

旧ソ連と新生ロシアの社会保障と社会政策

——比較研究の試み——

岡 田 進

序に代えて——ソ連社会主義をどうとらえるか（中村平八教授の問題提起によせて）

実在したソ連社会主義がいかなるものであったかをめぐっては、周知のように、さまざまな議論がなされている。まだソ連社会主義の崩壊前、ソ連で「発達した社会主義」が盛んに喧伝されていた時期に、中村平八教授は「発展途上社会主義」なる概念を提起された。中村教授は、同じようにマルクスの社会主義論からの距離を意識されつつ、実在の社会主義をたんにその発展の初期にあるもの（「生成期」あるいは「初期」社会主義）としたり、マルクスの社会主義とは範疇を異にするもの（「前期的」社会主義あるいは「革命後の社会」論）とする立場を退け、これを「先進国型」に対する「途上国型」という社会主義のタイプの相違の問題として捉え、後期マルクスの後進国革命論の再構成や、帝国主義段階における従属資本主義の歴史分析を踏まえて、新たに上記の独自の規定を提起されたのであった¹。ソ連社会主義崩壊後、ロシアの民主的左翼の理論家 A. ブズガーリン氏も、資本主義の諸矛盾が激化して革命の条件が成熟していたにもかかわらず、新しい社会をつくる物質的・主体的条件が伴わなかったという「20世紀の落とし穴」の結果として、この矛盾を解決する「一時しのぎ的な形態」としてソ連で生じた社会主義に「変異体的社会主義」なる規定を与えたが²、これよりはるか以前に、類似の規定を提起された中村教授の卓見は高く評価されてしかるべきであろう。

もちろん、「発展途上社会主義」という命名が果たして適切なものであるかという点では異論もありうる。例えば、木村英亮氏は、崩壊前のソ連はアメリカと並ぶ、工業的にも発展した超大国であり、「発展途上国」とはいえないのではないか、という疑問を提出している³。筆者も、これとは別に、仮に従属資本主義下の後進国革命で社会主義を目指す国家が成立した場合、それは不可避免的にソ連で実在したような形態の社会主義にならざるのえないのか、という点で疑問もっている。1917年革命直後の社会主義への直接的移行の試みが破綻した後、レーニンは新経済政策（ネップ）を提起したが、実際には挫折したとはいえ、むしろそこで想定された多ウクラードの混合経済こそ、唯一可能で現実的な、途上国に特有な社会主義への道であったのではないかと考えるからである。後の一国社会主義論のもとで、この時期は資本主義から社会主義への過渡期、すなわち短い経過的な段階として軽視されてしまったが、ゴルバチョフのペレストロイ

カのもとでは、所有・経営形態の多元性と市場関係にもとづくネップは、現実的な社会主義の形態として見直されたし、現在の中国のいわゆる「中国の特色をもった社会主義」も、ある意味でネップ的なものの再現とも言う。その意味では、スターリン以後ソ連で実在した社会主義は、ネップに代表される本来の「途上国社会主義」の歪曲された転化形態にすぎないと言えるのではなからうか。中村教授はこれを「途上国社会主義」における二つの段階と捉えておられるが、これを一つのカテゴリーに括るのではなく、ネップあるいは中国の現在の形態とソ連で実在した形態とは、むしろ社会主義の二つの対立的な形態として捉えるべきではないかと思われる。

これは「途上国社会主義」の崩壊の問題ともかかわる。中村教授は、一方では、「途上国社会主義」も将来的にはマルクスが想定した先進国型の社会主義に成長転化していく可能性を否定されなかったが、他方でその崩壊の原因については、ソ連社会主義に固有な官僚制支配を重視されている⁴。しかしこれだと「途上国社会主義」は初めから崩壊を運命づけられており、マルクスの想定した社会主義には成長しえない、ということになってしまうのではなからうか。確かにネップは維持しえなかったが、中国やヴェトナム、キューバなどのもう一つの形態の「途上国社会主義」は生き延びている。むしろ途上国にとって、スターリンや毛沢東のように性急に高い発展段階を目指そうとせずに、本来の「途上国社会主義」にふさわしく長期にわたって身の丈に合った混合経済を維持することが、崩壊を免れる唯一の道だということになる(ネップ同様に、政治的民主主義が棚上げされているという問題は存在するし、今のところ、それが果たして先進国型社会主義に成長転化しうるか否かは予断できないが)。

以上、中村教授の先駆的な業績に刺激されて、長々と私見を述べたが、しかし筆者が教授の類型的把握を基本的に評価した上で、積極的に主張したいことはむしろ別のところにある。ソ連社会主義の崩壊に当たって、それが社会主義一般あるいはマルクス主義の破綻であるとする資本主義勝利論に対抗する意味から、実在した社会主義の「社会主義性」を否定し、もってマルクス理論を擁護しようとする主張が現れたことは周知のとおりである。マルクスの社会主義論に照らして、ソ連は実は「国家資本主義であった」、あるいは「資本主義でも社会主義でもない社会であった」、といった主張がそれである。中村教授もこうした立場を批判しておられるが⁵、筆者も、マルクスの想定した抽象的社会主義を何か完成された社会主義であるかのようにみなして、これを基準にして、それから離れているとして、実在した社会主義が社会主義ではなかったとする立論には疑問をもっている。まず第一に、マルクスの社会主義論なるものは、資本主義と原理的に対比された社会主義の本質的特徴をきわめて抽象的に示したものであって、あるべき社会主義を明示的に叙述したものではない(マルクス自身、将来社会について触れることにはきわめて禁欲的であったことはよく知られている)。しばしばマルクスの社会主義は「科学的社会主義」と呼ばれ、ともすればそこで社会主義の科学的・体系的記述がなされているかのように見られがちであるが、その「科学性」は、それが資本主義の科学的分析から導かれたものであるという限りでのみ言うことであって、社会主義が科学的に分析されているわけではない。そもそも現実に存在して

いないものは科学的分析の対象にはなりえない⁶。それは、資本主義の原理のネガとして示された、いわば時間を越えた規定であり、それをもって現実の社会主義を計測する尺度とはなりえないものである。

第二に、社会主義が現実に出現したのは、資本主義が中程度にしか、あるいは不十分にしか発達していなかった途上国においてであり、先進国における革命は今にいたるも実現していない。つまり良かれ悪しかれ、社会主義は「途上国」型としてしか存在することはなかったのである。これを実在しない理想型と対比して、社会主義ではないとするのはナンセンスなことではないだろうか。マルクスが抽象的・原理的に示した社会主義の本質的特徴は、途上国はおろか先進国ですら、一挙に全面開花することがありえないことは当然である。たとえ社会主義をめざす権力が樹立されても、一定期間（その長さは社会主義の前提条件の成熟度によって規定されよう）社会主義以前の生産様式の諸特徴が社会主義の特徴の十全な発現を妨げているという事態は十分にありうることである。具体的な客観的・主体的諸条件のなかで、こうした事態からしだいに脱却し、「社会主義性」を強めていくことが、社会主義の形成・発展のプロセスである。ソ連社会主義もそうした試みのひとこまであったのであり、多くの成果を生み出しながらも、なお強力な世界資本主義の前に社会主義の真価を発揮することができずに自壊したのである。ソ連社会主義を、高度な完成された社会主義として過大視した誤りは明らかであるが、同時に、これをたんに裏返して、こうした試みをすべて社会主義とは無縁なものとして否定するのでは、マイナス面も含めてそこに蓄積された人類の貴重な経験を見捨てることになりかねない。

以上の考察から筆者が主張したいことは、「マルクスの社会主義」を絶対的尺度として現実を裁断し、「不純な」ものが存在するからといって「社会主義ではなかった」と全否定するのではなく、むしろ実在した社会主義に「社会主義性」がどのくらいあったかということ、資本主義の現実とも対比しながら実証的に検証することこそがなされなければならない、ということである。そもそも何をもって「社会主義性」を計るかということ自体が大問題であるが、マルクスの原理的な規定を踏まえて、仮にこれを、1) 所有の社会化のもとでの社会的生産の意識的・計画的調整、2) 労働時間の短縮を含む勤労者の高福祉と分配の平等、3) 労働生活・社会生活の勤労者自身による自主管理という三点で押さえるとすれば、例えばソ連において、それぞれの指標で何が達成され、何が達成されなかったか、達成されなかった原因はどこにあったのか、それはどの程度資本主義を超えるものであり、超えられなかったとすればどこに問題があったか、といったことが明らかにされなければならない。それは、言い換えれば、ソ連社会主義において実在した社会主義的要素となお広範に残存した非社会主義的要素との相関を具体的に明らかにするという課題である。

例えば、所有の社会化と計画的管理について言えば、それがソ連が急激な工業化によって短期間に自立的な再生産構造を構築することを可能にし、他の発展途上諸国の経済自立の達成にも大きな影響を与えただけでなく、基本的には半世紀以上にわたって景気変動を経験することなく、

それなりにバランスのとれた国民経済を維持して、戦後の先進諸国における経済計画化にも寄与したことは否定しがたい事実である。しかし同時に、実際の生産の社会化水準を無視した国有化と市場の全面的排除、官僚主義的集権的計画化が、効率的経済運営を妨げ、内発的な技術革新を抑制し、国民の多様化するニーズの充足を困難にし、勤労者の経営主的イニシアチブを損い、結局、一定の段階で、所有形態の多元化と市場メカニズムの導入が不可避的になったこともまた事実である。

勤労者自身の自主管理は、政治における民主主義とともに、恐らく実在社会主義の「社会主義性」が最も微弱な分野であったと言えよう。ソビエト政権初期の労働者統制から労働者管理への移行が、客観的・主体的条件から挫折して以来、国家的管理が全面化し、とくに工業化期における農村からの新参労働力の大量流入を背景にソビエト官僚制が確立すると、管理のヒエラルキーの上層部は特権的カーストを形成する一方、勤労者大衆は管理の受動的な対象と化し、生産手段から事実上疎外されて、個人生活に逃避するようになった。もちろん、国民の勤労的連帯感や自己犠牲的精神が皆無であったわけではなく、とくにそれは第二次大戦中など非常時において発揮されたが、概して一過的で日常的な受動性の陰に隠れてしまっていた。

これに対して、いわば社会主義の表看板とされた社会保障や社会政策の面では、失業の解消、労働時間の短縮、休息や住宅の権利の実質的保障、無料の教育や医療、高齢者や障害者への社会的保護など、資本主義によってはなしえない多くの成果が見られたことは事実であり、これらは戦後資本主義の変容にも一定の影響を及ぼした。同時にそこには、本稿でも詳述するように、さまざまな問題があり、経済成長率の鈍化と軍拡競争のもとで、量的にも質的にもしだいに西側「福祉国家」に凌駕されるようになったこともまた周知である。

ソ連社会主義の崩壊後、旧ソ連、あるいは社会主義一般に対する清算主義的な風潮が強まっているが、ソ連社会主義の崩壊によっても、上記のような諸問題について、どのような成果と欠陥があったかを実証的に明らかにする作業の重要性はいささかも失われてはいないと思われる。これこそが、社会主義建設の栄光と恥辱の歴史の中から将来への教訓を汲み取ることを目的とする「科学的社會主義論」の本来的な研究テーマであろう。

