

〔翻訳〕

韓国の基礎年金制度導入に関する試論的考察

権 文一 著*

李 静淑 訳**

1. 序論

最近、韓国では基礎年金制度の導入をめぐって、政治的、政策的に論議が活発に行なわれている。その狙いは、国民年金制度に対する国民の理解を深め、所得把握体系の改善を通して保険料算定の効率化を図るなど、制度の運営と関連した社会経済的基盤を拡充して国民年金制度を早期定着させることを目指している。そのため、制度の構造改革として基礎年金制度の導入が社会的争点として浮上してきたのである。特に、広がる死角地帯⁽¹⁾の増加によって、年金受給権の所得保障問題、人口高齢化による長期年金財政の持続可能性の問題に対する認識が社会的に広がり始めたことからである。

韓国の国民年金制度は、所得や拠出に応じて受給することができる所得比例方式である。したがって、所得活動をしなかったり、所得活動をしたとしても低所得や失業、早期退職によって所得活動期間が短い勤労者たちは、年金受給権を獲得することができなかったり、低額の年金額しか受給できないなど、いわゆる公的年金給付の死角地帯におかれやすい。現行の国民年金制度では、このような死角地帯の増加を根本的に解消することが困難であることが、基礎年金制度導入を主張する支持者たちの論拠の一つである。

ここで公的年金の死角地帯について少し説明しておきたい。公的年金の死角地

* KWON Moon-il 徳成女子大学教授（韓国）

** LEE Jung-Sook 四国学院大学社会福祉学部教授（社会福祉学科）

帯は、次の3つの概念として定義することができる。1つは、加入からの排除である。年金制度に加入することができなかつたり、加入していたとしても受給権が発生しないため、実質的に未加入と同じような状態を意味する。2つめは、受給からの排除である。年金受給に必要な資格要件を満たせなかつたことによって、年金受給権を獲得することができない状態を意味する。3つめは、適切な最低給付 (adequate minimum) からの排除である。受給資格の不足、年金受給権を獲得したとしても給付水準が低いため、最小限の年金水準を満たすことができない状態を意味する。この3つの死角地帯概念のなか、基礎年金制度と関連して一番かわるのは、最小限の適切な給付からの排除であろう。なぜならば、基礎年金の存立価値のなかで一番重要なことは、基礎年金制度がどんな形態をとっても、貧困防止と密接な関連を持たなければならないためである。受給権の獲得だけではなく、受給水準も重要なのである。

石才⁽⁹⁾恩 (2004) の研究によると、2003年末現在、18歳以上59歳以下の総就業者1,991万人のなかで、国民年金、公務員年金、軍人年金、私立学校教職員年金などの公的年金に加入されている人口は62.8%を占める1,250万人に過ぎない。このことは結果的に、18～59歳までの就業人口の37.2%に達する741万人が、公的年金のどの制度にも加入していないことを意味する。未加入者のなかで、どの程度の人が給付の死角地帯におかれているのかは推定しにくい、少なくとも、現在と同じように未加入者が増え続ければ、政策的に対応できないほどの大勢の人々が年金受給権の死角地帯に置かれることになると思される。

一方、国民年金制度の導入や適用対象の拡大時期に、既に老齢になったため、国民年金の適用対象から排除された現在の高齢者にとっては、国民年金は絵にかいたもちに過ぎない。2003年末現在、60歳以上人口のなかで、国民年金などの公的年金受給者は18%に過ぎず、国民基礎生活保障や敬老年金受給者を含めても、28.5%の人のみが公的所得保障の給付を受けているにすぎない。結局、60歳以上人口の約71.5%に相当する420万人の高齢者は、国から何の所得保障の給付をも受けていないことを意味している。

今後、さらに死角地帯の人が増え続ければ、国民年金が全国民の中核的な老後所得源としての機能を発揮することは期待し難くなる。そこで、死角地帯を減らしていく対策が強く求められるのである。しかし、先進国に比べ、著しく多い自

営業者の比率とその人たちの所得申告の漏れや過少申告によって、所得把握は非常に困難となっている。また、低賃金や非正規社員が増えている現在、死角地帯を減らしていく対策は制限されていくといえよう。

