

## 方面委員制度は韓国においてなぜ消滅したのか

朴 光 駿

〔抄 録〕

The Homenyiin System combined with the public assistance implemented by the Japanese Government-General of Korea had disappeared just after the Nation Independence of 1945, but the System of that of Japan has existed till now. The paper attempts to explain about that from the three points of view.

The first explanation concerns that the Homenyiin System was originated by the Japanese indigenous culture, the region initiative development and the paternalistic atmosphere of the society, and it was quite different from that of Korea. The second explanation is relating to the personnel of the system, and the Korean members of Homenyiin was tended to be defined by the people as the national traitor. And the third one concerns that how the system relevant to the relief of poverty, the original aim of the public assistance. As far as in colonial Korea is concerned, the Homenyiin system was less relevant to the essential function of the poverty relief in Korea.

キーワード：Homenyiin System, History of Korean Social Welfare, Public Assistance, Comparative Social Policy

### 1. は じ め に

植民地時代（1910～1945）に日本によって始められた社会福祉事業は、その一部は解放後も韓国に存続し、今までもその影響を残しているが、その多くは解放後間もなく消滅した。1927年からソウル（当時京城）など都市部を中心に実施された「方面委員制度」も後者のケースの1つである。しかし、日本においては、それは民生委員制度という名称で現在まで存続している。この研究は、「方面委員制度は韓国においてなぜ消滅したのか」という比較社会政策的質問に対して、いくつかの説明を試みることをその目的としている。

この研究は福祉制度の断絶と連続、その生成・持続・消滅に関する歴史的解釈を行うものであり、それには筆者の歴史観の介入が避けられないので、このテーマに対する筆者の学問的立

場を2点だけ簡潔に述べておくことにする。第一、筆者は植民地期が「民族的支配—被支配関係」という図式だけでは到底理解しきれないとみている。この時期は世界史的社会変化が起きた時期であり、それによって日本の社会政策、そして植民地社会政策もその影響を受けていた。ただ、この見解は、植民地社会の解明において「植民地民衆の民族感情」という要素を無視してよいという見方ではない。感情的要素が特定制度の成功・失敗を決定づける場合もある。従って、植民地と植民本国との格差と差別主義、それに対する民衆の抵抗感、特定の社会制度に対する民衆の態度といった要素は制度の存続・消滅を説明することにおいては考慮が欠かせない。

第二、筆者は植民統治期の社会制度を研究する際に、それ以前とそれ以降という二分的時期区分は適切でないとみる。植民地の直前には、さまざまな改革政策や政策実験が試みられた「開港期」（1876 から約 30 年間）があり、その時期は伝統的朝鮮社会とは性格を異にする社会であったということを忘れてはならない。また、解放後も総督府の組織をそのまま継承した米軍政期の3年間があったということへの考慮も重要である。以上のような観点から、この研究は「朝鮮時代—開港期の朝鮮—植民地期—米軍政期—韓国政府樹立」という時期区分が望ましいとみている。

植民地社会政策研究はそれ自体が比較研究的テーマであるが、基本的にこの時期を前後した日本の社会政策との関連の中で探求される時にはじめてその比較社会政策的性格が認められるものである。韓国国内の一部の先行研究に対しては「植民地社会研究に植民本国がないのではないか」という批判的指摘がなされているが、それは植民地社会政策研究における日本との比較政策的観点の重要性を指摘したものである。

## 2. 植民統治期の社会制度導入・変化をめぐる論議

### (1) 植民統治期の性格をめぐる論議

韓国において近代性の起源に関する論議は「朝鮮社会停滞論」、「植民地収奪論・内発的發展論・資本主義萌芽論」、「植民地近代化論」などで展開されてきた。

「朝鮮社会停滞論」は日本帝国主義の官学から提起されたもので、停滞していた朝鮮には資本主義的萌芽は存在せず、近代化は日本によって行われたという主張であり、いわば植民地貢献論である。解放後しばらくの間、植民地期の性格をめぐる論議はこうした植民地貢献論に対する批判に向けられていて、それは当然ながら民族主義的色彩を色濃く帯びていた。これは「植民地収奪論、内発的發展論、資本主義萌芽論」とも呼ばれている。民族主義が帝国主義につながった経験から民族主義に対するネガティブな認識が強い西欧とは異なり、韓国ではそれが抗日独立運動の理念であったことから肯定的に認識されてきたのは事実である。しかし、収奪論は感情的民族主義に偏ったあまり、その収奪を立証できるような緻密な研究結果を出せな

いまま一部の事実だけを誇張したり歴史的事実を誤認したりすることもあった。

伝統的朝鮮社会に資本主義的萌芽がみられるという資本主義萌芽論は受け入れがたい見解である。開港期以前までの朝鮮経済は明らかに自給経済であった。それは商工業の未発達や道路がほとんど整備されていなかったことなどからみても明らかであるが、政治文化つまり「朝鮮支配層の商業に対する態度」からみても説明できるものである。彼らは、市場を些細な利益に目を向かわせ本業である農業をおろそかにさせるものと貶し、厳しく抑制した。反市場の意識は支配層に限らず民衆の間にも広く浸透されていたことは、末期朝鮮を体験した外国人観察者の記録からも一貫して確認できる。朝鮮社会において地主が商業や工業の経営者に変身することは極めて稀であった。ムーア（宮崎他訳、1986）は西洋の近代革命を説明する要因として「農業の商業化」を設定しているが、そうした動きを開港以前の朝鮮社会で見つけることはできない。

救貧制度の運営においてもその中から資本主義的原理を見出すことはできない。朝鮮王朝は頻発する自然災害と飢饉の予防策として備荒政策と救荒政策を大々的に行っていた。その代表格の「環穀制度」は春窮期に穀物を貸出し、秋の収穫期に返納させる制度であり、漢字文化圏では広くみられるものであるが、朝鮮制度の特徴はその利用者がほぼ全農民であったという事実にある<sup>1)</sup>。大半の農民たちは常に農業に必要な生産要素、つまり食料や種子などを国家から支給されていたので、環穀は「強制貯蓄」（金ジェホ、2001）のようなものであったともいわれる。しかし、19世紀になるとその趣旨が変質され、地方官吏が理不尽な方法で貸出穀物に利子をつけ、民衆を取奪する道具としてそれを悪用した。1860年代全国的農民蜂起の主因はその弊害にあった。農民にとって朝鮮は「共産主義的社会」（朴、2013a）であったともいえる。農民に生産活動へのインセンティブはほとんどなく、それだけに私的資源の交換場所である市場が活性化するはずがなかった。商業活動を農業国家の根幹を揺るがすものとみなす考え方は、支配層だけでなく社会の隅々まで浸透していて、そうした文化は解放後までも根強く残り、米軍政による自由市場政策の試みを失敗に追い込んだ重要な要因の1つと思われる。

1990年を前後してはいわゆる「植民地近代化論」が提起される。それは、植民地時代に日本による取奪がなかった訳ではないが、その側面だけでなく、その時代に起きた「多様な社会変化」例えば私有制の強化、法治主義の浸透、市場経済への編入などに注目する必要がある、そうした社会変化から近代性を見つけていることができるという論議であった。その論者たちは取奪論の事実誤認などを厳しく指摘し、その行き過ぎた民族主義的傾向を批判した。

植民地近代論をめぐるのは、誤解を含めさまざまな論議があったが<sup>2)</sup>、その後、韓国社会には「近代性は植民地時期と切り離しては考えられないというのがある程度常識化」（朴ミョンギョ、2000：51）されている。この論議は一般に「修正主義史観」とも呼ばれているが、注意すべきはそれが日本による植民地政策に韓国近代化の起源があるという論理、植民権力がすなわち近代性の主体であったという簡単な論理でないということである。少なくとも韓国におい

てこの論議の核心は、植民地政策の影響は単に異民族による支配という要素だけで理解できるのではなく、社会階層や男女、身分関係などによって、その影響もそれに対する反応も異なるということである。その論者の1人シンギウク（2001）は、近代性の起源を「植民地時代の農村社会の変化と農民運動」に求めている。

