

早稲田大学比較法研究所
オンライン・フォーラム・シリーズ

国際シンポジウム

「格差の拡大・固定化と貧困・生活困窮者法制の課題－東アジア諸国との比較を踏まえて－」

日時：2015 年 7 月 4 日（土）

主催：早稲田大学比較法研究所

後援：公益財団法人社会科学国際交流江草基金助成

◆第 1 部「東アジア各国の貧困・生活困窮者法制の動向と課題」

「中国における社会救助法制の動向と今後の課題」

韓君玲 北京理工大学法学院教授

No. 2016-3-1

〒169-8050



東京都新宿区西早稲田 1-6-1

早稲田大学比較法研究所

中国における社会救助法制の動向と今後の課題

中国・北京理工大学法学院教授

韓 君玲

はじめに

現代的な公的扶助は中国で社会救助と呼ばれている。中国において、経済体制改革による産業構造の変化、雇用の流動化、高齢化、家族形態の変化等の現象が広がっており、その結果、生活格差が拡大し、社会救助を受ける人々が年々増加している。中国民政部の統計によれば、全国において、2014年現在、農村部 2943.6 万世帯・5736.3 万人、都市部 1026.1 万世帯・1877 万人、合計 3969.7 万世帯・7613.3 万人が社会救助を受けている。また、これに要する費用として、2014 年度は 1781.8 億元が計上されている¹。このような状況下では、中国政府は生活困窮者に対して、一連の支援政策を打ち出して来た。だが、中国における公的扶助立法の整備は未だ充分とは言えず、生活困窮者に対する社会保障制度の構築が中国にとって重要な法的課題であると思われる。本稿は中国の社会救助制度の形成と現状を概観したうえで、今後のあり方について検討する。

I 中国における社会救助法制の沿革

1 1949 年から 2014 年まで

中国は 1949 年の建国以来、社会的・経済的には都市と農村とを分割した、二元的国家制度をとってきた。社会救助制度も例外ではなく二元的構造であり、都市部と農村部ではそのシステムが異なっていた。

(1) 都市部における最低生活保障制度の成立

総じて言えば、計画経済体制が確立された 1950 年代から改革開放政策が始まる 1978 年までは、都市部の公的扶助は主に労働能力のない者を対象とし、行政措置が中心であった。1978 年以降、中国は計画経済から市場経済へと移行し、90 年代に入ってから国営企業の改革に伴って多くの失業者が生まれ、生活困窮者が増大した。しかし、伝統的な公的扶助制度における救済対象は非常に限定されていたので、そうした新しいタイプの生活困窮者は対象外とされていた。

そのような状況にあって、政府は公的扶助制度の改革と整備を重視するようになり、その改革の模索が始まった。1993 年、上海が中国ではじめて最低生活保障制度を創設した。それ以降、上海に倣って多くの大・中都市が最低生活保障制度を作り、実施した。1997 年に国務院は、「全国の都市において住民最低生活保障制度を設立する通達について」を公表し、地方政府がこの制度に従って、都市部で迅速に最低生活保障制度を設定創設するよう

¹ 『2014 年社会サービス発展統計公報』, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>。

要求した。1999 年 9 月、国務院は「都市住民最低生活保障条例」を定め、同年 10 月 1 日から施行した。

（2） 農村部における五保救助制度の成立

中国は農業大国であり、13 億の人口のうち農民が約 75%を占めている。農村の生産力は低く、貧困人口が多い。改革開放政策の実施以前、ただし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し、国家による救済を従とする政策をとり、一連の行政通達を出した。そのうちで制度化されたものが五保救助制度である。

五保救助制度とは、身寄りがなく労働能力のない高齢者、身体障害者及び孤児など（いわゆる「五保戸」）に対して、衣、食、住、医、葬（孤児に対しては「葬」の代わりに「教育」）の 5 項目を保障する最低生活保障制度である。

