

Joseph Wong,

*Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea.*

Ithaca and London: Cornell University Press,

2004, xii + 209pp.

いし ぎき な お  
石 崎 菜 生

台湾と韓国においては、権威主義的な開発志向国家の下、経済成長を優先し、分配を後回しにする経済政策が長らくとられてきた。権威主義体制期にも社会保障の制度の整備はなされていたが、それは特定の職域のエリートに限定されたものであり、普遍的とは言えなかった。しかし、1980年代後半の民主化以降、社会保障の普遍化を進めようとする傾向が両国でみられるようになった。

1997年のアジア通貨危機後、アジアにおいては新自由主義的な経済政策がとられた。一般的にそうした時期には福祉国家が縮小するが、台湾と韓国では社会保障を充実させる政策をとった。この一見矛盾した現象は、民主主義が社会政策改革の形成に寄与したことにより説明することができるというのが本書のメッセージである。本書では、台湾と韓国の4大社会保険のうち、医療保険に焦点を当て、民主化がどのように福祉国家の拡大に寄与したかを論じている。

本書の構成は以下のとおりである。

- 第1章 民主化と福祉国家
- 第2章 ダイナミックな政策決定の枠組み
- 第3章 権威主義と社会保険の起源

第4章 民主化の始まりと普遍的な医療ケア

第5章 韓国における連合の形成

第6章 台湾における経費削減への抵抗

第7章 民主主義と社会福祉の思想

第8章 民主主義の擁護

まず本書は第1章で、民主化と福祉国家の関係について論じている。著者は、民主化が制度的能力を浸食することによって開発志向国家を弱めたと見なし、このため民主主義は福祉国家の発展を妨げるはずであるという。また、著者は経済的グローバリゼーションの進行とともに新自由主義が拡散し、福祉国家が衰退したということ指摘する。しかし民主化された台湾と韓国の経験はこうした期待に反していた。民主化後、公的社会支出は増加し、新たな福祉プログラムが立法化された。政策決定者は市民権によって与えられる権利として福祉の考えを奉ずるようになり、富の再分配の目的のために社会政策を行うようになった。この章で、著者は既存研究の批判を行っている。まず、マルクス主義者などの構造主義的な理論家を批判する。彼らは産業変化が社会の構造的な関係を変え、国家が社会福祉においてより積極的な役割を果たすことを要請すると主張するが、著者はその因果関係の説明が不足しているとする。韓国と台湾では1960年代から急速な経済成長をしたにもかかわらず、福祉の拡大は80年代後半まで後回しにされた。また、医療保険の普遍化のタイミングは韓国と台湾でずれがあるとし、その理由を著者は政治的レンズで説明する。権力資源論や階級動員論など福祉に対する社会中心的なアプローチは福祉国家の発展が階級権力の均衡による結果であると主張するが、韓国と台湾では冷戦期の地政学により、国内に左翼的なイデオロギーや政党、団体が存在しなかったと著者は指摘する。国家中心な理論は国家が政策変化の主体であるとし、行政府、立法府、官僚の間でのコンセンサス形成を通じた福祉改革にドライブをかけると主張するが、著者は政策変化の要因を説明できないと批判し、その説明のために民主化を取り上げる。

第2章は本書の分析枠組みとして、政策決定の理

論を提示している。まず著者は利益と思想という概念をあげる。利益は政治行動を決定する。アクターは個人もしくは団体の利益を最大化するよう行動する。例えば産業変化と近代経済の発生は新たな労働者階級を作り出し、社会保護における伝統的な家族の役割を崩壊させ、国家に支援された社会福祉の供給のための利益を生み出す。台湾と韓国における社会福祉の適切な位置づけと民主的ガバナンスに関する思想の変化は新しい医療ケア改革イニシアティブを正当化する助けとなった。その次にアクターとネットワークという概念をあげる。ネットワークの枠組みにおいては、だれが医療政策決定に参加するか、アクターが医療政策のネットワークのどこに位置するか、だれがその同盟者か、また内側と周辺のアクター間の関係を分析する。そして著者は政策変化の機会として、市民社会の合法化や政治的競争の導入などの外的なショック、政策の学習、政治的学習、政治的競争の4つの概念をあげる。

第3章では、権威主義体制下での医療保険の起源を論じている。韓国では1963年、初めての医療保険法が国会を通過したが、実施は失敗に終わった。1976年に2度目の医療保険法が国会を通過し、翌77年、強制的だが限定的な医療保険プログラムが始動した。1976年の医療保険法を生んだ政策決定過程をみると、保健社会部に一任され、社会団体はほとんど参加しなかった。台湾では、1950年代に国民党が労働者保険法と公務員保険法を制定した。医療保険が数百の保険組合に分権化された韓国と違い、組合が2つの行政・財政単位にしたがって組織された。また、台湾では政治的危機を背景に、1950年代には国家が軍人、国家公務員、主に公企業に雇用された労働者のための限定された社会保険プログラムを実施した。それはこれらの人々が国家に忠誠を誓うことを目的としていた。1970年代には非国民党員の選挙への出馬が可能になるなど、本省人の反対の動員が活発になったため、79年の労働者保険法改正へとつながった。この改正により、5人以上の中小企業の労働者が労働者保険に加入できるようになった。韓国でも維新体制下での民衆運動の活発化が社会政策改革の動因となった。結局は失敗したが、1973年

