



初期年金改革の日韓比較 : 高齢者の利益代表を中心に

裴, 俊燮

(Citation)

次世代人文社会研究, 13:1-20

(Issue Date)

2017-03-31

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004082>



初期年金改革の日韓比較

—高齢者の利益代表を中心に—

裴俊燮*

〈目次〉

1. はじめに一少子高齢化と政治
2. 比較事例研究対象としての日韓
3. 日韓における初期年金改革過程の比較
4. 結びにかえて—圧力団体の役割の重要性

要旨

本論文は、「マクロレベルにおいて『よく似たケース』として理解されてきた日韓両国で、なぜ高齢者向け福祉パフォーマンスに大きな違いが生じたのか」という問いに答えるための試みである。

日韓両国は既存の類型論において「境界事例」として認識され、その限界を克服するために、福祉国家類型論における「東アジア・モデル」の構築が試みられた。特に日韓両国は、東アジア諸国の中でも政治経済学的に多くの特徴を共有しているが、高齢者向けの福祉パフォーマンスには大きな違いが生じている。

一方、現代福祉国家の財政支出の中で最も大きな割合を占めるのが年金制度であり、世界各国で年金改革が様々な形で実施されている。日韓両国でも数回に渡って年金改革が行われてきたが、その改革の結果は大きな違いを示している。その結果、日本では世代間公平性の問題に基づく「シルバー民主主義」の議論が展開されているのに対し、韓国では高齢者の貧困問題が深刻な社会問題として浮上している。本論文では、老後の所得保障の役割を担っている年金制度をめぐる政治過程の中で、高齢者の利益を代表する圧力団体の動きに注目した分析を行った。分析の結果、世代別利益を代表する圧力団体の存在において、日韓両国の違いが発見された。

キーワード：年金改革、圧力団体、経路依存性、後発福祉国家、福祉政治

* 神戸大学大学院 国際協力研究科 国際協力政策専攻 博士前期課程

1. はじめに一少子高齢化と政治

本論文では、日韓両国の比較事例研究を通じて、年金改革の政治過程を分析する。日韓両国ともに少子高齢化の問題に悩まされている中、両国は異なる政策選択をしてきた。本論文では、両国の圧力団体の世代別利益代表性の違いが、高齢者向け福祉政策の違いを左右したことを示す。

少子高齢化現象が社会問題化するにつれ、高齢者のための福祉政策が注目を浴びるようになった。注目を浴びるようになった理由の一つに、若い現役世代がより多くの引退者たちを支えねばならないということが挙げられる。つまり、現役世代からより多くの財政移転が求められているのである(ボノーリ・新川 2004:1)。

財政危機の中でも特に、福祉プログラムの中で最も財政規模の大きい公的年金制度の改革が、世界各国で最大の政策課題として浮上している(伊藤 2013:1)。年金制度は、社会保険の中の一つの軸として、高齢者の所得保障としての意味を持っており、世代間の財政移転の問題をも含んでいるため、世代間葛藤の要素を内包している。

このような背景のもとで、最近の日本では多数決の原理や高齢者の高い政治参加率の二つの前提に基づいて、高齢者による政治支配を懸念する「シルバー民主主義」をめぐる議論が行われている。一方で、日本と同様に、高齢化が急速に進んでおり、高齢者の政治参加率の高い韓国においては、高齢者の貧困問題という、日本とは正反対の社会現象が懸念されている。このような両国の違いは、政治学の理論により、どのように説明できるだろうか。

高齢化が政治に及ぼす影響については、大きく二つの議論の流れがある。その一つは個人レベルの投票行動に注目する議論であり、もう一つは圧力団体の活動に注目する議論である。

人口の高齢化は、高齢有権者の比率の増加を意味する。しかし、高齢化が政治に及ぼす影響は、その数的優位のみならず、高い政治参加率を通じて、より大きな影響力を発揮する。高齢の有権者が常に自分たちへの財政的配分を意識して投票を行う場合、政治家は高齢者の政治的利益を優先するインセンティブを持つだろう。

また、政治過程に影響を及ぼすもう一つの政治アクターとして、アメリカを中心に観察された圧力団体¹⁾の活動の影響力も重要である。アメリカでは、高齢の退職

1) 利益集団(interest group)、利益団体(organized interest または associational interest group)、圧力団体(pressure group)は類似概念であり、日常的にはあまり区別なく使われることが多い(真淵 2011:469)。本論文においては、組織化された利益団体の、政治過程における影響力を強調するため、圧力団体の用語を用いる。

者を中心に結成された圧力団体が、グレイロビーとも言われるロビー活動を通じて、政治的影響力を発揮してきた。圧力団体は、主に非公式的ルートを通じて政策に影響を及ぼしているため、その影響力を観察することが容易ではないものの、政治に大きな影響力を発揮してきたことをアメリカの事例は示している。また、圧力団体は、制度形成期及び拡大期にその組織形態や戦略を形成し、影響力を行使するため、急激な変化を阻止する経路依存性を生み出すことも指摘されている(Pierson 2001、2004)。

以上の2つの議論の内、本論文では、圧力団体の活動に注目する。その理由は、日韓比較に当たって、有権者の投票行動のみでは、十分な説明が困難であるためである。日韓両国は、急速に高齢化が進んでおり、高齢者の高い投票率も同じく観察されている。つまり、高齢者の利益が人口構成比より過大代表されうる条件を共有しているのである。このように、いわゆる「シルバー民主主義」の条件を共有する日韓両国において、異なる政策選択が行われる原因を明らかにするためには、個人レベルだけではなく、政策決定に影響を及ぼすもう一つの政治アクターである圧力団体の行動にも注目する必要がある。

2. 比較事例研究対象としての日韓

日本と韓国は、東アジア地域に存在する2つの工業化された民主主義国家であり、政治体制と経済体制に多くの共通点を有する国である。両国はまた、少子高齢化など様々な点で共通する政治的争点を抱え込んでいる(大西 2008:1)。これと同時に、日韓両国の政治はそれぞれの特徴を持っており、このような特徴は「比較」を通じて明らかにすることができる。

