

書 評

李蓮花著
『東アジアにおける後発近代化と社会政策
- 韓国と台湾の医療保険政策 -』

(ミネルヴァ書房、2011年)

岩 淵 豊

I はじめに

本書は、ミネルヴァ書房が、岩田正美、遠藤公嗣、大沢真理、武川正吾及び野村正實監修で発行している「現代社会政策のフロンティア」シリーズの第2巻である。

本書において著者は、後発国における工業化と民主化が当該国の社会政策にもたらした特徴を明らかにするという視点から、韓国と台湾における医療保険政策、特に国民皆保険をテーマとした。その理由は、皆保険に帰結される韓国と台湾の医療保険政策の発展が、東アジア地域における社会政策の特徴と、経済（工業化）、政治（民主化）とのダイナミックな関係を典型的に表していると考えたことにある。

著者によれば、本書の特徴は、「後発国における工業化と民主化」という枠組みの中で韓国と台湾の医療保険政策を整合的に捉えようとした点にあり、アジアの先発国としての日本と、東南アジアや中国などの中継地帯に位置する韓国・台湾の経験を正しく理解することは、社会政策における東アジアの経験を理論化する上でも鍵になるとの意図に基づく。

以下、評者なりに本書の各章の要点をまとめて紹介した上で、本書の意義について考えたい。

II 本書の概要

本書は、序章、第1章から第4章、終章の6章で構成されており、巻末に韓国と台湾の医療保険関連年表等の付録が付されている。

序章においては、著者の問題意識が示される。

はじめに、東アジアといいつつなぜ韓国と台湾だけなのか。驚異的な経済発展等をキーワードとする日本とNIEsそして中国のうち、規模が小さく貿易港であるがゆえに農業社会から工業社会への転換とそれによる社会問題を経験していないシンガポールと香港を除き、さらに発展レベルの違いにより横断比較が困難な日本と中国を除いた結果、工業化と民主化及び皆保険化の同期生である韓国と台湾を対象を絞ったとする。

次に、なぜ医療保険なのか。第1に医療保険が両国の社会政策の中で最も早く制度の整備が進んだ一般国民を対象とした分野であること、第2に工業化と民主化との密接な関連があることをその理由とする。

その上で、著者が本書を通して明らかにしたい具体的課題が示される。第1に、韓国と台湾は、なぜ、どのような経緯で医療保険制度を実施し皆保険を達成することができたのか、両者の共通点と相違点は何か。第2に、工業化と民主化の後発性は、共通点と相違点のうち、どこまで説明でき、説明できない部分はどのような要因に求めるべき

か。第3に、社会政策に東アジア的な道が存在するのか、それと後発性の関係、他の途上国への「複製可能性」はどうか。

第1章では、東アジア地域研究、社会政策研究の流れを整理した上で、東アジアの社会政策の特殊性（とりわけ成長志向）を強調する比較社会政策論からのアプローチと、社会政策における政治的要因を重視する制度主義アプローチがあるとし、前者は東アジアを欧米諸国と横並びにして特殊性のみを強調した点で、後者は東アジアの社会政策の歴史性を軽視した点で、いずれも歴史的視点が足りないと指摘する。それに対し本書では、社会政策を工業化と民主化の相互作用のなかで捉える政治経済学的視点と、工業化と民主化の歴史性を重視する後発性視点に立ちながら、韓国と台湾の公的医療保険制度の変遷を描き、東アジアの社会政策に対する総合的な解釈を試みるとする。

第2章と第3章は、韓国と台湾の医療保険政策の歴史の変遷の分析に充てられる。

第2章は、1970年代までの医療保険制度導入期で、政治的には権威主義体制が確立・維持され、経済的には援助依存経済から輸出志向型工業化へと離陸する時期である。

韓国においては、朴政権下で1963年に医療保険法を制定する。しかし任意加入で適用率は低く、1977年に職場保険が強制適用になるまでは、一般労働者に対する公的な医療保障が基本的に存在しなかった。台湾においては、国民党政府が台湾に移って間もない1950年に、公営企業や交通部門の労働者を対象とした総合保険（傷病、障害、出産、死亡、老齢を含む）である「労工保険」を導入する。その後、1968年までに、政府機関や学校職員、10人以上の企業の職員も強制加入とし、1970年代に入って外来治療の給付化、対象の拡大が進んだ。

