

# 台湾の年金改革

## —後発福祉国家その後

上村 泰裕

(名古屋大学大学院環境学研究科准教授)

### 1. はじめに

2016年9月3日、台湾の総統府前広場を10万人以上のデモ隊が埋め尽くした(写真1)。5月に民進黨の蔡英文政権が発足してから最初の大规模デモだという。

台湾のデモと言えば、2014年3月の「ひまわり学生運動」(太陽花学運)を御記憶の方もあるかもしれない。ひまわり学生運動は、国民党の馬英九政権が進めていた中国とのサービス貿易協定の批准に反対する若者が立ち上がったもので、3週間にわたって議会議場を占拠したのち平和裡に退去した。その後、民進黨の蔡英文総統が当選した背景要因の一つには、ひまわり学生運動に共鳴した若者たちの支持があった。

一方、今回のデモは中年以上の元軍人、公務員、教員(「軍公教」と呼ばれる)などが中心で、蔡英文政権が進めようとする年金改革に反対している。蔡英文政権は6月から毎週、総統府で国家年金改革委員会(後述)を開催してきたが、そこでは軍公教に対する手厚い年金給付が槍玉に挙げられている。それに対して、軍公教の人々が「反汚名、要尊嚴」(汚名を着せるな、われわれは尊嚴を求め)を合言葉に立ち上がったのである。

今回の軍公教年金デモには、国民党の洪秀柱主席や、97歳の元行政院長(首相)郝柏村も姿を見せた。今なぜ年金改革が、これほどの熱気を帯びた政治的議題になるのだろうか。本稿では、眼前の事象を歴史的視野のなかに位置づけることで、台湾の福祉国家の今後について考えてみたい。

### 2. 後発福祉国家の制約条件

台湾の福祉国家の性格を考えると、かつて行政院副院長(副首相)を務めた徐立德という官僚政治家の言葉を思い出す。「われわれの福祉政策は外国の発展過程と同じではな

写真1 軍公教年金デモ (2016年9月3日)



出所) 聯合報 (2016年9月6日)。

い。「無から有へ」ではなく「有から変へ」である(1993年の発言。上村2002に引用)。何もない途上国が先進国の真似をしているのではなく、すでに独自の制度を備えた国が民主化後の新たな状況に適応しつつあるのだ、と言いたかったのだろう。

台湾の福祉国家は、確かに長い歴史を持っている。1947年公布の中華民国憲法には以下の条文がある(以下、この節の叙述は上村2015の第6章に基づく)。

第152条「国家は労働能力をもつ人民に適当な就業機会を与えなければならない。」

第155条「国家は社会福祉を図るため、社会保険制度を実施しなければならない。高齢者、障害者、生活能力を欠く者、および大災害の被災者に対して、国家は適当な扶助と救済を与えなければならない。」

つまり、完全雇用(第152条)と社会保障(社会保険と公的扶助、第155条)の実現を規定している点で、憲法上はすでに福祉国家の要

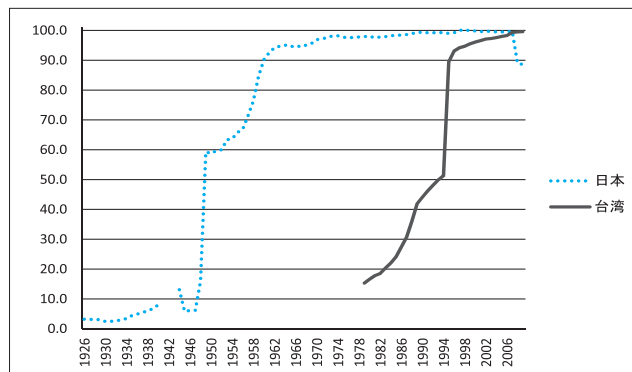
件を満たしていたことになる。しかし、当初から全国民に社会保障が行き渡っていたわけではない。大陸反攻を国是とする国民党政権のもとで、社会保障の適用範囲は当初、軍人、公務員、公営企業労働者などに限られていた。

