

## ◆ 投稿論文 ◆

日・韓の公的年金制度の体系の比較分析  
— 政策移転の観点から —

朴 聖 福 (京都大学大学院経済学研究科)

## 要約

本稿は政策移転の観点から日本と韓国の公的年金制度の成立と変遷について比較分析を行った。韓国の公的年金制度は形成期においては日本の厚生年金と国民年金を学び、再編期における類似なパラメトリックな改革を行い、日本を先発国とする雁行形態論を支持することが確認された。一方、文脈化によって異なっている点は、形成期においては制度の発足当時から国庫負担がなされていないことと、一元化モデルとなっていること、そして再編期には日本とは異なる仕組みでの基礎年金が導入されたことが明らかになった。今後、同じ課題に対する解答を求める際、日韓相互に、有効な教訓を引き出しあるいは政策的な含意を導かれるための諸研究の基礎的な資料として役に立つと期待される。

## 1. はじめに

20世紀半ば、工業化を開始した韓国にとって日本の産業化の戦略や技術知識の移転が役に立ったのは確かである。後発工業国としての韓国は相対的に先進国であった日本の産業化戦略や技術体系などを、より迅速かつ安く用いることができ、いわゆる後発性の利益を享受したと言える。後発工業国としてのアジア諸国の経済発展を説明する研究のなかに、アジア経済をキャッチアップ型工業化論からアプローチする立場がある (Shin, 1996; 末廣, 2000)。これらの研究によれば、後発性の利益を前提とするキャッチアップを実現するためには、技術移転、国内条件、社

会的能力などが必要となる。

こういった後発性の利益は単に産業化・工業化に止まらない。というのは、社会政策の形成においても適用可能と考えられるからだ。この場合は政策移転が中核になり、またその政策を内部化できる国内条件とアクターの役割などが強調される。技術移転によるキャッチアップの過程では既存の技術を乗り越える技術の革新が求められることになる。それに対し、政策移転は他国の政策や制度を学習し、いかに自国化あるいは文脈化するのが課題である (de Jong et al., 2002)。

本稿は政策移転の観点から韓国の社会保障制度、とくに公的年金制度の成立と発展を日本の経験に照らして比較を試みるものである。そこで日韓比較を通じて、基本的に次の論点について明らかにする。第1に、両国の公的年金制度における皆年金の確立過程をたどるうえで、その発展パターンの特徴を明らかにする。特に、後発国である韓国の発展パターンにおいて、雁行形態論が有効であるのかを検証する。第2に、具体的な制度の設計や内容のレベルで、日本モデルを基準とし韓国の制度がどれほど異なっているかを明らかにする。前者は、理論として平行的論証の比較方法を利用し、長期的にわたる動的なプロセスに注目し、また共通点が強調され主として普遍化を目指している。後者の文脈対照比較は、ある時点での横断的な比較に注目し、それぞれの国家の主な特殊性および独自性を明らかにする (Skocpol, 1984, 1994; Philips, 1990)。こういった分析の結果に基づいて今後の改革に関する政策的な選択肢を提案する。

日本と韓国の比較研究には次のようなメリットが考えられる。国家の諸特性に関する国

家の類型 (families of nations) という概念が提示されている (Castles, 1993; de Jong et al., 2002). これは国際比較研究において特定の国(群)は他の国(群)より類似性が多いことを示す. 上記のように韓国の工業化の段階では個別の技術体系のみならず, 行政機関や社会政策など様々な制度設計にも多かれ少なかれ日本の事例の影響を受けていた. たとえば, 1973年に制定された国民年金福祉法は, 韓国で公的年金制度を導入しようとした最初の試みであり, もともとこの法案は1970年代当時の日本の厚生年金制度を参考にして作られたと言われている(国民年金研究院, 2013; 国民年金編纂委員会, 2015)<sup>1)</sup>. つまり, 韓国は公的年金制度の成立と拡大過程において先駆けて経験した日本のモデルを追いかけながら発展してきたと想定できる. したがって, 韓国にとって日本との比較は他国との比較より, 質の高い比較研究を行うことが可能であると考えられる.

本研究ともっとも関連する研究として, Kown (2009) は日本と韓国, そして台湾を分析対象とし, 医療と介護保険制度の導入と発展において雁行形態的發展を提示している. 本稿は Kown (2009) の分析対象には除かれた公的年金制度を対象として, その理論を検証する. さらに, 彼の研究ではあまり検討されていない, 政策移転の過程における文脈化によって異なっている制度の具体的な内容を比較し, それぞれの国家の特徴を明らかにする. 結論的にいえば, 韓国の公的年金制度は形成期においては日本の厚生年金と国民年金を学び, 再編期における類似なパラメトリックな改革を行い, 日本を先発国とする雁行形態論を支持することが確認された. 一方, 文脈化によって異なっている点は, 形成期においては制度の発足当時から国庫負担がなされていないことと, 一元化モデルとなっていること, そして再編期には日本とは異なる仕組みでの基礎年金が導入されたことが明らかになった. 本稿の分析により, 日韓相互のみでなく, 特に新興国・途上国における年金政策を考える上で貢献できると思われる.

本稿の構成は以下の通りである. 第2章で

は研究方法を提示する. 第3章では, 日韓の公的年金制度の成立から現在に至るまでの経緯を振り返りつつ比較を行う. 次に第4章では, 3章の分析結果に基づき, 日韓の公的年金制度の発展経路における類似点と相違点を考察する. 最後にまとめを提示する.

## 2. 研究方法

### 2.1 東アジアにおける比較研究と政策移転

最近, 東アジア諸国・地域, とくに日本と韓国の社会保障政策あるいは比較福祉国家論の関心が高まっている<sup>2)</sup>. 理論的かつ実証的な比較研究が盛んになるなか, その方法論的な課題はまだ残っている. 本節では, 先行研究で提起された課題を整理した後, 本研究の仕組みを紹介する.

東アジアにおける社会政策の比較研究の課題として, 次の点が挙げられる. 第1に, 既存の比較研究は比較対象となる国・地域・政策において, 共通の基準に沿った丁寧な分析を欠いていることが多い. この種の研究は他国の制度や政策を工夫し自国に導入する必要性を強調することが主な目的である. このような比較研究について, 埋橋(1997)は厳密に言えば比較研究ではなく, 外国研究あるいは地域研究と命名されるべきものであると述べている. また, 武川(2006)は現段階における典型的な比較研究は, 1冊の書物のなかで, 東アジア諸国のうちの一国ないし東アジア数カ国に1章ずつ割り当てて分析していくというものであると指摘している. いずれも, 比較の結果から類似点や相違点を見出し, 他国とくらべた自国の特徴や位置づけを試みるという観点の欠如を指摘している.

