

<博士論文>

韓国における公的年金制度の歴史的展開  
－制度分析を中心に－

立教大学大学院経済学研究科  
博士課程後期課程

金 敏貞

# 韓国における公的年金制度の歴史的展開—制度分析を中心に

## 目次

序章 .....	1
第1節 課題設定	
第2節 先行研究の吟味	
第3節 分析の視角	
第4節 論文の構成	
第1部 国民年金の成立（1973～1988年） 独裁から民主化の移行期.....	11
第1章 国民福祉年金法（1973年） .....	11
第1節 1960年代及び70年代前半の社会・経済的及び政治的状況	
第2節 国民福祉年金法の成立過程	
第3節 日本の国民年金導入—韓国との比較視点から—	
第2章 国民年金法（1986年） .....	31
第1節 国民年金法の成立	
第2節 国民年金成立過程における問題	
第3節 日本における年金と退職金との調整	
第4節 国民福祉年金法と国民年金法の比較	
—民主化は国民年金法の成立過程に影響を与えたか—	
第2部 国民年金の展開（1988年～現在）民主政権下における模索と動揺.....	52
第3章 国民年金の適用拡大—1999年の国民皆年金達成— .....	52
第1節 被用者（5人以上事業場）への拡大（1992年～）	
第2節 農漁村地域への拡大（1995年7月～）	
第3節 都市自営業者への適用拡大（1999年4月～）	
第4節 所得把握問題	
第4章 国民年金の改革.....	72
第1節 1998年の改革（第1次年金改革）	
第2節 世界銀行（World Bank）と公的年金改革—救済基金の対価—	
第3節 2007年の改革（第2次年金改革）	
第4節 2013年以降の年金改善案	
第5節 改革の方向	
第5章 国民年金と年金財政.....	89
第1節 年金の財政推計の経緯	
第2節 国民年金の財政計算	

第3節 国民年金基金の運用	
<b>第3部 基礎年金（2008～現在） 死角地帯解消をめぐる中央と地方との葛藤</b>	112
第6章 基礎老齢年金（2008年～2014年6月）	113
第1節 基礎老齢年金以前（～2007年）	
第2節 基礎老齢年金（2008年1月～2014年6月）	
第7章 基礎年金（2014年～現在）	119
第1節 導入過程	
第2節 基礎年金の受給者及び受給額	
第3節 基礎年金の財源調達	
第8章 基礎年金の財源調達問題	127
第1節 中央政府と地方政府との関係	
第2節 基礎年金に関する先行研究	
第3節 基礎年金の財源負担をめぐる国と地方自治団体の対立	
<b>終章</b>	137
第1節 本研究のまとめ	
第2節 韓国の公的年金の特徴は何か—日本の公的年金との比較観点から	
第3節 今後の課題	
<b>参考文献</b>	142

## 序 章

### 第 1 節 課題設定

本研究は、韓国の公的年金の基軸をなす国民年金と基礎年金制度の形成過程と展開を歴史実証的に明らかにすることを課題としている。

公的年金は老後所得保障手段として重要な役割を持っている。2015 年の統計値によると、高齢者単身世帯が生活費を用意する方法として、「本人及び配偶者が負担」と答えた割合が 41.6% で最も高く、そのうち「年金・退職給付」が 40.2% を占めている<sup>1</sup>。「子供または親戚からの支援」が高かった過去に比べて「本人」もしくは「政府及び社会団体からの支援」が増加しているのが特徴である。しかも老後準備をしていると答えた人に対して、その準備方法を調べたところ、国民年金 (34.3%)、預金・積金 (24.3%)、不動産運用 (15.6%)、他の公的年金 (特殊職域年金等) (10.9%) の順<sup>2</sup>であった。

また、65 歳以上人口に占める公的年金 (国民年金、公務員年金、私学年金、軍人年金)<sup>3</sup>受給者の割合である公的年金受給率は、2008 年の 13.2% から 2016 年の 44.6% まで上昇している。

このような状況を踏まえると、私的扶養から公的扶養に変わりつつあり、高齢者にとって公的年金の役割も高まっているといえる。

しかしその一方で、国民年金に対する国民の信頼が高いとはいえない。2015 年の世論調査によると、回答者の 84.2% が国民年金の保険料と保障水準に対する社会的議論が必要だと答えた<sup>4</sup>。なぜ老後所得保障手段として公的年金の役割は高まっているものの、年金に対する信頼は肯定的ではないのだろうか。それに答えるためには、公的年金という制度について検討する必要がある。

後で詳しくみるが、国民年金は 1988 年より実施され、約 10 年の間に皆年金となった。その一方で、わずか 30 年しか経っていないのに大きな年金改革が 2 回も行われた結果、所得代替率が大きく下がった。また、基礎年金は 2014 年にスタートしたが、その前身は 2008 年より導入された基礎老齢年金であり、この基礎老齢年金は国民年金の改革により導入された制度であるものの、国民年金と性格が異なる。

そこで、本研究では、国民年金と基礎年金がいかなる意図で導入され、どのように展開されたのかを明らかにし、それに加えて両制度における財政的分析も行う。

---

<sup>1</sup> 統計庁 (2017) 10 頁。

<sup>2</sup> 同上 11 頁。

<sup>3</sup> 基礎年金受給者は含まれていない。

<sup>4</sup> ハンキョレ社会政策研究所が成人 1,000 人を対象に実施した世論調査である (『ハンキョレ』「国民 84% 「国民年金の社会的議論 今がチャンス」」2015 年 5 月 15 日付)。

## 第2節 先行研究の吟味

東アジアにおける福祉国家論及び東アジア諸国における社会保障制度に関する研究は、1990年代から2000年代において活発に行われた。その理由としては、アジア経済危機(上村(2004)、林(2004)、) エスピン・アンデルセンの「福祉レジーム論」の東アジア諸国への応用、いわゆる「東アジア型福祉レジーム論」の模索(武川(2005)、新川(2005))、民主化(林(2004)、李(2011))、などがあげられる。

ここでは先行研究を、(1) 東アジアと韓国における福祉国家論と社会保障制度と (2) 韓国における公的年金制度に分けて考察し、本研究の位置を明らかにする。その他の領域の先行研究については、各章において考察することにする。

### 1. 東アジア・韓国の福祉国家論・社会保障制度

東アジアの社会保障に関する研究としては、埋橋・木村・戸谷編(2009)、末廣編著(2010)などがある。まず埋橋・木村・戸谷編(2009)において古允文は、福祉レジーム、特に東アジア福祉レジーム及び東アジア福祉モデルが存在するかどうかについて実証分析を行った。その際、東アジア福祉レジームの中核的な構成要素として「開発主義」を取り上げ、開発主義を特徴づける15の指標(政府の社会保障支出、社会的投資、社会的消費、労働組合運動、経済の近代化、年金の非適用率、性差別、福祉の社会成層、定年後の自立度、雇用者の抛却、家族のサポート、雇用主の抛却、私的年金の割合、貿易依存度、資源依存度)を用いた因子分析を行い、それらを4つの因子(開発主義、コーポラティズム、社会保障における個人責任、国際的な貿易競争)に分類した。さらにそれらを用いて1980年代と1990年代のデータに基づきクラスタ分析を行った。その結果、東アジアには韓国と台湾からなる一貫した福祉レジームグループがある<sup>5</sup>、としている。さらに、コーポラティズムと開発主義の軸上における国の散布図において日本は韓国と台湾と同じ象限にあるものの、この2国より開発主義因子が弱くコーポラティズム因子が強い、としている。

末廣編著(2010)は、東アジアの社会政策や社会保障制度の研究において、企業福祉に注目した研究であり、東アジア福祉システムの特徴を、①国家が福祉サービス提供の中心的な推進役となる「制度化」、②家族やコミュニティに福祉サービスの補完を期待する「社会化」、③制度化と社会化の限界に対応する形で急速に進んでいる福祉サービスの「商業化」という3つの概念を使って説明している。この研究では韓国の退職金制度は、企業を媒介した制度化の代表的なものだ<sup>6</sup>、と特徴づけられている。

韓国における福祉国家論に関する研究としては、金淵明編(2006)、金成垣(2008)、李蓮花

---

<sup>5</sup> 古(2009) 17頁。

<sup>6</sup> 末廣(2010) 18頁。

(2014) などがある。

金淵明編 (2006) は、1990 年代後半における韓国の福祉国家形成、特に金大中政権の「生産的福祉」に焦点をあてた研究である。この研究では、多数の研究者が様々な角度から金大中政権の社会福祉政策における性格を、エスピン・アンデルセンを認識しつつ評価しているため、それが自由主義的なのか、保守的なのか、もしくは新自由主義的なのか、結論も多様であり、興味深い。しかし、それだけに、個別の社会保障制度の成立と展開について政治構造の変化と関連させて具体的に分析することが重要だという課題もみえてくる。

金成垣 (2008) は、韓国における福祉国家形成の経験进行分析しており、特に分析の際に、韓国を含む東アジア諸国と欧米諸国の間とのタイムラグ、つまり「後発性」に注目している。そこで、「後発性」の問題を取り入れるアプローチとして「遅れてきた福祉国家」という図式を設定し、さらにそれを「遅滞」と「後発」という局面に分けて分析を行っている。前者は 1990 年代後半以前まで韓国で福祉国家化が遅れていた状況を示し、後者は 1990 年代後半以降に遅れて福祉国家化がスタートした状況を示す。そのうえで、もう 1 つの「遅れてきた福祉国家」として日本を取り上げて分析し、韓国と日本を比較し、さらに他の後発国、特に東アジア諸国の経験も視野に入れることによって、「後発型」という考え方が多動性や正当性を確保できると述べている。

また、李蓮花 (2014) は、韓国の社会保障を特徴として「スピード」を取り上げ、韓国における諸政策が圧縮的に行われた<sup>7</sup>、と述べた。また 1990 年代後半の金大中政権における社会保障改革の性格を「20 世紀型福祉国家へのキャッチアップ」とし、それが「遅すぎるキャッチアップ」であったと指摘した<sup>8</sup>。しかし、李は韓国が新興福祉国家として限界を持っているとするものの、韓国社会の強みである活発な福祉政治とアクティブな市民社会の存在に期待も見せている<sup>9</sup>。

金成垣 (2008) が強調する「後発性」と李蓮花 (2014) が強調する「遅すぎるキャッチアップ」という概念は重要だが、両研究は福祉国家論というマクロ的な観点から韓国の社会保障を分析している。本研究では社会保障制度のうち、分析対象を国民年金と基礎年金に絞って具体的な制度の形成過程と展開に着目する。

さらに、金香男 (2014) は、韓国の社会保障改革における進歩政権 (金大中政権と盧武鉉政権) と保守政権 (李明博政権) の政策展開を考察したうえで、福祉より開発を、分配より経済成長を重視する保守政権であっても、以前の進歩政権より社会支出が拡大したことから韓国では今や政権のイデオロギー的志向による一方的な政策推進は不可能になったと指摘した。それに対して、高安 (2014) は、韓国の主要な社会保障 (国民年金、国民健康保険、国民基礎生活保障) の歴史と概要について述べたうえで、韓国の社会保険を「低福祉・低負担」と特徴づけている。そして今後も現状の低福祉を選択・維持すれば、高齢化率が 40% となっても中負担で抑えられるとみて、韓国と同様に高齢化が進展している日本にとって韓国の事例が参考となる<sup>10</sup>、と述べた。

---

<sup>7</sup> 李蓮花 (2014) 191 頁。

<sup>8</sup> 同上、197 頁。

<sup>9</sup> 同上、206 頁。

<sup>10</sup> 高安 (2014) 239 頁。

この2つの研究は、一度拡大された福祉政策が、政権交代もしくは国によって「低福祉」への転換が可能なのか、という点で見解が対立している。政権の政治姿勢と社会保障政策が一致するかどうか、個別具体的に分析を深める必要があるのである。

## 2. 韓国の公的年金制度

韓国の年金制度に関する先行研究としては、井上（1986）、李海英（1992）、株本（2000）、金領佑（2001）、裴光雄（2001）、朴光駿（2006）などがあげられる。

井上（1986）は、当時の韓国における社会保障制度、特に特殊職域年金（公務員年金・私学年金・軍人年金）と国民福祉年金を中心に、制度の概要を記述している。当時の日本において韓国の社会保障制度研究が少なかったことを考えれば井上の研究は韓国の年金制度研究として有用であるが、制度概要のまとめにとどまっている。

李海英（1992）は、公的年金と退職金の調整に焦点をあてて、日本と韓国の公的年金制度成立過程を考察している。李は、公的年金と退職金の調整問題は老後所得保障において両制度の機能の重複、負担の重複という理由から企業側が取り上げられたとし、両国とも両制度の機能重複という理由から調整措置が採られたと述べている。また、両国における調整時点の相違も指摘している。日本の場合、調整は公的年金が成熟期に入った時に、また企業では既に退職金の企業年金化が進んで、ある程度公的年金と代替しうようになった時に行われたのに対し、韓国の場合は、退職金制度が一部に限定されており、さらに退職金制度は公的年金と代替しうるように年金化されていないため、公的年金の初期段階で、公的年金の財源として法定退職金の一部を転換する調整方法が採られたとしている。また、日本の調整年金は「一万円年金」という年金水準の大幅な引き上げを伴いながら誕生し、公的年金の一部を代行しうる調整年金を導入したが、韓国の場合は、年金の「財政安定」を基本目標とし、国庫負担がなく、その上に全額使用者負担であった企業の退職金の一部を公的年金財源に転換する調整の方法を行ったことは、両国における社会保障に関する異なった考え方に起因すると述べている。具体的に、日本での社会保障は、初めから「生産政策的」な立場から注目されており、戦後の高度経済成長過程では社会保障は経済成長を促進しうるものと考えられ経済政策の一環として促進された反面、韓国での社会保障は経済成長を促進しうる面より、国家の財政負担、企業の負担増加などによって経済成長を遅延させる恐れがあるものとして認識されていたとした。さらに、韓国での社会保障は、経済成長過程のなかで発生した階層間の葛藤が社会安定、経済成長を妨げないための分配政策の一つとして行われた、と述べている。

株本（2000）は、韓国の老齢手当制度と敬老年金の形成過程を考察したうえで、韓国の社会福祉及び社会保障政策において3つの特色及び検討すべき課題を提示して示す。一つ目は、低所得層への所得保障は総体的に制約されがちであり、老齢手当制度と敬老年金の制定過程で施行内容が矮小化された。二つ目は、裁量による判断が法規定よりも優先される傾向にあり、制度の施行内容は、行政側のその都度の判断によって定められた。三つ目は政治の民主化に伴って社会運動

の課題が労働政策から社会福祉・社会保障政策にシフトしてきているとし、老齢手当制度制定における主導団体の変化を指摘している。

金領佑(2001)は、韓国における公的年金制度(国民年金、公務員年金、私学年金、軍人年金)の変遷と現況について概観したうえで、それぞれの年金における財政問題を指摘し、その改善策を提示した。金は韓国の国民年金の特徴として被用者と自営業者を単一制度に統合していること、定率保険料、強力な所得再分配構造、給付と負担の不均衡体系、修正積立方式の採択をあげている。そして、国民年金基金の運用状況を概観したうえで、年金基金運用上の問題点を指摘している。

裴光雄(2001)は、国民年金の改革、特に1998年の国民年金法改正に焦点を当てて、その特徴と問題点を述べている。裴は、1988年時点の国民年金の特徴として修正積立方式、強力な所得再分配構造、所得比例年金と定額年金の混合、勤労者中心の年金制度、給付と負担の不均衡体系をあげた。そして1997年に「国民年金制度改善企画団」が発足した背景及び改善案を述べたうえで、1998年国民年金法改正内容を整理し、改正案の意義として①全国国民年金体系が完成された点、②国民年金給付率の引き下げ及び年金受給年齢の引き上げにより未来世代の年金保険料納付負担が軽減された点、③国民年金基金運用委員会の構成が加入者中心に改編されたことによる基金運用の民主性の増進と分割年金の導入などによる女性の年金受給権の改善、を取り上げている。一方で、同改革には問題もあるとし、同改革は、「改革」ではなく「改善」であり、財政方式として修正積立方式を維持するため、世代間の不公平拡大が加速する可能性、制度における未申告者数と納付例外者の急増、及び都市地域加入者と事業所加入者間の負担の不公平、を問題点として指摘している。そのうえで、抜本的な制度「改革」として、賦課方式・確定給付型の年金から積立方式・確定拠出型の年金への移行、そして民営化という道筋が提起されるとしている。

朴光駿(2006)は、東アジア国家の比較研究は実践的な側面においても学問的意味においても重要な意義を持っているとし、東アジアは共通点も相違点も富んでいる典型的なケースであるため、比較研究の宝庫であると述べた。そのうえで、日本、中国、韓国の公的年金において、産業化、労働の変化、年金基金のあり方という3つの視点を提示したうえで、それぞれの国の(①年金制度の発展、②年金制度の変化・改革、③年金に対する社会哲学ないし国民的合意)について概略的比較を行った。

本研究は、先行研究において韓国の社会保障制度を特徴づけるものとされてきた「低福祉・低負担」の実態を、公的年金制度の成立と展開過程を解明することを通して検討する。また、韓国の国民年金の特徴として、金領佑(2001)と裴光雄(2001)が、被用者と自営業者を単一制度に統合している点、定率保険料、強力な所得再分配構造、給付と負担の不均衡体系、修正積立方式の採用、所得比例年金と定額年金の混合をあげており、これらについてはとくに詳しく考察する。その際、念頭におくのは、政策転換のポイント、民主化の影響、公的年金体系の構造及び退職金との関係、年金財政の将来展望、そして日本との比較分析という視角である。

### 第3節 分析の視角

#### 1. 政策展開の総体的把握と政策転換のポイントに関する政策過程分析

制度と人によって構成される社会科学の対象領域において政策または制度へのアプローチは大きく二つに分かれる。一つは、その政策または制度を取りまく構造に重点をおくアプローチで、もう一つは政策または制度の形成・変化に関わる行為者、アクターに重点をおくアプローチである<sup>11</sup>。本研究は後者のアプローチを採用しているが、李（2011）によると、このアクターアプローチは、ミクロな変化や結果の多様性に対する解釈は説得力であるが、その代わりに制度の全体的特徴や歴史性を見失いやすいという。そこで本研究では、年金制度の分析において、分析対象期間を1970年代から2010年代後半に至るまでと設定し、年金制度における全体的特徴をとらえようとしている。

しかし年金制度における50年間の全てを記述することは困難であるため、その期間のうち、重要な出来事を取り上げて、韓国の年金制度の全体像を捕まえようと試みる。特に本研究では、国民年金の過去・現在と基礎年金の過去・現在に分けて、それぞれ政策過程の重要なポイントに関する政策過程分析を行う。

まず、国民年金においては、国民福祉年金が成立した1973年を取り上げてその成立過程を考察し、当初施行予定とされていた1974年に実施が延期された理由を再検討する。そして国民年金が成立した1986年、年金対象が拡大していく時期（1988年から1999年）、年金改革が行われた2度の時期（1998年と2007年）を中心に年金制度の変化を考察する。それに加えて、年金財政について検討する。

また、基礎年金については、基礎老齢年金の成立、基礎老齢年金から基礎年金への転換、そして財源調達の観点からみた基礎年金の問題を取り上げる。

#### 2. 政策を規定する要因としての民主化

東アジア諸国において民主化が進展してきたように、韓国も1980年代において民主化が進んだ。1980年5月の光州民主化運動を経て1986年6月の「民主化宣言」に代表される民主化過程は韓国社会を大きく変化させたが、本研究は民主化の影響を社会保障制度、特に国民年金に絞って考察する。

民主化以前における韓国の社会保障は主に政府が主導する、いわばトップダウン式の制度化が行われてきた。金淵明（2005）は韓国福祉制度の形成過程について、福祉制度とかわる利害集団を福祉政策の決定過程と制度の運営過程から徹底的に遮断し、制度の構想、樹立、執行など福祉制度の全ての過程と手続きを官僚集団が統制する「排除の政治」であったと述べ、特に「排

---

<sup>11</sup> 李蓮花（2011）14頁。

除の政治」は行政部による政党の排除と、利害集団の排除という2つのレベルからみておく必要がある、としている<sup>12</sup>。しかし金のいう「排除の政治」は、民主化によって弱体化し、政府は民衆からの要望に答えていかなければならなくなった。その事例の一つが、第2章で検討するように、1986年に成立した国民年金が、保険料率3%の拠出で、所得代替率を70%とするよう設計されたことからうかがえる。つまり、それは社会保険方式を採択していながら、保険数理を無視した制度になっていたのである。

また、国民年金の適用拡大においても民主化の影響があると考えられる。国民年金は10人以上の事業場から適用されたが、5人以上の事業場、農漁村地域、都市自営業へとその対象を拡大していった。

さらに、年金改革における利害当事者や市民団体の介入も民主化により可能になった。1998年の国民年金改革において、政府の所得代替率の引き下げに対して労働界<sup>13</sup>は強く反発し、それを阻止しようとした。その結果、当初所得代替率を70%から55%に引き下げる案だったものが修正されて、70%から60%へ引き下げられるにとどまった。その点も第4章で詳しく検討する。

また、数多い委員会の構成からも民主化の影響がうかがえる。民主化により政策決定過程において、利害関係者の参加要求が高まり、それが使用者側の代表及び労働者側の代表として委員会の委員に加われることになったのである。さらに市民団代も政策決定過程において、大きい影響力を持つようになった。これと関連して2000年代になると「年金政治」が登場する。

### 3. 複数ある公的年金の機能分析

韓国の公的年金制度は、特殊職域年金、国民年金と基礎年金からなる。特殊職域年金と言われている公務員年金・私立学校教職員年金・軍人年金は文字通り職別の年金であり、公的年金加入者に占める割合はそれほど高くない。ほとんどの国民は一般国民を対象とする国民年金に加入しており、基礎年金は65歳以上の低所得高齢者を対象としている。また、国民年金は社会保険方式で、その受給権は拠出に基づいて発生するのに対して、基礎年金は税方式で、所得と資産を考慮したうえで、受給有無が決まる。このように国民年金と基礎年金は対象者と運営方式の面で異なる制度であるが、老後所得保障という観点から国民年金と基礎年金を総合に考慮する必要がある。なぜなら、基礎年金は国民年金を補完する役割を果たしているからである。基礎年金の前身である基礎老齢年金は国民年金の所得代替率の引き下げにより導入され、その給付額は国民年金のA値（国民年金受給前3年間の平均所得月額平均額）と連動しており、これによって下がった国民年金の給付水準を補うことになるのである。それは基礎年金になり給付算式が多少変わったものの、相変わらず基礎年金の給付算式に国民年金のA値が用いられている。さ

---

<sup>12</sup> 金淵明（2005）130-131頁による。

<sup>13</sup> 全国民主労働組合連盟（以下、民主労総）と韓国労働組合総連盟（以下、韓国労総）が代表的な組織である。

らに、基礎老齢年金は国民年金における死角地帯問題を解消するための対策として導入された経緯があるので、本研究では国民年金と基礎年金を合わせて対象分析とする。

#### 4. 年金の財政的分析

周知のように、年金は他の社会保障制度に比べて、長期的な制度であるため、制度の安定性及び持続性が課題となる。

まず、国民年金は社会保険方式を採択しており、拠出と受給の間に数十年かかるため、社会的・経済的・政治的という様々な環境の変化により、当初の制度を維持することは困難になる。例えば、韓国の国民年金は1988年より実施されたが、当初は少子高齢化が進展していくことは予想されたものの、今のように急激に変化するとは想定されなかった。さらに、寛大な制度設計（低負担一高給付）により実施当時から年金財政の不安定問題を抱えていることは認識されていたが、予想より早期に年金積立金が枯渇することになったのである。そのため、制度実施から間もなく制度改革が行われ、給付水準は引き下げられる一方、支給開始年齢は引き上げられた。

年金財政は制度改革と密接な関係があるため、財政計算を2003年から5年ごとに行い、その結果に基づいて年金改革を行うことになっている。

また、基礎年金は国民年金とは違って税方式であるが、基礎年金の財源を中央政府と地方自治団体がともに負担するという特徴を持っている。そのため、基礎年金の財源調達をめぐる、中央政府と地方自治団体との対立が生じている。なぜそのような状況が生じたのかを第3部において制度を考察する。

そこで、本研究は国民年金および基礎年金における制度の歴史分析のみならず、財政的分析も考慮して分析を行う。

#### 5. 日本の年金との比較分析

社会保障制度において、韓国と日本との制度比較は新しいものではない。既に生活保護、介護、医療など様々な制度における韓・日の比較研究は活発に行われてきた。そのなか、年金において韓・日の比較分析を行うのは、次の理由からである。

まず、韓国が1973年に成立した国民福祉年金制度を設計した際、政府機関（保健社会部）は日本の国民年金を参考して年金案を作成した。そこで、法律成立後、予定通り施行された日本の国民年金とは異なり、国民福祉年金が延期となった理由を、日本との比較から探ることに意義がある。

また、国民福祉年金が国民年金に全面改正される際、所得比例制の年金となった。これは日本の国民年金が定額制の年金としてスタートしたが、将来的には所得比例制にしようとした年金仕組であった。そこでなぜ韓国が日本の年金を参照したものの、被用者と自営業者をともにカバーする、所得再分配機能が組み込まれている、などの点で、現在の日本とは異なる年金制度にな

っているのかを考えることは重要だと考える。

さらに、韓国には日本の年金制度にはない形の基礎年金が存在する。この基礎年金がどのように導入され、どのような特徴を持ち、問題を抱えているのかを考察する。

本研究は以上を踏まえて韓国の公的年金と日本の公的年金を比較することで、韓国の国民年金と基礎年金の特徴をつかみとろうとした。

#### 第4節 論文の構成

本研究は3部8章で構成し、第1部と第2部は国民年金の過去・現在を、第3部は基礎年金の過去・現在について焦点をあてる。

第1部は国民年金の成立過程について検討する。

第1章では、国民福祉年金法の成立過程及び実施延期について述べる。国民福祉年金法は1973年に成立し、翌年より実施する予定であった。しかし、延期が繰り返され、実施に至らなかった。同章ではその実施延期の理由について検討を行う。その際、日本の国民年金法の成立過程をと比較検討する。

第2章では、第1章で述べた国民福祉年金法がどのように改正され、1986年の国民年金法として成立したのかを考察する。また、国民年金法の成立過程において争点となった年金と退職金の調整問題と、年金基金をめぐる対立を取り上げ、争点を検討する。そして国民福祉年金法と国民年金法を比較し、その際、韓国における民主化の影響を検討する。

第2部は、国民年金の展開について検討する。第3章では、1988年より実施された国民年金の皆年金化を考察する。国民年金は10人以上事業場加入者を強制適用対象として開始されたが、段階的に強制適用対象を拡大していく。まず、5人以上事業場加入者を1992年から強制適用とし、1995年からは農漁村地域へ、そして1999年からは都市自営業者まで拡大して皆年金体制となる。同章ではその拡大過程を考察し、農漁民と都市自営業者に拡大される際に議論になった所得推定について検討する。

第4章では、国民年金の改革について述べる。韓国の国民年金は導入されてから30年の間に、年金の持続可能性を図るため、1998年と2007年に大きな改革が行われ、年金の給付水準が引き下げられた。同章ではその改革過程を検討する。

第5章では、国民年金財政を取り上げ、1998年の年金改革により導入された財政計算について検討する。財政計算は2003年から始まり、5年毎に行われるため2018年に第4次財政計算の実施が予定されている。同章では第3次財政計算まで取り扱い、さらに国民年金基金の現状についても確認する。

第3部は、国民年金とともに韓国の公的年金の軸となっている基礎年金に関する考察である。第6章は基礎年金の前身である基礎老齢年金について取り扱うが、それに先立つ老齢手当と敬老年金について整理したうえで、基礎老齢年金について説明する。

第7章は、基礎年金について検討する。基礎年金は、2014年7月に導入されたが、その背景

に大統領選挙があったため、それとの関係に着目しつつ基礎年金の導入過程をみたうえで、制度の特徴を分析する。

そして第8章は、基礎年金の財源調達問題について述べる。基礎年金の財源は税であるが、その税は国と地方自治団体の共同負担する形で賄われる。これは基礎老齢年金においても同様であったが、基礎老齢年金から基礎年金が変わるときに、給付額が約2倍に引き上げられた。しかし調達方法は既存のマッチング方式を維持しているため、基礎年金における地方自治団体の負担額が増加し、地方自治団体の財政状況が厳しくなっている。同章ではこのような状況を踏まえ、基礎年金の財源調達における国と地方自治団体の負担方法について検討する。

終章では、各章で展開した国民年金と基礎年金の内容を改めてまとめたうえで、韓国の公的年金の特徴を再検討する。そして今後の課題を検討する。

## 第1部 国民年金の成立（1973～1988年）—独裁から民主化の移行期

韓国における国民年金は、1986年に成立した国民年金法に基づき、1988年より実施された。この国民年金の前身が1973年に成立した国民福祉年金法であり、国民福祉年金は1974年より実施する予定であったが実施には至らなかった。そして、その内容が全面改正される1986年まで13年間かかった。

第1章では国民福祉年金法の成立過程を、第2章では国民福祉年金が国民年金に転換されるまでの過程を考察する。その上で、国民福祉年金法と国民年金法を韓国における民主化の観点から比較する。

### 第1章 国民福祉年金法（1973年）

年金制度に対するアイディアは、1960年代後半に保健社会部社会保障審議委員会から出たといわれているが、当時は官僚の関心をひかず、1970年代に入ってから韓国開発研究院（Korea Development Institute。以下、KDI<sup>14</sup>）の主導で政策化への道をたどることになった。

国民福祉年金制度を導入する目的としては、福祉強化と重化学工業の財源調達が挙げられていた。そのうち、後者のほうがより説得力のある説として知られており、これが国民福祉年金の実施延期の理由にもつながる。つまり、1974年より実施予定であった国民福祉年金が延期された一つの理由として重化学工業の財源調達の手段としての魅力がなくなったことが挙げられており、さらに1973年に起きたオイルショックの影響もあった。

しかし、国民福祉年金がはたしてオイルショックの影響や財源調達手段としてのメリットが減少したことのみによって実施延期とされたのだろうか。もちろんそのような外部の要因もあったものの、年金の設計自体に脆弱性があったことが外部の影響と相まって国民福祉年金が実施延期されたのではないか。これを明らかにすることに本章の目的があり、その際、日本の国民年金制度の導入過程を検討する。なぜなら、日本の国民年金制度の導入過程を検討することによって、韓国の国民福祉年金における脆弱性がよりはっきりみえると考えたからである。

本章では、まず、国民福祉年金制度が成立した1970年代の社会・経済・政治的な状況をみたうえで、成立過程を考察する。次に、その実施が延期された経緯を検討する。そして国民福祉年金が実施に至らなかった理由を、日本の国民年金と照らし合わせることで考察する。

#### 第1節 1960年代及び70年代前半の社会・経済的及び政治的状況

---

<sup>14</sup> KDIは、1971年4月に政府支援金とUSAID/K（米国国際開発処）の借款により設立された国策研究機関であり、初代院長はキム・マンジェ教授である。朴正熙大統領は建物の建設を視察するほどKDIに関心と愛情を持っていたといわれている。

韓国は、1950年の6.25韓国戦争（朝鮮戦争）によって経済的・社会的に疲弊し、外国の援助を受けていた。

1960年3月15日、イ・スンマン（李承晩）政権<sup>15</sup>の下で、不正選挙が行われ、それを糾弾する「4・19学生革命」が起きた。その後、第2共和国<sup>16</sup>が成立したが、1961年5月16日、陸軍士官学校出身の軍人たちが朴正熙の主導で軍事クーデターを起こし、政権を握った。その2年後の1963年12月に朴正熙は大統領に就任し、第3共和国が始まった。

パク・ジョンヒ（朴正熙）政権は、「経済開発5か年計画」に代表される政府主導の強力な成長政策を展開し、その結果、韓国は急速な経済発展を遂げた。1962年より推進した「経済開発5か年計画」の成功で、表1.1に示したように、GNP成長率は1962年3.5%から1971年9.8%まで上昇し、それに伴い1人当たりGNPも1962年の96ドルから1971年252ドルまで上昇した。

表 1.1 経済成長（1962～1971年）

（単位：％、ドル）

	1962年	1963年	1964年	1965年	1966年
GNP成長率	3.5	9.1	8.3	7.4	13.4
1人当たりGNP	96.1	101.6	107.2	114.4	130.8
	1967年	1968年	1969年	1970年	1971年
GNP成長率	8.9	13.3	15.9	8.9	9.8
1人当たりGNP	143.4	164.7	198.0	223.0	252.1

出所：経済企画院（1972）73頁。

このような急速な経済成長は、主に租税政策や金融政策において輸出企業と大企業を優遇することにより促進された。しかし、急速な経済成長の裏面には労働者らの犠牲<sup>17</sup>があったことを否定できない。

一方、経済成長により都市化が進んだ。1970年の人口移動率は13.1%で、総計4,046,500人が移動したが、そのほとんどがソウル、釜山などの大都市に集中した<sup>18</sup>。また、合計出生率は1970年4.53人から1974年3.77人まで低下したが、これは政府の人口増加抑制政策<sup>19</sup>によるも

<sup>15</sup> 1948年8月15日から1960年4・19学生革命が起こるまでの時期を第1共和国と称する。

<sup>16</sup> 1960年8月から1961年5・16軍事クーデターにより崩壊されるまでの時期を指す。

<sup>17</sup> 代表的な事件が1970年11月13日のチョン・テイルの分身事件であり、高度経済成長の下、劣悪な勤務環境と低賃金で苦しんだ労働者の怒りであった。1970年の労災件数は35,389件、労災者数は37,752人だった（労働庁（1971）230頁）。

<sup>18</sup> 経済企画院（1971）214頁。

<sup>19</sup> 政府は人口の増加率を下げない限り、経済発展が不可能だと判断し、1961年に第1次経済開発5か年計画とともに、家族計画事業を通じて人口の増加を抑制しようとした。1963年に保健社会部と経済企画院が協議して家族計画事業10か年計画（1962-1971年）をつくり、人口の増加率を1960年の3%から1971年には2%まで下げることを目標にした。

のであった。

朴正熙政権は、1963年に誕生してから1979年10月まで約16年間続いた。1967年の第7代国会議員選挙で与党である共和党が改憲ラインを確保し、1969年国民投票で三選改憲<sup>20</sup>を確定・公表した。そして1971年4月の大統領選挙で朴正熙が当選し、同年12月「国家保衛に関する特別措置法」を通過させて、長期集権の土台を築いた。そして1972年10月、維新により第4共和国が始まり、この時期は維新体制と呼ばれた。維新体制は立法・行政・司法の三権が大統領に集中した、いわゆる独裁体制であった。

チョン・ムクォン（1993）は、維新体制は韓国において「官僚的権威主義体制」が登場し、産業化戦略が軽工業から重化学工業へ転換した時期であると同時に、社会保障政策の発展が本格的に始まった時期でもある<sup>21</sup>、と述べた。

## 第2節 国民福祉年金法の成立過程

### 1. 年金導入の議論

1968年に社会保障審議会が発表した『社会開発 第1集：基本構想（試案）』は、「第1章社会開発の必要性」において、①価値観、②都市化、③人口、④人力開発、⑤保健、⑥住宅、⑦所得の格差、⑧消費生活の変動、⑨最低生活の保障を取り上げている。とくに⑨最低生活の保障について、所得の適正配分と社会福祉の向上は、所得の偏在や貧富の格差及び生活の格差による不平等と反社会的諸問題を事前に合理的に調整し、社会的に脆弱な階層への脱落を積極的に防止して低所得勤労者などの最低生活を国家社会の共同責任として保障し、人間らしく文化的生活を営むことができるようにする<sup>22</sup>、と述べている。また、1967年末の各保険状況を説明したうえで、韓国において社会保険が定着しない理由として、自己権利保護に対する国民の消極的な態度、社会保険に関する根本的な認識の不足、国民所得の低さによる財政負担能力の脆弱性、及び保険運営技術の不足などを取り上げている。また、労働者の所得保障の観点からは、退職金のような労働基準法上の給与制度がある、または制度化されていないが各企業における共済組合制度などがあるために、社会保険が発展しにくい<sup>23</sup>、と述べている。

1967年時点で、実施中の社会保険、及びこれから実施すべき社会保険を社会保障審議委員会の視点から分類したのが表1.2である。

---

<sup>20</sup> 三選改憲の主な内容は、①大統領の三選の許容、②国会議員の国務総理及び国務委員の兼職の許容、③大統領に対する弾劾決議の要件強化、などであり、この改憲によって朴正熙の長期執権が可能になった。

<sup>21</sup> チョン・ムクォン（1993）493頁。

<sup>22</sup> 社会保障審議委員会（1968）48頁。

<sup>23</sup> 同上、435-436頁。

表 1.2 実施中の社会保険及び実施予定の社会保険（1967 年）

	保険種類	適用対象	経営主体	保険事故	資金負担
実施中	医療保険	勤労者、自営者、 公務員、軍人	保険組合 国家	疾病、死亡 分娩	国家、事業主 本人
	産業災害 補償保険	勤労者	国家	業務上災害	事業主
	公務員年金	公務員及び同扶養家族	国家及び 地方自治体	正常退職、 疾病、死亡、 分娩	国家 地方自治団体 本人
	軍人年金	軍人及び同扶養家族	国家	正常退職、疾病、 死亡、分娩	国家 軍人
実施 予定	船員保険	船員及び同扶養家族	国家	正常退職、疾病、 死亡、分娩	国家、事業主 本人
	養老保険	勤労者	保険金庫 国家	退職 老齢	国家、事業主 本人
	国民厚生 年金	自営者、 その他有所得者	保険金庫 国家	老齢	国家、事業主 本人
	失業保険	勤労者	保険金庫 国家	失業	国家、事業主 本人
	家族手当	勤労者、自営者、公務 員、軍人、その他有所得 者	保険金庫 国家	家族手当	国家、事業主 本人
	退職保険	勤労者	保険金庫 国家	退職	国家、事業主 本人

注：産業災害補償保険は 1963 年に法律が成立し、1964 年 7 月から 500 人以上の企業に適用された。同様に医療保険も、1963 年に医療保険法が成立し、「任意加入」という形で 1964 年より施行された。公務員（及び軍人年金）は 1960 年に導入され、1963 年に軍人年金が公務員年金から分離された。船員保険の場合、船員保険法は 1962 年に制定されたものの、財源が確保されず、施行令が制定されなかったため、実施が見送りされていた<sup>24</sup>。

出所：社会保障審議委員会（1968）447 頁により作成。

表 1.2 において、注目すべきは、養老保険と国民厚生年金である。養老保険については、失業保険とともに、各関係部署で制度導入のための研究中であると書かれており、1970 年より勤労者を対象に実施する計画を立てていた。国民厚生年金については、恩恵を受ける国民の割合を 1975 年の 20%から 1980 年に 75%まで拡大する計画を立てていた。しかし、国民厚生年金の適

<sup>24</sup> 船員保険法が死文化されている理由として、①保険料負担を「政府：船主：船員」で、各々「6:2:2」に定めているが、政府の財政負担能力がないため、特別会計が作られなかったこと、②船主が零細業者であることを理由に保険料負担を嫌がっていることが挙げられていた。（『毎日経済』「船員保険法死文化」1971 年 6 月 7 日付）。

用対象の拡大において提示した数値の根拠は明確に書かれていない。

そして、1969年に社会保障審議委員会は、当時の状況下において効率が期待できる社会保険の体制について、対象別、保険事故別、給付別、資金負担別及び経営主体別といった特性を勘案して表1.3のように分類している<sup>25</sup>。

表 1.3 社会保険体制（1969年）

	保険種類	適用対象	経営主体	保険事故	資金負担
実施中	医療保険	勤労者、自営者、公務員、軍人、その他の有所得者及び同扶養家族	保険組合、 国家	傷病 死亡 分娩	国家 事業主 本人
	産業災害補償保険	勤労者	国家	業務上災害	事業主
	公務員年金	公務員	国家 (地方自治団体)	退職、傷病、 死亡、分娩	国家 本人
	軍人年金	軍人	国家	公務員に準 じる	国家 本人
実施予定	船員保険	船員	国家	傷病、老齢 脱退、死亡	国家、船主 本人
	養老保険	勤労者	国家 保険金庫	老齢、退職 障害、死亡	国家、事業主 本人
	国民年金	一般国民（自営者、その他有所得者）(20-59歳)	国家	老齢 疾病	国家 本人
	失業保険	勤労者	国家	失業	国家
	家族手当	14歳未満児童	国家	家族手当	国家

出所：社会保障審議委員会（1969）295-296頁。

勤労者を対象とする養老保険において、表1.2の養老保険の保険事故は退職と老齢となっていたのに対し、表1.3の養老保険は老齢、退職、障害及び死亡となり、保険事故の範囲が広がった。また、自営業者などを対象とする年金においては、表1.2では国民厚生年金が老齢のみを保険事故としているのに対して、表1.3では国民厚生年金が国民年金となり、老齢と疾病を保険事故としている。このように表1.3は表1.2に比べて適用対象や保険事故がより具体的になっていることがわかる。さらに、表1.2と表1.3から、1960年代後半に年金を導入する計画があったこと、及びその適用対象を勤労者と自営者に分けて、養老保険と国民（厚生）年金という別々の制度をつくらうとしたことが確認されるのである。

一方、ソン・ジュンギョ（孫鶴奎）（1980）によると、1967年総選挙の遊説途中、朴正熙大統領から「養老年金に関する研究」について指示があり、それによって社会保障審議委員会のホン・チャンソプ専門委員が老齢年金法の草案を作成したが、その草案は1973年の国民福祉年金法制

<sup>25</sup> 社会保障審議委員会（1969）295頁。

定に関わった研究者たちには渡されず、そのまま死蔵された<sup>26</sup>、とのことである。

前述のように、社会保障審議会は1960年代後半から老齢年金制度の導入の必要性に関する研究を行っていたものの、実際に政策立案までは至らなかった。これが政策として本格的に議論されるようになったのは、1972年に入り、KDIの研究者たちの研究が行われてからである。

特に、KDIのキム・マンジェ院長が国民年金に関心を持ち<sup>27</sup>、元同僚であったイ・スンユン教授らが米国国際開発処の研究依頼を受けて退職年金報告書を作成したことを思い出して、その報告書を参考に、首席研究員であるパク・ジョンギ博士に国民年金導入の妥当性を検討させた。パク博士はKDIに勤める前に、アメリカのナショナル・プランニング・アソシエーション(National Planning Association)で社会保障制度を研究したことがあり、キム院長の要請を受け、英文の報告書<sup>28</sup>を作成し、それを携えてアメリカへ出張した。彼は社会保障庁のポール・フィッシャー(Paul Fishier)博士をはじめ、専門家9名<sup>29</sup>から得た助言や文献に基づいて国民年金(社会保障年金)導入に関する報告書<sup>30</sup>を作成した。

キム院長はその報告書を基に、1972年11月25日に経済企画院長官に対する報告を行い、同月30日には朴大統領に対しても報告を行った。報告を受けた朴大統領は国民年金導入に向けた具体的な研究を指示し、1973年の1月の年頭記者会見で初めて国民年金の導入準備を公表した。

## 2. 国民福祉年金導入の目的—内資調達か、福祉強化か—

国民福祉年金を導入した目的としては、大きく分けて内資調達と福祉強化が挙げられる。国民福祉年金の導入目的が重化学工業の財源調達のため、国民福祉年金を導入したと主張するのはチョン・ナンジン(全南軫)とヤン・ジェジンであり、福祉強化にあると主張するのはソン・ジ

---

<sup>26</sup> ソン・ジュンギョ(孫鶴奎)(1980)238頁。

<sup>27</sup> キム・マンジェ院長がなぜ国民年金に関心を持つようになったのかについて、パク・ジョンギ博士は「院長自ら興味を持っていた(President Mahn Je Kim himself took a personal interest in this issue)」と述べた(Park, Chong Kee (1975)103頁)。なお、「this issue」は「社会保障年金制度」を指すが、ここでは国民年金と表記した。

<sup>28</sup> Park, Chong Kee (1975) A Feasibility Study on Establishing a Social Security System in Korea-A Prospectus. ただ、この報告書は公式に刊行された資料ではないため、KDIの資料目録には載っていない(国民年金史編纂委員会(2015)53頁)。

<sup>29</sup> 当時に面談した専門家らは、米国社会保障庁の Mrs.Ida D. Merriam、Benjamin Bridges 博士、C.L.Trowbridge、ウィスコンシン大学の Robert J. Lampman 教授、Raumond Muntz 教授、ハーバード大学の Richard A.Musgrave 教授、David Cole 教授、ブルッキングス研究所の John A. Brittain 博士、Henry J. Aaron 博士であった(国民年金管理公団(1998)42-43頁)。

<sup>30</sup> キム・マンジェ=パク・ジョンギ(1972)『社会保障年金制度のための方案(暫定)』であるが、対外秘資料のため公開されていない(国民年金管理公団(1998)43頁)。ただ、この報告書の内容に基づいて研究・総合したものがパク・ジョンギ(朴宗淇)=キム・デヨン(金大泳)(1973)『社会保障年金制度のための方案』である。

ユンギョ (孫鶴奎) とベ・ジュンホである。

まず、チョン・ナンジン (全滿軫) (1982) は、国民福祉年金法の立法化の目的を、第3次経済開発5か年計画の重要目的の一つである重化学工業のための資本を調達する必要性から求めることができる<sup>31</sup>、と述べた。さらにヤン・ジェジン (2007) は、国民福祉年金法は維新政権において重化学工業化に必要な内資調達のため、経済企画院と KDI の主導で立案されたが、オイルショックにより施行が留保されたという既存の研究結果を認めただうえで、さらに1972年の第9代国会議員選挙を控えて、特にその直前の総選挙で支持率が低かったために、第9代選挙の前に福祉社会に対するビジョンを提示する必要がある、それ故に国民福祉年金を導入した、と述べた<sup>32</sup>。

それに対して、ソン・ジュンギョ (孫鶴奎) (1983) は、人口構造の変化に注目し、「人口構造の変化は高齢人口の生活保障と中高年齢層の雇用問題を生じさせ、特に核家族化により高齢人口に対する扶養問題が社会問題として浮かび上がるようになった。このような現象によって年金保険の必要性が出た」<sup>33</sup>と述べた。また、ベ・ジュンホ (2015) は国民福祉年金の導入目的として、内資調達説を否定した。つまり、国民福祉年金導入の主な目的は福祉強化にあるとした<sup>34</sup>。

また、上記の先行研究とは別途に当時の国民福祉導入目的が内資調達にあると推測できるのが KDI の研究員であるパク・ジョンギ (朴宗淇) = キム・デヨン (金大泳) (1973) の報告書である。パク=キムの報告書には、社会保障年金制度の目的として、社会保障年金制度を通して蓄積された基金を生産的な投資に投入することで、1970年代には経済成長と雇用拡大に役立ち、1980年代には所得再分配機能により社会階層間の所得の格差及び国民生活水準の不均衡を予防するのに大きな役割を果たす<sup>35</sup>、と記されており、この内容から KDI は重化学工業の財源調達手段として国民福祉年金案を提案したことがうかがえる。

### 3. 国民福祉年金案の決定過程

前述したように、1973年1月12日に大統領は年頭記者会見で年金制度の導入を公表し、各部署に具体的な案を提出するよう指示した。それとともに、年金法の草案を作るための実務作業チーム<sup>36</sup>も設置された。

---

<sup>31</sup> チョン・ナンジン (全滿軫) (1982) 264頁。

<sup>32</sup> ヤン・ジェジン (2007) 93-94頁。

<sup>33</sup> ソン・ジュンギョ (孫鶴奎) (1983) 131頁。

<sup>34</sup> ベ・ジュンホ (2015) 1-41頁。

<sup>35</sup> パク・ジョンギ (朴宗淇) = キム・デヨン (金大泳) (1973) 2頁。

<sup>36</sup> 実務作業チームの構成員 (11人) は以下のとおりである。

経済企画院のチェ・チャンラク企画管理室長、イ・ギウク理事官、イ・ヒョング書記官、財務部のチェ・ジンベ税制局長、保健社会部のパク・ジュンイク社会局長、総務庁のジャン・ウォンチャン年金局長、労働庁のイ・サンユン労働保険局長、KDIの朴ジョンギ首席研究委員、金デヨン首席研究委

1月23日に保健社会部<sup>37</sup>が、3月2日にKDIが、それぞれ年金案を提出した。

基本要綱の作成は、保健社会部とKDIの案の各項目を折衷する形で進められ、1973年5月に第1次概要を出した。その概要を示したのが表1.4である。

表1.4 保健社会部とKDIの年金案

	保健社会部 (案)	韓国開発研究院 (KDI) (案)
年金種類	老齢年金、障害年金、遺族年金	老齢年金、障害年金、遺族年金
適用対象及び範囲	1. 満18歳以上60歳未満の男女勤労者 2. 30人以上の事業体 但し、1977年より10人以上の事業体に拡大 3. 自営業者は任意に適用 4. 日雇、季節及び臨時適用の被用者と公務員・軍人年金加入者は適用除外	1. 満18歳以上60歳未満の男女勤労者 2. 10人以上の事業体に従業員 但し、1974～76年は30人以上の事業体の従業員 3. 月15,000ウォン以上の所得を有する自営業者 4. 日雇、季節の被用者と公務員・軍人年金加入者は適用除外
保険料	被用者：2% 使用者：3% 自営業者：定額制（月900ウォン）  拠出のための標準給与等級 下限：月7,000ウォン 上限：月150,000ウォン	第1案 第2案 第3案
		被用者： 3% 4% 5% 使用者： 3% 4% 5% 自営業者： 5% 6% 7%
受給資格	老齢年金： ・完全老齢年金－加入期間20年以上で、60歳に達した者 ・減額老齢年金－加入期間10年以上20年未満で、60歳に達した者 ・一時金－加入期間5年（女性2年）以上10年未満で、加入後10年を超えた者 或いは60歳に達した者（女性55歳） ・経過措置－制度実施時41歳以上55歳以下の者は5年以上保険料を拠出すると減額年金を支給  障害年金：加入期間1年以上、初診後2年を超えた者  遺族年金：加入期間1年以上の年金受給者の死亡	老齢年金： ・完全老齢年金－加入期間10年以上で、60歳に退職した者（女性55歳） ・減額老齢年金－加入期間5年（女性2年）以上10年未満で60歳に達した者 ・経過措置－実施時51歳以上の者が最低5年間拠出すると10年間拠出したと こと同額の年金支給 或いは実施時51歳以上の者で拠出期間が5年未満のとき、毎4カ月の拠出に対して1カ月分の年金額に相当する額を支給  障害年金：加入期間3年以上、稼働能力の3分の1以上の減退により就活が不可能なとき  遺族年金：年金受給者もしくは加入期間3年以上の者の死亡
給付額	基本年金額＝定額部分＋比例部分 ・老齢年金：最終5年間の所得合計の40%支給 ・障害年金： 1級（稼働能力の75%以上喪失） 基本年金額＋加給年金額	基本年金額＝所得比例額 ・老齢年金：最終5年間の月平均所得の30%支給 ・障害年金：最終5年間の月平均所得の15～30%支給

