

韓国における年金制度と女性

— 後発国の文脈から —

金 成 垣

■ 要 約

最近のOECDの調査によれば、韓国の高齢者の相対貧困率は45.1%で、OECD諸国（平均13.3%）のうち極端に高く、ワースト1を記録している。なかでも、男性より女性の貧困率の高さが著しく、50%を上回っている。この背景には、韓国の年金制度が抱えている「無年金・低年金」問題、そしてそこにおける男女格差の問題が存在している。本稿では、これらの問題の実態を明らかにした後、その背後にある社会経済的状況を、後発国という文脈からとらえることによって、韓国の特徴と今後の展望を考えてみたい。

■ キーワード

高齢貧困、無年金・低年金問題、男女格差、後発国としての韓国

はじめに

韓国の公的年金制度は、特殊職年金（公務員、軍人、私学教職員）を除けば、全国民が国民年金という1つの制度に加入する一本体制となっている。同制度は1988年に導入され、2008年から本格的な給付が始まっている。

現在、制度の経過年数が短く、そのため受給率も低くまた給付額も少ない。最近の統計によれば、高齢者全体のうち年金を受給しているのは、わずか2～3割にすぎず、その平均給付額も、最低生計費の半分をはるかに下回る低い水準になっている。制度の成熟につれ、今後この状況が改善されるかという点、制度導入後の2回にわたる大幅な給付削減改革を考えれば、必ずしもそうとはいえない。

そのうえ、さらに問題なのは、低い受給率・少ない給付額のなかでも、現行の制度に男女間で

大きな格差がみられることである。受給率においては、女性が男性の4割程度、給付額においては、6割程度の低い水準である。今日、女性を取り巻く韓国社会の諸変化、たとえば、離婚や未婚の増加また少子高齢化などの人口構造の変化、働き方の多様化やそこにおける女性の非正規労働の増加などの経済構造の変化、さらにそれらによる従来の家族の構造や機能の変化等々を考えると、その男女格差はけっして看過できない重要な改革課題であるといえる。

そこで本稿においては、韓国の年金制度が抱えている以上のような問題を明らかにし、その国際比較的な特徴と今後の展望を探ることを目的とする。第1節では、全体的な背景として、韓国における高齢者の生活・所得実態を簡単にみた後、第2節では、国民年金の現状とそこにおける「無年金・低年金」問題を検討する。第3節では、年金制度において、女性がどのようにとらえられてい

なのか、またどのような配慮がなされているのかに焦点をあてて、女性の「無年金・低年金」問題の実態を明らかにする。最後に第4節では、以上の議論を、後発国としての韓国という国際比較的な視点からとらえ直すことによって、韓国の特徴を浮き彫りにし今後の展望を述べたい。

I 高齢者の生活・所得実態

(1) 高齢者の貧困問題

2011年2月に韓国の公営放送であるKBSで、「黄昏の貧困、廃品を拾う老人たち」という番組が放映された。高齢化が急速にすすむなかで、多くの高齢者が貧困に陥っている現状を描いたものである。

タイトルでわかるように、放送でとりあげたのは、廃品を集めて生計を維持している高齢者たちである。1日に段ボール50kgを集めて7,000ウォン程度(≒500円)、休日なしでまわっても1ヵ月20万ウォン程度(≒1.5万円)にしかならない。ソウルのある地域の調査によれば、廃品を集めている人々のうち、8割が70歳以上の高齢者という。なかでは、20年以上毎日、廃品を集めてきた80歳近くの高齢者たちも少なくない。

これら高齢者たちにインタビューをしたところ、年金には加入していない。若いときに毎日の生活や子どもの教育などで精一杯で、保険料を払う余裕はなかったという。また公的扶助(国民基礎生活保障)の存在を知らない人々が少なくなく、申請をしても、子どもがいることを理由に拒否されることが多い。子どもたちは自らの生活だ

けでも余裕がなく、そんな子どもに頼ることはできないと、高齢者たちはいう。結局、今まで通り、廃品を集めて生活をしていくしかないのである。

この番組が、極端なケースをとりあげたものかということ、けっしてそうではない。韓国保健社会研究院の調査によれば(キム・ムンギルほか2010)、2009年に65歳以上の高齢者のうち、最低生計費以下で生活している者の割合、つまり絶対貧困率が48.9%にも達している。中位所得を基準とした相対貧困率で見ると、58.3%が貧困層である。この貧困率が改善されず、年々高くなっていることがさらに問題である¹⁾。

このようにみると、上記の番組でとりあげたものは、少数の極端なケースとはいえ、そこから貧困に陥っている多くの高齢者の生活実態を垣間見ることができるのである。

(2) 老後所得の実態

それでは実際に、韓国の高齢者たちはいかにして生計を維持しているのだろうか。〈表1〉は、2008年に韓国政府によって行われた高齢者実態調査から、高齢者の所得の内訳を示したものである。

高齢者全体の平均所得をみると、58.4万ウォン(≒4.3万円)である。参考までに、この金額は、同年の最低生計費(46.3万ウォン)より若干高いが、労働者全体の平均賃金(272.2万ウォン)の2割程度の低い水準である。内訳をみると、仕送りなどの「私的移転所得」が最も多く(46.5%、27.2万ウォン≒2.0万円)、所得のほぼ半分を占めている。次が、年金や公的扶助などの「公的移転所得」であり(28.2%、16.4万ウォン≒1.2万円)、そ

表1 高齢者(65歳以上)の所得の内訳

(万ウォン、%)

平均所得	市場所得	公的移転		私的移転	
		稼働所得	資産所得	年金	その他
58.4 (100.0)	14.8 (25.4)	10.7 (18.3)	4.1 (7.1)	16.4 (28.2)	27.2 (46.5)

