

松 山 大 学 論 集
第 33 卷 第 5 号 抜 刷
2 0 2 1 年 12 月 発 行

国家主導性の観点からみたハンガリーの社会政策

柳 原 剛 司

国家主導性の観点からみたハンガリーの社会政策

柳 原 剛 司

は じ め に

1989年に社会主義体制が崩壊し、ハンガリーが資本主義・市場経済への体制の転換を開始してから、すでに30年が経過した。この30年の過程をどのようなものであったかと位置づけるのかは論者により多様だと思われる。転換初期の混乱・経済の収縮や、EU加盟交渉、2000年代初期の新興国ブーム、2000年代末の世界経済・金融危機、2010年以降のフィデス主導の右派政権による権威主義体制、とハンガリーの政治・経済はさまざまな局面を経験してきた。このような種々の局面において、ハンガリーの社会政策・社会保障制度もまた、様々な問題への対処や制度の変容を余儀なくされた。

社会政策あるいは社会保障制度は、その起源をどの時代のどの国に求めるかはともかく、近代的な資本主義の登場と表裏一体を示していると言えるであろう。資本主義社会の発展の以前は、総じていえば、老齢・疾病・多子など生きるうえで人々が直面するリスクは、家族や地域の共同体が主として担ってきた。資本主義の発展、とりわけ労働力の商品化や工業化の進展に伴い、そのようなリスクを家族やコミュニティで負うことが困難となり、国家が主体となってその責を果たす必要性が生まれたのである。

ハンガリーにおいても、資本主義の発展にともなって19世紀末ごろ¹⁾から社会保障制度が漸次整備されてきた。ハンガリーの社会政策・社会保障制度は、

1) ハンガリーにおける社会保険の端緒は、1891年第14号法により導入された労働者向けの疾病・医療保障である（田中編、1997）。

約40年間の社会主義体制や、資本主義・市場経済への体制転換プロセス、2010年以降の権威主義体制という特殊な経路を辿りつつ変容してきた。この間、社会政策あるいは社会保障制度は、ハンガリーの国家を支える重要なシステムであり続けたと言っても良いであろう。しかし、常に同じ形で、あるいは同じ程度に重要であった訳ではない。

本論文では、これまでの拙論に多くを拠りながら、2010年以降のオルバーン政権下における社会政策を主眼におきつつ、1989年の体制転換以降のハンガリーの社会政策の特徴の変容について論じる。社会政策や社会保障制度の実施主体は国であるため、国家が主導的な役割を果たす政策体系であることは当然ではある。しかし、過去の約30年間、時々の経済状況により社会政策は対症療法的な対応を求められてきたために、またとくにその前半期においては市場経済への移行あるいはEUの「機能する市場経済」の基準への対応が重要な課題として着目されていたために、あるいは社会主義体制の崩壊により国家に対する市場の優位性が喧伝されていたために、変遷した諸政権とその社会政策を、筆者はこれまで一貫した視点で論じられていなかった。近年、改めて国家の重要性が着目されるようになってきたことを受けて、社会政策における国家の主導性の違いに着目して、この点を明らかにしていきたい。

本論文の構成は以下の通りである。第1節ではまず、前提となる先行研究と視点の整理を行い、過去約30年間のハンガリーの社会政策上の議論がどのように整理できるのか、またなぜ国家の主導性が着目されているのかについて示す。第2節では、分析の枠組みを示す。雇用問題、福祉に対する国家への期待、財政問題と社会支出との関係、社会的排除の問題、そして社会政策実施上の自主性というハンガリーが長年抱えていた社会政策上の課題について説明する。そして第3節では、これら5つの課題から、過去のそれぞれの時期について、国家が主導性をもって対処できていたか検討し、そこから抽出できる点を明らかにする。そして最後に、本論文で明らかになったことを「おわりに」で示す。なお、本論文では久本（2015）の整理に沿って、社会政策を、雇用に関するル

ール（雇用政策）と社会保障制度とを合わせた概念として用いている。

第1節 先行研究・視点の整理

本節ではまず、ハンガリーの社会政策分野ならびにその改革が、どのように捉えられてきたか、先行研究から整理を行う。そしてそこから、本論文がとる視点を明らかにしたい。

体制転換以降の社会政策における国家の主導性の違いを明らかにするという本論文の目的を論証する上で、触れておくべき大きな議論の流れは3つあると考える。第1に、とりわけ1990年代に議論された、市場経済化の進展との関連で必要とされた社会政策上の対応に関する議論である。第2に、ハンガリーにおいて形成された資本主義あるいは福祉レジームの型についての議論である。そして第3に、2010年以降展開された、オルバーン政権の社会政策とその改革をどのように理解すべきか、という論点である。もちろん、この3つの流れに当てはまらない、社会政策分野の研究も膨大な数存在していることはいうまでもないだろう。

第1に、市場経済化との関連である。1989年に社会主義体制からの体制転換を実施した後にハンガリーが優先的に目指したものは、政治的には欧州統合への早期参加を含む欧州への回帰、経済的には資本主義・市場経済への移行であった。IMFや世界銀行、EBRD（欧州復興開発銀行）などの国際金融機関、あるいはEUなどの支援のもと、マクロ経済安定化、国有企業の私有化、規制の自由化などが優先的な課題とされた。とりわけ1990年代前半の社会政策の改革は、このような経済改革を補完するものとして実行されたと言って良いだろう。

柳原（2011）を利用して、その背景を述べるならば、第1に、初期の緊縮財政政策や体制転換不況の影響によって、旧体制から継承した社会保障制度の維持が財政的に困難になった。第2に、その一方で、大量失業、貧困の増加、生活水準の悪化など、移行の社会的コストが顕在化するにつれて旧来の社会保障

制度ではもはや十分に市民の生活を保障することができなくなり、新たな対応が必要になった。そして第3に、西側の先進資本主義諸国でも1980年代以降に盛んに議論されるようになった福祉国家見直しの議論の影響を受けたことが挙げられるであろう。

1990年代前半のハンガリーにおける社会政策上の重要な論点の一つとして、経済学者コルナイが提起した「時期尚早の福祉国家 (prematurely welfare state)」論を挙げることができる。コルナイ (Kornai, 1992) は、社会保障費の対 GDP 比を指標として、当時のハンガリーが経済能力以上の分不相応の福祉支出を続けており (「過度の消費」論)、経済力に見合った水準への、福祉サービスの適正化を求めた (柳原, 2011)。この議論は、社会学者のフェルゲなどから批判され論争となった。たとえばフェルゲは、社会保障費の対 GDP 比が高いのは体制転換のショックによる GDP の落ち込みによるものとして「時期尚早の福祉国家」論を否定し、社会支出の削減や支出の実質価値の激減に警鐘を鳴らしたうえで、社会保障の分野の市場化に強い反対の姿勢を示した (Ferge, 1995)。この論争の焦点の一つは、市場経済化を前提として、国家が社会政策においてどの程度の役割を果たすべきか、という「国家の大きさ」であったと言えるであろう。ここでの「国家の大きさ」は、社会支出の対 GDP 比とも言い換えても良いだろう。

1990年代半ばには、世界銀行が推奨したモデルによる公的年金制度の部分民営化・積立方式の部分的導入の是非が問われ、世界的な年金制度の見直しの議論の影響を受けつつ、ハンガリー国内でもコルナイやフェルゲ、あるいはシモノヴィチ、アウグスティノヴィチなど多くの研究者によって議論された²⁾。この年金制度に関する議論は、高齢者の退職後の生活保障に「国のみが役割を果たすべき」なのか、あるいは「社会保障にも市場の効率性を導入し、経済成長にも繋げるべき」なのか、という点が重要な論点の一つであった。社会支出の

2) 柳原 (2011, 第4章) にて詳細に論じている。

対 GDP 比とは少々意味合いは異なるが、これも「国家の大きさ」が争点の一つであったと言えるだろう。

整理しておくべき第2の議論は、ハンガリーにおいて形成された資本主義あるいは福祉レジームの型についての議論である。柳原（2012）での整理を活用しつつ述べてゆこう。旧ソ連・東欧における社会主義体制の崩壊は、資本主義と社会主義との体制間競争に終止符を打ったとみなされた。そしてそれは、資本主義のなかでの経済モデルの多様性が着目されるひとつの契機ともなり、その議論はやがて、体制転換・市場経済化を実行したハンガリーも含む旧東側諸国における資本主義、ないし福祉供給のあり方を、資本主義の多様性 (Varieties of Capitalisms) 論や福祉レジーム論のなかでどのように位置づけるかという議論につながっていった。

