

高齢化と年金保障

——危機的問題構造の日本とロシアの対比——

大津 定美*

はじめに

私はこれまでロシアの労働市場に関心を持ち、ソ連社会主義の崩壊後、市場経済システムへの移行が語られる中、どのような労働市場が成立するかに注目してきた。中でも雇用や失業、賃金と所得の決定構造がどう変わるのかに強い興味を持ってきた。今回はしかし、労働市場そのものではなく、いわばその周辺の社会保障問題、特に年金保障の問題を検討することにした。というのは、経済システムの転換が終わったかどうか、その判断基準は社会保障システムが市場経済に相応しいものになったかどうか、それが機能しているかどうかにある、と考えてきたからである。民営化や経済の成長軌道への転換、また産業構造や対外経済関係の変化などがシステム転換の指標として大きく取り上げられるが、経済システムの質は何よりも国民の生活基盤たる雇用や社会保障の確立が大事だと考えるからである。

小論では、移行国だけでなくいわゆる西欧先進諸国でもひとし並に大きな問題となっている、高齢化と年金保障を取り上げ、それも日露両国の比較という視角から接近することにする。とはいえ、失業や医療などはもちろん、年金問題一つをとっても、社会保障システムはどこ国でも破綻し危機状況にあるといっても過言ではない。西欧諸国でも、財政危機が進行する中で、年金システム改革が急務で、どの政権もこれに手を着けようとするや否や国民大衆から強固な批判や強い抗議行動を受け、あまねく社会・政治問題となっている。なぜ社会保障がこの時代に世界共通の問題として先鋭化するのか、その検討は別途に必要である。私もロシアの年金システムとその改革について、上記の観点から、若干の検討をしてきた（末尾の旧稿1～8参照）。

ところで、「日露比較」というアプローチに疑問を持たれる方も多岐にわたるかもしれない。経済や社会の構造があまりにも違うので、比較は無意味では、という尤もな疑問だ。しかし、あまり語れないが、共通点もかなりある。領土は確かに45対1と違いが大きいですが、人口規模は1億3～4千万程度と並び、その人口がともに減少を続けており、そのスピードも似ている、若干ロシアの方が早い。自殺率ではともに世界1ないし2である。また、少子・高齢化も進んでいる。これが年金危機の背景にある共通課題である。産業構造は、豊かな資源と無資源と、大きく異なるが、

* 本稿は、日ロ学術シンポ（ハバロフスク、ロシア科学アカデミー・経済研究所110907）での報告に大幅加筆したものである。

歴史的には重工業化はともに1930年代にはじまり、戦争をはさんで5～60年代に「再度の高度成長」というように、きわめて似かよった道を歩んできた。ただ、70年代のオイル・ショックの時代が分かれ道で、日本は生産性の引き上げと省資源化の道を進み、他方ロシアは豊かな石油収入で「道楽息子」のように振る舞い、経済も政治もシステムとしての改革には至らず、「停滞の時代」とよばれた。そして80年代末にはついに社会主義の崩壊へと進んだ。

1990年代初めには、ロシアは体制転換で、経済システム崩壊、インフレと実質賃金の半減へ、国民は貧困のどん底へと投げ込まれた。しかし、注意しなければならないのは、日本も80年代後半のバブル経済が崩壊し、90年代には「長期不況」に入り、低（ないしマイナス）成長と雇用減少、所得の伸びはほとんど見られず、財政赤字がいまやGDPの2倍という世界最大の借金国だ。デフレと生活基盤の縮小傾向は、社会全体の「閉塞感」をもたらし、「失われた15年」などとも呼ばれ、いまだに出口は見当たらない。これはエリツイン時代のロシアと酷似している。ロシアではプーチン時代になり経済は成長軌道に乗ったが、社会保障改革はなお大幅に遅れている。格差は拡大し、貧困家庭は増加している。

このように多くの類似点をもつ日本とロシアの比較という課題に、小論では「年金行政学」ともいうべき視点からアプローチしてみよう。年金改革という共通の難題に、「年金基金のマネジメント」は如何に、という視点である。民間の年金基金ではなく「政府管掌年金」を対象とするので、「行政学」という耳慣れないタームを用いることにする。因みに日ロともに公的年金システムの規模から見ると世界最大である。

以下では、人口の高齢化と年金改革について、日ロ比較の観点から、次の順に検討する。

- I 成功しない「年金改革」——2000年代ロシアと日本
- II 基底にある経済・社会構造の変化——とくに人口問題
- III 「年金行政」問題の浮上——「年金記録問題」（日本）と「幸福の手紙」（ロシア）

I 成功しない「年金改革」——2000年代ロシアと日本

21世紀に入って、ロシアでも日本でも年金改革が急務となった。ロシアでは社会主義崩壊後の「90年代大不況」で国家年金保障制度が、激しいインフレと実質所得の半減で、国民が受け取る年金額は文字通り「涙金」となり、実質上崩壊した。2000年代に入り若干の経済成長がみられるようになり、「不信の極」に達していた社会保障制度への信頼、なかでも高齢者の貧困化が注目され始める中で、プーチン政権は「年金改革」に乗り出した。これを以下では「2002年プーチン年金改革」と略称する。日本でも、80年代末のバブル崩壊後の90年代はロシアと同じように低成長と実質所得低下が続き、それまで誇りにしてきた社会保障制度も綻びを見せ始めた。特に公的年金保障は、財源不足と年金年齢世代の急増で、制度見直しは急務とされた。ともに「失われた10年」のあと、抜本改革が目指されることとなる。