資料：保健福祉家族部・啓明大学産学協力団(2009 pp.795-797)より作成。

の次が、稼働所得や資産所得などの「市場所得」である（25.4%、14.8万ウォン≒1.1万円）。

ここで注目したいのは、表にみられるように、高齢者の生活において年金がほぼ役割を果たしていないことである。金額の低さはともかく、高齢者の所得における年金の割合は8.7%にすぎない。日本の場合、高齢者世帯の収入の7割以上が年金である（厚生労働省 2008）。日本のみならず、多くの国々において、老後所得を支えるのが年金であることはいうまでもない（OECD 2009 p.60）。しかし、韓国ではその役割が非常に少なく、高齢者は子どもからの仕送りに依存するか、上記の「廃品を拾う老人たち」のように働くことによって生計を維持している。それらが困難な場合は、公的扶助に頼ることになる。

この問題は、韓国の年金制度の未成熟によるところが多い。冒頭で述べたように、韓国の国民年金は、その経過年数が短いため、現在、受給者も少なく給付額も低い。上記の高齢者の所得実態はそれを反映しているものといえるが、しかし、現在の年金制度の仕組みとそれをめぐる諸状況を見ると、制度の未成熟だけでは還元されない、制度自体が抱えているより根本的な問題に気づく。

II 国民年金の現状と問題

(1) 制度の内容と現状

①制度展開と仕組み

韓国の国民年金法は1986年に制定され、1988年から施行された。最初は10人以上の企業を対象としてスタートし、1992年には5人以上の企業へと拡大した（2003年には5人未満の企業へ拡大）。その後、農漁民（1995年）と都市自営業者（1999年）へと拡大し、1999年には皆年金が達成された。現在、特殊職種（公務員、軍人、私学教職員）を除いて、すべての国民が国民年金という1つの制度に加入することとなっている。

加入対象をみると、18歳以上60歳未満の者であり、加入者区分は大きく、被用者や雇用主からなる「事業所加入者」と農民や自営業者からなる「地域加入者」とに分けられる。それ以外に、両方に該当しない者が任意で加入する「任意加入者」、そして60歳以上で年金加入期間が20年未満の場合、65歳まで任意で加入できる「任意継続加入者」の枠がある。また学生や主婦のように持続的な所得がない者のための「適用除外者」、加入者ではあるが、失業や病気などにより所得が一時的に中断された者のための「納付例外者」の枠が設けられている。

保険料は、上記の加入者ごとの区分がなく、一律に所得の9%であり²⁾、保険料負担は、事業所加入者は労使折半、地域加入者と任意加入者は全額自己負担となっている。

給付の種類には、老齢年金、障害年金、遺族年金、返還一時金、死亡一時金があり、このうち、老齢年金はさらに完全老齢年金、減額老齢年、特例老齢年金、早期老齢年金、分割年金に分けられる。代表的なものとして、完全老齢年金は、20年以上加入した場合、60歳から支給されるもので、2008年から給付が始まっている。減額老齢年金は、10年以上20年未満加入の者に、そして特例老齢年金は、制度導入初期に高年齢であったため加入期間が5年以上10年未満である者に支給されるものである。

給付水準は、加入者全体の平均所得を反映する定額部分と、加入者個人の所得を反映する報酬比例部分からなる算定式によって定められる³⁾。この算定式は、完全老齢年金の場合、40年加入時に所得代替率40%になるように設計されている。減額老齢年金はその1/2（10年超過時、1年ごとに5%ずつ増加）、特例高年齢年金は1/4（5年超過時、1年ごとに5%ずつ増加）になる。

②制度の現状

以上が、現行制度の概要であるが、その現況をみると（国民年金公団、2010）、制度導入後、受給者と給付額が持続的に増えてきているものの、2009年現在、65歳以上の高齢者のうち、年金を受給しているのは24.5%にすぎない（60歳以上は28.3%）。残りの多くはいわゆる無年金者である⁴⁾。しかも、受給者のうち、完全老齢年金を受けている人はほとんどおらず、9割以上が給付水準の低い特例老齢年金の受給者である。そのため、受給者全体の平均給付額は非常に低く（18.8万ウォン≒1.3万円）、最低生計費の半分をはるかに下回る金額になっている。受給者であっても、大多数が低年金者なのである。

もちろん、現在のこの「無年金・低年金」問題は、制度の成熟につれ、ある程度改善されると思われる。しかしながら、年金制度をめぐる昨今の状況からは、その改善を妨げるようないくつかの事情が発見される。

(2) 国民年金の問題

①年金改革をとりまく韓国の状況

何より、この間の年金改革があまりにも極端なものであった。導入初期の国民年金は、所得代替率70%の高い水準であった。ところが、財政悪化が懸念され、1998年と2007年に2度改革が行われ、所得代替率が40%へと引き下げられている。世界で類例のない大幅な削減であるが、その結果、韓国はOECD諸国のうち、年金水準の最も低い国になってしまっている（OECD 2009）。

なぜこのような改革が行われたかについては、ほかの先進国とは異なる韓国における高齢化のタイミングに注目する必要がある。西欧の多くの国々において高齢化問題が顕在化したのは、1960～1970年代ごろである。そのとき、戦後の高度経済成長の成果を用いて、年金をはじめとする各種社会保障制度を拡大し、高齢化問題に対応するこ

