

# 韓国の経済成長と「救護行政」の限界

—生活政策における〈公〉と〈私〉の複合構造—\*

金 早 雪

信州大学経済学部

## はじめに

韓国において1960年代前半に整備された「救護行政」は、金早雪（2014a）で詳しく分析したように、公権力を媒介して、外国民間援助団体や民間福祉団体の資源と活動を公的な政策枠組みに組み込んだ、〈公〉と〈私〉の複合的な構造を持っていた。本稿は、「救護行政」のこうした構造の歴史的な意義と限界を解明する。具体的には、(1)この構造の背景や基礎にあった考え方を政策実態に沿って精査すること、(2)複雑な〈公〉・〈私〉の財政構造のもとでの極めて限定的な「救護行政」が1980年代に至るまで破綻しなかった理由を解明すること、そして、(3)1970年代の維新体制に阻まれて、産業化や都市化によって新たに発生した生活政策ニーズが、当事者を含む民間活動によって充足されていった実態を明らかにすること、という3つの課題を扱う。

第1の課題について。まず「反共国家」とそれを支える強固な経済を建設するという至上目的のために、国民の生活支援に関わる国家資源の投下を最小限に抑制しようとする意図が強く働いており、そのため、外国援助と民間資源を最大限に活用するという方針が採用されたという有力な説明仮説を提起できる。しかし同時に、

国家支出の節約という経済的理由だけでなく、そこには、私的な生活をめぐる問題は家族を中心とする私的な領域に委ねるのがよいとする考え方が存在していたことを見落とすことができない。具体的には、韓国の伝統的な家族理念に基づいて、生活の問題は家族の「自助」や親族、近隣社会の「相互扶助」に委ねるべきであり、その範囲を超えてニーズが社会化する場合には、外国援助団体や民間の福祉活動が補い、公的な政策の出動はできるだけ控えることが望ましいとする政策思想の存在である。さらに、朴正熙体制下では、民間の資源と活動は公的な統制のもとに置かれて然るべきだと考えられていたから、「救護行政」においては、〈公〉と〈私〉の概念を融合させた擬制的な公的領域が想定されていた。そこでは、生活政策における〈公的な領域〉〈民間活動の領域〉〈生活主体と地域生活現場の領域〉の3つの領域は分立して形成されてはいなかった。ただし、このような〈公〉と〈私〉をめぐる関係構図が固定的に推移したわけではなく、後には、民間活動や生活主体自身の活動の自立的な発展によって変化していくことも、明らかにしていく。

第2に検討するのは、「救護行政」が外国援助や民間の財源を公的な政策枠組みに組み込む一方で、生活困窮者の認定を極度に絞り込んだ

\*本稿は、科学研究助成「韓国の初期社会・生活行政に関する一次資料の収集と検証」（平成25～27年度、課題番号25380293）の成果の一部であるが、ジェトロ・アジア経済研究所における宇佐見耕一主任研究員（当時、現・同志社大学教授）の主宰による、「開発途上国の社会保障政策研究会」（2001年）以来、新興諸国の「雇用政策」「高齢者の生活保障システム」「現金給付の政治経済学」に至る共同研究

に実に多くを負っている。同所からの現地派遣調査では、韓国社会福祉協議会、大韓老人会、韓国老人福祉振興財団（元、韓国老人問題研究所）、順天総合社会福祉会館、木浦共生園、参与連帯、冠岳地域自活センター等にて、本稿の課題に関わる多くのことがらについて貴重な資料や助言を頂いた。宇佐見先生始め関係各位に心から深謝したい。

うえで主食糧穀を支給するだけの、極めて限定された生活支援策であったことに関わる問題である。当時の政府関係者自身が半ば公然と認めていたほどの限界性を持つ政策であったにもかかわらず、なぜ、そうした政策が破綻を露呈することなく、維持され続けられたのかが問われねばならない。そのためには、「救護行政」を1960年代から70年代の巨視的な経済政策や貧困政策と経済・社会の全体的な動向との関係において位置付けて考える必要がある。言うまでもなく、国家の基本戦略とされた経済成長優先政策こそは、それによって全般的な生活水準を向上させ、貧困を解消しようとする巨視的な意味での生活政策でもあった。また、貧困政策としては、家族計画や移民奨励などの人口増加抑制策が強力に進められたことにも注目しておかねばならない。さらに、巨視的な貧困政策の視点からは、1970年代の生活構造のドラスティックな変化をもたらしたセマウル運動の影響を考慮しておく必要がある。セマウル運動自体は、狭い意味での貧困政策ではなく、その基本的意図は当時の経済発展にとってネックとなっていた農業生産を改革するという経済政策的な側面にあったが、結果としては、農村の生活水準の大幅な向上と生活様式の変貌をもたらした。これらの巨視的レベルの政策は全般的な生活水準を向上させ、「飢餓線上」と表現された貧困を縮小させることにより、「救護行政」への圧力を緩和させる効果を持った。特に「零細民」と呼ばれた労働能力を持つ貧困層の減少に注目しておく必要がある。

しかし同時に、全般的な生活状態の改善をもたらした経済成長は、生活政策をめぐって新たな局面での問題を出現させることになった。それは、1960年代後半から70年代には、経済成長と工業化の進展によって、農村から都市への大規模な人口移動が続き、都市社会の爆発的な拡大とともに、都市型の貧困と新たなタイプの生活ニーズが拡大していったことに関連している。「救護行政」の政策枠組みは、もとより、こうした新たな都市型の生活問題に対応していく適

応力を備えてはいなかった。そこで、本稿の第3の課題として、経済成長の進展とともに深刻化しつつあった都市型の貧困と都市的な生活ニーズに対して、国の生活政策はどのように対応しようとしたのか、もしくは、対応しなかったのかを検証しておくことにしたい。膨張する都市社会、とくに、都市の貧困集中地区を中心とする生活ニーズをめぐって、社会的に要求されていたのは、当時、未開拓であった地域社会を対象とする福祉政策分野の拡大である。保健社会部〔省〕はこの点を認識し政策改革を図ろうとするが、ここでも国家の主流的な戦略の前に改革の試みは挫折した。結局のところ、公的政策の欠落を補っていくのは、外国援助団体の活動や民間福祉団体の活動、高齢者や女性団体など生活者自身の活動であった。1970年代に入ると、公的権力はもはや民間活動を管理・統制しきれず、むしろ、その自立的な発展力に期待する姿勢に転換する。この時期に培われた民間福祉活動の蓄積は、現在に至る韓国の活発な民間福祉活動の源流となっているとも考えられる点で重要である。

## 第1章 「救護行政」の外国援助への依存と複合的な財源構造

### 1 外国援助と民間資源を組み込んだ「救護行政」の財源構造

#### (1) 「救護行政」の複合的な財源構造

1960年代前半に行われた「救護行政」改革においては、朝鮮戦争以来、無原則に積み重ねられてきた各種の生活支援施策の整理が図られたが、その基本的狙いは、生活困窮者に対する生活支援費用を徹底して削減することにあった。国家財政の規模は小さく、巨額の軍事費支出を背負っていたうえに、それを差し引いた後の財政余力は強力な「反共国家」の基礎となるべき経済建設のための投資に振り向けることが意図されたためである。費用削減の最大の焦点は、戦争難民の救済を中心に労働能力のある者にも拡大されていた生活支援を廃止し、「保護（救

護)<sup>1</sup>の対象を、児童、高齢者、障害者、傷病者、母子世帯など、労働能力を持たない生活困窮者に限定するという原則を再確立することになった。同時に、支援内容は、米・麦または小麦粉の主食用糧穀の現物支給を中心とし、金銭支給はできる限り行わないこと、非労働能力者に限定したうえでの保護認定者数は低く抑制することなどの経費削減策が講じられた。

生活分野に対する国家財政の投入をできる限り回避するために考えられたのは、外国援助への依存策である。既に見たように、朝鮮戦争の勃発によって戦争難民や戦災孤児、戦争未亡人が大量に発生し、生活困窮が国土全体を覆う状況のなかで、政府はほとんど対策を取れず、政策不在の間隙を埋めてきたのは、外国援助、特に民間ベースのキリスト教系団体の活発な援助活動（通称、「外援」と呼ばれた）であった。1960年代初め、軍事革命政権が「救護行政」の改革に着手した時点で、なおも数多くの外国民間援助団体の活動が大規模に展開されていたことに改めて留意しておかねばならない。こうした活動はそれまで韓国政府の政策の外側で行われてきたが、「救護行政」改革は、民間ベースの外国援助の活動を国の管理下に置き、その援助資源を半ば公的な財源として自らの政策体系の内側に取り込もうと試みた。また、労働能力者を対象とする生活支援を廃止する過程での代替策として、公共事業への就労を条件に糧穀を支給する「勤労救護」が開始されたが、その費用は政府間ベースで新たに開始されたアメリカからの小麦の無償援助（PL480号第Ⅱ款）によって賄われることになった。さらに、当時、頻発していた自然災害の罹災者を救援するために、災害発生の都度、国策として民間寄付金を大規模に募る方式が以前から存在しており、

「災害救護」の財源には、公費、外国援助、民間寄付金が複合して用いられた。これに加えて、国庫負担を節減するために、救護費用の一部を地方自治体に負担させる方式が採用されている。非労働能力者を対象とする「施設救護」においては、糧穀費用は国が負担し、副食費名目での小額の金銭手当の支給は自治体の負担となり、「居宅救護」の糧穀費用は国と自治体が8対2の割合で負担した。これには、国庫支出を少しでも削減するとともに、地方に費用の一部を負担させることにより、地方現場からの保護対象の認定申請数を抑制させる狙いがあった。

以上のような方策がとられた結果、「救護行政」の財源は、表1に整理したように、国庫、地方自治体、政府間ベースの外国援助、民間団体ベースの外国援助、そして韓国の民間寄付金といった、内外、公私の相異なる財源を組み合わせた複合的な構造を持つことになった。中でも、外国民間援助と民間寄付金が半ば公的な財源として組み込まれている点に大きな特徴がある。「救護行政」における生活支援はきわめて限られたもので、全額が国庫で負担されたとしても、憲法や生活保護法が規定する内容からは程遠いものであった。しかし、そうした水準の支出でさえも国庫の全面負担が回避され、外国援助や民間寄付金の導入によって軽減しようと努められていたことを強調しておく必要がある。

## (2) 生活保護受給者の生計費負担構造

当時の行政担当者自身が認めていたように<sup>2</sup>、児童、高齢者、障害者、母子世帯などの労働能力を持たない生活困窮者が主食糧穀（米・麦または小麦粉）の支給のみによって生活を維持できるわけではなかったことは言うまでもない。ただ、施設収容者の場合には、施設の運営主体

<sup>1</sup>1960年代における「(生活)保護」と「救護」という用語の使用法は複雑である。1960年代は、タテマエとしては「生活保護」(法)が使用され、具体的な運営においては「施設救護」「居宅救護」が使われていたが、1970年代に入ると、実態は「救護行政」と変わらないまま、行政用語としては「生活保護」

ないし「保護」に置き換えられる。本稿も、行政上の用法の変化を踏襲する。

<sup>2</sup>建国大学校(1969)(以下、『建大・救護行政調査』とする)のほか、金早雪(2014b)に示した韓国国会『保健社会委員会〔保社委〕会議録』などからも確認できる。

表1 「救護行政」の複合的な財源構造（1960年代）

	施設救護	居宅救護	勤労救護 (自助勤労事業)	特殊零細民救護	災害救護
対象者	労働能力のない生活困窮者（児童・高齢者等）	住む家のある者	労働能力のある生活困窮者 = 「零細民」	冬季の緊急的な生活困窮者（僻地住民・路上生活者等）	自然災害の罹災民の生活困窮者
	住む家と身寄りのない者（無依無託の者）				
救護内容	米・麦と若干の金銭支給（副食費名目）	小麦粉の支給	小麦粉の支給（就労を条件に、工事期間のみ）	小麦粉の支給（冬季1ヵ月以内の期間のみ）	小麦粉の支給（認定された期間のみ）
主な財源	糧穀は国庫 金銭手当は地方自治体	国・地方自治体が8：2の割合で負担	アメリカPL480号第Ⅱ款による援助小麦	国	国・地方自治体/ 外国援助/民間寄付金の複合

注：金早雪（2014a）表2から作成。

が公費から支給される米・麦の主食糧穀と若干の金銭手当（副食費名目）以外の生活経費及び施設の運営経費を負担していた。これらの施設は大半が外国援助団体の設立によるもので、外国団体自身ないしはそのバックアップを受けた韓国人の事業者が運営にあたっていたから、施設収容者の生活経費は、公的経費の不足を外国援助及び事業主体の事業収入・寄付金が補う形で賄われていたことになる。国は、施設収容者の生活について、民間の施設経営主体が最終的な責任を持つのは当然のこととして前提していた形跡がある<sup>3</sup>。したがって、施設救護とは、実質上、外国援助に支えられた民間施設の収容者の生活費と施設運営費の負担を組み込んだ〈公〉・〈私〉複合型の施策であったとも言えよう。

一方、居宅救護の対象者については、わずか

な量の小麦粉しか支給されず、そのうえ、施設収容者の場合のように、それ以外の生活経費を支える施設運営者のような存在はなかった。これらの人たちがどのような生活を送っていたのかについての資料は極めて乏しく、その実態をほとんど知ることができない<sup>4</sup>。1960年代半ばから70年代前半の時期に、居宅救護の対象者として認定された数は35万～45万人にのぼる。しかも、このうち、実際に小麦粉の支給を受ける数が1975年まで28万3千人分に固定されていたことは、別稿で検証したとおりである（金早雪2014a：表6）。また、居宅救護を受けている世帯のうち、50%弱が障害者世帯、44～45%が高齢者世帯で、18歳未満の年少者が世帯主となっている世帯も含まれていた。平均世帯員数は2人強であったから（同：表7）、多くが単身や夫婦のみ、あるいはいわゆる「欠損家族」

<sup>3</sup>この点については、言説的に明確に跡付けられるわけではないが、施設の運営状況に対する批判の仕方や、『建大・救護行政調査』に転載されている政府内部資料における施設救護基準、あるいは1981年から刊行される『保健社会（白書）』における記述などから、糧穀支給を施設運営への支援と意識していたことなどが指摘できる。

<sup>4</sup>社会保障審議委員会（社保審）研究室—保健社会部

長官直属—の安彰洙らによる1964年・1966年・1967年の生活実態基礎調査結果の存在が確認されるが、これらのサンプル数はさほど多くなく、対象は低所得者層のため、生活保護（救護）受給者についての情報はわずかでしかない。その後、『生活保護対象者現況分析1989』の発表に至るまで、受給者（特に居宅）の生活実態を伝える公的な調査等は見出せない。

であったことが推測され、これらの世帯の生活能力はきわめて低く、窮迫した生活を送っていたと考えられる。

地方自治体、特に生活現場に近い市・郡のレベルでは、居宅救護対象者の生活に対して、国よりも強い関心を持っており、とくに要救護者としての認定を受けながら小麦粉の支給を受けることのできない世帯の救済に苦心していた記録が『建大・救護行政調査』に残されている。また、大きな額ではなかったが、地方独自の救恤資金を持っており、貧困救済に充てていた。さらに、地方行政は、外国民間援助団体の貧困世帯支援活動に大きな期待をかけていた。外国援助団体の生活支援活動は、施設運営の分野だけでなく、在宅の生活困窮者の生活支援分野（生活相談・経済的支援など）にも広く及んでおり、地方行政当局の要請を受け、行政との連携のもとに、貧困集中地域の生活支援を行っていた事例が多く確認される<sup>5</sup>。特に、1950年代から60年代には、アメリカ系の民間援助団体は、アメリカ政府のPL480号第Ⅲ款（民間援助団体ベース）による無償供与糧穀によって、貧困支援のための豊富な資源を持っていたために、その活動規模は大きかった。1970年代以降は、PL480号による援助はなくなるが、外国民間援助団体はなおも総計で年間3千万～4千万ドルに及ぶ巨額の社会・生活援助を展開するほどの財政力を有していた。極めて粗い方法で推計すると、このうち、施設救護に向けられたのは、450万～600万ドル、居宅生活者の貧困救済に向けられたのは、150万～200万ドルであった<sup>6</sup>。1970年代には、約80の外国民間援助団体が国に登録しており、このうち、約50団体が「救護」

を主要活動目的の1つに掲げていた<sup>7</sup>。これらの団体の規模はさまざまであるが、主要なキリスト教系の援助組織は、生活支援や福祉活動についての専門的なノウハウとスタッフを持ち、全国各地、特に都市の貧困集中地域に拠点を設けて活動していた。これらの団体が行った「救護」の内容は、生活困窮者に対して、生活相談に応ずるとともに、生業資金の貸し付けや副業指導、緊急的な生活困窮に際して、金銭手当や糧穀の支給を行うことであった。

こうした生活保護受給者の生計費負担の構造を図示してみると、図1のようになる。施設救護の場合は、公的負担による糧穀支給と若干の金銭手当及び外国援助に支えられた施設運営者の負担の複合によって構成され、居宅救護の場合は、公的負担による小麦粉の支給以外の生活費用は自己責任とされ、暗黙のうちに、親族や地域社会の扶助と外国援助団体の支援が期待されていた。以上のように見ると、「救護行政」とは、半ば公然と外国援助と民間資源を公的な政策体系に組み込むという〈公〉〈私〉を複合させた独特な構造を持つ施策であった。それは、東西対立の最前線にあるという国際的な政治環境のゆえに寄せられた大規模な外国援助の存在という特殊な条件を前提して、初めて成立しえた制度であった。

## 2 「救護行政」において想定された「家族」の役割

### (1) 「救護」対象としての「無依無託」

1960年代から70年代を通じて、国は生活困窮者に対する支援を主食糧穀の現物支給に限定し、対象者の生活が全体として存立できるかどうか

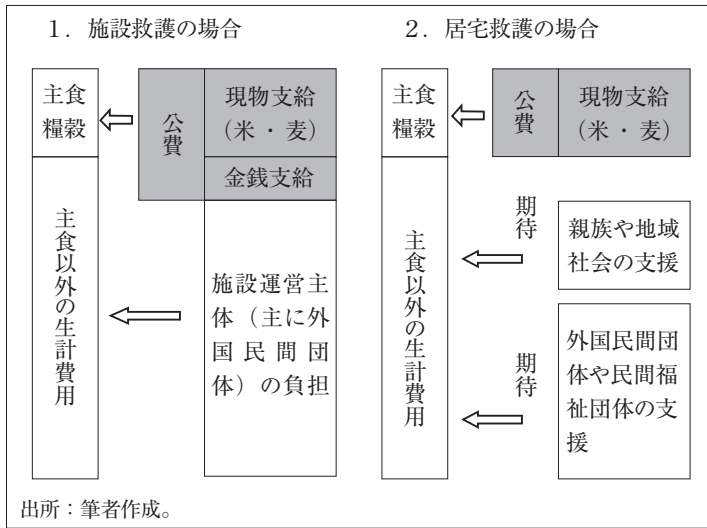
<sup>5</sup>後述するように、例えば「キリスト教児童基金」(Christian Children's Fund: CCF)は、忠清北道清州市、忠清南道大田市などと連携して貧困家庭の支援を行っていたし、「カナダ・ユニテリアン奉仕会」は、京畿道の仁川市・利川市、全羅南道木浦市などの行政の要請を受けて、貧困支援活動を行っていた(韓国社会福祉館連合会1977)。

<sup>6</sup>外国民間援助のうち、どれだけが施設支援と在宅貧困世帯に向けられたかについては、1970年代の数値は得られず、1980年代の『保健社会白書』に掲げら

れた数値から推測する他はない。それによると、外国民間援助のうち、施設支援に向けられた割合は15～20%、一般貧困世帯に向けられた割合は6～7%である。1975年の援助総額が約3000万ドルであったことをもとにして推計した。

<sup>7</sup>1980年代の『保健社会白書』は、70年代の外国民間援助団体数を81としている。他方、保健社会部1981『法人・団体现況』によると、ややずれがあり、1980年時点の登録数は87団体で、うち59団体が「救護」を主要目的の1つに掲げている。

図1 1960年代～70年代半ばの生活保護受給者の生計費負担構造



について配慮する姿勢を持たなかった。しかも、同じ非労働能力者に対する生活支援策でありながら、施設救護と居宅救護の間には、大きな扱いの違いがあったことに注目しておく必要がある。施設収容者に対しては、1人1日当たり米・麦3合と若干の副食費補助が支給されたのに対して、在宅生活者の場合には、より安価な小麦粉250gの支給のみにとどまった。朝鮮戦争直後の困難期においても、国は、厳しい財政状況にもかかわらず、戦災孤児、遺棄児童、路上生活児童（「浮浪児」）、家族を失った高齢者や障害者、母子世帯（乳幼児を抱えた寡婦）等を収容する施設に対して、できる限り米・麦の必要量の安定的な確保に努めている。他方、在宅生活者の場合の小麦粉の支給の人数・回数・量は変動的で、場当たりの救済しか与えられなかった<sup>8</sup>。軍事革命政権下の改革により、糧穀の支給はより安定的なものとなるが、施設救護の場合は現場からの申請に対して、比較的寛容に保護対象として認定されたが、居宅救護の場合は、1970年代半ばに至るまで、35万～45万人の保護対象者を認定しながらも、実際の支

給枠は1962年以来、28万3千人に固定したまま、保護の漏れについては黙殺する状態が長い間にわたって続いた。

しかし、施設収容者と在宅生活者の扱いにおける不公平性ないし不整合性が、政策論議においても、また社会的にも問題視されることはなかった。こうした待遇格差の理由について、施設収容者に比べて在宅生活者の数をはるかに多いゆえに財政的な視点から一段と低い扱いがされたというだけでは説明できず、そこには、韓国社会の「救護（救恤）」に関わる伝統的な社会思想が反映されていたとい

う要因を考えておかねばならない<sup>9</sup>。

施設に収容されていたのは、児童を初め、高齢者、障害者、母子世帯等、「無依無託」と呼ばれた人たちであった。「無依無託」とは生活能力を持たないというだけでなく、住む家がなく、抱えるべき家族や親族がいない孤立状態（「鰥寡孤独」の状態）にあることを意味した。この場合、想定されていた「家族」とは、都市的な核家族ではなく、三世代以上が同居する大家族であり、しかも、韓国社会に固有な親族の親密なつながりや近隣社会のつながりに包み込まれているような家族であった。家族—親族—地域社会という紐帯から脱落ないし排除され、孤立した「無依無託」状態に陥った場合に初めて、国家・社会が救護すべき対象と見なすのである。換言すれば、そうした状態に陥らない限り、生活の問題は、基本的にはこうした家族—親族—地域社会という私的領域に委ねられるべきであると考えられていたことを意味する。居宅救護が小麦粉の現物支給という、極めて限定的な支援にとどまり続けた背景には、住む家がある場合には、家族や親族、近隣社会の扶助や

<sup>8</sup>この点は、金早雪（2012a・b）において、糧穀配布に関する資料を分析し実証している。

<sup>9</sup>河相洛「韓国社会福祉史の流れ」（河相洛編1989所

収）は、韓国の伝統的な救恤思想について分析している。

支援に委ね、国家や社会の支援は、緊急的な、必要最小限の範囲にとどめるべきであるという発想が暗黙のうちに前提されていたものと推測される。そうした発想は、この時期にのみ固有な考え方であったというよりは、伝統的な韓国の社会思想に根ざすものであったと見るべきかもしれない。なぜなら、この時期よりもはるか後の1980年代になっても、国は、さまざまなニーズを内側に包み込んで、社会的に顕在化させないような家族の「自家保障機能」の重要性を強調しているからである<sup>10</sup>。ただし、家族—親族—地域社会のつながりを大事にする伝統的な社会思想の存在が問題であったのではなく、問題は、国が財政支出をできる限り回避するために、それを利用したことにある。在宅生活者で居宅保護の対象と認定されたのは、高齢者・障害者・寡婦・年少者などが世帯主で、平均世帯員数は2人前後であったから、ほとんど孤立状態にある小規模家族であったと考えられる。それでも、「住む家がある」という条件のために、限定された生活支援しか行われなかった。在宅生活者が施設収容者と同水準の生活支援を受けるようになるのは、1990年代半ば以降のことである。

## (2) 児童・女性施策における家族の重視

当時の生活政策をめぐる発想において、家族とその役割がいかに重視されていたかは、行政が「無依無託」の人を施設に収容することは、やむを得ない措置ではあっても、望ましいことではないと一貫して考え続けていたという事実によっても裏付けられる。1961年の軍事革命後に着手された「救護行政」の整備の最初の段階

で、「施設救護を止揚し居宅救護に転換し、一定期間後、救護対象から除外する」(『韓国軍事革命史・上』p.403)という方針が打ち出されていたことは注目に値する。戦災孤児や遺棄児童については、表2に見るように、まず血縁の保護者(遺棄児童の場合は親)のもとに引き取ってもらうこと、一般家庭に有料や無料の養育委託を推進すること、養子縁組(混血児の場合は海外養子)を積極的に推進することなどが優先され<sup>11</sup>、施設収容は、それらの努力を行った後の最終的な措置とされていた。また、「戦争未亡人」、「淪落女性」、家出女性などの場合は、表4のように、まず「帰郷」や「縁故者への引き渡し」が推奨され、施設へ収容するとしても一時的なもので、職業斡旋や訓練を通じての生活の自立が奨められた。こうした措置は、施設の数が限定されており、ニーズを持つすべての児童や女性を施設に斡旋できなかったという理由だけによるものではない。むしろ、政策の基本的な考え方として、「無依無託」の人たちにとって、施設は望ましい場ではなく、「家族」という場を与えることが(たとえ血縁関係が無くても)望ましいと考えられていたことに主な理由があったと考えられる。このことは、1969年の時点での保健社会部の行政文書でも、「一般的な収容保護の弊害が存在するゆえに、児童のより健全な育成のためには、家庭保護中心の施策を……推進してきた」(保健社会部1969—以下『福祉計画(試案)』—pp.92-3)と述べられていることによっても裏付けられる。

