

第2章 プーチン政権の抱える内政課題 —貧困問題の観点から—

小林 昭菜

はじめに

ロシアのプーチン政権は、複数の課題を抱えながら進行している。その課題とは、外交面では近隣諸国のウクライナやシリアの問題、米国との関係、そしてクリミア併合以降続くヨーロッパ西側諸国との関係にはじまり、内政面では年金改革、人口減少、平均寿命の引き上げ、出生率の減少、フルシチョフ時代に建てられた住宅（フルシチョフカ）修繕問題、地方と都心との格差や貧困問題などである。後者の諸問題は、振り返ってみると、2000年初頭のプーチン大統領第一期目から現在まで置かれ続けている課題である。内政が抱える課題は、しばしば反政府抗議デモの形でロシア社会に現れるようになってきている。例えば、これまで抗議デモの根底にあった政権批判は、官僚の汚職や政権の不正に対してであったが、近年は国民の生活苦、貧困に対する不満が抗議デモとして発生（年金改革反対デモ、ごみ収集料金徴収反対デモなど）、またはこれらに関わる抗議集会の発生の可能性を排除できない社会状況となっている¹。2018年6月17日、アレクセイ・クドリン元財務相はロシアの第1チャンネルテレビの中で「（ロシアの）貧困レベルが上昇し続けた場合、『社会的爆発』が起ころう」と発言している²。

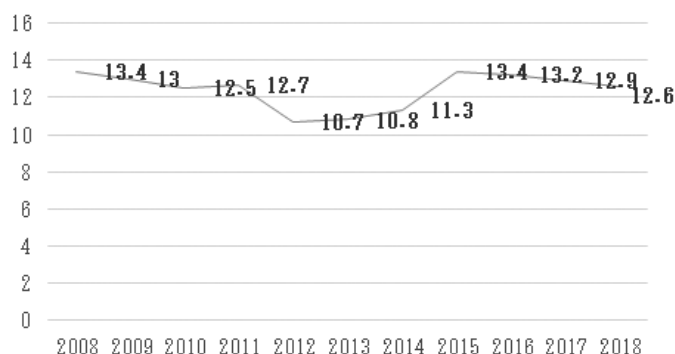
2020年1月4日、プーチン大統領は連邦議会にて、実質所得の停滞、最低賃金で生活する国民を減らすことに言及した。大統領は昨年10月にも貧困問題に触れ、「貧困は経済発展を妨げる要因の一つであり、貧困層の国民は自身の健康の十分な管理や、良い教育を受ける余裕がないために国の発展が損なわれている」と述べていた³。

実際プーチンの貧困問題への言及は最近始まったわけではない。第二期大統領任期終了前の2008年2月8日、ロシアが抱える諸問題について言及した際、2020年までに平均寿命の引き上げ、出生率上昇と人口の増加、住宅問題の解決、貧困のない社会を目指し中間層を全体の60%へ引き上げると発言していた⁴。その後メドヴェージェフ政権期へ入ったロシア政府では、同年11月17日にプーチン首相の名で「2020年までのロシア連邦の長期的な社会経済発展のコンセプト」を発令していた⁵。今年2020年はこの発展戦略の期限を迎える年に当たるが、本稿は貧困問題から見た発展戦略の評価とロシアの貧困の今後の展望について考察する。

1. 貧困のない社会を目指した「社会経済発展のコンセプト」

「2020年までのロシア連邦の長期的な社会経済発展のコンセプト⁶」（以下「戦略2020」）では、貧困が連鎖することを指摘している。「戦略2020」では貧困率を半減させることを目指していたが、実際表1の通り、ロシアの貧困率は改善がみられていない。2019年12月25日のヴェドモスチ紙によれば、人口層の中で最も深刻な貧困グループは、60歳以上（38%）、次いで31～40歳（34%）、18～30歳（27%）、51～60歳（11%）の順となっている⁷。このヴェドモスチ紙の報道で注視しなければならないのは、労働人口層の中で重要なポジションを占める31～40歳の深刻な貧困である。

表1 貧困率
(露統計局のデータを基に筆者作成)



