

東アジア諸国における公的扶助制度の 現状と課題

—日中韓の生活保護制度を中心に—

呉 紅 敏

【目次】

はじめに

1 日本における生活保護制度の現状と課題

- 一 日本における社会保障制度
- 二 日本の生活保護制度の概要
- 三 日本の生活保護制度の課題

2 韓国における生活保護制度の現状と課題

- 一 韓国における社会保障制度
- 二 韓国の国民基礎生活保護制度の概要
- 三 韓国の国民基礎生活保護制度の課題

3 中国における生活保護制度の現状と課題

- 一 中国における社会保障制度
- 二 中国の公的扶助制度について
- 三 「社会救助暫定規則」の概要
- 四 中国の社会救助制度の課題

むすびにかえて

はじめに

2020年に始まった新型コロナウイルスの感染拡大は、地球上の規模での社会経済に甚大な影響を及ぼしていたが、最近、コロナも落ち着きを見せ始めており、コロナ前の日常を着実に戻りつつある。世界の経済もコロナショックからの影響を乗り越え、急速な回復を遂げつつあるが、東アジア諸国においては、コロナ影響は長期化しており、その負の影響も依然として大きく残っている。

韓国保健社会研究院が、2023年2月に公表した「社会統合実態の診断及び対応方案研究」報告書によると、約4000人を対象にコロナ以前の日常をどれくらい回復したかというアンケート調査に、所得上位20%の階層の日常回復程度の点数は平均より高かったが、所得が低い人ほど点数が低く、経済的・社会的に脆弱階層の程、コロナ以降の日常の回復が遅れているということが分かった。社会的弱者達のコロナ禍により受けた打撃も相対的に大きかったうえで、日常回復においても貧富の格差が現れていた¹。

一方、これと近い時期に、日本の厚生労働省が行った「2023(令和5)年国民生活基礎調査の概況」²によれば、生活意識別に世帯数の構成割合をみると、「苦しい」「大変苦しい」と「やや苦しい」が59.6%となっており、各種世帯の生活意識をみると、「苦しい」の割合は、「高齢者世帯」が59.0%、「児童がいる世帯」が65.0%となっており、日本においても社会的弱者らが、コロナ禍の影響を多く受けていることがわかった。

現代社会において、資本主義国家であろうと、社会主義国家であろうと、社会保障あるいは社会福祉という用語や思想は、かなりの国民に受け入れられるものとなっている³。各国の社会保障政策は、その国の個別の事情を反映して

1 연합뉴스 「코로나 일상회복도 빈부격차…취약계층일수록 "아직 회복 못해"」 <https://www.yna.co.kr/view/>

2 厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa23/dl/10.pdf>

3 窪田準人・佐藤進編『現代社会保障法入門』3頁（法律文化社、1986年）

策定され発展してきており、社会保障の考え方や⁴、社会保障の定義も、各国の社会保障の意味・内容・範囲及び財源、制度の在り方の相違もあって、異なる点も多い⁵。国によって、大なり小なりそれぞれの事情は異なるものの、貧困者・低所得者などの社会的弱者を対象に健康と生活を最終的に保障するための制度として存在しているのが公的扶助制度であり、その最も中心的な制度が生活保護制度である。

日本においては、コロナ禍で家計収入が減ることによる生活苦に、通貨安による物価高騰の打撃が重なり、生活苦で生活保護申請を選択する人が増えている。厚生労働省の発表によると2023年1～12月の生活保護申請件数は、現行の調査方式になった13年以降で最多で、22年から7.6%増の25万5079件に上り、増加は4年連続であった。一方、受給も過去最多の165万3778世帯で、半数以上は高齢者世帯であったが、現役世代の申請も増えており、困窮層の広がりが懸念されている。コロナ禍の影響が長引いており、増加傾向はしばらく続くと思われるという⁶。

一方、韓国においては、2000年に日本の生活保護制度にあたる国民基礎生活保障制度が導入されているが、近年においてその受給者数は持続的に大幅増加している⁷。2017年に158万人であった受給者は、コロナ禍が始まった2020年には213万人と初めて200万人を超え、2022年には245万人、2023年には255万人と6年で約100万も増加し、2024年8月現在受給者数は、255万人4000人と初めて全体人口の5%を超えており、国や地方自治体にとっては、大きな財政負担になっている。韓国においても、日本と同様、高齢者、母子、障害者世帯が持続的に増加している。

4 平成29年版『厚生労働白書』6頁 <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/17/dl/1-01.pdf>

5 古橋エツ子編『新・初めての社会保障論』（第3版）2頁（法律文化社、2021年）

6 日本経済新聞「生活保護申請が4年連続増加 2023年、25万5079件」<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUF069AI0W4A300C2000000/>

7 E나라지표「국민기초생활보장수급현황」https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760

一方中国では、2014年5月に社会救済制度である「社会救助の暫定規則」が施行されている。中国の近年における生活保護受給者の数の推移をみると、2020年末の時点の全国の生活保護受給世帯と受給者数は、都市部で488万9000世帯、受給者は805万人で、農村部は1985万世帯、3630万人であった。2022年末には、都市部では423万8000世帯、682万4000人が受給しており、農村部では1896万7000世帯、3349.6万人が生活保護を受給していた⁸。2023年1月の都市部の受給者は679万人、農村部は3383万人で、2024年6月末の時点の生活保護受給者は4037万人で、そのうち都市部が648万4000人、農村部が3338.5万人で⁹、都市部と農村部とも受給者は減少傾向であった。

本稿では、このような状況を踏まえながら、日中韓の社会保障制度における生活保護制度の内容について詳細に概説したうえで、それぞれの制度の特徴や問題点を明らかにし、日中韓の生活保護制度の限界性と課題を多角的に考察したい。その上で、日韓の生活保護制度の比較からみた、中国の生活保護制度改革の方向性を探りたいと考えている。

ちなみに、本稿は、3章で構成されている。第1章では、日本における生活保護制度の概要について概説したうえで、その問題点と課題を検討し、第2章では、韓国における生活保護制度について、第3章では、中国における生活保護制度について、その基本的な内容や仕組みを詳細に概説するとともに、その意義と課題を概観する。そのうえで、日本と韓国の生活保護制度からみた中国の生活保護制度改革に残された課題として、生活保護制度の法的整備に向けての課題と今後の展望について考察する。

8 民政部「2022年民政事業発展統計公報」<https://gjzfwf.www.gov.cn/col/col493/index.html>

9 民政部「民政部召开第三季度新闻发布会」<https://gjzfwf.www.gov.cn/col/col493/index.html>

1 日本における生活保護制度の現状と課題

一 日本における社会保障制度

1 日本の社会保障の定義

社会保障は、生存権に基づいて国民生活を保障することを目的とする政策、制度を示す概念である。言い換えれば、社会保障は、貧困に陥った人々の救済に留まらず、広く、疾病、障害、死亡、加齢などの生活を脅かす危機から国民の生活を守り、その安定を図る体系である。その意味で、現代の社会保障制度はすべての国民の生活に不可欠なものとして構造的に組み込まれ、その仕組みはいわば「生活の前提」となっている¹⁰。

日本で「社会保障」という言葉は、1947年に施行された日本国憲法の中で、初めて提起されていた。1947年に施行された日本国憲法第 25条において、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」という、いわゆる「国民の生存権、国の保障義務」が規定され、戦後の日本が福祉国家の建設を目指すことが内外に宣言された。

この憲法第 25条を受けて、社会保障の政策のみならず、理論的な研究にまで影響を及ぼす形で社会保障の概念を明示したのが、内閣総理大臣の諮問機関として1949年に設置された社会保障制度審議会による1950年の「社会保障制度に関する勧告」であった。この勧告では、社会保障制度を次のように規定している。「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることを目的とする」[このような生活保障の責任は国家にある。他方国民もまたこれに

10 田畑洋一・岩崎房子・大山朝子・山下利恵子『社会保障（第3版）』9頁（学文社、2020年）

じ、社会連帯の精神に立って、それぞれその能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない」と、社会保障制度の目的、国の保障義務と国民の義務について明記された。日本の社会保障制度は、社会保険、国家扶助、公衆衛生および医療、社会福祉の4つを統合して実施することを目的として、現在の社会保障制度の根幹となっている。

2 日本の公的扶助制度について

公的扶助は、生活困窮のため最低生活を維持できない者に対して、国家がその不足分に応じて、事前の拋出を条件とせず、一般財源である公費から給付を行うものであり、日本では生活保護制度がこれにあたる。生活保護制度は、日本の公的扶助制度の中心的な制度である。

日本の公的扶助制度は、1874年の恤救規則がその始まりである。同規則は、その対象を無告の窮民（原則として、障害、疾病、70歳以上で重病または老衰により労働能力のない単身者、13歳以下で身寄りのない者）に限定していた¹¹。

その後、1929年に成立した救護法は、対象者を大幅に拡大したうえで、救護の種類を列举し、救護機関は市町村を当て、また救護費の2分の1以内を国庫が補助するなどとし、規定上は恤救規則より各段に整備されていた。しかし、救護を受ける権利は否定されており、受給者が性行著しく不良、または著しく怠惰であるときは給付を打ち切ることが認められたり、また、救護を受けた者には、選挙権がなくなるなどの欠格条項が設けるなど、多くの問題や課題も抱えていた¹²。

このため、戦後の占領期にGHQの指導のもと、救護法が廃止され、1946年9月に旧生活保護法が制定された。旧法は、救護法のように対象者を特定の者に限定する制限扶助主義ではなく、無差別平等を法文上明記した一般扶助主義を採用する公的扶助立法である。旧生活法は、日本における最初の合理的で総

11 加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子著『社会保障法（第4版）』337頁（有斐閣アルマ、2009年）

12 伊藤周平著『社会保障のしくみと法』51頁（自治体研究社、2017年）

合的な最低性生活保障法ということが出来るが、しかし、労働能力や勤労意欲、素行、そして扶養義務者の有無などによる一定の除外規定を設けなどの「絶対的欠格条項」が含まれており、他にも民生委員を補助機関とすることや被保護者からの不服申し立ても認めないという欠陥も有していた。そこで、社会保障制度審議会の「生活保護の改善強化に関する勧告」に基づいて、旧法は全面的に改正され、1950年に現行の生活保護法が成立された¹³。

3 外国人と社会保障

(1) 外国人と社会保障立法関係

外国人とは、「出入国管理及び難民認定法」の第2条2項で、「日本の国籍を有しない者」と定義されている。社会保障立法関係をみると主に、年金・医療・介護・雇用・労災・生活保護などがある。日本国憲法25条1項では、国民の生存権が明記され、生存権の権利主体を「すべての国民」としており、日本国籍をもたない外国人が憲法25条の保障が及ぶかが問題となる。ちなみに、戦後草創期の日本の社会保障各法令には、少なからず社会保障の適用を「国民」に限定する、いわゆる「国籍要件」が存在していた¹⁴。また、法に「国籍条項」はないが、行政見解として「国籍要件」を設け外国人を排除してきたものに、住宅金庫法、公営住宅法、日本住宅公団法、地方住宅供給公社法（1950～1960年）がある。このように国は「国籍条項」や「国籍要件」などを設けて、在日外国人を公的サービスから排除してきた。

その後、1981年に日本は、社会保障について、難民に対して自国民に与える待遇と同様の待遇を与えるものという内容が規定された「難民の地位に関する条約」が批准され、内外人平等の原則に基づき、国内法のうち「児童手当法」、「児童扶養手当法」、「特別児童扶養手当などの支給に関する法律」、「国民年金」の改正が行われ、国籍条項が除かれた。また、「国民健康保険法」については施行規則改正と通知によって対応された後、1986年3月に法改正された¹⁵。

13 河野正輝・江口隆裕編『レクチャー社会保障法』216頁（法律文化社、2009年）

14 伊藤周平著、前掲書（注12）31頁

15 社団法人日本ン社会福祉士会編集「滞日外国人支援の実践事例から学ぶー多文化ソーシャルワーク」20頁（中央法規、2012年）

現在、日本の社会保障主要立法の中で国籍条項をもつのは「生活保護法」と「戦争犠牲者援護立法」である。健康保険法、労働者災害補償保険法、雇用保険法、介護保険法は制定当初から国籍条項をもたず、厚生年金保険法は、連合国軍最高司令部「職業政策に関する覚書」を受けた1946年法改正により国籍条項が削除され、基本的にすべての合法的滞在外国人に対しては、内外人平等の原則に立つて、日本人と同様の社会保障を適用している。

(2) 外国人と生活保護

1946年に制定された(旧)生活保護法1条は、「生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護」をすると規定し、生活保護の対象から、外国人を排除していなかった。しかし、1950年に制定された現行の生活保護法1条および2条は、生活保護受給権の対象を、文言上「国民」と規定し、日本国籍をもつ者に限定し、外国人は含まれてない。この点については、「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」という通知(1960年)が出されており、これによれば「外国人は法の適用対象とならない」が、「当分の間、生活に困窮する外国人に対しては、一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱に準じて」必要と認める保護を行う事とした¹⁶。ただし、権利ではないので「外国人の場合は(却下されても)、不服申し立てをすることができない」とした。つまり、厚生労働省の通知により、短期滞在や不法滞在以外の主に永住・定住外国人には生活保護法に基づき保護を受ける権利が認められたわけではなく、あくまでも暫定措置として日本人の場合に準ずる措置が行われるに過ぎない¹⁷。

上でも述べているように、日本が難民条約を批准(1981年)したことにより、国民年金法から国籍要件が撤廃され、旧植民地出身者ら(在日朝鮮・韓国人、台湾人)も国民年金への加入が可能となった。しかし、実態としては、経過措

16 久塚純一・山田省三編『社会保障法解体新書』(第3版)155頁(法律文化社、2011年)

17 松本勝明「国境を超える労働者の移動に対応した社会保障」社会政策学会編『社会政策』47頁、第8巻第1号(ミネルヴァ書房、2016年)

置を取らなかったため大半の方が年金に加入しておらず¹⁸、無年金状態のまま高齢化を迎えており、これが生活保護受給世帯数を押し上げている。

二 日本の生活保護制度の概要

1 生活保護制度の目的

生活保護制度は、日本国憲法第25条の生存権保障の理念に基き、国が何らかの原因で貧困に陥り、自力で生計を維持できない国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする制度である。ここでいう自立助長とは、単に生活保護を受けなくするというのではなく、生活保護を受けながら、経済的自立・精神的自立、すなわち独立の途を探ることを、法が援助するということである。したがって、自立の助長は、「社会福祉の究極の目的」とされ、生活保護制度は、最低生活保障としての社会保障の制度であると同時に社会福祉の制度である¹⁹。

