

## 第4章 第2期蔡英文政権の課題——経済、社会的側面から——

佐藤 幸人

### はじめに

蔡英文政権の第2期は、正式には2020年5月20日からとなるが、事実上、1月11日の再選と同時にスタートしている。始動してただちに新型コロナウイルスの感染拡大に直面し、その対処に追われることになった。3月4日現在、台湾での感染者は42人、死亡者は1人とどまり(衛生福利部 2020)、蔡政権の対応は高く評価され、支持率は上昇している(西岡 2020)。とはいえ、今後の展開は予断を許さない。蔡政権はいきなり困難な課題への取り組みを迫られることになったといえよう。

蔡政権も、台湾の人びとも、当面、新型コロナウイルスに関心が集中するであろうが、2020年から24年までの4年間、蔡政権が取り組まなければならない課題はもとより多い。本章の目的は、経済および経済社会面において特に重要と考えられる課題をピックアップし、それぞれについて着目すべきポイントを提示することである。

2016年に発足した第1期蔡政権は、非常に強い改革志向を持っていた。蔡総統は就任演説(台北駐日経済文化代表処 2016)において<sup>1</sup>、経済および社会的な分野から議論を始め、年金制度、教育、経済発展のモデル、介護制度、少子化対策、環境汚染、財政、食品安全、貧富の差、社会のセーフティネットといった課題を列挙した。とりわけ重視していたのが若者の低賃金問題である。それに対する方策として、自由貿易協定(FTA)の締結、新南向政策、5大イノベーション計画による経済構造の転換を提示している。また、年金と介護についても、改めて詳しく論じている。

就任演説は続いて社会の公平と正義に議論を進め、移行期正義、「原住民」(先住民族のこと)、司法といった課題を掲げている。その後、対外関係を論じ、中国との関係については現状維持の姿勢を明らかにした。最後に台湾がグローバルな市民社会の一員として平和、自由、民主主義、人権といった普遍的な価値を堅持することを誓い、気候変動への取り組みにも言及している。就任演説では明示的に述べてはいないが、このほかに注目された第1期の改革として同性婚の合法化がある。

本章では以下、上述の諸課題のなかでも経済的および経済社会的課題に注目し、そのなかか

<sup>1</sup> 蔡英文の総統就任演説の経済および社会面の分析については、佐藤(2016)も参照されたい。

ら蔡政権の今後を左右する可能性のある課題として、若者の低賃金、年金と介護、環境問題の焦点のひとつである電力を取り上げる。これらの課題について、蔡政権の第 1 期における取り組みを振り返り、現在の状況を点検し、それを踏まえて今後の展望を試みながら着目点を示したい。

## 第 1 節 若者の低賃金

### 1-1 成長政策と労働政策

#### (1) 5 プラス 2 産業イノベーション計画と新南向政策

前述のように、若者の低賃金は第 1 期蔡英文政権の最重点課題であった。就任演説をみると、蔡政権は若者の低賃金に対して、経済構造を転換し、成長を促進することによって解決を図ろうとしていたと考えられる。そのための方策のひとつが、「5 大イノベーション計画(五大創新研發計画)」であった。これは地域振興や国産化など複数の狙いを持っていたが、中心的な目的は産業の高度化や新しい産業の育成を図ることであった。ターゲットはアジア・シリコンバレー<sup>2</sup>、スマートマシン、バイオテクノロジー・医薬、グリーンテクノロジー、国防産業の 5 つであった。政権が発足して間もなく、新農業と循環経済が加えられ、「5 プラス 2 産業イノベーション計画(推動五加二産業創新計画)」(以下、5+2 計画)に改められた。

7 つのターゲットの進捗状況はまとまった形で提示されていないが、アジア・シリコンバレーについては成果の概要が公開されている(國家發展委員會産業發展處 2020)。それによれば、投資の面では 2020 年 2 月現在、「起業エンジェル投資プログラム(創業天使投資方案)」による投資は 77 社に対して 28 億元あまりが行われ(約 100 億円。1 元は約 3.5 円)、「産業イノベーション条例(産業創新条例)」に基づいてエンジェル投資に対する税制上の優遇を受けた企業は 67 社に及んだ。人材の面では、584 枚の「就業ゴールドカード(就業金卡)」<sup>3</sup>を外国籍の専門人材に発行し、152 人の博士レベルの研究者を受け入れ、27 人をシリコンバレーに研修のために派遣した。「アジア・シリコンバレー学院」による AIoT(AI と IoT の合成語)に関するオンライン・プログラムは、延べ 14.4 万人によって受講された。

成長促進のためのもうひとつの方策は、国際経済との結びつきの強化であった。このうち FTA の締結では、成果がまったくなかったといってよいだろう。中国によって妨げられたという面もあるが、

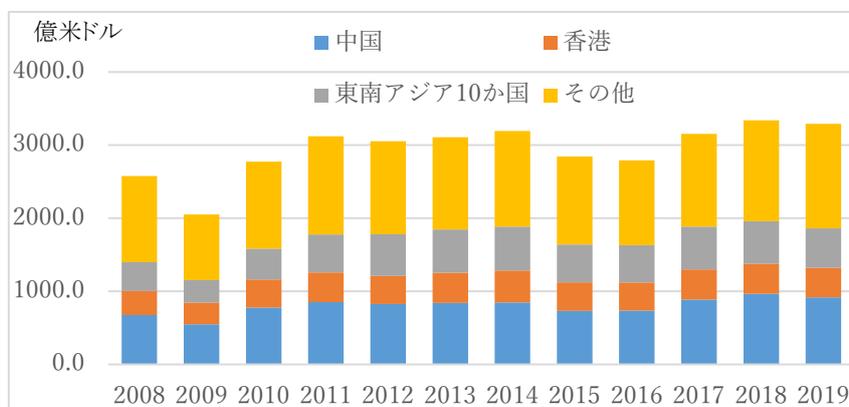
<sup>2</sup> 「アジア・シリコンバレー」には「アジアとシリコンバレーをつなぐ」と「アジアのシリコンバレーになる」というふたつの意味が含まれている。

<sup>3</sup> 就業ゴールドカードは、外国籍の専門人材に台湾での居留や就業を認める許可証。所得税の優遇などを受けることができる(「外國專業人材延攬及僱用法」ウェブサイト <https://foreigntalentact.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=57ABC704441FFEF&s=55CD067C9A36F3F8> 2020 年 3 月 5 日閲覧)。

最重点であったアメリカと日本に関しては、蔡政権がそれぞれの食品の輸入に対する規制を解除することができず、交渉を進められなかったという面もある。

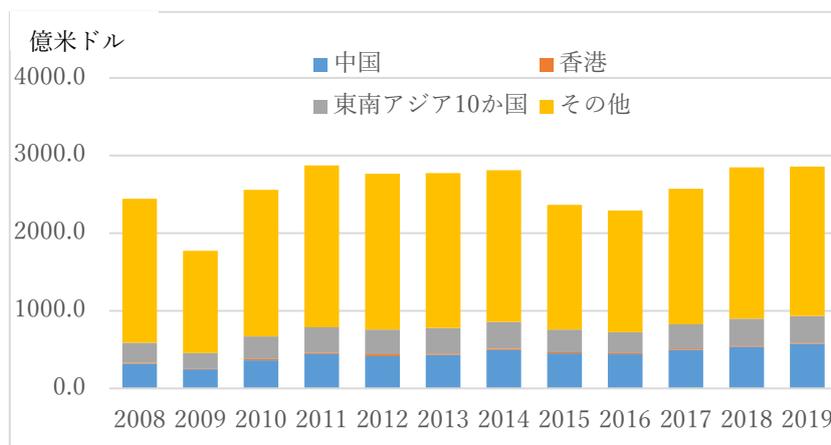
もうひとつの方策である新南向政策も、明瞭な成果をあげているとはいえない。新南向政策の目的は、台湾と台湾の南方に位置する国々との関係を強化し、中国への依存を減らすことである。李登輝政権の南向政策と比べ、蔡政権の新南向政策は東南アジアだけではなく、南アジアやオセアニアも対象とし、台湾からの投資という一方的で経済に限られた関係だけではなく、文化などを含む多分野における双方向的な関係を発展させようとしているところに特徴がある。