以上、中村教授の問題提起に触発された筆者の問題関心の一端を述べたが、ここでは直接これらについての考察を行う準備はない。この小稿では、上述の問題意識に導かれつつ、やや別の角度から、広義の国民福祉の問題に絞って、社会主義時代、体制転換後の過渡期、それに現在を比較し、この分野でソ連社会主義はどのような成果を収め、またどのような問題を抱えていたか、資本主義への転換によって、何が新たに獲得され、また何が失われたか、現在行われている社会保障・社会福祉制度における新自由主義的改革はロシアの国民をどこに導こうとしているのか、果たしてそれは成功の見込みがあるのか、といった問題を検討してみたい。

1. ソ連における社会政策とパターナリズム

周知のように、社会主義の思想を実現したとされるソ連では、人間による人間の搾取が廃止され、生産は利潤のためではなく、生産手段を共有する勤労者自身のニーズの充足のために、行われることになっていた。そのさい生産手段の全人民的所有は国家的所有の形をとり、経済運営は国家計画にもとづき党=国家官僚の手で中央集権的・指令的に行われ、経済的不平等を引き起こす市場経済は行政的に排除されていたことから、「人々の増大する物質的・精神的欲求の最も完全な充足」は何よりも国家の責務であり、勤労国民大衆はそうした福利の対象あるいは受動的な（選択の自由のない）受益者であった。「国家は、市民がそれぞれの創造力、能力および天分を活かし、人格を全面的に発展させる現実の可能性を拡大することを自らの目的と」した（ソ連邦憲法第20条）。この意味で、国有企業を含めて国家以外には社会政策の主体の存在を認めなかったソ連では、社会政策はすぐれてパターナリスティックな性格を帯びていた⁷。

ここでは、「働かざる者、食うべからず」（一切の不労所得の禁止）の原則のもと、国家は全社会成員に、最低賃金を下回らない労働支払いをとまなう労働の権利を実質的に保障し（失業の消滅）、労働に応じた分配の原則に応じて労働と消費の尺度に対する統制を行い（賃金の決定）、実質所得の一貫した増大や、精神労働と肉体労働、工業労働と農業労働等における差異の解消、労働時間の短縮や労働条件の改善に努めるものとされた。

社会主義社会において労働に応じた分配の欠陥を補うものとして、共同的消費をまかない、労働不能者を扶養する目的で社会的消費ファンドがつくられた。これによって、前者では、無料の教育や無料の医療サービスの提供（教育権や健康維持の権利の保障）、公共住宅の配分（住宅取得権の保障）、特惠的低料金での公益サービスや休息・文化施設の利用（休息権や文化的成果の享受権の保障）などがなされ、後者では、老齢・疾病・労働能力喪失のさいの年金・手当の支給や、高齢者・身障者などへの特典の供与がなされた（労働権の保障と相俟っての最低生活権の保障）。これらは、一部、上乘せ的に企業の社会的消費ファンドから賄われるものを除き、基本的には国家予算から支出された。

稼得された所得が支出される国民の消費生活の分野にも国家が関与した。国家は消費物資の生産を計画的に決定し、その価格を定めた。国民所得中の蓄積の割合を高め、社会的消費ファンドを賄うために、賃金は相対的に低く設定されたが、そのためには基礎的食料品の価格を低く定めなければならず、これを上回る生産者価格との差額は財政によって補填された。子ども用品や消費を奨励すべき文化用品などの価格は低く、贅沢品の価格は高く設定された。

もとより、こうした国家パターナリズムの実際の発現は、多くの具体的な事情に依存していた。賃金と社会的消費ファンド、個人所得と消費財やサービスの供給、労働生産性の上昇と賃金引き上げなどの相関の決定、それに住民の年齢構成・社会構成の変化、都市化や高学歴化、所得水準の向上にとまなう消費構造の変化などへの対応が、常に、社会部面における国家の重要な政

策課題となった。何よりも、経済成長率がしだいに低下傾向を示すなかで、軍拡競争下で増大する軍事費や、外延的成長に即応した不効率な経済メカニズムのもとで肥大化する国民経済費と、広義の国民福祉予算（社会文化施策費）との関係は緊張を孕んだものとならざるをえなかった。

しかし、概して70～80年代を通じて、ほぼ安定した価格水準のもとで、労働者の賃金は不断に増大し（1970～80年に1.38倍、80～90年に1.62倍）、コルホーズ員の労働報酬も引き上げられ、国民の賃金・所得格差は縮小した（上下10%間の賃金格差は56年の4.44倍から80年代末には3倍に縮小）。社会的消費ファンドからの給付や特典供与が増え（1970年に640億ルーブリ、80年に1170億ルーブリ、89年に1870億ルーブリ）、労働者の家計収入を40%以上補った。とくに、コルホーズ員を含めて年金制度の改善や年金額の引き上げがなされ（90年に平均年金額は平均賃金の46%）、基本的に国民の老後の生活が保障された。食料品の消費構造も高度化し（1人当たり食肉消費量は、80～90年に58キロから67キロに、ミルク消費量は314キロから358キロに増大）、健康状態も改善され（1000人当たり乳児死亡率は80年の23.3人から90年には21.8人に低下）、医療サービスの向上と相俟って、平均寿命も79～80年の67.7歳から80年代後半には69.5歳に伸びた。一般にブレジネフ期は停滞の時代とされるが、少なくとも表面上はこの間に国民生活が大幅に改善されたことも事実である⁸。

このようにソ連社会主義における社会政策のパターナリスティック・モデルは、完全就業、物価の安定、賃金・年金・各種手当の確実な引き上げ等により、国民が将来に確信をもてる状態をつくりだし、無料の教育・医療の提供や高齢者・身障者など社会的弱者への特典供与を通じて社会成員の一定の平等化を達成するとともに、宇宙開発を始めとする先進的な科学技術に見られるように、民族の知的潜在力の発現に寄与した。革命直後から一貫して実施されてきたソビエト政権のこうした優先的な社会施策は、西側諸国における福祉国家・社会国家の形成にも一定の影響を及ぼした。

しかし、それにもかかわらず、このモデルはさまざまな欠陥を内蔵していた。国家（国有企業を含む）は社会政策の独占的な主体であり、代替的な主体（非国家的な福祉サービス施設、任意保険制度などの自助メカニズム、自主的な労働組合や消費者団体など）は存在していなかったが、その結果、国家は、社会だけでなく個人の生活機能にまで全責任を負うことになり、これは一方で、社会部面の組織化における官僚主義化・不効率化を招き、他方で、あらゆる社会問題の解決を国家に求める国民の受動性・依存性を規定した。国家予算が社会施策の事実上唯一の融資源泉であったため、冷戦下で安全保障を最優先する指導部の意思や官僚機構内の力関係によって国民の福利の規模や質が決定されることになり、「声の大きい」軍事部門や重工業部門に押されて、社会部面には悪名高い「残余原則」が適用された。資源が常に優先部門に集中されることから、消費財生産は慢性的に立ち遅れ、消費市場における需給関係は常に緊張した状態におかれた。一定の消費水準を達成したソ連国民は、最新の流行品や高品質の製品を求めたが、国家はそれに十分応えることができなかった。ニーズの高い商品を求める行列が長くなり、ここから、横流し、汚職、ヤミ

商売といった悪徳も必然的に生じた。とくにペレストロイカ末期に現れた、経済の制御可能性の喪失の結果生じた過剰購買力の急増は、猛烈な物不足（隠れたインフレ）を引き起こし、ソビエト政権崩壊の直接の引き金となった。

社会的消費フォンドの状態も政府の宣伝とは相違したものであった。国家は無料の医療を維持したものの、医療への国家支出が少ないことから最新の医療設備や医師の給与を十分手当することができず、少しでも良質な医療サービスを受けるためにはヤミの支出が必要とされた。普通教育学校でも、地域によっては二部制授業が残っていた。人口の高齢化による年金受給者の増大にともない年金財政もしだいに逼迫したし、特典供与はさまざまな功労者にその対象が広げられ、膨大なものに膨れ上がった。とくに立ち遅れていたのは住宅建設で、公共住宅の入手・改善を望む者の数は供給量を大幅に上回り、待機期間がいつそう長期化した。低廉な住宅・公益サービスを維持するための補助金、また直接社会的消費フォンドではないが、安い食料品価格を維持するための価格差補給金も財政を圧迫した。これに対して政府はサービス料金や食料品価格の引き上げには踏み切れなかった。インフレなき経済が宣伝されていたためでもあるが、何よりもそのためには工業化期以来の蓄積メカニズムと連動した賃金水準の大幅な引き上げが不可避となるためであった。

このように国民の福利の向上の責任をすべて背負った国家は、まさにそれによって国民生活水準が高まったがゆえに、いつそう豊かな消費、いつそう完全な福祉を求める声が強まるにつれて、限られた資金でそれに応えることがますます困難になった。こうした意味での「福祉国家の危機」は、それが全般的のパターナリズムにもとづいていたがゆえに、よりいつそう深刻であったと言える。国民が国家統治の主体として資源配分の決定に参加し、また一定程度自主的に福利の充足をはかるメカニズムを欠いていたため、社会部面の危機はそのまま体制の危機に直結しかねなかったからである。

さらに、労働の面でも問題があった。人間生活にとって意に反して労働の場を奪われることは最大の不幸であり、その意味では、すべての国民に労働の場を保障することが国家の責務とされたソ連社会主義が、完全雇用を標榜する西側福祉国家の先を進んでいたことは事実である。しかし、指令的・計画的生産と個人の職業選択の自由とをどのように両立させうるのか（かつてソ連の経済学界では、労働力は社会的所有に属するか、個人的所有の対象であるかをめぐって論争が行われたことがある）、技術革新の進展や生産構造の変化に即応した労働力の配分をどのように確保するか（労働力の予備をもたない資源制約的経済のもとでは、新部門の創設や技術変化への臨機応変の対応が困難になる）、教育制度＝人材養成システムを社会変化に対応したものにどのように改編するか、といった問題は常に解決を要する重要問題であった。また就業の保障は事実上の「終身雇用」を意味し、ぬるま湯的な労働態度や労働規律の弛緩につながった。さらに、集権的管理のもとで生産リズムが一定しないことから、企業は繁忙期に備えて人員を余分に確保しなければならず、労働力の不効率利用が避けられなかった。

労働に応じた分配の原則の適用に当たっても多くの問題があり、実際の労働結果を反映すべきことがしばしば指摘されながらも、事実上の均等賃金となり、労働への物質的刺激は微弱なものにとどまった。同時に、高学歴化によって単純作業に携わる肉体労働者が不足すると、その賃金が大幅に引き上げられ、場合によっては技師の賃金を上回る事態にさえなった。女性の職場進出に応じて、母性に対する手厚い保護がなされ、保育所等の施設も整備されたが、男性を含めて賃金水準が低く、家族を養うために共働きを余儀なくされるという側面もあり、もっぱら家事労働を背負わされた女性の負担は重かった。また、公式の賃率表の上では賃金格差の縮小がはかられながら、その陰ではノメンクラトゥーラと呼ばれる支配エリートにはさまざまな特典が与えられていた。彼らだけが利用できる特別の商店、診療所、保養施設等があり、一般国民とは異なる消費生活を享受することができた。

