

生活保護制度における私的扶養

牧 園 清 子

はじめに

本稿の目的は、生活保護制度における扶養義務の取扱い規定を検討することによって、生活保護制度における私的扶養の位置づけと変遷を明らかにすることにある。

家族政策という視点から生活保護制度をみるとき、生活保護における2つの原則の検討が重要な課題となる。ひとつは、世帯単位原則、もうひとつは、私的扶養優先の原則である。生活保護法は、1950年の新法制定以来50年を経過するが、大幅な改正は行われておらず、福祉六法の中ではもっとも変化の少ない福祉法である。ところが、すでに別稿で指摘したように、実施要領のレベルでみれば、世帯認定の際の世帯分離適用の規定が拡大されており、世帯単位原則は大きく崩れていた¹⁾。こうした世帯の認定や世帯分離と関わりの深い扶養義務については、どうであろうか。それを明らかにするのが本稿のねらいである²⁾。

扶養義務の取扱いに関する通達・通知は、全国社会福祉協議会編（1999年まで厚生省監修）『生活保護手帳』の「保護の実施要領」にまとめられている。そして、厚生労働省社会・援護局（旧厚生省社会局、1993年から社会・援護局）は、通達・通知を改正した場合には、その趣旨や意図を雑誌『生活と福祉』に掲載している。そこで、本稿では、『生活保護手帳』が創刊された1957年から2000年までの「保護の実施要領」と雑誌『生活と福祉』を用い、扶養義務の取扱い規定の変遷を跡づけてみたい。

以下では、まず、生活保護法における扶養義務の検討を通して扶養義務規定の問題点を指摘し、ついで、実施要領における扶養義務の取扱い規定の変遷を検討していくことにしたい。

なお、資料として2000年の『生活保護手帳』における扶養義務の取扱い規定を論文末に掲げておく³⁾

1 生活保護法における扶養義務

生活保護法における扶養義務は、保護の補足性を定めた生活保護法第4条の2項において、以下のように規定されている。

「民法（明治二十九年法律第八十九号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」

生活保護法は、民法上の扶養義務者による扶養を生活保護法による保護に優先するものとして位置づけており、これは私的扶養（親族扶養）優先の原則と呼ばれている⁴⁾

この原則、すなわち私的扶養が生活保護に優先するということが、どのようなことなのであろうか。

現行生活保護法の制定実務を担当した小山進次郎は、『改訂・増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』の中で、公的扶助と私的扶養とを関係づける方法にはつぎの3つの型があるとしている。第1の型は、私的扶養によってカバーされる領域を公的扶助の関与外に置き、前者の履行を刑罰によって担保しようとするもの、第2の型は、私的扶養によって扶養を受け得るはずの条件のある者に公的扶助を受ける資格を与えないもの、第3の型は、公的扶助に優先して私的扶養が事実上行われることを期待しつつも、これを成法上の問題とすることなく、単に事実上扶養が行われたときにこれを被扶助者の収入として取り扱うものである。先進国の制度は、概ねこの順序で段階的に発展してきている

という。

旧生活保護法（1946年）は第3条で、「扶養義務者が扶養をなし得る者には、急迫した事情がある場合を除いては、この法律による保護は、これをなさない」と規定し、親族扶養を保護の欠格条項として位置づけていた。したがって、旧生活保護法の私的扶養義務は第2の類型に、現行法のそれは事実認定にすぎない第3の類型に属するとするのが、立案者の理解である⁵⁾

しかし、現行法における私的扶養と公的扶養との関係についての民法学者の解釈には複数の見解がある⁶⁾。それらには、大きくは、扶養能力のある扶養義務者の存在を生活保護法上の保護の欠格条件とみる受給要件説と扶養義務と生活保護との間の事実上の順位とみる順位説の対立があるとされている⁷⁾。ここでいう受給要件説と順位説は、それぞれ上記の第2および第3の類型に相当する。

このように生活保護法における私的扶養と公的扶助の関係をめぐり対立する見解があるが、生活保護の実務においてはどうなのであろうか。私的扶養は立案者の理解のように単に順位の問題として取り扱われているのであろうか。次節では実施要領を取り上げそれを明らかにしたい。

ところで、生活保護に優先する家族・親族の扶養義務の程度と内容は、民法上のそれである。イギリスの救貧法や国家扶助法のように公的扶助に関する法令の中で独自に定められる場合もあるが、わが国の生活保護法では民法ですでに定められているものをそのまま援用することを明記している⁸⁾

先に引用した小山によれば、生活保護法の扶養義務については、制定当時、夫婦、親子のいわゆる生活保持義務だけを保護に優先させようという意見もあったが、現行民法の扶養に関する規定を援用することになった。そして、その理由は、「なお、単に民法上の扶養といい、英国や米国の例に見られるように生活保持の義務に限定しなかったのは、わが国情が未だ其処迄個人化されていないからである」としている⁹⁾

それでは、保護に優先するわが国の民法上の扶養義務とはどのような内容なのであろうか。

民法上の扶養は、身分関係により、①夫婦間の扶養(第752条・第760条)、②直系血族間および兄弟姉妹間の扶養(第877条第1項)および③「特別の事情」により家庭裁判所の認定で義務を負うその他の三親等内親族間の扶養(第877条第2項)の3つに分類されている¹⁰⁾しかし、扶養の順位、程度、方法については、「一切の事情を考慮し」等の概括的・一般的規定があるのみで、当事者の協議及び家庭裁判所の審判に委ねられている。このように、わが国の扶養法は、扶養義務者の範囲が広く、扶養の権利義務関係の順位や程度などに関する規定は抽象的で一種の「白地規定」となっており、比較法的にみてもきわめて特色あるものであるとされる¹¹⁾

しかし、実務や学説は、民法上の扶養義務を二元的に区別して考えている。それらは、生活保持義務と生活扶助義務であり、生活保持義務とは、夫婦間と親の未成熟子に対する扶養で、自己と同程度の生活を保持する義務であり、生活扶助義務は、その他親族間の扶養で、余力があれば扶助する義務である。前者は夫婦・親子関係に本質的なものであり、相手の生活を自己の生活の一部として維持する義務である。これに対して、後者は偶然例外的なもので、自己の地位相応な生活を犠牲にせずに行う生活の援助であるとされる¹²⁾

なお、生活保護法(第77条)では、「民法上の扶養義務者が義務を履行しないために生活保護がなされたときは、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、民法上の扶養義務の範囲内において、その費用の全部または一部を扶養義務者から徴収することができる」と規定している。この場合の扶養義務者の負担すべき額については、第1次的には保護の実施機関と扶養義務者の間の協議によって定めるが、協議が不調のときには、保護の実施機関の申立により家庭裁判所が、審判でこれを定めることになっている。しかし、この規定に従って家庭裁判所に申立がなされることはきわめてまれで、多くの場合は、保護の実施機関と扶養義務者の「協議」により、審判以前の段階で解決されている¹³⁾そして、こうした「協議」に関する実務もまた、行政通達によりすすめられており、生活保護の実務において扶養義務の取扱いが具体的にどのように規定さ

れているかを検討することは特に重要となる。次節では、そうした扶養義務が生活保護の実務においてどのように取り扱われてきたかを、実施要領の検討を通して明らかにしていこう。

