

## 生活保護における扶養義務についての一考察

### A Study on Duty of Kinship Support in Japan's Public Assistance Program

今 村 篤 史\*

#### 要旨

本稿は、生活保護法第4条第2項に規定されたいわゆる私的扶養の優先について、現在どのように取り扱われているかを考察したものである。2004年に出された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」では、扶養調査対象者を限定し、調査を簡素化することを指摘した。この指摘を受け、生活保護行政において実務の運用指針となっている保護の実施要領はどのような変化がもたらされたかを整理し、被保護者の自立支援のために、いかなる扶養義務の取り扱いが望ましいか考察した。

キーワード：生活保護 (Public Assistance) / 私的扶養の優先 (Priority of private support) /  
保護の実施要領 (Implementation guidelines of Public Assistance)

#### I 生活保護における扶養義務への視点

##### 1 保護の補足性としての扶養義務

生活保護法（昭和二五年五月四日法律第一四四号）は「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、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。」（同法第1条）と規定している。

一方で、同法第4条第2項において「民法（明治二九年法律第八九号）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。」と規定しているように、私的扶養が公的扶助に優先することとなっている。

こうした私的扶養の優先は、同法第4条第1項の「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、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行われる。」とした資産および稼働能力の活用とともに保護の補足性とよばれている。

つまり、保護の補足性とは、保護を受給する者

が資産や能力などあらゆるものを活用してもなお生活に困窮するようであれば保護を開始し、また、その者の扶養義務者による扶養やほかの法律による扶助が生活保護に優先することを定めたものであり、生活保護制度がわが国において最後のセーフティネットとして位置づけられていることを示したものと見える。

これら保護の補足性が定められる理由は、「資本主義社会の古典的倫理原則ともいべき自助の原則に由来している。つまり、あくなき利潤追求の資本の原理を基調とする資本主義社会では、貧困は基本的には個人の責任ではなく、したがって公的な責任において保障されるべきであるにもかかわらず、まさにそのような資本主義社会であるがゆえに、自助の原則が個人の行動の規範として要求される」からである<sup>2</sup>。

##### 2 私的扶養は保護の要件か

生活保護制度における私的扶養の優先は「旧生活保護法（昭和二一年法律代一七号）のもとにおけるように、扶養能力のある扶養義務者の存在を保護の欠格条件とすることをやめ、単に民法上の扶養が保護に優先して行われるべきであるというたてまえを規定した」のであり<sup>3</sup>、同条第1項の規定が保護の要件としての意味をもつのに比し

\* IMAMURA, Atsushi  
北陸学院大学 学生支援課

て、私的扶養の優先は保護の要件とするものではない。

今日のように家族・世帯形態が変化し、たとえば介護などにおいて、その経済的・精神的負担から介護の社会化といった家族・親族機能の外部化を進めてきた社会において、生活保護制度における私的扶養の優先はどのような意味を持つのであろうか。そして、生活保護の実務において、どのように扱われているのであろうか。

生活保護法はその制定から60年の月日を超えたが、そのあいだ大きな法改正もなく、私的扶養の優先についてもなんら改正はおこなわれていない。現代社会は法制定時の社会・経済状況とは大きく異なっており、私的扶養についての意味や役割についても同じことがいえるはずであろう。そして、それはつねに変化しつづけるものであり、法制定時から変化してきたはずである<sup>4</sup>。

こうした視点に立てば、「今日の家族生活の現実や人々の意識変化などから考えて、すでに親族扶養優先の範囲についても民法の扶養規定のあり方を含めて見直すべき時期に至っているのではないか」<sup>5</sup>、「扶養をめぐる状況や国民の意識がこの半世紀で大きく変わっているわけだから、法における扶養の取扱いについても、その変動に応じた内容に改めるべきである」<sup>6</sup>といった指摘があるように、生活保護制度における私的扶養の優先の持つ意味を把握し、それらがどのように扱われているのか、そして、今後どのように扱われるべきなのかに関心をそそがなければならないと思われる。

### 3 保護の「引き締め」と通達

2013年7月において被保護世帯数はおよそ158万世帯、被保護実人員はおよそ215万人となっており、被保護実人員においては1995年におよそ88万人と底打ちしてからは増加の一途をたどっている<sup>7</sup>。その一方でわが国における生活保護の捕捉率の低さはつねに指摘されてきた。

捕捉率とは生活保護がその保護基準に満たない世帯をどれだけ捕捉しているかを示した割合であるが、岩永(2011: 4)によれば、これまでの調査・研究を概観するとその率は9~20%という極端に低いものとなっている。

捕捉率が低いということはそれだけ多くの人が最低生活に満たない暮らしをしているということである。もちろん、保護基準以下の生活をしながらも保護を申請していない場合もあるだろうが、申請をしても保護を受けられない、あるいは申請以前の段階の相談という名のもとでの申請の「取下げ」が多発していると指摘されている<sup>8</sup>。

国家予算における生活保護費は年々増加し続け、2013年度におけるそれは2兆8千億円を超えている。こうした状況から、国は保護の「適正化」と称して扶助額の抑制を推し進めてきたのである。2001年4月に成立した小泉内閣による「骨太の方針」(「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」)では社会保障費抑制が進められ、骨太の方針2006(「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」)においては、生活扶助基準の見直しや母子加算の3年間による段階的廃止、級地の見直しなどと合わせて保護費を400億円削減する方針を打ち出した。そして、「今後五年間もさらに、社会保障費の自然増のうち約一兆一〇〇〇億円(国と地方を含めると一兆六〇〇〇億円)を削減する計画」によって「すなわち年間二二〇〇億円の社会保障費抑制」を打ち出した<sup>9</sup>。

