

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 -

論文要旨

佐藤嘉寿子

I. 本研究の背景及び問題意識

1989年に社会主義体制が崩壊した中東欧移行諸国にとって、最大の課題は、社会主義計画経済から資本主義市場経済への移行を順調にかつ速やかに行うことであった。従って、年金制度を含む社会保障制度改革の必要性がありつつも、マクロ経済の安定化や企業の民営化が優先され、これら中東欧の移行諸国が、年金制度改革に本格的に着手し始めたのは、体制移行の進行に伴って変化する国民生活に対する不安が高まった後の1990年代半ばを過ぎてからであった。

欧州において先駆的な福祉国家であったハンガリーは、旧社会主義移行諸国においても年金制度改革の前例者になるべく、1998年にいわゆる「三本柱年金制度」(Three Pillar Pension System)を導入するという抜本的な年金制度改革(以下「98年改革」)を行った。この制度の第一の柱は賦課方式年金(Pay-As-You-Go: PAYG, 以下賦課年金)、第二の柱は積立方式公的年金(Mandatory Private Pension Scheme, 以下公的積立年金)、そして第三の柱は任意加入型個人積立年金(Voluntary Pension Funds)である。その後、2004年に念願のEU加盟を果し、移行諸国における年金制度改革のトップランナーであり続けるかに思われたが、2008年の世界金融危機による打撃を受けた後、2010年に三本柱年金制度は頓挫し、ハンガリーの公的年金制度は、導入後13年目にして、改革前の状態に戻ったのである。果敢な挑戦は、挫折という形で幕を閉じたのであった。

年金制度改革は、移行諸国での経済安定化政策や民営化政策に比して、その制度内容が複雑でありかつ利害関係者が多い。そして、制度の導入及び効果がもたらされるまでに長い期間を必要とし、その間に多方面から強い抵抗を受ける可能性がある(Nelson, 2001, pp. 236-237)。実際にハンガリーでは、1990年に体制移行後初の国民選挙が行われ、非共産主義であった民主フォーラム主導の政権が成立したが、4年後の1994年の選挙では、旧共産党を母体とする社会党が圧勝して政権を奪取し、年金制度改革に着手した。そして、本論

で言及する通り、利害関係者との妥協の結果として、次の国民選挙が行われた 1998 年に三本柱年金制度が導入され、その後も、繰り返される政権交代の度に年金制度の制度が変更され、結局、2010 年に挫折に至ったのである。移行諸国の中で、維持可能な制度を目指して新しい年金制度を導入し、その終焉と共に改革前の制度に回帰させたのはハンガリーのみである。ここに、同国の 98 年改革とその終焉までの過程を分析する意義があると考えられる。

このようなハンガリーの年金制度改革は、同国の内外において分析の対象とされた。国内では、公的年金に積立方式年金を導入することの是非と共に、不完全な改革のまま放置された賦課方式の年金改革に関する分析が行われている (Augusztinovics *et al.*; 2002, Gál, 2006; Simonovits, 2008, 2009 等)。更に、三本柱年金制度の導入を推奨した世界銀行のスタッフは、改革後の予測を伴う分析を行っている (Palacios and Rocha, 1998; Rocha and Vittas, 2002)。また、改革に至るまでの過程及び導入後の経緯の分析も行われている (Orenstein, 2000; Guardiancich, 2008 等)。日本では、柳原 (2011) が、ハンガリー社会保障制度の中の一制度として、年金制度の分析を行っている。しかし、98 年改革に至る歴史的経緯から、EU 加盟による影響を含め、三本柱年金制度の開始から終焉までを取り上げた研究は見当たらない。更に、政治領域のなかには、公共サービスの提供という再分配過程が含まれ、この再分配過程は政治領域における経済過程であり、資本主義経済の発展と共に、政治と経済の相互作用や相互浸透も深化する (若森他, 2010, 2 頁)。以上のことから、政治が経済に対して支配的であった社会主義計画経済から資本主義市場経済に移行する過程で、政権交代が繰り返される中行われたハンガリーの年金制度改革とその運用過程の分析にとって、政治経済学的な視点は必要であると考えられる。従って、本研究の目的は、ハンガリー 98 年改革の挑戦と挫折を一事例として、一つの年金制度が導入されて終焉する要因を明らかにするという問題意識の下、政治経済学的視点から、改革の過程と挫折の原因を分析することである。そして、歴史的経緯から、三本柱年金制度導入に至る過程及び制度内容、そして EU 加盟による影響に至るまで一貫してハンガリー年金制度に焦点を当てた分析を行うことが本研究の特色である。

