

台湾における 1970 年代の社会福祉政策

—民生主義現階段社会政策の展開を中心に—

今 井 孝 司*

(平成23年 6 月14日受付, 平成23年12月 8 日受理)

A study of the social policies of 1970s-era in Taiwan :

With a focus on the social policies of “The Current Social Policies of the Principle of Livelihood.”

IMAI Takashi *

In 1965 the Kuomintang (KMT) government formulated a new Social Policy Act (SPA), named “The Current Social Policies of the Principle of Livelihood.” The SPA remained in effect until the late 1970s, and this paper will examine its effects upon the Taiwanese social welfare system.

The SPA consisted of seven social services: social insurance, employment services, social assistance, public housing, welfare services for disadvantaged groups, employment training and scholarship, and community promotion and development. The KMT government put particular effort into labor insurance and social assistance.

From 1972, the KMT government also promoted a new social relief/work program, limited to Taiwan province. Known as the Shao-Kang Project, its aim was to alleviate the extreme poverty of people who were not receiving regular social assistance.

This paper will also discuss budgets allotted to these policies, which came from social welfare funds provided by the Taiwanese provincial and prefectural governments.

Key words: labor insurance, community development, social work funds, Shao-Kang Project, An-Kang Project

I はじめに

1. 研究の背景

1949年10月、中国国民党と中国共産党の内戦に敗れた国民党は、同年12月末に中華民国中央政府を台湾へと移転（以下遷台）させた。これにより辛亥革命によって建国された中華民国は、台湾において国家が存続していく。

中華民国は孫文が唱えた国家理念である三民主義—民族主義、民権主義、民生主義に基づき運営される国家である。とりわけ社会の福祉は民生主義の実践であり、国民党政府は台湾の地において民生主義による福祉政策を展開した。しかし遷台直後は、中国大陸から台湾へと渡った政権を支える「外省人」（中国人）に生活保障を含む福祉の優先的配分がなされ、戦前から台湾に居住する「本省人」（台湾人）はよほどの貧困者でない限り配分はなく、エスニック間で格差が存在していた。

戦後台湾社会では、少数派の外省人が多数派の本省人よりも政治経済上優遇される「省籍矛盾」という社会分断が発現したが、社会福祉領域もまた例外ではなかった。

1960年代に入り中華民国の経済政策は輸出志向工業化

が選択され経済成長が始まる。工業化の進展は新たな雇用や住宅問題、都市の貧困問題を生み出した。1965年、国民党政府は新たに発生した社会問題を解決すべく、民生主義を再構築し広範囲にわたる福祉政策として「民生主義現階段社会政策」（以下現階段政策）を公布し、事業を展開していった。本政策により本省人も福祉の対象として取り込まれることになった。

本研究の目的は民生主義現階段社会政策の政策目標、進捗状況、方法論を検証することにより、中華民国の福祉理念である民生主義がどのように具現化したのかを明らかにするところにある。1971年の国連脱退を契機に、国際社会において中華民国への関心は希薄になった。中国大陸には中華人民共和国が存在し、三民主義は過去の歴史と扱われる。しかし遷台後も中華民国は引き続き三民主義を国家理念とし、民生主義の実践を敢行していたのである。

ところで我が国の中学校・高等学校の地理・歴史教育において、現状では中華民国も、地域としての台湾もとりにあげられない。中華民国は「歴史上存在した国家」で

* 帝塚山大学非常勤講師（Tezukayama University）

はなく、現在も存続し続けている。辛亥革命を継承する中国とは台湾に存在する中華民国であり、そこでは孫文の唱えた民生主義ののっとり福祉社会の構築が試みられてきたのである。

中国近代史は、「中華民国」、「台湾」の存在を意識することで、より理解が深まるのではないか。本稿はまずこのことを意識して議論に入る。

2. 研究の目的・方法・先行研究

1965年、台湾の国民党政府は総合社会福祉政策として現階段政策を打ち出した。現階段政策では社会保険、国民就業、社会救助、国民住宅、福祉サービス、社会教育、社区発展の7項目がかかげられ、それぞれ事業が展開された。同政策以前の台湾の社会福祉は、国民党政府が遷台前の中国大陸時代に、台湾省限定で、対象者を細分化した複数の窮民救済規則と、労働者、軍人、公務員といった、当時の社会では少数勢力である生活が安定した給与所得者の社会保険が施行されていたに過ぎなかった。

現階段政策の推進によって社会サービス給付の対象者が広がり、また労働者保険（以下労工保険^(註1)）の加入対象者が拡大され、被保険者数も増加していった。後に民生主義のみならず民族主義、民権主義強化を盛り込んだ社会建設強化綱領（現階段社会建設綱領、1969年）や、国民就業強化策（現階段加强国民就業輔導工作綱領、1970年）が公布されたが、1970年代台湾の社会福祉は現階段政策に掲げられた7項目の事業が基本となり継続推進され、成果をあげていった。

しかし、中華人民共和国の国際社会復帰による中華民国の地位の低下は、台湾社会に不安をもたらせた。また高度経済成長は農村から大都市へ若年人口の移動をさそい、世帯人員の縮小による扶助問題や、失業、就業教育など大都市の新たな貧困問題が認識されるようになった。

現階段政策に定めた社会救助事業では、これらの新たなニーズに対応できなくなったため、1972年に精緻な貧困調査と救貧事業の強化策として台湾省小康計画（以下小康計画）が、続く1973年に同様の目的で台北市安康計画（以下安康計画）という、地方政府独自の社会工作（以下ソーシャルワーク）が展開された。現階段政策から社会工作人員（ソーシャルワーカー）は配置されていたのだが、両計画では専門教育を受けた者がその任についた。これにより1970年代半ばには社会救助事業に変化が現れたのである。

本研究の目的は、まずひとつに今井孝司による「台湾における1960年代の社会福祉政策—民生主義現階段政策階段社会政策の評価を中心に—」⁽¹⁾をふまえ、1970年代における現階段政策の事業成果を検証するところにある。とりわけ労工保険の拡大過程と社会福祉基金の使途に焦点をあて、政府発刊の資料や台湾の社会福祉通史を扱う

