

韓国の老後所得保障政策の 政治過程における特徴

高齢者の利益代表における制度的断絶を中心に

裴 俊燮

(神戸大学大学院)

はじめに

本稿は、経済的側面ではすでに先進国入りしているといみなされている韓国で、他の先進国とは異なる老後所得保障の政策パターンが表れている背景について、政治学的な考察を試みたものである。特に、韓国の高齢者世代の利益が政治過程に反映されなかった理由について、老後所得保障システムにおける特徴や、それに伴う議論の分裂の側面から説明する。

具体的には、基礎年金と国民年金とに分離されている韓国の老後所得保障制度の特徴に注目した上で、韓国における福祉国家の制度化が達成されたとされる金大中政権期までの、それぞれの制度の歴史的経緯や政治過程に参加した政治アクターの行動を考察する。この考察を通じて、韓国が他の先進国とは異なり、高齢者が経済的配分から排除された福祉レジームになった理由を解明していく。

1. 研究背景

世界では、医療技術の発達や衛生管理などによる平均寿命の延長によって高齢化⁽¹⁾が急速に進んでいる。平均寿命が延びるということは人類にとって望ましい現象である。しかし、一方で長寿社会は、高齢化に伴う様々な問題の解決のための社会保障費の支出の増加にも繋がり、社会問題化している。平均余命期間が長くなるにつれ、退職後の収入源確保の問題や医療費の増大、社会保障

サービスの給付期間の長期化による公的負担の増加などの問題が予想されるためである。

同時に、ライフスタイルの変化や経済低迷などの理由から、出生率の低下が先進諸国で起きている。低出生率は人口減少社会をもたらし、労働力不足、労働力の高齢化、労働生産性の低下、潜在成長率の下落、社会保障の負担の増加など様々な負の側面を有する。特に福祉財政に関しては、歳入の減少を意味するため、出生率の低下は高齢化による歳出増加を余儀なくされる状況下で深刻な問題を引き起こす。

以上のように、高齢化と出生率の低下に伴う少子高齢化現象が社会問題化されるにつれ、高齢者のための福祉政策が注目を浴びるようになった。その理由は、若い現役世代がより多くの退職者たちを支えねばならないということ、つまり、現役世代からより多くの財政移転が求められるためである(ボノーリ・新川 2004: 1)。また、社会保障給付費の財源が主に現役世代の負担する社会保険料と税金であるため、財政負担とサービス給付の関係が極めて不均衡になることに繋がることも理由の一つである(衛藤 2008: 123)。

その中でも特に、財政危機解決の焦点として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最大の政策課題として浮上している(伊藤 2013: 1)。

先進資本主義諸国では、上述のような社会経済構造の変化に対応するために給付削減を伴う年金改革が進められてきた。このような現象は自由主義の象徴とも言えるアメリカから社会民主主義国

家を代表するスウェーデンまで、共通に観察されている。しかし、ボノーリと新川（2004）が指摘したように、人口構成上の変化がすべての国に同じような影響をもたらすのか、あるいは様々な年金制度が同じ課題に対してどのような反応を示すのかが十分に検討され、明らかにされてきたとは言い難い。高齢化への対応は、制度的、政治的要因によって媒介、規定されているのである（ボノーリ・新川 2004: 4）。

年金制度は社会保険の中の一つの軸として、老後所得保障の意味を持っている。また、世代間の財政移転の問題を含んでいるため、世代間対立の要素をも内包している。最近、韓国でも日本同様にシルバー民主主義が生じるのではないかという懸念が登場しているが、年金制度は、世代によって福祉をめぐる利益が異なること、及び世代内で一定程度共有された利益が存在するという点で世代間対立の様相を明らかにするのに適した分析対象であると考えられる⁽²⁾。

以下では、まず高齢化が福祉国家の拡大をもたらすという先行研究の理論（Wilensky 1975）では説明できない、福祉国家としての韓国の特徴について説明する。その後、韓国の老後所得保障政策における制度的特徴及びそれに伴う、政治過程における議論の分裂という特徴を記述する。最後に、議論の分裂の構造が維持された理由について歴史的背景から考察した後、本稿の限界及びこれからの研究課題について触れる。

2. 福祉国家としての韓国の特徴と利益団体分析の意義

(1) 福祉国家としての韓国の特徴

韓国の場合は、特に少子高齢化現象の進展の速さが際立っている。最近まで、日本は西欧諸国と比べ、最も早く高齢化が進んできたと言われてきたが、近年の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⁽³⁾（表1参照）。

しかし、このような急速な高齢化に対応するための政策が、十分になされているとは言い難い。韓国では、少子高齢化現象が急速に進展している中、高齢者の貧困率は OECD の中で最も高い水

表1 主要国の高齢化速度の推移及び展望⁽⁴⁾

国家	到達年度			経過年数（年）	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
日本	1970	1994	2005	24	11
アメリカ	1942	2013	2029	71	16
フランス	1864	1979	2019	115	40
ドイツ	1932	1972	2008	40	36
韓国	2000	2018	2026	18	8

出典：韓国銀行（2016）より筆者作成

準を示している。韓国の高齢者の31.4%は最低生計費にも及ばない所得で生活しており、この数値は韓国全体の絶対貧困率7.7%に比べ、約4倍の水準である（保健社会研究院 2016）。この高齢者貧困率の高さは、高齢者が経済的配分から排除された福祉レジームであることを反映している。

