

第2セッションD：「韓国・社会保障形成の政治経済学」

金早雪(信州大学)

はじめに

近年、韓国の福祉国家化は内外で大きな注目を浴びているが、他方、それ以前の実態については、政府統計の混乱等もあり、ほとんど解明されていない。拙著『韓国・社会保障形成の政治経済学——国家と国民生活の変革』（新幹社、2016年）は、「救護行政」と称されていた、かつての、一定の近代的体系性を持つ〈生活政策〉の実態を解明し、その政治経済学的な分析視角を探る。そして「民主化」による国家パラダイム転換としての、「救護行政」から「福祉革命」への変革の歴史的意義と国際比較研究のあり方をも検討したい。

1. 韓国・社会保障政策史研究に関わる問題点

韓国の社会保障政策の歴史は短いが、経済・産業の研究に比べるまでもなく、その初期の実態はまったく解明されていない。最大の原因は、量的・質的な資料制約にある。政府・保健社会部〔省〕の『保健社会統計年報』（1954年版～、1975年版は刊行されない）の数値は、不完全で異常値が多く、時系列の整合性がなく、さらに制度や定義の説明がないために誤解を生むなどの問題を多々はらんでいる。とはいえ、建国大学校(1969)、保健社会部(1971)などをもとに、当時、「救護行政」と称されていた政策の輪郭を把握することで、これら数値から（混乱や断絶からはその背後事情が推測できる）、その政策実態を相当程度、解明しえたと自負する。

他方、研究方法をめぐる問題として、まず「生活保護法（1961/1982）」等の法令をたどることには、限界とミスリーディングがありうる。当時の「救護行政」は、こうした法令に厳密には準拠していなかったからである（そのことが統計の混乱の一因でもあった）。『保健社会白書』（1981年創刊）は、法令に即したかの数値を掲げるために、かえって正確な実態の理解を混乱させもした（例えば、1994年までコメ現物支給を金額換算した「保護水準」を「最低生計費」とするなど）。

研究方法に関する論点としては、近年の欧米の福祉国家類型を準用した分析では、福祉改革以前の〈生活政策〉は、「低水準」「未熟」とされざるを得ず、「救護行政」の歴史的、政治経済学的な意義——「反共国家」建設のための経済優先政策のもと、孤児らの餓死・凍死だけは避け、労働能力者には有償・就労としたこと——を、把握することができない。また、近年の福祉改革をめぐるのは、欧米の韓国系研究者による政治学アプローチからの優れた研究も多いが、福祉国家化以前の政策実態が把握されていないという難点を残す。

2. 1980年代以前の実態解明——拙著『韓国・社会保障形成の政治経済学——国家と国民生活の変革——』（新幹社、近刊）の概要と問題提起——

拙著は、以下のように、本篇（序章、1～4章と終章）は、1960年代1990年代に至るまでの「救護行政」の改革・確立からその解体に至るまでを分析対象としている。これら分析に先立って、韓国政府統計ほか当時の一次資料の検証作業論稿は、「資料研究篇Ⅰ～Ⅳ」として別掲した。