第2には, ある時点のみでの比較研究が抱えている課題である. この種の研究は主にエスピン＝アンデルセンの福祉レジーム論に基づいた研究であり, 比較から得られた分析結果をどう解釈すべきかという問題が生じる. すなわち, アジア諸国の間に存在する現在の相違が発展段階の違いに由来するものか, それとも類型の違いに由来するものなのかを見

極めることが容易でないという点である（武川，2006）。

第3は、上記の課題を克服するため、先発国と後発国との時間差をどのように考えるべきかという点である。ここで重要なのは、歴史的な視点を十分考慮することである。金（2008）は、韓国の経験の特殊な問題は、後発国の福祉国家化の歴史的な問題が軽視されていることに起因するものであると指摘し、遅滞と後発という概念を取り上げ、後発福祉国家としての韓国という視点を明確にした。要するに、東アジアにおける社会政策の国際比較研究の質を高めるためには、共通の比較基準を設定すること、そして時系列的な経路の視点を取り込んだ、横断的な類型論の方法論が必要である（金編，2010）。

以上を踏まえ、日韓の公的年金制度の発展経路と類型において類似点と相違点を明らかにするために、日本から韓国への年金制度の移転という前提の上で議論を展開する。後発国の福祉や社会保障制度は、常に他の先発国の経験や事例に影響を受けることが普通である（Pierson, 2004）。このように、異なる国家が似通った政策や制度を採択するという現象に対し、政策移転という概念が提示されている。DolowitzとMarsh（1996）は、政策移転を「政策、行政の調整、制度に関する知識が、ある時期またはある地域、もしくは双方において、政策、行政の調整、制度の形成に活用される」と定義している。

この定義からすれば、政策移転の観点を取り込むことは次のような点で、上記の方法論的な限界を補うことができると考えられる。まず、先発国から後発国への移転というように、それ自体に時間的概念が含まれており、前・後という時間差を視野にいれ、後発性を考慮することができる。

次に、政策、行政の調整、制度に関する知識が活用されることは、先発国の制度をそのままコピーすることや断線的なキャッチアップ過程として捉えるものではないことを意味する（金，2008）。政策移転のプロセスは主に2つの段階を通じて適用される（Lambio, 2014）。第1の段階は、政策移転の発生

（occurrence of policy transfer）で、政策の知識やアイデアが如何に波及あるいは普及され、誰が実際の政策移転を決定するプロセスに関与するかを含めている。第2は、文脈的な作用（Contextual interaction）で、移転された政策が与えられた文脈のなか如何に相互作用するかの段階である。このことは、先発国の政策や制度が後発国に移転されたとすれば、両国は類似化の傾向をとるもので、逆に受け入れ側の文脈化によって変更あるいは修正を加えたとすれば、両国は異質性をもつようになる。したがって、制度の具体的な内容の比較を通じて、比較される国の特徴が明らかになる。

本稿は福祉国家あるいは社会保障政策のなか、とくに公的年金制度に注目するもので、次の点を念頭に置く必要がある。第1に、年金は社会保障制度の中で、医療とならび最も長い歴史を持つものであり、多くの現代国家においてGDPの10%以上を説明する中核的な制度である（Esping-Andersen, 1990）。第2に、年金財政は政府の財政と深く関わりを持つ場合が多い。そして、政府は年金給付の費用負担原理を規定するのみでなく、積立金の運用など、より長期的な国の財政政策に関する意思決定を行う。従って、公的年金制度の歴史的な制度化のプロセスを分析することによって、国家ごとに異なる福祉国家のダイナミズムを解明に役立つと考えられる。

分析対象はかつて両国で行った公的年金制度の改革である。そこで、歴史的な視点を取り組むために時期を区別することが重要である。両国の異なる歴史的な発展段階のもとで、大別して制度の形成期と再編期にわけてそれぞれの時期に行われた改革を事例とする。また、再編期における改革はパラダイマティックな改革とパラメトリックな改革にわけることができる（Holzmann, 2003）。前者は、新しい制度の創設あるいは既存の制度が質的に大きく変わる等、制度そのものを改革することで、後者は保険料率、給付水準、スライド調整等、既存の制度を維持しながら年金パラメーターの調整による改革を示すものである。したがって、日本の場合は1940年代か

ら1960年代までを、そして韓国の場合は、日本に比べ30年程度の遅れた1970年代から1990年代後半までを形成期とする。そして日本は1985年代以降から、韓国は1990年代後半から再編期とする。

## 2.2 公的年金制度の比較基準

現在社会保障制度のなか一つの中核になっている公的年金制度は大きく2つの起源を持っている。一つは、1889年のドイツの年金制度で、もう一つは1891年デンマークと1898年ニュージーランドの年金制度である。前者は、保険方式を基本とし所得に応じた保険料と給付を支給する所得比例年金で、後者は扶助方式を基本としその財源を税から賄い、高齢貧困の防止する制度である。こうした2つのタイプの制度は1世紀以上にわたって世界各地で順次的に拡散され、現在は両タイプの組み合わせを採用していることが普通である。

世界各国の年金制度の体系を比較するための様々な類型化が提示されている(Gillion et. al., 2000; Holzmann, 2005; OECD, 2013)。特に、OECD(2013)は、基礎的な部分としての1階部分をより細かく分類しており、本稿はOECDの類型化モデルを採用する。同モデルは私的・公的年金制度の体系を大きく3階に分類し、1階は全国民を普遍的にカバーする所得再分配的な部分、2階は公的年金であれ、私的年金であれ、強制的に加入する保険部分、そして任意加入との形で個人年金の3階部分と位置づけている。次に、一階をミーンズテスト付き給付(Resource tested)、基礎的給付(Basic)、最低給付(Minimum)の3つに分類している。Barr & Diamond(2006)によれば、公的年金制度の目的は、個人的な観点からすれば、老後所得保障のための消費の平準化と保険機能が挙げられている。ちなみに社会政策として高齢貧困の防止と再分配を加えている。このOECDの分類によれば、前者の2つの目的が2階と3階に果たされ、後者の2つが、1階部分を通じて図れることになる。