また、韓国の高齢者の貧困問題は、他の OECD 諸国とは明らかに異なるパターンを見せている。OECD の分析結果によると、34 カ国中 19 カ国で高齢者の貧困率が一般国民の貧困率より低く、これは、若い世代が不安定な雇用の問題に直面している一方で、高齢者世代は年金制度等を通じて安定的に老後の所得が保障されていることを意味している。つまり、これらの国々は高齢者が経済的配分によって包摂された福祉レジームであると言える。一方、残りの 15 カ国は高齢者の貧困率が一般国民の貧困率より高いが、その中でも特に韓国の貧困率（約 50%）が極めて高く（OECD 2016）（図1参照）、高齢者世代の老後保障政策の問題性がここに反映されている。

(2) 利益団体分析の意義

このような韓国の高齢者貧困問題に関しては、今まで、韓国における福祉国家としての制度化の遅れによる年金制度の未成熟さが主要因として指摘されてきた（ボノーリ・新川 2004）。しかし、今後、年金制度が成熟しても、すでに二度にわたりに行われた年金改革の結果、年金受給額は現在よりさらに低くなることが分かっている。低成長時代における中間層の崩壊や高齢化による身体能力

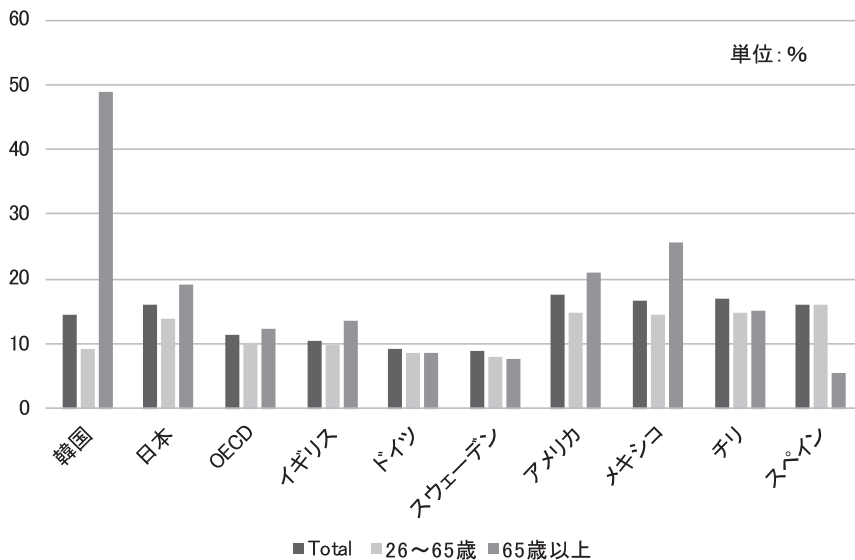


図1 主要国の老人貧困率の国際比較
出典：OECD（2016）より筆者作成

低下の側面から考えると、このような応急措置だけでは、問題の解決は期待できない。

Wilensky（1975）は、経済発展の度合いと高齢化率には正の相関関係があり、高い高齢化率が高い福祉国家発展の度合いに影響を及ぼすメカニズムを明らかにした。韓国は急速な経済発展を成し遂げ、高齢化の速度が非常に速いことを考えると、Wilenskyによって提起された福祉国家発展のモデルに一致する。しかし、福祉国家としての韓国の規模は依然として小さく、上記の韓国の老人貧困率のデータが示すように、高齢者向け福祉プログラムが充実しているとは言えない状況である。このように、Wilenskyのモデルでは、韓国の福祉国家としての特徴の説明が困難である。

先行研究でも指摘されてきたように、韓国は福祉国家としての制度化が遅れてスタートした「後発福祉国家」であり（金成垣 2008）、こうした制度化のタイミングのズレは西欧諸国とは異なる韓国固有の福祉政治の展開に大きな影響を及ぼした。西欧諸国の場合、すでに成熟している年金制度を通じて高齢者の老後所得保障が行われてきた。その中で、新自由主義の影響による労働市場の柔軟化によって雇用と所得の不安定による被害をより多く受けざるを得ない現役世代のための福祉財政

支出を増やすために、高齢者向けの福祉財政を減らすという世代間正義（Intergenerational Justice）のロジックが成立する（イヨンハ 2014）⁽⁵⁾。しかし、韓国の老後所得保障制度には、西欧諸国とは根本的に異なるジレンマが存在する。すなわち、（1）不安定な年金財政の問題と（2）高齢者の高い貧困率という二つの問題を同時に抱えている点で西欧諸国とは置かれている状況が異なるのである。上記の二つの問題を高齢者の利益の観点から解釈すると、今まで持続的に年金受給額の引き下げを通じて年金財政安定化を図ってきた韓国の年金制度改革の性格は、高齢者の貧困問題の解決ではなく、財政安定化の方向を選択したと理解できる⁽⁶⁾。

ではなぜ、急速に高齢化が進む韓国で、高齢者が経済的配分から排除された福祉レジームが形成されたのか。シルバー民主主義論は、政治家が選挙に勝つためには高齢者の高い投票率を意識せざるを得ず、結果的に高齢者に有利な政治的決定がなされやすいことを指摘する（八代 2016）。シルバー民主主義が前提とするメカニズムが正しいとすれば、急速に高齢化が進んでおり、高齢者の高い投票率という特徴を有する韓国においてもシルバー民主主義的現象が生じてもおかしくない⁽⁷⁾。

しかし、上記のデータからも確認したように、高齢者の高い投票率とは矛盾する高齢者の高い貧困率が観察されているのである。

このような、韓国の独特な現象を説明するための試みとしては、地方政府を分析単位とした「政党の福祉政策」に注目した研究が多くなされてきた（大西 2017）。しかし、「党派性理論」や「政党競争理論」など、政党政治の側面からの分析は、本稿の分析対象時期となる金大中政権期における韓国の福祉政治分析には限界があると思われる。その理由は、当時の韓国において、福祉政策は政治の争点になっておらず、政党政治不在の側面が強かったためである⁽⁸⁾。金大中政権は、弱い権力基盤のため、市民団体との連携を通じてその影響力を発揮する戦略をとっており、韓国の市民社会は疑似政党として政治的影響力を発揮することができたのである⁽⁹⁾。

