

Christian Aspalter,

Democratization and Welfare State Development in Taiwan.

Aldershot: Ashgate, 2002, xii+171 pp.

たか はし たかし
高 橋 隆

はじめに

台湾では1980年代から90年代にかけて民主化が進み、それが研究者のみならず人々の広い関心を集めた。一方、民主化と並行するように社会保障制度の整備が進んだ。一般に、台湾の社会保障制度についてはその受益者が公務員、軍人、教職員に偏重していることが知られており、これを台湾では「軍公教福利」と言う。この「軍公教福利」は、民主化前後から変化の兆しを見せはじめた。例えば、1980年代後半には農民に対して社会保険のカバー対象が拡大され、さらに95年には皆保険制度である「全民健康保険」が実施された。また、現在は皆年金制度である「国民年金」の実施が政治日程化されている。

本書は、戦後台湾における社会保障制度の沿革を紹介するとともに、1980年代以降の社会保障制度の整備を、民主化によって実現された民主的な選挙と政党競合という政治的要因で説明することを試みたものである。特に後半（第5章、第6章）では、1997年、98年の選挙における各候補者の社会保障に関する公約や候補者間の競合の程度と、選挙結果との因果関係を検討することによって、民主化の社会保障制度への影響の具体的な経路を明示しており、評者としてはこの部分の分析が大変興味深く感じられた。

I 本書の構成と内容の紹介

本書の構成は以下のとおりである。

- 第1章 序論
- 第2章 福祉国家理論
- 第3章 台湾における福祉国家の政治的コンテクスト
- 第4章 台湾福祉国家の発展
- 第5章 社会政策に対する1997年の選挙の影響
- 第6章 社会政策に対する1998年の選挙の影響
- 第7章 結論

第1章では著者の問題関心と本書の検討課題が示されている。著者の問題関心は以下のとおりである。現在は世界経済のグローバル化が進みつつあり、西欧諸国では巨額の社会保障関連支出が経済発展に対する脅威とみなされている。一方、そうした世界経済の状況変化の中にあって、東アジアのいくつかの国・地域では、増税を前提とする無拠出制の社会扶助制度や、生産コストの増大に結び付く拠出制の社会保険制度の整備が進められている。著者はこれを「福祉政策の革命」(p.3)とし、この「革命」は東アジアでは台湾と韓国において最も顕著に現れている、としている。

こうした問題関心から本書の検討課題は以下のようになっている。著者によれば、この「革命」が進行しつつある台湾と韓国は、東アジアで最も民主的な国・地域である。ここから、台湾における福祉国家の建設と拡大に対する民主化、特に民主的選挙のインパクトを明らかにすることが本書の検討課題とされている。

第2章では既存の福祉国家理論の検討と本書の貢献が示されている。理論的な検討では、ワイレンスキーの収斂理論に代表される単線的な発展モデルと、エスピノーアンデルセンの福祉国家レジーム論が批判されている。著者は、前者については高齢化などの社会的変化が自動的に社会保障政策に反映されるものではないこと、および、福祉国家の多様性の説明に失敗していることを指摘している。また、後者

『アジア経済』XLIV-1 (2003.1)

については、多様なタイプの福祉国家の並存を説明しうるものとして評価しているが、一方、分析対象が欧米諸国に偏重しており東アジア諸国・地域が除外されていることを深刻に批判している。

このように、著者は東アジア諸国・地域を含む多様な福祉国家のあり方を想定している。しかし、従来、福祉国家という語自体がイデオロギー用語として使用されているために意味的な混乱をきたしているとし、「それ自身が福祉国家のパラエティに富んださまざまな形態の存在を意味する」、「福祉国家システム」(welfare state system) (p.11) という語を使用することを提唱している。「福祉国家システム」は著者の用語であるが、それは「人々の生活条件の強化を目的とした政府の規制と分配の集積……」、すなわち「雇用、課税、社会保険や公的扶助、保健衛生、教育、住宅などにおける法、規制、計画」(p.11)を指すものとされている。台湾の「福祉国家システム」が本書における分析の対象である。そして、その分析を通じ、政党競合が「福祉国家システム」の建設や発展の主要な原動力であることを検証したことが本書の貢献として挙げられている。