このような資本主義の多様性論を旧東側の国々にあてはめる議論は、中東欧・バルトの国々が EU 加盟を果たし、「機能する市場経済」が構築され市場経済化が完了したと広く評価されるようになった 2000 年代半ばごろから活発になった。福祉レジーム論ではより早く、エスピン＝アンデルセンが3つのレジーム論を提示して間もない 1990 年代前半より議論が散見されたが、資本主義の多様性論と福祉レジーム論のいずれにおいても、西欧の先進資本主義諸国と同じ類型にハンガリーや他の旧社会主義国を分類する研究は多くない。多くの研究が、これら諸国を西欧とは違う類型として扱っている³⁾

このような問題意識からの議論を代表するものとして、ボーレとグレシュコヴィチ (Bohle and Greskovits, 2007) の研究が挙げられるであろう。ボーレらは、政府の諸能力、政治的安定性 (所得格差や社会支出)、産業水準、マクロ経済の安定性などに注目して中東欧・バルト・旧ソ連 (ロシア・ウクライナ) の国々を4つの類型に分類した (Bohle and Greskovits, 2007)。ボーレらは、ハンガリーなどヴィシエグラード諸国⁴⁾を、寛大な社会支出により社会的安定

3) 柳原 (2012) の整理を参照のこと。

4) ハンガリー、ポーランド、チェコ、スロヴァキアの4か国。

を確保しつつ、新自由主義的改革を実行した「埋め込まれたネオリベリズム」諸国であると主張した。社会保障が、単純に「国家の大きさ」の問題ではなく、新自由主義的な経済改革を推進する際に、国民の不満を宥めるための装置としての役割を果たしていた、という指摘は非常に重要である。

そして第3の議論として、2010年に成立した第2期以降のオルバーン政権の社会政策の位置づけに関する議論を挙げたい。すでに政策分野・時期を代えて拙論（柳原，2012；2015；2020）でも論じているが、2010年の国会議員選挙において、オルバーン現首相率いる右派政党フィデスと僚党のキリスト教民主国民党（KDNP）による選挙連合は、自勢力のみでの憲法改正や重要法案の採択に必要な国会の3分の2をこえる議席を獲得し政権を奪還した。この国会における権力を梃子として、オルバーン政権は、新しい基本法（憲法）の制定や国内の権力基盤の書き換えを行い⁵⁾ 首相自ら「非自由主義国家」を謳って⁶⁾ 国家主導の政権運営を行っている。その強権的な手法は、メディア、教育、宗教、近年では科学・研究分野や劇場などの文化分野にも及んでおり、「ポピュリズム」「権威主義体制」などと内外から批判されている（柳原，2020）。この政権の政権担当期間は、すでに社会主義体制崩壊後の期間の3分の1以上の長さとなっており、この政権の社会政策のあり方も重要な論点であろう。実際、この政権は、年金制度の再国有化、パブリック・ワーク⁷⁾の活用によるワークフェアの進展、少子化対策として実施された寛大な家族政策プログラムなど、大胆な改革を多く実施しており、その経済政策あるいは政権運営における、社会政策の位置づけを示すことは非常に重要であると言えるだろう。

5) 詳細は、柳原（2014）あるいは柳原（2015）を参照のこと。

6) この演説のテキストは、ハンガリー政府の旧ウェブサイト（<https://2015-2019.kormany.hu>）で確認できる。ハンガリー語： <https://2015-2019.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/a-munkaalapu-allam-korszaka-kovetkezik>，英語： <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>（2021/7/30 アクセス）。

7) ハンガリー語では közfoglalkoztatás。政府が長期失業者などに清掃などの軽作業の仕事を与え、それに対して賃金を払い、一定の所得保障を行う仕組みである。柳原（2016）において、パブリック・ワークの（当時の）現状と課題についてまとめている。

この点に関する先行研究として、たとえばシクラ (Szikra, 2014) は、2010年から2014年までの年金制度・雇用政策・家族政策の分野の検討から、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ている。シクラはそのうえで、オルバーン政権の社会政策分野における改革の特性は、新自由主義、(社会主義時代ならびに戦前の) 国家主義 (étatist)、新保守主義の要素の混合であると論じた。そして、同政権の非民主主義的な手法を批判しながら、所得分布とエスニシティをめぐる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, 2015)。

筆者も、オルバーン政権の社会政策のあり方について、これまでにいくつかの論文 (柳原, 2012; 2015; 2020 など) において取り上げてきた。直近の柳原 (2020) においては2019年の家族政策のプログラムの検討から、結論として、オルバーン政権の社会政策の主眼にあるのはまず (個人の福祉ではなく) 国家の維持・強化であり、就業を強いる自由主義的な雇用政策と、(自らの支持基盤である中・高所得者層にとって) 寛大な家族政策は、一見すれば矛盾しているようにみえるが、一貫した政策であるといえることなどを指摘している。

以上3つの議論について簡単に整理した。さて、本論文の課題は、この第3の流れの対象である、2010年以降のオルバーン政権下のハンガリーを中心に、体制転換以降のハンガリーの社会政策を国家の主導性に着目して再検討することである。なぜ、国家の主導性なのだろうか。

1つには、比較経済学、あるいは比較経済システム論と呼ばれる分野において、国家資本主義など、国家を重視する見方が近年強く提示されるようになったことが挙げられる。東欧・ソ連における社会主義体制の崩壊後は、フクヤマの「歴史の終わり」⁸⁾の議論がその典型として挙げられるように、国家に対する市場の勝利が喧伝された。比較経済システム論においても、国際機関や論者

8) フクヤマ (1992)。

によって細部は異なるとはいえ、政治的には法の支配が確保された民主主義、そして自由で機能する市場経済を有する資本主義というものが、漠然としたゴールとして存在していたといえよう。その傍証として、EBRDは移行の進展度を表す指標として「西欧の先進資本主義諸国並み」を事実上の目標とするような指標（「移行指標」）を作成していた。しかし、中東欧・バルト諸国などが2004年にEUに加盟した後にもこれら諸国の多くでは一人あたりGDPなどの基準でみて西欧諸国の水準へのキャッチアップが十分に進まなかったこと、ロシアや中国などにおける権威主義的な国家の台頭、さらには自由な市場経済の一つの到達点としてリーマン・ショックに端を発する経済危機が発生したことなどを受けて、再び国家の役割が重視されるようになったのである。なかでもブレマー（2011。原著は2010年）の国家資本主義の議論はその典型であろう。ブレマーは、権威主義体制が自由市場の原則を徹底させた場合に、政府による抑制が効かなくなるのを恐れて考え出したものが国家資本主義であるとした。具体的には、第1に、政府が様々な種類の国有企業を使って、国にとってきわめて貴重だと判断した資源の利用を管理したり、高水準の雇用を維持・創造したりする、第2に、えり抜きの民間企業を活用して、特定の経済セクターを支配する、第3に、いわゆる政府系ファンドを用いて余剰資金を投資にまわして国家財政を最大限に潤そうとする。このような手段によって、国家が経済主体として支配的な役割を果たし、政治面の利益を得るために市場を活用する、としている（邦訳11-12ページ）。また別の箇所では、官僚が巧みに運営する資本主義であり、政府が主に政治上の利益を追求するために市場を主導する仕組み、とも述べている（同34-35ページ）。

第2に、2010年以降のハンガリーがオルバーン首相のもと、権威主義的な体制を形成し、まさに第1の点に示したような、国家が主導性を発揮しているように見える経済システムを作り上げていることである。盛田（2010；2020；2021）は、政府支出が対GDP比で50%を超えるようなハンガリーの状況を「国庫資本主義」と批判している。盛田は、国内で生み出されたものの半分を税や

保険料の形で集め、それをまた政府支出という形で国内に分配している形であり、このような状況下では、民間企業も政府に擦り寄り、政府支出の配分を受けられるように振る舞うことが合理的となり、結果として活力をもった民間部門の創出が難しくなっていると指摘する。

