

プーチン年金改革と福祉現金化政策の挫折

—ロシア年金改革動向2003-5年—

大 津 定 美

Russian Pension and Welfare Reform Policy

—Putin's Political Setbacks in 2003-2005

OHTSU Sadayoshi

Abstract

After long and heated debates in Russia, new pension laws with the so-called funded part were put into effect in 2002. The realization process in 2003 faced many unexpected difficulties and barriers, such as 1) mailing balance sheets to individual insurants, 2) extremely weak response from the insurants. Amendments were also made to the new pension laws such as, 1) reduction in tariff rates of the so-called uniform social tax (UST) from 28% to 20% of the wage bill, 2) exclusion of the middle-aged cohorts from the obligatory funded part. These amendments caused serious concern among specialists about a possible budget deficit in the Pension Fund of Russia, which could endanger the very core of the reform scheme. Against mounting worries among the population over the new pension system, the government adopted yet another radical welfare reform of "Monetization" which aims to replace various privileges for pensioners with monetary compensation. This policy angered elderly pensioners, who tried to resist through violent demonstrations and sit-ins by disrupting traffic. Furious babushka (elderly female pensioners) held demonstrations, which finally compelled concessions and rewriting of the laws on the part of the government. This failure will make the intended welfare reform even more difficult, and represents serious political damage to the Putin government, whose stable power base rested on popular support, particularly among elderly citizens.

Key words

Pension reform in Russia, Funded system and PAYG, Monetization of welfare, Pensioners' resistance to the reform, Serious damage to the Putin regime

キーワード

ロシアの年金改革, 積み立て方式と賦課方式, 福祉の現金支払い化, 改革への抵抗,

プーチン政権への打撃

はじめに

年金システムの改革は、欧米をはじめ日本でも、最も困難な課題の一つとなりつつある。しかし、社会主義から市場経済への移行期にある諸国では、経済システムの転換というもう一つの要因が絡み、その困難に拍車がかかっている。体制転換を試みた東欧諸国の中で、2004年にEUへの加盟を果たしたポーランドやハンガリーなど「移行先進国」でも、年金改革を含めた社会的ネットの再構築は、多くの痛みを伴いながら、いまだ進行中である(西村編2006)。ましてや、ロシアではこの痛みは一層激しい。小論の目的は、ロシアにおける年金改革の動向を、2003年から2005年半ばまでの期間に限定して、経済改革全体の文脈の中に位置づけて、探ることにある¹⁾。

周知のように、ロシアにおける年金改革は、2001年末に新システムの根幹をなす新年金諸法が議会で採択され、2002年1月から発効した。その新システムの概要は別稿に紹介した。また、新制度が発足した2002年における、制度化と残る問題の処理は、本誌前稿で触れた。その時点では2003年から動き始める「積み立て部分」の制度化がそれなりに進むものと思われていたが、実はこれがスムーズには進まなかった。2004年に入ると、新法の一部が早速改正(大修正)され、しかも「福祉の現金化法」(後述)が提出され、短期間に議会を通過し、2005年から発効する見込みとなった。しかしこの期待は見事に裏切られたばかりか、広範な年金生活者層から猛烈な抵抗に会い、政府は譲歩と法の見直しを余儀なくされた。プーチン政権が大衆の批判に会い「頭を下げ」なければならないという、政治的には大失態となったのだ。こうして新年金システムはその先予定通りに作動するとは、誰も期待しなくなるという状況となった。2001年から02年にかけて、あれだけ激しい議論の末に立法化に辿りつた年金改革が、基本問題が未解決のまま、どこかに置き忘れたかのようになった。本稿で「プーチン年金改革の挫折」というタイトルを選んでいるのはそのせいである。どうしてそうなったのか。以下では主にロシアの新聞報道を頼りに、状況を整理してみよう。

1) 筆者はロシアの年金改革について、いくつかの中間的な研究を発表してきたが、本稿もその中の一つであり、直接的には本誌の前号(大津2003)への続編をなすものである。また行論の都合上、(大津・田畑2006)の大津分担執筆部分と若干重なる項目があることをご寛恕願いたい。そして本稿は、一橋大学経済研究所における「世代間利害調整研究プロジェクト(PIE)」から支援を受けた研究成果の一部であることを記し、謝意を表したい。なお、引用する新聞の発行月日は「新聞名」のあと2004年2月3日号は040203のように略記する。

I 年金改革—立法継続と制度化, 2002年—2003年

I-1 新年金法の発効—2002年

ロシアの年金改革は、エリツイン政権の下での2度の流産のあと、プーチン政権による仕切り直しで、2001年の春から立法努力から始まった(大津2003)。その年の末12月に新制度を基礎付ける3つの連邦法がまとまった形で議会を通過し、2002年1月から施行された。

もう一つ、新年金システムとの関連で重要な、④税制改革に関する追加的立法、がある。強制年金保険の企業からの払い込みは、すでに2000年から、統一社会税という形で国庫に一括納入となっていたが、これからの租税控除を義務的年金保険としてロシア年金基金へ納入することを承認する改正法も成立した(連邦法No.198, 2001年12月31日付)。(これら①-④を「2001年パッケージ」と呼んでおく、²⁾)

他方では、立法面からだけみても2002年に残された重要な法案があった。⑤「年金資金投資法」、⑥「民間年金基金法改正法」、⑦「職業年金法」の3本である(以上略称、詳しくは、大津2003, 大津・田畑2006参照、これも便宜上「2002年パッケージ」とよぼう、³⁾)。

⑤「年金資金投資法」は、積立方式への移行で、払い込まれる年金保険の内の積み立て分(賃金の2-6%, 年齢などで異なる)を、誰が、どう運用(投資)し、どう管理するか、そのルールと責任者を定めるものである。