図 4-1 台湾の輸出先



(出所) 財政部ウェブサイト (<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl> 2020年3月8日閲覧) より作成。

図 4-2 台湾の輸入元

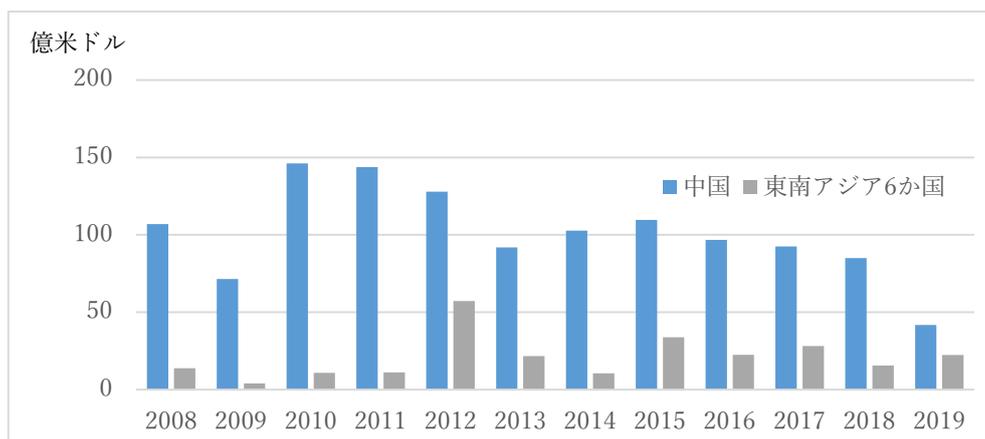


(出所) 財政部ウェブサイト (<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjsptgl> 2020年3月8日閲覧) より作成。

経済以外の面では、種々の活動が行われているものの、その効果を測定することは難しい。経済面に着目すると、図 4-1 および 4-2 に示すように、中国および東南アジアとの貿易においては大きな変化はみられなかった。

直接投資においては(図 4-3)、蔡政権になって台湾から中国への投資は減少傾向にあるのに対し、東南アジアへの投資は増勢にあるように見える。馬英九政権期の 2008 年から 15 年の東南アジア 6 カ国への直接投資の年平均が 20 億米ドルだったのに対し、蔡政権期の 16 年から 19 年の年平均は 22 億米ドルであった。しかし、顕著な増加とはいいがたい。また、中国への投資の減少と東南アジアへの投資の増加の要因としては、中国のコストの生産上昇や米中貿易摩擦があり、新南向政策の寄与はあったとしても限定的であったと考えられる。

図 4-3 台湾の対外直接投資(申告・認可ベース)



(出所) 經濟部投資審議委員会ウェブサイト([https://www.moeaic.gov.tw/news.view?do=data&id=1419&lang=ch&type=business\\_ann](https://www.moeaic.gov.tw/news.view?do=data&id=1419&lang=ch&type=business_ann) 2020年3月5日閲覧)より作成。

## (2) 週休 2 日制の導入と「基本賃金」の引き上げ

蔡英文政権は実際には成長政策だけでなく、労働政策によっても若者を含む労働者の所得の引き上げを図ってきた。第 1 期蔡政権がスタートして間もなく取り組んだのが、民間企業の週休 2 日制の導入である。これは直接的には労働時間の短縮をもたらすとともに、残業代や休日手当を増やすことによって、事実上、賃金を引き上げる効果も狙っていた。いずれにせよ、元来、労使間の利害の対立が先鋭化しやすい問題であった。

民進党は野党時代、2 日の休日とも労働を禁じる完全週休 2 日制の導入を主張していたが、政権の発足にあたって企業側に配慮して方針を変え、2 日の休日のうち 1 日は割増賃金を払えば働

かせることができる「一例一休」に改めた。そのため、政権は労働側から批判を浴びるいっぽう、企業側からはなお配慮が不十分だとしてさらなる譲歩を迫られることになった。紛糾の末、「一例一休」を定めた労働基準法改正案は2016年12月に立法院を通過した(竹内 2017, 185-186)。しかし、批判は収まらず、2018年1月に再改正することを余儀なくされたのである(竹内・池上 2019, 180-181)。混乱した過程は、蔡政権のイメージを大きく傷つけ、支持率の低下を招いた。

蔡政権が取り組んだ労働者の待遇を改善するもうひとつの政策が、「基本賃金(基本工資)」の引き上げである。基本賃金とは最低賃金のことであり、労働基準法によって定められている。労使と政府の代表および学者から構成される「基本賃金審議委員会」によって審議され、決められることになっているが、実際には政府案が採択される。表 4-1 が示すように、蔡政権は毎年、基本賃金を引き上げてきた。2015年7月1日と2020年1月1日を比べると、4年半のあいだに月給は19%、時給は32%上昇している。この引き上げ幅は馬英九政権の8年間よりも大きい。

表 4-1 基本賃金の推移

	月給	時給
2007年7月1日	17,280	95
2011年1月1日	17,880	98
2012年1月1日	18,780	103
2013年1月1日	-	109
2013年4月1日	19,047	-
2014年1月1日	-	115
2014年7月1日	19,273	-
2015年7月1日	20,008	120
2016年10月1日	-	126
2017年1月1日	21,009	133
2018年1月1日	22,000	140
2019年1月1日	23,100	150
2020年1月1日	23,800	158

(出所) 労働部ウェブサイト(<https://www.mol.gov.tw/topic/3067>

/5990/13171/19154/ 2020年3月6日閲覧)より作成。

蔡政権による基本賃金の引き上げに対して、企業側は不満を明らかにしている(中華民國全國工業總會 2019, 57)。一方、労働側は基本賃金の引き上げに一定の評価を示しつつも、現行の基本賃金は制度化の程度が低く、また、労働者の利益が十分に守られていないとし、それを実現す

るためには、独立した法律として「最低賃金法(最低工資法)」を制定することが必要だと主張している<sup>4</sup>。蔡英文も2016年の選挙戦では、同法の制定を公約し、政権発足後、準備を進め草案を作成したが、第1期中に成立までは至らなかった。企業側は草案に対して、いくつか注文を付けている<sup>5</sup>。特に最低賃金の算定において、経済成長を必ず考慮することを要求している(『経済日報』2020年1月12日)。