1987年に始まる民主化は、権威主義体制の下で作られた台湾の社会保障制度に改革を迫った。従来の制度は職域別に形成されていたため、全国民をカバーしていなかったからである。所得保障と医療保障の両方が改革の対象となったが、改革が順調に進んだのは医療のほうである。医療については、従来、労工保険・公務員教員保険・農民保険がそれぞれ医療給付を実施していたが、国民の40%が無保険のままだった。1995年に実施された「全民健康保険」は、全国民を一括して対象とすることで無保険問題を解消した。

一方、高齢期の所得保障について見ると、労工保険・公務員教員保険・軍人保険には老齢給付があったが、すべての国民をカバーしているわけではなかった。しかし医療の場合とは異なり、国民年金の導入は順調には進まず、2008年になってようやく実現した。国民年金の導入が遅れるなか、国民党と民進党の選挙公約合戦によって、65歳以上の高齢者のための各種手当の拡充が進んだ。まず、低所得高齢者には、社会救助法の最低生活費標準に従って「低所得世帯高齢者生活補助」が支給される。次に、「中低所得」の高齢者のためには「中低所得高齢者生活手当」（1993年施行）がある。これは、扶養能力のある子女がおらず、しかも世帯所得が上記の最低生活費標準の1.5～2.5倍である場合に一人月額3,000元、同標準の1.5倍以下である場合には一人月額6,000元を給付するものである。このほか、高齢農民を対象とする「高齢農民福利手当」（1995年施行）がある。さらに、2000年に発足した民進党政権は「敬老福利生活手当」を導入した。これは、軍人や公務員の退職金や、上述の諸手当を受給していないことを条件に、一人月額3,000元の手当を給付するものだった。ただし、この制度は国民年金法の施行にもなって廃止された。2000年代後半になって高齢期の所得保障に関する改革が相次ぎ、ここによりやく全国民をカバーする社会保障制度が完成された。具体的には、①労働者退職金条例の施行（2005年）、②国民年金制度の実施（2008年）、③労工保険の各種給付の労工保険年金への再編（2009年）の3つの改革による。

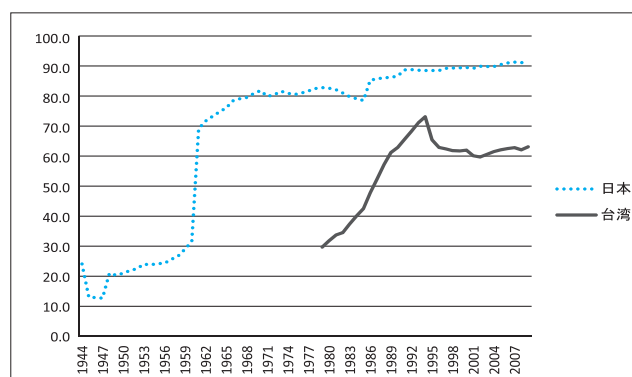
図1と図2はそれぞれ、健康保険と年金の加入率の推移を示したものである。これを見ると、健康保険については、1995年の全民健康保険によってほぼ「国民皆保険」が達成されたことがわかる（日本の国民皆保険は1961

図1 健康保険加入率



データ出所) 日本…総務省統計局『日本の長期統計系列』、国立社会保障・人口問題研究所『社会保障統計年報』。台湾…行政院主計総処『社会保険統計』。全人口のうち公的医療保険でカバーされる人（被扶養者も含む）の割合。

図2 年金加入率



データ出所) 同上。20～64歳の現役世代のうち公的年金加入者の割合。

年)。一方、年金については、上記の改革にもかかわらず、「国民皆年金」が達成されたとと言える状況にはない。また、後述のような制度間格差の問題も残されている。台湾の年金は、民主化によって一気に社会保障の拡充が進むとは限らないことを示しており、後発福祉国家に課された制約条件の存在を示唆している。

### 3. 人々の暮らし方の変化

民主化以降、社会保障の整備が曲がりなりにも進むなかで、人々の暮らし方はどのように変化してきたのだろうか。いくつかの社会指標を手がかりに描き出してみよう。

表1を見ると、少子高齢化が急速に進んでいることがわかる。出生率は1980年の2.52から2010年には0.90まで急降下した後、2015年には1.18まで持ち直した（日本は1.46）。一方、高齢化率も1980年の4.3%から2015年の12.5%まで上昇したが、日本（26.7%）に比べるとまだ若い社会だと言える。

