

**紹介と若干のコメント** : Katharina Müller, *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 1999, xiv, 222p.

上垣彰 (西南学院大学)

ここで紹介するミュラーの著作は、社会主義経済から市場経済への過渡期において、年金システムの改革がどのように進行しているか、その改革はどのような思想的基盤に基づいているかを、ハンガリー、ポーランド、チェコ共和国の中東欧 3 カ国に例をとって考察したモノグラフである。すでに全米スラブ研究促進学会 (AAASS) のエド・ヒューイット賞 [ 経済学関連の書籍に贈られる ] や欧州比較経済学会最優秀博士論文賞 [ 本書の原型となった博士論文に対して ] を受け、各界で高い評価を受けている書物である。本書は、単に過渡期諸国だけではなく、発展途上国、NIES、先進諸国の高齢者保障問題にも共通の基本問題を網羅的に論じており、広く年金問題に関心のある実務家・研究者に裨益するところ大であると考え、ここにその内容を詳しく紹介するとともに、若干のコメントを加えたい。

## I. 本書の紹介

本書は、以下のように 8 章から構成される。順次要約していこう。

- 1 . 序
- 2 . 高齢者保障改革 : 設計選択と政策青写真
- 3 . 年金改革の政治経済学へ向けて
- 4 . ハンガリーの年金改革
- 5 . ポーランドの年金改革
- 6 . チェコ共和国の年金改革
- 7 . 比較の視点から見た中東欧における年金改革
- 8 . 結論 : 中東欧における年金改革の政治経済学

### 1 . 序

著者はまず、中東欧諸国は、1980 年代末から全面的な経済的・社会的変革を経験しているのに対して、それら諸国の社会保障の領域は、かなりの期間、変化を被らず構造転換が進行しなかった、という事実を指摘することから本書を始める。変化がなかったのは、社

会政策の現状を維持するというコンセンサスが存在したからではなく、むしろ社会主義的福祉国家という過去の遺産をどう評価するか、また移行過程における社会政策の役割はどうあるべきかに関する論争の焦点がそこにあり、決着がつかなかったからだ。ここで、社会主義的福祉国家の概念は、老齢・疾病・障害その他を原因とする所得の喪失に対する防衛だけを含むのではなく、仕事を持つ権利、食料・住居・交通・エネルギーの低価格、教育文化への無料（あるいは補助金付の）アクセス、比較的平等主義的な所得分配をも含む。そこで、民衆はその持続を望むのに対して、学者たちは新自由主義者も（気前よすぎるという理由で）社会政策専門家も（そのベネフィットは低すぎるという理由で）、社会主義的福祉国家に反対するという複雑な状況が現出した。

しかし、ポスト共産主義政権が中東欧諸国でつぎつぎと選挙に勝利すると、厚生と分配の問題がより大きな関心を集めるようになった。社会政策の分野においていかなる改革が必要かという点に関して大きな意見の相違が存在した。外国のアドバイザーを含む一部の学者は、過去の保護は一刻も早く捨て去らねばならない、「揺りかごから墓場までのシステム」は財政コストを意味し経済成長と貯蓄インセンティブを阻害すると主張した。それに対して、別の論者は、そのような提案は経済学的には正しくとも、過渡期諸国において不可欠な政治的社会的必要物を考慮していないと主張する。社会政策は経済構造転換における社会的コストを軽減するバッファであるからだ。したがって今や問題は中東欧諸国が福祉国家を維持する余裕があるかどうかではなく、福祉国家なしに彼らがやっつけられるかどうかである。

以上のように著者は多くの論者の論文・著作を巧みに引用しながら、問題状況を見通しよく概観している。著者の目的はこの問題状況に対して、年金問題に焦点を据えて、政治経済学的に接近することである。

## 2. 老齢者保障改革：設計図の選択と政策の青写真

第2章は世界各国の経験に基づいて、年金問題に対する理論的枠組みを紹介している。まず、著者は老齢年金スキームの基本的政策選択のオルタナティブを示す。すなわち、「強制加入か任意加入か」、「公的運営か私的運営か」、「保険か再分配か」、「積立財源か PAYG か」[ここで PAYG=Pay as you go は著者の定義によれば「年金給付のための現在の費用は、年金供出者の現在の収入によって支払われるシステム」である。]「給付建てか拠出建てか<sup>1</sup>」。現在施行され、また新しく作られようとしている各国の年金システムは、結局これらのオルタナティブの組合せなのである。

次に著者は年金システムの基本モデルとしての西欧の二つのモデルすなわちビスマルク・モデルとビヴァリッジ・モデルについて詳論する。著者によれば、ビスマルク・モデ

---

<sup>1</sup> 厚生年金基金連合会編『海外の年金制度：日本との比較検証』（東洋経済新報社、1999）にしたがって、ここでは「Defined Benefit」を「給付建て」、「Defined Contribution」を「拠出建て」と訳す。

ルは所得維持を目的とし、加入者の拠出を財源とし、給付は所得にリンクしたシステムであるのに対し、ビヴァリッジ・モデルは貧困の防御を目的とし、税金を財源とし、フラットな給付を原則とするシステムである。著者は政治学者らしくこの二つのモデルを、前者が「保守コーポラティスト・レジーム」に、後者が「社会民主主義的総合レジーム」に重なり合うと指摘することを忘れない。ただし、2層制（1層＝ビヴァリッジ、2層＝ビスマルク）をとれば、2つのモデルは排他的ではないといい、歴史的にはスウェーデンがその好例を示しているという。さらに、近年の西欧の年金改革においても、スウェーデンが注目すべき試みを行なっていると指摘する。すなわち、他の西欧諸国が、強制的な個人 IFF（individually fully-funded）の導入を考慮することなしに、現存の公的 PAYG スキームの実行可能性を改善することを目指していたのに対して、スウェーデンでは旧来の AFP [基礎的なフラットな給付率を保証する層] と ATP [収入に基づいた補完的なスキーム] との 2層制を大胆に改革しようとしているからである。現在スウェーデンでは、AFP をミーンズテスト付の税財源の最低保障年金に替え、また ATP を部分的に私的年金ファンドに代替しようとしているのである。また、スウェーデンは、個人の拠出に関して NDC [Notional Defined Contribution = 仮想的拠出建て] 口座を導入しようとしている点でも特徴的である。これらスウェーデンの試みは、中東欧諸国の年金改革と密接な関連がある。

しかし、著者が最も注目し、その実態を詳説しているのは、ラテンアメリカ諸国の年金改革の先例である。彼女の説明を聞こう。ラテンアメリカではビスマルク・モデルがドイツから数十年遅れて採用された。ところが、ラテンアメリカでは 1980 年代に経済危機が起こり、それに続いて安定化・調整プランが実施されると、社会政策に費やす公共資源が減少した。その中で、チリは、年金システムの民営化によって、ビスマルク・パラダイムからのラディカルな出発を開始したラテンアメリカで最初の国となった。チリでは、新自由主義イデオロギーとピノチェトの絶大な独裁権力のもとで、従来の公的 PAYG システムが、民間年金基金によって運営される IFF スキームに取って代わられたのである。最初これは専制権力の大胆な実験とみられ、民主主義国の政策担当者の関心を引かなかった。しかし、1990 年代以降、ピノチェト独裁が終わるとともに、いわゆる「チリ・モデル」がラテンアメリカおよびその他諸国の改革パラダイムとなった。ラテンアメリカモデルも単一ではなくいくつかの変種があるが、それに共通するのは、公的 PAYG スキームとは別に（その競争物が、代替物が、補足物かの違いはある）、強制的民間年金基金の層を導入したことである。

さて、著者の簡潔なまとめによると、チリ・モデルは次のようなものである。まず、第 1 ピラー<sup>2</sup>は、援助が必要な少数の（30 万人に限定）老人に支払われる、税財源の社会援助年金である。第 2 ピラーは、IFF スキーム、つまり積立式の民間年金基金による年金である。この基金は、強制的にチリの新規被雇用者から供出金（総所得の 10% + 2.5% ~ 3.5%）を集

---

<sup>2</sup> 著者ミューラーは「ピラー（柱）」という言葉と「ティア（層）」という言葉とを併用し、時に混乱させているように見える。以下、一応原文に忠実に紹介することとする。

めることによって成り立ち、将来の年金額は、年金資産のリターンに依存している。すなわち拠出建て型である。なお、完全にヴォランティアな老後のための個人貯蓄が第3ピラーとして奨励されているのもチリ・モデルの特徴である。このようなチリ・モデルは世界の年金改革のさきがけとなった。

チリと並んで重要なラテンアメリカの先例はアルゼンチン・モデルである。著者はこれにも言及する。アルゼンチンは1994年に根本的な年金改革を実施したが、それはチリの例に鼓舞されたものであるという。アルゼンチン・モデルの重要性は、ブルーリズム下でも根本的な年金改革ができるという新たな例となっている点である。しかし、ブルーリズム下だけに改革は混合的なものになっているというのが著者の評価である。アルゼンチンの新システムは、公的 PAYG システムの徹底的な改革と、主に民間が運営する年金基金の導入とを結びつけたものだ。被保険者は、拠出金の一部をその民間年金基金のひとつに、他の部分を PAYG システムに振り込むという混合年金システムに入るか (the mixed pension path) 従来 PAYG だけに入ったまま残るかを選択できる (the public pension path) The public pension path を選択した場合、給付は 総合基礎年金、改革前の給付資格をカバーする補完年金、1994 年以降退職までの分、の 3 つの部分からなる。The mixed pension path を選択した場合、は同じだが、のかわりに、民間年金基金から「ordinary pension」を受ける。なお、このモデルのもとでは、公的退職年金をもらうには最低 30 年の拠出が必要である。