2 実施要領における扶養義務の取扱い規定の変遷

1957年に『生活保護手帳』が発刊された。その第2章「保護の実施要領」の4節に、扶養義務の取扱いが規定されている。内容は、以下に示すとおりである。

「4 扶養義務の取扱

次官通知

要保護者に民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者のあるときは、その扶養を保護に優先させること。この民法上の扶養義務は、法律上当然の義務ではあるが、これをただちに、法律に訴えて法律上の問題として取り運ぶことは、扶養義務の性質上なるべく避けることが望ましいので、努めて当事者間における話し合いによって解決し、円満裡に履行させることを本旨として取り扱うこと。

局長通知（取扱指針）

扶養義務の取扱は次によること。

- (1) 保護の申請のあったときは、その者の扶養義務者（絶対的扶養義務者の他は現に扶養している者又はその可能性のある者）の有無及び扶養能力を可及的速かに調査すること。
この場合、扶養義務者の有無については、要保護世帯よりの申告のほか、原則として戸籍謄本及び除籍謄本を徴すること。ただし、市町村で確認できる場合には、その確認状況につき記録しておくこと。
- (2) 調査された扶養義務者について、要保護者よりその職業、収入の状況等を聴取する等の方法により扶養能力の可能性を調査し、扶養能力の可能性があると推定される扶養義務者については、更に扶養能力及びその程度につき調査すること。
- (3) 前項の調査は当該扶養義務者が実施機関の管内に居住する場合は直接実地につき調査し、管外に居住する場合は、原則として、その居住地を管轄する実施機関につき書面をもって調査依頼を行うこととし、必要に応じ当該扶養義務者及びその居住地を管轄する市町村に照会すること。
- (4) 相当の扶養能力があると認められるケースについては、管外の場合といえども、でき得れば直接調査するように留意すること。

- (5) 扶養能力の調査は扶養義務者の課税所得、世帯構成、職業、収入他の扶養履行の状況及び本人の申立による扶養能力の程度等につき行うこと。
- (6) 扶養能力の調査にあたっては、扶養義務者に要保護者の生活困窮の実情をよく伝えるとともに形式的に亘らぬよう心掛けること。
- (7) 扶養の程度及び方法の認定は、実情に即し、実効のあがるように行うものとし、扶養義務者の了解の得られるよう努めること。
- (8) 扶養義務については要保護者と扶養義務者との間の関係が一義的であるので、要保護者にも直接扶養義務者への依頼をさせるように努めることを指導すること。
- (9) 扶養義務者に十分な扶養能力があるにもかかわらず正当の理由なく扶養を拒み他に円満な解決の途がない場合には家庭裁判所に対して調停又は審判の申立をも考慮すること。この場合要保護者に調停又は審判の申立を行わせることが適当でない判断されるときは、社会福祉主事が要保護者の委任を受けて申立又は請求の代行を行ってもよいこと。
- (10) 扶養の程度を認定するに当っては、次の事項に留意すること。
 - 1 扶養義務者がその世帯内の稼働者であるか否か等の世帯内における地位等を考慮して行うこと。
 - 2 生活扶助義務者が、要保護者を要保護の状態になって以後引取って（住所の提供等）なんらかの援護が行われていた場合はその事情を考慮して扶養能力の程度を認定すること。
- (11) 扶養義務について最初の調査依頼又は照会をして未回答の場合は2ヶ月以内に再調査依頼又は再照会を行うこと。更に未回答の場合は随時行うこと。
- (12) 扶養義務者の扶養能力又は扶養履行の状況の変動のあった場合は、速やかに調査のうえ再認定、督促等適宜の処理を行うこと。なお、右の調査は年1回程度は行う事。
- (13) 扶養義務について照会を受けた保護の実施機関は、原則として3週間以内に調査のうえ回答すること。」(1957年 局第2-4)

1957年の実施要領における扶養義務は、51年に刊行された『改訂・増補生活保護法の解釈と運用』における「生活保護法における扶養義務の取扱上留意すべき事項」¹⁴⁾と同じ内容で、その部分が次官通知と局長通知（取扱指針）に分けて規定されている。

1957年6月号の『生活と福祉』において、保護課の柳瀬孝吉は「実施要領の改訂について」の中でつぎのように記している。改定前の実施要領は最低生活費の認定と収入の認定の2つの面からのみ規定されていたが、今回の改定に

においては、全国的に統一した実施を期するために、世帯の認定、居住地の認定、資産の活用、扶養の義務の取扱い、他法他施策の活用および家庭訪問の生活保護の取扱い上の基本的事項6項目を新しく規定化したとしている。扶養義務の取扱いについては、扶養義務者の範囲及び程度決定のための手続及び方法を定めて、実施機関の行うべき扶養義務者調査の限界と義務とを示した、としている¹⁵⁾

なお、1957年に規定された次官通知（通達）部分は、2000年まで字句の変更をのぞいて改正されておらず、生活保護の実務においては、「扶養義務の優先と話し合いによる解決」という基本方針に変化はないといえる。したがって、以下では局長通知部分における変化を検討することにする¹⁶⁾

翌年、1958年には、局長通知の内容が大幅に改変されている。局長通知は、(一)扶養義務者について、(二)扶養能力の調査について、(三)扶養の履行について、の3項目に整理されている。それは、以下のようである。

「4 扶養義務の取扱

【局長通知】

(一) 扶養義務者について

保護の申請があったときは、要保護者の扶養義務者（絶対的扶養義務者のほかは、現に扶養している者及びその可能性のある者）の有無をすみやかに調査すること。

この場合には、要保護者よりの申告のほか、原則として戸籍謄本及び除籍謄本を徴すること。ただし、市町村で確認できる場合は、その確認状況につき記録しておくのみでよいこと。

(二) 扶養能力の調査について

- 1 (一)により把握された扶養義務者について、その職業収入等につき要保護者その他より聴取する等の方法により、扶養の可能性を調査すること。
- 2 扶養の可能性が期待される扶養義務者については、さらに次により扶養能力を調査すること。

(1) 当該扶養義務者が保護実施機関の管内に居住する場合には、実地につき調査し、管外に居住する場合には、その居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又は当該扶養義務者若しくはその居住地の市町村長に照会すること。なお、相当の扶養能力があると認められる場合には、管外であっても、できれば実地につき調査すること。

- (2) 調査は、扶養義務者の世帯構成、職業、収入、課税所得、他の扶養履行の状況等について行うこと。

なお、調査に際しては、扶養義務者に要保護者の生活困窮の実情をよく伝え、形式的にわたらないよう留意すること。

- (3) (1)の調査依頼又は照会に対し未回答の場合には、2ヵ月以内にさらに調査依頼又は照会を行うこと。さらに未回答の場合は随時行うこと。

- (4) (1)の調査依頼を受けた保護の実施機関は、原則として3週間以内に調査のうえ、回答すること。

- 3 扶養の程度及び方法の認定は、実情に即し、実効のあがるように行うものとし、扶養義務者の了解を得られるよう努めること。この場合、扶養においては要保護者と扶養義務者との関係が一義的であるので、要保護者をして直接扶養義務者への依頼に努めさせるよう指導する必要があること。

なお、扶養の程度の認定に当っては、次の事項に留意すること。

- (1) 扶養の程度は次の標準によること。

イ 夫婦間又は親の未成熟の子に対する関係(これを「生活保持義務関係」という。)

