

ハンガリーの EU 加盟と年金制度改革

R. I. ガール
佐藤 嘉寿子

■ 要約

ハンガリーの年金改革は、世界銀行の政策関与と強力な支援の下に進められ、移行初期における EU の影響は決して大きくなかったが、新規加盟後、EU の年金政策分野における影響力は明らかに強まっている。本稿では、EU 加盟実現後にハンガリーが歩んだ年金制度改革の経緯と現行制度の内容を踏まえつつ、同国の年金制度に及ぼす EU の直接的かつ間接的影響を、経済政策面と社会政策面から検証している。ハンガリーは、1998 年に公的年金制度の一部として積立型年金を導入したという点で、EU 加盟国の中でも先進的な国であり、EU の年金戦略が基本原則に掲げる年金の「十分性」と「維持可能性」の両立を実現するために、今後も引き続き、容易ならざる政策的課題への対応を迫られている。

■ キーワード

ハンガリー年金制度、EU 年金戦略、積立型年金、経済通貨同盟、公開調整手法

I. はじめに

2004 年 5 月、ハンガリーは、欧州連合(EU)への正式加盟によって念願の欧州回帰を果たしたが、同国は、それに先駆けて自国年金制度の抜本的な改革に着手し、1998 年にはいわゆる「三本柱の年金制度」(Three Pillar Pension System)を導入している。新年金制度の第一の柱は、賦課型年金(Pay-As-You-Go Pension Scheme)、第二の柱は、強制加入型個人積立年金(Mandatory Private Pension Scheme)であり、公的年金制度は、この二つの混合型システムとして成り立っている。そして、公的年金を制度的に補完する存在が、第三の柱である任意加入型個人積立年金(Voluntary Private Pension Scheme)となっている。この 1998 年新年金制度導入前のハンガリーの公的年金制度は、社会主義時代の制度を継承した賦課型年金であったため、新年金制度において積立型という新しい財政方式の

導入が実現したことは、当時大いに注目された。

ハンガリー政府は、世界銀行の多大なる影響下で、上述した新年金制度の導入準備を進める一方、1991 年にマーストリヒト欧州理事会で欧州協定が締結され、1993 年に加盟申請国が果たすべき基本条件を定めた「コペンハーゲン基準」¹⁾が欧州理事会によって採択されたことを受け、その翌 1994 年に加盟申請を行い、周知の通り、様々な紆余曲折はあったものの、その約 10 年後の 2004 年 5 月に EU への新規加盟を実現させている²⁾。そして、加盟後は、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経済・通貨同盟への参加要件を満たすために、財政赤字の大幅な縮小を試みている。こうした動きと同時に、ハンガリーの年金制度は、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 EU の強い政策的影響を

受けており、それは、1998年に導入した年金制度の更なる改革の必要性を迫っていると論じられている。そこで本稿では、EU加盟がハンガリーの年金制度に及ぼす政治的・経済政策的影響に関して、次の手順で考察を進める。すなわち、第Ⅱ節では、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する。第Ⅲ節では、ハンガリー年金制度改革プロセスと現行制度の内容を概観し、続く第Ⅳ節でEU加盟後の政策的影響を考察する。第Ⅴ節では、現行年金制度の問題点と今後果たすべき政策課題を論じる。そして第Ⅵ節で、本稿の考察結果の要約と筆者らの結論を述べる。

Ⅱ. EUの年金戦略

本来、EU内に単一の年金制度が存在しているわけではない。したがって、我が国と共に少子高齢化時代を迎えた欧州にとって、年金改革は非常に重要な政策課題の一つではあるものの、その論議は各加盟国レベルの事項であって、欧州理事会や欧州委員会を含むEUレベルではほとんど俎上に上がらなかった。その年金改革が政策テーマとしてEUの政策メニューに現れるようになったのは、1990年代もようやく後半に入ってからであった。

それは、社会政策面というよりも、むしろ経済政策面での必要から生じた。EUでは、加盟各国に対して「補完性原則」(principle of subsidiarity)が適用されている。これは、EUと加盟国が共同で政策を立案するに際して、可能な限りEUよりもより下位の行政レベル(すなわち、国家、州(県)、市町村)に政策権限の委譲を図り、国家レベルを超えた規模の経済や著しい外部性が存在する場合に限りEUが一定の関与を行うという原則である(田中(2006)、62頁)。したがって、EU各加盟国において、その歴史も内容も異なる年金制度の設計は、

各国政府がその政策権限を掌握していたため、EUレベルでは永らく政策論議の中心にはならなかったのである。しかし、加盟国間の通貨統合が進行し、いまや単一通貨ユーロが導入されるに至って、EUレベルでの政策協調を図る必要とその範囲は著しく拡大したのである。

1997年6月、アムステルダム欧州理事会は、経済・通貨同盟(Economic and Monetary Union: EMU)参加国の財政赤字対GDP比3%以内及び債務残高GDP比60%以内の維持を打ち出した財政政策の基本規定を含む「安定成長協定」を採択した。そして、加盟国間の経済及び財政政策協調の制度的枠組みとして、いわゆる公開調整手法(Open Method of Coordination)を導入した。この手法により、EMU参加国は目標実現に向けて「安定プログラム」を、非参加国は「収斂プログラム」を毎年欧州委員会に提出し、経済・財務省理事会の検査を受ける。仮にある加盟国が規定を逸脱した場合は、マーストリヒト条約規定第104c条に基づいて、当該加盟国に対して過剰赤字財政は正手続きが適用され、制裁措置が科される。年金制度は、その各国財政における存在感の大きさを鑑みれば、おのずとEMUを健全に機能させるために政策協調の対象とならざるを得ない。こうした観点から、多くのEU加盟国において、その財政当局は、上述した「安定成長協定」からの逸脱を回避するためにも、年金制度の財政負担を軽減せざるを得なくなっているのである。

