

1960年代前半の韓国における「反共国家」建設と生活政策

— 「救護行政」改革とその意義 —

金 早 雪

信州大学経済学部

はじめに

韓国において、明確な政策理念と体系性を持った生活政策が形成されたのは、1960年代前半に行われた一連の「救護行政」改革においてである。韓国の建国は1948年であるが、その2年後に勃発した朝鮮戦争のために、政治、経済、社会は極度に混乱、疲弊し、国家機構と国民経済の自立的な基盤の形成は立ち遅れた。本格的な国家の再建と自立経済の建設が着手されるのは、1961年に成立した軍事革命政権（1961～63年）とそれに続く第三共和国政権（1963～72年）の時期である。「救護行政」改革は、このような国家建設の一環として行われたものであり、建国以来、初めて行われた生活政策の意識的な体系化の試みであった。この改革の最大の狙いは、朝鮮戦争時期以来、国家施策と外国援助が錯綜しながら、乱脈のうちに展開してきた「救護」施策（主として、生活困窮者に対する米・麦・小麦粉などの糧穀の現物支給）を韓国政府の主導のもとに、自立的な国家建設と国民経済の視点から組み立て直すことにあった。

この研究の課題は、1960年代前半に行われた「救護行政」改革の過程を実証的に跡付け、その政策的な構造と根底にある考え方を明らかにすることである。同時に、こうした生活政策の体系的な整備が「反共」を「国是」とする国家と自立的な国民経済の建設の一環であり、「救護行政」の基本的性格もそれによって規定されていることを証明しようと試みる。単純化して言えば、それは、無原則に拡大していた「救護」の対象者を労働能力のない者に限定するとともに、生活政策分野に対する国家財政の配分

を最小限にとどめ、軍事予算と経済建設のための投資を最優先する考え方に立脚するものであった。重要なことは、ここで形成された「救護行政」の基本発想と政策枠組が、若干の変容を見せながらも、その後も、長期間にわたって維持されていったことである。1980年代末から90年代の「民主化」期の「福祉革命」が変革の対象としたのは、この時期に至っても、なおも牢固として存在していた「救護行政」の発想に他ならなかった。したがって、「救護行政」の解明は、「民主化」改革が何を変革しようとしたのかを明らかにすることにより、変革の歴史的な意味を問い直す基礎作業としての意味を含んでいる。

これまでのところ、「救護行政」改革を対象とする研究は、1960年代から70年代の同時代に行われた研究を別とすると、ほとんど行われてこなかった。その理由の第1は、近年の韓国の社会保障政策の形成過程に関する研究が、基本的に、現代の政策体系を念頭においた接近方法を採用しているために、生活政策の未成熟さや「停滞」が強調されるしかなく、「救護行政」の全体像を当時の政策視野に立って把握しようとする問題意識を持ってこなかったことにある。第2は、この時期の生活行政の実態を解明するための資料が極めて少なく、断片的であり、資料の収集整理や検証作業がほとんど行われてこなかったことである。このために、この研究では、研究に着手するにあたって、1950年代から70年代の生活行政の実態に関わる資料についての整理と検証作業を先行的に行っている（拙稿2012a～c）。

本稿の構成は、以下の通りである。

- 第1章 本稿の課題と研究方法
- 第2章 国家再建・自立経済の建設と生活政策
- 第3章 「救護行政」改革の展開
- 第4章 「救護行政」の構造と運営
- 小括 「救護行政」改革の歴史的意義

第1章 本稿の課題と研究方法

1. 課題の設定

1948年に独立した韓国において、国家と国民経済の本格的な形成が立ち遅れた大きな理由は、建国から2年も経たないうちに勃発した朝鮮戦争が、大規模な人的、物理的、社会的破壊をもたらし、政策をめぐる状況を一変させてしまったことにある。53年に休戦協定が成立したことで、朝鮮半島の南と北に分断された2つの国家はなおも臨戦態勢で対峙し合う状態が続いていたとはいえ、ひとまず戦乱の時期は終わり、復興の時代が始まる。しかし、引き続き、第一共和国（1948～60年）を担った李承晩大統領の政権は不安定で、経済と社会の復興は進まず、国家の存立は、自由主義陣営諸国、特にアメリカの大規模な軍事的、経済的援助に支えられていた。もともと分断国家としての韓国の国家形成は、その出発点において、民族の内的な自発力によって行われたとは言えず、むしろ東西が対立する国際情勢という外的条件によって生み出され、アメリカを中心とする自由主義陣営諸国の後ろ盾によって支えられるという他動的な性格が強いものであった。朝鮮戦争後の復興過程では、外国援助への依存度が一層高まり、政府歳入に占める外国援助の割合は、ピーク時の57年は50%近くにも達していた（後掲、図1）。

朝鮮戦争による経済的、社会的疲弊と外国援助への依存のために、1950年代の韓国政府は、国家政策の全般にわたって、十分な主体性を発揮できる状況にはなかった。生活政策の分野も、その例外ではない。というより、おそらく軍事分野を除いて、外国援助への依存度が最も高かったのは、この分野であった。戦争がもたらした

悲惨な生活の破壊と窮乏に対する救援は、財源の大きさにおいても、活動の内容や広がりにおいても、韓国政府ではなく、外国民間援助団体によって中心的に担われた。結果的に見れば、朝鮮戦争時から直後にかけての時期の緊急的な生活支援活動が、1960年代以降の「救護行政」の原型を形成することになったのだが、当時、そこで主導性を発揮していたのは外国援助団体であり、韓国政府の政策は副次的な位置におかれていた。これを改革するには、生活政策を主体的に担う国家の形成を待たねばならなかった。

1960年4月の「4・19学生革命」を契機とする第二共和国（1960～61年）の成立は、朝鮮戦争期から続いてきた政治と経済の低迷と閉塞の状況を打破し、新たな方向を見出そうとする民主勢力が主導した政治変動であった。しかし、第二共和国は、国家と経済をどのように再建するかについての方向性を明示できないまま混迷のうちに推移し、翌61年5月の「5・16軍事革命」によって倒され、軍事革命政権が樹立される。この後、約2年半を経て、63年12月に軍事革命政権体制を継承する形で民政移管が行われ、朴正熙大統領の第三共和国が発足した。軍事革命政権期から第三共和国初期に至る60年代前半は、建国以来の外国援助への全面的な依存から脱却し、自立的な国家建設を行おうとする強い意思が表明され、実行に移された時期である。国家建設の具体的な課題とは、朝鮮半島北部に存在する共産主義国家の脅威に軍事的、政治的に対抗する強力な〈反共国家〉を建設すること、そして、そうした国家を支える基礎として、工業化の推進により、外国援助に依存しない自立的な国民経済を建設することであった。

こうした国家と経済の建設の推進に当たって、軍事革命政権が直面せざるをえなかったのは、革命公約第4項で「絶望と飢餓線上にあえぐ民生苦」と表現されたような惨憺たる国民生活の現状であった。当時の韓国社会には、解放と南北分断による政治的、経済的、社会的混乱に加えて、戦争による破壊、農業の荒廃による深刻な食糧不足、経済復興の停滞などの要因のため

に、日々の食糧にさえ事欠くような貧困状態が全般的に広がっていた。軍事革命政権とそれに続く第三共和国政権は、こうした国民生活の状況が「社会不安の要因」になっていると考え、対処すべき重要課題の1つとして認識して、生活政策の見直しと改革に取り組んだ¹。改革は、政権掌握直後の1961年に始まり、64年ないし65年までにほぼ完了し、「救護行政」と呼称される政策の枠組みが形成された。この枠組みは、その後、60年代後半から70年代後半まで高度経済成長が続いた状況の中でも、ほとんど固定化された形で維持されることになる。そればかりではない。70年代末以降、生活政策の内容は次第に変化していくが、それにもかかわらず、60年代前半期に形成された「救護行政」の根底に流れていた基本的な政策発想自体は、その後90年代に至るまで根強く生き延び続けることになる。

本稿の第1の課題は、韓国における生活政策の歴史的展開にとっての実質的な起点である1960年代前半の「救護行政」改革について、改革の進行過程、改革によって形成された政策体系の構造とその基礎となる考え方、そして行政運営の実態など、その全体像を主に第一次的資料（政府の行政統計・資料）に基づいて明らかにすることである。特に、改革の根底を流れていた生活政策をめぐる基礎的な発想を確認しておくことが重要となる。なぜなら、上に述べたように、「救護行政」改革が依拠した基本的な政策発想は、その後の目覚ましい経済成長と社会変化にもかかわらず、1970年代から80年代を通じて、さらには90年代の民主化運動を原動力にして行われたドラスティックな社会保障・福祉改革の直前までも生き延び続け、韓国の生活政策のあり方を長らく規定し続けたからである。

したがって、「救護行政」の全体像の解明は、韓国の生活政策史の原点をたどることにとどまらず、90年代後半以降、特に金大中、盧武鉉の両大統領時代に行われた社会保障・福祉政策の改革が何をどのように変革したのか、その歴史的意義はどこにあるのかを評価するための基礎認識を得ることをも意味している。

本稿の第2の課題は、生活政策の改革が、なぜ、1960年代前半に、「救護行政」という形態で行われたのかを、この改革を規定した、当時の韓国の政治的、経済的、社会的要因との関連において、明らかにすることである。特に、東西陣営の対立のために国土と民族を朝鮮半島の南北に分断され、北の国家と一触即発の軍事的な対峙状況におかれ続けるという重荷を背負った韓国が、国家機構と国民経済をどのように建設していったのか、そして、その過程で、生活政策をどのように位置づけ、どのような形で実行に移していったのかを問わねばならないからである。

2. 先行研究と研究の方法

(1) 先行研究の状況

以上のような研究課題と研究において採用する方法は、この分野の先行研究（韓国の学界を中心に、日本などの外国からの研究を含む）についての批判的な検証を通じて設定されたものである。ここでは詳細に論じる余裕はないため、簡潔に触れておくことにしたい。1990年代半ばから2000年代初め、金泳三政権、金大中政権、盧武鉉政権と続く「民主化」の時代に、韓国の生活政策は一挙に福祉先進国の水準に近づくほどに進展し、それに伴って、この分野の研究も活発化した。政策の形成過程だけに限定しても、多くのすぐれた研究が蓄積されつつある。しか

¹軍事革命政府（国家再建最高会議）の1962年度基本政策における文教政策4項目中の「2. 保健社会」の全文は以下の通りである。

「貧困、疾病、失業及び人口過剰等、社会不安の要因を解消し、国民生活の安定向上を図る。極貧者に対する生活保護と勤労救護によって自力生活を促求し、医療体制の改善向上と予防医学の徹底

した実施による国民保健向上を期し、職業安定体制の確立と勤労者の権益保護によって勤労者の生活安定を図る反面、家族計画を積極推進し人口調節の実行を奨揚することによって福祉社会の建設に邁進する。」（韓国軍事革命史編纂委員会1963—以下、『革命史・上』一、p.401）。

しながら、これらはほとんどすべてが1990年代以降の政策展開過程を対象とする、いわば同時代の研究であり、改革以前の時期の生活政策の実態についての研究について見ると、その蓄積は極めて浅いと言わざるをえない。建国から朝鮮戦争勃発時に至る1940年代末の時期、朝鮮戦争期とその後の復興過程に当たる50年代、朴正熙政権前期の60年代、「維新体制」に入った70年代の時期を対象とする研究は、ほとんど未開拓の状態にあると言っても過言ではない。社会保障制度の形成過程について概観的に描写した研究文献が出始めたとはいえ——例えば、梁ほか(2008)など——、主に法や制度面での変遷に着目したもので、実態的に、政策がどのように運営され、どのように機能していたのかについての実証的な研究はほとんど存在しない。とりわけ、この時期の韓国においては、生活政策の分野に限らず、すべての政策分野において、タテマエとしての法や制度と実態的な運営との乖離が極めて大きかったことを考えると、法制面の変化をたどった分析だけでは、実態を解明したことにならないことに留意しておく必要がある。実際、本稿が対象としている「救護行政」の主な根拠法はタテマエとしては生活保護法に置かれているが、本稿で詳細に分析するように、生活保護法が規定する内容と、複雑な構造を持つ「救護行政」の運営実態は全く異なるものであり、法と実態のかい離は、当時の行政担当者も公然と認めていた事実であった²。

本稿が対象とする1960年代前半の「救護行政」の実態とその改革についての研究は、ほとんど空白状態に近い。そもそも、1950年代から60年代当時の行政担当者、研究者、福祉事業従

事者などによって一般的に使われていたと考えられる「救護」ないし「救護行政」という用語も、現在の研究においては、ほとんど言及されることはないし、ましてその実態がどのようなものであったかという問いは発せられていない。このような研究の空白が生じている最大の理由として考えられるのは、政策の実態を伝えるような信頼性のある資料が極度に不足しているという問題である。朝鮮戦争がもたらした破壊的影響や長く続いた独裁的な政治体制のために、公刊された行政資料の数は極めて少なく、残されている資料の多くは、手書き、謄写版刷り、タイプ印刷などによる断片的な行政内部資料である。これらの資料は、複数の官庁資料室や図書館に散在しており、体系的なリストも作成されていない。さらに、困難な問題として、公刊資料、内部資料を含めて、それぞれの資料が伝える記録にも、数値的な混乱や明らかな誤り、用語の混乱、情報の脱落、不整合がある場合が多く、また、資料自身による説明や周辺情報を欠くため、資料の成立事情も分からず、その内容を十分に解読できない場合さえ少なくない。これまでのところ、日本を含む外国からの研究はもとより、韓国の学界においても、これらの資料の存在の確認、収集、それぞれの資料的な価値の検証作業は、ほとんど行われてこなかった。

このような資料状況のために、韓国の初期生活政策の実態についての研究は、拡散している断片的な資料の存在を確認し、それらが伝える情報を入念に対照し、検証していくという基礎的作業から始めなければならない。筆者は、この研究に着手するに当たって、1950年代から70

² 5・16革命から1年半の業績を網羅的に自己点検・評価した『行政白書』1962年版の「公共福祉」(pp.311-9)は、「1. 社会事業の積極化」の冒頭に、「従来の有名無実な『朝鮮救護令』を廃止」して、生活保護法と同施行令を制定したことをあげている。続けて、「2. 災害救護事業の迅速化／3. 給食糧穀の増配／4. 零細民の救護／5. 開墾定着事業を通じた自活対策の樹立」という編成にも、生活保護法では括りきれない当時の政策体系と実態が

反映されている。その後、保健社会部(1971)以下『1971保社白書』一は、後述する要救護者の「漏れ」の実数を直截に記録しているほか、生活保護法に規定のない「零細民」への「自助勤労事業」について、「一つの居宅保護とも見ることができが、これは生活保護法上保護対象者とは看做せない一般零細民を永久自活させる」(p.230)ものという解釈を述べている。

年代に、韓国の行政当局が作成した生活政策に関わる一次的資料についての検証作業を先行させており（拙稿2012a～c）、本稿の分析は、それらの成果を踏まえたものである。

ただし、発行年は古いが、この研究における資料収集・検証のための導きの糸になるとともに、当時の生活政策の枠組みや基礎的な考え方を知るうえで参考となる重要ないくつかの先行研究が存在する。第1に、1960年代から70年代を通じて実際に政策立案過程に参加した、政府・保健社会部（部は日本の省に相当）の「社会保障審議委員会・専門研究室」（社保審研究室）³の研究委員を長く務めた当事者による研究著作である、孫鶴奎^{ソンジュンギョ}『社会保障・社会開発論』（1983年）と崔千松^{チェチソンソン}『韓国社会保障研究史』（1991年）である。これらの著作が扱っている資料は、社保審研究室の実際の政策提案過程に関わるものに限定されており、特に資料論が展開されているわけではない。とはいえ、これらの著作は、当時の資料の読み方や資料価値の評価の点で、また、行政の実態を解明していく上で重要な示唆を与えている。第2は、1960年代の「救護行政」の全体像を行政の実態に即して実証的に検証した建国大学校（建大）の調査班による『救護行政の改善のための調査研究』（1969年）—以下では『建大・救護行政調査』—である。この研究の存在なしには、「救護行政」の全体的な枠組みとその基礎にある考え方、政策の形成過程、実際の運営の状況などを知ることではできないと考えられるほど、重要な資料的価値を持つ⁴。第3に、その後の1970年代については、上述の社保審研究室が行った当時の「社会保障」の現実的な全体状況についての研究シリーズがいくつか存在する。特に、専門研究委員の安彰洙^{アンチャンス}による『社会保障の現況』（1976年）—以下、『社保審1976現況』—が70年

代半ばの生活政策の全体像とその問題点を実証的に描いており、資料的価値が高い。

(2) 本研究の方法に関わるいくつかの論点

次に、この研究で採用する方法論について、近年の韓国の研究動向に関連しながら、留意しておくべきいくつかの問題に触れておきたい。まず、1990年代半ば以降の研究で、生活政策の歴史的な展開過程について触れた部分をレビューして見ると、ほとんどの研究が、社会保障・福祉政策が十分に成熟した90年代後半以降の視座に立って、そうした政策体系がどのようにして形成されてきたのかを過去にさかのぼって問うという方法をとっている。そのためこれらの研究のタイトルは、「発達史」、「形成史」、「決定過程」などの表現を用いており、しかも、医療保険、年金保険、公的扶助、福祉などの制度別に、「発達」の過程をたどろうとするケースが多い。このような接近方法が持つ問題点は、過去のある時点における政策状況が、現在の制度実態や水準からみて未発達ないし未形成な段階としてしか捉えられないという点にある。

さらに、社会保障の制度別に「発達史」をたどる方法には、過去のある時点における政策状況を総合的に捉えるという視点が欠落しているという問題がある。例えば、1950年代から70年代の生活政策を分析する場合、社会保険や公的扶助がどのような発達段階にあったかという視点から接近するのみでは、当時の固有の政策状況を明らかにすることができない。この時期の生活政策における中心概念は、公的扶助でも生活保護でもなく、「救護行政」であったことは、当時の行政資料、調査報告、国会記録などの資料を通して、明らかである。とすれば、「救護行政」という同時代の政策視野に立って、当時の生活政策の全体像を把握することが必要であ

³当初の審議委員会名は「社会保障制度審議委員会」であったが、翌1963年の根拠法改訂時に、日本との混同を避けるために「制度」が削除された（崔1977：188）。この委員会付設の研究室を拠点として、1960～70年代にかけて、「救護行政」を抜本的に改編し、ベヴァリッジ型の社会保障政策体系の構築

を目指した調査研究活動については、拙稿（2014 a・b）、参照。

⁴ただし、『建大・救護行政調査』についても、資料的な検証が必要であることは、拙稿（2012c）において論じた。

ろう。現時点での政策状況との比較を行うとしても、ある歴史時点の総合的な政策状況を捉えるという作業を行った後に、初めて可能になる。

前項で言及した社保審研究室メンバーや建大・調査班による先行研究は、近代的社会保障・福祉の体系が整備されている現時点の視座から過去の展開過程を描くという方法が持つ欠陥を免れている点に、注目しておきたい。これらは、1960年代ないし70年代に行われた研究であるか、または、その時代の政策に直接に関わった研究者自身が自らの体験や見聞をふまえての研究であるため、その時点の同時代の視座に立って描かれているからである。こうした同時代性を持つこれらの先行研究が、これまで韓国学界を中心とする研究において、ほとんど参照されてこなかったことは、生活政策に対する接近方法の断絶を物語るものであろう。

