

比較福祉レジーム論からみた中東欧：ハンガリー¹⁾

柳原 剛司

I. はじめに

旧ソ連・東欧地域の国々で社会主義体制が相次いで崩壊して民主化して以降、これら諸国は市場経済化とEUへの接近を進めてきた。中東欧・バルト地域の計8か国²⁾は2004年、ルーマニアとブルガリアは2007年、またクロアチアも2013年にEU加盟を実現した。

とくに中東欧諸国とバルト三国は、2000年前後より大量の直接投資を受け入れ、急速に経済を成長させた。大まかにいえば、ドイツ資本などの製造業の国際生産ネットワークに組み込まれて輸出を成長の原動力とした中東欧諸国と、金融・物流・サービス業などを基盤としたバルト諸国と、その経済構造は異なるが、これら諸国は2008年秋以降の世界金融危機の波及まで、新興国として好況に湧いていた。危機により大きな打撃を受けたが、2015年12月現在では成長軌道に回帰している国が多い。

本稿では、人口1000万人弱の旧社会主義国、ハンガリーを取り上げる。本稿の目的は、同国の福祉レジームの変遷と近年の変容とを検討することである。その他の中東欧・バルト・南東欧の国々も社会主義の経験とその後の市場経済化、そしてEU加盟と、大まかには同様のプロセスをたどっており、多くの共通点も見られる。しかし、ハン

ガリーの経験と福祉レジームが、同地域の国々を代表するものとは言えないことには留意が必要である。

本稿の構成は以下の通りである。まず第II節において、ハンガリーの福祉国家が辿ってきた経路について簡潔に論じる。第III節では、エスピン＝アンデルセンの提示した基本的な3類型との関係で、先行研究が中東欧・バルト地域の福祉レジームをどのように論じていたか整理し、3類型への分類が困難であることなどを示す。第IV節では、福祉レジームの変容にも影響を及ぼした2010年5月のオルバーン政権成立以降を中心に政治・経済・社会状況を概説する。その上で、第V節では近年の改革について触れ、第VI節では、近年の政策の変容を福祉レジームの視点から小括する。

II. ハンガリーの福祉国家の経緯

1. 市場経済化以前の遺産をどうみるか

ハンガリーの福祉国家の歴史的な端緒や市場経済化後の経緯については、本雑誌においても、堀林（2003）がすでにほぼ過不足なく紹介しているが、拙稿（柳原2012; 2015b）での記述をベースとして要点を押さえておこう。

ハンガリーにおける福祉国家の起源は、オーストリアとの二重君主国時代に求めることができる。1890年代以降、都市居住の労働者を対象とし

た疾病・医療保障を端緒として、職域別の社会保険中心のドイツ型の福祉国家が段階的に整備された（田中編1997）。

第2次世界大戦後、社会主義体制が成立したことにより、福祉レジームもそのイデオロギーの影響を受け変化した。寛大でかつ職域の区別が撤廃された年金制度、無料の医療サービス、家族・育児手当など種々の所得保障制度、基本的に無料の教育制度など、福祉サービスは主として国家あるいは国有企業を通じて普遍主義的に供給された（柳原2012）。

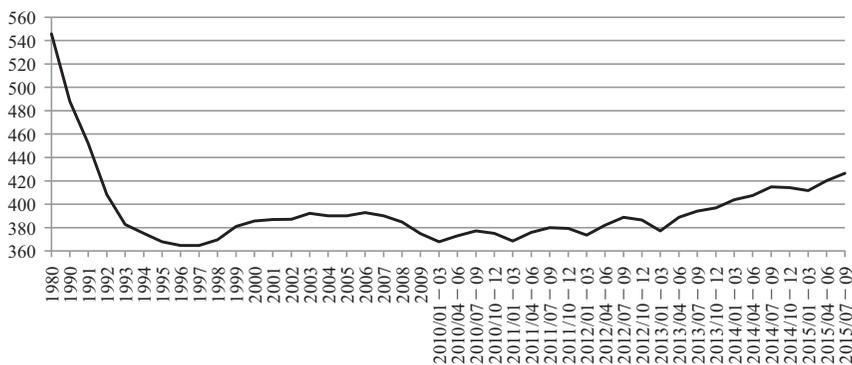
ただし、その普遍性は擬似的なものであった。社会主義時代、国有・公有の企業では、産出量が重視され採算は徹底されていなかったため、内部に労働力をかかえ込む傾向にあった。そのため労働需要は恒常的に過剰であり、実質的に完全雇用が達成されていた³⁾。諸給付の受給資格・給付水準は、就業と高度に結びつけられており、この高い就業率のために普遍性が擬似的に確保されていた。小森田（1998）は1980年代のポーランドがこのような「労働を起点とする国家的生活保障システム」であったと論じたが、ハンガリーにおいてもこれが当てはまる（堀林 2009; 柳原 2012;

2015a)。この意味で、脱商品化の程度は高いとは言えなかった。

福祉サービスは体制維持を目的とし、国民の不満を和らげるために「上から与えられたもの」であったが、国家が福祉の供給に責任を持つべき、という認識がその後も根強く国民に残存した。同時に、この福祉サービスの供給も相まって、多額の対外債務が蓄積されたことも、1990年代以降のハンガリーの経済発展のあり方に重大な影響を及ぼした（Bohle and Greskovits 2012）。

2. 市場経済化後の福祉供給

ハンガリーは、政治体制の民主化以降、国外からの多くの直接投資に支えられたこともあり、中東欧・バルト諸国のなかでも当初は「改革の優等生」としての評価を受けていた。それでも、市場経済化プロセスが順風満帆であったわけではない。IMFや世界銀行などの支援のもと実施された「自由化・私有化・マクロ経済の安定化」をキーワードとする経済改革は、旧体制の経済的連関を崩壊させ、1990～1993年にかけて1989年比でGDPが約2割失われるなど、ハンガリー経済は大きく収縮した（「体制転換不況」）。



注：2010年以降は四半期のデータ。

出所：1997年まではFazekas et al. (eds.) (2015)、1998年以降はハンガリー中央統計局。

(1998年から2009年：https://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_annual/i_qlf006.html)

(2010年以降：https://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_infra/e_qlf006a.html) とともに2016/1/4確認。

図1 就業者数の推移（15歳以上。万人）

この不況は、急激な就業者数の減少、失業や貧困の拡大などを通じて福祉サービスの供給にも大きな動揺をもたらした。とくに、人口約1000万人のハンガリーにおいて、1980年比で約180万人分の雇用が失われたことは重大である（図1）。経済の回復が本格化した1990年代半ば以降も、就業者数の回復は緩慢であった。大量の雇用の喪失は「労働を起点とする国家的生活保障システム」を機能不全にした。その弥縫策として中高年層を早期退職させるなど年金制度が弾力的に運用されたが、人口の3割にも達した年金やそれに類する給付の受給者は大きな政治勢力となり、その後のハンガリーの社会支出を高い水準に押し留めた。