文献（二次データ）を手掛かりに量的変化を検証する。現階段政策そのものを対象とした研究は台湾の国家図書館などで検索をかけても見当たらない^(註2)。今井による先行研究は1960年代の現階段政策研究である。政策導入期や政策目標、強化事業科目といった前提の部分は共有するが、1970年代の事業展開は新しい議論となる。

もうひとつは現階段政策とともに1970年代に推進された小康計画、安康計画の概要を明らかにするところにある。小康計画そのものを対象とした台湾の研究は、国父（孫文、筆者注）思想に内在する貧窮の消滅の重要性和反共思想であることに着目し、貧困理論を整理・類型し、小康計画による措置や方法、貧困理論と実際の乖離などを記述した、薛文郎「台湾省小康計画」⁽²⁾や、貧困の定義から台湾の社会福祉における小康計画の貢献、民生主義理論における小康計画の位置づけなど、詳細な分析を行なった、林詮紹「民生主義与小康計画」⁽³⁾がある。

また安康計画の構想は、消極的な救助・積極的指導であるとし、貧民の生活現状を解決し自立・自足を促すものであったことを指摘し、台北市が本計画に投下した人員や経費を計測し到達度を評価した、葉素慧「台北市安康計画執行之研究」がある。

一方わが国の研究では、今井による「1970年代の中華民国福祉国家観—選別主義的福祉政策の背景—」⁽⁴⁾の中で、ふたつの計画について、林萬億による「当前我国社会福利計畫的困境」⁽⁵⁾で議論を行なっている社会福祉計画を参考に福祉国家全体の議論の一部としてとりあげている。しかしこれは2005年12月に台北で開催された国際学術会議の論文集であり、未出版である。また国立図書館のNDL-OPAC、国立情報学研究所のCiNiiで検索をかけても先行研究は見当たらない。よって本稿においてわが国初の議論となる。

上述したように、薛、林、葉によって台湾研究者が1970年代に展開された小康計画、安康計画について精緻な研究がすすめられた。ここで行なう1970年代の社会福祉政策の議論は、民生主義現階段社会政策を中心に検討を進めていく。

ところで本稿では台湾の社会福祉史に関する研究数点を参照する。通史としてはいくつか編纂されているが、10年単位ではなくそれぞれもっと長いスパンで議論している。以下参照しない研究も含めて、通史が記述された文献をなぞっておく。

今井は『台湾経済入門』⁽⁷⁾第8章「社会政策の展開」において、戦後の社会政策を15年毎4期に区分している。1970年代は1965年から1979年の第2期「社会福祉サービスの強化期」としている。

先にとりあげた林萬億はソーシャルワークを主たるフィールドとし、福祉国家制度論、福祉政策論分野に関する多くの著書・論文がある。特に著書では通史を記述

するが、簡潔であり、必要に応じてスパンも変化させている。

たとえば『台湾の社会福利：歴史経験と制度分析』⁽⁸⁾では第1章「社会福利政策」第4節「我国社会福利発展的政治経済社会脈絡」において1945年から2006年までを対象に一定のスパンではなく、政策の転換期で区切っている。本書において1970年代は、2節「社会福利支持経済発時期（1965-1978）」に位置づけられ、今井とほぼ同様のスパンをとっている。また『福利国家—歴史比較的分析』⁽⁹⁾では「中華民国社会福祉史」として記述されており、第5章「我国社会福利的發展」において国民党中央政府が中国大陆にある時代よりも以前の「中国伝統的社会慈善理念与实践」を起点としている。1970年代は戦後ひとくくりとなっている。

本稿では林による文献は小康計画、安康計画の記述について、同上書と、行政院經濟建設委員会と内政部が次々と繰り出す社会福祉計画を整理し、問題点をまとめた「当前我国社会福利計画的困境」⁽¹⁰⁾を参照した。

徐學陶による『社会福利—台湾の経験』⁽¹¹⁾では第1編「社会福祉運用体系」、第2編「社会安全制度」、第3編「社会福祉サービス」の3部構成となっており、2・3編は現制度記述が中心となっているが、第1編は時系列となっている。第2章「社会政策」第1節「社会政策的意義と發展」では、およそ1ページで現階段政策が簡潔に述べられている。本稿でも現階段政策の記述で参照している。

古允文（KU, Yeun-wen）の英国マンチェスター大学博士論文「Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy」⁽¹²⁾では、本稿が対象とする1970年代該当部分は、第2章「Postwar Taiwan(1945-79)」であり、現階段政策を含め社会保険、社会救助などをとりあげ簡潔に記している。

II 民生主義現階段社会政策のシステム

1. 政策目標

現階段政策は行政院第908次院会（1965年3月25日）において通過・公布された。同政策は目標を「社会安全制度の構築」と「人民生活の増進」とし、長期国家政策として社会福祉の強化を図り、政策貫徹に向けて関係各機関の主管業務範囲へ当該実務の組み入れを命じるという行政令であった。この政策が依拠する理念とは、民生問題が解決できれば、社会問題も消滅するという孫文の民生哲学にあった^(註3)。

現階段政策を推進するにあたり、以下3点の具体的方法論が示された。一つ目は社会福祉基金の創設である。各事業推進のために安定的財源調達が必要であることから、都市部の地価増収分をもって基金とすることが明言された。

二つ目は社区發展（コミュニティ・デベロップメント）

理論の採用である。事業推進の基礎単位を、市や郷鎮という行政単位をさらに細分化した社区（コミュニティ）を単位とし、住民自治精神の啓発と地域インフラの整備が行なわれることになった。

三つ目は社会工作人員の雇用である。訓練を受けた専門職員によるサービスの推進が唱えられ、養成機関である大学に対しても、卒業生を積極的に本任務に登用させることを求め、現役工作人員に対しては随時挙行される職業訓練に応じさせ、専門知識を積み重ねることで実務の内容改善を求めた⁽¹³⁾。