他方、社会政策面から年金制度の「維持可能性」が明確な議題として取り上げられ、EU年金戦略の本格論議がスタートしたのは、2000年3月のリスボン欧州理事会においてであった。欧州では、若年層を中心に高い失業率が続いていたことから³⁾、高齢者層の早期引退によって失業問題を解決するという政策措置が取られた。しかし、将来の急速な少子高齢化が見込まれることもあり、1997年11月のルクセンブルク欧州理事会で採択された「欧州

雇用戦略」⁴⁾においては、こうした措置による失業率の引下げよりも、むしろ労働者全体の就業率の引上げが目標になった。その後、2000年3月のリスボン欧州理事会では「リスボン戦略」の一部として雇用政策が重要課題に取り上げられ、就業率の数値目標が設定された⁵⁾。こうした文脈の中で、持続可能な年金制度の構築も重要な政策課題に取り上げられ、同分野においても先述した公開調整手法が導入されたのである⁶⁾。この公開調整手法とは、① EU レベルのガイドラインの作成、② この共通ガイドラインに沿った加盟国による国内政策の立案・実施・報告、及び③ EU による政策実施状況の定期的な評価、という段階を経て、EU の戦略目標に向けた政策実行プロセスの収斂を図る方法である⁷⁾。

2001年12月、ラーケン欧州理事会は、社会保護委員会・経済政策委員会合同報告書に盛り込まれた政策勧告に基づいて、「年金分野の包括的な共通目標及び作業手段」と名付けられた基本3原則と11項目の共通目標を承認した(Council of the European Union(2001), pp.6-7)⁸⁾。基本3原則は、以下の通りである。

- (1)加盟各国は、社会的諸目的に対応可能な年金制度を保障すべきである(年金の十分性)。
- (2)加盟各国は、適切な政策の組合せを含め、年金制度を健全な財政基盤の上に構築する多面的な戦略を追求すべきである(年金財政の維持可能性)。
- (3)加盟各国は、経済、社会及び個人の変化するニーズに対応した年金制度の近代化を図るべきである(年金制度の近代化)。

なお、社会保護委員会と経済政策委員会の合同報告書は、先に触れた「補完性原則」を所与の前提としながらも、加盟国に対して一定の改革措置の実施を強く求めている。この事実は、年金制度改革が、いまや加盟国レベルの政策課題に止まらず、EU レベルの戦略的政策目標に「格上げ」されたこと

を強く示唆している。

EU では、通貨同盟を健全に機能させる一方で、知識社会への移行を強力に推進しつつ社会的疎外や貧困の解消のため能動的な社会福祉政策をも追求するという連帯性重視の「欧州社会モデル」を形成させることが大きなテーマになっている。以上の議論を踏まえて、EU の年金戦略をやや大胆に総括すれば、経済政策面では各国年金制度の「維持可能性」に力点が置かれている半面、一方の社会政策面では、就業率向上を目標にする雇用政策がとられながらも、年金制度を通じた社会的連帯がより重視されていると考えられる。しかしながら、財政赤字対 GDP 比 3%以内の堅持に象徴される加盟国財政の持続可能性に関する経済政策面の基本原則と、加盟各国における年金制度の相違や「補完性原則」を前提とする社会政策面の政策原理の間に生じる矛盾が EU の年金戦略に内在している限り、ハンガリーを含む各加盟国の政策的意思決定プロセスの現実においては、EU 年金戦略基本原則の一つである「年金の十分性」(すなわち、高齢者の生活維持に十分な所得保障)と「年金制度の維持可能性」(すなわち、年金の財政的負担の軽減)のバランスをいかに取るかが、実際的な問題になる(田中(2007), 201頁)。EU 加盟後のハンガリー年金制度に及ぼす影響が、この観点から考察されなければならない所以である。

Ⅲ. ハンガリー年金制度改革の経緯と 現行制度の内容

さて、本稿冒頭でも述べた通り、1998年に導入された年金制度は、社会主義時代の制度を継承した賦課型年金に、強制加入型及び任意加入型の個人積立年金を加えた三本柱の年金制度である。ここでは、強制加入型個人積立年金が公的年金の第二の柱として導入され、賦課型年金と強制加入型個人積立年金の混合型として公的年金制度が再編

成された点に注目が集まった。

1998年年金制度改革が必要とされた主因として、以下の3点が挙げられる(佐藤(2003)、Simonovits(2008)及びIwasaki and Sato(2008))。第1は、ハンガリー年金制度の高い制度依存率(被保険者に対する年金受給者の比率)である。これは、体制転換直後の1990年代前半、労働市場における労働力調整手段として早期引退と障害年金が利用されたことに起因する。このことが、第2の要因である年金基金収支の著しい不均衡をもたらした。第3の要因は、大規模な対外累積債務の存在である。これらの問題を一挙に解決するため、ハンガリー政府は、世界銀行の政策勧告や技術的・資金的援助を受けつつ、財務省、厚生省、年金保険基金(Pension Insurance Fund)及び労働組合全国連合との政治的論争を経て達成された改革案に基づいて制度改革の準備作業を進めた。この結果、三本柱年金制度が1997年に法制化され、1998年1月に施行されたのである⁹⁾。

1998年公的年金制度の概要は、次の通りである。第一の柱である賦課型年金は、1998年以前から制度変更が行われていた。その主な内容は以下4点である。第1に、法定引退年齢(男性60歳、女性55歳)が男女共に段階的に62歳にまで引き上げられることが¹⁰⁾、1996年に法制化され、実行された。第2に、2001年までに年金受給開始後年金が純賃金スライド制からスイス型スライド制(物価指数50%及び賃金指数50%の組合せによるスライド制)へと移行した¹¹⁾。第3に、粗賃金に基づく年金受給開始時年金額の新算定方式が導入され、年金給付確定率(accrual rate)の一律化が2013年に予定された。そして第4に、最低及び部分年金の受給決定に対して、ミーンズテスト(資産調査)が導入された。注目された第二の柱は強制加入型個人積立年金であり、年金制度の民営化として国民の議論を呼んだ。この制度では、個人の年金保険料の一部が非営利団体である私的年金基金(Private