員、社会保障審議会のチェ・チョンソン研究委員、ミン・ジェソン研究委員

<sup>37</sup> 保健社会部では傘下機関である社会保障審議会が中心となり、別途に年金制度基礎研究班を構成・運営して報告書を作成した。

	2級（稼得能力の50%以上喪失） 基本年金額の75%+加給年金額 3級（稼得能力の30%以上喪失） 基本年金額の50%+加給年金額 ・遺族年金： 配偶者（満55歳以上で5年以上の婚姻） 基本年金額×50/100 加給年金額 遺子女（満18歳以下）及び22歳以下の 子供を持つ55歳未満の配偶者 基本年金額×50/100 加給年金額 寡婦 基本年金額×50/100（3年間） 孤児 基本年金額×40/100 被保険者の父母 基本年金額×30/100	・遺族年金： 配偶者（満55歳以上）年金額の50%  遺子女（満18歳以下）年金額の20%  被保険者の父母 年金額の30%
機構	労働庁の地方事務所の活用 保健社会部：制度、総括、企画管理、給付	国税庁の地方事務所の活用 国税庁：保険料の徴収及びこれに伴う事務
年金基金	積立方式	

出所：国民年金管理公団（1998）49-52頁、パク・ジョンギ（朴宗淇）＝キム・デヨン（金大泳）（1973）により作成。

表 1.4 からわかるように、保健社会部と KDI の年金案は、適用対象及び範囲、保険料率、受給資格、給付額、年金事務の主体など、各項目において相当の違いがみられる。

具体的にみると、適用対象及び範囲について、年金適用年齢は保健社会部と KDI は同じである。その適用対象及び範囲においても、保健社会部は 30 人以上の事業体、KDI は 10 人以上の事業体を対象としており、異なるように見えるが、両方の但し書きにある経過措置をみると、同様であることがわかる。しかし、自営業者の取り扱いについては、保健社会部は任意に適用しているのに対して、KDI は一定の所得を有する自営業者を強制適用の対象としている。

保険料率について、保健社会部は事業体の被用者と使用者に対して各々2%、3%として合計5%の保険料率を、自営業者に対しては定額制の案を出した。一方、KDI は被用者、使用者、自営業者に対して定率制を取り、3つの案を出した。被用者と使用者に対しては労使折半の形を取り、保険料率は、第1案6%、第2案8%、第3案10%とし、保健社会部の保険料率に比べて高めの保険料率を設定した。自営業者に対してもそれぞれ5%、6%、7%という保険料率を提案した。

受給資格について。老齢年金において、保健社会部は完全老齢年金の加入期間を20年以上としたのに対し、KDI は10年として保健社会部より加入期間条件を緩和した。しかし、障害年金と遺族年金に対して、保健社会部は加入期間を1年以上とし、KDI は3年以上として保健社会部より加入期間条件を厳しくした。

基本年金額の設定については、保健社会部は定額部分に比例部分を加えた案を提示したのに対して、KDI は完全比例制としている。

最後に年金事務に係る機構について、保健社会部は労働庁の地方事務所を活用しつつ、制度全般に関する事務を保健社会部が担う案を出した。一方、KDI は現場において国税庁の組織を活

用し、制度の事務も国税庁が担う案を出した。

この案は、同年5月18日に第1次基本要綱として関係長官会議で報告され、合意を得なかった財源調達、受給資格、年金支給方法、管理運用体系などが主に議論された。その議論の状況を表1.5に示した。

表 1.5 関係長官会議の議論内容

関係長官	財源調達	受給資格	年金給付	管掌機構
総務署次官	5%以下の定率保険料	—	老齢、障害、遺族年金	
経済企画院次官	租税抵抗を考慮して定率保険料とする	—	同上＋一時金	KDI（案）支持
KDI 院長	制度化以降の引き上げは困難なため、5%の定率保険料	・10年加入、60歳支給開始 ・5~10年：減額年金 ・5年未満：一時金	同上	・国税庁：保険料領収関連業務 ・保健社会部：制度管掌及び給付業務
保健社会部次官	5%の定率保険料とし、三者負担原則（政府も行政費を負担）	・20年加入、60歳支給開始 ・10~20年：減額年金 ・10年未満：一時金	同上	・保健社会部管掌下に管理公団設立
青瓦台経済首席	外国制度を視察してから決定	同左	同左	同左
副総理	韓国と要件が類似する日本や東南アジア制度を視察してから決定	同左	同左	同左

注：総務署次官における財源調達において、原資料には「50%」と記されているが、明らかに誤植と分かるので、「5%」と記した。

出所：国民年金管理公団（1998）55頁を一部修正。

また、政府は外国制度を視察して第1次基本要綱を修正・補完し、同年6月から7月にわたって公聴会やセミナーを開き、世論収斂を試みた。公聴会では、制度の目的（福祉か強制貯蓄か）、保険料負担原則及び年金給付算式、基金運用及び管理主体（保健社会部か経済企画院か）などが主に指摘された<sup>38</sup>。

公聴会で指摘された内容を反映して、1973年9月20日、保健社会部は国民福祉年金の基本要綱「国民福祉年金制度の実施に関する基本要綱と制度に関する説明」を国民にはじめて公表した。年金の内容が公開されて間もなく、国民やマスコミによる「制度実施は時期尚早だ」、「重化学工業の財源調達手段になっている」、「勤労者の負担が重い」といった批判的な世論を受け、政府は、基本骨格は維持するものの、保険料率を8%から7%へ引き下げるなどの修正を行った。修正された基本要綱は10月15日に経済長官会議を通過した後、同月30日に大統領に報告され

<sup>38</sup> 国民年金管理公団（1998）56-60頁をまとめた内容である。

て内容が確定した。

そして、1973年11月に政府の最終案が国務会議で議決され、国会に提案されて、12月1日に国会本会議で可決された<sup>39</sup>。成立された国民福祉年金法をまとめたのが表1.6である。

表 1.6 国民福祉年金法（1973年）

適用対象	18歳以上 60歳未満の国民（国内居住） 当然適用：1種加入者（月所得 15,000 ウォン以上の勤労者と使用者） 任意適用：2種加入者（月所得 15,000 ウォン未満の勤労者と自営業者）	
加入種類	1種加入者：30人以上事業場の勤労者と使用者 2種加入者：自営業者、1種以外の者	
保険料	1種加入者：標準所得月額額の7%（使用者4%、勤労者3%） 2種加入者：標準報酬月額額の等級基準の定額（月900ウォン、本人負担）	
給付の種類	老齢、遺族、障害年金、返還一時金	
受給資格	老齢年金：最低加入年数10年で60歳に達した者（女性は55歳） 遺族年金：最低1年加入 障害年金：最低1年加入 返還一時金：10年未満に加入した者が60歳に達したとき	
給付額 （老齢年金の 基本年金額算式）	1種 $2.4(A+B(1+0.04n))$ 2種 $1.8A+2.4B(1+0.04n)$ ※A：基礎部分（加入者の受給直前3年分の平均標準報酬月額） B：所得比例部分 n：20年超過加入期間	
所得代替率	1種 加入期間20年：40 30年：48 40年：56	2種 加入期間20年：35 30年：43 40年：51
機構	保険料の徴収：国税庁 加入者・給付の管理：保健社会部	
国庫負担	運用資金及び管理運営費の全額または一部 1種加入者のうち、所得月額15,000ウォン未満の者が負担する保険料の1%を支援	
基金の運用	国民福祉年金基金運用委員会（委員長：保健社会部長官）	

注：全額老齢年金の加入期間は20年以上となるが、加入期間が10年以上20年未満の場合、減額老齢年金を支給するようになったため、老齢年金の最低加入年数を10年とした。

出所：国民管理公団（1998）66-67頁、89-91頁、国民年金史委員会（2015）108-109頁により作成。

<sup>39</sup> 当時野党であった親民党の金守漢議員は、国民福祉年金法案は国民福祉にことよせた悪法であり、国民のための年金法ではなく政府が必要な内資を調達するための内資調達法であると反対討論にでたが、法案は結局在席145席のうち、賛成102票、反対34票、棄権9票で可決された（『東亜日報』「福祉年金等12法案通過」1973年12月1日付）。

#### 4. 国民福祉年金の実施延期

##### (1) 実施延期の経緯

1973年12月に国会本会議を通過し、翌年より実施される予定だった国民福祉年金は1974年1月14日の「緊急措置第3号」により、同年12月まで実施が延期された。この緊急措置第3号は、1973年10月に生じたオイルショックによる不況及び物価急騰に対処する政府の措置であり、主に低所得者のための租税負担の軽減などを内容としていた。しかしそこには国民福祉年金の実施を1年間延期するという内容も含まれていたのである。この緊急措置は1年後に解除されたが、国民福祉年金の実施については1974年11月5日の国務会議で、1976年1月からとされた。2度目の延期である。さらに1975年9月10日に政府・与党は、景気の回復が遅れていることと、国民負担の加重を防ぐために国民福祉年金の実施を1977年1月からと再び先送り<sup>40</sup>し、1975年11月5日の国務会議で国民福祉年金法の施行日を「別途に大統領令で定める」と議決した。事実上、国民福祉年金の実施は無期延期となったのである。

##### (2) 先行研究

前述のように、国民福祉年金は1974年より実施する予定であったが、実際には実施に至らなかった。これに関する先行研究をみると、パク・ジョンホ(1997)は、維新政府が社会に対して強い自律性を持っていることを述べたうえで、オイルショックによる経済不況の下、政府は直接税の性格を持っており、資金調達の効果も相対的に少ない国民福祉年金の実施を延期した、さらに経済企画院の影響力が弱くなったことも国民福祉年金の実施に影響を及ぼした<sup>41</sup>、と評価した。

また、ヤン・ジェジン(2007)は、国民福祉年金制度の延期の理由として北朝鮮が1973年に所得税を廃止する方針を定めて翌年3月に最高人民会議でそれを公式化し、広く宣伝して体制競争が加速化したことが朴政権に「悪材」であったこと、年金保険料の徴収が直接税の賦課となるという批判的な世論の下で政府は無理矢理に年金を押し付ける理由がなかったこと、そして経済界と国民の世論が悪いなか、福祉年金制度が内資手段としても効果が低いと政府が判断したこと<sup>42</sup>、を挙げている。

実際に、表1.4に示しているように、KDIの国民福祉年金草案における第2案の保険料率(8%(労使折半)、6%(自営業者))によると、純貯蓄累計額は、1976年1,816億ウォンから毎年増加して1981年には9,458億ウォンまで急増すると予想されていた。しかし、成立した国民福祉年金法は、保健社会部の案と折衷した内容であり、かつ世論の批判により修正が加えられた結果、

---

<sup>40</sup> 『東亜日報』「政府・与党、「福祉年金」実施一年延期」1975年9月10日付によれば、当時の福祉年金制度は30人以上の従業員をもつ会社で働き、月所得1.5万ウォン以上の場合、被用者が3%を、使用者が4%を拠出し、月所得1.5万ウォン未満の場合、被用者が2%を、使用者が4%を、政府が1%を拠出して60歳に達すると年金が受けられる。

<sup>41</sup> パク・ジョンホ(1997)13-14頁。

<sup>42</sup> ヤン・ジェジン(2007)100-105頁。

表 1.7 に示したように、KDI の草案における積立金を大きく下回る規模となった。

表 1.7 KDI の草案と国民福祉年金法の積立金規模

(単位：億ウォン)

	1976 年	1977 年	1978 年	1979 年	1980 年	1981 年
KDI の草案	1,816	2,853	4,072	5,539	7,289	9,458
国民福祉年金法	273	607	1,018	1,523	2,140	2,868

出所：パク・ジョンギ (朴宗淇) = キム・デヨン (金大泳) (1973) 14 頁、ヤン・ジェジン (2007) 103 頁。

上述したように、先行研究においては、国民福祉年金の延期理由として、当初 KDI の年金案において予想された年金の積立金の規模が年金案の修正により小さくなり、内資調達的手段としてメリットが弱くなった点と、当時韓国と北朝鮮の体制競争下、北朝鮮の直接税の廃止による政治的な理由などが取り上げられている。つまり、経済的理由や政治的理由のような外部環境の変更から説明されている。

しかし、はたして、外部の要因だけにより国民福祉年金の実施が延期されたのか。それとも、制度設計に問題はなかったのか。例えば、受給資格期間、国庫負担、保険料率、保険料負担率、給付水準、年金積立金の運用などはいかなるものであったのか。それを探るため、日本における国民年金の創設時、どのような議論が行われたのか、そしてどのように対応したのかなどを考察し、韓国の国民福祉年金の実施延期理由について再検討を行いたい。

### 第 3 節 日本の国民年金導入—韓国との比較視点から—

ここでは、日本の国民年金制度にあたって、当時の経済・社会・政治的状况を確認したうえで、どのような議論が行われ、どのような対策が講じられたのかを検討する。

#### 1. 国民年金制度の成立

周知のとおり、国民年金制度以前、日本には公的年金制度として、厚生年金保険、船員保険のほか、公務員共済組合、私立学校教職員組合など、各種共済組合制度があった。しかし、それらはいずれも一定規模以上の事業者と被用者や公務員を対象とした制度であり、農漁民や自営業者、零細企業の被用者などは制度から排除されていた。

そのような状況の中、1955 年ごろから全国民を対象とした国民年金制度創設の気運が盛り上がってきた。その背景には原爆被爆者などほかの戦争犠牲者や、身体障害者、母子家庭など一般の生活困窮者に対する援護対策をさしおいた軍人恩給の増額の動きや、それまで厚生年金保険に加入していた農業協同組合や漁業協同組合の職員が厚生年金保険から脱退して新たな共済組合をつくる動き、約 700 万人の中小企業の被用者を厚生年金保険から脱退させて新たな退職年

金をつくろうという中小企業政治連盟の構想などに対する世論の強い警戒と反撥があった。一方、市町村など地方自治体のなかに 80 歳ないし 90 歳以上の老人や母子家庭を対象に、独自に月額 1000 円程度の敬老年金や母子年金を支給する動きも出はじめた<sup>43</sup>。

また、1955 年は、保守合同と左右社会党の統一により、自由民主党（自民党）と日本社会党（社会党）の 2 大政党によるいわゆる 55 年体制が成立した時期であった。

このような状況の下で、1958 年 5 月総選挙の際に、自民党と社会党がいずれも選挙公約の 1 つとして国民年金制度導入を挙げたことが決定的な契機となった。自民党は、国民年金制度の創設と減税を党の二大公約として決定し、1958 年 4 月 28 日の演説会で、岸総裁が「国民年金制度は今日の公約で最も注目すべきであり、これを 1959 年度から逐次実施することにより、社会保障の画期的な前進を期したい。これにより生活力に恵まれない高齢者、母子世帯、身体障害者の生活が保障されることになり、福祉国家の完成へ大きく前進することになると信ずる」と演説して国民年金制度の創設を約束した<sup>44</sup>。

また社会保障制度審議会は、1958 年 6 月 5 日にこれまで年金特別委員会及び専門部会で審議してきた答申をまとめて、同月 14 日に岸総理大臣に答申した。この答申がいわゆる国民年金制度の「第一次試案」であり、主な内容は、①年金は老齢、廃疾と母子年金の三種類とする、②拠出制の年金と無拠出制の年金との組み合わせでとし、そのうち、無拠出制の年金は直ちに支給を開始する、③老齢年金の支給開始年齢は、拠出制の年金は 65 歳、無拠出制の年金は 70 歳とする、④老齢年金の年金額は、拠出制の年金は 42,000 円（月 3,500 円）、無拠出制の年金は 12,000 円（1,000 円）程度とする、⑤廃疾年金は、最低 5 年以上拠出に対して 42,000 円（月 3,500 円）程度の年金を支給し、無拠出制の年金は 18,000 円（月 1,500 円）程度を 6 歳以上の者に支給する、⑥母子年金は最低 5 年以上拠出に対して 27,000 円（月 2,250 円）程度の年金を支給し、無拠出制の年金は 12,000 円（月 1,000 円）を支給する、⑦拠出制の年金の拠出期間は 25 歳から 54 歳までとし、拠出額は、有業者は月 100 円程度、無業者は月 50 円程度とする、⑧拠出制年金の費用のうち三割を国庫が負担し、拠出金と国庫負担金は積み立てる<sup>45</sup>、などである。

社会保障制度審議会の答申に対し、厚生省の年金五人委員は、1958 年 7 月 29 日「国民年金制度構想上の問題点」を橋本厚生大臣に報告した。主な内容は、①年金は老齢、障害と母子年金とする、②原則として拠出制とし、これに無拠出制を組み合わせる、③拠出制の拠出期間は 20 歳から 59 歳までとし、支給開始年齢は 65 歳とする、④拠出制の年金額は月 4,500 円とする、⑤無拠出制の年金は、制度発足当時の高齢者に対しては 70 歳から、拠出能力のない身体障害者と母子世帯に対しては直ちに月 1,000 円程度を支給する、⑥拠出制の保険料は月 200 円を基本とする、⑦厚生年金、共済組合等の現行の各種公的年金制度の適用者も国民年金制度に包摂させる、⑧財政は積立方式とする<sup>46</sup>、などである。

---

<sup>43</sup> 吉原=畑（2016）28-29 頁による。

<sup>44</sup> 野田（1959）23 頁による。

<sup>45</sup> 同上 24-27 頁による。

<sup>46</sup> 同上 40-41 頁による。

社会保障制度審議会の答申と国民年金五人委員の報告を受けた政府は、国民年金制度の実現のため、自民党と協力して具体案の策定を急ぐことになったのである。すなわち党側は、国民年金実施対策特別委員会を設け、1958年7月下旬からその具体的構想を固めるための審議を開始したが、8月下旬には、いわゆる三原則を中間結論として発表した。三原則とは、①国民年金制度は拠出制の年金を基本とし、無拠出制の年金は経過的、補完的に認めるものとする、②老齢、障害、母子の三年金は、1959年度中に同時に発足させるものとする、③拠出制及び無拠出制の両者について、老齢、障害及び母子の三年金を実施するために必要なすべての規定を含む包括的な「国民年金法案」を、きたる通常国会の冒頭に提出する、というものであった。その後、12月20日に至り、この三原則に沿った最後の国民年金制度要項が作成された<sup>47</sup>。

一方、これよりさき、厚生省では国民年金制度策定のための基礎的資料を得ることを目的として、1956年に高齢者の生活実態調査を、1957年4月には全国的な生活実態調査（「社会保障基礎調査」）を行うとともに、同年5月には5人の国民年金委員を委嘱するなど、国民年金制度創設への準備が進められていた。その後1958年4月に至り、厚生省国民年金準備委員会及び同事務局が設置され、9月に国民年金制度要綱第1次案の決定、発表を行ったが、これは自民党の特別委員会の考え方と一致したものであった。この第1次案において決定された内容の大部分が現在の国民年金法に盛り込まれた。

そして、日本の国民年金法は1959年4月6日に成立し、同年11月より無拠出制の福祉年金の支給が先に開始され、1961年4月から拠出制の国民年金が実施された。その概要を示したのが表1.8である。

---

<sup>47</sup> 厚生省『厚生白書（1959（昭和34年）度版）』電子版「第二部各論一所得および医療の保障」による。

表 1.8 日本の国民年金制度の概要

制度の仕組		拠出制と無拠出制	
年金の種類		老齢、障害、母子（遺児及び寡婦を含む）	
適用対象		現行公的年金制度の適用者および受給者を除く全国民。 ただしこれらの者の配偶者および学生は任意適用。	
拠出期間		20歳～59歳までの40年間	
保険料額		20歳～34歳まで月100円 35歳～59歳まで月150円	
拠出制年金	開始時期	1961年4月1日	
	老齢年金	支給年齢	65歳
		資格期間	10年
		年金額	月1,000円～3,500円
	障害年金	障害の程度	厚生年金保険1～2級程度
		資格期間	3年
		年金額	月2,000円～3,500円
	母子年金	支給対象	18歳未満の子のいる母子世帯
		資格期間	3年
		年金額	月1,600円～2,150円、 第二子以降子一人につき月400円の加算
	遺児年金	支給対象	18歳未満の遺児
		年金額	月600円から875円まで、 第二子以降子一人につき月400円加算
	寡婦年金	支給年齢	10年以上婚姻関係を維持した60歳～65歳までの寡婦
年金額		月1,000円～1,750円まで	
無拠出（福祉）年金	開始時期	1959年11月1日	
	老齢福祉年金	支給年齢	70歳
		年金額	月1,000円
	障害福祉年金	支給対象	厚生年金保険の1級程度の障害者で20歳以上である者
		年金額	月1,500円
	母子福祉年金	支給対象	16歳未満の子のいる母子世帯で25歳以上の子のいない世帯
年金額		月1,000円、 第二子以降子一人につき月200円加算	
支給制限	現行公的年金受給者のほか市町村民税の納付者、所得税納付者の配偶者および世帯所得50万円以上のときは支給しない。		
国庫負担		保険料収入総額の1/2 無拠出分については全額	

出所：厚生省『厚生白書（1959（昭和34年）度版）』電子版を一部修正。

([http://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1959/](http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1959/)。2017年10月31日閲覧。)

## 2. 国民年金制度をめぐる議論

それでは国民年金制度の導入をめぐる、どのような議論がなされたのだろうか。

吉原（2015）は、国民年金を拠出制にするか無拠出制にするか、もしくはそれらの要素を組み合わせる問題、適用対象者の問題、保険料率及び負担率の問題、受給資格期間、国庫負担、年金積立金の運用問題など、様々な問題があった<sup>48</sup>と語っている。そのうち、最大の問題は、国民年金を拠出制にするか無拠出制にするかであり、もう一つの問題は国民年金制度の対象者をどうするかということであった。これらの争点を表 1.9 にまとめた。

表 1.9 日本の国民年金制度をめぐる論点

	制度の仕組	対象者
論点	拠出制か無拠出制か	①既存の制度をすべて破算して国民を対象とする ②既存の制度をそのままにしてその加入者も国民年金の二重加入者とする ③既存の制度の未加入者のみを対象とする
政党	社会党は無拠出制 自民党も無拠出制	
社会保障制度審議会	拠出制を原則にしつつ無拠出制を恒久的にする	既存の制度の未加入者のみを対象とし、各制度間で通算措置を講ずる
厚生省年金五人委	原則として拠出生とし、これに（経過的、補完的に）無拠出制を組み合わせる	既存の制度の加入者も国民年金の二重加入者とする
政府	拠出制を基本とし、経過的、補完的にのみ無拠出制を併用する	既存制度の未加入者のみを対象とする

出所：野田（1959）43 頁、吉原＝畑（2016）29－32 頁により作成。

結局、国民年金制度においては拠出制を基本とし、経過的及び補完的に無拠出制の「福祉年金」<sup>49</sup>が設けられた。

また、国民年金の保険料負担において、保険料免除制度と国庫負担が盛り込まれた。国民年金の保険料は定額制をとっており、その額も月 100 円もしくは月 150 円で比較的低い額であったが、保険料負担の困難な者に対して保険料免除制度が設けられたのである。さらに、保険料免除期間は資格期間の計算上、保険料の納付期間として認められたので、最低 10 年間保険料納付期

<sup>48</sup> 吉原（2015）10 頁。

<sup>49</sup> 国会での議論を通じて無拠出年金の名称が援護年金から福祉年金へと修正された。それは当時の援護年金という名称がいかにも救貧的であるという理由による（矢野（2012）127 頁）。

間があれば年金の受給が可能となった。

年金積立金の運用については厚生省と大蔵省の間で、基金の運用主体について異見があった。

吉原（2015）は、これは厚生年金が始まって以来の大きな問題であり、厚生省は「年金のための保険料の集積だから年金事業の一環だ。だから、年金事業について責任を持つ厚生省が被保険者、加入者のために一番いいような方法で運用するのが筋ではないか」といい、大蔵省は「いや、それは国家資金だ。郵便貯金と一緒に、国が法律に基づいて集めた金は全部大蔵省が運用するんだ。大蔵省が責任を持つんだ。そんなことを各省が勝手にやられたのではかなわない」と言った<sup>50</sup>、と語っている。結局、厚生年金積立金は、大蔵省の資金運用部が運用することとなった。

### 3. 韓国の国民福祉年金との比較

日本における国民年金制度の成立過程を考察することは、韓国の国民福祉年金が延期されたことに制度自体の問題があったのではないかという手がかりを提供する。

まず重要なのは、日本の国民年金制度の中に経過的・補完的措置として含まれた福祉年金の存在である。福祉年金は、制度発足時において老齢、障害若しくは死別というような事故が発生している者、又は所得能力が低いため、保険料を納めようにも納められない者に対して、国民年金という社会保障制度をむらなくいきわたらせるため取られた措置である<sup>51</sup>。さらに、事故の種類によって、老齢福祉年金、障害福祉年金及び母子福祉年金の3つに分けられた。もちろん、所得制限などはあった。1960年9月末の基準で、福祉年金の受給権者数と年金支給額は表1.10の通りである。

表 1.10 福祉年金の受給権者及び年金支給額（1960年9月）

（単位：万件、万円）

	件数	年金支給額
老齢福祉年金	214	2,307,918
障害福祉年金	20	349,347
母子福祉年金	18	245,795
計	252	2,903,061

出所：厚生省『厚生白書（1960（昭和35年）度版）』電子版。

（[http://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1960/](http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1960/)。2017年10月24日閲覧。）

韓国の国民福祉年金においても、経過措置は設けられていた。それが、特例老齢年金である。国民福祉年金が実施される予定であった1974年1月1日の時点で、40歳以上55歳未満の者（女子と船員、またその他大統領令が定める職種に従事する勤労者は35歳以上50歳未満）に

<sup>50</sup> 同上 37頁。

<sup>51</sup> 社会保険庁年金保険部国民年金課篇（1985）79頁。

対して表 1.11 の通り、保険料の納付期間を短縮することになっていた。

表 1.11 韓国の国民福祉年金における特例老齢年金

生まれ年	納付期間	生まれ年	納付期間
1920 年生まれ	60 カ月	1928 年生まれ	124 カ月
1921 年生まれ	68 カ月	1929 年生まれ	132 カ月
1922 年生まれ	76 カ月	1930 年生まれ	140 カ月
1923 年生まれ	84 カ月	1931 年生まれ	148 カ月
1924 年生まれ	92 カ月	1932 年生まれ	156 カ月
1925 年生まれ	100 カ月	1933 年生まれ	164 カ月
1926 年生まれ	108 カ月	1934 年生まれ	172 カ月
1927 年生まれ	116 カ月		

出所：国民福祉年金法の附則第 3 条（老齢年金の特例）により作成。

このように特例老齢年金措置はあくまで拠出を基本とし、加入期間を短縮しているに過ぎない。

次に、日本の国民年金における保険料免除制度の導入が挙げられる。これについて、厚生省年金局国民年金課（1960）によれば、識者の中には、拠出年金を制度の基本とする限り、年金財政は保険料収入を中心として組まなければならない、保険料の納付成績の如何は制度の成否を決するカギともなるから、保険料を救済することのできない人々は、はじめからこの制度の適用外におき、被保険者にすべきではない。という意見を抱く人もいた、しかし国民年金制度は、これらの人々を適用外におくことなく被保険者とし、定められた場合に保険料の納付義務だけを課さないという方法でも救済を図ることにした<sup>52</sup>、というのが保険料免除制度を設けた趣旨であった。

これに対して、韓国の国民福祉年金は保険料免除制度を設けておらず、下に述べるように、所得月額 15,000 ウォン以下の者が負担する保険料の一部を国が負担するとしたに過ぎない。

そして最後に、国庫負担も欠かせない。

日本の国民年金法において、国庫は、毎年度、その年度において納付された保険料総額の 2 分の 1 に相当する額を負担するとし、費用の 3 分の 1 が国庫負担によって賄われた。一方、韓国の場合、国庫は毎年国民福祉年金事業の運営に必要な資金及び費用の全部もしくは一部のみ負担するとされた。国民福祉年金の基本要綱が国民に初めて公開された 1973 年 9 月以降、マスコミは国民福祉年金に対する批判的な記事<sup>53</sup>を掲載した。主に、保険料率（勤労者の負担率）、適用対象者（低所得者の強制加入）、年金開始年齢（60 歳から）、政府の負担などの問題点が指摘された。このような批判に対して政府は当初案に一部の修正を行ったが、政府の負担を求める声に

<sup>52</sup> 厚生省年金局国民年金課（1960）7 頁。

<sup>53</sup> 『東亜日報』「重化学内資狙い 社会保障は後回し 主客転倒」1973 年 9 月 21 日・「60 歳からもらえる「福祉年金」現定年とあわず」9 月 22 日・「世論に反映された福祉年金の問題点」9 月 29 日付。

対しては財政圧迫を理由として一切応じなかった。その後もこの点が持続的に指摘<sup>54</sup>され、同年11月に政府は、強制適用から外された所得月額15,000ウォン未満の勤労者が年金に加入する場合、勤労者が負担する3%の保険料のうち、一部を負担するとした<sup>55</sup>。

このように、日本の国民年金の導入時に、様々な措置が講じられたことが、国民にとって年金制度の必要性及び理解をより高めたのではないだろうか。これに対して韓国の国民福祉年金は、年金導入時、すでに高齢に達した者と低所得者を考慮し、国庫負担に対して一部修正したものの、それは十分ではなかったと考えられる。したがって、年金制度の恩恵を国民が感じることはできなかったのではないだろうか。

このように制度自体が脆弱性を抱えていた状況の下、オイルショックによる経済的影響や北朝鮮の所得税の廃止のような社会的・政治的な影響が生じ、年金制度の実施を強く押し付けるインセンティブがなくなり、結局実施に至らなかったと考えられる。

## 小括

本章では韓国における国民福祉年金法の成立過程及び実施延期に関して検討した。

まず、国民福祉年金を導入した目的は重化学工業の財源調達の方が福祉強化という面より強かったと考えられる。これは国民福祉年金の延期理由とつながる。

国民福祉年金の実施が延期された理由として、先行研究においては、年金積立金の規模が草案より小さくなり、重化学工業の財源調達手段のメリットが減少したこと、オイルショックによる不況、北朝鮮との体制競争などを挙げている。これに対して、本稿では、このような外部的な要因以外に、年金制度設計による要因、つまり内部的な要因を探ろうとした。その際、日本の国民年金制度の成立過程を検討した。

国民福祉年金制度は、日本の国民年金制度に設けられた福祉年金のような経過措置及び補完措置が十分ではなく、最初から低所得者を適用対象から除外した。さらに、国庫負担が事務経費以外は設けられなかった。これにより、国民が制度導入時に年金の恩恵を感じることはできなかったのではないか。それは、国民福祉年金が世論の支持を得られず、結局実施が延期された理由の一つであると考えられる。

---

<sup>54</sup> 『東亜日報』「労働者の荷が重い」、「相変わらず改善の余地 修正された国民福祉年金 各界の意見」1973年11月8日・「現実を優先した様々な意見」11月24日付。

<sup>55</sup> 政府の負担率について野党は最低2%を主張したが、政府は、1%以上は困難であるとした（『東亜日報』「15,000ウォン未満の加入者 政府が一部支援」1973年11月27日付）。

## 第2章 国民年金法（1986年）

本章では、1973年に成立した国民福祉年金法がどのように改正され、1986年の国民年金法となったのかを考察する。その際、国民年金法の成立過程における争点、年金と退職金の調整問題及び年金基金の管理問題も検討する。

### 第1節 国民年金法の成立

第1章でみたように、1973年に成立した国民福祉年金法は、実施延期が繰り返され、1975年12月に実施の時期を大統領令で定めるとし、国民福祉年金は無期延期となった。そうすると、保健社会部は社会保障政策において「先年金保険、後医療保険」といった政策から「先医療保険、後年金保険」へと変更し、医療保険を定着させた後に、年金制度を実施する計画を立てた。

そして政府は1978年に国民福祉年金を1980年から実施する方針を発表し、実施に必要な準備を進める。経済企画院は予算編成作業を進め、保健社会部は国民福祉年金法及び施行令の改定を検討した。当時、政府が検討していた国民福祉年金の実施計画案は、1980年には200人以上の会社で働く月報酬3万ウォン以上の被用者に優先的に適用すること、保険料率を最初は5%（被用者2%、使用者3%）にすることである<sup>56</sup>。しかし、その実施は1978年5月にまた延期することが発表された<sup>57</sup>。

1978年9月に経済・科学審議会議は「世界各国の社会保障体系の類型別分析」において、韓国的社会保障体系を国家財政の現実要件を考慮して社会保障方式を採択すべきであり、年金及び失業保険などの所得保障は国民の最低生活を保障した後に行うべきであると主張した。

保健社会部は第5次5ヵ年計画のなかで、新しい国民福祉年金を実施する方針を揚げ、具体案を国会に提出した。その内容は、20年以上保険料を拠出した者が60歳に達したときから所得の40%を支給すること、保険料率は、初期には報酬の3.5%（被用者1.5%、使用者2%）とし、10年後には5%（被用者2%、使用者3%）に、20年後には7%（被用者3%、使用者4%）へと引き上げることである。また、初年度の適用は500人以上の事業場とし、3次年度から100人以上の事業場へ拡大する。この案は1983年より導入することとされた<sup>58</sup>。

一方、保健社会部とは別途に経済企画院も年金制度実施の時期を検討しており、1979年1月の大統領の年頭巡礼のとき、1980年から年金制度を実施する案を報告した。これに対して、大統領は年金制度の実施について指示し、制度に関する研究が行われた。しかし、第2次オイルショックの影響、国内の政治的・社会的混乱などによるマイナス成長率と物価高騰のため、制度の

---

<sup>56</sup> 『東亜日報』「国民福祉年金 80年より実施」1978年3月22日付。

<sup>57</sup> 関係当局は、国民福祉年金の実施を延期したのは政府や企業の資金負担が多くなることと物価の安定が前提されなければならないからだと述べた。これにより年金の実施準備を行ってきた関係部署の作業も一気に中断した（『東亜日報』「国民福祉年金 80年代に延期」1978年5月20日付）。

<sup>58</sup> 『毎日経済』「保社部、国民福祉年金 83年より実施」1981年10月16日付。

実施計画は先送りされた。

1980年代半ばに入り、人口構造の変化、つまり平均寿命の延び、出生率及び死亡率の低下による高齢化が進んでおり、老後の生活保障に対する政府の対策が求められたこと、急速な経済成長に伴う社会的な副作用の発生、物価の安定及び所得水準の向上など年金制度の実施における諸条件が整ったことから、政府は、「第5次経済社会発展5ヵ年計画」を策定するとともに、国民年金制度実施のため1984年8月『国民福祉年金実施準備委員会』を構成した。さらに、政府は経済企画院次官補を委員長とする実務調整委員会を構成し、実施準備に関する事項の検討及び調整するなど、具体的な準備作業にも着手することにした<sup>59</sup>。1984年9月には、1987年から段階的に実施することとし、1986年末までに準備作業を終えることにした<sup>60</sup>。しかし、この委員会は活発な活動ができず、その代わりに保健社会部と経済企画院の実務的な検討とKDIの研究が持続的に行われた。そして国民年金制度は1986年「第6次経済社会発展5ヵ年計画」（1987～1991年）の主要政策課題の一つとなり、その施行方案が積極的に検討されることとなった<sup>61</sup>。

1986年6月に政府は「国民年金実施準備のための関係間会議」を開いた。ここで議論されたのは主に3点であり、それは保険料率、退職金との調整、管理運営組織といった内容である。

まず、保険料率は、初期は低率から初めて段階的に引き上げることとした。つまり、制度初期は標準報酬月額額の2.5%から1992年に5.0%、1996年に7.5%、2000年に10.0%へと引き上げるとされた。退職金との調整においては、2つの案が出た。第1案は制度の実施初期から使用者負担分を退職金準備金から転換する案であり、第2案は退職金から転換せず、使用者が負担する案であった。

当時経済企画院と保健社会部の年金案をまとめたのが表2.1である。

---

<sup>59</sup> 『京郷新聞』「88年目標 準備委・実務作業班等 まもなく構成、国民福祉年金制の具体化」1984年8月7日付。

<sup>60</sup> 『京郷新聞』「国民福祉年金87年実施確定」1984年9月13日付。

<sup>61</sup> 国民年金管理公団（1998）86頁。

表 2.1 KDI と保健社会部の制度案の比較 (1986 年)

	KDI・経済企画院	保健社会部
対象者	事業場勤労者（強制）：10 人以上の事業場から段階的に拡大 自営者及び農漁民（任意）	事業場勤労者（強制） 地域加入者（任意）
保険料	加入者 40%、使用者 60%の分担を原則とした 2 つの案 ・第 1 案：制度実施初期から使用者負担を法定退職金の一部で代替 ・第 2 案：制度実施初期の使用者負担の 1.5%を企業が新規負担し、4 年後からは企業の追加負担分を法定退職金で代替	9%（使用者 3%、退職金転換金 3%、勤労者 3%）
最低加入年数	10 年	15 年
年金額 = 基本年金額 + 加給年金額		
基本年金額の算式	$2.4 (A+B) (1+0.05n)$	$2.4A + (2.4+0.01m) B (1+0.04n)$
	n：20 年超過加入年数 A：全加入者の受給前年度の平均報酬月額 B：加入者の全加入期間の平均報酬月額	n：20 年超過加入期間（年数） m：20 年超過加入期間（月数） A：全加入者の受給前年度の平均報酬月額 B：加入者の最終 3 年間平均報酬月額
所得代替率	平均所得者の基準	
	20 年の場合 40%	20 年の場合 40%
	30 年の場合 60%	30 年の場合 62%
40 年の場合 80%	40 年の場合 92%	
運営主体	保険料徴収：国税庁	国民年金（管理）公団
	加入者・給付の管理：保健社会部	
基金運用	基金運用委員会 （委員長：経済企画院長官）	基金運用委員会 （委員長：国務総理）

注：KDI の年金案は 1986 年 6 月に発表された中間報告資料である。

出所：国民年金管理公団（1998）93-95 頁、国民年金史編纂委員会（2015）107 頁、ソ・サンモク（徐相穆）ほか（1986）13-24 頁より作成。

1986 年 6 月 12 日には年金制度に関する公聴会が開かれ、政府（3 人）、学界（6 人）、社会団体（5 人、労働者及び経営者団体を含む）の代表が参加した。参加した人々は国民年金制の実施の必要性や実施要件などについては共感し、実施についてはほとんど賛成した。しかし、年金と退職金制度との調整問題において、関連団体（労働者団体と経営者団体）の間に異見が生じ、激しく対立した。これについては後述する。

いくつかの会議や報告を経て政府は、1986 年 9 月 29 日、保健社会部の内部検討案に KDI の研究内容を反映する形で基本要綱を発表し、9 月 30 日に国民福祉年金法の改正案を確定した。

そしてこの改正案は「国民年金法」<sup>62</sup>と改称され、同年12月国会で成立した。

成立した国民年金法をみてみると、まず加入者は事業場加入者と地域加入者に大別され、10人以上事業場加入者を強制加入対象とし、それ以外は任意加入対象とした。

保険料率においては、3%といったやや低い保険料率から始め、段階的に引き上げることにし、1993年より退職金転換金が導入され、退職金から保険料を負担するとした。退職金転換金については第2節で述べる。

給付には、老齢年金、遺族年金、障害年金、及び返還一時金がある。また老齢年金には、完全老齢年金、減額老齢年金、在職者老齢年金、早期老齢年金、特例老齢年金がある。

年金額は、基本年金額と加給年金額との合計である。基本年金額は、全加入者の平均報酬月額（均等部分）と個人の報酬月額（所得比例部分）から計算する。基本年金額はすべての年金額の算定におけるベースとなる。加給年金額は基本年金額の以外に上乗せする金額であり、配偶者、子供、父母が支給対象となる。

年金の運営については、国民年金管理公団を新設して、同公団が国民年金における全般的な事務を行うことにした。国民年金管理公団は、1987年に新設された。

最後に、年金基金の運用については、国民年金基金運用委員会を設置して国民年金基金の運用に関する審議・議決を行うこととし、同委員会の委員長は経済企画院長官が担う。

以上の内容をまとめたのが表2.2である。

---

<sup>62</sup> ミン・ジェソン=パク・ジェヨン（2003）によると、1973年の国民福祉年金から「福祉」を削除した国民年金となったのは、一つは、無拠出制のない年金制度であり、もう一つは、財源調達面において政府の保険料負担のない年金制度であるからである、と述べた。

表 2.2 国民年金法（1986 年 12 月）

対象者	18 歳以上 60 歳未満の国民
加入者類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業場加入者 <ul style="list-style-type: none"> <li>— 当然適用：10 人以上事業場の勤労者と使用者</li> <li>— 任意適用：10 人未満事業場の勤労者と使用者</li> </ul> </li> <li>・ 地域加入者 <ul style="list-style-type: none"> <li>— 当然適用：医者、弁護士などの国家認定資格取得者</li> <li>— 任意適用：農漁民など地域住民</li> </ul> </li> <li>・ 任意継続加入者</li> </ul>
保険料率	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業場加入者：3%→9%</li> </ul> <p>※1993 年より退職金転換金が導入される</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域加入者：3%→9%（全額負担）</li> <li>・ 任意加入者：3%→9%</li> </ul>
給付種類	老齢・遺族・障害年金、返還一時金
老齢年金	完全・減額・在職者・特例・早期退職者
最低加入期間	15 年
年金額＝基本年金額＋加給年金額	
基本年金額の算式	$2.4 (A+0.75B) (1+0.05n)$ ※A：均等部分（全加入者の受給直前 3 年分の平均標準報酬月額） B：所得比例部分 n：20 年超過加入期間
所得代替率 (完全老齢年金)	20 年の場合 35% 30 年の場合 52.5% 40 年の場合 70%
障害年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資格：1 年以上加入した後、障害の発生時</li> <li>・ 給付 <ul style="list-style-type: none"> <li>— 1 級：基本年金額の 100%</li> <li>— 2 級：基本年金額の 80%</li> <li>— 3 級：基本年金額の 60%</li> </ul> </li> </ul>
遺族年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 資格：1 年以上加入者又は年金受給権者が死亡時、その遺族（配偶者、子供、父母、孫、祖父母）</li> <li>・ 給付：基本年金額の 40%以上 60%未満</li> </ul>
運営主体	国民年金管理公団（設立）
基金運用	国民年金基金運用委員会 (委員長：経済企画院長官)

注：返還一時金が 15 年未満の加入者を対象としているため、最低加入期間は 15 年とした。

出所：国民年金管理公団（1998）89－91 頁による。

## 第 2 節 国民年金成立過程における問題

本節では、国民年金の成立過程において議論になった様々な問題のうち、主なものを 2 つ取り上げて論じる。一つは年金と退職金との調整問題であり、もう一つは年金の積立金をめぐる問題である。

## 1. 年金と退職金との調整問題

### (1) 韓国の退職金制度

上述したように、国民年金案において国民年金と退職金との調整をめぐって、労働者と経営者との間で対立が生じた。これをみるためには、韓国の退職金制度について確認する必要がある。

韓国の退職金制度は1953年勤労基準法により導入された。勤労基準法は全12章115条で構成された勤労者保護のための法律である。

特に、退職者に対する所得補償に関する内容は第28条「解雇者に関する支給」に定められている。それは「使用者が勤労者を解雇しようとする場合、30日分以上の平均賃金を支給しなければならない。2年以上勤労した勤労者に対して継続勤労の場合1年に対して30日ずつ、継続勤労年数が10年以上の場合は1年に対して60日ずつを加算する」というものである。しかしこのときの法律は任意であった。

1961年12月4日勤労基準法改正により30人以上の事業場における退職金制度は強制適用となった。1975年4月28日に同法を改正して適用範囲を30人以上事業場から16人以上事業場へ拡大した。1987年12月28日の改正では10人以上事業場に、1989年3月29日の改正では5人以上事業場に段階的に適用範囲を拡大してきた。適用範囲の拡大とともに1980年12月31日の改正では「退職金制度を設定することに当たり、一つの事業内に差等制度を定めることを禁ずる」という内容を第28条第2項として新設した。これは企業が同一事業場内において事務職には累進制を、生産職には法定制を適用するなどの差別を行うことがあったため、これを禁止する措置であった。

1997年の改正では退職金制度関連法規が改正され、退職金中間精算制と退職年金保険制が新設された。

一方、退職金制度の性格について功勞報償説、賃金後払い説、生活保障説の3つが有力である。まず、功勞報償説は、退職金の発生経緯から勤労者の在職年数、在職中の職責程度、企業への貢献度などを考慮して報償する恩恵的な賞与とみなす説であり、賃金後払い説は、賃金は労働力の価値以下で支払わされるため、未払い分を退職時に一括して清算すべきであり、勤労者は当然それを受ける権利があるとする。最後に生活保障説は、国の社会保障制度が発達していない状況下、退職金は退職後の生活を保障する手段であるとみる説である。

韓国の退職金は3つの性格のうち、どちらに当てはまるのか。大法院判例を手掛かりにしてみよう。

大法院判例（1969年1月21日宣告68ダ2130）によると「退職金は勤労契約が継続していたが、その勤労契約が終了となるときに勤労者に支給される後払いの賃金の性質を持っているものである」としている。さらに、退職金の性格において他の大法院判例（1969年3月18日宣告68ダ2408）をみても、退職金は後払い賃金の性質を持っているとし、1969年1月の判決を参照判例としている。

但し、1995年10月12日の判例（宣告94ダ36186）では、退職金を「後払い賃金としての

性格以外にも社会保障的給付の性格と功労報償としての性格も持っている」としている。

しかし1998年の判例（3月27日宣告97ダ49732）では、再び「退職金は使用者が一定期間を継続勤務し、退職する勤労者に継続勤務に対する対価として支給する後払い的賃金の性質を帯びた金である」としている。さらに2007年の判例（3月30日宣告2004ダ8333）によると「勤労基準法上の退職金制度は、勤労者が1年以上継続勤務を提供し、退職するとき使用者が勤労者の勤労提供に対する賃金の一部を支給せず蓄積したのを財源として勤労者に一時金として支給するもので、退職金は本質的に後払い賃金の性質をもつ」という。

以上の判例を踏まえると、韓国の裁判所は退職金について「賃金後払い説」を取っているようにみえる。

これに対してイ・グンチャン（李根昌）（1987）は、賃金後払い説を否定し、退職金が任意だったときは功労報償説が妥当で、強制したときからは定年退職者には老後保障を、中途退職者には失業保険の機能を期待して法定化したと解釈し、韓国の法定退職金は社会保障説の観点から考察することが妥当である<sup>63</sup>、と述べている。さらに、韓国の退職金制度では、法律で強制化された部分もあるものの、企業の生産性など企業の事情を考慮して法定率以上の累進率を任意で選択できる規定が設けられており、実際に多くの企業が任意で累進率を適用している。韓国には法定退職金制度と任意累進退職金制度（総退職金－法定退職金＝任意累進退職金）という2つの制度があり、前者は社会保障説のような強制制度の性格があり、後者は功労報償説のような性格をもつ<sup>64</sup>、とした。

このような退職金制度をもつ韓国において、国民年金導入をめぐって労働者と経営者の間に対立が生じたのである。

## （2）退職金転換金制の導入

前述したように、労働者と経営者にとって退職金の性格に対する考え方は異なる。労働者は退職金を後払い賃金としてみるため、退職金と年金を分けて支給すべきだと主張する<sup>65</sup>。一方、経営者は、退職金を功労報償給与とみる。さらに、退職金制度は失業保障や老後保障の役割を一部果たしてきたので、国民年金の実施にあたり、退職金は個別企業の任意制度として運営するのが望ましいと主張した<sup>66</sup>。

国民福祉年金と退職金制度との調整において、各界から調整方案が出されており、それを表2.3にまとめた。

---

<sup>63</sup> イ・グンチャン（李根昌）（1987）5-6、8頁。

<sup>64</sup> 同上、18頁。

<sup>65</sup> ナ・ムンソプ（羅紋燮）（1987）116頁。

<sup>66</sup> ファン・ジョンヒョン（黄正顯）（1987）108頁。

表 2.3 国民（福祉）年金と退職金制度の調整方案

社会保障審議委員会 (1984)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第 1 案：現行の退職一時金制度を退職年金に移行する方案</li> <li>・ 第 2 案：現行の退職一時金制度を賃金と非連動する退職一時金制度                          または職務価値を反映する退職金制度と現行の退職金の一部を退職年金に移行                          または退職金引き上げ分を退職年金に新設する方案</li> <li>・ 第 3 案：国民福祉年金の施行とともに退職金制度を廃止し、従来の退職金は分割支給方法で精算して国民福祉年金に全面移行する統合・吸収方案</li> </ul>
ミン・ジェソン（閔載成） (1985)	現行の法的退職金制度は退職本来の目的である企業の経済管理上、誘因手段ができるように自律制度化とし、勤労者の既得権的な現行の負担率分（8.3%）は公的年金制度や公的失業対策などの所得保障体系に転換するのが望ましい
ソ・サンモク（徐相穆） ほか（1986）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 退職金制度における強制的法定率を公的部分制度（年金及び失業保険）に移管し、自律的累進退職金は企業単位の制度（企業一時金及び年金制度）に普及させる</li> <li>・ 退職金制度の法定率（8.3%）の段階的引き下げ                         <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 第 1 案：6.8%（1988 年）→2.3%（2000 年）</li> <li>－ 第 2 案：6.8%（1992 年）→3.8%（2000 年）</li> </ul> </li> <li>・ 強制的法定率は 2000 年まで失業（雇用）保険制度の発展とともに廃止</li> </ul>
韓国労働組合総連盟 (1986)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第 1 案：現行制度のまま独立的に運営</li> <li>・ 第 2 案：公的年金制度の定着後、企業年金化を推進</li> </ul>
イ・グンチャン（李根昌） (1987)	韓国の退職金制度には法定退職金と任意累進退職金がある。前者は社会保障的性格を持つため、公的年金化することが妥当であり、後者は功労補償的性格を持つので企業年金化にするか退職一時金性にするかについて労使協議を通して決定するのが望ましい

出所：社会保障審議委員会（1984）172 頁、ミン・ジェソン（閔載成）（1985）81 頁。ソ・サンモク（徐相穆）ほか（1986）25-26 頁、韓国労働組合総連盟（1986）28-36 頁、イ・グンチャン（李根昌）（1987）84 頁により作成。

そのなか、KDI のソ・サンモク副院長と経済企画院のメン・ジョンジュ課長らが労働組合と経営者団体の代表と面談し、企業が負担する法定退職金のうち、半分を国民年金の保険料に転換するという枠で両側と話し合った。

また、関係部署は 1986 年 6 月 4 日の「国民年金実施準備のための関係機関会議」で 2 つの案を提示した。第一案は、年金制度の施行初期から使用者の負担分 1.5%を退職金負担率から転換する案であり、第二案は、退職金負担率からの転換をしないまま、使用者が 1.5%を追加に負担する案である。同会議には、チェ・スイル保健社会部次官が主宰し、経済企画院の企画局長、保健社会部の社会保険局長、財務部の理財局長、労働部の勤労基準局長、KDI の副院長と責任研究院らが出席して議論したが、具体的な結論は出なかった。