1) 2002年「プーチン年金改革」

ロシアでは、ソ連邦と社会主義システムの崩壊で、国家年金システムが機能しなくなり、その抜本改革がすでにエリツイン時代から試みられていた。政府は95年「年金改革のコンセプト」で改革姿勢を示し、98年にはより包括的な「改革プログラム」を提案、1998年5月には初めての「民間年金基金法」が成立した。基本的な方向は、国家財政丸抱えから、市場経済システムにより適合的なシステムの構築にあったが、いずれも中途半端ないし失敗に終わった。1999年末のプーチンの登場と経済状態の改善とで、社会保障システムの改革が新たに目指される（このプロセスは文献、大津 2002 参照）。

「プーチン年金改革」は3本柱からなる。① 労働歴のない人にも支給する「社会年金」の新設、労働歴のある国民への「労働年金」を2つの部分に分け、② 所得比例老齢年金部分と、さらに新たに③「積立部分」年金の導入である。（国家年金以外の任意加入の民間年金はすでに導入されており、これにも若干の制度的改善が施されたが、ここでは触れないことにしよう）。①②ともに新しい面を持つとはいえ、国家年金の給付としては、以前の社会主義時代の保障の概念を引き継いでいる。財源となる「納付」方法が、企業などからの「納税」とするか、「国家年金基金」への納付とするか、90年代と改革後でも若干の違いがあるが、国民（労働者）は納付義務から免除されているという点は、社会主義時代と変わらない¹⁾。

しかし「2002年プーチン年金改革」の最大の目玉は、③「積立部分」の導入である。これは、企業からの義務的納付が一旦年金基金に行われた後、一部は②の所得比例部分に、そのほかは③の積み立て部分に分けられ、「個人勘定」に貯えられる部分である。年金者はその部分を、金融機関に委託して、金利を稼ぐなど、「私的に運用する」ことが想定されている。新生ロシアの市場経済システムの一要素として、誇るに足る新たな試みといえよう。しかし、2003年1月から実施されたこの新たな年金制度の中で、「積立部分」が期待通り機能しはじめているか否か、これが大きな問題である。結論的には、2009年に至るもなお成功していない。

成功しない理由は多々あるが、一番大きいのは、年金者は、自分名義の「積み立て分」を「金融市場で運用する」ということが期待されたのだが、ロシア国民のほとんどが「運用」の経験もなく、その意味も、方法も知らない、という事実である。年金はお上から貰うものであって、自分で増やすものではない。ましてや預託先の銀行など信用できない、いつ逃げられるか分かったものでない、というのが一般の認識だ。こうしてプーチン年金改革の目玉は事実上閉じられたままだ。「年金資金の運用」というアイデアやモデルは、世界銀行推奨の改革案に含まれており、これをロシアの急進市場派が今回の改革案に押し込んだものだ。他方、国際金融市場がこの巨大年金資金を取り込むべく動いていたことは明らかだ（この経緯は、大津 2006b を参照）。

2) 2004年「小泉年金改革」

日本でも、80年代後期の「バブル経済」が崩壊、90年代に入ると成長率の低下と実質所得の低

1) 法規の面からは（篠田優、2002）が詳しい。

下がはじまり、同時に年金財政の悪化が目立ってくる。財政悪化には、収入の減少だけでなく、支出の妥当性が危ぶまれるものもある。たとえば、「グリーンピア」など、年金基金による保養所やスポーツ施設の建設など多数の「大規模投資」が行われ、その運営も杜撰でなかには赤字が続くものもあり、本来の年金支払いとは直接関係のない支出だ、と批判されてきた。

こうした年金赤字や「無駄」に対する国民の批判を背に、小泉政権は、「100年先を見通した」、「持続可能」で「安心」の年金制度とする」ことを謳い文句に、改革に挑んだ。政策上重要な具体的なポイントとしては（「小泉改革」の3本柱）；

- 1 有限均衡方式（「100年間の給付と負担を均衡」させる）
- 2 国民年金への国庫負担率の段階的引き上げ（2004年の3分の1を、2009年には2分の1まで）
- 3 マクロ経済スライドの導入（2023年までスライド率を0.9%低下させて給付を抑制、しかし給付水準が所得代替率50%を下回らないように設計）

などである²⁾。こうした政策を盛り込んだ「年金制度改革関連法案」が2004年6月5日に成立、施行された。しかし、現役世代の年金の負担が増え、年金世代の給付が減らされるような改革、これは年金財政（というサイフ）を維持するには一定の意味があるかもしれないが、デフレで所得の伸びが見込まれない国民の多くにとっては将来の生活不安が増すだけだ。まして少子化・高齢化が進めば、年金制度はますます脆弱なものとなる。

同時に年金の支給年齢の段階的引き上げが開始された。現行の60歳（男子）から65歳に、その移行期間の措置も定められたが、団塊世代の定年開始で「退職後無年金」となる人も多く、それだけでも大きな社会問題となった。

3)

上に概観したように、日本でもロシアでも年金改革はほとんど成功していない。その理由は何か、改革のコンセプトが適切でないのか、それとも改革プログラムの実施に問題があるのか。いずれにしろ答えは単純ではありえないが、その検討に入る前に、日本とロシアに共通の人口問題とその構造の特徴を見ておこう、改革の課題と遂行困難の両方を規定する重要な要因だからである。

- 2) 保険料固定方式。現在、厚生年金の保険料率は13.58%（労使折半）で、国民年金：13,300円であるが、厚生年金は平成16年10月より毎年0.354%（本人0.177%）ずつ段階的に引き上げられ、国民年金は平成17年4月より毎月月額280円（平成16年度価格）ずつ段階的に引き上げられ、平成29年度以降には厚生年金の保険料率は18.30%（労使折半）、国民年金は16,900円（平成16年度価格）となる。