外部観察者からみると、韓国社会の解明にとって最も核心的テーマである植民地時代の性格に関する社会科学的論議が、解放からはほぼ半世紀もの時間が経過して提起されたことに不可解な思いを抱くかも知れない。しかし、それは植民地経験の科学的解明に必要な知的遺産が韓国社会においては極めて乏しかったことの証である。植民統治期に韓国歴史は「朝鮮事歴」と貶され、正しく学ぶことも教えることもできなかったし、それ以前の時代からの学問的遺産も乏しかった。解放後も、戦争や社会混乱が続き、韓国社会科学界が自らの社会を理性的な目で省察する能力と余裕を持ち始めたのが1970・80年代であると判断される。それからの出発だったのである。近代性の論客たちにとってよき研究モデル、バリントン・ムーアの『独裁と民主主義の歴史的起源』は1990年に韓訳・公刊されたが、その年はドイツ語の『資本論』の訳書を出版したという理由で出版社の代表が起訴された年でもあった。「韓国社会の理解事件」が起きたのも1994年のことである。それほど韓国の社会科学の基盤は脆弱であったのである。

## （2）植民統治期社会制度研究の観点

持続と断絶という観点から、植民統治期の社会制度を考察する際には、次の3つの観点からのアプローチが必要である。

第一は、対象制度や対象問題に関わる歴史文化的遺産を考慮し、その中から持続・断絶を論議するということが、いわば歴史文化的説明を試みることである。植民地社会福祉に関する先行研究は決して多くないが、その一部には貧困問題の発端を植民統治に求める傾向がみられる。例えば、土幕民や火田民などの発生を植民統治によって発生した問題とみる論議である。確かに土幕民発生の背景には土地調査（1910～1918）があったが<sup>3)</sup>、土幕民問題そのものはそれなりの歴史的背景を持つ古来の問題である。社会問題の起点を安易に植民地期とする断絶的観点は警戒しなければならない。

植民地朝鮮には土地調査によって離農を余儀なくされた労働力を吸収する労働市場が形成されていなかった。その結果土幕民（河川や堤防などの国有地や民間の閑地を無断で占拠し、土幕を作り居住する人々のこと）など都市貧民が増加した。京城帝国大学医学部の調査報告書（『土幕民の生活・衛生』1942: 43～44）は、その言葉が総督部編集の『朝鮮語辞典』（1919）に載っていないといい、独自の概念定義を行っているが、その後の大半の先行研究はこれを引用し、土幕民問題を植民地時代に初めて発生した問題として解釈しているように思われる<sup>4)</sup>。確かにこの時期になって土幕民という言葉が「社会階層的意味」を帯びるようになったかもし

れない。しかし、別稿(朴, 2013a)で指摘したように、土幕民問題は歴史文化的遺産であり、「韓国伝統社会における居住の劣悪性」という観点からの解明が求められる問題である。それは「弛緩された統治と民衆の劣悪な居住文化」の組み合わせが生み出した問題といえよう。筆者が確認したところ朝鮮時代に「土幕」という言葉は「臨時的」「劣悪な」居住地という意味で使われていたようだが、少なくとも1600年代初には公式的に使われていた。例えば、1603年8月11日咸鏡道觀察使(地域首長)の状啓(王命によって地方に出かけた高位官吏が国王に報告する文書)には土幕という言葉が次のように使われている:「北青府、今七月十八日、狂風大作、雨勢不止、川邊土幕盡爲漂流、人畜或有滄死……所當恤典舉行」(北青府では暴風と長期間降雨によって川辺の土幕がすべて流され、人と家畜が死んでいます…恤典を行うことです。)(『朝鮮王朝実録』「宣祖編」165巻。下線部は引用者)。

第二に、いわゆる「巨視史」(Macrohistory)中心の歴史記述だけでなく、地道な「微視史」(Microhistory)(日常生活史、歴史人類学)研究を持って巨視史を補完するというアプローチが必要である。「微視史を伴わない巨視史は理想的意味の歴史になり得ない」(白スンジョン他訳, 2001: 21)という立場を尊重すべきである。最近ドイツやイタリアの歴史学界での論議の影響から、個人や小規模集団、地域を研究単位とし、精緻で具体的な研究を目指す微視史研究の重要性が提起されている。微視史は、巨視史からみると統計として把握されてきた存在、名前も声もない存在として取り扱われてきた「下層民」に注目する傾向がある。微視史は、社会制度は国家の決定によって生成・発展・消滅するという単線的見方を拒否し、社会制度が国家と国民の相互作用の中で生成・発展・消滅するという立場<sup>5)</sup>をとる。また国民といっても政策決定に携わっていた者や社会事業の主体者などのエリートだけでなく、その制度によって影響を受ける民衆の存在にも注目している。特に、国家の行政力が国民生活の隅々まで及ぶことのないような時代に、特定制度の施行の開始から定着までかかる時間の長さを説明する際には、その制度に対する民衆の態度や制度利用の仕方が極めて重要な影響を与えることがあるということも考慮することが欠かせない。全国的制度でも、それに対する民衆の抵抗があった場合、全国的施行の実現までに数十年の年月がかかる場合があるということは、中国計画生育政策の例からも確認できる(朴光駿, 2011)ものである。

第三に、制度の断絶と持続は「その制度の真の目的が何か」という問題の解明なくして探求できない問題であるという観点である。制度の目的は一般にその根拠たる法律や規定に明示されているが、それはいわば「公式的目的」というものである。しかし、東アジア社会政策には、その真の目的あるいは隠れた目的が公式的目的とは異なる場合もあれば、全く矛盾する場合さえも少なからずある。公式的目的が救貧とされた政策であったも、その本当の目的が救貧とは限らない。また、救貧制度の場合、その目的そのものが短い期間中に社会状況に応じて変化してきた。従って、その真の目的を発見しようとする努力は制度の存続・消滅を説明するためには欠かせないものになる。

### 3. 植民統治のもたらした社会・社会福祉の変化

#### (1) 社会制度・価値観の変化

朝鮮は例をみないほどの中央集権的王朝であった。ただ、兩班階級を中心とした支配階層の権力が国王の権力を凌駕し、いわば「弱い国家に強い支配層」の社会であった。朝鮮儒学すなわち性理学の基本思想は徳治主義であり、国民すべての生活を保障することが君主の役割とされ、国民生活への直接関与が日常化されていた。現代的用語でいえば、福祉問題に対する国家介入主義が性理学の立場である。性理学は社会主義や共産主義政策と親和性を持ち、反面資本主義的社会原理には拒否的であった。しかし、公共善を実現するための規制的介入活動は乏しく、その意味で朝鮮は弱い国家であった。

国家権力を私物化した朝鮮支配層は外的発展には極めて無力である一方、国内的には農民を搾取することによって、貧困の悪循環が深化していく「インボリューション」<sup>6)</sup>現象がみられるようになった。カミングス（鄭敬謨他訳、2012上：第1章）は朝鮮王朝のこうした支配構造と支配層の政治文化について触れ、「政治のインボリューション」があったと指摘している。また、李サムスン（2009）も17世紀中国清王朝に対する朝鮮支配層の態度をインボリューションとして指摘した。19世紀末「朝鮮には民衆の血を吸引する吸血鬼とその吸血鬼に血を供給する民衆という2つに階層だけがある」というビショップ（シン訳、2000年）の描写は決して誇張ではなかったのである。

しかし、1876年開港以降は西洋文明の影響を受け、教育制度はじめさまざまな分野において新しい試みがなされ、急激な社会変化がみられた。この時期に朝鮮を2回以上訪問していた外国人旅行者は、短期間に朝鮮社会が急速に変化・発展していた様子を記録している。開港期におけるもっとも著しい特徴の1つは自発的結社（association）の急増であった。1894年以降1910年までの自発的結社は314団体（支部は除外）であったが、こうした動きに近代性の起源を見つけようとする宋ホグン（2013：368）は中でも愛国啓蒙期と呼ばれる1905～1910年を「結社体の時代」と呼んでいる。しかし、自主的改革の試みはすべて失敗に帰し、朝鮮は日本の植民地になり、自主的発展の可能性は完全に摘み取られてしまった。