本稿において採用するのは、現在の成熟した政策の視座から、過去の政策状況を評価する方法ではなく、過去のそれぞれの時点の視座に立って、その時点での政策状況を分析するという1990年代以前の先行研究が取った方法である。1950年代、60年代、70年代など、それぞれの時期には、固有の社会・生活の問題状況があり、それに対応する固有の政策発想と政策体系があったはずである。もちろん、現時点での研究である以上、現時点における視座と問題意識が基礎に存在しているから、方法としては、それぞれの時点の視座と現在の視座とを交錯させながら、過去の政策状況に接近することが必要になる。そのため、現在に至るまでの政策の変化の過程も、法や制度の「発達史」としてではなく、社会・生活をめぐる問題状況とそれに対応する政策状況の変化として総合的に把握されることになる。

この研究が採用する研究方法について、韓国学界における研究動向との関連において、今1つ言及しておかねばならない重要な論点が存在する。ある歴史時点において、国家の生活政策のあり方を規定していた要因は何であったのか

という問いに接近する場合、どのような理論的枠組みを準備すべきかという問題である。この点について、韓国の近年の研究動向においては、社会保障・福祉政策を規定する要因として、経済的要因と政治的要因のいずれを重視すべきかという問題設定のもとに論議が展開されてきている。経済的要因を重視する説として意識されているのは、主として、社会保障制度の充実の度合いは、経済発展の段階によって規定されるというウィレンスキーなどに代表される考え方である。こうした考え方に対して、近年の韓国の学界では、政治的要因の重要性を強調する議論が盛んに提起されるようになった。その理由としてあげられるのは、経済的要因の重視説によっては、経済がかなりの高水準に達した段階においても、社会保障は大きく立ち遅れたままに推移してきた韓国のケースを説明できないという点である。確かに、1990年代半ば以降に進展した目覚ましい社会保障・福祉制度の改革において、福祉の充実を要求する社会運動の高揚、議会における政党の活発な政策形成への参与、政策実現に当たっての大統領の主導性などの政治的契機が大きな役割を果たしたことについては、いかなる研究といえども、否定的な評価をあたえることはできない。というよりは、むしろ、近年の韓国における研究の中心的な関心は、「民主化」時代の社会保障・福祉制度の劇的な改革において、これらの政治的要因がいかに決定的な役割を演じたかを解明することに向けられたと言えよう。こうした研究は、生活政策の形成における政治的要因の関わりに焦点を当て、国民経済の発展が自動的に社会保障制度の充実と直結していくわけではないことを明らかにした点で、大きな意義を持っている。

しかしながら、このような論議のあり方は、重要な問題をはらんでいるように思われる。まず、政策形成における政治的な要因を重視するあまりに、逆に、経済的、社会的な要因への考察があまり行われてこなかったという問題がある。改めて言うまでもなく、経済的要因、社会的要因、政治的要因は相互に有機的に連関しあ

って、生活政策のあり方を規定しているのであり、それらの要因を総合して捉える必要がある。

さらにこの問題点に重なり合って、生活政策のあり方を規定していると考えられる経済的要因、政治的要因の捉え方が極めて粗く、部分的にしか捉えられていないという問題がある。まず、経済的要因についてみると、韓国の研究では、あまり論議されていないが、例えば、経済発展の段階を示す指標と社会保障関連支出の大きさが強い正の相関を示すことを確認できるといった、従来の粗い議論レベルにとどめるべきではないだろう。国民経済のある発展段階において、国家の生活政策を規定していると考えられる経済的な諸要因は多様かつ複雑である。経済の発展に対応して、国民の生活がどのような構造を持っているのか、特に、生活の水準や様式において、どのような状況にあり、どのような政策的ニーズを持っているのか、そうした課題に、国家が政策的に対応する場合、どのような政策の選択肢があり、それぞれの施策にとって、どのような経済的条件の制約があるのか、などといった、より広い視野で捉えられるべき諸要因が問題になるであろう。例えば、経済が低い水準にあり、国民の大多数が日常の食糧さえ十分に確保できない極度の貧困状態にあるような場合には、応急的な救済対策が中心とならざるをえず、ベヴァリッジ的な貧困予防型の社会保障システムを構築することは非現実的であろう。あるいは、国民全体をカバーする社会保険の導入を構想する場合、経済発展とともに労働市場が拡大し、保険料負担能力のある中堅的な雇用者層がかなりの規模で蓄積されているという前提条件の存在が必要であろう。しかも、経済的要因という場合、これらの要因に先立って、国民経済がどのような発展段階にあり、どのような構造を持っているのか、国家は、どのような戦略のもとに、どのような経済政策を展開しているのか、という問題を把握しておかねばならない。

一方、生活政策を規定する政治的要因について、近年の韓国の研究においては、政策が最終

的に国家の制度として実現されるうえで、どのような政治的主体、社会的主体がイニシアティブを発揮し、影響力を持ったかという経過をたどることに焦点が当てられてきている。確かに、生活政策を決定する要因として、国家の政策が決定されていく仕組みがどのようなものか、特に、生活をめぐる国民の要求が国家の政策に反映されていく民主的な経路が開かれているのかどうか、議会や政党活動がどのような役割を果たしているのか、国民の生活に関わる要求を具体的な政策・制度の設計にまとめあげていく構想力と実務能力を担うのは、どのような主体なのか、などといった要因は極めて重要である。

しかし、そうした要因に先立って検討されなければならない基本的な政治的要因は、国家がどのような主体によって主導されており、どのようなパラダイムによって、基本的な政策が決定され、どのような行政体制によって運営されているのかという点であろう。それは、例えば朴正熙政権下で行われたように、共産主義に対抗する強力な「反共国家」の建設を目指すのか、現在の多くの国家が採用しているような「福祉国家」を目指すのか、あるいは、近年の韓国学界の主要な論争テーマになったように、「福祉国家」を目指すとしても、「韓国型福祉国家」の特性をどのように築くのか、といった問題であり、そうした国家運営の理念とそれを担う政治主体のあり方によって、生活政策の位置づけとその態様は、根本的に異なってくるだろう。

以上のような先行研究の批判的検証を踏まえたうえで、この研究が採用するのは、過去のある時点における生活政策のあり方を規定していると考えられる政治的、経済的、そして社会的要因を、その時点の視座に立って、それぞれの連関を考慮しながら総合的に考えてみるという方法である。政治的、経済的、社会的諸要因を総合的に考えるという場合、中心軸となるのは、上に述べたように、国家建設がどのような主体によって主導されており、どのようなパラダイムによって、基本的な政策が決定されているかという要因と、この要因と密接に関連しあって、

どのような基本戦略に沿って、どのような経済政策が展開され、その結果として、国民経済がどのような状況にあるかという要因である。

韓国の生活政策をめぐる歴史的な研究、特に「民主化」以前の時期を対象とする研究は、既に指摘したように、資料的制約から蓄積が極めて浅いというばかりでなく、生活政策のあり方を巨視的なレベルで国家と国民経済のあり方と関連付けて把握するという方法的視座を持ってこなかった。これには、政治学や社会福祉学からの接近の傾向が強く、経済学的な接近、とりわけ経済政策学からの接近がほとんど行われてこなかったことも関係しているように思われる。したがって、先行研究に比較しての本研究の方法論、理論面での特徴は、ある歴史時点における生活政策のあり方が、国家と国民経済のあり方によって基本的に規定されていることを国家の初発的な建設期から「民主化」期までのダイナミックな変動の分析を通じて実証的に明らかにすることを課題としている点にある。ただ、この場合、分析が抽象的な空論に陥らないためには、ある時点における社会・生活政策の実態をできる限り実証的に解明する必要がある。研究の手続きとしては、表層的な法制面でのみ政策を把握するのではなく、具体的な実態を確認する作業を中核として、こうした政策状況に関わった立案者、運営担当者、さらには、批判者などの関係者の言説表現を手がかりに、政策を規定する政治的、経済的、社会的要因のあり方を探っていくことになる。

第2章 国家再建・自立経済の建設と生活政策

1. 1960年代前半期の国家と国民経済の再建戦略

軍事革命政権（「国家再建最高会議」）が1961年のクーデター直後に発表した「5・16革命公約」は、建設されるべき国家像を簡潔に描き出している。まず、その第1項は、「反共を国是の第一義におく」と述べ、朝鮮半島北部からの脅威に対抗する「反共国家」を建設するという

国家意思を宣言している。それは、東西対立という国際情勢の中で自由主義陣営に擁立されるという李承晩時代の受動的な国家形成を脱して、国土と民族の南北分断を既成事実として受け入れ、南部に強力な「反共」自立国家を建設することを韓国自身が主体的に選択するという決断を意味した。「革命公約」は、この他に、「アメリカを始めとする自由友邦との紐帯を一層強固に」する（第2項）、「この国と社会のあらゆる腐敗と旧悪を一掃する」（第3項）、「絶望と飢餓線上にあえぐ民生苦を至急に解決し、国家自主経済再建に総力を傾注する」（第4項）、「民族の宿願」である統一のために「共産主義と対決しうる実力培養に全力を集中する」（第5項）、「我々の課業」の「成就」後は真正で良心的な政治家らに政権を移譲する（第6項）などを掲げている。ここに描かれた国家ビジョンは、1960年代に取り組みされた国家建設の基本方向を規定するものであり、それが一定の成果をあげていった結果として、朝鮮半島南部に位置する独立国家としての韓国の国家枠組みが形成されていくことになる。

ここでは、軍事革命政権の性格それ自体について議論する意図はない。ただ、国家機構と社会生活において、軍部と警察が大きな比重を占め、政治的、社会的、思想的自由が極度に制限されたという負の側面を持つと同時に、政権が明確な国家と国民経済の建設のビジョンを持ち、そのビジョンを1962・63両年度それぞれについて「最高会議基本方針」といった具体的な政策計画として周到に準備し、実行に移していったという事実には着目しておかねばならない。軍事革命政権は、改革政策の遂行のために、議会と政党活動を凍結する一方、軍部を背景とした一元的政治指導体制のもとで中央集権的な行政機構の整備と政策執行体制の強化を進めた。行政機構による政策の立案と実行の活動が、李承晩政権時代はむろん、第二共和国時代と比べても、飛躍的に活発化したことは否定できない。このことは、軍事政権による月刊冊子『最高会議報』（1961年8月～63年12月）や、建国以来、

初めて発行された『行政白書』(1962年12月創刊)、さらに1963年の民政移管時にまとめられた軍事政権時代の行政の総括的な報告である『韓国軍事革命史』の内容を見ても明らかであろう⁵。少なくとも、本稿が対象とする生活政策の分野に限っても、本稿の以下の分析が示すように、積極的な改革が展開されたことを具体的に検証することができる。

同時に、この軍事革命政権期に採用された国家政策の決定・運営の方式の特徴が、民政移管の後も長く維持されていくことにも留意しておかねばならない。それは、強大で専制的な権限を中央(軍部または大統領)に集中させる政治指導体制、中央集権的な行政機構、国家による民間の強い統制と管理、民衆の政治的・社会的権利や政策形成への参画の極端な制限などの特徴である。これらの特徴は、時期によって多少の変化があるが(例えば、本稿の研究対象に重なる1960年代後半は、朴正熙政権期としては政治的・社会的統制が比較的緩やかであった)⁶、「民主化」が始まる80年代末まで30年近くにわたって基本的に維持されることになる。この点は、生活政策を含むその後のあらゆる政策形成と運営を考える場合の基礎要因として念頭においておかなければならない。

軍事革命政権とそれに続く第三共和国が描いた国家建設ビジョンの重要な特徴は、「反共国家」の「実力培養」にとって、「自主経済の再建」が不可欠であると考えられていた点である。軍事革命政権が国家建設の戦略において、いかに経済政策を重視したかは、「革命公約」を具

体化した「最高会議基本政策」における詳細な記述によく表現されている。強力な「反共国家」とは、単に強力な「軍事国家」ではなく、「実力」ある「経済国家」を目指すことでもあった。「均衡のとれた国民経済の発展」は「共産主義に対する自由民主主義の優越性を立証する」ことを意味したからである。「自主経済」の建設とは、膨大な外国援助、特にアメリカの援助への依存から脱却し、国際社会の中で自立国家として存立していくための経済的基盤を構築することを意味した。

具体的な政策展開の面では、軍事クーデター直後の1961年5月に、農漁村高利債の整理など、緊急的な経済政策が発表され、さらに7月には「総合経済再建5ヵ年計画」(1962~66年)を公表し(62年1月に「第1次経済開発5ヵ年計画」として確定)⁷、62年からの実行に向けた準備が開始されている。外国援助に依存しない自立的な国民経済の建設という課題自体は、すでに、李承晩政権末期、さらには、それを倒して成立した第二共和国の時期に、かなりの程度まで意識されていた。図1に見るように、一時、政府歳入の5割近くにも達していた外国援助は50年代末には急速に減少しつつあり、自立的な財政基盤を構築せざるをえない状況に迫られていたからである。李承晩政権は経済問題に対応する能力を欠いていたが、続く第二共和国を支えた民主党政権は、経済再建を重視して「経済復興7ヵ年計画」を立案した。しかし、経済計画を実行していく上での強力な政治指導体制と政策の執行体制を欠き、また、政権の存続を軍

⁵特に、2,000ページに及ぶ『革命史・上』の過半を占める「第2篇業績」(pp.387-1854)、参照。「救護行政」については、『行政白書』1962, 1964, 1965年の各版に(1963年版は刊行されていない)、糧穀伝達式などの貴重な現場写真が添えられており、同1964年版の「救護事業」報告(pp.247-52)は予算配分の基本構造と方針を知る数少ない手がかりである。

⁶1963年の民政移管後、67年の大統領選挙と国会議員選挙で、第三共和国・朴政権への信認が問われた。同年に再統合した野党は、国会選挙での与党の目に余る不正行為(後年の国会正史でも「史上最悪」と

記述している)への糾弾や対抗措置を活発に展開した。65年8月から70年まで、朴正熙政権では例外的に、戒厳令などの強権措置の発動もなかったが(曹・邦訳版2013:121)、69年の憲法改正による大統領3選(再々任)許容(韓国語で「三選改憲」)が、72年からの「維新体制」(朴正熙永久執権)を築く第一歩となる。

⁷この時点では第2次計画以降への言及はないが、「第1次」と冠していることから、経済自立には、第2次、第3次へと長期間に及ぶことを予測していたと考えられる。

図1 外国援助額と中央政府の援助依存度



資料：韓国銀行『経済統計年報』1970年版、1974年版。
韓国開発研究院『韓国経済半世紀政策資料集』1995年、p. 48。

事クーデターによって断ち切られたために、計画が実現されることはなかった。

経済再建のための計画を強力に推進していくための企画・執行の体制は、民主的な政治変革によってではなく、軍事革命によってもたらされることになった。注目すべきことは、軍事革命政権が総合経済再建計画の発表と同時に、経済計画の樹立と執行に関わるすべての権限を集中させた機関として、内閣直属の「経済企画院」を新設したことである。この機関は、政府各部局の最上位に位置し、経済計画に基づく国家財政の配分に絶対的な権限を与えられており、また、外国からの援助（無償・有償）・投資、国内資本などの内外の資源を直接に統括していた。経済建設を優先させる国家戦略は、民政移管後の第三共和国時代に入っても継続され（経済企画院の長官は副総理兼任へとその権限を強めた）、1960年代から70年代を通じて、経済企画院が経済成長を牽引する司令塔の役割を一貫して演じ続けることになる。

2. 国家再建戦略における生活政策の位置づけ

軍事革命政権が国家建設の戦略において、生活政策の分野を重視したことは、「革命公約」や「最高会議基本政策」にも明瞭に表明されており、また、実際、後掲の表1に整理したように、従来、行われなかったような政策が次々と展開されていった経過をたどっても、疑いの余地はない。1950年代末から60年代初め、韓国の

経済と社会は極度に疲弊し、深刻な生活窮乏状態が社会全体を覆う状況にあった。この頃には、戦争による社会的混乱はしだいに収束し、流動的な難民の数は減少していたが、経済再建は進展しなかったために、生活状態にはほとんど改善が見られなかった。特に、米・麦・トウモロコシなどの主食用糧穀の不足は極めて深刻で、都市部、農村部ともに、多くの人が飢餓状態に瀕していた。農村では、「絶糧農民」と呼ばれた3反未満の零細農民が大量に存在しており、都市部では、難民や戦災者の多い貧困集中地区を中心に、仕事がなく、その日の食糧の確保に追われる人たちが溢れていた。「飢餓線上」にある人の数は、行政が抑制気味に認定した限りでも、1964年の時点で約487万人に達し、同年の人口（約2,676万人）の約18%まで占めていた（『行政白書』1964年版、p.249）。

こうした深刻な貧困状態は、軍事革命政権であれ、民主的政権であれ、この時期に政権を担当した主体にとっては、避けて通れない政策課題であったと言えよう。事実、「5・16革命公約」が、「絶望と飢餓線上にあえぐ民生苦を至急に解決する」ことをあげていたように、軍事革命政権とそれに続く朴正熙大統領の第三共和国政権は、深刻な生活窮乏の問題に緊急に対処する必要性を認識しており、この課題に対しては、国家の政策順位の中でも、かなり高い位置を与えていた。ただし、国民の生活状態の改善それ自体が課題であったというよりは、それが

「反共を国是とする」国家と自主経済の建設という至上課題の実現に当たって、阻害要因とならない限りでの配慮であったことに十分に留意しておく必要がある。生活問題への対処が国内外に向けての軍事クーデターの正当化と政権の安定につながるという認識が存在していたと考えられ、「生活苦」そのものへの関心よりも、それが引き起こす「社会不安」を鎮静化することに関心があったと見られる（注1、参照）。1960年代前半に行われた生活政策の体系化の試みは、「反共国家」と「自主経済」の建設という国家戦略によって規定づけられたものであったことを明らかにしていくことが、本稿の中心課題の一つとなる。

3. 生活政策の改革における3つの分野

軍事革命政権期と第三共和国初期に行われた生活政策の一連の改革をたどってみると、表1に見るように、大きく3つの分野に整理することができる。第1は、朝鮮戦争における軍人・警察官の任務に伴う犠牲者（死亡者・負傷者）とその遺家族に対する生活支援対策であり、朝鮮戦争期以来、「軍警援護」と呼称されてきた

分野である。第2は、一般国民の生活困窮者に対する生活支援策で、革命公約における「絶望と飢餓線上にあえぐ民生苦を至急に解決する」という宣言に対応し、「救護」ないし「救護行政」と呼称された分野とその関連分野である。第3は、前者が緊急的な対応を要する施策分野であるのに対して、中・長期的視点から、社会保険と公的扶助の組み合わせからなるベヴァリッジ型の社会保障体系を構築しようという構想のもとに、その第1段階として、社会保険の実験的な導入に着手しようとした政策分野である。