この30年間の最大の変化は、女性の労働力化が進んだことである。特に子育て中の女性の労働力化が著しい。30歳台前半の女性の労働力率は、1980年の39.7%から2015年の

表1 台湾の社会指標

	合計出生率	高齢化率	失業率	被用者比率	ホワイトカラー比率	労働力率 女性30~34歳	親6歳未満の子がいる母親の就業率	労働力率 男性60~64歳	外国人労働者比率	平均勤続年数
1980年	2.52	4.3	1.2	64.4	21.6	39.7	26.4	62.4	-	7.7
1990年	1.81	6.2	1.7	67.6	29.5	53.3	43.3	56.4	0.2	7.7
2000年	1.68	8.6	3.0	71.1	38.4	64.2	51.2	53.9	3.3	8.3
2010年	0.90	10.7	5.2	77.2	44.9	76.7	59.1	45.7	3.4	8.8
2015年	1.18	12.5	3.8	79.1	44.9	82.3	62.9	49.3	5.1	9.3

データ出所) 合計出生率と高齢化率については、内政部統計処。失業率、被用者比率、ホワイトカラー比率、女性30~34歳労働力率、男性60~64歳労働力率については、行政院主計総処『人力資源調査統計』による。6歳未満の子がいる母親の就業率、および平均勤続年数については、行政院主計総処『95年人力運用調査』による。外国人労働者比率については、行政院労働部『労働統計年報』による。

82.3%へと倍増した(日本は71.2%)。特に6歳未満の子どもがいる母親の就業率は26.4%から62.9%まで増加した。こうした急激な変化に保育サービスの整備がともなわないので、必然的に少子化が進むことになる。2013年の政府調査によると、3歳未満の乳幼児の世話の主な担い手として祖父母が37.1%を占めた。その他は父母51.8%、ベビーシッター9.1%、保育所0.7%などである(行政院主計総処『102年婦女婚育與就業調査報告』)。つまり、現在の台湾では、仕事で忙しい母親に代わって祖父母が子育てを担っているのである。

表2 高齢者の主な収入源(重要度、%)

	自分の 稼得収入	配偶者の 収入	貯金・ 利息・ 家賃・ 投資所得	退職金・ 年金・ 保険給付	子どもの 仕送り	借金	生活保 護・高 齢者 手当	社会や親 友の援助	その他
1986年			29.8		65.8		7.2	2.0	1.2
1996年	8.4	5.7	30.7	19.0	64.1		13.3	1.9	1.2
2005年	11.8	4.4	10.8	14.2	53.4		33.3	0.6	0.4
2013年	8.0	5.1	16.8	19.6	43.9	0.2	38.2	0.6	0.7

註) 1986年は「第一位の比率」。1996年、2005年、2013年は「重要度」=(1×第一位の比率+1/2×第二位の比率)×100。

データ出所) 行政院内政部『民国85年老人状況調査報告』『民国94年老人状況調査報告』、行政院衛生福利部『民国102年老人状況調査報告』。

それに引き換え、高齢者の生活や意識の変化は緩やかに見える。表2を見ると、高齢者の収入源としての子どもからの仕送りの重要性は低下してきているものの、2013年においても一定の位置を占めている。退職金や年金の重要性には変化が見られず、生活保護や高齢者手当の重要性が増している。つまり、前節で述べた所得保障制度の拡充は、現在の高齢者の暮らしを全面的に支えるには至っていないのである。比較のために2010年の日本の調査を見ると、85.9%の高齢者が収入源として公的年金を挙げる一方、仕送りを挙げる高齢者は7.4%に過ぎなかった(内閣府『第7回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果』)。

さらに、表3と表4を見ると、高齢者の6割以上は20年前と変わらず子どもと同居しており、しかもそれを望んでいることがわかる。

表3 高齢者の家族構成(%)