代議制民主主義の中で、社会の要求を政治に反映する経路は、大きく分けると、選挙を通じた間接的経路と利益団体を通じた直接的経路の二つの経路が存在する。既存の研究では、主に選挙を通じた間接的経路に注目してきたが、政策を決定する国会議員は、有権者の意思にのみ従うわけではなく、利益団体のロビー活動による影響も受けて政策決定するとされている（Pamp 2015: 80）。本稿では、老後所得保障政策にもっとも直接的な影響を与える年金政策を分析対象とするが、年金政策はその制度的特徴から、主に選挙に注目する既存の研究枠組みでは分析が困難である。その理由は、年金改革は基本的に不人気政策であるため、選挙の争点となりにくいためである（伊藤 2013）。したがって、本稿では選挙以外の利益表出方法である利益団体の活動を中心に年金改革の政治過程を分析する。

また、韓国を「普通の」多元主義国家として理解できるのであれば（大西 2012）、利益団体の活動の分析は、より積極的な意味を有するだろう。既存の研究が、主に韓国で年金改革が達成された理由及びその改革規模に注目してきたとすれば、本稿では年金改革の性格に注目した分析を行うという特徴があり、改革の性格を理解するためには、利益団体の活動の分析が欠かせない。

3. 韓国の老後所得保障政策の政治過程をみる視点

これまでの、韓国の老後所得保障政策を分析した先行研究は、韓国の公的年金の中で国民年金が占める割合がもっとも大きいため、その分析対象として主に国民年金制度に注目してきた。より具体的には、（1）年金制度そのものの制度的特徴への注目（2）政治制度の特徴への注目に分けることができるだろう。

まず、年金制度そのものに注目する分析からは、韓国の国民年金制度が、社会保険型であるため、少子高齢化の圧力に最も弱く、それに対する政治的対立がもっとも激しいと予想された。また、それにもかかわらず、韓国で大規模年金改革が成功した理由については、年金制度の歴史が短いことや老後所得保障における代替手段としての退職金の存在のために、年金制度による利益を共有する集団が未発達したことが指摘された（ボノーリ・新川 2004）。

しかし、年金制度そのものの特徴に注目する議論は、歴史が長い先進諸国でも大規模年金改革が行われている事実や、制度改革がもっとも難しいとされる社会保険型年金制度を採用している国においても大規模年金改が行われている事実を考慮すると、十分な説明であるとは言い難い。

政治制度に注目した議論からは、拒否点（Veto point）の存在や政党政治の要素及び非難回避の戦略が注目されてきた。そこでは、主に二度にわたり行われた国民年金改革の政治過程が分析対象となった（キムヨンスン 2012、イムユジン 2014）。第二次年金改革と比較した際、浮き彫りになる第一次年金改革の政治過程における特徴は、福祉が政治の争点として登場しなかったという福祉政治の不在であった。また、大規模年金改革が達成された理由として頻繁に指摘されるのが非難回避の戦略であるが、第一次年金改革期における年金制度をめぐる議論は、主に官僚や専門家集団によって行われており、政党は主導的役割を果たしていない（キムヨンスン 2012）。

以上の先行研究は、いずれも韓国の年金制度改革の特徴を説明する上で、有効である。しかし、国民年金制度のみに分析の焦点を当てることに

よって、国民年金制度の補完的役割を果たす制度との関係は分析の対象から捨象されてしまう限界がある⁽¹⁰⁾。本稿では、これまでの研究ではほとんど注目されてこなかった基礎年金と国民年金制度との関係に注目しつつ、金大中政権期における老後所得保障政策の政治過程を分析する。

4. 韓国の老後所得保障政策

(1) 韓国の老後所得保障政策における制度的特徴

韓国の老後所得保障政策における制度的特徴は、公的年金制度と、その制度から排除されている人々を対象とする補完的な基礎年金との役割区分が曖昧であることである。このような韓国の制度的特徴は、当初の公的年金制度が産業発展のための内資動員（mobilization of domestic capital）の側面を強く持っており、基本的には勤労者の老後所得保障としての性格が強かったためである。公的年金制度ではカバーされない人々のための補完的な措置として最初に導入されたのが老齢手当制度であり、その名前からも分かるように、公的扶助の性格が強かった。同制度は、「国民年金法」によってその性格が規定されたわけではなく、「老人福祉法」の中でその性格が規定された。このような制度的分裂により、公的年金と基礎年金との間の性格規定を巡っては未だに結論が出されていない。

このような制度分裂に伴い、制度をめぐる議論の場が二つに分かれており、その議論の場に参加する政治アクターの構成も異なることを以下では確認する。

(2) 高齢者世代の社会的生成

韓国の高齢者福祉政策は、1981年に政府立法によって「老人福祉法」が制定されるまでは、救済的な性格が強かった⁽¹¹⁾。

ただし、「老人福祉法」制定以降も1988年以前までは特殊職域年金、及び生活保護制度による高齢者の所得保障が行われたため、この制度から排除されている高齢者は所得保障を家族に依存するか廃品集めなどで生計を維持せざるを得なかった。民主化以降、1988年に勤労者のための老後対策と

