

台湾における失業保険の成立と展開

——グローバル化と民主化のなかの福祉国家像——

曾 妙 慧

(銘傳大学)

はじめに：背景と課題

台湾は現在、かつてない大量失業にみまわれている。行政院主計処が発表した最新統計によれば、2002 年 8 月の失業率は史上最悪の 5.35 % であり、失業者数は 50 万人を上回った。失業問題が台湾社会で重要性をもつようになったのは、1995 年の後半からである。台湾の失業率は、1990 年代前半まで、石油危機の時期を除いて平均 1.54 % と低く維持されていたが、90 年代後半に入って急上昇した。すなわち、96 年 2.60 %、97 年 2.72 %、98 年 2.69 %、99 年 2.92 %、2000 年 2.99 % と徐々に悪化し、2001 年にはついに 5 % 台に乗ってしまった¹⁾。

失業者の内訳をみると、3 つの特徴がある。第一に、中高年層の占める比率がもっとも高いこと。第二に、伝統産業の単純労働者がもっとも多く占めていること。第三に、失業の主な理由は、企業の倒産やリストラ、工場の海外移転（とくに中国大陆への）などであること。このように、経済グローバル化という外的要因によって、台湾は構造的失業問題に真正面から向かいあわなければならないところにきている。

しかし、失業率が日に日に高まる一方、台湾では失業リスクを保障する雇用セイフティネットが 1999 年まで存在していなかった。経済のグローバル化とともに、台湾の労働者は世界的な競争激化と雇用セイフティネットの不備という二重不安に怯える状況に置かれることになった。

このような大量失業という背景のもと、1999 年に急遽実施された失業保険制度を分析することによって、台湾の社会保障体系、そして福祉国家像を明らかにすることが本稿の目的である。年金制度や医療保険に比べると、失業保険のカバーする範囲は小さい。しかし、完全雇用は福祉国家体制の前提条件である。したがって、失業保険

制度の展開を検討することによって、台湾の福祉国家システムの根底にあるイデオロギーを照らし出すことができると考える。

先進諸国は「福祉国家の危機」以降、一貫して福祉削減策をとってきた。失業保障政策もその流れに沿って、構造不況と高失業状態からの脱却を目的に、ワークシェアリングや非正規労働者を活用する雇用の弾力化と、労働基準や労働市場に対する規制を緩和・撤廃しようとする政策を進めてきた。そして、経済のグローバル化の進展は、先進諸国の福祉国家体系にいつそう大きな方向転換を迫ることになった。「国民国家はグローバリゼーションの過程で単純に弱体化したり空洞化したりするのではなく、国民経済と国民社会をグローバルな市場での競争に適応できるよう能動的に再編しようとする。そこで完全雇用や社会保障の拡充といった旧来の政策目標にかわって、多国籍企業の誘致をめぐるグローバルな競争において比較優位を実現するために、国家が自国の有する制度的・技術的イノベーションの潜在力を掘り起こすための選別的介入を強めていく傾向が見いだされる」[中村 2002: 10]といわれるように、グローバル化という大きな流れのなかで、先進諸国の社会・経済政策はその軸足を保障（福祉）から競争力（経済）へと移してきた。

その一方、アジアの発展途上国はどのような対策をとったのだろうか。先進国と比較して、途上国ではもともと社会保障制度が完備されておらず、福祉目的の財政支出も低位にとどまっていた。この意味では「福祉国家の危機」を経験していない。1980年代に入り、経済発展の果実として台湾がようやく社会保障制度を築きはじめたとき、先進国では「福祉国家の危機」が声高に叫ばれていた。そのなかで、台湾では西欧福祉国家のマイナス面だけが注目され、「福祉」は高い税金、非効率な政府、先進国病、経済的停滞などと同じ意味に理解されていた。そのため、台湾における社会保障制度の構築過程では「自助」が重視され、一般税収を財源とした社会扶助や福祉サービスなどの整備が極端に抑えられ、負担と保障の関係がより明確な社会保険に重心が置かれることになった[曾妙慧 1998]。その到達点として、1995年に「全民健康保険」制度が導入され、台湾における「皆保険」が達成された。ところが、これから「国民年金」の創設に向けて全力投球しようとした矢先に、経済グローバル化の進展によって失業問題が噴出したのである。このことは、「皆年金」が達成された1973年を「福祉元年」と自賛しながら、石油危機に遭遇した日本を連想させる。両者とも、「福祉国家」に対する路線修正を余儀なくされたからである。したがって、1990年代後半から深化してきた経済のグローバル化が、台湾のこれから発展していく「福祉国家」のあり方にどのような影響を与えるのか、その点を検討することが本稿の第一の課題となる。

経済のグローバル化という外的要因のほかに、本稿のもうひとつの視角は、政治的

民主化という内的要因が台湾の社会保障体系にどのようなインパクトを与えたのか、その点を問う視点である。いいかえれば、民主化過程を通して、これまで「上から」整備されてきた社会保障体系にどのような変化が生じたのか。その変化は、これからの福祉国家像をどのように規定しているのか。こうした視角から失業保険を中心に社会保障システムを政策的・制度的に整理することが、本稿の第二の課題である。