このうち、最も早く取り組まれたのは、「軍警援護」の分野の改革で、クーデター直後から着手され、6ヵ月ほどでその大要がほぼ完成している。次いで、1961年末頃から、一般国民を対象とする生活政策の改革が本格的に着手され、62～63年頃に大方は確定を見たが、「勤労救護」（労働能力者を対象とする就労事業）の分野だけが財源問題から難航したために、全体の形が整うのは64～65年である。概観すると、改革のほとんどは61年から63年の軍事革命政権期に集中して行われ、一部が民政移管後の第三共和国初期にずれこんだということになる。

表1 軍事革命政権期～第三共和国初期（1961～65年）に制定された主な社会立法と施策

分野		1961年5月～65年に制定された法律及び施策 法律の（ ）内は施行年	1961年5月軍事革命以前の 主な関連法律及び施策
一般国民に対する生活	「救護行政」 とその関連分野	61年 朝鮮救護令の廃止と生活保護法の制定（62年） 「開墾定着事業」開始 62年 災害救護法（62年） 「勤労救護事業」開始 62～63年 救護予算の確保措置・救護基準＝糧穀の支給基準の確立・救護対象者選定手続きの整備 63～65年 PL480号第II款による「自助勤労事業」（「勤労救護事業」の発展形態）の発足と運営体制の確立	48年 朝鮮救護令（44年）を継承 51～61年 施設収容者、戦争難民、在宅の生活困窮者などへの糧穀支給 53～60年 難民定着事業（韓米共同）
	外国援助の管理	62年 救護協議会（中央・地方）の設置による外国援助物資の管理強化 63年 外国民間援助団体に関する法律（63年）	
	児童・女性施策	61年 児童福利法（62年） 孤児入養特例法（61年） 淪落行為等防止法（62年）	57年 厚生施設設置基準 オリニ（子ども）憲章

政策		62年 児童福利施設設置基準令 (62年)	
	社会保障一般 と社会保険	62年 社会保障制度審議委員会の設置 63年 社会保障に関する法律 (63年：社会保障審議委員会の設置規定など)	
		62年 船員保険法 (施行されず) 63年 産業災害補償保険法 (64年) 医療保険法 (64年：任意制による実験的試行) 軍人年金法 (63年：公務員年金から分離, 上級軍人のみ)	60年 公務員年金法 (60年)
「軍警援護」 (軍人・警察官とその遺家族の戦争犠牲に対する生活支援)		61年 軍事援護庁の設置 (62年に援護処に昇格：一般の社会・生活行政からの完全分離) 軍事援護報償法 (62年：軍人・警察官関係の戦争犠牲者・遺家族に対する各種生活支援の集大成) 62年 国家有功者及び越南帰順者特別保護法 (62年)	50年 軍事援護法 51年 警察援護法 52年 戦没軍警遺族及び傷痍軍警年金法

出所：筆者作成

このように、1960年代前半に、「軍警援護」、「救護行政」とその関連分野、そして社会保障関連分野という3つの分野での改革がほとんど同時進行的に進められたが、それぞれの分野の改革の動機や中心的な推進主体は異なっており、相互の関連性をあまり持たない形で展開された。すなわち、「軍警援護」分野は、軍部の直接的な意向に基づいて、一般行政から独立する形で進行した。一般国民を対象とする「救護行政」分野の担当官庁は保健社会部で、その改革は同部を中心とする実務的な政策担当者によって行われた。そして、社会保障体系の基本構想の樹立と社会保険の導入の試みは、先述した保健社会部内に半独立的な諮問組織として新設された社保審研究室によって、主として担われた。

最初に、「軍警援護」の分野について見ておくと、軍事革命政権がいち早く改革に取り組んだ理由は、軍人・警察官の戦争犠牲者やその遺家族に対する生活支援について、それまでの李承晩、民主党と続いた文民政権での施策が極めて不十分で、「散発的で、微温的」(『援護十年史』p.38)であるとする強い不満が存在したことにある。この分野は、朝鮮戦争当時から財政面でも運営面でも別格の扱いを受けて、生計への現金支給のほか、幅広い生活支援策が整えられていた。にもかかわらず、関係者の不満は

強く、軍事革命政権は、そうした不満に応える形で、改革に積極的に取り組んだ。すなわち従来、保健社会部援護局を中心としながら、国防部、内務部、通信部などに散在していた援護業務を一元化し、構造的にも財政的にも独立した主管組織として、内閣直属の軍事援護庁を創設し(1963年「援護処」に昇格)、基本法令として、従来の軍事援護法と警察援護法を統合して、内容を飛躍的に充実させた軍事援護報償法を制定したことである(表1, 参照)。「軍警援護」は、予算上も破格の扱いを受けたため、施策内容でも、年金や生計費支援(金銭給付)、生業支援、医療や補助具・リハビリ等の扶助、子女の教育扶助など、生活全体を視野にいたった包括的な支援パッケージを提供している点に特徴があり、糧穀の支給のみにとどまる一般国民に対する「救護」施策とは著しい対照をなしていた。この相違は、軍人・警察官の戦死者・戦傷者とその遺家族に対する援護が、社会・生活施策の一環としてではなく、国家への奉仕に対する「報償」としてなされたこと、つまり、軍事革命が目指す「反共国家」体制強化のための施策として位置づけられたことによる。軍・警察関係の戦死傷者の他に、「愛国志士」「反共有功者」「在日学徒義勇軍参加者」「越南帰順者」などの「国家有功者」をも援護の対象としたこと

にも、この制度の強い政治的性格が表現されている。

社会保障体系の一般的な理解においては、戦争犠牲者対策は、その一環に含まれる。しかし、韓国の「軍警援護」は、軍事政権の強い意志によって、政策上の「聖域」として扱われ、一般の生活窮乏者への施策とは一切、関連づけられることはなかったし、また、これ以降、長期間にわたって、その関連性が論じられることもなかった。両者の関係が問題とされるのは、後年、32年ぶりの文民政権誕生（1993年）以降のことである。この研究においても、「軍警援護」への言及は必要最小限にとどめるが、韓国の生活政策は、絶えざる臨戦体制を強いられた「分断国家」の政策としての政治的な規定性を強く帯びていた点には、十分に留意しておかねばならない。

一般国民を対象とする生活政策分野の改革は、実質的には、「救護行政」とその関連分野が中心となる。なぜなら、この時点における社会保障の構想は将来に向けての展望を示したものに過ぎず、計画された社会保険の導入は、小規模な実験的、部分的施行にとどまらざるをえなかったからである。民間雇用分野では、産業災害補償保険が実現したが、医療保険は任意制の実験的施行に後退し、船員保険法は法制化されたが施行されなかった。また、公的扶助については、生活保護法が制定されたものの、後に見るように、実際に運営された「救護行政」の内容は、この法に盛り込まれた最低生活保障の規定とは全く無縁であった。したがって、本稿においては、1960年代前半における生活政策の改革として、「救護行政」とその関連分野に焦点を当てていくことになる。なお、政策実現の成果は乏しかったとしても、当面の「救護行政」改革と並行して、社会保障体系を構築しようとする構想が存在し、その実現への努力が行われて

いたという事実は極めて重要であり、この点については、別途（拙稿2014a・b）、改めて詳細に検討する。

4. 「救護行政」改革の課題

建国以来、行政的な慣用語として用いられてきた「救護行政」とは、実質的には、生活困窮者に主食用の「救護糧穀」（白米・精麦・小麦粉・その他雑穀）を現物で支給することを意味した。「救護糧穀」は、国が強制的に買い上げる「政府管理糧穀」のうちの一項目で、予算上、「救護」用に割り当てられたものである。この場合、「救護」の対象は、原則として、家族・親族・夫等の扶養者のいない、児童、高齢者、障害者、乳幼児を抱えた母親（母子世帯）などの労働能力を持たない者に限るという考え方が確固として存在していた。この考え方は、日本支配時代から継承した朝鮮救護令に基づくが、最初の憲法（1948年制定施行）第19条でも明確に確認されている基本原則である（後の注40、参照）。

しかしながら、朝鮮戦争によって膨大な数の戦争難民や罹災者が発生し、食糧の欠乏状況が全土に拡大したため、糧穀支給を、原則通りに非労働能力者に限定することは、到底、できなかった⁸。労働能力者への支給は、戦争難民の救済、「難民定着事業」（戦争難民の農村への再定着事業）、「絶糧農民」（極貧農）対策、都市部の貧民や失業者などへの対策、風水害や早害・冷害の罹災者（主に農民）対策など、対象や問題状況に応じて異なるさまざまな事業方式が併存する形で行われてきており、一貫性、体系性を欠いていた。しかも、戦乱の収束後も深刻な生活の困難状況は改善されなかったために、軍事革命直前の頃に至っても、400万人以上という膨大な数にのぼる労働能力のある生活困窮者に対する糧穀配布がなおも続いていた。

⁸1950年代後半の時点で、本来の非労働能力者に対する救護が「公共救護」と呼称されていたのに対し、こうした労働能力者に対する救護は、それとは区別して、「臨時救護」ないし「応急救護」と呼称され

ていた。「臨時」「応急」という命名は、政策担当者が、こうした事態を想定外の、いずれ改革すべき（なくすべき）変則的な状態として認識していたことを物語る。

さらに、改革以前の「救護行政」をめぐる大きな問題は、国家財政の窮乏と農業生産の不振のために、「救護糧穀」の確保量がたえず不足し、毎月、大きく変動することにあった。そのため、実際の糧穀支給は、支給される人数、量、糧穀の種類がその都度、変動し、その場主義的に運営されており、安定性、恒常性を持つ生活支援策の体をなしていなかった（拙稿2012a）。後の時点であるが、行政担当者自身が政府公刊資料において、改革以前を振り返って、「救護対策は応急救護にとどまり、臨時的、短期的救護に汲々としていた」（『1971保社白書』p.51）と述べている。

軍事革命政権が推進しようとした「救護行政」改革の狙いは、朝鮮戦争以降、状況に応じて、緊急的、応急的に積み重ねられてきた生活支援の諸施策を、国家と経済の再建という基本戦略の視点から厳しく見直し、目的合理的に組み立て直すことにあった。要は、膨大な量にのぼる「救護」用の糧穀資源が、効率的に使用されておらず、その浪費を抑制する仕組みもないことを問題視したのである。具体的な改革は、次の2点である。

第1に、地方行政の現場で行われる救護対象者の認定手続きが厳密ではなく、安易な対象者認定が行われているために、要救護者数が膨張傾向にあるとして、対象者の認定手続きを厳密化することにより、地方当局からの救護対象者申告数を制限し、救護に要する予算をできるだけ抑制しようとする方策がとられた。しかし、上に述べたように、毎月の必要な糧穀量が確保されず、変動する状況のもとでは、要救護者の認定手続きを厳密にしても、制度の不安定性が改善されるわけではなかった。この問題について、改革が取った画期的な措置は、経済・財政政策を統括する経済企画院の承認のもとに、毎月及び毎年の救護糧穀の量を安定的かつ計画的に確保するというものであった。逆に言うと、改革以前には、救護糧穀の確保という、国家施

策として本来ならあって当然の前提条件が満たされていなかったのである。

この措置によって、支給対象者と糧穀の支給基準量を計画的に設定できることになり、「救護行政」はその場主義的な運営方式を脱して、安定性を増すことになった。ただし、後に見るように、改革の後も、救護糧穀の確保は完全に保証されていたわけではなく、たえず不足気味で、毎月の必要量の確保に追われる綱渡り的な運営が続いた。また、より大きな問題は、経済企画院が承認した救護糧穀の予算枠は極度に制限されたものであったうえ、1963年度の予算枠（28万3千人）をその後10年以上にわたって凍結し続けたために、現実の救護ニーズとの間に極めて大きな乖離が発生することになったことである。しかしながら、こうした問題を内包していたとはいえ、朝鮮戦争時から続いてきた、その場主義的な「応急救護」と比較する限りでは、「救護行政」は、基礎的な財源の確保措置によって、生活支援策として一定の枠組みのもとで、それなりに安定した行政運営がここに開始されたといえることができる。

第2に、改革が意図したのは、朝鮮戦争時以来、続いてきた労働能力者への「臨時／応急救護」のなし崩し的な拡大を断ち切り、救護対象は非労働能力者に限定するという本来の原則を再確立することであった。労働能力者に対する救護の拡大は、限られた糧穀資源の効率的な使用の見地からも、また、勤労精神と生活の自立を阻害するという見地からも望ましくないと考えられた。にもかかわらず、1960年代初めの時点では、深刻な食糧不足状態と生活困窮の状況が続いていたために、労働能力者に対する救護を直ちに廃止することは難しかった。そこで打ち出されたのは、労働能力者に対する「救護」の認定をできるだけ制限し、やむをえず認めた対象者の「救護」においては、就労を義務付けるという方式であった。この方式は、「無償救護を止揚し、勤労救護に転換する」⁹と表現され、

⁹ 「1962年度最高会議基本政策」（『革命史・上』p.403）。『行政白書』（1964年版、p.247）にも「無

償救護から勤労による救護に施策を転換し」と記述されている。

労働能力者で要救護者として認定された人には、「零細民」という呼称が与えられた。この新たな方式のもとでは、「零細民」を対象とする就労事業の新設が必要であったが、国家財政に余裕がなかったために、当初は、小規模な範囲でしか実行しえなかった。後に見るように、アメリカのPL480号第II款による援助を得て、「勤労救護」方式が「自助勤労事業」という呼称のもとに、一定の規模を持つ安定した事業として実現するのは、1964～65年のことである。ただ、「勤労救護」事業においても、「零細民」認定者のすべてを就労させたわけではなく、また、就労日数も多くて年に数ヶ月にすぎなかったから、カバレッジでも支援内容でも、部分的で期間限定的な生活支援策であったことに留意しておく必要がある。

いずれにしても、改革の基本方向は、朝鮮戦争以来、境界線が不明瞭になっていた非労働能力者と労働能力者を峻別し、両者を政策的には異なる対象として捉え、異なる生活支援方式を適用することにあった。最終的には、労働能力者に対する救護を廃絶し、救護は非労働能力者に限定するという基本原則に立ち返ることを意図したと考えられる。しかしながら、この後の経済成長過程でも、緊急的な生活支援を必要とする労働能力者は減少しながらもかなりの規模で存在し続けたために、「零細民」就労事業は形態を変えながら、1960年代が過ぎ、70年代を通じても存続することになった。

5. 外国援助に対する管理強化と韓国政府による政策主導権の確立

1960年代初めの時点で、韓国政府が「救護行

政」改革を推進していくにあたって、避けて通ることのできない重要な前提問題が存在した。それは、解放以来、とりわけ朝鮮戦争の勃発以来、生活窮乏者や戦争被害者に対する支援において、対応力の乏しかった韓国政府に代わって、外国援助が極めて大きな役割を果たしてきたという問題である。しかも、この分野の外国援助では、国家ベースよりも、民間団体ベースで行われるものが多く、その活動規模は、韓国政府の行政・予算規模を上回るほどの大きさであった。これらの援助団体は欧米のキリスト教系組織が多かったが、豊富な資金と社会活動の経験とノウハウを持つ組織が多く¹⁰、その活動は、各種厚生施設の設立・運営、戦争被災者や生活窮乏者への食糧・生活物資の配布、医療支援、戦争難民の再定着事業、教育支援、戦災復興事業など、極めて広い範囲に及んでいた。特に、戦乱によって発生した大量の戦災孤児や遺棄児童を収容する児童施設、乳幼児施設、母子世帯のための施設を設立し、運営していたのは、主としてこれらの外国民間援助団体であった。

こうした状況のなかで、救護をめぐる施策の運営や方向性の決定についても、膨大な援助資源を背景とする外国援助団体の影響力は大きく、韓国内で活動する外国民間援助団体の連携組織である「韓国民間援助機関連合会」(KAVA: Korea Association of Voluntary Agencies) が大きな役割を果たしていた¹¹。当時、一般にも「카마」(カバ)として知られていたこの組織は、関係者間で「第2の保健社会部」とさえ呼ばれたほどで¹²、韓国政府が政策的な主導性を発揮できない状況が続いていた。

1950年代後半になると、援助の全体量は次第

¹⁰このうち、アメリカのいくつかの援助団体は、アメリカ政府のPL480号第III款によって提供される糧穀を財源として、援助活動を行っていた。これらアメリカの団体による活動が、他の外国援助に比べて際立っていた。

¹¹KAVAは、1952年に結成された組織で、外国民間援助団体間の情報交換、事業の調整・協力、韓国政府及び韓国社会団体との連携（特に韓国側のニーズに対応する援助の統一的な提供と調整）などを目的

としていた。結成時は7団体であったが、54年33団体、62年62団体、70年76団体と、韓国で活動する外国援助団体のほとんどが加入するようになり、影響力を拡大していった。詳しくは『카마 (KAVA) 40年史』(1995)のほか、韓国社会福祉協議会(1991)第54章「外援助機関」、参照。

¹²韓国社会福祉協議会(1991:754),『KAVA40年史』p.77。

に減少するとともに、内容も緊急的な生活援助から戦後復興支援に重点を移すようになるが、国家財政の窮迫が続く状況において、外国援助の果たす役割はなおも大きかった。しかし同時に、その頃には、外国援助への依存に伴う弊害も政府部内で意識され始めていた。外国援助団体の活動は自由に展開されていたために、国は統一的な基準のもとに体系的な生活政策を展開できなかったこと、また、外国援助は、明確な基準を持たず、「無秩序に濫救、漏救に流れる傾向」¹³を持ち、国民の依存心を助長し、自立心を損なう危惧があることなどの問題である。

とは言え、1960年代初めの状況にあつては、国家財政の窮迫のために、外国援助に大きく依存しないわけにはいかず、そのことを当時の政策関係者は十分に認識していた。このために、「救護行政」改革が行おうとしたのは、外国援助を利用はするが、援助に対する管理を強化し、それを国の施策の内側に取り込むことにより、援助側の政策的な影響力をできる限り抑制して、韓国側の政策上の主体性を確立すること、すなわち「自律的救護行政」への転換であった¹⁴。それは、国全体が目指していた援助国の影響からの自立と政策的な主体性の確立という方向性に対応するものであったと見ることができる。

外国援助の管理強化のための措置として行われたのは、まず、「外国民間援助団体に関する法律」の制定（1963年12月）によって外国援助団体に対する管理を強化することである。さらに、民間ベースを含めて、援助物資全体の流れを管理するために、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が設置された。この組織は中央において物資の受け入れを行い、地方現場レベルで、援助物資が配布され

るまでの過程を管理した。こうした援助物資の管理における韓国側の主導性を確保するために、物資の管理にかかる費用はすべて韓国側が負担することになった（『行政白書』1962年版、p.312）。

今一つの措置は、外国援助団体が設立・経営する児童収容施設に対する管理を強化したことである。これらの施設のうちには、劣悪な水準のものも存在したが、国は十分な規制を加える状況にはなかった。そこで、新たに児童福利法と児童福利施設設置基準令が制定され、児童収容施設の設置基準や運営に対する管理強化が図られることになった。こうした措置の狙いは、戦時以来、外国援助団体によって「無秩序に」¹⁵設立され、運営されてきた児童収容施設の状態に対する韓国政府による是正と政策における主体性の確立にあつたと考えられる。

