

台湾における国民年金制度の計画

黄 玫 玲

(民主進歩党政策委員会研究員)

(廖敏淑・上村泰裕訳)

はじめに

台湾の国民年金制度の発展は、1992年の立法委員選挙において、民主進歩党（民進党）の候補者・蘇煥智が台南県で「5,000元の老齡年金」を提案してから、しだいに各種選挙の重要な公約のひとつになった。このとき提案されたのは、65歳以上の高齢者（国際基準にもとづく老年人口）に毎月5,000元を給付すること、つまり敬老手当であった。こうした公約がなされた背景には、台湾の退職保障制度における階層化現象があり、同時に、当時の時代背景からいえば、根強いエスニック・アイデンティティの問題がからんでいた。つまり、国民党に従って台湾にやってきた退役軍人たちは老後の生活手当を受給することができ、軍公教人員（軍人・公務員・教員）は労働者や一般国民より退職後の所得保障が手厚い。そのような激しい不公平感のなかで、老齡年金が重要な選挙の争点になったのである。それはもちろん、高齢者が票を持っていることとも必然的な関係がある。

翌1993年に、民進党は「5,000元の老齡年金」を県知事・市長選挙の党全体の公約として発表し、大きな反響を呼んだ。選挙後、民進党候補が当選した県や市で、65歳以上の県市民に毎月5,000元の敬老手当が給付されはじめた。当選した蘇煥智立法委員も社会保険方式の国民年金法案を提出した。この案では、標準報酬を基準として給付額を決めることが提案されていた。同時に、行政院の経済建設委員会も国民年金制度の計画に着手した。ここにいたって、国民年金制度の創設について、台湾の与野党の間に基本的なコンセンサスが形成されたといえる。

国民年金制度の計画について、行政院と立法院との間でさまざまな計画や討論が行

表 1 台湾の国民年金および敬老手当の発展略史

年代	年金運動	主な要求および年金案
1991	社会権を憲法に記載する運動	「福祉国家を建設しよう」
1992	新国家と新社会運動	「台湾を新しく立て直し、福祉国家を創造しよう」
1992	立法委員選挙	蘇煥智, 台南県で「老齡年金 5,000 元」の選挙公約を提出
1993	県知事・市長選挙	民進党, 「老齡年金 5,000 元」を全党の選挙公約とする
1993	国民年金法案	蘇煥智, 国民全体に社会保険方式の年金を適用し, 標準報酬を給付基準にすることを提案
1993	行政院, 国民年金制度を検討	内政部, 国民年金検討小委員会を設置
1994	行政院, 国民年金制度の計画に着手	経済建設委員会, 国民年金制度の計画に着手し, 4月に「国民年金保険制度整合計画報告」を提出
1994	台湾省長, 台北・高雄市長選挙	陳水扁, 陳定南, 張俊雄ら, 「老齡年金 5,000 元」の選挙公約を提出
1995	国民年金法案	謝長廷, 労働者に社会保険方式の年金を適用し, 標準報酬を給付基準とすることを提案
1995	国民年金法案	沈富雄, 二階建ての国民年金体系を提案。前年度の国民平均所得の4分の1を基準とする基礎年金を国民全員に適用。付加年金は社会保険方式とし, 現行制度のなかの異なる給付水準を容認。
1998	行政院, 国民年金計画を報告	経済建設委員会, 国民年金計画報告を行政院に提出
1999	敬老手当暫定条例	蘇煥智, 毎月 3,000 元の敬老手当を給付するほか, 社会保険未加入者が任意で労工保険に加入できるようにすることを提案
1999	国民年金法案	簡錫堉, 一階部分の基礎年金(毎月約 6,000 元)を国民全体に適用する一方, 二階部分の付加年金は所得関連の社会保険方式とし, 現行の社会保険体系を統合することを提案
1999	国民年金法案	沈富雄, 二階建ての国民年金体系を提案。基礎年金(毎月約 3,000 元)を国民全体に適用。付加年金は個人口座方式として労働所得のある人に適用し, 現行の社会保険体系を統合
1999	国民年金法案	経済建設委員会, 定額保険料・定額給付の保険方式を提案
2000	総統選挙	陳水扁, 「敬老手当 3,000 元」の選挙公約を提出
2001	国民年金法案 国民福利年金法案	甲案: 国民年金貯蓄 乙案: 全民拠出積立基金(税負担方式・定額給付) 丙案: 社会保険方式
2002	敬老手当	敬老手当毎月 3,000 元の法案が可決される
2002	国民年金計画を報告	経済建設委員会, 「税負担方式」「貯蓄保険方式」「社会保険方式」の3種類の計画案を提出
2002	全国社会福祉会議	「国民年金は社会保険方式を採用するのがよい」というコンセンサスに到達
2002	国民年金法案	行政院, 社会保険方式の国民年金法を提出
2002	国民年金法案	民進党の沈富雄立法委員, 個人貯蓄口座方式の国民年金法案を提出