制度導入期の韓国と台湾の共通点について、著者は①圧倒的な成長イデオロギーと、福祉ニーズ充足の雇用と家族への依存、②韓国は大企業から、

台湾は公務員・教員・公企業からという適用対象における選択主義と公平性の欠如、③財源調達方式としての社会保険の採用の3点とする。また民間医療機関中心の医療提供体制、冷戦構造と反共という国是の下、政権側が政策決定の主導権を握ることができたこと、重い国防負担と成長優先により社会政策に割り当てる財源が少なかった、という共通の背景を指摘する。

一方相違点については、①韓国の医療保険に対し台湾の総合保険、②制度創設の時期が韓国の本格的工業化後に対し台湾は工業化前、③韓国は医療保険組合方式、台湾は政府が一元管理、④韓国は組合が財政責任、台湾は政府が財政責任、⑤韓国は給付範囲狭く自己負担率3～5割、台湾は低負担高給付で寛大、の5点を指摘する。

第3章では、80年代から90年代ははじめにかけての韓国と台湾の民主化と、時期を同じくする皆保険化に焦点が当てられる。まず、韓国の民主化が、光州事件後の氷河期を経た1984年頃からの民主化運動、1987年の民主化宣言、憲法改正、大統領直接選挙、盧泰愚政権発足、と短期間で進んだのに対し、台湾の民主化は1987年の戒厳令解除から1996年の総統直接選挙まで漸進的であったとする。

韓国の医療保険は、80年代に入ると職場医療保険が全人口の3割弱に適用となり、地域医療保険のモデル事業実施、1988年の農漁村地域保険実施、その後の医療保険是正運動、一元化論争、一元化を目指した「国民医療保険法案」への大統領の拒否権行使などを経て、1989年の都市部地域医療保険全面実施をもって国民皆保険が実現する。一方台湾では、1980年代までに労工保険が普及、また公務員・教員について制度の整備が進み、1980年代後半の農民運動の高まり、1989年の農民健康保険の実施を経て1995年の全民健康保険制度の実施により国民皆保険が実現する。

この時期の両者の共通点については、①政治的

民主化の結果ではなく、民主化移行のなかで実現（政権側の「上からの先制防御」）、②社会運動に見られる社会政策の政治化、③政府の責任強化（国庫補助の導入強化）、④民間中心の医療供給体制の合理化の試み（医療機関の分業等）と挫折、④社会保険方式による公的医療保障の普遍化、を指摘する。

相違点としては、①医療保険制度導入から皆保険まで韓国は12年、台湾は40年以上、②韓国は400超の職場・地域健康保険組合による分権的構造、台湾は中央健康保険局による一元化、③インフォーマルセクターについて韓国は国庫補助を集中投入した地域保険適用、台湾は自営業者や農民も労工保険又は農民健康保険に極力加入、④皆保険後も台湾に比べ韓国は医療費に占める政府支出の割合が低く患者の自己負担率が高い、⑤韓国の是正運動は制度の統合や国家責任・理念を掲げるなどかつての民主化推進勢力による実質的民主化の一環だが、台湾での運動は、当事者主義的、利益集団的なもので、民主化勢力との関連が曖昧、を指摘する。

第4章では、後発国における工業化と民主化と社会政策の関係について理論的考察が展開される。様々な後発工業化論を整理した上で、著者は、韓国と台湾の後発工業化の特徴を①キャッチアップ工業化の戦略としての輸出志向、②政府主導、③工業化の速度・形態としての圧縮的發展、④成長イデオロギーにあるとする。そして社会政策に及ぼす影響については、①は初期における普遍的社会保障との衝突、後期における人的資源保護的な社会政策との親和性、②は政府の自立性、経済官僚の影響力、労使関係への介入と労働運動の抑制、③は近代部門と前近代部門の格差、成長と均衡の問題、④は経済成長を最優先し分配は後という思想であるとする。