自由化政策を推進する一方、高水準の対外債務にもかかわらず、寛大な社会支出による福祉給付で自由化政策の負の影響を被る市民の不満を宥める、これが体制転換以降のハンガリーの成長体制の大まかな構図であった。福祉給付は国民の歓心を買う重要なツールとなり、その削減は政治的に困難であった。このような体制をポーレとグレシュコヴィチは「埋め込まれた新自由主義」と名付けた（Bohle and Greskovits, 2012）。当初の経済の苦境を脱した1990年代半ば以降、社会保障制度改革が一つのトピックスとなったが、このような政治的制約もあり、持続的かつ大規模な形で、福祉供給における国家の役割が劇的に縮退するような改革は少なくとも経済が再び停滞を始めた2006年までは取り組まれなかった。

EU加盟後にEUから財政赤字削減を強く課されるようになり⁴⁾、2006年秋以降、社会党主導の中道左派・リベラル政権のもとで開始された緊縮政策は年金の給付水準のカットなども含む大規模なものであった。緊縮政策は危機の波及以降も継続し、この成長体制を機能しがたくするとともに、左派勢力の凋落の直接の原因の一つとなった。この緊縮政策、さらには2010年の政権交代によって、ハンガリーの福祉レジームはさらなる動揺を

迎える。

III. 福祉レジーム論と中東欧諸国

ハンガリーなど中東欧・バルトの旧社会主義国で形成されている福祉レジームあるいは資本主義全体の多様性をどのように理解・類型化するかという議論は、近年、この地域の研究において注目のトピックスの一つとなっている。しかし、エスピン＝アンデルセンによって提示された基本3類型へ分類可能かどうか、という議論は、市場経済化プロセスの初期から始まっていた。

1990年代前半から半ばにおいて、デーコンは、多くの旧共産主義国を追加的な類型へと「暫定的に」分類することを提案した（Deacon 1993）。またエスピン＝アンデルセンも、旧社会主義国と彼が提唱した3類型との違いは「過渡期的なもの」としてとした（Esping-Andersen 1996）。

これら諸国がEU加盟を達成した2000年代半ば以降には、これら諸国と先進資本主義諸国との「違い」がなくなったのかどうか、という点が一つの問題となった。ピアソンは、この点について、共産主義時代の遺産が強く、異なる発展の経路をたどっている可能性を指摘した（Pierson 2004）。フェンゲルは、各種の指標を用いた階層クラスター分析から、旧ソ連の国々をも対象として①「旧ソ連タイプ」、②旧ソ連タイプより社会福祉水準が高く、より平等主義的な「旧共産主義・欧州タイプ」（ハンガリーを含む）、③「発展途上の福祉国家」の3類型を抽出し、中東欧諸国と西側福祉国家のあいだには明らかな違いがあるとした（Fenger 2007）。アイドゥカイトは、中東欧諸国の社会政策は改革を経験したものの、急速な解体を経験しておらず、現在も残余的なものにはなっていないとしたうえで、多様性はあるものの、共産主義の経験、国家の財政余力の低さ、非公式経済の比率の高さから、中東欧諸国を「ポスト共産主

義」レジームに分類可能であると論じた (Aidukaite 2010)。

世界金融危機ならびにユーロ通貨危機などを経た、近年の議論も確認しておこう。仙石 (2015) は、いくつかの指標から旧社会主義国の脱商品化 (年金・疾病・失業の諸制度の給付水準、月額上限など) と脱家族化 (女性の就労率、施設ケア利用率など) の程度を分析している。脱商品化・脱家族化のいずれにおいても、旧社会主義国間に明確な相違が見られることから、「ポスト社会主義型」レジームは存在しないと主張したうえで、①社会民主主義レジームに近いレジーム (エストニアとスロヴェニア)、②脱商品化はある程度進むが脱家族化は進んでおらず、保守主義レジームに近いレジーム (チェコとスロヴァキア)、③脱家族化が②より進展しており、保守主義と社会民主主義の中間的な独自の位置にあるハンガリー、④脱商品化・脱家族化のいずれの面でもその水準が南欧型より低い家族主義型のポーランド、と分類している。仙石は、ポーランドについては労働組合およびそれと結びついた政党の影響力の低下や、カトリック教会という脱家族化に対する抵抗勢力の存在とその政治的影響力とを要因としている。

また小森 (2015) は、エストニアについて、社会主義体制への反発からそれを解体し自由主義的な政策を進めてきたものの、自由主義・保守主義の特徴を併せ持ち家族主義的でもあるなど、分類不能であるとしている。チェコについて中田 (2015) は、当初のビスマルク型の社会保障制度、社会主義期の普遍主義化、過去の遺産の否定と擁護の交差した1989年以後の現政治体制の改革により自由主義的な要素も加わった、ハイブリッド的な形態を示していると論じている。ハンガリーについて、シクラは、オルバーン政権下の社会政策について新自由主義、(社会主義時代ならびに戦前の) 国家主義、新保守主義の要素の混合であると論じている (Szikra 2014)。

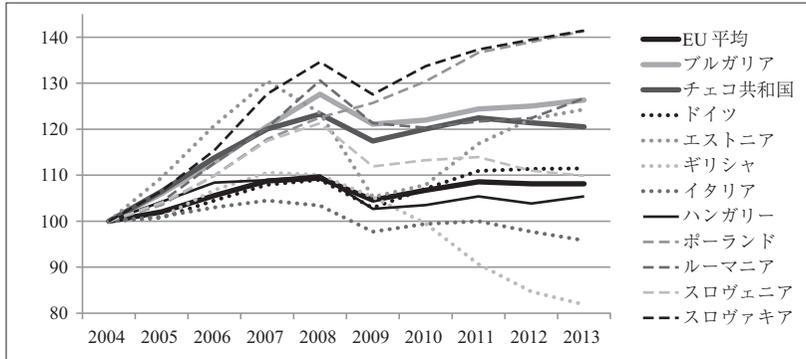
既存の類型と異なるレジーム類型の存在を示唆することが趣旨のアイドゥカイト (2010) を除けば、近年の先行研究の多くは、これら旧社会主義諸国の福祉レジームについて、基本の3類型やその他の要素の混交を指摘している。しかし、この地域の国々の間にも多様性が存在しており、その混交の傾向をひとくくりに論じることは難しい。