第二次世界大戦後、台湾は、「開発独裁」といわれるように、経済発展を中心課題として進んできた。経済を発展させるために、労働運動は抑圧され、財政の福祉支出は低く抑えられ、福祉システムの構築はないがしろにされてきた。1980年代半ば以降、「開発独裁」が民主政治に移行する過程で、労働運動や国民の要求を無視できなくなり、社会保障制度の整備が急ピッチで進められた。1995年に「全民健康保険」の導入によって、台湾の社会保障体系が一步大きく前進した。これで、現代社会における社会的セイフティネットの二大柱である医療と年金のうち片方が整えられた。そして、年金制度の整備が中心課題になっていた。しかし、1999年に「9・21大地震」が起きてから、財政難を理由に年金制度の整備は実質的にストップしている。こうしたなか、急速に悪化しつつある失業問題の解決策として、1999年1月1日に失業保険が実施されたのである。

2000年の総統選挙によって、民進党（正式名称は民主進歩党）の陳水扁氏が「開発独裁」の象徴である国民党を政権の座から追いやった。戦後はじめて民主的手続きによって政権交代が行なわれたわけで、この政権交代は1980年代半ばから始まる民主化運動の到達点とみることができる。とくに、1986年の結党以来、民進党が社会政策の面で「福祉国家」という理念を高く掲げてきた事実注目する必要がある。失業という国民の生存に直接関わる問題に政府がどのような対応をしているかを検討することは、同時に民進党の福祉国家戦略を浮かび上がらせることにもなるだろう。

I 台湾の社会保障と失業保険の位置づけ

(1) 社会保障体系の枠組み

台湾の社会保障体系の現状と枠組みについては、政府の公式定義と財政支出からみることができる。まず、公式の定義²⁾によれば、台湾の社会保障は社会保険、社会救助（社会扶助）、社会服務（社会福祉サービス）、国民就業（雇用政策）、衛生保健、国民住宅（住宅政策）、社区発展（コミュニティ政策）、社会教育の8項目に分けられている。この公式定義によれば、台湾の社会保障はその範囲が広く、他の国と大差ないようにみえるが、その特徴はつかみにくい。

表 1 台湾における社会保障支出の内訳

(単位：%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
社会保障支出	100	100	100	100	100	100	100
社会保険	53.3	44.5	43.5	45.2	49.6	47.5	64.9
社会扶助	5.2	11.7	9.2	12.7	6.5	16.0	2.1
社会福祉サービス	34.0	37.2	41.2	38.1	39.6	30.9	27.1
雇用政策	1.5	2.2	2.3	0.8	0.8	0.6	1.1
医療保健	6.0	4.4	3.8	3.2	3.2	5.0	4.8

出所：行政院主計処 <http://www.stat.gov.tw/>より作成。

一方、財政支出の統計をみると、社会保障にあたる「社会福利」支出のなかには、社会保険、社会救助（社会扶助）、社会服務（社会福祉サービス）、国民就業（雇用政策）、医療保健の5項目しか含まれていない。公式定義より狭い定義がとられていることがわかる。しかも、1995年から2001年にかけての社会保障支出予算の内訳をみると（表1参照）、この5項目のなかで、社会保険支出が全社会保障支出のおよそ半分以上を占めていることがわかる。つまり、財政的にみれば、社会保険が社会保障制度の中核を担っているのである。将来の「国民年金」も社会保険方式が採用される可能性が非常に高いことを勘案すれば³⁾、台湾の社会保障体系に占める社会保険の比重は今後さらに大きくなっていくであろう。

財政支出の実績だけでなく制度化の時期からみても、社会保険がもっとも古くからある制度である。社会保険制度は、国民党政府が台湾に移転して間もなく、1950年に発足したのに対して、社会扶助制度や社会福祉サービスの整備は1980年代になってからのことであった⁴⁾。以上のことから、社会保険制度こそが台湾の社会保障体系の原点といえる。

台湾の社会保険制度は、1995年の「全民健康保険」の成立によって大きく変わった。現在は医療保障を行なう「全民健康保険」制度と所得保障制度の、大きく2つの部門からなっている〔曾妙慧 1998〕。

「全民健康保険」は全国民を対象とした医療保険制度である。1995年に開始された「全民健康保険」は、既存の「労工保険」や「公務人員保険」などの総合保険制度のうち医療給付の部分と分離し、「公務人員家族医療保険」など他の健康保険制度と統合して一元化したものである。さらに、これまで医療保険にカバーされていなかった高齢者、子供、専業主婦なども「全民健康保険」に加入させた。一方、所得保障制度は、一般企業の被用者や日雇い労働者などを対象にした「労工保険」、公務員、教員および学校職員を対象にした「公教人員保険」、そして「農民健康保険」がある。これら3つの制度は、いずれも総合保険の形をとっており、それぞれ違う政府機関によ

って管轄され、独立した財政運営のもとに異なる給付を行なってきた。

「労工保険」は、1950年に導入された台湾でもっとも古い社会保険制度である。その対象は、導入初期には公営工場、公営鉱山や規模の大きい民間企業（100人以上）などの雇用労働者に限定されていたが、段階的に拡大されてきた。現在は、5人以上の事業所の被用者に対して「労工保険」に加入する義務を課している。「労工保険」の給付内容は、労働災害と一般事故に分類されている。労働災害には傷病手当、障害給付と死亡給付の3項目があり、一般事故には傷病、障害、老齢、死亡、失業などの5項目がある。

「公教人員保険」は、1999年に旧「公務人員保険」と「私立学校教職員保険」を統合したものである。「公務人員保険」制度の成立は1958年であるのに対して、「私立学校教職員保険」制度の発足はかなり遅れ、1980年であった。「公教人員保険」の給付内容には、老齢給付、死亡給付、障害給付と家族の葬祭給付など4項目がある。「農民健康保険」はその名前からもわかるように、1985年に成立した当初から医療給付が主な目的であり、1995年に「全民健康保険」が成立してからは、死亡手当、出産手当と障害給付のみを引き続き支給している⁵⁾。