2 生活保護の基本原則と原則

生活保護法は、第1章の総則の1条の同法の目的に続き、2条から4条において、同法の目的及び実施・運用における基本原則である、無差別平等の原理（第2条）、最低生活保障の原理（第3条）、保護の補足性の原理（第4条）を明記しており、この3つの原理を生活保護の原理という。

（1）生活保護の基本原則

① 無差別平等の原理

保護の無差別平等は、保護を受ける機会が平等であること、要保護者に対し

18 「1982年1月1日より外国人に対しても国民年金法が適用され、35歳未満の人たちは加入できるようになったが、35歳以上の約25、6万人は加入しても25年の加入必要期間を満たすことができないため、事実上積残された状態にある。1981年の国民年金法の一部改正の審議の際、この点についてもかなり議論されてきたが、政府側の答弁は「検討する」の一言で具体的方向すら示すことはなかった。」衆議院議長福田一「在日外国人に対する行政差別に関する質問主意書」http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/a096007.htm

19 井上英夫・高野範城編『実務 社会保障法講義』152頁（民事法研究会、2007年）

て保護が平等であることを意味する²⁰。

生活保護法第2条では、「すべての国民が生活保護法に定める要件を満たすかぎり、保護を無差別平等に受けられるよう保護受給権を保障する」と、保護の対象を「すべての国民」であると明記しており、困窮に陥った原因や人種、信条、性別、社会的身分、門地などを問わず、保護を実施することを示し、生活保護を受給するには困窮し、資産や能力などを活用していることが求められるが、要件を満たす限り保護を請求する権利はすべての国民に保障される²¹。

② 最低生活保障の権利

生活保護法3条は、最低生活保障について定めており、生活保護法が憲法25条に定められた生存権保障の理念に基づき制定されたものであることから、同法による扶助は、憲法上の規定を踏まえ「同法により保障される生活水準は健康で文化的な生活水準維持できるものである」とした。しかし、「健康で文化的な最低限度の生活」の表現は解釈が難しく、極めて曖昧で、抽象的であることから、実際の保護基準などについては、厚生労働大臣が設定することになっている（生保8条）。

③ 保護の補足性の原理

生活保護法4条では、保護の補足性の原理について定めているが、保護の要件を規定しているという点で、実務上も重要な意義を持つのが、この保護の補足性の原理である。この補足性の原理は、自らの人生の責任はまず自分で負うことを求める現代社会の考えに基づいており、社会保障制度全体の中で生活保護は、最後のセーフティーネットと位置付けられることを意味する²²。

保護を受けるに当たっては、まず「資産、能力、その他のあらゆるもの」をその最低限度の生活の維持のために活用することを要件としてされており、不動産、自動車、預貯金などの資産、能力としては要保護者に稼働能力

20 加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子著、前掲書（注11）342頁

21 菊池馨実編『社会保障法』239頁（信山社、2014年）

22 菊池馨実編、前掲書（注21）241頁

（労働能力）がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること、それに、年金各種手当などの社会保障給付などを保護に先立って活用することが求められている。また、保護の要件ではないが、民法に定められる親族（扶養義務者）による扶養なども、保護に優先し、生活保護法はその不足分を補足するものであるとした。

これらの自助努力による収入と厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費とを比較して、収入が最低生活費に満たない場合に、その不足分について生活保護を適用されることとされており、最低生活費から収入を差し引いた不足分を補う形で、保護費が支給される²³。

（２）生活保護の原則

生活保護の原則は、生活保護法第7条から第10条において規定されており、保護の実施上の指針となる原則である。

① 申請保護の原則

生活保護法第7条では、申請保護の原則が規定されており、生活保護法による保護は「要保護者、その扶養義務者又はその他の同居の親族の申請に基づいて開始するものとする。但し、要保護者が急迫した状況にあるときは、保護の申請がなくても、必要な保護を行うことができる」としている。

生活保護法の第3条の無差別平等の原理は、生活に困窮する国民には、生活保護法に基づく保護の請求権が保障されているが、この権利の実現を図る前提として、申請に基づいて保護が開始されるところである²⁴。

② 基準及び程度の原則

生活保護法第8条では、「①保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。②この基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じ

23 厚生労働統計協会『国民の福祉と介護の動向（2023～2024）229頁（奥村印刷株式会社、2023年）

24 西村昇・日開野博・山下正國『社会福祉概論』115頁（中央法規、2022年）

て必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない」と、厚生労働大臣が定める生活保護基準に基づき保護の要否およびその程度が決められるという基準および程度の原則が定められている。

保護基準は、給付の要否を判定する基準であると同時に、給付額を計算する基準でもある。保護基準と並んで、給付の要否と給付額を決める重要な要素となるのは収入である。資産や収入を正確に把握するために行う調査を資力調査という、他の社会保障にはない、生活保護の特徴の一つである²⁵。

③ 必要即応の原則

生活保護法9条は、「保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態などその個人または世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効かつ適切に行うものとする」とし、必要即応の原則を規定している。

この原則は、法を画一的・機械的に運用するのではなく、個々の要保護者の実情に応じて、保護を実施すべきであるとの趣旨に基づく原則であり、現場での制度運用上重要な意味をもつ。このように、保護を要保護者の実情に応じて行う「保護の個別性」は社会保障体系における生活保護の特性を示すものであると言える²⁶。

④ 世帯単位の原則

生活保護法10条は、「保護は、世帯を単位としてその要否及び程度を定めるものとする。但し、これによりがたいときは、個人を単位として定めることができる」と定めており、世帯を単位にして保護の要否や程度を判定し、実施するというが世帯単位の原則が規定されている。ここでいう「世帯」とは、同一の住居に居住し、生計を一にしている者は、原則として、同一世帯員として認定すること。なお、居住を一にしていない場合であっても、同一世帯として認定することが適当であるときは、世帯とみなすとしている²⁷。

25 棕野美智子・田中耕太郎著『はじめての社会保障』83頁（有斐閣アルマ、2018年）

26 古橋エツ子編、前掲書（注5）179頁

27 厚生労働省「2024年4月施行の生活保護実施要領」<https://www.mhlw.go.jp/content/001222612.pdf>

これは、生活困窮という状態が、生計を同一にしている世帯全体を観察して把握される現象であるという社会通念に基づくものであるとされる。保護の単位としては「世帯」の認定においては、血縁などの親族関係よりも、申請現在の居住実態が重要視される²⁸。

3 保護の種類および内容

生活保護法では、要保護者の日常生活における必要な需要を満たすものでなければならないため、要保護者の生活需要とその需要の様態、生活費の性質に応じて、保護の種類を生活・教育・住宅・医療・出産・生業・葬祭の7つに分けて規定していたが（生保11条）、2000年4月の介護保険法の施行に伴い、新たに介護扶助が加えられ8種類の扶助が設けられており、それぞれの基準が定められている。

これらの扶助は、それぞれに所在地域や年齢、世帯構成などによって基準額が設定され、要保護者の状況に応じて給付される。要保護者の生活需給に応じて、単給（単一の扶助が給付される場合）と併給（複数の扶助を合わせて給付する場合）があり、また給付形態には、金銭を給付する金銭給付と医療の給付などの現物給付とがある。

（1）生活扶助

生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、飲食物費、被服費、水光熱費、家具計器などのその他日常生活の需要を満たすもの、及び転居費用や保護施設への入所の費用といった「移送」の費用に関するもので（生保12条）、生活保護制度の中心かつ基本となるものである。この基準は、一般的共通的な生活費としての基準生活費と、妊産婦、障害者などの特別な需要を満たす各種加算から構成されている。

生活扶助は、居宅において行うことを原則としているが（生保30条1項）、居宅保護が適切でないときは救護施設などにおいて入所保護を行うとし、この場合は入所保護基準が適用される²⁹。

28 本沢巳代子・新田秀樹編著『社会保障法（第18版）』236頁（不磨書房、2024年）

29 厚生労働統計協会、前掲書（注23）231頁

（２）教育扶助

生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、義務教育に伴って、必要な教科書や学用品、通学用品、給食費や入学準備金、などを給付することをいう（生保13条）。なお、教育扶助は、あくまで義務教育にとまって必要な費用に限られる。また、2009年度に新設された学習支援費により、家庭内学習に用いる各種教材の購入費やクラブ活動に要する費用も支給されている。高等学校への就学に必要な教育費については、技能修得費として、生業扶助により別途支給されている。

（３）住宅扶助

保護世帯の家賃、間代、地代などに充てる費用として、基準額の範囲内の額が支給される（生保14条）。都道府県、指定都市、中核都市ごとに厚生労働大臣が定めた特別基準があり、通常この基準額が適用される。

また、被保護者が現に居住している家屋が風雨などのため破損し、住宅の機能が低下し、最低生活の維持に供し得なくなった場合には、その補修のために必要な経費が、家屋補修費として支給される。

（４）医療扶助

医療扶助は、被保護者が疾病や怪我により、指定医療機関で診療を受ける際の給付する診察、薬剤又は治療材料、医学的処置、手術及び施術、在宅における療養上の管理及看護、また病院、診療所への入院及び看護、転院の場合の移送費（交通費）などで、原則的に現物給付で、本人負担はない（生保15条）。

給付の原則は、被保護者が福祉事務所より交付された医療券を指定医療機関に提出することによって必要な医療を受ける現物給付であるが、保護の目的上これによることが適当でない場合は、金銭給付を行われることもある³⁰。

（５）介護扶助

介護扶助は、介護保険法でいう要介護者及び要支援者の被保護者に、居宅介護（居宅介護支援計画に基づき行うものに限る）、福祉用具、住宅改修、施設

30 山縣文治・岡田忠克編『よくわかる社会福祉（第11版）』117頁（ミネルヴァ書房、2022年）

介護、介護予防、介護予防福祉用具、介護予防住宅改修、介護予防・日常生活支援、移送費などを介護保険と同一内容の介護サービスが都道府県知事などの指定した指定介護機関から現物給付の方法などにより給付される（生保15条2）。

（６）出産扶助

被保護者の分べん、分べん前及び分べん後の処置などに行う給付で、必要に応じて一定の範囲で、衛生材料費も加算されるが、原則として金銭給付である（生保16条）。

従来、出産扶助基準は、施設分べんの場合と居宅分娩の場合とに分けられ、それぞれに基準額が設定されていたが、居宅分べんの場合の改定根拠であった日本助産師会の参考料金表廃止されたことや居宅分べんの場合が少数であると想定されることなどから、2022年度以降については「出産に要する費用」として、統合され、独立行政法人国立病院機構における料金実態を踏まえた改定が行われることとなった³¹。

（７）生業扶助

生業扶助は、被保護者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合に限り給付する、生業に必要な資金、器具又は資料、生業に必要な技能の修得費、就労のために必要なもの（就職支度費）である（生保17条）。この扶助は他の扶助とは異なり、防貧的な性質を含んでおり、原則として金銭給付であるが、現物給付として授産施設を利用させる場合がある³²。

（８）葬祭扶助

葬祭扶助は、被保護者が死亡してその葬祭を行う扶養義務者がいないが、その葬祭を行う者がある場合、その者に行う死体の運搬、火葬又は埋葬、納骨その他葬祭のために必要なもの等の給付をいい、原則的に金銭給付が行われる（生保18条）。

31 厚生労働統計協会、前掲書（注23）232頁

32 山縣文治・岡田忠克編、前掲書（注30）117頁

4 生活保護の実施機関と保護施設及び費用負担

(1) 生活保護の実施機関

国民全体の最低限の生活水準（ナショナルミニマム）を維持する責任は、国にあることはあきらかである。この間の地方分権化の流れの中で従来のいわゆる機関委任事務制度が廃止され、法定受託事務と自治事務に分類されることになったのに伴い、生活保護行政も保護の決定・実施に関する事務や監査は法定受託事務、助言などの援助事務は自治事務とされることになった。しかし、保護行政の現場で生活保護法のもつ最低生活保障と自立助長の役割が当為的に行われることが要請されていることは変わらない³³。

生活に困窮するすべての国民に対し保護を行い、その生存権の実現を図ることが国の責任であることと明示されているが、実際の保護の決定・実施に係る事務については、地域住民と直接的・密接な関係を有する地方公共団体が行う方が適切であるとの考え方に基づき、生活保護の決定と実施機関に関する権限は、都道府県知事、市長、福祉事務所を設置する町村の長が委任されているが、多くの場合その設置する福祉事務所長の権限に委任されている。実際上は、福祉事務所は、生活保護を担当する第一線の行政機関として、その管内に居住地または現在地を有する要保護者に対する保護を行っている。

福祉事務所は、全国に1251か所（2023年4月）あり、社会福祉法によって、所長の他、査察指導員、現業員、事務職員をおくこととされている³⁴。

(2) 保護施設

生活保護は、居宅保護が原則であるが、保護施設は、生活保護法38条に基づき、居宅において一定水準の生活を営むことが困難な者を入所させて保護を行う施設であり、それぞれの需要に応じ、救護施設、更生施設、医療保護施設、授産施設及び宿所提供施設の5種類の施設が設置されている。救護施設、更生施設は身体上または精神上障害ある要保護者を入所させて生活扶助を行う施設であり、医療保護施設、授産施設、宿所提供施設は、要保護者に対しそれぞれ

33 河野正輝・江口隆裕編、前掲書（注13）232頁

34 厚生労働統計協会、前掲書（注23）234頁

医療の給付、就労または技能取得の機会の提供および住宅扶助を行うことを目的とした施設である。その施設の設備および運営などについては、厚生労働大臣が定める最適基準以上のものでなければならない（生保39条）。

保護施設の設置は、事業の公共性から、都道府県、市町村および地方独立行政法人の他に社会福祉法人または日本赤十字社に限られており（生保41条）、社会福祉法人または日本赤十字社が設置する場合には、その設置に要する費用について都道府県は4分の3以内を補助できる。国は、都道府県が補助した額の3分の2以内を補助できるとされている。また、保護施設に勤務する職員の人件費、施設の管理費などの施設運営に要する費用については、国が4分の3、都道府県、市又は福祉事務所を設置する町村が4分の1を負担するとされている³⁵。

（3）費用負担

1950年の新生活保護法成立時において国の負担は8割であったが、1985年の社会保障再編、123号通知以降の生活保護引き締め期に7割とされ、その後、1989年に4分の3に引き上げられたものである。2004年には、三位一体改革と一体とされ、3分の2負担、2分の1負担の2案が出されたが、自治体などの反対で撤回されている。

保護に要する費用は、全額公費である。生活保護制度は、憲法25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮する国民の最低限度の生活を保障することから、財政的にも国が高率の負担を行うことになっている。具体的には、保護費について、国が4分の3を負担し、都道府県、市、福祉事務所を設置する町村が4分の1を負担する。この費用負担の割合は、国、都道府県、市町村の「健康で文化的な最低限度の生活」保障に対する責任の程度を表している³⁶。

