

特集：ロシアの社会保障

ロシアの生活保護政策：貧困の現状と対策

武田 友加

■ 要約

社会主義体制が崩壊し移行不況が進む中、ロシアにおいて貧困が急激に増大したが、貧困層向けの生活保護制度の整備は遅れ、国家生活扶助法が成立したのは経済成長の兆しが見え始めた1999年であった。移行不況期ロシアの代表的な貧困層は、年金生活者など高齢者層ではなく、子供をもつ勤労家計であった。また、貧困者全体に占める比率は小さいが、失業者の貧困に陥る確率が高いという傾向がみられた。一方、移行不況から脱した2000年代もほぼ同様の傾向が看取できた。しかし、現行の国家生活扶助法は過度に年金世代や軍関係者向けの社会扶助に傾いており、ソ連時代の特典的要素の色彩も濃い。そのため、貧困層のターゲティングに失敗しているといえるが、近年、社会的契約に基づく就労や職業訓練など自立を促す積極的支援が導入されたことは評価すべき点である。今後、これらの積極的支援によって、貧困削減の効果が増すことを期待したい。

■ キーワード

貧困、ワーキングプアー、子供、社会扶助、社会的契約

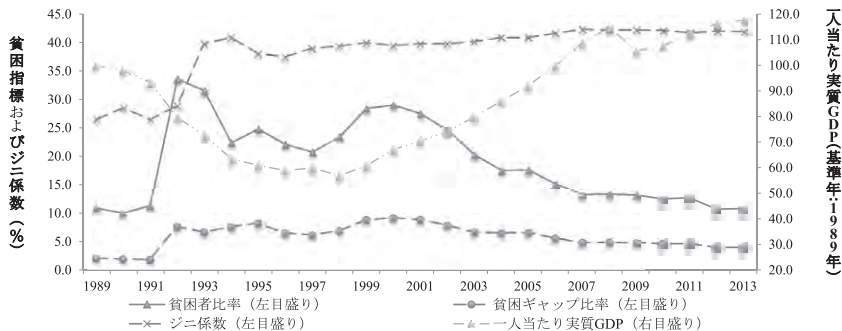
I はじめに

ロシアが社会主義から資本主義へと移行を開始した1992年から20年余りの月日が流れた。ただし、制度には歴史的経路依存性があり、社会主義崩壊後に成立したロシアの制度に関しても、グローバル・スタンダードが取り入れられるのと同時に、社会主義時代の制度が部分的に残存し、また、再度組み込まれることがある。ロシアの生活保護関連法もその一例といえるであろう。本稿では、次節において、まず、社会主義から資本主義への移行後に急激に増大したロシアの貧困について概観した後、第3節において移行不況期と移行不況後の貧困層のプロファイルを示す。また、第4節では、移行後ロシアにおいて、貧困緩和対策としてどの

ような生活保護制度が形成されたのかについて議論し、最後に、本稿のまとめとして、ロシアの生活保護制度の問題点と展望について論じる。

II ロシアの貧困の状況

図1は、1992～2013年におけるロシアの貧困指標（貧困者比率および貧困ギャップ比率）、ジニ係数、一人当たり実質GDP（1989年基準）の推移を示したものである。貧困指標の一つである貧困者比率は貧困の広がりを示す指標であり、一人当たりの貨幣所得が最低生存費（貧困線に相当）を下回る者、すなわち、貧困者が人口全体に占める比率を示している¹⁾。一方、貧困ギャップ比率とは貧困の深さを示す指標であり、最低生存費と一人当たりの貨幣所得の差を最低生存費で除すこと



注：貧困者比率とジニ係数は、ロシア連邦統計局の推計値（Госкомстат России 1997, 1999, 2001; Росстат 2010, 2013, 2014）。貧困ギャップ比率は、ロシア連邦統計局のデータを用いた筆者による概算値。また、一人当たり実質GDPは、1989～2009年に関してはЯшин ред. (2011) で示された推計値であり、2010～2013年に関しては、ロシア連邦統計局のデータを用いた筆者による概算値。

図1 ロシアの貧困指標、ジニ係数、一人当たり実質GDPの推移：1989～2013年

によって求められる。なお、貧困ギャップ比率から、貧困を一掃するために必要な最低金額を把握することができる。また、ジニ係数は不平等度を示す指標（パーセント表示）である。ここでの不平等は（貨幣）所得格差を示しており、数値が大きいほど不平等であることを意味している²⁾。

社会主義崩壊後、価格自由化など市場経済化が急激に進められる中、ロシアは長く深い移行不況に直面した（図1）。ロシアの移行不況の規模と長さは、ポーランドなどの移行諸国だけでなく、1930年代のアメリカやドイツの大恐慌をも凌ぐものであり、1998年には1989年の56.8%にまでロシアにおける一人当たり実質GDPは落ち込んだ。このような国内総生産の大幅な縮小やハイパー・インフレーションの発生の中、賃金支払い遅延、時短労働・無休の強制休暇など非自発的不完全雇用も広範に見られるようになり、その結果、1995年のロシア全国の実質賃金は1991年の44.9%、金融危機直後の1999年には35.9%にまで低下した（武田 2011a; 2011b; 2011c）。