1956 年第 1 期全国人民代表大会第 3 次会议で制定された「高級農業生産合作社模範規則」は、次のように規定した。「農業合作社は社内の労働能力がなく、身寄りのない社員に対して、統一的に計画し……、生活上適切な考慮を払い、衣料、食品、燃料、教育および葬祭を保障し、その人たちの生活を保証する」。1950 年代から 1970 年代末まで、五保救助制度は相当に着実な発展をした。1979 年から農村部で土地請負責任制が実施されるのに伴い、五保救助制度の財源を確保するため、中国政府は 1982 年 1 月「全国農村工作会议」において、「土地請負責任制の実施に伴い、その責任を負う農村世帯から一定の公共費用を徴収して五保戸の生活保障に使用すべきである」と指示した。1991 年 12 月、国務院は「農民負担費用及び労務管理条例」を発し、その中で、郷（県または県の下の区の指導を受ける行政区域）が統一して調達する費用及び公益金は五保救助に使用されなければならないと定めた。1994 年 1 月、国務院は「農村五保救助工作条例」を公布し、初めて行政法規の形で五保救助制度を確立するに至った。しかし、2006 年の農業税の全面的な廃止に伴い、五保救助の財源は主に農村集団経済組織が負担するという従来型を変更せざる得なくなった²。このため、国務院はこの条例を全面的に改正し、2006 年 1 月、新しい「農村五保救助工作条例」を公布し、同年 3 月 1 日から施行することとした。

（3） 農村部における最低生活保障制度の成立

都市部における最低生活保障制度の急速な発展に伴い、農村部における最低生活保障制度を創設する試みも始まった。1996 年、民政部は、「農村社会保障体系を整備する指導方案」を発した。その中で、農村における最低生活保障制度を創設することを要求し、また、最低生活保障基準および費用なども定めた。その後、地方政府は地方の条例や行政通達などで最低生活保障制度を定め、一部の農村において一定の成果を収めたが、いまだ試行段階にすぎず、全国的には普及していなかったのである。政府の統計によれば、2006 年末まで

² 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。

で農村において最低生活保障を受けた者は 1509 万人に達している³。だが、3000 万の農村貧困者の約半分しか最低生活保障を受けていないのである。このため、2007 年 3 月に開かれた第 10 期全国人民代表大会第 5 次会议で提出された「政府工作報告」は、「今年、全国範囲に農村における最低生活保障制度を創設するよう」と求めている。更に、2007 年 7 月 11 日に国务院は、「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」を発した。

2 2014 年から今日まで

長い間、中国では、以上のような二元的な公的扶助制度だったのである。しかし、こうした政令や行政通達などは主に日常生活の扶助が中心で、貧しい人たちへの医療、教育、住宅、就業などの公的扶助は不十分だった。そこで、ここ数年、政府は一連の医療、教育、住宅、就業などに関する公的扶助政策を打ち出してきているが、「社会救助暫定規則」施行以前の、中国の公的扶助制度はモザイク的に形成されていて、国民の生存権保障に少なからず支障をもたらしてきた。そうした状況の抜本的な解決のために、社会救助法の制定の動きが始まった⁴。しかし、それは種々な原因のために計画通りに提出されることがなく、ようやく 2014 年 2 月 21 日になって、国务院は「社会救助暫定規則」を公布し、同年 5 月 1 日から施行することにしたのである。

II 中国における社会救助法制の現状

2014 年 5 月 1 日から施行する「社会救助暫定規則」は 70 条からなり、注目すべき主な内容は以下のとおりである。

1 社会救助の目的と原則

「社会救助暫定規則」の目的は、“社会救助を強化し、国民の基本的生活を保障し、社会の公平を促進し、社会の安定を図る”ことである（1 条）。また、その方針は、最低限度の生活を保障し、急難を救済し、持続可能な社会救助制度を作ることである。さらに、その原則は、社会救助制度とその他の社会保障制度をつなぐこと、そして社会救助のレベルが経済社会発展のレベルに適応することの二つである（2 条）。

