HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	韓国社会福祉制度の起源と形成に関する比較社会政策研究 ： 植民地社会福祉論からみる韓国の事例を中心に
著者	安，祥薫；金，ナレ；AHn，Sang-hoon；KIM，Narae
引用	北海学園大学大学院経済学研究科　研究年報(16)：1-13
発行日	2016-03-31

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

韓国社会福祉制度の起源と形成に関する比較社会政策研究*

── 植民地社会福祉論からみる韓国の事例を中心に ──

アン・サンフン（ソウル大学校）
金　　ナ　レ　訳

本稿は、植民地社会福祉の断絶性と統制性に関する既存の学術成果の地平と韓国の事例の経験とを結びつける比較社会政策学の研究である。

本研究は次のような議論で構成される。第１に、植民地社会福祉論を紹介し、韓国の事例研究の意義を明らかにする。第２に、韓国の社会福祉制度の起源とその形成期である大韓帝国期および日帝強占期［日本植民地期］[訳注] における公的扶助制度を比較する方法論的分析のツールを提示する。第３に、大韓帝国期と日帝強占期における公的扶助制度の変化を整理する。第４に、２つの時期における公的扶助制度の性格に関する制度比較を通じ、植民地における公共福祉の断絶性と統制性を明らかにする。

本研究の主要な結論は次の通りである。すなわち、大韓帝国期の公的扶助制度は、責任性の法的形式、行政の伝達体系の具体的な責任性、政策の対象範囲、財源調達の具体性、制度の主要目標という５つの比較基準に立脚した時、日帝強占期に導入された制度に比べて、より進んだものであったことが確認される。

キーワード：植民地社会福祉、断絶性、統制性、公的扶助、比較社会政策

Ⅰ．序論：植民地社会福祉論、その韓国への適用

この研究は、大韓帝国期と日帝強占期に成立した公的扶助の変化を比較することによって、植民地社会福祉の断絶性と統制性に関する比較社会政策学的な［新たな］地平を我が国の社会福祉歴史研究に取り入れることを目的とする比較事例研究であり、時代比較研究である。

よく知られるように、第三世界の多くの国は、帝国主義的植民統治を経験したという共通点を持っている（Midgley、福祉研究会訳、1986 年）。伝統社会において牧歌的平和を享受していたこれら第三世界の国々は、近代社会への移行期を通じ、国際社会において凄絶な落後者になってしまう（ガム・ジョンギ他、2002 年）。そして、こうした不幸の種が、帝国主義の侵略による長期間にわたる植民統治の経験から蒔かれたことは周知の通りである。

もちろん、独立以後の発展は国ごとに大きく異なった形で展開された。ほとんどの第三世界諸国家が絶対的な貧困の罠で苦しんでいる中、それなりの成長と発展を遂げ、先進国に近づいたケースもある。我が国がその代表的事例であろう。一方、経済学分野を中心とした韓国近代研究の一部では、いわゆる「生産力の発展」という名で植民統治の肯定的な側面を「客観化」しようとする近代化寄与論が提起されることもある（アン・ビョンジク、1995、1997 年、イ・ヨンフン、1996）。しかし、「発展」の意味を経済的次元で規定することは制限的にしか妥当しない。もし、発展の意味に福祉の側面を付加するとしたら、近代化寄与論の妥当性は半減する。

結局、近代化を語ろうと発展を語ろうと、経済的物量の増加以外に社会構成員のための福祉提供の制度化が促進されたか否かを同時に問うべきあり、そうすることによってこそ植民地時代に関する全体的な評価が可能となる。本研究の基本的問題意識はまさにここから出発する。

結論的に言えば、第三世界に対する帝国主義的植民統治は、歴史的「断絶」と植民地「統制」と要約することができる。このことに関しては、植民地社会福祉に関する諸比較研究が数多くの証拠を示している（Midgley、1986 年、同上訳書、ガム・ジョンギ他、2002 年、MacPherson、1982、ナ・ビョンギュン、1993、MacPherson and Midgley、1987 年、ジョン・ムグォン、1996 年）[1]。これら植民地社会福祉論の主要内容を簡単に整理すると次の通りである。

何より、植民地時代の社会福祉は伝統的福祉からの徹

※投稿 2006 年 7 月 20 日　審査完了　2006 年 8 月 23 日
＊本研究は韓国学術振興財団の研究費支援（B00365）によって遂行された。財団の支援に感謝申し上げる。
訳注：［　］内は訳者による補足。以下同様。

[1] 植民地社会福祉論に関する具体的な比較研究以外にも、従属理論を始めとした諸マクロ社会比較研究が類似した認識を共有している。関連する議論としてはイム・ヒョンジン（1990）、ゴ・ドンファン（1997）を参照せよ。

底した断絶に帰着する。第三世界の社会福祉は、植民地時代の帝国主義の統治戦略によって選別的に植民宗主国から導入され、大体において植民地の伝統的社会福祉とは全く関係のないものによって構成される傾向がある(ナ・ビョンギュン、前掲論文)。しかし、伝統的社会福祉に置き換わる形で導入された移植物は、名実共に近代的なものでも、体系的なものでもなかった。むしろ、植民地支配の間、宗主国の社会福祉制度が植民行政当局と宣教団体に代表される民間援助団体を通じて部分的かつ選択的に植民地に移植され、きわめて歪曲された形態で定着することによって以後の社会福祉発展に否定的な影響を及ぼすことになった(ガム・ジョンギ他、2002年)。

第2に、こうした断絶は植民地統制の意図から派生したものである。つまり、植民統治の本質は、本土水準まで植民地を発展させようとするよりは、植民地行政官僚や宣教師など、本土民の植民地居住に適合的な条件を整備・維持する一方、植民地民衆を統制しようとする目的から出発する(MacPherson、1982年)。結果的に、植民地社会福祉制度の形成自体を否定しなくとも、その性格に対する批判は可能である。大部分の植民地社会福祉制度は、植民地住民に利益を与えるためではなく、帝国の植民地官僚のためか、植民統治の正当性を確保するための手段に過ぎなかった(Midgley、1986年)。植民統治期間中、福祉制度の形成は大幅に制限される傾向があったが、非政府組織、とりわけ宣教組織が中心となったものであり、第三世界に及ぼした影響も、公共部門よりはこうした宣教活動によるものがほとんどであった(MacPherson and Midgley、1987年、ガム・ジョンギ他、前掲書で再引用)。宣教活動を通じて当時樹立された大部分の福祉制度には、帝国本土の価値、態度や信念でもって植民地を文明化ないし統制しようとする意図が多分にあり、大体の場合こうした活動が植民地政府によって組織的に支援されたという点も、第三世界の歴史が証言する1つの事実である。

本研究は、公共福祉に関する大韓帝国期と日帝強占期の比較を通じて、上述した植民地社会福祉の統制的・断絶的性格に関する比較社会政策的議論を、我々の文脈に関わる経験的事例に結びつける目的を有している[2]。一方、社会福祉全体を扱わず公共部門に集中する理由は、公共部門での制度的発展なくしては真の社会権の伸長が不可能であるためである。植民地支配において民間部門の社会福祉の活用が主たる戦略になる理由は、何より植民統治の正当化のための戦略として社会福祉が利用されるためである。公共部門は主に経済収奪のための統治機構として機能せざるをえず、文化的植民統治は主に民間部門に依存するようになる。まさにこうした事実により、公共福祉領域における社会福祉は、本土と植民地との間でその格差をさらに深化させていく傾向があり、一時的あるいはきわめて限定的形態の公的扶助が植民地公共福祉のほとんど全部を占めることになる。従って本研究では、公共福祉の中でも公的扶助の制度化を中心とした分析に集中することにする。国家福祉の発展において最初に登場するものは、大旨貧者に対する救護策としての公的扶助の萌芽的形態であり、社会福祉の起源期あるいは形成期に関する分析は公的扶助中心にならざるをえない。本研究で分析対象とする大韓帝国期と日帝強占期は、我が国の近代化初期段階と重なっており、この時期の我が国の場合においても、公共福祉と言える制度は公的扶助としての性格が非常に強い。

上述した通り、植民地社会福祉の統制性と断絶性に関する議論を韓国に適用することを目的とする本論文の構成は次の通りである。第1に、比較社会政策学の方法論的見地からこの研究の理論的分析のツールを提案する。第2に、大韓帝国期と日帝強占期における公的扶助を中心とした公共福祉の変化の様子を追跡・整理する。第3に、提案された分析のツールに立脚して2つの時期の公的扶助制度の性格を比較分析する。

