

## 第6章 台湾における高齢者福祉政治の展開

著者	上村 泰裕
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	594
雑誌名	新興諸国における高齢者生活保障制度 批判的社会老年学からの接近
ページ	213-232
発行年	2011
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011420">http://hdl.handle.net/2344/00011420</a>

## 第6章

# 台湾における高齢者福祉政治の展開

上村 泰裕

### はじめに

台湾では2007年に高齢化率が10%を超え、着実に高齢社会へと歩みを進めている。台湾の高齢者の特徴は、就業率が低いことと子どもとの同居率が高いことである。その背景には、産業構造の急激な変化と社会保障制度の未成熟がある。高齢者の多くは自ら稼ぐこともままならず、十分な年金を受け取ることもできない。その結果、子どもとの同居が選択されるのである。しかし、一方では少子化と女性の労働力化が急速に進みつつあり、3世代同居による家族福祉の持続可能性には疑問符が付きはじめている。

こうしたなかで、1990年代以降、所得とケアの両面における高齢者福祉の改革が進められてきた。本章では、その過程における社会運動団体の役割に注目し、台湾の高齢者福祉改革の特徴の一端を照らし出してみたい。そこには「非難回避の政治」「専門家支配」といった特徴がみいだされ、それが超党派的合意を可能にしている側面がある。とはいえ、そこで合意された政策が高齢社会の到来に対応できるレベルに達しているかどうかは、政策過程の分析とは別に考察すべき事柄である。

本章ではまず、台湾の高齢者を社会構造の変化のなかに位置づけて考察する(1節)。次に、高齢者福祉改革の政策過程を理解するための枠組みを整理し、社会運動団体に注目する理由を述べる(2節)。そのうえで、国民年

金をめぐる政策過程について分析する（3節）。分析からみえてくるのは、福祉拡大の政治が、財政制約を踏まえた控えめの水準に落ち着いていく様子である。

## 第1節 高齢期を規定する社会構造

台湾の高齢者の置かれた状況を捉えるにあたって、批判的社会老年学の考え方を参照したい。批判的社会老年学の詳しい紹介は序章に譲るが、イギリス老年学の指導的研究者の1人であるフィリップソンによれば、その要点は次のとおりである。「批判的老年学のアプローチの中心にあるのは、加齢を社会的に構築された経験や過程とみなす考え方である。政治経済学的にいうと、これは、国家や経済といった要素が高齢期の社会的構築に果たす役割に注目するということである」（Phillipson [2006: 44]）。つまり、加齢を単なる生理現象として捉えるのではなく、高齢期を条件づける労働市場構造や社会保障制度との関連に注目して分析すべきだということである。先進国においては、社会保障の削減が高齢期の構築にいかなる影響を及ぼしたかが関心の焦点になる。一方、新興国については、社会保障の未成熟が高齢期をいかに規定しているかに注目すべきだろう。台湾の場合、社会保障制度の未成熟に加えて、産業構造の急激な変化にも注目すべきである。さらに関連して、法定退職年齢にも注意を払う必要がある。

第1に、産業構造の急激な変化は、中高年労働者の早期引退につながると考えられる。産業構造が急激に変化すると、若いころに蓄積した技能が陳腐化し、高齢期に仕事を続けるメリットが低下すると予想されるからである。また、これまで高齢者の就業継続を可能にしてきた農業部門が縮小したことも、高齢者の引退促進要因としてみのがせない。

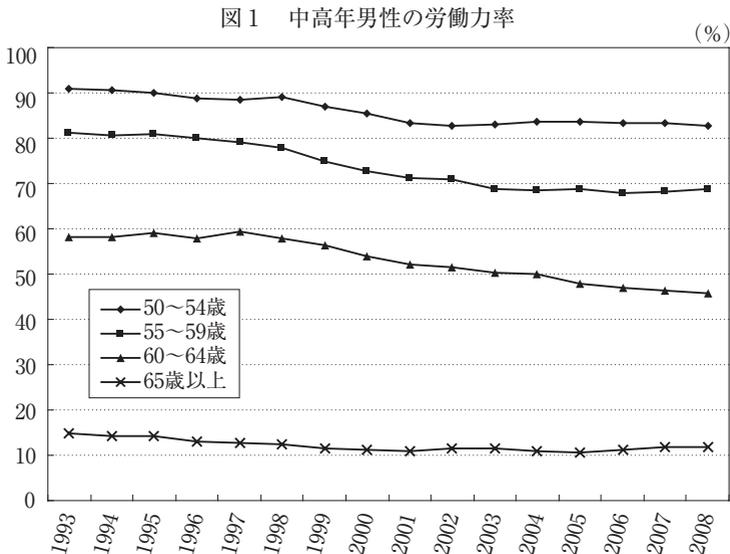
第2に、労働者は経済的な支えがなければ引退できない。台湾には劳工保険老年給付（1950年施行、ただし適用範囲が広がったのは後年）、法定退職金制

度（1984年施行）、中低所得高齢者生活手当（1993年施行）、高齢農民福利手当（1995年施行）などの制度があるが、引退後の所得保障として十分ではない（上村 [2010]）。