さて、著者は以上を踏まえてチリ・モデルとアルゼンチン・モデルを比較する。著者によれば、チリ・モデルと比較したアルゼンチン・モデルの特徴は次のようなものである。公的スキームは、部分的にしか、義務的年金基金に取って代わらなかった(ただし公的高齢者保障から抜け出すのは自由) 公的スキームを維持するため雇用者側の拠出が維持され、その結果 PAYG から IFF への移行コストは低くなった、強制年金基金設立のスピードは緩慢であった、利付き債権が発行されたチリと異なって、補償の年金を支払った。

このようにして著者はラテンアメリカの年金改革について詳しく紹介している。それが中東欧の年金改革に大きな影響を与えていると判断するからである。

次に著者は、アメリカを中心に 1970 年代から 1980 年代に強くなった「新しい正統派年金理論」を紹介する。この理論は、現存の公的 PAYG システムを民間の IFF に取り替えることすなわち年金民営化を推奨するのだが、その理由は、このようなパラダイム転換によって、貯蓄の増加および金融市場と労働市場の双方での効率の改善が生じ、結果として、長期成長が導かれるからである。高齢者保障のシステム改革は、最初、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」には入っていなかったが、いまやこの新自由主義的改革パッケージの一部となっている、と著者は総括する。

さて、新しい正統派年金理論の最も影響力を持った表明は、1994 年の世界銀行の報告書「高齢化危機を避けるために」である。世銀報告書が主張するには、PAYG スキームの一貫した弱点は、そのシングル・ピラー的性格、拠出と給付との弱い連関、労働市場の歪曲、

政治的操作を受けやすいこと、などである。報告書が勧める年金危機からの唯一の脱出法は、マルチ・ピラー・システムであり、それは、明言されてはいないが、チリの先例をモデルにしていると著者は言う。具体的には、「強制的な公的運営ピラー」、「強制的な民間運営ピラー」、「任意の民間運営ピラー」の3つの柱から成るのが世銀モデルである。世銀は、東欧においてチリ型の年金民営化を導入すれば、それは特別の心理的・政治的優位性をもつと考えている、と著者は主張する。この選択は、政府が暮らし向きの責任を個人に移転し、マクロ経済安定化、金融部門改革、企業民営化の支持者層を確立する意図を、政府が持っていることを示すシグナルとなるからである。

なお、世銀の観点からいえば、アルゼンチン・モデルが、このような改革が不可能な場合のセカンドベストとなることを著者は指摘している。

新しい正統派年金理論には当然数々の批判がありうる。その中で ILO と国際社会保険協会 (ISSA) の批判は、最も強力なものであるという。ILO 等も上記の3つのピラーのうち第1と第3のピラーに関しては異論があるわけではない。批判は上記の3つのピラーのうち第2の強制的なピラーに関するものである。批判の焦点は、民間年金基金に基礎をおく老齢者保障スキームへ公的 PAYG から移行するのは、将来の年金受給者にとってリスクな戦略であること、民間 IFF スキームへ転換したほうが拠出逃れが少なくなるという正統派理論も怪しいこと、PAYG から IFF への転換は高い移行コストがかかること、移行期世代の二重負担問題も存在することなどである。

このように、新しい政党は年金理論とその批判を紹介した後、著者はそのどちらが望ましいか、あるいは少なくとも、過渡期中東欧諸国にとってどちらが適合的かについての規範的議論に入るわけではない。曰く、「以下では、私は老齢保障の完全民営化あるいは部分的民営化が望ましいか否かについての議論はやめる。この研究は次の問題に焦点を当てる。すなわち、どのような環境下で、新しい正統派年金理論のラディカルな改革提案が、政治的に実現可能となるのか、という問題に。」ここに本書の最も重要な特徴がある。本書が年金改革の「政治経済学」と題されているのはこのためである。

### 3. 年金改革の政治経済学へ向けて

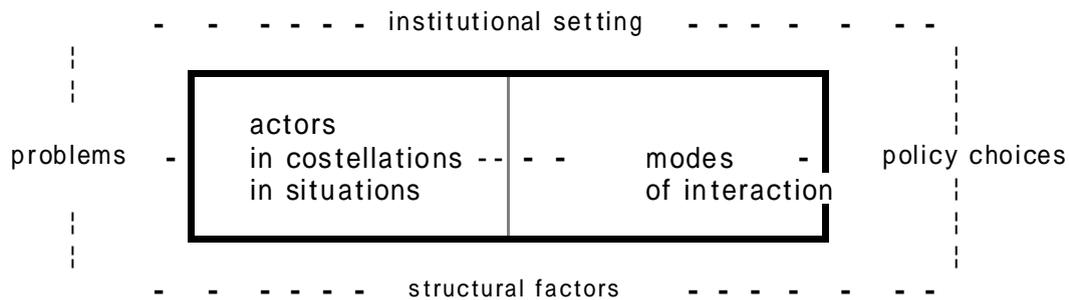
第3章は、第2章末尾で明らかになった「政治経済学」の方法論をさらに具体的に示している。まず著者ミューラーは、現存の公的 PAYG スキームを民営化する必要があるという正統派経済学者のコンセンサスが、「改革」という言葉についての意味論的な見解によって強化されている状況に注意を促す。すなわち、年金民営化だけが「改革」あるいは「真の改革」と名づけえるものであり、あまりラディカルでないアプローチは単なる「弥縫策」とみられるからである。このあたり、現在の日本の状況を想起させて興味深い。

しかし、著者は、このようなラディカル改革の方策が政治的に可能であるのかどうかはまったく別の話である、という。フェルドスタインが強調するように、現在最も欠けているものは、大きな長期的便益をもたらすのに必要な短期的コストを課そうとする政治的意

思であるからだ。3つの中東欧ケースに基づいて、著者は本書で、新しい正統派年金理論によるラディカルな改革の政治的実現可能性に光を当てることを試みているわけだが、中東欧での理論的状况はむしろラディカルな改革に有利な方向にあった。というのも、PAYGシステムを民営化した最初の国チリは、長い間孤立したケースであるとみなされており、ラディカルな年金改革は、ピノチェト体制の抑圧的な権威主義的性格によってはじめて説明されたのに、近年の改革の動きは、完全なあるいは部分的な年金民営化が民主主義的な体制の下で実行可能だということを示しているからである。著者によれば、このことは、どのような環境下でこの動きが政治的に可能になるのかを説明する年金改革の政治経済学の斬新な研究が必要であることを示唆するのだという。

ここで「政治経済学」とは具体的にはどのようなものか。著者はこれまで蓄積された「政策改革の政治経済学」からいくつかの論点を浮かび上がらせる。それらが著者のいう「政治経済学」の課題となるものらしい。第1に、高齢者保障体制に慣性の法則は成り立つのか、どのような条件下で慣性は破られるのかという問題がある。実際、中東欧では慣性が破られた国があるのだから、この論点は本書の課題と直接関係がある。第2に、国際金融機関が、改革にどのような影響力をもっていたのかも考察すべき論点である。それらは根本的改革を促進する議論の触媒となった可能性が強いからだ。第3に「危機の効用」という視点の重要性が主張される。危機は、改革を阻止する勢力の政治的同盟を破壊するのに役立つからだ。第4に、分解した政党システム、機能しない中間的制度が、政治的不満を「フィルターされない」形で（つまり「散発的に」 - 上垣）表出させる原因になるという問題がある。中東欧では、労働組合や旧政党が信認を失って制度上の空白が生じたため、政策担当者に、強力な反対に直面することなしに、ラディカルなリストラを実行するのに必要な余裕を与えたと著者は分析する。第5に、具体的な政策デザインの問題がある。全ての改革に同時に取り組むわけにはいかず、いくつかだけに優先権が与えられる場合は、改革の初期の段階に目に見える便益が表れるなら、デモンストレーション効果が表れ、政治的サポートが得られる。したがって、そのような効果を狙った政策デザインが重要になってくるのである。このようにして、年金改革に関しては、ショック・セラピー対グラジュアリズムという構図を超えた問題があるというのが著者の主張である。第6に、著者は、高い社会的コストが改革の障害にならない場合があることに注意を促す。大規模な政治的転換が生じた場合は、民衆と新政権との間に「ハネムーン効果」が生じて、困難な問題を前政権に押し付けることができるからである。

以上の論点を踏まえて著者が採用するのは、アクター中心アプローチと構造-制度アプローチを統合した<sup>ヒューリスティック</sup>発見的な「アクター中心制度主義」アプローチ（MayntzとScharphによって開発された）である。「問題」が「政策選択」に導かれる枠組みはこのアプローチでは、下の図のように想定されている。



著者は、ポーランド、ハンガリーがラテンアメリカ・モデルを選択し、チェコ共和国がビスマルク・ビヴァリッジ・モデルを選択したそのパラダイム選択の決定要因をこの枠組みで明らかにしようというのである。中東欧の場合、この枠組みの中に登場するアクターは、厚生省、大蔵省、世界銀行、労働組合、雇用者団体、年金生活者団体、社会保険団体の自主管理組織、地方財政当局、憲法裁判所やオンブズマンといった監視組織である。中間政治アクターの不在が中東欧の特徴である。

