

台湾の社会保障制度

— 民主化と福祉の発展を巡る政治力学 — (講演録)

イト・ペング

まず最初に、台湾というのは非常に政治的に民主化の動きを説明しやすい国であるということが言えると思います。政治的な指導力の下、社会保障制度を変革しようという動きが見られるわけがあります。最初に台湾の政治的環境についてお話をさせていただきたいと思います。そして2番目に民主化以来の進展についてお話をさせていただきたいと思います。これについては、特に1980年代以来の進展の中核となっている、国民健康保険と国民年金制度にフォーカスを当ててお話をさせていただきます。

まず、台湾の背景について説明させていただくと、台湾はさまざまな矛盾を抱えております。KMTといわれていますが国民党が政権を取ったのが1949年でありまして、戦後ずっと、昨年選挙で負けるまで支配をしてきたわけでありまして。KMTは、本土で共産党に負けて台湾に移ってきた人たちがつくった政権であります。もちろんその土台は中国本土にあったわけでありまして、常に国民党は「一つの中国」という政策を維持してまいりました。そして自分たちの正統性を主張し、そして中国の共産主義との闘いをしてきたわけでありまして。台湾はあくまでも一時的なベースであると考えられていたので、戒厳令を敷いて民主化の歩みを止め、そして軍事的権威主義的な統治形態の中で1985年頃まで約35年間続けてきました。

台湾の抱える矛盾といえますのは、国民党はすでにその権力を中国本土で回復することはないの

だということを認識しておりながらも、政治的な理由でその主張を撤回することができないということにあります。1970年に、長期の同盟相手であったアメリカが、中国本土の共産政権を認めて以来、台湾のポジションというのは危ういものになってまいりました。といいますのも国民党、それから中国本土の共産党は「一つの中国」という概念において合意をしているので、中華人民共和国が国際的に認められると、主権国として台湾は存続できなかったわけです。国民党は、しかしこれまでずっとこの「一つの中国」政策を展開していたため、国民党の存在意義は台湾においては、その(政策の)正統性にあったのです。つまり、本来なら中国本土にあるべき政党だけれども、一時的に台湾に逃れてきているのだ、という考え方を変換させなければなりません。そして台湾の政治的な孤立を避けるために、国民党は経済開発に力点を移したのです。さらに、徐々にではありますけれども、国民党は台湾国内の政治に焦点を当てるようになりました。つまり台湾人の多くの人たちを、その(政治)シーンの中に取り込もうとしたのです。国民党政権下における台湾の社会政策のプライオリティは、経済開発に力点が置かれてまいりました。これは韓国も同じだと思いますけれども、まず経済発展が第一である、そしてある一定のレベルまで経済発展が行われた段階で社会福祉とか社会保障について考えればいい、という考え方だったのです。政府が発表しております算出の統計を見

ていただきますと一目瞭然ですが、社会保障費というものが出来たのは1992年になってからです。80年代には社会福祉費は政府の歳出の15%にしか過ぎませんでした。しかし、その費目の中には国家公務員の年金基金ですとかコミュニティ活動ですとか環境保護、そして社会保障費が入っていたわけですが、その大部分は国家公務員や軍人に対する年金制度、年金費用だったわけであります。

1990年代になって、はじめてその統計の中でこれらの項目を分離して提示するようになりました。そして国民健康保険が95年に導入されるようになるわけですが、それまでは社会の中である一定の人たち(つまり、国家公務員や軍人)に対する社会保障しかありませんでした。そして社会福祉つまり貧しい人たちに対する社会福祉も、規模としては非常に小さかったというのが現実でありました。

では、この国民健康保険が導入されるまでの台湾における社会保障制度についてお話ししましょう。社会保障制度の枠組みでありますけれども、台湾においては国民健康保険が導入されるまで、基本的には社会保障制度は社会保険と社会福祉から成っておりました。社会保険という観点から申しますと、社会保険の中には職域に関連したものが3つございました。1つは労働保険、これは労働者、被用者に対するものです。それから国家公務員、この中には軍人も含まれますけれども、そういった人たちに対する保険、それから私立の学校の教職員に対する保険、この3つでありました。これらの保険には、中国でもそうでありまして、韓国の初期の段階もそうでありましたけれども、出産、老齢、死亡、葬式の費用、そして労災などが含まれておりました。この三つの伝統的な保険制度を見てわかりますのは、国の経済活動にとって重要だと政治的に認められた人達がこれらの保険にカバーされていたわけでありまして、残りの人たち

