

Discussion Paper Series A No.570

ハンガリーにおける賦課型年金制度改革

佐藤嘉寿子
(桜美林大学リベラルアーツ学群)

2012年5月

Institute of Economic Research
Hitotsubashi University
Kunitachi, Tokyo, 186-8603 Japan

IER DISCUSSION PAPER SERIES A

May 2012

ハンガリーにおける賦課型年金制度改革*

佐藤嘉寿子

桜美林大学リベラルアーツ学群非常勤講師

〒194-0294 東京都町田市常盤町3758

TEL: +81-42-797-2661 / FAX: +81-42-797-1887

E-mail: QZT02035@nifty.ne.jp

【要旨】

1998年、ハンガリー政府は、公的年金制度の抜本的改革を目指して「三本柱の年金制度」を導入した。その主眼点は、公的年金制度に、第二の柱として強制加入型個人積立型年金を追加することにあったが、第一の柱である賦課型年金制度が制度の中核であり続けることに変わりはなかった。であるにも拘らず、本稿の調査結果によれば、制度改革に関する政策論議や学術研究は、新規積立型年金にその多くの努力が注がれ、一方の賦課型年金は、制度再建に関する合意形成が十分には行われなかった。また、1998年以降の度重なる政権交代も、本来の制度改革を阻む要因となった。2010年、積立型年金の解消によって三本柱年金制度が挫折し、ハンガリーの公的年金は、再び賦課型年金制度一本によって運営されることになる。しかし、以上の経緯から、賦課型年金制度の問題点は十分に払拭されておらず、更なる改革努力が必要とされている。

JEL classification numbers: H53, H55, I38

Keywords: 1998 pension reform, Pay-As-You-Go system, funded system, three-pillar system, Hungary

* 本研究に当たっては、平成 23 年度一橋大学経済研究所共同利用・共同研究拠点事業プロジェクト研究「移行経済の世代間問題再考：市場経済化 20 年史の回顧と将来展望」(研究代表者：池本修一)からの資金的支援を得た。さらに、本稿の執筆に際しては、一橋大学経済研究所の岩崎一郎教授、雲和広教授及び武田友加専任講師、帝京大学経済学部の杉浦史和准教授及び鈴木拓専任講師、並びに一橋大学経済研究所ロシア研究センターの志田仁完研究員をはじめとする多くの方々から貴重な示唆やアドバイスを頂いた。記して謝意を表したい。

1. はじめに

1989年に中東欧諸国で社会主義体制が相次いで崩壊してから既に20年以上が経過した。この間、ハンガリーは、改革先進国という国際的な評判を活かして多大な外国直接投資を誘致し、それを機動力として市場経済化を大いに進めた。また、2004年5月にはEU加盟を果たして「欧州回帰」も達成した。その後も同国は、ユーロ導入実現のための条件¹を達成すべく国家財政の健全化を目指して改革を進めようとした。しかし、ハンガリー政府は、折悪く2008年の世界金融危機による打撃を受けて、その目標を達成出来なかったばかりか、今日では深刻な財政危機にすら陥っている。周知の通り、1990年代後半のハンガリーでは、少子高齢化対策として維持可能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、その結果、1998年に「三本柱の年金制度」が導入された。三本柱年金制度の第一の柱は従来の賦課型年金(Pay-As-You-Go: PAYG)、第二の柱は強制加入型個人積立年金(Mandatory Private Pension Scheme)、第三の柱は任意加入型個人積立年金(Voluntary Pension Funds)であり、同年新たに追加導入された強制加入型個人積立年金は、国内外の民間金融機関や有力企業等が設立した年金基金により管理・運営された(Iwasaki and Sato, 2005)。このようにしてハンガリーは、他の旧社会主義移行諸国に先駆ける形で、強制加入型積立年金を公的年金制度として運用したのであったが、後述の通り、2010年10月、民間年金基金への強制加入型個人積立年金保険料の拠出金が凍結され、国家年金財政に移転することが発表された。その後12月の法制化により、強制加入型積立年金の運営主体である民間年金基金は、事実上国有化され、同国の公的年金制度は改革以前の状態に回帰したのである。

1998年改革の主眼点は、新規に導入された強制加入型積立年金であった。しかし、改革後も公的年金制度の中核を成したのが旧来の賦課型年金制度であったのは疑いのない事実である。それにも拘らず、年金制度改革をめぐる政策当局及び学識経験者の論議は、公的年金の新しい柱として強制加入型積立型年金を導入するか否かという点に専ら集中した。事実、この問題の口火を切る論争が、1995年の安定化政策導入前後に、社会保障費削減をめぐって、制度の抜本的改革を重視する Kornai (1994)と従来の制度の存続によって社会的混乱の回避を優先する Ferge (1994)のあいだで展開され、その後の年金制度をめぐる議論に発展した。また、ハンガリー財務省が積立型年金制度の導入を推進した理由をめぐっては、Gedeon (2001)が経済危機の脅威に、他方 Müller (1999)が賦課型年金制度の運用機関である年金保険基金(後述)の恒常的赤字にその要因を求めている。また、その他の研究者も、積

¹ ユーロ導入の条件とは、物価安定、低金利、為替相場の安定そして一般財政赤字 GDP 比 3% 以内かつ政府債務残高対 GDP 比 60% 以内という健全財政の 4 つの条件である (田中他, 2011, 134 頁)。

立型年金制度導入の是非という論点を中心とした財務省主導による合意形成の考察に、彼らの問題関心を集中させている(Nelson, 2000; Orenstein, 2000; Guardiancich, 2008)。

一方、賦課型年金制度をめぐる政策論議と学術研究は、積立年金制度に関する議論との対比において、十分に行われてきたとは言い難い。例えば、Guardiancich (2008)は、ハンガリーの慌ただしくかつ未熟な年金制度改革は、積立年金導入を強行することに多くの努力が注がれたため、賦課型年金改革は不完全なまま放置されたと述べている。Simonovits (2008)も、政権交代を繰り返すハンガリー政府の賦課型年金制度改革に関する研究は実に不十分であると述べて、Augusztinovics and Köllő (2008) による賦課型年金の抜本的改革の主張に賛意を示しつつ、更なる研究の必要性を説いている。ハンガリーの賦課型年金制度改革に関する研究は、我が国においても十分ではない。実際、柳原(2011)は、ハンガリー年金改革に関する画期的労作であるが、賦課型年金制度の分析に十分な頁を割いたものではない。また堀林 (2003) は、ハンガリーの年金制度に早くから注目し、幅広い考察を行っているが、EU加盟後の詳細な分析はみられない。近年、急速に進行する少子高齢化と財政赤字の深刻化を背景に、日本においても年金制度改革に関する議論が大変活発化しているが、ハンガリーの賦課型年金制度改革の経験から我が国が学ぶべき点は多いだけに、現在の研究状況をさらに進展させる必要があると思われる。

