

論 説

ロシアにおける社会政策

——年金改革の課題と展望——

水 田 明 男

0. はじめに

現在ロシアにおいては、年金改革が進行中である¹⁾。2002年から本格化した改革であるが、その成果はあまりなく改革は遅々としている。年金保険のロシア連邦の現行のシステムについて専門家によって不効率であると評価されている。この見解の基礎には以下のものがある。つまり受給係数（平均賃金に対する平均年金の比率）の減少傾向と年金基金の固有の赤字である。

現行システムは年金保険の二つの基本的目的を解決しない。つまり現行年金の支払いの財政と長期的な年金の財政である。年金システムにおいては、システムの財政可能性と国家の年金債権の間の均衡が存在しない。この条件の下で、ロシア年金フォンドの財政安定性の保障の問題は最も重要なものとなる²⁾。

ここ数十年の間に、ロシアの社会政策は、年金改革を中心に展開してきた。従って本稿では、ロシアの社会政策について、年金改革の課題と展望を中心に整理してみたい。

1. 2002改革の結果

ロシアの年金システムは、単に社会政策にとって重要であるだけでなく、ロシアの経済全体にとって重要である。その発展の結果はロシアの住民のすべての層に影響を及ぼす。

ロシアの市場経済への移行は、年金システムの改革を要請する。つまり、年金保障のパターナリスティックなシステムを自立的な年金保険のシステムへと改革することを要請する。そして市場経済の循環的サイクルに適応することを要請する。このために時機にかなった年金システムの保険への移行が実現されなければならない。

現在の年金改革は2002年を起点とすると考えられる。（それ以前も年金改革がなかったわけではない）2002年の年金改革の結果、若干の優先的課題が解決した。

- ① 年金生活者の最低限生活の国家保障のために、労働年金に基礎部分を設けた。
- ② 労働貢献（保険拠出金による）に基づく労働年金額の差別化の強化のために、保険部分を設けた。これは年金権限の個人計算に基づいて形成される。

このもとで、年金改革までの（2002年1月1日まで）すべての年金生活者の年金の権利が完全に保持された。このために、改革までの保険加入者の年金の権利は、年金資本に再編され、以前の法のノルマで規定された年金額が支払われた。

- ③ 以前の国家年金プログラムで積み立てられた保険者の年金の権利の借り換えと並んで、年金の公式の変化による年金の権利の評価の経済メカニズムの改変が実行された。年金の拠出額は個人によって計算されることとなった。賦課と保険の額は上記の保険拠出金と年金支払い期に設定される年金資本によって決定される。
- ④ 労働年金の制度的変更を考慮して、労働年金の構成部分の財源の差別化によって税政策が改革された。統一社会税の税率14%は基礎年金のための連邦予算へ、残りの14%は労働年金の保険部分に向けられた。

賃金の「合法化」の刺激のために、税率は逆累進課税が導入された。だが社会的弱者（年金生活者はその最たるものである）の救済という観点からすると逆累進課税はそれに矛盾する。その他に、国家年金債務の財政保障に対する連邦予算の補助責任が法的に設定された。これは国家予算による労働年金の保険部分の支払いの赤字を隠すこととなった。

- ⑤ 年金システムの長期人口リスクへの適応のために、個人年金積立の投資による労働年金の積立部分の形成メカニズムが導入された。

労働年金の積立部分の形成は、1967年生まれ以降の世代に6%から14%まで（2008年に始まる³⁾）の率で実現された。

このように、一定の前進はあったものの、現在の年金制度にはまだまだ課題が多い。年金改革の検討課題は、①賦課制度と積立制度の比較の問題、②統一社会税の改革の問題、③二つのモデル、④年金年齢の引き上げの問題、⑤非国家年金の問題である。順次見ていくこととする。

