

# ロシアの少子化対策をめぐる立法動向

溝口 修平

## 【目次】

はじめに

I 人口問題へのこれまでの取り組み

II 少子化対策

1 出産・育児手当の増額

2 「母親資本」制度

おわりに

## はじめに

ソ連邦崩壊後、ロシアでは急激な人口減少が続いている。1993年をピークにロシアの人口は減少に転じ、連邦国家統計局の統計によれば、1995年には1億4850万人であった人口は、2007年4月には1億4210万人にまで減少した<sup>(注1)</sup>。国際連合の世界人口予測（2006年）では、2050年にはロシアの人口は1億783万人にまで減少すると予測されており、そのスピードは、日本をはるかに上回るものである<sup>(注2)</sup>。

こうした人口減少は、高い死亡率と低い出生率に起因している。死亡者数は、1990年には約166万人であったが、その後大幅に増大し、1995年以降約223万人から233万人の間を推移している<sup>(注3)</sup>。他方、1990年には約199万人であった出生者数は、2000年には約127万人にまで減少し、その後やや増加傾向にあるものの依然150万人前後を推移している。つまり、ロシアの人口は1990年には約33万人の自然増があったのに対し、1995年以降はほぼ毎年80万人以上の自然減が続いている<sup>(注4)</sup>。

このような危機的状況にある人口問題に対して、政府はどのような対策を講じてきたのか。本稿では、少子化対策を中心に、ロシアの立法

動向を紹介する。

## I 人口問題へのこれまでの取り組み

1990年代以降一貫して人口が減少し続けているという状況に対して、政府はこれまでも対策を講じてきた。その中心となるのが、2001年9月に政府が採択した「2015年までの期間におけるロシア連邦人口発展構想」<sup>(注5)</sup>（以下「人口発展構想」とする。）である。人口発展構想は、人口の安定化と人口増加に必要な環境整備を目的とし、健康増進と死亡率の減少、出生率増加とそのための環境整備、移民の受け入れなどを課題として掲げた。ただし、セルゲイ・ミロノフ上院議長は、こうした文書は具体的な施策を示すことはなく、実際的な効果をもたらさなかったと評価している<sup>(注6)</sup>。

人口問題に対する取り組みが本格化したのは、2005年以降である。プーチン大統領は、2005年と2006年の年次教書演説で、この問題についてかなり詳細に言及し、効果的な移民政策、死亡率減少、出生率増加という3つの課題から問題解決に取り組む必要性を強調した。

移民政策については、政府は、2007年1月より新制度を導入し、従来の規制策から受け入れ拡大へと方針を転換した<sup>(注7)</sup>。この新制度は、短期的に労働人口の減少を緩和させることが期待されているが、必要な移民を受け入れる環境が十分に整備されていないなどの問題点も指摘されている<sup>(注8)</sup>。

2005年秋から始まった「優先国家プロジェクト」は、市民の生活水準向上を目的として、保健、教育、住宅、農業経済という4分野の改革を行おうとするものである。同プロジェクトを

司る「優先国家プロジェクト実現会議」は、発足後に「優先国家プロジェクト及び人口政策実現会議」と名称を変えた。このことは、人口問題が緊急の課題であると同時に、人口減少の克服と上記4分野の改革が密接に結びついていることを示している。

特に、男性の平均寿命が50歳代にまで低下している現状を打破するには、医療保健制度の改革が欠かせない。同プロジェクトでは、医師研修の充実、検診待ち期間の短縮、高度医療の保障などを掲げ、死亡率の低下に取り組んでいる<sup>(注9)</sup>。

また、交通事故による死亡者が多い状況に鑑み、運転免許制度の改善やチャイルド・シートの使用義務化などの改革も行われている。

## II 少子化対策

以上の対策と並行して、近年少子化対策にも力が注がれている。2006年5月の年次教書演説において、プーチン大統領は、多くの時間を割き、かつ具体的な数値も挙げて少子化対策の方向性を示した。同大統領は、2人以上の子どもを持つ母親に対し、25万ルーブル（約118万円。2007年5月末現在、1ルーブル≒4.7円）を提供するという「母親資本」制度の整備や、出産・育児手当の増額といった、出生率増加のための立法措置を連邦議会に求めたのである<sup>(注10)</sup>。