生活保護法の目的は、国家責任による最低生活の保障と自立助長である。生活保護法は制定以来60年近くを経過するが大きな改正はおこなわれておらず、法の目的も変わってはいない。しかし、国は保護の「引き締め」を断行し続けてきた結果、先の低い捕捉率とそれによる漏給がもたらされてきたのである。

ところで、生活保護制度はその条文によって法の理念や原理・原則、方法などは示されているものの、その運用にあたって、生活困窮者の具体的な状態、手続きの方法などは明記されていない。生活保護行政が法を解釈し運用するにあたっては、厚生労働省社会・援護局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」や厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護法による保護の実施要領の取扱いについて」などの通達<sup>10</sup>によってこと細かに示されたものに、要保護者や被保護者の個別具体的状況をあてはめ運用している。

そして、国は先に述べたような保護の「引き締め」を実行する手法として、法改正ではなくこの行政通達という形によってきたのである。生活保護行政は『通達行政』といわれているように、ときどきの政治や経済、社会の変化を反映しながら、諸通達などを通して政策的にダイナミックな展開がされてきたのである<sup>11</sup>。こうした通達によって、国は保護の実施機関を事前にコントロールし、自らの政策意図を実現してきたのである。

#### 4 本稿の視点

本稿では、これまで述べてきた関心をもとに、生活保護制度において私的扶養の優先がどのように扱われているのかを考察するため、生活保護行政における通達である保護の実施要領を整理・分析をしていく。牧園（2002：72）は生活保護法制定から1990年代までの生活保護制度における扶養義務取扱い規程の変遷を明らかにしており、「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」としている。

本稿では、牧園が扱っていない2000年以降、とくに、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、専門委員会）前後を分析したい。後述するが、この専門委員会は2003年に厚生労働省社会保障審議会福祉部会に設置されたものであり、生活保護制度全般について検証を行い、2004年12月には最終報告書ではさまざまな提言がなされた。そして、扶養義務に関しては、扶養調査について「民法上の扶養義務が優先するという基本原則は維持すべきものの、社会常識や実効性の観点から、夫婦・親子以外の扶養義務者については、個々のケースの状況や地域の実情に応じ、各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべきである」と提言した<sup>12</sup>。

こうした報告書が提出された昨今において、生活保護制度における私的扶養の優先はどのように扱われているのであろうか。保護における私的扶養の優先については、「現在の日本で最も問題とすべき点は、公的扶助を担当する機関が、親族の扶養に関してきわめて重要なしかもあまり好まし

くない役割を果たしていることである。（中略）現実には、保護機関の解釈や取扱いによって、民法学者の解釈や家庭裁判所の取扱いをはるかに越えるような広汎な扶養が強行されている。すなわち、独自の解釈によって要保護者の親族に扶養の履行をみずから勧告したり、扶養ができる親族がいるからという理由で保護を拒絶したりしている<sup>13</sup>とか「保護申請の時点で、申請者に民法上の扶養義務者である親族が存在する場合、『親族に扶養してもらいなさい』、『親族と相談しなさい』などと言われ、福祉事務所が申請を受け付けないという対応が多くみられる<sup>14</sup>」といった批判が浴びせられているように、その運用の如何によっては生活困窮者が最後のセーフティネットである生活保護制度からも排除されかねない危険性を孕んでいるであろう。

## II 生活保護における扶養義務

### 1 生活保護法と民法

現行生活保護法における扶養義務の取扱いは、法第4条第2項において「民法（明治二九年法律第八九号）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」されている。そこで以下では、この民法に定める扶養義務者について整理し、その範囲について確認していく。

民法上の扶養に関する条文としては以下のものがあげられる。「夫婦は同居し、互いに協力し扶助しなければならない」（752条）、「直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養する義務がある」（877条1項）、「家庭裁判所は、特別の事情があるときは、前項に規定する場合のほか、三親等内の親族間においても扶養の義務を負わせることができる」（同条第2項）、「前項の規定による審判があった後事情に変更を生じたときは、家庭裁判所は、その審判を取り消すことができる」（同条第3項）。

これら扶養義務者による扶養については、その順位、程度、そして方法については、「扶養をする義務のある者が数人ある場合において、扶養すべき者の順序について、当事者間に協議が調わないとき、又は協議することができないときは、家庭裁判所が、これを定める。扶養を受ける権利の



ある者が数人ある場合において、扶養義務者の資力がその全員を扶養するのに足りないときの扶養を受けるべき順序についても、同様とする」(878条)、「扶養の程度又は方法について、当事者間に協議が調わないとき、又は協議することができないときは、扶養権利者の需要、扶養義務者の資力その他一切の事情を考慮して、家庭裁判所が、これを定める」(879条)としている。

つまり、扶養義務者による扶養の順位や程度、その方法については、民法上において具体的な規定はされておらず、当事者間における協議を前提とし、それが調わないときや、協議することができないときは家庭裁判所が定めるものとしているのである。