マクロ経済スライドとは、年金額の改定にマクロ経済の視点を取り入れて、少子化による労働力人口の減少や平均余命の伸びを年金額に反映させる仕組みである。現在の年金制度では、新規裁定時に1人当たりの平均賃金の上昇率に合わせ昔の賃金に再評価率を用いて現在の水準に直し、また、毎年度物価の変動によって年金額を改定している。しかし、マクロ経済スライドが導入されると平均賃金の上昇率や物価の変動率から労働力人口の減少率や平均余命の伸びを控除し、年金額を改定することになる。つまり、その時々々の現役世代の賃金水準の上昇や物価の上昇をそのまま額に反映させずに年金額の伸びを抑制させることから、年金の価値が下がることになるのである。

Ⅱ 基底にある経済・社会構造の変化——特に人口問題

1)

人口問題では、日・ロ両国の構造は驚くほど類似している。総人口の規模は、1億3~4千万前後で（日本1億2,806万、ロシア1億4,290万人、2010年10月現在）あるが、

1 両国とも、人口の絶対数が減少を続けている（ロシア1992年から、日本2005年から）。

ロシアでは1991年末のソ連崩壊後、1992年から直近の2010年までの19年に渡って、死亡数が出生数を上回る人口の自然減少が続いている。ロシアへの流入人口のお陰でわずかな総人口の増加が見られたものの、自然減少という基調は変わらない。（雲 2011）

2 出生率もともに低く、特に合計特殊出生率（Total Fertility Rate, 略して TFR）は「超・低位水準」にある（ロシアは1999年に1.14、日本は2004年に1.26、因みに米国は同年2.05）。そのご若干回復傾向にあるとはいえ、長期的には成長は望めない。

3 死亡率は、ロシアが高く、日本は低い、と一見大きく異なるように見える。が、平均余命の動きをみると大きな類似点が浮かび上がる。

ロシアでは、平均寿命（出生時の平均余命）は65歳と短く（日本では84歳、欧米先進国では80歳前後）、特に男性の平均寿命は社会主義崩壊後に急落し、1994年には57.6歳にまで下がった。男性の死亡率（早死率）が高く、多くは循環器系疾患（アルコール多飲による心臓病死）が原因とみられている。しかし子供の出生率はより激しく下がったので、年齢構成で見た高齢化率はロシアでも高くなっている。

また、死因の中で自殺率が高いのも日ロ共通である。毎年3万人以上。両国は自殺率では世界一、二位を争い、（日本24.8、ロシア35.3、1998年、人口10万人対）、日本では20代30代の死亡者の中で自殺原因が一番多い。

4 高齢化の進行。

日本では、高齢化が1970年代から進んでおり、2008年には65歳以上人口が20%を超えて、今では世界一の「長寿国」となった。日本の高齢化のスピードは西欧諸国よりもはるかに早く、高齢化の指標とされる高齢人口比率が、7%に達したのは1970年、「高齢社会」とされる14%には1994年に、さらに10年後の2004年には20%に達し、まさに「超高齢化」の坂を上りつめている。日本は OECD 諸国でも最も高齢化の進んだ国になった。今後、さらに高齢化が進行。

また、日本の100歳以上の人口は2010年には44,449人とまさに世界一となった。特に注目すべきは1万人を超えたのが1998年であったが、わずか12年で4倍以上に急増したという点である。ロシアでも、相対的高齢化が進んでいる。

2) 人口負荷増大の圧力

労働人口の減少は、日口ともに急激である。日本では1995年に8,716万人にまで増加したが、その後減少、2010年には8,129万人となった。この年の生産年齢人口（15歳から64歳まで）の割合は63.9%である（1990年には69.5%）。その後も減少が続き、2020年には7,364万人にまで下がると予測されている。

ロシアでは、労働年齢層は8,836万人（男性16～59歳、女性16～54歳、年金受給開始年の違いによる）で、その対全人口比は61.8%である（2010年1月）。

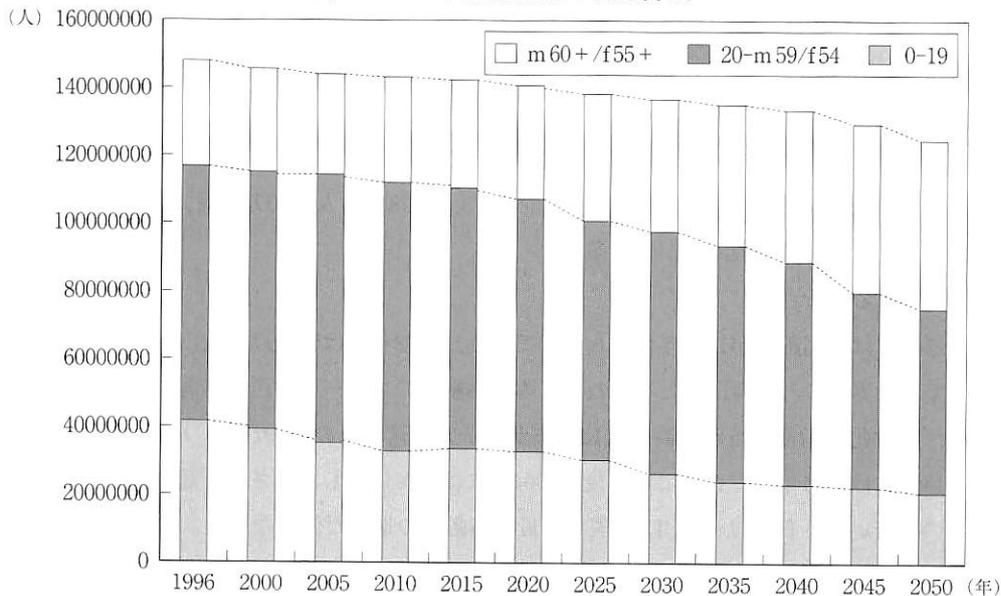
表1 ロシア階層別人口 (1,000人)