35 社会福祉の動向編集委員会編集『社会福祉の動向2014』70頁（中央法規、2013年）

36 井上英夫・高野範城編、前掲書（注19）152頁

6 被保護者の権利及び義務と不服申し立て

(1) 権利および義務

生活保護法第10章では、被保護者の権利と義務について定められており、①保護の不利益変更の禁止（生保56条）、②公課禁止（生保57条）、③差押禁止（法58条）など、被保護者の権利保護の規定が定められている。

また、生活上の義務（生保60条）、届け出義務（生保61条）、指示などに従う義務（生保62条）、費用返還義務（生保63条）の被保護者に義務も課す規定も定められている。

(2) 不服申し立て

被保護者や要保護者は、生活保護法および行政不服審査法の規定に基づき保護の決定及び実施の処分について不服がある場合、処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内に、都道府県知事に対して審査請求を行うことができる（行政不服審査法18条1項、生保64条）。都道府県知事は、審査請求があった場合、50日以内に裁決をしなければならない（生保65条1項）。

また、都道府県知事の審査請求裁決に不服がある場合、裁決があったことを知った日の翌日から起算して1か月以内に、再審査請求を厚生労働大臣に対して行うことができる。再審査請求があった場合、厚生労働大臣は70日以内に裁決をしなければならない。再審査請求の裁決に不服がある場合は、さらに行政訴訟を提起することができるが、行政事件訴訟は、申請請求の裁決を経た後でなければ提起することができない。

7 生活保護の実施状況

(1) 生活保護基準の見直しについて

生活保護制度については、2018年6月に改正法が成立し、生活困窮自立支援制度との一体的な見直しや、保護基準の見直しが行われた。生活保護基準については、定期的に検証を行っており、2022年12月に社会保障審議会生活保護基準部会の報告書が取りまとめられた。食費や光熱費などの日常的に必要な費用に対応する生活扶助基準については、同部会の検証結果を適切に反映うることを基本としたうえで、検証データ時点である2019年以降コロナ禍や物価上昇の

影響など、足下の社会経済情勢などを総合的に勘案し、2023、24年度の臨時的・特例的な対応として、検証結果に基づく消費実態の水準に世帯人員一人当たり月額1000円を加算するとともに、加算を行ってもなお現行の基準額から減額とある世帯については、現行の基準額を保障することとした（2023年10月から実施）³⁷。

（２）生活保護実施状況

生活保護を受けている被保護者数は、社会情勢や経済情勢などの社会変動に応じて推移している。被保護世帯数は1995年を底に増加し、2015年３月に過去最高を記録したが、以降減少に転じ、2023年２月には202.2万人となり、ピーク時から約15万人減少している。

2024年３月に、厚生労働省が公表した2023年12月現在の「生活保護の被保護者調査」によると、生活保護申請件数は、前年同月比5.6%増の1万8695件で、12か月連続で前年同月水準を上回っていた。円安が長く続いたことにより、日用品などの物価高騰といった事由により、生活が苦しい世帯は以前増加中であった。

被保護確実人員は、202万3180人で、前年同月比で0.2%減少しているが、被保護世帯は、保護停止中の世帯を含め165万3778世帯で、前年同月に比べて0.4%増加していた。

世帯類型別に保護を受けた世帯数をみると、高齢者世帯が90万709世帯で最も多く、続いて障害者・傷病者世帯が41万2663世帯、母子世帯が6万5461世帯で母子世帯」は、2012年12月以降、減少傾向が続いている³⁸。

また、生活保護の申請件数については、新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言が発令された2020年４月に前年同月比伸び率で25%増加した後、減少と増加を繰り返しており、直近では、2022年５月から11月までは増加、12月は減少、2023年１月からは増加している。2020年５月以降、申請件数が急増していない理由としては、新型コロナウイルス感染症対策における生活困窮者に対す

37 厚生労働省編『厚生労働白書令和5年版』245～246頁（日経印刷株式会社、2023年）

38 社会福祉の動向編集委員会編集、前掲書（注35）70頁

る各種支援措置が集中的に講じられた影響もあると考えられる³⁹。

三 日本の生活保護制度の課題

(1) 年金受給者達にとって不公平な問題

国民年金は、年金額を満額受け取るためには、原則として20歳から60歳までの40年間（480ヶ月）保険料を全額納めなければならない。年金額は毎年改定され、2023年時点での満額は795,000円（月額66,250円）である。保険料の未納期間や免除期間があれば、その期間に応じて減額される。

厚生労働省年金局が2023年12月に発布した「令和4年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」⁴⁰によると、国民年金の全体の平均月額は5万6316円で、男性の平均月額は5万8798円、女性は5万4426円であった。平均月額5万円未満が853万8349人で、全体受給者の約34%あった。

一方、年金受給年齢の65～69歳の生活保護制度における生活扶助基準額をみれば、基準額が一番低い3級地2の場合でも第1類と第2類を合算すれば一か月6万6290円で、それに住宅扶助4万900円を加えれば、月11万近くの扶助をもらうことになる。それに医療も介護も、保険料の負担もなく無料で給付が受けられる。

無拋出の生活保護の方が金额的に高く、国民年金保険料を納付してきた者達にとっては、不公平感を持たざるを得ない。低年金受給者には、老齢（補足的老齢）年金生活支援給付金が支給されているが、金额的に少額に留まっている。

もちろん、低年金受給者も、保護の補足性に原理に基づいて、生活保護の受給申請は可能であり、年金受給額が厚生労働省が定めている最低生活費より少なければ、最低生活費から年金受給額を差し引いた、残りの金額を生活保護として受給できるが、一般の無年金者より申請手続きのハードルは高い。年金額

39 厚生労働省編、前掲書（注37）245頁

40 厚生労働省「令和4年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」<https://www.mhlw.go.jp/content/001233406.pdf>

が低いだけで、生活保護が支給されることではなく、年金受給者が生活保護を受けるためには、大きく4つの条件を満たす必要がある。①病気や怪我で働ける状態ではないこと、②不動産、金融資産、預貯金などの保有している資産がないこと、③生活保護以外に利用できる給付金や公的融資制度などのあらゆる制度を利用しても生活が困難であること、④扶養義務者がいないことなど、これからの項目を活用しても、最低生活費が捻出できない場合に、生活保護費が支給される⁴¹。

この他にも、生活保護基準以下で働いている労働者（ワーキングプア）が増加し、一般低所得者と生活保護受給者の所得の均衡が図られてない問題もある⁴²。結果的には、「一生懸命働いている人よりも、働かない人たちのほうが優遇されている」といった不公平感が醸成されている⁴³。

このような不公平な現状を是正するためには、憲法で定めている法の下での平等と生活保護法の無差別平等原理に基づいて、国民を公平、平等に扱うべきで、低所得者や低年金受給者の生活保護申請条件を緩和し、それぞれの本人が抱える状況に応じた、柔軟性のある対応策が求められる。

（２）不正受給と貧困ビジネスの問題

厚生労働省の「生活保護制度の現状について」⁴⁴によれば、2020年度の生活保護負担金は3兆5258億円で、このうち不正受給は約126億4659万3000円で、割合にすると約0.36%に過ぎないが、決して少ない金額ではない。不正受給の件数は3万2090件で、1件当たりの不正受給額は39万4000円で、不正受給の内容をみると稼働収入の無申告と過小申告が約6割を占めていた。ごく限られた一部の受給者について不正が見られ、適切な保護の実施や、生活保護制度への国民の信頼を確保するため、近年においては、不正・不適正な受給に対して厳正に

41 マイナビニュース「生活保護と年金のダブル受給は可能? いくらもらえる?」<https://news.mynavi.jp/article/20201009-1386011/>

42 石橋敏郎編『社会保障論』147頁（法律文化社、2010年）

43 小林和樹「生活保護不正受給・『貧困ビジネス』の実態と対策」https://www.npa.go.jp/keidai/resources/kikan/seisaku/17_1.pdf

44 厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000977977.pdf>

対処しており、不正受給件数および金額は、この数年減少傾向であるが、完全に防ぐことはできていない。

また、被保護者等の意に反して、かつ内容も不明確なままに、住居とともに食事や金銭管理等の生活サービスをセットで契約させ、生活保護を搾取する悪質な無料定額宿泊所等の「貧困ビジネス」⁴⁵や生活困窮者らで空室を埋めて賃貸物件を高値で転売する「新たな貧困ビジネス」も広がっており⁴⁶、大きな社会問題である。

厚生労働者の調査によれば、2020年9月末時点で、全国に「無料低額宿泊所」は608か所あり、そこに1万6397人の利用者がおり、生活保護受給者は1万5183人であった。施設を利用している入居者数は、首都圏1都3県で全国の約77%を占め、年齢については、65歳以上の入居者が約46%いるものの、40歳未満は約7%であった⁴⁷。

働けるのに国から支給を受けている、つまり税金がつぎ込まれていることに對する不満、そして貧困ビジネスと呼ばれるものが出てきたことによって、税金が原資である保護費が無駄になっているのではないかと、不正に税金がつぎ込まれているのではないかという不信感が世間に広まり、生活保護制度そのものに対する批判にもつながっている。その影響が大きくなるにつれ、元から必要としてきた人たちに対しても批判が集まる事態になった。

これは放置すると、制度の根幹を揺るがす問題である。こうした不正を正すには、やはり現場の運用などで、保護費が適切に出されていることを世間に納得してもらわなければならない。不正を正すためには窓口となっている自治体などの努力も必要であるが、現在貧困ビジネスは、さまざまところに拡散

45 内藤俊介「生活保護の現状と課題 — より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて」https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20120801078s.pdf

46 東京新聞「空き物件、困窮者で穴埋めして転売…「新たな貧困ビジネス」弁護士ら、生活保護の悪用に警鐘」<https://www.tokyo-np.co.jp/article/231574>

47 厚生労働省「無料低額宿泊事業を行う施設の状況に関する調査結果について（令和2年調査）」<https://www.mhlw.go.jp/content/000815988.pdf>

し、反社会勢力がかかわるケースも多いことから、自治体だけで対応するのは難しい⁴⁸。

貧困ビジネスについては、10年前から議員立法による法規制が検討されているとしているが、未だに成立されていない。政府は、2018年に生活保護法の改正と同時に、貧困ビジネスの温床となっている無料低額宿泊所の規制を強化するため、事前届け制の導入や決定の最低基準の創設、最低基準を満たさない事業所に対する改善命令の創設などを柱とする社会福祉法の改正が行われているが、行政指導や行政処分だけの対策では不十分であると考えられる。国民から徴収された税金の無駄遣いをやめさせ、生活保護制度に対する国民の偏見や誤解をなくすためには、貧困ビジネスなどのような不法・違法行為の禁止、責任の追及、処罰を強化しなければならず、取り締まりを徹底するなどの対策を推進し、その法的根拠となる法整備を進め、反社会的勢力らの組織的な犯罪行為については公権力による取り締まり強化も必要ではないかと考えられる。

（３）申請保護の原則に存在する問題

2020年12月19日、大阪で母娘が餓死で亡くなったというニュースが大きく報じられていた⁴⁹。近年、このような孤立死に関するニュースをよく目にすることが多い。憲法では国民の生存権が明記され、生活保護法においても、すべての国民が生活保護法に定める要件を満たすかぎり、保護を無差別平等に受けられるよう保護受給権が保障されていると規定されているのに、このような事件は後を絶たない。

これは、生活保護法第7条に規定されている申請保護の原則と大きく関係あると考えられる。生活保護法の第3条の無差別平等の原理は、生活に困窮する国民には、生活保護法に基づく保護の請求権が保障されているが、この権利の実現を図る前提として、申請に基づいて保護が開始されるところである⁵⁰。

様々な事情により自ら社会との関係を断ち、行政や地域との関りも拒むセ

48 小林和樹、前掲書（注43）

49 毎日新聞「所持金13円、水道も止められ、冷蔵庫は空…母娘はなぜ餓死したのか」
<https://mainichi.jp/articles/20201218/k00/00m/040/316000c>

50 西村昇・日開野博・山下正國編前掲書（注24）115頁

ルフネグレクト自己放任などで、行政や自治会などが事前に情報を把握できない場合も多いようである。とくに、最近社会問題として取り上げられている「8050問題」、子どもの引きこもりの長期化で、親の年金に生活を依存するなどの状況に陥るケースも多いようで、社会的孤立や経済的な窮迫問題が起きている。問題は親が死亡し後の子ども達の生活問題は、近い将来大きな社会問題になる考えられ、その対策が課題になるのではないかとと思われる。内閣府が2022年11月に行った引きこもりに関するアンケート調査によると、15歳から64歳までの年齢層の引きこもりは、推計146万人の上っていた。とくに、40歳から64歳までの中高年のひきこもりが、推計で61万人に上っていた（2019年調査）。現行の申請保護主義は、利用者が物理的にも能力的にも選択と申請の手続きが可能な状況にあることを前提としている。それゆえ、それを為すことが難しい人たちが制度にアクセスできていない現状がある。第7条但書で、職権保護が可能な旨が規定されているものの、国際的に見て日本の公的扶助の低い捕捉率は広く知られているところである⁵¹。

今後においては、機械的な運用による申請主義に断るのではなく、生活保護の理念の基づき必要即応の原則にも十分な配慮を行いながら、近隣住民や町内会、民生委員による地域の見守り活動を強化し、「早期発見・早期処遇」ができるよう努める必要があり、行政や自治会などの積極的な関与が必要になってくるとと思われる。

2 韓国における生活保護制度の現状と課題

一 韓国における社会保障制度

1 韓国の憲法と社会保障

韓国の憲法34条は、「全ての国民は人間らしい生活を営む権利を有し、国家は社会保障、社会福祉の増進に努める義務がある」とし、国民の人間らしい生

51 「日本における申請主義の現状と課題」<https://ova-japan.org/wp->

活が享受できる権利である生存権の保障とこれを実現するための国家の社会保障・福祉の増進への努力義務を定めており、社会保障制度の法的根拠になっている。また、憲法10条では「全ての国民は、人間として尊厳と価値を有し、幸福を追求できる権利を有し、国家は、個人の有する不可侵の基本的人権を確認し、これを保障する義務を有する」と規定し、国民の幸福追求権と国の人権の尊重と保障義務について規定している。