とができた。しかしながら、韓国で高齢化問題が登場した2000年代初頭（2000年高齢化率7.3%）という時点は、世界的にみると、社会保障制度の拡大の時代はおわり、低成長のなかで、むしろその抑制あるいは縮小の時代に入っていた。国内的にも、低成長へ突入しつつ、社会保障制度の拡大のための財政拡充は困難となり、それゆえ高齢化問題を目前にしながらも、制度縮小へと向かわざるを得なかった。そこで上記の2度にわたる大幅な給付削減改革が行われたのである。西欧諸国の最近の状況を見ると、年金縮小を試みつつも、現に存在する数多くの受給者のため、その改革がうまくいかになくなっているが、韓国の場合は、本格的な給付前の改革であったため、それが順調にすすめられたといえる。この点は、韓国のような後発国における年金問題を考えるうえで重要な手掛かりになる。これについては、第4節で再論する。

いずれにせよ、以上のような状況のもとで、給付額の劇的な引き下げが行われたわけであるが、ここでより深刻な問題は、今日の雇用情勢の悪化のなかで、以下でみるように、年金加入者の加入期間の短さと所得水準の低さが要因となり、実際の給付額がさらに低くなってしまうことである。

②「無年金・低年金」問題

まず、加入期間についてみると、所得代替率40%というのは、あくまで40年加入時の水準であって、「遅い就職・早い退職」といった状況によって賃金労働の期間が20年も満たせないケースが多い今日の雇用情勢からすれば（金成垣2011；松江2011）、40年加入は現実的にほぼ不可能である。完全老齢年金の最低加入期間20年を満たせないことも十分ありえる。実際、年金財政推計によれば、受給者の平均加入期間が将来的に20年前後になるとするが（参与連帯社会福祉委員会編 2007 p.305；ユ・ホソンほか 2010 p.160）、この場合、完全老齢年金を受給できないか、ぎりぎり20年を満

たしても、そこにおける所得代替率は、40年加入時の半分程度まで下がる。20年を満たせず減額老齢年金を受給できたとしても、その額はさらに低くなる。

次に、所得水準についていえば、零細自営業者や非正規労働者の低い所得のため、給付額が低くなるしかない。実際、現在の加入者状況を見ると、自営業者などの地域加入者の平均所得（2009年110.4万ウォン）は、事業所加入者の平均所得（202.3万ウォン）の半分程度になっている。韓国における自営業者の割合が、全体就業者のうち30%強で、OECD諸国で最も高いことを考えれば、この問題はけっして見逃せない。他方、非正規労働者の場合は、全体の賃金労働者のうち少なくとも3割、多くて5割を超えているが、この非正規労働者は、そもそも年金加入率が低く（2009年33.8%）、加入したとしても、正規労働者の60%を下回る低賃金のため、受け取る年金はその分低くなる。

これらの人々の年金が、正確にどれほどの金額になるかは計算しにくい。しかし、いくつかの研究を参照すれば、年金受給者全体の平均給付額が最低生計費をはるかに下回る金額になることは確かであり（カン・ソンホほか 2010 pp.174-177；キム・ヨンミョン 2010）、しかも、2050年頃に高齢者の約37%が、減額老齢年金の最低加入期間である10年を満たせず、無年金者になるという推計もある（イ・ヨンハ 2009 p.7）。

この状況だと、現在の「無年金・低年金」問題が、今後どれほど改善されるかは疑わしい。前節でとりあげた高齢者の生活・所得実態が大きく変わらないままになる可能性も十分ありうるのである。いま韓国の国民年金が直面している問題は、「財政の危機」ではなく「高齢貧困の危機」であるといわれるゆえんである（ibid p.6）。

ところで、以上のような韓国の国民年金のもつ問題に対して、ジェンダー視点を導入してみる

と、そこに男女間の大きな格差がみられ、「無年金・低年金」問題が、女性に対してより深刻にあらわれる現実がみえてくる。次節では、以上で検討した年金制度の現状と問題をふまえつつ、そこにおける男女格差や女性の位置づけの実態を明らかにしたい。

Ⅲ 年金制度における女性

(1) 男女格差の実態

①受給・加入状況にみる男女格差

まず、国民年金の受給・加入状況を示すいくつかのデータから、そこにみられる男女格差をみてみよう。

第1に、受給実態における男女格差である。〈表2〉は、2009年国民年金の受給者（65歳以上）の現状を示したものである。高齢者全体の受給率が24.5%であることはすでに指摘した。これを男女別でみると、男性の受給率は37.3%であるのに対して、女性の場合は15.7%にすぎない。受給率だけでなく、〈表3〉をとおして平均給付額をみても、女性（13.5万ウォン）は男性（21.3万ウォン）に比べて6割強の低い水準になっている。

第2に、将来の年金受給を予測できる現在の加入者状況をも、男女間の格差が著しい。〈表4〉からそれについてみると、対人口（20～29歳）比の男性加入者の割合は7割を超えているのに対して、女性の場合は5割を切っている。そもそも男性に比べて女性の就業率が低いことを反映するものであろうが、しかしその一方で、表にみられるように、男性より女性において地域加入者の割合が高いなか、そのうち3割以上が納付例外者として保険料を払っていないことからすれば、将来的に女性の年金受給者が少なくなる可能性が高い。また対就業者比の加入率をみても、男性（94.3%）と女性（84.5%）の間で少なくない格差がみられる。女性の場合、男性より非正規労働者

表2 国民年金の受給者状況（2009年）

(人、%)

	全体	老齢年金						障害年金	遺族年金	返還一時金	死亡一時金	受給率
		完全	減額	早期	特例	分割						
計	1,272,352	1,129,942	6	54,979	38,882	1,034,739	1,336	7,840	131,159	1,786	1,625	24.5
男性	788,056	763,005	4	45,980	29,605	687,061	355	6,292	17,428	632	699	37.3
女性	484,296	366,937	2	8,999	9,277	347,678	981	1,548	113,731	1,154	926	15.7

