

## もう一つの「世界」？

——東アジアと台湾の福祉国家<sup>1)</sup>——

林 成 蔚

### 序説

政治経済学としての福祉国家研究や福祉資本論<sup>2)</sup>は、80年代までに、各国における社会支出の多少を基準に福祉国家体制の差異を分析し、そしてその理由を経済的あるいは政治的な要因に求めた。しかし、80年代後半から90年代にかけて、単なる社会支出の多少よりも、福祉国家の本質をどのように捉えるかによって既存の福祉国家体制の差異をより説明できると主張する研究が現れた。先進諸国（欧米および日本）を網羅したこのような比較研究では、福祉資本主義の本質を個人の脱商品化、社会の階層化、あるいは均等な分配をもたらす制度として捉えることによって福祉国家の類型化研究を進めてきた。そして、自由主義、保守主義、社会民主主義、もしくは急進主義など先進国の福祉国家類型においては、歴史構造から抽出した社会階級間の同盟関係や社会集団間関係の表出としての党派制（partisanship）などが独立変数となっている。一方で、東アジアではすでに50年代後半から社会保障制度の整備を着手した日本はもちろん、韓国と台湾も80年代後半からは急速に国民年金保険や国民健康保険を導入しはじめた。しかし、東アジア諸国を包含した福祉国家体制の比較研究は未だに少ない。また、上記のような理論的な枠組みは、階級間の境界線が明確でないままに大衆を動員する国家、あるいはキャッチオール政党が存在した東アジア諸国（日本、韓国、台湾）に対してどれほど説明力を持つのかは実証されたとはいいがたい。従って、本研究ノートは、既存の福祉国家研究を踏まえつつ、東アジア諸国における福祉国家体制を研究する意味を論じ、さらにこの数年における台湾および東アジア諸国の福祉国家をめぐる研究を紹介する。また、パイオニアといえるこれらの研究が残した課題についても探りたい。

研究ノート第1節においては、欧米諸国を中心としたこれまでの研究の成果を踏襲しながら、東アジア諸国における福祉国家を考察する意義を簡単に述べる。第2節では、近年注目されつつある東アジア諸国における福祉国家をめぐる研究の動向を概説する。産業発展においては常に比較されてきた東アジア諸国であるが、産業発展のみならず、福祉国家の発展においてもなんらかの特徴を持つとすれば、それはなんであろうか、という問いを念頭におき、既存研究の成果を要約したい。第3節では、台湾が95年に導入された国民皆健康保険（以下全民健保）に関する研究を中心に、台湾における社会保障制度に関する研究を紹介する。台湾、韓国と日本3国の中で、社会保障の制度的整備が最も遅れているのは、台湾であるが、台湾における福祉国家および全民健保の形成をめぐる研究を通して、台湾における社会保障制度に関わる政治経済的な力学を探りたい。結語においては、これまでの研究成果および政治経済学の視点から見て、台湾を含んだ東アジア諸国の福祉国家についての研究課題を提起したい。

### 第1節 階級政治と福祉国家

福祉国家をめぐる既存研究では、どのような変数が福祉国家の発展を促してきたかを探るのが重

要な目的とされてきたが、経済発展と政治的変数の相対的な重要性をどのように扱うかについて論争が繰り広げられたこともある（新川，1993，p. 39）。一方で、80年代までの社会保障政策をめぐる比較研究の多くは、データ上の制限と伝統的な手法と相俟って、比較の基準が社会保障支出額の対GNP比率や各制度の支出額の多少で行われていた<sup>3)</sup>。各国の比較研究にこのような定量的な分析を取り入れた上に、政治的変数の重要性に対して疑問を投げかけた代表的な研究がウィレンスキーの『福祉国家と平等』である。ウィレンスキーは、パス解析を用いて、60カ国にわたる経済発展（一人当たりGNP）と社会保障水準との関係は、人口の年齢構成、制度の経過年数を媒介としていることを実証し、政治的変数（自由民主主義国家か全体民主国家か）と社会保障支出の無関連性を発見したことを主張している。従って、ウィレンスキーの分析においては、社会保障制度の形成は、経済発展と人口の高齢化に伴って必要とされ、展開するものであり、経済水準の向上が人々の政治的権利—社会福祉—をもたらすことになる<sup>4)</sup>。このアプローチはある程度福祉国家の多様性を認めながらも、ある意味で「近代化論」的であり、経済発展（独立変数）に伴って社会保障制度（従属変数）が必然的にもたらされると主張する（Wilensky, 1975, pp. 45-49）。

しかし、ウィレンスキーの政治不用説に対してキャッスルズとマッキンレーは、比較研究の対象をOECD諸国に限ってしまえば、政治的要因（イデオロギーの違い）こそ、経済発展を与件とした社会保障制度の発展の違いを説明できる要因であると説いている。いいかえれば、OECD諸国では右翼勢力（社会保障に消極的）対左翼勢力（社会保障に積極的）の構図の中でどちらがより影響力を持つかによって社会保障制度の違いをもたらしている<sup>5)</sup>（Castles & Mckinlay, 1979, pp. 184-185）。従って、労働者組織が保守勢力に対してどれだけの政治権力を獲得できるかによって、福祉国家体制が決定されるのである。このようなアプローチは、社会階級の変化をもたらす主なエージェントと見なし、そして階級間の権力のバランスが分配結果（distributional outcomes）を規定する、ということを強調する（Esping-Andersen, 1990, p. 16）。

しかし、労働勢力の組織化がそのまま選挙での票数、そして議会における議席数の増加に繋がり、ひいては社会保障政策の拡大、という階級動員論は、政治権力を直線的に捉えすぎているとして批判される。この演繹は「労働者の動員が社会主義に繋がる」と、「労働階級の権力の増加（組合の強化、票数の増大、議会における議席数の増加）が必然的に社会保障制度の拡大に繋がる」という説得力に欠ける二つの仮定を含んでいる（同，1990，p17）。

これに対して、エスピン—アナーセンは、マクロの政治体制と同様に、福祉国家体制は労働組織の影響力（逆に言うと保守勢力の相対的な力）よりも、歴史構造に規定される政治階級の同盟関係によってもたらされるのであり、そしてその多様性は、政治階級間の力学によってもたらされるのであると反論する<sup>6)</sup>。また、従来では殆ど国家が保障すべき政治的な権利に規定される福祉国家体制の捉え方を改め、国家が個人の社会的権利に基づいた「脱商品化」の制度を構築するのが福祉国家であるということになる<sup>7)</sup>（Esping-Andersen, 1990, pp. 21-23）。さらに、個人の社会的支給（social provision）に介入することによって、国家は、誰が、どのような条件で、どのようなサービスを受けられるかを決め、個人から集団、そして集団間関係のあり方に介入することになる。このように、社会的関係の秩序の形成に自ら介入することによって、福祉国家—社会保障制度—は、社会の「階層化」を促すシステムでもある（Esping-Andersen, 1990, pp. 55-57）。エスピン—アナーセンはこの二つの指標（脱商品化と階層化）を用いて、OECD18カ国における社会保障制度の質的差異（支出の差異ではなく）を考察したが、OECD諸国における福祉国家を3つの「世界」（類型）に分別することができた。それは、乃ち、「自由主義福祉国家」、「保守主義福祉国家」、「社会民主主義福祉国家」で

ある。労働階級の出現が必ずしも社会主義的な意識に繋がらないという観察から、エスピノーアナーセンが注目したのは労働組織の構造、農民層、および資本主義経済の普及に伴って浮上した中産階級の政治力（キャッスルズの保守勢力）である。福祉国家として著名な北欧諸国では労働勢力と農民層の同盟（赤と緑の同盟）が結ばれ、中産階級を上手く組み込んだ結果として「社会民主主義福祉国家」が形成された<sup>9)</sup>。一方、欧州大陸で多く見られる「保守主義福祉国家」では労働集約的な農村部の左傾を恐れていたことと、自らの利権を保護したい伝統的な社会階層の政治力が相俟って伝統的な組織（職域をベースにした互助会など）を強化した福祉国家体制に進化した。また、アングロサクソン諸国においては選挙において大きい影響力を持つ中産階級が自らの保障を市場で調達できるために、社会保障が貧困層のみを対象とした残滓的な役割しか果たさない「自由主義福祉国家」になった。