しかしながら、実際には、養育委託や養子縁組の数はあまり拡大できず、数の上では、施設への収容(斡旋)<sup>12</sup>が施策の中心的内容とな

<sup>10</sup>保健社会部の年次白書においては、1980年代にも、「我が社会の伝統的家族制度に由来する敬老孝親の美風良俗を維持発展させつつ……1981年に老人福祉法を制定、施行するもので、その基本方向は……家族制度と社会保障制度の両者に根差した老人福祉政策を広げるよう……」(『保健社会』1981年版:239)、あるいは、「わが国では血縁中心の家族制度が維持され、孝を根本とする敬老孝親の思想が支配する社会雰囲気形成されており、老人問題が家庭と地域社会で吸収、解決されているのを見ることができ

る」(『保健社会』1986年版:152)、などの言説が繰り返されていた。

<sup>11</sup>韓国伝来の養子制度は、同じ氏族(本貫)の男系の該当世代の男子を家督(戸主)継承者とするもので、他の氏族(本貫)の子を養子や娘婿として迎え入れる慣習はなく、民法の規定も伝統に従うものであった。米兵等との「混血」児をアメリカなど外国に養子縁組に出すために、1961年に「孤児入養特例法」が制定された。

らざるをえなかった。例えば、1970年時点で見ると（表3）、この年に「検束」された「浮浪児」約21,000人に対する措置のうち、縁故者引き渡しは約6,800人、入養委託はわずかに100人で、残りの約13,000人は施設に収容されている。遺棄児童の措置も施設への収容が中心である。この結果、同じく1970年時点で、保護児童約73,000人のうち、施設収容は約58,000人（約80%）で、行政が望ましいとした有料、無料の

委託養育は14,000人（約20%）に過ぎなかった。ただし、女性の場合には、施設収容の割合は低く、帰郷、縁故者への引き渡し、自立支援などの措置が中心を占めている（表4）。1970年代に入って、施設保護の比重を減らし、家族と地域社会の場での支援に移行させていくという方向がさらに強化されていった。

表2 浮浪児・遺棄児童の取り扱い内容

		1965	1970	1974
浮浪児検束・措置	帰宅・縁故者引き渡し	11,791	6,801	4,903
	入養委託	95	100	55
	雇用委託	—	—	39
	定着	56	34	13
	浮浪児保護所収容	10,647	12,127	2,192
	一般施設転院	1,630	898	1,170
	特殊施設転院	732	236	95
	職業補導施設転院	—	—	36
	教護施設移送	27	47	—
	逃亡	—	—	885
	死亡	—	—	59
	その他	621	944	550
合計	25,599	21,187	9,997	
遺棄児童取り扱い	臨時保護	103	801	1,129
	帰宅	—	—	304
	縁故者引き渡し	356	452	512
	入養委託	340	872	1,632
	一般施設転院	6,956	3,124	1,760
	特殊施設転院	—	—	119
	その他	111	97	479
	合計	7,866	5,346	5,935

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1974年版。「定着」は開拓村への送致、「特殊施設」は障碍児施設などを意味する。

表3 保護種類別にみた保護児童数（1970年末現在）

保護の種類		児童数（人）
施	育児施設	42,989
	嬰児施設	7,724
	浮浪児施設	3,023

<sup>12</sup>施設のほとんどが外国援助による民間施設であった

から、施策の実態は、「収容斡旋」が正確である。



設	職業補導施設	1,735
	心身障害者施設	2,810
	小計	58,281
委 託	無料委託	12,377
	有料委託	2,000
	小計	14,377
合 計		72,658

出所：保健社会部1971『保社白書』p.250。

表4 女性相談所による相談への対応内容

	1965	1970		1974	
		家出女性	来訪・家庭訪問相談	家出女性	来訪・家庭訪問相談
職業斡旋	1,085	944	2,765	670	2,713
職業補導所		650	2,861	896	1,466
帰郷	3,545	7,527	12,719	6,290	7,837
保護施設収容		3,326	3,720	1,818	2,746
生計扶助	2,039	699	5,907	362	4,605
結婚仲介	361	403	1,102	1,340	2,661
治療機関に依頼	1,753	814	13,211	877	16,726
緊急救護		654	4,161	582	3,855
縁故者へ引き渡し		1,426		1,456	
その他関連機関に斡旋	2,010	463		211	
その他	18,206	3,704	48,563	3,112	126,238
未措置		2,684	7,611	3,807	3,113
相談件数合計	28,999	23,294	102,620	21,421	171,960

出所：保健社会部『保健社会統計年報』（1965年は1965年版，1970・1974年は1974年版）。1965年の表は，家出女性と来訪・訪問相談の区別がなく，対応の分類項目も，1970・1974年のそれとの間には，若干の違いがある。ここでは1974年版の分類に合わせて調節した。

### 3 外国援助減少への対処策としての民間資金 動員構想

生活政策の財源調達において，公的財源と外国援助・民間寄付金を融合させる方式は，大きな問題をはらみながらも，1960年代を通じて維持されたが，1960年代末から70年代初めになると，こうした財源調達方式は見直しを迫られることになった。経済成長の進展によって，韓国の経済力が高まったことを受け，外国援助主体は，対象をより貧困な国に移し始め，政府間ベース，民間団体ベースともに，援助の削減ないし打ち切りの方向を示し始めたからである。

特に，「勤労救護」事業（「自助勤労事業」）の主財源であるPL480号第Ⅱ款による小麦の無償供与は，1971年から大きく削減され，72年以降は，完全に打ち切られることになった。外国民間団体の援助については，表5に見るように，1960年代末頃から70年代初めにかけて，糧穀，衣類，医薬品等の物資援助が大幅に減少している。現金による援助の動向は統計的に確認できないが，削減はされず，むしろやや増額傾向にあったのではないかと推測される。なぜなら，この時期には，外国援助団体は物資援助から現金援助に切り換えていく方針を取ったとする記録があり，また，表5—2.に見るように，

1970年代半ば以降の現金援助は増加していることを確認できるからである。しかし、一時は年間8万トンを超えていた糧穀援助が数千トンにまで減少したことは、施設収容者、在宅生活者を含めた生活困窮者に対する生活支援活動の規模の大幅な縮小を意味した。福祉施設収容者に対する生活支援に限ってみると、表6のように、1960年代末には、糧穀の現物援助が大きく縮小し始めており、金銭支援は逆にやや増加傾向にあることを確認できる。援助の減少が直ちに経営の破綻につながる事態をもたらさなかったに

せよ、福祉施設の経営は外国援助にほとんど全面的に依存してきていたから、財源確保に対する不安が拡大しつつあった。

「救護行政」の枠組みを維持していくとすれば、当然に、外国援助の減少分を代替する財源調達が必要になる。特に、財源の大半をPL480号第Ⅱ款の援助に依存する「勤労救護」事業については、1972年以降の打ち切り通告によって、国庫による代替か、または事業の打ち切りかの選択を迫られることになった。労働能力を持つ生活困窮者を対象とする生活支援策として大き

表5 外国民間援助団体による援助の推移

1. 1965～74年の推移（物資援助のみ）

単位：トン、金銭換算額は千ドル

	糧穀	衣類	医薬品	その他	合計	金銭換算額
1965	86,434	1,293	593	10,511	98,831	15,875
1966	75,336	1,210	677	3,651	80,874	14,363
1967	35,227	1,010	811	3,483	40,531	9,902
1968	39,225	1,158	779	4,433	45,595	9,144
1969	21,778	1,147	729	2,945	26,599	8,182
1970	25,966	980	490	3,104	30,540	8,893
1971	16,768	792	380	2,472	20,412	5,785
1972	10,700	1,108	233	587	12,628	6,568
1973	5,969	634	316	325	7,244	4,640
1974	2,805	502	304	335	3,946	5,184

2. 1975～84年の推移（現金援助・物資援助）

単位：千ドル

	現金援助	物資援助 (金銭換算額)	合計
1975	26,101	4,523	30,624
1976	29,772	5,152	34,924
1977	30,373	5,506	35,879
1978	34,812	6,975	41,787
1979	35,433	5,379	40,812
1980	38,317	6,129	44,446
1981	38,047	4,551	42,598
1982	36,364	5,602	41,966
1983	40,987	4,909	45,896
1984	35,194	2,661	37,855

出所：1. は保健社会部『保健社会統計年報』1974年版、

2. は同『保健社会白書』1985年版。

表6 民間福祉施設収容者の生計費負担の推移

	外国援助団体負担		国庫負担		地方自治体負担	
	糧穀 (トン)	金銭経費 (100万 <sup>ウヅ</sup> )	糧穀 (トン)	金銭経費 (100万 <sup>ウヅ</sup> )	糧穀 (トン)	金銭経費 (100万 <sup>ウヅ</sup> )
1965	6,410	763	10,025	9	43	40
1966	6,886	741	10,081	不明	626	61
1967	1,819	916	9,870	17	1,018	144
1968	4,656	952	10,246	14	532	313
1969	2,128	1,034	10,062	24	455	213
1970	2,032	1,096	10,502	32	408	226
1971	1,904	1,151	10,046	不明	264	401
1972	566	1,214	9,548	不明	94	611
1973	126	不明	7,760	76	88	646
1974	224	不明	8,750	106	121	977

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1974年版により作成。1967年の外国援助における糧穀の量は異常に少ないが、その理由は確認できない。

な役割を果たしてきた就労事業が打ち切られるとすれば、その社会的影響は極めて大きいことが予想された。しかしながら、この当時、経済企画院に代表される国家の中核的な指導部は、社会的な施策への財政配分を拡大する発想を全く持たなかった。折柄、第3次経済開発5ヵ年計画（以下「5ヵ年計画」又は「第\*次計画」と略す）（1972～76年）の策定・実施の時期にさしかかっており、あらゆる国家資源は、至上課題としての「工業化」（とくに重化学工業化）の推進に振り向けられようとしていたからである。そのために、外国援助の打ち切りに対応する予算措置は講じられず、1972～73年には、就労事業は、ほとんど停止状態に陥っていた。ところが、1973年秋に発生した石油危機によって、経済情勢が急速に悪化し、都市部でも農村部でも、援助を必要とする生活困窮者が多数発生したために、大統領の緊急的な指示によって「セマウル労賃事業」の名称のもとに公共就労事業が急きょ再開されることになった。この財源として、国庫から年間150億～250億ウォンが支出されることになり、就労者に対して、小麦粉の現物支給ではなく、金銭での労賃支給による事業方式に切り換えられた。ただ、この措置は、社会・生活分野に対する国家財政の配分

を抑制するという姿勢が変化したことを意味するものではない。石油危機による生活困窮の拡大という不測の事態の発生と大統領の政治的な配慮がなければ、国庫の投入による「零細民」就労事業の再開は行われなかったと考えられるからである。

一方、「施設救護」の対象者である福祉施設収容者の生活は外国援助によって支えられてきており、その減少は、施設の存続に関わる不安をはらんでいたが、国庫によって補てんしようという動きは全く見られなかった。表6に見るように、外国援助は1960年代末から顕著に減少しているが、国庫からの支出は増加しておらず、地方自治体負担の金銭経費支出が増加しているのみである。第3章で検証するように、1960年代末の時期には、社会福祉施設のあり方に対して批判的な見方が強まっており、保健社会部は「社会福祉」をめぐる政策分野の改革案を練り上げ、それを実施に移していく提案を行っているが、経済拡大戦略を最優先する国家中枢部はこれに対して全く関心を示さなかった。そのために、保健社会部は、民間の福祉施設を支援するための財源を国家財政以外に求めざるをえず、この結果として構想されたのは、共同募金制度を通じて民間資金を組織的に動員する方策で

あった。

1960年代末に準備され1971年に制定された「社会福祉事業法」の主な目的は、民間福祉施設の体質改善を促すことにあったが、同時に、もう一本の柱として外国援助の減少傾向に備える財源対策をも含んでいる。この法律に盛り込まれた福祉財源対策は、①社会福祉法人の認可を受けた施設経営者に対しては、営利事業の運営を認め、自己財源の強化を図ることを可能にすること、②「社会福祉共同募金」の名称で、国のバックアップを得た統一的な共同募金活動によって得た募金を母体に、民間の福祉事業が共同で使用する基金を設けること、という2つの内容からなる。後者は、外国援助の減少を民間の組織的な募金によって代替させようという構想であり、民間福祉施設をバックアップするための財源対策の中核であった。この場合、具体的には、「福券〔宝くじ〕発行」、遊興場での募金（一定額の徴収）、「競馬」、遊技場、劇場等の料金の一定額の徴収など、主に射幸心、遊興等奢侈性消費に対する義務的な賦課（“ ”は原文のママ）という奢侈税に近い募金方式が構想されており、社会福祉共同募金の運営と資金の配分に当たる組織として「社会福祉振興公社」と称する第三セクターの設立が構想されていた（『福祉計画（試案）』pp.137-9）<sup>13</sup>。

この時期の民間福祉施設は、児童の生活施設が8割以上を占め、その他は、障害者、高齢者、母子等の生活施設で、入所者はほとんど全員が「施設救護」の対象者であった。しかし、国の対策は、外国援助の減少による保護対象者の生活費の減少を財政支出の増額によってではなく、民間事業者自身の財源強化努力と「社会福祉共同募金」による国策的な募金制度によって補おうと意図するものであった。1960年代の政策枠

組みは、外国援助団体の資金を韓国の公的な制度の内側に組み込んでその国家支出を抑制しようとするものであったのに対して、70年代初めの転換方策は、外国援助を韓国人自身の民間募金によって置き換えていこうとするものであった。そのため、民間福祉財源を公的な政策の一角に据えるという基本的な枠組みはなおも踏襲されようとしていた。

しかしながら、結果的には、民間資金を動員して国家支出の不足を補てんしつつ、国の強い指導と管理を通じて、社会福祉施設を事業者の自己努力により改革していこうとする構想は成功しなかった。共同募金制度については、1971年に「社会福祉共同募金会」（社団法人）が設立され、実質的には、保健社会部の指導のもとで、民間施設団体の全国連合組織である「韓国社会福祉協議会」がその運営に当たることになったが、募金活動はほとんど進まなかった。その理由は、広範な募金活動を展開する体制が整わなかった点にあるとされているが、福祉財源を得るための募金活動について、内務部が強い難色を示すなど、政府部内の意思統一が行われていなかったことにもよる。この後、民間募金の動員によって福祉施設支援財源を調達しようとする計画が立て直され、1975年から「（不遇）隣人助け合い運動」募金が発足している<sup>14</sup>。この募金運動は、民間母体の「社会福祉共同募金会」によってではなく、国が直轄で行う国民的な運動として展開され、集められた募金は「社会福祉寄託金管理規定」によって、準公的資金として扱われ、国が指定した方針に沿って各施設に配分された。1970年代後半には、毎年、10億～20億ウォンが集められ、基金のなかから、毎年、約20億ウォンが福祉施設への補助として配分されている。主な配分例を見ると、福祉施設十数ヵ所の増改築費支援、施設収容者の

<sup>13</sup>小野（1969）は、この頃に、韓国の社会福祉施設関係者が日本の社会福祉協議会を訪問した際の談話記録であるが、福祉施設運営経費が日本ではほとんどが公費で、韓国では逆に民間施設自らが賄っていることにそれぞれ驚きあっていることが興味深い。

<sup>14</sup>保健社会部『保健社会（白書）』1982年版・1984年版。韓国社会福祉協議会（2007：173-92）にも、共同募金の誕生から1990年代の民営化改革までの経緯が記述されている。

副食費（味噌代）、敬老堂（大韓老人会が運営する地域交流施設）への燃料費補助などで、施設の運営・維持に関わる基礎的な費用に対する補助が主な内容となっている。

したがって、国策的な運動によったとしても、1970年代後半の民間募金による福祉財源の調達規模は、慢性的な資金不足に悩む福祉施設の経営に対する散発的な支援を行う程度にしか達せず、外国援助に代替できるような大きさではなかった。にもかかわらず、この後、1980年代に入っても、福祉分野における国家財源の投入不足を国策的な民間募金活動によって補おうとする発想は、根強く生き延び続けた<sup>15</sup>。1980年代初めには、「社会福祉事業基金法」が制定され、前出の「隣人助け合い運動」募金制度が国家の公式的な福祉財源調達事業として一段と再編強化されている。この結果、外国民間団体の援助と共同募金を準公的財源として、公的財源と合体させて用いる財源方式が1980年代にも維持されることになった。外国援助と民間共同募金が国家財源から明確に分離されるのは、生活保障における国家責任を認め、国家財政を本格的に出動させるようになる1990年代の「民主化」期以降のことである。このように、「社会福祉」の分野に対する国家財源の投入が回避され続けたにもかかわらず、福祉施設やそこで暮らす入所者の生活問題は深刻な社会的問題として取り上げられることはなかった。その理由としては、政治的な抑圧によって表現の自由が著しく制限されていたこと、とくに「民主化」期のように、ニーズを持つ当事者やその支援団体、市民社会団体の活動が自由に展開される余地がなかったこと、経済成長によって全般的な生活の向上があり、生活困窮者やニーズを持つ人た

ちの状態も多少とも改善されたこと、さらに、外国民間援助団体の活動、特に福祉施設支援の活動がなおかなり大きな規模で継続していたことなど、があげられる。

## 第2章 貧困の態様と政策二一ズの変化

### 1 巨視的な貧困対策としての人口抑制政策

韓国社会が抱える深刻な貧困問題は、国家が解決すべき宿命的な課題として、軍事革命政権から第三共和国時代の政策担当者によっても、強く意識されていた。「四千年にわたる貧困の歴史」という形容は、この時期に限らず、頻繁に用いられてきた表現である<sup>16</sup>。ただ、1960年代末から70年代初めになると、韓国社会は、「絶望と飢餓線上にあえぐ民生苦」<sup>17</sup>（軍事革命政権による表現）と形容されたような朝鮮戦争以来の飢餓的な貧困状態からは、次第に脱却しつつあった。経済開発5ヵ年計画が順調に進展し、工業化が進むとともに経済規模が飛躍的に拡大し、全般的な生活状態も改善されていったからである。1961年の国民総生産は21億ドルであったが、70年には80億ドルに増加し、1人当たり国民総生産も60年代末に200ドルを超えたことが話題となり、世界の「中進国」への成長の展望が自信を持って語り始められるようになっていた<sup>18</sup>。実際、表7に見るように、一時、300万人近い数に達していた「零細民」（労働能力を持つ要保護対象者）の認定数も、1960年代末から顕著に減少し、70年代半ばには150万人台となっていた。もちろん、この数値は行政の政策的な判断が加わった認定数<sup>19</sup>であるうえ、当時の統計の信頼性に大きな問題があり、その点を配慮しなければならないとしても、生活困

<sup>15</sup> 社会保障制度構築を目指していた社保審研究室では、1970年代以降、福祉財源の調達方法についての研究報告書をいくつか残している（金早雪2014c、参照）。

<sup>16</sup> 1962年2月の蔚山工業団地起工式における朴正熙最高会議議長（当時）の有名な演説でも用いられた。檀君神話にならって、「五千年」という場合もある。

<sup>17</sup> 1960年代初め、国会でも「餓死」の可能性に言及する発言がなされている。

<sup>18</sup> 第3次5ヵ年計画は、「〔同計画を〕完遂することにより、我が国は上位中進国になる」と述べている。

<sup>19</sup> 「救護行政」において要保護対象者数は、政策的に操作される数値であることを念頭に置いておく必要がある。一貫して認定数を抑制する傾向があったが、1980年代のように、「自活保護」の対象とするために、認定基準を緩和し、より多く認定しようとしたケースもある。

表7 「零細民」数の動向

単位：人

	「零細民」(自然災害罹災民を除く)				自然災害 罹災民
	3反歩未満 絶糧農漁民	非農零細民	都市失業者	合計	
1966	880,056	1,158,193	860,141	2,898,390	81,123
1967	683,402	789,738	715,450	2,188,590	447,156
1968	854,275	835,049	602,274	2,291,598	833,356
1969	840,335	784,878	453,870	2,079,083	474,611
1970	911,085	674,419	346,486	1,931,990	184,508
1971	813,614	660,784	357,671	1,832,069	52,411
1972	732,730	522,135	382,392	1,637,257	111,487
1973	516,818	321,657	335,215	1,173,690	127,081
1974	676,786	459,253	346,912	1,482,951	36,579

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1974年版。

窮者の減少傾向は明白に認められる。

しかしながら、韓国社会がなおも大量の生活困窮者を抱えていることに変わりはない。1970年代を通じて、児童、高齢者、障害者、母子世帯など労働能力を持たない要保護対象者の数は35万～40万人にのぼったうえ、150万～180万人の労働能力を持つ成人を要保護対象者（「零細民」）として認定せざるをえない状況にあった。捨て子や「浮浪少年」の数も以前ほどではないにしても、かなりの数で存在していたし、冬季の食糧不足時期（「春窮期」「ポリコゲ〔麦の峠という意味〕」とも言う）には、へき地や離島の住民、都市の路上生活者、貧困集中地区の住民などの困窮者25万～30万人を「特殊零細民」と認定し、1ヵ月以内の期間限定で緊急的に食糧支給を行わざるをえないような事態が続いていた。こうした極度に生活に困窮している人の数は、高度成長が続いた1970年代を通じても、行政が保護対象として認定した数値でさえも200万人をはるかに超えており、その人口比は5～6%に達していた。しかも、これらの数値は、行政が保護予算の増大を抑えるために、厳しく抑制したうえでの認定結果であり、実際の生活困窮者の数はこれをはるかに上回るものであったと推測される。1980年代初めに行われた政府系シンクタンクの推計によると、

1976年時点で、生きざりぎりの生活状態にある「絶対的貧困人口」の規模は約520万人で、人口の約15%を占めていたとされる（韓国開発研究院・徐ほか1981b：第4章第2節）。

こうした社会全体を覆う「貧困」に対して、軍事革命政権とそれに続く朴正熙政権が採用したのは、生活困窮者への事後的な救済策である「救護行政」の費用をできる限り節減する一方で、巨視的なレベルでの貧困解消対策として、経済成長により全般的に生活状態を改善していくという方策であった。経済成長のためには、当面の貧困救済施策を犠牲にしても、生産的投資に資源を優先的に配分する戦略が取られたことは、金早雪（2014b）において検討した通りである。さらに、経済成長政策に次ぐ巨視的な貧困対策として積極的に取り組まれた施策としては、当時、国際連合が発展途上国に対して推奨していた人口の抑制政策がある。人口抑制政策は、軍事革命政権が最初の5ヵ年計画を樹立したときに、経済・社会計画の一環として採用することが決定され、以後、「国家事業」として積極的に推進されるようになった。「急激な人口増加現象が経済社会発展の阻害要因となっている」（『保健社会』1981年版：261）と認識されたからであり、各段階の5ヵ年計画では、達成すべき人口抑制の目標比率が設定され

ていた。具体的な施策内容は、家族計画（産児制限）と海外移民の奨励であり、いずれも、保健社会部の管轄であった。1960年代から70年代を通じて、農村女性を主な対象として産児制限の奨励、指導のキャンペーンが広範に展開され、避妊手術の支援策が強化された（保健社会部 1981b：200-24）。こうした施策は女性の意識

変化や生活様式の変化と重なり合って大きな効果を収め、表8に見るように、合計特殊出生率は、1960年代から70年代にかけてドラスティックに低下した。後の時期に、保健社会部は、家族計画事業が経済成長に大きく貢献したと評価している<sup>20</sup>。

表8 有配偶女性の合計特殊出生率の推移

	1961	1967	1973	1976	1979
全国	5.8	4.5	4.1	3.2	2.6
農村	6.5	5.2	5.0	3.6	3.1
都市	4.8	3.5	3.3	2.8	2.4

出所：保健社会部『保健社会白書』1981年版，p.275。

一方、海外移民政策については、1962年に海外移住法が制定され、人口抑制政策の一環として「国家事業」として取り組むことが決定された。保健社会部に移民課が新設され、官民の協同により、海外移住や海外就労の斡旋、支援事業が展開された。ただ、表9に見るように、1970年代前半頃までは、海外移住の実績はそれ

ほど多くはなく、70年代の後半になって急速に増加していく。なお、人口過剰が経済成長を阻害し、貧困を生み出す原因になっているという認識は、この後も根強く存在し続け、人口抑制政策の転換が行われるのは、1990年代半ばのことであった。

表9 海外移住許可実績（1962～82年）

単位：人

	1962	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
許可数	386	4,803	1,628	43,455	46,533	42,091	39,077	35,441	37,510

出所：保健社会部『保健社会白書』1984年版，p.275。なお、1962～80年の海外移住許可数の合計416,082人のうち、移住先は、アメリカが334,249人、カナダが19,615人で、北米が約85%を占める。

