

# 親族扶養と生活保護の実務

牧 園 清 子

- 1 はじめに
- 2 生活保護における扶養義務取扱いの規定
- 3 被保護世帯における親族扶養
- 4 A市高齢被保護世帯における親族扶養
- 5 おわりに

## 1 は じ め に

本稿の課題は、被保護世帯に対する親族扶養と生活保護の実務におけるその取扱いの実態を明らかにすることである。

生活保護法は、第4条第2項で、民法上の扶養義務が生活保護法による保護に優先することを規定した、いわゆる親族扶養優先の原則を定めている。

この原則について、生活保護法の立案者である小山進次郎は、『生活保護法の解釈と運用』の中で、「単に民法上の扶養が生活保護に優先して行われるべきだという建前を規定するに止めた」もので、「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」と解説していた<sup>1)</sup>。

しかし、厚生労働省は、「保護の実施要領」の中で、扶養義務調査の要領や扶養の履行に関して細部にわたる取扱い規定を定めており、親族の扶養義務は単なる事実認定をこえた位置づけとなっている<sup>2)</sup>。また、生活保護法施行事務監査では、扶養義務履行の指導や扶養能力調査を毎年度指導監査の主眼点としてあげており、扶養義務の履行は保護実施上の重要な課題である<sup>3)</sup>。そこで、本稿では親族扶養および保護行政の第一線でのその取扱いの実態を明らかにした

い。

なお、現行の生活保護法は旧法のように親族扶養を保護の受給資格要件とはしていないが、生活保護の申請手続きや申請受理後の調査の過程で、扶養義務者の有無や扶養の事実が問われ、その結果、保護申請の取り下げや却下となることがある<sup>4)</sup>。本稿では、そうした保護申請中の世帯ではなく、すでに保護受給中の世帯における親族扶養の実態とその取扱いに限定し、以下のような手順で検討していきたい。

まず、現行の扶養義務取扱い規定を「保護の実施要領」で検討し、厚生労働省による保護の実施機関に対する指導内容を知る。ついで、全国調査および事例調査を資料として、被保護世帯に対する親族扶養の実態および保護の実施機関による親族扶養の取扱いの実態を明らかにしたい。

用いる資料の1つは、1993年7月の厚生省社会・援護局『被保護者全国一斉調査（個別調査）』である<sup>5)</sup>。現在、扶養義務に関する調査結果が公表されているもっとも新しい資料である。もう1つの資料は、筆者らが1989年11月に沖縄県A市で行った高齢被保護世帯の事例調査である<sup>6)7)</sup>。

## 2 生活保護における扶養義務取扱いの規定

厚生労働省は、保護の実施機関に対して扶養義務をどのように取り扱うように指導しているかを、2000年の「保護の実施要領」でみよう<sup>8)</sup>。

まず、次官通知により、扶養義務の取扱いについて、「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」と規定し、扶養義務者の扶養を生活保護に優先させるよう指導している。

ただし、この民法上の扶養義務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とし、「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」という扶養義務取扱いの基本姿勢を示している。

さらに、局長通知により、扶養義務者の把握、扶養能力の調査および扶養の履行について、以下のように具体的に規定している。

### 1) 扶養義務者の把握

扶養義務者の把握は、要保護者の申告により行い、さらに必要があるときは、戸籍謄本などで確認する。調査対象となるのは、要保護者の扶養義務者のうち、民法第877条第1項に基づく絶対的扶養義務者（直系血族及び兄弟姉妹）、同条第2項に基づく相対的扶養義務者（三親等内の親族）で現に当該要保護者を扶養している者及び過去に当該要保護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、である。

なお、民法における扶養義務の規定は、その人的範囲を定めるのみで、具体的な扶養の順位、程度、方法については当事者の協議及び家庭裁判所の審判に委ねている。これに対し、生活保護制度では民法解釈上の通説とされる「生活保持義務関係」と「生活扶助義務関係」の概念を採用し、扶養義務の取扱いの目安としている。生活保護制度における民法上の規定と解釈上の通説との関係を、『生活保護手帳（別冊問答集）』は表1のように示している。

表1 生活保護制度における扶養義務

民法上の位置 扶養義務の内容	第752条 夫 婦	第877条第1項 絶対的扶養義務者	第877条第2項 相対的扶養義務者
生活保持義務関係	夫 婦	親の未成熟の子に対する関係（※）	
生活扶助義務関係		直系血族（※を除く） 及び兄弟姉妹	三親等内の親族で家庭裁判所が特別の事情ありと認める者
扶養義務なし			三親等内の親族で家庭裁判所が特別の事情なしと認める者

資料出所）厚生省社会・援護局保護課『生活保護手帳（別冊問答集）』1993年

## 2) 扶養能力の調査

- ① 前項により把握された扶養義務者について、職業、収入など要保護者の扶養の可能性を調査する。
- ② 生活保持義務関係（夫婦又は未成熟の子に対する親の関係）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、扶養能力を調査する。

ついで、扶養可能性が期待される扶養義務者が福祉事務所の管内に居住する場合には実地に調査する。管外に居住する場合には、まずその者に直接照会し、回答のない場合は再度照会し、なお回答のない場合には、所管する福祉事務所に書面により調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会し、扶養能力を調査する。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、できれば実地に調査をする。

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。

- ③ 扶養義務者による扶養の程度は、生活保持義務関係においては、「扶養義務者の最低生活費を超過する部分」、直系血族、兄弟姉妹及び相対的扶養義務者の関係（「生活扶助義務関係」）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」である。