2. 賦課制度と積立制度の比較

賦課制度と積立制度のどちらが良い制度であるかという議論は不毛である。どちらの制度も一長一短がある。積立制度があらゆる不幸から逃れる万能薬であるという信仰が生まれたことはない。イギリスの大学での国家年金システムの改革についての討論が1998年に行われた。提案された改革の本質は以下のようなものであった。「我々は、高齢者に対する総合的社会援助の目的が独立した積立年金保障によってうまく達成されることを支持する。」実際には、賦課制度の国家年金保障の最小化が提案され、積立年金保障の支柱が作られた。熱い討論があり意見は半々に分かれた。2006年にパリで行われた世界会議で次の宣言が審議された。そこでは、積立制度も賦課制度もそれぞれの長所と短所を持っており、どちらか一方に他方に対する優越性は無いと言うことが支持された。

ロシアの労働年金システムは当初三つの部分からなっていた。基礎部分、保険部分、積立部分である。現在は、統一社会税の廃止により、この基礎部分が保険原理に統合されている。年金生活者の大部分にとって同一の基礎年金は普遍的であり、労働活動に基づかず、従って年金拠出に依存しない。保険年金は条件付き積立原理に基づいている。保険年金の財政のためにあらかじめ

決められる拠出金は労働者の個人勘定で計算される。行われた拠出は条件付き資本に加えられる。残りの期待される寿命の月当たりの分け前として、年金の月額は条件付き資本に等しくなる。

年金システムの参加者からすれば、積み立てとの保険年金の基本的差異は条件の存在であり、実際に規定される収益の投資ノルムではない。年金の積立部分と同様に保険年金は労働者に再分配することを予定していない。年金額は完全にその拠出によって決められる⁴⁾。

つまり、ロシアにおいては賦課制度が中心であったために、積立制度の長所を生かすことができなかつたということが出来る。現在では、上述のような賦課原理中心の年金から、保険、積立制度中心の年金への移行期にあるといえる。

3. 統一社会税改革⁵⁾

2005年に統一社会税が引き下げられた。ロシアの経済文献では、この引き下げの結果は何よりもまず、労働者と雇用主の労働関係の文脈で考察されている。すなわち、部分的な経済均衡の水準である。統一社会税の引き下げは賃金の増大と基本フォンドの投資の増加につながらなければならない。しかし、ロシアにおいては、税金のがれのために、賃金を過小に申告し闇賃金として支払う闇雇用が存在する。税を引き下げても闇雇用の規模はこのもとで実際には変化しない。そのほかに、逆進的システム導入の結果、一定水準の労働の賦課と闇経済は、統一社会税を支払う雇用主と労働者の負担となる。

しかし行政的障壁と賦課の引き下げによる雇用主の態度の変化についての各提案は部分的均衡のアプローチの枠組みで実行されるが、対立した変化を引き起こす可能性がある。もし他のマクロ経済の組織の態度を考慮に入れば、そのほかに、上記のアプローチは多くの問題に答えることができない。

かくて、実際に雇用主が本質的追加的資金を得るかどうかは明らかではない。

重要なのは、統一社会税の率とロシア経済の様々な組織との間の相互関係の複合的研究である。最も緊急な分析の一つは、統一社会税の率の闇セクターに対する影響である。統一社会税の引き下げの闇雇用の規模に対する影響の評価の際には、闇セクターを国家や市場と同じ経済関係に引き入れられた複合的な経済組織として考察する必要がある。

またこのもとで必要なのは、公的・非公的セクターでの商品とサービスの供給の構成を考慮することである。さらに国家、市場、闇セクターの価格、生産要素の構成、労働と資本も考察対象となる。

特に関心を持つ必要があるのは、保健と教育のような国家セクターの枠組みで生産の割合が高い部門の研究である。一方で、この部門は、国家の補助金に依存しており、団結フォンドや予算外フォンドを通じてそうになっている。したがって、資金の基本的源泉は税所得であり保健や教育は直接に税政策の変化の結果によって影響を受ける。他方、この部門においては、課税は本質的に市場経済の拡大に影響を与え、非公式サービスの削減の可能性を与える。これは公式経済の枠組みで提起されなければならない。⁶⁾形成されたロシアにおける国家年金保障は、現代的・民主的・構造的な要請に答えていない。過去に実施された年金と税システムの改革は、国家年金保障の