公的年金制度を運営することは、このよう

な目的を図るための財源の配分どのようにするのかに他ならない。そこで、Barr & Diamond(2006)は年金制度のタイプについて2つの項目を挙げている。一つは財政運営方式による積立方式と賦課方式で、もう一つは負担と給付のリンクの度合いによって確定給付型(Defined Benefit)と確定拠出型(Defined Contribution)、そしてみなし拠出立て型(Nominal Defined Benefit)の分類である。彼らは年金給付費を賄う財源として、保険料か税かという財政調達方式に関しては明示的に提示していないものの、この方式も年金財政を運営するに重要な項目であると考えられる。日本と韓国の場合は両国とも、過去の納付期間や報酬額によって定まれた所得代替率を保障する確定給付型であり、本稿は主に財政方式を基準に比較を行う。年金制度は、労働市場と金融市場、そして再分配などの分野に関わっているが、本稿は特に1階部分の基礎的給付に関して、そこに投入される国庫負担のあり方、そして社会保険の所得再分配機能に注目する。

## 3. 日韓の公的年金制度の比較

### 3.1 形成期における比較

#### 3.1.1 日本の公的年金制度の形成期：1940年代～1950年代

図1は両国の公的年金制度の成立と発展過程を整理したものである。以下では、公的年金制度の形成過程を概説しつつ比較を行う。

日本の公的年金制度は1942年施行された労働者年金保険に起源をもつ。同制度により10人以上の事業所の男子工場労働者が強制加入の対象となり、老齢・障害・遺族年金の3種の給付が備えられた。保険料と給付額は報酬に応じた完全な所得比例の仕組みであり、いわゆる典型的なビスマルク型の社会保険であった。給付額の財源としては10分の1に相当する金額を国庫負担で賄い、当初から税方式の要素も一部取り込まれていた。そして、財政方式は完全積立方式を目指して、その積立金資産は国債・他の福祉事業に投資

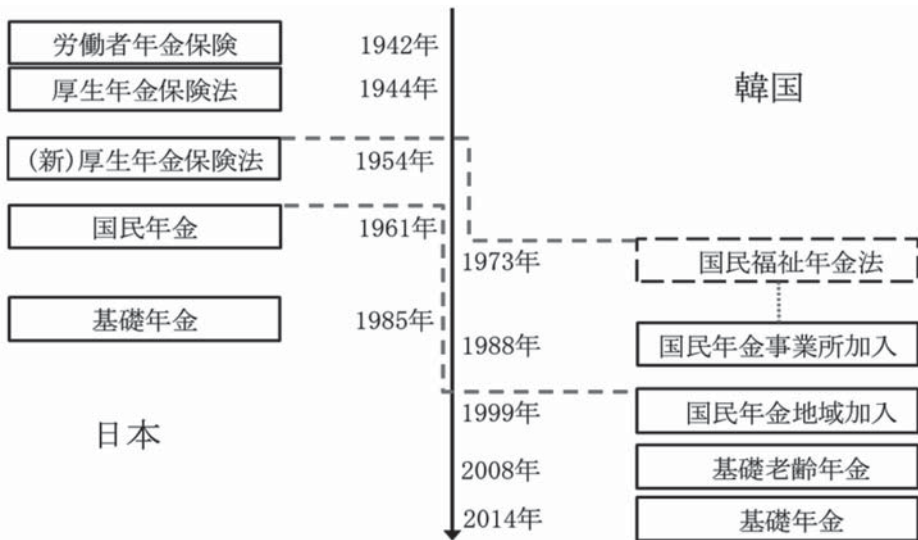
し運用することにした。同制度は1944年改革によって、その名称を厚生年金保険に改めるとともに、適用範囲をホワイトカラーおよび女子、そして5人以上の事業所の被用者まで拡大された。この2つの改革は現在日本の厚生年金制度の骨格をなすものである。

こうした厚生年金は敗戦とともに僅か5年も過ぎず制度の崩壊の危機的状況に陥ってしまった。戦後、1954年の新厚生年金法により大きな転換を迎えることになった。その一つの特徴は、従来の報酬比例のみであった年金給付の仕組みを報酬比例制と定額部分の二階建て構造に置き換えたことである。それによって厚生年金制度は所得再分配機能を持つようになり、定額部分の給付水準は当時の生活保護の基準を上回る水準で定められた。もう一つの特徴としては、保険料を低い水準に抑えつつ5年ごとに保険料を引き上げる、いわゆる修正積立方式に置き換えたことである。従前の完全積立方式を断念し、給付費の負担の一部が後世に先送られる賦課方式の要素を加味することになったのである。この時期の日本はまだ若い人口構造を持っていて、しかも制度は未成熟の段階で加入者が受給者を大きく上回る状況であった。したがって、年

金財政安定化より制度の再建のほうがより重要な課題で、賦課方式を併用する改革によってその目的を達成した。こうした戦後の新厚生年金法は、第2次世界大戦中に全体主義的社会政策の一環としての労働者年金制度が、福祉国家型年金保険の内容に新たなものへと置き換えられたと評価できる(矢野, 2012)。

戦後、日本は厚生年金制度を再建するとともに、全国民をカバーする、いわゆる国民皆年金の達成への関心が既に高まっていた。そして1959年には、無拠出制の福祉年金が設けられ、すでに高齢になっていた高齢者に扶助的な給付が行われることになった。続いて1961年には、自営業者と農林漁業者など被用者年金の未適用者全員を対象に新たな国民年金制度が設けられた。この制度は既存の厚生年金制度とは別の制度として発足され、同じ社会保険方式を採るが、定額保険料と定額給付というベヴァリッジ型に近いものである。厚生年金と同様に、積立金を年金特別会計により運用し、給付費の一定割合を国庫負担で賄うことにした。こうして日本は1960年代初め一早く全国民を対象とする皆年金が達成されたのである。とはいえ、当初から全国民を一つの年金制度に適用させることを志

図1 日韓の皆年金の達成までの経緯



出所：筆者作成

向したものの、厚生年金と国民年金が別の制度になったことが特徴である<sup>3)</sup>。

### 3.1.2 韓国の公的年金制度の形成期：1970年代～1990年代

以下で述べる韓国の福祉年金法は、まさに日本の1954年の新厚生年金の体制を参考にして作られたといえる。1973年に制定された福祉年金法は、加入対象を1種加入者と2種加入者にわけて、前者は事業所の労働者を対象とし強制加入の義務をづけ、後者は1種加入者以外の自営業などを任意加入として規定している。老齢・障害・遺族年金の3種類の給付、社会保険方式、労使折半の保険料、給付は定額部分と比例部分から成る仕組みなど当時の日本の厚生年金とほぼ類似なものであった。また積立金の運用に関する審議をするための基金運用委員会を設置し、運用方法は国債の引受・国民投資基金による預託、基金増殖事業あるいは国民福祉増進事業などが法律で定められている。しかし、後述するように、給付費に国庫負担が投入されないことは日本の仕組みと大きく異なる点である。1973年の国民福祉年金法は、韓国の最初の公的年金制度に関する法案である意義を持つものの、施行には至らなかった<sup>4)</sup>。また、1970年代初めは重化学工業の育成計画が次々に発表されているなか、同法は年金積立金を

