

プーチン大統領の年金制度改革

溝口 修平

【目次】

はじめに

I 2002年の年金制度改革

- 1 経緯
- 2 新制度の概要
- 3 問題点とその後の経過

II 2007年の改革

- 1 プーチン大統領の教書演説
- 2 改革の内容

おわりに

はじめに

年金生活者の困窮が大きな社会問題となっているロシアでは、2007年9月以降立て続けに年金関連法が改正され、労働年金をはじめとする社会保障費の増額が定められた。

2000年の政権発足以来、プーチン大統領は年金制度改革に取り組んできたが、依然として年金の所得代替率は約25%と非常に低い水準にとどまっており、多くの年金生活者は最低生活費に満たない収入で生活せざるを得ない状況にある。^(注1)ロシア全体の経済が好調で、都市部を中心に市民の平均収入が増加していることや、インフレが続いていることも、平均的な市民と年金受給者との格差を広げる一因となっている。

本稿では、プーチン政権発足以降の年金制度改革の経緯とその概要を紹介し、その後に2007年に進展したいくつかの施策について述べる。

I 2002年の年金制度改革

1 経緯

ソ連邦においては、年金制度は市民に安定し

た生活基盤を提供する重要な役割を担っていた。しかし、1980年代以降、この制度は機能不全に陥り、体制転換を経て状況はさらに悪化した。勤労者人口の減少や企業による年金保険料未納などが原因となって、実質的な年金支給額は1990年代を通じて低下し続け、1999年には1991年の31.4%にまで低下したのである。^(注2)エリツィン政権も、制度改革を幾度か試みたが、1998年8月に起きた金融危機の影響で計画が頓挫するなど、いずれも実質的な成果を収めることはできなかった。^(注3)

このような状況を受けて、プーチン大統領は、年金制度改革をはじめとする社会保障政策を国政の最重要課題と位置づけ、改革に乗り出した。大統領のイニシアチブの下、2001年12月には、新しい年金制度の根幹となる3つの法律、すなわち「ロシア連邦における国家年金保障に関する連邦法」(以下「国家年金保障法」という。)、
「ロシア連邦における強制年金保険に関する連邦法」(以下「強制年金保険法」という。)、
「ロシア連邦における労働年金に関する連邦法」(以下「労働年金法」という。)が制定された。また、税法典や「ロシア連邦における労働年金積立部分の財源のための資金投資に関する連邦法」において、必要な資金調達的方式が定められた。これらの法律が、2002年1月から新たに導入された年金制度の基盤となっている。

2 新制度の概要

新制度においては、ロシアの年金は、財源により、国家保障年金と労働年金の2つに大別されている。国家保障年金は、国家年金保障法によって規定されるもので、連邦予算を財源とし

ている。他方、労働年金は、強制年金保険法及び労働年金法によって規定されており、統一社会税として徴収される年金保険料によって賄われる。

(1) 国家保障年金

国家保障年金を受給する権利を有するのは、①連邦国家職員、②軍勤務者、③大祖国戦争(独ソ戦)参加者、④放射線又は技術的理由による大事故の罹災者、⑤労働能力のない市民である。^(注4)②、④については、本人が死亡した場合に、その家族が年金受給の権利を得る。(国家年金保障法第4条)

これらのカテゴリーに属する人々に支給される年金は、規定年限勤続年金(上記①②が対象)、老齢年金(上記④が対象)、障害年金(上記②③④が対象)、社会年金(上記⑤が対象)という4種類に分けられる。(同第5条)

国家保障年金は、いずれも2002年になって新たに構築されたわけではなく、以前から存在していた。しかしながら、これらの年金を、連邦予算を財源とするものとして1つのカテゴリーにまとめたことは、社会保障分野の中で、国がその裁量により操作可能な領域を確保しようとしたことを意味すると考えられている。^(注5)