そこで本稿は、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、ハンガリー賦課型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、同国における賦課型年金制度改革の不十分性とその主たる要因を明らかにする。本稿の構成は、次の通りである。まず第2節では、1998年賦課型年金制度改革の合意形成過程を考察する。第3節では、1998年改革に伴う賦課型年金制度の内容と問題点を論じ、続く第4節では、1998年以降の政権交代と制度変更の関係を分析する。第5節では、年金財政バランスの事前予測と実際の運用状況を比較することによって、制度運営のパフォーマンスを評価する。そして最終節で、筆者の結論を述べる。

2. 1998年賦課型年金制度改革の合意形成過程

ハンガリーにおいて、抜本的な年金制度改革が必要とされた要因として、高い制度依存率、年金財政収支の不均衡、公的対外債務の存在が挙げられる²。高い制度依存率は、失業者対策という労働市場調整手段として年金制度が利用されたことに起因している(Timar and Fazekas, 1995, pp. 97-98)。実際同国では、市場経済を標榜した経済体制転換初期に生産及び消費が大幅に縮小し、いわゆる「移行不況」が生じた。事実1989年から1993年にかけて同国のGDPは20%も縮小し、翌1994年からは経済成長がプラスに転じるも、1989年の水準を回復したのは1999年のことであった。その過程で雇用情勢も悪化し、1993年

² 体制移行初期の状況については、佐藤(2003)を参照。

から 1995 年にかけて失業率は常に 10%以上を記録した。その後、失業率は低下傾向を見せるものの、一方の就業率は、1990 年の 75.9%から 1998 年の 59.5%へと悪化を続けた (Simonovits, 2008, p. 73)。即ち、ハンガリーでは、早期引退と疾病及び障害年金の柔軟な適用による年金支給という形で失業率が統計上過小評価されたのである (CCET, 1995, p. 20)。しかし、この措置によって、図 1 の通り、老年人口指数に比して、保険料拠出者に対する年金受給者比率である制度依存率は、1985 年の 42%から 1995 年の 78%、そして 1998 年の 86%へと急上昇した。結果、1993 年には 74 億フォリントだった年金財政赤字は 1996 年には約 290 億フォリントにまで増加し³、年金財政収支の著しい不均衡がもたらされた。この赤字は国家財政によって補填せざるを得ず、これが年金制度改革に関する議論を白熱させる発端となった。Kornai (1997)において打ち出されたハンガリー経済の実力に対して社会保障支出の負担が過剰に大きい状況を揶揄する「時期尚早の福祉国家」論は、年金制度改革の強い論拠となった。以上に述べた高い制度依存率と年金財政収支の不均衡問題に加えて、当時のハンガリーには IMF と世界銀行(以下、世銀)からの資金融資による公的対外債務の重圧があった⁴。事実、公的対外債務の対 GDP 比は、1991 年から 1997 年にかけて期間平均 63.1%、1995 年には 70.9%にも達したのである (EBRD, 1999)。かかる困難な状況に直面していたハンガリー政府内部でも、社会保障制度の維持に対する危機意識が高まった。その結果、1994 年総選挙による中道右派の民主フォーラム主導政権から社会党主導政権への政権交代後、当時の財務大臣ボクロシュ・ラヨシュ (Bokros Lajos)⁵によって 1995 年 3 月に経済安定化政策が導入され、その一環として公的年金制度の抜本的改革が企図されたのである。

上述の政治・経済情勢の下、ハンガリーの年金制度改革は、主に世銀の関与を受けつつ財務省主導の下でその準備が行われた。世銀は、中東欧諸国の社会主義政権崩壊後の 1992 年に、年金制度の民営化ともいえる積立年金導入に対するキャンペーンを、ハンガリーを含む当該数カ国で開始し、その後 1994 年に年金制度民営化を提唱する報告書『年金危機の回避』 (World Bank, 1994)を公表した。この世銀提唱の制度改革は、当初、ヨーロッパの年金制度の伝統にそぐわないとして、また急進的改革に対する国民の抵抗もあり一度はハンガリーでも退けられた。しかし、EU 加盟を目指していた同国の内政状況や世銀の再度の働きかけもあり、1994 年選挙で政権を獲得したホルン首相率いる社会党 (Magyar Szocialista Párt: MSZP) 政権は、同年末財務省による改革委員会を設立して改革準備に着手した⁶。よく誤解されているが、世銀は、ハンガリー政府の改革準備に際して技術的支援や資金的援助

³ この数値は、ハンガリー社会保険庁統計年鑑に基づき算出したガール・ロベルト (Gál Róbert) 博士 (TÁRKI Social Research Center) 提供の資料によるものである。

⁴ ハンガリーは、1984 年より IMF から、1991 年より世銀から支援を受けている。

⁵ 本稿でのハンガリー人の名前は、ハンガリー語での表記に準じて、姓名の順とする。

⁶ 当時の事情は、Ferge (1999)、Nelson (2000)、Orenstein (2000) 及び Guardiancich (2008) が詳しい。

を行ったが、年金制度の民営化を強制することはなかった。実際に改革を主導したのは財務省であったというのが、より真実に近い事実認識である (Nelson, 2001, p. 241)。

1995年6月、財務省や厚生省の代表を含む改革委員会により包括的改革案が議論の末に作成された(Ferge, 1999, p. 235)。しかし、その後安定化政策の実施を契機に、年金制度の全面的民営化を意図していたボクロシュ財務大臣が、独自に強制加入型個人積立年金の導入を試み、これに対して既存の賦課型制度の修正に留めようとする厚生省と年金保険基金が反対して1996年まで膠着状態が続いた(Ferge, 1999, p. 236; Orenstein, 2000, pp. 34-37)。しかし、1996年2月のボクロシュ辞任後、改革に対する合意形成を望んだ後任のメジェッシー・ペーテル(Medgyessy Péter)財務大臣が厚生省に対する強力な説得工作进行了結果、財務省と厚生省による省庁間委員会が設置され(Orenstein, 2000, p. 37)、続いて改革後の制度の動向予測や分析が行われた(Nelson, 2001, p. 244)。その結果、同年末に至って、本稿冒頭でも触れた三本柱年金制度の素案を含む改革基本案がようやく完成したのである。

この合意形成過程において、賦課型年金制度を管理運営し、ハンガリー労働組合全国連合(Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége: MSZOSZ)に加入する被雇用者代表を含む自治組織である年金保険基金(Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság)も重要な役割を果たした。実際、年金保険基金は、厚生省寄りの立場を表明した第三の改革案を提出し、省庁間の議論に加わったのである。何故なら、同基金は、従来年金保険基金に拠出されていた保険料の一部が民間の年金基金に流れることを大いに懸念し、財務省主導の改革案に対して強い反対を唱えていたからである(Nelson, 2001, p. 248)。巨額な年金保険料を管理する権限の獲得は、年金制度改革の根底にある主要な政治的論点でもあった(Rein, 2002, p. 234)。

