

第二章 プーチン政権の社会政策改革

笠井 達彦

はじめに

本章は、プーチン政権の進めるロシア社会政策面での改革を概観することを目的とする。なお、ロシア社会政策には、社会保障、年金、労働、人口、教育、文化・スポーツ等極めて幅広い分野が含まれるところ、本章でも紙面が許す限り広めのスコープを取り扱うこととするが、労働・年金改革については、本報告書の第三章及び第五章で詳述されるので、本章では細部には立ち入らないこととする。

1. プーチン政権の社会政策改革をとりまく環境

プーチン大統領は1999年夏に中央政界に登場して以来、社会政策改革を積極的に行っている。制度面でみて特筆されるのは、社会経済発展プログラムにおける社会政策改革方針、統一社会税の導入、労働法典の採択であり、そして現在は年金制度改革の真最中である（2001年末に新制度の基本は固まり、現在は完全運用へ向けて諸要素整備中）。また、人口減少の事実と「2003年問題」も忘れてはならない。

(1) ソ連時代の社会・労働制度

プーチン政権の進める社会・労働改革をとりまく環境を見る前に、ベクトルの始点を見るところの意味で、ソ連時代及びロシア・エリツィン時代の社会・労働制度を見てみたい。

ソ連時代の社会・労働制度は、実態面では種々問題を抱えつつも、制度面では当時のソ連経済やソ連国民の生活水準との比較においてそれなりに進んだものであったと筆者は評価する^(注1)。何故ならば、社会分野では保障が受けられる事由のカテゴリーは、老齢、疾病、身体障害、遺族、母子等広く、事故等により収入を得る能力が喪失／低下した場合の社会保障適用のレベルは低く（すなわち、より容易に社会保障を得ることが出来た）、年金額を当時の雇業者所得と比較すれば、低いなりにもそれなりのレベルに達し、「生活できる年金」の構想は1970年代のソ連でほぼ実現されていた。労働分野では、職業選択の自由は制約されていたが、失業はなく、休暇制度も完備されていたし、また、強力な労働組合が、休息の家やサナトリウム等、種々のサービスを提供していた。教育・医療面では、質はともかく無料サービスが確立されていた。住宅部門でも、絶対数の不足と質の悪さは見られつつも、徐々に新規住宅が住民にほぼ

無料で提供されていた。そのほかガス代、電気代、交通費等において無形の特典が幅広くはりめぐらされていた。筆者も、1980年代前半のソ連時代にモスクワに住んだ経験があるが、多くのソ連人は、年金額の少なさ、医療の質の低さ、住宅の質の悪さに不平を言いつつも、基本的生存が保障され、しかもインフレもない社会で、それなりに落ち着いた生活を送っていたように見えた。

(2) エリツィン時代の社会・労働制度

ソ連崩壊後の1992年に、エリツィン政権は価格自由化によるショックセラピーを開始し、その後、民営化、各種制度改革に順次手を広げていった。この時期は、インフレを如何に抑えるか、生産・投資の崩壊を如何に食い止めるか、対外債務支払いをどうするか、財政赤字拡大をどうするか、資本の海外逃避をどうするか、闇経済をどうするかが経済政策のメインテーマであった。この時期の社会・労働分野は、給与／年金額がインフレに追いつけず、未払いが起こった。労働分野ではソ連時代の国営企業と労働法制が残存していたので形式的な失業はなかったものの、実際には企業に仕事はなく、労働者は形式上企業に籍を残しつつも、企業から給与として支払われる現物（製品）を如何に現金化するか、企業から金目のものを如何に横流しするか、他の民間企業で実質的な所得を如何に稼ぎ出すかに腐心した。ロシア全土で給与や年金の未払い解消や支給額の引き上げを求めてのストが発生し、連邦政府及び地域／地方行政政府は、如何に給与／年金の未払いを解消するか、インフレに見合った給与、年金額を如何に確保するかが最大の関心事であり、そのような状況では、社会・労働改革に本格的に取り組む余裕はなかった。

1995年によくインフレが一旦落ち着き、1996年には経済の復調が云々されたのも束の間、97年にはアジア発の金融危機の波がロシアを揺らし始め、1998年8月にはロシアでも同様の危機が発生した。この金融危機で、国債支払いや外貨支払いが中止／凍結され、大手商業銀行が倒産した。多くの国民が資産を失い、当然、国民の関心は失った資産を如何にして取り戻すかという点に向けられた。

1999年経済は、前年の金融危機により当初は絶望と思われていたのに対して、実際にはロシアの主要輸出品であるエネルギー資源の国際価格が年央より上昇し始め、また、ルーブル切下げにより輸入代替産業が復調し始めた。このような状況で99年夏にプーチン首相が中央政界に登場した。