## 1-2 蔡政権のパフォーマンス

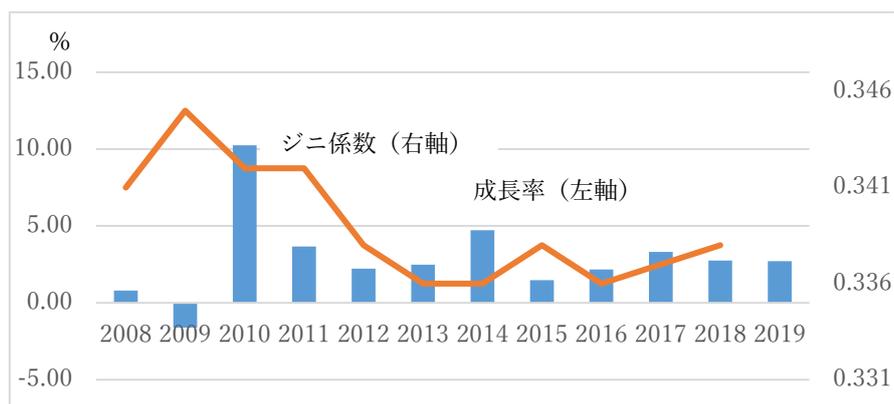
### (1) 成長・分配・雇用と賃金

以上に述べた取り組みを踏まえながら、蔡英文政権の第1期のパフォーマンスを観察する。まず、マクロ面からみてみたい。

図4-4に示すように、馬英九政権の8年間には、2008から09年のリーマンショックと世界同時不況、15年の中国の景気後退があり、成長率は非常に不安定に推移した。それに比べ、第1期蔡英文政権の4年間の成長率は2%台で推移し、比較的、安定していた。

所得分配も、馬政権の発足当初、不況の影響を受けて、図のジニ係数が示すように急激に悪化した。後で示すように、大量の失業が発生したためである。蔡政権の3年間の所得分配は、ジニ係数は若干、上昇気味とはいえ、安定した状態にあるといっていよう。

図4-4 成長と分配



(出所) 行政院主計総処ウェブサイト(<https://win.dgbas.gov.tw/> 2020年3月7日閲覧)より作成。

(注) 2019年の成長率は暫定値。

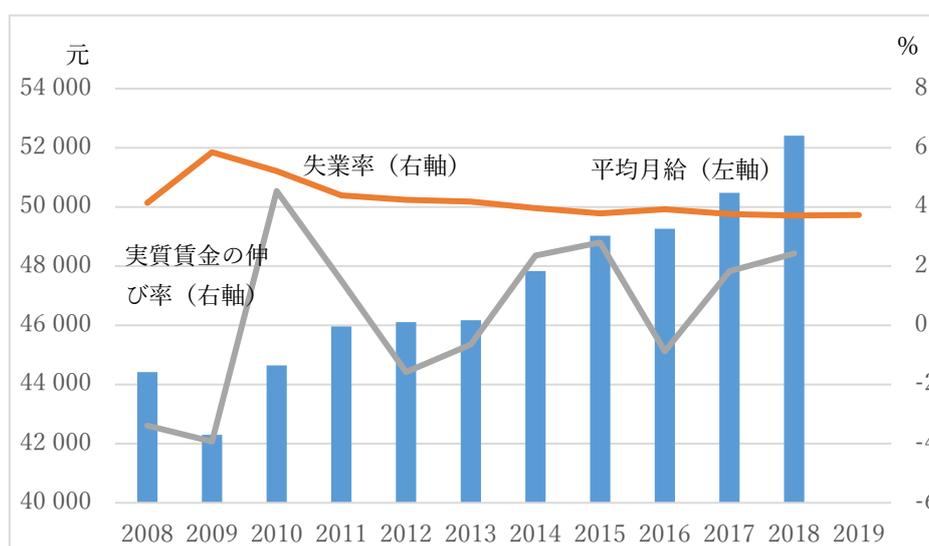
<sup>4</sup> 台湾勞工陣線ウェブサイト(<http://labor.ngo.tw/news/news-history/139-news2019/901-news20190814> 2020年3月6日閲覧)。

<sup>5</sup> 例えば中華民國全國工業總會(2019, 61)を参照。

次に雇用と賃金をみてみると、上述のように、馬政権のスタート時、世界経済は深刻な不況に陥り、図 4-5 に示すように、台湾でも失業率が大幅に上昇し、賃金は減少した。2009 年には実質賃金が大幅に減少したばかりか、名目賃金さえも減少した。その後、失業率は徐々に低下したが、実質賃金は不安定な動きを続け、2012 年と 13 年にも伸び率はマイナスになっている。

それに対して、第 1 期蔡英文政権の 4 年間は安定していた。失業率は 3%台後半で推移した。実質賃金は初年度こそ小幅の減少となったものの、その後の 2 年間は 2%前後の増加を続けている。これは前述の週休 2 日制の導入や基本賃金の引き上げの効果とみることができるかもしれない。

図 4-5 失業率と賃金



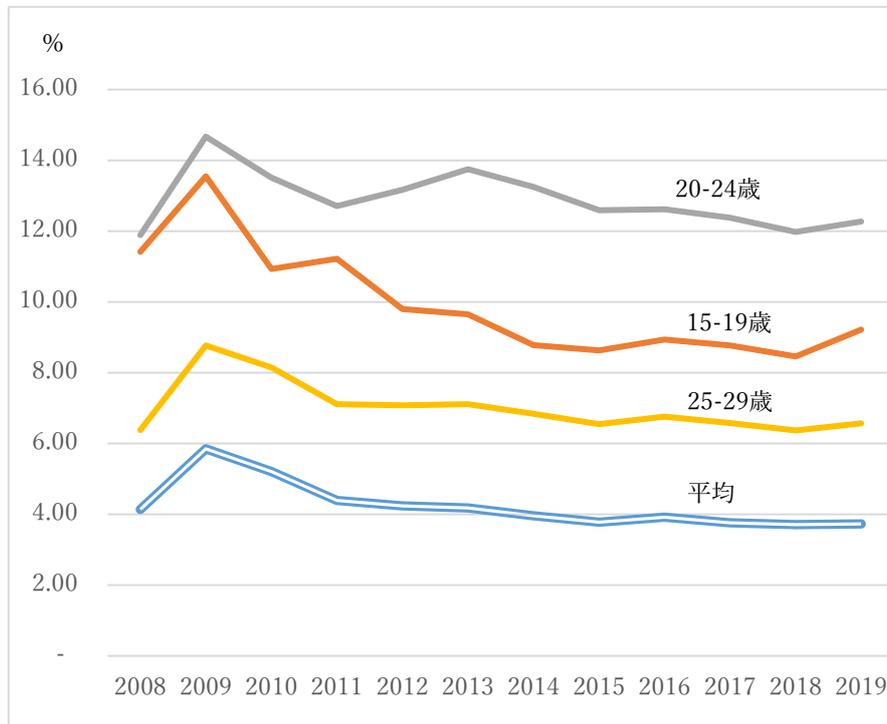
(出所) 行政院主計総処ウェブサイト (<https://win.dgbas.gov.tw/> 2020 年 3 月 7 日閲覧) より作成。

## (2) 若者の現在

このように、蔡英文政権の第 1 期の経済、雇用、賃金の状況は安定していた。では、若者の経済的な状況は改善されたのだろうか。統計数値をみるかぎり、顕著な改善は認められない。

まず、何よりも際立っているのは若者の失業率の高さである。とりわけ 20 代前半の失業率は高く、10%を超えている(図 4-6)。これは平均の失業率と比べて圧倒的に高い。2019 年をみても、平均失業率が 3.7%であるのに対し、20 代前半は 12.3%である。漸減する傾向はみられるものの、大幅な改善は期待できない。20 代前半ほどではないが、10 代後半と 20 代後半の失業率も高い。