これを受けて、連邦議会は立法化の作業を進め、2006年12月に「子どもを持つ市民に対する国家支援に関するいくつかのロシア連邦の法令の改正に関する連邦法」<sup>(注11)</sup>（以下「出産・育児手当増額法」という。）と、「子どもを持つ家族に対する国家支援追加措置に関する連邦法」<sup>(注12)</sup>（以下「母親資本法」という。）という2つの法律を制定した。これらは共に、教書演説における大統領の提案をほぼ踏襲したものである。

### 1 出産・育児手当の増額

出産・育児手当増額法は、1995年に制定され

た「子どもを持つ市民に対する国家手当に関する連邦法」をはじめとする、いくつかの法律を改正したものである。また、その制定に引き続く2006年12月30日には、「子どもを持つ市民に対する国家手当の指定及び支払いに関する政府決定」<sup>(注13)</sup>が採択され、各種手当の支払いに関する規則が定められた。

主要な改正点は以下の2点である。第一に、手当には、従来①妊娠及び出産手当、②妊娠初期に医療施設に登録した女性への一時金、③第2子以降の子どもの出産に対する一時金、④毎月の育児手当という4種類があったが、ここに⑤養育のための子どもの別の家族への引渡しの際の一時金が新設された。これは、両親が不明である場合、死亡した場合、子どもを養育できない場合などに、その子どもを別の家族が養育することに対する手当であり、その額は8,000ルーブルとされた。

第二に、④が増額された。毎月の育児手当は、従来一律700ルーブルであったが、これが、仕事を持たない母親等に対する手当として、第1子については1,500ルーブル、第2子以降については3,000ルーブルが支給されることになり、仕事を持ち、育児休暇をとる母親等には、平均給与の40%が支払われることになった。前者は育児手当としての最低保障額であり、後者の額が前者を下回る場合には、前者の金額が支払われる。また、手当の上限は6,000ルーブルとされた。

### 2 「母親資本」制度

母親資本法は、2人以上の子どもを持つ家族に対する支援を定めたものである。この法律には、支援を受ける権利を有する者の定義、「母親資本」の利用手続き、「母親資本」の金額と利用可能な用途などが規定されている。

なお、大統領の年次教書演説では、「母親資本」という語が用いられていたのに対し、この法律の条文では「母親（家族）資本」と記されてい

る。ただし、本稿ではすべて「母親資本」と記すことにする。

### (1) 「母親資本」を利用する権利

「母親資本」とは、「この法律で定められた国家支援追加措置実施のためにロシア連邦年金基金予算に移転された連邦予算の資金」を指す(第2条)。この国家支援追加措置を受ける権利を有するのは、①2007年1月1日以降に第2子を出産した(養子にした)女性、②2007年1月1日以降に第3子又はそれ以上の子どもを出産し(養子にし)、以前に国家支援追加措置の権利を行使していない女性、③2007年1月1日以降に養子縁組に関する裁判所の決定が有効になって、2人以上の子どもの養父となり、それ以前に国家支援追加措置の権利を行使していない男性、のいずれかに当てはまるロシア連邦市民である(第3条)。

①、②に該当する女性が死亡した場合、親権を剥奪された場合、子どもに対し計画的犯罪を行った場合、養子縁組が却下された場合には、その女性の権利は停止され、子どもの父親(養父)がその権利を得る。さらに、その人物の権利も同様の理由で停止された場合などは、子ども自身がその権利を得ることになる。

### (2) 利用手続き

「母親資本」を利用するには、まず、その権利を保有していることに関する証明書の発行を受け、その後利用申請を行うことになる。

まず、前項に記した条件に該当し、国家支援追加措置を受ける権利を有する者は、年金基金の地方支部に対し、母親資本証明書の発行を申請する。証明書発行規則<sup>(注14)</sup>によれば、申請には、身分及び居住地を証明する文書、ロシア連邦市民であることを確認する文書、子どもの出生(養子縁組)を証明する文書が必要である。父親や子ども自身が国家支援追加措置を受ける場合に

