

韓国・朴正熙政権時代の経済成長戦略と社会保障構想

— 社会保障審議委員会研究室の挑戦 —

金 早 雪

信州大学経済学部

はじめに

本稿の課題は、朴正熙政権時代（1961～79年）の経済発展の展開過程に沿って、社会保障審議委員会・専門委員研究室（社保審研究室）の社会保障政策形成に関わる活動を跡付け、その歴史的な意義を探ることである。具体的には、この間における国家の基本政策形成をめぐる3度の節目の時期——軍事革命政権発足期、第3次経済開発5ヵ年計画策定期、続く第4次計画策定期——において、経済企画院を中心とする国家中枢部の経済成長優先の政策発想に対して、社保審研究室がどのような政策提案を行おうとしたのか、また、その提案がどのような結果に帰着したのかを明らかにする。そのうえで、朴正熙政権時代の生活政策の形成過程において、この組織の存在とその活動がどのような意味を持つのかを考察したい。構成は以下の通りである。

第1章 本稿の課題、研究方法及び先行研究・資料

第2章 社会保障審議委員会と社会保険導入の試み

第3章 「社会開発」研究プロジェクトの挑戦

第4章 最低生計費を基礎とする公的扶助改革の提案

第5章 社会保障審議委員会の活動の歴史的意義

小括

なお、社保審研究室については、調査研究報告のほとんどが政府内部資料として一般には公刊されていなかったほか、打ち出した政策提言

が実を結ぶこともあまりなかったため、その実態や存在すら韓国の研究者の間でもあまり知られていない。本稿の補論として、社保審研究室の調査研究活動の全体像と、主導的研究者であった崔千松の社会保障思想については拙稿（2013b 近刊）を、また本稿の課題に先立つ1960年代における朴正熙政権の生活政策（「救護行政」改革）については、拙稿（2012c, 2014a）を参照願いたい。

第1章 本稿の課題、研究方法及び先行研究・資料

1. 課題の設定

(1) 朴正熙政権期の経済成長優先戦略

「漢江の奇跡」と呼ばれた1960年代から70年代の韓国の経済成長の最初の基礎は、1961年にクーデターによって成立した軍事革命政権によって築かれた。軍事革命の目的は、朝鮮半島北部の共産主義国家に対抗する強固な「反共国家」を建設することにあつたが、重要なことは、軍事政権が経済建設を国家施策の最優先課題に据える構想を持っていたことである。「共産主義と対決しうる実力の培養」（革命公約第5項）にとって、「国家自主経済の再建」（同第4項）が不可欠であると考えたからである¹。朝鮮半島の南北に分断された2つの国家は軍事的に対峙しあっていたが、朝鮮戦争休戦（1953年）以

¹ 「革命公約」第4項（全文）は、「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5項（同）は「民族の宿願である国土統一のため、共産主義と対決しうる実力培養に全力を集中する」と述べている。

降、軍事的な衝突の危機がある程度、緩和されるとともに、両者の対抗は、経済建設の分野に移行していった。1960年代から70年代の韓国の国家運営においては、「北」に拮抗する軍事力の維持と同程度に、あるいは、それ以上に、「北」を凌駕するような経済建設が重要なパラダイムとなった。こうした経済成長戦略を強力に推進したのは、軍事革命政権期（1961～63年）から、民政移管後の第三共和国時代（1963～72年）、第四共和国時代（1972～79年：維新体制期）へと続いた朴正熙政権である。約20年間にわたって続いた朴正熙政権のあいだ、政治的には何度かの変動があったが、朴大統領が強い権限を有して主導する体制は揺るがず、また経済成長優先の国家戦略が追求された点では一貫している。

経済建設は、「経済開発5ヵ年計画」（以下、「5ヵ年計画」、又は単に「計画」とも略す）²を軸に進められた。それまでに、李承晩政権も民主党政権も、復興計画を手掛けはしたものの、実行に移せるだけの強力な政治指導体制と行政執行体制を有していなかった³。朴正熙政権は、強大な権限を持つ大統領（軍事革命政権時代は、国家再建最高会議リーダー）の政治指導のもとに、中央集権的な行政機構を強化し、国家主導型の政策執行体制を整えた。それは、後の時代に「開発独裁」と呼称された体制である。特に、

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、政府各部局の最上位に位置する内閣直属の「経済企画院」が設置されたことが重要である。この機関は、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、経済計画の推進のための手段である内外の資源（国内資本、外国の投資・援助など——外資導入に関わる外交交渉まで含めて——）を直接に管理・統括していた⁴。

朴正熙政権時代の経済建設の遂行において、経済開発5ヵ年計画はきわめて重要な意味を与えられていた。第1次計画以来、5年毎に大きな達成目標が設定され、目標実現のための具体的なロードマップが準備され、できる限り忠実にそれらを実現していく努力が傾けられた。さらに、新たな5ヵ年計画の設定のたびに、前期の実績評価と経済社会の現状分析、韓国経済の世界的な位置づけについての評価が入念に行われ、新たな目標と具体的な実現計画が練られた。約20年間にわたる朴正熙政権のもとで、4次にわたる経済開発5ヵ年計画が立案され、執行されたが、それぞれの計画は、この時期の韓国の経済社会の発展において、大きな変化の節目を形成している。

軍事革命政権は、政権発足時の経済について、「革命前の韓国経済はすでに破局直前の状態にあり」、旧政権からは、「農業経済の沈滞」、「工

²この計画は「総合経済開発計画」の端緒と位置づけられており、当初から「第1次」と冠されているように、引き続き第2次以降、15年かそれ以上の長期間にわたることを想定していたものと考えられる（国家再建最高会議（1963）—以下『革命史・上』—p.916）。長期・継続を想定した理由は、経済開発に野心的であったとも言えるが、より正確には、天然資源や水力発電も38度線以北に偏重していて、韓国の工業基盤がいかに薄弱であるかをよく認識していたものと言うべきであろう。

³李承晩政権と第二共和国政権の時代にも、経済計画が作成されている。しかし軍事革命政権は、この点について、「過去にも、我が国は、行政府の腐敗と無能力のために、一度も長期経済開発計画を実践することはできなかった」（『革命史・上』p.916）と、過去の政権を強く批判している。実際、1950年代の計画は短期・単発的な復興援助に限定されていたし、

直前の民主党政権による7ヵ年ないし5ヵ年計画も、10年、20年の先まで見通すものではなかった。

⁴朴正熙政権は軍事革命から1年半の業績評価として、経済では「経済企画機構の強化」を真っ先に取り上げ、「その他の経済部署を統括指導することのできる強力な権限を付与することによって、総合的な経済計画の樹立とその一元的な推進を図っている」と記録している（大韓民国政府『行政白書』1962年版、p.126）。経済企画院は、旧政権時代の財務部の予算局、建設部の総合企画局・物動計画局、内務部の統計局を継承したうえで、さらに拡充された。その構成は、企画部門（総合計画局・1次産業局・2次産業局・3次産業局・調査統計局）と運営部門（予算局・経済協力局・技術管理局）からなり、外庁として、調達庁（管理局・外資局・内資局）を持つ（経済企画院編1982、参照）。

業部門の沈滞」という「瀕死状態の」「経済的遺産」を継承したと述べている（『革命史・上』pp.917-9, 924）。1960年代初めの時点において、韓国は、基本的に農業社会であった。全人口に占める農家人口の割合は60%に近く、農林業就業者が全就業者の60%強を占めていた。また、国民総生産に占める農林業生産の比率は約40%であったのに対し、鉱工業生産のそれは約14%にすぎなかった（表1）。その上、農業は

生業的な零細農家が多く、耕地は荒れ、生産的インフラが劣悪な状態にあり、さらに高利私債や農産物低価格政策の問題が重なり、生産は停滞していた。一方、鉱工業の分野では、零細な中小企業や自営業が多く、自立的な発展の機運は全く見られなかった。対外的には、食糧（特に主食用穀物）、日常生活品、機械、原材料などの輸入がかさみ、輸出は少なかったから、国際収支の大幅な赤字に苦しむ状況にあった。

表1 1960年代～70年代の経済変化の指標

	1963	1965	1970	1975	1980
国民総生産（10億ウォン：1970年不変価格） 1960年=100とする指数	1,328 100	1,530 115	2,589 195	4,129 311	5,951 448
1人当たり国民総所得（USドル）	100	105	253	594	1,597
農林業生産（10億ウォン：1970年不変価格） 1960年=100とする指数 国民総生産に占める比率（%）	532 100 40.1	603 113 39.4	725 136 28.0	893 168 21.6	1,287 242 21.6
鉱工業生産（10億ウォン：1970年不変価格） 1960年=100とする指数 国民総生産に占める比率（%）	187 100 14.1	237 127 15.5	591 316 22.8	1,368 731 33.1	1,971 1,054 33.1
農林業就業者比率（%） 農家人口比率（%） 非農林業雇用者比率（%）	63.0 56.0 n.a.	61.8 55.1 23.0	52.5 44.7 30.4	47.4 37.5 34.4	37.3 28.4 41.4
輸出（億ドル）	0.87	1.75	8.35	50.8	175.0
国際収支（億ドル）	-3.11	-4.74	-11.5	-21.9	-47.9

出所：統計庁『韓国統計年鑑』各年所収の表から作成。

第1次（1962～66年）、第2次（1967～71年）の経済開発5ヵ年計画が設定したのは、「経済の自立的成長と工業化の基盤造成の二大目標」であり、農業中心の経済から脱却し、鉱工業部門が牽引する「自立的成長力」を持つような産業構造に変革していくことが目指されていた（『革命史・上』p.916.）。具体的には、石炭産業、石油精製、電源開発などのエネルギー関連産業の強化、製鉄、金属機械、セメント、肥

料などの基礎産業の育成、輸入代替産業の育成、道路・鉄道・通信などのインフラ整備などに国家資本が重点的に投下された。同時に、農業の再建も戦略的な課題とされた。人口の過半が生活する分野であるというばかりでなく、農業生産の不振のために大量の糧穀を輸入する必要が生じており、このために、国際収支の深刻な赤字構造をさらに悪化させ、鉱工業への投資拡大にとっての阻害要因となっていたからである。

表2 朴正熙政権時代の経済開発5ヵ年計画の目標と実績

単位：%

開発計画	期間	年平均 経済成長率		年平均 製造業部門成長率		年平均 輸出増加率	
		目標	実績	目標	実績	目標	実績
第1次	1962～66年	7.1	7.7	15.0	15.0	28.0	38.6
第2次	1967～71年	7.0	9.6	— (10.7)	21.8 (19.9)	17.1	33.8
第3次	1972～76年	8.6	9.7	13.3	19.0	22.7	32.7
第4次	1977～81年	9.2	5.8	14.3	10.5	16.0	11.7

出所：経済企画院『主要経済指標』1985年版。製造業／第2次計画の（ ）内は鉱工業。

表1と表2に見るように、第1次以降、経済開発5ヵ年計画は強力に推進され、第3次に至るまで高い計画目標値をさらに上回る実績を達成した。計画発足から、約10年後の1970年の時点で、国民総生産はほぼ2倍、鉱工業生産は3倍に拡大し、産業構造は、計画の意図通りに、農業中心の経済を脱却して、第2次産業中心の構造にシフトしつつあった。この時期には、韓国経済は、明らかにテイクオフの段階を通過しつつあったと言えよう。1970年代の第3次（1972～76年）、さらに第4次（1977～81年）の計画時点においては、世界的な経済競争の場に積極的に参入し、「中進国」から「先進国」への移行を目指して、持続的成長のための構造改革を図ることを課題に据えるようになる。このように、経済が新たな発展局面に入るとともに、経済計画の課題も変化していくが、経済成長優先政策は一貫しており、国家主導のもとに、さらに強力に推し進められていった。

こうした経済建設優先の基本戦略のもとで、国家財政における生活政策への支出は、必要最小限に抑制された。必要最小限とは、国民生活の窮乏が「政治的、社会的不安」を引き起こさない範囲の支出を意味した。軍事革命政権の政

策方針において、国民生活の窮乏問題は、たえず「政治不安」「社会不安」との関連において言及されていることは、政権が国民生活の状態それ自体よりも、政治的、社会的な視点から捉えていたことを明瞭に表現している⁵。朴正熙政権期を通じて、軍事費の確保を絶対的な前提として、その他の支出はできる限り抑制し、生産拡大のための投融資にまわすという財政方針が堅持された。実際、児童、高齢者、障害者などの生活困窮者への緊急的な支援策である「救護行政」に対する予算配分は極端に抑制され、第1次5ヵ年計画初期の1962年に翌年度「居宅救護」予算として設定された配分枠「28万3千人」では10万人以上の「漏れ」が出ると保健社会部から報告されても、経済企画院は予算増額を認めず、この配分枠は実に10年以上にわたって固定された（拙稿2012c, 2014a・b, 参照）。

(2) 朴正熙政権期における社会保障審議委員会専門委員研究室の活動

以上のように、軍事革命政権期、第三、第四共和国時代を通じて、経済成長最優先政策が推進されるなかで、政府機構の一角にあって、社会保障体系の構築を構想し、その実現を図ろう

⁵ 『革命史・上』 p.408（該当部分の原文は次節に引用）。また、孫鶴奎（1983：57）は、1963年当時、「民政委譲を目前に控えた最高会議当局は福祉政策を標榜せざるをえず、また、標榜する場合、福祉対

策に対する国民の欲求が大量に発生する場合いかに対処するかについて非常に苦悶しているようであった。」と述べている。

としてきた機関が存在した。それは、軍事革命政権の発足後間もなく保健社会部に設置された「社会保障審議委員会」(当初は、社会保障制度審議委員会)の研究委員(同、専門委員)らからなる「研究室(又は研究班)」(以下、「社保審研究室」又は「研究室」)である。この組織は、当時の福祉事業関係者や社会政策・福祉研究者などの民間の広い専門家のネットワークにつながりつつ、少なくとも1970年代前半までは、行政組織の中で、一定の独立性を保ち、社会保障政策の構築に向けての提案を行っていた。この組織が当初から抱いていたのは、社会保険網によって貧困を予防するとともに、最低生活を保障する公的扶助制度を確立することによって、国民的最低限(ナショナル・ミニマム)を保障するベヴァリッジ型社会保障体系を構築していくという構想であった。こうした構想の前には、当然ながら、「反共国家」としての軍事費の優先、あらゆる資源の経済開発に対する優先配分、財政窮乏を理由とする社会的支出拡大の抑制、という朴正熙政権の国家運営における重要なパラダイムが真正面から立ちはだかることになった。社保審研究室は、1960年代から70年代の経済発展の各局面において、経済成長優先のパラダイムに対して、あるいは挑戦し、あるいは妥協を模索しながら、社会保障体系構築のプランを実現していこうと試みた。こうした政策的挑戦にとって、絶好の機会はある段階の経済開発5ヵ年計画が中間地点を過ぎて次の5ヵ年計画に向けての方向性が模索され、計画案が準備される時期である。社保審研究室は、それぞれの時期の5ヵ年計画の策定準備段階において、自らの社会保障構想を5ヵ年計画の中に盛り込むことによって実現を図ろうと試みた。この過程では、経済成長戦略を一貫して追及する経済企画院との対立の構図が生まれることになる。

特に注目されるのは、(1)軍事革命政権発足期における社会保障構想の樹立と社会保険導入の試み、(2)1960年代末から70年代初めの第3次5ヵ年計画策定段階における「社会開発」構想に基づく社会保障体系構築の試み、及び(3)1970年代半ばの第4次5ヵ年計画策定段階における最低生活保障制度の確立の提起、である。ただ、これらの試みが、実際に、政策形成という形で実現した事例は多くなく⁶、軍事革命政権から第三、第四共和国へと続く時代の社会的施策を大きく動かしたとは言い難い。しかしながら、この組織の存在とその活動が持つ歴史的意義は、韓国の社会保障研究の先駆者であったというだけにはとどまらない。強大な軍事力の維持と経済成長優先を基本戦略とする国家機構の内部に存在しながら、貧困な「救護行政」をたえず批判的に検証し続け、それとの対比の上で、近代的社会保障体系の構築の必要性を具体的な政策提案として投げかけ続けたという点で、韓国の初期社会保障形成史において独自の役割を担った意味はきわめて大きいと言えよう。

本稿の課題は、朴正熙政権時代の経済発展の展開過程に沿って、社保審研究室の社会保障政策形成に関わる活動を跡付け、その歴史的意義を探ることである。具体的には、上に述べた軍事革命政権発足期、第3次5ヵ年計画策定期、第4次5ヵ年計画策定期の3つの国家の基本政策形成をめぐる節目の時期において、経済企画院を中心とする国家中枢部の経済成長優先の政策発想に対して、社保審研究室がどのような政策提案を行おうとしたのか、また、その提案がどのような結果に帰着したのかを明らかにする。そのうえで、朴正熙政権時代の生活政策の形成過程において、この組織の存在とその活動がどのような意味を持つのかを考察したい。

⁶社保審研究室の研究委員であった崔千松はその著書で、同研究室の直接の「作業産物」として、社会保障に関する法律(1963年)、産業災害補償保険法(1963年)、医療保険法(1963年)、社会福祉事業法

(1970年)、国民福祉年金法(1973年)をあげていて、研究室設置以前に制定された生活保護法、児童福利法(ともに1961年)、災害救護法(1962年)には関わっていなかった(崔1991:35)。