## 2 扶養と扶養義務の考え方

ところで、そもそも扶養とはどのようなことを指しているのであろうか。明山(1973:1)は『扶養』というのとは、大雑把には、自分個人の力ではその生存を維持してゆけない者を誰かが援助する現象であるとし、この自分個人の力では生活できないということを、「自活するに足る資産収入がない」面と「心身上の事由で正常な自活が営めない」面のふたつの側面があるとしている。そのうえで、扶養とは第一面の「経済的給付を内含せしめる」としながらも、監護・教育、そして事実上の世話や配慮など「身上保護を追加せしめる」としている。

また、我妻(1961:401)は「いかなる社会にも、自分の資産と労力で生活することのできない者がある。これに生活資料を与えて生存を全うさせるのが扶養の制度である」としている。

そして、そこに存する問題について西原(1958:19)は『扶養』は自分個人の力だけではその生存を維持していけない者を誰が援助するかという問題として考えられている」と述べている。

このように、扶養とは自らが生活を営んでいくことが困難である者に対して、誰かが経済的援助を第一義的としながらも、社会的、心理的にもその者の生活維持を援助していくことだと捉えられている。

そして、そこに立ち現われてくる問題として、その援助を誰がおこなっていくかということが考

えられる。この問題が浮き彫りになってくる場面が、社会保障、とりわけ公的扶助の給付における私的扶養優先の原則との関係においてである。つまり、ある者の生活困窮場面において、公的にその者を扶助していくのか、あるいは私的な扶養義務を履行させるのか、どちらが先に考えられるべきなのかという問題である。

生活保護法では私的な扶養が公的な扶助に優先するとしているわけであるが、憲法第25条による生存権の保障との関係でいえば、「民法が扶養について規定するのは、近親者の扶養義務を強制するためではなく、無限に広がる可能性のある私的扶養の限界を示すためである」とされている<sup>15</sup>。

## 3 生活保持義務関係と生活扶助義務関係

扶養義務は生活保持義務と生活扶助義務とに分けられるのが通説である。生活保持義務とは、当事者がその関係、たとえば結婚や出産などを自らの意思に基づいて結んだという自因性があることによって、強い保護の義務が生じたものであり、生活扶助義務とは、自らの意思とは別にその関係が結ばれたという他因性によって生じた義務であり、その義務はより弱いものとして捉えられている。

そして、生活保持義務の関係にあるのが民法第752条に定められた夫婦、そして親の未成熟子に対するものであり、自己と同程度の生活を保障する義務であるとされている。生活扶助義務の関係にあるのが第877条の直系血族・兄弟姉妹、そして家庭裁判所の審判による三親等内の親族とされており、自己がある程度の生活を維持しつつそれでもなお余裕がある場合に扶養するという義務である。

この生活保持義務と生活時扶助義務に関して、「この二分説には、従来から、生活保持義務を負う者が自己の最低限度の生活を確保できなくなるおそれがあるとか、生活保持義務が常に公的扶助に優先し、私的扶養の負担が重くなるといった批判が加えられ」ている<sup>16</sup>。

また、平田(2005:20-21)は「いわゆる生活保持義務関係においては強度の保護義務を負うといっても、何から何まですべてにわたる義務を課すのは、保護者にとって過酷すぎる(場合によ

ては、保護者の生存権を脅かす危険性もある)。また、そのような過酷な状況で監護を強いることは、被監護者にとっても有益なことではない」と述べている。

次に、私的扶養が生活に困窮する者を国家の責任において保護することとする公的な扶助との関係においてどのように考えられているのかを整理していくことにする。

#### 4 私的扶養と公的扶助の関係

私的扶養と公的扶助の関係については、「扶養能力のある扶養義務者の存在を生活保護上の保護の欠格要件とすることという見解『受給要件説』と、扶養と保護との間の事実上の順位の問題と解する見解『事実上の順位説』」があるとされている<sup>17</sup>。

そして、生活保護法の制定に深く関わった小山(1975:119)は「生活保護法による保護と民法上の扶養との関係については、旧法は、これを保護を受ける資格に関連させて規定したが、新法においては、これを避け、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。」としている。つまり、旧生活保護法(昭和二十一年法律第十七号)は受給要件説の立場であり、現行生活保護法は事実上の順位説に立っているという考えである。

また、小山(1975:119-120)は私的扶養と公的扶助との関係については3つの型があるとしている。それは「第一の型は、私法的扶養によつ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つて担保しようとするものである。第二の型は、私法的扶養によつて扶養を受け得る筈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である。第三の型は、公的扶助に優先して私法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。」というものである。そして、第二の型が旧法の立場であり、第三の型が現行生活保護法の立場であるとしている。

こうした考えに立った理由として、小山(1975:120)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つたのは、我が国情が未だ其処迄個人主義化されていないからである。」としている。

法立案者側のこうした立場に立てば、西原(1964:54)がいうように「生活保護法第4条第2項の保護に優先すべきものとされる扶養、すなわち『民法に定める扶養義務者の扶養』は、原則として生活保護法第77条の費用徴収という形で実現させるべきであって、扶養義務者の単なる存在を理由に保護を拒否したり、協議・調停や審判の確定以前にその履行を強制したりすることは違法といわなければならない」ということになり、私的扶養の優先はあくまで扶養がなされたときに被保護者の収入としてみなすにとどまり、いわんや保護の要件として存するものではないのである。