第3に、法定退職年齢の問題がある。2008年、法定退職年齢は60歳から65歳に引き上げられた。その一方で、法定退職金（旧制度）は、同一企業に15年以上勤続して55歳になった場合か、同一企業に25年以上勤続した場合に受給できる（上村 [2010]）。額として十分でないとはいえ、たとえば20歳から働いていれば45歳で退職金を受給できるのである。

以上のうち、第1点と第3点の結果として中高年労働者の早期引退が進むが、第2点の結果として、引退後の高齢者は経済問題に直面する。それが高齢者の家族依存につながると考えられる。以下、データによってこのことを検証してみたい。

図1は、中高年男性の労働力率の推移をみたものである。1998年あたりを境に低下を開始していることがわかる。労働力率は1998年からの10年間に、



（出所） 行政院主計処「97年人力資源調査統計年報」。

表1 職業別就業率の変化（年齢別人口に占める各職業就業者の割合）（％）

	1993年			2008年			2008年と1993年の差		
	50～54歳	55～59歳	60～64歳	50～54歳	55～59歳	60～64歳	50～54歳	55～59歳	60～64歳
合計	90.5	80.8	58.1	80.1	66.8	45.2	-10.4	-14.0	-13.0
管理	8.1	5.2	3.2	8.0	7.1	4.6	-0.1	1.9	1.4
専門	4.7	3.4	3.0	4.4	3.3	2.3	-0.3	-0.1	-0.7
技術	8.6	6.2	5.2	12.7	8.9	4.6	4.1	2.7	-0.6
事務	3.2	2.3	2.2	3.0	2.4	1.0	-0.2	0.0	-1.2
販売・サービス	12.4	11.7	8.1	11.4	10.5	7.9	-1.0	-1.1	-0.2
農林漁業	19.4	26.4	23.4	6.2	9.2	11.0	-13.2	-17.2	-12.4
生産	34.1	25.9	13.3	34.2	25.5	13.5	0.1	-0.4	0.2

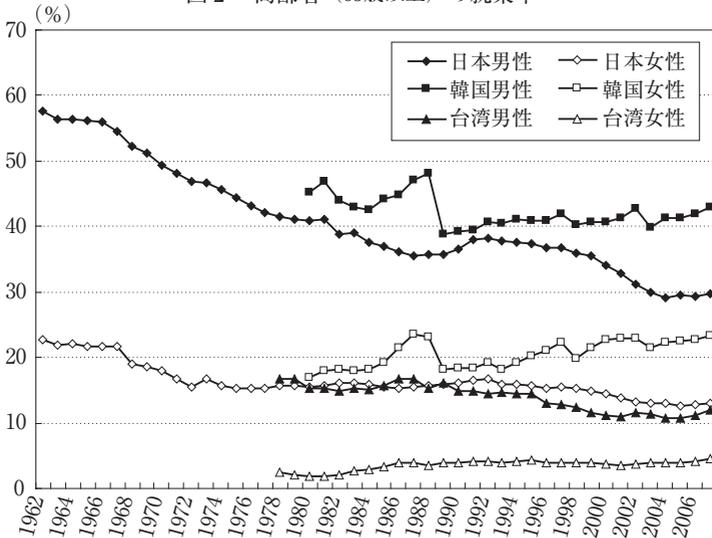
（出所） 行政院主計処「97年人力資源調査統計年報」。

50～54歳で6.4ポイント、55～59歳で9.3ポイント、60～64歳で12.0ポイント低下した（65歳以上はもともと低く、それほど変化していない）。これは世代効果ではなく、明らかに時代効果だといえる。つまり、アジア経済危機以降の産業構造の変化が各世代に等しく影響を与えたのである。

しかし、これは中国本土への工場移転にともなう脱工業化の結果だといえるだろうか。そこで、1993年と2008年の中高年男性の職業別就業率を比較してみよう（表1）。これをみると、各年齢層の就業率の低下は、ほとんど農林漁業部門の縮小で説明できることがわかる。一方、製造業の生産職は減っていないし、技術職はやや増加している。つまり、中高年男性の就業率の低下は、脱工業化ではなく、脱農業化に由来するものである。