2. 強化事業項目

同政策では強化すべき福祉事業として7つの事業が掲げられた。以下それぞれの主たる事業をみていく⁽¹⁴⁾。

(1) 社会保険

- ① 現行の社会保険以外に、社会の需要に応じて商店店員、私立学校教職員、新聞店従業員、公益事業ならびに人民団体職員、機関工友（機関労働者）、技工（技能工）、司機（機関士・運転士）などの層へ拡大すべく、時期を区切り分類しながら実施に向け着実に進めていく。
- ② 公務員および軍人の配偶者と直系親族への疾病保険適用に向けて、着実にことを進めていく。

(2) 国民就業

- ① 經濟發展計画に基づき工場や農場、大規模な工事業への投資を奨励し、積極的に就業機会を創出する。
- ② 各公私企業・公共事業機構との連携を強化し、人材の需給バランスを調整する。
- ③ 国民就業指導機関と業務を拡充し、現在の商工業發展過程に即した就業指導センターや指導所を増設し、職業紹介業務を強化する。

(3) 社会救助

- ① 公私立救済施設を改善するとともに、施設外救済を推し進め、生活に困窮する老人、幼児を救助し、最低生活を維持する。
- ② 貧民の無償医療の給付を拡大し、設備が完備された公私医院と契約を結び無償医療のための病床を確保する。

(4) 国民住宅

- ① 政府が国民住宅を建設し、一般国民の住宅として低価格による賃貸あるいは割賦販売を行なうことで社会サービス事業を強化する。
- ② 長期低金利ローン方式を採用し、一般国民および公務員の自己所有住宅の建設を助成する。
- ③ 個人投資家に対し国民住宅の賃貸あるいは分割販売を奨励する。
- ④ 金融機関において基金を設立・運用し、都市近郊の傾

斜地や農耕に不適切な土地を開発し、合理的な価格で国民が需要する建築用地を供給する。

(5) 福祉サービス

- ①労働者福祉を強化し、その生活を改善するとともに、労働者が株主となり利益配当が行なわれる方法の選択をはたらきかけていくことで、労使協調を促進する。
- ②農会（農協）や漁会（漁協）を奨励し農家や漁民サービスを強化・増加させることで、農家や漁民の生活を改善する。
- ③地方政府や都市、郷鎮および工場区域に託児所と児童福祉センターを追加設立すること、ならびに公私企業を奨励し民間団体による児童福祉施設の更なる増設をはかる。

(6) 社会教育

- ①社会の力の結集をもって奨学基金を設立し、在学中ならびに清貧で優秀な青年の資質にかなった奨学金を給付し、学業を完成させる。
- ②各種技能訓練や職業補習教育を拡大し、ならびに地方公共図書館と博物館設備を充実する。

(7) 社区発展

- ①社区発展方式を採用することで住民主体の自治精神を啓発する。ならびに政府行政事業を組み合わせることで、住民生活を改善し住民の福祉を増進する。
- ②社区サービスセンターを設立し、社区住民の推薦により公共事業に情熱を傾ける人員で理事会を組織する。
- ③専門訓練を受けたソーシャルワーカーを雇用し、各事業の推進に責任をもたせる。
- ④公共衛生と娯楽施設を強化する。とりわけ道路橋梁の修繕、公衆井戸、公衆便所、公園、公共墓地、遊泳池、運動場の設置などを積極的に推進していく。

1970年代の社会福祉は同政策を基礎におき、引き続き推進されていった。

Ⅲ 各事業の進捗概況

1. 被保険者数が増加した労働保険

次に現階段政策において示された事業につき、基金を使用しない労働保険と、使用するその他事業を区分して検討をおこなう。

現階段政策が公布された時点で制度化されていた社会保険は、労働保険、公務員保険、軍人保険（いずれも中央立法が根拠）があり、加えて現階段政策が公布された年に退職公務員保険制度が新設された。公務員や軍人は行政執行人であり社会政策の対象者ではないため、ここでは労働者の労働保険だけを議論の対象とする^(註4)。

(1) 労働保険の被保険者

労働保険は公務員職域以外で、従業員10人以上の事業所に勤務する労働者の社会リスクを保障する社会保険であった。1979年の改正により、従業員数が5名以上の事業所が対象に組み入れられた。

当該時代の労働保険は、被保険者を公務員以外の満14歳以上60歳以下の一般被用者を対象とし、普通事故および職業災害を保障する社会保険であった。給付対象は出産、傷病、障害、老年、死亡とし、医療保険料負担は本人2割、雇用主8割となっており、国庫負担はなかった。

表1 労働保険被保険者対象領域の拡大

修正年	加入の強制力	対象者
1965	任意	政府機関および公立学校の技工・司機・工友(注 ⁵)
1970	強制	政府機関及び公立学校の技工・司機・工友・公司・行号、農場・牧場被用者
	任意	新聞販売・文化・私立学校・公益・協同組合・市民団体・百貨店従業員などの被用者
1979	強制	政府機関・公立学校の約聘・約雇人員、新聞販売・文化・公益及び合作事業の被用者、政府登録済みの職業訓練機関における受訓者、農場・牧場被用者
	任意	上記規定以外の劳工及び私立学校教職員

(2) 被保険者領域の改定

表1は労働保険被保険者対象領域が広げられていった足跡を示したものである。現階段政策の社会保険事業で掲げられていた職域層が「時期を区切り、着実に」加入対象者となっていったことがわかる。まず特定職域の人々を任意加入とし、次にその対象者たちに加えて一部他の職域の者を強制加入させるという手順を踏んでいる。たとえば1965年の任意加入対象者が1970年に強制加入となった時点で、新聞販売や文化、公益事業従事者が任意加入となり、さらにこれら職域の労働者は1979年に強制加入となっていく。

(3) 2度の対象領域改定の影響

表2は労働保険被保険者数の推移を表したものであ

る。本表では被保険者対象領域前後の増加を検証するため、取り上げる年を恣意的に選定した。

ア) 1970年の改定

①被保険者数の変化

1966年を100とした指数からみていくと、改定前の1969年から1971年の3年間で被保険者数は124.5ポイントから152.0ポイントとなり、27.5ポイント上昇した。一方基準とした1966年から改定前年の1969年までの4年間についてみると24.5ポイントの上昇であり、上昇率にほとんど差はないことから、この改定は被保険者数の増加にはとりわけ強い影響を与えたわけではないといえる。