システムの危機を克服することを可能にできなかった。そして義務的社会年金保険の効率的組織を作ることにも成功しなかった。年金保障の水準は非常に低い。そして中期・長期の傾向は国家年金保障が非常に不可能であるという評価をもたらした。

得られた状況からの結論は、義務的社会年金保障と賃金システムの改革にある。特別な位置を占めるのは賃金システムの改革である。これは社会年金保険の規模とタイプを規定する。(雇用労働者と自主営業, 財政の方法と形態, 公的・非公的な雇用セクターの規模) これは義務的社会年金保険の潜在力の実現のための都合のよい条件を作り出す。これに関連してすべての大きな積極性は賃金システムと住民の所得の改善の概念を作り出す。そしてそれは効率的年金の形成過程の重要な方向性を含んでいる。⁷⁾

上述のように、統一社会税には多くの問題点があり、保険の発展という観点から現在では統一社会税は廃止されている。

4. 二つのモデル

産業の発達した社会の年金システムの類型化は本質的に次の二つのモデルに分けられる。アングロサクソンモデルと大陸モデル（ビスマルクモデル）である。

アングロサクソンモデル（イギリス, アメリカ, カナダ）の特徴は、国内総生産に占める賃金のきわめて高い比率である。(60-65%) 義務的年金保険に蓄積される資金程度の割合（賃金の12-14%, 国内総生産の6-7%）である。任意の追加的（非国家の）年金保険（国内総生産の約3-4%）義務的及び追加的年金保険の全体で平均賃金に近い勤労者の年金額は、賃金の約50%。そのほかにこの国では「高齢化」のための私的な貯蓄が十分である。そのほかに彼らは不動産を所有している。

ビスマルクモデル（ドイツ, イタリア, オーストリア, フランス）はアメリカより若干少ない。(約45-50%) 義務的年金保険の高い割合（10-15%）。同時に追加的（非国家の）年金は2-3%。全体として、年金額は平均賃金の約70%。この諸国では「高齢化」のための私的な貯蓄も不動産も著しい。

このふたつのモデルのうち、どちらがロシアに適しているかは、明らかではない。むしろロシアに適したモデルの模索が必要であるといえる。

先進資本主義国の年金保険、年金生活者に対する社会保障、医療サービスの支出の総割合は、国内総生産の約15-20%に達する。つまり、高齢者の各1%に対する人口の構造において、国内総生産の1%の支出が生じている。さらに個人積み立ては、国内総生産の1.2-1.5%以上である。

人口や経済の要因のほかに、産業の発達した諸国の年金システムの形成に重要な役割を果たすのは政治的要因である。労働運動の影響の強化や、社会福祉のイデオロギー、経済的社会的可能性の平等、人的資本などがこのうちに数えられる。

多くの資本主義国に1990年代末に見られたネオリベリズムの復活は年金システム構築の社会的意識を形作っている。20世紀の前半において高齢者が互いに連帯する立場が支配的であったとすれば、過去の20年間において、社会的関係はより個人主義的である。

ロシアにおいてもこの影響があったことは事実であろう。

しかし、それは本質的に社会のメンバーの社会的支援を弱め、多くの場合社会的コンセンサスを侵害さえした。集団的責任と連帯的相互扶助のイデオロギーが侵食された。その結果、国家や社会的組織によって調整されるものが勤労者の福祉の向上ビジネスと市民に対する社会的援助の課税強化となった。従って、ネオリベラリズムのモデルがロシアにとってふさわしいとは、必ずしもいえない。

では、ビスマルクモデルはどうか。ロシアの資本主義と西ヨーロッパの資本主義とでは、まだかなりの距離がある。ロシアがどのようなモデルとなるかはロシアがどのような資本主義を目指すかによって決定する。