注：受給率は、老齢年金受給者の合計を65歳以上人口で割った比率

資料：国民年金公団（2010 pp. 156-221）から作成。

表3 老齢年金の平均給付額（2009年）

(万ウォン)

	老齢年金	給付額				
		完全	減額	早期	特例	分割
計	18.8	70.1	44.8	34.6	16.8	12.2
男性	21.3	82.8	47.4	37.7	18.9	9.4
女性	13.5	44.8	31.5	24.5	12.8	13.2

資料：国民年金公団（2010 pp. 156-221）から作成。

表4 国民年金の加入者現状（2009年）

(人、%)

	全体加入者	事業所加入者	地域加入者	任意加入者		任意継続加入者	対就業者比加入率	対人口比加入率	
				所得申告者	納付例外者				
計	18,623,845 (100.0)	9,866,681 (53.0)	8,679,861 (46.6)	3,627,597 (19.5)	5,052,264 (27.1)	36,368 (0.2)	40,935 (0.2)	90.2	62.2
男性	11,409,767 (100.0)	6,304,399 (55.3)	5,083,519 (44.5)	2,230,372 (19.5)	2,853,147 (25.0)	9,115 (0.1)	12,734 (0.1)	94.3	74.6
女性	7,214,078 (100.0)	3,562,282 (49.4)	3,596,342 (49.7)	1,397,225 (19.3)	2,199,117 (30.4)	27,253 (0.4)	28,201 (0.4)	84.5	49.3

資料：国民年金公団（2010 pp. 22-23）から作成。

の割合が1.5倍ほど高く、これら非正規労働者の年金加入率が3割程度にとどまっていることが、その主な原因と推測される。

第3に、男性に比べて女性の加入率が低いうえに、加入者だけに限定してみても、女性の短い加入期間と低い所得水準のため、男女間で給付額の格差が広がることも指摘しなければならない。国民年金研究院の分析によれば（キム・ギョンア 2010）、2009年の加入者の平均加入期間は、女性

（3.9年）が男性（7.4年）の半分程度水準となっており、また加入者の平均所得は、女性（139.5万ウォン）が男性（199.7万ウォン）の7割を下回る。前者の短い加入期間は、女性の方が相対的に不安定な就業状況におかれることが多く、また出産や育児などでキャリア断絶が起きていること、そして後者の低い平均所得は、労働市場における男女間の所得格差⁵⁾が大きいことに起因するものと分析されている。結果的に、女性の場合、年金に加

入して受給者になったとしても、実際に受け取る金額は、男性よりはるかに低い水準になってしまいうことが予想されるのである。

以上のような状況を見ると、前節でみた韓国の国民年金全体として抱えている「無年金・低年金」問題は、男性より女性の方でより著しくあわられていることがわかる。また国民年金に対していわれている「高齢貧困の危機」も、高齢女性の方がより深刻といつてよいであろう。

②女性と年金

もちろん、以上の男女格差の問題が、女性の「無年金・低年金」問題に直結するわけではない。一般的に年金制度において、女性が受給権を獲得する方法は、大きく2つに分けられる（Ginn et al. 2001；ソク・ジェウン 2004）。1つは、自ら経済活動に参加し、制度への貢献（拠出）によって、個別的な受給権（individual right）を得ることであり、もう1つは、被扶養者として配偶者の受給権に随伴して、派生的な受給権（derived right）を得ることである。上でとりあげた男女格差は、前者の個別的受給権における問題を示しているのであつて、仮に後者の派生的受給権によって、配偶者の年金を共有するのであれば、その男女格差が直接的に女性の「無年金・低年金」問題になるといえない。

たしかに導入時の国民年金は、「男性稼ぎ主－女性専業主婦」という伝統的な家族モデルを前提として作られたものであり、そこでは、派生的受給権による女性の年金受給が想定されていた（キム・ギョンア 2010 p.4）。しかし、近年韓国にみられる離婚の増加や未婚・晩婚化また少子高齢化などによる家族構造・機能の変化を考えれば（松江 2009；2011；伊藤ほか 2010）、派生的受給権による女性の年金受給の前提は、大きく揺れ動いているといえる。しかも、国民年金の給付額が大幅に引き下げられ、それに制度全体としての「無年

金・低年金」問題が重なっている現在、配偶者の年金を共有することだけで、女性の老後所得が十分保障されるとは考えにくい。同時に他方では、国民年金における男女格差にみられるように、個別的受給権による女性の老後所得の確保にも大きな問題が存在している。

このような状況のもとで、女性の年金受給権をいかに安定的に確保するか、またそれによって、女性の「無年金・低年金」問題をいかに解決するかが、重要な政策課題となっている。

(2) 女性の「無年金・低年金」問題への対応とその限界

①女性の年金問題をとりまく韓国の状況

女性の年金問題をめぐる以上のような状況は、程度や時間の差はあれ、西欧の多くの国々にもみられるものである。各国の対応もさまざまかたちで行われてきているが（丸山 2007）、その全体的な流れとしては、派生的受給権から個別的受給権へという方向性を指摘することができる（Sainsbury 1996；Ginn et al. 2001；リュ・ヨンギョほか 2007）。具体的には、「男性稼ぎ主－女性専業主婦」モデルの崩壊が顕著となった1970～1980年代を前後して、派生的受給権はその有効性を失いつつ、年金制度の導入時からそれを前提として実施されていた遺族年金や加給年金などは縮小あるいは抑制し、その代わり、普遍的市民権にもとづいた基礎年金、育児・出産あるいは介護期間への配慮としての年金クレジット、また離婚時に夫婦間で年金受給権を分ける分割年金等々、個別的受給権を強化する方向へとすすんできている。