これらの措置は、民間団体ベースの援助に関わるものであるが、これと併行して、外国援助をできる限り、国家間ベースに移行させるとともに、援助受け手側の韓国政府の一元的な管理のもとに置こうとする措置も取られた。

第3章 「救護行政」改革の展開

1. 「救護行政」の生活支援策としての安定化

(1) 「要救護者」の認定方式の改革と認定数の抑制

「救護行政」改革は、「要救護者」と呼称された救護対象者の認定手続きを厳密化することから着手された。改革の狙いは、地方行政現場に厳密な認定の基準と手続きを徹底させることにより、無原則に拡大する傾向を持っていた「要救護者」の認定数、特に労働能力を持つ者

¹³ 『行政白書』1962年版、p.312。このほか、『革命史・上』にも、外国援助団体への統制化について、「従来の散発的救護活動を止揚し、一元化させ」という記述が見える（p.1291）。

¹⁴ 「自律的救護行政」という表現を、1959年に京畿道の社会行政に携わる上級官僚がすでに用いていたように（拙稿2012b、参照）、軍事革命以前から、救護行政における韓国政府の主導性確立の問題は、行

政関係者によって強く意識されていた。

¹⁵ 『建大・救護行政調査』（pp.96-119）は、児童施設は経営が「不健全」で「浪費」も多く、他方、外援が入らないために施設数も少なかった障害者や高齢者の施設などでは、「被収容者への公的責任を欠いている」、などと厳しく評している（拙稿2012c：213-25）。

の認定数を抑制し、「濫救」を防ぐとともに、本当に救護を必要としている者の認定を確実にして、「漏救」を防止することにあつた。そこには、「救護」財源の拡大を抑制するとともに、「救護」の運営の効率性を高めようとする発想があつたと考えられる¹⁶。

朝鮮戦争以来、「要救護者」の認定、言い換えば労働能力者と非労働能力者の区別に関して、朝鮮救護令第1条に規定されている非労働能力者の種類の区別などの粗い基準が、形式的に存在したに過ぎず、救護の受給資格の具体的な基準や資格者の認定手続きについて、国からの提示はなく、地方行政現場での判定による認定数そのまま中央で承認され、いわば「追認」される形で行われていたと見られる。特に、労働能力を持つ者に対する救護の認定は、地方行政現場の裁量に委ねられていた（『革命史・上』p.1284）。そのため、地方現場の認定が積み上げられた結果としての数値は膨張する傾向にあり、休戦協定成立前の1952年末時点で、「要保護者」数は約1千万人と報告されている。戦争直後の混乱が収束するとともに、早くも1954年から糧穀配布の対象者の範囲を絞りこむ努力が行われたが（保健社会部 1958）、50年代後半に入っても、「要救護者」の認定数は、なおも300万～400万人という多数にのぼっていた。

新たな方式のもとでの「要救護者」の認定は、1961年末に制定された生活保護法の規定を根拠として、統一的な調査票による年1回の全国一斉調査によって行われることになった¹⁷。こうした統一的な手続きと基準の適用は、国が「道」（日本の県に相当）以下の地方自治体に対する中央主導性を強める形で行政体制を整備することによって¹⁸、実現可能となったことに注意しておく必要がある。認定は、新設された各地域レベルの生活保護委員会により組織的な手続きにしたがって行うものとし、①非労働能力者と労働能力者の区別を厳格にし、後者は「零細民」という呼称で、本来の救護対象者とは別の範疇とすること、②非労働能力者の救護の必要性の判定においては、家族状況（特に扶養義務者の有無）、資産・収入の状況、貧困原因などを精査すること、③「零細民」（労働能力者で救護を必要とする者）と判断する場合、国が提示する所得月額基準¹⁹や地方税の納入の有無を指標とすること、が強調された。

ただし、こうした「要救護者」認定方式が1962年から直ちに厳密に実行されたとは考え難い。次節に見るように、1960年代を通じて、地方自治体から申請された認定数を国がそのまま承認せず、大きく削減しようとする事態が続いていたことは、認定をめぐる、より多くの要救護者の認定を求める地方現場と国との間に攻

¹⁶ 『革命史・上』p.1284。敷衍すると、「救護行政」改革の意図について、「従来まで一括的に実施されてきた計画性のない無条件救護方法を止揚し救護事業全般にわたる科学的統計を基礎にして対象者を種類別に区分し救護事業の適正を期する」と鮮明に表現している。

¹⁷ 『建大・救護行政調査』で初めて明らかにされた要保護者の調査と認定手順の実態については、拙稿（2012c）、参照。

¹⁸ 『行政白書』1962年版、『革命史・上』などから、軍事革命政権が、地方行政の再整備にも力を注いだことがわかる。地方行政は、日本の県にあたる「道」と首都ソウル「特別市」が最も広域で、これらを「市道」として同等に括り（1963年に釜山が「直轄市」となって加わる）、その下に「市・郡」、次いで「邑・面」、そして基礎単位として「洞・里」がおかれた。生活保護行政では、末端の「洞・里」

で対象者を認定し、「邑・面」、次いで「市・郡」、最後にソウル・釜山・各道レベルで集約され、最終的に保健社会部に報告された。他方、予算など、中央での決定事項は、保健社会部から道を経て、順次、下されていく。なお、地方自治制度（地方議会と首長の公選）は、5・16軍事政変によって廃止され、復活するのは1990年代である。

¹⁹ この選定基準は、世帯当たりの生活に必要なとされる最低限の主食費・副食費・燃料費の3費目について粗く推計し、合算した一種の基礎最低生計費であった（厳密には、「選定基準」はこの世帯生計費を、単純な頭割りで1人当たりにした金額である）。この「選定基準」額は、1980年代初めに政府シンクタンクによって推定された当時の最低生計費（生存費水準）と対比してみると、その30～40%に過ぎない低さであった。

防があり、このために、新たな認定方式の定着がけっして順調に進まなかったことを物語っている。こうした認定数をめぐる攻防はその後も続くにせよ、ある程度、統一的な認定方式が定着していくのは、1964～65年頃であったと推測される。

(2) 救護基準の明確化と予算確保の安定化措置

「要救護者」認定手続きの改革と並行して行われたのは、救護の基準（糧穀支給量の基準）を明確に設定し、その基準を確実に実行するために、国家予算の安定的な確保を図ろうとしたことである。この改革以前に、糧穀を支給する場合の基準が存在しなかったわけではない。特に、基準の存在が確実に推測できるのは、戦災孤児や母子世帯などで施設に収容されている場合で、主食用糧穀として、米・麦が施設経由で毎月1回のペースで支給された。支給に際しては、原則として、1人1日2.5～3合程度という基準が存在したと考えられ、残された行政統計によって、戦後の混乱が続く中でも、かなりの程度まで、安定した支給が行われていたことを確認できる（拙稿2012a, 参照）。一方、高齢者や障害者などの非労働能力者でも、在宅生活者の場合は、米・麦ではなく、より安価な小麦粉が原則として毎月1回のペースで支給されることになっていた。在宅生活者に対する糧穀支給に関して残された統計は少なく、矛盾が多いため、数値的な検証は難しいが、断片的な資料を総合してみると、支給される人数も1回当たりの支給量も月毎、年毎に、たえず大きく変動し、要救護の認定を受けた場合でも、支給されない人が数多く存在したうえ、支給を受け

た場合もその量は施設収容者よりはるかに少なかったことを、ある程度、裏付けることができる²⁰。その理由は、戦時以降の飢餓的な食糧難の状況において、救護を要する人が膨大な数にのぼる一方で、国が確保する「救護糧穀」の量はたえず不足し、変動したためであり、こうした状況は、1960年代初めの時期まで続いていた。また、労働能力者に糧穀が支給される場合には、複数の錯綜した事業方式があり²¹、支給人数、支給量、支給日数はそれぞれ異なっていたと考えられるが、非労働能力者に対する支給が通年を原則としていたのに対し、支給日数が極めて少なかったことは確実である。全体として、比較的、安定した米麦の支給を受けた施設収容者は別として、改革以前の在宅の非労働能力者や労働能力者に対する「救護」の実態は、その時々救護用に確保できた小麦粉の量に応じた変動的で、明確な基準を欠く配布にすぎなかった。

「救護行政」改革は、救護の基準（糧穀の支給量）を明確に設定し、その基準の実行のために国家予算を確保するという原則を確立しようとする試みであった。設定された救護の基準は、1962年の時点で、施設収容者の場合（「施設救護」）には、1人1日当たり米・麦を組み合わせた糧穀3合と「生計費」（後、副食費）として金銭手当て3ウォンが給付され²²、在宅生活者の場合（「居宅救護」）には小麦粉250gのみ、そして労働能力者に対する「勤労救護」の場合は、就労1日当たり小麦粉3kgであった²³。これらの基準は、保健社会部の内部規定であり、生活保護法の「保護の水準」規定とは何の関係も持たない²⁴。なお、この他に、生活保護法の

²⁰拙稿（2012b）。比較的、信頼できる政府統計資料によると、1955、56年の時点において、施設収容者数5万～6万人に対して、支給糧穀（米麦が中心）の量は年間合計で約1万～1万1千トンと安定していたが、在宅の非労働能力者については、「要救護者」認定数は、55年に約94万人、56年に約159万人と急増していながら、配布された糧穀（小麦粉）の量は、55年に約4万4千トン、56年に約1万3千トンと激減するなどの不安定な変動が、常態化してい

た（保健社会部『保健社会統計年報』、農林部『糧穀年報』より）。

²¹労働能力者に糧穀を支給する施策として、「難民定着事業」、都市戦災者の救護、失業者対策、「絶糧農民」の救護などがあった。

²²『建大・救護行政調査』付属資料1-4（保健社会部作成：拙稿2012c, p.215に訳出）によると、1961年当初、施設種類によって異なっていた救護基準が64～65年頃にかけて統一された。

規定に基づいて、「医療保護」「葬祭措置」「出産保護」などの手当てがあったが、これらは身寄りのない施設入所者などごく一部に限定されていた上に、その内容や実施件数において、ほとんど実質的な意味を持たないほど貧弱であった。このうち、「葬祭措置」(葬儀費用)だけは、居宅救護、養老施設及び不具(ママ)成人施設に予算がつけられており(1966~70年は、毎年5,600人分)、60年代後半に1具当たり支給額の増額もなされるなど、一定の実質的な意味があったと推測される。「医療保護」も、予算計上されていたのは、「不具」(ママ)成人施設だけという名目的なものであったが、これとは別に、「救護制度」と呼ばれる低所得者向けの無料ないし軽費医療制度があった²⁵。

こうした基準に基づいて「救護」を行うためには、必要な救護糧穀を確保するための予算措置が前提となるが、その決定は社会・生活行政を主管する保健社会部の権限を超えており、経済・財政政策の最高決定機関として新たに設けられた経済企画院の承認を必要とした。経済企画院は、「要救護者」の認定手続きの厳正化と認定数の抑制を条件としたうえで、その承認を与えたと考えられる。

この措置によって、救護基準の安定した実現が担保され、「救護行政」は、朝鮮戦争以来の

急急的、変動的な性格を脱して、一定の安定性を持つ生活支援制度に転換していくことになった。ただし、この場合の安定性とは、あくまでも、改革以前の変動的な状況との対比における評価である。1960年代を通じて、穀物生産の低迷のために糧穀の供給は不足していたから、予算措置を受けても、実際の「救護糧穀」の確保は安定的とは言えなかった。さらに、後に見るように、経済企画院の予算措置は、毎年の調査によって認定された「要救護者」数には関わりなく、その数を大きく下回る人数分しか認めないというもので、しかも、1963年度の人数枠(283,000人)が、その後10年以上にわたってそのまま固定されるという状況が続いた。予算上の視点から切り捨てた認定数での固定化は、毎年、10万人以上の「救護」の漏れを生み出し、低い水準の救護基準の固定化と重なり合って、「救護行政」の生活支援策としての不完全さを象徴することになる²⁶。

2. 「勤労救護」の概念の新設と「自助勤労事業」の発足

(1) 「無償救護から勤労救護へ」の転換

すでに指摘したように、「救護行政」改革の最大の狙いは、国家と経済の再建の視点から、無原則に拡大していた労働能力者への救護を見

²³ 『行政白書』1964年版, pp.247-9。「勤労救護事業」は、1964~65年に「自助勤労事業」におきかえられていくが、この場合の支給基準は、アメリカのPL480号援助基準により、1人1日当たり3.6kgであった。

²⁴ 生活保護法にも、その施行規則にも、「保護の水準」についての具体的な規定は存在しない。「救護行政」においては、法律上の「保護の水準」という表現は使われず、1970年まで「救護基準」という用語が使われていた。「救護」という用語は、1971年以降、課の名称でも統計・行政報告等においても、すべて「保護」に置き換えられる。他方、救護基準の存在が資料的に確認されるのは、1961年の軍事革命後からであるが、『建大・救護行政調査』所収の保健社会部提供資料から、1962年(度)から本格的に機能し始めたと思われる(財政年度は暦年と同じ)。この当時、行政統計における糧穀類の計量表示は、石・斗・合の在来(日本)式とトン・キログラム・グラムの西洋式表示が併用ないし混用されていた。

西洋式が用いられたのは、外国援助の糧穀が大きな比重を占めたためである。

²⁵ 『1971保社白書』は、「医療恵沢を受けられない生活保護対象者への医療扶助制度の拡充」と、「妊産婦への分娩介助費、衛生材料費、産前産後医療費、新生児必須品などの出産扶助」の実施を、1970年代の課題としている(pp.222-3)。

²⁶ 救護基準の低さと救護の漏れがもつ問題は、1964年頃から、国会の保健社会委員会で繰り返し指摘され、その改善が要求されており、保健社会部の政策担当者も十分に認識していた(拙稿2012c:210)。例えば、1967年10月24日の国会・国政監査で、保健社会部次官が答弁に立ち、「政府内のこと」として、経済企画院に来年度の生活保護(居宅救護)予算として、市・道からの報告通り42万人分を要求したが、283千人しか計上されなかったことは、「遺憾で……予算審議過程で反映してもらえないことをわたしどもとしては熱望してやみません」(『国会会議録・保健社会委員会』同日, p.6), と述べている。

直すことであった。ただ、深刻な食糧難と経済の低迷が続いていたために、労働能力者を救護対象から一挙に除外することは難しく、労働能力者で救護が必要と見なされる者については、非労働能力者と区別して「零細民」という新たな政策対象区分を設け、その救護（糧穀支給）に際しては、就労を義務付けることになった。この方式には、「勤労救護」という呼称が与えられている。その目的は、「無償救護から惹起される依他心、勤労精神の低下等の弊害をなくし、労働能力のある救護対象をして政府救護を基礎として恒久的な自立生計を確立することのできるように勤労救護の方向にその方針を転換」させることであった（『革命史・上』p.1286）。「無償救護から勤労救護へ」という転換には、国家と経済の再建の視点から、「救護」への依存をできるだけ減少させ、生活の自立を促すとともに、積極的な意欲を持つ労働力としての活用の方向に導こうとする発想が見られる。

この考え方に沿って、「零細民」を対象とする国の就労事業として、1962年度から「勤労救護事業」が新たに発足した。「勤労救護事業」は、国土の復旧・開発事業に「零細民」を就労させ、労働の代償として小麦粉を現物で支給する制度で、国が実施する事業と地方自治体が実施する事業の2種があった²⁷。しかし、予算の制約から、62、63年度の事業規模は大きくなかった²⁸。

なお、1960年代初めの時期には、労働能力者で生活に困窮している人を対象とする政策として、この他にも、いくつかの事業が存在した。『行政白書』1962年版によると、その1つは、

61年の軍事革命後まもなく開始された「開墾定着事業」で、「彷徨、門前乞食し、各種社会悪を造成する無依無託な浮浪人と年長孤児、陰性ライ患者（ママ）」（p.318）などの路上生活者を対象とする。この事業は、「団束」（取り締まり）あるいは「検束」した路上生活者を全国各地で選定した未開墾地に送り、「営農定着」させようと意図するもので、未開墾地を開墾しアメリカからの無償食糧援助を主財源としており、住宅や農業資材の支援とともに、自立のための生活支援として糧穀の支給が行われた。この事業の開始にも、労働能力者に対する「無償救護」は望ましくないとする考え方が表れている。事業は、64年まで続き、「自助勤労事業」の発足とともに打ち切られた。

また、この他に、朝鮮戦争直後の1953年から、韓米の共同で開始された難民定着事業が残存していた²⁹、外国民間援助団体が民間ベースで、同種の開墾定着事業や「零細民」の救護事業を展開していた。外国援助団体の主な事業財源は、アメリカのPL480号（「農産物貿易促進及び援助法」）による余剰農産物（穀類）によるもので、その運用が「非営利任意機関」に委任される第Ⅲ款に依拠するものであった。1964年度の場合、PL480号第Ⅲ款による援助糧穀は86千トンであったが、アメリカの援助団体は、このうち、約29千トンを「難民定着事業」に、また、約22千トンを「零細民」就労事業に充てている³⁰。これに対して、韓国政府側の事業規模は、国庫負担ベースで約19千トン、地方財政負担ベースで約6千トン、合計約25千トンにすぎなかった³¹。このように、初期の「零細民」を対象とする就労事業は、国と外国民間援助の事業が

²⁷一般の「零細民」を対象として行われる事業は、国の財政負担で行われ、地方自治体の負担で行われる事業は、「労働能力が不完全」な「零細民」を対象にするものであった。事業規模も大きく、後に「自助勤労事業」に継承されていくのは、国の事業である（『行政白書』1964年版、p.249）

²⁸『行政白書』1964年版によると、「勤労救護事業」の事業場の数と就労延人員は、62年度1,893カ所・約181万人、63年度9,152カ所・約2,636万人であった（pp.247-8）。これに対して、65年以降の「自助

勤労事業」の就労人員は延べ3,000万～4,000万人の規模である。

²⁹難民定着事業自体は終了していたが、定着村への生活支援は部分的に続いていた。

³⁰この他、約19千トン（22.4%）が厚生施設・保健施設の支援、約13千トン（15.6%）が学校給食の支援などに充てられている。

³¹『建大・救護行政調査』（p.65）には、保健社会部提供の別の数値（国庫約25千トン、地方自治体約12千トン、合計約37千トン）が、掲載されている。

錯綜する状況にあったために、韓国政府としては、民間団体ベースの援助活動に対する管理を強化し、韓国側主導による政策の一元化を図ろうとしていた。

(2) 「自助勤労事業」の発足

「零細民」を対象とする国の就労事業（勤労救護事業）が「自助勤労事業」という呼称のもとに本格的にスタートするのは、アメリカからPL480号第Ⅱ款（「飢饉救済及びその他の援助」規程）によって無償供与される糧穀（主に小麦）を財源に充てられることになった1964ないし65年である。第Ⅱ款の援助は第Ⅲ款の民間団体ベースと異なり国家ベースによるものであるが、直接の契機となったのは、62年秋の台風による大風水害の罹災民救済のために、63年から第Ⅱ款による援助によって罹災地復興のための就労事業が行われたことであった。翌64年からは、韓米の協議によって供与額が増額され、事業地を罹災地に限定せず全国的に拡大して、「零細民」を対象とする就労事業を大規模に展開できることになり、さらに65年からは、当面、年間10～15万トンの小麦の無償供与を受けられることになり、事業規模は安定するようになった³²。「自助勤労事業」の発足によって、61年から始まった一連の「救護行政」改革がほぼ完了することになる。