表 ロシア主要経済指標（対前年（同期）比）

	92年	94年	95年	97年	98年	99年	00年	01年	02年 1-11月
GDP	-14.5	-12.7	-4.1	0.9	-4.9	5.4	9.0	5.0	4.1 (1-9月)
鉱工業生産	-18.0	-21.0	3.0	2.0	-5.2	8.1	8.9	4.9	3.7
農業生産	-9.4	-12.0	-8.0	1.5	-13.2	4.1	5.0	6.8	0.8
設備投資	-40.0	-24.0	-10.0	-5.0	-12.0	5.3	17.4	8.7	2.5
小売売上	0.3	0.2	-6.0	4.0	-3.3	-7.7	8.9	10.8	9.1
可処分所得	-47.5	12.9	-15.1	5.3	-16.3	-14.2	9.1	5.9	9.0
貿易黒字(10億ドル)			31.5	32.0	27.7	42.6	69.1		
金外貨準備(10億ドル)	84.5	8.9	17.2	17.8	12.2	11.6	28.3 (12/22)	36.5 (8/1)	47.8 (03/1/22)
消費者物価指数	2510	224	131	11	84.4	36.5	20.2	18.6	13.3

出所：ロシア社会経済情勢各年・月版

参考：鉱工業生産はロシア成立後1997年に初めてプラス成長、1998年は8月17日金融危機あり。99年以降は好調な経済が継続

2. プーチン政権の進める社会・労働改革

プーチン首相（当時）は、1999年夏の就任当初は前ステパーシン内閣の路線を踏襲すると言っていたが^(注2)、同年末には、国民の生活水準悪化を伴う改革は出来ない、これまでの政策はバラバラであったので長期的な戦略を描く必要がある旨述べつつ、12月末に「戦略策定センター」を設立し、進歩的学者を結集した。ロシア経済の好調さの基盤が脆弱であることを承知していたプーチン大統領としては、経済好調という追い風を利用して、社会経済構造改革を進めることを考えた。

戦略策定センターは2000年5月末に連邦政府に対して2010年までの長期社会経済発展プログラム案（正式名称は「ロシア連邦の社会経済発展の長期基本方向」。しばしば「長期プログラム」と称されるところ、本章でも便宜上「長期プログラム」との用語を使用する）を提出した。同プログラム案は2000年6月28日の閣議において承認され、その後、再確認や微調整のために各界に送付された。

上記の長期プログラムの閣議承認に際して、ロシア政府は直近の政策上の優先課題を取り纏めた「2000～1年の社会政策及び経済近代化の分野におけるロシア連邦政府行動計画」（しばしば、「18ヶ月行動計画」あるいは「短期プログラム」と称される。本章でも便宜上「短期プログラム」との用語を使用する）を策定することとなった。同短期プログラムは同年7月に政府承認された後、実行に移された（すなわち、大統領府や行政府限りの措置でよいものについては大統領令や政府令、必要なものについては議会での審議を経て法律策定）。

また、翌2001年7月には、短期プログラムの後身とも言える「2002～4年の社会政策及び経

済近代化プログラム」(しばしば「中期プログラム」と称される。本章でも便宜上「中期プログラム」との用語を使用する^(注3))が政府により策定され、2003年現在実行されているところである。

以下において、それぞれのプログラムにおける社会政策を概観してみたい。

(1) 2010年までの長期プログラムにおける社会政策^(注4)

長期プログラムは、国民の生活水準の向上、社会的不平等の是正、文化資産の保存、国際社会におけるロシアの経済的・政治的役割の復活を目的としている。

長期プログラムで社会政策として記載されているのは、教育改革、保健改革戦略、文化分野の政策、労働関係と国民の雇用、国民の社会的支持、年金改革、住宅政策と住宅・公共事業の発展戦略、国の北方政策の社会的側面、人口移動分野の政策である。

なお、長期プログラムでは経済の近代化措置として、(i)良好なビジネスのための投資環境の創設として、所有権保護、競争条件の平等化、銀行制度改革と健全化、株式市場の発展、保険サービス市場の発展等、(ii)マクロ経済政策として、財政、税制、関税政策、予算間関係(財政フェデラリズム)、通貨・信用政策等、(iii)構造政策として国有資産運用、イノベーション、運輸・生産インフラの発展、自然独占改革、燃料エネルギー・コンプレクスの発展、国防産業コンプレクス発展、農業コンプレクス発展、不動産及び土地市場の発展、対外経済政策等が記されており、その期待される成果として、2010年まで概ね毎年4～5%のGDP成長を予想している。

ただし、長期プログラムは2000年夏の段階では再確認や微調整のために各界に送付された旨が報じられたが、その後まだ少しずつ加筆修正されている模様で、実際にとられた社会政策をみるには、長期プログラムに基づいて策定された短期プログラム(2000～1年)及び中期プログラム(2002～4年)を見る必要がある。

(2) 2000～2001年の短期プログラムにおける社会政策^(注5)

短期プログラムは、上記の長期プログラムの検討の過程で、2001年末までの優先的課題をとりまとめたものとして2000年7月に政府で承認された。短期プログラムには基本施策が添付されている。基本施策には、具体的に処理すべき施策が、フォーミュラ(大統領令、連邦法、政令のいずれの形とするか)、責任省庁・関係省庁名、期限とともに記載されている。