⑥「民間年金基金法改訂法」は、そうした資金の受け皿として台頭している「民間年金基金」が新たな環境で十分に働けるように、「旧民間基金法」を改訂し、補足を加える、というものである。立法プログラムでは当初予定されていなかったのも、この「割り込み」

2) 前稿(大津2003)との重複をいとわずあげておくと、

- ①「ロシア連邦における国家年金支給について」は国家予算移転による社会年金を規定
- ②「ロシア連邦における強制年金保険について」は保険者・被保険者個人・被保険者の権利と義務、義務的保健への納入手続きを規定し、被保険者の年齢と職種に応じた納付率を規制する。
- ③「ロシア連邦における労働年金について」は労働(老齢)年金への資格認定要件と基準を規定する

以上について、詳しくは大津・田畑2006, 篠田2006, を参照。また法令の英文名は Afanasiev, 2003.を、ロシア語名は大津2003参照。

- 3) 「01年パッケージ」の成立により、積み立ては実際に02年1月1日から始まったにもかかわらず、ルール不在で差し当たり「ロシア年金基金」の金庫で眠らざるをえない。これを目覚めさせ、働かせるルール作りが急がれたのである。

をどの程度許容し、またリスクを管理するか、それが問題となった。

⑦「職業年金法」は新たな立法で、「01年パッケージ」の準備過程でも当初から予定されていたが、⑤⑥との関係で成文化に時間が掛かり、02年に成立が期された。(以上の法令に関する資料はいずれも、www.pensionline.ruでアクセス可能)。

こうした立法継続の結果はというと、02年末の時点までに、⑤⑥は成立したが、⑦はまた間に合わず、03年にも、そして後述する04年の改革の挫折によって、05年にはほぼ忘れられた形に近い。以上の立法過程と残る問題点については、拙稿(大津2003)の参照を願いたい。行論の都合上、プーチン年金改革の課題と成立した新たな年金システムの要点を整理しておこう。

I-2 課題と新年金システムの要点

I-2-1 「プーチン年金改革」の課題

もともと、プーチン政権による年金改革の課題は何であったか。それは、私見では次の3つの次元に整理できる。

- 1) 従来の賦課方式PAYGでは、高齢化と少子化のもとでは財源がもたないことは明らかなので、これに「積立方式」を加え、段階的にその比重を増やしていく必要がある。その最適なシステムの設計と移行措置の具体化が問題。これを年金の「非国家化」の課題と呼んでおこう。
- 2) 新たな「非国家年金」、「企業年金」や「任意年金保険」の位置付け、社会的監査のあり方など。これらを、金融・信用面での制度と機能がなお脆弱なロシアで、市場経済の条件を生かすかたちで、どう確保するかが問題だ。これは社会主義時代に存在しなかった「年金市場育成」の課題といえる。
- 3) 社会主義時代のゆがんだ体系の修正。軍人や特定産業・地域の優遇策が年金制度の面で補う目的でとられた(現役労働市場との関連)、またペレストロイカの経済混乱の中で実質年金支給額が低い(所得代替率が低い)のを補う種々の恩典や多くの社会的ギャップや不公正が生まれている。これをどう是正するか。これは「脱社会主義」の課題といえる。

こうした課題にどう応えていくか、これはロシアだけでなく、また移行経済諸国だけでなく、先進市場経済諸国にも共通な問題となっている。とはいえ、ロシアでは、旧システムが破綻していることは明らかだ。受給権者が正当に年金を受け取っていないという国による「法律違反」が続いた上に、インフレと就業者激減で実質目減りが巨大な規模にのぼるなど。しかも、エリツイン時代に2度にわたって試みられた年金改革がすべてご破算

となり、まさにプーチン改革が文字通り「3度目の正直」となるべく期待がかけられた。新たなシステムへの飛躍をどう準備し、何が実現しつつあるのか、以下で政治・社会動向も含めて追ってみることにしよう。

I-2-2 新たな労働年金システムの主要な内容

新たな労働年金システムの主要な内容は、①基礎年金(国家予算で保障)、②労働報酬に応じた年金保険部分(義務的拠出)、そして③任意の積み立てによる任意保険の3つの柱(3ピラー)方式とする。と同時に、②の年金保険部分は義務拠出であるが、所得比例による保障部分(従来どおり)と積み立て分の個人運用部分(貯蓄・投資利益比例、新設)とに分かれる。(詳しくは、大津・田畑2006、及び篠田2005参照、⁴⁾)

これら新システムは、何よりも、上記課題の第一、年金の「脱国家化」の課題に答えようとするものである。そして法律は何とかできたが、また改革の目玉である第3の「積立部分」の投資・運用に関する制度化・実施の歩みが、2003年初頭から開始されたのだが、年末にはその進行が怪しくなった。そして、2004年からは第3の課題である「脱社会主義化」に「福祉の現金化」で一挙に対応しようとする「勇み足」のために、2005年末には本来の年金改革も福祉改革もともに挫折してしまうという状況となった。

I-3 制度化への障害—非効率な年金行政と反応しない被保険者

「年金改革の第一段階は終わった」。これはプーチン大統領の2003年5月の年次教書での宣言である。具体的には、年金の平均支給額が、長い間貧困ライン(最低生存費)以下だったのが、2002年にはついに100%(同額に追いついた)になった、というのがポイントだ。確かに、法制化作業は、職業年金法は除いて、おおむね終わった。しかしその法の導入と制度構築にはまた別の深刻な問題があることが、この年次教書から程なくして明らかになってきた。年金行政の非効率と被保険者大衆の無関心である。

I-3-1 「積立分個人残高通知」問題—2003年

すでにI-2で触れたように、新年金システムの新機軸の一つは、強制労働年金保険のうち「個人口座」に振り込まれる「積み立て部分」である⁵⁾。振込みは02年1月から始ま