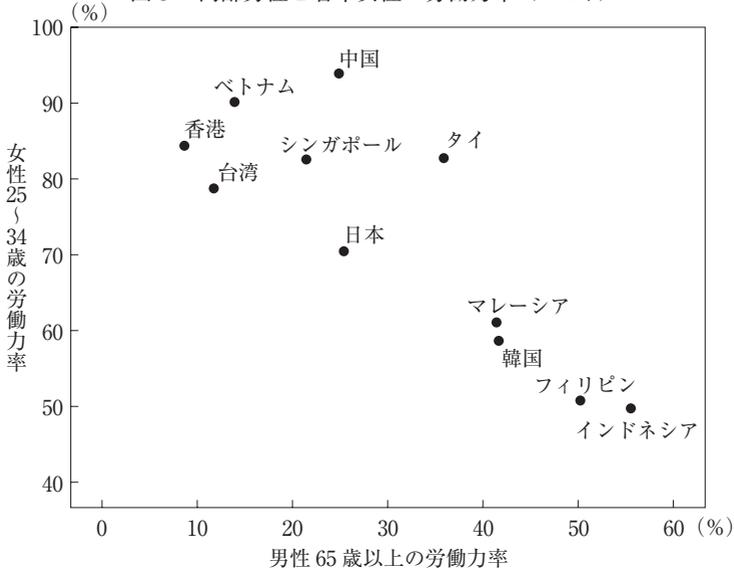
ただ、台湾の高齢者の労働力率の低さは、産業構造の急激な変化だけでは説明できないかもしれない。というのは、同じく急激な変化を経験しつつある韓国や日本では、高齢者の労働力率は台湾よりずっと高いからである（図2）。日韓にはパートタイム労働など高齢者に適した就業形態があるのに対して、台湾にはそうした就業形態が普及していないこと（上村 [2007]）が原因かもしれない。さらに、在職老齢年金の有無といった制度的要因もあるだろう。

図2 高齢者（65歳以上）の就業率



(出所) 日韓は OECD StatExtracts。台湾は行政院主計処「96年人力資源調査統計年報」。

図3 高齢男性と若年女性の労働力率（2008年）



(出所) ILO, *The Key Indicators of the Labour Market*.

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		1.2	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	0.1	33.3	0.6	0.4
性別									
男	17.0	1.2	13.5	23.6	41.0	0.1	30.0	0.5	0.2
女	6.6	7.6	8.0	4.7	65.8	0.1	36.7	0.6	0.6
子どもの 有無									
有	11.9	4.5	10.7	13.7	54.7	0.1	32.9	0.6	0.4
無	5.8	0.1	14.9	33.4	0.0	0.0	50.9	0.8	1.0

（出所） 行政院内政部『民国94年老人状況調査報告』『民国85年老人状況調査報告』。

（注） 1986年は「第1位の比率」。1996年と2005年は「重要度」=（1×第1位の比率+1/2×第2位の比率）×100。

さて、図3は、高齢男性と若年女性の労働力率の相関を表したものである。若年女性の労働力率が高く高齢男性の労働力率が低い国（社会主義国の中国とベトナム、それに中華圏の台湾・香港・シンガポール）と、逆に、若年女性の労働力率が低く高齢男性の労働力率が高い国（インドネシア、フィリピン、韓国、マレーシア）が対照的である。台湾は前者のグループに属しており、退職高齢者の所得保障が問題になると同時に、女性の労働力化にともなってケアの社会化も課題となることが示唆される。

中高年労働者の早期引退が進むなかで、高齢者はいかにして生計を立てているのだろうか。表2は、高齢者の収入源を表している。1996年と2005年を比べると、「子どもからの仕送り」は減少しているが、代わりに増えたのは「生活保護・高齢者手当」である。子どもがいれば仕送りに頼り、いなければ福祉に頼るのが台湾の高齢者の実情である。

さらに表3は、高齢者の家族構成を表したものである。多世代同居が依然として多数派を占めるものの、とりわけ高齢になるほど1人暮らしの割合が

表3 高齢者の家族構成

(%)

	1人暮らし	配偶者と 2人暮らし	多世代同居	親戚・友人 と同居	共同住宅	その他
1993年	10.4	18.6	67.2	2.5	1.0	0.1
1996年	12.3	20.6	64.3	1.4	0.9	0.5
2002年	8.5	19.5	63.7	0.6	7.5	0.2
2005年	13.7	22.2	61.1	0.8	2.3	0.1
性別						
男	13.0	27.6	55.9	0.8	2.8	0.0
女	14.3	16.8	66.3	0.7	1.8	0.1
年齢別						
65～69歳	9.6	23.0	66.2	0.5	0.7	0.0
70～74歳	12.2	25.1	61.1	0.4	1.0	0.2
75～79歳	16.7	22.0	57.4	1.3	2.5	0.0
80歳以上	19.1	17.0	56.6	1.1	6.3	0.0

(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』。

表4 高齢者の理想の暮らし方

(%)

	子ども と同居	配偶者と 2人暮らし	1人 暮らし	老人ホーム	養護老人 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	1.0	1.0	0.4	0.4	5.9
性別								
男	53.3	25.8	11.0	1.5	1.1	0.5	0.4	6.5
女	66.6	14.2	11.7	0.6	0.8	0.3	0.4	5.4
年齢別								
65～69歳	61.8	22.1	7.8	0.5	0.4	0.2	0.2	7.1
70～74歳	59.3	22.0	9.9	1.0	0.4	0.5	0.2	6.6
75～79歳	57.4	20.1	15.1	1.0	1.0	0.4	0.5	4.6
80歳以上	60.7	13.6	15.1	2.0	2.7	0.7	0.9	4.4

(出所) 行政院内政部『民国94年老人状況調査報告』。

増えている。これに対して表4は、高齢者の理想とする暮らし方を尋ねたものである。子どもとの同居を希望する高齢者が6割を占めており、その希望は実際の家族構成とちょうど対応している。

