

博士学位請求論文審査報告

論文題目：年金改革の政治経済学：ハンガリー98年改革の挑戦と挫折

申請者：佐藤嘉寿子

1. 論文の主題と構成

資本主義市場経済を標榜して経済体制の大転換を進めた中東欧諸国において、その構造改革の主眼点が、国内経済の自由化や世界経済への開放、社会主義企業の私有化と組織改革、並びに市場経済化に伴ういわゆる「移行不況」の政策的抑制にあったのは論を俟たない。しかし、移行期の激しい社会変動から市民生活を防衛するという観点からすれば、公的年金を含む社会保障制度の改革も、これら主要な体制転換政策に優るとも劣らないほどの重要性を有していたのは疑問の余地がない。にもかかわらず、移行経済論におけるこの分野の研究は、質・量ともに限られており、我が国においてもいわずもがなの状況にある。政治学と経済学の修士号を共に有し、従って政治と経済を架橋する社会問題に強い学問的関心を抱く佐藤嘉寿子氏がこの度提出した学位請求論文は、改革先進国と呼ばれたハンガリーが、どの旧社会主義諸国にも先駆けて1998年に着手した三本柱年金制度改革(以下、98年改革)が、その後の紆余曲折を経て2010年に事実上の挫折に至る過程を、政治経済学と実証経済学の観点から追跡した研究であり、その先見性と先駆性は見るべきものがある。

本論文の構成は、以下の通りである。

序 章 本論の問題意識と構成

第1章 ハンガリー年金制度の歴史的変遷と98年改革への道程

第2章 公的年金制度における積立方式の導入と終焉

第3章 賦課方式年金における制度改革の変遷過程

第4章 欧州連合への加盟と年金制度改革

終 章 結論と今後の課題

この通り、佐藤氏は、19世紀末にも遡るハンガリー年金制度の歴史的系譜や98年改革前夜における政策論争の追跡に始まり、三本柱年金制度の新機軸である積立方式公的年金(以下、積立年金)及び同制度の新規導入に伴って大きな制度変化に直面した賦課方式公的年金(以下、賦課年金)の制度的・組織的枠組みや年金基金運営に係る諸問題の解明を経て、2004年の欧州連合(EU)への加盟がハンガリーの年金制度改革に及ぼした政策的影響の考察に至る意欲的研究の成果として本論文を仕上げている。

そこで次節では、本論文の中核部分を成す第1章から第4章の内容を順次検討する。

2. 各章の概要

第1章「ハンガリー年金制度の歴史的変遷と98年改革への道程」は、ハンガリー政府が98年改革を実施するに至る歴史的・社会経済的背景の把握を目的とした導入論的論考である。98年改革の本質は、従来の賦課年金に、民間の年金基金が運用する積立年金を第二の柱として追加することで、公的年金に私的年金としての要素を加味することであった。本章において、佐藤氏は、ハンガリーがかかる年金改革に挑戦せざるを得なかった根源的要因を、オーストリア・ハンガリー帝国時代から社会主義時代を通じてハンガリーに生みだされたいわゆる「時期尚早の福祉国家」、即ち、同国の経済的実態に比して、社会保障支出の国家負担が国際的にも過剰に大きい状況にあるとした上で、体制移行期に突入したハンガリーが、三本柱年金制度を選択する契機を、1990年代における政策論争の考察から浮き彫りにしている。

体制転換端緒期に深刻な財政危機に直面したハンガリー政府は、緊縮型のマクロ経済安定化措置を企図し、その一環として社会保障支出の大幅な削減も見込んだが、この点をめぐって、同国では、著名な学者であるコルナイ・ヤーノシュとフェルゲ・ジュジャを中心に激しい政策論争が戦わされた。佐藤氏は、この論争の過程を丹念に再解釈した上で、同論争は、98年改革の下地となる改革案の根拠になったが、そこでは必ずしも抜本的改革を唱えるコルナイの主張のみが取り入れられたわけではなく、むしろ、体制転換に伴う社会的コストを軽減する役割を社会保障制度の充実を求めるフェルゲの主張も組んだ折衷案が作成され、それ故、経済成長と個人の自由を優先する積立年金を導入するも、所得維持機能が強い従来の賦課年金が中核を占める三本柱年金制度が、政治的妥協の結果として導入されるに至ったと結論付けている。また、佐藤氏は、98年改革前夜の公的年金制度が抱えていた問題点として、当時の非常に高い制度依存率(保険料拠出者に対する年金受給者の比率)、年金財政収支の著しい不均衡、膨大な公的対外債務の存在という3つの問題点を指摘し、これらの諸問題が、結果的にハンガリーをして、欧州における福祉改革の潮流とは一線を画す年金改革を実行せしめたとの主張も展開している。これら佐藤氏による一連の事実発見は、1998年以降2010年に及ぶハンガリー年金改革のプロセスを理解する上で重要な伏線となっている。