本書が考察の対象とするのは、ハンガリー、ポーランド、チェコ共和国の3カ国だが、これらはすべて、戦間期にビスマルク的年金システムの伝統をもち、共産主義期に同じような老齢者保障再編成を経験し、1989年にほぼ同じ出発点にあったという共通点がある。ところが、ハンガリー・ポーランドとチェコとは違う道をたどった。その原因は何か、これを解明するのが本書の目的である。

#### 4. ハンガリーにおける年金改革

以下7章までハンガリー、ポーランド、チェコ共和国の3カ国の年金改革の経過の検討およびこれら3国の比較分析が詳しくなされる。評者としては、ここでは事実の紹介そのものに意義があると考え、叙述のスタイルをかえて、著者の書いていることをそのまま直説法で追っていくことにする。まずはハンガリー。

ハンガリーにおいて、社会保険は、前世紀終わりまでさかのぼる長い伝統を持っている。労働者向け強制健康保険は1891年に導入され、ハンガリーは社会保険の分野でヨーロッパのパイオニアのひとつであった。老齢保護を受けた最初のグループは公務員である。1912年に設立された彼らの年金スキームは財政からファイナンスされて、保険的要素はなかったが、1928年にブルーカラー、ホワイトカラーに対する強制老齢者保障が法令化されるなど、ビスマルク・モデル[すなわち積み立て方式]に近づいていった。1944-46年の時期に崩壊するまで、ハンガリーの年金システムは、完全積み立て方式に余って運営されていた。

戦後、完全積み立て方式の年金は崩壊したが、政策担当者は、すでに発生していた受給権を認めようとしたため、PAYGのファイナンス方式にシフトせざるを得なかった。給付水準は低下し、拠出と給付とのリンクは廃止された。年金システムは中央財政に統合された。

1978年以降の経済状況の全般的悪化のために、絶対的および相対的な給付水準の下方修正が行われた。悪化するインフレのため年金の実質価値の漸進的な侵蝕も見られた。1982年には、新規年金受給者の逡減システムが導入された。給付の実質水準を何とか減らそうとする努力も、ハンガリーの老齢者保障システムの成熟（老齢化）の効果を覆すことができずに、「依存率」(dependency rate)は高まっていった。したがって、年金支出は増加を続け、1980年にはGDPの7.8%、1985年には8.9%にまでなっていた。1987年には、ハンガリー共産党中央委員会さえ、社会保険の分野における根本的改革が必要であることを認めた。しかし、体制転換まで、全般的な年金改革の青写真は何も採用されなかった。

ハンガリー共産主義体制の最後の数年においてすでに、年金改革は重大問題として登場していたのだが、経済体制転換は、既存の退職システムの財政逼迫を悪化させることとなり、それが、この改革の緊急性をさらに強く認識させるようになった。1989年から1996年にかけて被雇用者の数は25%減少したが、同時に、年金受給者は22.4%増加した。しかし、そのうち、老齢年金受給者は19.9%しか増加していないが、障害者年金受給者は49.5%増加したのである（後者の条件は非常に甘かった）。これは、年金システムが失業保険制度の代替物として利用されていたことを示している。システムの依存率は1989年の51.4%から1996年の83.9%に上昇した。

老齢者保障の組織的、行政的改革の第一歩は旧体制の最後の時期に始められた。「社会保険基金」が1989年1月1日を期して国家財政から切り離され、独立の、自主管理団体となったのである。今日からみれば、この自主管理の再導入は、失敗であった。1992年、社会保険基金は解散し、財政的に独立した財政外組織の年金基金および健康保険基金になった。ハンガリーにおける経済体制転換以来、税不払いが広がり、未払い年金拠出金の額が劇的に高まった。年金基金の赤字は財政がカバーした。

体制転換後初期の年金改革は、既存の公的PAYGスキームの枠内の修正のみならず、新しい老齢機構の創造を含んでいた。議会は、1993年11月、IFF型年金基金（複数）を導入したが、これは「VMB [voluntary mutual benefit funds] =任意共済基金」とよばれた。それは、メンバーすなわち被保険者たちによって所有される非営利団体である。VMB基金は長期投資資金を提供することも期待された。VMB基金は、オープン・ファンドとしても、会社ファンド、労働組合ファンド、職業別ファンドとしても設立できた（最初の二つが主流）が、それは小規模ファンドの乱立を招いた。ファンド資産の大半は国債であり、その他16%が株式であった。なお、VMB基金は外国の証券に投資することは、禁じられている。

改革の初期段階では、ハンガリーの政策担当者は幾分慎重な方法に訴えた。VMB基金もハンガリーの老齢者保障の公と民間との配分を変化させはしたが、細分化され参加数も少ないという状況をかんがみれば、この新しい任意のスキームの成功も限定的といわざるを得ない。

ポスト共産主義期の最初の全般的年金改革提案は1991年までさかのぼる。そのとき3層アプローチを推奨した決議が議会でなされたからである。しかしそれは具体化しなかった。

ハンガリーの年金専門家の間にあったコンセンサスは 1990 年代半ばまでに消えうせ、議論は国際的な年金改革に関する状況を反映するようになった。新しい正統派年金理論のハンガリーにおける支持者は大蔵省である。彼らは、高齢者保障の民営化は市民により多くの自由を与え、個人の責任を強化すると主張する。他方、ビスマルク-ビヴァリッジ的伝統のハンガリーにおける主唱者は、社会保障小委員会、年金基金の独立団体、厚生省であった。彼らは、年金システムはマクロ経済の要求のためではなく、高齢者に奉仕することを目指すべきであると考えている。

大蔵省が主張する新しい正統派年金理論はラテンアメリカ流の年金民営化であった。新自由主義的大蔵大臣 Lajos Bokros はチリに倣った高齢者保障制度の民営化を提案した。ただし、ピノチェトやアルゼンチンは途上国であるといった負のイメージのためラテンアメリカの改革に関する言及はその後少なくなった。

1996 年の大蔵省案は、第 1 層は縮小された公的 PAYG スキーム、第 2 層は強制民間年金基金（被雇用者の供出、政府の監督）、第 3 層は任意退職貯金という 3 ピラー案であった。大蔵省の民営化案は世界銀行の中央ヨーロッパ事務所（ブダペスト）によって積極的に支持された。有名な世銀報告書（「高齢化危機を避けるために」1994）の発表後、世銀のハンガリー政府に対する提言はよりあからさまになった。1995 年の世銀のカントリー・スタディーは「現行の単一公的スキームをフラットな市民年金である強制的なピラーと完全積み立て方式の第 2 ピラーとの分ける」という全体的な変化について論じている。議論の枠組みのシフトに成功した世銀ブダペスト事務所は 1995 年ごろから大蔵省の要請で、ハンガリーの年金改革に直接関与するようになっていたのだ。

他方、ハンガリーで年金改革提案を民営化に訴えない公的 PAYG の改革に方向付けようとしたのは、社会保障小委員会、年金基金自主団体、そして厚生省である。彼らは、ビスマルク流の保険の伝統とビヴァリッジ的なユニヴァーサルリズムを統合しようと試みた。ビスマルク-ビヴァリッジ派は、ハンガリーの年金改革問題は強制的なパラダイム・シフト無しに解決できると確信していた。

両者のコンフリクトは、1996 年 4 月に解決された。4 週間後厚生大臣、大蔵大臣共同の年金改革青写真が発表されたが、この共同提案は、かつての大蔵省の案に非常に近いものだった。また、1996 年 4 月の 2 省合意にもかかわらず、年金改革問題に関する政治的一致は見られなかった。年金基金自治団体や多くの社会保障専門家は、彼らの前からの年金改革提案にこだわり、部分的年金民営化を目指す政府計画に反対し続けた。

共同提案がハンガリー政府によって承認された後、省間年金改革委員会が設立され、それが技術・法律問題の作業に担うこととなった。ここで一種の分業が成立し、第 1 層に関する作業は厚生省、第 2 層に関する作業は大蔵省が行なうこととなった。

1997 年 5 月 28 日遂に、ハンガリーの高齢者保障システムに根本的な転換をもたらす改革パッケージが議会に上程された。ここで上程されたのは 5 つの法令案であり、全般的枠組みと社会保険の財政に関するもの、公的年金スキームに関するもの、民間基金に関

するもの、強制的健康保険に関するもの、高齢者向け社会扶助の導入に関するものの5つであった。1997年7月15日、わずか6週間の討議で、議会は5つの法令案を採択した(1998年1月1日発効)。

ハンガリーの新しい年金システムは、なお大きな位置を占める公的強制PAYGスキームと部分的に強制的なIFFの層を混合したタイプのものであった。しかし、厳密にいうなら、それは4層からなっていた。すなわち高齢者の所得保障を行なうミーンズテスト付の第0層と、VMB年金基金で任意に老後のために貯蓄するシステムである第3層があったからである。すべての人にとって強制的な第1のPAYG層は、使用者側の拠出でほとんどまかなわれ、一部が被雇用者の拠出でカバーされた。給付条件は厳しく制限された。新たに設立された年金基金である第2のIFF層は、完全に被雇用者の拠出でファイナンスされた。