2. 先行研究と資料的問題

1960年代から70年代の朴正熙政権期の生活政策の実態についての研究は、韓国の学界においても、現在に至るまで、蓄積が浅く、空白状態に近いことについては、拙稿(2014a)において検討した。この時代に活動した社保審研究室についても、研究関心はほとんど向けられてこなかった。この組織に関心が払われなかった理由としては、国家機構の内部にあり、初期にあっては、政策形成への関与が表立った形態ではなかったこと、その後、政策形成に直接、関与する機会を得たとはいえ、一時期に限られた上、政策に結実した事例が多くはないこと、そして1970年代後半以降、組織としては80年代まで存続したものの、もはや政策形成に影響を与えるような存在ではなくなってしまったこと、などの要因が考えられる。さらに、大きな問題として、この組織に関する資料が少なく、実態を把握することが難しいという事情がある。資料は、保健社会部長官あてに提出された研究報告(政策研究と提言)が中心で、ほとんどが謄写版印刷ないしタイプ印刷の内部資料であり、一般に公開されて論議の対象とされることはほとんどなかった。現在までのところ、これらの資料については、完全なリストも作成されておらず、それぞれの資料についての検証作業も行われていない。そのため、この研究では、前提段階として、社保審研究室の作成に関わる資料の所在確認、リストの作成、それぞれの資料の検証な

どの作業を行っている⁷。

社保審研究室の活動は、国家機構内部での政策形成に関わるものであったから、残された資料によって、その活動を跡付けることはかなり難しい。しかしながら、研究の手がかりが存在しないわけではない。朴正熙政権期に、実際に、社保審研究室の研究委員の職にあった3人の研究者がそれぞれの立場から、この組織の活動に触れた著作を残しているからである。その中でも、組織の設立段階から関わり、長く、研究室のリーダーを務めた崔千松⁸の『韓国社会保障研究史』(1991)が最も重要である。この著作は、組織の設立段階から、朴正熙政権期の約20年間にわたる活動を描いているが、特に軍事革命政権期の社会保障構想と挫折した医療保険制度の導入の試み、及び1960年代末から70年代初めの「社会開発」プロジェクトについて詳しい。朴正熙政権と社保審研究室の活動との関連を一方の当事者であった視点から分析している点で、この著作が存在しなければ、この組織の実態を知ることができず、その歴史的な意義を評価できなかつたとさえ思われるほど、重要な資料的意味を持っている。

孫鶴奎⁹『社会保障・社会開発論』(1983)は朴正熙政権期の社会保障・社会開発政策の政策形成過程を分析した学術書であるが、1971年から数年間、社保審研究室の研究員であった著者が自らの体験と、政策形成に関わった崔千松氏を含む関係者からのヒアリングを基礎にしており、資料的な価値が高い。

⁷拙稿(2014b)に詳しく示したように、社保審研究室の吸収先である現・韓国保健社会研究院(KI-HASA)がPDF形態で再録したDVD資料集(2010年)も、社保審が作成した資料一覧を精査した形跡がなく、おそらく保健福祉部資料室蔵書のうち、書誌情報で「社会保障審議委員会」を著者名とするものだけを収録したようである。そのため、表紙の記載をもとに保健社会部あるいは研究者個人の著書と判断されて、蔵書検索で「社会保障審議委員会」ではヒットしない資料や、保健福祉部資料室以外の機関に残された内部資料などが欠落しているほか、収録一覧表の作成年では、序文や本文などで確認せず、表紙の取書受け入れスタンプの年月日に依拠した不正確が目立つ。

⁸崔千松(1921年生~97年没)は、社保審研究室設置の提唱者で、1981年末に退任するまで約20年間、研究室の中心的存在であった(67~73年は研究室長、74~75年首席研究委員)。生まれは豆満江沿岸の咸鏡北道・会寧で、44年に日本・富山の不二越軍需工場での徴用労働を経て、解放直後に越南し、政府系の韓国産業銀行(旧・朝鮮殖産銀行)で調査部・部長代理を務めた。趙素昂の三均主義を信奉し、金九らの韓国独立党に在籍し、53年から57年までソルボンヌ大学(社会学)留学中に、欧州の社会保障制度や社会民主主義思想に強い影響を受けたという。60年4・19蜂起を機に産銀を退職し、同年7月の国会議員に出馬するが落選している。詳しくは拙稿(2014b)参照。

このほか、社保審研究室の研究者を務めた研究者の著作としては、李光榮編 (2009) があるが、タイトルが示すように健康 (医療) 保障をメインテーマとしており、社保審研究室の活動についての記述は乏しい。ただ、付録に、社会保障研究史についての回顧が収録されており、そこには、1967年に始まる「社会開発」研究プロジェクトに関わる貴重な体験的証言が含まれている (後述)。

本研究では、これらの著作を手がかりとして、社保審研究室が残した資料群から、その活動の軌跡をたどり、この機関が朴正熙政権期における生活政策の形成において持つ歴史的な意味を探ろうと試みている。

第2章 社会保障審議委員会と社会保険導入の試み

1. 社会保障審議委員会の発足

1961年に成立した軍事革命政権は、たとえプロパガンダの目的があったとしても、発足当初から、「社会保障」にかなり強い関心を表明していた⁹。最高会議の文教社会委員会などに社会保障制度構築に熱心な軍人らがいて、彼らの進言により、1962年7月には、国家再建最高会議議長名で内閣首班に対し、「社会保障制度確立」の指示覚書が出されている (孫1983: 80-1)。また、「革命公約」を具体化した1962年度の「最高会議基本政策」では、「医療の均霑を樹立し、扶助と保険を基幹とする社会保障制度の基礎を整え、国民生活の向上を図り、福祉社

会を建設する」と述べられており、翌63年度の「基本政策」でも、13項目中の12番目に「社会保障制度を確立することにより、貧困と疾病、失業、及び人口過剰などの社会不安の要因を除去し、社会正義を実現して、福祉社会の建設に邁進する」と述べられている¹⁰。「扶助と保険を基幹とする」と表現されているように、ここで構想されていた「社会保障」とは、ベヴァリッジ型のナショナル・ミニマムの保障体系である。

社会保障の構築に対する関心は軍事政権自身から発していたのか、あるいは、生活政策を主管する保健社会部がそうした構想の推進を軍事政権に働きかけて承認を得たのか、いずれの側に政策発想の起源があったのかを資料的に明確にはしきれないが、おそらく後者の可能性が高い。なぜなら、革命初期こそ、上述のような政策方針や指示が記述された背景には、国家再建最高会議の文教社会委員会に福祉思想に同調する複数の委員がいて、頻繁に社保審専門委員らと対話し、その内容を朴正熙議長にも伝えていたため、「最高会議全体はかなり消極的であった」という (孫1983: 82-3)。実際、その後、軍事政権とそれを継承した第三共和国政権の首脳部が社会保障構想の推進にあまり積極的ではなかったという事実がそれを裏付けている。さらに、保健社会部が、軍事革命以前から、社会保障制度の構築の構想を持ち、一定の準備を始めていたことは、例えば、同部内で、1959年から「医療社会化」の構想が存在し、医療保険の導入についての研究が開始されていたことや¹¹、

⁹ 『最高会議報』第1号 (1961年8月) でも、「資料主要国の社会保障実態」と題する無記名論稿が、スウェーデン、西ドイツ、イギリス、アメリカ、イスラエル及び日本の制度と運用実態を紹介している。軍事革命政権がなぜ社会保障の推進に政策的な関心を向けたのかは、韓国の学界において、頻繁に取り上げられてきた論点の1つである。早い時点では、権汶一 (1989: 498-506) が、閔 (1961) に依拠して、政権内部の反対派をも抑ええたのは政権の「正統性」を示す必要があったためとしている。最近では、(2008) が、「軍事政府の政策的理念が具体化されたものと見る」論者と、「正統性に欠け

る軍事クーデター勢力が正統性の貧困さを埋めるためのもの」と見る立場があり、後者の解釈が「多数派」であると論じている (pp. 72-3)。

¹⁰ 『革命史・上』p. 391, 408。クーデターから約半年後、朴正熙自らも最高会議議長名で「国力の根幹たるべき農民らのために、従来の姑息的で弄奸的な施策を打破し、収益性ある指導と援助をしなければならない。国土建設と産業開発部面で人的資源たる失業者を動員しなければならない。」と述べている (朴正熙1961: 5)。

¹¹ 孫 (1983: 60-8), 崔 (1991: 17-8)。

軍事革命後のきわめて早い時点で、当時、公的扶助制度の先進的なモデルであった日本の生活保護法を参考にした立法が行われている点からも推測することができる。軍事革命政権期に関しては、同期間の大半（1961年7月～63年12月）を通じて国軍の軍医出身であった鄭熙燮が保健社会部長官の任にあったことが、革命政権が社会保障構想の推進に一定の理解を示していたという点に関連して、重要であろう。鄭熙燮は、朴正熙政権の歴代の保健社会部長官のなかでも、社会的施策の拡充に最も積極的であった人物であり、次節に見るように、1967年に再び長官に就任し、「社会開発」プロジェクトを推進させることになる人物である。おそらく、保健社会部が第二共和国時代から社会保障構築の構想を準備しており、その構想が社会的施策に積極的な関心を持つ鄭長官など、政権中枢部の軍人らの賛同を得て、軍事革命政権の政策として採用されることになったのではないかと推測される。

軍事革命政権がどれだけ積極的であったかどうかは別として、社会保障構想の推進は政権によって公認された政策となり、その具体的な推進のために、1962年3月に、保健社会部長官の諮問機関として、社会保障制度審議委員会（翌年、社会保障審議委員会と改称）が新たに設置された。この組織（厳密には委員会付設の研究室）は、1960年代から70年代の韓国の初期社会保障構想の展開を考える上で、きわめて重要な位置を占めることになる。政府機関の一角に位置しながら、相対的な独立性を持つ政策提案機関として、一貫して、国家の基本戦略としての経済成長優先主義に対抗して、社会保障制度の構築の必要性を主張し続けた特異な性格を持つ組織であったからである。

興味深いことは、社会保障審議委員会の設置

構想が、軍事革命以前の時期、1960年の「4・19学生革命」後の政治的、社会的な解放の雰囲気なかで生まれたものであったことである。1960年代から70年代を通じて社保審研究室の中核メンバーであった前出の崔千松（1991）によれば、社会保障について研究と政策立案を行う政府の諮問機関を設置すべきであるという構想が提起されたのは、1960年12月、当時の第二共和国政府（尹潽善大統領一張勉内閣）が主催した「全国総合経済会議」においてであった¹²。この会議は、新たに発足した第二共和国のもとで「自立経済」を達成していくためのグランドデザインを描くことを目的としていた。会議には、「学者、企業家、労働者、文化人、言論人、教育者など……300余名」が参加し、前政権の独裁的な体制から解放された、民主的な政治雰囲気の中で、「各界各層の忌憚のない意見」により、国家経済の方向性を定めようとしたという。会議で、「国務総理張勉もその祝辞を通じて、4・19直後のあらゆる不安相を例示してその要因が『一言で言うと貧困の悪循環、即ち民生の不安定と窮乏から醸成されている』と指摘し、その克服のためには何よりも『産業経済の開発に関する総合的な政策と長期計画の樹立』が要求される」¹³、と述べたという。明らかに、貧困を脱するために産業経済開発が必要だという共通認識があり、さらに、そうした政策転換を、国家機構の側の専断的な策定によるのではなく、民間各界の広範な論議参加によって作成していこうとする発想が存在していた。

この会議において、社会保障制度の構築を進めるための政府審議会の設置が崔千松によって提起され、全体の賛同を経て、政府に対する勧告が行われた。1961年春になって、保健社会部がこの勧告を採用し、具体化の準備を行っていたところ、「5・16軍事革命」が発生し、実現

¹²第二共和国は歴代の共和国とは異なり、議院内閣制を採用していた。なお、「全国総合経済会議」の主宰者は、解放以前からの「社会主義運動家」で4・19教授デモにも参加し、国会議員・朴順天の夫としても知られる卞熙瑢・成均館大学総長（当時）であ

る。

¹³崔（1991：13）。引用文中の『 』内は、全国総合経済会議での張勉国務総理の祝辞からの抜粋とのこと。

は一時頓挫した。しかし、保健社会部がこの計画実現を軍事政権中枢部に提案し、その承認を得て、62年2月に「社会保障制度審議委員会規程」(閣令)が制定され、委員が任命された。委員会の設置根拠規定は、翌63年12月には、「社会保障に関する法律」第5条・第6条に依るところとなった。このとき、名称から「制度」が削除されて「社会保障審議委員会」に改称された理由は、日本の委員会との混同を避けるためであったという(崔1977:188)。また孫(1983:85)によると、制定の最終段階の「最高会議」では、この委員会が議決機関なのか諮問機関なのか、要は委員会の権限についてが、長時間、議論されたという。

組織形態は、日本の社会保障制度審議会を参考にしたと考えられ、当初は、国務総理直属の諮問機関として提案されていた。しかし、実現された形では、保健社会部長官の諮問機関に格下げされ、委員長には同部の次官、副委員長にも行政官が就任するなど、総理大臣の諮問機関である日本の場合に比較して、独立性も発言力も弱い組織となった。同法(第5条・第6条)で、委員には、学識経験者とともに、「勤労者」と「使用者」をそれぞれ代表する者を加えることになっていたが、実際には任命されず、学識経験者だけが参加した。さらに変則的であったことは、この機構の中核的な実体は、法律本文上は規定のない研究委員(研究室)にあったという点である。現存の資料による限り、行政色の強い審議委員会の本体が何らかの政策形成に積極的に関与したという記録は見出すことができず、国会の保健社会委員会においても、審議委員会の存在についてすら、政府側からも議員側からも、全く言及されていない。後の資料や研究著作において、「社会保障審議委員会」(社保審)として言及される場合、ほとんど例外なく、この研究委員(研究室)を指している。

研究委員と参事からなる社保審研究室は、社会保障に関する法律第6条第6項(委員会の運営に関して必要な事項は閣令で定める)に依拠して新たに制定された「社会保障審議委員会規

程」(1963年12月16日 閣令第1748号)が、直接の根拠法となった。同規程第6条に、委員会に「研究委員」5人以内と、研究委員を補佐する「参事」10人以内を、保健社会部長官の任命により、おくことができるとされた。そして本体の委員会は保健社会部長官に属するとされ、委員会運営のための「幹事」が保健社会部所属の公務員から充てるとされたのに対して、委員会に付設する常任の研究委員と参事(以下「研究員」)については、直接に長官につながった存在として、当初は身分規定もなく、行政系列からは独立した別の扱いを受けていた。

社保審研究室は当初、総合班、医療保険班、労働班、公的扶助班から編成されていた。研究室の活動は、社会保障に関する理論や制度の研究、社会・生活ニーズに関する実態調査研究を基礎としながら、具体的な制度設計と法案作成を行うことであった。当初から関わった崔(1991)によれば、設立時から1970年代初め頃までは、研究室は行政との関係において一定の「独立性」を保っており、政策形成への関与力はきわめて高かったという。この場合の「独立性」とは、政策研究のテーマ設定や政策立案において、行政側に従属するのではなく、研究室自身が主導性を持ったことを意味する。しかしながら、この研究室は、保健社会部の長官や首脳部が社会保障の構築に積極的な姿勢を持つ限りにおいて、政策形成に積極的に参与できたが、そうした条件を欠く場合は、部内で異端的な扱いを受け、政策的影響力をほとんど持ちえない不安定な存在であった。実際、研究室が政策形成において大きな役割を果たしたのは、軍事革命政権期と1960年代末から70年代初めの「社会開発」プロジェクトの時代の2つの時期であり、いずれも鄭熙燮長官の時代であった。70年代半ば以降になると、研究室は政策形成過程からは完全に疎外され、部内で極めて冷淡な待遇を受けることになる。

この組織の大きな特徴は、政府機構の一角にありながら、一定の独立性を保持したばかりでなく、大学を中心とする社会福祉¹⁴の研究者、

さらには、民間の福祉施設従事者との広い人的つながりや交流を持っていた点にある。審議会の委員や専門研究員と大学研究者との間に人事交流が存在していたことを確認できるし、研究活動におけるつながりも密接であった¹⁵。そこには、いまだ未発達な韓国の社会保障・福祉の研究と実践を切り拓いていくというパイオニア的な気概がみなぎっていた。さらに、この組織の底流には、1960年の「4・19学生革命」によって生まれた第二共和国時代の民主的な思想が流れていたことを十分に推測できる。研究室の実質上の創設者であり、長年にわたって、研究室の活動を牽引した崔千松自身、第二共和国の解放された政治的、社会的情勢の中で社会的に登場した人物であった¹⁶。こうした点から、社保審研究室とは、社会的な施策の拡充を推進しようとした研究者・専門家・実務家グループが、軍事政権の一角に確保しようとした政策形成参与のための橋頭保のような性格を持っていたと評価できるかもしれない。崔(1991:12)は、「研究準備と施設、人力の弱体の中で、革命主体の野心にのみ迎合して、短い時間内に成就せねばならない無謀な作業として、この難しい社会保障研究が始まった」と述べている。「革命主体の野心にのみ迎合して」という表現には、軍事革命には賛同しないが、社会保障の推進のためには、その勢力をも利用していかざるをえないというジレンマを読み取ることができる。逆に、軍事革命政権の側が社会保障の構築を自らの政策として標榜し、社会保障審議委員会の

ような組織の存在を認めたことは、この時点では、政権が第二共和国時代を特徴づける民主的な思想の存在を部分的にせよ、許容せざるをえなかった¹⁷と考えられる点で示唆的である。1970年代の「維新体制」のもとでは、もはや、そのような余地は閉じられ、その結果として、社保審研究室の相対的な「独立性」は失われていくことになる。

2. 「社会保障に関する法律」と社会保障構築における2つの留保条件

1962年3月に発足した社会保障制度審議委員会の専門委員研究室(社保審研究室)は、きわめて短期間のうちに、「社会保障に関する法律」「産業災害補償保険法(産災保険法)」「医療保険法」「社会福祉法」「共済組合法」「失業保険法」などの研究と法案起草作業を行った。このうち、「社会保障に関する法律」「産災保険法」「医療保険法」が、社保審研究室発足の翌年である63年に相次いで制定されている。