第3に、社会政策においても、近年のオルバーン政権下の社会政策・福祉レジームを理解する際に、ますます国家に着目する必要性が出てきたことにある。「はじめに」でも述べたように、社会政策はもとより国家が行う政策である。もちろん、福祉の供給者は国家だけではなく、市場を通じた購入もあれば、家族やNPOや地域・コミュニティなどを介して互恵的に提供される場合もあるだろう。しかし、それでも、国家が主要な役割を果たす領域である。ハンガリーにおいても社会主義体制が崩壊する以前から、社会政策は重要な役割を果たし続けている。単に社会支出の対GDP比でみた「国家の大きさ」だけではなく、より国家を複眼的に見る必要があると思われる。この論文ではあくまでその萌芽的な考察しかできないが、次節でその枠組みについて述べよう。

第2節 分析の枠組み

本節では、国家主導性という観点から、2010年以降のオルバーン政権下における社会政策を主眼におきつつ、1989年の体制転換以降のハンガリーの社会政策の特徴の変容について論じるための、具体的な分析枠組みを示したい。

社会政策の分野において、国家がどのように主導性を果たすかは、いくつかの観点から考えることができると思われる。第1節で触れた社会支出の大きさ、すなわち「国家の大きさ」を対GDP比で見ることは基本であろう。あるいは、個々の施策の社会移転前後の貧困率の格差を調べて社会政策による防貧効果を見る、社会保険等でカバーされる国民の割合や社会的排除指標の低さで判断することもできるだろう。また、時期ごとの各種制度の安定性に着目することもできるだろう。このような変数を複数採用して計量分析を行うことも可能であろう。

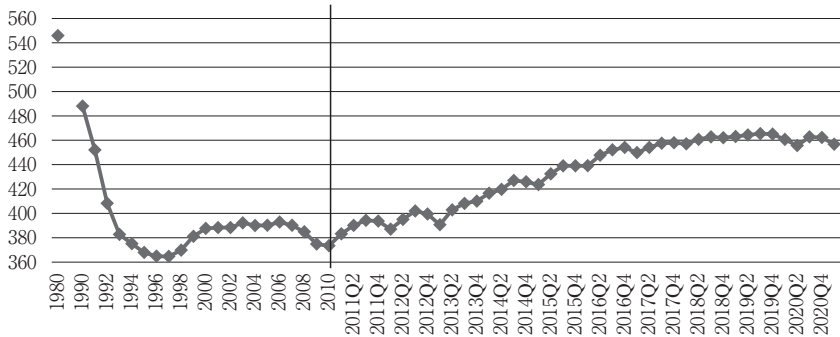
だが、本論文では1989年の体制転換以降のハンガリーの社会政策の特徴の変容を捉えるための試論として、国家主導性の言葉の通り、ハンガリー経済社会が抱えていた社会政策上の諸課題について、「国家（政府）が主導的に、自らのイニシアティブでコントロールできていたか」に焦点を当てて考えてみたい。

ハンガリーが体制転換後の過去30年以上にわたって抱えていた社会政策上の課題は、いくつか挙げられる。本論文では、雇用問題、福祉に対する国家への期待、財政問題と社会支出との関係、社会的排除の問題、そして社会政策実施上の自主性の5点を取り上げたい。

2.1 雇用問題

まず、雇用問題の説明から行おう。体制転換により、ハンガリーでは失業問題が一気に顕在化した。ハンガリー統計局ならびにそれを基にしたファゼカシュらの編著（Fazekas and Köllő(eds.), 2018）に収録されたデータによれば、すでに経済が停滞をしていた社会主義時代の1980年に545.8万人であった就業者数は、体制転換に伴って1990年に488万人、就業者数が最も少なくなった1997年には364.4万人へ大幅に減少した（第1図）。1980年と比較すると、3人に1人が雇用を失った計算である。とくに1990年代前半時点の退職年齢（男60歳、女55歳）以上の就業者数が激減した（柳原, 2012）。ハンガリー経済はGDPでみれば1994年には回復を始めていたが、雇用の回復は遅れた。就業者数は2000年代を通じて400万人の大台を回復できず、その後2006年頃からの経済の停滞からリーマン・ショックの影響を受け、2010年のオルバーン第2期政権の始動時点では再び380万人を割り込んでいた。この時点では、ハンガリーの就業率は当時のEU加盟国27か国で最低の水準であり（第1表）、雇用の創出はオルバーン政権の最重要課題の一つとなった。近年、雇用状況・就業率ともに改善しているが、過去30年間を見れば社会政策上の最重要の課題の1つといってよいだろう。

第1図 ハンガリーの就業者数の推移（単位：万人）



注）1990年から2010年までは年平均，2011年以降は四半期のデータ

出所）2010年まで：Fazekas and Köllő (eds.), 2018。

2011年以降：ハンガリー統計局（2021/6/12アクセス）

第1表 EU27 各国の就労率（15-64 歳，2002-2010 年，単位：％）

	2002	2004	2006	2008	2010		2002	2004	2006	2008	2010
オランダ	74.4	73.1	74.3	77.2	74.7	ベルギー	59.9	60.3	61.0	62.4	62.0
デンマーク	75.9	75.7	77.4	77.9	73.4	エストニア	62.0	63.0	68.1	69.8	61.0
スウェーデン	73.6	72.1	73.1	74.3	72.7	アイルランド	65.5	66.3	68.7	67.6	60.0
オーストリア	68.7	67.8	70.2	72.1	71.7	ブルガリア	50.6	54.2	58.6	64.0	59.7
ドイツ	65.4	65.0	67.5	70.7	71.1	ギリシャ	57.5	59.4	61.0	61.9	59.6
キプロス	68.6	68.9	69.6	70.9	69.7	ラトヴィア	51.5	51.7	54.5	59.2	59.3
イギリス	71.4	71.7	71.6	71.5	69.5	ポーランド	60.4	62.3	66.3	68.6	59.3
フィンランド	68.1	67.6	69.3	71.1	68.1	ルーマニア	56.8	57.0	59.4	62.3	58.8
スロヴェニア	63.4	65.3	66.6	68.6	66.2	スロヴァキア	57.6	57.7	58.8	59.0	58.8
ポルトガル	68.8	67.8	67.9	68.2	65.6	スペイン	58.5	61.1	64.8	64.3	58.6
ルクセンブルク	63.4	62.5	63.6	63.4	65.2	リトアニア	59.9	61.2	63.6	64.3	57.8
チェコ	65.4	64.2	65.3	66.6	65.0	イタリア	55.5	57.6	58.4	58.7	56.9
EU27 平均	62.4	63.0	64.5	65.9	64.2	マルタ	54.4	54.0	53.6	55.3	56.0
フランス	63.0	63.8	63.7	64.9	64.0	ハンガリー	56.2	56.8	57.3	56.7	55.4

注）2010年時点のEU加盟国27か国のデータである。ハンガリーを含む中東欧・バルトなど10か国のEU加盟は2004年，ルーマニア・ブルガリアの加盟は2007年。

出所）柳原，2012，図表9-10を再掲

元出所）ユーロスタット

2.2 福祉に関する国家への期待

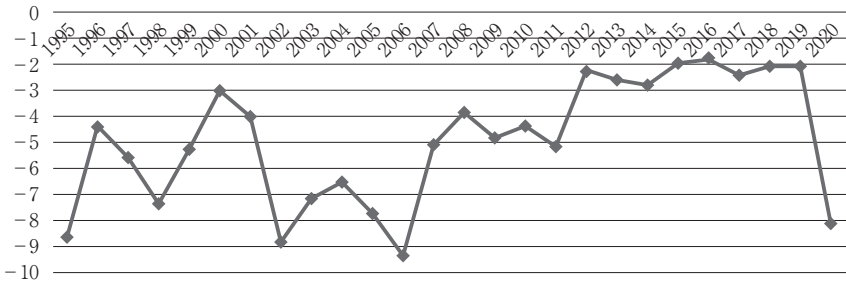
第2の課題として、福祉に関する国家への期待、あるいは福祉への依存問題をとり上げたい。社会主義時代、福祉サービスの提供者として、国家は非常に寛大な存在であった。拠出との関係が明確でない寛大な条件での年金や、充実した家族関連の諸給付⁹⁾、自己負担の必要のない医療、価格統制による生活必需品や公共交通サービスなどの低価格供給など、質の問題はあれ、国民は国家による寛大な水準・条件の温情主義的（パターナリスティック）な福祉サービスを楽しんでいたのである。このような寛大な福祉サービスの提供には、社会主義のイデオロギーや、体制維持のための宥和策という側面があった。