基礎年金の導入に関連して論議されているもう一つの事柄は、拠出と給付の構造的不均衡と、人口高齢化による老人扶養率の増大によって、現行の国民年金制度が財政的持続性（financial sustainability）を維持していくことの困難である。国民年金制度の創設当時から、国民の高い保険料負担への反発を避けるため、保険料率を低く、給付水準は高く設計されたため、長期安定的な財政問題は当初から生じていた。しかし、制度発達初期は、保険料を納める勤労者が多く、年金受給者は少なかったため、年金財政問題は社会問題として現われにくかった。だが、今後、さらに人口高齢化が進めれば、年金支出を巡る財源確保問題が社会的な論議となってくるであろう。その対策として、現行の国民年金制度の財政問題を抜本的に解決していくためには、一定年齢以上のすべての高齢者に、定額年金を支給する基礎年金制度を導入することである。そのために、現行の国民年金制度の給付水準を大幅に下げ、純粋な所得比例方式⁽³⁾に転換するような構造改革が行わなければならない。

国民年金制度が、全国民の老後所得保障という本来の目的を達成するためには、解決すべき課題は多い。なかでも、死角地帯の縮小を通じた年金受給権の緩和と、長期財政安定を通じた制度の持続可能性の確保という2つの課題は特に重要である。前述したように、基礎年金制度の導入を支持している人々は、この2つの課題を解決するためにも、現行の国民年金制度の構造を新たに改革しなければならないと主張している。

ところが、基礎年金制度の導入が、死角地帯の解消や年金財政の長期安定化という2つの課題を解決するために、果して効果的な対案なのであろうか。この論文の目的は、この2つの問いに対して実証的に考察して、韓国社会における政治的、政策的な争点として登場した基礎年金制度導入の妥当性を検討するための必要な基礎資料を提供することである。

2. 基礎年金制度導入の論議と過程

韓国社会において、基礎年金制度の導入に関連する論議が始まったのは、国民年金制度が施行された1988年まで遡らなければならない。国民年金制度が1988年に導入・施行された時の適用対象は10人以上事業所従業員に限定されていて、農・漁民、都市自営業、10人未満零細事業所従業員など18歳以上60歳未満の国民の82%は除外されていた。したがって、制度施行とともに国民年金の大きな課題の一つとして登場したのが、未加入階層に対する加入対象の拡大問題であった。

そのような状況のもとで、韓国人口保健研究院は1988年4月に保健社会部から「国民年金拡大実施に対する方案研究」という課題を命じられ、同年12月に報告書を提出した。「韓国人口保健研究院」は報告書の副題に「基礎年金制度と所得比例年金の一元的な設計」と名付けた。その主な内容は、①被用者を適用対象にしてスタートした現行の国民年金制度の仕組みでは、自営業者、農漁民などに対する所得把握問題が改善されにくい、②国民年金に対する国民の認識不足のまま、全国民を適用対象に拡大していくことは、かなりの制限がある、③したがって、国民年金制度を、基礎年金と所得比例年金に転換して段階的に適用していく必要性がある、と提案したのである（趙景培⁽⁴⁾ほか、1988: 186）。

保健社会部は、再び1989年に「国民年金の拡大方案の研究Ⅱ」という検討課題を韓国人口保健社会研究院に要請した。それによって提出された報告書のテーマは、冒頭から「基礎年金制度の政策構想と事業所拡大」として基礎年金制度を前面に出した。それによると、適用拡大については、大きく2つの段階に区分されて進められる。最初の段階では、強制加入対象範囲を5人以上の事業所にする。次の段階では、基礎年金制度を導入して全国民に加入を拡大する方案を提示した（趙景培ほか、1989）。

この2冊の報告書が発刊されてからも、基礎年金制度に対する論議はあまり進まなかったが、国民年金の加入対象を農漁民に拡大する方案を模索しはじめた時から、再び議論が始まった。1992年に韓国保健社会研究院は保健社会部から農漁民の加入拡大の方案についての研究を委託され、同年12月に最終報告書を提出した。

報告書の主な内容は、所得水準及び所得把握率が低い農漁民に対して、既存の

国民年金制度をそのまま適用することには無理があるため、別の対案を設けなければならない必要があるとして、基礎保障案、現行制度修正案、折衷案等の3つの案を提示した（趙景培ほか、1992）。このなかで基礎保障案は、基礎年金導入に基づいた案であるが、中位以下に該当する低所得層に対しては、定額拠出・定額給付の基礎年金を適用、中位以上の所得者に対しては、現行の国民年金制度の所得比例方式を適用する方案であった。しかし、農漁民に対する国民年金の加入拡大が農漁民ではなく、農漁村居住の地域住民を対象とし、既存の国民年金をそのまま適用することが確定されたことによって、基礎年金導入に対する論議は再び政府の関心から離れていった。