(2) 労働年金

ロシアの年金制度の中核をなす労働年金は、基礎部分、保険部分、積立部分という3階建てで構成される。年金保険料は、いずれも雇用主又は個人事業者から徴収される統一社会税である。ちなみに、労働年金には、老齢年金、労働能力喪失障害年金、扶養者喪失年金という3種類があるが、以下では特に断りのない限り、最も多くの年金受給者が該当する老齢年金に議論を限定する。

基礎部分は、年金保険料のうち連邦の歳入予算に計上される資金を原資とするもので、定額

で支給される。法律制定時には基礎部分の支給額は月450ルーブル(2007年11月30日現在、1ルーブル≒4.5円)であったが、後述するように、物価の上昇や財政状況に応じて、基礎部分の金額は変更される。また、80歳以上の高齢や身体障害などの条件が加わると、より高い額が支給される。

保険部分と積立部分は、年金保険料のうち、連邦予算を経由して連邦年金基金に繰り入れられ、被保険者の個人勘定に計上された資金から支給されるものである。ただし、保険部分の個人勘定の資金は、実際に保険料が積み立てられるわけではなく、被保険者が年金受給権を取得した際に受給する金額を算定するためのものであり、「計算上の年金資産」と呼ばれる。そのため、保険部分は従来どおり賦課方式が採用されている。他方、積立部分に算入される保険料は、年金基金内に設けられる特別個人勘定に積み立てられる。

基礎部分が定額支給であるのに対し、保険部分と積立部分は、個人勘定への保険料の納入額に応じて、すなわち被保険者の所得に比例して支給額が変わる。また、出生年(退職年)に応じて、保険料が各部分にどの程度計上されるかという比率も異なってくる。たとえば、2002年には年間所得が10万ルーブル以下の人の統一社会税の税率は28%であったが、1967年以降に生まれた人であれば、基礎部分に14%、保険部分に9-11%、積立部分に3-5%が入っていたのに対し、1953年から1966年の間に生まれた人の場合は、基礎部分に14%、保険部分に12%、積立部分に2%入るというように、差がつけられる。^(注6)

労働年金は、新制度の下で大きく変化した。旧制度と比較して新制度で変わった点は、大きく3つに分けられる。

第一に、従来は賦課方式のみで資金が調達されていたのに対し、保険料の一部を将来の年金

支給のために積み立てる積立方式が導入された。ただし、1953年より前に生まれた男性、1957年より前に生まれた女性はここから除外された。さらに、2005年の法改正では、1967年より前に生まれた男女も除外されることになった（次項参照）。

第二に、従来は男性60歳、女性55歳という年齢要件に加え、男性25年、女性20年という労働経歴のあることが受給要件とされていたが、新制度では年齢要件のほかに5年の保険経歴（保険料が支払われた期間）が必要とされた。すなわち、従来の制度では、保険料を納めていなくても一定の労働経歴があれば年金を受給できたが、新制度ではそのようなことは認められなくなった。

第三に、積立方式が導入されたことに伴い、積み立てた資金の運用を委託する会社を被保険者が選択できるようになり、その運用益が当該被保険者の特別個人勘定に加算されることになった。積立方式の導入によって、国民に年金運用の自由を付与し、年金に対する国の責任を部分的に緩和することで、年金制度の再生が期待されたのである。

3 問題点とその後の経過

1990年代に生じた年金制度の危機的状況を克服するために、プーチン大統領の下で以上のような改革が実施されたが、多くの論者は、年金給付水準の低さというロシアの年金制度の最大の問題が、解決されずに放置されたことを指摘している。^(注7) また、被保険者が積立資金の運用をどの会社に委託するかを年金基金に通知するプロセスが、なかなか進展していないという点も問題視されている。その原因としては、行政が非効率であること、新制度の市民への通知が不徹底であることに加え、国民が政府や金融会社に対して不信感を抱いていることも挙げられて^(注8) いる。

このように2002年の改革後も様々な問題点が噴出する中で、政府はその対応に追われた。2002年1月の新制度発足に間に合わなかったいくつかの法律がその後に制定されたほか、2004年には以下のような年金制度に関する重大な修正がなされた。