はこれらの制度の枠の外に置かれていました。しかし1995年以降、その状況は大幅に変化いたしました。

さて、社会福祉でありますけれども、公的扶助というのはいまだやはり社会保障の中では小さな部門を占めているに過ぎません。1943年、“Social Relief Law (社会援護法)”というものが法律として導入されました。これは貧困者に対するものでありますけれども、これにとって代わったのが1980年に導入された“Social Security Law (社会保障法)”です。これは(日本でいう)生活保護にあたるものであり、低所得者世帯に対するものであります。しかしその時点におきまして、貧困の定義、そして所得の定義というののははっきりしておりませんでしたので、実際には人口の0.5%ぐらいしかこの扶助を受ける資格を有していませんでした。しかし1997年にこの社会保障法が再度改正されまして、貧困線というものがこの中ではっきりと規定されました。それに基づいて公的扶助を受けることが可能になったわけでありまして。当時の貧困線は前年の1人当たりの(平均)消費の60%でありました。その結果といたしまして、この社会保障法の適用を受ける人たちが増えました。その改革改正の結果、受給者の人数は人口の5%を超えるようになったと言われております。しかし現実には、実際の公的扶助受給者は総人口の0.6%にしか過ぎません。ですから改革が行われても、法改正が行われても、根本的にはその結果は変わっていないということが言えるわけでありまして。

このほかにも特別手当というのがあります。これは貧困者と高齢者、そして高齢の農業者に対してであります。これら個別の特定の人たちを対象とした所得保障プログラムは、国民保険のほんの一部にしか過ぎません。

非常に興味深いのは、この国民健康保険、それから国民年金制度に関わる政治的な側面であります。台湾の政府は社会福祉にあまり関心を持って

いなかったわけです。そしてそのプライオリティは戦後一貫して経済発展でした。しかし非常に面白いのは、1995年のことですが、国民党の政権が突然ではありましたが国民健康保険制度を導入しました。これは国民皆保険制度を台湾に導入しようという試みだったのですが、この国民健康保険制度が導入されたのは、ユー総統の時代でありまして、経済官僚だった彼がこの国民皆保険を導入したのであります。

国民健康保険が台湾に導入されるに至った政治的なプロセスを見ると、政治がどのような役割を果たしたかということが見えてきます。台湾政府がこの制度を導入しなければならなかったのには主に三つの理由があります。まず一つには国民からの圧力がありました。民主化のプロセスが台湾ではじまったのは1980年代の半ばであり、86年からは、民主化のプロセスが盛り上がりを見せてまいりました。なぜかといえば、1980年代の半ばに台湾は国際舞台で間違いをいくつか犯したことによって、孤立化してしまったわけです。その結果といたしまして、伝統的な軍の社会に対する対応が非常に難しくなりました。軍はなんらかの対応を迫られるようになったということが言えるわけでありまして。その結果として、1980年代の中頃から台湾は少しずつ軍事権威主義的な体制を緩めるようになってまいりました。その結果として、政党が生まれてまいりましたし、一般市民が社会活動に深く関与することが始まったのです。

1986年の国際舞台での間違いは、同時に国民党の正統性にも疑問符を呈することになりました。その結果として、戒厳令が解かれ、政治が広く一般に開かれるようになっていったわけでありまして。そして女性の福祉、労働者の福祉、農民の福祉、障害者の福祉、そしてホームレスの人たちの福祉といったものに注目を集めるようになりました。つまり社会的なアクティビズムが成長してきたわけでありまして。その結果として、デモが1986年から行われるように

なりました。特に女性の団体ですとか、労働者団体、こういったところがさまざまな抗議デモを繰り返すようになりました。その結果として、社会不安が高まりまして、政府としても何らかの対応を取らなければならない状況に追い込まれたわけです。

と同時に、経済界からもプレッシャーが高まりました。80年代の終わりにかけて、労使関係の問題についてもさまざまなデモが行われました。労働者の運動が高まったということ、それから公害に対する反対運動が高まったことによって、事業者が環境汚染のコストを払うべきだという声が高まり、企業、そして雇用主はその問題に対する対応を迫られました。これらの対応に迫られた経済界は、逆に、国がこの社会不安を沈静化するために何らかの策を講じるようにプレッシャーをかけたわけです。一方、政府としては、それまで治安維持に使われてきた伝統的な軍事的解決策が使えないという事実がありました。新しく生まれたさまざまな政治政党の反対があったこと、国内の治安を沈静化するために軍事力を使うことは、国際的な孤立をさらに深めることになるからです。このため、政府は、軍事的選択肢を取れなくなり、軍事力を使った問題解決ではなくて、政治的な解決が迫られたわけでありまして。

1987年、当時の政府は、2000年までに国民健康保険を導入すべきと発表しましたが、これは圧力団体から強い反発に遭いました。より明確なコミットメントをすべきだという反発を受けたのです。そこで、1997年、台湾の国民党の立法院は、国民健康保険の立案に向けての動きを始め、総統は、当初発表されたより早い95年の国民健康保険導入を発表したわけです。