6 月 12 日に公聴会が開かれ、利害関係者代表を含めて 22 人が出席した。主な争点は保険料率

と退職金の調整問題であり、イ・ヨンジュン韓国労総事務総長を含む労働者団体の代表は第二案を支持した反面、経営者団体の代表は第1案を支持した。政府側と専門家は現行の退職金制度が社外積立ではない社内留保方式であること、国民年金に統合される場合、支給保障と税制優遇、受益増加などのメリットがあると主張した。これらの第三者の主張が受け入れられ、労働者団体が一步譲った。さらに、具体的な退職金負担率の転換分を決めるため、政府側（保健社会部、経済企画院、労働部）とKDI側（ソ・サンモク外3人）は韓国労総及び産別労働組合委員長らと持続的に政策協議会を行うと同時に大韓経営者総協会の会長団及び役員らとも政策行議会を行った<sup>67</sup>。

最終的に、労使の負担を軽減するため、初期5年間の年金保険料率は退職金負担金から年金保険料率に変換せず、3%の保険料率を労使折半し、1993年以降に退職金準備金の一部を保険料に転換する、いわゆる退職金転換金を導入した。つまり、1993年以降退職金準備金として積立することとなっている月報酬の8.3%のうち、毎月2%~3%を国民年金基金に転換することとなった。したがって、事業場加入者の保険料率は表2.4に示したように、1988~1992年は3%（労使折半）、1993~1997年は6%（事業主2%、勤労者2%、退職金転換金2%）、1998年以降は、9%（事業主3%、勤労者3%、退職金転換金3%）と段階的に引き上げるようになった。

表 2.4 国民年金の保険料率

		1988~92年	1993~97年	1998年以降
事業場 加入者	使用者（事業主）	1.5%	2%	3%
	勤労者	1.5%	2%	3%
	退職金転換金	-	2%	3%
	計	3%	6%	9%
		(1995年7月~ 2000年6月)	(2000年7月~ 2005年6月)	(2005年7月 以降)
地域加入者		3%	6%	9%

出所：国民年金管理公団（1998）206頁。

そして1993年より年金保険料率が6%となり、そのうち2%を退職金転換金から負担することから、その退職金転換金の実施をめぐる3つの争点<sup>68</sup>があった。それは退職金転換金の負担方法、残余退職金の算定問題、及び実務上の困難さである。

まず、勤労基準法が適用されない事業場加入者または退職金積立の義務のない1年未満の加入者に対する退職金転換金の負担主体の問題がある。国民年金法第75条<sup>69</sup>第4項・第5項によ

<sup>67</sup> 国民年金史編纂委員会（2015）94頁。

<sup>68</sup> 国民年金管理公団（1998）212頁による。

<sup>69</sup> 国民年金法第75条（拠出料の徴収）

第4項 使用者は勤労基準法第28条第1項の規定（同規定の適用を受けない事業場加入者の場合、同規定に準じて退職金を支給するとした契約がある場合はその契約を含む。）に基づき、事業場加入

ると、勤労基準法第 34 条第 1 項の規定が適用されない事業場加入者は使用者と加入者の合意に基づき該当金額を納付することになっているため、負担方法に関する基準が明らかになっていない。そこで論争の余地があるので、基準を設ける必要があるとされた。

次は、残余退職金の選定問題である。国民年金法第 75 条第 6 項によると、退職金転換金は将来に支給する退職金のうち、該当金額を先払いしたものとみなすため、使用者は退職金を支給するときに年金保険料として転換された退職金転換金の控除を受けるが、その控除方法について使用者と勤労者の間に異論が生じることが予想される。

そして 3 つ目が退職金転換金納付における実務上の困難さである。在職期間が 1 年未満の期間に当たる退職金転換金は在職期間が 1 年になるときから 3 回分割で納付し、分割納付の間に資格を喪失した場合は翌月末まですべての残余額を納付しなければならない<sup>70</sup>。これは勤労基準法上退職金準備金が 1 年（在職期間）になるときから積み立てられることと合わせるためのものであるが、実務において公団と事業場に複雑な事務を強いる恐れがあるとされた。

このような争点をめぐり、1992 年に保健福祉部と国民年金管理公団は数回の会議を行い、内部意見を調整した。同年 12 月に労・使・政の実務者会議を開催し、退職金転換金に対する問題を議論した。当時の異論を表 2.5 にまとめた。

表 2.5 退職金転換金をめぐる異論

	労働組合総連盟	韓国経営者総協会
負担主体 (在職期間が 1 年未満の事業所加入者または退職金制度が適用されない事業場加入者に対して)	使用者負担	勤労者負担
退職金転換金の控除	退職金転換金の部分のみを退職金から控除	法定負担率による控除 (2%の場合は退職金の 24%、 3%の場合は退職金の 36%)

出所：国民年金管理公団（1998）213 頁により作成。

これに対して保健福祉部は、在職期間が 1 年未満または退職金制度が適用されない事業場加

---

者に将来に支給する退職金の準備金の中、第 2 項の規定による退職金転換金に該当する金額を転換して公団に納付しなければならない。この場合、在職期間が 1 年未満の期間に該当する分の退職金転換金は在職期間が 1 年になるときから大統領令に定められたことに基づき分割して転換納付が可能である。

第 5 項 勤労基準法第 28 条第 1 項の規定が適用されない事業場加入者に対する退職金転換金に該当する金額は使用者と当該事業場加入者が合意することに基づき、それを負担しなければならない。

<sup>70</sup> 国民年金法第 75 条第 4 項および同法施行令第 47 条。

入者の退職金転換金について、社会保険費用の均等負担原則に基づき使用者と加入者が各々1%を負担することを勧奨した。また退職金転換金の控除方法としては、退職金の支給時、退職金転換金は実際に転換された現金のみ控除する、とした。

しかしこのような退職金転換金は1998年の国民年金法改正により廃止となり、1999年3月までに施行され、同年4月からは保険料率9%を労使が4.5%ずつ負担することとなった。廃止された理由は明らかになっておらず、国民年金史編纂委員会によれば、1998年の国民年金法改正の際、改正に反対した労働者団体を説得するために、退職金転換金の廃止案を提示したのではないか<sup>71</sup>、とされている。

## 2. 年金基金をめぐる対立

韓国の国民年金の財政方式は積立方式（ないし修正積立方式）を採択しており、この基金運用の方針、主体などをめぐり政府部署間の対立が生じた。

1973年の国民福祉年金のときも基金運用委員会の委員長をめぐり、経済企画院と保健社会部との対立があり、当時基金運用は国民福祉年金基金運用委員会が行い、その委員長は保健社会部長官が担った。

それに対して、1986年に成立した国民年金について設けられた国民年金基金運用委員会の委員長は経済企画院長官が担った。当時、公務員年金、通信預金のような政府関連基金は経済企画院が管掌する国民投資基金法に基づいて投資及び運用されていたからである。さらに、経済企画院は国民年金の改正時期に合わせて財政投融资特別会計法の制定を同時に推進した<sup>72</sup>。このような状況は、国民年金基金を経済企画院が管理することが当然視された雰囲気であった<sup>73</sup>。

年金基金を国の投資財源とし、経済開発を促進し、雇用の拡大及び社会福祉施設の拡充を図る方針は、1973年の国民福祉年金法のときに設けられていた。同様の方針は1986年の国民年金法にも見られる。つまり、基金運用の一つの方法として、毎年度、公共事業のための財政資金預託を規定し、基金運用指針で公共事業に使用する基金の割合を決めたうえで、基金運用計画が立てられたのである。

### 第3節 日本における年金と退職金との調整

#### 1. 厚生年金基金<sup>74</sup>の成立

---

<sup>71</sup> 国民年金史編纂委員会（2015）234－235頁

<sup>72</sup> 財政投融资特別会計法は、1988年に成立された。この法と1991年に施行された基金管理基本法により年金基金の相当額が公共部分に投資されるようになった。

<sup>73</sup> 国民年金史編纂委員会（2015）121頁。

<sup>74</sup> 「調整年金」とも呼ばれる。

経済成長、生活水準の向上などによる直接あるいは間接な要素により、厚生年金給付内容の改善が必要となった。その状況下で、1962年1月1日に開かれた社会保障審議会総会で、末高会長から厚生年金の第2回目の再計算を控え、厚生年金保険部に厚生年金保険の改正問題の検討を依頼したが、なかなか進まなかった。そこで、今井同部会長は、同年12月20日に「厚生年金保険法改正に関する関係者懇談会」という形で改正問題の検討に入った。同部会における審議の方法は、改正上検討すべき問題点を作成し、これに基づいて検討することとし、利害当事者（使用者側、労働者側）から意見を収斂して総合的に整理するということであった。この関係者懇談会は1963年1月に厚生年金保険部に切り換えられて審議を継続し、同年8月に中間報告（「厚生年金保険制度改正に関する意見」、いわゆる「今井メモ」）を発表した。その中間報告では、企業年金との調整について、社会保障と賃金とは区分すべしとする原則論と、その調整の限度によって今次改善の程度が決まるとする現実論とがあるが、これは問題を具体化して、さらに検討を重ねるほうが適当と考えられる<sup>75</sup>、とされた。さらに、同年9月から厚生年金保険部研究会を開き、調整年金問題を中心に議論を行った。第1回目の研究会で使用者側は、「調整方式（試案）」を提出した。その内容は、退職金と厚生年金の調整方式、調整年金の認可要件、税法上の取扱いについてであり、特に調整方式では、労使の協定により、厚生年金の報酬比例給付に相当する部分と同等またはそれ以上の年金制度を新しく設ける、調整対象は、厚生年金の報酬比例給付部分とし、厚生年金のうちでも退職金性格を持つ老齢年金に限定する<sup>76</sup>、であった。また、この研究会で検討された内容は、「厚生年金保険部研究メモ」としてまとめられており、主として、調整対象は老齢年金の報酬比例部分に限定する、調整方法は「適用除外方式」もしくは「代行方式」のどちらかにする、調整は法律による強制ではなく、企業の任意である、調整水準を決めるときに既得権の取扱いが重要である、実務上の問題<sup>77</sup>などであった。

この「中間報告」と「厚生年金保険部研究メモ」に基づいて厚生省は「厚生年金保険法改正案要綱」を作成し、政府内で議論を行った。一方、厚生年金保険部研究会も再開され、厚生省の基本的考え方を示し、それに対する各側からの意見書をうけるが、これらの意見書のうち、企業年金との調整に関する部分をみると、労働者側は「絶対反対である」を、使用者側は「企業年金との調整については、国庫負担、税制の面で厚生年金と差別することなく、また基金の構成、調整年金の設計等について実情に即した弾力的扱いをし、事業主、従業員の不利にならないよう措置すること」を、公益側は「厚生年金と企業年金との調整は、技術的にも事務的にも極めて煩さになるので、できれば避けたほうがよいが、企業の協力を得るにはやむを得ない。調整した場合のほうが、調整しない場合よりも格差が縮小することを、経営者側から労組側にもっとよく説明させる必要がある」<sup>78</sup>という意見を提出した。

厚生大臣は1964年3月4日の社会保障審議会総会に「厚生省発年第六号 諮問書」を提出

<sup>75</sup> 厚生省年金局企業年金課（1991）37頁。

<sup>76</sup> 同上 42頁による。

<sup>77</sup> 同上 44-46頁を整理した内容である。

<sup>78</sup> 同上 47-48頁による。

し、同審議会で議論されたものの、大幅な給付改善と企業年金との調整という大きな改正案であったため、労使双方の意見の対立があり、結局同年4月14日の社会保険審議会では併行答申の形で行われた。この改正案は4月24日に閣議で決定され、同月28日第46回通常国会に提出されたが、実質的な審議が行われることなく会期末をむかえ、廃案となった。再び国会に提出されたのは1964年12月21日第48回通常国会であり、その内容はほぼ同一であった。第48回通常国会では医療費問題をめぐる紛糾等のため同法案の審議は大幅におくれており、実質的審議に入ったのは4月であった。まず、与野党、特に自社両党間で、話し合い、厚生年金基金の成立要件、積立金の運用などについてほぼ決定をみた。

次に、5月11日に衆議院社会労働委員会で、提案説明が行われ、6月1日の同委員会において、厚生年金基金部分の施行日の再修正を可決、さらに同日の本会議において可決され、衆議院への回付、衆院本会議で同回付案に同意成立された。

したがって厚生年金基金制度は、厚生年金保険法の一部を改正する法律、いわゆる「一百万円年金」と呼ばれる厚生年金保険給付の引き上げによる改正によって創設された。

## 2. 厚生年金基金の特徴

厚生年金基金の最も大きな特徴は、公的年金である厚生年金の一部を私的年金である退職年金が代行することである。

厚生年金基金は、厚生年金保険法の適用を受ける事業所であって、常時500人以上の被保険者を使用する事業主が、厚生大臣の認可を受けて設立することができる。その際、事業主は被用者及び労働組合との同意を得なければならないため、調整は、企業の任意、つまり労使の協議によって行われることになる。

また、厚生年金基金が代行するのは、老齢厚生年金のうち、報酬比例部分のみであり、支給に要する費用は掛金及び積立金の運用利子によって賄われる。このような内容を表2.6に示している。

表 2.6 厚生年金基金の内容

根拠	厚生年金保険法
申請	事業主が被保険者の二分の一以上の同意及び労働組合（被保険者の三分の一以上で組織する労働組合に限る）の同意を得て、厚生大臣の認可
人員規模	常時500人以上
加入員	(1) 基金を設立している事業所に使用される被保険者の全員が強制加入 (2) 加入の時期は、即時加入
法定給付	(1) 老齢を事故とする年金給付の支給 (2) 給付の内容についての規制が厳しい 例えば、年金額は老齢厚生年金の報酬比例部分相当額を上回ることで、支給開始年齢は、遅くとも60歳とすること、終身年金であること等である
任意給付	死亡または脱退を事故とする一時金給付 なお、この一時金給付は分割して支給することが認められる

受給権の保護	(1) 法律上譲渡、担保及び差押の禁止 ただし年金給付及び脱退一時金は、国税滞納処分による差押えは認められている (2) 遺族一時金に対する公課の禁止
資産の運用	(1) 信託契約及び保険業法により一定の規制を受ける (2) 一定の場合には、投資一任契約、自家運用が可能 (3) 毎年度代行相当分の増加掛金の一定割合につき政府保証債の購入 (4) 毎年度の掛金の 25%の範囲内において、加入員の福祉増進のための還元融資を受けることができる
掛金	(1) 掛金の負担割合については、原則として労使折半であるが、例外として加入員が、加入員でないとした場合に本人が負担することとなる額（例えば男子の場合標準報酬月額に千分の一六を乗じて得た額）を超える掛金の額の範囲内において事業主負担を増加することができる (2) 掛金の額の算定方法は、標準給与の月額に一定率を乗ずる方法を基本とするが、プラス・アルファ部分については、定額方法も認められる (3) 掛金の滞納の場合、国税滞納処分の例により滞納処分することができる
財政方式	(1) 財政方式は、開放基金方式、加入年齢方式及び閉鎖型総合保険料方式 (2) 基礎率のうちの予定利率は、年率 5.5%に統一されている
過去勤務債務の償却	原則として 20 年以内とし、7 年から 20 年の弾力償却ができる
中途脱退者に対する通算	基金相互間を移動した場合には、基金連合会で一元的に管理し支給される
制度の廃止	一定の基金の解散事由により基金を解散することができる
法定給付の保障	基金が解散した場合、加入員であった期間に対応する部分については、政府が支給する老齢年金で復元支給され、政府に移管すべき責任準備金等を除き、残余財産は加入員等に公平に分配される
課税	(1) 毎年度積立資産のうち、老齢厚生年金の代行部分の 2.7 倍を超える部分につき、年率 1.0%の特別法人税が課税される (2) 加入員負担の掛金については、社会保険料控除が所得税法上認められる (3) 年金給付及び脱退を事故とする一時金については、給与所得及び退職所として所得税が課税され、死亡を事故とする一時金については、非課税 (4) 基金の事業に対しては、法人税は原則として課税されない (5) 基金に対し、通常の地方税（市町村民税及び府県民税）のうち、均等割りのみ課税される (6) 基金の給付に関して印紙税の非課税
行政庁の監督	厚生大臣は、基金に対する解散命令、業務命令及びその他一般的監督指導を行う

出所：厚生省年金局企業年金（1991）121－124 頁。

この厚生年金基金は、2000 年以降その数を減らしてきており<sup>79</sup>、2012 年の AIJ 投資顧問事件<sup>80</sup>をきっかけに、原則として廃止されることが決まった。そして 2013 年 6 月 18 日に厚生年金基

<sup>79</sup> 福田（2016）によると、その原因は基金の運営利回りの低下と会計基準の変更であるという。

<sup>80</sup> AIJ 投資顧問事件とは、AIJ 投資顧問が全国の企業年金基金などから預かった資産の運用に失敗し、ほとんどを消失させた事件である（『朝日新聞』「信託銀による監視強化」2012 年 9 月 5 日付）。

金の大半を解散させる制度見直し法案が参院厚生労働委員会で可決され、翌日の 19 日に参院本会議で可決、成立した<sup>81</sup>。

### 3. 韓国の退職金転換金と日本の厚生年金基金との比較

前述したように、公的年金と企業年金（退職金）との調整において、韓国では「退職金転換金」が、日本では「厚生年金基金」が導入された。両制度とも公的年金の実施または給付水準の引き上げのさい、企業の負担増加という面で企業側から調整を求めた点では類似しているといえるが、一方で、導入された時期の状況は相違する。

韓国の場合、国民年金が実施される前の段階で調整の議論が行われたに対して、日本の場合、厚生年金が導入されて 20 年以上経っていた時期であり、その給付水準の引き上げに伴い調整の議論が行われた。それによって、調整の仕組みが異なる。韓国の退職金転換金は、法定退職金準備金のうち、一部を国民年金保険料に転換することであり、日本の厚生年金基金は、厚生年金の比例部分を企業の退職金が代行することである。

両制度は結果的にうまくいかなかったといえる。退職金転換金は 1993 年から実際に導入されるが、1998 年の年金改革のさい、廃止となり、わずか 5 年間しか実施しなかった。また、厚生年金基金は、導入されてから 25 年たった 1991 年の時点で、基金数は約 1,500、加入員数は約 1,000 万人で厚生年金被保険者のほぼ 3 人の 1 人が基金の加入員である<sup>82</sup>ほど、順調であったものの、前述したように 2000 年代以降は危機に落ち、結局解散が決まったのである。

## 第 4 節 国民福祉年金法と国民年金法の比較

### 一民主化は国民年金法の成立過程に影響を与えたか一

これまで 1973 年の国民福祉年金法と 1986 年の国民年金法の成立過程について考察した。両法は大統領が異なる時期に成立したものの、両方とも軍事政権の時期である共通点を持つ。しかし、1980 年代は韓国において民主化が進んだ時期でもあるため、前者に比べて後者では利害関係者などの意見が反映された。

そこで本節では、国民福祉年金法と国民年金法を比較したうえ、韓国における民主化について考察し、国民年金において当時の民主化による影響があったのかをみてみたい。

韓国の民主化が福祉政策に与えた影響に関する先行研究には、ソ・ボンソプ（1997）とヤン・ジェジン（2012）がある。

まず、ソ・ボンソプ（1997）は 3 つの仮説を立てて、政府の性格と福祉政策の発展過程を見よ

---

<sup>81</sup> 『朝日新聞』の「運用難の基金は解散、見直し法きょう成立 厚生基金」2013 年 6 月 19 日と「厚生基金解散、私の老後は 存続でも給付減の可能性」6 月 20 日付による。

<sup>82</sup> 厚生省年金局企業年金（1991）1 頁。

うとした。3つの仮説とは、①権威主義的政府の下、正当性の危機を招く抵抗を予防もしくは弱化するため、福祉政策は発達するだろう、②前の仮説とは反対に、政府が安定されるほど福祉政策が発達しないだろう、③正当性の危機時に政府の抑制能力と社会部門の抵抗能力が福祉政策の発展を決定するだろう、というものである。3つの仮説に対してソは、韓国の権威主義的政府は仮説①のように正当性の危機に対し、必要によって福祉政策を行ったが、政治体制が安定すれば、直ちに福祉政策を中断もしくは延期して仮説②のようになると述べた。ソは、これが韓国の福祉政策がもつ手段性による限界だと指摘した。ただし、ソの研究は民主化が国民年金制度に及ぼした影響ではなく、韓国の福祉政策の全般を分析対象としている。

また、ヤン・ジェジン (2012) は、民主化により、今まで抑えられてきた分配の欲求が急速に表出されるようになった。政府もこのような国民の欲求、特に福祉に対するニーズに対して、それらを抑えることよりも、最低賃金制と国民年金の施行、皆医療保険制度の実施<sup>83</sup>などを通して対応しようとした。そのなかでも特に、民主化の移行期に導入された国民年金は、当時、国民の福祉需要に対応するため、政治的な論理が優先された結果、3%の保険料率に対し、所得代替率は70%という「低負担—高給付」の制度となった、と指摘したうえ、社会保険方式である国民年金において政治的な論理が優先されたことによって保険数理の原則が損なわれた<sup>84</sup>、と述べた。

これを踏まえて本節では、1973年の国民福祉年金法と比べて1986年の国民年金法の成立過程において民主化の影響があったかどうかを再考察する。その際、民主主義的なシステムがあったかどうかを念頭におき、国民年金法の成立過程をみることにする。

## 1. 制度の比較

まず法律上の相違を整理しておこう。

表2.7に国民福祉年金法と国民年金法の要点を改めてまとめてみた。表からわかるように、国民年金法は、加入者類型、保険料率、最低加入期間、年金給付算式、制度の運営主体、年金の積立金運用などにおいて、国民福祉年金法と相当異なる。

まず第一に異なった点は、加入者類型と保険料賦課方式である。国民福祉年金法において1種と2種といった加入者を、国民年金法では、事業場加入者、地域加入者、任意加入者に分けた。また保険料について、国民福祉年金法では1種は定率、2種は定額とされていた。それに対して、国民年金法はすべての加入者に対して定率とする。所得比例方式を採択し、しかも保険料率を3%から段階的に引き上げることとしている。なお、事業場加入者の保険料は1988年から1992年までは労使折半、1993年からは使用者、加入者、退職金転換金で各々1/3を負担する。これに対し、地域加入者及び任意加入者の場合、本人全額負担となった。

---

<sup>83</sup> 韓国における医療保険制度が民主化の中でどのように皆保険化されたかについては、李蓮花 (2011) を参照せよ。

<sup>84</sup> ヤン・ジェジン (2012) 326–327 頁による。

第二の相違点は、最低加入期間が10年から15年に変わったことである。国民年金法の下で、15年とは減額老齢年金を受給できる最低加入期間であり、15年未満の場合は、年金ではなく返還一時金として支給されることから、ここではそれを年金の最低加入期間とみなす。

第三の相違点は、国民年金法の下で、年金給付の基本算式が全加入者に対して同一になったことである。基本年金額の算定において年金加入期間が20年を超える1年に対して、加算率が4/100から5/100へ引き上げられた。この加算率は所得比例部分のみならず、均等部分にも適用されるように調整された。

第四の相違点は、制度の運営主体が国税庁と保健社会部から国民年金管理公団に変わったことである。新しく国民年金管理公団が設立され、受給資格管理、保険料の徴収、給付の管理などを同公団が担うことになった。

最後に、国民年金法の下で、積立金運用に対して重要事項を審議・議決するため国民年金基金運用委員会が設置され、経済企画院長官が委員長になった。委員会の論議過程において、保健社会部は委員長を国務総理とする案を出したのに対して、経済企画院は経済企画院長官とする案を主張した。これに対し、最初は保健社会部の案が受け入れられたが、結局法律では経済企画院の案が反映された。

表 2.7 国民福祉年金法と国民年金法の比較

	国民福祉年金法(1973年)	国民年金法(1986年)
対象者	18歳以上 60歳未満の国民	
加入者類型	負担能力を考慮 1種(報酬月額 15,000 ウォン以上の事業場勤労者) 2種(農民及び自営業者、1種以外の者)	適用対象の拡大 事業場加入者 地域加入者 任意加入者
保険料率	1種：7% (事業主 4%、勤労者 3%) 2種：月 900 ウォン以上	事業場加入者：3%→9% 地域加入者：3%→9% 任意加入者：3%→9%
給付種類	老齢・遺族・障害年金、返還一時金	
老齢年金	完全・減額・在職者・特例	同左 + 早期退職者
最低加入期間	10年	15年
年金額 = 基本年金額 + 加給年金額		
基本年金額の算式	1種： $2.4A + 2.4B(1 + 0.04n)$ 2種： $1.8A + 2.4B(1 + 0.04n)$	$2.4(A + 0.75B)(1 + 0.05n)$
	A：均等部分で、全加入者の受給直前3年間の平均報酬月額	A：均等部分で、全加入者の全ての加入期間の平均標準報酬月額
	B：所得比例部分 n：20年超過加入年数	
所得代替率 (完全老齢年金)	1種(2種) 20年の場合 40%(35%) 30年の場合 48%(43%) 40年の場合 56%(51%)	20年の場合 35% 30年の場合 52.5% 40年の場合 70%
運営主体	保険料の徴収：国税庁 加入者・給付の管理：保健社会部	国民年金管理公団
基金運用	国民福祉年金基金運用委員会 (委員長：保健社会部長官)	国民年金基金運用委員会 (委員長：経済企画院長官)

注：国民年金法(1986年)における基本年金額の算式は、法律上では  $2.4(A+B)(1+0.05n)$  であるが、ここでは実際に施行された式を記した<sup>85</sup>。

出所：国民年金管理公団(1998) 105-106頁、国民年金史編纂委員会(2015) 108-109頁により作成。

## 2. 1980年代の民主化

1970年代から1980年代にかけて、韓国の経済は急速に成長し、このような高度経済成長により社会全体の中産階級化が進んだ。生活が豊かになり民間部門の成長するにつれ、政府による

<sup>85</sup> 当時、基本年金額算式に関連する標準報酬月額の平均額計算は施行令(第34条2項)に基づいて計算することになっていたが、その施行令には計算された平均額の75%のみを反映すると規定されていた(ベ・ジュンホ(2016) 81頁)。

経済統制がしだいに困難になり、資本が政府に「ノー」と言えるほど力をつけてきた。その意味で1980年代の韓国は、1970年代とは異なる「市民社会的状況」が生まれたと言える<sup>86</sup>。

まず韓国における民主化の過程を整理しておこう。

1979年10月26日に朴正熙大統領が側近の金裁圭中央情報部長によって暗殺され、18年間の朴政権は幕を下ろした。この10・26事件の直後、韓国は「政治権力の空白」が生じた。この空白状況下、当時保安司令官であった全斗煥の率いた新軍部が12・12軍事クーデターを起こし、過渡政府であった崔圭夏政府を有名無実にした。そのなかで、1980年4月から5月にかけて労働運動や学生運動が一斉に噴出し、特に、5月17日に新軍部が全国に非常戒厳令を発動し、大学に休校令を指示したことから、全羅南道光州の市民が軍事独裁統治の反対、戒厳令の撤廃、政治犯の釈放などを求めて民主化運動を展開した。いわゆる5・18光州民主化運動である。これを新軍部は武力で鎮圧した。また、1981年に憲法を改正し、チョン・ドゥファン（全斗煥）が大統領に選出され、第5共和国が誕生した。

このようにして比較的容易に権力を掌握した全斗煥政権であったが、皮肉にもその7年間は、解放直後の混乱期を除くと、解放後韓国政治史上最も政治的に不安定な時期であった。過去の歴代政権で、これほどまでに学生運動や在野の反政府運動が激しく展開された時期はなかった。全斗煥政権は、景気を回復させ、経済的再跳躍の基盤を作ることにはある程度成功したが、それは政治的安定をもたらすのには何の助けにもならなかった<sup>87</sup>。

全斗煥政権の初期、政権は政治空間を完全に閉鎖した中で過去の野党や政治家の政治活動を禁止する一方、御用野党である民主韓国党（民韓党）を創設することで二党体制という外見を維持し、政権の正統性を確保しようとした。1983年末に、全斗煥政権は融和政策を選択し、1980年初めに反政府運動に加担したという理由で大学から除籍された学生の復学と解職教授の復職とともに、大学キャンパスに常駐していた警察の撤収と一部政治活動規制対象者に対する解禁措置を断行した<sup>88</sup>。

1987年に入ると、大統領の直接選挙を求める声がますます高くなったが、全斗煥政権は「4・13護憲措置」を発表した。これに加え、警察によるパク・ジョン Chol（朴鐘哲）氏の拷問致死事件、催涙弾によるイ・ハンヨル（李韓烈）氏の死亡事件などが導火線となり、1987年6月に全国的なデモが行われた。翌年のソウル・オリンピック開催を控え、さらにアメリカからの強いプレッシャーもあって、全斗煥政権はやむを得ず、1987年6月29日に大統領候補であったノ・テウ（盧泰愚）を通じて「民主化宣言」を発表した。これには、与野党が大統領直選制への改憲に合意すること、金大中の赦免復権及び政治犯の釈放、言論の自由化、地方議会の創設などの内容が含まれている。憲法改正を経て同年12月に大統領の直接選挙が行われるが、盧泰愚が全斗煥の支援を受けて与党の候補として出馬したのに対し、野党は分裂により候補の一本化に

<sup>86</sup> 李蓮花（2011）116–117頁による。

<sup>87</sup> 韓培浩（2004）351頁。

<sup>88</sup> 同上、356–357頁を整理した内容である。

失敗した。その結果、盧泰愚が当選し、1988年に第6共和国が誕生した。しかし、大統領選挙の4カ月後に行われた国会総選挙では野党が勝利し、盧泰愚政権は「与小野大」となり、国会の制約を受けなければならなかった。

### 3. 民主化のなかの国民年金法の成立

上述したように、国民年金は1986年9月29日に制度改正のための基本要綱を発表し、その翌日に国民年金を1988年に実施することを確定した。そして、改正案についての13の関係部署間の協議を行い、部署の意見の一部を改正案に積極的に受け入れた。一部修正された国民年金の改正案は同年10月4日に立法予告され、改正案に対する諸団体の意見を求めた。10月17日には国民年金実務作業班が構成された。この国民年金実務作業班は、年金と退職金との調整問題において、労使の対立が激しい中で、公聴会と政策討論会を経て、韓国経営者総協会と韓国労働者総連盟に対して折衷を行った。その結果、初期5年間の年金保険料率3%は退職金の負担金から転換せずに、労使が半分ずつ負担し、以降5年間の保険料率6%は退職金転換金2%を除いた4%を労使折半とし、1998年以降の保険料率9%に対しては、労使が3%ずつ負担し、退職金転換金から3%分を充てることとなった。1986年の軍事政権の下でこのように異見が折衷されたことについては、1980年代における民主化の影響がうかがえるといえる。

#### 小括

本章では、国民福祉年金法の実施が延期されてからどのように改正され、国民年金法として成立したのかを考察した。国民年金は10人以上事業場加入者を強制加入の対象としてスタートした。国民年金の適用拡大については第3章でみる。また、保険料率はやや低めの3%だったのに対して所得代替率70%であった。これによって後に年金財政の不安定問題が指摘され、1998年の年金改革が行われることになったのである。

一方、国民年金の成立過程において、年金と退職金の調整問題と年金基金の運用主体が議論された。

年金と退職金の調整問題において、韓国が採用したのは「退職金転換金」であり、これは退職金の一部を国民年金保険料に転換する制度であり、1993年より導入するとされた。

また、年金基金の基金運用を担当する委員会の委員長は国民福祉年金法の際の保健福祉部長官ではなく、経済企画院長官になった。これは当時、経済企画院が公務員年金等の政府関連基金を国民投資基金法に基づいて運用していたため、国民年金基金も経済企画院が管理することが望ましいとされたからである。

最後に国民福祉年金法と国民年金法を比較した。そのあと、国民年金における民主化の影響を試みた。国民福祉年金法が成立した1973年と国民年金法になった1986年はいずれも軍事政権の時代であったが、1980年代は韓国において民主化が進んだ時期でもある。そこで、国民年金

において民主化の影響があったのではないかと考えて、それを年金と退職金の調整過程から検討した。その結果、国民年金の利害関係者である労働者（韓国労働者総連盟）と経営者（韓国経営者総協会）が、年金における意思決定過程に参加して意見を交わし、退職金転換金について合意を引き出したことに民主化の影響があったように思われる。

## 第2部 国民年金の展開（1988年～現在）—民主政権化における模索と動揺

第1部では、国民福祉年金法の成立過程及び実施延期の経緯、そして国民福祉年金法がどのように改正され、国民年金法になったのかを考察した。そこで、第2部では、国民年金の適用拡大、年金と財政との関係を取り上げ、国民年金における進展過程を検討する。

### 第3章 国民年金の適用拡大

#### —1999年の国民皆年金達成—

1988年より10人以上の事業場において国民年金を施行するために、政府は1987年7月から適用対象になる事業場及び加入者について電算システムを構築した。申告案内対象の事業場は69,270か所、加入者は4,575,079人であり、同年10月を一斉申告期間とし、受付が開始された。1か月間に一斉申告を行った結果、実際の適用対象と決定された53,265事業場の加入者4,449,394人のうち、38,045事業場の3,611,683人が加入した。以後、年末まで加入が促進され、1987年末には、49,665事業場の4,219,097人が加入して国民年金が開始された。

次に、政府は「第6次経済社会発展5ヵ年計画（1987～1991）」において、国民年金の適用拡大対象を被用者、農漁民、都市自営業者の順とし、1990年代初めまでに5人以上の事業場まで拡大する計画を立てた。

本章では、国民年金の適用がどのように拡大されてきたのか、いわゆる国民年金の皆年金化について考察する。

#### 第1節 被用者（5人以上事業場）への拡大（1992年～）

国民年金の適用対象を拡大するにあたり、実態把握のため、政府は1989年、5～9人事業場に関する国民年金の拡大適用の可能性及び妥当性に関する実態調査を韓国保健社会研究院に依頼した。同研究院による実態調査は1989年7月18日から25日間、調査員の訪問によって行われた。その調査の結果、年金に関する客観的な必要性（所得保障対策に関する統計）、主観的な必要性（事業主の認知度、年金加入の可否など）、保険料負担能力及び賦課徴収の容易性、資格管理の容易性において若干問題のあるものの、拡大するには大きな問題はないと予測された<sup>89</sup>。

1990年、政府は適用対象規模を把握するため、2度にわたり実態調査を行った。1次調査は同年4月から6月15日まで、2次調査は1991年8月から9月まで行われた。その結果、加入対象者は38,104事業場の270,222人であったが、後に自体年金制度を持つようになった別定郵便局連合会の郵便局所属員を除き、37,484事業場の266,085人が加入対象者とされた。実態調査からわかった問題は、①5～9人事業場における新設・休廃止及び勤労者の転職などにより加入対

---

<sup>89</sup> 国民年金管理公団（1998）第2編3～4頁による。

象事業場及び加入者の選定が非常に困難であったこと、②国民年金に対する認識不足により資料提出に非協力的であったこと、③調査基準及び調査時点により事業場及び加入者数に相当なギャップが生じたこと、である<sup>90</sup>。

10月に年金適用加入に関する広報及び申告に関する案内などが行われ、11月を一斉加入申告期間として受付が行われた。その結果、5人未満事業と場加入者がさらに除外され、最終的な加入対象者は31,573事業場の234,162人となり、そのうち28,552事業場の213,160人が加入申告を行った。対象事業場の90.4%、対象加入者の91.0%が国民年金の加入申告を行った。

そして12月に未申告事業場に対する申告案内と促進活動が行われた結果、30,602事業場の231,542人の勤労者が加入申告し、1992年1月1日より5人以上事業場を当然加入対象とすることになった。

## 第2節 農漁村地域への拡大（1995年7月～）

政府は全国民を国民年金の適用対象とするため、韓国農村経済研究院、韓国保健社会研究院と韓国開発研究院（KDI）などの研究機関において、外国の年金制度及び農漁村地域の年金導入方案に関する研究を行った。

農漁村の年金適用に関する研究として、チョン・ミョンチェ（鄭明采）（1988）、ミン・ジェソン（閔載成）（1991）、チョン・キョンベ（鄭敬培）ほか（1992）、コ・チョルギ（高喆基）（1993）、ムン・ヒョンピョ（文亨杓）＝キム・ヨンハ（金龍夏）（1994）があげられる。表3.1にその概要をまとめた。

---

<sup>90</sup> 同上 4-5頁。

表 3.1 農漁民年金制度案の比較

	鄭明采	関載成	鄭敬培ほか	高喆基ほか	文亨杓=金龍夏
制度形態	国民年金と分離	国民年金と統合して運営、 定額年金制 (但し、漸進的に所得比例制を導入する)	I案：定額-所得比例 II案：所得比例 III案：折衷	定率制	二元化 国民年金の拡大適用 +経営移譲年金の導入
加入対象	農漁業従事者及びその家族 ・当然加入者： 農漁業の経営主 ・任意加入者： その他の農漁民もしくはその従業者と営農後継者	農業及び漁業の経営者、または従事者 満18歳以上60歳以下	・当然加入： 農漁村に居住する18歳以上65歳未満の世帯主 ・任意加入： 所得活動をする家族構成員	農漁村に居住、 18歳以上60歳未満、 夫婦の場合、1名のみ	18歳以上59歳以下 ・当然加入者： 農漁民を含む農漁村地域住民の世帯主 ・任意加入者： 世帯主ではない農漁業従事者
加入期間	20年		I・II案： 25年、65歳 III案： 25年、65歳、 40年、65歳、 30年、60歳	20年	
受給年齢	65歳			60歳	
費用負担	最初5年間：4% 5年以降：6%	定額部分：全事業場加入者の中位所得を基準にして定額化	I案： 定額(0.2~0.3A) 所得比例 (3~9%) II案：所得比例 (3~9%)	段階的に3%、 6%、9%とする	1案：3→9% 2案：2→6%
国庫負担	拠出金の1/2	定額部分加入者の拠出金の1/3	定額拠出金の1/2	最大に拠出金の1/2 (加入者の所得に応じて補助率を調整)	6つの代案 1・2案： 全加入者の拠出金の1/3~1/4 3案： 全加入者の拠出金の定額(2,200ウォン) 4案： 農漁民の拠出金の定額(2,200ウォン) 5・6案： 低所得層の拠出金の1/3~1/4
給付種類	完全老齢年金、 減額老齢年金、 早期老齢年金、 特例老齢年金、 遺族年金、 障害補償年金、 脱退一時金、 経営移譲年金、 経営移譲補償年金	完全老齢年金、 減額老齢年金、 早期老齢年金、 特例老齢年金、 障害年金、 返還一時金	老齢年金、 障害年金、 遺族年金	完全老齢年金、 減額老齢年金、 早期老齢年金、 特例老齢年金、 在職者老齢年金、 障害年金、 遺族年金、 返還一時金	
管理	農漁村振興公社	国民年金管理公団			

機構					
----	--	--	--	--	--

注：1) 加入期間及び受給開始年齢は完全老齢年金の場合である。

2) A とは標準報酬月額を意味する。1992 年は 619,882 ウォン、1995 年は 825,063 ウォンであった。

出所：チョン・ミョンチェ（鄭明采）（1988）、ミン・ジェソン（閔載成）（1991）、チョン・キョンベ（鄭敬培）ほか（1992）、コ・チョルギ（高喆基）ほか（1993）、ムン・ヒョンピョ（文亨杓）＝キム・ヨンハ（金龍夏）（1994）により作成。

一方、農漁民に対する国民年金の適用拡大の背景としては、1992 年の大統領選挙公約があげられる。さらに、1995 年に農漁村地域への拡大が行われた理由としては、農漁村地域の高齢化や都市と農村間の所得格差による社会保障対策の必要性が強調されることがあるが、当時ウルグアイ・ラウンドの交渉妥結と世界貿易機関（WTO）体制による農業開放の危機感によるものとみるのがより妥当であるとされている。

当時保健福祉部長官であったソ・サンモクは「ウルグアイ・ラウンドにより開放は避けられない状況下、当時大統領候補であった金泳三（キム・ヨンサン）が米の開放は大統領職をかけて阻止すると演説した。そして、大統領に就任した 1993 年 12 月末に米の開放に対する補完措置として農漁村構造改革プログラムを作る際、老人たちに年金を支給し、年金を受給する老人たちが引退することにより農業の現代化を遂げる、という論理で農漁村の年金拡大を盛り込んだ」<sup>91</sup>と述べた。

国民年金管理公団は 1995 年の事業拡大へ向けて準備作業を開始し、1993 年に保健社会部と共同で「制度拡大実務推進班」を構成して、加入者管理、拠出金賦課及び徴収体系、給付管理等、具体的な実施法案などについて検討した。同年 12 月に公聴会を開き、各界の意見を収斂した後、保健福祉部と国民年金管理公団は農漁村地域における国民年金適用拡大方案を出した。その案を整理したのが表 3.2 である。

<sup>91</sup> 国民年金史編纂委員会（2015）136 頁。

表 3.2 農漁村地域の国民年金施行案

適用対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当然適用：23 歳以上 60 歳未満の農漁村居住者及び都市地域居住の農漁民など地域加入者</li> <li>・任意加入：当然適用加入者の配偶者及び他の公的年金加入者の配偶者で、所得のない者</li> <li>・適用除外：他の公的年金加入者と生活保護対象者</li> </ul> 但し、1995 年 7 月 1 日施行当時 60 歳以上 65 歳未満の農漁民に加入機会を付与する。
年金種類	国民年金と同様の老齢年金、障害年金、遺族年金、特例老齢年金、返還一時金に死亡一時金を追加
年金保険料	標準所得月額額の 9% (但し、2000 年 6 月まで 3%を適用し、5 年毎に 3%ずつ引き上げ)
保険料賦課基準	所得申告のための基準資料を政府が提示し、加入者が自ら所得を申告する。これに基づき所得等級を決定し、事後管理を行う。 ・最低等級所得 22 万ウォン、最高等級所得 360 万ウォン
国庫支援	年金実施に必要な管理運営費の全額 農漁民保険料：最低等級年金保険料の 1/3 を定額支援（農村特別税で賄う）
管理運営組織	国民年金管理公団 但し、申告及び相談業務は地域医療保険組合の職員が担当する。

出所：国民年金管理公団（1998）第 2 編 7-8 頁により作成。

1994 年には 2 度の模擬適用事業が実施された。

1 次模擬適用事業は 3 月 14 日から 5 月 4 日までの 50 日間、忠南道ホンソン郡の 3 カ面（農業地域：ホン北面、漁業地域：西部面、商業地域：ホンソン邑）で 3,361 世帯の 5,629 人を対象として実施された。実施事業団には保健福祉部の 15 人、公団の 27 人、保健社会研究院の 4 人が参加した。この事業の主要目的は、適用対象、資格管理、年金保険料賦課体系、電算及び管理組織運営体系などに関して確認・分析を行い、農漁村住民制度に対する呼応度調査及び広報戦略開発を行うことであった<sup>92</sup>。

1 次模擬適用事業における適用対象結果は、表 3.3 のとおりであり、平均所得申告額は 701,567 ウォンであった。

表 3.3 農漁村地域の 1 次模擬適用事業の結果

区分		計	ホンソン邑	ホン北面	西北面
適用対象	世帯数	3,361	1,016	1,197	1,148
	人数	5,629	1,604	2,047	1,978
申告実績	世帯数	3,227 (96.0%)	926 (96.0%)	1,173 (98.0%)	1,128 (98.3%)
	人数	5,427 (96.4%)	1,477 (92.1%)	2,011 (98.2%)	1,939 (98.0%)
未申告 (人数)		202 (3.6%)	127 (7.9%)	36 (1.8%)	39 (2.0%)

出所：国民年金管理公団（1998）第 2 編 11 頁。

<sup>92</sup> 国民年金管理公団（1998）10 頁。

2次模擬適用事業は、11月21日から12月17日までの27日間、江原道ミョンジュ郡（漁業地域）、全南道タンヤン郡（農業地域）、慶北道ヨチョン郡（准山間地農業地域）の3郡で、36,190世帯の52,110人を対象に実施された。なお、模擬適用事業の際、江原道カンルン市が追加された。今回は1次模擬適用事業とは違って該当地域の区役所に状況室を設置し、実際適用に備えた人材が投入された<sup>93</sup>。

この事業は、1次模擬適用事業で把握した問題を点検し、国庫支援の対象者選定及び手続の妥当性確認、一斉加入申告時の業務の検証を目的とした。

2次模擬適用事業の結果は、表3.4に示されている。

表3.4 農漁村地域の2次模擬適用事業の結果

区分	計	ミョンジュ郡	タンヤン郡	ヨチョン郡	カンルン市
申告対象（人）	52,110	18,180	16,241	16,463	1,226
申告実績（人）	47,431 (91.0%)	16,655 (91.6%)	15,035 (92.6%)	14,515 (88.2%)	1,226 (100%)
未申告（人）	4,679	1,525	1,206	1,948	—
1等級割合（%）	24.38	24.04	29.20	20.54	20.14
平均所得額（ウォン）	519,234	455,120	501,420	612,180	534,314

出所：国民年金管理公団（1998）第2編13頁により作成。

2次模擬適用事業において浮き彫りになったのが、所得の少なさである。2次模擬適用事業における平均所得額は約52万ウォンであり、これは1次模擬適用事業の約70万ウォンよりも18万ウォン少ない。これは所得が過少申告されていることをうかがわせた。農漁民地域における所得把握については第4節でみてみたい。

1・2次模擬適用事業を経て、保健福祉部、内務部<sup>94</sup>及び国民年金管理公団は、1995年2月28日から4月9日までを準備期間、4月10日から5月31日までを一斉加入申告期間とした。一斉加入申告の対象は当然適用と特例適用<sup>95</sup>とに分けられ、当然適用対象は18歳以上23歳未満で所得のある者及び23歳以上60歳未満の農漁民と自営業者の2,455人、特例適用対象は1995年7月1日に農漁村に居住する60歳以上65歳未満の者のうち、加入を希望した423,162人であった。そのときの加入申告対象者数を示したのが表3.5である。

<sup>93</sup> 同上 12頁。

<sup>94</sup> 行政自治部の前身であり、地方行政、地方財政、地方経済、地方税、地方自治団体の監督、災難管理及び消防に関する事務を管掌する中央行政機関であった。

<sup>95</sup> 特例規定により、60歳以上65歳未満の者は、本人の希望に応じて70歳まで地域加入者として国民年金に加入することができる。

表 3.5 農漁村地域の一斉加入申告対象者

(単位：人)

区分	類型	対象者数
18歳以上の郡地域居住者		7,903,069
当然適用	小計	2,455,415
	23歳以上 60歳未満の者	2,454,303
	18歳以上 23歳未満で所得のある者	1,112
特例適用	60歳以上 65歳未満 郡地域居住者 (自営業者と農漁民を合わせて)	423,162
適用除外	小計	5,024,492
	①65歳以上	1,091,998
	②18歳未満	101,418
	③国民年金加入者	898,168
	④軍人年金加入者	52,030
	⑤私学年金加入者	16,826
	⑥公務員年金加入者	178,780
	⑦別邸郵便局職員	3,778
	⑧生活保護者	424,824
	⑨国民年金加入者の配偶者	265,859
	⑩私学年金加入者の配偶者	27,494
	⑪私学年金加入者の配偶者	7,994
	⑫公務員年金加入者の配偶者	90,739
	⑬別邸郵便局職員の配偶者	1,715
	⑭地域加入者の配偶者	1,087,274
⑮郡地域居住者で18歳以上 23歳未満の所得のない者	775,595	

注：住民電算資料（1995年2月28日に郡地域に居住する18歳以上の者）と国税庁資料（1995年3月27日を基準にして1994年度総合所得税の課税資料）による。

出所：国民年金管理公団（1998）第2編17頁。

一斉加入申告の結果が表3.6に示されており、1995年6月末までの申告率は96.0%であった。また、平均所得申告額は565,004ウォンであった。

表 3.6 農漁村地域の一斉加入申告の結果

(単位：千人)

申告対象	申告内容				追加加入	特例適用
	小計	資格取得	納付例外	適用除外		
2,455 (100%)	2,356 (96.0%)	1,537 (65.2%)	277 (11.8%)	542 (23.0%)	136	83

出所：国民年金管理公団（1998）第2編19頁。

### 第3節 都市自営業者への適用拡大（1999年4月～）

国民年金を都市自営業者へ拡大する際、5人以上事業場と農漁村地域への拡大とは違って、適用拡大とともに国民年金制度を全般的に見直す必要があるという意見が高まった。それに応じて政府は、対象者の拡大方案のみならず、国民年金制度に関する改善案を同時につくろうとした。

当時の年金制度に関する政府機関の動きを表3.7にまとめた。

表3.7 1995年以降の年金制度をめぐる動き

1995年4月	保健福祉部が1998年までに都市地域自営業者に国民年金を適用拡大すると発表
1995年4月25日	世界化推進委員会傘下に国民福祉企画団の発足
1995年5月8日	国民福祉企画団の活動開始
1995年12月29日	国民福祉企画団主催の公聴会開催 『QOL 世界化のための国民福祉の基本構想』を発表して意見収斂
1996年2月15日	国民福祉企画団が最終報告書を大統領に提出し、活動を終了
1996年2月	国民年金管理公団の内部に「都市地域国民年金拡大適用実務作業団」を構成し、都市地域拡大の準備業務を推進
1996年4月	青瓦台社会福祉首席室で公的年金制度改善のための推進方案を検討
1996年5月	公団の実務作業団を拡大・改編して「都市地域拡大実務推進団」を構成
1996年6月	青瓦台社会福祉首席室が「公的年金改革の長期発展方案」を公開
1996年8月	都市地域拡大実務推進団が『都市地域拡大適用方案（草案）に関する研究資料集』を発刊
1996年9月	青瓦台社会福祉首席室主催の懇談会開催 公的年金改革における意見収斂
1996年12月	都市地域拡大実務推進団が『国民年金制度の拡大適用試案』を発刊
1997年1月6日	保健福祉部と国民年金管理公団が「都市地域拡大実務推進班」を設置
1997年6月16日	国務総理室社会保障審議委員会の傘下に「国民年金制度改善企画団」発足
1997年8月8日	国民年金制度改善企画団が1次改善試案を発表
1997年10月	国民年金制度改善企画団が2次改善試案を発表
1997年12月	国民年金制度改善企画団が年金改善案を提出

出所：筆者作成。

表3.7からわかるように、保健福祉部は1995年には、都市自営業者への年金適用拡大を1998年末までに実現しようとしていた<sup>96</sup>。

<sup>96</sup> 拡大時期を1998年末までと確定した理由としては、保健福祉部が1995年を福祉国家建設の元年

国民年金管理公団は、1996年5月に8人の制度研究班と17人の実務作業班からなる「都市地域拡大実務推進団」（団長：国民年金研究センター長）を構成し、所得把握方法、標準所得月額決定体系、申告業務処理手続き、年金保険料の告知手続き・徴収率の向上、女性の年金受給権の強化、無拠出年金の導入方案、組織改編方案などについて研究を行った。また、1996年6~7月には大丘・大田・光州市居住住民に対する現地調査も行った。