ロシアの貧困は、移行不況の中、特に、社会主義から市場経済への移行開始直後に急激に増大し

た（図1）。貧困者比率は、移行前には約10～11%であったが、移行が始まった1992年には33.5%にまで急上昇し、その後も20～30%の高水準で上昇下降を繰り返した。また、貧困ギャップ比率は、移行前には2%余りであったが、移行直後の1992年に7.7%まで上昇し、2000年には9.2%のピークに達した。なお、ロシアの貧困指標の状況に改善が見られるようになるのは、2000年代の経済成長期に入ってからである³⁾。2000年に29.0%であった貧困者比率は、2013年には10.8%にまで減少し、移行前の水準あたりまで貧困規模が縮小した。また、経済成長期に、貧困ギャップ比率も徐々に減少し、2001年には8.9%、2013年には約4.0%にまで減少した。ただし、貧困ギャップ比率は、移行前の水準にまでは回復していない。

上述のように、1999年以降の経済成長期に、ロシアにおける貧困の規模も深さも徐々に縮小してはいるが、所得格差に関しては改善がみられない。移行開始直後のロシアでは、貧困が急激に増大したと同時に、所得格差も急激に拡大した（図1）。移行開始直前の1989年にジニ係数は26.5%であったが、移行直後の1993年には39.8%にまで急上昇

した。そして、経済成長期においても徐々に所得格差が広がり、2007年には42.3%にまで達した。なお、このようなロシアの所得格差の大幅な増大は、ポーランド、ルーマニア、カザフスタンなどそのほかの移行諸国と比べても著しいものであった（武田 2011c）。

以上のように、ロシアにおいて経済成長の果実は必ずしも貧困層により多く滴り落ちていくわけではない。したがって、ロシアの経済成長はプロ・プアであるとは言えない。このような状況下では、生活保護政策が貧困緩和や格差緩和の実現のために重要な役割を担うことになる。ただし、ロシアにおいて、生活保護に関する制度の整備は、移行後のカオスの中遅々として進まず、経済成長期の2000年代に入ってようやく整っていくことになる。どのような生活保護制度が構築されたのかを議論する前に、まず、ロシアの貧困層とはどのような人々なのかを明らかにしておくことにしよう。

Ⅲ ロシアの貧困のプロファイル

1 移行不況期の貧困のプロファイル

社会カテゴリーおよび家計形態の側面から貧困プロファイルをするならば、移行不況期のロシアにおける代表的な貧困層は、働く労働者と子供のいる家計である。一般に、移行不況期のロシアにおける代表的な貧困者層は年金生活者、すなわち、高齢者であると想定されていた。しかし、実際は、ロシアの代表的な貧困層は年金生活者ではなく就業者であり、したがって、働く貧困者（ワーキング・プア）が移行不況期ロシアの貧困の特徴であった（武田 2011a; 2011c）。例えば、移行不況期末の1998年において、貧困者全体のうち雇用労働者が占める比率は40.0%であったのに対し、働いている年金受給者と働いていない年金受給者が占める比率は、それぞれ、1.1%および12.2%であった。また、1998年における雇用労働者の貧困リス

クが34.2%であったのに対し、働いている年金受給者と働いていない年金受給者の貧困リスクは、それぞれ、15.9%および25.4%であった⁴⁾。

以上のように、貧困の規模とリスクの双方からみて、移行不況期における代表的な貧困層は、年金生活者ではなく就業者であった。移行初期のハイパー・インフレーションの中、インフレを抑制するために賃金を物価にスライドさせることはなかったのに対し、年金に関しては、生活保護の観点から、ある程度、年金支給額を物価にスライドさせたことが原因の一つと考えられる。また、働く貧困者は市場経済への移行以前、すなわち、ソ連時代にも存在したが、教育、医療、芸術・文化、軽工業など、ある特定の産業の就業者が働く貧困者の典型例であった（Braithwaite 1997; 武田 2011a）。これに対し、移行不況期の働く貧困者は、ある特定の職業の就業者というわけではなく、あらゆる職業の就業者が貧困に陥るリスクを高めることになった（武田 2011a）⁵⁾。