このため、改革論議は、上記年金保険基金からの強い干渉も相俟って、とりわけ年金保険料率の設定を巡って関係機関の協議が最後までもつれた。事実、当初の積立年金への全面的移行案はすぐさま撤回され、その後、1996年には、まず総年金保険料を賃貸金の25%とする財務省案が出され、その後同28%を主張する厚生省案が出された。そのいずれも被雇用者の積立年金への拠出分は10%であったが、強力な利害集団とされたMSZOSZの利害に配慮した年金保険基金が大いに異論を唱え、政府の第三者諮問機関である利害調整委員会での協議が続けられた結果、6%~8%に引き下げる案が出された(Orenstein, 2000, pp. 33-38)⁷。その他にも、疾病年金改革の延期、新スライド制導入の先送り、MSZOSZによる

⁷ 労働組合への加入者数が減少する中で存在意義を見出したいMSZOSZは、利害調整委員会にも代表を出し強力な発言権を有しており、その支持政党である社会党政権はMSZOSZから改革に対する合意を取り付ける必要があった。しかし、MSZOSZは労働者の意見を一つに組織化できず (Hasselmann, 2002, p. 44)、年金保険基金のMSZOSZ代表が政府改革案に抵抗し続けたのに対して利害調整委員会のその代表は穏健的に政府側との話し合いを続け、MSZOSZ内の制度改革に対する考え方には相違があった。(Nelson, 2001, pp. 248-249)。この盤石ではないMSZOSZに対する社会党政権は、年金保険基金代表選出の国民選挙を控えて確実に議席を

年金保険基金支配の継続という妥協が行われた。

その後も、総年金保険料に対する積立年金への保険料比率が高いことに対して MSZOSZ が反対を唱え続け、その比率は総保険料の3分の1以下にすべきであると頑強に主張した。その結果、1997年2月までさらに審議が行われて、遂には政府と MSZOSZ との間で妥協が成立し、最終的に法制化された保険料率は、総保険料 31%、雇用者保険料 24%、被雇用者保険料 7%（混合型選択者は 6%を積立年金へ拠出）に設定された⁸。結局のところ、当初案よりも租賃金に対する総年金保険料を引上げることにより、MSZOSZ の主張が反映されて積立年金保険料の比率が5分の1になり、賦課型年金の保険料率は積立型年金に加入しても総保険料の約8割を占めることになった(Orenstein, 2000, pp. 41-43)。新たに導入された三本柱年金制度においても、賦課型年金が依然として公的年金制度の中核に位置付けられたことが、この決定の中に明瞭に表れている。

1995年の改革委員会の設立から、1997年の法制化、1998年1月の制度運用開始までの3年間は、公的年金制度の一部民営化の是非が、賦課型年金と積立型年金の規模を決定する保険料率の設定に集約された形で議論された。新たな年金制度においても賦課型年金が制度の中核を担うのであるから、同制度の維持可能性を確保・向上するための制度変更は明らかに必要であった。にもかかわらず、1998年に選挙を控えた社会党が選挙前の改革達成を急いだこともあって、この点については与野党間の合意も十分であるとは言い難かった⁹。この時、野党であったハンガリー市民党(フィデス)(Fidesz-Magyar Polgári Szövetség)¹⁰が、改革の合意形成過程からほとんど排除されていたことも、その後の制度運営に禍根を残すことになった。このような妥協と与野党間の不十分な議論が次節で述べる賦課型年金制度の在り方にも反映され、また第4節でも述べる制度運用の激しい紆余曲折をも招いたのである。

獲得できる議席配分の制度化の要求に対して、15議席中7議席配分という法律を1997年夏に国会を通過させたことで、MSZOSZを政府改革案合意に至らしめた(Nelson, 2001, p. 249)。

⁸ 1998年の新制度導入時には、2年後の2000年に被雇用者保険料が9%に引き上げられ、そのうち8%が積立年金に拠出される予定になっていた。

⁹ 制度改革議論の中では、スウェーデン型の年金制度である「概念上の拠出建て年金制度」(NDC)の導入も俎上に上がったが、議論の中心にはならなかった。スウェーデンの場合、年金制度改革に向けて、1991年末の「年金ワーキンググループ」の設置から1999年1月の制度導入まで一貫して7年もの歳月をかけて与野党間の合意を形成している(岩間, 2006)。

¹⁰ フィデスは、1995年のボクロシュ財務相による経済安定化政策を厳しく批判し、その後民族の政治、あるいは右翼ポピュリスト陣営の側から国民の期待を集めていった(渡辺, 2001, p. 266)。そして、ブダペストの大学に通う地方出身の学生の自治学生寮での運動に端を発していたフィデスが、1998年の国会議員選挙で、他の伝統的保守派政党から分離した勢力を取り込み、政権を獲得した(平田, 2010, p. 31)。

3. 1998年改革における賦課型年金制度の内容と問題点

前節で明らかになった経緯を経て、1998年に遂に導入されたハンガリーの三本柱年金制度は、公的年金部分が賦課型年金と強制加入型積立年金から構成されており、加入者は賦課型年金のみか、または賦課型年金と強制加入型積立年金に同時加入する混合型の何れかの選択を義務付けられており、積立年金への単独加入はあり得なかった。実は1998年以前にも賦課型年金の制度変更はいくつか行われている。例えば、1992年には、当時のインフレ率の急上昇に対応するためハンガリーでは初めて賃金スライド制が導入され、新規年金額の算定方式も変更された。さらに、受給開始時の年金算定ベースになる収入を確定する保険料拠出期間が、1992年までは退職前5年間のうち上位3年間であったが、1988年以降退職時までになり、その間の賃金が年金額算定対象になった。これに加え、1996年には法定退職年齢引上げの法制化も実施され、男性60歳、女性55歳から、男性は1999年までに、女性は2009年までに、それぞれ段階的に62歳まで引き上げられた。また早期退職年齢は、57歳から59歳に、年金受給資格獲得に必要な保険料拠出期間は10年から20年へとそれぞれ引き上げられた。ハンガリーの年金制度では、法定退職年齢に達する前、男性は2年以内、女性は5年以内早く退職しても、少なくとも38年の保険料拠出期間があれば、その時点で満額の早期退職年金が受給可能である。ただし保険料拠出期間が、38年に満たない場合は、受給額が減額される。

以上の経緯を踏まえつつ1998年にさらに行われた改革の主要点は、賃金スライド制から物価スライド制への移行及び年金給付乗率の一律化であった。物価スライド制の導入も賃金スライド制を伴う形で段階的実施が決定され、まず2000年に純賃金70%、消費者物価30%のスライド制が導入され、2001年に純賃金50%、消費者物価50%のスイス型スライド制に移行することになった¹¹。この時、前述した年金算定ベースに基づいて受給開始時の年金額を決定する逡減的な給付乗率(*accrual rate*)の一律化も同時に決定された¹²。前節で述べた通り、年金保険料率は雇用者と被雇用者合わせて粗賃金31%に設定された。賦課型のみ選択した場合は、雇用者は24%、被雇用者は7%を、各々賦課型年金に拠出、混合型の場合は雇用者が24%を賦課型年金に、被雇用者は積立型年金に6%、賦課型年金に1%拠出する。混合型選択者の賦課型への1%の保険料率は、移行のコストに対する配慮と考えられる。制度導入時、労働市場新規参入者には混合型の選択が義務付けられた。既参入者は、賦課型および混合型のいずれかの選択が可能であった。