都市地域拡大実務推進団は、同年8月に『国民年金の都市地域拡大適用方案（草案）に関する研究資料集』を作成・発刊した。そして、国民年金を農漁村地域に適用拡大をする際に明らかになった制度の問題点を分析・改善方案を作るとともに都市地域の自営業者及び日雇い勤労者の特性に合わせた施行方案を作るため、9~11月に7回にわたって会議が行われた。また、会議の結果に基づき、12月に『国民年金制度の拡大適用試案』が発刊された。

また、1997年1月6日に保健福祉部と国民年金管理公団を中心に「都市地域拡大実務推進班」（総括班長：保健福祉部年金保険局長）が構成され、4月までに5回の会議を経て都市地域拡大方案について検討が行われた。

1997年5月に国務総理室主催の社会保障審議委員会において、国民年金制度の全般的な問題を検討し、これに関する改善方案を出すため、委員会の傘下に「国民年金制度改善企画団」（団長：朴ジョング教授）を構成することが決定された。国民年金制度改善企画団を構成したのは1998年中に都市地域の自営業者に適用拡大を推進する過程において、国民年金制度の内部・外部問題が浮き彫りになったからである。特に、国民年金の長期的財政不安定問題、国民年金の未適用階層に関する問題、自営業者の所得把握困難による既存加入者との公平性問題などが指摘された。また、同企画団は多様な意見を収斂し、合理的な改善方案をつくるために、加入者代表、公益団体、学界、研究機関など民間委員を中心に構成された。さらに企画団の研究業務を遂行するために24人の専門委員が委嘱され、企画団の管理運営及び研究業務を支援する実務支援班も韓国保健社会研究院に設置された<sup>97</sup>。

同企画団は同年6月に発足し、活動を始めた。全国民年金拡大適用に備えた制度改善課題としては、①国民年金適用対象者の範囲、②農漁民及び都市自営業者への保険料賦課方法、③国民年金受給権と給付体系の改善、④中長期年金財政の安定化方案、⑤国民年金と他の公的年金との連携方案、⑥都市自営業者の国民年金拡大適用の準備、が選定された。同企画団は企画団委員会議、専門委員会議、全体会議に分けて会議を行い、1997年8月に国民年金の改善方案として3つの案を提示・議論した。第1案は現行制度を維持し、改善する案であり、第2案は現行年金の給付算式に含まれている均等部分と所得比例部分を分離し、各々基礎年金と所得比例年金とする（いわゆる二元化）案である。そして第3案は現行年金の給付算式における均等部分を廃止し、所得比例年金に転換して個人別年金勘定として管理する案で、私的年金の個人年金に類似した内容

---

にすると宣言したこと、都市地域への年金適用拡大を遅延する状況を事前に防ごうとしたこと、6月の地方選挙を控えた公約であることが挙げられる（国民年金史編纂委員会（2015）194頁）。

<sup>97</sup> 国民年金管理公団（1998）25-26頁。

である。これらの3つの案を表3.8に示した。

表3.8 国民年金制度改善企画団による1次試案(1997年8月5日)

	第1案	第2案	第3案
基本構造	現行制度の維持・改善	・基礎部分+所得比例部分 といった二元化	積立方式の所得比例年金 (個人別年金勘定)
保険料賦課 対象	18歳以上60歳未満事業場 の勤労者及び自営者(1,950 万人)	・基礎部分:18歳以上60歳 未満の全ての国民(3,170 万人) ・所得比例部分:事業場の 勤労者及び自営者(1,950 万人)	・18歳以上60歳未満事業 場の勤労者及び自営者 (1,950万人) ・職域別分離適用 -勤労者年金 -自営者年金
保険料率・ 保険料賦課 方式	3-6-9%	・基礎部分:0.4-6% ・所得比例部分:3-6-8%	3-6-9%
	勤労者及び自営者: 所得比例定率	・基礎部分:定額+定率 ・所得比例部分:定率	・勤労者:所得比例定率 ・自営者:定額で賦課する が、長期的に定率へ移行
所得代替率 及び受給年 齢	40~53.3%	・基礎部分:10% (夫婦合算20%) ・所得比例部分:30%	・保険料及び積立基金の受 益率に応じて変動
	2003年より5年毎に1歳 ずつ引き上げ (65歳まで)	2006年より5年毎に1歳 ずつ引き上げ (65歳まで)	退職時受給 (受給開始年齢の選択可)
	政府財源による公的扶助で 無拠出年金を支給	・基礎年金から無拠出敬老 年金の支給 (財源一部を政府負担) ・1人1年金(基礎部分)	政府財源による公的扶助で 無拠出年金を支給
財政運営方 式	修正積立方式	・基礎部分:9年均衡の賦課 方式 ・所得比例部分:積立方式	確定拠出型積立方式
財政安定 (当年度財 政収支は赤 字年度)	2050年の積立金 600~1,200兆ウォン	所得比例部分:財政赤字無 し (2050年の積立金は1,521 兆ウォン)	財政赤字無し
所得再分配	世代間・世代内の所得再分 配効果はあるが、代案別に 異なる	・基礎部分:世代間・世代内 の所得再分配効果有り ・所得比例部分:無し	世代間・世代内の所得再分 配効果無し (世代内の再分配機能の挿 入可能)
経過措置	給付水準を漸進的に引き下 げ	・既存の年金受給者は現行 通りに支給 ・2008年以降20年にわた って給付水準の引き下げ	既存の年金受給者は現行通 りに支給

注:1) 所得代替率は40年加入を基準にしており、障害平均所得に対する比率である。

2) 第2案の財政運営方式において、基礎部分における9年均衡賦課方式とは、保険料算定  
基準年度の前後4年間の総給付支出を算定して平均保険料を算定する。

出所:国民年金制度改善企画団(1997)158-159頁。

そして同年 10 月に、改善試案が公開された。それを整理したのが表 3.9 である。8 月の 3 つの案と比べると、第 1 案と第 2 案は同様であったが、第 3 案は第 2 案を修正したもので、基礎年金にあたる福祉年金を導入して勤労者と自営業者に当然適用する、また所得比例年金については所得年金を導入し、勤労者は当然適用、自営業者は任意適用とする案である。

表 3.9 国民年金制度改善企画団による 2 次試案 (1997 年 10 月 2 日)

	第 1 案	第 2 案	第 3 案
適用対象	所得活動従事者 被用者の配偶者 (当然適用) 自営業者の配偶者 (漸進適用)	1 人 1 年金 (所得活動問わず)	福祉年金：勤労者、自営業者 (当然加入) 所得年金：勤労者 (当然) 自営業者 (任意)
給付	45% (均等 15%、所得比例 30%)	45% (基礎 15%、所得比例 25%)	40%
保険料	9%+0.25% (2003 年より) 定率方式 最高保険料率：11%	・基礎部分：0.41%→6.5% ・所得部分：6% 最高保険料率：12.5%	福祉年金：4% 所得年金：5% 最高保険料率：9%
支給開始年齢	65 歳まで引き上げ (2013 年 61 歳、5 年毎に 1 歳ずつ引き上げ)	同左	同左
他制度との連携	加入期間を連携	基礎年金部分のみ連携	第 1 案と同一
敬老年金	敬老年金関連法律に基づき国家が支給	・一定所得以下の 65 歳以上の高齢者に基礎年金給付額の 1/3 を支給 ・老齢手当など所要財源は基礎年金基金に含まれる	第 1 案と同一
女性受給権	・配偶者給付の 1/3 水準 ・離婚時分割年金を受給	基礎年金受給	・任意加入を誘導 ・離婚時分割年金を受給
財政運営	修正積立方式	・基礎年金：賦課方式 ・所得比例年金：積立方式	・福祉年金：修正積立方式 ・所得比例年金：積立方式
経過措置	・従前の加入期間：現行算式を適用 ・改善後の加入期間：改善方案を適用	・既年金受給者：第 1 案と同一 ・制度改善以降：改善方案を適用	第 1 案と同一

注：第 2 案の給付における 45% という数値は原資料に基づいた数値である。

出所：国民年金管理公団 (2008) 94 頁。

その後、企画団は単一案をまとめるよう努力したものの、合意に至らず、最終報告書「全国国民年金拡大適用に対比した国民年金制度の改善方案」は多数案を中心に作成するものの少数意見も併記することとし、1997 年 12 月 27 日に国務総理に報告した。

最終報告書における改善案を具体的にみてる。

第1に、国民年金における基本構造において、多数意見は、①現行の国民年金の給付算式における均等部分と所得比例部分を分離し、均等部分は基礎年金、所得比例部分は所得比例年金とする、②事業場勤労者と自営業者に基礎年金と所得比例年金を当然適用し、給付水準は確定給付にする、③国民年金基金と基礎年金基金と所得比例年金基金に分けて運用する、④年金財政運営は国民貯蓄の増大と後世代の負担を軽減するため積立方式を維持する、とした。

これに対する少数意見には、均等部分と所得比例部分を統合運営する現行の体系を維持すべきである、所得比例年金に都市自営業者を臨時適用すべきである、年金財政の健全性維持及び世代間衡平性のため所得比例年金を確定拠出方式にすべきである、というものがあつた。

第2に、所得代替率について、多数意見は、40%（基礎年金16%と所得比例年金24%）とした。それに対して、少数意見には50%（基礎年金20%、所得比例年金30%）あるいは60%（均等部分30%、所得比例部分30%）とする案があつた。

第3に、受給開始年齢について、多数意見は、2013年から5年毎に1歳ずつ引き上げて、現行の60歳から65歳へ引き上げることとした。具体的に表3.10の通りである。また、年金の最低加入年数は15年から10年へ引き下げることとされた。

表3.10 国民年金受給開始年齢の引き上げ

調整年度	2013年	2018年	2023年	2028年	2033年
年金受給開始基準年齢	61歳	62歳	63歳	64歳	65歳
受給開始者の生年	1952年 生まれ	1956年 生まれ	1960年 生まれ	1964年 生まれ	1968年 生まれ

出所：国民年金制度改善企画団（1997）17頁。

第4に、保険料においては2010年以降、段階的に引き上げて、2020年以降は12.65%とする。

第5に、国民年金の財政健全性を保つために、5年毎に財政再計算を行い、保険料を調整する。

以上の改善案を表3.11に整理しておく。また、これをうけた制度改革については、第4章で検討する。

表 3.11 国民年金制度改善企画団による国民年金の最終改善案（1997 年 12 月 27 日）

		現行の制度	企画団の改善案
基本構造		一元型： 均等部分+所得比例部分	二元型： 基礎年金+所得比例年金
適用対象		18 歳以上 60 歳未満 事業者勤労者及び 農漁村地域の自営業者	都市地域の自営業者へ拡大
保険料		3%から 9%まで段階的に引き上げ	2009 年まで同左 2010～2014 年：10.9% 2015～2020 年：11.8% 2020 年以降：12.65%
年金給付	所得代替率	70% ・最下位 20%：100% ・最上位 20%：48%	改善以前：現行の給付算式を適用 改善以降：40% ・最下位 20%：77% ・最上位 20%：31%
	受給開始年齢	60 歳	2013 年より 5 年毎に 1 歳ずつ引き上げ（65 歳まで）
	最低加入年数	15 年	10 年（返還一時金を廃止）
財政運営方式		修正積立方式	基礎年金：賦課方式 所得比例年金：積立方式
財政見通し		積立金：2031 年に枯渇	基礎年金：2050 年以降積立度合は 8.3 倍を維持 所得比例年金：2050 年以降 10.7 倍を維持

出所：国民年金管理公団（1998）第 2 編 31 頁。

#### 第 4 節 所得把握問題

10 人以上の事業場を対象として始まった国民年金を 5~9 人事業場に拡大する際、所得把握の問題はあまり言及されなかった。しかし農漁村地域と都市地域まで適用を拡大するときには所得把握が最も重要な課題となった。

この節では、農漁民と都市自営業者の所得把握について検討する。

##### 1. 農漁民の所得把握

上述したように、1995 年 7 月から国民年金の適用が農漁民まで拡大された。当然のことながら、事業場加入者と違って、農漁民の所得把握は困難である。そこで制度適用にあたっては、定額拠出への転換や標準報酬月額等級を 53 等級から 3 等級へ単純化することなどが提案され<sup>98</sup>、

<sup>98</sup> 農漁村地域加入対象者の中位所得までを I 等級、加入対象の 3/4 位所得までを II 等級、それ以上を III 等級とする案であり、1992 年基準の被用者標準報酬等級に当てると I 等級は 51 万ウォン、II 等級

また農漁民の所得が所得類型別に推定<sup>99</sup>された。

最終的には、農漁民の所得に対して個人の申告により保険料を賦課するとした。これは①所得申告基準提示、②加入者所得申告と等級決定、③保険料賦課及び事後調整管理、という3段階で行われる。

具体的には、農漁民の標準所得月額は以下のように決定される<sup>100</sup>。

まず、農漁民の所得決定は申告方式とし、申告所得の正確性と妥当性を高めるために、所得申告時に自分の所得発生に関する情報を記入する。作成する情報は、自耕と賃借に分け、農作物、農作物当たりの栽培面積（100平以上のみ記載）、飼育家畜数、漁獲量（1年基準）もしくは養殖漁業規模（トン/ヘクタール）である。

次に、農漁民の所得活動により生じた所得を推定するため、業種別に基準所得票を作成する。

- ・農業所得は農産物別に単位生産量の平均所得を算出する
- ・畜産所得は畜産種目別に1頭当たりの平均所得を算出する
- ・漁業所得は漁業種類別に1トン当たりの平均所得を算出する
- ・養殖業所得は主要養殖魚介類別に養殖面積当たりの平均所得を算出する
- ・所得算出単位当たりの基準金額は政府の統計資料を用いて更新され、毎年12月に保健福祉部が告知する<sup>101</sup>

最後に、加入者は自分が作成した所得算出内訳に業種別の単位基準所得を用いて所得額を計算して申告し、公団職員はこれを確認して標準所得月額を決定する。

しかしこの方式は、実際の適用困難さ<sup>102</sup>が指摘されたために、廃止され、1997年から農漁村加入者が申告する通り標準所得月額を決定するようになった。

一方、国民年金の適用を農漁民まで拡大した際、標準所得等級を既存の53等級から45等級（1等級22万ウォン以下～45等級360万ウォン）へと調整して事業場加入者との公平性を図ろうとした。

また、農漁業民に対しては国庫支援が行われるが、その際、農漁民は国民年金法施行令47条によって以下のように定義される。

「国民年金法施行令47条」

は61万ウォン、Ⅲ等級は79万ウォンが適用等級となる（チョン・キョンベ（鄭敬培）ほか（1992）93頁、103頁）。

<sup>99</sup> 農漁村地域住民の所得を農業所得（農地所得と畜産所得）、漁業所得、事業所得、勤労所得に分けて各所得類型別の所得を推定した後、保険料賦課対象所得は農業所得のみに限定し、農業所得を15等級（1等級25万ウォン未満～15等級285万ウォン以上）に区分した。（コ・チョルギ（高喆基）ほか（1993）22、63-64頁）。

<sup>100</sup> キム・ソンスク（金聖淑）（2000）40-41頁による。

<sup>101</sup> ただし、国民年金の都市地域への拡大により申告勧奨所得概念が導入されることとなり、1999年より告知は行われなくなった。

<sup>102</sup> 加入者が所得申告するために作成するのが複雑で、各所得を合算することとしたがこれを強制とする規定はなかったため、実際に公団が加入者個人個人の所得を把握するのは不可能であった。

□農漁業人の範囲

- ・農業人：耕種業、果樹・園芸業、養蚕業、種苗業、特殊作物生産業、家畜の飼育業、種畜業もしくは孵化業を直接に営む者または従事する者で以下のうち一つに該当する者
  - －1千平方メートル以上の農地を経営する者
  - －農業経営で年間100万ウォン以上の農畜産物を販売する者
  - －1年のうち、90日以上農業に従事する者
- ・林業人：営林業・林産物生産業もしくは野生鳥獣飼育業を直接に営む者または従事する者で以下のうち一つに該当する者
  - －林業経営で年間100万ウォン以上の林産物を販売する者
  - －1年のうち、90日以上農業に従事する者
- ・漁業人：直接に漁業に営む者または従事する者で、以下のうち一つに該当する者
  - －漁業経営で年間100万ウォン以上の水産物を販売する者
  - －1年のうち、60日以上農業に従事する者
- ・上記の規定にも関わらず、農業・林業または漁業を兼業する場合、各業種の販売額もしくは従事期間を保健福祉部令の定めに基づき、合算して判断する。
  - －農業、林業もしくは漁業の販売額の合算：林業また漁業の販売額を農業の販売額とみなし、これを農業の販売額に上乗せして計算する。(施行規則38条2①)
  - －農業、林業もしくは漁業の従事期間の合算：農業の従事期間に林業の場合は1倍、行業の場合は1.5倍を合算する。(施行規則38条2②)

□農漁業人から除外される場合

- ・上記の規定にも関わらず、以下のような場合には農漁業人から除外する。
  - －農業所得・林業所得もしくは漁業所得を合算した額よりその他の所得が多い者
  - －付加価値税法第5条の規定に基づき、登録して事業を行う者(課税特例者、農漁業関連事業活動を行う者は除外)

そして上記の定義による農漁民において、所得の50%以上を農漁業に依存する場合、本人が負担する保険料のうち、標準所得月額最低等級(1等級22万ウォン)の保険料の1/3に当たる金額(月2,200ウォン<sup>103</sup>)を農漁村特別税管理特別会計から支援することになった<sup>104</sup>。

## 2. 都市自営業者の所得把握

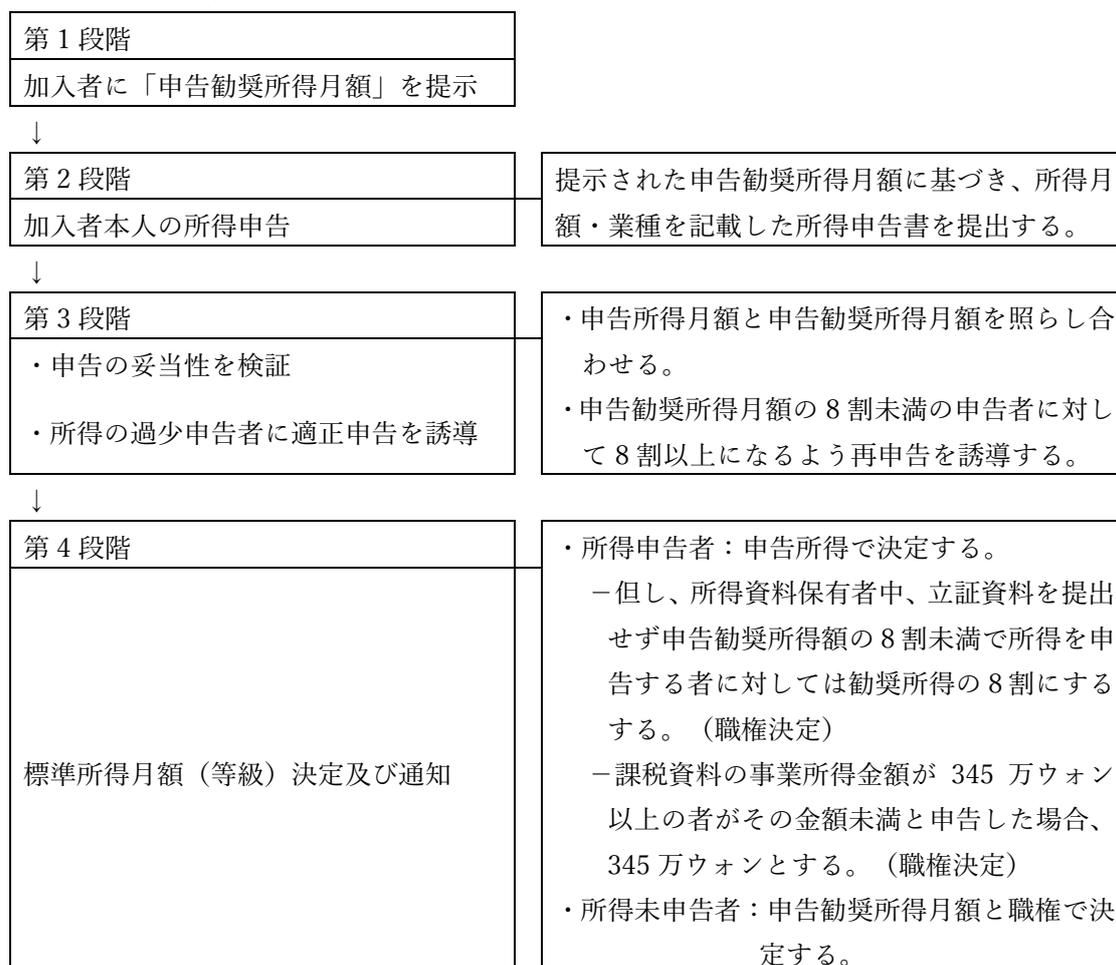
都市自営業者まで年金適用を拡大する際も、当然のことながら所得把握問題が生じた。

保険料賦課ベースになる都市自営業者の平均所得月額を決定するため、政府が採択したのは「申告勧奨所得」方式であり、平均所得月額の決定は以下のように行われた。

<sup>103</sup> 「22万ウォン×3%×1/3=2,200ウォン」から出た額である。

<sup>104</sup> 導入当時は10年間(2004年6月まで)のみに支援するとしたが、2003年4月に農林部が延長の必要性を主張し、2013年まで(10年間)延長することとなった。その後、2019年までともう一度延長されて現在に至っている。さらに、支援期間の延長とともに支援額も引き上げられた。

図 3.1 都市自営業者の標準所得月額決定



出所：イ・ヨンハ (李容河) =イ・チュンソプ (李忠燮) (2000) 16 頁。

図 3.1 に示したように、まず加入者の申告勧奨所得月額を算定し (第 1 段階)、次に加入者本人に所得申告を行わせる (第 2 段階)。そして公団は申告勧奨所得月額と加入者本人の申告所得書を比較したうえで、申告所得額の妥当性を検証し (第 3 段階)、最終的に標準所得月額を決定する (第 4 段階)。

第 1 段階の申告勧奨所得は、以下のように行われる。

まず、自営業者の雇用形態と所得保有形態を基準に 5 つに分類する。

- ・事業所得者 (I 類型) : 事業者登録をし、課税対象の事業所得のある自営業者
- ・課税特例者 (II 類型) : 事業者登録をし、課税対象の事業所得のない自営業者
- ・医療保険資料保有者 (III 類型) : 事業者登録も勤労所得資料もないが医療保険料を納付している者
- ・勤労所得者 (IV 類型) : 事業者登録も医療保険資料もなく、国税庁に勤労所得を申告したが、国民年金の事業場勤労者に属していない勤労者
- ・無資料者 (V 類型) : 所得関連公的資料のない者 (例) 学生、軍人、未就業等

次に、勸奨所得の基本算定式に基づき、勸奨所得を算定する。

$$\text{勸奨所得} = \text{基準所得} \times \text{調整係数}$$

ここでの基準所得は公的所得資料を基に算定したグループの平均所得を指し、調整係数は個人の所得を推定するため用いる個人の負担能力指標をいう。

勸奨所得の類型別の算定方法をまとめたのが表 3.12 である。

表 3.12 類型別の勸奨所得算定式

資料保有形態		申告勸奨所得月額算定式	対象者数 (人)
課税 資料 保有 者	I 類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業所得が 345 万ウォン (45 等級) 未満の者： 「業種別基準所得表」の基準金額×調整係数 － 調整係数 = 個人別事業所得金額 ÷ 同一業種の平均事業所得金額 － 調整係数の最低値：1.0</li> <li>・ 事業所得が 345 万ウォン (45 等級) 以上の者： 最高等級に決定</li> </ul>	934,798
	II 類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 業種別・級地別基準所得表の基準金額を申告勸奨所得として提示</li> </ul>	1,493,877
	III 類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 月平均課税所得 = 年間勤労所得収入金額 ÷ 勤務月数</li> </ul>	2,283,514
医療保険 賦課資料 保有者 (IV 類型)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 該当地域 (洞単位) 居住の国民年金事業場加入者の平均所得×調整係数 － 調整係数：個別医療保険料 ÷ 該当地域 (洞単位) 医療保険料平均額 － 調整係数の最低値：0.7</li> </ul>	2,540,730	
資料未保有者 (V 類型)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 勸奨所得の最低額： 国民年金中位数の標準所得月額 (99 万ウォン)</li> </ul>	2,887,053	

注：対象者数は 1998 年 12 月 31 日基準である。

出所：イ・ヨンハ (李容河) = イ・チュンソプ (李忠燮) (2000) 10、12 頁。

表 3.12 により申告勸奨所得が決まると、図 3.1 の第 2 段階に進み、都市自営業者の平均所得月額が決定される。

なお、申告勸奨所得の算定と適用のタイムラグ、職権決定による硬直性及び逆効果を考慮し、勸奨所得及び標準所得月額による更正手続きも設けた。

このような申告勸奨所得の特徴として、①推定所得であること、②客観的資料により事前に算定・提示されたこと、③加入者の申告所得が妥当ではないと判断されたときに強制的に所得が決定されること (いわゆる職権決定)、④加入者立証責任が導入されたこと、があげられる<sup>105</sup>。

<sup>105</sup> イ・ヨンハ (李容河) = イ・チュンソプ (李忠燮) (2000) 5-7 頁より整理した。

なお、自営業者による所得の過少申告を防ぐには申告勧奨所得だけでは十分ではない、という意見はもちろんみられた。しかし当時は、都市地域への適用拡大のため、一斉所得申告を控えていた時点であり、申告勧奨所得に代替できる案がないという現実的な問題があったため、保健福祉部はこの案を採用したのである<sup>106</sup>。

そして 1999 年 2 月に一斉所得申告が行われたが、所得申告過程において問題が生じた。学生・軍人などの納付例外者に所得申告書が配布されたり、勧奨所得が実際所得より高く提示<sup>107</sup>されたりした。これに対して、政府は教育部及び兵務庁と協議して納付例外措置をとり、所得問題においては税務署及び労働部と協議して対応した。さらに、申告方法の多様化<sup>108</sup>、簡素化、申告勧奨所得基準の適用緩和などについても、対策が提案された<sup>109</sup>。

都市自営業が申告した平均所得月額額は 84 万ウォンであったが、これは事業者加入者の平均所得月額（144 万ウォン）の 58.5%に過ぎない額となり、所得の過少申告が浮き彫りになった。これは所得の過少申告問題のみならず、国民年金体系に関する問題へと広がった<sup>110</sup>。

政府はこのような問題の対策を用意するため、「自営者所得把握委員会」を 1999 年 4 月 16 日に国務総理室の社会保障審議委員会の傘下に発足させた。同委員会は朴スン中央大教授を委員長とし、関係部署の公務員と民間専門家、市民団体代表から指名された 25 人で構成され、①適正な保険料賦課のための自営業者所得把握の方案、②所得把握インフラ構築方案、③自営業者の所得把握関連制度の改善方案、という課題が与えられた。

同委員会の第 2 次会議資料<sup>111</sup>をみると、表 3.13 に示したように、国民年金の拡大適用による新規加入者（都市地域居住、18 歳以上 60 歳未満）は 884 万人であり、その内訳をみると自営者が 51%、賃金勤労者が 49%であった。

---

<sup>106</sup> 国民年金史編纂委員会（2015）247-248 頁による。

<sup>107</sup> 国税庁の 1998 年度課税資料が 1999 年 5 月に総合申告され、同年 11 月に確定されたことにより IMF による所得減少が反映されなかったという。

<sup>108</sup> 訪問のみによる申告だったが、電話や FAX でも可能にした。

<sup>109</sup> 保健福祉部（1999）「国民年金の拡大推進上問題点及び補完対策」報道資料。

<sup>110</sup> 『京郷新聞』「国民年金都市地域拡大実施反発 市民団体「保険料納付拒否運動」」1999 年 4 月 19 日によれば、経済正義実践市民連合は歪んだ国民制度を是正せず、都市自営業者に国民年金の適用を拡大することは反対だ、もし強行するならばほかの市民団体と連携して保険料納付の拒否運動をする、と発表し、この保険料納付の拒否運動に 7~8 の市民団体が一緒に参加する意思を表したという。

<sup>111</sup> 国民医療保険管理公団（1999）38-47 頁。

表 3.13 都市地域の新規加入者（1999 年）

（単位：万人）

区分		所得申告	納付例外	計
自営者	事業者登録者 （課税資料保有）	70	15	85
	事業者登録者 （課税資料未保有）	94	37	131
	事業者登録の義務なしの 零細商	118	113	231
	小計	282 (63.1%)	165 (36.9%)	447 (51%)
賃金 勤労者	5人未満の事業場	64	125	189
	臨時職・日雇職、時間制等	56	193	249
	小計	120 (27.4%)	318 (72.6%)	438 (49%)
計		403 (45.5%)	481 (54.5%)	884 (100%)

出所：国民医療保険管理公団（1999）39 頁。

しかし、新規加入者のうち、課税資料のある対象者は一部の事業者登録者 85 万人と 5 人未満の事業場勤労者 189 万人を合わせた 274 万人であり、全体の 31%に過ぎない。

さらに自営者の所得把握における問題として、自営者の所得情報が目的ごとに機関別に収集・管理されていたことが指摘された。つまり、自営業者の所得において、表 3.14 に示されているように、所得税・国民年金・医療保険によって所得基準、所得範囲などが異なっていたのである。

表 3.14 自営者に対する所得把握方法

区分	所得税	国民年金	医療保険
所得基準	前年度所得	前年度標準所得月額	前年度標準所得月額
所得範囲	総合所得	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市地域加入者</li> <li>—事業者登録者：事業所得</li> <li>—勤労所得者：勤労所得</li> <li>—事業者登録者以外：地域医療保険料資料の活用または中位所得（99 万ウォン）の提示</li> <li>・農漁村地域加入者</li> <li>—農業・漁業・事業・賃金所得</li> <li>中所得申告基準により申告された金額</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得以外財産・自動車保有の活用</li> <li>・所得：世帯別性別・年齢・財産を考慮した評価所得と勤労・年金・農地所得を合算した課税所得で等級区分</li> <li>・財産：建物・土地など課税標準財産と自動車の年間税額で等級決定</li> </ul>
所得税・保険料の算定	総合所得は帳簿または推計申告額に基づいて税額決定	所得申告または申告勧奨所得月額を提示して申告を確認してから標準所得月額を決定	所得比例保険料と財産比例保険料を合算して保険料算定

出所：国民医療保険管理公団（1999）40 頁。

委員会はこのような状況を踏まえて、1999年8月4日、国務総理に政策建議案を提出した。具体的には、①金融機関に持っている利子及び株式配当などの金融所得資料を国税庁に通報することを義務付ける、②付加価値税における簡易課税を廃止し、一般課税に改編する、③標準所得率制度<sup>112</sup>を段階的に廃止する、④税務調査比率を先進国水準まで引き上げる、との提案がなされた。

しかしこのような案が発表されると、同委員会に参加していた労働団体・市民団体・学者らは、国務総理に報告する過程で、委員会が合意・決定した案の一部が抜けていたり、もしくは勝手に変更されたりしたと反発した。これにめぐって委員長と委員たちの対立が続き、結局この委員会では事実上活動が停止し、解体された。

その後、付加価値税の課税特例制度<sup>113</sup>の廃止（2000年7月）、金融所得総合課税制度<sup>114</sup>の再実施開始（2001年1月1日）、簡易課税対象の縮小などの措置がとられ、自営業者の所得把握が進められていった。

## 小括

本章では、国民年金の皆年金化過程を考察した。韓国の国民年金は、1988年に10人以上事業場加入者をはじめ、1992年の5人以上事業場加入者、1995年の農漁民（農漁村地域）、1999年の都市自営業者まで適用範囲を拡大した結果、1999年に全国民年金を達成した。また、この皆年金化において、農漁民及び自営業者の過少申告が問題となり、彼らの所得把握は大きな争点となった。それに対して政府は、自営業者所得把握委員会を発足し、同委員会は所得把握問題に対する様々な対策案を政府に報告した。その案に対して、委員会の内部及び市民団体らの反発により委員会は解散される。ところが、逆説的ではあるが同委員会の解散後に委員会の対策案の一部が採択され、自営業者の所得把握が進められた。

一方、国民年金を都市自営業者に拡大する際には国民年金の改革も同時に進められた。国民年金の改革において、特に1997年に構成された国民年金改善企画団による国民年金の改革案が大きな影響を与えた。

---

<sup>112</sup> 課税対象所得金額の算定時、所得額が計算できない事業者に対して収入金額に一定比率をかけた金額を所得とみなす制度である。ここでの一定比率を標準所得率という。

<sup>113</sup> 零細個人事業者に対して年間売上額が一定額の未満の場合、付加価値税を減免する制度である。

<sup>114</sup> 金融所得総合課税は、金融所得に対して4,000万ウォン以下は分離課税し、4,000万ウォンを超える分は他の所得と合算して総合課税する制度であり、1993年に金融実名制の導入とともに実施されたが、1997年の金融危機のため、一時的に実施が保留されていた。

## 第4章 国民年金の改革

韓国の国民年金制度は1988年に実施され、2008年に20年加入の老齢年金の受給者が出始めた。この制度は、他の先進国と比較して歴史が短いものの、1998年と2007年の2度にわたって財政安定、いわゆる年金の持続可能性を図る改革が行われた。

1998年の国民年金法改正により財政計算の制度が導入された。その目的は国民年金基金の将来を長期的に予測し、その結果に基づいて年金財政の運営及び基金運用等、制度運営の計画を立てることであった<sup>115</sup>。

2003年の第1次財政計算の結果に基づいて2007年に年金改革が行われた。2008年に行われた第2次財政計算は、第1次財政計算に比べると財政収支が赤字に転じる年度が2036年から2044年に8年延び、積立金が枯渇する年度は2047年から2060年に13年延びた。これは第1次財政計算による改革の効果といえるだろう。では、第2次財政計算と第3次財政計算以降はどうなったのか。

本章では、第3次まで行われた国民年金の財政計算の結果とその結果による年金改善案を考察し、今後の年金改革のあり方について論じたい。

### 第1節 1998年の改革（第1次年金改革）

財政計算は、1998年の国民年金法改正により設けられた<sup>116</sup>。国民年金制度の施行から10年も経たないうちに、さまざまな問題が露呈したからである。主な問題は、国民基金の放漫な運用による受益率の下落、国民年金財政の不安定、自営業者の所得捕捉困難による加入者間の不公平性問題、国民年金の未適用階層の所得保障、他の公的年金制度（公務員年金、私学年金、軍人年金）との連携問題などである。特に、当時の年金制度の長期財政推計によると、老齢年金の支給が始まる2008年までは積立金が増えていくが、以降は年金給付の増加により、2020年に財政収支赤字が発生し、2031年に積立金が枯渇すると見込まれ、これにより国民年金に対する国民の懸念が非常に高まったのである。さらに、1997年度の高齢化率は6.3%であったが、2000年度には7%を超えて高齢化社会に入り、2022年には14%を超えて高齢社会に入るという見込みが示され、年金財政に対する不安をおおることになった。

このような状況の下、第3章第3節でみたように、国民年金制度改善企画団が1997年12月に公表した「全国国民年金への拡大適用に備えた国民年金制度の改善方案」は、企画団の多数意見をとりまとめたものであり、その要点は、①国民年金の均等部分は基礎年金、所得比例部分は所得比例年金とし、年金基金も基礎年金基金と所得比例年金基金とに分離する、②所得代替率を70%から40%に引き下げつつ、支給開始年齢を60歳から65歳に引き上げて、最低加入年数を

---

<sup>115</sup> 国民年金法第4条第2項、施行令第11条。

<sup>116</sup> 国民年金法第4条第2項により5年毎に実施するとされた。

15年から10年に引き下げる、③保険料率は2010年以降、段階的に引き上げる、④5年ごとに財政再計算を実施して保険料率を調整するというものだった。

この制度改善案が示した財政推計結果によれば、前年度末積立金の当年度支出に対する倍数を示す「積立度合」は、2050年以降、基礎年金については8.3倍が、所得比例年金については10.7倍がそれぞれ維持され、両者とも2080年まで積立金はなくなる、と見込みされた<sup>117</sup>。

この制度改善案に対して、むしろ企画団の少数意見に近い見解を持っていた労働組合と市民団体<sup>118</sup>は強く反発した。マスコミでも、財政安定化のみに集中した結果、所得代替率を40%にすることにより国民の反発を招いたとして<sup>119</sup>、改善案の再検討を求める論調がみられた。

一方、1997年末に韓国において大きな転換が生じており、特にIMF危機と政権交代<sup>120</sup>という観点から年金改革における動きを検討する必要がある。

保健福祉部は1998年1月22日に「国民年金制度改善方向」という公聴会を開き、企画団の制度改善案を検討して、政府案をまとめるための議論を行った。当時、年金制度改善の基本方針は、国民年金基金運用の受益性・透明性・専門性の確保、年金財政安定と老後所得保障の調和、都市自営業者への適用拡大を通じた皆年金時代の実現、そして既得権の保障であった<sup>121</sup>。

保健福祉部が取りまとめた具体的な改革案の主な内容は、表4.1及び表4.2に整理したとおり、①所得代替率を50%、55%、60%の3つのシナリオに分けて、保険料率及び財政を推計する、②IMF救済プログラムの下にある経済状況を考慮して保険料率を2009年まで9%に維持するが、2010年以降は5年ごとに人口構造及び経済・社会の変化に応じて調整する、③年金支給開始年齢は当面60歳を維持するが、2013年以降5年ごとに1歳ずつ引き上げる、④年金算定式の均等部分及び所得比例部分を1:1に調整する、⑤国民年金財政の長期健全性の確保及び維持のため、財政再計算制度の導入を法制化する、⑥制度改善に伴う経過措置として、既存の加入者の所得代替率を保障する。⑦年金加入対象を都市自営業者へ拡大する際の保険料賦課方法を改善する、⑧年金の最低加入期間を調整する、⑨女性の年金受給権を拡大する、⑩他の公的年金制

---

<sup>117</sup> 国民年金制度改善企画団（1997）20頁。

<sup>118</sup> 参与連帯が代表的であり、参与連帯は1997年12月30日に声明書を出し、企画団の所得代替率の引き下げ（70%から40%）案はILOの最低基準にも満たない水準であり、国民年金の所得保障機能をなくして国民年金の存立理由を否定する結果になると批判した。さらに、受給権者の代表として労総と経総から各1人が参加している企画団の構成についても受給権者の意見が十分反映されていないと問題を提起した（参与連帯（1997））。

<sup>119</sup> 市民の間では「国民年金ではなく国民負担金である」、「国民の負担を増やして潤いを減らす改悪である」、「基金の運用を適切に行えなかったことで生じた負担を国民に転嫁した」などの非難が高まった（『朝鮮日報』「小遣いのため、毎月月給から取ったのか」1997年12月30日付）。

<sup>120</sup> 金泳三政府（1993年2月～1998年2月、いわゆる文民政府）から金大中政府（1998年2月～2003年2月、いわゆる国民の政府）に変わることを意味し、特に史上はじめて与党と野党の政権交代であった。

<sup>121</sup> 韓国保健社会研究院（1998）14～15頁による。

度と連携する<sup>122</sup>、などである。

表 4.1 国民年金制度と国民年金制度改善企画団の改善案及び保健福祉部の改善案との比較

	当時制度（1997年）	企画団の制度改善案（1997年）	保健福祉部の改善案
基本構造	1階建て： 均等部分＋所得比例部分	2階建て： 基礎年金＋所得比例年金	当時制度の維持
適用対象	18歳以上60歳未満の 事業所雇用者と農漁村の 自営業者	都市の自営業者への適用拡大	同左
保険料率	3%から9%まで段階に調整	2009年まで9%維持し、 2025年以降12.65%	所得代替率は保険料率 に併せて検討
所得代替率	70%	40%	50%、55%、60% 表 4.2 参照
均等部分：所得比例部分	4：3 均等部分 40% 所得比例部分 30%	2：3 基礎年金 16% 所得比例年金 24%	1：1 に調整を検討
支給開始年齢	60歳	2013年より5年ごとに1歳ずつ 引き上げ(65歳まで)	同左
最低加入年数	15年	10年	同左
財政方式	修正積立方式 基金の統合運営	積立方式 基金を分離して運用	積立方式 基金の統合運営
財政推計	積立金の枯渇年度:2031年	基礎年金:2050年以降8.3倍の積 立度合を維持 所得比例年金:2050年以降10.7 倍の積立度合を維持 両方とも2080年までは積立金 が枯渇しない	表 4.2 参照

注：本表のうち「当時制度」と「企画団の制度改善案」は、表 3.11 を再調整したものである。

出所：国民年金制度改善企画団(1997)、韓国保健社会研究院(1998)により作成。

表 4.2 保健福祉部案による所得代替率別保険料率及び財政推計

所得代替率	2010年	2015年	2020年	2025年	備考
50%	10.80%	12.50%	14.20%	15.90%	
55%	10.85%	12.65%	14.45%	16.25%	2080年の積立金: 1,885兆ウォン
60%	11.20%	13.40%	15.60%	17.80%	2080年の積立金: 2,013兆ウォン

出所：韓国保健社会研究院(1998) 17頁。

結果的に、保健福祉部は企画団の案のうち、年金支給開始年齢の引き上げ、最低加入期間の

<sup>122</sup> 同上 17-23頁による。

引き下げ、給付水準の引き下げ(ただし、引き下げ幅に対しては相違)、保険料率の案、財政再計算の導入、女性年金受給権の拡大などは採用したものの、年金の二元化は採用しなかった。

第15代大統領職引受委は1998年に都市地域自営業者に年金適用拡大をするとし、年金改革における保健福祉部の主張を受け入れた。その理由として、金大中政府の政治的支持基盤である参与連帯など市民団体と労働界が改革案の案に強く反対したことがあげられる<sup>123</sup>。

そして保健福祉部は、年金の二元化は行わない、所得代替率は70%から55%に引き下げる、保険料率は2009年まで9%を維持する、などの改革案を国会に提出した。

国会では年金の給付水準をめぐる議論が行われた。当時の与党である民主党と野党であるハンナラ党は労働界(韓国労総と民主労総)と市民団体(参与連帯)の反対を意識し、所得代替率について保健福祉部案の55%より高い60%に設定した。

結局、改正された内容は、自営業者への適用拡大、老齢年金の最低加入期間を15年から10年に縮小、障害年金及び遺族年金の受給資格要件であった1年以上の加入要件を廃止、退職金転換金の廃止、国民年金管理公団の運営及び国民年金基金運営委員会に加入者の参加を拡大<sup>124</sup>、所得代替率を70%から60%に引き下げ、受給開始年齢の段階的な引き上げ、給付算式における均等部分と所得比例部分の割合を4:3から1:1に調整、財政調整制度(5年毎に年金財政計算を行い、その結果に基づいて給付水準及び保険料率を調整できる)の導入、年金積立金の公共資金管理基金への強制預託の廃止、などである。

## 第2節 世界銀行(World Bank)と公的年金改革—救済基金の対価—

周知のように、韓国は1997年に金融危機に落ちた。金融危機は経済的・社会的に大きなショックを与えた。そこで、金大中政府はIMF(国際金融機構)に救済金融を要請し、世界銀行から構造調整の借款を導入することとした。1998年3月に世界銀行から20億ドルの借款を受け入れるさいに、世界銀行は金融、企業、労働市場および社会安全網に対する構造調整を求めた。社会安全網部分に公的年金の構造調整が含まれていた<sup>125</sup>。

具体的に世界銀行は1998年10月までに年金改革を推進する委員会を構成し、1999年11月までに改革案の試案を求めた。そのため、政府は1998年12月に「公・私年金制度改善実務委

---

<sup>123</sup> ヤン・ジェジン(2008)140頁。

<sup>124</sup> 従来には国民年金管理公団の運営に加入者を参加させなかったが、法改正により公団の非常任理事6人に使用者、勤労者、地域加入者を代表する各1人以上が参加できるようになった。さらに、国民年金審議委員会を諮問機関から実質的な審議機関として拡大・改編するとともに委員数を15人から20人に、加入者代表をも9人から14人に増やした。また、国民年金基金運用委員会にも加入者代表3人を含む15人から加入者代表12人(労使各3人、地域加入者6人)、政府部署の当然職委員6人と公益委員2人となった(国民年金公団(2008)111-112頁)。

<sup>125</sup> 国民年金史編纂委員会(2015)209頁とヤン・ジェジン(2001)237-238頁による。

員会」<sup>126</sup>を発足させた。同委員会は委員長、常任実務委員 2 人、公務員 9 人、市民団体 5 人、専門家 11 人で構成され、活動をはじめた。そして発足して 3 カ月後、改革案を作成するために実務作業班を構成した。実務作業班は 13 人で構成されたが、そのうち 8 人が 1997 年の国民年金制度改善企画団で活動した委員であった<sup>127</sup>。

同委員会は 1999 年 4 月に公私年金改革のために 3 つの案を提示した。第 1 案は、現制度を維持しつつ、退職金を法定企業年金化する。第 2 案は、特殊職域年金に加入しているすべての者を国民年金に統合させる。また退職金を法定企業年金に転換し、高齢者に対して公的扶助の最低保障年金を導入する。第 3 案は、国民年金の均等部分を基礎年金とし、全国民を加入させる。所得比例部分は所得比例年金に分離して所得が明確にわかる者のみ加入させる。特殊職域年金の場合、給付水準は保険料に合わせて下向調整を行うが、既存の体系を維持する。しかも給付額のうち、基礎年金に相応する額は基礎年金から支給し、その財源は特殊職域年金が負担する。退職金は企業年金に転換するが、強制ではない。公的年金を受給していない 65 歳以上高齢者には無拠出制の敬老年金を支給する<sup>128</sup>、という案である。

同委員会の活動期間は 1999 年 11 月までとなっていたが、単一案を出せなかったため、期間を 2000 年 5 月までに延長したにもかかわらず、合意に至らなかった。それで 1999 年 12 月の中間報告で 3 つの案を提示したが、報告を受けた保健福祉部と社会保障審議委員会はそれらの案に対して意見を出さなかった。結局、2000 年 5 月に同委員会は活動を終了し、実務作業班は同年 8 月に報告書の草案を作成したものの、草案を検討するための会議が開かれず、終わりになった。

その後、同委員会は『公私年金制度改善の基本構想』という報告書を出した。年金改善案は 4 つであり、第 1 案は、退職金を法定企業年金化とし、完全積立方式の確定拠出年金にする案で、現行の制度を補完する、第 2 案は、国民年金の所得代替率を 60% から 45% に引き下げて国民年金を中心に特殊職域年金を吸収・統合する、第 3 案は、基礎年金と所得比例年金を導入する、そして第 4 案は、3 つの案を混合する形で国民年金の所得代替率を 35% に引き下げて基礎年金化し、法定紀要年金を導入する<sup>129</sup>、という内容である。

国民年金史編纂委員会（2015）は同委員会の活動について、国民年金、特殊職域年金、退職金および個人年金を管轄する部署が異なるにもかかわらず、全部署が管轄できる大統領室もしくは国務総理室ではなく、相対的に権限が低い保健福祉部傘下に設置したこと、委員会の名称に「実務」という用語を入れて意図的に委員会の地位を下げようとしたことから、政府が世界銀行の要求に対応するふりをしたという<sup>130</sup>。

---

<sup>126</sup> 世界銀行が求めた年金改革には国民年金だけではなく、特殊職域年金、退職年金および私的年金のような私的年金も含まれていた。

<sup>127</sup> 国民年金史編纂委員会（2015）220-221 頁。

<sup>128</sup> 同上 221-222 頁。

<sup>129</sup> ヤン・ジェジン（2008）146 頁。

<sup>130</sup> 国民年金史編纂委員会（2015）220 頁。

### 第3節 2007年の改革（第2次年金改革）

#### 1. 第1次財政計算に基づく改革案の廃止

以上のように、1998年の年金改正案に基づき2003年にはじめて財政計算が行われた。政府は第1次財政計算を控えて、2002年3月から「国民年金発展委員会」を設置した。同委員会は保健福祉部長官の諮問機構としての性格を持ち、委員長、労総・使用者団体などの加入者代表と学界、シンクタンク、市民団体、言論界との20人から成る。さらに、委員会の傘下に制度発展専門委員会と財政分析専門委員会が設置された。制度発展専門委員会は、1999年に行われた都市自営業者への適用拡大により顕在化した「死角地帯」<sup>131</sup>つまり、制度から漏れている者、あるいは未加入者、保険料滞納者、納付猶予者がいる問題の緩和方案、財政安定性の基準設定及びそれに適う財政安定化方案、基金運用改善方案などを担当した。また財政分析専門委員会は、既存の財政推計モデル、人口及び経済指標の仮定値の妥当性を検討して確定し、一定の仮定及び財政目標の基準の下で財政推計を行った。

財政分析専門委員会の財政計算の結果によると、現行の制度を維持する場合、積立金は増加するものの、2035年にピークに達して2036年に収支赤字が発生し、2047年に積立金が枯渇すると見込まれた。この結果に基づいて、制度発展専門委員会は財政安定化について議論した。その際に論争となったのは、どのような状態を財政が長期的に安定な状態とみるかであり、結局、4つの財政目標が仮定された。第1は2070年の積立度合が2倍になること、第2は2070年の積立度合が5倍になること、第3は収支赤字が起きないこと、第4は2070年まで完全積立に必要な積立金を持つことである。以上の財政分析について、詳しくは第5章第2節1で述べる。

第1次財政計算の結果に基づいて、委員会は財政安定化の方案として3つの改革案を提示した。表4.3に示したとおり、これらの改革案は所得代替率と保険料率との組み合わせ<sup>132</sup>である。第1案は、所得代替率は現行の60%を維持し、保険料率は2010年から2030年にわたって5年ごとに2.17%ポイントずつ引き上げて、2030年に19.85%に達した段階で、それを2070年まで維持する、とした。第2案は、所得代替率を60%から2004年に一気に50%に引き下げて、保険料率は2010年から2030年にわたって5年ごとに1.37%ポイントずつ引き上げて、2030年に15.85%に達した段階で、それを2070年まで維持する、とした。第3案は、所得代替率を2004年に40%に引き下げて、保険料率は2010年から2030年にわたって5年ごとに0.57%ポイントずつ引き上げて2030年に11.85%に達した段階で、それを2070年まで維持する、とした。

<sup>131</sup> 韓国の国民年金における「死角地帯」について鄭在哲（2007）6頁を参照。

<sup>132</sup> 今回の改革案において、年金支給開始年齢は1998年の改革によって調整されたことと現在の労働市場の状況の下で再調整は困難であることから除外された。