4) 保険部分からの払い込み額の大きさは、保険加入者(企業)から連邦年金基金への払い込み額など種々の要素に依存する。保険部分の支払いに当てられる資金はロシア連邦年金基金に蓄えられる。「積み立て部分」は個人口座に入り、年金基金の蓄えからの収益によって増減する。積み立て部分のみが被保険者から通知のあった非国家年金基金の一つに移転されることになるが、実際に可能となるのは2004年初めからである。

5) この強制労働年金保険は、企業が国庫に納める「統一社会税」の一部としてロシア年金基金に納入するもので(賃金の28%)、そのうち基礎年金・所得比例労働年金部分は基金が管理するが、これらを差し引いた残りの「積み立て部分」(2%-6%、年齢により異なる) ↗

り、毎月口座に蓄えられていく。「年金資金投資法」(前記1-1の⑤)によると、「積立部分の残高」に関する通知が、8月はじめまでに、被保険者各人にロシア年金基金から届けられることになっている。しかし、夏を過ぎても受け取っていないという苦情が多く伝えられ、巷間で問題視され始めた。政府は期限延期の特別措置などで対応したが、年金業務の不備が露呈された形だ。後のズラボフ年金基金総裁の公式報告では、「個人口座勘定の通知は03年11月1日現在、4060万人に郵送したが、受け取ったのは3800万人、残りの250万人分は国内のどこかを彷徨っている」(「イズヴェスチア」031203)という。

通知遅延の原因は、ロシア年金基金による被保険者情報管理が杜撰で、現住所が正確に把握されていない、膨大な量の郵送作業が滞るなどにあるが、基金側と郵便局側とが、互いに相手を非難する場面が繰り返された。政府はこうした「法律違反」を、通達や政府決定による期日の変更などで場当たりの対応した。この「遅延問題」は、04年にも繰り返されたが、2005年には状況はかなり改善したようだ。「今年の個人勘定残高の発送業務は8月末に完了した」(「ロシア新聞」050831)という。とはいえ、2年以上にわたって続いた「遅延問題」は、全国に10万余の職員を抱える大組織であるロシア年金基金の業務がいかに非効率かを世に曝け出すことになった。それが国民の年金改革への不信を募らせる第1のブローとなった。

1-3-2 受託会社選択問題

さらに、第2のブローが年末にかけて表面化した。前記⑤「年金資金投資法」では、個人口座勘定の残高通知を受け取った年金被保険者が、資金の運用を委託する会社を、財務省が認定した55の「受託会社」⁶⁾のリストからどれかを選択し、それを年金基金に通知することになっている。しかしこれを実行する人が非常に少ないということが明らかになったのである。残高通知を受け取った被保険者で、11月末までに(03年の場合、当初は9月末までであったが延期された)に、ロシア年金基金に対して、受託会社選定の表明があったのはわずか4万5千人に過ぎなかった(残高通知受領者の0.1%)。慌てた年金基金からの圧力もあってか「駆け込み通知」が行われ、12月末での表明者は70万人に急増した。しかしその比率はなお2%以下に留まるという(「ノーブイ・イズヴェスチア」031201)。

↘は差当たり基金の被保険者個人口座に積み立てられる。

- 6) 2003年9月5日、財務省は年金貯蓄の運用受託会社選定の入札会の結果を発表、それによると、申請59社のうち、55社が指名を受けた。(受託会社リストは、www.pensionline.ruに見られる)。なお、その後運用委託先の範囲は、非国家年金にも広げられるなど、種々の変更がなされた。またそれを巡って、金融業界・政府財務省・年金基金などが熾烈な論争を展開、大きな年金資金がロシアの金融システム育成にとって如何に大きな意義を持っているかを垣間見ることが出来るが、ここでは詳述する余裕がない。別稿を期すしかない。

運用の委託希望者がかくも少ないのはなぜか。被保険者が受託会社について十分な情報を持っていないことが理由の一つであろう。基金側は受託会社の国民へのPRが足りないといい、会社側は基金や政府に説明責任がある、とお互いの批判は04年秋になっても続いた。さらに、05年末になっても状況はあまり変わっていない。2005年12月1日現在で、受託会社などに運用を委託すると申し出た被保険者の数は、ロシア全体で24万人強に過ぎないという⁷⁾。これは、強制積立保険の有資格被保険者4060万人の0.4%に満たない。(ロシア年金基金広報資料2005年12月21日、www.pfrf.ru)。

それにしても、積立資金の個人責任運用制度によって、年金額の低さを補い、年金基金の財政赤字の不安への備えにしようという、年金改革の狙いは、早くも外れかかっていた。その理由は、民間金融会社に関する情報の不足だけでなく、国民の多くが政府も金融会社もともに信頼しておらず、そもそも「年金資産」とは何か、その「運用」とはどういう意味か、株式投資や信託会社など自分には何の関係もないと思っている人が圧倒的多数を占めるという事実にある。これは、前節でみた、改革の課題のうち、第2の「年金・金融市場育成」の課題の部分が、大きく立ちはだかっていることの証左であろう。

と同時にこの「反応なし」被保険者(ロシアでは「お黙りさん」と俗称)の「積立資金は」、ロシア年金基金が自動的に政府金融機関の「対外経済銀行」に運用を任せることになっており、その運用益は高くはないが「信用」の点で勝っており、国民の多くは結局これを選択している、ということになる。問題はそれでよいかということにあり、2005年を通じて「お黙りさん」対策が一つの政策課題となり続け、いまだ有効な策は出されていない(2006年初頭現在)。これもプーチン年金改革の頓挫の一つの証左である。

7) 運用委託のために、ロシア年金基金から積立資金の移転希望者のうち、非国家年金基金への希望者が19万7千人強と一番多く、他には、受託会社4万3千強となっている。