Pension Funds)に拠出され、基金の運用収益を加算した年金資産が個人口座に形成される。私的年金基金と基金の年金資産の運営及び管理を行うのは金融機関監督庁(Financial Supervisory Authority)の監督下にある民間金融機関である。保険加入者の積立額が規定の最低限度額を下回った場合に備えて年金基金保証基金(Guarantee Fund)が設定されているが、この基金の資産に不足が生じた場合、政府がその不足分を補う。

公的年金制度は賦課型と積立型の混合型であるが、年金保険の新規加入に際して第二の柱である強制加入型個人積立年金のみを選択することはできない。新制度導入時、既加入者に対して賦課型及び賦課型と積立型の混合型の選択が任意であったが、労働市場新規参入者に対しては混合型の選択が義務付けられた。その後の政権交代により、混合型の選択は任意となったが、翌年再度義務付けられている¹²⁾。年金保険料率は、表1に見られる通り、頻繁に変更が行われ、2008年にはその合計が新制度導入以来最も高い率になっている。保険料率にも示されているように、現在のハンガリーの公的年金制度では、賦課型年金が大部分を占めている。しかし、新制度に積立型年金を導入したことによって混合型加入者の保険料の一部が私的年金基金に積立てられ、従来の年金支払いを持続させるためには公的年金保険料収入の減少分を国家財政が補填しなければならなくなった。すなわち、現在の財政赤字の誘因ともいえる移行のコストが生じたのである。

公的年金制度の民営化を推進していた世界銀行は、その政策活動の一環としてハンガリーの年金制度改革に深く関与し、改革案の提示、制度運営の技術協力及び資金援助を行った。ハンガリー政府は、資本主義市場経済への抜本的な体制転換を進めるに際して、IMFや世界銀行から多額の金融支援を受けており、世界銀行の政策勧告は無視し難いものであった¹³⁾。また、新興成長国としての

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	24.0	7.0	31.0	1.0	6.0
1999年	22.0	8.0	30.0	2.0	6.0
2000年	22.0	8.0	30.0	2.0	6.0
2001年	20.0	8.0	28.0	2.0	6.0
2002年	18.0	8.0	26.0	2.0	6.0
2003年	18.0	8.5	26.5	1.5	7.0
2004年	18.0	8.5	26.5	0.5	8.0
2005年	18.0	8.5	26.5	0.5	8.0
2006年	18.0	8.5	26.5	0.5	8.0
2007年	21.0	8.5	29.5	0.5	8.0
2008年	24.0	9.5	33.5	1.5	8.0

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

国際的評価を得るためにも、経済安定化につながる財政赤字の削減は急務の問題であり、積立型年金制度導入による自国資本市場の活性化という政策的思惑とも相まって、年金制度改革は回避できない課題であった。こうしてハンガリー政府は、国内の政治情勢をも踏まえた上で、世界銀行が提唱した「三本柱の年金制度」の理念¹⁴⁾を部分的に反映した、混合型公的年金として積立型年金を導入したのである。

IV. ハンガリーの EU 加盟と 年金制度への影響

ハンガリーは、EU への加盟準備をする傍ら、独自に三本柱年金制度を導入したわけであるが、年金制度改革に対する世界銀行の強い政策関与とは対照的に、EU の直接的な支援はほとんどなかったといえよう。ハンガリーへの IMF 及び世界銀行を中心とする国際金融機関の融資に対応する EU 支援策としては、体制転換後の民主化・経済再建支援であるファーレ・プログラム (PHARE - Program : Poland and Hungary Action for the Restructuring

of the Economy) があった。ただし、この支援プログラムは、機構整備、法整備等の制度設計と地域社会開発、産業再編・中小企業育成等に係るものであり(岩城(2007)、85頁)、世界銀行のように年金制度の設計を直接支援するものではなかった。

しかし、EU 加盟後、ハンガリーの年金制度は、第Ⅱ節で論じた経緯もあって、世界銀行よりもむしろ EU からの政策的影響をより強く受けるようになった。事実、EMU 加盟の早期実現に向けて、ハンガリー政府から EU に「収斂プログラム」が提出され、これに対して欧州理事会や欧州委員会から政策提言がなされるようになったが、このことは、財政赤字の軽減問題を通じて、EU 側が、経済政策面からハンガリーの年金制度のあり方に意見する公的なチャンネルを開いたに等しい。他方、社会政策面においても、ハンガリー政府から 2005 年に「十分かつ持続可能な年金に関する国家戦略報告書」が、そして 2007 年には「社会保護及び社会的包摂 (social inclusion) に関する国家戦略報告書」が EU に提出され、これに対して欧州理事会と欧州委員会の「社会保護及び社会的包摂に関する合同報

告」が取りまとめられるという一連のサイクルが確立している。すなわち、経済・社会政策の両サイドで、先述した「公開調整手法」に基づく EU とハンガリー政府との政策調整プロセスが着々と進行しているのである。

新規加盟国としてのハンガリーの優先的政策課題は EMU 参加である。しかし、表 2 に示されているように、同国の一般政府財政赤字は、2001 年から 2007 年にかけて GDP 比で各年 - 4.0%、- 8.9%、- 7.2%、- 6.5%、- 7.8%、- 9.2%、- 5.5% となっており、年金支出、年金財政赤字は、ともに増加傾向にある。EMU 参加に必要な収斂基準は依然として満たされていない。したがって、財政赤字縮小の達成という経済政策面からの EU の政治的圧力が、より一層迅速な年金制度改革をハンガリー政府に迫っている可能性は、容易に想像し得る。以下では、EU とハンガリー政府の公式文書から、ハンガリーの年金制度をめぐる、どのような議論が巻き起こっているのかを具体的にしてみる¹⁵⁾。