## 3) 扶養の履行

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。この場合において、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。

また、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もできる。

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。

以上が、「保護の実施要領」の中で、厚生労働省が行っている扶養調査の要領や扶養の履行についての指導内容である。それでは、被保護世帯への扶養はどのように行われ、実施機関は扶養をどのように取り扱っているかを次節以下で検討しよう。

### 3 被保護世帯における親族扶養

被保護世帯に対する親族扶養はどうか。全国の実態を1993年の『被保護者全国一斉調査（個別調査）』でみよう。

被保護世帯の扶養義務者に対する保護の実施機関の把握状況は、表2に示すとおりである。被保護世帯のうち扶養義務者のいる世帯は93.0%，ない世帯は7.0%である。ほぼ9割の世帯に扶養義務者がいる。扶養義務者ありの比率は、高齢者世帯90.5%，母子世帯99.0%，傷病障害者世帯93.8%，その他の世帯95.0%となる。一方、扶養義務者なしの比率は、高齢者世帯9.5%，母子世帯1.0%，傷病障害者世帯6.2%，その他の世帯5.0%である。扶養義務者ありの比率がもっとも高い世帯は母子世帯、扶養義務者なしの世帯は高齢

表2 世帯類型別にみた扶養義務者の有無・扶養義務人員

上段 実数  
下段 百分率

	総数	扶養義務者有総数	絶対的総数	夫総数	父母総数	子供総数	兄弟姉妹総数	絶対的-その他総数	相対的総数	前夫総数	扶養義務者無
総数	56,564	52,581	51,334	854	13,178	25,948	39,616	2,363	5,681	4,367	3,983
	100.0	93.0	90.8	1.5	23.3	45.9	70.0	4.2	10.0	7.7	7.0
高齢者世帯	24,471	22,155	21,414	196	821	14,021	13,879	1,037	2,581	6	2,316
	100.0	90.5	87.5	0.8	3.4	57.3	56.7	4.2	10.5	0.0	9.5
母子世帯	5,275	5,220	5,080	374	3,897	1,200	4,551	159	481	3,942	55
	100.0	99.0	96.3	7.1	73.9	22.7	86.3	3.0	9.1	74.7	1.0
傷病障害者世帯	22,595	21,196	20,903	189	7,174	8,665	18,117	927	2,115	99	1,399
	100.0	93.8	92.5	0.8	31.8	38.3	80.2	4.1	9.4	0.4	6.2
その他の世帯	4,223	4,010	3,937	95	1,286	2,062	3,069	240	504	320	213
	100.0	95.0	93.2	2.3	30.5	48.8	72.7	5.7	11.9	7.6	5.0

資料出所) 厚生省社会・援護局保護課『第47回被保護者全国一斉調査結果報告書』(平成5年7月1日現在) 1993年

者世帯にもっとも多い。

実施機関が把握している扶養義務者は、世帯主にとって絶対的扶養義務者のいる世帯 90.8%, 相対的扶養義務者のいる世帯 10.0%, 前夫のいる世帯 7.7% である。

絶対的扶養義務者を世帯主との関係でさらに詳しくみると、「夫」1.5%, 「父母」23.3%, 「子供」45.9%, 「兄弟姉妹」70.0%となっている。絶対的扶養義務者の多くは世帯主の「兄弟姉妹」である。なお、生活保持義務関係者は、「夫」(1.5%)に離別母子世帯の「前夫」(7.7%)を加えると、9.2%となる。離婚した夫である「前夫」は、この(1993年)調査では独立したカテゴリーとして集計されているが、89年の調査には集計がない。厚生労働省の扶養義務取扱い方針の変更を見ることができる。

それぞれの世帯類型ごとに、扶養義務者の比率の高い順にみると、高齢者世帯では、「子供」、「兄弟姉妹」が多く、母子世帯では、「兄弟姉妹」、「前夫」、「父母」、傷病障害者世帯およびその他の世帯では、「兄弟姉妹」、「子供」となる。高齢者世帯では「子供」が多いが、他の世帯では「兄弟姉妹」が多い。

保護の実施機関が把握している扶養義務者の数は、表3のように、1世帯当

表3 扶養義務者・仕送り者・仕送り額の状況

		1 世 帯 当 た り		
		扶養義務者数	仕送り者数	仕送り額
総 数		人	人	百円
		4.3	1.3	124.8
世 帯 類 型	高齢者世帯	3.8	1.3	100.4
	母子(総数)世帯	5.1	1.2	194.1
	母子(死別)世帯	4.7	1.3	121.4
	母子(その他)世帯	5.1	1.1	197.5
	傷病障害者世帯	4.5	1.3	124.7
	傷病者世帯	4.5	1.3	124.1
	障害者世帯	4.4	1.3	126.4
	その他の世帯	4.7	1.3	128.0

資料出所) 表2に同じ

たり 4.3 人である。1989 年の同じ調査では、3.85 人であった。これは、扶養義務者の数が増加したというよりは扶養義務者調査が熱心に行われた結果といえるのではないだろうか。世帯類型別にみると、高齢者世帯 3.8 人、母子世帯 5.1 人、傷病障害者世帯 4.5 人、その他の世帯 4.7 人である。扶養義務者の数は母子世帯でもっとも多く、高齢者世帯でもっとも少ない。