国家の年金システムに影響を与える著しい本質的要因は、「高齢化」である。人口統計によれば、西ヨーロッパの65歳以上の人口は70%、80歳以上は30-40%。これに関連して、この10年の4分の3に産業諸国の人口の構成は、不断に変化している。出生率の減少と平均寿命の増加は人口の減少と高齢者の割合の増加を予測させる。人口統計の予測は、以下のことを示している。すなわち、この50年間に西ヨーロッパの人口構成は中高年のためにきわめて変化する。2050年に人口の37%が高齢者となる。ロシアにおける「高齢化」はこれらの諸国と比べて、より緩やかとなるであろう。

不断の高齢者の割合の増加は、懸念を呼び起こす。したがってこの傾向は年金システムの確実性、労働市場の構成、医療保障の展望に影響を与える。EUの高齢者は、2035年にその国に引き入れられた3500万人以上の移民労働者を使う。それがなければ、経済的状况、特に年金システムを維持できない。

OECDの専門家の予測によれば、年金に対する支出は10-15年間に1.5-1.8倍に増加する。

この40年間にますます保険の率が增大する。フランスでは、賃金の17%から28%、ドイツでは20%から28%、イタリアでは20%から46%となる。

人口の変化、大衆意識のリベラルな普及、グローバリゼーション、安価な労働力諸国への生産の移動によって条件づけられた新しい挑戦は、20世紀から21世紀にかけて生じたが、本質的に、新しい年金システムの組織原則へと目を向けた。労働力と老人への支出の再配分の現在の均衡は、不動のものでなくなる。むしろしばしばその減少が語られている。

問題の解決方法一つは、労働力の雇用⁸⁾の新しい形態であり、賃金と社会保険の水準の低い諸国の労働集約的生産からの脱却である。

ロシアの年金システムの改革の問題を審議する際に、ロシア及び外国の専門家は、原則として、年金保険の適用と（ロシアではまだ実際には適用されていなかった）、賦課システムのポテンシャルを使いつくすことについて議論した。また、国家のもとへの財政資金の不足について議論された。さらに積み立て年金部分による経済への蓄積フォンドの不足が語られた。（その資金は今日どこへ向けられているのか）そして最後に経済への年金のいちじるしい負荷について語られている。このような状況のもとで、以下のような年金保険のメカニズムの創出の問題が残された課題となる。

- * 年金額と蓄積された保険拠出金の合致の保障の効率的メカニズムの形成
- * 保険原理の強化と保険に入る労働者の拡大、「柔軟な年金への参加」手続きの導入
- * 基礎年金の財政のための連邦予算の引き入れを通じた非保険（基礎）及び保険年金の資金の

境界の法制化

* 職業年金と追加的年金保険の保険メカニズムの具体化

* 限られた低い階層（2生活最低費）高い階層（4生活最低費）の稼ぎによる労働者自身の支払いの不断の導入

基本的課題は、執行機関が基礎年金を必要最低生活費まで増加させることで、これは無条件に正しい。しかしこのもとで、より高い水準の課題の解決も提起しなければならない。それは年金保険の形成であり、労働者と雇用主に賃金に応じた年金を受け取る可能性を生じさせる。（賃金の40～65%⁹⁾）

5. 年金年齢の引き上げ¹⁰⁾

年金年齢の引き上げについての議論もあるが、男性の平均寿命が60歳を下回るロシアにおいては、年金年齢の引き上げは無意味な物となる。将来平均寿命が延びる可能性がないわけではないが、近い将来急速に平均寿命が延びる展望はないといえるだろう。なによりも、年金年齢引き上げの国民的合意を得るのは、容易ではない。

ロシア社会においても「高齢化」は進むだろう。すなわち、出生率は低下し、平均寿命は少しずつ上昇するだろう。しかし、ロシアが日本のような「高齢化」社会に近い将来なるとは考えられない。したがって、ロシアで年金年齢の引き上げが課題となるのは近い将来ではなく、遠い将来のことであろう。