に国民年金プログラムの設計を試みたことに鑑みて、朴政権は76年に医療保険改革を優先し、政策決定者に厳しい時間の制約を課した。両国とも、医療保険が社会的保護の必要性の少ない人に恩恵を与える格好になった。経済成長のパイを増大させることに政策決定者は力を注ぎ、公正の問題にはあまり注意が払われなかったのである。

医療保険のカバリッジは拡大したが、限定されていた。韓国では、公務員と大企業の従業員とその被扶養者を優遇していた。台湾では社会保険の恩恵を受けられるのは被用者のみで、被扶養者と被用者でない者は除外され、公務員とその家族を優遇していた。権威主義体制下での医療保険は、韓国でも台湾でも普遍的ではなかったのである。

第4章では、1980年代後半の民主化以降、韓国と台湾において医療保険が普遍化されたことを描いている。韓国では1987年に大統領の直接選挙制が導入され、台湾では86年に野党民進党が結成され、87年に戒厳令が解除された。韓国では1987年に農民に、89年に都市自営業者に医療保険のカバリッジが拡大された。台湾では1986年に俞國華行政院長（首相にあたる）が新しい医療保険を95年に開始すると発表し、スケジュール通りその年に全民健康保険（国民皆健康保険）が実施された。両国とも、民主化以後も国家が政策決定過程を独占していた点で共通している。相違点としては、台湾の国民党が戦略的に自己の権威を維持したため、普遍的な医療保険の導入に際して、韓国ほど性急な実施を迫られず、7年の長きにわたって計画的かつ目的志向的に全民健康保険を実施したことであった。

第5章では韓国における医療保険統合を論じている。1980年代初めの全斗煥政権の時から医療保険統合に関する論議があったが、それが実現したのは90年代後半になってからである。金泳三政権の下で部分統合が決定され、金大中政権の下で完全統合が実施された。著者は統合が実現した要因として、専門家を集めた健康連帯などの市民団体が政策決定過程に参加したことに焦点を当てている。官僚や議員のネットワークもまた、統合改革法案の通過に役立った。しかし、著者は社会アクターの活躍を手放しに

評価してはいない。「強制されたコンセンサス形成」だという但し書きをつけている。統合改革の実現には、金大中大統領の中央集権的な行政改革が役立ったとも論じており、社会アクターの政策決定過程への参加のみでは政策が実現できなかったことを暗示している。社会アクターが政策決定過程に参加したことは実質的民主化の進展であったが、それは限定的なものであったと論じている。

第6章では、台湾において、全民健康保険が財政赤字に直面したため、国民党が医療保険の民営化と市場化を進めようと試みたが、失敗に終わったことを描いている。国民党の案は保険者を多元化し、そこに民間部門を参入させるというものであった。しかし、衛生署内部の官僚がこの案の代替案を作成し、保険者の多元化に抵抗した。また、政党の指導者の支配力が弱まったため、国民党内部で議員が指導者の言うことを聞かなくなり、改革法案が議会を通過しなかった。さらに、全民健康保険を救う連盟という市民団体が形成され、改革への反対を社会の側から推進した。民主主義を学び、専門性を身につけた社会アクターがそれまでは排除されていた政策決定過程に参加し、保険者の多元化改革の実施を阻んだのである。

第7章では、民主主義と社会福祉の思想の関係について論じている。台湾と韓国の権威主義的な国家は、非常に狭く定義された政治経済の開発の概念を固守し、公平性の再分配の概念にスペースを与える余裕がなく、社会福祉は権威主義的な国家にとって第1の優先順位であった急速で総体的な経済成長に有害であるとされた。しかし1990年代、開発の思想は再定義された。台湾と韓国における民主化によって、市民は増大する社会経済的な不公正に次第に気づき、反対するようになった。両国の市民は手続き的な民主化のみならず、民主的な市民権を得られるよう要求するようになった。政治的な左派が歴史的にマージナル化され、明白に左傾の、親労働的な、もしくは社民主義的な政党が不在であり続けた所でこうした変化が起こったことが重要である。民主化によって、戦略的な政治アクターは政治的な競争において再分配的な政策争点を取り上げるようになっ