基本施策では総計119の項目が記載されているが、そのうち43項目が社会政策に関するもの

で、これを取りまとめれば、基礎福祉（医療と教育）の一般利用と社会的に受入れ可能な質を確保するための条件創出、社会的に弱い家計に対する支援強化、労働者にとってより高い消費水準確保を可能にする経済的條件の創出、社会・文化分野の制度の発展のために民間資金を活用できるような法的・組織的基盤整備である。

以上を優先課題としつつ、短期プログラム及び基本施策では次の措置が規定されている。

- 教育改革につき、資金確保、高等教育においては国家発注分配についての入札方式導入、職業教育機関の高等教育機関との統合、教育支出の透明性、予算外資金の活用、統一国家試験の実験的実施
- 保健改革につき、無料医療国家保証プログラムへの資金の100%確保、医療社会保険制度導入、医療機関の経済的自立
- 文化発展につき、予算外資金の導入
- スポーツ振興につき、国民の肉体的健康に関する全露・モニタリング・評価・予測制度創出、資金確保
- 国民に対する社会的支援につき、低所得層に対する社会的支援、支援対象の絞り込み、商品・サービス分野での補助金を削減して社会的支援を実施、退役軍人等への特典を金銭形式へ段階的移行、国家公務員・軍人等への現物特典を金銭形式への移行、社会的に正当化されない特典の段階的廃止、2015年までのロシア人口政策コンセプトの策定
- 年金につき、個人年金への移行、インフレや給与にインデクセーションする年金引き上げメカニズムへの移行
- 住宅・公共サービス発展につき、間接的補助金の廃止と低収入家計に対する部分的埋め合わせ、賃貸形態のための法的枠組みの整備
- 労働改革につき、労働力流動性向上、労働者・雇用者・国家の利益の安定的なバランスを保証するための労働法改革、雇用契約の有効性の向上、個人労働契約破棄手続簡素化、失業手当は2001年より連邦予算から支払い、最低給与の段階的引き上げ、強制労災・職業病保険制度改善、労働紛争の司法的解決以前の段階での解決及び司法解決メカニズムの改善
- 北方地域発展につき、人口移動の規制（北方地域支援の再編、CIS諸国及びバルト諸国からの本国帰還の際の許可制を申告登録制へ移行）

なお、経済の近代化措置としては、(i) 良好なビジネス・投資環境整備のための基盤整備（平等な競争条件の創設、補助金の廃止、法的基盤整備、事業登録制度簡略化、規制緩和、監督機関簡素化、国際会計基準導入、情報開示等）、保険・金融・資本市場の発展、(ii) マクロ経済政策：成長を促進するマクロ経済政策、税制・関税制度改革、予算政策の改善（予算の現実的適用、予算各レベル間（連邦、地方、市町村予算）の支出権限の明確な区分、地方財政支

援制度改革)、通貨・信用政策の改善、(iii) 構造改革：国有財産運用効率向上（国有資産見直し、国家による強制収用拒否）、イノベーション、運輸・通信インフラ発展、自然独占改革（ガス、電力、パイプライン、鉄道、通信等）、燃料エネルギー複合体、軍産複合体、農工コンプレックス、土地・不動産市場発展（法的基盤創設、不動産市場発展、不動産評価メカニズム確立）、対外経済政策（WTO加盟、貿易促進的関税制度、非関税手段の導入）が記載されている。

以上の短期プログラムに記載の総計119項目がどの程度実現されたか（すなわち、大統領令、連邦法、政令として取り纏められたか）についてであるが、2002年4月、OECDのロシア・リエゾン委員会会合において、グレフ・ロシア経済発展貿易相は筆者の質問に答える形で、80%が実現されたと述べていた。社会政策関連部分がどの程度実現されたのかは明確ではないが、一応の目安となろう。

(3) 2002～4年の中期プログラムにおける社会政策^(注6)

中期プログラムは、国民の生活水準の確実な向上を目的とした2010年までの長期社会経済発展戦略のキーファクターとの位置づけの下、「1998年8月危機後、経済発展の前提となる条件が形成されたが、貧困の規模は未だ大きく、平均生活水準は低く、国家の最低社会保障は確保されていない。中期においては、労働関係の根本的改革を行う必要がある。右は給与成長、雇用者と被雇用者との間の平等な経済関係の形成、労働市場の効率的な機能のためのもの。所得向上を促進するためには、社会的側面（教育、健康、文化）の発展が必要」と記しつつ、社会政策の重要性を強調している。また、中期プログラムでは、社会政策の目的を、「国民生活の向上と社会的不平等の低下、教育・医療及び社会サービス等の基本的社会保障へのアクセスが確保されること。貧困、貧富の格差、人口動態上の問題（低出生率、高幼児死亡率、低平均寿命、高齢化、人口減少）、受給者の必要性を考慮されないままパターナリズムで支給される社会保障上の特典に対して、具体的措置がとられなければならない」としつつ、所得増加と所得不平等の解消、社会保障を必要な部分へ支給、社会・経済貧困の解消、最重要社会福祉へのアクセスと質の向上（特に医療、社会サービス及び教育）等が必要な措置と記されている。