また、日韓という組み合わせは、比較の「対象」であるだけでなく、それぞれの政治を映し出す「合わせ鏡/対照」としても位置付けることができる(康・浅羽・高 2015:6)。

比較事例研究は、何らかの形で複数の事例を横断する理論を示し、それを比較によって検証するという形式が取られ(山本 2014:48-49)、単一事例研究だけでは見えてこない各国の特徴を浮き彫りにすることが期待される。

ただし、日韓両国は高齢化率において、明らかな違いが存在しており、単純に比較することは難しい。日本はもっとも「年老いた」国の一つである一方で、韓国は

最近の急速な高齢化にもかかわらず、相対的には依然として「若い」国の一つである。また、日韓両国の選挙制度の違いや、それに伴う「一票の格差問題」など、政治制度上のいくつかの違いが存在する。

しかし、程度の差はあれ、高齢者の高い投票率を通じて、高齢者の利益が過大代表される条件については、日韓共通であると言えるだろう。

2.1 共通の課題を抱えている日韓

少子高齢化は先進資本主義諸国に共通の問題であり、高度経済成長を経験した日韓両国は、欧米先進諸国と同様の人口構造上の変化をたどっている。日韓両国は、先進国固有の「憂鬱」(大西 2014)な社会問題を共有しており、その代表的な例が少子高齢化である。低成長時代における、少子高齢化による社会福祉の負担増の必要性は客観的には明らかである。しかし、それには政治的なリスクが伴うため、どの政権も問題解決の先送りを続けてきた(康・浅羽・高 2015:2)。

特に、日韓両国の少子高齢化現象は、その進展の早さにおいて特異である。日本は最近まで、西欧諸国と比べ、もっとも早く高齢化が進んできたと言われてきたが、韓国は日本のそれよりもさらに早い速度で高齢化が進んでいる。しかし、このような急速な高齢化に対応するための政策対応が、日韓両国で十分に達成されているとは言い難い。

また、日韓両国は先進国として自由貿易システムに参加せざるを得ず、新自由主義による政策手段の制約が課されていることも指摘できる。

日本は、高度経済成長期を経験した後、経済のグローバル化の圧力を強く受けてきた。アメリカを中心に、日本の保護貿易による多額の貿易黒字(アメリカにとっては、多額の貿易赤字)の解消のために強い圧力がかけられた。また、石油危機の影響や為替調整圧力など、日本の経済は数回に渡る経済的困難に直面するたびにその困難を乗り越えてきた。しかし、負の側面として、長い間、財政赤字の問題に悩まされている²⁾。また、石油危機以後の行政改革の動きから本格的にはじまった、新自由主義的改革の動きは、格差社会の問題をもたらしたと言われており、同時に少子高齢化の問題にも直面している。

一方で、韓国も民主化に成功し、急速な経済発展を成し遂げたが、同時に経済の

2) 自民党の長期政権が可能であった理由について、カルダー(1989)は補助金の「パラマキ」の役割を強調した。また斎藤(2010)は、「逆説明責任」の概念を用いることによって、利益誘導政治とその矛盾について分析した。

グローバル化の影響を強く受けてきた。特に韓国経済は、1997 年のアジア通貨危機によって大きな打撃を受け、韓国政府は国際通貨基金(IMF)や世界銀行(World Bank)の干渉を受けざるを得なかった。韓国は短期間で経済危機を克服することに成功したが、その代償としての格差社会や少子高齢化問題に苦しんでいる。

以上のように日韓両国はともに、少子高齢化問題や格差社会に苦しんでいるが、この問題は先進諸国共通の問題であるとも言える³⁾。

こうした背景を踏まえつつ、以下では、欧米諸国とは異なる、「後発福祉国家」としての日韓が抱えている年金制度の内在的問題について触れる。

2.2 日韓の年金制度の共通問題

日韓両国の年金制度は、当初の制度設計時から様々な問題を内包していた。日韓両国は、西欧諸国と比べ、福祉国家としての発展が遅れたため、短期間に福祉制度を整備せざるを得なかった。年金制度に関しては、西欧諸国と違い、年金受給までに長い時間を要する「完全積立方式」を取るという選択は不可能であった。そのため、日本では、1961 年に初めての国民年金を導入した際、社会保険原理を強調し、個人の責任を強調しながら「積立方式」を導入したにもかかわらず、様々な経過措置を設けざるを得なかった。それは、すでに存在していた高齢者たちが年金を受給できなくなるためであった。

日本の年金制度は、1960 年代の初頭に整備されて以降、日本経済が高度成長を続け、働く現役就業者の数が高齢者の数をはるかに上回っていた時期を過ぎ、少子高齢化に直面した現在、その制度を将来にわたって維持していくことが難しい問題となっている(田中 2005:3)。現在の日本の公的年金制度は「賦課方式」をとっており、現役として働いている若い世代が現役を退いた世代の年金受給を支えている構造になっている。したがって、現在の公的年金制度では、現役で働きながら社会保険料を納めている人の数が急速に減少し、老齢年金を受け取っている人々よりも少なくなってしまう。そのため、年金制度そのものを支えきれなくなるという懸念から、日本の公的年金制度は破綻の危機に瀕していると言われている。明確に「世代間利害対立のある問題」であると言える現象が生じているのである(北岡 2005: ii)。

以上のような年金制度の問題は、韓国も共有している。韓国の年金制度は権威主

3) 先進諸国では少子高齢化がもたらす人口減少社会に対処するため、出産奨励政策や移民政策など様々な政策を展開している。また、格差社会の深化に対する反発の代表的な例の一つとして「ウォール街を占拠せよ(Occupy Wall Street)」の動きを挙げることができる。

義政権下、政治的目的で作られた制度であり⁴⁾、最初の制度設計が「低負担高給付」の構造になっていた。つまり、社会保険制度であるにもかかわらず、基本的な「保険の原理」を守らなかった制度設計であったのである。