序章 国家・国民経済の形成・発展と生活政策—研究の課題と方法—

第1章 「反共国家」の建設と生活政策—「救護行政」の形成とその構造— ※

第2章 経済成長戦略と社会保障構想—社会保障審議委員会研究室の挑戦— ※

第3章 生活ニーズの変容と「救護行政」の限界—生活政策における〈公〉と〈私〉の複合構造— ※

第4章 「救護行政」の解体と「福祉国家」への道程—「民主化」と国家運営パラダイムの転換—

終章 「反共国家」から「福祉国家」への道程—第二次大戦後の世界史における位置付け
資料研究篇Ⅰ～Ⅳ（略） ※

（※本編第1～3章と資料研究4篇は『信州大学経済学論集』63号、65号、67号にて公開）

本篇・第1章は、朴正熙政権による近代的な〈生活政策〉形成にあたる「救護行政」の再編とその構造を分析した。第2章は、朴正熙軍事政権の経済優先政策に挑戦した、崔千松ら「社会保障審議委員会研究室」（1962年設置、87年「人口保健院」に統合—89年に現、韓国保健社会研究院—）の政策提案の背景、内容とその挫折を取り上げた。第3章では、政策の不在を補ってきた民間福祉活動が、経済成長に伴う都市の貧困や高齢者（家族）問題などに、主体的に取り組んできた、韓国特有の民間の福祉力に注目した。第4章は、1987年の民主化宣言以降、盧泰愚—金泳三—金大中—盧武鉉政権と続く中で、国家パラダイムの転換と福祉政治の展開過程を分析した。

終章では、分断国家である韓国の1990年代における急速な福祉国家化について、韓国一国の経済発展と「民主化」だけでなく、1990年代の米ソ冷戦構造という世界史の一環として、政治経済学的に接近する意義と必要性について論じた。

2. 朴正熙政権の「救護行政」改革——近代的〈生活政策〉の発想、構造と実態——

1961年、「絶望と飢餓線上の民生苦」の解消を革命公約の1つに掲げて登場した朴正熙軍事政権は、第1次経済開発5ヵ年計画（1962～67年）に着手すると同時に、1965年頃にかけて「救護行政」の改革を推進した。政権の国家運営方針は、反共軍事国家と国民経済の建設にあり、「救護行政」については、予算（政府糧穀と外国援助）の徹底的な節減をその使命とした。改革内容は、①救護対象を労働能力のない孤児・高齢者・障害者・母子に限り、②労働能力者にはアメリカPL480号援助（小麦粉）を現物対価とする「自助勤労

事業」などの「就労救護」を展開し、③孤児施設などへの主にキリスト教系の外国民間援助団体による資金や物資を韓国政府管理下において救護原資に組み入れる、などであった。その結果、「救護行政」は、「施設」「居宅」「就労（零細民）」「災害」「その他特殊救護」という 5 つのカテゴリーに分けて、それぞれに異なる財源から異なる内容・基準の給付を行うという、複合的な構造を特徴とした（表 1）。

表 1 「救護行政」の概要（1960 年代前半）

分類	狭義の「救護行政」				
	「救護行政」				
	広義の「救護行政」				
	施設救護	居宅救護	就労救護	特殊救護	災害救護
根拠	生活保護法（1961）		自活指導事業に関する法律（1968）	生活保護法（1961）	災害救護法（1961）
対象	家がなく、保護者のいない子ども、高齢者、障害者、母子	保護者のいない子ども、高齢者、障害者、母子	「零細民」＝労働能力のある貧窮者	冬季・絶糧農家、島嶼僻地など	自然災害の被災者
内容	施設収容。コメ麦 3 合/日と副食費等（現金）。	小麦粉 250g/日	小麦粉 3.5Kg/日、月 20 日。開墾地等の分与。	居宅救護基準。日数に制限あり。	
財源	糧穀は国庫。副食費は国庫と地方 8：2（ソウル 5：5）。施設運営・生活経費は施設。	国庫。	アメリカ PL480 号援助。国内輸送費等は国庫。	国庫。	

出所：筆者作成。特に、「分類」は筆者による。

注：「救護」という用語は、政府の部署名も含めて 1971 年頃から「保護」に置き換えられ、「救護」水準も少しずつ改善されるが、政策の基本構造は 1990 年代半ばまで継続した。

研究上の空白であった「救護行政」（とくに自助勤労事業）の実態は、政府委託調査である建国大学校（1969）一手つかずの一次資料である一によって、かなり詳しく知ることができる。この調査の契機は、アメリカ援助の打ち切りに直面して、自助勤労事業をどうするかにあった。研究班は、この事業がそもそも地域開発と貧困解消の二律背反を負っていることのほか、救護実態と生活保護法との矛盾や乖離、さらに、外国援助団体に依存してきた施設救護の問題など、「救護行政」全般にわたって、論点を整理している。