以上のように、母子世帯と高齢者世帯は、世帯主の年齢や世帯員数によるものであろうが、扶養義務者の状況では対極をなす。

つぎに、仕送りはどうであろうか。表 4 でみよう。

被保護世帯のうち仕送りを受けている世帯の占める比率は 11.3%，仕送り者なしは 88.7% となっている。扶養義務者から仕送りを受けている被保護世帯は 1 割である。世帯類型別にみると、高齢者世帯 11.1%，母子世帯 17.8%，傷病障害者世帯 10.0%，その他の世帯 10.8% となる。仕送りを受けている比率がもっとも高いのは母子世帯である。母子世帯は、扶養義務者ありの比率及び扶養義務者数でもっとも高かったが、仕送りを受ける比率についても同様の結果となっている。

仕送り者は、世帯主にとって絶対的扶養義務者が 10.0%，相対的扶養義務

表 4 世帯類型別にみた仕送り者の有無・仕送り人員

上段 実数  
下段 百分率

	総数	仕送り者有総数	絶対的総数	相対的総数					相対的総数	前夫総数	その他総数	仕送り者無
				夫総数	父母総数	子供総数	兄弟姉妹総数	絶対的-その他総数				
総数	56,564	6,390	5,647	44	801	2,943	1,879	110	192	475	138	50,174
	100.0	11.3	10.0	0.1	1.4	5.2	3.3	0.2	0.3	0.8	0.2	88.7
高齢者世帯	24,471	2,724	2,563	13	18	1,995	519	47	111	—	61	21,747
	100.0	11.1	10.5	0.1	0.1	8.2	2.1	0.2	0.5	—	0.2	88.9
母子世帯	5,275	940	504	15	292	93	118	13	10	442	21	4,335
	100.0	17.8	9.6	0.3	5.5	1.8	2.2	0.2	0.2	8.4	0.4	82.2
傷病障害者世帯	22,595	2,268	2,170	15	429	630	1,127	30	52	7	46	20,327
	100.0	10.0	9.6	0.1	1.9	2.8	5.0	0.1	0.2	0.0	0.2	90.0
その他の世帯	4,223	458	410	1	62	225	115	20	19	26	10	3,765
	100.0	10.8	9.7	0.0	1.5	5.3	2.7	0.5	0.5	0.6	0.2	89.2

資料出所) 表 2 に同じ

者0.3%, 前夫0.8%, その他0.2%となる。わずかであるが, 世帯主にとって扶養義務者でない者からの仕送りがある。仕送り者を世帯主との続柄でさらに詳しくみると, 絶対的扶養義務者では, 「夫」0.1%, 「父母」1.4%, 「子供」5.2%, 「兄弟姉妹」3.3%となっている。「子供」の比率がもっとも高く, ついで「兄弟姉妹」となる。

世帯類型別にもっとも比率の高い仕送り者の続柄みると, 高齢者世帯では「子供」, 母子世帯では「前夫」, ついで「父母」, 傷病障害者世帯では「兄弟姉妹」, その他の世帯では「子供」が多くなっている。

さらに, 仕送り者数および仕送り月額を前掲表3でみよう。

1世帯当たりの仕送り者数は1.3人で, 世帯類型による大きな違いはみられない。

仕送り月額は, 1世帯当たり1万2,480円となる。1989年調査では, 1万4,380円であったから, 仕送り月額はやや減少している。

仕送り月額を世帯別にみると, 高齢者世帯1万0,040円, 母子世帯1万9,410円, 傷病障害者世帯1万2,470円, その他の世帯1万2,800円となる。母子世帯がもっとも高額で, 高齢者世帯がもっとも低額である。

なお, 仕送りは, 保護の実施機関によって仕送りと認定されるとその分扶助費が減額される。1993年の被保護世帯への仕送りの年総額をもとめてみると, 1世帯当たりの仕送り月額1万2,480円 $\times$ 12カ月 $\times$ 仕送りをうけた被保護世帯数6万3,900世帯=95億6,966万4,000円となる。これだけの金額の扶助費を削減できたことになる。1993年の生活保護の扶助費総額(「生活保護費事業実績報告」)1兆3,378億円に占める比率をもとめると0.7%となる。政府としては保護費の支出が0.7%節約できたことになる。

一方, 仕送りを扶養義務者の側から示したのが, 表5である。

保護の実施機関が把握している扶養義務者のうち仕送りをしている者の比率は, 3.5%となる。世帯主との続柄は, 絶対的扶養義務者11.0%, 相対的扶養義務者1.3%, 前夫10.5%となる。



表5 扶養義務者別にみた仕送り者・仕送り額の状況

		仕送り者率	仕送り者 1人当たり 仕送り月額
総 数		%	百円
		3.5	100.0
世帯主との続柄	絶対的扶養義務者	11.0	114.1
	夫	5.2	265.1
	父母	4.9	131.3
	子	6.2	82.5
	兄弟姉妹	2.1	85.8
	その他	3.4	143.7
	相対的扶養義務者	1.3	104.5
	前夫	10.5	244.3
	その他	—	172.5

資料出所) 表2に同じ

仕送りをする扶養義務者1人当たりの仕送り月額は1万円である。1989年調査のそれは、1万1,420円であったから、こちらも減額となっている。

仕送り者と世帯主との続柄では、「前夫」(10.5%)や「夫」(5.2%)などの生活保持義務関係者で仕送りをしている比率がもっとも高く、また、1人当たりの仕送り月額でも、夫が2万6,500円でもっとも高く、ついで、前夫2万4,430円となっており、夫または前夫は平均の2倍以上の仕送りとなる。