一方の経済政策面では、ハンガリー政府が EU 加盟後に提出した収斂プログラムに対して、欧州理事会は、同国の年金政策を評価しつつも、引き続き財政赤字の縮小に努めるよう要請している。これに対してハンガリー政府は、2006 年から 2007 年にかけて以下の制度変更により対処している。まず、2006 年には、段階的な早期引退年齢引上げ及び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、年金受給者が労働した場合の保険料支払いと受給年金額の引上げ、年金受給時年金の 7～8% 引下げに関して、同年 11 月 27 日に国会採択が行われた。また 2007 年には、男性の早期引退年齢引下げに対して段階的措置を取らないとする修正、早期引退後受給年金額の縮小率を引上げる修正が国会で採択されている。更に翌 2008 年には、雇用者の年金保険料率の 3% 引上げも実施された。同国の政府当局は、これらの措置により 2050 年までに約 1.6% の支出削減が見込めるが、今後賦課型年金受給者の増加が予想されるため、更なる対策が必要だとしている。これらハンガリー政府の政策措置に対して、欧州理事会は、財政の「維持可能性」に関しては依然として高リスクの状態にあるとした上で、ハンガリー政府に対して長期よりも中期的目標を達成すべく迅速かつ更なる改革を持続するよう求めている。

他方の社会政策面では、ハンガリー政府から 2005 年と 2006 年に提出された国家戦略報告書に対して、EU から合同報告書が発表された。ハンガリーの両報告書は、既述した EU 年金戦略の 3 原則と 11 の共通目標に沿う形で、年金制度に対する措置とその効果を述べている。例えば、2005 年の報告書では、年金受給者に対する十分な所得保障の重要性を述べた上で、1998 年に導入された年金制度改革が最終的に完了するのは 2013 年、積立型年金の受給が開始されるのは 2030 年以降で

表 2 年金財政に関する動向

対 GDP 比、単位：%

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
一般政府赤字	- 4.0	- 8.9	- 7.2	- 6.5	- 7.8	- 9.2	- 5.5
年金給付支出	8.6	9.2	9.1	9.3	9.8	10.0	—
年金保険収支赤字	- 1.0	- 1.7	- 1.5	- 1.9	- 2.3	- 2.5	—

出所：一般政府赤字はハンガリー財務省〈<http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/frames/english>〉のデータに基づく。年金給付支出は ONYF (2007)、年金保険収支はハンガリー財務省と ONYF の数値に基づいている。

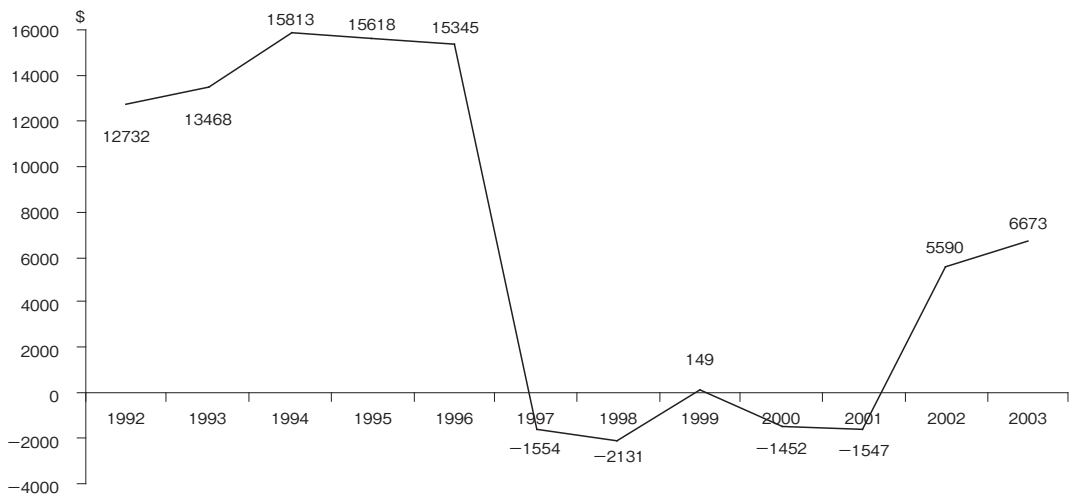
あり、現在はその移行の過渡期にあるとしている。また、2006年の報告書では、前年の報告内容を踏まえて、その後改訂されたリスボン戦略に沿って新たな変更点を追加している。他方、早期引退の制度変更については詳細な記載があるものの、収斂報告書にあるような年金財政に係る変更点については述べられていない。これらハンガリー政府が提出した報告書に対する2007年のEU合同報告書は、2006年の合同報告書の内容と共通する部分が多く、同国の年金制度による農業従事者を含む国民の十分な捕捉、高齢者就業率の上昇を認識し、制度改革の途上であることによる移行コストの発生、早期引退制限の必要性に言及している。さらに、合同報告書は、年金制度改革による年金保険料と受給額のリンクが強化されたため、失業者、保険料拠出期間が不十分な労働者及び低賃金の保険料拠出者の将来年金が「十分性」の観点から問題になるであろうと指摘している。

以上の通り、経済政策面と社会政策面で、EU側の政策スタンスには明らかな相違がある。欧州における年金制度のあり方について、EU内は決して一枚板ではないのである。ハンガリー政府が、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いる姿が、これらの事実関係からも浮かび上がってくる。

V. EU加盟後のハンガリー年金制度の問題点と今後の政策課題

ハンガリーの1998年年金制度改革は、いわば政治的妥協によって不完全なものになり、改革議論開始当初の内容がすべて網羅されたわけではなく、実施された制度改革はオリジナルの計画からかなり逸脱したものであったが、この改革によって制度の長期的「維持可能性」はかなり回復した(Gál (2001, 2003)、Rocha (2002)及びOrbán (2006))。ただし、年金関連の法律は、新制度導入以来何度も修正されており¹⁶⁾、頻繁な法律の修正は、年金財政の安定性を損ない、1998年の年金制度改革を大いに変容させているのである。