じつは韓国においても、国民年金の導入時とその後の改革を通じて、以上のような諸外国の対応を参考にしながら、さまざまな措置が講じられてきた。1988年には、国民年金の導入と同時に遺族年金や加給年金（家族扶養年金）が実施され、その後の改革過程において、1998年には分割年金、

2007年には年金クレジット（出産クレジット）と基礎年金（基礎老齢年金）が導入されている。

これら諸制度の展開過程は、派生的受給権から個別的受給権へという、西欧諸国と同様の道を辿っているように見える。しかし韓国では、その展開が非常に短期間でしかも急速にすすめられている点に注目する必要がある。韓国で年金制度が導入された1988年という時点は、西欧でみると、「男性稼ぎ主－女性専業主婦」モデルの崩壊とともに派生的受給権から個別的受給権への制度転換が行われつつあった時期である。韓国国内における「男性稼ぎ主－女性専業主婦」モデルは、その成立と崩壊といった単線的な図式からは説明しきれず、むしろ同時並行的な現れ方をみせているのが特徴であるが（落合ほか編 2007）、このような国内の状況と上の西欧諸国の状況とが組み合わさって、短期間でかつ急速な制度展開をもたらしているのである。これは、後発国における女性の年金問題を考えるうえで、欠かせない重要な問題である。この点については、前述の後発国における高齢化問題と合わせて、第4節でさらに詳しく述べる。

いずれにせよ、以上のような状況のもとで、派生的受給権と個別的受給権の両方においてさまざまな措置が行われてきているが、ここで問題となるのは、制度導入は迅速にすすめられているものの、制限的な制度運営や低い給付水準のため、女性の「無年金・低年金」問題に十分に対応できていないことである。以下では、この点を念頭にしながら、それぞれの制度の現状と問題点をみてみよう。

②女性の年金権確保のための諸措置とその限界

まず第1に、派生的受給権の代表的な例ともいえる遺族年金である。内容をみると、年金加入者あるいは受給者の死亡時に、その遺族⁶⁾に対して、年金額の40～60%の給付を行っている。本人の

年金と同時に受給権が発生する場合には、遺族年金の20%を重複受給することができる。同制度は、上記のように1988年の国民年金の導入とともに実施されているが、最近では、ほかの多くの国々にみられるように、専業主婦世帯と共働き世帯との間の公平性などが問題とされ、給付条件の制限や給付額の引き下げなどについての議論がなされている（丸山 2007 pp.25-26；ユ・ホソンほか 2010 pp. 94-100）。

しかしながら韓国の遺族年金は、そういった議論に相応しくないほど、最初から制限的でまた低い給付水準で設定されていた。すなわち、遺族年金の給付額は、年金加入期間が10年未満の場合、老齢年金の40%、10年以上20年未満の場合は50%、20年以上の場合は60%となっている。最近、諸外国で遺族年金の縮小がすすめられているとはいえ、このように被保険者の加入期間に給付水準が連動する遺族年金の例は、韓国以外にはほぼ見当たらない。それだけでなく、その給付水準を、前節で検討した国民年金の給付水準と合わせて計算してみると、受給者全体の平均給付額、つまり最低生計費をはるかに下回る金額を、さらに下回る水準になる。さらに付け加えるならば、多くの国において、遺族配偶者に加えて、子どもに対して追加的に支給されている遺族子女年金も、韓国ではそもそも導入していない。

第2に、派生的受給権におけるもう1つの制度として、扶養家族年金も1988年の国民年金の導入とともに実施されている。その内容は、年金受給の開始時に、受給権者によって扶養されている配偶者、18歳未満の子ども、60歳以上の父母がいる場合に、扶養者の年金に一定の加給をするものである。

ここにおいてもやはり問題となるのは、給付水準の低さである。扶養家族年金の給付額は、毎年の消費者物価に連動することとなっているが、2009年の金額をみると、配偶者に対しては1.8万

ウォン(≒0.13万円)、子どもと両親に対しては1.2万円(≒0.09万円)が支給されている。制度は導入しているものの、その金額の意味はないに近い。実際、扶養家族年金の給付額は、国民年金の給付水準に関する多くの研究において、ほとんど無視されるほどである(イ・インジェほか2010:p.317)。

第3に、分割年金では、婚姻期間中の年金加入期間が5年以上の場合、離婚した配偶者が60歳になった時点で、婚姻期間の年金額の50%が支給されている。同制度は、1990年代半ばから議論がはじまり、1998年にはじめて導入されたが、その後、再婚時に分割年金の受給権が消滅すること、そして本人の老齢年金と合わせて受給できないことなどが問題とされ、2007年の改革によってその問題が改善された。これにより、離婚や再婚などの家族関係の変化に関係なく、年金受給権が確保することができ、諸外国にみられるように、派生的受給権としての性格より、個別受給権の性格が強化されたといえる(ユ・ホソン2010)。

にもかかわらず、分割年金を導入しているほかの国とは異なり、韓国の場合、同制度の権利が、離婚時ではなく、60歳になった時点で発生するため、分割前に死亡や障害によって、年金加入者の老齢年金の受給権が喪失されると、分割年金の受給権も発生しないという問題がある。さらに離婚後に、分割年金に本人の年金加入期間を追加して合算することもできなくなっている。これらの点は、韓国の分割年金が、依然として派生的受給権の性格を強く残していることを意味する(ソク・ジュウン2010 p.8)。とくに後者の合算の問題は、相対的に年金加入期間が短くなりやすい女性にとって、離婚後の個別受給権の確保に不利な要素として作用することになっており、そのため派生的受給権の要素をなくすことが、同制度の重要な改革課題とされている(ユ・ホソン2010 pp.21-22)。