この3つの制度のもとでの高齢、遺族、障害に対する所得保障は、すべて「一時給付」の方式をとっており、まだ年金化されていない。また、保障の対象は労働人口に限られている。所得保障は、医療保障に比べてまだ低い水準にとどまっているといえる。一方、台湾の高齢者人口比率は、1994年に7%を超えた。絶対数はともかくとして、高齢化のスピードは日本に続いて世界で2位と推測されており、高齢者の所得保障問題の重要性は日に日に増している。台湾における「国民年金」制度の導入の大きな理由がここにある。

(2) 1999年「労工保険」失業給付の概要

上に述べたように、台湾の失業保険は、「労工保険」制度のなかにある給付項目のひとつとなっている。失業保険は制度的に「労工保険」に属しているため、被保険者は原則的に「労工保険」と同様、5人以上の事業所の被用者を対象とするが、日雇い労働者と外国人労働者は除外されている。

失業給付の実施にあたって、保険料はこれまでどおり6.5%の「労工保険」料率で計算されており、保険料の徴収もこれまでどおり「労工保険」の保険料としてまとめて支払う。そのなかの1%分が、失業給付の財源にあてられる。そのため、除外された日雇い労働者と外国人労働者の適用料率は5.5%となり、実質的に保険料を1%引き下げることになった。しかし、このように失業給付の財源として1%の保険料を確保していることは、「総合保険」の形をとっている「労工保険」では異例であり、制

表 2 「労工保険」失業給付の実施状況

(単位：人，万元)

	1999	2000	2001
失業認定者数	12,517	26,368	120,362
再就職者数*	554	360	1,653
職業訓練者を受けた人数	150	128	317
失業給付総額	51,637	166,452	782,544

注：再就職者数は「労工保険」の失業認定者が公共職業安定所を通して再就職した人数である。

出所：労工保険局 [2002] より作成。

度的矛盾でもある。なぜなら、「労工保険」はこれまで一般事故の傷病，障害，老齢，死亡などの給付に際して，それぞれ独立した財政計算をしていないからである。このことから，失業給付を特別視している面がうかがえる。また，1%分をこれまでの6.5%の料率に組み込んで，実質的に「労工保険」の料率を引き下げたことは政治的妥協の結果であり，失業給付を順調に実施するための措置であった。しかし，「労工保険」制度は，すでに財政的に逼迫してきており，将来の老齢給付のための積み立てが大幅に不足している。そのような時に保険料を実質的に引き下げることは，制度の財政的健全性にダメージを与えるものである。

失業給付は，失業以前に2年以上加入していることを受給要件としている。さらに，公共職業安定所に出頭し，求職の申し込みをしたうえ，失業の認定を受けなければならない。そして，もっとも重要な受給要件は「非自発的失業」に限定していることである。つまり，自己都合で離職する労働者は給付対象とはならない。「非自発的失業」という条件も，企業の倒産，工場の移転など，「企業側の理由で職を失った場合」に厳しく限定されている。表2からもわかるように，このような厳しい給付条件の結果，1999年に失業給付の「非自発的失業者」として認定された人数はわずか1万2000人あまりにすぎず，台湾の公式統計による失業者数30万人をはるかに下回っている。失業保険が雇用のセーフティネットとしての役割をじゅうぶんに果たしていないことは明らかである。そして，再就職の斡旋や職業訓練など，早期再就職を促進する機能がほとんど働いていないこともわかる。

失業給付の給付水準は，離職前6カ月の平均賃金の60%である。給付期間の上限は保険加入期間の年数に応じて3段階に分けられる。加入年数が2年から5年未満の者が最高6カ月，5年から10年の者が最高12カ月，10年以上の者が最高16カ月となっている⁶⁾。

このように「労工保険」の失業給付を概略的にみれば，グローバル化した市場で競争に敗退し倒産した企業や，グローバル化の潮流に乗って海外へ工場を移転した企業

などに代わって、解雇された労働者を救済するためのものである。失業給付は企業に代わって、退職金を支払う役割を果たしているのである。この意味で、1995年の「全民健康保険」とはまったく異なる次元で実施された社会保障制度であるといえよう。

II 民進党の社会政策

2000年の政権交代後、台湾の社会保障体系はどのように変化しているのか、そしてどのような福祉国家像を指向しているのかは、2つの側面から検証することができる。ひとつは民進党の社会政策であり、もうひとつは国民党政権下で構築されてきた社会保険を中心とする社会保障体系の問題点である。民進党は、国民党に対抗する政治勢力の集合体として1986年に創立された。野党である民進党の社会政策はこの意味で、国民党が構築してきた制度の不備に対抗して提出された社会問題の処方箋である。したがって、民進党の社会政策を的確に把握するためには、1990年代後半までの社会保障体系をもういちど振り返って、その問題点を明らかにしておく必要がある。

(1) 社会保障における制度格差

台湾は1995年の「全民健康保険」の実施によって「皆保険」を達成し、社会保障システムが一步大きく前進した。これによって現代の福祉国家体制を特徴づける社会的セーフティネットの二大柱である医療と年金の片方が整えられた。つぎの課題として、年金制度の整備が注目を集めることになったことはいうまでもない。高齢化の進展という大きな背景以外に、年金制度が一躍注目の的になった理由として、台湾の社会保険体系における制度格差がある。