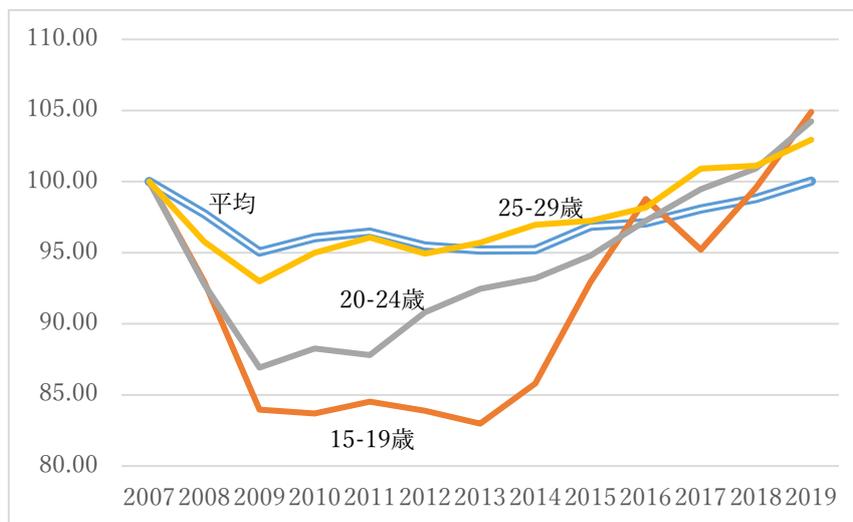
図 4-6 若者の失業率



(出所)行政院主計総処ウェブサイト(<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=37135&ctNo=517&mp=4> 2020年4月21日閲覧)より作成。

一方、若者の賃金は2012年から平均よりも高い伸びを示し、それは蔡政権のもとでも続いている(伊藤 2019)。それにもかかわらず、若者の賃金水準は依然として、若者からも、周囲からも、低いとみられている。図 4-7 をみると、確かに 20 代前半は 2012 年以降、10 代後半は 14 年以降、平均を上回るスピードで実質所得が増加している。しかしながら、図は 2008 年から 09 年の不況において、実質賃金が大幅に切り下げられたのも若者であったことも示している。近年の賃金の伸びによって、ようやくそれが埋め合わされ、不況前の 2007 年の水準を若干ながら上回るようになったにすぎない。若者の賃金が低い水準にとどまっているという見方の背景には、このような経緯があると考えられる。

図 4-7 若者の実質所得(各年 5 月の月収)



(出所) 行政院主計総処(各年版)より作成。

(注) 2007 年を 100 としている。

### 1-3 高嶺の花となったマイホーム

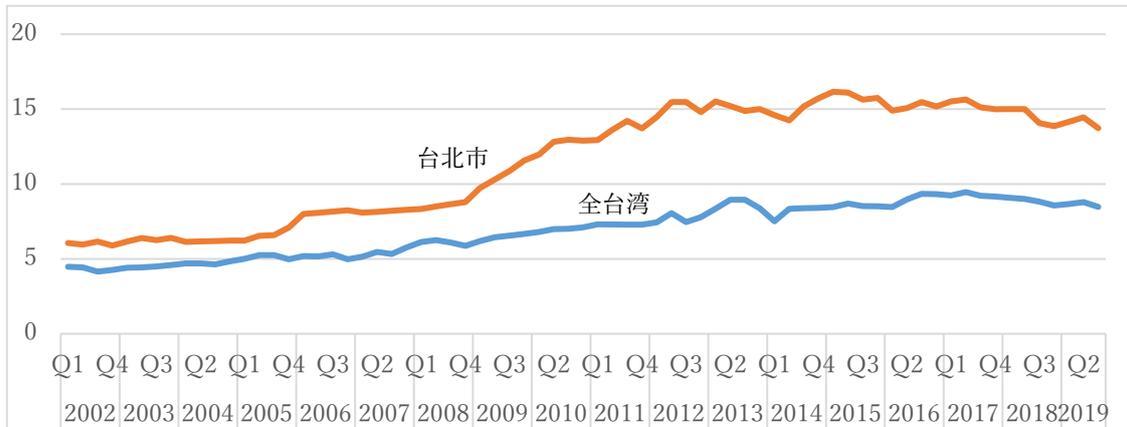
若者の不満の元は所得が増えないことだけではない。所得の伸びが低迷しているにもかかわらず、不動産価格が大幅に上昇し、住宅の取得が非常に困難になったことも、不満のもうひとつの原因となっている。

台湾では 2008 年以降、すなわち馬英九政権期に、都市部において不動産価格が高騰した。ひとつの原因は、馬政権が 2008 年に不況対策として行った相続税・贈与税の大幅な減税だったと考えられている<sup>6</sup>。減税によって海外から台湾に資金が還流したところまでは目論見通りだったものの、資金が投資に向かわず、不動産市場に向かったことで目算が外れてしまった。資金の還流は成長に寄与しなかったばかりか、不動産投機を招いてしまったのである。その結果、住宅は多くの若者にとって手の届かないものになってしまった。

図 4-8 では全台湾と台北市の所得と住宅価格の比率を示しているが、2009 年以降、台北市の比率が急速に上昇していることがわかる。所得/住宅価格比は 2008 年第 4 四半期にすでに 8.8 倍という高水準にあったが、2015 年第 1 四半期には 16 倍を超え、80%以上も上昇したのである。蔡英文政権期に入って低下傾向にあるが、それでも 2019 年第 3 四半期の所得/住宅価格比は 13.7 倍と 08 年第 4 四半期よりも 56%も高い。依然として若者が容易に購入できる価格ではない。

<sup>6</sup> 例えば、「徐永明立法委員、台湾政治と時代力量を語る」(『アジア研ワールド・トレンド』(第 254 号, 25)を参照。

図 4-8 所得と住宅価格の比率



(出所)内政部不動産資訊平台(<http://pip.moi.gov.tw/> 2020年3月7日閲覧)より作成。

不動産価格の上昇を抑制し、さらに低下させる政策としては不動産への課税がある。実際のところ、近年、不動産価格が落ち着いているのは、馬政権後期に行われた不動産税制改革<sup>7</sup>が原因とみられている(『経済日報』2019年10月25日)。さらに野党のひとつ時代力量は蔡政権に対して、不動産投機に対する新税(「囤房税」)の導入を求めたが、政権側は台北市や隣接する新北市と他の地域では状況が異なるとして受け入れなかった(『経済日報』2019年10月22日)。

蔡政権は政府による社会住宅の供給によって、住宅価格の高騰に対処しようとしている。社会住宅は、所得の低い家庭などに通常よりも低い家賃で賃貸される。賃貸のみで、購入はできない。

蔡政権は2024年までに20万戸の社会住宅を供給することを目標としている。第1段階の目標は、2020年までに政府自ら新たに4万戸建設するとともに、民間の空き家を4万戸、借り上げ、合わせて8万戸を供給することである<sup>8</sup>。2020年1月における建設の実績は表4-2のとおりである。建設が完了しているか、建設中の住宅を合わせると約3万2000戸である。一方、民間からの借り上げは2020年2月末までに6000戸あまりが成立している<sup>9</sup>。8万戸という第1段階の目標との落差は大きく、達成は難しいと考えられる。