「自助勤労事業」の内容は、1962年度からの「勤労救護事業」を発展的に継承し、「遊休労働力を活用して、食糧増産と国土開発、所得増大等に直結する農地造成、農業用水、農路開設、河川整理、砂防事業などを実施」するというもので³³、具体的には、後掲の表10及び12に示さ

れるように、農業生産のためのインフラ整備と治山・治水関連の事業が大きな比重を占めていた。

『建大・救護行政調査』によると、事業地と事業種類の選定において、「①勤労救護の対象者が多数居住している地域の事業、②自活助成の効果が大きい事業、③地域社会開発度が高い事業」（p.216）がこの順に優先された³⁴。事業への就労を認められるのは、「零細民」の認定を受けた者で、就労者は1人1日当たり3.6kgの小麦粉の支給を受けた。就労は1世帯から1人だけが認められ、1ヵ月の就労日数が20日を超えてはならないとされていた³⁵。

重要なことは、零細農の自立化支援の目的で、農地造成や農地改良の成果が無償で就労者に譲渡されたことである。すなわち、生活困窮者への当座の食糧支援に加えて、地域の生産・社会インフラの開発事業及びそれによる零細農民の自立化支援を組み合わせた点に、この事業の特徴がある。なお、事業は立法措置なしに実施されたが、運営上の問題を処理するために、1968年に「自活指導事業に関する臨時措置法」が制定され、これ以降、「自活指導事業」という呼称が用いられた³⁶。

「自助勤労事業」のスタートによって、この事業が労働能力者を対象とする各種の就労救護事業の中核となるが、その規模は、認定した「零細民」のすべてを対象とできるほどには大きくなかった。そこで、後に見るように、政府は、毎年、「自助勤労事業」の他に、建設部や農林部が主管する国土開発事業、地方自治体が主管する土木事業、さらに、外国民間援助団体が行う就労事業などを動員して、「零細民」の

³²韓国側は、行政的な運営費用の他に、事業に用いる資材の費用や、1970年度から付加的賃金などの費用を負担した。

³³社保審『1976現況』p.496。『建大・救護行政調査』によると、1963年度に初めて75,000トンを受け入れて、罹災民の救護と流失した家屋・農耕地の復旧事業に投入された。続く64年度と65年度は中央政府の直接計画により実施したが、66年から総合開発計画の一環として地方政府（市・道）に移譲したが、中央政府の指示・監督が錯綜・重複したために、67年

度から保社部が統括することとして、「中央平和食糧委員会」のもとで、建設部、農林部、経済企画院、USAID（駐韓米国国際開発協助処）との間の事業調整を図ることとされた。

³⁴後述の「自活指導事業に関する臨時措置法」（1968年）第4条もこれを踏襲している。

³⁵小麦粉の支給量や就労制限などの条件は、「糧穀譲渡承認書」「米国1968年度糧穀譲渡承認書」など、援助国のアメリカ側の規定によって課されたものである。

就労規模を確保する計画を作成していた。

3. 「救護行政」関連分野の改革

(1) 「災害救護」の改革

1950年代から60年代の時期には、毎年のように大規模な風水害や旱害などの自然災害が発生し、零細農民の生活に大きな影響を与えていたが、改革以前の時期の罹災民への対策は広義の「救護」概念に包括され、一般の生活困窮者への救護と明確な区別が行われず、あいまいに重なり合う状態にあった。災害発生時の緊急的な救援・救出などの対策や土木復旧などの支援策を別として、災害によって生活困難に陥った罹災民に対する生活支援（具体的には、糧穀の支給）は、一般の生活困窮者（「要救護者」）への「救護」の延長上に行われていたからである。

1962年の災害救護法の制定は、自然災害の罹災民に対する支援を一般の救護から区別し、「要救護者」の概念を整理し、明確化しようとする措置の一環であった。この法律を基礎に、建設部や農林部を含む各省庁の合同組織によって総合的な災害対策に当たる体制が整備され、保健社会部は、このなかで、主に医療支援と生活支援（糧穀支給）を担当することになった。この場合の糧穀支給の基準は、「施設救護」の基準に準じ、支給日数に制限があった。財源は、国、地方（道）、民間寄金、外国援助の複合的な負担による。

災害救護法の制定により、この分野は、一応、一般の救護からは分離されたが、なおも広い意味での「救護行政」の一環としての位置付けを与えられていた。その理由は、実際の運営において、罹災者の生活支援は、一般救護に準じた

基準による糧穀支給の形態を取ること、罹災民の生活支援に財源が不足する場合、「自助勤労事業」や「特殊零細民救護」の財源が振り向けられる場合があること、罹災者が元の生活に戻れず、生活困窮が続き、恒久的な救護対象に転化する場合も多いことなど、他の救護施策との密接な関連性を持っていたためである。

(2) 「特殊零細民救護」の新設

この制度は、「社会不安の要因を除去して社会安定を図るために」「地域的、季節的な特殊事情で」「一時的に」著しく困窮する離島島民、山間僻地居住者、都市路上生活する無縁故者などに、冬季（11月～2月）の食糧欠乏期に、20～30日間の時期を限って、糧穀（小麦粉1人1日250g、就労者は350g）の支給を行うものである³⁷。国の財政負担によるが、当初予算は25,000～30,000人規模で組んでおき、それを超える支出は、その年の状況に応じて、予備費から財政出動を行う形で運営され、実際には、毎年25万～30万人が対象となった。この制度には、冬季に餓死などの犠牲者を出さないための最終的な生活救援の役割が与えられていた。ただ、この場合の「救護」（糧穀支給）においても、「無償救護」ではなく、「軽労働」に従事させることが望ましいとされていたことに留意しておく必要がある。

(3) 児童・女性施策分野の改革

朝鮮戦争時から1960年代前半頃までの最大の社会問題の1つであり、国家や社会による救援をもっとも必要としたのは、戦災孤児や生活困難を原因とする遺棄児童（「捨て子」）など保護

³⁶事業名称変更の理由は判然としないが、「自活指導事業に関する臨時措置法」制定背景について、国会・保健社会委員会（1968年、第65回）での質疑や『社保審1976現況』（p.496）によると、かねてこの事業は「ミルカル（小麦粉）工事」とも俗称されて利権化していたが、アメリカ議会で援助物資の流用が問題となったことから、事業の基本原則の確認や、造成された農地の分配原則、救護糧穀の適切な管理、政府部内の事業の管轄についてなど、規定を

明確にすることとされたからという。ただし、後年、当時の担当課長へのインタビュー調査によると、援助の削減から事業の廃止は時間の問題ゆえ、施行令も作成しなかったように同法制定にあまり意味はなかったという（金・権2008：220）。

³⁷『社保審1976現況』（pp.503-4）。「特殊零細民救護事業」の概要について、これ以上に詳細を伝える資料は見当たらない。

者を失った児童の問題と、戦争によって夫を失った「戦争未亡人」(ママ)、特にその中でも、乳幼児を抱えた母子世帯、さらに、生活苦のために接客業に従事する「淪落女性」(ママ)などの「婦女」問題であった。国の行政も、こうした児童と女性の問題を対処すべき重要な課題として捉えており、このために、保健社会部には、社会局とは別に、婦女局(後に婦女児童局)が設けられていた。しかしながら、すでにみたように、戦争直後から、戦災孤児や「戦争未亡人」の救済に当たったのは、主に外国民間援助団体であった。これらの団体は、身寄りのない児童や女性のために、生活施設を設立し、收容したが、韓国政府には、これらの施設を支える財政余力はなく、施設收容者に米・麦の主食糧穀を支給するにとどまった。国の行政が行ったのは、保護者のいない児童や「戦争未亡人」や乳幼児を抱えた母親、「淪落女性」などの相談に応じ、民間経営の施設への收容を斡旋する周辺業務であった。

児童対策として、1961年に児童福利法が制定されているが、この法律の対象は、児童一般ではなく、「保護者を失ったり、保護者から遺棄ないし引き離される境遇にある」児童(同法第1条)に限定しており、具体的には、戦災孤児、遺棄児童、母子世帯に属する乳幼児などが想定されていた。この法律は、こうした身寄りのない児童について、施設への收容斡旋、縁故者への養育依頼、養子斡旋、養育委託などを進めるための手続きと児童收容施設の行政による管理強化に条文の多くを割いている。児童福利法に関連する法令として、「児童福利施設設置基準令」(1957年)では、児童施設の種類別に、構造・設備や職員配置の基準を設定し、收容児童の適切な取り扱いについての指針が定められたほか、孤児やいわゆる「混血児」の海外養子縁

組の手続きを簡素化するために「孤児入養特別法」(1961年)が制定された³⁸。

女性に対する施策は、「戦争未亡人」、母子世帯、「淪落女性」などを主な対象としている。主な施策は、縁故者への引き渡し、帰郷指導、生業支援、生活施設への收容斡旋などであったが、量的には、児童施策と同様に、施設に收容を依頼するケースが圧倒的に多かった。「淪落女性」に対する生活自立の支援については、「淪落行為等防止法」が制定されているが、施策の中心は「団束」後、帰郷させるなどであった³⁹。

結果的に見れば、身寄りのない児童と女性(母子世帯)に対する施策では、縁故者への引き渡し、養子斡旋、生業支援などの扱いは少なく、中心となったのは外国援助団体が運営する施設への收容斡旋であった。施設收容者は、原則として「施設救護」の対象と見なされ、主食糧穀(米・麦の組み合わせ)が支給されたが、收容者の主食以外の生計費は、すべて外国援助が負担した。したがって、児童と女性(母子世帯)を対象とする施策は、ともに外国民間援助団体の施設経営と経費負担に全面的に依拠しており、国の行政は、施設運営をめぐる周辺的な管理業務にとどまったこと、言い換えれば、児童政策、女性政策としての自立的な政策分野は確立されていなかった点に留意しておく必要がある。

4. 「救護行政」改革と生活保護法の関係

「救護行政」の改革が本格的に始まるのは1962年度初めからであるが、その直前の61年末に植民地時代から継承されてきた朝鮮救護令が廃止され、生活保護法が制定されている。ただし、注意すべきこととして、当時の生活施策で

³⁸韓国における「混血児」の初の海外養子として、1957年10月に80人がアメリカに渡航した(『新東亜』編集室編1980:224)。

³⁹軍事革命政権の金容珣・文教社会委員長は、1962年度の「業績概要」として、「社会悪の根源を造成さ

せる淪落女性に団束善導事業として……無依無託の浮浪女性延べ7308名を帰郷措置させ(た)」と記述している(『最高会議報』14巻、1962年11月、p.37)。

あった「救護行政」において、生活保護法は近代的な法定主義という意味での根拠法ではなかった。

生活保護法の制定は、新政権が生活窮乏者の支援に強い関心を持つ姿勢を内外に示そうとするプロパガンダの意図が強かったと考えられる。第三共和国憲法としてほぼ同時に制定された1962年改正憲法（第5次改正）における生存権規定（第30条）は、「①すべて国民は、人間らしい生活をする権利を有する。②国家は、社会保障の増進に努力しなければならない。」と宣言し、これに続く第3項は、当初憲法からの条文を一部改正して、「生活能力がない国民は、法律が定めるところにより国家の保護を受ける」とした⁴⁰。「人間らしい生活」という新設・生存権規定は、生活保護法第4条「保護の水準」で謳う、「健康で文化的な最低生活を維持できる水準」とする規定に、外形的には対応している。しかしながら、重要なことは、これらの「人間らしい生活」ないし「健康で文化的な最低生活」の保障規定が法的な規範力を持つとは全く考えられていなかったことである。実際に、上に見てきたような「救護行政」の改革における生活支援の内容は、生活保護法の規定とは、ほとんど関連性を持っていないと言っても過言ではない。これらの規定の法的な規範力が初めて正面から問題にされたのは、1990年代初めの民主化運動過程での憲法裁判においてであった。

一見する限りでは、生活保護法は、法の名称、

条文の内容、構成において、日本の生活保護法（1950年改正法）に極めて類似しており、立法にあたっては、当時、国際的にも公的扶助制度の先進モデルであった日本の法律が参考にされたことは明らかである⁴¹。しかし、この時点における韓国の生活保護法は、対象を非労働能力者に限定していること、「最低生活」の保障については、名目的な宣言であるか、せいぜい望ましい目標として掲げられているにすぎず、法的規範力は想定されていないこと、その他の条項でも、名目的な規定が多いこと、などの点において、日本の同名の法律とは根本的に性格を異にしている。ここには、国民が最低生活を営む権利を持ち、国はその実現を保障する義務を負うという政策理念は存在していないし、それを具体化する手段としての最低生計費基準に依拠した最低生活の保障システムの存在は全く想定されていない。政策担当者間で意識されていた生活支援策は、あくまでも「救護」であり、「救護」とは、「最低生活」の保障ではなく、主食用糧穀の現物支給を意味するという伝統的な考え方に立脚していた。また、救護の範囲や基準については、国家が自由な裁量権を持つという前提が暗黙のうちに存在していた。1970年代初めに至るまで、困窮する国民の生計支援行政を指す用語として用いられたのは「救護」であり、「生活保護」という用語はあまり用いられず、用いられるとしても、「救護」の下位概念の「居宅救護」の代用として用いられていたこと⁴²は、生活保護法がタテマエとしての法律に

⁴⁰1948年制定当時の規定全文は、「老齡、疾病、その他勤勞能力の喪失により生活維持の能力がない者は、法律が定めるところにより国家の保護を受ける。」（第19条）であったが、1962年改正で下線部が削除された。「老齡……により」の削除によって、困窮の理由を問わないという趣旨を込めようとした可能性もなきにしもあらずだが、そうとすれば、規定と政策実態との乖離が広がるだけである。逆に、従前規定では、労働能力喪失のみが要件で、資産や扶養義務者を有していても保護対象となりうることも解釈できるため、それを是正しようとしたとも考えられる。いずれであれ、政策実態には影響のない、レトリック上の問題に過ぎない。

⁴¹当時の社会保障制度審議委員会・専門委員の関富基は、生活保護法について、条文の文言は、「時代的思想にあわせて外国の制度とほとんど同じである。しかし現実には……距離が遠く微弱で非科学的な形勢」であると解説している（『社会保障의 實現을 爲하야』、『最高會議報』18巻、1963年3月、p.76）。関連して、注2、参照。

⁴²例えば、「1967年度予算案（保健社会部所管）」の項目は、「…16施設救護、17外援救護、18生活保護、19零細民救護、20災害対策、21自助定着事業、22移民事業…」とされていた（『国会議事録・保健社会委員会會議録』1966年11月15日、pp.1-2）。

すぎなかったことをよく表現している。

ただし、生活保護法と現実の「救護行政」がまったく関係を持たなかったわけではない。公式的には、生活保護法は「救護行政」(特に居宅救護と施設救護)の根拠法として扱われた。また、救護の対象を非労働能力者に限定するという基本原則の法的根拠や上にも似たような救護対象者の認定基準とその手続きの実施根拠も、この法律に基づいていた。さらに、この法律における「健康で文化的な最低生活」を「保護水準」とするという規定(第4条)も、まったくの名目的な宣言であるというよりは、少なくとも保健社会部の政策関係者の間では、その実現に向けて努力すべき目標として意識されていた形跡が強い。にもかかわらず、生活保護法は、そこに規定されている「保護水準」が現実の「救護基準」とは関係性を持たなかったという点においてタテマエ的な法律であった。こうした例は、労働分野の多くの法律にも見られ、タテマエと現実の運営の乖離は、生活保護法だけに見られるというわけではない。このことを考えれば、1960年代から70年代の生活政策を分析する場合、生活保護法を中心的な視点に据えて接近するという方法によっては、「救護行政」の実態を把握できないことには、十分に注意しておかねばならない。

第4章 救護行政の構造と運営

1. 複合的な政策体系としての「救護行政」

1962年度初めから本格的に始まる「救護行政」改革は、64~65年頃に完了した。表2に見るように、整備された形態における「救護行政

政」は、「施設救護」(「収容救護」とも呼称)、「居宅救護」,「勤労救護」,「特殊零細民救護」及び「災害救護」という、それぞれ対象者の種類、認定手続き、救護の内容と基準、財源、運営主体などを異にする5つの施策から構成される複合的な構造を持つ。ただし「救護行政」という用語は常にこれら5つの総称というわけではなく、いくつかの違う用いられ方がなされている。最も広い意味で用いられるときは「災害救護」を含むが、「災害救護」を除いて用いられる場合も多く、また、最も狭い意味で用いられるときには、「施設救護」と「居宅救護」の2つのみを指す。

異なる5つの施策を統合するのは、「救護」という概念であり、具体的には、5つの施策は、生活困窮者に対し、主食糧穀(米・麦、または小麦粉)を現物で支給する方式を取る点で共通する。「救護行政」の中核は、非労働能力者を対象とする「施設救護」と「居宅救護」である。改革は、非労働能力者と労働能力者の間に厳密な区別を導入しようとした。にもかかわらず、労働能力者に対する生活支援策は、雇用政策としての就労事業ではなく、「勤労救護」という新たな概念を設け、「救護」という範疇からは切り離さなかったことに留意しておく必要がある。また、「災害救護」も、一般の救護からの分離が試みられたが、すでに触れたように、その分離は完全ではなく、広義では、「救護行政」に包含され、実際に、他の救護施策と関連しあう形で運営された。最後に、「特殊零細民救護」は、冬季限定で、餓死などの最悪の事態を回避するための最終的な受け皿としての特別な「救護」としての位置づけを持つ。

表2 1960年代前半の改革によって形成された「救護行政」の枠組み

広義の「救護行政」				
狭義の「救護行政」				
最も狭義の「救護行政」				
施設救護	居宅救護	勤労救護	特殊零細民救護	災害救護
労働能力のない生活困窮者 (厳密な意味での救護対象者)		労働能力のある 生活困窮者(「零細	離島島民、僻地農 漁民、都市路上生	風水害・旱害・冷害 など、自然災害の罹