**まとめ** 体制転換後、最初の時期のハンガリーにおける改革は、ハンガリーの年金スキームの組織、財政、受給条件にいくらかの変化をもたらしたが、包括的なものではなかった。労働組合の抵抗も大きく、重要な方策(支給年限の引き上げなど)が遅れた。それと比較すると、任意のVMB年金基金の導入は政治的障碍にあわなかった。厚生省と年金基金自治団体はビスマルク-ビヴァリッジ的伝統にこだわった。他方、公的PAYGシステムが財政の補助に依存していることが、もうひとつの政治的アクターすなわち大蔵省を当該問題の重要なステークホルダーにした。大蔵省は、新自由主義的な正統派理論に傾いていた。公的高齢者保障スキームの財政的困難がこの問題に関するアクターたちの位置関係を変化させ、「民営化」派の力を強めたのである。この論点シフトは世銀によってさらに強められた。厚生省と大蔵省との行き詰まり状態は1996年春まで続いた。しかし、両省合同の青写真は、大蔵省のものに近かった。具体的な法令化作業は、厚生省をバイパスした。ハンガリーの改革青写真はアルゼンチンの高齢者保障改革のやり方を踏襲していた。過渡期のコストがどの程度で何によってまかなわれるかという問題 - これはPAYGからIFFスキームへの移行に際してもっとも主要な分配問題であるのだが - は、大衆的討議からは巧みに隠されていた。ハンガリーの新しい年金システムは1998年1月1日から開始されたが、それは混合タイプのものであった。すなわち、なお優勢な強制公的PAYG(拠出の4分の3)と部分的に強制的なIFF層(4分の1)との。ハンガリー高齢者保障のライオンの分け前は公的なPAYGの層によって供給されるけれども、改革は結局現行の公的スキームの部分的民営化へと進むであろう。したがって、この改革は、1912年までさかのぼることのできるこの地域の社会保障の伝統からの、パラダイムの離反を意味する。1997年の改革は、ハンガリーの高齢者保障のすべての問題を解決したわけではないが、中東欧における民営化の先駆となることには明らかに成功したのである。

## 5. ポーランド

1918年にポーランド国家が再建されたとき、その年金システムのもっとも際立った特徴は、それ以前のドイツ、オーストリア、ロシアのそれぞれの支配者によって形作られた体

制の多様性であった。旧ドイツ地域では、ホワイトカラーとブルーカラーとが 1889 年にビスマルクによって導入された別々の年金システムによってカバーされていた。旧オーストリア地域ではサラリーマンに対する老齢スキームが 1906 年に導入された。旧ロシア地域には何もなかった。

したがって、両大戦間にそれらを統一する努力が払われた。1927 年、ホワイトカラーに対する統一年金保障が設立された。ブルーカラーに対する統一年金システムは 1933 年に創設された。厳密に言うところのスキームは障害者保障として支払われたのであって、独立した老齢者保障スキームはなかったが。ホワイトカラー、ブルーカラーの両老齢者保障とも完全に被雇用者と雇用者との拠出において賄われ、社会保険インスティテュート（ZUS、1933 年設立）によって運営されていた。1939 年のドイツ、ソ連の侵攻までに、統一的で全般的な（unified, universal）老齢者保障スキームは確立していなかった。

第 2 次世界大戦後、新しい共産主義支配者たちは PAYG 財源方式に転換した。というのも、かつての年金ファンドは大戦中に失われてしまっていたからである。最初、被雇用者の拠出は廃止され、既存の社会保険ファンドは、国家財政に統合された。また、農場労働者、公務員、農業協同組合員、職人、作家、個人農等々へとカバーリッジの拡大が 1950 年以降断続的に行なわれた。なお、兵士、民警、警官、監獄職員は社会保険システムの枠外で特別扱いを受けていた点も特筆すべきことである。

・ポーランドでは両大戦間から存在する ZUS が、戦後も（1955 年から 1960 年の時期を除いて）、全ての社会保障を担当した。共産主義支配者たちは、多くのビヴァリッジ的要素を導入しながらも、戦前のビスマルク的要素のいくつかを維持した。それどころか、退職年金へのアクセスを拡大してきた。それにもかかわらず、old pension portfolio 問題 [ インデックス化がシステムティックに行なわれなかった結果、長く年金需給を受けている人ほど実質受給額少ない ] は、共産主義期の終わりまで改善されないままであった。

ポーランドの年金財政の困難は経済体制転換のためにさらに悪化した。1989 年から 1996 年の間に、被雇用者の数は 14.4% 減少した一方、年金受給者の数は 34.8% 増加した。後者の中で、老齢年金受給者は 46.3% 増加したのに対して、障害年金受給者は、22.1% 増加した。このことは、年金システムが、かなりの程度、失業給付の代替物として使われていたことを示している。年金受給者は増えていくのに、拠出者は減っていたから、システムの依存率は、38.9%（1989 年）から、61.2%（1996 年）へと上昇した。1989 年から 1996 年にかけて公的年金支出の対 GDP 比は 6.6% から 14.5% へと上昇した。

上で述べたように、ポーランドの老齢者保障スキームは労働社会政策省傘下の ZUS（戦間期設立）によって管理され続けていた。ZUS によって管理された公的強制年金スキームは PAYG 財源方式に依存していた。収入は、拠出（雇用者のみ支払う）と財政からの移転で賄われていた。ポーランド社会保険ファンド（FUS）への拠出は標準化賃貸金の 36.7% になっていた。拠出金未納額は、1993 年に年間拠出（予定）額の 16.6% に達する。

ポーランド年金システムの実質的な財政バランスを評価するのは難しいが、標準化賃貸

金の 36.7%にも達する供出額も、年金支出をカバーするには足りなかった。

ポーランドの社会政策専門家の間では、ポーランドの年金システムが改革を必要としているという点では、一致していた。しかし、基本的なパラダイム・コースとしてどの道を進むかに関しては大きな意見の相違があった。さらに、政策担当者は「グレーロビー（年金生活者、労働組合）」からの強力な抵抗に遭遇した。

1990年代初期以来、ポーランド年金システムの包括的改革に関する多くの草案が検討されてきた。議論は二つの方向に分極化した。大蔵省と何人かの社会保障専門家（主に経済学者）は、ラテンアメリカ流の年金民営化を主張した。彼らの意見によれば、民間 IFF 年金スキームが、財政的にあてにならない公的高齢者保障システムに代わる唯一の適切なオルタナティブである。彼らは連帯 [NSZZ] 労組と結びついていた。また、世銀から支援を受けていた。他方、労働省および他の社会保障専門家のグループ（主に法学者）は、ビスマルク - ビヴァリッジ流の伝統的パラダイムに従いつつ、現行の社会保障システムにはまだ大きなポテンシャルがあり、ZUS の全面改革（価格インデックス化、年金受給年齢の引き上げ等）で十分だと考えた。

ポーランドで 1989 年年以降の包括的年金改革案の最初のもは、Topinski と Wisniewski の 1991 年のものだった。1994 年になって初めて両人の意見が多くの聴衆を獲得するようになった。しかし、他の社会保障専門家（特に法学の教授たち）は、強制民間高齢者保障スキームに強力に反対した。彼らにとって老齢保険の概念は民間供給者を排除すべきだったからである。

多くの批判やそれへの過渡に予想される高い財政コストにもかかわらず、年金民営化はポーランド大蔵省にアピールした。それへの移行を合理化する理由づけは、公的年金システムへの財政補助を制限することであった。興味深いことに、1995 年に労働組合は年金民営化を賛成する陣営に加わった。年金民営化を推し進める青写真はラテンアメリカの前例のパラダイムの影響を反映していた。この南方の経験を伝える主なチャンネルは世銀だった。世銀と USAID は、ポーランドの社会保障専門家、ジャーナリスト、労働組合員、国会議員に援助して、アルゼンチン、チリへ旅行に行かせた。

他方ビスマルク - ビヴァリッジ派の陣営では、1993 年、労働省が「白書」と呼ばれる年金改革案を発表した。「白書」は主に ZUS 改革を目的としており、2 層の公的 PAYG システム（ユニヴァーサル・フラット・レイト層と所得連動部分からなる）を示した。それに加えて任意の民間 IFF 層も作られることになっていた。1993 年 5 月に発表された「白書」は結局実行に移されることはなかった。というのも、1993 年 9 月の議会選挙が政権の交代をもたらしたからである。

左翼民主同盟とポーランド農民党からなるポスト共産主義政府の大蔵相・第一副首相 Kolodko は「ポーランドのための戦略」の中で、年金民営化へ進むことを示唆した。彼の戦略は、1994 年暮れにセイム（下院）を通過した。この新しい改革コンセプトも、1993 年案と同様に、2 層の PAYG システムと任意 IFF 層からなっていた。

1996年に、ポーランドには3つの主な年金改革提案があった。労働社会政策省、大蔵省、連帯 [ NSZZ ] のものである。1年半の間、労働大臣と大蔵大臣との間で手詰まり状態が続いた。それは、労働省のパラダイム・シフトによって終わった。同省の立場が、大蔵省のかつての改革青写真の立場にかなり近づいたからである。労働省のシフトは1996年2月の内閣改造に続いて起こった。その改造で、Leszek Miller が ( p.110 ) 労働大臣から他の大臣職に移り、代わりに Andrzej Baczkowski が労働大臣になった。この交代は労働省の大蔵省に対する敗北と解釈された。