1983年に旧厚生省は「保護の実施要領」で、生活保持義務関係にある者の扶養調査、とくに生別母子世帯への調査の強化を指示したが、実際にも生活保持義務関係者は平均的な扶養に比べれば、高額の仕送りをしている。しかし、生活保持のような程度の高い扶養義務は、緊密な共同生活を基盤とするもので、同居していない親と未成熟子に生活保持義務はないとする考え方もある<sup>10)</sup>

ところで、親族扶養や仕送りの地域格差はあるのだろうか。次節では、沖縄県A市の場合を取り上げるので、1993年の『被保護者全国一斉調査(個別調査)』で全国と沖縄県を比較し、親族扶養の地域格差をみておこう。なお、この地域格差には、実施機関における扶養義務の取扱いの差も含まれている。

表6 全国および沖縄県の扶養義務者数・仕送り者数・仕送り額

		扶養義務者 数 (人)	仕送り者数 (人)	1世帯当 たり仕送 り額 (円)	仕送り者率 (%)	1人当 たり 仕送 り月 額 (円)
全 国	被保護世帯全体	4.3	1.3	12,480	3.5	10,000
	高 齢 者 世 帯	3.8	1.3	10,040	4.1	7,880
沖 縄 県	被保護世帯全体	4.9	1.4	10,230	5.6	7,180
	高 齢 者 世 帯	4.0	1.4	6,580	5.6	4,790

資料出所) 表2に同じ

保護の実施機関が把握している扶養義務者数は、表6のように、全国4.3人に対して沖縄県は4.9人で、沖縄県は全国に比べて把握している扶養義務者数は多い。また、仕送り者数は、全国1.3人、沖縄県1.4人、仕送り者比率は、全国3.5%、沖縄県5.6%となる。全国に比べて沖縄県は、仕送り者の数も多く、仕送り者の比率も高い。沖縄県は、親族扶養が盛んな地域といえよう。

一方、1世帯当たりの仕送り額では、全国1万2,480円に対して沖縄県1万0,230円で、1人当たりの仕送り額では、全国1万円に対し沖縄県7,180円となっている。1世帯当たりの仕送り額、1人当たりの仕送り額ともに全国に比べて沖縄県は少額となっている。沖縄県における扶養義務の実態は、全国に比べて扶養義務者も仕送り者も多いが、仕送りの総額及び1人当たりの仕送り額も少なく、多くの親族から扶養をうけているが、金額としては多くはないことがわかる。沖縄県では全国に比べて、扶養は広く浅く履行されているといえよう。

#### 4 A市高齢被保護世帯における親族扶養

この節では、沖縄県A市の高齢被保護世帯143世帯における親族扶養の実態をみよう。ここでは、生活保護の第一線職員が職務を通して作成したケース記録を資料としている。保護の実務において親族扶養がどのように取り扱われているかを知ることができる。

まず、扶養義務者の把握状況はどうか。被保護世帯の世帯主に対して扶養義務者の関係にあるものは、どれほどいるのであろうか。福祉事務所が把握している範囲内でそれを調べてみた<sup>11)</sup>

福祉事務所が所在を把握している扶養義務者は、表7に示すように、あり132世帯(92.3%)、なし11世帯(7.7%)である。前節で用いた1993年の『被保護者全国一斉調査(個別調査)』(表2)では、全国の被保護高齢者世帯で扶養義務者ありの世帯は90.5%であったから、A市の高齢者世帯の方が扶養義務者ありの世帯の比率がやや高い。

福祉事務所が所在を把握している扶養義務者数は、1人から10人までに分布し、もっとも多いのは2人という世帯(22.4%)である<sup>12)</sup>

表7 A市高齢被保護世帯の扶養義務者数

上段 実数  
下段 百分率

		0人	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人	8人	9人	10人
全 体	143	11	13	32	26	20	17	16	6	1	—	1
	100.0	7.7	9.1	22.4	18.2	14.0	11.9	11.2	4.2	0.7	—	0.7
仕送りあり	27	—	2	7	6	2	3	4	1	1	—	1
	100.0	—	7.4	25.9	22.2	7.4	11.1	14.8	3.7	3.7	—	3.7
仕送りなし	116	11	11	25	20	18	14	12	5	—	—	—
	100.0	9.5	9.5	21.6	17.2	15.5	12.1	10.3	4.3	—	—	—

これらの扶養義務者の総数は、表8に示すように、473人である。1世帯当たりの扶養義務者数をもとめると3.3人となる。表6の全国調査の結果では、高齢者世帯の扶養義務者は全国3.8人、沖縄県4.0人であった。したがって、A市における高齢被保護世帯の扶養義務者の数は、全国及び沖縄県にくらべてやや少ないといえよう。

扶養義務者を世帯主との扶養義務関係別にみると、絶対的扶養義務者は436人(92.2%)、相対的扶養義務者は32人(6.8%)、その他5人(1.1%)である。9割は絶対的扶養義務者である。