その後再び、基礎年金制度に対する論議が現われてきたのは、政府が国民年金制度の都市地域者に対する加入拡大を進めていくなかで、これまで指摘されてきた課題に対する解決方を模索するために、1997年に国民年金制度改善企画団（以下、企画団と略す）を発足させてからである。この時期から、基礎年金に対する論議や関心は以前と違ってきた。それまで議論されてきた基礎年金は、加入対象の拡大問題を解消するための、少数の政府公務員や一部の研究者に限られた論議に過ぎなかった。しかし、企画団が構成された以降には、未加入階層に対する受給権保障、年金財政の安定化、加入者間の平衡性問題など、国民年金制度と関連した多様な課題を扱う包括的な対案として、政府公務員、学識者、マスコミ関係者などの公益団体代表、労働者代表、経営者代表、農漁民代表など多様な団体、組織が参加して、具体的、公開的に論議される水準に達したのである。

しかし企画団は、約6か月間の論議を経て、各団体の代表たちの意見を一つの案としてまとめようと模索したが、結局、多数決原則に基づき、多数案を中心とした最終報告書を作成することで、少数意見を併記することとした。これによって、採択された多数案は既存の一元的な国民年金制度を基礎年金と所得比例年金の二元的構造に転換して、年金給付水準は40年加入の平均所得者に対する所得代替率を70%から40%に下げ、基礎年金と所得比例年金の比重を所得代替率基準のそれぞれ16%と24%にすることを提案した（企画団、1997）。しかし、政府は国民年金法の改正審議過程で企画団の多数案を受け入れず、少数案による改正法案を提出した。

基礎年金制度は、IMF管理体制の下で世界銀行（World Bank）が第2次構造

調整借款（SAL II）供与の条件で公・私年金制度改革案を求めたことによって、1998年末に公私年金制度改善実務委員会（以下、実務委員会と略す）が構成され、再び政策的な論議の対象として登場した。実務委員会は、2000年8月、公・私年金制度の改善と関連して、4つの異なった対案を提示した報告書を提出して活動を終了した。

このなかには、既存の国民年金制度を基礎年金と所得比例年金の2階建て年金制度に改正する案が含まれていた。その案によると、国民年金制度は全加入者平均所得の20%を保障する基礎年金と、加入者自身の所得の20%を保障する所得比例年金に改正されることになっている（実務委員会、2000）。

実務委員会は、IMF管理体制という特殊な状況の下で、世界銀行の要求にしたがって政府がやむを得ず設置したこともあって、実務委員会に対する政府の関心と期待は最初から低かった。さらに、実務委員会の活動が後半になると、IMF管理体制が予想より早く終結すると予測されることによって、国際機構の影響力から相対的に自由になったこともあり、実務委員会に寄せた政府の小さな関心すらみられなくなった。結局、実務委員会の活動の終了と同時に提出された報告書は、韓国の公・私年金体制の現在及び未来の発展と関連して、多様な分野における体系的で有益な資料や、政策的な提案など示唆するものは大きかったが、発刊することもできないまま終わってしまった。

基礎年金制度の導入は、世界銀行、経済協力開発機構（OECD）などの国際機構で、韓国の国民年金制度改善案の一部として勧告されることになった。世界銀行は、2000年5月‘The Korea Pension System at a Crossroads’と題した報告書によって、既存の退職金制度を確定拠出方式の企業年金に換え、国民年金の所得比例部分を代行するようにする一方、既存の国民年金は給付水準を大幅縮小して、全加入者の平均賃金の30%水準に該当する定額給付を支給する基礎年金に転換することを提案した（World Bank、2000）。また「経済協力開発機構」は、2001年‘Economic Survey: Korea’というテーマの韓国経済報告書で、多層体系となっている老後所得保障体系を指摘して、租税収入を財源として、全体の平均所得の20%を保障する普遍的な基礎年金と、加入者所得の20%を保障する所得比例年金のいわゆる国民年金二元化方式を提示した（OECD、2001）。

企画団の報告書と経済協力開発機構の勧告案が出るまでに、数回にわたる基礎

年金導入に関連した論議は、政府及び学界、社会団体の指導者などからは関心がみられてきたが、一般国民までには到らなかった。しかし、やがて一般国民まで関心が広がり始めたのは、2002年末の大統領選挙の直前であった。国民年金改革及び現在の高齢者福祉増進の方案として、ハンナラ党と民主労働党の大統領選候補者たちは、基礎年金導入を選挙の大きな公約として掲げた。当時、ハンナラ党の大統領候補は、既存の国民年金を基礎年金と所得比例年金に二元化して、基礎年金には全国民が加入する1人1年金制を実施するという公約を提示した。また、民主労働党の大統領候補も既存の国民年金を基礎年金と所得比例年金に二元化するという公約を示した。