### Ⅲ 生活保護制度の在り方に関する

#### 専門委員会による扶養義務への指摘

##### 1 生活保護制度の在り方に関する委員会について

2003年8月、厚生労働省社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置された。この専門委員会が設置された理由としては、「社会福祉基礎構造改革を踏まえた今後の社会福祉の状況変化や規制緩和、地方分権の進展、介護保険の施行状況等を踏まえつつ、介護保険制度の施行後五年後を目途とした同制度全般の見直しの際に、(中略)生活保護の在り方について、十分検討を行うこと」(「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案」に係る附帯決議)、「生活保護については、(中略)今後、その在り方についてより専門的に検討していく必要がある」(社会保障審議会「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」)、「生活保護その他福祉の各分野においても、制度、執行の両面から各種の改革を推進する」(閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇三」)といった指摘を踏まえたものとしている<sup>18</sup>。

専門委員会は議論を重ね、2004年12月には「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(以下、専門委員会報告書)が取りまとめられた。

この専門委員会報告書では、生活保護制度を「利用しやすく、自立しやすい」制度へと転換し

ていくことを目指したものとなっている。それは、「生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受け止め、その最低生活保障を行うことだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護者世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への『再挑戦』を可能とするための『バネ』としての働きを持たせることが特に重要である」という専門員会報告書の表現にあらわれている<sup>19</sup>。

また、「自立支援」についての定義の見直し、「社会福祉法の基本理念にある『利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じた自立した日常生活を営むことができるように支援するもの』を意味」するとしており、自立支援とは経済的な自立を支援する就労自立支援だけでなく、日常生活自立支援や社会生活自立支援も含むものであるとした<sup>20</sup>。

## 2 専門委員会による扶養義務への指摘

こうした基本的な方向性をもとに、専門委員会報告書では「生活保護基準の在り方について」、「生活保護の制度・運用の在り方と自立支援について」、「制度の実施体制について」、「その他の指摘事項」の4つについて指摘している。そのうち、本稿で検討している私的扶養については「生活保護の制度・運用の在り方と自立支援について」の中の「資産、能力の活用等の在り方」における「扶養調査の在り方」として取り上げられ、「扶養義務者の扶養能力の調査については、実効性が低いなどの問題がある。このため、民法上の扶養義務が優先するという基本原則は維持すべきものの、社会常識や実効性の観点から、夫婦・親子以外の扶養義務者については、個々のケースの状況や地域の実情に応じ、各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべきである。なお、親族との関係については、要保護者世帯の社会的な自立の観点から、交流や精神的な支えの確保・維持のための精神的な支援等を期待すべきである。」と報告されている<sup>21</sup>。

これに関して専門委員会の委員であった布川(2009:126-127)は、その意図として「福祉事務所は生活保護の認定に当り、申請者と親族関係にある人に対し、経済力や申請者との交流の有無

に関係なく扶養が可能かどうかを問い合わせ、扶養を求めてきた。これは、扶養義務の履行が保護の要件である、との誤解と重なり、保護の申請を抑制する効果をもたらしている」とし、「生活保護に優先する扶養は、保護を受ける要件ではない。(中略)自治体の判断で、夫婦・親子以外の扶養義務者に対する扶養調査は必要ないとしてよいとした。」としている。そして、「家族・親族間における自助を追求する範囲を、夫婦・親子に限定するという提起である。」と述べている。

専門委員会報告書では生活保護における扶養義務について、保護を受ける要件ではないということと同時に、扶養調査を原則夫婦・親子に限定したのである。また、専門委員会報告書の自立に対する基本的な視点から、親族には精神的支援を期待するものとなっている。

専門委員会報告書は母子加算の段階的廃止の契機となったことや、自立支援プログラムの導入など評価がわかれるところであるが、扶養調査の在り方における指摘については、現代社会における扶養意識などを鑑み、その対象を夫婦・親子としたことや自立の観点から精神的支援をその視点としたことは注目に値するものである。これまで、さまざまな指摘されてきた生活保護制度における扶養義務のあり方に対する問題点を汲みとったものといえる。

こうした専門委員会の指摘を受けた私的扶養の優先について、生活保護行政の実務においてどのような変化がもたらされ、現在どのように扱われているのであろうか。そして、それは専門委員会報告書の指摘が反映されたものとなっているのであろうか。

## IV 生活保護における扶養義務の現在

### 1 保護の実施要領の変化

これまで、生活保護法第4条第2項の規定から民法における扶養および扶養義務、そして、それら私的扶養と公的扶助の関係について整理してきた。また、専門委員会における扶養義務の取扱いへの指摘について概観してきた。

ここでは扶養義務が生活保護制度を実際に運用している福祉事務所においてどのように取り扱われているのか、そして、専門委員会の指摘前後に



においてどのような変化があったのかみていくことにする。それは、現在の生活保護行政における私的扶養が、IIで述べてきたような立法者側の立場、つまり事実上の順位説という立場において生活保護行政が運用されているのかを検討することでもある。

そこで、ここでは厚生労働省事務次官通知ならびに厚生労働省社会・援護局長通知である「生活保護法による保護の実施要領について」を整理していく。なぜなら、現場の福祉事務所職員はこれらを手引きとして保護行政にあたっていると同時に、これら行政通達によって保護行政が行われてきた歴史を持つからである<sup>22</sup>。