このような歴史的経緯で育まれた、国家の福祉サービスへの依存心は、体制が転じた後も残り続けたといって良い。1990年代の体制転換の経済的ショックによる雇用の大量喪失、貧困や格差の拡大などは、福祉サービスへの需要をさらに拡大させた。1998年選挙から2010年選挙までのハンガリー社会党とフィデスの二大政党を軸とした時期においては、年金生活者への1か月分のボーナスの支給などが国民の歓心を買うための手段として用いられた。この福祉への依存、ひいては人々の非労働力人口化は、第1の雇用問題や、第3の財政問題とも関連した深刻な問題であった。ベンツェシュ（2016）は、2008年の国民投票¹⁰⁾によって「ハンガリー人がどんなことがあっても自らの福祉を犠牲にするつもりがない、ということが合理的な政治家にとって明確になった」と述べている（Benczes, 2016, p. 156）が、それ以前についても該当する指摘のように思われる。

9) 家族関連の諸給付については、柳原（2011、第5章）において2007年時点の諸制度を、柳原（2020）において2019年時点の諸制度を、それぞれ紹介している。

10) 当時野党だったフィデスが主導して実施された。社会党主導の政権が導入しようとしていた大学の授業料、病院での外来診察料、入院費の3種類の国民負担の是非が問われ、いずれも投票した有権者の8割以上が導入に反対した。

第2図 ハンガリーの一般政府財政収支（1995-2020年。対GDP比。単位：%）



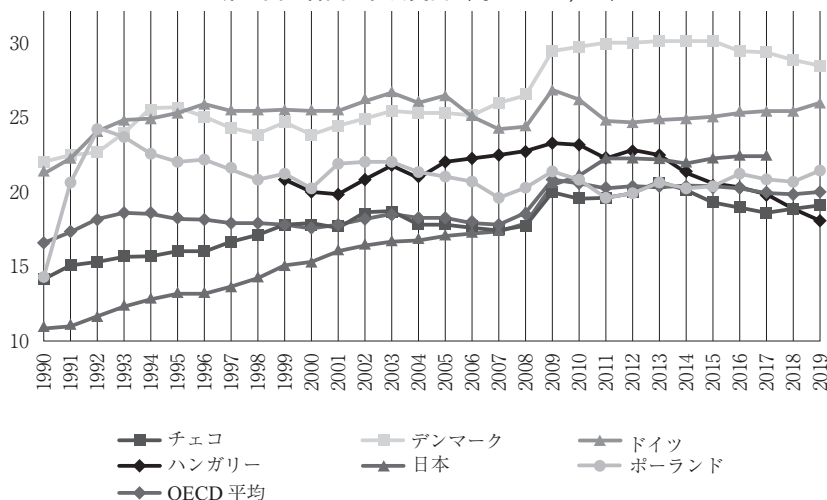
注) 純債務 (net borrowing) の対 GDP 比
 出所) ユーロスタット [GOV_10DD_EDPT1] (2021/7/28 アクセス)

2.3 財政と社会支出

第3の課題は、財政と社会支出の問題である。第2図にみられるように、2010年のオルバーン第2期政権の発足まで、ハンガリーの一般政府財政は、かなり周期的なものになっていた。すなわち、国会議員選挙が行われる年（1990年を民主化後の第1回として4年に1回。春に実施）には、選挙対策や選挙後の公約実施として、様々な社会的給付や公務員の賃金などの水準が引き上げられた結果、財政が急激に悪化する。そして、政権任期の中間頃には財政赤字抑制が図られるが、再び選挙の年となればバラマキが起こる、このようなことを繰り返してきた。

この一般財政の赤字の一因となっていたのが、社会支出である。第3図は各国の社会支出の対GDP比の推移を表したものである。1990年代前半のデータを第2表として別に示している。2000年代に関していえば、ハンガリーの社会支出は、デンマークやドイツのような福祉国家と比べれば低いものの、辿ってきた経緯や発展水準が類似したチェコやポーランドと比べても、支出規模が大きい。EUに加盟するハンガリーにとっては、安定・成長協定によって財政赤字の水準を一定におさえる義務があるため、この社会支出の規模の高さは、成長のための別の政策の原資を制限することにもつながっており、社会支出の

第3図 各国の社会支出（対GDP比、%）



出所) OECD Social Expenditure Database (2021/6/12 アクセス)

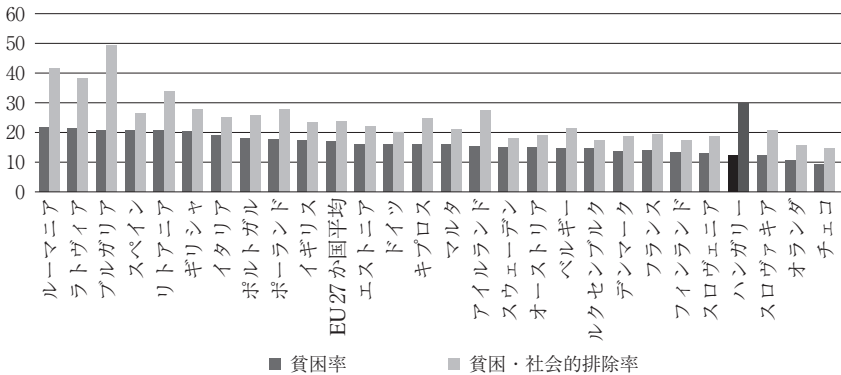
抑制が必要であった。これも、ハンガリーが過去30年間のプロセスで取り組んできた重大な課題の一つである。

2.4 社会的排除

第4の課題は、社会的排除に対する包摂の問題である。体制転換のプロセスは、先にも述べたが、大量の雇用喪失を生み、格差や貧困を拡大させた。これらの人々の多くは、福祉に依存するものとなっていった。社会主義時代であれば国有企業等で就業できていたロマの人々、教育水準の低いもの、地方部に居住するもの、育児休業を取った後の女性、若者など、脆弱な状況にある人々が就職できない、という状況になっていったのである¹¹⁾ その結果としての、2000年代の就業率の低さ、福祉依存の財政への影響はすでに見たとおりである。

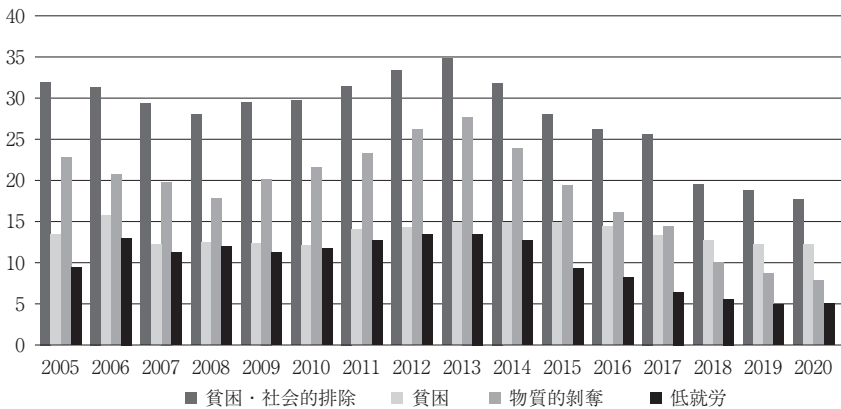
11) 柳原（2011，第1章）で転換初期の貧困・雇用喪失の状況を紹介している。

第4図 EU加盟国の貧困率と貧困・社会的排除率（2010年，社会移転後，単位：%）



出所) ユーロスタット [T2020_50] [T2020_52] (2021/7/28 アクセス)

第5図 ハンガリーの貧困・社会的排除率とその構成変数（2005-2020年，単位：%）



出所) ユーロスタット [T2020_50] [T2020_51] [T2020_52] [T2020_53] (2021/7/28 アクセス)