II. 本論の構成と各章の概要

本論の構成及び各章の概要は、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の変遷と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

第1章「ハンガリー年金制度の歴史の変遷と98年改革への道程」では、三本柱年金制度の導入から挫折に至るまでの過程と原因を、賦課年金、公的積立年金及びEUとの関連という側面から分析する第2章以降の議論に備えて、19世紀に端を発するハンガリー年金制度の歴史の変遷を辿ると共に、98年改革に至る政策論争と改革の前提条件を回顧した。98年改革による三本柱年金制度の第一の柱である賦課年金は、従来の年金制度を継承しており、社会保険としての社会扶助的要素を有している。他方、第二の柱である公的積立年金は、個人貯蓄という私的年金の要素を含んでいる。このことから、この章では、まず年金制度の基本的類型について論じた上で、98年改革に至るハンガリー年金制度の歴史の変遷を辿り、三本柱年金制度導入の背景となった議論を、経済成長を優先するコルナイ・ヤーノシュ(Kornai Janos)と社会的混乱の回避を主張するフェルゲ・ジュジャ(Ferge Zsuzsa)の論争に焦点を当てつつ回顧し、98年改革の背景要因と新制度の導入過程を分析した。この分析の結果、制度運営が順調に持続できれば、社会保険としての特徴でもある相互扶助的要素が縮小し、部分的民営化に伴って個人重視の要素が強化される予定であった。第二の柱である公的積立年金は、強制加入、保険料拠出という社会保険としての特徴を有していたが、積立金が資本市場において運用される個人年金という意味で、貯蓄としての要素が重視された点は、19世紀以来存続してきた社会保険制度とその性格を異にしていた。従って、体制移行期に年金制度改革が必要とされたハンガリーにおいて、紆余曲折を経た後の98年改革による三本柱年金制度の導入は、年金制度の長い歴史における転換点になるはずのものであった。そして、公的積立年金導入後の年金制度運営が三本柱年金制度の命運を左右することになったのである。

第2章「公的年金制度における積立方式の導入と終焉」では、ハンガリーのみならず、中東欧移行諸国の年金制度のあり方を問う試金石ともなっていた公的積立年金制度及び年金基金の運用実態の把握を試みた。第二の柱に当たる公的積立年金の順調な発展と基金団

体の健全な経営体質の確保は、ハンガリーの年金改革を成功へと導く基本的な要素であるだけでなく、市場経済移行に伴う将来設計の不透明性や少子高齢化の深刻化に起因した同国市民の生活上の不安を払拭するためにも、社会政策上大変重要な意義を有するものと考えられていた。しかし、2010年、公的積立年金は解消され、三本柱年金制度は挫折したのである。その要因を探るために、まず98年改革前後の政治的経緯に言及してから、公的積立年金と年金基金の法制度的枠組を考察し、公的積立年金市場の発展プロセスや産業組織を、続いて、基金各社の経営パフォーマンスを定量的に分析した。この分析の結果、年金基金の運営に際しては、銀行及び保険会社が運営する基金団体の資産運用及び営業コスト、そしてその多くを占める外部委託手数料が、その他の年金基金と比して相対的に割高であったことから、銀行・保険会社系列基金の経営行動が自己の利益を優先したのではないかという、一種の「エージェンシー問題」が生じた可能性が示唆された。また、政府や市民の期待に反して、その後の年金基金の資産運用成績も肯定的な評価に値するものではなかった。2002年下半期から2009年上半期までの間、多くの期間において年金基金の運用実績は消費者物価上昇率にも満たない収益率を記録したのである。そして、このような年金基金の低パフォーマンスに対する政府当局や市民の失望が払拭されない中、2010年10月、オルバーン政権が積立年金保険料の基金への移転停止及び被保険者の賦課方式年金制度への自主的回帰の奨励を発表するに至り、ハンガリーの公的年金は、再び賦課方式年金制度によってのみ運営されることになった。注目を集めたハンガリーの公的積立年金が維持可能であるためには、保険加入者の利益が最も優先されるようなガバナンス改革やモニタリング機構の強化が必要であった。この点で、2004年以降、アセットマネジメント手数料率の上限規制、FSAの基金監督権限の拡充、並びに年金基金に対する情報開示義務の強化などの一連の措置が相次いで採用された事実は、この問題の解決に向けた政策当局の対応として肯定的に評価できるが、2004年以降打ち出されたこれらの諸策が十分な効果をもたらしたとは決していえない。更に、以上のような結果をもたらした年金基金の経営行動は、年金制度自体の政治的不安定性に起因するものでもあった。公的積立年金の運営を、与野党間の政権闘争から解放することは、年金基金の経営効率化や透明性の向上に勝るとも劣らないほど重要な措置であったが、2010年までの間、この問題も十分に解決されなかった。年金基金は、一連の措置にもかかわらず、保険加入者の利益を優先した資産運用が十分に行われたとは言い難い。その原因と考えられる政治的不安定性が解決されないまま、積立年金制度維持の積極的理由も見出されず、その挫折に至ったのである。

