

論文の内容の要旨

論文題目 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－

氏 名 林 成蔚

本論文は、80年代から90年代にいたる台湾と韓国での社会保障制度の改革過程およびその政策結果を分析する。これまでの多くの研究は、両国を「福祉ののろま (welfare laggard)」と性格付け、その原因をそれぞれの歴史的特質に求めることが多かった。つまり、これらの研究の関心は、両国の社会保障制度の整備が「なぜ遅れているのか」という点に専ら向けられていた。それに対して、本論文の狙いの一つは「なぜ、どのように変わったのか」に着目することである。本論文のもう一つの目的は、健康保険と国民年金制度という二つの分野を比較の素材にすることによって、両国における社会保障政策の変革に対して、より有力な説明を導き出すことである。

「はじめに」においては、比較分析の準備作業として80年代以降の両国における健康保険および国民年金制度をめぐる改革の相似点と相違点を簡潔に指摘する。政策結果の相似点として、両国がともに普遍化に収斂する傾向を見せていることを挙げる事ができる。また、改革の方向性としての相似点は、健康保険が異なる形態によって展開されたにもかかわらず、90年代の改革を経て両国とも制度的統合が遂行されたことである。相違点として、台湾では皆年金の実現が試みられたにもかかわらず、

未だに実現されていないのに対して、韓国はすでに国民年金保険の実施によってそれを達成していることが挙げられる。

第一章においては、福祉国家をめぐる既存研究をレビューし、こうした改革の試みと政策結果を一貫した論理で説明する枠組みを抽出する作業を行う。改革案の内容と改革の結果（政策結果）という二種類の現象を説明の対象にしているため、本論文で用いる枠組みは、二つの段階によって構成されている。まず、既存制度が内包する矛盾が改革（拡大・調整）へのインセンティブを引き起こし、求められる改革の方向性を決定する。次に、改革案は、政治過程を経て、修正され、具体的な政策結果に変換されるのである。第一段階は、近年の新制度論が注目している政策遺制の概念を応用したものである。第二段階は、改革の成否を説明するために用いられる国家構造のモデルを応用したものである。

第二章は、改革のインセンティブとその内容をもたらす既存制度のあり方を明確にするために、戦後両国における健康保険と公的年金制度の展開と特徴を論じるものである。ここで確認できたのは、両国とも戦後社会保障制度の拡大は、体制の正統性を確保するために行われたということである。しかし、財政負担への考慮、社会保険の起因などの歴史的な偶然性によって異なる形態の保険制度が展開されていった。こうした異なる社会保障制度のあり方が、80年代以降両国における改革の方向性の違いにも影響を及ぼすことになる。また、両制度（健保、年金）における具体的な違いは、第二部（第三章と第四章）と第三部（第五章と第六章）においてより詳細に論じられるが、第二章ではそうした違いの源泉を、よりマクロな政治体制との関連性で論じている。

第三章と第四章は、それぞれ台湾と韓国の皆保険の実現とその後の改革が引き起こされた原因とそのプロセスについて論じている。台湾（第三章）では、既存制度の拡大によって社会集団間の格差を解消し、財政問題による制度危機を克服するという二重の目的を達成しなければならなかったため、皆保険の実現は効率性の高い制度的統合を伴った。一方では、政府による保険料の分担という特徴が継承され、健康保険制度の財政は依然として国庫に依存していた。次に、皆保険が実現されてからわずか3年で、多元化・民営化の改革が試みられたのは、こうした財政的プレッシャーに対して財政的健全化を図る政策エリートがイニシアティブを取ったからであった。しかし、この改革は、国会の拒否によって失敗に終わった。韓国（第四章）の皆保険の実現に

関しては、非賃金労働者を公的医療保険制度に取り込むことによって、政治体制の危機を回避する意図が強く働いていた。しかし、皆保険の実現は、医療保険組合を中心とした制度の矛盾を解消するどころか、逆にそれを顕著化し、医療保険組合統合への要求を強めたのである。統合を推進する改革は、経済危機への対応に形成された特殊な政策メカニズムによって漸く決定されたが、既存制度によってもたらされた利益集団の抵抗が強く、現在は部分的に実現されているに止まっている。

第五章と第六章は、それぞれ台湾と韓国の国民年金制度の導入と改革について論じている。ここで注目しているのは、健康保険と同じように、既存制度のあり方がどのように改革のインセンティブを引き起こすのかという点である。また、改革案の成否を決定する行政府内および行政府と国会の関係にも焦点を当てている。台湾（第五章）では、90年代までに老後の所得保障を有するものと有さないものが、社会集団間の亀裂と一致していたため、より広範囲にわたる老後の所得保障が選挙キャンペーンにおける重要なイシューになった。その過程において浮上してきたのが国民年金制度の導入である。国民年金の制度設計は、異なる関心を持つ政策エリートの相互関係によって決定されたが、その導入を最終的に決定するのは、民主化によって活発化した国会であった。そのため、国会における与野党の関係とその他のより重要な政策をめぐる紛争に巻き込まれやすく、現在にいたっても成立していない。韓国（第六章）における国民年金制度の導入は、70年代に資本動員を目的とした制度設計がそのまま80年代において実施された。国民年金自体は既存制度によって引き起こされた改革ではなく、福祉を真剣に取り組んでいることをアピールしたい与党と資本動員をはかる官僚の意図が一致したことによってもたらされたものである。また、高い給付が保障されていたため、強力な反対勢力が存在しなかった。一方、90年代半ば以降の改革は、制度的拡大が実施されると同時に、低拠出・高給付によって引き起こされる財政危機への対策が、経済的合理性を重視する専門家によって唱えられるようになったものである。その結果として、特設の政策審議会を設け、給付水準の大幅縮小と既存制度の二階建て制度（基礎年金と所得比例年金）への切り替えを目指す改革案が生み出された。しかし、国民年金制度を担当する保健福祉部を中心に、政党、労組、市民団体などの抵抗に遭い、結果的には不発に終わった。

結論においては、台湾と韓国の社会保障政策の改革をめぐる本論文の発見を要約し、その理論的インプリケーションを論じる。さらに、本文においては国家と政治の側面

を重要視してきたが、結論においては、将来の研究課題に繋げる一歩として、様々な社会経済的要因と社会保障制度の関連性について簡潔に吟味する。

台湾と韓国健康保険および国民年金制度をめぐる政治過程を分析したことによって、以下の発見が得られた。まず、両国とも政策遺制によるロック・イン効果が見られる。しかし、政策遺制がもたらす影響は、それに止まらず、政策遺制の深化自体は、制度の改革を促すものである。具体的には、社会集団間の格差を内包する社会保障制度は、制度的拡大および公平性を追求する改革をもたらした。一方、国家構造に関する発見は、両国とも大統領制であるため、権力集中度は比較的低く、さらに官僚組織という憲法ルールと選挙結果とは無関係なアリーナが存在している。そのため、両国はともに拒否点として機能しうるアリーナが複数存在し、制度的縮小のみならず、制度的拡大を含む改革の実現は容易ではないということである。