②保険給付額の変化

保険給付総額の指数についてみると、1969年から1971年の3年間で159.6ポイントから247.6ポイントとなり、88.0ポイント上昇した。一方基準とした1966年から改定前年の1969年までの4年間については59.6ポイントの上昇だった。このことから保険給付総額についてはこの改定が影響を与えたものと考えられる。

次に現階段政策がはじまった1966年から1970年改定の翌1971年までの保険給付金額の変化について検討する。1966年の給付総額は2億1,110万8,357台湾元(以下NT\$), 1人あたりの給付金額は311.4NT\$だったものが、1971年にはそれぞれ5億2,280万2,162NT\$, 507.5NT\$となった。給付総額はおよそ2.48倍(47.6ポイント)、一人あたりの給付金額はおよそ1.63倍(63.0ポイント)の上昇になっている。

二つの数値の上昇率がどれほどのものであったか評価をするために、同期間の国民所得の変化と比較してみよう。1966年の国民所得は4,380億7,700万NT\$, 1人あたり国民所得は3万2,980NT\$であった。1971年はそれぞれ7,391億1,900万NT\$, 4万9,722NT\$であった。この間の国民所得の上昇率を計算すると1.69倍(68.7ポイント)、同じく1人あたり国民所得は1.51倍(50.7ポイント)上昇している。当該期間、労工保険給付総額の上昇率は、国民

所得上昇率の1.5倍、1人あたりの給付額の上昇率は、1人あたりの国民所得上昇率の1.1倍であった。労工保険給付総額の上昇率は国民所得より高かったものの、1人あたりの給付額は1人あたりの国民所得の上昇率と同水準であった⁽¹⁶⁾。

イ) 1979年の改定

①被保険者数の変化

前改定と同じく1966年を100とした指数からみていくと、改定前の1978年から1980年の3年間で被保険者数は305.9ポイントから376.1ポイントとなり、70.2ポイントの上昇であったのに対して、1976年から改定前年の1978年までの3年間についてみると、255.0ポイントから305.9ポイントとなり50.9ポイントの上昇であったことから、この改定は被保険者数増に影響を与えているといえよう。

②保険給付額の変化

保険給付の総額についてみると、1978年から1980年の3年間で1305.2ポイントから3900.3ポイントとなり、2595.1ポイントと激しく上昇した。1976年から改定前年の1978年までの3年間については524.1ポイントの上昇だったことから、保険給付総額についてはこの改定が大きな影響を与えたことがわかる。

次に現階段政策がはじまった1966年から1979年改定の翌1980年までの保険給付金額の変化について検討する。1966年の給付総額は2億1,110万8,357NT\$, 1人あたりの給付金額は311.4NT\$だったものが、1980年にはそれぞれ82億3,377万7,496NT\$, 3229.8NT\$となった。給付総額はおよそ39.00倍(390.0ポイント)、一人あたりの給付金額はおよそ10.37倍(103.71ポイント)上昇している。

前回の改定同様1966年の国民所得と比較すると、1980年の国民所得は1兆5,364億3,300万NT\$, 1人あたり国民所得は9万3,293NT\$であった。この間の国民所得の上昇率を計算すると3.51倍(350.7ポイント)、同じく1人あたり

表2 労工保険の被保険者と保険給付額の推移

被保険者数の推移			保険給付額の推移(単位:NT\$)			
年	被保険者数(人)	1966=100	年	総額(NT\$)	1966=100	金額/人(NT\$)
1966	677,900	100.0	1966	211,108,357	100.0	311.4
1969	843,698	124.5	1969	337,009,226	159.6	399.4
1970	938,421	138.4	1970	399,179,365	189.1	425.4
1971	1,030,191	152.0	1971	522,802,162	247.6	507.5
1976	1,728,640	255.0	1976	1,648,914,380	781.1	953.9
1978	2,073,450	305.9	1978	2,755,378,408	1,305.2	1,328.9
1979	2,296,283	3.387	1979	3,926,715,972	1,860.0	1,710.0
1980	2,549,300	376.1	1980	8,233,777,496	3,900.3	3,229.8

国民所得は2.77倍（277.0ポイント）上昇している。当該期間、労工保険給付総額の上昇率は、国民所得上昇率の11.1倍、1人あたりの給付額は1人あたりの国民所得の3.7倍であった。

(4) 労工保険加入率の変化

ところで当該時代の社会における社会保険加入状況はどうだったかについて検討する。表3は労工保険加入率について対就業人口、対全人口の推移を表したものである。対象者改定の影響についてみていくと、1970年改定の影響が考えられる1966年から1971年間の変化は、対就業人口比では4.1%増加、対人口比では1.7%増加を示し、1979年改定の影響が考えられる1976年から1981年間の変化は、対就業人口比では11.3%増加、対人口比では4.9%増加した。また同1981年には就業者における労工保険加入率が4割を超えるまでに増進した。対全人口比では15.3%となり、5年間でほぼ4%の増加を示している。やはり1979年の改定は台湾社会に大きな影響を与えたものと考えられる。

参考までに本稿では議論の対象外としている公務員保険の全人口に対する被保険者率は、1981年現在2.6%、労工保険被保険者と合算すると、全人口中17.9%の社会保険加入者がいたことになる⁽¹⁷⁾。

(5) 現階段政策に描かれていたシナリオ

このように1979年の改正は被保険者数を増加させ、保険給付総額、1人あたり給付額を大きく上昇させ、労働者の社会リスクの保障水準を引き上げた。また1980年には私立学校教職員保険を労工保険から独立運営へと移行させ、公務員の配偶者と直系親族への疾病保険が新たに設立された。現階段政策の社会保険に示されていたシナリオ通り、国民党政府は時代を区切って社会保険の対象領域を拡大し、被保険者数を上昇させていったのである。