このようなソ連社会主義がなぜ崩壊するに至ったかは、中村平八教授の労作に詳しい。それは、企業や国家経済の管理者として特権を享受してきた党・国家の支配エリートが、官僚としての特権をはるかに上回る莫大な資産を安定的に我が物とするために行った（その機会は、ペレストロイカ期における集権的計画管理システムの突然の解消としかるべき規制をとまなわない放縱な市場の出現、物不足による隠れたインフレの激化、最初期の無統制な国有資産の民営化などによって生み出された）「上からの革命」であったが⁹、上述のような国家パターナリズムのもとでの大衆の受動性がこの過程にも影響を与えた。

西側の事情に接する機会のあったインテリは、西側に比べての自らの低賃金や貧しい消費生活、低い社会的地位に不満を強めていた。そしてその一部は上記の支配エリートの若く活動的な部分とともに「資本主義支持派」を形成することになるが、しかし大多数の国民は、もっぱら、これまで国家によって保障されてきた物質的福利の量と質がいくぶんなりとも改善されることだけを望んでいた。長い間、国家から恩恵的に与えられる福利の受動的な受益者であり、あらゆる自主的な活動を封じられていた勤労大衆は、資本主義に向かおうとする支配エリートに代わって自らの手に福利の主体を取り戻すといったことは思いもよらないことであり、逆に時流に乗って西側的な生活水準を約束する新しいポピュリスト政治家に素朴な期待を寄せることになった。彼らはこれらの新しい勢力に主導された資本主義への転換が、実際には社会主義のもとで可能となった生活の一応の安定や将来の予見可能性を奪うものであることには思い至らなかった。社会主義エリートから転身したポピュリスト政治家は、そのこともあって資本主義への転換の旗印を明確にせず、もっぱら民主化・市場経済化のスローガンを掲げて勤労大衆を欺いた。しかしその真の結果を、勤労国民大衆は転換後の実生活のなかで否応なく味わわされることになる。

2. 体制転換後ロシアにおける社会国家：理念と現実

親西欧のインテリやジャーナリスト、国有企業管理者層、国家機関とコネをもった活動的なコ

ムソモール員、協同組合員から急成長した私的企業家、ヤミ商人や犯罪分子などの「資本主義支持派」に支えられ、IMFや西側資本に支持された、転身したかつての党・国家エリートは、政権につくと同時にショック療法と言われる急進的・新自由主義的経済改革に着手する。高度の独占構造や国際競争力の実態などを無視した価格・商業取引・貿易・為替の一挙自由化、膨大な国有資産を二束三文で支配エリートやこれと結び付いたさまざまな新興成り金の手引きに引き渡した急激な民営化、实体经济を無視してインフレ抑制だけを最優先させ、産業政策を放棄して生産活動をほとんど停止状態に追い込んだ「マクロ安定化政策」がそれである。その結果、経済は長期にわたって減退し、目的とされた効率的所有者は出現せず、債務相殺やバーター取引の増大といった非市場的現象が普及し、国民大衆の貧困化が進み、財政破綻から未曾有の金融危機に見舞われることになったことは周知である¹⁰。しかし経済改革を急いだ政府は、国民生活にかかわる社会部面については改革を先延ばしした。新政権への支持を取り付けるためには、国民にとって最も影響の大きいこの部面での新自由主義的改革を早急に行うことは得策ではなかったのである。むしろ、これまでのように国家に期待する国民のメンタリティーに迎合し、社会主義時代に実現された国民生活の一定の安定と平等に依拠して時間稼ぎをしながら、その間に急進的経済改革を実施しようとしたとも言えよう。したがって、一定期間、経済部面での新自由主義モデルと、本来これと矛盾する社会部面における社会国家モデル（ただし後述のように、実際にはそれは完全に骨抜きにされたが）との特異な共存が出現することになった。

民主的な選挙で選ばれた議員が立てこもる議事堂を大統領指揮下の軍隊が砲撃するという前代未聞の事件の直後に、解散された議会に代わって国民投票という異例の方法で制定されたロシア連邦憲法は¹¹、ソ連憲法が依拠した社会主義的原則を廃棄し、新たに私有や営業の自由を始めとする個人の権利や市民的自由の承認、三権分立や多党制にもとづく議会制度や国家イデオロギーの強制の禁止など民主主義的諸制度の創出を謳っていた。それとともに、憲法第7条は、ロシアが「社会国家」であり、国家は「その政策により人の尊厳ある生存および自由な発達を保護する条件の整備をめざす」と宣言し、「人々の労働と健康とを保護し、最低賃金の基準を定め、家族、母性、父子関係および子ども、障害者および高齢者に対する国家扶助を保障し、社会的サービスの制度を発展させ、国家年金、手当その他の社会的保護を保障する」と、前項の宣言にもとづく国家の責務を挙げている。つまりここでは、新たに資本主義的市場経済と民主的法治国家に立脚して、社会政策の西欧的な社会国家モデルを実現することが宣言されていたのである。

このことは第2章の「人と市民の権利および自由」における社会権の規定にも現れている。もちろん、ここではソ連憲法のもとでは認められていて、新憲法では削除されたものがある。それは何よりもまず労働の権利（および義務）である。今やそこにあるのは、労働しない自由とともに「仕事を自由に選択する権利」であり（第37条）、「仕事を得る権利」ではない（ただし、これに対応して「失業から保護される権利」が新たに規定された）。また住宅に対する権利もかつてのように「住宅を取得する権利」ではなく、「恣意により住居を奪われない」（第40条）という権利である

(ただし、財産の少ない市民には低料金で公共住宅を提供するとしている)。しかしこうした但し書きのほかにも、「母性および子ども、家族は、国家の保護のもとにおかれる」(第38条)ことになっていたし、「老齢、疾病、障害、労働能力の喪失、扶養者の死亡の場合および子どもの扶養のために……社会保障を受ける」(第39条)ことができ、健康維持と医療に対する権利は、「国家および地方自治体の保健施設における医療は、それぞれの予算、保険料、その他の収入により、市民に対して無料でこれを行う」(第41条)という形で保障されていた。また教育に対する権利については、「国家または地方自治体の教育施設および企業における就学前教育、初等普通教育および中等職業教育は、誰でも入学でき、かつ無償によるものとして、これを保護する」とされ、これらにおける高等教育も「選抜により、無償で受けることができる」(第43条)ことになっていた。このように憲法上では、ソ連時代とは異なった形においてではあるが、基本的に国家が国民の社会権を保障すべきことが定められていた。しかし、こうした規定が宣言どおりに実行されたかといえば、それはまったく別の問題であった。

まず、予算の中に組み込まれていた国家年金・社会保険基金は予算外基金に移され、新たな予算外基金として医療保険基金と雇用保険基金もつくられ、それらは保険原則にもとづき、基本的に国家予算ではなく、賃金総額に応じて企業から徴収される保険料でまかなわれることになった。しかし、長期不況にともなう失業の増大や企業財務の悪化から、原資となる賃金額が実質的に減少した上に、「隠れた賃金」の支給(保険料がかかる正規の賃金を意図的に低くして、労働者には差額を別個に支払う)など保険料逃れによって未納額が増大し、保険財政はたちまち破綻の危機に瀕することになった。その上政府は、至上命令とされた財政引き締めのために、軍人や労働不能者のための非保険的年金への予算支出を削減し、行政当局が負担すべき労働不能者の医療保険料の納付を怠った。また激しいインフレのなかで手当の額を長期間据え置くなど社会保険の給付内容を実質的に切り下げ、疾病予防など国家予算からの保健関連支出をも大幅に削減した。

傷痍軍人や功労者など特定のカテゴリーの住民に対する現物による特典供与も維持され、政権への国民の支持を得るためにかえってその対象者の範囲の拡大すらなされたが、それを賄う予算が欠乏していたため、多くが未履行のままにとどまり、法律上受給資格のある者に対する政府の債務が膨れ上がることになった。無料の教育も形式的には維持されたが、実際には、大学等には財政資金が十分手当されず、教員の給与は引き下げられ、有料クラスの設置や施設の賃貸などの生き残り策を余儀なくされた。連邦政府の財政赤字を減らすために、児童手当の支給を始め、教育や文化への支出、住宅・公益サービスへの補助金の給付や多くの特典供与が地方政府の権限に移譲されたが、地方財政もまた中央財政に輪をかけて苦しく、児童手当の支給は滞り、普通教育学校でもさまざまな名目で家庭から金が徴収された。地方自治体は就学前施設を維持することができず、その数も園児数も激減した。

雇用の面では、体制転換にともなう私企業の形成や国有企業の民営化によって、国家は基本的にかつての労働関係の主体から、労働市場の規制者＝労使関係の調整者に転化し、労働者・雇用

主・政府の三者によるパートナーシップ関係が形成されるものとされた。新たに失業が法認され、賃金は基本的に労働市場を介して労使間で決定されることになり、労働者にはストライキ権が認められた。社会国家を標榜する政府は、「失業からの保護」のために、国家雇用局を創設し、職業斡旋・職業訓練や失業保険の制度をつくった。しかし届け出が繁雑な割に斡旋の可能性は低く、失業保険給付額も名目的なものにすぎなかったため、雇用局に登録された失業者は、事実上の失業者の3割以下にすぎなかった。また何年も固定されたままの最低賃金は最低生活費を大幅に下回り、これが、事実上雇用主によって一方的に決定される賃金にとっての重石となった。平均賃金は、消費内容をソ連時代の半分以下に切り下げて定められた公式の最低生活費（貧困ライン）を辛じて上回る程度の低さであったが、それすら定期的に支払われず、労働者に対する企業の未払い債務が累積し、あるいは不当な現物支給が行われて彼らの生活を破壊した。しかも民間の賃金未払い拡大を先導したのは、監督者であるべき政府自身であり、財政赤字を理由に、公務員賃金の遅配が恒常的に行われた。ソ連時代の労働法が事実上効力停止とされながら、すぐにこれに代わる新しい労働法が制定されないという状況のもとで、とくに労働組合も団体協約も存在しない新設の中小の私企業では、雇用主の専横がまかり通っており、労働者は低賃金と苛酷な労働条件を強いられることになった。

このように労働面でも社会国家はまったくの形骸と化したが、辛うじてそこでの破綻を押し止めていたのは、やはり一つは社会主義時代の遺産であった。当時の国有企業においては労働者と企業長との関係は敵対的な賃労働関係ではなく、執行者と管理者との関係であり、両者は「同じ釜の飯を食う」仲間であったが、企業が民間の手に移った後も、本質的には賃労働者と雇用主の関係が変わったにもかかわらず、横滑りした同じ経営陣と労働者との間でしばらくはこの関係が維持された。雇用主は市場経済化のもとでリストラの必要に迫られながらも、従来の労働慣行から解雇に踏み切ることができなかった。その代わりに企業に籍を残したままでの強制的無給休暇、短縮された労働日が広く用いられた（「隠れた失業」）。