においては、扶養義務者の最低生活費を超過する部分

ロ 直系血族(イに該当するものを除く。)兄弟姉妹及び相対的扶養義務者の関係

(これを「生活扶助義務関係」という。)においては、社会通念上それらの者に相応しいと認められる程度の生活を損わない限度

- (2) 扶養義務者が生計中心者であるかどうか等その世帯内における地位等を考慮すること。

- (3) 生活扶助義務者が要保護者を引取ってすでになんらかの援助を行っていた場合は、その事情を考慮すること。

(三) 扶養の履行について

- 1 扶養義務者が十分な扶養能力があるにもかかわらず、正当の理由なくして扶養を拒み、他に円満な解決の途がない場合には、家庭裁判所に対する調停又は審判の申立をも考慮すること。この場合において、要保護者に申立を行わせることが適当でないと判断されるときは、社会福祉主事が要保護者の委任を受けて申立の代行を行ってもよいこと。

- 2 1の場合において、必要があるときは、1の手續の進行と平行して取敢えず必要な保護を行い、家庭裁判所の決定があった後、法第77条の規定により扶養義務者から扶養可能額の範囲内において保護に要した費用を徴収する等の方法も考慮すること。
なお、法第77条の規定による費用徴収を行うに当っては扶養権利者が保護を受けた当時において、当該扶養義務者が法律上の扶養義務者であり、かつ、扶養能力があったこと及び現在当該扶養義務者に費用償還能力があることを確認すること。

3 扶養義務者の扶養能力又は扶養の履行状況に変動があったと予想される場合は、すみやかに調査のうえ、再認定等適宜の処理を行うこと。

なお、扶養能力及び扶養の履行状況の調査は、年1回程度は行うこと。」(1958年局第4)

1958年改正は、基本的に1957年規定を整理統合したものである。下線を施した扶養の程度(局第4-(二)-3-(1))と費用徴収(局第4-(三)-2)が新しく加えられた。

これらの2つの項はともに実施要領にはこれまで規定されていなかったが、『改訂・増補 生活保護法の解釈と運用』ではすでに示されていた内容である¹⁷⁾。しかし、扶養の程度の規定(局第4-(二)-3-(1))における「未成熟の子」という表現は、今回の改訂ではじめて登場した。

1958年7月号の『生活と福祉』における「実施要領の改正点とその解説(その1)」によれば、扶養義務の取扱いについては、従来生活保持義務関係は夫婦間又は親の未成年の子に対する関係として解釈されてきたが、この「未成年の子」を中川教授・我妻教授の表現に従い「未成熟の子」に改めた。また、本法の施行上、「未成熟の子」とは中学3年以下の子をいう。その理由として、当時は高校修学の世帯内修学は認められておらず、「被保護階層の実体では中学3年を卒業すれば勤労により家計を援けるのが通常であるから、この子が健康で働いている限りは親が子を扶養するという必然性が一般的には生じてこないからである」としている¹⁸⁾。

1958年改正以降2000年まで、実施要領における扶養義務の取扱いの局長通知は、(一)扶養義務者について、(二)扶養能力の調査について、(三)扶養の履行の3項目に分けて、規定されることになる。以下では、扶養義務の取扱いをこの3項目に分け、それぞれ検討していくことにしたい。

(一) 扶養義務者について

1963年の実施要領の改正では、下線部分が加えられた。

「第4 扶養義務者の取扱い

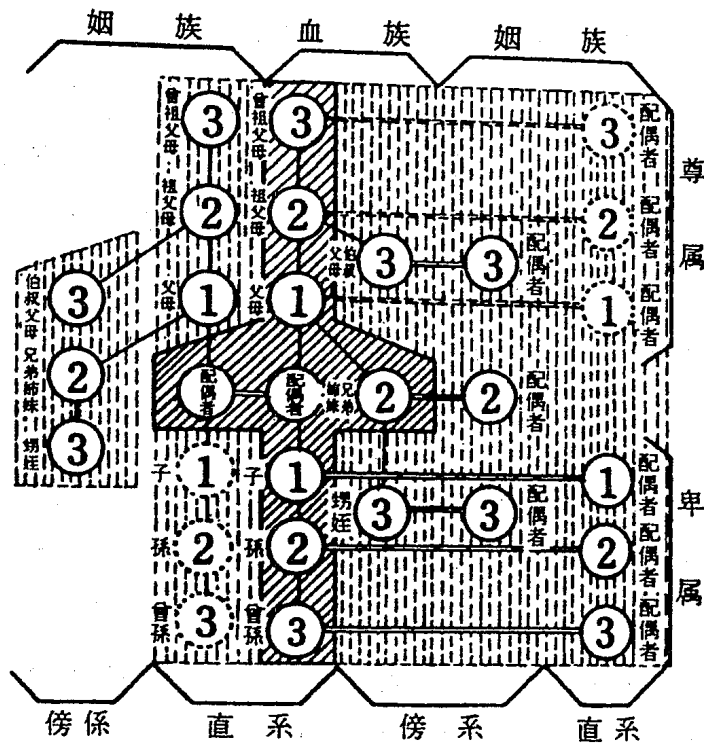
1 扶養義務者について

(1) 保護の申請があったときは、要保護者の扶養義務者（絶対的扶養義務者のほかは、現に扶養している者及びその可能性のある者）の有無をすみやかに調査すること。この場合には、要保護者よりの申告のほか、原則として、戸籍謄本をとること。ただし、市町村で確認できる場合は、その確認状況について記録しておくだけでよいこと。

(2) 扶養義務者の範囲は、次の表（図1）のとおりであること。

(3) 扶養義務者としての「兄弟姉妹」とは、父母の一方のみを同じくするものをも含むものであること。」（1963年 局第4-1）

図1 親等表



注 絶対的扶養義務者（民法第877条第1項）
 相対的扶養義務者（民法第877条第2項）

① 配偶者は、継親の場合等であること。
 子① は、先夫の子、後妻の連れ子等である。

資料出所) 厚生省社会局監修『生活保護手帳』1963年版

1963年の改正について、『生活と福祉』の中で保護課による解説は行われていない。今回の改正では、これまで課長通知の中に記載されていた扶養義務者の範囲表（図1）が局長通知の中で示され、また、「兄弟姉妹」についての定義が示されている。

ついで、1969年の実施要領の改正では、保護の申請時において扶養義務者として調査対象とすべき者の範囲を具体的に示している。とくに、相対的扶養義務者については、(ア)から(エ)の4つの類型が示されている。

「1 扶養義務者について

- (1) 保護の申請があったときは、要保護者の扶養義務者のうち次に掲げるものの有無をすみやかに調査すること。この場合には、要保護者よりの申告によるものとし、さらに必要があるときは、戸籍謄本等により確認すること。

ア 絶対的扶養義務者

イ 相対的扶養義務者のうち次に掲げるもの。ただし、姻族については、原則として、(ア)又は(イ)に該当する者とする。

(ア) 現に当該要保護者又はその世帯に属する者を扶養している者。

(イ) 過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者。

(ウ) 収入又は資産が特に大きいと推測される者。

(エ) その他特に扶養の可能性があると推測される者。」 (1969年 局第4-1-

(1))

1969年5月号の『生活と福祉』によれば、今回の改正は、絶対的扶養義務者については、従来どおり、全員について一応把握するが、相対的扶養義務者については、民法第877条により、特別の事情があるときに扶養の義務が課せられるものであるから、このような意味で扶養義務者となる可能性のある者を(ア)から(エ)で典型的に示し、これ以外のものについては、調査する必要がないことを明らかにしたとしている。

なお、課長通知によれば、(イ)の「特別の事情」があると認められる場合とは、①その者が、過去に当該申請者又はその世帯に属する者から扶養を受けたことがある場合、②その者が、遺産相続等に関し、当該申請者又はその世帯に属す