また、社会保障法は、第5条において「国家と地方自治体は、全ての国民が人間らしい生活を維持・増進させる責任を有しており、国家の発展水準に相応する持続可能な社会保障制度を確立し、社会保障に関する責任と役割を合理的に分担する」と国家と地方自治体の責務、社会保障制度の創設と役割分担について定めている。その上で、社会保障制度の受給権者については、「全ての国民は社会保障に関する関係法令の規定により社会保障の給付を受ける権利を有する」と規定し（第9条）、全ての国民が社会保障受給権を有し、国家は全ての国民が健康で文化的な生活が維持できるように社会保障給与水準の向上に努めなければならないとした。

2 韓国の社会保障定義

韓国においては、1963年11月に「社会保障に関する法律」が制定された。当時の憲法の第30条に定められた、国家の社会保障増進の義務という憲法精神に基づいて制定された当法は、一般法としての存在意義があったが、社会保障審議委員会の設置及び運営に関する規定以外には、基本法としての必要な実質的な内容を有していなかった。その後、1994年11月に保健社会部から「社会保障基本法案」が提出され、1995年12月30日に「社会保障基本法」（以下、社会保障法という）が制定され、1996年7月から実施された⁵²。

社会保障法は、国民の生活を増進させ、効率的な発展を図るために、社会保障制度を確立することを目指し、社会保障に関する国民の権利と国家及び地方

52 국가기록원「기초생활보장제도」<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=000296&sitePage=1-2-1>

自治団体の責任を定め、社会保障制度に関する基本的事項を規定することで、国民の福祉増進に寄与することを目的として制定された。4章35条と付則で構成された当法は、全ての国民が社会的リスクより抜け出し、幸福で人間らしい生活ができるように自立を支援し、社会参与・自己実現に必要な制度と与件を助成させることで、社会的統合と幸福な福祉社会を実現することを基本理念として掲げた。

社会保障法では、社会保障とは「出産、養育、失業、高齢、障害、疾病、貧困及び死亡などの社会的リスクから全ての国民を保護し、国民の生活の質を向上させるために必要な所得・サービスを保障する社会保険、公共扶助、社会サービスである」と定義した。社会保障における「社会保険」は、国民に発生する社会的リスクを保険方式によって対処することで国民健康と所得を保障する制度をいい、主に健康保険、年金保険、雇用保険、産業災害補償保険があり、この4つの社会保険は4大保険と呼ばれており、2008年から5番目の保険として日本の介護保険に当たる老人長期療養保険が導入された。

「公共扶助」とは、国家及び地方自治団体の責任の下で、生活維持能力のない、生活が困難な国民の最低生活を保障し、自立を支援する制度をいい、公共扶助には国民基礎生活保障制度と医療給付がある。「社会サービス」とは、国家・地方自治団体および民間の部門が助けを必要とする全ての国民に相談・リハビリ、職業斡旋及び指導、社会福祉施設利用などを提供し、正常的な社会生活が可能にできるように支援する制度であると規定しており、社会サービスには、社会福祉事業、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、乳幼児福祉、健康家庭基本などがある⁵³。

3 外国人と社会保障

上述のように、韓国憲法の第34条や社会保障法第9条に保障される生存権保障や社会保障の受給権は、国民の権利であると限定されている。社会保障の対

53 국가기록원「건강보험제도국민연금제도」<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=000290&sitePage=>

象は、個別の社会保障法及び各機関の要件及び資格要件に応じて選定され決定されており、原則的に外国人は社会保障関係法令の適用範囲から除外されているが、社会保障法第8条では「国内の居住する外国人に対する社会保障制度の適用は、相互主義の原則に基づいて、関係法令の規定に基づいて実行する」と定めており、相互主義の原則に基づいて、関係法令の定めに応じて、各国（外国人出身国）との協約の締結や、国際機関に加入することなど、一定の条件を備えた場合にかぎり、社会保障の適用対象になるとしており、全ての国民を含む外国人までも対象としている⁵⁴。

ただし、現行法をみると、社会保障法体系に基づく法令以外に、公共扶助法体系、社会補償法体系、社会福祉サービス法に基づく法令において、外国人に対する適用規定がなく、婚姻などを通じ国籍取得が予定された者およびその子女の以外には、事実上外国人は適用対象からは排除されている⁵⁵。

三 韓国の国民基礎生活保障制度の概要

1 生活保護法と国民基礎生活保障制度

韓国の公共扶助制度は、社会保障基本法第3条で、「公共扶助とは、国家及び地方自治団体の責任の下、生活維持能力がなく、生活が困難な国民の最低生活を保障し、自立を支援する制度を意味する」と定義している。過去には、公的扶助という用語が使用されていたが、1995年に制定された社会保障基本法で初めて公共扶助と用語が使われた。公共扶助は、貧困の問題を解決する「社会安全網」と言われており、代表的な公共扶助制度には、1999年に制定された「国民基礎生活保障制度」と「医療給与（給付）制度」、「緊急福祉支援制度」がある。

元々1961年に「生活保護法」が制定されていたが、貧困の責任が個人と家

54 韓国法制処 생활법령정보「사회보장 관계 법령에 의한 보호 외국인근로자 적용법위」<https://www.easylaw.go.kr>

55 韓国法制処 생활법령정보「사회보장 관계 법령에 의한 보호 외국인근로자 적용법위」<https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMainBtr.laf?csmSeq=3&ccfNo=1&cciNo=2&cnpClsNo=2>

族にあるとしたため、残余的な次元に留まっていた。そのため、対象者の包括性、給付の程度、対象者間の公平性、制度の効率性と生産性という側面から多くの問題が指摘されていた。一方、1997年末の起きた経済危機は、大量の失業と貧困人口が生み出され、この結果離婚、児童・老人の遺棄、家出、野宿、自殺、欠食児童の増加などの社会問題が現れており、とくに貧困問題解決が大きな焦点となった。経済危機の状況の中において、最後の社会安全網として全ての国民を対象としていなかった「生活保護法」の限界が浮き彫りになり、労働能力に関係なく、最低生計費以下の低所得者層の基礎生活を国家が保障する必要性が提起された。1998年45個の市民団体が「国民基礎生活保障法制定推進連帯会議」を設立し、法律制定を請願した。政府は、1999年9月に「国民基礎生活保障法」を制定し、2000年10月より、「国民基礎生活保障制度」が施行された⁵⁶。

国民基礎生活制度では、最低生活保障が、国民の当然の権利である点を明確にするために、まず法律用語を換えており、法適用対象者を受給者或いは受給権者、義務者を保障機関、保障の内容を給付とした。また、適用対象者として、生活保護法では、18歳未満と65歳以上の勤労無能力者として、勤労能力と年齢を基準にしていたが、国民基礎生活制度では受給権者に対する年齢制限を撤廃し、勤労能力と年齢を問わずに、最低生計費に満たさない全ての世帯を受給権者として定めた。また、基礎生活保障制度では、住居給付と緊急必要時に、優先給付を実施する緊急給付も新設していた⁵⁷。

外国人に対する特例としては、韓国の国内に在住する外国人のうち、韓国の国民と婚姻し、本人または、配偶者が妊娠中か韓国国籍の未成年者の子女を養育している場合は受給対象になる。また、配偶者の韓国国籍の直系尊属（父母・祖父母）と生計や同居している人も受給対象者になる。その他の外国人は国民基礎生活保障の対象者にはなれないが、家族内に韓国の国籍の人がおればその人は対象者になるが、この場合も所得認定額の基準、扶養義務者の基準を

56 국가기록원「기초생활보장제도」<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=000296&sitePage=1-2-1>

57 국가기록원 기초생활보장제도 <https://www.archives.go.kr/>

全て満たす必要がある。大統領令で定めた人が、本法律に基づいて給付を受ける資格を有する場合は、受給権者になる⁵⁸。以下では、国民基礎生活保障制度を中心にその概要と現状について概説したい。

2 国民基礎生活保障制度の概要

(1) 国民基礎生活保障制度の目的と基本原則

国民基礎生活保障制度は、家族や自らの力では、生計を維持する能力がない、最低生活費以下の絶対貧困層の国民に必要な給付を行い、その基本的生活を国家が保障し、労働能力が有る者に体系的な自活支援サービスを提供して、自活・自立を支援する目的として制定された。

基礎生活保障給付は、受給者が自身の生活の維持・向上のために、その当事者の所得、財産、労働能力などを活用し、最大限努力することを前提にし、これを補充・発展させることを基本原則とし、扶養義務者の扶養やその他の法令に基づく保護がこの法律に基づく保護に優先するとしている。ただし、その他の法令に基づく保護の水準が、当法で定めた水準に満たさない場合は、その不足している分については給付を受けることができるとした。

基礎生活保障給付は、健康で文化的な最低生活を維持できるようにしなければならず、給付の水準は、受給者の年齢、世帯規模、居住地域、その他の生活与件などを考慮し、給付の種類ごとを保健福祉部長官が定めるか、給付を行う中央行政機関の長が保健福祉部長官と協議して定めるとした⁵⁹。

(2) 受給者の選定基準

国民基礎生活保障制度は、世帯を単位にして保護の可否や程度を判定し、実施するという世帯単位の原則としているが、重度の障害者に対しては、個人単位で申請することもできる。

受給者の選定基準は、元々所得評価額基準と財産基準に基づいて行っていたが、2003年より、所得認定額と扶養義務者の有無の二つの基準で行われてい

58 정부24 외국인서비스 결혼이민자 생활지원 <https://www.gov.kr/portal/foreigner/ko>

59 찾기쉬운생활법령정보 「기초생활보장제도 목적 및 원칙」 <https://www.easylaw.go.kr/>

る。生活保護制度の受給者になるためには、受給申請世帯に適用する所得基準と扶養義務者世帯に提供する所得基準を満たさなければならない。ここでいう扶養義務者とは、受給権者を扶養する責任を有する人で、受給権者の1親等直系血族（父母、息子、娘など）及び配偶者をいう⁶⁰。

受給申請世帯の月の世帯所得は、保健福祉部長官が毎年発表する「最低生活費」を超えてはならず、扶養義務者の月の世帯の所得は、保健福祉部の長官が中央生活保障委員会の審議・議決を通じて告示する「基準中位所得⁶¹」を超えてはならないとした。基準中位所得とは、基礎生活保障制度及び各種福祉事業の受給者の選定基準として活用するために、中央生活保障委員会の審議及び議決を経て告示する世帯所得の中間値である。わかりやすく言えば、当該年度の国民全体所得の中央値が基準中位所得と言える。

基準中位所得は、毎年持続的に増加されており、2024年の中位所得は4人世帯で572万9913ウォン、一人単身世帯が222万8445ウォンである。これは、2023年に比してそれぞれ6.09%、7.25%と2年連続大幅増加している。

中位所得の基準を大幅引き上げると同時に、給付別選定基準も緩和させており、生計給付は、中位所得の30%から32%と2%を緩和し、住居給付も47%から48%と1%を緩和した。

基礎生活保障制度のうち最も重要な指標である、生計給付最低保障基準も大幅引き上げており、2024年度4人家族の生計給付は185万3527ウォンで、2023年に比して13.16%増加した。一人単身世帯の場合も、71万3102ウォンで、約14.4%増加した⁶²。

（3）基礎生活保障の種類と内容

基礎生活保障給付は、生活費の性質によって、給付の種類を、生計、住居、医療、教育、出産、葬祭、自活給付の7つに分けて規定している。

60 국가기록원 기초생활복지제도 <https://www.archives.go.kr/>

61 「基準中位所得」とは、保健福祉長官が給付の基準などに活用するために、中央生活保障委員会の審議・議決を経て、告示する国民世帯所得の中間値をいう。基準中位所得は、給付種類別の選定基準と生計給付支給額を定める基準で、扶養義務者の扶養能力を判断する基準でもある。

62 大韓民国政策「더욱 두터워진 기초생활보장제도가 찾아옵니다」<https://korea.kr>

① 生計給付

生計給付は、受給者に衣服、飲食物及び燃料費とその他の日常生活に基本的に必要な金品を支給し、生計を維持させることである。生計給付の受給権者は、扶養義務者がいない、扶養義務者がいても扶養能力がなく、扶養を受けられない人で、その所得認定額が中央生活保障委員会が審議・議決を経て決定する金額以下の人である。生計給付は、基本的に金銭給付であるが、金銭にて給付できない場合、また金銭給付が適当ではないと判断された場合は物品を支給することができる。

② 住居給付

住居給付は、受給者に住居安定に必要な家賃、修繕維持費、その他の受給品を支給する制度であり、地域や家族世帯員の数によって金額が異なる。賃貸支給基準は、国土交通部長官が受給者の世帯規模、所得認定額、居住形態、賃貸料負担水準及び地域別に基準賃貸料などを考慮して定める。

③ 教育給付

教育給付は、受給者に入学金、授業料、学用品代、その他の受給品を支給することであるが、学校の種類、範囲などに関する必要事項は大統領令で定める。教育給付は、教育部長官の所管である。教育給付の受給権者は、扶養義務者がいない、扶養義務者がいても扶養能力がなく、扶養を受けられない人で、その所得認定額が中央生活保障委員会が審議・議決を経て決定する金額以下の人である。

④ 医療給付

医療給付は、受給者に健康な生活を維持させることに必要な各種の検査および治療などを提供することである。医療給付の受給権者は、扶養義務者がいない、扶養義務者がいても扶養能力がなく、扶養を受けられない人で、その所得認定額が中央生活保障委員会が審議・議決を経て決定する金額以下の人である。

⑤ 出産給付

出産給付は、助産、産前産後の必要な措置と保護であり、保健福祉部令で定めに基づいて、保障機関が指定する医療機関に委託して実施する。出産給

付に必要な受給品は、受給者或いは世帯主または世帯主に準ずる人に支給し、出産給付を医療機関に委託する場合は、受給品を医療機関に支給することができる。

⑥ 葬祭給付

葬祭給付は、受給権者が死亡した際、遺体の検視、移送、火葬または埋葬、その他の葬祭措置を行うことであり、実際に葬祭を行う人に葬祭に必要な費用を支給する。現金の支給が適当ではないと判断された場合は、物品を支給する。

⑦ 自活給付

自活給付は、受給者の自活を助けるために、自活に必要な金品の支給又は貸与、自活に必要な勤労能力の向上及び技能取得の支援、就業の斡旋などの情報の提供、自活の為の勤労機関の提供、自活に必要な施設及び装備の貸与、創業教育、技能訓練及び技術、経営指導などの創業支援、自活に必要な資産形成支援などである。自活給付は、公共機関、非営利法人、施設とその他の大統領令で定めた機関に委託して実施することができるが、この場合に必要な費用は保障機関が負担する。

(4) 国民基礎生活保障制度の保護の実施機関

国民基礎生活保障制度の実施（保障）機関は、受給権者または受給権者の居住地を管轄する市・道知事と市長、郡主・区庁長である。教育給付の場合は、特別市、広域市、特別自治市、道、特別自治道の教育監である。保健福祉部長官、所管中央行政機関の長と市・道知事は、受給者をそれぞれ国家或いは当該地方自治体が経営する保障施設（給付）に入所させたり、その他の保障施設に委託し、給付を実施することができる。