2002年の大統領選挙以降、基礎年金導入に関連する議論は、さまざまな選挙が行われるたびに、野党のマニフェストに欠かせないほど、一般国民の関心を引き寄せた政策課題となってきたようである。このような過程を経て2004年12月になると、基礎年金導入は単純な政策議題の段階を超えて、基礎年金導入を主な骨子とした「国民年金法」の改正法案が、野党第1党所属の国会議員によって発議されることとなった。提案理由は「現行の国民年金体系は、これまでの高齢階層は勿論、年金未納者及び納付例外者などの老後所得保障が必要な階層に年金給付が保障されず、年金財政収支もまた長期的な均衡が図れないため、普遍的な年金制度として持続することには限界がある。18歳以上のすべての国民を対象にする租税負担方式の基礎年金制度を新設して、65歳以上のすべての国民が一定額の年金を受給できることにする。それによって、世代内・世代間の平衡性が図られ、高齢化社会でも安定できる持続可能な年金体系を構築する」というものである（尹建永⁽⁹⁾、2004）。

3. 基礎年金制度の類型

前述したように、理念的な志向や支持階層が全く違う2つの野党が、基礎年金に関しては非常に類似した立場をみせていることがわかった。とすれば、このことはどのように説明することができるのであろうか。基礎年金制度が理念的な志向と関係なく、誰もが好むほどの特性を持った魅力的な対案だからであろうか。それとも、実際には全く違う概念、あるいは役割に基づいた制度ではあるが、便

宜上、同じ用語を使用しているためであろうか。結論的に言えば、基礎年金制度は、左右の理念的なスペクトル上でそれぞれ違う立場に置かれても、みんなが好むことができる形態及び役割を持っているということである。そうだとすると、基礎年金制度に対する論議をより効率的に進めていくためには、国際比較分析によって各国で実施している基礎年金制度のより明確な概念の定義化を行ない、区分する必要があるだろう。

基礎年金制度を運営しているOECD国家の事例を分析してみると、基礎年金制度は多様な側面で共通点を見出すことができる。1つは、年金受給権の形態面で、男性＝家計扶養者、女性＝被扶養者という伝統的な家族モデルに基づいた所得比例の公的年金制度とは違って、主に個別受給権に基礎をおいていること、2つには、社会的な危険の種類、あるいは給付類型に関係なく、年金給付はみんなに同額を支給する傾向であること、3つは、給付に必要な財源は全額あるいは相当部分を国庫負担に依存していること、4つめは、職域または地位に関係なく、国民すべてに共通して適用していること、である。

しかしながら、このような各国の基礎年金制度は、さまざまな点で相互に共有することができる特性を持っているにも関わらず、給付規定、財政規定、他の所得保障制度との関係、期待と役割などの面で相違点が多いといえる。基礎年金制度を受給資格、支給方式、権利性、財源などによって比較してみると、次の3つの類型に定義することができる。

1つは、過去の職業、所得、労働履歴、性別などに関係なく、居住あるいは市民権に基づいて最低限の保障をする普遍的な基礎年金である。これは、市民権年金 (citizenship-right pensions) と呼ばれているが (Palme, 1990: 74)、スウェーデン⁽⁷⁾、ノルウェー、オランダ、フィンランドなどのように、財源を主に保険料拠出に依存する拠出中心の普遍的な基礎年金と、デンマーク、ニュージーランド、カナダなどのように財源のすべてを租税に依存している租税中心の普遍的な基礎年金に細分化することができる。前者のように、拠出を財源にしている国でも、拠出免除対象を幅広く認めているため、結果的には居住期間を受給資格条件としていることと同じ効果をもたらしている。つまり、租税を主な財源としている普遍的な基礎年金と変わらないのである。このような基礎年金は、受給権において普遍主義、支給額において平等主義、給付水準の適正保障などの価値をよく生か

しているといえよう。

2つめは、完全年金受給に必要な拠出あるいは納付期間を満たした者に対しては年金が支給されるが、期間が足りない場合は、納付期間に比例して給付額が決まる拠出期間比例の基礎年金は、イギリス、日本、アイルランド、スイスなど⁽⁸⁾で実施している。しかし、このような基礎年金は、一般的に労働をしなかったり、労働期間が短い人には基礎年金が支給されなかったり、減額支給されるため、市民権年金のような普遍主義、平等主義、適正性の価値を実現するには限界がある。