もっとも、同ロシア年金基金広報資料によると、2006年1月1日現在、被保険者からの通知は72万8668件となり、04年末の37万5800強と比較して93.9%の増加となったという(同2006年2月28日、www.pfrf.ru)。この急増の理由、また、04年末の数字についても、なお検討の余地があるので、ここでは暫定的情報としての注記に留めておきたい。

なお、05年から、委託表明手続きにかんする一部細目変更がなされた。「ロシア新聞」(050831)によると、残高通知の郵便に「今年から、受託会社選択の通知書を同封しなくなった。04年に反応したのは4-5%の被保険者のみで、それ以外は「お黙りさん」、彼らの積立分はロシア年金基金を通じて自動的に「対外経済銀行」に運用を委託することになる。そこで「用紙節約のため」同封しない。希望者は地域の基金で用紙を受け取る。受託会社選択通知の期限は12月末となったので、時間は十分ある」というのが変更の理由のようだ。

II 改革路線の「修正」か「前方展開」か—2004年

2004年3月、プーチン大統領は大規模な行政システム改革と内閣改造を打ち出した。そしてこれによって、ロシアにおける年金改革戦線の布陣が大きく変わることになった。首相のミハイル・カシヤノフ氏は更迭され、ミハイル・ドミトリエフ氏は経済産業貿易省次官を解任され、戦略センターに下野した。年金基金総裁ミハイル・ズラボフ氏は、新設・統合の「保健・社会発展省」⁸⁾ 初代大臣に就任した(3月9日)。ロシア年金基金総裁の後がまにはこれまで年金分野の専門家としては無名に近いゲンナージ・バターノフ氏が着任した。いわば「改革急進派」「市場原理主義」のミハイル・ドミトリエフ氏が降格され、積立年金にたいしてかつては「慎重派」であった、ミハイル・ズラボフ氏が大幅昇格するという「逆転人事」である(大津・田畑2006参照)。こうした年金改革戦線の布陣変更は何を意味するか。「慎重派」ズラボフ氏が、綻びが見え始めた新システムをより現実的な方向に修正するのか、それとも新システム立ち上げの「最後のひと押し」をするために「前方展開」を策するのか。運命は一年も経たずに明らかになった。

II-1 年金法改正と中年層の除外

新システムの綻びの一つは、新システムが想定する労働年金保障と旧法で認定された受給者の年金額の保障とが食い違い、その場合の救済措置が十分でないこと、またそのための財源措置が十分に考慮されていないことなどに、現れていた(篠田2006)。そこで急ぎの対応として、「積み立て分」の強制納入制から中年層を除外するという提案となった。2004年4月に提案された年金法の改正で、1967年以前生まれの国民は、現行法の規定する「強制積み立て」からはずし、任意積み立て納入制に変え、そのために使用者が年間賃金の4%を納入する。この改正案も問題含みであった。これに対して住民から提訴され、4月にはその法的不備を憲法裁判所から指摘されることにもなった。

議会でも強い反対論が起こった。上院の年金問題円卓会議では、これは国民の年金改革への理解を困難にし、将来の年金参加者の道を狭める、という理由から上院議員は猛烈に

8) 政府決定2004年4月6日N153「ロシア連邦保健および社会発展省の諸問題」による。この省には、雇用局、消費者保護、健康保険管理局、年金局事業の連邦保険局、強制医療保険などが含まれ、これら諸機関のコオーディネーションも大事な機能となる。

(http://www.mzsrff.ru/org_fond/060424)。新大臣に就任した前ロシア年金基金総裁ミハイル・ズラボフ氏は、前労働大臣ポチノク氏と立場が逆転するかたちとなり、今後の社会政策分野における改革の路線全体を統括する責任者となった。

反対した(www.rosbalt.ru, June 8, 2004)。しかし、7月20日には議会を通過した(連邦法N.70号)。これによると、1955年から1966年までに生まれた男子は(女子は1957年から1966年)、強制労働年金の積立部分から除外されることになった。改正条項は2005年から実施される。この中年層は働き盛りで年金払い込みの大きな担い手層であるにもかかわらず、年金改革の目玉である「積立システム」から排除されたと言うことは、従来の「賦課方式」に戻ることであり、プーチン年金改革がその屋台骨を失うことを意味する。いかにも拙速な対応と評するしかない。

さらに同改正法(連邦法70号)は、企業が払い込む「統一社会税」(まず国庫に納め、それから年金基金に移転)を、従来の28%(賃金の)から20%に引き下げることが規定し、これも2005年から実施するとしている。これは、企業側から不満の強い統一社会税の軽減には以前から減税の約束を強いられていたこと、またこの減税によって企業の「やみ給与・第2給与」の慣行を抑制する、という狙いもあった。しかし、ここから、年金基金の収入は大幅に減少することは必定であり、将来の財源不足は明白かつ一層深刻な課題となった(詳しくは大津・田畑2006、特に長期的な年金財政問題は同田畑氏執筆部分参照)。

これら二つの措置によって、強制労働年金とその中の積立部分の個人責任による運用の可能性を開く、というプーチン年金改革の柱は殆ど崩壊したといっても過言ではない。一体何のための改革劇だったのか。しかし、プーチン年金改革を支えてきたズラーボフ大臣の「改革の危機」への対応はこれには止まらなかった。さらに大胆に「前方への展開」を開始したのだ。それは「現物福祉の現金化」政策と言われるものである。

II-2 路線転換とその背景

現金化政策はもちろんズラーボフ大臣の独創ではない。発案者はイーゴリ・ニコラエフ氏(ある民間会計審査会社の統計分析部部長)で、彼が2003年夏書いた、恩典制度の現状分析報告書の中で、現金化政策を提案、現行の現物支給制度が如何に非効率かを説明していた。他の国の経験では、たとえばポーランドの例では、2004年5月から、社会福祉政策の見直しを実施する。個人名宛の福祉を強化、現物を現金に転換するという。しかしロシアとは状況が異なり、恩典を受けているのは人口の5%のみである。〔コムソモリスアカヤ・プラウダ〕050126)