中期プログラムには行動計画が添付され、総計143項目のうち37項目が社会政策に関するもので、ロシア政府が払うべき努力として次の諸点が記されている。

- 人口動態の安定につき、人口政策に関する長期的な具体的措置の策定、死亡率の低下、出生率の安定、出生に際する家族への物質的支援メカニズムの策定、医療の質の向上、犯罪・ア

ルアルコール中毒・麻薬に対する予防措置の策定、住宅スタンダードの改善

- 教育分野につき、人材への投資という意味で特に重要、学習計画の過密性除去、教育方法見直し、専門教育と実務の関係復活、経済・法律・政治制度基礎・マネージメント、社会学、外国語の基準と質の向上、教育運営における社会の参加拡大
- 文化発展につき、文化的潜在力の維持
- 保健面につき、強制医療及び社会保険制度の改革、強制医療社会保険（OMCC）の統一システムの形成、国家の義務と資金的可能性のバランスをとるための自発的医療保険の発達
- 労働関係につき、労働法規を段階的に市場経済の要求するところに合致させていくこと、基本となるのは労働法典採択、効率的雇用条件創設
- 年金改革につき、1999～2000年の年金額増額により困難は緩和されたが、基本問題は残存、人口高齢化・勤労者数減少等が見られる中で再配分年金の改革、積立て方式年金制度の法的基盤策定、期限前年金制度の改編を実施

なお、中期プログラムでは、経済の近代化のための措置として、私的財産権の保護、コーポレート・ガバナンス、競争条件の均等化及び国家反独占政策、経済の脱官僚化、国有資産管理分野の政策、金融インフラ・銀行システム改革、マクロ経済政策、予算政策、税制改革、予算間関係の改革、通貨・信用政策、構造政策、国家イノベーション・科学技術政策、通信・情報インフラの整備、運輸産業の発展・再編、鉄道輸送の自然独占、電力の構造変革、ガス産業の構造変革、農業食糧政策、国家環境政策の経済的側面、国家対外経済政策、「遠い外国」との経済関係、連合国家の枠組みにおけるベラルーシ、ユーラシア経済、共同体諸国、NIS諸国との経済関係が規定され、期待されるGDP成長率として、2002年3.5%、2003年2.6%、2004年4.0%が予測されている。

3. 具体的施策と現状

以上のプログラムによりこれまでに実施された具体的施策と現状は次の通り。なお、上述の通り労働・年金関係は、本報告書の別章で詳述されるので、ここでは要点のみを記す。

(1) 公務員給与／年金引き上げ

上述の通り、ソ連末期からエリツィン時代にかけては、給与と年金がインフレに追いつかず、財政も逼迫していたので、給与／年金の未払いが起こった。プーチン政権は、好調な経済と財政に助けられて、積極的に、引き上げを行っている。2000年以降報じられただけでも、次の引き上げがなされている。

- 公務員給与引き上げ（2001年7月、2002年6月1.5倍に）、同時に、国家公務員を削減へ、2003年4月から1.3倍に、2003年10月（予定）から公務員統一給与表を廃止するとともに平均3割増
- 軍人給与引き上げ（2002年7月、国家公務員給与並み（実質2.2倍））と光熱費等への特典廃止、並びに、困難な任務に対する20%割増金、2003年1月階級俸給引き上げ（50%）
- 年金引き上げ（2001年8月引き上げ、2002年2月物価スライド、2002年夏独ソ戦参加者への年金支給引き上げ、2002年8月9%アップ、2003年2月予定6%アップ、4月予定11%アップ）

給与未払いは、報道によれば、2000年前半の時点では地域／地方公務員レベルで問題が残存し、給与遅配でいくつかのストが起きた旨報じられたが^(注7)、同年後半に至って急速に解消されている^(注8)。

最低月額給与も徐々に上げられてきており、1人当たりの最低月額生活費は、2002年第2四半期の時点で、勤労者1960ルーブル、年金生活者1383ルーブル、子供1795ルーブルと算定され^(注9)、また、失業者も減少している。

表 名目所得（単位：一人当たり／ルーブル）

	95年	96年	97年	98年	99年	00年	01年	02年2月
平均所得	472	790	950	1052	1523	2223	3240	4522
平均年金	188	302	328	399	449	695	1024	1341

出所：ロシア国家統計表

表 法定最低月額給与

	92年1月	93年1月	94年1月	95年4月	96年1月	97年1月	98年
ルーブル	342	2250	20500	34400	63250	75900	83.94
ドル換算	2.15	5.38	10.31	7.02	13.55	13.65	-

	00年7月	01年1月	7月	02年5月	03年10月（予定）
	100 (*132)	100 (*200)	100 (*300)	100 (*450)	100 (*600)
	3.53 (*4.66)	3.53 (*7.14)	3.57 (10.71)	3.3 (15.0)	3.2 (19.35)