第2章「公的年金制度における積立方式の導入と終焉」において、佐藤氏は、98年改革の目玉的政策である積立年金の新規採用をめぐる政治論争の追跡、その法制度的枠組みの考察、積立年金市場の発展プロセスや産業組織及び年金基金団体の経営パフォーマンスに関する定量分析を通じて、98年改革が挫折に至る要因の一端を同制度の中に見出そうと試みている。公的年金の一部民営化を実現する積立年金の導入は、財務省や厚生省のみならず、労働組合連合組織や賦課年金資産の運営を所管する年金保

険基金に加えて、民間金融機関や有力投資家をも巻き込む実に複雑な政治問題に発展したが、このような利害の錯綜が、積立年金の制度設計を政治的妥協の産物としてしまった点に佐藤氏は注目する。また、佐藤氏は、三本柱年金制度導入の立役者である社会党と当時の有力野党フィデスーハンガリー市民党との間の確執にも、98年改革が不首尾に終わった要因を見出す。実際、1998年以降、導入時からそもそも制度的に不完全な積立年金は、社会党とフィデスーハンガリー市民党の間で政権交代が起こるたびに、その安定的運営を大きく脅かすような制度変更を余儀なくされ、また保険料率も各党の政治的な思惑から頻繁に改訂された。佐藤氏のいう「政権奪取の政治力学」が、積立年金に著しい悪影響を及ぼしたのである。

以上に加えて問題であったのは、積立年金の資産運営を業務とする民間年金基金の経営パフォーマンスである。ハンガリーの積立年金市場は、内外の有力銀行または保険会社を設立母体とする6つの年金基金に保険者と資産の90%前後が集中したが、パネルデータ回帰分析を含む統計・計量分析の結果、これら銀行・保険会社系列基金の資産運用成績は、雇用者直営や混合形態の年金基金との比較において、なんら優位性を発揮していないばかりか、しばしば消費者物価上昇率にも満たない収益率に甘んじていたことが判明する。このような資産収益率の低さの一大要因が、設立母体である銀行や保険会社に支払われる高額なアウトソーシング経費にあることが、本章及び他の研究によって明らかにされており、これらの事実発見を踏まえて、佐藤氏は、「銀行・保険会社系列基金の経営行動に一種の「エージェンシー問題」が生起していた可能性」を指摘している。ハンガリー政府や市民の期待を裏切る年金基金の低パフォーマンスは、政策当局の様々な施策にも係わらず、保険加入者と基金との間の利害相反問題や2008年に発生した世界金融危機が強く影響して、2010年に至るまで殆ど改善しなかった。この結果を踏まえて、佐藤氏は、「98年改革を挫折せしめた一大要因が、年金基金の極めて低調な資産運用成績も含めた意味での公的積立年金制度それ自身にも内在していたことは否定できない」と述べ、本章を締めくくっている。

続く第3章「賦課方式年金における制度改革の変遷過程」において、佐藤氏は、公的年金制度のもう一方の柱である賦課年金に目を転じ、その制度改革の変遷と基金運用実態を考察している。98年改革による積立年金の新規導入後も、賦課年金は公的年金の中核的制度として維持・運営された。しかしながら、佐藤氏によれば、積立年金の採用に政治闘争と政策努力のエネルギーが多く費消された結果、賦課年金は、その制度的維持可能性を確保・向上するための議論が必要であったにも拘わらず、保険料率の改正のみに改革の焦点が集中し、法定退職年齢の引き上げや年金支出の抑制及び早期退職の規制強化を含む残る問題点に対しては、抜本的な措置が取られなかった。更に、積立年金がそうであったように、賦課年金も、1998年以降、政権交代が起こる毎に制度変更を余儀なくされた。なかでも佐藤氏は、98年改革開始直後のスイス型スライド制採用の延期、保険料率の度重なる変更及び2003年に行われた13か月年金の

新規導入は、賦課年金の収支バランスを乱す政策として特に問題視している。

実際、以上に述べた一連の制度変更は、ハンガリー政府や世界銀行の当初予測とは裏腹に、国家財政からの移転を除いた年金基金収支の著しい悪化を招いている。佐藤氏が、「受給年金額を抑制して年金財政支出を減少させようと意図された制度変更もあったが、これら一連の政策は、政権奪取のための日和見主義的発想がもたらした悪影響を十分に払拭できるものではなかった」と批判する所以である。この通り、98年改革後も、賦課年金の運営は悪化の一途を辿った。三本柱年金制度がその内側から蝕まれていた事実が、この章を通じて明るみにされている。