「社会保障に関する法律」は、国家の社会保障に対する全体的な姿勢を表現しようとする基礎法である。崔千松の説明によると、この法律の制定は、政権側の指示によるものではなく、社保審研究室側の発意によるもので、「社会保障研究の基準立法の必要性を痛感したこと」から準備されたという(崔1991:26)。この説明を信頼すると、その意図は、将来にわたって社会保障を構築していく上での基本的な方向を法律によって明示することにより、現政権、さら

¹⁴当時、研究分野の表現として、「社会保障」という用語はあまり使われておらず、これが使われる場合は、当時、社保審研究室が社会保険導入構想に取り組んでいたために、社会保険と同義のことも少なくなく、一般的に、現在の「社会保障・福祉」を指す用語としては「社会福祉」ないし「福祉」が使われていた。

¹⁵社保審研究室メンバーと民間の研究者の人的交流の広がりには、1966年に、崔千松らが、大学の研究者、福祉事業家らとともに「韓国社会保障問題研究所」を設立したこと、1967年から始まる「社会開発」研究プロジェクトにおいて、社保審研究室のメンバーと大学の研究者、民間の福祉専門家などとの共同で

大規模な研究組織が編成されたこと、1972年に、保健社会部長官を務めた鄭熙燮を中心に、社保審研究室のメンバーや研究者が「韓国社会開発協会」を設立したこと、大学の研究者から社保審研究員が任命されたり、社保審研究員が大学に転出することもあったなどの事実によって裏付けられる。

¹⁶注(8)に記したように、崔千松は、4・19学生革命に深く共鳴して産銀を辞して政界を目指した。落選後、張勉内閣が主催した「全国総合経済会議」には、労働組合団体の代表の一人として参加している(崔1991:16)。

¹⁷軍事革命政権は、第二共和国を否定したが、4・19学生革命については「義挙」として評価している。

には将来の政権が政策を継続していくべき法的根拠としておくこと、及び、この時点では、法的な裏付けのなかった社会保障審議委員会と専門委員研究室的の設置について法的根拠を明確にすることにより、社会保障政策の提案機関としての組織の位置を確実にしておくことにあったと考えられる。

しかしながら、法案の作成は、社保審研究室的の意図通りには進まなかった。研究室にとっては最初の立案作業であったが、既に、この段階で、軍事政権と研究室との認識の違いが表面化し始めていたからである。崔千松は、最終的には、この法律は「結局、委員会設置根拠だけを確保する程度の宣言的、形式的」な性格の強いものとなったと批判的に回顧している（崔1991：26-7）。制定された法律は、わずかに7条からなる簡略な構成を持つ。まず、「社会保障」とは社会保険と公的扶助から構成されるという枠組みが示され、「社会保障制度の確立とその効率的な発展を期する」と宣言されている（第1条・第2条）。しかしながら、重要なことは、社会保障の推進には、2つの重要な留保条件が付けられていたことである。1つは、「国家の経済的実情を参酌し、順次、法律が定めるところにより行う」（第3条2項）という規定であり、今1つは、社会保障が「国民の自立精神を阻害しないようにしなければならない」（第3条3項）という規定である。ここには、共産主義勢力との軍事的対立の最前線にあり、かつ経済的に未発達な段階にあることから、財政に余裕がなく、社会的施策への支出には大きな制約があり、社会保障は時間をかけて「段階的に」実現していかざるをえないという認識と、社会保障の進展が国民の「依他心」を助長して自立心を阻害する可能性があるという道徳面、精神面での危惧が表明されている。社会保障の推進に付されたこれらの2つの留保条件こそは、当時の政権の社会的施策に対する基本的な認識を明瞭に表現するものであり、この後も長く存続し、社会施策の形成過程に制約を与え続けることになる。

社保審研究室にとっては、社会保障の推進計画に一定の制約条件を付した内容となった最終案は、不本意なものであったと思われる。崔千松の証言によると、最初の研究室案が「多くの人の手を経て、最高会議の議決を経る間に」、
「基本的要求の必要骨格と必須事項はほとんど削除され」た結果、実効性としては委員会設置根拠だけを残した宣言程度の簡略な条文構成になったという（崔1991：26-7）。研究室が準備した原案がどのようなものであったかは、明らかではない。ただ、原案では、保健社会部の管轄下の施策だけでなく、その管轄外にある公務員年金や軍人年金、援護庁に移管された軍人・警察官とその家族に対する援護政策、「国家有功者」や「越南帰順者」への政策をも含めて、すべての施策領域について、「均衡維持、発展と総合的調整ができる」ような内容が盛り込まれていたという。当時、「救護行政」（一般国民対象）と「援護行政」（軍人とその遺家族対象）に分岐したうえで、公務員や高級軍人が別扱いになっている複雑な社会的施策の併存状況を、「社会保障」という概念のもとに、総合的な整理・調整を図っていけるような根拠規定を盛り込もうとしたのかもしれない。しかし、それらはすべて削除され、簡略で「宣言的、形式的」な法律となった。原案が実質的に確保したのは、将来にわたって社会保障を確立していくための研究・政策立案機関として、すでに発足していた「社会保障制度審議委員会」の位置を、この法律の中で明確に規定できたことだった（孫1983：94）¹⁸。社会保障制度の草創期に制定されたこの基礎法は、その後1995年に「社会保障基本法」によって置き換えられるまで、30年以上の長きにわたって存続することになる。

3. 社会保険導入の初期的な試みとその帰結

「社会保障に関する法律」と並行して、社保審研究室が中心的に取り組んだのは、産業災害補償保険法（以下、産災保険法。なお「産業災

¹⁸ただし、委員会の行政との関係における位置と活動の自立性の面では、原案が大幅に修正されたという。

害」は日本語の労働災害に当たる」と医療保険法の2つの医療関連の社会保険法の起草作業であった。軍事政権の医療問題への関心は強く、社保審研究室の法案起草作業として、「勤労者のための産災保険と全国民のための医療保険が、革命主導勢力によって半強制的に押しつけられた」（崔1991：130）という。軍事革命政権は、「医療の均霑を樹立する」という公約通り、無医地区の解消、すべての地域（邑・面を単位）への「保健所」（地域診療の拠点）の配置、病院の充実、医師・看護師などの医療人材の養成など、医療体制の改革に積極的に取り組んだ。また、労働災害とその補償問題に対して政策的関心を抱いたのは、経済再建の視点から、労働者の健康問題を重視したものと考えられる。労働災害における雇用主責任は、すでに勤労基準法（1953年制定）で明記されていたが、雇用主による補償は十分に行われていなかったために問題化していた。社保審研究室による産災保険の準備作業は順調に推移し、1963年に制定、64年から実施されている。適用範囲は、従業員規模500人以上の事業所で、当初、64事業所81千人をカバーするにすぎない狭い範囲の社会保険であったが¹⁹、事実上、韓国で初めて成功した社会保険として、その導入は、従来までの施策に比較して、画期的なものであった。

医療保険制度の準備作業は、産災保険のように順調には進まなかった。研究室が2年間にわたる研究を経て起草した医療保険法の原案に対して、軍事革命政権の首脳部が強い難色を示したからである。原案では、従業員規模500人以上の事業所を強制的な適用対象とし、300人以上の事業所については、従業員の半数の賛同を得て任意に加入できる制度を提案していた。軍事政権内では、強制適用案に対する否定的見解が強く、最高会議において承認されたのは、

300人以上の事業所が医療保険組合を任意に設立できるとする内容のもので、社会保険の「もっとも重要な成立要件である強制性が排除され」ていた（崔1991：110）。

ただ、起草者自身も、500人以上の規模の事業所に限定したとしても、強制適用の即時実施には無理があるかもしれないという認識を抱いていた。保険料の負担に対する事業主の強い抵抗が予想されるうえ、医療供給体制が整っていないなど、「医療保険実施のための諸条件が未成熟」であると考えられたからである（崔1991：113）。このために、研究室側では、強制適用が否定されても、任意の制度として、モデル事業が展開できるような法を制定し、将来の医療保険の本格的な実現につなげていくという二段構えの案を用意していたという。結果的には、軍事革命政権によって、後者の任意制によって実験的な試行を試みるという案が採択された。しかし、実際には、この後、モデル事業の実施も進展せず、法案成立後、わずかに2事業所で実験的な医療保険組合が運営されるにとどまった（崔1991：65, 109-10, 120）²⁰。

社保審研究室の社会保障構想の基礎にあったのは、当時の先進的モデルであったベヴァリッジ型社会保障体系であった。ベヴァリッジ体系とは、言うまでもなく、医療、年金、失業などの貧困化を予防するための社会保険網と最終的な生活保障である公的扶助制度の組み合わせによって、国民の最低生活（ナショナル・ミニマム）を保障しようとする政策体系であり、「社会保障に関する法律」にも、その構築を目標とすることが書き込まれている。しかし、この時点では、社会保険の導入の試みは、産災保険を除いては、成功しなかった²¹。主な理由は、国民経済の再建が最重要課題とされている中で、社会保険の導入が事業主の負担増をもたらし、

¹⁹産災保険の運営は、1963年に保健社会部から分離独立した労働庁（職業安定局の産災補償課）が当たることになった。強制加入対象は、その後、73年に16人以上の事業所に拡大され、75年当時、21,279事業場で1,830千人に適用された。

²⁰モデル医療保険組合の数は、1969年に3カ所、73年に5カ所、74年8カ所、75年11カ所にとどまった。

²¹同じ時期に、船員保険法が制定されているが、実施されなかった。

経済発展の阻害要因になるという危惧にあったことは明らかである。社会保険の導入が大規模企業においてさえ困難であったとすれば、国民の大多数を占める中小零細企業・自営業従事者の分野に適用することは、さらに難しい。社保審研究室も、社会保険網の整備によって貧困を予防するという政策のための経済的、社会的基盤ははまだ整っていないという認識を持っていた。さらに、その日の食糧にも事欠く貧困層が膨大な量で存在し、「救護行政」と呼称される生活支援策はきわめて貧弱で、最低生活を保障する公的扶助のあり方からは程遠いという現実も承知していたはずである²²。したがって、この時点では、ベヴァリッジ型の社会保障体系の構築は、仮想的な願望にすぎなかったとさえ言えよう。

初期の挫折の体験にもかかわらず、社保審研究室は、中・長期にわたっては、社会保険による貧困予防を中核に据えた社会保障体系を構築していくべきであるとする情熱的な意欲を失うことはなかった。そうした意欲は、1960年代、70年代を通じて、変わることなく堅持され、経済発展の状況に応じて、社会保障の体系的構築の働きかけが繰り返されていく。

第3章 「社会開発」研究プロジェクトの挑戦

1. 「社会開発」研究プロジェクトの発足

保健社会部は、1967年9月に、「社会開発」政策を推進するための大規模な政策研究プロジェクトを発足させた。このプロジェクトの目的は、60年代初めから進展中の目覚ましい経済成長がもたらした社会変化を踏まえて、現行の生

活政策のあり方を検証し、中・長期にわたる政策の拡充計画を朴正熙政権の中枢部に向けて提案しようとするものであった。

「社会開発」(social development)の考え方は、当時、国連が発展途上国を対象として展開していた「均衡のとれた社会・経済開発」(balanced social and economic development)の構想に依拠している。国連の構想は、経済開発が経済的不平等の拡大や過度の都市集中、公害の発生などの社会的な弊害を生み出すことを考慮し、発展途上国に対して、経済開発と社会開発のバランスが取れた発展モデルを採用することを推奨するもので、1960年代に入って、その採用を普及させるための働きかけを積極化させていた²³。国連の「社会開発」の考え方を韓国に取り入れることにより、社会保障政策の推進を図ろうとした発案者は、社保審研究室の首席研究委員であった崔千松である(崔1991: 150-1)。この構想が、67年に保健社会部長官に再任された鄭熙燮に持ち込まれ、その積極的な賛同を得て、同部の正式プロジェクトとして発足することになった。崔(1991)の回想によると、鄭長官は、「長官就任とともに、保健社会部の所管である人口、労働問題とともに、保健医療関係事業と人間の基本生活要素としての衣食住問題まで、社会保障、社会福祉等、諸般の問題がほとんどすべてが自己の所管であり、人間生活の基本をなしているにもかかわらず、経済開発に押され、手を付けられないことを強く認識し、その突破口を求めていた」(p.151)。そのため、「当時、第2次5個年計画の推進と歩調を合わせ、経済社会の均衡開発の実質的な接近努力の一環として社保審研究室を活用しよ

²²社保審研究室は、当時、保健社会部や各地方の実務官僚によって進められていた「救護行政」改革(拙稿2014a, 参照)には、直接には関係していなかったが、「社会開発」研究プロジェクト(後述)に関連して申南均・安彰洙が編集した『社会福祉及び社会開発に関する資料』(1969年)において、最低生計費保障構想がすでに示されている。また社保審研究室設置当時から、崔千松らは、軍警援護と一般国民の救護との格差是正と統合化を構想してもいた(崔1991: 141-2)。

²³国連は、1959年から「世界社会情勢報告」を発行し、発展途上国の事例をあげて、経済開発とともに、社会的側面への配慮がより強く要求されることを強調し、さまざまな社会指標を作成して、社会的接近のモデルを国連の参加国に普及させようと努めていた。1965年には、研究機関として「社会開発研究院」を設置し、68年に国連社会福祉関係長官会議を開催、69年には「国連社会開発宣言」を発表するなど、60年代半ばから、活動はさらに積極化していた。韓国もそうした働きかけの対象の1つとなっていた。

うとした」(p.145) という。鄭長官がこのような積極的な姿勢を取りえたのは、1967年初めにオーストラリアとニュージーランドを訪問した朴大統領が両国の社会保障制度に「大きな感銘を受け」、帰国後、鄭長官に、社会保障の研究体制を大幅に増強するように特別指示を与えたことによる²⁴。したがって、「社会開発」研究は、政権の最高指導者のお墨付きを与えられたプロジェクトであったが、そのことが、プロジェクトによる政策提言が国家中枢部によって順調に受け入れられていくことに直結しなかったことは、以下に見ていく通りである。

鄭長官と社保審研究室内の認識は、保健社会部が主管する社会的施策を拡充するうえでは、経済企画院を中心とする国家中枢部の「経済成長一辺倒」の発想の軌道修正を図る必要があると考える点で一致していた。この認識は、例えば、国会の保健社会委員会でも、「経済第一主義」、「先経済開発、後社会福祉」の考え方に対する批判が提起されていたように、必ずしも彼らに固有のものではなく、社会的支出の拡大を求める者にとっては、共通する認識であったと考えられる²⁵。既に触れたように、生産的投資の優先を理由として、児童や高齢者、障害者など生活能力を持たない困窮者に対する支援さえ、わずかな量の小麦粉の支給のみにとどめられ、しかも、60年代初めからの支給人数の制限枠が固定されたままの状態が続いていた。こうした「経済成長一辺倒」を修正するための理論的な裏付けとして「突破口」になりうると考えられ

たのが、国連の推奨する「均衡のとれた開発モデル」の構想であった。社会的支出の拡大は、国連モデルに依拠して、国家中枢部、特に、予算配分の全権を掌握する経済企画院を説得できる理論的、実証的な材料を準備できるかどうかにかかっていた。

「社会開発」の考え方は、「経済開発」の推進を否定するものではなく、むしろ長期にわたる「持続的成長」を確保するためには、並行して「社会開発」事業にも資源を配当し、それによって「安定した国民生活の保障」を実現していくことが不可欠であることを説得しようとするものであった。國務会議の席上では、鄭長官は「経済社会均衡」という言葉は使用できず、「経済開発の補完的事業として社会開発の必要を力説する」他はなかったという(崔千松 1991: 158)。「社会開発」が「持続的成長」に資することを主張する議論においては、「有効需要の創出、外部経済効果、及び便益創出効果を増大」させるといった直接的な経済効果をあげてはいるが、現在の視点から見ると、こうした議論は生硬で、理論的にも実証的にも成熟した形で提起されているとは言い難い。むしろ力点が置かれたのは、「経済社会発展の原動力であり推進力である人間の精神的側面の重要性」であり、「社会開発は、…(中略)…安定した国民生活の保障により、生活意欲と生産意欲を培い、経済発展を積極的に推進させる役割を担っている」²⁶という主張であった。

このような主張が登場しえた背景には、目覚

²⁴ 朴大統領の指示に関するエピソードは、李光燾(2009: 599)に次のように紹介されている。「1967年初めに、朴大統領は豪州とニュージーランドを訪問して帰国し、当時の鄭熙燮・保健社会部長官を呼び、『これら2つの国のよく確立された社会保障制度に大きな感銘を受けた。我々も5千年間にわたる貧困の甚だしい不満を消滅させようとするなら、まさに社会保障制度の導入に着手すべきで、今から、既存の人事規定にこだわらず、破格的な特別待遇で一流の該当研究要員を拡充し、速やかに準備に着手せよ。これは、私の特命である』という指示をあたえた。」李光燾は、「社会開発」プロジェクトの発足時点で社保審研究室に「特別採用」された人物であるが、引用箇所に見るように、朴大統領の指示を重

要視し、プロジェクトの初発のアイデアが社保審研究室の崔千松にあることや、鄭長官の社会的施策に対する積極性については全く触れていない。

²⁵ 「経済成長一辺倒」は崔千松の表現であるが(崔 1991: 2, 175, 193)、ほかに、「先建設、後統一」「先成長、後分配」「先経済、後福祉」などの言葉でも表現されている。朴正熙自身は、1963年に公刊した『国家、民族、私(私)』の中で、「われわれも『漢江の奇跡』をなしとげうるのである。……『経済至上』『建設優先』『労働至高』……ナセル革命がアスワン・ダムをその象徴とするように、わが5・16革命はその象徴として蔚山工業センターと第一次5ヵ年計画があげられる」と述べている(申範植編 1970b: 252-3)。