は、そのような事由(母親の死亡など)を証明する文書も必要となる。

次に、申請を受け付けた年金基金地方支部は、申請から1か月以内に証明書を交付するか、申請を却下するかを決定し、決定から5日以内にその結果を申請者に通知する。(第5条)

続いて、証明書を受け取った者は、「母親資本」の利用申請を行う。「母親資本」の資金を利用できるのは、第2子又はそれ以上の子どもが3歳になってからであり、利用申請ができるのも、子どもが2歳6か月<sup>(注15)</sup>になって以降である。利用申請は、その年の下半期分は5月1日までに、上半期分は10月1日までに行わなければならない。(第7条)

利用申請を行うと、その受理から1か月以内に、年金基金地方支部はこれを検討し、申請を承認するか却下するかを決定する。申請が却下された場合、申請者は、年金基金の上級機関に異議を申し立てることができる。(第8条)

### (3) 支給金額と利用可能な用途

「母親資本」は25万ルーブル(約118万円)であるが、インフレ率を考慮し、連邦予算法において毎年その金額は見直される(第6条)。ただし、以下に記すように、「母親資本」は、居住条件の改善、子どもの教育及び母親の労働年金納付という3つの用途に限定される(第7条)。

第一に、「母親資本」は、ロシア国内にある住宅の購入(建設)のために利用できる。資金の利用は、国家支援追加措置の権利取得以前に交わされた契約についても認められる。また、購入した住宅は、親、子ども、その他の同居者の共有財産となる。(第10条)

第二に、「母親資本」は、国内の教育施設で子どもに教育を受けさせるために利用することができる。そこには、国立及び地方教育施設の有料教育サービス、正式な認可を得た私立の教育施設の教育サービス、教育に関するその他の支

出に対する支払いが含まれる。「母親資本」を利用して教育を受ける子どもの年齢は、25歳を超えてはならない。(第11条)

第三に、「母親資本」は、労働年金の積立部分の保険料を納付するのに利用することができる。ただし、これは、国家支援追加措置を受ける権利を有する女性（前々項参照）に限定される。(第12条)

「母親資本」の利用が始まるのは、2007年1月1日以降に生まれた子どもが3歳になる2010年以降である。また、この法律は、2007年1月1日から2016年12月31日に生まれた（養子となった）子どもに対して適用される。(第13条)

#### おわりに

ロシアの人口政策が本格的に実施されてからまだ間もないが、連邦保健・社会発展省のリュボーヴィ・グレボワ副大臣は、2007年第1四半期には、前年と比較して出生率が8.5%上昇し、死亡率が9.5%減少したという数値を示し、既に人口政策の効果が眼に見える形で生じ始めていと述べた。<sup>(注16)</sup>

ただし、クラスノヤルスク州のスヴェトラナ・アンドロノワ議会社会労働関係及び家族・青年問題常設委員会委員長が、出生率向上のためには居住条件改善のための更なる措置や若者の安定雇用の確保が必要であると述べているように、人口の長期的安定を達成するには、出産<sup>(注17)</sup>や育児に対する補助金だけでなく、環境整備を含んだ複合的な政策が求められる。

政府も、妊娠中の女性の診療無料化、就学前の子どもの養育システムの拡充、居住・雇用条件の改善など様々な措置を計画しており、そのための支出の増加も予定しているが、人口減少<sup>(注18)</sup>を食い止めるには険しい道が続く。

