

韓国・占領体制下における社会保障制度

片 桐 由 喜

はじめに

日韓の現行社会保障法制は¹⁾、多くの点でよく似ている。このことは他の法分野においてもいえる。これには二つの理由がある。

一つは、現行韓国法の多くが、日本植民地時代に適用されていた法律を、基本的に維持して、今日に至っているからである。つまり、この「日本植民地時代に適用されていた法律」の大半は、後述するように、大日本帝国時代の日本法である。そして、日本においても、民法、商法あるいは刑法等、当時と同じ法律が存続しているため、現行日韓法に多くの類似点が見られるのである。

もう一つの理由は、戦後、韓国が社会整備を目的として立法に着手するに際し、我が国の法律を参考にした、ということがあげられる²⁾。これは、とりわけ、社会法、つまり、労働法や社会保障法分野において、顕著である。

ところで、これまでの社会保障法における比較法研究は、主として欧米諸国の法制度を研究し、それらから我が国は何を学び、どのような示唆を得ることができ、そして、今後の立法政策において、何をモデルとしうるかを、研究の目的としてきた。しかし、前述したとおり、韓国社会保障法制においては多く

1) 本稿で用いる用語については、以下の通りとする。まず、朝鮮半島を日本の植民地支配下におかれていた期間のみ、朝鮮と表記し、それ以外の時代について、韓国と表記する。但し、戦後は現在の大韓民国のみを指すものとする。また、時代にかかわらず、人については韓国人と表記する。

2) 韓相範「第1章 韓国法の展開と法思想」姜京根・尹龍澤（編）『現代の韓国法 その理論と動態』（有新堂，2004年）5頁。

が、日本法が母法である。そのため、英米法研究と同じ視点で研究することはできない。換言すれば、少なくとも、1990年代以前の韓国社会保障法の立法過程やその規範構造を³⁾、日本法のモデルとして研究する意義は乏しい。

そこで、二つの疑問に答えなければならない。一つは、では、韓国社会保障法を研究する意義は何か、もう一つは、研究する場合に、英米法研究とは異なる、どのような視点に立脚するのか、ということである。

まず、韓国社会保障法研究の意義は、本稿が論ずる範囲に限っていえば、これまで英米法中心の制度紹介および研究であったために、十分に明らかでなかった韓国社会保障法制、とりわけ草創期の法制を紹介することにある。

これまでの韓国社会保障法制に関する先行研究は、主として、現行制度の紹介や分析などが中心であり、体系的な制度史研究、とりわけ、占領期にまで遡って検討したものは少ない⁴⁾。したがって、本稿が韓国の開国を始点とし、植民地支配からの解放に至までの期間、どのような社会保障法制が存在し、どのように機能したかあるいは機能しなかったかを検証することは、同法制を体系的に理解するうえでいくらかなりとも資すると思われる。

そして、本研究をより発展させた次の段階に、日韓社会保障制度における共通点と相違点、あるいはこれらの制度と欧米先進諸国のそれと比べたときの異質性ないしは特質性がどのようなものであるかを抽出し、その背景を分析することがある。これにより、東アジア圏に、欧米諸国とは異なる社会保障規範が存在することを提示し⁵⁾、その規範を今後の立法にどのように反映させていく

3) 1990年代以降、医療保険制度改正により実現された保険者一元化、年金制度における種々の改革等、我が国において実施されていない先駆的体制が作られている。これらは、日本法への示唆となりうる。

4) 占領期間中の制度を研究対象としたものとしては、金早雪「朝鮮総督府の社会事業」『大原社会問題研究所雑誌』392号(1991年)19頁がある。また、軍事政権期の立法過程について論じた、朴明喜「韓国の社会福祉政策の成立過程と社会統制—軍事政権の福祉立法を中心に—」『社会福祉学』38巻2号(1997年)136~151頁がある。

5) 近年、我が国において、アジア社会保障法の紹介ないしは研究が活発に展開されている。制度紹介の文献には、広井良典=駒村康平(編)『アジアの社会保障』(東京大学出版会、2003年)、宇佐見耕一編『新興福祉国家論 アジアとラテンアメリ

ことが、制度構築に資するかを示すことが、もう一つの意義である。

次に、後者の問いについて、韓国社会保障法研究の視点とは、日本の社会保障法制が韓国社会にどのように移植され、継受されてきたのかということである。言い換えれば、植民地支配下で、日本法が韓国社会保障法制形成あるいは「非」形成に与えた影響は、どのようなものであったか、ということである。

そして、本稿の目的は、このような視点に立ち、占領体制下にあった韓国において、どのような社会保障制度が創設されていったかを明らかにしていくことにある。なお、本稿の検討対象は、日本が韓国への干渉を始めた1876年から終戦の1945年、続いてアメリカ軍の軍政が開始された1945年から1948年の大韓民国樹立までとする⁶⁾。

1 占領体制基盤形成期の社会保障制度

社会保障制度は、多くの場合、救貧制度から始まる。そして、それは当初、国民が国家に対し権利として請求できる性質を有さず、国家が恩恵として実施する施策である。韓国においては、この救貧制度の起源は三国時代に遡るとされる⁷⁾。しかしながら、本稿では研究対象を江華島条約締結（1876年）および

カの比較研究』（アジア経済研究所、2003年）、全光錫「第11章 韓国の社会保障法」姜京根＝尹龍澤・前掲書（注2）221～238頁、がある。また、アジアにおける福祉国家形成過程についての理論的研究には上村泰裕「福祉国家形成理論のアジアNIEsへの拡張」『ソシオロギス』23号（1999年）232～248頁、大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』（ミネルヴァ書房、2004年）、Kwon, Huck-ju, “Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare system in East Asia”, in: Roger Goodman, Gordon White and Huck-ju Kwon (eds.), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the state*, (Routledge, 1998), 25-74; Kwon, Huck-ju, *The Welfare State in Korea*, (Macmillan Press Ltd, 1999) などがある。

6) 歴史的な部分は、通史的概説であり、一つ一つにつき参考文献をあげることを略した。本稿の目的を果たすのに必要な範囲に限って、引用文献を示した。

7) これについて、詳細は権五球『社会福祉発達史 개정증보 2판』（弘益齋、2002年）234～258頁、하상락 「제3장 학국 사회복지사의 흐름」河相洛編『韓国社会福祉史論』（博英社、1989年）40～47頁参照。

甲午改革（1894年）以降とした。その理由は、江華島条約によって韓国が開国し、また、甲午改革により韓国の近代国家建設が始まったからである⁸⁾。

すなわち、少なくとも、社会保障法制史研究においては、当該国家が法制度を作り、施行することを期待できる時代となった時点をもって検討対象の始まりとしなければならぬ。しかも、その立法過程が形式的にであれ民主的なプロセスを経ているという前提が必要である。韓国においてはそれが1876年以降であると考えられる。この時期以降、韓国は近代国家としての体制を整え、社会整備に必要な立法を期待できるようになったといえるからである。

ただし、最初に、社会保障前史として、1894年以前の李氏朝鮮時代の救貧制度について簡単に触れる。なぜなら、李氏朝鮮時代には早いうちから法典編纂が進められ、その中に救貧制度に関わる法典が少なからず含まれているからである。いわば、韓国における制度としての社会保障の始まりと見てよい⁹⁾。それゆえ、この時代の救貧制度・事業を概観することは、当時、すでに救貧制度が存在することを認識し、また、その後の諸制度との連続性を考える上で参考になると思われる。

(1) 李氏朝鮮時代の救貧制度

① 根拠法典

李氏朝鮮時代は法典編纂事業が活発に行われ、多くの法令が公布された¹⁰⁾。このため、法令間の矛盾、齟齬が生じることとなり、第7代世祖（1455～1468年）はこれら法令を体系的、統一的法典に編纂し直す作業に着手した。この法典は経国六典と呼ばれ、吏典、戸典、礼典、兵典、刑典および工典で構成されている。経国六典は第9代成宗のときに完成・施行された（1485年）¹¹⁾。

8) 裴基孝『日帝時代の福祉行政』（弘益出版社、1999年）3頁。

9) 具慈憲『韓国社会福祉史』（弘益齋、1970年）188頁。

10) 参考邦語文献としては、朝鮮総督府中枢院調査課（編）『李朝法典考』（朝鮮総督府中枢院、1936年）、朝鮮総督府（編）『李朝法典考』（第一書房、1977年）、等がある。

11) 高翔龍『現代韓国法入法』（信山社、1998年）4～6頁。

これら経国六典のうち、社会保障制度的な内容を有するものは吏典、戸典、礼典および兵典である¹²⁾。吏典は医療救護、戸典は主として農民の生活安定施策、礼典は老人と孤児に対する救済、そして兵典は免役と救貧について定める。また、李氏朝鮮末期の1783年には「字恤典則」が定められた。これは遺棄児や浮浪児に対する保護法令である。

② 救貧事業

これらの法典に基づき、李氏朝鮮時代の救貧制度が実施された。これを内容別に、当時の分類に従って整理すると、3つに分けることができる。すなわち、備荒、救荒および救療である¹³⁾。これが先述した救貧、老人や孤児に対する保護および医療救護を意味する¹⁴⁾。