ましい経済発展とそれが引き起こしつつある社会と生活の変化という要因がある。1962年に始まる第1次5ヵ年計画は、目標の年平均7.1%を超えて7.8%の経済成長率を達成し、これに続く67年からの第2次5ヵ年計画は、67、68年も年率10%を超える好調なスタートを切っていた²⁷。それとともに、この時期には、韓国社会が広範な貧困が支配する農業中心の社会から脱却し、工業と都市を中心とするゆたかな社会に向かう将来展望が開け始めていた。経済企画

院は、68年現在に比較して、80年代半ばには、1人当たり国民総生産は約4倍、1人当たり国民消費支出は約3倍に増加するという予測を発表していた(表3)。また、保健社会部の行政報告は、「歴史的な第1次、第2次経済開発5ヵ年計画の成功的な遂行により、我が国の経済成長は世界の中で栄誉ある評価を受けており、国民は『我々もよい生活ができる』という固い信念を持つ』ようになったと述べている(『1971保社白書』序文)。

表3 国民総生産と消費支出の増加の予測 (1968年=100)

	1968	1971	1976	1981	1986
国民総生産	100	136	220	352	570
1人当たり国民総生産	100	128	186	275	414
1人当たり国民消費支出	100	n.a.	150	n.a.	305

出所：保健社会部『社会開発長期展望』1969年、p.20 (国民総生産は経済企画院による予測、消費支出は保健社会部による予測である)。

しかし同時に、こうした楽観的な将来展望と併行しながら、国会論議などにも表れているように、急速な経済成長と工業化・都市化に伴う弊害の拡大も懸念され始めていた。「社会開発」の必要性を説く一文書において、「今日、我が社会は後進性を脱皮できないまま、価値観は混乱し、また、富の偏在はその格差を一層深化させており、かかる生活面の不均衡は国民の不平と不信の風潮を招き、各種の社会問題を引き起こしている」、それゆえに、「社会開発」を通じた「安定した国民生活の保障」によって、「急速な経済開発に起因する社会的不条理と社会的諸病理現象を防除し、経済発展を補完し、これを支援し、経済的生産性を極大化させる」必要があると主張される(引用出典は注27に同じ)。

このように、1960年代末から70年代初めの時期には、経済成長がもたらす成果と弊害の両側面が実感として意識されるとともに、将来の目標として、どのような国家・社会像を描くべきかという問題意識が生まれ始めていた。こうした状況は、「経済成長第一主義」の追求による

強力な「反共国家」の建設という主流的な国家戦略のパラダイムに修正を加える好機として捉えられたと考えられる。そこには、「経済開発」と併行させて、「社会開発」を展開することにより、「安定した国民生活の保障」を基礎とするような社会を建設するというオルタナティブなパラダイムが控えめながら提示されていたと言えよう。当時の政策決定構造のなかで、それはきわめて大胆な挑戦であったが、政治的に可能となった要因としては、やはり前述の朴大統領の「特別指示」を背景としているという事情が大きいと考えられる。そうだとすれば、一貫して「開発独裁」を主導した朴大統領も、少なくとも、この時期には、「社会保障の導入」を政策的な視野に入れようとしており、そのことが鄭長官と社保審研究室の協働による挑戦を可能にしたことになる。

2. 研究プロジェクトの組織構成と研究活動

(1) 研究プロジェクトの組織構成

1967年9月に編成された研究プロジェクト組

²⁶社会保障審議委員会編1969『社会開発長期展望』の「社会開発の性格」から。

²⁷第2次5ヵ年計画は、最終的には、年平均9.6%の経済成長率を達成している(表2)。

織は、直接参加者だけでも80名を超える官民合同の大規模な組織であった。プロジェクト全体を統括する組織として、保健社会部長官直属の「社会開発諮問委員会」（委員長は次官）が設置され、行政官2名と大学の研究者や専門家9名が委員として参加した²⁸。表4に示したように、諮問委員会のもとに、実際の研究・政策計画立案を行う8つの分科会がおかれ、それぞれに大学の研究者や専門家4～5名が委嘱されるとともに、社保審研究室から研究委員2～3名が配属された。分科会の活動を統括・調整するために、企画室（社保審研究室が中心）がおかれ、企画室長には崔千松が就任した。このように、プロジェクト全体は、結果のとりまとめも含めて、社保審研究室が実質的に主導する形態を取っており、研究室は特別予算によって大幅に増強され、専門研究委員の数は10名から一挙に22名に増員された。

この企画は、保健社会部をあげてのプロジェクトであり、異例に多額の調査研究費を要したから、当然に、国家中枢部、特に経済企画院の承認を得る必要があった。当時、「社会」という表現は政治的に禁忌的な意味合いを帯びており、一時、鄭長官と崔千松は、このプロジェクト提起のために中央情報部（KCIA）から「パルガンイ」（アカ：共産主義者）としての嫌疑を受ける局面もあった²⁹。しかし、こうした思想的な警戒を受けながらも、最終的には、承認を取り付けることができ、プロジェクトの予算は、国庫から「別途調達」で、社保審独立会計として運営された。こうした予算措置から、「社会開発」研究プロジェクトは、積極的ではないにしても、政権中枢部の一定の承認のもとに進められたと考えられ、それには、前述のような朴大統領の意向が反映されていたと見てよい。

このプロジェクトの大きな特徴は、大学を中心とする研究者、保健・医療・福祉などの事業関係者、専門家、報道関係者など、民間の関係者を幅広く参加させた点にある。このことは、政策形成に関わる議論が政府機構内部という密室に閉じ込められる傾向がきわめて強かった当時の状況を考えると大きな意味を持つ。研究メンバーの社会的な広がりには、かつて崔千松が参加した第二共和国時代の「全国総合経済会議」に見られたような社会的解放の状況を部分的にせよ再現する雰囲気があった。プロジェクトの狙いは、社会的施策の形成に関わる政治的・社会的空間を政府機構の範囲を超えて拡大することにより、国家施策に対する影響力を強めることにあったと考えられる。

これに関連して、1960年代末の時期には、少なくとも生活政策の分野を見る限り、国会の政策点検・立法活動が活発化していたことにも注意しておく必要がある。国会の保健社会委員会では、労働能力を持たない生活困窮者に対する支援策がきわめて貧困であり、しかも、経済成長に伴う国家財政規模の拡大にもかかわらず、社会的支出は凍結されたまま増額されないことに対する批判が厳しく展開されていた。また、国会議員が行政の現場に赴いて、政策運営の実態を検証する「国政監査」活動が有効な機能を発揮し始めていた。こうした国会活動の活発化を政治的な基本権が保障されている現在の韓国の状況を念頭において評価してはならない。軍事革命以来、政治的、社会的な基本権が厳しく制限されている状況の中で、国会の役割は限定されたものであったが、60年代末には、政策点検、さらには、政策形成への参加の度合いが強まっていた。「社会開発」プロジェクトは、こうした動きと直接の関連は持たなかったにせよ、生活政策の貧困さに対する批判の社会的な拡大

²⁸なお、諮問委員会に、アメリカ人研究者のC. Chakalianが顧問として加わっていた。研究予算は、国庫から「別途調達」され、社保審の独立会計で運営された。

²⁹崔千松（1991：150-1）。「社会開発」構想が縮減す

ると、財界セミナーで、社会保障は「（朴正熙）大統領が禁忌する用語だ」「我が国では2千年代になってから……使えるようになるものだ」と重圧を加えられもしたという（同：135, 158）。

の雰囲気の中で提起され、実行に移されること が可能になったと考えられる。

表4 「社会開発」研究プロジェクトの組織編成と政策研究の領域

1. 社会開発諮問委員会分科会編成 (1969年)	2. 研究分野の分類 (1969年)	3. 結果報告書における政策分野の分類 (1970年)	4. 国連の「社会開発」構想 (1959年) における政策分野の例示
0 企画室 1 地域社会開発 2 人口と労働 3 公衆保健と医療 4 公的扶助 5 社会保険 6 社会福祉 7 社会倫理 8 関連事業	1 精神的基盤の確立 1) 国民の精神的基盤と思考傾向 2) 精神的基盤の確立方向 3) 精神的基盤確立の実践方策 2 人力開発 1) 人口 2) 雇用構造 3) 人力養成 4) 人力配分活用 5) 人力保養 3 生活環境の造成 1) 住宅 2) 公衆保健と医療 3) 公害 4) 余暇善用 5) 社会施設 6) 地域社会の開発 4 国民生活の向上 1) 消費生活 2) 最低生活 3) 社会福祉 4) 社会保険	1 人口成長と人口政策 2 人力計画 3 教育計画 4 保健計画 5 栄養計画 6 住宅と生活環境計画 7 所得増大と社会保障計画 8 社会福祉事業計画 9 地域社会開発計画	1 保健栄養 2 住宅と生活環境 3 労働 4 教育 5 社会保障 6 レクリエーション 7 公共行政と社会開発 8 社会調査と社会計画 9 農村開発 10 地域社会開発 11 都市化対策

出所：保健社会部『社会開発長期展望』1969年。1970年は、保健社会部『社会開発1970第2輯 長期計画<1972-1986>』1970年。研究項目の分類は1969年度のものである（国連の分類は1959年時点）。分類は、年によって少し変化しているが、大きな違いはない。

(2) 研究プロジェクトの研究活動

「社会開発」研究の対象分野は、先の表4に見るように、国連のモデルをベースにしており、「精神的基盤の確立」と「人力開発」を重視している点を別とすると、内容はほぼ重なり合っている。すべて「安定した国民生活の保障」に関わる分野であるが、人材開発、教育、住宅などは他省庁の管轄であったから、実質的には、保健社会部が主管する保健・医療、社会保険、公的扶助、社会福祉、地域社会開発などの分野にとくに重点が置かれていた。

研究作業は、「社会開発」の理論や国際的な

経験の分析を前提段階として、具体的には分科会毎に進められた。それぞれの分科会の研究作業は、(1)実態調査による各分野の政策対象の現状とニーズの分析、現行の政策状況とその問題点の検討、(2)第3次5ヵ年計画(1972~76年)を起点として、第4次計画(1977~81年)、第5次計画(1982~86年)に至るまでの各段階の経済計画に盛り込んでいくべき具体的な政策計画の立案と費用推計、という2段階で進められた。現状分析において、実態調査が重視されたのは、社会的施策の拡大の提案が抽象的な空論として扱われないための配慮であったと考えら

れる³⁰。入念な現状把握作業を踏まえて、各分科会の作業は、経済企画院が描いた今後15年間の経済規模の拡大予測（表2、表3参照）をベースに、各5ヵ年計画段階での人材育成状況、生活環境、国民生活をめぐる社会的諸指標の水準を設定し、それぞれの段階で必要となる政策パッケージ（「社会開発模型」）を組み立てる過程に入った。3次にわたる5ヵ年計画を通じて、社会的施策を積み上げることにより、80年代半ばには、均衡のとれた社会が実現されることが目標とされていた。

社会的施策を進展させるうえでは、その内容を経済開発5ヵ年計画に盛り込むことが、もっとも有効な、かつ不可欠な手段であった。経済開発5ヵ年計画は、国家の基本戦略に沿って財政の基本的な支出方向を策定するものであり、社会的支出の拡大は、計画に組み込まれていない限り、その実現を望みえなかったからである。社会的施策の改善が15年間という中・長期にわたる段階的な計画として提案されたのは、現時点での経済水準と国家財政の状況、過大な軍事費負担、経済投資の優先などの要因を配慮せざるをえなかったゆえである。「社会保障に関する法律」にも、社会保障は「国家の経済的実情を参酌し」、「段階的に」整備していくと宣言されていたように、当時の状況にあっては、これらの要因は、絶対的な与件であった。それまで、「段階的に」実施するという表現は、政策に着手しない理由や延期の理由として否定的に使われがちであったが、「社会開発」構想は、段階を踏んで実現していくべき社会的施策の具体的なロードマップを提示することにより、逆に、この表現が否定的な口実に使われる方向を封じ

ようとしたとみることができる。

3. 「社会開発」研究プロジェクトの政策提言

「社会開発」研究プロジェクトは、1970年までに、具体的な作業をほぼ完了するとともに、研究成果を取りまとめた報告書を作成し、政府部内で、政策提言を行っている³¹。最終報告である『社会開発1970第2輯 長期計画』（1970年）と政策提案について部門別に詳述した『社会開一部門別事業展望一』（1974年）によると、プロジェクトは、表4の3. に示したように、1 人口成長と人口政策、2 人力計画、3 教育計画、4 保健計画、5 栄養計画、6 住宅と生活環境計画、7 所得増大と社会保障計画、8 社会福祉事業計画、9 地域社会開発計画の9つの政策分野にわたって、第3次、第4次、第5次の各5ヵ年計画段階で実現されていくべき社会開発施策のロードマップを提示している。各分野の政策提案は、政策の細部に及んでおり、必要となる財政支出額の試算を示した具体的なものであった。

しかしながら、「社会開発」構想は、あくまでも保健社会部からの提案にすぎず、それが経済成長を至上課題とする政府全体の経済開発5ヵ年計画に採用される保障はなかった。保健社会部も、上記の9つの政策分野にわたる「社会開発」の包括的な政策パッケージがそのままの形で経済計画に採用されると期待したとは考えられず、中・長期の視点から、経済成長最優先戦略に一定の修正を加えていくためのガイドラインのような役割を期待したのではないかと推測される。実際に、第3次以降の経済5ヵ年計画においては、「社会開発」構想は、このプロ

³⁰この時期までに、社会・生活問題分野における大規模な実態調査はほとんど行われていないから、このプロジェクトに関連して行われた実態調査は、貴重な資料を後世に残している（詳しくは、拙稿2014b）。

³¹「社会開発」研究プロジェクトの報告書は1968年から74年にかけて作成されているが、主要な報告書は、①『社会開発1968：第1輯・基本構想』（1968年）、②『社会開発長期展望』（1969年）、③『社会開発

1970第2輯 長期計画<1972-1986>』（1970年）、④『社会開一部門別事業展望一』（1974年）である。①は基本的な構想、②は長期の政策構想を示したもので、ともに準備段階のものである。③が主要な報告書であり、④は③の政策提言内容を部門別にさらに具体化したものである。この他にも、プロジェクト全体の報告書と分科会が作成した報告書がある。これらの研究成果は、ほとんど社会的に公表されず、政府内部の資料にとどまった。

プロジェクトが描いたような政策パッケージとしては採用されなかった³²。したがって、ここでは、政策提言の全体像についてはふれず、保健社会部と社保審研究室が最も重点を置いて働きかけた社会保障、社会福祉、地域社会開発³³の分野（上記の7～9の分野）の政策拡充に焦点を当てて考察することにする。

問題は、1972年度から始まる直近の第3次経済開発5ヵ年計画において、何らかの形で、社会的施策の拡大方向が反映できるかどうかであった。ロードマップの第一段階において、そのような方向が実現されない限り、「社会開発」プロジェクトの提言も、中・長期的な影響力を持ちえないからである。第3次5ヵ年計画の構想づくりは69年頃から始まるが、その過程において、保健社会部は、鄭長官の指揮下に、社会保障・福祉の改革に向け、経済企画院を中心とする国家中枢部に強い働きかけを行った。

そうした積極的な姿勢は、同部が1971年3月に発表した行政報告書『保健社会行政の実績と展望—保健社会行政白書—』（以下、『1971保社白書』）³⁴によく表現されている。その内容は、たんなる行政の現状報告ではなく、「社会開発」の視点から、従来の行政を自ら批判的に検証し、新たな政策展望を打ち出そうとするものであった。そこでは、過去の生活行政のあり方について、次のように述べている。

「1960年代の我が国社会福祉事業は一部、社会経済的落伍者や特殊事情の問題国民層に対する消極的な事後措置で、罹災民、極貧者と要生活保護者に対する救護事業と主に孤児施設、養老院、その他、ごく限られた特殊施設に対する運用費補助、糧穀支給、指導監督等

にその主要内容があった。即ち、わが国の社会福祉行政は、国家財政面の制約を受け、その実質内容においては、“救恤”ないし“救護”から大きく進展できないでいるのが実情であり、社会福祉行政がよく救護行政であると誤認されるのも、かかる理由が関係している」（『1971保社白書』p.50）

このような認識に基づいて提起されたのは、「消極的な事後措置」にすぎない「救護行政」から、貧困予防システムを中核とする近代的な社会保障体系に置き換えていこうとする政策転換であった。この行政報告書は、「社会開発」プロジェクトに関連するほとんどすべての報告書が政府部内にとどまる内部資料であったのに対し、社会に向けて公表された刊行物であったことに留意しておく必要がある。このことは、1971年という時点において、保健社会部が社会保障体系の構築の方向性が政府部内でも受け入れられたという確かな認識を持っていたことを示している。この時期には、経済成長が順調に持続しており、また、一方では、朴正熙政権を批判する野党勢力の拡大に象徴される政治情勢の変化が生じていたから、社会的施策の拡大方針にとっては、追い風となる条件があったと考えられる。しかしながら、これらの条件は、72年の「維新体制」による政治的な閉塞状況への転換と73年の石油危機がもたらした経済危機によって、すぐに暗転することになった。

「社会開発」構想と前述の行政報告書に示された社会保障・福祉拡充計画の主な内容は（表5）、①医療保険と年金保険を実施し、その適用人口を拡大していくこと（表5の1.）、②主食糧穀の支給を主内容とする現行の「救護行

³²次項に見るように、第4次計画において、「社会開発」という用語が採用されるが、保健医療、住宅、教育などの経済成長に資するインフラ充実を意味しており、社会保障・福祉の充実重点を置いた研究プロジェクトの提案とは性格を異にするものであった。

