

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 22 日現在

機関番号：13601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380293

研究課題名(和文) 韓国の初期社会・生活行政に関する一次資料の収集と検証

研究課題名(英文) Study on the South Korean "Relief" and Welfare Policy until the 1980s based on the Administraiton Materials

研究代表者

金 早雪 (KIM, Joseol)

信州大学・学術研究院社会科学系・教授

研究者番号：20186307

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：独立以降1980年代までの韓国の生活政策について、当時の行政資料・統計の精査によって、朝鮮戦争以来「救護行政」という枠組みで展開されていた実態を初めて解明した。即ち、朴正熙政権による「救護行政」の再編確立は、時代制約を受けつつも一定の体系性を持つ近代的生活政策の起点であったが、以来1990年代までこの枠組みが維持された要因と政策状況を政治経済学的に論じた。成果として、4本の論文を『信州大学経済学論集』に発表し、これらに描き下ろし論文等を加えた学位論文をベースとする単著『韓国・社会保障の形成：「反共・軍事国家」から「福祉・民主国家」へ』（新幹社、近刊）とその韓国語版（2017年）が上梓される。

研究成果の概要(英文)：This study verifies, for the first time, the facts of the Korean welfare policy from the 1950s until the 1980s based on the date and materials made by the central and local governments and also by the research authorities. The reform of "the Relief Administration" by the Park Chung-hee government in the early 1960s can be evaluated as the origin of its modern welfare policy, although it was characterized by a specific financial system combined with the public and private assistances from abroad. Reasons why its "pre-modern" thoughts and system were maintained until the welfare revolution in the 1990s has been examined from the view point of the political economy. Furthermore how the new social and family issues in the urban poverty areas were dealt with by both the public and the private sectors has been analyzed.

Four articles published in Shinshu Daigaku Keizaigaku Ronshu will be collected into one book both in Japanese and Korean: "Formation of the Social Security in South Korea."

研究分野：韓国の経済と社会

キーワード：近代的社会保障制度 「救護行政」 経済開発VS社会開発 「民主化」と福祉改革

## 1. 研究開始当初の背景

### (1) 韓国の福祉政策形成史研究の問題点

1990年代後半に急進展した韓国の福祉国家化は、韓国や日本のほか欧米でも多くの関心を集め、社会保障制度構築に関する国際比較研究が活性化した。しかしながら、1980年代以前の韓国の福祉政策の実態がまったく解明されていないため、政策形成史に関する研究方法に2つの問題を内在させた。1つは、福祉国家以前の実態を、現代の福祉国家・施策に準拠して分析・検討するため、当時の経済水準に照らしても「遅れた」ともとされるしかないことである。もう1つは、次に述べる資料制約から、法令などをもとにアプローチされてきたため、実態を反映しない分析が独り歩きしかねない危険性さえはらんでいることである。

### (2) 1980年代以前の生活政策に関する実証研究の空白

韓国の社会保障形成の研究を妨げる最大の問題は、当時の施策体系を伝える資料がほとんどなく(政府白書の継続刊行は1981年からである)そのため、唯一の公式統計である政府・保健社会部『保健社会統計年報』(1955年創刊)における明らかな誤りや制度改訂等に伴うデータの断絶などを読み解くすべがなかった。この空白を埋める手がかりは、引用文献(金早雪 2005)で言及したように、『統計年報』等に頻出する「救護」という行政用語にある。事実、政府・保健福祉部〔省〕資料室で発見した、大部の建国大学校『救護行政の改革のための調査研究』(1969年)を始めとして、「救護行政」に関する当時の一次資料の存在が確認された。

### (3) 準備過程

建国直後・朝鮮戦争期から1960年代までの「救護行政」の実態と改革課題については、『大韓民国統計年鑑』、地方行政統計、『軍事革命史』、及び引用文献(梁在振ほか 2008)が利用した『行政白書』などをもとに、この研究の準備作業として、2012年の3本の論稿において実証的に分析した(引用文献

: いずれも金早雪 2012)。

## 2. 研究の目的

### (1) 経済開発のなかの生活政策・「社会開発」

1980年代に至るまで、韓国の社会保障制度は極めて低い水準にあり、制度的にも多くの問題を抱え込んでいたことは間違いない。その原因が、軍事政権による経済開発優先政策にあるという理解は、周知のところである。しかし、経済開発5ヵ年計画のなかで、生活政策が具体的にどう位置付けられてきたのか、それに関連して、政権内部にあって経済開発優先政策に対抗しようとした「社会保障審議委員会研究室」(保健社会部長官直属)についてはその存在さえ、触れられてこなかった。