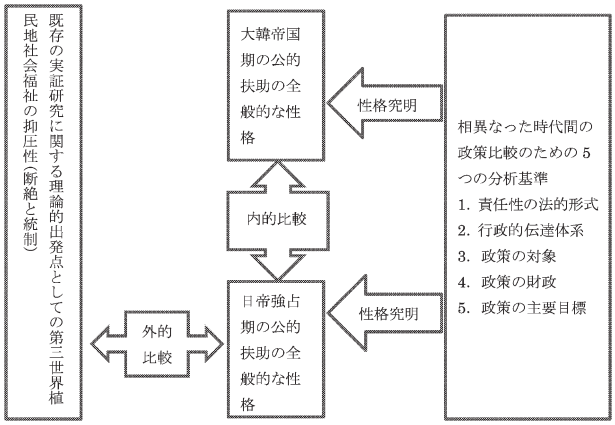
Ⅱ. 韓国近代社会福祉の比較分析のツール

本格的な議論に入る前に、植民地以前の時期と植民地期の公共福祉の比較のための方法論と分析のツールに関して整理してみよう。本論文における分析の時期は大韓帝国期と日帝強占期であり、両時期の公的扶助関連政策の性格を分析することに焦点をしぼってゆくことは前述した通りである。比較研究における比較の対象は「諸社会(societies)」である。社会を全体(society as a whole)と見るかあるいは社会内部の個人の総合(society as a sum of individuals)と見るかにかかわらず、比較が空間的な次元でなされる時は、主に国家間の差異または共通点に関する比較が論点になり、時間的な次元で比較がなされる時は、主に異なる時代の制度間の比較が主要な論点になる。本研究における国家間の比較は、先行研究の理論的･実証的な結論を参照する形で間接的に行われる。本格的な比較分析は一国内の世代間の比較に集中する。第三世界の植民地時代における社会福祉の共通点を明らかにしている理論的・実証的研究の成果を韓国史の側面に広げようという意味においては、[これは] 植民地経験を共有する国家間の共通点に関する比較研究である。しかし、こうした理論的な意味での重要性があるにもかかわらず、本研究で注目するのはもっぱら植民前の時期と

[2] 両時期を比較する本研究においては、我々の経験を通じて主に西欧においてなされた植民地社会福祉統制論を高い水準で一般化しようとする比較社会政策学的な意図のもとに、対象が選定されている。

植民地期の差異である。このような方法論的戦略は、実証的な水準で韓国の植民地時代の社会福祉の特性を見出すことに焦点をしぼり、国家間の比較のための植民地社会福祉論の実証的な拡張と理論の蓄積に寄与できる効果的な方法である。もし、我々が経験した植民地社会福祉の特性が、それ以前の時期の自生的な社会福祉の発達に比べたら発達とは言えないことが実証的に確認されたとすれば、このことはつまり、議論の出発点として植民地社会福祉の統制性と断絶性に関する既存の議論の付加的な証拠事例として理論化に寄与することができる。究極的には、本論文の分析戦略は、植民地社会福祉が内包する抑圧性[3]という共通点を確認できる国家間比較研究としての派生的な含意も有している。

すでに相当古くなっている両時期の比較のための方法は、歴史的文献資料を緻密に収集し分析する文献分析方法しかない。本研究での文献分析の対象は主に法令と政府発行の公式文書に限られる[4]。こうした点からみると、本研究における経験的な次元は、主に個別事例をより深く分析するための内的（internal）比較研究戦略を取っているとも言えるし、理論的な次元で植民地社会福祉の共通点を見出そうとする点では、大枠において外的（external）比較研究戦略に寄与するものだと言える（アン・サンフン、2002 年）[5]。



〈図１〉植民地における社会福祉の内的・外的比較分析のツール

[3] 本論文で確認される断絶性と統制性は、植民地における社会福祉の共通の特性である。ここでの方法論的戦略として、大韓帝国期と日帝強占期における社会福祉、その中でも公的扶助と関連した政策の性格的な差異を究明することは、我々の経験もまた他の第三世界の経験と一致しているのか否かをさぐる作業の一環である。

[4] 本研究で扱われる文献の資料収集と概括的な分析はアン・サンフン他（2005）で整理した韓国近代における社会福祉に関する歴史資料の整理研究に大きく依っている。

[5] 比較研究において内的比較とは、ある社会に関する深化した個別研究を称し、外的比較とは、社会間のマクロ的な比較を通じ、変異を究明したり、理論的な一般化を導出することを意味する。比較研究に関する詳細についてはアン・サンフン（2002）を参照せよ。

〈図１〉は、本研究が採用している上述の比較研究の方法論的戦略を概括的に整理したものである。要するに、大韓帝国期と統監府干渉期を含めた日帝強占期における公的扶助関連政策の性格の究明は、本研究の実証的分析の主たる内容として内的比較に相当し、ここで明らかになった日帝強占期の社会福祉の性格を、理論的見地から既存の第三世界植民地社会福祉の特性と比較することは外的比較に相当すると言える。

それでは、大韓帝国期と日帝強占期における公的扶助政策のどのような側面を比較すべきか。社会福祉の歴史に関する研究は、それ自体が未発達の領域であるばかりではなく、研究の絶対数も多くないのが現実である。しかし、歴史的変化のいかなる側面に集中すべきかに関しては、意味のある提案をいくつか探すことができる。まず、Rimlinger（1991）は、公共政策の主要な論点を中心として分析の基準を構成することを提案したことがある。彼が提示する分析の準拠のツールは、第１に、国家による社会保護プログラムの責任性の問題、第２に、政策の正当性確保の問題、第３に、給付支給の水準と方法の問題、第４に、費用支払いの問題、最後に、行政の問題の５つで構成される。ハ・サンラク（1997）もまた、類似した観点から出発するが、社会福祉概念の構成要素を大きく３つに分け、欲求体系、資源体系、伝達体系を中心に歴史的な変遷を把握することを提案している。ガム・ジョンギ他（2002）は、ここに環境的要因を付加して社会福祉の歴史分析のツールを提案したこともある。

〈図１〉で提案した相異なる時代の政策比較のための５つの分析の基準は、上記の提案を基礎とするが、本研究で収集可能な資料の水準と客観化された内容の比較分析に適合するよう、できるだけ包括的に分析の諸次元を再構成したものである。以下では、大韓帝国期と日帝強占期の公的扶助の内容とその変化の様子を整理し、〈図１〉の時代間比較基準によりその性格を究明することにする。

Ⅲ．大韓帝国期の公的扶助

まず、大韓帝国期における公的扶助を調べてみよう。大韓帝国は 1897 年 8 月 16 日、高宗が皇帝即位式を挙行し、国号を「大韓」、年号を「光武」に変えることによって誕生した。その翌日、校正所という特別立法機構を通じ、９ヵ条にわたる「大韓国国制」を発表し、これを始めに「光武改革」と呼ばれる一連の改革を推進することになる。大韓帝国の宣布は、軍事・財政・商業・貿易などの各分野が外勢によって蚕食される孤立無援の絶望的状況の中で自主独立を希望する意志を宣言した点で重要な意味があることは周知の通りである（ハン・ヨンウ、2004 年、p.493）。大韓帝国のこうした努力にもかかわ

らず、1905 年 11 月の「乙巳条約」の締結以後には外交権が剥奪され、統監府が設置されるなど、次第に日本帝国主義の支配力が強化されていく。しかし、この短い延命の期間に、我々固有の福祉に対する新しい認識が生まれ、制度上においても意味のある端緒がひらかれたことはあまり知られていない。

大韓帝国の時期でもっとも目につく公的扶助制度の変化は恵民院の設置である。恵民院が持つ意味は、1894 年「公式」に賑恤庁が廃止されて以降続いた賑恤事業担当部署の空白状態を埋めることであった。「恵民院規則」をみると、「凶作になり、民生が立ちゆかなくなったときに貧民を救恤することと、豊作になっても鰥寡孤獨の状態に陥った貧窮者を救護することを管掌する」としるされている。このことは、恵民院が既存の賑恤庁が担当した賑恤事業を継承する機関であることを示すものである[6]。

また、恵民院の救済事業に必要な運営資金を担当する機関として恵民社も設置された。恵民社は総恵民社と分恵民社に分けられ、総恵民社はソウルに、分恵民社は地方に設置され、恵民院の財政責任を負う役割を担った。「恵民社規程」を調べてみると、「総恵民社は各郡の分恵民社を総括し、賑資銭穀を管理して恵民院で鰥寡孤獨と貧窮民を救恤する費用を担当せよ」と規定されている[7]。

「恵民院官制」と「恵民院規則」以外にも、勅令第 23 号「総恵民社規程」と「分恵民社規程」を通じ、恵民院という公的扶助制度が規定されている。「勅令」[8] の形式で発布されたという事実は、恵民院と恵民社が皇帝直属の独立機関として公式の常設機構であることを命じられたことを示すものである。このことは、国家が前面に立って、既存の散発的になされた一連の諸公的扶助型制度を総合的に管理しようとしたこと、また、扶助財政を運営する全国的組織網をととのえた機関を別途に設けて、公共福祉財政の確保および管理の専門化を図ろうとしたことを示す証拠である。より積極的な制度化の努力は次の例にみられる。恵民院と恵民社の活動の内訳をみると、第 1 に、人的資源において行政運営上の腐敗を防ぐ装置を導入しようと努力したこと、第 2 に、財政管理を担う人的資源の専門性を確保しようとしたこと、第 3 に、人的資源の適切な運営を通じ他部署との業務連関を増進しようとしたこと、第 4 に、意思決定において民主的な手順を踏もうとした点などが確認される（アン・サンフン他、2005 年）。それに加えて、中央と地方の公共福祉の均衡的な発展を果たそうとし、また、政府と民間地方福祉の調和を図ろうともした。

