

体制転換期における市民生活と法
——ロシアの社会保障から考える——

篠田 優

はじめに

1) 本稿では、次の3つの問題を検討する。

第1、ロシアが市場経済化の実行段階に入ってる十年が経過したが、この間に社会保障法の領域でどのような変化がおこったか。

第2、かかる変化をもたらした要因は何か。

第3、体制転換過程における市民生活の変化に対して、社会保障法はいかなる役割を演じているか。

2) ここで本稿には次の二つの制約があることを断っておかなければならない。

第1に、本稿の記述は、あくまでも、ロシアの社会保障法の領域における変化の諸相に限定されている。このことは、方法論的に少なくとも次の二つの弱点をかかえていることを意味する。ひとつは、諸国の社会保障法制の中でロシアを位置付ける視点の弱さであり、いまひとつは体制転換過程を経験している他の諸国との比較の視点の弱さである。これらの視点は、「体制転換過程および転換後の市民生活と法」という問題にヨリ良く答えようとするならば、求められるものひとつであろうことには多言を要しない。しかし、今回は筆者の能力の制約からこれらの視点に立ったアプローチは断念せざるを得ない。他日を期したい。

第2に、90年代を通じての変化を主たる分析対象とする。立法に着目するかぎり、90年代は、体制転換立法の制定および実行の時期にして、93年憲法が自己規定しているところの「社会国家」を具現するための基本諸法令制定期でこれらの法令の実効性がまずは試された時期と要約できる。これに対して2000年代に入ってから動きには、基本的諸法令の成立を前提として、社会保障給付体系の全体として見直しとも見える要素があり、その限りで90年代との質的な相違があるように思われる。2000年以降の変化についての本格的な分析にはなお準備を要するので、これも他日を期すほかはない。

3) 本論に入る前に、社会保障概念について一言述べておきたい。それは、概念把握において体制転換前後に本質的な差は見られないということである。以下に、社会主義時代の理論的到達点を示していると思われる学説(①)と90年代の代表的な学説(②)を引用する(傍点は引用者)。

- ① 社会保障とは「老齢、労働無能力・扶養者喪失に際して、母子の保護に関わって、労働能力の維持・再生のための治療または予防処置の実施に際して、またその他の種類の社会的配慮の実行に際して、非等価原理で社会保障フォンドの公正な分配を市民に保証している分配形態」⁽¹⁾である。
- ② 社会保障とは「高齢者、病人、身体障害者、子ども、扶養者を失った被扶養者、失業者その他すべての社会構成員が人間として生活していくうえで必要な諸ニーズ（肉体的、社会的、知的）を充足するために、費やされた労働との交換においてではなく、法規範を含む社会的諸規範において定められた場合と条件において諸々の特別の基金からなされるところの、物質的福祉の分配形態」である⁽²⁾。

何を要保障事故と見るかという点では体制が反映するけれども（②の失業）、筆者なりに言い換えるならば＜当該社会における人間に値する生活を維持・創出するために価値法則を排除・抑制した福祉の分配形態＞という捉え方という点で①②に本質的な差はないと考えられる（傍点部参照）。こうした分配形態を再生産する法技術がすなわち社会保障法にほかならない。そうすると、価値法則が作用する空間があり、かつ価値法則に委ねるかぎり人間に値する生活を維持できない具体的な人が生ずる怖れのあるかぎり、社会保障制度は求められ続ける制度であるといえ、その意味で、社会保障は体制中立的な法領域と考えられる（篠田1997①、5-6頁）。実際、上記②を紹介する教科書には、この「定義は普遍的であり、社会保障が構築されている具体的=歴史的事情（経済体制、政治体制）に関わらず、社会保障の本質を反映している」とのコメントが付されている⁽³⁾。

1 社会主義時代の社会保障制度

(一)

90年代を通じての変化を論ずる前提として、いわば変化の初期値、すなわち社会主義時代の社会保障法制のあり方について確認しておこう⁽⁴⁾。なお、社会主義のまさにほとんど終りの時期にロシア共和国国家年金法の制定という大きな変化があったので、それについては（二）で論ずることとし、ひとまず同法制定以前の特徴を抽出する。

(1) 特権と低水準の平等

一般論として、社会主義社会における諸々の福祉の分配は、個々の福祉の内容（種類、希少性、重要性等）に応じて、二つの分配原理、すなわち＜労働に応ずる分配＞原理（等価原理）と＜社会的必要に応ずる分配＞原理（非等価原理）、のいずれかか、その混合によって行われる。社会保障領域においては、主要な＜社会的必要に応ずる分配＞となる。

しかし、社会主義時代の社会保障が＜社会的必要に応ずる分配＞原理に純化していたかという点、そうではない。

社会保障給付のうち保険原理で行なわれる領域では、過去の労働に応ずる分配の論理を排除することは現実的に困難であるとともに、労働に応ずる分配が作用する主要領域である賃金分配の

領域で均等主義的分配が行われてきたために⁽⁵⁾、社会保障領域に一定の労働刺激機能が政策的に求められてきたということがまずある（例えば、長期誠実労働に対する国有住宅の優先供与）。

それ以外に、このような均等主義に対するある種の代償という観点からも、また〈必要〉の論理からも、説明が困難な格差があった。それは、産業部門間格差と「党＝国家ヒエラルヒーに占める位置による」格差⁽⁶⁾である。前者は国家にとって重要な産業部門の従業員福祉の優遇であり⁽⁷⁾、後者は、要するに共産党の幹部は一般人が享受できない福祉を享受できたということである。後者については、ペレストロイカ期に多くの市民の批判的となった⁽⁸⁾。

では、優遇される部門にも属さず、「党＝国家ヒエラルヒー」に位置をもたない者たちは、相対的に低くとも〈社会的必要〉を充足する程度の福祉水準を享受していたかということ必ずしもそうではない。少なくとも年金無資格者の存在（篠田1997②、37頁；藤田1985、282－283頁）、コルホーズ員の年金の低さ（稲子恒、46頁）、医療サービスの質の低さ（篠田1997①、8頁）、劣悪な住宅事情（篠田2001、137－138頁）、社会福祉施設とりわけ児童施設の惨状（稲子恒、81頁；稲子宣、29頁以下）、といった問題が指摘されており、絶対的レベルとして福祉水準は低かったと言わざるを得ない。

表1 ジニ係数とその変化の各国比較

	キルギスタン	ロシア	ウクライナ	リトヴァ	ブルガリア	ラトヴィア	ルーマニア	ポーランド	ベラルーシ	チェコ	ハンガリー	スロヴァキア	西ドイツ*	イギリス**	アメリカ合衆国**
A	26	24	23	23	23	23	23	26	23	19	21	20	25	30	32
B	55	48	47	47	34	31	29	28	28	27	23	19			

A = 1987～1988年

B = 1993～1995年

* 1981年

** 1986～1987年

出典： Колодого Г., Вопросы справедливости и экономическая политика в постсоциалистических странах, Вопросы экономики, 1999, № 1, с. 65, с. 67.