以下、この通知から生活保護における扶養義務の取扱いについて整理していく。なお、この作業にあたっては毎年度上記通知を掲載し、現場においても手引き書となっている『生活保護手帳』と、厚生労働省により実施要領改正の意図を掲載している『生活と福祉』を材料とした<sup>23</sup>。

## 2 専門委員会前の保護の実施要領

専門委員会報告書が提出される以前の2004年度の保護の実施要領は以下のようになっている。

### 厚生労働省事務次官通知

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。

### 社会・援護局長通知

#### 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速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

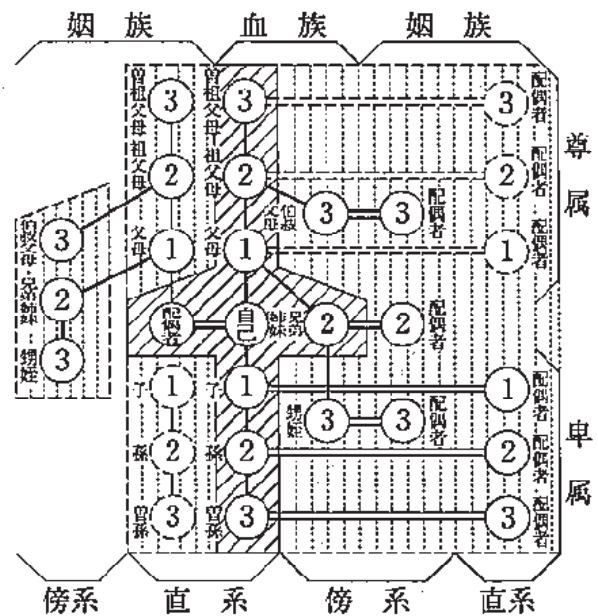
#### イ 相対的扶養義務者のうち次に掲げるもの

(ア) 現に当該要保護者又はその世帯に属するものを扶養している者

(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、次の表のとおりであること。

親族表



注 〇 絶対的扶養義務者 (民法第877条第1項)  
 〇 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。

(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あたっては、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も考慮すること。この場合にはにおいて、要保護者にその申立て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)の手の進行と並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、扶養義務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に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。

### 3 専門委員会以後の保護の実施要領

専門委員会報告書提出後の2005年度の実施要領は以下のようになっている。2005年度以降、実施要領は改正されておらず、以下が現行のものとなっている。なお、下線により改正部分を示した。

#### 厚生労働省事務次官通知

要保護者に扶養義務者がある場合には、扶養義務者に扶養及びその他の支援を求めるよう、要保護者に指導すること。また、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。

#### 社会・援護局長通知第5

##### 1 扶養義務者の存否の確認について

- (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存否をすみやかに確認すること。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もの

- (2) 扶養義務者の範囲は、次のとおりであること。

親族表

【省略】

- (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。なお、調査にあたっては、金銭的な扶養の可能性のほか、被保護者に対する定期的な訪問・架電、書簡のやり取り、一時的な子どもの預かり等(以下「精神的な支援」)という。)の可能性についても確認するものとする。

- (2) 次に掲げる者(以下「重点的扶養能力調査対象者」という。)については、更にアからエにより扶養能力を調査すること。

① 生活保持義務関係にある者

② ①以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性が期待される者

③ ①、②以外の、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

ア 重点的扶養能力調査対象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。

重点的扶養能力調査対象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、重点的

扶養能力調査対象者に対して直接照会することが真に適當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、重点的扶養能力調査対象者の世帯構成、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、重点的扶養能力調査対象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) 重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者については、次により扶養能力を調査すること。なお、実施機関の判断により、重点的扶養能力調査対象者に対する調査方法を援用しても差しつかえない。

ア 重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者への照会は、原則として書面により回答期限を付して行うこと。なお、実施機関の判断により電話連絡により行うこととしても差しつかえないが、不在等により連絡が取れない場合については、再度の照会又は書面による照会を行うこと。また、電話連絡により照会した場合については、その結果及び聴取した内容をケース記録に記載するとともに、金銭的な援助が得られる場合については、その援助の内容について書面での提出を求め

ること。

イ 実施機関において重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者に対して直接照会することが真に適當でないと認められる場合には、扶養の可能性が期待できないものとして取り扱うこと。

ウ 照会の際には要保護者の生活困窮の実情をよく伝えるとともに、重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者の世帯構成、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の把握に努めること。

(4) 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務めること。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務めさせるよう指導すること。

(5) 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

(6) 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 重点的扶養能力調査対象者以外の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) 重点的扶養能力対象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、要保護者にその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。なお、重点的扶養能力調査対象者以外の者について家庭裁判所に対して調停等を申立てることを妨げるものではない。

(2) (1) の場合において、必要があるときは、(1) の手続の進行と並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条の規定による扶養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、重点的扶養能力調査対象者に係る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。

この2005年度の実施要領の改正の意図として、扶養能力調査については、現在の扶養意識への対応や実効性の観点から、重点的扶養能力調査対象者に対する調査方法は現行どおりとする一方、そ