台湾の所得保障制度は、第二次大戦後から、公務員、農民、民間セクター被用者というように、職業別の総合社会保険制度の形をとってきた。3つの制度は、それぞれ起源⁷⁾、保険料率、給付項目、給付水準などを異にしている。何回かの改正を経て、各保険間の保険料率、給付項目、給付水準などの格差は縮小されてきた。しかし、実際の保険給付額には、まだ大きな格差が存在している。それは「投保薪資」に起因している。投保薪資とは保険料と保険給付の計算基準のことであり、保険料は「保険料率×投保薪資」によって、保険給付は「給付月数×投保薪資」によって算出される。雇用主が自ら負担する保険料の支出を低く抑えるために、被用者の投保薪資を実所得より低く申告する場合がほとんどである。「農民健康保険」も同様である。農民の所得が捕捉しにくいいため、投保薪資は毎年管掌機関によって算出される。投保薪資は保

險給付の計算基準であるため、保険給付もおのずと低くなってしまう。とくに老齡給付の額は「勞工保險」や「公教人員保險」よりもかなり低い。

公的セイフティネットの役割のほとんどを社会保険制度に依存している台湾では、このような職業別の制度に由来する格差が、民主化の進展とともに大きな社会的不平等の問題として意識されるようになった。1995年の「全民健康保險」はこの意味で、各健康保険制度を一元化することによって、全国民に均一な医療保障を提供することを目標とした。「全民健康保險」の導入が成功したあと、高齡者の生活を保障する年金制度も一元化しようとするのは当然の成り行きであろう。

しかし、「全民健康保險」は、実施当初から財政危機にみまわれている。その赤字問題は制度の存続を脅かすほど深刻なものであり、「皆保險」に続いて「皆年金」を実現するとは言いだしにくい状況になっている。「全民健康保險」の改革論議においては、もっぱらどのように保険財政の赤字を解消するかという技術面に討議が集中している。たとえば、診療報酬制度を総額予算制にすることや、効率性を図るために民営化することなどがそれである。しかし、「全民健康保險」制度を廃止しようという議論はまれである。つまり、保険財政の赤字にともなって、将来負担増という危惧があるにしても、社会保障体制の整備には国民が合意していたといえる。

「勞工保險」にせよ「公教人員保險」にせよ、既存の社会保険制度の老齡給付は年金ではなく、一時給付である。しかし、高齡化が進むにつれて、一時給付方式では生活保障として不十分であることが明白になってきた。先進諸国の事例を参考にすれば「年金制度」がその回答になるが、赤字問題に悩む「全民健康保險」と同様、財政問題がその実施における最大の制約となる。

一方、高齡者の生活保障という点から年金問題をみれば、制度格差は医療問題よりさらに複雑な面をもっている。

まずは、公務員に「公教人員保險」の老齡給付とは別に、公務員の給与体系に含まれる退職金がある。この退職金は年金か一時給付かを選ぶことができるうえ、一時給付を選んだ場合、そのまま指定された銀行に預ければ年率18%の優遇金利を享受できる。これに対して、民間セクターの被用者に退職金が支給されることはまれである。これは「開発独裁」体制の負の遺産といえる。台湾は戦後、経済発展重視によって労働者が抑圧されてきた。国民党政権は「戒嚴令」などの法律によって、1980年代の末まで労働基本権を実質的に剝奪してきた。団結権は形式的に保障されていたものの、「官製労働組合」といわれるように、労働組合は団体交渉権と争議権を行使できなかった。国が基本的な労働条件を規定した「労働基本法」の成立は1984年であり、それまでは企業側が一方的に労働条件を規定してきた。1984年の「労働基本法」にはじめて退職金の規定が盛り込まれた。しかし、実質的には罰則もなく、政府の監督機

能も働かなかったため、退職金を受けられる被用者は限られている。つまり、台湾では、公務員は老後生活が手厚く保障されているのに対して、多くの労働者は退職金の支給を受けられず、生活不安に怯えるという構図になっているのである。

もうひとつは農民問題である。歴史的に「労工保険」と「公教人員保険」に比べて、「農民健康保険」(1985年)の導入はかなり遅れた。すでに述べたように、1980年代の社会保険制度の流れ⁹⁾からみれば、「農民健康保険」の導入は、農民に総合的社会保険を提供するというより、医療保険を農民にも拡充するという意味合いが強かった⁹⁾。「全民健康保険」の成立後、「農民健康保険」では老齢給付が行なわれていないため、「労工保険」と「公教人員保険」に比べて農民への保障が急に見劣りするようになった。このような背景のもと、1995年8月から、「農民健康保険」とは別に「高齢農民福祉手当」が創設された。「高齢農民福祉手当」の財源は、「農民健康保険」とは関係なく、政府の一般予算から支出される。その給付対象は、65歳以上の「農民健康保険」の被保険者であり、かつ保険加入歴が満6カ月以上と規定されている。被保険者が死亡するまで、月3,000元を支給する。

このように「農民健康保険」(社会保険)と「高齢農民福祉手当」(社会手当)という原理の異なる2つの制度を同じ土俵で運営することは、台湾の社会保険体系が社会的セイフティネットの機能の大半を担っていることを物語っている。そして「高齢農民福祉手当」もまた、新たな社会的不平等の問題を生み出した。つまり、「高齢農民福祉手当」は無拠出かつ資産調査なしの制度であるため、農民だけではなく、ほかの国民にも同様の手当を給付すべきだという議論を生み出したのである。

繰り返しになるが、1995年の「全民健康保険」の成立は台湾の社会保険を中心とした社会保障体系に2つの大きなインパクトを与えた。第一に、制度格差の問題は、台湾の社会保険体系の再編を促している。第二に、社会保障システムは、「職域保険」を中心とした形態から「職域」と「地域」が統合された「普遍主義」に移行しつつあることである。つぎに、この2つのインパクトに対して、民進党がどのような政策を提示しているかを検討しよう。