して国民年金制度が導入されてから、現世代の高齢者に対する所得保障の問題が重要な政策アジェンダとして認識され、1991年から老齢手当制度が導入された（国民年金史編纂委員会 2015: 175）。

再び韓国で高齢者問題が社会問題として登場した時期は、国際連合（UN）が世界老人の年として定めた1999年及び、高齢化率が7%を超えた2000年前後とされており（保健社会研究院 2016）、その時期は、福祉国家の制度化が行われたとされる金大中政権期である。その後、盧武鉉政権期には、急速に進行する高齢化問題に対応するための政府の動きとして「低出産高齢社会基本法」が制定され、同法によって作られた低出産高齢社会委員会によって、五年毎の「低出産高齢社会基本計画」が作られている。

(3) 老人団体の政治的影響力とその限界

韓国で最初に結成された老人団体は、1968年に結成された全国老人団体連合会である。この団体は、老人の権利を向上させるための運動よりは愛国運動や地域社会ボランティア活動に活動の重点を置いた。1969年には、団体の名称を社団法人大韓老人会（以下、大韓老人会）に改称し、韓国の高齢者の利益団体として現在では最も大きな組織規模を誇る。1970年代中盤までは、ボランティア活動や、老人余暇施設及び就業機会拡大のための事業を展開するなど、老人権益の優先順位は低かった。

1975年に設立された韓国老人問題研究所は、1976年に「老人福祉法」の草案を作成し、大韓老人会とともに立法請願運動を数年間に渡って、持続的に展開した。その影響で1980年には法案が通過し、1981年の「老人福祉法」の制定を達成した。

その後も、老齢手当制度の導入過程で、大韓老人会によって主導された「老齢手当制度制定のための運動」が「老人福祉法」の改正法案を作るなど、積極的な活動を展開した。その成果として、「老人福祉法」の改正とともに、老齢手当制度が導入された。この制度を通じて1991年から70歳以上の生活保護対象老人の中、居宅保護老人に月一万ウォンの手当が支給された。しかし、受給対

対象者範囲が非常に制限されていたため、一般低所得高齢者はその恩恵を受けることができなかった（国民年金史編纂委員会 2015: 203、保健社会研究院 2016）（表 2 参照）。

1994 年に創立された韓国老人有権者連盟は、他の老人関連団体と連帯し、大衆集会や街頭デモによって政権に圧力を与えた。パクジェガン（当時老人問題研究所所長）によって公論化された、老年年金制度の導入を求める勢力は、1995 年から本格的な政治活動を展開した。その活動は、主に韓国老年有権者連盟が主導した、デモ活動、百万人署名運動、大統領府及び関係機関に対する嘆願、各政党代表の訪問等であり、「老年年金法」の制定への圧力となった（国民年金史編纂委員会 2015: 204）。特に、1997 年には「無拠出老齢年金法」制定を促す全国老人大会を開催し、老人代表二千人を集めるなど、国会での法案通過に大きな影響力を与えた。彼らは、（1）「老人福祉法」との別途立法（2）都市勤労者平均所得以下の老人を年金受給対象に制限（3）全額国家負担予算を内容とする立法請願を行なった。このような積極的な政治活動の影響もあり、1997 年の「老人福祉法」改正では、敬老年金制度が導入され、1998 年から実施された。

しかし、老人団体の要求した内容である、「老人福祉法」とは別途立法は達成されておらず、表 2 から分かるように、敬老年金制度は、その支給額や対象範囲は拡大したものの、依然として公的扶助の性格が強かったと言わざるを得ない⁽¹²⁾。

しかし、「老人福祉法」における基礎年金をめぐる政治過程は、1998 年から 2008 年の間、大きな制度変化が行われないまま、維持された。この

時期は、韓国の福祉国家の制度化が達成された進歩系の金大中及び盧武鉉政権期に該当し、二度にわたる大規模な国民年金制度改革が行われたことは対照的である。

（4）国民年金制度の沿革

韓国では権威主義政権下で、一定程度の福祉制度が形成され、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、国民年金の四種類で構成されているが、最初に公務員年金が 1960 年にはじめられた後、1963 年に軍人年金、1975 年に私学学校教職員年金が次々と導入されてきた（保健福祉部 2016a）。

以降、1986 年全斗煥大統領の「三大福祉立法」宣言が決定的なきっかけとなり、「国民福祉年金法」を「国民年金法」に全面改正し、1988 年 1 月から 10 人以上事業所勤労者を当然適用対象とした国民年金制度が実施された（保健福祉部 2016a）。同制度は制度適用範囲の拡大を続け、韓国では 1999 年に国民皆年金時代を迎えた（国民年金史編纂委員会 2015: 136-137）。

（5）市民団体主導のフレーミングによる第一次年金改革

韓国における、第一次年金改革は金大中政権期に行われた。金大中政権期は「国民基礎生活保障制度」を導入する等、市民の権利としての福祉概念が登場し、福祉に関するパラダイム・シフトが行われた時期であり、当時の金大中大統領は「社会的孝」という政策アイディア⁽¹³⁾を持っていたなど（金大中 2011: 160, 328）、高齢者福祉政策を

表 2 基礎年金制度の変化

年度	主な内容	対象規模
1991	老齢手当制度実施（70 歳以上生活保護老人の内在宅保護老人対象）	3.4%
1992	対象規模拡大（65 歳以上の生活保護老人全体）	7.8%
1998	敬老年金制度に変更（支給額拡大、低所得老人を包含）	18.0%
2008	基礎老齢年金制度に変更（対象を所得下位 70%に拡大）	70.0%
2014	基礎年金制度に変更（支給額が約二倍に拡大）	70.0%