まず、備荒は三倉制度とも称される。三倉制度とは常平倉、義倉および社倉の各制度をいう¹⁵⁾。これら三倉制度の基本的な機能は穀物を一定量、保管し、安定した穀物供給を行うことにあった。次に救荒制度は四窮（鰥寡孤独）に対する保護、給食事業、穀物価格安定事業、免減税制度および隣保相助事業等からなる。

注目すべきことは、李氏朝鮮時代に行われていた救貧事業が、ほぼ同時代の日本においても見られることである¹⁶⁾。これは、これら救貧事業の起源が中国大陸であり、そこから日韓両国に伝搬されたことに由来する¹⁷⁾。

12) 権五球・前掲書（注7）262頁。

13) 하상락・前掲論文（注7）54～77頁。

14) これらの救済を担当する機関として、救荒庁、惠民局、活人署および耆老所が設置された。救荒庁は第4代世宗（1418～1450年）に困窮農民の救済のために設置された。惠民局は一般庶民の疾病治療を担当し、活人署は、患者の救貧を担った。また、耆老所は今日で言うところの老人施設である。前記「字恤典則」は、賑恤庁留接所を規定し、遺棄児、浮浪児の収容保護を図ることとした。구자현 『한국사회복지총람』(상계서, 1977年) 129頁。

15) 구자현・前掲書58～61頁。

16) 一番ヶ瀬康子=高島進（編）『講座 社会福祉2 社会福祉の歴史』（有斐閣, 1981年）16頁。

17) 社会保障制度について、日本法が中国法を継受したことに関して、桑原洋子『社

③ 小 括

これまで、韓国社会保障制度は、日本の植民地化により近代的発展をとげ、それ以前には制度と呼ぶにふさわしい立法および施策は、ほとんど、ないかのようにならされてきた。しかしながら、ここまで述べたところからも理解されるところ、諸外国同様、韓国もまた前近代的な時代から救貧法制を作り、実施していた。したがって、韓国社会保障制度の始まりが、全くの「外来」のものではなく、他国同様、固有の歴史を有していることを認識する必要がある。すなわち、三国時代から、それぞれの時代の為政者が民心安定のため必要に迫られて、救貧事業を実施していたのである。

もっとも、後述するように、日本による開国・植民地化後は、日本政府あるいは朝鮮総督府が制定した法律に基づき社会保障行政が施行された。しかしながら、日本による占領を契機に、韓国国内で適用された社会保障行政がそれ以前との連続性をまったく失ったわけではない。なぜなら、前述のとおり日韓社会保障の少なからぬ部分が、起源を同じくしているからである¹⁸⁾。

ただし、植民地化以後の両国が支配従属的關係となったことにより、その後の社会保障制度の展開過程は全く異なった。すなわち、日本は開国後、独立国として、富国強兵、健兵健民、等の国策に基づいて社会保障立法を整備拡充していった。これに対し、韓国は日本の植民地とされたため、そこで適用される法律や制度は日本の利益になるか否かという観点から選択された。そのため、給付行政たる社会保障制度の適用優先順位が当然のことながら低位に置かれ、十分に整備される機会を得なかったのである。

会福祉法制要説 第4版』（有斐閣、2002年）7～9頁、韓国法が中国法を継受したことにつき、하상락・前掲論文（注7）52～58頁。

18) 小山進次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会、1945年）3～6頁。

(2) 江華島条約・甲午改革から日韓併合まで — 1876年～1910年—

① 開国と外来型社会福祉事業の導入

李氏朝鮮王朝は、1876年、日本との江華島条約締結により開国した。また、韓国社会が近代化する契機となったのが1894年の甲午改革であるといわれ、旧弊を排し、多くの社会改革を断行したとされる¹⁹⁾。しかしながら、これらの近代改革の過程で日本の韓国内政干渉が顕著となった。そのため近代国家をめざした改革は途中で挫折し、日本政府の干渉は韓国の植民地化へと至ることになる²⁰⁾。

この時期、韓国は李氏朝鮮解体、大韓帝国（1897～1910年）建国と国家体制そのものが混乱していた。そのため、社会保障行政はもっぱら公衆分野に限定され²¹⁾、救貧事業は主として、民間宗教団体によって担われていた²²⁾。

そのため、当時の救貧制度は、「開国」「宗教団体」がキーワードである。すなわち、開国に伴い、外国人宣教師が韓国へ来て、救貧事業、正確には社会福祉事業を始めたことが、この時代の特徴である²³⁾。それに加えて、韓国人宗教家による事業も始まった。彼らは、国家の機能を代替する役割を果たしたと

19) 甲午改革については、月脚達彦「甲午改革の近代国家構想」『朝鮮史研究会論文集』33号（1995年）67～92頁、李文行「日・韓近代化における明治維新と甲午改革の比較」『国際文化研究紀要』8号（2002年）289～298頁等、参照。

20) 日本による韓国の植民地化につき、多くの文献がある。その一部として、森山茂徳『近代日韓関係史研究－朝鮮植民地化と国際関係－』（東京大学出版会、1987年）、大江志乃夫「植民地戦争と総督府の成立」『岩波講座 近代日本と植民地2 帝国統治の構造』（岩波書店、1992年）3～33頁、杵淵信雄『日韓交渉史－明治の新聞に見る軌跡－』（彩流社、1992年）、等を参照。

21) 当時の公衆衛生施策は、社会防衛的観点に立脚したものが多い。すなわち、1895年に公布された検疫規則（勅令115号）、虎列刺病予防規則（内部令2号）、虎列刺病消毒規則（内部令4号）等である（裴基孝・前掲書（注8）56頁）。

22) 裴基孝・前掲書（注8）55～56頁。

23) まず、外国人宣教師らによる事業は、概略、以下の通りである。1888年にフランス人宣教師が現在のソウル市内に「天主教孤児院」を創設し、1895年にはインチョン市に天主堂付属孤児院が作られた。次に、アメリカ人宣教師が1894年に、初めて盲人のための施設を開設し、1903年には盲人女学校を開設した。また、韓国人宗教家である白圭三は、1888年、初めて老人福祉施設を開設した。具滋憲・前掲書（注9）189～190頁、権五球・前掲書（注7）270頁。

評価できよう。

② 民間宗教団体による救貧・社会福祉事業の創設の意義

外国人宣教師や韓国人宗教家が韓国社会において、社会福祉事業を創設したことの意義は以下の2点である。

まず、第一には、彼らの活動が社会福祉事業の先駆となったという点である。前述の通り、遺棄児や浮浪児に対する収容保護施策は、李氏朝鮮時代に起源を有する。しかし、老人や障害者に対する施設収容型福祉事業は、開国後、これら宗教団体によって始められたからである。

第二は、宣教師達の活動が、今日に至るまでの、韓国におけるキリスト教慈善事業の基盤形成の契機となった点である。そして、現在においても宗教団体、とりわけ、キリスト教団体が行う社会奉仕活動は、社会保障行政を補完補足する重要な役割を果たしている²⁴⁾。

ところで、宗教団体、とりわけキリスト教団体による慈善事業は、西欧諸国の社会保障制度の原点であることは周知のとおりである。しかし、その史的発展の過程において、宗教団体による事業は国家の制度へと発展吸収され、その役割は縮小していくのが通常である。ところが、韓国の場合、現在、国民に対する社会保障は国家責任として認識され、法制度もある程度、整備されているにもかかわらず、他国ほどには、宗教団体の役割が縮小していない。

この理由のひとつは、韓国社会全体、つまり、国家も国民もともに宗教団体、とりわけキリスト教教会による慈善事業へ相当程度、依存する一方、宗教団体側は自らの存在意義を確立するためにも慈善事業に積極的に関わってきたという、双方の利害が一致する関係があったからであろう。このような関係が有るがゆえに、韓国の政策担当者は、現在まで国家による社会保障制度の発展充実を遅らせることができたとも解せられる。特筆すべきことは、このような依存

24) これについては、임희섭 『한국의 사회복지와 종교』 (고려대학교 아세아문제 연구소, 1987年)が詳しい。

に堪え得るだけの能力や組織力を、韓国社会のキリスト教教会が有しているということである²⁵⁾。

③ 日本における宗教団体の役割

日本においても、社会福祉事業あるいは救貧事業に宗教団体が積極的に取り組んできたことは、先行研究が明らかにしている²⁶⁾。その中には、韓国同様、キリスト教宣教師による活動も含まれている²⁷⁾。しかしながら、当時、社会事業に参画した宗教団体がその後も発展し、国家に大きく代替する役割を担った形跡は見られない。むしろ、我が国の場合、それら慈善団体は、当初から強固な行政指導、国家管理統制下におかれていたとの指摘がなされている²⁸⁾。

こうしてみると、福祉国家の形成・発展過程には少なくとも三つのパターンがあるといえよう。一つは、西欧先進福祉国家の例である。これは、民間団体が実施していた慈善活動—多くは救貧ないしは施療活動—を国家が制度として取り込み発展させていくパターンである。二つめは日本のように当初から、国家が強く関与するもので、いわば官製福祉国家型といえよう。最後は韓国に見られるインフォーマル部門共存発展型である。家族、慈善団体ないしは宗教団体の活動が国家の制度を補完し、その存在が国家による制度設計や運営の前提とされる場合である。