もう一つ、「前方展開」への「ひと押し」があった。プーチン大統領は、5月の議会に送った「2004年大統領年次教書」で、より大きな社会政策体系の抜本的見直しに着手する必要があることに言及、見直しの基本理念を語っている⁹⁾。経済が成長軌道に乗っている

9) 『経済の諸問題』誌2005年5月, p.5 (BopEk05-5, p.50)

なかで、「社会分野」における改革が最も遅れており、その早急な解決が喫緊の課題であることが強調されている。2001年からの年金改革が進んでいるという「成果」の上になつて、いまや医療や住宅など国民生活の根幹にかかわるシステムの再編が必要だ。そうした社会政策・福祉ポリシーミックスの中でも、現金化政策は大きな位置を占めている。

見直しが必要とされる理由は、これまでの福祉システムは、膨大な数の細分化された個別的・特殊な給付制度（現物・貨幣）からなりたっており、それが福祉政策の体系を大きくゆがめていることにある¹⁰⁾。福祉受給資格認定と支給実務作業にも膨大な人手を要する。またそのための財政負担も大きく、その軽減が必要である。「労働年金改革」が一応軌道に乗りかけたという認識になつて、住宅や医療などを含めた社会生活の基盤を、先進国で見られるような、市場経済に適合的な形に再編する必要があった。それは国民には不人気な政策となる恐れはあるが、しかし実施しなければならない。問題は、この再編をどのような形で、どの時期に提案し実施するか、その政策オプションは極めて大きな社会的影響力をもち、その実施には高度な政治的な配慮が必要だという点にある。

Ⅲ 福祉現物支給から現金化政策へ—2004年—5年

Ⅲ-1 福祉現金化政策の内容

現物支給福祉の現金化政策とは、広範囲に存在する現物支給の「恩典」「特権」（無料の医薬品、無料または割引の列車運賃など）を一部は廃止し、一部はこれに替る現金支給とするものである。旧ソ連時代からのものや移行期に導入されたものが多数存在し、いわば社会主義の名残りであるだけでなく、年金改革や新たな福祉制度の構築にとって障害となる、と改革派からは看做されていた。この改革に、プーチン政権はいよいよ手をつけようとしたのである。

その方向に沿った新たな法案がズラボフ健康保健社会発展相によって提出され、2004年7月2日下院での審議（第一読会）が開始された。法案は「現金化法案」と簡略な俗称が与えられた。それは、その正式の名称があまりにも長く、一口では誰も語れない代物だからでもある。新聞も「膨大な数の法令の膨大な修正を含む膨大な分量の文書である。政府が意図するのは、社会主義時代とベレストロイカ初期に出来上がった社会政策と社会福祉

10) 福祉の歪みの一つは、労働年金が「国民皆保険」の方向で整備されつつある状況で、これまでの恩典が存続することは、その整備に障害となる。とりわけ、少子化・高齢化が急速に進むロシアで、出産・育児に対する社会補助は極めて少なく、老人・身体障害者への福祉が極めて大きな比重を占めているのが特徴で、これも是正を要する（タチアナ・マレバ「ロシア新聞」050609）

の広範囲の見直しである、「(「ロシア新聞」040702)」と書いている。

「独立社会政策研究所」の調査によると、ロシアには財政支出による種々の社会的扶助が1000件以上もある。連邦レベルだけでも156種類以上の援助・手当て・付加級・恩典などがあり、給付を受ける住民のカテゴリーも軍人・幼児・障害者・就学中の青年など等236種類に及ぶ(www.socpol.ru)。

こうした恩典受給権者の総数は、全人口1億4350万人のうち、連邦予算枠対象者が1620万人、地方(連邦構成主体)予算枠対象者が350万人、計1970万人(重複も含む)に達する(保健・社会発展省パンフレットによる)。2005年から予定されている財政支出(連邦予算にかかわる社会補助のために計上されている予算額)は総額2086億ルーブル(全経常予算の6.7%)に上る。

この現金化法案は、重要法案であるにもかかわらず、議会におけるまともな議論もなされないままに、7月第一読会から異例の速さで、第2、第3読会を通過、8月には大統領の署名を得て、即時立法化された。これが「連邦法No.122号」(2004年8月22日)で、通称「122号法」とも呼ばれるようになった。いかにも「駆け足立法」の感を否めない。新法は、これまで恩典を保障したソ連時代とロシア時代になってからの41の法律を無効とし、他の関連法規155件の修正を含むものであった(www.pensionline.ru, August 3, 2004)。こうして退職者や退役軍人、障害者やチェルノブイリ汚染除去作業従事者など、数百万の人々への手当てや便益をあっという間に廃止し、2005年1月から施行されることになった。

Ⅲ-2 現金化法への疑問と批判

2004年夏の議会審議から2005年冬の高齢年金生活者による果敢な街頭行動に至るまでに展開された社会的な激動(ジャーナリズムは「バプシユカ革命」と呼んだ)は、政権の後退を余儀なくさせたほどだ。なぜそうした拙速を行ったのか。微妙な社会的影響力を持つ政策について、プーチン政権がナイーブでありすぎたことを物語っている。このプロセスをいま少し立ち入って検討する必要がある。

Ⅲ-2-1

問題のひとつは議会運営にもあった。提案準備・広報が不十分、審議時間が短い、議員でさえ内容を知悉していない人が多い、与党「統一ロシア」では急ぎ「法案説明パンフ」を配布、第3読会(最終、採決)への準備に備えたほどだ。与党が圧倒的多数の議会ではほぼ自動的な「賛成多数で可決」となったが、後に与党内部にも異論が出始め、野党議員の「ハNST」などを含む種々の抵抗を生むもとなった、などプーチンが掲げる「法と民主主義」に悖る局面が多く見られた。国民大衆とりわけ直接かかわる年金受給者への説