35年間にわたる植民統治は朝鮮社会にどのような影響をもたらしたのか。1910年から1945年は世界規模の重要な出来事・変化が発生した時期であり、社会福祉発展においても決定的に重要な時期である。第1次大戦、ロシア革命と計画経済の台頭、世界恐慌と資本主義の危機、ファシズムの登場、第2次世界大戦などがあり、現在社会福祉（広義）と呼ばれるほぼすべての制度や政策プログラムが世界各地で出現したのもまさにこの時期である。日本においても国際的・国内的環境変化に対応しながら多くの政策が打ち出され、その一部は植民地朝鮮にも適用された。それが朝鮮社会にもたらした変化について、植民統治の弊害は論外にし、制度的変化と社会文化的変化・価値観の変化という2つに分けてみてみたい。

第一に、制度的変化についてである。カミングス（鄭敬謨他訳、2012上：第1章）は日本の植民統治が韓国に残した発展的要素として「比較的発達した交通網，世界市場システムと朝鮮を連携づけたこと，近代的技術を持ったマンパワー，高度に体系化された官僚組織」などをあげている。農地登記制度の導入は大量の農地離脱農民を発生させた弊害があったが，それによって資本主義の基本原則である私有権制度が強化されたと評価することもできる。法治制度も普及され，植民地時代の民間訴訟状況を分析した李チョルウ（2007）は，この時期が公権力による個人間の理解調整が定着していく過程であったと評価する。また，戸籍制度が確立され，いわゆる「百丁」の身分の者も戸籍を持つことになった。制度変化の中でも，組織化された官僚制は国家権力・行政力が国民生活の隅々まで及ぼすことを可能にしたものであり，今までもその影響を残している。国民基礎教育の普及もその一例として挙げられることがあるが，それは朝鮮民衆の教育熱という圧力に対する総督府の反応であったとよい。義務教育は実施されなかったし，中等以上の教育機関の設立に総督府が極めて消極的であったことはよく知られている事実である。教育問題については，開港以来宣教師などによって新教育がかなり普及されていたこと，知識がすなわち権力であった朝鮮時代の文化的遺産から国民の教育志向が極めて強かったこと，文字解読の民衆がかなり存在していたことなどを考慮することが重要である<sup>7)</sup>。

第二に、価値観の変化についてである。車ジェホ（1994）は開港以降1970年代までの約100年間にわたる韓国人の価値観変化を外国人の韓国見聞録22冊の分析を通して明らかにした。植民地期間中にみられる価値観の変化は次の4つであるという：①崇文（学問尊重）価値の後退，②事なかれ主義の衰退，③愛国の価値の台頭，④成就の価値。特に，朝鮮末期には存在しなかった成就・達成の価値が植民地期に初めて生まれたということは注目に値する。

## (2) 社会福祉プログラムの試みとその影響

朝鮮総督府はさまざまな福祉事業を実施した。朝鮮末期には還穀制度を除いて公的社会福祉制度といえるようなものは存在せず，還穀そのものも救貧・防貧の機能を完全になくしていたので，植民地で始まった多様な福祉事業はそれ以前にはなかった新しい制度であった。現在韓国福祉制度の起源たるものは植民地期の福祉事業にある場合もあれば解放以降韓国が自発的に導入・開発した福祉制度にある場合もあるということになる。

植民地の社会福祉が植民本国の福祉政策を超越することはない。当時日本の社会福祉は，富国強兵，戦時体制と深く癒着して展開していた。貧困救済は抑圧され，福祉プログラムは「銃口政策」の一環として施行される傾向があった。当然，軍人とその家族，そして戦争遂行に携わる職種の労働者（船員や炭鉱労働者）が優先的に保護され，軍人ないし公務員を一般国民より優遇する二重基準の福祉体制が確立していた。こうした残余的福祉モデルが植民地朝鮮に移植され，その一部は歴史的遺産として残った。

社会福祉分野における発展といえば、第一に社会福祉行政の整備がある。福祉行政の整備は1930年代末から1940年にかけて完成されたが、全国的行政組織ができ、福祉行政と労働行政は分立された。この行政体制は朝鮮時代の六曹体制や開港期の衙門体制に比べて近代的なものであり、それは現在に至るまで韓国社会福祉・労働行政の骨格になっている。ただ、この行政体制は日本独自のものというよりある程度文明国家の普遍的組織体制であり、それゆえ長期間持続することができたといえよう。行政組織に関わる制度は、具体的政策プログラムに比べて経路依存性があるかに強い。ただ、民間人が公的扶助に深くかかわっていた体制は、方面委員制度の消滅によって解放直後なくなっている。

第二に、福祉問題に対する新しい対処方法が試みられ、社会の底辺にまで拡散したということである。公設市場、公共の庶民金融（公益質屋）、隣保館、職業紹介所などから農村社会事業に至るまでさまざまな試みがあった。農繁期の託児所事業もその1つである。1930年代初の朝鮮社会福祉関連雑誌には、農村地域の幼い児童が農繁期に放置され危険にさらされていることを憂慮することや、あるいは女性が外で働くことに対する拒否的文化が保育事業普及の壁になっていることを吐露する福祉実践家の記録がみられるが、1930年代末になると託児事業の利用者はかなりの水準に達していたこと（朴, 2013a）を史料が物語っている。ただ、こうした政策プログラムのほとんどは解放後間もなくその姿を消している。米軍政期間中の政府統計（『厚生』第3号, 1948.3）にはさまざまな福祉施設が集計されているが、その中で今日まで韓国社会福祉に残っているのは隣保館だけである。

第三に、福祉問題に対する科学的調査が行われ、貧困や障害者問題、少年非行、浮浪人、住宅問題などに関する基礎資料が蓄積されたということである。そして、社会福祉の需給状況や財政状況など国家政策の重要な統計も比較的充実に作成され、福祉実践の根拠を提供するようになったのである。

### (3) 方面委員制度の概観

植民地朝鮮の福祉政策と方面委員制度の内容については、2つの重要な先行研究<sup>8)</sup>にゆだね、必要最小限度に概観しておきたい。

方面委員制度の起源は1917年岡山の「済生顧問制度」あるいは1918年の「大阪府方面委員規定」にある。それは主に中間層を主体とする民間の篤志家を名誉職の方面委員として選び、当該地域の救貧活動を委嘱するという取組であったが、救貧行政に民間人が深く関わるようになったことから社会福祉における「公私協働の試み」（小野, 1994）の嚆矢ともいわれる。ただ、その導入は富国強兵という国家理念によるものであった。方面委員制度の産婆役であった小河滋二郎（1921: 2）はこの制度の長所として「国家予算の節約と受給濫用の防止」を挙げている。

方面委員制度は終戦までの期間だけを見ても、少なくとも救護法の成立と改正（1937）に



よってその性格が完全に変質し、基礎自治体の救貧事務の補助機関として位置づけられ、その民間性は希薄化された。その後、日中戦争の勃発により軍事援護活動も超非常時の方面委員の任務とされ、方面委員からも自らの行動を「時局の進展と同一化しようとする姿」(『民生委員制度七十年史』:134)がみられた。

日本はこの制度をすべての植民地に実施していくが、植民地朝鮮での施行は「京城府方面委員規定」(京城府告示第49号, 1927.12.5)に基づき、李康懋など2名の方面委員を委嘱したことから始まる。総督府はこの2人に日本視察をさせ、大阪で方面委員制度に関わっていた山本正を招へいし講演会(1926)を開くなど、制度導入の準備をしていた。