このような制度設計上の問題に加えて、急速に進行する少子高齢化が、韓国の年金制度の抜本的改革を余儀なくさせている。しかし、この問題を解決するためには年金給付削減及び保険料引き上げを伴う改革が必要であるため、改革案が国民の支持を受けるのはほぼ不可能に違い。深刻な問題を抱えている韓国の年金制度は、他の先進諸国に比べてその歴史が短いにもかかわらず、制度に対する不信感が非常に高まり、国民年金反対運動まで展開される始末になった。

2.3 異なる政策選択

日韓両国は、少子高齢化問題とそれに対応する政策手段の制約の中で、異なる政策対応を行ってきた。日韓両国ともに、最初の制度設計においては社会保険の原理に忠実に即した特徴が強く現れ、国の財政負担をできるだけ小さくすることに焦点が当てられた。また、両国のそもそもの年金制度は、保険制度の基本原理を無視しており、必然的に年金財政問題が起こることが予想されていたのは、すでに確認した通りである。しかし、このような年金制度の根本的な問題を解決するための両国の政策選択は、その後、異なる方向へ向かったのである。

日本の場合は、年金財政の問題を解決するために、国庫負担率を上げることによって対応してきた。日本も当初の制度設計においては、社会保険原理を重視しており、福祉における個人責任を強調し、財政方式として「積立方式」を採用した。しかし、今は巨額の積立金を有しているにもかかわらず、事実上の「賦課方式」に変わっている。このような変化は、1959年当時の厚生白書に記載されていた、積立方式の有用性の論理とは正反対の動きであり、非常に興味深い⁵⁾。また、当初の国民年金制度導入の際は、政府財政支出の抑制のために保険料の3分の1の国庫負担が

4) 年金財政基金は、国の産業発展に使われることを前提にしていた。年金財政基金の運用の面からも日韓両国は同じ特徴を共有している。現在世界1位と3位の莫大な基金を有しているにもかかわらず財政安定性を心配しているという、一見矛盾している現象は両国の年金制度の形成過程の歴史を考慮しないと理解し難い。

5) もちろん、ヨーロッパを中心とする多くの先進諸国では積立金が枯渇したあと、自然な流れとして「賦課方式」に変わっている。しかし、現在の日本の場合は、政府が積極的に「賦課方式」の有用性についてアピールしており、このような変化は国民年金制度の導入当時の論理とは正反対なのである。

行われるように設計されたものが、基礎年金の給付に要する費用の 3 分の 1 を国庫が負担することになった⁶⁾。このような変化は、日本政府が持続的に推進してきた「小さな政府路線」とは矛盾する動きである。

特に、ここで注目したいのは、1985 年の年金改革の時の最重要課題の一つであった「小さな政府」の実現に反する国庫負担の仕組みである。1973 年の「福祉元年」以来、様々な圧力団体や国会議員の「手柄争いの政治(politics of credit-claiming)」によって年金制度の充実及び、拡大が行われたことは容易に理解できるだろう。しかし、行政改革の雰囲気が高潮に達した 1985 年の時点において、なぜ、国庫負担率を下げるなり、企業や家族など他の主体にその責任を転嫁することができなかったのかを、もう一度考える必要がある⁷⁾。

他方、韓国の場合、年金制度改革をめぐって市民社会を中心に激しい反発があったものの、財政方式としては、最初の制度設計時から一貫して「部分積立方式」を採用している。韓国は、できるだけ政府の関わりを抑え、社会保険原理に忠実に即した仕組みを維持してきたと言える。

以下では、既存の「東アジア・モデル」では十分に説明できない日韓両国の事例について確認する。

2.4 「東アジア・モデル」による分析とその限界

エスピン・アンデルセン(1990)によって洗練された福祉レジーム論は、福祉レジームごとに異なる経路で福祉レジームが形成され、また異なる経路でレジームが再編されていくことの説明に有効である。しかし、エスピン・アンデルセン自身が認めているように、日韓両国の事例は彼の提起した類型モデルに当てはまらないため、「境界事例」の扱いとなり、事例の厳密な分析が困難である。

このような既存の福祉レジーム論の限界を克服するために、「東アジア・モデル」の構築が試みられたが、ここで強調される東アジア諸国の共通点は、儒教をはじめとする文化的要素や開発主義及び生産主義によって代表される労働・社民勢力の弱さと官僚主導である⁸⁾(Aspalter 2006、Holiday 2000、Jacobs 2000、Kwon 2009)。

また、ゴードンとグッドマンによると、財政資源を経済開発に集中した結果、狭

6) さらに 2004 年度改正においては、国庫負担率が 2 分の 1 まで上昇した。

7) 同じ疑問は、新自由主義的改革の熱風が吹いた小泉政権期に行われた 2004 年度年金改革についても生じる。

8) ただし、東アジア諸国の福祉水準における違いが大きすぎるため、同じ枠組みで強引に比較するのは無理があるという反論も登場した(金成垣 2008:45-50)。

義の福祉に対する政府支出は抑制されるが、政府の規制は強化され、その下で企業、家族などの非政府機関が福祉供給の主体となる。特に政府によるサービス供給に変わるものとして、家族が強く押し出される。社会保険の原理が優先されるが、制度は細分化され、階層化される⁹⁾ (Gordon and Goodman 1998:13-15)。

しかし、このような「東アジア・モデル」による分析は、主に経済発展を成し遂げる前の特徴に注目しており、産業化に成功した後の分析には有効ではなく、オリエンタリズム的要素を前提にしていると言わざるを得ない。

本論文では、日韓両国の特殊性を、より汎用性の高い政治学一般理論によって説明することを目指す。以下では、圧力団体の活動に注目しつつ、日韓両国の政治過程を比較分析する。