図1は、1992年から2003年にかけて、各年の年金制度の時系列を示している。世代間不均衡は



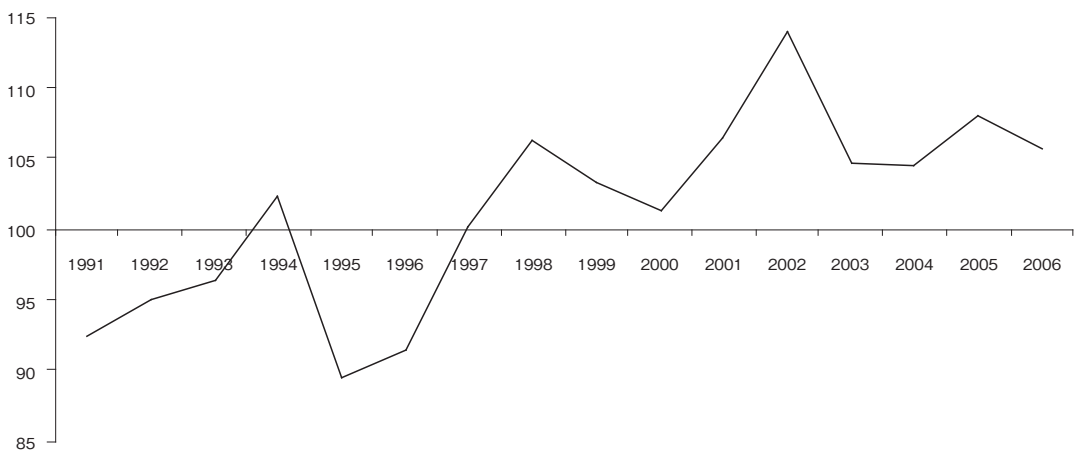
出所：Gál and Tarcali(2008, P.150)

図1 ハンガリー年金制度(1992-2003)における世代間不均衡の時系列(単位：ドル)

世代会計 (generational accounting) による主要な指標であり、制度の長期的な「維持可能性」を測定するものである¹⁷⁾。この世代会計とは、新生児コホートには、生涯を通じた現在の保険料年齢プロファイルのような純保険料年齢 (age-profile) プロファイルがあり、他方将来世代には、蓄積する債務への支払いがあると仮定して、新生児コホートと将来世代の生涯の純保険料を比較するものである¹⁸⁾。図1によると、実際には、1998年の年金制度改革によって将来の負債が縮小している。そして、将来世代の会計がゼロに近くなり、新世代コホートの会計は、現在生存する世代の負債を示す将来世代の会計よりも高くなっている。世代間不均衡は、1992年の約12,700ドルから1994年には約15,800ドルに増加している。賃金を同額にした場合、不均衡は非常に大きいものであった。すなわち、将来世代の負債によって、新生児コホートの会計が1992年から1994年にかけて純賃金の約1年分であったにもかかわらず、世代間不均衡は1992年の純賃金64か月分から1996年の77か月分に増加している。しかし、事実上、年金制度改革が問題

を解決したといえよう。世代間不均衡は総じて解消され、将来世代の会計は純賃金の11か月分にまで縮小し、ドル換算の時系列によると、不均衡は1998年に最低水準になり、2001年までその水準が維持されている。しかし、翌2002年、保険料率の大幅な(合計値で2%)の引下げと予期せぬ給付の増加が、再度年金制度の長期持続性の不安定化要因になった。2003年までに、世代間不均衡は再び6,700ドルに増大し、その後の進展からみれば、年金制度の安定性はさらに損なわれたのである¹⁹⁾。残念ながら、保険料率データの欠如により2004年以降の数値を示すことができていない。

周期的な制度変更は、おそらく短期的な政治的利益、資本獲得をめぐる税率引下げ等の国際的な税競争によるものであったと考えられる。図2は、年金給付の傾向を示しており、平均給付(本論では、すべての年金とその他の引退給付のカテゴリーによって定義される)は、対前年実質比として表されている。この図によると、ゼロ以下は年金給付額の減少を、そしてゼロ以上はその増加を示している。グラフにおけるプラスの傾きは、給付額の加



出所：Gál and Tarcali(2008, P.149)

図2 実質返金年金給付額(前年比：100)

速的な増大を意味し、グラフは明らかに総選挙サイクルを示している。選挙が行われる年ごとに、給付額は選挙の前年(1993年、1997年、2001年、2005年)よりも増加の加速度が高くなり、選挙年ごと(1994年、1998年、2002年、2006年、ただし2006年は例外)に、給付額の増加はさらに加速度を増して最高値に達している。つまり、選挙の翌年には明らかに給付額が減少しているのである。このサイクルの真の効果を明確にするためには、更なる調査が必要であろう。なぜならば、総選挙により成立した政府は、唯一2006年を除いて次回の選挙で政権を失っているからである。

端的に言えば、現在のハンガリー年金制度の主要な問題は、制度が短期的な政治的圧力に晒されていることである。この状況が、1998年の新年金制度導入によって多くの問題を伴いつつも再度安定した年金財政バランスに不均衡をもたらしたと考えられる。

さて、2004年にEU加盟を果たしたハンガリーの年金部門においては、第IV節で述べた政策協調を通じた影響のほか、以下のような間接的影響もあった。

EU諸国では、公的年金を含む強制加入型社会保険は国家の責任の下で管理されているが、EUの調整が直接その国家管理を規制することはない。EUの調整は、国境を越えた自由な労働移動を保証し、EUに加盟する国家間の労働移動による企業コストがかからないことを確信させるものである。年金は、加盟国の社会保障制度の整合化措置を規定している「EU内を移動する就業者及びその家族に対する社会保障制度の適用に関する規則1408/71号とその施行規則574/72号」によって調整される。これらの規則により、EU加盟各国の年金制度に基づいて蓄積された年金受給資格が、就業者の居住国において合算及び請求可能であることが保証される。この規則は、個人の請求を管理するのみで、就業者の居住国に対して年金給付全体の