一方、ソ連時代に引き続き、移行不況期においても、子供のいる家計が貧困に陥りやすい状況が続いた。例えば、1998年の貧困者全体に占める児童手当受給者（1.5歳まで）の比率はわずか1.1%ではあったが、貧困リスクは55.9%という極めて高い水準を示した（武田 2011a）。また、母子家計・父子家計に限らず、核家族の貧困リスクも同様に高く、その上、貧困家計全体に占める核家族の比率が、母子家計・父子家計の比率を上回った。移行不況期末の1998年に、貧困家計全体に占める母子家計・父子家計の比率は24.9%であり、子供が1～2人いる場合の貧困リスクは41.5%、子供が3人以上いる場合の貧困リスクは79.6%であった。一方、1998年における貧困家計全体のうち、核家族が占める比率は37.1%であった。そして、夫婦のみからなる家計の貧困リスクが14.4%であったのに対し、子供が1～2人いる核家族の場合は42.0%、子供が3人以上いる核家族の場合は67.1%

の高水準にまで貧困リスクが達した。以上のように、移行不況期においても、子供のいる家計がロシアの貧困の特徴の一側面になっている。

2 移行不況期後の貧困のプロファイル

上述のように、移行不況期のロシアにおける代表的な貧困層は、働く労働者と子供のいる家計であった。1999年以降の経済成長期に貧困者比率が減少していく中、ロシアの貧困のプロファイルはどのように変化しているのであろうか？ 本項では、経済成長期の2003年と、その10年後で、経済成長が減速を見せている2013年に関して、ロシア長期モニタリング調査（RLMS-HSE）の個票デー

タを用いて、家計形態および社会カテゴリーの側面から、ロシアの貧困層のプロファイルを示すことにする⁶⁾。

表1は、2003年と2013年の各年に関して、どのような形態の家計が貧困に陥りやすいのかをロジットモデルを用いて推定し、その結果を示したものである。なお、表1には、推定された係数をオッズ比へ変換した値が示されている。ここで、被説明変数は、家計の総貨幣所得が最低生存費を下回る場合は1、そうでない場合は0をとる2値変数であり、最低生存費は連邦構成主体レベルの公式最低生存費が用いられている⁷⁾。

表1に示されているように、ほかの条件が一定

表1 ロシアの貧困家計のロジット分析（2003年および2013年）

	2003年			2013年		
	Odds Ratio		S.E.	Odds Ratio		S.E.
家計形態						
(v.s. 夫婦2人のみ)						
単身家計（勤労者世代）	1.95	***	0.370	3.48	***	0.656
単身家計（年金世代）	1.30	*	0.186	0.16	***	0.054
夫婦+子供1人	3.32	***	0.516	2.99	***	0.523
夫婦+子供2人	7.06	***	1.433	5.64	***	1.041
夫婦+子供3人以上	4.65	***	1.733	15.50	***	3.902
片親+子供1人	3.76	***	0.900	5.41	***	1.430
片親+子供2人以上	12.03	***	5.983	15.06	***	5.401
夫婦+親類など（子供なし）	2.72	***	0.368	1.88	***	0.300
夫婦+親類など（子供あり）	3.97	***	0.573	3.83	***	0.580
その他（子供なし）	4.23	***	0.586	3.50	***	0.530
地域の属性：						
都市ダミー	0.33	***	0.030	0.35	***	0.031
連邦管区ダミー						
(v.s. 中央連邦管区)						
北西連邦管区	0.98		0.140	0.85		0.153
南連邦管区	1.57	***	0.226	1.59	***	0.247
北カフカス連邦管区	0.98		0.183	3.01	***	0.512
沿ヴォルガ連邦管区	1.66	***	0.180	1.56	***	0.205
ウラル連邦管区	2.77	***	0.397	1.80	***	0.285
シベリア連邦管区	1.86	***	0.239	2.53	***	0.350
極東連邦管区	2.68	***	0.520	2.58	***	0.469
切片	0.44	***	0.060	0.08	***	0.012
Pseudo R2	0.11			0.16		
Log likelihood	-2054.74			-2003.04		
標本数	3,407			6,148		

注：* p<0.10、** p<0.05、* p<0.01。

出所：RLMS-HSE（Round 12およびRound 22）の個票データより筆者推計。

の場合、子供が2人以上いる母子家計・父子家計が貧困である確率は、夫婦のみの家計と比べて、2003年には約12倍、2013年には約15倍も高かった。また、子供が1人いる母子家計・父子家計が貧困である確率も、夫婦のみの家計と比べて、2003年には約3.8倍、2013年には約5.4倍も高かった。経済成長率が減速している2013年に、母子家計・父子家計の貧困リスクが高まっていると推測できる。ただし、このように貧困家計である確率が高

いのは、母子家計・父子家計だけではなく、子供のいる家計全般に見られる傾向である。例えば、子供が2人いる夫婦が貧困である確率は、夫婦のみの場合と比べて、2003年には約7.1倍、2013年には約5.6倍高かった。また、子供が1人のみの夫婦でも、貧困である確率は、2003年には約3.3倍、2013年にも約3.0倍であった。以上のように、子供のいる家計の貧困リスクが相対的に高く、2000年代以降も、ソ連時代および移行不況期と同じ特