対象者の種類	生活保護法第3条第1項1, 2, 4号の該当者		民)	活者などで、冬季に、極度の生活困難に陥る者	災民
対象の認定基準と認定方法	施設収容者 施設収容時に認定：身寄りがなく、住む家がない・生活手段を持たない（「無依無託」）	在宅生活者 生活保護法による全国一斉調査により認定：収入・資産・家族状況を精査して認定	生活保護法による全国一斉調査により判定：「選定基準」以下の月収入額・一定額以下の保有財産	地方自治体からの申請に基づき、国（保健社会部）が認定	罹災後の生活の困窮状況に応じて認定
救護の内容	1人1日当たり、白米と精麦の合計3合と副食費などの名目で3ウォンの金銭手当を通年支給 この他に、生活保護法の規定上は、医療保護、葬祭措置、出産保護などが存在したが、名目的で、実績は低水準。ただし、医療については、救護対象者向けの「救療制度」（無料医療）がある。	1人1日当たり、小麦粉250gを通年支給	自助勤労事業（自活指導事業）への就労を条件に、1人1日当たり、小麦粉3.6kgを支給（就労日数に制限あり、原則1世帯から1人）	1人1日当たり、小麦粉250gを、冬季の20～30日間支給（できるだけ軽労働に就労させる）	・施設救護の対象者に準じて、1人1日当たり、3合の糧穀と若干の金銭手当の支給（支給日数に制限あり） ・罹災民向けの「自助勤労事業」実施の場合もあり
認定者の救護範囲（実績）	1962～64年：48,910人分、1965年以降：69,600人分に固定	1962年以降、70年代半ばまで、283,000人分に固定	当該年の救護糧穀確保量に応じて、救護範囲を決定	当初予算では、25,000～35,000人分に固定、状況に応じて、予備費支出により救護実施数を決定	罹災状況に応じて、追加予算により救護実施数を決定
主な財源	支給糧穀は国、金銭手当は地方自治体 施設の運営費用や収容者の生計費の救護手当以外の部分は施設運営者（主に民間、多くは外国援助団体）	支給糧穀は、国と地方自治体が8：2（ソウル市は5：5）の割合で負担	支給糧穀はアメリカのPL480号第II款による援助小麦が中心：一部、韓国政府が負担 事業運営費・資材費は韓国政府が負担	支給糧穀は国が負担	国・地方自治体 外国援助 民間寄金
運営主体	糧穀の支給は、国（保健社会部）の統括のもとに、地方自治体が運営 施設の運営は、施設経営者（主に民間）	国（保健社会部）の統括のもとに、地方自治体が運営	国（保健社会部）の統括のもとに、地方自治体が運営	国（保健社会部）の統括のもとに、地方自治体が運営	全体の災害救護は、国の各省庁による中央災害対策委員会・地方レベルの災害対策委員会が運営：生活支援は国（保健社会部）の統括のもとに、地方自治体が運営

根拠法	生活保護法 (タテマエ的な性格が強い)	対象者の選定は、生活保護法。事業運営の一部は、1968年より、自活指導事業に関する臨時措置法	生活保護法 (タテマエ的な性格が強い)	災害救護法
-----	------------------------	--	------------------------	-------

出所：筆者作成

2. 「施設救護」の運営の実態

(1) 施設と収容者の状況

「施設救護」は、児童、高齢者、障害者などの非労働能力者で、一切の生活手段を持たず、保護者や身寄りに住む家がなく、施設に収容されている人を対象としていた。救護の内容は、1人1日当たり米と麦の合計3合と副食費補助の名目で若干の金銭手当（1968年までは3ウォン、69年から10ウォンに増額）の支給で、毎月1回、施設を通じて支給された。同じ非労働能力者でも、住む家がある場合には、「居宅救護」として、1人1日当たり250gの小麦粉が支給されるのみであった⁴³。このように、生活保護法が規定する本来の対象である非労働能力者についても、救護の基準・内容や運営方式において全く異なる2つの制度が併存して運営されていたことに注意しておかねばならない。保護者や身寄りがなく、住む家を持たない者が特に優先されたのは、そうした存在は「無依無託」と呼ばれ⁴⁴、当時の韓国社会、あるいは、それ以前からの伝統的な社会思想のなかで、国または社会が保護すべき対象と見なされていたからであった。

「施設救護」の対象となる人は、「厚生施設」ないし「厚生福利施設」⁴⁵と称された施設の入所者であったが、その種類を見ると、表3のように、戦災孤児や遺棄児童を収容する児童関連施設が約83%、母子施設などの女性関連施設が約10%と、児童、女性施設が90%以上を占め

る。収容者ベースでも、児童と女性の構成割合は、ほぼ同じである。したがって、「施設救護」の問題とは、主として戦乱や貧困によって生じた保護者のいない孤児や遺棄児童（「捨て子」）の保護問題であり、次いで、夫を失い子供を抱えた寡婦で生活に困窮する母子世帯の支援や、貧困のために米兵などを相手に接客する女性（「淪落女性」と呼称された）の社会復帰支援の問題であった。なお、高齢者施設や障害者施設の数も極めて少なく、この時期には、行政もほとんど関心を示していない。

施設の設定・運営の主体を見ると、国公立のものは少なく、ほとんどが外国の民間援助団体の設立によるか、または、その支援を受けた民間の団体や個人によって設立されたものであった（表3-3.）。こうした状況は、朝鮮戦争が生み出した大量の戦災孤児や「戦争未亡人」問題への対応が、行政ではなく、もっぱら外国援助団体によって行われたことの結果である。生活保護法の制定以降、国は、これらの民間施設を生活保護法に規定する「保護施設」として位置づけて管理下に置き、これら施設に「保護」を委託する形式を取った。軍事革命政権は、路上で生活する児童を社会的に望ましくないものと考え、そうした存在を路上から一掃する強い方針を取った。路上で「団束」（取り締まり・検束）された児童や遺棄された児童は、これらの施設に収容された⁴⁶。施設収容に先立って、委託養育や養子縁組の斡旋、遺棄児童で保護者のいる場合は帰宅させ、貧困家庭については、

⁴³この他に、名目的には、生活保護法の規定では、「医療保護」「葬祭措置」「出産保護」などの手当てがあったが、後述するように、その内容や実施件数において、ほとんど実質的な意味を持たないほど貧弱であった。

⁴⁴すでに注39の引用文などにあるように、「無依無託

（托）」あるいは「無依託（托）」という表現は、伝統的に用いられてきた表現であるが、当時、韓国の行政文書においても頻繁に用いられている。

⁴⁵「厚生（福利）施設」は、1970年代初めに、「社会福祉施設」という用語に置き換えられていく。

「居宅救護」の対象として小麦粉を支給するなど、措置も取られているが、施設収容に比べて、その数は極めて少ない。施設自体もこれらの児童を直接に受け入れる場合があり、施設への収容は、行政機関による委託措置と施設自体の直接受け入れの2つの経路が存在したことになる。行政は、毎月、施設から収容者の入退所の動向報告を受け、それによって、糧穀の支給人数を

認定し、認定数に応じて支給を行った。

母子世帯や「淪落女性」の場合は、帰郷勧奨、「縁故者への引き渡し」、職業訓練などの社会復帰支援策なども行われているが、その数はあまり多くなく、婦女職業補導施設や母子保護施設などの生活施設への一時的収容が中心的な施策であった。

表3 福祉施設と収容者の状況（1960年代）

1. 種類別施設数と収容者数

	施設の種類										合計	
	養老施設		児童福利施設		婦女職業補導施設		母子保護施設		成人不具施設 (ママ)			
	施設数	収容者数	施設数	収容者数	施設数	収容者数	施設数	収容者数	施設数	収容者数	施設数	収容者数
1965	42	2,567	565	69,487	22	3,834	37	4,087	16	4,069	682	84,044
1970	44	2,383	557	57,504	14	9,287	34	3,354	20	4,264	669	76,792

2. 種類別施設数と収容者数の構成比（1965年）

	養老施設	児童福利施設	婦女職業補導施設	母子保護施設	成人不具施設 (ママ)	合計 () 内は実数
施設数 (%)	6.2	82.8	3.2	5.4	2.3	100.0 (682施設)
収容者数 (%)	3.1	82.7	4.6	4.9	4.8	100.0 (84,044人)
1施設当たり平均収容者数 (人)	61.1	123.0	174.3	110.5	254.3	102.4

3. 設立・運営主体別施設数（1965年）

		国立	公立	民間立	合計
児童施設	嬰兒院		3	74	77
	育児院	1	2	439	442
	虚弱児更生院			3	3
	育児職業補導施設	1	2	10	13
	肢体不自由児更生施設	1	2	17	20
	教護施設	1			1

⁴⁶1963年当時、困窮する父子家庭の10歳の少年の生活記録『ユンボギの日記』は、ガム売りをしていて補導されたときや、家出した妹が「ふろうじがりになって」、連れて行かれる施設を恐怖の対象として描いている。同書の訳注は、この施設を少年院あるいは少年補導所と解説している（イ—塚本訳1965：

225, 228）。当時、こうした取り締まりの対象とされたのは、児童ばかりでなく、成人の路上生活者にも及び、これらの人々については「団束」して、定着事業に就かせた（『行政白書』1962年版、1964年版など）。

養老院		3	39	42
女性 施設	母子院	1	36	37
	淪落女性（ママ）職業補導施設		9	22
障害者 施設	盲啞（ママ）厚生施設		16	16
	身体障害者授産施設	1	1	2
その他	宿所提供施設	5		5
合計		5	27	648
			648	680

出所：保健社会部『保健社会統計年報』（1.は1970年版，2.及び3.は1965年版）による。

表4は、「施設救護」という視点から、時系列で、施設数と収容者の推移をみたものである。これらの数値（行政統計）については、時期によって、記録方式に違いがあり、系統的な数値を得ることができない。ただ、保健社会部は毎月、各施設の入・退所の状況の報告を受けていたから、残された数値の信頼性は比較的、高いとみてよい。これによると、1960年代後半の施設数は650～700施設、収容者数は7万5千～8万6千人であった。70年代に入ると、施設数も収容者数も顕著な減少傾向を見せている。

問題は、国家予算の最高決定機関である経済企画院の方針によって、これらの施設収容者の全員が「施設救護」の対象として認定されな

ったことである。1962年度に、「施設救護」の認定予算枠は48,910人に設定され、64年まで、そのまま固定された。施設の収容者数は、この予算枠を上回っていたから、「救護漏れ」あるいは「未保護対象者」が発生していたことになる。64年の場合には、実際の収容者数と予算認定枠とのずれは、約3万人に達している。65年に、この認定枠は69,600人分に拡大されると、この数値がその後、数年間そのまま固定されたために、なお、1万人を超える「救護漏れ」が存在していた⁴⁷。ただ、戦災孤児問題が終息する70年代に入ると、施設と収容者の数が減少していったために、施設での「漏れ」問題は、一応、解消していくことになる。

表4 「施設救護」の対象者数の推移（1964～79年）

単位：施設数は「箇所」、その他は「人」

	① 施設数	② 収容者数	③ 「施設保護」 受給者数	④ 「施設救護」予 算認定人数	収容者数/受給者数と 予算認定人数とのずれ
1964	656	79,556		48,910	30,646
1965	682	84,044		69,600	14,444
1966	702	86,045		69,600	16,445
1967	719	86,300		69,600	16,700
1968	695	82,393		69,600	12,793
1969	677	78,048		69,600	8,448
1970	669	76,792		69,600	7,192
1971	659		67,501	69,600	-2,099
1972	631		60,702	69,600	-8,898
1973	598		56,177	62,000	-5,823
1974	570		55,491	52,000	3,491
1975	561		55,838	52,000	3,838

出所：①～③は、保健社会部『保健社会統計年報』によるが、時期によって、記録の様式が異なり一貫した継続性に欠ける。①は1970年版・1980年版，②は1970年版，③は1980年版による。

④『建大・救護行政調査』（1969年）収録資料と国会・保健社会委員会提出資料（1975年会議録）による。
 なお行政統計・文書などで1971年以後、「施設救護」という用語は「施設保護」に変更されるが、同義である。

(2) 「施設救護」における対象者の生計費の公費負担状況

「施設救護」の名のもとに、行政が行った施策は、施設の収容者に主食用の米・麦と若干の金銭手当を支給しただけであった。当然ながら、公費は収容者の生活費用の一部をまかなうにすぎず、その不足分は、外国援助団体によって負担された。表5によって、1965年と70年の2時点において、施設収容者の生活費用の負担状況を見ると、主食糧穀においてさえ、公費は全額を負担しておらず、65年では60%強であり、40%近くが外国援助によって補てんされている。70年には、公費の負担割合は80%強に高まっているが、外国援助の量が減少したために、割合が増加したに過ぎない。主食糧穀における公費負担の不足は、上に見たように、経済企画院が施設収容者数に見合うだけの予算を認定しな

ったことによると見られる。

「施設救護」では、主食糧穀以外の生活費用補助として、1人1日当たり3ウォン（後1969年に10ウォンに増額）の金銭手当が支給された。しかし、施設収容者が必要とした金銭による生活費用のうち、公費の占める割合はわずかであった。1965年では、金銭費用の実に約94%、70年では80%強を外国援助団体が負担している。しかも、こうした金銭手当は、国庫ではなく地方自治体からの支出によるものであり、救護の分野において、国庫からの金銭による支出をできる限り抑制するという方針が存在したことを推測させる。これに加えて、施設の設立にあたっての初期投資や人件費など日常的な運営費用も外国援助団体が負担していたことは言うまでもなく、これらの費用に対する公的な補助はほとんど存在しなかった⁴⁸。

表5 福祉施設における入所者生活費用の負担（主食糧穀と金銭経費）

	主食糧穀の負担 単位：上段はト, 下段（構成比）は%				施設数 （箇所）	収容者数 （人）
	国庫	地方費	外国援助	計		
1965	10,025 60.8	43 0.3	6,410 38.9	16,478 100.0	682	84,044
1970	10,502 81.1	408 3.2	2,032 15.7	12,942 100.0	669	76,792
	金銭経費の負担 単位：上段は百万₩, 下段（構成比）は%				施設数 （箇所）	収容者数 （人）
	国庫	地方費	外国援助	計		
1965	9 1.1	40 4.9	763 94.1	811 100.0	682	84,044
1970	32 2.4	226 16.7	1,096 80.9	1,355 100.0	669	76,792

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1974年版より作成。

⁴⁷拙稿（2012c）でも指摘したように、救護の「漏れ」は「施設救護」で1万人のほか、「居宅救護」で少なく見積もっても10万人を下らないことは、1967年秋の国会・保健社会委員会や『建大・救護行政調査』などが問題視していた（後述）。

⁴⁸施設への公費扶助は皆無であったわけではなく、

1960年代後半以降、外国援助を受けない高齢者施設・障害者施設に対しては、施設の改修費などについて多少なされていた。1970年代に、外国援助の先細りに代わる財源として、任意寄付基金が政府管理下で運営され始めた。

このように、「施設救護」においては、公費は、施設収容者の生活費用の一部を負担したに過ぎなかった。収容者の生活がたとえ低い水準であったとしても維持できていたとすれば⁴⁹、公的な給付の大幅な不足分が外国援助団体の援助と韓国人の福祉施設関係者の努力によって補われていたことによる。言い換えれば、収容者の生活についての最終的な保障責任は、国家ではなく、外国援助を受けた民間団体によって担われていた。こうした不完全な公的施策が大きな破たんを生じなかったのは、大規模な外国援助が存在したからであり、政策担当者もそのことは十分に認識していたことは、保健社会行政に関する公式統計・記録や国会での議論などからも明らかである。このように、公的な政策体系の中に外国援助財源と民間施設の活動を組み込み、それによって収容者の最低限の生活保障を達成しようとしていた点に、「救護行政」の大きな特徴をみることができる。

3. 「居宅救護」の運営実態

(1) 「居宅救護」の認定と予算枠をめぐる問題

「施設救護」の認定数は、施設からの申告を媒介して決定されるために、比較的、信頼できる数値が記録されているが、「居宅救護」の認定数は、保健社会部の公式記録でも複数の大きく異なる数値が残されていることから、認定をめぐる行政の混乱があったことを推測させる。この混乱の理由は、地方行政現場の認定数が、予算上の制約から、そのままでは国によって承

認されず、国と地方自治体との間で、さらに、保健社会部と経済企画院の間で、認定をめぐる攻防が毎年のように繰り返されたことによる。

「居宅救護」は、在宅の高齢者や障害者などで生活に困窮している者に対して、小麦粉を支給する制度であり、改革によって、救護用糧穀のための予算措置が安定するようになったが、問題は、経済企画院が予算枠を大幅に制限したことから生まれた。改革後、地方現場では、新たな認定調査手続きによって認定した対象者数をもとに、国に対して、必要な予算申請を行ったが、その申請数そのままは承認されなかった。経済企画院は、1962年の時点で63年度「居宅救護」の予算枠を283,000人分と査定し⁵⁰、予算要求された認定数の如何にかかわらず、次年度以降も、増額を一貫して認めようとしなかった。例えば、改革が軌道に乗り始めた時期である1964年度に、各市道が国に申請した「居宅救護」の要救護者数は同年1月現在405,937人であったが、これに対して国が「要救護者を判断した結果」、予算を確保したのは283,000人であったから、約12万人の救護漏れが発生している（『行政白書』1964年版、pp.248-9）。この283,000という予算枠は1974年度まで10年以上にわたって固定されたために、毎年10万～18万人もの「救護漏れ」が存在し続け、「保護対象」（適格）と予算措置される「保護人員」との乖離は常態化していた⁵¹。

この膨大な「漏れ」への対応は、すべて地方自治体に委ねられたため、「救護行政」の現場

⁴⁹食と住が一応与えられていたとはいえ、施設での待遇が快適とは言い難かったようである。例えば1961年の浮浪児施設への新規収容者9,163人のうち、513人（5.6%）が逃亡、100人（1.1%）が死亡している。

⁵⁰1967年10月24日、国会・国政監査で政府・保健社会部次官が、居宅283,000人という予算設定は、1962年に翌63年度予算策定でなされたと答弁している。社保審・禹基度（1964：71）はより具体的に、「救護対象者の数をソウル29,000名、地方254,000名、計283,000人と予想するについて根拠を知りえない。保社部は、1962年7.30日字 救護事業概算書で…救護対象者を283,000人…対象者中から1/5程度にのみ」としたと批判的記述を残している。さらに、

『行政白書』1964年版（p.249）によると、1964年の居宅「283千人」の根拠は「前年度基準」とあり、零細民については、都市は「最低道基準該当人口の10.73%」、非農家は「9.19%」、絶糧農漁民は「13.58%（+麦凶作）」とある。ここから推測すると、居宅「283千人」は、前年1963年度に、対象者の人口比率が最も低かった地方（道）の数値%を全国に適用した可能性が考えられる。少なくとも1964年の零細民認定数の決定方法が、地方別の人口比に依拠したものであったことが判明した。なお、この資料の引用において、金・権（2008：215）は、原文の「최저도（最低道）」を「최저년도（最低年度）」と取り違えている。