出所: 各種資料より筆者作成。

なわれ、10年の時間を費やした。1993年から99年までの期間に、行政院の経済建設委員会は行政部門の計画法を提出し、民進党立法委員の蘇煥智、謝長廷、沈富雄、簡錫堉の4氏も国民年金法案を提出した。それぞれの内容には、かなりの違いがあった。行政院の経済建設委員会が提出したのは定額保険料・定額給付の保険方式である。一方、民進党立法委員は、国民年金を基礎年金と付加年金の二階建てにすべきだと主張した。この案では、基礎年金は税負担方式とされたが、付加年金については、社会保険方式と個人貯蓄口座方式という異なる案があった。しかし、こうした違いは、いずれも社会的コンセンサスとはならなかった。

1999年の総統選挙で、陳水扁候補は「3,000元の敬老手当」を主張し、民進党の一貫した選挙公約を反映させた。つまり65歳以上の高齢者に対する過渡的な措置を示したが、国民年金制度にはまだ言及しなかった。2000年の政権交代の後、立法院で敬老手当の実施日程や適用対象などに関することがただちに論争的な議題になった。1年あまりを経て、65歳以上の高齢者に対する毎月3,000元の敬老手当は、すでに各種社会保険の老齢給付を受給している人、資産や所得の多い人、中低所得層を適用対象から除外したうえで、2002年5月に可決された。一方、国民年金をいつ発足させるかについて、就任した陳水扁総統は4年間の任期中に実施することを約束した。その方式については、2002年5月に開かれた「全国社会福祉会議」で社会保険方式をとることに決まった。2002年6月には、行政院はその法案を提出した。そのほか、民進党の沈富雄立法委員は個人貯蓄口座方式の国民年金案を提出したが、国民党と親民党も独自の法案を提出するのだろうか、まだわからない。今後、台湾の国民年金制度はいかに発展していくのか、依然として多くの異なる可能性が並存している。

台湾の国民年金制度の計画は、10年経っても実施にいたらず、実現を難しくするいくつかの問題点を抱えている。第一の問題は、制度創設に関するいくつかの概念が混同されていることである。とりわけ明らかなのは、敬老手当と国民年金の違いが認識されていなかったことである。敬老手当は、国民年金が発足する時点ですでに65歳を越えている国民に給付するものであり、過渡的な措置である。国民年金は、国民全体に適用する公的年金制度である。国家財政難かつ増税がほとんど不可能な状況のなかで、両者が混同されたことにより、敬老手当と国民年金の適用対象をめぐって何度も論争が起きてしまう。

第二に、既存の職業別の退職保障制度がかなり複雑かつ不公平なので、制度間の再編をはかることが難しいという問題がある。公務員や教員は労働者や農民より優遇されており、一時金給付と年金給付が併存する一方、400万弱の人々は何らの保障も受けておらず、階層化現象が非常に顕著である。国民年金はいかなる水準の基礎保障を提供すべきなのか、また、このような制度間格差をいかに調整するかについて、社会

I 国民年金制度計画の背景

的コンセンサスを得るのは難しい。しかも、台湾社会の変化は激しく、年金問題はいつも選挙にもなって現われてくる。したがって、利益団体や政治団体の議論も激しい社会変化と政治勢力の消長を反映するため、国民年金制度の創設はかなり不安定な状況のなかに置かれることになった。

I 国民年金制度計画の背景

(1) 人口高齢化と家族機能の衰微

台湾は、急速な人口高齢化と、家族による高齢者ケア機能の衰微という社会趨勢に直面している。経済建設委員会の資料によると、2001年の高齢者人口の成長率は2.3%に達し、全人口の成長率0.8%よりかなり高い。2011年には高齢者が総人口の10%を占め、2045年には20%を超え、労働力人口の40%近くになると予測されている。このような数字は、政府と国民がともに、人口高齢化のもたらす重大な圧力に直面していることを示すものである。

これまでは家族が高齢者を世話する機能を担っていたが、このような機能はすでに急速に変化しつつある。この10年、15歳以上人口に占める有配偶率は年々低下し、1989年の59.27%から1998年の56.85%へと、年平均で0.27%減少した。一方、離婚率は、1989年の2.06%から1998年の3.71%へと、年平均で0.18%増加した〔内政部 1998〕。単親家族は約10%を占めると推測され、かつ年々増加しつつあり、家族が担っていた機能は低下しつつある。独居老人が大幅に増加していることからわかるように、2040年には単身世帯の半数以上は高齢者世帯になると推測され、2050年には17%になるという〔楊静利・陳寛政 1999〕。高齢者の生活をどうするかという問題が、しだいに差し迫ってきているのである。