れ以外の扶養義務者については、調査方法を簡素化したとしている<sup>24</sup>。

それでは、専門委員会報告書前後の生活保護における扶養義務の取扱いを比較してみる。事務次官通知は、「要保護者に扶養義務者がある場合には、扶養義務者に扶養及びその他の支援を求めるよう、要保護者を指導すること。」という一文が加わることとなった。この点については、「扶養の内容には金銭的な援助のほか、被保護者に対する定期的な訪問・架電、書簡のやり取り、一時的な子どもの預かり等の精神的な支援も含まれることを明記した。」と説明されている<sup>25</sup>。

局長通知である保護の実施要領については、現行の「扶養義務者の存否の確認について」が「扶養義務者について」という項目名から変わったことを除き、これと、「扶養能力の調査について」、「扶養の履行について」という3つの大きな枠組みに変化はみられなかった。

次いで、この3つの項目の内容の変化についてみていく。「扶養義務者について」から項目名が変わった「扶養義務者の存否について」に改正はみられなかった。「扶養能力の調査について」は、これまでの文言に加えて、「なお、調査にあたっては、金銭的な扶養の可能性のほか、被保護者に対する定期的な訪問・架電、書簡のやり取り、一時的な子どもの預かり等（以下「精神的な支援」という。）の可能性についても確認するものとする」となった。

そして、これまでの扶養能力の調査対象者が「重点的扶養能力調査対象者」と「重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者」に区分され、①生活保持義務関係にある者、②①以外の親子関係にある者のうち扶養の可能性が期待される者、③①、②以外の、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の3者が重点的扶養能力調査対象者とされた。この重点的扶養能力調査対象者に対して、これまでと同様の調査をすることとしたわけである。

また、新たに重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者のうち扶養の可能性が期待される者についての調査方法を明示した。それは、重点的扶



養能力調査対象者に対する調査よりも簡易なものとなり、また、この重点的扶養能力調査対象者以外のうち扶養の可能性が期待される者に対して直接照会することが真に適当でない認められる場合は扶養の可能性が期待できないものとして取り扱えるとするなどとした。

しかし、(3)では「なお、実施機関の判断により、重点的扶養能力調査対象者に対する調査方法を援用しても差し支えない」とあるように、従前と変わらぬ扶養能力調査が行われる可能性も十分に考えられる。

最後に、「扶養の履行について」であるが、「扶養義務者」が「重点的扶養能力調査対象者」に変更されたが、それ以外の改正は行われていない。つまり、対象を「扶養能力の調査について」で示された重点的扶養能力調査対象者に絞った以外は、扶養義務者による扶養において円満な解決が調わなければ家庭裁判所への申立てを考慮すること、その場合には、とりあえず必要な保護を行い、家庭裁判所の決定後に法77条により費用徴収を考慮すること、そして、扶養能力や扶養の履行に変動があったと予想される場合は、すみやかに調査し、再認定等の処理を行い、そのための調査は年1回程度行うという規定は改正されてはいない。

しかし、「なお、重点的扶養能力調査対象者以外の者について家庭裁判所に対して調停等を申し立てることを妨げるものではない」としているように、扶養能力調査と同様に専門委員会報告書が出される前とならぬ変わらぬ取扱いがなされる可能性も十分にある。

### 3 生活保護における扶養義務への視点

これまで、専門委員会報告書前後の扶養義務の取扱いの変化についてみてきた。先述したように、専門委員会の提言を受け、金銭的な支援だけでなく精神的な支援を明示されたこと、扶養能力調査対象者が重点的扶養能力調査対象者とそれ以外に分けられたことが大きな変化であった。

しかし、重点的扶養能力調査対象者が専門委員会が提起した夫婦・親子ではないこと、重点的扶養能力調査対象者以外の者についても調査方法が明記され、重点的扶養能力調査対象者と同様の調査方法を援用しても構わないこと、さらに、家庭

裁判所への調停等を申し立てることを妨げないとしたことなど、従前と変わらぬものにとどまっているといえよう。

そして、現行の実施要領においていまだ多くの問題点があると思われる。事務次官通知においては、まず要保護者に扶養義務者がある場合は支援を求めるよう要保護者に指導するよう求めている。ここでの指導の根拠として法第27条<sup>26</sup>が考えられるが、指導の対象となるのは被保護者であり、福祉事務所に保護の申請にきた要保護者に対して指導する権限は行政にはないことに注意しなければならない。

また、民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者がいるときには、その扶養を保護に優先させるよう求めている。このような扶養義務者を把握するために「扶養届出書」を同封し「生活保護扶養照会書」によって扶養調査をおこなうわけであるが、そもそもこの扶養調査にも問題となる点が多い。行政からいきなり文書がくること、扶養照会書の参考として生活保護法第4条条文が載せられ、あたかも必ず扶養しなければならないかのような意識を扶養義務者に与えてしまうこと、回答となる扶養届出書には扶養の可否だけではなく、世帯構成、収入、資産状況、住宅ローンなどの負債、健康保険の加入状況などを記載させ、さらに源泉徴収票や給与明細書、ローン返済予定表などを添付するよう求めるなど、プライバシーの保護にも欠けている<sup>27</sup>。そのうえで、事務次官通知ではこの民法上の扶養義務を法律上の問題として取扱うのではなく、つまり家庭裁判所への審判開始を求めるのではなく、扶養権利者と扶養義務者として解決させるよう求めている。