た。社会政策は勝てる政治戦略であった。1980年代後半と90年代初頭の新しい社会政策の導入は、福祉国家における共通の物質的利益をめぐる新しい再分配的な連合の形成を結果としてもたらした。1997年のアジア通貨危機は政策活動家にとって社会的保護の障害というよりは必要性が増大したものとして理解された。ポール・ピアソンは社会福祉政策が福祉改革を維持・深化させることにおける共通の利益を持ったアドボカシー連合を形成すると主張した。普遍的な医療ケアの制度化は、バラバラの社会アクターが韓国では福祉の深化の要求、台湾では削減への抵抗を一緒になって進めるのを助けた。民主的な変化の初期における医療保険の普遍化は、社会的保護は特権者にとっておかれるというものから社会的安全は民主的な市民の権利だという期待に認識を変化させた。市民社会団体の合法化は健康連帯や全民健保を救う連盟などの連盟を作る政治的空間を提供した。これらの連合は中産層と専門職の活動家と労働者階級の運動を一緒にすることができた。それぞれの連合が医療ケア改革に焦点を絞ったことは、労働の取り込みにも役立ち、団体間の他の相違を超えることを可能にした。労働運動は他のより穏健な社会運動組織との間で連合を形成することにより労働者が動員される争点の基礎を広げた。この運動の穏健化は韓国と台湾で歴史的に左派とレッテルを貼られることが避けられていたことに鑑みれば、重要な戦略であった。台湾と韓国の福祉国家は、政治的な左派が弱かったにもかかわらず急速に発展したのである。

第8章は結論である。著者は、民主化が福祉国家の発展と関係し、社会経済的な公平性に対する効果を持っていると主張する。後から民主化された国では、政治的競争の制度化、ひいては政治的不安定によって政権は社会政策改革を開始する。また、こうした環境下で、戦略的な政治アクターは社会経済的争点を政治的論争の道具に転じるとする。民主化後、以前は社会経済的な分裂がなかった社会において、政治アクターがこうした分裂を作り出す。イデオロギーにおいて政党の政策が制約されなかったため、保守的な政党が社会政策改革を実施することが妨げ

られなかった。権力資源論は、福祉国家の発展と労働者階級の規模の間に因果関係を見出す。だが、ただ労働者階級が存在するだけでは、効果的な社会的動員は生じえない。韓国の健康連帯は中産層の市民グループや独立した労働運動などを巻き込んで運動を進めた。台湾の全民健康保険を救う連盟は独立した労働運動から専門職の医療連合など200以上の社会活動家団体から成り立っていた。階級を超えた連合の形成が社会福祉改革にとって必要だったのである。強力な政治的左派は社会福祉の発展のために必要ではない。実際には、強い急進的な左派の存在は民主化の文脈の中では福祉国家の発展にとって有害でありうる。民主化された政府は何らかの社会福祉改革を始める時、政策の経路依存性のため、改革の軌跡を覆すことは難しくなる。台湾と韓国において普遍的な医療ケアが達成された後、新たな利害が社会保険の再分配的効果をめぐって収斂した。政治アクターは専門的な知識や情報の継続的な学習を通じてのみ新しい政治的文脈に適応し、新しい政策を発明し、結果的に政策変化の機会を利用し、開くことができる。そのことは、民主主義の導入と、民主的政策過程におけるより公平な代表制制定と効果的な参加の実現の間にはタイム・ラグがあることを意味している。民主的な改革が国家から制度的な能力と政治的な独立性を奪うという期待とは対照的に、民主的な変化は台湾と韓国の国家を再活性化し、強化した。グローバリゼーションの圧力もこの能力を減らすことはできなかった。台湾と韓国の文脈では、民主化された開発志向国家は深化した福祉国家の形をとった。

本書を読んだ感想を、まず批判点から述べよう。本書の底流をなすのは民主化と福祉国家の関係である。しかし、民主化を福祉国家の発展の要因としてあまりに大きく取り上げすぎているという印象を受ける。権威主義的な開発志向国家においても社会保障の一定の整備がなされていた。また、「先成長・後分配」の政策がとられていたのは事実であるが、

成長によってパイの拡大がなされ、社会保障の整備への要求がある程度緩和されていたということも念頭に置いておく必要がある。権威主義体制期に社会保障整備の起源があったということを看過すべきではない。

著者は政治的左派が存在しなかったにもかかわらず、韓国と台湾で福祉国家が発展したと論じている。しかし、これには留保が必要である。台湾では労働運動が弱かったが、韓国では労働運動が1980年代後半の民主化において重要な役割を果たし、台湾に比べて強いという性格がある。また、より急進的な民主労総を母体とする民主労働党が2004年の選挙で国会において議席を獲得した。そうした事実に鑑みれば、台湾と韓国を同列にして一概に政治的左派が存在しなかったと論じることに疑問を感じる。