での運営に大きな混乱をもたらした。1968年秋の調査に基づく『建大・救護行政調査』によると、毎年の要救護者の認定調査において、地方では少なくとも3種類の名簿が作成されたという。まず、基礎自治体の生活保護委員会が作成した第一次の認定者名簿が市・郡レベルで集約され、次いで道・特別市レベルで集計される。しかし、この名簿はひとまず留保され、国が提示した当該年の予算枠を勘案して、この名簿から抽出した予算要求用の第二次名簿が作成される。救護を受ける数はさらに削減されるので、最終的な受給者を記載した第三次名簿が作られたという。また、要救護者（漏れ）に対しては、地方によって、認定者全体を対象とする輪番制による給付の平等化、地方財源である「地方救恤費」による補足的な救済、零細民を対象とする自助勤労事業の財源の転用による救済などがなされていた。いずれも「不当なもので、あまりにも無理」な対応で、この原因は保護対象者の「決定過程の不合理的」にあり、こうした「法律違反」に対して「異議申請の沙汰……行政訴訟……また社会的問題が政治問題まで誘発する……憂慮がないわけではない」とも指摘している（『建大・救護行政調査』pp.67-71, 386）。

地方自治体は、毎年の調査による認定数に見合う予算措置を取ることを国に要求していた。これを受けて、主管の保健社会部は、毎年、経済企画院に予算の増加を要求しては却下されるという事態が繰り返されることになった。この結果、表6に見るように、保健社会部の記録として、「居宅」の「要救護者」認定数について、

複数の異なる数値が残されているが、それぞれは、予算折衝の過程での途中段階での数値が記録として残されたのではないかと推測される。表では、3つの異なる数値系列を掲げたが、いずれも保健社会部が作成し、公式に発表したものである。同部が国会保健社会委員会で発表した数値（c）は、同部の公式の統計記録である『保健社会統計年報』の数値（a）よりも、毎年、約10万人以上も多い。同部の行政報告の数値（b）は、（c）に近い数値を掲げている。（b）と（c）の数値は、毎年、40万人強で、地方自治体の要求数に近い数値であると考えられ、同部が、これらの数値を国会に提示していることは、救護の「漏れ」の存在を公にも認めていたことを示している。（a）の数値は、地方現場に申請の削減を求めた過程での数値であるかもしれない。あるいは、救護の「漏れ」をできるだけ小さく表示するための操作的な数値であった可能性もある。

この表の（b）と（c）の数値を認定数として採用すると、1960年代から70年代前半まで、毎年13万～15万人に及ぶ救護漏れが存在していたことになる。この問題は、国会の活動が比較的、活発であった60年代後半には、保健社会委員会で毎年のように取り上げられ、認定者全員に対する予算措置を取ることが強く要求されたが、軍事費支出と経済成長のための生産的投資を最優先する経済企画院は、その姿勢を変更することはなかった。救護漏れの問題がようやく解決に向かうのは、1975年以降である。

表6 「居宅救護」の「要救護者数」と予算認定数（1964～75年）

（単位：人）

	(1) 予算査定前の「要救護者」数			(2) 予算認定数
	(a)	(b)	(c)	
1964		391,277		283,000
1965	287,640	402,946		283,000

⁵¹1960年代の救護「漏れ」は、『建大・救護行政調査』で10～18万人、保健社会部『1971保社白書』で約14万人（表6参照）としているほか、第3次5ヵ年計

画に関する資料で12～18万人、要救護者の30%前後と記録されている。

1966	316,971	420,193	390,000	283,000
1967	347,472	440,401	400,000	283,000
1968	328,283	463,339	440,000	283,000
1969	346,711	424,070	460,000	283,000
1970	306,250	427,600	474,000	283,000
1971	320,625		428,000	283,000
1972	419,906		(419,906)	283,000
1973	388,520		(388,520)	283,000
1974	307,859			283,000
1975				330,000

出所：いずれも保健社会部が作成した統計による数値であるが、出所が異なる。

(1) (a) 保健社会部『保健社会統計年報』1974年版。

(b) 保健社会部『1971保社白書』。

(c) 国会・保健社会委員会への保健社会部提出資料。1966～71年は71年度の会議録本文から、() 付きの1972・73両年は各年の委員会提出資料から算出。

なお、「要救護者数」については、以上に掲げた数値以外にも、断片的に異なる数値が残されている（注51参照）。

(2) 予算認定数は、各年の保健社会部予算によっても確認される。

(2) 「居宅救護」受給者の属性と生活状況

「居宅救護」の対象者は、表7に見るように、ほとんどが65歳以上の高齢者と障害者であった。また、居宅保護の平均世帯員数は2人前後で、これを「零細民」の5人前後と比べると極端に少なく、欠損家族が多かったことが推測される。したがって、「居宅救護」対象者の自立的な生活能力は極めて低かったと考えられるが、救護の内容は、1人1日当たり250gの小麦粉の現物支給だけであった。この量は「パンで2個ないし3個、普通茶碗の麺類で3杯弱」（『建大・救護行政調査』p.79）であったと言われる。「施設救護」の場合は、米・麦の組み合わせで1日3合という主食の保障が基準とされていた

のに対し、高齢者や障害者で生活がいかに困窮していたとしても、在宅の場合は小麦粉の支給以上のことは行わないという方針が貫徹されており、この方針は1970年代半ば過ぎまでまったく動くことはなかった。

「施設救護」と同じく、「居宅救護」も対象者の生活の部分的支援に過ぎなかった。ただ、「施設救護」の場合には、外国援助に支えられた施設が主食以外の生活費用を補ったが、「居宅救護」の場合は、そうした存在はなく、生活全体については、自己責任によるものとして放置されていた。暗黙のうちに、親族や地域社会の支援が期待されていたのかもしれない。

表7 「居宅救護」の要救護認定者の属性（1960年代）

1. 対象者の構成

単位：%

	高齢者	児童	障害者	計
1964	46.0	7.5	46.5	100.0
1966	44.0	7.6	48.4	100.0
1968	43.4	8.0	48.6	100.0

出所：保健社会部『1971保社白書』p.221

2. 平均世帯員数

単位：人

	居宅保護	零細民
1965	2.2	4.8
1970	2.1	5.1
1974	2.0	4.2

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1974年版より算出。

3. 自助勤労事業の運営の実態

(1) 「零細民」の認定とその推移

「救護行政」改革の主な狙いの1つは、労働能力を持つ生活困窮者を「零細民」という呼称により、本来の救護対象である非労働能力者から区分し、「勤労救護」という異なる政策方式を適用することであった。それとともに、「零細民」の認定数についても、厳しく抑制する方針が取られた。「居宅救護」の場合と同じように、地方からの申請数は、保健社会部の査定によって削減され、最終的には、経済企画院の予算措置によって、さらに削減されるという経過をたどった。このために、「零細民」認定数（「勤労救護」を受ける資格者）についても複数の異なる数値が残されており、記録は「居宅救護」以上に混乱した様相を呈している。

表8に、「零細民」認定数について残されている2種類の記録を掲げた。いずれの記録も保健社会部の作成によるものであるが、比較できる年次について見ると、大きな相違がある。「居宅救護」の記録と同じく、認定をめぐる攻防過程の異なる段階の記録が残されたものと推測され、数値が大きいほど、地方現場での認定に近い数値ではないかと考えられる。最も早い時期の資料である『行政白書』（1964年版）によると、1964～65年頃には、地方からの「零細民」認定要求数は350万～450万人に達していたが、国は、その半数に当たる200万人のみを認

定している。その後の60年代後半から70年代初めの時点でも、250万～300万人にのぼる認定数が記録されている。

1960年代前半の時点で、地方現場が第一次的に認定した300万人を超える「零細民」のうち、国が予算上の対応を行ったのは180万～200万人であったから（表8）、「居宅救護」の場合と同じように、地方自治体で認定を受けながら、「勤労救護」を受けられない漏れが大きな規模で発生していたことになる。

「零細民」の認定に際しては、表9のように、「3反歩未満の零細絶糧農漁民」⁵²、「非農零細民／農村失業者（免税者）」、「都市失業者（免税者）」の3区分が行われており、それによると、1960年代半ばの時点では、それぞれが約3割ずつを占めており、ここから、生活困窮者は、農村部、都市部の両方にわたって広範囲に存在していたことを知ることができる。ただし、大きな趨勢としては、「零細民」数は60年代末から70年代前半にかけて減少傾向にあった。この時期には、経済の順調な拡大とともに、労働能力のある生活困窮者が減少しつつあり、地方からの要求数と中央政府が設定する予算枠による認定数との幅は次第に小さくなっていったと考えられる。ただ、それにもかかわらず、70年代半ばに至っても、なお150万人近くの「零細民」を認定せざるを得ない状況が続いていたことにも留意しておかねばならない。

表8 「零細民」数の統計記録（1964～74年）

単位：人

	『建大・救護行政調査』		『保健社会統計年報』1974年版	
	地方の報告数	国の認定数	災害民を含む	災害民を除く
1964（注2）	3,173,229	1,789,549		

⁵²初期の零細民数が350万人にものぼった理由として、当初、絶糧農家を5反未満としていたからという可能性がある。農林部によると、1957年から61年までの救護糧穀放出のさい、3反以上5反未満農家には「貸与」がなされており、また1961年12月の絶糧農家調査でも、総農家235万戸、うち「5反未満」が100万戸、そのうち「絶糧農家」が70万戸（人口で

は375万人）であったと報告されている（張垆淳・農林部長官「絶糧農家の救護策と根本問題の解決方策」『最高会議報』7号、1961年12月、pp.79-83）。その後、保健社会部の1965年の生活実態調査報告で、農家を耕作面積3反以上か未満かで区切っていることから、3反を農家の自立基準（注54、参照）としたと考えられる。

1965	2,851,266	1,887,018	3,563,179	3,400,739
1966	2,466,561	1,898,427	2,979,513	2,898,390
1967	2,378,791	2,070,368	2,635,746	2,188,590
1968	1,979,834	1,979,834	3,124,954	2,291,598
1969			2,553,694	2,079,083
1970			2,116,498	1,931,990
1971			1,884,480	1,832,069
1972			1,748,744	1,637,257
1973			1,300,771	1,173,690
1974			1,519,530	1,482,951

出所：『建大・救護行政調査』（原資料は保健社会部作成）及び保健社会部『保健社会統計年報』1974年版

注(1) 『保健社会統計年報』1974年版の数値は、予算査定以前の数値が記録されているとみてよい。

(2) 1964年について、『行政白書』1964年版 (p.249) は、地方からの報告数4,466,132人、国の認定数（「判断人員」）2,065,058人としている。（注52、参照）

(3) この表には掲載していないが、『保健社会統計年報』1981年版は、1970～75年の「零細民」数として、同1974年版とは異なる数値を記録している。1981年版の数値は就労実人数とも考えられるが、資料検証は行われておらず、信頼できない。

表9 「零細民」の構成（1965・70・74年）

単位：%

	3反未満 絶糧農漁民	非農 零細民	都市 失業者	合計 () 内は零細民実数：人
1965	36.3	29.4	34.3	100.0 (3,400,739)
1970	47.2	34.9	17.9	100.0 (1,931,990)
1974	45.6	31.0	23.4	100.0 (1,482,951)

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1974年版。原表には、「零細民」の範疇に、自然災害罹災民も含まれているが、ここでは除いて、構成比を算出した。

(2) 「自助勤労事業」の運営

表10は、「自助勤労事業」の主な事業内容を見たものである。事業の運営については、充足当初、類似の国土開発事業を主管している建設部や農林部との間で運営をめぐって主導権争いがあったが、最終的には、外国援助物資の受け入れを担当する保健社会部が主管するということで調整がついた。事業地の選定や事業の具体

的な運営は、国の管理のもとに、地方自治体を中心になって実施した。事業地は、「零細民」が多く居住する場所を中心に選考されたが、結果的には、農村地域が多く選定されている。事業種類も、表に見るように、開墾や干拓などの農地整備事業が大きな割合を占めている。次いで、造林・砂防、治水などの防災事業が多く、都市事業はそれほど多くない。

表10 「自助勤労事業」の内容（1967年度）

事業種類	事業場数		就労対象世帯数		支給糧穀		
	実数	比率 (%)	世帯数	比率 (%)	糧穀 (ト)	比率 (%)	
農地	1 開墾	790	12.4	66,862	8.2	7,950	7.1
	干拓	177	2.8	57,515	7.0	24,700	22.2
	溜池・灌漑施設	910	14.3	103,118	12.6	15,861	14.2

整備	耕地整理	208	3.3	49,786	6.1	8,372	7.5
	農地整備・小計	2,085	32.8	277,281	34.0	56,882	51.1
2	水産物増殖	183	2.9	19,954	2.4	2,649	2.4
3	造林及び砂防	2,257	35.5	226,183	27.7	22,255	20.0
4	治水	601	9.4	116,109	14.2	10,800	9.7
5	道路	428	6.7	61,357	7.5	8,670	7.8
6	都市事業	324	5.1	74,893	9.2	7,073	6.4
7	その他	488	7.7	40,824	5.0	3,035	2.7
合計		6,366	100.0	816,601	100.0	111,364	100.0

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1967年版の表を加工。就労は1世帯から1人が原則のため、就労世帯数は、原則として就労者数に等しい。

次の表11は、「自助勤労事業」の実績（1966～73年）を示したものである。記録の上では、延べ就労人員の数値しか残されていないために、実際の就労人数や就労日数の実態は明らかでない。ただ、表の実績数値から、就労の規模がそれほど大きくはなかったことを読み取ることができる。1967年度を例にとると、「零細民」の対象世帯数は約81万6千世帯であったが、仮に、対象者の全員が就労したとして（就労は1世帯1人が原則）、1人当たりの年間就労日数を試算してみると、表に示したように、37.5日にしかならない。他の年についても、多くて50日強である。糧穀援助が減少した70年代初めになると、わずか20日前後にとどまった。しかも、零細民と認定された者の全員が就労できたわけではなかったと考えられるから、実際の就労日数はもう少し多くなるが、それにしても、数ヵ月程度である。

したがって、この事業は、年間を通して「零細民」の生活支援を行うものではなく、1～2ヵ月程度の期間限定的な食糧補助を行うに過ぎない制度であったと考えられる。就労者数と就労日数は、対象者の生活困窮のニーズに応じてではなく、事業側の要因、特に、地域別の割り当て予算に応じた、それぞれの事業の規模や施

工日数の都合によって決められたと推測される。期待されていた機能は、就労者が零細農民の場合は、農閑期などの食糧不足時期の生計補助、都市の生活困窮者の場合は、失業期の一時的な補助以上のものではなかった。ただ、就労者のうち多くの割合を占める農民の場合には、事業完成後に、造成された農地の分配を受けたり、耕地整理、農地改良や作物改良その他の営農支援の利益を受けたりすることができるという大きなメリットがあった⁵³。実際に、「事業成果」としては、表12のように、農地造成、農地改良、農家生産量の増大があげられており、また、毎年4万世帯を超える農家（4年間の合計で約19万世帯）の生活自立化⁵⁴が達成されたとされている。

1960年代末になると、この事業の性格をめぐって、再検討の機運が生まれてきている。それは、事業が「零細民救護」（生活困窮者への食糧支援）と「地域社会開発」（地域社会のインフラ開発による生活向上）という「二元的」な目的を持つことで、どちらの目的も十分に達成できていないという問題が浮かび上がってきたからであった。『建大・救護行政調査』（第3章自助勤労事業）が指摘するところでは、救護の視点から見ると、「限られた糧穀で、最大多数

⁵³援助国のアメリカ側が課していた条件の1つに、造成農地の分配などの利益を受ける場合には、就労者以外の世帯員も報酬を受けないという条件で自発的に就労してもよいという規定があった。このことは、事業成果の就労者への還元が大きな魅力を持ってい

たという推測を裏付ける。

⁵⁴この場合の「生活自立化」の基準は、保有農地が3反以上に達したことを意味すると見られる（『建大・救護行政調査』p.106）

の零細民を救護しようとする」発想に立っているために、就労人数、就労日数が少なく、生活保障の機能が十分に果たされていないという問題があり、一方、地域のインフラ開発、特に農業インフラの開発による農民生活の自立支援という「地域社会開発」の視点から見ると、「救護」という目的があるために、事業の選定や運営が「不合理と非効率」に陥り、事業規模も零細化し、目的が達成されていないという。事業目的の二元性を解消することについて、建大・調査班は、「一時的な消費救護ないし生計維持救護」ではなく、零細農民の「自活基盤の造成」に置き、「自活基盤を構築する農地拡張事業中心に策定」し、「就労零細民の自活基盤を造成する方向で利益を分配」するべきであると提案している。こうした問題提起は、60年代初めの事業発足時の食糧不足と飢餓的な貧困状況が、この時期には、次第に改善されつつあり、より長期的視点に立って、生活の自立支援に重点を置くべきだとする考え方が強まっていたことを示唆している。

いずれにせよ、1971年以降は、韓国の生活状

表11 「自助勤労事業」の事業実績 (1966～73年)

	事業場	対象世帯 (世帯) [a]	年間就労延 人員 (千人) [b]	1世帯当平均就労 推定日数 (日) [b/a]	糧穀支給量 (ト)
1966	20,550	619,937	27,140	43.8	108,915
1967	6,366	816,601	30,649	37.5	110,364
1968	5,498	695,702	34,722	49.9	127,293
1969	5,144	562,227	30,920	55.0	117,562
1970	5,479	477,745	20,192	42.3	72,500
1971	5,968	553,955	11,543	20.8	29,779
1972	3,840	341,552	8,740	25.6	19,985
1973	1,151	81,002	1,630	20.1	—

出所：保健社会部『保健社会統計年報』1973年版。1世帯当たり平均就労推定日数(日)は、筆者が推計した。なお、「自助勤労事業」は1世帯1人の就労が原則である。

態の向上を理由に、アメリカのPL480号第II款援助は打ち切られたため、自助勤労事業は急速に縮小し、停止に近い状態に陥った。72年の景気後退に続いて翌73年秋の石油危機発生によって、低所得層の生活困難が深刻化したために、74年1月の「国民生活の安定のための大統領緊急措置」(緊急措置第3号)による指示によって、就労事業は、国庫負担のもとに「セマウル(新しい村)労賃事業」の名称で復活することになった。この事業は、「自助勤労事業」とは異なり、金銭で賃金を支払う方式を取っていたが、その機能は、かつて建大・調査班が批判した「一時的な消費救護ないし生計維持救護」に重点をおいており、生活の自立支援の発想は持っていない。初期の「自助勤労事業」が持っていた農村の生産的、社会的インフラの増強によって農民の経済的な自立を支援しようとする発想は、「自助勤労事業」の延長にある「セマウル労賃事業」ではなく、むしろ、70年代初めから、国家的規模で展開された「セマウル運動」⁵⁵に継承されていったと考えられる。

⁵⁵ 「セマウル運動」は、1970年に〈自助・自立・協同〉をスローガンに、農民の自己負担による生活環境改善事業として開始され、72年にはスローガンを

〈勤勉・自助・協同〉に改訂し、全国規模で組織的に推進された。

表12 「自助勤労事業」の事業成果（1964～67年）

	1964	1965	1966	1967
農地造成 (ha)	8,823	32,625	44,734	36,999
農地改良 (ha)	12,332	41,538	64,618	121,607
堤防道路 (m)	249,500	195,219	664,452	852,544
増収推定量 (ト)	29,519	73,896	184,087	95,000
自活可能となった世帯 (戸)	42,927	41,028	62,349	48,000