労働者側もまたこうした企業に簡単に見切りをつけず、就業維持のために賃金引き下げにも応じたのは、やはり社会主義時代から続いていた企業の社会的消費ファンドを当てにしていたからであった。かつて企業は労働者のために、住宅を供給し、保育所や保養所を経営し、年金や各種の手当に上乘せを行い、一般には手に入りにくい商品を販売し、一時的困窮者への支援も行っていった。こうした企業内福祉を直ちには国家や地方自治体が代替できない以上、労働者は企業から離れるわけにはいかなかった。ロシア企業のこうした行動は、しばしば市場経済に適応しない非合理的なものとして非難されるが、しかし、そのおかげで、生産が半減し、不況が長期化したにもかかわらず、失業率は最大でも12~13%程度にとどまって、社会的爆発を回避することができたのである。

危機を回避しえたもう一つの要因は、国民の自衛措置、すなわち生き残り戦術であった。この点では、新政権がまず実施した自由化措置が、ヤミ商売を含む国民のあらゆる自主的な経済活動

を活気づけたことは確かであり、個人副業経営や個人労働活動など、もともとソ連時代から存在していた個人的な稼得形態もフルに活用されて、国民の大幅に減少した収入を補った。無給休暇を言い渡された労働者はインフォーマル・セクターでのアルバイトや個人菜園での労働に精を出した。いずれにせよ、以上に見たように、憲法に掲げられた社会国家の理念は看板倒れに終わり、実際には、財政難から、国家は憲法で定められた国民に対する自らの責務を放棄し、それに代わって、生き残りのために、自給自足や住民間の相互扶助といった福祉の最も原始的な充足の形態が広がることになった。

急進経済改革に適合的な社会政策の新自由主義的モデルを実施する条件（経済の一定の安定にもとづく所得の増大、代替的な福祉施設を始めとする市場インフラの成立、自助を担うことのできる中流階級の形成など）はまだ存在せず、さりとて社会国家モデルを実施する財政的基盤を欠いていたロシアでは、ショック療法による市場経済化が推し進められるなか、いわば社会政策の事実上の不在の状態が続き、ロシアの勤労国民大衆の経済的・社会的状態は確実に低下した¹²。

激しいインフレと長期不況のあおりを受けて、何よりもまず、勤労者の所得は大幅に低下した。住民所得中の賃金の割合は、1992～99年に73.6%から65.4%に下がり、企業活動からの所得や所有からの所得の割合が増えたが、もちろんこれらの所得源泉は勤労大衆にとっては無縁なものであった。GDP中の賃金の割合は1990年の49%から、2000年には40.2%（約11%の隠れた賃金を含む）に下がった。物価を考慮した月平均実質計算賃金（隠れた賃金や遅配分などを除く）指数は、1990年を100として、99年には35にまで落ち込んだ。単純にドル換算した賃金月額は92年にはわずか22ドルであり、99年にも62ドルにすぎなかった。最低賃金は長期間据え置かれ、もはや賃金は、高能率の労働を刺激し、労働力の再生産を保障し、労働の尊厳を支えるといった、その本来の経済的・社会的機能を果たすことができなくなった。

最低生活費に対する計算賃金の比率は、92年では2.81倍であったのに対し、99年には1.52倍となり、労働者はぎりぎりの最低生活を余儀なくされた。1人当たり所得が最低生活費を下回る人口の割合は、92年には全人口の3分の1に達し、その後やや減ったが、2000年でも29%を占めていた。賃金は部門間で大きな開きがあり、例えば90年に全産業を100として95であった農業での賃金は99年には41に下がり、もともと67と低かった教育では、この間にさらに58に下がった（一方、90年に135であった金融・保険では231に増大）。

人口の高齢化にともない、年金受給者の数も増えたが、年金額の引き上げはやはり物価上昇から大幅に立ち遅れた。年金生活者の公表最低生活費に対する平均裁定年金額（補償金を含む）は、99年には70.2%にまで下がり、最低生活をも営めない状態に置かれた。平均賃金に対する平均年金の割合も、90年の33.7%から、99年には31.2%まで下がった。年金は事実上老齢手当と変わらないものとなった。

また、1993～99年の政府制定の各種の最低保証額と最低生活費との相関を見ると、最低賃金

は39%から10%に、国家公務員最低給は41%から10%に、最低老齢年金は補償金を含めて63%から42%に、重度身障者の最低年金と子持ちの重度障害者の社会年金(補償金を除く)は105%から30%に、国立大学の学生への奨学金の最低額は39%から19%に、それぞれ大幅に下がっている。この間、政府は国民の最低生活の保証にほとんど意を用いなかったことが窺われる。

所得の減少のもとで、家計の支出構造も変化し、食費の割合が増大した。すなわち家計消費支出を100とする食費の割合は、93年の43.5%から99年には52%になり、衣類や家具などの非食料品の割合は42.4%から30.8%に下がった。食費の割合は低所得層でとくに高く、10段階区分での最低層では61%を超えていた。そうしたもとで、家族1人当たりの食料消費量も変化し、90~99年に、年間の肉の消費量は70キロから47キロに、ミルク・乳製品の消費は378キロから199キロに減少した。同じ時期に1人1日当たりのタンパク質摂取量は74グラムから61グラムに減り、総熱量は2590キロカロリーから2352キロカロリーに減少した。

栄養状態の悪化のほかに、医療面での困難も重なって、国民の健康状態が急激に悪化した。90~99年に、病院の数は1万2800から1万900に減り、人口1万人当たりのベッド数は137.5床から115.5床に減少した。結核のほか、ポリオ、ジフテリアなどソ連時代にすでになくなっていたはずの疾患も復活した。1万人当たりの登録身障者の数は29.3人から71.2人に増え、とくに16歳未満の障害児の数は子ども1万人当たり43.1人から実に203.8人に激増した。貧血症の妊婦の割合は12.1%から41.3%に、未熟児の割合は5.7%から6.7%に増大した。18歳未満の子どもで健康な者は全体の3割にすぎなかった。

経済困難と上記のような医療の荒廃が重なって、出生率の減少と死亡率の増大が生じ、人口の大幅な自然減少が引き起こされた。90年には1000人当たりの出生数は13.4人で、死亡数11.2人を上回っていたが、体制転換の92年から両者の関係は逆転し、99年には8.3人と14.7人となり、年間の自然減少数は93万人に達した。89年に2.01であった合計特殊出生率は、99年には1.17にまで低下した。ロシアでは少子化は平均寿命の短縮をとめない、2000年の平均寿命は、男性65.3歳、女性59歳、全体で72.2歳と世界でも異例の短命さであった。

住宅の民営化によって、公共住宅の居住者は基本的に無償でそれを自分のものにするのができたが、その代わり修理代は自己負担となり、家賃・公共料金も急激に値上がりした。基本的に住宅は分配されるものから市場で取得されるものとなったが、個人住宅をも含めた年間の新規住宅引き渡し件数は90年代に半減し、住宅価格は急激に上昇して、住宅難はいっそう深刻になった。公共住宅の居住者で住宅条件の改善を待つ世帯の数は90年に996万世帯、そのうち順番で望みがかなった世帯数は129.6万世帯(14%)であったのに対し、99年には見込みがないことから申請者が大幅に減ったにもかかわらず、希望がかなえられたのはそのわずか5%にすぎなかった。

事実上保護を失った国民の所得や生活水準の低下は以上の諸指標からも明らかであり、急進的

市場改革はこうした多大な社会的コストをともなって強行された。改革によって利益を得た者はせいぜい住民の5分の1程度と言われ、残りの8割の住民にはさまざまな災厄が降りかかった。实体经济を無視し、移行期における国家の規制的役割を否定した新自由主義的改革路線の総決算となったのが1998年金融危機であり、輸入品を始めとする急激な物価上昇、資産の目減り、賃金未払いの増大など、それまでにいくらか改善の兆しが見え始めていた国民生活は再び大打撃を受けた。しかしデフォルト宣言後、ロシア経済はようやく回復軌道に乗ることになる。改革を主導したIMFに対する内外の批判が高まり、エリツィン人気は凋落するなか、实体经济と内需を重視するプリマコフ首相が一時的ながら経済政策の主導権を握り、賃金・年金の未払いの解消や引き上げを行い、またルーブリの大幅下落で息を吹き返した国内産業が輸入品を駆逐して国内市場に登場するようになった。労働者が職場に戻り、遊休設備が稼働し始めるなど、まだ底の浅いものであったとはいえ、好循環の兆しが現れた。これに拍車をかけたのは、石油、天然ガス、鉄鋼、非鉄金属などロシアの主要輸出品の世界価格の上昇であった。これは、大衆の貧困化にもとづいて国内市場が狭隘化し、しだいにルーブリ安の効果は薄れ、むしろルーブリ高となってふたたび輸入が増え始めたなかで、ロシア経済の回復の主導因となった。

輸出指向の原燃料資本があげる高利潤のかなりの部分は海外に流出し、それが国家の産業政策を介して国内製造業との有機的連関を強めるという方向には向かわなかったが、それでも2000年以來、経済成長が持続し、財政黒字が増大し、金外貨準備は大幅に積み増しされ、民間企業の成長を含めて市場経済の諸制度もそれなりに整備されたことは確かである。しかしそこに出現したのは、原燃料部門を基盤とする一握りのオリガルヒと、貧困に打ちひしがれた大多数の勤労国民大衆とから成る、未曾有の二極化された社会であった。

10段階区分での最富裕層と最貧困層との所得格差は、公式統計でも、99年以來14倍を超えており(92年には8倍)、5段階(20%)区分での最低所得層が総所得に占める割合は、2003年に5.6%、これに対して最高所得層の割合は46.1%に達した。ジニ係数は、92年の0.289から、99年に0.400となり、03年も変わっていない。さらに貯蓄高を見れば、2%の最富裕層が個人貯蓄全体の半分を占め、40%の住民は貯蓄をもっていない。ロシアの著名な社会学者T. ザスラフスカヤ女史によれば¹³、2000年時点で、主に所得水準によって、ロシアの社会層は次のように区分された。①支配エリート—1%、②上層(高級官僚、大企業所有者・経営者、文化エリートなど)—5~6%、③中位層(上級公務員、将校、中小企業家・経営者、熟練労働者など)—10~12%、④基礎層(技師、医師、教師、事務員、中級労働者・公務員、ファーマー、サービス労働者など)—50%、⑤下層(農業従事者、低熟練労働者、失業者、年金生活者、身障者など)—30%、⑥最下層—5%。このうち②と③がいわゆる中流階級(ミドルクラス)に入るが、現在はやや増えているもののせいぜい20%で、60~70%とされる先進諸国に比べてきわめて層が薄い。④の基礎層は、ソ連時代には中流階級に属していたものの競争社会で脱落し、今はそれには含まれなくなった人々である。⑤と⑥は最低生活費以下所得層であり、現在はいく分減少している。

このような極端な二極構造をもったロシア社会を生み出したのは、新自由主義的経済改革とそこでの社会政策の不在であったが、政府にとっても、これ以上大衆の貧困を放置することは改革の深化や体制の維持のためにも危険なものとなり（金融危機以来、改革に否定的な世論が増大し、ソ連時代へのノスタルジーが広がっていた）、IMFや世界銀行からの強い働きかけもあって、これまで経済改革が優先されてネグレクトされてきた社会部面の何らかの再編に迫られるようになる。しかしここでは、財政難から事実上無視してきた憲法の社会国家の規定を具現化して、国民にこれまでの政府の債務を補填してその生活の安定をはかるといった方向ではなく、これとは逆に、急進的経済改革に適合的な社会政策の新自由主義的モデル（国民の自助にもとづく代替的な福祉制度の奨励、社会的部面の市場化・有料化、落ちこぼれた貧窮者に対象を絞った国家支援）を新たに導入するという方向が選択されることになるのである。