エスピノーアナーセンの研究によって福祉国家の比較研究に新たな視点が与えられたが、今度は、エスピノーアナーセンの類型に対する反論がなされた。キャッスルズとミッチェルは、エスピノーアナーセンのいう脱商品化と階層化よりも、福祉国家が持つ「垂直的再分配（vertical redistribution）」の機能に注目した。彼らは社会支出と再分配性（社会政策がどれだけ所得の再分配を行っているか）をマトリックスにし、OECD 諸国を3つではなく、四つの「世界」（福祉国家の類型）——エスピノーアナーセンの3つプラス「急進主義福祉国家」——に分別することが出来ると主張している。キャッスルズとミッチェルによると、オーストラリア、ニュージーランドとイギリスは、社会支出が少ないが再分配性の高い社会政策を用いているために、再分配性の低い社会政策を取っている米国やカナダと区別されるべく、それらを「急進主義福祉国家」として新たな類型を形成している。このような差異をもたらしたのはやはり政治的な要因であるが、それは労働運動の組織的な完成度と議会に於ける非保守勢力のパワーになる。つまり、急進主義福祉国家においては労働運動が浸透しつつも、それを政党的な力に反映させるのが難しかったために、社会政策自体は再分配を強く促すものであっても、支出自体の増幅が不可能であった（Castles & Mitchell, 1993, pp. 96-128）。

エスピノーアナーセンとキャッスルズらに共通している分析手法は、まず福祉国家が社会に対してどのような機能を果たしているかを定義した上に、その定義に沿ったデータ分析を行い、福祉国家の類型を抽出したことにある。そして、各類型に属している諸国の階級間関係（エスピノーアナーセン）もしくは労働組織と非保守勢力の影響力（キャッスルズとミッチェル）を分析すると、結果としてもたらされた福祉国家の類型が政治的特徴に基づいて分けた類型とほぼ一致していることが明らかになった。したがって、先進国に見られる福祉国家は、単なる支出における量的差異だけでなく、パターンを持った質的差異を呈し、その差異をもたらしたのは社会構造を反映するいくつかの政治的な要素である。

社会構造によって規定される政治的変数が福祉国家を理解するヒントを与えてくれるとすれば、台湾をはじめ、東アジア諸国における社会構造は果たしてこれまでの研究においてどのように捉えられてきたのかということが東アジア諸国における福祉国家を理解するためには検討されなければならないだろう。台湾、韓国と日本を含む東アジア諸国に関する政治経済学的な考察は、それらの経済的「奇跡」および民主化ばかりに注目したことによって、急速な経済成長を可能にした国家・社会関係、もしくは民主化を促した社会集団と国家体制のインターアクションおよび歴史的構造の分析が多くなされてきた。経済発展において、3国における国家・社会関係の相似・相違点を捉えるために使われてきたのは、産業政策をめぐる研究がもたらした「官僚的開発国家」、「官僚的権威主義工業化体制」、「埋め込まれた自律性を持つ開発国家」、「市場を制御する国家」などの表現であ

る (Johnson, 1982; Evans, 1995; Wade, 1990)。これらの表現が意味しているのは、国家的アクターは社会的アクターと緊密な関係を持つこと（もしくは自ら形成すること）によって、自らが経済活動に介入し、効率的な生産や利益分配を律する制度を形成あるいは促進する。したがって、議論的とされるのは国家的アクターや国家のイニシアティブによって形成される媒介団体（日本の業界団体、韓国のチェボル）と個別の産業セクターに存在する企業であり、利益集団や階級を含む社会構造の全体像に関してはいささか不足しているといえる。一方で、台湾と韓国における民主化研究のプロセス・トレーシングによって理解されたのは、70年代、80年代前半から社会に於ける反体制勢力の活発化とそれに対する権威主義体制の「前方への逃走」と「分割払い方式の民主化」（若林編, 1987）と軍部の自らの民政移転である。ラテンアメリカを中心とした民主化研究の影響を受け、「市民社会の復活」や「政治社会の形成」などを主張する研究もあるが、権威主義体制が形成されるまでに両国における社会構造の研究があまりにも不足しているのと、民主化移行後の社会の変容に関する研究が現在になって漸く少しずつ進められていることから、我々が描ける東アジア諸国の社会構造像は極めて限られている。したがって、東アジア諸国における福祉国家（従属変数）を分析する際にそれらの歴史的な社会構造（独立変数）の分析を遡及に行わなければならない。地域研究の題材として、社会保障政策は、産業政策より関わるアクターが多様であると同時に、「労働」というこれまでに注目されなかった視点を加えることによって、経済発展から見られる東アジア諸国の国家・社会関係を補完もしくは修正することが出来る。また、理論モデルの一般性を確認する作業として、欧米先進国を素材にしたこれまでの福祉国家研究が重視してきた労働対保守の構図を用いて、東アジア諸国における福祉国家を満足に説明できるかを確認するのも重要な研究課題であると同時に、国家を階級と同等にアクターとして捉え、福祉制度を形成する際に、国家が演じられる役割に関する再評価にも繋がるといえよう。

## 第二節 東アジアの社会保障制度

### ——儒教文化と経済発展の狭間で——

東アジア諸国における社会保障制度は80年代に入り、漸く福祉国家の比較研究の対象になったが、そのほとんどが注目するのは、儒教という文化的要因と戦後における急速な経済発展という東アジア諸国に共通する特徴である。

ほとんどの研究者が東アジア諸国の社会保障政策を対象として考察する際に、必ず注目するのは儒教という文化的要素である。中でもジョーンズが代表する「東洋主義者」は、儒教的慣習が決定的な役割を持つと主張している (Jones, 1990, 1993)。ジョーンズによると、儒教は表面的なものではなく、未だに東アジア各国において様々な行為の深く影響を及ぼしているという (Jones, 1993, p. 202)。そして東アジア諸国は従来の欧米諸国とは異なり、東アジアに独特な「儒教的福祉国家」という新たな類型を成しており、その儒教的福祉国家とは、「労働者が参加しない、教会の補助がない、平等のない連帯感、そして自由主義のないレッセフェールなどの特徴を持つ保守的なコーポラティズムである。その代名詞として考えられるのが、『家族経済』(household economy) 的な福祉国家であり、それは伝統的な、儒教的な、複合家族のようなスタイルで維持されている」(同, p. 214)。また、これらの福祉国家に見られる社会保障制度は、家族が中心的な役割を果たしていると同時に、複雑かつ断片的な制度を持っているという特徴を持つ。一方で、デヨは、東アジアにおける社会保障制度と国家主導の経済発展の関連性に注目している。デヨによると、東アジア諸国の国家は、政治的

に隔離されているために、国家が最優先としていた経済発展が社会保障政策の発展を拘束していた。言い換えれば、社会政策は、経済発展を補助するための道具として捉えられていたのである。デヨはこれを「開発補助的社会政策」と呼んでいる (Deyo, 1992, p. 304)。それに対して、ミグリーは、産業化と社会保障政策は直接に関連性がなく、アジア NIEs に見られる福祉国家制度の発展は、漸進的なプロセスとして捉えるべきであると主張している。しかし、ミグリーはデヨの枠組みにとってかわるようなモデルを提供することなく、制度の発展に影響を与えた様々な偶然な要素を提案したのみであった (Midgley, 1985)。

このような「東アジア異質論」を継承しつつも、欧米先進国の考察から抽出された理論的な枠組みを意識しながら議論を展開したのが、ペンとグッドマン (1995) である。彼らは、東アジア諸国の社会保障制度における家族に注目するだけでなく、伝統社会に於ける互助組織から現在の社会保障制度までの変化を追うことによって社会保障制度自体がいかにか国家主導であるかを解明し、そのために、社会保障政策はしばしば経済発展、国民統合や国家の自らの正統性を確保するための政策道具になったという (Peng & Goodman, 1995, pp. 18-39)。さらに、労働勢力不在という事実から、東アジア諸国の福祉国家体制は、労働階級、保守勢力あるいは階級同盟などの理論的な枠組みでは説明力が不十分であると反論している。東アジアに見られる複雑であると同時に残滓的な社会保障制度は、自由主義などのイデオロギーよりも、経済発展と国民統合とのテンションと、場当たりな学習と模倣によってもたらされた結果である、とペンとグッドマンは主張する (同, pp. 39-40)。また、東アジアの福祉国家体制は、欧米と対照的に社会保障制度の形成に階級政治よりも国家が多大な役割を演じたという共通の特徴を持っていると同時に、体制自体の質的な差異もかなり大きい。ペンとグッドマンの調査によると、日本をはじめ、韓国と台湾も社会保障制度の構築においては欧米諸国の制度を参考にしているが、それを必ずしも鵜呑みにするわけではなく、家族、地域共同体と自助などの「伝統」的なコンセプトを強調しつつ、国家の自らのアジェンダに適合するもののみを取り入れている。例えば、日本は、ビスマルク式の社会保険制度とアルパーフィールド制度を混合し、さらに韓国と台湾は日本が改造した制度と欧米の制度を参考にしながら、また新しい制度を作り上げる。このような「場当たり」的な制度を組み立てる際に、重要視されているのは、政治的および経済的な現実性であり、そして福祉制度の正統性も、社会的な権利などの論理よりも、自らの文化的価値観の発揮と先進国へのキャッチアップにある。彼らは日本を中心とした東アジア諸国のこのようなランダムな学習に基づいた現実的な制度づくりを、「日本中心東アジア型社会福祉体制」(Japan-focused East Asian social welfare regimes) と呼んでおり、これまでの欧米に見られない新たな福祉国家の類型が出現した可能性を示唆しているという (同, pp. 50-58)。