さらに、高齢者の生活費がその子女から提供される比率は年々低下していき、1986年の65.8%から96年の48.3%になった。それに対して、高齢者が自分の所得に頼る比率は年々上昇し、1986年の29.8%から96年の42.3%になった。一方、政府によって提供される比率は非常に低い〔内政部 1996〕。これらの現象はすべて、ひとつの問題の核心を指している。すなわち、老後生活の保障がなくなりつつあるということである。

(2) 職業別の所得保障システムの格差

台湾の現行の所得保障制度は、社会福祉の階層化現象を呈している。つまり、制度が複雑すぎる一方、社会保険未加入者の保障は不足している。現行の所得保障制度は

職業別に分立してしだいに発展してきたため、職業が異なれば退職後の所得保障にも違いがある。

公務員や軍人は、公務員保険や軍人保険と退職金制度の二重保障のもとにあるので、老齢・死亡および障害などの給付がもっとも完備されており、経済リスクが発生する可能性はもっとも小さい。つぎに、労働者には労工保険および労働基準法による退職金制度が設けられているが、保障の程度は公務員よりはるかに低い。他方、農民には老後の退職金制度は設けられていないので、毎月3,000元の手当に頼るしかない。そのほか、社会保険がカバーしていない主婦や自営業者、学生、失業者などには、まったく所得保障がない。

【公務員】公務員の所得保障制度は、公務員・教員退職金と公務員保険との二階建てになっている。退職金制度の所得代替率は約70%以上であり、公務員保険の養老給付を加え、さらに利子18%の優遇口座預金も利用すれば、合計の所得代替率が100%に達することもありうる。そのほか、55歳以上になれば老齢給付が受けられ、35年の拠出歴があれば最高額の年金給付が受けられる [郭明政 1998]。1997年の資料によれば、公務員と労働者の保険加入標準報酬はほとんど差がなく約2万5000元だが、公務員が享受する退職保障は、退職金をもつ労働者の1.5倍、多くの退職金をもたない労働者の7倍になり、死亡や障害を負った場合の保障も、労働者や他の国民に比べて充実している [沈富雄 1999]。福祉資源の配分を全体的にみても、このような職業的区分がつくりだす格差が明らかに見いだされる。1997年の資料によれば、政府の社会福祉予算は、公務員1人につき毎年1万1670元、軍人に1万3300元、労働者と農民にはもっとも少なく、それぞれ3,610元と2,170元が配分されている [林萬億 1999]。公務員と軍人がもっとも完備された所得保障制度をもっていることは、ほとんど疑いない。

【労働者（被用者）】現行の労働者の老後保障制度のなかでも、とりわけ民間企業労働者の老後保障制度は、公務員の手厚い待遇とは比べものにならない。労働者の労工保険と労働基準法による退職金制度はいずれも年金化されておらず、一時金として給付される。その金額は数十万元から数千元までとばらばらであり、所得代替率の格差もきわめて大きい。いずれにしても、公務員との水準格差は非常に大きい。1984年に労働基準法が制定された際、公務員の退職金制度に準じて、退職金の支払いが雇用主の責任とみなされた。しかし、台湾経済は中小企業を中心としており、労働者の転職率が非常に高いので、労働基準法で規定されたように同一職場で15年間も働き続ける人は少ない。そもそも、中小企業の平均寿命そのものが15年以下である。労工委員会の1999年5月末の資料によれば、労働者の退職金が支払われた比率は9%以下であった。退職金を支払った企業の多くは公営企業であり、民間企業の労働者の老

II 制度計画の2つの段階（I）

後は、やはり自分に頼るしかない。労働基準法の退職金制度が期待できないので、労働者は生活困難に陥るリスクが高い。

【農民および社会保険にカバーされていない国民】農民の所得保障としては、高齢農民に対する毎月3,000元の手当しかない。農民保険には老齢給付が含まれていない。他の制度的な支えもないので、農民は、各職業のなかでもっとも恵まれていないグループである。したがって、家族や個人が老後の所得保障を担わなければならない。農民の所得がもともと非常に低いことに加えて、台湾のWTO加盟後、農業が真っ先にその矢面に立っていることを考えると、農民の所得保障上のリスクはますます高まりつつあるといえる。