第4章「欧州連合への加盟と年金制度改革」は、98年改革が挫折に至る理由を、EUへの加盟という観点から導き出そうとした論文である。ハンガリーは、他の主要中東欧諸国と共に、2004年5月にEUへの新規加盟を果たしたが、それは、欧州経済との統合を決定付けるユーロ圏参加という目標を達成するための重大要件である財政赤字の大幅な圧縮を、同国政府に強く課すことになった。また、年金制度も、社会保障分野におけるEU戦略の対象に取り込まれた。佐藤氏によれば、年金問題は、永らくEUレベルにおける政策論議の対象ではなかったが、統一通貨圏の創出に伴い、加盟国間の政策協調が不可避の課題として浮上したのである。

佐藤氏は、EUの年金戦略を丹念に検討した上で、その基本原則の一つである「年金の十分性」と「年金制度の維持可能性」のバランスをいかに取るかが、加盟国の年金制度のあり方を論じる上での実際的な問題になると述べた上で、社会政策面と経済政策面の両方から、ハンガリー98年改革に対するEUの政策的関与を考察している。結論だけを述べれば、EUの政策スタンスには、年金の十分性を重視する社会政策面と年金制度維持可能性の観点から過剰財政赤字の早期是正を求める経済政策面とで明らかな相違があり、ハンガリー政府は、EUからの矛盾を孕んだ、しかし年々高まる政策圧力に苦慮して、三本柱年金制度の破棄を決定したのであった。なお、本章では、EU加盟との関わりにおけるハンガリー年金改革の将来的課題も、ハンガリーにおけるこの分野の有力研究者であるガール・ローベルト博士との共同研究の形で詳細に検討されており、このような形で積極的に政策提言を行っている点が、本稿の大きな特徴となっている。

3. 評価

前節にその大要を述べた各論考は、第1章が、『一橋論叢』、第2章が、ハンガリー科学アカデミーが運営する英文経済学雑誌 *Acta-Oeconomica*、第4章が、『海外社会保障研究』に、それぞれ然るべき審査の上、受理・掲載されている実績からも明らかな通り、一定の研究水準に達している。また、本論文のために書き下ろした第3章も、近い将来、査読付き学術雑誌に公表される可能性は十分に高いと評価できる。このよ

うな各章の質の高さもさることながら、我々審査員は、本論文がこれら4つの章を通じて、ハンガリー98年改革の経緯と諸問題を、実に体系的かつ多角的に論じている点にも、佐藤氏の学術的貢献を見出すものである。

しかしながら、初稿段階の本論文には、看過し得ない幾つかの不備や問題点が含まれていた。それらは、(1)98年改革の破綻後、第二の柱に積み立てられていた年金資産の行方を追跡すること、(2)ハンガリーに先んじて積立年金を導入したチリとの比較において、ハンガリー三本柱年金制度の特徴を浮き彫りにすること、(3)98年改革に対する世界銀行の政策関与の程度をより明瞭に評価すること、(4)ハンガリー政府による年金財政の長期見通しに関して、その経済的要素と共に人口学的要素についても十分に言及すること、(5)賦課年金から積立年金への制度移行に係る社会コストの問題を明示的に取り上げること、といった論点を含む全31項目の改訂要求として、口頭試問の場で佐藤氏に提示されたが、かかる我々審査員からの問題提起に対して、佐藤氏が適切な対処を行ったことが、改訂稿の再審査において確認された。この結果、本論文の完成度が一段と向上したことはいうまでもない。

なお、佐藤氏自身も自覚しているように、98年改革挫折の全体像は、年金制度の内在的な問題に止まらず、ハンガリーを取り巻く2010年当時の国際情勢を含むより大きな政治経済的コンテクストの中でようやく理解できるものである。EU加盟とハンガリーの年金改革との関係を論じた第4章は、そのような試みの一つではあるが、しなしながら決して十分ではない。この問題を論じ切ってこそ、佐藤氏が本論文の副題として掲げた研究テーマは、ようやく完結するものと考えられるが、それは、今度の研究課題として取り組んでくれればよい性質のものであり、学位授与の是非を左右する問題ではないとの結論に至った。

以上の経緯を踏まえて、審査員一同は、佐藤嘉寿子氏が、一橋大学博士（経済学）の学位を授与されるべき資格を十分に有しているとの判断に達したので、ここに報告する次第である。

2013年2月13日

審査委員会(50音順)

稲垣誠一

岩崎一郎（審査委員長）

小塩隆士

雲 和広

西村可明