後発民主化の特徴は、①権威主義体制が出発点であり、②短期間のパラダイム転換を経た、③経

済成長の中での民主化にあるとする。その社会政策に及ぼす影響については、①は初期における閉鎖的政策決定、成長優先と社会政策の優先度の低さ②は選挙の活性化による社会政策の政治化、公的な異議申し立て及び社会運動と利益政治、③は負担能力の増大と国庫補助による利害調整が可能になったこと、と分析する。

以上の考察に従い、著者は、韓国と台湾の医療保険政策の共通点と相違点について、制度導入期と皆保険化期に分け、それぞれの時期の工業化と民主化の要因の共通点と、パターンの相違からの因果関係の解釈を行う。韓国と台湾がともに社会保険方式を採用した要因については、植民地時代の民間中心の医療供給構造、社会保険の被用者間の助け合い原則は税方式に比べ政府責任が間接的であること、分立的組合方式は特に機能的に経済成長優先主義との親和性が高いことを指摘している。

その上で著者は「社会政策において東アジア特有の経路は存在するのか」と問い、韓国と台湾の共通点から東アジア社会政策の特徴として一般化しうる点として、社会保険方式による国民皆保険と、経済発展過程におけるインフォーマルセクターへの傾斜的財政支援、及び「均衡のとれた発展」というイデオロギーを挙げ、これらを後発社会政策の一形態とみるべきとする。

終章においては、本書全体の論旨が要約された後、皆保険達成後の1990年代以降の韓国と台湾における動向が簡潔に記されている。

Ⅲ 本書の意義

国民全体に公的医療保障を普遍的に提供している国々の多くは、税を主たる財源としており、社会保険方式による国民皆保険の国はどちらかといえば少数派である。そのなかで、日本と、東アジアで隣接する韓国及び台湾が、なぜ社会保険方式

による国民皆保険を達成したのかは、大変興味をそそられるテーマである。

著者が序章で設定した3つの具体的課題に従って考えたい。

まず、第1の課題である皆保険達成の経緯については、本書の第2章及び第3章が、韓国及び台湾における医療保険制度の発展過程を、制度導入期と皆保険達成期に分けて、工業化と民主化の状況との関係を明らかにしつつ詳細に説明し、かつ共通点及び相違点の抽出と考察を行い、貴重な知見を提供していることを高く評価したい。また本書においては、要所要所に政治経済的な背景や医療保険制度の適用範囲・保険料等の変遷、各政党等の制度改革案等の資料が挿入されるとともに、注により関係者の動向や先行研究などの確かな説明が加えられており、研究資料としても価値が高い。

評者は、日本の国民皆保険が、①被用者保険に当初から政府管掌健康保険を設けたこと、②小規模事業所の被用者や非就業者を地域保険である国民健康保険が吸収することにより皆保険を達成したこと、の2点を重要な特徴と考えているが、歴史的経緯から日本の健康保険法等の影響が強いと思われる韓国の医療保険が政府管掌を持たず強い組合・財政独立主義で発達し、一方台湾の医療保険が当初から一貫して政府管掌主義をとった、という相違がなぜ生じたのかに関心があった。

この点について、第2章では、韓国における医療保険が、重化学工業化と強い輸出志向を背景に大企業労働者から選別的に適用されたこと、国防費の圧迫と成長優先によって国庫負担を最小化できる方式が選択され、発展過程で日本の国民健康保険の国庫負担依存が反面教師と認識されていた経緯を明らかにしている。一方台湾については、1950年に創設された労工保険は日本の制度とは全く異なる総合保険であって、旧ソ連のレーニンの社会保障制度をモデルとしたものであったこと、その背景に、国民党政権への孫文の民生主義の影