2 社会救助の管理実施機関

「社会救助暫定規則」によれば、国务院の管理に属する民政部は全国の社会救助システムを統一して計画・案配する。社会救助事務の管理については、国では、“国务院の管理に属する民政、衛生と計画生育、教育、住宅建設、労働と社会保障などの行政庁は、各自の職責に従って社会救助の管理事務を行う”（3 条 1 項）と定めている。また地方では、“県レベル以上の地方人民政府の管理に属する民政、衛生と計画生育、教育、住宅建設、労働と社

³ 温家宝『政府工作報告』12 頁（人民出版社、2007 年）。

⁴ その経緯は以下の通りである。それは 1993 年の第 8 期全国人民代表大会常務委員会の立法計画に収められ、2005 年に本格的な法案起草作業が行われた。

会保障などの行政庁は、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。本来、社会救助事務は、国がその責任において行う国家事務であるが、その実施については地域住民の生活と直接関係のある地方人民政府が行うのが適切である。そこで、「社会救助暫定規則」は、社会救助の申請、実施に関する事務を郷、鎮の人民政府または街道弁事所（日本の区役所の出張所にあたる）に執行させることにした。また、農村の村民委員会と都市の住民委員会は、「社会救助暫定規則」の施行において、郷、鎮の人民政府または街道弁事所の事務の執行に協力するものとしている（4条）。

3 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、就業救助、臨時救助の計八種類ある。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場合（「単給」）もあれば、二種類以上あわせて行われる場合（「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、各種の救助の中でも最も基本的なものである。最低生活保障を受ける法的要件は、第一に、共同生活を営む家庭構成員の平均収入が現地の最低生活保障基準より低いこと、第二に、その家庭の財産状況が現地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（9条）。しかし、最低生活保障の具体的内容は、「社会救助暫定規則」では明確に定めていない。なお、最低生活保障の基準は、省レベル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よって決定すべきものであり、しかも、現地経済社会発展のレベル及び物価の変化状況により適切な調整を行うとしている（10条1項）。上記の法内容からみて、最低生活保障は主に日常生活救助を中心に行われているため、むしろ日常生活救助と称するのが適切であろう⁵。なお、最低生活保障を受けているにもかかわらず、生活を営むにはまだ支障のある高齢者、未成年者、重度障害者および重病者にたいしては、県レベル以上の地方人民政府が、必要な措置を採ってその生活を保障すべきとしている（12条2項）。

（2）特別困窮者の救助

特別困窮者とは、身寄りがなく稼働能力のない高齢者、障害者及び16才未満の未成年者をいう⁶（14条1項）。特別困窮者の救助範囲は、①最低限度の生活の提供、②日常生活を営むには支障がある者に対する介護、③疾病の医療、④葬祭のため行うことの四種である（15条1項）。また、特別困窮者の救助基準は省レベル又は区を持つ市レベルの人民政府が設定する（15条2項）。なお、特別困窮者の救助方法には居宅救助と施設入所救助がある（19

⁵ 林〇鋼「社会救助法の定位と体系——社会救助暫定規則の改正に関する提案を兼ねて」中国社会保障30人論壇論文集（2014年、内部資料）297頁。

⁶ 特別困窮者は、長い間、農村部では「五保戸」、都市部では「三無人員」と呼ばれていたが、そうした用語はあまりにも都市部と農村部との差別イメージが強すぎるため、「社会救助暫定規則」を制定する際に、特別困窮者という用語に統一した。

条)。

(3) 被災者の救助

被災者とは、自然災害のため最低限度の生活を維持できない者をいう(20条)。被災者の救助の範囲は、①被災者にたいして、食品、飲用水、衣類と布団、採暖、仮住宅、医療防疫などを提供すること、②ひどい住宅の破損を受けた被災者に過渡的な手配をすること、③住宅の再建に必要な資金や物資などを提供すること、④被災直後の厳冬または来る春の凶作のため生活に支障のある者には、最低限度の生活救助を提供することの四項目である(22条、24条、25条、26条)。