そうすると、一方に〈特権〉、他方に劣悪な福祉という不平等な社会ということになるが、ジニ係数で見ると、ロシアの80年代後半の数字は24であり、むしろ不平等度が低い社会であった（表1参照。なお、不平等度は31超が高いとされ、26以下が低いとされる⁽⁹⁾）。発展途上国にしばしば見られるような極く少数の上層階層が国民所得の大部分を所有するというような「収奪」はなかったとはいえ、社会主義時代のロシアは特権と低水準の平等とが併存する社会であ

った。

(2) 特典の体系

社会主義時代の社会保障法制は特典の体系でもあった。すなわち、ある者が特定のカテゴリーに属するとされると、年金受給年齢が引き下げられたり、年金額が増額されたり、住宅が優先的に供与されたり、保養施設やサナトリウム利用において優遇される、という形で特典が供与されるのである。何らかの社会保障給付を定める法令には、必ずといっていいほど特典とその享受者についての規定が含まれているといつてよい状況であった。共産党の活動家、国家への功績大の者（「英雄」、受勲者）、戦争参加者、功労退職・退役者、高齢者、身体障害者、危険労働・重労働従事者、極北地域居住者等が代表的な特典享受者であった⁽¹⁰⁾。

こうした特典のなかで特に優遇され、しばしば特権と観念される特典を定めた代表的な制度が個人功績年金であった。この年金は一般の年金受給資格を得た者のなかでソ連邦に対する貢献が特に大きな者に与えられる年金で、一般の国家年金の最高額が法律で月120ルーブリに固定されている中、個人功績年金のそれは250ルーブリとされ、また、個人功績年金受給者には年金以外に住宅、医療その他様々な生活部面で金銭諸手当を含む諸特典が与えられ、共産党の党員歴が長い者にはさらなる優遇が定められていた⁽¹¹⁾。

また、共産党の幹部は自らの職務上の地位を利用して、形式的に合法的に自らやその家族に対して特典を与える決定を下していたと考えられる⁽¹²⁾。

前述の〈特権と低水準の平等〉という特徴は、このような特典の体系という法制によって再生産されていたといえる。

(3) 国家による保障

次のような諸点から社会主義時代の社会保障はまさに国家による保障であった。

第1に、国家は社会的諸権利の保障者として登場する（77年ソ連憲法の社会的所権利の諸条項参照）。

第2に、社会保障財源に占める国家予算の割合が高い。医療については、院外処方薬を除いて、全額国家予算によってカバーされていた⁽¹³⁾。保険制度を通じて実行される社会保障（年金および一時的労働不能手当等の社会的諸手当）についてもその原資に占める国家予算の割合が高かった。1970年代において国家社会保険基金およびコルホーズ員社会保障中央基金に占める国家予算の割合は、それぞれ六割弱、七割弱であった（藤田1985、309頁）。

第3に、典型的には都市住民に対する個人所得での住宅取得の事実上の禁止に見られるような、個人所得の実現機会の制約である（篠田2001、136 - 137頁）。つまり、政策選択上〈労働に必ず分配〉に委ねうる余地のある福祉⁽¹⁴⁾であっても国家による保障が原則とされていた。

(4) 「発展途上」の制度

77年ソ連憲法はソ連邦を「発達した社会主義社会」と自己規定した（前文）が、上述の諸特徴をもつ社会保障法制を制度的に完成されたものと自己認識していたかというところではない。次

のような意味でなお「発展途上」の制度と認識されていた。

第1に、社会保障制度が、労働者のためのそれとコルホーズ員のためのそれ、という二元構造になっていて、このことは都市と農村の格差解消という革命以来の課題がなお解決されていないと認識され、またより効率的な保障という観点からも制度の一元化が課題になっていた（藤田1985、307頁；篠田1997②、33 - 34頁）。

第2に、既に指摘した給付水準の低さと要約できる問題については、いずれも解決されるべき懸案と認識されていた⁽¹⁵⁾。

第3に、社会福祉についての体系的な立法の動きは見られなかったが、社会福祉施設の整備の遅れを問題にする大臣会議決定が種々見られ、施設整備は課題と認識されていた⁽¹⁶⁾。

(二)

ペレストロイカ期に社会保障領域でいくつかの変化が生じているが、その中で最も大きな変化といえるのが1990年11月20日の国家年金法の採択⁽¹⁷⁾であった。このことはペレストロイカの重要な成果であるとともに、1で示されたあり方に少なからず変化をもたらすものであった。同法の内容の詳細は他に譲らざるを得ないが（武井、168頁以下；篠田1997②）、ここでは、1との関係で重要と思われる点を5つ指摘しておく。

第1に、労働者とコルホーズ員の二元構造であった社会保障が、年金については一元化された。

第2に、年金額算定において年金受給までの労働がより考慮される（長く誠実に働き、より高賃金を得ていた者がより有利になる）仕組みが導入された。

第3に、何らかの理由で年金受給資格のない者に対して社会年金とよばれる年金が支給されることになり（支給額は最低賃金相当と低いが）、年金無資格者問題に一定の解決が図られた。

第4に、独立した制度としての個人功績年金が、労働年金の特別市民カテゴリーへの年金割増制度に解消され、誰にどれだけ年金が上乘せされるかが法律で明定された。しかし、個人功績年金受給者にさらに与えられる諸特典についての問題は、世論の批判を受けながらも、この段階ではまだ手付かずであった。

第5に、企業に課せられる保険料率が引き上げられるとともに、賃金の1%というきわめて低い率とはいえ、被保険者たる市民に保険料納付義務が初めて導入された。

2 社会保障法制の変化

体制転換に伴って社会保障法制はいかに変化したか？ 少なくとも次の7つの変化を指摘することができる。

(1) 商品化

等価交換される財やサービスを商品と呼ぶとすると、社会主義時代にも商品はあった。しかし、ここでいう「商品」は計画的規制過程を一旦は経由して生れるものであって、私的生産者間の競争を通じて生産・交換されるものではなかった。後者の意味での財やサービスを真正の商品と呼ぶとするならば、社会主義時代の商品はいわば疑似商品であった。

市場経済化はこのような疑似商品を真正の商品に転換していった。のみならず、それまで非等価原理で分配されていた財やサービスの一部も商品化した。住宅、教育、医療の領域でそれが起こった。

住宅については、従来型の国有住宅とその供与方式を残しつつも、国有住宅の私有化や、新規建設・分譲に対する規制を撤廃することで住宅を商品化するとともに、国有住宅の賃料体系も低所得者への助成制度を創設しつつ原価回収の方向で改められ、いわば「賃料の商品化」が図られた（篠田 2001 第 2 節第 3 節参照）。