明と理解を取り付ける丁寧な広報やPRは皆無であった。これがその後、特に冬になってから、多くの不満や抵抗、抗議行動を誘発するものになった、と考えられる。

もちろん、法が進める「福祉再編」、その内容がいちばんの問題だ。いま少し具体的に、何をどう変えようというのかを見ておこう。「現金化法」が狙う福祉再編には3つの方向性がある。

- (1) 恩典受給資格と支給方法の大幅見直し、一部を廃止し、一部を改正する。
- (2) また改正には、現物支給恩典を現金支給に変える。そのさい現物廃止の補償として、「450ルーブルの福祉パック」を毎月支給する。現金化といわれる所以である。
- (3) 恩典受給資格者を連邦枠と地方枠にわけ、支給資格を正確に査定、支払いも定期化する。

いま少し具体的にみると：

(1)では、すでに触れた、退役軍人、障害者やチェルノブイリ汚染除去作業従事者など、厳しい生活を強いられている数百万の人々への手当てや便益が廃止される。他方、2005年の国からの補助金には2086億ルーブル（R）が当てられている。その内訳は：

- | | |
|----------------|---------|
| ①現金受け取り | 1176億R; |
| ②医薬品支給に | 483億R; |
| ③サナトリウムでの療養と旅費 | 121億R; |
| ④郊外鉄道運賃 | 58億R; |

（保健・社会発展省の広報パンフレットから。www.mzsrrf.ru）

(2)では、政策新機軸として「440Rの社会福祉パック」の提案で、その狙いは「福祉を現物から現金に」という新たなシステムへの移行期の困難を緩和することにある。この間の補償として支給される月440Rのうち、月40Rは近郊電車の利用代金として、鉄道関係事業者が引き受ける。350Rは、以前は無料ないし割引価格で提供されていた医薬品の代金、残りの50Rはサナトリウムでの治療費に当てる、という計算である（同上）

(3)では、連邦と地方への予算権限の区分と権限委譲が予定されている。公務員給与のインデクセーションを行い、農村住民（教員・医師・その他）への連邦予算からの付加給支給停止と地方政府への委譲。2005年から開始し、こうした支払い義務の遂行はそれぞれのレベルでの決定にゆだねられることになっている。恩典について具体的には、連邦予算から支払われるのは42種類、地方予算からは3種類で、後者には労働ベテラン・軍後方担当・被抑圧者が入るが、これが大きな問題の原因に。恩典額は大きくないが、恩恵を受ける人の数は最大だ（クドリン蔵相の説明、「ロシア新聞」2005年3月12日）。

これらの福祉再編方向にたいして、それぞれの該当者は異なった反応を示すだろうが、時間が経てば、賛成ないし受け入れ側が多くなる、と政権は読んでいた。事実、農村居住の高齢年金生活者は、滅多に鉄道を利用することがないから、(2)の措置が実施されて「黙っていても現金が貰えるなら」と、現金化を受け入れる者も少なくない。しかし、ダーチヤに出かける、あるいは遠くにあるサナトリウムに時々出かける都会の年金生活者は無料の「近郊電車キップ」は、絶対に譲りたくない。こうして、様々な対応がありうるのだが、徐々に明らかになってきたことは、現金化に反対する人が多数を占めてきたことである。

しかも、現金化法は、(3)にあるように、地方自治体への権限委譲といいながら、実は財政責任を地方に押し付けるものである。ここから地方の中には現金化法の施行に対して否定的な態度をとる、ないしは導入を先延ばしし、その間の措置は地方独自のルールで対応しようとするものも出てきた。たとえばモスクワ市は所得が最も高く、財政もどこよりも豊かだ。そのルシコフ市長が現金化法を受け入れられないとして、裁判所に訴えた¹¹⁾。周知のように、ロシアの地方財政は大幅な中央からの「地方交付金」で成り立っているが、地域の経済状況は大きく異なり、財政状態も格差は激しい。これを現金化法は適切に考慮に入れていなかったために、法の執行が地域によってまちまちと言う状況を作り出した。また、法律論から見ても、現金化法には「本質的な欠陥が内在する」という批判もある¹²⁾。現金化法でゆれた2004年を振り返ってクドリン蔵相自身が「改革の代価は高い。ロシアでは昨年までに、社会政策における義務を果たしていない、その税源が確保されていない、など多くの問題が累積している。幾多の法律条項が実行されていないまま残っている。2004年は失われた1年だ」と語っている(「ロシア新聞」050312)。

Ⅲ-3 現金化への大衆的抗議—「バーブシュカ革命」

こうした「改悪」に対して、従来はプーチン政権にたいする「静かな支持者」であった

-
- 11) 現金化政策でルシコフ提訴(「ロシア新聞」05年2月18日)。同市長は、憲法裁判所に異議申し立て、痛みを最小限にしようと努力、旧来の現物福祉は殆ど維持、現金払い不要にすると。異議申し立ては、特に障害者・高齢者を採用した企業に現金化法不要にする、また障害度認定の事務作業に長時間かかることを訴える。現金化法は150の連邦法の改正を必要とし、その関連法の書き換えなどもまだ間に合わないものが多い、など不備が多い。この異議申し立てに対して、立法責任者グレイズロフ下院議長は、「受けてたつ」構えと。
 - 12) 法律家ナタリア・レベデヴァ女史は「連邦法122号—その法律面・社会面での帰結」と題する論文で、現金化法はこれまでに構築されてきた社会保護(恩典や保障や補償)のコンセプトと制度の全体を根本的にかえてします。この法律には本質的な欠陥が内在し、この欠陥は法律の面でも社会生活の面でも否定的な結果をもたらす恐れがある、警告している(『人間と労働』誌2005年4月号)