³³「地域社会開発」は、地域の経済的、社会的インフラの改良を意味する政策用語で、ハードとソフトの

両面を含んでいる。

³⁴この報告書は、保健社会部が初めて「白書」と銘打って発行した刊行物であり、そのこと自体に同部の積極的な姿勢が表現されている。しかし、翌年以降は発行されず、年次白書としては定着しなかった。『保健社会（白書）』が年次白書として登場するのは、1981年からである。

政」から、最低生活を保障する公的扶助制度へ転換していくこと（同2.3.5.）、③「社会福祉」に対する国庫支出を拡大していくこと（同4.）、の3項目からなる。保健社会部と社保審研究室が意図したのは、軍事政権の発足以来、社会的支出が凍結されたまま、一切増額されないという予算の閉塞状況を打破することだけにはとどまらなかった。むしろ、狙いは、旧態依然とした「救護行政」を止揚して、医療保険、年金保険などの社会保険網によって貧困を予防することに主眼をおき、生活能力を持たない困窮者に対しては、公的扶助制度の充実によって「健康で文化的な最低生活」を保障するというベヴァリッジ型社会保障体系を構築すること、少なくとも、第3次5ヵ年計画時期において、その構築の第一段階に確実に着手することにあった。

最も強い意欲が示されていたのは、医療保険と年金保険の実施である。これによって、社会保険網整備に向けての第一歩を踏み出し、「消極的な事後措置」にすぎない「救護行政」を脱して、積極的な貧困予防の政策体系のための基礎を据えることが目指された。医療保険は、これまでの試行的な任意保険制度から、公務員、軍人、民間被用者（一定規模以上の事業場）に強制適用される本来の社会保険として発足させること、年金保険を新たに発足させることが宣言されている。年金保険の実施には、「社会保障制度の牽引車的役割を担う」という期待がこめられていた（崔1991：132）。また、当初段階では、保険適用者は被用者とするが、自営業従事者にも段階的に適用を拡大するものとし、1980年代初めには、国民の相当部分が社会保険にカバーされる状態を作り出すこと、また、将来的には、公務員、軍人、民間被用者、自営業従事者を統合する一元的な保険制度とその運営機構を設置することが目標として提示されていた。

さらに、社会保険の実施と並行して、保健社会部が「第3次経済開発5ヵ年計画中の最大課題の1つ」として重視したのは、「保護水準を

改善し、あわせて要保護対象者全員が法定恵沢を受けられるよう……研究努力を傾注し、70年代には……すべての人々が人間らしい最低生活を営むことができるよう保障することであろう」という点である。保護水準の改善では、生活保護法の文言を引用して、「健康で文化的な最低生活の維持」という基本理念の実現するため、特に、1人1日当たり小麦粉250gの支給にすぎない「居宅保護」の給付水準を問題視し、「糧穀以外の副食費、被服費」などの生計費用も計上すべきことを初めて言及し（『1971保社白書』pp.222-3）、そうした費目を含む最低生計費を試算し、給付水準をそれに近づける考え方を提示したのは、画期的な政策発想の転換であったと言えよう。すなわち第3次5ヵ年計画が終了する1976年までに、主食以外の生計費の各項目を追加し、推定最低生計費の約5割の水準へと引き上げ、80年代半ばには約80%にまで改善することとしている。他方、「施設保護」については、第3次計画期間中の改善は提案されておらず、第4次、第5次の計画においても、改善幅は小さいことが注目される。これは、「施設保護」の給付水準が、推定最低生計費の約5割に達しており、明らかに、生計費の不足分は外国援助と民間施設の負担で補われることが期待されていたことによる。「居宅保護」については、外国援助と民間による補てんが期待できないために、その改善がより緊急的な課題として認識されたと見られる。

1960年代初めからの推移を考えると、保健社会部が、公式の報告書のなかで、憲法や生活保護法の規定にもかかわらず、現実の「保護水準」が最低生活の保障から程遠いことを認め、最低生計費に依拠する生活保障を実現していく考え方を打ち出したことは、画期的であった。同部は、その職制でも71年の時点から、従来の「救護課」を「保護課」に改めており、以後、『保健社会統計年報』を含めて、保社行政に関わる記述において、「救護」という用語の使用を廃止した。このことも、生活保護法の規定の実質化を目指す積極的な姿勢を表現していたと

言えよう。

ただ、一挙に最低生計費に相当する生活保障を行うのではなく、1970年代半ばに最低生計費の約5割、80年代半ばに約8割の実現という「段階的な」改善計画を立てざるをえなかったのは、現行の経済水準と国家中枢部の経済成長優先主義を配慮したためであった。こうした配慮は、社会福祉の分野（表5-4.）と「零細民」の就労事業（表5-5.）の改善計画における控えめな姿勢にも表れている。前者におい

ては、この計画が立てられる時点で、児童・女性・障害者・高齢者に対する専門的な福祉サービスの必要性とハンディキャップを持つ人たちに限定しない社会サービスの必要性が強く認識されていたにもかかわらず、改革提案は積極的なものではなかった³⁵。また、後者においては、「零細民」を対象とする救済的な就労事業を廃止せず、60年代の「自助勤労事業」の規模を維持することが提案されているにすぎない。

表5 「社会開発」構想における社会保障の拡大計画

1. 社会保険の拡充と適用人口拡大計画

単位：千人

	1969	1972	1976	1981	1986
医療保険	4	100	1,143	5,000	7,844
産災保険	683	992	1,443	3,090	5,757
養老保険		136	1,112	10,000	15,844
船員保険			61	66	統合
公務員年金	392	467	554	664	統合
軍人年金	115	115	115	115	115
予測人口	30,293	33,045	35,281	37,710	39,809

出所：保健社会部『社会開発1970第2輯 長期計画<1972-1986>』p.518

2. 「居宅保護」の給付改善計画

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1981	1986
給付額（ウォン）	3,591	3,905	7,840	9,320	10,771	13,266	13,771	22,620	34,764
推定最低生活費（ウォン）	16,788	18,378	19,854	21,330	22,908	24,282	25,345	33,761	41,368
給付額の最低生活費に占める割合（%）	21.4	21.2	39.5	43.7	47.0	54.6	54.3	67.0	84.0
予測対象者数(千人)	283	361	449	458	465	473	480	513	541
給付の費目内容	主食糧穀 (葬祭費)		主食糧穀 副食費 (葬祭費)		主食糧穀 副食費 被服費 (葬祭費)		主食糧穀 副食費 被服費 光熱費 教育扶助 医療扶助 出産扶助 (葬祭費)		

出所：同前，p.54。

3. 「施設保護」の給付改善計画

	1972	1973	1974	1975	1976	1981	1986
給付額合計 (ウォン)	10,392	10,956	11,556	12,144	12,720	19,462	29,777
主食糧穀 (ウォン)	8,352	8,724	9,108	9,492	9,864	15,092	23,091
その他の生計費 (ウォン)	2,040	2,232	2,448	2,652	2,856	4,370	6,686
推定最低生活費 (ウォン)	19,854	21,330	22,908	24,282	25,345	33,761	41,368
給付額の最低生活費に占める割合 (%)	52.3	51.4	50.4	50.0	50.2	57.6	72.0
予測対象者数 (人)	58,491	56,825	55,159	53,493	51,827	43,497	35,167

出所：同前，p.554。この数値は「児童・母子施設」の給付水準であり、「養老・不具（ママ）施設」については、主食糧穀の量が前者より約1.3倍多く算定されている。

4. 社会福祉の国庫支出拡大計画

単位：百万ウォン

	1972	1976	1981	1986	施策の主な内容
児童・青少年福祉	2,079	3,874	3,827	3,877	相談機能強化・児童施設増強・一般児童対策強化
婦女福祉	519	995	1,368	1,837	職業補導施設・助産施設等施設増強・婦女教室拡大
心身障害者福祉	43	294	813	961	リハビリ施設増強・補装具支援・就労支援・施設支援
老人福祉	106	805	1,593	2,223	敬老堂支援・健康診断サービス・施設支援
合計	2,747	5,967	7,600	8,897	

出所：同前，p.580。

5. 「零細民」就労事業の改善計画

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1981	1986
予測零細民数 (千人)	1,202.9	1,094.6	996.1	906.5	824.5	750.7	519.7	330
就労保護対象数 (千人)	648	648	648	648	648	390	190	50
1日当たり賃金(ウォン)	270	270	320	320	380	672	872	1020
就労日数 (日)	20	20	20	20	20	24	24	24
所要予算額(百万ウォン)	4,199	4,199	4,976	4,976	5,909.5	7,280	4,919	2,453.5

出所：同前，p.563。

4. 「社会開発」プロジェクトによる政策提案の帰結

結果から見ると、「社会開発」プロジェクトの提案は、1972年から始まる第3次経済開発5ヵ年計画においては、ほとんど採用されなかった。「上位中進国」への参入を目指す第3次計画は、工業化をさらに推進して、重化学工業中

心への構造転換を図る一方で、農業の構造改革によって主食糧穀（特にコメ）の生産増強を図ることを大きな目標としており、国家財政は、これらの2つの分野への投資を中心に組み立てられたからである。農業改革の重視は、膨大な糧穀の輸入が国際収支を圧迫し、成長政策に与った大きなネックとなっていたことによる。ただ、農業の構造改善構想は、生産増強の側面だけでなく、農村社会の改革と農民所得の向上を包含する「セマウル（新しい村）運動」として推進され、この点では、社会的政策の側面を併せ持っていたことにも注目しておく必要があ

³⁵社会福祉の分野については、保健社会部は、1969年に『社会福祉長期計画（試案）』などにおいて、改革方針を打ち出している。この点については、今後、改めて分析する。

る。第3次計画は、「成長、安定、均衡の調和」というスローガンを掲げていたが、「均衡」という表現には、当時、憂慮されていた都市と農村の生活格差への対策が念頭に置かれていたと考えられる。「社会開発」構想は、どちらかと言えば、都市社会とそこで生活する雇用労働者をめぐる問題に重点を置いていた。第3次計画でも、「住宅と衛生施設及び社会保障を拡充し、勤労環境を改善すること」を重点目標の末尾にあげているように、都市社会と雇用者の問題に配慮がなかったわけではない。しかし、農業生産及び農村社会と農民の問題がそれよりも優先して語られており、実際にも、国家の中心的な政策関心と投資は、「セマウル運動」を通して、都市よりも農村に注がれた。関心が本格的に都市と雇用労働者に向かうのは、次節に見るように、77年からスタートする第4次計画においてである。

第3次計画期間中に、保健社会部が強く期待した社会保障・福祉政策の拡大については、国家中枢部は否定しなかったにせよ、消極的であった。医療保険と年金保険の実施については、生産資源としての労働力の質の向上への配慮から、一応の承認を与えたが、その後の経過からみて、積極的な承認でなかったことは明らかである。まず、医療保険についてみると、1970年に、それまでの試行的な任意制を改め、強制適用制を導入するための医療保険法の改正（実質上の新法の制定）が行われた。この改正は、一定規模以上の事業場の民間被用者、公務員・教職員、軍人（上級職業軍人）という所得の水準と安定性が高い集団を強制適用制の第一段階の対象者として設定し、以後、順次、適用範囲を拡大していくことを企図するものであった。しかし、法改正が行われたものの、実施の承認は与えられず、その後、任意適用制のモデル事業場が数ヶ所増やされたただけにとどまった。その理由は、医療保険を実施するには「諸般の条件が未成熟」であったことと「成長一辺倒の企業主の姿勢が強硬で、政府も企業主の姿勢ばかり気にしていた」ためであった（崔千松1991:

118-9)。

年金保険についてみると、1971年に、国家中枢部の承認を得て、保健社会部が制度の設計作業を開始し、73年12月に「国民福祉年金法」が制定・公布された。この制度は、最終的に全国民（20～59歳）を対象とする年金を目標としつつ、当初は、第3次計画中に50人以上規模の事業場の被用者を強制適用の対象とし、自営業従事者には、さしあたり任意適用の制度を設けておくというものであった。ところが、73年12月、予算編成や運営体制など、すべての準備が整えられた実施直前の時点になって、突然、大統領から中止指令が出され、実施は延期されることになった。折からの第一次石油危機の発生による「企業の困窮」が理由であり、産業界からの反発が強かったためであった³⁶。

「救護行政」改革については、すでに述べたように、1970～71年に、保健社会部は近代的な公的扶助制度への転換を意欲的に表明していたが、朴正熙大統領を中心とする国家中枢部は、経済的見地から、社会保険の拡充に容認の姿勢を見せたとしても、児童、高齢者、障害者など非労働能力者の最低生活保障や福祉サービスの改善には、全く関心を示さなかった。経済企画院の予算固定化の姿勢に変化はまったく見られず、行政の呼称は、「救護」から「保護」に変わったが、「救護行政」の実態はほとんど変わらなかった。71年以降も、保護予算の増額は一切認められなかったために、主食糧穀支給を中心とする給付内容は全く改善されず、また、「居宅保護」の予算上の認定数28万3千人という数値も凍結されたままで、地方レベルで保護対象として認定を受けながら、保護を受けられない「漏れ」が少なく見積もっても十数万人に及ぶ状態が続いていた。この分野で、ようやく予算増額の動きが見られるのは、1975年以降で

³⁶1973年12月時点では、1年間の施行延期としていたが、74年1月に、維新憲法上の大統領大権の発動（緊急措置第3号「国民生活安定のための大統領緊急措置」、通称「1.14措置」）により無期延期された。なお、自助勤労事業の継承を含む「セマウル運動」は、この「1.14措置」によって開始された。

あるが、なおも部分的な改善にとどまり、「救護行政」の基本的発想は、80年代を経て90年代まで継続されていく。

第4章 最低生計費を基礎とする公的扶助改革の提案

1. 「国民生活実態調査（最低生計費計測のための第一次試図）」の企画

1960年代末から70年代初めは、経済成長に伴う全般的な生活の向上があり、野党勢力の拡大にみられたように、政治的、社会的な解放の雰囲気は相対的に広がるなど、保健社会部・社保審研究室が推進しようとしていた社会的施策の拡大にとっての後押しとなるような政治的、経済的条件が存在していた時期である。しかしながら、1972年10月の朴正熙大統領の「維新体制」開始による政治的独裁体制の強化、さらに73年10月に発生した石油危機による経済情勢の悪化によって、こうした条件は、大きく暗転した。

1969年10月に退任した鄭長官の後には、社会保障制度の導入はおろか保社行政の改革に意欲を持つ保健社会部長官はもはや登場せず、部内でも社会的な政策の展開に対して消極的な雰囲気が深まっていった³⁷。「社会開発」プロジェクトは、既にみたように、71年までにほぼ研究作業を終え、提案をまとめており、その後は、提案を政府の政策として採用させる活動を行っていたが、74年には解散した。これとともに、20名を超えた社保審研究室の研究者も一挙に6名に減員され、予算も減額された。社保審研究室を取り巻く環境は変化し、政策形成に関与する

機会が失われていったばかりか、とくに70年代半ば以降は、部内で異端視される傾向が強まった。

しかし、こうした逆風の状況にもかかわらず、社保審研究室は、次の第4次経済開発5ヵ年計画（1977～81年）における社会保障政策の拡大に向けての新たな働きかけを開始している。主な主張は、第3次計画期間中に実施が見送られた医療保険と年金保険の早期実施であったが、それとともに、生活保障にとっての最終的な受け皿となる公的扶助制度の改革提案を一段と強化していることが注目される。その主張は、言うまでもなく、生活保護法に名目的に規定されているだけの「健康で文化的な最低生活」保障を現実化することにあったが、そのための基礎作業として、1973年から74年にかけて、「国民生活実態調査（最低生計費計測のための第一次試図）」という名称のもとに、家計調査に裏付けられた理論的な最低生計費を算出する試みが展開された。

この時点までに、最低生計費の算出の試みが全くなかったわけではない。1960年代の「救護行政」においては、「零細民」（労働能力を有する要保護対象者）の選定基準として、きわめて粗放な形であったが、一種の「最低生計費」が算出されていた。その算定方法は、表6に示したように、主食費、副食費、燃料費の3項目の1ヵ月当たり想定最低必要量の時価換算額を合計したものである。「零細民」の選定に当たっての主要な条件の1つは、対象者の1ヵ月の生活費がこの金額以下であることとされており³⁸、物価上昇による修正を加えながら、70年代を通して用いられ、当時、この数値が「最低生計

³⁷このことは、保健社会部が作成した資料や公刊物の状況から十分に推測できる。資料の数自体が減少するばかりでなく、その内容も目立って緻密さを失う。当時の保健社会行政に関するほぼ唯一の公式統計報告である『保健社会統計年報』すら、1975年版は刊行されず、76年版以降の記載項目も著しく簡略化され、搭載数値も概数化されたり、経年の連続性にも欠くなど、保健社会行政実態の分析をはばんできた。

³⁸この他に「零細民」認定の条件としては、所得税を

免除されていること、農民の場合は、所有農地が3反（当初5反）以下であること、などがあつた。注意すべき点は、零細民の場合も、こうした要件に照ると、即、救護／保護を受けられたわけではなく、認定された中から困窮度合いの高い順に、予算枠までが「選定」された。そのため、前述したように、居宅で十数万人のほか、零細民で100万～150万人近くの「漏れ」を生み、保社行政の関係者や研究者の間では問題視されていた。

費」と呼称されていた。「社会開発」研究プロジェクトも、公的扶助給付の改善を進める目安として、「推定最低生計費」と称する数値との

比較を示しているが（前掲，表5の2.「居宅保護」，3.「施設保護」，参照），この「零細民」選定基準を便宜的に用いたと考えられる³⁹。

表6 「零細民選定基準」の算出方法（1967年度）

	1世帯1ヵ月当たりの最低生計算出根拠 (世帯員数6人と想定)	1人当たり所要額 =要保護者選定基準
都市零細民	主食費2,288+副食費1,080+燃料費840=合計4,208ウォン	4,208/6=約700ウォン
農漁村零細民	主食費2,288+副食費900+燃料費450=合計3,638ウォン	3,638/6=約600ウォン
算定根拠：①主食は，6人世帯で1ヵ月に，白米15kg，精麦30kgと想定し，これを時価に換算。 ②副食費は，1人1日，都市6ウォン，農村5ウォンと想定。 ③燃料費は，1世帯1日に都市では2個，農村では1個使用すると想定。		