そこで、準備段階における基礎作業の継続課題として、社会保障審議委員会研究室の活

動実態(とくに「社会開発」構想)について、どのような論拠と方法で、どのような改革を目指し、しかし、いかにしてその実現がはばまれたのか、政治経済学的に考察する。

### (2) 「救護行政」の形成から解体までの政治経済学的分析

1960年代の軍事政権によって再編・確立された「救護行政」は、その後1990年代の福祉改革に至るまで、高度形成時代を通じて解体されずに維持された。本研究の主たる課題は、次の4点である。軍事政権のもとで再編・確立された「救護行政」の仕組みと実態を解明すること、軍事政権の政策運営とは相いれない社会民主主義志向を強く持つ「社会保障審議委員会研究室」の「社会開発」構想の意義と限界を明らかにすること、高度成長とともに絶対貧困が消滅する一方で、新たに出現した都市貧困地域の生活ニーズに対する公と私それぞれの対応の様相を、政治的・経済的・社会的背景のもとで明らかにすること、こうした1980年代以前の「救護」に根差す生活政策が、1990年代にいかにして解体され福祉国家へと劇的なパラダイム転換を遂げたのか、そしてこの転換の意義を、1960年代の反共・独裁国家形成からの歴史的経緯からとらえること、である。

## 3. 研究の方法

### (1) 一次資料の収集と分析

一次資料の収集は、ソウル市内に所在する保健福祉部資料室(2015年末に世宗市に移転)、国立中央図書館、国会図書館等に出向いて、現物を確認し(古い文献ほど書誌情報の誤りも少なくない)複写等により入手した。収集した資料の検討・分析に際しては、他の資料・文献等と照応させたほか、「救護行政」改革や民間団体の活動等に関しては、存命の当事者・関係者へのヒアリング調査によって補うことができた。

### (2) 政治経済学的実証分析

過去の政策実態の考証が研究の基礎をなすが、事実解明のみにとどまるものではなく、1960~80年代当時の主たる生活課題は何か、それに対して、韓国がおかれていた政治・経済・社会の実情のもとで、いかなる政策が構想され、実現されたのか、またはされなかったのか、その要因は何か、そしてそのことがいかなる歴史的意義を有するか、政治経済学的視点から論じる。

## 4. 研究成果

### (1) 「初期社会・生活行政をめぐる資料検証」の完結

2012年の準備論稿3本に続いて、「崔千松と社会保障審議委員会研究室の活動軌跡」(2014年: 発表論文)により、主要な資料の検証過程をさしたあたり完結させた。同

稿では、これまでまったく研究対象とされてこなかった、保健社会部長官直属の「社会保障審議委員会研究室」の20年間に及ぶ研究活動について精査し、その歴史的意義を考察した。

## (2)1960～80年代の生活政策の政治経済学的分析

下記の論稿(うち3本は査読有)を『信州大学経済学論集』に発表した。それぞれ、1960～80年代に至る韓国の社会・生活政策の実態を、ほぼ年代順に、それぞれの時代の最も重要な国家課題または国民生活問題との関連のもとで考察した。

・発表論文 「韓国の経済成長と「救護行政」の限界:生活政策における<公>と<私>の複合構造」(2016年): 1962年に第1次経済開発5ヵ年計画が始まると、韓国経済は急速な工業化による高度成長を達成し、農村を中心とした絶対貧困はほぼ解消され、他方、急膨張した都市の周辺部に貧困地域が密集し新たな生活・福祉課題が浮上した。しかし「救護」の発想を転換させる社会的力量は持ちえず、都市社会問題に対処したのは、施設関係の団体である韓国社会福祉協議会、大韓老人会、セマウル婦人会、あるいは地域の社会福祉館などの民間組織であった。「救護行政」以来の公 私 の複合的構造が、都市貧困問題のもとで新たな局面を織りなした。

・発表論文 「1960年代前半の韓国における反共国家建設と社会・生活政策」(2014年): 建国以来の「救護行政」は、朴正熙軍事政権の登場とともに経済開発5ヵ年計画の策定と実行にあわせて、一定の体系性を持つものへと再編された。その特徴は、1)「救護」の内容は従来通り糧穀配付を主として、2)対象者は、本来は労働能力なき者とするところ、その原則は貫徹することができず、労働能力者には、「有償救護」とも称する「自助勤労事業」を行い(生活保護法にこの規定はない)、3)自助勤労事業と福祉施設経費には外国の政府・民間からの援助をあてるなど、官民・内外の財源を取り込む独特の形態を有し、4)厳しい予算制約が課されたため、要保護と認定されても実際には保護されない者が多数いることが常態化した、などである。