こうした家族の実態と観念は家族依存型福祉政策の基盤になっているが、少子化と女性の労働力化が急速に進みつつあることを踏まえると、そうした政策の持続可能性は疑わしくなってくる。そこで、高齢者福祉をめぐる政治がクローズアップされることになるのである。

## 第2節 社会運動団体の言説への注目

高齢者福祉をめぐる政治を分析するにあたり、本章では、政策過程に登場する諸アクター、とりわけ社会運動団体の言説に注目したい。つまり、単に制度案の変遷の正確な整理紹介を目的とするのではなく、諸アクターが語る理念や利害に注目することで、さまざまにありえた可能性のなかからひとつの制度が選択されていく様子を描き出すことを目指している。その際、宮本[2008]が整理した先行研究の枠組みが参考になる。

宮本の整理によれば、ウィーヴァーは「実績獲得の政治」と「非難回避の政治」の区別を強調している。実績獲得の政治とは、選挙民に便益を供与してその実績を再選のために活用しようとすることを指す。一方、非難回避の政治とは、有権者の個別利益をそこねて非難を浴びないようにすることを指す。具体的には、非難を生む争点を浮上させないようにアジェンダを制限することや、超党派的合意形成を演出することなどが考えられるという(宮本[2008: 45])。実績獲得の政治は福祉国家拡大の局面で多くみられる一方、非難回避の政治は財政制約のために福祉削減が行なわれる局面で重要となる。

一方、シュミットは、福祉政治を語る言説のスタイルを「調整的言説」と「コミュニケーション的言説」に区別している。調整的言説とは、政治家、実務家、専門家などが共通の知識を前提として取り交わす言説である。他方、

コミュニケーション的言説とは、メディアをとおして一般市民に華々しく語りかける言説である（宮本 [2008: 51]）。

「実績獲得の政治／非難回避の政治」という軸と、「調整的言説／コミュニケーション的言説」という軸とは、一応独立である。つまり、論理的には2×2で4つの組み合わせができる。しかし、実績獲得の政治は一般市民に向けたコミュニケーション的言説に乗せて大声で語られることが多いだろうし、非難回避の政治は専門家の調整的言説に乗せて小声で語られることが多いだろう。台湾ではグローバル経済のなかで福祉国家形成が進められたため（上村 [2002]）、この2つのパターンが同時に表れることになったと考えられる。

ところで、台湾における高齢者福祉の言説政治を分析するうえでは、社会運動団体の言説に注目することが有効だと思われる。社会運動団体はオルタナティブな言説の発信源であり、その振幅を測定することで台湾社会における言説空間の大きさを推測できると考えられるからである。本章ではこのような分析方法を採用する結果、政策過程に登場する他の重要なアクター（たとえば議員や官僚）は焦点の外に置かれることになる。その意味で、政策過程の全体像を示してはいない。しかし、ここでの分析の目的は、オルタナティブな言説がいかに関与され、いかに収束していったかを解明することにある。そのように焦点を絞った分析を通じて、台湾における高齢者福祉政治の決定的な特徴のひとつを明らかにできると考える。

台湾では政治と社会の民主化にともなって、各種の社会運動団体が重要な役割を果たすようになった。むしろ、社会運動団体が政治と社会の実質的民主化を推進してきたといえるかもしれない。代表的な団体として、福祉分野では中華民国老人福利推動聯盟（老盟）、中華民国残障聯盟（障害者聯盟）、中華民国智障者家長總會（知的障害者の親の会）などがあり、労働分野では台湾勞工陣線（勞工陣線）がある。本章では、おもに老盟と勞工陣線に焦点を当てる。

老盟は1993年に設立された。設立の経緯は、初代秘書長（事務局長）を務めた王増勇 [2000] の記述に詳しい。当時、政府公認の老人団体は中華民国

老人福利協進会のみだった。老人福利協進会は政府の補助を受けており、主なメンバーは大陸出身の元公務員や元教員だった（王増勇 [2000 : 274]）。つまり、民主化以前の国家コーポラティズム体制（上村 [2007 : 230]）に組み込まれていた団体である。これに対して老盟の設立は、民主化にともなう団体多元化の一例と考えられる。なお、老盟の会員団体110のうち、80%は各地の老人会であり、20%は高齢者福祉（施設や在宅サービス）を担う社会福祉団体や社会福祉法人とのことである。後者の担い手はソーシャルワーカーであり、高齢者福祉政策に強い関心をもっているという（2009年9月2日、呉玉琴秘書長より聞き取り）。

現在の呉玉琴秘書長は、国立政治大学社会学系卒業であり、東海大学社会工作系で修士号を取得したソーシャルワーカーである。当初は青少年福祉、次に台湾東部の原住民福祉に携わったが、1996年、老盟に秘書長として就職した。当初から老人福利について詳しかったわけではないという（同前）。