II 制度計画の2つの段階（I）：1994年から1999年まで

台湾の国民年金制度の計画は、2つの重要な段階に分けることができる。1994年から99年にかけては、国民党政府と民進党立法委員が、イデオロギーや価値観のかなり異なる国民年金制度を提案した。これが計画の第1段階である。第2段階は、民進党が与党になった後の国民年金制度の計画である。2000年以降、国民党や親民党は正式な国民年金の法案を立法院に提出していないので、制度の発展は、行政院と民間社会団体との対抗に舞台を移すことになった。

民進党立法委員は1994年にはじめて国民年金法案を提出したが、幅広い反響を呼ぶことはなかった。立法院と行政院との交渉が始まったのは、主として1998年に行政院の経済建設委員会が正式に計画案を提出した後である。行政院は積極的に立法院の支持を求めたが、民進党は行政院の計画案に同意せず、沈富雄と簡錫堉が対案を提出した。これらの案には、問題解決のためのイデオロギーに関して根本的な違いがある。民進党は、現行の不公平な制度を見直して国民年金制度を提出し、既存の社会保険を積極的に調整して不公平現象を改善し、国民の基本的生活保障を提供することを主張した。一方、国民党は、社会保険に未加入の約400万人を加入させることと、政府の財政負担を考慮することを計画の中心として考えていた。したがって、社会的公平と所得再分配の政策的意義は、国民党の計画案が対処すべき重要問題ではなかった。考え方が異なるので、制度の計画にも多くの違いが現われ、国民がもつことになる権利と利益も異なっていた。以下では、それぞれの制度計画がどのように異なっているかを比較していきたい。

(1) 基本理念の違い

民進党は長い間、各種の社会福祉制度を確立することに関心をもってきた。民進党が国民年金制度を提案する理由は、各種の社会手当を整理し、また、軍人・公務員・教員を優遇する社会福祉を改めたいからである。したがって、社会的公平と資源再分配が、もっとも重要な政策理念となる。その制度計画は、現行の不公平な社会保険制度を多くの点で調整するものであり、とくに労働者が労働基準法の退職金をもらいにくい状況を改善することで、多くの労働者の老後保障が欠如している問題に対応しようとするものである。また、主婦や自営業者など、社会保険に加入していない人々に対しては、これまで長らく政府の支えが乏しかったが、彼らにも公平な待遇を与えるべきだとする。さらに、すでに65歳以上に達している高齢者に対しても、政府は配慮する責任があると考えている。

国民党の国民年金案は、個人の自助的な貯蓄を主要な計画理念としている。その基本的な考え方は、国民が自分で保険料を拠出し、老齢になると国民年金を受給するというものである。国民党は「内容整合・業務分立」という計画概念を提案する。「内容整合」とは、すべての国民を新しい国民年金保険に加入させることを指す。「業務分立」とは、新しい国民年金のほかに、既存の公務員保険・軍人保険・労工保険などの各業務も維持し、できるかぎり現行保険体系を維持することを指す。現行の社会保険制度に含まれる不公平や、資源再分配上の多くの問題について、国民党はあまり言及していない。国民党は、与党としての利益を考慮して、抵抗が少なく、資源再分配の程度が小さい制度計画を選択したのである。

(2) 民進党案

①制度計画

民進党は、国民年金を基礎年金と付加年金の二階建てにすべきだと主張する。基礎年金は、国民の基本的所得保障を維持するためのものであり、国の予算によってまかなう。その給付額は、消費者物価指数に合わせて調整することとし、創設時には毎月5,000元とする（簡錫堉立法委員の案では、直前2年間の1人あたり国民所得の20%を基準として、法案提出当時の計算では約6,000元）。基礎年金の実施によって現行の社会保険や手当を再編し、公務員保険・労工保険・老農手当を基礎年金に統合することで給付水準を統一する。また、保険体系に加入していなかった国民も、基礎年金によって保障される。つまり、基礎年金の実施後は、65歳に達したすべての高齢者が等しく年金を受給できるようになるということである。

民進党の計画における二階部分の保障は、付加年金である。付加年金には2つのモデルがある。第一のモデルは、沈富雄立法委員が提出した個人貯蓄口座方式であり、

II 制度計画の2つの段階（I）

雇用主と被用者が半分ずつ拠出するというものである。個人口座は被用者が転職する際には合わせて移転されるので、被用者は転職しても退職金を失わずにすむようになる。個人口座方式は所得関連の制度であり、政府が法令で拠出率を規定する。労働者と公務員の拠出率は10％、農民と自営業者の拠出率は5％とし、政府は財源を負担しないが税制上の優遇を与える。