教育では、私立学校が認められ、国立学校においても国家教育スタンダードを超えた範囲の教育については有料で行われるようになった（篠田 1993、157 - 159 頁）。

医療においては、国公立の医療施設による医療サービスは憲法上無料であるが（41 条）⁽¹⁸⁾、免許を受けた私的医療施設による医療サービスが合法化された⁽¹⁹⁾。また、「商品化」そのものではないが、医療の世界に次の二つの意味において価値法則が導入されたことも記憶されるべきである。ひとつは、保険原理の導入、すなわち、医療サービスを支える資金が国家予算から強制医療保険基金に転換されたことであり、いまひとつは、徴収された保険料がより効率的に使用されるために保険会社相互間、医療施設相互間に競争が働くことを目指したシステムが導入されたことである（詳細については、篠田 1997 ③参照）。

(2) 新たなリスク（失業、貧困）に対する対応

体制転換に伴って、社会主義下では解決されたか解決されつつあった二つの問題、すなわち失業と貧困という問題に改めて直面した。

1) 社会主義時代には、生産手段と労働者を計画的に結合する義務が国家に課せられていたため、失業は存在しなかった（藤田 1986、176 頁）。しかし、〈計画〉という決め手を欠く資本主義経済においては、企業倒産や整理解雇は不可避で、こうした局面において、労働者に他の就職先の確保することについて努力義務以上の義務を課すことは、企業に対しても国家に対してもできない。こうして、失業者が生まれる。そこで、ロシアでは、使用者が納入する保険料を原資とする住民雇用保険基金が創設され⁽²⁰⁾、同基金から失業手当が給付される仕組みが導入された（篠田 1997 ③ 40 - 41 頁）。

2) 貧困については、社会主義時代においても、既述のごとく年金無資格者問題やコルホーズ員の年金の低さといった問題があり必ずしも解決されてはいなかった。しかし、その解決は年金制度や福祉施設の充実によって目指されていたと考えられ（藤田 1985、282 頁）、社会主義時代には貧困は社会保障のいわば直接の対象としては考えられていなかった。しかし、体制転換は、多くの市民を貧困に陥れた（表 2 参照）。

93 年憲法で自らを「社会国家」と自己規定した国家としては、この問題に取り組みざるを得なかった。しかし、この取り組みは財政事情から難航を極め（篠田 1997 ④、55 - 56 頁）、94 年には立法作業に入ったものの、ロシア版生活保護法ともいべき国家社会扶助法が成立したのはようやく 99 年 7 月⁽²¹⁾で、施行は翌 2000 年 5 月であった⁽²²⁾。ともあれ、かくして貧困 = 最低生活費未満の生活が新たな要保障事故とされたわけである。

表2 全人口に占める最低生活費未満の所得の人口の割合の推移

年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
%	33.5	31.5	22.4	24.7	22.1	20.8	23.4	29.9	30.2

出典：92～99年= Госкомстат России, Социальное положение и уровень жизнь населения России 2000, М., 2000, с. 141.
2000年= Социально-экономическое положение в России, 2001, № 1, с. 217.

3) ところで、社会主義時代にはなかった新たな要保障事故として「失業」と「貧困」を並立して論じたが、両者のレベルは異なることに注意を要する。

失業は、資本主義体制であるかぎり、不可避のリスクであるが（企業の倒産のない資本主義は考えられない）、貧困は、資本主義体制下においても、経済政策、社会政策および経済=社会立法によっては必ずしも不可避のリスクではない、ということである。すなわち、制度が有効に機能すれば、例えば、失業による貧困の危険は失業手当で、疾病によるそれは一時的労働不能手当で回避することが可能である。したがって、貧困は、経済政策、社会政策および経済=社会立法がいわば「力及ばず」の事態になったときに生ずるリスクであり、その意味で最後のリスクである。ロシアの場合には、いわゆる<ショック療法>と呼ばれるような急激な市場経済化が、政策・立法ともに必ずしも準備されないままに図られたがゆえに、最後のリスクが早々に顕在化し、その対応に迫られたという側面がある。つまり、貧困の要保障事故化には、資本主義という要因はもちろん否定できないとしても、それだけではなくロシア的な体制転換過程に規定された側面もあるということを見逃してはならないであろう。

(3) 《保険化》—— 予算外保険基金を基軸にした制度整備

この変化は、(2) で論じた点と異なり、社会主義時代から典型的な社会保障制度と理解されてきた諸制度を貫通して生じた変化であり、その意味で社会保障における90年代最大・最重要の変化といってよいかもしれない。

さて、《保険化》というとき念頭におかれているのは、次のようなことである⁽²³⁾。

第1に、次の4種の給付を除いて、すなわち、前記国家社会扶助、主として老人ホームのような社会福祉施設を通じて提供される諸々の社会的サービス、住宅保障、児童手当を除いて⁽²⁴⁾、社会保障給付は須らく4つの予算外保険基金に包摂された。その4つとは、国家年金基金、社会保険基金、強制医療保険基金、住民雇用保険基金である。

第2に、上記4保険基金の原資に占める連邦予算の割合が低下した。すなわち、主たる社会保障原資が、予算から保険料へ変化したのである。実際、強制医療保険基金、住民雇用保険基金の収入項目に連邦予算がない。既述のように医療は国家予算によってカバーされていたから、これは革命的な変化である。また、収入項目に連邦予算がある基金においても、連邦予算が当てられる給付項目および受給者は予め定められており、連邦予算の繰入は保険料収入の不足を補うという性質のものではない。

第3に、社会保障制度のあり方を論ずる際に危険率という論点がしばしば強調されるようになって

た。たとえば、極北地域で働く者には早期に年金が支給されるが、今日これらの地域で働く者が早期に労働能力を喪失するという統計上の根拠はなく、合理性を失っているという主張であるとか⁽²⁵⁾、また1998年の政府の年金改革プログラムでは、危険度の高い職業の者への特典的年金は使用者に高い保険料を義務づけ、別システムにせよという趣旨の提案が示されている⁽²⁶⁾。また、——法令の性質上当然ではあるが——1998年成立の労災保険法に基づく職業リスクの階級区分規則では危険率が細かく定められている⁽²⁷⁾。もっとも、社会主義時代にも制度上保険形態が採用されていて保険料率も当該産業部門の危険度を考慮して定められてはいた⁽²⁸⁾。しかし、既述のように、原資に占める国家予算の割合が高かった——《保険化》の対比で言えば《予算化》ベクトルが強く作用していた——ためか、危険率に応じた保険料設定という議論は、管見の限り、ペレストロイカ期に僅かに見られるに過ぎなかった⁽²⁹⁾。

