

# 韓国・基礎年金における発展の方向性 —基礎年金と国民年金との関係性を考慮に入れて—

崔 玉金<sup>i</sup>, 鎮目 真人<sup>ii</sup>

韓国の基礎年金は、国民年金の低下した所得代替率を補完するために設けられた制度である。しかし、受給対象を高齢者の70%に設定し、扶助の性格が追加され、制度の導入目的が曖昧になり年金額が持続的に引き上げられたため、国民年金との関係において様々な問題が生じている。そこで、本研究では韓国の基礎年金と国民年金の役割分担を考慮し、その発展の方向を提案したい。そのために、基礎年金と国民年金の内容及び現況を検討し、両制度の関係において生じる問題点を整理する。また、海外の事例を検討し、韓国の基礎年金の発展方向について考察する。

キーワード：韓国・基礎年金，韓国・国民年金，年金制度改革，国民年金連係減額

## 1. 本研究の背景と目的

韓国の基礎年金は、制度の前身（老人手当，敬老年金，基礎老齢年金）の段階から、歴史が短い国民年金の不十分な点を補完するために導入され、その後、韓国の深刻な高齢者貧困の緩和及び政治的ニーズにより、制度の対象や給付水準が継続的に拡大された。しかし、このように基礎年金が拡大される過程で、基礎年金と、所得比例年金である国民年金の関係をどのように設定するかについての議論は不足していた。特に、基礎年金で国民年金との連係減額制度が導入され、国民年金との関係において別の問題を引き起こしている。何よりも基礎年金と国民年金との関係を設定するためには、基礎年金の性格をどのように規定するかについての議論が優先されるべきであるが、これに対する議論も不足している状

況である。

このような状況下、制度施行から10年が経過した現在、韓国の基礎年金は重要な転換点を迎えている。2023年の第5次国民年金財政計算と国会年金特別委員会での公的年金改編案の議論、2024年の年金改革公論化委員会での議論の後、大統領が第22代国会で国民年金と基礎年金を含む年金の構造的改革を議論すると公言したためである。

こうした状況を踏まえ、本稿では、現在の韓国の基礎年金の内容、そして基礎年金の問題、国民年金との制度間関係で提起される争点を確認し、基礎年金と所得比例年金を運営する海外の事例を検討して、現在の韓国の基礎・国民年金に存在する問題を解決できる基礎年金の発展方向とその適用可能性を整理する。本稿の構成は以下の通りである。まず、第2章では韓国の基礎年金の内容を検討し、第3章では基礎年金の問題、そして国民年金との制度間に存在する問題点を整理する。そして、第4章では海外の年金構成事例を検討し、最後に第5章では基礎年金の発展方向をいくつか提示し、各政策の適用可能

i 国民年金研究院 年金制度研究室主任研究員

ii 立命館大学産業社会学部教授

性を整理する。

## 2. 韓国の基礎・国民年金の内容と現況

### (1) 韓国の基礎年金の発展過程と国民年金との関係

韓国に国民年金が初めて導入された1988年には、加入年齢（18～60歳）と最低加入期間（10年）のため、すでに高齢期に達した人々が制度から除外された。一部の高齢者に資格要件が緩和された特例老齢年金（当時45歳以上で5年間の加入で年金受給が可能）を通じて年金を受け取る機会を提供したが、制度に対する認知度が低く、保険料負担を忌避してほとんどの人が加入せず、国民年金を受け取る機会を逃した。現在、65歳以上の高齢者の約40%程度しか国民年金を受給していないのはこのためであり、これは韓国の高い高齢者貧困率の最も大きな原因として指摘されている。また、現在の高齢者の高い貧困率に対する懸念とともに、2007年の第2次年金改革当時、国民年金の給付水準の急激な縮小（60%から40%へ）と広範な死角地帯（無年金・低年金<sup>1)</sup>の発生は、現在の労働世代だけでなく、将来の高齢者世代（現在の加入者世代）も年金を十分に受け取れないという懸念を生み出している（李，崔，崔，2015）。

このため、国民年金の死角地帯の問題と高齢者の貧困を緩和するため、2007年に国民年金の所得代替率を60%から40%に下げる改革とともに基礎老齢年金を導入した。基礎老齢年金は、所得下位70%の高

齢者に国民年金前の月平均所得（A値）の5%を支給し、国民年金の給付水準が縮小される2028年まで段階的に10%に引き上げるように設計された。ただし、当時の法律では70%の適用時期を施行年のみに適用し、その後は国会に設置された「制度発展委員会」で決定するように規定しており、施行年以降の基礎老齢年金の適用範囲は流動的であった。しかし、政府は、基礎老齢年金法第1条で現世代の低所得老人を老齢年金の対象として規定したことにより、国民年金が成熟すれば基礎老齢年金の対象は自然に縮小し、最終的には国民基礎生活保障制度と統合されると予想していた。

それにもかかわらず、基礎老齢年金は制度導入以来、対象範囲が一度も調整されていない。それは、2007年に給付水準が5%から10%に引き上げられた時でも同様である。その結果、基礎老齢年金は給付額が低いため、高齢者の貧困緩和に大きな役割を果たせなかった。そのため、2013年に新政権（朴槿恵政権）が発足し、2014年7月に基礎老齢年金が基礎年金に転換された。基礎年金の導入に伴って、次に述べる変化が生じた。一つは、給付水準が2倍に引き上げられたこと（A値の5%から10%に、約10万ウォンから20万ウォンに）、もう一つは、基礎老齢年金とは異なり、基礎年金では高齢者の70%を対象とするという内容が基礎年金法に規定され、現在の高齢者世代のための一時的な制度という性格を脱却したことである（李，崔，崔，2014）。