第二のモデルは、簡錫堉立法委員が提出した社会保険方式である。雇用主と被用者が保険料を分担し、5年ごとに保険料率を再計算する。保険料は、雇用主が70％、被用者が30％を負担する。自営業者は保険料の全額を自分で払う。政府は付加年金の保険料を分担しない。このような年金保険制度によって、国民に二階部分の所得保障が提供される。

②再編の意義

ばらばらで複雑、不公平な現行の社会保険に対して、民進党の再編モデルは、税を財源とする基礎年金によって既存制度の問題を打破しようとするものである。国民は保険料を支払う必要がなく、国の予算によってまかなう。これによって、公平性を向上させ、所得再分配の効果を達成することができる。公務員・軍人・労働者・農民・無職者など、すべての国民に同一の福祉を享受させようとするものである。このような基礎年金計画のほか、現行の社会保険制度を付加年金に再編することをめざすが、その政策の意義は以下のとおりである。

【再編モデルI】付加年金の第一の再編モデルは、個人の貯蓄口座を設け、雇用主と被用者が半分ずつ拠出するというものである。再編の目的は、すべての被用者が退職金をもらえるようにすることである。そのために、公務員保険・労工保険および労働者退職金制度を再編する。一方、労働者が退職金をもらえないような労働基準法の退職金拠出制度は廃止する。公務員保険も廃止するが、公務員退職金制度は残して二階部分の保障とする。農民や自営業者など、これまで所得保障をもたなかった人々も、個人貯蓄方式の付加年金に加入することができる。つまり、すべての働く人々は、この二階部分の所得セイフティネットに加入することができるのである。

【再編モデルII】民進党が提出した第二の再編モデルは、二階部分の保障として社会保険方式を採用し、雇用主と被用者が保険料を分担するというものである。この制度改革によって、政府は保険料を負担することをやめ、雇用主と被用者が分担して被用者の所得保障に責任をもつことになる。現在のばらばらな社会保険を再編し、このような制度に改めることによって、国民所得保障の公平性を達成し、社会保険制度の改革を完成することができる。国民が同一の年金保険制度を享受するこの方式は、モデルIの個人貯蓄口座方式に比べて所得再分配の効果がある。

(3) 国民党案

①制度計画

国民党の制度計画は、年金保険である。保険数理にもとづいて保険料の徴収標準および給付水準を決定する。保険料と給付額は均一である。2000年の給付額は8,700元と予測されるので、保険料はその10%の870元となる。現行の公務員保険・軍人保険・労工保険および農民健康保険と老農手当を再編し、国民全体が一致して加入する国民年金保険の一階部分とする。保険料は、政府・国民・雇用主が分担する。被用者の場合、政府・被用者・雇用主がそれぞれ保険料の10%、20%、70%を負担する。公務員については、政府は雇用主としての保険料も分担するので、高給取りに二重の保障を与えることになる。一階部分の保険標準より所得が低い人に対しては、政府は二階部分の年金保障のための保険料を負担しない。現在、社会保険に加入していない400万人あまりの国民は、国民年金に加入して毎月の保険料を支払わなければならない。すでに65歳以上に達している高齢者は、毎月2,000元の福祉手当を受給する。

②再編の意義

国民党が提案した再編計画の主な意義は、国民一人ひとりを国民年金保険に加入させることと、現行の手当を受給している人と、すでに65歳以上に達している高齢者で何らの社会手当も受給していない人とを再編し、この制度に加入させることである。この制度を実施した後の最初の十数年間、65歳以上の国民は、2,000元の社会手当か、国民年金の半額（約3,000～4,000元）を受給することになる。国民党は「業務分立・内容整合」の国民年金を設計しているので、国民一人ひとりを新しい国民年金保険に加入させるが、現在の社会保険の業務も引き続き維持するというかたちの再編になる。これから十数年間、65歳になった高齢者は社会手当を受給することができ、所得保障が強化される。老齢福祉手当の給付が終了するのは、新しい国民年金保険に加入しない高齢者がすべて死亡した後ということになる。

(4) 両党案の比較

①一階部分

民進党の計画は、国民党の計画に比べて所得再分配の効果が大きい。民進党の基礎年金は、国民から保険料を徴収せず、税財源でまかなうものである。国民の負担は税金を通じて行なわれるが、高所得者ほど多くの税金を支払うことになる。基礎的な国民の所得セイフティネットを創設して資源再分配を進めることで、国民全体を一致させ、社会的公平という目標を達成する。一方、国民党の定額保険料・定額給付の年金案は、所得の多少にかかわらず保険料と給付額が均一なので、国民に貯蓄を強制する