第一に、導入されたばかりの積立制度が早くも変更された。当初、積立制度を利用できるのは、1953年以降に生まれた男性、1957年以降に生まれた女性とされていたが、法改正により、積立方式の対象は1967年以降に生まれた男女に限定された。代わりに、雇用主が被保険者の年間所得の4%を積み立てる任意積立を選択できることになった。

第二に、統一社会税の最大税率が28%から20%に引き下げられた。この減税措置は、年金保険料納入を嫌う雇用主が、労働者に非公式な給与を支払うという「ヤミ給与」の慣行を抑制することを意図していたが、結果的には年金基金の大幅な減収を招くことになった。年金基金には資金の恒常的な不足が生じ、その不足分は連邦予算からの補填によって賄われている。

こうした年金政策の迷走に加え、ソ連邦時代から広範に行われていた現物支給の「恩典」（医薬品、列車運賃の無料券など）が現金支給に変更されたことに伴い、2005年1月から2月にかけて、プーチン政権に入ってはじめて大規模な大衆抗議運動が起きた。この運動は、政府に年金の引き上げや「恩典現金化」の一部緩和などの措置を取らせることになった。^(注9)

II 2007年の改革

1 プーチン大統領の教書演説

プーチン大統領は、2007年4月26日に連邦議会における教書演説^(注10)の中で、多くの年金生活者が最低生活費以下の生活を余儀なくされていることを認め、年金制度改革の課題について以下のように述べた。

第一に、年金支給開始年齢を引き上げないと、財政難から現在の制度は機能不全に陥るという指摘に対し、正しい措置を取れば支給年齢の引き上げは必要ないという考えを示した。

第二に、年金の平均支給額を2007年から2009年の間に65%以上引き上げる必要があるとした。

第三に、年金の積立部分への自発的加入を促進する必要性を指摘した。具体的には、1,000ルーブルごとの年金積立に対し、国がその被保険者の個人勘定に1,000ルーブルを支援するという計画を提示した。

以上のような基本的方向性をプーチン大統領が示したことを受け、議会は、2007年後半にいくつかの年金関連法の制定に取り組んだのである。

2 改革の内容

(1) 基礎部分の増額

まず、2007年9月24日と11月1日に、労働年金法などを改正する法律が立て続けに成立した。^(注11)これらの法律により、2007年10月1日、12月1日、2008年8月1日と3段階に分けて労働年金の基礎部分を増額することが定められた(表1参照)。また、ここでは、退役軍人や放射線事故の罹災者などに対する国家保障年金を2008年4月に増額することも定められた。

老齢年金の基礎部分は、2002年1月の新制度発足時期に450ルーブルとされて以降、物価上昇にあわせて少しずつ増額されてきた。しかし、

2007年12月に約30%、2008年8月にさらに15%という上昇率は、これまでより大きなものである。^(注12)

基礎部分の増額を主導した与党「統一ロシア」のオレグ・モロゾフ下院第一副議長は、年金受給者の生活水準を十分に確保することが、党の原則的な立場であり、党はその課題克服に一貫して取り組んでいるということを強調している。これに対し、野党共産党は、インフレ率を考慮すると与党案では不十分であると主張し、老齢年金の基礎部分を2,300ルーブルに増額する対案を提示したが、これは実現不可能であるとして、議会で却下された。^(注13)

(2) 積立部分に対する国の支援

さらに、2007年11月14日には、「労働年金積立部分への追加的保険料及び年金積立形成の国家支援法案」^(注15)(以下「積立部分支援法案」という。)が、下院第1読会で可決された。

積立部分支援法案は、定められた料率での積立部分への保険料納付とは別に、被保険者が追加的に積立部分へ保険料を納付することに対し、国が連邦予算からその積立を支援することによって、年金の受給水準を向上させることを目的としている。その背景には、少子化・人口減少により賦課方式での資金確保が今後困難になることが予想される中で、年金生活者が十分な年金を受け取るには、積立部分の利用拡大が不可欠であるという認識がある。^(注16)