その後、同制度は徐々に拡大され、1933年からは釜山府、1936年には、京城府、平壤府、開城府、仁川府、大邱府、新義州府と合わせ7府に設置され(『民生委員制度七十年史』26-27)、1939年までには馬山、木浦、元山など12府に設置された。1940年に方面委員数は504名になり、1943年7月に1,341名と増加している。(大友, 2007; 表1)しかし、この数字は日本に対してはいうまでもなくほぼ同じ時期に同制度が導入された台湾と比較してもその普及度が極めて低いものである。方面委員は当初朝鮮人が任命されたが、その後日本人の委員も委嘱された。『京城府方面委員要覧』によると、1939年時点の京城府の方面委員総数は146人であり、うち朝鮮人が128人(88%)、日本人が18人であった。

朝鮮においても、時代の変化に応じて、方面委員制度の性格は変化していく。慎英弘(1984)は京城府方面委員制度の時期区分を次の5段階に分けている。(1)準備期(1927年12月以前)、(2)制度成立期(1927.12.5~1932.11.9)、(3)制度統制期(1932.11.10「国民精神作興運動」~1936.3.31)、(4)制度拡張期(1936.4.1~1940.2.10)、(5)制度再編期(1940.2.11「創氏改名」~解放)。極めて細かい区分であるが、これほど細かく区切りできるということ自体が、方面委員制度が植民地政策や国際関係、戦時体制等によってその性格に激しい変化があったことの証しといえよう。

ただ、方面委員制度運用には以下のように日本との異なる状況があった。第一に、朝鮮では方面委員を指導するという身分として「方面顧問」が任命されていた。1927年京城府で方面委員制度が始まった時に、方面顧問は4名で、警察署長2名、普通学校長2名(『京城府方面委員摘要』1928:37)であった。第二に、日本では1936年方面委員令によって全国的に統一化されたが、朝鮮では法制化されなかった。第三に、日本では公的扶助義務主義を採択した救護法(1932)が成立したが、朝鮮救護令は終戦直前の1944年成立した。

#### 4. 韓国における方面委員制度消滅の説明

朝鮮救護令は解放後も十数年間存続したが、救貧システムの一翼を担っていた方面委員制度は解放とともに消滅した。本章ではその消滅理由について、第2章で提示した3つの観点に基

づき、次のような3つの側面から比較的説明を試みる：(1) 方面委員制度の起源・運営方式に関わる日韓の文化的土壌の違いがあったのか、(2) 方面委員という人物が民衆によって植民統治協力者としてみなされた可能性があったのか、(3) 方面委員制度が当時の救貧行政の本質的部分を担っていた制度であったのか。

#### (1) 土着的制度と移植された制度の持続可能性

方面委員制度はドイツのエルバフェルト制度をモデルにしたといわれているが、しかし、日本では比較的短期間に定着したので日本の土着的制度といえよう。一方、植民地朝鮮からみればそれは移植された制度であった。というより、この制度は当時朝鮮社会の状況・風土にはなじまないものであったと考えられる。表1に示されているように、朝鮮の方面委員は日本だけでなく台湾に比べてもはるかに普及していなかった。これは総督府の動員可能な民間篤志家の数が限られていたこと、朝鮮社会に総督府の行政体制には非協力的な社会雰囲気があったことの反映と考えられる。なぜ普及しなかったのかの説明は、なぜ消滅したのかという説明と表裏関係にある。

表1 方面委員数の比較

地域	設置地域	方面数	方面委員数	方面委員1人あたり人口
台湾（1940年度）	224市邑庄	2,866方面	3,835人	1,512人
朝鮮（1940年度）	14府邑	43方面	504人	45,238人
日本（1939年度）	10,909町村	11,270方面	66,039人	1,059人

出所：大友（2007：344）表9-1から再構成

日本の方面委員制度が「土着的」であったと判断する根拠は2つである。1つは、それが天皇制という統治システムと深く関わっていたということであり、もう1つは地方の試みからスタートし、それが中央政府政策として定着していくという政策開発パターンがみられるということである。

まず、天皇制とのかかわりについてである。よく知られているように、岡山濟世顧問制度のきっかけは大正天皇の知事への下問であった<sup>9)</sup>。また、方面委員制度が公的救貧体制の第一線として位置づけられるようになった救護法の成立にも天皇の権威が深く関わっていた。救護法制定運動とその実施促進運動を繰り広げた方面委員全国組織が、最終手段として「救護法実施請願ノ表」という請願書を作成し、それを天皇に上奏することによって成立したのである<sup>10)</sup>。さらに、1936年方面委員令（実施は1937年1月）以降、1937年方面委員の連絡統制機関である全日本方面委員連盟が財団法人になったが、その基本財産は同連盟に下付された内帑金3万円と寄付金であった（『民生委員制度七十年史』130-131）。

土着性の例としてもう1つ考えられるのは、制度成立形式と関わるもので「先に地方で実践されたことを全国的に制度化していく」というパターンのことである。方面委員制度の成立もそのパターンであったが、それは中央政府の主導による全国一斉の制度実施というパターンに

比べて、制度の持続可能性を高める要因であると考えられる。

もう一方で、住民組織化、具体的には町内会の組織化も方面委員制度の普及を促進した。谷沢 (2006: 69-70) は「方面委員制度が導入できた背景として地域社会において各所得階層の世帯が関与し、共通の利害調整機能を有した仕組みが形成されていたと推測すべきである」とし、東京の場合 1880 年代より徐々に設置され、1920 年代にピークを迎えた町内会という組織が方面委員制度導入の引き金になっていたと推測している。

それでは、当時の朝鮮の状況はどうだったのか。

まず、君主制国家にみられる温情主義的社会風潮は朝鮮末期になると大きく衰退していた。しかも総督府の政策を「貧民に対する特別な配慮」として受け止めることはまずなかったと思われる。それだけに方面委員制度の正当性の浸透には長い時間を必要とした。

地域主導で新しい制度を導入し、それが国家的制度化につながるような政策開発パターンは朝鮮時代を通してみられないものである。朝鮮は高度の中央集権的体制であったが、地方官が法律 (『経国大典』『戸典』) によって救貧事業の責任者と規定されていた。それには単なる宣言的意味以上のものがあり、社会福祉歴史上重要な規定である。救貧事業を怠り餓死者が出た場合、地方官はその責任を厳しく追及された。餓死可能性のある貧民の流入を阻止するために、地域の空き家を壊すようなことも行われていたが、その主導者は地方官であった。この点は、旧救貧法時代のイギリスにおいて、貧民の流入によって救貧税 (住民税) の負担増加を恐れた地域住民の主導で空き家を壊すことがあった歴史的事実とは対比されるものである。つまり、朝鮮では救済貧民の増加は地域住民の利害とはほとんど無関係の事柄であった。これは被救済貧民に対する民衆の寛大な態度の歴史的背景をなしており、逆に言うと民衆は国家に過度に依存していたことを示唆するものである。ただ、地方官は大規模の飢饉が発生した場合、何時でも国王に救済を要請するという手段が開けていたので、地域レベルで飢饉対策を制度化しようとするインセンティブは働かなかった。結局、救貧の究極的責任は国王にあったからである。

次に末期朝鮮の民衆組織についてである。19 世紀の民衆組織は国家や支配層からの自衛策という性格を強く帯びていた。朝鮮社会の民衆組織としては「郷約」があり、それは「社会保障的機能」(羅ビョンギョン, 1989) を果たしていた。京城府において「方面委員」という名称を用いることを表明した総督府内務課長の長尾仵述 (1927) も、方面委員に相当する朝鮮伝統組織として郷約を言及している。郷約は「郷村規約」の略語で郷村民の自治規約であった。高麗時代にも「寶」など相互扶助・救済を目的とした民衆組織はあったが郷約という名称が明確に現れるのは 16 世紀以降である。それは朝鮮の支配層によって動員された社会秩序維持の 1 つの方法として施行され、18 世紀までには官権に隷属されるようになるが、その後官権に対抗する民衆組織としてその性格を変えていく。その規模や主体などによってさまざまな名称があるが「契」というのもその 1 つである。「契」は多数の人が特定の目的で団体をなすという意味である。小規模の契である「洞契」・「村契」は住民自治組織の根幹であり、ほぼすべての