他方、時代を戻して、初期・朴正熙政権の国民生活・福祉に関する政策は、「救護行政」改革」のほかに 2 つの事業が平行した。1 つは、傷痍軍人・警官とその遺家族を対象とする

「(軍警) 援護」である。これは、一般国民向けの「救護行政」とは、法令も政府担当部署も完全に切り離し、また支援内容も「救護」より格段に手厚く、福祉ケアや生活支援全般まで含まれていた。朝鮮戦争等で死傷した軍警らの多くが、生活に困窮し、不満が高まっていたからである。以来、軍事政権時代を通じて、軍警援護は聖域とされ、一般国民との格差が正面切っては論じられることはなかった。

もう 1 つは、軍事革命政権の反共・自由主義とは全く相いれない、社会民主的志向を帯びた、近代的な社会保障制度の構築を目指す準備作業である。具体的には、「社会保障審議委員会」(社保審) —実体はその研究室—を設置し、1961~63 年にかけて「生活保護法」「児童福利法」「産業災害補償保険法」「社会保障に関する法律」などが制定された。ただしこの社会保障構築分野については、次の 3 点の補足説明を要する。

第 1 に、社会保険の導入は、1958 年頃から保健社会部〔省〕官僚らが内部で行っていた調査研究をベースとするもので、また、社保審の創設も、1960 年「4 月革命」後の民主党政権時代に国民的合意を得ていた。5・16 革命政権が、こうした準備作業を踏襲した理由は、政権中枢部に少数ながら社会保障に関心と理解を寄せる人物がいたからである。中でも、軍医の鄭熙燮(チョン・ヒソプ)が保健社会部長官に就任した 1961~63 年と 1966~69 年の時期は、社保審研究室の活動もサポートされ、この分野の政策は一定の成果を出しえた。

第 2 に、社保審研究室の設置提唱者で、組織の実質終焉までその中心的存在であった崔千松(チェ・チョンソン)の社会保障構想と研究は、鄭熙燮らの比護がある限りで許されたに過ぎなかった。そのため、「社会保障に関する法律」自体も、崔千松らの原案は後退させられ、「医療保険法」も任意制度とされ、さらに「救護行政」実態との接点の薄い「生活保護法」は長い間、法令としての拘束力を持ちえずにいた(法令・条文をたどる研究の危うさを生んだ)。

第 3 に、崔千松と社保審研究室の社会保障構想は、確かに政策に反映されることは限られていたが、維新体制(1972~79 年)の厳しい政治的・社会的状況のもとでも、崔千松の社会保障長期計画や安彰洙〔アン・チャンス〕の最低生計費計測調査など、実現可能性を持つ研究がなされていた。こうした社保審研究室の優れた研究成果は、吸収統合先である韓国保健社会研究院でさえ、正確な書誌情報が整理されておらず、わずか 30~40 年前の実態の解明も手つかずにおかれてきた。

関連して付言すると、崔千松らが社会保険を「社会保障」構想の中心に据えていたことから、当時の政府文書などでも、社会保障=社会保険として、上位カテゴリー(福祉)の下位カテゴリーにおかれることもあった。現代の理解からはそれる用法であるが、論難するよりも、韓国の以前の姿を捉える手がかりとすべきであろう。

以上が、1960 年代前半に構築された「救護行政」の背景と実態である。現在の「福祉国家」分析ツールでは把握しきれない複合的な様相を持つため、政治経済学的接近を要する。

3. 経済成長と「救護行政」——なぜ 1990 年代まで続いたのか、何を残したのか——

(1) 経済成長による脱・貧困と新たな都市貧困問題（2章と3章に関連して）

1962年に始まる経済開発5ヵ年計画は、第2次（1967~71年）、第3次（1972~76年）も、国際収支赤字に苦しみながらも、所期目標を超える成果を記録し、韓国経済は、台湾などともに、中進国ないし NIES と称された。こうした、経済のテイク・オフによって、国民の生活も、1960年代初頭までの全般的・危機的な困窮状況は脱していった。