ロシアの人口	全人口	男性	女性
労働年齢以下	22,854	11,711	11,143
労働年齢層	88,360	45,368	42,992
労働年齢以上	30,700	8,560	22,140

2010年1月初現在, GKS (国家統計委) より

注意しなければならないのは、ロシアでは「大不況時代」の1990年代には、ロシア特有の人口波動により、労働年齢層は増加していたが、今後は逆に急速に減少するものとみられている。その推計は下図に見られる。(GKS. 同上)

図1 ロシア年齢階層別人口と長期予測



ロシアでは、高齢化の進行の結果、2020年にはロシア労働市場に深刻な影響が表れると見られている。1990年代の出生率低下の影響で、労働可能人口が9～10%低下することになり、逆に年金年齢層の人口が増加する（1980年代前半生まれの世代が年金年齢層に達する）。平均余命の増加は80歳以上人口数の増加をもたらす。

表2 日本の高齢化率の推移（推計，附米国）

(万人・%)

年	14歳以下人口	15～64歳人口	65歳以上人口	生産年齢人口率 (15～64歳の割合)	高齢化率 (65歳以上の割合)	米国の 高齢化率
1950	2,979	5,017	416	59.6	4.9	8.3
1960	2,843	6,047	540	64.1	5.7	9.2
1970	2,515	7,212	739	68.9	7.1	9.8
1980	2,751	7,883	1,065	67.3	9.1	11.2
1990	2,249	8,590	1,490	69.5	12	12.3
2000	1,847	8,622	2,201	67.9	17.3	12.4
2005	1,759	8,442	2,576	66.1	20.2	12.4
2010	1,648	8,129	2,941	63.9	23.1	13
2015	1,484	7,681	3,378	61.2	26.9	14.3
2020	1,320	7,364	3,590	60	29.2	16.1

【厚生労働白書，平成23年版】（図表 1-3-6 高齢化率の推移から作成）

日本での推計も見ておくと、1990年代から高齢化の進行速度が上昇。生産年齢人口は減少に転じ、高齢者は増加する。日本年齢コホート別の総人口の推移と予測は表2に見られるように、日本では「人口ボーナス」期は1930年代から始まり、1990年代には終わり、逆に「人口オーナス」期に入ったといわれる³⁾。

ロシアの場合、前の図1から容易に推測されるように、人口負荷率の上昇スピードは極めて早い。日本とは労働年齢の定義が異なるが、しかし予測される動態では、日本と同じく少子・高齢化の影響がますます強まり、問題が深刻化することは明らかである⁴⁾。

こうした人口負荷増大の圧力は、とりわけ「高齢者問題」への社会政策アプローチの限界を露呈させつつある。① 旧来の社会保障体系全体の機能不全、② 高齢世帯の貧困増加（貧困率は日本16%に、2009、ロシア30%前後）、生活保護・医療・保健面での新たな問題、富裕層との格差拡大（ジニ係数ロシア0.35前後）、③ 高齢者医療負担の急増、「介護保険問題」、「後期高齢者（75歳以上）問題」、特に深刻化する④「社会的入院現象の増加（「姥捨て山」？）、背景に旧来の家族関係の崩壊、「いろいろ」問題（医療技術の高度化による延命術の是非）⁵⁾など、深刻な問題が山積している。

このような、人口構造の基底的变化が社会保障システム全体の改革を不可避としているのだが、改革が遅れば遅れるほど、その困難もまた大きくなっている。

3) 「人口オーナス」期従属人口比率が高くなる、 $\{(年少人口+高齢人口) \div 生産年齢人口\}$ 。一国の人口構成で、高齢人口が急増する一方、生産年齢人口が減少し、少子化で生産年齢人口の補充はできず、財政、経済成長の重荷となった状態。

4) ロシアでは2010年以後、先進国以上に、高齢化の影響が強くなる。老年人口指数（老年人口/生産年齢人口）が35%を越え、従属指数（年金受給者/労働者）も2009年に60.3%に達し、その後急上昇し、2015年には71.2%に達すると見られる（Sinyavskaya, 文献12）。

5) 胃瘻（いろいろ、英Gastrostoma）とは、主に経口摂取困難な患者に対し、人為的に皮膚と胃に瘻孔作成、チューブ留置し、水分・栄養を流入させるための処置。寝たきり患者の栄養補給が容易になり、延命が比較的容易になるという面があると同時に、その社会的意味も問われつつある。（印南 2008）

Ⅲ 「年金行政」問題の浮上——「年金記録問題」（日本）と「幸福の手紙」（ロシア）

1)

Iでみたように、日ロ両国での年金改革の失敗は、こうした基底の問題構造の深刻化と同時に、改革プログラム推進にとって、予期せぬ困難が従来の年金行政システムの内部に潜んでいることが改革実施の過程で明るみに出てきた。年金改革は、両国で等し並に、世論やマスコミ、議会などでの論争のすえ、法律ができそれにしたがって改革実施のスタートが切られた、と思われた。しかし「年金改革列車」は、予定の軌道を予定のスピードで運行していない、何か予期せぬ障害物にぶち当たって、軌道がそれてしまったのではないかと国民の多くが思うようになるのに時間はかからなかった。そうした社会的要因も日ロ両国に共通の問題に根差していると思われる。それを日本の「年金記録問題」とロシアの「幸福の手紙」問題を例に検討しよう。