る者から利益を受けたことがある、③当該親族間の慣行又は当該地域の慣行により、その者が当該申請者又はその世帯に属する者を扶養することが期待される立場にある場合、とされている。

また、扶養義務者の把握は、従来は、原則として申告及び戸籍謄本をとることによって行うこととされていたが、今回の改正により、原則として要保護者の申告によることとし、当該要保護者の言動等から見て特に必要があると判断されるときにのみ、戸籍謄本の取り寄せや市町村担当者への確認等によって把握すればよいこととなった¹⁹⁾

つぎの1971年改正では、相対的扶養義務者に関する調査の範囲が縮小されている。

「1 扶養義務者について

(1)ーイ 相対的扶養義務者のうち次に掲げるもの。

(ア) 現に当該要保護者又はその世帯に属する者を扶養している者。

(イ) 過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者。」(1971年 局第4-1-(1)ーイ)

1971年の改正では、69年に相対的扶養義務者について規定された(ア)から(イ)の4類型のうち、(ウ)収入・資産が特に大きい、および(エ)扶養の可能性があると推測される者の2つの類型が削除されている。

1971年5月号の『生活と福祉』によれば、相対的扶養義務者(正確には、家庭裁判所の審判を受けた者に限らず、扶養義務者となる可能性のある者)について、核家族化の進行、国民の扶養意識の変化等に対応してその調査範囲を縮小することにより、国民生活の実体に合わせることとした。また、局第4-1-(1)ーイに規定されていた(ウ)及び(エ)を削除したのは、これらの条件のみでは相対的扶養義務者の要件である「特別の事情がある場合」に該当しないものとするこれまでの判例等によるものである、と保護課は解説している²⁰⁾

以後2000年まで、「扶養義務者について」の項では改正は行われていない。

(二) 扶養能力の調査について

1963年の改正では、内容に変化はないが、この項の記号の整理がなされ、(1)扶養可能性の調査、(2)扶養能力の調査、(3)扶養の程度及び方法の認定、(4)扶養の程度の標準、(5)扶養の程度の認定の留意事項、という構成となった。

つぎの1968年改正により、世帯分離後の扶養義務の程度が緩和されている。

「2 扶養能力の調査について

(4) 扶養の程度は、次の標準によること。

ア 生活保持義務関係（第1の2の(4)のイに該当することによって世帯分離された者に対するその配偶者の関係を除く。）においては、扶養義務者の最低生活費を超過する部分

イ 第1の2の(4)のイに該当することによって世帯分離された者に対するその配偶者の関係、並びに直系血族（生活保持義務関係にある者を除く。）兄弟姉妹及び相対的扶養義務者の関係（以下「生活扶助義務関係」という。）においては、社会通念上それらの者にふさわしいと認められる程度の生活を損わない限度。」

(1968年 局第4-2-(4)-アイ)

1968年5月号の『生活と福祉』における保護課の解説はつぎのようである。同年、「保護の実施要領」における世帯の認定の項(局第1-2-(4)-ア)で、5年以上の精神病患者の夫婦に世帯分離が認められることになった。この取扱いにより世帯分離された場合であっても、なお扶養義務者としての扶養の履行を義務づけられているのであるが、こうした実態にある夫婦間の扶養義務に関する民法上の判例等を考慮し、今回扶養の程度の標準の規定を改正した。その結果、扶養の程度の標準は生活扶助義務者の場合に準ずることとされた。今回の改正では、世帯分離適用後の生活保持義務者の扶養の程度は生活扶助義務となることが明らかにされた²¹⁾

1969年の「実施要領の改正」では次のようになる。

「2 扶養能力の調査について

(1) 1により把握された扶養義務者について、その職業、収入等につき要保護者その

他により聴取する等の方法により、扶養の可能性を調査すること。

(2) 扶養の可能性が期待される扶養義務者については、さらに次により扶養能力を調査すること。

ア 当該扶養義務者が保護の実施機関の管内に居住する場合には、実地につき調査すること。

当該扶養義務者が保護の実施機関の管外に居住する場合には、まずその者に回答期限を付して照会することとし、期限までに回答がないときは、再度期限を付して照会を行なうこととし、なお回答がないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行なうか、又はその居住地の市町村長に照会すること。

なお、相当の扶養能力があると認められる場合には、管外であっても、できれば実地につき調査すること。

イ 調査は、扶養義務者の世帯構成、職業、収入、課税所得、他の扶養履行の状況等について行なうこと。

ウ アの調査依頼を受けた保護の実施機関は、原則として3週間以内に調査のうえ回答すること。

エ 調査に際しては、扶養義務者に要保護者の生活困窮の実情をよくつたえ、形式的にわたらないよう留意すること。」(1969年 局第4-2-(1)(2))

1969年の改正では、前項(局第4-1)によって把握された扶養義務者が実際に扶養能力を有するか否かを調査する方法の合理化と簡素化が図られている。

従来、実施機関の管外に居住する扶養義務者に対する照会調査(局第4-2-(2))に際しては、直ちにその者の居住地を所管する実施機関または市町村長に照会し、未回答の場合、再調査依頼又は照会を行うことにしていた。これを改め、まず当該扶養義務者に照会し、期限までに回答がない場合にはじめて他の実施機関または市町村に照会することとし、実施機関相互間等の不必要な照会事務をなくすようにされた。

1969年5月号の『生活と福祉』における解説によれば、扶養の取扱いについては、現在各実施機関の間はかなり差のあることが、67年に行われた行政管理庁の勧告でも採りあげられ、扶養義務の取扱いにあたっては、実施機関に

よる差違のないよう、全国的に均質な保護行政の実施に留意すべきことが指摘された。

今回の実施要領の改正においては、こうした指摘をうけ、扶養義務者に関する調査事務の合理化、簡素化を図るとともに、扶養能力の有無についての判断基準をある程度画一的に示し、調査の実施過程においてなるべく初期の段階で、扶養能力がない者やその他扶養の履行を求めることが適当でない者を明らかにし、その後のムダな調査事務を省き、一方、扶養可能性の認められる者についての調査はより集中的に効果的に行うことをねらいとして、所要の規定が設けられている。

なお、要保護者等からの聴取による調査（局第4-2-(1)）に際し、生活扶助義務関係にある者の扶養能力については、その者が給与所得者である場合は、所得税非課税者であることが確認できたときは、原則として扶養能力がないと判断して差しつかえないこと、また、それ以外の者（事業所得者、農家等）については、各種収入額、事業規模、資産状況等を考慮して判断することが課長問答（課第3-II-2）で示された²²⁾

ついで、1970年に、出身世帯に配偶者が属している長期入院患者にも世帯分離が認められたこと（局第1-2-(4)-ウ）により、扶養の程度に変更が加えられた。

〔2〕 扶養能力の調査について

(4) 扶養の程度は、次の標準によること。

ア 生活保持義務関係（第1の2の(4)のイ又はウに該当することによって世帯分離された者に対するその配偶者の関係を除く。）においては、扶養義務者の最低生活費を超過する部分

イ 第1の2の(4)のイ又はウに該当することによって世帯分離された者に対するその配偶者の関係並びに直系血族（生活保持義務関係にある者を除く。）、兄弟姉妹及び相対的扶養義務者の関係（以下「生活扶助義務関係」という。）においては、社会通念上それらの者にふさわしいと認められる程度の生活を損わない限度。」