軍事政権も「宿命的貧困」とまで称していた問題は、長らくは農村・農民の困窮であった。1970年代に入ると、そうした農村の飢餓とは異なる、都市の貧困問題が可視化されるようになった。具体的には、ソウル市の周辺部の川縁や山間部などに数千世帯が住む「不良住宅地域」（スラム）の出現である。こうした貧困集中地区に対する行政の主たる対策は、衛生・治安や景観・都市再生の視点に立った、撤去（スラム・クリアランス）であったため、時には住民らの激しい抵抗運動を招いた（広州団地など）。

他方、戦災孤児らも成長し、福祉施設にも、新たなニーズが生まれていた。まず、児童施設への偏りから、障害児・者らのための施設の不足が問われ始め、また児童施設においては食と住を提供するだけでなく教育ととりわけ職業訓練などが求められるようになった。高齢者についても、家族関係の変容から、従来の生活保護施設だけでなく、また加齢に伴う専門知識・ケアを備えた施設が求められ始めていた。

(2) 崔千松と社保審研究室の「社会開発」構想の挑戦と挫折（主に2章+資料研究IV）

1967~69年にかけて鄭熙燮長官のもとで、崔千松ら社保審研究室は、再び活躍の機会を得た。「社会開発」プロジェクトとして、大々的に展開され、第3次経済開発5ヵ年計画に反映させることを想定していた。その成果は多岐にわたるが、なかでも崔千松は、社会保険（医療と年金）の全国民化15ヵ年計画を構想し（崔1977）、安彰洙は社会保障の基礎とすべき最低生計費の計測調査を行った（社保審1974）。

1967~68年は、朴正熙政権の民政移管（1963年）後の国会・大統領選挙を背景に、「民主化」以前の韓国政治にとって最も民主化が高揚した時期であった。国会（特に国政監査）では、政府・経済企画院の予算制約のために、生活保護適格でありながら14万人以上が保護から漏れていることや、福祉施設の窮状あるいは放漫経営、さらに自助勤労事業の利権化などについての追及がなされていた。

単発の白書となった保健社会部（1971）は、「救護行政」のこうした矛盾を自らさらけ出し、本格的な改革の意欲に満ちていた。しかし、1972年10月からの維新体制は、こうした改革の機運を容赦なく封じ込めていった。デタントの中で南北の対立は激化し、韓国は経済の重化学工業化と軍事化にさらに乗り出した。

(3) 韓国型〈公〉〈私〉の関係性とその変容（主に3章）

韓国の〈生活政策〉の「遅れ」は、意図せず、民間部門の自律的な活動実績を積み上げることとなった。そして、福祉改革によって、かつて公的な活動に取り込まれていた民間組織も、法定ルールに沿って、公私の別が明確になされることとなった。その重要な具体例として、次の3つの分野に注目した。

1つは、1952年に福祉事業者（民間）の連合体として発足した、「韓国社会福祉協議会」である（1970年に現行名に改編）。1960年代は、福祉施設の「総本山」として、時には政府の下部組織的な位置に置かれたりもした。外国民間援助団体の社会事業実践ツールを受け継ぎつつ、「社会福祉事業法」制定（1971年）など、自律的な活動を展開してきた。

第2に、民間施設の経費不足を補うための官営の民間募金である。1971年設置の「共同募金会」は頓挫し、1980年に改めて「社会福祉事業基金法」による基金の再建がなされた。1990年代の福祉改革では、この基金の民営化と経営の透明化も焦点の1つとなった。

第3に、1970年代、地域の女性、高齢者あるいは貧困世帯を対象とする民間組織である。女性の組織化は、「セマウル婦女会」が、農村次いで都市にも広がっていくが、官製とはいえず、生活改善に関わる自律的な側面が着目される。高齢者については、地域交流施設「敬老堂」を拠点とする、全国組織「大韓老人会」（1969年発足、社団法人）という極めてユニークな団体が現存する。1970～80年代には「官辺団体」とも言われたが、付設の研究機関による政策提案も行い、無拠出年金の実現などの成果をあげてきた。現在も、高齢者の約半数を傘下・敬老堂を介して組織し、「老人福祉」「老人権益」「老人奉仕」を掲げて、かねて1980年代からの高齢者就労事業（人材バンク）のほか、教養・娯楽の提供など、活発に活動している。