表2 貧困者のロジット分析：就業者・失業者・非労働力人口

	2003			2013		
	Odds Ratio		S.E.	Odds Ratio		S.E.
<u>個人の属性：</u>						
労働力状態 (v.s. 就業者)						
失業者	2.25	***	0.273	3.77	***	0.476
非労働力人口	1.80	***	0.128	2.06	***	0.138
女性ダミー	1.13	**	0.059	1.11	*	0.061
教育水準 (v.s. 中等教育以下)						
中等教育	0.72	***	0.070	0.47	***	0.048
専門 (中等) 教育	0.61	***	0.052	0.53	***	0.047
高等教育	0.28	***	0.030	0.23	***	0.026
年齢 (v.s. 16～19歳)						
20～29歳	1.21		0.143	1.46	***	0.199
30～39歳	1.98	***	0.245	1.63	***	0.228
40～49歳	1.78	***	0.216	1.81	***	0.257
50～59歳	1.13		0.139	1.05		0.148
60～69歳	0.62	***	0.075	0.36	***	0.057
70歳以上	0.48	***	0.060	0.20	***	0.034
<u>家計の属性：</u>						
家計人数	1.45	***	0.070	1.55	***	0.080
家計人数の二乗	0.98	***	0.005	0.97	***	0.005
<u>地域の属性：</u>						
都市ダミー	0.41	***	0.025	0.44	***	0.026
連邦管区ダミー (v.s. 中央連邦管区)						
北西連邦管区	1.09		0.109	1.05		0.128
南連邦管区	1.61	***	0.155	1.51	***	0.155
北カフカス連邦管区	0.80	**	0.092	2.41	***	0.256
沿ヴォルガ連邦管区	1.54	***	0.114	1.75	***	0.156
ウラル連邦管区	2.22	***	0.220	1.91	***	0.207
シベリア連邦管区	1.88	***	0.166	2.62	***	0.251
極東連邦管区	2.65	***	0.342	2.78	***	0.335
切片	0.44	***	0.080	0.07	***	0.014
Pseudo R2	0.12			0.17		
Log likelihood	-4512.39			-4562.11		
標本数	7,485			13,019		

注：* p<0.10、** p<0.05、* p<0.01。

出所：RLMS-HSE (Round 12およびRound 22) の個票データより筆者推計。

表3 貧困者のロジット分析：就業者の職業・失業者・非労働力人口

	2003			2013		
	Odds Ratio		S.E.	Odds Ratio		S.E.
<u>個人の属性：</u>						
労働力状態 (v.s. 事務職)						
就業者の職業						
管理職	0.42	***	0.098	0.50	***	0.125
専門職	0.87		0.149	0.60	***	0.116
技術職・准専門職	0.93		0.156	0.74	*	0.131
サービス職	1.36	**	0.237	0.91		0.163
農林漁業従事者	1.30		0.660	1.01		0.674
技能工・関連職業従事者	1.10		0.191	1.05		0.193
操作員・組立工	1.03		0.174	0.90		0.163
単純作業従事者	1.68	***	0.288	1.54	**	0.276
その他	1.63		0.738	0.23		0.237
失業者	2.44	***	0.442	3.40	***	0.659
非労働力人口	1.99	***	0.303	1.90	***	0.307
女性ダミー	1.13	**	0.064	1.16	**	0.071
<u>教育水準 (v.s. 中等教育以下)</u>						
中等教育	0.72	***	0.070	0.49	***	0.050
専門 (中等) 教育	0.62	***	0.053	0.56	***	0.051
高等教育	0.32	***	0.037	0.30	***	0.035
<u>年齢 (v.s. 16～19歳)</u>						
20～29歳	1.20		0.142	1.40	**	0.191
30～39歳	2.02	***	0.251	1.57	***	0.221
40～49歳	1.84	***	0.224	1.74	***	0.247
50～59歳	1.13		0.140	0.98		0.139
60～69歳	0.60	***	0.073	0.33	***	0.054
70歳以上	0.48	***	0.060	0.20	***	0.033
<u>家計の属性：</u>						
家計人数	1.46	***	0.071	1.57	***	0.081
家計人数の二乗	0.97	***	0.005	0.97	***	0.005
<u>地域の属性：</u>						
都市ダミー	0.41	***	0.026	0.44	***	0.026
<u>連邦管区ダミー (v.s. 中央連邦管区)</u>						
北西連邦管区	1.08		0.109	1.05		0.129
南連邦管区	1.59	***	0.155	1.51	***	0.156
北カフカス連邦管区	0.79	**	0.092	2.39	***	0.255
沿ヴォルガ連邦管区	1.56	***	0.116	1.74	***	0.155
ウラル連邦管区	2.20	***	0.219	1.89	***	0.206
シベリア連邦管区	1.92	***	0.170	2.57	***	0.247
極東連邦管区	2.62	***	0.340	2.80	***	0.338
切片	0.39	***	0.089	0.07	***	0.018
Pseudo R2	0.13			0.17		
Log likelihood	-4481.49			-4530.75		
標本数	7,485			12,995		