## 2 「セマウル運動」による農業生産と農村貧困状態の改善

### (1) 農村の貧困問題

建国以来、あるいは、それ以前からの韓国社会の貧困問題の中心は、農村貧困にあった。第1次経済開発5ヵ年計画以降、工業化政策が強力に推進されていくが、1970年代前半の時期に

なっても、農家人口はなお約1,800万人と人口の半ば近くを占めており、就業構造においても、農業就業者は就業者全体の半ばを占めていた。農民の大半は小規模な農地しか持たない零細農民であった。当時、経済的に自立できる耕地規模は1ha（約10反歩に相当）以上とされていたが、表10に見るように、1970年時点で、1ha未満の農家は161万1千世帯で、全農家248

<sup>20</sup>保健社会部『保健社会白書』（1991年版：66）は、「我が国の人口政策は経済開発計画の一環として出生調節政策を主軸として展開されてきて……経済発展を遂げることに大きく貢献したことは周知の事実

である。」と述べている。この表現は、福祉改革を背景に『保健福祉白書』1999年版で構成が大きく変わるまで踏襲されていた。

万3千世帯の約65%を占めていた。特に問題であったのは、耕地面積がきわめて零細な農家の著しい生活困窮であった。耕地面積が0.3ha以下の農家の生活は、日常の食糧さえ欠乏する状態で、行政によって「絶糧農家」と呼称され、その多くは要保護者（「零細民」）としての認定を受けていた<sup>21</sup>。表10—1. に見るように、1970年代前半の時点で、0.3ha未満の農家戸数は40万戸前後（世帯員数約200万人）である。これに準ずる0.3～0.5haの零細農家も40万戸前後存在しており、同じように生活に困窮していたことは、0.5ha未満が保護対象農家の認定基

準として用いられる場合もあったことによって確認される。表10—2. に見るように、耕作地が0.5ha未満の農家所得は、自立可能農家とされる1～1.5haの農家所得の約2分の1に過ぎない。したがって、0.5ha未満の農家約80万戸（世帯員数約400万人）が甚だしい貧困の状態にあったと考えられる。しかも、この時期には、毎年のように、風水害、冷害、旱害などの自然災害が農村に大きな打撃を与えており、その都度、数十万から数百万人へのぼる臨時的な食糧支援を必要とする「要救護者」を生み出していた。

表10 耕作地規模別農家の構成と所得格差（1965～80年）

1. 耕作地規模別農家の構成

単位：千戸

	0.5ha未満			0.5～1ha	1～3ha	3ha以上	耕作以外の農家	合計
	0.3ha未満	0.3～0.5ha	小計					
1965	431	470	901	794	783	29	—	2,507
1970	391	396	787	824	763	37	72	2,483
1975	310	381	691	828	730	36	94	2,379
1980	288	324	612	748	737	31	28	2,155

2. 耕作地規模別農家の年間所得の格差（1～1.5ha=100）

	0.5ha未満	0.5～1ha	1～1.5ha	1.5～2ha	2ha以上
1970	56	73	100	136	178
1975	54	80	100	133	191
1979	62	77	100	126	172

出所：統計庁『韓国統計年鑑』所収の表（原資料は農林水産部）より作成。

(2) セマウル運動による農業生産と農村社会の改革

農村社会の貧困と農業生産の停滞は、貧困者救済のために多額の支出を強いただけでなく、国家政策の至上課題である経済成長にとっても大きな隘路となっていた。大量の食糧輸入が国際収支を圧迫し、工業化のための投資促進を妨げていたからである。朴正熙政権の経済建設戦

略は、工業化を達成するためには、農業部門の抜本的な改革が不可欠な前提条件であることを十分に認識しており、第1次、第2次の5ヵ年計画においても、農業生産の増強が最重要課題として強調されていた。しかし、この期間中に、農業改革はほとんど進展しなかったために、1972年から始まる第3次計画は、この問題に最大の焦点を据え、「上位中進国に向かう繁栄の

<sup>21</sup> 3反歩（ほぼ0.3ha）以下が「零細民」の認定基準とされていた。1964～65年頃、軍事政権による救護行政改革において、当初は5反歩未満を想定していたが、それでは救護対象が予算をはるかに超える

膨大な数にのぼるため、3反以上5反未満農家には救護糧穀の「貸与」とどめた経緯がある（金早雪2014a：注51、参照）。



70年代を実現するために、『農漁村経済の革新的開発』『輸出の画期的増大』『重化学工業の建設』を基本目標に設定した(全国経済人連合会1986:83), という。この計画では8項目の重点目標があげられているが、輸出の拡大と重化学工業の建設、工業の高度化という目標に先立って、冒頭に、食糧の増産、主穀の自給、農漁民所得の積極的な増大、農漁村の保健及び文化施設の充実など、農業生産の拡大と農村社会の改善に関わる目標が掲げられていることが注目される。ここでは、農業改革と工業化は「車の両輪」として扱われており、高度工業社会の実現という課題にとっては、主穀の自給とそれを可能にするような農業生産と農村社会の改革が基礎的な前提条件となるという認識が示されている。

第3次計画が主目標として掲げた農業改革という課題は、具体的には、「セマウル〔新しい村〕運動」と呼ばれた大規模な官民協働による国民運動方式によって取り組まれた。セマウル運動は、農業生産の改革と農民生活の経済的向上を目標に掲げるだけではなく、社会的、精神的、道徳的な運動の側面も強く持ち、また、運動の場は農村だけでなく、都市や工場などにも拡大されたが、その核心が農業生産と農村社会の改革にあったことは、表11に示した具体的な事業内容から見ても明白である。事業内容は、農業生産の改革を意図する生産基盤部門・所得増大部門と農村の社会・生活インフラの改善を意図する福祉環境部門・精神啓発部門との組み合わせからなり、政策対象としては、生産者としての農民と生活者として農民の両側面を融合させて把握しようとしていた点に特徴がある。

表11 セマウル運動の主な事業内容

運動の部門	具体的な事業内容
生産基盤部門	農村道路開設/小河川整備/橋梁架設/農業用水施設/漁業基盤施設/共同利用施設/農業機械普及
所得増大部門	セマウル所得増大総合開発/生産協同団地造成/共同漁場造成/マウル造林・養苗/地力増進/農産物流通構造改善/セマウル工場建設/セマウル労賃所得事業
	農村住宅改良/集落構造改善/小都市美化/国道・鉄道沿い美化/マウル会館設立/住民共同

セマウル運動の事業内容は、一見して、1960年代の自助勤労事業(自活指導事業)のそれに近似した面がある。しかし、自助勤労事業が外国援助を財源として、生活困窮者の救済を主目的とする保健社会部中心の限定された政策であったのに対して、セマウル運動は、大統領自らの政治的な号令のもとで国家機構の全体をあげて取り組まれたプロジェクトであり、大規模な国家予算が投下されたこと、中心的な目的は、経済成長にとっての隘路となっている農業生産の改革という経済的動機に置かれていたこと、政策対象は生活に困窮する零細農民だけでなく農業と農村社会の全体であり、事業の内容と規模には、比較にならないほどの大きな広がり多様性があったこと、国の一方的な施策でなく、民間活力が全面的に動員された官民協働の取り組みとして展開されたこと、などの点で、根本的な違いがある。

特に注目しておくべきことは、農業・農村改革政策が資金、労力、企画力などの面で、国が民間の資源と活力を動員し、活用する国策的運動の形態で展開されたことである。農民に対しては、この運動は、「よい暮らし(のための)運動」であり、生産と生活の現場である「マウル」〔村〕(地域社会、コミュニティ)の経済的な「自立」「自助」を高めていくための運動として提示された。そこでは、農業生産の改革という経済的な課題が農村社会と農民生活の改善という社会的な課題と不可分であることが強調されており、実際の政策展開においては、生活の向上を求める農民の自助努力を最大限に引き出すことによって国の投資不足を補い、国の政策支援と民間活力の動員を組み合わせた官民協

福祉環境部門	利用施設/下水溝設置/農漁村電化/セマウル通信/簡易給水施設/家族計画/結核検診/医療保護・医療奉仕/農繁期託児所・栄養改善/奥地セマウルバス路線開設
精神啓発部門	セマウル教育/営農技術訓練/セマウル学校設置/運輸従事員安全サービス教育/都市セマウル運動/セマウル金庫運営/農漁村貯蓄実績/マウル文庫/セマウル青少年会育成/セマウル婦人会育成/婦女指導/セマウル公報

出所：内務部（1980b：5-7）の目次項目より作成。

働方式が採用された。

1971年から始まるセマウル運動は、約10年間にわたって展開され、農業生産インフラと社会・生活インフラ面での事業に限っても、表12に見るような大きな実績を残している。1960年代に伸び悩んでいた米穀生産量は、70年代、特にその後半に大幅に増大し、懸案であった食糧不足問題を大きく改善することになった（表13）。米穀生産の増大は、セマウル運動の後押しを受けた生産インフラの改善増強と農業の機械化、化学肥料の投入、品種改良の進展などを通じた反当たり収量の増大によるものである。

この結果として、農家所得は順調に拡大し、都市勤労者世帯所得との格差は大幅に縮小した。表14によれば、1970年代初めには、都市勤労者と農家所得の対比は100：67であったが、70年代半ばには、両者の格差はほとんどなくなっている。また、セマウル運動を通じて、農村の住宅、道路、電力供給、給水、衛生設備などの生活環境条件は大きく改善され、都市の生活環境との格差も縮小していった。この時期の統計数値には信頼性に問題があり、一定の留保を持って評価することが必要であるが、都市・農村間の生活格差が大幅に縮小したことは確かである。

表12 セマウル運動の事業実績（1980年時点）

事業種類	単位	1971年設定の目標値	1980年時点までの実績	事業種類	単位	1971年設定の目標値	1980年時点までの実績
村内道路	km	26,266	43,558	住宅改良	千棟	544	225
農道	km	49,167	61,797	集落構造改善	個所	-	2,747
小規模橋梁	個所	76,749	79,516	小都市美化	個所	1,529	843
マウル会館	棟	35,608	37,012	簡易給水	個所	32,624	28,130
倉庫	個所	34,665	22,143	下水溝施設	km	8,654	15,559
作業場	個所	34,665	6,263	農漁村電化	千戸	2,834	2,777
蓄舎	個所	32,729	4,476	マウル通信	里・洞	18,633	18,633
小規模溜池	個所	10,122	13,327	磁石式電話施設	回線	-	405,240
堤防	個所	22,787	31,625	セマウル工場	工場	950	717
導水路	km	4,043	5,161	マウル造林	ha	967,362	642,804
小河川整備	km	17,239	9,677				

出所：内務部（1980b：18-9）。

表13 穀類生産量の推移（1960～79年）

		米穀	麦類	雑穀
生産量 (千ト)	1960	3,047	1,668	81
	1965	3,501	1,657	121
	1970	3,939	1,820	124
	1975	4,669	1,806	92
	1979	5,565	1,556	195

指数 (1970年=100)	1960	87	101	67
	1965	89	91	97
	1970	100	100	100
	1975	119	99	74
	1979	141	85	133

出所：統計庁『韓国統計年鑑』各年版（原資料は農林部『農林統計年報』）。

表14 農家所得と都市勤労者所得の推移（1970～79年）

	農家所得		都市勤労者所得		都市勤労者所得 を100とした農 家所得の割合
	実額 (千ウォン)	指数	実額 (千ウォン)	指数	
1970	256	100	381	100	67
1971	356	139	452	119	79
1972	429	168	517	136	83
1973	481	188	550	144	87
1974	675	264	645	169	105
1975	873	341	859	225	102
1976	1,156	452	1,152	302	100
1977	1,433	560	1,405	369	102
1978	1,884	737	1,916	503	98
1979	2,228	871	2,630	690	85

出所：内務部（1980b：25-6）所収の表を加工。

注：農家所得と都市勤労者所得はそれぞれ異なる調査による数値であり，当時の家計調査の信頼性には問題があるため，この数値は全面的に信頼するわけにはいかない。

1970年代初めに設定された農業生産（特に米穀生産）の増大，農村社会と農村生活の改善という課題において，セマウル運動は約10年間の展開を通じて，所期の目標以上の成果を収めたと評価できよう。セマウル運動は，経済成長を阻害する要因となっていた農業生産の停滞問題を解決するという経済政策上の動機から始まったが，結果として，農村の貧困状態を大きく改善することになった。しかしながら，農村の貧困状態の縮小は，農村人口と農業就業者の急激な減少と一方での都市人口と非農業就業者の増大という現象と並行しながら進展したことを強調しておく必要がある。農家人口の減少は（表15），既に1960年代末から始まっていたが，70年代後半から加速され，その勢いは80年代前半まで続く。1970年代の10年間に，農家数は約32万戸，農家人口約330万人が減少し，続く80年代前半にも，約23万戸，約230万人が減少して

いる。1970年に，総人口の約45%を占めていた農家人口は，80年には約28%，85年には約21%にまで減少した。その理由は，言うまでもなく，工業化の進展とともに，都市部における経済機会が拡大し，生活向上のチャンスを求める農村の若い世代が大量に移動したからである。長い期間にわたって韓国社会を特徴づけていた農村の貧困問題は，農村社会と農村人口のドラスティックな縮小を伴うことによって改善されていったとすることができる。

### 3 都市貧困と都市型社会・生活ニーズの拡大

#### (1) 都市人口の爆発的な拡大

1970年代に進展した農村の貧困の縮小は，決して貧困問題それ自体の解消を意味しなかった。工業化の進展に伴う雇用市場の拡大は都市社会と都市的経済の爆発的な拡大をもたらし，そうした経済的，社会的変動の過程で，新たに都市

表15 農家戸数と農家人口の推移（1960～85年）

1. 農家戸数と農家人口の推移

	農家戸数（戸）	農家人口（人）	総人口に占める農家人口の割合（%）
1960	2,349,506	14,569,271	58.2
1965	2,506,899	15,811,575	55.1
1970	2,483,318	14,421,730	44.7
1975	2,379,058	13,244,021	37.5
1980	2,155,073	10,826,748	28.4
1985	1,925,869	8,521,073	20.9

2. 農家戸数と農家人口の5年ごとの増減

	農家戸数（戸）	農家人口（人）
1960～64	100,802	983,748
1965～69	39,345	-222,663
1970～74	-102,118	-962,535
1975～79	-217,237	-2,360,599
1980～85	-229,204	-2,305,675

出所：統計庁『韓国統計年鑑』各年版（原資料は、農林部『農業総調査』）から作成。

の貧困が拡大したからである。表16に見るように、都市人口の拡大は1960年代後半から70年代に加速的に進行し、80年代前半まで続いている。主要7都市に限定しても、1970年代前半には約

260万人、後半には約320万人、80年代前半には約290万人の人口膨張が記録されており、農村部から都市部への大規模な人口移動が続いたことを物語っている。

表16 主要7都市の人口増加の動向（1960～85年）

単位：千人

	5年毎の人口増加数					1970年現在の人口	1985年現在の人口	1970-85年の増加数
	1960-66	1966-70	1970-75	1975-80	1980-85			
ソウル市	1,358	1,732	1,354	1,475	1,275	5,433	9,639	4,206
釜山市	266	450	573	707	355	1,842	3,515	1,673
大邱市	171	233	230	294	425	1,064	2,030	966
仁川市	126	116	157	284	303	634	1,387	753
光州市	90	98	105	121	178	494	906	412
大田市	87	99	92	145	214	407	866	459
蔚山市	113	46	93	166	133	157	551	394

出所：統計庁『韓国統計年鑑』各年版により作成。原資料は人口センサスによる。1960年代は、66年に人口センサスが実施された。

このように都市社会が提供する経済的、社会的機会を求めて、農村部から都市部への大規模な移動が続いたが、移動した人たちにとって安定した経済生活が保障されたわけではなかった。

雇用市場の拡大が進んだとは言え、その規模は農村からの移動人口に安定した雇用を十分に提供できるほどの大きさではなかったからである。表17によって見ると、常用労働者の数は拡大し

ているが、同時に、非農林自営業従事者と臨時・日雇身分の労働者も増加していることに注目しておく必要がある。1965年以降の20年間に常用労働者の増加数は約400万人であったが、自営業従事者も約230万人、臨時・日雇の労働者も約170万人増加している。これらは、都市のさまざまな分野の小規模な自営業従事者や低賃金で就労も不安定な労働者であり、低い所得階層に属する人たちであった。また、常用労働者もすべてが安定した生活を営める賃金を得ていたわけではなかった。鉱工業に限って、労働

者の事業所規模別分布を見ると(表18)、100人未満の小零細企業分野で就労している人たちの数がかなり多いが、その賃金水準は、中・大規模企業の労働者の50～70%に過ぎなかった。このような都市の雑業的な自営業主・家族従業者、中小零細企業の労働者、臨時・日雇身分の労働者、さらに、就業機会を見つけれない失業者や未就業の状態にある人々などが、急速に拡大する都市社会のなかでの最下層分野を形成していたと考えられる<sup>22</sup>。

表17 就業構造の変動 (1965～85年)

単位：千人

		5年毎の変動数				1965年現在の就業者数 [ ]内は構成比 (%)		1985年現在の就業者数 [ ]内は構成比 (%)		1965～85年の変動数
		1965～70	1970～75	1975～80	1980～85					
農林業	自営業主	43	279	14	-501	2,038	[24.8]	1,873	[12.6]	-165
	家族従業者	-74	296	-572	-559	2,285	[27.8]	1,376	[9.2]	-909
	雇用者	76	-89	71	-280	748	[9.1]	526	[3.5]	-222
非農林業	自営業主	269	402	619	519	981	[12.0]	2,790	[18.7]	1,809
	家族従業者	150	91	134	114	267	[3.3]	756	[5.1]	489
	雇用者(常用)	1,068	381	1,493	1,026	891	[10.9]	4,859	[32.6]	3,968
	雇用者(臨時・日雇)	7	725	118	858	996	[12.1]	2,704	[18.2]	1,708
合計		1,539	2,085	1,877	1,177	8,206	[100.0]	14,884	[100.0]	6,678

出所：統計庁『経済活動人口年報』の各年版より作成。

表18 事業所規模別鉱工業雇用の動向 (1975～85年)

単位：千人

事業所規模	5年毎の増加数		1985年現在の従業員数	1985年現在の賃金格差 (500人以上規模=100)
	1975～80年	1980～85年		
5～9人	8	26	100	51
10～19人	28	59	161	61
20～49人	89	118	328	70
50～99人	83	94	307	75
100～199人	90	63	322	80
200～299人	58	18	195	87
300～499人	21	13	192	90
500人以上	219	39	923	100
合計	596	430	2,529	—

出所：統計庁『韓国統計年鑑』より作成。原資料は、統計庁『鉱業・製造業統計調査報告書』。

<sup>22</sup> 『韓国民主化運動史1』 pp.601-8。

## (2) 都市の「不良住宅地区」(スラム)の形成と新たな社会・生活ニーズ

毎年、膨大な数の人口が流入し続ける都市においては、生活・環境条件が急速に悪化した。ソウル市や釜山市を初めとする都市において、最も深刻な問題として露呈したのは、都市の各所に形成された「不良住宅地区」(スラム<sup>23</sup>)の問題であった。農村部から都市部へと移動した多くの人たちは、条件の整った住宅地区に住むことはできず、「山際、川べり、鉄道脇などの公有地を占拠する」形で建てられた無許可の板張り小屋——韓国語で「パンジャチブ」——の密集地区で生活するほかはなかった(ソウル市政開発研究院編1996)。こうした地区では、建物が狭小で日照や風通しなどの条件が悪かったばかりでなく、道路や上下水施設も整っておらず、衛生状態を含む地区の生活環境はきわめて劣悪であった。

特に人口増加が最も大規模であったソウル市では、既に1950年代から無許可の不良住宅地区が増えており、「撤去」と呼ばれたスラム・クリアランスによる市街整備事業に着手していたが、経済成長の進展とともに、問題はさらに深刻化したために、その事業規模は1960年代末から本格的に拡大された。初期の段階では、「取り締まり・撤去」という強制的な手法が使われたが、その対象となった地区を追われた人たちが「撤去民」が別のスラム地区に移動するという事態が繰り返されていた。こうした強制的な「撤去」に対する抵抗が大きかったために、1968年頃からは、移住させる場合でも代替のアパートを用意したり、地区の住宅の建て替えと環境改善を行ったりする手法(「良性化」地区

修復」方式と呼称)も導入されている。ソウル市では、1970年から大規模なスラム・クリアランス計画を樹立し、「撤去民」10万世帯55万人を隣接する京畿道広州郡(後に城南市となる地域)に新たな住宅団地(「広州団地」)を用意して移住させる計画を進めようとしたが、移住を強制された人たちの暴動を伴う激しい抵抗に遭遇し<sup>24</sup>、結局のところ、1971年までに2万3千世帯の11万4千人を移住させた時点で計画は停止された。

こうした強引な「撤去」(強制排除)が不調であった反省もあり、1973年から「住宅改良促進に関する臨時措置法」が施行され、より円滑に不良住宅地区の改良事業を進める条件が整えられた<sup>25</sup>。この措置により、対象地域は都市計画法の指定を受けて、国・公有地の整理や譲渡を容易に行うことができるようになり、改良事業の方式も行政主導方式だけでなく、住民主導や民間業者への委託の方式も導入されるようになっていく<sup>26</sup>。ソウル市は、この法律の施行に伴って、1973年に、市内の不良住宅地区の一斉調査を行い、その結果に基づいて、表19のように、52地区の約7万棟(改良事業の件数としては155件)を同法に基づく改良事業の対象に指定した。事業計画に関連して記録された数値によると、1棟には平均して2世帯が居住し、1世帯当たりの世帯員数は3～5人であったから、1棟当たり2世帯8人が居住していたと仮定すると、大まかに推計して約56万人が不良住宅地区で生活していたことになる。この資料によって見ると、不良住宅地区はいくつかの特定の地域に集中する傾向を持っていたことを確認できる。

表20に整理したように、改良対象の棟数が

<sup>23</sup>韓国では、「スラム」(slum: 슬럼)という言葉はあまり使われない。1960～70年代には、「貧民窟」「貧民密集地帯(地区)」という表現が用いられることもあったが、行政・政策用語としては、「不良住宅地区」とされる(保健社会部1969『福祉計画(試案)』p.35, など)。日常用語としては、板張りの家屋が並ぶことから、かつては「パンジャチョン: 板子村」と称されたほか、丘の上に密集することが多いため、現在でも、「月(に近い)村」の意味で「タルトンネ」とも言われる。

<sup>24</sup>京畿道「広州団地」をめぐる住民の抵抗活動は、全国撤去民連合(2004: 4-5)、『韓国民主化運動史1』(pp.638-53)などに描写されている。

<sup>25</sup>この法律はソウル特別市から国への働きかけによって実現されたという。

<sup>26</sup>こうした措置の導入にもかかわらず、なお強引なクリアランス事業が行われ、住民側も激しい抵抗活動を展開したという(『韓国民主化運動史2』pp.666-9)。

1,000を超える地区の数は22で、市内全域の改良対象棟数の約80%に当たる56,000棟がこれらの22地区に集中している。このうち、最も大規模な集中地区は、奉天地区（約9千棟）、舎堂地区（4千棟）、上溪地区（5千棟）、彌阿地区（4千棟）などであるが、奉天、舎堂の2地区は漢江の南岸側、上溪、彌阿の2地区は市北部の山麓部に位置しており、外部からの流入人口が拡大する市域の縁辺部に集住せざるをえなかったことを物語っている。このうちでも最大規模の不良住宅地区は、冠岳区の奉天地区でわずかに1平方キロに満たない地域に9,000棟の板小屋が密集し、少なく見積もっても7万～

10万人の人が暮らしていた。80～90%は国有地に無許可で建てられた「不法占拠」住宅とされている。住民は、地方の農村部から移住して来た人たちだけでなく、都市中心部のクリアランス（「撤去」）が進展し、行き場所を失った都市貧民やこの時期に頻繁に生じた漢江洪水の罹災民が仮の生活場所を求めて移住してくるケースも多かったという。こうした都市における不良住宅地区と都市貧民の問題は、人口流入が際立って多かったソウル市において最も深刻であったが、釜山、大邱、仁川、光州などの他の大都市でも、同様の問題を抱えていたことは言うまでもない<sup>27</sup>

表19 不良住宅改良事業の行政区別地域指定年次別対象棟数（ソウル市）

		1973年			1980～84年	1985～89年	1990～96年	合計
		地区数	改良事業件数 (件)	対象棟数 (棟)	対象棟数 (棟)	対象棟数 (棟)	対象棟数 (棟)	対象棟数 (棟)
市中央部	鍾路区	3	5	844	1,269	66	917	3,096
	中区	4	10	3,623		883	1,989	6,495
	東大門区	3	10	2,069	343		5,511	7,923
	城北区	1	6	2,901			6,120	9,021
	西大門区	7	17	3,772	331	2,298	1,177	7,578
市北部周辺部	江北区	1	6	3,956		618	204	4,778
	道峰区	1	2	848			143	991
	蘆原区	2	9	5,075	1,431	532	812	7,850
	恩平区	2	5	2,866	366	205	158	3,595
	中浪区	1	3	476				476
漢江北岸部	麻浦区	2	6	5,325			2,635	7,960
	龍山区	5	8	1,876	446	49	1,146	3,517
	城東区	4	18	7,542	2,366	1,200	1,298	12,406
漢江南岸部	永登浦区	2	6	1,245	223	385		1,853
	銅雀区	5	17	8,052		257	475	8,784
	瑞草区					118		118
	江南区					127		127
	松坡区	4	9	3,746	57		75	3,878
	江東区				267	446	158	871

