

論文審査の結果の要旨

論文提出者氏名 : 林 成 根

本論文「高齢化と福祉政治の日韓比較—医療保険制度改革と介護保険制度導入の政治過程—」は、日本と韓国の福祉政策をめぐる政治を、高齢化と保険制度間格差という共通の背景的要因に着目しながら、医療保険制度改革と介護保険制度導入を事例として分析したものである。本来、日本と韓国は、産業化と民主化のタイミングが異なることから、特に民主主義制度や福祉国家という観点から直接比較することは難しいと考えられていた。一方で、東アジアの国々と、歴史的文化的要因を共有しない欧米の国々とを比較することにも様々な問題が存在するとされていた。本論は、このような、民主化と産業化のタイミングが異なる国の比較及び異なる歴史文化的背景を持つ国の比較といった比較政治研究の重要課題に、事例研究によって正面から取り組んだ労作である。

序章は、まず、ともに高齢化が政策課題となっている日本と韓国が、高齢化のスピード、人口構成比の変化などにおける類似性にもかかわらず、医療保険制度改革と介護保険制度導入において互いに異なる選択をしたことを指摘する。そして、東アジア国家を対象とした比較福祉国家研究の動向を整理した上で、既存の日韓比較福祉国家研究の成果と限界を指摘している。その上で、日本と韓国の医療保険制度改革と介護保険制度導入を分析するための枠組を提示する。すなわち、マレスやボールドウィンなどの議論を参照しつつ、医療保険組合を高齢化率と所得を基準にして四つの類型に分類し、日本と韓国の福祉政治の対立軸の特徴を描き出している。

こうした枠組に基づき、第1章では、日本の医療保険制度改革過程が分析される。まず、1960年代以後の、政管健保の財政赤字問題の解決を目的とした制度間の財政調整案が退けられる過程、その代案として提示された、高齢者のみを対象にして財政調整を行おうとする案（高齢保険案）が廃案となる過程、そのような流れとは異なる経路を辿り、老人医療費無料化案が登場して制度化される過程を叙述している。その上で、高齢者医療費に限定して医療保険制度間の財政調整を行った1982年の老人保健法の制定過程を詳細に考察している。そこでは、60年代と70年代には健康保険連合会などの反対により導入できなかった制度間の財政調整制度がどのようにして導入されたかが焦点となっている。また、80年代初頭から政府と自民党が大企業経営者側の支持を得て推進した行政改革と、その過程で大企業経営者側と労働勢力の一部の間に形成された連携が重要であることが示されている。

第2章は、韓国の医療保険制度改革過程を扱っている。政府内部でどのように医療保険制度導入が議題化されたか、保健社会部官僚はその実現のために如何なる戦略を駆使したかに焦点を当てつつ、医療保険制度導入において大企業経営者団体が大きく関わったことを明らかにしている。財政赤字組合問題に対応するために制度間財政調整が行われる過程なども考察されている。また、1980年から2003年までの期間における韓国の医療

保険制度一元化改革過程を分析し、1980年代後半の民主化以後の労働運動、農民運動、市民運動の急成長とそれらの連携が重要であることを指摘している。

第3章は、日本で介護保険制度が導入される過程を分析している。老人保健法制定や、老人医療費に対する100%財政調整などの医療保険制度の改革結果が介護保険制度導入に如何なる影響を与えたのかが焦点となっている。そして、連立政権の下で法案成立のため動いた官僚、労働運動、市民運動、法案に反発した市町村、経営者団体などの間で繰り広げられた政治過程が分析されている。この改革では、老人保健法制定過程で見られたような労働勢力と経営者団体の連携の代わりに、市民団体と自治労を中心とする労働勢力の連携が目立った。この相違が、介護保険制度導入においては、老人保健法の場合と異なり、高齢低所得保険に配慮した部分的な一元化が行われたことを説明すると考えられる。

第4章では、韓国で老人長期療養保険制度が導入される過程を分析している。医療保険制度改革過程においては、市民団体を仲介として労働運動と農民運動の連携が形成され、制度一元化を積極的に支持し、制度一元化が行われたのに対して、老人長期療養保険制度をめぐる政治は大きく異なるものとなった。老人長期療養保険制度導入過程においては、制度一元化はすでに改革の前提となり、焦点は国庫負担の割合や地方自治体の役割となっていた。これは、韓国においては、組合主義を支持する階級交叉連合が意味をもたなくなったことを示している一方、労働者と農民の同盟も政治勢力として定着しなかったことを示している。

以上の事例研究に基づいて、終章では、本論文の研究成果と課題を提示している。財政基盤の制度間格差を解消するための政治における主要な対立軸は「低年齢高所得型保険」側と「高齢低所得型保険」側の対立であることを示した上で、労働勢力や経営者団体といった主要なアクターが形成する関係について、欧米の福祉国家研究において指摘されてきた階級同盟論と階級交叉連合論が日韓両国にいかに関適用されるかという観点から考察している。それに加えて、政党政治の状況や政治体制の変動のような個別のコンテクストを加味する必要性も指摘した。