注：* p<0.10、** p<0.05、* p<0.01。

出所：RLMS-HSE (Round 12およびRound 22) の個票データより筆者推計。

徴が看取された。一方、年金世代の単身家計が貧困である確率は夫婦のみの家計よりも小さく、表1の推定結果からも、年金世代はロシアの貧困の典型ではないことが看取された。

移行不況期ロシアの貧困の特徴といえる働く貧困者は、2000年代にもロシアの貧困の特徴であるのだろうか？ 表2および表3は、どのような個人が貧困に陥りやすいのかをロジットモデルを用いて推定し、その結果を示したものである。ここでは、家計人数など家族の属性と都市ダミーなど地域の属性をコントロールした上で、労働力状態、性別、教育水準、年齢といった個人の属性が貧困に与える影響が調べられている。従って、被説明変数は、ある個人が貧困家計に属している場合には1、そうでない場合は0をとる2値変数である。説明変数に関しては、表2では、労働力状態ダミーは、就業ダミー、失業ダミー、非労働力ダミーから構成されているのに対し、表3では、就業ダミーが就業者の一連の職業ダミー（国際標準職業分類に基づく）に置き換えられている。また、表2及び表3のいずれにおいても、推定された係数をオッズ比へ変換した値が示されている。なお、ロシアにおける生産年齢人口は16歳が最小年齢であるため、分析には16歳以上の男女が含まれている⁸⁾。

分析に含められた標本に関して、貧困者全体における失業者の比率は、2003年に6.5%、2013年に6.4%であり、貧困者全体における就業者の比率は、それぞれ、44.1%と47.1%であった。したがって、経済成長期とその減速期においても、失業者が貧困者全体に占める比率は小さい。しかし、移行不況期と同様に、貧困である確率は無視できない大きさである。表2に示されているように、就業者と比べて、失業者が貧困である確率は、2003年には2.3倍、2013年には3.8倍高かった。経済成長減速期に失業者が貧困に陥る確率が高まる傾向は、就業者の職業（事務職）と比較しても同様であった（表3）。

非労働力人口に関しては、就業者と比較した場合、貧困である確率は、2003年には1.8倍、2013年には2.1倍高かった（表2）。このような傾向は、就業者の職業（事務職）と比べた場合にも同様に見られた（表3）。なお、貧困者全体における非労働力人口の比率は、就業者の比率とほぼ同じ水準である。推定結果が示すように、60歳以上の年齢層の貧困リスクが相対的に小さいことも考慮すると、年金世代ではない非労働力人口の貧困リスクが高い、つまり、非労働力人口のうち、勤労世代の隠れた失業の貧困リスクが相対的に高いと推測できる。

上述のように、移行不況期後においても、貧困者全体に占める失業者の比率は決して大きくはないが、貧困に陥るリスクは高い。一方、貧困者全体の約半数を占める就業者に関しては、リファレンスカテゴリの事務職と比べて、貧困に陥るリスクが相対的に高いのは単純作業従事者であり、リスクが相対的に低いのは管理職や専門職であった（表3）。若干ではあるが職業間で貧困に陥るリスクに差が見られるのは、移行不況期とは異なる点である⁹⁾。あらゆる職業で貧困に陥るリスクが高まっていた移行不況期と異なり、移行不況期後には、貧困である確率が高い職業（高賃金を特徴とする職）と低い職業（低賃金を特徴とする職）が出てきたといえ、働く貧困者の中身に変化が生じている。

IV ロシアにおける生活保護制度： 国家社会扶助法の成立

第2節で議論したように、移行不況期には急激に貧困が拡大し、年金世代ではなく子供のいる勤労世代によってロシアの貧困は特徴付けられ、あらゆる職業の人々の間で貧困に陥るリスクが高まった。そして、その一方、貧困者全体において大きな比率を占めたわけではないが失業者の貧困リ

スクも高まった。このような状況の中、ロシア政府は、市場経済化を進めるのと同時に、貧困層向けの社会保護制度を早急に整備する必要があった。実際、移行開始当初のロシア政府の「経済改革進化プログラム」においても、社会的に最も保護されていない人々への社会的支援、そして、大量失業と社会的貧困地域の出現の防止が、優先度の高い事項として挙げられていた¹⁰⁾。しかし、移行不況のカオスの中、貧困層向けの社会保護制度の形成は遅々として進まず、ロシアにおいて、日本の生活保護法に相当する国家社会扶助法が成立したのは1999年7月のことであった¹¹⁾。ただし、政府が最低生存費の額を定めた日から施行するとされたため、1997年10月24日付け連邦法N134-FZ「最低生存費法」と、その関連法である1999年10月20日付け連邦法N201-FZ「ロシア連邦全体の消費バスケットについて」に基づき、各連邦構成主体が最低生存費額の決定をした2000年から国家社会扶助法が施行された¹²⁾。なお、国家社会扶助法は、制定された1999年以降、幾度にも渡り改正され、現行法は2014年7月21日の改正版である。