問題に入る前に、双方で年金業務を担当し、改革にも当然かかわる、政府機関を覗いておこう。因みに、国が直接責任を持つ（主務大臣が責任者）年金組織としては、その財政規模や職員数などから見て、日本とロシアのそれが世界最大規模を誇るものである（米国には連邦政府管掌の年金があるが規模が小さく、替わって民間の基金が大きい。日本の公的年金の積立金額は、約190兆円、アメリカ最大のカリフォルニア州年金基金では約24兆円、（米沢2010参照））。

表3 日本とロシアの年金管理機構

	日 本	ロ シ ア
名 称	日本年金機構 (JPS)	ロシア年金基金 (PFR)
創 設	2010年1月	1990年12月
前 身	社会保険庁	ロシア共和国・社会保護省
機 構	本部、地方ブロック本部（9カ所）、年金事務所（312カ所）	8連邦管区内の各州に年金基金管理局（82）、各地域には地域本部（計2,500）
総 裁	理事長：紀陸孝	総裁：アントン・ドロズドフ
職 員 数*	26,000人	1,330,000人
老齢年金受給者	3,200万人	3,900万人
年金参加者	7,007万人（2008年）	1億人

* 日本の職員数には正規・准職員約14,000人、その他有期雇用職員（年金記録問題対応含む）約12,000人が含まれている。ロシア PFR の機構には、年金業務そのものだけでなく、年金以外の社会的給付（認定・支給）、健康・医療強制保険料管理、「母親基金」の管理などの業務も含まれているので、職員数が膨らんでいるものとみられる。

出所：日本 <http://www.nenkin.go.jp/>、ロシア <http://www.pfrf.ru/> をもとに筆者作成

2)

日本では「2004年小泉年金改革」が実施され始めてからも、改革への期待が生まれるどころか、逆に国民の年金不信は高まり（改革は負担増・給付減という厳しいものだから当然とはいえ）、また、「国民年金不払い」の増加は続いた（2010年は6割まで不払い）。そうしたなか、不信の炎に油を注ぐ「事件」が発覚した。政府管掌の年金事務を一手に担う社会保険庁の「ずさんな年金

記録」や「職員による年金横領事件」、はては政府与党の幹事長が「年金保険料未納発覚」で辞職するなど、まさに「信じがたい」事例が続々と出てきたのだ⁶⁾。

(1)

2007年に大きな問題となった、いわゆる「年金記録問題」に注目しよう。これは従来紙台帳に記録されてきた各種年金記録を、1997年1月から、個々人の年金記録を統一した共通の番号で管理する「基礎年金番号」に統合する作業がはじめられた。2004年の年金改革以後も、すでに進められていたオンライン化を中央一元管理にのせるために、オンライン化以前の年金記録を入力する作業が進められ、その過程で、不正確な作業と記録の不備が明らかになりつつあった。こうして、基礎年金番号に統合されていない年金記録（持ち主不明の記録）が、2006年6月時点で、5,095万件発生していることが明らかになった（2007年2月）。

- ① これは、保険料の納付記録はあるが、加入者を特定できない「宙に浮いた年金」で、年金支給に結びつかないものだから、その犠牲者はもちろん、5,000万人強というその数の多さに、国民は圧倒され、憤慨した。このほかにも、
- ② 「消えた年金」がある。これは、①とは逆に、保険料納付したのに、保険庁には記録ない、というもので、2006年後半期に55件あることが判明、より大規模に調査する必要に迫られた。
- ③ 「消された年金」、厚生年金記録の改ざんされた可能性が強いものが、2009年9月には少なくとも6万9千件あることが判明。この裏には、企業・雇用者と社保庁職員との思惑の一致があったと見られているが、これも精査が必要となった。

「記録問題」は何件あるのか。「社会労働調査局」によると、2009年末時点で、「宙に浮いた年金」の解明率は全体の5割強、「消えた年金」である旨の申立てに対して実際に年金記録が訂正されるのは約4割であり、また、「消された年金」の件数は、問題の解明にしたがって、更に増えることが見込まれた（後掲文献、17「経緯と課題」参照）。

この3種の問題にかかわる年金者（不利益を被る人）は総計5,100万人に上るといふ。こうした記録の不備は、国民が営々と納付を続け、老後の所得に期待してものが「無責任」な年金官僚

6) 年金未納問題がクローズアップされるなか、年金制度改革を中心に議論がなされていた2004年の国会の期間中、複数の閣僚に年金の未納期間のあることが判明した。国会議員は国民皆年金制度発足の1961年度から1979年度までは適用除外、1980年度より1985年度までは任意加入で（ちなみに国会議員の被扶養配偶者は被用者年金制度の被扶養配偶者と同じく1961年度から1985年度まで任意加入）、1986年度以降強制加入となったが、強制加入時期に年金の未納期間があることが判明した。

その後の調査が進むにつれて野党議員にも次々と未納期間のある者が発覚、官房長官や第一野党である民主党代表が辞任に追い込まれるなど、政治家の年金未納問題は一大政局に発展した。国民の年金への不信が高まりつつある中で、年金不信をさらに加速しかねないスキャンダルであった。

議員年金は互助制度であり公的年金ではないのだが、議員年金に加入していれば公的年金に加入していると勘違いをしていた議員もいた。また議員年金の受給資格を満たしていれば退職後に年金受給できるが、国民年金よりも受給額が遥かに高いため、未納が法律違反という点を除けば受給額と言う面で国民年金などの公的年金に加入するメリットが薄く、未納が刑事事件ではなかったことも公的年金未納に繋がるとされる。年金の議論をしている当人までもが手続を忘れるという年金制度の複雑さを浮き彫りにするものでもあった。