東アジア型の福祉国家という枠組みの説明力について、グッドマンは、98年に共同編集した論文集においてより精密な検討を行った (White & Goodman, 1998)。それはある程度予想できるように、欧米諸国と比較すれば、確かに地域としての特徴を持つ東アジア諸国における福祉国家は相互に異なる部分も多いという調査の結果から、東アジア型の福祉国家という理論的な分類の有効性に対して留保しなければならない、という結論に至った (Kwon, 1998, p. 67)。ホワイトとグッドマンの研究によると、欧米諸国と異なる点に関しては、まず、東アジア諸国は明らかに社会支出が極めて少ない。しかし、それは国家による社会福祉の供給への介入が少ないことを意味するわけではなく、むしろ広範囲にわたる介入が見られる。この支出を抑制しながらの福祉制度への介入を可能にしたのは、所得の分配を取り入れた経済発展戦略があったからこそだといわれている。また、社会保障は、国家が供給もしくは保障すべき社会的権利として認識されるよりも、地域共同体、企業や家庭

などを社会保障、福祉の担い手として考えることが多い<sup>10)</sup>。つまり、比較的少ない社会支出であるにもかかわらず、東アジア諸国の国家は、政策手段と制度のデザインを通して、社会保障制度のあり方に強く影響をもたらしている。その結果として生まれた国家提供 (state-sponsored) の社会保障制度は、「中心となる社会グループのために断片的に配置し、特定した制度になっている。このような制度は、社会に於けるパワーとステータスの差異を強化すると同時にそれを反映している制度化された分割である」(White & Goodman, 1998, p. 14)。

ホワイトとグッドマンの論文集では、導入において東アジア諸国の福祉国家をめぐる研究の流れを整理したのに続いて、クオンが、より実証的にシンガポールと香港を含めた東アジア五カ国における社会保障制度の歴史的展開とその政治的なダイナミクスを分析している (Kwon, 1998)。クオンによる社会保障制度のプロセストレーシングは、社会保障制度の維持に置いて、国家が「規制者」(regulator) を演じているか、あるいは「供給者」(provider) を演じているかという点に注目して制度の変化を追ったものである。このような分析から我々が理解できたのは、東アジア諸国の国家は、大概「規制者」の役割を演じていることが多かったが、80年代から少しずつ「供給者」としての役割を組み込みつつあるということである (同, p. 32)。すなわち、東アジア諸国における年金や健康保険の制度は、基金の形を取っているものが多く、それが社会支出に反映されないことが多い。また、これらの制度は殆どの場合断片的であり、リスクを共有する範囲も限られているし、欧米諸国の社会保障制度に比べれば、再分配の効果も低いといえる。このような制度および制度の変化を説明するのは、やはり政治的な変数であるが、クオンによると、東アジア諸国の福祉政治 (welfare politics) は戦後を通して保守勢力に支配されてきた。そのために、政権の正統性 (台湾、韓国)、国民統合 (シンガポール) や経済発展 (日本、香港) などの大目的が優先される前提で社会保障制度の整備を展開した。しかしながら、東アジア諸国における社会保障制度には一定の共通点が見られつつも、その多様性は明らかである。したがって、クオンもホワイトとグッドマンと同様に、東アジア型福祉国家という単一性を意味する表現に関しては留保すると結論付けしている (同, p. 67)。

概して、これまでに検討してきた既存研究は、東アジア諸国における福祉国家の起源と現存している福祉国家の類型という二つの問題意識で分析が行われてきたが、洗練された枠組みで起源と類型を説明するためには依然として課題が残る。いいかえれば、東アジア諸国の社会保障制度の展開と現在に至る変容を一貫した変数で分析できる実証研究は依然として少ないといえる。まず、ジョンズなど儒教的な価値観を重視する「東洋主義者」の議論は、東アジア諸国における社会支出の低さと家族重視などの伝統的価値観が強調される政府のレトリックと社会的慣習を説明変数にしているが、それらの要因は、80年代に絶対量が依然として少ないながら、急速に社会保障制度の整備と拡大を行ってきた韓国と台湾の変容を説明しにくい。一方で、キャッスルズとマッキンレーのように、左翼対保守の構図で福祉国家のあり方を左右する理論あるいはエスピノーアナーセンの階級同盟論のどちらも同じ難題を抱えている。韓国と台湾には顕著な左翼勢力が存在したことがなく、さらに民主化以降も、労働運動の勃興が見られるにも関わらず、それらの運動が必ずしも社会民主主義的とはいえない。すなわち、政治の軸は民主化以降も階級よりも、地域主義と政治的アイデンティティ (韓国) あるいは統独問題と省籍問題 (台湾) にある。日本もまた社会党などいわゆる労働勢力を代表する政党が連立与党に参加しても、社会福祉をめぐるコスト削減の改革路線を改めることはなかった。したがって、80年代以降の変化をどのように説明するかは依然として大きな課題である。ホワイト、グッドマンとクオンらの研究も同じ意味で政治的な変数を重視しつつも、一般化できるモデルの構築には至っていない。より洗練されたモデルの構築を行うためには、階級構

造もしくは階級にとって変わる軸で捉えられるなにかの社会構造の検証を行う必要がある。また、社会保障制度の形成に国家が主導したならば、どのような状況で国家がどのような目的に基づいて、どのような政策ネットワークを経て、福祉国家を形成してきたのかを探る必要がある。この分野に於ける研究の蓄積がもともと少ない東アジア諸国に関しては個々の国に関するケーススタディに期待したい。そのために、第3節では、台湾を素材として優れた二つのケーススタディのレビューを行いたい。

### 第3節 台湾の社会保障制度

——なおも権威主義体制の面影？——

98年9月22日に台湾当局の行政院劳工委员会主任委員詹火生<sup>11)</sup>は、政府は98年年末に失業保険を実施する公約を果たすつもりと表明した(中国時報, 1998年9月22日)。さらに、9月に入ってから、一部のマスコミには年末の選挙を睨んだ「大衆への賄賂」と批判されながらも、経済建設委員会(経建会)主任委員江丙坤や行政院院長蕭萬長は、西暦2000年に国民皆年金保険を実施する公約を破棄するつもりはないと明言している(中国時報, 1998年9月15日)。95年の全民保険の実施と合わせてみれば、台湾はわずかの5年間で現代福祉国家体制を構成するにもっとも重要な国民皆健康保険、国民皆年金保険と雇用保険を実施することになる。しかし、それは80年代入りしてから急速に拡大し続けてきた社会保障制度の再編という側面をも持つ変化である。95年3月に全民健保が実施されるまでに、台湾当局によって実施された社会保険は計14種類があり、50年に実施された劳工保険と軍人保険、58年の公務人員保険(公務員保険)、65年の退休人員保険(退職公務員保険)、と75年の学生団体保険の5種類を除けば、残りの9種類は、全て80年から90年の間に実施されたのである(表1を参照)。また、表から分かるようにこれらの保険は、疾病と傷害を基本給付とし、その多くは老年給付(一時金)、身体傷害、出産、育児、葬儀などの一時金あるいは補助金を提供する保険でもある。

新たな保険制度の導入に伴い、被保険者数の増大も急速に伸びた。表2から分かるように、最初の社会保険である劳工保険が実施されてからすでに20年が経過している70年に、全人口に対する被保険者の比率は、僅かの8.6%である。増加率も、55年から60年に至っては、58年に公務人員保険の導入につられてほぼ倍増したが、60年から70までには2ポイントしか増えなかった。しかし、70年から80年は10年間で約2倍の8ポイント増を記録し、さらに、80年から90年を見ると、約3倍の30ポイント増になる。言い換えれば、全人口の3分の1は、80年から90年の間に、国家によって実施された社会保険に加入したわけである。さらに、95年3月に全民保険が実施されてから、96年6月現在に全民保険の加入している人数は、1千9百70万人に達し、全人口の約94.9%である(Ku, 1998, p. 126)。従って、健康保険のみに関してみれば、それは93年の55.32%(表2)から約40%の増加になるわけである。