IV. 近年の政治・経済・社会の状況

政治体制の転換後、ハンガリーは市場経済化・EUへの接近において「改革の優等生」とも評されたが、近年の政治・経済・社会の状況は、かつての評価とは随分と変貌してきている。これらを簡単に確認しておこう。

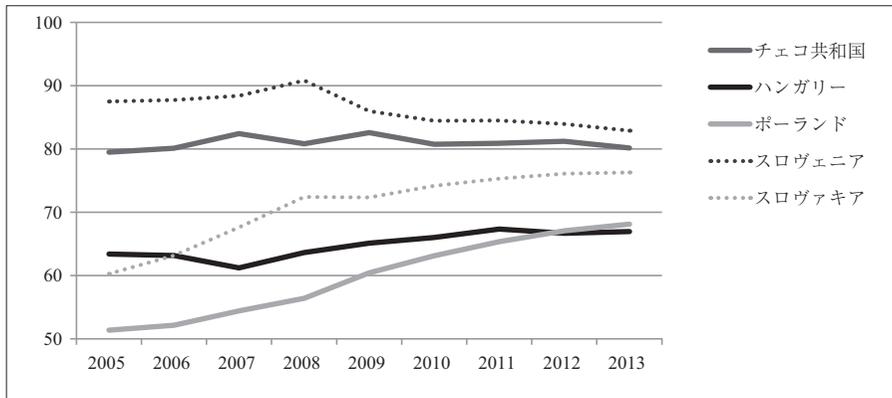
政治的には、オルバーン政権の成立以降、それまでの転換後の20年とは明確に異なるステージに入ったといえる。詳細は柳原 (2014) にて論じているが、「フィデス=ハンガリー市民連合 (以下、フィデス)」主導の中道右派の連立与党が国会議席の3分の2を超える議席を確保し、憲法や重要法案までも自勢力のみで改正できるようになった。体制転換以降の政治システムが根本的に書き換えられ、連立与党の支配は立法府のみならず司法やメディアにも及んでいる。2015年末現在、連立与党の議席数は3分の2を僅かに下回ってはいるが、分裂した左派勢力は凋落、極右のヨッピクが台頭するなど、状況は大きく変化している。

経済的には、エネルギー企業の再国有化などオルバーン政権の新たな政策や、ハンガリー企業の周辺諸国への対外投資の拡大などの動きも見られるが、盛田 (2010) が指摘した、資金調達・実物面の双方で対外依存が強い「他力本願経済」の様相を示し、その上、いつ居なくなるとも知れない多国籍企業によって移転・移入された産業で成り立っている「借り物経済」である、という構図が根本的に払拭された訳ではない。図2は、2004年



出所) 柳原 (2015a) 図表 8-1。
元出所) Eurostat.

図2 各国の GDP の推移 (2004 年=100 ; ユーロ換算)



出所) 柳原 (2015a) 図表 8-2 を Eurostat のデータ (2016 年 1 月 3 日確認) で更新。

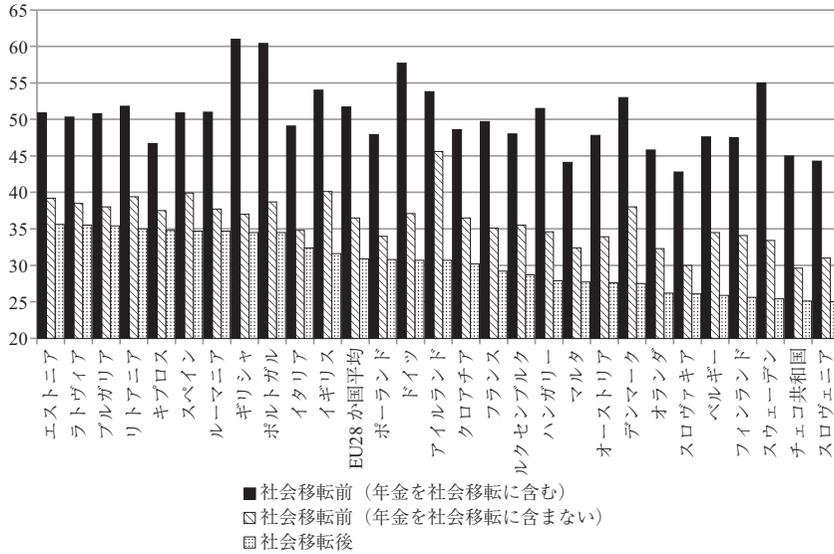
図3 中東欧 5 か国の GDP の推移 (EU28=100 ; PPP 換算済)

を100とした、この地域の一部の国々とドイツ、ギリシャ、イタリアにおけるGDPの推移である。同地域の他の国々とは異なり、世界金融危機の波及以前から、緊縮政策によって成長が鈍化していたハンガリーは、危機による打撃からの回復の歩みも鈍かった。ただ、通貨フォリントの減価や、年金の「再国有化」(後述)や種々の課税により確保した政策資金による景気刺激策、ならびにハンガリーを含む同地域の国々がその生産ネットワークを分担するドイツ経済とドイツ産業の回復に牽引されるかたちで、2013年秋ごろより回復の勢いを強め、2014年には前年比3.6%、2015年も第3四半

期までに2.8% (年率換算) の経済成長を記録し危機を脱している⁵⁾ (ハンガリー統計局; OECD 2015)。

だが、長期にわたる停滞の影響は小さくない。図3は1人あたりGDPの推移をEU平均を100として見たものである。EUにおけるハンガリー経済の相対的位置は、10年近くものあいだほぼ停滞しており、ポーランドにも追い抜かれ近隣の中東欧諸国で最も低くなってしまっている。

社会的な状況も指標からいくつか確認しておこう。図4は、社会移転の前後におけるジニ係数の変化である。EU平均よりも格差は小さくなって



注) ジニ係数は0から100で表示
出所) Eurostat より作成 (2016年1月3日確認)

図4 EU各国のジニ係数 (社会移転前/社会移転後、2014年)