その投資財源の調達の一環として制定されたという評価も見逃してはならない<sup>5)</sup>。

無期間延期された国民年金福祉法は1986年に同法を若干修正した国民年金法として施行されるようになった。従前の1種・2種の区分を消し去って、まず10人以上の事業所の被用者を対象としスタートした。制度の発足当時には全ての国民をカバーするのではなく、適用および管理などが容易な事業所から施行し、漸次的に適用範囲を拡大して行く戦略であった。制度の導入を滑らかにするため、保険料は3%の低い水準に設定し、修正積立方式が採択された<sup>6)</sup>。1988年という導入時期はドイツに比べれば約100年、日本に比べれば約45年以上遅れていた。そして、現在40年加入の満額の年金受給者が始まっていない比較的に若い制度であることが韓国の公的年金制度の大きな特徴と言える。

時間差はあるものの、韓国でも被用者以外の者に公的年金制度を適用させるという動きがあった。そして1996年7月には農漁村地域に、1999年4月には都市地域にまで適用範囲が広げられた。この被用者以外の加入者を国民年金地域加入者と呼び、既存の国民年金事業所加入者と同一の制度に組み入れることになった。すなわち、管理・運営上には国民年金事業所加入者と国民年金地域加入者との区分が設けられているが、国民年金という

表1 日韓の形成期における公的年金制度の比較

		日本(1940年代～1960年代)		韓国(1970年代～1990年代)	
		厚生年金 (1954年)	国民年金 (1961年)	国民年金事業場加入 (1988年)	国民年金地域加入 (1999年)
被保険者	強制加入の対象	5人以上の事業所	自営業者等	10人以上の事業所	自営業者等
老齢年金	受給開始年齢	60歳	65歳	60歳	60歳
	資格期間	20年	25年	20年	20歳
	給付算定方式	定額年金＋ 所得比例年金	納付期間 に応じた定額	定額年金＋ 所得比例年金	定額年金＋ 所得比例年金
財政調達方式	保険料負担	所得に応じた定率 (労使折半)	定額保険料 (自己負担)	所得に応じた定率 (労使折半)	所得に応じた定率 (自己負担)
	国庫負担	給付費の15%	保険料の2分の1	なし	なし
財政運営方式	—	修正積立方式	修正積立方式	修正積立方式	修正積立方式
備考	—	分立されたモデル		一元化されたモデル	

出所：筆者作成

単一の制度に一元化された仕組みを採ったのである。ただし、専業主婦や学生などに関しては強制加入でなく任意加入を認めており、完全な皆年金とはいえない。しかも、無所得者や低所得者になった場合に保険料納付の義務が一時的に免除される納付例外制度が設けられており、国民年金地域加入者の半分以上が納付例外者になっている。また、国民年金制度が現役世代に向けた貯蓄的な性格をもっていて、既に高齢になった高齢者は依然として家族などのインフォーマルな領域に放置されていた。

以上の内容を整理すると、表1のようになる。

### 3.2 再編期における比較

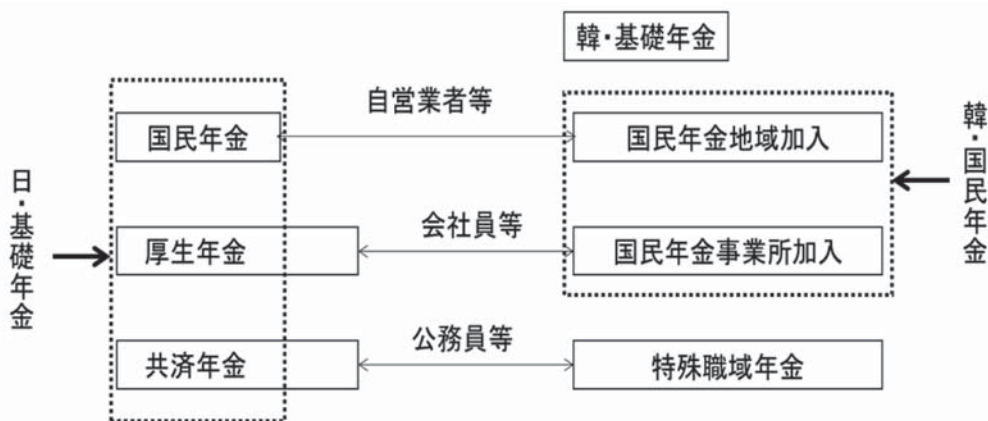
#### 3.2.1 パラダイマティックな改革

日本は1970年代後半から、少子高齢化の進展による年金財政の問題、産業構造や職業構造の変化による各制度の成熟度の違い、分立された各制度間の格差や不均衡など様々な問題が浮き彫りになった。こうした問題に対応するために、1985年に従前の国民年金、厚生年金、共済年金の定額部分を統合する基礎年金の導入など大きな改革が行われた<sup>7)</sup>。この改革によって基礎年金の定額部分を一階、それに上乗せて厚生年金・共済年金の報酬比例部分を二階、といった現在の2階建て

の公的年金制度の骨格を整えたのである。広井(1999)は、この基礎年金の導入によって、当初ドイツ型社会保険システムとして出発し、次第にイギリス的な普遍主義的方向に移行していったと評価している<sup>8)</sup>。

韓国の場合、2000年代に入って国民年金制度から排除される者や高齢者の貧困、そして年金財政の持続可能性など様々な問題が浮き彫りし、2007年に大幅な改正が行われた。パラメトリックな改革によって給付水準を大幅に引き下げると同時に、無拠出制の基礎年金制度が新たに設けられ、2008年から施行された。この制度によって既に高齢者になって国民年金に加入できなかった65歳以上の高齢者に対しミーンズ・テストを通じて、国民年金加入者の最近3年間の月平均報酬額の5%に相当する給付を行うことになった<sup>9)</sup>。また付則としてその水準を2028年に10%までに段階的に引き上げることにしたのである。同制度は2014年に基礎年金に置き換えられ、給付水準の10%まで引き上げや国民年金の定額給付と連動させる装置などの改革が行った。財源は国庫負担で賄い、中央政府と地方政府が分担する税方式の仕組みである。結果的に現在韓国の公的年金制度は、社会保険方式の国民年金制度と、無年金者・低年金者に対して給付を補足する税方式の基礎年金で構成されるようになった。