村に存在していたとみられる。それにはドゥレ（平均 30 人ほどの成人男性から構成）と呼ばれる小規模の労働交換・相互扶助組織が含まれていた。ところが、この洞契は 19 世紀になると身分的支配機構から脱皮し、「下層民中心の自律的組織」（金ビルドン、1992）としてその性格を変えていく。それは「契」が相互扶助・産業・金融などの特定目的をもつ組織、つまり「目的契」に変わっていたことを意味する。その背景には、在地土族の弱体化とそれ以外の階層の総連合傾向があった。注目すべきは、この組織が 19 世紀には支配階級からの自衛手段、国家への対抗手段としての性格を強く帯びていたということである。これは国家権力がこの組織を動員することやそれと結託する可能性を拒否する社会文化である。しかもこうした傾向は開港以降さらに強化された。

ビショップ（シン訳、2000：第 36 章）は 1897 年のソウルにおいて、「契」（kyei）が民衆の間に幅広く組織化されていることを次のように記録している：「契は朝鮮社会の最も注目し得る特徴の 1 つであること、互惠団体、金融組合、トンチン年金組合（tontines）、婚礼や葬式の共済会、大手商業ギルド等に発展していること、またそうした組織が無数であるゆえ朝鮮人社会はひたすら込み入っていること、朝鮮の実業界はイギリスのそれよりもはるかに組織化が浸透し、国内のほぼすべての商人がギルドのメンバーで協力的に団結し必要時には相互扶助を行っていること、伝統的に民衆は支配階級の搾取と弾圧から自らを守るために契や組合を利用したこと」（下線部は引用者）、など。韓国学中央研究院によると、1938 年朝鮮総督府の調査では、480 種類、29,257 の「契」があり、契員数は 903,640 人であった。

こうした事情を考慮すると、方面委員制度の普及が進まなかった理由は、それに動員できる基礎的住民組織がなかったこと、あるいは民衆の非公式組織が植民統治権力の介入や協力に抵抗的であったことにあると説明できる。慎（1984）は京城地域の場合、方面委員は町内会の総代が兼任する場合が多かったというが、その町内会は日本の町内会とは組織化のプロセスを異にするものであった。

一方、方面委員制度の普及が進まなかったことを文化的観点からみた時、「方面」という言葉のイメージにも注目する必要がある。柄谷行人（2001）は言文一致から近代性を見つけ出そうとしているが、「外来的なものが内面化されない理由」について触れ、抽象的概念と日用語との隔たりを指摘している。日本式漢字の言葉の中には韓国語に溶け込まれているものもあれば、ほとんど使われなくなったものもあるが、筆者は「方面」という言葉は後者に当たるとみている。辞書には「ある分野あるいは地域」を意味するとされているが、「分野」の意味が強い。歴史的には「観察使」が管掌した地域、つまり広い地域を意味していた。民衆からみれば方面委員という言葉からは救済政策としてのイメージが描けなかったかもしれない。

## （2）方面委員に対する民衆の態度

日本と植民地朝鮮において、方面委員はそれぞれの社会・国民によってどのような仕事を行

う者としてみなされていたのか。特に解放以降、彼らはどのような評価を受けたのか。

日本の場合、方面委員制度の開始段階においては、深化する貧困問題への対策の必要性、国家財政の限界から民間の対処も求められるという社会的合意がある程度形成されていたと思われる。その時代的背景に米騒動があり、大都市の場合は急速な工業化、都市化による社会問題が深化していたからである。

方面委員として委嘱された人々の社会階層については伊賀光屋(1983:139~140)を参考されたいが、地方出身の先住民で家を持ち、人に使われなくなるという当時の自立を実現した成功者から多く選ばれたという。社会状況と出身階層等を考慮すると、健全な中産層からなっており、方面委員に対する民衆の評判も悪いはずはなかったと思われる。

しかし、朝鮮の状況は日本とは全く対比的である。「京城府方面委員規定」によると、方面委員の任務(第2条)は公式的には日本のそれと類似していて、名誉職として貧民救済や生活改善のための調査活動、その改善の工夫、その他特別調査などを行う者とされた。京城での講演会で、山本(1927)は「社会に関心があって、時間的に財政的に余裕のある人、活動的な人で細民に快く接することのできる人」などを方面委員像として提示し、ただ社会事業関係者は利害関係にあるという理由から、方面委員には適しないといっていた。

慎(1984:377~378)は1938年時点で京城府方面委員として委嘱されていた146人のうち経歴が調べられた61人の分析から、日本人委員の場合は総督府寄りの人、朝鮮人委員の場合は植民統治協力者の性向の人が多数含まれていたという。方面委員の基本要件とされる財産と時間の余有をともに持ち、総督府と関わりを持つ者を多数確保することは決して容易ではなかったはずである。総督府官吏の発言の中でも「方面委員は住民組織のように一晩で作れるものではない」という吐露がみられる。民衆が方面委員制度そのものに反感を持つはずはなからうが、方面委員が総督府との密接なかかわりを持っていたこと、方面顧問の指導のもとで働いていたことなどを考慮すれば、民衆の目には総督府職員同然の者として映っていた可能性が濃厚である。

日本の植民地統治方式は民族同士の深刻な分裂と反目をもたらした。戦時体制動員には朝鮮人の官吏・警察の手が使われたので、彼らは民衆の憎悪の的になった。解放後、植民地期の官吏や警察に対する襲撃事件が頻発したのもそのためであり、それは両辺虐殺という民族的悲劇の遠因にもなっている<sup>11)</sup>。社会指導層は植民統治協力者の傾向があったので、指導層に対する民衆の不信感には深いものがあつた。

開港以降、朝鮮民衆の間に反日感情が強まったことは、ほぼすべての外国人旅行記録から一貫して確認されており、反日的態度は植民統治期を通してさらに強まった。車ジェホの分析(1996)においても開港期と植民地期の両期間中、朝鮮民衆にみられる共通の著しい変化は反日感情の高まりであった。朝鮮総督府の財務局長を歴任した水田直正の口述資料(財団法人友邦協会編『朝鮮近代史料研究』友邦シリーズ第4巻:財政・金融,1981)によると、解放直後

朝鮮民衆の日本人に対する感情は、特に総督府の職員や警察、一般日本人に対して非常に敵対的であったが、医師や教育関係者、宗教者に対しては例外であったという。総督府に対する国民の敵意が激しい中、たとえ名誉職であっても方面委員が総督府職員同然の者とみなされていたならば、解放後にそうした活動を続けるところか、過去の活動を隠そうとしていたと考えられる。

しかも、方面委員制度の導入期にその主導的役割を果たした人物の大半は、明らかに植民統治の積極的協力者であった。総督府寄りの人物でなければ方面委員になりえなかったであろう。解放を迎えるや民族反逆者の清算問題が韓国社会の重要な議題になったが、しかし、米軍政（1945～1948）は自らの最優先的課題を共産主義からの防御と極端な理念対立から発生する社会混乱の安定化におき、民族反逆者清算運動を抑えていた。現実的にも急増する海外からの帰還民やソ連支配の北朝鮮からの避難民などへの緊急救済に追われ、米軍政は社会安定化の必要から植民地時代の警察組織・人力をそのまま活用するという方針を決めていた。1945年12月10日、大韓独立協会は民族反逆者規定を発表し、反民族行為に対する処罰を推し進めたが、米軍政の反対によって実現できず、結局「反民族行為処罰法」（1948.9）が成立したのは米軍政が終わってからである。しかし、このような反日的風土は、総督府に関わって活動していた方面委員には深い負い目になっていたことは容易に想像できる。

それでは、最初に方面委員として任命された李康懋・李東懋の2人、そして方面顧問の中で唯一朝鮮人として委嘱された呉兢善という人物の行跡を韓国国史編纂委員会「韓国史データベース」の記録に基づいてみてみよう。