第4に、保険料と給付の対価関係の強まりである。例えば、次の二つの例にそれが見られる。

ひとつは、自由剥奪刑の受刑者に対する年金支給は「自由剥奪期間中、これを停止する」とする国家年金法第124条を、労働年金（所定の労働経歴があることを要件に給付される年金）受給者に適用するかぎりにおいて違憲とした憲法裁判所判決である⁽³⁰⁾。憲法裁判所は違憲理由の一つとして、労働年金の原資は、元をたどれば年金受給者の過去の労働によって形成されているのであるから、支給される労働年金は本来的に過去の労働をした者すなわち年金受給権者自身のものに外ならないにもかかわらず、自由剥奪を理由に国家が労働年金の支給をしないことは、他人の所有物を奪うにも等しい、という趣旨のことをあげ、原資形成への寄与と給付の間にある種の対価関係を認めた。これに対し、労働年金受給資格のない者に支給される社会年金については、そのような対価関係がないので、服役中の受刑者に支給するか否かは立法裁量とした。

もうひとつの例は、1997年の年金法改正で導入された新たな年金算定法式である⁽³¹⁾。この新方式と従来の方式のいずれを選ぶかは市民の選択に委ねられるが、新方式によれば、従来方式では労働経歴に算入されていた次の期間、すなわち職業的能力養成のための就学期間、第1級身体障害者の介護に従事していた期間、配偶者の外国勤務に伴い配偶者と外国で居住していた期間等、保険料が納付されていない期間が労働経歴から除外された⁽³²⁾。年金給付根拠が<どれだけ働いたか>から<どれだけ（保険料を）払ったか>へ重心移動しているといえる。

(4) 連邦の撤退——連邦構成主体、地方自治体の役割の向上

社会保障からの連邦の撤退ともいうべき現象が起きている。上述の、予算外基金に占める連邦予算の割合低下はその一例である。

加えて、国家社会扶助の財源は、第一義的には連邦構成主体または地方自治体の予算とされた⁽³³⁾。また16才未満の子のいる家族に支給される児童手当も連邦構成主体予算から支給される⁽³⁴⁾。さらに、次の(5)で論ずるように、社会的福祉施設の自治体有化が進んでいる。

このように、社会保障の二つの財源（予算外保険基金、予算）の双方から連邦は撤退していて、予算外基金では保険料が、予算では連邦構成主体と地方自治体の予算が、連邦の撤退を補っているという構図になっている。

(5) 私有化の陰で進む社会的諸施設の自治体有化

1) 国有企業の私有化の過程で、それまで国有企業が経営管理権または運用管理権を有していた住宅、保育所・幼稚園、医療施設、スポーツ施設等の社会的諸施設（социальные объекты）の多くが自治体所有になった。ある調査によれば、これらの社会的諸施設の60%以上（住宅、医療施設、スポーツ施設に限って言えば80%以上）が自治体所有になったといわれる⁽³⁵⁾。

自治体有化を促した最大の要因は、私有化企業にとって社会的諸施設を保有し続けようとする施設維持コストを負担しなければならなくなり、施設保有の経済的意義が乏しくなったことにある。もっとも、社会主義時代のように、これらの施設が有能な労働者を企業に定着させる資源として機能するならば、企業にとって保有を続けるメリットもあるが、体制転換後の労働者にとっての最大の魅力は今や何といっても高賃金であり、労働者の吸引定着という点からも保有のメリットはほとんど失われたといえてよい⁽³⁶⁾。

こうして、社会主義時代、企業が担っていた生産と福祉の両機能のうち、生産は企業に、福祉は公権力に、という形での機能分化が生じてきた。

2) ところで、自治体有化の法的メカニズムは必ずしも明瞭ではない。まず、国有企業が私有化されるに際して、企業とともに私有化されない（私有化企業のバランスシートに入らない）社会的施設として、住宅、身体障害者・子ども・高齢者のための療養施設、等が法令上列挙され、それら以外の社会的諸施設は当該施設の機能を必須的に維持することを条件に企業とともに私有化できる、ということまでは明らかだが⁽³⁷⁾、ここから先、私有化企業のバランスシートに入らないとされた社会的施設の帰趨については、住宅を除いては、必ずしも明らかではない。

住宅の場合には、国有住宅私有化法⁽³⁸⁾によれば、企業の選択により、住宅は国有のまま企業が住宅に対して国有時代から有していた経営管理権または運用管理権を保持し続けるか、自治体に移管される（18条）。自治体に移管された場合には、地方自治法⁽³⁹⁾第37条により、その時点で自治体所有になるものと解される。

ところが、住宅以外の施設については、企業私有化後、例えば、国有のまま企業が経営管理権または運用管理権を保持するのか、国有のまま自治体に移管されるのか、自治体所有になるのか、あるいは連邦構成主体の所有になるのか、といった問題を規制する法令がないのである⁽⁴⁰⁾。したがって、自治体有化を媒介している主要な力は、法よりもむしろ、行政機関の指導、あるいは当該企業と自治体の話し合いと見ておくべきであろう。

このために、地域や施設によっては、企業の私有化によって企業のバランスシートから外されたが、自治体に移管もされないまま放置され、荒廃するに任されているという事態が起きているといわれる⁽⁴¹⁾。

このような事態を防止するためにも、社会的施設が自治体有化されなければならない事由、自治体有化できる事由、そして自治体有化の手続を明確に定めた法律を制定すべきとする議論があり、実際に議会に提案されているが⁽⁴²⁾、管見の限り、99年1月13日に「連邦所有諸施設の自治体有化手続法」案⁽⁴³⁾が第1読会で採択されたきり⁽⁴⁴⁾、その後の審議の進展は見られない。

3) 加えて、社会的施設が自治体有化されても、多くの地域においてそれらの施設を維持するだけの財政負担能力に欠けているという問題もある。もっとも、そうした場合にそなえて連邦予

算からの援助がなされるとされているが、それでもなおニーズをカバーできない地域が少なからずある⁽⁴⁵⁾。

以上を要するに、かつて国有企業が有していた福祉機能が市場経済化で失われたが、その喪失分が公権力によって必ずしも補填されていないというのが現状である⁽⁴⁶⁾。

(6) 社会福祉立法の制定

1) ここでいう社会福祉立法とは、高齢、身体障害、災害等何らかの事情で生活に困難を来している者が必要とする、予算外保険基金や予算からの金銭給付とは別の、種々のサービス等の援助のあり方を規制する一連の立法を指す。既述のように、社会主義時代には、体系的な社会福祉立法の動きはついに見られなかった⁽⁴⁷⁾。しかし、93年憲法が「社会国家」と自己規定したこと、および社会主義時代に福祉供給の主たる担い手の一つであった企業が体制転換に伴い福祉機能を手放したために、福祉供給体制の改めでの建て直しが求められたという事情から、95年以降次々と社会福祉立法が制定されてきた⁽⁴⁸⁾。

2) 個々の社会福祉立法の内容については既に詳細な紹介があるので(稲子恒、67-74頁、102-107頁、109-128頁)、ここでは、立法体系について若干言及するにとどめる。そこには二つの系列がある。