出所：『建大・救護行政調査』(p.190, 194) 掲載の表をもとに、筆者作成。

(3) 「零細民」の全体的な就労計画

「自助勤労事業」の実績（上掲、表11）によると、この事業の就労対象者の数は、約50万～80万人（世帯）であった。しかし、「零細民」の認定数は、地方からの要求数を大幅に抑制した後も、なお約200万人前後に達していたから、「自助勤労事業」だけでは、到底、対応することはできなかった。そこで、1964年度から、「零細民」を就労させる事業として、「自助勤労事業」以外に、建設部・農林部主管の「公共事業」、PL480号第Ⅲ款による外国民間援助団体運営の就労事業、国庫負担による勤労救護事業、地方財政負担による勤労救護事業などの事業にも割り当てる計画が作成されることになった。これらは、すべて、国土の復旧・開発に関連する事業である。なお、国庫負担と地方負担による勤労救護事業は1962年にスタートしたもので、「自助勤労事業」の発足後は削減されながらも存続していた就労事業である。

毎年、表13—1. に見るような「零細民」就労割当計画が人数ベースと糧穀配分ベースで樹立された。この計画の特徴は、外国援助（国家ベースと民間団体ベース）、建設部・農林部主管の事業、国庫負担事業、地方負担事業など、財源と運営において異なる事業を混在させていることにあり、公私の財源を複合させて用いる「救護行政」全体の特徴がここにも表れている。しかし、こうした計画が立てられても、それが順当に遂行されたわけではなかった。計画値と実績値を検証できる1964～68年度についてみると（表13—2.）、両者は大きく食い違っており、事態が計画通りには進まなかったことを物語る

ている。60年代後半に至っても、救護に向けられる糧穀量は不足がちであり、必要量を確保するやりくりで苦労する状態が続いていたから、こうした事態が発生するのは当然のことでもあった。

「零細民」就労事業計画に割り当てられた事業の動向を見ると、1960年代後半には、PL480号第Ⅲ款の外国民間団体による就労事業は急速に縮小し、政府間ベースのPL480号第Ⅱ款による「自助勤労事業」を軸にして、建設部・農林部が主管する公共事業が大きな割合を占めるようになっていく。

建設部と農林部による「公共事業」において、「零細民」の就労が実際にどのように運営されたかについての資料は、現在までのところ、確認することができない。これらの「公共事業」は、経済開発5ヵ年計画の一環として、国土開発や農業生産のインフラ整備を目的として実施される事業で、「自助勤労事業」のように糧穀支給ではなく、金銭で賃金を支給しており、賃金水準は一般労働市場の平均に近く、「自助勤労事業」で支給される小麦粉3.6kgの金銭換算額の約2倍の水準であったとする記録がある（『建大・救護行政調査』p.245）。「公共事業」が本来の事業目的に沿って、一般労働市場の相場に近い賃金で就労者を雇用して運営されていたとすれば、「零細民」がどれだけ雇用されたかについては、大きな疑問がある。

これに対して「自助勤労事業」は「零細民」の多い地域、特に、自活が難しい零細農民が多い地域や風水害や旱害によって大きな打撃を受けた零細農民の多い地域、都市部の失業者の多

い地域を中心に、食糧の現物支給による生活支援と造成農地の分配という自活基盤の強化を目的として実施されたと考えられる。したがって、PL480号第Ⅱ款による「自助勤労事業」が「零細民」を対象とする政策の中核であったと考え

てよい。1970年代に入ると、PL480号第Ⅱ款による援助は打ち切れ、この事業は事実上の停止状態に陥ったために、「零細民」を対象とする就労施策は、全く新たな局面に入ることになる。

表13 「零細民」の事業種類別就労割当計画

1. 割当計画値

		外国援助財源		韓国政府財源			合計
		PL480-IIによる「自助勤労事業」	PL480-IIIによる外国援助団体運営の就労事業	建設部・農林部主管の「公共事業」	国庫負担による勤労救護事業	地方負担による勤労救護事業	
1964	人数ベース (人)	200,653	706,516	326,254	366,426	189,700	1,789,549
	糧穀ベース (ト)	34,673	50,136	64,619	24,910	11,906	186,244
1965	人数ベース (人)	553,217	628,267	365,196	46,183	294,155	1,887,018
	糧穀ベース (ト)	95,589	56,309	33,710	2,771	17,649	206,028

2. 糧穀の割当計画値と実績値

単位：トン

		外国援助財源		韓国政府財源			合計
		PL480-IIによる「自助勤労事業」	PL480-IIIによる外国援助団体運営の就労事業	建設部・農林部主管の「公共事業」	国庫負担による勤労救護事業	地方負担による勤労救護事業	
1964	計画	34,673	50,136	64,619	24,910	11,906	186,244
	実績	—	—	—	—	—	—
1965	計画	95,589	56,309	33,710	2,771	17,649	206,028
	実績	114,915	4,382	7,739	2,124	1,222	130,382
1966	計画	137,993	41,053	56,199	2,048	7,427	244,720
	実績	114,915	4,382	7,739	2,124	1,222	130,382
1967	計画	150,000	11,392	77,356	2,100	18,810	259,658
	実績	160,303	26,090	34,016	2,743	5,186	228,337
1968	計画	125,000	9,162	103,520	1,500	17,687	256,869
	実績	189,841	28,245	30,775	681	4,602	254,145

出所：1.と2.の計画値は、『建大・救護行政調査』調査収録表（原資料は保健社会部作成）による。

2.の実績値は、保健社会部『保健社会統計年報』1974年版による。

小括一「救護行政」改革の歴史的意義一

軍事革命政権期から第三共和国初期に行われた「救護行政」の改革は、施策の内容に関する限り、それ以前の時期に比較して、新たな考え

方に立つ生活支援政策を構想しようとしたわけではなかった。施策の内容は、施設収容者には米・麦で、在宅の生活困窮者には小麦粉で、食糧の現物給付を行うことが基本であり、伝統的に「救護」と呼ばれてきた施策に変化はない。

給付基準は改革によって明示化されたとはいえ、その内容にはほとんど変更は加えられなかった。

改革が行われたのは、「救護」施策の運営のあり方においてであり、改めて整理すると、改革要点の第1は、それまで外国援助（特に外国民間援助団体ベースの援助）が大きな比重を占め、韓国政府の活動と錯綜してきた「救護」施策の運営を韓国政府の主導のもとに一元化したことにある。このために、外国援助団体の活動と援助資源の運用を韓国側の管理ないし共同管理のもとにおかねばならなかった。この措置は、援助をする外国の意向に左右されない、自立的な政策運営を行うことを目指した国家建設の基本方針の一環であったと考えられる。

第2は、「救護」の対象者を厳正に選定し、認定した人数分の救護予算（所定量の糧穀）を確保しようとしたことである。改革以前においては、地方現場での認定基準が統一化されていなかったために、認定数、特に労働能力を持つ困窮者の認定は無原則に膨張しがちで、反面、それに見合う救護予算（糧穀）が確保されず、かつ常に変動したために、「救護」を受ける人数も糧穀の給付量も変動続きであった。改革の要は、保護認定数を大きく絞り込んだうえで、1人当たり給付量についても著しく少量ではあったが明確な基準を設定し、認定数と支給基準に相応する予算配分を行ったことである。その結果、従来から一転して、救護対象者数と給付量が安定化し、制度全体としても安定的な性格を持つことになった。なお、こうした統一基準に基づく施策の運営は、外国援助団体を韓国政府の管理下に置くことなしには行いえなかったことに留意する必要がある。朝鮮戦争以来、外援助団体のそれぞれ独自の判断基準による援助活動に対して、韓国側は、「濫救」「漏救」が目につくという強い批判を持っていた。これら団体の活動を、韓国政府が策定した基準に準拠させなければ、統一的、一元的な事業の運営は果たせなかったからである。

第3は、救護対象をいくつかの範疇に整理・区分し、それぞれの事業方式と財源を対応させ

たことである。その中でも、最も重要であったのは、「救護」（無償糧穀支援）の規模を縮小・整理するためにも、その対象を非労働能力者に限定するという原則を再確立することが重要な課題であった。しかし、なおも食糧難と経済停滞による雇用不振、農村の零細農民の困窮などの状況が深刻であったため、労働能力者に対する救護を完全に打ち切ることはできなかった。そこで、労働能力者に対する限定的な救護として就労を条件とする「勤労救護」方式が新たに計画され、最終的には、アメリカからのPL480号第II款による無償の小麦援助を得て、「自助勤労事業」が実施された。ただ、「自助勤労事業」の規模は、要保護者として認定された「零細民」の一部をカバーするのみで、就労できたとしても、1年間に多くて数ヵ月程度であったに過ぎない。他方で、生活の自立化支援策としての機能も不十分であったから、この事業は、労働能力を持つ貧困層に対する部分的、一時的な生活支援策にとどまった。したがって、この事業には、労働能力者に対する「救護」を廃止していく途上での過渡的な性格が与えられていたと評価できよう。いずれにせよ、労働能力者に対する「救護」の大幅な削減こそが、「救護行政」改革の中心的な狙いであったと見ることができる。この他に、自然災害の罹災民に対する「災害救護」、離島民、僻地住民、ホームレスなど、特に冬季に生活困窮に陥る人たちの一時的な救済策としての「特殊零細民」救護などが区別された。

その結果、表14に改めて整理したように「救護」行政は、対象者の範疇別に、事業内容や費用負担も運営方式もそれぞれに異なる5つの分野に分かれることとなった。こうした統一性を欠く複合的構造が形成された理由は、対象のニーズに沿った生活支援の方式を新たに構想したからではなく、朝鮮戦争以来、積み重ねられてきた「救護」の諸制度の延長上に、制度の整備を行ったに過ぎないことによる。「救護」事業の財源については、国庫負担をできる限り抑制し、外国援助や民間寄金、さらには、家族、親

族，近隣社会の助力を動員しようと試みたために，異なる財源と運営の方式を持つことになった。特に，児童，高齢者，障害者，母子世帯等，労働能力を持たない困窮者に対する生活支援策

が「施設保護」と「居宅保護」という支援内容・財源・運営方式において，まったく異なる制度に分立していたことに注意しておく必要がある。

表14 「救護行政」の複合的構造 (1960年代)

救護対象者の種類		救護事業の種類	救護の内容	費用負担
非労働能力者	住む場所と抛るべき家族が無い者 (無依無託)	施設救護	主食糧穀 (米・麦) + 若干の金銭手当の支給 ----- 施設の設立・運営費用及び主食以外の生計費用*	公費 (糧穀費用—国家財政，金銭手当—地方財政) ----- 外国援助 (民間援助団体ベース)*
	住む場所がある者	居宅救護	主食糧穀 (小麦粉) の支給	公費 (国家財政—8割，地方財政—2割)
労働能力者	労働能力のある生活困窮者 = 「零細民」	自助勤労事業	就労を条件に主食糧穀 (小麦粉) の支給	外国援助 (PL480-II・政府間ベース)
	一時的な生活困窮者 (冬季)：離島民，僻地生活者，ホームレスなど	「特殊零細民」救護	主食糧穀 (小麦粉) の支給：冬季のみ	公費 (国家財政)
	風水害・旱害などの自然災害の罹災者	災害救護	生活困難期間中の糧穀 (小麦粉) の支給	公費・私費の複合国家財政・地方財政・外国援助・民間寄金

* (施設救護のうちの網掛け部分) は，暗黙のうちに，公的な政策枠組に組み込まれた外国援助である。

出所：筆者作成。

「救護行政」改革は，朝鮮戦争以来，非体系的で，他律的な変動を余儀なされていた救護施策に比較すると，画期的な改革であり，この改革によって，建国以来，初めて，一定の体系性と安定性を持つ生活支援制度が成立することになったと言えよう。また，保護基準と予算上の保護受給者数が明示され，国家予算の一定部分を「救護」に向けることが明確にされたことから，そこには，生活に対する一定の国家責任が表明されていたと評価してもよいかもしれない。しかしながら同時に，上に指摘したように，この改革においては，生活政策分野に対する国家財政の配分を最小限に抑制しようとする基本発想が貫徹していた。国庫の社会的支出への配分は最小限に抑え，その不足分は，外国援助，民間活動，自助努力，さらには，家族，親族，近隣社会の支援努力に期待することが暗黙のうち

に前提されていた。「施設救護」の対象者については，最終的には，外国援助が生活を支えるという受け皿が存在したが，「居宅救護」については，対象者が主として高齢者と障害者から構成されるにもかかわらず，1人1日小麦粉250gの支給が行われたのみで，その生活全体の営みの保障については，国は無関心であった。しかも，「居宅救護」の認定者全員に対する予算は確保されず，救護漏れの存在が常態となり，1970年代半ばまで放置されることになる。これらのことは，国家運営のパラダイムにおける生活政策の優先順位の低さを如実に表現していると言ってよい。

国家政策における生活政策の優先順位の低さは，「北」の政権が掲げていた「人民民主主義」と対決するために，「反共」を「国是」とする強力な政治体制を築くとともに，国民の自助と

自己責任に根差す自由主義経済体制を建設しようとした朴正熙政権の国家運営によって規定されている。統一を先送りし、分断国家のまま自立経済を建設することを選択し、国家予算の配分においては、この目的のための軍事力の維持と経済建設のための生産的投資を最優先させた。その姿勢は、1960年代初めに設定された要保護者の予算認定枠が70年代半ばに至るまで固定され、認定を受けながら、糧穀の支給を受けられない「救護」の漏れが政策的に放置され続けたことに象徴的に表れている。このような「一般国民」の生活困窮者に対する限定的な生活支援のあり方に対比して、軍人・警察官の戦争犠牲に対する「報償」としての「軍警援護」においては、最低生活を維持するための金銭的保障の他に、職業自立支援や子女の教育費支援など、生活の自立支援策が付随しており、当時としては、極めて充実した内容を持っていた。一般国民を対象とする「救護」と、軍人・警察官の戦争犠牲者とその家族を対象とする「援護」の対照的な相違が、とうてい社会的な論議の対象とはなり難い「聖域」であった点に、この時期の生活政策が持つ政治的性格が凝縮されていると言えよう。

今1つ、留意しておかねばならないのは、一般の生活困窮者に対する国家の支援は、住むべき家と拠るべき家族を持たない「無依無託」で、労働能力を持たない者に限定するのが当然であり、支援する場合の施策の内容は主食糧穀の現物支給とするという伝統的な「救護」の思想が国家の主流的な政策担当者に深く根付いていたと考えられる点である。生活保護法が保護基準について、「健康で文化的な最低生活を維持できる水準」と規定していたにもかかわらず、すべての家計費目を配慮した最低生活を国家が保障すべきであるという発想は、まったく存在していなかった。主食糧穀以外の生活費用の保障や福祉ニーズへの対応は、基本的には、当事者の自己努力や家族、親族、近隣社会の相互扶助と民間の福祉活動、外国援助団体の活動などに委ねるべき問題であり、国家が関わる分野では

ないと考えられていた。生活政策の主務官庁であった保健社会部内には、こうした基本発想に批判的な見解を持つ一定の勢力が存在したことは確かであるが、国家全体の政策決定には影響力を持ちえなかった。「救護行政」の基本発想とそれに基づく生活政策の枠組が根底から否定され、解体されるのは、1990年代の「民主化」運動を原動力とする「福祉革命」の時期である。

参考資料・文献

【韓国政府による資料】

- 経済企画院 1982『開発年代経済政策—経済企画院20年史—』(1994年に同じ書名でサブタイトルを「経済企画院30年史I」としてソウルの未来社から再録・刊行されている)
- 国家再建最高会議 1961.8~63.12『最高会議報』(月刊, 通巻1~27巻)
- 大韓民国国会事務処 1948~『国会会議録』(国会ホームページ)
- 大韓民国政府 1962~89『行政白書』(1963年版は刊行されず)
- 保健社会部 1958『建国十週年 保健社会行政概観』— 1965『生活実態基礎調査報告書(1964年9月末現在)』— 1970『第3次経済開発5個年計画保健社会部門事業計画』(全文手書き, 刊行年の記載がないが, 本文の記述から1970年時点と判断される)
- 1971『保健社会行政의 実績과 展望—保健社会行政白書—』(『1971保社白書』と略記)
- 社会保障審議委員会 禹基度監修 1964『社会保障審議委員会報告書(第1輯)』(全文手書き, 非売品)
- (崔千松編) 1973『우리나라의(我が国の)社会保障』— (安彰洙編) 1976『社会保障의 現況』(謄写版刷・非売品)(『社保審1976現況』と略記)
- 援護処 1974『援護十年史』
- 韓国軍事革命史編纂委員会 1963『韓国軍事革命史』第1輯・上(『革命史・上』と略記)

【資料・研究文献(韓国語)】

- 金영순(KIM, Yeong-sun)・權순미(Kwon, Sun-mi) 2008「公共扶助制度」(梁ほか2008:第5章, pp.203-64)
- 建国大学校附設韓国応用社会科学研究所 1969『救護

行政의 改善을 위한 調査研究』(『建大・救護行政調査』と略記)

孫鶴奎 (SON, Jun-gyu) 1983 『社会保障・社会開発論』集文堂

梁재진 (YANG, Jae-jin) 김영순 (KIM, Yeong-Soon) 조연재 (CHO, Yeon-jae) 外 (ほか) 2008 『韓國의 福祉政策決定過程』나남

崔千松 (CHOI, Cheon-Song) 1977 『韓國社会保障論』韓國勞使問題研究協會

— 1991 『韓國社会保障研究史』社会保障社

카바 (KAVA) 40年史編纂委員會編 1995 『外撥社会事業機關活動史：外国民間援助機關韓國連合會40年史』公益齋 (KAVA は Korean Association of Voluntary Agencies の略語) (『KAVA40年史』と略記)

河相洛 (HA, Sang-rak) 編 1989 『韓國社会福祉史論』博英社。

韓國社会福祉協議會 1991 『韓國社会福祉總覽』(改定新版) (『韓社協1991總覽』と略記する)

【資料・研究文献 (日本語)】

イー・ユンボギ<李潤福> 塚本勲訳 1965 『ユンボギの日記』太平出版社 (原書は, 『지 하늘에도 슬픔이<あの空にも悲しみが>』1965年, 新太陽社出版局:ソウル)

金早雪 2012a 「韓國の初期社会・生活行政をめぐる

資料檢証 (その1) — 朝鮮戦争時から休戦直後の保社行政統計資料 —」『信州大学経済学論集』第63号:123-62

— 2012b 「韓國の初期社会・生活行政をめぐる資料檢証 (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 「韓國の初期社会・生活行政をめぐる資料檢証 (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 「韓國・朴正熙政權時代の經濟成長戰略と社会保障構想 — 社会保障審議委員會研究室の挑戦 —」『信州大学経済学論集』第65号

— 2014b 「韓國の初期社会・生活行政をめぐる資料檢証 (その4) — 崔千松と社会保障審議委員會研究室的活動軌跡 —」『信州大学経済学論集』第65号

「新東亞」編集室編 鈴木博訳 1980 『朝鮮近現代史年表』三一書房

曹喜昫 (李泳采監訳・解説 牧野波訳) 2013 『朴正熙 動員された近代化』彩流社

(受付日 2013年12月9日)

(受理日 2014年1月4日)