その一方で農民や自営業者などは社会リスクの保障対象外のままにすえおかれたのであった。

2. 社会福祉基金を財源とする事業

現階段政策では、事業推進のための社会福祉基金の設立が唱えられ、1966年から財源化された。同基金は台湾省から出資されるものと、各県から出資されるものがあり、強化事業とされた7項目のうち、労工保険と国民住宅以外の5つの事業について、同基金を使用し事業が進められることになった。ここでは国民住宅については議論の対象とはしない。

①表の整合性について

表4は台湾省社会福祉基金が当該事業で行なった配分状況を5年ごとに示したものである。あらかじめ何点か説明を加えておく。現階段政策で強化する事業が7項目

表3 労工保険被保険者の人口比率推移 単位：%

年	被保険者の 対就業人口比		被保険者の 対全人口比	
	保険加入率	5年間 増加率	被保険者 占有率	5年間 増加率
1961	15.3	—	4.8	—
1966	17.6	2.3	5.2	0.4
1971	21.7	4.1	6.9	1.7
1976	30.5	8.8	10.4	3.5
1981	41.8	11.3	15.3	4.9

であったが、先述のとおり労工保険は基金を使用しない、国民住宅は国家の事業であるため、台湾省の基金は使用しない。またその他には1972年から展開される小康計画が1966年の項目から掲出されているが、出所先データにも本項目と同じ括りがなされている。これは現階段政策立案当初含まれていない計画であったため、その他に含めたものと思われる。また基金には台湾省と各県がそれぞれ出資しているが、ここでは金額を合計して使用する。現階段政策が打ち出されたもっとも大きな要因の一つに、明確な基準を示した貧困者救済制度確立の必要性があった。

当時の社会救済法には明確な基準がなく、各県独自の基準で救済を行っていた。台湾省政府は1963年4月、社会救済法の実施基準として、社会救済調査辦法を制定、施行した。その調査結果をかんがみて、本格的な社会福祉事業の必要性から現階段政策が立案されたという経緯があった⁽¹⁸⁾。このため当時の福祉ニーズの第一は貧困対策であり、基金の35%を超える配分が行なわれていたのである。

なお当時の貧困者対策事業の根拠となる法は社会救済法であり、国民党政府が中国大陸時代にあった1943年9月に公布、施行されたもので、本来台湾の貧困者ニーズに応じて作られた制度ではなかった^(注6)。また現階段政策での貧困者救済の事業名は「社会救助」とされ、行政が対象者を選別し救済を行なうという、それまでとは違う概念が示されている。この概念が1980年に中央立法により施行される社会救助法へとつながっていくのである。

もうひとつ29.5%と配分が高い社区発展は、現階段政策からスタートした事業であり、社区という生活基盤空間のインフラを整え、農業などの生産性を早急に高める必要があったためである。この事業は住民自治を高揚させるという精神性と、地域インフラ整備という物質的な環境整備という両面性を持ち合わせているが、事業成果として統計には後者の物質的環境整備しかあらわれない。たとえば1967年から1972年の間、道路整備3,727万6,357

表4 台湾省社会福祉基金使用配分

金額単位：千NT\$

年 度	1966年		1971年		1976年		1981年	
	使用金額	全体比 (%)	使用金額	全体比 (%)	使用金額	全体比 (%)	使用金額	全体比 (%)
国民就業	11,059	8.0	278,077	50.7	23,652	2.9	113,978	4.1
社会救助	48,798	35.4	95,138	17.3	241,623	30.1	569,391	20.2
社会福祉サービス	12,285	8.9	20,204	3.7	143,085	17.8	861,875	30.6
社会教育	5,933	4.3	3,741	0.7	11,423	1.4	23,010	0.8
社区発展	40,599	29.5	110,138	20.1	292,623	36.5	884,310	31.4
他(含小康計画)	19,058	13.8	41,615	7.6	89,739	15.4	360,331	12.8
合計	137,830	99.9	548,913	100.1	802,145	99.9	2,812,895	99.9
5年間の伸び率(倍)	—		3.98		1.46		3.51	

*基金の源泉(合計)は台湾省と各県を合算して掲出

メートル、排水溝整備442万8,217メートル、公衆便所修理設置7万8,690箇所などであり、比較検討が難しい⁽¹⁹⁾。他の事業同様社区発展も基金の使用金額から事業の推移を検討していく。

②1971年の配分状況

1966年とは異なり国民就業に50.7%配分され、前回最も多かった社会救助は17.3%に半減。社区発展も9.4%下降し20.1%になった。国民就業に基金配分の重点が置かれたのは、1970年4月に現階段加強国民就業指導工作綱領が掲げられたことによる。これは1968年に労働力の供給不足現象が生じたため、経済発展の状況をかんがみて供給量を増やすための政策であった。綱領では職業平等概念

を問い、経済発展に向けて職業指導を強化することが主張されている。具体的には職業指導事務の強化と職業訓練の強化、職業紹介の推進などが示され、台湾省社会処業務科に職業指導センターが配置され、それぞれの業務にあたった⁽²⁰⁾。

③1976年の配分状況

社区発展に最も配分が渡り36.5%、次に再び社会救助に加重配分され30.1%、次はその他15.4%であった。1971年に配分の過半数を占めていた国民就業は2.9%となり、以降1981年も4.1%と低調さが目立つ。国民就業への加重配分は、そのときだけのニーズだったのである。その他が増加したのは1972年にはじまった小康計画に配分が渡っ

表5 社会福祉基金支出と中央政府・台湾省政府社会福祉支出の対比

	A:社会福祉基金支出総額		B:中央政府社会福祉支出額		C:台湾省政府社会福祉支出額	
	千NT\$	千NT\$	A/B×100	千NT\$	A/C×100	
1971年	278,067	3,846,165	7.2	775,505	35.9	
1976年	802,145	11,317,543	7.1	2,075,752	38.6	
1981年	3,677,744	34,124,730	10.8	9,667,125	38.0	