3つめは、意識調査あるいは資産調査に基づいて、他の所得が全くない場合は、最低限を保障する一定額の給付を支給するが、他の所得がある場合は、その所得に比例して年金額を減額する公的扶助方式の基礎年金(needs-tested pensions)⁽⁹⁾をオーストラリアで実施している。オーストラリアの場合、所得と財産水準を調査する資産調査は富裕調査(affluence-test)と呼ばれる比較的に寛大な方式であるが、一定以上の所得がある者は受給対象から排除される公的扶助の原理が働くので、受給権の面では弱いといえよう。

このように、基礎年金はそれぞれ違う意味を持っている多義的な概念とすることができる。これまで、理解不足によって意図的に基礎年金に対する概念を明確に規定しないまま、論議を展開してきた傾向があった。例えば、拠出中心の基礎年金を主張しながらも、論議する過程で社会的な関心が年金受給権の普遍性に傾く場合は、まるで市民権年金の受給権に対する普遍性を主張してきたことなどがそうである。

4. 年金財政の長期安定に及ぼす効果

基礎年金制度を導入すれば、死角地帯が自動的に解決できるという認識論的な過ち、また社会的に広がっているもう一つの認識論的な過ちとしては、基礎年金制度の導入によって現行の国民年金の長期的な財政不安定の問題が解消できる対策だと思っていることである。結論的に言えば、基礎年金制度の導入は現行の国民年金の長期的な財政不安定の問題解消につながる直接的な対策にはならない。国民年金の財政問題は、現行の低負担－高給付の構造を維持すると仮定した状況で発生した問題なので、その問題を根本的に解決するためには、国民年金の給付

水準を大幅引き下げるか、保険料率を大幅引き上げるか、それとも負担と給付を同時に調整することによって可能となる性質のものである。

現行の国民年金では、基礎年金あるいは基礎年金と所得比例年金の二元化構造に改正することが、年金財政の長期安定にはつながらない。なぜならば、理論的に受給者数が同じであるとすれば、2つの制度を合わせた給付水準が国民年金より高くなれば、年金財政の不安定問題はもっと大きくなる。反対に、2つの制度を合わせた給付水準が低ければ、年金財政の不安定問題は解決あるいは緩和することができるからである。しかし、基礎年金制度が年金財政の不安定問題の解決に全く効果的でないという意味ではない。例えば、普遍的な基礎年金は貧困防止に優れた効果があるだけに、所得比例年金を引き下げて調整することに社会的合意が得られると、全体的に公的年金の給付水準を引き下げることになり、財政安定にプラス影響を及ぼすことになるだろう。

<表 1> 基礎年金財政支出の見通し

年度	65歳 人口比率 ¹⁾ (%)	基礎年金支出に必要な財源 (GDP対比率、%)		
		給付水準 ²⁾ (15%)	給付水準 ²⁾ (18%)	給付水準 ²⁾ (20%)
2005	9.08	1.36	1.63	1.82
2010	10.88	1.63	1.96	2.18
2015	12.94	1.94	2.33	2.59
2020	15.66	2.35	2.82	3.13
2025	19.90	2.99	3.58	3.98
2030	24.12	3.62	4.34	4.82
2035	28.04	4.21	5.05	5.61
2040	31.96	4.79	5.75	6.39
2045	34.74	5.21	6.25	6.95
2050	37.29	5.59	6.71	7.46

注：1) 中位家庭に基礎（統計庁、特別人口推計、2004）

2) 一人当たりGDP対比の基礎年金給付額

＜表 1＞は、財源を租税あるいは社会保険料にして、普遍的な給付形態の基礎年金導入を行った場合。その給付水準をそれぞれ 1 人当たり GNP の 15%、18%、20% と仮定した時に、2005～2050 年にかけて毎年度別の給付支出に必要な財源を試算したものである。⁽¹⁰⁾ 基礎年金の給付水準を 1 人当たり GNP の 15% 水準にした場合、65 歳人口が全体人口のなかで占める比率が低い制度初期段階では GNP 対比 1.36% 程度の財源が必要であるが、人口高齢化によって累増して 2050 年になると、GNP 対比 5.6% になると推測される。このような財政規模は、現行の国民年金制度を維持すると仮定した場合の総給付支出の約 74% に接近する水準である。⁽¹¹⁾

＜表 2＞ 基礎年金の財政見通し

(単位：10 億ウォン)

年度	受給者数	支出	財政投入規模*
2005	3,938	5,657	0.02355847
2010	4,701	12,163	0.03549862
2015	5,802	26,070	0.05590474
2020	7,192	48,049	0.07828235
2025	9,273	81,730	0.10499069
2030	11,240	129,477	0.13376276
2035	12,867	190,970	0.16774488
2040	14,199	268,958	0.20050709
2045	14,723	355,929	0.22687877
2050	14,919	460,333	0.24617159
2055	14,308	555,385	0.26065859
2060	14,000	677,237	0.27750247
2065	13,518	814,881	0.28800834
2070	12,756	958,277	0.2921285