一方、劳工陣線の前身は、1984年に設立された「台湾劳工法律支援会」である。これは反国民党の法律家が集まり、法律相談によって自主的労働運動を後方支援することを意図した団体だった。自主的労働運動とは、国家コーポラティズム体制に組み込まれた中華民国全国総工会と距離を置く労働運動のことである。1992年には現在の名称となり、全民健康保険や国民年金の推進、国営企業民営化反対などに取り組む社会運動団体として活動の幅を広げていった。2000年に法認された全国産業総工会のリーダーの多くは、劳工陣線出身である（上村 [2007 : 241]）。

現在の孫友聯秘書長はマレーシア出身の華人であり、国立台湾大学でソーシャルワークを学んでいた1994年に劳工陣線で実習を経験したことから、1995年に劳工陣線に就職することになったという（林木材 [2008]）。

### 第3節 国民年金をめぐる政策過程

1987年の民主化以降、台湾では高齢者福祉が政治的議題となった。議題の中心は、国民年金と高齢者介護である。国民年金制度については、1993年に初めて政治的議題とされてから2007年8月に国民年金法が成立するまで、じつに14年の歳月が費やされた（施行は2008年10月）。一方、高齢者介護制度に関する議論は2004年に始まり（蘇麗瓊・黄雅鈴 [2005: 13]）、現在進行中である。ここでは、国民年金に焦点を絞って検討する。

国民年金をめぐる政策過程を、第1期（1992～99年）、第2期（2000～05年）、第3期（2005～07年）に分けて追いかけてみたい。王増勇 [2000]、曾中明・姚惠文・鄭貴華 [2007]、蔡宜縉 [2008] などの研究から得た情報を整理する。とくに蔡宜縉 [2008] は、国民年金制度の形成に参加した当事者への聞き取りを行うなど、このテーマに関する貴重な資料を用意してくれている。

#### 1. 第1期（1992～99年）

年金問題は、この時期に初めて政治的議題として浮上した。1992年12月の立法委員選挙（初の全面改選）で台南県から立候補した蘇煥智が敬老手当（毎月5000元）の実現の公約を掲げて当選したことから、公約合戦が始まったのである。1993年12月の県市長選挙では、多くの候補が老人年金の実現を公約に掲げて戦った。その結果、多くの県市で内容の異なる老人年金が導入されたが、大部分の県市ではまもなく財政難のために中止された（上村 [2002: 156]）。

ただし、老盟や労工陣線など、後に年金論議の中心的当事者となる社会運動団体は、この時期には目立った活動をしていない。老盟は、県市長選挙のさなかの1993年10月に設立された。当時、老盟の秘書長を務めていた王増勇によれば、老盟は年金論議に主体的に参加することはなかった。同じ10月に

は「敬老年金行動聯盟」が設立されたが、王に言わせれば、これは形式的には社会運動団体でも、実質的には民進党新潮流系に属する政治団体だった。敬老年金行動聯盟は、数万人の高齢者を動員してデモ行進を行った。老盟も参加したが、実際には民進党が中心だったという（王増勇 [2000 : 278]）。

老盟は1993年11月に「老人福利十大共同政見」を發表している。そのうち、「政見1」と「政見2」が所得保障に関する提案だった。いわく、（政見1）1994年末までに国民年金法を完成させ、実施スケジュールを確定すること、（政見2）生活水準を維持するに足る中低所得高齢者生活手当を支給すること。しかし、起草者の王増勇によれば、これは民進党や敬老年金行動聯盟の考え方とは一線を画するものだという。「この2つの政見は、高齢者の所得保障は社会保険と社会扶助の2階建てであるべきだという考えに基づいている。敬老手当をむやみに要求する民進党のやり方を老盟が避けた理由は、普遍的敬老手当（ママ）は国民年金の施行当初に保険料を納付できなかった高齢者に限って支給する経過措置とすべきものだからである。また、年金論議の結論が国民年金保険のほうに回帰することを願ってのことである」（王増勇 [2000 : 278]）。

老人年金の公約合戦と並行して、国民党政府によって国民年金制度導入の検討が進められた。1993年11月には行政院經濟建設委員会（經建会）に専門チームが設けられたが、これは12月の県市長選挙の直前だった。經建会は1995年5月には第1草案を完成させたが、全民健康保険の実施（同年3月）と時期が重なったため、負担増を避けるという理由で延期された。1996年11月、再び經建会で検討が始まり、1998年6月には第2草案が完成された。この草案では2000年末に社会保険方式の国民年金制度を実施することになっていたが、草案を各方面に周知させつつあった1999年9月21日に集集大地震が発生したため、震災復興を優先するとして再び延期された（上村 [2002 : 158]）。

この動きに対して、各種の社会運動団体は連合して「搶救国民年金聯盟」（国民年金を救う聯盟）を結成した。その構成団体は、老盟と劳工陣線のほか、

社会立法運動聯盟、台湾人権促進会、残障聯盟（障害者聯盟）、現代婦女基金会、社会工作專業人員協会をはじめとする364団体である（台湾勞工陣線 [2000]）。彼らは、「国民年金の実施を遅らせれば、政府の財政負担はますます重くなる」「地震はかえって社会保障制度整備の重要性と緊急性をいっそうはっきりさせた」と主張した。社会運動団体が団結して共通の敵に対抗した経験は、以後数年間の活動の出発点になったという（蔡宜縉 [2008: 96]）。