このハンガリーの状況は、EUの他の加盟国と比べてもやや特徴的である。第4図は、2010年時点のEU27か国の社会移転後の貧困率と、貧困・社会的排除率を並べたものである。貧困・社会的排除率は、貧困状態、物質的剝奪状

態、低就労世帯¹²⁾に属している、のいずれかの状態にある世帯に属する人々の割合である。ハンガリーは、単純な所得の貧困の割合は、EU加盟国内でも非常に低いグループだが、貧困・社会的排除率はかなり高い国である。より詳しくみてみよう。第5図は、ハンガリーのみを時系列で取り上げ、貧困・社会的排除率を構成する諸変数の推移を示したものである。オルバーン政権下の2014年以降は急速な改善が見られるが、物質的剝奪状態にある人々の割合が高いことがわかる。すなわち、寛大な社会給付の効果もあり、金銭的にみた単純な貧困率は低いが、突発的な支出を賄えない、買い物に行けないなどの問題が相対的に深刻であることがわかるだろう。この点も、対処の必要な重要な問題であると言えるだろう。

2.5 社会政策実施上の自主性

最後に、社会政策実施上の自主性である。中東欧・バルト諸国などの体制転換諸国は、過去30年間、様々な外部からの政策的な圧力にさらされてきた。代表的な主体としては、IMFや世界銀行に代表される国際金融機関、そしてEUである。1990年代、さらにはリーマン・ショック以降においても、IMFや世界銀行から資金を融資された国は、かわりにその融資条件（コンディショナリティ）の遵守を求められた。国際金融機関からの融資は、更に他の貸し手の融資への条件となるため、結果、体制転換諸国はIMFなどの国際金融機関が推奨する政策の実施を求められた。1990年代においては、それはマクロ経済の安定化、国有企業の民営化、各種規制の自由化であった。

EUもまた、政策の自主性を制限する存在であった。ハンガリーが1998年に開始したEUへの加盟交渉は本質的には交渉ではなく、EUの法体系のルール総体であるアキ・コミュノテールの受容プロセスであった。また、加盟後

12) その世帯の就労可能年齢の成員の労働時間が、フルタイムの20%以下しかない世帯。EUにおけるより詳細な定義と説明は、https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Persons_living_in_households_with_low_work_intensityを参照のこと。

も「開かれた政策協調（Open Method of Coordination）」による加盟国間の政策協調¹³⁾ 安定・成長協定による財政赤字・公的債務の上限などのルールが、ハンガリーの政策の自主性をさらに制限している。

これらのような国外の主体からの制限に加えて、経済情勢などにより加えられる制限も存在した。この「政策の自主性」という観点はいわば、「国家（政府）が主導的に、自らのイニシアティブでコントロールできていたか」を総合的に見る視点となろう。

2.6 小括

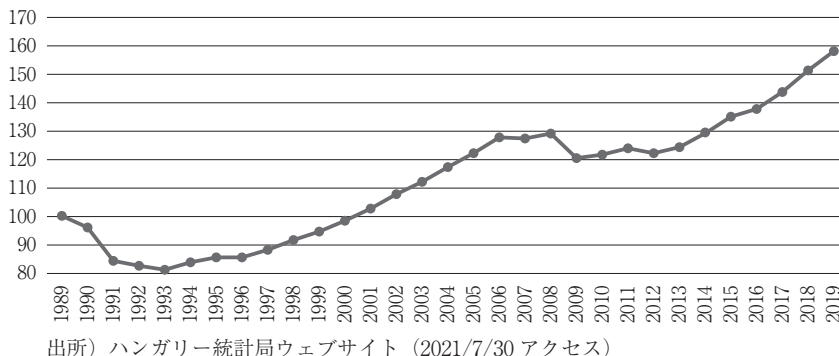
本節では、ハンガリーにとっての過去 30 年間の社会政策上の課題として、雇用問題、福祉に対する国家への期待、財政問題と社会支出との関係、社会的排除の問題、そして政策の自主性の 5 点をとりあげ説明した。次節では、いくつかの期間にわけて、これらの点を検討しよう。

第3節 それぞれの時期における社会政策の特徴と課題への取り組み

本節では、体制転換以降のハンガリーの社会政策の変遷を、（比較対象としての）社会主義の時代と 1990 年代半ばの経済危機の時期、1990 年代後半から 2000 年代後半の二大政党体制の時期、2010 年以降のオルバーン政権期の 3 つに分けて検討したい。時期区分については、2010 年以外の政権交代の時期や、EU に加盟した 2004 年、緊縮政策に転じた 2006 年などを区切りとすることもできるだろう。しかし、本節では、議論の簡素化のためにも、この 3 つの時期を区分として採用する。区分の理由については、それぞれの区分を検討する中で説明する。

13) 柳原（2011、第 7 章）では、年金分野における「開かれた政策協調」によりハンガリーの年金制度がどのように影響を受けているか、2005 年から 2007 年の欧州委員会・ハンガリー政府双方の文書を取りあげながら検討している。

第6図 ハンガリーの GDP の推移 (1989年=100)



3.1 (比較対象としての) 社会主義時代と 1990 年代半ばの経済危機の時期

1989 年の社会主義体制の崩壊に伴う体制転換の前後で、社会政策はどう変化したのだろうか。前節の 5 つの視点から確認していこう。

まず、社会主義時代についてである。ハンガリーは 1949 年から 1989 年までの約 40 年間社会主義体制の下にあり、もちろんこの期間の間にも変化は多く存在したが、体制転換後の社会政策の変化の基準点として、1980 年代の制度を基に記述したい。

貧困や失業を否定する社会主義のイデオロギーや、独裁体制維持のための宥和策として、旧社会主義時代は一言でいえば、温情主義的な社会政策の諸サービスが供給されていた。少ない拠出で寛大な給付が行われた年金制度や、無料の医療制度、寛大な水準の家族関連の諸給付、無料の教育制度、必需品の低価格供給などが行われた。これらは、普遍的に給付された訳ではなく、その受給資格や水準は、就業と高度に結び付けられていた。しかし、当時は、過剰な労働力需要を背景として、実質的に完全雇用状態が存在していたため、擬似的にはあったが普遍性があったと言えるだろう。小森田 (1998) はポーランドについて、これを「労働を起点とする国家的生活保障システム」と呼んだが、ハンガリーも同様であった (堀林, 2009; 柳原, 2012)。

前節でも述べた通り、1980年の就業者数は545.8万人であった（第1図）。長期の育児休業の付与や、企業内での「隠れた失業」の存在など、この就業者すべてが労働力として有効に活用されていた訳ではなく、本当の意味での完全雇用であったかについては留保が必要だが、市場経済下では雇用されにくい条件の人々（ロマ、育児休業後の女性、教育水準が低い人々、地方の小規模集落に居住する人々など）にも就業の機会を設け、自らの労働によって生計をたてることができるようにしていた点は、雇用を通じた生活保障・社会的包摂がある程度実現していたと肯定的に評価しうる。

国家の提供する福祉への期待に対処できていたか、という観点からは、後の時代にまで続くこの期待を生み出したことをどう評価するか、検討の必要がある部分ではある。ただし、負担と給付のバランスを欠いていたにせよ、多くの給付は就業と結びついており、高い就業者数を踏まえれば非労働力化・福祉への依存を強くすすめる仕組みにはなっていなかったと見なしてよいだろう。

財政と社会給付の関係では、ハンガリーは1981年にIMFに加盟し、1980年代にはすでに西側からの資金調達を行っており、対外債務を累積させていたが、体制の維持を目的の一つとして、寛大な社会給付を続けていた。1985年に報酬比例の高水準の育児給付制度（gyermekgondozási díj, GYED）を追加するなど、とくに家族関連支出は拡充が著しかった（柳原，2011，第5-1表参照）。第2表は、本項が取り扱う期間の、ハンガリーの社会支出である。第3図と直接の比較はできないが、社会主義体制の最後の2年のデータはともに社会支出がGDPの30%を超えており、大きな支出を行っていることがわかる。

社会的包摂との関係では、前述の通り、体制転換後に職を失い脆弱な状況に陥る人々の多くが、就業できて様々な給付を得ながら生計を営むことができていた、という点は評価できるであろう。また政策実施上の自主性という点についても、もちろん政治・経済情勢によって採りうる社会政策に制約はあったかと思われるが、基本的には一党独裁の政権であり、後の政権と比較すれば、自らの政策を展開する余地は十分にあったといえよう。