表 4.3 第 1 次財政計算による改革案

	第 1 案	第 2 案	第 3 案
所得代替率	60%	50%	40%
保険料率	19.85%	15.85%	11.85%

出所：国民年金発展委員会（2003）15－16 頁。

3つの改革案のうち、学界、言論界、シンクタンク、政府部処などは第2案を支持した。しかし、労働界は財政推計の方法論に問題を提起して第2案に反対し<sup>133</sup>、また使用者団体は負担が一番少ない第3案を支持した<sup>134</sup>。

結局、政府は、所得代替率を50%に引き下げつつ保険料率を15.85%に引き上げる第2案に基づく改正法律案を国会に提出した。この改革案に対して、労働団体は、年金制度が成熟していない状況で再び所得代替率を60%から50%に引き下げれば、老後所得保障としての年金の機能を失うと批判した。また、当時野党であったハンナラ党は、政府案には当時深刻な問題として指摘されてきた「死角地帯」の解消案が含まれておらず、財政安定化のみを重視したと強く批判した。この状況について、朴正培（2009）は、これらの批判は「建前」であり、実際には2004年の総選挙を目前にして、国民の保険料負担を増やして給付水準を引き下げることを中心とする政府案に対する政治的な反対という側面が強かった、また与党も、国会で少数派であり、また総選挙の前だったこともあって、政府案に積極的な賛成を示さなかった、と述べている<sup>135</sup>。

このように、2003年度の政府の改革案は国会における対立により議決に至らず、会期満了で自動廃棄された。

## 2. 2007年の改革

2003年度の政府による年金改革案が結局廃棄された大きな理由は、国民年金制度における「死角地帯」を解消する対策が十分ではなかったことにある。

そこで、政府は2004年2月に「老後所得保障死角地帯解消対策委員会」を保健福祉部の傘下に設け、本格的な研究を開始した。同委員会は現在及び将来の老齢層の老後所得保障の実態、社会保険と基礎生活保障及び敬老年金など制度間の連携を通じた現在の老齢層の老後所得保障の改善方案、国民年金制度の充実を通じた将来の老後所得保障の「死角地帯」の解消方案、基礎年金導入など老後所得保障体系の中・長期的な構造改革法案などを検討したが<sup>136</sup>、効果的な政策を

<sup>133</sup> 労働界は、財政推計期間を70年ではなく60年として、あらためて財政計算することを要求した。

<sup>134</sup> 韓国経営者総協会は、年金保険料率の引き上げは企業に重い負担を与え、これは職場勤労者の保険料負担も高めることになることと主張し、保険料率の引き上げによる財政安定化方案に反対を示した（韓国経営者総協会（2003）報道資料）。

<sup>135</sup> 朴正培（2009）47頁。

<sup>136</sup> 保健福祉部 訓令第133号第3条。

提案することはできなかった。ただし、この委員会を通じて政府は、現在の高齢者の所得保障のために公的扶助を拡大し、また将来の「死角地帯」の解消のために制度の充実化を図るべきであるとの立場を公式に探るようになった<sup>137</sup>。

また、2004年5月頃には、インターネット上で「国民年金の8大秘密」<sup>138</sup>などが話題になり、それが国民年金反対運動にまで発展して、国民年金に対する国民の不信が極まった。これをきっかけに国民年金に対する政治的関心も高まった。この状況の下、政府をはじめ、各政党が改革案を提案した。これをまとめたのが表4.4である。

表 4.4 2004 年段階の国民年金改革案

	政府案	ヨンリンウリ党(与党)	ハンナラ党(野党)
所得代替率	2004年~2007年 55% 2008年以降 50%	2004年~2007年 55% 2008年以降 50%	基礎年金で20% 所得比例年金で20%
保険料率	2010年から5年ごとに 1.38%ずつ引き上げ、 2030年に15.9%	現行の9%維持し、保険 料率の引き上げは2008 年の財政計算結果を反 映して推進	基礎年金は租税 所得比例年金は7%
基礎年金制の 導入	—	敬老年金で死角地帯を 解消	65歳以上の高齢者に対 して導入
基金運用	政府傘下の基金運用委 員会	政府傘下の基金運用委 員会、国民年金基金運 用公社を新設	政府傘下の基金運用委 員会の廃止、独立の国 民年金基金投資会社の 新設

出所：保健福祉部(2003)、ユ・シミン (2004)、ユン・ゴンヨン (2004) により作成。

しかし、改革に対して合意が得られず、議論も進まないなか、それを打開するために、2005年11月に国会に「国民年金制度改善特別委員会」(以下、特別委員会)を設けて再び議論を行った。特別委員会は11月1日から保健福祉部、国民年金公団及び国民年金研究院を中心にして「国民年金法改正推進状況班(T/F)」を構成し、2日から企画予算署など関係部署と実務協議を進めるなど本格的に活動をはじめた。特別委員会は当時の与党(ヨンリンウリ党)のイ・ソクヒョン議員を委員長とし、与党(9人)と野党(ハンナラ党8人、民主党1人、民主労働党1人)議員<sup>139</sup>

<sup>137</sup> 朴正培 (2009) 48 頁。

<sup>138</sup> 国民年金の8大秘密とは、ネットユーザーが国民年金の不合理な点を批判したものであり、主な内容としては年金給付の複数受給(老齢年金と遺族年金)の禁止、遺族年金受給権の制限、在職者の老齢年金受給問題、年金保険料の上限額の設定などがある。これに対して、保健福祉部と国民年金公団は「国民年金を正しく知ろう」という冊子を作って配布した。

<sup>139</sup> ヨンリンウリ党は、イ・ギウ(幹事)、ムン・ビョンホ、カン・ギジョン、キム・ソンミ、ユ・シミン、イ・ケアン、イ・モクヒ、ヤン・スンゾ、チェ・スチャン議員が、ハンナラ党は、ユン・ゴンヨン(幹事)、パク・ジェワン、イ・ヘフン、チョン・ヒョンクン、コ・キョンファ、イ・ジュホ、ジン・スヒ、ジュ・ホヨン議員が、民主党はキム・ゾンイン議員、民主労働党はヒョン・エジャ議員である(大統領諮問政策企画委員会(2008)72頁)。

らで構成され、その活動期間を2006年2月までとされた。

特別委員会は11月16日に第1次会議を、同月29日に第2次会議を開催したが、運営委員会の構成から意見が合わず、財政安定化と基金管理運用体系の改善方案について議論する小委員会の構成のみに合意した。次の第3次会議は翌年の2006年2月13日に開かれ、「死角地帯解消及び財政健全化小委員会」と「基金運用管理体系改善小委員会」を構成したが、成果を出さず、終了となった<sup>140</sup>。

このような状況の下で、2006年2月に保健福祉部長官にユ・シミン議員が就任し、年金改革が再度議論されるようになった。就任したユ・シミン長官は2006年内に年金問題を必ず解決するという内部方針をたて、まず保健福祉部の内部討論会を行った。内部討論会は2回にわたり開かれ、第1次では、国会保健福祉委員会にて議論を行い、各代案に対して折衷と妥協を行うという原則を確認し、第2次において、「死角地帯」解消方案が本格的に議論された。そこで「死角地帯」解消するために基礎年金を導入する案について再度検討を行った。前述したように、基礎年金は野党のハンナラ党が提案した案で、その内容は65歳以上高齢者に所得代替率20%を支給することであった。ハンナラ党の案通りするためには10兆ウォンがかかる<sup>141</sup>と見通しされたため、その財源をどのように調達するかが課題であった。そこで保健福祉部は全高齢者の45%に月8万ウォンを支給する選別的な公定扶助制度（「基礎老齢年金」）を検討した。その後、ハンナラ党が提案した基礎年金と第2次会議で検討した基礎老齢年金案をハンナラ党と協議したが、合意に至らなかった。

ハンナラ党との協議後、保健福祉部は再び内部討論を経て2006年6月に新たな改革法案を提示した。改革法案をみると、基礎老齢年金の導入、保険料率の引き上げ（9%から12.9%に）、所得代替率は50%、軍服務クレジットの導入、保険料支援の検討などであり、従来の政府の基本的な方案を維持しながらも、野党の基礎年金制度導入案を一部反映したものであった。だが、この案もまた野党及びマスコミの反対により実現しなかった。このような様相は何度も繰り返された。

2007年4月、政府、与党及び野党は、それぞれ国民年金法改正案と基礎老齢年金法案を国会に上程したが、政府と与党の基礎老齢年金法案だけが通過した。国民年金の財政を安定化するために着手した年金改革にもかかわらず、国民年金の所得代替率引き下げによる打撃を緩和しようとして盛り込んだ基礎老齢年金法案だけが通過して、国民年金法改正案が成立しなかったため、政治家に対する非難が高まった。そこで、各政党はあらためて国民年金法の改正案を提出し、交渉を通じて、ようやく2007年7月に国民年金改革法が成立した。

2007年に成立した年金改革の主な内容は、基礎老齢年金の導入と国民年金の所得代替率引き下げである。

基礎老齢年金は、2008年1月から、65歳以上の高齢者のうち所得下位60%の低所得者に対

---

<sup>140</sup> 大統領諮問政策企画委員会（2008）73頁による。

<sup>141</sup> 同上 78頁。

して、国民年金の加入者全体の平均所得月額の 5%を支給する制度であり、2009 年からは適用範囲を拡大し、給付額も 2028 年に 10%まで引き上げることとされた。基礎老齢年金については、第 6 章で改めて詳しく検討する。

また、国民年金は現行の保険料率（9%）を維持しながら、所得代替率を 2028 年までに 40%に引き下げることが決定された。さらに、出産クレジット及び軍服務クレジットの導入、分割年金の一部の改正など、さまざまな給付の改革が行われた。年金給付に関係する主な改革内容は、表 4.5 に示した通りである。

表 4.5 2007 年の年金改革における主要な改革内容（年金給付に関わる内容を中心に）

給付水準の引き下げ (所得代替率の引き下げ)	40 年の加入を基準にして所得代替率を 60%から 40%に引き下げる -2008 年に 50%へ引き下げた後、2009 年より毎年 0.5%ずつ引き下げて、 2028 年以降は 40%
基本所得月額制の導入	「標準所得月額」を「基準所得月額」に変更して、等級制ではなく、加入者の 実際所得を基準に保険料を賦課する(2008 年 1 月 1 日より施行)
軍服務クレジットの導入	軍服務期間のうち、6 ヶ月を国民年金の加入期間として認めて、老齢年金の 算定時に反映する(2008 年 1 月 1 日以降兵役義務を遂げた者から適用)
出産クレジットの導入	加入者または加入者であった者に 2 人目の子に対しては 12 ヶ月を、3 人目 の子に対しては 30 ヶ月を、4 人目の子に対しては 48 ヶ月を、5 人目以降の 子に対しては 50 ヶ月を、それぞれ加入期間として認める (2008 年 1 月 1 日より生まれた 2 人目の子以降の者から適用)
遺族年金の受給資格の男女 差別の廃止	男女とも最初の受給期間を 5 年から 3 年にし、所得活動に関わらず、受給再 開年齢は 50 歳から 55 歳にする
重複給付の調整制度の改善	2 つ以上の給付の受給権が発生した場合、1 つしか選べなかったことを改善 する -選ばなかった給付が遺族年金の場合、遺族年金額の 20%を上乗せする -選ばなかった給付が返還一時金の場合、死亡一時金の相当額を上乗せす る
減額老齢年金の支給率 2.5%引き上げ	加入期間が 10 年以上 20 年未満の老齢年金受給者に対して支給する減額老齢 年金の支給率を 2.5%引き上げる -在職者及び早期老齢年金の受給者にも同じく適用
早期老齢年金の再設計	支給開始年齢に応じて支給率を引き下げる -支給率を年齢別に 75%~95%から 70%~94%へ引き下げ -65 歳以前に所得活動をする場合に停止していたのを、所得活動による支 給停止は 60 歳未満のみに適用し、65 歳未満では在職者老齢を適用
返還一時金の支給事由中の 他公的年金の加入除外	他の公的年金の加入による返還一時金の受給を廃止する
分割年金の受給権の強化	分割年金の支給停止事由であった「再婚」事由を削除する
障害年金受給権の拡大	受給資格を緩和した -加入中に発生した疾病のみを認めたのを加入前に発生したが最初に診断 を受けた日が加入中であれば障害年金受給可能 -未完治疾病に対する障害等級の判定時期を 2 年から 1 年 6 ヶ月に短縮
在職者老齢年金の繰り下げ 制度導入	60 歳以降に所得活動をする場合、年金受給の繰り下げを申し込むと、その期 間に応じて支給率を引き上げる -1 回可能、老齢年金額の年 6%(月 0.5%)
休職給付の受給による老齢 年金の停止を除去	休職給付の受給期間には老齢年金を停止する規定を削除する
遺族年金と死亡一時金間の 公平性の確保	18 歳未満の子女が遺族年金の受給者であり、かつ 18 歳まで受給した遺族年 金額が死亡一時金より少ない場合、その差額を一時金として追加支給する

出所：国民年金財政推計委員会（2008）16 頁。

第2次年金改革は紆余曲折を経て成立したが、第1次財政計算の結果に基づく改革案とはかなり異なる改革である。前述のように、第1次財政計算に基づいて、政府は所得代替率を60%から50%に引き下げつつ、保険料率を9%から2030年まで15.85%へ引き上げる改革を試みた。しかし、実際の第2次改革は、保険料率を9%のまま維持しつつ、所得代替率を60%から2028年以降40%に引き下げるものであった。

当初の政府案とは異なる改革が行われたことについて、チョ・ギウォンほか(2009)は2つの理由を挙げている。1つは、第2次国民年金の改革議論が国会の政策決定過程において複雑な相互作用を通じて進められ、政党が重要な政策行為者として役割を担ったことであり、もう1つは、年金改革の過程において多様な政策行為者間の相互作用が起きた際、労働組合・市民団体などの非公式的な政策行為者の意見のうち相当部分が政策に反映されたことである<sup>142</sup>。

また、韓国の国民年金の改革における社会的合意の過程について、ユ・ホソン(2013)によれば、委員会の国民年金の状況及び改革法案に関する報告書が公開されると社会パートナーの意見を吸い上げる公聴会が開かれるが、この公聴会は政府により形式上行われるものであり、公聴会に参加した社会パートナーの意見が改革法案に反映されることはほとんどない。そこで、社会パートナーは自ら公聴会を開いて改革法案を批判する。このような過程を経て修正された改革法案は、大統領の承認を得て国会に提出される。国会では政府、政党、国会議員など政治的な行為者間の交渉が始まり、お互いの利害関係により改革が行われる、というのである<sup>143</sup>。

### 3. 第2次財政計算以降の改革（2008~2012年）

2008年に実施された第2次財政計算の過程については第5章第2節2で詳しくするが、ここでは第2次財政計算の結果に基づき、どのような議論が行われたのかを整理しておこう。

第2次財政計算によると、制度改革を行わなければ2060年には積立金が枯渇する者と推計された、それに基づき、運営改善委員会は「制度改善小委員会」と「基金改善特別小委員会」を別途に運営し、前者は制度改善課題を、後者は基金運用に関連する課題を検討させた。

まず、「制度改善小委員会」は財政安定性の確保、制度の合理化、中長期年金体系の改編と社会的合意といった3つのカテゴリーに分け、検討を行った。具体的には、①国民年金の財政改善方向の検討、②年金給付の自動調整装置導入可能性の検討、③国民年金の財政計算制度の改善方案、④国民年金の所得上・下限の調整方案、⑤国民年金給付における均等部分と所得比例部分の割合の検討、⑥国民年金の給付における公平性を高める方案、⑦所得のある業務基準の改善方案、⑧国民年金の死角地帯解消方案、⑨公的・私的年金制の補完的発展方案、⑩国民年金と基礎老齢年金間の関係設定方案、⑪年金改革時の効率的な社会的合意の導出方案、である。

また「基金改善特別小委員会」は長期の基金運用方向、基金投資の多変化の方向、基金運用体

---

<sup>142</sup> チョ・ギウォンほか(2009) 218頁。

<sup>143</sup> ユ・ホソン(2013) 62-63頁。

系の改善方案に分けて検討した。その内容は、①長期の基金運用方向、②国民年金の経済波及効果分析、③国民年金の長期基金運用体系、④国民年金の目標収益率の樹立方案、⑤国民年金の中長期資産配分、⑥国民年金の長期委託運用政策、⑦代替投資拡大及びリスク管理方案、⑧海外投資拡大及びリスク管理方案、であった。

財政の安定性を確保するため、保険料率の調整及び基金運用の受益率を高め、自動財政安定装置(給付水準を平均寿命の変化と自動的に連動すること)を導入し、財政推計と制度改善を分離する案であった<sup>144</sup>。しかし、保険料率の調整については2013年の第3次財政計算に再検討することになり、自動財政安定装置については、現行年金制度が未成熟であるので導入は時機尚早との理由で保留された。結局、第2次財政計算の結果に基づいて様々な法案が提案されたが、ほとんどの提案は実行されなかった。

## 第4節 2013年以降の年金改善

### 1. 年金改革案

2013年に実施された第3次財政計算については第5章第2節3で検討するが、それでも積立金は2060年に枯渇すると推計された。それを受けて作られた制度改善案は、加入の内実化(内部の充実化)、国民年金制度における賦課及び給付の合理化、国民年金の財政安定化、国民年金の構造改革、という4つに分けられる。その主要内容は表4.6に整理した通りである。

---

<sup>144</sup> 国民年金運営改善委員会(2008)21-23頁による。

表 4.6 第 3 次財政計算に基づく制度改善案

加入の内実化	国民年金の適用体系の改編	<ul style="list-style-type: none"> <li>・婚姻条件ではなく、保険料納付履歴条件で加入者を管理して障害・遺族年金の受給権強化</li> <li>・加入者/当然加入除外者/適用除外者に改編</li> </ul>
	社会保険料の支援事業の充実化及び拡充	<ul style="list-style-type: none"> <li>・EITC<sup>145</sup>の拡大（地域加入者への支援拡大）</li> </ul>
	クレジット制度の拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>・出産クレジットの適用拡大</li> <li>・失業クレジットの導入検討</li> </ul>
	特殊形態勤労従事者の加入形態の転換	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者加入者への転換</li> </ul>
賦課及び給付の合理化	保険料賦課所得の上・下限基準の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上・下限における調整基準の変更（A 値の上昇率→中位賃金の上昇率）</li> </ul>
	障害年金の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・障害概念及び障害判定基準の改善</li> <li>・給付水準の引き上げ</li> </ul>
	遺族年金の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受給資格の改善</li> <li>・給付水準の引き上げ</li> <li>・重複給付の調整</li> </ul>
財政安定化	財政安定化対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第 1 案：現行財政方式（部分積立方式）の維持し、財政目標を積立度合 2 倍維持に設定</li> <li>・第 2 案：財政目標を賦課方式へのソフトランディングへの再設定</li> </ul>
	自動安定化措置の導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現在は導入する必要性が低い、長期的な観点で検討するのは可能</li> </ul>
構造改革	国民年金と基礎老齢年金との調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国民年金は現行維持し、基礎老齢年金の役割・機能調整</li> </ul>

出所：国民年金制度発展委員会（2013）3-8 頁により作成。

表 4.6 において、加入の内実化の一環として検討された失業クレジット制度が 2016 年 8 月から施行された。これは失業により年金の加入期間が短くなることを防ぎ、国民年金保険料を 1 カ月以上納付したことのある求職給付受給者が年金保険料の納付を希望する場合に求職給付を受給する期間（最大 12 カ月まで）について保険料の 75%を支援する制度である。

また、国民年金の基金運用においては、国民年金の基金運用と財政安定、長期投資者としての基金運用方案、公的年金基金の役割強化が検討された。その内容を表 4.7 にまとめた。

<sup>145</sup> EITC は勤労低所得層（働いているにも関わらず貧困状態に落ちている階層を意味）を対象として 2008 年より導入され、2009 年に支給が始まった制度であり、韓国では EITC を勤労奨励税制という。

表 4.7 第 3 次財政計算に基づく基金運用改善案

基金運用と財政安定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・投資政策書（Investment Policy Statement:IPS）見直し</li> <li>・制度改善と連携した国民年金の目標受益率及びリスクの許可限度の提案</li> <li>・国民年金の資産配分のプロセスに関する提案：財政推計に合わせて財政安定化分析を行い、分析結果を明記することと目標受益率及びリスクの許可限度の再調整すること</li> <li>・基金の市場への影響力減少のための代案検討</li> </ul>
長期投資者としての基金運用方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>・長期投資観点からの資産配分             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 基金規模に応じた資産運用戦略                 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 基金成長期（2013～2030 年）：資産運用の受益率を高めることに焦点、海外投資比重の拡大</li> <li>- 基金成熟期（20131～2043 年）：保険料収入を超えた年金支給額を支払うための投資受益の一部現金化</li> <li>- 基金移行期（2044～2060 年）：年金支給のための投資元金の流動化、2060 年に積立金枯渇</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>・長期投資観点からのリスク管理</li> <li>・長期投資観点から成果評価及び補償体系の見直し             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 成果測定（Performance Measurement）期間の長期化</li> <li>- 非流動性資産の時価評価</li> </ul> </li> </ul>
公的年金基金の役割強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国民年金の長期基金運用体系の見直し             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 基金運用委員会の委員構成及び運営方案：政府委員の縮小や民間委員会の構成など</li> <li>- 基金運用組織の独立性強化</li> </ul> </li> <li>・国民年金の議決権・株主権行使の強化</li> <li>・国民年金基金の責任投資（Responsible Investment：RI）の強化</li> <li>・公共事業と福祉事業への投資拡大（国債及び地方債の買い入れ）</li> </ul>

出所：国民年金基金運用発展委員会（2013）29－86 頁により作成。

## 2. 現行の国民年金制度

1988 年より実施された国民年金は改革に伴い、制度内容も変貌してきた。その 2018 年現在の概要を示したのが表 4.8 である。

まず、給付種類において、分割年金が設けられ、女性の年金受給権の強化を図ろうとした。また、最低加入年数は 15 年から 10 年へと短縮された。その一方で、年金受給開始年齢は 60 歳から 62 歳（2018 年基準）へと引き上げられた。さらに、受給開始年齢は 65 歳まで引き上げられる予定である。

また、3つのクレジット制度も導入され、軍服務、出産、失業という事由により最低加入期間を満たせないという事態を防ぐ措置が整えられている。

1988年の国民年金制度に比べて、現行の国民年金制度における最も大きな変化は所得代替率の引き下げである。当初の70%とされた所得代替率は2度にわたる年金改革により2028年に40%まで引き下げられる。すなわち現在は引き下げの途中であり、2018年を基準にした所得代替率は45%である。

しかし、年金による所得再分配機能は今も有効である。

表 4.8 国民年金制度（2018年）

対象者	国内に居住する18歳以上60歳未満の国民及び外国人
加入者類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業場加入者：1人以上事業場の勤労者と使用者</li> <li>・地域加入者：事業場加入者ではない者</li> <li>・任意加入者：適用除外者の中、本人の希望により加入した者</li> <li>・任意継続加入者：60歳から65歳まで本人の希望により加入した者 (ただし、保険料を納付したことがない者、老齢年金及び返還一時金の受給者は除く)</li> </ul>
保険料率	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業場加入者：9%（労使折半）</li> <li>・地域加入者・任意加入者・任意継続加入者：9%（全額本人負担）</li> </ul>
給付種類	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年金：老齢年金、分割年金、障害年金（1～3級）、遺族年金</li> <li>・一時金給付：返還一時金、死亡一時金、障害一時補償金（4級）</li> </ul>
老齢年金	老齢・所得活動による老齢年金・早期・分割
最低加入期間	10年
受給開始年齢	62歳 (2012年までは60歳であったが、2013年から5年毎に1歳ずつ引き上げている)
年金額＝基本年金額＋扶養家族年金額	
基本年金額	$1.350(A+B)(1+0.05n/12)$ ※1.350：所得代替率が45%になるように設定された常数（2018年） A：全加入者の年金受給直前3年間の平均所得月額の前平均額 B：加入者の加入期間中の平均額 n：20年超過加入月数
障害年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資格：               <ul style="list-style-type: none"> <li>①疾病または負傷の初診日の当時、18歳以上老齢年金受給年齢未満</li> <li>②以下のうち、1つに当てはまること                   <ul style="list-style-type: none"> <li>—初診日当時、加入期間が10年以上であること</li> <li>—初診日当時、年金保険料を納付した期間が加入対象機関の3分の1以上であること</li> <li>—初診日の5年前から初診日までの期間のうち、年金保険料の納付期間が3年以上であること</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>・給付：               <ul style="list-style-type: none"> <li>—1級：基本年金額の100%</li> <li>—2級：基本年金額の80%</li> <li>—3級：基本年金額の60%</li> </ul> </li> </ul>
遺族年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資格：死亡した者が以下のうち、1つに当てはまる場合               <ul style="list-style-type: none"> <li>①老齢年金の受給権者</li> <li>②加入期間が10年以上の加入者または加入したことのある者</li> <li>③年金保険料の納付期間が加入対象期間の3分の1以上の加入者または加入したことのある者</li> <li>④死亡日の5年前から死亡日までの期間のうち、年金保険料を納付した期間が3年以上の加入者または加入したことのある者</li> <li>⑤障害等級が2級以上の障害年金受給権者</li> </ul> </li> <li>・遺族年金の支給順：配偶者、子供、父母、孫、祖父母</li> <li>・給付：死亡者の加入期間に応じて基本年金額の40～60%</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10年未満：基本年金額の40%</li> <li>- 10年以上20年未満：基本年金額の50%</li> <li>- 20年以上：基本年金額の60%</li> </ul>
クレジット制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・軍服務：6か月以上軍服務をした者が老齡年金受給権を取得したときに6か月を加入期間に加算</li> <li>・出産：2人以上の子供をもつ加入者が老齡年金受給権を取得したときに子供数に応じて加入期間に加算 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2人の子供：12か月</li> <li>- 3人の子供：30か月</li> <li>- 4人の子供：48か月</li> <li>- 5人の子供：50か月</li> </ul> </li> <li>・失業：年金保険料を1か月以上納付したことのある求職給付受給者が年金保険料の納付を希望する場合、最大12か月間に年金保険料の75%を支援</li> </ul>
運営主体	国民年金公団
基金運用	国民年金基金運用委員会（委員長：保健福祉部長官）

注：軍服務と出産クレジット制度は2008年から、失業クレジットは2016年8月から実施された。

出所：保健福祉部 HP に基づいて作成

([http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=064101](http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=064101)、2018年9月30日アクセス)。

## 第5節 改革の方向

有森（2011）は、年金改革の類型論という観点から先進国の年金改革をパラメトリックな改革とパラダイマティックな改革に大別した。パラメトリックな改革とは現行の年金制度体系を維持することを前提したうえで、保険料及び給付水準の調整、支給開始年齢の引き上げ、新たな財源の投入、スライド方法の変更等を行うこと<sup>146</sup>であり、パラダイマティックな改革とはNDC<sup>147</sup>への転換、公的年金の一部へのDC個人勘定の導入、multi-pillarの年金制度体系への変更等を行うことである<sup>148</sup>。

この観点からみると、韓国の年金改革はパラメトリックな改革が行われてきており、特に給付水準の引き下げ、支給開始年齢の引き上げが中心になってきた。

そしてこれまでのようにパラメトリックな改革から年金改革を行うことにするならば、選択肢は、保険料率の引き上げ、新たな財源の投入、スライド方法の変更である。このうち、最も強くプレスされるのは保険料率の引き上げであろう。Jongkyun Choi（2009）によると、OECDの平均保険料率は被用者の場合は20.3%、自営業者の場合は18.8%であり、これに比べて韓国の保険料率は低い水準である。特にOECD諸国のうち、韓国と同じ被用者と自営業者が同じ年金制度が適用される8カ国（オーストリア、ハンガリー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、ト

<sup>146</sup> 有森（2011）34頁。

<sup>147</sup> NDC（Notional Defined Contribution）とは、みなし拠出建ての賦課方式の制度で、拠出段階と給付段階を分離した制度である。1990年代にパラダイマティックな改革として登場し、1999年のスウェーデン年金改革におけるNDCへの転換によって世界的に注目されることになった。

<sup>148</sup> 有森（2011）37頁。

ルコ、アメリカ及び韓国)の平均保険料の21.3%<sup>149</sup>に比べても低い水準である。

## 小括

本章では、国民年金の改革について考察した。韓国の国民年金は1998年と2007年に大きな改革を行った。1998年と2007年の改革は両方とも年金の所得代替率の引き下げが中心であり、これによって国民年金の所得代替率は1988年の70%から2028年の40%へと著しく引き下げられた。さらに、年金支給開始年齢は60歳から65歳へと引き上げられた。

また、1998年の国民年金法改正により財政計算が導入され、2003年に第1次財政計算を行った。財政計算については第5章で述べるが、この第1次財政計算の結果に基づいて年金の改革案が提出された。しかし国会において議論されるなかで、改革案は政治的な理由により結局破棄された。その後、国民年金の「死角地帯」問題を解消するため、再び年金改革の議論がなされた。そして2007年に年金改革が行われたが、主な内容は所得代替率の引き下げと基礎老齢年金の導入であった。

2007年の改革以降、2008年に第2次財政計算が行われ、財政計算の結果に基づいて、また様々な年金案が検討された。しかしこのような案は実行されず、後回しされた。第3次財政計算においても国民年金の制度と基金運用の改善案が提出された。

このように韓国における国民年金改革は、現行の制度を維持する上で、所得代替率や年金支給開始年齢などを調整する形で行われた。いわゆるパラメトリック改革であった。そして今後年金改革の選択肢として考えられるのは保険料率の引き上げである。

---

<sup>149</sup> ただし、平均保険料率の計算にはポルトガルは含まれていない。

## 第5章 国民年金と財政

第4章で述べたように、1998年度の国民年金法改正により国民年金の財政計算が導入された。

2003年の第1次財政計算をはじめ、2008年に第2次財政計算、2013年に第3次財政計算が行われ、2018年に第4次財政計算を控えている。第4次財政計算のため、既に2017年に「国民年金財政推計委員会」が構成され、会議を行う等財政計算の準備を進めている。

本章では、国民年金における財政計算が導入される前の年金財政推計課程を考察し、財政計算について詳しく検討する。

### 第1節 年金の財政推計の経緯<sup>150</sup>

#### 1. 国民年金制度の導入以前(1989年以前)

国民年金制度が導入された1988年以前の財政推計は、主に韓国開発研究院(KDI)において行われていた。国民年金の導入以前だったため、財政推計の目的は主に年金<sup>151</sup>の設計に関連して、年金制度の導入が経済社会に及ぼす効果の予測であった。

##### (1) 1982年

当時の財政推計は、①年金制度は1985年に施行される、②加入対象は10人以上の事業所加入者とする、という基本仮定の下で行われた。

加入者の推計のため、人口及び雇用の見通しは今と類似した方法を使っており、この人口の見通しに基づいて経済活動参加率及び失業率を適用し、経済活動人口と就職者を算出していたのである。就職者のうち、10人以上の事業所加入者の割合をかけて事業所加入者を算出していたが、10人以上の事業所加入者の対経済活動人口比率割合は1970年の10%から1977年には20%へと上昇しており、比率は持続的に上昇すると予想されていたが、1981年以後、年平均増加率は1.1%から漸進的に鈍化し、1990年には0.11%になり、それ以降はもう増えないと仮定された。

年金保険料の収入は毎年の加入者に加入者の平均報酬と年金保険料率を乗じて算出されたが、年金保険料率は3.5%、5.0%、7.0%、10.0%の4つの場合が仮定された。平均報酬は基準年度の性別・年齢別の平均賃金に平均賃金上昇率を適用して算定された。

支出は、年金給付支出、返還一時金、行政管理費に分けられ、さらに年金給付支出は老齢年金、遺族年金、障害年金に分けられた。老齢年金の受給開始年齢は男性60歳、女性55歳と仮定された。老齢年金額は基本年金額と扶養家族年金額との合計額であるが、基本年金額は年金受給前

---

<sup>150</sup> バク・ソンミン＝キム・スンオク(2010)を参照せよ。

<sup>151</sup> 国民福祉年金もしくは国民年金という名称を使った。

年度の平均所得月額(均等部分)と最終 3 年間の男女別平均標準月額(報酬比例部分)に基づいて計算された。

遺族年金は、前年度加入者に死亡率を適用して算出されており、遺族年金の受給者は配偶者と仮定された。また、女性の加入者が死亡した場合には遺族年金は支給せず、死亡一時金として支給するとされた。

障害年金の支給については、加入者に障害の発生率を適用し、障害の発生率は産業災害の発生率による産業災害発生者のうち、障害者の割合を適用して算出された。

以上の仮定による財政計算が行われた結果、年金保険料率 7 % の場合、2015 年頃、収支の赤字が発生し、2020 年代末に積立金が枯渇すると見通しされた。

## (2) 1985 年

1985 年の財政推計を行うに関して、年金制度は 1986 年より施行され、加入対象は 10 人以上の事業所被用者のうち、18 歳以上 60 歳未満の者と仮定された。そのため、財政見通しでは、経済活動人口や 10 人以上の事業所被用者数、年金受給者数、賃金及び一人当たり平均給与額が推計された。特に、完全老齢年金受給者数を推計するために韓国の老齢人口推計見通しと日本の老齢年金人口推計及び厚生年金受給者の推計を用いた。

当時の財政見通しは基金の収益率の仮定に左右される面が大きく、基金の収益率が 5% の場合は 2030 年代後半に基金が枯渇し、5~10% の場合は 2050 年代初頭に枯渇するが、10% の場合は枯渇しないと予想された。

## 2. MK-90 モデル(1990~1992 年)

1988 年の国民年金制度導入により、年金財政を長期的な見地から見通す必要性が高まったものの、見通しに適当なモデルが不備だった。そこで、国民年金公団に財政推計モデルを構築するための TFT を構成<sup>152</sup>し、これまでの KID の推計モデルや海外の財政推計モデルを参考にしてデータを集めた。

また、1990 年初に韓国保健社会研究院のチョン・キョンベ博士が各機関に所属していた専門家を集めてチームを構成<sup>153</sup>し、長期財政推計モデルを構築する提案をした。

---

<sup>152</sup> 保健福祉部のヤン・ムス事務官、国民年金管理公団のイ・ビョンチャンとチェ・ヒョンを含めた 7 人で構成された (パク・ソンミン=キム・スンオク (2010) 36 頁)。

<sup>153</sup> 韓国保健社会研究院のチョン・キョンベ、キム・スボン、イ・ジョンヒョプ、イ・ジュンヒョプ、ト・セロク、ユ・ミミョ、サ・ゴンジン研究員、国民年金管理公団のチェ・ヒョン、イ・ビョンチャンと保健社会部 (現、保健福祉部) のヤン・ムス、ファン・チャンヨンという 11 人のチームが構成されたし、これに加え、ソウル大学計算統計学科のソン・ムンソプ教授と高麗大学統計学科のチョン・ミョンシク教授が諮問委員を担当した (パク・ソンミン=キム・スンオク (2010) 39-40 頁)。

当時、国民年金は10人以上の事業所被用者を当然適用加入者にしたため、制度実施の初年度に435万人が加入し、5,279億ウォンの積立金が生じた。

人口の見通しは、米国勢調査局のPROJ5プログラムを利用し、1985年合計特殊出生率を1.7人に仮定し、平均寿命は男性64.9歳、女性71.3歳と設定し、5年ごとに人口を推計した。また、当時の国民年金法に基づいて、国民年金の加入者は、10人以上の当然適用事業所加入者、一定の資格を持つ5～9人の事業所の任意加入者、自営業者を主にしている地域加入者及び任意継続加入者に分けられた。推計では、1991年後半期から当然適用事業所の範囲が5～9人の事業所まで拡大すると仮定され、これらの任意加入者が当然適用加入者に含まれた。したがって、現在の地域加入者は当時の加入者の推計には含まれていない。

一方、年金保険料率は当時の国民年金法に基づいて、1992年までは3%、1993～1997年は6%、1998年以降9%に設定された。納付率は、表5.1に示したように、中長期的には100%になると仮定された。

表 5.1 MK-90 モデルにおける国民年金の納付率の仮定

	事業所加入者	地域加入者	任意継続加入者
1988年	0.9897	0.9927	0.9845
1989年	0.9900	0.9900	0.9845
1990年以降	1.0000	1.0000	1.0000

出所：パク・ソンミン＝キム・スンオク（2010）50頁による。

老齢年金の受給者は、特例老齢年金、早期老齢年金、減額老齢年金、在職者老齢年金及び完全老齢年金に分けられた。年金の給付額は、新規受給者の給付額と継続受給者の給付額に分けられ、前者は給付算式により、後者は前年度の平均給付額に物価上昇率を適用して、新しい平均給付額が算出された。

以上の仮定による国民年金の財政見通しをみると、中位仮定の場合は、積立金が2024年に最高額に達した後、2038年に枯渇する、悲観的な仮定の場合は、2021年に積立金が最高額に達した後、2033年に枯渇する、楽観的な場合は、積立金は2028年に最大になり、基金の枯渇は2050年以降になる、とされた。

MK-90モデルは、国民年金制度の導入以降、当時の年金制度を反映した最初の年金財政推計モデルであり、現在の国民年金公団における年金財政推計の基礎となった。

### 3. NPPM<sup>154</sup>1995モデル（1995年）

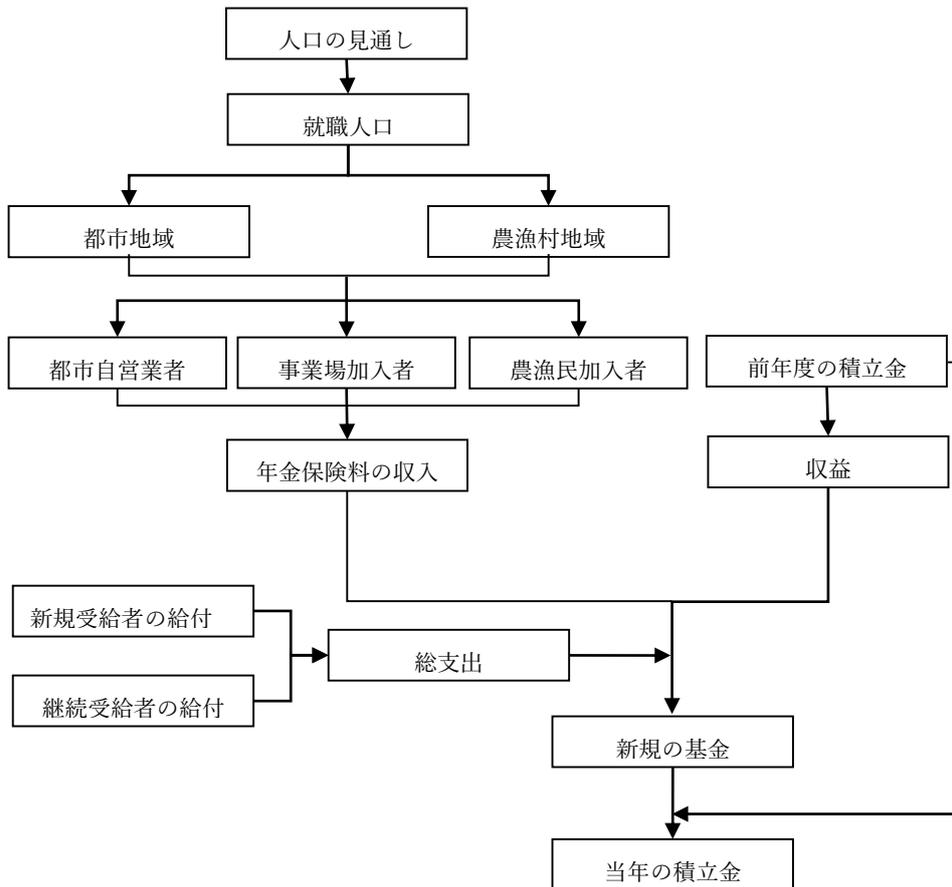
年金制度の適用範囲が都市自営業者まで拡大しつつであるなかで、既存の財政推計モデルにはその状況が反映されていなかったため、新しいモデルが構築され、NPPM1995と名づけられ

<sup>154</sup> NPPMとは“National Pension Projection Model”の略称である。

た。

このモデルでは、加入者と年金保険料の算出、給付支出の計算及び基金に分けて推計が行われており、図 5.1 に推計の流れを示した。

図 5.1 NPPM1995 モデルの流れ



出所：パク・ソンミン=キム・スンオク（2010）68 頁。

図 5.1 からわかるように、まず人口の見通しが行われるが、ここでは統計庁の「将来人口推計」と韓国保健社会研究院の「韓国の長期人口構造と見通し」を用いて 2050 年まで見通しした。

また、年金適用の拡大を予定したことにより、加入者を事業場加入者、農漁民加入者、都市自営業者に分けて推計した。

財政の収入は年金保険料の収入と運用収入からなり、支出は年金給付のみとされた。マクロ経済の変数は、民間シンクタンクから諮問を受けて設定した。それが表 5.2 である。

表 5.2 NPPM1995 モデルにおけるマクロ経済の変数の見通し

(単位：%)

	1995～1998 年	1999～2010 年	2011～2030 年	2031～2050 年
実質経済成長率	6.0	5.0	4.5	3.0
物価上昇率	5.0	4.0	3.5	2.5
所得上昇率	10.0	7.5	6.5	5.0
基金運用収益率	11.5	8.0	6.5	5.0

出所：パク・ソンミン＝キム・スンオク（2010）78 頁。

その時の財政見通しの特徴としては、国民年金の加入種別による見通しを統合して運営した場合の見通しを示したことがあげられる。

当時は、年金制度の加入対象の拡大に先立って、自営業者の所得把握に関する事業場加入者の不満が多かった。したがって、被用者と自営業者間の年金制度の分離に備え、各々財政の見通しが行われた。その結果を示したのが表 5.3 であり、これからわかるように、制度を分離すると事業所加入者の財政収支悪化が最も緩やかに進行することがわかる。

表 5.3 NPPM1995 モデルによる財政推計の結果

加入種別		収支赤字年度	基金の枯渇年度
統合運営		2025 年	2033 年
分離	事業場加入者	2027 年	2035 年
	農漁民加入者	2017 年	2024 年
	都市自営業者	2022 年	2030 年

出所：パク・ソンミン＝キム・スンオク（2010）79 頁。

しかし、NPPM1995 モデルによる財政推計結果は都市地域自営業者に対する拡大時期が確実に決定されていなかったこととその結果がもたらす影響を恐れたため、公式に発表されなかった<sup>155</sup>。

#### 4. 推計モデル別推計仮定の変化（1996～2013 年）

##### （1）推計期間の変化

各財政推計の期間は 5.4 の通りであるが、従来の財政推計期間が「最終年度」を基準にして設定されたのに対して、2008 年の第 2 次財政計算において、はじめて「期間」を基準にして推計期間が設定された。

<sup>155</sup> パク・ソンミン＝キム・スンオク（2010）67 頁。

表 5.4 モデル別の推計期間の仮定

NPPM1995	NPPM1997	NPPM1999	NPPM2003	NPPM2008	NPPM2013
1995～2050年	1998～2080年	2000～2080年	2002～2070年	2008～2078年	2013～2083年

注：NPPM2003、NPPM2008 と NPPM2013 はそれぞれ第 1 次、第 2 次と第 3 次財政計算のこ  
とを示す。

出所：パク・ソンミン＝キム・スンオク（2010）102 頁と国民年金財政推計委員会（2013）によ  
り作成。

### (2) 合計出生率仮定の変化

人口の推計において最も重要な変数は出産率と死亡率である。出産率の指標として合計出生  
率が、死亡率の指標として平均寿命が、それぞれ仮定された。

表 5.5 に示したように、合計出生率について、NPPM1995 は 1991 年の統計庁の人口推計に  
基づいて 1.6 人（1990 年以降）とし、NPPM1997 と NPPM1999 は 1996 年の統計庁の人口推  
計により 1.8 人とした。

表 5.5 モデル別の合計出生率の仮定

モデル	合計出生率	
	統計庁の人口推計期間	統計庁の人口推計期間以降
NPPM1995	1.6 人（1990 年以降）	1.6 人
NPPM1997	1.74 人（1995）→1.8 人（2015）	1.8 人
NPPM1999	1.74 人（1995）→1.8 人（2015）	1.8 人
NPPM2003	1.47 人（2000）→1.4 人（2015）	1.4 人（2050）→1.51 人（2070）
NPPM2008	基本仮定： 1.08 人（2005）→1.28 人（2030） 代案仮定： 1.08 人（2005）→1.6 人（2015）	基本仮定：1.28 人 代案仮定：1.6 人
NPPM2013	1.23 人（2010）→1.41（2030）	1.42（2045 年以降）

注：2008 年の第 2 次財政計算において将来合計特殊出生率に 2 つのケースが仮定された。基本  
仮定は統計庁の中位仮定である 1.28 人であり、代案仮定は政府の目標である 1.6 人である。  
出所：統計庁『将来人口推計』1991、1996、2001、2006、2011 年版により作成。

### (3) 平均寿命仮定の変化

平均寿命については、過去から持続的に寿命が延びてきたこと、かつこれからも持続的に延び  
るとする予想の下に、表 5.6 のように設定された。

表 5.6 モデル別の平均寿命の仮定

モデル		平均寿命	
		統計庁の人口推計期間	統計庁の人口推計期間以降
NPPM1995	男	67.37 歳(1990)→74.87 歳(2020)	76.82 歳(2050)
	女	75.37 歳(1990)→79.13 歳(2020)	80.84 歳(2050)
NPPM1997	男	69.55 歳(1995)→75.42 歳(2030)	75.42 歳(2080)
	女	77.42 歳(1995)→82.45 歳(2030)	82.45 歳(2080)
NPPM1999	男	69.55 歳(1995)→75.42 歳(2030)	75.42 歳(2080)
	女	77.42 歳(1995)→82.45 歳(2030)	82.45 歳(2080)
NPPM2003	男	72.06 歳(2000)→79.95 歳(2050)	80.95 歳(2070)
	女	79.50 歳(2000)→86.24 歳(2050)	87.14 歳(2070)
NPPM2008	男	75.10 歳(2005)→82.90 歳(2050)	82.9 歳(2078)
	女	81.90 歳(2005)→88.90 歳(2050)	88.9 歳(2078)
NPPM2013	男	77.20 歳 (2010) →86.59 歳 (2060)	88.12 歳 (2083)
	女	84.07 歳 (2010) →90.30 歳 (2060)	92.00 歳 (2083)

出所：パク・ソンミン＝キム・スノク（2010）104 頁と国民年金財政推計委員会（2013）48 頁により作成。

#### （4）経済変数仮定の変化

国民年金財政推計に用いられる重要な経済変数は、賃金上昇率、物価上昇率、利子率及び基金の投資収益率である。なお、財政推計とは直接関係ないが、これらの変数と密接な関係がある変数として経済成長率がある。経済成長率に関する仮定は、国民経済において年金支出の相対的な規模の分析に使われる。

表 5.7 に示したように、経済成長率と賃金上昇率、利子率との相互連関性を考慮し、これらの変数について仮定設定を始めたのは 2008 年の財政計算である。それ以前は、賃金上昇率と利子率との相互連関性は考慮されたのであるが、経済成長率との関係は考慮されていなかった。

表 5.7 モデル別の経済変数の仮定

(単位：実質)

モデル、変数		仮定	
NPPM 1995	経済成長率	6.0%(1995～1998)→3.0%(2031～2050)	
	賃金上昇率	5.0%(1995～1998)→2.5%(2031～2050)	
	利子率	6.5%(1995～1998)→2.5%(2031～2050)	
	物価上昇率	5.0%(1995～1998)→2.5%(2031～2050)	
NPPM 1997	経済成長率	—	
	賃金上昇率	4.0%(1997)→5.5%(2000～2004)→3.0%(2031～2080)	
	利子率	7.0%(1997)→5.0%(2000～2004)→3.0%(2031～2080)	
	物価上昇率	5.0%(1997)→4.0%(2000～2004)→2.5%(2031～2080)	
NPPM 1999	経済成長率	—	
	賃金上昇率	3.5%(2000～2010)→2.5%(2031～2080)	
	利子率	5.0%(2000～2010)→3.0%(2031～2080)	
	物価上昇率	3.0%(2000～2010)→2.5%(2031～2080)	
NPPM 2003	経済成長率	—	
	賃金上昇率	3.5%(2002～2010)→1.5%(2051～2070)	
	利子率	4.5%(2002～2010)→2.0%(2051～2070)	
	物価上昇率	3.0%	
NPPM 2008	基本 仮定	経済成長率	4.8%(2006～2010)→0.7%(2061～2078)
		賃金上昇率	3.7%(2006～2010)→2.5%(2061～2078)
		利子率	4.2%(2006～2010)→1.8%(2061～2078)
		物価上昇率	3.0%(2006～2010)→2.0%(2061～2078)
	代 案 仮定	経済成長率	4.8%(2006～2010)→1.5%(2061～2078)
		賃金上昇率	3.7%(2006～2010)→2.4%(2061～2078)
		利子率	4.2%(2006～2010)→2.2%(2061～2078)
		物価上昇率	3.0%(2006～2010)→2.0%(2061～2078)
NPPM 2013	経済成長率	3.8%(2011～2020)→0.9%(2071～2083)	
	賃金上昇率	2.7%(2011～2020)→2.0%(2071～2083)	
	利子率	2.6%(2011～2020)→2.7%(2071～2083)	
	物価上昇率	3.2%(2011～2020)→2.0%(2071～2083)	

出所：パク・ソンミン＝キム・スンオク（2010）105 頁と国民年金財政推計委員会（2013）52 頁により作成。

(5) 投資配分(ポートフォリオ)と収益率仮定の変化

国民年金基金の投資収益率は、ポートフォリオの収益率仮定により決定される。表 5.8 に示したように、2001 年に公共資金管理法が廃止される以前まで、国民年金基金は公共部分、金融市場及び福祉部分への投資に分けられ、投資別収益率が適用されていた。しかし、公共資金管理法の廃止以後、全額が金融市場に投資されると仮定されている。

表 5.8 モデル別のポートフォリオ及び収益率の仮定

モデル	仮定
NPPM1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ポートフォリオ：公共部分 50%、金融部分 40%、福祉部分 10%</li> <li>・収益率：金融部分(会社債)利子率、公共と福祉部分は金融部分収益率の 75%</li> </ul>
NPPM1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ポートフォリオ：公共部分 55%、金融部分 40%、福祉部分 5%(1997-8) →公共部分 30%、金融部分 65%、福祉部分 5%(2040-80)</li> <li>・収益率：金融部分(会社債)利子率、公共部分は金融部分収益率の 90%、福祉部分は金融部分収益率の 80%</li> </ul>
NPPM1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ポートフォリオ：公共部分 40%、金融部分 59%、福祉部分 1%(2000-80)</li> <li>・収益率：金融と公共部分(会社債)利子率、福祉部分は金融部分収益率の 80%</li> </ul>
NPPM2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ポートフォリオ：金融部分 100%</li> <li>・収益率：(会社債)利子率</li> </ul>
NPPM2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ポートフォリオ：金融部分 100%</li> <li>・収益率：(会社債)利子率 + <math>\alpha</math> (<math>\alpha</math>：投資の多変化によるリスクプレミアムとしての利子率の 10%)</li> </ul>