出所：Russian Economic Trends, 15 April 02, RECEP, Moscow

参考：法定最低月額給与は罰金支払い計算等のための名目的なもの

* 印は公務員給与算定の際の参考給与

1998年1月1日、ロシア政府は1/1000のデノミ実施（1,000旧ルーブル＝1新ルーブル）

(2) 統一社会税の導入

統一社会税は2000年5月の税制改革の一環として基本的考え方が出され、議会での審議を経て、2000年8月にブーチン大統領の署名を得て発効し、2001年1月に運用された。

それまでの制度では、4つの社会保障関係基金（年金基金、社会保険基金、医療保険基金、労働基金：なお、医療保険基金は連邦基金と各地域基金に更に分化される）が予算外基金（特別会計）として運営されていたが、改正により統一社会税として一本化された。また、それまでの社会保険基金と労働基金が社会保障基金として合併された。更に、それまでの制度では雇用者が4つの基金にそれぞれ別個に保険料の支払いを行っていたため非効率であったところ、改正後は、徴税省が一括して徴税し、一旦国庫に納め、その後各基金に配分する形に変更された。

税率については、それまでは、雇用主が総給与支払い額の38.5%を保険料総額として支払っていたのが、改正により次の通り各被雇用者の給与に応じて逆累進的な税率が適用された。また、それまで被雇用者が年金保険料として給与の1%を支払っていたが、右も廃止された。なお、逆累進的な税率とすることで、ロシア政府はこれまで徴税を逃れるために所得隠しをしていた高額所得者が正直に申告し、結果として補足率が上がることを期待した（括弧内は、徴税後の各基金への振り分け率^(注10)）。

- 所得が10万ルーブル未満の場合：所得の35.6%
（年金基金28%、社会保障基金4%、連邦分医療保険基金0.2%、地方分医療保険基金3.4%）
- 所得が10万ルーブル以上30万ルーブル未満の場合：3万5600+10万以上の金額には20%
（年金基金：2万8000+10万以上の金額には15.8%、社会保障基金：4000+10万以上の金額には2.2%、連邦分医療保険基金：200+10万以上の金額には0.1%、地方分医療保険基金：3400+10万以上の金額には1.9%）
- 所得が30万ルーブル以上60万ルーブル未満の場合：7万5600+30万以上の金額には10%
（年金基金：5万9600+30万以上の金額には7.9%、社会保障基金：8400+30万以上の金額には1.1%、連邦分医療保険基金：400+30万以上の金額には0.1%、地方分医療保険基金：7200+30万以上の金額には0.9%）
- 所得が60万ルーブル以上の場合：10万5600+60万以上の金額には2%（ただし2001年末までは5%）
（年金基金：8万3300+60万以上の金額には2%（ただし2001年末までは5%）、社会保障基金：1万1700、連邦分医療保険基金：700、地方分医療保険基金：9900）

(3) 年金制度改革

2001年12月に新年金制度の基本的なところが策定されたが、そもそも年金制度改革はきわめて多岐にわたる分野であり、今なお、改革の途中であり、プーチン大統領も2002年末に、2003年度の改革の一つの目玉として年金改革をあげている。始点を見るという意味で、それまでの公的年金制度を見れば、ソ連時代末期の90年11月20日に制定された国家年金法に基づくもの（基本的にはソ連時代のものを踏襲）で、全国一律の「年金保険制度」が実施され（公務員と民間企業の従業員との間に区別なし）、年金の種類としては老齢年金、障害年金、遺族年金、永年勤続年金、社会年金があるが、全体の約8割は老齢年金が占めていた。

年金は「ロシア年金基金」（国家予算から独立：ソ連時代の「国家年金基金」の継承機関）から支出され、老齢年金の場合、受給資格は男子で60歳、女子で55歳、かつ総労働経歴が男子で25年以上、女子で20年以上ある場合に与えられ、労働の強度や危険度などにより受給資格年齢は引き下げられた。

ロシア年金基金の収入は、雇用者・事業者及び被雇用者が支払う「保険料」と「連邦予算からの拠出」と「資金運用益」から構成された。

- 「保険料」は、2000年末までは、雇用者が被雇用者分給与フォンドの28%、事業者は事業所得の5%、被雇用者は自己給与の1%。ただし、上述の通り2001年1月より統一社会税が導入され、そのうちのしかるべき割合が年金基金に振り向けられることとなった。
- 「連邦予算からの拠出」は、原則的に、ロシア年金基金が老齢年金以外に保険年金として取り扱う障害年金、遺族年金、社会年金の支払いに充てられたが、老齢年金の赤字分の補填にも使用された。
- 「資金運用益」は、ロシア年金基金が国債購入や株式市場等で運用して得られるものであるが、1998年8月の金融危機後どの程度の額を運用しているのかは不明である。
- もうひとつの財源として銀行ローン借入れやヴェクセル発行による短期借入を行う制度はあるが、右は一時的な歳出超過の状態を乗り越える手段であった。