(2) 「平等化した開放的福祉社会」

民進党は、1986年に創立された当時、「党外」(国民党以外という意味)勢力、つまり反国民党勢力の集まりであった。当時、台湾社会はまだ国民党政権の「戒厳令」体制下であり、国民は集会や結社の権利を持っていなかったため、政党の創設は違法であった。民進党の主張には、台湾の独立、民主化など政治的議題のほかに、社会政策として「平等化した開放的福祉社会」の実現が含まれていた¹⁰⁾。

それでは、「平等化した開放的福祉社会」とは一体どのようなものだろうか。民進

III 「失業給付」の導入と 2002 年の「就業保険法」

党によれば、台湾の社会は転換期にきており、変化にともなうさまざまな問題が生じているが、政府の政策がこのような状況を打開できないため、新しい時代に適応する社会制度の構築もままならない。そのため社会全体は変化に順応する能力がなく、倫理が欠如し、不安が充満し、さらに社会的連帯感をも失いかけている。そこで、台湾を「平等化した開放的福祉社会」にすべきである。具体的には、6つのことが提唱された。第一、公平かつ安定的な社会を構築すること。第二、福祉国家の実現を最高目標にすること。第三、全国民を対象に普遍的な社会保障体制を構築すること。第四、労働者保護の基準を引き上げること。第五、公営企業において産業民主制を確立すること。第六、人口政策を実施すること。

社会保障に関していえば、確認できることが2点ある。第一は、台湾を福祉国家にすることを明確に主張した点である。第二は、福祉国家の内実として、全国民を対象とする普遍的な社会保障体制の構築をめざしている点である。そして、普遍的な社会保障体制の内容をさらに整理すれば、以下の5点になる。(1) 社会保険は、これまで職域によって分けられてきた制度を「全民保険」という体制に転換すべきである。(2) 老齢保険は年金方式をとるべきである。(3) 失業保険を早期に実施すべきである。(4) 貧困者は公的扶助を受ける権利がある。(5) 原住民、少数民族や障害者など、社会的マイノリティには特別な保障をすべきである。

以上みてきたように、民進党のいわゆる「平等化した開放的福祉社会」論は、まさに第二次大戦後の先進国におけるベヴァリジ型福祉国家そのものをめざしているといえる。

III 「失業給付」の導入と 2002 年の「就業保険法」

台湾の失業保険制度は1999年に導入された。しかし、法的には1968年「勞工保険」の第1回改正において正式に給付項目に含められていたから、法的整備から実施までに30年間のラグがあったことになる。このタイムラグは、失業保険の実施に向けて準備した期間ではなく、ただ放置されただけの期間であった。そこには、放置できるだけの条件があった。つまり、長期にわたって経済成長の途を邁進してきたため、失業率が低い水準にとどまっていたからである。

失業保険が実施されるまでの歴史展開を簡単に振り返ってみよう。失業給付を制度化する動きは、「勞工保険」を地域的保険制度から国の制度に昇格させる「勞工保険条例」の制定に遡ることができる。1958年7月11日に成立した「勞工保険条例」には失業給付は含まれていないが、付属決議案に失業保険の早期導入という要求項目が

あった。しかし、それが行政側に無視され、1968年の「勞工保險条例」の第1回改正で「失業給付」という項目が法的に包括されただけであった。そして、失業保険の料率は2〜3%とされ、その実施の地域、時期などの詳細は、行政院の行政命令によって別途定めるという条項が付記されたのである。

その後、1973年の「勞工保險条例」第2回改正の際には失業給付に関する言及がまったくなかったが、79年の第3回改正の際、失業給付の料率を2〜3%にするという規定（「勞工保險条例」第85条）が削除された。このことは、失業保険の実施に向けての努力が後退したことを意味している。政府には失業保険を実施する意思がまったくなかったと判断してもよい。

失業保険の実施に向けてふたたび大きな動きがみられたのは、1987年に労働政策を管掌する「労工委員会」¹¹⁾が発足してからである。「労工委員会」は2回にわたって失業保険実施草案を提出したが、行政院は失業保険の実施は「全民健康保険」導入の後に行うと返答して、草案は審理されなかった。「全民健康保険」の実施後、ふたたび失業保険の実施草案を提出した労工委員会は、こんどは経済建設委員会から、失業保険の導入は「国民年金」が実施されてからと反対された。このように、失業保険は当時の国民党政府にとって、健康保険や年金に比べて政策的順位が低かった〔張烽益 1997: 17〕。

1990年代後半に入り、高失業率に悩まされるようになってからも、行政側の動きは緩慢であった。1997年4月に、80年代前半から労働運動に携わってきた立法委員の簡錫堉（民進党）が、自ら「失業保険草案」を提出することによって行政院に圧力をかけた。それを契機に、失業保険の実施が重要な行政課題となった。そして1998年12月28日に「勞工保險失業給付実施弁法」が公布され、99年1月1日ようやくその実施をみた。

「勞工保險」の失業給付が1999年に発足してから、台湾の失業問題はさらに悪化した。こうしたなか、2000年5月20日に民進党の陳水扁が総統に就任した。すでにみえてきたように、民進党の政策には失業保険実施は重要な課題として明記されているため、政権交代とともに台湾の失業保険制度も大きく変わろうとしている。