3. ロシアの社会保障・社会福祉制度改革の現状と問題点

ここでは、90年代末から取り組まれるようになった社会部面の諸改革を取り上げ、その内容と問題点を考察し、新自由主義的改革が果たして勤労国民大衆の生活を改善し、社会的弱者を困窮から救うことができるのかを検討してみたい。ここでは、年金制度、医療制度、特典制度、生活困窮者のための住宅＝公益サービス料金の補償や児童手当、それに社会扶助制度について見ることにする。

1) 年金制度改革¹⁴

かつての国家予算からの年金保障が、公的保険制度に変わったものの、基本的に従来どおり賦課（分配）方式にもとづき国家がすべての年金生活者への年金支給を保証してきた転換後の年金制度は、90年代半ばより、新たな改革に迫られることになる。それを規定した条件としては、①実質賃金の大幅低下、就業者の減少、ヤミ労働市場の拡大、ヤミ賃金支給による保険料逃れの常態化などによって、賃金総額にかかる保険料収入で賄われる年金保険財政が危機に陥ったこと、②人口の年齢構成が高齢化し、年金受給者1人当たりの経済就業者数は90年から99年に2.32人から1.68人に下がり、2050年には1対1にまで達することが予想される事態となったこと、③新しい特典が導入されたり、繰り上げ支給が増えるなどして、保険料と年金額との連関が薄れ、不平等感が強まったこと、④99年に、補償金を含む平均年金月額が最低生活費の70.2%と、年金が高齢者・身障者の生活を保障するものではなくなってきたこと、などが挙げられる。

これに対して、まず保険料収入を確保するために、従来の各種の保険料を統合して税金としてより厳しく効果的に徴収することとし、税法典改正により2002年から単一社会税が導入された。同時に雇用保険基金が廃止され（失業手当は国家予算から支給されるようになる）、社会保険基金への保険料率も引き下げられた。単一社会税率は賃金額が増えるのに応じて軽減される逆進制とされたが、当初、最高税率は年間賃金額の35.6%で、このうち28%が年金に、4%が社会保険

に、3.6%が強制医療保険に配分された。また所得税の税率が一律13%とされたのに伴い、それに含める形で、それまであった賃金の1%に当たる労働者自身による保険料負担が廃止された。保険料の税金化は、事実上これを国家の所有物とし、国家が任意に削減(減税)したり、保険目的以外に使うことを可能にすることになり、転換後形成されつつあった保険制度の根幹を覆すものであった。

年金制度そのものの改革については、95年8月の最初の政府コンセプトでは、基礎(社会)年金、労働(保険)年金、非国家(個人、企業)年金の3つのレベルから成る年金制度が想定されていた。また98年5月に政府が承認した年金改革プログラムでは、賦課方式の現行年金制度に初めて積立原則を導入することが提起された。これをめぐってさまざまな論議がかわされた後(年金受給年齢の引き上げも問題になったが、男性の平均寿命が受給年齢の60歳を下回る現状では時期尚早とされた)、2001年末にいわゆる新年金3法(労働年金法、強制年金保険法、国家年金保障法)が制定され、02年から新しい年金制度が施行されることになった。またこれまで認められていた有害部門で働く者への年金の繰り上げ支給は、新たに設けられる強制職業年金保険制度(雇用主が別に保険金を納付)に移されることになった(現在のところまだ施行されていない)。

新しい年金制度では、まず、連邦国家公務員、軍勤務者、放射能事故被災者、それに労働年金の受給資格のない市民には、直接国家予算(一般財源)から一定の年金額が支給される。国家公務員は勤務歴15年以上で月平均賃金の45%(上限は75%)が保障され、労働不能者のための社会年金は労働基礎年金の85~100%とされる。

一般の労働者が受ける労働年金(老齢年金、障害者年金、遺族年金)は、①基礎部分、②保険部分、③積立部分の3層から成る。老齢年金を受けるための保険期間は5年以上で、男性60歳、女性55歳で受給資格がある。労働年金は働いていても全額受け取れる(04年に働いている老齢年金受給者は全体の23.4%)。身体障害者は、第1度(軽度)から3段階に区分され、保険期間と関係なく障害者年金を受け取ることができる。

基礎部分は国家によって定められた固定額(年齢、障害度、遺族の状態などによって分化している)で、その水準は財政状態によって規定され、定期的に物価スライドがなされ、将来的には最低生活費のレベルまで引き上げるとしている。企業が納付する、賃金額の28%に当たる年金保険向けの単一社会税のうちの半分(14%)が、この非保険的な基礎年金のために直接国家予算に含まれる。

保険部分では、老齢年金の場合、新年金法施行前の年金権の評価額(労働歴や稼得賃金と平均賃金との比率から導出された個人別係数にもとづいて計算)と、施行後に実際に払い込まれた保険料とを合算し、物価スライド分を加えて個人別の「計算年金資本」が算定される(裁定年金月額はこの法定年金支払予定期間で除して得られる)。この年金資本は連邦年金基金が管理する個人別口座に記載され、本人に定期的に通知されることになっている。

新たに設けられた積立部分は、保険料から組み入れられる部分(個人別口座の特別欄に記載)と

その運用利益によってつくられる。国民はこの資金を有価証券市場に投じることになるが、そのためにこの運用を委託される民間および国家の管理会社がつくられ、国民は自分でそれを選定する。この部分は、従来の異世代間の分配方式とは異なり、個人が将来の年金を自分で賄うもので、少子化など人口要因への対応とともに、これによって労働者に自分の年金や雇用主による保険料の完全な支払いにも関心をもたせることができるものとされた。

ただしこの積立部分の支払いは、当初の予定では2011年から始まるものとされ、したがってそれ以前に年金受給年齢を迎える人（男性は1952年以前生まれ、女性は1956年以前生まれ）には適用されない。また単一社会税（35.6%）のうち年金用の28%から、先に述べた予算納付分（14%）を除いた14%が年金基金に納入されるが、このうちで保険部分と積立部分との相関は、この制度の適用者で1966年以前生まれの者については、例外的に前者が12%、後者が2%とされ、制度が十全に適用される1967年以後に生まれた者については、8%と6%とされる（ただし05年までは経過措置がとられる）ことになった（その後、年金改革法が改訂され、1966年以前生まれの者はすべて積立部分への参加から除外され、積立部分からの年金の支給開始は先延ばしされた）。

新年金制度の施行後、積立部分の運用を規制する法律が整備され、実際に運用が始まっているが、ここでも問題が指摘されている¹⁵。国民は積立部分の運用を、選定した管理会社に委ねることになるが（年末に変更可能、また選定しなければ自動的に国家の管理会社に引渡される）、民間の管理会社は利回りは高いものの、その高いリスクが嫌われて選定されず、その圧倒的部分は国家の管理会社（その受託機関はヴェネシエコムバンク）に集中しており、そこでの利回りはインフレ率をわずかに上回る程度であると言われる。現行法では国家の管理会社は国債にしか投資できないが、将来、積立額が国債発行高を大幅に上回る事態も予想されている。契約による民間機関への一部委託とともに、投資対象を拡大する（リスクは増えるが）ことも計画されているが、依然として二桁のインフレが続いているだけでなく、証券市場がまだ十分発達しておらず、国民のなかに証券投資の観念も広く普及しているとは言えない状況の中で、性急な積立方式の導入が何をもたらすか、その結果を懸念する声が強い。

さらに2005年からは、企業減税の一環として、単一社会税率の引き下げが行われた。すなわち、最高税率（それが適用される年間1人当たり賃金額の上限は10万ルーブリから28万ルーブリに引き上げ）はこれまでの賃金額の35.6%から26%に引き下げられ、このうち年金向けのものは28%から20%に引き下げられた。その内訳は、基礎部分に当てられるものが14%から6%に減り、保険・積立部分に向けられるものはこれまで通り14%である（社会保険基金や強制医療保険基金に向けられる部分も全体で7.6%から6%に減少）。もちろん、これによって労働者に支払われる賃金が増えるわけではなく、それだけ企業の負担が減るだけであるが、加えてヤミ賃金などによる税金逃れや、小企業や農業への特惠税率の適用などもあって、保険財政が確実に悪化することは目に見えている。ここには、保険財政を強化しようとする指向性は見受けられず、むしろ国家強制保険制度から任意の個人・企業年金や代替的な医療保険に重点を移して、これを拡大しようと

する意図すら窺われる。

この非国家年金については、現在、300近くの年金保険会社があり、555万人が加入し、すでに50万人が非国家年金を受けており¹⁶、これへの加入が奨励されている。しかし今のところこれに資金が大量に集中する可能性はありそうにない。賃金があまりにも低く、労働者がそのなかから個人年金に積み立てることは事実上困難であるし、それをもとに計算される年金は老後とても生活していける額ではない。その上ロシア人の平均寿命が極端に短く、かけた保険金が回収されない可能性すらある。

以上がロシアの新しい年金制度のあらましであるが、こうした改革がロシアの年金生活者の状態を改善することができるであろうか。04年に、国家予算で保証される最低年金額としての労働老齢年金の基礎部分は660ルーブリであったが、これは年金生活者の最低生活費の35.7%にすぎず(最低賃金の91.7%)、最低賃金同様、これでは到底一人では生きて行けない。少なくともこれを最低生活費の水準にまで引き上げる必要があるが、現状ではこの目標の達成は容易なことではない。また同年に、平均年金は1914.5ルーブリで、これは最低生活費を辛うじて超えた程度(106.3%)であり、平均計算賃金と比較するとその28.4%で、90年の33.7%、96年の36%に比べてむしろ下がっている¹⁷。小企業や農業の従事者などを中心に、年金受給者の約3分の1は最低生活費以下の年金しか得ていない。年金生活者の9割は生活に不便を感じ、6割は薬代が支払えないという報告もある。さらに問題なのは、年金額がほとんど平準化されて、支払った保険料(賃金に依存)と受給額との等価性が守られていないことである。それがあつた程度成り立つのは賃金が平均に近い人だけで、賃金の高い者はそれに見合った年金を受け取れない。例えば月収3~4万ルーブリの高資格専門家が年金生活に入って得られる年金は2700~2900ルーブリと代替率は1割にもならないという¹⁸。その原因の一つは、基本的に保険料によって非保険的な基礎部分を賄うという、保険原則に反した現行の制度にある。いずれにせよ、35~40年働いて、賃金の50~60%が代替されるような西側先進諸国のレベルにはほど遠い状態にある。