図2 日本(上)と韓国(下)の公的年金制度の体系



出所：筆者作成

図2は、以上の歴史的な発展経路を経て現時点に至った両国の公的年金制度の体系を比較したものである。職域別に比較すれば、日韓の各年金制度をマッチングすることができる。まず、日本の厚生年金と韓国の国民年金の事業所加入は被用者を対象とする制度である。次に、日・国民年金と韓・国民年金地域加入は被用者以外の自営業者等を対象とする制度である。一方、両国の基礎年金は同じ名称であっても、その在り方は相当違っていることが分かる。

OECDの分類によれば、日本の厚生年金と韓国の国民年金(事業所と地域)の所得比例部分と2階になっている。そして、1階部分の基本的給付については、日本は基礎年金のみでなされ、韓国の場合は国民年金の定額部分と補足的な給付として基礎年金が組み合わせている。

### 3.2.2 パラメトリックな改革

戦後、欧米諸国では福祉国家の拡大に伴い、公的年金制度はカバレッジ拡大や給付水準の引き上げなどによって膨張していた。しかしながら1980年代に入ると、アメリカやイギリスなどを筆頭に、福祉国家の再編の試みが広

がった。グローバリゼーションと高齢化にともなう公的年金制度の持続可能性を問いながら、給付水準の適正化や支給開始年齢、そして公的年金から私的年金へのシフト等の改革が行われた。こうした流れは日本と韓国の公的年金制度の改革についても深く関わるものである。本節では日韓におけるパラメトリックな改革を検討する。

表1は、日韓のパラメトリックな改革の主な内容を整理したものである<sup>10)</sup>。その特徴をみると、第1に給付水準の大幅な削減と支給開始年齢の引き上げが目立つ。両国で最初に使われた手法で、日本の標準世帯の所得代替率は1985年70%程度の水準から最後に50%までに引き下げると見込まれる。同様に、韓国の標準加入者の所得代替率は、1988年制度の発足当時70%であった。それ以降、2度にわたる改革によって引き下げられ2028年に40%までに低下することになっている。また、支給開始年齢は60歳から65歳までに引き上げられた。そこで、経過装置を置き段階的に引き上げられ、実際65歳になる時期は、日本の厚生年金の場合は男女それぞれ2025年と2030年で、韓・国民年金は2033年からになっている。

表2 日韓のパラメトリックな改革

	日本					韓国	
	1985年改正	1989年改正	1994年改正	1999年改正	2004年改正	1998年改正	2007年改正
モデル年金	40年加入 専業主婦世帯	40年加入 専業主婦世帯	40年加入 専業主婦世帯	40年加入 専業主婦世帯	40年加入 専業主婦世帯	40年加入 標準加入者	40年加入 標準加入者
給付水準 (所得代替率)	男子標準 報酬平均の69%	男子標準 報酬平均の69%	男子手取り 賃金比69%	男子手取り 賃金比59%	男子手取り 賃金比50%	標準加入者 所得平均の60%	標準加入者 所得平均の40%
給付乗率 引き下げ	定額部分、報酬 比例部分 25%カット	X	X	報酬比例部分 5%カット	X	所得代替率 10%カット	所得代替率 20%カット
スライド 率引き下げ	X	X	ネット賃金 スライド	既裁定年金にたい する政策改定停止	マクロ経済 スライド	自動物価連動	X
支給開始年齢 の引き上げ	60~65歳のあい だ、特例支給の 老齢厚生年金	X(見送り)	老齢厚生年金の 定額部分の支給を 65歳から	老齢厚生年金の 報酬比例部分の 支給を65歳から	X	老齢国民年金の 支給を65歳から	X
保険料の 引き上げ	○	○	○	X(保険料 引き上げ凍結)	○ (保険料固定方式)	X	X

出処：駒村(2015) p.150 により作成



第2に、保険料について日本の場合は2004年以前は財政再計算による財政均衡の観点から1999年改正を除き、継続的に行われていた。また2004年度の改革によって毎年段階的に引き上げられ、今後一定の水準に固定されることになった。それに対し、韓国の場合はこれまで保険料の引き上げは行われておらず、比較的到低い水準で抑えられている。第3に、スライド率について日本の場合は名目賃金上昇率から手取り賃金上昇率に、既裁定の年金給付について賃金上昇率から物価上昇率に、最後にはマクロ経済スライドが導入された。これらのスライド方式の変更は、いずれも給付水準を抑制するものである。韓国の場合は、従前10%以上の物価の変動のみスライドされたものを1998年改正によってその変動幅との関係なしに調整される自動物価連動方式に変更され、今まで日本のマクロ経済スライドのような給付を抑制する措置は導入されていない。

### 3.3 財政方式の変遷

続いて、日韓の年金制度の財政方式について比較を動的に試みる<sup>11)</sup>。まず財源の運営にかかわる財政方式で現在両国とも修正積立方式あるいは修正賦課方式を採っていることが共通している<sup>12)</sup>。日本の場合は、1942年の労働者年金制度は完全積立方式が採用された。そこでは、保険料の収入は積立金という項目で積み立てられ、収支相当の原則に従って将来に予想される給付費をカバーできる水準に設定された。しかしながら、敗戦とともに積立金が失われ、戦後新厚生年金法により保険料の水準を平準保険料水準より低い水準に抑えつつ修正積立方式に変更することになった。1950年代には受給者より加入者のほうがはるかに多く、修正積立方式と言っても巨額の積立金が積み上がっていた。1980年代に入ると、年金制度が成熟化していくなか、少子高齢化の進展や経済低迷によって給付費は増加し保険料収入は減少していた。その結果、高齢世帯の給付費を現役世帯の保険料収入から賄う世帯間扶養を基礎とすると修正賦課方式への転換が行われることになった。こ

こで修正といったのは、ある程度の積立金を保有し積立方式が完全に廃止されなかったからである。要するに、日本の公的年金制度を辿ると、完全積立方式から修正積立方式へ、そして修正積立方式から修正賦課方式への移行していて、ますます賦課方式の要素が加味されていくパターンが見られる。韓国の場合は最初から修正積立方式を採用し、現在まで公式的に修正積立方式で運用されている。日本の経験に照らしてみれば、少子高齢化にともない、受給者が本格的に増えて成熟化すると賦課方式の要素がもっと強調され修正賦課方式に変わっていく傾向が予測される。また、こうした財政運営方式は積立金の度合いや運営に直結するものであり、積立金の運用は日韓ともに重要な役割を果たしていることが共通している。