〈表 1〉恵民院と恵民社の制度

	恵民院	恵民社
事業内容	・凶年時の飢民救済、平年時の鰥寡孤獨救済 ・施設福祉	・総恵民社:賑資の準備、財政総括 ・分恵民社:賑資の準備、還穀管理
人的資源	・3 人の共同総裁 ・恵民院設立初期　人力兼職	・総恵民社：総裁兼任総社長 ・分恵民社：各地方富豪活用
行政構造	・文書課、庶任課、会計課　3 課 ・爛商会議　意思決定（過半出席、過半賛成意思決定）	・総恵民社：分恵民社財政管理 ・分恵民社：財政は総恵民社、賑恤事務は恵民院の下部機関
その他	・常設機関 ・民間賑恤勧奨 ・地方の新しい賑恤アイディア勧奨	・豊作の時　社還の全国的な拡大 ・分恵民社の汚職に対して厳断

出典：アン・サンフン他（2005）

しかし、このように意欲的に事業を始めた公的扶助組織としての恵民院は、日帝強占に臨む 1904 年、「閑漫な（ゆったりした）官署を無くせ」という詔書に基づいて、賑恤関連の公共部署の機能を失い、以後は内部［地方行政・警察・衛生などの業務を担っていた大韓帝国の官庁の名称］に管掌事務が所属されることになる。たとえば、1909 年に内部令に依拠して災害に対する救恤金が下賜されたことが確認できる。他方で、地方に残されていた「社還穀」[9] は、1903 年「度支部」所属に編制が変わり、以後 1910 年を起点に歴史から消え去ることとなる。このことは、日帝強占を契機に、我が国の自生的な公的扶助事業が、機関としても財政としても完全に消え去ってしまったことを意味する。以上にみてきた大韓帝国期の公共福祉の変化を簡略に整理すると〈表 2〉の通りとなる。

大韓帝国期は、自生的な公的扶助体系の再登場と消滅、そして日本の強圧による福祉体系の変化が共存する時期である。既存の賑恤業務の強化を試み、賑恤専門機関である恵民院と恵民社を設置したこともあるが、やがて重要性に欠けるという理由で廃止され、まもなく社還穀さえも次第にその役割が縮小、1910 年消え去ってしまう。この点は、大韓帝国期に台頭した新しい認識に基づいて導入された公的扶助体系が日帝強占に際して崩れ、民の福祉に対する国家の公式的役割が幕を閉じたことを意味する。

[6] 次は、1901 年 10 月 9 日の詔勅「恵民院を設置する件」の一部である。「甲午改革（1894 年）の際に、賑恤庁を廃止したのは非常に痛恨のことであった、従って、賑恤庁の例に習って一官庁を別に設置し、その名を恵民院とし、たとえ豊年だとしてもその業務を廃さず、鰥寡孤獨を扶養することにせよ」（国会図書館、1970 年、pp.327～328）。

[7]「恵民院規則」に関するより詳しい内容はアン・サンフン他（2005）を参照せよ。

[8]「勅令」は、当時憲法であった大韓国国制を別とすれば最高の上級法令形式である。

[9] 公的扶助または賑恤の財源。

結論として、大韓帝国期に施行された公共福祉は、我が民族自らの近代化に向けた社会改革の努力と変化を内包していたことが分かる。しかし、外勢による強圧的な開港と、これによる急激な社会変動により、自発的な方式による持続的な福祉近代化は限界を余儀なくされ、そうした変化過程の中で日帝［日本帝国主義］の植民地政策が介入するにつれ、状況はさらに悪化するしかなかった。こうした状況の下で始まった日帝強占期の社会福祉は、他の分野と同じ、明らかな発展を示せずに展開していく。

〈表２〉大韓帝国期における公的福祉関連の変化

公布日	法根拠	法令名称及び内容
1901.10. 9.	詔勅	恵民院を設置する件
1901.10.16.	勅令	恵民院官制
1901.11. 7.	奏本	恵民院規則
1901.12. 4.	詔勅	総恵民社・分恵民社を設置する件
1901.12.12.	勅令	総恵民社規程
1901.12.12.	勅令	分恵民社規程
1904. 1.11.	奏本	恵民院を内部に所属させる件
1908. 3.23.	内務令	火災・水災を受けた者に対する救恤金の下送の件

出典：国会図書館（1970）

Ⅳ. 日帝強占期の公共扶助

一般的に日帝強占期は、植民地統治政策の転換および変化を基準にして３つの時期に分けられる。３つの時期とは、日帝強占から3.1運動までの第１期（1910～1919年）、3.1運動以後満州事変が起こるまでの第２期（1920～1931年）、そして、満州事変から日本が敗戦して立ち去るまでの第３期（1931～1945年）である。

第１期（1910～1919年）はしばしば「武断統治期」と呼ばれる。日帝は、朝鮮を武断強占して以後、新しい法令の立案を通じて公共福祉体制の変更を図った。〈表３〉はこの時期に新しく公布された公共福祉関連法令を表に示したものである。この時期においてもっとも目につくのは、福祉伝達体系の頻繁な変化である。日帝は、強占以前に内部が専門に担った賑恤および救療事業を新しい行政体系に再編した。まず、1910年10月１日、訓令「朝鮮総督府事務分掌規程」を公布、救恤と慈善など社会事業は内務部地方局地方課が事務を分掌した（朝鮮総督府官報、1910年10月１日）。1912年３月30日には、訓令27号を通じ、府・郡の臨時恩賜金管理は内務部地方局第１課に、そして救恤と慈善関連事項、朝鮮総督府医院、道慈恵医院及び済生院関連事項は内務部地方局第２課に業務分担させた（朝鮮総督府官報、1912年３月30日官報）。続いて、1915年、再び担当機関の変更を図ることになるが、臨時恩賜金管理は内務部第１課に、救恤と慈善関連事項などは内務部第２課へと業務を分けた（朝鮮総督府官報、1915年５月１日づけ）。つまり、この時期の福祉行政体系の特徴は、頻繁な変更として要約することができる。しかし、公的扶助の内容上の発展は全くなく、むしろ天皇の恩賜金に依存する傾向が強くなることにより、植民支配の正当化のための手段として福祉を利用した形跡が目立つ[10]。

〈表３〉武断統治期における公共福祉関連の法令

公布日	法根拠	法令の名称及び内容
1910.10. 8.	府令	臨時恩賜金の管理の規則
1910.10. 8.	訓令	臨時恩賜金の配与の件
1911. 1.24.	訓令	臨時恩賜金収支に関する規程
1911. 1.24.	訓令	臨時恩賜金の取り扱いに関する件
1911. 1.24.	訓令	臨時恩賜金の管理の規則　第３条による銀行の指定
1912. 3.30.	訓令	朝鮮総督府事務分掌規程　内務部地方局 第１課—臨時恩賜金 第２課—救恤と慈善など
1914. 3.31.	府令	恩賜罹災救助基金の管理の規則
1915. 5. 1.	訓令	朝鮮総督府事務分掌規程中改正（内務部第１課、第２課）
1915.11.10.	訓令	賑恤に関する件
1916. 1. 4.	府令	恩賜賑恤資金の管理規則
1916. 1. 4.	訓令	恩賜賑恤資金の窮民救助規則
1917. 4.10.	府令	行旅病者の救護資金の管理規則

出典：朝鮮総督府官報（各年度）、朝鮮総督府（1917、p.1）、チョ・ヒョングン（1997、p.53）から抜粋整理

まず日帝は、1910年10月８日の訓令第26号「臨時恩賜金管理規則」をもって、日帝強占後の朝鮮の民心安定のために配付した臨時恩賜金を管理する法令を制定した（朝鮮総督府官報、1910年10月８日）。この法令によると、恩賜金1,739万８千円を基金とし、基金利子の10%を凶歉救済に使用することを規定している。つまり、凶作による「窮民」を救助するために本資金を活用することができるようにしたのである[11]。

この時期における公的扶助の特徴は、被災者の救護のみに集中しているということである（アン・サンフン他、2005年）。貧民の救護に関連しては、1915年大正天皇の大礼に際して配付された20万円を基金とし、1916年に

[10] 公的扶助の内容が「恩賜金」という形態に転換されたのは、制度の実施において天皇の恩恵を強調することで、植民地の民衆に植民地支配が温情的なものであると錯誤させる意図が隠されていたと言える。

[11] この時期の各年度に凶歉救済のために使用された金額は、1910年535円、1911年1,076円、1912年10,118円、1913年1,908円、1914年149,614円、1915年167,134円、1916年110,722円である（朝鮮総督府　統計年報、1918、p.947）。また、臨時恩賜金と関連して1916年12月に府令として「臨時恩賜金管理規則」を改定し、1917年からは臨時恩賜金事業に関する収支を地方費予算に編入することとした（ペ・ギヒョ、1995、p.75）。

「恩賜賑恤資金窮民救助規則」を公布し、その管理方針を規定したことがある（ハ・サンラク、1984 年、p.27)。しかし、基金自体も微々たるものであるのみならず、基金利子による救助を受けることができる人についても、きわめて限定された資格要件[12] を付加することで、実質的な公的扶助として機能しがたい状態であった。

また、日帝は 1917 年「行旅病者救護資金管理規則」を制定し、日帝強占時に下賜された臨時恩賜金を分配した残額およびその利子 269,567 円を基金[13] とし、本基金から生じる利子収入を設備費および維持費に補填した。詳しくみてみると、1921 年までに行旅病者救護所を 10ヵ所に設置し[14]、この救護所に対しては、設備費として最初 13,600 円を、維持費として毎年 9,000 円余を補助した（儒道振興会、1921 年、p.82)。行旅病者に対しても原則的に徹底して扶養家族の負担優先を原則とした（兪萬兼、1933 年、pp.21～22、シン・ウンジュ、1985 再引用)。