注：基礎年金は既存の国民年金受給者との平衡性を図るため、2006 年には完全基礎年金の 50% を支給して、毎年 2 年ごと 10% ずつ増額して 2016 年に完全基礎年金を支給すると仮定。

* 基礎年金の財源は、一般租税からも賄えるが、理解を図るために財政負担率を国民年金の総付加所得対比総基礎年金支出額の比率に換算して測定した。

<表3> 所得比例年金の財政見通し（保険料率9%、所得代替率25%）

（単位：10億ウォン）

年度	積立基金	総収入	総支出	収支差	積立率	保険料率 (%)	積立基金 (不変価格)
2005	160,396	29,687	4,219	25,468	32.0	9.00	136,897
2010	334,997	50,425	8,430	41,995	34.8	9.00	246,635
2015	602,540	76,504	13,485	63,019	40.0	9.00	382,661
2020	1,001,036	114,754	22,848	91,906	39.8	9.00	548,393
2025	1,493,985	147,875	38,188	109,687	36.3	9.00	705,996
2030	2,132,808	200,365	59,519	140,846	33.5	9.00	869,404
2035	2,855,185	243,040	89,812	153,229	30.1	9.00	1,003,963
2040	3,665,281	302,757	135,111	167,646	25.9	9.00	1,111,744
2045	4,542,939	368,158	187,200	180,958	23.3	9.00	1,188,634
2050	5,486,670	443,116	248,141	194,975	21.3	9.00	1,238,324
2055	6,345,166	481,541	309,708	171,833	19.9	9.00	1,235,328
2060	7,176,507	548,030	387,272	160,758	18.1	9.00	1,205,219
2065	7,935,664	617,561	470,940	146,622	16.5	9.00	1,149,609
2070	8,635,215	689,220	553,727	135,492	15.4	9.00	1,079,081

一方、<表2><表3>は、現行の国民年金制度を基礎年金と所得比例年金に二元化した場合。基礎年金制度は租税を財源として、国民年金全体加入者の平均所得の15%を支給し、所得比例年金は9%の保険料率を維持する。給付水準は本人の生涯平均所得の25%と仮定した場合の財政見通しを推計したものである。

租税を財源とする基礎年金は、当該年度の給付支出に必要な財源を当該年度の一般財政で賄うことが一般的なので、財政方式は賦課方式をとることになる。しかし、賦課方式の年金制度は、人口高齢化が進むことによって、急激に増加する年金給付に必要な財源の負担を勤労世代の税金で賦課するため、租税が高くならざるをえない。<表2>でわかるように、基礎年金制度を導入する場合、給付に必要な財源は2006年には、国民年金の全体加入者の総保険料のわずか2.3%を税金で徴収すればよいが、2050年頃には24.7%、2070年頃には29.2%の財源が必要となる。これに、所得比例年金の保険料率9%を合わせると、38.2%となる。この保険料水準は、現行の所得代替率60%の国民年金制度を維持し、基金が無くなる時点で財政方式を賦課方式に転換すると仮定した場合、2070年に未来世代が負担しなければならない保険料率39.1%（国民年金発展委員会、2003: 29）に近い水準だといえよう。

現行の国民年金制度は、40年加入者平均所得の60%の所得代替率となっているが、基礎年金と所得比例年金を二元化した場合、それぞれ15%と25%を合算して所得代替率を40%に大幅引き下げることによって、国家財政の長期的な面で相当な節約効果をもたらすことが期待できる。しかし、財政推計の結果でわかるように、基礎年金制度の導入による二元的体系への年金改革は、少なくとも財政支出の面では財政安定効果は殆どないということがいえよう。このような財政的な推計結果が示唆する大きな2つの意味は次のようである。一つは、普遍的な給付形態の基礎年金制度を導入した場合、給付水準が所得代替率の15%程度であっても、誰もが一定の年齢に達した時に年金を受給することができるだけでなく、完全年金額（full pension）が支給されるので、社会全体的にみると、基礎年金の支出額は非常に大きい。すなわち、基礎年金導入が最低限の生活を保障することを正当化できるかもしれないが、財政安定あるいは節減効果はないことを意味している。もう一つは、2070年頃の所得代替率60%である国民年金制度が所得代替率の面で4分の1に過ぎない15%⁽¹⁴⁾を保障する基礎年金制度と比較した場合、総支出規模のわずかに約1.3倍程度しか高くないことは、逆説的には現行の国民年金制度が受給権の普遍性あるいは給付の適正化を保障することには、かなり非効果的であることを証明するものだとすることができる。