資金調達を強いるものではない。

就業者の年金請求と各加盟国の制度の合致は、本人の保険料拠出期間がその請求先の国における年金受給資格の最低基準年数に達しているか否かに基づく。もし基準に達していなければ、その就業者は比例年金受給資格を有する。比例年金の計算は以下の2段階の方法があり、第1段階では、就業者が年金受給資格を得た、例えばA国の公的年金給付算定式が、A国以外での保険料拠出期間も含めて、保険料拠出の全期間をA国で居住したかのように適用される。第2段階では、第1段階で確立した年金額に、個人の全保険料拠出期間に対するA国での保険料拠出期間の比率を乗じた額が算出される。この2段階の手順は、個人が年金受給資格を得た各国で繰り返され、最後に比例年金が合算される。

個人の保険料拠出期間が受給資格の最低基準年数を満たし、A国の独自年金の受給資格が得られれば、独自年金と比例年金の双方が計算され、より有利な年金の受給が可能である。引退年齢は国ごとに異なり、その相違から生じる潜在的な損失防止のため、個人請求の延期が可能である。

EU規則1408/71号と574/72号の調整ルールは、ハンガリーのEU加盟前に、年金当局により導入される必要があったが、ドイツ、オーストリア及びその他の新規加盟国のように同様の規則内容を持つEU加盟国との二国間合意が成立していたので、EU規則の導入がハンガリーにとって障害になることはなかった。

しかしながら、長期的にみれば、EU内の自由な労働移動が年金財政の不安定性をもたらすか、または労働移動の最終的な実質的效果によって不安定性が緩和されるかのいずれかであろう。ハンガリーの賃金が旧EU加盟国よりもかなり低い限り、ハンガリーは特に有能な労働力の輸出国になる。ハンガリーの労働流出はルーマニア、ラトビア及びリトアニアといった他の新規EU加盟国より小規模

ではあるが、すでにいくつかのセクター及び地域において部分的労働不足がもたらされている。移動した労働者は移動先の国で保険料を支払うが、その労働者たちが不法な労働をするならば保険料は全く支払われない。

労働移動の実質的効果は、ハンガリーの賃金がいかに速くヨーロッパの水準に近づくかに左右される。大きい賃金格差が長期間続くなれば、必要とされるかなりの保険料が組織的にハンガリー以外の国に流れていくことになる。また、移動した労働者が移動先の国で不法に労働するならば、彼らは老齢所得の保障がされない状態で年齢を重ね、その労働能力を失った時点でハンガリーに戻るであろう。対照的に、ヨーロッパ諸国に追いつく期間がより短くなれば、現役労働者は移動先で高めた技術とより良質なサービス、文化、公共サービス及び組織文化の経験を伴ってハンガリーに戻るようになる。そして、彼らの帰国がヨーロッパ諸国に追いつく期間を加速し、年齢を重ねて移動先の国で得た年金受給資格を合算して年金を受給する時、ハンガリーに需要をもたらすことが可能になるのである。

VI. おわりに

社会主義体制崩壊後、欧州回帰を目指して EU との加盟交渉を進め、その実現に至ったハンガリーではあるが、その年金制度改革は、世界銀行の積極的な政策関与と強力な支援の下に進められたものであり、移行初期における EU の影響は決して大きくなかった。しかし、新規加盟後、EU の年金政策分野における影響力は明らかに強まっている。第Ⅱ節から第Ⅴ節で論じたように、本稿では、EU 加盟実現後にハンガリーが歩んだ年金制度改革の経緯と現行制度の内容を踏まえつつ、同国の年金制度に及ぼす EU の直接的かつ間接的影響を、経済政策面と社会政策面から検証した。検証結果は

以下の 4 点である。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、混合型年金として積立型年金を導入する年金制度改革を 1998 年に実施している。第 3 に、EU 加盟後のハンガリーは、EMU 加盟を最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、現行制度の改革を求められている。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に、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。

ハンガリーは、1998 年に公的年金制度の一部として積立型年金を導入したという点で、EU 加盟国の中でも先進的な国である²⁰⁾。ハンガリーの年金制度改革は、端的に言えば、賦課型を縮小するパラメーター改革と制度の根本原理の変革ともいえる積立型を導入するパラダイム改革が組み合わされた改革であるといえよう²¹⁾。しかし、そのハンガリーにおいてすらも、EU の年金戦略が基本原則に掲げる年金の「十分性」と「維持可能性」の両立を実現するために、今後も引き続き、容易ならざる政策的課題への対応を迫られている。年金改革が国民を交えて声高に叫ばれている現在の日本にとって、ハンガリーの経験とこれからの政策動向が今後も注目される所以はここにある。

(付記)

本稿の執筆に当たっては、第Ⅴ節をガールが、それ以外の部分を佐藤が主に担当した。また、源河朝典教授(帝京大学経済学部)、西村可明教授(一橋大学前副学長)及び岩崎一郎准教授(一橋大学経済研究所)からは、本稿に対して貴重な示唆や助言を頂いた。この場を借りて謝意を表したい。