「国民基礎生活保障法」に基づく生活保障事業の企画・調査・実施などに関する事項を審議・議決するために保健福祉部と特別市、広域市、道及び市、郡、区などの地方自治体にそれぞれ地方生活保障委員会を設けている。保健福祉部に設けている生活保障委員会は、生活保障事業の基本方向及び対策樹立、所得認定額の算定方式の決定、給付基準の決定、最低生計費の決定などを審議・議決する。地方自治体の地方生活保障委員会は、市、道の生活保障事業

の基本方向及び施行計画の樹立、自活支援計画、自活基金の設置、運用、該当市、道が実施する給付等に関する事項を審議・議決する。

(5) 居宅保護と施設保護

基礎生活保障の給付は、受給者の住居での居宅保護が原則であるが、受給者が住居がなく、宿泊・食事の提供する施設での生活を希望する場合は、保障機関は該当受給者に対する給付支給業務を社会福祉法に基づく社会福祉施設に委託することができる。保護施設には、障害者福祉施設、老人福祉施設、児童福祉施設、精神保健施設、ホームレス福祉施設、片親家族福祉施設、女性保護施設、性暴力・家庭暴力被害者施設、青少年福祉施設、その他の社会福祉施設がある。

(6) 国民基礎生活保障制度の財源

国民基礎生活保障制度に関する費用は、全て租税により賄われており、その費用は国または市・道が負担する。国は市・群・区の保障費用の総額のうち、100分の40以上100分の90以下を負担し、市・道は市・群、区の保障費用の総額から国の負担額を除いた額の100分の30～100分の70以下を負担し、市・群・区は国と市・道が負担金額を除いた額を負担する。

(7) 不服申し立て

受給者或いは給付又は給付の変更を申請した者は、市長、郡主、区庁長の処分に対して異議がある場合は、その決定の通知を受け取った日から90日以内に該当保障機関を通じ、市・道知事に書面或いは口頭で意義を申し立てることができる。異議申請を受け取った市長・郡主・区庁長は10日以内に意見書と関係書類を添付して、市・道知事に送付しなければならない。市・道知事は30日以内に必要の審査を行い、異議申請の却下または却下するか該当処分の変更または取り消し、その他の必要な給付を命ずる。

市・道知事の処分に対して異議がある者は、90日以内に、市・道知事を通じ保健福祉部長官に、書面又は口頭で意義を申請することができ、市・道知事は10日以内に保健福祉部長官または所管中央行政機関の長に送付しなければならない。

保健福祉部長官または所管中央行政機関の長は、30日以内に必要の審査を行

い、異議申請却下、または却下するか該当処分の変更または取り消しを決めなければならない。

韓国の異議申し立ては、行政訴訟までは定めておらず、保健福祉部長官か所管中央行政機関の長への異議申請が最終手段である。

（８）国民基礎生活保障の実施状況

2000年に制度が導入された当時、離婚、貧困、失業などにより受給者数が増加していたが、10年頃から減少していた。それが2015年7月に、合わせ型給付に改正され、受給者数は再び増加し、17年末より扶養義務者の基準廃止などにより受給者や受給者世帯数は持続的に増加趨勢である。2001年に142万人であった受給者数は、2010年には155万人、2020年には初めて200万人を超え、2022年には245万人と大幅に増加しており、受給者世帯数も2001年に69万8千世帯、2010年には87万9千世帯、2020年には145万9千世帯、2023年には178万8千世帯と20年前に比して約110万世帯も増加している⁶³。

世帯種類別に被保護世帯数をみると、老人、母子世帯、障害者世帯が持続的に増加しており、世帯類型別にみると、老人世帯（32.2%）、障害者世帯（13.8%）、母子世帯（10.6%）父子世帯（2.9%）の順で、脆弱階層の世帯が全体の約6割を占めていた。

受給者の年齢層をみると、高齢期（65歳以上）が39.7%と最も多く、中年期（40～64歳）が34.4%、青年期（20～39歳）が11%であった。韓国の老人人口の相対的貧困率は2021年の基準で37.6%と経済協力開発機構の会員国のうち、最も高い水準で、対人口比受給者の割合も高齢期の受給者が11%と最も高く、老人の9名の1人が受給している⁶⁴。

三 韓国の国民基礎生活保護制度の課題

国民基礎生活保障制度は、施恵的な単純保護次元の生活保護制度から低所得者層に対する国家責任を強化する福祉施策として、全ての国民を対象に、生存

63 e나라지표「国民基礎生活保障受給現況」<https://www.index.go.kr>

64 保健福祉部「2022年国民基礎生活保障受給者現況」<https://www.mohw.go.kr>

権保障を明記し、国家の保護を必要とする絶対貧困層の基礎生活を保障する一方、総合的自立・自活サービスの提供により生産的福祉を体现している。この制度は、貧困層に対する所得補償を「社会権」の一つとして規定し、勤労能力の有無と関係なく全ての貧困層に所得に保障を提供することを規定した。自立事業を通じ、勤労連携福祉の実施を図った点は、韓国の社会保障制度において最も象徴的な意味を有している⁶⁵。ただし、いくつかの問題点や課題を抱えており、主に①厳格すぎる受給対象者の選定基準、②低い給付水準、③複雑で不便な申請手続き、④地域間の格差などである⁶⁶。

とくに、①受給者選定基準が厳しく、選定基準において、現在の所得及び財産の基準は、とても厳しく多くの低所得者層が制度の恩恵を受けられないケースが多い。とくに、所得や財産が基準を少しでも超えた場合支援を受けることができず、実質的に支援が必要な人らが除外される問題がある。

次にあげられるのは、②給付額の低額の問題である。2022年の受給率と平均受給金額をみると、受給率の場合、老人は14.2%が最も多く、中壮年が6.9%、青年が0.9%であったが、一方、平均受給額は、青年が61万6000ウォンと最も高く、中壮年が51万5000ウォン、老人が24万5000ウォンと最も低かった⁶⁷。生計、住居、教育、医療などの多様な分野において支援が実質的な生活費用を十分に反映されておらず、提供される給付の水準が実際の生活費に比べ不足しており、受給者たちは依然として経済的に苦しんでいる。

また、③複雑で不便な申請手続きのことも大きな問題として取り上げられており、制度の申請手続きの過程が複雑なため、書類の準備と調査過程が難しく、申請しにくい問題がある。とくに、情報収集に弱い高齢者や障害者達にとっては、とても難しい作業である。

④給付内容の地域間の格差も大きく、地域によって提供されるサービスの水

65 국가기록원「기초생활보장제도」<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=000296&sitePage=1-2-1>

66 국민기초생활보장제도의 문제점과 해결방안 <https://ooooooo.tistory.com/entry/>

67 데일리안「1인가구 생계급여 수급액, 노인보다 청년↑…평균 61만6000원」<https://www.dailian.co.kr/news/view/1300193/>

準と質に差があり、地域間の福祉格差が発生している。これは国家的な次元での均等な福祉提供を阻害する要因になっている。

この他にも、扶養義務者基準により、保護が必要であるにもかかわらず、受給者に選定されない人も多く存在している。扶養義務者が実際扶養意思もなく、扶養も行っていないにも関わらず、扶養されていると処され、生活が苦しい労働能力がない者までも適用範囲から排除されることもある⁶⁸。

最も大きい課題は、若者の貧困の問題である。近年において、基礎生活受給者、次上位階層⁶⁹になる20～30代の若者が増加している。20～30代の基礎生活受給者は、2018年に16万5452人であったが、2023年8月には23万8784人になり（44%増）、20代が32.9%、30代が61.6%増加した。次上位階層においても、20～30代が33%増加している。政府が、受給資格要件を緩和していることと就業が困難な若者が増えているためである⁷⁰。とくに、最近、短大卒以上の学歴の人が、求職活動をせずに、そのまま休むという「白手」（プー太郎）という非経済活動人口が増えており、今年の前半期において大卒以上の学歴を有する非経済活動人口は月平均405万8000人に達しているという。特に高学歴者を中心に急増し、全体の25.1%を占め、そのうち大卒以上の青年層（15～29歳）が59万1000人であった⁷¹。一方、高金利の長期化や内需の低迷などにより、2023年に、廃業を届け出た事業者（個人・法人）が98万6487人と前年（86万7292人）比13.7%増加し、100万人迫っており、総事業者数に占める廃業事業者の割合は約10%を占めた。

仕事や求職を拒む若者の増加や廃業した自営業者のほとんどは、失業者になっており、潜在的な生活保護の対象となりうる。こうした財政を支える労働力の減少は、結果的には労働市場が縮小し、経済成長にマイナスの影響を及ぼす

68 김상호「국민기초생활보장법이 문제점」 새한일보 (<http://www.shilbo.kr>)

69 次上位階層 生活が困難な低所得者層のうち、基礎生活受給者層のちょうど上の層のことをいう。正確には、所得認定額が基準中位所得の50%以下の層を指しており、2024年の基準で全国に約414万人が次上位階層に該当する。

70 朝鮮日報「복지사각지대내몰린 2030」 <https://biz.chosun.com/>

71 朝鮮日報「구직활동않고 그냥쉬다 대출백수 405만명 역대최대」 https://www.chosun.com/national/national_general/2024/07/21/

可能性があり、社会保障の安定財源確保も課題となっている。若者らの就職を斡旋促すとともに、廃業した自営業者に対する再就職・再起業はもちろん労働市場への再参入を誘導する対策を急ぐ必要である。廃業した自営業者に対する再就職・再起業支援はもちろん、労働市場への再参入までを支える「セーフティーネット」の強化が必要である。

今後においては、人口構造の影響により、国家の全般的な競争力の低下と経済発展の停滞、社会保障財源確保が難しくなる一方、社会保険に対する支出比重が急増することが予想され、これに備え先制的に一般財政（予算）の投入の比重拡大を検討する必要があるとされている。少子高齢化が激しく進む中、給付・負担の両面で、人口構成や時代の流れに適合する持続可能な社会保障制度を目指すためには、財政構造改革をはじめ政府と国民ともが痛みを分かち合い、幅広い国民的議論と合意の上で推進されなければならない。

3 中国における生活保護制度の現状と課題

一 中国における社会保障制度

1 中国の憲法と社会保障

中華人民共和国の憲法第1条では、「中華人民共和国は、労働者階級が指導し、労働者と農民の連盟を基礎とする人民民主を専制とする社会主義国家である」と規定し、社会主義制度は、中華人民共和国の根本制度であることが明記されている。

社会保障制度については、憲法第14条において「国家は経済発展レベルに相應する社会保障制度を創設し、健全化させる」と定めており、国家の社会保障制度の創設の責務について明記した。また、第45条では、「中華人民共和国の公民は、老齡、疾病または労働能力喪失の場合は、国家と社会から物質援助を受ける権利を有し、国家は公民がこのような権利を享受するのに必要な社会保険、社会救済と医療事業を發展させる必要がある」と明記し、国民の社会的権利を享受する権利、国民の衛生の發展と健康保護と社会救済に対する国家の責務について定めている。

同法33条では、「中華人民共和国の国籍を有する者は中華人民共和国の公民であり、公民は法律の前で平等である」とし、法の下での平等、公民の平等性を明記している。しかし、後述のように、このように憲法上においては、社会保障制度における国家の責務、政策の普遍性、平等性、統一性が強調され、明記されているが、しかし、これまでの社会保障制度の実施状況をみると、実際上は、公民の権利と社会保障法関係諸法の規定は軽視されており、社会保障とは憲法の規定と大きく乖離されているのが現状である。

2 中国の社会保障の定義

1949年に建国された中華人民共和国は、旧ソ連の社会福祉計画に基づく都市部と農村部との二元構造有する社会保障制度をモデルとしていた。それゆえ、中国の社会保障体系は、都市部と農村部に分けた二元構造の特徴が現れている。

1970年代後半から始まった改革開放政策の導入や経済発展に伴って生じた社会生活と経済体制の変化は、計画経済体制から市場経済体制への移行に伴い、従来の計画経済体制における福祉型社会保障システムの弊害と破綻が露呈してきた。そのため、随時改革・修正されてきているが、現在においても基本的には、都市戸籍と農村戸籍による区分、公務員、企業の職員労働者、農民といった職業による区分を基本とし制度化が進められている。

2004年9月に中国政府が發布した「中国の社会保障状況と政策」、いわゆる社会保障白書によると、中国における都市部の社会保障制度は、社会保険、社会福祉、社会優待、社会救助（公的扶助）、住宅保障などで構成され、農村部の社会保障制度は、農村養老保険制度、農村合作医療制度、農村社会救济制度などで構成されている。現在も、大まかな枠組は維持されているが、いまだ統一された介護保険制度は構築されていない。

社会保障制度の中で、最も根幹的な制度である社会保険制度は、2010年10月に公布された「中華人民共和国社会保険法」において詳細に定められており、社会保険制度には、養老（年金）、医療、失業、労災、生育（出産・育児）の5種類の保険制度で構成されている。同法は、中国における社会保険制度の基本

的枠組みを定めた基本法として位置づけられており、2011年7月より施行された。

社会福祉事業には、高齢者、孤児と身体障害者に対する社会福祉制度がある。社会優待は、優待、救済、配置の三制度から構成されており、主の現役軍人、傷痍軍人、革命烈士家族、復員軍人、退役軍人及びその家族を主体とする社会保障優待対象に、政治上、経済上において配慮優待する制度である。

公的扶助制度である社会救助には、主として生活保護制度、自然災害救助制度および地域貧困救助制度からなっている。政府は、各地の社会経済発展水準に基づき、都市部の貧困住民に対する最低生活保障、自然災害による被災者に対する救済、都市部のホームレスに対して救済を行うと同時に、各種の社会互助活動を展開させることを鼓舞・奨励している。

二 中国の公的扶助制度について

1 従来の二元構造の社会救済制度

前述のように、中国の社会保障制度は、都市部と農村部の二元構造を有する制度で、それゆえ公的扶助制度も、都市部の「都市住民最低生活保障制度」と農村部の「農村5保戸」救済の異なる制度で構成されていた。

都市部では、1999年9月、国務院が「都市住民最低生活保障条例」を定め、同年10月1日から施行された。一方、農村部では、2006年3月に国務院が新しい「農村五保救助工作条例」を發布し、2007年7月には「全国における農村最低生活保障制度を創設する通知について」を發布した。このように、中国では、長い間このような二元構造的な公的扶助制度が実施されていたが、2014年2月に、後述の都市部と農村部で統一された社会救済制度である「社会救助暫定規則」が国務院によって發布され、同年5月1日から施行された。