第2表 ハンガリーにおける社会支出（対GDP比率，1988-1995年）

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
価格補助金	3.1	2.6	1.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6
健康・医療	5.2	5.7	6.5	7.6	7.2	7.6	7.1	6.4
教育・文化	6.1	7.0	8.2	9.3	8.5	9.3	9.9	8.5
住宅	2.8	3.5	3.6	2.5	1.2	1.1	0.8	1.2
失業	0.0	0.0	0.1	0.7	1.6	1.7	1.2	0.9
年金	9.1	9.1	9.7	11.3	10.4	10.5	10.3	9.5
社会扶助	0.3	0.3	0.2	0.9	1.0	1.8	1.8	1.7
家族支援（育児手当・家族手当など）	3.4	4.0	4.0	4.6	4.1	4.1	3.5	2.7
疾病	1.2	1.2	1.2	1.3	1.0	1.0	0.9	0.7
合 計	31.1	33.4	35.2	39.9	35.6	37.6	36.2	32.2

出所）柳原（2011），第1-11表を再掲。

元出所）Szivós and Tóth, 1998, p. 6.

次に、体制転換後の1990年前半から1990年代半ば、具体的には1996年頃までにかけての時期を見ていきたい。体制の転換に伴い、それまでの生産の連関が崩れ、倒産や製品取引先の消失など、経済的には体制転換直前の状況と比べてGDPにして合計20%近くも減少するような大きな景気後退が起きた（第6図）。第3表は、1990年から1998年までの主要マクロ指標である。産出関連の指標は1994年前後に回復基調に入ったが、雇用関連指標はさらに回復が遅れた。第1図でみたように、この時期、雇用を保護することはできなかった。

体制転換直前に用意された失業給付制度は、想定を超える大規模な雇用喪失に対して十分に対応できなかった。給付期間も水準も十分でなかったのである¹⁴⁾。年金制度の弾力的な運用を行い、中高年の失業者を障害年金・早期年金の受給者として労働市場から退出させるなど、対症療法的な対応に追われた。結果として、就業者数の回復に失敗したために、福祉に依存する人々を多く生

14) とくに失業関連給付について、柳原（2011，第5章）で説明している。

第3表 ハンガリーの主要マクロ指標 (1990-1998年)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GDP ¹ (前年比)	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	4.9
総固定資本形成 (前年比)	-7.1	-10.4	-2.6	2.0	12.5	-4.3	6.7	9.2	13.2
財・サービスの輸出 (前年比)	-5.3	-13.9	2.7	-10.3	13.6	48.2	12.1	22.3	17.6
財・サービスの輸入 (前年比)	-4.3	-6.1	0.7	20.0	8.8	22.3	9.4	23.1	23.8
工業産出 (前年比)	-9.3	-18.4	-9.7	4.0	7.8	4.3	3.6	12.8	13.7
農業産出 (前年比)	-4.7	-6.2	-20.0	-9.7	3.2	2.6	6.3	-3.3	0.6
労働力人口 (前年比・年平均)	4.7	-10.1	-3.3	-9.0	-3.3	-2.6	-1.2	-1.3	0.4
就業率 ² (前年比・年平均)	-3.3	-10.3	-4.4	-11.7	-2.0	-1.9	-0.8	0.0	1.4
失業率 (年末時点)	1.4	8.2	9.3	11.9	10.7	10.2	9.9	8.7	7.8
一般政府財政収支 (対 GDP 比)	0.0	-2.9	-6.1	-6.0	-7.5	-6.7	-5.0	-6.8	-8.0
一般政府支出 (対 GDP 比)	56.6	56.4	60.2	60.2	59.5	52.6	48.8	49.5	50.4
一般政府累積債務 (対 GDP 比)	na	74.6	79.0	90.4	86.0	84.3	71.5	64.2	61.9

注) 1. GDP の内訳は、1996 年以降は国民経済計算に基づく。1996 年以前は OECD の推計に依拠。

2. 労働力調査 (Labour Force Survey) に基づく。

出所) 柳原 (2011) 序-第 2 表を抜粋の上再掲。

元出所) EBRD (<http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>, 2007/09/27 アクセス)。

み出した¹⁵⁾のもこの時期である。

社会支出は、第 2 表にあるように、1990 年代前半には数字上は膨張した。しかし、これは GDP の減少が主要因であるといえよう。1990 年代半ばにかけて財政的な制約のために給付の水準が軒並み減少し、また受給条件も厳格化された。たとえば 1995 年時点で失業給付・(学卒者向け含む)失業扶助の受給者の失業者全体にしめる割合は、50.9% しかなかった (The World Bank, 1999)。さらに、1995 年に実施された緊縮政策 (通称「ボクロシュ・パッケージ」) による給付の一部廃止などにより、比較的価値が保たれた年金以外の給付の持つ

15) 例えば年金受給者の急増による 1993 年の年金財政の赤字転落について、パラシオスらは「人口学的な影響というよりはハンガリー政府のミス」と言及している (Palacios and Rocha, 1998)。

貧困緩和の効果は減少した。多くの貧困者、給付に頼る人々、その給付すら受けられない者を生み出したことを考えれば、社会的包摂の点からも評価はできないであろう。

また、社会政策実施上の自主性については、1990年代前半は、雇用の創出や貧困の拡大など、体制転換のショックに対する対症療法的な改革に追われた時期であった。ようやく経済が息を吹き返しつつあった1990年代半ばに国際金融機関からの影響もあって緊縮政策を行い、また自由化・民営化などの経済分野の改革が優先されたために、ビジョンをもった改革ができなかった。

3.2 1990年代後半から2000年代末までの期間

次に、1990年代半ばの2000年代末までの期間について見てみよう、この期間におけるもっとも重要な変化といえば、1つには2004のEU加盟が挙げられるであろう。この期間の概ね前半は、ハンガリーがEU加盟に向かって進んだプロセス、ということになる。もう1点は、社会党とフィデスの二大政党制とも言える状況が生まれたことである。

1990年代半ばの緊縮政策の効果もあって、ハンガリー経済は1997年から2006年まで堅調な成長を記録した（第6図）。1997年には翌年からのEU加盟交渉開始が決定したこともあり、この頃より中東欧・バルト諸国への直接投資は大きく伸びた。これが、それぞれの国の経済成長に寄与したのである。

この時期、雇用も増加したが、就業者数にして400万人には届かず、また2000年代に入ってからはその伸びは非常に緩やかなものとなった。経済成長が堅調でも、労働集約的な産業は賃金上昇により容易に国外へ移転する一方、資本集約的な産業に適應できるだけの質を備えた労働者の不足が起きていたためである。この時期に、ハンガリーの就業率はEU加盟国のなかで最も低い国の一つとなった（第1表）。インフォーマルセクターで働く人々も多かったことが推測されている¹⁶⁾が、少なくとも公式の経済において十分な雇用創出ができていたとは判断できないだろう。

二大政党の対立構造の中で、社会政策は、有権者の歓心を買うために利用された。この時期の一般政府財政収支(第2図)を見れば、1998年、2002年、2006年の国会議員選挙時に大きく財政赤字が悪化しているのが見てとれるだろう。2002年選挙時の公務員給与50%引き上げや年金給付への1か月分のボーナスの導入などが社会政策が利用された一例として挙げられよう。また、対立する二大政党は、自分たちが政権に就くと、前政権の行った改革を差し戻すなど制度は安定しなかった。結果として、2000年代半ばまでの時期の社会政策が、国民の福祉依存を効果的に減少させることができた、とは言い難い。しかし、柳原(2012)で紹介しているように、2000年代半ば以降については、左派・リベラルの政権のもとで、福祉への依存から就労へ、という方向性の改革が、失業給付、障害年金、社会扶助などの分野で実施された。筆者はこれを「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であると指摘した(柳原, 2012)。2000年代後半には少なくとも雇用政策においては福祉依存の構造は転換したと評価しうる。他方、2000年代前半の諸給付の膨張も影響して、ハンガリーは2004年にEU加盟した直後から、財政状況が良くない国への是正措置である「過剰財政赤字是正手続き(EDP)」の対象となり、対策を求められたのである¹⁶⁾