（1970年 局第4-2-(4)-アイ）

今回1970年の改正について、『生活と福祉』では解説は行われていない。今回の改正では、世帯分離が適用された長期入院患者と生活保持義務関係者間の扶養は、生活扶助義務者関係と同程度となった。

その後も生活保持義務関係者間の世帯分離の適用が拡大されていき、扶養の程度の項に同様の改正が行われている。

まず、1973年に、寝たきり老人等の配偶者等の生活保持義務関係者の中の世帯分離が認められ（局第1-2-(4)-イ）、扶養の程度の規定に寝たきり老人等の世帯分離（局第4-2-(4)-イ）が加わった²³⁾

つぎに、1975年に施設入所者に対し、生活保持義務関係にある者が出身世帯にいる場合の世帯分離（第1-2-(8)）が認められ、さらに、1977年には世帯分離された者が再入院した場合の世帯分離（第1-2-(5)-オ）も認められた。こうして、1977年には、扶養の程度の項（局第4-2-(4)-アイ）は、（ ）内に、世帯分離関連の「第1-2-(4)-イ又は同(5)のイ、ウ若しくはオ又は同(8)」が加えられ、これらの場合の扶養の程度が緩和されることになった。

1983年の実施要領の改正により、次の部分に変更が加えられた。

〔2 扶養能力の調査について

(2) 生活保持義務関係にある扶養義務者及び扶養の可能性が期待されるその他の扶養義務者については、更に次により扶養能力を調査すること。

ア 当該扶養義務者が保護の実施機関の管内に居住する場合には、実地につき調査すること。

当該扶養義務者が保護の実施機関の管外に居住する場合には、まずその者に回答期限を付して照会することとし、期限までに回答がないときは、再度期限を付して照会を行うこととし、なお回答がないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会すること。ただし、扶養義務者に対して直接照会することが真に適当でないと認められる場合には、まず関係機関等に対して照会を行い、なお扶養能力が明らかにならないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会すること。

なお、相当の扶養能力があると認められる場合には、管外であっても、できれば実地につき調査すること。」（1983年 局第4-2-(2)-ア）

1983年の改正では、生活保持義務関係にある扶養義務者に対する扶養能力調査の実施方法が明示されている。

1983年5月号の『生活と福祉』の中で、保護課は今回の改正について以下のように詳細な解説を加えている。

「生活保護における扶養義務の取扱いについて、近時、ややもすると形式的に取り扱われる傾向も見受けられるが、民法による扶養義務の規定、遺産相続との関係、さらには国民感情等を考慮すれば、なおそれは保護の補足性を満たすべきものとして生活保護に優先するべきことはいささかも変わらないものである。

特に、扶養能力調査に当たっては、形式的に通り返りの調査で事足りることなく、真に扶養を求めべき者又は期待される者に対して、重点的、効果的に行うべきものであり、その中でも特に強く扶養を求められるべきは、生活保持義務関係にある扶養義務者である。」

例えば、生別母子世帯による保護申請では、世帯主の申出のみによって処理し、前夫（夫）の生活状況や扶養能力の確認等が必ずしも十分に行われていない実態がある。そこで、今回、それら生活保持義務関係にある扶養義務者については常に、扶養の可能性が期待される扶養義務者と同様の扶養能力調査を行い、必要な扶養の働きかけを行うべきことを明らかにしている。

また、「ただし」以下の部分では、夫（前夫）の暴力から逃れている場合等の特殊なケースについては、機械的に調査を行うことによって母子世帯の家庭生活が破綻をきたすことも考えられるため、このような場合にはとりあえずそれぞれの親族に働きかけたり、民生委員や児童相談所等への照会、さらにはその者の居住地を所管する保護の実施機関に照会する等多少時間を要しても必要な調査を行うべきことを併せて入念に規定している。

さらに、生別母子世帯での扶養の調査が形式的になっている原因のひとつに、「離婚した前夫は扶養義務の程度が軽くなる」という誤解があるのではないかとし、生活保持義務関係にある者の扶養の程度については、同居の有無又

は親権の有無にかかわらず扶養義務者の最低生活費を超過する部分であることを課長通知（課第3-II-3）でも入念的に示している²⁴⁾

1988年の実施要領の改正で、つぎのように変更された。

〔2 扶養能力の調査について

(2)-イ 調査は、扶養義務者の世帯構成、職業、収入、課税所得及び社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給並びに他の扶養履行の状況等について行うこと。〕(1988年 局第4-2-(2)-イ)

今回の改正では、扶養能力の調査項目として、社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給状況についての調査も明文化されている。

1988年5月号の『生活と福祉』において、保護課は今回の改正をつぎのように解説している。生活保護の扶養義務者の取扱いについては、昨年1987年12月、会計検査院より以下の処置要求があった。

- 〔① 税法上の扶養控除及び扶養手当の受給の有無を扶養能力の調査項目に加えるとともに、扶養の程度や社会保険の活用等についての具体的な取扱要領を設けることなどして、扶養能力の調査が実行の上がるものとなるように体制を整備すること。
- ② 実施機関において、関係機関等との強調を図るなどして扶養能力の調査を徹底するよう指導すること。
- ③ 十分な扶養能力があるにもかかわらず、正当な理由がなく扶養の履行をしていないものについては、法第77条の規定に基づく費用徴収権を発動できる体制を整備すること。〕

扶養義務者の中には税法上の扶養控除の対象として申告し、会社等から家族手当の支給を受けているにもかかわらず、実際には扶養を履行していない事例が指摘されている。

このようなケースについては、生活保護の立場からは扶養の履行を強力に求める必要があることから、局長通知（第4-2-(2)-イ）の改正を行い、要保

護者についての税法上の扶養控除及び家族扶養手当の受給状況についても、扶養能力の調査項目として明文化するとともに、扶養義務者が仕送りを行う場合には、要保護者を社会保険の被扶養者とすることができる場合もあることから、社会保険の加入状況についても調査項目として明文化している。

その他、扶養能力の調査を行うための扶養照会書は、従来から各都道府県・指定都市または各実施機関において独自に様式を定めて対応していたが、今回の実施要領の改正を機に、明文化された調査項目も含めて必要な調査がより適確におこなわれるよう、「施行細則準則」(第7条の2)により扶養照会書の様式を示し、その統一性を確保することにしたものである²⁵⁾

以上のように、保護課は扶養能力の調査の充実を図るため実施要領の改正等を行っているが、これらの調査等の結果、十分な扶養能力がありながら正当な理由もなく扶養の履行を行わない扶養義務者がいる場合には、生活保護法第77条による対応についても検討するよう指示している。

なお、扶養能力の調査を行うに当たり、要保護者から扶養義務者の状況等を聴する場合には、過去に財産の贈与又は特に便益を受けたことがある等の特別の事情について確認を行うこととしている²⁶⁾

以後、2000年まで実施要領の局長通知において改正は行われていない。

なお、1991年に扶養能力の調査方法について、課長通知(課第3-Ⅱ-2)が加えられ、調査範囲の限定が指示されている。1991年5月号の『生活と福祉』の解説によれば、保護課は、生活保護の扶養義務の範囲については、従来から民法によって規定されているものであり、現行生活保護法の体系においては、実施要領でこれと異なる取扱いはでき得ないという基本的な立場に立ちつつ、扶養義務調査が形式的になることを避け、実質的・重点的な調査を行うために、今後の方針としては扶養の可能性のある扶養義務者に対して調査を行うこととした。具体的には、当該扶養義務者が被保護者、社会福祉施設入所者等及び実施機関がこれと同等と認めるとき、ないし、要保護者の生活歴等から特別な事情があるときには、本人照会による扶養能力の調査を行う必要がないこ