第1の系列は、社会参加や自己実現において何らかの困難を抱える者のノーマライゼーションのための諸権利と政策の基本を定めた法律群である。「ロシア連邦身体障害者社会的保護法」⁽⁴⁹⁾、「孤児と親の保護のない子供の社会的保護の追加的保証法」⁽⁵⁰⁾、「ロシア連邦における子ども〔未成年者〕の権利の基本的保証についての法律」⁽⁵¹⁾がこの系列に入る。

第2の系列は、サービス供給者を規制する法律群である。この法律群の一般法といえるのが「ロシア連邦住民社会福祉サービス基本法」⁽⁵²⁾で、サービスの受け手の特性から「高齢者および身体障害者に対する社会福祉サービス法」⁽⁵³⁾が、またサービスの供給主体の特性から「福祉活動および福祉団体法」⁽⁵⁴⁾が「ロシア連邦住民社会福祉サービス基本法」の特別法となっている。

3) このように立法はそれなりに整備されてきたが、では、「人間に相応しい生活と人間の自由な発展を保障する条件」(憲法第7条)が達成されているかといえば、——この問題については筆者はまだわずかな情報しか収集しえていないが、それらによる限り⁽⁵⁵⁾——道程はなお遠いと言わざるを得ない。

(7) 特権問題の「解決」と社会的格差問題

1) 特権問題の解決に向けての取組は1989年から始められた。まず、同年、ソ連邦最高会議に特権廃止に向けて具体的な勧告を行う特別委員会が設置され、早くも同年中に、それまで限られた者しか利用できなかった一部の医療施設を一般市民に解放する等具体的な成果をいくつかあげたとされる⁽⁵⁶⁾。90年に入るとロシア共和国にも同様な委員会が設けられ⁽⁵⁷⁾、既述のロシア国家年金法における個人功績年金制度の「廃止」(＝労働年金の特別市民カテゴリーへの年金割増制度への解消)はその成果と解される。

しかしながら、政権による主体的な取組といえるのは、ほぼここまでであった。というのも、い

いわゆる「特権」は<ソ連邦共産党=国家>ともいうべき体制に由来していたが、そうした体制が崩壊してしまったからである。もっとも、旧体制下で個人功績年金の指定を受けた者は存在していたが、年金は定額で定められていたため、92年に始まる価格自由化に伴う物価の急上昇により、年金それ自体はその時点でその特権性を事実上失ったといつてよい。

残る問題は、個人功績年金に付随した一連の特典をどうするかということであった。これに対して、ロシア政府は、1992年8月、個人功績年金を定めた1935年以来のすべての政府決定が廃止を廃止し、ロシアへの功績大なる者に対する特典制度を新たにつくることとした⁽⁵⁶⁾。そうして生まれたのが、95年1月成立の功労退職者法である⁽⁵⁷⁾。同法により、種々の要件から「功労退職者」と認定された者に対して、年金保障、課税、住居の分配、医療サービス、交通手段の利用等様々な生活部面での特典が供与されるとされた。

2) このように、特権問題は「解決」を見たが、市場経済化に伴い、ロシア社会は所得の分極化とも言うべき社会的格差問題を抱えることになった。既述のように、人口の2~3割が最低生活費未滿の所得しかないなかで(表2)、ジニ係数は80年代後半のアメリカをはるかに凌ぐレベルになっている(表1)。また97年以降、所得の上位10%の所得は下位10%のその13~15倍で推移している⁽⁶⁰⁾(西欧諸国では8~10倍といわれる)⁽⁶¹⁾。

こうした所得格差は92年の価格自由化以後発生したもので、その点で市場経済化のひとつの産物であることに疑いの余地はない。では、この格差は社会主義時代の「特権」とは無縁かといえば、実はそうではない。次のような指摘がある。

「私有化された」企業内のヒエラルヒーの中であれこれの地位を占める可能性は、行政機構で占めていた地位に大いに依存している。換言すれば、職務上の地位が高ければ高いほど、(ソビエト後のロシアにおいて)より多くの所有のシェアを《もぎ取り》、より多くの資本を獲得する、より大きな可能性を持つのである。「結果的に、権力=行政機構が重要な役割を演ずる階級形成過程が展開されたのだった」⁽⁶²⁾。

つまり、有利な地位の享受者に着目する限り、特権問題と体制転換後の社会的格差問題は連続しているのである。

3 変化の要因

前節で7項目の変化を示したが、こうした変化はいかなる要因に規定されていると見るべきであろうか。既に述べたことも含めて、ここでは次の5つの要因を指摘しておきたい。第1に、体制転換その自体、第2に、連邦の財政事情、第3に、新憲法における「社会国家」規定、第4に、社会主義の影響、第5に、IMF・世界銀行の政策である。

1) 体制転換そのものに負っているとみられる変化としては、まず、第1に商品化(この点については説明不要であろう)、第2に失業に対する対応(企業倒産による失業がない資本主義は考えられない)を指摘できる。第3に、保険料と給付の間の対価関係の強まりや危険率という論点の浮上という意味での《保険化》に見られる価値法則の強まりである。第4に、社会的諸施設の自治体有化も、それが企業活動の営利活動への純化の一結果だとすれば、やはり体制転換に規定されており、第5に、社会主義時代の特権の無意味化も同様と考えられる。

2) 連邦の財政事情に関わる変化としては、第1に、財源の大部分を税ではなく、主として使用者が納める保険料に求めているという意味での《保険化》、第2に、社会的諸施設の自治体有化を含む連邦の撤退を指摘できる。

3) 憲法上「社会国家」と自己規定したことに規定されている変化としては、一連の社会福祉立法の制定、失業・貧困という新たな社会的リスクへの対応が、それに該当しよう。

4) 変化の起点が社会主義にある以上、あらゆる変化に社会主義の影響を見いだすことは決して不可能なことではないが、社会主義の影響としてここで念頭においているのは、脱社会主義過程であるにも関わらず、なお存続ないし形を変えて存続していると見られる制度である。本稿のここまでの記述で言えば、国公立の医療施設で提供されるサービスの無料制（この点は、上記「社会国家」性とももちろん強く結びついているが、社会主義時代の制度の影響抜きには語れないと思われる）や、「党=国家ヒエラルヒー」において高い地位を占めていた者の多くが、体制転換過程で有利な地位を再び占めるといふ、〈特権〉の形を変えた存続、に社会主義の影響を見ることができるといえる。