武断統治期の公的扶助は、大部分の財源が日本の天皇の下賜金か基金の利子をもって行われたという特徴を示す。実際内容においても、日帝以前の公共福祉と大きく変わったところは確認できず、対象者選別原則が強化されたという面では、むしろ恵民院と比べて相当な後退だと言える。一方、資産家や篤志家による地域貧民に対する金品提供を強調する姿は、公共福祉の残余的な性格が大韓帝国期よりも強化されていたことを示す（「賑恤に関する官通牒 187 号」、朝鮮総督府官報、1913 年 6 月 12 日づけ)[15]。

3.1 運動が勃発して以後日帝は、いわゆる「文化統治」と称される新しい統治方式へと変更を図ろうとしたが、公共福祉または公的扶助分野における新しい変化は見出しがたい。既存の恩賜基金中心の基本的な枠はそのまま維持され、一部の行政機関の業務分担の内容が変わること、いくつかの有名無実な公共福祉関連機関および制度が新しくできること、それが全てであった。以下はこの時期に新たに公布された公共福祉関連法令を表で示したものである。

〈表 4〉文化政治期における公共福祉関連法令

公布日	法の根拠	法令の名称及び内容
1919. 8.20.	訓令	・朝鮮総督府事務分掌規程の改正（内務局第 1 課／内務局第 2 課／警務局衛生課）
1921. 7.27.	訓令	・朝鮮総督府事務分掌の改正（内務局地方課／内務局社会課）
1928. 1	府令	・恩賜賑恤金の追加

出典：朝鮮総督府官報（各年度)、朝鮮総督府（1940、p.254)

3.1 運動が勃発した 1919 年 8 月 20 日に、朝鮮総督府は事務分掌規程を改正し、公共福祉と関連して恩賜金を管理した既存の「内務部第 1 課」の名称を「内務局第 1 課」に、既存の「内務部第 2 課」に任されていた病院業務は警務局衛生課へ移管し、救恤および慈善関連社会事業業務は「内務局第 2 課」へと、業務分掌上の変化を図った（朝鮮総督府官報、1919 年 8 月 20 日)。以後、1921 年には「内務局第 1 課」を「内務局地方課」に、「内務局第 2 課」を「内務局社会課」に改称する（朝鮮総督府官報、1921 年 7 月 27 日)。こうした変化により、保健衛生業務と公的扶助中心の福祉関連業務との完全な分離がなされた。

この時期の貧民の救護と関連して日帝が運用した金額をみると、1928 年 1 月 10 日の天皇即位式の時に下賜された 246,200 円を恩賜賑恤金に編入させることで、恩賜金の拡大を図っている（朝鮮総督府、1940 年、p.254)。全体的にみると、以前の時期と比べ、窮民救助額においては増額されていたことが確認できる。しかし、実際の窮民救助は天皇が下賜した下賜金の範囲内で行われ、この恩賜金の下賜が、天皇の即位式など国家の大きな行事が行われるときだけの不定期なものであったため、制度として貧民の需要に基づくというよりは、恩賜資金の範囲内で支出が設定されるものであり、需要に見合う窮民救助の効果は得にくかったと思われる。

行旅病者の救護についても状態の大きな変化は確認しがたい。行旅保護所がさらに数ヶ所増設され[16]、行旅救護人の数が次第に増加してはいるものの、こうした保護所のわずかな増加は、当時の行旅死亡者の人数を減少さ

[12] 廃疾、不具あるいは重病の独身者、60 歳以上の老衰した独身者で、生計を立てることができず、他に頼るところのない者、さらに、独身者ではないが上の事項に当てはまり、その家族が老幼、疾病、廃疾不具、失踪逃亡、在監のため扶養を受けることができない者及びその家族の 13 歳未満の者に限り、救助米あるいは現金を支給した。

[13] 基金の設定は 1914 年 8 月である。

[14] 1921 年現在、救護所が置かれたところは次の通りである。京城、仁川、清州、大田、全州、大邱、平壌、鎭南浦、元山、清津（儒道振興会、1921、p.82)。この中には、公務員あるいは行政機関ではない民間人が補助金を受け、運営する機関もあった。

[15] これ以外にも、日本のプロテスタントと仏教の流入も特異な現象の 1 つである。こうした現象は、当時、宗教がどのように理解されていたかということと関連性が深い。総督府社会課の課長であった山口正は、「宗教団体の社会事業は宗教の宣伝になり、人類の教養、社会の教化にもなる」と言及しており（キム・テチ、1927、p.21)、また、朝鮮仏教社の中村社長も自社の雑誌において、「内鮮融和は仏教を通じて進めていきたい」と念願していた（朝鮮仏教社、1930、p.30)。つまり、日帝強占期の宗教団体を通じた社会事業は、「人心を緩和する『安定弁』」（早田愛泉、1925、p.29）という要素を持ちながら、終局的には植民化に応じる一つの道具として利用された側面が強い。

[16] 1929 年に始まって、既存の機関以外に加えて、1929 年以降、光州、釜山、春川、鉄原、羅南、群山などに新しく行旅保護所が設立された。

せるにはあまりにも低い水準であった。1920年に596名であった朝鮮人救護人員は、1930年には1,848名に増加したが、行旅死亡者もまた2,119名から4,389名に増加した。

この時期に新しく導入された貧困救済制度は「方面委員制度」である。日帝はこの時期に、貧民の生活状態の調査および改善・向上を図り、貧民調査などの活動を通じて社会問題を予防し是正することを目的として、日本の方面委員制度を朝鮮に導入し、1927年に京城府に「方面事務所」を設立した（京城府方面委員会規程、1927年12月5日京城府告示第49号）。方面委員が行った主要な業務は生活状態調査であり、他に、相談指導、惰風の矯正、保護・救済、保健救護、斡旋及び紹介、戸籍整理などの業務を展開した。しかし、具体的にこれらの事業内容を確認してみると、「貧民の生活改善・向上」を図るという名のもとに、親日派を確保するなど植民地朝鮮の秩序維持と支配を容易にする目的が隠されていたという事実が分かる（シン・ウンジュ、1985：pp.46〜52）。

以上みてきたように、文化統治期の日帝の公的扶助は、「文化統治」という政策の変化にもかかわらず、転向的あるいは画期的な変化の状況は見出しにくい。公的扶助における部分的財政支援が増加する様子はみえるが、依然として天皇が下賜した恩賜金中心の制度を一貫して維持することで天皇の恩典を宣伝するものであり、方面委員制度もまた内鮮一体の道具として利用された側面が強い[17]。

「大陸兵站基地化」期の公共福祉は、いくつかの側面において支配の手段という方向により大きく変化していく。こうした変化はとりわけ1930年代末、日中戦争とそれ以後の太平洋戦争が展開される時期に目立ってくる。この時期の公的扶助の法的変化は〈表5〉のように要約される。

まず、伝達体系上の変化をみると、1932年2月13日付で、既存の「内務局社会課」が学務局に移転された。1936年と1939年には労働保護および失業関連業務について学務局社会課の業務の一部拡大がなされた（朝鮮総督府官報、1936年10月16日づけ、1939年2月7日づけ）。以後、1941年には保健福祉行政関係機関とその業務領域に大きな変化が起こり、内務局内にあった公共福祉関連機関と警務局内にあった保健衛生関連機関が、新設された「厚生局」の下部機関に統合・再編された。つまり、厚生局内に社会課、保健課、衛生課、労務課を置くことで、臨時恩賜金管理以外の全ての保健・福祉事務を厚生局に移管することになった（朝鮮総督府官報、1941年11月19日）[18]。しかし、1年後の1942年に厚生局は廃止され、社会課、労務課は再び、内務局の後身である司正局に移転され、衛生局も既存の警務局に、保健課は衛生局に業務が吸収されたことで、再び既存の伝達体系に回帰した（朝鮮総督府官報、1942年11月1日）。以後は、産業行政機関をもっぱら戦争目的に集中させるために（ペ・ギヒョ、1995年、p.254）、1944年に、司正局の所管であった社会課の事務は学務局に移転、司正局の労務課事務は労働動員課、労働調整課、労働事務課の3つの部署に拡大・改編された（朝鮮総督府官報、1944年10月15日）。つまり、戦争に必要な人力と物資の確保のために行政改編が頻繁になされる過程で、公共福祉を担当する部署もこれにより頻繁に変更されていることが確認できる。

〈表5〉大陸兵站基地化期における公共福祉関連の法令

公布日	法根拠	法令名称及び内容
1932. 2.13.	訓令	・朝鮮総督府事務分掌規程の改正（朝鮮総督府学務局社会課）
1936.10.26.	訓令	・朝鮮総督府事務分掌規程の改正（社会課業務拡大）
1938. 8.30.	制令	・朝鮮罹災救助基金令
1938. 8.30.	府令	・朝鮮罹災救助基金令の施行規則
1939. 2. 7.	訓令	・朝鮮総督府事務分掌規程改正（社会課業務拡大）
1941.11.19.	訓令	・朝鮮総督府事務分掌規程改正（厚生局新設）
1942.11. 1.	訓令	・朝鮮総督府事務分掌規程改正（厚生局廃止→司正局）
1944. 3. 1.	制令	・朝鮮救護令
1944. 3. 1.	勅令	・朝鮮救護令の施行規則