とが明記された。

なお、「実施機関がこれと同様と認める者」とは、例えば、「長期入院患者、主たる生計維持者でない非稼働者、未成年者、仮に被保護者であれば老齡加算の対象となるような高齢者」が、また、「要保護者の生活歴等から特別な事情のある者」とは、例えば「20年間音信不通である等」が想定されるとしている²⁷⁾

(三) 扶養の履行について

1958年以降2000年まで局長通知において変更はない。

ただし、扶養義務調査の頻度は、これまで、扶養能力調査を年1回程度行うこと(局第4-3-(3))とされていたが、1991年には当該世帯の実情に対応した頻度とするよう『生活保護手帳(別冊問答集)』に問答を追加している²⁸⁾

おわりに

これまで、保護の実施要領における扶養義務の取扱いについて検討してきた。実施要領における扶養義務の取扱い規定が、扶養義務者、扶養能力の調査、扶養の履行の3項目に分かれ、現在の形式となったのは1958年である。それ以降の規定の変遷をまとめたのが、表1である。

扶養の履行については、1958年以降まったく改正が行われていないが、扶養義務者については、71年まで改正がなされている。一方、扶養能力の調査については、1980年代まで幾度も改正が行われており、最も改正された項目の多い領域である。扶養能力をどのように調査するかは、扶養義務の取扱い規定の中でもっとも大きな課題となっていることがわかる。

それぞれの項目についてみれば、扶養義務者の把握については、被保護者の申告及び戸籍謄本による確認が必要であったが、1969年には被保護者の申告による把握となった。また、相対的扶養義務者の調査範囲は1969年に拡大されたあと、71年には縮小されるなど、扶養義務者については錯綜するベクト

ルが働いている。

扶養能力の調査については、調査項目が細目化・明文化される一方、1968年以降は世帯分離による扶養義務の緩和がつづいている。とくに1970年代の世帯分離による生活保持義務関係にある者の扶養義務の緩和は特筆すべきであ

表1 実施要領における扶養義務の取扱いの改正年表

	(1)扶養義務者について	(2)扶養能力の調査について	(3)扶養の履行について	理 由
1958年	<ul style="list-style-type: none"> 扶養義務者の有無を調査 申告及び戸籍謄本による確認 未成熟子(中学3年以下) 	<ul style="list-style-type: none"> 扶養可能性の調査 扶養の可能性が期待される扶養義務者の扶養能力の調査 扶養の程度及び方法の認定 	<ul style="list-style-type: none"> 家裁の調停・審判の申立 費用徴収 	中川・我妻教授の表現
1963年	<ul style="list-style-type: none"> 扶養義務者の範囲表の明示 兄弟姉妹の定義 	<ul style="list-style-type: none"> 扶養義務の程度 扶養の程度の認定 		
1968年		<ul style="list-style-type: none"> 精神病患者世帯分離後の扶養義務の程度 		
1969年	<ul style="list-style-type: none"> 調査範囲の具体化 相対的扶養義務者の4類型 要保護者の申告による扶養義務者の把握 	<ul style="list-style-type: none"> 扶養能力の判断基準の明示(所得税非課税者扶養照会調査事務の省略) 管外居住者への扶養義務照会調査 		67年行政管理庁勧告(全国的に均質な保護行政の実施に留意)調査方法の合理化・簡素化
1970年		<ul style="list-style-type: none"> 長期入院患者世帯分離後の扶養義務の程度 		
1971年	<ul style="list-style-type: none"> 相対的扶養義務者2類型へ(調査範囲の縮小) 			核家族化・国民の扶養意識の変化事務合理化
1973年		<ul style="list-style-type: none"> 要介護者世帯分離後の扶養義務の程度 		新潟家裁の判例
1975年		<ul style="list-style-type: none"> 施設入所者世帯分離後の扶養義務の程度 		
1977年		<ul style="list-style-type: none"> 再入院による世帯分離後の扶養の程度 		
1983年		<ul style="list-style-type: none"> 生活保持義務者(離婚した前夫)の扶養能力調査の実施方法 		形式的な扶養調査
1988年		<ul style="list-style-type: none"> 調査項目の明文化(社会保険・扶養控除・家族手当) 		87年会計検査院の処置要求[細則準則改正(扶養照会書の様式)]
1991年		<扶養能力調査範囲の限定>		

ろう。ところが、1983年には生別母子世帯に対する前夫（夫）の扶養調査の強化がもとめられた。また、1988年の社会保険、扶養控除や家族手当等の調査項目の明文化がなされたが、これは老親扶養の強化をもとめたものにとらえることができる。さらに、課長通知ではあるが、1991年には扶養可能性のある者に限定して扶養調査を行うよう指示が出されている。

総じていえば、同じ保護の実施要領における世帯分離の規定の改正に比べれば、扶養義務についての規定の改正は少ない。しかし、実施要領における扶養義務の取扱いは、10年おきに大きく変化してきており、1960年代は整備期、70年代は緩和期、80年代は厳格期、90年代は限定期と特徴づけることができる。

さらに、これらの改正が行われた理由に着目してみると、調査方法の合理化・簡素化（1969年改正）や事務合理化（1979年改正）といった事務手続き上の理由のみならず、多方面にわたる理由が掲げられている。民法の学説（1958年改正）や判例（1968年、73年改正）²⁹⁾のほか、行政管理庁の勧告（1969年改正）や会計検査院の検査（1988年改正）³⁰⁾がある。保護の実務では、1951年に生活保護法施行事務監査要綱を定め内部監査を続けており、その指導監査の内容は年々細部化してきているが³¹⁾実施要領の改正には内部監査だけでなく外部からの勧告・改善の処置要求も強く働いていることが分かる。

また、具体的にはあげられていないが、1971年12月11日の中央社会福祉審議会答申「国民生活の変化等に対応した生活保護制度のあり方について」および前年1970年11月25日の中間報告の影響も考えられる。中間報告は「核家族化、都市化の進行、コミュニティの崩壊などによって、これらの人びとに対するいろいろな意味の私的扶養機能は弱まりつつある」と指摘している。これは、1971年改正の理由としてあげられている「核家族化、国民の扶養意識の変化による調査範囲の縮小」にその影響を見ることができる。

ところで、第1節で検討した生活保護法における扶養義務の規定は、実施要領の中ではどのように取扱われていたかを、以下3点にまとめてみよう。

第1に、生活保護法の扶養義務は生活保持義務に限定されていないが、小山によれば、その理由は「日本の社会が個人化されていないからである」。しかし、実施要領では、1968年に夫婦間の世帯分離をはじめて認めた。これまで「夫婦間の世帯分離は必要最小限度に止めるべきもの」³²⁾とされていたから、『生活保護行政回顧』の中で木村孜が指摘するように、夫婦間の世帯分離を認めたことは「生活保護にとって画期的変更」³³⁾と言えるであろう。世帯分離の適用を受けた夫婦間の扶養は生活扶助義務関係と同程度の義務となる。その後も、長期入院患者、施設入所者、そして再入院患者の場合、さらには同居する要介護者の場合にも世帯分離の適用を認め、生活保持義務者間の世帯分離の適用対象を拡大してきている。世帯分離は、生活保持義務者も生活扶助義務を負うにすぎなくする。生活保護の扶養義務は実施要領の取扱い規定においては個人化が進行してきている。