以上の内容をもつ賦課型年金制度は、制度移行の長期化に伴い、いくつかの問題点を孕

¹¹ 物価スライド制の導入に関して、世銀は多くの国で採用されている100%物価スライド制の導入を提案したが、急進的であるとの反発を受け、最終的にスイス型スライド制を段階的に導入することが決定された(Simonovits, 1999; 2008)。

¹² 積立年金の受給が開始される予定であった2013年より、保険料拠出期間に比例的な給付乗率(賦課型年金のみ加入者は1.65%、混合型年金加入者は1.22%)になると決定された。

むものであった。第 1 に、年金保険基金の経済局局長であるボルロイ・ルドルフ(Borlói Rudolf)氏によれば、段階的に行われた法定退職年齢の引上げは、男性の引き上げ幅が小さくかつ女性の移行期間が長いため、年金財政の改善に対して効果的ではなく、さらに早期退職者が十分に抑制されていないと述べている¹³。その背景として、雇用者が保険料を拠出することなく年金受給者の雇用が可能だったこと、退職年で受給年金額が異なり被雇用者に複数の早期退職の選択肢があったことが指摘される(Széman and Harsányi, 2008)。第 2 に、受給開始時年金算定に利用される給付乗率の一律化は、実施されれば制度の再分配的要素が解消されて保険原理が働き、保険料拠出のインセンティブが高まると期待されているが、この措置は 2013 年導入の予定であり、依然として未実施である。

これらの深刻な問題に比肩するほど重大な政策ミスが存在も指摘しておかねばならない。即ち、当初の改革プランでは、積立型年金の受給資格を得るために 15 年の保険料支払い期間が必要な積立型年金への加入は、法定引退年齢が 62 歳であることを考慮して 48 歳未満に制限された。48 歳以上の保険料拠出者が混合型を選択すれば、選択しない場合よりも受給年金額が低くなってしまうことがその理由であった。しかし、混合型選択の有利さをアピールする政府によってこの制限は撤回されてしまう。実際には、1998 年に行われた政府による積立型年金のメリットを強調した大掛かりなキャンペーンが功を奏し、48 歳以上を含めた混合型選択者数は 150 万の当初予想をはるかに超えて約 200 万に達し、その結果、賦課型年金の保険料収入が予測を大幅に下回ったのである(岩崎・佐藤, 2006)。これは、その後の賦課型年金制度の運用と年金財政に深刻な悪影響を及ぼした。

ハンガリーにおける賦課型年金制度改革は、年金支出抑制と収入増加を目指したものが、以上のようないくつかの重大な問題を孕むものであった。これは、前述した制度設計の合意形成過程で年金保険基金及び年金保険基金に対して強い影響力をもつ MSZOSZ 等の意見がその都度反映され、年金受給者と制度加入者に対して急激に過度な不利益(即ち、給付切り下げや受給資格の厳格化)が及ばないようにとの配慮がなされたからである。これらの政治的配慮こそが、年金保険基金や利害調整委員会を通じて MSZOSZ が政府から引き出した政治的妥協であった。しかし、この妥協こそが、賦課型年金制度改革の不徹底さをもたらし、その結果、年金支出の大幅な抑制がなされないまま、容易な早期退職と予想以上の混合型選択者数により、予測を下回る年金収入をも招いたのである。

以上の通り、1998 年改革は、賦課型年金制度に係る問題を一気には解決し得なかった。このため賦課型年金制度の維持可能性を回復するために、ハンガリー政府には、1998 年以降もより一層の制度改革が要望された。しかし、その期待は、度重なる政権交代に伴う政策立案及び制度運用の不適切さ故に見事に裏切られる。次節では、その変遷を述べる。

¹³ 2011 年 11 月に筆者が行った同氏への現地インタビューに基づく。

4. 1998年以降の政権交代と賦課型年金制度の制度変化の変遷

ハンガリーでは、総選挙前に財政支出が増加し赤字をもたらす国家財政の政治的循環が存在するといわれ、政権交代に伴う公的年金の制度変更も、この循環を作り出す大きな一因であったと見なされている。例えば、積立型年金制度の導入を伴う年金制度改革に異を唱えていたオルバン・ヴィクトル(Orbán Viktor)を首相とするフィデス政権は、1998年に政権を奪取するや否や、早速年金財政改善の効果が大きいと予測されたスイス型スライド制の導入を延期した。さらに同政権は、雇用者保険料率の段階的引下げ、2000年に予定されていた被雇用者の積立年金部分の保険料引上げの先送りと賦課型年金保険料の引上げ、混合型選択後の賦課型への再選択可能期間の延長を実施し、MSZOSZの実質的管理下にあった年金保険基金を政府管轄下に置いた。これらいずれの政策措置も、混合型選択者の減少、制度移行に伴う二重の負担の軽減と共に、賦課型年金選択へのインセンティブを高めることによるその保険料の掌握権獲得が狙いであったと考えられる。また、オルバン政権により年金保険基金が政府管轄下に置かれたことは、MSZOSZの年金制度運営に対する影響力を縮小させ、国内企業の競争力低下に配慮したその後の雇用者保険料率の引下げに至ったものと考えられる(表1)。フィデスは、前述した年金制度の合意形成過程の中で改革に対する強硬な反対派と穏健的賛成派に分裂しており、他の野党に比べて合意形成過程への関与は遅くかつ消極的でもあった(Orenstein, 2000, p. 40)。このことが、政権獲得後の制度変更による改革の逆行をもたらしたのである。

その後2002年に行われた総選挙では、年金制度改革導入の立役者であったメジェッシーを首相とする社会党主導連立政権が樹立され、2004年にあらためてスイス型スライド制が導入された。この連立政権は、三本柱年金制度を維持すべく積立型年金保険料率の引上げ、混合型選択可能期間の打ち切り、労働市場新規参入者に対する混合型選択の再度の義務付けを実施した。さらに同政権は、次期政権獲得を踏まえ、スイス型スライド制導入によってもたらされる受給年金額の減少を補うという目的から、1998年改革時には想定さえされなかった13カ月年金を2003年から新たに導入した。同制度は、1カ月分の年金をボーナスの如く国民に振る舞うものであり、段階的導入を経て2006年に完全導入されたが、年金財政バランスを大きく損なう主因となった。

この当時、賦課型年金制度に対して積立型年金制度の人気は依然として高く、社会党主導政権の年金政策に対し対立政党は効果的な対抗措置を打ち出すことができず、2006年の選挙においても再び社会党が勝利し、その党首であるジュルチャーニ・フェレンツ(Gyurcsány Ferenc)を首相とする政権が成立した。しかし、損なわれた年金財政への批判も強く、その対策として、2006年には早期退職者に対する段階的な早期引退年齢引上げ、受給時開始時年金の7~8%引下げ、早期引退後受給年金額の縮小、早期引退後の労働認可と年金受給の延期、年金受給者の労働賃金に対する保険料支払いと受給年金額の引上げに関