その他にも、失業者やインフォーマルな雇用関係にあるかなりの数の者を法的な制度の枠外に置いているという問題があり、積立部分の導入については、従来の賦課方式で年金を賄っていた現役世代が自分の積立部分に財源が割かれることから、その分現在の年金受給者の年金が減ってしまうといった問題(それを解決するためには何らかの国家支援が必要となる)も未解決である。しかし最大の問題は、原資となる賃金の大幅な引き上げなしには、積立部分の形成はもとより、保険原則による安定した年金制度の創出は不可能だということであろう。しかも現在、保険料は実質的に賃金から支払われているにもかかわらず、雇用主が賃金を支払う前に税金として納付する形になっていることから、保険料逃れがなくなればかりか、労働者の側にも自分の払う保険料によって年金制度を支えているという自覚が生じない。ロシアの新自由主義的年金改革は、こうした肝心なことを回避して、将来の生活への国民の不安だけを助長していると言わざるをえない。

2) 医療制度改革¹⁹

ここでも、すでに91年に、国家予算から直接賄われていたそれまでの医療制度は、全国民を包摂する強制医療保険制度に変わり、93年からは他の国家保険制度同様、予算外基金として強制医療保険基金が形成された。その後の単一社会税の導入により、雇用主が支払う賃金総額の35.6%に当たる税のうち、3.6%分が医療保険基金に入る（うち0.2%が連邦基金、3.4%が連邦主体基金）ものとされ、働けない者については、地域の行政機関が基金に保険料を支払うことになっていた。強制医療保険制度を通じて提供される医療サービスの最小限のセットは連邦レベルで決定され、その実施要綱としての地域の医療保険プログラムはそれを下回らない範囲で地域で決定されるものとされた。これとともに国の認可を得た組織として医療保険会社がつくられたが、この会社は保険契約者からの資金をもとに、医療機関と契約して医療機関が行うサービスへの支払いを行う。連邦主体ごとに設置された地域強制保険基金は独立した存在であり、雇用主からの税金と地域当局からの納付金（保険料）によって運営され、連邦保険基金の資金は主として財政的に脆弱な地域への支援のために用いられることになっている。

しかしここでも、雇用主や当局が納付義務を果たさないことから基金の収入が十分確保されず、医療の状態は悪化の一途をたどった。医療施設は設備や薬が不足し、患者が自分で薬や食事を調達しなければならず、無料医療の原則にもかかわらず事実上の有料化が進み、とくに低所得者層ではお金がなくて必要な医療が受けられない事態になった。再分配のために連邦保険基金に集中される資金が不足して、地域プログラムへの融資条件を均等化することができず、医療サービスにおける地域格差が拡大した。医療保険会社の活動も、そもそもの目的とされた強制医療保険資金の効率的利用に資するものとはなっておらず、また医療機関も、設備が老朽化し、外来診療より入院治療に偏重するなど多くの問題が指摘されている。このように現在の医療保険制度はすべての国民が安心して医療を受けられるような体制になっていない。この結果、医療に対する住民の不満が増大し、政府も何らかの対応を迫られているが、しかしここでの当面の改革は、あくまでも現行の制度を維持した上でのその改善、近代化に限られている。

確かにロシアの強制医療保険制度がきわめて脆弱であることは事実である。そもそもGDP中の保健関連支出の割合は3.25%（02年）とOECD諸国平均の8.4%に比べて著しく低いが、そのうちで強制医療保険が占める割合は35%にすぎない。しかし、例えば「2006～2008年におけるロシア連邦中期社会経済発展プログラム」で予定されている強制医療保険制度の近代化の方策は、保険原則の徹底、保険契約者による医療保険会社の自由選択にもとづくこれらの会社相互間の競争促進、連邦主体による非労働者にかかわる保険料納付の厳格化、といったものに限られている²⁰。しかも保険原則の徹底と言いながら、大幅な賃金引き上げを前提としなければ実現できない労働者からの保険料の一部負担の可能性にはまったく触れられていない。何よりも、無料医療の提供への国家の保証が事実上制限され、十分な財政的裏付けを欠いているという最大の問題に何ら有効な対策が打ち出されていない。それどころか、05年からの単一社会税率の引き下げ

によって、強制医療保険基金に入る税率も 3.6% から 2.8% (連邦保険基金—0.8%, 地域保険基金—2%) に引き下げられている。これでは強制医療保険制度の近代化どころか、制度そのものの解体、事実上の医療有料化、したがって大多数の国民の医療サービスからの排除が進行することにならざるをえないであろう。

もちろん、医療は強制医療保険基金だけでなく国家予算の資金によっても賄われている (伝染病の治療と予防, 防疫対策, 衛生対策, 母性や子どもの保護, 指定難病の治療など) が、ロシアでは国家予算のうちの保健・体育費が GDP に占める割合は 2.3% (02年) ときわめて低い。また統合予算の社会文化施策費のなかでの保健・体育費の割合は 97~04年に 28.5% から 25.3% に下がっている。医療が全面的に国家によって賄われていたソ連時代には、悪名高い「残余原則」によって医療への支出が制限されていたとされるが、今は軍事費のような他の優先部門がなくなったにもかかわらず国家の医療支出は増大せず、新たに「社会支出最小化原則」が支配するようになったとすら言われている。政府のプログラムでは強制医療保険制度の発展だけが問題とされているが、医療保険制度は経常的な医療援助を賄うものにすぎず、保健事業全体の改善には、それへの国家支出の増大を含めて、国家の役割のいっそうの強化が必要であろう。

3) 特典の貨幣化²¹

ソ連時代から、特定のカテゴリーの国民に対して国家が一定の特典を現物で供与する制度が存在し、体制転換後も、むしろその対象や種類が拡大されて、維持されてきた。対象者は、①社会的な支援を必要とする者 (傷痍軍人, 身障者やその家族など), ②祖国に貢献のあった者 (大戦参加者, 銃後の軍事施設で働いていた者, 労働英雄などの功労者, 労働ベテラン), ③特定の職業に従事する者 (保安機関や司法・税関機関等の職員), ④その他法令で定められた者 (チェルノブイリ原発事故被災者, テロ事件での負傷者, 政治弾圧犠牲者, 極北地域の居住者など) で、その数は延べ 4400 万人 (二つ以上の特典受領者もあり, 実数は 3500 万人) に及んでいた。また特典の種類では、交通機関の無料パス, 住宅=公益サービス料金の割引, 薬や人工装具の無料提供, 保養施設での療養, 電話の敷設から身辺警護にまで及んだ。04年に、市電やトロリーバスの無料パスをもつ者は実に乗客全体の 6割を占めていた²²。こうした広範な特典供与が財政を圧迫し、政府は法律にもとづくその義務を完全に実現できない状況に陥ったが、その対象が上述のように必ずしも生活困窮者ではない、という事情がこの分野の改革論議に拍車をかけた。ある調査によれば、特典を受けた世帯のうち、最低生活費以下の所得しかない世帯の割合は 25.2%, またこれらの世帯に供与された特典が全体に占める割合は 24.7% と、所得分布に比べて特典を受けている貧困者の割合はむしろ小さかった。また全国基準で特典が定められていたため、市内交通などを頻繁に利用できる都市住民と、そうした機会に乏しい農村住民との間に不平等が生じていることも指摘された。

政府は、こうした制度をソ連時代の寄食主義の現れであり、市場経済にそぐわないとし、04年 8月、これを貨幣支給に変えるという政策を打ち出した (「特典貨幣化法」)。法律は、まず、特

典の対象者で、連邦予算から供与を受けるカテゴリーと連邦主体から供与を受けるカテゴリーとを区分し直し、従来連邦政府が特典供与に責任を負っていた多くの住民のうちの約半数を連邦主体の所管に移した。この結果、約3分の2の受領者が連邦主体から特典を受けることになるが、これは連邦の責任を財政難に悩む地方に転嫁することで、結果的に供与の水準を低下させることになった（モスクワなど一部の豊かな地域を除く）。その上で、連邦カテゴリー、連邦主体カテゴリーを問わず、これまで現物で供与されていた特典が一定額の貨幣に置き換えられることになった。しかもこのさい、これまであった多くの特典が廃止され、残ったものだけが貨幣補償に移された。さらにこの貨幣補償は正確に特典を貨幣換算したものとはいえないばかりか、物価スライドが予定されてはいるものの、概して有料サービス料金の値上がりは公式のインフレ率を大幅に上回っており、さらなる目減りも避けられそうにない。またこれまでは同一人が複数の受益者カテゴリーに属している場合にはそのすべての特典が重複して得られたが、これからは本人に最も有利な一つの根拠にもとづいてのみ特典を受けることになり、ここでも特典の縮小がはかられた。

このようにこの改革は、特典の必要のない者だけを整理するのではなく、受領者の大半を占める社会的弱者（最大のカテゴリーである2000万人にのぼる労働ベテランの大半は高齢者）を含めて一律に従来の生活扶助的な特典を縮小するものであったことから、連邦や地方の財政で資金が手当できないという実施上の不手際もあって、05年1月からの実施にさいして、高齢者や身障者などからの激しい反発を招いた。賃金や年金・手当などが引き上げられ、それで安定した生活が営まれるようになった上であれば、こうした特典も縮小しうるであろうが、それに先行して特典だけを縮小すれば、これに頼っていた高齢者や身障者の生活を破壊し、国民の困窮を強めるだけである。また仮に貨幣との等価性が守られるとしても、現時点では現物だからこそ意味があるという面もある。薬代や療養費や交通費が割り引きになるから診療や保養所サービスを受けられる人も、代わりに貨幣をもらってそれを食費に当ててしまえば、直接健康が犠牲にされることになる。

4) 生活困窮者への個別的支援

ソ連時代には、もちろん、所得格差は存在していたが、生活を保障する最低賃金での労働や住宅の取得、労働能力や扶養者喪失のさいの物質的保障が権利として保証され、より「恵まれな

い」者には特典や手当の支給によって初めから所得の平準化がはかられたため、少なくとも公式には、貧窮者は存在せず、そのための特別な支援も必要としていなかった。しかし市場経済化とともに、貧富の格差が拡大し、貧困者対策が社会政策の重要課題となる。貧困者が生じないようにする政策から、生じることを前提として、それを社会の安定を損なわない程度にまで緩和する政策が必要になるのである。しかも先述したように、ロシアの急進的市場経済化は国民生活を完全に犠牲にして強行され、実質賃金・年金の大幅低下、それらの長期的不払い、ハイパーインフ

レによる個人預金の消滅などをともない、最低生活費以下の所得しかない貧困層が激増することになった。

ソ連時代に、主に最低賃金の規制のために、非公式ながら最小家計費が計算され（最低賃金はその1.5倍以上）、住民の2~3割がその水準以下の「恵まれない」所得層とされたが、転換後の実質所得の大幅低下の結果、これを適用すると住民の7割以上が貧困者ということになり、市場経済における固有の福祉政策の対象となる貧困者が区別できなくなってしまった。そこで92年に先の基準をほぼ半分に切り下げた新しい貧困ラインが定められたが、食費の割合が68%にも達していて、公共サービス料金の値上がりなど、その後の家計支出の内容にそぐわないものとなった²³。そこで97年の最低生活費法、99年の消費バスケット法などにもとづき、2000年から、新しい算定方法による最低生活費が公式に定められることになった（四半期ごと、連邦主体ごと、3年齢グループごとに公表）。そして1人当たり所得がこれを下回る者が貧困者とされる。この「より高い」最低生活費も、なお食費が43%を占めるなど、生理的生存費にかなり近いところで定められているにもかかわらず、04年でも平均賃金はその2.6倍、平均年金はほぼ等倍にすぎず、また貧困ライン以下層は、04年に人口の17.8%とひと頃よりは下がっているが、それでも実数では2500万人を超えている。