表8 A市高齢被保護世帯の扶養義務者への扶養照会書の送付と回答

上段  
下段 実数  
百分率

	総数	絶対的扶養義務者						相対的扶養義務者	その他
		配偶者	父母	子ども	きょうだい	孫			
扶養義務者数 (A)	473 100.0	436 92.2	6 1.3	1 0.2	289 61.1	135 28.5	5 1.1	32 6.8	5 1.1
扶養照会書 送付数(B)	239 100.0	229 95.8	2 0.8	－ －	172 72.0	54 22.6	1 0.4	9 3.8	1 0.4
回 答 数 (C)	114 100.0	110 96.5	0 0.0	－ －	80 70.2	29 25.4	1 0.9	3 2.6	1 0.9
送 付 率 (B/A)%	50.5	52.5	33.3	－	59.5	40.0	20.0	28.1	20.0
回 答 率 (C/B)%	47.7	48.0	0.0	－	46.5	53.7	100.0	33.3	100.0

さらに、それらを親族関係別にみると、絶対的扶養義務者でもっとも多いのは「子ども」289人(61.1%)、ついで「きょうだい」135人(28.5%)となる。その他に、「配偶者」6人(1.3%)、「孫」5人(1.1%)、「父母」1人(0.2%)となる。

相対的扶養義務者(32人)のうちの約半数は「甥・姪」(17人, 3.6%)である。つぎに多いのが、配偶者のきょうだいなどの「義理のきょうだい」(12人, 2.5%)である。この他に、「嫁」, 「甥・姪の配偶者」が扶養義務者としてあらわれてくる。これらの相対的扶養義務者とされる親族は、通常民法上の扶養義務はなく、家庭裁判所が特別な事情があると判断した場合のみとされている。しかし、ケース記録をみる限り「特別な事情」の存在について記載はなく、家庭裁判所の関与も見受けられない。しかし、扶養義務者として当然のように取り扱われている。

また、その他の扶養義務者では、「いとこ」と「いとこの配偶者」のあわせて3人があげられている。民法上の扶養義務者の範囲は、三親等内の親族である。「いとこ」は四親等の親族で、民法上の親族ではあるが、民法上の扶養義務

務者ではない。しかし、保護の実施上は扶養親族とされている。

なお、扶養義務者の地理的分布は、市内 36.2%、県内(市内を除く)39.5%、国内(県内を除く)13.3%、外国 1.5%、不明 9.5%、である。約 4 割は市内(管内)居住者である。親族関係別に市内居住者の比率をみると、絶対的扶養義務者 34.9%、相対的扶養義務者 48.5%となり、市内に居住する相対的扶養義務者は扶養義務者とされることが多くなるように思われる。

また、高齢被保護世帯の親族の経済状況をみておこう。親族のうちで現在生活保護を受給しているまたは過去に受給経験のある者がいる高齢被保護世帯は 17 世帯で、高齢被保護世帯全体 143 に占める比率は 11.9% である。1 割の親族に被保護世帯が出現している。また、親族のうちで、現在保護を受けているまたは過去に受けていたことがある者は 24 人である。扶養義務者 473 人に占める比率は 5.1% となる。内訳は、「妻」1 人、「子ども」16 人、「きょうだい」6 人、「孫」1 人である。もっとも多い「子ども」についてみると、扶養義務者である子どもの数は 289 人であったから、高齢被保護世帯の子どもの 5.5% が生活保護受給を経験している。1989 年の世帯保護率は、全国 8.9%、A 市 22.7%であるから、高齢被保護世帯の子どもたちでは、全国の 6 倍、A 市の 2.4 倍の比率となり、被保護世帯の出現率がかなり高いといえよう。もっとも多い事例では、子ども 7 人のうち 6 人が保護を経験するという世帯がある。ここに、貧困のサイクルを指摘できる。そして、こうした、かなり厳しい経済状況の親族が多い中で、仕送りが行われているということは希有のことといえるのではないだろうか。

つぎに、扶養能力調査の実施状況についてみよう。扶養義務者に対して、保護の実施機関からなされている文書による扶養照会はどの程度行われているのかをみよう。この 1 年(1989 年)に行われた扶養照会にかぎって調べた結果をみる。

この 1 年間の扶養義務者に対する扶養照会書の全送付数は 239 である。扶養義務者は 473 人であったので、約半数の 50.5%に扶養照会が送付されている。

扶養義務関係別に比率をみると、絶対的扶養義務者 52.5%, 相対的扶養義務者 28.1%, その他 20.0%である。絶対的扶養義務者には、他の場合にくらべて送付率が高くなっている。

こうした扶養照会に対して扶養義務者からの回答はどれくらいもどってきているのであろうか。扶養能力調査の回答状況をみよう。

回答があったのは 114 で、回答率は 47.7% となる。約半数から回答があったことになる。扶養照会の回答率は、絶対的扶養義務者 48.0%, 相対的扶養義務者 33.3% となり、絶対的扶養義務者の回答率は高い。絶対的扶養義務者を続柄別にみると、「子ども」46.5%, 「きょうだい」53.7%, 「その他」38.5% となり、「きょうだい」でもっとも回答の返ってくる比率が高い。

また、仕送りが見込まれる扶養義務者に対しては、保護担当者と扶養義務者との協議、直接交渉が行われている。これは扶養折衝とよばれている。調査地である沖縄県から関東地方へ扶養折衝が行われる場合もある。扶養折衝を行った 4 人のうち 2 人は、月 1 万円と 5,000 円の仕送りを開始し、残り 2 人は仕送りにはいたっていない。