この時期の特徴をまとめておこう。県市長選挙の候補者たちや、敬老年金行動聯盟を組織した民進党新潮流系の政治家たちは、有権者にわかりやすいコミュニケーション的言説で実績獲得に向けた政治を語っていた。一方、老盟に代表される社会運動団体は、当時は公式に発言しなかったにせよ、国民年金は拋出型の社会保険であるべきだと考えていた。地震後の抢救国民年金聯盟にしても、政府に対して福祉拡大を要求するというよりは、自らも負担するから1日も早く社会保険を実施すべきだという主張をしていたように読める。つまり、社会運動団体は、言説の振幅を増大するのではなく、むしろ専門家の調整的言説に沿って自らの主張を語っていたように思われる。

## 2. 第2期（2000～05年）

この時期は、初の政権交代によって始まる。2000年3月の総統選挙で初めて民進党の陳水扁候補が当選し、年金問題をめぐる政治も新しい展開をみせた。陳水扁総統は「三三三安家福利方案」という公約を掲げて当選したが、その内容は、① 65歳以上の高齢者に対して毎月「3」000元の老人手当を支給する、② 「3」歳以下の幼児の医療費を無料にする、③ 青年層（20～40歳）が初めて住宅を購入する際に「3」%の低利ローンを提供する、というものだった（上村 [2002: 158]）。このうち老人手当は2002年1月に「敬老福利生活手当」として実現したが、この制度は国民年金制度が実施されるまでの暫定措置とされた（事実、2008年9月に廃止された）。

民進党政権は国民年金の実施方式の再検討に着手し、2002年には国民年金

案を、①儲蓄保険制度案、②平衡基金制度案、③社会保険制度案の3つに整理した（曾中明・姚惠文・鄭貴華 [2007: 18], 蔡宜縉 [2008: 107]）。①儲蓄保険制度案は、個人口座方式8割と保険方式2割を組み合わせたものである。現役世代の国民が毎月600元の保険料を払い（低所得者や障害者には補助がある）、政府補助150元と合わせて750元とし、そのうち600元を個人口座に、150元を保険口座に払い込む。65歳になると自分の個人口座から毎月7500元を受け取ることができ、個人口座が底をついたら保険口座から少なくとも3000元を受け取ることができるというものである。②平衡基金制度案は、保険料を徴収するのではなく、「平衡基金」を設けて消費税増税（現行5%から1ポイント増税）などで財源をまかなう。国民は65歳になると毎月3000元の年金を受け取ることができるというものである（上村 [2002: 159]）。一方、③社会保険制度案は、1990年代に国民党政権のもとで作成された社会保険方式の国民年金制度案と同じ内容である（蔡宜縉 [2008: 107]）。

これらの案を検討するために、2002年5月、行政院は「第3次全国社会福利会議」を招集した。会議の参加者は、社会福祉の研究者や専門家が50名、中央と地方の議員が50名、社会福祉機構と民間団体の代表が120名、政府の官僚が80名だった（行政院新聞局 [2002]）。行政院の意図は①の儲蓄保険制度案、すなわち個人口座方式案へのお墨付きを得ることにあったが、社会運動団体はこれに反対し、③の社会保険制度案を支持した（蔡宜縉 [2008: 108]）。

全国社会福利会議に備えて、老盟、残障聯盟、智障者家長總會などの社会福祉団体が「民間社会福利推進小委員会」を組織し、林萬億・国立台湾大学教授らとともに国民年金制度のモデルについて討論した。この過程で、年金に関する社会福祉団体の政策知識が大幅に拡充されたという。社会福祉団体は、税方式では財政規律を重視する官僚の賛成を得られないと考え、次善の策として社会保険制度案に賛成した（蔡宜縉 [2008: 108-109]）。その結果、全国社会福利会議では社会保険制度案を採用することが合意された（曾中明・姚惠文・鄭貴華 [2007: 18]）。

一方、2003年8月には、社会運動団体を糾合して泛紫聯盟が設立された(2006年6月解散)。これは民進党新潮流系の簡錫堉立法委員を中心として、民進党の新自由主義的政策に飽き足りない中道左派勢力の結集を企図したものである。泛紫聯盟には、老人福利推動聯盟、残障聯盟、智障者家長総会、婦女新知基金会、伊甸社会福利基金会、台湾劳工陣線、台湾促進和平文教基金会、全国教師会、銀行員工会全聯会(『聯合報』2003年8月11日。泛紫聯盟ホームページより引用)などの団体が加盟した。泛紫聯盟は所得再分配を重視し、税方式を中心とした2階建て年金案を提出した。これはおもに劳工陣線が中心になってつくった案で、税方式の普遍的基礎年金(毎月5000元)と、既存の劳工保険を拡大した付加年金を組み合わせたものである。しかし、すべての参加団体がこの案に賛成していたわけではなく、とくに老盟は2003年末には泛紫聯盟を脱退している(蔡宜縉 [2008: 122-123])。