(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の定めによるその他の特別な生活困窮者である(28条)。医療救助の方法は、①基本医療保険において被救助者が負担する保険料にたいして、助成金を支給すること、②基本医療に要した費用につき基本医療保険などが支給された後、被救助者およびその家庭が自ら負担すべき医療費を支払うことができないとき、政府が補助金を与えることの二つである(29条1項)。また、医療救助の基準は、県レベル以上の人民政府が経済社会発展のレベル及び医療救助資金の状況により設定する(29条2項)。このほか、国は、救急を必要とする身分不明者、或いは救急費用を負担できない重病者にたいしては、疾病応急救助制度を設ける(32条1項)。

(5) 教育救助

教育救助の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(33条1項)。その他、高校や大学で教育を受けている最低生活保障家庭の構成員、特別困窮者、および義務教育を受けられない障害児にたいしては、その実際の状況により、適当な教育救助を提供する(33条2項)。教育救助の方法は、各段階の教育に応じて、その関連費用の減免、補助金の提供、半工半読(働きながら勉強)する機会の手配などがある(34条)。教育救助の基準は省レベルの人民政府が、経済社会発展のレベル及び教育救助対象の学習と生活の需要により設定する(35条)。

(6) 住宅救助

住宅救助は、住宅困難の基準を満たす最低生活保障家庭の構成員、特別困窮者にたいして、公営住宅の賃貸、家賃の補助、農村部の倒壊の恐れのある家屋の補修などを中心として行われる(37条、38条)。住宅困難の基準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より設定する(39条)。

(7) 就業救助

就業救助の対象は、最低生活保障家庭の労働力になりうる構成員である。その方法は、無利息貸付金、社会保険料の補助、就職の手当金、技能習得費、勤労控除、公益性のあるポストの配置などである(42条)。また、最低生活保障家庭の労働力になりうる構成員のすべてが失業状態に陥っている場合には、県レベル以上の地方人民政府が、有効な措置を採ることによって、その家庭の少なくとも一人を就職させねばならない(43条)。ただし、最低生活保障家庭の労働力になりうる構成員が、正当な理由なく、労働と社会保障など相関

部門によって紹介された、その者の健康や能力に応じた仕事を 3 回連続で拒否した場合、県レベル人民政府の管理に属する民政部門は、当人に対して、最低生活保障の不利益処分または停止処分をすることができる（45 条）。

（8）臨時救助

臨時救助は、火災、交通事故など突発的な事件の発生や、家庭の構成員が重病にかかったことなどの原因により、一時的に基本的な生活の維持に重大な支障がある家庭、または必要な生活支出の突然の増加によって、一時的に家庭の負担能力を超えて最低限度生活の維持に重大な支障がある家庭、およびその他の特殊な困難に遭遇した家庭にたいして行われる（47 条）。臨時救助の具体的事項および基準は、県レベル以上の人民政府が設定する（49 条）。このほか、国はホームレス等に対して、一時の食事と宿泊、急病救助及び帰郷協力などを実施する（50 条）。

4 社会救助の審査手続

「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を定めているが、社会救助を要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その申請をしなければならない。また、それらの役所ではその申請を受理したあと、審査や公示の段階を経た後に、その申請を県レベルの人民政府に属する民政部門に送付し、その許可を待つ、と定めている（4 条、11 条、16 条、30 条、36 条、40 条、48 条）。