	一人暮らし	配偶者と 二人暮らし	多世代同居	その他
1993年	10.4	18.6	67.2	3.7
1996年	12.3	20.6	64.3	2.8
2002年	8.5	19.5	63.7	8.3
2005年	13.7	22.2	61.1	3.1
2013年	11.1	20.6	64.2	4.1

データ出所) 行政院内政部『民国85年老人状況調査報告』『民国91年老人状況調査報告』『民国94年老人状況調査報告』、行政院衛生福利部『民国102年老人状況調査報告』。

表4 高齢者の理想の暮らし方(%)

	子どもと 同居	配偶者と 二人暮らし	一人暮らし	老人ホーム	親戚や友人 と同居	その他	DK/NA
2002年	60.2	19.0	8.2	5.6	0.6	2.1	4.4
2005年	60.0	20.0	11.3	2.0	0.4	0.4	5.9
2013年	65.7	16.0	9.2	1.4	1.3	3.2	3.3

データ出所) 行政院内政部『民国94年老人状況調査報告』、行政院衛生福利部『民国102年老人状況調査報告』。

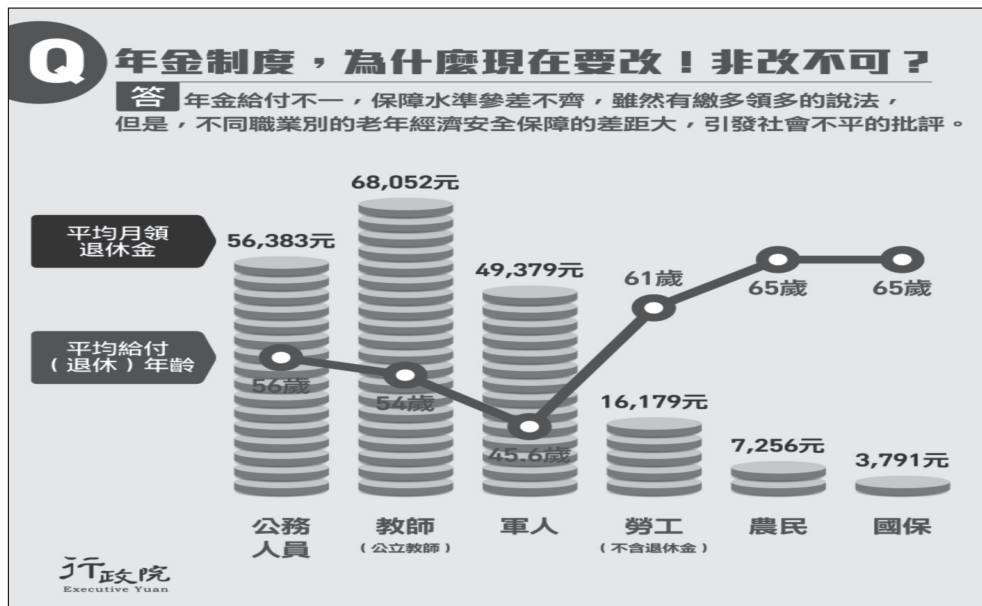
日本の同居率は1985年の64.6%から2005年の45.0%を経て2014年の40.6%まで低下してきているが(内閣府『平成28年版高齢社会白書』図1-2-1-2)、このような変化は台湾では生じていない。介護サービスと保育サービスの未整備を家族福祉が補っている様子が透けて見えるが、若い女性の急速な労働力化をふまえると、家族福祉への依存が次の世代でも可能かどうかは疑わしく思われる。

#### 4. 年金改革から福祉の未来へ

台湾の総統選挙と言うと、日本では中国との関連で安全保障の観点から紹介される場合が大半である。しかし蔡英文総統の選挙公約を見ると、その中心は安全保障や外交政策ではなく、国内政策が大半を占める(以下、ホームページ「英派革新・台湾好政」<http://iing.tw/policies>より抜粋)。まず掲げられるのは五大政治改革、五大社会安定計画、五大産業革新計画であり、五大社会安定計画の内容は、①安心住宅計画、②食品安全計画、③コミュニティケア計画、④年金永続計画、⑤治安保全計画、となっている。さらに、具体的な公約にも、介護、医療、障害者の権利、労働、若者など、社会政策に関する項目が多い。