EUから補助金の凍結を強く示唆されるに至って、ハンガリー政府は2006年秋から再び緊縮政策(通称「ジュルチャーニ・パッケージ」)をとることを迫られた。2006年春の国会議員選挙において、体制転換以来、与党として初めて選挙に勝利し政権を維持した社会党であったが、「嘘について選挙に勝利した」旨のジュルチャーニ首相の発言がリークされると、この緊縮策と相まって支持を大きく落とした。そしてこの緊縮策の影響もあり、ハンガリーでは、

16) 例えば、バックードらは、EU諸国を対象とした分析で、ハンガリーについては2007年時点でGDPの約20%のシャドウ・エコノミーが存在するとし、ユーロスタットの2008年の資料から、労働力の10%強が小規模企業で、もう10%強が自営業者として非公式部門で働いていると推計している(Packard, Koettl and Montenegro, 2012)。

17) 柳原(2011, 第7章)で詳細をまとめている。

リーマン・ショックの影響の波及よりも前に経済が停滞したのである。この経済の停滞の中で、2006年をピークに雇用は再び減少に、社会的排除の指標も2008年以降悪化に転じた（第5図）。また、世界金融危機・経済危機の影響下で、緊縮的なプログラムを何度も実施せざるをえなかった。

この時期の政策実施上の自主性の判断は難しいが、二大政党体制のもと、政権の維持・獲得のためには社会政策を寛大にするしかなかった、という点に着目すれば、政府にとって自らの判断で政策を実施できたとは言い難いだろう。また、EU加盟後、とくに2006年以降は、EU補助金の凍結を振りかざされ、社会給付の厳格化などを含む緊縮政策を実施せざるを得なかった。この点においても、自主性があったとは言い難いだろう。

3.3 2010年以降のオルバーン政権

2010年春の国会議員選挙で、全議席の3分の2を超す地滑り的な勝利で、オルバーン首相が政権に返り咲いた。憲法や重要法案の改正すらも自勢力のみでなしうるこの議席数を背景に国家のさまざまな仕組みを作り変えてきた¹⁸⁾。柳原（2018）を利用して再度述べれば、オルバーン政権が成立した時点で、ハンガリーを取り巻く経済的環境は非常に厳しいものであった。他の中東欧・バルト諸国と異なり、すでにハンガリーは2006年ごろには経済が停滞しはじめていた上に、リーマン・ショックからの世界経済危機・金融危機の影響を大きく受けた。当時の社会党主導の政権は、2008年秋にEU・IMF・世界銀行から付与された総額約200億ユーロの融資枠から多額の融資を受け、危機をやり過ごした。オルバーン政権は、この融資の条件として課せられた制約、ならびにEUからの補助金凍結の圧力から、危機にありながら財政赤字を増やさずに対応することを求められたのである。すなわち、危機対応に必要な政策経費を得るためには、緊縮財政を行うか、より多くの税収を得る必要があった。

18) 柳原（2014）を参照のこと。

オルバーン政権は後者を選んだ。社会党主導の前政権が有権者の支持を失う主要な原因となった大規模な緊縮政策を行うリスクをできる限り避けて、税収増を追求することを選んだのである。金融、エネルギー、小売、通信など産業分野への特別税の賦課、付加価値税率の引き上げ（25%から27%へ）、様々な小規模で多様な税の導入、部分民営化されていた年金制度（ならびに蓄積されていた年金資産）の「再国有化」¹⁹⁾などによって政策の原資を確保し、単一税率の所得税（フラット・タックス）の導入など、自らの経済刺激策を実施したのである（柳原，2014；2018）。このようなオルバーン政権の経済政策は、自他ともに「非伝統的（あるいは非正統的）な経済手段」と呼称された。

第2節で示した5つの項目について確認していこう。雇用の状況は、オルバーン政権発足時点で就業者数が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。オルバーン首相は雇用の創出を主要な政策課題とし、2020年までの10年間で100万人、うち当初の政権任期の2014年春までに30万人分の新規雇用の創出を公約したのである（柳原，2015；2018）。雇用は、パブリック・ワークの活用偏重や国外での就業者の増加という批判しうる点を抱えながらも、2014年春の時点での公約はクリアし、新型コロナウイルスの感染拡大前の2019年第4四半期のデータを使えば10年間の雇用創出は約85万人分であり、公約には届かなかったものの、これまでの政権がなし得なかった就業者の大幅な回復を達成した。

福祉への依存の対処も、2000年代後半から続く（筆者が指摘した）「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」という方向をさらに強力に進め、求職者給付の受給可能日数の最大90日への大幅短縮や給付水準の引き下げ、早期退職年金制度の廃止、障害年金制度の廃止（退職年齢以上は老齢年金に統合、退職年齢未満はリハビリに紐付けた給付などに置き換え）などを行い、労働市場への再包摂を基本とする改革を行った（柳原，2015）。

19) 年金制度の「再国有化」については柳原（2015）を参照のこと。

社会支出についても、このような改革の進展と、2012年以降にGDPが成長に転じたことを受けて、対GDP比でみた社会支出は大幅に抑制された（第3図）。とはいえ、2019年2月に発表された、出産・多子家族を促進するような家族政策プログラム²⁰⁾など、ただ社会サービスを切り詰めているだけではない。

社会的包摂の問題についても「労働市場への包摂」の強化という点をどう評価するかは意見の分かれるところであるが、指標（第5図）からみれば、リーマン・ショックに端を発する世界金融・経済危機や2012年のユーロ危機の影響を脱した2013年以降、少なくとも2019年までのデータでは、とくに物質的剝奪指標と、それに伴う全体の貧困・社会的排除リスクの指標における改善が顕著であることが明らかなのである。「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」という方向性は、新自由主義的であると批判される内容であるが、指標上は社会的包摂を促進していると読み取れる結果である。

最後に、政策実施上の自主性という観点について述べよう。田中（2013）が指摘するように、オルバーン政権は何でも望む経済政策を実施できる政治条件を手に入れたが、金融危機の深化とEUの対応（圧力）により、財政出動に基づく経済政策の実施をブロックされる状況があった（田中、2013, p. 132）。これに加え、IMFの融資条件による制約もあった。そのため、オルバーン政権当初は、財政赤字を増やさず政策経費を確保する工夫が必要であったが、2013年6月には、EUの過剰財政赤字是正手続きの対象から脱し、同年8月にはIMFの融資（および融資枠）も早期返済し、IMFの事務所もハンガリーから撤退させた（柳原、2014）。これにより、もちろん、安定・成長協定などEU加盟国である以上、遵守すべき制約はあるが、ハンガリーは、少なくとも通常のEU加盟国として以上の政策上の強い制限措置を受けることはなくなったの

20) 詳細は、柳原（2020）を参照のこと。

である²¹⁾。

3.4 小括

さて、以上で各時期の社会政策を、5つの諸課題から簡単に振り返ることができた。最後に、この検討から析出できることを示して、本論文のまとめとしよう。本節で見てきた各々の時期における筆者の評価をまとめたものが第4表である。社会主義時代と1990年代前半から1990年代半ばの時期を区別し、さらには1990年代後半から2000年代についても、2006年代半ばを境として前後に分け、5つの時期区分で示すこととしよう。

繰り返しになるが、本論文では、ハンガリー経済社会が抱えていたこれらの

第4表 5つの課題からみた、各時期の社会政策の評価のまとめ

	雇用の創出	福祉依存への対処	社会支出の膨張の抑制	社会的包摂の実現	社会政策実施上の自主性
社会主義時代 (1980年代)	○ 完全雇用 (留保有)	○ 就労を条件	△ 抑制の誘因 が弱い	○ 就労に基づく 統合	○ 一党独裁
1990年代前半 -1990年代半ば	× 雇用喪失	× 制御不能	× 膨張の一方で 給付水準低下	× 貧困・格差の 拡大	× 対症療法的 IMF等の圧力
1990年代後半 -2000年代半ば	△ 雇用回復が 不十分	× 政党間対立が 依存強化	× 抑制効かず	△ 経済成長 により改善	× 政党間対立 EUから緊縮圧力
2000年代後半	× 雇用が再び 大きく減少	×→△ 就労促進に 転換	△ 経済危機時に 緊縮政策実施	○→△ 経済危機に よって悪化	× EUから 緊縮圧力
2010年以降 オルバーン政権	△→○ 雇用の 大幅増加	△→○ 就労に基づく 国家	○ 抑制に成功	△→○ 労働市場への 包摂を推進	△→○ 融資を早期返済 財政制約は残存