なお、国防省及び軍役と同等の機能を任せられている連邦政府の諸官庁（内務省、法務省、非常事態省等）の正規役人（士官）に対して給付される年金制度が別途の制度として存在するが、右はロシア年金基金を経由することなく、連邦政府が予算より直接支払うことになっている。

年金制度と密接な関係をもっているのは人口動態である。特にロシアでは人口が1992年の1億4870万人（ピーク）より減少中で、2002年10月現在で1億4500万人（国勢調査速報値：なお、

表 年金受給者数の推移

	1991	1993	1995	1997
年金受給者 (1000人)	34,044	36,100	37,083	38,184
うち老齢年金	27,131	29,021	29,011	28,993
障害年金	3,385	3,562	4,270	4,813
遺族年金	2,574	2,420	2,482	2,537
永年勤続年金	84	107	197	577
社会年金	870	990	1,123	1,269

出所：ロシアの現況2000、ラヂオプレス、1999年11月発行、p.248

表 平均年金支給額の推移 (単位：ルーブル)

	91年 (ソ連時代)	93年	95年	97年
全体	419	43,088	242,563	366,362
老齢年金	438	45,412	258,527	385,092
障害年金	405	37,281	218,028	333,689
遺族年金	280	27,773	132,817	256,535
永年勤続年金	335	53,010	276,967	388,046
社会年金	314	32,206	160,054	271,609

出所：ロシアの現況2000、ラヂオプレス、1999年11月発行、p.248

参考：インフレ率：91年：500%、92年：2510%、93年：842%、94年：224%、95年：131%、96年：21.8%、97年：11%

表 ロシア年金基金の収入の構成 (%)

	93年	94年	95年	96年	97年
収入合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
保険料	95.7	94.4	83.5	87.4	84.7
連邦予算からの移転	3.4	1.9	6.9	7.2	13.0
雇用基金からの移転	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2
借入れ			5.5	1.7	-
その他収入	0.8	3.5	3.9	3.4	2.1

出所：Sotsialjnoe polozhenie i urovenj zhizni naseleniya Rossii, 1998、ロシア統計国家委員会

右数値は前年と比較すれば微増)となっている。人口減少は、消費需要低下、生産力低下、年金等の社会負担費増につながる。また、人口減少の度合いは地域差が激しく(極東や極北で減少が著しい、なお、沿ヴォルガ地区では増加)、平均寿命も短くなりつつある。

さらに、2002～6年の間に人口動態学的なくぼみが見られ(第二次大戦末期に誕生した現在55歳前後の層が少ない)、年金受給者が就労可能人口を上回ることが予想される。この問題は2000年9月に大統領府及び議会により設置された「2003年問題特別作業委員会」のトピックの一つとなっている(同委員会では対外債務返済問題とインフラ老朽化問題も議論：注：2003年問題は、2001年度連邦予算案についての議会との折衝の過程でクローズアップされたので、多分に政治的な側面はある。幸いにして、2000年よりの好調な財政(黒字基調)に支えられて、

人口動態の問題を含めていずれの問題が発生したとしても、短期的には対応可能で、「2003年問題」は以前ほど先鋭的な問題ではなくなっている。他方、同様の人口動態学的なくぼみは、更に1960年代末から70年代初頭の少子化対策時に生誕した層（現在20歳代後半）とソ連崩壊後の10年間に生誕した層（現在10歳以下）においても同様に存在し、今後のロシアの年金制度を検討するには十分に考慮されなければならない要因となっている。

表 人口動態（単位：千人）

	1970	1991	1992	1995	2000	2001	2002 (10月)
人口総数	130,079	148,543	148,704	148,306	145,925	144,819	145,000

出所：ロシア統計年鑑各年版、国家統計委員会。02年10月の数値は同月行われた国勢調査の速報値（2002年11月15日付けモスクワ放送=RP）

参考：平均寿命は男性59歳、女性72.2歳、平均65.27歳（2000年）。男女年齢差13年は世界一。働き盛りの年齢層の死因の1位は心臓血管系

表 平均寿命

	全 体	男 性	女 性
1896～97	30.54	29.43	31.69
1926～27	2.93	0.23	5.61
1958～59	7.91	2.99	1.45
1965～66	69.50（ピーク）	64.32（ピーク）	73.41
1975～75	68.13	62.32	73.03
1985～86	69.26	63.83	73.99
1990	69.20	63.79	74.27（ピーク）
1991	69.01	63.46	74.27（ピーク）
1992	67.89	62.02	73.75
1993	65.14	58.91	71.88
1994	63.98	57.59	71.18
1995	64.64	58.27	71.70
1996	65.89	59.75	72.49
1997	66.64	60.75	72.89
1998	67.02	61.30	72.93
1999	65.93	59.93	72.38
2000	65.27	59.00	72.20

出所：ロシア統計年鑑 2000、国家統計委員会

年金問題は、次の方向性で解決が進められている。

年金未払い解消と年金額増額

ロシアになってから、ロシア年金基金の必要資金量が供給資金量を大きく上回っている状況で年金未払いが滞るとい側面と年金額自体がインフレに見合うものではなく、年金生活者が困窮しているという側面が大きくクローズアップされた。エリツィン時代は、年金未払

