

論文

韓国における公的扶助制度の扶養義務

——その実態と家族への影響を中心に——

イム・ドクヨン*

はじめに

現在、韓国における公的扶助制度は1999年制定された「国民基礎生活保障法（以下：「基礎法」）である。以前には1944年「朝鮮救護令」、1961年「生活保護法」が制定され運用されていたが、これらの法律は対象者の範囲が限定的で、施行における正確な基準がないなど、様々な不備を抱えていた。しかし、「基礎法」の制定により障害や労働能力の有無、年齢及び性別などの制限規定が撤廃され、「最低生計費」という基準の導入、労働可能な人々への支援、給付制度の整備などが行われてきた。従って、韓国の社会福祉学界では「基礎法」の制定を「韓国の社会保障史に一線を画した」重要な立法だと評価されている（ムン・キム・ジョ 1999）。

それにも関わらず、旧来の「救貧法」的要素が残っているとも指摘されている。この一つが「扶養義務者」という基準である（ホ 2002、キム 2003）。以前の「生活保護法」でも扶養義務が規定されていたが、本格的な議論は「基礎法」制定以降活発となった。貧しい人が「基礎法」の給付を受けるためには、所得及び財産基準を満たさなければならないが、くわえて「扶養義務者」という基準も満たす必要がある。この法律においては「扶養義務者」とは「受給権者を扶養する責任を負うもの」を意味しているが、「扶養能力」がある扶養義務者が「いる」場合、貧しい人は国家による所得保障よりも、家族への依存を優先せねばならない。

他の国にもこのような扶養義務者に関する基準は存在しないわけではない。多くの国では公的扶助において建前上私的扶養が優先することを定めている。しかし、ほとんどの国は家族の扶養義務を原則として宣言するにとどまり、扶養義務者の存在により給付が制約を受けることは少ない。日本の場合でも、生活保護法の第四条において「扶養義務者の扶養が生活保護法による保護に優先して行われるものとする」としているが、事実上「扶養義務」が「保護の要件」ではないという解釈が一般的である（平田 2005）。従って、実際に扶養義務という基準を厳しく適用し、受給者の受給条件に大きな影響を及ぼしている韓国の事例は非常に極端な例だといわざるをえない。

受給基準として扶養義務者に関わる条件を課すならば、施行にあたって対象者を観察・調査・判定するための具体的な基準を設ける必要がある。また、その条件が維持されているかどうかを確認しなければならない。さらに、経済的水準のみならず道徳的水準にも干渉し、家族員が互いに扶養しあうように仕向ける必要もある。従って国家は受給者にととまらず扶養することが義務付けられているすべての家族に介入することになり、制度によって把握され介入される人々は際限なく増大する。

この扶養義務を論じた研究としては、扶養義務者の扶養能力に対する判定基準の設定（ムン他 1999、ナム・ユン 2001）、民法の扶養義務と社会保障法など法律上の扶養義務規定（イ 2002、キム 2003、イ 2004）、事例分析や量的分析を通じた扶養義務者の基準の問題点の分析（イム 2001、ホ 2002、ユン 2003）などがある¹。しかしこれらの研究は、扶養能力判定、すなわちどの程度の経済力があれば扶養能力があると言えるのか、またその場合どの程度扶養することが適切なのかという技術的な問題に焦点を合わせている。このような研究の傾向は、韓国の公的扶助制度が急

キーワード：扶養義務、公的扶助、国民基礎生活保障法、韓国、社会福祉統合管理網

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2011年度入学 公共領域

速に発展する過程に対応したものであると評価されている（ヨ 2003）。他方で、後述するようにこのような研究の成果が次々と反映され、扶養義務制度が複雑になっていったという問題もある。さらに、それと同時に膨大な情報が必要となり、国家の管理システムが巨大化し貧者とその家族に様々な影響を与える可能性もある。本稿は、韓国の公的扶助制度における「扶養義務」が貧者とその家族にどのように行われてきたが、その影響はどうなっているのかを、政府のマニュアル、マスコミ報道、先行研究を資料として考察し、明らかにすることを目的とする。

第一章では、韓国における扶養義務に関わる制度の変化と現在の制度の内容を考察する。具体的には「生活保護法」と「基礎法」の扶養義務条項を検討し、なぜ、「基礎法」の制定と同時に「扶養義務」が議論になり始めたのかを考察する。その上で、「基礎法」制定した後の基準の変遷について分析する。第二章では、現在の「基礎法」における扶養義務の基準について述べる。主に、扶養義務者の家族範囲、扶養義務者の扶養能力判定、家族関係を中心に検討する。第三章では、実際にどのように扶養義務は貧しい人々に影響を及んでいるかを分析する。特に、最近導入された情報管理システムの効果と国家の家族に関する介入について考察する。最後に第四章では、以上の分析の結果から、扶養義務が貧しい人々にどのような影響を与えているのかを明らかにする。

1. 「生活保護法」から「基礎法」へ

(1) 生活保護法：厳しい対象選定に伴う扶養義務判定の不必要性

「生活保護法」における扶養義務条項は1961年の制定当初から存在し、この後二度の大きな改訂があった。

まず、1961年の制定当初、保護を受けることができるのは「扶養義務者がいないこと、または扶養義務者がいるが、扶養する能力のないこと」とされていたが、具体的な条件は規定されていなかった。それらは、ようやく1963年の「生活保護法施行令」において、①年齢65歳以上の男性、②50歳以上の婦女、③心身障害により勤労能力がない者（施行令第1条）と規定された。これらの条件によると、年齢や障害などで労働する能力を有していないと判断される人々だけが扶養義務を免除される。それ以外の基準、例えば、財産や所得、家族の基準などに関する条項はなかった。また、いつ、どのように扶養義務に関する調査をするかについての条項も存在しなかった。これでは、そもそも扶養義務者を特定することができない。