表1 公的社会支出の内訳

	社会支出合計	現金給付		サービス給付	
		年金	現役世代への所得支援	ヘルスケア	ヘルスケア以外の社会サービス
フランス	31.0	13.8	4.7	8.6	3.0
デンマーク	30.1	6.2	7.9	6.7	7.0
フィンランド	28.3	10.3	6.5	5.7	4.8
オーストリア	27.7	13.2	5.1	6.7	1.9
スウェーデン	27.2	7.4	4.5	6.7	7.5
スペイン	26.8	10.5	6.5	6.8	2.2
ギリシャ	25.7	14.5	3.0	6.6	1.3
ドイツ	25.5	10.6	3.8	8.0	2.4
スロヴェニア	24.0	11.4	4.8	6.4	1.1
日本	23.1	10.2	2.3	7.7	2.7
イギリス	22.7	5.6	5.1	7.7	3.9
ハンガリー	22.6	10.0	4.9	4.9	2.4
チェコ共和国	20.1	8.9	3.7	6.2	1.1
ポーランド	20.1	10.8	3.3	4.5	1.0
アメリカ	18.7	6.7	2.4	8.0	1.4
オーストラリア	18.3	3.6	4.8	6.1	3.5
スロヴァキア	18.1	7.0	4.2	5.6	1.0
エストニア	16.8	6.9	4.3	4.5	0.9

注) 現金/サービス給付に細分不可のため、積極的労働市場政策への支出は除外されている (合計には含まれている)。オーストラリアおよびアメリカは2012年、その他は2011年のデータ

出所) OECD (2014), "Social Expenditure Update: Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels Insights from the OECD Social Expenditure database (SOCX), November 2014".

いるが、北欧諸国と並んで格差が最も小さいグループである中東欧諸国の中では格差は小さくない。また、年金、その他の社会移転が格差是正に役割を果たしていることも確認できよう。また紙幅から割愛するが、貧困率についても、所得格差と類似の傾向を示している。

次に、近年の社会支出の水準も国際比較からその位置を確認しよう。表1は、OECD各国の公的な社会支出を現金／サービス給付別に示したものである。第III節では、中東欧諸国・バルト三国に「ポスト社会主義型」レジームは存在しないとした仙石（2015）の指摘を紹介したが、各国の社会支出をきわめてマクロ的に概観すると、いくつかの類似点が見られることも事実である。すなわち、スロヴェニアを除いて、①自由主義レジームの国々（イギリス、アメリカ、オーストラリア）に近い支出水準となっていること、②全体に占める現金給付、とくに年金支出の比率が高いこと、③ヘルスケアを含むサービス給付の支出水準が低いこと、という特徴である。このような傾向には、EU加盟国として許容される財政赤字に上限がある一方で、外国資本の企業の誘致をめぐる諸税と社会保険料の水準の切り下げ競争を地域の国々の間で行わざるを得なかったことがその一因として挙げられるだろう（「底辺への競争」）。また、選挙での投票行動に直結しやすい年金やその他の現金給付がサービス給付に優先されていると思われる。ただし、世界金融危機の影響とそれへの対応が継続中であった2011年のデータであることには留意が必要であろう。

ハンガリーにおいては、財政危機の中でも年金を管轄する年金保険基金の支出はGDPの10%台の支出が続いた一方で（2007年から2013年まで、10.35%、10.57%、10.92%、10.79%、10.84%、9.91%、10.03%）、医療サービスや関連の現金給付を管轄する健康保険基金の支出は実質的に縮小が続いていた（同じ時期に、6.46%、5.34%、5.4%、

5.46%、5.28%、6.26%、6.15%）など、この傾向が顕著であった⁶⁾。ヘルスケア分野へのリソースの縮小は、医師やその他の医療職の国外流出や医療の質の低下など近年の問題の大きな要因となっている。

V. 近年の改革

前述のように、政治体制の転換後に雇用が大規模に失われた結果、社会主義体制から継承された「労働を起点とする国家生活保障システム」は機能不全に陥った。財政難が継続したこともあり、主たる所得保障の制度においては、普遍的に受給できる給付の水準は低いままであり、またしばしば受給要件の厳格化や給付水準の引き下げが行われた。

2004年のEU加盟を経てさらに10年を経ても、このような傾向は変わっておらず、むしろ一層厳しい財政状況と危機への対応とも相まって、近年、ますます就労強化の傾向が強くなってきている。

脱家族化に関しては、後退している部分も大きい。旧体制下では女性の就業率も高く（1980年、当時の現役世代にあたる15～54歳の就業率は72.8%であった。育児休業中8.8%を含まない）、また家族や育児関連の分野への国家の支出も大きかった（柳原2011）。完全雇用維持のため寛大な育児手当で労働市場への早期還流を軽減するという意図、あるいは三歳までの育児は母親がすべきものという意識と結びつき乳児を預けられる保育所が十分に存在しなかったという、脱家族化の観点からはネガティブに評価しうることも存在した。

政治体制の転換後、家族政策は基本的な制度の枠組みは維持されつつも、財政難やインフレの進行から給付の実質価値が下落、また雇用の絶対数が激減するなかで、家族福祉の担い手が国家から

家族へと大きくシフトする傾向が見られた（柳原2011; 柳原2015b）。同じ15～54歳の基準でみた女性の就業率は、1990年に70.3%、1995年に53.4%、2000年に56.9%、2005年に56.2%、2010年に54.9%、2014年に61.3%であり、男性の同時期の就業率（15～59歳）の推移、それぞれ81.0%、63.6%、65.5%、64.9%、61.8%、70.7%と比べると⁷⁾、格差は減少傾向ではあるものの女性が（再）就業しにくい状況であり、その分、家族主義的な性的役割分担が進んでいると考えられる。また3人以上の子供を育てる場合の特別な育児手当（GYET）など、それを強化する制度の存在もある。

ハンガリーの年金給付水準は平均すれば平均賃金比で高水準であり、高齢者の貧困率はEUでも最も低いグループである（柳原、2012）。しかし介護については独立した社会保険制度を持たず（健康保険制度と社会福祉による対応）、介護サービスへのアクセスが低水準に限られている点、またサービスの供給がニーズに追いついていない点が問題視されている（Czibere and Gál, 2010）。その分の介護負担が家族、とくに未就労の女性の手によって担われていることは想像に難くない。育児休業からの復帰者あるいは育児休業取得中の者（殆どが女性）も支援対象に含む、不利な条件に置かれた人びとの雇用の促進プログラムの実施など、脱家族化と方向性が合致する施策もあるが、家族化のトレンドを覆すほどの顕著な効果を上げているとは評価しにくい。

以下では、雇用と年金、家族の3つの分野、そして近年の重要な動きであるパブリック・ワークについて、簡単に見ていこう⁸⁾。

1. 年金

高水準の社会支出と寛大な条件による福祉給付とで国民の不満を宥め、自由主義的な改革を進めてきた「埋め込まれた新自由主義」のハンガリーにおいて、年金制度は、そうした寛大な給付にお