また、局長通知についてもいくつかの問題が指摘されている。まず、扶養義務者の存否の確認において絶対的扶養義務者と相対的扶養義務者が示されているが、「相対的扶養義務者は家庭裁判所の審判がなければ法律上の扶養義務者ではないので、このような取り扱いには問題がある。」という点である<sup>28</sup>。

また、扶養能力の調査についていえば、「そもそも保護の実施機関が扶養の程度や方法を認定することが問題」という点があり、扶養の履行についていえば、「扶養義務者が十分な扶養能力があ

るかどうかは行政機関が判断すべきではないことと、家庭裁判所への調停・審判の申立はあくまでも要保護者の意思によってのみ判断されるべきこと」という点がある<sup>29</sup>。

生活保護制度は公的扶助であるがゆえに受給要件が問われることとなる。しかし、本稿で取り上げた私的扶養の優先は「資産・能力活用要件（法4条1項）と異なり、扶養を求めると及び扶養がなされることは保護開始の要件となっておらず、同条2項は、現実にも援助を受けている扶養が生活保護に優先することを定めているにすぎない」のである<sup>30</sup>。

「扶養義務調査は、生活保護申請の実際上の抑止効果としては、大きなものがある。福祉事務所は本来、直接に扶養義務の履行を求めることはできず、扶養が事実としておこなわれているかどうかの確認をすることができるだけなのだが、十分な説明がないなかでの扶養義務調査・照会は、申請者・被保護者への心理的圧力となり<sup>31</sup>、現在も保護の申請を抑止する一役を担い、私的扶養の優先が「事実上の順位説」ではなくいまだ「資格要件説」となってしまうように思われる。

専門委員会報告書では、扶養能力調査の対象を夫婦・親子関係に限定し、親族関係のあり方について交流や精神的な確保・支持といった支援を期待すべきとされた。こうした精神的な支援に期待した点は注目に値する。要保護者や被保護者の生活の支援を進めるにあたって資源となり得る家族や親族に精神的な支援として期待したとしても、過度に経済的支援の可能性を調査し、その履行をさせることによって家族・親族関係に破綻をきたすべきものとなってはならないのである。

<注>

1. 本稿は、筆者が福井県立大学に提出した修士学位論文「生活保護における私的扶養優先についての検討—保護の実施要領と生活保護法施行事務監査から—」の第2章を加筆・修正したものである
2. 小川政亮「あまりに貧弱な生活保護」『小川政亮著作集第6巻 戦後の貧困層と公的扶助の権利』大月書店（2007）46-47
3. 赤石壽美「家族法とのかかわり—公的扶助と私的扶養の関連と問題点—」『社会福祉と諸科学4—扶助と

福祉の法学』一粒社（1978）223

4. たとえば、子の老親に対する扶養に関して武川（2009：240）は「各種世論調査によって知られるところによれば、老後の経済生活の責任が家族にあると考えるひとは少なく、本人または政府の責任だと考えるひとが多数を占めており、人びとの意識においては、高齢者の扶養義務は必ずしも家族にあるとはなっていない。また、現実にも家族から扶養を受ける高齢者の数は非常に少なくなっている。要するに、法律上は、高齢者の扶養義務は家族にあるが、社会意識ないし現実においては、必ずしもそうなっていないということである。」と述べている。
5. 大倉司「生活保護と親族扶養の関係について—生活保護制度改革の課題①—」『道都大学紀要 社会福祉学部』（2004）30、33。
6. 江藤新実「『扶養』から『支援』をめざして—自立を支える親族関係の再構築に向けて—」尾藤廣喜、松崎喜良、吉永純編著『これが生活保護だ〔改訂新版〕—福祉最前線からの検証』高菅出版（2006）142。
7. 福祉行政報告例による。
8. 小久保（2008：63）によれば、日本弁護士連合会が2006年に実施した全国一斉生活保護110番において、福祉事務所に行ったが生活保護を受給できていない人からの180件の相談のうち、約66%にあたる118件が福祉事務所における対応が違法である可能性のあるもの、いわゆる「水際作戦」がおこなわれていたことが明らかになった。また、坂本（2009：21-22）もこの「水際作戦」について朝日新聞社が情報公開法により厚生労働省から入手した資料を紹介し、生活保護における政令指定都市と東京23区の保護申請率を示している。それによると、全国平均で44.7%であり、もっとも低い北九州市では30.6%となっている。
9. 武川正吾『シリーズ・現代の福祉国家 第4巻 社会政策の社会学—ネオリベリズムの彼方へ—』ミネルヴァ書房（2009）414。
10. 宇山（2010：177-178）によれば、行政における通達とは「権限を有する行政庁が、その権限に基づいて内部機関に対し、あるいは法的に関与が許されている場合には、地方公共団体等に対して発する行政の意思表示であるといえる。」とし、「この場合、上級行政庁が下級行政庁に発する拘束力のある『指示』の性格をもつものと、例えば、自治事務に関する地