次に、この規程が大幅に改訂されたのは、制定後20年も経過した1982年であった。改定生活保護法では、まず扶養能力に関する判定基準として「保健社会部の長官が指定する水準」を設定した。だが、この水準は定めなかった。また、扶養義務者の範囲を初めて具体化した、「民法」で定める扶養する責任を持つ者とした。当時「民法」は扶養義務者の範囲について自分の両親と子どもとを基本とし、同一生計の場合は8親等まで含まれ、きわめて広がった。しかし、その家族を調査することは当時の行政の力では不可能であった²。従って「生活保護法」の実行を担当していた保健社会部は別の「生活保護事業指針」（以下：「指針」）を定め、実際にはこの「指針」に基づいて適用した（キム 2003）。同一生計の場合は、1991年度の「指針」では4親等まで縮小し、1995年度の「指針」では2親等以内となった。ただ、同一生計ではない直系血族とその配偶者が扶養義務を負うことには変化はなかった。これらの規程は「生活保護法」が廃止される1999年まで維持される。

このような事実を見るとおよそ40年間運用された「生活保護法」の扶養義務者に関する基準は一貫性もなければ現実の適用を前提としたものでもなかったといえる。それにも関わらず、扶養義務関連条項自体は長い間維持された。なぜだろうか。

1961年制定当時の「生活保護法」によると、受給者となるためには保健社会部の長官の定める財産と所得の基準³を満たす必要があった。しかし、その基準には特別な根拠がなかった。すなわち、毎年予算の事情によって決められたのである。さらに、労働能力がある場合は基本的に対象者にならなかった。受給者は、①年齢65歳以上の老衰者、②年齢18歳未満の児童、③妊産婦、④不具、廃疾、傷痍、その他精神または身体の障害により勤労能力がない者（法第3条）に限られた。

生活保護法によって給付を受けるためには貧困だけではなく、年齢・性別・障害・労働能力等の厳しい条件を満たさなければならなかった。このような基準はほぼ変化がなく、廃止された1999年まで続く。従って、扶養義務の判定を必要とする対象者自体が少なく⁴、扶養義務に関する規定を現実に適用可能なものとする必要性も低かったのである⁵。

(2) 「基礎法」：条件の開放、そして反対給付としての扶養義務の具体化

この生活保護法を代替したのは1999年に制定された「基礎法」である。この「基礎法」の制定には1997年冬に起こった経済危機が大きな影響を及ぼした。当時失業者の急増と「ホームレス」問題が深刻化し、政府と自治体は急遽臨時的な措置を行った。しかし効果はなく、社会的混乱は収まらなかった。さらに、市民団体は以前の生活保護法の全面廃止と「国民基礎生活保障法」の制定運動を始めた。当時の政権はこの要求を認めようとしなかったが、贈収賄事件、労働条件の悪化に対する社会的反発、支持率の低下などの影響によりこれまでの生活保護法を廃止し、「基礎法」を制定することになった⁶。この「基礎法」の特徴は以下のとおりである。

まず、年齢・性別・障害・労働能力の有無といった条件が廃止され、財産及び所得要件だけが受給の要件となった。従って、一定の生活水準以下の者は誰でも受給可能となった。これは非常に大きな変化であり、現代的な意味での公共扶助法に移行しはじめた証拠として高く評価された（ユン2000）。そして、選定基準が体系化された。まず「健康で文化的な生活ができる水準」として「最低生計費」⁷が貧困線として規定された。以前は政府予算の事情により基準が変化したが、これにより一定の基準によって給付の可否が判定されることになった。「最低生計費」の制定は名目的な宣言にすぎなかった国民の人間らしい生活を送る権利が具体化されたと評価された（ソン1999）。この規程に相応しいシステムの整備も行われた。

しかし、労働意欲の消失など生活保護の乱用によって生じるとされる道徳的な問題を防止する基準が必要ではないかという意見も法律に反映された。また、急激な受給者の増加により予算が逼迫する恐れがあるという現実的な声もやはり反映された。そのため受給にあたって様々な付帯条件が設けられた。それらの条件のうち代表的なものは、労働する能力があると認められる者は受給者にはなりうるが、反対給付として職業教育や公共事業⁸などに参加することが義務づけられたことである⁹。

従って表面的な原則としては「貧困」だけの基準で適用される法とみえるが、実際には付加的な数多くの基準が生じ、全ての基準を充足しないと受給できないことにされた。以上の背景のもとで、それまで議論されることすらなかった扶養義務に関する基準が具体化され始めた。

(3) 扶養義務が具体化されて以降の論議と基準の変容の特徴

「基礎法」制定後、扶養義務に関する議論とそれを受けた改訂が繰り返されている。争点は大きく分けて以下の三点である。

第一に、景気が低迷しているにもかかわらず「基礎法」からの受給する人々がほとんど増加していないことが明らかになり、その重要な原因の一つが義務扶養の規定だということが指摘され始めた（ヨ2004）。深刻な経済危機を受けて制定された法律にもかかわらず、また、貧困を主な基準とする公的扶助制度にもかかわらず、政府が2001年に予想した受給者数は155万人と少なく、過小ではないかとの批判も多かった。しかも、法律が最初施行した年に受給をうけた人は、予想よりも少ない151万人に過ぎなかった。この主な原因は扶養義務の基準にあると指摘されている。「国民基礎生活保障制度評価団」（チヨ他2001）の調査結果によると、審査により受給を認められなかった理由は「扶養義務の基準」が45.3%「所得基準」が17.1%、「財産基準」が13.2%となっていた。所得と財産がないにもかかわらず、扶養義務の基準のため受給者にならない人々の存在は、いわゆる「基礎法」の「死角地帯」と呼ばれ、この「死角地帯」をどのように解消させるかが重要な課題となった。