する国会採択が相次いで行われ、翌 2007 年より実施された。ところが、これら一連の制度変更による不利益を回避するために早期退職者がむしろ増加してしまい、この結果として純賃金に対する年金比率の増大を招いた(Széman and Harsányi, 2008)。これに対処すべく、社会党政権は続く 2008 年に保険料率を 4% も引き上げた。現状打開のためのやむない措置ではあったが、その折も折、米国発の世界的金融危機が到来した。同じ年の 10 月には、IMF や EU から緊急支援を受けるも、ハンガリーの財政危機はますます深刻化し、不適切な危機対応の責任を取って辞任したジュルチャーニに代わり、2009 年 4 月にバイナイ・ゴルドン(Bajnai György Gordon)が首相を引き継いだ。このバイナイ政権は、金融危機後もジュルチャーニ政権が固執した 13 カ月年金を廃止したほか、スライド制の変更や¹⁴退職年齢の 65 歳への引上げを早速決定し、同年 5 月に法制化した。

以上のように社会党政権は、自らが導入した三本柱年金制度の維持に向けて最大限の政策努力を払ったが、2010 年の総選挙で敗北し、前述したように、政権の座を奪還したオルバン主導のフィデス政権下で、同年 10 月、民間年金基金への強制加入型個人積立年金保険料の拠出金が凍結及び国家年金財政への移転が発表された。その後 12 月の法制化により、民間年金基金は、事実上国有化されたのである¹⁵。この結果、13 年続いた三本柱年金制度は頓挫してしまい、公的年金は再び賦課型年金制度のみによって維持・運用されることとなった。旧社会主義圏における年金改革の大きな挫折であったと云わざるをえない。

以上の通り、三本柱年金制度の下で、第二の柱である積立型年金制度のみならず、賦課型年金制度も度重なる政権交代による悪影響を受けてきたのは明らかである。それは、賦課型年金の実際の運用にも著しい負の効果をもたらしたと考えられる。そこで次節では、改革前のハンガリー政府や世銀エコノミストによる予想との比較において、実際の制度の運用がいかなるものであったのかを検証する。

5. 制度改革に基づく改革後の年金財政バランス予測と制度運用状況の実態

三本柱の年金制度の導入に際しては、1996 年に省庁間委員会が設置された後、同委員会
が、年金改革が想定通りに全て行われた場合の賦課型年金財政における長期的推移の予測

¹⁴ スライド制は、経済成長率に応じて、賃金スライド部分と価格スライド部分の比率を変えるスライド制に変更された。

¹⁵ 民間年金基金の国有化後もこの年金基金は存続し、加入者は私的年金基金に残り 10% の保険料を拠出する選択ができたが、2011 年 1 月までに賦課型年金に戻らない場合はその賦課型年金の受給権利を全て失うことになった。金融機関から憲法裁判所への訴えも提出されていたが、政府はその特権のかなりの部分を機能させないようにしていた。国有化された私的年金基金に積み立てられた基金は、2011 年 11 月のウィーン比較経済研究所上席エコノミストのシャンドール・リヒター氏(Sándor Richter)へのインタビューによると、75% が公的債務の返済に、25% が財政赤字の補填に流用されたのである。

と分析を行っている(Népjóléti Minisztérium and Pénzügyminiszté, 1996a; 1996b)。さらに、世銀のスタッフによっても同様の予測と分析が行われている(Palacios and Rocha, 1998)。図2は、これらの予測値と実際の運用実態をグラフ化したものである。同図によれば、1997年の政府の基本的予測によると、年金財政バランスは2004年に黒字に転じ、2008年から2011年にピークを迎え、その後2016年から赤字に転ずることになっていた。他方、世銀スタッフは、1999年に財政赤字が縮小し始め、2007年に黒字になり、2013年にピークを迎え、その後2037年半ばに赤字に転ずると予測している。保険料率の設定等、各々の予想がよって立つ前提条件の違いから、それぞれの予測値には一定の差異があるものの、両者には共通した傾向が見られる。即ち、ハンガリー政府と世銀スタッフの予測のいずれも、制度改革は2011年から2013年のベビーブーム世代が年金受給者になる頃まで、年金財政の赤字を遅らせる意図が反映されている。政府としては、再度年金財政バランスが損なわれ始めた時点で、退職年齢引上げ、物価スライド制導入等さらなる改革を実施し、改革実施までは大きく問題にされていなかったハンガリーの少子高齢化という長期的視野から、持続可能な制度の設計を目論んでいたのである。また、ハンガリーの研究者である Gal and Tarcali (2003)も、世銀スタッフと同様、制度変更の中でもスイス型スライド制が年金財政不均衡を是正する効果が最も大きいと予測している。

しかし、運用実態は、政府と世銀のいずれの予測とも大きく異なっている。事実、図2の通り、国家財政からの移転を除いた年金基金財政バランスは、2003年以降悪化を続けており、事前の予測とは逆の様相を呈している¹⁶。前述のボルロイ氏は、筆者とのインタビューの中で、これらの予測があくまでも改革前のものであることを断った上で、予測と実態が大幅に乖離した事実について、先述した保険料未納の問題に触れつつ、最大の要因は13カ月年金の導入であると述べた。そして、さらにこの13カ月年金の導入によって年金支出が通常よりも8.3%上昇した点を強調している。

また、年金財政収入における国家財政からの移転比率の経年変化を示した図3からは、その変化と総選挙が行われた年を照らし合わせることによって¹⁷、次のことを窺い知ることができる。つまり、総選挙前には年金財政支出を伴う制度変更が行われ、その後支出抑制及び収入増加の対策がとられるものの、再び、制度変更によって支出増加がもたらされたのである。とりわけ、2002年からの社会党政権は、2003年から段階的に13カ月年金を導入して年金支出を増加させ、保険料率を引き上げた上で、翌年2004年にスイス型スライド制を実施して収入増加と支出抑制を目論んだ。そして、再度政権を掌握した2006年には

¹⁶ 2003年までは、積立年金への保険料率引上げ凍結、混合型選択後の賦課型への再選択可能期間の延長及び労働市場新規参入者混合型加入義務解除の効果があったと考えられる。つまり、フィデス政権期、強制加入型積立年金への加入者は停滞していたのである(Guardiancich, 2008 p. 19)。

¹⁷ 1998年以降、総選挙が行われたのは、1998年、2002年、2006年そして2010年である。

13 カ月年金が完全導入され、その後 2007 年から早期退職者の年金受給資格の厳格化を行い、結果として早期退職者の増加を招いている。何れの措置も遅きに失したことは否めず、1998 年以降、年金財政収入における国家財政からの移転比率は増加傾向を示したのであった。これに加えて、表 3 によると、年金支出は増加の一途を辿り、その影響を強く受けた一般政府財政赤字は、世界的金融危機後の国際機関からの支援により改善されるまで、対 GDP 比で 4%以上を記録し続けた。以上の通り、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のである。