以上、台湾の社会保障制度を非常に簡単に概観したが、そこから伺える特徴は、まず、台湾における社会保障制度は、概ね公務員保険、労働者保険、と農民保険に分別されつつも、特定の集団を対象とした保険が乱立し、社会保障制度自体の断片化が伺われる。全民健保の実施によって医療保険が一本化されたが、年金(厳密には存在しない)、失業保険などは、依然として各保険によって給付されている。次に、社会保障制度の規模が70年代を境に拡大し始め、その傾向が80年代入ると一層加速し、さらに、95年に実施された全民健保によって国民のほとんどが健康保険に加入している。言い換えれば、台湾における福祉国家の特徴は、その制度的な断片化と80年以降の急激な拡

表1 台湾における各種社会保険の実施時期と給付範囲

保険種類	実施時期	給付範囲
労工保険	50年3月	生育給付, 傷病給付, 残廢給付, 老年給付, 死亡給付, 医療給付
軍人保険	50年6月	死亡給付, 残廢給付, 退伍給付 <sup>3</sup>
公務人員保険	58年9月	生育給付, 疾病給付, 傷病給付, 残廢給付, 養老給付, 死亡給付, 眷属喪葬給付 <sup>4</sup>
退休人員保険	65年8月	同上
学生団体保険	75年8月	身故給付, 残廢給付, 医療給付
私立学校教職員保険	80年10月	生育給付, 疾病給付, 傷病給付, 残廢給付, 養老給付, 死亡給付, 眷属喪葬給付
公務人員眷属疾病保険	82年7月	疾病給付, 傷害給付
退休公務人員疾病保険	85年7月	同上
退休公務人員配偶疾病保険	85年7月	同上
私立学校退休教職員疾病保険	85年7月	同上
私立学校退休教職員配偶疾病保険	85年7月	同上
農民健康保険	85年10月	生育給付, 疾病給付, 傷病給付, 喪葬津貼 <sup>5</sup> , 残廢給付
各級地方民意代表村里長及隣長健康保険 <sup>2</sup>	89年9月	生育給付, 喪葬給付, 傷害給付, 疾病給付
公務人員眷属疾病保険	90年1月	疾病給付, 傷害給付
私立学校教職員眷属疾病保険	90年1月	同上
低收入戸健康保険	90年7月	生育給付, 傷害給付, 疾病給付

1. 各保険名は中国語原語のまま表記。なお、各保険は公布後、修正されることが多いが、ここではその時期と内容を明記しない。
2. 地方政府の基層単位の行政首長
3. 軍人退職給付
4. 配偶親族葬儀給付
5. 葬儀一時金

表2 被保険者の対全人口の比率の推移

年度	労工保険(%)	公務人員保険(%)	農民保険(%)	対全人口%
1955	3.43	—	—	3.43
1960	4.90	1.75	—	6.66
1965	5.01	1.92	—	6.93
1970	6.53	2.08	—	8.60
1975	9.52	2.26	—	11.78
1980	14.21	2.44	—	16.65
1985	20.97	3.91	0.52	25.40
1990	33.59	5.29	7.70	46.58
1993	38.79	8.39	8.14	55.32

出所: Lin, 1998, p. 68, 92

大という二点である。では、なぜ、このような特徴がもたらされたのか。この問いに対して、初歩的な解答を出すために、既存研究はどのような示唆を与えてくれるだろうか。ここでは、台湾における社会保障制度の変遷について実証研究を行った古（古允文: Ku, 1997）と全民保険の政策決定過程を厳密に検証した林（林國明: Lin, 1998）という手堅い研究成果の要約を中心に、台湾の社会保障制度をめぐる政治経済的な力学を理解する手がかりを探っていきたい。



古允文 (Ku, 1997) によると、福祉の展開を説明するにあたって、4つの変数を注目すべきである。それは、(1) 資本主義的な世界システム、(2) 国家構造、(3) 国家のイデオロギー、(4) 社会構造である。したがって、古は、近代から現代にわたる台湾の歴史過程を、日本による植民地統治、国民党政権 (権威主義)、と民主化という3つの時期に分け、各時期において4つの変数がどのような影響をもたらしたかを追うことによって台湾に於ける社会保障の変遷を説明した (表3を参照)。

表3 台湾における社会政策の展開の決定要因

決定要因(変数)	日本植民地時代	国民党権威主義時代 (1945-1979)	転換期 (1980-1990)
1. 資本主義的な世界システム	日本の統治政策の移植	国連と米国の影響によって共同体発展など	政治的な孤立を突破する手段としての経済成長
2. 国家: 蓄積	「生産第一」、教育、公共衛生	「生産第一」; 教育; 公共衛生; 労働者保険	「生産第一」; 教育; 職業訓練
3. 国家: イデオロギー/正統性	日本化: 救済/救恤の復活; 社会事業の発展	軍人と官僚保険; 公民と国語教育; 社会補助	福祉論争
4. 社会運動/民主化	(弱い)	(弱い)	(強い) 全民健保; 社会保険の総合化

出所 Ku, 1997, p. 241

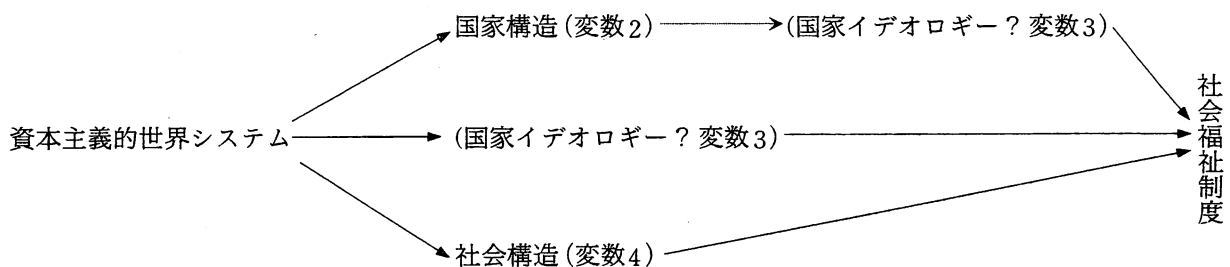
まず、植民地時代に関しては、植民地統治に乗り出した日本が外的プレッシャー (欧米列強との競争) に対応するために、台湾の経済的生産力を向上させなければならなかった。しかし、近代的な生産力を作るために、インフラの建設と同時に、内的プレッシャー (台湾人による反抗) をも鎮めなければならなかった。台湾における初期の社会政策はこのような環境に規定される中で作り出された。具体的には、清朝時代の貧困救済機関 (仁濟院) の再建 (名前を仁濟院に改めた) をはじめ、公共衛生、児童福祉や公共住宅などのプロジェクトに取り組んだことである。資本主義的な競争に参加したがゆえに (変数1)、日本は台湾の植民地統治において近代的な生産力を追求する (変数2, 3) と同時に台湾人の不満をも軟化させなければならないというダイナミックスが生じた。そこで形成される社会保障制度は、社会的運動が盛んになるに伴って拡大されるようになった。従って、20年代以降社会運動が盛んになるにつれて、福祉的な要素を含んだ措置が多く取られた。しかしながら、植民地時期の前期までの前近代的な社会は、組織的に利益を表出することが出来なかったと同時に、台湾総督府による徹底的な管理にも遭い、この時期の台湾社会は社会政策の形成にほぼ影響力を持たなかったと言える (変数4)。

戦後、国民党政権は、日本による植民地時代に築かれた行政システムをそのまま継承したが、社会政策に関しては一時大幅に縮小した。その理由は、社会的動乱を嫌っていた当局が全ての社会組織を禁止したからだったが、植民地時代に実施されていた福祉は台湾人を腐敗させる日本人の毒としても捉えられていたからだと言われている (Ku, 1997, p. 37)。しかし、228事件以降、当局は台湾人の融和策として、早速内政部に社会司 (社会局) を設け、49年以降は国民党政権の移転に伴って様々な社会保障制度が実施されるようになる。周知のように、国民党政権は大陸に反攻することを念頭に置き、米国と国連などの支持を得よう (変数1) としており、台湾を「反攻大陸」の基地として考えていた (変数2)。そのために、社会政策の目的も自らの統治の正当化と、重要な社会集団の体制への取り込みがほとんどであった (変数3)。一方、権威主義的な体制下において、台湾の社会は抑圧され、政策形成に有効なインプットを提出することは出来なかった (変数4)。