<sup>7</sup> 馬政権の不動産税制改革については佐藤(2019, 75-78)を参照。

<sup>8</sup> 行政院ウェブサイト(<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/0405a9c3-289e-4c74-b430-e67570c799f7> 2020年3月8日閲覧)。

<sup>9</sup> 内政部不動産資訊平台(<http://pip.moi.gov.tw/> 2020年3月7日閲覧)。

表 4-2 社会住宅の建設状況 (2020 年 1 月現在)

	台北市	新北市	桃園市	台中市	台南市	高雄市	その他	合計
2016年以前に建設	5,840	418	0	0	0	241	39	6,538
2016年以降に建設	2,210	6,019	437	591	0	74	43	9,374
建設中	8,525	824	3,699	2,777	0	293	20	16,138
計画中	5,362	2,751	6,896	2,482	800	112	204	18,607
合計	21,937	10,012	11,032	5,850	800	720	306	50,657

(出所)内政部不動産資訊平台 (<http://pip.moi.gov.tw/> 2020 年 3 月 8 日閲覧)より作成。

#### 1-4 燻る若者の不満と第 2 期蔡英文政権の課題

以上のように、現状をみるかぎり、第 1 期蔡英文政権は若者の経済的不満の解消に成功しているとはいえない。マクロ経済は比較的、安定しているが、若者の失業率は依然として高い。平均賃金は上昇し、若者の賃金はそれを上回る上昇がみられたものの、ようやく 2008 から 09 年の不況前の水準に戻ったにすぎない。住宅価格は落ち着いているが、顕著に下がったわけではなく、若者にとってマイホームは依然として高嶺の花である。

選挙公約などをみるかぎり、第 2 期蔡政権は事態を抜本的に打開するような新機軸を持ち合わせてはいないようである。2019 年 12 月に「経済発展新モデル 2.0 計画(経済発展新模式 2.0 計画)」を発表しているが(『経済日報』2019 年 12 月 23 日)、その多くは第 1 期の政策の継続である。金融部門の発展を図る政策はこれまでになかった点だが、若者の雇用や賃金の面で大きな効果を持つことは期待できない。

第 1 期の政策のうち、労働政策は一定の効果があったように見える。2017 年と 18 年の賃金の上昇は、週休 2 日制の導入や基本賃金の引き上げの効果とみることができるかもしれない。しかしながら、基本賃金の引き上げに過度に頼ることはできない。経済状況からかけ離れた引き上げをすれば、雇用の縮小を招きかねない。企業側の反発という政治的なコストも考慮しなくてはならない。

社会住宅の供給は、目標には達しないものの、進行している。しかし、あくまで低所得層などを対象とした部分的なソリューションである。そもそも賃貸のみなので、住宅の購入という若者の夢を、直接的にかなえるものではない。

根本的な解決には経済成長、さらに言えば経済構造の転換に基づく新たな成長メカニズムが必要であり、それを主として担う政策は 5+2 計画である。蔡政権の第 1 期において、5+2 計画が進展したことは間違いないが、台湾経済の新たな成長のエンジンを創出するまでには至っていない。蔡総統は就任演説において、「受託生産の古い生産モデル」から転換しなくてはならないと訴えたが、台湾経済を支えているのは従前と変わらず電子製品などの受託生産である。

5+2 計画のような産業政策の成否は、元来、不確かであり、効果がある場合でも現れるのには時間がかかる。第 2 期になっても、効果が現れるかどうかは不確実である。

このように、第 2 期においても問題の解決は容易ではなく、若者の不満は燻り続ける可能性が高いと考えられる。今回の総統選挙では、中国との関係に関心が向かったため、若者の不満が争点化することはなかった。しかしながら、若者を含む「こらえ性がない」(小笠原 2019, 328)台湾の人びとが、遅々として現れない政策の効果に対して、2018 年のように不満を爆発させる可能性は排除できない。

## 第 2 節 年金と介護

### 2-1 政治的な争点となった軍人・公務員・教員の年金改革と改革の今後

第 1 期蔡英文政権が取り組んだ諸改革のなかで、最も注目を集めたのは年金改革であった。台湾の公的年金は軍人・公務員・教員と民間部門の就業者とでは制度が分かれているが、特に問題とされたのが前者の年金である。前者の年金は非常に優遇されていたため、かねてより後者からは不公平であるという批判が行われていたからである。また、台湾社会の高齢化が進むなか、手厚い優遇は財政にとって重い負担にもなっていた(林 2016)。しかしながら、国民党は軍人・公務員・教員を支持基盤のひとつとしていたため、馬英九政権は改革を棚上げにした。

蔡総統は前回の選挙戦中から、軍人・公務員・教員の年金の改革を公約として掲げ、前述のように就任演説でも重点政策のひとつとした。政権が発足するとただちに、総統府に陳建仁副総統を座長(「召集人」)とする国家年金改革委員会を設置し、給付条件の切り下げを含む改革案の作成を始めた。改革案は 2017 年 6 月に立法院を通過、成立し、2018 年 7 月から施行された。もちろん、得られると思っていた年金を削減されることになった軍人・公務員・教員は黙っていたわけではない。彼らは蔡政権を厳しく非難し、2018 年の統一地方選挙において民進党を大敗に追い込む主力のひとつとなったのである。

蔡政権はこのように大きな政治的代償を払いながら、軍人・公務員・教員の年金改革を断行した。公的部門と民間部門の違いという積年の課題は解決されたものの、年金改革はこれで終わったわけではない。年金財政の健全化という点では、民間部門の就業者が加入している労働者年金という未解決の問題が残されている。労働者年金は早ければ 2026 年にも破産するとされている(『経済日報』2019 年 2 月 1 日)。

しかし、軍人・公務員・教員の年金の加入者が 65 万人あまりに対し<sup>10</sup>、主として民間部門の就業者からなる労働者年金の加入者は 1000 万人を超える<sup>11</sup>。労働者年金の改革を行った場合、その影響は格段に大きく、改革志向の蔡政権とて容易に手を出せる問題ではない。蔡政権は当面、200 億元を通常の予算から補填することになっている。一時しのぎにすぎないと批判されているが（『聯合報』2020 年 1 月 13 日）、以降も同様に、財政からの補填によって問題の先送りを続けていくのではないかと考えられる。

## 2-2 新介護制度の順調なスタートと財源問題

年金と比べて介護制度の改革は静かに進行した。台湾では 2007 年に行政院によって「我が国の介護制度 10 年計画（我国長期照護十年計画）」が作成され（以下、第 1 次計画）、包括的な公的介護制度がスタートした。その後継として、2016 年に蔡英文政権によって「介護制度 10 年計画 2.0（長期照護十年計画 2.0（2017-2026）」が作成され（以下、第 2 次計画）、翌 17 年から実行に移されている。同年には「介護サービス法（長期照護服務法）」の施行も始まった。

第 1 次計画と第 2 次計画の違いは、49 歳以下の要介護者などにサービスの対象が広がったことと、認知症を持つ人に対する介護などサービスの項目が増えたことである（衛生福利部 2019, 71）。また、第 2 次計画では規制の緩和と権限の地方自治体への移譲が進められたことで、介護サービスの供給者が大幅に増加している（傅從喜 2019）。このような制度の拡充と改良の結果、介護サービスの利用者は増えている。表 4-3 では、データが必ずしも時系列的につながっているわけではないが、利用者数が明らかに増勢であることが示されている。第 2 次計画の滑り出しは順調といえよう。