によって反故にされかねないということへの国民の怒りを誘っている。また、年金記録問題は、単に社会保険庁の組織・内部統制・職員のモラルのみならず、年金制度自体にも起因する側面があるかという疑念をも生むに至った。小論であえて「年金行政問題」として取り上げる理由でもある。

(2)

他方では国民の側での「年金不正受給」（被保険者の死亡後も家族が年金を受け取り続ける）も多発した。年金の「老齢給付」を受けている人は、約3,360万人（10年3月末現在）。長寿国日本の100歳以上人口は4,399人（09年9月1日現在、無年金者も含む、厚労省）というが、この中にはすでに生存していない「人口」も含まれることになる。まさに「死せる魂」問題だ。こうした不正受給は刑事告発の対象となる。その事例；都内「111歳」ミイラ化遺体事件、年金不正受給の詐欺容疑で家族を告訴（2010年8月25日）。モラルを問われるのは役人・官僚だけではない。だが、「死亡届」がないとはいえ、10数年以上も、チェックもなく機械的に年金を家族に送り続ける「お役所仕事」は、やはり年金行政の「質」に改めて疑問を抱かせるに十分であろう。

3)

ロシアでは、社会主義時代の安定と比べ、市場経済への転換後は、①年金額の低さ（所得代替率30%以下、インフレも作用して実質的には貧困ライン以下の年金額が常態化）、②年金不払いや遅滞が続いた。特に1990年代には国民の間に強い年金不信が定着した。そして2002年プーチン年金改革以後でも、それは消えなかった。とはいえ2003年の5月16日、プーチン大統領は議会への恒例の報告で、「年金改革の第一段階が終った」と誇らかに宣言した。「平均年金額が、3年前には、年金生活者の生存最低費用の70%に達しなかったが、2002年にはついに100%となったのだ」と。しかし、この演説のあと間もなくして、「幸福の手紙」未配達問題が浮上した。

(1)

Iで指摘した通り、2002年改革の目玉の一つは第3の柱③「積立部分」の初めての導入であったが、その最初の一步で躓きが起こった。新システムでは、企業が国庫に納める「統一社会税（ECH）」の一部として、年金分がロシア年金基金（PFR）に納入される（賃金の28%）。そのうち基礎年金・所得比例労働年金部分はPFRが管理するが、これらを差し引いた残りの「積み立て部分」（2%～6%、年齢による）は、差し当たりPFRの個人口座に積み立てられ（「積立部分」を受け取る有資格者は1953年と以後生まれ、女性は同1957年）、その運用が個人に任される（その方法は後述）。これが年金法で定めた基本ルールである。新年金法は2002年1月から施行され、上記積み立て部分も企業からPFRへの預託・振込みが始まった。PFRは一定期間後、この預託積立額の個人口座バランスを、有資格年金者に通知しなければならない。この通知が俗に「幸福の手紙」と呼ばれた。自分が払い込んだのではない額が「個人名義の預金残高」として知らされるのだから、「幸せをもたらす手紙」と呼ばれるにふさわしい。

(2)

新法では、これを2003年8月1日までに各人に郵送することを義務づけていた。しかし、「幸福の手紙」は予定の日からは大幅に遅れ、2003年の夏には何十万人もの資格のある被保険者が、通知を受け取っていないことが明るみに出た。年末になってもなお受け取っていない（幸福にならない）年金加入者が続出し、新聞やテレビで話題になった。各地の基金事務所は「ホットライン」を設けるなどして対応に努めた。年末に行われたPFR 総裁・ズラーボフ氏（当時）の議会報告によると、個人口座勘定残高を示す「幸福の手紙」は、2003年11月1日現在、4,060万人に郵送したが、受け取ったのは3,800万人、残りの250万人分は「国内のどこかを彷徨っている」（イズヴェスチヤ紙 2003年12月3日）という。PFR 側は遅れの原因を「郵便システムの欠陥」と非難し、郵便側はPFR 側の提出の遅れのせいにした。いずれにしても、年金行政に非効率や欠陥があり、年金改革遂行に「内なる障害」が存在することを露呈したことになる。

(3)

この件では、もう一つ、「パッシブ選択問題」がある。前述のごとく、幸福の手紙を受け取った人は、資金の運用を委託する会社（受託会社、パッシブ）を選定し、これをPFR に10月15日までに届けねばならない。具体的には、政府が選定したパッシブ55社から一つを選び、PFR に通知しなければならない。被保険者は今や年金資産のオーナーで、その資産価値を高められるかどうか、自分の意思決定次第となったからである。これこそが「新たな積立年金システムの核心」と、少なくとも改革派は想定していた。年がたてば、膨大な年金資金がロシア金融市場で自由に動き回る、これは「おいしい市場」だ、という訳である

しかしその受託会社の選択と通知については、奇妙な状態が報告された。先にあげた同じ議会報告で、同年金総裁補佐官ウラジミール・ビユニツキー氏は積み立て分の運用にふれ、11月末までに、受託会社名の表明があったのは45,000人のみで、これは「幸福の手紙」を受け取った人の0.1%にすぎない（ノーヴィ・イズヴェスチヤ紙 2003年12月1日）。基金側はこの時点までには50万から100万人が委託表明するものと見込んでいた。他の報告では、12月末での表明者は70万人に急増した、しかしその比率はなお2%に留まるという。