5. 結論

国民年金制度は施行以来、社会的関心の対象から一度も外れたことがないほど、国民年金を巡る論議が行なわれてきた。基金管理体制及び運営方式、年金財政の長期的な不安定、都市地域住民に対する加入対象の拡大、所得把握の困難による加入者間の保険料負担の公平性、納付例外及び保険料滞納の増加、給付の併給調整など、実に多様な問題が提議されてきて、そのなかの多数は社会的な争点に置かれている。

ここ2～3年の間、政府及び政治家から一番注目を浴びてきた問題が2つある。一つは、納付例外及び未納階層の増加による死角地帯の問題である。もう一つは、負担と給付の不均衡な構造及び人口高齢化による年金財政の長期不安定問題である。政府は、後者の問題を解決するために、第1次財政再計算が行なわれた2003

年に保健福祉部のもとに「国民年金発展委員会」を設置し、委員会が提示した報告書に基づいて年金財政の長期安定を重要骨子とした「国民年金法」の改正案を提出した。しかし、政府が出した「国民年金法」の改正案は、野党から死角地帯の解消対策として不十分であるという強い批判をうけてそのまま今日に至っている。その対策として政府は、野党が提示した死角地帯解消の対策を強化し、「国民年金法」改正案を成立させるために、保健福祉部のもとに「2004年死角地帯解消対策委員会」を設置した。

政府の考えは、現在の国民年金制度の枠組みを維持しながら、前述した二つの問題を解決しようとする立場を変えていない。これに対して、野党と一部社会団体は、現在の国民年金制度の構造を抜本的に変えない限り、根本的な問題解決にはならないと主張している。つまり、野党は基礎年金の導入を中心とした基礎年金と所得比例年金の二元化体制の導入を提案したのである。やがて、2004年末に野党は政府が出した改正法案に対して、基礎年金導入を重要骨子とした「国民年金改正法案」を提出した。

このような流れのもとで、本研究では、基礎年金制度が導入されることによって、黙示的に漠然と起こることと期待されている死角地帯の解消及び年金財政の長期安定化という2つの効果を、それぞれ国際比較及びシミュレーションを活用して実証的に検討、分析してみたが、その結果を要約すると以下の通りである。

第1は、基礎年金制度の死角地帯を解消することの効果は、死角地帯に対する概念の類型によって異なってくる。死角地帯を加入からの排除、あるいは受給からの排除として定義すれば、基礎年金制度の類型間、また基礎年金と所得比例年金制度間でそれほど効果の面では差がないのである。死角地帯を最低限の適正な給付からの排除と定義した場合、すべての基礎年金制度の類型が最低限の適正な給付保障に効果的でないことがいえるだろう。最低限の適正な給付基準をボーダーラインと仮定すると、基礎年金の種類のなかで、特に拠出期間に比例した基礎年金を実施しているイギリス、アイルランド、スイスなどは、他の基礎年金の類型を運営している国家に比べ、老人貧困率が高いことがわかった。一方、イギリス、アイルランド、スイスなどの国は、所得比例年金を実施しているドイツ、オーストリア、スペインなどと比較しても、高齢者貧困防止の効果の面で劣っていることがわかった。

第2は、基礎年金制度を導入することによって、国民年金制度の長期的な財政不安定問題の解消や緩和につながるという社会的通念は事実ではないことである。研究の結果でわかったことは、基礎年金制度の1人当たり給付水準は低いが、受給をうける階層が増えることによって、総財政支出の規模はかなり大きいものである。これは、1人当たりGNPのわずか20%保障されたとしても、既存の国民年金制度を維持したと仮定した場合、推定される総給付支出の規模とほぼ同じである。つまり、基礎年金制度の導入が未来の年金財政の安定に直接的な影響を及ぼしていないことを意味している。

上述したように、本研究の結果が今後行われる基礎年金制度の論議に、より客観的で信頼することができる情報のもとで、生産的に生かされることを望んで結びとする。

注

(1) 死角地帯 (dead zone) はそもそも軍事用語で、“火器またはレーダー観測の有効距離内にあっても障害物、弾道の特性、武器の能力制限によって、その効力が及ばない地域”という意味を持っている(寸山東亜, 2001)。一方、死角地帯は日常生活では“走行中の車の近くにある物がサイドミラーでは見えない特定地域”を指す場合もいう。