冒頭で述べたように、蔡英文総統の就任後、最も注目されているのが年金改革である。政務委員(無任所大臣)の就任した林萬億(国立台湾大学教授、社会福祉学)を中心として、超党派の国家年金改革委員会が招集された。同委員会の委員には、研究者、使用者代表、労働代表のほか、退職した軍公教(軍人、公務員、教員)の代表、女性団体や青少年団体の代表などが任命されている。こうした超党派会議は第一次民進党政権(2000~2008年)でも用いられた方式で、2006年には「社会保障体系の完成」「産業競争力の向上」「財政金融改革」「グローバル構造と兩岸経済貿

図3 職業によって年金給付水準が異なる



出所) 總統府国家年金改革委員會のホームページ。

易」「政府の能率向上」の5つのテーマを掲げて台湾経済永続発展会議が開催された。その際、社会保障分科会を主導したのが林萬億(当時も政務委員)で、今回の38名の委員のうち5名は10年前の委員と重なっている。政労使代表や多様な民間団体の間にコンセンサスを醸成しようとする政治姿勢は、権威主義時代の国家コーポラティズム(上からの統制)に代えて、社会コーポラティズム(下からの協調)の構築をめざす動きと言えるかもしれない(上村2015: 76)。

ところが、そこで議題とされたのは軍公教の年金削減であり、冒頭に紹介したような激しい反発を招くことになった。台湾の年金制度は、権威主義体制の名残で軍公教に手厚く、民間労働者に薄い。軍公教の年金にはいわゆる一階部分に加えて二階部分があるが、民間労働者の二階部分は労働者退職金(年金ではなく一時金)のみである。そのため、年金の平均給付月額、元公務員で56,383元(1元は約3円)、元公立学校教員で68,052元、元軍人で49,379元であるのに対して、元民間労働者は16,179元、元農民は7,256元、国民年金受給者は3,791元などとなっており(図3)。詳細は行政院年金改革弁公室(2016)、職域間に大きな格差がある。それなら民間労働者の年金拡充から議論すればよさそうなのだが、少子高齢化にともなう財政制約をふまえて、まずは軍公教の年金削減が注目されるのが台湾の現状である。こうした議題はコンセンサスよりもコンフリクトにつながりやすく、社会コーポラティズムの構築は容易でない。軍公教と民間労働者の対立は、国民党と民進党の対立や、外省人(戦後に台湾に移住した大陸出身者と

その子孫)と本省人(戦前からの台湾居住者とその子孫)の対立とも重なり合い、台湾政治の裂け目と深く関わっているからである。

台湾の福祉政策は、「無から有へ」ではなく「有から変へ」であるところが難しい。権威主義体制の遺産を克服しつつ、グローバル経済の荒波に耐える福祉国家を構築することは可能なのか。本稿では触れなかったが、急速な少子高齢化と女性の労働力化をふまえると、介護サービスや保育サービスの整備も待たなしである。そうしたなかで、使用者団体は社会保障の雇用主負担増に反対し(中華民國全国工業總會 2008～2016)、労働団体は「公平経済」の実現を求める(台湾労働陣線 2016)。ただし、2014年の労働組合組織率はわずか6.3%に過ぎない(台湾労働陣線 2016: 135)。台湾の福祉国家は、新旧さまざまな制約条件に縛られつつ苦闘しているのである。

【文献】

- 上村泰裕, 2002, 「台湾の国民年金論議・素描——グローバル経済のなかの後発福祉国家形成」社会政策学会編『経済格差と社会変動』法律文化社。
- 上村泰裕, 2015, 『福祉のアジア——国際比較から政策構想へ』名古屋大学出版会。
- 行政院年金改革弁公室, 2016, 「我国年金制度概況彙整」。
- 台湾労働陣線, 2016, 『公平経済新藍図——2016労働政策白皮書』台湾労働陣線協会。
- 中華民國全国工業總會, 2008～2016, 『全国工業總會白皮書——対政府政策的建言』中華民國全国工業總會。