この時期の立法院では、全国社会福利会議で支持された行政院の社会保険制度案、国民党の社会保険制度案、民進党の沈富雄立法委員による税方式と個人人口座制を組み合わせた案の3つの案が審議されたが、第5期立法委員(任期は2001年12月から2004年12月まで)が任期満了を迎えたため、審議未了に終わった(曾中明・姚惠文・鄭貴華 [2007: 20])。蔡宜縉によれば、2002年に敬老福利生活手当制度が施行されたことで、国民年金実現の政治的切迫性が失われたことが原因だという(蔡宜縉 [2008: 126])。

この時期の特徴として重要なのは、全国社会福利会議が招集され、それに応じて民間社会福利推進小委員会が組織された結果として、社会福祉団体が年金に関する専門的知識を蓄えたことである。その結果、議論は精緻になったが、1990年代の公約合戦のようなわかりやすいコミュニケーション的言説は排除されるようになった。泛紫聯盟は税方式を主張して実績獲得に向けた政治に動いたが、それに対する社会運動団体の反応には温度差があった。調整的言説による思考法を身につけた社会運動団体は、実績獲得の政治を語るにも調整的言説で語らなければ満足できなくなっていたのである。

### 3. 第3期 (2005～07年)

この時期の特徴は、民進党に近い社会福祉学者が無任所大臣（政務委員）として入閣し、社会運動団体と協議を重ねながら国民年金制度の案を練ったことである。政務委員として年金問題を最初に担当したのは国立政治大学副教授の傅立業（1959年生まれ。在任は2004～06年）であり、2006年からは国立台湾大学教授の林萬億（1952年生まれ。在任は2006～07年）がこれを継いだ。2人ともカリフォルニア大学バークレー校で博士号を取得した学者である。とくに林萬億教授は、大著『台湾的社会福利』（林萬億 [2006]）の著者として、また多くの研究者を育てたことでも知られている。彼らは社会福祉団体の指導者たちと親しく、これまでさまざまな機会に協働してきた。

ここでは林萬億が政務委員に就任した2006年以降に限って、政府と社会福祉団体がどのように協働したのか検討したい。林萬億政務委員と社会福祉団体の指導者たちは、先述のように、すでに民間社会福利推進小委員会での討論を通じて考え方を共有してきていた。財政的制約条件を考慮すれば税方式の普遍的基礎年金は望ましくなく、スウェーデンの最低保証年金の考え方を取り入れて既存の劳工保険を拡大した社会保険方式こそが適当だとする考え方である。残障聯盟の前秘書長で第6期立法委員になった王榮璋は、この考え方に基づく法案を立法院に提出した。一方、劳工陣線はこの案に不満を感じていた。労働者の多くは最低保証年金以上の劳工保険を受給できるので、劳工保険を拡大して国民年金とする案では労働者の得にならないからである。しかし、社会福祉団体との協力関係を踏まえて、あえて積極的な反対には転じなかった（蔡宜縉 [2008 : 151, 154]）。

そうしたなか、2006年7月には台湾経済永續發展会議が開催された。これは行政院主催の超党派会議であり、「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易」「政府の能率向上」の5つのテーマについて議論した（上村 [2007 : 245]）。そのうち社会保障分

科会では、①高齢化と長期介護制度、②少子化と育児休業制度、③国民年金、④全民健康保険、⑤軍人・公務員・教員の退職金の削減、に関する討論が行われた（台湾経済永續發展会議 [2006]）。社会保障分科会を主導したのは林萬億政務委員であり、参加者名簿には前述の王榮璋、吳玉琴（老盟）、孫友聯（労工陣線）ら29名の名前が見える（台湾経済永續發展会議のホームページ）。

同会議の報告書には、国民年金を実現しなければならない理由として以下の4つが挙げられている。①「現行の社会保障体系は国民全体を保障していない。25～64歳の国民のうち、約353万人（30%）が高齢期の経済保障を享受していない」。②「各保険の保障水準には明白な格差がある。軍人・公務員・教員の所得代替率は平均70%であるのに対して、多くの労働者のそれは20%未満である」。③「各種の高齢者手当の支給によって財政負担が重くなっている。2004年の高齢化率は9.39%で手当支給額は839億5000万元だったが、20年後には高齢化率は倍の18.83%になり、支給額は1679億元になる」。④「手当は政治的要因で選挙のたびに変動する。たとえば高齢農民手当は2004年から2006年にかけて2回も増額され、政府支出を140億元増加させた」（台湾経済永續發展会議 [2006:80]）。ここには、格差を是正して全国民をカバーする国民年金制度をつくるべきだとする考えと、無拋出の高齢者手当を増やして財政規律をそこなうのは無責任だとする考えが含まれている。