第二に、扶養義務の範囲と扶養能力判定をめぐる問題がある。扶養義務者範囲が現実の家族状況を勘案した場合広すぎる、また扶養能力判定が厳しく適用されていると批判されている。つまり、実際には扶養ができない状態に置かれている家族が制度的に扶養能力ありとみなされているという点であった。

以上の問題を解決するべく多くの研究が行われ、多様な条件に見合う方策が具体的に提示された。特に扶養能力の判定をどうすべきかについてさまざまな数値とその根拠が提出されたが、主要な論点は技術的な数値問題であった。

このような研究の成果が反映された結果、扶養義務者の範囲は縮小され、扶養能力判定において財産と所得基準も調整された。さらに、上記の問題点、および扶養義務を負っている家族の個別事情を考慮する例外的な措置や対応策も設けられるようになった。それにつれて扶養義務の判定基準は複雑になり、必要な書類の数量も増加した。従って、その判定に必要な行政の処理能力が重要な課題として浮上してきた¹⁰。

2. 現在の複雑な扶養義務判定基準

(1) 扶養義務者の範囲

「基礎法」制定当時には受給権者の直系血族及びその配偶者、同一生計の2親等以内の血族と定まった。しかし、その範囲が広すぎるという批判が続き、現在には受給権者の一親等の直系血族及びその配偶者に縮小した。この基準については、大きく分けて三つの主張がある。

第一に、扶養義務の範囲をこれ以上縮小することはできないという主張である。その理由としては、①子息は親の財産贈与の相続に優先順位を持ち、権利だけではなく義務をもつという点、②儒教文化の存在など、いまだに扶養は実効的な慣習だという点、③他の国も形態は違うが扶養義務が維持されているという点、④政府財政に大きな負担として作用する恐れがあるという点が挙げられている（ホ 2002）。

第二に、原則としては扶養義務制度そのものを廃止すべきだが、実情をふまえた場合それは困難であり、漸進的に廃止へ移行すべきとの主張である。現与党などの立場である¹¹。

第三に、扶養義務制度自体を廃止すべきだという主張である。扶養義務制度そのものは貧困に対する責任を国家が家族に転嫁する意図から設けられ、家族の経済的能力がなくならなければ受給できないことになり、結局受給者のみならず、家族まで貧困に陥ってしまうという主張である。

現在では第一の主張が現実的な見解として認められており、政府の政策研究機関の報告書でも扶養義務制度の廃止については具体的に言及されていない（ヨ他 2009、イ 2010）。

(2) 扶養義務者の扶養能力

扶養能力の判定基準はいまだに多くの議論が重ねられ、制度も複雑になっている。

「基礎法」制定当初から、所得基準と財産基準が主な判定基準になっていた。まず、所得が一定の基準を超えれば、扶養能力があると判定する。しかし、所得がなくても財産が多い場合もありうる。従って財産基準も設定することになった。制定当初の所得基準の場合、受給者世帯の最低生計費をA、扶養義務者世帯の最低生計費をBとすると、 $(A+B) \times 120\%$ が基準となった。これは扶養義務を負う世帯が受給世帯に対して最低生計を保障する程度を扶養しても、自分自身も最低生計が保障できるという水準を意味する。また、120%は最低生活だけではなく貯金や余裕がある生活水準を意味する。財産基準は、受給者世帯と扶養義務者の財産のうち、世帯特性による控除額を差し引いて所得に換算し¹²、その金額をそれぞれA、Bとすると、 $(A + B) \times 120\%$ が基準になった。扶養義務能力がないと認められるためには、所得基準及び財産基準すべてを満たす必要があった。

しかしこの規程によれば、実際には扶養義務者も受給者とはほぼ同じ程の貧困状態でなければ扶養義務ありと判定されることを意味する。従って、これに対する様々な意見が提出され、いくつかの修正が加えられた。その結果現在は、所得・財産をどの程度考慮するかに応じて6種類の扶養能力判定基準が設けられている（保健福祉部 2012）。各々の基準によって該当する対象者が規定される。また、対象者によって適用する所得及び財産基準が異なる。対象者を区分する主な基準としては扶養義務の負う家族の中で障害者であるか否か、年齢、シングルマザーであるか否か、娘の場合嫁いでいるか否か、日雇い労働や露天商など不安定な収入であるか否かなどがある。6種類の中で基本的な基準は「所得・財産を全て考慮し、扶養能力を判定する場合」で、所得基準としては扶養義務世帯と受給者世帯の最低基準をあわせて130%をかけた数値、財産基準としては財産を所得に換算する数値をあわせて42%をかけた数値がこの基準になる。

ただし、上記の基準が全てではない。扶養能力の有無を判定する基準だけではなく「扶養能力微弱」という基準もある。「扶養能力微弱」とは扶養能力があるとはいえないが、多少は扶養可能であるということを前提とした基準で、「扶養能力の基準」より少し緩い基準を適用する。ところで、この扶養能力微弱の場合には、再び別途の独特の制度が設定されている。「扶養能力が微弱だ」と判定された場合、受給者は一定額を控除した金額を受給するようになる。これはある程度扶養能力があるため、既に扶養をしている、または扶養をすべきという意味である。これに関しても家族構成員別特性によって控除される金額が異なる。その外に基準も複雑で原則的な基準以外にも6種例があり、各例外は家族特性、職業などが考慮され基準が調整される（保健福祉部 2012）。

このような複雑な基準はまた住居地によって異なる。基本的に大都市、中小都市、農漁村に区分される。保健社

会部はこれらの基準を「扶養能力判定表」で要約しているが、判定表だけで8種にもなる。

(3) 扶養拒否を想定した規定

上の基準によって扶養義務者がおり、また扶養する能力があると判定されると、扶養義務者は扶養する義務を負う。もし、その義務を拒否すれば、国家は受給者を優先的に保護し、扶養義務者からその分を取り立てる権利を持つ（法46条第1項）。