こういった国民健康保険の台湾における導入への経緯を見てみますと、国民党政権にとって国民健康保険は一般国民、そして経済界からの政治的な圧力に対する答えだったということが出来ます。政府は、国民健康保険を使って経済界、そして一

般国民の支持を得ようとしたということがわかると
思います。

次に、国民年金制度についてお話をしましょう。
国民年金制度にも同じような経緯がございます。
しかし、まだ国民年金制度の確立への道程は、終
わっておりません。国民年金制度に関する議論は
国民健康保険の導入が行われてから起りました。
国民党に対する最大野党DPP (Democratic
Progressive Party : 民進党) が発足したのが86年
です。DPPは、政治の民主化の期間に生まれた政党
であり、発足直後から、民進党は人々の支持を集
めるようになりました。そして1990年代の半ばには、
民進党は、国民党に対する唯一最大の野党にまで
成長したわけであります。民進党は社会福祉を重
視する党で、経済優先、開発優先の国民党との立
場の違いをはっきりとさせようとした。そして92
年の立法府の選挙におきまして争点となったのが
社会保障問題でありました。その結果として民進
党はかなりその力を強めたわけであります。1992
年の選挙の直後、民進党は社会福祉に関する白書
を発表いたしました。その中で民進党は目標をい
くつも掲げております。国民皆保険、皆年金、それ
から労災、失業保険をカバーするような制度、つま
り包括的な社会保険制度の必要性をその白書の中
でうたっています。

1993年には地方選挙が行われましたけれども、
そのころには皆保険制度の導入が政治的にも大き
な注目を与えました。そして民進党と国民党の競
争の中で、両党は年金を導入することによってそれ
ぞれお互いを超えようとしたわけであります。そし
てどんどんと年金の給付金の額を上げることに
よって有権者の支持を得ようとした。1993年の
地方選挙の時期までは、民進党は65歳以上の人
の給付額は5,000台湾ドルといていたのですけ
れども、だんだんとその額は上がって、低所得の
高齢者に対しても、もともとは1か月3,000台湾
ドルという提案だったのですが、その後月6,000台湾

ドルという提案になってまいりました。つまり額がど
んどん上がってきたわけです。そして国民年金に
関するドラフトが出来上がっていったということで、
国民年金制度というのが民進党の選挙における一
つの大きな争点となった。これはもともと意図され
ていなかったことであります。

93年の地方選挙のあと、国民党の側も民進党
の提案に対する社会政策を発表いたしました。
“Guiding Principle”という形で発表したわけであり
ますけれども、一方で経済発展を重視し、もう一
方で、社会福祉の中における家族の役割を重視し
ながらも、国としての社会保障政策を重視し、経
済発展と社会保障のバランスを取っていく政策を
打ち出したのです。しかし97年の選挙のときに、
もう一度年金という問題が出てまいりました。そし
て李登輝総統は国民年金制度が完全に確立され
るまで過渡的な措置として65歳以上に対しては、
月々5,000台湾ドルを給付するという政策を導入し
たわけです。これには批判もいろいろありました。
そこで、シャオ首相は、最終的には2000年までに
国民年金制度を導入するということを決定したの
です。民進党にあおられることによりまして、国民
党も国民年金制度というものをポリシー・プライオ
リティとしておかざるをえなかったということです。

97年の選挙では、国民党が民進党に敗れ、23
の郡のうち、8しか取れないという状態になってし
まったのです。この選挙の敗北により、国民党は
国民年金制度を2000年に導入するという政策を譲
れない立場に追い込まれました。なぜならば2000
年の初頭に総統選挙があったからです。しかし、
国民党は、2000年3月の総統選挙でも民進党に敗
れてしまったわけです。そして陳総統の選挙戦の中
では、単に明示的に国民年金制度改革を訴えた
わけではなく、はっきりとした公約を掲げました。
毎月3,000台湾ドルを高齢者に対して提供する、3
歳未満の子供に対しては無料の医療を提供する、
そして3番目に3%の金利で初めて住宅を買う人

たちに対してモーゲージを提供するという3つを選挙戦の中で公約したわけであります。

しかし、民進党が政権についてから、国民年金の議論というのは弱まってまいりました。といいますが、台湾は財政難という問題に直面することになり、それと同時に民進党は中国本土からまったく別の種類のプレッシャーを受けることになってしまったわけであります。つまりこのような外部か

らの圧力や、台湾における99年秋の地震ということもありまして、政府および国民の関心は国民年金からそれてしまって、より直近の問題の対応に追われるという形になってしまったわけであります。その結果として、国民年金制度はまだ現政権におけるプライオリティ・リストの中では低いレベルにとどまっております。

(Ito Peng 関西学院大学助教授)