6. おわりに

1989 年以降のハンガリーは、いわゆる「移行不況」を克服しつつ、改革先進国として深刻な財政赤字問題を解決させるべく年金制度改革を実施し、侃々諤々の政策論議の結果、1998 年に三本柱年金制度を導入した。本稿では、1998 年賦課型年金制度改革の合意形成過程と制度改革に伴う賦課型年金制度の内容と問題点を論じ、さらに 1998 年以降の政権交代と制度変更の関係を分析して、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た。以上の考察による結論は次の通りである。三本柱年金制度においては、新たに付け加わった強制加入型個人積立年金が注目を集めたが、公的年金の中核が、1998 年改革後も賦課型年金制度であることに変わりはない。しかし、ハンガリー政府と MSZOSZ の利害を反映する年金保険基金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、賦課型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、前節で見た通り、賦課型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と実際の運用実態との間で著しい乖離が生じたのである。2010 年、前述した経緯から三本柱の年金制度は挫折し、ハンガリーの公的年金は、再び賦課型制度のみによって運営されることになった。しかし、強制加入型個人積立年金制度を解消しても、同国の年金問題は依然解消されていない。今後も、年金制度改革を巡って、ハンガリー政府は、重大な政策的課題に挑戦しなくてはならないだろう。ユーロ圏危機によって大きく翻弄されるこの国にとって、それは容易な道のりではない。

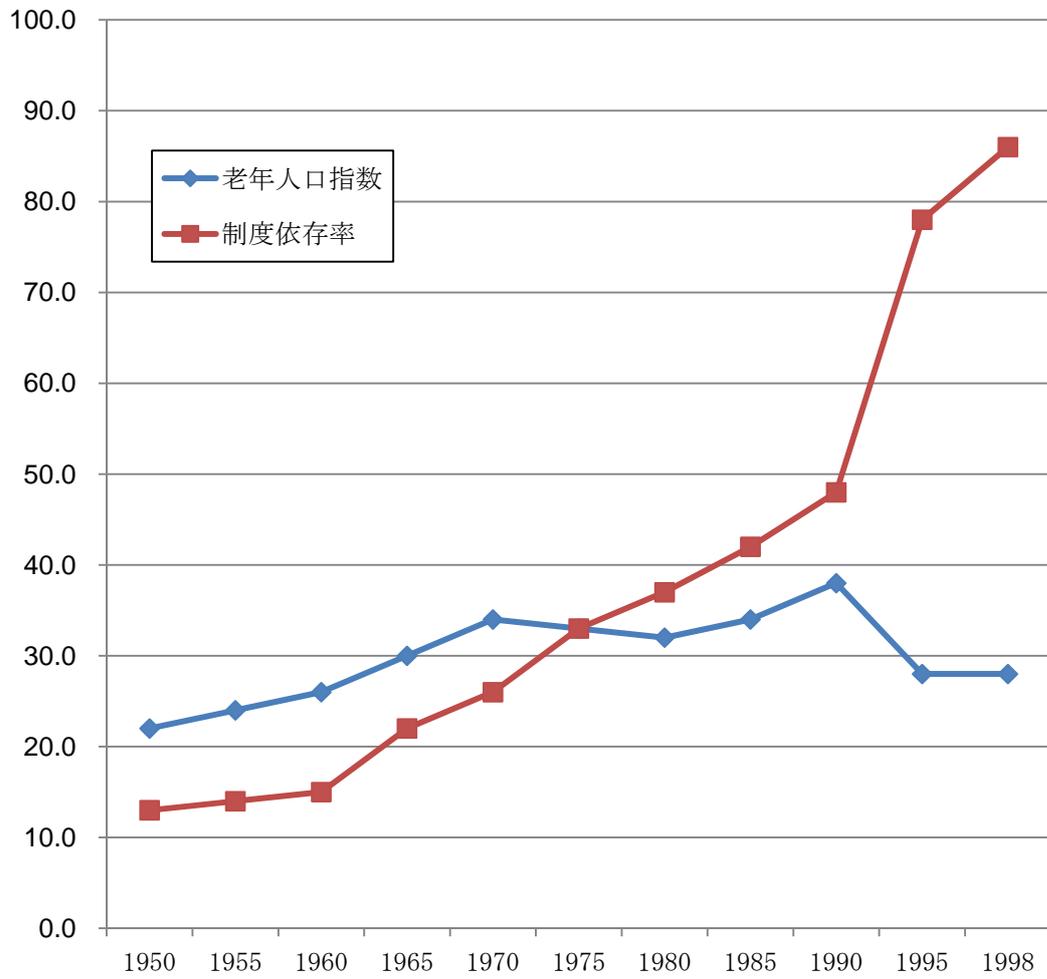
参考文献

- Augusztinovics, Maria, Róbert I. Gál, Ágnes Matis, Levente Máté, 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.
- Augusztinovics, Maria and János Köllő (2008), "Pension System and Fragmented Labor Market Careers," 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.154-170.
- CCET (Center for Co-operation with the Economic in Transition) (1995), *Social and Labour Market Policies in Hungary*, OECD: Paris.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (1999), *Transition Report 1999: Ten Years of Transition*, EBRD: London.
- Ferge, Zsuzsa (1994), "Szabadág és biztonság," *Esély*, No. 5. pp. 2-24.
- (1999) "The Politics of the Hungarian Pension Reform," in Müller, Katharina, Andreas Ryll and Hans-Jürgen Wagener., eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Physica-Verlag: Heidelberg, pp. 231-246.
- Gál, Róbert I. (1999), "Hungarian Old-Age Security Prior to the 1998 Reformm," in Müller, Katharina, Andreas Ryll and Hans-Jürgen Wagener, eds., *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Physica-Verlag: Heidelberg, pp. 201-210.
- Gál, Róbert I. and Géza Tarcali (2003), "Pension Reform and Intergenerational Redistribution in Hungary," *Economic Review* (Hitotsubashi University), Vol. 54, No. 3, pp. 237-247.
- Gedeon, Péter (2001), "Pension Reform in Hungary," *Acta Oeconomica*, Vol. 51, No. 2, pp. 201-238.
- Guardiancich, Igor (2008), "How not to Implement: Hungarian Pension Reforms in an Institutional Perspective," Working Paper Series No.110, TIGER (Transformation, Integration and Globalization Economic Research): Warsaw.
- Hasselmann, Chris (2002), "The Politics of Interest Representation: The Case of Pension Reform in Hungary," (Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, Aug 28, 2002), Unpublished manuscript.
- (http://convention2.allacademic.com/one/prol/prol01/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=7&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=1210652829f6f7f41e298e9b57fa9e01, 2012/5/7 アクセス)
- Iwasaki, Ichiro and Kazuko Sato (2005), "Private Pension Funds in Hungary: Politics, Institutions, and Performance," *Acta-Oeconomica*, Vol. 55, No. 3, pp. 287-315.
- Kornai, Janos (1994), "Költségvetési hiány," *Népszabadság*, 30, Augsztus.
- (1997), *Struggle and Hope: Essays on Stabilization and Reform in a Post-socialist Economy*, Edward Elgar: Cheltenham.
- KSH (Központi Statisztikai Hivatal), *Magyar Statisztikai Évkönyv*, Budapest. (various issues)
- Müller, Katharina (1999), *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Edward Elgar: Cheltenham.