これには例外もある。まず、扶養義務者が海外移住、兵役義務による軍服務、行方不明などの場合、「扶養不能状態」と認められる。また、天災地変や火事、不渡りなどが発生し保障費用取り立ての不可能な場合も認めている。そして最も重要な条項としては扶養義務者が受給者世帯と実質的な「家族関係の断絶状態」にあるか、それに準ずる事由で受給者を扶養していなければ取り立て除外対象になる。家出、不貞、虐待や、非血縁関係を理由として扶養を拒否、忌避する場合は挙げられている。このような扶養義務の例外を除けば、原則として国家は扶養義務者から受給額相当の金額を取り立てることになっている。

ところが、ここでの「実質的な家族関係の断絶状態」にあたる基準は曖昧である。家出、不貞、虐待などの場合、これらをどのように立証できるかという問題が残る。これに対しては地方ごとに設置されている地方生活保障委員会で行くつかの点を考慮し審議、議決することになっている。

保障費用決定後、納付通知が行われる。納付を延滞した場合「地方税滞納処分の例」に準じて取り立てることになっている。地方税滞納の場合に準じて延滞利息が加算され、これも納めなければ強制執行、すなわち資産の差し押さえおよび競売処分となる。またその金額が大きい場合には金融取引が制限され、司法機関に刑事告発される。

従って、もし困窮者が家族に扶養能力がある状態で受給を申し込み、その家族は仮差押えされる可能性があり、これは深刻な家族間の葛藤を引き起こすこともある。ゆえに家族が扶養を忌避するにもかかわらず受給を申し込む場合は極めて例外である。

3. 「扶養義務」の適用と現実

(1) 「社会福祉統合管理網」の開始

社会福祉全般にかかわる資料の収集、入力、確認、検討は「社会福祉統合管理網」（以下「管理網」）という巨大なネットワークを通じて行われる。受給者の提出した資料も全て電子化され入力される。

以前から福祉関連資料の統合ネットワークの必要性は指摘されていた。サービスが多様化しただけでなく、それぞれの基準によって対象者を選別するためには幾多の資料の閲覧や確認が必要となったためである。また、対象者に該当するサービスが何かを確認することも容易ではなかった。それらを個々の職員が制限されたデータベースのみを活用して行っていたため、手続きが煩雑になっていた¹³。

2010年に登場した「管理網」はデータベースの構築のみならず、幾多の機関の情報ネットワークを統合したことに最大の特徴がある。政府は社会福祉給付の重複と漏給を防止することができるようになり、画期的な変化だと評価されている¹⁴。しかし一方で、2009年6月14日に当時の国務総理室長が、このネットワークの目的は「公務員の横領と不正重複需給を防止」であると述べたことから明らかなように、不正受給の抑止も目的とされていた¹⁵。

扶養義務者の審査は、提出され「管理網」に入力された資料による判定を基本としている（保健福祉部2012:126）。まず、扶養義務の判定には扶養義務者の有無を証明する書類が必要である。この確認は「管理網」による問い合わせを通じて行われる。申し込みがあれば公務員は義務的に申請者の家族事項を閲覧する。次に、申請者は扶養義務者に対する扶養能力の調査のため「金融情報などに関する提供同意書」を提出する必要がある。これは政府機関が金融機関に扶養義務者の金融情報などをいつでも請求できることへの同意を意味する。また、この同意には金融機関が政府へ情報を提供した事実を知らせなくても良いということも含まれる。金融情報には、①預金などの金融情報、②貸し出しなどの信用情報、③加入保険などの保険情報など、事実上個人の金融に関連するすべての情報が含まれている。この同意は受給を申請する際の必須条項で、もし扶養義務者からこの同意を受けることができなければ、申請者は扶養義務者と関係が断絶されたという証明書類を提出しなければならない。その証明書類に不備があると判断された場合、受給申し込みは棄却される。従って審査過程において受給者のみならず扶養義務者の

すべての経済的事項が把握される。

提出された資料は全て電子化されて入力される。すなわち、受給を申し込む人のみならず扶養義務者も「管理網」に登録される。申請以降に発生する扶養義務者の経済的変動はこの「管理網」を通じて確認される。また、この「管理網」は定期的に資料の変動有無を管理者に通報するようになっている。これに該当する所得及び財産事項項目は43種に上る。

扶養義務基準の複雑さはこのような電子化を通じて解決が図られている。従って、財産及び所得と関わる公式資料に対する検討はいかなる主観も交えることなく厳格に実施されることになる。しかし、電子化にもかかわらず解決できない行政的過程がある。これは家族関係についての判断である。

(2) 家族関係断絶の判定

家族関係が実際に断絶しているかどうかを判断することは「情報網」や書類のみでは確認できない事項であり、主観的判断が入る余地がある。しかし「基礎法」はそのような主観的な判断を裏づけることができる基準を設定している。

まず、家族関係が実際に断絶しているかを証明することは本人の責任であり、以下の資料を提出しなければならない。

扶養忌避理由書、受給権者及び扶養義務者の住民登録抄本、支出実態調査表、受給者名義の通帳入出金内訳（最近1年間）、受給者名義の有線電話及び携帯通話履歴内訳（最近6ヶ月間）（保健福祉部 2012: 125）