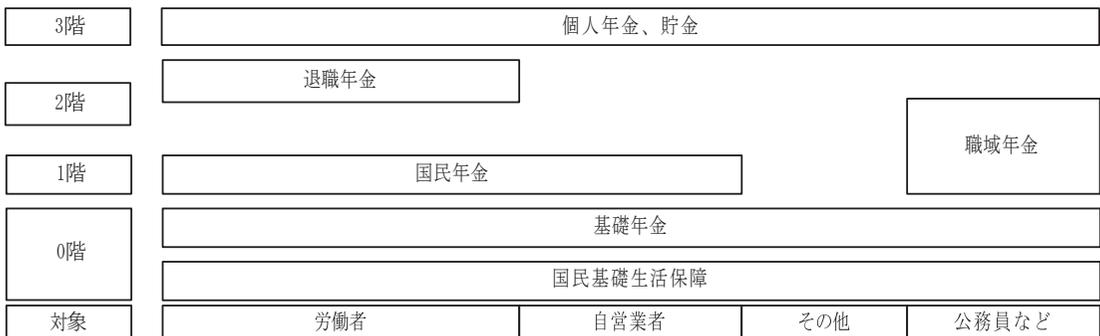


図1 韓国の老後所得保障制度

出典：韓国の老後所得保障制度をもとに著者作成

(2) 韓国の基礎年金の内容

① 基礎年金の対象者選定

韓国の基礎年金は、基礎老齢年金の時から全体の高齢者の70%という目標受給率を設定して運営している。したがって、高齢者の70%を包括できる選定基準額が毎年提示されている。表1は基礎老齢年金の施行以降、高齢者の70%を包括する選定基準額の変化を示したもので、2024年の基礎年金の選定基準額は単身世帯213万ウォン、夫婦世帯340.8万ウォンである。

この時、本人と配偶者の所得と財産、および、負債を考慮した所得認定額が選定基準額以下であれば基礎年金受給者として選定されるが、所得認定額は国民基礎生活保障の所得認定額を緩和した方式で、月額所得評価額と財産の月額所得換算額を合算した金額で算定される(表2参照)。所得認定額を算定する際には、一般財産と金融財産、勤労所得と利子所得については控除されるが、国民年金給付額は所得認定額に100%反映される。

② 基礎年金額の算定

基礎年金の最大年金額である基準年金額は、2014年に基準国民年金A値の10%であった月20万ウォンから始まり、高齢者の貧困緩和のために2018年には月25万ウォン、2021年には月30万ウォンに引き上げられ、その他の年度には物価上昇率に応じて調整され、2024年現在334,810ウォンである。

一方、基礎年金額は国民年金のA給付に連動して個人別に受給するA給付額<sup>2)</sup>だけ減額され、長期的に国民年金の受給者が増えれば、自然に基礎年金が減少するようになっている。ただし、この算定式には基礎年金額の50%を支給する付加年金額が含まれるため、国民年金のA給付により基礎年金額が減額されても、最低でも付加年金額は受け取ることができる。基礎-国民年金連携減額は、国民年金額が基礎年金基準年金の150%以上の人を対象に適用され、適用算定式は表3の通りである。

基礎-国民年金連係減額の導入後、基礎年金額の算定手続きは次のようにやや複雑になった。1段階

表1 基礎年金施行後の選定基準額の変化 (単位: 万ウォン/月)

区分	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
単独	87	93	100	119	131	137	148	169	180	202	213
夫婦	139.2	148.8	160	190.4	209.6	219.2	236.8	270.4	288	323.2	340.8

出典：韓国 保健福祉部，各年度の基礎年金事業案内

表2 基礎年金所得認定額の算定方法

<p>所得認定額 = 月額所得評価額 + 財産の月額所得換算額                  - 月所得評価額 =  (勤労所得 - 110万ウォン) × 0.7  + その他の所得(事業 - 財産(利子所得から4万ウォン控除) - 公的移転所得 - 無料賃貸所得)                  - 財産の月所得換算額 = [(一般財産 - 基本財産額) + (金融財産 - 2,000万ウォン) - 負債] × 財産の所得換算率(年4%/12) + 高級自動車及び会員権の価額                  * 基本財産額控除: 大都市・特例市(1億3千5百万ウォン), 中小都市(8千5百万ウォン), 農漁村(7千2百50万ウォン)                  ** 各括弧内の計算結果がマイナス(-)の場合は0で処理して計算。                  *** 高級車は4千万ウォン以上を意味する。</p>
--

出典：韓国 保健福祉部 (2024), 「2024年基礎年金事業案内」

表3 韓国基礎年金-国民年金連係減額の算定式

<p>基準年金額 - (2/3 × 国民年金 A 給付額) + 付加年金額                  2024年 算式 = (334,810ウォン - 2/3 × 国民年金 A 給付額) + 167,405ウォン</p>
--

出典：韓国 保健福祉部 (2024), 基礎年金事業案内

は個人別の基礎年金額を算定する手続きで、国民年金の受給及び給付水準、国民年金 A 給付額によって決定されるが、国民年金の無年金者、国民年金の給付額が基礎年金の基準年金額の150%以下の人、国民年金の遺族年金・障害年金の受給者は、基礎年金の最大給付額である基準年金額を受給する。第2段階は世帯の種類による減額で、夫婦が共に基礎年金を受給する場合、先に個人別に算定された基礎年金額の20%が減額される。最後に3段階は所得認定額による減額で、2段階まで決定された基礎年金と所得認定額の合計額が基礎年金選定基準額以上であれば、選定基準額と所得認定額の差額分が支給される。これは世帯単位で適用され、2段階と3段階で算定された各金額を比較し、より少ない金額で決定した後、夫婦の場合は個人単位で配分して支給される。具体的な事例は表4の通りである。

### 3. 韓国基礎年金の問題点と 国民年金関係における争点

#### (1) 現行の韓国基礎年金の問題点

現行の韓国基礎年金制度の問題点は以下の通りである。第一に、制度の性格と目的が明確でないことである。基礎年金は、高齢者の70%という準普遍的な対象者に年金を支給し、国民年金額と連係して減額するため、手当的な年金の性格を持っているが、対象者を選定する際に資産調査を行うという点で、公共扶助の性格も持っている。このとき、基礎年金を公共扶助と定義すると、現在の国民年金との連係減額制度を実施する根拠が希薄であり、一般的な公共扶助制度である国民基礎生活保障との関係についての問題、そして現行の基礎年金の貧困削減効果が低いという問題がある。一方、基礎年金を年金と定義すると、高齢者の70%を対象に運営し、資産調査を行う現行の基礎年金の対象者選定方式に問題がある