5 社会参加の促進

「社会救助暫定規則」の総則では、国は社会救助への社会参加⁷を支持し、また、そうした参加実績を上げた団体や個人などを表彰すると明言している（7 条、8 条）。更には、「社会参加の促進」に 1 章を割いており、その主な内容は以下である。国は、機関や団体、個人などの社会救助に関する社会参加を励ます。その方法は、主に寄贈行為、援助事業の実施、サービス機構の設立およびボランティア活動などである（52 条）。また、国は、その社会救助への社会参加にたいして、財政による補助、税金の優遇および費用の減免といった政策を打ち出した（53 条）。県レベル以上の地方人民政府は、社会救助に関する具体的なサービス事務を委託、下請け、購入などの形で、民間団体に執行させることができる（54 条）。このほか、県レベル以上の地方人民政府は、社会福祉サービス機構やソーシャルワーカーがその役割を発揮するように奨励して、社会救助の対象に専門的なサービスを提供させるように努力しなければならない（55 条）。社会救助管理部門及び関係機関は、社会参加の便宜を図る責務がある（56 条）。

6 監督管理

「社会救助暫定規則」の第 11 章においては、地方人民政府およびその社会救助管理部門は、社会救助事務に関する監督管理を強化することとしている。その主な内容は、収入認定の制度化、社会救助管理部門職責の明確化、社会救助事務の透明化、社会救助事業に携わる政府職員に対する社会監督の強化の四項目である。

⁷ 中国における社会救助への社会参加とは、NPO をはじめとする民間組織や個人などが行う社会救助に関する社会貢献活動をいう。

Ⅲ 中国における社会救助法制の今後の検討課題

目下、中国における社会救助法制には多くの問題点があるが、ここではさしあたり、立法論的見地から、以下の問題点に限って指摘しておきたい。

1 社会救助の権利性について

上述したように、「社会救助暫定規則」の施行は、中国の公的扶助の歴史において、画期的な意義を持つ。だが、「社会救助暫定規則」の立法宗旨や目的などをみれば、国民が社会救助を受けるのは、はたして、権利なのか否かを明言していないように思われる。社会救助の権利性に関して、中国の現行憲法ではその理念が規定されている。「国家は人権を尊重し保障する」とする規定がそうである（憲法 33 条 3 項）。さらに、「中華人民共和国公民は、老齢、疾病または労働能力喪失の場合には、国家および社会から物質的援助を受ける権利を有する。国家は、公民がこれらの権利を享受するのに必要な社会保険、社会救済及び医療衛生事業を発展させる。国家および社会は、傷痍軍人の生活を保障し、殉難者遺族を弔慰・扶助し、軍人の家族を優待する」と規定してもいる（憲法 45 条）。この物質的援助を受ける権利とは、生存権理念を実定化したものであり、憲法において基本的権利として位置付けられている。このように国民が社会救助を受ける権利には憲法上の根拠があるのだが、それが明記されていないことは、「社会救助暫定規則」の大きな欠陥である。

2 国家責任原則の貫徹について

公的扶助としての社会救助制度はもちろん、国家責任原則を唱えている。だが、「社会救助暫定規則」の規定を検討してみると、国家責任原則を終始貫徹しているのかどうかについては疑問が残る。国家責任原則を貫徹するには、国が社会救助の財源を確保しなければならない。ところが、「社会救助暫定規則」には、社会救助に関する公的費用の規定は殆ど織り込まれていない⁸。国と地方政府の公的扶助費用の負担割合が明確でないため、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。その結果、国民の生存権の保障が大いに損なわれているのである。今後は、中央政府と地方政府間の合理的負担の割合を社会救助法で規定すべきである。また、社会救助の国家責任を民間に転嫁することを防ぐために、立法府は、社会救助法による社会参加の促進に関する規定について、より慎重な立法姿勢をとるべきであろう⁹。

3 被救助者の権利と義務について

⁸ ただ、「社会救助暫定規則」第 5 条は、「県レベル以上の人民政府は、……社会救助資金と物資の保障体制を健全にし、社会救助資金と社会救助事務経費を財政予算に取り入れる」と規定している。

⁹ 中国においては、国家責任原則の貫徹を強調することが、特に意味があるように思われる。中国の公的扶助の歴史的展開および現行法の内容をみれば、一貫して国家保障の原則を唱えつつも、その一方で社会援助または社会参加も強調している。