25) 韓国におけるキリスト教の発展、実態等については、総谷智雄「第7章 宗教的伝統とキリスト教の発展」小林孝行編『変貌する現代韓国社会』（世界思想社、2000年）141～162頁、滝沢秀樹『アジアの中の韓国社会』（お茶の水書房、2000年）135～164頁、等参照。

26) 吉田久一「宗教的慈善事業」『社会事業』40巻8号（1957年）122～129頁、山下憲昭「近代社会形成期における仏教的慈善」『龍谷大学仏教文化研究所紀要』35巻5号（1982年）275～290頁、山下憲昭「明治末期における仏教と社会事業—大谷派慈善協会の設立を中心に」『竜谷史壇』36巻12号（1983年）51～67頁、福嶋寛隆「近代仏教と「慈善」」『龍谷大学仏教文化研究所紀要』37巻2号（1983年）154～163頁、等がある。

27) 一番ヶ瀬康子=高島進（編）・前掲書（注15）21～22頁。

28) 右田紀久恵=高澤武司=古川孝順（編）『社会福祉の歴史—政策と運動の展開—新版』（有斐閣、2001年）11頁。

2 日本植民地期の社会保障制度

(1) 植民地朝鮮の法制

日韓が宗主国・植民地関係となった後、植民地朝鮮において適用・施行される法律は、本国日本政府が決定することになった。したがって、朝鮮における社会保障立法および制度の施行は、日本政府の判断による。そこで、まず、植民地朝鮮時代の法制がどのような状況であったかを理解する必要がある²⁹⁾。以下では、この点につき概観する³⁰⁾。

① 統監府時代 — 1906年2月～1910年8月 —

1905年、日韓保護条約（乙巳条約）締結が日本による韓国の実質的支配の契機といわれる。なぜなら、同条約により1906年2月、韓国に日本政府による統監府が設置されたからである³¹⁾。この統監府時代は日韓併合までの植民地化準備期間といえよう³²⁾。

次いで、1907年、第三次日韓協約（丁未七条約）が調印され、司法権および立法権が統監府の支配下におかれた。すなわち、日本の勅令が統監府令として、朝鮮において適用されることとなった。さらに、同年、日本による植民地支配

29) もっとも、金昌祿「報告二 韓国における日帝強占期の法体系の性格」『北大法学論叢』52巻2号641～671頁は、植民地時代の法は「そもそも法と呼べるものではなかった」しかし「法体系が、たとえ規範的な効力は持っていなかったとしても、事実上法として通用していたので、仕方なく韓国の歴史および法史の重要な一部分を構成するしかなかった」と論ずる。

30) 日本統治下における植民地朝鮮の法制については、梶村秀樹＝姜徳相「日帝下朝鮮の法律制度について」『日本法とアジア（仁井田陞博士追悼論文集 第三巻）』（勁草書房、1970年）319～337頁、韓相範「憲法－憲法政治と立憲民主化の課題－」小島武司＝韓相範『韓国法の現在（上）』（中央大学出版部、1993年）141～228頁、高翔龍・前掲書（注11）9～22頁、等。

31) 統監府時代について、山本四郎「韓国統監府設置と統帥権問題」『日本歴史』336号（1976年）11～18頁。

32) 1905年2月から統監政治が始まった。統監部は全国に理事庁、支庁を設置し、日本人警察官を配置した。同年3月には初代統監、伊藤博文が着任する。統監政治期間中に、日本は大韓帝国から外交権、司法権および警察権等を剥奪するなど、いわゆる顧問政治を通して強力な内政干渉を行った。

の法的基盤を確固とするため法典調査局が、立法機関として設けられた³³⁾。

② 日韓併合以後 — 1910年8月～1945年8月 —

1910年8月22日、日韓併合条約締結により、韓国は日本の植民地となり、それまでの国名「大韓帝国」は地域名である「朝鮮」となった。これに合わせて、統監府を廃止し、新たに朝鮮総督府を設置した（朝鮮総督府設置令 1910年勅令第319号）。

続いて、日本は法的支配を目的として日韓併合条約公布日である同年8月29日に、緊急勅令第324号「朝鮮ニ施行スヘキ法令ニ関スル件」を公布した³⁴⁾。これにより朝鮮総督に事実上、立法権、すなわち制令権が与えられることになった³⁵⁾。加えて、同日、制令第一号として「朝鮮ニ於ケル法令ノ効力ニ関スル件」が發布された³⁶⁾。この制令により旧韓国法令及び統監府令もしばらくの間は効力を有するものとされた。

33) 法典調査局は韓国の慣習調査、主要法典の起草を行うことが主目的とされた。とりわけ重要視されたのが民法典制定であり、このため梅謙次郎が民法起草者として任命された。韓国における民事法制定過程については、鄭鍾休「韓国における西欧法継受の初期様相(二)」『民商法雑誌』88巻5号(1983年)632～658頁同「韓国における日本民法の変容(一)」『民商法雑誌』89巻2号(1983年)155～170頁。

34) 「朝鮮ニ施行スヘキ法令ニ関スル件」(明治43年勅令第324号)は、以下の通り。

第1条 朝鮮ニ於イテハ法律ヲ要スル事項ハ朝鮮総督府ノ命令ヲ以テ之ヲ規定スルコトヲ得

第2条 前条ノ命令ハ内閣総理大臣ヲ経テ勅裁ヲ請フヘシ

第3条 臨時緊急ヲ要スル場合ニ於イテ朝鮮総督府ハ直ニ第一条ノ命令ヲ発スルコトヲ得

前項ノ命令ハ発布後直ニ勅裁ヲ請フヘシ若勅裁ヲ得サルトキハ朝鮮総督ハ直ニ其ノ命令ノ将来ニ向テ効力ナキコトヲ公布スヘシ

第4条 法律ノ全部又ハ一部ヲ朝鮮ニ施行スルヲ要スルモノハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

第5条 第一条ノ命令ハ第四条ニ依リ朝鮮ニ施行シタル法律及特ニ朝鮮ニ施行スル目的ヲ以テ制定シタル法律及勅令ニ違背スルコトヲ得ス

第6条 第一条ノ命令ハ制令ト称ス

35) 総督への立法権委任が帝国憲法上、違憲ではないかとの議論があったことにつき、鄭鍾休・前掲論文(注33)「韓国における日本民法の変容(一)」5～12頁。

36) 「朝鮮ニ於ケル法令ノ効力ニ関スル件」は、以下の通り。

朝鮮総督府設置ノ際朝鮮ニ於テ其ノ効力ヲ失フヘキ帝国法令及韓国法令ハ当分ノ内朝鮮総督ノ発シタル命令トシテ尚其ノ効力ヲ有ス

上記緊急勅令に対する日本国内法上の法的根拠として、同命令と同じ内容の法律30号「朝鮮ニ施行スヘキ法令ニ関スル件」が制定され、1911年3月25日公布された³⁷⁾。

従って、日韓併合以後、朝鮮における法体系は以下のように整理することができる³⁸⁾。すなわち、①朝鮮総督の定める制令、②旧韓国法及び統監府令、③朝鮮に施行する目的をもって制定された日本の法律および勅令³⁹⁾、および④勅令をもって朝鮮に施行される日本の法律⁴⁰⁾、等が植民地朝鮮の法体系を形成することになった。

なお、大日本帝国憲法は植民地朝鮮では適用されないとした⁴¹⁾。これは1910年6月3日の閣議決定「併合後ノ韓国ニ対スル施政方針決定ノ件」による。すなわち、同決定において「一 朝鮮ニハ相当ノ内憲法ヲ施行セシ大権ニ依リ之ヲ統治スルコト」が定められた。

このように、植民地朝鮮において、本国日本が統治するに際し都合のよい法律を制定・適用することが可能になった。つまり、植民地統治において、利益となるような本国法を適用し、日本法では不十分な場合には制令として立法する一方⁴²⁾、適用することが望ましくないと判断した場合には、日本法を適用対象外とすることが可能になったのである。

以下では、本国日本の社会保障立法と比較しながら、植民地朝鮮における立法の存在あるいは不存在を概観する。

(2) 植民地朝鮮の社会保障制度

日本の植民地統治は、1910年から1945年までの35年間である。この期間はそ

37) この立法過程における議論について、鄭鍾休・前掲論文（注33）および姜徳相＝梶村秀樹・前掲論文（注30）321頁参照。

38) 松岡修太郎「朝鮮に於ける行政権及びその立法権並びに司法権との関係」『法制論纂』第一部論集第4冊（1931年）136～139頁。

39) 法律30号自体そうであるし、また「朝鮮総督府特別会計法」等がある。

40) たとえば、勅令335号により日本の特許法、意匠法、商標法等が適用された。

41) 裴基孝・前掲書（注8）65頁、高翔龍・前掲書（注11）17頁。

42) 代表的な法律に「治安維持法」（1925年5月勅令第175号）等がある。

の統治態様により、一般に3つに時代区分される。第1期は日韓併合から三・一運動まで(1910年～1919年)で武断政治期と呼ばれる。第2期は三・一運動から満州事変まで(1920年～1930年)で文化政治期といい、最後の第3期は、大陸侵略兵站基地化期(1931年～1945年)と呼ぶ⁴³⁾。以下では、この時代区分に従って検討していく⁴⁴⁾。