表4 基礎年金・国民年金の連係減額の適用事例

事例：単身世帯 (本人)国民年金額が560,000ウォン (A 給付額280,000ウォン)の国民年金老齢厚生年金受給者 (所得認定額)単身世帯, 所得認定額2,000,000ウォン	
1段階：国民年金との連係減額	適用, $(334,810 - \frac{2}{3} \times 280,000) + 167,400 \rightarrow 167,400$ ウォン
2段階：夫婦減額	未適用, 167,400ウォン (a)
3段階：所得認定額の減額	適用, $2,130,000 - 2,000,000 = 130,000$ ウォン (b)
最終基礎年金額	aとbを比較し、より少ないbで決定, 130,000ウォン
事例：夫婦世帯 (本人)国民年金額が800,000ウォン (A 給付額510,000ウォン)である国民年金老齢年金受給者 (配偶者)国民年金給与額が300,000ウォンである国民年金老齢年金受給者 (所得認定額)夫婦世帯, 所得認定額3,126,000ウォン	
1段階：国民年金との連係減額	適用, 本人: $(334,810 - \frac{2}{3} \times 510,000) + 167,400 \rightarrow 167,400$ ウォン 未適用, 配偶者: 334,810ウォン
2段階：夫婦減額	適用, それぞれの基礎年金額から20%減額 本人: 133,920, 配偶者267,840ウォン, 世帯別基礎年金額は401,760ウォン (a)
3段階：所得認定額の減額	適用, $3,408,000 - 3,126,000 = 282,000$ ウォン (b)
最終基礎年金額	aとbを比較して、より少ないbで決定, 282,000ウォン, それぞれ基礎年金額の割合に応じて配分, 本人94,000ウォン, 配偶者188,000ウォン

出典：韓国 保健福祉部 (2024), 「基礎年金事業案内」の内容を基に著者作成

と考えられる。つまり、制度の性格と目的が明確でなく、曖昧であるという問題を抱えている。

第二に、制度の持続可能性に関する問題もある。韓国の基礎年金は65歳以上の高齢者の70%を対象に運営しているが、この基準は2008年の基礎老齢年金導入時に設定されたもので、当時、全高齢者に基礎年金を導入しようとした野党と、高齢者の40%程度を対象に支給しようとした政府及び与党間の政治的交渉の結果だと言える<sup>3)</sup>。しかし、高齢者人口の増加に伴い、高齢者の70%を対象とする基礎年金受給者も2014年435万人から2023年651万人に増加し、年金額も引き上げられ、結果的に基礎年金予算が年々増加した。基礎年金が今後も高齢者の70%を対象にするとすれば、基礎年金の財源は2030年40兆ウォン、2040年78兆ウォン、2065年217兆ウォンに増加すると予想され、これはGDPの約3%に達する水準である（国民年金研究院，2023）。

また、社会的な持続可能性も考慮しなければならない反面、65歳になる高齢者の経済状況が以前の高齢者より良いため、基礎年金の選定基準額が持続的に高くなっていくのに伴う問題も生じている。基礎老齢年金が施行された2008年の選定基準額は40万ウォンに過ぎなかったが、2024年には213万ウォンに上っている。現行の基礎年金が高齢者の70%を対象とし続けると、今後、選定基準額が急速に上昇するため、この水準の資産を保有する高齢者に資産調査を通じて年金を支給することに対する世代間の公平性の問題が提起される可能性がある（崔，洪，2023）。

## (2) 基礎・国民年金関係における論点

### ① 基礎・国民年金連係減額の有効性

基礎年金施行当時、国民年金との連係減額が導入された理由について、政府の公式的な説明は以下の通りである。国民年金にはすでに基礎年金の性格を持つA給付額がある状況で基礎年金が導入され、国民年金受給者の収益比が1以上であり、本人の拠出に比べて世代間移転の恩恵を多く受けているため、これを調整する必要があるというのがその理由であ

る。また、国民年金が成熟してより多くの高齢者が国民年金を受給すれば、連係減額が適用される人が増加し、基礎年金の支出増加速度が鈍化するため、財政の持続可能性を担保することができるというのがもうひとつの理由である（保健福祉部，2013）。

もちろん、これに対する批判も強かった。これには、基礎年金の制度性格が曖昧であることも影響している。基礎年金は無拠出型で、税金を財源とする扶助の性格を持つため、保険料が財源となる国民年金とは性格が異なるため、両制度間の連係減額を適用することは適切ではないということである。また、基礎・国民連係減額により国民年金において正当な保険料を拠出している加入者が不利になるという点<sup>4)</sup>、そして現在、国民年金と基礎年金の給付ともに老後所得保障に十分でない状況で連係減額を適用することは適切ではないという問題も提起された（崔，2022）。

基礎年金の施行後は、基礎・国民年金の連係減額が導入時に目標とした役割が十分に果されているかどうかに関しても批判が提起された。基礎年金導入時に設定された連係減額の算定式及び連係減額が適用される国民年金の水準は、当時の基準年金額20万ウォンに合わせて決められた。この金額に決定された根拠は、2014年基礎年金施行当時、国民年金の平均年金水準であった基礎年金基準年金の150%以下の人は連係減額が適用されず、また、連係減額が適用される場合でも付加年金額は保障するということがあった。しかし、基礎年金の基準年金額が持続的に引き上げられた一方で、連係減額算式と連係減額が適用される国民年金の水準はそのままであるため、国民年金の成熟に伴って、本来ならば発揮されるはずの基礎年金の減額による財政的持続可能性の機能の低下が指摘されている（崔，2020）。

実際、基礎・国民年金同時受給者の割合は持続的に増加し、2023年12月基準で全体の基礎年金受給者の49%を占めており、今後2060年頃になると、基礎年金受給者のうち国民（老齢）年金受給者の割合は約80.0%に達すると予想されている（国民年金研究