さて、高齢被保護世帯に仕送りをしているものはどれくらいいるのであろうか。

つぎに、実際の仕送りについてみよう。

仕送りをしている者の人数をみると、「1 人」20 世帯 (14.0%), 「2 人」7 世帯 (4.9%) である。扶養義務者から援助のある場合でも、そのほとんどが援助人数は 1 人である。

表 9 は、高齢被保護世帯で仕送りを受けている世帯を一覧表にしたものである。仕送りのある世帯は 27 世帯である。高齢被保護世帯 143 に占める比率は、18.9% である。約 2 割の世帯は仕送りを受けている。表 4 の全国調査の結果によれば、全国の高齢被保護世帯では 11.1% が仕送りを受けていた。したがって、A 市高齢被保護世帯の方が仕送りを受けている世帯は多いといえる。

世帯類型別にみると、単身世帯 124 世帯のうち 23 世帯 (18.5%) が、夫婦

[illegible]

世帯 12 世帯のうち 3 世帯 (25.5%), その他世帯 7 世帯のうち 1 世帯 (14.3%) が仕送りをうけている。夫婦世帯で仕送りを受ける比率が高い。

高齢被保護世帯に仕送りをしているのは 34 人である。把握されている扶養義務者は 473 人であるから、仕送り者の比率をもとめると 7.2% となる。表 6 の全国調査の結果によれば、扶養義務者のうち高齢被保護世帯に仕送りをする者の比率は、全国 4.1%, 沖縄県 5.6% であるから、A 市高齢被保護世帯の扶養義務者では、全国及び沖縄県に比べて仕送りをする比率が高いといえよう。なお、非親族からの仕送りはない。

世帯主との親族関係をみると、「子ども」32 人 (94.1%), 「きょうだい」2 人 (5.9%) である。扶養義務関係でいえば、絶対的扶養義務者のみで相対的扶養義務者による仕送りはない。「きょうだい」による仕送りもあるが、9 割は「子ども」からのものである。子どもの続柄では、「息子」18 人 (55.9%), 「娘」13 人 (38.2%) である。息子の比率はかなり高く、中でも長男 (8 人) がもっとも多くなっているが、長女も同数あり、必ずしも長男が仕送りをしているとはいえない。

仕送りをしている者の年齢をみると、最も若いのは 30 歳、最高齢者は 76 歳である。年齢層は、30 代 14 例 (41.2%), 40 代 11 例 (32.4%), 50 代 5 例 (14.7%), 60 代 1 例 (2.9%), 70 代 1 例 (2.9%) となる。もっとも多いのは 30 代である。平均年齢をもとめると 43.5 歳になる。

仕送りをしている者の職業は、有職 24 人 (内訳、公務員 1 人、雇用者 19 人、自営業 4 人)、無職 8 人である。無職の場合の多くは娘 (5 人) である。仕送りをする人たちも、無職やかならずしも安定的な職業についているとは考えられない者も多く、そうした人たちからも仕送りが行われている。

仕送りをしている者の居住地は、市内 14 人 (41.2%), 県内 13 人 (38.2%), 国内 5 人 (14.7%), 海外 1 人 (2.9%) となる。市内居住者がもっとも多いが、県内居住者もほぼおなじ割合となっている。

1 世帯当たりの仕送り年額は、8.8 万円である。月額をもとめると 7,333 円



となる。1989年の全国の高齢被保護世帯では仕送り月額が1万1,100円であったから、全国に比べて低額である。

また、仕送り者1人当たりの仕送り年額は7.0万円である。月額に直すと、5,833円となる。1989年の全国調査のそれは、8,660円であるから、1人当たりの仕送り額も低額といえる。

仕送りの方法は、「毎月型」は21例、盆暮れの「年2回型」8例、「年1回型」3例、「併用型」2例である。仕送りの方法はさまざまであるが、多くは毎月型である。その中では、月額1万円（9例）、月額5,000円（8例）というものが多い。

## 5 お わ り に

これまで2つの調査を中心に、親族扶養および生活保護の実務における扶養義務取扱いの実態を検討してきた。以下では調査から明らかとなった親族扶養および扶養義務の取扱いの実態について要約し、ついで、生活保護における扶養義務の取扱いの問題点を指摘しておきたい。

まず、調査から明らかとなった親族扶養および扶養義務取扱いの実態をまとめておこう。

### ① 扶養義務者の把握

所在が把握されている扶養義務者のいる被保護世帯は93.0%、いない世帯は7.0%である。被保護世帯の9割には民法上の扶養義務者がいる。扶養義務者の数は1世帯当たり4.3人である。

世帯主と扶養義務者の関係をみると、絶対的扶養義務者のいる被保護世帯90.8%、相対的扶養義務者のいる被保護世帯10.0%、前夫のいる被保護世帯7.7%となる。

なお、民法上の扶養義務者でない「いところ」が扶養義務者としてあげられている事例がA市高齢被保護世帯調査でみられた。

## ② 扶養能力の調査

絶対的扶養義務者の世帯主との続柄は、「夫」1.5%、「父母」23.3%、「子供」45.9%、「兄弟姉妹」70.0%となっている。扶養義務者の多くは世帯主の「兄弟姉妹」である。

A市高齢被保護世帯調査では、扶養義務者のうち文書による扶養照会が行われたもの50.5%、そのうち回答のあったものは47.7%であった。扶養義務者で扶養照会を受け、回答をしたものは4分の1、つまり4人のうち1人ということになる。