① 武断政治期 — 1910年～1919年 —

武断政治期の特徴は露骨な暴力支配であるといわれる⁴⁵⁾。そして、この時期に植民地朝鮮を日本の食糧・原料供給基地および商品販売市場として作り上げるための基礎作業が行われた。その法的根拠となったのが、会社令(1910年制令第13号)、土地調査令(1912年制令第2号)、朝鮮林野調査令(1918年制令第5号)、等である⁴⁶⁾。これらの制令により、韓国人は土地を収奪され、資本形成を抑圧された。

武断政治期の深刻な社会問題は、没落農民層が形成されたことである。朝鮮総督府による収奪的土地政策により自作農の多くは小作農となった。さらに小作農は過酷な小作条件下で離農を余儀なくされ、火田民となるか⁴⁷⁾、あるいは都市へ流出し都市貧民層、すなわち土幕民となっていった⁴⁸⁾。この土幕民

43) この時期は、ほかに皇民化政治期、戦時動員期等とも呼ばれる。

44) 脚注で引用した文献の他に、류상열 『사회복지역사』(학지사, 2002年)、慎燮重監修 『韓國公的扶助論』(大学出版社, 1996年)、等を参照した。

45) 류진석 「第10章 日帝時代の 貧困政策」河相洛編 『韓國社会福祉史』(博英社, 1989年) 329頁、等。武断政治期を始め、各時期の統治方針やその実態については、日韓の歴史文献、韓国社会保障制度史を論ずる文献には、たいてい記述されているので、一つ一つの引用文献をあげることはしない。

46) 土地調査令や朝鮮林野調査令は、土地の収奪、国有地や未開地の占有等を目的として施行された。また、会社令は、韓国人による会社設立を許可制とした。これは民族資本の発達を阻害する目的を持つ。

47) 裴基孝・前掲書(注8) 336頁によれば、火田民とは、一般の農地ではなく、山林を燃やして農地を作り、一定期間耕作した後で、地力が落ちたら、移動し、再び他所の山林を燃やして耕作する農民をいう。

48) 同・前掲書(注8) 336～337頁によれば、土幕民とは農村や都市の下層民が都市の国有地や遊休地を無断占拠し、その住宅を建てて住み着いた者をいう。

は植民地時代になって初めて現れた類型の貧民であり、植民統治の産物といわれる⁴⁹⁾。

このような状況下で、当時の社会保障制度のうち、ここでは中心的な役割を果たしていた二つについて論じる。一つは上述した貧民あるいは罹災民に対する救貧事業、もう一つは恩給制度である。

①-1 日本の社会保障

武断政治期間中あるいはそれ以前に日本で制定された社会保障立法のうち、重要なものは恩給関連立法⁵⁰⁾、工場法(1911年)、軍事救護法(1917年)等である。これらのうち、朝鮮に適用されたものもあれば、日本国内においてのみ適用されたものもある。なお、退隠料等関連立法および軍事救護法は、植民地朝鮮に居住する日本人を保護するものでもあるので、日韓併合直後から、同旨の立法がなされている。しかしながら、1911年(明治44年)の工場法は適用されなかった⁵¹⁾。

①-2 植民地朝鮮の社会保障

①-2-1 救貧事業

まず、朝鮮総督府は救貧事業担当機関整備のため、日韓併合直後に「朝鮮総督府および所属官制」(1910年勅令第354号)、「朝鮮総督府地方官制」(同年勅令第357号)、「道医院官制」(同年勅令第26号)を制定した。さらに、この予算措置として、朝鮮総督府特別会計が設けられ、同会計規則(1911年勅令第406号)が制定された。

49) 同・前掲書(注8)337頁。

50) これについては、高木三郎『恩給法通解』(自治館, 1925年)、中嶋忠次『恩給法概説』(帝国地方行政学会, 1968年)、等がある。

51) もっとも、その後、労働者保護法として「朝鮮船員令」「朝鮮鉱業令」「傭人扶助令」「労働者募集取締規則」あるいは「朝鮮鉱夫労務扶助規則」などが制定された。しかしながら、金仁在「社会法制의 變遷-그評價와 展望-」『법제연구』15号(1998年)1~38頁は、これらはほとんど実効性がなく名目上の規定に過ぎないと主張する。

そして、この時期の重要な救貧・救済立法は、「朝鮮水難救護令」(1914年勅令第12号)、「伝染病予防令」(1915年制令第5号)、「恩賜賑恤資金窮民救助規定」「恩賜賑恤資金管理規則」(1916年朝鮮総督府訓令第1号)および「行旅病人救護資金管理規則」(1917年府令第42号)、等である。

このうち、救貧事業において中心となった法的根拠は、恩賜賑恤資金窮民救助規定であった。同規定は救貧事業および貧民に対する医療を定める⁵²⁾。同規定の適用対象は、①「廃失者又は重病者」、②「60歳以上で、かつ、生活を維持することが困難で他に頼る者がいない者」、③「独身者でなくとも他の家族が幼老、廃失、不具、失踪又は在監等によりその扶養を受けることができない者」、④「13才未満の無為無宅の者」とされた。なお、この対象範囲は1874年(明治7年)に日本で制定された恤救規則とほぼ同じである⁵³⁾。

武断政治期における救貧事業の特徴の一つは、上記立法名からもわかるように天皇と救貧事業を結びつけたことである⁵⁴⁾。財政的にも多額の皇室内帑金が事業の原資となっている。その背景には、天皇の慈悲や恩恵を強調し、かつ朝鮮が宗主国日本の支配下にあることを韓国人らに強く認識させる意図があったと指摘されている。

①-2-2 恩給制度

朝鮮総督府は、既に日本で実施されていた恩給制度をほとんど、そのまま朝鮮に導入した。その当初の目的は、朝鮮内の日本人軍人および当地に設置された日本の行政機関等に勤務する日本人官吏、等の生活保障にあった。しかし、後には日本政府に忠誠を示した韓国人に対する報償として、あるいは日本人との間の待遇差別に不満を抱かせないように恩給制度を韓国人にも拡

52) 具体的には、食糧の現物給付や外来診療券の発給等である。

53) 恤救規則の立法過程について、小川政亮「恤救規則の成立」福高正夫編『戸籍制度と「家」』(東京大学出版会、1959年)261～319頁が詳しい。

54) たとえば、この時期の賑恤資金は大正天皇即位を記念した下賜金により形成された。裴基孝・前掲書(注8)86頁。

大した。これら韓国人とは軍人、警察官、等の官吏、および公立学校教職員、である⁵⁵⁾。ただし、重要なことは、これらの制度によって恩給や扶助料を受ける者の大半が日本人であったということである⁵⁶⁾。したがって、植民地に本国と同程度の社会保障立法が存在したといっても、内実は当地の住民が適用対象外となる差別的な制度運用であった。

このような状況から日本政府が植民地朝鮮に対しどのような立法政策を有していたかが、理解される。つまり、これまでも述べてきたとおり、本国にとって予算支出となる立法の適用には消極的である。しかしながら、たとえ予算支出を伴う政策であっても、それにより、より大きな利益が期待できるような場合、この時期についていえば、植民地の人々の同化や不満の解消が期待できる場合には、積極的に本国と同じく法律を適用していることがわかる。

もっとも、武断政治期の日本は、第一次世界大戦への参戦、戦時インフレとそれに続く米価暴騰、米騒動を経験したため、後の時代と比較すれば、社会保障立法にまで十分、配慮できるような状況ではなかった。したがって、この時期の朝鮮における社会保障制度は、本国自体が本格的な社会保障立法を有してないことに加えて、適用法の選択においては植民統治の安定を最優先においていたため、限定的に機能していたに過ぎないといえる。

② 文化政治期 — 1920年～1930年 —

日韓併合直後の統治スタイルは前述の通り、武断政治と呼ばれる暴力的なも

55) これらの根拠法令は、主なものをあげると「巡查看守療治料救助料 및 弔祭料給与令에 대한 警部補에 準用の 件」(1910年勅令126号)、「朝鮮総督府巡查看守退隠料 및 遺族扶助料取扱에 관한 件」(1911年府令71号)、「朝鮮総督府巡查看守 및 女監取締退隠料 및 弔祭料給与에 관한 件」(同年勅令75号)、「公立学校教職員退料 遺族扶助料支給規則」(1912年府令82号)、「朝鮮軍人 및 朝鮮軍人遺族扶助令」(1918年勅令299号)、等がある。