最後に注目したのは、全国各都市の民間「社会福祉館」である。1977年当時、キリスト教児童福祉館が全国8カ所、アメリカ監理教が6カ所などのほか、梨花女子大や中央大などが近隣貧困地区の地域奉仕のために設置し運営していた。これらの福祉館はほとんどが現在も継承されているのみならず、福祉改革後は、自治体設立・民営（委託）による運営の原型を提供した。

このように、韓国の民間福祉は、国家事業の肩代わりを果たす過程で、現代的な官民協働を主体的になしうる力量を養うこととなった。

(4) 「救護行政」解体＝国家パラダイム転換（主に4章）

朴正熙政権の崩壊（1979年）後、全斗煥政権のもとで、経済優先政策の見直しが始まった。1982年からの第5次5ヵ年計画は名称を「経済社会発展」と改訂され、「民主福祉社会の建設」が5大政課題の1つに据えられ、さらに1981年に創刊された『保健社会（白書）』もその序文で、福祉ニーズの高まりを指摘した。1982年には、生活保護法改正（自活保護の追加など）、老人福祉法と身心障害者福祉法の制定などがなされたが、財政出動という視点からみると、変化は小さかった。

1987年の「民主化特別宣言」を経て、福祉社会運動が活発化した。1994年、「国民福祉

最低線」の実現を求める市民団体「参与連帯」の社会福祉委員会を中心とする法廷闘争、公開討論、抗議活動、そして国会への請願・代案提出が展開された。世界史にもまれにみる「下からの」福祉改革運動であった。しかも、その範囲は、生活保護法の国民基礎生活保障法への全面改訂を中心に、福祉行政全域—障害者、高齢者、女性、官営「福祉基金」など—に及んだ。

この市民福祉革命については、福祉国家論争などの文脈においても多々論じられている。どのような捉え方をするにせよ、この劇的な転換を経て、韓国が経済力に相応する福祉体系をようやく整えるに至ったとすることに、異論はないであろう。また、この背景に、冷戦構造の溶解を追い風とする、「民主化」による国家パラダイムの転換があったことも、共通認識といってよいであろう。

拙著は、福祉革命以前の知られざる実態が、「救護行政」なるものであったことを実証的に示した。その結果、この福祉革命とは、何もない更地の上の建造物ではなく、反共軍事国家建設のための経済優先主義一環であった「救護行政」——背後には古い家族制度——の解体によって創られたもの、つまりある意味で、〈変化の中の連続性〉であったことを、政治経済学的観点から示そうとした。——ご叱正を賜りたい。

【主な一次資料・文献】（すべて韓国語、刊行地はソウル）

<韓国政府及び関連組織>

韓国女性開発院 1985『女性白書』

韓国保健社会研究院 2010『1963～1989 韓国保健社会研究院発刊資料 Collection II』(DVD)

建国大学校付設・韓国応用社会科学研究所 1969『救護行政改革のための調査研究』(政府委託調査)

社会保障審議委員会(安彰洙ほか) 1974『国民生活実態調査報告書 1974: 最低生計費計測のための1次試図』

保健社会部 1954年版～『保健社会統計年報』

—— 1971『保健社会行政の実績と展望—保健社会行政白書—』

—— 1981年版～『保健社会白書』(当初は『保健社会』)

<民間団体>

韓国社会福祉協議会 1991『韓国社会福祉総覧』

韓国社会福祉館連合会 1977『韓国社会福祉館総覧』

大韓老人会 1989『大韓老人会 20年史』保健社会部 1954年版～『保健社会統計年報』

<一般研究書>

孫鶴奎 [ソン・ジュンギョ] 1977『1983『社会保障・社会開発論』集文堂

崔千松 [チェ・チョンソン] 1977『韓国社会保障論』韓国労使問題研究協会

—— 1991『韓国社会保障研究史』韓国社会保障問題研究所