しかしながら、公的介護制度をめぐるのは、その財源という争点が残されている。元々、馬英九政権は日本と同様、社会保険方式に基づく介護制度の導入を準備していた。それに対して、民進党は税負担方式を主張した。2016 年の総統選挙で民進党が勝利した結果、税負担方式で制度が再設計されることになった。民進党は当初、財源として相続税・贈与税と付加価値税（「営業税」）の増税を考えていた。しかし、付加価値税の税率の引き上げは政治的に難しく、結局、相続税・贈与税とタバコ税の増税などによってまかなわれることになった<sup>12</sup>。

<sup>10</sup> 銓敘部ウェブサイト (<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1365&Page=6214&Index=0> 2020 年 3 月 8 日閲覧)。

<sup>11</sup> 労働部ウェブサイト ([https://statfy.mol.gov.tw/statistic\\_DB.aspx](https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx) 2020 年 3 月 8 日閲覧)。

<sup>12</sup> 注 6 の「徐永明立法委員、…」を参照。

表 4-3 介護制度の利用者数

	(人)									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
在宅サービス	22,017	27,800	33,188	37,985	40,677	43,331	45,173	47,134	79,137	117,911
デイサービス	618	785	1,213	1,483	1,832	2,344	3,002	3,663	7,029	11,622
アダルト・フォスター・ケア	11	35	62	110	131	146	200	210	390	681
補助器具の購入・レンタル、住宅のリフォーム	4,184	6,112	6,845	6,240	6,817	6,773	7,016	9,663	8,008	20,841
食事サービス	4,695	5,267	6,048	5,824	5,714	5,074	5,520	5,516	9,090	16,843
送迎サービス	18,685	21,916	37,436	46,171	51,137	54,284	57,618	59,588	10,351	66,440
在宅看護	5,249	9,443	15,194	18,707	21,249	23,933	23,975	22,359	9,970	49,234
リハビリテーション	5,523	9,511	15,439	15,317	21,209	25,583	25,090	27,237	12,013	
レスパイト・ケア	6,351	9,267	12,296	18,598	32,629	33,356	37,346	46,339	21,270	49,053
重複を除いた利用者総数							84,295	90,603	113,706	180,660

(出所)衛生福利部(2019, 75)より作成。

(注)2016年以前:補助器具の購入・レンタル、住宅のリフォーム、送迎サービスは当該年の利用者の延べ人数。在宅看護、リハビリテーション、レスパイトケアは当該年の利用者数。それ以外は12月末の利用者数。

補助器具の購入・レンタル、住宅のリフォーム、食事サービス、施設介護は地方自治体の独自事業。

2017年:他の年と算出方法が異なる。

在宅サービス、デイサービス、adult foster care、食事サービス、送迎サービス、在宅看護、リハビリテーション、レスパイトケアは「介護管理情報システム(照管理理資訊系統)」で把握された利用者数。重複は除外されている。

総数には食事サービスと施設介護の利用者は含まれていない。

食事サービスの利用者9,090人のうち、6,293人は低所得者および中低所得者である。

補助器具の購入・レンタル、住宅のリフォームの利用者数は地方自治体の報告による。

2018年:在宅看護と在宅リハビリテーションは専門サービスに統合。

在宅サービス、デイサービス、adult foster care、補助器具の購入・レンタル、住宅のリフォーム、食事サービス、送迎サービス、専門サービス、レスパイトケアは「介護管理情報システム(照管理理資訊系統)」で把握された利用者数。重複は除外されている。

今後、台湾の高齢化はさらに進み、介護サービスへのニーズは確実に増大する。また、現状において、公的介護制度は必ずしも十分に利用されているわけではなく、広報活動を強化し、利用を促していく必要がある。台湾では早くから外国籍のケアワーカーの住み込みによる在宅介護が広く普及し、高齢者の介護の中心的な役割を担ってきた。2020年1月末、外国籍住み込みケアワ

一カーの数は 24 万 5000 人余りに達する<sup>13</sup>。これは表 4-3 の利用者総数を大きく上回っている。その一部は、これまで公的介護制度が未整備だったために、あるいは公的介護制度に対する認知度が低かったため、やむなく選択されていたかもしれない。特にこれまで普及していなかった、日本の特別養護老人ホームのような施設型のサービスへのニーズは、将来、大きく増加する可能性がある(劉正・齊力 2019)。

このように、公的介護制度の利用者はこれから継続的に増加し、支出は増えていく見込みだが、現在の財源で維持できるのか、そもそも税負担方式は持続可能なのか、あるいは社会保険方式の方が望ましいのではないかという疑問が呈されている。ただし、今のところ、収入が支出を上回っている<sup>14</sup>。公的介護制度の財源は、第 2 期蔡政権のあいだには、切迫した争点とはならないだろうと考えられる<sup>15</sup>。

### 第 3 節 脱原発・脱石炭を目指す電力改革

#### 3-1 石炭と原子力から天然ガスと再生可能エネルギーへ

民進党の重要な特質として、強い環境保護志向および脱原発志向がある。民進党はその前身である「党外」<sup>16</sup>の時代から、社会運動と連携しながら国民党と対抗してきた。2000 年に民進党が政権に就くと、両者の関係は弱まったが(范 2004)、08 年に政権を失うと、両者は国民党に対抗するため、再び歩調を合わせるようになった(呉 2012)。とりわけ環境保護運動は台湾のなかでも長い歴史を持つ、最も強力な社会運動のひとつであり、そのなかでも特に活発だったのが反原発運動である。民進党の環境志向、そして脱原発志向はこのような歴史に根差していると考えられる。

蔡英文の民進党入党は陳水扁政権になってからだが、環境志向、脱原発志向を継承している。2011 年 3 月の東京電力福島第一原子力発電所の事故からまもなく、フェイスブック上に「2025 原発のないふるさと計画(2025 非核家園計画)」を発表している(蔡英文 2011)。蔡政権発足後の電力政策はこれに基づいている。総統就任後、2016 年には電気事業法を改正し、第 95 条として 2025 年の第 3 原子力発電所の運転終了をもって原子力発電をゼロとすることを定めた。第 95 条自体は 2018 年の国民投票によって、いったん削除されることになったが(鄭 2019)、蔡政権の脱原

<sup>13</sup> 労働部ウェブサイト([https://statfy.mol.gov.tw/statistic\\_DB.aspx](https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx) 2020 年 3 月 9 日閲覧)。

<sup>14</sup> 衛生福利部会計処ウェブサイト(<https://dep.mohw.gov.tw/DOA/lp-2725-112.html> 2020 年 3 月 8 日閲覧)。

<sup>15</sup> 与野党のあいだで介護制度の財源が争点となったとしても、必ずしも全面的な対決とはならないかもしれない。蔡英文は介護保険をまったく排除しているわけではなく(李映昕 2015)、民進党と国民党の違いは税負担方式から社会保険方式への移行のタイミングにすぎないという見方もある(李隆生 2016)。

<sup>16</sup> 権威主義体制期の台湾では、新しく政党を結成することが禁じられていた。そのため、国民党に対抗する勢力は政党をつくることができず、「党外」と呼ばれた。

発の方針には変わりがない。

脱原発に加えて、蔡政権は石炭利用の削減も進めている。前述のように、2016年の就任演説ではCOP21で採択されたパリ協定へのコミットメントを表明し、気候変動対策に取り組む姿勢を明確にしている。また、台湾内部においても、台湾中部に位置する台中市では大気汚染が深刻化し、その原因として石炭火力発電所が厳しい批判を浴びている。