出所：『建大・救護行政調査』（1969：81-2）。原出典は保健社会部。

このような状況にあつて，社保審研究室が試みようとしたのは，これまでの粗放な算定方法に代えて，国際的に蓄積されてきた理論に立脚する算定方式により，家計調査によって得られたデータを用いて，生活実態に基づいた説得力のある最低生計費を算出し，それを社会保障政策の基礎に据えるという提案を行うことであつた。この研究企画の総括責任者となつた安彰洙研究委員⁴⁰は，「最低生計費計測資料を前提としない社会政策立案は虚構性を内包している」とさえ主張したが（安1975：6），後年，これを引用した崔千松（1991：165）も，「今日まで…（中略）…生保対象人口に対する適正な生計費線までの給付基準がなく，予算確保のための論理的物証を提示できず，説得力のない常識一辺倒で対処してきた」と指摘している。安彰洙らは，実態的な裏付けを持つ最低生計費を算出することで，公的扶助の運営に関連するばかりでなく，近い将来，医療保険や年金保険の導入が進めば，これらの社会保険の給付水準の設定にとつても，重要な連関を持つことを認識し，

早い時期からそのことを指摘していた（保健社会部1969c，など）。そうした認識に立って，「低所得階層世帯の家計収支に関する生活実態を把握し，生活保護基準の改善と社会保障制度の合理的な運営に必要な最低生活水準を計測し，社会福祉行政の企画立案資料を提供する」ことが，生活実態調査研究の目的として設定された（保健社会部1974：4）。

2. 実態調査を基礎とする理論最低生計費の算出

「国民生活実態調査」は，韓国で初めて最低生計費を計測するために，安彰洙研究委員を総括責任者として，社保審研究室全員の総力を挙げて実施された大規模な調査研究企画である⁴¹。当時の家計調査としては，1963年から「都市家計調査」（経済企画院調査統計局）が毎年，実施されていた。しかしその主な目的は，都市の平均的な世帯の生活動向の把握と消費者物価指数の基礎データを得ることにあり，低所得層に限定して家計分析を行うには標本数は少なかつ

³⁹ 「社会開発」プロジェクトの報告書の中でも算出根拠はとくに示されていないために，この点についての確証はない。ただ，仮に，「零細民」選定基準以外に，より説得力のある算出の試みが存在していたとすれば，当時の研究の最先端にあつた安彰洙委員が関わっていたはずであり，1973～74年の調査研究の結果報告において言及があるはずであるが，そうした言及は存在しない。

⁴⁰ 安彰洙は，社保審研究室に1967年より，当初は参事（助手に相当）として，70年からは研究委員として87年の研究室閉鎖（保健人口研究院への併合）に至るまで所属し，主として公的扶助と社会保障財政を担当した。

⁴¹ 崔千松（1991：164-5）も，最低生計費計測の重要性を指摘して，この家計調査が健康調査に並ぶ重要統計だと強調している。

た（総標本数は1,800世帯）。また、包括的な生活実態調査としては、1964年と66年に、保健社会部が行った「生活実態基礎調査」があるが、これらの調査の標本数は多いが、貧困世帯の実数や家族構成などの把握を目的とするため、標準あるいは最低の生計費の算出基礎となる家計調査までは行われていない。したがって、最低生計費の算出のための低所得世帯を対象とする家計調査としては、この企画が韓国で最初の試みであった。最低生計費を算出し、それによって、「貧困層」（要保護者）の大きさを推定しようとする研究発想には、いうまでもなく、イギ

リス（イングランド）における B. S. ラウントリーの歴史的な貧困調査が強く意識されていた。

調査は、表7に見るように、1973年9月時点で、全国10地域から抽出した5,030世帯の生活実態調査を行った上で（第1次調査）、そのうちから、①低所得階層世帯と②生活保護対象者世帯を合わせた合計1,162世帯の標本を選定し、より詳細な家計と消費品目の調査（第2次調査）が行われた。標本数が1,800世帯であった「都市家計調査」に比較しても、この調査の規模は格段に大きかったと評価できよう。

表7 「国民生活実態調査」（1973年）の調査概要

		標本数と抽出方法	調査方法	調査時点
国民生活実態調査	第1次調査	全国10地域の有意多段階抽出 5,030世帯	「生活実態基本世帯票」による 面接記入方式	1973年9月
	第2次調査	第1次調査の対象から、 ①低所得階層世帯（都市地域： 月世帯所得24,000ウォン未満＋ 日雇労働者、農村地域：5反歩 未満耕作者）と、②生活保護対 象者世帯の、合計1,162世帯を 抽出	以下の5つの調査票による面接 記入方式 ①生活実態基本世帯票、②主要 品目の消費量調査票、③食料 費・燃料・交通費調査票、④食 料品の支出費目調査票、⑤家計 収支総括票	1973年9月
参考：都市家計調査 （経済企画院調査統計局）		全国32都市から任意抽出 1,800世帯	家計簿記帳方式・面接調査方式 の併用	毎年実施 毎月の家計簿の 年平均

出所：保健社会部『国民生活実態調査報告書1974』1974年（安彰洙・孫鶴奎）。

家計調査によって得られたデータを基礎にして、1973年9月時点における最低生計費とそれを構成する家計の各費目の額が推計された。算出方式は、マーケット・バスケット方式などとの比較検討の結果、エンゲル方式が採用されている。この結果、表8に示したように、最低生計費は、1人当たり月4,348ウォンと推計された。この額は同じ時点における都市一般世帯の平均消費支出の約56%に相当する。なお、この推計額については、後に、韓国開発研究院の研究者が、自身の測定結果（1973年、都市4,633ウォン、農村3,879ウォン）とほぼ合致していると言及している（徐相穆1981：101-2）。

表9に見るように、1人当たり月間所得が最低生計費以下の世帯とは、世帯所得で24,000ウォン未満の世帯に相当し、その数は、第1次調査の標本5,030世帯のうち753世帯（約15.0%）を占めていた。次に、第1次調査の所得分布を全人口（1970年ベース：5,576千世帯・31,435千人）に適用して、推定最低生計費によって、生活保護対象者の数を推計する作業が行われている。その結果は、834千世帯・3,341千人で、全世帯の約14.9%、全人口の約10.6%を占めることが示された。さらに、これらの対象者全員に、公的扶助制度によって、最低生計費水準までの所得保障を行った場合の必要予算額の試算

が行われており、その額は、月間28億2,800万 (表9-2.)
 ウォン、年間339億3600万ウォンとされている

表8 最低生計費の推計結果 (1973年9月時点)

	月間1人当たり最低生計費の推計額(ウォン) (a)	都市一般世帯の月間1人当たり平均消費支出(ウォン) (b)	a/b (%)
食料品費	2,444	3,202	76.3
住居費	582	1,529	38.1
光熱費	236	350	67.5
被服費	249	629	39.6
保健衛生費	247	473	52.2
教育費	254	580	43.8
雑費	335	1,029	32.6
合計	4,348	7,791	55.8

出所：保健社会部『国民生活実態調査報告書1974』1974年，pp.264-5の表と p.309の表を合成して加工。都市一般世帯平均消費支出費は，経済企画院『都市家計調査』による。

表9 最低生計費水準による生活保護対象者数と必要予算の推計

1. 第1次調査における世帯の月間所得分布と低所得階層世帯の属性

世帯当たり月所得額 (ウォン)	世帯数 (世帯)	構成比 (%)	低所得階層世帯の属性			
			1人当たり 平均月間所得 (ウォン)	世帯員数 (人)	就業世帯員 数(人)	
最低生計費以下	8,000ウォン未満	54	1.1	0	2.28	0.76
	8,000~12,000	96	1.9	2,676	2.99	1.03
	12,000~16,000	184	3.7	2,962	4.05	1.16
	16,000~20,000	196	3.9	3,800	4.21	1.27
	20,000~24,000	223	4.4	4,291	4.66	1.30
小計	753	15.0				
24,000ウォン以上	4,277	85.0				
合計	5,030	100.0				

2. 最低生計費による生活保護対象者数と必要予算額の推計

世帯当り月所得額	生活保護対象者の推計		最低保障に必要な 月1人当たり給付額 (ウォン)	必要予算額 (百万ウォン)
	世帯数 (千世帯)	人口 (千人)		
8,000ウォン未満	60	136	4,348	591
8,000~12,000	106	317	1,672	530
12,000~16,000	204	824	1,386	1,142
16,000~20,000	217	913	548	500
20,000~24,000	247	1,151	57	66
合計	834	3,341	—	2,829

出所：前表に同じ。

こうした推計作業は、社保審研究室が、理論的な裏付けと実態調査に基づいて算出された最低生計費を公的扶助運営の基礎に据え、この基準によって、保護対象者を認定し、労働（稼得）能力の有無に拘わらず、このライン以下の所得にあるすべての人に対し、差額所得を補って、このラインまでの所得保障を行うという、あるべき公的扶助（あるいは、国際的に共通理解となっている公的扶助）の実現を提唱しようとしていたことを物語っている。

しかしながら、そうした公的扶助のあり方は、主食糧穀の現物支給にすぎない当時の「救護行政」の実態からは程遠く、また、強化されつつあった「維新体制」下の専制的な国家運営のもとでは、ただちに実現されていく展望は持ちえなかった。そのことは、社保審研究室の研究者たちによっても十分に認識されていたと考えられる。したがって、膨大な規模の研究作業にもかかわらず、この調査研究報告の末尾に記された「建議」においては、「低所得世帯の生計保護のための生活保護事業の保護基準額は最低生活費線以上において保障するようにしなければならない」（p.355）という簡略で、抑制的な表現の提案にとどめられている。また、最低生計費計測は、常時、行うものとし、その性格上、「時系列的な比較観察と精選のために、毎年、同一時点、同一条件下で同一統計処理方法による数理的把握が可能になるようにしなければならない」とも提言されている。しかし、次項に見るように、こうした提言は、朴正熙政権の中核部によってついに採用されることはなかった。

3. 最低生計費を基礎とする公的扶助制度の改革提案

(1) 「保護行政」に対する批判

社保審研究室の目標は、最低生計費に基づいて最低生活保障を行う公的扶助制度の確立であったが、その実現を直ちに望みえない以上、国家中枢部を説得し、段階的に実現させていくための戦略が必要となる。研究室では、最低生計費の推計作業を終えた後、それに基づいた第4次5ヵ年計画（1977～81年）に向けて、1975年頃に、『公的扶助事業計画1次試案』（以下、『公的扶助1975試案』）と題する公的扶助制度改革提案を作成している⁴²。

同報告書（pp.69-71, 182-3, 224-5など）に示された社保審研究室の改革案は、その前段において、当時の公的扶助＝「保護事業」のあり方に対して、徹底した批判的検証を行っている。そこで指摘されているのは、①保護事業に体系性がなく、「財源別」「範疇別」になっており、「事業間に横の連携がない」こと、②国庫支出があまりにも少なく、財源の多くを外国援助に依存していること、③対象者選定の基準が確立しておらず、認定数が少なすぎるうえ、認定者全員を保護していないこと、④保護内容が「最低生活保障に必要な生活需要充足のための」費目を配慮するものでなく、保護水準が低すぎること、⑤「施設保護」と「居宅保護」の間に保護の不均衡があること、⑥保護事業は、「60年代の救貧の性格の事業」で、「低所得階層の自立自活力培養による貧困化防止策」を持たないこと、などの問題点である。

これらの問題点は、当時の公的扶助＝「保護

⁴²この資料は、謄写版刷の内部資料で、作成者、作成時点の明記がなく、また序文など、資料の趣旨を説明した記載もない。資料を所蔵する保健福祉部資料室の分類では、作成者を「第4次経済開発5個年計画・社会保障実務計画班」としている。しかし、崔千松（1991：195）は、『最低生計費計測のための実態調査報告』（安彰洙・孫鶴奎の編著、1974年）と同様に、この資料を、1975年、安彰洙の執筆による、社保審研究室作成資料としてあげており（ただしタ

イトルは『我が国の社会保障と公的扶助に関する研究』）、行政に対する厳しい批判を含む内容から見ても、社保審研究室で安らが中心となって作成した資料であることは確実である。作成時点も、崔千松の記載のほか資料本体の記述内容からも、1975年と考えて間違いはない。なお、保健及び社会保障実務計画班の作業報告は、『第4次経済開発5個年計画社会保障計画（案）』（1975年12月）としてまとめられている。

事業」が、表10に整理したように、それぞれ、対象者の種類、給付内容、運営主体と運営方法、財源を異にする5つの事業方式が分立する形で構成されており、1960年代の「救護行政」の基本構造がほとんどそのまま維持されていたことに関連する。生活保護法の本来の対象である非労働能力者に対する保護においてさえ、「施設保護」と「居宅保護」という2つの全く異なる事業方式が併存していた。拙稿(2014a)において詳しく分析したように、こうした「財源別」「範疇別」の生活支援策のあり方は、できる限り、外国援助や民間寄金を活用して、国庫負担を極度に制限しようとする経済企画院の経済成長優先戦略に基づくものであった。前掲の

『公的扶助1975試案』では、とくに、「国庫負担の低位」の問題を強調し、「公的扶助事業費所要額は全的に国庫負担が原則であるのに、現事業費中、国庫負担は糧穀にのみ限られており、事業費の大部分は外援に依存し、計画的保護事業樹立の障碍となっている」(p.71)と述べている。これらの指摘は、朴正熙政権下の生活支援策の問題点を最も的確にえぐり出した批判であったと評価できよう。「維新体制」下の言論が極度に制限された状況下で、当時の政府内文書ばかりでなく、一般研究書を含むすべての文献の中でも、他にこうした批判を見出すことはできない。

表10 1970年代前半頃の「保護事業」の概要

保護対象者の種類		保護事業の名称	主な給付内容	費用負担	
				公的負担	外国援助・民間負担
非労働能力者	施設収容者	施設保護	米・麦と若干の金銭手当を支給	米・麦は国庫、金銭手当は地方財政	その他の生活費用は外国援助
	在宅生活者	居宅保護	小麦粉支給	国庫8割/地方2割(ソウル市は折半)	その他の生活費用は自己責任
労働能力者	失業者、零細農民など	就労保護(セマウル労賃事業)	就労を条件に金銭支給	主に国庫。一部、地方財政による就労事業あり	外国援助による就労事業あり
	冬季の緊急的な困窮者	特殊零細民保護	期間限定の小麦粉支給	国庫	
	風水害、旱害などの自然災害罹災民	災害救護	罹災後の困窮者への小麦粉支給	国庫・地方財政	外国援助・民間寄金

出所：筆者作成。給付内容は概略を示したもので、非労働能力者の場合、この他に、葬祭手当、医療救護などがある。

(2) 公的扶助改革における社保審研究室案と保健社会部案の相違

このような厳しい現状分析とは対照的に、提起された社保審研究室の公的扶助制度の改善提案は抑制的なもので、表11-①に示したように、居宅保護の改善に焦点を当てており、第4次5ヵ年計画が終了する1981年までに、認定者の全員保護を実現し、段階的に、保護基準を都市平均世帯支出の47.6%に引き上げていく(現行は、

7.2%と推定)という内容であった。この場合、保護内容は、1人1日小麦粉300gという糧穀支給を施設保護と同じ白米・精麦の組み合わせに改善し、併せて、副食費、被服費、住居費、光熱費などの家計費目を積算した金銭給付を行うこととされている。この改革提案は、財源の厳しさから、最低生計費に見合う最低生活保障制度を一挙に実現することは難しいと認識しながら、第4次計画期間中に、主食糧穀について

は、現行の小麦粉を米・麦に改善するとともに、主食糧穀以外の生計費項目のすべてを配慮した生活保障制度の確立に向けての基礎を固めようと意図するものであった。提案の骨子は、「社会開発」プロジェクトで行われた提案（前出の表5）に沿っているが、1973～74年に行われた低所得者の家計調査と最低生計費推計を基礎にしているために、より具体的な数値を伴い、説得性を高めている。

この文書では記載されていないが、社保審研究室が立てていたプランは、第4次計画から第6次計画までの15年間のうちに、理論的な最低生計費により保護者の認定と保護基準の設定を行う公的扶助制度を確立することであった⁴³。このプランは、きわめて控えめなものであったが、その実現においては、「保護行政」における一切の予算増額を認めてこなかった国家中枢部に対して、最低生活保障をめぐる財源措置についての画期的な発想の転換を迫ることを意味した。その第一段階として、第4次計画では、主食糧穀の現物支給のみという固定的な保護の発想を打破し、たとえ十分でなかったとしても、食費以外の家計費目を配慮した金銭給付の開始を実現させる必要があった。それゆえに、提案では、「全事業の所要額を国庫で確保し、事業費規模は国民が健康で文化的な最低生活維持に必要な水準とする」ことが改めて強調されている。

問題は、このような社保審研究室の公的扶助改革の提案を、保健社会部の中枢部が受け入れなかったことである。この時期には、社保審研究室と保健社会部の行政官僚の間には距離が拡大し、研究室を現実の政策参与から遠ざけようとする傾向が強まっていた。研究室の提案は、経済企画院の検討レベルに持ち込まれる以前に、保健社会部自身の消極的な姿勢という障害に阻