3. 日韓における初期年金改革過程の比較

日韓両国は、ともに数回に渡って年金改革を行なっているが、本論文では年金制度改革の目的に焦点を当て、初期改革と後期改革に区分する。初期段階の年金改革の政治過程では、そもそもの年金制度設計上の問題を解決するための改革の性格が強かったが、その後行われた後期改革においては、主に少子高齢化問題に対応するための制度改革の性格が強かった¹⁰⁾。

3.1 日本の年金制度をめぐる政治過程

日本では1973年の石油危機以降、数回に渡って福祉縮小を伴う改革が行われた。年金改革に関しては、1985年の中曽根政権による改革を機にその性質が大きく変わる。1985年の改革までは、「手柄争いの政治」によって、分立的で寛大な年金制度が作られたが、新自由主義的性格を帯びた中曽根政権期においては、財政赤字問題解決のために、年金給付削減が初めて行われるようになった。

9) 宮本(2004)は、経済発展において他の東アジア諸国に大きく先行した日本は、社会保障支出の規模や政治的民主主義の成熟度においては、欧米の福祉国家群に近い面もあることを指摘した上で、日本はエスピン・アンデルセンのいう「三つの世界」と東アジア・モデルの間に位置するのではないかと疑問を呈した。

10) 後期年金改革の政治過程に関しては、政治制度の変化による圧力団体の影響力の変化及び議会の影響力の増大など、いくつかの変化が観察されるため、本論文の分析対象とはしない。

3.1.1 前史としての制度形成期—説明変数としての制度

日本は比較的早い段階で福祉制度が形成されたものの、その制度設計は非常に分立的であり、その非効率性が指摘されてきた。このような特徴は、特に医療保険と年金制度において顕著であり、リスクの分散管理のために、できるだけ多くの保険対象者に保険適用の範囲を拡大させるのが一般的な保険の原理であるにもかかわらず(大数の法則)、地域や職域ごとに分立した制度設計が行われた¹¹⁾。

日本において、1960年代から1970年代までは福祉拡大・拡充期として理解できる。1960年代後半から高度経済成長の負の側面が指摘されはじめ、福祉団体や市民政治団体など多数の圧力団体が組織された(真淵 2011:480)。特に福祉分野においては、医療保険サービスを中心とする高齢者向け福祉制度の発展が著しく、その主な推進アクターは革新自治体に代表される地方自治体や福祉関係の圧力団体であった。また、内田(1986, 1999)が指摘しているように、当時の高齢者の圧力団体は、国会議員と深い関わりを持ちながら、政治的影響力を発揮していた。ここに、田中角栄首相本人のイニシアティブがさらに加わり、老人福祉が重視されることとなった。田中内閣は、経済中心路線から福祉路線へのシフトを図りつつ、年金制度については年金給付の大幅な拡大を行い、「5万円年金」を実現した。

高齢者の利益を代表したアクターに注目すると、弱者としての高齢者のイメージを強調した田中角栄首相、地方の有権者に依存する自民党、国会議員とのリンケージを通じて影響力を発揮した「全国老人クラブ連合会」などの圧力団体の活動が政治過程で展開された。これに加え、労働組合も、1970年代に高齢者人口が増加する中で、厚生年金制度改革への取り組みを強化するなど、高齢者の利益を代表していた。労働組合による「老齢保証確立闘争」はその代表的な活動であり、1971年2月には日本労働組合総評議会(総評)が、政府に対して老齢年金の給付開始年齢の引き下げを要求したこともある(久米 1998:158)。

3.1.2 福祉縮小・再編期—1980年代以降

1973年の石油危機をきっかけに財政赤字が問題化し、中曽根政権期の1985年に大規模な年金改革が行われた。この改革では、基礎年金の導入や初の大幅な給付水準削減が行われるなど、福祉縮小を伴う大規模改革として理解されている(新川 2004:307)。

11) このような制度構築は「手柄争いの政治」によって作られたが、国民皆年金制度は残余的制度に過ぎないという評価もある(新川 2004)。

1985 年の年金改革の過程で特に注目すべきなのは、厚生年金財源から国民年金財政の赤字補填(制度間財政移転)が行われたことである。後述する韓国の「第 1 次年金改革」の過程ではサラリーマンが「損をする」ことを理由に、国民年金制度の都市部自営業者への拡大に反対の声が大きかったが、日本では同じくサラリーマンが損失を被ることに繋がる制度間財政移転が、1985 年の改革で大きな反発なく達成されたのである。以上のことから、日本では現役世代の利益を代表する圧力団体の活動が欠如していたことが分かる。

これは「日本型福祉レジーム」の根幹をなす「日本型労使関係」にも繋がると考えられる。つまり、1989 年の日本労働組合総連合会(以下、連合)の誕生以前までは、企業別組合を基本単位として労働団体が構成されていたためであろう。しかし、労働団体の影響力が皆無であったわけではなく、久米(1998)が指摘しているように、労使連合を通じて労働界は高い賃金水準や安定した雇用水準の確保を実現していた。

一方で、労働組合は高齢者団体と連携を組み、福祉政策に関わる様々な活動を展開した。その代表的な例が「9.15 高齢者大集会」であり、1985 年改革を前後とした時期には毎年約 1 万人規模の集会が行われた。また、日本労働組合総同盟(以下、同盟)の「ゆたかな老後をつくる運動」も労働組合による高齢者の利益代表を表す代表的な動きの一つであった。彼らは、政府側の年金制度改正案に対して、アウトサイダー戦略をとることによって、反対の意見を積極的に表明したのである。

また、同時にインサイダー戦略で、野党側との連携を通じて国会の審議過程に影響を及ぼした。政府側は、石油危機以降、持続的に公的年金の支給開始年齢を 60 歳から 65 歳に引き上げる案を推進してきたが、1994 年までその達成が延期された。また、福祉縮小の性格を有する 1985 年の年金改革において、「小さな政府」の核心ともなりうる国庫負担率は下がらなかった。