この中で、扶養忌避事由書では扶養義務者が直接作成しなければならない。支出実態調査表と通帳入出金内訳は実際に扶養義務者が金品を支給していないこと、書類上の生活水準が事実で間違いのないことを証明するために使われる。通話履歴内訳は扶養義務者と申請者の間に連絡や交流があるかを確認するために使用される。また、該当する者は家出（失踪）申告書、児童養育施設など保護確認書、児童虐待申告書、離婚判決文などを、家族が解体したことを示す「客観的資料」として提出することになっている。さらに、資料に現われない扶養がなされる恐れがあるため、担当部署では受給権者の生活実態、通理班（日本の町内会に該当する）の長、近隣住民への聞き取りなどを通じて家族の訪問回数を調査する。調査した内容は「事実調査復命書」という記録として残さなければならない。このような資料などをすべて参考として、扶養可能であるかどうかが判定される。

(3) 「扶養義務」の適用と貧しい人々への影響

「管理網」運用開始とともに家族関係の断絶の確認が強化されるなか、受給者が途中で受給を停止される事例が急増している。保健福祉部はこの「管理網」を活用して2度扶養義務者の調査を実施した。その結果合計約17万件の不正受給及び基準未充足事例を発見した。そのうち3万3千人の受給が停止され、14万人の給付が減額となった。政府はその原因として、今まで行政の不備によって発見されることができなかった不正受給が摘発されたことを強調しながら、月所得が1000万ウォン以上の扶養義務者がいる受給者も495人が確認されたと明らかにした（共感코리아 2011）。

一方で以下のような受給者の「切実な事情」がメディアと市民社会運動団体の行った調査により明らかにされた。第一に、関係が断絶してしまい連絡を取ることも一切なかった家族が「管理網」を通じて確認される事例が多数あった。この場合、政府では金融情報公開書を要求するようになるが、受給者が長い間会わなかった家族に迷惑をかけたがらない事例や、家族関係の悪化により別れた場合にはこれを憚って支給停止される事例が多数報告された。また金融情報公開書を要求して再審査した結果、その家族の所得及び財産水準が基準値を超過し受給中止になる事例が発生した¹⁷。第二に、扶養義務者の所得と財産に変動があったが、受給者がこれを知らなかった場合である。受給者が頻繁に扶養義務者の経済的状況を確認することは困難な一方で、行政はそれを確認でき、基準を超過した場合に受給権を剥奪したり受給額を減らしたりすることができるのである¹⁸。第三に、以前は家族関係断絶されたと見なされたが、これを確認する方法が強化されたため申請を諦めざるをえない事例がある。例えば、電話内訳を提出しなければならないところ、電話を全く使用していない場合、家族関係が断絶されたという必須資料を提出することができなくなる。また、いかなる扶養も受けていないが時々連絡を取っている程度であっても、家族関係断絶

と認められずに支給停止とされる事例もあった。さらに、家庭内で虐待を受けたという証拠を提出できずに受給額が減額される事例もあった¹⁹。

そればかりでなく、「管理網」による調査が開始された以降、扶養義務問題で自殺する事件が相次いだ²⁰。以上の状況を受け、貧困団体や市民団体の抵抗が広がりはじめた。

これらに対して福祉部は別途の期間を設定し特別に救済する方案を模索することを明らかにした。しかし、多数の受給中止あるいは減額とされた受給者は存在し続けている。保健福祉部は2012年6月、再び扶養義務者の扶養能力判断の緩和する方針を決定した。

4. 検討

以上展開してきた内容とその論点をまとめる。

まず、韓国では「基礎法」制定以前の「生活保護法」までは、扶養義務の基準そのものが重要な意味をもっていなかった。扶養義務基準は不備な状態だった。また、扶養義務者と規定された家族の範囲が広すぎ、当時の行政力では調査が不可能だった。この理由について本稿では、そもそも受給者の資格があまりにも厳しく受給者になりうる人々が少数だったことを明らかにした。

第二に、扶養義務者の基準が議論になり始めたのは、経済危機を背景として「生活保護法」が廃止され、「基礎法」が制定された1999年以降からである。「扶養家族の範囲」「扶養能力の判断」「家族関係の断絶の有無」「扶養回避の場合の装置」などの基準が具体的に設定された。この理由は「基礎法」が貧困だけを公的扶助需給基準としたため受給者が拡大するおそれがあるからである。この問題への取り組みの結果、扶養義務者の基準が具体化・複雑化したことを明らかにした。

第三に、扶養義務者の基準を具体化しつつ、扶養義務者を判定する行政措置が強化された。これを象徴するのが「情報網」の登場、そして「徹底的な家族関係調査」の実施である。これらは、扶養義務者の判断をするため、膨大な資料が必要となる事情から要請されたことを明らかにした。

第四に、最近扶養義務の基準により受給が中止される事例が増えていること、また、それと同時に、自殺事件が増加し、当事者及び市民社会団体の抵抗が増えていることを指摘した。これは行政資料の処理が電子化され、受給者家族の収入の増減を国家が把握できるようになったことによる。また、家族関係の断絶など数値で表しにくい部分までも貧しい人自身に証明義務を課し、その監督が徹底化されたことによることを明らかにした。

以上、韓国における公的扶助制度の展開と貧しい人々及びその家族に対する影響を考察した。韓国の公的扶助制度は、表面的には貧しい人々の救済をその目的としているが、具体的な実践においては、国家は貧困の責任を貧しい人々の家族に負わせる役割を果たしており、その傾向は次第に強化されている。このような動向に対して、行政的制度をさらに複雑化・強化することによって、貧しい人々だけでなくその家族の私生活までより厳しく統制されることになるのではないかという危惧の声が高まっている。日本を含め、扶養義務基準を強化しようとする動きが強まっている国家では、韓国の事例は予想できる問題点を教えてくれるだろう。