たものと考えられる。

④1981年の配分状況

それでは次のステージである1981年初頭の配分状況を見ていく。社区発展と社会福祉サービスがそれぞれ31.4%、30.6%と配分が拮抗する。社会福祉サービスは1980年に中央立法として老人福祉法が施行された翌年で、老人健康診査実施のための財源確保がなされた。老人健康診査は1978年から試験的に行なわれ、受診者数558人、1980年は

1万1,317人、1982年には5万3,974人と事業が進められていった⁽²¹⁾。またその他が12.8%となり、1976年より微減しているが、小康計画は1980年で終了し、別の用途に配分されたものと考えられる。

最後に各期を通じて社会教育には微弱な配分しかなかったことが目につく。特に1971年以降は現階段社会建設綱領と事業が重複するため、奨学金にだけ配分が割り当てられていたのであろうか。

3. 政府予算と社会福祉基金の比較

次に基金の規模がどの程度であったか、政府の社会福祉支出と比較してみよう。

表5は1970年代の基金の支出と中央政府・台湾省政府社会福祉支出を対比させたものである。中央政府の社会福祉支出額と対比させると1970年代を通じて基金の支出額は約100対7、1980年代の初頭には100対10となった。一方台湾省政府社会福祉支出額と対比すると、1970年代を通じておよそ100対37前後となっていた。

以上みてきたように1965年に創設された基金は、台湾における地域社会を基盤とする福祉事業の発展を財政的に支えてきたのであった。再度確認すると、基金は都市の増税分を財源にまわすというものであった。地方政府は基金を福祉財源とし、地方政府予算に加算することで各福祉事業の展開が可能になったのであった。

IV 新たな貧困対策としての小康計画と安康計画

1. 社会工作人員の本格的導入

小康計画は台湾省を対象に策定され、民生主義現階段社会政策中の社会救助（貧困者救済）を中心に社会福祉サービスを提供する事業である。

小康計画実施に際して社会工作人員（以下ワーカー）の本格的な配置が決定された。小康計画に先行する1971年、台湾省政府は地域社会福祉事業推進の前線機関となるワーカーを採用し、教育した。

1972年、同政府は「台湾省各縣市に社会工作人員を設置する計画」を発令し、台中県・台北県・雲林県・高雄市でワーカーの実験的導入が行なわれた。続く1973年、同政府は「台湾省各縣市に社会工作人員を設置する計画実施綱要」を発令し、実験先行地に加え桃園・新竹・基隆及び台南など県市にも適用させた⁽²²⁾。

担当地域に入ったワーカーは、地域住民の主体性を高めながら福祉のニーズと資源の橋渡しの機能を担う福祉専門職として機能しはじめた。

ところで当該期以降派遣されたワーカーは、いわば「新タイプのワーカー」である。ワーカーが配置されるきっかけとなったのは、現階段政策であり、以降活動を進めていた。しかし「旧タイプのワーカー」は、1960年代半ばの政治色が反映されたもので、国民党が「反共イデオロギー」を軸に、「健全な社会組織建設、勤勉儉約の国家建設、民衆戦闘技能鍛錬鼓舞」を、社区発展事業を通じて国民に要求するような存在だった^{(註7)(23)}。「旧タイプのワーカー」による活動は、三民主義宣揚のための道具であり政治闘争臭が漂うものであった^{(註8)(24)}。このようなソーシャルワークに対する政治的観点は1970年代に至っても存在・継続していたのであった。「新タイプのワーカー」はこのような社会環境の中で誕生し、新世代のソーシャルワークを担う役割が与えられた。

1978年、ワーカーは安康計画推進中の台北市にも導入された。台湾省政府は内政部に対してワーカーと指導員（スーパーバイザー）を中央政府の下で正式に編成することを要請。1980年代中両者は専門職として扱われなかったものの、一定人数の雇用は確保されるようになった。

2. 台湾省小康計画

小康計画推進の契機は、1972年当時行政院院長であった蔣經國が6月16日台湾省政府巡視時に、積極的な貧民救済を支持したところからはじまる。「小康」とは三民主義の目標に掲げた、平等社会である「大同社会建設」にいたる過程としての「小康たる状態」をさす。

蔣院長の指示を受けて社会救済調査資料を確認したところ、救済施設（仁愛之家）に措置されていない一級貧民^(註9)が多数確認された。これらの人々を救済するための施設である安養堂を区内の寺廟などに設置し、長寿クラブあるいは母親教室などとともに貧民救助事業が行なわれた⁽²⁶⁾。以下事業内容の概略を示しておく⁽²⁷⁾。

①目標：貧窮の消滅、財と富の増加

②事業項目：

1. 貧困者の救助・収容、安心と静養の確保
2. 生産指導
3. 就業指導
4. 職業訓練の取り扱い
5. 貧民を対象とした住宅の建設
6. 産児制限の指導
7. 教育受入れの指導
8. 社区生産福祉事業の推進
9. 社会協力体制確立による救助運動

③事業期間：1972年～1980年

小康計画には目標が定められておらず、急いで遂行された経緯がある⁽²⁸⁾。

安養堂における貧民救助事業の具体例としては、児童の放課後教室、老人の昼食無償提供、月々の補助金給付、衣服の義援、音楽活動などが行なわれた。また貧民医療について、1977年に台湾省貧民医療辦法を制定し、貧民の傷病治療について無償とした⁽²⁹⁾。これが先述した老人健康診査へとつながっていくのである。

3. 台北市安康計画の概要

安康とは「平和で穏やか」という状態のことをさす。安康計画は台北市を対象に策定された社会福祉サービスの提供を目的とする事業である。その目標には民生主義現段階社会政策の貫徹、基金の有効利用が掲げられた。また社会福祉措置の継続強化と、貧民生活の着実な改善が明示され、その結果として均富で安全・平和かつ楽しく便利な現代社会が達成するものとされている。