56) 1919年当時、社会保険受給者のうち、韓国人の占める割合は、0.043%であったという。裴基孝・前掲書(注8)104頁。

のであった。このような植民地統治に対する抗日・独立運動が、頻発し、ついに、1918年3月1日、三・一運動が起こった。

日本政府は、三・一運動が起きた背景には露骨な暴力的支配があると分析し、以後の統治スタイルの転換を図った。それが文化政治と呼ばれるものである⁵⁷⁾。この文化政治期の統治政策の方針は懐柔と同化であった。それは日本側が掲げた「一視同仁」「内鮮融和」のスローガンに端的に表れている。

朝鮮総督府は、この方針にそって、具体的には、憲兵警察制度の廃止、朝鮮人官吏の待遇改善、等を実施した。しかし、文化政治政策が真に企図したことは、反日勢力の分裂・親日派の育成保護という民族分裂であるといわれる。このような統治方針が社会保障制度のあり方にも何らかの影響を及ぼしたのか否かについて、以下に検証する。

②-1 日本の社会保障

先に述べたとおり、植民地朝鮮で適用される社会保障立法は、朝鮮総督府が決め、そのよりどころとするのは、本国日本での立法である。そこで、まず、この時期の日本の社会経済状況および社会保障立法、等を概観する。

1920年、日本では株価暴落が始まり、これが経済恐慌の契機となる。そして、文化政治期末の1929年には世界大恐慌へ巻き込まれる。これにより、1920年代の日本は、深刻な不況におかれ、失業者や生活困窮者が増加した。また、このような状態を打破しようと労働争議も活発化した。かかる社会不安を解消し、事態を処理するべく、治安維持法（1925年）を制定する一方、社会保障立法を積極的に行った⁵⁸⁾。

この時期、以後の社会保障制度の基盤となる重要な立法がなされた。その意味

57) これについては糠谷憲一「5 朝鮮総督府の文化政治」『岩波講座 近代日本と植民地 2 帝国統治の構造』（岩波書店、1992）121～146頁を参照。

58) 日本における社会保障立法及び社会福祉制度の歴史については、一番ヶ瀬康子＝高島進（編）・前掲書（注16）、横山和彦＝田多英範編著『日本社会保障の歴史』（学文社、1991年）、右田紀久恵＝高澤武司＝古川孝順（編）・前掲書（注28）等を参照。

で、社会保障制度の創設期ともいえる。その立法とは、健康保険法（1922年）⁵⁹⁾、恩給法（1923年）および救護法（1929年）である⁶⁰⁾。

また、国の救貧事業を補完する方面委員制度がこの時期に始まった。この方面委員は、1918年の米騒動をきっかけに、まず、大阪府で設置され、以後、各自治体がこれに続いた⁶¹⁾。方面委員制度を積極的に活用するため、救護法施行後、方面委員令（1936年 勅令第398号）が制定され⁶²⁾、これ以後は救貧事業における国の補助機関として機能することになる⁶³⁾。

②-2 植民地朝鮮の社会保障

文化政治期の朝鮮は、日本の農業政策のために社会全体が貧困に苦しんだ時期であった。この農業政策は、1920年の第一次産米増殖計画に始まる⁶⁴⁾。これは日本の食糧危機を解決するために韓国産の米を大量に日本へ輸出する計画である。さらに、その過程で日本人農民を移住地主とする植民地地主制も推し進めた⁶⁵⁾。この結果、まず、朝鮮が食糧不足となった。また、当地の農民の多くは、農地を収奪され小作農や貧農となるか一火田民一、あるいは離農し都市貧民一土暮民一となった。

59) 健康保険法の立法過程については、小川喜一編著『「健康保険法」成立史』（大阪市立大学経済学会研究叢書4, 1974年）、坂口正之『日本健康保険法成立史論』（晃洋書房, 1985年）、等がある。

60) 救護法については内務省社会局社会部編『救護法の説明』（中央社会事業教会, 1936年）。

61) 方面委員については、遠藤興一「方面委員活動の史的展開について－上－」『明治学院論叢』231号（1975年）85～128頁、同「方面委員活動の史的展開について－下－」『明治学院論叢』235号（1976年）71～108頁が詳しい。

62) 同勅令は、民生委員令（昭和21年勅令第426号）により、昭和21年10月1日廃止された。

63) 救護法と方面委員の関係については、吉田久一「『救護法』の成立と方面委員制度」『社会事業の諸問題』16号（1969年）25～60頁。

64) 最近の文献としては、河合和男『朝鮮における産米増殖計画』（未来社, 1986年）、久保文克『植民地企業経営史論』（日本経済評論社, 1997年）、金洛年『日本帝国主義下の朝鮮経済』（東京大学出版会, 2002年）、がある。

65) 浅田喬二『旧植民地日本人大土地所有論』167～166頁。

②-2-1 救貧事業

この時期の救貧事業の特徴は、既に日本で始まっていた方面委員制度を植民地朝鮮に導入したことである。なお、後述するとおり、日本で制定・施行された救護法および方面委員令は、朝鮮において前者は1944年に適用され、後者は結局、適用されることはなかった。

日本で1918年に始まった方面委員を、朝鮮総督府は植民地救貧事業に活用するために、1927年から設置した⁶⁶⁾。その根拠規定は、「京城府方面委員規定」(1927年 京城府告示49号)である。朝鮮における方面委員制度の導入目的は、貧民の生活状態の調査、貧困の予防・救済であった(京城府方面委員規定2条)。しかし、第一に、その処理細目には被救護者の「思想、行動に留意しなければならない」と規定されていること、第二に、方面事業遂行においては、必要経費は地域住民、篤志家あるいは方面委員が負担すると定められていることから⁶⁷⁾、朝鮮における方面委員制度の機能は、以下のように評価されている。すなわち、それは政府の救貧事業のための補助機関というよりは、むしろ、地域住民の思想調査、民族分裂促進および親日勢力の育成である、というものである⁶⁸⁾。文化政治期の特徴を端的に示しているといえよう。

なお、この時期の救貧事業の根拠規定は武断政治期同様、恩賜賑恤資金窮民救助規定である。そして、同規定の保護による他に、別途の救済対策として、朝鮮総督府は火田民に対しては、1927年「火田および火田民の整理救済委員会」を設立、土幕民に対しては水害民救護事業や土幕民整理事業を始めた。前者は火田民の土地定着を企図したものである。しかし、実際は、日本国内における木材需要の増大、軍需用木材の資源確保の観点から設立されたとされる⁶⁹⁾。また、土幕民のための救済対策も、彼らを郊外に隔離し都市

66) 植民地朝鮮における方面委員制度については、신은주「제 11 장 일제시대의 방면위원제도」河相洛(編)・前掲書(注7)370~422頁が詳細に検討している。

67) 신은주・前掲論文385頁。

68) 류진석・前掲論文(注45)360~362頁。

69) 前掲論文363頁。

の美観および衛生を保つためであったと主張されている⁷⁰⁾。

②-2-2 社会保険制度

先に述べたとおり、文化政治期の1923年、日本国内では公務員を対象とする恩給法が制定された。同法は、当然に朝鮮で勤務する日本人公務員および軍人には適用されるため、以前からあった個別の扶助関連立法は廃止されることになった⁷¹⁾。ところで、恩給法の支給対象者は日本国籍を有する公務員、軍人およびその遺族である(1条、9条3号)。したがって、植民地となった朝鮮の人々は日本国籍を有するとされたことから、日本国の機関で勤務する場合には日本人と同じく恩給法の適用があると考えられる。しかしながら、実際は、従来通り、恩給給付を受給できる韓国人はきわめて少数にとどまった。

他方、一般庶民が加入する年金として、1929年、簡易生命保険制度が始まった⁷²⁾。この簡易生命保険は日本政府が直接運営したので社会保険といつてよいだろう。なお、徴収した保険料は本国日本の大蔵省へ送られ、そこでの運用資金として用いられたとされる⁷³⁾。植民地においても年金制度を戦費調達に利用したことがわかる。

ここで、この時期の植民統治下における社会保障関連法には、二つの適用形態があることがわかる。一つは、健康保険法、工場法のように全く適用されない場合、もう一つは、恩給法のように法律自体は適用されるが、適用にあたり日本人と韓国人を差別的に取り扱う場合である。

70) 前掲論文354~355頁。

71) 恩給法制定に伴い、それを補完するために、以下のような社会保険立法がなされた。すなわち、「朝鮮総督府通信官署現業員共済組合規則」(1920年、府令200号)、「朝鮮総督府現業員共済組合에 관한 件」(1921年、勅令236号)、「宮内省恩給令」(1923年、皇室令16号)、「朝鮮警察鉄道局現業員共済組合에 관한 件」(1925年、勅令116号)、「雇員扶助令」(1928年、勅令109号)、等である。

72) 簡易生命保険法(法律42号)自体は1916年に制定された。

73) 裴基孝・前掲書(注8)102頁。

そして、このような法の差別的適用が、植民地朝鮮において違和感なく行われた背景には、当時の国籍法および戸籍法の解釈がある。すなわち、韓国人に日本国籍を付与するが、戸籍上は固有の意味での日本人と区別するという解釈である⁷⁴⁾。このように解釈することで、植民地の韓国人には、国籍が日本であることから、当然に日本人としての義務を課すこと—徴税、徴兵あるいは日本語での教育を受けること⁷⁵⁾、等—が可能になる。また戸籍上は別異に取り扱うという解釈により、本来、日本人であれば享受できるような権利—たとえば移住の自由や本籍の移転、等が否定される。このような二重基準の設定は植民統治が自国の利益を最優先におくものと考えれば当然のことともいえよう。