このような意味を持つ死角地帯という用語が、社会福祉の領域で、社会福祉制度の恩恵を受けられない階層を指す意味として頻繁に使用され始めたのは、1998年のIMF管理体制下に入ってからであろう。IMF管理体制が強化されることによって、大勢の失業者及び貧困者が発生したが、その殆どの人々は雇用保険や国民年金に加入すらしていないか、加入していたとしても加入期間の不足のため、恩恵を受けることができないケースが多かった。さらに、公的扶助である国民基礎生活保障制度の受給条件が65歳以上となっているため、公的扶助の恩恵を受けることもできない。どの時代よりも社会福祉が求められている時期になっているにもかかわらず、社会福祉の機能が上手く働いてないことに対して、マスコミや各種の政策討論会で厳密な概念や定義がないまま死角地帯という用語が使われ始めた。それがIMF管理体制が終わった以降にも使われ続けているのである。

(2) ソク・ジェウン、翰林大学社会福祉学科教授。

(3) キム・ヨンハ (2004) とハンナラ党 (2004) は、所得比例年金は所得代替率の20%と提示

した。

- (4) チョン・ギョンベ、順天郷大学法政学部教授。
- (5) 納付例外者は、休・廃業、失業などで年金保険料を納付することが出来ない事由が発生した場合に、その期間、年金保険料を納付しない納付例外期間として認定を受けることになる。
- (6) ユン・コンヨン、延世大学経済学科教授。
- (7) 基礎年金制度は、1998年の年金改革時に廃止され、最低保証年金になった。
- (8) スイスの基礎年金制度を厳密に言う、誰にも同一金額を支給する定額年金ではなく、所得比例年金である。したがって、定額を支給するイギリス、日本などの基礎年金とは違う。しかし、最低年金と最高年金間の差額が大きくないため（最高年金は最低金額の2倍に過ぎない）、この範疇に分類してもそれほど無理はないだろう。
- (9) 公的扶助方式の基礎年金は、資産調査を受給資格条件としている点では、公的扶助と類似性を持っていると言えるが、根本的には伝統的な公的扶助制度とは違う。基礎年金は財政及び給付支給方式の面で社会保険、社会手当、公的扶助などの多様な方式を採択することができるが、どんな方式を採用しても対象の普遍性追及という本質的な特性を共有している。例えば、オーストラリアの基礎年金は資産調査を受給資格としているが、65歳以上の高齢者の80%程度が基礎年金を受給することができる対象の普遍性を追及している。また、オーストラリアの資産調査は選別主義に基づいて貧困層を区分するが、屈辱を与える伝統的な資産調査とは異なるし、富裕層をも選別するという点からすれば富裕調査に近いといえよう。アメリカのSupplemental Security Income, カナダのGuaranteed Income Supplement, 韓国の敬老年金制度などが、65歳以上の高齢者を対象に資産調査を受給条件として現金給付を行う点では、基礎年金と類似しているようにみえるけれど、選別主義に基づいた一部の高齢者、例えば、アメリカSSIは65歳以上の高齢者の約10%、カナダGISは31%、韓国の敬老年金は16%が対象となっている点からみて（Smeeding,T.M.and S. Sandstrom,2005）基礎年金として扱うのは難しい。
- (10) 拠出比例の基礎年金は、ここでは考えていない。その理由は、拠出比例の基礎年金は現行の国民年金の均等部分に対する機械的な分離に過ぎないからである。従って、拠出比例の基礎年金の財政効果に対する算出は、現行の国民年金制度の均等部分の調整を通して財政を推計するものと殆ど同じ結果になる。
- (11) 権文一（2001）は、現行の国民年金制度を維持すると仮定した場合、2050年度の総年金支出額のGDP対率を7.6%と推定した。
- (12) 国民年金の特例老齢年金との平衡性を図るため、導入初の年である2006年には、平均所得

の15%を7.5%に引き下げて支給することにして、その以降、2年ごとに1.5%ポイント引き上げ、2016年には15%にすると仮定した。

(13) 現行の制度を維持するとした場合、2070年の支出規模は、総保険料の付加対象所得対比の約39%と推定した（国民年金制度発展委員会、2003）。

(14) 賦課方式のもとでは、収入と支出が同一である点からみて、2070年に推定する国民年金保険料率を基礎年金の財政負担率で割って算出した。

訳者付記

著者の権文一教授は韓国の年金研究の専門家で、韓国国民管理公団の研究員から現職。韓国社会福祉研究会が発行している雑誌『社会福祉研究』（2005年第28号、191～214頁）に掲載された論文「基礎年金制導入に関する試論的考察」を翻訳したものである。但し、本訳文は、日本語訳の理解を深めるために、著者の了解を得て、原文の一部を省略し、適切に意識をしている。