表5 基礎・国民年金同時受給者の減額段階別区分（単位：人，%）

区分	基礎・国民 同時受給者数 (A)	全額受給者 (B)	減額者小計 (C)	連係減額者 (D)	所得認定額の減額者 (E)
2017.12	1,751,389	1,383,301	368,088	330,408	37,680
	(100%)	(79.0%)	(21.0%)	(18.9%)	(2.2%)
2018.12	1,957,696	1,612,286	345,410	282,957	62,453
	(100%)	(82.4%)	(17.6%)	(14.5%)	(3.2%)
2019.12	2,139,227	1,712,270	426,957	345,104	81,853
	(100%)	(80.0%)	(20.0%)	(16.1%)	(3.8%)
2020.12	2,384,106	1,779,880	604,226	421,713	182,513
	(100%)	(74.7%)	(25.3%)	(17.7%)	(7.7%)
2021.12	2,650,036	2,164,132	485,904	389,325	96,579
	(100%)	(81.7%)	(18.3%)	(14.7%)	(3.6%)
2022.12	2,909,733	2,344,334	565,399	476,426	88,973
	(100%)	(80.6%)	(19.4%)	(16.4%)	(3.1%)
2023.12	3,175,082	2,504,360	670,722	591,456	79,266
	(100%)	(78.9%)	(21.1%)	(18.6%)	(2.5%)

注1：2014～2016年の統計では減額の種類を区分して判断することが困難であるため、2017年から提示。

注2：週及分を含む数値である。

出典：各年度基礎年金定期統計集（韓国）

院内部資料)。さらに、表5で基礎年金の減額段階に応じて基礎・国民年金の同時受給者を見ると、基礎年金の基準年金額が引き上げられた2018年、そして2019から2021年までの間、連係減額者の割合は減少している。また、国民年金受給者が増加しているにもかかわらず、連係減額者の割合は2017年18.9%、2023年18.6%であり、両者に大きな差が見られない。このことから、現行の基礎・国民年金の連係減額算定式は、導入時に設定した機能を果たせず、むしろ基礎・国民年金制度間の複雑性を増長させていると言える。

## ② 予測の不確実性と制度間の関係の複雑性

基礎年金は、受給を予測するのが非常に難しい制度である。その理由は、65歳になった時点での本人の所得と資産を予測することが難しいだけでなく、基礎年金の選定基準額が当時の高齢者の所得と資産分布によって決定されるからである。特に国民年金

受給者は、基礎年金の所得認定額に国民年金の給付額が100%反映され、連係減額が適用されるため、基礎・国民年金の両方を考慮した将来の老後保障水準を予測することは難しい。また、基礎年金額の決定過程は3段階を経て決定されるが、この過程を正しく理解して予測することは非常に難しい。

それだけでなく、基礎年金の対象を決定する所得認定額の算定方式を見ると、一般的な財産及び金融財産については控除が適用されるのに対し、国民年金額は所得認定額に100%全て反映される。これにより、資産を中心に老後の備えをした者と比べて、国民年金のようなフローの所得を中心に老後の備えをした者は基礎年金対象者選定時に不利になる可能性がある。老後の備えを国民年金中心に行って国民年金の給付が多く、資産がない者は国民年金の給付だけでは基礎年金選定基準額以上となり、基礎年金の受給対象になることができないが、無年金者であっても資産が多い場合には、各種控除を通じて基礎年

金受給者になることができる。また、国民年金の給付が多い場合は、連係減算も適用されるため、国民年金に長期間加入した者は、基礎年金対象者選定時、その後の基礎年金額算定時、そして、連係減算で無年金者より不利になる可能性がある。

### ③ 基礎年金の水準と国民年金の長期加入誘因

前述した内容を考慮すると、結果として、現行の基礎年金額が継続的に引き上げられると、国民年金に対する長期加入の誘因が阻害される可能性がある。これは基礎年金導入当時から基礎年金と国民年金の連係減額に反対する根拠として主張されていた。連係減額は国民年金の長期加入者に不利であるため、任意加入者及び地域加入者が国民年金に加入しないか、加入者であっても脱退する可能性が高くなり、結果として国民年金に悪影響を及ぼす可能性が高いというものである。一方、基礎・国民年金の連係減額に賛成する側は、連係算定式に付加年金額が含まれており、国民年金に長く加入して国民年金と基礎年金を一緒に受ける方が有利となるため、連係減額が国民年金の加入誘因に与える影響は大きくないと反論している（保健福祉部，2014）。

もちろん、国民年金の当然加入者（事業所・地域加入者）は国民年金の加入と脱退を自由に選択することはできない。また、基礎年金施行後の国民年金加入者の推移をみても、基礎年金額の引き上げによる国民年金加入誘因の低下や長期加入の低下の問題は実際に現れていない。しかし、基礎年金と国民年金の性格や実態、そして所得把握の限界を考慮すると、基礎年金額が持続的に引き上げられる場合には状況が変わる可能性がある。無拠出型の基礎年金は高齢者の70%をカバーして普遍性を担保した制度であるのに対し、拠出型の国民年金は全体の高齢者の約42.1%をカバー<sup>5)</sup>しており、受給者の割合は基礎年金と比べて高くない。また、拠出型国民年金受給者の約57.2%が40万ウォン未満の年金額を受け取っており、単純計算で、国民年金の平均所得者（2024年基準 A 値2,989,237ウォン）の所得代替率を40%と

仮定すると、最低加入期間（10年）中に保険料を納付して受け取れる国民（老齢）年金額は298,923ウォン程度であり、すでに無拠出型の基礎年金の基準年金額はこの水準を超えている。

以上を踏まえると、現実的に所得把握が困難な一部の低所得・非正規労働者が国民年金の死角地帯（無年金・低年金）に置かれている点、現在の拠出型国民年金よりも無拠出型の基礎年金の方が普遍性を確保しており、基礎年金額が持続的に引き上げられ、国民年金の成熟より早いことをなど考慮すると、多くの高齢者が所得下位70%に該当する可能性が高い。そのため、保険料納付が困難な一部の階層の間では、国民年金加入の回避や早期の脱退などの問題が発生する可能性がある。