以下において、まず、都市部の「都市住民最低生活保障制度」と農村部の「農村五保戸」と「農村部最低生活保障制度」の概要と現状について概説する。

2 都市住民最低生活保障制度

都市部においては、1959年に社会救済制度が創設され、身寄りのない、労働

能力のない、収入源がない「三無人員」を対象に生活保護が実施された。都市部における貧困層に対する最低生活保障が本格的に整備され始めたのは、1990年代に入ってからであった。

1990年代に入り、社会救済の一環として、地方ごとに独自に取り組まれてきた都市住民の最低生活保障制度は、「下崗（レイオフ）」労働者が大量に湧き出し、それが社会の不安定要因となるに至った。1993年に上海で、中国で初めて生活保護制度が創設され、それ以降は、上海を倣って多くの都市部で生活保護制度が制定され、実施されていった。1997年、国務院は「全国の都市において住民生活保護制度を設立する通達について」を公表し、各地方政府がこの通達に従って、都市部で早急に生活保護制度を創設するよう要求した。

1998年9月、国務院は行政法規として「都市住民の最低生活保障条例」(1999年10月1日施行)を制定し、全国的に制度が拡大されていった。同条例の規定によると、非農村戸籍の都市住民で、共同生活を営む家族の一人当たりの収入が当該地の都市住民の最低基準より低い場合、当該地での政府から基本生活援助を獲得することができるとしている。生活収入減がない、労働能力がない、法定扶養人或いは扶養人がない都市住民、いわゆる「三無者」に対して、当該地での都市住民最低生活保障基準に基づいて救助を行う。保護の基準は、主に都市住民の一人当たりの収入と生活消費水準、前年の物価水準、生活消費物価の指数、当該地で最低生活水準の維持に必要な費用、その他の社会保障基準及び衣食住など基本的生存を維持するのに必要な物品と未成年者義務教育費用などを参照するとした。その上で、当該地の社会経済発展水準と最低生活保障条件に符合する人数及び財政の負担能力などの状況を勘案するとしているが、概ね当該地の平均賃金の20～30%であった。財源は、各地方政府の財政予算で賄われており、財政面で困難がある地方に対しては、中央政府が財政補助を行っていた。

3 農村部における社会救済⁷²

(1) 農村五保救助制度

中国は農業大国であり、13億の人口のうち農民が約75%を占めており、農村

の生産力が低く、貧困人口が多い。改革開放政策の実施以前、文化大革命の時期を除いて、政府は、農村集団経済組織による救済を主とする一連の行政通達を出し、制度化されたものが五保救助制度である。

農村部における社会保障制度は、農村の貧困救済政策の一環として1956年に設けられた、身寄りのない、労働能力のない高齢者、身体障害者、寡婦、孤児などに衣・食・住・医・葬の5項目を保障する「五保戸」と呼ばれる社会救済制度から始まる。五保戸制度は、農村部の困窮者を救済するという面で、多大な役割りを果たしてきたが、しかし改革開放政策による、農村の経済構造の変化などにより、既存制度は現実社会に対応しきれなくなっていた⁷³。

その後、1994年政府は「農村五保戸救助工作条例」を發布し、農民で以下の条件に合致する高齢者、障害者と未成年者に衣、食、住、医、葬（未成年者に対しては義務教育）を保障した。その条件とは法定扶養義務者がいない、或いは法定扶養義務者がいても扶養能力がない、労働能力がない、生活収入源がない人たちである。

しかし、2006年の農業税の全面的な廃止に伴い、農民たちから徴収した公共費用、郷が統一して調達した費用なども廃止され、それまで五保救助の主な財源を農村集団経済組織が負担するという財政構造は見直しせざるを得なくなった⁷⁴。このため、国务院はこの条例を全面的に改正し、2006年1月に新しい「農村五保救助工作条例」を公布し、同年3月1日から施行された⁷⁵。

農村五保救助の対象者は相当に多く、一部の地域では、五保救助が農村住民

72 本章は、韓君玲・呉紅敏「中国における農村五保救助制度の歴史的展開と今後の展望」法研『週刊社会保障』NO2613 44～49頁（2012年4月）を参照している。

73 中国研究所編『中国は大丈夫か？社会保障制度のゆくえ』146頁（創土社、2000年）

74 1994年の「農村五保救助工作条例」第3条は、「五保救助は農村の集団福祉事業であり、農村集団経済組織が五保救助の必要とする経費および物品を提供し、郷、民族郷および鎮の人民政府が五保救助に関する事務の実施をしなければならない。」と定めた。だが、2006年3月1日から施行された新しい「農村五保救助工作条例」第11条は、地方人民政府が五保救助に要する経費を支弁すべきと改めた。この修正は、政府が五保救助の責任を負うことを意味している。

75 「財政による農村五保救助」<http://www.chinalaw.gov.cn>,

生活保護制度に吸収されているが⁷⁶、その他の殆どの農村地域においては、農村五保救助法制度は相変わらず五保救助対象者の基本生活を保障する主な制度となっている。

農村五保救助工作条例の主な内容は、農民で法定扶養義務者がいない、或いは法定扶養義務者がいても扶養能力がない、労働能力もない、生活収入源のない高齢者、身体障害者と16歳未満の未成年者に対して、食・衣・住、医、葬、未成年者に対しては義務教育を保障するとした。保護の内容は、主に①食料と燃料、②衣服、布団などの生活用品とお小遣い銭、③基本的な住居要件を備えた住宅、④疾病治療費と介護サービス、⑤葬儀を提供するとした。また、16歳未満の未成年者、或いは16歳以上の者でも義務教育を受けていない者には、義務教育を保障する。救助の基準は、当該地の農村住民の平均的な生活レベルより低くなつてはならず、経済情勢に応じて適時に調整するとした。その基準の設定は、省、自治区、直轄市の人民政府又は区を持つ市レベル、または県レベルの人民政府が行う。

申請手続きについても定められており、救助を必要とする村民は村民委員会にその申請を行うことができるが、幼弱または精神障害などの事由により申請書の提出に支障がある場合には、村民グループまたは他の村民が代理申請することができる。村民委員会の評議を経て五保救助の対象として適合と判断された場合は、その事実をその村の範囲内で公表する。とくに、重大な異議がない場合、評議意見及び関連資料は村民委員会により郷、民族郷、鎮の人民政府に送付され、審査を受けるとし、評議意見を受理した郷、民族郷、鎮の人民政府は20日以内に、審査意見及び関連書面を県人民政府の民政部門に送付し、その許可を待つ。県人民政府の民政部門は、審査意見及び関連書面を受理後20日以内に、救助の可否を決定する。救助が必要とされると判断された者に対しては、

76 一部の農村において実施された生活保護制度は、主にその地方の立法機関が定める地方法規で行われている。ところが、「農村五保救助工作条例」は国務院により制定された行政法規であり、いわば後者は上位法であり、前者は下位法である。それゆえ、制度の実施過程において、両者の法的効力の関係を如何に処理するか、という問題がある。

農村五保救助証明書を与え、救助を必要としないと判断された者に対しては、書面でその却下理由を明示する必要がある。

五保救助には、施設救助と在宅救助があり、救助の受給権者の希望に応じて、選択することができる。施設救助の場合は、農村の五保救助サービス機関が救助サービスを提供し、居宅救助の場合は、村民委員会または農村五保救助サービス機関が救助サービスを提供する。

また、一部自活不能な五保高齢者の面倒をみる問題を解決するために、各地に老人ホームを設立し、これらの人を集中的に扶養し、救済を行い、五保戸救済制度の一種重要な制度として発展させていた。

五保救助に要する経費は、地方人民政府の財政予算で賄われるが、農村集団経営収入のある地域においては、五保救助の対象者の生活への補助または改善するために、その収入から一定の資金を拠出することができる。財政的に弱い地域には、中央財政が適切な補助を行うとしており、中央財政の負担が限定的かつ不明確であるものの、初めて中央政府による財政負担が条例に盛り込まれ、画期的なことであると言える。

（２）農村部最低生活保護制度の創設の試み

政府は、各地域の経済発展レベルの不均衡と地域間の財政経済状況の格差が比較的に大きい実情に基づいて、条件が整っている地域で農村最低生活保障制度の創設を模索することを奨励し、その他の地域においては「政府が補助、社会の助け合い、子女らに扶養、土地の政策を安定させる」の原則のもと、特別貧困基本生活救済制度を創設した。

2007年、「政府活動報告」の社会保障システムの整備・強化の中で、2007年には農村最低生活保障制度を創設することが強調され、同年7月に「全国における農村最低生活保障制度の創設に関する通知」が発布された。2003年以降、中央政府の政策強化により、最低生活生活保障制度は発展を遂げており、2007年末には全国の全ての省において設立された⁷⁷。

農村最低生活保障制度の創設にあたって、「農村生活保護制度を創設するこ

77 厚生労働省編『世界の厚生労働2009』185頁（TKC出版、2009年）

とを通じて、生活保護の資格要件に満たすすべての農村貧困人口をこの制度の保護範囲に収め、全国における農村貧困人口の衣食の不足問題を着実、持続的かつ有効的に解決する」ことを目標とし、保護の対象を「家庭平均一人の当年の収入が、生活保護基準より低い農村住民で、主に病気と身体障害、高齢、労働能力不足及び生存環境の劣悪などの原因により生活の困窮状態に陥っている農村住民」とし、生活保護を与えるとした。保護基準は、当該地の農村地域の基本的な生活を維持するのに必要とされる衣・食および水道・電気料金などを考慮して定めるとし、主に日常生活費用に基づくもので、金銭給付を行うが、その基準は県レベル以上の人民政府が制定するとした。

保護が必要な者は、申請書を提出し、村民代表大会或いは村民代表大会で議論を行い決めるとし、主に近隣の評価で保護が決定される。条件を満たす者の関係資料は郷・鎮人民政府に送付され、審査を受けた上で、適合と判断された者は県人民政府の民政部門で再審査を受ける。保障に要する費用は、地方政府の負担で賄われるとし、財政的に弱い地域には中央政府が補助を行うとした。

三 「社会救助暫定規則」の概要⁷⁸

1 「社会救助暫定規則」制定の経緯

前述のように、中国は改革開放以来、公的扶助法制度は、都市部では「都市住民最低生活保障制度」、農村部では「農村五保救助制度」というシステムが異なる二元構造を成していた。2007年7月には、農村部における生活保護制度の創設の試みとして、「全国における農村最低生活保障制度を創設する通知について」が発布された。

このように、都市部では未熟ながら統一された生活保護制度が確立されていたが、農村部においては都市部の制度との格差があるのみならず、財源も実施も地方政府任せの制度であった。また、従来の社会救助制度は、保護の種類も明確に定められておらず、保護も主に日常生活救助を中心に行われており、近

78 この章は、主に韓君玲、呉紅敏「中国における社会救助暫定規則の内容と今後の課題」週刊社会保障（2014年8月25日）54～59頁を参照している。

年における大きな社会問題になっている住宅問題、高額医療費のおよび教育上の問題などの対応しきれなくなっていた。

生活困窮者達の多岐にわたる貧困問題を解決するため、政府は社会救助法の創設について、早い時期から試みられており、1993年の第8回全国人民代表大会常務委員会の立法計画に収めていたが、やっと2005年になって、本格的な法案起草作業が行われた。しかし、種々の原因により、計画通りに提出されず、ようやく2014年2月21日になって、国務院によって「社会救助暫定規則」が發布され、同年5月1日から施行されることになった。以下において、社会救助暫定規則の内容について概説する。

2 「社会救助暫定規則」の概要

「社会救助暫定規則」は、第1章総則、第2章最低生活保障、第3章特別困窮者の救助、第4章被災者の救助、第5章医療救助、第6章教育救助、第7章住宅救助、第8章生業救助、第9章臨時救助、第10章社会参加の促進、第11章監督管理、第12章罰則、第13章附則、計13章70条から構成されている。その主な内容は、概ね以下の通りである。

（1）「社会救助暫定規則」の目的と原則

「社会救助暫定規則」は「社会救助を強化し、国民の基本的な生活を保障し、社会の公平を促進し、社会の安定と調和を図ることを目的として、憲法に基づいて、最低限度の生活を保障し、緊急災害を救済し、持続可能で、またその他の社会保障制度との関連性を有し、そして社会救助のレベルを経済社会発展のレベルに適合したものとするを原則とし、制定された。

（2）社会救助の管理実施機関

社会救助の管理実施機関は、国務院の管理に属する民政部が全国の社会救助システムを統一して計画・管理するとし、国のレベルでは「国務院の管理に属する民政部が、応急管理、衛生と健康、教育、都市部住宅建設を、労働と社会保障と医療保障部門などの行政庁は、各自の職責に従って社会救助の管理事務を行う」と定めている。また地方レベルでは、「県レベル（日本の市に相当する）以上の地方人民政府の管理に属する民政部門が、応急管理、衛生と健康、

教育、都市部住宅建設、労働と社会保障、医療保障部門などの行政庁は、各自の職責に従って、その行政地域内の社会救助の管理事務を行う」と規定している。各レベルの政府の民政部門と労働と社会保障、医療保障部門を、社会救助管理部門と称する。

本来、社会救助事業は、国が責任をもって行う国家事業であるが、その実施については地域住民の生活と密接に関係のある地方人民政府が行うのが適切であると考えられる。そこで、「社会救助暫定規則」は、社会救助の決定、実施に関する事務を末端行政組織である郷、鎮の人民政府または街道弁事所（日本の区役所に相当する）に執行させることにした。また、農村部においては、村民委員会と住民委員会が上記の地方政府の社会救助機関と協力して、社会救助事業を行うべきであるとした。

（３）社会救助の基金管理

県レベルの人民政府は、社会救助事業を国民経済と社会発展計画に取り入れ、政府の指導のもと、民政部門が率先して、関係部門と協力しながら、社会の力が参加する社会救助事業協調システムを創設する。その上で、社会救助資金、物質保障システムを完備させ、政府が調達する社会救助基金と社会救助事業経費を財政予算に取り入れるべきであるとした。

（４）社会救助の種類、対象、基準、範囲及び方法

「社会救助暫定規則」が規定する社会救助には、最低生活保障、特別困窮者の救助、被災者の救助、医療救助、教育救助、住宅救助、生業救助、臨時救助の計８種類がある。これらの救助は、被救助者の必要に応じて一種類に限って実施される単給と二種類以上あわせて行う併給もある。なお、社会救助の対象、基準、範囲及び方法については、救助の種類ごとに定められている。