国家社会扶助の受給資格者は、「貧困家計、貧困単身家計、およびそのほかの市民カテゴリー」と定められている。一人当たりの家計所得が連邦構成主体の定める最低生存費を下回る場合に受給資格を得ることになり、社会的手当や補助金など現金の形で、あるいは、燃料、食料、衣類など現物の形で社会扶助が支給される。現行法において、ロシア連邦は、国家社会扶助支給に関する連邦法や関連法の採択、社会サービスへの補助金という形での国家社会扶助支給に関する連邦プログラムの作成と実現、そして、年金への社会的追加払いも含め、支給義務のある国家社会扶助の種類の設定を行うと定められている（4条）。一方、連邦構成主体は、国家社会扶助の実施と支出義務があると規定されている（5条）¹³⁾。なお、申請保護が原則であり、申請者は、家計構成、家計所得、所

有権のある不動産などの情報を提出する必要がある。貧困家計の識別と国家社会扶助付与のために計上する所得に関しても法律によって定められており、例えば、所得は税引き前の所得であるとか、個人副業経営によって生産された農産物の販売所得は所得として計上するが、自家消費分は計上しないなどと定められている¹⁴⁾。

第3節で議論したロシアの貧困の特徴を考慮するとき、国家社会扶助法に関して注目すべき点は、第1に、国家社会扶助法の目的の中に、貧困層のターゲティングとその強化が記されているが、実際にはそのように制度設計がなされていないと思われる点である。上述のように、国家社会扶助の受給資格者の中には、そのほかの市民カテゴリーが含まれているが、そのほかの市民カテゴリーとは、戦争障害者、大祖国戦争参加者、戦闘活動に従事したベテラン（退役軍人）、死傷した戦争障害者の遺族、障害児童などである。2004年改正版からは、これら市民カテゴリーへの諸々の社会的サービス、すなわち、医療・保健サービスの支給が定められており、国家社会扶助の一部が恩給の性格を帯びたものになっている。また、2009年7月改正版から、年金生活者の年金への社会的追加払いも国家社会扶助の中に組み込まれている。これらは、子供のいる勤労世代というロシアの代表的な貧困者像とはかけ離れたものであり、貧困層のターゲティングの強化にはつながらないと思われる。

第2に、2012年から導入された社会的契約に基づく国家社会扶助である（8.1条）。国家社会扶助を受給するにあたり、社会的契約を結ぶ場合には、受給者は、仕事の探索、職業訓練の履修、企業家的活動の実施、個人副業経営の実施、あるいは、受給者による困難な生活状況克服のためのそのほかの方策の実施など、社会適応プログラムを遂行しなければならない¹⁵⁾。この新たな条項の導入は、失業者の貧困リスクが高いというロシアの貧

困の実像に適していると考えられる。

そのほかの注目すべき点は、国家社会扶助の法的基盤の整備は連邦政府が行うが、実施と支出義務は連邦構成主体にあり、国家社会扶助額は連邦構成主体の法令によって定められると規定されている点である¹⁶⁾。これは、連邦構成主体が最低生存を必ずしも保障しない法律上の余地を残しているが、一方、連邦構成主体が連邦政府からの予算補填を目的として自らが制定する公式最低生存費をインフレートさせるインセンティブもあると考えられ、その結果、貧しい連邦構成主体ほど最低生存費を上方に歪める可能性を排除できない¹⁷⁾。

V おわりに代えて：

ロシアの生活保護制度の問題点と展望

1990年代の移行不況の中、ロシアにおいて貧困が急激に拡大し、子供のいるあらゆる職業の勤労世代が貧困に陥るリスクを高めた。ロシア政府も貧困対策として社会扶助制度を整備する必要性を認識してはいたが、移行不況のカオスの中、整備は遅々として進まず、国家社会扶助法が成立したのは移行不況を抜け出し経済成長が始まりつつあった1999年であった。その後、国家社会扶助法は幾度も改正されているが、ターゲティングの強化という目的の達成ははまだ遠い。1999年以降の移

行不況後に、職業間で貧困に陥るリスクに多少差がみられるようになったが、移行不況後のロシアの代表的貧困層も子供のいる勤労世代という点に変わりはない。しかしながら、国家社会扶助法の度重なる改正の中で扶助の対象として考慮されるのは、年金世代、特別な功績があり名誉称号を授けられた市民、退役軍人などであり、これらは代表的貧困層の像とは異なるグループである¹⁸⁾。このように、ロシアの国家社会扶助にはソ連時代の特典的要素が組み込まれている。