③ 大陸侵略兵站基地化期 — 1931年～1945年 —

日本の植民地統治最後の段階である1931年から1945年までの期間は、日本にとって戦争の時代であった。すなわち、1931年に満州事変の勃発、1937年、日中戦争、1941年、太平洋戦争参戦と、1945年の終戦まで、我が国は戦時下にあった。この間、日本は兵士動員、食糧補給等、戦争遂行に植民地朝鮮を利用したため、この時期は大陸侵略兵站基地化期と呼ばれる。また、植民地における戦争協力を容易にするための同化政策が強力に推し進められた時代でもあったため、皇民化政治期とも呼ばれる。この皇民化政策のうち、重要なものに創始改

74) 日韓併合により、韓国人は居住の場所を問わず、一律に日本国籍を付与されることになった。他方、戸籍については、以下のように解されている。「『朝鮮戸籍令』が定められ、従前戸籍に登載されていた韓国人はすべて外地たる朝鮮の戸籍に登載されることとなったが、内地に本籍を有する日本人は旧戸籍法の適用を受けて内地の戸籍に登載されることとその取扱いを異にし、内地、朝鮮、台湾に各別の戸籍制度を併立し、各戸籍は内地人、韓国人、台湾人の各身分籍としての性格を有し、右各戸籍に登載されていた者は、身分行為によりその身分に変動が生じない限り、他の地域に本籍を移転したり定めたりし得ないものとされ、国籍上は、韓国人も日本国籍を有する者ではあったが、戸籍上は、固有の意味の日本人とは明らかに区別され、その居住地が朝鮮であるか内地であるかを問わず、日本人に対し特別な地位におかれた」(山口地判昭63.7.7 判タ761号169頁)。

75) これについては、朝鮮教育令(1911年制定、1922年改正)をもって推進した。

名がある⁷⁶⁾。

また、本国日本の戦時体制を補強するため、日本ですでに施行されていた国家総動員法（1938年）を植民地朝鮮において適用することとし、「国家総動員法ヲ朝鮮、台湾及樺太ニ施行スルノ件」（1938年勅令第316号）を制定した⁷⁷⁾。

さらに、朝鮮を日本や戦地の食糧供給基地とするために、いっそうの米の増産、日本への供出が進められた。とりわけ、植民統治最後のこの時期に、日本は数度の大凶作に襲われたため⁷⁸⁾、これまで以上に米が日本へ供出された⁷⁹⁾。このような状況下、朝鮮内部は食糧難と貧困、加えて失業が深刻化する一方、韓国人らが兵士や労働者として⁸⁰⁾、事実上強制的に徴兵、徴集され、社会全体が疲弊した状況に置かれていた。

③-1 日本の社会保障

1931年から1945年までの間、我が国も1929年の大恐慌、相次ぐ参戦や凶作に

76) 創始改名は、植民地韓国における民事法、「朝鮮民事令」を改正して行われた（「朝鮮民事令中改正の件」（昭和14年制令第19号）。同改正を受けて、創始改名の手続のために「韓国人ノ氏名ニ関スル件」（昭和14年制令第20号）、「韓国人ノ氏ノ設定ニ伴フ届出及戸籍ノ記載手続ニ関スル件」（昭和14年朝鮮総督府令第221号）、「韓国人ノ氏名変更ニ関スル件」（昭和14年朝鮮総督府令第222号）が制定された。創始改名については、金英達『創始改名の研究』（未来社、1997年）、宮田節子『創始改名』（明石書店、1992年）等がある。

77) 国家総動員法施行のため、日本においては同法制定の翌年に国民徴用令を公布した。しかし、朝鮮で国民徴用令が適用されたのは1944年9月になってからである。それまでは、徴兵制度による兵士調達ではなく、半ば強制的な「志願制」によって兵士を集めていた。

78) 昭和6年、同9年、同16年に東北、北海道地方が深刻な凶作となった。

79) 1930年代には植民地韓国で生産される米の7割が日本へ供出されていたといわれる。裴孝基・前掲書（注8）72頁。

80) 植民地朝鮮における韓国人労働者問題は本稿では検討対象としなかった。しかし、統治における社会保障制度を検討する上では重要な課題である。概略述べると、植民統治期間中、韓国人労働者は、長時間、低賃金労働を強いられた（1939年 賃金統制令）。彼らに適用される労働保護立法、社会保障立法はほとんどなく、厳しい生活を強いられていた。そのため、他国へ移住するという現象が発生した。その一方で、失業者も多く、職業紹介事業が活発に行われた。その職業紹介過程で韓国人は日本へ労働者として渡ることになったとされる。

より国民生活は窮乏を強いられていた。この事態の解決にむけて、この時期は社会保障立法が相次いだ。当時の立法において、ほぼ、今日の社会保障制度の骨格をなす法律が制定されたといえる（表1参照）。

まず、社会保険立法をみると、年金関連法では、現行厚生年金保険法の原型となった労働者年金保険法が1941年に制定された。また、医療保険立法としては、1938年に国民健康保険法が制定された。さらに、1931年に、現行労災保険の原型である労働者災害扶助法と労働者災害扶助責任法が制定された。

次に、公的扶助立法として、1929年に救護法が制定されていた。しかしながら、施行が延期されており⁸¹⁾、この時期、1932年に施行された。同法は、保護受給権の法的性質という観点からみると、戦後の生活保護法の原型とは言い難い。しかし、それまでの恤救規則とは一線を画するものとの評価もあることから⁸²⁾、我が国の公的扶助法制の発展段階にある立法とはいえよう。

表1 1931年～1945年間の主要社会保障法立法

1931（昭6）	労働者災害扶助法、労働者災害扶助責任保険法
1932（昭7）	救護法施行
1933（昭8）	児童虐待防止法
1934（昭9）	傷兵院法
1936（昭11）	退職積立金及び退職手当法
1937（昭12）	母子保護法、軍事扶助法
1938（昭13）	社会事業法、国民健康保険法、国家総動員法
1939（昭14）	船員健康保険法
1940（昭15）	政府職員共済組合令
1941（昭16）	医療保護法、労働者年金保険法
1942（昭17）	戦時災害保護法、教職員共済組合令
1944（昭19）	厚生年金保険法

81) 救護法施行を促す動きについては、柴田敬次郎『救護法実施促進運動史』（巖松堂、1935年）が詳細に論じている。

82) 右田＝高澤＝古川（編）・前掲書（注28）11～13頁。

③-2 植民地朝鮮の社会保障

大陸侵略兵站基地化期の植民地朝鮮は、前述の通り貧困や失業等により、多くの生活困窮者が存在した。さらに、日本の戦争遂行に必要な人員、物資の供給を強いられ、植民統治期間中、もっとも過酷な時代であった。このような状況に対し、日本政府および朝鮮総督府は、二つの政策目的をもって社会保障立法を展開した。一つは、韓国人の生活保障、もう一つは戦争協力体制の確立である。たいていの場合、一つの立法の中に、この二つの目的が比重の違いはあるものの、同時に見いだせる。以下では、本国日本と比較しながら社会保険関連立法、救貧立法に分けて論ずる。

③-2-1 社会保険制度

先に、この時期、日本ではその後の社会保障制度の骨格となる重要な立法が相次いだと述べた。これらの立法のうち、医療保険および一般被用者を対象とする年金保険の各立法が朝鮮においては適用されたり、別途立法されることはなかった。後述するとおり、韓国人に対する医療は、統治期間中、救貧事業として実施されていた。

また、我が国の労働者年金保険法、後の厚生年金保険法も適用されなかった。ただし、公務員および軍人は恩給法の適用を受け、彼ら以外の者には、1929年から既に施行されている簡易年金保険が存在した。しかし、実際にこれらの制度に基づいて恩給・年金を受給していた者は極めて少数であった⁸³⁾。したがって、事実上、年金制度はほとんど機能していなかったといえてよい。ここで、特記すべきことは、朝鮮総督府が1940年、「臨時家族手当支給規則」（訓令215号）を制定し、簡易年金保険の保険料を原資とする家族手当の支給を始めたことである。この家族手当は、一般世帯を対象とし、今日の我が国の児童手当とその性質を同じくする。同手当は極めて少額である

83) たとえば、1940年当時、朝鮮半島の人口は約2400万人であった。このうち、恩給受給者は約2万5千人(0.1%)、簡易保険加入者は72万人(3%)にすぎない。朝鮮総督府『統計年報』1942年。