次に、財源の調達にかかわる財政方式、つまり社会保険方式と税方式について比較する。両国とも社会保険方式を基本とした保険料の収入が主な財源である。とはいえ、日本の場合は労働者年金制度から、国庫負担で給付費の10分の1が賄われることにしていた。これは、戦後厚生年金制度にもつづき、また国民年金制度にも給付費の一部を国庫負担にすることになっていた。1985年の改革によって共通の定額部分である基礎年金の導入によってこの比重が3分の1に統一され、また2004年の改革によって2009年度からは2分の1までにさらに引き上げられた。給付財源に税で賄う比重がますます高くなるパターンが導かれる。韓国の場合は、最初から純粋な社会保険方式、つまり給付費に国庫負担の義務はづけられていなかったのである。2000年代に入って基礎老齢年金と基礎年金が設けられその給付費に税源が投入されることになった。しかしながら、ミーンズテスト付きの給付であるゆえに、その規模はそれほど大きくないし、今後もその比重が急増することは限られていると言える。にもかかわらず、韓国でも年金財政において国庫負担の比重が高くなるパターンがあるのは確かである。

## 4. 考察

### 4.1 雁行形態論：皆年金とパラメトリックな改革

両国の公的年金制度は皆年金という基本理念に基づいて各制度を確立してきた。そこで、現時点で後発国である韓国は日本モデルをキャッチアップしており、公的年金制度はすべての国民をカバーする制度を整えることになった。そのキャッチアップ過程の特徴をみると、全般的に雁行形態論が支持されることが確認される。韓国の制度形成期において、当時の日本の厚生年金制度が移転され、同じく一般被用者を対象として社会保険を基本とするいわゆるビスマルク型の年金制度から始まった。それ以降、日本の国民年金制度が移転され韓国の国民年金地域加入制度が発足し、被用者以外の者に適用範囲が広げ皆年金を達成したのである。こういった雁行形態的發展は他の社会保障制度にも認められる。Kown(2008)は日本、韓国、そして台湾を分析対象とし3ヶ国の間に、医療保険制度と介護保険制度の發展過程において雁行形態的發展がみられると結論づけている。日本が先駆けて新しい制度を導入すれば、後発国である韓国や台湾は政策学習と政策移転を通じて、順次に似通った制度を導入したのである。

また、再編期においても同様なパターンを見出すことができる。1998年と2007年に行われた韓国の改革の内容をみれば、1985年から5年ごとに行われた日本のパラメトリックな改革の内容とほぼ類似している(表3)。そこで、韓国の場合は保険料の引き上げやマクロ経済スライドなどの改革案は行われていないものの、それは時間差に由来すると考えられる。韓国の公的年金制度はまだ成熟度が低く、今後制度が成熟していくなか、高齢化にともない本格的に受給者が始まれば、ふたたび財政問題が顕在化する可能性が高いからだ。そこで、韓国の年金財政が逼迫する場合、保険料の引き上げやマクロ経済スライドのような装置の導入などが選択肢になるといえる。実際、2013年財政計算の見通しが

行われた当時、自動安定化装置の導入は保険料の引き上げとともに財政安定化をはかる改革案として議論が始められ、今後も続くと思われる。

### 4.2 制度の多様性

ある社会政策が移転される際には、受けれる側の歴史的な経路や国内条件など社会構造への適合性(Goodness of fit)を考慮したうえで、移植の可能性を模索する。そこでアクターの自発的行為により、政策手段としてのプログラムの内容は導入目的や意図によって変容させることも可能である。受け入れる側の文脈のなかで制度のプログラムが準拠国家と如何に異なっているかを検討することによって、それぞれの国家の制度を特徴づけることができ、また政策の多様性の存在を認めることができる。以下では、各年金制度の設計やプログラムのレベルで、日韓の公的年金制度の設計における相違に焦点あてて比較し、それが持つ意義について考察する。

第1には、韓国の一元化の制度と日本の分立された制度の違いが挙げられる。韓国は1996年に農民等へ、1998年に自営業者へも適用が拡大される際、既存の制度に繰り入れ単一の制度で運営することになったのである。日本の場合は、こういう課題が既に1950年代に国民年金制度を創設する際に議論され、結果として既存の厚生年金とは別の制度が設けられたのである<sup>13)</sup>。したがって日本の社会保障制度の核心である国民皆年金保険・皆年金体制は「混合型社会保険」によって構成されているのに対して、韓国の場合は、いうならば「単一型社会保険」によって構成されているという点に、日韓の重要な違いを見出すことができる(金, 2016)。

第2には、同じ基礎年金の名称であるものの、その設計や機能は相当違っていることである。日本の基礎年金は1985年の改革によって国民年金、厚生年金、共済年金の定額部分の給付を統合されたものであり、その一本だけで基礎的給付を行っている。それに対し、韓国の基礎年金制度はミーンズテスト付きの扶助的なものであり、国民年金の定額部分と

合わせて2つの給付が組み合わされて基礎的年金を行っている。またその基礎年金に投入される国庫負担の在り方についても違いがあることに注意を要する。というのは、日本の基礎年金はすべての国民を対象とする普遍的な給付であるのに対し、韓国の基礎年金制度は無年金者あるいは低年金者のみを対象とする、選択的な給付を行っているからである。しかしながら、ミーンズテスト付きの給付であるゆえに、その規模はそれほど大きくないし、今後もその比重が急増することは限られていると言える。

#### 4.3 政策的含意

両国の制度に類似点が多いことは、類似的な課題を抱えていることを示唆する。たとえば、自営業者等の日本の国民年金と韓・国民年金地域加入制度については保険料の納付率の低下や、日・厚生年金と韓国の国民年金事業所加入制度に関しては非正規労働者の増加による年金空洞化の問題は両国ともに抱えている課題である。また低年金者・無年金者による高齢者の貧困問題、年金財政の持続可能性と世帯間公平性など多くの課題を共有している。とはいえ、両国の制度には相違点も存在するので、共有している課題に対処する政策も異なっていると考えられる。

公的年金制度の目的の一つとして、最も重要なものは高齢貧困への対処が挙げられる。そしてOECDの分類でも示されているように一階部分は所得再分配機能を果たして基礎的給付が保障されなければならない。またそのために、社会保険方式を基本としつつ、一定の国庫負担が投入されることが正統化されると考えられる。そこで、現行の日本の基礎年金制度の設計と国庫負担のあり方を韓国のように照らして、今後の改革の方向性について政策的な選択肢を提案する。