2008年2月8日のプーチン演説を具体化させた11月17日付の「戦略2020」は、2012年に修正版が「戦略2020－新成長モデル、新社会政策⁸⁾」となって発表されている。これは世界的金融危機のあおりを受け、2008年版の見直しが必要になったためであった。リーマンショックが発生しなければ、2012年までに「戦略2020」の基本文書を作成し、実践に移る予定であったが序盤から失速した。「新戦略2020」(2012年3月13日)では、全6部25章からなるロシアの新しい成長モデル・新しい社会政策が提示された。以後10年間の経済発展に必要な改革優先事項として、教育、国民のヘルスケア、年金制度、労働市場、住宅政策、税制度、貧困の削減、といった経済社会政策の課題を明記した⁹⁾。

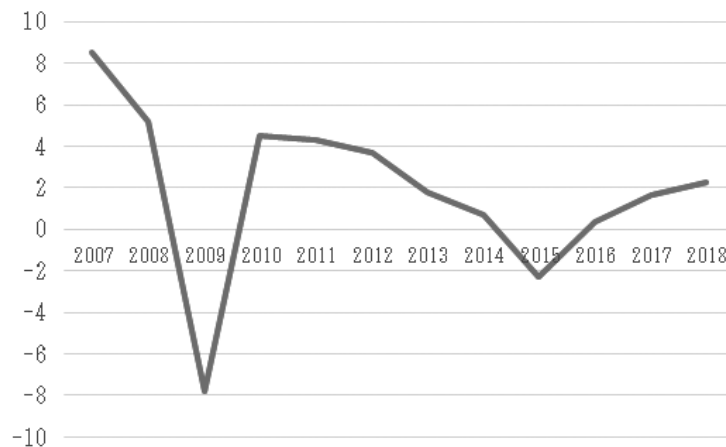
そもそもプーチン大統領は2008年2月の演説で、これまでのロシアを経済危機、社会腐敗、犯罪の増加が広がる「貧しいロシア」、国内は統一感のない「パッチワークのような領域」であったと説明していた。そして自らが大統領になった後、ロシアが「絶対的な強い国として戻ってきた」ことをアピールし¹⁰⁾、「戦略2020」の中でロシア国民の幸福、国家安全保障、経済のダイナミックな発展、世界市場におけるロシアの地位の強化を持続可能な方法で確保するため、国の長期的な社会経済発展が必要であると強調していた(2008年11月)。

しかしながら表1の通りロシア社会の貧困問題はまだ解決の糸口が見えていない。2008年版の「戦略2020」でも提示されていたが¹¹⁾、内政面の課題解決としてロシア政府はまず人口問題への挺入れを目指した。2015年までに1億4300万人以上の人口の安定化、平均寿命の75歳までの引き上げを目指していた。さらに、国民の健康管理、教育、労働市場の問題、そして住宅インフラの整備を課題にあげ、社会制度改革、年金改革の必要を取り上げた。住居問題は、貧困の主要なテーマであるが、「戦略2020」は、住宅市場における様々な人口層のニーズに対応した持続可能な成長を目指すこと、貧困層の国民への住宅支援を目指すとした。教育水準が貧困とリンクしやすい青少年への政策では、国の革新的な発展のため、青少年の社会化の成功と効果的な自己実現、青少年の潜在能力の開発を政府がバックアップしていくとした。具体的には、社会における青少年の生活の問題全般に関わる情報システムと社会教育プログラムの開発(健康、スポーツ、教育、住宅、余暇、労働、キャリア、社会生活、家族、国際関係、他国における青少年の生活など)を行うというものであった。年金問題では、年金支給額の引き上げと財政バランスの確保、年金が最低生活水準を満たすことを目指した。(年金問題については、受給年齢引き上げなどの政府の改革案が2018年に既に提示されているため、年金生活者の貧困問題は本稿では割愛する。)

2. 失速が約束された「戦略2020」

「戦略2020」の計画通りに進行すれば、ロシアは2020年までに年間平均6.4～6.5%以上の経済成長を長期的に持続できる状態になっているはずであったが、表2の通り、リーマンショックの影響で2009年に大きくGDP成長率が急落、以後回復傾向にあるものの、目標値には程遠い状態にある。現在露財務省の予測では、2020～24年までのGDPの安定的成長は3.1%ほどであるという¹²。このような経済成長の鈍化の影響のしわ寄せが、「戦略2020」の運営、ロシア社会の貧困層に行き着くことは容易に想像できる。