出所：パク・ソンミン=キム・スンオク (2010) 107 頁により作成。

(6) 納付例外者の割合、徴収率、所得水準仮定の変化

事業所加入者は就職と同時に国民年金の加入対象になり、保険料の納付が源泉徴収されるので、所得把握及び徴収に当たって大きな問題は生じない。一方、地域加入者は、本人が申告した所得に基づいて保険料が賦課されるため、失業や廃業などにより所得発生が中断されたときに、納付例外者となりうるのに加えて、納付例外者にならない場合でも保険料の未納が発生しうる。したがって、財政推計に際して、このような地域加入者の特性を反映するため、表 5.9 に示したように、地域加入者における納付例外者の割合、納付率及び所得水準の変数が考慮されている。

表 5.9 モデル別の地域加入者の仮定

モデル	仮定
NPPM1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域加入者の所得水準(事業所加入者の所得対) 農漁村地域：57.5%、都市地域：61.2%</li> </ul>
NPPM1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>徴収率：事業所加入者 98%、農漁村地域 70%、都市地域 60%</li> <li>地域加入者の所得水準(事業所加入者の所得対) 農漁村地域：42.25%、都市地域：80%</li> </ul>
NPPM1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>納付例外者の割合 農漁村地域：30%(2000)→25%(2010-80) 都市地域：55%(2000)→30%(2040-80)</li> <li>地域加入者の徴収率：70%(2000)→80%(2010)</li> <li>地域加入者の所得水準(事業所加入者の所得対) 農漁村地域：43%(1999)→50%(2005-80) 都市地域：60%(1999)→75%(2005-80)</li> </ul>
NPPM2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域加入者の納付例外者の割合：44%(2001)→30%(2030-70)</li> <li>地域加入者の徴収率：74%(2001)→85%(2030-70)</li> <li>地域加入者の所得水準(事業所加入者の所得対)：60%</li> </ul>
NPPM2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域加入者の納付例外者の割合：56.3%(2007-2010)→30%(2050-2078)</li> <li>徴収率：事業所加入者 98.7% 地域加入者：64%(2007-10)→80%(2050-78)</li> <li>地域加入者の所得水準(事業所加入者の所得対) 55%(2007~2010年)→70%(2050~2078年)</li> </ul>
NPPM2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域加入者の納付例外者の割合：56.5%(2011)→30%(2050年以降)</li> <li>徴収率：事業所加入者 98.6% 地域加入者：66.6%(2011~2015年)→80%(2050年以降)</li> <li>地域加入者の所得水準(事業所加入者の所得対) 53.4%(2011年)→50.0%(2015~2019年)→70%(2050年以降)</li> </ul>

出所：パク・ソンミン＝キム・スンオク（2010）109-110 頁と国民年金財政推計委員会（2013）56-57 頁により作成。

## 第 2 節 国民年金の財政計算

1998 年末の国民年金法の改正により財政計算制度が導入され、国民年金の財政を長期的に予測し、その結果に基づいて財政の運営及び基金運用等、制度運営の計画が立てられるようになった。それにより、前項でふれたように、2003 年に第 1 次財政計算(NPPM2003)が、2008 年に第 2 次財政計算(NPPM2008)が、2013 年に第 3 次財政計算が行われ、2018 年には第 4 次財政計算を控えている。

第 1 次、第 2 次の財政計算を通じて、国民年金の長期的財政の状態を把握するために用いた主な指標は、積立金の枯渇年度と賦課方式費用率である。前者は、積立金が存在する限り、追加の負担がなくても給付に対する支払う能力が持たれることを意味するために重視されてきた。後者は、積立金のない場合に必要な負担の大きさを把握するために、用いられている。

## 1. 第1次財政計算（2003年）

第1次財政計算では、推計期間について制度の成熟、人口高齢化、人口推計の不確実性、外国の財政推計期間を考慮して、2070年までの推計が行われた<sup>156</sup>。

この財政計算では、表5.10及び図5.3に示したように、積立金は持続的に増加するものの、2035年に1,715兆ウォンでピークに達して、2036年に収支赤字が発生し、2047年に積立金が枯渇すると推計されたのである。

表5.10 第1次財政計算による財政推計の結果

（単位：十億ウォン）

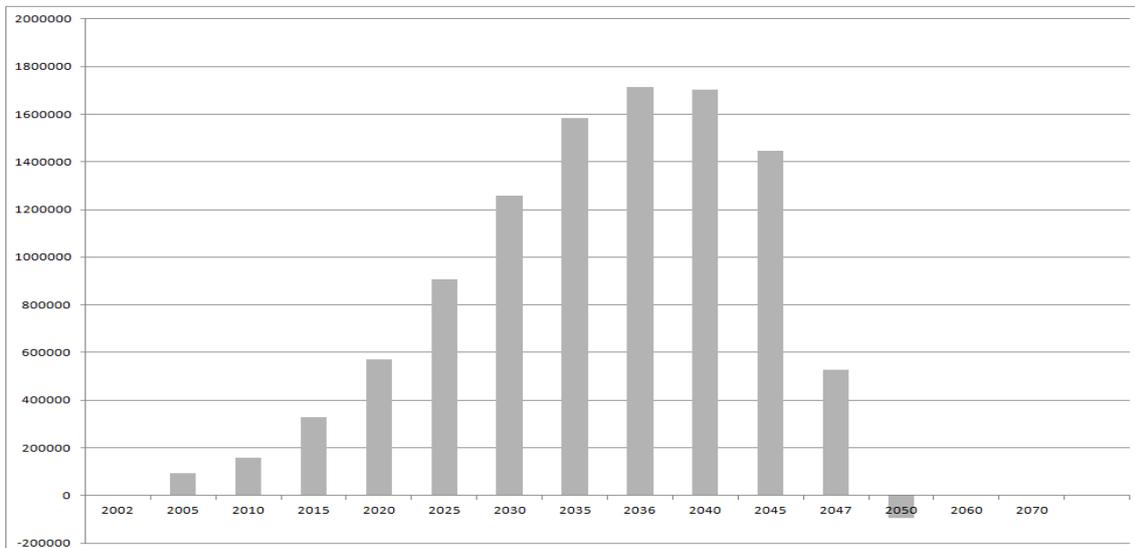
年度	保険料率 (%)	収入合計			支出合計		収支 差引残	積立金	積立 度合
		保険料収入	運用収入		年金拠出金				
2002	9.0	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303	92,798	34.2
2005	9.0	29,687	19,024	10,663	4,219	4,093	25,468	160,396	32
2010	9.0	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	328,694	26.1
2015	9.0	74,678	37,897	36,780	19,091	18,860	55,587	571,775	27
2020	9.0	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,063	908,028	23.8
2025	9.0	135,186	64,052	71,134	64,936	64,532	70,250	1,256,246	18.3
2030	9.0	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,545	1,581,638	13.7
2035	9.0	186,032	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855	1,715,359	9.4
2036	9.0	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	- 12,387	1,702,972	8.5
2040	9.0	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	- 97,964	1,447,808	5.3
2045	9.0	164,768	129,806	34,962	414,321	413,225	- 249,553	526,472	1.9
2047	9.0	139,326	139,326	0	473,542	472,333	- 334,216	- 96,159	0.5
2050	9.0	154,610	154,610	0	561,966	560,567	- 407,356		
2060	9.0	201,822	201,822	0	895,032	892,859	- 693,210		
2070	9.0	271,210	271,210	0	1,286,469	1,283,095	-1,015,259		

注：積立度合とは、前年度末積立金の当年度の支出合計に対する倍率である。

出所：国民年金発展委員会（2003）72頁。

<sup>156</sup> 国民年金発展委員会（2003）71頁による。

図 5.3 第 1 次財政計算における積立金残高の見通し



出所：筆者作成。

第 1 次財政計算における主な目的は財政安定であったため、推計期間の 2070 年を基準にして 4 つの財政目標を仮定し、表 5.11 に示したように、財政目標別に必要な保険料率も算定された。4 つの財政目標は、①2070 年の積立度合が 2 倍以上であること、②2070 年の積立度合が 5 倍以上であること、③2070 年まで収支赤字が発生しないこと、④2070 年まで完全積立に必要な基金を保有する、ことである。たとえば、2070 年の積立度合を 2 倍以上にすることを財政目標にしたら、保険料を 2010 年より 5 年ごとに 2.17%ポイントずつ引き上げられ、2030 年には最終的に 19.85%になる必要があり、このときの積立金は 2054 年に 6,738 兆ウォンでピークに達して 2055 年から収支赤字が発生しはじめる。したがって、2070 年の積立度合は 2.5 倍になると予想された。

表 5.11 第 1 次財政計算における財政目標別に必要な保険料率

	保険料率調整に対する仮定					収支赤字発生年度 及び基金枯渇年度
	2010～2014	2015～2019	2020～2024	2025～2029	2030以降	
積立度合が2倍	11.17%	13.34%	15.51%	17.68%	19.85%	収支赤字：2055年
積立度合が5倍	11.47%	13.94%	16.41%	18.88%	21.35%	収支赤字：2060年
収支赤字の未発生	11.89%	14.78%	17.67%	20.56%	23.45%	
完全積立	24.98%					

出所：国民年金発展委員会（2003）80 頁。

第 1 次財政計算の結果に基づいて、所得代替率と保険料率を組み合わせる財政安定策が提示された。ただし、それに基づいて政府が国民年金改革法案を作ったものの、それが成功しなかったことは、第 4 章第 2 節 1 で述べた通りである。

## 2. 第2次財政計算（2008年）

第2次財政計算を控えて、政府は2007年初から準備に着手して、同年6月に「財政推計委員会」を、10月に「運営改善委員会」を設置した。第1次財政計算と第2次財政計算を比較すると、財政計算を遂行した委員会の構成の形が変わっている。第1次財政計算においては単一の「国民年金発展委員会」を設け、その下に「財政推計専門委員会」と「制度発展専門委員会」という2つの専門委員会を設けたのに対して、第2次財政計算においては「財政推計委員会」と「運営改善委員会」が別々に設けられた。また、第1次財政計算の際は2つの専門委員会が同時並行で開催されていたが、第2次財政計算の際は先に財政推計委員会が開かれて推計が示されてから、運営改善委員会が開かれた。これは委員会の活動の効率性を高めることを目的としていた。

第2次財政計算は表5.12のとおり、合計出生率を基本仮定と代案仮定に分けて設定され、財政計算が行われた。

表5.12 第2次財政計算における合計出生率

（単位：人）

	2005	2010	2015	2020	2025	2030年以降
基本仮定	1.08	1.15	1.17	1.20	1.25	1.28
代案仮定	1.08	1.40	1.60			

出所：国民年金財政推計委員会（2008）35頁により作成。

まず、現行の政策体系を前提とした「基本仮定」による推計を見ると、表5.13及び図5.4に示したように、2043年までは収入が支出より多いものの、2030年の90兆ウォンをピークとして収支黒字は減少しはじめ、2044年には収支赤字になる見通しである。したがって、積立金も2043年の2,465兆ウォンをピークとして急激し、2060年に枯渇するとの見通しが示されている。積立金が枯渇する2060年の保険料収入は232兆ウォンであるのに対して、同年の支出合計は600兆ウォンであり、保険料収入は総支出の約39%にすぎないのである。

次に、政府の政策目標として揚げられた「代案仮定」においては、表5.14及び図5.5に示したように、2030年の約92兆ウォンをピークとして収支黒字は減少しはじめ、2047年には収支赤字になり、2064年に積立金が枯渇する見通しである。基本仮定に比べると、収支赤字発生と積立金枯渇の年度はそれぞれ3年、4年ずつ遅れる。

2007年法改正により年金財政が好転したとはいうものの、未だに長期的には不安定な状態が続いている。

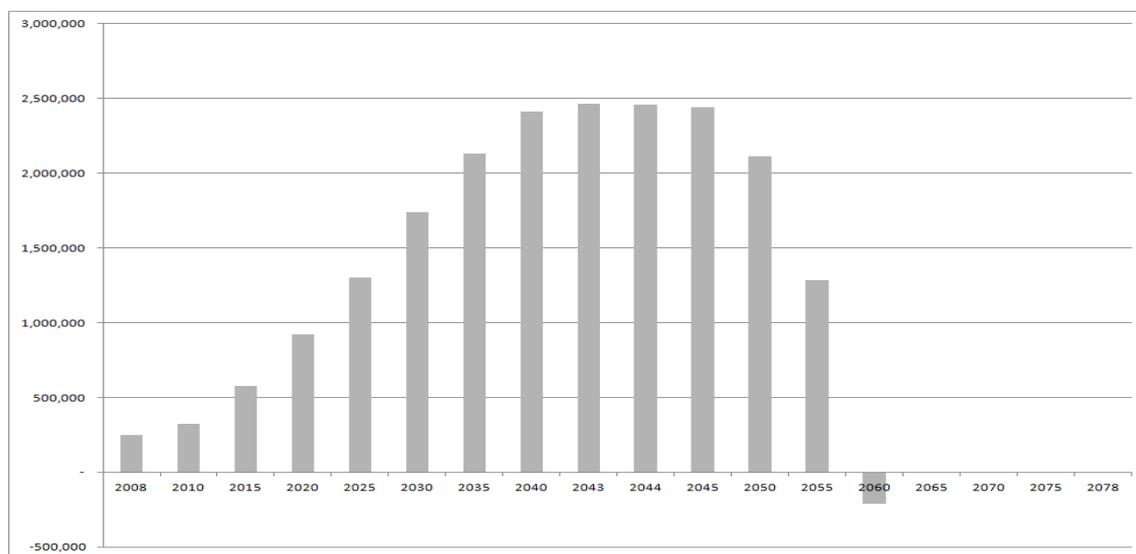
表 5.13 第 2 次財政計算による財政推計(基本仮定)

(単位：十億ウォン)

年度	保険料率 (%)	収入合計			支出合計		収支 差引残	積立金	積立 度合
		保険料収入	運用収入		年金拠出金				
2008	9.0	41,374	23,808	17,566	6,792	6,373	34,582	248,133	31.4
2010	9.0	50,851	27,629	23,222	10,328	9,852	40,523	325,294	27.6
2015	9.0	75,710	39,147	36,562	17,623	17,283	58,087	575,098	29.3
2020	9.0	109,949	53,421	56,528	31,818	31,364	78,131	923,985	26.6
2025	9.0	135,363	69,007	66,356	55,202	54,614	80,161	1,304,447	22.2
2030	9.0	176,064	87,150	88,913	86,287	85,525	89,777	1,738,946	19.1
2035	9.0	204,311	105,365	98,946	129,556	128,588	74,755	2,131,048	15.9
2040	9.0	240,844	127,764	113,080	198,670	197,440	42,174	2,413,567	11.9
2043	9.0	252,055	140,901	111,154	244,861	243,454	7,194	2,464,507	10
2044	9.0	257,173	145,974	111,198	262,529	261,057	- 5,356	2,459,151	9.4
2045	9.0	262,100	151,441	110,659	280,770	279,230	- 18,670	2,440,482	8.8
2050	9.0	278,988	181,417	97,571	377,879	375,952	- 98,891	2,110,154	5.8
2055	9.0	265,034	205,048	59,986	475,969	473,567	- 210,935	1,286,378	3.1
2060	9.0	231,684	231,684	0	596,793	593,799	- 365,109	- 214,225	0.3
2065	9.0	266,860	266,860	0	725,918	722,188	- 459,058		
2070	9.0	308,703	308,703	0	843,119	838,471	- 534,416		
2075	9.0	356,299	356,299	0	963,934	958,141	- 607,635		
2078	9.0	387,432	387,432	0	1,044,438	1,037,827	- 657,006		

出所：国民年金財政推計委員会（2008）61 頁。

図 5.4 第 2 次財政計算における積立金残高の見通し(基本仮定)



出所：筆者作成。

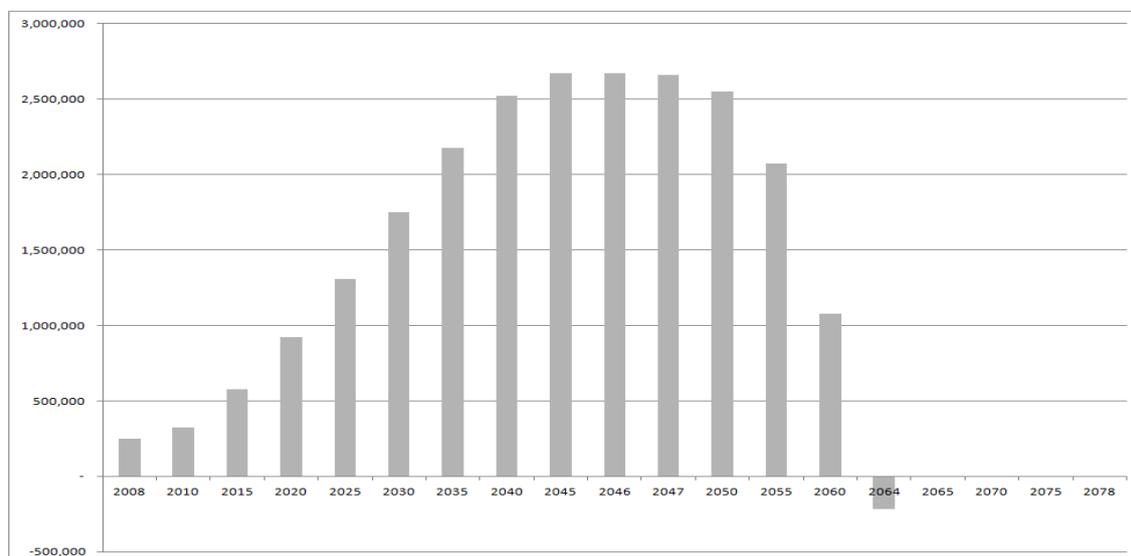
表 5.14 第 2 次財政計算による財政推計(代案仮定)

(単位：十億ウォン)

年度	保険料率 (%)	収入合計			支出合計		収支 差引残	積立金	積立 度合
		保険料収入	運用収入		年金拠出金				
2008	9.0	41,374	23,808	17,566	6,792	6,373	34,582	248,133	31.4
2010	9.0	50,851	27,629	23,222	10,328	9,852	40,523	325,294	27.6
2015	9.0	75,710	39,147	36,562	17,623	17,283	58,087	575,098	29.3
2020	9.0	109,949	53,421	56,528	31,818	31,364	78,131	923,985	26.6
2025	9.0	136,621	68,681	67,939	55,186	54,600	81,435	1,310,035	22.3
2030	9.0	177,978	86,603	91,375	86,080	85,325	91,898	1,753,004	19.3
2035	9.0	211,179	105,909	105,269	128,799	127,845	82,380	2,174,102	16.2
2040	9.0	255,136	132,235	122,902	196,368	195,162	58,768	2,519,325	12.5
2045	9.0	288,284	162,393	125,891	276,055	274,552	12,229	2,669,443	9.6
2046	9.0	295,506	169,303	126,203	294,684	293,113	822	2,670,265	9.1
2047	9.0	302,462	176,514	125,948	314,208	312,567	- 11,746	2,658,519	8.5
2050	9.0	323,077	201,271	121,806	370,466	368,593	- 47,389	2,552,871	7.0
2055	9.0	335,676	236,742	98,933	466,087	463,753	- 130,411	2,074,552	4.7
2060	9.0	333,729	278,089	55,640	584,788	581,879	- 251,059	1,076,842	2.3
2064	9.0	318,587	318,587	0	687,143	683,687	- 368,556	- 219,842	0.2
2065	9.0	330,558	330,558	0	712,625	709,012	- 382,067		
2070	9.0	395,344	395,344	0	829,769	825,294	- 434,425		
2075	9.0	466,528	466,528	0	968,101	962,551	- 501,573		
2078	9.0	513,319	513,319	0	1,087,765	1,081,450	- 574,446		

出所：国民年金財政推計委員会（2008）62 頁。

図 5.5 第 2 次財政計算における積立金残高の見通し(代案仮定)



出所：筆者作成。

賦課方式費用率とは、年金財政方式を賦課方式にする場合の保険料率であり、基本仮定の場合は 2008 年の 2.2% からだんだん増加して長期的に 23% になり、代案仮定の場合は長期的に 18% になる見通しである。5% ポイントの差は表 5.15 に示したように、人口仮定の違いにより、保険

料賦課対象の所得総額(A)は基本仮定より代案仮定の方が大きくなるという見通しによるものである。

表 5.16 賦課方式費用率の推移

(単位：十億ウォン、%)

	基本仮定			代案仮定		
	保険料賦課対象の 所得総額(A)	給付支出 (B)	賦課方式 費用率	保険料賦課対象の 所得総額(A)	給付支出 (B)	賦課方式 費用率
2008	287,196	6,373	2.2	287,196	6,373	2.2
2009	309,480	8,864	2.9	309,480	8,864	2.9
2010	333,046	9,852	3.0	333,046	9,852	3.0
2015	471,814	17,283	3.7	471,814	17,283	3.7
2020	642,205	31,364	4.9	642,205	31,364	4.9
2025	826,496	54,614	6.6	822,594	54,600	6.6
2030	1,039,844	85,525	8.2	1,033,303	85,325	8.3
2035	1,251,748	128,588	10.3	1,258,001	127,845	10.2
2040	1,511,455	197,440	13.1	1,563,294	195,162	12.5
2045	1,782,843	279,230	15.7	1,909,568	274,552	14.4
2050	2,126,134	375,952	17.7	2,355,564	368,593	15.6
2055	2,402,367	473,567	19.7	2,769,759	463,753	16.7
2060	2,712,483	593,799	21.9	3,252,296	581,879	17.9
2065	3,124,151	722,188	23.1	3,868,159	709,017	18.3
2070	3,615,265	838,471	23.2	4,630,107	825,294	17.8
2075	4,174,132	958,141	23.0	5,463,233	962,551	17.6
2078	4,539,731	1,037,827	22.9	6,010,063	1,081,450	18.0

出所：国民年金財政推計委員会（2008）63 頁。

第 2 次財政計算では財政目標として、第 1 次財政計算のときと同じく 4 つの財政目標を設定した。積立度合を 2 倍にすること、積立度合を 5 倍にすること、収支赤字を発生しないこと、そして一定の積立度合を維持することである。

第 1 次財政計算のときの財政目標との違いは、一定の積立度合を維持すること、積立度合の基準年度(第 1 次財政計算のときは 2070 年であったが、第 2 次財政計算では 2078 年である)及び保険料率の適用方法(第 1 次財政計算では期間を定め、段階に引き上げるが、第 2 次財政計算では、保険料率を 2010 年の基準で一気に調整するとした)である。

表 5.16 に示したとおり、財政目標として積立度合を 2 倍にする、すなわち、推計期間の 2078 年に積立度合を 2 倍にするためには、2009～2078 年間に必要な保険料率は 12.49%である。

表 5.16 財政目標の達成のための保険料率（第 2 次財政計算）

	財政目標			
	積立度合が2倍	積立度合が5倍	収支赤字の未発生	一定の積立度合の維持
基本仮定	12.49%	13.17%	14.31%	17.50%
代案仮定	11.05%	11.63%	12.21%	14.45%

注：一定の積立度合の維持とは 2058～2078 年の間、積立度合の変化幅が 5%以内を維持する条件であり、積立度合の 23 倍(基本仮定)、積立度合の 19 倍(代案仮定)の水準で安定される。

出所：国民年金財政推計委員会（2008）83 頁。

なお、第 2 次財政計算結果を受けた改革案については、第 4 章第 2 節 3 で述べた通りであり、提案はほとんど実施しなかった。

### 3. 第 3 次財政計算（2013 年）

第 3 次財政計算を控えて、「国民年金財政推計委員会」、「国民年金制度発展委員会」、「国民年金基金運用発展委員会」といった 3 つの委員会が構成された。第 1・2 次財政計算とは違って「国民年金基金運用発展委員会」を別途に構成し、基金運用における改善により力をいれようとした。

第 3 次財政計算は第 2 次財政計算と同様に 70 年間で推計期間とし、2013 年から 2083 年までの国民年金の財政収支を推計した<sup>157</sup>。その推計結果を示した表 5.17 をみると、しばらくは収入が支出を上回るが、2031 年からは支出が保険料収入を上回り、さらに 2044 年に支出が収入を超えて収支赤字が発生する、と見通しされた。それに伴い、積立金も 2043 年の 2,561 兆ウォンをピークとしてから減少しつつ、2060 年に枯渇する、と見通しされた。この結果は第 2 次財政計算時、基本仮定による財政推計の結果と同様である。第 2 次財政計算時（2008 年）と人口や経済変数の仮定は変わったものの、変数間の変化が相殺されたため、収支赤字の発生年度と積立金の枯渇年度は同様で、積立金の規模のみ（2,456 兆ウォンから 2,561 兆ウォン）変わったと予測される。

<sup>157</sup> 財政計算を最終年度ではなく、推計期間を基準にした理由は便利性と評価指標の一貫性を考慮したという。

表 5.17 第 3 次財政計算による財政推計

(単位：十億ウォン)

年度	保険料率 (%)	収入合計			支出合計		収支 差引残	積立金	積立 度合
		保険料収入	運用収入		年金拠出金				
2013	9.0	52,217	32,135	20,082	14,556	14,032	37,661	384,179	26.1
2015	9.0	69,574	37,383	32,191	18,448	17,849	51,126	447,000	25.1
2020	9.0	109,098	54,073	55,025	33,923	33,487	75,175	621,361	22.8
2025	9.0	144,640	73,224	71,416	56,327	55,735	88,313	797,634	20.8
2030	9.0	186,913	95,041	91,872	89,953	89,176	96,960	963,104	18.2
2035	9.0	225,068	117,173	107,895	138,809	137,826	86,259	1,084,840	15.1
2040	9.0	258,427	141,595	116,832	213,773	212,563	44,654	1,119,973	11.5
2043	9.0	277,586	156,765	120,822	267,328	265,963	10,258	1,083,720	9.5
2044	9.0	283,749	162,747	121,003	286,498	285,076	- 2,749	1,061,331	8.9
2045	9.0	289,420	168,889	120,531	306,804	305,324	- 17,384	1,033,451	8.3
2050	9.0	309,781	203,282	106,498	414,088	412,288	- 104,307	810,491	5.6
2055	9.0	300,993	231,040	69,953	525,383	523,193	- 224,390	445,180	3.0
2060	9.0	263,375	263,375	0	657,820	655,155	- 394,445	- 84,818	0.2
2065	9.0	307,180	307,180	0	806,934	803,692	- 499,754		
2070	9.0	358,101	358,101	0	948,255	944,311	- 590,154		
2075	9.0	414,588	414,588	0	1,089,567	1,084,768	- 674,979		
2080	9.0	477,892	477,892	0	1,263,650	1,257,811	- 785,758		
2083	9.0	518,944	518,944	0	1,388,539	1,381,971	- 869,595		

出所：国民年金財政推計委員会（2013）68 頁。

一方、第 2 次財政計算と同様に財政目標を立てて、その目標を達成するための保険料率を推計した。まず、積立度合が 2 倍と 5 倍というのは、2083 年に積立度合が 2 倍と 5 倍になる基金を保有することを意味し、収支赤字の未発生というのは、2083 年まで当年度に収支赤字が発生しないということの意味する。最後に一定の積立度合を維持するというのは、長期的な積立度合が一定の積立度合を維持することで、この場合は推計期間以降も推計期間以前と類似な財政状態になる。これらの目標のために必要な保険料率の推定結果を示したのが表 5.18 である。

表 5.18 財政目標を達成するための保険料率（第 3 次財政計算）

	財政目標			
	積立度合が2倍	積立度合が5倍	収支赤字の未発生	一定の積立度合の維持
必要保険料率	12.91%	13.48%	14.11%	15.85%

注：一定の積立度合の維持とは、2063～2083 年の間に積立度合の変化幅が 5%以内を維持する条件である。

出所：国民年金財政推計委員会（2013）94 頁。

#### 4. 財政計算の評価

##### (1) 合計出生率の仮定

財政計算における重要な仮定は人口に対する仮定である。特にそのうち、合計特殊出生率及び平均寿命は年金財政と密接な関係がある。

第1次財政計算、第2次財政計算及び第3次財政計算は、それぞれ統計庁の2001将来人口推計、2006将来人口推計及び2011将来人口推計に基づいて行われた。そして第4次財政計算は2016将来人口推計が用いられる予定である。各財政計算に用いられる合計特殊出生率を表5.20にまとめた。表5.20からわかるように、2001年推計の合計特殊出生率に比べ、2006年推計では合計特殊出生率が急速に下落したが、2011年推計では2001年推計の水準まで回復すると見込まれた。

前述したとおり、第2次財政計算においては合計特殊出生率に対して2つの仮定があり、1つが将来人口推計によるもの（基本仮定）、もう1つが政府の目標によるもの（代案仮定）であった。その際、政府の目標は1.6であった。表5.19に示した2006年の将来人口推計と比べて、政府の目標はあまりに楽観的な数値である。したがって代案仮定による財政計算結果には信頼性の疑問が生じる。しかし、第2次財政計算のとき、合計特殊出生率の仮定を分けて財政計算を行ったために、出生率の仮定「(基本仮定1.28対代案仮定1.6)」により財政見通しが異なることが分かり、今後政府による出産奨励政策が年金財政を安定化するための手段になりうると分かったことには意味がある。

そこで、統計庁の将来人口推計と実際の合計出生率を比較してみた。表5.19からわかるように、実際の合計出生率は2015年以降低下しており、2017年は1.05と歴史上最低値を記録した。

また、前述したように、第4次財政計算における人口変数の仮定には「2016将来人口推計」が用いられると予想されるが、合計特殊出生率をみると、2015年の1.24から2065年の1.38になると推計された。これは2011将来人口推計に比べて多少数値が低下しているため、第4次財政計算にどのような影響があるかについては今後発表される財政計算の結果を見極める必要がある。

表 5.19 将来人口推計の年度別合計出生率

(単位：人)

	2001将来人口推計 (2000～2050年)	2006将来人口推計 (2005～2050年)	2011将来人口推計 (2010～2060年)	2016将来人口推計 (2015～2065年)	実際の 合計出生率
2000年	1.47				1.48
2005年	1.37	1.08			1.09
2010年	1.36	1.15	1.23		1.23
2015年	1.37	1.17	1.28	1.24	1.24
2020年	1.37	1.20	1.35	1.24	(2016年) 1.17
2030年	1.39	1.28	1.41	1.32	(2017年) 1.05
2050年	1.40	1.28	1.42	1.38	
2060年			1.42	1.38	
2065年				1.38	

注：将来人口推計の数値は中位仮定による数値である。

出所：統計庁『将来人口推計』2001、2006、2011、2016年版と「人口動向調査」により作成。

## (2) 財政計算結果と年金改革とのつながり

1998年の法改正の当時、長期的な財政安定化を漸進的かつ周期的(5年)に図るため導入したのが財政計算制度であり、導入時点から5年がたった2003年にはじめて実施された。第1次財政計算の結果に基づいて提示されたのが前述した表5.11に示した4つの財政目標のうち最終的に「積立度合2倍」を現実的な財政目標として合意した。しかし、第4章第2節1でみたように、国民年金発展委員会が選択した改革案は表5.20に示した「所得代替率50%、保険料の上限15.85%」であったが、市民団体や労働団体などはこれに強く反発した。特に、強かったのは年金制度の未熟のうち、給付水準の引き下げに対する反発であった。野党も政府案のなかには「死角地帯」解消のための積極的な対策がないことを理由にして反対を示した。ただし、野党の反対は建前としての理由であって、実際には2004年の総選挙を目前にして、政治的な側面が強かった<sup>158</sup>。

結局、表5.20に示したように、第1次財政計算結果に基づいて出された原案とは離れた改革案が成立した。

表 5.20 第1次財政計算結果による改革案と2007年の改革結果

第1次財政計算の結果による改革案(第2案)	2007年の改革結果
・所得代替率 60%→50% (2008年以降)	・所得代替率 60%→40% (2028年以降)
・保険料率 9%→15.85% (2030年)	・保険料率 現行の9%を維持

出所：筆者作成。

また、2008年の第2次財政計算結果により提案された様々な内容についても議論したあげく第3次財政計算に後回しされており、これをみると、「財政計算の結果に基づいて改革する」という建前は崩れている。

さらに、2013年の第3次財政計算後はどうだったか。2008年と同様に制度や年金基金運用に対する改善案が出されたが、実際に国民年金法改正に至ったのは障害年金と遺族年金に対する受給権強化である。

財政計算は年金の財政安定化を図るために導入された。長期の社会保障制度である年金において財政安定化を図ることは年金の持続可能性に対する国民の不安を減らして制度への信頼性を高めることにつながる。しかし逆説的であるが、年金の財政計算結果が発表される5年毎に国民年金に対する国民の批判が高まり、本来の趣旨とは程遠くなってしまっているのも事実である。

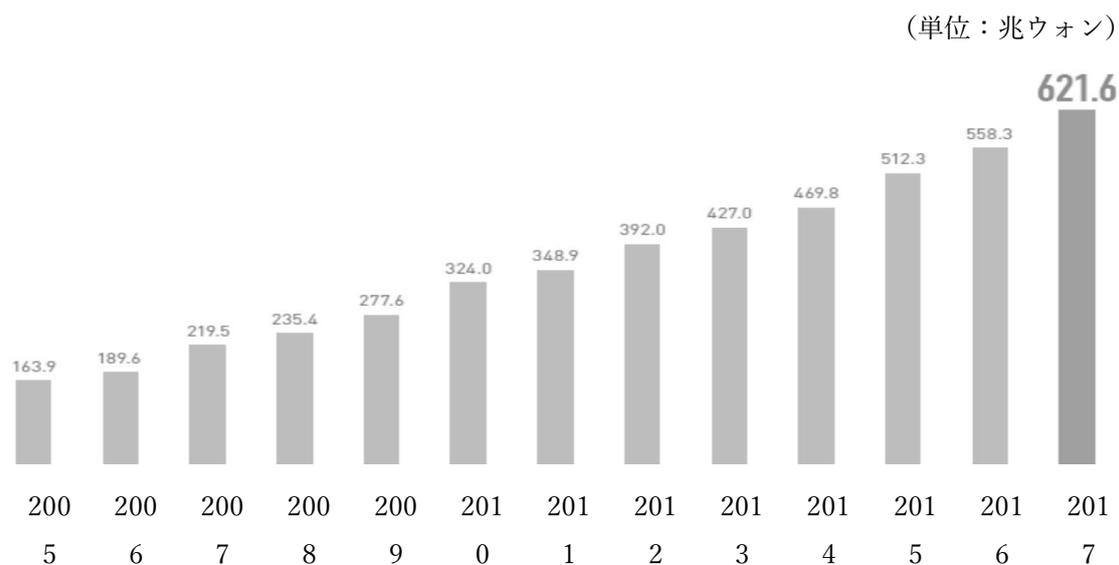
### 第3節 国民年金基金の運用

<sup>158</sup> 朴正培(2009)参照。

## 1. 積立金の現況

図 5.6 に示したように、国民年金の積立金は毎年増加しており、2017 年末は 600 兆ウォンを超えた 621.6 兆ウォンになった。その内訳をみると、年金保険料が 484.2 兆ウォン、運用受益金が 299.9 兆ウォン、貸貸保証金が 1.1 兆ウォンであり、年金保険料の割合が 77.9%である。

図 5.6 国民年金基金規模の推移



出所：国民年金公団（2018）6 頁。

## 2. 基金運用の現況

国民年金基金の運用目的は、年金財政の長期的な安定性の維持に寄与することである。また、国民年金基金は、収益性の原則、安定性の原則、公共性の原則、流動性の原則、運用独立性の原則という 5 つの原則に基づいて運用される。

2017 年末の積立金 621.6 兆ウォンのうち、金融部分が 99.9%、福祉・その他部分が 0.1%となっている。特に、金融部分のうち債券が 314.4 兆ウォンで、全体の 50.6%を占めており、次が株（38.6%）である。

2007 年から 2016 年までの積立金の内訳を表 5.21 に示したが、表からわかるように、積立金に占める債券の割合は 2007 年の 79.64%から 2016 年の 54.19%へ低下したのに対して、株の割合は同期間に 17.52%から 33.68%へ上昇した。

表 5.21 積立金における資産構成の状況

(単位：億ウォン、%)

	福祉	金融					その他	積立金
		短期	債券	株	代替	小計		
2007年	2,036 (0.09)	3,726 (0.17)	1,748,442 (79.64)	384,704 (17.52)	54,061 (2.46)	2,190,099 (99.76)	3,264 (0.15)	2,195,399 (100.0)
2008年	1,842 (0.08)	16,908 (0.72)	1,910,538 (81.15)	339,737 (14.43)	88,025 (3.74)	2,350,015 (99.82)	2,468 (0.10)	2,354,325 (100.0)
2009年	1,540 (0.06)	3,422 (0.12)	2,150,866 (77.47)	495,051 (17.83)	125,222 (4.51)	2,772,519 (99.86)	2,365 (0.09)	2,776,424 (100.0)
2010年	1,282 (0.04)	6,391 (0.20)	2,291,663 (70.73)	748,939 (23.12)	188,981 (5.83)	3,235,975 (99.88)	2,650 (0.08)	3,239,908 (100.0)
2011年	1,081 (0.03)	13,422 (0.38)	2,380,719 (68.24)	818,600 (23.46)	271,940 (7.79)	3,484,681 (99.89)	2,915 (0.08)	3,488,677 (100.0)
2012年	1,271 (0.03)	14,681 (0.37)	2,524,704 (64.41)	1,046,367 (26.70)	329,930 (8.42)	3,915,683 (99.90)	2,723 (0.07)	3,919,677 (100.0)
2013年	1,249 (0.03)	11,817 (0.28)	2,566,186 (60.10)	1,283,243 (30.06)	403,227 (9.44)	4,264,473 (99.88)	3,823 (0.09)	4,269,545 (100.0)
2014年	1,264 (0.03)	33,988 (0.72)	2,786,586 (59.31)	1,405,409 (29.91)	466,550 (9.93)	4,692,534 (99.88)	4,431 (0.09)	4,698,229 (100.0)
2015年	1,362 (0.03)	19,776 (0.39)	2,902,300 (56.65)	1,648,322 (32.17)	546,585 (10.67)	5,116,983 (99.88)	4,896 (0.10)	5,123,241 (100.0)
2016年	1,396 (0.03)	34,380 (0.62)	3,025,597 (54.19)	1,880,174 (33.68)	636,668 (11.40)	5,576,819 (99.89)	4,777 (0.09)	5,582,991 (100.0)

注：1) ( )は積立金における構成比である。

2) 福祉部門は休養施設及び老後緊急資金の貸出事業（国民年金シルバーロン）等の福祉サービス目的の事業活動を指す。

3) 代替とは、国内では不動産、インフラ、ベンチャーキャピタル、企業構造調整ファンド、私募ファンドなどに、海外では不動産、インフラ、私募ファンド、ヘッジファンドに投資することを指す。

4) その他は国民年金公団が保有している業務用ビルに関連する収入と基金の預金利子から構成されている。

出所：チョン・ムンギョンほか（2012）57頁、ファン・ジョンウクほか（2017）25頁により作成。

また、表 5.22 に示したように、2017 年の年金基金は 41.2 兆ウォンの投資受益を得て、7.26% の受益率を記録した。特に、国内株における受益率が著しかった。

表 5.23 運用受益金及び受益率

(単位：億ウォン、%)

	2017年		2016年		1988~2017年		
	受益金	受益率	受益金	受益率	受益金	受益率	
計	411,941	7.26	245,439	4.75	2,999,200	6.02	
公共部分	-	-	-	-	190,827	8.26	
金融部門	411,896	7.28	245,390	4.76	2,800,381	5.92	
株	小計	368,392	18.7	131,497	7.79	982,744	8.38
	国内	269,947	25.88	53,396	5.59	650,830	8.37
	海外	98,445	10.62	78,100	10.63	331,914	8.42
債券	小計	14,451	0.48	57,296	1.98	1,546,561	4.8
	国内	14,359	0.51	48,071	1.8	1,450,630	4.84
	海外	92	0.04	9,224	4.13	95,931	4.36
代替投資	小計	29,627	4.53	57,088	9.91	275,074	8.14
	国内	13,020	5.91	12,216	5.56	107,582	6.56
	海外	16,607	3.83	44,872	12.59	167,492	9.62
福祉	△ 22	△ 1.65	△ 17	△ 1.35	6,117	6.45	
その他部門	66	0.61	67	0.63	1,875	1.77	

注：公共部門は 2000 年から新規投資が中止されたし、既存の投資資金は 2005 年末に全額回収された。

出所：国民年金公団（2018）38 頁により作成。

## 小括

本章では、国民年金における財政計算の経緯、過程変数、及び財政計算の結果を考察した。

2003 年の第 1 次財政計算の結果、収支赤字は 2036 年、積立金は 2047 年に枯渇すると推計された。この結果に基づき、財政安定策が提示され、議論されたが、この財政安定策は、結局破棄された。その後、2007 年によりやく年金改革が行われた。

2008 年の第 2 次財政計算は、合計出生率を 2 つに分けて行われた。一つは統計庁の推計人口を用いた基本仮定であり、もう一つは政府の政策目標として掲げられた代案仮定である。

基本仮定による財政計算の結果は、収支赤字は 2044 年、積立金は 2060 年に枯渇するのに対し、代案仮定による財政計算の結果は、収支赤字は 2047 年、積立金は 2064 年に枯渇すると見通しされた。

2013 年の第 3 次財政計算の結果は、第 2 次財政計算の基本仮定と同様に財政赤字は 2044 年に発生し、積立金は 2060 年に枯渇すると推計された。

そして 2018 年に第 4 次財政計算が行われるため、その結果はこれから確認することになる。

このような財政計算が導入された目的は、「財政計算の結果に基づいて改革する」だったが、実際に改善案が提示されても十分な議論がなされず、後回しされているのが実情である。

### 第3部 基礎年金－死角地帯解消をめぐる中央と地方との葛藤

韓国における公的年金は国民年金と基礎年金からなる。第3部では基礎年金について考察する。

まず韓国における基礎年金を説明する前に、基礎年金という概念について整理しておく必要がある。基礎年金は Basic Pension と訳されるが、これは first-tier pension にあたる。OECD<sup>159</sup>によると first-tier pension には、“Basic Pensions”、“Minimum Pensions”、“Social Assistance”があり、まず Basic Pensions（基礎年金）には、一定の居住要件を満たせば、拠出を問わずすべての人に支給されるものと、所得は考慮されず、拠出年数のみによるものという2つの形がある。

Minimum Pensions（最低額保証年金）は、特定拠出型における最低年金やすべて制度を合わせて最低年金を意味し、給付水準はほかの年金額を考慮して決定する。

Social Assistance（社会扶助）は、年金額が十分でない者のためのミーンズテスト付きの給付であり、一般的な社会扶助水準に合う最低所得を満たすために追加給付が必要となる。

このような定義によると、韓国の基礎年金は Basic Pensions というより、Minimum Pensions と Social Assistance との中間に位置づけられる。なぜなら韓国の基礎年金は国民年金額により減額される仕組みになっているし、高齢者の所得と資産を考慮して支給対象者が決定されるからである。したがって、「基礎年金」という名称は同じであるものの、その中身に注意する必要がある。

それでは韓国の基礎年金についてみてみよう。

基礎年金は現在の基礎年金になるまで「老齢手当→敬老年金→基礎老齢年金」と変貌してきた。老齢手当は、国民年金の実施によって現役世代の老後対策が立てられたのに対して、当時の高齢世代に対しては適当な老後対策がないということで、老人貧困の対策として導入された。敬老年金は老齢手当の延長線で、1997年の老人福祉法改正により導入された制度である。

しかし、基礎老齢年金は老人福祉法改正ではなく、基礎老齢年金法の制定により実施された制度であり、「死角地帯」を解消する対策案として、さらに2007年の国民年金の改革において所得代替率が引き下げられた際に導入された。そして2014年7月からは基礎年金に転換され、現在に至る。

そこで、第6章においては基礎老齢年金を、第7章においては基礎年金を、それぞれ取り上げ、基礎老齢年金から基礎年金に転換する過程について検討する。また、基礎年金が税方式であり、その財源を国と地方自治団体が負担するとしたため、これをめぐる国と地方自治団体との対立が生じている。これを第8章で取り上げて、基礎年金の財源調達について考察する。

---

<sup>159</sup> OECD (2015) p.46.