6. 非国家年金の展望¹¹⁾

義務的な全国的システムと異なり、非国家年金保障は特別に任意のものである。

追加的な私的年金が（ロシアでは非国家年金）市民の個人的期待と財政的可能性によって形成される。実際に影響を及ぼすのは年功の補てん後の生活水準である。それ以外に、非国家年金は年金生活者の物的保障水準に基づいて部門間・地域間の差異を軽減する。国家は、社会的問題や投資の問題のためにこの潜在力を利用し、利用しなければならない。非国家年金保障の発展を可能にする都合のよい税制度の創造は、設定された課題の法制化である。雇用主、労働者、他の法人が年金貯蓄の形成に拠出することを刺激する税制度が考慮された。それは以下のものである。

- 雇用主にとって
 - * 非国家年金ファンドへ拠出する統一社会税の税基盤からの削除
 - * 連带的年金計算による利潤税の税基盤からの削除、また企業の労働者でない人のために支払われる年金拠出による削除
- 労働者および他の法人にとって
 - * 非国家年金拠出の社会的税控除をたやすく受け取ること

- * 労働者のための企業拠出によって形成された非国家年金の標準的税控除の額の増大
- * 年金の予備割当てからの所得に関する利潤税の完全な転換
- * 年金の予備，年金蓄積による資産の課税からの解放（資産税）

このような税制度は，組織としての非国家年金ファンドに必要なのではなく，その措置の実施によって利益を受けるロシア市民にとって必要だということが強調されなければならない。

積立システムの投資ポテンシャルの合理的利用。積立年金システムに蓄積された資金の総計は，国家管理会社（対外経済銀行）に投資される3000億ルーブリ以上を含んで，国家の福祉ファンド規模を上回り，約8500億ルーブリである。

非国家年金ファンド，すなわち年金システムの積立部分のような長期の投資ポテンシャルは完全には実現していないという事が出来る。管理会社は実際には非国家年金ファンドの長期資金を短期資産に変えている。非国家年金ファンドの資産の約70%が一年以内である。これは長期の投資組織の信用の遅れによって特徴づけられている。さらに，ファンドの投資調整の数量的方法は十分に効率的ではない。¹²⁾

非国家年金は，積立制度にもとづく任意のシステムであるので，勤労者の意識改革を必要とするであろう。そのためには，積極的加入を促すような強いインセンティブを持ったシステムを作り出すことが不可欠である。

7. おわりに

賦課制度中心から積立制度中心への改革は，いまだ途上であり，現段階で十分な評価を下すのはたやすくはない。なによりも，保険制度の担い手である勤労者の意識改革が遅々として進んでいないことが問題であろう。賦課制度が中心のシステムのもとで，国家に依存し，自らの運命を自分で切り開く経験を持たなかったロシア市民は，積立保険の制度に十分適応できないでいる。この分野でのよりいっそうの改革を行わなければ，将来の展望はないであろう。

注

- 1) 医療保険制度も社会政策の重要な課題であるが，基本は年金と同じである。医療保険については，以下の文献を参照のこと。「強制医療保険システム：安定化から効率的発展へ」（露文）《Вопросы социального обеспечения》2007. No. 22
- 2) Д. А. Долотов, О признаках финансовой устойчивости пенсионной системы 《Финансы》 No. 5. 2009
- 3) А. К. Соловьев, Проблемы развития пенсионной системы России и пути их решения 《Финансы》 2010. No. 12
- 4) А. Л. Лельчук, Пенсионная система России: реформа продолжается 《Финансы》 2009. No. 1
- 5) 統一社会税は，2001年に導入されたが，2005年にはその率が引き下げられ，2010年には廃止されて，現在では保険に変更されている。
- 6) Г. Бесстремная, Реформа единого социального налога и теневой сектор в Здравоохранении и