現在日本における基礎年金の給付費用は、保険料財源と税財源の組み合わせによって賄われている。仮に、すべての国民が制度に加入しており、また保険料を納めてるとすれば、基礎年金の国庫負担は普遍的な給付であるといえる。しかしながら、現実的には基礎

年金は保険料の納付実績を条件として給付されることになっている。こういった仕組みは純粋な社会保険方式でなく、また完全な普遍主義モデルでもない、両者の折衷的性格もっている。さらに、2分の1の保険料財源は、基礎年金拠出金の形で、定額保険料の国民年金と定率保険料の厚生年金から賄われ、その拠出と給付の関係は複雑で不明瞭であると指摘されている（西沢，2008）。言い換えれば、社会保険が持つべき所得再分配機能がどのように働いているか見えにくくなったのである。それに対し、韓国の場合はミーンズテスト付きの基礎年金を国庫負担で賄い、国民年金は純粋な社会保険方式で、その費用負担方式は比較的明瞭である。つまり、前者は応能負担によって、後者は応益負担によって賄われているといえる。

日本の場合、基礎年金の国庫負担を2分の1まで引き上げによって、その財源を賄うための消費税を5%から8%へ引き上げ、その財源の一部が基礎年金の財源に取り組みされた。この増税を議論する際、消費税の逆進性が問題になった。そこで軽減税率などの議論もあったが、支出側からより所得再分配を強化する方向であれば、逆進性は緩和できるという合意に至ったのである。このように逆進的な消費税の引き上げによって、所得再分配のための社会保障財源を賄うという逆説的な状況が生じている（諸富，2015）。現在日本の基礎年金の費用負担方式の仕組みによれば、さらなる逆進性を持たらすことになる。その給付が十分であるか否かとは関わらず、税を通じて所得再分配機能を強化するという社会保障の基本的な考え方に反すると考えられる。

このような問題意識から、日本では一早くさまざまな年金改革案が提案されてきたのである。基礎年金を全額税財源で賄う完全税方式への移行や最低保証年金制度の導入を試みたものの、施行までは至らなかった。基礎年金の全額税方式や最低保証年金が国の財政を圧迫するというのであれば、韓国の基礎年金制度のように低所得高齢者向けの最低所得保障を行うことが一つの選択肢になりうる。

年金給付に税を投入する根拠が、主として高齢者への生活支援のためであれば、支援の必要性に乏しい裕福な高齢者を含めて一律に税金負担の年金給付を支給している現行制度を、上に薄く、下に厚い形になるように抜本的に見直さざるをえない。駒村(2015)は、年金制度改革の第1段階で、高所得高齢者に給付している基礎年金のうち国庫負担分を支給停止や年金課税を強化し、それらの財源をもとに低所得高齢者に向けて、基礎年金に年金加算をただちにおこなうことを一つの選択肢として提案している。この提案はまさに韓国の基礎年金の仕組みであり、日本の今後の改革において示唆となると思われる。

## おわりに

本稿は政策移転からみた日本と韓国の公的年金制度の成立と発展について比較分析を行った。日本と韓国の年金制度は似て非なる典型的なケースであるといえる。そして似ているというのは、韓国の国民年金制度が日本のモデルを参考にし作られていたからだ。一方、非なるというのは、制度を移転する際に、韓国の経済・社会・政治的な状況によって元の制度が一部変更あるいは修正されることに起因する。形成期における韓国の公的年金制度は当時日本の厚生年金と国民年金を学び、また再編期においては、類似なパラメトリックな改革が行われた。したがって、韓国の今後の公的年金制度の課題、とくに年金財政の持続可能性に対する解答を求める際、先駆けである日本が歩んできた政策のな用途効果に関して一層関心を持つべきである。一方、日本のモデルを模倣して設計された韓国の国民年金制度は、文脈化によって日本とは異なる点も残されている。一元化のモデルと基礎年金の在り方が代表的なものである。一元化モデルとは、職種を問わずすべての人が同じ制度に加入し、所得が同じなら同じ保険料、同じ給付を行うという所得比例年金である。しかしながら、自営業者などを対象とする国民年金地域加入制度は、所得に応じて保険料が

決まる仕組みであるため、所得税におけるクロヨン問題と同様に、自営業者の所得捕捉率の問題が起こる。その結果、国民年金制度がもっている所得再分配機能を歪めると指摘されている。またその加入者の半分が保険料を納付できない納付例外者になっている。このことは、一元化のモデルが必ずしも解決にはならないことを意味する。こういった文脈で韓国は無拠出の基礎年金が設けられ、年金給付を補足することになったのである。日本の基礎年金の国庫負担のあり方は、韓国のそれと比べて、その費用負担原則は複雑で不明瞭であり、税財源を通じて社会保険制度の所得再分配機能を強化する原理が見えにくくなっている。そこで韓国の基礎年金制度は日本に示唆することがあると考えられる。

国際比較研究を通じて他国の制度や政策との共通点と相違点を確認し、自国の制度の特徴を明らかにするとともに、今後改革の方向について有益な教訓を引き出すことができる。本稿は今後同じ課題に対する解答を求める際、日韓相互に、有効な教訓を引き出しあるいは政策的な含意を導くための諸研究の基礎的な資料として役に立つと期待される。

## 注

- 1) “国民年金制度は国民福祉年金法に基づいて一部の法律を修正した国民年金法をもって施行されたため、その内容は国民福祉年金法が当時多く参考した1970年代初の日本の厚生年金制度と良く似てようになりました……”(国民年金研究院, 2013; 筆者訳)。また, “1973年1月12日大統領は年頭記者会見で社会保障制度の樹立の意図を明らかにした。……保健社会部は……社会保障年金制度の施行法案を1月23日大統領の年頭巡視の際に報告した……この時の案は社保審で発刊した‘社会開発2集長期計画’と日本の厚生年金保険及び健康保険を多く参照したのである……”(国民年金公団, 1998; 筆者訳)。
- 2) 代表的な研究として、武川・イ(2006)、金(2008)、金編(2010)等が挙げられる。
- 3) 厚生年金、国民年金以外に船員保険、また各種の共済組合など年金制度が職域別に分立さ