李東懋は朝鮮末期の官僚、総督府の官僚を歴任した人物である。江原道地域（金化・華川・楊口郡など）の郡守を歴任した後、社会福祉分野で活動した。彼は、1933年『朝鮮社会事業』誌に短文（「方面委員と為りて」第11巻6月号）と1937年皇太后からの表彰を受けた感想を述べた「光栄に浴して」（同誌第15巻2月号。当時、京城東部隣保館長）を公表しているが、その中で貧困調査の必要性、濫救・漏救問題などを言及している。その一方で、彼は日本の救護法を朝鮮にも実施することが「朝鮮統治上に必要なこと」であるとも主張している。彼は植民統治協力団体である国民協会の理事などで植民統治に積極的に協力した。

李康懋はソウル地域の富豪として京城金融組合長などを長年歴任した者であり、社会事業に携わりながら、植民地統治に積極的に協力した人物である。日中戦争勃発後は国民総力朝鮮連盟の参事として務め、朝鮮内の思想犯の監視などにも関与したとされる。

方面顧問であった呉兢善はセブランス医専の校長を歴任した医者で教育者であった。彼は、反民族行為特別調査委員会（「反民特委」）が設置された後1949年、反民族行為者の被疑者として自首してきたようである。記録によると、呉兢善は学生を戦争に駆り立てるために、「学徒よ、聖戦に出よ」、「学生の急速挺身」などの巡回講演を各地で行っていたという。植民地への徴兵制適用決定が発表されると、新聞紙面上にそれを歓迎する署名をしていて、キリスト教

界の戦時体制への協力活動にも関わっていたとされる。

以上の3人はともに、現在韓国国史編纂委員会によって民族反逆者として登載されており、「親日反民族行為704人」(2009)の名簿にも載っている。公認された積極的反民族行為者になっているということである。一方、1928年の『京城府方面委員提要』には北部常務委員李東赫、東部常務委員李康赫を含めて12名の方面委員の名簿が載っているが、筆者がその全員を韓国史データベースに照会してみたところ、反民族行為の記録が残っている者はもう2人いた<sup>12)</sup>。つまり、12名の方面委員のうち、2名は公式的民族反逆者、もう2人は反民族行為の行脚記録が残っているということである。こうした事実から朝鮮の方面委員の性向がある程度伺える。

彼らの活動についてはより深層的の調査が必要であるが、民衆の目からみると方面委員の活動が「正業」にみられたはずがなかったのであり、解放とともにその活動はできなくなり、方面委員制度は自然に消滅したと思われる。1945年から米軍政庁によって発せられた一連の「軍政庁令」は多くの植民統治期法律・命令等を廃棄しているが、筆者が照会しえた限りの文書では公式的「方面委員規定の廃棄」の記録はなかった。

### (3) 救貧行政に占める方面委員制度の役割

方面委員制度は救貧行政の本質的構成要素だったのか。つまり、当時の救貧制度は行政と方面委員制度がセットになった時に初めて成立する体制だったのか、それともその2つが別々の目的を持つもので、方面委員制度なくしても救貧行政が成立できていたのか。この問いに答えを出すためには、方面委員制度の真の目的とその変化を究明する必要がある。はたして、両地域の方面委員制度の目的、方面委員と行政とのかかわり方は同じであったのか。

植民地朝鮮における最初の救貧法令である「恩賜賑恤資金窮民救助規定」(以下、「扶助規定」と記す)は1916年に作られた。1910年から1916年までの貧困対策は臨時恩赦金によって行われたが、それは日本の「恤救規則」(1874)に準じて施行されたものである。臨時恩賜金の財源と事業内容については、大友昌子(2007:98)の詳細な分析にゆだねるが、1910年朝鮮総督の「統監諭告」(「臨時恩赦金の配分について」)にもその目的は恒産のない両班、儒生のための事業であることが示されているように、福祉事業の目的が一般的意味での貧困救済ではなく、朝鮮社会の指導層ないし知識人層の安定した生活保障にあり、それが植民統治の基盤を固めるための事業としての性格を持っていた。恩賜金のほぼ30%は植民統治協力者、高級官僚に対する退職金や年金等に支出された。

その後、「扶助規定」が定められ、それは1944年朝鮮救護令によって代替されるまで救貧制度の基本法律になっていた。一方、日本の場合、恤救規則は1932年の救護法によって代替された。植民地朝鮮の「扶助規定」は日本の「恤救規則」、「朝鮮救護令」は日本の「救護法」とほぼ同じ内容である。厳密に言えば「扶助規定」と「恤救規則」は多少の相違があり、総督府

の官吏（阿部，1931）からはその違いが植民地朝鮮に対する優遇によるものとの意見が示されていた。それについては慎（1984）の批判的指摘以来、いくつかの先行研究もその批判的検討を行っている。ただ、その規定上の若干の相異については論議するまでもないことかもしれない。というのは、この制度はその対象者数等を考慮すれば、宣言的意味の制度とってよいと思われるからである。「扶助規定」の受給者数は1915年に535人、1916年には35人、1918年には1,521人であった。受給者数の最も多い1927年に1,855人（うち日本人2人）である。（『朝鮮総督府統計集』）この規定が朝鮮救護令によって代替される直前の1942年の場合でも1,949人であった。

近代的公的扶助制度実施時期が日本より遅れているということ（表2を参考）を差別主義の観点から論議する先行研究もあるが、この問題が当時の社会経済条件、制度運用に関わる人員の格差、また就労事業という間接的救貧事業の実施状況などを考慮し、判断すべきである。

表2 植民地時代と関わる救貧立法

日本	1894 恤救規則	1934 「救護法」	1945
韓国	1910 (臨時恩賜金)	1916 「扶助規定」	1944 「朝鮮救護令」

方面委員制度そのものの趣旨の変化は、救貧行政としての「社会課」の設置と教化事業と深く関わっている。東京市で社会局が創設されたのは1919年、内務省で社会局が設置されたのは1920年であった。1930年代には朝鮮総督部組織に社会課が独立するが、これは行政機関と方面委員を含む民間福祉組織の関係において重要な変化をもたらした。1923年「国民精神作興詔書」の発布を受け、朝鮮においても教化運動を推進するため朝鮮総督府は教化団体の組織化に乗り出した。1921年には「朝鮮社会事業研究会」が結成され、1923年から月刊誌『朝鮮社会事業』<sup>13)</sup>を刊行していた。この研究会の目的は、朝鮮地域社会事業の研究調査、宣伝、会員間の親睦のためとされ、その会員は多い時に200人ほどであったという<sup>14)</sup>。この研究会を母体にして1929年に朝鮮社会事業協会が作られたが、その目的には「社会事業の連絡」が追加された。その「連絡」という言葉には、社会事業関連団体や人事の組織化と統制の意味が染み込まれ、民間の社会事業に対する統制がこれにより強化された。同協会の事務所は総督府内にあり、協会長は朝鮮総督府の政務総監であったので、用語上は研究会や協会という名のものであるが、総督府活動そのものであるとって過言ではない。朝鮮社会事業協会は現在韓国社会福祉協議会の前身である。慎（1984）は社会課の仕事は民衆教化事業の組織化であり、それはすなわち朝鮮民衆の思想的支配を強化するためのものであったと断言する。確かに、このような動きは朝鮮独立運動や社会主義思想の普及を遮断する思惑と強く結びついて、社会福祉の関連組織や団体は国家行政の連絡調整に包摂されるようになり、ついに社会事業界が戦時体制の一翼を担うことになった。

日本の場合、救護法と方面委員令の成立は方面委員制度の行政との関わりに大きな変化をも



たらしめた。この時点で方面委員は救貧制度の本質的構成要素となり、それは「方面委員制度なくして救護法体制なし」といった体制になったと考えられる。しかし、植民地朝鮮では1944年朝鮮救護令にもその明確な法的地位規定がなく、全国的設置もなかったため方面委員が救貧行政の本質的要素になることはなかった。

朝鮮救護令は、解放後形式的には存続したが方面委員制度は消滅した。それについては「方面委員制度は救貧制度本来の目的とは関係性の薄いものであったゆえ存続できなかった」と解釈することが可能であろう。しかし、より示唆的解釈はむしろその逆の論理でないのか。すなわち「制度として存続したのはその本質的部分であり、消滅したのは制度本来の目的とは関係性の薄いものである」と。