仕送りを受けているのは、被保護世帯（56万世帯）の11.3%、約6.4万世帯である。

仕送り月額、1世帯当たり1万2,480円となる。世帯類型別にみると、母子世帯が1万9,410円で仕送り月額がもっとも高額で、高齢者世帯が1万0,040円でもっとも低額である。

また、扶養義務者1人当たりの仕送り月額は1万円であるが、夫は2万6,500円、前夫は2万4,430円となっており、全体の仕送り月額に比べて、夫または前夫の仕送り額が多い。厚生労働省による通知や勧告などの影響がうかがえる。全国調査では、非親族からの仕送りがあったが、A市調査では1例もなかった。

## ③ 扶養の履行

A市高齢被保護世帯調査では、家庭裁判所への申立は1例もなかった。また、扶養義務能力について、実施要領のとおり年1回の見直しが行われていた。

なお、総務庁行政監察局編『健康で文化的な生活を保障するために——生活保護に関する行政監察結果から——』（1997年）は、援助（仕送り）収入を推定により認定している例が120ケースのうち16ケースもあったと報告している。<sup>13)</sup> 頻繁に交流があるということを根拠に援助を認定しているということであるが、A市の調査では推定認定の事例は見あたらなかった。

最後に、保護の実務において、「労多く実り少ない」・「気の進まない」と

いわれる扶養調査<sup>14)</sup>における扶養義務の取扱いについての問題点を指摘しておきたい。

### 1) 調査範囲の限定について

前節でみたように、全国調査では、1被保護世帯当たり保護の実施機関が把握している扶養義務者数は4.3人、扶養義務者のうちの仕送りをする者の比率は3.5%である。

ひとりのケースワーカーが担当する被保護世帯数は60～80世帯とされているから、単純に計算をすると240～320人の扶養義務者に扶養照会をしなければならないことになる。総務庁によれば、所在を確認している扶養義務者のうち扶養能力調査の実施者比率は66.1%という<sup>15)</sup>。また、A市高齢被保護世帯調査でのその比率は77.6%である。仮に扶養能力調査の実施者比率を6割とすると、扶養義務者のうち扶養能力調査の実施者数は少なく見積もっても144～192人となる。これが、ケースワーカーに前記のように「労多く」といった感想を持たせることになるのであろう。

また、厚生労働省は「保護の実施要領」で、調査の対象となるのは扶養義務者全体ではなく、生活保持義務関係者と扶養の可能性の期待できる扶養義務者に限定してよいと指導しているが、実務では扶養義務者の存在を扶養義務の存在としてとらえ、機械的な扶養照会が行われていると指摘されている<sup>16)</sup>。

そこで、生活保護における扶養義務を、民法に規定される扶養義務ではなく、「生活保持義務者に限定すべき」という提案がある<sup>17)</sup>。

生活保護法による保護に優先させる扶養義務を生活保持義務だけに限定させるという意見は、制定時は「行き過ぎ」とされたが、制定にあたった小山自身が「家族制度の崩壊が一段と浸透してくれば、…再検討される時期が到来するのではあるまいか」と予測していたように<sup>18)</sup>、現在はそれを考慮する時期に来ていると思われる。

### 2) 調査について

「保護の実施要領」では、扶養調査は要保護者に対する扶養の事実と意思の

確認のために行われ、また、扶養は当事者間の話し合いによるという基本的姿勢が示されている。しかし一方、『生活保護法の解釈と運用』では「腹案をもって」当たるようにという指示もある。<sup>19)</sup> 実務ではどうか。

A市高齢被保護世帯調査では、沖縄県から神奈川県へ扶養折衝に出かけた事例があった。扶養調査のため宿泊出張がときには行われている。関東への扶養調査について、ケースワーカーは、「仕送りに結びつかなくても、電話連絡をしてもらうなど交流の発端になれば」と話していた。しかし、こうした調査は、当事者間の問題をこえた保護実施機関の介入とみることができるのではないか。

### 3) 仕送りの収入認定

被保護世帯への仕送りは、収入として認定され、その分を減額した扶助費が支給される。1993年の被保護者全国一斉調査から推計すると、1世帯当たりの仕送り月額1万2,480円×12カ月×仕送りを受ける被保護世帯数6万3,900世帯=95億6,966万4,000円の扶助費を軽減できたことになる。仕送りにより生活保護の扶助費が減り保護費の支出が節約できたことは、扶養調査の効果と呼ぶことができるかもしれない。

しかし、被保護世帯への仕送りは、扶養義務者がせっかく仕送りをして、受けた分だけ保護費が減額されることになり、被保護世帯に対して何らメリットをもたらさない。このような仕送りの取扱いは、仕送りする側の意欲を失わせかねない。以下、2つの考慮すべき提案を紹介しておこう。

1つは、一定の限度内の仕送りを収入認定の対象外とする提案である。具体的には最低生活費の1～2割を認定除外とするというものである。<sup>20)</sup>

もう1つは、現行の収入認定除外規定の活用である。「保護の実施要領」では、「社会通念上収入として認定することを適当としないもの」を設けている。人生の転機等に際して仕送りされる場合、自立更正を目的として仕送りされる場合、高等学校等の修学費として仕送りされる場合、現物として仕送りされる場合などである。

たとえば、A市では、被保護世帯で高校修学中の者58名中7名(12.1%)の教育費は、おじ・おば、つまり世帯主にとってのきょうだいによって援助されていた<sup>21)</sup>。保護の実施機関は扶養義務者調査の際に、こうした収入認定除外の制度を説明し、最大限活用するよう提案している<sup>22)</sup>。