## 第6章 基礎老齢年金

### 第1節 基礎老齢年金以前（～2007年）

本章では基礎老齢年金について考察するが、それに先立つ老齢手当と敬老年金の内容を整理しておきたい。

#### 1. 老齢手当

老齢手当は、1989年12月老人福祉法の改正により新設され、1991年よりスタートした。受給対象者は65歳以上の者うち、保健福祉部長官が決める一定所得水準以下の者であり、支給額は毎年予算の範囲内で保健福祉部長官が決めた。1997年基準で、受給対象者は26.5万人で、65歳以上の生活保護対象者の9.1%を占めており、支給額は65歳以上80歳未満の場合は3万5千ウォン、80歳以上の場合は5万ウォンであった。老齢手当の総費用は807億ウォンであった<sup>160</sup>。

#### 2. 敬老年金

敬老年金は、1997年8月の老人福祉法改正（新老人福祉法）により1998年7月から導入された無拠出年金制度である。受給対象者は65歳以上の生活保護（現、国民基礎生活保障）<sup>161</sup>対象者と低所得者<sup>162</sup>である。

給付額は、表6.1に示したように、1998年7月の基準で、65歳以上80歳未満の者は月4万ウォン、80歳以上の者は月5万ウォンであった。なお、夫婦がともに敬老年金を受給する場合は、2人のうち1人の年金額が25%減額される。

<sup>160</sup> キム・ヨンハ（金龍夏）（1997）26頁。

<sup>161</sup> 1999年、国民基礎生活保障法の成立により、既存の公的扶助であった生活保護が廃止され、その代わりに2000年より国民基礎生活保障が始まった。

<sup>162</sup> ここで低所得者とは、生活保護対象者ではないものの、一定水準以下の所得及び資産しか持たないものを指す。具体的に所得においては、本人及び配偶者と扶養義務者の月所得を合算した金額を世帯員数で割った1人当たり月平均所得額が都市勤労者世帯の1人当たり月平均所得額の65%以下であることと、資産においては、本人及び配偶者と扶養義務者の資産を合算した金額が生活保護法上の生活保護対象者の140%以下であること、である。

1998年の所得と資産基準は、以下のとおりである。

（単位：万ウォン）

	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人以上世帯
所得	38.3	76.7	115.0	153.3	191.7	230.0
資産	4,930	4,930	4,930	4,930	4,930	4,930

出所：ウォン・ジョンウク（元鐘旭）＝ヤン・シヒョン（梁時現）39－40頁。

表 6.1 敬老年金の対象者及び給付月額

		1998 年	2006 年
対象者数		55 万人	62 万人
国民基礎生活保障受給者 (特例受給者を含む)	80 歳以上	50,000 ウォン	50,000 ウォン
	65 歳以上 80 歳未満	40,000 ウォン	40,000 ウォン
低所得者	全額受給	20,000 ウォン	35,000 ウォン
	減額受給	15,000 ウォン	30,000 ウォン

出所：保健福祉部（2009）444 頁。

敬老年金と老齢手当の相違は、財源調達方案が明示されたかどうかである。老齢手当は財源調達について具体的な費用負担を明らかにしていなかったのに対して、敬老年金における財源は、国が 70%、地方自治団体が 30%を負担するとされた。なお、特別市（ソウル）の場合は、国と特別市の負担が 50 対 50 と規定された<sup>163</sup>。表 6.2 に示されているように、総予算額における国と地方の平均負担割合は 68 対 32 である。

表 6.2 敬老年金の予算額

(単位：億ウォン)

		2005 年	2006 年	2007 年
総予算額		3,112	3,142	3,174
	国庫	2,126 (68.3%)	2,153 (68.5%)	2,175 (68.5%)
	地方費	986 (31.7%)	989 (31.5%)	999 (31.5%)

出所：保健福祉部（2007）9、29 頁により作成。

費用負担について、金龍夏(1997) は、老齢手当に対して敬老年金は財源調達計画を具体的に提示したように見えるが、これはむしろ財源調達を国と地方自治団体に限定することとなり、これによって多様な費用調達の可能性が制限されたと指摘した。金龍夏によれば、国と地方自治団体による財源調達方法以外の方法としては国民年金基金を活用する方法と老人福祉公債を起債する方法が考えられるが、後世代に負担を転嫁する結果になりうるので慎重に考えるべきである。ほかの方法として特別税の新設や国民年金保険料に上乗せして調達する方法も考えられる。しかし、これらの場合、安定的に財源を調達できるメリットはあるものの、租税抵抗に直面する可能性があるため社会的合意が要求される。金龍夏は敬老年金について、法律（新老人福祉法）上の関連条項が具体化され、その地位が格上げされたと評価しているものの、敬老年金は老齢手当に比べて根本的に改善されていない<sup>164</sup>、と述べた。

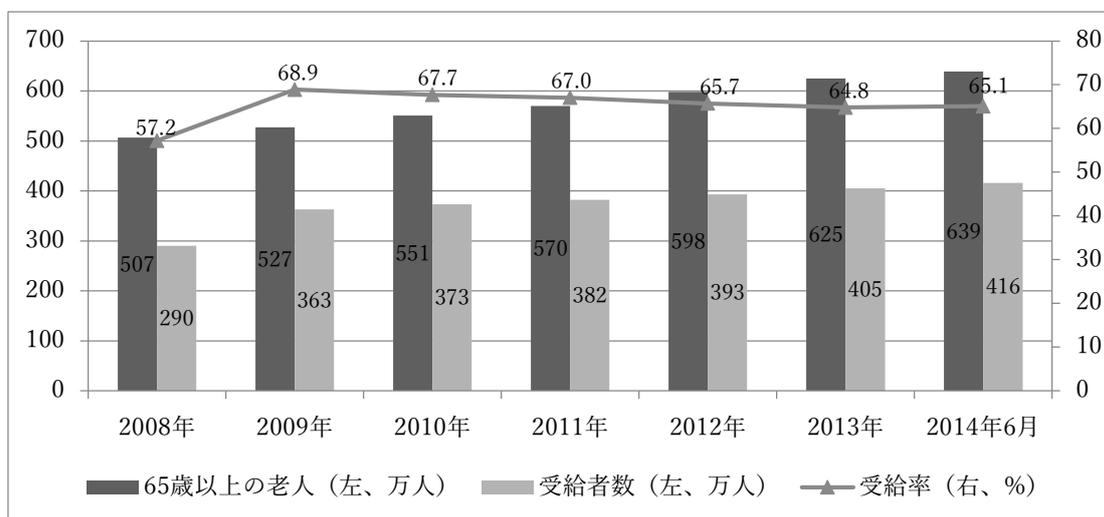
<sup>163</sup> キム・ヨンハ（金龍夏）（1997）27 頁。

<sup>164</sup> 同上 7 頁、34 頁。

## 第2節 基礎老齢年金（2008年1月～2014年6月）

基礎老齢年金は2007年の基礎老齢年金法の制定により2008年に導入された。その目的は、子孫の養育と社会の発展に寄与したものの、経済的困難に陥っている高齢者に基礎老齢年金を支給することによって老後の生活安定を図り、福祉を増進することと、「死角地帯」を解消することであった。礎老齢年金の対象者は、2008年1月の導入時は「70歳以上で、所得下位60%の老人」であったが、同年の7月より「65歳以上で、所得下位60%の老人」、さらに2009年より「65歳以上で、所得下位70%の老人」へと段階的に拡大されてきた。図6.1に示したように、受給者数は導入当時の290万人から、適用条件の緩和と高齢者の増大につれて2009年には363万人まで増え、基礎老齢年金が最後に支給された2014年6月末には416万人まで増加した。

図6.1 基礎老齢年金の受給状況



出所：保健福祉部（2015a）5頁より作成。

65歳以上の老人は、自分の所得認定額が選定基準額以下であれば基礎老齢年金の申請を行い、受給対象者と認められれば基礎老齢年金の受給が可能になる。ここで、選定基準額とは、年金支給対象の選定基準となる金額であり、老人世帯の所得及び資産の水準と物価上昇率などを考慮して毎年保健福祉部長官が決定・告示するものである。これは毎年1月1日から12月31日まで適用される。表6.3は2008年から2014年までの世帯別選定基準額を示している。

表6.3 所得認定における世帯別選定基準額

(単位:ウォン)

世帯	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
単独	400,000	680,000	700,000	740,000	780,000	830,000	870,000
夫婦	640,000	1,088,000	1,120,000	1,184,000	1,248,000	1,328,000	1,392,000

出所：保健福祉部（2015a）11頁。

また、所得認定額とは、月所得評価額と資産の月所得換算額の合計額であり、その算定式は以下のとおりである。

所得認定額 = ①月所得評価額 + ②資産の月所得換算額 ①月所得評価額 = 所得項目別合計 - 勤労所得控除 <sup>165</sup> ②資産の月所得換算額 = {(一般資産額 - 基本資産額 <sup>166</sup> ) + (金融資産額 - 2,000万ウォン) - 負債} × 資産の所得換算率(年5%) ÷ 12ヶ月
---

出所：保健福祉部（2013a）12頁。

世帯別所得認定額が選定基準額以下であれば、基礎老齢年金の受給対象となる。表 6.4 に示したように、給付額は、国民年金の全加入者の受給前3年間の平均所得月額の内平均額（A 値）<sup>167</sup>の5%に当たる額である。

表 6.4 世帯別給付月額

（単位：ウォン）

世帯		2008年1月 ~2009年3月	2009年4月 ~2010年3月	2010年4月 ~2011年3月	2011年4月 ~2012年3月
単独		84,000	88,000	90,000	91,200
夫婦	1人受給	84,000	88,000	90,000	91,200
	2人受給	134,160	140,800	144,000	145,900
世帯		2012年4月 ~2013年3月	2013年4月 ~2014年3月	2014年4月 ~2014年6月	
単独		94,600	96,800	99,100	
夫婦	1人受給	94,600	96,800	99,100	
	2人受給	151,400	154,900	158,600	

出所：保健福祉部（2015a）3頁。

夫婦が基礎老齢年金を同時に受給する場合、1人当たりの年金額は単独世帯の年金額を2倍に

<sup>165</sup> 勤労所得控除額は該当年度の最低賃金額を基準にした1人当たりの月額であり、2012年は43万ウォン、2013年は45万ウォン、2014年は48万ウォンである。

<sup>166</sup> 地域別に基本資産額として控除する額であり、大都市(特別市・広域市の区)は1億800万ウォン、中小都市(道の市、世宗(セジョン)特別自治市)は6,800万ウォン、農漁村(道の郡)は5,800万ウォンである。

<sup>167</sup> 国民年金の全加入者の受給前3年間の平均所得月額の内平均額（A 値）は以下のとおりである。

（単位：ウォン）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
A 値	1,676,837	1,750,959	1,791,955	1,824,109	1,891,771	1,935,977	1,981,975

出所：保健福祉部（2015a）3頁。

した金額から2割が減額される。

2014年の基礎老齢年金の最高月額、表6.4からわかるように、単独世帯は99,100ウォン、夫婦世帯は158,600ウォン(2014年4月から2014年6月まで)であり、2014年6月時点で受給者の平均年金月額は90,783ウォンであった。

上述のように、基礎老齢年金の財源は税であり、国と地方自治団体のマッチングによる。その際、後に述べるように、国は地方自治団体の財政自主度と老人人口の割合を基準にして補助率40%~90%の範囲内で国庫補助金を支給するが、これを差等補助率制という。

基礎老齢年金のような国庫補助事業を行う地方自治団体に対して「補助金管理に関する法律」に基づいて国は地方自治団体に国庫補助金を配分している。その際、国庫補助事業別に適用される基準になる国庫補助率を基準補助率といい、国庫補助事業における基準補助率は20~100%の範囲内である。基準補助率は全ての地方自治団体に一律的に適用されるため、地方自治団体の財政力の相違により財政不均衡が生じる恐れがある。そのため、財政力の弱い地方自治団体も国庫補助事業が遂行できるように2008年より基礎老齢年金、国民基礎生活保障、保育事業に差等補助率が適用された。

表6.5 基礎老齢年金の差等補助率の状況(2014年)

		市・郡・区	老人人口の割合		
			14%未満	14%以上 20%未満	20%以上
財政 自主度	90%以上	(1)	40% (1)	50% (-)	60% (-)
	80%以上 90%未満	(3)	50% (3)	60% (-)	70% (-)
	80%未満	(225)	70% (107)	80% (46)	90% (72)
地方自治団体数 [合計]		229	(118)	(46)	(72)

注：( )内は地方自治団体の数。

出所：保健福祉部(2015a)17頁。

表6.5に示したように、2014年の国庫補助率をみると、229地方自治団体のうち、約半分に当たる107の地方自治団体に70%の国庫補助率が適用されており、72の地方自治団体に90%の国庫補助率が適用されている。40%と50%の国庫補助率が適用されている地方自治団体はそれぞれ1団体、3団体に過ぎない。

また基礎老齢年金の予算は、表6.6に示したとおり、2008年の2兆ウォン台から2013年には約4兆ウォン台まで増加しており、平均国庫補助率も2008年の72%から2013年は75%へ上昇している。2014年6月まで支給された基礎老齢年金額をみても平均国庫補助率は変わらない。

表 6.6 基礎老齢年金の予算

(単位：億ウォン)

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年6月
予算	22,094	34,106	37,110	37,903	39,725	42,785	21,422
国庫負担	15,908 (72%)	24,659 (72%)	27,202 (73%)	28,223 (74%)	29,636 (75%)	32,072 (75%)	16,073 (75%)
地方費	6,186 (28%)	9,447 (28%)	9,908 (27%)	9,681 (26%)	10,089 (25%)	10,713 (25%)	5,349 (25%)

出所：保健福祉部（2015a）8頁。

### 小括

本章では、老齢手当、敬老年金及び基礎老齢年金について考察した。基礎老齢年金が導入される前に低所得高齢者の老後所得の一部を担っていたのは敬老年金であった。そして基礎老齢年金が2008年より導入され、敬老年金は廃止となった。基礎老齢年金は、導入時は70歳以上、所得下位60%の低所得高齢者を対象としたが、段階的に支給対象者が拡大され、2014年は65歳以上、所得下位70%の低所得高齢者まで拡大された。基礎老齢年金は対象者の所得と資産を考慮して支給される。また、基礎老齢年金の財源は国と地方自治団体が共同で負担しており、国は地方自治団体の高齢人口の割合（高齢化率）と財政自主度を考慮して国庫補助率を40～90%の範囲で変更する。このような財源調達方法は基礎年金に転換されても維持される。これについては第7章で検討する。

## 第7章 基礎年金（2014年～現在）

基礎老齢年金と国民年金の統合に関しては、基礎老齢年金が国民年金を補完するものなのか、それを代替するものなのかという基礎老齢年金の役割をめぐり、学者の間に見解の相違があり、基礎老齢年金の時期から論争が続いていた。たとえば、キム・ヨンミョン（金淵明）（2013）は、基礎老齢年金と国民年金との関係設定は韓国の老後所得保障制度の改編において核心となる問題だと述べたうえ、基礎老齢年金と国民年金との関係に関する立場を整理している。一つは、基礎老齢年金と国民年金を代替関係とし、基礎老齢年金は国民年金が成熟する前までに一時的に存在する制度であるため、国民年金の受給者が増えていくにつれて基礎老齢年金を低所得者の高齢者だけに支給する公的扶助に縮小すべきだ、という立場である。もう一つは、両者の関係を補完関係とし、基礎老齢年金を普遍的な社会手当と考える立場である。キムは、全ての高齢者に支給する普遍的基礎年金は、一時的な公的扶助とは異なって進歩した面があると述べた。ただしキムは、基礎年金額を国民年金の加入期間と連動するようにしたことについては疑問を発している<sup>168</sup>。

現時点には2つの年金を統合した形で基礎老齢年金から基礎年金への改革が進められていた。本章ではこの改革について検討する。

### 第1節 導入過程

基礎年金については、2012年の大統領選挙において、当時のセヌリ党の朴槿恵（パク・クネ）候補が基礎老齢年金の基礎年金化を公約したことにより、議論が始まった。当初の公約は、65歳以上のすべての高齢者に基礎年金として月額20万ウォン（基礎老齢年金の約2倍）を支給する<sup>169</sup>、というものであった。

朴候補が当選して大統領に就任すると、大統領職引受委員会（以下、引受委）<sup>170</sup>において基礎年金の導入案が議論され、2013年2月に基礎年金案が発表された。引受委による基礎年金案の主要内容は、1人1年金を通じて老後所得保障の「死角地帯」を解消するため、基礎年金と国民年金を統合した国民幸福年金を導入する、そのために、国民幸福年金委員会及び実務推進機構（国民幸福年金企画団）を構成し、具体的な方案を立てる、とした。また、基礎年金は65歳以上のすべての高齢者（特殊職域年金の受給者及び配偶者は除外）を対象とし、基礎年金額は、所得に合わせて差等に支給する、とした。具体的には表7.1に示したように、所得と国民年金受給により差等に支給するという案<sup>171</sup>であり、2014年7月より施行するとされた。

---

<sup>168</sup> キム・ヨンミョン（金淵明）（2013）389-390頁

<sup>169</sup> セヌリ党（2013）57頁。

<sup>170</sup> 大統領職引受委員会は大統領当選人が大統領職の円滑な引受のため構成される委員会であり、大統領就任以降30日経過するまで存続できる。

<sup>171</sup> 第18代大統領職引受委員会（2013）99-100頁。

表 7.1 基礎年金の基本月額（大統領職引受委員会案）

	無年金者	国民年金受給者
所得下位 70%	20 万ウォン	14~20 万ウォン
所得上位 30%	4 万ウォン	4~10 万ウォン

注：夫婦世帯は 20%減額する。

出所：第 18 代大統領職引受委員会（2013）100 頁により作成。

引受委の基礎年金案が公開されると、それに対する批判が激しくなった。その争点についてイ・ヨンハ＝キム・ウォンソプ（2013）は、7つの論点、つまり①国民年金加入者に対して逆差別になること、②若者世代に不利であること、③国民年金制度の空洞化であること、④所得分配に逆進的であること、⑤基礎年金と国民年金の統合運営をめぐる論争があること、⑥長期持続性が不十分であること、そして⑦時代に逆行すること、を取り上げて、各々の批判に対して反論を行っている<sup>172</sup>。

議論の多くは、基礎年金の給付を国民年金加入と連動させることにより起きる。さらにこの案は、基礎年金の財源を国民年金基金からまかなおうとした。つまり、積立金ではなく、徴収する保険料収入から基礎年金の財源の 30%をまかなう、との案であった<sup>173</sup>。その後、マスコミで多くの報道がなされ、既存の国民年金加入者からの強い反発を招いた。

にもかかわらず、引受委の解散後、政府は 2013 年 3 月に国民幸福年金委員会(以下、幸福年金委)を発足させて、基礎年金を幸福年金と名づけて議論を続けた。幸福年金委は、委員長をはじめ政府代表 2 人、使用者代表 2 人、労働系代表 2 人、地域代表 2 人、世代別代表 4 人で構成され、最初は 5 つの方案について議論した。第 1 案は「所得下位 70%の老人には 20 万ウォン支給、上位 30%には 3 段階に分け、年金を差等に支給する」、第 2 案は「国民年金の加入期間と所得水準に応じて 4 万~20 万ウォンの年金を差等に支給する(引受委の案)」、第 3 案は「国民年金の所得再分配部分と合算して最大 20 万ウォンを支給する」、第 4 案は「所得下位 70%には 20 万ウォンを支給し、上位 30%には 5 万ウォンを支給する」、第 5 案は「所得が最低生活費の 150%未滿の者に 20 万ウォンを支給する」、というものであった。

そして議論が進むにつれて、5 つの案から次の 3 案に絞られた。つまり、第 1 案は「所得下位 70%の老人に最大 20 万ウォンを差等に支給し、その基準は所得認定額とする」、第 2 案は「所得下位 70%の老人に最大 20 万ウォンを差等に支給し、その基準は国民年金額の所得再分配部分（国民年金の全加入者の平均所得額（A 値））とする」、第 3 案は「所得下位 80%の老人に 20 万ウォンを定額に支給し、一定所得のある一部には差等に支給する」である。要するに、所得上位 20-30%は受給対象から除外する方向となったのである<sup>174</sup>。

<sup>172</sup> イ・ヨンハ＝キム・ウォンソプ（2013）19-22 頁。

<sup>173</sup> 『中央日報』「高齢者のための基礎年金の財源 30% 国民年金から充当推進」2013 年 1 月 11 日付。

<sup>174</sup> ウォン・シヨン（2013）15-17 頁。

これは大統領選挙公約の基礎年金案はもちろん、引受委の基礎年金案よりも後退した基礎年金案を議論している、として、幸福年金委のメンバーである労働系代表(民主労総と韓国労総)、地域代表(韓国農業経営人中央連合会)が反発して、2013年6月に途中辞任した。

したがって、基礎年金案の具体的な合意には至らず、幸福年金委は7月におおまかな合意文を公表して、活動を終えた。合意文の主要内容は、①基礎年金の財源として国民年金基金を使用せずに、全額租税でまかなう、②制度の名称は幸福年金ではなく基礎年金にする、③基礎年金の対象者は老人のうち所得下位70%または80%の水準にする、④年金額は最大20万ウォン(A値の10%水準)以内で定額または差等に支給する、⑤差等に支給する場合、その基準は所得認定額または公的年金額とする、⑥基礎年金の導入が国民年金制度の発展と老人福祉に寄与できるよう努めるべきである、⑦基礎年金の支給開始時期は2014年7月からとする<sup>175</sup>、である。

同年9月、政府は基礎年金案を発表した。65歳以上で所得下位70%の老人を対象とし、基礎年金額は国民年金の加入期間に連動させ、国民年金の未加入者及び10年以下の加入者の場合は基礎年金の全額である20万ウォンを支給し、20年以上の加入者の場合は最大10万ウォンまで支給する、というのが大綱である。

政府の基礎年金案において、基礎年金の給付額は国民年金の全加入者の平均所得額(A値)の10%に当たる。これは2014年の基礎老齢年金額の2倍となるため、当初は必要な財源が大きい。しかし、表7.2に示したように、長期的には基礎年金が国民年金と連動して支給されるため、国民年金の成熟につれて国民年金額が増えるのに応じて基礎年金額が減るので、基礎年金の必要財政規模は小さくなる見通しである。

表 7.2 基礎老齢年金と政府の基礎年金案の財政規模

(単位：兆ウォン)

	2014~2017年	2020年	2030年	2040年
現行の基礎老齢年金	26.9	13.7	53.6	111.6
政府の基礎年金案	39.6	17.2	49.3	99.8

出所：保健福祉部(2013c)5頁。

基礎年金案は、大統領選挙公約をはじめ引受委、幸福年金委を経て、政府案まで紆余曲折を経たが、制度内容は当初の案から大きく離れてしまった。「65歳以上のすべての老人」であったのが「所得下位70%」になり、「定額20万ウォン」であったのが「差等に支給する」ことになった。それは、財源調達の問題による結果である。これに対して、「公約破棄」などとして国内で批判が高まり、朴大統領は政府案が公約どおりではなかったことを謝罪した。

さらに、基礎年金額を国民年金の加入期間に連携させたことで、議論が激しくなり、2013年9月には政府案に反対した保健福祉部長官が辞任する事態となった。連携に賛成する意見としては、国民年金と基礎年金を連携することで重複支援の問題を解決できる、国民年金の加入期間が

<sup>175</sup> 保健福祉部(2013b)7-14頁。

長くなるほど所得も高くなるので衡平性を損なわない、将来世代の負担を軽くするし、財政の持続可能性を考慮しなければならない、などがあった。反対する意見としては、国民年金の長期加入者には不利で、国民年金の信頼度が落ちかねない、国民年金を避ける様子が起き始めたら、むしろ将来にお金がかかる、国民年金を中心に老後所得を保障するとした政策目標が損なわれる、などがあった<sup>176</sup>。

政府の基礎年金案に対する批判や不満にもかかわらず、政府は政府案を固守し、2013年11月、基礎年金法制定案の立法予告を行った。

そして、2014年2月に与党（セヌリ党）、野党（民主党）、政府は、基礎年金案に対して妥協点を探るための実務協議体（以下、与・野・政協議体）を設置し、協議を開始した。与党と政府は「65歳以上の所得下位70%の老人に国民年金の加入期間に応じて月額10万~20万ウォンを差等に支給する」と主張したのに対して、野党は大統領の選挙公約どおりに「65歳以上のすべての老人に月額20万ウォンを支給する」立場をとった。ただし、野党は「国民年金に連携せず、所得下位70%に20万ウォンを一括支給する」との代案も提示した。対立が続く中で、基礎年金法案は2月の臨時国会で協議が決裂した。3月に入り、会議が重ねられたが、折り合いがつかなかった。4月中旬になると、与・野党は6月の地方選挙を控えて、基礎年金を国民年金の加入期間に連動して所得下位70%の者に対して月額10万~20万ウォンを差等に支給するとしたうえで、加入期間の長い低所得者に月額20万ウォンを支給する案を加えた折衷案を出し、合意した。5月20日、基礎年金の折衷案が国会本会議を通過した（在籍議員195人中、賛成140人、反対49人、棄権6人）。これにより基礎老齢年金は廃止され、新しい基礎年金が2014年7月より施行された。

## 第2節 基礎年金の受給者及び受給額

基礎年金の対象者は、基礎老齢年金と同じく65歳以上、かつ所得及び資産（いわゆる、所得認定額）が選定基準額以下の者であり、2014年の選定基準額（月額）は、単独世帯87万ウォン、夫婦世帯139.2万ウォンであった。選定基準額は毎年調整され、2017年の選定基準額は単独世帯では119万ウォン、夫婦世帯では190.4万ウォン<sup>177</sup>である。

基礎年金における所得認定額の算式は、基礎老齢年金と同様であるが、評価額の計算に用いる項目が見直された。月所得評価額は勤労所得を優遇し、資産の月所得換算額では高級自動車<sup>178</sup>及び各種会員権<sup>179</sup>の所有を考慮して、高所得者の不正受給を防ぐ形をとった。それによる所得認定

---

<sup>176</sup> 『韓国経済新聞』「基礎年金、国民年金との連携、望ましいか」2013年10月12日付。

<sup>177</sup> 保健福祉部（2017a）3頁。

<sup>178</sup> 3,000 cc以上または車両価額が4,000万ウォン以上の自動車または二輪車は基本資産控除対象から除外し、月100%の所得換算率が適用される。ただし、10年以上の車両、生業用自動車と疎明された場合は一般資産の所得換算率の年5%を適用する。

<sup>179</sup> 地方税法第6条による会員権、つまりゴルフ会員権、乗馬会員権、コンドミニウム会員権、ヨッ

額の算定式は、以下のとおりである。

所得認定額 = ①所得評価額 + ②資産の所得換算額

①月所得評価額 =  $\{0.7 \times (\text{勤労所得} - 84 \text{ 万ウォン})\} + \text{他の所得}$ <sup>180</sup>

②資産の月所得換算額 =  $\{[(\text{一般資産額} - \text{基本資産額}^{181}) + (\text{金融資産額} - 2,000 \text{ 万ウォン}) - \text{負債}]\} \times \text{資産の所得換算率}(\text{年} 4\%) \div 12 \text{ ヶ月} + \text{高級自動車及び会員権の価額}$

出所：保健福祉部 基礎年金 HP による

([http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=06410302&PAGE=2&topTitle=누가%20받나요?#method](http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06410302&PAGE=2&topTitle=누가%20받나요?#method)、2018年6月20日閲覧)。

基礎年金額の算定式は、以下のとおりである。

基礎年金額 =  $\{\text{基準年金額} - 2/3 \times \text{A 給付}\} + \text{国民年金受給者の付加年金額}$

ここで、基準年金額とは、基礎年金額の算定基準になる金額であり、この基準年金額から「A 給付」を引いて基礎年金額を算定するため、これが基礎年金受給者に支給される最大の金額になる。そして「A 給付」とは、国民年金の加入者全体の年金受給直前 3 年間の所得平均月額である。

また、基礎年金額は、基礎老齢年金と同様に世帯や所得認定額の水準に沿って減額される。

2014年7月から始まった基礎年金の基準年金額は 20 万ウォンであり、毎年ひきあげられている。世帯別給付額は表 7.3 の通りである。

---

ト会員権などは基本資産の控除から外して、会員権価額(市価標準額)をそのまま算定する。

<sup>180</sup> 他の所得には、事業所得、資産所得(利子所得と(民間)年金所得の合計)、公的移転所得(国民年金、特殊職域年金など)、無料賃借所得があり、特に無料賃借所得とは、子女所有の高価住宅に居住する本人または配偶者に対して賃借料に相応して所得とみなす金額である。なお、本人または配偶者の住民登録上の住宅が子女の名義で、市価標準額が 6 億ウォン以上の場合、年 0.78%の所得があるとみなす。

<sup>181</sup> 基本資産額は、地域別に異なる。大都市(特別市・広域市の「区」、道等含む)、中小都市(道の「市」、世宗特別自治市)と農漁村(道の「郡」)に分けられ、控除額は、大都市の場合、1 億 3,500 万ウォン、中小都市の場合、8,500 万ウォン、農漁村の場合、7,250 万ウォンである。

表 7.3 基礎年金の基準年金額

(単位：ウォン)

期間	単独	夫婦	
		1人受給	2人受給時の1人当たり
2014年7月~2015年3月	200,000	200,000	160,000
2015年4月~2016年3月	202,600	202,600	162,080
2016年4月~2017年3月	204,010	204,010	163,208
2017年4月~2018年3月	206,050	206,050	164,840
2018年4月~2018年8月	209,960	209,960	167,968

出所：保健福祉部（2016）3頁、保健福祉部（2017a）4頁により作成。

### 第3節 基礎年金の財源調達

上述したように、基礎年金の財源は、基礎老齢年金と同じく、国と地方のマッチングによる。

基礎年金の財源について、「国及び地方自治団体は必要な費用を負担できるように財源を工面しなければならない」と法に規定されており、国は地方自治団体の老人人口の割合と財政状況を考慮して40%以上90%以下の範囲内で費用を負担し、国の負担額を引いた費用に対しては広域自治団体（特別市・広域市・道または特別自治道）及び基礎自治団体（市・郡・区）が一定比率で負担するとされた。基礎年金の国庫補助金の差等補助の予算体系は「社会保障基本法」<sup>182</sup>と「補助金の予算及び管理に関する法律」に規定されている。

基礎年金の差等補助方式は、「補助金の予算及び管理に関する法律」第10条と施行令第5条の差等補助率の適用及び基準に沿っており、差等補助率は2008年より予算規模が大きな3つの事業、すなわち国民基礎生活保障、基礎年金及び無料保育事業に適用されている。基礎生活保障と保育事業は両方とも財政自主度と社会保障費指数により補助率が決められるのに対して、基礎年金は財政自主度<sup>183</sup>と地方自治団体の老人人口の割合により補助率が決められる。財政自主度の算式は以下のとおりである。

$$\text{財政自主度} = \frac{\text{自体収入} + \text{自主財源}}{\text{一般会計の総計予算規模}} \times 100$$

<sup>182</sup> 社会保障基本法第28条(費用の負担)

- ① 社会保障費用の負担は、各々の社会保障制度の目的に合わせて、国、地方自治団体及び民間部門間合理的に調整されなければならない。
- ② 社会保険にかかわる費用は、使用者、被用者及び自営業者が負担することを原則にするが、関係法令により国がその費用の一部を負担することは可能である。
- ③ 公共扶助及び関係法令が定める一定所得水準以下の国民に対する社会サービス費用の全部または一部を、国と地方自治団体が負担する。
- ④ 負担能力のある国民に対する社会サービス費用は原則的に受益者負担であるが、関係法令により国と地方自治団体がその費用の一部を負担することは可能である。

<sup>183</sup> 地方財政指標には財政自主度以外にも財政力指数、財政自立度（注194参照）がある。

ここで、自体収入とは地方税と税外収入の合計額であり、自主財源とは地方交付税、財政補填金及び調整交付金の合計額である<sup>184</sup>。

また、老人人口の割合は、全体人口のうち、65歳以上の人口が占める比率である。表7.4に示したとおり、国は地方自治団体の財政自主度と老人人口の割合より国庫補助金を40~90%の範囲内で支給している。

表7.4 基礎年金の差等補助率

		老人人口の割合		
		14%未満	14%以上 20%未満	20%以上
財政自主度	90%以上	40%	50%	60%
	80%以上 90%未満	50%	60%	70%
	80%未満	70%	80%	90%

出所：保健福祉部（2015b）7頁。

地方自治団体に交付した国庫補助金の補助率を示した表7.5をみると、40%と50%の国庫補助率が適用される地方自治団体は減少しており、80%と90%の国庫補助率が適用される団体が増えていることが分かる。特に、2016年の場合、全体229の地方自治団体のうち、70%の国庫補助を受ける団体が100を下回り、90%の国庫補助を受ける団体が81になった。これは高齢化により老人人口の割合が増加したことと、地方自治団体の財政自主度が横ばい状態であり、改善がみられないことによる。特に2017年8月末には高齢化率は14%となり、韓国が高齢社会へ突入した<sup>185</sup>ことから、今後このような傾向は続く見通しである。

表7.5 国庫補助率別の地方自治団体の数

	地方自治団体総数 (市・郡・区)	国庫補助率				
		40%	50%	70%	80%	90%
2008年	231	3	27	108	41	52
2009年	231	3	22	106	41	59
2010年	231	0	18	109	41	63
2011年	229	1	7	113	41	67
2012年	229	1	7	110	44	67
2013年	229	1	3	114	42	69
2014年	229	1	3	107	46	72
2015年	229	—	2	102	49	76
2016年	229	—	1	96	51	81

出所：保健福祉部（2013a）9頁、保健福祉部（2016）10頁と保健福祉部（2017b）41頁により

<sup>184</sup> 日本において「自主財源」は地方税等をさすが、韓国における「自主財源」は地方交付税、財政補てん金及び調整交付金を指す。日韓における用語の相違及び財政の比較は今後の課題としたい。

<sup>185</sup> 行政安全部（2017a）。なお、行政安全部は2017年の文政権成立に伴い、前政権時の行政自治部（2014年11月に安全行政部から行政自治部へと改組）が改組された機関である。

作成。

基礎年金の所要予算額は、表 7.6 に示したように、2014 年は基礎老齢年金（1～6 月）と基礎年金（7～12 月）合わせて 69,001 億ウォンである。2015 年は 100,090 億ウォン、2016 年は 102,896 億ウォンである。国庫と地方の負担割合は、2015 年の場合、75.6%対 24.4%、2016 年は 76.3%対 23.7%である。

表 7.6 基礎年金の予算

(単位：億ウォン)

	2014 年 7 月	2014 年	2015 年	2016 年
予算	47,579	69,001	100,090	102,896
国庫負担	35,699 (75%)	51,771 (75%)	75,634 (75.6%)	78,497 (76.3%)
地方費	11,880 (25%)	17,230 (25%)	24,456 (24.4%)	24,399 (23.7%)

注：2014 年 7 月の予算は基礎老齢年金を除いた基礎年金の予算額である。

出所：保健福祉部（2015b）6 頁、保健福祉部（2017b）18 頁により作成。

## 小括

本章では基礎年金について考察した。基礎年金は 2012 年の大統領選挙に際して、当時の朴槿恵候補が基礎老齢年金を基礎年金に転換し、65 歳以上の全高齢者を対象とし、その給付額を基礎老齢年金の 2 倍にする、と公約したことにより、議論が始まった。そして朴候補は当選して大統領に就任すると、基礎年金の導入に着手したが、財源調達の困難さを理由にして当初の基礎年金構想とは異なる基礎年金になったといえる。

基礎年金の対象者は基礎老齢年金と同様に 65 歳以上、所得下位 70%の低所得高齢者であり、財源調達方法も基礎老齢年金と同様である。基礎年金の財源調達については第 8 章で論じる。

なお、基礎年金額は基礎老齢年金とは違って、算定式に国民年金の給付額が組み込まれることになった。

## 第 8 章 基礎年金の財源調達問題

敬老年金、基礎老齢年金及び基礎年金を通じた予算規模を改めてみてみよう。表 6.2、表 6.6 及び表 7.6 を改めて表 8.1 にまとめた。

表 8.1 敬老年金、基礎老齢年金及び基礎年金における予算額の推移

(単位：億ウオン)

	敬老年金			基礎老齢年金							基礎年金			
	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年6月	2014年7月	2014年	2015年	2016年
総予算額	3,112	3,142	3,174	22,094	34,106	37,110	37,903	39,725	42,785	21,422	47,579	69,001	100,090	102,896
国庫	2,126	2,153	2,175	15,908	24,659	27,202	28,223	29,636	32,072	16,073	35,699	51,771	75,634	78,497
	68.3%	68.5%	68.5%	72.0%	72.0%	73.0%	74.0%	75.0%	75.0%	75.0%	75.0%	75.0%	75.6%	76.3%
地方費	986	989	999	6,186	9,447	9,908	9,681	10,089	10,713	5,349	11,880	17,230	24,456	24,399
	31.7%	31.5%	31.5%	28.0%	28.0%	27.0%	26.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	24.4%	23.7%

注：2014年7月の予算は基礎老齢年金を除いた基礎年金の予算額である。

出所：保健福祉部（2007）9、29頁（敬老年金）、保健福祉部（2015a）8頁（基礎老齢年金）、保健福祉部（2015b）6頁及び保健福祉部（2017b）18頁（基礎年金）により作成。

表 8.1 からわかるように、総予算額は毎年増加しており、これは給付額の引き上げと受給者の拡大によると思われる。

また、上述したように差等補助率が2008年から基礎老齢年金に適用されており、これは基礎年金に変わってからも同様である。伝統的な国庫補助事業は地方自治団体が財政負担に対してある程度コントロールできるが、基礎老齢年金及び基礎年金のような社会福祉国庫補助事業は地方政府が財政負担の大きさを自らコントロールすることは困難である。そのため、国庫補助事業が拡大されると自治体の自体事業の規模は縮小される傾向がある。それは地方政府の財政運営を歪めるうえ、地方費の負担が加重される原因にもなる。次にその問題を検討する。

### 第 1 節 中央政府と地方政府との関係

中央政府と地方政府の間における福祉政策の役割分担について、中央政府は所得再分配を担当し、地方政府は社会保障サービスを担当するのが望ましいといわれてきた。

ここでは、中央政府と地方政府との伝統的な関係をみたうえ、韓国における地方分権の動きについて考察し、特に、福祉における分権化について検討する。

政府間財政関係に関する代表的な理論の1つとして、1960年代に形成されたアメリカの財政連邦主義の理論がある。その代表的な学者はアロー (K. Arrow)、マスグレイヴ (R. A. Musgrave)、サミュエルソン (P. A. Samuelson)、オーツ (W. E. Oates) などである。

財政連邦主義の議論では、財政の機能を資源配分機能、所得再配分機能、経済安定化機能の3つに分類したうえで、それらの3機能を中央政府と地方政府で次のように分担することが望ま

しいとされる。まず、資源配分機能は公共財の便益の及ぶ範囲に応じて分担する。外交のように全国民がその便益を受ける公共財は中央政府が供給し、近隣公園や生活道路のように近隣住民がその便益者となる公共財は地方政府が供給する。次に、所得再分配機能と経済安定化機能は中央政府が担うものとされてきた。なぜなら地方政府が所得再分配機能を担うと、所得再分配の水準が地域によって異なることになるし、経済安定化機能についても地方政府が実施する景気対策の効果はほかの地域へ波及し、政策が実施された地域での効果が減殺されることがあるからである<sup>186</sup>。

この考え方からすれば、全国的視点で高齢者の生活資金を保障する公的年金は通常中央政府が担うべき制度である。

韓国における地方分権は、2003年に誕生した盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権、いわゆる「参与政府」が国政運用の方針として地方分権を挙げ、特別地方行政機関の地方移譲、自治警察及び教育自治、地方所得・消費税の導入などを推進することで本格化された。

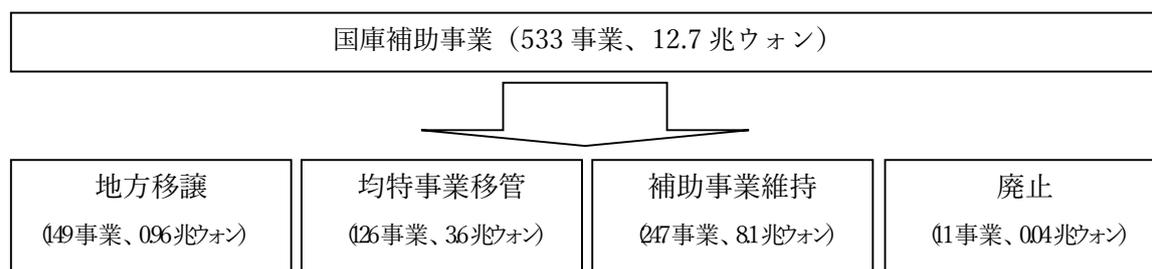
このような流れの中、参与政府は2004年に地方自治団体の自律的財政運用の制約及び地方費負担の上昇等国庫補助金制度の問題を解消し、実質的な自治権限の拡大を図るため、「国庫補助金整備方案」を定めて、表 8.2 に示した基準に基づいて国庫補助事業を整理した。その結果、533 あった国庫補助事業のうち、図 8.1 に示したように、149 の事業が地方に移譲された<sup>187</sup>。

表 8.2 国庫補助金の整理基準

地方移譲事業	国庫補助事業	国家均衡発展特別会計
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 明白な地方事務</li> <li>・ 反復的執行事業</li> <li>・ 少額補助事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 明白な国家事務</li> <li>・ 中央政府の政策と密接に連携された事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域 SOC 開発事業</li> <li>・ 地域開発関連事業</li> <li>・ 地域革新関連事業</li> </ul>

出所：監査院（2008）2 頁。

図 8.1 国庫補助事業の整理結果



注：均特事業とは、国家均衡発展特別法に基づいて地方自治団体が地域発展のため行う事業を指す。

出所：監査院（2008）2 頁。

<sup>186</sup> 谷（2015）164 頁の整理による。

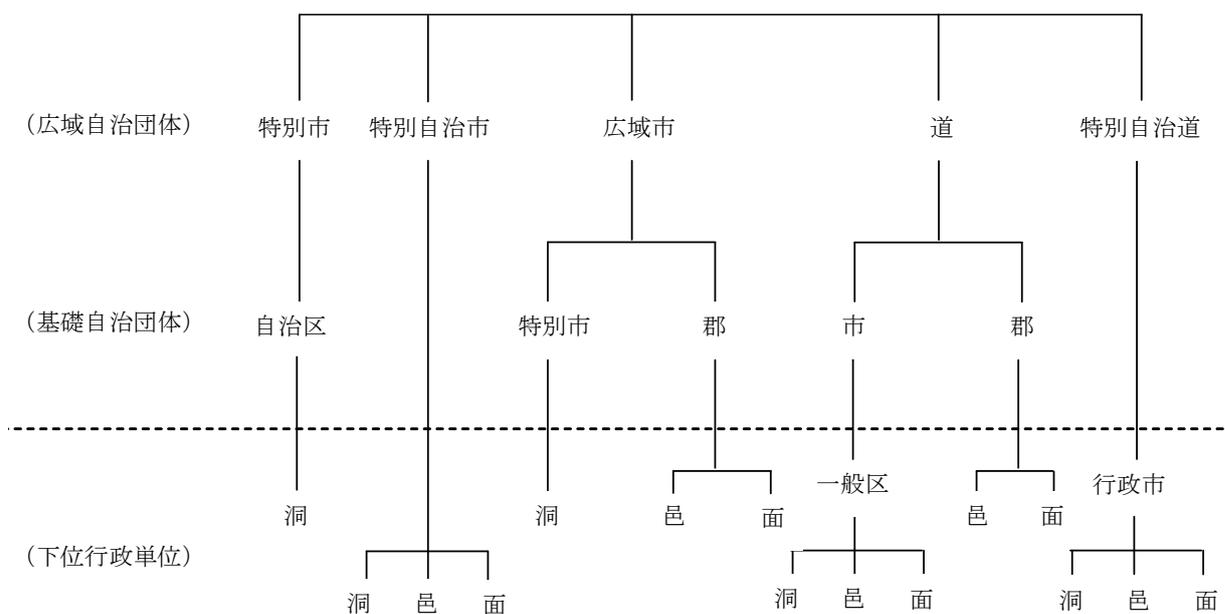
<sup>187</sup> 盧武鉉政権の国庫補助金改革に関する邦語文献として、金根三（2012）がある。

政府は149の国庫補助事業を地方移譲するのに伴い、その財源を補てんする手段として2004年12月「地方交付税法」を改正して分権交付税<sup>188</sup>を新設した。初年度にあたる2005年の分権交付税の規模は2004年の国庫補助金の合計額9,581億ウォンとされたが、実際には内国税の0.83%である8,454億ウォンのみが交付され、不足額(1,127億ウォン)は増加が予測されるたばこ消費税で賄うこととした。しかし、政府が予測したたばこ消費税収はむしろ減少し、移譲財源の不足により地方費が急増したため、政府は分権交付税率を引き上げた<sup>189</sup>。

福祉における分権化は一般的な分権化の過程と異なる。一般的な事務の分権化は、中央政府と地方政府が互いに権限を奪われないために格闘する。しかし、社会福祉事務においては、中央政府は福祉の財政的負担を軽減するために、福祉機能を地方政府に委ねる分権化をしようとする反面、地方政府は財源の移譲がない限り福祉の分権化に反対する<sup>190</sup>。確かに、財政対策を伴わない事務移譲では、福祉水準の低下を招きかねない。

さて、韓国の地方自治団体の構造は図8.2に示したとおりであるが、基礎年金の事務は基礎自治団体によって行われている。

図 8.2 韓国の地方自治団体の階層構造



出所：自治体国際化協会（2015）21頁。

<sup>188</sup> 韓国の分権交付税に関する邦語文献として、金根三（2013）がある。

<sup>189</sup> 監査院（2008）3頁。

<sup>190</sup> イ・ホヨン（2010）140頁。

また、チョ・ジョンチャン＝カン・ヒョンチョル（2011）は、国と地方自治団体間の財源配分は事務配分と関係があるとし、その関係を図 8.3 のように示した。

図 8.3 事務配分と財源配分の関係

純粋な 国家事務	機関委任 事務	国家事務 と自治事 務の交差 領域	自治事務				国家と地方 自治団体間 の事務配分
狭義の 補助金 (国家施策 遂行分)	交付金	負担金	狭義の 補助金 (地方財政 補てん分)	地方交付 税	地方税	税外 収入	国家と地方 自治団体間 の財源配分
国庫補助金							
地方依存財源					地方自主財源		
国 税					地方税		国家と地方 自治団体間 の税源配分

出所：チョ・ジョンチャン＝カン・ヒョンチョル（2011）75 頁。

それでは基礎年金は図 8.3 においてどの位置に当てはまるのか。

事務関係を考慮すると、基礎年金は国の政策であるので、明らかに自治事務の領域ではなく、純粋な国家事務、機関委任事務の領域に当てはまると考えられる。そうであれば、財源配分において国は国庫補助金として全額を負担してもよいことになり、それを賄うために相応しい財源は国税ということになる。

しかし、現実にはチョ・ジョンチャン＝カン・ヒョンチョル（2011）が示した関係とは異なり、基礎年金の財源は国と地方自治団体が共同で負担している。上述したように、地方自治団体は、国が負担した額を除いた額について、広域自治団体（特別市・広域市・道または特別自治道）と基礎自治団体（市・郡・自治区）が分担し、その負担比率は市・道の条例に定めるが、保健福祉部長官と協議することになっている。

## 第 2 節 基礎年金に関する先行研究

基礎年金における財源調達は、基礎老齢年金と同じく国と地方自治団体が財源を分担する形式である。基礎老齢年金及び基礎年金への転換に対する先行研究を検討してみたい。

基礎老齢年金に関する先行研究には、基礎老齢年金の導入方案に関する研究、基礎老齢年金の

特性または財源調達方案に関する研究、基礎老齢年金の施行による地方財政問題に関する研究などがある。そのうち、本稿のように基礎老齢年金の施行による地方財政問題に関する研究としては、パク・インファ（2008）、カク・チェギ（2009）、チャン・ヒョンジュ（2010）、キム・デチョル＝チョン・ヒョンジュン（2014）、ホン・クンソク（2014）などが挙げられる。

パク（2008）は、基礎老齢年金の財源調達において国庫の差等補助率が地方自治団体に及ぼす影響と問題を実証的に分析し、福祉需要が大きいにもかかわらず基礎老齢年金の地方負担を強いられたため、財政力の弱い地方自治団体の財政状況が悪化したという結果を得た。そして、補助率の見直しを提案した。

カク（2009）は、地方費負担を基準にして、財政力の弱い地方自治団体ほど一般会計歳出における地方費負担割合が高くなっていること、そして上位の地方自治団体（広域市自治体）において過度の地方費負担により他の自主事業の比率が低くなる傾向があることを示した。

チャン（2010）は、基礎老齢年金における差等補助率がもたらした地域間公平性と地方費の負担の程度を分析し、今後老齢人口の増加により受給対象者が増加するとともに所要財源額が急増する場合、差等補助率があるために地方自治団体が財政力を高めようとする意欲が削がれると指摘した。なお、差等補助率を適用する際、老人人口の割合を用いるより受給者数を用いるほうが望ましいとも述べた。

キム＝チョン（2014）は、基礎年金（案）の導入による地方費負担を中長期的に推計し、基礎年金の導入が地方自治団体に財政負担をもたらすことを示した。また、基礎年金を実施している先進国の事例から、基礎年金の財源と管理・運営を国が行うほうが望ましいと述べた。

ホン（2014）は、基礎年金の導入が地方財政に与えた影響を分析し、既存の基礎老齢年金の下では地方費の負担額は1兆275億ウォンであるのに対して、基礎年金の下の地方費負担額は2兆2,759億ウォンになると述べた。基礎年金の導入により地方自治団体は1兆2,484億ウォンの追加的な地方費を負担することになり、負担額の平均増加率は122%である。したがって、基礎年金の導入による地方財政の影響を緩和し、地方財政の健全性を図るためには、国庫補助事業の補助率の見直しと地方政府の国庫補助事業に対する徹底的な管理・監督を行って無駄な支出を削る能力などが必要であると述べた。

以上の先行研究は、基礎年金の導入による地方財政への影響を中心にしており、その解決として差等補助率の見直しを挙げている。しかし、本章では、差等補助率の運用実態を分析し、その「見直し」という枠で問題を解決できるかどうかを考察する。

### 第3節 基礎年金の財源負担をめぐる国と地方自治団体の対立

韓国における地方財政は、地方税、税外収入、地方交付税、国庫補助金、地方債等によって賅われており、特に地方自治団体の社会福祉財政は概ね国庫補助金に依存している。ただし、「地方分権促進に関する特別法」が施行され、また社会福祉事業に対して地方自治団体へ権限移譲を行う際、2005年より地方交付税のなかに分権交付税を新設し、2006年には分権交付税率を引き

上げて（内国税の 0.83%→0.94%）、地方自治団体を支援する動きもみられた。ただし、この分権交付税も 2015 年に廃止され、普通交付税に吸収された。

ここでは、地方財政の現況を検討したうえで、基礎年金における財源負担をめぐる国と地方自治団体との対立についてみる。

## 1. 地方財政の状況

韓国の地方財政は、一般財政と教育財政からなっており、一般財政歳入は自体財源(地方税と税外収入の合計)と移転財源(国庫補助金、地方交付税などの合計)からなる。

表 8.3 に示したように、地方の総収入の中、自体財源の割合は減少しつつあり、移転財源の比重が高くなっている。つまり、韓国の地方財政歳入は国への依存度が高いのである。特に移転財源のうち、補助金の割合は 2010 年の 21.2%から 2015 年の 24.1%へと高まっている。

表 8.3 地方財政の推移

(単位：兆ウォン、%)

		2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	年平均 増加率
歳入	自体財源 (地方税+税外収入)	79.4 (56.8)	79.3 (56.2)	85.9 (56.8)	87.2 (55.6)	75.1 (45.9)	79.7 (46.0)	0.1
	移転財源	55.3 (39.5)	58.0 (41.1)	61.3 (40.5)	65.6 (41.8)	69.3 (42.3)	73.4 (42.4)	5.8
	地方交付税	25.6 (18.3)	27.4 (19.4)	29.2 (19.3)	31.5 (20.1)	31.6 (19.3)	31.6 (18.2)	4.3
	補助金	29.7 (21.2)	30.6 (21.7)	32.0 (21.2)	34.2 (21.8)	37.7 (23.0)	41.8 (24.1)	7.1
	補てん収入等 及び内部取引					14.4 (8.8)	15.4 (8.9)	
	地方債	5.2 (3.7)	3.7 (2.6)	3.9 (2.6)	4.1 (2.6)	4.9 (3.0)	4.8 (2.8)	-1.4
歳出	社会福祉	26.5 (19.0)	28.5 (20.2)	30.9 (20.5)	35.0 (22.3)	40.1 (24.5)	44.1 (25.4)	10.7
	SOC	29.3 (21.0)	26.8 (19.0)	28.3 (18.7)	27.7 (17.6)	26.7 (16.3)	27.1 (15.6)	-1.6
	その他	84.0 (60.1)	85.8 (60.9)	91.9 (60.8)	94.2 (60.1)	96.8 (59.2)	102.1 (58.9)	4.0
合計	139.9 (100)	141.0 (100)	151.1 (100)	156.9 (100)	163.6 (100)	173.3 (100)	4.4	

注：1) 当初予算の純計基準である。

2) 補てん収入等及び内部取引は、2014 年に施設された項目で、従前の税外収入に含まれた繰越金、転入金、仮受金及び預託金、融資金元金収入と預け金の回収勘定に含まれた地域開発基金の市道融資金収入を指す。

3) 「SOC」は輸送及び交通、国土及び地域開発分野を指し、「その他」は一般公共行政、公

共秩序及び安全、教育、文化及び観光、環境保護、保健、農林海洋水産、産業・中小企業、科学技術、予備費、その他からなる。

出所：ハン・ジェミョン＝キム・ソンス（2016）9頁。

基礎老齢年金が導入された2008年、国はグローバル金融危機の下、景気を支えるために大規模な減税政策を行った。主な内容は、所得税と法人税の税率引き下げ<sup>191</sup>、総合不動産税の世帯別の合算から人別課税への転換及び税率の引き下げ、目的税(交通・エネルギー・環境税、教育税、農漁村特別税)の廃止などである。国の減税政策は国自体の税収の減少のみならず、地方自治団体にも影響を及ぼす。国会予算政策処<sup>192</sup>は、国税の減税により、2008~2012年の間に地方財政歳入が29.1兆ウォン減少したと推定した。これは国税減少分の35.4%に当たる。それに対して、地方税源の確保策として、2010年に地方消費税が新設され、付加価値額の5%が地方税に転換された。にもかかわらず、大規模な減税による歳入の減少分がより大きかったため、地方財政歳入は伸びが鈍かったのである。特に、国への依存度が高い韓国の地方自治団体においては、国の減税政策により地方税と地方交付税も減少するため、地方自治団体は財政難に陥ったのである。後に述べるが、2014年9月に発表された地方税改正案は、このような地方財政難を緩和しようとしていた。

行政安全部<sup>193</sup>によると、2017年における全国平均の財政自立度<sup>194</sup>は53.7%であり、対前年比1.2%ポイント上昇したものの、全国平均の財政自立度は50%台で横ばいである。これは自体収入(地方税+税外収入)があまり増えていないことを意味する。なお、2017年における全国平均の財政自主度は74.9%である。これは2015年の73.5%に比べて少し改善されたものの、2013年の76.6%と比較すれば1.7%ポイント低い。

社会福祉支出の増加による地方財政の負担について、国会予算政策処(2012)は、2007~2012年の6年間における地方自治団体の社会福祉予算の年平均増加率は12.3%であり、2012年の地方自治団体の社会福祉分野予算の対前年比は8.4%増(2011年28.5兆ウォン→2012年30.9兆ウォン)であり、地方自治団体の社会福祉予算は早く増加していくと指摘したうえで、社会福祉国

---

<sup>191</sup> 所得税率は「8%、17%、26%、35%」から「6%、16%、25%、35%」、「6%、15%、24%、35%」を経て、2012年改正により38%の最高税率が新設され、2017年は「6%、15%、24%、35%、38%」になっている。

法人税における減税は、税率の引き下げ及び所得区分の上方調整が行われた。税率においては、「13%、25%」、「11%、25%」、「10%、22%」を経て、2017年現在「10%、20%、22%」になり、所得区分においては、「1億ウォン以下、1億ウォン超」から「2億ウォン以下、2億ウォン超」を経て、「2億ウォン超~200億ウォン以下」が新設され、2017年は「2億ウォン以下、2億ウォン超~200億ウォン以下、200億ウォン超」になっている。

<sup>192</sup> 国会予算政策処(2012)68頁。

<sup>193</sup> 行政安全部の「地方財政365」ホームページ上にある財政自立度と財政自主度の項目。

<sup>194</sup> 財政自立度 = (地方税 + 税外収入) / 一般会計予算規模 × 100。

庫補助事業の補助率の見直しを提案した。そのなかで、基礎老齢年金については、差等補助率を適用する際、基準(財政自主度と老人人口の割合)の区間を再設定する必要がある<sup>195</sup>、と指摘した。ただし、いまのところその改善は進んでいない。