3.2 韓国の年金制度をめぐる政治過程

韓国では過去 2 回に渡って年金改革が行われた。「第 1 次年金改革」の政治過程は 1997 年から 1999 年にかけて、「第 2 次年金改革」の政治過程は 2002 年から 2007 年に渡って展開された。「第 1 次年金改革」では、基金枯渇問題と国民皆年金問題が主な争点となり、高所得専門職種自営業者の所得把握問題や「財政運営の民主化」などによって問題がフレーミングされた。一方、「第 2 次年金改革」では、少子高齢化問題への対応としての財政安定化、年金受給資格から漏れるいわゆる「死角地帯問題」を解消するための基礎年金導入をめぐる議論が行われた。

本論文では、制度設計上の問題を解決するための「第 1 次年金改革」の政治過程に注目することとする。

3.2.1 前史としての制度形成期—説明変数としての制度

韓国では、権威主義政権下で福祉制度が形成され始めており、特に年金制度は比較的長い歴史を持っている。韓国の公的年金制度は、公務員年金、軍人年金、私立学校教職員年金(以下、私学年金)、国民年金の 4 種類で構成されているが、公務員年金が初めて 1960 年に導入されて以降、1963 年に軍人年金、1975 年に私学年金が導入されてきた。国民年金は当初、朴正熙政権期の 1973 年の「国民福祉年金法」の制定とともに始まる予定であったが、石油危機による影響で施行が延期された。現行の国民年金制度は、全斗煥政権が 1986 年に民主化運動の流れの中で「国民年金制度」の導入を宣言し、1988 年から施行されたものである。国民年金制度は導入当時、従業者 10 人以上の事業所にのみ強制適用されたが、1995 年に農漁村地域の自営業者、1999 年に都市の自営業者及び 5 人未満の事業所の従業者へと拡大され、国民皆年金時代を迎えた(韓国保健福祉部 2016)。

しかし、韓国の公的年金制度は、権威主義政権の政治的目的によって導入されたため、政治的性格が強かった。初めて公的年金として導入された公務員年金や、その後導入された軍人年金の例からも容易に想像できるように、「国に対する忠誠への見返り」としての性格が強かった(이용하 2014:216)。また、国民年金に関しても、大手企業を中心とする経済発展を政府主導で行ったため、当初は零細企業の従事者は制度から排除された。大手企業の労働者を主体とする福祉制度は社会保険原理に忠実に設計されており、年金制度にもその特徴が如実に反映されていた。当時、国の産業政策の庇護の下で経営活動を行なった大企業側は法定退職金などの制度を通じて、労働者の福祉における、国の肩代わりの役割を演じざるを得なかった。法定退職金という日韓両国に存在する独特なこの制度は、2 回に渡って展開される韓国の年金制度改革の過程で、年金制度との関係調整が図られることになる。

一方で、韓国における改革前の年金制度に関しては、非常に寛大な制度設計がその特徴として指摘されてきた。権威主義政権下で政治的動員の目的のために作られた韓国の年金制度は、一般的な保険原理が無視された「低負担高給付」のシステム

であった¹²⁾。したがって、韓国の年金制度は、初めから給付水準を拡充する余地はなかったと言える。ただ、国民皆年金は1999年まで達成されておらず、給付対象の拡大が求められた。このような韓国の年金制度の特徴は「後発福祉国家論」による韓国の特徴とは異なる様相を呈している。つまり、他の福祉政策がキャッチアップとも言えるような状況であった一方で、年金制度に関してはその逆の状況に置かれていたのである。金成垣は、彼の著書『後発福祉国家論』において、韓国の福祉制度は拡大期を経験していないために、縮小期が登場する余地がなかったと説明しているが、年金制度に関しては、必ずしもそうではなかったのである。

以上のような特徴を有する韓国の年金制度は、制度設計当初から制度改革の余地を含んでいたと言わざるを得ない。

そこで以下では、1997年から1999年に渡って展開された「第1次年金改革」の政治過程を分析する。

3.2.2 韓国の年金改革の政治過程の複雑性

金大中政権期は、「国民基礎生活保障制度」の導入など、市民の権利としての福祉概念が導入され、福祉に関するパラダイムシフトが行われた時期である。大西(2014)は、金大中政権期の福祉政策の特徴を「萎縮された社会民主主義」と表現し、金大中政府が左派系の政権であったにもかかわらず、積極的な福祉政策を展開できなかった理由として、韓国社会のイデオロギー対立を強調する。確かに、大西が指摘するように、韓国社会におけるイデオロギー対立は理念論争の形で、韓国政治に大きな影響力を発揮してきた。しかし、安保の領域とは違い、福祉政策に限って言えば、政党間のイデオロギー対立は明確ではなかったと考えられる。それは日本の自民政権と同様に、福祉理念に基づく福祉政策ではなく、政治的利用のための福祉政策としての性格が強いためである。後にも論ずるが、実際に、当時の与党は福祉制度の拡大を重視しつつも、その時期に関しては選挙への影響を強く意識していた。

金大中政権期の韓国はアジア通貨危機の被害を直接受けており、IMFの救済金融を受けざるを得なかった。アジア通貨危機問題の解決が最も重要視されたため、構造調整に伴う大量失業問題の解決など、ほとんどの福祉政策が労働問題の解決に集中していた。

12) 制度導入当時、家計及び企業の負担能力などを考慮し3%の低い保険料率を策定し、9%になるまで5年ごとに段階的に引き上げる「修正積立方式」を取る一方で、自分が払った保険料の総額より相対的に高い給付水準を保証したため、根本的な財政の脆弱性を抱えていた。

その中で行われた「第1次年金改革」の政治過程は、1997年から1999年に渡って展開された。ただし、年金改革に関するアイディアはすでに金泳三政権時代から存在していた。当時、国民皆年金がまだ達成されていない中で、年金財政問題解決のための動きも同時に存在していたのである。

国民年金の「先拡大、後改革」を主張する勢力と「先改革、後拡大」を主張する勢力間の対立が存在していた中で、1997年8月には、勤労者の退職金優先弁済権（優先特権）の憲法不合致決定が下された¹³⁾。この判決は、企業が倒産した時、企業側には労働者の退職金を優先的に弁済する義務はないというものであった。当時多くの企業が破産し、社会保障制度が整備されていなかった韓国の状況においては、労働者は非常に弱い立場に置かれたと言える。