出典：朝鮮総督府官報（各年度）

[17] 特に方面委員制度は、その後の戦時には、秩序を維持し支配を容易にする手段へと本格的に転換される様相を見せることになる。

[18] 日本の厚生省は、朝鮮のそれより3年早く1941年に設立された。第二次世界大戦下日本の社会福祉体系の発展過程を見ると、社会保障の全ての方策が人道主義的な動機とは無関係に扱われていたことが確認できる。とりわけ、日本の厚生省設立過程は、軍事目的と社会保護政策との相互作用が明確に現れる実例である。戦争を準備し遂行する時期に、軍事政府にとって公衆衛生、特に国民の身体的健康はきわめて重要なものであった。しかし、日本においては、1927〜1932年には徴兵応召者の内35%が身体検査で不合格となり、1935年には不合格者がついに50%に達した。つまり、国防義務の年齢期の日本人5人中2人が徴兵に要求される水準に達していない状況であった。一方、日本の1930年代の平均寿命は50歳にも達していなかったが、西欧先進諸国の場合は60歳以上であった。こうした状況で軍事政府は、国家の保健と福祉を保障する必要性を感じ、その目的のための新しい独立部署を設立しようとしたのである。この計画は強い反対に直面したが、長時間の討論の末、公共保健行政という軍事的概念と社会福祉行政という民間側の考えとの間に妥協点が見出された。その結果1938年に厚生省が設立された。こうして厚生省は、軍事的な統制と国民動員の手段として機能することになった（シン・ウンジュ、1985、pp.72〜76）。厚生省のこのような性格は朝鮮においても同じように適用された可能性が大きいと言える。

次に、被災民救護に関しては、既存の「恩賜金」を主とする罹災救助制度が変更されていく。日帝は、1938 年 8 月 30 日、制令第 28 号として「朝鮮罹災救助基金令」を公布し、国庫補助費と道税の臨時徴収で生まれた「罹災救助基金」による新しい方式の被災救助を実施することとなった（朝鮮総督府、1940 年、p.873)。新しい制度が導入された 1938 年以後、「臨時恩賜金」または恩賜金に基盤を置く「恩賜罹災救助基金」の救済額は急激に減り、むしろ国費あるいは道費による被災救済が拡大されていたことが確認できる[19]。一方、1939 年の旱ばつの際には、現在の水災義捐金の性格を持つ「義捐金」が、財団法人朝鮮社会事業協会の主導で募られた記録が残されている（同上書、p.877)。

次に、貧民の救護と関連しては、既存の制度と同一の方式の「恩賜金」を主とした貧民救護体系が大きな変化もなく維持された。皇室の慶弔事に下賜された「恩賜金」の範囲内の救貧支出は、日帝強占期を通じて一貫して継続した現象であり、このことは、当時増加した福祉需要を解決する根本的制度として不十分なものであったことを意味する。

一方、行旅病者の救護に関連しても、以前の時期と同じように大きな変化をみることなく、日帝強占期初期の恩賜金公共福祉体制が一貫して続いていた。1936 年を例に挙げると、当時この救護を受けた人数は計 2,298 名であったが、5,447 名の行旅病者が死亡している（朝鮮総督府統計年報、1944、p.236)。

他方、方面委員制度は、その性格上急激な変化をみた。1940 年代に入り、方面委員の対象者は、「貧困な者」から日中戦争以後現れた多数の「出征軍人遺家族や、強力な戦争経済を遂行するため断行された生産整備によって職業転換を強いられたことで生まれた廃業者」に変わっていった（シン・ウンジュ、1985 年、p.85)。つまり、方面委員会制度は戦争協力の手段として制度に転落したのである[20]。

以上の既存諸制度変化と共に、解放直前の 1944 年に制定された「朝鮮救護令」およびその実行規則は、日帝強占期における公共福祉部門の最後の制度的変化であると同時に、解放以後の我が国の歴史の中で、1961 年に「生活保護法」が制定されるまで我が国の公的扶助の指針としての役割を担ってきたという点において注目すべき制度である（ホン・グムジャ、2000 年、p.259)。

朝鮮救護令の主要内容は次の通りである。第 1 に、救護対象は 65 歳以上の老衰者、13 歳以下の児童、妊婦、不具・廃疾・疾病・傷病・その他の精神または身体の障害により労働できない者と規定している。第 2 に、救護を行う機関は救護を受ける者の居住地の邑長･面長であり、補助機関として名誉職の議員を置いた。第 3 に、救護の種類は生活扶助、医療扶助、助産扶助、生業扶助など 4 つであった。第 4 に、救護方法は居宅救護を原則とし、これが不可能かあるいは不適当だと認められた場合には、救護施設に収容するか、収容を委託するか、または民間の家庭にその収容を委託できるようになっていた。第 5 に、救護費用は国が 2 分の 1 または 12 分の 7 以内、道が 4 分の 1 を負担すると規定されていた[21]。

〈表 6〉朝鮮救護令の制度の内容

区分	内容
対象	・65 歳以上の老衰者、13 歳以下の児童、妊婦、不具・廃疾・疾病・傷病・その他精神または身体の障害により労働できない者
救護機関	・主機関：居住地の邑・面長 ・補助機関：名誉職議員
救護種類	・原則：居宅救護 ・不可能あるいは不適当な時：救護施設に収容、収容委託、民間家庭に委託
その他	・費用：国家と道が一定部分を負担 ・救護拒否事由：本法または本法に依拠して発する命令によって市邑面長または救護施設の長が行う処分に従わない時、理由なしに救護に関する検診または調査を断った時、性行が極めて不良であるかあるいは怠惰なる時

しかし、この法の施行規則を調べてみると、「要救護者に対する救護が不十分な実情であるため、決戦に備え、国民生活の改造を確保し、健康な国民と強力な軍隊を培養・育成すること、また人口政策など厚生保健の見地から」と述べられている（リュ・ジンソク、1989、p.64)。従って、この制度は、実際的な社会福祉の高揚という側面よりは、戦時動員体制という植民地統治の効率性の引き上げという点にその特徴を見出すべきであろう。

さらに、朝鮮救護令第 30 条をみると、救護を受ける者が以下の事由の 1 つに該当する場合には市・邑・面長は救護を拒否できるとし、その事由として、本法あるいは本法に基づいて発する命令により、市・邑・面長または救護施設の長が命じる処分に従わなかった時、理由なし

[19] 当時の御下賜金は次の通りである。1931 年 15,000 円、1932 年 800 円［ママ］、1933 年 36,000 円、1934 年 47,000 円、1935 年 10,000 円、1936 年 120,000 円、1937 年 22,000 円、1938 年 30,000 円、1939 年 100,000 円、1941 年 5,000 円、1942 年 5,000 円（朝鮮総督府統計年報、各年度)。

[20] 方面委員の戦争協力は、1943 年 6 月 7 日の方面委員講習会に明確に規定されるが、「方面委員の新しい目標は、結局のところ、生活困窮者ないし社会組織、経済組織の何らかの欠陥によって現れた人々に対し、個人的な憐憫の情からではなく、戦争遂行という社会的な立場から一つの目標に向かってすすんでゆくこと」と明らかにされることで、目標上の完全な転換がなされた（岸田到、1943、p.14、シン・ウンジュ、p.85 で再引用）

[21] 朝鮮救護令の全文は、アン・サンフン他（2005）の付録に掲載されている。

に救護に関する検診または調査を断った時、性行がきわめて不良または怠惰なる時と規定しているが、このことは、救護対象の資格要件を極端に選別主義化したという面で内容上の限界を同時に持つと言える（グ・ジャホン、1984、p.198）。

この時期の公共福祉部門の変化をみる時、1930年代末、とりわけ日中戦争以後の一連の変化は、戦時動員体制という植民地統治の効率性引き上げの側面が大きいと言えるだろう。つまり、この時期日帝が導入した公共福祉は、戦争のための手段としての性格がきわめて強いことが分かる。

以上我々は、日帝強占期における社会福祉の流れを3つの時期に分けてみてきた。いくつかの制度の変化と流れをその名称と関連させておおまかにみると、日帝強占期の社会福祉が複雑多岐にわたる発展をしてきたかのようにみえるかもしれない。しかし、実際のところ、日帝強占期に行われた社会福祉は2つの性格を持つものと端的に要約できると思われる。

第1の性格は、持続的恩賜金を主とした公的扶助の財政方式に見出せる。日帝強占期における公共福祉とりわけ公的扶助については、日本の天皇が下賜した恩賜金による福祉が日帝強占全期間にわたり財政的基盤となった。すでにみてきたように、被災民救護においては臨時恩賜金、恩賜罹災救助基金を活用し、窮民の救恤においては、恩賜賑恤資金を、行旅病者救護のためには行旅病者救護基金を使用した。このような恩賜金を主とした公的扶助財政は、要保護階層の需要よりは日本皇室の慶弔事、つまり天皇の大礼、崩御、即位式などにおける天皇の施恵という供給に左右される点で、原則的に要保護階層のための扶助制度ではなかった。