II 制度計画の2つの段階（I）

のと同じともいえる。政府は補助を与えるだけという制度なので、低所得者や無収入者にとっては所得に占める保険料支出の割合が高所得者より必然的にはるかに高くなってしまい、所得再分配の効果はほとんどない。

長らく議論が続いている老齢手当の問題については、民進党案では、年金制度発足時からただちに65歳以上の高齢者に基礎年金を支給し、現行の各種手当や社会保険の老齢給付にカバーされていない人々も受給できることになっている。一方、国民党の定額保険料・定額給付の制度では、これから十数年経たないと全額年金を受給できる国民は現われない。それまでは、65歳以上の国民は約2,000元の手当を受給できるだけであり、保障の程度が低すぎる。そのほか、民進党の基礎年金は老齢・死亡・障害などもカバーしているが、国民党の老齢福祉手当は死亡・障害の手当を含んでおらず、保障範囲が狭い。

②二階部分

民進党の付加年金の主な目的は、現行のばらばらな社会保険制度を再編することにある。モデルIの個人貯蓄口座方式とモデルIIの社会保険方式のいずれにしても、現行制度の不合理的をただし、労働所得のある人または全国民が同一の制度に加入するよう再編し、不公平現象を改革することをめざしている。一方、国民党の新しい二階部分の年金は、公務員保険・労工保険・農民健康保険を分けたままであり、政府の負担比率にも格差があつて、現状の業務分立も維持されることになる。以上の比較から、民進党案のほうがより抜本的な再編であることがわかる。

③財源計画

財政難の状況のなかで、財源計画については民進党も国民党も同じく、消費税を1～2%増税することを提案している。消費税を1%増税すれば、政府の税収は400億元増える。消費税を主要財源とする理由は、それが成長しつつある税目であり、日々増加しつつある高齢人口の財政支出需要に対応できるからである。民進党はこれまでずっと税制改革を主張してきており、公平な税制のもとでなら所得税のほうが理想的な財源であるが、現在はまだ公平な税制とはとてもいえない。そこで、消費税を財源とする。高所得者は消費も多く、したがって消費税も多く支払うことになるので、消費税も、理想的とはいえないまでも、だいたいにおいて所得再分配の意義をもっているのである。

年金制度発足時の財政負担について、民進党の基礎年金案では、2000年を計算基準として約1000億元が必要であるとしている。現行の所得保障制度において、政府は保険料拠出や各種の社会手当のために年間約1000億元を支出している。民進党の再編モデルによれば、政府はこれらの支出の一部を国民年金の財源に振り替えることができ、さらに消費税1%増税による約400億元を加えて国民年金創設のための財源

を捻出できる。毎年の残金があれば、それは国民年金の保障基金としてプールする。

一方、国民党の財源計画では、発足当初の財政負担はより重い。保険料と社会手当を二重に負担しなければならないので、2000年に発足するとして推計約350億円の財源が必要となる。しかし、新旧制度がつながるに従って、財政負担は年々軽減する。

制度発足にかかる政府の財政負担の点からみれば、国民党の保険方式よりも民進党の税負担方式のほうが金がかかる。しかし、制度全体の計画をみれば、民進党のモデルは現行の社会保険と社会手当を再編して財源を再配置することを主張しているのだから、これら2つの案にかかる政府の支出総額はそれほど変わらないことになる。とすれば、国民年金論議においては、財源問題は争点ではないのではないか？ じつは、両党の制度計画の主な差異は制度の違いにあり、政府の支出総額の多寡にはないのである。

III 制度計画の2つの段階（II）：2000年以後

2000年に民進党が政権を獲得したあと、行政院はただちに、国民年金制度計画を提案すべきだとの圧力に直面した。陳水扁総統が4年の任期中には増税しないと約束したことを考えると、敬老手当と国民年金を実施するための財政負担の重さは明らかである。民進党が主張する前述のような税負担方式の基礎年金は、2000年の計画案に取り入れられて考慮されたが、社会的コンセンサスを得られず、過重な財政負担や増税が政治的に不可能な状況のなかで、すでに放棄されたも同然である。

それでは、どのような制度を設計すれば支持が得られるのだろうか。2002年4月に経済建設委員会は、行政院と立法院の選択のたたき台として3つの異なる計画案を提出した。すなわち、以下に比較する「税負担方式」「貯蓄保険方式」「社会保険方式」の3つの案である。

(1) 制度のアプローチ

【税負担方式】国から毎月3,000元の年金を給付し、財源は税によってまかなう。公務員保険・教員保険・軍人保険・労工保険などの老齢給付を受給したことがある人は、その金額を差し引き終わってから年金を受給できるようになる。行政院は、現行の保険を統合できる可能性が低いことを考慮して、現行制度は維持し、もうひとつの積立基金を設けることにする。国民から新たな保険料を徴収することはせず、経費は消費税の増税によってまかなう。