<sup>27</sup>ソウル市以外の都市の不良住宅地区についての研究文献も多く、例えば、彭（2003）は、釜山市の不良住宅地区の形成と対策について実証的に描いている。また、李斗護ほか（1991：176-7）は、1941年の京城帝国大学『土幕民の生活、衛生』以降、1989年の

ソウル市の低所得層調査までの貧困実態調査19点のリストをあげている。調査時期別には、解放前1点、1960年代3点、70年代5点、80年代10点で、調査主体では、1970年代までは大学が中心で、80年代には政府シンクタンクが過半である。

市南部 周辺部	陽川区	1	1	694	115	878	76	1,572
	九老区	1	2	674		1,800		2,665
	衿川区	1	2	2,457				2,457
	冠岳区	2	13	11,178		488		3,909
合計		52	155	69,219	7,214	10,350	26,803	113,586

出所：ソウル市政開発研究院編（1996）所収の改良事業に関する原票より作成。1973年についてのみ、対象地区の数、改良プロジェクトの数を示した。なお、1973年指定の項には、75年の追加指定8件が含まれている。また、行政区は1996年現在のものである。

表20 ソウル市が1973年に指定した主要不良住宅地区（1,000棟以上）

行政区		地区と改良対象の棟数	行政区		地区と改良対象の棟数
市 中央部	中区	新堂地区2,595棟	漢江 南岸部	永登浦区	新吉地区1,130棟
	西大門区	弘恩地区1,246棟		銅雀区	舎堂地区4,026棟
		弘濟地区1,222棟			上道地区1,775棟
城北区	敦岩地区2,901棟	本洞地区1,400棟			
市北部 周辺山麓	恩平区	鷹岩地区2,317棟	松坡区	巨餘地区1,462棟	
	江北区	彌阿地区3,956棟		馬川地区1,108棟	
	蘆原区	上溪地区4,953棟	市南部周 辺部	冠岳区	奉天地区8,768棟
龍山区	龍山地区1,224棟	衿川区		新林地区2,410棟	
	阿峴地区3,310棟 桃花地区2,015棟			始興地区2,457棟	
漢江 北岸部	麻浦区	金湖地区2,320棟			
		城東区	玉水地区2,569棟 下往十里地区2,119棟		

出所：表19に同じ。

注：1973年に不良住宅地区として指定を受けた地区のうち、対象棟数が1,000棟を超える地区を掲げた。網掛けした4地区は特に大規模な集中地区である。

重要なことは、急激に拡大する都市の「不良住宅地区」における貧困層の集中が農村の貧困問題とは異なるタイプの社会・生活ニーズを生み出しつつあったことである。これらの地区では、劣悪な住宅が多いというばかりでなく、道路や上下水施設、廃棄物処理などの公共インフラも整っていなかった。劣悪な衛生状態は、腸チフスやコレラなどの伝染病の温床ともなり、都市の他の地域にも影響を与えることになる。都市の生活・環境インフラの整備をめぐる問題は、貧困集中地区だけの問題ではなく、公害による環境汚染の進行の問題も含めて、経済成長

とともに急速に拡大しつつある当時の都市社会全体が当面していた問題でもあった。しかし、都市の他の地区に比べて、不良住宅地区の社会・生活環境は著しく劣悪であり、都市当局の視点からは、そのことが都市全体の環境条件の改善と計画的な整備の進展を阻害していると考えられた。さらに問題は、住宅や道路、衛生設備などの物理的な生活環境インフラの劣悪さだけでなく、都市社会の中で最も貧しい人たちが狭い地域の中で密集して暮らしているという点にあった。当時の不良住宅地区で暮らしていた人たちの生活実態についての資料は多くはな



いが、職業は、無職者、単純労働従事者、販売従事者などが多く、所得も都市勤労者の平均の50～60%に過ぎなかったことが報告されている<sup>28</sup>。貧困層が集住しているために発生する社会的問題も深刻化していた。その中でも、特に国や自治体に関心を持ったのは、児童の養育や教育をめぐる環境の問題で、貧困が次世代にわたっても再生産されていく恐れがあったほか、「浮浪少年」「家出少年」「非行少年」の増加によって悪癖が「善良な青少年たちに感染するという憂慮」が抱かれた。

しかしながら、こうした都市の貧困集中地区に対して、国や都市当局が積極的な社会的施策を展開したわけではなかった。1960年代から70年代を通じて、これらの地区に対する行政の基本的な姿勢は「取り締まりと撤去」であり、人口の爆発的拡大に伴って生じている社会・生活ニーズに対応しようとする発想は持たなかった。このことは、1960年代から70年代を通じて、ソウル市が不良住宅地区の問題を都市整備計画の問題としてのみ把握し、貧困集中地区の住民の生活状態と社会・生活ニーズの視点から把握し

ようとしなかったことによっても明らかである。ソウル市の行政報告（ソウル市発行の『市政』各年版）をたどる限り、一貫して都市整備計画は重視されているが、貧困集中地区の住民の生活に関する記述は一切なく、生活行政についての報告は、「救護行政」の枠組みにとどまっていた。

さらに、1973年の不良住宅地区の指定後も、改良事業が積極的に展開されたわけではなかったことにも留意しておく必要がある。1973年には、155件（75年の追加指定8件を含む）の改良事業計画が指定されたが、70年代に着工されたのは49件に過ぎず、このうち79年までに地区改良が完了したのは6件に過ぎなかった。表21で明らかのように、不良住宅地区の改良事業が本格的に展開するのは、ソウル・オリンピックの開催を控えた1980年代半ば以降である。こうした事業の進展状況と人口流入の継続から判断して、ソウル市内の主な不良住宅地区（貧困集中地区）の劣悪な生活環境は、1970年代から80年代を通じてほとんど改善されなかったと考えられる。

表21 ソウル市の不良住宅地区の改良地区指定年次と着工年次

		改良地区指定年次				合計
		1973年	1980～84年	1985～89年	1990～96年	
事業着工年次	1974～79年	49				49
	1980～84年	20	5			25
	1985～89年	41	8	14		63
	1990～96年	33	5	20	33	91
	未施行	12	4	2	33	51
合計		155	22	36	66	279

出所：表19に同じ。なお、改良事業認可年を着工年と推定した。

### 第3章 社会福祉分野の改革構想とその挫折

#### 1 生活ニーズの変化の認識と「救護行政」の改革構想

##### (1) 経済成長に伴う新たなニーズ形成についての認識

1950年代から60年代の「救護行政」の枠組みにおいては、現在、「社会福祉」ないし「社会福祉サービス」と呼ばれている政策分野は存在

<sup>28</sup>所得と職業については、ソウル市政開発研究院

(1996：35, 39)に記載がある。

していなかった。「救護行政」の対象となったのは、主に児童（特に「戦争孤児」）、高齢者、障害者、女性（特に「戦争未亡人」と「淪落女性」）などであったが、これらの人たちは、衣食住という生活の基礎手段を欠き、緊急的な支援を必要としていただけでなく、同時に、それぞれに固有な生活上の不利な条件と福祉ニーズを持っていたはずの人たちである。しかし、「救護行政」による生活支援は主食用の糧穀支給に限定されており、取りあえず餓死だけは回避させるというのみで、対象が持っているさまざまなニーズに対応しようとする政策関心は存在していなかった。また、仮に、そのような関心が存在したとしても、当時の国家はそれを実行できるような政策余力を持たなかった。韓国において現在の意味での「社会福祉」という用語に先立つ表現としては、「慈善」「慈恵」「厚生」「福祉」「社会事業」などの用語が用いられてきたが、これらの用語は、国・公共団体が行うものであれ、民間の個人・団体が行うものであれ、もっぱら「無依無託」ないし「鰥寡孤独」の状態に陥った人たちに衣食住の基本的な手段を支援すること以上の意味を持たなかった。

しかしながら、1960年代末から70年代初めの時期になると、経済成長の進展によって飢餓的な貧困状態が次第に緩和されてくるとともに、社会的な支援を必要とするような新たなタイプのニーズが政策課題として意識されるようになっていった。こうした認識変化を促した直接的な契機は、都市の急速な膨張に伴う社会・生活変動が生み出した問題である。既に見たように、主要都市では、大規模な「不良住宅地区」（貧困集中地区）が各所に形成されていた。それは、全般的な生活状態が向上するなかで、激しい経済・社会の変動に適応できず、生活の破綻に遭遇する人たちが数多く発生し、都市を中

心に新たな貧困が拡大していたことを意味する。この時期には、家出児童、路上生活児童（「浮浪児」）、遺棄児童（「棄児」）などの数が増えており<sup>29</sup>、これと並行して、非行少年や少年犯罪が増加傾向にあった。1960年代末から70年代初めの時点で、「浮浪児」の年間検束数は2万人前後、「棄児」の数は6千人近くに達している。また、家出女性の数も増えており、その数は、同じ時期に、年間2万～2万5千人にのぼっていた。朝鮮戦争後の「戦争孤児」や「戦争未亡人」が過去の問題になりつつある時点で、「浮浪児」や「棄児」、家出女性の数が増加傾向にあったことについて、行政担当者は、都市化に伴って家族と地域社会のあり方が変化しつつあることに原因があるのではないかと分析している<sup>30</sup>。都市社会、特に貧困集中地域では、核家族が増えるとともに、単身者や母子世帯などの変則的な家族タイプも多く、地域は農村社会のような密接な結びつきを持たないために、家族とそれを取り巻く地域社会が児童を「健全に育成する」機能を弱体化させていると考えられた。

都市化と家族形態の変化は、高齢者の生活をめぐる問題にも関わる。この時期には、65歳以上の高齢者の数が100万人を超え（1970年の時点）、人口が徐々に高齢化しつつあることが懸念されており、また、「居宅救護」を受ける高齢者が増え、高齢者の貧困化が深刻化していることも問題となっていた（『建大・救護行政調査』）。三世代家族を典型とするような伝統的な家族のあり方の変化とともに、高齢者の家族内や社会的な居場所が変化しつつあり、「伝統的な敬老思想も次第に陰ってきている実情」<sup>31</sup>に対する危惧も表明されている。1970年には、国会で議員立法により「老人福祉法」の制定が提案されているが、その内容には、敬老思想の鼓吹、健康診断制度、生活保護への配慮、老人福祉奉仕員の設置、老人福祉推進事業の規定など

<sup>29</sup> 『福祉計画（試案）』pp.94-8など。「浮浪児」や「棄児」の問題は、1967～69年の国会・保健社会委員会（保社委）が毎年のように取り上げている。

<sup>30</sup> 『福祉計画（試案）』p.98。このほか、社会保障審

議委員会（1970：299, 306）、国会の保社委の国政監査（1969年）でも指摘されている。

<sup>31</sup> 国会『保社委会議録』1970年12月21日。

が盛り込まれており<sup>32</sup>、当時としては、高齢者の生活の諸側面を配慮した総合的な福祉立法の提案であった。この法律案は保健社会委員会を通過したものの本会議で審議未了となり制定には至らなかったが、高齢者問題についての社会的な関心の一定の高まりを表現していたことは確かである。

このように、「浮浪児」や「棄児」、非行少年などの児童問題や家出女性の問題、さらに高齢者問題を通じて、行政や国会での論議が強い懸念を抱いたのは、家族のあり方の変化によって、「父母たちの老後の生活や児童の健全な養育をおろそかにする傾向が強くなる」(『福祉計画(試案)』pp.18-21)という問題であった。韓国社会は、伝統的に「家族」に大きな価値を置いてきた。それは、三世代から構成される大家族を典型とし、しかも親族が互いに密接な結びつきを持つような家族であり、そうした家族の変化は、社会の基盤そのものを揺るがしかねないという危惧が抱かれたと考えられる。こうした関心は、生活政策の対象領域を単なる生活困窮者の救済という限定性を超えて、地域社会と家族の持つニーズ、特に児童の「健全な育成」と高齢者の社会生活の支援に拡大していく方向性をはらんでいた。

今1つ、新たなタイプのニーズに政策的な眼を向けさせた契機として、行政が民間福祉施設のあり方に批判の眼を向けるようになったという事情をあげておかねばならない。これらの施設は、朝鮮戦争時期以来、「戦争孤児」を初め、「戦争未亡人」や高齢者などに生活の場を提供してきたが、1960年代半ば以降の時期になると、さまざまな問題点が指摘されるようになっていた。施設種類が児童収容施設に偏りすぎており、必要とされている障害者施設や高齢者施設が絶対的に不足していること、多くの施設は単に衣食住を提供するのみで、成長した児童の社会的

自立のための訓練や障害者(児)の障害に対応したサービスなどを提供していないこと、設備が劣悪で老朽化が進んでいることや収容者の待遇に問題がある施設が多いこと、などである。これらの施設は国の政策不在を補う形で外国援助に支えられた民間団体によって設立・運営されてきたものであり、国の側が施設のあり方に一方的な批判を行うのは問題があったと言えるかもしれない。施設の設立・運営は民間の責任とし、施設に対する監督・管理を通じて政策目的を遂行しようとする発想については後に検討することにして、ここでは、施設経営に対する批判に関連して、児童、障害者(児)、高齢者などが持つ固有のニーズへの政策的な対応の必要性が萌芽的であったにせよ、意識され始めていた点に注目しておきたい。これらは、現在の政策用語では「社会福祉サービス」という分野に属する問題であり、1960年代半ば以降になると、行政、民間の関係者、研究者の間でも、「福祉」ないし「社会福祉」という用語が、単なる生活欠乏への支援ではなく、対象の持つさまざまなニーズに応じたサービス提供型の支援策という現在と同じ意味で使用されるように変化してきていた。

## (2) 「社会福祉長期計画(試案)」の策定

保健社会部は、こうした新たなタイプのニーズの存在を意識するとともに、これらに対しては「救護行政」の枠組みでは対応できず、「社会福祉」分野の政策領域を新たに構築する必要性があると考えようになっていた<sup>33</sup>。そのための本格的な検討作業が、1967年に発足した「社会開発」研究プロジェクトと密接に連携しながら始まったと考えられる。この政策研究プロジェクトは、経済成長に伴う社会・生活変動に対応する社会的施策の全面的な改革を第3次以降の経済開発5ヵ年計画に盛り込むことを目

<sup>32</sup>前注に同じ。なおここに、議員発議による「老人福祉法案」の条文も掲載されている。

<sup>33</sup>『建大・救護行政調査』によると、1968年ごろに保健社会部が「救護行政改革」と題する内部資料を作

成していたとしている。この現物は確認できていないが、この時期に保健社会部内で「救護行政」の改革の動きがあったことは間違いない。

的として行われたものである。それは、経済成長戦略を最優先する国家中枢部に対して、「社会開発」の必要性を説得しようとする「社会保障審議委員会〔社保審〕研究室」——金早雪（2014b・c）、参照——の意欲的な働きかけを受けた企画であった。「社会開発」プロジェクトの政策提案（金早雪2014b：表5）は、1969年には成案がほぼ固められており、主な内容は、①社会保険体系の構築、②生活保護制度（「施設保護」と「居宅保護」）の改革、③社会福祉政策の充実、④「零細民」（労働能力のある要保護者）を対象とする就労事業の改善、の4つの柱から構成されている。このうち、社会福祉分野の提案内容については、同プロジェクト本体の報告書では詳細に説明されていないが、同じく1969年に保健社会部が作成したと見られる『福祉計画（試案）』によって、具体的に知ることができる。

「社会開発」プロジェクトの一連の報告書における政策提案が国民全体を対象とするベヴァリッジ型の総合的な社会保障システムの構築に重点を置いているのに対して、『福祉計画（試案）』は、もっぱら低所得者（生活保護の対象者）と児童、高齢者、障害者、女性など、特別な福祉ニーズを持つ人たちを対象とする「社会福祉」施策の改革に限定した政策計画である点に特徴がある。この資料は謄写版刷りで表題に「試案」とされ、作成主体が明記されておらず、また、どのような目的で誰に向けて作成されたかについても記されていないために、資料として用いるには一定の留保を要する。ただ、鄭熙燮・保健社会部長官の序文が付されていること<sup>34</sup>、その内容として、具体的な改革施策と第3次5ヵ年計画開始前（1970～71年）と同計画の実施段階（1972～76年）における「細部施行計画」と「所要資金計画」が詳細に示され

ていることから、保健社会部からの政策提案として、経済企画院を初めとする政権中枢部に向けて提示された資料（ないしは、その直前段階の原案資料）と見て間違いはない。保健社会部としての最終的な成案に近いものであったことは、この資料で提示されている改革提案が1971年に公表された保健社会部の公式行政報告（単年度刊行の『1971保社白書』）において、ほとんどそのままの形で具体的な実施計画として提示されていることによって確認できる。したがって、『福祉計画（試案）』は保健社会部の準公式的な資料として、1960年代末から70年代初めの時点で、保健社会部が「社会福祉」分野の政策をどのように構築しようとしていたのかを知るうえで、十分に信頼しうる公的史料と考えられる。

『福祉計画（試案）』における政策提案は、「社会開発」プロジェクトの「社会福祉分科会」（以下、分科会）の作業との密接な連携のもとで作成されたと考えられ、そこには、行政側の見解だけでなく、同プロジェクトに参加した福祉研究者や福祉事業関係者の見解が強く反映されていたと見られる点を強調しておかねばならない<sup>35</sup>。このプロジェクト全体は民間からの参与を積極的に取り入れる姿勢を持っていたが、特に「社会福祉」分野は知識や理論の面で蓄積が浅く、また、実際的な活動はすべて民間の主導性に委ねられていたから、有効な改革構想を立案しようとするれば、行政が民間の研究者や実務者と連携せざるをえなかったのは当然であったと考えられる。メンバーは、大学の福祉研究者3人、韓国社会福祉聯合常務理事、保健社会部婦女児童局長の5人と社保審研究員2人で構成され（委員長は研究者）、プロジェクトの中でも、最も精力的な研究活動を行った分科会であった。

<sup>34</sup>このことから、作成主体は保健社会部であることを確認できる。

<sup>35</sup>当時、保健社会部や社保審研究室とこうした民間の関係者は、政策立案をめぐる密接に連携しあっていた。社会福祉事業法の制定など、1960年代末から70年代初めの福祉分野の改革においても、保健社会

部と韓国社会事業連合会（当時）との協働が見られる（韓国社会福祉協議会1991・2007、等）。また社会福祉分野では、児童福祉において、具滋憲（1961）のパイオニア的業績を筆頭として、比較的、研究が蓄積されていた。

分科会の研究作業の基調となっていたのは、「社会福祉」の現状、特に、その根底にある国の消極的な政策姿勢についての批判である。分科会自身の報告書（社会保障審議委員会1970）では、「韓国の社会福祉事業の性格」について、「社会福祉事業」がもっぱら民間主体と外国援助に支えられていること、事業内容が「施設中心」で家庭を対象とするサービス事業や「予防的事業」が行われていないこと、事業が「専門化」されていないこと、国民の参加が少ないこと、などの問題点を指摘している。さらに、「最も重要なこと」としているのは、「政府が福祉に対する意志（will）を強く持っておらず」、憲法で「人間らしい生活をする権利」を規定しながら、「実施過程ではほとんど度外視されて」、「毎年のように、社会福祉予算の比率が引き下げられているのが実情である」という問題である。ここから、社会福祉事業の改革の基礎前提として、「（国が）社会福祉に対する確固たる意志を確立すること」、そうした意志を「財政配分面において、ある程度、具体的に発揮すること」、「自主的な社会福祉事業の基礎を確立するために……国内財源で社会福祉所要財源を調達する」ことが必要であると主張している（pp.25-7）。

さらに注目すべきことは、分科会が社会福祉施策の改革構想の作成にあたって、当時としては、かなり大規模な生活と福祉ニーズについての実態調査を実施したことである<sup>36</sup>。調査は、ソウル市・中小都市・邑（ウプ：都市と村の中間規模の地方行政単位）・農村・漁村の5つの地域類型毎に特定地域を選定し、それぞれから無作為で抽出された1,750世帯（有効数1,733世帯）を対象に、詳細な統一質問票を用いた面接・調査員記入方式によって行われた。調査期間は、1968年9月～69年3月の7ヵ月である。調査目的は、①世帯の経済生活、②居住環境、③児童・青少年福祉、④高齢者福祉、⑤心身障害者、⑥既婚の就労女性の6つの分野について、

実態、問題点、政策的要望を把握しようとするものであった。この調査は、韓国において、もっとも初期に属する本格的な生活ニーズ調査であったことに意義があるばかりでなく、児童・青少年、高齢者、障害者、女性（特に既婚就労女性）など、特定のニーズを持つ集団の実態に着目した点で重要である。

保健社会部が作成した『福祉計画（試案）』における政策改革の計画が、こうした社会福祉分科会の調査研究作業をベースにしていることは、両者の内容から確認することができる。民間の研究者と福祉事業関係者の主導で行われた同分科会の基礎調査研究が、政府・保健社会部の『福祉計画（試案）』の策定に大きな影響を与えた点は注目すべきことである。

## 2 『社会福祉長期計画（試案）』（1969年）における政策改革構想

### (1) 「救護行政」の解体と新たな政策枠組みの提案

保健社会部『福祉計画（試案）』（1969年）の具体的な内容は表22に整理した通りである。まず、この計画においては、「救護行政」の枠組みを解体して、新たに生活ニーズ対応型の政策枠組みを構築しようとしていたことに注目しておく必要がある。図2に示すように、「救護行政」のもとでの政策は、生活困窮者への糧穀支給と、「婦女」と児童のうち、「戦争孤児」「戦争未亡人」「淪落女性」など、特に問題を持つと考えられた存在を対象に事後的な救済を行うことに限定されていたが、改革案においては、労働能力のない生活困窮者（狭義の保護対象）、労働能力を持つ生活困窮者（「自立保護」の対象）、災害罹災者、児童、高齢者、障害者（児）、女性などのそれぞれの集団が持つ固有のニーズに沿って政策を体系的に再編成しようとする発想が明確に表れている。生活ニーズに応じた政策対応とは、当然に、事後救済ないし「治療的事業」ではなく「予防的事業」の強化を意味し、また、「施設中心」ではなく地域社会と家庭を対象とする「サービス事業」の強化

<sup>36</sup>実際の調査主体は、社保審研究室であった。

を意味した。表22に盛り込まれた新たな施策展開計画のほとんどが在宅生活者を対象とした生活支援策であり、「救護行政」の枠組みを超えたニーズ対応型の「予防的」「サービス事業」的な性格を帯びたものであったことに注意して

おく必要がある。ここでは、前述のような「社会開発」プロジェクトの分科会が指摘した問題点を克服しようとする政策姿勢を読み取ることができる。

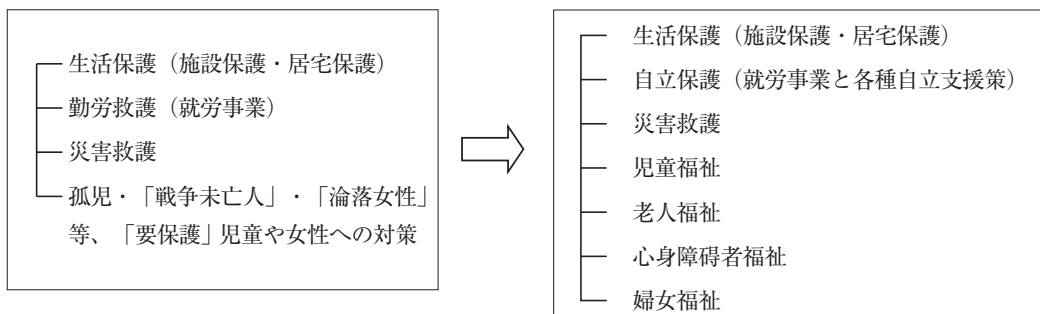
表22 「社会福祉長期計画（試案）」（1969年）における政策改革計画

生活保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>○収容施設の整備と居宅保護への転換</li> <li>○保護基準の年次の引き上げ</li> <li>○教育扶助の実施</li> <li>○母子世帯支援の準備</li> <li>○「乞食者」の更生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般収容施設の専門サービスを伴う施設への転換</li> <li>・嬰兒・育児・母子施設の縮小と収容者の居宅保護への転換</li> <li>・76年までに、「生活保護の基本理念である最低生活を保障」</li> <li>・72年から、教育扶助（生活保護法に規定・未実施）の実施</li> <li>・76年から、生業資金融資・住宅扶助の実施に向けて基盤準備</li> <li>・強制就労制度と個別指導による更生。就労施設3カ所を設置。</li> </ul>
自立保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>○自助勤労事業の継続</li> <li>○託児所設置の促進</li> <li>○「非進学少年」対象の職業補導強化</li> <li>○「要保護対象者」の実態調査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年間12万トン規模の事業の継続、年間357,100世帯を救護</li> <li>・季節託児所49,916カ所、常設託児所1,607カ所を設置</li> <li>・「非進学少年」66千人中3千人を公立職業補導施設に、残りを一般職業訓練機関に委託。訓練期間中の費用を一時貸与する制度を導入。</li> <li>・要保護対象者の実態調査を実施し、施策の発展に資する。</li> </ul>
災害救護	<ul style="list-style-type: none"> <li>○救護物資備蓄所の増強</li> <li>○被災民への生業資金貸付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・救護物資備蓄所を102カ所に拡張</li> <li>・生業資金貸付制度を設置（「生活基盤喪失者」の「無計画な移動の防止」）</li> </ul>
児童福祉	<ul style="list-style-type: none"> <li>○一般児童施設の削減と専門施設の強化</li> <li>○養子・委託養育の強化</li> <li>○「問題児童」への対策強化</li> <li>○不良文化資料の排除</li> <li>○児童の集団活動の推進</li> <li>○児童館・子供遊び場を充実</li> <li>○勤労児童に対する教育支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般児童施設519カ所を377カ所に削減／「特殊児童の専門的な保護」の施設強化</li> <li>・委託養育費として、「児童扶養手当」を新設</li> <li>・「社会福祉所」による「問題児童」（「非行少年」等）とその家庭の指導</li> <li>・不良文化資料の排除と優良文化資料の推奨の法制化</li> <li>・洞・里単位に、18,430の児童活動組織を結成</li> <li>・児童館45、子供遊び場2,053、ユースホステル60を設置</li> <li>・雇用主が教育施設の設置、奨学金の支給を行うように法制化</li> </ul>
老人福祉	<ul style="list-style-type: none"> <li>○養老院の強化</li> <li>○老後生活の疎外感排除の対策</li> <li>○養老保険のモデル事業実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現存する無料養老院44カ所の改良と有料養老院42カ所の設置</li> <li>・職業斡旋、結縁制度の導入</li> <li>・常用労働者500人以上の事業場119カ所を対象にモデル事業実施</li> </ul>
心身障害者福祉	<ul style="list-style-type: none"> <li>○補装具の供給の拡大</li> <li>○リハビリ施設の増強</li> <li>○社会福祉所による生活支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・義手足25,060、コルセット3,100、義眼1,500、補聴器1,000を供給</li> <li>・国立再活院を母体に全国4カ所に分院設置（年間1,000人対象）</li> <li>・社会福祉所を通じた「身体上、生活上、職業上の相談」、家庭リハビリの支援、医療や就労の斡旋</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「淪落女性」対策の強化</li> <li>○未婚母と出生児の保護</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・72年までに特殊指定地域の廃止。相談機能の強化、自立化支援の強化。</li> <li>・助産施設11カ所を設置、事後の保護を強化</li> </ul>