注

- 1) 「コペンハーゲン基準」とは、1993年のコペンハーゲン欧州理事会で合意された以下のEU加盟条件である。①政治基準(民主主義、法の支配、人権、少数民族の尊重・保護などを保障する政治的安定性)、②経済基準(市場経済への転換、競争力の保持)、③制度基準(EU条約、規則、決定の総体であるEUの法体系であるアキ・コミュニテール(Acquis Communautaire)の受容)(田中(2006)、357頁)。
 - 2) ハンガリー及び他中欧諸国のEU新規加盟の経緯は、岩崎・菅沼(2007)に詳しい。
 - 3) EU諸国の失業率は、1980年代半ばに10%近くにまで上昇し、1990年に7%台にまで下がったものの、1990年代前半に11%台にまで上昇している。田中(2004)、170頁、欧州委員会によるデータに基づく。
 - 4) 「欧州雇用戦略」のガイドラインは、以下の4つの柱から成っている。それは、①雇用可能性(employability)の向上、②企業家精神(entrepreneurship)の発達、③企業及び被雇用者の適応可能(adaptability)の奨励、④男女雇用均等(equal opportunities)政策の強化である。このガイドラインに基づき、公開調整手法が展開される。なお、「欧州雇用戦略」は、2002年に見直し作業が行われ、2003年に完全就業、仕事の質と生産性の向上及び社会的包摂という、より明確な新雇用方針が採択されている。
 - 5) 就業率(男女別)を2010年までに61%から70%へ、女性の就業率を51%から60%にするという数値目標。しかし、中間目標が達成されなかったため、リスボン戦略は2005年に改訂が行われ、新たなガイドラインが作成されている。
 - 6) この手法は、従来は国家主権に属し、欧州レベルでの政策の統合が困難と思われていた分野においても、一定の強調行動が可能であることを示し、この成功をもって、リスボン欧州理事会以降「公開調整手法(OMC)」と呼ばれるようになった。(伊藤(2004)、19頁。)
 - 7) European Council(2000)、para.37を参照。
 - 8) 年金の共通目標については、岩間(2006)、清水(2007)及び濱口(2003)に詳細な内容や策定経緯が述べられている。なお、この共通目標は、2005年に改訂されたリスボン戦略において、3項目にまとめられているが、その内容に大きな違いはない。
 - 9) 第3の柱である任意加入型個人積立年金は、1993年に法制化され、翌1994年に導入されている。詳細については、Matis(2008)を参照。
 - 10) 引退年齢は、1998年に男性が60歳から61歳に、2000年に62歳に引上げられ、女性は2年ごとに1歳ずつ引上げられ、2009年に62歳になる。
 - 11) スライド制に関しては、体制転換後の過度のインフレにより1992年から名目賃金スライド制が導入されて
- いる。その後、1996年から1998年は前年の賃金増加スライド制になっている。
 - 12) 混合型の選択者は、1999年8月末までに予想以上の200万となり、2006年末には260万(全労働者360万)に達した(Simonovits(2008)、p.82)。
 - 13) 実際、ハンガリー政府は、1998年1月に世界銀行の公的セクター構造調整ローン(Public Sector Adjustment Loan: PSAL)として1億5千万ドルを受け入れ、制度の移行コストに充当している。また、Ferge and Juhasz(2004) p.245によると、新制度導入による制度の移行コストは、国家、世銀のローン及び改革による年金給付額の縮小によって資金が調達されている。
 - 14) 世銀は、年金制度の貯蓄機能と再分配機能を分離し、それら機能を強制加入型で異なる財政方式と管理の下におくこと(税方式公的管理と積立型私的管理)、そしてこれらを任意加入型私的年金で補足することを推奨した(World Bank(1994)、pp.238-239)。これが世銀型「三本柱の年金制度」である。
 - 15) 以下の記述は、European Commission(2006a、2007)、European Council(2006、2007、2008)、Government of the Republic of Hungary(2005、2006a、2006b、2006c、2007)に、主として依拠している。
 - 16) Simonovits(2008)及びIwasaki and Sato(2008)は、問題となる法律の修正について包括的な説明をしている。
 - 17) 世代会計については、Auerbach(1991)を参照。
 - 18) 年金保険料と年金には、年齢プロフィールがある。すなわち、平均30～40歳の人が支払う保険料と受取る年金の総額である。これら二つの年齢プロフィールが合算されれば、純年齢プロフィールが得られるのである。
 - 19) 制度の不安定性については、Orbán(2005)を参照。Orbánは、制度の安定性を測定する別の方法を用いている。
 - 20) EU旧加盟国では、ドイツが、公的な賦課型年金の給付と負担の抑制を補う目的で、2001年に任意加入型の企業年金と個人年金を導入している。フランスは、公的な賦課型年金を維持するため、1999年に年金積立基金を設置し、3階部分に相当する私的年金として、個人退職貯蓄(積立)プランを導入している。イギリスでは、2001年に、確定拠出型の私的年金が導入され、これを重視する政策が促進された。スウェーデンは、1999年に、年金制度体系及び財政方式の改革を実施し、財政方式としては拠出建ての賦課型をとりつつ、年金額算定方式として積立型を用いる「概念上の拠出建て」(notional defined contribution: NDC)を導入している。スウェーデンは年金制度を根本的に改革し、ドイツ、フランス、イギリスは賦課型年金の改革を行いつつ、私的年金の促進政策を実施している(岩間(2006)、119-129頁を参照)。なお、移行諸国では、ハ

ンガリーに続きポーランドが1999年に、その後ラトビアが2001年、エストニアが2002年、リトアニアが2004年、スロバキアが2005年に積立型年金を導入している。

- 21) Holzmann (2003), pp.8-9, の分類によると、パラメーター型は、任意加入型私的年金の拡大を伴う、収入の増大と支出の減少による賦課方式の縮小である。他方、パラダイム型は、年金制度の根本原理の改革であり、賦課方式の主要部分の改革及び強制加入型積立方式の導入である。岩間(2006)は、この分類に言及して、パラメーター型改革を、現行の年金制度内で保険料率・国庫負担割合、給付水準、スライド制等の各種パラメーターの改革、パラダイム型改革を現行制度の基本原則、財政方式、年金制度体系等の改革として用いている。Simonovits (2007)も、ハンガリーの年金改革についてこの分類に言及している。