出典：保健社会研究院（2016）から筆者作成

積極的に推進したと理解されている（春木 2008: 81）⁽¹⁴⁾。

年金改革に関するアイディアは、以前から存在していた。金泳三政権当時、国民年金制度の課題として挙げられたのは、年金基金の安定的運用（基金枯渇問題）、国民皆年金の達成、他の公的年金制度との連携等であった。

特に、国民年金財政に関しては、既に大きい問題を内在していることが明らかになっていた。一般的な保険原理が無視された「低負担高給付」のシステムに基づくものであったため、そもそもの制度設計が財政構造の脆弱性をもたらししていたのである⁽¹⁵⁾。また、急速に進行する人口構造の高齢化や、公共部門に投資される年金基金の受益率が金融部門の投資受益率を下回ることによる財政不安定は、その後さらに加速した（保健福祉部 1998）。

年金改革を行うための組織として、国民年金制度改善企画団（以下、企画団）が 1997 年 6 月に発足した。企画団は同年 12 月 27 日、年金制度の基礎年金と比例年金への二元化、給付水準の引き下げ、保険料率の引き上げを内容とする「制度改善建議案」を政府に提出した。

基金運用に関しては、（1）公共部門に投資される国民年金基金の預託利子率を、金融部門の投資受益率水準に引き上げること（2）国民年金基金運用委員会⁽¹⁶⁾の権限を強化すること（3）公共部門の基金運用内訳について国会審議を義務化すること（4）基金運用委員会に、加入者団体の参加を拡大すること等の内容が含まれていた。

以上のような内容を含む改革案は、給付水準引き下げ及び保険料率の引き上げの内容を含んでいたため、世論の激しい反発を受けることとなった。また保健福祉部も反対の意見を表明した。政府側としても、1998 年 7 月に予定されていた年金制度の都市地域拡大実施に及ぼす影響を恐れていたため、国民世論の反発を意識せざるを得なかったのである。

既に 1997 年 1 月から保健福祉部と国民年金公団は、合同で「都市地域拡大実務推進班」を設置し、独自の改善案を検討していた（NPS 国民年金公団 2008）。その改善案は、企画団の案と比べ、

給付水準の引き下げ幅は小さいものの、保険料率の引き上げ幅はより大きいものであった。保健福祉部は、この改善案を中心に、1998 年 1 月に金大中政権の大統領職引継委員会に報告し、保健福祉部独自の改善案は、事実上の政府案となった（保健福祉部 2016b: 386）。

しかし、政府の改正法律案は、労働者たちから強い反発をかった。韓国の二大労働組合である、韓国労働組合総連盟と全国民民主労働組合総連盟は、給付縮小及び基金運用方式に強く反発した。市民団体と労働界は、「年金財政運用における民主化」を要求し、（1）年金基金の公共部門強制預託規制を廃止すること（2）基金借入れの際には、国会の同意が必要な国公債を買い入れること（3）基金運用委員会に、加入者代表の 3 分の 2 以上が参加することを要求した。

このような反発を受け、政府は同年 3 月に修正案を再度立法予告した。前回の案から修正された内容は、保険料率の維持、受給開始年齢引き上げ期間の繰り下げ等であった。この修正案は、4 月の国務会議を経て、基金運用に関する更なる修正が加えられ、5 月 8 日に国会に提出された。

しかし、国務会議の過程で修正された内容は、市民社会と労働界が要求してきた「年金財政運用における民主化」に反するものであったため⁽¹⁷⁾、市民団体や労働界は強く反発し、国会に独自の立法請願を行った。当時の経済担当部署であった財政経済院は、このような改革要求案に対し、強い反対の意を表した。しかし、世界銀行の、借款協定における、強制預託義務の段階的廃止の要求を受け、労使政委員会⁽¹⁸⁾は、国民年金基金の強制預託規定の 2001 年までの段階的廃止に合意した⁽¹⁹⁾。

このような過程を経た末、1998 年 12 月 31 日に「国民年金法」の改正が行われたが、国会の審議過程の中で、政府の原案がさらに修正された。修正された内容は、（1）都市地域拡大時点を 1998 年 4 月から 1999 年 4 月に延期すること（2）保険料率の引き上げはないことにすること（3）年金給付水準を当初の 55% から 60% に引き上げることであった。

基金運用に関しては、労働界と市民団体の意見を反映して、2001 年から国民年金基金を義務預

託対象年金基金対象から除外し、専門組織である基金運用本部を設置することにした。

以上のような第一次年金改革の結果は、支出抑制に焦点を当てた改革でありながらも確定給付の性格は維持されたが、世代間所得移転は弱まったと評価されている（イヨンハ 2014: 219、金淵明・金教誠 2004: 265-267）（表3参照）。また、高齢者の利益の観点から解釈すると、第一次年金改革の政治過程において高齢者の利益代表は欠如していた（裴俊燮 2017）。

5. 韓国の高齢者世代の利益代表における議論の分裂とその歴史的背景

金大中政権期における韓国の福祉国家形成に当たって、韓国の市民団体が大きな影響力を発揮したことはすでに多くの先行研究でも指摘されている通りである（金淳和 2009、金淵明・金教誠 2004 他）。金淵明・金教誠によると、韓国の市民団体は金大中政権の実現によって政治的影響力を急速に拡大させ、一種の公益集団としての性質を帯びていた（金淵明・金教誠 2004: 274）。

市民団体が強い政治的影響力を発揮できた理由としては、当時の「開かれた政治的機会構造」（金淳和 2009）、全国民の普遍的な利害関係を代弁しようという立場を堅持した市民団体の性格（金淵明・金教誠 2004: 274）の要素が指摘されている。