ける典型的なもののひとつであった。1990年代前半、早期退職や障害年金によって中高年層に年金受給権をあたえて労働市場から引退させるなど、年金制度は弾力的に運用された。くわえて賃金価値の下落のなか、年金給付は比較的価値を保たれ、年金受給者は相対的には貧困リスクの低い社会集団であった（柳原、2011）。また2000年代においても、年金給付の水準は賃金に比べて国際的に見ても高いものであった。

1998年から、制度の部分的民営化・積立方式の部分的導入を骨子とする公的年金改革が実施された⁹⁾。選択者と労働市場への新規参入者が参加する新しいシステムは、国家が運営する強制加入の賦課方式部分（第1の柱）、新しく設けられた民間の年金ファンドが年金資産を運用する、強制加入の積立方式部分（第2の柱）、同じく民間の年金ファンドが資産を運用するものの任意加入の追加的な積立方式による個人年金部分（第3の柱）という3つの柱から構成された（柳原、2015a, 図表8-3参照）。

この改革では、積立方式の部分的導入という大きな改革の裏で、保険原理に基づかない再分配の段階的な解消が組み込まれた。サービス加入期間に完全に比例的な給付の乗率の体系が導入されることになり（2013年から実施予定も2015年12月時点で未実施）、また換算所得も1988年以降の所得・拠出額にほぼ比例するようになった。年金のいわゆる再分配機能をほぼ放棄することを目指した仕組みであった。

しかし、この改革は当初の見取り図通りには実施されなかった。積立方式の部分的導入に関して意見の異なる社会党とフィデスの当時の二大政党間での1998年と2002年の政権交代により、積立方式部分の保険料率や新システム加入義務などが繰り返し変更された。また、外国資本の企業誘致や財政赤字への対応のため、保険料率が上下された。さらに二大政党の対立状況のなか、政治的歓

心を買うために2003年から段階的に導入された合計1月分の年金ボーナスである「13カ月目の年金」など(2009年廃止)、拠出水準と関係の薄い給付水準の引き上げも財政を狂わせた。

2010年、フィデスは国政選挙に勝利し政権を再び奪取すると、同年10月以降、徴収した年金保険料を第2の柱部分へ移転することを停止し、これを国の社会保障基金(新システムならびに旧システムの賦課方式部分)へと振り向け、その後、新システム加入者に対して旧システムへ戻るよう推奨した。新システムに残存する場合には不利益な扱いを受けることとなったため、2010年末には約311万人だった新システム加入者のうち約10万人(2011年末時点)しか残留せず、年金制度の事実上の再国有化となった。

この改革の目的は、国民の老後の生活保障を提供する主体の変更、という福祉レジーム上の観点ではなく、債務削減と政策経費の確保であった。政府はこの「再国有化」により、第2の柱の年金ファンドに蓄積された年金資産のうち、旧システムへの帰還者の資産(2011年5月末時点で同年のGDPの約10.7%に相当)を国の基金に移転し、債務の削減やIMFへの融資返済、そして危機対策の政策経費に流用した(詳細は柳原2014; 2015a参照)。この流用された資産に対応する将来の年金給付の義務は国が負っているため、この改革は単なる負担の先送り、資産の先食いである。

他方で、「再国有化」によって、いわゆる「二重の負担」の問題が解消されたことも重要である。部分的民営化等によって年金財政に発生した赤字は中央政府の予算から補填されていたが、この額は毎年対GDP比の2%前後にのぼっていた。「再国有化」により、新たな二重の負担の発生が解消され、2011年以降、補填はほぼなくなっている¹⁰⁾。年金など社会保障基金をふくむ財政赤字を対GDP比3%以内に抑えることをEUのルールで義務づけられているハンガリーにとって、これは非常に大

きな意味を有した。

この2011年の「再国有化」ののちも、中央銀行の報告書によれば、2015年第3四半期末時点で民間の年金ファンドは縮小しつつも存続している(4つのファンド、5万9580人の加入者が残留)。2015年1月以降、定期的な保険料拠出者の比率が基準を下回った場合、あるいは加入者の減少割合が基準を超えた場合、年金ファンドは閉鎖、その資産が国へ移転されることとなっており、ハンガリーにおける公的年金制度の部分的民営化の試みは、遠からず1度は完全に終了することになると思われる。

このような年金制度の近年の構造的な改革の動きは、大きな方針の転換であるには違いないが、これを福祉レジームの変容と関連させて論じることはあまり妥当ではない。財政赤字圧縮のためにさまざまな税金・賦課金を特定の業界や消費者に課している現状¹¹⁾、またこの「再国有化」の政治的経緯も考えれば、短期的な財政状況の改善を優先した改革であると考えることが妥当であろう。また、このような構造的な改革の一方で、退職年齢の引き上げや、完全物価スライドへの変更、早期退職をほぼ不可能にするルール変更、給付水準の調整など、細かな変数的な改革も実施されている。これらの改革は、支出の抑制という大原則、さらには雇用分野における問題と基本的に方向を一にしている。次に雇用政策の変化について見ていこう。

2. 雇用と最低生活保障

財政問題と並んで、ハンガリーの経済・社会における最大の問題点のひとつは、就業者数が著しく少ないということである。図1で示したように、体制転換後に失われた多くの雇用は、2000年代半ばまでの堅調な経済成長の時期においても僅かにしか回復せず、長く400万という数字が大きな壁であった。

2010年5月にオルバーン政権が発足した時点では、世界金融危機の影響もあり、就業者数は367.9万人（2010年第1四半期）と、体制転換後の不況以来の水準にまで低下していた。新政権が雇用創出を最重要の公約の一つとしたことも、驚くべきことではないだろう。オルバーン首相は、2020年までの10年間で100万人、うち政権任期の2014年までには30万人分の新規雇用の創出を約束した。

ハンガリーでは社会党政権下の2005年頃より、「寛大な給付の削減・廃止と、制裁をとまなう労働市場への復帰・包摂」を特徴とする、社会保障制度の改革が開始されていた（柳原，2012）。使用者の社会保険料の減免によって、若者、育児休業からの復帰者、50歳以上の長期失業者など、不利な条件に置かれた人びとの雇用を促進するSTARTプログラムや、より早期の再就職へと受給者を誘導する求職者給付と求職者扶助への刷新、そして受給者を労働市場に再統合することを前提とする、障害年金や障害給付、ならびに社会扶助制度の改革が実施された（詳細は柳原2012）。

オルバーン政権は、このような政策をさらに押し進め、受動的な諸給付のさらなる要件の厳格化と水準の切り下げ、就労促進の強化、雇用のフレキシブル化などの特徴をもつ改革を、雇用政策の領域を中心に次々と実施している¹²⁾。