- образовании 《Вопросы экономики》 2006. No.6
- 7) Валентин Роик, Пенсионная система России: Какими будут ответы на новые модернизационные вызовы. 《Человек и труд》 2008. No.11
 - 8) Валентин Роик, Эволюция пенсионных систем: мировые тенденции и опыт России. 《Человек и труд》 2008. No.8
 - 9) Валентин Роик, Эволюция пенсионных систем: мировые тенденции и опыт России. 《Человек и труд》 2008. No.9
 - 10) 年金年齢の引き上げについては、以下の文献を参照のこと。А. К. Соловьев, К вопросам о повышении пенсионного возраста. 《Финансы》 2015. No.6
 - 11) 非国家年金の展望については、以下の文献を参照のこと。「ロシアにおける私的年金システム発展の展望」(露文) 《Человек и труд》 2006. No.10
 - 12) Константин Угрюмов, Место НПФ в пенсионной системе страны Сегодня и завтра. 《Человек и труд》 2009. No.2

参考文献

- Г. Бесстремная, Реформа единого социального налога и теневой сектор в здравоохранении и образовании. 《Вопросы экономики》 2006. No.6
- В. Осаковский, Влияние реформирования ЕСН на теревую экономику: негласныйговор и конфликт интересов. 《Вопросы экономики》 2005. No.5
- В. Н. Баскаков, Е. К. Крылова, А. В. Селиванова, Е. А. Яненко, Финансовые перспективы пенсионной системы России. 《Финансы》 2007. No.4
- Е. Гурвич, Перспективы российской пенсионной системы. 《Вопросы экономики》 2007. No.9
- Валентин Роик, Эволюция пенсионных систем: мировые тенденции и опыт России. 《Человек и труд》 2008. No.8. 9.
- Надежда Попова, Обязательное и добровольное пенсионное страхование граждан в северных регионах России: проблемы, решения. 《Человек и труд》 2008. No.3
- Валентин Роик, Старость должна быть достойно обеспеченной. 《Человек и труд》 2003. No.7
- Григорий Дегтярев, Некоторые вопросы финансирования базовой и страховой частей трудовой пенсии. 《Человек и труд》 2006. No.5
- Валентин Роик, Пенсионная система России: Какими будут ответы на новые модернизационные вызовы 《Человек и труд》 2008. No.11
- Константин Угрюмов, Место НПФ в пенсионной системе страны Сегодня и завтра. 《Человек и труд》 2009. No.2
- В. Долотов, МРОТ и обеспечение пенсионных прав застрахованных лиц 《Человек и труд》 2009. No.2
- А. Л. Лельчук, Пенсионная система России: реформа продолжается 《Финансы》 2009. No.1
- А. Л. Лельчук, Начать сначала (к вопросу о новой пенсионной реформе) 《Финансы》 2010. No.10
- А. К. Соловьев, Проблемы развития пенсионной системы России и пути их решения. 《Финансы》 2010. No.12
- Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2012. No.11
- Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2012. No.10
- Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2012. No.5
- Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2013. No.1
- Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2014. No.7
- Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2012. No.9
- Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2010. No.3

- Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2012. No. 6
Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2012. No. 4
Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2012. No. 3
Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2013. No. 5
Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2013. No. 6
Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2014. No. 5
Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2014. No. 4
Пенсионная реформа: вопросы и ответы. 《Финансы》 2014. No. 2
А. К. Соловьев, К вопросу о повышении пенсионного возраста. 《Финансы》 2015. No. 6
А. К. Соловьев, Векторы пенсионной реформы. 《Финансы》 2014. No. 6.
А. К. Соловьев, Резервы повышения эффективности пенсионной системы. 《Финансы》 2013. No. 3

論 説

Social policy in Russia

Akio MIZUTA*

This paper deals with the actual state of social policy in Russia.

The pension system has been reformed since 2002. The result of the reform was not so good.

The percentage of the pension in the wage has decreased. The social tax was introduced. But the pension was not sufficient under this tax system. So this tax was abolished.

There exist the negative attitudes among workers toward the reform.

Further reform is required.

*みずたあきお

大阪大学日本語日本文化教育センター教授