一方、金大中政権期における福祉推進アクターは大統領、与党、市民団体、労働勢力であり、このネットワークの中に高齢者の利益団体は入っていない。第一次年金改革の政治過程の中で、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。その影響をうけ、「受給年齢引き上げ」に関しては、議論すらされないまま年金改革の問題が議論されてきた⁽²⁰⁾。韓国において、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。

政治アクターの側面に注目すると、韓国の年金改革を巡る政治過程における、市民団体を中心とする利益団体の役割の重要性は明らかである。韓国政治の最も大きい特徴として指摘されてきた強い大統領の権力は、第一次年金改革当時、金大中政権が、分割政府の状況であったことや、迫りくる選挙への影響を強く意識したことにより、制約されていた。また、年金政策の担当部署であった保健福祉部は、都市部自営業者への制度拡大を推進する過程で、行政上の未熟な処理により、大きな困難が生じたため、国民の信頼を失っていた（裴俊燮 2017）。進歩的市民団体を中心とする福祉推進勢力の積極的な働きかけが、1999年に「国民皆年金」を達成できた重要な要因であったのである。

韓国の市民団体は、単一組織としては、決して大きな組織とは言えない。しかし、彼らは世論を通じた大衆動員等、政治的戦略を巧みに駆使しつつ、政治的影響力を発揮してきた。その最も代表的な戦略の一つが流動的な政策ネットワークの構築である（キムヨンスン 2012）。このように、韓国の市民団体が強い政治的影響力を発揮できた要因として政策ネットワークが重要であるとすれば、年金改革の政治過程で当事者として利益を共有し

表3 第一次年金改革の結果

区分	既存制度	企画団案	政府案	改革後
年金体系	一元型 (統合型)	二元型 (分離型)	一元型 (統合型)	一元型 (統合型)
給付水準	平均所得階層 70%	平均所得階層 40%	平均所得階層 55%	平均所得階層 60%
受給年齢	60 歳	65 歳	65 歳	65 歳
年金最少加入期間	15 年	10 年	10 年	10 年
保険料	3-6-9%	2025 年以降： 12.65%	2025 年以降： 16.25%	9%

ているはずの高齢者の利益団体と市民団体との間になぜ連携が行われなかったのか疑問が生じる。また、基礎年金に関しても、福祉制度の拡大期である金大中政権期には大きい制度変化が観察されない。その理由の一つとして考えられるのが、利益団体組織の歴史的背景の違いである。

民主化以前の権威主義政権下で、その組織が設立された大韓老人会は、保守的性格を有する官団団体としての性格が強く、政府補助金に大きく依存している。また、その組織構造における特徴は、地方の老人亭⁽²¹⁾を中心に組織が形成された歴史もあり、地方分権的な性格を有することである。主な活動は、老人亭や老人就業活動を中心に行っており、地方自治体との連携を通して高齢者の利益を追求する性格が強い。また、大韓老人会と活動をともにした韓国老人問題研究所の場合も、その創設者は大韓老人会の初代メンバーであったパクジェガンであり、その性格は類似であると考えられる。

民主化以前にその組織が設立された老人団体は、大統領候補の招聘や大統領との面談、もしくは与野党の政治指導者との接触を通じた政策提言や政策樹立のための強力な要求を行なった。このような、政策過程における彼らの戦略は主にインサイダー戦略であったと理解できる。このような特徴は、今現在まで持続している。歴代の大統領候補者たちは、高齢者の高い投票参加率を意識し、必ず選挙活動の中で大韓老人会を訪問し、老人福祉庁の設置などのアピールを行なってきた。

しかし、大韓老人会など的高齢者の利益団体による積極的な政治活動は、基礎年金をめぐる政治過程に限られており、第一次年金改革の政治過程では、存在そのものが観察されない。このことは、高齢者の利益団体にとって重視された政策は、「老人福祉法」によって規定される基礎年金であって、公的年金制度（国民年金）についてはそもそも関心があまりなかったことを示唆する。これは、韓国の老人団体が今現在の高齢者の福祉問題には関心を示すものの、未来の高齢者世代への関心度は低いとも理解できるだろう。

一方、韓国の代表的な市民団体の一つであり、韓国の福祉国家化に大きい影響を及ぼした参与連

帯は、民主化運動を主導した学生運動の経験者を主たる担い手として、民主化以降登場している（金淳和 2009）。韓国における学生運動は、70年代以降労働者との連携を図り、その連携を通じて民主化運動を展開した歴史を持つ。先行研究では、韓国の市民団体が、政策過程において他の先進国に比べ、非常に強い影響力を見せていることや、住民運動レベルというよりは政府レベルでの政策に対して、影響力を行使する傾向を持っていることが明らかにされた（廉載鎬 2004: 196）。

参与連帯は、1994年9月に創立されており、その設立目的として、‘市民たちの自発的参与で政治権力と経済権力を監視し、社会改革のために具体的な政策と対案を提示し、意を共にする市民たちと連帯することによって参与民主社会を建設する’ことを掲げている。

参与連帯は、韓国の福祉制度の発展に大きな影響力を発揮した。福祉に関連する主な活動としては、「国民生活最低線確保運動」（1994～1999）、「経済民主化と普遍的福祉拡大のための運動」（2011～現在）、「生活賃金制度導入運動」（2012～現在）が挙げられる⁽²²⁾。

ただし、参与連帯にとっての優先順位はあくまでも「完全な民主化」や労働者の利益代表であり、高齢者福祉の優先順位は決して高いとは言えない。その一例として、参与連帯のホームページには彼らの請願、署名活動などの詳細な活動記録が記録として残されているが、社会福祉委員会のセクションの中の高齢者福祉の項目の数は39件に過ぎず、健康保険/保健医療 607件、貧困政策 550件、児童家族政策 151件、とは対照的である⁽²³⁾。