また、台湾の社会保険制度においては、全民健康保険の実施以前、統合保険方式がとられていた。労働者保険や公務員保険のみならず、軍人保険や漁民保険などがあった。そしてそれぞれの保険に出産、疾病、医療、老年、障害、死亡などの給付項目がつけられていた。本書は医療保険しか取り上げていないが、本来、台湾の医療保険について論じる場合、全民健康保険の実施以前にはこうした統合保険方式がとられていたため、その他の保険についても言及しなければならないはずである。それについての言及がほとんどないのは問題であり、単純に韓国との比較はできないと考えられる。

次に、本書の持つ意義について論じよう。民主化が福祉国家の深化を促したというのが著者の主張であるが、著者は民主化というものを簡単にはとらえていない。選挙による政治的競争の導入など、手続き的な民主化が達成されても、政策決定に社会アクターが実際に参加するまでには学習が必要で、時間がかかるということを、実証を通じて丁寧に論じている。選挙をひかえた政府・与党が、票を取るために医療ケアの普遍化を行ったことは、手続き的民主化のみでは政策決定過程が閉じられたままだということを示しており、実質的な民主化の達成には不十分だということを示している。

経済的グローバリゼーションと福祉国家の深化の

関係については、若干、韓国と台湾で事情が違う。1997年の通貨危機は、台湾にはそれほど大きな影響をもたらさなかったが、韓国はIMFからの融資を受け、その見返りとしてコンディショナリティを受け入れなければならなかった。また、企業、金融、公共部門、労働の4分野で新自由主義的な構造改革を実施しなければならなかった。そして不況と整理解雇制の導入により、失業者は増加した。IMFは構造改革の実施にともなう副作用を緩和するためにソーシャル・セーフティネットの拡充も勧告した。ソーシャル・セーフティネットは雇用保険の対象者拡充などを含む市場適的な救済策であったが、実際に金大中政権がとった政策はもっと全般的に社会保障を拡大しようとするものであった。既存の生活保護法を国民基礎生活保障法に改めて対象の拡大を図り、国民皆年金を実現し、医療保険を統合した。著者の言うとおり、実際に行われた政策はIMFの勧告を超えて、福祉国家の深化をもたらしたのである。著者がそれに民主化の深化という政治的な解釈をもちこんだことは、正鵠を射ていると言えよう。国民基礎生活保障法の制定・実施においても市民団体や労働団体の圧力が大きく関わっていた。政策決定過程におけるこうした団体の参加が福祉国家の深化をもたらしたという議論は正しい。金大中政権期の社会保障の拡大は、2つの側面を持っている。ひとつはIMFのコンディショナリティに含まれた新自由主義的な政策の補完策としてのソーシャル・セーフティネットの拡充、もうひとつは民主化の進展にともなう社会保障普遍化の国民的要求への対応である。特に後者の側面での発展は、著者の言うように、民主化の深化によってもたらされたと考えるのが妥当であろう。通貨危機の影響は受けなかったが新自由主義的世界的な潮流を受けて、医療ケアの民営化が試みられた台湾で、その改革が阻まれたことをみても、同様のことが言えるだろう。民主化が福祉国家の深化をもたらしたという著者の主張は、今後の福祉国家研究の進展のうえで一石を投じるものとなるだろう。

## 文献リスト

- 宇佐見耕一編 2003.『新興福祉国家論 アジアとラテンアメリカの比較研究』研究双書 531 アジア経済研究所.
- 金淵明編 2006.『韓国福祉国家性格論争』(韓国社会保障研究会訳)流通経済大学出版社.
- 高橋隆 1999.「台湾における医療保険制度の展開『全民健康保険』実施以前を中心に」『アジア経済』第40巻第1号.
- 武川正吾・金淵明編 2005.『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂.
- 寺西重郎編 2003.『アジアのソーシャル・セーフティネット』勁草書房.
- 羅仁淑 2004.「韓国金大中政権における社会保障改革医療保険制度統合一本化を中心に」『経済研紀要』第16巻第1号.
- 李蓮花 2003.「韓国における医療保険制度の導入後発工業国の開発主義、権威主義と福祉」『アジア太平洋研究科論集』第6号.
- 2005.「民主化と福祉政策 1980年代の韓国の全国民医療保険化を事例として」『アジア研究』第51巻第3号.
- 林成蔚 2001.「社会保障制度の政治過程 90年代の台湾における健康保険と年金の改革・形成」『日本台湾学会報』第3号.
- 2002.「社会保障制度改革をめぐる政治過程台湾と韓国の比較分析」東京大学大学院総合文化研究科博士論文.
- 【謝辞】 本稿の執筆にあたり、アジア経済研究所の宇佐見耕一、奥田聡の2氏から貴重なコメントを、同研究所の川上桃子氏、早稲田大学の羅仁淑氏からは貴重なアドバイスを受けた。記して謝意を表したい。
- (アジア経済研究所地域研究センター)