求職者給付は2011年9月以降、受給可能日数が短縮（最大270日から最大90日へ）され、給付の上限額も最低賃金の120%から100%へと引き下げられた（2015年の最低賃金額は月額10万5000フォリント＝約4万4095円。2015年12月末レート換算）。また、求職者給付を使い果たし、年金受給まで5年未満という条件にも該当しない場合には雇用代替給付（Foglalkoztatást helyettesítő támogatás；最低老齢年金の80%＝月額2万2800フォリント＝約9575円）が支給されるが、受給にあたっては年間30日の雇用ないし労働市場プログラムへの参加が義務づけられ、またいかなる職業紹介をも受け入れる

必要があるとされた。

労働市場への包摂は、早期退職の領域でも進められている。2012年の年初以降、40年の加入期間（育児期間を含む）のある女性という例外を除き、法定退職年齢以前の早期退職によって国家からの年金を得ることは基本的に不可能となった。また、障害年金が廃止され、退職年齢未満については労働市場への再包摂を基準とするリハビリ給付に置き換えられている（リハビリの可能性がない場合は障害の程度に応じた障害手当 *rokkantsági ellátás* の対象となる）。

また最低生活保障の制度にも変化が見られる。現役世代をカバーする社会扶助制度（*rendszeres szociális segély*。生活保護に相当）は、オルバーン政権以前の2009年に障害や精神疾患・育児など長期的に働けない理由をもつ者のみに対象者を大幅に絞る改革が実施されていたが、2015年3月以降、主として健康障害・児童監護手当（*egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás*）へと刷新された。受給資格・給付水準は変わっていないが、審査が地方自治体から国の出先機関へと移管され、また国の全額拠出となった。この集権的な変更の詳細な影響はまだ不明だが、保護されるべき人々が扶助から漏れることが増えると懸念される。

2010年から2012年にかけて、いかなる社会給付も受け取っていない登録失業者の数が40%から52%に増え、未登録の失業者も増えているという深刻な指摘（Cseres-Gergely et al. 2013; Szikra 2014）は、労働市場への再統合を押し進めるこのような雇用政策の負の結果の氷山の一角を照らすものであろう。次に、労働市場への再統合を支える重要な受け皿の一つであるパブリック・ワークについて見ていこう。

3. パブリック・ワークによる雇用創出

2014年春の国会議員選挙を前に、ハンガリーの

就業者数はここ20年で初めて400万人を超え、同年までに30万人分の雇用を創出するというオルバーン首相の公約は達成された。

就業者数はその後も増加しており、2015年第3四半期の平均就業者数は424.6万人となっている。2013年秋ごろからの経済全体の回復による労働需要増の影響も勿論あるが、前項で述べた就労促進策の成果として単純に評価することは危険である。国内正規雇用はたしかに増加傾向にあるが、チェレシュ・ゲルゲイは2011年2月から3年間の雇用の増分の約6割がパブリック・ワーク（ハンガリー語ではközfoglalkoztatás；以下、PW）と、ハンガリー国内に居住しながら国外で就労する就業者の増加によるものであることを指摘している（Cseres-Gergely 2014; 柳原2015a）。前者について詳しく見ておこう。

PWは、基本的には国家による直接的な雇用創出であり、市町村等の基礎自治体レベルで実施されるものである。清掃、道路維持など単純労働に従事させることにより、所得保障と労働市場への（再）統合を目的としている。PWは、長期失業者救済策として1991年から導入されたが、2000年に地方自治体に移管され、中央政府の補助金により賃金の90%が賄われるまでは、限定的な役割しかもたなかった（Koltai 2012）。しかし2008年、障害・精神疾患など長期的に働けない理由をもつ者を除く、社会扶助受給者の労働市場への統合が図られ、彼らの多くにPWへの参加が義務づけられたことを契機にPWは大きく拡充された¹³⁾。

フィデスへの政権交代を経て、2011年9月以降、教会や協同組合、水道・林業・国鉄など特定の企業もPWの雇用主になりうることとなった。PWの雇用契約は通常の労働法制の保護の外とされたため、雇用主は通常を下回るPW独自の最低賃金で参加者を活用できることになった。2013年には公的部門の就業者数に占めるPW参加者の割合が15%を超え（Scharle 2014）、月平均で13万人、同年

12月には20万3000人が参加した（ハンガリー統計局『社会保障年鑑2013』）。PWの約8割以上はフルタイム労働となっている。2015年の通常の最低賃金額税込み10万5000フォリントに対し、PWスキームの賃金は月額7万9155フォリント、中等教育卒業程度のスキルを必要とする仕事で10万1480フォリントと低い水準である。

政府はPWプログラムの意義を非常に高く自己評価している。たとえばオルバーン首相は2014年3月、「失業状態から就労の世界へ入ることができる門であり、PWは大いに評価されるべき」として「28万人から30万人規模まで拡大の計画」があると述べている¹⁴⁾。PWへの政府支出は2011年以降4年間で対GDP比0.8%になっており、2018年までにさらに倍になることが予測されている（European Commission, 2015）。

現行のPWは、雇用の望めない地域に雇用を創出し、教育水準が低い、相対的に高齢である、ロマ（ジプシー）など、就職が困難な求職者に雇用をもたらしている点では、意義があると評価されるべき点もあるが、以下のような強い批判も寄せられている。

第1に、細切れの雇用期間や平易な仕事内容が、その後の正規雇用やスキル形成につながりにくいことである。OECD（2014）は、PW参加者の5%から10%しかその後正規雇用就任していない点を挙げながら、職業安定所による支援のほうに一般に効率的であると指摘している。欧州委員会も、2014年前半に13.8%の参加者しかPWからの脱出に成功していないこと、また2013年のPW参加者のうち47%が中等・高等教育修了者であることなどを挙げて、PWの積極的労働市場政策への転換を進める勧告案を出している（European Commission, 2015）。

第2に、資金効率の悪さである。民間シンクタンクPolicy Agendaは、雇用主に賃金補助を行なうスキームであれば、月8万フォリントで継続的雇

用を創出できる一方で、PWは持続しない雇用であるうえに経費をふくめて月14万5000フォリントかかっているとして、その非効率性と不透明性を批判している（Policy Agenda 2013）。

また第3に、PWの仕事内容に制限が課されているという問題がある。通常の雇用が低条件のPWへ置換されることを防ぐため、訪問介護やソーシャルワーカーなど地方自治体のコアな職務には活用できず、結果的に労働集約的で必ずしも効率的ではない事業や、効率的ではあるが公共の利益に資するかどうか定かではない事業が進められることになると指摘されている（Scharle 2014）。