戦後日本では、階級同盟論が想定する労働者と農民との同盟が形成されなかなただけでなく、むしろ保守党が農民を支持勢力化したことから、階級同盟論を適用する余地がないと考えられてきた。一方、経営者団体と一部労働勢力が階級交叉連合を形成してきたことは部分的に観察される。すなわち、老人保健法成立以前の医療保険制度改革において、労働勢力は総評系・同盟系共に経営側と協力して保険制度間の財政調整などに反対してきたが、老人保健法については総評系労働組合が反対したのに対して、同盟系労働組合は経営者団体と連携し支持した。介護保険制度導入においては、同盟系の主導で統一された労働組合は経営者団体と対立的関係にまわった。日本でこのように階級交叉連合が流動的なものであった理由は政党政治にあると考えられる。日本では農民勢力を支持勢力とした政党は自民党という保守政党であり、さらにその自民党は経営者団体を仲介して一部の労働勢力とも協力関係にあった。とはいえ、自民党は労働勢力を代表する政党ではなく、その上、

労働勢力が様ではなかったため、自民党と労働勢力との関係、あるいは経営者団体と労働勢力との関係は不安定であった。1980年代末になり、同盟系労働勢力と総評系労働勢力は統合されたが、それによって同盟系労働勢力と経営者団体の間に形成されてきた連携はかえって弱まる結果となった。

韓国の場合には、保守政権によって労働運動が抑圧され、右派労働勢力の活動のみ限定的に保障されてきた時期に関しては、階級同盟論や階級交叉連合論の適用は考えられなかった。ところが、民主化が成し遂げられ、進歩的労働運動も観察され始めた1980年後半頃から、進歩的労働勢力と農民勢力が、各々全国組織を創設し、市民団体を仲介として相互に連携して運動を展開する過程が見られるようになった。既存の保守的労働勢力と経営者団体の連携に対抗するこのような連携が、医療保険制度一元化過程においては重要な役割を果たしたのである。しかしながら、老人長期医療保険制度導入では、農民勢力は積極的に参加せず、独自の利害を持っていた進歩的労働勢力も十分に動員されなかった。階級同盟に労働組織の半分しか参加しなかったこと、労働勢力や農民勢力を支持母体とする政党が未発達だったことなどがその背景にあると考えられる。このような韓国においては赤（労働勢力）と緑（農民勢力）の同盟を仲介する政党組織が存在しなかったため、代わりに市民団体がその機能を担った。このような市民団体の活動は、北欧で福祉国家化初期に労働勢力と農民勢力の同盟を引き出した社会民主党の役割とも対応すると考えることができる。しかし韓国の市民団体が政党ではない以上、その影響力が社会的運動を通して発揮されるもの以上になることは困難であった。それ故に老人長期療養保険制度導入過程では限界を表したのである。

本稿の貢献は、以上のとおり、赤緑連合のような階級同盟論や階級交叉連合論の限界の指摘から、さらに一歩進めて、日韓の事例比較をする中で、階級内部の分裂や政党政治の態様に特徴づけられる福祉制度改革の政治を明らかにしたことである。具体的には、国例かを老人医療費と関係づけ、高齢化と併せて所得という基準を導入して医療保険組合の財政基盤の脆弱性を区別し、制度改革の対立軸の相違を明確にすることを出発点として、両国の制度改革の帰趨を説明したのである。

このように、本稿は、日韓の福祉政治の事例研究として意義を持つばかりでなく、欧米福祉国家を特徴づける理論枠組の限界を指摘しつつ、新しい福祉国家の分析視角を提示したものである。しかしながら、本論文にも問題点はある。第一に、階級同盟論と階級交叉連合論といった欧米福祉国家の事例を基に発達した枠組を批判的に吸収しつつも、日韓の事例を超えて自己の理論的枠組を一般化するにあたっては、いまだ不十分な点が残っている。その批判的検討が、事例と緊密に結びついているため、日韓両国の二事例を詳細に理解しない限り、本稿の貢献や主張が分かりにくい点が多々見られる。第二に、日韓を同じ分析枠組で比較しているが、高度経済成長期が終焉する直前に福祉国家化を進めた日本と、全く異なる国内・国際政治経済環境で福祉国家化を進めた韓国との相違が、韓国の民主化や高齢化のタイミングのずれに収斂して表れており、著者の示す枠組だけで二国間の相違

を説明できるかという点も疑問が残る。しかし、これらの問題は、本論が比較政治研究上の重要課題に正面から取り組んだことの表れでもある。日韓の福祉政策を比較する際に、「アジア型福祉国家」という根拠の薄い特殊性要因に逃げ込むのではなく、あえて欧米福祉国家論から出発して、高齢化・保険組合間格差といった日韓社会保険制度に関わる共通要因に注目しつつ比較を行うという独自のアプローチを取り、福祉政治分析の新たな枠組を提示した。しかも、この理論的な挑戦は詳細な日韓事例研究に支えられている。したがって、本審査委員会は、博士（学術）の学位を授与するのにふさわしいものと認定する。