しかし、「反攻大陸」の基地としての台湾統治は、国際環境の変化に伴い、行き詰まりになる。70年代には国連の追放、日本、米国との断交が相次ぎ、台湾における国民党政権は、国際社会において孤立し始めた（変数1）。それへの対応策として、国民党は、経済成長に一層専念し、そのための人的資源への投資（教育、職業訓練）を惜しまなかった（変数2）。さらに、国民党政権は、徐々に台頭する社会勢力に対しても自らの正統性を維持しなければならなかった。そのために、国民党政権は、社会福祉制度を拡大させた。それに伴い、福祉制度の在り方をめぐる議論も盛んになった（変数3）。この時期の台湾社会の構造的変革も、社会福祉の拡大を促した重要な要因の一つである。それは資本主義の浸透と民主化に伴って、様々な社会運動が盛んになり、それまでに見られなかった利益の表出を様々な社会的集団が国民党政権に突きつけたのである（変数4）。その結果として、様々な社会保険が実施されただけでなく、87年に全民健保が正式に政策提案されるようになり、年金制度などほかの社会保険の総合化も求められるようになった。

上記のように、古の分析には、資本主義経済の展開を規定する資本主義的世界システムという変数が福祉制度の形成に決定的な影響を与えているとなっている。基本的なスタンスがネオマルキストである古は、国家の自律性（state autonomy）を容認しつつも、それは資本主義的世界システムによって制限されるものであるとする。さらに、近代と現代台湾における国家組織が常に外的勢力によって移植されたこととも相俟って、福祉制度の形成は、社会からのインプットがなく、あくまでも社会勢力を宥和する国家の手段に過ぎなかった（Ku, 1997, p. 244）。しかし、80年代入りすると、民主化の波によって社会構造が激変し、外的正統性をも失った国家は、社会福祉を急速に拡大せざるを得ない状態になったと位置づけている。

図1 古の4つの変数の再整理



出所：筆者の整理による

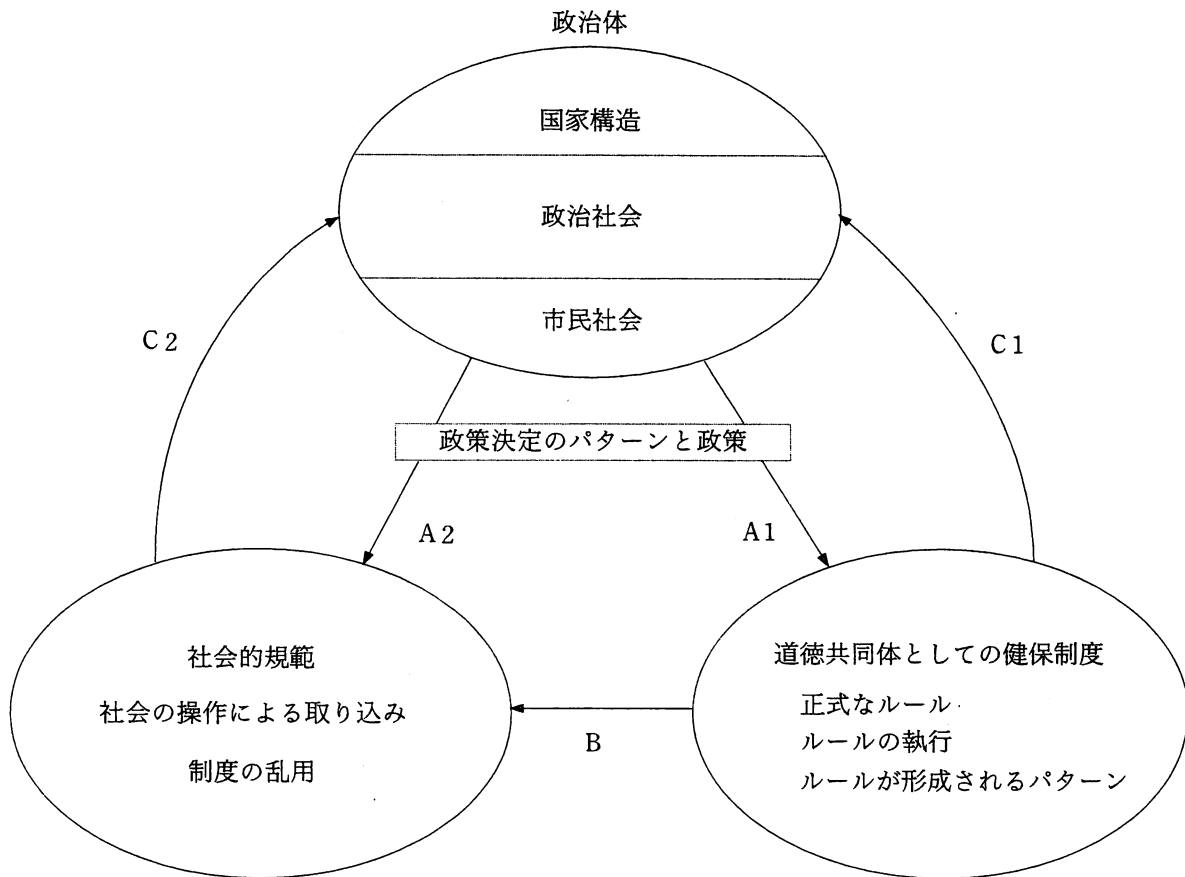
概して、古のマクロ構造の分析は、明快で説得力があるが、4つの変数間の相互関係がやや不明瞭であるために、独立変数（表3の4つの決定要因）と従属変数（台湾における福祉国家体制）の因果関係がやや理解しづらい。例えば、国家構造はある程度の自律性を保ちつつも資本主義的世界システムに規定されるのは分かるが、国家のイデオロギー（変数3）の出自はどこであるか、資本主義的世界システムとの関係がどこにあるのかが不明瞭である。また、社会構造の変化（変数4）を、資本主義の浸透によってもたらされるものとして理解するならば、社会構造の変化の表象である民主化も間違いなく資本主義的世界システムによって生み出されたといえよう。しかし、その関連性は古の研究からははっきり見えてこない。また、このように見ていくと、4つの変数で実質上の独立変数は、1の資本主義的世界システムであり、その他の変数はあくまでも媒介的変数になりさがつてしまう（図1を参照）。

このように、古の枠組みは、独立変数の整合性に問題があり、また、構造的決定論になりがちな分析であるために自らの説明力を弱めている。例えば、当然のように、80年代においては民主化運動において社会から噴出した要求と不満に対して国家がどのように対応したかに注目すべきであるが、古の分析では、賃金に依存する労働階級の拡大によって資本家階級の支配との対立が激しくなったことがクローズアップされた。その実証的なデータは、賃金労働者の数的な増加と労働紛争の増加であるが、労働勢力や農村部を専ら代表する有力政党が存在しない台湾では、利益の凝集、表出と分配がどのような形で行われたかを究明するという課題が残されている。つまり、もし労働者と労働紛争の増加に対しての国家の対応が福祉制度の拡大であったとするならば、少なくとも「労働」を代表する団体の組織的な性質やイデオロギーをある程度説明しなければならない。また、国家にとって福祉制度の拡大以外に他にはどのような選択肢があり、なぜ他の手段よりも、福祉を選んだのかを、反証可能な理論が要求される。さらに、古の説明範囲を超えてしまうが、なぜ福祉国家が現れたのかという問題と並んで、どのような福祉国家がどのように作られるのかという問題も検討を要する重要な課題である。つまり、福祉国家自体の制度設計（例えば全民健保の在り方）に関しても実証的な分析が必要とされている。この意味で、林の台湾における健康保険の起源と全民健保の制定をめぐる政治過程に対する研究（Lin, 1997）は、古が残された課題を探ることになる。