注) 諸課題に対する各時期のパフォーマンスを良好と主導性をもって対処できていると評価しうるものから、○、△、×の順に評価した。表中の「→」は時間の経過により評価が変動するものである。

出所) 筆者作成

21) 近年の、「法の支配」とEU補助金を結びつけようとする動きは、ハンガリーの行動に再び制約をつけようとする議論だと見なすこともできよう。

社会政策上の諸課題について「国家（政府）が主導的に、自らのイニシアティブでコントロールできていたか」に焦点を当てて考えてみた。もちろんこの結果は、限られた視野と紙幅で観察・記述した評価であり、それぞれの検討は非常に浅く、筆者による主観も多分に含むものとなっている。しかし、このような一覧の提示は、議論のたたき台、あるいは見取り図としてはそれなりに意義のあることであろう。

これまでも筆者は、オルバーン政権には独善的あるいは非民主的な政権運営、様々な汚職疑惑、メディアやNPO、学界などへの圧力行使など、看過できない問題があるとしながらも、オルバーン政権が実施している経済・社会政策、及びそれにより達成されている実績をみれば、厳しい国内外の政治・経済環境の中で実行可能なこと、必要なことをプラグマティックに実施しているという趣旨の評価をしてきた（例えば、柳原 2018；2020）。

今回の考察からは、それに加えて、これまで長年にわたってハンガリー経済・社会が抱えていた社会政策と関連の深い諸課題について、2010年以降のオルバーン政権が最初からではないにしろ、主導的に改善を試みる事ができており、実際にある程度改善に成功しているようにみえる、という評価を付け加えることができるのではないだろうか。

また同時に、オルバーン第2期政権以前の体制転換以降の各政権が（1998年から2002年のオルバーン第1期政権も含めて）これら課題に十分に主導性を発揮してあたることができてこなかったことも改めて認識できよう。その意味では、二大政党制ひいては民主主義という枠組み、IMFによる貸付相手国への支援、EUによる加盟国への対応、などの評価に関する議論にも繋がりうる検討結果であるのかもしれない。

お わ り に

本論文では、過去約30年間のハンガリーにとって問題となっていた社会政策上の諸課題に対して、それぞれの時期の国家（政府）が、それらの課題を自

らの主導性をもって対処できていたのかということに焦点を当てて検討した。

第1節では、前提となる先行研究と視点の整理を目的とした。まず、先行研究を3つの流れ、すなわち市場経済化との関連、資本主義の多様性論・福祉レジーム論との関連、2010年以降のオルバーン政権の社会政策に関する議論、から紹介した。くわえて、なぜ国家の主導性に着目するかについて、比較経済システム論における議論の展開、また実際のオルバーン政権のあり方から説明した。

第2節では、分析の枠組みとして、ハンガリーが体制転換後の過去30年以上にわたって抱えていた社会政策上の諸課題から検討することを示した上で、その課題として、雇用問題、福祉に対する国家への期待、財政問題と社会支出との関係、社会的排除の問題、そして社会政策実施上の自主性、の5点を設定し、その理由を説明した。

そして第3節において、これら5点の課題について、過去のそれぞれの時期について、国家が主導性をもって対処できていたか、検討した。結果としては、基準点としての社会主義時代を除けば、オルバーン第2期政権以前の時期には、多くの課題に対して国家（政府）は主導性を発揮できていないこと、一方で2010年以降のオルバーン政権が時間をかけて、長年抱えてきた諸課題に対して、最初からではないにせよ、主導性を発揮して問題に対処し、ある程度の成果を挙げている、と見なせるのではないかと示した。

本論文の浅い分析で筆者が示せたこととして、オルバーン政権の社会政策の評価については、これまで指摘してきたこととあまり違いがない。しかし、社会政策といえば国家の役割、という基本的な事柄に関しても、改めて検討してみれば、それぞれの時期について国家がどれだけ主導性をもって、必要な社会政策上の措置をとることができたか、という点には大きな差異があったことを簡潔に示せたのではないと思われる。いずれにせよ、本論文の検討結果は、今後、より深く論じるための試論的なものに過ぎないが、それでも筆者の今後の課題を明確化する上で意義のある試みであった。

*本研究は、JPSP 科研費（課題番号：19H01592）の助成を受けたものである。また2019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。

参 考 文 献

- Benczes, I. (2016) “From goulash communism to goulash populism: the unwanted legacy of Hungarian reform socialism”, *Post-Communist Economies*, Vol 28(2), pp. 146-166.
- Bohle, D. and Greskovits, B. (2007) “The State, Internationalization, and Capitalist Diversity in Eastern Europe”, in *Competition & Change*, Vol. 11, No. 2, June 2007.
- (2012) *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, New York: Cornell University Press.
- Fazekas, K. and Köllő, J. (eds.) 2018. *The Hungarian Labour Market 2017*, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest.
- Ferge, Zs. (1995) “Challenges and Constraints in Social Policy”, in Csaba, G. (ed.), *Question Marks: The Hungarian Government 1994-1995*, Center for Political Research, pp. 144-171.
- Kornai, J. (1992) “The Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems”, *American Economic Review*, Vol. 82(2), May 1992, pp. 1-21.
- Nölke et al. (2020) *State-permeated Capitalism in Large Emerging Economies*, Routledge.
- Packard, T., Koettl, J. and Montenegro, C. E. (2012) *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*, The World Bank, Washington, D. C.
- Palacios, R. and Rocha, R. (1998) “The Hungarian Pension System in Transition”, in Bokros, L. (ed.), *Public Finance Reform during the Transition: The Experience of Hungary*, The World Bank, Washington, D. C., pp. 177-219.
- Szikra, D. (2014) “Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014”, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 24 (5).
- Szivós, P. And Tóth, I. Gy. (2001) “Poverty trends and social transfers through the transition: Hungary 1992-1998: Annex 4”, 1998, in World Bank, *Hungary, Long-Term Poverty, Social Protection and the Labor Market: Volume 2 Technical Papers*, Washington, D. C., The World Bank.
- The World Bank (1994) *Averting the Old-Age Crisis*, The World Bank, Washington, D. C.
- (1999) *Hungary: On the Road to the European Union*, The World Bank, Washington, D. C.
- 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
- 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。

- 田中宏（2013）「ハンガリー：なぜ EU 新加盟の先導国から問題国になったのか」久保広正・吉井昌彦編著『EU 統合の深化とユーロ危機・拡大』勁草書房
- 久本憲夫（2015）『日本の社会政策（改訂版）』ナカニシヤ出版。
- フクヤマ, F. (1992)『歴史の終わり』（上・下）渡辺昇一訳，三笠書房。（Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992.）
- ブレマー, I. (2011)『自由市場の終焉』（有賀優子訳）日本経済新聞社。
- 堀林巧（2009）「EU 新加盟国の貧困問題・社会保護システム・社会扶助」『金沢大学経済論集』第 29 巻 2 号。
- 溝端佐登史（2021）「ロシアから見た体制転換と国家浸透経済」池本修一編著『体制転換における国家と市場の相克』日本評論社。
- 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。
- （2020）『体制転換の政治経済社会学』日本評論社。
- （2021）「体制転換の分析視角と課題：国家と経済の関係をどう捉えるか」池本修一編著『体制転換における国家と市場の相克』日本評論社。
- 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。
- （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。
- （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。
- （2015）「危機下における国家の再構築と社会政策の変化：ハンガリー」，福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編著『ユーロ危機と福祉レジームの変容』明石書店。
- （2016）「ハンガリーにおけるパブリック・ワークの現状と課題」『松山大学論集』第 28 巻 4 号。
- （2018）「ハンガリーにおける 2018 年国会議員選挙とオルバーン政権の経済政策」『松山大学論集』第 30 巻 4-1 号。
- （2020）「オルバーン政権下のハンガリーの家族政策」，福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編著『岐路に立つ欧州福祉レジーム』ナカニシヤ出版。