第3章では台湾史が示されている。特に、反国民党の民主化勢力(「党外勢力」)の形成、民主化の経緯、政治制度、主要政党(国民党、民主進歩党、新党、親民党、台湾団結連盟)の出自と派閥構成、イデオロギーが詳細に解説されている。評者の関心を引いたのは中華民国憲法と三民主義の関係が説明されていることである。著者によれば、中華民国憲法に規定されている政府がとるべき社会保障施策はすべて孫文によって提起された三民主義のなかの民生主義に基づくものであって、国民党の長期政権の要因はその民生主義的な施策(土地改革、社会保険など)を実施したからだという。

第4章では、戦後台湾における社会保障制度の沿革と1980年代以降における社会保障制度改革の概要が解説されている。著者によれば、戦後台湾の社会保障の出発点は国共内戦の敗北にあり、1950年代に国民党政権が台湾で実施した劳工保険と土地改革は共産党が大陸で実施した施策に影響されたものだという。また、国民党の社会保障に対する基本的なス

タンスは政権の維持にとって好ましい社会グループ(軍人、公務員など)に対する選好的給付であり、これが「軍公教福利」の形成要因である、としている。この国民党の政策スタンスは民主化後も継承され、1988年の劳工保険の漁民等への拡大、89年の農民健康保険全面实施や台湾省各級民意代表村・里長および隣長健康保険の実施などは、選挙に勝利するためのあからさな「選挙賄賂」(p.88)であったという。

一方、1995年の全民健康保険や老年農民福祉手当の実施などによって台湾の社会保障は新たな局面を迎えた。著者は、「軍公教福利」や救貧的福祉制度に代表される「残余的(residual)で初歩的な制度」から「実質的に拡大された残余的社会福祉」へ移行したのが、1990年代の台湾における「福祉国家システム」の大きな変化であったとしている^(注1)。

次章以降で検討される地方政府による老齡手当に関しては以下のように説明されている。台湾では高齡化が進行しているが、それは、第1に従属人口と医療支出の増大、第2に家族規模の縮小による扶養基盤の縮小と貧困高齡世帯の増加、第3に公的給付が比較的整備された大都市への高齡者の集中、という問題として現れている。1993年の選挙から、民主進歩党の候補者たちは地方政府による老齡手当給付を公約にしてきたが、それは、そうした問題の緩和を目的とし、将来の全国統一的な年金制度の実施までの過渡的制度和位置付けられていたという。

第5章では、1997年に行われた地方首長選挙(県市長選挙)における候補者間の老齡手当公約の乱発と政党間競合との関係が検討されている。著者によれば、当初、民主進歩党はこの公約に慎重であった。それは、1993年の地方選挙で同様な公約により当選した同党政権の地方政府では、財源不足から数カ月で老齡手当の給付を中止したこと、および、同党が増税に反対の立場をとっていたからであるという。1997年の選挙ではむしろ選挙の勝利を熱望する国民党がこの公約を主導したとしている。

著者は、当選率が1/4の同選挙において、老齡手当を含む社会保障公約を主張した候補者の当選率が1/3であったことを発見する。そして、一度社会保

障制度が導入され選挙民がそれに慣れると、社会保障イシューは選挙の勝利のための重要なファクターとなり、民主的選挙における政党間競合は社会保障制度の整備を直接的に促進するという。

第6章では、1998年に行われた台北市長・高雄市長、台北市議会議員・高雄市議会議員、立法委員の同日選挙を事例に、社会保障公約をめぐる政党間・候補者間の競合の制度的要因が明らかにされている。著者によれば、老齢手当をはじめとする社会保障公約は、同年の選挙では、前年の選挙と同様に選挙の勝利をもくろんだ国民党候補（高雄市長候補の呉敦義）によって導入され、それが他に波及したという。さらに、すべての立法委員候補の公約を分析し、社会保障に関連する公約の数をもって候補者を4カテゴリーに分類して、これを社会保障公約の強度の尺度とした。また、選挙区ごとの各候補者の得票の分配をジニ係数化し、これを選挙区ごとの競合の程度の尺度とした。その結果、社会保障公約の強度が大きい（公約の数が多い）候補者の当選率が高いこと、および、社会保障公約の強度が大きい選挙区は競合の程度も大きいことを発見した。