5) ロシアは、市場経済化のために世界銀行、IMF 双方から援助を受けている（白鳥上・下）。世銀、IMF とも、財政健全化の観点から社会保障給付を含む支出を抑制するとともに、受給の必要性の高い者にヨリ的を絞った給付を求めており⁽⁶³⁾、また世銀は、社会的セーフティ・ネットの強化を世銀の特に CIS 諸国において優先度の高い課題であるとするとともに、企業の社会的諸施設の地方自治体への移管や自治体の投資・管理能力の強化に援助を与えている⁽⁶⁴⁾。したがって、財政均衡の一環として連邦中央の財政負担を軽減化するという意味での《保険化》は IMF の、また社会的諸施設の自治体有化を含む自治体の役割強化や失業手当・国家社会扶助の導入・充実が世銀の、それぞれ意向に沿った政策なのである。もっとも、世銀・IMF の意向に沿ったと見られる政策が、ロシア自身積極的に選んだものか、経済支援を受ける必要上止むなく選んだものか論証することは難しい。しかし、少なくとも世銀や IMF からの経済支援が必要である間は、世銀や IMF の意向に反した政策を追求する自由は大きくはないということだけは確かである⁽⁶⁵⁾。

4 市民生活と法——役に立たない法律

1) ここで、本稿の最後の課題、すなわち体制転換過程における市民生活の変化に対して社会保障法はいかなる役割を演じているか、という問題を考えたい。言い換えれば、体制転換過程で人々の暮らしは良くなったのか、悪くなったのか、いずれにせよ、そうした変化に対して社会保障法制はいかに寄与しているか、という問題である。

結論からいえば、表1、表2等に示したごとく、一部の富裕層（人口の5%程度）⁽⁶⁶⁾を除いた大部分の市民の生活は悪化し、そうした悪化を何とか緩和するために諸々の法令が導入されたが、それらの大半は役に立っていない、というのが、少なくとも2000年末頃までの状況である。

2) 「役に立たない法」⁽⁶⁷⁾の実態であるが、まず言えることは実効性を欠く法令が多々見られるということである。

例えば、年金、児童手当・失業手当等の社会的諸手当については、物価上昇、企業や政府自身の保険料滞納、緊縮予算、失業者の増加、高齢者の人口増加といった理由から、99年の前半まで

は支給遅滞が常態化していた⁽⁶⁸⁾。功労退職者法も、施行後1年以上経過してもほとんど機能していない状態であった⁽⁶⁹⁾。教員の賃金も教育基本法54条で産業部門労働者の平均賃金を下回らないと規定されているにもかかわらず、ついに遵守されることはなかった⁽⁷⁰⁾。また国公立の医療施設での医療サービスは憲法上無料のはずだが、医療保険制度の未整備から、医療施設に必要な資金が回らず、患者に薬剤や資材を準備させる事態、たとえば、施設によってはレントゲン検査の必要な患者にレントゲン用フィルムを調達させるといったことが起きている⁽⁷¹⁾。

年金についてさらにいえば、94年5月から、新しい年金算定方式が施行される98年2月まで、「生活費の上昇にともなって、年金は3ヶ月に1度以上の頻度でインデクセーションされるか、または補償されなければならない」という規定されていたが⁽⁷²⁾、その間法律どおりインデクセーションが行われたのは95年だけで⁽⁷³⁾、96年はインデクセーションが1度と補償給付（一定率で年金を引き上げるインデクセーションと異なり、年金に一定額を付加する制度）の増額が2度⁽⁷⁴⁾、97年に至ってはインデクセーションが1度行われたただけであった⁽⁷⁵⁾。もっとも、法律の文言上、「3ヶ月に1度以上の頻度で」はインデクセーションにのみ掛かるので、生活費の上昇があっても、インデクセーションを全く行わず、1度でも補償給付を増額すれば、法律違反にはならないという解釈も文理的にはできなくはない。しかし、それでも、補償給付の増額が1度も行われていない97年は法律違反ということになる。

3) 実は、ここから「役に立たない法」のもうひとつの実態が浮かび上がってくる。すなわち、法律所定の給付が遅滞なく為されたとしても、給付水準が低いために生活保障機能に乏しいという事態である。前段で示した、合法的なインデクセーション回避による年金の生活保障機能低下はまさにこうした事態に該当する。実際、最低生活費に対する平均年金額の割合は93年以降減少し、ついに95年には最低生活費を下回り（篠田1997④、51頁）、以後、補償給付を上乗せすることで平均年金が最低生活費を辛うじて上回る水準を維持したが、99年には補償給付込みの平均年金が最低生活費の7割の水準に落ち込んでしまっている⁽⁷⁶⁾。

最低年金に目を転ずると事態はさらに深刻である。最低年金は最低賃金とされ（国家年金法17条）、最低賃金はきわめて低く抑えられ、諸々の社会給付の、いわば計算単位の機能しか果たしていないのが実情である。例えば、96年の一人当たりの最低生活費は369千ルーブリ⁽⁷⁷⁾であったが、これに対して97年1月1日施行の最低賃金は83千ルーブル⁽⁷⁸⁾、つまり最低生活費の4分の1以下に過ぎない水準であった。そして、96年初めの数字で、最低年金およびそれに近い額の年金受給者は500万人に及んでいる（篠田1997④、51頁）。

4) このように、法律は「役に立っていない」状況であるが、99年以降明らかな兆しが出てきていることも指摘しておかなければならない。

まず、99年1月以降、緩やかながら、金銭所得・賃金とも実質で上昇してきている⁽⁷⁹⁾。また、指定年金額も、98年12月を100とした場合、2000年2月に実質で100を超え上昇基調を維持し⁽⁸⁰⁾、2000年5月には平均年金額が年金受給者の最低生活費に再び到達し、年末までに最低生活費の1.4倍に達するまでになった⁽⁸¹⁾。99年9月の未払年金債務の解消⁽⁸²⁾以後、年金の支給遅滞は起きていない。2000年、2001年は共にGDPはプラス成長であった⁽⁸³⁾。

5) しかしながら、既に述べたように、体制転換以降一貫して最低生活費未達の者が2割を下

らないなかで、高い所得格差が維持されている。確かに年金額は上昇しているが、その分諸公共料金も上がっているため生活は楽になっていないというのが現状である⁽⁸⁴⁾。また、2000年5月に施行された国家社会扶助法にしたがって2000年中に国家社会扶助が実際に支給された連邦構成主体は全89構成主体中18にとどまり、その支給額も月100ルーブリが上限で支給期間も原則3ヶ月という状況である⁽⁸⁵⁾。児童手当については、受給資格に所得要件を設けることで連邦構成主体の財政負担の軽減化が図られたが、それでも、99年末頃の時点で適時に支給されているのは10連邦構成主体に満たないという状況である⁽⁸⁶⁾。

以上を要するに、20世紀末時点でのロシアの社会保障は、全く役立たずとはもちろん言えないが、社会保障に期待される生活擁護機能および社会的緊張緩和機能（社会保障の政治機能）の点で、なおかなり弱いと結論せざるを得ない。

おわりに

最後に、ロシアの90年代の社会保障法制の動きを振り返ってひとつの問題を提起し、結びとしたい。

その問題とは、既に指摘したように90年代を通じてこの領域において実効性に乏しい、あるいは実行されていない法令が本稿で触れられなかったものも含めて多々見られるという事態をどのように理解すべきか、ということである。