婦女 福祉	○母子保護施設の整理 ○消費組合の助成 ○婦女教室の拡大	・現行施設33カ所を10カ所に整理，職業支援などの自立化支援を強化 ・消費者保護の一環として，消費組合法を法制化 ・女性の「資質向上」と生活改善を奨励
地域 社会 福祉	○地域の社会福祉行政拠点設置 ○社会事業専門要員の育成 ○社会福祉館（民営）の設置	・人口10万人単位で「社会福祉所」210カ所を設置 ・行政機関・各種施設の社会事業専門要員の育成強化 ・社会福祉館22カ所を「貧民窟を初めとする要保護者と（貧民）密集地帯に設置」，「老人と児童を中心に日常生活の拠り所として供与」
財源 対策	○「社会福祉基金」の新設	・一般募金と「奢侈的消費に対する義務的賦課」により，共同基金を設け，「社会福祉振興公社」により運営管理

出所：保健社会部1969『福祉計画（試案）』pp.39-148「部門別計画概要」を要約。なお，この表において，各種施設の改革に関して示された計画値は，「社会福祉所」と一部の施設を除き，民間施設に対する政策的奨励・誘導の目標値であることに注意を要する。

図2 保健社会部『福祉計画（試案）』（1969年）における「救護行政」の改革構想  
従来の「救護行政」の政策枠組み → 『福祉計画（試案）』の政策枠組み



出所：保健社会部1969『福祉計画（試案）』の目次構成をもとに，筆者作成。  
注：この改革案では，「救護」ではなく「保護」という言葉が使われている。

## (2) 家族と地域社会の場に対する政策的関心の拡大

保健社会部『福祉計画（試案）』では，家庭とそれを取り巻く地域社会という場における生活支援策の展開が重視されている。そこでは，都市の貧困集中地域が念頭に置かれていたが，特に，こうした地域における児童の「健全な育成」の問題に対する関心が強かった。戦争孤児の場合とは異なり，1960年代後半に増加していた「浮浪児」や「棄児」，家出少年は，ほとんどの場合，保護者が存在することが確認されている。政策的には，「児童の堅実な養育は家庭養育にあることを再確認」し，これらの児童を両親や縁戚の保護者のもとに戻すとともに，現

在，施設に収容されている児童についても，保護者のある場合には保護者のもとへ，ない場合には，有償・無償の委託養育や養子縁組を通じて「家庭における養育の途」を与えるという基本方針が採用された（『福祉計画（試案）』p.91）。この場合，当然ながら，家庭に対する支援の強化が要請されることになり，『福祉計画（試案）』では，現場行政機関（「社会福祉所」：新設）による児童をめぐる問題についての個別的な相談・指導の強化，「居宅保護」や「児童扶養手当」（新設）による経済支援，「非進学少年」に対する職業補導，勤労児童支援，託児所支援などが掲げられている。

このうち，託児所の問題は特に社会的な関心

を集めていた問題であり、1960年代前半には、その数はごくわずかであったが、70年代初めの時点になると約400カ所、利用児童数は約3万5千人を数えている。これらはすべて民間施設で、既存の児童生活施設が併設するケースや教会、地域の援助団体、あるいは個人によって設立されるケースが多かった。多くは都市の貧困集中地区に立地し、貧しい共働き世帯の切実なニーズに民間の援助組織が対応したものであった。当初、行政はこうした動きに関心を示していなかったが、1969年度から、これらの託児所に給食用の糧穀供与（小麦粉の現物支給）を開始している。1969年の支援対象はわずかに4施設であったが、70年には80施設、75年にはほぼ全施設（3万5千人分）にまで拡大された。予算支出の目的は、児童の遺棄防止、非行化防止とされており、こうした理由によって、保健社会部は社会的支出の拡大に消極的であった経済企画院を説得したと見られる。託児所への給食支援の拡大が認められたことは、都市化の進行に伴って拡大した新たな貧困層の生活ニーズが政策的に無視できないほど、深刻化していたことを物語っている。

『福祉計画（試案）』では、託児所の数をさらに増やす必要があるとして、第3次5ヵ年計画が終了する1976年までに、都市の貧困集中地域を中心に託児所の増設を進め、1,607施設（利用児童数約11万人）を達成するという目標を設定している。その目的は「婦女子の社会活動を支援するため」（p.31）と説明されているよう

に、貧困集中地域の既婚就労女性の支援にあった。ただ、この場合、公費による設立が計画されたのではなく、既存の民間施設による併設や事業転換の誘導による増設が想定されており、国庫支出の拡大を伴う提案ではなかったことに留意しておく必要がある。また、これに伴って予想される託児所利用児童への給食補助も国庫負担の増額によって対処するのではなく、外国援助に期待するとともに、「可能な限り、公法人、宗教団体、社会団体等、地域社会の共助と当該地域の共同努力により運営することを原則とする」（p.69）としている。

1960年代後半には、女性政策の分野でも、児童政策と同じような政策発想の転換が見られた。従来の女性政策は、「戦争未亡人」、「淪落女性」、母子世帯など問題を抱えた女性の「救護」が中心的な課題であったが、『福祉計画（試案）』では、保護収容施設を整理・縮小するとともに、自立的な世帯形成を支援するための職業支援、生業資金支援、育児支援を強化する方向が打ち出されている（pp.119-26）。前述したように、この時期には、家出女性が増加しており、その対策としては、施設収容ではなく、家庭や地域社会を対象とする施策の必要性が認識されたからである。このために、女性に対する生活相談の機能が強化された。1970年代初めの時点で、相談員は、各市・郡・区に、1名ずつ配置されており（全国で215名）、相談件数は、家出女性に対する対応の他に、来訪・家庭訪問による相談件数が増加している（表23）。

表23 女性相談所における相談対応内容

	1965	1970		1974	
		家出女性	来訪・家庭訪問	家出女性	来訪・家庭訪問
職業斡旋	1,085	944	2,765	670	2,713
職業補導所		650	2,861	896	1,466
帰郷	3,545	7,527	12,719	6,290	7,837
保護施設収容		3,326	3,720	1,818	2,746
生計扶助	2,039	699	5,907	362	4,605
結婚仲介	361	403	1,102	1,340	2,661
治療機関に依頼	1,753	814	13,211	877	16,726



緊急救護		654	4,161	582	3,855
縁故者へ引き渡し		1,426		1,456	
その他関連機関に斡旋	2,010	463		211	
その他	18,206	3,704	48,563	3,112	126,238
未措置		2,684	7,611	3,807	3,113
相談件数合計	28,999	23,294	102,620	21,421	171,960

出所：1965年は保健社会部『保健社会統計年報』1965年版、1970・1974年は同1974年版による。1965年の表は、家出女性と来訪・訪問相談の区別が無く、対応の分類項目も1970・1974年のそれとの間には若干の違いがある。ここでは1974年版の分類に合わせて調節した。

さらに、児童と女性の問題に関連して、施策の対象が従来のように要保護者や貧困層から、児童一般、女性一般にも拡大する兆しを見せていたことも注目される。例えば、地域の児童館<sup>37</sup>の設置、地域単位の子供会の組織化や遊び場の充実などの施策方向は一般児童の「健全育成」を目的とするものであり、孤児や「浮浪児」、「棄児」、非行少年など、問題を持つ児童への対処を中心とする施策から、児童一般を対象とする施策への移行、言いかえれば、「児童福祉」という政策分野の形成の萌芽が見られると評価してよいかもしれない。また、1967年頃から本格化した「婦女教室」による一般女性向けの生活改善指導や教養・文化プログラムの拡大<sup>38</sup>、行政のバックアップによる産児調節と生活改善の推進の組織母体としての地域の「婦人会」の組織化<sup>39</sup>などにおいては、従来の施策対象が「問題女性」に限定されてきたことと比較すると、同じく政策視野の広がりを見ることができる。

高齢者と障害者（児）に対する政策提案について見ると、『福祉計画（試案）』の姿勢は、児童と女性に対する政策の拡大提案に比較して、かなり消極的であったと言わざるをえない。高齢者施策に関しては、民間事業者に「有料養老院」を設立するように誘導すること（1969年現在、そうした施設は皆無だが、1976年までに

42カ所の設置を目標とする）、就労希望者に就業斡旋を行うこと、身寄りのない高齢者を一般家庭に「結縁」し、扶養の支援を行ってもらうこと、72年から、モデル的な「養老保険」（年金保険）を実施すること、などの施策が提示されている。1969年現在、無料の「養老施設」の数は44カ所（すべて民間経営）で、入所者は2,500人弱ときわめて少なかったが、その増設には言及がなく、「有料養老院」の設立を奨励しようとした理由は明確に提示されていない。また、「居宅保護」の対象者を含め、家庭と地域社会で暮らす高齢者に対する福祉政策の充実策は具体性に乏しく、この時点での保健社会部の「老人福祉」についての政策構想は、未成立に終わった議員提案の老人福祉法と比較しても、体系性を欠いていたと言わざるをえない<sup>40</sup>。

一方、障害者については、1961年と66年に保健社会部によって実態調査が行われており（保健社会部1961・1966）、医療やリハビリに関連する施設とサービス提供の絶対的な不足、経済的困窮の問題、就労を阻害する要因の問題、社会生活上の困難な問題などについて、以前に比べては、社会的な認識も形成されるようになっていた。『福祉計画（試案）』では、すべての障害者を対象として、それぞれの障害の種類・等級とニーズ状況を把握するための「登録制実施」、補装具供給、重症者の施設収容、「国立再

<sup>37</sup>児童館の数は、1969年にはわずかに3カ所であったが、76年には48カ所に増設する計画が示されている。

<sup>38</sup>婦女教室の活動の場として、1970年代初めまでに女性会館14カ所が建設された。

<sup>39</sup>特に、農村地域では、セマウル運動のなかでのセマ

ウル婦女会の組織化がなされた（保健社会部1981b：55-6）。

<sup>40</sup>1971年の老人福祉法の議員提案の際も、政府の姿勢は消極的であった（大韓老人会1989：39-40）。

活院」を中心とするリハビリ施設の拡充、在宅障害者の生活支援など、ある程度まで、体系性を持った障害者施策が構想されている。ただし、これらのうち、予算措置を伴う具体的な計画として提示されているのは、補装具支給、リハビリ施設の拡充など、極めて限定された施策に過ぎなかった。

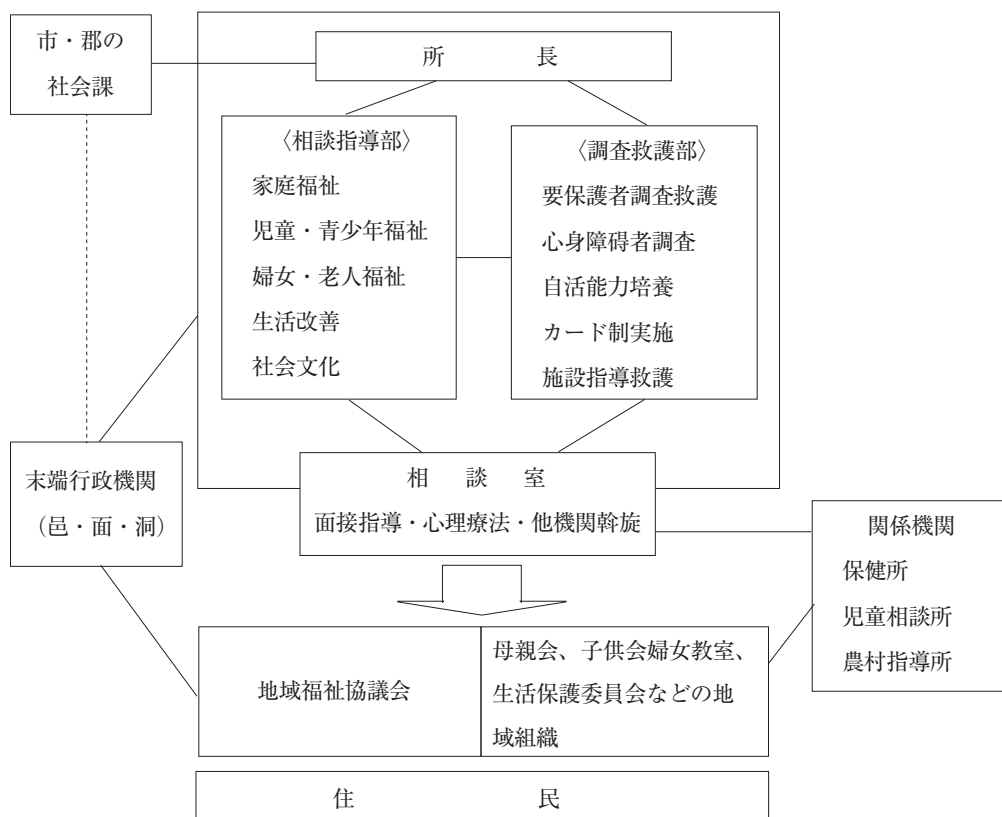
以上のように見ると、『福祉計画（試案）』は「社会福祉」分野の施策を生活ニーズの実態に沿って体系的に編成しようとする強い意欲を示してはいたが、具体的なレベルでの施策の提案は抑制的で、前掲の社会福祉分科会が強く要望したような「社会福祉に対する国家的意志」が表現されているとは言い難い内容にとどまっている。その理由は、経済企画院に代表される国家中枢部の社会的支出拡大に対する否定的な姿勢を前にして、政策の実現可能性を配慮したためであったと考えられる。とは言え、「救護行政」からの転換を図っていくうえで、『福祉計画（試案）』には、国家財政の一定の負担を伴うような革新的な計画が含まれていたことを見落とすことができない。それは、地域社会に密着したレベルに、社会福祉行政の現場機関を配置する計画である。この時点では、「救護」を中心とする地域レベルの生活行政は、市・郡（大都市では区）の「社会課」の管轄のもとで末端行政単位である邑・面・洞の総務系部局の一部（「社会担当」）が担当しているに過ぎなかった。『福祉計画（試案）』の構想は、こうした業務を「社会福祉所」という名称のもとに自治体に一般行政から分離独立させるとともに、その機能についても、図3に見るように、単なる「救護」施策の実施だけでなく、ニーズ調査、相談・指導、地域福祉全般にわたる政策支援、地域の住民組織との連携、他の関係組織との連携などの豊富な内容を持たせ、社会福祉行政の地域拠点としようとして意図するものであった。「社会福祉所」は原則として人口10万人に1カ所を設置することとし、1971～72年の2年間に全国210カ所の設置を完了する計画が立てられている。また、市・郡の社会課が一般的な社

会行政を担当するのに対し、「地域福祉所」は「社会福祉の専門的な業務のみ」を担うことが強調され、このために、専門的人材の養成計画も併せて立案されている。この計画は、単なる「救護」の執行機関ではなく、生活の現実的なニーズに対応するようなサービスを行う機関を地域現場に置くという意味で、画期的な内容を含むものであった。保健社会部としては、その実現に強い期待をかけた計画であったことは、機関の設置に伴う人員・建物・予算などの細部計画まで示されていることによっても確認できる。

### (3) 民間社会福祉事業の改革問題

『福祉計画（試案）』は、家庭とそれを取り巻く地域社会という場における政策展開を重視したが、それと併行する形で、改革すべき問題分野として強く意識されたのは、社会福祉施設をめぐる状況であった。施設の多くは、朝鮮戦争直後の頃、大量に発生した戦争孤児や母子世帯、「淪落女性」などに取りあえず生活の場を提供することを目的として「雨後の筍の如く」乱立気味に設立されたものであり（『建大・救護行政調査』p.320）、戦争から15年以上を経たこの時点では、社会的なニーズとの乖離が目立ち始めていた。特に問題となったのは、施設分布が児童施設に著しく偏り、障害者や高齢者の施設が少ないこと、児童施設について、単なる生活提供施設が多く、孤児の大量発生時点から年月が経過し、年長児童が増えているにもかかわらず、社会的な自立のための職業訓練などのサービスを提供していないこと、この時期には、障害者の社会的放置が問題になり始めていたが、さまざまな種類の障害に対応する専門的なケアやサービスを提供するという体制が全く整っていないこと、老朽化している施設が多く、収容者の待遇も劣悪であること、施設の財政的基盤が脆弱で、外国援助への依存度が強く、また、「利益追求」を目的とする「似て非なる」事業者も中には存在すること、などが問題とされた<sup>41</sup>。表24によって、種類別の福祉施設の数と収

図3 保健社会部『福祉計画（試案）』（1969）年における「社会福祉所」の設置計画  
 社会福祉所（1カ所の定員8名と邑・面に1名配置）



出所：保健社会部1969『福祉計画（試案）』p.141。

容者数を見ておくと、1970年の時点では、嬰兒施設・育児施設が70%以上を占める一方で、障

碍関連の施設や高齢者施設が極めて少ないことが確認できる。

表24 社会福祉施設（収容型）の推移（1970年代）

単位：人，%

施設数	1970		1975		1979	
	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比
嬰兒施設	74	10.7	37	6.6	35	6.8
育児施設	430	62.4	313	55.8	264	51.1
浮浪児施設	10	1.5	11	2.0	11	2.1
職業補導施設	19	2.8	24	4.3	17	3.3
心身障碍児施設	24	3.5	40	7.1	54	10.4
母子保護施設	34	4.9	34	6.1	35	6.8
婦女職業補導所	34	4.9	31	5.5	25	4.8

<sup>41</sup> 『建大・救護行政調査』（1969：第4章），社会保障

審議委員会（1970：第1部第2章）などを参照。

	養老施設	44	6.4	45	8.0	46	8.9
	成人障害者施設	20	2.9	26	4.6	30	5.8
	小 計	689	100.0	561	100.0	517	100.0
収容所者数 (年末現在)	嬰兒施設	7,636	10.9	3,673	6.6	2,401	5.1
	育兒施設	42,155	60.2	29,323	52.5	22,215	47.0
	浮浪兒施設	3,398	4.9	3,590	6.4	2,865	6.1
	職業補導施設	1,710	2.4	1,866	3.3	1,357	2.9
	心身障碍兒施設	2,605	3.7	3,763	6.7	4,705	9.9
	母子保護施設	3,354	4.8	3,752	6.7	3,388	7.2
	婦女職業補導所	2,451	3.5	2,672	4.8	2,210	4.7
	養老施設	2,383	3.4	2,441	4.4	2,920	6.2
	成人障害者施設	4,339	6.2	4,728	8.5	5,226	11.1
	小 計	70,031	100.0	55,808	100.0	47,287	100.0

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1980年版。

こうした問題に対して、『福祉計画（試案）』が打ち出したのは、①単に生活の場を提供するだけの収容施設（特に児童施設と母子施設）を大幅に整理・縮小し、収容者はできる限り家庭と地域の場に移していくこと、②各種の障害者・障碍児施設、職業補導施設、高齢者施設など、社会的ニーズが高まっている分野の専門性を持つ施設（一般的な生活施設と区別して「特殊施設」と呼称された）を増強すること、③民間の福祉事業の資質と経営体質を改善し、自立性を強めるような支援を行うこと、④民間福祉事業を支援する財源として、国がバックアップする共同募金による基金を設けること、などの施策であった。まず、一般収容施設については整理・縮小を図り、児童施設の収容児童は委託養育や養子縁組により、疑似的にでも家庭の場を持たせることとし、母子世帯向けの施設については、収容者ができる限り施設を離れて自立化させていく方向が強調された。目標値としては、1969年現在の施設収容者総数75,665人を1976年までに47,000人にまで縮小するとされている。次に、専門的なサービスを提供する「特殊施設」の増強については、まず、肢体不自由児施設、盲啞施設、聾啞施設、精神薄弱児施設（施設種別は原文通り）など障碍児関連の施設

について、政策誘導により、1969年度の25施設から、第3次5ヵ年計画が終了する1976年までに68施設に増加させること、これと並行しながら、養老院や成人障害者施設も増強することが表明されている（社会保障審議委員会1970：16-21）<sup>42</sup>。

しかしながら、このように福祉施設の整備計画の目標値が掲げられたとしても、保健社会部は、その実現のための有効な政策手段を持っていなかったことに注意しておかねばならない。繰り返し述べてきたように、福祉施設の設立・経営は外国援助に支えられた民間事業に委ねられており、経済成長を至上課題とする国家運営においては、福祉施設の建設に国家財政を配分する可能性は低かった。保健社会部が取りえた政策手段は、民間施設に対する誘導・奨励策を通じて、望ましい方向に導いていくことであった。そうした施策を展開する前提として、保健社会部は、国の強い指導のもとに、施設経営に当たる事業者がその資質を向上させ、自ら経営体質の改善を図っていくような基盤を整備するために、1970年に社会福祉事業法を制定している。この法律は、新たに「社会福祉法人」の制度を設け、社会福祉事業を営む事業者や従事者の責務と活動範囲を規定し、体質の改善を促そ

<sup>42</sup>原資料は、保健社会部『わが国の児童福利事業』（1969：4-5、24-5）とされるが、この資料は、現

在までのところ、現存が確認できていない。

うと意図するものであった。既存の事業者は改めて社会福祉法人の認可を受ける必要があり、事業者の資質や経営のあり方、提供するサービスの水準などの面で、国の管理が強化されることになった。認可を受けた法人は、収益事業を営むことを認められたが、これは、外国援助の削減に備えて、自己財源を増やし、財政基盤を強化させることを意図した措置であった。さらに、この法律では、民間の福祉財源の不足を補う目的で、国策的な募金運動組織としての「社会福祉共同募金会」の設置規定も盛り込まれている。

社会福祉事業の基盤を整備するための立法構想は、既に1960年代半ば頃から存在しており、66年に国会に提出されたが、制定には至らなかった(金早雪2009)。1960年代末に、一部の福祉施設の乱脈な状況が社会問題化し、同時に、外国援助の削減傾向が明らかになるにつれて、再び積極的に取り上げられ、社会福祉事業全体の改革を図るための基礎的な方策として制定されたものである。注目されるのは、この法律が保健社会部、社保審研究室、及び「韓国社会事業連合会」とそれを出身母体とする国会議員の協働作業によって準備され、議員提案の立法として実現したことである<sup>43</sup>。このことは、社会福祉事業法に盛り込まれた政策構想が行政側と改革に意欲を持っていた社会福祉事業団体の指導層によって共有されていたことを物語っている。これに関連して、社会福祉事業法の制定と併行しながら、国の指導のもとで、福祉施設経営者を中心に組織されていた「韓国社会事業連合会」は、より広く民間の社会福祉活動を統括する「総本山」として「韓国社会福祉協議会」<sup>44</sup>に再編された。その狙いは、民間の社会福祉活動を統一的な組織体制の構築を通じて、国の指導・誘導の体制を強化することにあった。全体として、社会福祉事業の改革においては、国