しかもここには部門別・地域別に大きな差異がある。例えば、部門別で最低生活費以下の所得しかない労働者の割合が最も高いのは農業で、04年に67.8%に達しており、次いで文化部門—49.7%、保健・体育・社会保障部門—35.7%と高い。また地域別では、チュメニ州ではこの貧困ライン以下層は12.8%、モスクワで16%と最も低いのが、イワノヴォ州では53%、カルムイキア共和国では55.1%、イングーシ共和国では実に73%に達している。さらに最低生活費の2分の1以下の所得しかない層を極貧層とすると、家計調査によれば、極貧世帯の50%は農村に住み（農村世帯は世帯数全体の26.3%）、31%は5人以上の大家族（世帯数での割合は11.4%）で、63.4%は子持ちである（同、34.3%）²⁴。

こうした貧困者に的を絞った支援（アドレス的=個別的支援）は、現在、地方予算（連邦主体、地方自治体）を財源として、さまざまな形で行われているが、ここでは、住宅費・公益サービス料金の補償（補助）、16歳未満の子どもをもつ親に対する児童手当、食料や金銭による生活扶助について、現状と問題点を見ることにする²⁵。

まず、ソ連時代に行われていた、住宅やガス・上下水道・電気・電話・集中暖房など公益サービスのタダ同然での提供（当時これらを合わせた住宅費は家計支出の3%程度であった）は、市場経済化とともに放棄され、住宅の民営化が進められ、新規住宅の取得や民営化された住宅の修理その他公益サービスの支払いは基本的に自己負担となった。従来、こうしたサービスを行う公益企業は、基本的に地方自治体の予算によって維持され、住民の支払いによって賄われるのはコストの3分の1程度にすぎなかったが、市場原理にもとづき、何よりも財政難のもとで、公益企業も独立採算にもとづいて運営され、利用する住民も応分の負担を担うべきものとされた。政府は公益

事業に対する国家補助金の割合を徐々に引き下げ、その分住民からの納付の割合を増やす計画を策定し、03年には、費用の100%を料金で賄うという方針を打ち出した。これは取りも直さず修理費や公益サービス料金の大幅な引き上げを不可避的にした。

しかし設備が老朽化し、慢性的に赤字で、投資はおろか賃金さえまともに支払われないこうした企業を、国家の支援なしに、貧しい国民の負担だけで維持することは不可能である。実際に料金の滞納者が増大して企業の収入が減り、いっそうの料金の引き上げとサービス内容の質の低下を余儀なくされるという悪循環に陥っている。それにもかかわらず、この方針は05年から実施されることになった住宅法典でも貫かれている。法典は、国家が公益企業に補助金を出さないことを前提に、住宅の保有形態に応じて住民（公共住宅の賃借者、集合住宅および一戸建の所有者に区分）が支払うべき料金を定めている。具体的な料金は地方自治体で定めるが、滞納者には罰金が科せられ、例えば公共住宅の家賃の場合、滞納が6か月以上になると司法手続きにより強制立ち退きの措置がとられ、より劣悪な共同宿舎並みの住宅に転居させられる。

こうした新自由主義的な住宅政策に対応して、94年から、家賃や公益サービス料金の支払いが困難な貧困世帯（1人当たり所得が最低生活費以下の世帯）への支援（割引き制度）が導入された。新住宅法典でも、所得に占める家賃・公共料金への支出（実際の支出ではなく、家族員当たりの規定の住宅面積や使用量によって再計算された金額）の割合が、連邦の勧告にしたがって地方自治体で定めた上限を超える場合には、この支出額と上限となる標準額との差額を補償する（割引く）ことを定めている。2000年には、貧困世帯のうちこのように再計算された住宅費が所得の20%を超える世帯が援助の対象とされたが、その後この上限は25%にまで引き上げられている²⁶。

しかしこれは連邦が勧告している上限であり、財政難で支払い能力の乏しい地域（ここでは通常、貧困世帯の数も多い）は、この上限をさらに引き上げて対象者をより絞らざるをえない。このため大都市では、補償を受ける者の割合は最低生活費以下所得者の割合とほぼ等しいのに対して、小都市や農村部では最低生活費以下所得層の一部しか補償を受けていない。しかも、ここでは、まず連邦より低い貧困基準によって有資格者の振るい落としが行われていると言われる。そのほか、所得申告の繁雑さやその割に補償額がわずかであること、管理が行き届かず、正確に所得を把握できないことなどから、貧しくても補償を受けていない世帯、逆に最低生活費以上の所得があっても補償を受けている世帯も少なくないとされる。公式統計によれば、04年に住宅・公益サービス料金の補償を受けている世帯は全体の13.7%、1世帯当たり1か月の補償額は平均435ルーブリであった²⁷。

次に、16歳未満（学校生徒である場合は18歳未満）の子どもをもつ親（いずれか一方）に対する児童手当について見よう。ソ連時代には、この手当は所得平準化の一環として、「恵まれない」世帯や多子世帯に対して国家予算から支給されていたが、体制転換後もこうした手当は維持されただけでなく、社会保障的な意味から、この年齢の子どもをもつすべての世帯に支給が拡大された。しかし国家が定めた手当の額は、2000年には最低賃金の70%に当たる58.4ルーブリで

あったが、01年から04年までに最低賃金額は200ルーブリから600ルーブリに引き上げられたにもかかわらず、児童手当の額は70ルーブリ（独身の母親には140ルーブリ）と変わらず（これは子どもの最低生活費のわずか3~5%）、05年からは決定を連邦主体に委ねて、国家が統一的な額を定めることすら止めてしまった²⁸。しかも財源は連邦主体予算であり、財政難に悩む連邦主体は、雀の涙のようなこの手当の支給をほとんど実施しなかった。

家庭の保護を謳いながら事実上国家がその義務を放棄するという事態のなかで、政府は児童手当を、それまでの画一的・社会保障的なものから個別主義にもとづく支援に切り替えた。すなわち、98年から最低生活費の2倍未満の所得を受給資格とし、2000年からはさらに最低生活費以下所得層に対象が限定されることになった²⁹。しかし所得申告が不確かな上に、当局による調査にも多額の費用がかかることから、多くの連邦主体では、手当の額が名目的なものに切り詰められる一方で、有資格者の決定にコストのかからない全員支給が維持された。この結果、ここでは個別主義的なものと社会保障的なものとが混在しており、このことは、16歳未満の子どもをもつ世帯のうちで児童手当の支給を受けている世帯の割合は99~04年に減少したものの、その程度は88.3%から66.3%に下がったにすぎないことからもうかがわれる³⁰。調査によれば、大都市では貧困世帯の割合が低いにもかかわらず、それを上回る割合の者が児童手当を受けており、小都市ではこのギャップがより小さいという。前者では多くの受給者が貧困者ではなく、個別主義の原則が守られておらず、後者では有資格者=貧困者の割合が高く、個別主義をとっても、結果的に全員支給に近いものとなっている。

最後に困窮者への直接的支援（社会扶助）について見よう。急進的市場経済化により、とくに98年金融危機以来激増した貧困者を救済するため、2000年になって「国家社会扶助法」が制定され、形の上ではロシアでも自由市場経済下でのセーフティー・ネットの体制がつけられることになった。法律では、最低生活費以下の所得しかない市民は、実所得とこれとの差額を限度として、3か月以上の期間にわたって、貨幣または現物で扶助を受けられることになっていたが、ここにはさまざまな抜け穴があった。まず、連邦主体には、対象者を最低生活費の50%以下の所得をもつ者に限定することが認められた。しかも連邦主体は領内の地方自治体に対して、連邦主体の基準より低い貧困基準を定めることを容認している（「行政的貧困限度」）。また基準までの差額をどれだけ補填するかは、連邦主体で決められるが、実際には扶助を行う地方自治体の予算次第であり、貧困者の多い地域は当然ながら財政も苦しく、扶助額は限りなく縮小されうる。このさい、資金不足の場合には上級機関の予算からの支援があることになっているが、そのための予算は組まれておらず、実際には支援は行われていないと言われる。扶助の期間も、貨幣か現物かということも、やはり地方の財政に依存し、地域によってまちまちである。

ここでも所得申告の信憑性や調査にかかわる費用の問題があり、調査によれば、大都市では、独身の年金生活者・身障者、労働能力のない子どもをもつ身障者、慢性病患者、社会年金受領者、片親だけの多子家庭といった目に見えるカテゴリーに属する者が優先されると言う。また貧

困者が多く、連邦主体の基準を大幅に下回る基準を定めている地方の小都市では、個別主義を厳格に適用する必要から、経済状態の厳しい調査が行われ、貨幣支給は薬代など用途を定めた形で行われていると言われる。

法律が施行された最初の年である2000年に、実際にこの扶助が行われたのは、89の連邦主体中21地域にすぎず、しかもこのうち4地域で行われたのは無料の給食などであった。また貨幣支給の平均額は月50～70ルーブリと児童手当並の少額であった³¹。この制度によって実際にわずかばかりの支援を受けられるのは、せいぜい人口の10%といわれ、これは20%程度の最低生活費以下所得人口の約半分ということになる。

以上に見たように、個別的支援の導入は、市場経済化のもとで落ちこぼれた人々を社会的に支援する方法として、新自由主義的社会福祉制度改革の一環をなすものであるが、その実際の実施という点では、それが有効に機能しているとは到底言えない。連邦政府は、児童手当の額を始めとして、給付の統一的な基準を定め、そのために財力の乏しい連邦主体や地方自治体に金融支援を行うといった責務を放棄し、事実上地方の財源に委ねたことから、ほとんどの地域で法律どおり実行されておらず、支援を必要とする者への救済となっていない。貧困の客観的基準となる最低生活費自体が、財政の都合で切り詰められるなど恣意的なものとなっている。また、インフォーマルな就業やヤミ給与などもあって所得申告の信憑性に問題があり、審査に費用がかかることから、個別主義を徹底できず、一部に画一的な配分も残されている。何よりも、救済すべき貧困者の多い地域ほどそれを賄う地域の財政基盤が脆弱である以上、現行の社会扶助制度は貧困対策として有効な手立てとはなりえない。最低賃金や最低年金を大幅に引き上げ、地域間の経済的不均等を緩和するような経済政策こそが先決であると言わなければならない。

4. 結 び

ソ連時代には、全般的国有と命令的計画経済のもとで、社会政策の極端にパターナリスティックなモデルが行われ、国民は一定の生活水準とリスクからの保護とを国家によって全面的に保障されていた。このモデルは、一面では、70年以上にわたる体制の安定化に寄与したが、他面では、官僚制的支配が貫徹し、国民は生産と福利の主体ではなく、命令の受動的な執行者、福利の一方的な受益者にとどまっていた限りで、労働意欲の減退による低い労働生産性やそれにもとづく福利の水準の伸び悩みのなかで、増大するニーズに応えられない国家への国民の不満を生みだし、結局、体制の基盤をしだいに掘り崩すことになった。