まれることになった。保健社会部は、第4次計画に盛り込むべき保健・社会施策の計画を策定するために、「保健及び社会保障実務計画班」を発足させ、1975年12月に、『第4次経済開発5個年計画社会保障計画（案）』と題する文書をまとめている。この計画案では、①国民福祉年金の実施（1977年度から）、②医療保険の実施（1981年までに200人以上の事業所に適用）、③生活保護事業の改善、④社会福祉施策の強化などを掲げている⁴⁴。このうち、医療保険と年金保険の実施については、既に第3次計画時に、経済企画院の承認のもとに実施の方向が決定されており、実現されるかどうかは、高度の政治的な判断の次元に移行していたから、新しく打ち出された施策ではない。しかも、この文書で見ると、社会保険の実施に向けての姿勢が積極的に示されているとは言い難い⁴⁵。また、社会福祉施策の強化についても、具体的な施策に乏しく、積極的な姿勢はほとんど見られない。

保健社会部の改革姿勢は全般的に消極的であったが、その点は公的扶助の改革計画においても明瞭に表れている。公的扶助について、先の社保審研究室の改革提案と保健社会部作業班が集約した提案を比較対照してみると、表11の①と②のようになる。まず、要保護認定を行いながら、認定者全員に給付を行うための予算手当をしないという問題の改善については、保健社会部案も研究室の提案を取り入れている。しかし、この問題は、長い間、懸案となってきた問題であり、既に1960年代末の時点で、実現には、大きな予算増額を必要としないことが指摘されていたから、あまりにも遅すぎる改善として当然の措置であった。

重要な問題は、小麦粉支給にすぎない居宅保護の給付内容をどのような考え方のもとに、どれだけ改善するかにあった。社保審研究室の給

⁴³ 社会保障審議委員会／李・金（1977：135-8）。

⁴⁴ 前掲書、pp.16-7。なお、この文書には、最終的な政府案ではない旨の注記が付されているが、実質的には、保健社会部の最終案であったと考えてよい。

⁴⁵ 丕（CHO）「健康（医療）保険制度」（2008年）は、当時の担当課長らへのインタビュー調査から、医療

保険導入では、直前の高在珽・保健社会部長官が消極的であったが、1975年12月に申鉉鎬長官に代わってから急進展したため、この長官人事が朴正熙大統領の医療保険導入を意図したものだとする見解と、申長官が大統領に導入を進言した結果とする見解とがある、と整理している（pp.78-80）。

付内容改革案は、前述のように、主食糧穀を小麦粉から施設保護と同じ白米と精麦の組み合わせに置き換え、これに加えて、副食費、被服費、住居費、光熱費などの家計費目に相当する金銭手当を支給しようとするものであった。しかしながら、保健社会部の案は、小麦粉を白米・精麦の組み合わせに改善することには合意したが、主食以外の生計費項目について配慮した給付を行うという提案を退け、副食費として1人1日100ウォンの金銭給付を付加するという案に切り下げている。この案は、居宅保護の給付内容を米・麦プラス副食費相当の金銭支給という現行の施設保護の水準と同等としようとするもので、そこには、将来的に、最低生計費に相当する保障に近づけていこうとする発想は存在していなかった。研究室の案では、居宅救護の給付水準は、1981年までに、都市世帯の平均支出の約7.2%から47.6%にまで引き上げられることになるが、保健社会部案では、26.3%までしか引き上げられない。しかし、最終的には、研究

室も、この案にやむなく同調せざるをえなかったと考えられる⁴⁶。

表11③は、こうした保健社会部案をもとにして、実際に、第4次計画期間中(1977~81年)に、公的扶助がどのように改善されたかを見たものである。1977年から、認定者全員に対する保護実施が実現し、保護基準については、主食用の小麦粉に78年から白米と精麦が追加され、79年からすべて白米・精麦の支給に改善され、79年に燃料費、80年に副食費が追加されている。62年のスタート以来、小麦粉の現物支給のみという形で固定されてきた居宅保護の内容が、70年代末に至って、初めて改善されることになった。しかし、改善は、明確な根拠のない部分的改善にすぎず、第4次5ヵ年計画が終了する81年度の時点では、社保審研究室が一貫して提案し続けたような最低生計費に見合う最低生活保障を構築するという政策方向はなおも確立されていないことを確認しておく必要がある。

表11 第4次経済開発5ヵ年計画に向けての公的扶助(居宅保護)の改善提案と実績

	公的扶助の改善提案(1981年度までに実現する目標)		③ 1981年度までの 実際の改善実績
	① 社保審研究室の提案	② 保健社会部としての提案	
居宅保護	認定者の全員保護の実施(現行約67%)	認定者の全員保護の実施	1977年 認定者全員保護の実施 1978年
	保護基準を都市世帯消費支出の47.6%に引き上げ (現行・小麦粉300gの金銭換算で、都市世帯消費支出の約7.2%)	保護基準を都市世帯消費支出の26.3%〔「最低生計費」の43.9%〕に引き上げ	・保護基準の改善：主食(小麦粉350g, 白米101g, 精麦41g) ・中学生子女授業料支援 1979年 保護基準の改善 ・主食(白米202g, 精麦82g) ・燃料費(世帯・月)2,000ウォンを追加
	生計保護改善の内訳(1人1日): 主食(白米288g, 精麦276g) 副食費160ウォン 被服費1,300ウォン 住居費600ウォン 光熱費600ウォン	生計保護改善の内訳(1人1日): 主食(白米288g, 精麦276g) 副食費100ウォン	1980年 保護基準の改善 ・主食(白米288g, 精麦138g) ・燃料費(世帯・月)2,500ウォンに引き上げ ・副食費(世帯・月)2,500ウォンを追加

⁴⁶1976年11月に作成された社保審研究室の研究報告『社会保障の現況』は、安彰洙委員が作成したものだが、保健社会部の提案を収録している。

	医療保護、出産保護、葬祭措置の改善	医療保護、出産保護、葬祭措置の改善	
施設保護	保護基準を都市世帯消費支出の51.6%に引き上げ (現行約49%~52.5%)	保護基準を都市世帯消費支出の51.8% (「最低生計費」の86.2%)に引き上げ	1976~80年 副食費の物価スライドによる改善 1980年 燃料費(1人・月)2,500ウォンを追加

出所：改善提案の①は保健社会部『公的扶助事業計画1次試案』(1975年)から、②は保健社会部『第4次経済開発5個年計画社会保障計画(案)』(1975年)から、それぞれ住宅保護と施設保護の改善案を抜粋して作成。③改善実績は、保健社会部『保健社会』1981年版。なお、保健社会部案における「最低生計費」とは、「零細民選定基準」(前掲、表6)の通り、粗放な算定方式によるものである。

4. 第4次5ヵ年計画における「社会開発」概念の採用

1976年6月に発表された「第4次経済開発5ヵ年計画」(1977~81年)は、それに先立つ第1次から第3次までの経済計画の目標を上回る実績を踏まえ、さらなる経済飛躍を目指そうとする意欲に満ちた計画であった⁴⁷。この計画は、3つの目標として、「自力成長構造の実現」「技術の革新と能率の向上」「社会開発の促進」を掲げている。こうした目標の設定には、韓国経済が農業中心の産業構造からの脱却を図ろうとするテイクオフの段階から、一定の工業化を踏まえ、経済構造の質的な改善を図り、内発的な成長力を強化することにより、国際経済の中での自らの位置を見据え、その中での安定した存在になることを目指す段階に移行しつつあったことが表現されている。「自力成長構造の実現」とは、具体的には、「国際収支の強化」「投資財源の自力調達」によって、成長のための内発的な投資力を強化し、同時に、「産業構造の高度化」を図ること、とくに、機械、電子、造船など、国際市場において、競争力の比較優位に立てる産業分野を重点的に拡大すること、であった。

注目すべきことは、「重点目標」の1つとして「社会開発の促進」が掲げられたことである。その理由としては、「長期的な成長潜在力を培養するためには、成長政策を社会開発に並行させなければならない」⁴⁸ことがあげられている。「社会開発」投資の具体的な計画内容は、表12に見るように、住宅建設に最も多額の資金が投入され、教育・人材開発、保健・医療がこれに続き、社会保障への配分は小さい。これらの分野への資金配分は、経済成長に伴う都市化・工業化の急速な進展が新たな社会問題を生み出しつつあったことへの対応であったと考えられる。第3次計画では、農村の生産・社会インフラの改善に重点が置かれていたが、第4次計画における政策的関心は、一転して、都市社会とそこでの生活環境に向けられることになった。特に、都市の過密、住宅不足、公害の発生と環境の悪化、保健衛生水準の劣悪さ(とくに伝染病対策としての上下水道の整備問題)、医療供給の不足などの問題が、増加しつつある都市の工業労働者に関わる問題として、「過去3次にわたる……成長為主政策追及により……社会開発の遅れが経済発展に多大な隘路を生み始めている」⁴⁹と認識されたからである。

⁴⁷経済企画院『経済白書』1977年版, pp.458-92。

⁴⁸経済企画院『経済白書』1977年版, p.461。同様の趣旨は、国会・本会議における経済企画院の崔珪圭次官答弁でも述べられている(1975年7月3日, 第39回—第4次「経済・社会問題に関する質問」

p.173)。

⁴⁹経済企画院『経済白書』1975年版, pp.415-6。この点については、社保審研究室の研究委員であった孫鶴奎も触れている(孫1983:139-40)。

表12 第4次経済開発5ヵ年計画における社会開発部門の投資計画

区分	事業内容	金額 (10億ウォン)	構成比 (%)
教育・人材開発	義務教育／中等・大学／人材開発	748.8	20.0
保健	医療網強化／公衆保健・予防／環境改善／家族計画	210.9	9.0
社会保障	年金・医療保険／公的扶助／福祉施設	135.7	3.6
住宅	住宅建設 (1330千戸)	2,640.5	70.7
合計		3,735.9	100.0

出所：経済企画院『経済白書』1977年版，p.492（原出典は，経済企画院『第4次経済開発5個年計画（1977～81年）』）

第4次5ヵ年計画において、「長期的な成長潜在力を培養する」考え方が採用される上で、主導的な役割を果たしたのは、国の基幹的な経済政策の司令塔である経済企画院を支援する研究機関として設立された「韓国開発研究院」(KDI)⁵⁰であった。安定的、持続的な成長のためには、「経済開発」に併行して、「社会開発」投資を進めるべきであるとする考え方は、もともと保健社会部・社保審研究室が第3次計画に向けて提案したものであった。その点では、第3次計画では採用されなかった発想が、5年間のタイムラグを経て、第4次計画において採用されたとも言えよう。

しかしながら、「社会開発」という用語が継承されたとしても、社保審研究室の考え方と第4次計画が採用した考え方との間には、根源的な違いがあったことに注意しておかねばならない。それは、前者の発想の起点が「安定した国民生活の保障」にあり、「国民生活の保障」が国民の「生活意欲と生産意欲を培い」、そのことによって、「持続的な経済成長」がもたらされるという論理を展開していたのに対して、後者の主たる関心は経済成長それ自体にあり、成長に資する限りでの、あるいは成長の阻害要因

を除去するという限りでの社会的施策の必要性が提起されていたという点である。このことを具体的に裏付けるのは、第4次計画において、社会保障への関心がきわめて希薄であったという事実である。とくに、公的扶助や社会福祉の分野においては、支出拡大の姿勢はなく、ほとんど現状維持に近い内容が提案されていたにすぎない。医療保険と年金保険の実施が提案されていたが、実現に向けての強い意思は表明されていない。第4次計画期間中の1977年に医療保険が導入されたが、それは計画スケジュールに沿って実施されたというより、むしろ朴正熙大統領の強い意思によるものであった。しかも、その動機は、生活の改善という発想に基礎をおくものではなく、勤労者の健康水準を向上させるための医療体制の改善を経済活動の順調な進展にとっての重要なインフラ整備として捉えていたことによる。これに対して、社保審研究室の構想では、医療保険は、他の社会保険とともに、貧困の発生を予防し、生活を安定させていくための社会保険網の欠くべからざる一環であり、また、最終的な生活保障の受け皿としての公的扶助とも切り離せない施策として捉えられていた。何よりも、社保審研究室が社会保険の

⁵⁰韓国開発研究院 (KDI) は、1971年に設立された。単なる政策研究のためのシンクタンクではなく、政策立案と一体化した研究機関であったことに注意しておかねばならない。第4次計画に採用された「長期展望」に立つ「成長潜在力の培養」の考え方は、同院『長期経済社会発展：1977-91年』（1977年）に

表現されている。そこでは、経済開発の持続的推進のためには、「経済・社会開発の不可分」であることが強調されている。この発想は、第5次計画でも維持された（経済企画院『経済白書』1982年版，p.413）。

実施との組み合わせにおいて提案していた公的扶助の改善案が、第4次計画では、ほとんど関心を払われなかった点に、両者の「社会開発」概念の根源的な相違が表現されていたと言えよう。社保審研究室の中心的人物だった崔千松は、この点を強く意識しており、経済企画院—韓国開発研究院の「社会開発」構想を「経済開発の主導性と消極的な社会開発の補完性の立場からの社会開発の推進内容を中心としている」（崔1991：157）と評し、社保審研究室の構想との相違を指摘している。

第5章 社会保障審議委員会研究室の活動の歴史的意義

1972年以降の「維新体制」のもとでは、社会保障に関連する企画や立案は、保健社会部の行政官僚によって完全に掌握されるようになり、社保審研究室が政策形成に参加できる余地は閉ざされていった。社保審研究室が組織として能動的に政策立案に関わった最後の機会となったのは、1972～3年の国民福祉年金制度の立案、74～5年の理論的な最低生計費の算出とそれに基づく公的扶助改革の提案である。しかし、国民福祉年金の最終的な制度設計と法案化は行政主導で行われ（孫1983：53）、公的扶助改革においても、行政官僚は研究室の提案を退け、きわめて抑制的な改善案に置き換えたように、この過程でも、既に政策立案における行政官僚の主導性が表れていた。さらに第4次5ヵ年計画が準備される75～6年頃になると、経済企画院とその政策立案支援機関としての韓国開発研究院が、「持続的成長」のための「社会開発」戦略の導入を前面に押し出すようになる。「社会開発」という用語は継承されたが、それは、成長を下支えするために、住宅、医療、衛生、都市環境、教育・人材開発などのインフラ施策の拡大が必要であるとする発想に立つものであり、

既にみたように、社保審研究室が主張するような国民生活の改善、とくに困窮者の最低生活保障をめぐる政策改革への関心は希薄であった。70年代後半以降、80年代前半に至るまで、韓国開発研究院の「社会開発」構想が保健社会部の主管する生活政策の基本的な方向性を規定することになった。

それとともに、社保審研究室は、人員、予算ともに削減され、部内での組織としての「独立性」を失い、個別の研究員が行政実務を支援する研究を行うにすぎない存在となっていった。リーダーであった崔千松は、研究室は、もはや政策立案を主導することはなく、「行政に隷属する個別的な研究課題」を担当する存在となり、「行政の侍女に転落」したときさえ自嘲的に表現している（崔1991：175）⁵¹。しかし、このような影響力の後退にもかかわらず、社保審研究室は、その後も繰り返して、社会保険網と公的扶助の組み合わせによってナショナル・ミニマムを保障するような社会保障体系の構築を提唱し続けた。その軌跡は、表13に示したような一連の研究報告シリーズなどに残されている。これらの研究報告（政策方向の提言）において共通しているのは、単に保護水準の低さを指摘するだけでなく、制度の全体像を見直し、再構築しようとしたことである。すなわち、相互の連関性を持たず個別施策の寄せ集めにすぎない現行の社会・生活行政を批判的に検証し⁵²、諸外国の経験を提示したうえで、一貫した体系性を持つ総合的な生活保障制度を構築するべきであるという提案が行われている点である。こうした研究報告は保健社会部長官に提出されたものであるが、すべて謄写版刷ないしタイプ印刷で、どのような範囲で読まれたのかは明らかではない。ただ、政府部内にとどまり、広く社会一般に読まれる機会がなかったことは確実である。しかも、1970年代半ば以降、これらの社保審の

⁵¹ 崔千松は、1981年末、人員削減に応じて、定年を4ヵ月残して社保審研究室を辞した。

⁵² 「保護行政」が財源別、範疇別の事業の寄せ集めであるだけでなく、1977年から実施された医療保険は、

ベヴァリッジ型の社会保険体系構想とは関係なく実施され、1979年の医療保護法による事業拡大も、生活保護法が形式的に規定する「医療扶助」制度とは関係なく、独立した政策として実施された。

研究報告の表紙には、「社会保障審議委員会研究委員及び参事の個別的な研究結果であり保健社会部の公式見解ではないことを明らかにしておきます」と付記されている事実は、これらの提案が政府部内でどのように扱われていたかを物語っている。80年代に入ると、社保審研究室

は、数人の研究者からなる小さな政府シンクタンクの1つにすぎない存在となり、87年に「韓国人口保健研究院」に併合されて「社会福祉政策研究室」という組織名を得るが、89年に完全に「保健社会研究院」として一体化された（崔1991：174-5）。

表13 社保審研究室による社会保障の体系的構築のための研究報告シリーズ（1970年代）⁽¹⁾

『我が国の社会保障』1973年（緒言：崔千松）⁽²⁾
 『社会保障の現況』1976年（序言：安彰洙）
 『我が国の社会福祉向上策に関する研究』1976年
 『韓国の社会保障体系：基本体系構想／社会保障体系の確立に関する研究』1976年 崔千松⁽³⁾
 『韓国社会保障行政体制の長期的改善方案』1977年、李光燾・金玄操
 『社会保障総合計画研究』1978年（執筆は崔千松ほか）

注(1) ()内の編著者名は、「緒言」などで研究責任者であることが確認できたものである。なお、1976年以降の社保審研究報告の表紙には、「保健社会部の公式見解ではない」という押印（後に印字）が付されている。

(2) 『我が国の社会保障』（1973年）は、唯一、著者名を「社会保障審議委員会研究室」（傍点引用者）としている。

(3) 著者の崔千松（1991：195）自らこの書名を「韓国の社会保障体系」と記載しているが、延世大学などでは「社会保障体系の確立に関する研究」というおそらく内表紙の（サブ）タイトルで所蔵されている。