このような状況の中で、金大中政権は、最終的に保健福祉部が主張していた「先拡大、後改革」路線を選択することになるが、当時の福祉推進勢力は社会連帯のアイディアにこだわりを持っており、福祉制度の拡充より制度拡大に焦点を当てた¹⁴⁾。

韓国の年金改革を複雑にさせた問題の発端は、都市部の自営業者への年金拡大の過程で、保健福祉部の行政上の未熟な処理により、大きな混乱が生じたことによる。所得がない学生や失業者などに納付告知書が送られるなど、所得の把握が正確にできていない状態で、年金保険料を課したため、所得把握の問題が大きな社会問題となったのである。その過程で、保守的労働団体の韓国労働組合総連盟（韓国労総）、保守的市民団体の経済正義実践連合（経実連）、当時の野党であった保守系のハンナラ党を中心とする年金基金の分離を主張する勢力と、進歩的労働団体の全国民主労働組合総連盟（以下、民主労総）、進歩的市民団体の参与連帯、保健福祉部、当時の与党であった「新政治国民会議（새정치국민회의）」が中心となった社会連帯を重視する勢力との間に、対立が生じた。結局、進歩的市民団体が大きな影響力を発揮し、社会連帯の原理が維持される形での改革が行われた。

当時の政府及び与党側は、4月に予定されていた再補欠選挙に及ぼす影響を恐れ、都市部自営業者への拡大延期を考慮した。進歩的市民団体と民主労総が中心になっ

13) 日本の場合、憲法的紛争を一般法院が担当するが、韓国の場合は、独立した憲法裁判所が担当する。憲法不合致決定は、問題となった法律が実質的に違憲であっても、単純違憲を宣言することなく、「憲法に合致しない」ことを宣言するにとどめる決定形式である（牧野 2016:169）。

14) 本論文では制度の拡大と拡充を区分し、福祉政策の対象者の拡大は制度拡大として、福祉政策の質の向上を制度拡充として理解する。年金制度に関して言えば、受給対象範囲の拡大は制度拡大として、受給額の引き上げは制度拡充として理解する。

て社会連帯の基礎の維持を主張しなければ、1999年の段階で国民皆年金が達成されたとは考えられない。このような過程を経て行われた「第1次年金改革」の結果、「職域統合型年金モデル」や確定給付的性格は維持されたが、所得代替率が70%から60%に引き下げられたため、世帯間所得移転は弱まった。受給年齢の引き上げは、2013-2032年にかけて段階的に行うことになった(金淵明 2004:265-267)。

ところが、このような一連の過程の中で高齢者の利益を代表する政治アクターは登場しなかった¹⁵⁾。そのため、受給年齢引き上げに関しては、議論すらされないまま、もっぱら年金基金枯渇問題や高所得自営業者の所得把握問題に関するサラリーマンの不平等性の問題に限定されたフレーミングによって、年金改革の問題は議論された。年金制度の問題は、本来の制度設計の目的である老後の所得保障という文脈ではほとんど議論されなかったのである。これは、金大中大統領本人が「社会的孝」という政策アイディアを持っていたことを考慮すると、大きい意味を持つ。金大中は自叙伝の中で、彼自身が高齢で障害を持っていたため、高齢者と障害者に対して特別な思いを抱いていたと明かしている(김대중 2011:160、328)。

特に「後発福祉国家論」との関係で注目したいのが、労働組合に開かれた政治的機会構造である。構造的要因を重視する「後発福祉国家論」においては、新自由主義を伴うグローバル化の影響によって、労働組合勢力が弱体化されたことを前提にしているが、当時の韓国では政治的機会構造が労働団体に開かれ、市民団体との連携を通じて大きな影響力を発揮することができたのである。しかし、労働組合は当時、失業問題の克服を何より優先したため、年金受給年齢引き上げによって生じる定年年齢とのギャップに関する問題は提起しなかった。

韓国における「第1次年金改革」は、受給範囲の拡大の面では福祉拡大期としての側面を、受給額の引き下げの側面からは縮小・再編期の側面を同時に持っているとして理解できる。それは、当時の福祉推進団体が社会連帯のアイディアを重視していたことや、初期の年金制度設計の特性上、それ以上の拡充が難しかったことから説明できるだろう。

15) 敬老年金導入の政治過程で確かに老人団体による政策要求はあったものの、彼ら自身が受給額の引き上げより、受給対象の拡大を求めたのは興味深い。それは大統領選挙後の大統領職引き受け委員会で、受給対象より受給額の確保をより重視していたためである(“追更の際、疎外階層配慮を”『ハンギョレ新聞』1998.01.17:4)。

3.3 弱者としてのイメージ、圧力団体の世代別代表性における違い

日本における福祉形成期は高度経済成長期と重なっていたが、それに伴う「二重構造の解消」という課題の存在が福祉拡大の原動力となった。つまり、絶対的貧困よりも相対的貧困への対応が福祉政策の拡大に繋がったのである。その中で、労働者は経済成長を牽引する存在であったが、雇用レジームによって保護されなくなった引退後の労働者が弱者として認識されるようになる。したがって、政府レベルの福祉政策が高齢者向け中心になったのは、自然な流れであった(宮本 2008)。このような中で、老人クラブ連合会は自民党の国会議員とのパイプを通じて「敬老の日」制定をリードするなど、政治過程に深く関与することができた。福祉関係圧力団体も、そもそもの福祉サービスが老人を対象としていたため、高齢者向け福祉拡大の利益を共有していた。このような気運があったからこそ、年金給付開始年齢引き上げを内容とする政府案の遂行が数回失敗し、1994年にまで、その達成が延期されたと考えられる¹⁶⁾。