年金生活者大衆が怒りを顕にし始めた。議会通過があまりにも急速に行われたために、議員ですら法案の中身を正確には知らない者も少なくなかった。また、法案に反対する万余の市民の抗議行動が街頭に出て、議場の外で警官と衝突を繰り返すなど、国民の反感は全国に広がった。急進的な「国民ボリシェヴィキ党」のメンバーは、ズラボフが大臣を務める健康保健社会発展省の建物に立てこもり、バリケードを築くなど過激な行動を試みた。この頃世間では、ズラボフは毎日防弾チョッキを着込んでいる、という噂さえ流れていた。

特に抗議行動が顕著になったのは、新法が施行される2005年1月である。この年の冬は100年ぶりの冷え込みという地域もあるなど、ロシアは雪と氷で冷凍庫の中にあった。にもかかわらず熱い抵抗が繰り返されたのである。とくに激しい状況はモスクワ郊外のヒムキで起こった。老人たちはレニグラード街道を閉鎖し、数時間に渡って通交を麻痺させ、シェレメチエヴォ空港の営業にも大きな影響を与えた（「ロシア新聞」050112）。抗議の街頭行動はサンクトペテルブルグ市やサマラ市など地方の都市でも毎週のように繰り返され、デモと座り込み、規制に入る警官隊との市街戦、まさにロシアは騒乱状態となった。バプシュカたちは口々にズラボフを罵り、プーチンにその解任を要求、さらにプーチンにも悪政の責任を取れ、と迫った。

モスクワでは違法デモの規制強化に乗り出した。ヒムキが属するモスクワ州の知事ボリス・グロモフは、許可なしの集会（その広告や老人を街路に誘うなどの行為も含めて）は組織的な挑発とみなし、刑法犯として訴える、という厳しい声明を発した。「人が高い給料や年金、そして安いサービスを求めるのは当たり前だ。しかし、いまこの国で年金や賃金を急激に引き上げることは不可能だ、ということも同時に理解しなければならない」（「ロシア新聞」050112）。しかし「忍従にも限界がある」というのが立ち上がった人々の本音であろう。

こうした大衆的なプーチン批判は、プーチンが政権についてから初めての出来事となった。それはちょうど100年前、1905年厳冬の1月の「血の日曜日」事件にも比することが出来るかもしれない。今回は、デモによる死者こそ出なかったが、政権側が受けた痛手は大きかった。

こうした「バプシュカ革命」の威力は政府に譲歩を迫るに十分で、年金額の引き上げ¹³⁾、

13) バタノフ年金基金総裁の年末記者会見によると、2005年には年金引き上げを3度実施しただけでなく、2008年までには年金額を3倍にまで引き上げると。さらに2006年1月支給予定の年金を年末に「前倒し支給」したので、国民は「年金前払いでいい新年」を迎えることが出来る（「ロシア新聞」051228）、細かい「気配り」を見せている。

あるいは「現金化策」の緩和や停止が行われた。また地方によって様々対応がなされ、独自のルールを敷いているので、現状の全体図はなお描き難いほどである。しかし、重要なことは、リベラル改革派の辞任要求は、大衆の人気に頼ってきたプーチン政権にとって深刻な打撃となったことである。

Ⅲ-4 フラトコフ首相への「不信任案」と政府の対応と

政権党が絶対多数を取っている議会でも、批判派から提出されたミハイル・フラトコフ首相への「首相不信任案」を拒否することは出来なかった。幸い投票では生き延びたが、これを防げなかったことに、パーブシュカ革命で受けた打撃の大きさが現れていた。2004年初めまでは、年金改革戦線での勝者であったズラボフは、2005年初めには国民に最も不人気な政治家に一挙に転落してしまった。

不信任は議会で否決したものの、政府は大衆の「暴力的抵抗」の再発を恐れて、法の修正に乗り出し、そのための「現金化政策修正推進本部設置計画」を発表した(「ロシア新聞」050222)。前日開かれた連邦会議の科学等委員会の会議で、議員と政府閣僚は推進本部の作業項目リストを作成、国民の大衆的不満、その爆発の再発防止措置を講じることとした。

保健・社会発展省の専門家は、爆発の原因を分析した。全国で恩典を受けられる国民は1400万人(人口の10%)あり、2005年の医薬品保障用に510億Rを確保、額はこれで十分だが、地域の指導者の対応が遅滞しがちで、改革は頓挫するかもしれないと指摘。上院議員もこれを懸念していると。また、会計検査院によると、2005年1-2月に健康保険分野で実施した調査によると、改革に矛盾する状況が見られる地域が34あるという。サンクト・ペテルブルグの事例はこの状況を良く物語っている。今年最初の1.5ヶ月で医薬品の受け取りが満足に出来たのは32%に過ぎない。書き出された17万7千件の処方箋のうち4万3千件がいわゆる時間遅れのサービス、つまり薬局には必要な薬は無かった(同「ロシア新聞」050222)。

財務省は必要な財源は期間内に全て手当てしているが、地方では恩典受給権者への薬の備蓄はごく緩慢にしかすすんでおらず、政府が作成した提供薬品リストは修正が必要と見られている。自然発生的な抗議行動に走らないように、政府と議会は「緊急措置」をとると約束している。保健省次官は新たな薬品リストを3月末には作成する、そのリストはかなり範囲が拡大されているという(同「ロシア新聞」050222)。

保健省は作業本部を設置して、政策の見直しを推進、会計検査院も地方政府が中央から交付された薬品購入資金を正しく支出しているかどうか、定期的なチェックを行う意向である。