響や、経済における公営企業の割合が大きかったことがあるなどの分析が示されている。いずれも大変興味深い。

次に第2の課題である、工業化と民主化の後発性と医療保険政策の関連である。第4章において、著者は、前述の工業化と民主化の分析を行った上で、韓国と台湾の医療保険政策の導入期の共通点を当該時期の工業化の特徴（輸出志向、政府主導、圧縮的發展、成長イデオロギー）及び権威主義体制の特徴（異議申し立ての制限、開発志向と反共主義）に、また皆保険化期の共通点を当該時期の工業化の特徴（政府主導、圧縮的發展、中進国化）及び民主化の特徴（反対の自由化及び平和的移行）によるものとするとともに、導入期の相違点を工業化のタイプの違い（大企業中心か中小企業中心か）と権威主義体制の違い（排他的開発独裁か包摂的党国体制か）に、皆保険化期の相違点を民主化方式の違い（急進的か漸進的か）と導入期の制度の遺制によるものとした。韓国と台湾の医療保険政策の共通点と相違点を工業化と民主化の後発性から説明するという課題に関する明快な結論である。ただし、工業化・民主化と政策の要素を細分化し相互の因果関係の説明を行っている部分は、多数の要素間の関係が錯綜しわかりにくい。

さらに著者は、第3の課題として、韓国と台湾の医療保険政策の比較分析研究を超えた、後発地域の社会政策の一形態としての「東アジア型社会政策」の理論化を追求する。社会政策に東アジア的な道が存在するのか、それと後発性の関係、他の途上国への「複製可能性」はどうか。この課題に関しては、第4章において韓国と台湾の共通の特徴を東アジア社会政策発展経路の要素として挙げるものの、終章においては、日本や中国を含んだ東アジア社会政策の特徴として「総括できる可能性を潜めている」が「さらなる実証分析と理論化が必要」とする。また後発性との関係について

も「工業化と民主化は韓国と台湾の皆保険の十分条件ではなかったが必要条件ではあった」、「工業化と民主化が進めば必然的に皆保険のような社会政策が実施されるかは一言では答えにくい問題」、「これからの後発国では、階層別に異なる医療保障制度が採られる可能性が高い」としているところである。著者のめざす東アジア型社会政策の理論化は、少なくとも本書においては途半ばの段階である。

著者は、あとがきに、中国出身で日本に留学した研究者でありながら韓国と台湾を研究対象とした動機を記している。著者の問題意識は、東アジアの後発国の近代化にあり、当初、高度成長期における日本社会の激変と皆保険・皆年金体制の構築に強く関心を抱いたが、その時点では中国の現実と日本のギャップが大きく、一つの整合的な枠組みの中で日中を捉えることが難しかったため、皆保険を達成した韓国と台湾を後発国における社会保障政策研究の事例としたという。本書刊行後、最近の中国の社会保障政策の急速な発展を受け、医療保障制度の日中韓の比較研究に既に本格的に取り組んでいるとのことであり、一層の成果を期待したい。

最後に、ないものねだりをさせていただく。それは、皆保険化の先にある「保険制度の一元化」である。終章にもあるとおり、韓国は1999年の国民健康保険法に基づき、2000年に保険者組織の国民健康保険公団への一元化を実現し、2003年には財政の一元化を実現した。台湾は1995年の国民皆

保険化の時点で全民健康保険制度への一元化を実現した。それ以前は「社会保険原理を選択している国のなかで、被用者と自営業者を全国単一組織によって管理する国は一つもない」のであり、東アジアの韓国と台湾が相次いで保険制度の一元化を実現したことは、世界各国の医療保険制度史の中で画期的であり、際だった特徴なのではないか。保険制度の一元化は、給付水準、保険料、世帯単位・個人単位の相違などにより様々な軋轢を生むだけでなく、各々の制度分立の源流にある保険集団形成や保険者自治の歴史思想に深くかかわる大変困難な課題である。特に、当初から政府管掌主義をとった台湾に比べ、強い組合・財政独立主義を重視してきた韓国では、保険者・財政の一元化までの距離は大きかったはずである。なぜ、社会保険方式をとる諸国の中で、韓国と台湾において保険制度の一元化が実現したのか、著者が論じてくれることを期待している。

東アジアの社会政策研究、医療保険政策に関心をお持ちの方には是非一読をお薦めしたい。

参考文献

- 鄭文輝・朱澤民著・米山隆一訳（2008）「台湾の医療保険制度」『医療と社会』Vo.18. No.1, 143-188
 李蓮花（2009）「保健医療政策－過去は乗り越えられたのか？」『海外社会保障研究』No.167,54-66
 井伊雅子編（2009）『アジアの医療保障制度』東京大学出版会

（いわぶち・ゆたか 前国立社会保障・人口問題研究所 政策研究調整官）