著者は、選挙区において競合をもたらし制度的要因として、台湾の立法委員選挙に導入されている単記非移譲式投票制の存在を指摘している。民主的選挙、社会保障公約に加え、単記非移譲式投票制によって強められた競合が社会保障制度の成立を左右する規定要因であるという。

第7章では、これまでの分析をふまえ、台湾福祉国家の特徴の整理と展望が示されている。著者によれば、国民党にせよ民主進歩党にせよコストのかかる社会保障には否定的であり、市場と家族による福祉の供給が各党によって規範的に強調されている。これは、台湾における保守主義的な福祉国家の特徴を示しているという。そして、現在は財政的制約のもと全民健康保険のような普遍的な社会保障政策が実施されており、そのため、社会保障について台湾社会は新保守主義的な傾向を見せつつあるという。さらに、今後の展望として、職域年金^(注2)が実施されればそれは保守主義的なパラダイムからの離脱を意味する、と結論付けている。

II 本書の意義

台湾の社会保障に関する最近の研究動向を概観すると、民主化や中台対立などの国内のおよび対外的な政治的要因との連動を重視する潮流、官僚システムと政治エリートによる利益表出に着目する潮流、権威主義体制やコーポラティズムなど政治体制に過去の社会保障制度の形成要因をみる潮流、経済開発と民主化を社会保障制度の変容の契機に据える潮流、工業化・近代化による社会構成の変動を社会保障政策の変容の契機に据える潮流、血縁や宗族による福祉機能に着目する潮流がある。概して政治的要因を重視する傾向が強いが、本書もまたそうした傾向における研究のひとつである。ここでは、そうした位置付けをしたうえで、本書における研究の貢献と意義を評者なりに簡単にまとめてみたい。

第1に、著者の台湾社会保障論は国民党のプラグマティックな政策志向をその根底に据えるものである。すなわち、権威主義時代は体制維持のための選好的給付として、また、民主化以降は選挙勝利の道具として社会保障政策を設計したという主張であるが、古允文も同様なことを述べており著者のオリジナルではない。今日では通説でありこれに反論する者はいない。

第2に、民主化以前の台湾社会保障制度を「保守主義的福祉国家」とし、1990年代から「新保守主義的福祉国家」へ移行しつつあるという著者の分析枠組みは新しいものではない。むしろ、こうした分析枠組みは西欧福祉国家理論の窓から台湾のケースを覗いたものであり、多様なタイプの福祉国家の並存という著者の主張からみて違和感を覚える。

第3は「福祉国家システム」である。これは、福祉国家の多様性をあらわす著者の用語である。しかし、ピアソンがすでに福祉国家を(1)国家の特殊な形態、(2)政治組織体の特別な形態、(3)社会の独特なタイプ、と定義するなど、同じような主張の先行研究が存在する。わざわざ著者が独自の用語を持ち出す理由が明確ではない。

このようなことから、福祉国家理論における本書

の貢献はないと言ってよい。

著者も認めているが、民主化の社会保障へのインパクトの具体的な解明が本書の意義である。選挙における候補者の公約の分析を通じ、社会保障 이슈が選挙の主要な争点となった点、および、競合の激化の制度要因として単記非移譲式投票制があるという点の検証には成功している。力業とも言える事例の集積と精密な分析を評者は高く評価したい。

III 疑問点

第1の疑問点は経済発展と軍事的要因に触れていないことである。著者は1950年の劳工保険実施は大陸における共産党政権の施策に影響を受けたためとしている。劳工保険は当初の基幹産業労働者から、1970年代にはサービス業や中小・零細企業の労働者にカバーが拡大している。この劳工保険のカバー拡大の要因について著者は明示的な説明をしていない。1970年代は台湾の産業構造が大きく変化した時期であり、劳工保険の拡大は増大する2次、3次労働者への国民党なりの社会保障的対応であったと考えられる。

また、「軍公（教）福利」^(注3)は1950年代から70年代に大陸反攻という「空論」(p.91)を口実に形成されたという。しかし、少なくとも1950年代は台湾海峡における実質的な軍事的緊張が存在しており、この時期の軍人保険、劳工保険、公務人員保険の実施は、「空論」などではなく台湾海峡の状況に対する現実的な対応ではなかったかと思われる。