①目標：社会福祉基金の有効利用、社会福祉措置の継続

強化、貧民生活の着実な改善、民生主義現段階社会政策の貫徹

②事業項目：

1. 短期重点計画

職業訓練、就業指導、児童福祉、社会救助、低価格住宅、社区発展

2. 中期重点計画

職業訓練強化、就業指導綱領の構築、児童福祉強化継続、貧民保健サービス取扱いの拡大、老弱・障害者の安心・静養と健康の継続、低価格住宅二千戸建設の継続、郊外・辺境地区貧困家庭に対する無利子貸付制度の継続、社会福祉サービスの拡大

3. 長期重点計画

職業訓練の強化、就業補導、医療・保健の拡大、貧民の教育水準の向上、貧困の激減・消滅、均富で安全平和かつ楽しく便利な現代化社会の達成

以上のように計画中に掲げられた内容も「小康計画」より具体的で、かつ短期・中期・長期と期間ごとに計画が明示されている⁽³⁰⁾。

(4) 安康計画と児童福祉法の関係

ここで短期・中期に児童福祉が掲げられていること、中期に老人及び障害者の安養・快復の継続を含め「社会福祉サービスの拡大」が盛り込まれていること、社区発展は短期的な計画として位置づけられていることに注目したい。

安康計画中の児童福祉は、国連脱退によりユニセフが行っていたプロジェクトが撤退することへの社会不安を除去し、託児所の安定運営を中心とした事業継続の根拠とするために「児童福祉法」が中央立法化されたことと無関係ではない。安康計画は「児童福祉法」成立と同年にスタートしており、中央政府の早急な要請を受ける形で児童福祉を短期・中期の計画目標としたものである。

安康計画中の児童福祉は、国連脱退によりユニセフが行っていたプロジェクトが撤退することへの社会不安を除去し、託児所の安定運営を中心とした事業継続の根拠とするために「児童福祉法」が中央立法化されたことと無関係ではない。安康計画は「児童福祉法」成立と同年にスタートしており、中央政府の早急な要請を受ける形で児童福祉を短期・中期の計画目標としたものである。しかしながら児童福祉が中央立法化されたものの、中心をなす事業である託児所は1970年の7,350施設が、立法化された翌々年の1975年には5,038施設に、1980年には4,764施設へと減少している⁽³¹⁾。国連脱退による福祉の衰退を印象づけなかったために、児童福祉法を成立させたのであった⁽³²⁾。

また児童福祉を含め安康計画では社会福祉サービスの強化が謳われている。特に中期計画では児童だけではなく老人や障害者へのサービスを明確にし、「社会福祉サー

ビスの拡大」という目標を重ねて示していることから理解できよう。

安康計画は台湾省ではなく台北市の事業である。したがって台湾省の基金とは別の資金調達がなされていた。本稿では台湾省の社会福祉について検証することが目的であり、安康計画の財源については別途議論を行なう予定である。本稿で安康計画をとりあげたのは、1970年代唯一中央立法化された児童福祉法が特殊事例であったことを検証するためである。

V おわりに

1970年代の台湾では、1965年に公布された現段階政策にもとづき、1970年代も福祉事業が継続して展開されていった。財源として福祉基金を用い、新タイプのワーカーを動員してソーシャルワークを実施した。しかしながら政策遂行の主体は国家ではなく地方政府である台湾省であり、また社会保険を除き権利性を持たない事業であった。

1970年代後半には民主化運動の機運が高まり、政党結成が渴望されるなど、社会権が意識されるようになっていた。また1970年代を通じて日本や米国など主要国との国交断行を経験し、中華民国の国際地位は低下し、社会不安は増大していった。

国民党政府は社会不安をめぐうためにも、1980年に社会福祉三法一社会救助法、老人福祉法、障害者福祉法を中央立法として公布した。地方政府ではなく、国家が福祉に介入する姿勢をみせた。これにより福祉受益は国民の権利となった。以降中華民国は少年福祉や女性福祉などの福祉法案も可決し、福祉国家の道を模索していったのである。

また労工保険が整備されていった過程を検証したが、労働者は公務員と軍人とともに国民党政府にしたがい中国大陆から台湾へ渡った人々に対して、国民党政府が所得の保障を行なうべく、職場に配置していった外省人によって占められた職域であった。国民党は彼らの所得と社会リスクの保障は行なったが、1970年代に入っても、戦前から台湾に居住する本省人の生活はまだ貧困な状態にある者が多く、それに緊急に対応したソーシャルワークが小康計画、安康計画であった。

本稿で検証したように1970年代を通じて展開された現段階政策は一定の成果をあげた。しかし戦後台湾社会に根付いた少数派の外省人が、多数派の本省人よりも社会的に優遇されるというエスニック分断—省籍矛盾—は、1970年代ではまだ解けないままだったのである。

20世紀初頭、三民主義を理念に掲げ近代中国国家建設を目指した中華民国は、戦後も台湾に存在し、民生主義にもとづいた福祉事業が展開された。中国の社会文化にもとづいた福祉は本稿で検証したとおり実践されたのだ

が、中央政府が移動したことにより、省籍矛盾という複雑な問題をかかえこんだまま事業展開がなされた。

中華人民共和国だけでなく、中華民国もまた中国社会である。本研究が次世代を担う中学・高校生に対して、中国社会を複眼的にとらえるきっかけになれば幸いである。省籍矛盾については稿を改めたい。