また、そのほかの問題点として極めて低い補足率が挙げられる。表4には、連邦構成主体予算を財源とする貧困者向け国家社会扶助の補足率が示されている。ロシアにおいて、2009～2013年に関する貧困者向け社会扶助の実際の貧困者補足率(H)は15.2～20.3%であり、これは日本の補足率に匹敵する低さである。なお、橋本・浦川(2006)の推定によれば、日本の貧困世帯補足率は、1995年に19.7%、1998年および2001年に16.3%であった。また、イギリス、ドイツ、アメリカなどの先進諸国の補足率が37%（ドイツ）から80%（イギリス）であることを考慮しても、ロシアの補足率は極めて低い。今後、補足率を改善するための施策も必要であろう。

以上のように、現行の国家社会扶助法について問題とすべき点もあるが、評価すべき点もある。

表4 連邦構成主体予算を財源とする貧困者向け社会扶助政策の実現

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
(A) 貧困者数 (百万人) ¹⁾	18.5	17.7	18.0	15.4	15.5
(B) 貧困者向け社会扶助受給資格者数 (百万人)	4.1	3.7	3.8	3.6	4.0
(C) 実際に定期的に支給を受けた者の数 (百万人)	1.7	1.4	1.4	1.5	1.9
(D) 一回限りの支給を実際に受けた者の数 (百万人)	1.2	1.3	1.4	1.3	1.3
(E) 受給資格者のうち、実際に定期的な支給を受けた者の比率 [=C/B] (%)	42.7	38.0	35.8	42.5	47.0
(F) 受給資格者のうち、実際に何らかの支給を受けた者の比率 [= (C+D)/B] (%)	72.7	73.5	72.2	78.4	78.7
(G) 貧困者向け社会扶助の受給資格者補足率 [=B/A] (%)	22.0	20.7	21.1	23.3	25.8
(H) 貧困者向け社会扶助の実際の貧困者補足率 [= (C+D)/A] (%)	16.0	15.2	15.2	18.3	20.3
(I) 一人当たりの定期的平均受給額 (Rbl/月)	307	306	349	382	779

注：1) 一人当たりの貨幣所得が公式最低生存費を下回る場合、貧困者とみなされる。

出所：(A)～(D) および(I) は Росстат (2010; 2011; 2012; 2013; 2014)。(E)～(H) は Росстат のデータに基づき筆者算出。

例えば、国家社会扶助法に近年新たに導入された就労機会や職業訓練の提供など自立を促す積極的支援が挙げられる。なお、積極的支援の中には個人副業経営の実施も含まれている。第3節で筆者が行った推定結果によれば、農村住民は都市住民よりも貧困に陥る確率が高く、農村住民への国家社会扶助が必要であることは明らかである。ソ連時代には、コルホーズ・ソフホーズの物質的・技術的支援の下、農村住民が自家消費を主な目的とした個人副業経営という追加的かつ零細なインフォーマルな農業活動を行っており、それが農村住民の生存にとって極めて重要な役割を果たしてきた。ソ連崩壊に伴うコルホーズ・ソフホーズの解体の中でも、個人副業経営は農村の慣習であり続けると同時に、貧困家計にとっては生存維持のための食料確保の役割も果たしていた（武田2012）。このように上手く機能している既存のインフォーマルな制度をフォーマルな制度に巧みに組み入れ、活用することによって、また、そのほかの自立を促す積極的支援によって、今後、貧困削減の効果が増すことを期待したい。

※本稿は、科学研究費補助金若手研究B（研究課題番号：24730237）、基盤研究C（研究課題番号：15K03437）、および、基盤研究A（研究課題番号：26245034）の研究成果の一部である。

注

- 1) ロシアの公式最低生存費（貧困線）は、基本的に、ベーシック・ニーズ費用法に基づき算出されている。ロシアにおける公式最低生存費と一人当たりの貨幣所得に関する算出方法の詳細については、武田（2011a, 2011c）、Takeda（2012）を参照。また、貧困指標の詳細については、Foster et al.（1984）を参照。
- 2) 貨幣所得の中には、現物所得は含まれていない。
- 3) 原油価格の高騰と1998年金融危機後のルーブル安という外的好条件の下、ロシアでプラス成長が始まった。
- 4) ここで、貧困リスクとは、該当カテゴリー内にお