い問題が給与未払い問題とともに社会問題化する度に政権が連邦予算からの資金提供（或いは緊急融資）することで切り抜けていた。ブーチン大統領政権になってからは好調な財政に支えられて上記3.（1）の通り、積極的に年金増額を行っている。

年金制度改革

2001年末に新年金制度が策定されたところ、新制度の概要については本報告書の第五章を参照願いたい。ここでは年金制度改革に際しての議論につき簡単にふれておくにとどめる。

- 積立型年金制度導入（なお、この部分は大津定美・大阪産業大学教授に御助言いただいたところを筆者の責任でとりまとめたもの）

それまでの年金制度は世代の連帯制度の原則に基づいているが、人口動態の大幅な変化が予想される場合には維持し得ないので「積立型年金制度」を将来を見据えた年金として導入すべきとの議論が展開された。ただし、同制度運用のための全納税者の登録、個人口座の導入、並びに現行制度から将来の制度への過渡期をどうするかとの議論があった。その結果、2001年末、3階建ての老齢年金制度への移行（基礎年金、保険分、各個人積立分）が決定された。

- 年金支給年齢引上げと支給カテゴリー厳格化問題

老齢年金について、現在の男子60歳、女子55歳という年金支給年齢を引き上げるべきとの議論があったが、この問題の解決は将来に先延ばされた。また、危険労働等に従事する者に対する年金支給カテゴリーを厳格化すべきとの議論があったが、これについては現在も議会を中心に活発に議論されている。

- 年金資金運用問題

年金は通常は多額の資金を背景に金融市場の主要プレーヤーである。その意味で、新年金制度のうちの保険分と各個人積立分をいかに運用していくかの議論が続いており、2003年は金融制度改革とともにこの問題についての議論が活発化するであろう。

- 民間年金保険との併用

民間年金保険を創設し、公的年金と併用することの必要性が議論されている。この部分の議論は今なお続いている。また、別途行われている保険制度改革（年金、生命保険、医療保険、損害保険）での議論においてもとりあげられるであろう。

(4) 労働関係

好調な経済に支えられて失業率は低下している。

2001年に新労働法典が策定され（2002年2月施行）、その詳細については第三章に明らかとなっているのでここではその背景につき簡単にふれたい。

表 失業率

	95年	96年	97年	98年	99年	00年	01年	02年8月
ILOベース(単位：%)	9.5	10.4	11.8	13.2	12.6	9.8	8.9	7.5
登録ベース(単位：百万人)	2.0	2.6	2.3	1.9	1.6	1.1	1.1	1.2
有効求人(単位：人/空席)	6.1	9.2	7.6	5.4	3.6	1.6	1.1	1.3

出所：Russian Economic Trends, 14 October 02, RECEP, Moscow

これまでの労働法制の基盤は1971年の旧ソ連労働法典及び市場経済化の過程で採択された関連法であった。しかしながら、雇用者や事業主は、労働法制が規定している多くの権利や保障はソ連時代からのもので、市場経済化にともない急激に変化している労働者と雇用主の関係を反映していない、との批判がなされ、新労働法典策定へつながった。新労働法典案作成にあたって特に焦点となったのは、期限付き労働契約の取り扱い、労働組合の役割の縮小（特に解雇の際の労組の承認）、労働者の同意を得た場合の労働、出産休暇の短縮等であった。

これらを巡って、旧法に近い議員案と、議員案では経済成長を妨げるとしつつ、労組の力を弱め、週56時間労働を導入すべしとした政府案が議論され、結局、週40時間労働（従来通り）＋残業年120時間とし、企業が労組の承認なしに労働者との雇用契約を破棄することを可能とする新労働法典が01年12月31日に成立し、02年2月1日より施行された。

(5) 医療制度改革

医療制度改革については、無償医療サービスと商業医療サービスとのバランスが議論されており、プーチン大統領は、「国家は一定の範囲の無償医療を国民に保証しなければならない。医療部門における民間のイニシアチブを奨励することも必要であるが、有償医療の合法化という口実の下に、有償医療が野放図に拡大されてはならない」と述べつつ^(注11)、ロシア政府として有償医療に一定の歯止めをかけることもあり得ることを示唆している。

なお、最近ロシアで麻薬を主な原因とするHIV感染者が急増しているところ（本章を書いている2002年末時点で登録者は20万人であるが潜在的保菌者を入れれば100万人近くに達するとの報道あり）、ロシアとして今後、医療制度改革の関連でHIVにつき何らかの抜本的な方策をとる必要にせまられよう。

(6) 教育改革

プーチン大統領は教育は人間に対する投資であるとして、教育を重要視している。上記の長期・短期・中期プログラムでも「教育改革」は社会政策の第1項目として記してある。このよ