表2 ロシアのGDP成長率の推移
(world bankのデータを基に筆者作成)

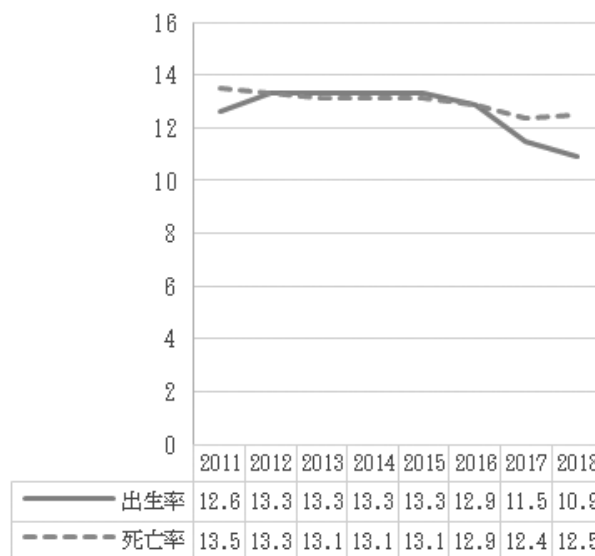


3. 「戦略2020」の貧困改革は失敗に終わったのか

「戦略2020」は、貧困を2007年数値の13.4%から6.7%へ減らし、国民の中間層を人口の半分以上に増やすことを目指していた。RBKの2019年の調査によれば、現金収入が最低生活費を下回る人口の割合は、2008年から2012年にかけて一時的に減少したが、その後再び増加、2016年末までに13%台へ逆戻りし、2019年第2四半期は横ばいの12.7%を記録していた¹³。貧困層の縮小は「5月の大統領令」の中でも示されているが、タチアナ・ゴリコワ副首相はこれが最も困難な課題の一つであると言及している¹⁴。表1が示す通り、「戦略2020」が発表されてからも貧困率はほぼ横ばいで推移し続けており、現在でも国民の1860万人が貧困層にいられている¹⁵。「戦略2020」に従えば、ロシアは2020年までに世界GDPの第5位となり、平均給与額は月2700ドル以上となると宣言されていた¹⁶。しかし現在の平均給与額はわずかその四分の一の665ドル（税引き前、2019年）とされている¹⁷。物価の上昇も貧困層縮小の足かせとなっている。レヴァダセンターの世論調査では、ロシア国民の42%が「国が誤った道を進んでいる」と感じており、ロシア政府に対する主な不満は物価の上昇と所得の減少であると回答している¹⁸。2019年7月29日のインターファクス通信では、最低生活費の上昇を指摘している。例えば、2018年第1四半期と2019年第1四半期との比較では、ロシアの最低生活費は7.2%も増加している¹⁹。さらには、平均的給与を得ている国民でさえ、公共料金の支払額の増加、ローンの返済、複数の税金支払い額の増加の影響から、従来の消費行動を抑えるようになってきているという。MKの2020年1月5日の報道によれば、現在の快適な生活水準を維持できている国民でさえ、後1、

2年間しか現状を維持できそうにないとしている。しかも2020年の後半までに何らかの形で実質所得の減少傾向を食い止めることは困難であるとさえ予測している²⁰。これらのデータから、「戦略2020」が目指す貧困率の縮小は既にかかなり厳しい状況にあると言える。ゴリコワ副首相も指摘しているが、(実質「戦略2020」の貧困対策を引き継いでいる)「5月の大統領令」に従いあと4年間で(2024年まで)貧困率を半数に減らすことは、かなり難しい。しかしながら同氏によれば、現在ロシア政府主導で貧困を減らすための活動と「人口統計プロジェクト」とを同時に専門家と取り組んでいるという²¹。

表3 ロシアの出生率と死亡率の推移
(露国家統計局データより筆者作成)