#### 注

\*本稿のインターネット情報はすべて2007年5月31日

現在である。

- (1) 連邦国家統計局 HP<[http://www.gks.ru/free\\_doc/2005/b05\\_13/04-01.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2005/b05_13/04-01.htm)> ; <[http://www.gks.ru/bgd/free/b07\\_00/IssWWW.exe/Stg/d04/8-0.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b07_00/IssWWW.exe/Stg/d04/8-0.htm)>
- (2) United Nations, “World Population Prospect: The 2006 Revision,” 国際連合 HP<<http://esa.un.org/unpp/>>
- (3) 高い死亡率の原因としては、医療水準の低下に加え、アルコール・薬物中毒、自殺、交通事故などが指摘される。
- (4) 連邦国家統計局 HP<[http://www.gks.ru/free\\_doc/2006/b06\\_13/04-21.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2006/b06_13/04-21.htm)>なお、国連の推計によれば、ロシアの合計特殊出生率は、1985-90年に2.13であったが、1995-2000年には1.24にまで低下した。ただし、今後それは上昇に転じ、2045-50年には1.85にまで回復すると予測されている。(United Nations, “Population, Resources, Environment and Development: The 2005 Revision,” 国際連合 HP<<http://unstats.un.org/pop/dVariables/DRetrieval.aspx>>
- (5) «Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.09.2001 г. №1270-р Об одобрении Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года» *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2001 г., № 40, ст. 3873. (「2015年までの期間におけるロシア連邦人口発展構想承認に関するロシア連邦政府命令2001.9.24. No.1270-r」ロシア連邦法令集, 2001, No.40, 3873番)
- (6) «Сергей Миронов: «Семья — основа государства». Председатель Совета Федерации — о демографической политике страны» *Парламентское обозрение*, 2006.2, №4. (「セルゲイ・ミロノフ：『家族は国家の基盤である』連邦会議議長、国家人口政策について」『議会展望』2006.2, No.4)<<http://www.council.gov.ru/info/parlisurvey/2006/02/34/item853.html>>
- (7) ロシアにおける移民の状況については、溝口修平「ロシアの新しい移民政策と外国人問題」『外国の立

- 法』231号, 2007.2, pp.23-30<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/231/023104.pdf>>を参照。
- (8) 井本沙織「人口減少が止まらない高成長ロシアの深刻」『エコノミスト』85巻27号, 2007.5.22, p.87.
- (9) 同上, p.88.
- (10) «Послание Федеральному Собранию Российской Федерации» (「ロシア連邦議会への教書」) ロシア連邦大統領 HP<<http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>>
- (11) Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. №207-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей (「子どもを持つ市民に対する国家支援に関するいくつかのロシア連邦の法令の改正に関する連邦法2006.12.5. No.207-FZ」) コンサルティング・ビジネス情報局「経済と生活」HP<<http://www.akdi.ru/gd/proekt/099209GD.SHTM>>
- (12) Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. №256-ФЗ О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей (「子どもを持つ家族に対する国家支援追加措置に関する連邦法2006.12.29. No.256-FZ」) コンサルティング・ビジネス情報局「経済と生活」HP<<http://www.akdi.ru/gd/proekt/099533GD.SHTM>>
- (13) «Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. №865 г. Москва Об Утверждении Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей», *Российская газета*, 2007.1.10. (「子どもを持つ市民に対する国家手
- 当の指定及び支払いに関する規程承認に関するロシア連邦政府決定2006.12.30. No.865」『ロシア新聞』2007.1.10.)
- (14) «Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. №873 г. Москва О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» *Российская газета*, 2007.1.11. (「母親(家族)資本国家証明書交付手続きに関するロシア連邦政府決定2006.12.30. No.873」『ロシア新聞』2007.1.11.)
- (15) この規定は、「母親資本」受領後に両親が育児を放棄したり、養子縁組の偽装をしたりするのを防ぐためだと考えられている。(「第2子出産支援はベビーブームを呼ぶのだろうか?」ロシア通信社ノーボスチ HP<<http://www.rian-japan.com/news/details.php?p=424&more=1>>)
- (16) «Правительство решило, как надо плодиться и размножаться» *Известия*, 2007.6.1. (「政府は、どのように子どもを増やす必要があるかを決定した」『イズベスチヤ』2007.6.1.)
- (17) «Мамы — при капитале» *Российская газета*, 2007.2.13. (「資本を持つママ」『ロシア新聞』2007.2.13.)
- (18) 2008年は3950億ルーブル、2009年は4390億ルーブル、2010年には8000億ルーブルの支出を予定している。(「Отцовский капитал» *Время новостей*, 2007.4.10. (「父親の資本」『ヴェレーミヤ・ノーヴォスチエイ』2007.4.10.)
- (みぞぐち しゅうへい・海外立法情報課非常勤調査員)