民主化以前に設立された老人団体は、その歴史的背景から政府に依存的であり、福祉政策推進の活動戦略に関しては主にインサイダー戦略をとってきた⁽²⁴⁾。しかし、いずれの老人団体も主な関心は「当時の高齢者」の問題であり、国民全体から支持を得ることはできなかった。この特徴は、金淵明・金教誠（2004）が指摘したような、国民の普遍的な利害関係を代弁しようとする立場を堅持した市民団体の性格とは対照的である。

民主化後に設立された韓国の市民団体は、学生運動や民主化運動、労働運動の影響を強く受けて

おり、既存の政治体制に対する反発の性格を強く持ち、民衆運動の流れを汲んでいる。したがって、市民団体の活動戦略は政府との距離を保ちながらアウトサイダー戦略を取るのが一般的であった⁽²⁵⁾。その中で、福祉国家形成の推進アクターとして彼らが重点を置いたのは、労働者の権利及び利益の保護であり、相対的に老人福祉に対する関心度は低かったと言わざるを得ない。

それと同時に、韓国市民社会の政策ネットワークが主に人的ネットワークによって構成される特徴は、市民団体と老人団体との接点の不在を意味しており、彼らの連帯は観察されなかった。

おわりに

本稿では、なぜ韓国は他の先進国とは異なり、高齢者が経済的配分から排除された福祉レジームになったのかという問いに対し、政策の制度的特徴及びそれに伴う議論の分裂に注目した分析を行った。

分析の結果、(1)「老人福祉法」によって性格が規定される基礎年金と公的年金との間の異なる制度設計による議論の場の断絶 (2) それに伴う参加アクターの構成における違いが明らかになった。基礎年金をめぐる議論は、金大中政権の前にその議論が終わっており、議論に参加した主な政治アクターは大統領と老人団体であった。一方、金大中政権期に本格化した国民年金をめぐる議論に参加した主な政治アクターは、当時の福祉推進勢力であった大統領、与党、労働勢力、市民団体で構成された政策ネットワークであった。

本稿では、主に利益団体の活動に重点を置いた分析を行ったが、実際に政策を形成し、それを執行するのは政治家及び官僚である。いわゆる、政治の場における核心的アクターの分析は、本稿では行われておらず、その点に関しては利益団体との関係を中心に更なる分析が必要である。

参考文献

(日本語)

伊藤武 2013.「日欧年金改革にお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、

1-31 ページ。

衛藤幹子 2008.「高齢化の政治」新川敏光・大西裕編『日本・韓国』ミネルヴァ書房、121-143 ページ。

大西裕 2012.「市民なき市民社会からの脱却：韓国の市民社会の変容」『日本政治学年報』2012 (Ⅱ)、224-246 ページ。

大西裕 2017.「福祉政治研究の科学化：韓国の高齢者福祉をめぐる」『アジア経済』58(4)、55-75 ページ。

株本千鶴 2000.「韓国における老齢手当制度と老年金制度の形成過程について」『人文学報 社会福祉学』16、25-53 ページ。

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。

金成垣 2017.「高齢者の生活保障にみる韓国的特質」金成垣・大泉啓一郎・松江暁子編『アジアにおける高齢者の生活保障』明石書店、41-50 ページ。

金淳和 2009.「福祉国家形成アクターとしての韓国の市民団体：アクターの特徴と政治的機会」『早稲田政治公法研究』92、31-47 ページ。

金淵明・金教誠 2004.「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『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、253-279 ページ。

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、81-100 ページ。

裴俊燮 2017.「初期年金改革の日韓比較：高齢者の利益代表を中心に」『次世代人文社会研究』13、1-20 ページ。

ボノーリ、ジュリアーノ・新川敏光 2004.「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」新川敏光／ジュリアーノ・ボノーリ編『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、1-24 ページ。

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。

廉載鎬 2004.「市民社会とニューガバナンス：民主化以後の市民団体の政治化」辻中豊・廉載鎬編『現代韓国の市民社会・利益団体：日韓比較による体制移行の研究』木鐸社、183-212 ページ。

(韓国語)

국민연금사편찬위원회 [国民年金史編纂委員会] 2015.『실록 국민의 연금』국민연금공단 국민연금연구원.

김대중 [金大中] 2011.『김대중자서전 2』삼인.

김영순 [キムヨンスン] 2012.「한국의 복지정치는 변화하고 있는가?: 1.2 차 국민연금개혁을 통해 본 한국 복지정치」한국복지국가연구회編『한국 복지국가의 정치경제』아연출판부, pp. 284-318.

보건복지부 [保健福祉部] 1998. 『보건복지백서 (1998년도판)』.

보건복지부 [保健福祉部] 2016a. 『보건복지 70 년사: 가난과 질병을 딛고 일어난 위대한 여정』.

보건복지부 [保健福祉部] 2016b. 『보건복지 70 년사: 질병의 시대에서 건강시대』.

보건사회연구원 [保健社會研究院] 2016. 『노인복지 정책 진단과 발전 전략 모색』.

NPS 국민연금공단 [NPS 國民年金公團] 2008. 『함께 나누고 함께 누려요: 국민연금 20 년사』.

이용하 [イヨンハ] 2014. 「우리나라 연금제도의 발전 방향」『공적연금의 이해 (II)』NPS 국민연금연구원, pp. 213-267.

임유진 [임유진] 2014. 「정당경쟁과 국민연금개혁의 복지정치」『한국정치학회보』 48(1), pp. 99-118.