健康保険の起源に関して、林は古と共通しているのは、それが社会的な発展に伴って発生したのではなく、国家が自らの正統性を確保するために開始されたものであるとしている点である。しかし、マルキストが注目する階級政治よりも、新制度論の手法を用いた林は、この起源の在り方が後の台湾における健康保険の展開を大きく規制することに重点を置く。ここでは、まず、林の台湾の健康保険制度の捉え方およびその特徴を簡潔に紹介する。林によると、健康保険制度（以下健保制度）を5つの側面から見れば、台湾における健保制度は先進国に見られるそれと異なっているとされる。5つの側面とは、有資格と保険範囲（eligibility & coverage）、財政負担（financing methods）、給付の構造（benefit structure）、行政構造（administration）と、支払制度（payment system）である。これまで先進国で展開されてきた健保制度は、エスピノーアナーセンの分類に従えば、自由主義モデル、コーポラティズムモデルと社会民主主義モデルのどれかになる。しかしながら、林の分類によると台湾に於ける健保制度は、民主化までは権威主義モデルであったが、民主化以降は全民健保の実施によって国家主義モデルになったとされる。これらのモデルはエスピノーアナーセンのどの分類にも属さない。権威主義モデルは、コーポラティズムモデルと有資格（職種ベース）、財政負担（給与課税による保険料の徴収）と給付の構造（職域別の差別構造）においてある程度の共通性を持っているが、行政構造と支払制度においてはかなり異なる。林は、95年の全民健保が実施されるまでの健保制度を「権威主義的システム」と呼び、それは、全ての保険が国家によって実施と維持されていることを意味する。断片的でありながら、台湾の数多い保険の事務は全て国家が引き受け、さらに支払う保険率なども国家によって一方的に決められている。つまり、行政および保険費の負担率に関してはいかなる社会集団との交渉も行わずに、国家アクターは制度的な協議を経ずに行動していたのである。95年の全民健保の実施によって、給付の構造は加入者が同じ給付を受けることによって、明らかに職域による差別がなくなった。さらに、行政構造も単一化され、保険率も協議によって決定されるべくと法的に定められた。しかし、実際は、単一化された行政構造は、国家によって制御され、保険率も相変わらず国家によって決定されている。このように、給付がより平等になったにもかかわらず、国家による行政の独占と支払を独断に決められる制度の在り方を林は「国家主義的システム」と呼んでいる（Lin, 1997, pp. 9-14）。

歴史の過程に置いて、なぜ台湾における健保制度が拡大しつつも権威主義的的制度になり、そして国家主義的的制度に転換したのか？ 林は、以下の枠組みを持って台湾における健保制度の特徴の説明を試みた（図2を参照）。

図2 台湾の健保制度を形成するダイナミクス



出所：筆者の整理による

権威主義体制下の政治過程の特徴を抽出するために、林は「政治体」(polity) という概念を使用し、政治体の在り方がいかに道德共同体でもある健保の制度に影響を及ぼしたかを説いた。ここでいわれる政治体は、(1) 国家の諸制度、(2) 政治社会 (政党と選挙制度)、と (3) 市民社会 (市民団体と社会運動) という3つのレベルによって構成される。この3者の相互関係によって政策がもたらされ、そしてその政策によって、制度が形成される (過程 A1)。さらにこれは動的に捉える必要があり、形成された制度の慣性とそれに付随する利益集団は、共同体における政治過程に対して拘束力を持つ (過程 C1)。次に、政治体も制度自体も、様々なアクターの行動的慣習ひいては社会的規範を形成し (過程 A2 と過程 B)、これらの慣習と規範がまた共同体の政治過程に影響する (過程 C2)。こちらも絶えず繰り返されるものである。このような新制度論を用いることによって、複雑な現実を、経路依存 (path-dependency = 歴史的制度)、マクロの政治構造 (構造=政治体) と人的行為 (アクター=政策担当者の意図と人間の規範、慣習) という3つのレベルで複合的に捉えることが出来る。

では、このような枠組みの中で、台湾に於ける健保制度はどのように展開されたのか。以下がその簡単な叙述である。上記のように、台湾における健保の起源は、50年代に実施された労保と公保

にある。「外来政権」であった国民党政権は、自らの正統性を確保するために、これらの保険を設立したが、権威主義体制下に形成されたこれらの保険は、非動員された社会集団の参加なしで、国家が一方的に設計および管理する制度であった。しかし、本来は仁政のシンボルであった保険制度は、国民党政権の正統性を確保するもう一つの道具であった選挙制度によって変容を迫られた。50年代からの地方選挙と70年代からの中央レベルの増加定員選挙によって、国民党政権は、ますます自らの正統性を選挙を通して確保するようになった。そのために、国民党政権は、社会的圧力に対してより敏感になり、社会保障制度の拡大によって選挙民の支持を求めることを試みるようになった。70年代において、劳保の保険給付の範囲が大幅に拡大され、中産階級も加入できるように加入基準を緩めた（表2を参照）。例えば、実際は加入資格がなくても、友人や個人的なネットワークを通して劳保に加入するという慣習は長い間容認されていた<sup>12)</sup>。また、医師もより多額な利益を得るために、水増しの請求や過剰治療などが日常茶飯事であることも周知の事実である<sup>13)</sup>。

社会保障制度の拡大傾向は、70年代から始まった対外関係の挫折によって一層加速され、80年代になると、民主化の勢いと相俟って、国民党政権は、87年に全民健保の設立を表明することになる。また、全民健保は、分散的な社会的圧力への対応であると同時に、それまでの各保険における被保険者の過小負担がもたらした財政問題を解決する機会であるとも考えられていた。しかし、実際に完成した制度を見ると、国家負担があり、累減的な保険料徴収方法を取り、扶養家族に対して保険料を徴収するなど、本格的なコスト削減は行われなかった上に、不平等な制度的特徴を継承した。行政制度に関しても、中央健保局の設立によって全民健保の運営に対する社会的な参加を完全に排除した制度になった。

このように、林の枠組みによると、権威主義体制下の国家構造は、自律した政策形成を行うことが可能であった上に、政策結果に対して責任を持つ（accountable）必要性もほぼなかった。それに対して、政治社会は50年代からの地方選挙と70年代からの部分的な中央選挙を通しての極めて分散的な利益を表出する機能しか持たない。市民社会も長期的な抑圧によって政治過程に有効に介入する集団が未だに現れていない。この状態においてもたらされた健保制度は、全民健保で職域に基づいた差別がなくされたものの、既成制度の特徴であった被保険者の低負担率と被保険者間の平等性を訂正することが出来なかった（図2のA1とC1のサイクル）。また、政治過程において社会集団の参加がなかったために、公的な合意が得られず、既存制度のルールがきちんと執行されることがなく、制度の濫用にも繋がった。このような状況がまた市民社会と政治社会の成長を妨げ、国家に政策形成を独占させ続けることになる（図2のA2とC2のサイクル）。このようなダイナミックスは、政治社会と市民社会が欠如したまま、権威主義的な国家エリートが、無責任な政策を継続的に形成する状態を生み出した。そのような状態では、個人は制度をルールとして尊重するよりも、それを操作することによって自らの利益を最大化するようになった。その結果は、健保制度をめぐる社会的規範の崩壊である（図2のB）。

林が自らの論文で一貫して指摘していたのは、健保制度の形成と改革が、その権威主義的な源泉によって規定されていたことと、権威主義体制のもとで形成される制度がいかにかに道徳共同体の「不形成」につながり、そしていかに歪められた社会規範によって拡大していったのかということである。林によると、民主化に伴って脚光を浴びるようになった政党政治や議会政治は、国民党政権に自らの政権維持に危機感を与え、選挙民の歓心を買うような政策を打ち出すプレッシャーにはつながったが<sup>14)</sup>、健保制度の拡大過程および具体的な政策内容に直接影響を及ぼすことにはならなかった。しかし、なぜ選挙民の歓心を買うための社会保障制度が民主化を経てもなおこのような国家支

配的な制度であり続けたのか。その理由は、権威主義時代に形成された政治体の特徴に由来すると考えられている。つまり、権威主義時代から普通選挙権が導入されたにもかかわらず、政党を中心とした利益の凝集、表出と分配を行うための選挙が長い間欠如していたために、政治社会と市民社会において、公共政策をめぐる、制度化された議論の場とそれを議会政治に反映させるチャンネルが存在していなかった。従って、民主化にともなって選挙を通して政治体制へ参加することが可能になっても、政党中心の政策プラットフォームが不明瞭で、各レベルの選挙も候補者中心 (candidate-centered) のものになり<sup>15)</sup>、議会制民主主義が健全に機能しているとは言い難い状態となっている。健保制度に関していうと、このような状態がもたらした議会政治は、政治家が選挙民の非難を浴びそうな政策を避ける傾向をもたらし、官僚も自らの利益を確保するために、制度的な改革に踏み込まずにいる。この「責任回避」(blame avoidance) 的な政治的慣習は、さらに、「浅薄政治」(shallow politics) 一政策を理解せずに、華やかな言葉遊びで曖昧な政策議論をする一という政治家の行動的特徴によって、意義のある政策議論と提言を阻んでいる (Lin, 1997, p. 163, p. 247, p. 294, p. 389)。従って、健保制度の拡大と改革は、むしろ上記の社会的操作によってもたらされたものを公共政策に関してあまり機能していない政治家が追認し、それを専門的なノウハウを持つ国家官僚が自らの利益に基づいていかに対応するかによって決まるものとなっている。そのために、民主化などを経て健保制度の拡大と改革が進んでも、それが依然として国家支配的な制度となっている。