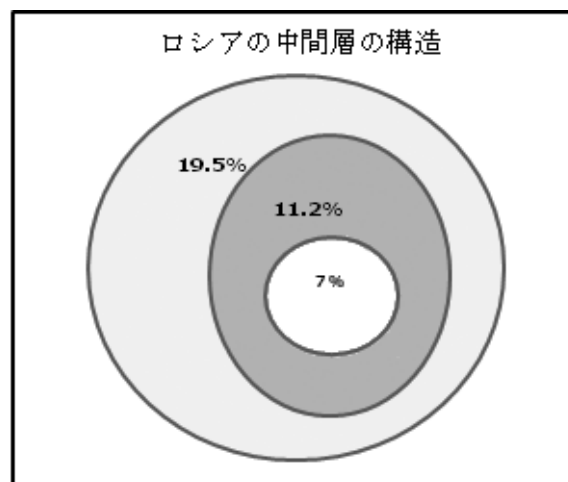
貧困問題と関連して、「戦略2020」でも指摘されていたロシアの人口問題について若干触れておきたい。プーチン大統領は最近2020年1月の年次教書演説においても、繰り返し人口問題に言及し、これが緊迫した状況であること、解決にはロシアの命運がかかっていることを強調した。「戦略2020」(2008年版、2012年版)で指摘されてきた通り、ロシアの人口問題はかねてから政権内の重要課題と位置づけられている。なぜなら1990年初頭の社会不安から出生率が大きく下がったロシアは、死亡者数が出生者数を上回る状況が長い間続いていた。2013年に連邦崩壊以降初めて出生率が死亡率を上回ったが(13.3:13.1)、最近再び死亡率が出生率を上回る状態となっている(表3)。

総人口数からも見てみたい。「戦略2020」が発表された2008年のロシアの総人口はおよそ1億4200万人であった。(連邦崩壊前の人口(およそ1億4800万人)と比べると600万人減。)ところが、2020年1月の時点でロシアの総人口は1億4600万7451人に達している。「戦略2020」が目標としていた2015年までの人口1億4300万人以上という課題は、数字上から見ればクリアしたと言える。しかしながら楽観視はできない。2020年1月時点の人口は、2018年初頭の人口と比較して3万5622人減少している²²。表3が示す通り死亡率が出生率を上回る状況が改善されない限り、1億4300万人以上を維持し続けることは厳しい。それには国民のヘルスケア、医療制度や設備の整備、子供を持つ世帯への社会福祉制度の充実など取り組むべき課題が多い(母親基金の成果には賛否ある)。また人口問題は、

出生率、死亡率、総人口だけではない。人口の都市部への集中も課題の一つである。例えば、2019年のモスクワ人口は16万5000人増、サンクトペテルブルク・レニングラード州は3万7600人増であるが、一方で、サラトフ州、オムスク州、ケメロヴォ州、ヴォルゴグラード州、アルタイ地方ではそれぞれ1.5～2万人の人口減少に陥っている²³。地方の過疎化は貧困と無関係ではないようで、リアノーヴォスチ紙によれば、85連邦構成主体の中でサラトフ州の貧困レベルは第62位、オムスク州：第34位、ケメロヴォ州：第54位、ヴォルゴグラード州：第61位、アルタイ地方：第68位と低い数値を出している²⁴（2018年調べ）。

4. 中間層の現状

ロシア社会の貧困レベルが改善していない状況で、プーチンの目指す中間層を国民の約半数以上にするという目標は、2020年末までに到達できないことは容易に想像できるが、貧困対策は貧困層の底上げだけではない。現状の中間層を貧困層へ落とさないための努力も必要となる。ロシアの中間層の定義は複数ある（例えば貯金額、セカンドハウス所有、車や不動産の所有、投資、有料医療サービス利用経験、本業と副業を併せた所得が平均値より高い、自己認識など）。所得で中間層を区分けした場合、RBCは月平均で7万2700から12万1100ルーブルの所得がある層を中間層と指している²⁵。しかもこれに当てはまる層は、2019年時点で人口のわずか38.2%に過ぎないという²⁶。「戦略2020」が目標とする60%には全く届いていない。しかも厄介なことに中間層の人々は、子供の出生や定年退職によって世帯内の出費の増加や所得減少が発生し、中間層から離脱する可能性を孕んでいる。つまり、中間層は変動するのである。RBCは、安定して中間層レベルの生活を維持できるのは38.2%のうち7%（およそ300万人）のみで、7%の周辺に11.2%の中間層がいて、11.2%の周辺に19.5%の中間層がいると指摘している²⁷。これはロシアの中間層の中で三極化（中間層の上層、中層、下層の分化）が進行していることを指している。