ソ連社会主義体制の崩壊の後、かつての党・国家エリートから転身したロシアの支配層は、西側諸国や国際金融機関の強い圧力のもとで、新自由主義的市場経済化を推し進めることになるが、社会部面においても、社会政策のパターナリスティック・モデルからの脱却と、新自由主義的経済改革に適合的なリベラル・モデルの新たな創設が目指されることになる。

しかし、当初、政府はパターナリズムに慣れた国民のメンタリティーに配慮して、リベラル・

モデルの導入には慎重で、むしろ市場経済に適合的な北・西欧型の社会国家モデルに移行するかのようなポーズを見せ、憲法にもそうした規定を置いたが、実際には国民に対して社会国家が果たすべき責任を完全にネグレクトした。一時的にそれを可能にしたソ連時代の遺産が急速に食いつぶされると、経済における国家の規制的役割の放棄と相俟って、社会政策の事実上の不在は国民を完全に無保護状態に置き、この結果、未曾有の大量的貧困と社会の極端な二極化が現れることになった。

90年代末から、強引な市場経済化にともなう転換危機を乗り越えると、一方では、社会部面にも資本の活動領域を広げるとともに、「小さな政府」の実現を妨げる財政負担や事実上の未払いから生じた国民への債務を軽減し、他方では、大量の貧困層の出現による社会不安の増大を抑制する必要から、先延ばしされていた社会部面の改革によりやく着手することになるが、もちろんそれは、社会政策の代替的（非国家的）主体の創設、社会部面の市場化・有料化、貧困層に対する個別的支援の導入など、新自由主義の教義に即した改革であった。すなわち、憲法に謳われながら実現されなかった社会国家の規定を具現化する方向ではなく、逆に、経済におけると同様に、社会部面においても国家の役割を否定して、憲法の規定を完全に棚上げにする方向が追求されることになる。

しかし社会政策のこのリベラル・モデルは、急進的経済改革同様、西側（とくにアメリカ）からのイデオロギー的借り物であって、転換後のロシアの現実やロシア人のメンタリティーを踏まえてつくられたものではなかった。中流階級の極端な層の薄さ、「二つの国」の存在が指摘されるほどの二極化された社会構造、勤労国民大衆の恐るべき貧困化といった諸条件のもとで、多くの国民は到底自力で自分の現在と将来の生活を支え、有料の教育や医療を受け、補助金なしの高料金で公益サービスを購入することはできない。貧窮者に的を絞った「効率的な」社会的支援によって財政負担を軽減しようとする試みも、それに割かれる資金に比べて対象者があまりにも多く、その結果、支援の範囲や水準を維持することができない。また連邦政府が責任を放棄して社会部面の施策を地方に委ねた結果、地域間の大きな経済格差が住民の福祉水準にそのまま反映され、貧困地域の多くの住民は必要な医療や教育が受けられず、最低限の社会的支援からも締め出されている。歴史的に形成され、ソ連時代を通じて維持・強化されたロシア人の共同体的・集団主義的志向は、社会政策のリベラル・モデルとは最も相いれないのものである。要するに、ロシアの現実には合わない新自由主義的経済改革によって生み出された、とりわけ反国民的な「粗野な資本主義」のもとで、社会政策のリベラル・モデルは有効なセーフティー・ネットとして機能することができないのである。

こうしたなかで今ロシアでなされるべきことは、破綻した急進的市場化路線そのものを転換し、それに応じた社会政策の新しい社会国家モデルを構築することであろう。効率と公正との結合という意味でのこうした社会国家モデルの有効性は、西欧諸国の現実がある程度証明している。またそれは、社会主義時代を経験したロシアの国民には、明らかにリベラル・モデルよりは

心理的にも受け入れられやすいものであろう。

それは、現在ロシアで進められつつある、自助と社会部面の市場化を公準とするリベラル・モデル（それはすでに破綻の兆しを見せている）とも、官僚制国家からの恩恵としてのきわめて限定的な福利しか保障しなかったソ連時代のパターナリスティック・モデルとも異なったものである。もとより、民主的左翼勢力がきわめて脆弱な現在のロシアで、こうしたモデルが実現される可能性は限られていよう。ここから、国民にとって、新自由主義的経済改革の否定的結果が、同じ新自由主義的な社会改革によって解消されるどころか、今後いっそう強められることが避けられないかもしれない。しかし、同時に、ソ連時代に曲がりなりにも生活の一定の安定と明日への安心が保障され、また体制転換後も形式的にせよ社会国家を謳った憲法を有するロシア国民を、新自由主義的体制のなかに完全に統合することもまた至難であるように思われる。

注

- 1 中村平八『発展途上社会主義の研究』、白桃書房、1988年。
- 2 A. ブズガーリン（田中雄三訳）『21世紀とコミュニズム』、リベルタ出版、1998年、124-127ページ。
- 3 木村英亮「中村平八著『ソ連邦からロシアへ』書評」『ロシア・ユーラシア経済調査資料』、2006年7月号、46ページ。
- 4 中村平八『ソ連邦からロシアへ』、白桃書房、2006年。
- 5 こうした理論の紹介と批判は、同上書、第3章にある。
- 6 ロイ・メドヴェージェフ『ロシアにおける社会主義?』（露文）、モスクワ、2006年、26-34ページ。
- 7 ロシアの経済学者T. シドーリナは、エスピン-アンデルセンなどに依拠して、社会政策のタイプを、1) 全般的福祉国家モデル（スウェーデン）、2) パターナリスティック・モデル（ソ連）、3) 社会的市場経済モデル（ドイツ）、4) 新自由主義モデル（アングロサクソン）の4つに分類している（T. シドーリナ『社会政策の二つの世紀』（露文）、モスクワ、2005年、329-393ページ）。またM. トクサンバーエワは、市場経済を基礎とする経済体制のもとでの社会政策の類型を、リベラル国家型と社会国家型の二つに区分している（M. トクサンバーエワ『労働者の社会的利益と労働ポテンシャルの利用』（露文）、モスクワ、2006年、38-52ページ）。社会国家（英語圏では福祉国家）を広義にとって、その中に社会主義国家もリベラル国家も含める見解もあるが（S. カラーシニコフ『ロシアにおける社会国家の成立』（露文）、モスクワ、2003年）、ここではソ連型社会主義国家と市場経済にもとづく西欧の社会国家とは区別しておく。
- 8 以上のデータは、『ソ連社会主義経済史』第7巻（露文）、モスクワ、1980年；R. ベロウソフ『20世紀ロシア経済史』第5巻（露文）、モスクワ、2006年、による。
- 9 中村平八、前掲書（2006年）のほか、D. コッツ、F. ウィア（角田安正訳）『上からの革命』、新評論、2000年、参照。
- 10 さしあたり、岡田進『ロシアにおける体制転換—経済危機の構造』、日本経済評論社、1998年、第1編参照。
- 11 「ロシア連邦憲法」（竹森正孝訳）『情報総覧 現代のロシア』、大空社、1998年、による。
- 12 以下のデータは、『ロシア住民の社会状態と生活水準 統計集』（露文）、各年度版；岡田進『ロシア経済図説（改訂版）』、2006年による。
- 13 「20世紀と21世紀の境における社会」（T. ザスラフスカヤ稿）『大ロシア百科事典 ロシア』、モスクワ、2004年。
- 14 本項については、以下のものを参照。小森田秋夫編『現代ロシア法』、東京大学出版会、2003年、第6

- 章第3節(篠田優稿)；西村可明編著『移行諸国の年金改革』, ミネルヴァ書房, 2006年, 第8章(大津定美・田畑伸一郎稿)；G. デグチャリョーフ『ロシアの年金改革』(露文), モスクワ, 2003年；L. シチュコ『年金の新しい計算』(露文), モスクワ・サンクトーペテルブルグ, 2003年；G. ハリトーノフ「ロシアにおける年金改革：傾向と展望」『国民経済予測研究所学術論集』(露文), モスクワ, 2004年；V. ロイク「年金改革：スタートのつまづきと建設的修正の必要性」『ロシア経済雑誌』(露文) 2003年11-12号；G. デグチャリョーフ「年金制度の欠陥について」『エコノミスト』(露文) 2006年第5号；E. エリザーロワ「年金改革についての覚書」『エコ』(露文) 2006年第1号；M. カーン「ロシアの年金制度改革」『エコ』(露文) 2006年第6号。
- 15 『経済と生活』(露文) 2005年第51号。
- 16 『ロシア住民の社会状態と生活水準 2005年版』(露文), モスクワ, 2005年, 217ページ。
- 17 同上, 214ページ。
- 18 『経済と生活』2006年第1号, 38ページ。
- 19 本項については, 以下のものを参照。S. シーシキン「保健改革の経済的課題」『競争力と経済の近代化』(露文) 第1巻, モスクワ, 2004年；T. チュバーロワ「ロシアにおける保健改革の展望」『予測の諸問題』(露文), 2004年第5号。
- 20 「中期展望におけるロシア連邦の社会経済プログラム (2006年1月19日政府承認)」『ロシア連邦法令集』(露文) 2006年第5号。
- 21 岡田進「特典の貨幣化をめぐる」『ロシア・ユーラシア経済調査資料』2005年11月号。
- 22 『ロシア住民の……』, 231ページ。
- 23 「住民の社会的保護」(露文), モスクワ, 2002年, 37-42ページ。
- 24 『ロシア住民の……』, 162, 165, 179-181ページ。
- 25 以下については, 次のものを参照。M. トクサンバーエフ, 前掲書, 第5章；『国家社会政策と家計の生き残り戦略』(露文), モスクワ, 2003年；V. ブクレエフ, E. ルーディック「ロシアにおける住宅=公益事業改革」『アリテルナチーヴィ』(露文) 2005年第4号。
- 26 岡田進「特典の貨幣化をめぐる」前掲誌, 9ページ。
- 27 『ロシア住民の……』, 228ページ。
- 28 同上, 204ページ。
- 29 小森田秋夫編, 前掲書, 254ページ。
- 30 『ロシア住民の……』, 227ページ。
- 31 『世界の社会福祉年鑑2004』(「ロシア」岡田進稿), 旬報社, 2005年, 153ページ。

参考文献 (上出以外のもの)

- ・中村優一, 一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉②ロシア・ポーランド』, 旬報社, 1998年。
- ・エスピノーアンデルセン (岡澤憲夫・宮本太郎監訳)『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と実態—』, ミネルヴァ書房, 2001年。
- ・『ロシア：改革の10年。社会的=人口学的状況』(露文), モスクワ, 2002年。
- ・N. リマシェフスカヤ『人間と改革：生き残りの秘密』(露文), モスクワ, 2003年。
- ・A. セミョーノフ, A. アデリフィンスキー『体制転換過程における国家』(露文), モスクワ, 2003年。
- ・『社会国家：諸問題, 傾向, 展望』(露文), モスクワ, 2004年。
- ・S. スミルノフ, T. シドーリナ『社会政策』(露文), モスクワ, 2004年。
- ・『CIS諸国：国家の社会政策とその結果』(露文) モスクワ, 2005年。
- ・N. リマシェフスカヤ「ロシアにおける社会改革の若干の諸問題」『予測の諸問題』(露文) 2006年第2号。