が一定の財政投下を伴うような施策によって主導するというよりは、民間社会事業を強化し、国の政策的な管理と誘導によって目的を達成しようと考えられていたと言ってよい。

### 3 社会福祉政策分野の形成構想の挫折

『福祉計画(試案)』の序文において、鄭熙燮・保健社会部長官(当時)が、「まだ内容が充実しているとは言えないが、わが国の歴史上、〔社会福祉政策として：引用者〕最初に描かれた青書(blue book)である」と述べているように、この政策改革の構想は、「社会福祉」という政策分野を新たに構築しようとする意欲的な試みであった。それは、単なる生活困窮者への糧穀支援を超えて、さまざまな種類の生活ニーズに着目して政策を組み立てるとともに、施設への収容斡旋を中心とする施策から、家庭と地域社会を対象とする施策に重点を移行させようとするものであり、「低所得者(要保護者)対策」「老人福祉」「児童福祉」「婦女福祉」「心身障害者福祉」などの専門的分野から構成される政策領域としての「社会福祉」を体系的に構築しようとする最初の試みであったと評価できよう。

しかしながら、こうした保健社会部の政策改革の提案は、第3次経済開発5ヵ年計画(1972～76年)には、ほとんど進展しなかった。経済発展戦略を至上課題とする経済企画院は社会的支出の拡大に徹底して否定的であり、保健社会部はその壁を打破することができなかったからである(金早雪2014b, 参照)。国会の保健社会委員会では、委員から「保社部〔保健社会部〕予算は反福祉予算だというのは、このことだ」という発言まで飛び出しており<sup>45</sup>、保健社会部長官は、これに対して「保健社会部に配定される予算はあまりに微弱ではないかというお話がありました。まさに、事実、微弱

<sup>43</sup>国会・保社委における法案提出の経過説明による(国会『保社委会議録』1970年12月21日)。

<sup>44</sup>韓国社協には、施設とその運営法人だけでなく、女性団体、高齢者団体なども傘下に入っている。なお、

「総本山」という言葉は、国会『保社委会議録』(1974年11月18日)に見られる。

<sup>45</sup>国会『保社委会議録』1968年10月22日。

であります」<sup>46</sup>と回答するような状況であった。保健社会部は、少なくとも1971年の時点までは、『福祉計画（試案）』に示された改革計画の実行の姿勢を維持し続けたことは、前掲の「行政白書」と銘打って刊行された公式文書（『1971保社白書』）によって確認できる<sup>47</sup>。

しかし、翌1972年秋以降、朴正熙大統領の「維新体制」開始によって、議会やその外側の社会的な発言が大きく封じられ、社会的施策の拡大をめぐる政策論議が回避されるようになったことは、1967年の「社会開発」研究プロジェクト設置に始まる保健社会部の政策改革の意欲自体をも低下させることになった。この後、1960年代末の鄭熙燮長官のように、社会的施策の拡大を政権中枢部に対して強く働きかけるリーダーシップを持った保健社会部長官はもはや登場することはなかった。1970年代の保健社会行政が異様とも言える停滞状態に陥ることは関係者の証言にも語られており<sup>48</sup>、また、内部資料、外部公刊資料を含めて、資料の作成量が激減することにも表れている。1960年代から70年代を通じて、第一次石油危機などの一時的後退はあったにせよ、韓国経済は飛躍的に拡大し続けたにもかかわらず、国家財政における社会的支出への配分は拡大されず、実質上の凍結にも等しい状態が続いた。『福祉計画（試案）』が構想した「救護行政」の解体と「社会福祉」という新たな政策領域の構築はついに実現せず、課題は80年代以降に持ち越されることになる。

『福祉計画（試案）』が意図した家庭と地域の間における政策展開は、託児所への給食糧穀の支援の拡大や地域における児童相談や女性相談の機能が拡大されたことを除けば、ほとんど進展はなかった。特に地域現場に、ニーズ調査・相談・支援実施・地域社会連携の機能を持

つ「社会福祉所」を設置するという画期的な構想は、国家中枢部によって一顧だにされなかったと考えられる。この時期には、「重化学工業化」を掲げる第3次5ヵ年計画の策定から実施に入っており、約2千人の専門職公務員を増員して全国210ヵ所に福祉行政拠点を配置するという計画に、予算を配分するなどという政策発想が許容される余地は存在しなかった。

また、国による行政的な指導・誘導を通じて、一般生活施設を専門性のある施設へ転換させていくという政策も、1970年代を通じてほとんど進展しなかった。前掲の表24に見るように、確かに育児施設、嬰兒施設などの一般生活施設は減少しているが、減少の理由はこれらの施設の社会的な必要性の低下にあったと考えられる。絶対的に不足していると考えられた障害児施設、成人障害者施設、職業補導施設は、施設数、収容者数ともに、期待されたようには増加せず、養老施設については、まったく増加していない。転換政策が成功しなかった理由としては、専門的施設の設立・運営には一般生活施設に比べてより多くの経費を要し、民間活動の側には、それを支える財政力が不足していたことに加えて、誘導のための手段である補助金などの予算がほとんど投入されなかったことなどの要因が考えられる。1970年代の時期には、国が福祉施設の分野に全く財政支出を行わなかったわけではないが、その規模は極めて小さく、やむをえざる消極的な支出に限定されていた。具体的には、ハンセン氏病患者の子女の収容・教育施設と精神薄弱児のための収容・教育施設の2ヵ所が国営で運営されており<sup>49</sup>、さらに、民間施設のうち、高齢者施設や障害児（者）施設に限って、1960年代半ば頃から施設改修費や人件費の一部の支援、収容者に対する被服費や医薬費の補助

<sup>46</sup>国会『保社委会議録』1968年10月30日。

<sup>47</sup>この当時、保健社会部は年次行政白書を作成してはなかった。1971年に「行政白書」と銘打つ刊行物が出されたこと自体が、この時期に行政が積極的な改革意思を持ち、その実現に見通しを持っていたことを物語る。

<sup>48</sup>この点は、崔千松（1991）や孫鶴奎（1983）に詳細

に描かれている。

<sup>49</sup>国立の覚心学院（精神薄弱児施設、180人定員）と三育学園（ハンセン氏病患者の子女の施設）の2ヵ所である。これらの施設は国営によるモデル施設とされていたが、施設の劣悪さが国会で論議されてもいる。

の名目で、追加的な金銭的補助が行われていた。この時期にあっては、民間施設の運営に対する国の金銭的補助は例外的な措置であったが、それにもかかわらず、高齢者施設や障害児（者）施設に特別な措置が取られざるをえなかったのは、これらの施設の数が少なく、しかも外国援助を受けていない施設がほとんどで、経営困難な状況に陥っていたため、現状維持のためのやむをえざる措置として行われたからであった。

以上のように、『福祉計画（試案）』の改革構想の挫折の後、1970年代を通じて、国の政策レベルにおいては、「社会福祉」分野は形成されることはなかったが、その一方で、この時期には、民間の福祉活動の自生的な発展が見られることに注目しておく必要がある。1970年代は、朴大統領による「維新体制」のゆえに、政治的、社会的活動が全般的に封じ込められた時期であったが、「社会福祉」の分野では、福祉関連団体や高齢者、女性などの団体の活動が許容され、逆に、奨励されることもあった。それは、国の政策不在が生み出した状況であったとも言えよう。

#### 第4章 社会福祉分野における自立的な民間活動の胎動

##### 1 国策的組織を媒介する民間活動の統制

###### (1) 国策的団体の設立による民間活動の管理と動員

1961年に成立した朴正熙軍事革命政権は、政治活動だけでなく、社会福祉分野を含む社会活動に対しても「社会团体登録に関する法律」（1961年制定）などによって規制を強化した（金早雪2009、参照）。さらに、国の政策を推進するうえでは、半官半民の国策的な団体を設立し、それらの団体を通じて民間活動を動員す

る方式が採用された。生活政策の分野では、1960年代初めの時期に、戦災孤児の養子縁組を進めるための「大韓養縁会」、家族計画を推進するための「大韓家族計画協会」、海外移民を促進するための「韓国移民協会」、自然災害の罹災民救済のための募金団体である「全国災害対策救護会」などの国策的団体が官主導で相次いで組織されている。しかし、これらに先立って国が生活政策を推進するうえで対処すべき最大の課題とされたのは、朝鮮戦争時期以来、外国民間援助団体が国民の生活支援において中心的な役割を担ってきており、その影響力がきわめて大きいという問題であった。財政余力のない国や公共団体の生活支援がきわめて限定されていた状況の中で、外国援助団体は豊富な援助財源を背景に国の政策とはほとんど関係のない次元で自由に活動していた。これらの援助団体によって組織されていた「韓国民間援助機関連合会」（Korea Association of Voluntary Agencies：以下「KAVA」）は、援助活動全体の運営について自立的な管理を行っており、その政策的な影響力の大きさのゆえに「第二の保健社会部」とさえ呼ばれていたという<sup>50</sup>。したがって、韓国政府が一元的な生活政策を展開していくためには、外国援助団体の活動を国の管理下に置く必要があった。このために、登録制の導入などによって外国援助団体に対する管理権限を強めるとともに、韓国に導入される民間ベースの外国援助物資について、韓国政府と外国援助団体の代表によって構成される「救護協議会」（中央・地方）を通じて受け入れと配分を一元的に管理するという措置が取られた。

さらに、こうした措置と併行して、戦災孤児や母子世帯などを収容する民間福祉施設に対する管理が強化された。これらの施設の運営に当たる事業者は、その大半が外国援助団体自身で

<sup>50</sup>韓国社会福祉協議会（1991：754）、KAVA（1995：77-9）。1960年代後半に外援団体が撤収し始め、KAVAでは1974年に初の韓国人会長が就任し、翌76年に事務所を韓国社協ビルの一室に移すとともに「外国民間援助機関韓国連合会」として韓国社協の

参加団体となり、89年には少数の団体による組織的活動もほぼ終焉している。1990年代以降、韓国に残った団体のいくつかは、主要事業を韓国から後発途上国への経済援助の提供に転じている。

あるか、ないしは、その支援を受けた韓国人事業者であった。韓国社会福祉協議会（1991）（2007）によると、これらの事業者は1952年に社会部（当時）長官を名誉会長とする連絡協力組織として「韓国社会事業連合会」を設立している。この組織は、施設の事業種や活動目的別に組織された団体の連合組織で、1960年代初めの時点で「有名無実」の存在を含めて15団体が参加していた。しかし、前掲の外国援助団体の連絡組織であるKAVAが生活支援事業全体の運営において大きな役割を果たしていたから、この組織は影響力を持たず、活動は「低調」であったとされている。軍事革命政権のもとでは、国の主導によって、この組織を解体し、「有名無実」の組織を整理するとともに、実質的な活

動を行っている施設経営者の団体や福祉関連団体の参加によって、1961年6月に新たに「韓国社会福祉事業連合会」を発足させることとした（1970年に現行「韓国社会福祉協議会」に改組・改称）。この組織は、ゆるやかな連合体ではなく、民間の福祉活動全体（施設運営が中心）を牽引するような指導的役割を担うことが期待されており、そのために、本部機構を強化するとともに、内部組織として、表25に示したような9つの事業分野別の委員会が設けられることになった。国の狙いは、この組織を通じて、できる限り外国援助団体からの影響力を排しながら、民間の福祉事業分野に対する政策指導体制を強化することにあった。

表25 「韓国社会福祉連合会」の組織状況（1961年と1968年）

1961年に統合された組織	整理後1968年の事業種別委員会の編成
婦女保護事業連合会 戦災児童扶養会 韓国嬰兒保育協会 大韓青少年技術補導会 ソウル特別市職業少年院連合会 大韓子ども救護協会 大韓敬老会 韓国不具者事業協会 韓国盲人福祉会 韓国聾啞協会 韓国社会福祉会 ○自力更生会 ○韓国浮浪児保護指導会 ○養老事業協会 ○韓国不具者福祉会	育児保育事業委員会 嬰兒事業委員会 婦女保護事業委員会 養老事業委員会 不具者事業委員会 戦災孤児扶養委員会 盲人福祉委員会 聾啞福祉委員会 国際社会福祉委員会

出所：韓国社会福祉協議会（1992：9-11）。○印は「有名無実」とされる組織。

## （2）韓国社会福祉協議会（韓国社協）の発足とその性格

軍事革命政権の改革意図は、民間の社会福祉事業を韓国社会福祉連合会に統合し、この組織を媒体として、事業の全体的な方向性を国の意図通りに導こうとするものであったが、その後の展開は、国が期待したようには進まなかった。事業運営の財源を支え続けている外国援助団体

の影響力がなおも強かったことに加えて、事業者同士や各種の事業団体間の連携や協力体制がほとんど築かれていなかったからである。しかし、1960年代半ば以降になると、福祉施設のあり方に対して社会的な批判が向けられるようになってきたことから、事業者自身の中からも改革を求める機運が生まれてくるようになった。また、経済成長を背景に、それまで事業を全面



的に支えてきた外国援助が削減される方向が明らかになってきたことは、行政と事業者のそれぞれのレベルで、援助に依存しない自立的な事業運営の基盤を確立するための改革の必要性を意識させる大きな契機となった。1970年に社会福祉事業法の制定によって、新たに社会福祉法人の制度を設け、事業体の体質改善を促す措置が取られたが、この動きは、既に見たように、行政側と改革的な事業者団体指導層との協働によって推進されたとみられる。

さらに、事業者の体質改善のための法的な基盤整備と併行しながら、民間の社会福祉事業全体の協働体制を強化するために、先述した「韓国社会福祉事業連合会」が、1970年に「韓国社会福祉協議会」（以下「韓国社協」）に再編された。この組織は、民間の福祉活動の「総本山」として、表26に見るように、施設事業者の団体ばかりでなく、広い意味での福祉活動を行っている主要な団体が正会員として参加している。

かつて大きな影響力を保持していた前出のKAVAも韓国社協会員の一員として参加するようになり、この時期以降、民間社会福祉活動は韓国人主体に移行していくことになったとされている<sup>51</sup>。国は、韓国社協を民間の福祉活動全体を政策的に指導していくための媒体として位置付け、組織的、財政的支援を行っている。国家財政における社会分野への支出が抑制されていた当時の状況において、国の予算支援を得て、1974年に社会福祉会館（韓国社協本部）が建設されていること<sup>52</sup>、運営費に国庫補助を受けていること、組織の運営に「官選理事」が送り込まれていたこと<sup>53</sup>などは、国に直結する民間社会福祉活動の「総本山」とされた韓国社協の国策的な性格を物語っている。

しかし、韓国社協が国の政策媒体としての機能を果たしていたことは事実であったとしても、それを1960年代前半に形成されたような国策的民間団体の延長上にあったと見るのは一面的な

表26 韓国社会福祉協議会の正会員19団体（1977年現在）

団体名称と活動分野	団体名称と活動分野
韓国社会福祉共同募金会（共同募金）	大韓聖潔教会社会事業維持財団（青少年・児童福祉）
韓国女性団体協議会（女性福祉）	韓国YMCA連盟（青少年福祉）
主婦クラブ連合会（女性福祉）	世界基督教宣明会（社会福祉事業）
韓国婦人会（女性福祉）	外国民間援助機関韓国連合会（KAVA）（外援事業）（注1）
大韓YWCA連合会（青少年福祉）	更生保護会（更生保護事業）
大韓赤十字社（救護及び青少年福祉）	韓国視覚障害者福祉会（視覚障害者福祉）（注1）
韓国大学生宣教会（ボランティア活動）	韓国成人福祉施設協会（成人福祉施設事業）（注1）
韓国ボーイスカウト連盟（青少年福祉）	婦女保護事業全国連合会（婦女保護事業）（注1）
韓国オリニジブ（注1）（注2）	全国災害対策協議会（災害救護）（注1）
韓国社会事業施設連合会（児童福祉施設事業）（注1）	

出所：韓国社会福祉協議会（1977：826）。この他に、「韓国極貧児童善導会」も正会員とする記載がある。

注(1) これら7団体は、その住所記載から、社会福祉会館／韓国社協ビル内に事務所をおいていた。

(2) 「オリニジブ」〔子どもの家〕欄に活動分野の記載がないが、託児所ないし保育園に相当する。

<sup>51</sup>1960年代、毎年の全国社会事業家大会はKAVAの主催によって開催されていたが、1969年に、KAVAと韓国社協の共催で開催されたことが転換点となり、それ以降は、韓国社協が単独主催している（韓国社会福祉協議会1991：754）。

<sup>52</sup>1973年には、会館建設の補助として、国庫から

5,000万ウォンが支出されている。

<sup>53</sup>国会・保健社会委員会では、民間団体に対する国家介入の問題性に関連して、「官選理事」の問題が取り上げられている（国会『保社委会議録』1974年11月18日）。

評価となる。この組織の形成は国の強い指導によると同時に、社会福祉分野の改革を目指す福祉事業関係者たちによっても牽引されていたという側面を見落とすことができない。国は民間福祉事業にほとんど予算を投下しなかったから、その政策的な指導力、影響力には限界があり、この点で、たとえ消極的な次元であったにしても、事業者は一定の自立性を保持していた。また、民間福祉活動が国の施策の単なる消極的な追随者にとどまっていなかったことは、先に触れたように、民間の福祉関係者が国の消極的な姿勢に対する強い不満を半ば公然と表明していたことにも表現されている<sup>54</sup>。しかも、1970年代に「維新体制」に入ると、保健社会部は1960年代に示していたような改革意欲を喪失し、民間福祉事業の方向性を積極的に牽引しようとする姿勢を持たなくなっていた。これによって、1970年代の民間福祉活動はほとんど政策的には放置状態に置かれ、好むと好まざるとに関わらず、国の行政からも、また、後退局面に入っていた外国援助団体からも離れて、ある程度、自立的な途を歩むことを余儀なくされた<sup>55</sup>。

発足後間もない韓国社協が当時の社会福祉研究と具体的な事業実践の集大成とも言うべき『韓国社会福祉年鑑』（1972年）を発行し、1977年にはより充実した大部の『韓国社会福祉総覧』を発行していることは、民間からの福祉改革の意欲を表現するものであった。社会保障・福祉に関する研究や出版物が著しく乏しい当時の状況にあって、それは、社会福祉の歴史と理論を紹介し、韓国の現状分析と福祉をめぐる現実的な情報を盛り込んだもので、現場関係

者にとっては貴重な情報源となった。韓国社協は、『——総覧』の作成のために、大学や研究機関の研究者、行政官僚、その他の福祉関係者などを動員しており、萌芽的であったとしても、韓国社協を軸にして福祉の研究と実践をめぐる社会的な連携のネットワーク形成が進んでいたことが示唆されている。そうした過程で、牽引的な役割を果たしていたのは、社会福祉事業の研究と専門人材の育成に関わる大学の社会事業学科の活動であったことにも注意しておく必要がある。1970年代半ばの時点では、韓国全体で10ヵ所の大学に社会事業学科が設置されており、社会福祉事業に関わる専門人材の育成も進みつつあった<sup>56</sup>。これらの機関は「韓国社会事業大学協議会」という連絡組織をつくっており<sup>57</sup>、社協を初め、福祉関係者とも深い関係を持ち、民間の福祉事業活動の全体的な方向性を牽引してく上での結節点の役割を果たしていた。1980年代に入ると、全斗煥政権の「福祉国家」宣言に触発されて、民間の福祉活動は全面的に活性化するが、それに先立つ1970年代においても、国の政策不在のなかで、自立的な活動の蓄積がある程度、進展していたことは見落とせない。

## 2 地域を基盤とする女性団体と高齢者団体の組織化

### (1) 「セマウル婦女会」と「大韓老人会」の拡大

1960年代後半以降、経済成長の進展が生活のあり方をめぐって大きな変動をもたらしつつあったが、それは、既に見たように、家族とそ

<sup>54</sup>1970年代にも、韓国社協の指導者たちが、国の社会福祉に対する消極的姿勢に強い不満を持っていたことは、韓国社協が編纂・発行した『韓国社会福祉総覧』（1977年）の叙述に明瞭に表れている。

<sup>55</sup>この点は、日本の介護保険法制定以前の「社会福祉協議会」が運営予算を公共財政にほぼ全面的に依存し、第3セクター的な性格を帯びていたことに比べて対照的である。

<sup>56</sup>1970年代から政府・保健社会部は、社会福祉事業に従事する人材育成に関心を持ち、『保健社会統計年報』に大学の社会事業学科に関する統計表を収録し

ている。これによると、定員は合計で約1,000人であった。社会福祉事業に関連する他の学科としては、児童福祉学科1、地域社会開発学科1が存在したのみである。

<sup>57</sup>「韓国社会事業大学協議会」の構成メンバーは、江南社会福祉学校、釜山大学校、尚志大学、ソウル大学校、ソウル女子大学、誠心女子大学、スンジョン（現、崇実）大学校、梨花女子大学校、中央大学校、韓国社会事業大学の10校のいずれも「社会事業科」である（韓国社会福祉協議会1977：896）。

れを取り巻く地域社会に生じた変動に深く関わっていた。この点に関連して注目されるのは、この時期以降、70年代を通じて、地域を基盤とする女性と高齢者の組織が全国的な規模で拡大していったことである。朴正熙体制のもとでは、政治的分野はもちろん、あらゆる社会的分野において、民間の組織的な活動は厳しく制限されていたが、「啓蒙」、「文化」、「福祉」などの分野では、国の統制は比較的緩やかであり、逆に奨励されるケースもあった。国の指導層は経済成長に伴う家族と地域社会の変動の方向性に深い危惧を抱いていたために、女性や高齢者の地域組織の進展は新たなタイプの地域社会の安定装置の形成として国策的にも望ましいと考えられ、国のバックアップを受けることになったと見られる。

「セマウル婦女会」に代表される女性組織と「大韓老人会」に代表される高齢者組織は、以下に見ていくように、いくつかの側面に対照的な発展経路をたどっている。例えば、女性の地域的な組織化について、国は極めて早い時期から関心を持っており、組織化が国の主導で進んだのに対して、高齢者の組織化は、国があまり関心を持たない状況の中で、地域からの自生的な発展として進んだこと、また、女性組織がセマウル運動の一環として農村地域を中心に拡大していったのに対し、高齢者組織は、逆に、都市地域の高齢者を中心に組織化が進んだことなどの違いが注目される。しかし、いずれの場合も、国の積極的な支援や庇護を受けてはいても、国策に追随するだけの受動的な組織にとどまらず、それ自身の積極的な担い手を持ち、活動内容を次第に広げていくなど、自立的な発展力を持っていた点で共通することを強調しておかねばならない。1970年代を通じて、「セマウル婦女会」と「大韓老人会」はともに身近な地域近隣社会に基礎を置く組織として、全国的な規模での広がりを持つようになったため、80年代の全斗煥政権のもとでは、地域福祉政策の運営における基礎的な媒体としての積極的な位置付けが与えられている。「民主化」時期以降の評価

においては、これらの組織は、軍事独裁政権の支援や庇護を受けていたことから国策追従的な組織としての見方が強く、それらが同時に持っていた主体的な側面が見落とされがちである。経済成長が家族と地域社会に雪崩のような大変動を引き起こしていた1970年代において、これらの組織がどのような役割を果たしたかについて改めて見直しておく必要がある。

## (2) 「セマウル婦女会」の組織化の拡大

国が早い時期から女性政策の必要性を意識していたことは、米軍政初期の1946年に、保健社会部に「婦女局」を設置したことにも示されている。この時点での政策的関心の中心は「婦女啓蒙」であり、「その隷属的地位から脱し、真の民主社会の一員として完全に均等な機会を受けられるようにすること」（保健社会部1987：69）を目的としていた。ただし、具体的なレベルでは、予算も少なく「指導啓蒙」事業が散発的に展開されたに過ぎない。その後、1950年に勃発した朝鮮戦争がもたらした大規模な生活破壊は、女性政策の中心的な課題を「戦争未亡人の救護と淪落女性の善導事業」などの「婦女救護事業」に向けさせることになった。1960年代後半になって、経済が復興から建設の局面に入ると、一般の女性を対象とする「婦女啓蒙指導事業」の分野が再び強化されることになる。主な事業は、1967年から始まった地域における「婦女教室」の開催で、教室では、女性に対する文化・教養プログラムの実施、女性の社会奉仕活動の推奨などの「啓蒙指導」が行われた。この事業は単なる「啓蒙指導」ととどまらず、教室への参加を契機として、女性自身による社会的活動を促し、女性の地域組織を育成するという狙いがあり、そのための指導者の育成プログラムも始まっている。併せて、1967～71年に、女性の文化的、社会的交流の場として、「女性会館」が各道及びソウル・釜山の両市に1カ所ずつ建設された。また、同じ時期に、人口抑制のための家族計画の普及政策が積極化され、その推進のために1968年から地域ごとに「家族計

画母親会」が組織されることになった。これらの事業は、かなりの予算をかけて、地域社会に密着したレベル（市部の場合は洞，郡部の場合は邑・面）で展開されたこと、また、女性の地域組織の育成に重きを置いていたことに特徴がある。こうした施策展開の背景には、経済成長が家族や地域社会のあり方を動揺させる中で、女性の社会的、文化的、経済的活動を活性化させることによって、新たな安定方向を見いだそうとする発想が存在していたと考えられる。そうした発想においては、解放初期のように、女性を単に受動的な「指導啓蒙」の対象として捉えるのではなく、むしろ、社会の安定と発展のために、女性の持つ主体的な力量を活用しようとする捉え方への転換が見られると言ってよい。