최장집 [チェジャンジブ] 2003. 「한국의 민주주의와 노무현 정부: 열망, 실망의 악순환을 끊을 수 있다.」『참여정부 100 일, 현재와 미래』대통령자문정책기획위원회 (5 월 29 일).

한국은행 [韓國銀行] 2016. 『해외경제 포커스』 2016.30.

(英語)

OECD 2015. *Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators*.

OECD 2016. *Society at a Glance 2016: OECD social indicators*.

Pamp, O. 2015. *Political preferences and the aging of populations: Political-economy explanations of pension reform*. Springer VS.

Wilensky, H. L. 1975. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. University of California Press.

(URL)

참여연대 [參與連帶] (<http://www.peoplepower21.org/>), 2018년 4월 25일 액세스.

OECD (<http://stats.oecd.org/>), 2018년 4월 25일 액세스.

(1) 고령화とは、総人口に占める 65 歳以上の高齢者の割合が相対的に高くなっている状態を言う (衛藤 2008: 121)。

(2) 大西 (2017) を参照せよ。

(3) ただし、現時点では先進国と比べた場合、韓国の高齢化の状況が特段に深刻な状態であるとは言い難い。しかし、韓国の高齢化水準はアメリカの水準に迫っており、アメリカで起きたようなシルバー民主主義的現象が生じていても不思議ではない。

(4) 高齢化率 7% は高齢化社会、14% は高齢社会、21%

は超高齢社会と言われている。

(5) 西欧諸国では、マクロ経済パフォーマンスの悪化による社会保障予算の削減に対抗するための組織化としての性格が強い、高齢者を中心とする利益団体が形成されている。

(6) 金成垣は、「保障性」より「持続性」を選択した改革と解釈している (金成垣 2017)。

(7) 常に、韓国の高齢有権者は、他の世代と比べ、もっとも高い水準の投票率を記録している。

(8) 김영순 [キムヨンスン] (2012) は韓国の第一次年金改革と第二次年金改革の政治過程の比較を通じて、その特徴を明らかにした。

(9) 최장집 [チェジャンジブ] (2003) は、このような現象を「政治の民営化」と表現した。

(10) 国民年金制度以外の制度への注目がなかったわけではないが、それは主に退職金制度との関係であり、本稿で分析の対象とする基礎年金は、その支給額の低さの理由からほとんど注目されなかった。

(11) 「老人福祉法」は老人の福祉を対象とするという点では高齢者福祉にとって大きな発展ではあったものの、権威主義政権時代における高齢者の支持を獲得するための性格が強かった。韓国における老齢年金への関心は、1960 年代から既に当時の保健社会部内で表明されていたが、政策決定にまでは至らなかった。国民年金が導入される前までの、韓国国民のための老後所得保障制度は、1961 年に導入された退職金と生活保護制度が主であった。しかし、生活保護制度は、貧困層を対象としており、退職金制度は年金制度とは異なり、中間退職後一時金の形で支給されたため、老後所得保障としての機能は脆弱であった (保険福祉部 2016b: 370)。その後、1973 年に「福祉年金法」を制定し、1974 年から年金制度を導入する計画であったが、当時の石油危機による経済状況の悪化で、実施が無期限延期された。

(12) 1998 年までのいずれの「老人福祉法」の改正も議員立法によって行われていることから分かるように当時の政府にとって高齢者福祉は優先順位が低かったと言えるだろう (株本 2000)。

(13) これまで高齢者を支えることは家族の役割とされてきたが、今後は国がその役割を担うという考え方。

(14) ただし、当時のアジア通貨危機の直撃を受け、応急措置的手段が講じられたため、韓国の福祉国家の制度化が達成された側面は強く、したがって当時の社会的弱者は労働者として認識された (裴俊燮 2017)。

(15) 制度導入当時、家計及び企業の負担能力等を考慮し 3% の低い保険料率を策定し、9% になるまで五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障したため、根本的な財政の脆弱性

- を抱えていた。
- (16) 国民年金基金運用に関する最高意思決定機構。
 - (17) 委員長を、保健福祉部長官ではなく国務総理にし、国民年金基金の預託利率を基金運用委員会で決定するようにしたものを、従前通りに公共資金管理基金委員会（財政経済院）で決定するように変更した。
 - (18) 1998 年のアジア通貨危機の際、金大中政権によって設置された社会的合意形成機構。労働者と使用者、政府が労働政策及び関連事項を協議することを目的とする。
 - (19) 世界銀行（World Bank）は、1998 年の構造調整借款供与条件として、当時まで公的に単一管理されてきた国民年金制度を民営化し、政府支出金を縮小するよう、金大中政権に強く要求した。しかし、金大中政権は、労働勢力と市民団体との政治的連合を形成し、既存の年金制度体系を維持することに成功した。
 - (20) 日本では数回にわたり、受給開始年齢引き上げが失敗したこととは対照的である。
 - (21) 高齢者が集まり、余暇を楽しむ憩いの場。
 - (22) 高齢者福祉政策に関しては、訴訟戦略を通じて老齢手当制度の年齢制限に対する違憲判決を導いた成果を残している。
 - (23) 참여연대 [参与連帯] (<http://www.peoplepower21.org/>)、2018 年 4 月 25 日アクセス。
 - (24) 民主化後の 1994 年に結成された韓国老年有権者連盟の場合、既存の老人団体とは性格を異にし、他の利益団体との連携を通じたデモ活動など、アウトサイダー戦略を通じて敬老年金制度を導入するなど、一定程度の成果を上げることができた。
 - (25) ただし、2000 年代後半から政治にどの程度関与するのかを巡って論争が展開されている。