最後に、労働条件の全体的な悪化の恐れが指摘されている。公益事業をふくむ雇用主がPW参加者を最低賃金以下で雇用できる状態にあるため、PWスキームの拡大は、民間・公的部門の周辺的な雇用の減少あるいは拡大の抑制につながっている可能性を否定できない。2015年8月には「2014年初から2015年6月にかけて2303人の労働者が解雇され（そのポストが）PWによって埋められた」とする野党幹部の声明が報じられている¹⁵⁾。

このような批判に対してか、2016年1月にはPW参加者が通常の民間部門に就職することを支援する30億フォリント規模の支援プログラムが準備中である旨、経済省から発表された¹⁶⁾。しかし、PWあるいは所得保障上の問題を解決する契機となるかは、現時点では不明である。次に、脱家族化の観点から家族政策をみていこう。

4. 家族政策

育児・出産にかかわる諸施策の集合体である家族政策は、年金・雇用政策と同様、ハンガリーの社会政策において歴史的に大きな意義を有してきた。体制転換後、不況による財源不足により、家族政策はその支出総額においても各制度の給付の相対的価値においても著しく縮小した。主要制度への支出総額は、1991年には対GDP比5.04%から

1996年の2.09%まで減少し、また各給付の相対的価値もほぼ半減した。同様に受給資格も厳格化された（柳原2011; 2015a）

1990年代末以降、家族政策は政権交代の影響を受けた。中道右派政権時（1998-2002年）には育児休業給付の期間や児童扶養による税控除が拡充され、逆に中道左派政権時（2002-2010年）のうち危機が波及する2008年秋頃までは、諸手当の引き上げや上述の税控除の縮小、育児休業の諸給付の受給中の就労制限の緩和などが実施された。

2010年の政権交代後の政策は、基本的には1998年から2002年までの施策のほぼ焼き直しである。すなわち、2年に縮減されていた育児手当の期間を3年に戻したこと、育児休業期間中の就労可能な労働時間の短縮など、育児に携わる親等（主に母親）が家庭にとどまるよう奨励すること、さらには子どもの数に応じた税控除の大幅な拡充¹⁷⁾など、伝統的な家族の役割の尊重、そして自らの支持層である中所得者層を利する方向性が目立つ。他方で、子どもを学校に出席させない主としてロマ（ジプシー）世帯への家族手当の給付停止条件の厳格化なども合わせれば、ロマをふくむ低所得者層の統合への関心の低さも見受けられる（Szikra 2014）。

VI. 小括

本稿では、ハンガリーにおける福祉レジームの変遷と近年の変容の検討を目的に、年金制度、雇用政策、家族政策における変化をごく簡単に紹介してきた。堀林（2003）は、当時のハンガリーの福祉レジームは欧州型（保守主義型）と自由主義型の間を揺れ動いているとし、その背景には福祉への国家の積極的関与を求める国民の意識と、世界銀行などが勧める「残余主義」との間に生じる緊張関係がある、と論じた。それから10年以上を経て、現在のハンガリーの福祉レジームはどのよ

うに小括できるだろうか。

オルバーン政権が成立する以前から、主として財政事情から「寛大な給付の削減・廃止と、制裁をとまなう労働市場への復帰・包摂」という方向性の改革は始まっていた（柳原2012）。オルバーン政権は、本稿で見たように、財政赤字の抑制という難題を抱えつつも、自らが作り変えた政治システムを活用し、とくに年金・雇用分野で劇的にも見える変革を実施している。

シクラは、この2010年から2014年までのオルバーン政権の社会政策を包括的に論じ、ほぼすべての政策領域において、パラダイム・シフトをとまなう根本的な改革を正当化する根拠として経済危機が利用されたと述べた。そのうえで、同政権の社会政策改革は新自由主義、国家主義、新保守主義の要素の混合であると論じた。くわえて、同政権の非民主主義的な手法を批判しつつ、所得分布とエスニシティの点で社会の分極化がもたらされていると主張している（Szikra 2014）。

柳原（2015a）で示した評価と同一となるが、著者も、シクラのこの指摘は、おおむね妥当なものと考えている。2015年12月現在でも、同政権の政策方針は大きくは転換されていないと言えるだろう。しかし、社会政策の分野で多くの制度が刷新されたことは事実であるが、不可逆に近い転換が行われたとも言える政治システムとくらべれば可逆的であり、その方向性も強度の違いはあれ前政権と共通している。また政府支出の水準、相対的に大きな非公式部門、条件・給付先に変化はあるものの寛大な水準の給付・社会サービス、そして労働力の商品化を前提とした生活保障システムなど、旧社会主義体制から引き継いだ福祉国家の性格と役割が失われたとはいえない。

堀林が指摘した緊張関係は、主体の片方が世界銀行ではなく「EUによる財政健全性の強制」に変わったかもしれないが、今なお失われていない。近年の改革に通底する就労促進、労働市場への再

包摂という方向性は、新自由主義への意図的な接近と見るよりは、財政状況が苦しい中で緊張関係が新自由主義側へ揺れ動いていると見るほうが適切かもしれない。また、単なる保守主義レジームと見なすことはできない、旧社会主義体制からの経路依存性も根強く残っており西欧の種類の単純な混合物とすることは適切ではないだろう。

ハンガリーは重い足取りながらも、経済危機後の苦境から回復しつつある。財政の軛が緩む時、この緊張関係がまた別の方向へ揺れ動くのか、引き続き注視が必要であろう。

*本稿は、平成26年度に交付を受けた松山大学特別研究助成による研究成果の一部である。

注

- 1) 本稿は、類似のテーマの拙稿（柳原2012; 2015a; 2015b）の記述を基に再構成・修正・加筆をしたものである。
- 2) チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニアの中東欧諸国5か国と、エストニア、ラトヴィア、リトアニアのバルト三国。
- 3) たとえば1980年の就業率について、第V節を参照のこと。それでも労働力が過剰となった時期もあり、1960年代の育児給付関連の諸制度の整備には、労働力供給の抑制という側面もあった（堀林 2001）
- 4) 詳細は柳原（2009）参照。
- 5) ハンガリー統計局ウェブサイト（www.ksh.hu。2016年1月3日確認）。
- 6) ハンガリー統計局ウェブサイト（www.ksh.hu。2016年1月3日確認）ならびに、ハンガリー統計局『社会統計年鑑』および『健康統計年鑑』2007-2013年版より筆者算出。健康保険基金の支出は2012年以降増加しているが、これは障害給付とリハビリ給付の年金保険基金からのに移管によるものであり、その増分を除けば5.01%、4.98%となる。
- 7) 以上の就業率は、Fazekas et. al. (eds.) 2015掲載の統計から引用した。
- 8) 本節の以下の箇所の記述は柳原（2015a）の第3節から第5節を縮約、新たな議論・動きを加え改稿したものである。
- 9) 制度改革の詳細は柳原（2011）を参照。
- 10) 柳原（2015a）を参照。補填額は、2006年から2010年