1971年頃に始まるセマウル運動は、女性を運動の基幹的な担い手として位置付けており、そのことが女性の地域における組織化問題に新たな局面をもたらすことになった。既に述べたように、セマウル運動は、第3次経済開発5ヵ年計画の目標に沿って、経済発展の隘路となっていた農業生産の停滞と農村社会の貧困を併せて一挙に解決しようとする試みである。その特徴は、保健社会部『女性とセマウル運動』によると、国が「官民協働」の名のもとに民間の活動と資金を動員する「国民運動」方式にあり、特に、女性が自らの組織をつくり、それを通じて社会的、経済的活動に参加していく戦略が採用された（同書p.40）。表27に見るように、当初、

女性をセマウル運動に動員するための地域組織はいくつかの異なる系統に分かれていた。まず農村振興庁が農村女性を対象に食生活の改善や家庭生活の合理化などの「生活改善」促進を目的に、早い時期から「生活改善クラブ」の組織化に着手しており、1960年代半ば以降になると、上に見たように、保健社会部が「婦女教室」と「家族計画母親会」の組織化を進めることになった。さらに、セマウル運動が始まると、農協中央会が貯蓄事業と経済的事業の運営を主な目的として「セマウル婦女会」の組織化を始めることになった。セマウル運動においては、表27に示したような各種の事業がこれらの複数系統の地域女性組織を通じて実施された。運動の展開とともに、組織は地域的に拡大し、参加人数は急速に拡大していった。その中でも、最も大きく伸長したのは、保健社会部が管掌する「婦女教室」で、1970年代半ばには、215万人を組織し、活動内容も、当初の「文化・教養」活動から所得増大事業、共同購入事業、生活改善事業などの分野にも拡大するようになっていく。運動の進展とともに、女性の地域組織が複数の系統に分かれ、メンバーや事業内容の重複による混乱が目立ってきたために、1977年には、末端の女性組織をすべて「セマウル婦女会」の名称のもとに統合することが決定された。統合時点では、組織の数は約6万、会員数は約242万人となっている（前掲書p.56）<sup>58</sup>。

表27 「セマウル婦女会」への統合（1977年）以前の女性地域組織

組織名	発足年	主管機関	組織状況	主な事業内容
生活改善クラブ	1958年	農村振興庁 (生活指導局)	2万9千組織 56万人	①生活改善、②主穀消費節約、③基金造成、④健全家庭育成
婦女教室	1967年	保健社会部 (婦女課)	4万4千組織 215万人	①婦女資質向上、②新生活運動、③セマウル運動、④消費生活の合理化、⑤健全家庭育成、⑥所得増大事業、⑦家庭儀礼準則生活化

<sup>58</sup>その記述をもとに補足すると、セマウル婦女会は、原則として「セマウル部落」毎に設立された。「セマウル部落」はセマウル運動の基礎単位で、行政単位としての里・洞に近い規模であるが、この運動の

ために新たに設定された地域単位である。都市では、この方式を用いることができず、「班」を基礎単位とすることになった。

家族計画 母親会	1968年	保健社会部（家族 計画担当）	3万組織 75万人	①家族計画事業, ②生活改善, ③共同基金造成, ④母親教室, ⑤環境美化と地域社会開発, ⑥奉仕 活動
セマウル 婦人会	1973年	農協中央会内務部	1万2千組織 42万人	①貯蓄事業, ②生活改善, ③所得増大事業, ④消 費節約, ⑤婦女教室運営

出所：韓国女性開発院『女性白書』（1985年版, p.386）と保健社会部1981b『女性とセマウル運動』（p.47）による。組織状況と事業内容は1970年代半ばの時点のものである。なお、この表の「セマウル婦人会」は1977年の統合以前のもので、統合以後の組織とは内容が異なることに注意。

セマウル運動における地域の女性組織の活動内容は、表28に見るように、農村における家庭生活、社会生活、経済生活のさまざまな側面に関わるもので、農家同士の相互扶助や共同化によって、改善を進めようとするものが多いことに特徴がある。こうした目的を達成するうえでは、女性が大きな役割を果たすことが期待され、地域的な組織化を通じて、女性の持つ潜在力を社会的な場で発揮させる戦略が採用された。（前掲書pp.40-1）地域女性団体によるセマウル活動は、当初、農村地域を中心に展開されたが、1970年代後半には、同じ方式の組織化を都市地域にも拡大していくこととなった。しかし、農村の場合は、住民の結びつきの強い地域社会を組織基盤にできたのに対して、都市では、そ

うした地域社会は希薄になっているという事情があった。また、活動の課題も農村と都市では、大きく異ならざるをえない。都市の女性組織の場合には、生活改善、所得増大、家族計画普及などの事業よりも、社会奉仕、福祉支援、貯蓄、消費者保護、女性の権利向上などの活動に中心をおいていった（前掲書pp. 224-38, 263-6）。既存の女性団体も国策としてのセマウル運動に協力する体制を取っている。例えば、1960年代から、地域を単位とする女性団体として、「婦人会」の組織化が進んでおり、全国組織として「韓国婦人会」が設立されていたが、セマウル運動が始まると、この組織も運動に全面的に協力し、末端の分会組織を「セマウル婦人会」と改称するようになった<sup>59</sup>

表28 地域女性組織によるセマウル活動の主な内容

事業の種類	主な事業の内容
精神開発事業	(1)女性セマウル教育（セマウル指導者研修院と国立社会福祉研修院によるセマウル指導者研修）、(2)婦女子啓蒙教育（国家機関による教育、女性団体による教育）
生活改善事業	(1)衣食住と生活環境の改善、(2)消費節約運動、(3)農村栄養改善、(4)生活改善クラブ、(5)子供の家（託児所）運営、(6)農繁期嬰兒院運営、(7)セマウル共同嬰兒院運営、(8)子供勉強班運営、(9)婦女福祉館参加、(10)農業機械の訓練・指導、(11)農村家事労働、(12)食糧消費節約
所得増大事業	(1)共同所得事業（畜産・農産物栽培・副業）、(2)マウル購販所運営（日常生活品などの共同購入と販売）、(3)共同基金造成（基金は、各事業の資金、地域会館・共同浴場・乳児院・敬老堂などの建設、生活環境の改善、奨学金などに使用）
家族計画事業	(1)家族計画母親会による活動、(2)セマウル婦人会による活動
隣保事業	(1)労力奉仕・寄付活動、(2)福祉施設支援（現金・物品）、(3)不遇隣人支援（現金・物品）

出所：保健社会部1981b『女性とセマウル運動』（第4章「婦女セマウル運動の現況と実際」pp.62-276）から作成。

<sup>59</sup>建国初期の頃から、国は「全国女性を総網羅する女性団体」としての「婦人会組織」をつくるという構想を持っていたが、朝鮮戦争のために「中断し」、

1960年代半ば過ぎから、国の支援のもとで、組織化が進展することになった（『保健社会白書』1981年版：241-2）。

この結果、1970年代末までには、「セマウル婦女会」は、農村地域と都市近郊地域をほぼ全面的にカバーするまでに拡大し、1980年の時点で9万4千分会、会員数317万人を数えるに至っている。1980年代に入ると、セマウル運動自体は終息に向かうが、保健社会部は、セマウル婦女会を改めて女性施策の中核として位置付ける方針を打ち出し、組織の全国的な普及とその活動に対する支援を行っている。ただし、1980年代の「セマウル婦人会」の性格や活動内容は、セマウル運動が全面的に展開されていた1970年代とはかなり異なってくることに注意しておかねばならない。

### (3) 「大韓老人会」の組織と活動の発展<sup>60</sup>

国は、高齢者の地域的な組織化には政策的関心を持たなかったから、その組織化は、女性の場合とは異なり、国策的な支援を受けることなく自発的に進展した。高齢者の地域組織の母体となったのは、老人亭、敬老堂、亭子、草堂、養老堂などと呼ばれていた高齢者の寄り合い場所であった。これらの施設は、地域の篤志家や住民の共同で作られ、古くは、日本支配時代から存在していたという。急速に増加するのは1950年代以降で、特に、ソウルと釜山を初め、大邱、仁川、光州、大田などの大都市を中心としていた。1960年代に入ると、これらの施設の間で「横の連絡」が取られ始め、ソウルや釜山で、いくつかの高齢者組織が形成された。1969年に、これらの組織の統合が行われ、全国組織として、「大韓老人会」が発足することになった。

当初、この組織は、綱領に、「老人の権利保障」の他に、「国民の団結」「民族の復興」「国土の統一」「社会浄化」を掲げ、「公報または啓蒙活動」に重点を置いており、政治的、思想的傾向が強かった。また、発足直後は、組織中央

において主導権をめぐる内部抗争が続き、組織は安定していなかった。しかし、1975年には、政治色、思想色を払しょくするための組織再編が行われ、法人の目的を「老人の福祉向上」に限定するとともに、「①老人相互間の親睦と権利保障、②国民道義精神の涵養と美風良俗啓導、③老人亭の設立と運営」など、高齢者プロパーの問題に焦点を置いた活動を行うという転換が行われている。これに伴って、法人の主管官庁も発足時の文化広報部から保健社会部に変更された（大韓老人会1989：52-8、62-3）。

組織の上部レベルでの活動が政治的傾向を帯びていたか否かには関わりなく、この組織の実質的な基礎は、地域に設けられた「敬老堂（老人亭）」<sup>61</sup>という場における高齢者の日常的な親睦、学習、社会奉仕などの活動にあった。組織の末端単位は敬老堂で、これらの敬老堂が連合して、ソウル市や釜山市の場合は区の単位、その他の場合は市・郡の単位で「支会」が組織され、さらに、その上部に、ソウル・釜山の2市と道レベルで連合会が組織されていた。組織的な活動の中核は支会レベルにあり、傘下の敬老堂を統括する指導組織が設けられていた。ここでは、敬老堂の活動プログラムの開発、相互交流の企画、傘下地域の敬老堂の増設計画などが行われている。強調しておくべきことは、敬老堂の活動が地域の高齢者の自然発生的な交流という次元にとどまらず、活動内容の研究・企画、地域全体の敬老堂の増設とネットワーク形成、さらには、リーダー養成などの機能を拡大し始めたことであろう。逆に、これらの機能を持つことが個別の敬老堂が互いに連携を取り、連合組織を形成するようになった強い動機であったともいえる。『大韓老人会20年史』（1989年）は、各地域で個別の敬老堂が連携して支部組織を形成していく多くの事例を紹介している。興味深いことは、敬老堂の活動が、ソウルや釜

<sup>60</sup>大韓老人会へのヒアリング調査による（2009年8月27日）。

<sup>61</sup>「敬老堂」も「老人亭」も同じ対象に対する呼称であるが、大韓老人会の内部では、1980年代までは、

「老人亭」という名称を用いていた。一方、行政は、「敬老堂」という名称を用いており、その後、大韓老人会も「敬老堂」に統一している。この研究では、「敬老堂」という呼称で統一している。

山のような都市地域を中心に、1960年代後半から70年代に活発化していることである。このことは、都市化が進むとともに、伝統的な家族のあり方が変化し、家族の中での高齢者の位置が変化しつつあったことに対応していると考えられる。核家族化の進行とともに、高齢者が家族の外の地域社会に居場所を求めたわけであるが、それだけではない。家族の中での高齢者の「役割喪失」が進む状況下で、改めて、高齢者の存在とその社会的な役割を、地域の組織的な活動を通じて表現していこうという発想が存在したと見られる。『大韓老人会20年史』は、組織設立時の状況について、「〔高齢者の：引用者〕役割喪失の状況下に安逸に無為に歳月を過ごすのではなく、進取的かつ能動的な姿勢に転換することを願った」(p.31)と述べている。

1969年の大韓老人会の設立以降、「支会」レベルでの指導体制が強化されていくにつれ、それぞれの地区で敬老堂の増設が進んだ。大韓老人会の勢力が強まるとともに、独立系の敬老堂も傘下に参加するようになったので、1970年代には、その数は急速に増えていった。例えば、ソウル市の城東区支会の場合、1940年代に15カ所あった敬老堂が、1960年代後半には、

都市再開発のため数カ所にまで減少した。しかし、大韓老人会の支会発足とともに、設立が活発化し、1970年代には24カ所から63カ所に増加している。表29には、ソウル市において、当初、旧市街の中心部から発足した組織が1970年代から80年代のソウル市の爆発的な市域拡大とともに新設された漢江南部や市北部の行政区にも普及していく過程がよく表現されている。表19に見たように、ソウル市の新市域は貧困集中地区の多い地域でもあった。このことは、大韓老人会自身が組織の主な対象を都市地域の比較的、低所得層の高齢者層と考えていたことにも符合する。

1980年代に入って、老人福祉法が制定され、高齢者に対する福祉政策が積極化される時期には、大韓老人会は、全国に約4,700カ所の敬老堂を傘下に持つ大組織となっていた。国は、健康な高齢者に対する施策として、敬老堂を重視し、その普及を支援するとともに、余暇活動の活発化ばかりでなく、高齢者人材センターや共同作業場の運営など高齢者の労働力活用のプログラムを進める上で、大韓老人会を組織的な受け皿として利用する方式を採用することになった<sup>62</sup>。

表29 大韓老人会・ソウル特別市連合会の支会と敬老堂の設立状況 (1970年代～80年代)

支会設立	支会名称 (旧)	支会傘下の敬老堂の数：( )内は会員数	
大韓老人会設立に参加	69年	城北区	69年17カ所 (2,518人)。80年代末48カ所 (4,512人)
		鍾路区	69年4カ所
		東大門区	1960年代10余カ所。 90年63カ所 (4,962人)
		永登浦区	69年39カ所 (12,879人)
		城東区	70年代初め24カ所。70年代末63カ所。80年代末107カ所 (7,156人)
		麻浦区	70年13カ所。 75年23カ所。 80年代末58カ所 (1,200人)
		龍山区	1960年代26カ所。75年30カ所。 80年代末33カ所 (3,339人)
		西大門区	記述なし
73年	冠岳区 (永登浦区)	73年6カ所, 同年中に20カ所に増加。75年53カ所 (3,500人)	
	道峰区 (城北区)	78年60カ所 (5,000人)。 80年代末60カ所 (3,086人)	

<sup>62</sup> それに先立って、大韓老人会傘下の敬老堂では、1970年代の末に、職業斡旋や副業場所経営などの経

済活動に着手している。

行政区の分離に伴う支会新設	75年	江南区 (城東区)	記述なし
	77年	江西区 (永登浦区)	77年29ヵ所 (1,318人)。 80年代末33ヵ所 (2,712人)
	79年	江東区 (江南区)	79年29ヵ所 (1,450人)
		恩平区 (西大門区)	80年代末47ヵ所 (3,493人)
	80年	九老区 (永登浦区)	80年代末68ヵ所 (4,804人)
		銅雀区 (冠岳区)	記述なし
	88年	瑞草区 (江南区)	80年代末53ヵ所 (932人)
		陽川区 (江西区)	80年代末63ヵ所 (4,226人)
		蘆原区 (道峰区)	80年代末59ヵ所 (4,733人)
		松坡区 (江東区)	記述なし
中浪区 (東大門区)		記述なし	

出所：大韓老人会（1989：210-27）より作成。各支会の記述は統一されていないため、敬老堂の数や会員数は不明のものがある。この資料は1980年代末現在時点のもので、1980年に永登浦区から分離した衿川区には、この時点では支会は組織されていなかった。2012年現在、ソウル特別市の行政区は、この他に1995年に新設された江北区、広津区がある。

### 3 自立的な民間社会福祉活動の胎動

既に見たように、保健社会部は、1960年代末に、地域現場、特に都市の貧困集中地域に社会福祉サービスの拠点を設けるという政策構想を持ち、公的費用によって「社会福祉所」を配置するという計画を準備していた。しかし、経済成長を優先する財政戦略が堅持される中で、そうした予算が承認されるはずもなく、1970年代に入って、この構想は立ち消えになってしまっていた。こうした家族と地域社会に関わる公的政策の実質的な不在の中で、民間の社会福祉活動の領域での新たな対応の動きとして注目されるのは、1960年代末から70年代にかけて進展した民間の「社会福祉館」の設立である。社会福祉館は、都市の貧困集中地区を主な対象として、地域に、福祉サービス活動や住民交流の拠点として会館を設立し、専門職員を配置し、「児童福祉」、「家庭福祉」、「地域福祉」などの事業を実施するものであった。社会福祉館の設立に積極的であったのは、表30に見るように、キリスト教児童福祉会（Christian Children's Fund：CCF）、アメリカ監理教（メソジスト）宣教部、カナダ・ユニテリアン奉仕会、宣明会などの外

国キリスト教系援助団体であった。このことは、一見して、社会福祉の分野においては、なおも外国援助への依存が続いていたことを示すようにも見える。しかしながら、この時期の外国援助の活動は、朝鮮戦争直後から1960年代初め頃の緊急的な生活援護や戦災孤児、母子世帯等のための収容施設提供が中心であった時期とは、性格が大きく異なってきていることに注意しておかなければならない。1960年代後半以降における外国援助団体の活動は、キリスト教児童福祉会やカナダ・ユニテリアン奉仕会のケースに見るように、朝鮮戦争直後のような児童施設中心ではなく、都市貧困集中地区における児童や貧困家庭の支援、さらには、地域全体の社会環境の改善などの課題に焦点を据えつつあった。これらの組織は、社会福祉活動についての手法と人材を持つ専門的組織であり、支援の方法は、単なる金品支給による援助ではなく、「社会的諸問題に苦しんでいる住民に対し、社会事業の方法を投入し、自らの問題を自らの努力により解決していくように支援することを原則とする」（カナダ・ユニテリアン奉仕会の場合）と述べられているように、社会事業（ソーシャル・ワーク）の手法により、貧困家庭とその集



表30 1970年代半ば頃の社会福祉館の設立状況

所在地あとの ( ) 内は専従職員数

キリスト教 児童福祉会 8施設	所在地	○江陵市 (7人) ○光州市 (8人) ○ソウル市西大門区 (9人) ○清州市 (8人) ○春川市 (8人) ○大田市ヨンドゥ洞 (8人) ○全州市 (不明) ○ソウル市冠岳区奉天洞 (6人)
	設立経緯	各地の活動経過は、ほぼ共通しており、以下の通りである。60年代半ば頃から、貧困家庭が多い地域で、子供会を組織し児童福祉事業を行っていたが、68年頃から、地方自治体の要請を受け貧困家庭への経済援助を行う「居宅救護」事業を開始した。71年頃から「救護」だけでなく、「社会事業的な方法で自治の方向を達成させる家庭福祉事業」を展開した。75年頃から「家庭福祉事業」をさらに発展させ、児童福祉、家庭福祉、地域福祉の分野をカバーする総合的な社会福祉活動を行う場として、各自自治体と協力し「社会福祉館」を開設するに至った。
アメリカ監 理教 (メソ ジスト) 宣 教部 6施設	所在地	○公州市 (10人) ○大田市 (11人) ○釜山市 (15人) ○ソウル市麻浦区 (6人) ○ソウル市鐘路区 (25人) ○仁川市 (14人)
	設立経緯	50年代から、宣教師宅などに「社会館」を設置し、地域の女性福祉事業、児童福祉事業を行っていたが、「世代と地域状況が変わるに伴い、これに適應するプログラムを發展させ」てきた。
カナダ・ユ ニテリアン 奉仕会 4施設	所在地	○木浦市 (6人) ○利川市 (7人) ○仁川市松林洞地区 (10人) ○ソウル市永登浦区 (18人)
	設立経緯	○木浦市社会福祉館は、69年に、木浦市と全国災害対策協議会との協働により建設。○利川市社会福祉館は、67年に、京畿道との合意で農村開發を中心とする事業を実施してきた。○仁川市社会福祉館は、67年に、仁川市との合意で、貧困世帯の多い仁川市松林洞に開設した。○ソウル市社会福祉館は、75年にソウル市との共同出資により、同市永登浦区の貧困集中地区 (スラム撤去で追われた住民、水害などの罹災民、農村からの移住者などが住む) に開設した。
宣明会 3施設	所在地	○城南市 (11人) ○巨濟島 (2人) ○春川市 (不明)
	設立経緯	○城南市社会福祉館は、74年に、ソウル市のスラム・クリアランスによって強制移住させられた住民 (「撤去民」) が住む現在の城南市の地区に開設した。○巨濟島社会福祉館は、50年代からの地域福祉活動の経過の後に、76年に開設した。○春川市は不明。
キリスト教 改革宣教会	所在地	ソウル市冠岳区舎堂地区 (9人)
	設立経緯	74年に、貧困世帯の多いソウル市冠岳区舎堂のスラム地区住民を対象に開設した。
誠心女子大 = 誠心修道 会	所在地	ソウル市冠岳区奉天洞地区 (不明)
	設立経緯	66年から、誠心修道会がソウル市冠岳区奉天洞の漢江水害被災者が集住する地区で活動を開始していたが、71年に建物を新設し、73年に誠心女子大社会事業学科の実習と提携、活動プログラムを充実した。
梨花女子大	所在地	ソウル市西大門区 (不明)
	設立経緯	52年に、大学付属の地域サービス機関として、社会館や母子保健所、乳児院を設立した。その後、大学周辺地域に低所得層の流入が激増し、社会館の活動業務量が増加したため、75年に、大学の建物新設を契機に、従来の機構を統合して総合的な地域サービス機関として社会福祉館を新設した。

中央大	所在地	ソウル市冠岳区（5人，他にボランティア教師23人，実習生16人）
	設立経緯	75年に，中央大社会事業学科が「大学近辺の零細民地域の住民」を対象に，「理論と実際の融合，新しいサービス技術の開発」のために，社会福祉館を設置した。キリスト教児童福祉会とも協働。
地方自治体	○仁川社会福祉会館（仁川市） ○社会福祉会館（ソウル市）	
設立主体不詳	○養親会城南社会福祉館（城南市）○楊州社会福祉館（京畿道楊州郡）○大邱社会福祉館（大邱市）	

出所：韓国社会福祉館連合会（1977：889-95）によって作成した。この表は，1977年当時の主な社会福祉館をほとんど網羅していると考えられるが，なお，この他にも存在していた可能性がある。

住地区全体の自立的な努力を支援しようとする専門性・組織性を持っていた。

外国援助団体による地域での援助活動の発展過程は，例えば，キリスト教児童福祉会の社会福祉館の設立に至る経緯に典型的に表現されている。この団体の当初の活動は，ソウル市や光州市の貧困集中地区に子供会を組織し，地域の児童を支援することから始まったが，その過程で，子供たちの家庭への経済援助（金銭や援助物資の支給）も行われるようになった。しかし，単純な経済援助には問題があり，生活の自立を促すような「家庭福祉事業」が必要であるという考え方に発展し，さらに，地域全体の改善を図ろうとする「地域福祉事業」へ視野を拡大し，活動拠点としての社会福祉館の設置に至ったという。この団体は，1975年までに，全国に8ヵ所の社会福祉館を設立している。他の団体の活動の展開過程も同じような経路をたどっており，表30に見るように，社会福祉館の活動内容もきわめて近似した内容となっている。いずれの組織も，児童や家庭についての相談サービスによって，経済的な支援ばかりでなく，ニーズに応じた支援方式により，生活の自立を促すことを重視しており，また，地域の児童や女性による活動の組織化などに力を注いでいる。こうした活動のために，各館には，少なくとも5人以上の専従職員が置かれ，このうちには，必ず社会事業のメソッドを学んだ数名の専門職員が含まれている。

重要なことは，こうした団体の活動が外国援助団体からの資金援助と事業運営のノウハウに

関する指導を受けていたとしても，実際の担い手は韓国人であり，援助団体の基本方針に沿いながら，自立的に事業を運営していたことである。社会福祉館の館長を初め，スタッフはほぼ全員が韓国人であり，福祉に関する専門的な知識と経験を備えた集団が形成されつつあった。また，これらの社会館は，各大学の社会事業学科の学生の実習の場を提供し，人材育成に協力していた。こうした意味では，外国援助は，朝鮮戦争直後から1960年代半ば頃までの状況とは異なり，韓国人自身による専門的な社会事業活動を促進するという韓国社会に根付いた役割に変貌しつつあったと見ることができる。

これらの社会福祉館の活動は，地方自治体と密接な連携のもとに展開されていたことにも注目しておかねばならない。特に，ソウル市や釜山市などの大都市の行政当局は貧困集中地区の増加の問題に直面し，そうした地域の住民への支援策の必要性を認識していたが，そのための財政的な余力を持たなかったために，外国援助団体を誘致し，その活動に期待する方針を取っている。表30に掲げた社会福祉館のほとんどは，地方自治体との合意により設立されており，施設などの面で自治体側の便宜提供を受けたり，場合によれば，共同出資で設立されたケースもある。このために，これらの社会福祉館は，親団体の宗教的背景とは関わりなく，ある種の公的，社会的性格を帯びるようになった。1977年現在で存在が確認できる社会福祉館の数は，表30に示した30ヵ所である。戦略的に農村立地を選択したカナダ・ユニテリアン奉仕会の利川

表31 社会福祉館の主な活動内容 (1970年代半ば)