## 4. 海外事例の検討

ここでは、上記の問題意識をもとに、韓国基礎年金の性格及び基礎・国民年金の連携に関する示唆を得るために、海外の年金制度を参考にして、年金制度における基礎的保障について類型化し、両者の関係を検討する。第一に、所得比例年金と社会保険方式の基礎年金を運営する日本、第二に、所得比例年金と対象者をカテゴライズして公共扶助を運営しているドイツ、第三に、所得比例年金と年金調査付の最低年金を運営するスウェーデン、最後に、所得比例年金の役割は大きくないが、社会手当型基礎年金と社会扶助型補完年金の老人基礎保障の役割が大きいカナダを見てみたい。

### (1) 日本

日本は、社会保険方式の定額拠出・定額給付の特徴を持つ1階部分の基礎年金と所得比例年金の2階部分の厚生年金を通じて、定額給付＋所得比例年金を保障し、厚生年金加入者の被扶養配偶者まで基礎年金の定額給付を提供し、公的年金の普遍性を担保している。また、貧困高齢者は一般的な公共扶助の性格を持つ生活保護によって生活の保障がなされて

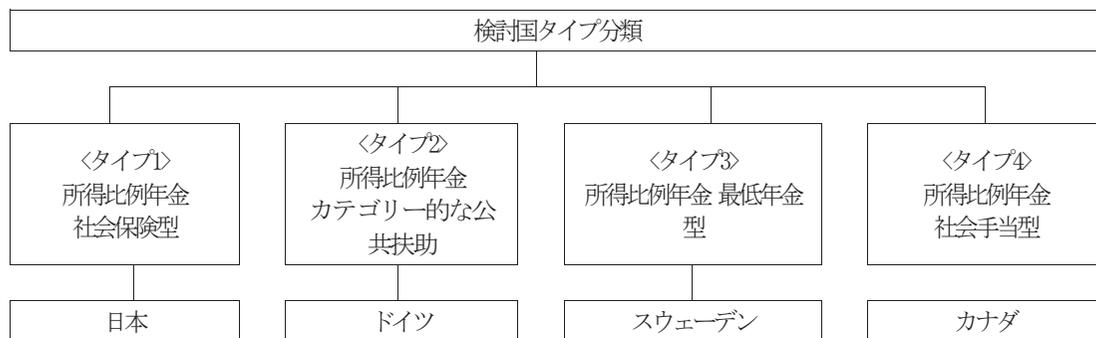


図2 基礎年金の性格と所得比例年金の関係を考慮したタイプ分類

出典：各国のタイプを考慮して著者分類

いる。そのため、低所得とそれに準ずる高齢者は生活保護と基礎年金によって老後の生計費がカバーされ、中・高所得の高齢者は厚生年金を通じて老後所得が保障されている。

ただし、日本の65歳以上の高齢者の相対的貧困率（中位世帯の可処分所得の50%未満の所得割合）は2020年基準20.0%で、OECD平均の高齢者貧困率14.2%より高い水準である（OECD, 2023）。これは、実際の公的年金の水準が規定の所得代替率に比べて低く、所得比例年金である厚生年金なしで基礎年金だけで生活している高齢者が相当数に達していることと関係している（李, 崔, 崔, 2014）<sup>6)</sup>。

そのため、生活保護制度受給者の世帯別構成を見ると、2022年時点で65歳以上の高齢者だけで構成される高齢者世帯が56%と最も多くを占めており、この割合は最近増加傾向にあり、低所得高齢者の生活保障における生活保護制度の役割は大きい（厚生労働省, 2022）。また、基礎年金のみに加入する第1号加入者の場合、保険料免除などによる納付率の低さが継続的に問題となっていることなどを考慮すると、今後、扶助の役割がより大きくなる可能性がある。こうした事態により、日本政府は2012年の社会保障税・税制改革により、基礎年金の低所得者を対象に、保険料納付実績に応じた補填給付である年金生活者支援給付<sup>7)</sup>を支給している。これは2023年5月現在、合計で7,804,320件、平均給付額は3,930円程度となっており、公的年金受給者全体の約10%程度に該当する

ものと推定される（厚生労働省年金局, 2023）。

日本の公的老後所得保障における制度間の役割は韓国と比べると明確であるが、今後の労働市場の規制緩和などを考慮すると、保険料納付を前提とする社会保険方式の基礎年金が今後、老後の基礎的な生活を保障できるかどうかについては検討の余地が大きい。2025年に向けて議論されている年金改革では、基礎年金の水準の引き上げが問題となっているが、適切な給付水準をどこに設定するかという議論はなされていない。これは、今後の年金改革における課題となるであろう。

## (2) ドイツ

ドイツは公的年金の導入以来、所得比例年金を1次的な老後所得保障制度として設定し、低所得高齢者を対象とした公的扶助を最小限に抑えて運営している。これにより、公的所得比例年金の最低加入期間を5年に設定し、可能な限り多くの者が年金制度に加入し、公的年金の受給率がすでに100%を超えている（李, 崔, 崔, 2014）。また、所得比例年金の給付水準は低下したものの、その所得代替率はOECD基準で約43.9%と高い水準にあり、2022年の平均老齢年金額は962ユーロとなっておりこれにより基本的な老後所得保障が可能である。

そのため、低所得高齢者を対象としたカテゴリカルな公的扶助である老人・障害基礎保障制度の役割は限定的であり、2012年時点で全体の高齢者の約3

～4%程度しか公的扶助受給していない（李，崔，崔，2014）。このように、ドイツの老後所得保障では所得比例年金の役割が高く、ドイツの高齢者の相対的貧困率（中位世帯可処分所得の50%未満の所得割合）は2020年時点で11.0%で、OECD平均の14.2%より低い状況が維持されている。