2014年以降の経済制裁の影響で全国的に国民所得の減少傾向があることを考慮すると、中間層に位置付けられるロシア国民の中には、おそらく現在の生活レベルをギリギリ維持している者も多いと考えられる。露アルファ銀行によれば、2018年の中間層は人口の30%で（2019年は前年比8.2%増）、過去5年間で中間層は5分の1を消失したとしている²⁸。ロシア国立経済高等学院ナタリア・ティホノヴァ教授によれば、中間層の福祉環境は悪

化し、2014年以降の所得が減少した中間層の50.6%が実質購買力を失っているという²⁹。2000年以降のロシアの急激な経済成長は、中間層の消費支出で支えられていた部分があったが、彼らの購買力の消失は現在のロシア経済成長のブレーキとなっていると思われる。都市部への人口集中と中間層との関係も明らかとなっている。中間層の54.4%は人口が10万人以上の都市に居住し、モスクワには10人に1人の割合で中間層がいるという³⁰。中間層の半数以上が都市部に集中している実態は、資本や消費活動の都市部への集中をもたらす、ますます地方との格差を生む要因となっている。

5. 貧困対策の鍵を握る中間層への対策

これまで見てきた通り「戦略2020」で提示された貧困問題の解決は、2020年末までに目標達成どころか何らかの成果が見込めることも期待できそうにない。ロシア政府は、特に貧困率61%を占める労働人口の最も重要な18～40歳までの層への対策をどうするかという問題を抱えている。彼らの中には高等教育を受けた者もいるが³¹、専門を活かした職を得られず、仕事の質が低下し、社会に十分貢献できていない³²。彼らのような苦境にある者の自助努力には限界があり、政府のイニシアチブによる雇用の創出、労働市場環境の改善、質の良い職の斡旋など、彼らが「ワーキングプア」に陥らない社会構造の整備が急務である。

しかしながら、貧困層への対策よりもロシア政府が重視すべきなのは、中間層に位置する人々の安定化、固定化であろう。クドリン元財務相は、2013年に「中間層は若く、教育水準の高い、裕福な社会集団であり、社会全体に革新的な経験を伝える」存在であると発言し、中間層がいかにロシア社会にとって重要なグループであるかを指摘していた³³。中間層の人々の生活レベルの悪化、または今後は現状維持が出来そうにないという社会の「雰囲気」が長引けば、中間層による「社会的爆発」が発生する可能性は十分にありうるし、さらにこの「爆発」にもともと潜在的不満を抱える貧困層が便乗することも考えられる。過去の大規模抗議デモ（2011年）の苦い経験を持つプーチン政権は、このような事態を回避したいはずである。そのためには、経済の重要なエンジンであり、重要な社会グループである中間層の固定化、安定化、そして生活満足度の向上は必要不可欠な課題である。しかしながらMKによれば、ロシアの中間層は政府の目指す方向とは真逆の「絶滅危惧種」となりつつあるという³⁴。社会福祉の充実（例えば、子供を持つ世帯へのケア、医療サービスの充実など）、収入の安定化を図り、変動が危ぶまれる中間層の分極化、特に中層・下層の分化、離脱を早期に食い止める必要がある。「戦略2020」は今年で期限を迎えるが、2018年に大統領に再選したプーチンは、「5月の大統領令」の中で人口、貧困問題に言及し対策を引き続き指示している。（一方で、既に貧困をなくすことを目指した大統領令の実現はないとする指摘も出ている³⁵。）つまり「戦略2020」の中で指摘された貧困対策は、大統領任期の終わる2024年まで延長されたわけだが、ロシア経済の回復、所得の上昇といった複合的要因も当然必要となる対策であるものの、生活レベルに満足する中間層の安定的確保を確実にすることが、当面のロシア社会の貧困問題を緩和する鍵となるはずである。