- れていた。
- 4) 当時オイルショックなど経済的な理由から無期限に延期され、実際施行されたのは15年後の1988年であった。
  - 5) 社会保障制度の実施と並行し集まる年金基金で国家の投資財源を確保して経済開発を促し……これは資本蓄積が十分でなかった当時のわが国（韓国）の経済状況の下で、先立って年金制度を施行していた日本が年金積立金を公共投資と政策金融に使うことによって高度成長期の基礎を形成させたという評価が、年金制度の立案過程で幅広く受けられていたためである。（国民年金管理公団，1998年；筆者訳）
  - 6) 1988年に3%から5年毎に3%引き上げられ1993年に6%、1998年以降は9%。
  - 7) 1985年の改革は、基礎年金の導入と共に、給付水準の適正化などのパラメトリックな改革も重要な改革案であり、これについては次節で述べる。
  - 8) 一方、こういう2階建ての構造とは異なる観点から捉えるものもある。西沢（2008）によれば、基礎年金は「制度」というより、「会計上の概念」とでも呼んだん方が実態に即していると主張している。また駒村（2015）は、国民年金とは「加入」形態であり、基礎年金とは国民年金加入者が「受け取る共通の年金」の名称であると述べている。
  - 9) Palacios and Palacios and Knox-Vydmannov（2014）は高齢者を対象として無拠出制の現金給付を定期的に行う年金を Social Pension と定義している。これは基礎生活保障制度（日本の生活保護制度に該当するもの）とは区別される公的年金制度の体系の下で、新たな年金制度として認められる。
  - 10) 概念の定義が異なるから絶対的な値の比較に関しては注意すべきである。たとえば、給付水準を表す指標である所得代替率の定義について、日本は標準的世帯を想定しているが、韓国は標準的個人のもつて定義される。したがって、絶対的な値を比較することでなく、それぞれの国における値の変化を検討したものである。
  - 11) 通常、公的年金制度の財政方式という場合に

- は、賦課方式と積立方式を指す。ともいえ、同用語は社会保険方式と税方式を表すこともある。そして、本稿では両者を明確に区別し、前者を財政調達方式と後者を財政運営方式と命名する。
- 12) 修正賦課方式と修正積立方式を区別する明確な基準はない。両者とも賦課方式と積立方式を併用しているが、本稿では前者が後者より賦課方式の程度が相対的に強いとの意味で使われている。
  - 13) こうした韓国の国民年金制度は、2009年度の民衆党の公的年金改革案の一つの柱である所得比例年金と類似である。すなわち、韓国の国民年金制度は職種を問わずすべての人が同じ制度に加入し、所得が同じなら同じ保険料、同じ給付を行う制度である。

#### 参考文献

- Barr, Nicholas, and Peter Diamond. "The economics of pensions", *Oxford review of economic policy* 22 (1): 15-39, 2006
- Castles, F. G., *Families of nations; Patterns of public in Western nations*, Dartmouth; Aldershot, 1993.
- de Jong, M., Lalenis, K., and Mamadouh, *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the transfer of policy institutions*. Norwell, MA : Kluwer, 2002
- Dolowitz, David, and David Marsh. "Who learns what from whom : a review of the policy transfer literature", *Political studies* 44 (2): 343-357, 1996
- Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, England: Polity Press. 1990
- Gillion, Colin, ed. 『Social security pensions: Development and reform』, *International Labour Organisation*, 2000
- Holzmann R., L. Mackellar, and M. Rutkowski, "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings", in *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, ed. by

- Holzmann R., M. Orenstein and M. Rutkowski, The World Bank, Washington D.C., 2003.
- Holzmann, Robert. 『Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform』, World Bank Publications, 2005.
- Kwon, H. J., "Policy learning and transfer: The experience of the developmental state in East Asia", *Policy & Politics*, 37 (3): 409-21. 2009
- Lambino, Ria Adoracion Apostol. "The Adoption and Institutionalization of an Environmental Disclosure Program in the Philippines: A Policy Analysis", Diss. Kyoto University, 2014
- McMichael, Philip, "Incorporating Comparison within a World-Historical Perspective: An Alternative Comparative Method", *American Sociological Review*, 55 (3): 385-397. 1990
- OECD, 『Pension at a Glance 2013: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries, 2013』
- Palacios, Robert and Charles Knox - Vydmanov, "The Growing Role of Social Pensions: History, Taxonomy and Key Performance Indicators.", *Public Administration and Development* 34 (4): 251-264. 2014
- Pierson, Chris, "Late Industrializers' and the Development of the Welfare State", *Social policy in a development context*. Palgrave Macmillan UK, 215-245, 2004
- Shin, J. S., *The Economics of the Latecomers: Catching-up, technology transfer and institution in Germany, Japan and South Korea*, Routledge Studies in the Growth Economies of Asia, 1996
- Skocpol, Theda. "11. Emerging Agendas and Recurrent Strategies in Historical Sociology" *Vision and method in historical sociology*, 356-91. 1984
- Skocpol, Theda. 『Social revolutions in the modern world』, Cambridge University Press, 1994.
- 末廣 昭, 『キャッチアップ型工業化論-アジア経済の軌跡と展望』, 名古屋大学出版会, 2000年
- 埋橋 教文, 『現代福祉国家の国際比較-日本モデルの位置づけと展望』, 日本評論社, 1997年
- 矢野 聡, 『日本の公的年金政策史 1875-2009』, ミネルヴァ書房, 2012年.
- 武川正吾/イ・ヘギョン編(2006)『福祉レジームの日韓比較-社会保障・ジェンダー・労働市場』, 東京大学出版会.
- 駒村 康平, 『日本の年金』, 岩波新書, 2015年.
- 金 成垣, 『後発福祉国家論-比較のなかの韓国と東アジア』, 東京大学出版会, 2008年.
- 金 成垣, 『福祉国家の日韓比較-「後発国」における雇用保障・社会保障』, 明石書店, 2016年.
- 金 成垣編, 『現代の比較福祉国家論-東アジア発の新しい理論構築に向けて』, ミネルヴァ書房, 2010年
- 西沢 和彦, 『年金制度は誰のものか』, 日本経済新聞出版社 2008年.
- 広井 良典, 『日本の社会保障』, 岩波新書, 1999年
- 諸富 徹, 『財政と現代の経済社会』, 放送大学教育振興会, 2015年
- 服部, 『開発の経済社会学-韓国の経済発展と社会変容』, 文真堂, 2005年
- 【韓国語】**
- 国民年金史編纂委員会, 『実録国民の年金』, 2015年
- 国民年金制度発展委員会, 『国民年金制度改善方向』, 2013年
- 国民年金管理公団, 『国民年金十年史』, 1998年
- 国民年金研究院, 『国民年金正しく知る』, 2013年