第2の性格は、日帝強占期における公的扶助の性格は、社会福祉の手段化だということである[22]。このことは、日帝強占期における社会福祉の前近代性と植民地の社会福祉の特徴が明確に現れる点であろう。日帝は、彼らが活用した大部分の社会福祉制度を、各時期の統治目的のための積極的手段として次のように悪用した（アン・サンフン、2005）。救療及び恩賜金、公共福祉においては、天皇の仁政を強調する目的を持っており[23]、行政機関を戦争遂行にもっとも適合した体制に持続的に変え続けた。方面委員制度を通じて親日派を養成し、戦時期には戦争協力を行わせ、さらには民間の福祉機関に補助金を支給することで日本の政策に順応する朝鮮人を確保しようとしたし、西洋の宣教師を活用して植民地化を進展させ、日本の宗教団体による社会事業を通じて社会教化と内鮮融化を実践しようとしたのである[24]。

結論的に、日帝強占期における社会福祉は真の意味の社会福祉だとは言えない[25]。従って、日帝強占期の公共扶助制度はその性格を、帝国主義による「断絶」と「退歩」として規定することができ、これを「近代的社会福祉」と呼ぶには明白な限界があることが確認できる。

V．結論：断絶と統制としての植民地の社会福祉

これまで我々は、大韓帝国期と日帝強占期に関する変化過程の事例分析を通じ、韓国の近代公的扶助制度の形成とその変化をみてきた。もっとも重要な発見は、公共福祉近代化の主体として我々が設けた変化の糸口が、日帝強占期を通じて断絶させられたことである。ここでは、これまでの諸節でみてきた内容を要約しながら、我々が主体となって形成・発展させた公共福祉の様々な努力を、日帝によるものと比較分析することで、その特徴と意味を吟味することにする。〈表7〉は先に提案した比較分析のツールによる両時期における公的扶助制度の性格を要約的に示している。

まず、大韓帝国期の公的扶助を評価してみよう。大韓帝国は、強力な皇帝権を基に様々な分野における近代化を推進したが、公共社会福祉部門、とりわけ公的扶助分野でも近代的認識に基づいた社会福祉の推進がなされた（ハン・ヨンウ、2004）。前にみたように、もっとも括目に値する変化は、1894年の賑恤庁の廃止によって担当部署がなくなった賑恤事業を、恵民院の設置を通じて補完したことである。また、恵民院の救済資金を担当する部署として恵民社が設置されるが、これは総恵民社と分恵

[22] 一方、恩賜金を主とするという公共福祉の性格も、日帝強占期全般に現れる持続的性格だと言えるが、ここにはつまり、天皇の恩典という形での植民支配の正当化宣伝として意味が強く凝縮されていると判断される。

[23] 救療と関連したいくつかの例としては、たとえば、小鹿島のハンセン病患者規律第一条では「本院は天皇陛下が救恤の温かい御心で設立くださり、治療費はもちろん衣食住まで官給として下さったことに対し、入院患者は常に皇恩を忘れてはいけない」とされていた（国立小鹿島病院、1996）。また一部においては、救療を受ける患者に対して、日本による朝鮮人施恵の意味を際立ったせるために、感想文を要求したりした（シン・ドンウォン、1996、p.312）。

[24] 日帝が民間部門で宣教師を活用したり、宗教団体を通じて社会福祉を実施したのは、西欧の宣教者たちの社会福祉活動に対する対決の意識あるいは牽制の意図によるものであるという指摘もまた可能である。

[25] つまり、日帝期末まで我が国の社会発展が遅々として進まなかったのと同じように、社会発展の1つの領域である社会福祉においても、際立った発展は見出しにくい（ガム・ジョンギ他、2002年、p.362）。むしろ、以前の時期まで機能していた民族自らの公的扶助と相扶相助などの社会福祉の諸制度と諸慣行が消滅ないし大幅に弱体化し、民間での新しい形の社会福祉サービスや恵民院のような開化期の「近代的社会福祉」に向けての新しい諸努力は、植民地の現実によって歪曲されるか、あるいは以前の状態に退歩する経験を伴った。

民社で構成され、前者はソウルに、後者は地方に設置して賑資銭穀を管理させることで、鰥寡孤獨と貧窮民を救恤する恵民院の財政源泉として機能することになった。以後、恵民院の業務を官制構造改革措置により内部が担当することになるまで、公共福祉の主たる財源であった社還穀は度支部所属に編制され、1910 年日帝強占によりなくなるまで持続する。

恵民院と恵民社の設置による公的扶助の性格を有する政策推進は、西欧の社会福祉近代化を認識した朝鮮王朝の改革措置だと言える。この設置と関連した法令で他の国を例として挙げている点や[26]、知識人階層でよく読まれた兪吉濬の『西遊見聞』第 17 編などに、西欧の近代的社会福祉政策と施設に関する内容が 1 つの編として扱われた点などを考慮すると、この時期の公共福祉改革で、貧者に対する公共の支援義務という近代的な社会福祉認識が存在していたことが推測される（アン・サンフン他、2005）。このことは、我々の伝統である「責己思想」あるいは「慈悲の観念」をある程度超えた社会福祉認識の転換だと評価できる。

要するに、大韓帝国期の公共扶助は、「恵民院規則」を始めとする明示的な法規律を通じて国家の責任を明らかにしており、行政伝達体系についても総恵民社と分恵民社を設け、専門組織をととのえていたことが確認できる。政策財政もまた恵民社と社還穀を通じ特定化していたし、政策の対象者の面においても、災害の時には鰥寡孤獨を超える包括主義を採っている。何よりも重要なのは、こうした制度化の主目標が、貧困救済という公共福祉の性格を保持していたことにあると言える。

〈表 7〉両時期における代表的公的扶助政策の比較

時期	大韓帝国期	日帝強占期
責任制の法的形式	恵民院規則 総恵民社・分恵民社規程	朝鮮救護令
政策の対象	包括的（平時、範疇的）	範疇的
政策の財政	特定基金（恵民社社還穀）	一般財政
行政的伝達体系	特定組織（分恵民社）	一般行政組織
政策の主目標	貧困救済	植民地統治

統監政治の始まりとそれ以後の実質的日帝強占により、こうした初期的公共福祉の萌芽は断絶されたが、これら政策の性格をみると、それが日帝強占期の一連政策より様々な面で進んだものとして把握できる。第 1 に、恵民院制度は平時は鰥寡孤獨に限ったプログラムであるが、凶作の時は飢饉人民をその対象にすることで、受給者の範囲が日帝強占期の範疇的公的扶助を超えている。第 2 に、財政もまた、恵民社により主に社還穀を財源にすることで、［大韓帝国期と日帝強占期という］異なった 2 つの時期における諸プログラムは、［日帝強占期の場合は］一般財政によるものであったが、［大韓帝国期の場合は］それとは異なって特化されており、これは公共の責任を具体化させたという点からより進んだものだと言える[27]。第 3 に、機構組織もまた、地域（local）の次元では分恵民社を利用したという面で、日帝が一般行政組織を利用したことと比べ、特化されたものであり、これは公共の福祉責任をより具体化したものである。こうした点からみて、日帝強占期の公的扶助と比較する時、大韓帝国期のそれはより緻密な内容をそなえていたと言える。残念ながら、日帝強占によりこうした近代福祉の萌芽とその制度的遺産が徹底的に断絶され、解放以後米軍政と大韓民国政府樹立以後にもこうした断絶が持続するが、我々の自生的な社会福祉近代化の試みは日帝の強占以前にすでに始まっていたと判断できるだろう。とりわけ、社会福祉の理念が人本主義的思想を根幹にするとしたら、形式的な近代化の裏面をなす実質的な内容においても、日帝強占期の公共福祉は大韓帝国期のそれに達していなかったことが確認される。要するに、日帝による公共福祉の優先的な目的は、つねに植民統治手段に徹したものであり［公共福祉政策からは］転落していたことが確認できる。

日帝が朝鮮を収奪するため実施した土地調査事業に始まる農民の農地離脱と都市貧民層の増加は、全人口の 1/4 が貧困状態に陥るほどの深刻な状況をもたらした。また、日本本土内においても、貧民層の増加とデモが社会問題化し、これに対する統制的な手段が必要となった。従って日帝は、植民地統治・支配の一環として貧民に対する社会統制的施策を実行する必要性を感じ、これに対する事業と立法を推進した。しかし、貧民に対する救護事業は法的根拠が薄弱であり、主に恩賜金に頼るなど、断片的かつ臨時措置的な特性を示していた。日帝統治の

[26] 次は『高宗實錄』1901 年 10 月 9 日の詔勅「恵民院を設置する件」の中の一部である。「これこそ我々の家風を実行する故であり、そうすることによって周や漢においてのみが美しいことをしたばかりではなく、また天下の全ての国が皆一緒に実行するものであるだろう（此實所以行我家法、而俾周漢不得泉專美者他、亦天下萬國所同行之事他）」。

[27] 財政と伝達体系に関する評価において、一般機構の行政能力の方が優れているはずなので後者の方がより発展した状態だという反論もありうる。特に、財政支出規模に関する証拠資料が不足する状況においては判断が一層難しくなる。もちろん、一般的な行政能力から見るとそうした判断も可能である。しかし、一般機構で福祉を扱う場合、行政力とは無関係に福祉が伸縮的、任意的、恣意的に運用されたり、残余的なものとして無視されると状況は正反対のものとなる。大韓帝国期及び日帝時期のいずれにおいても、福祉が中心的な国家政策の事案ではなかったということから見れば、むしろ特定機構で管理された方が最小限の国家の責任を認めるという意味において一歩進んだものとして評価することができるだろう。