出所：筆者作成。拙稿（2014b）も参照。

社保審研究室の歴史的意義は、韓国における社会保障研究の先駆者であり、朴正熙政権時代前半期の社会保障立法やその関連制度の実現において主導的な役割を果たしたというにはとどまらない。経済発展の初期の段階から、政府組織の一角に位置しながら、国家の中核部に対して、生活政策の立ち遅れをたえず指摘し、ナショナル・ミニマムを国民に保障するベヴァリッジ型社会保障体系の構築の必要性を強く訴え続けた活動があたえた潜在的影響力には、きわめて大きいものがあつたと考えられる。経済成長を優先し、社会的支出を抑制する財政戦略を採用し続けた経済企画院—韓国開発研究院でさえ、研究室の研究成果に一定の影響を受けていた。例えば、第4次計画において、「社会開発」という発想が導入されたことや、朴正熙政権を継承した全斗煥政権のもとで、韓国開発研究院が進めた「社会保障」の構築のプラン（朴宗淇ほか1980）が、社保審研究室の1960年代から70年代を通じての提案活動と一定の関連性を持つことを否定できない。

さらに、重要なことは、社保審研究室の存在

とその活動が朴正熙政権時代の生活政策の決定構造の特徴とその変化を浮き彫りにしている点である。この組織が体系的な社会保障制度の構築を提案し続けたのは、「安定した国民生活の保障」という基本的な政策理念に立脚するゆえであった。そこには、強大な軍事力と経済力を持つ「反共国家」を建設するという主流的な国家建設理念に対するオルタナティブな国家理念（あるいは社会理念）が暗黙のうちに対置されていたと見ることができる。政治史的な視点から見ると、朴正熙政権にとっては、このように異端的な政策理念を持つ組織がたとえ冷遇を受けながらも政権内部に存在し、一定の発言権を保持しえていた事実は重要な意味をはらんでいる。ただし、その時期には限定があり、前節までに分析してきたように、社保審研究室が政策形成に参加できたのは、主として朴正熙政権期の前半期であり、より具体的には1960年代初めの軍事革命政権期と60年代末から70年代初めの、ともに鄭熙燮・保健社会部長官時代の2つの時期である。

これらの2つの時期において、社保審研究室

に政策参与の機会が開かれた理由はかなり異なっている。まず、第1のケースにおいては、クーデターによって成立した軍事政権が自らの政権の正統性を内外に標榜するためにも、当面の「民生苦」への対応と将来に向けての社会保障の構築に取り組もうとしたという事情があった。「民生苦」に対応する「救護行政」の改革を担当したのは、保健社会部の行政官僚であったが、社会保障の構築については、限定つきではあるが、「独立性」を与えられた研究者組織としての社保審研究室が担うことになった。リーダーである崔千松を初めとして、研究室に参加した研究者たちの思想的な原点は、強力な「反共国家」の建設を意図した軍事革命ではなく、むしろ李承晩政権を倒して成立した第二共和国の民主的な政治・社会体制にあった。しかし、軍事革命政権としては、当時、まったく未開拓であった社会保障の構想を取り入れるためには、専門的な研究者に依拠せざるをえず、他方、研究者の側としては、社会保障を推進するために、軍事政権による政策改革の機会を利用せざるをえないという立場にあった。「革命主体の野心に迎合して……この難しい社会保障研究が始まった」（前出）という崔千松研究委員の表現には、根本的に異なる政策理念の野合への懸念が象徴されている。

第2のケースは、1960年代後半の時期に、社保審研究室自身が自らの提案によって政策形成への参与の機会を切り開こうとしたことによって生まれた。それは、国連の「社会開発」構想を援用し、軍事力の維持と経済成長優先を基本理念とする国家運営に修正を加え、社会的施策の拡大政策を採用させようと試みた挑戦であった。こうした挑戦が可能となった理由としては、社会的施策の推進に強い意欲を持つ保健社会部長官が就任し、社保審研究室の企画に賛同して保健社会部自体の公式企画として採用したこと、また、最高指導者である大統領が先進国の社会保障制度に「感銘を受け」、研究を奨励したことなどの、いわば偶発的な条件によるところが大きい。とは言え、同時に、社保審の挑戦を後

押しするような政治的、経済的条件も存在したことに注意しておかねばならない。この時期になると、経済の順調な拡大により、国民生活の改善が展望され、それに伴う社会的施策の拡大への期待が高まっていたこと、また、政治的、社会的活動が相対的に活発化しつつあり、野党勢力の拡大がみられ、第三共和国の第2期に相当する第7代国会（1967～71年）では、議員立法や政策点検（国政監査）の活動が活発化しつつあったことなどに見られるように、朴正熙政権の専断的な国家運営に修正を迫る機運が生まれ始めていた。社保審研究室が仕掛けた「社会開発」プロジェクトは、そうした機運を背景に、国家の基本戦略に一定の修正を加えようとした大胆な企画であったと言えよう。プロジェクトの特徴は、何よりも政策原案の作成過程に、政府機構の外にある研究者、専門家、福祉実務家を大量に動員したことにある。国家機構の外側にある社会的な勢力を政策形成に参与させる試みであり、そこには、国家内部の密室的な空間で行われる政策形成のあり方を修正し、政策形成が行われる場を社会的に拡大させようとする狙いがあったとも読み取れよう。

しかしながら、1960年代末から高まった政策形成における社会的参与の拡大の機運は、朴大統領の「維新体制」開始による政治反動のために、突然に断ち切られることになる。それとともに、生活政策の分野においても、国家内部の密室的な場における政策立案と専断的な運営の傾向が再び強まっていく。1970年代に、一時、社保審研究室で研究委員を務めた孫鶴奎は、自らの体験と関係者からのヒアリングを基礎にして、政策形成における60年代と70年代の特徴を表14のように描いている。それによると、60年代において、政策形成を主導したのは「専門委員グループ・専門家」であり、問題発見は「高い価値論的信念」により「能動的」で、政策準備は、基礎調査を踏まえ、政策対象や関係者との十分な協議、調整を経て、「非常に活発な審議」によって行われた。全体として、政策形成は、「公開・多元化・対抗的」であった。これ

に対し、70年代の政策形成を主導したのは、「官僚・非専門行政家」であり、問題発見は、国会議員や大統領から「受動的（下降式）」に行われ、政策準備がなく、政策対象や関係者と

の協議過程を欠き、審議も活発に行われなかったとし、全体として、政策形成は、「閉鎖的、通例的、単純」であったと評価している。

表14 「60年代と70年代の福祉政策の決定過程の比較」(孫鶴奎の分析)

	60年代	70年代
(1) 正確な問題の認知・定立及び価値発見者	専門委員グループ	国会議員・大統領
(2) 政策問題の定立態度	能動的(進んで求める)	受動的(下降式)
(3) 準備政策過程(政策の基礎・準備作業)	基礎調査実施・利害関係者との協議	準備段階がなく、即興的
(4) 政策決定の主導及び創始者	専門委員グループ・専門家(specialist)	官僚・非専門行政家(generalist)
(5) 社会過程(協調, 妥協調整, 説得による政策の成功努力)	躍動的で、複雑	非躍動的で、一般的
(6) 政策の審議・討議過程	非常に活発	活発でない
(7) 政策決定構造の内容	公開・多元化・対抗的	閉鎖的, 通例的, 単純
(8) 政策体制(維新体制の以前と以後)	開放的	法人体的(corporatism)
(9) 政策内容と被適用者の一致の当否(政策の適合性 responsiveness-当否)	一致・政策の適合性が高い	非一致・政策の適合性が低い
(10) 利益集団の参与と圧力活動	無関心・御用化	部分的圧力活動がある(医協の場合)
(11) 政策家の未来指向性と価値論的信念	高い	低い

出所：孫鶴奎 (1983 : 152-3)。

孫鶴奎の分析は、1960年代の政策形成において、「専門委員グループ・専門家」が主導したことを強調している。ここで意味されている「専門性」とは、単に社会保障・福祉について詳しい専門知識を持つということにとどまらない。それは、「高い」「未来指向性と価値論的信念」を持ち、「能動的」に「問題を発見・定立」し、「協調, 妥協調整, 説得によって」、「躍動的」に政策の実現に努力するような「専門性」である。ここで念頭に置かれているのは、明らかに、社保審研究室を中核とする専門研究者たちの政策形成への参与の姿勢であろう。しかも、政策形成を主導した主体を「専門委員グループ・専門家」とし、政策形成の過程について、「公開」

「開放的」としている点が注意される。少なくとも60年代においては、社保審研究室の研究者たちは、閉そく的な国家機構のなかに完全に閉じ込められていたのではなかった。実際、社保審研究室と大学や研究機関に所属する研究者、医療・福祉分野の実務家、社会福祉団体(とくに社会福祉事業連合会)の指導的人物などとの間に政策立案をめぐって交流があったことを、崔(1991)などから、裏付けることができる。60年代末の「社会開発」プロジェクトに参加した政府機構外の専門家集団は、社保審研究室とつながりを持ち、その活動を支えた存在であったと見ることができる。

1970年代の「維新体制」以降は、社保審研究

家を媒介して、社会保障・福祉の研究者や実務家たちが間接的ながら政策形成に関わるという政策形成における社会的な広がりスペースは、完全に閉ざされてしまうことになった。「維新体制」のもとでの生活関連政策の改革は全般的に低調であったが、ほとんど唯一の積極的な改革施策として、77年から始まる医療保険（被用者）の導入と医療保護の大幅な拡充がある。表14において、孫鶴奎が描いている70年代の政策形成過程の特徴は、主として、この医療制度の改革が念頭に置かれていると考えてよい。

その分析によると、1975～76年頃に、低所得の人が医療費を払えないなどの「医療社会問題」「医療不条理問題」が頻発し、国会・保健社会委員会がこの問題を取り上げて、「医療保護事業の漸進的拡大と医療施設の補強」及び医療保険の実施を国に迫ったが、保社部長官の対応は消極的であった。内閣改造により、医療改革に積極的な長官が登場し、大統領の承認を得て医療保険の実施に踏み切ったという。ただし、社会的問題として深刻化していたのは、治療費を払えない貧困層の問題であり、これらの人たちは導入が予定された医療保険ではカバーされなかったから、別途、低所得層向けの医療費対策が必要であった。これについては、76年に大統領が「低所得層に対する医療恵沢」を公約し、その結果として、「医療保護」の拡大が実現された。——孫がこの過程で強調しているのは、深刻化している「医療社会問題」への政策的対応が、大統領と官僚機構という国家機構内部の閉じた密室で行われたという特徴である。政策課題については、社会的な場で論議されず、政策立案においても、準備段階がなく、対象や関係者との調整過程を欠いている。

孫鶴奎の分析の主な狙いは、政策形成における専門的な審議機関の役割の重要性を強調することにあるが、同時に、そうした「専門性」が政策形成をめぐる社会的な論議の広がりや開放性と不可分なものとして論じられていることを見落としてはならない。1960年代の社保審研究室の「専門性」は、政府機構の外部にある専門

家とのつながりがあった限り、孤立を免れ、政策形成に参与できる「独立性」を獲得していた。しかし、70年代の「維新体制」のもとでは、社保審研究室と外部の専門家の連携は断ち切られ、研究室は国家機構の内部で孤立し、政策形成への参与の経路を閉ざされることになる。孫鶴奎の分析が示唆する重要な論点は、社会的なニーズに対応して、生活政策を企画し、制度設計と立案を行い、具体的に実現していく「専門性」は、国家機構という密室を超えた社会的な論議の広がり存在して、初めて、その果たすべき機能を発揮できるという問題である。

現実的な経過から言えば、社保審研究室を起点として展開された「社会開発」研究プロジェクトが政策形成に大きな影響を与えたとは言い難い。しかしながら同時に、長期的かつ間接的には、その後の社会保障政策の形成に大きな影響を与えていることは確かである。研究推進の中心的人物であった崔千松は、自ら「第三次経済開発5個年計画から、その各段階に要求される社会開発的接近の必要とその要求条件を提示し、経済開発の社会的側面の補完の先導的役務を果たした」（崔1991：157）と評価している。

小括

社保審の研究者らが目指した、経済・社会の均衡発展路線への転換や、最低生活保障のための社会保障政策の改革は、1970年代の「維新体制」下の重化学工業化戦略のもとでは、ついに実現されることはなかった。保健社会行政のなかでも、生活保護などは、非生産的部門として、華々しい経済開発成果のあたかも陰のような存在に追いやられていた。1980年代以降の民主化過程を経て、90年代に大々的な福祉改革が、国民に開かれた政治参加のもとで進むことは周知の通りである。この福祉改革に先立って、生活政策が経済の陰におかれていた時代に、韓国では、福祉という公共の事業が民間施設・部門によって補われ、担われるシステムが形成されていく。社保審研究室の公的研究活動に続いて、韓国の開発時代の生活政策現場における〈公と

民〉については、次の課題としたい。

参考資料・文献

【韓国政府（保健社会部以外）による資料】

- 経済企画院 1962～『経済白書』各年版
 —編 1982『開発年代의 經濟政策—經濟企画院
 20年史—』（1994年、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 1961～63『最高会議報』第1～27
 号（月刊）
 大韓民国政府 1962～89『行政白書』（1963年版は発
 刊されず）
 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（KDI）1977『長期经济社会発展：
 1977-91年』
 — 1980『第5次經濟開發5個年計画作成을 위한
 经济社会政策協議會—討議資料와 内容—』
 —（朴宗淇・徐相穆・延河清・金東炫・閔載成）
 1981『社会保障制度改善을 위한 研究報告書』
 韓国保健社会研究院（KIHASA）2010『1963～1989
 韓国保健社会研究院発刊資料CollectionⅡ』
 （DVD）

【韓国政府・保健社会部（社保審除く）による資料】

- 注：＊は「社会開発」プロジェクトの主要関連資料
 1954～『保健社会統計年報』（1955年版・56年版・75
 年版は発刊されず）
 1968『社会開発・基本構想』
 ＊1969『社会開発 第1輯：基本構想（試案）』
 ＊1969a『社会開発長期展望』
 ＊1969b『社会福祉長期計画（試案）』
 ＊1969c『社会保障 및 社会開發에 관한 資料』
 （申南均・安彰洙が「編集註記」を記述）
 ＊1970『社会開發1970第2輯 長期計画<1972-
 1986>』
 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』と略記する）
 ＊1974a『社会開發—部門別事業展望—』
 ＊1974b『社会保障・社会開發 研究』
 1974c『国民生活実態調査報告書1974：最低生計費計
 測을 위한 (のための) 1次試図 第1輯 調査報
 告概況』（執筆は社保審研究委員の安彰洙と孫鶴奎）
 1975a『第4次經濟開發5個年計画社会保障計画(案)』

（保健 및 社会保障実務計画班）

- 1975b『公的扶助事業計画1次試案』（第4次經濟開發
 5個年計画・社会保障実務計画班）（『公的扶助1975
 試案』と略記）
 1981～94『保健社会白書』各年版（1995年以降は『保
 健福祉白書』）
**【保健社会部・社保審研究室による「社会開發」以外
 の資料】**
 注：（ ）内の編集者等は序文等で確認されるもので
 ある。なお本文の表13ほか、詳細は拙稿（2014
 b）参照
 社会保障審議委員会 1973『우리나라의 (我が国の)
 社会保障』（崔千松の編集・緒言）
 — 1976『우리나라의 (我が国の) 社会福祉向上
 策에 관한 研究』
 — 1976『社会保障의 現況』（安彰洙の編集）
 —／崔千松 1976『韓국의 社会保障体系：基本体
 系構想／社会保障体系의 確立에 관한 研究』
 —／李光榮・金玄操 1977『韓国社会保障行政体制
 의 長期的改善方案』
 — 1978『社会保障総合計画研究』（執筆は崔千松
 ほか）

【資料・研究文献（韓国語）】

- 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）
 權汶一（KWON, Mun-il）1989「1960年代의 社会
 保險」, 河相洛編（1989：第13章, 467-513）
 朴正熙 1961「革命政府の使命」『最高会議報』第1
 号, pp.4-5
 徐相穆（SEO, Sang-mok）1981『貧困의 実態와 零
 細民对策』韓国開發研究院
 孫鶴奎（SON, Jun-gyu）1983『社会保障・社会開發
 論』集文堂
 安彰洙（AN, Chang-su）1975「最低生計費計測을
 마치고<を終えて>」, 韓国社会保障問題研究所
 『社会保障』第2号：5-16
 李光榮（RHEE, Kwang-chan）（編著）2009『国民
 健康保障争取史』양서원
 조영재（CHO, Yeong-jae）2008「健康（医療）保
 險制度」, 梁재진外『韓국의 福祉政策決定過程』
 나남출판, 第2章, pp.65-102
 崔千松（CHOI, Cheon-song）1977『韓国社会保障
 論』韓国労使問題研究協會

— 1991『韓国社会保障研究史』韓国社会保障問題研究所

카바 (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』公益斎 (KAVAはKorean Association of Voluntary Agenciesの略語)

河相洛 (HA, Snang-rak) 編 1989『韓国社会福祉史論』博英社

韓国社会福祉協議会 1977『韓国社会福祉要覧』

— 1991『韓国社会福祉総覧』(改定新版)

【資料・研究文献 (日本語)】

金早雪 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保社行政統計資料 ——」『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

— 2014b「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
申範植編 1970a『朴正熙選集①韓民族の進むべき道 (1962年)』鹿島研究所出版会

— 1970b『朴正熙選集②国家・民族・私 (1963年)』鹿島研究所出版会

— 1970c『朴正熙選集③主要演説集』鹿島研究所出版会

(受付日 2013年12月9日)

(受理日 2014年1月8日)