受託会社への委託希望者がかくも少ないのはなぜか。PFR 側は受託会社から国民へのPR が足りないといい、会社側は基金や政府に説明責任がある、とお互いの批判は04年秋になっても続いた。一つ明らかなのは、「幸福の手紙」のようにPFR の組織的な非効率ではなく、運用委託を表明するはずの国民の多くが、政府も金融会社とともに信頼しておらず、そもそも「年金資産」とは何か、その「運用」とはどういう意味かを理解しておらず、株式投資や信託会社など自分には関係ないと頭から決めている人が圧倒的に多いという事実である。もしこれが事実だとすると、積立方式を含む新たな年金システムを立ち上げようとした、リーダーたちにとって状況は味方していないといわざるをえないであろう。全ロシア世論調査センター（VTsIOM）の報告（03年12月）によると、ロシアでは4人のうち3人までが年金改革を理解していないという。その後、受託会社の中には、政府の規制強化を見て、パッシブを拒否ないしシステムから離反する

動きも出てきた。(この経緯については、大津 2006a 参照)。こうして、前記ビユニツキーも公式に「ロシアにおける年金改革の第一段階は失敗であった」と認めている(同上紙同上号)。

(4)

その後の動きでは、「本人の合意なしに民間基金への送金」、「年金はどこへ移送されたのか」といった多数の市民から問い合わせが殺到している。労働年金の積み立て分が、契約もしていない民間基金に知らぬ間に移送されている、というのである。市民は、「幸福の手紙」に似た形で、ロシア年金基金地方支局から、「契約に基づき貴殿の年金積立資金を民間基金に送金しました」という知らせを、書留郵便で受け取り、驚いて支局に問い合わせてくるのである。ロシア年金基金は、こうした問題を引き起こしていると思われる3つの民間基金との2011年の契約を解除するという厳しい決定を採択した。ロシア極東のハバロフスク地方でも、こうした問い合わせがあり、基金は対応に追われている。訴えのなかには、「自分がサインしたのとは異なる民間基金になっている、どうなっているのか」というものもある。支局の責任者によると、このような訴えはすでに去年(2010年)も多数あったが、適切な対応がとられていなかったため、今年また起こったものとみられている(「太平洋の星」紙 2011年6月14日)。

こうしたミスは、PFRの管理能力不備の側面をついたものとみられ、モラルを欠いた一部金融機関とそれに通じる内部者の「ひき」との相互作用がある。この点では、日本の社会保険庁職員の「年金詐欺」と通じるものがある。

しかし、ロシアでは大規模な年金詐欺事件が少なくない。一つだけ挙げておくと、「世紀の年金詐欺」と騒がれた件だ。2009年11月詐欺集団がロシア中銀に年金基金からの送金として12億5千万ルーブリを入金、そこからクバン銀行など、他の銀行に送金する手続きを開始した。後にこれは虚偽の手続きと判明、送金手続きは中止された。その後の捜査により、2010年11月、これに関与したとされる4人の容疑者がモスクワで逮捕された。PFR内部に共犯者はいないか、ロシア中央銀行にもないか、捜査が続いている。また送金先のクバン銀行にも2人の共犯者が判明、これらも逮捕された。これも大金が動く組織体の弱点を示すものといえよう(「ヴェスチ」紙 2010年4月21日)。

IV

1)

では年金改革失敗の原因はどこにあると考えるべきか。多面的な考察を要するが、ここでは「年金行政」の視角から言えることとしては、まず「規模の不利益」が考えられる。両国とも年金基金組織が、超巨大組織となり、職員数、扱う資金額、機構の地域的構成、あらゆる面からみて、既存の組織論・管理論からは有効にマネジメントができない規模に達しているのではないかと。しかし両国での改革遂行上の反省点(実施者からの)としては、そうした観点は打ち出されていない。

もう一つ、機構上の問題点が顕現した一つのモメントに、管理の合理化に向けた「IT化」への動きである。日本でも、上述のように基礎年金番号への統合が1997年から始められ、すべての年金者の記録を「紙台帳」からデジタルに移す作業が続けられた。とくに2005年には集中的な作業が始まったが、その過程で「記録なし」などが多数判明した。ロシアでも、「幸福の手紙」発送に必要な年金者の「住所記録」が不正確、不明、欠落などの事実が、郵便配達のプロセスを通してかなり顕在化した。とはいえ、IT化は一過性の問題かもしれない。ロシアではいま、「国民総背番号制」が進行中で、出生届けがあると、直ちにそれが、子供手当や母親基金への登録を通じて、行く行くは年金基金への登録にも繋がり、一生この番号が機能し続けるという（PFR ハバロフスク支局での筆者聞き取りから、2011年9月）。

2)

年金機構の維持のために、改革の試み後も、なお立ちはだかる問題を整理しておく（文献19, 20参照）；

- 1 年金財政危機の打開に、先進諸国でも種々の対応が試みられているが、「最善策」といえるものはない。とくに「世銀モデル」は崩壊した。財政危機、世界金融市場の不安定化、は当面は続く。ロシアでは、年金財政赤字は国家予算の「福祉財源（石油・ガスの輸出収入から補填）」から補っている（2010年には1兆ルーブリ、クドリン蔵相、2010年6月）。しかしこれには蔵相自身が再三反対を表明している。日本では、周知のように、「小泉改革」のあと民主党政権が「国民年金」の赤字補てんに通常予算から2分の1まで引き上げる（従来は3分の1まで）という公約をしている。
- 2 こうした中で年金システムを維持するには、旧ソ連や英国のように、PYAG方式への回帰しかないか。しかし、どの国も財政危機が先鋭化しており、それを基本とするには障壁が高すぎる。
- 3 支給額の引き下げ、日本では開始。しかしロシアでは、これまでに低すぎた年金のさらなる引き下げには抵抗が強く、逆に政権が「引き上げ」を約束し続けているので、ほぼ不可能。
- 4 保険者の払い込み料率の引き上げ、日本では「マクロ経済スライドの導入」で強化済み、ロシアでは2009年改革で提案、しかし企業側（特に中小企業経営者）が反対したが、2011年から導入。税の申告が減少し、またもや多くの中小企業が「闇経済」に沈み込む恐れがある。
- 5 支給開始年齢の引き上げ、日本ではすでに「段階的移行」を開始、さらに「65歳から67歳へ」を検討中。平均余命がきわめて低いロシアでは、国民には圧倒的に不評で、政権も差し当たりこの案は「棚上げ」だ。とはいえ、平均余命の伸びを見て、長期的には必要か。年齢引き上げと同時に、高齢者の継続雇用や新規雇用の促進、特にロシアでは「年金労働者」がすでに約3割といわれ、賃金と年金の併給に上限（天井を設けるパタロクの復活？）も問題。フランスなど西欧諸国も引き上げ試行、労働組合など社会からの猛烈な反対のなか、2010年「強行」した。