一方、朝鮮救護令は1961年生活保護法が成立するまで存続した。韓国生活保護法(1961.12.30法律第913号。1962年1月1日から施行)の附則2条は「1944年3月制令第12号朝鮮救護令は本法施行日にそれを廃止する」とあり、この時点が韓国における新しい生活保護体制のスタートになる<sup>15)</sup>。従って、韓国で朝鮮救護令は1961年まで法的効力を持っていたことになるが、実際には解放以降死文化されていた。解放後の大量の帰還民(戦災民)問題に対処し、米軍政は既存の朝鮮救護令ではなく、新しい救済規則を制定し、それに基づいて救済を実行していた。新しい救済規則を制定した理由は、朝鮮救護令が労働能力者(失業者)の受給資格を認めていなかったから(朴, 2013a: 180)である。1947年3月時点で、韓国(南韓)の要救護者は戦災民212万人を含め、410万人を超えていた。1946年度軍政庁の歳出(南韓)は118億ウォン(「韓国史データベース」)であったが、それは朝鮮総督府1945年の予算の数倍の規模である。それほど要救済者が激増したのである。米軍政が終わっても、社会混乱と韓国戦争によって大量の救済貧民は常態化していたが、新しい公的扶助システムがスタートした1960年代までの貧困救済は主に国連からの援助、外国民間団体、アメリカのPL 480(剰余農産物援助)の援助等に頼っていて、朝鮮救護令は休止状態になっていた。ただ、韓国の新しい公的扶助体制は占領期後の日本とは異なり、失業者を公的扶助対象から除外するという旧時代の制度に逆戻りした。韓国において失業者にも公的扶助の受給資格が認められることは1982年自活事業の開始まで待たなければならなかったのである。

植民地時代に日本によって整備された社会福祉行政組織は現在までもほぼその原形を留めている。ただ、それには米軍政の経験という事情もあった。米軍政による救貧活動は総督府の行政機構をその根幹とした。軍政の行政再編成の指針は、司法・警察分野において日本人や植民統治に協力した人物の解雇・追放、公企業・民間企業においても植民統治の積極的協力者の雇用禁止の原則であった。しかし、行政組織そのものは継承された。米軍政責任者ホッジ(J. R. Hodge)は1945年9月「総督府は搾取機構であるが、当分の間、他に活用できる組織機構がないので総督府を活用する」(朴, 2013a: 188)と表明した。その後、救貧者の増加、労働者のストライキ等に対応し、行政機構の再編・改革が一部みられたが基本的には総督府の機構が

そのまま継承され、その骨格は現在までも存続しているのである。

## 5. 結 論

解放後の韓国において、方面委員制度が消滅した理由としては次の3つの説明が考えられる。

第一は、その制度が生まれた日本の歴史文化的風土（天皇制の下での温情主義的傾向、地域主導の社会改革が散見できるということ、国家によって動員可能な住民組織化）が朝鮮社会には薄く、同政策に関する正当性の浸透が難しかったということ、個人が植民統治機構に関わることに拒否的な生活様式が存在し、制度が定着できないまま解放を迎え、同制度が消滅したということである。第二は、方面委員は朝鮮民衆によって植民統治協力者としてみられ、解放後植民統治期間中の反民族行為者に対する処罰を求める機運が高まる中、現実的に救貧活動を行うことができず、自然に消滅したということである。第三に、方面委員制度の法的基盤が整備され、それが救貧行政の本質的構成要素になっていた日本とは違い、その真の目的が「貧困の救済と予防」ではなかった可能性があり、従って、それが救貧行政の本質的構成要素ではなく、方面委員制度が消滅しても救貧行政の存続に何の影響も与えなかったということである。

### [注]

- 1) 「還穀」の利用者数の推定とその根拠については、朴（2013a：第2章）を参考すること。
- 2) 社会福祉歴史の観点からみた植民地近代論の限界、そして植民地近代論に対する批判的論議の1つである「開発なき開発論」の研究手法上の問題・批判については、朴（2013a：第3章）を参考すること。
- 3) 日本は1910～1918年大規模の土地調査を実施し、土地に関わる権利の中で「所有権」だけを認め、その他土地耕作者に慣行的に認められていた諸権利は認めなかったため、半自作農民の大半が小作農民に転落した。農業人口を地主、自作農、半小作農（自作兼小作農）、小作農の4つの階層に分けてみると、植民地期間中の変化は「半小作農の減少と小作農の増加」と特徴づけられる。完全小作農の場合、1913年32.4%であったが、1932年には54.2%へと増加し、半小作農は、同期間中41.7%から26%に減少した。1938年約300万世帯、農村人口の80%が小作農であった。（『朝鮮総督府統計資料』）土地調査は農民の離農を促進し、国内的には土幕民に代表される都市貧民層や火田民などの特殊貧民層を増加させ、国際的には日本や中国などへの労働者移住を促進した。1930年代朝鮮で行われた大規模就労事業の重要な動機の1つは労働者の日本移住を防ぐことであった。
- 4) ただ、この調査報告書は調査のデザインや方法・分析などからみてもすぐれた著作であると判断される。土幕という定義についても、朝鮮の歴史書を参考にしているなど慎重に言及されている。むしろ、この著作の引用者がその内容を安易に単純化しているように思われる。
- 5) 本研究テーマと関連した先行研究の中でこの立場に近いのは富江（2007：第1章）の研究である。「国家と社会の二重浸透」という言葉はその意味で使われていると思われる。ただ、この研究に言及されている「個人」という言葉が政策決定に携わるエリートだけを意味するのか、それとも制度利用者大衆をも含む概念として用いているのかは不明である。

- 6) インボリューション (involution) とは、社会のエネルギーが社会発展という外向きではなく、内向きになって自己破壊的に作用する現象をさすことばである。人類学者ギアーツ (C. Geertz) が『Agricultural Involution』(1963. 池本幸生訳『インボリューション：内に向かう発展』NTT出版, 2001)において、インドネシアの農業変化の特徴を表す言葉として使われた。限定された土地に多くの人口が投入され、賃金は低賃金が維持されたため、新しい技術革新よりは在来式の技術を使い続けることがより多くの利益が保証されていたので、人口圧力は労働集約の高度化に対処され、結局外的発展が成就できず内的に貧困を共有することになったという説明である。
- 7) ハングルは朝鮮支配層によって「諺文」(オンムン) と貶されていた。ハングルで書かれた文書は公式文書としては認めないという規定の時代もあり、15世紀末には士大夫がハングルで上疏し、処罰された記録もある。諺文は士大夫以外の男性と上流層の女性の文字として出発した。一方、15世紀末までに国王の教示についてはそれをハングルに訳し、各地域に告示することが制度化された。当初はハングルが解読できる人は限られていたであろうが、16世紀末にはハングルが全国的に普及されるようになったようである。「18世紀末には女性が貰冊家と呼ばれる貸本屋から借りたハングル小説に気を取られ、本来の家事労働等を疎かにする現象も発生し、それを深刻な問題として指摘している文書」(趙ドンイル, 1999: 479)が残っている。1860年代の全国的農民蜂起の際には、地域間の連絡にハングルの手紙が幅広く使われていた。開港の時点でハングル文字の解読率がどれほどであったのかは不明だが、19世紀末に来韓した宣教師の記録には、文字解読民衆が多いという予想外の事実で驚かされていた様子が描かれていることを勘案すれば、識字層は相当存在していたと考えられる。
- 8) 代表的なのは慎英弘 (1984)、大友昌子 (2007) が挙げられる。慎の研究は、自ら明らかにしているように方面委員制度の先行研究がほとんどなかった時期になされた開拓的研究でありながらも、完成度の高い優れた研究である。大友の研究は、方面委員制度のみならずこの時期の全般的な福祉政策の内容を明らかにしている。また、台湾のケースとの比較にも役立つ。
- 9) 菅沼 (2005) は、天皇制と関わらせて方面委員の存在意義を語ることは、方面委員制度が天皇制的慈恵と結合した1932年~1934年のことであると指摘する。ただ、だからといって、1932年までの方面委員制度が天皇制と無関係で運営されていたとは考えにくい。天皇制とのかかわりを判断するためには政府方針だけでなく、方面委員の意識や方面委員に対する国民の見方という要素も重視しなければならない。
- 10) 『民生委員制度七十年史』には「万策につき上奏を決意し今皇居前に整列した全国の方面委員代表」の写真が掲載されている。この写真はリムリンガー (G. Rimlinger) がロシア人民の強い温情主義的文化の事例として、1905年皇帝への請願書を挙げていることを連想させるものがある。
- 11) 1946年の民衆デモにおいて、米軍政が攻撃されたのは1件もなかったが、民衆の殺害された警察官数が200人以上であった。
- 12) その1人は、太應善という人物で志願兵制度祝賀発起人 (1938.5.8) とされており、もう1人は鄭圭煥であり、東亜日報 (1924.4.11) の記録によると、11団体の代表によって署名・公表された「独立思想と社会主義を攻撃し、総督府を援助しその施政を助けよう」と題する宣言文に「同光会」の代表として署名している。
- 13) この雑誌は1935年『同胞愛』に改名され、1940年には『朝鮮社会事業』に、さらに1943年には『朝鮮厚生事業』に改名されている。それぞれの改名の背景は、社会事業そのものやそれに対する思想的变化によるものではなく、日本における福祉事業関連の名称変更との整合性を高めるためのものであった。
- 14) この研究会と、その後の朝鮮社会事業協会の結成については、早田伊三 (『朝鮮社会事業協会設置の経緯』, 1934)、慎英弘 (1984)、大友昌子 (2007: 第7章) を参考すること。