「社会救助暫定規則」は、被救助者の権利と義務について、断片的な規定が散在するにとどまっている。具体的に言えば、被救助者の権利に関しては、直接的には何等規定を設けず、辛うじて第10章「監督管理」で、要救助者または被救助者は、社会救助管理部门による行政処分に不服があるときは、法により不服申立または行政訴訟を提起することができる（65条）、という規定があるだけである。この規定は重要ではあるが、質から言えば、一種の手続的保障にすぎない。他方、被救助者の義務に関しては、二つの関連規定がある。即ち、社会救助を申請する家庭または救助を受けている家庭は、規定によりその家庭の収入と財産状況があるがままに届け出なければならない（58条）。また、最低生活保障家庭の労働力を備えた構成員は、労働と社会保障など関連部門が紹介した、当人の健康や能力に応じた仕事につくべきである（45条）。こういった被救助者の権利と義務に関する規定を検討してみれば、「社会救助暫定規則」は、被救助者の法的地位を明確に定めていないと言わざるを得ない。今後の法制定に際しては、被救助者の法的地位を明確に定める必要がある。そうしてこそ、被救助者の法主体としての権利及び義務意識が向上することになる。

4 社会救助の基準について

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各々規定されているうえに、その設定主体のレベルは多様である。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といった具合である。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ろう。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化し、その設定主体の格を引き上げねばならない。

5 社会救助の種類について

既述したように、「社会救助暫定規則」における社会救助には、八種類あるのだが、その分類をどのような基準で行ったのかに関して疑問の余地がある。例えば、最低生活保障、特別困窮者の救助および被災者の救助は主に救助の対象によって分けているのに対し、医療、教育、住宅、就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ようなのである。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が避けられなければならないのである。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。

6 社会救助と自立について

前述したように、就業救助に関する法的規定は一応原則的なものであり、実践中、稼働能力を有する受給者を就労へと導くための政策を数少ない行政通達や行政指導意見の形で実施している。その就労自立支援政策の内容はおよそ以下のものである。①就労支援を必要とする被救助者家庭の申告認定制度。②就労支援を必要とする家庭への政策支援。③就労支援に関する末端行政組織の目標責任制度。④雇用保険、社会救助及び就労支援三者の有機的連携体制。しかし、就労支援には全国一律の運用基準等がないことから、各地方政府毎に支援内容が異なり、各地方政府次第で就労支援が受けられる場合と受けられない場合が生じる。今後、自立に向けての就労支援の仕組みが法的に整備されていることが前提である。強いて言えば、社会救助法の中に、就労援助、就労機会の確保といった自立支援に対する国の積極的責務、及び就労支援活動に参加する者の権利保障規定を整備しておくことが必要ではないかと考える。例えば、就労不可能であったり、雇用機会がなかったりする等の場合に、社会救助を行わないのは問題である。また、正当な理由なく、労働と社会保障など関連部門によって紹介された、その者の健康や能力に応じた仕事を3回連続で拒否した場合、そのことを理由に最低生活保障の不利益処分または停止処分をする場合には、その要件や手続きなどを明確化しておく必要がある。さらに、就労支援活動への参加が実質的に強制されるような場合、社会救助法の目的や理念において自立ということが述べられるべきであり、惰民防止という考え方に基づく自立の強制を否定しておくことが求められている。

おわりに

中国における社会救助制度は、改革開放以来の漸進的制度改革が積み重なって今日の姿になった。本稿は、中国における社会救助制度の展開および現状を踏まえ、制度改革の方向性に関して検討した。今後はさらに、中国における本格的な社会救助法の制定に目を向け、その内容について、より本格的な検討を続ける必要がある。

(本稿は筆者(第一筆者として)の「中国における生活保護制度の現状と課題」週刊社会保障 2577号(2010年)、および、「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 2789号(2014年)をベースにしている。)