(1) キリスト教児童福祉会の事例

この組織では8つの館とともに、事業内容が統一的に整理されている。以下は、大田市ヨンドウ洞福祉館の事例であるが、他の館も近似した内容である。

- 1) 児童・青少年福祉事業 (児童相談・児童教育・集団活動・職業思想・図書室)
- 2) 家庭福祉事業 (医療費支援・家族計画・寄生虫撲滅・結核治療・緊急治療費支援・住宅費支援・問題家庭相談・生活教養教育・貧困家庭補助金支給)
- 3) 地域社会福祉事業 (福祉館設立・福祉館運営のための諮問委員会設立・民間団体の合意会参与・地域開発委員会組織強化運営・貧民地域成人教育・地域住民に対する生活教育・自願奉仕者開発訓練、社会調査、印刷物発刊、養縁事業、国内後援者の開発)

(2) アメリカ監理教 (メソジスト) 宣教部の事例

6つの館は、ともに、児童福祉、女性福祉、家庭福祉に関わる事業を実施しているが、事業内容に統一的な規格性はなく、各館は、それぞれ独自に特色をもった構成により事業を実施している。この他、大田市の館では、医療支援事業 (結核療養院・家族計画、医療奉仕・子供健康部・妊産婦・結核相談・特殊医療奉仕) を行っており、釜山市では、癲癇患者の治療やクラブ活動、家族支援を行っている。

(3) カナダ・ユニテリアン奉仕会の事例

4つの館は、ともに、児童福祉事業 (児童問題相談、教育支援、託児所など) と家庭福祉事業 (家庭問題相談・家族計画支援・家出婦女相談、副業支援など) を中心としているが、事業内容には、統一性はなく、各館はそれぞれ独自に事業を実施している。ソウル市の施設は、児童・家庭福祉事業とともに、保健衛生事業 (便所改良・健康相談・栄養相談・予防接種・環境衛生教育) を行っており、木浦市、仁川市では、医療支援事業を行っている。利川市の施設は、他の館とは異なり、農村部に設置されたもので、1970年から、農村開発事業中心のプログラムを実施している。その内容は、①部落内部組織事業、②部落相互紐帯組織事業、③部落開発資金育成事業、④農家所得事業、⑤部落啓蒙事業、⑥姉妹部落その他事業などから構成されている。

(4) 梨花女子大の事例

- 1) プログラム総合調整
- 2) 地域住民に対する実態・欲求調査
- 3) 地域奉仕機関接近 (班長・統長、洞長、教会牧師、寺、派出所、国民学校校長・教師など、地域奉仕機関と接触し、相互共助できるような関係を形成する)
- 4) 子供事業 (乳児院・子供教室・土曜教室)
- 5) 社会事業 (青少年事業213名・家庭福祉事業52家族・相談事業24名)
- 6) 地域社会看護事業
- 7) 実習生指導訓練 (社会福祉館は、社会事業学科学生の実習の場としても活用されている)
- 8) キャンプ
- 9) 趣味活動 (生花・書芸・洋裁など)

出所：韓国社会福祉館連合会 (1977) から作成。

市福祉館及びアメリカ監理教の公州福祉館を除き、ほとんどすべてが都市の貧困集中地区を対象としている。設立主体はほとんどが外国援助団体であるが、地方自治体が設立したケース、大学の社会事業学科が学生の実習を兼ねて設立

したケースもある。これらの社会福祉館は、1977年に「韓国社会福祉館連合会」を設立し、活動の連携と交流の活動を開始している。

1970年代末になると、国のレベルでも、民間主導で設立された社会福祉館の存在意義を評価

するようになり、数カ所ではあるが、運営費の公的支援を開始している<sup>63</sup>。1980年代末の「民主化」期以降には、国は民間の社会福祉館の設立を積極的に支援する政策を採用するようになり、全国的な規模で社会福祉館が普及することになった。民間主導で運営されている社会福祉館の全国的な広がり、現代の韓国の社会福祉制度の大きな特徴となっているが、その原型は、1960年代末から70年代に展開された社会福祉館の活動に求めることができる。

なお、キリスト教系の団体には社会福祉館に重点を置く地域社会支援活動を展開したものが多かったが、そうした方向を「慈善的立場にとどまる」と批判し、都市貧困地区の住民自らが「組織化された勢力により」自らの生活を改善していくべきだという立場から、スラム撤去に対する住民の抵抗運動を支援する流れもあったとされる。そこでは、「地域社会の住民が進んで自らの問題を認識し、進んで力を集中し組織された勢力により自らが暮らしている地域社会の環境を改善するようにすること」が目標とされていた<sup>64</sup>。ただ、こうした流れは、1972年から始まる「維新体制」によって活動のスペースを失っていった。

## 結び——「救護行政」の限界と新たな政策領域の必要性の認識——

### 1 経済成長と生活ニーズの変容

「救護行政」が形成された1960年代前半の時期には、経済は停滞的な農業を基盤にしており、全般的な生活水準は低く、深刻な食糧難のために、餓死の発生さえ憂慮される生活困窮が広く社会を覆う状況にあった。緊急性の強い米・麦や小麦粉など主食糧穀の現物支給を支援内容とする「救護行政」は、このような時代状況に対

応する。しかし、経済成長に伴って生活水準が上昇するとともに、「救護」に対する切迫したニーズはしだいに緩和され、「救護行政」が国の全体的な政策構造において占める位置も相対的に低下していくことになった。1960年代末の時期になると、経済はテイクオフを終えて「上位中進国」のレベルへと向かい、生活もそれにふさわしい水準に改善されていくだろうという楽観的な展望が社会的にも広く語られ始めていた。この時期には、「零細民」の減少など、実態的な数値のうえでも「貧困」の縮小傾向が明瞭に表れている。「救護行政」は「自助勤労事業」や「特殊零細民救護」などの形態で労働能力者に対する生活支援（糧穀支給）を行っていたが、経済活動の活発化と所得水準の上昇は生活の自立力を強め、そうした政策への圧力を緩和する方向に働いた。児童や高齢者、障害者など非労働能力者の生活困窮に変わりはないとしても、労働能力を持つ成人に関する限りは、「救護」に対するニーズは相対的に縮小しつつあったことは確かである。

生活状態の全般的な改善は、軍事革命政権以来、強力で推進されてきた「工業化」＝経済成長優先政策の結果であった。既に明らかにしたように、経済建設戦略の中心的な狙いは、強力な「反共国家」の建設を支えるために経済力を強化し、経済競争において「北」の国家を凌駕するという国家次元の目的に置かれ、国民生活の向上という目的は副次的な位置に置かれていた。しかし、そうであったとしても、朴正熙体制が採用した経済政策によって、建国期から続いてきた危機的な貧困の様相が大きく改善されたことは事実であった。「救護行政」は生活支援の内容と対象の認定において限定的で、その成立時点から明らかな政策の限界性を持っていたが、それを先鋭な形で表面化させなかった大

<sup>63</sup>1978年から3カ所の社会福祉館に運営費支援が始まり、79年に6カ所に増やされた。1980年代前半の支援は10カ所未満にとどまるが、後半になると、飛躍的に拡大された（『保健福祉白書』1995年版）。

<sup>64</sup>『韓国民主化運動史2』（pp.670-3）は、1968年に

延世大都市問題研究所内に設立された「都市宣教委員会」と1971年設立の「首都圏宣教委員会」の活動について記述している。本文の引用は同書p.671による。

きな要因は、こうした巨視的な経済政策がもたらした生活の向上にある。さらに、1970年代に入って、生活をめぐる状況に大きな影響を与えた巨視的レベルの政策として重要なのは、「セマウル運動」である。それは、農業生産のインフラ強化を中心とする生産面での改革と農民の生活向上という二重の課題を官民協働による「運動」形態によって取り組もうとした政策である。その中心的な狙いは、工業発展にとってネックとなっていた停滞的な農業生産を改革し、食糧自給を達成することにより、国際収支の負担を軽減しようとする経済的な視点に立つもので、農民の生活改善という目的は副次的なものであったことは、経済成長優先戦略の基本的な性格とも共通している。しかし、農業生産の改革と農村の生活環境改善・所得水準の向上という2つの目的を融合させ、農民の自発力と民間資源を活用しようとした「運動」型の政策方式は大きな成果をおさめることになった。セマウル運動の結果として、1970年代後半には、農村の生活環境と農民の生活スタイル・水準は大きく変貌し、生活における都市・農村間の格差も縮小された。

伝統的に韓国社会の貧困を象徴してきたのは、農村の貧困であった。しかし、農業生産と農民生活が改善され、工業化の進展によって農村人口と農業就労者の規模が縮小するとともに、貧困問題の政策的焦点は農村の貧困から都市の貧困へと移行していく。ソウル市や釜山市などの大都市では、既に1960年代半ばから急激な人口膨張が問題となっていたが、90年代に入ると、都市の膨張がさらに加速され、それに伴って新たな都市型の貧困の出現と深刻化が社会的に表出するようになった。それは、経済成長優先政策とセマウル運動による農業生産と農村社会の改革という巨視的な政策がもたらした変化の半面であった。1970年代半ばには、全国の各都市で、農村部からの大規模な人口流入のために、都市内部に多くの貧困集中地区（「不良住宅地区」＝スラム）が形成され、そこでは、新たなタイプの多様な生活ニーズが社会的に顕在化し

つつあった。具体的には、衛生、医療、住環境など都市の生活インフラの劣悪さの問題に加えて、児童の養育・教育問題、高齢者や障害者の家族内や社会内における孤立化の問題、女性の家族内部の地位や社会的な地位と権利をめぐる問題、所得の低さと不安定性の問題、就労機会の不足や職業的な自立をめぐる問題などであり、都市の政策当局も、貧困集中地区ばかりでなく、都市社会全体の均衡的な発展にも関わる問題として政策的な出動の必要性を認識し始めていた問題である。

## 2 生活政策における〈公〉と〈私〉の関係構造の変容

1960年代前半に形成された「救護行政」は、新たな都市型の生活ニーズを認識し、政策的に対応しようとする発想を持っていなかった。「救護行政」のもとでの生活支援は主食糧穀の現物支給という原初的な支援方式を中心とするもので、その範囲を超える生活支援はもともと想定されていない。しかも、住む家がなく寄る辺もない「無依無託」の人に対しては優先的な「救護」が必要であるが、どのような形状であれ、住む家がある人（在宅生活者）には必ずしもそのような必要がないと考えられていたことを想起しておく必要がある。「救護行政」の限定的な性格は生活支援における国家財政の負担を最小限に抑制しようとする意図から生まれたものであるが、同時に、そこには、私的な生活領域の問題は私的な領域の内部で処理されるべきであり、生活分野における公的な政策介入はやむをえない限りを除いて抑制するのがよいとする考え方が横たわっていた。こうした発想においては、伝統的な家族概念と家族が果たすべきとされる社会的役割を保持することについての期待が重なり合っていたことが重要である。ここで「家族」とは、三世代以上で構成され、その周辺に親族と近隣社会の密なつながりが広がっていて、さまざまな生活問題をその内に包み込んで解決していくような役割を担う家族である<sup>65</sup>。このような伝統的な「家族」概念とそ

の役割を想定する限り、公的政策の役割は「家族」と住む家を持たない「無依無託」の人の支援にとどめるべきであり、それ以上の支援の拡大は望ましくないことになる。「救護行政」のもとで、在宅生活者に対する生活支援を行うという発想が希薄であった理由は、このような文脈において理解されねばならない。実際、1960年代、あるいは、それ以前の時代における「福祉」とは、「家族」を持つ者は「家族」のもとに復帰させ——たとえそれが擬制的であっても<sup>65</sup>——、「家族」を持たない「無依無託」者はやむなく「施設」に収容することを意味し、それ以上の意味を持つことはなかった。

当然ながら、1960年代末頃から顕在化してきた都市社会、特にその内部の貧困集中地区の問題に対処していく上では、こうした政策発想が転換されねばならなかった。新たに形成された都市の人口集住地区においては、かつての農村に見られたような伝統的な家族のあり方と密なつながりを持つ地域社会の存在を期待できず、核家族が基本的な姿となり、家族同士の関係は希薄で互いに孤立している状態が普通であり、さらに、家族内部の結びつきが薄れ、「個」として孤立する児童、高齢者、障害者、女性等の姿も目立ち始めていたからである。このような状況で必要とされていたのは、都市の地域生活現場に拠点をおいて、個人と家族が抱える様々な生活問題に対応して支援を行うような多様な手段による政策展開と児童、高齢者、障害者、女性問題など、異なるニーズに対応する専門性を持つ支援方式であり、現在、「社会福祉サービス」と呼ばれている領域に相当する政策である。朴正熙体制のもとでも、国の政策当局者がこうした状況を認識しなかったわけではない。1960年代末の時期に、保健社会部は、都市社会において拡大しつつある新たな生活ニーズを対

応すべき政策課題として把握し、従来の「救護行政」の限定された枠組みを解体し、社会福祉領域を取り入れた新たな政策体系への改編構想を成案としてまとめるに至っている。この構想においては、私的な生活領域の問題は私的な領域内部で処理されるべきとする「救護行政」の基本的な発想からの転換が行われようとしていた。そこには、生活政策における〈公〉と〈私〉の関係を見直そうとする視点がみられる。そうした問題意識の背景には、伝統的な家族のあり方とその機能に変化が生じていることへの強い危機感があり、韓国社会の伝統的な価値観に立脚する家族の崩壊をこれ以上、進展させないためにも、「健全な家庭」や「健全な児童」の育成を進めていく必要があるという認識が存在した。それは、この時期には、朝鮮戦争後20年近くを経て、戦災孤児や戦争未亡人などの問題が後退しているにもかかわらず、捨て子や浮浪少年、非行少年の増加、家出女性の増加、高齢者や障害者の家庭や社会での孤立化傾向などが社会的な問題化していたことに関連している。

こうした問題に対処するためには、「救護行政」のように生活困窮者を事後的に救済するにとどめるのではなく、問題が深刻化する以前に、在宅の生活者のニーズを把握し対応していくような政策展開が必要となる。保健社会部の政策改革案は、地域単位で公立の「社会福祉所」を設置し、生活相談や調査を通じてニーズを把握するとともに、地域の他の機関や社会組織、住民組織と連携しながら、問題に応じた政策を実施していけるような体制を整えることにあった。

また、生活現場の多様なニーズに対応して、児童福祉、高齢者福祉、女性福祉、障害者福祉、「自立保護」（労働能力者に対する就労事業と各種の生活自立支援策）などの行政における専

<sup>65</sup>こうした伝統的な家族概念とその保持に対する期待を込めた理解は、1980年代に至ってさえ、政策当局者によって繰り返し強調されている。

<sup>66</sup>「救護行政」においては、保護の程度の決定において「住む家があるかどうか」が判定基準とされ、実際に、「家族」が成立しているかどうかは問われな

い。要保護者のなかには、未成年者が世帯主となっている世帯がかなりの数で存在した。非労働能力者で生活に困窮していても、「家がある」ことを理由に、施設収容者よりはるかに低い保護基準を適用する制度は、1990年代前半まで継続した。

門分野の分立化が図られた。この政策計画案の作成は、金早雪(2014b)で検討したような「社会開発」プロジェクトの一環として進められ、そこでは、保健社会部・社保審研究室だけでなく、政府機構の外にある研究者や福祉従事者などの専門家が参与して、地域社会現場のニーズを反映するものになっていたことにも注目しておかねばならない。このように、保健社会部の政策改革案は、「救護行政」の政策枠組みを解体し、在宅生活者に対する生活支援を中心とした「社会福祉」という新たな政策領域を確立しようとする意図を持っていたが、結局のところ、「社会開発」プロジェクトの全体的な政策提案と同様に、1972年の維新体制の政治反動の中で、立ち消えていくこととなった。この後、国の生活政策において「社会福祉」の分野が形成され始めるのは1980年代の全斗煥政権の時代であるが、積極的に展開されるのは、「民主化」期以降となる。

1980年代以前において、「社会福祉」領域の公的政策の不在を補ったのは、地域の生活現場で活発な活動を展開した外国系福祉団体や民間福祉団体、そして高齢者や家庭の主婦などの生活者自身が組織した団体であった。「救護行政」形成期の1960年代前半の時点においては、国は、外国系福祉団体を含め、民間の福祉活動を徹底した管理下に置き、その資源と活動を公的な政策の枠組みに組み込もうと試みた。ここでは、〈公〉と〈私〉の概念をあいまいな形で融合させた擬制的な公的政策の領域が想定されており、国民生活をめぐる公的な責任領域の確立が回避されていたことは、繰り返し強調してきた通りである。言葉を換えれば、生活をめぐる民間活動の領域、生活主体と地域生活現場の領域は公的な統制・管理のもとにおかれ、自立的な形成が許されてはいなかった。

しかしながら、1960年代末以降になると、公権力によって民間活動を統制しようとする構造も揺らぐことになる。それは、上に見てきたような生活ニーズの変化と民間の福祉活動に要請される支援内容の変化に関係している。朝鮮戦

争時期以来、外国系福祉団体に支えられた民間福祉活動の主な内容は戦災孤児や戦争未亡人の生活施設の設立・運営にあったが、この時期には、そうした施設の必要性は低下しており、福祉施設としては、障害者施設、高齢者施設、職業教育施設などの専門施設の増強が望まれるとともに、それまで手薄であった地域生活現場での在宅生活者に対する多様な形態での支援が必要となっていた。このような生活ニーズの変化方向に対して、既存の民間活動を国の管理下において政策的な指導を行うという初期の政策方式はほとんど効果を発揮しえず、1970年代には、むしろ民間の福祉活動の自由な展開を許容し、その支援・育成を図るとともに、その成果に依存するという方向に転換することになる。具体的には、地方自治体が有力な外国系福祉団体の活動を誘致し、活動に便宜を図ったり、時には、自治体と福祉団体が協働して活動を展開するという事例がしばしば見られる。政治的、社会的分野における自主的活動が厳しく統制されていた「維新体制」の時代にあって、福祉の分野は、例外的に自由な活動が許容された分野であった。さらに、1960年代末から70年代には、それ以前と比べて、外国系福祉団体や民間福祉団体とその活動の性格が変化してくることも注目しておかねばならない。初期の外国系福祉団体の援助活動は、糧穀を初め、医薬品、衣料、金銭などを配布する直接的な生活支援と生活場所の無い孤児や母子世帯のための生活施設の提供を中心としていた。しかしそうした活動の緊急的な必要性が低下するとともに、活動内容は地域生活現場での在宅生活者に対する多様な形態での支援(当時の政策用語で「地域福祉」と表現された)に重点を移していく。重要なことは、有力な外国系福祉団体は、全国的に展開できる組織拠点のネットワークを持ち、また、地域社会での生活支援を展開するうえでの専門的な技術とそれを担う人材を備えていたことであり、韓国社会に内在的に定着する活動を展開したことである。こうした外国系福祉団体の活動は、その他の主体による民間福祉活動の活性化にも大

きな影響を及ぼした。

それは、民間福祉活動の緩やかな連合体である韓国社会福祉協議会の動向にも表れている。この組織は、国の支援を受け、その政策方向に沿いながらも、傘下の多くの組織とともに、一定の〈自立性〉を拡大していったことを見落とすことができない。さらに、1970年代における地域社会現場での生活をめぐる活動として注目しておかねばならないのは、家庭女性や高齢者などの生活者自身による組織的な活動が進展したことである。その代表的な存在である「セマウル婦人会」と「大韓老人会」についてみると、これらの組織は、当初、国策に沿う形で形成されたが、やがて生活者自身のニーズに対応する形で自立的な発展力を持つに至っている。

以上のような動向を総合すると、1970年代には、公的な政策の不在を補う形で、都市の地域社会を舞台にした民間福祉活動が一定の〈自立性〉を持って展開されていったと言うことができよう。1980年代以降、民間の社会福祉活動と高齢者、障害者、女性など、それぞれのニーズを持つ生活者自身の活動も活性化し、現在に至るまでの韓国社会の大きな特徴となっている。そうした発展に向けての潜在的な可能性は、1970年代の公的政策の不在の時代に育まれたとも考えられる。

## 参考文献

【韓国語：韓国政府（研究機関・地方自治体を含む）刊行物】

韓国軍事革命史編纂委員会 1963『韓国軍事革命史』第1輯・上

韓国開発研究院（朴宗淇ほか）1981a『社会保障制度改善のための調査研究』

——（徐相穆ほか）1981b『貧困の実態と零細民対策』

—— 1995『韓国経済半世紀政策資料集』

韓国女性開発院 1985『女性白書』

韓国人口保健研究院編（安彰洙ほか）1989『最低生計費計測調査研究』

国土開発研究院（編）1989『都市貧困対策に関する研究』（執筆はイムチャンホほか）

社会保障審議委員会 1970『社会福祉基礎資料調査報告書1970（社会開発調査68-2）』

ソウル市政開発研究院（編）1996『ソウル市住宅改良再開発沿革研究』

ソウル特別市 1983～98『ソウル市政』

大韓民国国会事務処 1955～「保健社会委員会会議録」〔国会『保社委会議録』と略記〕

——会議録システム <http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>

内務部 1980a『セマウル運動10年史』

—— 1980b『セマウル運動10年史（資料篇）』

保健社会部 1954～94（1955・56・75年版は欠号）

『保健社会統計年報』：保健福祉部（2000）に再録

—— 1961『障害者調査報告書』

—— 1966『障害者調査報告書』

—— 1969『社会福祉長期計画（試案）』（『福祉計画（試案）』と略記）

—— 1971『保健社会行政の実績と展望—保健社会行政白書—』（『1971保社白書』と略記）

—— 1981a『法人・団体現況』

——（婦女福祉課編）1981b『女性とセマウル運動』

—— 1981～95『保健社会白書』各年版（1981～83及び1986～89年版のタイトルは『保健社会』）

——（編）1987『婦女行政40年史』

——／保健福祉部 1989～99『生活保護対象者現況分析』

保健福祉部 2000『保健福祉統計年報1954-1999』（CD版）

【韓国語：民間団体の刊行物】

カバ（KAVA）40年史編纂委員会編 1995『外援社会事業機関活動史：外国民間援助機関韓国連合会40年史』公益齋（KAVAはKorean Association of Voluntary Agenciesの略語）

韓国社会福祉協議会 1977『韓国社会福祉総覧』

—— 1986『韓国社会福祉団体便覧』

—— 1991『韓国社会福祉総覧』（改定新版）

—— 1992『協議会四十年略史』

—— 2007『福祉韓国 向かう希望の大長程：韓国社会福祉協議会55年史』

韓国社会福祉館連合会 1977『韓国社会福祉館総覧』

韓国女性団体協議会（編）1993『韓国女性団体協議会30年史』

韓国老人福祉施設協会 1994『韓国老人福祉施設協会40年史』



建国大学校附設韓国応用社会科学研究所 1969『救護行政の改善のための調査研究』（『建大・救護行政調査』と略記）

全国経済人連合会 1986『韓国経済政策40年史』

全国撤去民連合 2004『撤去民闘争史』www.pw87.jimpo.net

大韓老人会 1989『大韓老人会20年史』

——公式サイト <http://www.koreapeople.co.kr/>

民主化運動記念事業会研究所編 2008～10『韓国民主化運動史1～3』トルベゲ

【韓国語：研究文献・資料】

李斗護・崔日燮・金泰星・羅城麟 1992『貧困論』図書出版ナナム

金ヒョングク・河ソングユ（共編）1998『不良住宅再開発論』ナナム（新書622）

金ヨンソク 1985『都市貧民論』アチム

具滋憲 1961『児童福祉』南山少年教護相談所（改訂増補版1969年は韓国社会福祉研究所）

—— 1970『韓国社会福祉史』韓国社会福祉研究所

孫鶴奎 1983『社会保障・社会開発論』集文堂

崔千松 1991『韓国社会保障研究史』韓国社会保障問題研究所

チョウン・チョオンナ（共著）1992『都市貧民の暮らしと空間—舎堂洞再開発地域現場研究—』ソウル大学校出版部

鄭東益 1985『都市貧民研究』アチム

河相洛（編）1989『韓国社会福祉史論』博英社

洪起容（編著）1991『都市貧困の実態と政策』檀国大学出版部

【日本語】

小野頭 1969「韓国の社会事業(1)～(4)」『週刊福祉

ジャーナル』第1巻第2～6号。

金早雪 2009「韓国における生存権保障政策の展開：『福祉革命』への道」鹿兒島経済大学大学院経済学会『地域経済政策研究』第10号（本多健吉教授追悼号）：47-80

—— 2011「韓国の福祉パラダイム転換と高齢者生活保障：ナショナル・ミニマム構築と『民間参与』」宇佐見耕一編『新興諸国における高齢者生活保障制度』ジェトロ・アジア経済研究所：第7章

—— 2012a「韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証（その1）：朝鮮戦争時から休戦直後の行政統計資料」『信州大学経済学論集』第63号：123-62

—— 2012b「韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証（その2）：『保健社会統計年報』の分析（1950年代後半）」『信州大学経済学論集』第63号：163-89

—— 2012c「韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証（その3）：『救護行政の改善のための調査研究』（1969年）の分析」信州大学経済学論集』第63号：191-246

—— 2014a「1960年代前半の韓国における国家再建と社会・生活政策：『救護行政』改革とその意義」『信州大学経済学論集』第65号：57-99

—— 2014b「韓国・朴正熙政権時代の経済成長戦略と社会保障構：社会保障審議委員会研究室の挑戦」『信州大学経済学論集』第65号：101-40

—— 2014c「韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証（その4）—崔千松と社会保障審議委員会研究室の軌跡—」『信州大学経済学論集』第65号：141-92