2018年度の国の予算案<sup>196</sup>における総支出規模は429.0兆ウォンであり、対前年度28.4兆ウォン(7.1%)増加している。そのうち、福祉分野(保健・福祉・労働)を取り上げてみると、2018年度予算案は146.2兆ウォンであり、対前年度16.7兆ウォン(12.9%)増加している。この増加額のうち基礎年金による増加分が1.7兆ウォンに上る。これは地方費負担の増大をもたらし、地方自治団体の財政をさらに圧迫すると予想される。

## 2. 社会保障費負担をめぐる国と地方自治団体の対立

基礎年金導入から2か月経過した2014年9月3日、全国市長・郡長・区長協議会(以下、協議会)は記者会見を行い、過重な福祉費用により地方自治団体の財政が破綻しかねないとして、国に対して対策を求めた。協議会長は嬰幼兒保育や基礎年金などの国民最低生活保障のために行われる普遍的な福祉は国家事務であり、その費用は国が全額負担すべきであるにもかかわらず、国はその費用を地方自治団体に転嫁して深刻な地方財政危機を招いていると指摘し、国からの一方的な福祉費の転嫁が続くと地方財政の「福祉デフォルト」が不可避であると強調した。協議会によると、地方自治団体の福祉予算は2008年の22兆ウォンから2014年には40兆ウォンへ増加しており、2013年からの無償保育と2014年7月からの基礎年金が施行されることにより、今後4年間で5兆7,000億ウォン(年平均1兆4,000億ウォン)の福祉費増大が生じると予測されていた。一方、地方自治団体の財政自立度は1995年63.5%から2014年50.3%へ低下しており、地方予算における自体事業の割合は2010年42.2%から2014年37.6%に低下するなど、地方財政が悪化したと語った。

そこで協議会は、基礎年金の全額国費負担または平均国庫補助率の90%以上への引き上げ、保育事業に対する国庫補助率の引き上げ、そして地方消費税率を11%から16%に引き上げて、段階的に20%まで上昇させることなどを要求した。これに対して、国は既に地方消費税率の引き上げなどにより地方財政が好転したので、現状のままで地方自治団体が対処できると反論し、協議会の要求を拒否した<sup>197</sup>。

しかし、2014年9月12日、政府は地方税制改正案<sup>198</sup>を公にした。この案は地方税基本法、地方税法、地方税特例制限法からなる地方税関連3法の改正案であり、その主要内容は住民税(個人及び法人)、自動車税などの税率の調整、地方税減免の再設計などである。

国がこのような後続措置をとったことについては、やはり地方自治団体の要求を無視できず、

---

<sup>195</sup> 国会予算政策処(2012)117-121頁。

<sup>196</sup> 企画財政部(2017)。

<sup>197</sup> 『朝鮮日報』「基礎年金全額国費資源を…基礎自治団体長226人要求」2014年9月4日付。

<sup>198</sup> 安全行政部(2014)。

地方財政の負担を緩和する目的と国自身の財源確保という目的があったとみられる。

基礎老齢年金を導入した時も類似したことがあった。2007年8月に、地方自治団体4大協議体(全国市道知事協議会、全国市道議会議長協議会、全国市長・郡長・区長協議会、全国市郡自治区議会議長協議会)は2008年の基礎老齢年金の実施を控えて、基礎老齢年金の財源は国庫が全額負担すべきであると主張した。また、地方自治団体に財政及び業務を負担させる前に地方自治団体と事前に協議する制度的な措置及び地方財政問題を根本的に解決できる租税制度が必要であると主張した<sup>199</sup>。

なぜ福祉費をめぐる国と地方自治団体の対立が絶えず起きているのか。

地方自治団体の福祉財政事業は、そのほとんどが国庫補助事業として行われている。地方自治団体の福祉財政支出の規模と比重が最近急増しているのは、地方自治団体の自律的な選択ではなく、国が国家次元において福祉政策を拡大したからである。国庫補助事業に対する地方自治団体の地方費負担が義務付けられているため、地方自治団体の福祉財政問題が発生したのである。

はたして基礎年金を国庫補助事業として行うことが望ましいか、という点には疑問がある。周知のように、基礎年金は現金給付であり、年齢と所得条件を満たせば、基礎年金が支給される。それならば、基礎年金の運営及び管理を中央政府つまり国が担うことが本来の姿ともいえる。

2014年9月の政府の地方税制改正案からみられるように、政府は税率の引き上げを通じて地方財政の健全化をはかり、地方の負担を緩和しようとしているが、この対策は一時的な措置であり、根本的な措置にはならない。国庫補助事業を重視した政策体系から脱しない限り、国と地方自治団体との福祉財源をめぐる争いは続くだろう。

## 小括

本章では、基礎年金の財源調達について検討した。韓国における基礎年金は税方式であり、その財源は国と地方自治団体が分担している。基礎老齢年金から基礎年金に変わる際、基礎年金額が基礎老齢年金額の約2倍に引き上げられたことと、高齢化の進展により今後受給者数が増加すると予想されていることで、財政難に陥っている地方自治団体は基礎年金の負担を国が担うべきだと主張し、これをめぐる国と地方自治団体との対立が続いている。

地方分権化が進み、さらに、社会福祉における分権化も進んでいる状況においては、中央政府つまり国が、地方政府つまり地方自治団体に福祉財源の負担を求めるのは不思議なことではない。しかし、基礎年金は国の政策、かつ全国一律の現金給付であり、地方自治団体は基礎年金の窓口のような役割を担っているだけである。さらに、国は国庫補助金として基礎年金の財源を地方自治団体に交付しているが、基礎年金の財源負担は地方自治団体の財政難を過重させているのが現実である。

そのなかで、2017年5月に新しく誕生した文在寅(ムン・ジェイン)政権は、社会保障制度

---

<sup>199</sup> 『朝鮮日報』「福祉国家スローガンは政府が、お金の工面は地方が」2007年8月28日付。

の拡充を主要な政策として掲げている。特に、基礎年金については、基礎年金額を2017年の月額20万6,000ウォンから2018年には25万ウォン、2021年には30万ウォンへと引き上げる予定<sup>200</sup>である。しかし、その財源負担については具体的な案が出されていないため、これまでの国と地方自治団体の対立及び地方自治団体の財政難は続いていく恐れがある。すでに基礎年金額の引き上げについて、地方新聞は地方自治団体の財政負担増を懸念する記事<sup>201</sup>を掲載している。

行政安全部<sup>202</sup>は、地方自治団体、市民団体、関連研究者等の意見を聞く場として、2017年9月26日に地方自治発展委員会と共同で「財政分権国民大討論会」を開催し、同月28日には全羅南道、麗水市及び韓国地方行政研究院と共同で「中央権限の地方移譲現場討論会」を開催した。

基礎年金をめぐる論争が尽きることはない<sup>203</sup>。

---

<sup>200</sup> 国政企画諮問委員会（2017）75頁。

<sup>201</sup> 『全羅日報』「地方費負担 雪だるま式、財源確保の非常」2017年5月21日付。

『忠清 today』「福祉政策の拡大、自治体の財政負担はどうするか」2017年9月14日付。

<sup>202</sup> 行政安全部（2017b；2017c）。

<sup>203</sup> 文政権下における基礎年金をめぐる論争については、今後の研究課題としたい。

## 終章

本研究は、制度分析において、アクターアプローチという観点から韓国における公的年金制度の形成・変化を考察した。その際、序章で示した分析の視角を考慮しつつ、韓国の公的年金制度の特徴を明らかにしようとした。終章では、これまでの分析のまとめと、韓国における公的年金制度の特徴を提示し、最後に残された研究課題について示すことにする。

### 第1節 本研究のまとめ

第1部では、国民年金の成立について、1973年の国民福祉年金法の成立過程をはじめ、国民福祉年金の実施が延期された理由を再検討し、さらに国民福祉年金法が1986年の国民年金法と改正される過程も考察した。そのうえ、韓国における民主化の観点から国民福祉年金と国民年金との比較を試みた。

第2部では、国民年金の展開について、皆年金化、年金改革及び年金財政という観点から国民年金がどのように変化してきたのかを考察した。国民年金の皆年金は事業場の拡大（10人以上→5人以上）、農漁村地域、都市自営業者の順で行われた。この過程において興味深いのが、事業場加入者（いわゆる被用者）と自営業者を分離せず、同様の所得比例年金である国民年金に加入させた点である。政府は自営業者の所得把握は非常に困難であることを認識していたにもかかわらず、自営業者を地域加入者として国民年金の強制適用対象とした。韓国の国民年金は30年の歴史を持つ比較的若い制度でありながら、すでに2度にわたり年金の持続可能性という観点から年金改革を行った。まず、1998年に年金の所得代替率の引き下げ（当初の70%から60%へ）、年金受給年齢の段階的な引き上げ（現行の60歳から65歳へ）、財政計算の導入など、が行われた。そして2003年に第1次財政計算を行い、その結果に基づいて年金の改革を進めようとしたが、当初の改革案は廃棄され、2007年に2度目の年金改革が行われた。2007年改革の目玉は所得代替率の引き下げである。2008年に60%から50%へ一気に引き下げ、さらに2009年より毎年0.5%ずつ引き下げて2028年には40%とする、とされた。ただし、給付の削減と同時にクレジット制度（出産クレジット、軍服務クレジット）や重複給付の改善、分割年金の受給権強化といった年金の充実化も図られた。また年金財政については、韓国の財政計算を取り上げて、財政推計の経緯や財政計算の結果を検討した。2013年の第3次財政計算によると、国民年金基金（積立金）は2060年に枯渇する見通しである。2018年に第4次財政計算が行われ、その結果に基づき、年金の改善方案が出されると予想される。

第3部では基礎年金について分析した。まずは、老齢手当、敬老年金、基礎老齢年金、基礎年金の順で制度を振り返った。基礎年金は社会保険方式の国民年金とは違って、税方式で行われる制度であり、その財源は国と地方自治団体が共同で負担している。その際、国は地方自治団体の高齢化率と財政自主度を考慮し、補助率40%～90%の範囲内で国庫補助金を地方自治団体に配

分する。基礎年金に転換する際に、基礎年金額が基礎老齢年金額の約2倍となったのに対して、財源負担は基礎老齢年金の方式が維持されたため、地方自治団体としては基礎年金における負担がそのまま高まったことになる。これに対して、地方自治団体は国が基礎年金の財源を全部負担するか、国庫補助率を一層引き上げるか、という対策を求めた。このような状況を踏まえて、第3部では中央政府と地方政府との関係、特に地方分権の観点から基礎年金をめぐる国と地方自治団体の関係を検討した。

## 第2節 韓国の公的年金の特徴は何か

### —日本の公的年金との比較観点から—

ここでは、序章で示した分析の視角に基づいて考察した韓国の公的年金の特徴として4つをあげることとし、先行研究で論じられてきた国民年金の特徴について再検討する。

#### 1. 被用者と自営業者をカバーする国民年金

当初被用者を対象としてスタートした国民年金は適用対象を拡大していくなか、自営業者も被用者と同様の年金制度の対象とし、特殊職域年金を除いて、現在すべての国民は国民年金に加入している。それと被用者と自営業者に対して定率制の年金である。これが定額制の国民年金（基礎年金）と定率制の厚生年金からなる日本の公的年金と最も異なる点である。

しかし第3章でみたように、年金適用を拡大するたびに、国民年金と分離するかどうかをめぐる議論が行われた。つまり、農漁村地域に拡大するときにも都市自営業者に拡大するときにも現行の国民年金と分離して適用するか、統合して運営するかが議論されたが、前者のときは、ウルグアイ・ラウンドという状況下、農漁民を国民年金に入れることに大きな問題がなかった。また、後者のときは、適用拡大と年金の構造改革が同時に議論されたが、結局適用拡大を先にすることになった結果、現行の形になっていたのである。

また、自営業者を所得比例制の国民年金に加入させているため、国民年金における自営業者の所得把握は重要である。これも第3章で検討したように、1999年に都市自営業者への適用拡大を行う際に、被用者とは違って自営業者の所得把握をめぐって議論があり、様々な研究が行われ、その結果、「申告勸奨所得」方式が採られた。それは推定所得であるため、政府は自営業者の実際所得を把握するには不十分であるという問題を抱えていることを認識していたものの、申告勸奨所得方式を採用して自営業者への適用を拡大した。自営業者への適用拡大によって国民皆年金となったが、自営業者による所得の過少申告が浮き彫りになり、政府は「自営所得把握委員会」を発足させ、対策を講じた。同委員会が出した政策案は提出された直後にはあまり注目を受けなかったが、その後、同委員会が提案した改善案が自営業者の所得把握に対して反映されるようになり、自営業者の所得把握が進められたのである。このような韓国の経験は、日本における自営業者の所得把握において参考になりうるだろう。

しかし一方で、被用者と自営業者を単一の制度に加入させているため、国民年金は今日までいわゆる「地域加入者の問題」を抱えている。これは所得の過少申告や納付例外の増加による問題を指す。次でみるように、国民年金は、基本年金額の算定式を通して低所得者と高所得者との間に所得再分配が行われるため、自営業者の所得の過少申告により、被用者と自営業者の間で不公平が生じることになる。また、納付例外とは生活困難、失職、事業中止などにより保険料の納付を免除することであり、これは年金の加入期間に含まれないため、最低加入期間を満たさなかったり、満たしても年金額が少なくなったりする恐れがある。このうち、失職による納付例外に対しては 2006 年 8 月に失業クレジット制度が導入されて対応策が講じられた。

## 2. 国民年金の所得再分配機能

先行研究において、金領佑（2001）と裴光雄（2001）は、韓国の国民年金の特徴として強力な所得再分配構造をあげているが、なぜそのような構造になったのかについては検討が不十分であると思われる。

韓国における国民年金は給付算式を通じた所得再分配機能が盛り込まれている。第 4 章第 3 節 2 からわかるように、国民年金額は基本年金額と扶養家族年金額の合計であり、そのうち、基本年金額は均等部分（A）と所得比例部分（B）によって計算される。国民年金の基本年金算式が現行のような構造になった背景には、国民年金法の立法に関わった国内専門家と官僚らが日本の年金を参照したことがある。

そしてこのような算式により、もし加入者本人の平均所得月額が加入者全体の平均所得月額より多い場合、加入者本人の所得代替率は下がり、逆に、本人の平均所得月額が加入者全体の平均所得月額より少ない場合、加入者本人の所得代替率はあがるため、国民年金に所得再分配が行われるのである。

算定式の均等部分(A)と所得比例部分(B)との比率は制度導入当時 4 : 3 であったが、1998 年法改正により 1 : 1 に変更された。そして世帯内の所得再分配機能が多少弱くなったものの、韓国の国民年金制度には今も所得再分配機能が働いていると言える。

一方、日本の場合、基礎年金において国庫負担により所得再分配が行われると言える。韓国のような年金算定式における所得再分配機能は組み込まれていないものの、国庫の財源が一般税であるため、租税を通して所得再分配が行われることになる。しかも基礎年金費用に対する国庫負担の割合は 2004 年改正により 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げられた。

## 3. 国民年金は持続可能なのか

金領佑（2001）と裴光雄（2001）が国民年金は「給付と負担の不均衡体系」であると指摘しているように、国民年金は保険料率 3%の拠出で、所得代替率を 70%になるように寛大に設計されたため、導入当初から財政の持続可能性が問われた。そのために、導入後まもなく年金財政の不安定が国民年金における課題となり、第 4 章で考察したように、国民年金は「年金財政安定」を

目標として改革が行われた。つまり、改革のさい、最も重視されたのは年金の積立金がいつ最大となり、いつ枯渇するかであったのである。その結果、年金財政の安定策として採用されたのは支出面の削減、とりわけ所得代替率の引き下げ及び年金受給開始年齢の引き上げであったため、「給付と負担の不均衡体系」は若干緩和された面がある。

そしてこれまでこのような年金改革は、年金財政赤字の発生と積立金の枯渇を遅らせてきたものの、今は限界に達していると思われる。なぜならこれ以上所得代替率を引き下げるとしたら、国民年金制度自体に対する信頼が損なわれる恐れがあるとともに、老後所得保障手段としての国民年金の役割も果たさないことになるからである。したがって、もっと抜本的な年金の見直しが求められる。

#### 4. 中低所得高齢者向けの基礎年金

基礎年金は基礎老齢年金が前身であり、基礎老齢年金は2007年に国民年金の改革が議論されるなか、国民年金における「死角地帯」を解消する対策として考慮されたものであり、一方では第4章で考察したように国民年金の改革において、政治の妥協により導入された制度である。

基礎老齢年金は2008年より当初70歳以上の高齢者のなか、中低所得層（所得下位60%）を対象としてスタートし、段階的に対象を拡大して2018年は65歳以上、所得下位70%となっている。そして2014年より基礎老齢年金から基礎年金へと変わり、その際、基礎年金額も一気に引き上げられた。基礎年金の特徴は、一つは受給希望者が申請を行い、さらに受給希望者の所得と資産の合計額（所得認定額という）が選定基準額以下である場合にその受給権が生じることであり、もう一つは租税を財源としているが、その財源を国と地方が共に負担していることである。

このような韓国の基礎年金が日本の公的年金制度に比べて最も異なる点である。

以上のように、本研究は、①韓国の国民年金が被用者と自営業者を一体とする制度になった理由、それを可能にする自営業者の所得把握の仕組みとその実態を分析した、②国民年金が給付算式を通じた所得再分配機能を備えるに至った経緯及びその構造変化を分析した、③国民年金における「給付と負担の不均衡」を所得代替率引き下げと支給開始年齢引き上げにより緩和する対処策が限界にきたことを明らかにした、そして④中低所得者向けの基礎年金の成立・展開過程を分析し、それが国と地方自治団体の共同負担であることによる問題を明らかにしたことにより、韓国の公的年金の特徴を解明した。

### 第3節 今後の課題

#### 1. 公的年金制度の今後のあり方

本研究は2018年における国民年金と基礎年金まで取り上げているが、両制度に対する議論は

今も続いている。今年は国民年金の第4次財政計算が終わり、8月に国民年金制度発展委員会は財政安定化方案として2つの案を提示した。一つは、予定されている所得代替率の引き下げを止めて所得代替率を45%とし、保険料率を2019年から11%に引き上げる案であり、もう一つは、2段階に分けてまずは2019~2029年にわたって保険料率を13.5%まで引き上げて、そのうえ2030年以降に受給開始年齢を67歳に引き上げるとともに給付及び保険料を調整する案<sup>204</sup>である。当初政府は国民年金制度発展委員会が提示した案に基づき、公聴会などを通して意見を収斂して10月末まで政府案を確定して国会に提出する予定であったが、11月以降に政府の改善案が確定されることになった。それで、政府は11月に公聴会を再度開き、複数の年金改善案<sup>205</sup>を提示し、各界からの意見を収斂しようとしている。急変する状況の中、これについては今後の様子を見つめる必要があるだろう。

## 2. 老後所得保障手段としての公私年金

老後所得保障の強化という観点からみると、公的年金の役割は重要であるものの、老後所得保障手段の一部に過ぎないため、私的年金である企業年金及び個人年金を合わせて総合的に分析する必要がある。しかし本研究は公的年金制度、とりわけ国民年金と基礎年金を中心に分析を行っているため、これらの私的年金と公的年金との関係についての分析が乏しい。韓国において個人年金は1994年に、退職年金は2005年に導入された。

今後の研究では老後所得保障という観点から公的年金のみならず、私的年金との関係を考慮して分析を行わなければならない。

---

<sup>204</sup> 国民年金財政推計委員会・国民年金制度発展委員会・国民年金基金運用発展委員会（2018）61、66-67頁。

<sup>205</sup> 1案は所得代替率を50%に引き上げて、保険料率を13%に引き上げる、2案は所得代替率を45%に引き上げて、保険料率を12%に引き上げる、3案は所得代替率を40%とし、保険料率を15%に引き上げる、という3つの案である（『朝鮮日報』「国民年金納付金、段階的に33%引き上げ」2018年11月7日付）。

## 参考文献

<韓国語> (ハングル順、論題の括弧内は原文表記)

コ・チョルギ (高喆基고철기) = 김·우·온·쥬·온 (金元重김원중) = 김·스·보·농 (金秀鳳 김수봉) = 류·미·미·요 (柳美女류미녀) (1993) 『農漁村年金拠出水準と財政展望(農漁村年金 拠出水準과 財政展望)』 韓国保健社会研究院。

カク・チェギ(곽채기) (2009) 「基礎老齡年金制度の施行による地方財政への影響分析(기초노령 연금제도의 시행에 따른 지방재정영향 분석)」 『韓国ガバナンス学会報(한국거버넌스학회 보)』 第16卷第3号、329-358頁。

キム・デ Chol(김대철) = チョン・ヒョンジュン(전현준) (2014) 「基礎年金の導入と地方財政との関係(기초연금 도입과 지방재정과의 관계)」 『財政政策論集(재정정책논집)』 第16卷第1号、123-159頁。

キム・ソンスク (金聖淑김성숙) (2000) 『国民年金農漁民加入者 保険料賦課体系改善方案(국민 연금 농어민가입자 보험료부과체계 개선방안)』 国民年金研究センター。

キム・ソンスク(김성숙) = クォン・ムンイル(권문일) = 베·쥬·온·호 (배준호) = 이·요·농·하 (이용하) 김·스·노·옥 (김순옥) = 박·テ·ヨン (박태영) = チョン・ヘシク(정해식) (2008) 『公的年金の理解(공적연금의 이해)』 国民年金研究院。

キム・スンオク(金順玉김순옥) = チェ・ギホン(崔杞洪최기홍) = 박·ソ·ン·ミン (朴星民박성민) = 신·キョ·ン·ヘ (申慶恵신경혜) = 박·サン·ヒョ·ン (朴相泫박상현) = 신·フア·ヨ·ン (辛和衍신화연) = チョ·ジュン·ヘン (趙俊行조준행) = 한·조·영·림 (韓延林한정림) (2001) 『国民年金長期財政推計模型 2001(국민연금 장기재정추계모형 2001)』 国民年金研究センター。

キム・ヨンミョン(김연명) (2013) 「国民年金との関係からみた「引受委員会」基礎年金の導入(案) の評価(국민연금과의 관계에서 본 ‘인수위원회’ 기초연금 도입(안)의 평가)」 『社会福祉政策(사회복지정책)』 第40卷第3号、375-403頁。

キム・ヨンハ (金龍夏김용하) (1997) 「敬老年金の導入と政策課題(경로연금의 도입과 정책 과제)」 『保健福祉フォーラム(보건복지포럼)』 第13号、24-34頁。

ナ・ムンソプ (羅紋燮나문섭) (1987) 「国民年金制度と勤労者の立場(국민年金制度和 勤労者の 立場)」 『社会保障研究(사회보장연구)』 第3卷 113-126頁。

ムン・ヒョンピョ (文亨杓문형표) = 김·요·농·하 (金龍夏김용하) (1994) 『農漁民年金拡大適用方案及び財政推計に関する研究(農漁民年金 擴大適用方案 및 財政推計에 관한 연구)』 韓国開發研究院(한국개발연구원)。

ミン・ジェソン (閔載成민재성) (1985) 「退職金と年金制度(退職金과 年金制度)」 『社会保障研究(사회보장연구)』 1卷、61-82頁。

ミン・ジェソン (閔載成민재성) (1991) 『農漁民年金制度の導入方案(農漁民年金制度의

- 導入方案)』韓国開發研究院(한국개발연구원)。
- ミン・ジェソン(閔載成민재성) = ムン・ヒョンピョ(文亨杓문형표) = アン・ゾンボム(安鍾範안중범) = キム・ヨンハ(金龍夏김용하) (1992)『国民年金制度は退職金制度調整実施に対する我が国の所得保障制度の補完発展方案』韓国開發研究院。
- ミン・ジェソン(민재성) = パク・ジェヨン(박재용) (2003)「社会福祉政策の研究と制度導入(사회복지정책의 연구와 제도도입)」『KDI政策研究事例-過去30年の回顧-(KDI 정책연구사례-지난 30년의 회고-)』韓国開發研究院(한국개발연구원)、216-247頁。
- パク・ソンミン(박성민) = キム・スンオク(김순옥) (2010)『国民年金財政推計20年の記録(국민연금 재정추계 20년의 기록)』国民年金研究院。
- パク・インファ(박인화) (2008)「地方自治団体の基礎老齡年金の支出と問題点の分析(지방자치단체 기초노령연금 지출과 문제점 분석)」『財政支出動向分析(재정지출 동향분석)』第3号、29-64頁。
- パク・ジョンホ(박정호) (1997)「国民福祉年金法の実施延期に関する研究(국민복지연금법 실시 연기에 관한 연구)」『社会科学研究(사회과학연구)』第13集、5-15頁。
- パク・ジョンギ(朴宗淇박종기) = キム・デヨン(金大泳김대영) (1973)『社会保障年金制度のための方案(社会保障年金制度를 위한 方案)』韓国開發研究院。
- ベ・ジョンホ(배준호) (2015)「国民年金導入目的：内資動員説の批判的検討(국민연금 도입 목적:내자동원설의 비판적 검토)」『年金研究(연금연구)』第5巻第2号、1-41頁。
- ベ・ジョンホ(배준호) (2016)「国民年金法(1986)と国民福祉年金法(1973)の制度要綱比較考察(국민연금법(1986)과 국민복지연금법(1973)의 제도 요강 비교 고찰)」『年金研究(연금연구)』第6巻第1号、77-124頁。
- セヌリ党(새누리당) (2013)『第18代大統領選挙セヌリ党政政策公約：世の中を変える約束、責任ある変化(제 18 대 대통령 선거 새누리당 정책공약: 세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화)』。
- ソ・ボンソプ(서봉섭) (1997)「韓国政府の民主化と福祉政策の変化(한국정부의 민주화와 복지정책의 변화)」『韓国行政学報(한국행정학보)』第31巻第1号、95-111頁。
- ソ・サンモク(徐相穆서상목) = ミン・ジェソン(閔載成민재성) = キム・ジュンス(金仲秀김중수) = イ・ドクフン(李徳勳이덕훈) (1986)『国民年金制度の基本構想と經濟社会的効果分析(國民年金制度의 基本構想과 經濟社会的効果分析)』韓国開發研究院。
- ソン・ジュンギユ(孫鶴奎손준규) (1980)「韓国社会保障政策の決定過程に関する研究(한국사회보장정책의 결정과정에 관한 연구)」『韓国政治学会報(한국정치학회보)』14号、223-244頁。
- ソン・ジュンギユ(孫鶴奎손준규) (1983)『社会保障・社会開發論(사회보장사회개발론)』集文堂(집문당)。
- ヤン・ジェジン(양재진) (2001)「世界銀行と国際労働機構の年金改革戰略比較-韓国への適用と対応(세계은행과 국제노동기구의 연금개혁전략 비교연구:한국에의 적용과

- 대응)』『韓国政策学会報(한국정책학회보)』第10卷第3号、225-361頁。
- ヤン・ジェジン(양재진)(2007)「維新体制下福祉年金制度の形成と施行留保に関する再考察(유신체제하 복지연금제도의 형성과 시행유보에 관한 재고찰)』『韓国ガバナンス学会報(한국거버넌스학회보)』第14卷第1号、87-108頁。
- ヤン・ジェジン(양재진)(2008)「第3章 国民年金制度(제3장 국민연금제도)」ヤン・ジェジン(양재진)=キム・ヨンスン(김영순)=チョ・ヨンジェ(조영재)=クオン・スンミ(권순미)=ウ・ミョンスク(우명숙)=チョン・フン모(정흥모)編『韓国の福祉政策決定過程—歴史と資料(한국의 복지정책결정과정:역사와 자료)』ナナム(나남)、103-159頁。
- ヤン・ジェジン(양재진)(2012)「我が国の老後所得保障制度の政治経済学—歴史、問題点そして代案の模索(우리나라 노후소득보장의 정치경제학:역사, 문제점 그리고 대안의 모색)」韓国福祉国家研究会編『韓国福祉国家の政治経済(한국 복지국가의 정치경제)』亜研出版部(아연출판부)、319-352頁。
- ユ・シミン(유시민)(2004)『国民年金法改正案(국민연금법개정안)』。
- ユ・ホソン(유호선)(2013)『年金改革のための社会的合意過程に関する研究(연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 관한 연구)』国民年金研究院(국민연금연구원)。
- ユン・ゴンヨン(윤건영)(2004)『国民年金法改正案(국민연금법개정안)』。
- ウォン・シヨン(원시연)(2013)『基礎年金の導入議論と今後の課題(기초연금의 도입논의와 향후과제)』国会立法調査処(국회입법조사처)。
- ウォン・ジョンウク(元鐘旭원종욱)=ヤン・シヒョン(梁時現양시현)(1998)「敬老年金の受給者選定基準と所要予算の推計(경로연금 수급자 선정기준과 소요예산 추계)」『保健福祉フォーラム(보건복지포럼)』第21号、37-45頁。
- イ・グンチャン(李根昌이근창)(1987)『韓国退職金制度研究(韓國退職金制度研究)』韓国福祉政策研究所。
- イ・ヨンハ(李容河이용하)=イ・チュンソプ(李忠變이충섭)(2000)『国民年金地域加入者 保険料賦課体系改善方案(國民年金 地域加入者 保險料賦課體系 改善方案)』国民年金研究センター。
- イ・ヨンハ(이용하)=キム・ウォンソプ(김원섭)(2013)「引受委基礎年金導入(案)に関する評価と展望(인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가)」『社会保障研究(사회보장연구)』第29卷第2号、1-25頁。
- イ・ホヨン(이호용)(2010)「福祉分権化と国家・地方間社会福祉事務の分担(복지분권화와 국가·지방 간 사회복지사무의 분담)」『社会福祉法制研究(사회복지법제연구)』第1号、137-161頁。
- チャン・ヒョンジュ(장현주)(2010)「基礎老齡年金の財源分担における地方自治団体間の公平性(기초노령연금의 재원분담에 따른 지방자치단체간 공평성)」『韓国地方自治学会報(한국지방자치학회보)』第22卷第4号、129-149頁。
- チョン・ナンジン(全南軫전남진)(1982)「国民福祉年金制度の政策樹立過程に関する研究(國

- 民福祉年金制度の政策樹立過程에 관한 研究」『論文集(논문집)』崇田大学校地域  
開發大学院(승전대학교지역개발대학원)、257-274 頁。
- チョン・キョンベ(鄭敬培정경배)=キム・スボン(金秀鳳김수봉)=リュ・ミニョ(柳美女류미녀)  
(1992)『農漁村地域年金实施方案研究(農漁村地域年金 实施方案研究)』韓国保健社会研究  
院。
- チョン・ミョンチェ(鄭明采정명채) (1988) 「農漁民老齡保障のための公的年金制度の  
研究(農漁民老齡保障을 위한 公的年金制度의 研究)」『社会保障研究(사회보장연구)』  
4号、41-59 頁。
- チョン・ムクォン(정무권) (1993) 「国家自律性、国家能力、社会保障政策一維新体制の  
年金制度と医療保険政策を中心に(국가자율성, 국가능력, 사회보장정책-유신체제의  
연금제도와 의료보험정책을 중심으로)」『韓国行政學報(한국행정학보)』第27卷第2号、  
493-516 頁。
- チョン・ムンギョン(정문경)=ノ・サンユン(노상윤)=ファン・ジョンウク(황정욱)=キム・ヨ  
ンウン(김영은) (2012)『2011年国民年金基金運用の成果評価(2011년 국민연금기금운용  
의 성과평가)』国民年金研究院基金評価チーム(국민연금연구원기금평가팀)。
- 第18代大統領職引受委員会(제18대대통령직인수위원회) (2013)『朴槿惠政府 希望の新時代の  
ための実践課題(박근혜정부 희망의 새시대를 위한 실천과제)』大統領職引受委員会白書  
(대통령직인수위원회)。
- チョ・ギウォン(조기원)=ク・スルキ(구슬기)=ナ・ジング(나진구) (2009) 「第2次国民年金  
改革(2003-2007)の政策決定過程分析：政策ネットワーク理論を中心に(제2차 국민연금개  
혁(2003-2007)의 정책결정과정 분석:정책네트워크 이론을 중심으로)」『社会保障研究(사  
회보장연구)』第25卷第4号、217-244 頁。
- チョ・ジョンチャン(조정찬)=カン・ヒョンチョル(강현철) (2011)『地方自治団体に対する  
福祉事務配分及び福祉財政配分に関する法制的課題(지방자치단체에 대한 복지사무배분 및  
복지재정배분에 관한 법제적 과제)』韓国法制研究院(한국법제연구원)。
- 参与連帯(참여연대) (1997) 「国民的合意なき国民負担のみ増やす国民年金改善案の拙速な  
処理を反対する(국민적 합의없이 국민부담만 늘리는 국민연금 개선안의 졸속처리에  
반대한다)」 声明書。
- ハン・ジェミョン(한재명)=キム・ソンス(김성수) (2016)『福祉事業拡大による  
地方財政懸案と改善課題(복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제)』国会予算政  
策処。
- 韓国経営者総協会(한국경영자총협회) (2003) 「年金給付水準、60%から40%未満へ下方調整  
すべき(연금급여수준,60%에서 40%미만으로 하향조정해야)」 報道資料。
- 韓国労働組合総連盟(한국노동조합총연맹) (1986)『国民福祉年金制度導入による問題点と  
改善方向(국민복지연금제도 도입에 따른 문제점과 개선방향)』。
- 韓国保健社会研究院(한국보건사회연구원) (1998)『国民年金制度改善方向(國民年金制度

- 改善方向』公聴会資料。
- ホン・クンソク(홍근석) (2014) 『基礎年金の導入が地方財政に与える影響分析(기초연금 도입이 지방재정에 미치는 영향 분석)』韓国地方財政学会 2013 冬季学術大会(한국지방재정학회 동계학술대회)。
- ファン・ジョンウク(황정욱)=カン・デイル(강대일)=テ・オムチョル(태엄철)=チョン・ムンギョン(정문경) (2017) 『2016 年国民年金基金運用成果評価(2016 년 국민연금 기금운용 성과평가)』国民年金公団国民年金研究院。
- ファン・ジョンヒョン(黃正顯황정현) (1987) 「国民年金制度と使用者の立場(國民年金制度和使用者의 立場)」『社会保障研究(사회보장연구)』第 3 卷 101-112 頁。
- 監査院(감사원) (2008) 『監査結果報告書－社会福祉分野地方移讓事業運営実態－(감사결과보고서-사회복지분야지방이양사업운영실태)』。
- 企画財政部(기획재정부) (2017) 『2018 年度予算案 10 大主要特徴(2018 년도 예산안 10 대 주요특징)』。
- 經濟企画院(경제기획원) (1971) 『經濟白書 (1971 年度版) (경제백서(1971 년도판))』。
- 經濟企画院(경제기획원) (1972) 『韓國統計年鑑(한국통계연감)』。
- 經濟企画院(경제기획원) (1979) 『韓國の社会指標(한국의 사회지표)』。
- 国民年金公団(국민연금공단) (2008) 『国民年金二十年史(국민연금 20 년사)』。
- 国民年金公団(국민연금공단) (2018) 『国民年金基金年次報告書 2017(국민연금기금연차보고서 2017)』。
- 国民年金基金運用發展委員會(국민연금기금운용발전위원회) (2013) 『2013 国民年金財政計算 国民年金長期財政推計(2013 국민연금재정계산 국민연금장기재정추계)』。
- 国民年金管理公団(국민연금관리공단) (1998) 『国民年金十年史(국민연금 10 년사)』。
- 国民年金發展委員會(국민연금발전위원회) (2003) 『2003 国民年金財政計算及び制度改善方案 (2003 국민연금재정계산 및 제도개선방안)』。
- 国民年金史編纂委員會(국민연금사편찬위원회) (2015) 『実録国民の年金(실록 국민의 연금)』 国民年金管理公団(국민연금관리공단)。
- 国民年金運營改善委員會(국민연금운영개선위원회)(2008) 『2008 国民年金財政計算 国民年金運營改善方案(2008 국민연금재정계산 국민연금운영개선방안)』。
- 国民年金財政推計委員會(국민연금재정추계위원회)(2008) 『2008 国民年金財政計算 国民年金基金運用改善方向(2008 국민연금재정계산 국민연금 기금운용개선방향)』。
- 国民年金財政推計委員會(국민연금재정추계위원회)(2013) 『2013 国民年金財政計算 国民年金長期財政推計(2013 국민연금재정계산 국민연금장기재정추계)』。
- 国民年金財政推計委員會・国民年金制度發展委員會・国民年金基金運用發展委員會 (2018) 『2018 年財政計算結果に基づいた国民年金制度改善方向に関する公聴会』 発表資料。
- 国民年金制度改善企画団(국민연금제도개선기획단)(1997) 『全国民年金拡大適用 に 備 えた

- 国民年金制度改善—全國民年金時代を開くための準備—(全國民年金擴大適用에 對備한 國民年金制度改善-全國民年金時代를 열기 위한 準備)』。
- 国民年金制度發展委員會(국민연금제도발전위원회) (2013) 『2013 国民年金財政計算 国民年金制度改善方向(2013 국민연금재정계산 국민연금제도개선방향)』。
- 国民医療保險管理公団(국민의료보험관리공단) (1999) 『「自営者所得把握委員會」檢討課題及び運営計画(案)』。
- 国政企画諮問委員會(국정기획자문위원회) (2017) 『文在寅(ムン・ジェイン)政府 国政運営5ヵ年計画(문재인정부 국정운영 5개년계획)』。
- 国会予算政策処(국회예산정책처) (2012) 『地方財政 懸案と対策(지방재정 현안과 대책)』 地方財政分析 TF。
- 労働庁(노동청) (1971) 『韓国労働統計年鑑(한국노동통계연감)』。
- 大統領諮問政策企画委員會(대통령자문정책기획위원회) (2008) 『国民年金改革—持続可能な年金制度改善—(국민연금개혁-지속가능한 연금제도 개선)』 参与政府政策報告書(참여정부 정책보고서)。
- 保健福祉部(보건복지부) 『国民年金法(국민연금법)』。
- 保健福祉部(보건복지부) 『国民年金法施行令(국민연금법시행령)』。
- 保健福祉部(보건복지부) 『基礎老齡年金 施行令(기초노령연금 시행령)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (1999) 「国民年金の拡大推進上問題点及び補完対策(국민연금의 확대추진상 문제점 및 보완대책)」 報道資料。
- 保健福祉部(보건복지부) (2003) 『国民年金法改正法律案國務會議通過(국민연금법개정법률안 국무회의 통과)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2007) 『2007 年老人保健福祉事業案内(2007 년 노인보건복지사업 안내)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2008) 『2008 年基礎老齡年金事業案内(2008 년 기초노령연금 사업 안내)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2009) 『2008 保健福祉家族白書(2008 보건복지가족백서)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2013) 『第 3 次国民年金財政計算に基づいた国民年金総合運営計画案(제 3 차국민연금재정계산에 따른 국민연금종합운영계획안)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2013a) 『統計でみた 2012 年基礎老齡年金(통계로 본 2012 년 기초노령연금)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2013b) 「国民幸福年金委員會 合意文発表(국민복지연금위원회 합의문 발표)」 報道資料。
- 保健福祉部(보건복지부) (2013c) 「基礎年金の導入のための「基礎年金法」制定案立法予告(기초연금 도입을 위한 기초연금법 제정안입법예고)」 報道資料。
- 保健福祉部(보건복지부) (2014) 『基礎年金法国会本會議通過(기초연금법 국회본회의 통과)』 歩道資料。

- 保健福祉部(보건복지부) (2015a) 『統計でみた 2014 年基礎老齡年金(통계로 본 2014 년 기초 노령연금)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2015b) 『統計でみた 2014 年基礎年金(통계로 본 2014 년 기초연금)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2016) 『統計でみた 2015 年基礎年金(통계로 본 2015 년 기초연금)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2017a) 『2017 基礎年金事業案内(2017 기초연금 사업안내)』。
- 保健福祉部(보건복지부) (2017b) 『統計でみた 2016 年基礎年金(통계로 본 2016 년 기초연금)』。
- 社会保障審議委員会(사회보장심의위원회) (1968) 『社会開発第 1 集：基本構想 (試案) (사회개발제 1 집:기본구상(시안))』。
- 社会保障審議委員会(사회보장심의위원회) (1969) 『社会開発長期展望 (草案完成) (사회개발 장기전망(초안완성))』。
- 社会保障審議委員会(사회보장심의위원회) (1984) 『国民福祉年金制度施行のための研究(국민 복지연금제도시행을 위한 연구)』
- 安全行政部(안전행정부) (2014) 「住民税など地方税 20 年ぶりに現実化する(주민세등 지방세 20 년만에 현실화한다)」報道資料。
- 統計庁(통계청) (1991) 『将来人口推計장래인구추계(1990~2021)』。
- 統計庁(통계청) (1996) 『将来人口推計장래인구추계(1995~2030)』。
- 統計庁(통계청) (2001) 『将来人口推計の結果장래인구추계결과』。
- 統計庁(통계청) (2006) 『将来人口推計の結果장래인구추계결과』。
- 統計庁(통계청) (2011) 『将来人口推計장래인구추계：2010 年-2060 年』。
- 統計庁(통계청) (2012) 『2012 高齢者統計고령자통계』。
- 統計庁(통계청) (2016) 『将来人口推計장래인구추계』。
- 統計庁(통계청) (2017) 『2017 高齢者統計고령자통계』。
- 行政安全部(행정안전부) (2017a) 「2017 年 8 月末、住民登録人口数 5,175 万人—65 歳以上の人口 7,257,288 人で全体人口の 14.0%を占める—(2017 年 8 월말 주민등록 인구수 5,175 만명-65 세 이상 인구 7,257,288 명으로 전체 인구의 14.0% 차지-)」報道資料。
- 行政安全部(행정안전부) (2017b) 「地方財政拡充 の た め の 「財政分権国民大 討論会」開催(지방재정확충을 위한 재정분권국민대토론회 개최)」報道資料。
- 行政安全部(행정안전부) (2017c) 「中央権限の地方移譲、現場で答えを探す(중앙권한의 지방 이양, 현장에서 답을 찾다)」報道資料。
- 『京郷新聞(경향신문)』 「88 年目標 準備委・実務作業班等 まもなく構成、国民福祉年金制の 具体化」1984 年 8 月 7 日付。
- 『京郷新聞(경향신문)』 「国民福祉年金 87 年実施確定」1984 年 9 月 13 日付。

『京郷新聞(경향신문)』 「国民年金都市地域拡大実施反発  
市民団体「保険料納付拒否運動」」1999年4月19日。

『東亜日報(동아일보)』 「重化学内資狙い 社会保障は後回し主客転倒」1973年9月21日付。

『東亜日報(동아일보)』 「60歳からもらえる「福祉年金」現定年とあわず」1973年9月22日付。

『東亜日報(동아일보)』 「世論に反映された福祉年金の問題点」1973年9月29日付。

『東亜日報(동아일보)』 「労働者の荷が重い」1973年11月8日付。

『東亜日報(동아일보)』 「相変わらず改善の余地 修正された国民福祉年金 各界の意見」1973年11月8日付。

『東亜日報(동아일보)』 「現実を優先した様々な意見」1973年11月24日付。

『東亜日報(동아일보)』 「15,000ウォン未満の加入者 政府が一部支援」1973年11月27日付。

『東亜日報(동아일보)』 「福祉年金等12法案通過」1973年12月1日付。

『東亜日報(동아일보)』 「政府・与党、「福祉年金」実施一年延期」1975年9月10日付。

『東亜日報(동아일보)』 「国民福祉年金80年より実施」1978年3月22日付。

『東亜日報(동아일보)』 「国民福祉年金80年代に延期」1978年5月20日付。

『朝鮮日報(동아일보)』 「福祉国家スローガンは政府が、お金の工面は地方が」2007年8月28日付。

『朝鮮日報(동아일보)』 「基礎年金全額国費資源を…基礎自治団体長226人要求」2014年9月4日付。

『朝鮮日報(동아일보)』 「小遣いのため、毎月月給から取ったのか」1997年12月30日付。

『朝鮮日報(동아일보)』 「国民年金納付金、段階的に33%引き上げ」2018年11月7日付。

『中央日報(중앙일보)』 「高齢者のための基礎年金の財源30% 国民年金から充当推進」2013年1月11日付。

『毎日経済(매일경제)』 「船員保険法死文化」1971年6月7日付。

『毎日経済(매일경제)』 「経科審議の建議、国民福祉年金の無期延期」1978年9月25日付。

『毎日経済(매일경제)』 「保社部、国民福祉年金83年より実施」1981年10月16日付。

『全羅日報(전라일보)』 「地方費負担 雪だるま式、財源確保の非常」2017年5月21日付。

『忠清 today(충청투데이)』 「福祉政策の拡大、自治体の財政負担はどうするか」2017年9月14日付。

『ハンキョレ(한겨레)』 「国民84% 「国民年金の社会的議論今がチャンス」」2015年5月15日付。

『韓国経済新聞(한국경제신문)』 「基礎年金、国民年金との連携、望ましいか」2013年10月12日付。

国民年金公団 HP (<http://www.nps.or.kr/jsppage/main.jsp>)。

統計庁 人口動向調査ページ

([http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01#SelectStatsBoxDiv](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv))。

保健福祉部 国民年金政策 HP

([http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=064101](http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=064101))。

保健福祉部 基礎年金 HP ([http://basicpension.mohw.go.kr/Nfront\\_info/basic\\_pension\\_2\\_2.jsp](http://basicpension.mohw.go.kr/Nfront_info/basic_pension_2_2.jsp))。

地方財政 365 HP (<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)。

<日本語>

有森美木 (2011)『世界の年金改革』江口隆裕編 第一法規。

井上久子 (1986)「韓国における年金制度について」『追手門経済論集』第 21 巻第 2 号、177-207 頁。

李海英 (1992)『日本と韓国における公的年金制度成立過程の比較研究—退職金制度との関連を中心に』名古屋大学博士論文。

株本千鶴(2000)「韓国における老齢手当制度と敬老年金制度の形成過程」『人文学報』第 310 号、25-53 頁。

上村泰裕 (2004)「第 1 章東アジアの福祉国家—その比較研究に向けて—」大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、23-65 頁。

金根三 (2012)「ノ・ムヒョン政権期の韓国における地方分権財源改革の考察」『立教経済学研究』第 65 巻第 3 号、187-211 頁。

金根三 (2013)「韓国の分権交付税」『立教経済学研究』第 66 巻第 3 号、125-145 頁。

金成垣 (2008)『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。

金香男 (2014)「韓国における社会保障改革と政策展開—進歩から保守へ—」『フォーラム現代社会学』第 13 巻、85-92 頁。

金領佑 (2001)「韓国における公的年金制の動向」『海外社会保障研究』第 137 号、86-94 頁。

金淵明=金教誠 (2004)「第 9 章韓国の年金改革—社会連帯と財政不安の葛藤—」新川敏光=ジュリアーノ・ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房、253-279 頁。

金淵明 (2005)「6 韓国の福祉政治」武川正吾・金淵明編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂、128-156 頁。

金淵明編 (2006)『韓国福祉国家性格論争』韓国社会保障研究会訳、流通経済大学出版社。

古允文 (2009)「第 1 章 東アジア福祉レジームを超えて—これまでの研究と成果、そして今後の展望—」埋橋孝文・木村清美・戸谷裕之編『東アジアの社会保障—日本・韓国・台湾の現状と課題—』ナカニシヤ出版、3-28 頁。

厚生省年金局企業年金課 (1991)『厚生年金基金制度の解説』改訂版、社会保険法規研究会。

厚生省年金局国民年金課篇 (1960)『国民年金の保険料免除制度』社会保険法規研究会刊。

社会保険庁年金保険部国民年金課篇 (1985)『国民年金二十五年のあゆみ』。

新川敏光 (2005)『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。

末廣昭 (2010)「第 1 章 東アジア福祉システムの視点—国家・企業・社会の関係—」末廣昭編著『東アジア福祉システムの展望—7 カ国・地域の企業福祉と社会保障制度—』、ミネルヴァ

書房、1-33頁。

自治体国際化協会（2015）『韓国の地方自治-2015年改訂版-』。

高安雄一（2014）『韓国の社会保障-「低福祉・低負担」社会保障の分析』学分社。

武川正吾（2005）「日本の福祉国家レジーム」武川正吾・キム・ヨンミョン編『韓国の福祉国家、日本の福祉国家』東信堂、108-127頁。

谷達彦（2015）「政府間財政関係」池上岳彦編『現代財政を学ぶ』有斐閣、159-175頁。

鄭在哲（2007）「韓国の皆年金体制の特徴-納付猶予者問題と敬老年金を中心に-」『商経論集』（早稲田大学）第92号、1-12頁。

野田卯一（1959）『国民年金法と解説』宝文館版。

韓培浩（2004）『韓国政治のダイナミズム』木宮正史・磯崎典世訳、法政大学出版社。

朴光駿（2006）「東アジア社会政策比較研究の理論的基礎-日本・中国・韓国の公的年金を中心に-」『社会福祉学部論集』第2号、45-59頁。

朴正培（2009）「韓国年金制度の動向-2007年改革の政治過程とその意味-」『海外社会保障研究』167号、44-53頁。

福田順（2016）「厚生年金基金廃止における政治過程-諮問機関が果たした役割-」『評論・社会科学』119号、1-18頁。

裴光雄（2001）「韓国における国民年金制度改革の特徴と問題点-1998年国民年金法改正をめぐって」『東アジア研究』第31号、3-14頁。

矢野聡（2012）『日本公的年金政策史-1875~2009-』ミネルヴァ書房。

吉原健二（2015）『国民皆保険・皆年金の「形成・展開・変容」のオーラルヒストリー [国民年金法制定篇]』平成25~27年度科学研究費基盤研究(B) (研究代表者：菅沼隆)。

吉原健二=畑満（2016）『日本公的年金制度史-戦後七十年・皆年金半世紀-』中央法規。

李蓮花（2011）『東アジアにおける後発近代化と社会政策-韓国と台湾の医療保険政策-』ミネルヴァ書房。

李蓮花（2014）「第10章 韓国-「新興福祉国家」の限界と可能性-」西村周三・京極高宣・金子能宏編『社会保障の国際比較研究-制度再考に向けた学際的・政策科学的アプローチ』ミネルヴァ書房、191-209頁。

林成蔚（2004）「第2章台湾と韓国における社会保障制度改革の政治過程-公的年金制度を事例として-」大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、67-129頁。

厚生省『厚生白書（昭和34年度版）』電子版

[http://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1959/](http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1959/)

厚生省『厚生白書（昭和35年度版）』電子版

[http://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1960/](http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1960/)

『朝日新聞』「信託銀による監視強化」2012年9月5日付。

『朝日新聞』「運用難の基金は解散、見直し法きょう成立 厚生基金」2013年6月19日付。

『朝日新聞』「厚生基金解散、私の老後は 存続でも給付減の可能性」2013年6月20日付。

Choi, Jong Kyun (2009) “Pension Schemes for the Self-Employed in OECD Countries” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No.84, OECD Publishing.

OECD (2015) *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris.

Park, Chong Kee (1975) *Social Security in Korea: An Approach to Socio-Economic Development*, Korea Development Institute.