- 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.
- Népjóléti Minisztérium and Pénzügyminiszté (1996a), “Előterjesztés”, Budapest.
- (1996b), “Tájékoztató”, Budapest.
- ONYF (Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság), *Statistical Yearbook*, Budapest. (various issues)
- 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.
- Rein, Martin (2002), “The Political Economy of Pension Reform: Poland and Hungary”, in Posusney, Marsha Pripstein and Linda J. Cook, eds., *Privatization and Labor: Responses and Consequences in Global Perspective*, Edward Elgar: Cheltenham, pp. 200-243.
- 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 (1999), “The New Hungarian Pension System and its Problem,” Discussion Paper No. 1999/1, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences: Budapest.
- (2002), “Hungarian Pension System: The Permanent Reform,” PIE Discussion Paper No. 61, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University: Tokyo.
- (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.
- (2011), “International Economic Crisis and the Hungarian Pension Reform,” Discussion Paper No. 2011/11, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences: Budapest.
- Széman, Zsuzsa and László Harsányi (2008), “Social Aging,” 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. 57-67.
- Tímar, János and Károly Fazekas (1995), “Labour Market and Unemployment during Transition in Hungary,” in Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, *Human Resources and Social Stability during Transition in Hungary*, International Center for Growth: San Francisco, pp. 94-129.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth (A World Bank Policy Research Report)*, Oxford University Press: New York.
- 岩崎一郎・佐藤嘉寿子(2006)「ハンガリー年金改革の政治経済学：強制加入型個人積立年金の導入をめぐる」『移行経済国の年金改革：中東欧・旧ソ連諸国の経験と日本への教訓』(西村可明編著), ミネルヴァ書房, 111-138 頁.

- 岩間大和子(2004)「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向」『レファレンス』第 636 号, 国立国会図書館.
- ガール, R. I. (2006)「成熟した年金制度の改革: ハンガリーの事例」『移行経済国の年金改革: 中東欧・旧ソ連諸国の経験と日本への教訓』(西村可明編著), ミネルヴァ書房, 89-110 頁.
- 佐藤嘉寿子(2003)「ハンガリーにおける市場経済化と年金制度改革」『一橋論叢』第 129 巻第 6 号, 91-107 頁.
- 佐藤嘉寿子・ガール, R. I. (2008)「ハンガリーのEU加盟と年金制度改革」『海外社会保障研究』第 165 号, 41-53 頁.
- 田中素香・長部重康・久保広正・岩田健治(2011)『ヨーロッパ経済』(第 3 版), 有斐閣.
- 平田武(2010)「東中欧諸国における政党システムの「安定化」をめぐって」『体制転換の先端的議論』(スラブ・ユーラシア研究報告集 2), 北海道大学スラブ研究センター, 21-62 頁.
- 堀林巧(2003)「ハンガリーの年金制度: その歴史と現状」『金沢大学経済学部論集』第 24 巻第 1 号, 117-151 頁.
- 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.
- 渡辺俊彦(2001)「民族政治の権威主義的転回: ハンガリー, フィデス連立政権の隘路」『政策科学』第 8 巻第 3 号, 261-277 頁.

図1 老年人口指数及び制度依存率の経年変化(%)



(出所) Rocha and Vittas (2002, p. 367)に基づき筆者作成。

表1 年金保険料率の変遷

(粗賃金=100)

	雇用者	被雇用者	合計	混合方式を選択した 被雇用者の保険料率	
				賦課型 年金	強制加入型個人 積立年金
1998年	24	7	31	1	6
1999年	22	8	30	2	6
2000年	22	8	30	2	6
2001年	20	8	28	2	6
2002年	18	8	26	2	6
2003年	18	8.5	26.5	1.5	7
2004年	18	8.5	26.5	0.5	8
2005年	18	8.5	26.5	0.5	8
2006年	18	8.5	26.5	0.5	8
2007年	21	8.5	29.5	0.5	8
2008年	24	9.5	33.5	1.5	8
2009年	24	9.5	33.5	1.5	8
2010年	24	9.5	33.5	1.5	8

(出所) Augsztinovics et al. (2002, p. 50)を加筆・修正。

表2 政権交代の変遷と賦課型年金に関する制度変更

	スライド制	保険料率	その他
1994年～ 社会党主導政権	スイス型スライド制導入 決定	賦課型年金保険料率 31%	三本柱年金制度導入 労働市場新規参入者混合型加入 義務
1998年～ Fidesz 主導政権	スイス型スライド制の段 階的導入延期	1999年, 2001年雇用者保険 料引下げ 1999年混合型選択者の賦課 型年金保険料引上げ 積立年金保険料引上げ凍結	混合型選択可能期間延長 労働市場新規参入者混合型加入 義務解除
2002年～ 社会党主導政権	2004年スイス型スライド 制導入	2002年雇用者保険料引下げ 2003年, 2004年積立年金保 険料引上げ 2004年混合型選択者の賦課 型年金保険料引下げ	混合型選択可能期間打ち切り 混合型加入義務復活 2003年から13カ月年金導入
2006年～ 社会党主導政権		2007年, 2008年雇用者保険 料引上げ 2008年混合型選択者の賦課 型年金保険料引上げ	早期退職者の受給資格厳格化 (2007年より段階的に制度変 更)
2010年～ Fidesz 主導政権			(強制加入型積立年金の民間年金 基金閉の事実上の国有化)