が、拠出要件および資産調査を不要とする、初めての普遍的な現金給付であることに、その意義があると評価されている。

一方、この時期に施行された重要な社会保険が二つある。一つは船員保険法である。本国日本では1939年に制定された。同法の立法趣旨は、戦時下の軍需輸送要員およびその遺族に対する補償であるといわれる。これは、植民地朝鮮における戦時体制動員への不満を抑えるべく、日本での立法直後に朝鮮へも適用された⁸⁴⁾。もう一つが、1939年に制定された朝鮮鉱夫労務扶助規則である。これは我が国では1930年に鉱夫就業扶助規則として既に施行されていた。朝鮮鉱夫労務扶助規則は、韓国で最初の労災補償立法であり、後に最初の社会保険、産業災害補償保険法の原型となったという点で重要な立法である。

③-2-2 救貧事業

この時期の韓国社会が広範かつ深刻な貧困に直面していたため、支配当局である日本政府および朝鮮総督府は、多様な貧民救済施策を用意し、実施した。他方で、この救済施策には、社会秩序の維持、健兵健民の育成あるいは兵站基地の確保という戦争遂行目的も含まれていた。以下では、多くの施策のうち貧民、失業者および傷病者に関わる重要なものについて、概観する。

まず、この時期、貧民救済、いわゆる公的扶助制度が大きく転換した。すなわち、日本の救護法（1929年制定、1932年施行）がようやく1944年、朝鮮救護令（制令12号）として、朝鮮社会に適用されることになったのである。それまでは、前述した恩賜賑恤資金窮民救助規則が救貧事業の根拠規定であった。同規定は、文字通り、天皇からの恩賜金によって運営されており、国家事業としての公的扶助という性格は希薄であった。もっとも救護法および朝鮮救護令も、請求権規定がなく、給付範囲・内容もきわめて限定的であり、権利としての公的扶助を保障してはいない。しかし、同法は責任主体、

84) 「船員保険法朝鮮台湾施行에 관한件」(1940年 勅令65号)。

給付対象、内容、請求手続等につき規定をおき、「制度」としての体裁を整えている。この点をとらえて救護法は、明文の規定がなくとも公的扶助についての国家責任を認めたとの見解もある⁸⁵⁾。

ところで、朝鮮救護令は、植民統治末期の1944年に制定・施行された。つまり、統治期間中のほとんどの救貧事業は、恩賜賑恤資金窮民救助規則に基づいて実施されていたことになる。この点からすると、朝鮮救護令がこの間の公的扶助制度の実施に及ぼした影響はそれほど大きいとも思えない。むしろ、戦時体制への動員強化のために植民地朝鮮へ導入されたとの指摘が多い⁸⁶⁾。しかし、朝鮮救護令は、1961年、韓国生活保護法が制定されるまで、公的扶助の根拠法であり、この点においては、戦後公的扶助制度の基盤となったという意義を有する。

次に、この時期の失業対策立法について論じる。なぜなら、この時代の失業対策は救貧事業と同視することができ、しかも、戦争への動員に利用されたといえるからである。すなわち、失業対策立法に基づいて朝鮮総督府が貧民を日本へ送り出したり、あるいは韓国人を低廉な労働力として雇用するのに利用したからである。その一つが、我が国で1931年に制定、施行された「入営者職業保障法」の朝鮮への適用である⁸⁷⁾。同法は軍隊に入隊した者を除隊後、失業者とならないよう、従前の職場に復帰させることを使用者に命じた法律である。これにより入隊後の失業不安を解消し、入隊を促すことが期待された。

また、もう一つの失業対策として、1940年に朝鮮職業紹介令（府令6号）を公布施行した。これは日本の職業紹介法（1921年）を朝鮮に適用するための立法である。朝鮮における職業紹介事業は失業が社会問題化した文化政治

85) 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順（編）・前掲書（注28）13頁。

86) 김기원 「공공부조론」(학지사, 2000年) 174頁は「形式的には近代的公的扶助の側面を見せたが、実質は植民地統治を安定させる支配秩序のための道具であった」と述べる。

87) 「入営者職業保障法 朝鮮, 台湾 및 樺太에 施行하는 件」(勅令262号, 1931年11月1日)。

期から行われていた。しかし、当時は民間および公立職業紹介所が活動の中心であり⁸⁸⁾、失業対策が国家事業となったのは朝鮮職業紹介令以降である。そして、この朝鮮職業紹介令の趣旨もまた、失業対策というよりは、日本における労働需給調整や韓国人労働力の軍事的再編にあるといわれる。これは朝鮮総督府が実施した失業政策に顕著に現れている。すなわち、1930年代前半、具体的には1938年の国家総動員法の朝鮮への適用以前は、日本での失業率の高さを考慮して、韓国人の日本入国を防止するために職業紹介が活用された。しかし、38年以後は、国家総動員法も適用しながら、日本国内外での労働力不足を補うため積極的に日本をはじめとする海外への職業紹介を行ったのである。

最後に、救貧医療について、検討する。前述したとおり、植民統治期間中、我が国で制定・施行された医療保険立法を朝鮮社会に適用するための法的措置はいっさいとられなかった。したがって、この間、朝鮮社会の医療は、いわゆる救貧医療体制、具体的には恩賜賑恤資金窮民救助規定を根拠として実施された。実施された救貧医療事業は、大きく3つに分けることができ、その分別基準は財源にある。その3つとは、恩賜施療、施療および実費診療である。前者二つは無料であり、実費診療はわずかな負担で医療が提供された。そして、恩賜施療の財源は、文字とおり恩賜金であり、施療の財源は国費もしくは地方費である。一方、実費診療は当初はもっぱら仏教またはキリスト教関係が運営する診療所が行っていた。

日本の場合、1922年に健康保険法、1938年に国民健康保険法が制定された。韓国の場合、医療保険が強制加入となったのが1976年、国民皆保険達成は1989年である。以下に述べるように、植民地時代の立法・制度運用のあり方が戦後の社会保障制度の展開に影響を及ぼす典型的な例である。

88) 裴基孝・前掲(注8)171~176頁。

(3) 植民地朝鮮における社会保障の特質と意義

ここまで35年余りにわたる日本植民地時代の韓国における社会保障制度を概観してきた。そこでは日本法との関係性を指摘しながら、どのような状況にあるかをみてきた。そこで、この間の朝鮮社会における社会保障制度の特質と意義およびそれが解放後に及ぼした影響等につき検討してみたい。

まず、植民地朝鮮における社会保障制度の形成と変遷は、本国日本がそれを必要としているか否かにより決定される性質のものであることが理解される。加えて、同制度を形成する理由が韓国人の生活保障よりも、植民地支配秩序の維持、すなわち民族運動の抑制と貧民の不満解消が大きな比重を占めるものであることも明らかになった。このような思想が根底にあり、この思想はそのときどきの植民統治政策の変化に応じて、異なる形をもって表現される。

つまり、武断政治期、文化政治期および大陸侵略兵站基地化期の具体的な立法や制度はそのときの政策目的を反映し、かつ、その遂行手段は統治スタイルの変化に同調しているということである。これは統治支配が成熟してくるにつれて明確になってきた。たとえば、文化政治期の政策目的は親日派の育成や親日派韓国人を通じた思想調査、これによる民族分裂の促進であった。この目的遂行のために、韓国人の反発を招来する暴力的な方法ではなく、方面委員の活用を選択したのである。また、大陸侵略兵站基地化期についてみれば、当時の政策目的が健兵健民の育成、雇用調整および戦時動員体制の確立にあり、このために、救貧事業や職業紹介事業を活用したということがいえる。もっとも、植民地支配のために本音としての政策目的があるにせよ、具体的な制度の実施過程で朝鮮社会の貧困や失業がある程度、改善されたこともまた事実である。

次に、この時代の社会保障法制が、解放後に与えた影響について言及したい。これは医療保険の未適用を論じた際に触れたところである。端的に言えば、すべてではないにしろ、統治期間中に制度基盤が形成された制度はその後、比較的早い段階で整備・発展した。しかし、そうではない場合、解放後の制度創設は容易には進んでいないといえる。たとえば、前者の例を挙げると、韓国最初の社会保険立法は、1963年の「産業災害補償保険法」である。これは植民統治

下の朝鮮鍼夫労務扶助規則を発展させて制定された。また、恩給法が早い時期から適用されていたため、解放後、「公務員年金法」、「軍人年金法」、「船員保険法」および「私立学校教員年金法」がいずれも1960年代の始めに制定、施行された。他方、後者の例を挙げると、統治期間中、普遍的な立法がなされなかった医療および年金分野においては、医療保険は前述のとおり、1989年によりやく国民皆保険を達成し、国民皆年金達成は1998年である。

こうしてみると、植民支配下で制定・施行された立法は解放後の韓国社会保障立法に大きな影響を与えたと評価できる⁸⁹⁾。加えて、解放後の韓国社会保障立法も日本の法制を研究、参考にして進められた⁹⁰⁾。このような状況から、韓国が社会保障立法に着手する際には、戦前戦後を通し今日に至るまで日本法を意識していることがわかる。

もっとも、近年の立法は日本とは異なる社会保障体系を構築するものが多い⁹¹⁾。これは、植民地時代から無批判に受容してきた日本法の模倣を見直し、韓国社会の実状に適合する法体系を作ろうと企図していると思われる。この新しい立法の形成過程を検証することは今後の課題としたい。