総じて、これまでの健保制度の問題点を体現している全民健保は依然として国家独占の運営であり、コストが膨張し続け、そしてこれらの問題を効率的に協議できるチャンネルは存在しない。林の研究は、戦後の台湾における健保制度の展開を緻密な文献検証と広範囲にわたる政策担当者、医師、労働指導者などのインタビューを踏まえた優れた研究である。また、新制度論と社会学的な手法を導入したことによって、林の研究は、健保制度全体的な展開のみではなく、細部の制度的な設計がどのような理由で行われたのかをも説明力を持つ理論を打ち出せたとさえ言える。それは、階級政治や階級間の同盟関係よりも、より説明力を持つ政治体という枠組みを用いたことによって、説得力のある議論を行ったからである。また、民主化によって脚光を浴びている選挙と政治が、質の高い公共政策の形成と実施が要求する集団的な議論、利益分配の協議に対してきほど貢献していないという興味深い発見も非常に重要である。一方で、林の論文においては、自らが重要視している政治体を構成する政治社会と市民社会に関する検証が不足していることは否めない。例えば、政治社会として捉えられている政党政治に関していえば、国会議員の全面改選が実施されて以降、台湾の立法院においては、国民党、民進党および新党が、イシューごとの合従連衡を繰り返すような動きを見せている<sup>16)</sup>。にもかかわらず、なぜ全民健保においてはそれが不可能であったのか。また、集団的な協議と利益分配が不可能であるのは、長期にわたる権威主義体制の遺産とされているが、民主化以降の「市民社会像」に果たしてどのような変化が起きたのか、もしくは起きなかったのか、それはなぜなのかはについてのより実証的な分析は欠けていた。さらに、理論的な枠組みとして、林の提示したモデル (図2) は、政治体、道德共同体としての健保制度、と社会的規範という3つの変数の相互関係が複雑であり、研究者を常に構造、プロセスと個人的行為の3者のテンションに置くことになり、ケーススタディから理論的な一般化を行うことを非常に難しくしてしまう嫌いがある。

## 結 語

98年9月26日に台湾の衛生署署長詹啓賢は、97年度に全民健保は30億元ほどの赤字を計上したにも関わらず99年以前に保険費率の調整を行うつもりはないと表明した(中国時報, 1998/09/26)。実施されて僅か3年で、全民健保はすでに財政的に破綻しつつある。しかし、国家主導であるにもかかわらず社会的圧力を恐れて、コストを有効に削減する方法が見出せない状況で、台湾の全民健保は迷走しはじめているようにも見える。一方で、上記のように、台湾は今後の2年において失業保険と国民年金保険を導入することを予定している。これに対して台湾の財界はコストの増加によって台湾の産業の競争力が低下することを懸念しているとすでに表明している(中国時報, 1998/08/07)。このように、台湾における社会保障関係の支出が今後においてますます増加することに対して、我々はこの現象(福祉国家の拡大)をどのように捉えるべきなのか。換言すれば、台湾というケースから、我々は福祉国家の変容についてどのような示唆が得られ、どのような課題を見つけることができたのだろうか。

理論的な示唆に関しては、福祉国家をめぐる先行研究でもすでに触れたように、福祉国家の量的な拡大は、産業化に伴う社会の変化(ウィレンスキーが説く経済発展と人口の年齢構成)への適応という側面を持つことは否めない事実である。また、台湾における福祉国家に関しては、社会の変化の他に、権威主義体制の対外的と対内的な正統性を維持することも拡大につながる理由である。しかし、東アジア諸国における福祉国家の差異を説明するには、新たな枠組みが必要とされる。第2節(東アジアの福祉国家)と第3節(台湾をめぐるケーススタディ)にわたって行われてきた簡単な探索からすれば、「階級」の存在が明らかでない状態における福祉国家の形成および在り方(社会保障制度の設計と作用)を検証する際に、社会構造のみではなく、国家の在り方および国家・社会関係を分析の対象に取り入れるべきである。すなわち、社会保障制度の展開が経路依存であるとすれば、国家主導によって形成されてきた東アジアの社会保障制度においては、設立される当初の目的と制度の在り方が拡大の過程において強い拘束力を発揮することを推論することができる。また、制度の変容に経路依存の力が社会保障制度の一般的な特徴(例えば国家の支配的な役割)を規定するのに対して、政策に関わる政治的行為者および利益集団の選好と相互関係が社会保障制度の機能と性質(例えば有資格の設定や保険料の負担率)に影響を及ぼす。このような枠組みの有効性に関しては、台湾の健保制度のケーススタディによってある程度検証できたといえよう。その意味で、林の枠組みは我々に東アジア諸国における福祉国家の比較研究に手がかりを与えてくれる。

但し、林の枠組みにおいては、変数が多岐にわたるために、研究者が常に構造、プロセスと行為者をめぐるテンションを強いられることになり、比較研究に応用する際には修正が必要とされる。従って、東アジア型福祉国家——国家主導、低抛出、積極的な介入——という視点の意義を検証するためには、変数をより絞り、独立変数と従属変数間の因果関係をよりパターン化したものにしなければならない。つまり、国家主導であるとするならば、権威主義を経て民主主義に辿り着いた台湾と韓国、戦後の日本の社会保障制度の形成において、国家はどのようなメカニズムを経由して国家・社会関係(林のいう政治社会)を左右することが出来たのかを検証しなければならない<sup>19)</sup>。また、このような作業は、「東アジア型」論の理論的有効性を検証できると同時に、それらの相違点をもより明らかにする実証研究につながる。

東アジア諸国における社会保障制度の在り方を解明すると同時に、冒頭でのべたように、東アジア諸国に見られる福祉国家を欧米の福祉国家と比較する際に、どのような相似点と相違点を持つのかということをも明らかにしなければならない。また、それらに対しては、定性的な分析をより精密化する必要があると同時に、定量的な分析をも強化しなければならない。それは、エスピノーア

ナーセンやキャッスルズとミッチェルのように、福祉国家の捉え方を予め定義し、具体的なデータを駆使して、東アジア諸国の社会保障制度の特徴を客観的に捉えることを意味する。このような視点は福祉国家論を補完することに止まらず、グローバル化と民主化の波にさらされる国家が、どのように生存を計り、産業発展において築かれた企業との協力関係をどのように変化させ、新たに出現する市民的アクターとどのような関係を構築するのか、といった問題における新たな国家論の展開にも役立つはずである (Evans, 1997, p. 87)。

今後の課題は、健保制度のみならず、年金制度をも取り上げ、シングルケースではなく、韓国と日本を含めた比較研究を行うことによって、検証する従属変数の量を増やし、東アジア諸国における福祉国家からどのような福祉国家論を導出できるかを試みることである。それは福祉国家に対する理解の向上に繋がると同時に、産業発展の研究で言われた東アジアの開発国家 (developmental state) 像への補完もしくは修正にも繋がる重要な作業といえよう。