第4に、出産クレジット制度は、1990年代後半以降、出産や育児によって働く女性の年金加入期間が短くなるという問題が指摘されるようになり、2007年の年金改革によって導入された(2008年実施)。内容としては、第2子以降の出産期間に対して、最低12ヶ月(第2子)最大50ヶ月(第5子以上)まで保険料納付を免除し、そのさい、加入者の受給前3年間の平均所得を、免除期間中の所得として認めている(ユ・ホソン2009)。

この類の制度は、女性の個別受給権の確保のために重要な役割を果たすものとして、最近、多くの国々において積極的な導入が行われている。しかし諸外国に比べて、韓国の出産クレジット制度は、第2子以降から適用されること、そして、適用期間が短いことが、大きな問題点として指摘される(ibid pp.9-11)。韓国の場合、出生率がOECD諸国のうち最も低く、1.15であることからすれば、第2子以降から適用されるこの制度が、現実的な意味をもつとは考えにくい。適用期間に関しても、諸外国をみると、出産のみならず育児期間も含めて、子ども1人あたり2～3年のクレジットを提供する国が多い。これに比べると、韓国の場合は出産期間のみになるが、日本よりもはるかに鮮明なM字型の就労パターンを示している韓国女性のライフコースにおいて、この制度の実効性は極端に少ないといえる。

第5に、基礎老齢年金は、前節でみた2度にわたる国民年金の大幅な削減改革を背景として、2007年に導入された(2008年施行)。所得水準が一定以下の高齢者に対して、定額の給付を行うものである。2009年の現状をみると(保健福祉部、2010b)、65歳以上の高齢者の70%に給付が行われており⁷⁾、そのうち、男性が34.7%と女性が65.3%となっている。給付率70%というのは、国民年金を受給していない者をほぼカバーしていることを意味し、受給者のうち女性の割合が多いのは、国民年金における女性の低い受給率を反映するもの

といえる。この基礎老齢年金によって、国民年金が全体として抱えている「無年金・低年金」問題とともに、そこにみられる男女格差の問題が、ある程度解決できると期待されている（保健福祉部 2010b pp.484-487；ソク・サンフン 2010）。

ただし、ここでも問題は給付水準である。基礎老齢年金の給付額は、国民年金加入者の平均所得の5%と定められており、2009年の金額をみると、個人が8.8万ウォン（≒0.6万円）、夫婦が14.1万ウォン（≒1.0万円）と、まさに「お小遣い」（キム・ヨンミョン 2010）水準になっている。これだけで生活することはそもそもありえないし、仮に国民年金の給付額にこれを足したとしても、最低生計費を上回ることはない。さらにいえば、同制度については、導入時における政府の立場として、国民年金が成熟するまでの時限的措置として考えられていたこともあり（保健福祉家族部 2008 p.3）、今後この制度が持続されるか否かは不明な状況である。

以上、女性の年金受給権の確保のために韓国で行われている諸制度とその問題点をみてきた。さまざまな制度が実施されているにもかかわらず、それらの制度によって、実際に女性の「無年金・低年金」問題がどれほど解決されているかについては、疑問をもたざるを得ない。概していえば、諸制度の導入によって、受給権がある程度確保されたとしても、いいかえれば、「無年金」問題がある程度改善されたとしても、制限的な運営や低い給付水準にみられるように、「低年金」問題は大きく変わらぬまま残されてしまっているといえよう。

このような問題を、やや一般化していえば、制度の「体系」は整備されているものの、その「内実」は十分に拡充されていないという問題として解釈することができる。これは、韓国のような、遅れて社会保障制度の整備に乗り出した後発国において、さまざまな制度にしばしばみられる現象である（金成垣 2008）。次節では、本稿の最後に、

いままで検討してきた韓国の年金問題とそこにおける女性の問題を、後発国という視点からとらえ直しながら、韓国の特徴と今後の展望を考えてみたい。

Ⅲ 後発国としての韓国と今後の展望

(1) 2つの問題

後発国という文脈のなかで、韓国における年金制度の問題、そしてそこにおける女性の問題を位置づけるさい、互いに関連する次の2点を考えてみるのが有益であろう。1つは、後発国における高齢化問題であり、もう1つは、後発国におけるジェンダー問題である。本文中ですでに言及したことであるが、これらの問題が韓国においては、西欧諸国とは異なるかたちであらわれている点に注目する必要がある。再度整理をしてみよう。

①後発国における高齢化問題

まず、前者の問題についてみると、韓国における高齢化問題の現れ方は、後発国であるがゆえに、その経路においても、スピードにおいても、西欧諸国と大きく異なる。

西欧の多くの国々において、高齢化問題が顕在化した1960～1970年代前後に、それまで構築してきた社会保障制度に大きな転換がみられた。すなわち、生産年齢人口の過剰問題——具体的には失業・貧困問題——の対策から、高齢者という従属人口の生活問題の対策への転換である（田多 2009；2010）。具体的にいえば、高度経済成長の成果として、一方では、生産年齢人口の過剰問題が完全雇用によってほぼ解決され、他方では、その経済成長の成果を、高齢者のための年金や医療にあてながら、社会保障制度の転換がすすめられた。多くの西欧諸国において、戦後の高度経済成長を通じて、社会保障支出に急激な増加がみられた背景に、高齢化に伴った年金や医療の給付水

準・対象の拡大があったことは、いうまでもない (Wilensky 1975)。

これに対して、後発国としての韓国における高齢化問題は、非常に複雑なかたちであらわれている。すなわち、遅れてきた経済発展のなかで、急速な高齢化がすすみ、経済成長の成果を用いて社会保障制度を拡充するだけの時間的余裕がなく、制度整備の途中、あるいはその前に、高齢化問題に直面するようになってきている。しかも、その遅れた経済発展のなかで、高度経済成長がすでに終焉しつつ、生産年齢人口の問題も依然として残されている。そこで社会保障制度は、西欧とは異なり、生産年齢人口の問題と従属人口＝高齢者の問題に同時に対応しなければならなくなっているが、低成長によって制度拡充のための経済的余裕は見込めない。これは、「豊かになっていない間に高齢化社会に突入した」という、しばしば「未富先老」といわれる現象である (落合ほか編 2007 : p. 122, pp. 300-301)。