一方、韓国における福祉形成期は、アジア通貨危機によって発生した大量失業問題など労働問題の解決にその重点が置かれた。当時の韓国社会の雰囲気の中で、もっとも弱い存在は労働者であった。企業の倒産が相次ぐ中で、労働者の権利として考えられていた退職金優先弁済権に憲法不合致判決が下され、労働者は失業の危険に晒された上、退職金を受け取る保証もなくなった。当時、メディアで頻繁に描かれた「失職したお父さん」、「いきなり職を失い、ホームレスになった家長」のイメージは、当時の韓国社会における労働者が「弱者」であったことを物語る。一方で、引退世代を代表する圧力団体の活動に関しては、高齢者を代表する圧力団体の動きが観察されなかった。年金受給開始年齢の引き上げが、反対によって数回延期された日本とは違い、韓国では「第1次年金改革」の過程において受給開始年齢の引き上げに対する議論そのものが存在していなかったのだ。

4. 結びにかえて―圧力団体の役割の重要性

政治学における投票行動や政治参加の議論では、高齢者の高い投票率及び政治へ

16) 1994年の改正の際に、年金受給年齢引き上げが達成できた理由に関しては、政治制度の変化による圧力団体の影響力低下など、他の要因が考えられる。これについては今後の課題としたい。

の信頼度が指摘されてきたが、このような現象は日韓両国でも同様に観察される(新川、大西 2008:283)。特に日本では、最近「シルバー民主主義」の議論も登場しているが、同じような状況の韓国では、高齢者の貧困問題が深刻な社会問題として登場した。このような違いは、一国の政治が単純に多数決の原理に基づいて動いているのではないことを物語っている。そこで注目すべきなのが、本論文で注目した圧力団体の存在である。

労働組合の役割に注目してみると、年金改革をめぐる政治過程において、日韓両国の違いが明らかであった。日本の場合は、現役世代の利益を代表する労働組合の政治過程の参加が弱かったのに対し、弱い存在として認識されがちな韓国の労働組合は開かれた政治的機会構造の中で、市民団体との連携を通じてある程度の政治的影響力を発揮することができた。ただ、年金改革の過程で、受給開始年齢の引き上げの問題に一切触れていないことから分かるように、韓国の労働組合は、労働勢力の中でも特に現役の正規雇用労働者の利益を守るのに必死であった。それは当時、韓国の労働界が置かれた状況が、大量失業問題によって大きく制約されたため、正規職の維持にこだわったためと理解できる。

これまでの福祉国家をめぐる議論における利益政治の文脈では、階級の要素に注目し、労働組合の役割が主に労使関係の文脈で解釈されてきた。したがって、福祉拡大を求める労働団体と、福祉縮小を願う使用者側や政府との間で展開される政治過程が主に注目されてきた。しかし、福祉縮小を伴う再編が普遍化している昨今、少子高齢化の文脈にも注目する必要がある。福祉国家の文脈とは異なる、少子高齢化の文脈での各政治アクター間で展開される政治過程を分析することによって、福祉再編の政治過程の多様性を、違うアプローチで分析する可能性が生じるのである。特に、少子高齢化社会は現役世代と引退世代間の葛藤の様相を内包しており、その世代別利益代表性に注目する必要がある。

日本の場合は、1960年代から、福祉縮小が本格化された1980年代までの福祉拡大・拡充期に、革新自治体や福祉及び高齢者関係の圧力団体を中心に、高齢者向けの福祉政策が積極的に展開された。

一方、韓国の金大中政権期は福祉形成期であり、特に高齢者福祉政策を積極的に推進したと理解されてきた(春木 2008:81)。しかし、年金改革の政治過程においては、高齢者の利益を代表する政治アクターが存在しなかった。このように、韓国においては、制度形成期における高齢者の利益を代表する圧力団体の存在の欠如が、制度の経路依存性を考えるとき、福祉縮小・再編期の政治過程における日韓の違いを規定する重要な要因であったと考えられる。

日韓両国における、以上のような圧力団体の配置構造を作った要因に関しては、「新自由主義」と「福祉国家化」のタイミングが重要な影響を与えたのではないかと考えられる。日韓両国とも、西欧諸国との比較の文脈においては、後発福祉国家として同じカテゴリーに属する。しかし、「新自由主義」の影響を強く受けた時期と「福祉国家化」の時期において、両国は異なる。日本の福祉形成期であった1970年代は、まだ新自由主義の影響力が拡散されていなかったが、韓国はアジア通貨危機による「新自由主義」の強い影響力の中で、「福祉国家化」が行われたのである。このような構造的制約の中で、両国の福祉政策の性格は規定されることになる。また、福祉関係の圧力団体の活動は福祉政策の性格によって規定されるが、この点に関してはより詳細な分析が必要であろう。

本論文では世代別利益を代表する存在として、圧力団体の動きに焦点を当てた分析を行った。政治アクターは政治制度の変化の影響を受ける存在でもあり、初期年金改革以降のさらなる改革の動きを分析する必要があるが、これに関しては今後分析検討を続けていく。

参考文献

日本語文献

- 伊藤武(2013)「日欧年金改革に置ける福祉改革と福祉政治—比較事例分析からの接近」日本比較政治学会編『事例比較からみる福祉政治』ミネルヴァ書房。
- 内田満(1986)『シルバー・デモクラシー—高齢社会の政治学』有斐閣。
- ・岩渕勝好(1999)『エイジングの政治学』早稲田大学出版部。
- 大西裕(2008)「日韓政治を考える」(新川・大西編(2008)所収)。
- (2014)『先進国・韓国の憂鬱—少子高齢化、経済格差、グローバル化』中央公論新社。
- 康元澤・浅羽祐樹・高選圭編(2015)『日韓政治制度比較』慶應義塾大学出版会。
- 北岡伸一(2005)「まえがき」(北岡・田中編(2005)所収)。
- ・田中愛治編(2005)『年金改革の政治経済学—世代間格差を超えて』東洋経済新報社。
- 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。
- 金淵明(2004)「韓国の年金改革—社会連帯と財政不安の葛藤」(新川・ボノーリ編(2004)所収)。
- 久米郁男(1998)『日本型労使関係の成功—戦後和解の政治経済学』有斐閣。
- ケント・E・カルダー(1989)『自民党長期政権の研究—危機と補助金』(淑子カルダー訳)文芸春秋。
- 斉藤淳(2010)『自民党長期政権の政治経済学—利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房。
- ・浅羽祐樹(2012)「恩顧主義と貿易自由化—コメ保護農政の日韓比較」『選挙研究』28(1)、日本選挙学会、pp. 114-134。
- 新川敏光(2004)「日本の年金改革政治—避難回避の成功と限界」(新川・ボノーリ編(2004)所収)。