- 方公共団体に対する通知のように、『国の技術的助言』として倫理的拘束力をもつに過ぎないものがある。」としている。
11. 河合幸尾「わが国公的扶助政策の特徴－「適正化」政策を中心に－」小野哲郎、白沢久一、湯浅晃三監修 杉村宏、河合幸尾、中川健太郎ほか編著『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）117
  12. <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/02/s0209-4a.html> 最終確認2013年10月10日
  13. 西原道雄「扶養と社会統制」中川善之助、青山道夫、玉城肇ほか編集『家族問題と家族法Ⅴ 扶養』酒井書店（1958）87
  14. 日本弁護士連合会生活保護問題緊急対策委員会編『生活保護法的支援ハンドブック』民事法研究会（2008）117-118
  15. 二宮周平『家族と法－個人化と多様化の中で』岩波書店（2007）150
  16. 岩志和一郎「扶養とは何か～その概念と問題点～」『月刊福祉』（2004）87（11）、50
  17. 岡田千秋「公的扶助法と親族扶養義務－生活保護法とその運用をめぐる－」『社会関係研究』（2002）9（1）、121
  18. 社会福祉法人全国社会福祉協議会『生活と福祉』（2003）570号、18
  19. 前掲13
  20. 前掲13
  21. 前掲13
  22. この点に関して、岡田（2002：124）は「わが国の生活保護行政の特色は、行政機関内部の訓令通達によって親族扶養の強化が推し進められてきたことにある。」とし、「法治行政は憲法の建前であり、行政作用は法律によって行わなければならないが、現実には上級行政が下級行政に対して発する命令であり行政内部において下級行政を拘束するだけであるべき『通達』によって行政が行われており、結果的には本来国民の権利義務に関係してはならない通達が、国民を法律と同様に拘束する、いわゆる通達行政である。」と批判している。
  23. 根本ら（2007：23）による都道府県および政令指定都市の生活保護主管課61ヶ所に対して行った生活保護の業務に関する指針やマニュアル策定状況についてのアンケート結果によれば、「生活保護の運用にあたり基本資料として欠かせないと認識されているもの」として『生活保護手帳』があげられている。
  24. 社会福祉法人全国社会福祉協議会『生活と福祉』（2005）590号、13
  25. 前掲25、12
  26. 生活保護法第27条は「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最小限度に止めなければならない。3 第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない」と規定している。
  27. 大倉（2004：38）は扶養照会書に関して「このような形式による扶養照会が保護の実施機関によって行われることは、当事者間における扶養の協議を前提とする民法の考え方からみて問題がある。また、『扶養の可能性が期待されるその他の扶養義務者』として、生活扶助義務関係にある者に対して保護の実施機関による事実上の扶養の強要とも受け取られる懸念がある。」としている。また、扶養届出書に関しては「回答しないことによって保護の申請者（あるいは被保護者）が不利益を被るかもしれないという心理的圧迫を当事者に加えるものである。さらに、扶養可能として記載された金額をもとに保護の実施機関が扶養の程度を認定することは、扶養義務者による自発的な扶養の意思表示という体裁を取りつつ、実質的に行政機関が扶養能力を判断するものであり、行政機関の権限外の行為といわざるを得ない。」としている。
  28. 前掲28、38
  29. 前掲28、39
  30. 森川清『権利としての生活保護法－その理念と実務－』あけび書房（2009）99-100。
  31. 湯浅晃三（1997）「今日の生活問題と公的扶助の課題」小野哲郎、白沢久一、湯浅晃三監修 杉村宏、河合幸尾、中川健太郎ほか編著『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）299



<引用文献>

- ・ 明山和夫『扶養法と社会福祉』有斐閣（1973）
- ・ 岩永理恵『生活保護は最低生活をどう構想したか－保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房（2011）
- ・ 宇山勝儀、船水浩行編著『社会福祉行政論－行政・財政・福祉計画－』ミネルヴァ書房（2010）
- ・ 大倉司（2004）「生活保護と親族扶養の関係について－生活保護制度改革の課題①－」『道都大学社会福祉学部』30
- ・ 岡田千秋（2002）「公的扶助法と親族扶養義務－生活保護法とその運用をめぐって－」『社会関係研究』9（1）熊本学園大学
- ・ 小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用（復刻版）』社会福祉法人全国社会福祉協議会（1975）
- ・ 小久保哲郎「生活保護申請代理援助の必要性和法律扶助 法律を「かざり」にしないために」『自由と正義』（2008）59（9）
- ・ 生活保護手帳編集委員会『生活保護手帳』中央法規（各年度）
- ・ 武川正吾『シリーズ・現代の福祉国家 第4巻 社会政策の社会学－ネオリベリズムの彼方へ－』ミネルヴァ書房（2009）
- ・ 西原道雄「扶養と社会統制」中川善之助、青山道夫、玉城肇ほか編集『家族問題と家族法Ⅴ 扶養』酒井書店（1958）
- ・ 西原道雄「社会保障法における親族の扶養」『ジュリスト』（1964）301
- ・ 根本久仁子、森川美絵、岡部卓、新保美香（2007）「地方自治体における生活保護業務マニュアルの分析」『聖隷クリストファー大学社会福祉学部紀要』6
- ・ 平田厚『家族と扶養－社会福祉は家族をどうとらえるか』筒井書房（2005）
- ・ 布川日佐史『生活保護の論点－最低基準・稼働能力・自立支援プログラム』山吹書店（2009）
- ・ 本田良一『ルポ 生活保護』中央公論新社（2010）
- ・ 牧園清子「生活保護制度における私的扶養」『松山大学論集』（2002）14（1）
- ・ 我妻栄『親族法』有斐閣（1961）