こうして、2004年にプーチンとその取り巻きによって提案・推進された新たな社会政策方針は、政権基盤の弱体化を招き、社会改革を政治的には一層困難な課題にしてしまった。健康保健・社会発展相ミハイル・ズラボフ氏は、テレビチャンネル「ロシア」2005年1月22日でのインタビューに答えて、「これは私自身の責任であり、失敗だったことを認める。正直に言って、この問題は地方が独自に解決するものと考えていた。しかし良くみるとそれは不可能だった」。

こうなった原因の一つは、政策策定と提言の段階で、内容の検討がごく狭い大統領府内の一部政治家の間でなされるだけで、これを広い範囲の検討に委ねず、しかも短時間で上から押し付けるタイプの政治的手法に依拠していたことにあることは明らかである。

にもかかわらず、ズラボフ健康保健・社会発展相は「社会福祉労働者の日」に職員を前に演説、「政策の成果少くない」と強調。現金化政策に一定の評価を与え、さらに2004年に年金引き上げを2回実施（4月と8月）、また2008年までに年金倍増の計画など。さらに、賃金未払いも減少、雇用状況も改善したと強調。「改革を批判する人も多いが、改革は必要」と締めくくった（「ロシア新聞」050609）。部下職員の前では弱気は吐けないという訳だ。

おわりに

以上、年金改革の頓挫と現金化政策という「福祉政策の前方展開」の動きを見てきた。ここで、福祉見直し政策の失敗が政権にとってどのような意味を持つか、政治学者ミグラニヤン氏は次ぎのように述べている（「ロシア新聞」050126）

「これはプーチン政権にとって初めての「茫然自失」の事態だ。これまで、政治的リベラル派とビジネス・リーダーはどう見ていたかといえば、プーチンは明らかにラジカルな経済改革の第2段階、その正念場へと歩を進めつつあり、最も困難な課題に向かいつつある。リベラル派は絶えず、福祉の現金化と住宅サービスの改革、これこそ最も重大で痛みを伴う転換だ、それゆえに第一の重要性をもつ必要な改革だとみなしてきた。これを実施できるのは、国民の支持を十分に受けてきたこの政権、この大統領だけに可能な政策だ」と。しかしそれが失敗した。

プーチン政権下での経済成長と原油価格の高騰、経済の全般的な改善によって、国民の所得はわずかずつではあれ上昇した。こうした状況を背景に多くの人が今後も生活が良くなると期待を大きくしていた。ところが、現金化政策は逆にこの期待を引きおろし、年金者や弱者が社会から除け者にされつつという懸念を与えた。これが大衆的な抗議行動へと

駆り立てた大きな理由であろう。

ほぼ1年経って2005年を振り返り、国民はどう評価しているか(「ロシア新聞」2005年12月30日)。2005年には多くの変化があった。政治面では、地方知事選出方法が変更された、「社会議会」が創設された、大統領府と政府での人事入れ替えなどだ。そうした変化の中で福祉の現物支給廃止がおこなわれた。これに対する大衆的反感は深刻な問題提起である。政治システムの欠陥、社会政策の脆弱性、野党は大衆の不満を取り上げ、政治的討議の俎上にのせることができない、結果自然発生的な街頭集会や行動にでた。現金化問題の失敗の後、与党の「統一ロシア」は権威を失った。道徳的権威を失った政権党は今後どのような統治を行うのか、大きな疑問が頭を持ち上げる。旧ソ連CIS諸国の動向を見ると、ロシアにおける現金化をめぐる激動は、ウクライナの「オレンジ革命」や中央アジアのキルギスやウズベクで起こった政変に匹敵する、といえるかもしれない。ロシアの転換はなお前途多難である。現金化政策の大失敗は、ロシアの「石油景気」と経済成長にのみに目を奪われ、国民生活の実情を忘れがちな者への警告でもあろう。

文献

- (大津2002a) 大津定美「ロシア年金改革の政治経済学—ロシアの特殊性との関わりで—」『比較経済体制学会会報』39巻2002年, pp22-37
- (大津2002b) Sadayoshi Ohtsu, Pension System in Russia: The Political Economy of Putin's Pension Reform, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Discussion Paper No.73, March 2002
- (大津2003) 同上「ロシア年金改革と労働市場・資金市場—プーチン年金改革2002年の動向—」(大阪産業大学・経済論集, 第4巻2号, 2003年3月)
- (大津2004) 同上「ロシア—大胆な制度改革に国民の不信」, 別冊『環No.9—脱年金依存社会』藤原書店, 2004年12月
- (大津・田畑2006), (田畑伸一郎氏と共著)「第8章ロシアの年金改革」(西村2006)
- (西村2006) 西村可明編著『移行諸国の年金改革』ミネルヴァ書房, 2006年6月(近刊予定)
- (篠田2006) 篠田優「ロシアの年金改革と「年金問題」」『年金と経済』Vol.24, No.4
- (篠田2003) 篠田優「ロシアの新年金制度」, 『プーチン政権におけるロシア社会・労働法制の改革』日本国際問題研究所, 85-105頁

Pensionnyi fond Rossiiskoi Federatsii v 2002 godu, Moscow: Pensionnyi fond Rossiiskoi Federatsii, 2003. (ロシア連邦年金基金2002年)

Afanasiev, S.A., "Pension Reform in Russia: First Year of Implementing," *PIE Discussion Paper Series*, No. 146, 2003.

Tabata, Shinichiro, "The Russian Pension in the 1990s," *PIE Discussion Paper Series*, No. 72,

2002.

World Bank, *Pension Reform in Russia: Design and Implementation*, Document of the World Bank, <http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf>, November 2002.

Оксана Синявская, Татьяна Малева, Пенсионная реформа в России. История, результаты и перспективы, Независимый институт социальной политики. Москва, 2005 с.90 (Оксана・シニャフスカヤ, Татьяна・マレヴァ, 『ロシアにおける年金改革—歴史・結果・展望』独立社会政策研究所刊, 2005年モスクワ)
http://www.socpol.ru/research_projects/proj21.shtml