三つほど可能性があるように思われる。第1は、社会主義から資本主義へという世界史上いかなる社会も経験したことのない体制転換に臨んで、課題の困難さと自己の能力の評価が正確にできないために生じた試行錯誤の一環であるという理解である。第2は、法ニヒリズムの裏返しであって、これこそロシアの法文化であるという理解である。すなわち、社会の構成原理として法を積極的に評価するのではなく、反対に軽視しているがゆえに、実効性を伴わない立法をすることに抵抗を感じない文化があるということである。第3は、優れてエリツィンという政治指導者の個性に規定されているに過ぎないという理解である。

こうした問いにそれなりの説得力をもって答えようとするれば、その後の動きを見る（例えば、プーチン政権になってどう変わったか？）ことに加えて、何よりも他の体制転換過程国との比較が必要であろう。しかしながら、既に冒頭で断ったように、それらは本稿の限界を超えるものであり、ここでひとまず筆を休めるほかはない。

◆邦語文献略記リスト◆

稲子恒＝仲村優一・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）稲子恒夫執筆分

稲子宣＝稲子宣子『ソ連における子どもの権利』（日本評論社、1991年）

篠田1988＝「ソビエト市民の住宅に対する権利（四・完）」『北大法学論集』38巻3号

篠田1993＝篠田「資料・ロシアの新教育法」北海道教育大学旭川分校生涯学習研究会編『「生涯学習・地域・大学」』（北海道教育大学旭川分校、1993年）

篠田1997①～④＝篠田「脱社会主義ロシアの社会保障法制1～4・完」『賃金と社会保障』1200号、1202号、

1206号、1209号

篠田 2001 = 篠田「ロシアにおける住宅の商品化と住宅保障」小森田秋夫編『市場経済化の法社会学』（有信堂、2001年）

白鳥上・下 = 白鳥正明「ロシア連邦とIMF・世銀（上・下）」『経済』54号、55号（2000年）

武井 = 仲村優一・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）武井寛執筆分

藤田 1985 = 藤田勇「社会主義のもとでの社会保険と社会政策」東京大学社会科学研究所編『福祉国家2』（東京大学出版会、1985年）

藤田 1986 = 藤田勇『概説ソビエト法』（東京大学出版会、1986年）

注

- (1) Под ред. А. Д. Заикина, Практикум по советскому праву социальному обеспечению, М., 1987, с. 6-7.
- (2) Мучульская Е. Е., Право социального обеспечения, М., 1997, с. 6. が紹介する説
- (3) Там же.
- (4) 本節の記述については、特に断りのない限り、篠田1997①参照。
- (5) Например, см. Прошальный взгляд на уравниловку, МН, 1988, № 1.
- (6) Лексин В. Н., Швецов А. Н., Новые проблемы российских городов, М., 2000, с. 28.
- (7) Прошальный взгляд на уравниловку, МН, 1988, № 1.
- (8) Лексин, др., Указ. соч., с. 35.
- (9) Колодоко Г., Вопросы справедливости и экономическая политика в постсоциалистических странах, Вопросы экономики, 1999, № 1, с. 65.
- (10) 例えば、ソ連邦住宅基本法（Свод Законов СССР, т. 3, с. 6）、1956年国家年金法（там же, т. 2, с. 532）、個人功績年金規程（там же, т. 2, с. 666）等の法令を参照。および、см. Справедливость и уравниловка? Известия, 10 дек. 1989 г.
- (11) 前注参照。
- (12) 筆者は国有住宅賃借権の優先取得についての例しか知らないが（篠田1988、532頁以下参照）、この方法は他の領域でも「応用」可能と考えられる。
- (13) 『ロシア・ソ連を知る事典』（平凡社、1989年）42頁〔小森田秋夫〕。
- (14) 筆者は体制規定のメルクマールを生産手段の所有のあり方に求めている。したがって、消費財については、住宅を含め、仮にそのすべてが自然人及び法人の所有になったとしても、そのこと自体は体制規定に影響を与えないと考えている。この論点につきより詳しくは、篠田1997①、5-6頁、および篠田2001、142-145頁参照。
- (15) Барабашева Н. С., Венгеров А. Б., Право и распределение, М., 1988, с. 124.
- (16) См. Свод Законов СССР, т. 2, 1988, с. с. 762-764-5.
- (17) ВВС РСФСР, 1990, № 27, с. т. 351.
- (18) 竹森正孝訳・解説『ロシア連邦憲法』（七月堂、1996年）参照。
- (19) 市民の健康保護基本法（ВВС РФ, 1993, № 33, с. т. 1318）14条、15条参照。
- (20) ВВС РФ, 1993, № 25, с. т. 911.

- (21) СЗ РФ, 1999, № 29, ст. 3699.
- (22) СЗ РФ, 2000, № 23, ст. 2432.
- (23) 《保険化》にかかわる以下の議論については、特に断りのない限り、篠田1997③、30—33頁参照。
- (24) 国家社会扶助と児童手当は連邦構成主体の予算から、社会的サービスと住宅保障は当該施設または住宅を所有または管理している権力機関の予算から給付される（国家社会扶助法〔前注19〕5条2項、子をもつ市民への国家手当についての法律〔СЗ РФ, 1995, № 21, ст. 1929〕4条、高齢者及び身体障害者への社会的サービス法〔СЗ РФ, 1995, № 32, ст. 3198〕31条、ロシア連邦住民社会サービス基本法〔СЗ РФ, 1995, № 50, ст. 4872〕23条、および篠田2001、134頁、150頁、160頁参照）
- (25) Римашевская Н., Боцарева В., Пенсионная система— проблемы и стратегия реформ, Свободная мысль, 1997, май, с. 41.
- (26) СЗ РФ, 1998, № 21, ст. 2239, с. 4325.
- (27) СЗ РФ, 1999, № 36, ст. 4408.
- (28) Свод законов СССР, т. 2, сс. 523—524.
- (29) Например, Коломин Е. В., Пешехонов Ю. В., Роль финансов в реализации и социальной политики КПСС, М., 1987, с. 107.
- (30) Законность, 1996, № 1, с. 53.
- (31) СЗ РФ, 1997, № 30, ст. 3585.
- (32) См. Закон, 1998, № 4, с. 46.
- (33) 前注(24)参照。
- (34) 前注(24)参照。予算不足の場合には、連邦からの「財政援助（勘定繰入）」がなされる（Долотин З., Положение с детскими пособиями, Социальное обеспечение, 1999, № 10, с. 12）。
- (35) Лексин, др., Указ. соч., с. 42.
- (36) Там же, с. 40.
- (37) 1993年1月10日大統領令（САПП РФ, № 3, ст. 168）。
- (38) ВВС РСФСР, 1991, № 28, ст. 959; СЗ РФ, 1993, № 2, ст. 67.
- (39) ВВС РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010.
- (40) Лексин, др., Указ. соч., сс. 67—68.
- (41) Там же, с. 79.
- (42) Там же, сс. 80—81.
- (43) Там же, сс. 209—220.
- (44) СЗ РФ, 1999, № 4, ст. 530.
- (45) 概して状況が厳しいのは、地域の社会的施設の大部分を企業が担ってきた《工場都市》（日本で似たものを探すとすると、「企業城下町」？）である。また、イングーシ共和国等6つの連邦構成主体では、自治体有化された社会的施設の維持費用が自己の総歳入を超えている。そのため、連邦からの助成金を受けているが、それでも社会的施設の維持費用は総歳入の過半に相当するため、歳入を専ら社会的施設維持のために支出できるのなら格別そうではないので、結局助成金は不十分な額でしかない状況である。См. Лексин, др., Указ. соч., с. 31; 43; 56.
- (46) См. Юсалис Л. Я., Рывкина Р. В., Социология перехода к рынку в России, М., 1998, с. 37.
- (47) 福祉立法が空白であるということと福祉機能が弱いということとは、論理的には別個の問題である。