第3章「賦課方式年金における制度改革の変遷過程」では、三本柱年金制度が運用された1998年から2010年の期間を中心に、先に述べた公的積立年金導入の影響を受けたハンガリー賦課方式年金制度に関する政策論議と制度変更の変遷及びその諸問題の考察を通じて、同国における賦課方式年金制度改革の不十分性とその主たる要因を明らかにした。1990年代後半のハンガリーでは、少子高齢化対策としてサステナブルな制度を設計するという長期的視野からだけではなく、当時の差し迫った財政問題に対処するためにも公的年金制度の抜本的改革が必要不可欠であるとされていた。98年改革の主眼点は、新規に導入された公的積立年金であったが、改革後も公的年金制度の中核を成したのが旧来の賦課方式年金制度であったことも事実である。従って、まず、1998年の賦課方式年金制度改革の合意形成過程を考察した上で、改革に伴って変更された賦課方式年金制度の内容と問題点を論じ、1998年以降の政権交代と制度変更の関係を分析した。そして、年金財政バランスの事前予測と実際の運用状況の比較から、制度運営のパフォーマンスを評価し、政権交代による制度変更が、パフォーマンスに及ぼした影響を推察した。この考察から導かれる結論は、次の通りである。三本柱年金制度においては、公的積立年金が注目を集めたが、公的年金の中核が、98年改革後も賦課方式年金制度であることに変わりはない。しかし、世銀の改革案を交えてのハンガリー政府と、ハンガリー労働組合国家連合(MSZOSZ)の利害を反映する年金保険基金の年金改革案をめぐっての妥協及び与野党間の不十分な議論は、その後の政権交代と相俟って、賦課方式年金制度の運用に重大な悪影響を及ぼし続けた。この結果、賦課方式年金制度のパフォーマンスには、改革前になされたハンガリー政府及び世銀スタッフによる事前予測に実際の運用実態が伴わず、著しい乖離が生じたものと推察された。2010年、三本柱の年金制度は挫折し、ハンガリーの公的年金は、再び賦課年金のみによって運営されることになったが、公的積立年金を解消しても、速やかに同国の年金問題が解消されるわけではない。

第4章「欧州連合への加盟と年金制度改革」では、公的積立年金を導入し、賦課年金の制度改革が進行する中で、2004年のEU加盟がハンガリーの年金制度に及ぼした政治的・経済政策的影響を考察した。同国では、EUとの経済統合をより一層推進する次の重要政策課題であるユーロ導入という欧州通貨統合への参加要件を満たすために、財政赤字の大幅な縮小が試みられると同時に、年金制度が、年金分野におけるEU戦略の対象となった。この結果、同国は、EU体制内での持続可能な年金制度の構築と運用の実現に向けて、経済政策面と社会政策面の双方から、98年改革に関与した世界銀行に取って代わったEUの

強い政策的影響を受け始めたのである。そこで、まず、EU 年金戦略の形成過程と基本内容を、経済政策面と社会政策面の双方から検討し、年金制度改革プロセスと制度の内容を概観した。その検証結果は、以下の4点に要約される。第1に、EU では、「年金の十分性」と「年金制度の維持可能性」のバランスをとりつつ、経済政策面と社会政策面の双方から、EU 加盟国の年金制度に対する政策協調が行われている。第2に、ハンガリーは、混合型年金として公的積立年金を導入する年金制度改革を1998年に実施し、その後EUに加盟した。第3に、EU加盟後のハンガリーは、ユーロ通貨統合加盟を優先課題としながら財政赤字縮小を目指しており、EUにおける経済政策及び社会政策両面からの制度改革が求められた。そして、最後に、ハンガリー年金制度は、国内の政治的影響のほか、自由な労働移動によるEUからの間接的な影響も受けている。財政的統合を目指そうとしているEUが、ユーロ導入を控えたハンガリー年金制度に及ぼす影響が、同国の今後の年金制度の方向性を決定づけていくものと考えられる。