1996年8月、Baczkowski は高齢者保障改革のための特別タスクフォースを作った ( 「社会保障改革のための政府全権事務所」 ) 。これは労働省に下屬し、世銀エコノミストだった Machal Rutkowski が所長となった。1996年10月、「事務所」によって用意された「年金2000」と名づけられた年金改革計画のラフ・アウトラインが出版された。この提案は上の3つの改革提案の総合体として提出されたものであるが、よく見ると、最初の青写真のどんな要素も含んでいなかった。

Baczkowski のチームは、ZUS を改革し規模を縮小する代りに、新しく作られた民間 IFF 年金基金の強制的な層を付け加えるという提案を行った。ポーランドの改革草案は明らかに、アルゼンチンの改革の前例によって触発されたものであるが、他方、第1層においては、ラトヴィアとスウェーデンの最近の改革の要素を示していた [ 年金算定公式、仮想的拠出建て ( NDC ) 勘定 ] 。ポーランドの設計選択は、世銀専門家およびスウェーデンのアドヴァイザー・チームとの協力を反映している。

1996年11月に Baczkowski が41歳で急死したとき、「事務所」の仕事は始まったばかりだった。Baczkowski の最初の目的は、1997年9月に予定されていた議会選挙の前に改革諸法を通すことだった。時間が足りなかったのだが、選挙前の政党間の政治ゲーム展開の結果、選挙前のポーランド政府は、選挙前の状況下でラディカルな年金改革を行うことに政治的魅力を感じていた。1997年6月と8月に3つの年金改革法案が可決された。

予想とは異なって、1997年秋の政権転換後も、改革はそのモーメンタムを失わなかった。UW-AWS [ 自由連合 + 連帯選挙行動 ] の新政権は、旧政権が彼らに残っていた政治的困難にもかかわらず、彼らの政敵によって始められた改革を継続する決心をした。改革の継続は、システムティックな年金改革が必要であるという政党を超えたコンセンサスによって説明できる。

1998年5月、二つの残りの法案が下院に上程された。1つは「社会保険システムに関する法律」( 通称「mother law」) で高齢者保障の機能を ZUS と新しく作られた第2層とで配分することを規定していた。もう1つは「社会保険ファンドからの年金に関する法」で ZUS 改革をめざしたものであった。mother law は1998年10月13日に発効した。1998年11月26日、最後の残る法律が上院を通った。ZUS 改革は1999年1月1日から開始され、民間年金ファンドは1999年4月1日から動き始めた。

大蔵省、厚生省、世銀は政治的真空の中で活動していたわけでは全然ない。ポーランド

の政策担当者はシステム改革の潜在的反対者の承認を得るために、特に第 1 ピラーに関して、すすんで妥協した。しかし、政策担当者は「グレーロビー」(年金生活者代表と労働組合)から強力な反抗を経験した。興味深いことに、今日では、ポーランド労働組合連盟 [OPZZ](左派民主同盟 [SLD] の主要部分)も連帯 [NSZZ](連帯選挙行動 [AWS] の強力な一派)も、政府のラディカルな改革計画に同意している。OPZZ は年金ファンドビジネスに参加した。さらに、年金生活者がもうひとつの潜在的なプレッシャーグループである(ポーランドの有権者の 40%)。年金改革のライオンの分け前を現在担っている機関である ZUS はラディカルな改革に反対を唱えなかった。世論はどうか。1997 年 4 月の世論調査ではわずか 9.7% が現行の年金システムを「よい」あるいは「どちらかというといよい」と答えたのに対して、44.4% が現行のシステムは「悪く」、ラディカルな変化を必要だと考えていた。公的、民間、混合の 3 つの年金スキームのどれを選択するかと問うと、23.3% が「混合」を、28.0% が ZUS を、36.5% が「民間」を選択した。年金改革に関する情報が行き渡ってきた 1998 年半ばの調査では、30~49 歳のもののうちたった 20% が純公的な選択肢を支持した。反対に 30~39 歳の 60% が混合年金オプションへの転換を表明し、40~49 歳の 39% が現状を踏襲する旨表明した。

第 1 層は 1999 年 1 月 1 日に、新しい第 2 層は 1999 年 4 月 1 日に施行された。新しいスキームは、なお支配的な公的強制 PAYG スキーム(縮小され、透明性を高められた)と部分的に強制的な IFF の層との混合タイプである。ただし正確に言うと、高齢者のための最低限年金である 0 層と、老後のための任意の貯蓄である第 3 層とを加えて 4 層ある。その中で、第 1 層はラトヴィア、スウェーデン型、総合的にはアルゼンチン型といえる。ただし、概念的には似ているのにポーランドの改革家たちはラテンアメリカの改革からは距離をとろうとした。

第 1 の PAYG 層はすべての雇用者と半分以上の被雇用者との拠出でファイナンスされ、すべての人に強制的である。この層は「革命的」にリストラされつつある旧 ZUS のスキームで構成される。この新しい第 1 層は、NDC 原則に基づくことになっている。第 1 層の改革は受給条件にも変更を加える。また、ZUS の法的地位が変化し、政府機関ではなく法人になったことも注意すべきである。

第 2 の IFF 層は、新たに創設される年金ファンドシステムから構成され、雇用者の拠出によってすべてファイナンスされる。ファンドは民間の年金会社によって運営される(最低限資本 400 万 ECU)。第 2 層の受給者は、インデクゼーションによって保護される。強制年金ファンドの最初の 7 つの免許は 1998 年 10 月 / 11 月に与えられた。ファンドの株主は、ポーランドの銀行、工業会社、イギリス・スイス・オランダ・アメリカの投資家である。

第 3 の任意層は、追加的民間保険・貯蓄スキームで、生命保険や職業別保険スキームを含む。

30 歳以下の全てのポーランド人は、新しい二層システム(上記第 1 層、第 2 層)に強制的に入らねばならない。年金拠出の 5 分の 1 は、自分で選んだ民間年金ファンドへ払い込

み、残りの 5 分の 4 は ZUS に払い込み続ける（混合年金経路）。すでに保険の経歴のある 30～50 歳の個人は 30 歳以下の人と同様の方法を選ぶか、全ての払込金を旧システムに払い続けるかを選択できる。50 歳以上の人は旧システムに留まらねばならない。

PAYG から全面積み立て [FF] 財源への部分的あるいは完全移行はすべてそうであるように、ポーランドの年金改革もかなりの移行費用を付随した。ただし、ポーランド年金改革から生じた移行費用の全額を推定する公的評価は存在しない。移行費用の一部は、ZUS 公的年金スキームの合理化によってファイナンスされるかもしれない。しかしこの方法は効果が上がるのに時間がかかる。ポーランドの年金改革チームは、私有化と年金改革との間の特別の連関だけを支持していた。つまり、ZUS の赤字のカヴァーに私有化売却益を使うというものだ。

・ **まとめ** 1980 年代以来、経済危機と高いインフレがポーランドの年金システム - ZUS - を苦しめてきたが、ポーランド年金の財政的困難は経済体制移行によってさらに悪化した。ZUS は、かなりの程度、失業給付の代替物として使われた。1989 年以降の組織、給付条件、給付額における変更はポーランド年金システムを財政的に自立可能なものにするに成功しなかった。多くの改革草案が、1990 年代初め以来、提出されたが、それは改革の道筋に関し大きな意見の相違が国内にあることを示していた。労働省と社会保険法の教授たちは ZUS の全面改革で十分であり、それが政治的には実現可能であると考え、大蔵省と経済学のバックグラウンドを持つ社会保障専門家はラテンアメリカ流の年金改革を主唱した。大蔵大臣職が年金改革問題に関わるようになるきっかけは、ZUS が財政的に財政補助金に大規模に依存していたという事実である。ここに「危機の効用」仮説が適用される根拠がある。1 年半の間、労働省と大蔵省との間の紛争のため年金改革は膠着状態にあったが、1996 年初め、大蔵省よりの人物が労働大臣につくことによってそれは終わりを告げた。「社会保障改革政府全権事務所」というタスクフォースが設立され、世銀エコノミストだった人物がその長に着いた。1996 年 10 月に発表された省間報告書は、縮小された ZUS と新たに創設される強制的民間 IFF 年金ファンドの層とからなるシステムを描いていた。それは、第 1 層の改革に関しては、ラトヴィアとスウェーデンの最近の改革と同じ要素を持っており、全般的な改革路線に関しては明らかにアルゼンチンの改革の先例によって鼓舞されたものだった。しかし、ポーランドの改革者たちは、戦略として、自分の立場をラテンアメリカ・モデルから遠ざけておくようした。そこには、発展途上国、独裁のイメージがあるからだ。また彼らは、移行コストが今後どれくらいになり、何によってファイナンスするかという点を公表しなかった。年金改革チームは改革の潜在的な反対者、特に、労働組合と年金生活者組織と交渉し、第 1 ピラー改革に関しては若干の修正に同意した。ZUS 改革は 1999 年 1 月 1 日からスタートが予定され、民間年金ファンドは 1999 年 4 月 1 日から動き出すことになっていた。ポーランドの新しい年金システムは混合型であって、なお優勢な公的 PAYG スキーム（拠出の 5 分の 4）を新たに設立される民間年金の層（拠出の 5 分の 1）と結びつけたものである。古い ZUS スキームは徹底的なリストラが施される。特に重要なことは、

NDC 原則にシフトするという点である。ポーランド老齢者保障の部分的民営化は、前世紀（19 世紀のこと）末までさかのぼることのできるポーランドの社会保険の伝統からの意義深い離反である。