一方、ドイツの老後所得保障は公的所得比例年金中心であったため、1980～90年代の財政圧迫状況でも公的年金の給付水準の維持が図られたが、2000年代以降の年金改革では、給付削減を通じた保険料率の安定化が目ざされてきた。それにもかかわらず、依然としてドイツの老後所得保障で最も重要な役割は公的所得比例年金が担っており、これに伴い、低所得高齢者を対象としたカテゴリーな公的扶助の役割は最も所得が低い高齢者に対象が限定されている。また、公的年金の役割を縮小し、民間年金の活性化のためにリスター年金が施行されたが、これは公的年金の加入者を対象に運営され、公的所得比例年金の縮小を補完する役割を担っている。

ただし、2000年代に行われた公的所得比例年金の縮小改革の結果が徐々に可視化されれば、今後、私的年金の役割が一層大きくなり、それによって老人基礎保障制度の役割とその財政負担が大きくなる可能性がある。しかし、近年、リスター年金では、低い収益率と高い行政費用（fee）により人気が低迷し、低賃金労働者が保険料納付の際に問題を抱えるようになり、高齢者貧困に対する新たな対策が議論されている。これに対し、ドイツ政府は2020年に公的年金に一定期間以上加入した者のうち、年金額が少ない低賃金労働者に対する老後所得保障の一環として、基礎年金（Basic pension-“Grundrente”<sup>8)</sup>を導入し、2021年1月からそれを運営している。

### (3) スウェーデン

1998年の改革以前のスウェーデンの公的年金は、年金の包括性と保障性の面で他の国の制度と比較できないほど高い評価を得ていた。しかし、1998年の改革により、人口の高齢化に柔軟に対応できる新し

い年金制度に転換した。これは、概念上の確定拠出年金と積立方式で構成された所得比例年金を中心としたもので、従来の賦課方式の年金制度を維持しながら、保険料の納付実績と受給期間に連係した年金を支給する私的年金と同様のコンセプトに基づいたものである。また、年金調査のみに依存する寛大で包括的な無拠出型の最低保障年金が導入され、財政の安定性が確保された。

スウェーデンでこのような改革が可能であった理由は、すでに所得比例年金が全高齢者の90%以上をカバーしていただけでなく、所得比例年金の歴史が長く、その給付水準が高かったため、年金調査のみを行う最低保障年金を導入してもそれに対する依存度がそれほど高くなかったからである。このようなスウェーデンの1998年の改革は、公的年金の役割を所得比例年金を中心にしつつ、そこでは市場の原理を強化し、同時に寛大な年金調査に基づく新たな最低年金を導入することで、老後生活における扶助の役割を強化したといえる。

これにより、スウェーデンは制度の改革後も公的年金の包括性が高く、2022年時点で所得比例年金の場合、63歳以上の全老人の約85.2%<sup>9)</sup>が受給している。また、寛大で包括的な最低保障年金により、2020年時点で高齢者貧困率は11.1%とOECD平均の高齢者貧困率14.2%より低くなっている。ただし、概念上の確定拠出型の所得比例年金とその一部の積立方式のプレミアム年金では平均寿命の上昇や市場の利子率によって影響を受けるため、所得比例年金とプレミアム年金の所得保障の役割が弱まり、最低保障年金の役割が今後さらに大きくなる可能性もある。

### (4) カナダ

カナダは、1階の基礎年金、2階の所得比例年金、低所得高齢者のための補足年金まで含め、効率的かつ効果的な公的老後所得保障を運営している。ほとんどの高齢者が基礎年金を受給しており、このうち約31%の低所得高齢者が補足年金を受給している。カナダ年金保険の場合も、導入当時から全経済活動

人口の約92%程度を包括し、中・低所得の高齢者は基礎年金と補足給付を通じて、中・高所得の高齢者はカナダ年金保険を通じて老後所得が保障されている(崔, 2020; 2022)。

また、基礎年金と補足給付を合算した最大年金給付額は平均勤労者賃金の約25%程度に達して貧困解消が可能な水準となっており、それ以上は所得比例年金であるカナダ年金保険を通じて保障がなされている。これにより、現在、カナダの高齢者の相対的貧困率(中位世帯の可処分所得の50%未満の所得割合)は、2020年時点12.1%であり、OECD平均65歳以上の高齢者貧困率14.2%より低い(OECD, 2023)。

カナダの年金制度では、基礎年金と補足給付の目標が普遍的な最低保障であり、公的所得比例年金も最大給付水準が25%程度で、保険料賦課及び給付算定時に適用される所得上限が労働者の平均所得程度に過ぎず、所得階層間の年金給付額の差が大きくない(李, 崔, 崔, 2014)。また、2016年にカナダ年金保険の所得代替率を25%から33.3%に引き上げる改革が実施されたが、こうした年金改革が実施された理由としては、カナダ年金保険が財政的に安定しているだけでなく、各制度の役割分担が明確であり、効率的・効果的に高齢者の貧困を予防しているという点にあるといえるだろう。

つまり、カナダの公的後老後所得保障は、給付水準を低く維持しながらも普遍的に提供し、財政安定性と老人貧困問題を効率的かつ効果的に解決していると評価できる。こうしたカナダの事例は、普遍的な基礎年金と所得比例年金との間の整合的な制度設計の重要性を示しているといえる。

## 5. 今後の基礎年金の発展方向の提案及び評価

ここまで、韓国の基礎年金の問題、そして国民年金との制度間の関係から提起される問題点を取り上げ、海外の事例を検討した。現在、このような問題を解決するための方策として、韓国政府では基礎年金の基準年金額の引き上げなどが議論されているが、

現行の基礎年金と国民年金制度を前提とした改革案では、先に見てきた問題を根本的に解決することは難しく、むしろ現行の問題を深刻化させる可能性がある。

したがって、現行制度を前提とした改革案ではなく、構造的な改革の検討が求められる。この際、重要なのは、現行の基礎年金の制度の性質を明確にし、基礎年金の中・長期的な方向性を設定し、基礎年金と国民年金制度間の役割及び機能を明確にする必要があるという点である。現在、韓国は所得比例年金である国民年金が未成熟であり、また、その基礎保障が適切なレベルでもない。したがって、現在の状況で所得比例年金を強化するのか、それとも基礎保障を強化するのかといったことを選択する必要がある。公的年金でどの制度を中心に運営するかについての議論が必要である。

