・販売計画など全く勘案しない関税及び租税徴収プランが存在したことはもはや秘密でもなんでもない。

しかし、今や状況は確かに変化した。ロシア経済の近代化の必要性は高まり、税当局・税関により文明化した方法で仕事をするを学ばせる必要性が高まっている。これはロシア経済の近代化全般に関わる重要な問題である。

税金と同様に我々は税関に関するジレンマを克服しなくてはならない。財務省は予算に責任を持っているので、税関に多くの税を徴収させよとすることはごく自然なことである。だが、ロシア企業が生産できない新しい設備や物品への輸入関税は最低限に抑えるべきである。さもなければ多国の企業から大きく遅れているロシア経済の構造改革の重荷になる。

3. 金融

(1) 金利と実体経済への融資拡大

最後に金融に関する問題に触れたい。銀行と政府は未だに与信行為をどのように規制するかについての議論を行っている。中小企業も大企業も 25% の金利は余りにも高いと泣いている。企業にとってはそのような条件で借入を行い 6 ヶ月～1 年以内で返済することなど想像もできないことだ。

このこと自体が危機の第二波を引き起こそうとしている。借手は債務を期日に弁済できず、債務不履行となりさらには倒産につながる。政府はこの問題に何とか対処しなくてはならない。

2～3 週間前、財務大臣は今年不良債権比率が 10% を超えたら銀行に対し追加的支援を行わなくてはならないと発言した。しかし現在の不良債権の状況がどうなのかは評価の仕方によって異なっている。我々には共通の測定システムがないのだ。

ロシア中央銀行は不良債権比率を 10% 未満と発表しているが、財務省は危機水域を超えているとしている。銀行界や格付機関はもっと厳しい見方をしている。1 ヶ月前、年内に不良債権比率が 18%～20% になるという見方は保守的で 30% は悲観的過ぎると言われていた。不良債権比率が前者の数値だと 260 億ドルの追加支援が必要で、後者だと 710 億ドルが必要だと試算されている。

ところが最近ベースライン・シナリオでも不良債権は 30%～35% に達し、最悪のシナリオでは 60% に達するとする分析も公表された。これは全く根拠のないものとは言えない。

確かにこのような事態には至らず、大規模な金融危機は回避できるとの見方にも一定の根拠はあるが、不良債権比率が仮に 20% 程度で収まったとしてもやはり銀行システムが停滞し、債務超過となる金融機関が出てクレジットクランチが起こり、その結果景気回復は遙か先のことになってしまうだろう。

銀行は中央銀行のリファイナンス・レートが高いので融資金利も高くなるという。銀行は中央銀行から借入れた資金に利息をつけて返済しなくてはならない。一方、中央銀行はリファイナンス・レートをインフレ率以下に下げることがお金を失うことになるので下げられないと説明して

いる。現在ロシアの年間のインフレ率は12%~13%であり、したがって12%~13%のリファイナンス・レートでも普通だと考えられている。

さらに、銀行はリファイナンス・レートが下がっても融資の拡大にはつながらないと言う。融資が拡大しない理由は金利だけではなく、経済の先行きが読めないため銀行が借手を信頼できないということ根本にあるのだ。

借手の全セクターが赤字になったらどうなるのか。その状況で中央銀行が利下げを行っても銀行が資金を企業へ融資せず、為替投機に使う可能性も存在する。これは金を稼ぐ方法としては融資より遥かに効率的だからだ。そうでなくても銀行は状況がはっきりするまでは融資せずに資金を保有し続けることもありうる。

利下げの可能性と対処方法は非常に重要な問題だ。利下げはインフレにつながる。中央銀行が利下げを行えば銀行はより多くの資金を得て実体セクターや国民に貸出を増やすことができる。そうするとインフレーションが進行する。しかし、上述のように資金が確実に実体セクターに届くかどうかは不確かである。このような状況下でどうやって銀行融資を刺激すればいいのだろうか。我々は国家の支援を受けた銀行以外の銀行にも中央銀行のコミッショナーを派遣すべきだろうか。そしてそのコミッショナーに実体セクターへの融資を決定する際の投票権を持たせるべきだろうか。

(2)金融システム近代化プログラム

我々は微妙なバランスを取っていかなくてはならない。ルーブルが安定すれば中央銀行に利下げを要求することもできよう。だが、より広い観点から言えば、今こそ銀行セクターの構造改革を行うべきときであり、銀行の統廃合を行ってあらゆる陳腐化した有害な要素を除去し、資産を負債のギャップ—現状4兆ルーブル—を埋めることが可能な体制を構築することに取り組むべきである。

我々はすぐに金融システム近代化のプログラムを作成しなくてはならない。それは予算計画と歳出、税制と歩調を合わせ、銀行セクターのリストラと国際金融センターの創設など、金融マーケットの発展を達成するものでなくてはならない。

金融システム近代化プログラムの作成には6ヶ月程度かかるだろう。今から準備を始めて2010年からプログラムを開始しなくてはならない。それ以上の遅延は許されない。さもなければロシアはさらにバランスが欠如した脆弱な銀行と金融セクターが残ったまま危機から脱出することになってしまう。世界のエネルギー需要がそれを許せばの話だが。

銀行の資金調達の本格的な変更が近代化プログラムの主要な要素になるべきだ。調達金利を中央銀行金利より低くする。そのための唯一の条件は、銀行がその資金でプラントや企業、会社の近代化をファイナンスすることだ。このやり方は、リストアップされた戦略的企業で行ったようなマニュアル的手法の復活である。その際、国家保証を増額するべきである。

4. ルールの明確化

以上指摘してきたどの問題にも簡単な解決策はない。重要なことは社会と企業が今有効なルールが何なのかを知ることができることである。例えそのルールが不公正で間違っていると思う者があつたとしても、とにかくルール自体を明確化させることが死活的に重要なポイントであ

る。肝心なことはルールを作ることなのだ。様々な企業の部門、起業家、政府において様々な意見と混乱が存在し、我々の任務をより複雑なものにしており、特に危機の状況において問題を悪化させることにつながっている。

以上