① 最低生活保障

最低生活保障は、各種の救助の中で最も根幹的なものである。最低生活保障を受給する要件は、共同生活を営む家庭構成員（世帯人員）の平均収入が現地の最低生活保障基準より低いこと、またその家庭の財産状況が現地の最低生活保障家庭に関する財産状況の規定に合っていることの二つである。この二つの要件を満たす家庭に対して、最低生活保障の給付を行う。

しかし、「社会救助暫定規則」では、最低生活保障の具体的内容とレベルについては、明確に定めておらず、最低生活保障の基準は、省・自治区・直轄市、又は区を持つ市レベルの人民政府が、現地住民の基本的生活を維持するために必要とされる費用に応じて決定、発布するとし、その基準は現地の経済社会発展のレベル及び物価の変化状況に応じて適切に調整を行うとした。

② 特別困窮者の救助

特別困窮者とは、労働能力がない、収入減がない、法定扶養、扶養義務者がいない、或いは法定扶養、扶養義務者がいても扶養能力がない、高齢者、障害者及び16歳未満の未成年者をいう。

特別困窮者の給付には、①最低限度の生活の提供、②日常生活を営むことができない者に対する介護、③医療救助、④葬祭救助の4つがある。特別困窮者の救助には居宅救助と施設救助があり、当該者が希望で選択できるとした。特別困窮者の給付基準は、省・自治区・直轄市或いは区を持つ市レベルの人民政府が設定する。

③ 災害救助

災害救助の対象となるのは、自然災害のため最低限度の生活を維持できない者である。災害救助の範囲は、①被災者に対して、食品、飲用水、衣類と布団、採暖、仮設住宅、医療防疫などの応急救済を提供すること、②災害で住まいが大きな被害を受けた者には、住まいの手配を行うこと、③住宅の再建に必要な資金や物質などを提供すること、④被災直後の被災者の厳冬または来る春の凶作のため生活に支障がある者には、最低限度の生活救助を提供することの4項目がある。

④ 医療救助

医療救助の対象となるのは、最低生活保障を受けている家庭の構成員、特別困窮者及び県レベル以上の地方人民政府が定めたその他の特別な生活困窮者である。

医療救助方法は、①医療救助受給対象者は、都市部の基本医療保険或いは農村部の新型農村合作医療に加入し、保険料の個人負担分に補助を行うこ

と、②医療受給対象者の基本医療保険、重病保険とその他の補充医療保険の給付を受けた後、個人及びその家庭の医療費の負担能力を超えた場合、本人の負担分に補助を行うことである。

また、医療救助の基準は、県レベル以上の人民政府が現地の経済社会発展のレベル及び医療救助資金の状況に応じて設定する。この他、国は疾病応急救助制度を創設し、救急を必要とする身分不明者、或いは救急費用の支払い能力がない重病者に対しては、救助を行い、その費用は疾病応急救助基金から支払うとした。

⑤ 教育救助

教育救助対象は、義務教育を受けている最低生活保障家庭の構成員と特別困窮者である。その他、高校や大学で教育を受けている最低生活保障の構成員、特別困窮者、及び義務教育を受けられない障害児に対しても、実際の状況に応じて、適当な教育救助を行う。

教育救助の基準は、省レベルの人民政府が当該地の経済社会発展と教育救助者対象者の学習と生活需要に応じて設定するとし、教育救助の受給内容は、各段階の教育に応じて、その関連費用の減免、助学金の支給、生活費の支給、働きながら勉強する機会の手配などがある。

⑥ 住宅救助

住宅救助は、住宅難の基準を満たす最低生活保障家庭、特別困窮者に、公営住宅の提供、家賃の補助、農村部の倒壊危険家屋の修繕などを中心として行われる。住宅困難と住宅救助の基準は、県レベル以上の人民政府が現地の経済社会発展のレベル及び住宅価格の状況に基づいて、設定する。

⑦ 生業救助

生業救助の対象は、最低生活保障家庭の労働力を有しながら、失業状態にある人である。救助方法は、利息付貸付金、社会保険料の補助、職場手当、技能修得費、費用減免、公益性のある職場の配置などの方法で、就業救助を行う。

また、最低生活保障家庭の構成員が労働力を有しているにも関わらず失業状態に陥った場合、県レベルの人民政府は有効な措置を取り、その家庭の少

なくとも一人を就業させなければならないとし、その構成員は労働と社会保障部門が紹介した職業につき、正当な理由がなく、3回連続拒否した場合、県レベルの政府の民生部門は最低生活保障費の減額或いは本人への救助を中止することができる。就業救助対象者を受け入れる会社は、国家の関連規定に基づき、社会保険料補助、税関係優遇、少額貸付金などの就業扶助政策を享受できる。

⑧ 臨時救助

臨時救助は、火災、交通事故など突発的な事故・事件の発生や、家庭の構成員が急に重病にかかることなどにより、一時的に基本的な生活の維持に重大な支障がある家庭が対象である。また、突然の生活支出の増加によって、一時的に家庭の負担能力を超え、生活維持が困難な最低生活保障家庭、及びその他の特殊な困難に遭遇した家庭に対して、臨時救済を行う。臨時救助の具体的な事項及び基準は、県レベルの人民政府が規定する。

この他、国は、ホームレスや物乞い人員に対して、一時的な食事と宿泊、急病救助と帰郷協力などの救助を行う。

（５）社会救助の申請及び審査手続

「社会救助暫定規則」では、社会救助の種類ごとにその申請手続が定められている。社会救助を必要とする申請者は、原則として郷、鎮の人民政府または街道弁事所に申請を行い、申請を受理した当該の行政機関は審査や公示の手続きを経て、その申請を県レベルの人民政府の民政部門に送付し、その許可を待つとしており、具体的に期限などはとくに定めていない。

（６）不服申し立て

不服申し立てについては、日本や韓国のように詳細な規定が設けられておらず、申請者或いは社会救助を受給している家庭或いは個人は、社会救助管理部门の行う具体的な行為に対して不服がある場合は、法律に基づいて行政審査或いは行政訴訟を提起することができるとした。

3 社会救助の実施状況

2022年末現在、全国の都市部の生活保護受給対象者は、423.8万世帯で、

682.4万人であった。全国の都市部の生活保護の平均受給額は一か月で752.3人民元（日本円で1.7万円くらい）で、前年度比5.7%増加し、生活保護の総支出額は483.3億元であった。一方、農村部における生活保護受給対象者は、1896.7万世帯で、3349.6万人であった。全国の農村部における生活保護の平均受給額は、1か月で582.1人民元で、前年度比9.8%増加し、農村部における生活保護総支給額は1463.6億元であった。

特別困窮者救助の場合、農村部の特別困窮者の434.5万人に、477.1億元の農村特別困窮者救助給付金を支給し、都市部の特別困窮者35万人に対し、特別困窮者給付金55.9億元を給付した。

臨時救助の場合、2022年末まで1100万回の臨時救助を行い、そのうち地元出身ではないのが26.2万回であった。2022年度に支出した臨時救助の総額は120億元で、平均援助額は1回当たり1090元であった⁷⁹。

四 中国の社会救助制度の課題

前述のように、中国は社会的及び経済的に都市と農村の二重構造に基づく二元的国家であり、それゆえ旧ソ連の社会福祉計画に基づく社会保障制度をモデルとして50年代に創設された中国の社会保障体系にも、このような二元構造の特徴が現れている。中国の社会保障制度は、90年代後半から本格的に推進された社会保障制度の改革と整備により、未熟で初歩的なものであるが、都市部と農村部を包含した基本的社会保障体系は確立された。社会保障制度は、本来は都市部と農村部を問わず、国民皆平等のもと、国家が統一的に整備し実施すべきかつ公平な政策であるべきであるが、しかし、現行の社会保障制度は公平性と平等性が欠けており、枠組みが狭く、その対象も限られている。

公的扶助制度においても、他の社会保障制度と同様、都市部では「都市住民最低生活保障制度」、農村部では「農村五保救助制度」のそれぞれ異なる内容の社会救済制度が実施されていた。農村部においては、政府から「農村五保救

79 国家统计局「中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报」https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html

助制度」を中心に、社会救助制度の構築の必要性を指摘する通達は出されていたものの、実際に政府の強い指導力が発揮されることはなかったが、今回の社会救助暫定規則においては、都市部と農村部とを合わせてカバーする社会保障システムの構築を目指した初めての包括的枠組みを提示した画期的なことであり、それが今後の中国の社会保障制度に大きな変化をもたらすことは疑うべくもない。とくに、社会救助暫定規則では、社会・経済発展レベルに見合った農村部の社会救助に関する条項が明確に定められており、社会救助の適用範囲を、都市部と農村部を問わない全ての国民に広げ、憲法で定めた公民の公平・平等性の実現に向けて一歩踏み込んでおり、大いに評価できるものと思われる。

ただし、いくつかの問題点や課題を抱えているのも確かであり、下記のように集約することができる。

（１）社会救助の財源の問題

社会保障政策の原則は、中央政府がつくり、地方は各地の実情に合わせてこれを具体的に決定・実施するとの基本方針が、財政支出の面でも貫かれている。社会救助制度は、社会保障制度体系の重要な構成部分であり、国家は経済的に支援を行う責任と義務がある。しかし、現在のところ中央政府の社会救助制度に対する財政投入することは、社会救助対象規模に比べ、少ないのが現状である。

財政の弱体問題は、社会救助制度の大きな課題であると思われる。国と地方政府の公的扶助費用の負担割合を明確に決めておらず、明確な指針やガイドラインがないため、社会救助制度を実施する際に、地方政府はその時々予算上の理由により、社会救助に関する費用を勝手に削減したり、救助基準を低くしたりする懸念があり、社会救助制度の正常な運営に支障をきたしている。

社会救助事業を整備・発展させるためには、安定的かつ確実な財源の確保が必要である。社会救助暫定規則では、国家責任論が明記されているが、社会救助制度において最も大きな課題である財源については、県レベルの地方政府の負担で賄われるとしており、財政が弱い地方に対しては、補助を行うとし、最も重要な当事者である国家の社会救助制度に対する財政的支援が欠けている。社会救助制度への対応策として、政府は政策的支援を強調するが、それだけは

では不十分であり、一定の中央・地方政府の財政投入は不可欠であると思われる。

とくに、農村部では、都市部に比べて社会的・経済的格差が大きいため、農村部の社会救助制度においては、都市部の社会救助制度よりもっと多くの財政投入が不可欠である。社会救済制度を含む社会保障制度の財源問題においては、地方財政の投与も大事であるが、しかし現状では、地域によって経済的・社会的格差が大きく、地方財政にも限界がある。そのためには、高度経済成長によって高所得を享受している層を中心とした財政調整によって、福祉基金の充実を図られなければならない。それゆえ社会救助制度の財源確保のためにも、租税システムの充実を図り、徴税効率を向上させるとともに、将来的には社会保障制度目的税の投入や社会保障利用限定の住民税の創設も視野に入れておくべきであると思われる。

(2) 社会救助の基準設定について

社会救助の基準は、社会救助の内容を実質的に規定するものであって、その適否は、法目的の達成と切り離せない。ところが「社会救助暫定規則」の総則では、社会救助基準の原理を明確にしておらず、社会救助の基準は社会救助の種類ごとに、それぞれ規定されているうえに、設定主体の規模レベルは対象者や内容によって、異なっている。例えば、最低生活保障と特別困窮者の救助基準の設定主体は、省レベルまたは区を持つ市レベル地方人民政府であるのに対し、医療や住宅、臨時救助基準の設定主体は県レベル以上の地方人民政府であり、実施主体の単位規模が異なるその根拠を示していない。

県レベルの地方政府が独自の社会救済制度を実行するには、財政基盤が安定しておらず、リスク分散能力も弱く、貧困地域で支出が大きい場合、地方財政に大きな負担になる可能性がある。社会救済制度は、安定的な財源確保と遅れている地域に対する財政調整のためにも、全国単位で実施されるのが望ましいが、余りにも国土が広く、都市部との農村部また地域による社会的・経済的格差が大きいため、現状では全国的に統一された制度を構築することは期待できない。しかし、少なくとも、省のレベルの地方政府の単位として実施すべきであり、救助の基準設定も省のレベルで統一したガイドラインを提示すべきである

と考えている。実施機関の地方政府の規模のレベルが大きいほど、財政規模も大きくなり、リスク分散の能力は高まり、地域における財政調整もしやすくなる。

社会救助基準の公平性と科学性から見れば、その設定主体の法的資格を厳格に規定すべきであり、したがって、今後の立法においては、社会救助基準の原理を掲げると同時に、社会救助基準の設定主体のレベルを統一し、その設定主体単位（規模）の格を引き上げる必要があると思われる。

（３）社会救助の種類の範囲と給付の低さの問題

既述したように、社会救助種類は８種類に分けているが、その分類をどのような基準で行ったのかについては、根拠を示しておらず、疑問の余地がある。例えば、最低生活保障、特別困窮者の救助および災害救助は、主に救助の対象によって分けているが、一方、医療、教育、住宅、生業および臨時救助は、主に救助の内容によって分けられている。

社会制度、経済発展レベルおよび最低限度の生活に対する認識の相違により、各国における公的扶助の内容に関する分類も多少異なるのは当然のことである。だが、一般的に言えば、公的扶助の種類は一定の基準で分類されているので、その基準の違いや内容の重複といったことは避けられなければならない。要するに、中国における「社会救助暫定規則」に関する救助種類の分類が、ある時は救助対象により、またある時には、救助内容によるといったことは、科学性、合理性に欠けているのではないかと考えている。したがって今後の立法において、社会救助の種類については再検討することが必要であると思われる。

また、給付額の低さも一つ問題であると考えられる。どこの国においても、最低生活保障の定義は、実は抽象的で曖昧な表現が多く、基準設定も難しいところが多い。2023年の全国の住民の平均支配収入は3万9218元で、都市部の住民は5万1821元、農村部の住民は、2万1691元であった⁸⁰。2023年の1月末の

80 国家统计局「2023年居民收入和消费支出情况」https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116_1946622.html

時点の都市部の最低生活給付額は一か月752元、農村部は582元で⁸¹、都市部の住民の収入の約7分の1、農村部の場合は約4分の1であった。このような生活保護給付基準額が、果たして生活保護受給者らの生活を営む上で、生活がどこまで守られているかなどの充足可否の問題は今後調査で明らかにする必要があると考えられる。

むすびにかえて

本稿において、日中韓の社会保障制度における生活保護制度を中心に、現在に至るまでの歴史的背景から過程とその内容および実施状況を詳説し、その上で日中韓の生活保護制度の意義と残された課題について考察してきた。