— 注 —

- 1 例えば、2019年9月3日のインターファクス通信は、レヴァダセンターの調査でロシア国民の約3割が抗議活動に参加する可能性があること、国民の34%が社会経済に関連する要求を行う抗議活動に参加する可能性があり、回答者の27%が実際に抗議に参加する用意があると回答したこと、彼らの要求が特に生活水準の低下に対するものであることを指摘している。<https://www.interfax.ru/russia/674891>
- 2 <https://tass.ru/ekonomika/6558947>
- 3 <https://iz.ru/961255/2020-01-04/putin-podnimet-vopros-bednosti-v-poslanii-k-federalnomu-sobraniuu>
- 4 <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24825>
- 5 <http://government.ru/info/6217/>
- 6 「発展コンセプト」は、全八部で構成。第一部「長期的な社会経済発展のための戦略的ガイドライン」、第二部「革新的な開発の段階」、第三部「人々の潜在能力の発展」、第四部「経済機関の開発とマクロ経済の安定性の維持」、第五部「国家競争力の強化」、第六部「対外経済政策」、第七部「地域開発」、第八部「2020年までの革新的な開発の主要なマクロ経済パラメーター」である。
- 7 <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/12/26/819738-viglyadit-glubokaya>
- 8 <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>
- 9 第一部「新しい成長モデル」、第二部「マクロ経済、基本的成長条件」(第6章「年金制度改革」、第三部「新社会政策、人的資本の発展」(第8章「労働市場」、第12章「不平等の削減と貧困の克服」、第四部「インフラ、バランスの取れた開発、快適な生活環境」、第五部「能率的国家」、第六部「開発のアウトライン」
<https://www.hse.ru/strategy2020>
- 10 <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24825> 「発展コンセプト」の詳しい内容はクレムリンのサイトを参照。
- 11 内政面については「発展コンセプト」の第三部「人々の潜在能力の発展」第1項「人口統計政策及び国民の維持政策」、第2項「健康の発展」、第3項「体育及びスポーツの発展」、第4項「教育の発展」、第5項「文化とマスコミの発展」、第6項「労働市場の発展」、第7項「住宅入手の強化」、第8項「社会制度と社会政策の発展」、第9項「青少年政策」、第10項「年金制度の発展」、第11項「経済の環境保護及び人間生態学」を参照している。<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24825>
- 12 <https://tass.ru/ekonomika/6945652>
- 13 <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68>
- 14 「5月の大統領令の最も困難な課題は2024年までに貧困を半減させることである」<https://ria.ru/20180531/1521781739.html>
- 15 <https://gks.ru/folder/13723>
- 16 <https://rg.ru/2008/10/03/pravitelstvo.html>
- 17 <https://reconomica.ru/экономика/статистика/средняя-зарплата-в-рф-2019/>
- 18 https://www.znak.com/2019-09-03/levada_centra_rossiyan_dopuskayut_veroyatnost_politicheskikh_akcii_protesta
- 19 <https://www.interfax.ru/business/670823> (10,038 ルーブルから 10,758 ルーブルへ増加)
- 20 <https://www.mk.ru/economics/2020/01/05/putin-nachal-borbu-s-bednostyu-cto-eto-budet.html>
- 21 <https://www.rbc.ru/society/27/09/2018/5bacd4099a79470656ccc3d3> ゴリコワは、子供を持つ家庭への支援についても言及している。
- 22 <https://www.rbc.ru/economics/24/01/2020/5e2ac0d29a794776cb833825>
- 23 同上
- 24 <https://ria.ru/20190708/1556255263.html>
- 25 <https://www.rbc.ru/economics/18/06/2018/5b27bf829a794710796bbfe5>
- 26 <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d95e0b99a79470a6a29a042>
- 27 同上。核となる中間層が7%であることは、2019年10月4日のRBCの他New Izvestiaも2019年11月7日に報じている。<https://newizv.ru/article/general/07-11-2019/tsifra-dnya-skolko-predstaviteley-srednego-klasa-zhivet-v-rossii>
- 28 <https://www.svoboda.org/a/30198761.html>
- 29 <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d95e0b99a79470a6a29a042>
- 30 <https://www.svoboda.org/a/30198761.html>

- 31 ロシア国民の60%は高等教育を受けている。<https://www.factograph.info/a/28864852.html>
- 32 ロシア国立経済高等学院ナタリア・ティホノヴァ教授によれば、失業者の中で高等教育を受けている人々は急増し、2000年13.3%から2017年には20.6%へ増加しているという。<https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10907603>
- 33 <https://varlamov.ru/3017025.html>
- 34 <https://www.mk.ru/economics/2018/07/29/sredniy-klass-okazalsya-nishhim-pochemu-vlastyam-vygodny-bednyaki-i-oligarkhi.html>
- 35 同上。