第1章の総則では、この制度に関わる基本概

表1 労働年金基礎部分(月額)の増加^(注14)

年金の種類	～2007.10.1	2007.10.1～	2007.12.1～	2008.8.1～
老齢、労働能力喪失障害第2級、扶養者喪失(孤児)	1,112.72	1,260	1,560	1,794
80歳以上の老齢、労働能力喪失障害第3級	2,225.44	2,520	3,120	3,588
労働能力喪失障害第1級	556.36	630	780	897

(単位はルーブル)

念や、主体（被保険者、雇用主、年金基金）の権利、義務及び責任について規定している。

第2章では、積立部分への追加的保険料納付に関する具体的な手続きを定めている。被保険者は、追加的な保険料の納付を年金基金の地方支部に申請し、毎月の納付額を決定する。雇用主は、それに応じて当該被保険者の給与の一部を控除し、それを年金基金に納付する。従来の積立部分と同様、被保険者は積み立てた資金の運用方法を選択することができる。

第3章では、追加的な保険料納付に対する国の支援について定めている。国家支援を受ける権利は、2008年7月1日から2013年6月30日の5年間に、積立部分に追加的な保険料を納付することにした被保険者に対し付与される。国家支援は、その翌年から10年間実施される。そして、前年の追加的保険料納付が2,000ルーブル以上の被保険者に対し、その特別個人勘定に、納付額と同額の支援金が積み立てられる。ただし、支援金は最大10,000ルーブルとされる。

また、年金受給年齢に達した後も仕事を続け、労働年金の受給を求めない人に対しては、積立部分への納付額の3倍の金額が、国から支援される。この場合、支援金は最大30,000ルーブルである。

以上のような制度改革に対応するために、強制年金保険法、労働年金法、税法典などを改正する法案も準備されており、積立部分支援法案^(注17)と同時に審議されている。この2つの法案は、2008年7月1日からの施行が予定されており、2008年1月から始まる下院の新会期において、第2読会、第3読会の審議が行われる模様である。

おわりに

以上のように、プーチン大統領の教書演説に従って、2007年下半年に、議会は精力的に年金関連法の制定を進めた。大統領は、所得代替率

を今後5年間で40%にまで引き上げることを大きな課題としており、一連の法律制定によりこの目標を達成することを目指している。

ただし、年金改革については批判もある。政権に批判的な『独立新聞』は、現在の年金制度のもとでは、平均年金支給額が平均所得の1/3に達することすら不可能であり、2007年12月の下院選挙、2008年3月の大統領選挙が控える時期に、年金増額に向けた動きが急速に進展したのは、「選挙前ポピュリズム」であるとする専門家の意見を掲載した。それによると、プーチン大統領の下で進められている施策は、連邦予算から年金基金への拠出額を増大させるばかりで、このような措置を今後も継続することは不可能である。したがって、年金の所得代替率を上げるためには、国家の力に頼るだけではなく、民間の年金制度を発達させることが必要であると、この専門家は指摘している^(注18)。政府は、多くの課題に直面する中で、今後も年金制度改革を継続することが求められている。

注

* 本稿のインターネット情報はすべて2007年11月30日現在である。

- (1) «Пенсионный вопрос дошел до парламента» *Коммерсант*, 2007.6.27. (「年金問題が、議会に達した」『コメルサント』2007.6.27.)
- (2) 小崎晃義「ロシアの年金制度改革」『創価大学外国語学科紀要』16号、2006、pp.98-101；大津定美・田畑伸一郎「ロシアの年金改革」西村可明編『移行経済国の年金改革—中東欧・旧ソ連諸国の経験と日本への教訓』ミネルヴァ書房、2006、p.208.
- (3) 1990年代の年金改革をめぐる議論については、土岐康子「年金制度改革」『外国の立法』212号、2002.5、pp.120-121を参照。
- (4) 国家年金保障法第2条によれば、「労働能力のない市民」には、①障害者、②親を失った18歳未満の子ども、③北部少数民族の55歳以上の男性、50歳以上の女