削減することになる原子力や石炭火力を、蔡政権は再生可能エネルギーと天然ガス火力によって代替することを計画している。2017年には、2025年の発電における再生可能エネルギー、天然ガス火力、石炭火力の比率を、それぞれ20%、50%、30%とする目標が定められた<sup>17</sup>。この目標はなかなか野心的である。表4-4に示すように、再生可能エネルギーの占める比重は、2016年には4.8%あまりしかなかった。2019年においても6%に満たない。これを残り6年間で20%まで引き上げようというのである。2025年に発電の半分を担うとされる天然ガス火力も、2019年では33%にすぎない。一方、2019年に発電量の半分近くを占める石炭火力を30%まで引き下げようとしている。

表 4-4 発電の構造

	揚水発電	火力					原子力	再生可能エネルギー							合計
		小計	石炭	石油	天然ガス	小計		水力	地熱	太陽光	風力	バイオマス	廃棄物		
														(%)	
2008	1.45	77.95	51.28	6.31	20.36	17.13	3.46	1.81	-	-	0.25	0.11	1.30	100.00	
2009	1.44	77.10	52.47	4.07	20.55	18.07	3.39	1.63	-	-	0.34	0.10	1.32	100.00	
2010	1.24	78.41	49.52	4.51	24.39	16.85	3.50	1.70	-	0.01	0.42	0.11	1.27	100.00	
2011	1.15	78.58	49.35	3.77	25.46	16.70	3.57	1.59	-	0.03	0.59	0.09	1.27	100.00	
2012	1.17	78.42	48.90	3.04	26.48	16.14	4.27	2.26	-	0.07	0.56	0.10	1.27	100.00	
2013	1.26	77.93	48.15	2.68	27.10	16.50	4.30	2.15	-	0.13	0.65	0.09	1.29	100.00	
2014	1.20	78.67	47.47	3.09	28.11	16.30	3.82	1.66	-	0.21	0.58	0.10	1.28	100.00	
2015	1.18	80.63	45.37	4.65	30.61	14.13	4.07	1.73	-	0.34	0.59	0.10	1.31	100.00	
2016	1.25	81.94	45.89	4.49	31.56	11.99	4.83	2.48	-	0.43	0.55	0.08	1.29	100.00	
2017	1.23	85.88	47.34	4.69	33.84	8.30	4.58	2.02	-	0.63	0.64	0.07	1.24	100.00	
2018	1.22	84.15	47.62	2.99	33.54	10.05	4.58	1.62	-	0.99	0.61	0.06	1.30	100.00	
2019	1.17	81.44	46.11	2.10	33.23	11.79	5.60	2.02	-	1.51	0.68	0.06	1.33	100.00	
2025目標	-	70.00	30.00	0.00	50.00	0.00	20.00	-	-	-	-	-	-	100.00	

(注) 經濟部能源局ウェブサイト(<https://www.moeaboe.gov.tw/wesnq/> 2020年3月9日閲覧)より作成。

再生可能エネルギーの中核を担うのは太陽光と風力である。表4-5に示すように、2025年には再生可能エネルギーの発電容量を27ギガワットまで増やそうとしている。そのうち太陽光が73%、風力が15%を占める。なかでも、まったく新しいチャレンジである洋上風力発電は注目を集めている。政策の整備は2012年から始まっていたものの、初めての商業運転の実証用のウィンドファーム(集合型風力発電所)が運転を始めたのが2019年11月である<sup>18</sup>。

<sup>17</sup> 行政院ウェブサイト(<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/dbbf0e80-8e9e-47a4-9ee1-5579ed3b4d82> 2020年3月9日閲覧)。

<sup>18</sup> 風力発電単一サービス窓口(<https://www.twtpo.org.tw/history.aspx> 2020年3月10日閲覧)。

表 4-5 再生可能エネルギーの発電容量

	(メガワット)		
	2015	2020	2025
太陽光	842	8,776	20,000
陸上風力	647	1,200	1,200
洋上風力	0	520	3,000
地熱	0	150	200
バイオマス	741	768	813
水力	2,089	2,100	2,150
燃料電池	0	23	60
合計	4,319	13,537	27,423

(出所) 国家發展委員会 (2016) より作成。原資料は經濟部。

蔡政権は外国企業と提携しながら、洋上風力発電の建設を進めている。2018 年 4 月に 10 カ所のウィンドファームの建設、経営を委託する企業を選ばれたが、そのうち 7 カ所を受注したのはデンマーク、ドイツ、シンガポール、カナダに籍を置く外国企業である。10 カ所のウィンドファームの総発電容量は 3836 メガワットであり<sup>19</sup>、完成すれば上述の 2025 年の目標を達成することができる。受託企業は装置や設置の国産化も求められている(鄭 2020)。

### 3-2 理想に立ちほだかる困難

以上のように、蔡英文政権の電力政策はきわめて野心的だが、それゆえに多くの批判もある。以下ではすでに争点となっている、あるいは第 2 期中に政治争点化する可能性のある問題を 3 点、指摘したい。

第 1 は環境問題である。蔡政権が推進している石炭火力や原子力から天然ガス火力や再生可能エネルギーへの転換は、環境への負荷を減らすことを目的としているが、天然ガスや再生可能エネルギーが環境への負荷をまったく生まないわけではない。天然ガス火力に関しては、発電容量を増やすためには新しい天然ガス受入基地の建設が必要となるが、予定地の桃園市の海岸には多様な生物が生息する藻場があり、環境保護団体が強く反対している。すでに 2018 年 10 月に環境影響評価は通過しているが(『経済日報』2018 年 10 月 9 日)、反対運動は続いている<sup>20</sup>。

洋上風力発電の建設や運転も、絶滅危惧種のシナウスイロイルカなど海洋生物の生態や、建設地が飛行経路と交錯する渡り鳥への影響が指摘されている。また、環境だけではなく、漁業や海底

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 環境資訊中心ウェブサイト(<https://e-info.org.tw/node/222064> 2020 年 3 月 10 日閲覧)。

遺跡への影響も懸念されている(葉長城等 2019; 鄭 2020)。

第 2 の問題は電力価格への影響である。現在のところ、石炭火力や原子力の発電コストは低く、再生可能エネルギーの発電コストは高い。それゆえ、前者の比重を減らし、後者の比重を増すという蔡政権の電力政策は、発電コスト、ひいては電力価格の上昇を招くことは避けられない(梁啓源等 2015; 張耀仁等 2017)。経済団体は 2025 年には 4 割上昇するとみている(『經濟日報』2019 年 2 月 13 日)。

台湾の消費者や企業が電力価格の上昇を受け入れるのか、受け入れるとしても、どの程度の上昇までならば許容するのかは明らかではない。電力価格の上昇が消費者や企業の許容範囲を超えるならば、蔡政権は大きな反発を招く恐れがある。

ただし、発電コストは多くの点で流動的かつ不確実であることは留意すべきだろう。再生可能エネルギーのコストは減少していきだろうし、石炭火力や原子力は環境対策や安全対策のためにコストが増加する可能性がある。