#### 注

- 1) 本研究ノートは、著者のトヨタ財団の研究金 (96-A-197) によって行われた研究成果の一部である。言うまでもなく、内容は完全に著者の責任である。
- 2) 福祉国家をめぐる研究は、研究対象 (年金保険、健康保険、失業保険、身体障害補助制度など)、と視点 (実務重視の社会福祉学、政治過程を重視する政治経済学など) によって包含するものがかなり異なることが多いと同時に使用する用語も異なる。福祉国家、福祉資本主義、社会政策、福祉政策など、概念上相似しているもしくは一部重なっているのが殆どであるが、本稿ではこの分野における政治経済学的な研究を中心とした研究動向を紹介することを目的としているために、用語の定義をめぐる理論にとらわれずに、直接引用以外には「福祉国家」という言葉で統一する。
- 3) キャッスルズによると、90年代入りしてから、研究者達は漸く80年代初頭から収集されてきたデータを使い、より洗練された定量研究が可能になった。それまでに、唯一入手できたデータは、社会保障支出や各保障制度の支出などのデータしかなかったため、それらのデータで比較研究を行わざるを得なかったとしている (Castles & Mitchell, 1993, p. 97)。
- 4) ウィレンスキーは、政治体制、社会構造、労働階級の性質と軍事部門の役割によって同じ先進国においても社会保障制度の多様性が見られると論じている (Wilensky, 1975=1984: 109)。
- 5) もっとも、キャッスルズは、左翼勢力の政治力よりも、保守勢力がどれだけ安定した合意と政治的連合を形成できるかの方が社会政策に影響が大きいと論じている (Castles 1978; 1982)。
- 6) エスピン-ナーセンは、自らの理論的な枠組みは、パリントン・ムーアの有名な政治体制論から多くの示唆を受けていると述べている (Esping-Andersen, 1990, p17)。
- 7) 「脱商品化」とは、個人が社会的権利を有することを認め、社会的サービスはその権利に基づいて供与されることであり、そして個人が市場に依存せずに自らの生活を維持できることを意味している (Esping-Andersen, 1990, pp35-37)。
- 8) 階層化がエスピン-ナーセンの研究のキーワードの一つであるように、彼によると、北欧諸国の福祉国家体制は初期の中産階級を上手く組み込んだだけではなく、社会民主主義に忠誠を誓うような中産階級を生産し、拡大させてきた (Esping-Andersen, 1990, p. 31)。
- 9) 日本に関しては、すでに「労働なきコーポラティズム」という解釈がある程度定着している。それは、戦前から継続されている様々な政策によって労働勢力が非動員されたために、日本におけるコーポラティズムは労働を排除した形で成立しているという理論である (Tsunekawa & Pempel, 1979)。また、新川の研究によると、戦後日本政治の在り方は保守勢力の長期的な支配を可能にした「保守連合モデル」として捉えることが出来る。どちらにせよ、福祉国家の形成に置いて労働勢力が大きな影響を及ぼしたとは考えにくい。



- 10) この点に置いて東洋主義者と異なるのは、これらの制度的特徴がいわゆる儒教的な思想によってもたらされたのではなく、国家の意図する結果であることである。
- 11) 本文中に、中国語繁体字の表記に関しては、人名に限る。その他の固有名詞に関しては、日本の常用漢字で表記する。例えば、中國時報は、中国時報になる。
- 12) 台湾の劳保に参加するための手口は、実際の職業に関係なしで、いわゆる職業工会（職業ベースの労働組合）に加入し、組合員として劳保に加入する。一般的に、これらの組合に参加するのはほぼ障壁がなく、また、これらの組合は、実際の組合機能をほぼもたず、組合員が納める保険料と実際に保険者である様々な政府機関に保険料を納入する時間差を利用し、金融市場での営利活動を行っていると言われていた (Lin, 1997, Ch. 3; Huang, 1995)。
- 13) 林は、これらの慣習を社会による操作の取り込み (society-manuevered inclusion) と呼んでおり、自らの参加がないままにできあがった制度を操作し利用する行為と見ている。さらに、これらの行為の蓄積が社会的規範に対して多大なる影響を及ぼす (p. 506)。
- 14) 例えば 87 年において劳保保険料を共同負担にする改革案が出された際に、当時はまだ立法院において絶対的な勢力および動員力を持つ国民党は、「選挙がらみの動機」によって国家の負担を軽減するこの改革案を否決した (Lin, 1997, p. 248)。
- 15) 林によると、このような候補者中心の選挙文化をもたらしたほかの原因は、台湾の非階級的な社会構造と選挙制度によってもたらされている (同, pp. 383-386)。
- 16) 民主化以降の台湾の立法院における政党政治の変容については、Lin, 1998, Ch. 12 を参照。
- 17) 林の研究はこれについて触れなかったわけではないが、なぜ、台湾における社会保障制度が国家主導でありつづけたのかという問いに対して、林は (1) 経路依存と (2) 経路依存から導出した「責任回避」と「浅薄政治」という政治社会の特徴の 2 点に説明を求めた。しかしながら、このような理論は、ある意味で決定論過ぎると同時に、国家主導という結果は国家構造や政治的行為者としての国家エリートがもたらしたものよりも、逆に政治社会と市民社会の不機能によって生み出されたことを意味する。このような理論的な展開であると、国家構造や政治的行為者の選好がなぜ独立変数であるのかが疑問になる。

#### 引用文献

- Castles, Frank and R. D. Mckinlay. 1979. Does Politics Matter: An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States in *European Journal of Political Research* 7: 169-186.
- Castles, Francis G. 1978. *The Social Democratic Image of Society*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Castles, F. G. 1982 'The Impact of Parties on Public Expenditure'. in *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Edited by F. G. Castles. London: Sage Publications.
- Castles, Francis G. and Deborah Mitchell. 1993. 'Worlds of Welfare and Families of Nations'. in *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Edited by F. G. Castles. Brookfield: Dartmouth Publishing Company.
- Espin-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans Peter 1995. *Embedded Autonomy—States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter. 1997. *The Eclipse of the State?: Reflections on Stateness in an Era of Globalization* in *World Politics*

50 (October) : 62–87.

- Goodman, Roger and Ito Peng. 1995. Japanese, South Korean and Taiwanese Social Welfare in Comparative Perspective. London : London School of Economics.
- Goodman, Roger and Gordon White. 1998. 'Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model'. in *The East Asian Welfare Model : Welfare Orientalism and the State*. Edited by R. Goodman, G. White and H. J. Kwon. PP. 3–25. New York : Routledge.
- Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon. (ed.) 1998. *The East Asian Welfare Model : Welfare Orientalism and the State*. New York : Routledge.
- Huang, Chang-Ling. State Corporatism in Questions. Paper presented at the First Annual Taiwan Studies Conference in North America. June 2–4, 1995 Yale University, New Haven, CT.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Jones, Catherine. 1990. Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States in *Government and Opposition* 25 (Autumn) : 447–62.
- Jones, Catherine. 1993. 'The Pacific Challenge : Confucian Welfare States'. in *New Perspective on the Welfare State in Europe*. Edited by C. Jones. pp. 198–217. London : Routledge.
- Ku, Yeun-wen. 1997. *Welfare Capitalism in Taiwan : State, Economy and Social Policy*. New York : St. Martin's Press.
- Ku, Yeun-wen. 1998. 'Can we afford it? The Development of National Health Insurance in Taiwan'. in *The East Asian Welfare Model : Welfare Orientalism and the State*. Edited by R. Goodman, G. White and H. J. Kwon. London, New York : Routledge.
- Kwon, Huck-ju. 1998. 'Democracy and the Politics of Social Welfare: A Comparative Analysis of Welfare Systems in East Asia'. in *The East Asian Welfare Model : Welfare Orientalism and the State*. Edited by R. Goodman, G. White and H. J. Kwon. pp. 27–75. New York : Routledge.
- Lin, Chia-Long. 1998. *Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective*. Doctoral Dissertation, Department of Political Science, Yale University.
- Lin, Kuo-ming. 1997. *From Authoritarianism to Statism—the Politics of National Health Insurance in Taiwan*. Doctoral Dissertation, Department of Sociology, Yale University.
- Lin, Wan-I. 1991. Labour Movement and Taiwan's Belated Welfare State in *Journal of International and Comparative Social Welfare* 7 (1 & 2) : 31–44.
- MacPherson, Stewart. 1992. *Social Security and Economic Growth in the Tigers of Asia*. University of York, UK

(27–30 September) : rnameo paper to the Annval Colloquium of the European Institute of Social Security.

- Marshall, T. H. 1975. *Social Policy*. revised ed. London : Hutchinson.
- Midgley, James. 1985. Industrialization and Welfare : the Case of the Four Little Tigers in *Social Policy and Administration* 20 (3)
- Pempel, T. J. and K. Tsunekawa. 1979. 'Corporatism without Labor'. in *Trends toward Corporatist Intermediation*. Edited by P. C. Schmitter and G. Lehmbruch. pp. 231–70. Beverly Hills : Sage.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton : Princeton University Press.
- Wilensky, H. L. 1975. *The Welfare State Equality*. Berkeley : University of California Press.
- 若林正文. 1987. 台湾一轉換期の政治と経済. 東京 : 田畑書店.
- 新川敏光. 1993. 日本型福祉の政治経済学. 東京 : 三一書房.