- 性、④労働年金を受給する権利を有さない65歳以上の男性、60歳以上の女性が含まれる。
- (5) 篠田優「ロシアの年金改革と『年金問題』」『年金と経済』24巻4号、2006.1、pp.106-107.
- (6) 詳細は、篠田 同上、p.107；大津・田畑 同上、pp.214-216を参照。
- (7) 大津・田畑 同上、pp.233-234；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、2003、pp.101-102.
- (8) 大津定美「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—」『大阪産業大学経済論集』7巻3号、2006.6、pp.77-79.
- (9) 詳細は、大津・田畑 同上、pp.217-225；大津 同上、pp.80-88を参照。
- (10) Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 2007.4.26. (ロシア連邦連邦議会への教書演説、2007.4.26.)
ロシア連邦大統領 HP<<http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125339.shtml>>
- (11) «Федеральный закон от 24.09.2007 г. № 223-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с установлением размеров базовых частей трудовых пенсий» *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2007 г., № 40, ст. 4711 (「労働年金基礎部分の金額確定に関連した『ロシア連邦の労働年金に関する』連邦法の改正に関する連邦法2007.9.24 No.223-FZ」『ロシア連邦法令集』2007、40号、4711番)；«Федеральный закон от 01.11.2007 г. № 244-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан» *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2007 г., № 45, ст. 5421. (「いくつかのカテゴリーの市民の物的保障水準の向上を目的としたロシア連邦のいくつかの法令の改正に関する連邦法2007.11.1 No. 244-FZ」『ロシア連邦法令集』2007、45号、5421番.)
- (12) «Плюс 300 с 1 декабря» *Российская газета*, 2007.10.19. (「12月1日からプラス300」『ロシア新聞』2007.10.19.)
- (13) «В Государственной думе» *Парламентская газета* 2007.10.22 (「国家会議において」『議会新聞』2007.10.22)；«Пенсия в трех чтениях сразу» *Российская газета*, 2007.10.19. (「3つ同時の読会における年金」『ロシア新聞』2007.10.19.)
- (14) 法律では、この他に加算事由がある場合の金額についても記されている。
- (15) Проект. Федеральный Закон О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений. (労働年金積立部分への追加的保険料及び年金積立形成の国家支援に関する連邦法案) 年金改革研究所 HP<<http://www.pensionreform.ru/pension/216222>>
- (16) «Добровольно-накопительная тысяча» *Коммерсант*, 2007.10.18. (「任意積立の1000」『コメルサント』2007.10.18.)
- (17) Проект. Федеральный Закон О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений.” (「労働年金積立部分への追加的保険料及び年金積立形成の国家支援に関する連邦法」採択に関連したロシア連邦のいくつかの法令の修正に関する連邦法案) 年金改革研究所 HP<<http://www.pensionreform.ru/pension/216229>>
- (18) «Пенсионерам обещают 40% от зарплат» *Независимая газета*, 2007.11.19. (「年金生活者に賃金の40%を約束」『独立新聞』2007.11.19.)

参考文献 (注で掲げたものは除く)

- * ロシア連邦年金基金 HP<<http://www.pfrf.ru/>>
* ロシア連邦保健・社会発展省 HP<<http://www.>

mzsrrf.ru/>

- * Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации (ロシア連邦における国家年金保障に関する連邦法 2001.12.15, No.166-FZ) <<http://www.garant.ru/law/12025128-000.htm>>
- * Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации (ロシア連邦における強制年金保険に関する連邦法 2001.12.15, No.167-FZ) <<http://www.garant.ru/law/12025143-000.htm>>

garant.ru/law/12025143-000.htm>

- * Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ О трудовых пенсиях в Российской Федерации (ロシア連邦における労働年金に関する連邦法 2001.12.17, No.173-FZ) <<http://www.garant.ru/law/12025146-000.htm>>

(みぞぐち しゅうへい・海外立法情報課非常
勤調査員)