- 15) 韓国生活保護法のスタート時点については、日本の研究者の間に若干の誤解があるようである。同法の附則1条は「1962年1月1日からの施行」を明記している、同法の施行令も1962年に制定された。中央生活保護委員会も設置され、受給者数などに関する統計資料も出している。同施行令は1969年改正されたが、1969年改正を施行令の制定年と誤記している文献が韓国国内にも複数ある。そうした誤った記述が日本の研究者に紹介されたことによってそうした誤解が生じたと思われる。クーデタの後、朴正熙政権は法律整理事業を行い1962年9月まで500件以上の法律を制定・整理代置したが、生活保護法もその一環であり、それゆえ同法には朝鮮救護令の骨格がそのまま維持された。

[参考文献]

- 阿部洋々, 1931, 「救護法の実施について」, 『朝鮮社会事業』第9巻2号  
伊賀光屋, 1983 「方面委員による定住化活動 —— 都市先住者と来住者」, 『新潟大学教育学部紀要, 人文・社会科学編』第25巻1号  
大友昌子, 2007, 『帝国日本の植民地社会事業政策研究 —— 台湾・朝鮮』, ミネルヴァ書房  
小河滋次郎, 1921, 「方面委員制度」『救済研究』9巻8号  
小野修三, 1994 『公私協働の発端 —— 大正期社会行政史研究 ——』, 時潮社  
柄谷行人, 2001 「文字論」, 『戦前の思考』, 講談社  
神谷不二編, 1976, 『朝鮮問題戦後資料』第一巻, 日本国際問題研究所  
京城帝国大学衛生調査部編, 1942, 『土幕民の生活・衛生』, 岩波書店  
菊池正治他, 2003 『日本社会福祉の歴史』, ミネルヴァ書房  
慎英弘, 1984 『近代朝鮮社会事業史研究 —— 京城における方面委員制度の歴史的展開 ——』, 緑蔭書房  
菅沼隆, 2005 「方面委員制度の存立根拠 —— 日本型奉仕の特質」佐口和郎・中川清編, 『福祉社会の歴史—伝統と変容』 ミネルヴァ書房, 2005年  
田多英範, 2001 「昭和恐慌と社会事業立法」右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編 『新版社会福祉の歴史』有斐閣  
谷沢弘毅, 2006 「方面委員から民生委員へ：生活保護政策における歴史の分断と継続」, 『札幌学院商経論集』23-1  
玉井金五, 1992 『防貧の創造 —— 近代社会政策論研究 ——』, 啓文社  
富江直子, 2007 『救貧の中の日本近代 —— 生存の義務 ——』, ミネルヴァ書房  
長尾仟述, 1927, 「京城府の設置する方面委員」『朝鮮社会事業』第5巻第4号  
朴光駿, 2013b 「比較社会政策の素材としての東アジア社会政策 —— 制度研究を越えて」, 『社会政策研究』第5巻第2号  
朴光駿, 2011, 「中国社会政策比較研究の限界と課題：計画出産政策の形成過程研究を素材に」, 第122回社会政策学会, 日本・東アジア社会政策部会報告文  
朴貞蘭, 2007, 『韓国社会事業史 —— 成立と展開 ——』, ミネルヴァ書房  
森田芳夫, 1968, 『朝鮮終戦の記録』, 巖南堂書店  
山口正, 1927, 「方面委員設置の必要条件」, 『朝鮮社会事業』第5巻第1号  
朝鮮総督部社会課, 1939・1942・1944, 「土幕及不良住宅調査」  
朝鮮総督府学務局社会課, 1933, 1936, 『朝鮮の社会事業』  
全国民生委員児童委員協議会, 1988 『民生委員制度七十年史』, 全国社会福祉協議会  
バリントン・ムーア著, 宮崎隆次他訳, 1986 『独裁と民主政治の社会的起源』 I・II, 岩波現代選書

ブルース・カミングス, 鄭敬謨他訳, 2012, 『朝鮮戦争の起源』 (上・下), 明石書店

[韓国語文献]

- 金ジェホ (김재호), 2001, 「韓国伝統社会の飢饉とその対応: 1392-1910」, 『経済史学』第30号
- 金ピルドン (김필동), 1992, 『韓国社会組織史研究』, 一造閣
- 羅ビョンギユン (나병균), 1989, 「郷約と社会保障」, 河相洛編『韓国社会福祉史論』, 博英社
- シュランボム (Schlumbohm) 編/白スンジョン (백승중) 他訳, 2001, 『微視史と巨視史』, グンリ
- 朴光駿 (박광준), 2013a, 『韓国社会福祉歴史論』, 良書院
- 朴ミョンギユ (박명규), 2000, 「植民地歴史社会学の時空間性について」, ソクヒョンホ (석현호) 他編『現代韓国社会性格論争: 植民地, 階級, 人格倫理』, 伝統と現代
- 宋ホグン (송호근), 2011, 『人民の誕生』, 民音社
- シンギウク (신기욱), 2001, 「農地改革の歴史社会的考察」, ホンスンチャン (홍성찬) 編『農地改革研究』, 延世大学出版部
- シンボクリョン (신복룡) 編, 1991, 『米軍官文書資料集』(上下), 原州出版社
- シンウンジュ (신은주), 1989, 「日帝時代の方面委員制度」, 河相洛編『韓国社会福祉史論』, 博英社
- アサン (아산) 社会福祉事業財団, 1979, 『韓国の社会福祉』, 経研社
- ヤンジェジン (양재진) 他, 2008, 『韓国の福祉政策決定過程』, ナナム
- 李サムスン (이삼성), 2009, 『東アジアの戦争と平和』(上下), ハンギル社
- 李チョルウ (이철우), 2006, 「日帝下法治と権力」, 朴ジヒャン (박지향) 他編『解放前後史の再認識』  
1, 冊世上
- 趙ドンイル (조동일), 1999, 『1つでありながら多数である東アジア文学』, 知識産業社
- 車ジェホ (차재호), 1994, 「韓国社会における価値観変化と価値に関する命題の導出」, 『心理科学』第3号
- 崔イクハン (최익환), 1947, 『朝鮮社会政策史』, 博文出版社
- ビショップ (I. B. Bishop)/シンボクリョン (신복룡) 訳, 2000, 『朝鮮とその隣国たち』, 集文堂 (日本語訳は, 『朝鮮奥地紀行』)

(ぱく くわんじゅん 社会福祉学科)

2014年10月22日受理