## 6 . チェコ共和国における年金改革

チェコでは、早くも 1771 年に当時オーストリア-ハンガリー帝国の一部だったボヘミアとモラヴィアに公的年金スキームが設立された。カヴァリッジは、公務員に限定されていた。老齢者保障が他の職業グループに広がるにはほとんど 100 年間を要した。最初のピスマルク流の社会保険法が採択されたのは 1887/88 年であった。1924 年の肉体労働者（manual workers）社会保険法によって、農業労働者を含むそれまでカヴァーされていなかった全ての雇用者に老齢保険が適用された。

ドイツによる占領と戦時のインフレのために、戦前期年金スキームの蓄えが枯渇したため、新しい共産主義者の支配者たちは 1948 年に PAYG 財源に移行した。新たに設立された中央社会保険インスティテュートは被保険者の選ばれた代表によって管理され、国家財政に統合された。1951 年、「インスティテュート」は、ソ連の例に倣って「労働組合中央評議会」に移管された。1956 年社会保障法は、普遍主義からそれるいくつかの重要な修正を導入し、重工業の肉体労働者を優遇することとなった。彼らは高い給付と早い退職年限を保障されたのである。

その後 25 年にわたって、チェコスロヴァキアの年金システムは根本的な変化なしに維持された。退職後年金のシステムティックなインデクゼーションを欠いていたため年金生活者の経済状況は徐々に悪化した。共産党支配の最後の 10 年間には、この問題はチェコスロヴァキア政府にも認識されていた。

ハンガリー、ポーランドと比較すると、チェコの退職システムは経済体制移行からそれほど悪影響を受けなかった。それには比較的悪化していない労働市場を考慮する必要がある。チェコの年金システムが失業補償・厚生保険の代替物として使われた度合いは、他の中欧諸国と比較すると低い。拠出者の減少、受給者の増加は、ともに比較的小さく、システムの依存率はわずかしか上がらなかった。同時に、人口学的状況は 1970 年代初期に追求された出生促進策のため、わずかに改善していた。1996 年までチェコの年金システムは財政補助をまったく必要としなかったのである。

チェコ社会保障管理局 [CSSZ] (労働社会問題省に下屬) が 1990 年以来管轄していた社会保険の分野は、老齢、健康、雇用の分野に分割されていたが、年金スキームは CSZZ の管轄下のままだった。ヴァーツラフ・クラウス首相は、このようなコーポレイト的構造は、政府の社会政策の行動の余地を狭めるとして、解散させてしまった。

公的強制年金スキームは、依然 PAYG 原則に依拠したままである。1993 年 1 月 1 日に発効した包括的税制改革との関連で、年金、健康、失業のスキームについて、拠出をそれぞれ分離した。この動きは、1952 年に廃止された雇用者の拠出を復活させることを含んでい

た。興味深いことに、チェコの年金拠出金は費用をカバーするに余りあるものだった。むしろ国家財政に貢献していたのだ。このことは、CSZZ 財政を国家予算に一本化したことで可能になったのである。1996 年 1 月 1 日から、年度ごとの年金財政の黒字は、国家予算の中の特別会計に、将来の赤字のためにとっておくこととなった。

1993 年はじめ、高齢者保障スキームは、単一化され、古い分野別特権的労働者をカテゴリー、に分ける - を廃止した。この労働カテゴリーの廃止は、保険原則を強化し、給付を、過去の所得と拠出年数にもっと密接に関連するようにした。1990 年代初期、チェコスロヴァキア政府は、公的強制年金システムを、民間任意スキームで補完すると決めていた。労働社会問題省は、最初、労働組合連合会と雇用者団体とによって支持されていた、団体年金スキーム [ company pension schemes ] の導入を示唆していた。しかし、クラウスは、老齢保護規定を補完するのに、個人的アプローチを好んだ。1994 年 2 月、チェコ議会は補完的年金ファンドの設立を承認した。最初のいくつかのファンドは、銀行、保険会社、外国投資家によって設立され、1994 年 9 月に業務を開始した。

チェコの年金ファンドは IFF 型株式会社で個々の市民に拠出建て型のプランを提供する。現在、44 の民間年金ファンドが業務を行っているが、潜在的参加者 200 ~ 300 万人の国にしては多すぎる。任意年金ファンドに労働力の 33% が参加しているので、新たに設立されたスキームは比較的広範な支持を受けていることになる。しかし、40 歳以下層では 25% で、この年齢構成は好ましくない。全般的な投資収益の情報は得られないが、個々のファンドの報告によると、収益の実質率は年間 -4.0% から 3.5% である (1997 年)。ポートフォリオ構成に関する入手可能な情報は、1995 年と 1996 年の間に投資戦略において大きな変化があったことを示している。政府証券のシェアはどちらの年も 3%、0% と低い水準にとどまっていたが、株式のシェアは 17% から 8% へと急落した。チェコ共和国において補完的年金ファンドを監視する特別なエージェンシーは設立されず、この仕事は大蔵省が行っている。ファンドのパフォーマンスに関する透明性が確保されていない。

議論の尽きない「3 ピラー・アプローチ」のチェコスロヴァキア版は、1990 年に作られた。それは、強制的な所得に連動した国家年金、任意補完スキーム、老後のための個人貯蓄の 3 つからなっている。強制 IFF 層ではなく、任意 IFF 層を設立することによって、チェコ政府は、年金資金の流入に即応した国内金融市場を作り出すにあたって、ゆっくりした道を選択したのである。ここには、権限についてはっきりした分離が存在する。すなわち労働社会問題省は強制的な公的スキームを指導し、大蔵省は補完的民間年金ファンドに責任を持つ。両省の間に今までのところ特に利害関係の紛争はない。チェコの場合、世銀はまったく不在である。

1995 年の年金保険法 ( 現行のすべての退職法を再法令化するための改革パッケージ ) を採択するために白熱した議論が戦われた。最も論争的な要素は、退職年齢の漸次的引き上げであった ( 2007 年に、男 62 歳、女 57 - 61 歳 )。また、保険原則を強めるような年金公式の採用、障害者年金へのアクセスの制限等も議論の対象となった。

政府の改革提案に対する最も強力な反対は、チェコ・モラヴィア労働組合連合会から表明された。クラウス政権が最後に行なった妥協のうちのひとつは、年金公式に関するものだった。完全所得連動ではなく、フラット部分を含むことになった。政府提案は僅差で1995年6月に採択され、年金保険法が(No.155/1996)は1996年1月1日から発効した。

何人かの学者たちは、クラウス時代の社会政策とくに年金問題のアプローチを、ネオリベラルと安易に名づけてきたが、クラウス政府は新正統派年金理論のネオリベラル的書寫真に従ってはこなかった。むしろそれは、ビスマルク-ビヴァリッジ的伝統の枠内にあり、ハンガリーやポーランドとは異なる。これは「クラウス・パラドックス」とでも呼びうるものだ。

疑いなく、クラウスは「自他共に許すサッチャー主義者」である。しかし、クラウスの言説と彼の政府が実際に実行した政策との間には区別をつける必要がある。「経済ドグマティズムではなく政治的リアリズムこそクラウスのプラグマティズムの鍵であった」とはStark and Brusztの表現である。クラウス時代のラディカルな経済改革と慎重な社会政策との独自のコンビネーションに光を当てるためには、ポスト1989年社会政策に関する二つの時期を区別することが助けになる。社会政策の発展の第1段階は1992年半ばまで続いた。それは、「社会民主主義的」と特徴付けられる。それは労働社会問題相Petr Millerによって形成されたものであって、クラウスの影響力は大蔵省に限定されていた。1991年の法律によって、「経済社会調和評議会」(RHSD)が設立されたが、それは中東欧諸国で最初の3者機関であった。すべての重要な社会政策上の提案は、議会に提出される前に、この機関で討議された。社会政策発展の第2段階は、クラウスが首相になって始まったが、それは「社会リベラル的」と名づけることができる。それは社会民主主義的要素とネオリベラル的要素を混合していたからだ。残余(residual)モデルの要素 - たとえばミーンズテスト、ターゲットイング - が導入される一方、「サッチャー流の」社会政策へパラダイム・シフトを敢行するという事はなかった。

「(クラウスの)政治的技法はフリードマンやサッチャーのようなりベラルとして話しながら、必要なときには社会民主主義者として行動したことだ」(Orenstein, 1998b)。西欧の年金システムの伝統に基礎を置いた公私混合物が、チェコでは登場したのであって、ビヴァリッジ的要素とビスマルクの要素とを結びつけたものだ。「ネオリベラル」というラベルはチェコの退職政策には当てはまらない。

1997年以来、チェコの老齢者保障に関する言説は、国際的な年金改革論争を反映するものになり始めた。公の議論は公的PAYGとIFFスキームとの利点・弱点に焦点が当てられ始めた。新正統派年金理論の主要な伝導者である世銀はチェコの場合は不在であったが、チェコの若手経済学者(市場コムソモール)が金融界等の利害関係者と結びついて、議論のシフトが起こった。

現行のPAYGからIFFスキームへの以降がチェコの自由派経済学者によって要求されている。彼らは、銀行、投資ファンド、中銀によって支持されている。年金民営化はプラハの

カレル大学およびブルノのマサリク大学の人口専門家によって支持されている。彼らの多くは、PAYG から IFF スキームへの移行を提案している。

CMKOS（チェコ労働組合連合会）はクラウス政府の老齢者保障アプローチの強力な反対者であるが、1995 年以降、CMKOS の立場にシフトが観察される。最近それは新しく登場した年金民営化陣営に対する主要な反対者に転換したのだ。現行の任意年金ファンド層の拡大を指示する立場から、彼らは強制 IFF 層の導入に反対している。