2001年1月1日から「勞工保險」の失業給付の基準や要件が大幅に改正された。具体的には以下の3点である。(1) 失業給付の対象が拡大された。それまで給付対象は常用雇用者に限られていたが、この改正によって1年以上の契約労働者にも適用されるようになった。(2) 失業給付を申請する前提は加入年数が2年以上から1年に短縮された。(3) 失業してから14日目以降に失業給付を支給するというそれまでの規定を、7日目以降に短縮した。今回の基準緩和によって、2001年の失業給付の受給者数は大幅に増加している（前掲、表2参照）。この改正では、基準の緩和のほかにも

III 「失業給付」の導入と2002年の「就業保険法」

うひとつ重要な変化があった。それは保険原理の放棄である。つまり、保険加入年数によって給付期間が算出される従来の規定が削除され、加入年数に関係なく給付期間の上限が一律6カ月となった。

さらに、2001年5月25日に失業給付の給付条件がふたたび緩和された。職業訓練を受けても就職ができない、あるいは再就職して14日以内にやめた被保険者は、引き続き失業給付を最高6カ月間受ける権利があることになった。つまり、失業給付の見直しによって、職業訓練の重視と早期再就職の促進に政策的重心が移動しはじめたのである。

社会保険の歴史を世界的にみれば、失業保険は健康・年金・労災・失業という社会保険体系のなかで最後に導入される制度である。社会保険制度は、1883年にドイツで導入された疾病保険を嚆矢とする。疾病保険に続いて、労災保険（1884年）と年金保険（1889年）もドイツで成立したが、失業保険は1911年にイギリスではじめて導入された。ほかの社会保険制度に比べて、その成立時期の遅れは、「失業」というリスクを保険制度で予防あるいは解決することに、なお問題が残っていたことをうかがわせる。つまり、失業保険はあくまでも失業者の所得保障制度であり、失業保険自体では失業問題を解決できない。失業保険とは別に明確な雇用政策、労働政策さらに経済政策が必要だからである。それゆえ、各国における失業対策の歴史的展開過程では、最初に失業給付に限定した失業保険制度を成立させ、それから段階的に雇用政策を失業保険制度と結合させる流れがみられる。台湾の失業保険も、この経路をたどっていると考えられる。

台湾では「労工保険」の失業給付が実施される前から、失業保険が「怠け者の保険」になるという危惧と批判が存在していた。2001年初めから大幅に緩和された給付基準によって失業給付が大幅増となり、また失業率も上昇しつづけたので、「怠け者の保険」の議論が再燃した。

「怠け者の保険」という批判をかわすかのように、給付基準を大幅に緩和してから半年も経っていない6月18日に、「労工委員会」は一転して給付条件を厳しくする方針を表明した。具体的には、失業給付額を時間とともに減額する仕組みを導入し、生涯に受給する失業給付総額に上限を設ける方向を示した。同時に、再就職の意欲を減退させないで早期再就職を奨励するために、「就業手当」を新設するという方向も示した。この方向転換は、台湾の失業保険を根本的に変容させる前兆であった。

台湾の失業保険は、立法から実施まで約30年間のタイムラグがあった。30年にも及ぶ時間は、制度の実施のためのさまざまな検討や準備に費やされたのではなく、ただ放置されただけのことであった。それに比べて、1999年に「失業給付」制度が実施されてからは、わずか3年間に何回もの改正が行なわれた。このことは、民進党政

権にとって失業保険が重要な政策課題であることを示している。6月18日の政策転換は、「労工保険」の失業給付を根底から見直さなければならないほど、従来の失業保険制度が限界にきていることを物語っている。その解決方法として提出されたのは、失業給付、職業訓練、就業サービスの3つを統合した「就業保険」制度の創設である。

「就業保険」成立の動きを簡単に振り返っておこう。2001年9月21日に「就業保険法」草案が提出され、一週間後の9月27日に草案が行政院を通過した。そして、8ヵ月後の2002年4月25日には、異例の速さで「就業保険法」が成立したのである（実施予定は2003年1月1日）。

最後に、「労工保険」の失業給付と比べた場合の「就業保険」の特徴は以下のとおりである。

まず、失業給付を制度的に「労工保険」から分離することである。この制度変革は、台湾の社会保険体系の再編の一環としてとらえることができる。すでにみたように、民進党政権にとっては「全民保険」の実施（国民全体を社会保険制度によってカバーする）が重要な政治課題である。しかし、国民党が構築してきた社会保険制度は職業によって区分される「総合保険」という形であるため、「全民保険」を実施するには制度の構造問題、つまり職域間格差の問題を解決しなければならない。「就業保険」の成立と現在計画されている「国民年金」をあわせてみると、台湾の社会保険体系は、医療、年金、失業などのリスクごとに社会保険制度が分立する「分類保険」になるであろう。つまり、リスクごとに対応する「分類保険」という体系にすれば、社会的な不平等の問題はおのずと解決できるという考え方に立っているのである。

つぎに、たんに失業したときの所得保障だけでなく、職業訓練と就業サービスの提供によって、失業保険に早期再就職促進という機能をもたせる。つまり、消極的所得保障から労働の競争力強化へと、政策目的の重心を移動させるということである。台湾では、もともと公的職業訓練や公共職業安定所が存在している。失業給付の受給にあたっては、離職後、公共職業安定所に出頭し、求職の申し込みをしたうえで、失業の認定を受けなければならない。そして、必要に応じて、公的職業訓練機構で職業訓練を受けることができる。ところが、表2に示されているように、「労工保険」のもとでは、失業と認定された者のうち、公的職業安定所を利用して再就職先を見つけた者や、職業訓練を受けた者の数は非常に少なかった。これは管掌機関が異なっているなど、制度に整合性がないことに起因しており、「労工保険」の失業給付制度の欠陥のひとつとみなされてきた。この意味で「就業保険」は、これまでばらばらになっていた機能を統合し、失業対策の効率性を高めるという政策目的をもっている。