つぎに、私的扶養順位説についてはどうであろうか。生活保護法における私的扶養優先の原則について、小山は「単に事実上扶養が行われたときにこれを…その扶養分を収入として反射的に認定するだけ」としていた。これは、生活保護法における扶養義務が順位説とされる根拠となっている。しかし、これまでの検討で明らかなおと、実施要領は扶養義務調査の要領や扶養の履行について、細部にわたる取扱い規定を作成していた。つまり、私的扶養義務は「単に事実上扶養が行われたときに被扶助者の収入として取り扱う」という順位としての取扱いをこえたものとなっており、保護の実施要領ではその実行にとくに積極的な関心をもっている。

さいごに、実務における扶養への介入・管理について。実施要領の取扱い規定においても、次官通達では「努めて当事者間における話し合いによって解決し、円満理に履行させること」となっている。しかし、局長通達の扶養義務の取扱い規定は細部にわたる。しかも、話し合いとはいうものの、「管外であっても、できれば実地につき調査すること」となっており、扶養実地踏査もある。具体的な扶養の程度や内容は家庭裁判所が最終的に決定することになっており、保

護の実施機関は、扶養の程度や内容について判断する権限をもたないが、実施要領の中では扶養への介入や管理を実際に行うことのできる規定を設けている³⁴⁾。これでは保護の実施機関が家庭裁判所の権限を事実上「肩代わり」をしているという指摘³⁵⁾を否定することは難しい。

[資料]

「2000年『生活保護手帳』

第2章 実施要領

第4 扶養義務の取扱い

④第4

要保護者に民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者のあるときは、その扶養を保護に優先させること。この民法上の扶養義務は、法律上当然の義務ではあるが、これを直ちに法律に訴えて法律上の問題として取り運ぶことは扶養義務の性質上なるべく避けることが望ましいので、努めて当事者間における話し合いによって解決し、円満裡に履行させることを本旨として取り扱うこと。

⑤第4

1 扶養義務者について

(1) 保護の申請があったときは、要保護者の扶養義務者のうち次に掲げるものの有無をすみやかに調査すること。この場合には、要保護者よりの申告によるものとし、さらに必要があるときは、戸籍謄本等により確認すること。

ア 絶対的扶養義務者

イ 相対的扶養義務者のうち次に掲げるもの

(ア) 現に当該要保護者又はその世帯に属する者を扶養している者

(イ) 過去に当該要保護者又はその世帯に属する者から扶養を受ける等特別の事情があり、かつ、扶養能力があると推測される者

(2) 扶養義務者の範囲は、次の表（省略、p10に同じ）のとおりであること。

(3) 扶養義務者としての「兄弟姉妹」とは、父母の一方のみを同じくするものを含むものであること。

2 扶養能力の調査について

(1) 1により把握された扶養義務者について、その職業、収入等につき要保護者その他により聴取する等の方法により、扶養の可能性を調査すること。

(2) 生活保持義務関係にある扶養義務者及び扶養の可能性が期待されるその他の扶養義務者については、更に次により扶養能力を調査すること。

ア 当該扶養義務者が保護の実施機関の管内に居住する場合には実地につき調査す

ること。

当該扶養義務者が保護の実施機関の管外に居住する場合には、まずその者に回答期限を付して照会することとし、期限までに回答がないときは、再度期限を付して照会を行うこととし、なお回答がないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会すること。ただし、扶養義務者に対して直接照会することが真に適当でないと認められる場合には、まず関係機関等に対して照会を行い、なお扶養能力が明らかにならないときは、その者の居住地を所管する保護の実施機関に書面をもって調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会すること。

なお、相当の扶養能力があると認められる場合には、管外であっても、できれば実地につき調査すること。

イ 調査は、扶養義務者の世帯構成、職業、収入、課税所得及び社会保険の加入状況、要保護者についての税法上の扶養控除及び家族手当の受給並びに他の扶養履行の状況等について行うこと。

ウ アの調査依頼を受けた保護の実施機関は、原則として3週間以内に調査の上回答すること。

エ 調査に際しては、扶養義務者に要保護者の生活困窮の実情をよく伝え、形式的にわたらないよう留意すること。

(3) 扶養の程度及び方法の認定は、実情に即し、実効のあがるように行うものとし、扶養義務者の了解を得られるよう努めること。この場合、扶養においては要保護者と扶養義務者との関係が一義的であるので、要保護者をして直接扶養義務者への依頼に努めさせるよう指導すること。

(4) 扶養の程度は、次の標準によること。

ア 生活保持義務関係（第1の2の(4)のイ、同(5)のイ、ウ若しくはオ又は同(8)に該当することによって世帯分離された者に対する生活保持義務者関係を除く。）においては、扶養義務者の最低生活費を超過する部分

イ 第1の2の(4)のイ、同(5)のイ、ウ若しくはオ又は同(8)に該当することによって世帯分離された者に対する生活保持義務関係並びに直系血族（生活保持義務関係にある者を除く。）兄弟姉妹及び相対的扶養義務者の関係（以下「生活扶助義務関係」という。）においては、社会通念上それらの者にふさわしいと認められる程度の生活を損なわない限度。

(5) 扶養の程度の認定に当たっては、次の事項に留意すること。

ア 扶養義務者が生計中心者であるかどうか等その世帯内における地位等を考慮すること。

イ 生活扶助義務者が要保護者を引き取ってすでになんらかの援助を行っていた場

合は、その事情を考慮すること。

3 扶養の履行について

(1) 扶養義務者が十分な扶養能力があるにもかかわらず、正当な理由なくして扶養を拒み、他に円満な解決の途がない場合には、家庭裁判所に対する調停又は審判の申立てをも考慮すること。この場合において、要保護者に申立てを行わせることが適当でないと判断されるときは、社会福祉主事が要保護者の委任を受けて申立ての代行を行ってもよいこと。

(2) (1)の場合において、必要があるときは、(1)の手續の進行と平行してとりあえず必要な保護を行い家庭裁判所の決定があった後、法第77条の規定により、扶養義務者から、扶養可能額の範囲内において、保護に要した費用を徴収する等の方法も考慮すること。

なお、法第77条の規定による費用徴収を行うに当たっては、扶養権利者が保護を受けた当時において、当該扶養義務者が法律上の扶養義務者であり、かつ、扶養能力があったこと及び現在当該扶養義務者に費用償還能力があることを確認すること。

(3) 扶養義務者の扶養能力又は扶養の履行状況に変動があったと予想される場合は、すみやかに調査のうえ、再認定等適宜の処理を行うこと。

なお、扶養能力及び扶養の履行状況の調査は、年1回程度は行うこと。

問答

(第3のⅡの1) [相対的扶養義務者との特別の事情]

(第3のⅡの2) [扶養義務の履行が期待できない者に対する扶養能力調査の方法]

(第3のⅡの3) [扶養能力の判断]

(第3のⅡの4) [扶養の程度]

注

1) 牧園清子『家族政策としての生活保護』法律文化社1999年

2) 先行研究としては、阿部實「生活保護における扶養義務のあり方に関する一考察」(日本社会事業大学社会事業研究所『日本社会事業大学社会事業研究所年報』33号1997年pp1-16)がある。この論文では、現行生活保護法制定時の基本的考え方と民法分野における扶養義務規定の解釈の動向を中心に検討しており、実施要領における扶養義務の取扱いの変遷については概略が示されてる。