- 6 ただし、これは短期的には若年雇用確保にはマイナスとなる面もあり、若年者の雇用促進に向けた積極的市場政策とのバランスを確保する必要もある。
- 7 ロシアの特殊事情としての「特典（職業）年金」（50歳女性の30%は受給）の削減、労働市場との関係から重要（繰り返し提起されているが、実現の見通しは立たない）。

おわりに

このように年金システムの維持には課題が山積し、解決の見通しは暗い。とりわけ日本では、高齢化が社会的バードンとなりし「長寿は幸せか？」という問いが重くのしかかる。より抜本的な社会政策枠と思考方法のパラダイムを俟つかない。しかしシステム維持の前提として、成長維持は可能か、また必要か、が問われねばならない。アダム・スミスは235年前に「国富論」を書いたが、いま必要なのは「国貧論」ではないか。貧困化を進めるというのではなく、成長第1主義を見直し、経済規模が小さくなり経済が定常状態にあっても、なお正常な人間生活が営める社会システムを探求する必要がある。地下資源に依存した「表向きの成長」とそれによる「再帝国化」を狙うロシアも、同じ問題を抱えているのではないか。今後は、産業構造の多様化、雇用機会の多様化を図り、所得格差を縮小する方向へ舵を取らねばならないだろう。そうしなければ、早晩「国貧化」（「貧国化」ではない）へ向う。東北大震災後の日本がそうであるように。

参考文献

文献；

1. (Ohtsu, 2002) Ohtsu, S. Pension System in Russia: The Political Economy of Putin's Pension Reform, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Discussion Paper No. 73, 1. March 2002.
2. (Ohtsu, 2006), Ohtsu, S. (with S. Tabata), Pension Reform in Russia, in *Pension Reform In Transition Countries*, Maruzen Pub. Tokyo, 2006, p. 234-57.
3. (大津 2002), 大津定美「ロシア年金改革の政治経済学——ロシアの特殊性との関わりで——」【比較経済体制学会会報】39巻2002年, pp. 22-37.
4. (大津 2003)「ロシア年金改革と労働市場・資金市場——2002年プーチン改革の動向」【大阪産業大学・経済論集】4巻2号2003年3月, p. 47-64.
5. (大津 2004)「ロシアの年金」「脱＝年金依存」社会「別冊・環」藤原書店, 2004年11月.
6. (大津 2006a)「プーチン年金改革と福祉現金化政策の挫折——ロシアの年金改革動向2003-5年——」【大阪産業大学経済論集】7巻3号2006年6月, pp. 73-90.
7. (大津 2006b) (田畑伸一郎と共著)「ロシアにおける年金改革」西村可明編【移行諸国における年金改革】ミネルヴァ書房, 2006年5月, pp. 123-157.
8. (大津 1986)「ソ連の年金受給者の就業とその問題点——ソ連経済と緑辺労働力(1)」【龍谷大学経済経営論集】26巻1号, 1986年6月.
9. (大津 1988)【現代ソ連の労働市場】, 日本評論社, 1988年.
10. Anna Lukyanova, Pension system and its reforms in Russia, (Kyoto, 2011, Unpublished, H S E,

Moscow).

11. S. A. Afanasiev ; Pension Reform in Russia, first year of implementing. (2002, Mimeo).
12. Оксана Синявская : Пенсионная реформа : есть ли выход из тупика (26. 10. 2010)
<http://www.vedomosti.ru/blogs/osinyavskaya/1161#ixzz1UjRyPOGX>.
13. (印南一路, 2008) 『社会的入院の研究——高齢者医療最大の病理にいかに対処すべきか』東洋経済, 2008年.
14. (篠田優, 2002) 同「第五章 ロシアの新年金制度」, 「ロシアの労働・社会保障事情及び新労働法典について」(特別レポート Vol. 3), 日本労働研究機構欧州事務所, 2002年8月.
15. (久保庭他 2002) 久保庭真彰・田畑伸一郎「ロシアにおける1990年代の人口・年金危機——移行経済の世代間利害調整に関する予備的考察——」『経済研究』53巻3号(2002年)261頁以下に詳しい.
16. (米沢 2010) 米沢康博「公的年金・企業年金と年金資金運用」(宮澤他編『財政と所得保障』, 東京大学出版会, 2010年, 第4章).
17. 社会労働調査室『年金記録問題の経緯と課題』(調査と情報, 第654号, 2009年10月).
18. (雲 2011) 雲和広『ロシアの人口問題』(東洋書店, 2011).

(ロシア語)

19. Федеральное Собрание Российской Федерации, Государственная Дума, Социальная политика и пенсионное обеспечение. Москва, 2010 (ロシア連邦議会; 「社会政策と年金保障」モスクワ, 2010年).
20. Аналитический доклад, Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса (分析報告: ロシア年金改革の結果と世界金融危機を危慮しての年金システムの長期展望) Опубликовано на сайте в 17:02, 26/11/2010. Изменено в 11:02, 20/12/2010.