まで順に2.44%、1.90%、1.94%、2.29%、1.98%であり、2011年以降は、補填なし、0.36%、0.08%だった。ただし、この赤字額の補填は必ずしも「二重の負担」のみを原因とするものではない。「13か月目の年金」や年金水準の引き上げなど給付面からも発生している。

- 11) 柳原 (2014) を参照。
- 12) 以下、MISSOCデータベースに依拠しつつ紹介する。
- 13) これにより経済危機の最中にもかかわらず、2009年1月時点で約21万人いた社会扶助受給者が同年5月以降には4万人を切る水準となった (柳原, 2012)。
- 14) Portfolio.hu電子版2014年3月4日付。
- 15) HVG紙電子版2015年8月22日付。
http://hvg.hu/gazdasag/20150822_Nagy_szamban_rugnak_ki_dolgozokat_hogy_ko/
(2016年1月4日確認)
- 16) Port folio. hu電子版2016年1月6日付 (2016年1月7日確認)
- 17) シクラによれば、子どもが4人いて十分な収入を得ていれば、平均賃金程度の税額控除が可能であった (Szikra 2014)。

参考文献

- Aidukaite, J. 2010. “Welfare Remorms in Central and Eastern Europe: A New Type of Welfare Regime”, in *Ekonomika*, Vol.89, No.4.
(<http://www.zurnalai.vu.lt/ekonomika/article/viewFile/969/490> 2016/01/04アクセス)
- Bohle, D. and Greskovits, B. 2012. *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press.
- Cseres-Gergely, Zs. 2014. “Ezért jó a kormánynak a sok külföldön dolgozó”.
http://index.hu/gazdasag/defacto/2014/07/08/ezert_jo_a_kormanyrak_a_sok_kulfoldon_dolgozo (2016/01/04アクセス)
- Cseres-Gergely, Zs., Kátay, G. and Szörfi, B. 2013: The Hungarian Labour Market in 2011-2012, in K. Fazekas, P. Benczúr and Á. Telegdy eds., pp.15-38.
- Czibere, K. and Gál, R.I. 2010. “The Long-Term Care System for the Elderly in Hungary”, in *ENEPRI Research Report*, No.79.
- Deacon, B. 1993. “Developments in East European social policy”, in C. Jones ed. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1996. “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, in G. Esping-Andersen ed., *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publication.
- European Commission. 2015. “Recommendation for a Council Recommendation on the 2015 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2015 Convergence Programme of Hungary”, COM(2015)266 final.
(http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_hungary_en.pdf 2016/01/04アクセス)
- Fazekas, K. and Varga, J. eds. 2015. *The Hungarian Labour Market 2015*, Institute of Economics, Center for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Science.
- Fenger, H.J.M. 2007. “Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology.”
(<http://journal.ciiss.net/index.php/ciiss/article/viewFile/45/37> 2016/01/04アクセス)
- Koltai, L. 2012. “Work instead of Social Benefit? Public Work in Hungary.”
(<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10515&langId=en> 2016/01/04アクセス)
- OECD 2014. *OECD Economic Surveys: Hungary 2014*, OECD.
- OECD 2015. *OECD Economic Outlook*, Volume 2015 Issue 2, OECD.
- Pierson, P. 2004. *Politics in time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press.
- Policy Agenda 2013. “Managing public works projects is more expensive for the state than creating new jobs.”
<http://www.policyagenda.hu/en/nyitolap/managing-public-works-projects-is-more-expensive-for-the-state-than-creating-new-jobs> (2016/01/04アクセス)
- Scharle, Á. 2014. “The size and cost of public works employment”, in: K. Fazekas and L. Neumann (eds.), *The Hungarian Labour Market 2014*, Centre for Economic and Regional Studies, Budapest: Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd.
- Swiss Life Network. 2015. “Employees Benefits Reference Manual 2015-2016”
https://www.swisslife.com/content/dam/id_corporateclients/downloads/ebm/Hungary.pdf
(2016/01/04アクセス)
- Szikra, D. 2014. “Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014”, *Journal of European Social Policy*, Vol.24(5).
- 小森宏美 2015 「体制転換後のエストニアの福祉レジーム」新川敏光編著『福祉レジーム』ミネルヴァ書房 pp.193-202。
- 小森田秋夫 1998 「ポーランドの社会福祉」『世界の社会福祉②ロシア・ポーランド』旬報社。

仙石学2015「ポスト社会主義国ポーランドの福祉レジーム」新川敏光編著, 前掲著 pp.181-191。
田中浩編1997『現代世界と福祉国家: 国際比較研究』御茶の水書房。
中田瑞穂 (2015) 「チェコにおけるポスト社会主義のハイブリッド福祉レジーム」新川敏光編著, 前掲著 pp.215-228。
堀林巧2001「ハンガリーの労働領域と家庭政策におけるジェンダー: 継続性と変化」『金沢大学経済論集』22巻1号 pp.63-95。
堀林巧2003「ハンガリーの社会動向と福祉レジーム」『海外社会保障研究』第144号pp.4-13。
盛田常夫2010『ポスト社会主義の政治経済学 体制転換20年のハンガリー: 旧体制の変化と継続』日本評論社。
柳原剛司2009「年金分野におけるEU内協力とハンガリーの年金改革」『比較経済体制研究』第15号、比較経済体制研究会pp.44-62。
柳原剛司2011『体制転換と社会保障制度の再編』京都大学学術出版会。
柳原剛司2012「EU新規加盟国の雇用政策の変容: ハンガリー」福原宏幸・中村健吾編『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム』糺の森書房pp.218-248。

柳原剛司2014「危機後のハンガリー政治経済の変容とその評価」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』2014年2月号pp.2-17。
柳原剛司2015a「危機下における国家の再構築と社会政策の変化」福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編著『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容』明石書店 pp.227-249。
柳原剛司2015b「変容する旧社会主義国ハンガリーの福祉レジーム」新川敏光編著, 前掲著 pp.203-214。

統計

MISSOC データベース <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>
(2016/01/04アクセス)
ハンガリー中央統計局 (KSH) <https://www.ksh.hu/engstadat?lang=en> (2016/01/04アクセス)
ハンガリー中央銀行 (MNB)
<https://www.mnb.hu/letoltes/pensionfunds-quarteryear-timeseries.xls>
(2016/01/4アクセス)

(やなぎはら・つよし 松山大学准教授)