第2の疑問点は1989年の農民健康保険の全面実施に関する著者の見解である。これを国民党による「選挙賄賂」とする見解は行政院研究發展考核委員会のレポートにも見られ納得できる。しかし、当時はすでに農家世帯の高齢化が進んでいたこと、および、農家所得が非農家世帯の7割台にあったことを考えあわせなければ、この時期に農民健康保険の全面実施が行われたことについての社会保障的な意味の理解はできないと思われる。

第3の疑問点は、「東アジアにおける福祉国家建設の推進力としての政党間競合と候補者間の競合」

という著者の主張の蓋然性である。2000年の国民年金騒動では、財政的根拠を欠いた陳水扁の年金公約と強力な野党の存在が議論の発端となった。結局、陳水扁の年金公約の実施は見送られたが、その原因として、当時の台湾社会には株価不安、財政不安、雇用不安があり、その中で陳水扁政権と与野党は何ら現実的な年金プランを提示できなかったことがある。その背景には、毎年のように大型選挙が行われるために諸政党は国民負担の共有と程度に関する踏み込んだ議論ができないこと、および、自律的な官僚集団であったはずの経済建設委員会が新政権によって便宜使用され、年金プランがめまぐるしく変化して混乱を極めたことが挙げられる。これは、社会保障が選挙における競合と、その過程で提示された実行可能性の低い公約により、不安定化された例である。確かに、選挙における競合は社会保障政策を前進させる場合もあるが、政治的、経済的な環境によっては不安定要因となる場合もあることに著者は注意すべきであると思われる。

第4の疑問点として事実誤認と思われる点を指摘する。著者は全民健康保険の被保険者の分類について、産業労働者を第二類としているが(p.68)、産業労働者は第一類である。また、第六類を軍人としているが(p.68)、これは「榮民」(名譽國民：退役軍人のこと)およびその遺族の戸長のことであろう。

おわりに

一方に市場や家族における福祉の供給があり、もう一方では常に国内的・対外的政治要因に非常に強く規定されながらも、福祉ニーズへ対応した制度の整備を続けてきたというのが台湾福祉国家の実像である。

現在、台湾では高齢化社会の到来という社会構成の大きな変化が起きつつある。それに向けた制度の整備が進められているが、さまざまな政治的不安定要因があり安定した社会保障制度の発展を損なっている。社会保障制度の発展のためには政治的不安定要因の緩和が不可欠であると考えられるが、その点についての著者の見解を期待したい。

(注1) ティトマス (Richard M. Titmuss) は、
 個々人のニーズは基本的に私的市場と家族によって充
 足され、これらが崩壊した場合にのみ社会福祉制度が
 一時的に作動するような社会福祉モデルを「残余的福
 祉モデル」(residual welfare model of social pol-
 icy) として定式化した。

(注2) 本書では明示的でないが、労工保険の老年
 給付や労工退休金のような、退職時一時金の年金化計
 画を指すものと思われる。

(注3) 「軍公(教)福利」とした理由は、私立学校
 教職員に対する社会保険が実施されたのが1980年以降
 のことであり、50年代当時は社会保障の範囲外であっ
 たからである。

文献リスト

Esping-Andersen, Gøsta 1990. *The Three Worlds
 of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity
 Press (邦訳は岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉資
 本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動
 態——』ミネルヴァ書房 2001年)。

Ku, Yeun-wen (古允文) 1997. *Welfare Capital-
 ism in Taiwan: State, Economy and Social
 Policy*. London: Macmillan.

Pierson, Christopher 1998. *Beyond the Welfare
 State?: The New Political Economy of Wel-
 fare*. 2nd edition, Cambridge: Polity Press.

Titmuss, Richard M. 1974. *Social Policy: An
 Introduction*. London: George Allen & Unwin
 (邦訳は三友雅夫監訳『社会福祉政策』恒星社厚
 生閣 1981年)。

Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State
 and Equality: Structural and Ideological
 Roots of Public Expenditures*. Berkeley: Uni-
 versity of California Press (邦訳は下平好博訳
 『福祉国家と平等——公共支出の構造的・イデオ
 ロギー的起源——』木鐸社 1984年)。

行政院研究發展考核委員會 1993. 『我國社會保險制度
 現況分析及整合問題』台北。

(社会福祉法人恩賜財団母子愛育会リサーチ・レジ
 デント)