註

- 1 日本では、韓国の公的扶助を紹介する研究は多く存在する（武川・キム編2005など）が、扶養義務についての具体的な分析が行われている研究はない。
- 2 1990年に実施した国策研究所の調査によると、担当公務員が保護者の基本的な財産・所得調査を直接実施する割合は14.8%にすぎなかった。その理由のうち「調査対象者が多いので」が62.7%を占めていた（ジョン他1991）。
- 3 1990年度の場合、生活保護対象者の所得基準は48,000ウォン未満、財産額は340万ウォン未満だった（保健社会部、1990）。1990年度労働部の資料によると全勤労者の平均賃金は434,641ウォンだった（労働部、1991）。つまり、収入が平均労働者より約1/10の未満の人だけが受給できた。
- 4 生活保護法による受給者数が保健社会部による『保健社会統計年報』において発表されたのは1966年度からであり、それ以前は配給された穀物量だけが報告されていた。生活保護法による受給者は1966年度には143,774世帯、316,971人であり、彼らには穀物だけが配

- 給された。10年後の1975年度には世帯数が記録されていないが、保護対象者は328,436人で、彼らには小麦粉だけが配給された。つまり、長い間生活保護者の数は30万人水準でとどまっており、現金支給は行われなかったと推測できる。支給された現金に関わる統計が『保健社会統計年報』に現れたのは1987年に至ってのことである。
- 5 1990年度国策研究所の調査によると、生活保護法の申請する際に扶養義務規程のため却下された割合は全国平均で13.2%であった(ジョン他1991)。
- 6 「基礎法」の制定過程に関する研究は様々あるが、多くの研究は市民団体の活動によってつくられたという点を強調している(韓国での研究としてムン2001、アン2000、ナム2000など。日本での研究としては金2009、井上2010など)。だがその他にも、当時政権の政治的危機や状況も考慮する必要があるという指摘もある(井上2010、バク2002など)。この問題は経済危機以降における、「韓国の福祉制度の性格とは何か」という議論とも関係がある。この問題については金編2006などが参考になる。
- 7 最低生計費は、国民が健康で文化的な生活を維持するため必要とされる最低限の費用と定義される(法第2条第6項)。従って「基礎法」による受給者の経済的な基準となる線を基準として、所得と財産換算額がこの基準を超えない場合に支給が行われる。計測は5年ごとに行われるマーケット・バスケット方式(該当するすべての物品を仮想のバスケットに入れ、その値段をあわせて推計する方式)で、該当する物品は所得弾性値が低い品目を生活必需品として選定する。その理由は、必須品は所得によってあまり変わらないが、奢侈品は所得により変動が大きいとされているからである。
- 8 これにより、「条件付き受給者」という新しい受給者概念が生まれた。「条件付き受給者」とは稼働能力がある受給者のうち、自活事業への参与を条件として給付をうける者をいう(国民基礎生活保障法施行令第8条)。条件付き受給者と決定された者が自活事業への参与という条件を履行しない場合、条件を履行するまで本人への生計給付が中止される。ここでいう自活事業とは主に条件付き受給者、またはその次上位階層(貧困線のボーダーラインの人々で「基礎法」では最低生計費基準の120%以下と定めている)が参加する国による公共事業で、地域自活セクターがその運営を担当している。業種は、住宅修理・掃除・リサイクル事業・外食・農業労働・社会サービスなどがある。
- 9 「基礎法」制定における最重要の論点である「福祉病」、つまり福祉に依存する人々が増えるのではないかという主張と関係している。予算分配を担当するある関係者は会議で「所得移転的公的扶助は亡国病をもたらす」と発言したこともある(ムン1999)。「基礎法」はその保障水準が高すぎ、勤労意欲を減らし、受給者への調査のため財政浪費が予想されるという主張も多かった(リュ2000)。
- 10 この結果「基礎法」は数多くの改訂を経て現在に至る。1999年制定以降現在2012年7月まで扶養義務関連改訂は7回、扶養義務範囲関連改訂は1回行われた。
- 11 2012年大統領選挙を控え、現在の与党であるセヌリ党と第一野党である民主統合党は漸進的廃止論を政党の政策としている。しかし、具体的な実現方策については明らかではない。
- 12 財産の所得換算率は保健福祉部長官が告示することになっている。2012年の所得換算率は、一般財産(月4.17%)金融財産(月6.26%)自動車(月100%)である。たとえば、金融財産が100万ウォンあると、基本的に $100万ウォン \times 6.26\% = 6万ウォン$ 程度が一ヶ月所得として認定される。
- 13 「福祉公務員一人当たり人数3,396人」2007年7月2日『公務員ジャーナル』。
- 14 「社会福祉統合管理網の成果と課題」『ファイナンシャルニュース』2011年3月28日
- 15 「福祉給付横領すれば5倍で弁償すると：個人家具別福祉統合網構築、福祉単一口座に」『韓国日報』2009年6月14日
- 16 事例A) Aさんは1999年多重債務による家族解体で14年間娘に会えなかった。しかし娘の夫に所得があることが判明し、受給中止になった(2011年7月22日『ハンギョレ新聞』)。事例B) Bさんは45年前離婚して以降、息子と会ったことがなかった、しかし、息子が生存しており、所得基準が超過したということが明かになり、受給資格が剥奪された(2011年10月4日『ブサン日報』)。
- 17 事例C) Cさんは10年間受給者であった。娘は借金が多いため別れて暮していた。ところが娘の夫の所得が増えCさんは受給できなくなった(2012年8月8日『oh my news』)。
- 18 事例D) Dさんは重度障害者で受給により生活してきたが、父の所有地の価値が高騰したため受給が打ち切られた(2012年2月1日『ウエル・フェアニュース』)。
- 19 事例E) Eさんは52年前家出した息子が一人いる。1982年息子が結婚した後一度会ったことがある。しかし連絡の途絶を立証しなければならぬところ、Eさんは携帯電話もなく、有線電話は他人の名義で使っていた。そのためお互いに通話していないことを証明する書類が用意できず、申請できない(2012年2月20日『ブサン日報』)。事例F) Fさんは二人の子供を育てるシングルマザーで受給者だった。しかし、幼い時暴力を振るわれ関係を断絶した父に所得があるため受給額が差し引かれた(「基礎法」改正共同行動、2011:9)。
- 20 キョンヒャン新聞は扶養義務問題で自殺した事件が最近3年で少なくとも6件に上っていると報道した(2012年8月26日)。