## 注

- 1) 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 119。
- 2) 牧園清子「生活保護制度における私的扶養」(『松山大学論集』第14巻第1号 2002年) pp51-79。
- 3) 厚生省社会・援護局監査指導課「平成12年度における生活保護指導監査方針」(『生活と福祉』530号 2000年 pp 16-30)は、指導監査の主眼事項「保護の適正実施の推進」のなかで「扶養義務履行の指導状況」および「扶養能力調査の実施」を着眼点としてあげている。

戦後の監査方針の変遷については、大友信勝『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)が詳しい。
- 4) 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。
- 5) 厚生省社会・援護局保護課『第47回被保護者全国一斉調査結果報告書(平成5年7月1日現在)』1993年。個別調査は、10分の1抽出による世帯の調査結果である。1989年にも扶養義務に関する個別調査が行われている。A市との比較の時には、調査時点に近い1989年の調査結果を用いたい。
- 6) 沖縄県A市高齢被保護世帯調査は、1989年11月現在沖縄県A市において、生活保護を受給する高齢者世帯143世帯のケース記録を資料として行った。A市は、被保護世帯376世帯、世帯保護率22.7%(全国8.9%)の保護率の高い地域である。
- 7) 扶養義務の取扱いに関する局長通知は、1988年の改正以後2000年まではまったく変化がない。ただし、1991年には、扶養可能性のある扶養義務者のみを調査の対象とし、扶養照会の必要のない場合が課長通知で明記された。この通知は、すでに、1969年の実施要領の改正で、「扶養可能性が期待される扶養義務者について扶養能力を調査すること」と通知されていたので、これをより明確にしたことになる。(牧園「前掲論文」p 69)したがって、ここで用いる2つの資料について言えば、1989年の事例調査の方が、93年の厚生省調査に比べて扶養義務者の調査範囲は広い可能性があることを指摘しておく。
- 8) 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) pp 137-142。

- 9) ただし、ここでは、扶養義務調査の費用は考慮に入れていない。小川政亮（『家族・国籍・社会保障』1964年 勁草書房 pp 37-38）は、1955年に福祉事務所の現業員が扶養義務者に調査依頼文書で照会した事例を紹介し、実際に履行のあったものは1名月500円で、調査費用は郵便料だけでも1,064円かかったとしている。
- 10) 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 198。
- 11) 生活保護における高齢者世帯とは、「男65歳以上、女60歳以上の者のみで構成されている世帯か、またはこれらの者に18歳未満の者が加わった世帯」であり、高齢被保護世帯には、18歳未満の孫や同居人が生活をしている世帯がある。ケース記録には「孫の両親」と記載されている場合も、ここでは世帯主を中心にして関係を捉えている。
- 12) A市における保護調書の扶養義務者の記入欄は6行である。欄が足りない場合は、余白部分に記入されている。
- 13) 総務庁行政監察局編『健康で文化的な生活を保障するために——生活保護に関する行政監察結果から——』1997年。
- 14) 斉藤泰樹は、「自立助長のための扶養調査とは」（尾藤廣喜・木下秀雄・中川健太郎編著『誰も書かなかった生活保護法』法律文化社1991年 pp 131-155）の中で、ケースワーカーとしての経験から、扶養調査は事務処理が面倒であるのに加えて、しばしば対人的なトラブルを招くことがあり、「手間と苦労のかかる割には、なかなか実効の挙がらないのが扶養調査」と述べている。
- また、森宣秋は「生活保護における扶養問題」（小野哲郎・白沢久一・湯浅晃三監修／杉村宏・河合幸尾・湯浅晃三編『シリーズ・公的扶助実践講座① 現代の貧困と公的扶助行政』ミネルヴァ書房1997年 pp 203-213）の中で、生活保護の申請・調査のなかで扶養調査について触れると、要保護者からは「そこまでされるのか」と不快感を示される場合が多いと述べている。
- 15) 総務庁行政監査局編『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 pp 36-37。
- 16) 松嶋道夫「私的扶養と公的扶養」（有地亨編『現代家族法の諸問題』弘文堂1990年）p 352。
- 「扶養調査は実施要領上は扶養能力が期待できる人にだけ調査をすればいいのに、ほとんどの福祉事務所が全部やっているんですよ。忙しいさなかにムダなことをやっている。」という現場のワーカーの声がある。（「座談会 生活保護の課題と展望」『社会福祉研究』第83号鉄道弘済会2002年 p 61）
- 17) 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）p 14、清水浩一「公的扶助の課題——国民生活の変化と保護の補足性をめぐって」（小野・白沢・湯浅監修／杉村・河合・湯浅編『前掲書』）p 98など。

- 18) 小山『前掲書』p 85。
- 19) 小山『同上書』p 821。
- 20) 明山和夫『扶養法と社会福祉』（有斐閣 1973 年）p 161。
- 21) 牧園清子『家族政策としての生活保護——生活保護制度における世帯分離の研究』（法律文化社 1999 年）pp 189-190。
- 22) 齊藤「前掲論文」p 146。A市事例調査においても、盆・暮のおくりものや母の日などのプレゼントであれば、収入認定されていない。「実際にはもっと援助を受けていると思う」という感想を述べたワーカーもあった。他市にいる子供が親を呼ぶ場合に、航空券の費用を負担するなど交流を再生あるいは増大させるための援助は、収入認定されていない。