末期に立法された朝鮮救護令は、日本の救護法をほとんどそのまま持ち込み、戦時動員体制が厳しさを増す中で植民地統治の正当性を示そうとしたが、まともに実行されないまま日本の敗戦を迎える。

日帝強占期は、時期毎に若干の差異はあるものの、全体としてみれば、朝鮮救護令以外には、大韓帝国期の法的制度に取って代わるか、あるいはそれを乗り越えるような発展が全くみられないことが確認される。むしろ、植民以前の時期の法的伝統を断絶する方向での変化が目立つところである。行政的伝達体系、政策財政もまた、恵民社などを通じて特定化していた大韓帝国期と比べると、むしろ退歩した様子を示す。日帝の公的扶助は、一般行政と一般財政に統合された形態で、きわめて臨時方便的で付随的な制度に回帰しているのである。政策の対象者の面においても、一定程度包括主義を示した大韓帝国期とは違い、この時期には徹底して範疇化され、少数の脆弱階層だけに給付が実行される方式に縮小されてしまう。総合的に評価すると、日帝強占期の公共福祉の主たる目標は、外面的には貧困救済という公共福祉の性格を示しながら、植民支配の統治手段に転落した点が非常に目立つところである。

日帝強占期の公共福祉で現れる温情主義的、社会統制的性格は、解放直後の米軍政を経て李承晩政権に至るまでそのまま続く。1961 年、軍事政権により生活保護法が制定されるまで、朝鮮救護令はその実効性を維持され、そのような性格も維持されたように思われる。従って、日帝が採った植民地支配方式は、少なくとも公的扶助政策の枠組みとしては、20 世紀末までその実効性を維持したまま生き残っていたと言える。こうした点からみると、開化期とりわけ大韓帝国期に自生的に生成した貧困政策の遺産は、日帝強占により徹底的に断絶されたまま歴史から消え去ったと評価される。

それにもかかわらず、社会福祉の近代的認識と制度化の萌芽は、日帝によって移植されたのではなく、開港以後我が社会に伝わった西欧的覚醒に我々固有の伝統的思想が結びついて形成されたという事実を確認したことは、本研究の重要な所産である。こうした発見は、日帝による近代化の移植という命題に対する反証事例として新たな意味を持つ。また、本研究における韓国の事例に関する時期比較分析の結果は、植民地社会福祉の断絶と統制に関する西欧の既存の議論に対する経験的証拠を付け加える意味を持つ。要するに、植民統治期における公的扶助の性格というものが、伝統的あるいは自生的な近代社会福祉の断絶を意味し、貧困救済という本来の役割を周辺化した植民支配のための統制手段に過ぎないものであったと結論づけることができる。

日帝強占期が始まる前に、大韓帝国が試みた公共福祉の近代化に関しては、我が国の社会福祉史研究における１つの空白として残されていた。その理由の１つは、ここで扱った時期の社会福祉が、果たして近代的な性格を持つかという問題と関連する。また、他の理由としては、この時期が我々の歴史のいわゆる「失われた歴史」として扱われる日帝強占期の直前の何年かに過ぎず、社会福祉の本格的な近代化は解放以後になされたという暗黙の認識と関連する。もし第１の問題が解決され、日帝以前にすでに近代的認識にもとづいた社会福祉の性格の変化が生じていた点がここで明らかになったとしても、第２の問題との関連で新しい問題が生じる。それは、近代的社会福祉の端緒が日帝の以前に据えられたとしても、日帝より以前の制度的遺産、つまり我が国の自生的な社会福祉の近代化努力が初期の状態で断絶され、そしてその初期段階における発生の水準がきわめて小さなものにすぎなかったため、それ以後の我が国の社会福祉近代化に繋がる本質的な端緒として意味を持たなくなるという事実である。こうした問題は、「もし日帝による支配がなければ、自生的な社会福祉の近代化が持続できたのか？」という仮定的思考の対象にはなりえても、実証的な歴史研究の対象にはならないため、経験的な社会福祉の歴史研究の主題としては適合しない。しかし、このような問題があるにしても、社会福祉の歴史に関する既存の研究が、大韓帝国から日帝強占に至る時期に対して相対的に無関心であったことが許されるわけではない。単に民族主義歴史学の観点ばかりでなく、我が国で自生的に発生した、少なくとも西欧近代化を認知し、我々が主体となって公共政策として昇華させ、あるいは民間部門で発展させた社会福祉の努力を客観的に整理することは、きわめて重要な課題であるに違いないからである。本研究の価値は、まさしくこうした空白を埋めようとする最初の本格的作業である点に見出せるだろう。

参考文献

『高宗實錄』
金泰治（1927）「宗教と社会事業に就いて、朝鮮社会事業研究会」『朝鮮社会事業』 朝鮮社会事業研究会
儒道振興会編（1921）「朝鮮に在する社会事業概況」『儒道』第 3 号
朝鮮仏教社（1930）「本誌の懇親会」『朝鮮仏教』第 74 号
朝鮮総督府朝（1910～1945）『鮮総督府官報』
朝鮮総督府（1940）『市政 30 年史』
早田愛泉（1925）「人心改善と社会改良（上）」『朝鮮社会事業』朝鮮社会事業研究会　第 3 巻 9 月
朝鮮総督府（各年度）『朝鮮総督府統計年報』
ガム・ジョンギ，チェ・ウォンギュ，ジン・ジェムン（2002）『社会福祉の歴史』 ナナン
京城府方面規定（1927）『京城府告示第』第 49 号
ゴ・ドンファン（1997）「近代化論争」『韓国史市民講座』第 20 号
グ・ジャホン（1984）『韓国社会福祉史』ホンイクジェ
国立小鹿島病院（1996）『小鹿島病院 80 年史』
国会図書館（1970）『韓末近代法令資料集Ⅰ～Ⅳ』国会図書官

ナ・ビョンギュン（1993）「第三世界諸国家間の福祉政策の比較のための理論的議論：行為者としての国家の役割を中心に」『比較社会福祉』乙酉文化社　第 2 号
リュ・ジンソク（1989）「日帝植民地時代における貧民政策の特性に関する研究」ソウル大学校修士学位論文
ペ・ギヒョ（1995）「日帝時代における福祉行政に関する研究」大邱大学校博士学位論文
シン・ドンウォン（1996）「韓国近代の保健医療体系の形成，1876～1910 年」ソウル大学校博士学位論文
シン・ウンジュ（1985）「日帝下における韓国社会福祉事業の性格に関する研究」ソウル大学校修士学位論文
アン・ビョンジク（1995）「韓国における経済成長の長期趨勢（1910 年～現代）：経済成長の歴史的背景を中心に」『光復 50 周年記念論文集 3 ：経済』
アン・ビョンジク（1997）「韓国近現代史研究の新しいパラダイム」『創作と批評』第 98 号
アン・サンフン（2002）「３つの福祉資本主義における生産的福祉、その成績表：福祉国家の経済的効果と平等戦略の差異に関する体制論的比較研究」『韓国社会福祉学』第 49 号
アン・サンフン，チョ・ソンウン，キル・ヒョンジョン（2005）『韓国近代の社会福祉』ソウル大学校出版部
イ・ヨンフン（1996）「韓国史における近代への移行と特質」『経済史学』第 21 号
イム・ヒョンジン（1990）「我々にとって従属理論とは何か」『韓国史市民講座』第 7 号
ジョン・ムグォン（1996）「韓国社会福祉制度の初期形成に関する研究」『韓国社会政策』第 3 号
チョ・ヒョングン（1997）「日帝時代の韓国における医療体系の変化とその社会的性格」ソウル大学校修士学位論文
ハ・サンラク（1984）「日帝時代の社会保障：韓国における社会保障の歴史 7 」『医療保険』医療保険組合連合会　第 66 号
ハ・サンラク（1997）『韓国社会福祉史論』博英社
ハン・ヨンウ（2004）『再探知する我が歴史』ギョンセウォン
ホン・グムジャ（2000）「近代社会事業の成立と発達史的区分に関する研究」『韓国社会福祉学』韓国社会福祉学会　第 40 号
Midgley, J.，福祉研究会訳（1986）『第三世界不平等と社会保障』韓国福祉政策研究所出版部
MacPherson, Stewart and James Midgley (1987) *Comparative Social Policy and the Third World*, Sussex: Wheatsheaf
MacPherson, Stewart (1982) *Social Policy in the Third World*, Brighton:A Member of the Harvester Press Group
Rimlinger, Gaston V. [(1971) *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*: John Wiley & Sons Inc]　韓国社会福祉学研究会訳（1991），『社会福祉の思想と歴史』ハンウルアカデミ

Abstract

A Comparative Social Policy Study on the Genesis of Korean Welfare Institutions
── A Korean Case for the Theory of Colonial Welfare ──

Sang-hoon AHn

This is a comparative social policy study that bridges the study of colonial welfare institutions with the Korean experience of the modern era.