諸政党の立場を見ると、市民民主連合 [ ODA ] が協力を年金部分的民営化を主唱するのに対して、クラウスの政党である市民民主党 [ ODS ] は年金問題に関して分裂している。キリスト教民主党 [ KDU-CSL ] はいかなる変更にも反対だ。以上 3 党の連立であるクラウス政府がラディカルな年金改革ができなかったのは、当然といえよう。

1998 年 7 月から政権を握っているチェコ社会民主党は現行の PAYG システムにいかなるラディカルな変更を加えることにも反対している。なお、「年金生活者に安心の生活を」党は 1998 年選挙で 5% 獲得できず、プレッシャーグループにとどまる。世論を見ると（1998 年始めの調査）完全なあるいは部分的年金民営化は 3 分の 1 の支持を得ている。60.9% が民間年金ファンドを伴った強制補完貯蓄（ハンガリー、ポーランド型）に反対している。

チェコの政策担当者は、IFF システムの利点に目を閉ざしているわけではないが、その結果生じる財政コストや潜在的リスクを強調する。1998 年半ばに政権をとった社会民主主義的 CSSD 少数派内閣は、今のところどのような具体的な年金改革の道をすすむか決心していない。

・まとめ ハンガリーおよびポーランドのケースとは異なって、チェコの退職システムは経済体制移行から悪影響を受けなかった。全般的にいて、チェコの改革は、西欧の年金の伝統の枠内に十分入っている。それは公的ピラーではビヴァリッジ的要素とビスマルクの要素を混合し、民間年金供給者には補完的役割しか与えないものである。年金改革の場合には、「クラウスのパラドックス」は、もし関連する政治的アクターの配置状況を考察すれば、解きほぐせる。公的年金スキームが一般予算からの補助金なしに財政的に存立可能であるので、大蔵省は年金改革問題に何の利害関係も持っていなかった。しかしチェコの場合のもっとも印象深い不在者は世界銀行である。それは、対外債務の低さと呼応している。しかし、それでも、過去 2 年の間に、ある程度の論争点のシフトが生じた。最近では、公的 PAYG と IFF スキームとの利点と弱点に焦点を当てた公の議論が始まっている。それは国際的な年金改革の論争を反映したものである。

## 7. 比較の視点から見た中東欧における年金改革

中東欧で老齢者保障の青写真をデザインする場合、ポスト 1989 年年金改革の担い手はゼロから出発したわけではない。ハンガリー、ポーランド、チェコスロヴァキアでは、公的強制年金保険は、社会主義時代以前から、すなわち世紀の転換点から存在した。これらビスマルク・タイプの年金スキームはほとんど、自主運営で、ブルーカラーとホワイトカラ

一とを分離したスキームを持っており、雇用者と被雇用者の拋出によってファイナンスされていた。さらに、カヴァリッジは不完全で、特定のグループに特権が与えられていた。3国すべてにおいて、これらスキームの予備資産は第2次世界大戦中に失われ、戦後のPAYG財源方式への転換に帰結した。社会主義時代においても、3国の経験はどれも、拋出と給付の関連は弱く、給付の差別はほとんどなかったが、中央計画経済の政略部門の職業には年金上の得点が与えられており、それが、ユニヴァーサルイズムからの離反の第1歩となっていたという点で共通性を示している。

ハンガリーとポーランドの老齢者保障スキームは予算補助金に依存するようになったのに、このポスト1989年年金危機は、チェコ共和国にまでは、拡大しなかった。チェコ年金システムの驚くべき財政的安定性は、おもに、労働力市場が比較的損なわれていなかったことによる。すなわち労働者の数がそれほど減らず、また年金生活者の数はそれほど増えなかったのだ。

1990年代の前半期において、老齢者保障システムを改革しなければならないという点では、3国どこでもコンセンサスがあった。しかし、それぞれの国の社会保障専門家は拋出と給付との間の連関を強める（ビスマルクの伝統）か、それとも、ビヴァリッジ・スタイルのフラット・レイト・スキームに向かうべきであるのかに関しては議論があった。さらにもうひとつの高度に論争的な問題は、強制的IFF層を導入するか否かであった。

しかし、改革は次の方策を含むことに関してはどの社会保障専門家の間でも論争の余地がない。国家予算やその他の社会保険プランと年金スキームとの分離、部門別特権の廃止、退職年齢の引き上げ、安易な早期退職・障害年金受給の制限、被雇用者拋出の導入がそれである。それらはかなりの政治的抵抗にあった。

1989年前の公的PAYGスキームの枠内の、改革論議は、ハンガリー、ポーランド、チェコ共和国で似ていた。ところが、1990年代中盤までに、ポーランド、ハンガリーの政策担当者とチェコ共和国のそれとの間に、年金改革の道で分岐が生じた。

チェコ共和国のパラダイム選択は、なお、ビスマルク-ビヴァリッジの福祉パラダイムの枠内にとどまるであろう。今日、チェコの年金システムは、2層体制で、公的強制PAYGスキームと任意の民間ファンド層との組み合わせである。それでも、1997年はじめ、強制年金ファンド層の導入に関する議論が起こった。チェコの政策選択は西欧主流への動きであるとともに、共産主義以前期の福祉国家の伝統を再創造する試みであるとも解釈できる。

ハンガリーとポーランドの場合は、制度的伝統が、追求されるべき改革のコースにとって決定的な意味を持たなかった。ビスマルク-ビヴァリッジ流の伝統は、両国の政策担当者がラディカルな改革（部分的民営化）へ踏み出すことを、妨げる要因にはならなかった。完全積み立てスキームが予備資産の喪失に終わったという戦間期の経験は、強制IFFを導入しない理由にはならなかった。

1990年代中盤までに、ハンガリー、ポーランドの両国で、国際的な年金に関する論争を反映する分極化した議論が沸き起こった。一方は、伝統的なビスマルク-ビヴァリッジ年金

パラダイムを追及するもので、各国の厚生関連省によって支持された。彼らは、高齢者保障におけるラディカルな体制変更は、望ましくもなければ、必要でもないと考える。別の人々は、ラテンアメリカ流の年金民営化を主唱し、大蔵省がそれを支持した。彼らは、民営 IFF 年金スキームが、財政的に存立不可能な公的高齢者保障システムにかわる唯一の適切なオルタナティブであるとする。興味深いことに、ハンガリーでは多くの社会保障専門家がビスマルク-ビヴァリッジ派を支持していたのに、ポーランドでは、社会保障を研究する多くの経済学者が部分的あるいは完全な民営化を志向していた。

ポーランドでも、ハンガリーでも、大蔵省と厚生省との間で年金問題に関する手詰まり状態が解消したのは 1996 年であった。妥協は民営化のほうに偏っていた。両国において、新しい年金システムは公的強制 PAYG 層と部分的強制 IFF システムを結びつけた混合型である。ハンガリーとポーランドの高齢者保障のライオンの分け前は公的 PAYG によって提供されるが、改革は現行の公的年金スキームの部分的民営化へとすすむものであり、それは、アルゼンチンの前例に従ったものである。

ハンガリーとポーランドの年金改革は驚くほど似ているが、多くの細かい点で異なっている。2つの主要な相違点は、第1層改革の範囲と第2層機関の会社構造である。ポーランドの第1層改革はハンガリーのそれよりより広範だ。NDC アプローチの導入は、スウェーデンのアドバイザー・チーム関与を反映して、公的な層のルールを根本的に変更するであろう。第2層の機関に関しては、ポーランドでは会社タイプの金融仲介機関（株式会社）であり、それはアングロサクソン世界でよく見るものである。ハンガリーの第2層機関は、任意相互給付（VMB）ファンドであり、協同組合的構成を持っている。VMB ファンドは非営利組織であり、自主運営され、ファンドメンバーが所有している。

ポーランドとハンガリーの年金改革はラディカルなチリの改革の複製ではない。というのも、高齢者保障の民営化は部分的なものにとどまっているからだ。むしろ、より民主主義的なアルゼンチン・モデルに似ている。世銀のアドバイザーは、南米の経験とポーランドおよびハンガリーの改革者との間の主要な伝導メカニズムであった。

ポーランドでもハンガリーでも過渡期のコストがどれほどで、何でまかなうのかは、巧みに人々の議論からは隠されていた。

ポーランド、ハンガリーで、アルゼンチン・タイプの改革アプローチが追及されたことは、高齢者保障の完全民営化というアプローチ（チリ・タイプ）と比較して、大きな政治経済的利点があった。ハンガリーとポーランドの改革者たちは、チリ・モデルに次の4つの修正を加えた。公的スキームは一部分しか、新設の年金ファンド層に取って代わられなかった。また、完全な公的高齢者保障からの脱退は不可能であった（チリでは可能）。個々の被雇用者が IFF 層を選択しても、雇用者の拠出は、現行の公的スキームの義務をファイナンスするために、維持される。強制年金ファンド層はややゆっくりと設立された。

チリでは、被保険者の退職時に始めて、recognition bonds の個々の価値が、個々人の AFP 口座に記入される。アルゼンチン・タイプの補完年金では、利子は支払われず、インフレ