－注－

- 1 本稿では中文の固有名詞について、極力日本で用いられている近い表現（カタカナ表記の外来語を含む）で統一するが、労工保険および社区発展は、現階段政策の7事業項目であるため、統計データの見出しに用いる関係等から、中文のまま用いる。
- 2 台湾では、1980年代半ばまで言論統制がひかれており、1970年代以前の人文・社会に関する研究が不自由であったため、この分野の研究は少ない。
- 3 孫文の民生主義に示された再分配思想である「平均地価」にもとづくものである。
- 4 今井は公務員の省籍について言及している。国家公務員はもとより地方公務員も含め、その職域は国民党政府とともに中国大陸から台湾へと渡った「外省人」によって多く占められた。遷台後27年を経た1977年現在、全公務員に占める外省人の割合は33.0%、行政機関では56.1%、中央各期間では58.6%を占めていた。全人口に占める外省人の割合が15%程度といわれる中で、公務員は外省人による占有率が高い職域であった⁽¹⁵⁾。
- 5 1965年の修正は加入対象者を掲げているものの、正式修正ではなかった。
- 6 たとえば秋に貧困調査を行ない、その結果「冬令救済」という名目で冬を越すための現金給付が行なわれていた。冬季の中国大陸では貧困が理由で凍死する者が相当数いたことへの救済給付であるが、亜熱帯の台湾において名称を変更しないまま給付が行なわれていた。
- 7 これを指し林萬億は「ソーシャルワークとは程遠いもの」と評している。
- 8 たとえば「台湾省行政専門校社会行政科」の設立趣旨は、「台湾社会の社会福祉事業の発展を以って大陸反攻をなすもの」とされている。
- 9 社会救済調査辦法において、貧困世帯は3級に区分されている。1級貧困世帯とは、世帯全員労働能力がなくかつ無資産、無収入、救済を頼る先がなく生活の方法がない者とされる⁽²⁵⁾。

－文 献－

- (1) 今井孝司「台湾における1960年代の社会福祉政策－民生主義現階段社会政策の評価を中心に－」『現代台湾研究第40号』台湾史研究会, 2011

- (2) 薛文郎『台湾省小康計画』発行元不明, 1985
- (3) 林詮紹「民生主義与小康計画」国立政治大学三民主義研究所博士論文, 1994
- (4) 葉素慧「台北市安康計画執行之研究」国立政治大学公共行政研究所修士論文, 1984
- (5) 「1970年代の中華民国福祉国家観－選別主義的福祉政策の背景－」『「日本之台湾研究」国際学術研討会論文集』亜東関係協会, 2005
- (6) 林萬億「当前我国社会福利計画的困境」『社区發展』第18号, 中華民國社区發展研究訓練中心, 1982
- (7) 今井孝司「社会政策の展開」, 渡辺利夫, 朝元照雄編著『台湾經濟入門』勁草書房, pp.191-227, 2007
- (8) 林萬億『台湾的社会福利：歴史經驗与制度分析』五南圖書出版, 2006
- (9) 林萬億『福利国家－歴史比較的分析』巨流圖書公司, 1994
- (10) 徐學陶『社会福利－台湾的經驗』松慧文化, 2009
- (11) Ku, Yeun-wen, Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy, London: Macmillan Press (古允文), 1997
- (12) 本行政令は簡笙簧主編『中華民國史事紀要－中華民國54年(1965)1至6月份』国史館, p.377, 2000を参照
- (13) 徐, 前掲書, p.43
- (14) 以下民生主義現階段社会政策の骨子((1)-(7))については, 前掲, 『中華民國史事紀要－中華民國54年(1965)1至6月份』, pp.376-380を参照
- (15) 公務員に占める外省人の割合は, 今井, 前掲書(7), pp.201-202, p.210を参照
- (16) 国民所得の出所は, 『中華民國台湾地区国民所得統計摘要表(1951-1986)』行政院主計処, pp.1-2, 1987を参照
- (17) 保険加入者の割合は, 今井, 前掲書(7), pp.201-202を参照
- (18) この経緯については, 徐, 前掲書, p.42を参照
- (19) 数値については, 『内政統計提要1973年版』, 内政部統計処, pp.184-185, 1974を参照
- (20) 機関機能については, 劉寧顔総纂『重修台湾省通史卷7 政治志社会編第一冊』台湾省文献委員会, pp.463-464, 1992を参照
- (21) 診査統計は『中華民國87年台湾省福利服務指標－兒童, 少年, 扶助, 老人, 社会救助及身心障礙福利』台湾省政府社会処, pp.18-19, 1999を参照
- (22) ワーカーの配置状況は, 林萬億, 前掲書(9), p.196, 1994
- (23) 林萬億, 同上書, pp.188-189を参照
- (24) 傅熙亮『台湾省立行政專校社会行政科簡述』新社会, p.188, 1952

- (25) 法令の内容については、葉飛鴻編『中華民國国史事
紀要（初稿）1963年1至6月份』国史館，pp.362-364，
1998を参照
- (26) 地域の寺廟などで展開されたレクリエーションなど
は、林詮紹，前掲論文，pp.42-45を参照
- (27) 事業内容は林萬億，前掲論文，pp.59-60を参照
- (28) 林萬億，同上論文，pp.59-60。林が複数の文献から状
況判断をしたという
- (29) 老人医療の無償化は林詮紹，前掲論文，pp.46-49を参
照
- (30) 事業目標および内容ともに，林萬億，前掲論文，
pp.59-60を参照。
- (31) 数値はKu，前掲論文，p.39を参照
- (32) 児童福祉法成立の背景についてはKu，同上書，p.45
を参照

— 図 版 —

- 表1 藍忠孚『我国社会福利行政組織結構及功能之探討』
行政院研究發展考核委員会，pp.159-160，1993
- 表2 ①1966～1971年：『内政統計提要—民国62年版』
内政部統計処，pp.186-187，pp.192-193，1973
②1976～1981年：『中華民國社会指標統計民国86
年版』行政院主計処，pp.308-309，pp.313-313，1997
より作成
- 表3 ①『中華民國統計年鑑1999年版』行政院主計処，
全人口統計：pp.18-19，就業人数：p.48，劳工保險被
保險者数（1981年～1996年分）：p.170，1999
②『中華民國統計年鑑1989年版』行政院主計処，
劳工保險被保險者数（1951年～1976年）：pp.308-
309，1989より作成
- 表4 『中華民國台湾省社会福利指標』台湾省政府社会
処，p.74，1993より作成
- 表5 A『台湾省政府社会福利指標』台湾省政府社会処，
p.73，1993
B 中央政府社会福祉支出額：『中華民國統計年鑑』
行政主計処，pp.696-697，1989
C 『台湾省統計年報第56期』，台湾省政府主計処，
pp.362-363，1997。台湾省政府社会福祉支出額は「衛
生支出」「社会及び救済支出」「公務員退職及び撫恤
支出」を合算