3 アメリカ軍政期の社会保障

(1) アメリカ軍政

1945年8月15日、日本がポツダム宣言を無条件受諾したことにより、第二次世界大戦が終結し、同時に韓国は日本の植民地支配から解放された。以後、韓国では8月15日を光復節と呼び、独立解放記念日と定めた。

しかし、解放後も朝鮮半島は、1945年9月8日から1948年8月15日の3年間、

89) 金仁在・前掲論文(注51)は、日米の占領期間中の社会保障立法は、現代韓国社会法制の出発点であると明言する。

90) 김용하=석재은「극민연금제도 전개의 한국적 특징과 지속가능성」『한국사회복지학』37号(1999年)89~118頁。

91) たとえば、1999年、複数あった医療保険制度を統合し、単一保険者としたことや、年金制度においても制度分立ではなく、当初から一元化されている。

北緯38度線を境にそれぞれ米ソの軍政下におかれ、完全な独立国家としての再建は先延ばしにされた。この間の韓国は社会全体が混乱と厳しい困窮状態のなかにあった。混乱の原因として、大規模な争議⁹²⁾、暴動の頻発がある⁹³⁾。また、貧困の背景には植民地時代の日本による経済的収奪が指摘されている⁹⁴⁾。その他の主な原因としては戦災民—これには日本をはじめとする外国および北朝鮮からの帰還者が含まれる—の流入による急激な人口増加、等がある。

ところで、韓国農業社会は植民地時代からの収奪等により経済的破綻、貧農の発生が顕著であった。これはアメリカ軍政下において解消されるどころか、促進された。その背景には、農村における地主制の温存、アメリカ軍政による米穀の強制徴集政策がある。このため、国民の多くが軍政に対し不満を持つようになった。軍政庁はこの不満や社会的混乱を「アメと鞭」で克服しようとした。つまり、アメとはいわゆる「外援」とよばれる大量の物資援助であり、鞭とは警察力の行使である。この警察力は植民地時代に形成された警察組織を活用した。軍政庁が親日派を重用したといわれるゆえんである。

したがって、アメリカ軍政期の社会保障政策は、日本統治期間中と比較して充実拡大されたとは言いがたい。以下では、当時の救貧事業等につき概略、論じることとする。

92) 1946年9月、朝鮮労働組合全国評議会が率いた全国規模のゼネストである。これについては、성하표 『9월 총파업과 노동운동의 전환 해방전후사의 인식 2』(한길사, 1985) 389頁。

93) 1946年10月2日、大邱市で発生した軍・警察と市民間の衝突事件である。同年9月のゼネストに対する軍政、警察の暴行に抗議する民衆集会で警察が発砲したことがきっかけである。1948年2月7日には「2・7救国闘争」が国連臨時朝鮮委員会の入国に反対してデモやストライキが行われた。また、同年4月3日は、いわゆる「済州島4・3蜂起」が起こった。アメリカ軍即時撤収、単独選挙反対等を主張する島民と、軍、警察、右翼集団との武力衝突である。同蜂起については、제주4·3 50주년기념사업추진범국민위원회편 『제주4·3연구』(역사비평사, 1999年)が詳細な検証を行っている。

94) 이영환 「제 12 장 미군정기의 구호정책」 河相洛(編)・前掲書(注7) 425頁。

(2) アメリカ軍政期の社会保障

① 救護行政

この時期の救護行政の法的根拠は、形式的には植民地時代に適用された朝鮮救護令(1944年)であった。前述の通り、同令は1961年韓国生活保護法制定まで有効であったからである。しかし、実務上は軍政法令、軍政が定める準則によって救護行政が行われた⁹⁵⁾。

救護行政は、上記軍政法令、厚生局報3号および同3C号に基づく一般的救護行政と厚生局報3A号による戦災民収容救護事業に大別される⁹⁶⁾。これらの事業を通して、アメリカからの外援物資が困窮者らに給付された⁹⁷⁾。

ところで、アメリカ軍政期の救護行政の特徴のひとつは児童福祉にあるとされる⁹⁸⁾。たとえば、児童保護施設は軍政3年間の間に33から96に増加した。これは戦災孤児、浮浪児を積極的に保護していこうという姿勢の現れと評価できる。また、1946年に「児童労働法規」(南朝鮮過渡政府法令112号)、1947年に「未成年者労働保護法」(同4号)を制定し、児童労働を規制下においた。

② 住宅供給事業

アメリカ軍政による住宅供給事業は植民体制の清算の観点から、興味深い。まず、解放後の住宅不足問題は深刻であった。そこで、アメリカ軍政庁は臨時住宅の建設を計画した。しかし、財政難のため新規建設が進まなかった。そこで、次善の策として、いわゆる「敵産住宅」の活用が提案された⁹⁹⁾。実際は、

95) 法令は主として行政組織を定め、準則は具体的な救護内容、等を規定した。厚生行政組織については、前掲論文441頁参照。

96) 前掲論文442~448頁参照。

97) 局報3号は居宅保護を原則として、食糧、住宅、燃料、衣料、医療、埋葬にかかる給付が実施された。対象者は、朝鮮救護令とほぼ同じである。また、局報3A号は保護対象が罹災民、避難民であり、彼らに対し上記給付が実施された。また局報3C号は、現金給付である。

98) 具滋憲・前掲書(注9)199~201頁、権五球・前掲書(注7)278~280頁。

99) 日本資本あるいは日本人が残っていた土地、家屋等の財産をいう。解放後、この財産は韓国の資産全体の70~80%を占めたといわれ、この処理問題が重要な政策課題であった。

この敵産住宅活用は頓挫した。その理由は軍政庁の政策に一貫性がないため敵産住宅処分が滞ったこと、同住宅がアメリカ軍人およびその家族のために利用することが優先されたこと、さらに解放後の混乱に乗じて親日派韓国人らが軍政当局からの情報を得て、これらの住宅を所有する機会を容易に得たこと、等があげられる¹⁰⁰⁾。

(3) アメリカ軍政救護政策の性格と意義

アメリカ軍政期間はわずか3年間であり、その3年間は貧困、暴動、左右陣営の対立、等により韓国社会は疲弊と混乱のなかにあった。したがって、軍政当局は時間的、財政的、人的制約もあり、眼前の貧困、失業への応急的対処と社会混乱の制圧に終始し、それ以上に体系的な社会保障制度を築くことはできなかったといっただよい。それでも、前述したような救護事業、特に「外援」物資の供給等により当面の困窮をある程度は救済したといえる。

しかしながら、その救済の背景にはアメリカが朝鮮半島に共産主義に対する砦、すなわち、反共国家を形成する目的があったことは歴史上異論がない。そのため、軍政期中に実施された救済事業は、社会体制に不満を抱く者を懐柔する統制的性格のものとも評価されている。

それを裏付けるのが救護対象の中心が典型的な弱者ではなく、労働能力を有する者であったという事実である。すなわち、救護の主たる対象は労働能力のある貧民、罹災民であった。彼らが左翼勢力の一員となって社会騒擾を起こす側に回らないよう、ある程度の生活の保障を与える必要があったのである。さらに、軍政の救護政策が発展拡大したのは、先に述べた1946年の全国的争議と暴動以後からであり、ここからも国民の不満を解消するための統制手段として救済事業を展開したということが理解される。したがって、アメリカ軍を単なる救世軍と評価することには慎重でなければならない。

ところで、このアメリカ軍政期救護政策の統制的性格は、換言すれば社会保

100) 이영환·前掲論文(注94) 451~455頁参照。

障制度を政治の道具として利用することを意味する。そして、このように社会保障制度を、一面において、統制目的に利用することは、韓国社会が民主化されるまで続いた。したがって、アメリカ軍政が、社会保障制度を政治の道具として利用する政治スタイルの萌芽となったといえる。

結 び

— 残された課題 —

本稿では、日本の植民地時代およびアメリカ軍政期に韓国において、どのような社会保障制度が存在し、機能してきたかを概観してきた。そのなかで、植民地時代は支配国日本の利益を最優先に考慮した立法が行われ、そのため韓国社会は疲弊し、人々は貧困に陥るもそれを救済する制度的保障がない状態におかれていたことが理解されたと思う。また、アメリカ軍政下にあったときも、アメリカ式の社会保障制度の導入ではなく、「日帝」スタイルがほぼそのまま踏襲されて、限定的な救護事業が行われていたに過ぎないことをみた。そして、このような占領体制下・韓国社会保障の性格は、個人の生活保障よりは統制維持であるという一定の結論を得た。

今後の課題は、したがって、このような統制維持的性格、すなわち政治の道具としての性格が大韓民国建国以後、今日に至るまでの立法政策にどのように反映されているのかを検証することである。さらに、そのような性格を有する立法や制度の中から、韓国社会保障に固有の規範とよべるものの抽出は可能なのか¹⁰¹⁾、あるとすればそれはいかなるものか、という点も検討しなければならない。

101) これを示唆するものとして、김용하=석재은・前掲論文（注90）、조영훈「유교주의, 보수주의, 혹은 자유주의? 한국의 복지유형 검토」김연명 편『한국 복지국가 성격논쟁 1』(인간과 복지, 2002年)がある。