参考文献

◇日本語文献

井上陸, 2010, 「韓国における社会保障制度の拡大要因——政治的機会の解放という視点から」『一橋法学』9 (2) : 269-301.
 金淳和, 2009, 「福祉国家形成アクターとしての韓国の市民団体——アクターの特徴と政治的機会」『早稲田政治公法研究』92: 31-47.
 金淵明編, 2006, 『韓国福祉国家性格論争』流通経済大学出版社. (= 2002, 김연명 편, 『한국복지국가성격논쟁 I』인간과 복지)
 平田厚, 2005, 『家族と扶養——社会福祉は家族をどうとらえるか』筒井書房.

◇韓国語文献

안병영, 2000, 「국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구」『행정논총』38 (1) : 1-50. (안·비ョン옌, 2000, 「國民基礎生活保障法の制定過程に関する研究」『行政論叢』38 (1) : 1-50.)
 최일섭·김대환·박승일·이혜경·김연명·김수현·허선, 2001, 『국민기초생활보장제도의 개선방안』국민기초생활제도평가단·보건복지부. (チョ・イルソプ/キム・デファン/パク・スン일/이·혜경/김·연명/김·수현/허·선, 2001, 『國民基礎生活保障制度の改善方案』國民基礎生活保障制度評価団・保健福祉部.)
 허선, 2002, 「국민기초생활보장제도와 부양의무자 기준 - 왜 부양의무자 기준이 문제인가?」『기초생활보장제도 부양 의무자 기준 개선방향 모색을 위한 토론회 자료집』참여연대사회복지위원회: 1-10. (허·선, 2002, 「國民基礎生活保障制度における扶養義務者の基準——なぜ, 扶養義務者の基準が問題なのか」『基礎生活保障制度における扶養義務者基準の改善方向を模索する討論會』参与連帯社会福祉委員会, 1-10.)
 _____, 2002, 「기초생활보장제도 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안」『월간 복지동향』42: 8-11. (_____, 2002, 「基礎生活保障制度における扶養義務者基準の問題点と改善方案」『月刊福祉動向』参与連帯, 42: 8-11.)
 정복란·이성기·김미곤·허선, 1991, 『생활보호대상자 선정에 관한 연구』한국보건사회연구원. (ジョン·ボ克蘭/이·송기/김·미곤/허·선, 1991, 『生活保護対象者の選定に関する研究』韓国保健社会研究院.)
 김수정, 2003, 「한국의 빈곤정책에서 '부양의무자 기준'의 변화와 쟁점 - 가족부양 '범위' 및 '부양비'를 중심으로」『경제와 사회』제 58 권: 193-223. (김·수정, 2003, 「韓国の貧困政策における『扶養義務者の基準』の変化と争点——家族扶養『範圍』及び『扶養費』を中心に」『經濟と社会』59: 193-223.)
 이병운, 2004, 「민법상 부양의무와 사회보장법상 가족책임의 사회적 평가와 조정」『한국사회보장연구』20 (2) : 179-208. (이·병운, 2004, 「民法上における扶養義務と社会保障法上の家族責任に関する社会的評価と調整」『社会保障研究』20 (2) : 179-208.)
 이찬진, 2002, 「법원의 판례로 살펴본 부양 의무자 기준」『기초생활보장제도 부양 의무자 기준 개선방향 모색을 위한 토론회 자료집』참여연대 사회복지위원회: 11-20. (이·찬진, 2000, 「法院の判例から調べてみる扶養義務者基準」『基礎生活保障制度における扶養義務者基準の改善方向を模索する討論會』参与連帯社会福祉委員会, 11-20.)
 이만우, 2010, 「기초생활보장 부양의무자 기준의 문제점과 개선방안」국회입법조사처. (이·만우, 2010, 『基礎生活保障における扶養義務者基準の問題点と改善方案』国会入法調査処.)
 임봉욱, 2001, 「국민기초생활보장제도의 문제점과 그 개선책에 대한 연구」『재정학연구』16 (1) : 3-37. (임·봉욱, 2001, 「國民基礎生活保障制度の問題点とこの改善策に対する研究」『財政論叢』16 (1) : 3-37.)
 문진영·김연명·조홍식, 1999, 「기초생활보장과 복지국가」『한국사회보장학회 정책토론회 자료집』: 7-61. (문·진영/김·연명/조·홍식, 1999, 「基礎生活保障と福祉国家」『韓国社会保障学会政策討論會資料集』7-61.)
 _____, 1999, 「국민기초생활보장법 제정 추진운동」『월간 복지동향』7: 10-15. (_____, 1999, 「國民基礎生活保障法の制定推進運動」『月刊福祉動向』参与連帯, 7: 10-15.)
 _____, 2001, 「사회복지와 NGO」조희연 의 『NGO 가이드』한겨레신문사: 220-241. (_____, 2001, 「社会福祉と NGO」조·희연 他 『NGO 가이드』한겨레신문사, 220-241.)
 남찬섭·윤정향, 2001, 「생산적 복지를 위한 소득보장제도의 평가와 과제」『상황과 복지』9: 47-79. (남·찬섭/윤·정향, 2001, 「生産的福祉のための所得保障制度の評価と課題」『状況と福祉』9: 47-79.)
 남준우, 2000, 「사회복지정책 결정과정에 관한 연구 - 국민기초생활보장법을 중심으로」연세대학교 행정대학원 석사논문. (남·준우, 2000, 『社会福祉政策における決定過程に関する研究——國民基礎生活保障法を中心に』연세대학교 행정대학원 석사논문.)
 박능후, 2008, 「국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인 분석」『사회복지정책』제 35 집: 271-295. (박·능후, 2008, 「國民基礎生活保障制度における受給権排除の原因分析」『社会福祉政策』35: 271-295.)
 박윤영, 2002, 「국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구」『한국사회복지학』49: 264-295. (박·윤영, 2002, 「國民基礎生活保障法の制定過程に関する研究」『韓国社会福祉学』49: 264-295.)
 손건익, 1999, 「국민기초생활보장법과 생활보호법의 비교」『보건복지포럼』37: 18-25. (손·건익, 1999, 「國民基礎生活保障法と