なお、扶養義務の実態についても検討が必要であるが、これについては別稿を用意したい。

3) 全国社会福祉協議会編『生活保護手帳』(全国社会福祉協議会2000年)pp115-120

4) 松嶋道夫「私的扶養と公的扶助」(有地亨編『現代家族法の諸問題』弘文堂1990年p362)

によれば、私的扶養優先の原則は、国家責任の限界を明確にするため、私有財産制度に基づく私的自治の原則、生活自己責任の原則を根拠として法規定に導入されたとされている。

- 5) 小山進次郎『改訂・増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)』(全国社会福祉協議会 1975年) p 118。(『初版』日本社会事業協会 1950年, 『改訂・増補』中央社会福祉協議会 1951年)
- 6) 松嶋(前掲論文, pp 348-351)によれば、私的扶養優先の原則の解釈については、受給要件説, 事実上の順位説, 扶養履行関与説, 終局的優先説, 履行順位選択説, 限定扶養優先説の6つの学説がある。
- 7) 上野雅和「私法学からみた私的扶養と生活保護」(社会保障法学会『社会保障法』創刊号 1986年) p 53
- 8) 西原道雄「家族と扶養」(社会保障講座編集委員会『社会保障講座3 社会変動への対応』総合労働研究所) p 270
- 9) 小山, 前掲書, p 85。つづいて、「家族制度の崩壊が一段と浸透してくれば恐らく現在までのところでは軽く一蹴されている第一の意見が有力な意見として再検討される時が到来するのではあるまいか」という予測も述べている。
- 10) 松嶋, 前掲論文, p 340
- 11) 深谷松男「私的扶養と公的扶助——親族扶養優先の原則を中心に」(中川善之助先生追悼『現代家族法体系3 親子・親権・後見・扶養』1979年) p 396
- 12) 松嶋, 前掲論文, pp 340-341
- 13) 西原, 前掲論文, p 271
- 14) 小山, 前掲書, pp 130-132
- 15) 柳瀬孝吉「実施要領の改訂について」(『生活と福祉』15号 1957年) pp 12-14
- 16) なお、保護の実施要領は、1958年8月に厚生事務次官通知をはじめとする各通知によって示されたが、1961年4月にはこれらの通知がそれぞれ全面改定され、さらに、1963年には新たに定められた厚生省社会局長通達及び厚生省社会局保護課長通達によって示された。(社会局保護課「昭和38年度の生活保護 第19次基準改訂・運営要領・監査方針の解説」『生活と福祉』85号 1963年 p 5) なお、1963年から、保護の実施要領の中に、課長通知も掲載されるようになった。
- 17) 小山, 前掲書, pp 128-130
- 18) 田中嘉男「実施要領の改正点とその解説(その1)」(『生活と福祉』28号 1958年) p 13
- 19) 厚生省社会局保護課「昭和44年度の生活保護 実施要領の改正」(『生活と福祉』157号 1969年) pp 12-13
- 20) 保護課「昭和46年度の生活保護 実施要領の改正」(『生活と福祉』181号 1971年) p 9。
なお、この規定では、特別な事情のある相対的扶養義務者の扶養義務を活用すべき扶養と

している。この点について、「審判のないうちは扶養義務者ではなく、行政機関が家庭裁判所の権限を冒している」(深谷, 前掲論文, p 399) という批判がある。

21) 厚生省保護課「(昭和) 43年度の生活保護 実施要領の改正」(『生活と福祉』145号 1968年) p 9

22) 厚生省社会局保護課「昭和 44年度の生活保護 実施要領の改正」(『生活と福祉』157号 1969年) pp 12-13

23) 1973年版『生活保護手帳』では、局第4-2-(4)は生活保持義務者間の世帯分離が認められた場合を除くとなっているが、アとイの()書きの部分の記述が異なっている。1973年には寝たきり老人等の世帯分離規定(局第1-2-(4)-イ)が加わり、規定番号の変更が行われたので混同されたのではないか。本稿では、誤記として取り扱うこととする。

24) 厚生省社会局保護課「昭和 58年度の生活保護 実施要領の改正」(『生活と福祉』325号 1983年) pp 10-11

25) 扶養照会書(様式第24号の4)は、福祉事務所が要保護者の扶養義務者に対し、扶養義務の履行について照会するとき用いられる書類で、つぎのような文面である。

「生活保護法による保護決定に伴う扶養義務について(照会) あなたの にあたる甲さん(住所) は生活保護法による保護を申請して(受けて) いますが、生活保護法では民法に定められた扶養義務者による扶養は生活保護に優先して行われるものとされています。つきましては、保護決定実施上必要がありますので、あなたからどの程度扶養できるかについて、別紙扶養届書により昭和 年 月 日までに回答ください。」(厚生省社会・援護局保護課監修『生活保護関係法令通知集』財団法人社会福祉振興・試験センター 1994年)

調査書の様式については、中川健太郎「生活保護における扶養義務履行調査～現場動向への社会福祉的接近」(花園大学文学部『花園大学研究紀要』23 1991年 pp 63-92) が詳しい。

26) 厚生省社会局保護課「昭63年度の生活保護 実施要領の改正」(『生活と福祉』385号 1988年) pp 9-10

27) 同課「平成3年度の生活保護 実施要領の改正」(『生活と福祉』421号 1991年) p 9

28) 同上, p 9。厚生省社会・援護局保護課監修『生活保護手帳(別冊問答集)』1993年 pp 92-93

29) 1973年の改正は、「新潟家裁の判例をよりどころにした」と記載されている。(厚生省社会局保護課「(昭和) 48年度の生活保護 実施要領の改正」『生活と福祉』205号 1973年 p 7, 木村孜『生活保護行政回顧』全国社会福祉協議会 1981年 p 212) 判例研究を参考にすると、「新潟家裁の判例」は新潟家裁 1972年 5月 4日審判「自分で困窮を招いた者の扶養請求」ではないかと推測される。しかし、改正の内容に近いのは、水戸家裁 1971年 1月 14日審判「現在の共同生活に必要な最低生活費を切りつめてまで他の生活体にある未成熟子の扶助を要求することはできないものといわなければならない」のように思われる。(野川照夫・清水昭子「扶養研究 5・6」『生活と福祉』377・378号 1987年 pp 23-25, pp 21

-23)

- 30) 1986年には行政管理庁の勧告（総務庁行政監察局編『生活保護行政の現状と問題点』—総務庁の行政監察結果からみて』1986年）も行われているが、改正理由にはあげられていない。なお、飯塚正史「検査院からみた生活保護」（『生活と福祉』362号 1986年 pp 3-13）によれば、検査院の検査は1955年以後1件も行われていなかったが、85年以降は毎年行われるようになってきている。
- 31) 生活保護の監査方針の推移については、大友信勝「生活保護行政の展開」（『公的扶助の展開—公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社 2000年）pp 228-314が詳しい。
- 32) 厚生省社会局保護課「（昭和）45年度の生活保護 実施要領の改正」（『生活と福祉』169号 1970年）p 9
- 33) 木村孜『生活保護行政回顧』（全国社会福祉協議会 1981年）pp 211-212
- 34) 明山和夫『生活保護—制度とそのあり方』（ミネルヴァ書房 1967年 p 82）は、「保護機関は扶養の権利行使や義務履行がなされるよう関与する権能と責務を有する」とするが、本稿では、そうした権能を保護機関が有するかどうかはさておき、実際上の機能として扶養の管理を指摘したものである。
- 35) 松嶋，前掲論文，p 353

本稿は、平成13年度特別研究助成による研究成果の一部である。