に対する保護もない。これは財政には有利のシステムである。

ハンガリーとポーランドで選択されたアルゼンチン・タイプのアプローチの全面評価のためには、さらに追加的側面を考慮する必要がある。混合モデルは両者のネガティブな特徴のコンビネーションに結果するかもしれないからだ。たとえ、年金民営化が部分的にしか開始されなかったとしても、結果はラディカルな改革に有利な要素を強化する。中期的には、混合モデルは新正統派年金理論が考えるように機能する。

ポーランドとハンガリーではラディカルな年金改革が可能だったのに、チェコ共和国ではなぜそうではなかったのか。労働市場の緊張がポーランドとハンガリーの年金スキームの財政的安定性を掘り崩していた。両国では、障害者年金に対する厳しさに欠けるアプローチが、状況をさらに悪化させた。他方、チェコの年金スキームは、恒常的に黒字を出していた。労働市場の不振をそれほど経験しなかったからだ。

「危機の効用」仮説を適用すれば次のように言うことができる。既存の PAYG スキームの財政状況が 1990 年代中盤に政策選択が二股に分かれたことの原因を提供した。すなわち、既存の年金スキームが財政的に持続不可能と理解されたことが、ラディカルな改革オプションを可能にした前提条件だったのだ。チェコでは厚生省が改革に関与する唯一の省だったのに、ポーランドとハンガリーとでは、年金改革の場面には厚生省、大蔵省、世銀という 3 つの主要なアクターがいた。

財政危機が大蔵省を年金改革問題の潜在的なアクターに押し上げた。ハンガリーとポーランドでそのことがいえる。もっと詳しくいうと両国の PAYG システムの予算補助金への依存が大蔵省に重要な利害関係者の地位を与えたのだ。

世界銀行のハンガリーおよびポーランドでの梃子は両国の高い対外債務から来ていた。中東欧の年金改革の分野では、世銀の影響力は、コンディショナリティという古典的なチャンネルではなく、ラテンアメリカ流の改革を現地で宣伝することによって議論の論点をシフトさせることによって行使された。

ポーランドやハンガリーとは異なって、チェコの年金改革に関与した唯一の省は厚生省である。公的年金スキームが、財政的に持続可能なものであったので、大蔵省は年金改革問題で利害関係を持ち得なかった。チェコの場合に世銀が不在であったことは、チェコ共和国の対外債務が低いレベルであったことと即応している。

また、中東欧では潜在的反対者としての中間的政治アクターの影響力が体制転換の過程で小さかったことが、政策担当者のマヌーバーの余地を大きくした。労働組合、年金生活者同盟、社会保障機関、雇用者団体、金融機関がそれである。この中で、労働組合の役割だけは大きいとはいえる。ポーランド、ハンガリー、チェコ共和国の政策担当者は「グレーロビー」特に労働組合からの抵抗を経験した。しかし、興味深いことに、3 国すべての組合はいまや政府の改革プランに同意している。年金生活者組織は、中東欧の年金改革においてほとんど影響力を持たなかった。3 国のどこでも、このようなアクターたちは、年金改革の基本的路線に拒否権を行使できるような政治的位置になかった。

## 8．結論：中東欧における年金改革の政治経済学

本書を通じて著者が主張したかったのは、社会政策研究の伝統的な知識とは逆に、ある種の条件が整えば、ラディカルな年金改革が実際可能であることを、近年の中東欧の経験は示しているという点である。すなわち、経路依存を作り出す社会政策の遺産の役割は中東欧では大きくなかったのである。

ここでは著者が採用しているのは、<sup>ヒューリスティック</sup>発見的な「アクター中心制度主義」アプローチであり、したがって彼女は、アクターの配置関係と構造的=機構的状况が、ハンガリー・ポーランドとチェコ共和国との間の高齢者保障改革の筋道の違いを作り出したと考える。たとえば、構造的状況に関していえば、既存の公的 PAYG スキームの財政状態（黒字か赤字か）がラディカルな年金改革の緊急性の認識に影響を与えた。さらにもうひとつの決定的なファクターは対外債務であり、これが世銀の関与を左右した、というのだ。著者によれば、ここで採用したフレームワークは、クロアチア、ラトヴィア、スロヴェニア、カザフスタンの年金改革の分析にも役立つという。

### I. 若干のコメント

本書は年若い研究者の（1967 年生まれ）渾身の著作である。ハンガリー、ポーランド、チェコ共和国の 3 国の年金改革に関して、それぞれ同じ深さで叙述するだけでも驚嘆すべきことであるのに、それを世界の年金改革の広いパースペクティブにおいて評価している。膨大な文献を駆使して（紹介者がチェックした限りでは、英語、ドイツ語、スペイン語、ハンガリー語、ポーランド語、チェコ語の文献を利用している）、複雑な問題の構造を簡潔にまとめ上げた力量には、脱帽せざるを得ない。

しかし、本書に何の不满もないわけではない。まず、方法論上の問題がある。本書はどのような年金システムが過渡期国に適切であるのかという規範的な論議は一切せずに、どのような条件がどのようなシステム選択を導いたかを論じるだけである。そこで得られた結論は、財政上・対外債務上危機的状况に陥り（その背後には人口動態上の問題がある）、大蔵省と世界銀行の発言力が強まったハンガリー、ポーランドではラテンアメリカ流の年金民営化路線が基本的に選択され、それほどの財政上・対外債務上の危機に陥っていなかったチェコ共和国では、大蔵省、世銀が当該問題に対するステーク・ホルダーとはならず、結果としてビスマルク・ピヴァリッジ流のシステムの継続が選択されたというものである。しかし私は、この結論それ自体は平板であり、それほど重大な現代的意義があるとは思えない。まず、この結論が他国の年金システム構築の指針となるとは到底いえない。なぜなら、援用されている枠組み（上で引用した図参照）はあまりにも曖昧であり、他国の政治経済状況をそれに当てはめてハンガリー型であるとかチェコ型であるとかは、判断しかねるからである。他方、この結論が、社会の歴史的な経験として我々が記憶しておく

べき解釈学的事実であるのかということとそれも違う。なぜなら、叙述のタイムスパンが短すぎるからである。著者自身が認めているように、チェコ共和国でも民営化路線への動きが存在するが、もしそれが現実化するなら、チェコ共和国がビスマルク・ビヴァリッジ流のシステムの継続を選択したことは、単なる歴史上のエピソードに脱してしまうであろう。これは、年金のような切れれば血の出るようなテーマに関して、規範的議論を避ける禁欲的態度を貫いたために生じた瑕瑾といえる。

本書の結論が平板な印象を受けるもうひとつの理由は、社会主義時代の遺産に対する洞察が少なすぎるからである。周知のようにハンガリーは旧社会主義システム下で、市場的要素を取り入れた経済改革を長期にわたって試みてきた。ポーランドでは社会主義下の独立的労働運動である連帯運動が1980年代初頭に燃え上がり、国家と社会との関係は流動化した。ところが、チェコスロヴァキアでは1968年改革が挫折した後、経済改革の動きは止み、保守的なシステムが残存したといわれている。これらの事情は旧体制下の年金システムとその改革の方向にどのような影響を与えたのか、与えなかったのか。このような問題について本書はほとんど言及していない。体制内改革の経験は、いったん全面的市場経済化が開始されれば、無意味化するのだという立場に著者が立っているのか、あるいは、単に無関心であるのか。いずれにせよ著者は重要な問題を無視している。

さらに、労働市場の動態との関連が描かれていない点も不満である。政治学的アプローチをとる著者には苦手も分野かもしれないが、この点は市場移行諸国の年金制度を考察する際、重要な分野となるはずである。というのも、これら諸国では産業の近代化を通じてEU内に確固たる地位を占めるべく努力することが各政府の至上命令であるのに、産業構造の変動とそれに伴う労働力配置の変化は、現在の年金財源の拠出者と将来の受給者の構成を変えて行き、年金システムに大きな影響を与えるからである。もちろん、旧制度下での職種別差別待遇は廃止され、年金制度はある意味でフラット化されつつあるわけだが（その意味で産業構造の変化に中立的）、他方では、供出建ての民間保険である第2ピラーの導入が図られているわけだから（ハンガリーおよびポーランド）、産業間の競争力格差は年金システムと複雑な関係を形づくることが予想される。ただし、この問題はむしろ我々経済学者に残された課題といえよう。

以上本書に対する若干の不満を述べてきた。しかし、それは本書の価値をそれほど減じるものではない。本書は中東欧における年金という未踏の分野に分け入ったパイオニアであって、それだけで十分賞賛に値する。本書で採用された枠組みを修正し豊富化しつつ（それは必要だ）、本書で解明された事実を念頭に置きながら、ルーマニアやブルガリア、ロシアの年金問題の本質をつくような研究を行なうのは不可能ではない。それどころか、アジアNIESや先進諸国の世代間利害調整の問題に関しても、本書で得られる知見は有効性を発揮する場合があるだろう。そのばあい著者の政治学的アプローチに、経済学者が呼応して別の角度から光を当てるような態度が必要であろう。

付記 本稿作成にあたって、2001年10月19日に西南学院大学で開催されたワークショップ（PIEプロジェクト後援）での議論が役立った。

#### 参考文献

Jan Adam, 本書の書評、*Journal of Comparative Economics*, 29, 2001.

OECD, *Private Pensions Conference 2000, Insurance and Pensions*, 2001.

厚生年金基金連合会（編）『海外の年金制度：日本との比較検証』（東洋経済新報社）1999.