ける貧困者比率を示している。

- 5) 主な仕事をもつ者の貧困に関するロジット分析の推計結果によれば、管理職を除くあらゆる職業の貧困に陥る確率と、農林漁業従事者の貧困に陥る確率との間に、統計的に有意な差は見られなかった（武田2011a）。
- 6) ロシア長期モニタリング調査（RLMS-HSE）とは、米国のUniversity of North Carolina at Chapel HillのCarolina Population Centerおよびロシア科学アカデミー社会学研究所の協力の下、ロシアのNational Research University - Higher School of Economicsと非公開型株式会社Demoscopeによって定期的に実施されている全国レベルの大規模家計調査である。RLMS-HSEの更なる詳細は、以下のサイトや武田（2011a）を参照。<http://www.cpc.unc.edu/rllms>。
- 7) 連邦構成主体とはロシアの行政区画であり、日本の都道府県に相当する。
- 8) ロシアの生産年齢人口は、男性は16～59歳、女性は16～54歳である。
- 9) 移行不況期の分析の詳細に関しては、武田（2011a）を参照。
- 10) ロシアにおいて、実際には、大量失業は発生しなかった。詳細については、例えば、武田（2011b）を参照。
- 11) Федеральный закон от 17 июля 1999 г. N178-ФЗ «О государственной социальной помощи»。
- 12) ロシアの最低生存費の詳細については、Takeda（2012）を参照。
- 13) 1999年の制定当初、国家社会扶助の財源は、連邦予算、連邦構成主体予算、地方自治体予算とされ、連邦構成主体予算と地方自治体予算に不足が生じた場合には連邦予算から補填されると規定されていた。但し、2004年8月の改正の際、この文言が削除されている。
- 14) Федеральный закон от 5 апреля 2003 г. N44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»。なお、個人副業経営とは、自家消費を主な目的として追加的に行われる零細な農業活動のことである。
- 15) これは福祉から就労へ（welfare to work）というアメリカなどでも見られる考え方と一致している。
- 16) 1999年施行当初、11条において、国家社会扶助額は、最低生存費の総額と受給請求家計の総所得の差額を範囲として連邦構成主体が定めると規定されていた（森下・篠田2003）。現行法では、「最低生存費の総額と受給請求家計の総所得の差額を範囲として」という文言が削除されている。

- 17) Ravallion and Lokshin (2006) は、連邦構成主体が最低生存費をインフレートさせるインセンティブの存在が、厚生水準の一致生という観点からみて、地域間で最低生存費が不一致になる原因になると主張している。
- 18) 社会主義時代には低所得家族児童手当や多子母・独身母手当があったが、これらと、市場経済化の困難な状況から子供のいる家計を守るために導入された諸手当を解消して、1995年5月に児童手当が導入された(森下・篠田 2003)。この児童手当は、所得や子供の人数にかかわらず、16歳未満の子供をもつすべての家計に人数分だけ支給するというものであり、貧困家計にとっても社会的保護となるような十分な額ではないと批判された。

参考文献

- 稲子恒夫・武井寛・小森田秋夫(中村優一・一番ヶ瀬康子編)(1998)『世界の社会福祉2 ロシア・ポーランド』旬報社。
- 武田友加(2011a)『現代ロシアの貧困研究』東京大学出版会。
- 武田友加(2011b)「労働市場と社会政策」吉井昌彦・溝端佐史編著『現代ロシア経済論』ミネルヴァ書房、pp.117-134。
- 武田友加(2011c)「移行期ロシアの貧困と不平等」宇佐見耕一・小谷眞男・後藤玲子・原島博編集代表『世界の社会福祉年鑑 2011(第11集)』旬報社、pp. 21-32。
- 武田友加(2012)「ロシア農村における個人副業経営のセーフティネット機能：ロシア家計調査の個票データに基づく実証分析」『経済研究』第63巻第4号、pp. 305-317。
- 橋本俊詔・浦川邦夫(2006)『日本の貧困研究』東京大学出版会。
- 森下敏男・篠田優(2003)「生活システムと法」小森田秋夫編『現代ロシア法』東京大学出版会、pp. 231-257。
- Braithwaite, J.D., 1997, "The old and new poor in Russia," in J. Klugman, ed., *Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses*, Washington, D.C.: The World Bank, pp.29-64.
- Foster, J., Greer, J. and Thorbecke, E., 1984, "A class of decomposable poverty measures," *Econometrica*, 52(3), pp.761-766.
- Takeda, Y., 2012, "Poverty lines in Russia," in ILO (ed.), *Methods for estimating the poverty lines: Four country case studies*, ILO.
- Ravallion, M. and Lokshin, M., 2006, "Testing poverty lines," *Review of income and Wealth*, 52 (3) , pp.399-421.
- Госкомстат России. 1997. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Госкомстат России.
- Госкомстат России. 1999. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Госкомстат России.
- Госкомстат России. 2001. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Госкомстат России.
- Росстат. 2010. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Росстат.
- Росстат. 2011. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Росстат.
- Росстат. 2012. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Росстат.
- Росстат. 2013. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Росстат.
- Росстат. 2014. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Росстат.
- Ящин Е.ред. 2011. Уровень и образ жизни населения в 1989-2009 годах. М.: Издательский дом ВШЭ.
- (たけだ・ゆか 九州大学基幹教育院准教授)