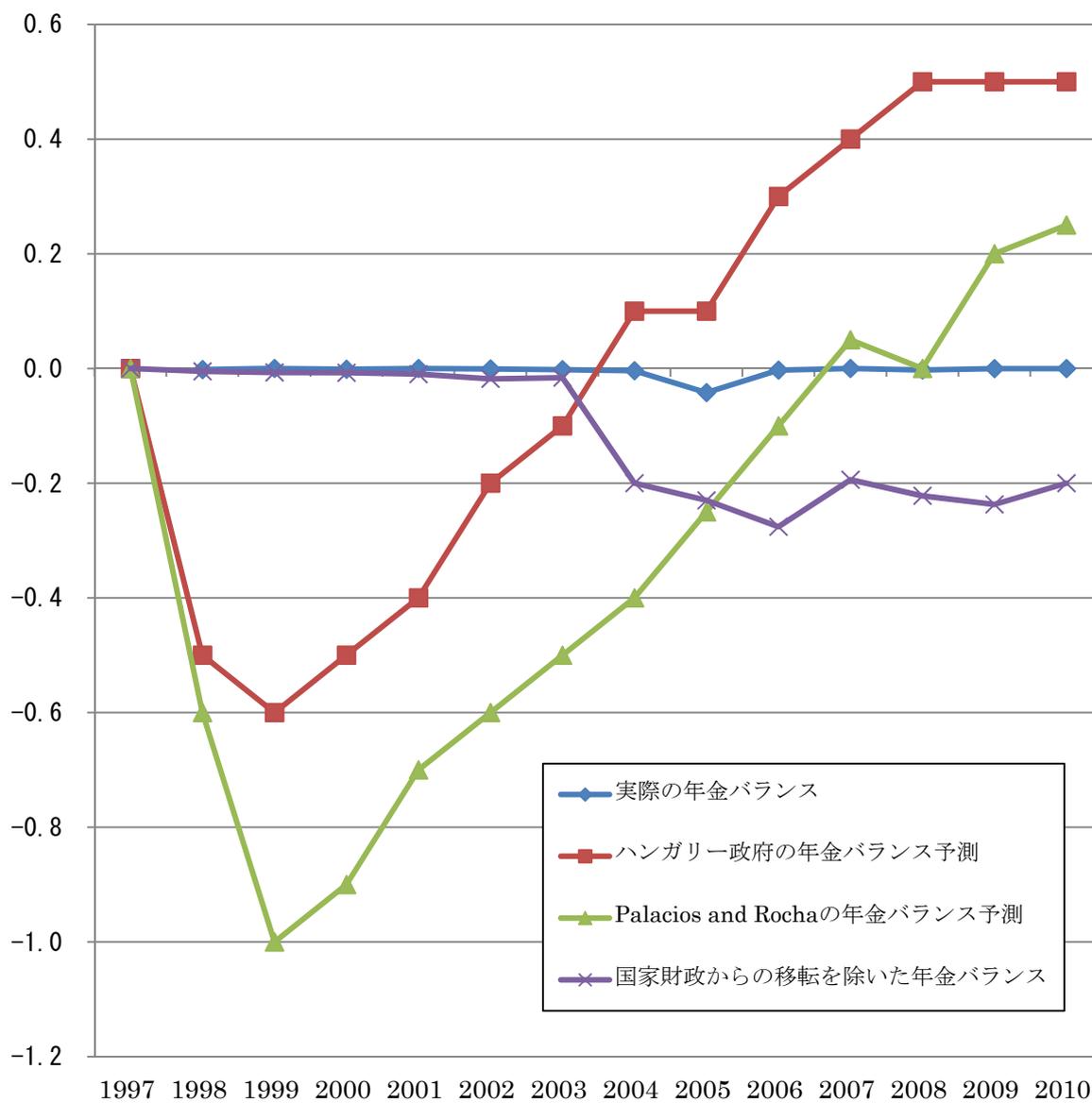
(出所)Ferge (1999), Guardiancich(2008)及び Orenstein(2000)に基づき筆者作成。

表3 賦課型年金に関する指標

年	年金支出 (対 GDP 比：%)	財政支出に おける年金 基金への移 転比率(%)	年金財政収入 における国家 財政からの移 転比率(%)	一般政府バラ ンス (対 GDP 比, %)
1996	8.76	-	-	-5.0
1997	8.58	-	-	-4.8
1998	9.03	1.1	3.6	-5.3
1999	9.05	2.2	8.4	-3.4
2000	8.42	1.9	8.0	-3.4
2001	8.64	3.4	12.7	-4.0
2002	9.19	5.0	20.9	-8.9
2003	9.14	4.7	17.6	-7.2
2004	9.29	5.4	20.6	-6.5
2005	9.78	5.7	23.3	-7.8
2006	10.01	6.5	28.0	-9.3
2007	10.04	5.7	18.3	-4.9
2008	11.5	5.8	18.3	-3.2
2009	11.7	6.6	20.9	-2.9
2010	11.4	-	-	-3.1

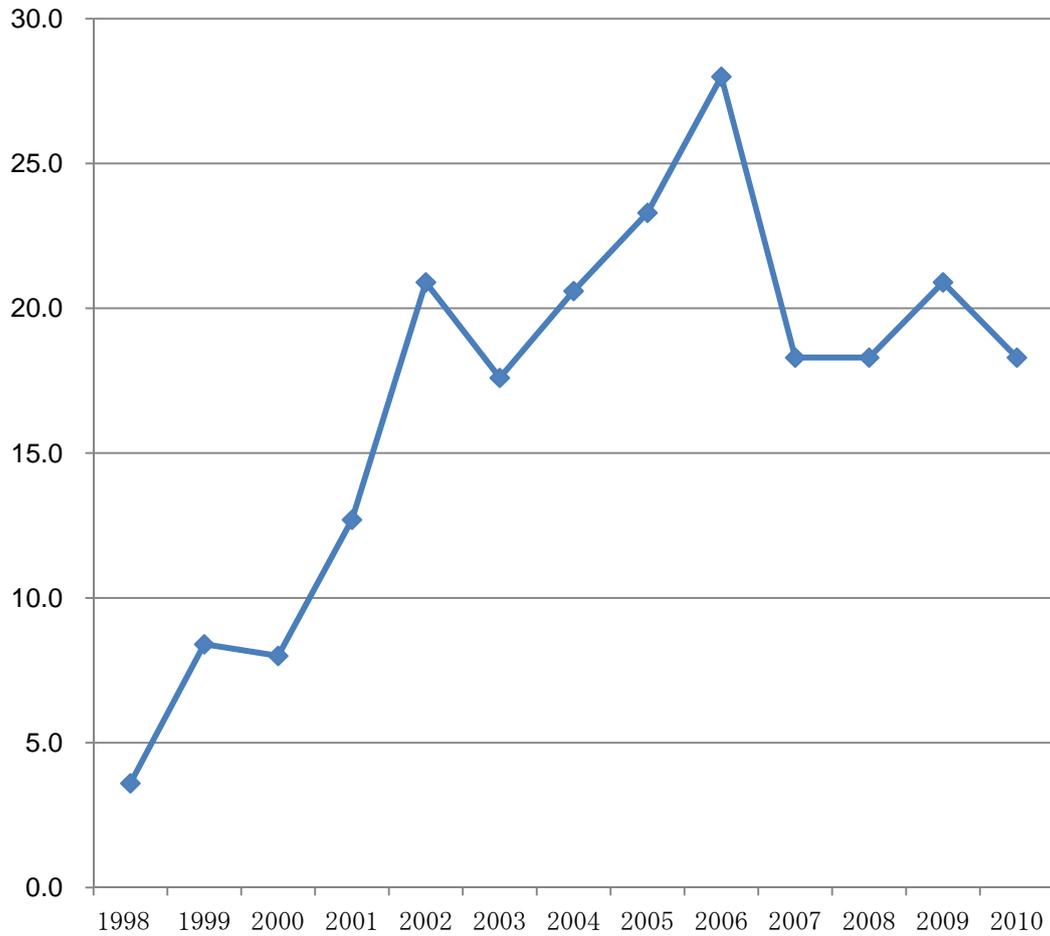
(出所) KSH 及び ONYF に基づき筆者作成。

図2 賦課型年金財政バランスの予測と実際の運用状況(対 GDP 比:%)



(出所) KSH, ONYF, Népjóléti Minisztérium and Pénzügyminiszté (1996a)及び Palacios and Rocha (1998, p. 206)に基づき筆者作成。

図3 年金財政収入における国家財政からの移転比率(%)



(出所) KSH 及び ONYF に基づき筆者作成。