This study is composed of four sections. The first section starts with an introduction to the academic explorations on the nature of colonial welfare institutions and discusses why a Korean case study needs to be done. The second section suggests a methodological framework with which we can compare social assistance programs of the pre-colonial era and the colonial era. The third section traces the change in social assistance programs in the two eras. The final section compares the two eras and clarify why colonial welfare institutions should be judged innately as being characterized by an extinction of tradition and colonial control.

When we compare the two eras through the lens of legislation, delivery system, coverage, financial resources, and major motivation, we can conclude that colonial welfare institution, if it existed, was but merely a device of colonial regulation.

Keywords: Colonial welfare institution, extinction of tradition, control over colony, social assistance, comparative social policy

解題

本論文は、안상훈「한국 사회복지제도의 기원 및 형성에 관한 비교사회정책연구」『사회복지연구』、제 31 호、2006 년가을（アン・サンフン「韓国社会福祉制度の起源と形成に関する比較社会政策研究」『社会福祉研究』韓国社会福祉研究会　第 31 号、2006 年秋）の全訳である。韓国社会福祉研究会は 1981 年に創立され、1989 年から学術誌『社会福祉研究』を年 4 回刊行している。この『社会福祉研究』は、韓国研究財団が学術雑誌として認めたリストの中に搭載された、韓国の社会福祉分野では初めての雑誌である。

本論文は、大韓帝国期と日帝強占期における公的扶助制度の内容を比較分析するものである。そのことによって、植民地社会福祉の特徴とされてきた「断絶性」と「統制性」が植民地朝鮮においても観察されることを明らかにし、植民地社会福祉の性格に関する既存の比較社会政策学研究の結論を韓国の社会福祉歴史研究に取り入れるのが、本論文の主たる目的である。韓国の社会福祉研究において、本格的な社会福祉の近代化は独立以後になされたという暗黙の認識が共有されており、とりわけ日帝強占期が始まる以前に、大韓帝国が試みた公共福祉の近代化に関する部分は研究の空白として残されていた。本研究は、こうした空白を埋めようとする最初の試みであり、韓国社会福祉制度の起源と形成に関する新しい認識を示したという点で重要な意味を持つ。

本論文ではまず、植民地社会福祉論を紹介し、韓国の近代的な社会福祉制度の出発点である大韓帝国期と日帝強占期における公的扶助政策の性格の変化を整理している。Midgley などによる植民地社会福祉論は、植民地社会福祉の特徴が帝国主義による統制性･既存の社会的保護からの断絶性にあるとした。本論文では、こうした植民地社会福祉の特性が韓国においても現れていたと主張する。さらに筆者は、両時期における公的扶助制度の性格に関する制度比較を通じ、責任性の法的な形式、行政的伝達体系の具体的な責任性、政策の対象範囲、財政面の具体性、制度の主要目標という 5 つの基準から見て、大韓帝国期の公的扶助制度が日帝強占期のそれと比べてより進んだものであったと主張している。また、大韓帝国の公共福祉は、外勢の侵略によって長く存続しなかったものの、自ら国民の福祉増進を図ろうとした点において、韓国の近代的な社会福祉の起源と形成を考えるうえできわめて重要な意味を持つと指摘している。

韓国では、韓国における近代的な社会福祉は、西欧制度の輸入から始まるというのが一般的な認識であり、その時期は、米軍政が始まった 1945 年以後とされている。韓国の近代化は一般的に 1897 年（大韓帝国樹立）に始まるとされているが、それから米軍政が始まる約 50 年における韓国の社会福祉に関する研究はほとんどなされてこなかったのが事情である。社会福祉に関するこのような歴史的な研究の意義に関して、たとえばアン・サンフン氏

は次のように述べている。「福祉国家比較研究の分野においては、各国の社会福祉の形成と展開に関する歴史的な文脈と歴史的遺物としての制度に規定される諸政治社会的行為者の役割を重要な研究対象にしてきた。各国の固有の福祉体系は、既存の制度の累積的な変化を通じた歴史的な実体であるというのが制度主義における核心的なテーゼである。従って、社会科学分野においては相対的に『現在性』の方に関心が寄せられやすいとしても、少なくとも福祉国家比較研究の分野においては、『歴史性』に関する体系的な理解が必要不可欠な基礎研究分野であり、これなくしては『現在性』に関する研究も無意味なものになる」（アン・サンフン，チョ・ソンウン，キル・ヒョンジョン『韓国近代の社会福祉』ソウル大学校出版部、2005 年、p.2）。

このように、我々はこうした基礎研究に取り組むことで、現代における福祉国家の性格を正しく認識することができ、将来に向けてのより適切な政策構想が可能となる。本研究はこのような研究の１つとして、非常に重要な意味を持っていると考えられる。

今後残された課題としては、もしアン・サンフン氏が主張しているように、大韓帝国期の公的扶助制度に重要な意味を与えることができるとすれば、それが、今日の現代的な社会福祉制度とどのような関連性を持っているかを具体的に解明しなければならない。また、この時期に関連して興味深い論点として、韓国・台湾・満州国における日本帝国主義による社会事業というテーマは、同時期の日本帝国主義の支配構造を明らかにし、日本とアジアの真なる歴史を理解するうえで重要なものでもあろう。

本論文の著者アン・サンフン氏は、1969 年生まれ、1992 年にソウル大学校社会福祉学科を卒業後、スウェーデンのストックホルム大学・国際大学院で 1996 年に IGS Diploma、2000 年にスウェーデンのウプサラ大学・大学院・社会学科で Fil. Doktor を取得し、2001 年からソウル大学校で比較社会政策及び社会保障制度に関する講義・研究を続けている。

アン・サンフン氏の主な著書・論文は以下の通りである。

《著書・単著》

현대 한국복지국가의 제도적 전환（『現代韓国福祉国家の制度的転換』）、서울대학교 출판문화원、2010 년

《著書・共著》

한국 사회의 이중구조와 생애주기적 불평등（『韓国社会の二重構造とライフサイクルにおける不平等』）、집문당、2015 년

복지정치의 두 얼굴（『福祉政治の２つの顔』）、21 세기북스、2015 년

한국 사회의 질–이론에서 적용까지（『韓国社会の質–理論から適用まで』）、한울、2015 년

사회복지개론（『社会福祉概論』）、나남출판、2015 년

당신은 중산층입니까–서울대 교수 5 인의 계층 갈등 대해부（『あなたは中産層ですか–ソウル大学の教授５人による階層をめぐる葛藤の大解剖』）、21 세기북스、2014 년

페어 소사이어티 Fair Society–기회가 균등한 사회（『フェア・ソサエティ–機会均等社会』）、2011 년

사회복지정책론（『社会福祉政策論』）、나남출판、2010 년

《論文・単著》

“사회보장기본법 전부개정의 의미와 과제”（「社会保障基本法全面改正の意味と課題」）、제 162 호、2012 년

“복지국가 재편기 북유럽 탈빈곤 정책의 변화”（「福祉国家再編期における北ヨーロッパの脱貧困政策の変化」）、사회복지연구、제 33 호、2007 년

《論文・共著》

「Multidimensional Inequality in South Korea: An Empirical Analysis」、Asian Social Work and Policy Review、제 8 권 제 2 호、2014 년

“기초 지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구”（「基礎地方自体団体による社会福祉自治体事業の支出決定要因に関する研究」）、사회보장연구、제 30 권 제 2 호、2014 년

“다차원적 불평등의 세대간 특성：현 노인세대，베이비붐 세대，이후 세대의 비교를 중심으로”（「世代間の多次元的な不平等の特性：現老人世代・ベビーブーム世代・以後世代の比較を中心に」）、노인복지연구、63 권、2014 년

“한국 노동시장과 사회적 보호의 내부자–외부자 균열：공적연금 지출에 대한 인식을중심으로”（「韓国における労働市場と社会的保護の内部者–外部者間の亀裂：公的年金支出に対する認識を中心に」）、사회보장연구、제 29 권 제 2 호、2013 년

“공정한 복지국가와 한국 복지국가 개혁의 원칙”（「公正な福祉国家と韓国福祉国家における改革の原則」）、한국인권사회복지학회 학술대회 논문집、2011 년

“한국의 복지지표체계 개발에 관한 연구”（「韓国の福祉指標体系の開発に関する研究」）、보건사회연구、제 30 권 제 2 호、2010 년

“한국 복지정치의 젠더메커니즘：태도의 성별차이와 복지지위 매개효과를 중심으로”（「韓国における福祉政治のジェンダーメカニズム：態度の性別差と福祉における地位の媒介効果を中心に」）、사회복지연구、제 41 권 제 2 호、2010 년

“한국 복지국가의 구조와 성격에 관한 비교사회정책연구：공공사회복지지출 분석을 중심으로”（「韓国福祉国家の構造と性格に関する比較社会政策研究：公共社会福祉の支出分析を中心に」）、사회복지연구、제 41 권 제 2 호、2007 년

“복지국가 재편기 북유럽 탈빈곤 정책의 변화”（「福祉国家再編期における北ヨーロッパの脱貧困政策の変化」）、사회복지연구、제 33 호、2007 년

アン・サンフン氏は現在、企画財政部財政政策諮問会議民間委員、雇用労働部雇用政策審議会委員、ソウル大学校グローバル社会貢献団長などの任にあり、学術活動以外にも精力的な活動に取り組んでいる。

本論文日本語訳の『研究年報』掲載を許諾くださったアン・サンフン先生、および『社会福祉研究』編集委員会に感謝申しあげる。