この点、社会主義社会の場合には、特に意識する必要があるように思われる。確かに、前出稲子恒夫・稲子宣子両氏の研究から、社会主義時代のロシアの社会福祉は質・量ともに多くの難点を抱えていたことはまちがいない。しかし、その原因を福祉立法の空白にだけ求めることはできない。というのは、一に前近代的農村社会においては福祉機能は専ら家族と地域社会に担われていて、かつ立法はなかったこと、二に社会主義は市場経済化によって破壊された共同体秩序を復活させる試みという側面を持っていること、を想起すれば、立法の存否に関わらず共同体が福祉機能を発揮することこそが社会主義の社会主義たる所以と言ってしまうこともないからである。いずれにせよ、福祉立法という書かれた法がないなかで、社会主義時代の家族、地域社会、社会団体、経営体（企業・協同組合）、国家がそれぞれいかなる〈生ける福祉〉を展開していたかという問題は今一度検討する価値があるように思われる。

- (48) См. Под ред.: Окуньков Л.А., Комментарий Конституции Российской Федерации, Изд. 2-е, М.: БЕК, 1996, с. 32.
- (49) СЗ РФ, 1998, № 48, ст. 4563.
- (50) СЗ РФ, 1996, № 52, ст. 5880.
- (51) СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3802.
- (52) СЗ РФ, 1995, № 50, ст. 4872.
- (53) СЗ РФ, 1995, № 32, ст. 3198.
- (54) СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3340.
- (55) 例えば、97年の政府プログラムでは、社会福祉サービスの水準が質・量ともに不十分であることが指摘されている（稲子恒、147—148頁）。また、チタ州では「高齢者および身体障害者に対する社会福祉サービス法」が規定する一連のサービスを提供できる施設は州の中心にしかない（Социальное обеспечение, 2000, № 7, с. 25）。高齢者施設の入所待ちの高齢者数は1999年末で1.1万人、高齢者および身体障害者のための施設の建物の三割近くが老朽・破損又は要改築状態である（Госкомстат России, Социальное положение и уровень жизни населения России 2000 [далее: Социальное положение 2000], М., 2000, с. 238）。児童施設は子どもの人権条約が定める最低限度の水準（特に食事）すら、しばしば満たしていない（Ваше право, 2001, № 23, с. 8）。
- (56) Известия, 10 дек. 1989.
- (57) ВВС РСФСР, 1990, № 10, ст. 130.
- (58) Известия, 26 авг. 1992, с. 1.
- (59) СЗ РФ, 1995, № 3, ст. 168.
- (60) Экономика и жизнь, 1999, № 16, с.1; Социально-экономическое положение в России, 2001, № 1, с. 214.
- (61) Мудраков В., Бедности: российский вариант, Социальное обеспечение, 1996, № 8, с. 27.
- (62) Косалс др., Указ. соч., с. 289.
- (63) Колодоко, Указ. статья, с. 65.
- (64) 『世界銀行年次報告1997』67—70頁、『世界銀行年次報告1998』41頁参照。
- (65) 白鳥下は、99年5月のプリマコフ内閣解任を「ロシアがIMF・世銀の条件を受諾して融資を受けるための必要な政治的措置であった」と断じ（138頁）、「先進G7はロシアをG8に取込み、市場経済化への主導権を容易に放棄しないだろう」と結ばれている（149頁）。
- (66) Известия, 21 июля 1999. 但し、モスクワ市は例外で同市の富裕層は市人口の2割強を占める

- (там же)。実際、月当たりの平均金銭所得も全ロシア平均が99年で1608.6Rで、89ある連邦構成主体中2000Rを超えるのは10構成主体しかない中で、モスクワ市は6859.1Rでまさに断トツという状況である（Госкомстат России, Росийский статистический ежегодник 2000 [далее : Ежегодник 2000], М., с. 143 – 144)。
- (67) 「役に立たない法」という表現については、「社会体制と法」研究会2001年度研究総会の企画委員高見澤磨の趣旨説明（「社会体制と法」研究会事務局ニュース11号（2001年）3頁）参照。
- (68) 96年までの状況については、篠田1997④、57—59頁参照。それ以降の状況については、 Колодоко, Указ. статья, с. 74; Социальное обеспечение, 1999, № 4, с. 30; 2000, № 1, с. 2; Известия, 30 июня 1999, с. 2.
- (69) СЗ РФ, 1996, № 18, ст. 2089.
- (70) Ваше право, 2001, № 11, с. 8.
- (71) Шишкин С., Дилеммы реформы здравоохранения, Вопросы экономики, 1998, № 3, с. 92.
- (72) СЗ РФ, 1994, № 2, ст. 73.
- (73) СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1454; № 27, ст. 2504; № 31, ст. 2988; № 45, с т. 4236.
- (74) СЗ РФ, 1996, № 5, ст. 459; № 16, ст. 1843; № 22, с т. 2592.
- (75) СЗ РФ, 1997, № 40, ст. 4548.
- (76) Социальное положение 2000, с. 229.
- (77) Ежегодник 2000, с. 156.
- (78) СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 350.
- (79) Социально – экономическое положение в России, 2001, № 1, с. 204.
- (80) Там же.
- (81) Известия, 5 мая 2000; Социальное обеспечение, 2000, № 12, с. 22.
- (82) Известия, 22 сен. 1999.
- (83) 日本経済新聞、2001年1月25日; Известия, 26 дек. 2001.
- (84) Ваше право, 2001, № 7, с. 12.
- (85) Ваше право, 2001, № 10, с. 8. 因みに、ロシア全体の1999年の一人当たりの最低生活費は906ルーブリで月600ルーブリ以下の所得の人口は1760万人（全体の1割強）である（Ежегодник 2000, с. 155; 157)。
- (86) Социальное обеспечение, 2000, № 1, с. 2.