III. 本論の結論と今後の課題

本論では、ハンガリーの98年改革の挑戦と挫折を一事例として、一つの年金制度が終焉する要因を明らかにするという問題意識の下、政治経済学的な視点から、同国の三本柱年金制度の導入過程と挫折した要因の分析を試みた。以上で述べてきたように、長い歴史を有するハンガリーの年金制度は、1998年に公的積立年金を導入したという点で、移行諸国のみならずEU加盟国の中でも先駆的であった。しかし、98年改革の後、先進的であるかにみえたハンガリーの三本柱年金制度は、その導入の合意形成過程から導入後の運営まで、政治的影響を受け続け、与野党及び利害関係者たちの政争の具となってきた。その結果、持続可能な年金制度を維持するための合意形成が十分に成されないまま、改革後も政権交代の度に頻繁な制度変更が行われ、第二の柱の運用主体である年金基金の資産運用実績も評価し得るものとはならなかった。更に、ハンガリーは、EUから財政規律改善を要請され、折り悪く2008年には、世界金融危機の影響をも受けることになり、結局、三本柱年金制度は、2010年の挫折に及んだのであった。この挫折は、不十分な合意形成や頻繁な政権交代といった政治的影響による年金制度の変化が決定的な一要因であったと考えられる。今後のハンガリーには、財政規律を正すと共に、持続可能な制度を設計すべく、広範囲にわたる合意形成が必要とされよう。以上が、本論の結論である。

最後に、残された課題について述べておくことにする。

第1に、ハンガリーの三本柱年金制度の挫折の決定的要因が、政治的影響による制度変化であると述べたが、要因はこの一点のみに限られるわけではない。その他の要因については、本論とは異なる視点から分析する必要がある。

第2に、年金制度において最も重要であるのは、その対象である年金受給者の生活の保障である。98年改革が年金受給者に及ぼした消費・貯蓄行動に対する影響の実態分析は、制度評価のためにも必要である。

第3に、本論では年金の中でも老齢年金を中心に分析を行ったが、維持可能な年金制度構築という点から、その他の年金及び補完的な健康保険及び失業保険との関連性も分析する必要がある。

年金制度は、複雑で幅広い問題を有している。以上に挙げた点は、本論では扱われていないが、本論の視点での今後のハンガリー年金制度及びEUとの関連分析と共に、筆者の今後の研究課題である。

参考文献

- 柳原剛司(2011)『体制転換と社会保障制度の再編：ハンガリーの年金制度改革』、京都大学学術出版会。
- 若森章孝・小池渺・森岡孝二(2010)『入門・政治経済学』ミネルヴァ書房。
- Augusztinovics, Maria, Róbert I. Gál, Ágnes Matis, Levente Máte, András Simonovits, and János Stahl (2002) “The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform,” in Fultz, Elaine, ed., *Pension Reform in Central and Eastern Europe Volume 1 - Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*, International Labor Organization (ILO): Budapest, pp. 25-93.
- Gál, Róbert. I. (2006) “Reforming a Mature Pension System : The Case of Hungary”, in Kuboniwa, Masaaki. and Yoshiaki Nishimura eds., *Economics of Intergenerational Equity in Transition Economies*, Maruzen, Tokyo, pp. 179-199.
- Nelson, Joan (2001) “The Politics of Pension and Health Care Reforms in Hungary and Poland”, in Kornai, Janos, Stephan Haggard and Robert R. Kaufman., eds., *Reforming the State*, Cambridge University Press: Cambridge, pp. 235-266.
- Orenstein, Mitchell (2000) “How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries,” *World Bank Policy Research Paper No. 2310*, World Bank: Washington, D.C.
- Palacios, Robert and Roberto Rocha (1998) “The Hungarian Pension System in Transition,” in Bokros, Lajos. and Jean-Jacques. Dethier, eds., *Public Finance Reform during the Transition: The Experience of Hungary*. World Bank: Washington, D.C., pp. 177-219.
- Rocha, Roberto and Dimitri Vitas (2002) “Pension Reform in Hungary: A Preliminary Assessment,” in Feldstein, Martin and Horst Siebert, eds., *Social Security Pension Reform in Europe (A National Bureau of Economic Research Conference Report)*, University of Chicago Press: Chicago, pp.

365-400.

- Simonovits, Andras (2008) "The Pay-AS-You-Go System and Permanent Reform: The First Pillar," in Gál, Róbert I., Iwasaki, Ichiro and Széman Zsuzsa, eds., *Assessing Intergenerational Equity: An Interdisciplinary Study of Aging and Pension Reform in Hungary*, Akadémia Kiadó: Budapest, pp. 71-86.
- ___ (2009) "Hungarian Pension System and its Reform," *Discussion Paper No. 2009/8*, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences: Budapest.