- 生活保護法との比較』『保健福祉フォーラム』37: 18-25.)
- 여유진·김미곤·김상균·구인회·송치호·오지현, 2009, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안에 관한 연구』 보건복지가족부·한국보건사회연구원. (ヨ・ユジン/キム・ミゴン/キム・サンギョン/ク・インフエ/オ・ジヒョン/ソン・치호, 2009, 『国民基礎生活保障制度における扶養義務者基準の改善方案に関する研究』 保健福祉家族部・韓国保健社会研究院.)
- _____, 2003, 『국민기초생활보장제도 부양의무자 기준 개선방안』 한국보건사회연구원. (_____, 2003, 『国民基礎生活保障制度における扶養義務者基準の改善方案』 韓国保健社会研究院.)
- 윤찬영, 2000, 「국민기초생활보장법 제정의 의의와 잠재적 쟁점에 관한 연구」 『상황과 복지』 7: 86-111. (윤·찬영, 2000, 「国民基礎生活保障法の制定の意義と潜在的争点に関する研究」 『状況と福祉』 7: 86-111.)
- 윤홍식, 2003, 「국민기초생활보장제도의 수급결정요인: 부양의무자 기준을 중심으로」 『사회복지정책』 17: 5-31. (윤·홍식, 2003, 「国民基礎生活保障制度における受給決定要因——扶養義務者基準を中心に」 『社会福祉政策』 17: 5-31.)
- 류정순, 2000, 「국민기초생활보장법 시행과 관련한 보수 기득권 저항이 도를 넘고 있다」 『월간 복지동향』 19: 34-37. (류·정순, 2000, 「国民基礎生活保障法の施行と関連する保守・既得権の抵抗が程を超えている」 『月刊福祉動向』 参与連帯, 19: 34-37.)
- 문화체육관광부, 2011, 『공감 코리아 정책정보도자료』. (文化体育觀光部, 2011, 『共感코리아政策情報報道資料』.)
- 보건사회부, 1966, 『보건사회통계연보』. (保健社会部, 1966, 『保健社会統計年報』.)
- _____, 1975 『보건사회통계연보』. (_____, 1975, 『保健社会統計年報』.)
- _____, 1991 『생활보호사업지침』. (_____, 1991, 『生活保護事業指針』.)
- _____, 1995 『생활보호사업지침』. (_____, 1995, 『生活保護事業指針』.)
- 보건복지부, 2012, 『2012년 국민기초생활보장사업안내』. (保健福祉部, 2012, 『2012年国民基礎生活保障事業案内』.)
- 노동부, 1990, 『노동통계연감』. (労働部, 1990, 『労働統計年鑑』.)

A Study on the Obligation of Support in the Public Assistance System in South Korea: With a Focus on the Current Situation and Its Influence on Families

LIM DeokYoung

Abstract:

This study investigates how the obligation of support in the public assistance system is applied to poor people and their families in South Korea. The study reviews changes in the application of obligation of support that occurred when regulations changed with the enactment of the National Basic Living Security Act in 1999. Then, it examines the current regulations for the obligation of support and the effects on poor people and families in that system. The research finds that the National Basic Living Security Act widened eligibility for receiving benefits to anyone in poverty, following the economic crisis in 1997, unlike the previous Daily Security Law, which had strictly limited eligibility by various conditions. However, the possible increase in the number of recipients raised concerns about budget constraints. Thus, the obligation of support by the family was specified and strengthened more than before. In order to determine the obligation of support, the Integrated Network Management System of Social Welfare was established and thorough investigation of recipients and their families began. The enforced investigation caused suspensions of benefits or worsened relationships among family members, resulting in a series of suicides. The issue has been raised by citizens groups and protest activities have begun.

Keywords: obligation of support, public assistance, National Basic Living Security Act, South Korea, Integrated Network Management System

韓国における公的扶助制度の扶養義務 ——その実態と家族への影響を中心に——

イム・ドクヨン

要旨:

本稿の目的は、韓国の公的扶助制度において、扶養義務が貧者とその家族に対してどのように適用されているかを明らかにすることである。そこで、1961年に「生活保護法」が制定され、1999年に「国民基礎生活保障法」が制定され現在に至るまでの扶養義務規定の変容、およびその貧者と家族に及ぼす影響について考察する。

経済危機を背景として制定された「国民基礎生活保障法」は、対象者を厳しく制限した以前の「生活保護法」とは異なり、原則として貧者は誰もが受給できるものとなった。しかし、受給者増加を抑制するため扶養義務の基準が以前より具体化・強化された。また、扶養能力・家族断絶・扶養拒否などに関する膨大な情報収集が必要となり「社会福祉統合管理網」が設置され、徹底的な家族関係の調査が行われ始めた。その結果、受給を中止される人々が増え、家族関係に影響を与え、自殺事件が発生し、市民団体による抗議活動も頻発している。