韓国の年金制度にみられる問題、つまり、制度を備えつつも、その充実は十分に図られず、そこで数多くの無年金者や低年金者を生み出している問題は、まさにその「未富先老」の現れであるといえよう。

②後発国におけるジェンダー問題

ところで、韓国の年金制度における「無年金・低年金」問題が、男性に比べて女性に対してより深刻にあらわれているのが、さらに問題となっているが、ここに、後発国におけるもう1つの問題、つまりジェンダー問題がオーバーラップしてくる。このジェンダー問題の現れ方も、韓国では西欧諸国とは異なる様相を示している。

西欧における社会保障制度の展開過程において、ジェンダー問題が本格的に注目を集めるようになったのは、1980年代以降である (深澤 2003)。既存の社会保障制度が、「男性稼ぎ主－女性専業主婦」といった伝統的な家族モデルを前提として

作られていることが問題とされ、それへの批判が高まってきた。その背景には、上記のように高度経済成長によって過剰人口の問題が解決された後、今度は労働力不足が、それまで成人男性の被扶養者であった女性を家の外の労働市場へ引き出したという状況がある。これに離婚の増加や未婚・晩婚化また少子化といった人口学的変化が重なり、「男性稼ぎ主－女性専業主婦」世帯はむしろ少数派となった。このような状況を背景として、ジェンダー問題が浮上し、従来、家族単位として構築されてきた社会保障制度を、個人単位の制度へと転換していく動きが盛んになった。たとえば、女性と年金問題に関していえば、派生的受給権から個別的受給権への制度改革が行われていることはすでに指摘した通りである。

では後発国としての韓国におけるジェンダー問題はどうかというと、高齢化問題と同様に、事態は複雑である。社会保障制度を本格的に整備するようになった1990年代以降の状況をみると、一方では、離婚の増加や未婚・晩婚化また少子化などによって、西欧諸国と共通する家族構造の変化がみられるものの、他方では、鮮明なM字型の女性の就労パターンが示すように、「男性稼ぎ主－女性専業主婦」モデルも著しくあらわれている。これは、後発国に共通する「近代化と脱近代化の同時進行」といった現象ともいえるが (落合ほか編 2007)、そこで、韓国の社会保障制度は、西欧とは異なり、家族単位への対応と個人単位への対応を同時に行わなければならない状況におかれてしまっている。しかし、高齢化問題と同様に、そのための経済的な余力が足りず、どちらも不十分なままで、制度整備がすすめられている。

前節でみたように、女性の安定的な年金受給のために個別的受給権と派生的受給権の両方において、さまざまな制度導入や改革が行われているものの、その諸制度が実効性の少ないものになって

いる理由が、そこにあるのである。

③「圧縮された」経路

以上のように考えると、本稿でとりあげた韓国の年金問題とそこにおける女性の問題は、後発国であるがゆえに、生産年齢人口への対応と従属人口＝高齢者への対応、また家族単位への対応と個人単位への対応に、同時に迫られている韓国の社会保障制度の宿命といえる。これは、未成熟と成熟あるいは未発展と発展といった進化論的な構図には還元されない、いうならば「圧縮された」経路（compressed path）である。この「圧縮された」経路から生まれてくる年金制度のあり方、また社会保障制度のあり方、さらには福祉国家のあり方を、国際比較のなかでいかに特徴づけるかが、今後の重要な研究テーマになるであろう⁸⁾。

(2) 老後所得保障の今後

一般的に多くの国々において、老後生活を支えるのは年金である。しかし韓国の場合、以上のような後発国における「圧縮された」制度展開のなかで、年金に大きな期待をすることができなくなっている。そこで、年金以外の手段、たとえば、家族や地域社会、または市場（高齢者自らの経済活動への参加）等々が考えられる。実際に、高齢化が急速にすすむなかで、今日のみならず今後の年金問題が指摘されると、政府としては、家族の責任、地域社会の活力、高齢者の働く意欲などを強調しながら、その問題の緊急性に対して目をつぶることがしばしばみられる。しかしながら、家族の解体や機能喪失、地域社会の希薄化、低成長・高失業など、それらの諸手段の機能不全が深刻化しているからこそ、年金を含む社会保障制度の重要性が強調されている今日の状況を考えれば（富永 2001）、そこにふたたび問題を投げ返しても、それが解決されるわけではないことは、ある意味で当然である。

このような状況のためか、最近韓国では、来年の大統領選挙に向けて、いわゆる「普遍的福祉論争」（「無償福祉論争」ともいわれる）が起きている。野党の民主党で、与党のハンナラ党の選別主義的な政策推進を批判しながら、年金、医療、保育などさまざまな分野で西欧並みの普遍主義的な制度の構築を提案したが、これに対して、ハンナラ党では、現実可能性のないポピュリズム戦略であると反撃している。前述の後発国としての韓国の現実を考えると、民主党でいう普遍主義的福祉がどこまで可能かということは、たしかに難しい問題である。しかし他方で、後発国であるからこそ、高齢者の所得保障を含め、さまざまな福祉ニーズが激しく噴出しているのも事実である。今後、政治的な状況を含めて、韓国社会がいかなる選択をすることになるかは、韓国のみならずほかの後発国のゆくえを考えるうえで、非常に重要な手掛かりになるであろう。