- _____. 大西裕編(2008)『日本・韓国』ミネルヴァ書房.
- _____. 大西裕(2008)「日韓政治比較の展望」(新川・大西編(2008)所収).
- _____. ジュリアーノ・ボノーリ編(2004)『年金改革の比較政治学—経路依存性と非難回避』(新川敏光監訳)ミネルヴァ書房.
- ジュリアーノ・ボノーリ、新川敏光「西ヨーロッパ、北米、東アジアにおける高齢化と年金改革の論理」(新川・ボノーリ編(2004)所収).
- 田中愛治(2005)「年金改革に対する政治経済学的アプローチ問題の所在と本書のねらい」(北岡・田中編(2005)所収).
- 辻中豊(1998)「日韓政治体制の比較研究を編集するにあたって」『レヴアイアサン』23、木鐸社、pp. 6-17.
- 春木育美(2008)「韓国の少子化対策の政治的文脈と大統領のイニシアティブ」『日本比較政治学会年報』10、日本比較政治学会、pp. 81-100.
- 牧野力也(2016)「韓国の憲法裁判制度における「憲法不合致決定」」『法政論叢』52(1)、日本法政学会、pp. 169-185.
- 真淵勝(2000)「政策決定過程」伊藤光利・田中愛治・真淵勝(2000)『政治過程論』有斐閣.
- _____(2011)「利益団体と政治」久米郁男・川出良枝・古城佳子他(2011)『政治学(補訂版)』有斐閣.
- 宮本太郎(2004)「福祉国家のゆくえ」新川敏光・井戸正伸・宮本太郎他『比較政治経済学』有斐閣.
- _____(2008)『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣.
- 山本健太郎(2014)「事例研究」加藤淳子・境家史郎・山本健太郎編『政治学の方法』有斐閣.
- 八代尚宏(2016)『シルバー民主主義—高齢者優遇をどう克服するか』中央公論新社.

韓国語文献

- 김대중(2011)『김대중 자서전 2』삼인.
- 이용하(2014)「우리나라 연금제도의 발전방향」김성숙 편(2014)『공적연금의 이해(II)』국민연금연구원.
- 김연명 편(2002)『한국복지국가 성격논쟁(I)』인간과 복지.
- 김영순(2012)「한국의 복지정치는 변화하고 있는가? -1,2 차 국민연금개혁을 통해 본 한국의 복지정치」한국복지국가연구회 편『한국 복지국가의 정치경제』아연출판부.
- 송호근, 홍경준(2006)『복지국가의 태동—민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』남출판.
- 한국보건복지부(2016)『보건복지 70 년사: 사회복지편—가난의 시대에서 복지사회로』보건복지 70 년사 편찬위원회.

英語文献

- Christian Aspalter(2006) The East Asian welfare model, *International Journal of Social Welfare*, vol.15, No.4, pp.290-301.
- David Jacobs(2000) Low public expenditures on social welfare: do East Asian countries have a secret?, *International Journal of Social Welfare*, vol.9, No.1, pp.2-16.
- Gordon White and Roger Goodman(1998) Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model, in Roger Goodman, Gordon White, Huck-ju Kwon, eds., *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, Routledge.
- Gösta Esping-Andersen(1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press.

- Huck-ju Kwon(2009) The reform of the developmental welfare state in East Asia,
International Journal of Social Welfare, vo.18, No.s1, pp.s12-s21.
- Ian Holliday(2000) Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia,
Political Studies, vol.48, No.4, pp.706-723.
- Paul Pierson(2001) Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in
Affluent Democracies, Paul Pierson ed., *The New Politics of the Welfare State*,
Oxford University Press.
- _____ (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*,
Princeton University Press.
- Peter A. Hall(1993) Policy paradigms, Social Learning, and the state: The Case of Economic
Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, vol.25, No.3, pp.275-296.

参考 URL

厚生省(1959)『厚生白書(昭和34年度版)』

http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1959/(検索日: 2017.01.15.)

■ 論文投稿日: 2016年 10月 28日
審査完了日: 2016年 12月 20日
掲載決定日: 2016年 12月 27日

**A Comparative Analysis of Pension Reform in South Korea and Japan:
Focusing on Generational Gap the Retired Versus Labor**

Bae, Jun-Sub

Many scholars assume that the welfare systems of South Korea and Japan are quite similar. They regard these countries' welfare systems as the typical 'East Asian Welfare State Model'. However, there are some limits in the previous studies about South Korea and Japan's welfare regimes. Since Japan and South Korea's cases do not fit perfectly within regime theories, they cannot properly illustrate the differences between the two countries.

This article focuses on the two countries' pension systems by analyzing the movement of pressure groups due to the pension systems accounting for the largest share of welfare programs. Also it includes the increasing problems of their aging societies and the subsequent generational gaps. There have been some attempts at reforming the pension systems to overcome the deficit of national finance. While there is a discussion of 'Silver Democracy' nowadays in Japan, poverty of the elderly has become one of the most serious social problems in South Korea. This phenomenon is based on the meaningful difference of welfare performance for the elderly. The reason for this difference can be explained by pressure groups' representation according to generation: the retired and labor.

Keywords: Pension reform, Pressure group, Path dependency, Late Welfare State, Welfare Politics