【貯蓄保険方式】貯蓄保険方式の年金は、国民全体をカバーするものではない。その主な目的は、現在なんらの社会保険にも加入していない人の所得保障をはかるため

III 制度計画の2つの段階(II)

である。1人あたり消費支出の50%を所得保障の基準とする。国民は保険料の80%すなわち毎月約600円を自分で支払うが、国が保証する年金給付額は、税負担方式と同じく毎月3,000円である。現行の社会保険は統合しない。1人あたり毎月消費支出の50%を給付の標準とし、全額年金は毎月7,500円とする。保険料は全額年金給付額の10%とし、8%分を個人口座に振り込み、2%分を保険基金にプールする。老齢年金は確定拠出とし、個人口座の残高を年金化する。全額年金の約40%すなわち3,000円は、最低額として保証する。

【社会保険方式】一階部分の基礎年金の給付額は、1人あたり毎月8,700円とし、1人あたり毎月消費支出の60%に合わせて決めることにする。現行の公務員保険・教員保険・軍人保険・労工保険は、それぞれ年金化を進める。8,700円以上の部分を、二階部分の付加年金とする。一階部分の基礎年金は、定額保険料・定額給付とする。保険料は全額年金の給付額の10%とし、個人が最大8%分を負担する。所得保障の基準は消費支出の60%とするが、貯蓄保険方式や税負担方式よりも高いので、保険料もやや多めに徴収する。無所得の人にとっては負担が重い。40年加入で全額年金を受給できる。この制度はすべての国民をカバーするが、強制貯蓄保険方式と呼ぶべきものである。

(2) 財源計画

【税負担方式】1人あたり毎月3,000円の年金を給付する確定給付方式をとる。政府の税収によってまかない、準備金は積み立てない。その利点は、制度が単純で、行政コストが低く、政府が基金を管理運用するリスクを負わなくてすむことなどである。現役納税者が現在の高齢者の年金給付をまかなう賦課方式をとるので、世代間の助け合いの意味が強い。もっとも、毎月3,000円程度の公的年金では、社会の助け合いを促す政策としての意義は限られている。

【貯蓄保険方式】個人と政府が財源を共同で負担し、年金給付は毎月約7,500円とする。個人口座部分は完全積立方式であり、保険基金部分は一部積立方式である。保険料の80%は個人口座に、20%は保険基金に振り込まれる。最低でも毎月3,000円の年金が給付される。全体としてみれば、これは「個人所得移転」である。完全積立方式の財務管理は責任重大であり、行政コストもやや高い。また、投資成績の良し悪しやインフレーションなど、年金の給付水準に影響を与える問題がいくつもある。

【社会保険方式】確定給付方式をとる。最低でも毎月3,000円の年金が給付される。一部積立方式か完全積立方式をとるが、場合によっては賦課方式をとることもありうる。制度が比較的複雑なので、行政コストも高くなる。

これら3つの案は、大まかにいえば、いずれも既存の退職保障制度でカバーされていない国民をいかに加入させるかという問題に焦点を置くものである。民進党の政権獲得後、政治情勢や国家財政をふまえれば、これまでの民進党の主張を推し進めることが難しくなっているのは明らかである。行政院は、上述の3つの案のうち貯蓄保険方式を選びたがっている。一方、民間団体は、2002年5月の「全国社会福祉会議」において貯蓄保険方式に反対し、「国民年金は社会保険方式を採用するのがよい」と強く主張、会議全体がそのようなコンセンサスに達した。民間団体が主張する社会保険方式とは、現行の退職保障制度を再編し、国民全体に比較的公平な単一の制度を与えようとするものである。ところが、2002年6月に行政院が立法院に提出したのは上述の社会保険方式の案であったが、民間団体の主張する社会保険方式とは依然として違いがある。さらに、2002年9月には民進党の沈富雄立法委員も、独自の個人貯蓄口座方式の国民年金案を提出した。現行の社会保険制度を段階的に調整し、単一の個人貯蓄口座方式の国民年金制度に再編していくとする案である。この主張は「全国社会福祉会議」のコンセンサスに反するものであり、採用される可能性は低いものの、民進党立法委員と行政院の間の意見の違いを反映しているともいえる。

IV 台湾の国民年金制度の未来

台湾の国民年金制度の発展においては、どの制度を選択するかというところで依然として社会的コンセンサスが欠如している。現在、行政院が提出している社会保険方式の法案は、まだ立法院において討論されておらず、おそらく短期間に可決されることはないだろう。一方、国民党が与党時代の案（上述）を立法院に再提出する可能性がある。もしそうなったら、国民年金制度に対する与野党のコンセンサスは1999年時点より高いだろう。ただし、その法案の内容をめぐって、民間団体がまた与野党に反発するかどうかは、まだわからない。