社会保障というのは、時代と国民社会の違いによって、その含意が様々に変化する概念であり⁸²、一般的に国民の最低生活の保障を図る公の制度を社会保障と呼んでいる⁸³。社会保障の内容は、社会体制の違いは、各国の歴史的な政治的、経済的、社会的諸条件によって規定されている⁸⁴が、これまでの日中韓の生活保護制度の概観からわかるように、日中韓の公的扶助制度における生活保護制度は、日本は「生活保護制度」、韓国は「国民基礎生活制度」、中国は「社会救助制度」と名称こそはそれぞれ異なり、内容や規定の違いはあるものの、それぞれの国の憲法において保障された国民の生存権理念に基づき、国家の責任において、その費用の全額を公費によって負担し、生活に困窮する全ての国民の最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする点では、共通したものが多く、大いに評価できるものであると考えられる。日中韓の比較からわかるように、日本の生活保護制度は前述の様々な課題や問

81 中華人民共和国国家発展と改革委員会「截至1月底 全国共有城市低保对象679万人 农村低保对象3338万人」https://www.ndrc.gov.cn/fggz/jyysr/jysrsbxf/202304/t20230428_1355158.html

82 森岡清美・塩原勉・本間康平編『新社会学辞典』660頁（有斐閣、1993年）

83 見田宗介・栗原彬・田中義久編『社会学辞典』424頁（弘文堂、1988年）

84 事典刊行委員会編『社会保障・社会福祉事典』258頁（労働旬報社、1989年）

題点を抱えているものの、韓国や中国の生活保護制度と比べると保障内容や給付種類も充実しており、最低生活費費の給付基準も高く、優れており、日本国民は恵まれていると言える。

とくに、日本では、法の下国民平等原則を規定する日本国憲法14条 1 項、基本的人権保障の一環としての国民に対する生存権を保障する同25条 1 項と生存権保障に対する国の責務を規定した同25条のもと、1950年に社会保障制度審議会が「社会保障制度に関する勧告」を提示し、社会保障という制度の解釈を定義したうえで、社会保障制度に対する国家責任も明言している。すなわち、国家責任の原理の下、社会保障制度に適用対象を性別、職業、身分を問わず、すべての国民を保障対象とする対象者の普遍性、あらゆる生活保障を網羅した保障の包括性、全ての国民に対し無差別、平等に統一的な保障を行う保障の統一性を図らねばならないと勧告したものである。とくに、1950年に、生活に困窮する全ての対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的として、生活保護法を制定し、生存権保障のもと、普遍性と平等性かなりのレベルで実現されているものと思われる。また、社会保障に対する国家の責任原理は、制度に対する国家財源の投入による実現されるが、日本の場合、生活保障制度において多額の国庫負担がなされており、国家責任が果たされている。

日本の社会保障の給付の大部分は法律に基づいて行われており、社会保障の給付主体、給付対象、給付要件、給付内容、給付費用などについても、基本的に社会保障に関する法律に規定されている。つまり、日本には社会保障法という法典はないものの、社会保障に関する様々な項目は立法機関によって法律として定められたもので、国の法としての属性を有している。このようにして比較的完備した、高次元の社会保障事業に対応した法律規範体系が形成され、社会保障制度の実施と韓のための厳密な法的拠りが提供された⁸⁵。生活保護制度も、立法機関である国会によって制定された「生活保護法」を生活保護制度

85 大塚雅修・日本経済研究センター編『中国社会保障改革の衝撃』162～163頁（勁草書房、2002年）

実施と管理のための法的根拠として給付を行っている。

一方、韓国においては、憲法34条で、「全ての国民は、人間らしい生活を営む権利を有し、国家は社会保障、社会福祉の増進に努める義務がある」とし、国民の生存権とこれを実現するための国家の社会保障の義務として、社会保障が規定され、社会保障制度の法的根拠になっている。また、憲法10条では、「国民の幸福権の追求権」、11条では「法の下での平等」が明記されている。

こうした憲法における国家の社会保障増進義務と国民の生存権を保障することを目的として、1995年12月30日に「社会保障基本法」が制定され、1996年7月から実施された。社会保障基本法において、「社会保障とは、社会保険、公共扶助、社会サービス及び関連福祉制度である」と定義されている。公共扶助は、社会保障基本法第3条で、「公共扶助とは、国家及び地方自治団体の責任の下、生活維持能力がなく、生活が困難な国民の最低生活を保障し、自立を支援する制度を意味する」と定義している。公共扶助は、貧困の問題を解決する「社会安全網」と言われており、代表的な公共扶助には、1999年に制定された「国民基礎生活保障制度」がある。国民基礎生活保障制度は、立法機関である国会によって制定された「国民基礎生活保障法」に基づいて、家族や自らの力では、生計を維持する能力がない、最低生活費以下の絶対貧困層の国民に必要な給付を行い、その基本的生活を国家が保障し、労働能力が有る者に体系的な自活支援サービスを提供して、自活・自立を支援する目的とした制度で、国民基礎生活保障制度の実施と管理のための法的根拠として給付を行っている。その保護の対象を全ての国民としており、法の下での国民の無差別平等の原理が実現されている。また、社会保障に対する国家責任の原理においても、国民基礎生活保障法の第8章の「保障費用」の中で、国家と市・道の地方公共団体の財源の負担割合も明確に定められており、日本と同様国家責任の役割も果たされていると思われる。

韓国の国民基礎生活保障法は、法の構成から詳細な規定まで、日本の生活保障法と類似する内容や部分が多く見受けられており、日本の生活保障法をモデルに参考したと思われるが、国民基礎生活保障制度の全体的な規定内容や給付基準などは、日本の生活保護制度には及ばないものの、中国の社会救助制度よ

りはかなり充実している。こうした日本や韓国の生活保護制度を比較すると、中国の公的扶助制度である社会救助制度には、多くの問題点や課題があることがわかる。

生活保護制度を含む社会保障制度は、本来は都市部と農村部を問わず、国民皆平等のもと、国家が統一的に整備し実施すべき統一的かつ公平な政策であるべきであるが、しかし、現行の中国の社会保障制度は公平性と平等性が欠けており、枠組みが狭く、その対象も限られている。

これまで、政府から農村部における生活保護制度の構築の必要性を指摘する通達は出されいたものの、実際に政府の強い指導力が発揮されることはなかったが、「社会救助暫定規則」では、社会・経済の発展レベルの見合った都市部と農村部を統合した社会救助制度の構築と整備に関する条項が明確に定められており、中国の社会保障制度において初めて都市部と農村部の問わず、全ての国民を対象に統合した生活保護制度の構築を目指し、包括的枠組みを提示しており、大いに評価できるものと思われる。また、これまでの生活保護制度は、日常生活救助を中心に給付を行っていたが、当規則では、給付の種類を、日韓の生活保護制度の給付種類の分類に近い、8種類に分けており、この他にも、最低生活保障申請者に対しては、収入審査だけでなく、財産審査も行うこと、突然の災害や大病などで一時的に生活困難となる世帯に対する臨時扶助を全国規模で創設したこと、政府補助金や税制優遇、税金減免などの政策により企業が社会扶助に参加するよう奨励したこと⁸⁶など、日韓の生活保護制度に比べると多少初歩的なものではあるものの、従前の生活保護制度と比して、画期的な制度であると考えられる。ただ、「社会救助暫定規則」は、原則的な規定に留まり、詳細は地方政府などによる別途の規定に委ねると定めた経過措置を条文も多く、今後の実施過程や関連規定の制定などの動きに注視する必要がある。

中国の生活保護制度が抱える色々な問題点や課題において、とくに最も大きな課題は財源確保の問題である。2023年の生活保護受給者は4000万人を超えて

86 独立行政法人労働政策研究・研修機構「「社会扶助暫定規則」が施行」https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_6/china_01.html

おり、このような膨大な人口の生活困窮者に全員が満足 of いくような支援を行うことは至難の業である。生活保護制度を含む社会保障制度の安定的かつ持続的な運営を確保するためには、現在の異常な財源構造を見直す必要があり、とりわけ税収による中央政府と地方政府の財政投入を増加させることが不可欠である。社会救助暫定規則では、国家責任論が明記されているが、国と地方政府の公的扶助費用の負担割合を明確に示しておらず、明確な指針やガイドラインがなく、県レベルの地方政府の負担で賄われるとしている。少子高齢化が激しく進展していく中、将来の社会保障制度に関する支出の増加を考慮すれば、地方政府の財政の負担を軽減させるために、またこうした莫大な財源の確保為には、租税システムの充実を図り、個人所得税などの地方税の徴税効率を向上させると同時に、将来的には社会保障制度目的税の投入や社会保障利用限定の住民税の創設も視野に入れておくべきであると思われる。

確かに、資本主義の発展史が長い日本及び韓国の社会保障制度における生活保護制度は、中国の生活保護制度と比べて内容も充実しているし、優れていると言える。今後の生活保障制度の改革にあたっては、中国の現状から出発し、一世紀以上前から日本や韓国が実施していた生活保障制度の経験と教訓を参考に、また自国の50年の生活保障の歴史と実施の経験に基づいて、自国の実状と社会経済発展の水準に適合した生活保障制度の新たな道を模索していく必要がある。これまでの生活保護制度については、「規則」や「通知」、「方法」などの行政規則で実行されてきているが、今後においては社会救助制度の実施と管理のための法的根拠となる法整備を進める必要があり、社会救助法の立法に向けてのあり方を検討するにあたって、本稿で明らかにした中国の生活保護制度の歴史的背景、その現状と課題、とくに財源問題、給付主体の規模問題、給付種類や給付基準の低さ問題を念頭において、同じ東アジアの国であり、アジア諸国でいち早く欧米先進諸国の社会保障思想と政策を取り入れ、今では世界でも有数の社会保障先進国の一つになっている日本の生活保護制度の経験と教訓を参考に、将来における中国の生活保護制度のあるべき姿を考えてみる必要があると思われる。

一国の経済的實力は、全ての社会事業を發展させる前提であり、社会保障を

実施する物質的基礎でもある。社会保障水準が生産力の発展水準を超えれば、国と社会にとって大きな重荷となる、社会保障と経済力との均衡は大切である。すなわち、社会保障の給付水準とそのカバーする範囲はそれぞれの国の経済の発展段階からかけ離れて存在するものではなく、経済余力の程度によって決まるところである⁸⁷。

周知のとおり、中国はまだ発展途上国であり、豊かではない。それゆえ、中国の社会の独特の歴史的・思想的特殊性、政治的、社会的特殊性からみると、日本や欧米先進諸国の社会保障制度をそのまま真似することはできない。中国における社会的・経済的状况からして、都市部と農村部における生活保障制度の問題を一度に解決することはとても難しいことである。まして何十年間もかかって形成された社会保障制度は、そう簡単に改革・改善できるものではなく、問題解決のためにはかなりの歳月が必要であると思われる。長期的なプランをもって、山積みしている課題の解決を図りながら慎重に進むべきであり、一層の努力と変革が必要であることも事実である。

グローバリゼーションの急速な進行という趨勢の中で、経済発展と環境問題、少子高齢化と社会保障問題など、先進国である日本から中国や韓国が学ぶべき点も多く、相互交流は益々重要になってきている。

参考文献

1 和文

荒社会福祉の動向編集委員会編集『社会福祉の動向2014』、中央法規、2013年
厚生労働統計協会『国民の福祉と介護の動向（2023～2024）』、奥村印刷株式会社、2023年

厚生労働省編『厚生労働白書令和5年版』、日経印刷株式会社、2023年

厚生労働省「2024年4月施行の生活保護実施要領」

<https://www.mhlw.go.jp/content/001222612.pdf>

井上英夫・高野範城編『実務 社会保障法講義』、民事法研究会、2007年

加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子著『社会保障法（第4版）』、有斐閣アルマ、2009年

87 石原亨一「中国の社会保障制度改革と社会統合—市場化と地方主義の狭間で」アジア研究所『アジア研究』第44巻5・6号、2003年5・6月

- 河野正輝・江口隆裕編『レクチャー社会保障法』、法律文化社、2009年
石橋敏郎編『社会保障論』147頁（法律文化社、2010年）
久塚純一・山田省三編『社会保障法解体新書』（第3版）155頁（法律文化社、2011年）
社団法人日本社会福祉士会編集「滞日外国人支援の実践事例から学ぶ多文化ソーシャルワーク」、中央法規、2012年
菊池馨実編『社会保障法』、信山社、2014年
松本勝明「国境を超える労働者の移動に対応した社会保障」社会政策学会編『社会政策』第8巻第1号、ミネルヴァ書房、2016年
伊藤周平著「社会保障のしくみと法」、自治体研究社、2017年
田畑洋一・岩崎房子・大山朝子・山下利恵子『社会保障（第3版）』、学文社、2020年
西村昇・日開野博・山下正國『社会福祉概論』、中央法規、2022年
山縣文治・岡田忠克編『よくわかる社会福祉（第11版）』、ミネルヴァ書房、2022年
呉紅敏「中国社会保障白書からみた社会保障制度の現状」週刊社会保障NO2348、2005年9月12日
呉紅敏「中国の社会保障制度における年金制度の現状と課題」大阪経済法科大学21世紀社会研究所紀要創刊号、2010年3月
呉紅敏「中国の社会保険法について」週刊社会保障NO2613、2011年1月24日
呉紅敏「社会保険法の制定から見た中国社会保障制度の現状と課題」大阪経済法科大学論集第101号 2011年12月
韓君玲 呉紅敏「中国における生活保護基準の法的状況と今後の課題」週刊社会保障NO2695 2012年9月24日 44～49頁
韓君玲・呉紅敏「中国における農村五保救助制度の歴史的展開と今後の展望」法研『週刊社会保障』NO2613 2012年4月。
韓君玲 呉紅敏「中国における社会救助暫定規則の内容と今後の課題」週刊社会保障、NO2789 2014年8月25日
呉紅敏「建国からの70年来の中国社会保障制度における経緯と課題-医療、年金、生活保護制度を中心に」週刊社会保障NO3062、2020年3月

2 中国語

- 中華人民共和国中央人民政府「中国的社会保障状况和政策」
https://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62994.htm
中華人民共和国中央人民政府「城市居民最低生活保障条例」
https://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20243.htm
中華人民共和国中央人民政府「农村五保供养工作条例」
https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_219932.htm
中華人民共和国中央人民政府「国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知」
https://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_719880.htm
中華人民共和国中央人民政府「社会救助暂行办法」
https://www.gov.cn/zwggk/2014-02/27/content_2622770.htm

3 韓国語

国家記録院

<https://www.archives.go.kr>

韓国法制処 生活法令情報

<https://www.easylaw.go.kr>

e나라지표

https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760

보건복지부

<https://www.mohw.go.kr/kor/>

보건복지부 「2024년국민기초생활보장사업안내」

<https://www.mohw.go.kr/kor/>