参考文献

- 伊藤裕一(2004)「開かれた政策協調手法」の発展とその評価：EU雇用政策分野における取組みを中心に」総合政策学ワーキングペーパーシリーズ No.47.
- 岩城成幸(2007)「東方拡大と中・東欧経済」『拡大EU：機構・政策・課題』総合調査報告書，国立国会図書館調査及び立法考査局，77-93頁.
- 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，110-138頁.
- 岩崎一郎・菅沼桂子(2007)「EUの東方拡大と直接投資」『EUスタディーズ2：経済統合』勁草書房，147-179頁.
- 岩間大和子(2006)「EU諸国の少子高齢化に対応した年金制度改革：その意義とわが国への示唆」『少子化・高齢化とその対策』総合調査報告書，国立国会図書館調査及び立法考査局，116-141頁.
- ガール，R. I.(2006)「成熟した年金制度改革：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.
- 清水信広(2007)「雇用・労働問題と所得保障システム：EUの積極的労働市場政策と年金制度」『所得保障システムから考える日本の将来』全労災協会，126-150頁.
- 田中敏(2007)「社会政策—「欧州社会モデル」の変革—」『拡大EU：機構・政策・課題』総合調査報告書，国立国会図書館調査及び立法考査局，190-206頁.
- 田中素香・長部重康・久保広正・岩田健治(2006)『新版現代ヨーロッパ経済』有斐閣.
- 田中友義・久保広正編(2004)『ヨーロッパ経済論』ミネルヴァ書房.
- 濱口桂一郎(2003)「第7章 EUの社会保障の考え方」『現代福祉国家の再構築シリーズI：欧米6カ国における年金制度改革の現状と課題』連合総合生活開発研究所.
- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale and Laurence J. Kotlikoff (1991), "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Financing", NBER Working Paper 3589, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Augusztinovics, Mária, Róbert I.Gál, Ágnes Matits, Levente Máté, András Simonovits, and János Stanhl (2002), "The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform," in Elaine Fultz (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.
- Council of the European Union (2001), "Quality and viability of pensions – Joint report on objectives and working methods in the area of pensions", 2001.11.23, doc. no.14098/01, SOC469 ECOFIN 334..
- European Commission (1997), "The 1998 Employment Guidelines, Council Resolution of 15 December 1997", Document Drawn up on the basis of Council document no 13200/97.
<http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/98_guidelines_en.htm>
- (2006a), *Adequate and sustainable pensions -Synthesis-report 2006*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.
- (2006b), "Common objectives"
<http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_objectives_en.htm>
- (2007), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg, .
- European Council (2000), "Presidency Conclusions",
<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm>
- (2006), "COUCIL OPINION of 10 October 2006 on the adjusted convergence programme update of Hungary, 2005-2009", Official Journal of European Union, C 260/1.
- (2007), "COUCIL OPINION of 27 February 2007 on the updated convergence programme of Hungary, 2006-2010", Official Journal of European Union, C 71/07.
- (2008), "COUCIL OPINION of 12 February 2008 on the updated convergence programme of Hungary, 2007-

- 2011”, Official Journal of European Union, C 49/06.
- Ferge, Zsuzsa and Gábor Juhász, (2004), “Accession and Social Policy: The case of Hungary”, *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.3, pp. 223-251.
- 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.
- Gál, Róbert I., András Simonovits, and Géza Tarcali (2001), “Generational Accounting and Hungarian Pension Reform,” The World Bank Social Protection Discussion Paper Series 0127, Washington. D.C.
- Gál, Róbert I. and Géza Tarcali, (2003), “Pension Reform and Intergenerational Redistribution in Hungary,” *The Economic Review (Keizai Kenkyu)*, Vol. 54, No. 3, pp. 237-247.
- (2008), “Pension Reform and Intergenerational Redistribution”, 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. 139-153.
- Government of the Republic of Hungary (2005), “National Strategy Report on Adequate and Sustainable Pensions”, July 2005, Budapest.
- (2006a), “Convergence Program of Hungary: 2005-2009”, September 2006, Budapest.
- (2006b), “Convergence Program of Hungary: 2006-2010”, September 2006, Budapest.
- (2007a), “National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2006-2008”, Budapest.
- (2007b), “Convergence Program of Hungary: 2007-2011”, November, 2007, Budapest.
- Holzmann, Robert, Mitchell Orenstein and Michal Rutkowski (2003), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank, Washington. D. C.
- Iwasaki, Ichiro and Kazuko Sato (2008), “Mandatory Pension Funds: The Second 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. 87-110.
- Matis, Ágnes (2008), “Voluntary Pension Fund : The Third Pillar”, in Gál, Róbert I., Ichiro Iwasaki and Széman Zsuzsa (eds.), *Assessing Intergenerational Equity: An Interdisciplinary Study of Aging and Pension Reform in Hungary*, Akadémia Kiadó, Budapest, pp.111-135.
- ONYF, Central Administration of National Pension Insurance (2007), *Statistical Yearbook 2006*, ONYF, Budapest.
- Orbán, Gábor and Dániel Palotai (2005), “The Sustainability of the Hungarian Pension System : A Reassessment,” MNB Occasional papers 40, Hungarian National Bank, Budapest.
- Rocha, Robert and Dimitri Vitas (2002), “The Hungarian Pension Reform : A Preliminary Assessment”, in Feldstein, Martin and Horst Siebert (eds.), *Social Security Reform in Europe*, Chicago, University of Chicago Press.
- SAPRI Hungarian National Committee (2001), “Socio-Economic Impact of Structural Adjustment in Hungary”, The Hungarian SAPRI Studies, Final Report, Budapest.
- Simonovits, András (2007), “Social Security Reform in The US: Lessons from Hungary”, *Acta Oeconomica*, Vol. 57, No. 4, pp. 323-341.
- (2008), “The Pay-As-You-Go system and Permanent Reform: The First Pillar”, in Gál, Róbert I., Ichiro Iwasaki and Széman Zsuzsa (eds.), *Assessing Intergenerational Equity: An Interdisciplinary Study of Aging and Pension Reform in Hungary*, Akadémia Kiadó, Budapest, pp. 72-86.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, A World Bank Policy Research Report, Washington.

(Róbert Iván Gál TÁRKI Social Research Centre)
(さとう・かずこ 桜美林大学講師)