うな意識を有しつつ、最近次の具体的措置がとられている。

- 教育基準法案の基本採択＝初等／中等教育を11年とする^(注12)。他方、ロシア教育省は12年制教育についても実験導入^(注13)。
- 02年9月の新学年から教育省の「推薦」印か「認可」印のある教科書のみを使用^(注14)。
- 02年9月にロシア政府教育委員会設置。委員会の任務は教育分野連邦計画策定と教員の社会的保護で、委員長はカシヤノフ首相、副委員長はワレンチナ・マトビエンコ副首相、ウラジーミル・フィリポフ教育相^(注15)。

なお、02年7月プーチン大統領は、地域（連邦構成主体）が地方（市町村）と共に学校や教師の問題（教師給与未払い問題等）に責任を負うべき、また、地方が学校の維持に対して責任を負うべきと指摘しているところ、本件についても今後動きがあるものと予測する^(注16)。

(7) 住宅・公共サービス改革

ソ連時代は、企業／地方（市町村）が住宅・公共サービスの費用を大きく負担していたが、ロシアになり市場経済に移行するに際して、企業は傘下の住宅や施設を地方に移管した。右により、住宅・公共サービスは連邦建設国家委員会及び地方行政府の財政を大きく圧迫することとなった。さらに、住宅・公共サービス部門は大きく負債を抱えており、固定資産の老朽化率は65～70%に達している^(注17)として、改革の必要性が言われ始めた。

改革の基本アイデアは、住宅・公益事業サービス料金を100%住民（受益者）負担へ移すというもので、2000年の短期プログラム策定に際して活発に議論され始めた。その時点では2004年1月には全額住民負担制へ移行することが議論された。同時に、この時期活発に議論された自然独占体改革（電力改革、ガス改革、鉄道輸送改革）の議論の過程で、これら自然独占体のサービス・製品の価格を上げるべきとの議論がなされ、各地で反対集会が行われ、結局、住宅・公益事業サービスの完全住民負担は余りにも住民への負担が大きすぎるということで、結局、2001年ロシア政府は全額住民負担構想を断念した^(注18)。

(8) その他の社会保障

01年12月に出産・育児手当の増額が決定された。また、02年後半から、プーチン大統領の肝いりで身障者支援について議論が行われ、身障者手当は増額されたが、制度自体の改正には今しばらく時間がかかる様子である。

ロシアにはチェルノブイリ原発事故の処理に立ち会った軍人／消防士等に対する特別の恩

典があるが（無料都市交通費、住宅・公共サービス割引等）、乱用が多いとして、現在、軍人／消防士等の再登録を行い、保障をより厳選する方針を打ち出している。

おわりに

ロシアは、経済が好調な現在、短期的には給与・年金等の支払い額を増加しつつ、長期を見据えて市場経済に見合った社会・労働体制を構築すべく積極的に改革を進めている。

その方向性は、社会保障については、受給者をより厳選し、一定水準のレベルの社会保障は従来通り維持しつつも、それを越える分については、民間社会保障スキームを利用し、それをカバーするために保険制度もつくるということである。また、労働制度については、市場経済に見合い、国際競争力を維持／回復できるような形とするとのいうことで進められている。

しかしながら、社会保障、労働制度については、ソ連時代から提供されていた諸点もあり、国民側からの反発も無視し得ない。プーチン政権になってかなりの部分の改革が進められているが、同時になかなか議論が進まない点があるのも事実である。

－ 注 －

- 1 ソ連時代の社会保障・労働制度の各項目の実質的な価値をその当時の西側諸国との比較や対GDP比の観点で見るのではなく、その当時のソ連という一つの社会で得られる各要素の中で評価している。
- 2 1999年8月12日付けラジオ・ロシア＝RP
- 3 短期プログラムでは「行動計画“Plan deistvii”」と「基本施策“Osnovnye meropriyatiya”」との用語のセットになっているのに対して、中期プログラムでは「プログラム“Programma”」と「行動計画“Plan deistvii”」とのセットになっている理由は不詳。
- 4 2002年12月12日にアクセスのwww.economy.gov.ru/program/soderzanie.htmlを筆者の責任で取り纏めたもの。
- 5 ロシア法令集2000年8月14日、第33号。
- 6 2002年12月12日アクセスのwww.economy.gov.ru/program/srednを筆者の責任で取り纏めたもの。
- 7 2002年4月18日付けラジオ・ロシア＝RP。
- 8 2002年10月9日マトビエンコ副首相発言：同日付けモスクワ放送＝RP。

- 9 2002年8月27日付けモスクワ放送＝RP。
- 10 林雅彦「ロシアの労働・社会保障事情および新労働法典について」、p.74、海外労働時報、2002年12月号、日本労働研究機構。
- 11 2001年6月9日付けラジオ・ロシア＝RP。
- 12 2002年6月13日付けモスクワ放送＝RP。
- 13 2002年7月15日付けモスクワ放送＝RP。
- 14 2002年8月28日付けモスクワ放送＝RP。
- 15 2002年9月2日付けモスクワ放送＝RP。
- 16 2002年7月15日付けモスクワ放送＝RP。
- 17 2002年10月8日付けモスクワ放送＝RP。
- 18 2001年7月5日付けラジオ・ロシア＝RP。