これを考慮する際には、先に検討した海外事例のタイプと同じ4つの案を検討することができるだろう。日本のような社会保険方式、ドイツのような最低所得保障、スウェーデンのような最低保障年金、カナダのような普遍的基礎年金である。第一は、日本と同様のタイプで、現行の国民年金のA給付部分を保険料を納付する基礎年金が担当し、国民年金は所得比例年金として運営する案である。この場合、日本の基礎年金と同様に保険料を支払うが、拠出期間に応じて給付水準が決定されるため、保険料納付に対するインセンティブを確保することができ、日本の基礎年金と同様に財源として税金を投入する案も検討できる。ただし、現行の韓国の基礎年金が無拠出型で運営されているという点を踏まえると、この案では拠出型制度に転換することに対する社会的合意形成が難しい可能性がある。

次に、最低所得保障はドイツの公的年金と似たタイプで、現在の対象規模を設定し、これを基に選定基準額を導き出す方式から脱却し、公的扶助のように一定の基準を適用する方式である<sup>10)</sup>。これを適用すれば、今後、高齢者の所得と資産が増加し、基礎年金受給者の割合は徐々に減少して、長期的には一

種の最低所得保障制度に転換する可能性がある。この場合には、その保障水準は現行の基礎年金の水準よりもう少し高くする案も検討できるだろう。ただし、この案は国民年金の成熟を前提としているため、中間所得層を対象に国民年金が老後所得保障の役割をどれだけ十分に果たすことが出来るかが重要である。また、この案は基礎年金と国民基礎生活保障との統合を考慮する必要があるため、現行の国民基礎生活保障の対象から高齢者を分離して基礎年金の対象者と統合し、高齢者を対象としたカテゴリカルな公的扶助として再構築することが可能かどうかを検討する必要がある。

第三に、最低保障年金はスウェーデンと同様のタイプで、所得比例年金である国民年金<sup>11)</sup>との関係で基礎年金の対象者選定基準を決定する方式である。これは、所得比例年金の無・低年金者を対象に運営する最低保障年金の形となり、スウェーデンの補足年金と類似する。しかし、国民年金が十分に成熟していない状況、すなわち、ほとんどの高齢者が国民年金を受給し、国民年金の受給額が最低所得保障の選定基準あるいは最低保障年金の選定基準以上の状況でなければ、最低保障年金を実施することは難しい。このような前提条件が満たされていない状況で最低保障年金に転換する場合、国民年金ではなく最低保障年金に依存する結果を招く可能性がある。

先のドイツ及びスウェーデンの事例でも、最低所得保障や最低保障年金を運営する国の場合、所得比例年金の役割が強力であることを確認した。特に、すべての所得（あるいは資産まで）を考慮する最低所得保障ではなく、年金所得のみを考慮する最低保障年金の場合はさらにそうである。したがって、基礎年金の最低保障年金への発展方向は、先に提示した最低所得保障方式よりも長期的な方向で検討する必要がある。

最後は普遍的基礎年金で、カナダの基礎年金のタイプである。これは所得及び年金額に関係なく、年齢要件と居住要件を満たせば受け取ることができる方式である。つまり、基礎年金の対象を現在の全高

齢者の70%から100%まで拡大する方式で、カナダの基礎年金のように最高所得層は一部クローバックする方式も検討できるだろう。これは、最近の労働市場の構造の変化により、保険料を一定期間納付しなければならない社会保険方式の国民年金が長期的に1次的な老後所得保障の役割を果たすことが難しいという理由から、韓国でも導入の必要性が議論されている。

ただし、基礎年金を手当方式の普遍的基礎年金に転換する場合、現在の年金給付に同様の性格の所得再分配給付であるA給付が含まれている国民年金の再構築が避けられない。つまり、国民年金A給付額の縮小（結果的に国民年金の縮小）と一緒に議論される必要があり、これに対する社会的合意が求められる。また、高齢化に伴う高齢者人口の増加を考慮すると、高齢者全体に年金を支給することに対する持続可能性の問題もあるが、これを考慮すると、高齢者全体を対象に高い水準の年金を支給することは難しいため、現在の高い高齢者の貧困を緩和することは難しいかもしれない。次の表6は、これまで見てきた各方策の特徴及び長所・短所をまとめたものである。

では、今後行われる公的年金の構造改編の議論において、韓国の公的年金はどのような方向に進むのだろうか。これまでの議論（国民年金と基礎老齢年金の統合及び再編成小委員会、2009; 第1回基礎年金の適正性評価委員会、2023など）を考慮すると、今後の韓国の基礎年金の発展方向は、最低所得保障と普遍的な基礎年金の間で議論される可能性が高い。ただし、これを議論するためには、現在韓国が直面している少子高齢化という人口構造の変化と労働市場の変化、現役世代と高齢者の経済状況に対する展望、それに伴う財政的持続可能性など様々な要因を考慮する必要がある。また、今後、韓国の公的年金を基礎年金を中心にして運営するのか、それとも国民年金を中心に運営するのかということについての議論が必要であり、この過程においては、社会的合意を導き出せるレベルで議論が行われる必要がある

表6 韓国基礎年金の中長期的な再構築方向の適用可能性まとめ

区分	適用可能性
社会保険方式	現行の国民年金の所得再分配部分と所得比例部分を分離して運営可能、日本の基礎年金のように定額拠出保険料で運営すれば、所得把握の問題からある程度自由になる可能性がある。 ただし、現行の韓国の基礎年金が非拠出で運営されているという点で、拠出式保険方式への転換の現実適用可能性に対する検討が必
最低所得保障	所得比例年金である国民年金がある程度成熟しなければ施行可能（そうでなければ、扶助に依存する結果を招く） 現行の国民年金をそのまま維持しながら、低所得高齢者の所得を保障できるため、効果的・効率的に高齢者の貧困緩和が可能。
最低保障年金	国民年金がある程度成熟してから実施可能、最低所得保障よりも年金調査のみを実施するため、より一層そうである（中長期的な方案としても検討しにくい方案かもしれない）
普遍的基礎年金	基礎年金の普遍的な手当方式への転換、所得比例年金である国民年金との再構築が避けられない（国民年金 A 給付の縮小あるいは廃止） 公的年金の再構築に対する社会的議論及び合意が必要（国民年金 A 給付額の縮小又は廃止、高所得層にも年金支給） 高齢化に伴う持続可能性を考慮する必要がある