第 3 の問題は、2025 年までの過渡期における電力需給の逼迫の可能性である。蔡政権の電力政策は目標が野心的であるだけでなく、そこに至るまでの道程が性急である。それゆえ、蔡政権は否定しているものの、転換の途中で需給の逼迫が生じる恐れがある。具体的には第 2 原子力発電所 1 号炉が 2021 年に予定通り運転を終了した場合、電力不足が生じる可能性が指摘されている。天然ガス火力発電や洋上風力発電は、上述の環境問題のため、建設が遅れる可能性があり、太陽光発電は十分な用地を確保できない恐れがある<sup>21</sup>。万一、実際に停電が発生すれば、蔡政権にとって大きな痛手となる。

第 2 と第 3 の懸念は、既存の原子力発電所の運転延長や、第 4 原子力発電所の建設再開の要望と表裏の関係にある。しかし、前述のように、それは蔡政権の根幹にかかわるため、妥協の余地は乏しい<sup>22</sup>。つまり、電力価格や電力の安定供給は、蔡政権にとってその命運を左右しかねない重大な問題である。

## まとめ

これまでの議論を整理し、第 2 期蔡英文政権を展望しながら、今後の 4 年間の観察していくとき

<sup>21</sup> 「国内のエネルギー構造に詳しい中央大学の梁啓源教授は、第 1、第 2 原子力発電所が運転を終了し、石炭火力発電は減らすように圧力がかかり、天然ガス火力発電は第 3 受入基地の遅れからガスの供給ができるかどうか疑わしく、太陽光発電は土地の整理や送電の問題から 5000 ヘクタールしか使えず、洋上風力発電は慌てて建設しても間に合わないので、2021 年は電力不足の危機と向き合うことになるだろうと述べた」(『中國時報』2019 年 3 月 4 日)。

<sup>22</sup> 蔡政権は運転延長などの可能性を明確に否定している(『經濟日報』2019 年 2 月 1 日)。

の着目点を提示したい。まず、年金や介護は蔡英文政権を悩ます政治的争点となる可能性は低い。問題がないわけではないが、労働者年金の財政問題は先送りが可能であるし、介護制度の財源問題が浮上するのは少し先になると見込まれる。

一方、争点として浮上する可能性がある問題としては、第 1 に、石炭火力と原子力から天然ガス火力と再生可能エネルギーへという電力構造の転換が招く電力価格の上昇がある。注目すべきポイントは上昇の幅がどの程度になるか、そしてそれを消費者や企業が許容できるかである。また、構造転換の過程で電力の不足が発生する恐れがある。万一、実際に供給不安を引き起こすことがあれば、大きな失点となって蔡政権を揺るがすだろう。

第 2 に、若者の経済的不満は解決が難しく、蔡政権に対する批判を招来する可能性がある。成長政策は効果が不確かであり、効果があるとしても時間がかかる。基本賃金の引き上げは限界がある。社会住宅は住宅の取得難という問題の抜本的なソリューションにはならない。このように、第 2 期蔡政権においても若者の経済面での不満は燻り続け、何かの拍子に政権批判となって燃え上がることもあり得る。

とはいえ、野党も代替案を持ち合わせているわけではない。若者は蔡政権第 1 期の経験から、そのことをすでに知っている。今後 4 年間、行き場のない不満は鬱積していただけかもしれない。

## 【参考文献】

### 日本語

伊藤信悟 2019.「蔡英文政権の経済運営——発足 3 周年の到達点と課題——」『問題と研究』第 4 巻第 2 号 81-109 頁。

小笠原欣幸 2019.『台湾総統選挙』晃洋書房。

呉叡人(若林省二訳)2012.「[社会運動、民主主義の再定着、国家統合——市民社会と現代台湾における市民的ナショナリズムの再構築\(2008～2010 年\)](#)」沼崎一郎・佐藤幸人編『交錯する台湾社会』アジア経済研究所 311-365 頁。

佐藤幸人 2016.「蔡英文政権の経済および社会的課題」『東亜』第 592 号 98-108 頁。

——2019.「馬英九政権期の税制改革の明暗と台湾の政治制度」松田康博・清水麗編『現代台湾の政治経済と中台関係』晃洋書房 61-83 頁。

台北駐日経済文化代表処 2016.「[蔡英文・中華民国\(台湾\)第 14 代総統 就任演説\(全文\)](#)」(2016 年 6 月 18 日閲覧)。

竹内孝之 2017.「[2016年の台湾——蔡英文政権の誕生と遅い『移行期正義』——](#)」『アジア動向年報』2017年版 175-202頁。

竹内孝之・池上寛 2019.「[2018年の台湾——統一地方選挙における与党民進党の敗北——](#)」『アジア動向年報』2019年版 171-198頁。

鄭方婷 2019.「[サステナ台湾——環境・エネルギー政策の理想と現実—— 第2回 温暖化対策・エネルギー転換の政策立案と法整備](#)」『IDE スクエア——世界を見る眼——』（2020年3月9日閲覧）。

——2020.「[サステナ台湾——環境・エネルギー政策の理想と現実—— 第3回 風力発電の開発状況と懸念](#)」『IDE スクエア——世界を見る眼——』（2020年3月10日閲覧）。

西岡千史 2020.「[新型コロナ“神対応”連発で支持率爆上げの台湾——IQ180の38歳天才大臣の対策に世界が注目——](#)」『AERA dot.』（2020年3月4日閲覧）。

范雲 2004.「インタビュー / 社会運動——民進党との同盟から自主、自立へ——」『アジア研ワールド・トレンド』第108号 34-36頁。

林成蔚 2016.「[新政権の運命を左右する社会的セーフティネットの改革](#)」『アジア研ワールド・トレンド』第254号 18-19頁。

## 中国語(ピンイン・アルファベット順)

蔡英文 2011.「[2025年達成非核家園](#)」(2020年3月9日閲覧)。

傅從喜 2019.「長期照護 2.0 初期摘資源佈建與服務發展」『國土及公共治理季刊』第7巻第3期 60-71頁。

國家發展委員會 2016.「[綠能政策目標、未來規劃及執行現況書面報告](#)」立法院第9屆第1會期經濟委員會第24次全體委員會議(2020年3月10日閲覧)。

國家發展委員會産業發展處 2020.「[亞洲・矽谷計畫推動成果](#)」(2020年3月5日閲覧)。

李隆生 2016.「我國長期照顧財源的探討」『稅務旬刊』第2526期 7-12頁。

李映昕 2015.「[14%人口誰來顧？誰的長照政策更可行](#)」『天下雜誌』12月28日。

梁啓源等 2015.「我國最適電力配比之研究」『臺灣能源期刊』第2巻第4期 481-496頁。

劉正・齊力 2019.「臺灣高齢者の居住狀況與機構照顧摘需求趨勢」『國土及公共治理季刊』第7巻第1期 70-81頁。

衛生福利部 2019.「[衛生福利年報](#)」中華民國108年版(2020年3月8日閲覧)。

——2020.「[今日國內無新增確診病例, 現有確診者病況穩定復原中](#)」(2020年3月4日閲覧)。

行政院主計總處 各年版.「[人力運用調查報告](#)」(2020 年 4 月 21 日閱覽)

葉長城等 2019.「從國內外離岸風電發展經驗論我國離岸風電之推動與啓示」『國家發展研究』第 18 卷第 2 期 1-54 頁。

張耀仁等 2017.「非核家園與再生能源政策對我國電力結構之影響」『臺灣能源期刊』第 4 卷第 2 期 131-144 頁。

中華民國全國工業總會 2019.「[2019 年全國工業總會白皮書——對政府政策的建言——](#)」(2020 年 3 月 6 日閱覽)。

