

日韓の公的年金制度の体系と財政における比較分析

－後発性及び政策移転の観点から－

パク ソンボク
朴 聖福

要旨

本論文は後発性を持つ韓国の公的年金制度の成立と発展についてその特徴と変化メカニズムを明らかにすることを目的として、日本と韓国の年金制度の比較分析をおこなった。韓国は福祉後発国として位置付けられ、後発国が持つ後発性と後発利益に着目し、この2つの特徴を視野に入れた理論的・方法論的仕組みの構築を試みた。理論的には歴史的制度主義と政策移転における議論を用いて、方法論的には、動的な視点と典型的な視点を取り組む比較分析フレームワークを提示した。日本は、韓国にとって相対的な先発国、また準拠国家と位置付けられ、比較対象国となりながら、日本が先駆けて経験した公的年金制度における改革は、韓国の年金制度と制度変化を説明する独立変数として扱われた。

各章の主な分析結果をまとめると、まず第3章では、OECDの年金制度の分類により両国の公的年金制度について現時点での類似点と相違点を明らかにした。両国とも社会保険方式を基本とするビスマルク型であり、すべての国民をカバーできる皆年金体系が備えている。そこで、制度が類似であるために、類似な問題を抱えていることが分かった。両国とも強制加入でありながら、保険料を自ら納付する被保険者、すなわち日本の場合は日・国民年金の第1号被保険者、韓国の場合は韓・国民年金の地域加入者は保険料の納付率が5割に満たなかった。したがって日韓において未加入・未納付問題は現年金制度の構造的な問題と認めることができる。両国の制度に関して大きな相違は基礎年金の国庫負担のあり方である。日本は全国民を対象とする普遍的な制度であるに対し、韓国は皆ミーンズテスト付き給付で低所得の高齢者にターゲットィングしている。2章の分析は現時点という静態的な比較手法を用いたために、類似点と相違点を導くことにとどまっている。

第4章では、政策移転の観点から韓国の年金制度の導入について分析し、制度の導入目的と移転された制度の特徴を当時の日本の制度との比較を通じて明らかにした。制度の導入タイミングと産業化の推進という当時の韓国の文脈(context)を考慮すれば、韓・福祉年金法は高齢者の貧困防止や高齢者の所得保障といった年金制度の本来の目的だけではなく、工業化を進めるための投資資金の調達の一環としての意図もあったと考えられる。このことは、当時の日本の年金制度から積立金の運用のメリットについて既に認識していたことや、給付費に国庫負担を投入しないように設計したことが根拠になっている。そして初期の日本と韓国の年金制度のもっとも顕著な相違点は、韓国の場合、国庫負担がない完全社会保険方式が採用されたことである。

第5章では、政策移転と動的な観点に取り組んで、日韓の長期的な制度の発展過程について比較分析をおこなった。その結果、形成期における両国の制度の類似性のみならず、再編期においても類似な改革パターンが見つかった。それは主にパラメトリックな改革を行うことによって、制度の根幹を維持していくパターンが共通している。一方、再編期において韓国の制度は日本モデルとは異なる経路を生み出したことも確認された。一元化の制度とミーンズテスト付きの基礎年金が導入したことは潜在的に日本モデルからの離脱を意味すると言える。

第6章では、制度の構築という比較基準から公的年金の財政方式を新たな比較基準として捉え、韓国の年金制度の変化メカニズムの究明を試みた。5章の分析によって静態的比較による類似点と相違点を導くだけでなく、動的なパターンについても類似点と相違点を明らかにしたことは意義があるが、その変化におけるメカニズムについての分析はできなかった。そこで6章では、制度の初期条件による経路依存や漸進的变化と、学習メカニズムによる政策移転という理論的な仕組みを用いて分析をおこなった。そこで、後発国の韓国の公的年金制度の長期的な変化メカニズムを経路依存的な学習プロセスとして特徴づけた。

第7章では、先発国の日本の経験は韓国の過去の改革の結果を説明することに有効であるのみならず、今後の改革の方向性を見通しにも役に立つという第6章の分析結果から、日本の2004年度の改革から教訓引き出しを試みた。そこで、日韓の財政検証と財政均衡方式の在り方を比較した後、韓・国民年金における自動均衡機能の導入について考察した。韓国の年金財政を見通すに当たって日本の経験は依然として有効であって、日本の2004年改革は、保険料、国庫負担、マクロ経済スライドによる自動均衡機能等の総合的・長期的な改革は今後の韓国の改革について示唆することが多い。