出典：筆者作成

だろう。

## 注

- 1) 韓国では無年金・低年金問題を包括する用語として活用されている。
- 2) 国民年金全体の加入者の平均所得月額に加入者個人の加入期間に応じて決定される給与で、所得再分配の役割を担う。
- 3) 当時、65歳以上の国民年金と職域年金受給者を除いた割合、そして当時の高齢者の所得分布などを考慮して決定されたという話もある。当時ほどのような意味を持っていたとしても、現在も高齢者の70%がどのような意味を持っているのかという問題提起がある。
- 4) これにより、当時、国民年金に自発的に加入する任意加入者が減少することもあった。
- 5) 2023年12月現在、65歳以上の高齢者に対する国民（老齢）年金受給者の割合を意味する。
- 6) 厚生労働省によると、2022年時点で厚生年金受給者は全体の公的年金受給者のうち約53%程度を占めている（厚生労働省年金局、令和4年度厚生年金保険・国民年金事業の概況）。
- 7) 2024年時点で、公的年金を含む昨年の年収が878,900円以下の老齢基礎年金の低所得者に対し

て、保険料納付実績に応じて給付（月額5,310円に納付期間（月数）／480を乗じた給付）を支給している（<https://www.mhlw.go.jp/nenkinkyuufukin/system.html>）。

- 8) 基礎年金は、少なくとも33年（クレジットを含む）国民年金に加入した人を対象とし、労働期間中の個人の平均賃金が全体の平均賃金の80%を超える人は除外される。ドイツ政府は、約1.3百万人の人々が基礎年金を受給すると予想しており、月平均75ユーロ程度を受給すると予想している。名称は基礎年金だが、性格は最低年金に近いと言える。
- 9) 受給者数は <https://www.pensionsmyndigten.se/statistik/pensionsstatistik/>、人口数は UN data より抜粋。
- 10) 公共扶助の場合、給付保障基準が対象者選定基準と同じ方式だが、現行の韓国基礎年金は選定基準額と基準年金額の差が大きいいため、どちらにも合わせることが難しい状況である。
- 11) 国民年金だけでなく、もう少し踏み込んで、退職金まで考えることができる。

## 参考文献

崔玉金 (2020) 「基礎年金と国民年金制度の関係をめぐ

- る争点と発展方向」『国民年金研究院政策報告書 2020-02』
- 崔玉金（2022）「基礎・国民年金連携減額制度の評価及び改善方案研究」『国民年金研究院政策報告書 2022-02』
- 崔玉金・洪性雲（2022）「基礎年金給与適正性評価のための高齢者の経済状況分析」『国民年金研究院プロジェクト報告書 2022-06』
- 崔玉金・洪性雲（2023）「低所得高齢者の所得保障強化のための基礎年金の発展方案」『国民年金研究院政策報告書（近刊）』
- 保健福祉部・国民年金研究院・韓国保健福祉部（各年版）『基礎年金事業案内』
- 韓国国民年金と基礎老齢年金の統合及び再構築小委員会（2009）「国民年金と基礎老齢年金の統合及び再編成案」『小委員会報告書』
- 韓国国民年金公団（各年版）『各年度基礎年金定期統計集』
- 韓国基礎年金適正性評価委員会（2023）『基礎年金適正性評価委員会報告書』
- 厚生労働省（2023）『年金制度のポイント：暮らしの中に、年金がある安心，2023年度版』
- 厚生労働省年金局（2023）『2023年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況』 <https://www.mhlw.go.jp/index.html>（最終閲覧日2024年12月15日）
- OECD（2023）*Pensions at a Glance 2023 OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>（最終閲覧日2024年12月15日）
- 李容河・崔玉金・崔仁徳（2014）「老人基礎保障制度と国民年金間の役割分担関係に関する研究」『国民年金研究院政策報告書 2014-10』
- 李容河・崔玉金・金亨洙（2015）「国民年金の改革方向と課題」『年金研究 - 年金改革を中心に，KDI 研究報告書 2015-07』
- ドイツ年金保険公団ホームページ（2024）<https://www.deutsche-rentenversicherung.de/>（最終閲覧日2024年12月15日）
- スウェーデン年金庁ホームページ（2024）<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/pensionsstatistik/>（最終閲覧日2024年12月15日）
- カナダ政府ホームページ（2024）<https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions.html>（最終閲覧日2024年12月15日）
- 韓国統計庁 KOSIS ホームページ（2024）<https://kosis.kr/index/index.do>（最終閲覧日2024年12月15日）

## Developmental Directions for South Korea's Basic Pension System: Considering Its Relationship with the National Pension

CHOI Okgeum<sup>i</sup>, SHIZUME Masato<sup>ii</sup>

**Abstract** : The basic pension system in South Korea was introduced to complement the declining income replacement rate of the national pension. However, as the system set the eligibility to cover 70% of the elderly population and incorporated an assistance-based characteristic, its original purpose became ambiguous, and the pension amount continuously increased. As a result, various issues emerged in relation to the national pension.

This study aims to propose a developmental direction for the basic pension in South Korea, considering role-sharing between the basic pension and national pension. To achieve this, the study examines the structure and current status of both the basic pension and national pension while organizing the issues arising from their interrelationships. Furthermore, overseas case studies are analyzed to draw insights into the future development of South Korea's Basic Pension system.

**Keywords** : Korean Basic Pension, Korean National Pension, Pension Reform, National Pension Linked Reduction

---

i National Pension Research Institute, Senior Research Fellow

ii College of Social Sciences, Ritsumeikan University, Professor