おわりに

以上、福祉国家の観点から台湾の失業保険を検討してきた。その展開をみれば、1980年代から進められてきた社会保険の拡大路線が続くとともに、大きな転換期を迎えているともいえる。つまり、従来の職域別「総合保険」から、リスクごとに対応する全民「分類保険」に移行しようとしている。この転換は、1995年の「皆保険」に始まることである。

失業保険は、実施された当初には、給付が非常に限定されており、雇用のセイフティネットの役割を果たしているとは言いがたかった。民進党が政権の座にのぼってからは、失業給付が拡大されたが、半年も経たないうちに、たんなる所得保障から職業訓練と就業サービスの機能を統合した「就業保険」へと転換した。失業保険が発足してから、わずか3年目の転換である。これは後発福祉国家である台湾の宿命である。つまり、台湾における福祉国家の構築プロセスは、先進国が経験した1960年代の「福祉国家の黄金時代」という段階をスキップし、そのまま経済グローバル化という状況に置かれたため、早くも失業保障から競争力強化に政策の重心を移さなければならないのである。もちろん、「就業保険」の政策効果は、2003年に実施されてから検証しなければならない。とくに、職業訓練制度がどれほど機能するかが、その政策目的を達成できるかどうかを左右するだろう。

一方、民主化は、台湾の福祉国家の展開にどのように作用したか。1990年代後半以降、台湾の社会保障体系で大きな変容を遂げたのは失業保険だけであったことから、台湾政治の民主化とともに、これまで抑圧されてきた労働福祉がようやく重要視されるようになったことがうかがわれる。労働三権¹²⁾が承認されてから、労働者の権利に対する意識も徐々に高まってきている。民主主義社会で自らの権利を主張できるようになったことは、台湾社会が今後も福祉国家をめざして邁進する大きな力になるだろう。しかし、「怠け者の保険」という論点に代表されるような福祉国家に対する危惧が、失業保険の展開過程に制約要因として働いたことからわかるように、台湾はヨーロッパ諸国のような「高福祉・高負担」の福祉国家にはならないだろう。

台湾がどのような福祉国家になるかという問いに明確な答えが出るまでには、いましばらくの時間を要すると思われる。民進党政権は現在、2004年の総統選挙での再選に向けて全力を上げている。2004年の総統選挙は、国民による民進党の福祉国家理念とその理念にもとづいて実施された政策に対する評価の場である。その意味でも、今後数年間の台湾における制度改革の動向は注目に値するのである。

【注】

- 1) 本稿に掲載した統計は、行政院主計処がインターネット上で公開している資料からの引用である。そのウェブサイトは、<http://www.stat.gov.tw/>である。
- 2) 公式の定義は『我国社会福利定義与範圍研究』[行政院研究發展考核委員会 1990]による。この研究報告は1983年に行政院長の指示によって着手されたが、社会保障に関する政府主導の政策的研究は、1978年にまで遡ることができる。この研究報告の冒頭に、1980年代に入って、政府が積極的に社会保障の整備を進めているため、社会保障について明確に定義する必要性が増してきた、と記していることから、逆に当時、台湾の社会保障に関する制度や定義などは法制化されていなかったことがわかる。そのため、この報告は社会保障に関する国民党政権の、そして台湾における最初の公式見解と見なすことができる。
- 3) 「国民年金」案[行政院經濟建設委員会 1998]には、社会保険方式をとることが明記されている。
- 4) 社会救助が法制化されたのは1980年である。社会救助には、生活扶助（日本の生活保護制度にあたる）、医療補助、急難救助、災害救助の4制度が含まれている。社会福祉サービスについては、1973年に「児童福利法」、そして80年に「老人福利法」と「残障福利法」が成立した。1980年に成立した「社会救助法」「老人福利法」「残障福利法」は、当時「社会福祉三法」と称されていた。社会福祉三法を制定するきっかけは、1978年に米国との外交関係が途絶したことである。外交的に挫折した国民党政権は、政権の合法性を維持するには、内政改革を行なうしかないと判断した。社会福祉三法はその一環であった[孫健忠 1995: 157]。1973年に成立した「児童福利法」の背景にも、同じような経緯があった。台湾は、1950年から73年にかけて国連のUNICEFの援助を受けていた。1972年に台湾は国連から脱退したが、その後4カ月のうちに「児童福利法」を成立させたのは、国連からの援助の合法性の基礎を作るためであった。1960年代から70年代初期にかけて、児童福祉は国際的な課題であったため、国民党政権は「児童福利法」の成立を通じて現代的国家像を作りあげようとしたのだと考えられる[Wen-Hui Tsai and Ly-Yun Chang 1985]。
- 5) 「農民健康保険」の施行は、「台湾省農民健康保険暫行試行要点」という台湾省政府の命令に従って、1985年10月25日から試行されはじめた。第1期は1987年まで2年間試行され、87年からの第2期の試行ではその規模が拡大された。そして、ようやく1988年になって全面的に施行された。正式な制度として発足したのは、1989年に「農民健康保険条例」が成立してからであった。「農民健康保険」における各保険給付の内訳をみると、1985年から94年まで、医療給付（入院給付と通院給付）の件数が全体の99.84%を占めており、金額でも全体の79.22%を占めた[勞工保険局 1995]。
- 6) 「勞工保険」の失業給付が正式に実施されたのは1999年1月1日であるため、それより以前に失業した者は失業給付を受けられない。そのための救済措置として、「勞工保険」の失業給付の実施とともに、暫定的な「就業補助」という制度が導入された。つまり、「就業補助」は失業保険が発足する前にすでに失業して、1999年になってもまだ就職していない労働者に失業給付金を支給する制度である。その財源は「就業安定基金」から支出され、「勞工保険」の財政とは独立している。「就業補助」は、1996年から1999年までの3年間、非自発的に失業した者を対象にしていた。財源である「就業安定基金」は、主に外国人労働者の雇用主が納める「就業安定費」からなる。「就業補助金」の支給額は、失業する前6カ月の平均賃金の50%で計算される。失業期間によって給付月数が異なる。失業期間が3カ月未満の者に1カ月分、3カ月から6カ月の者に2カ月分、失業期間が6カ月以上の者に3カ月分となっていた。過渡的的制度であるため、「就業補助」は2001年12月31日にその役目を終えた[黄茂夫・張朝金 1999]。
- 7) 台湾における社会保険システムが公務員、労働者、農民などに区分され独立した制度になっている政治的理由として、国民党政府がそれぞれの社会階級をコントロールする手段として社会保険制度を導入したという指摘がある[傅立葉 1993]。