注

- 1) 絶対貧困率は、2006年43.1%→2007年43.7%→2008年44.6%、相対貧困率は、2006年54.3%→2007年55.0%→2008年55.1%と年々高くなっている。なお、この数値は農漁村を除いたものであり、それを含むとさらに高くなる。
- 2) 地域加入者の場合、所得は自己申告であり、任意加入者は、地域加入者の中位所得の9%を保険料として納付する。
- 3) 算定式は「給付額＝1.2×(A+B)×(1+0.05n)」である（A：年金受給前の3年間の加入者平均所得、B：加入者個人の生涯平均所得、n：20年超過年数）。
- 4) 厳密に言えば、国民年金を受給している24.5%以外がすべて無年金者というわけではない。国民年金以外に特殊職年金があり、それらを合わせると、65歳以上の高齢者の年金受給率は27.6%になる。大きくは変わらない。また、2008年から基礎老齢年金を導入しており、これによって65歳以上の高齢者の70%がカバーされている。問題は極端に低い給付水準であるが、これについては後に詳しくみる。
- 5) 雇用労働部（2010）の統計によれば、2008年に男性労働者の平均月給を100にした場合、女性の平均月給は66.5である。

- 6) 遺族とは、配偶者、18未満の子女、60歳以上の父母（配偶者の父母を含む）、18未満の孫、60歳以上の祖父母（配偶者の父母を含む）であり、この順で、遺族年金の受給権が与えられる。
- 7) 同制度は、2008年に70歳以上の高齢者のうち、所得が下位60%にあたる者に支給するものとしてスタートし、2009年には65歳以上/70%へと拡大している。
- 8) この点に関しては、「後発福祉国家」というマクロ的な視点から、さまざまな理論研究や現状・歴史分析が行われている。詳しい研究成果は金成垣編（2010）を参照されたい。

参考文献

（日本語）

- 落合恵美子・山根真理・宮坂靖子編（2007）『アジアの家族とジェンダー』勁草書房。
- 金成垣（2008）『後発福祉国家論』東京大学出版会。
- 金成垣（2011）「韓国における若者の生活不安と社会保障①～③」『月刊福祉』2011年2～4月号。
- 金成垣編（2010）『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房。
- 厚生労働省（2008）『平成20年国民生活基礎調査』厚生統計協会。
- 田多英範（2009）「変容する日本の社会保障」『季刊経済理論』第45巻第4号。
- 田多英範（2010）「日本における福祉国家の変容」金成垣編『現代の比較福祉国家論』ミネルヴァ書房。
- 富永健一（2001）『社会変動の中の福祉国家』中央新書。
- 伊藤公雄・春木育美・金香男（2010）『現代韓国の家族政策』行路社。
- 深澤和子（2003）『福祉国家とジェンダー・ポリティクス』東信堂。
- 松江暁子（2009）「韓国における少子化対策」『海外社会保障』第167号。
- 松江暁子（2011）「韓国における少子化問題」『賃金と社会保障』No.1537。
- 丸山桂（2007）「女性と年金に関する国際比較」『海外社会保障』No.158。

（韓国語）

- カン・ソンホ（姜聲鎬）ほか（2010）『国民年金の老後所得保障水準研究』国民年金研究院。
- 国民年金公団（2010）『国民年金統計年報2009』。
- 雇用労働部（2010）『2010年版雇用労働白書』。
- キム・ムンギル（김문길）ほか（2010）『2010年貧困統計年報』韓国保健社会研究院。

キム・ヨンミョン（金淵明）（2010）「大量の老人貧困を誘発する基礎老齢年金縮小方案」『月刊福祉動向』2010年8月号。

キム・ギョンア（김경아）（2010）『女性の公的老後所得保障の拡大方案——国民年金を中心に』国民年金研究院。

リュ・ヨンギョ（柳妍圭）ほか（2007）『女性の年金受給権拡大のための国民年金制度の改善方案研究』韓国女性政策研究院。

保健福祉家族部（2008）『2008年基礎老齢年金事業案内』。保健福祉家族部・啓明大学産学協力団（2009）『2008年度老人実態調査』。

保健福祉家族部（2010a）『保健福祉白書2009年版』。保健福祉家族部（2010b）『報道資料：09年基礎老齢年金受給者を大きく増加』。

ソク・サンフン（石相焄）（2010）「基礎老齢年金の老人貧困緩和効果」『年金フォーラム』第38号。

ソク・ジェウン（石才恩）（2004）「年金の性別格差と女性の年金保障方案」『保健社会研究』第24巻第1号。

ソク・ジェウン（石才恩）（2010）「女性の公的年金受給権の拡大方案」『年金フォーラム』第39号。

ユ・ホソン（유호선）（2009）『養育クレジット制度の導入方案』国民年金研究院。

ユ・ホソン（유호선）ほか（2010）『給付水準の適正化のための遺族年金の改善方案検討』国民年金研究院。

ユ・ホソン（유호선）（2010）『国民年金の分割年金制度の改善方案研究』国民年金研究院。

イ・ヨンハ（이용하）（2009）「老後所得保障の内実化のための国民年金の発展方向」『年金フォーラム』第35号。

イ・インジェ（李寅載）ほか（2010）『改正3版社会保障論』ナナム。

参与連帯社会福祉委員会編（2007）『韓国社会福祉の現実と選択』ナナムの家。

（英語）

Ginn, J., S. Arber and D. Street (2001) *Women, Work and Pensions: International issues and prospects*, Open University Press.

OECD (2009) *Pensions at a Glance 2009*, OECD.

Sainsbury, D. (1996) *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge University Press.

Wilensky, H. L. (1975) *The Welfare State and Equality*, University of California Press.

(Kim, Sung-won 東京経済大学専任講師)