・発表論文 「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」(2014年): 学生革命後の民主党政権時代に構想されていた「社会保障審議委員会(社保審)研究室」は、朴正熙軍事政権のもとで誕生した。1967年から70年代初頭にかけて、理解ある長官のもとで経済開発に並行する「社会開発」構想が浮上し、社保審研究室が中心となって、生活実態調査等をもとに長期に及ぶ社会保障・福祉計画が策定された。しかし、第3次経済開発5ヵ年計画はこうした計画を取り込むことはなく、重化学工業化が優先課題とされ、同時に「維新体制」に入ったことで「社会開発」や社会

保障について政策提案する機会は失われた。

## (3) 反共・軍事国家から福祉・民主国家への転換

この研究の準備段階の3論稿と上記(1)(2)に記載した4論稿(発表論文)のほか、描き下ろし3論稿(下記の序章、第4章、及び終章)を加えた学位論文(発表論文)をベースとする単著『韓国・社会保障の形成』が近日、刊行される(現在、再校中)。韓国における近代的社会保障の起点である「救護行政」改革から、その解体に至るまでの政策実態と政治的・社会的葛藤を、「反共・軍事国家から福祉・民主社会への転換」と位置付け、国家パラダイムの転換とともに、労働能力のない者に限定するという「救護」の発想から、労働能力有無を問わず最低生活を国家が保障する体系への劇的な転換までを分析した。

同書の構成は以下である:

序章 韓国における社会保障の形成  
第1章 「反共国家」の建設と生活政策:朴正熙体制下の「救護行政」の構造

第2章 朴正熙体制の経済成長戦略と社会保障構想の葛藤:社会保障審議委員会研究室の挑戦

第3章 経済成長の進展と「救護行政」の限界:公と私の関係構造の変容

第4章 「救護行政」の解体と「福祉国家」の建設:「民主化」と国家運営パラダイムの転換

終章 「反共国家」から「福祉国家」への道程:第二次大戦後の世界史における位置付け  
資料研究篇 韓国・初期生活政策基礎資料の検証

1950年代の生活政策に関する行政統計資料

保健社会部『保健社会統計年報』(創刊～1974年版)

『建大・救護行政調査』(1969年刊)

崔千松と社会保障審議委員会研究室の政策研究・提案活動に関する資料

## <引用文献>

金早雪,韓国・公的扶助の救護・保護から普遍的最低生活保障への転換,アジア経済研究所,『新興工業国の社会福祉』(宇佐見耕一編),査読有,2005,73-124

金早雪,韓国の初期社会・生活行政をめぐる資料検証(その1)朝鮮戦争時から休戦直後の行政統計資料,信州大学経済学論集,第63集,2012,123-162

金早雪,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集,2012,163-189

金早雪,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 集,2012,191-246  
梁在振ほか,韓国の福祉政策決定過程 歴史と資料,ナナム(ソウル),2008

## 5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計 5 本)

金早雪,韓国の経済成長と「救護行政」の限界:生活政策における公と私  
の複合構造,信州大学経済学論集,第 67  
号,1-57,2016,査読有

<http://hdl.handle.net/10091/00018764>

金早雪,大阪市立大学博士学位論文(学  
位記番号 6182),韓国における社会保障の  
形成:「反共・独裁国家」から「福祉・民主  
国家」への変革,482,2015,査読有

[http://dlisv03.media.osaka-cu.ac.jp/il4/  
meta\\_pub/G0000007repository\\_6182](http://dlisv03.media.osaka-cu.ac.jp/il4/meta_pub/G0000007repository_6182)

金早雪,1960 年代前半の韓国における  
反共国家建設と社会・生活政策,信州大学  
経済学論集,第 65 号,57-99,2014,査  
読有

<http://hdl.handle.net/10091/17507>

金早雪,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,信州大学経済学論集,  
101-140,2014,査読有

<http://hdl.handle.net/10091/17506>

金早雪,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活動軌跡,信州大学  
経済学論集,第 65 号,141-192,2014,査  
読無

<http://hdl.handle.net/10091/17505>

[学会発表](計 2 件)

金早雪,韓国における福祉キャッチアップ  
と少子高齢化,政治経済学・経済史学会,  
2015.10.18,福島大学(福島市)

金早雪,韓国・経済開発時代の生活政策の  
実証研究,日中韓国際社会保障論壇,  
2015.9.13,成均館大学(韓国・ソウル市)

[図書](計 1 件)

金早雪,新幹社,韓国・社会保障の形成,  
2016,723

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

金 早雪 (KIM, Joseol)

信州大学・学術研究院社会科学系・教授

研究者番号: 20186307