このほか、2002年5月には「敬老手当暫定条例」が可決されたが、すでに労働保険の老齢給付を受けている労働者は敬老手当を受給できないので、人々の不満を招いた。その後、すでに退職した労働者も敬老手当を受給できるように条例を改正する動きが立法院で出てきたことから、国民年金制度がふたたび関心を集めることになった。つまり、敬老手当と国民年金との関係はどうなるのか？ かりに、敬老手当がしだいに適用範囲を拡大していく一方で、国民年金制度の実施が何度も遅れるようなら、敬老手当が国民全体に適用される「税負担方式の基礎年金」保障になっていくことも考えられる。

参考文献

台湾社会はすでにある程度、社会保険を受け入れる準備ができていますが、急激すぎる改革は受け入れられにくい。かりに今後、現行の所得保障制度を段階的に統合していく方法をとるとすれば、労働者年金の適用範囲を拡大し、労働者の家族や周辺の労働者を加入させ、さらに軍人・公務員・教員も加入させていくことで、単一の所得関連年金体系に再編することができるかもしれない。その場合、定額保険料の社会保険方式がとられ、雇用主と被用者が半分ずつ拠出し、政府が部分的に財源を負担することになるだろう。現在なんらの保障も受けていない国民に対しては保証年金を創設し、上述の所得関連年金による保障を得られない人々に保障を提供する。その際の計算基準は、生活保護制度と結びつけて、ミーンズテスト方式をとることが考えられる。職業別社会保険の老齢給付のために現在政府が支出している補助を段階的に削減し、その財源を保証年金に移すことによって、国民に基本的所得保障を提供することができるだろう。要約すれば、台湾の国民年金制度の針路は、なお揺れつづけている。将来の国民年金制度がどのような姿になるかは、今後の展開にかかっている。

【参考文献】

- 民進党 [1993] 『民進党敬老津貼説帖（民進党敬老手当解説）』。
- 蘇煥智 [1994] 『国民年金法草案』立法院。
- 謝長廷 [1995] 『国民年金法草案』立法院。
- 林萬億 [1995] 『福利国（福祉国家）』台北：前衛出版社。
- 内政部 [1996] 『中華民國 85 年老人生活狀況調查』行政院内政部。
- [1998] 『87 年台閩地区人口婚姻狀況分析』行政院内政部。
- 郭明政 [1998] 『国民基礎年金・公教年金與勞動年金配合之研究（国民基礎年金・公務員教員年金と労働者年金とのバランスに関する研究）』行政院經濟建設委員會・国民年金制度委託研究。
- 經濟建設委員會 [1998] 『国民年金規劃報告（国民年金計畫報告）』行政院經濟建設委員會。
- [1999] 『国民年金規劃報告（国民年金計畫報告）』行政院經濟建設委員會。
- 沈富雄 [1999] 『国民年金法草案』立法院。
- 簡錫堉 [1999] 『国民年金法草案』立法院。
- 楊靜利・陳寬政 [1999] 「台湾人口變遷及其对社会安全之衝擊與应有之因应对策（台湾の人口變遷およびその社会保障に対する衝擊とあるべき対策）」国家展望基金会『2010 社会結構與福利安全研討會論文集（2010 年の社会構造と福祉保障に関する研究会論文集）』国家展望基金会。
- 林萬億 [1999] 「我国的社會福祉資源分配（わが国の社会福祉資源の分配）」国家展望基金会『2010 社会結構與福利安全研討會論文集（2010 年の社会構造と福祉保障に関する研究会論文集）』国家展望基金会。
- 經濟建設委員會 [2000] 『国民年金保險・平衡基金・国民年金保險修正案，及国民年金保險配合建立個人退休儲蓄帳戶案比較分析（国民年金保險・積立基金・国民年金保險修正案，および国民年金保險プラス個人退職貯蓄口座案の比較分析）』行政院經濟建設委員會。
- 經濟建設委員會 [2001] 『国民年金貯蓄保險與全民提撥平衡基金（国民年金貯蓄保險と全民拠出積立基金）』行政院經濟建設委員會。
- [2002] 『国民年金制度規劃（国民年金制度計畫）』行政院經濟建設委員會。

内政部 [2002] 『敬老福利生活津貼暫行条例（敬老福祉生活手当暫定条例）』 行政院内政部。
沈富雄 [2002] 『国民年金法草案』 立法委員沈富雄事務所。