さて、前述のように、林萬億政務委員の考え方を反映したのは王榮璋立法委員の提出した法案だったが、これには行政院労工委員会が反対した。政務委員としての林は官僚と妥協せざるを得ず、行政院提出の国民年金法案は、労工保険とは独立の制度をつくる案となった。こうして、2007年8月に成立した国民年金法では、労工保険・農民保険・公務員教員保険・軍人保険に加入していない25歳以上65歳未満の国民が適用対象とされた。給付内容は、老齢年金・心身障害年金・遺族年金および葬祭給付である。当初の案では農民も国民年金に加入する予定だったが、農民保険および高齢農民福利手当のほうが有利なので、農民については引き続きこれらの制度を選択できることになった。つまり、他の制度が適用されない人々のみを国民年金でカバーする

ことによって、ようやく国民皆年金を実現したのである（上村 [2010 : 153]）。

この時期を支配したのも、やはり専門家の調整的言説である。その傾向は林萬億教授の政務委員就任によっていっそう顕著になり、ほとんどの社会運動団体はスウェーデン方式の最低保証年金を含む社会保険方式に賛成した。一方、労工陣線にとっては、これが自らの利益に反するにもかかわらず、専門家を向こうに回して対案を出すことはできなかった。台湾の国民年金をめぐる政策過程では、いまだ福祉拡大の途上にもかかわらず、財政規律を重視する非難回避の政治が作動した。このような言説空間の限定は、一方ではグローバル経済のなかで福祉国家形成を進める困難に由来するが、他方では専門家支配による超党派的合意形成の伝統とも関連しているように思われる。

### おわりに

産業構造の急激な変化を経験しつつある台湾では、高齢者の置かれた状況もまた大きく変化しつつある。そのなかで、所得とケアの両面における高齢者福祉の改革は焦眉の課題だったが、それは順調に進捗したとはいいがたい。ともあれ、2008年10月には国民年金法が施行され、既存の制度と合わせて、日本流に言えば国民皆年金が実現した。

本章では、制度の正確な整理紹介を目的とせず、社会運動団体の言説に注目することで、台湾における高齢者福祉をめぐる政治の言説空間の大きさを測定することを目指した。分析からみえてきたのは、専門家の調整的言説が社会運動団体にまで浸透していたことであり、その結果、超党派的合意形成が可能になったことである。安易なポピュリズムに流されることなく財政制約を踏まえた制度が導入されたことは、見方によっては大いに評価すべきことであるが、別の立場からは福祉拡大路線が阻止されたともみることできる。こうして実現した改革が高齢社会の到来に対応できるレベルに達しているかどうか、これから問われることになるだろう。

## [参考文献]

## 〈日本語文献〉

- 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 151-164ページ)。
- [2007]「台湾の政労使関係と社会政策——新たなコーポラティズムへの模索? ——」(宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』研究双書 No565 アジア経済研究所 225-258ページ)。
- [2010]「台湾——政府が奨励した企業福祉とその変容——」(末廣昭編『東アジア福祉システムの展望——7カ国・地域の企業福祉と社会保障制度——』ミネルヴァ書房 146-173ページ)。
- 宮本太郎 [2008]『福祉政治——日本の生活保障とデモクラシー——』有斐閣。
- 黄玫玲 [2003]「台湾における国民年金制度の計画」(上村泰裕・末廣昭編『東アジアの福祉システム構築』ISS Research Series No.10 東京大学社会科学研究所 113-127ページ)。

## 〈中国語文献〉

- 林木材 [2008]「談台湾劳工陣線——孫友聯秘書長專訪——」紀工報(紀錄片從業人員職業工會)第13期 ([http://docworker.blogspot.com/2008/05/blog-post\\_3366.html](http://docworker.blogspot.com/2008/05/blog-post_3366.html))。
- 林萬億 [2006]『台湾的社会福利——歴史経験與制度分析——』五南圖書出版。
- 蘇麗瓊・黃雅鈴 [2005]「老人福利政策再出發——推動在地老化政策——」(『社區發展』季刊第110期 5-14ページ)。
- 台湾經濟永續發展會議 [2006]『社会安全組分組報告・完善社会安全体系』。
- 台湾劳工陣線 [2000]「撕破官方版国民年金的仮面具!」(<http://labor.ngo.org.tw/news/n200825.htm>)。
- 蔡宜縉 [2008]「理念、利益與制度——台湾国民年金規劃的政治分析——」国立台湾大学社会科学院社会学研究所碩士論文。
- 曾中明・姚惠文・鄭貴華 [2007]「我国国民年金之規劃歷程」(『社區發展』季刊第116期 11-27ページ)。
- 王增勇 [2000]「誰代表老人發言——台湾老人福利運動的回顧與展望——」(蕭新煌・林國明編『台湾的社会福利運動』巨流圖書公司 257-307ページ)。
- 行政院新聞局 [2002]「全国社福會議明後兩日舉行——擘劃新世紀社会福利願景——」2002年5月16日 (<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=23760&ctNode=919&mp=1>)。

〈外国語文献〉

Phillipson, Chris [2006] "Aging and Globalization : Issues for Critical Gerontology and Political Economy," in Jan Baars, Dale Dannefer, Chris Phillipson and Alan Walker eds., *Aging, Globalization and Inequality : The New Critical Gerontology*, Amityville, New York : Baywood Publishing Company, pp.43-58.

(全 URL の最終アクセス : 2010年12月15日)