参考文献

- 8) 台湾における社会保険の歴史的展開は大きく「試行期」(1950～58年)、「確立期」(1958～1979年)、「拡張期」(1979～95年)、「転換期」(1995～現在)に分けることができる。1979年から1995年にかけての「拡張期」の特徴を簡単にいえば、医療保険制度を従来の被用者から家事補助者などに拡大することであった〔曾妙慧 1998〕。
- 9) 注 5) を参照。
- 10) 民進党の基本的主張は「基本綱領」に明記されている。その内容は、(1) 独立した台湾共和国、(2) 民主的・自由的社会、(3) 成長と均衡のとれた経済と財政、(4) 平等化した開放的福祉社会、(5) 教育文化、(6) 国防外交などの六大項目に分類されている。そして、基本的主張のほかに、具体的な行動方針を規定する「行動綱領」も、1999年に開かれた全国党代表大会で採択された。詳細については、民進党の公式サイト (<http://www.dpp.org.tw>) を参照。
- 11) 「労工委員会」は行政院に属している。「労工委員会」が成立する以前は、台湾には中央政府レベルにおいて労働政策だけを管掌する政府機関はなかった。労働関連の政策を担当していたのは、内政部の社会司であった。1984年に「労働基準法」が成立したことや、80年代半ばから労働運動と労使争議事件が急増したことなどから、中央政府レベルにおける労働政策の重要性が増したため、「労工委員会」が設置されたのである。
- 12) 台湾の労働三権は、国民党政権が中国大陆にあった時代に作った「労資爭議処理法」(1928年)、「工会法」(労働組合法, 1929年)、「団体協約法」(1930年)にもとづいている。しかし、国民党政権が台湾に移ってから、「戒厳令」を中心とした数多く法律が、実質的に労働三権を厳しく制限してきた。労働三権が完全に承認されたのは、1987年に「戒厳令」が解除され、88年に「労資爭議処理法」の改正によってストライキが合法化されてからである。

【参考文献】

- 健康保険組合連合会編 [2000]『社会保障年鑑』東洋経済新報社。
- 曾妙慧 [1998]「台湾における社会保険の成立と展開：台湾の福祉国家の原点」東北大学博士論文。
- [1997]「台湾における社会保険制度の歴史的展開：公務人員保険と農民健康保険を中心に」東北大学経済学会研究年報『経済学』第 59 巻第 3 号。
- [1996]「台湾における労工保険の成立と展開：1950 年の導入から 1988 年の第四回の修正まで」東北大学経済学会研究年報『経済学』第 58 巻第 3 号。
- 田弘茂 (中川昌郎訳) [1994]『台湾の政治』サイマル出版会。
- 中村健吾 [2002]「グローバリゼーションと地域統合の時代における社会政策の可能性」社会政策学会編『グローバリゼーションと社会政策』法律文化社。
- 八代尚宏・二上香織 [1998]「雇用保険制度改革と高齢者就業」『社会保険改革：年金・介護・医療・雇用保険の再設計』日本経済新聞社。
- 八代尚宏 [1999]『雇用改革の時代：働き方はどう変わるか』中央公論新社。
- 若林正丈 [1992]『台湾：分裂国家と民主化』東京大学出版会。

Wen-Hui Tsau and Ly-Yun Chang [1985] 'Politics, Ideology, and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Welfare Legislation in Taiwan', *National Taiwan University Journal of Sociology*, No. 17.

- 行政院研究發展考核委員會 [1990]『我國社會福利定義與範圍研究』。
- 行政院經濟建設委員會 [1998]『國民年金規劃』。
- 吳凱勳 [1992]『我國健康保險制度的回顧與現狀分析』全民健康保險研究會。

黃茂夫・張朝金 [1999] 『失業保險與就業服務實務』五南圖書出版有限公司。

孫健忠 [1995] 『台灣地區社會救助政策發展之研究』時英出版社。

張烽益 [1997] 「失業保險：遙不可及的海市蜃樓」『勞工新聞』3月25日号。

曾妙慧 [2002] 『社會安全與社會保險』華泰文化事業。

傅立葉 [1994] 「台灣社會福利體系的階層化效果初探」伊慶春編『台灣民眾的社會意向：社會科學的分析』中央研究院中山人文社會科學研究所。

—— [1993] 「台灣社會保險制度的社會控制本質」『台灣社會研究季刊』第15期，11月。

勞工保險局 [1995] 『中華民國八十三年勞工保險統計年報』勞工保險局。

—— [2002] 『中華民國九十年勞工保險統計年報』勞工保險局。