

論文

# 最低生活保障に向けた行政における扶養への姿勢 —生活保護法施行事務監査の変遷—

今村 篤史

An Attitude to Support the Administration of Minimum Life Security:  
Auditing Changes in the Public Assistance Act

IMAMURA Atsushi

## 要 旨

生活保護法の目的は国民の最低生活保障と自立助長にある。そのなかにおいて、保護の補足性のひとつである私的扶養の優先は、いわゆる水際作戦の道具として古くから議論されてきた。本研究では、この私的扶養の優先について、保護の実施機関をコントロールする「生活保護法施行事務監査」における扶養義務に関する事項の変遷を辿ることによって、生活保護行政における扶養義務への姿勢を分析した。結果、そこでは扶養義務の履行指導と保護開始時の調査徹底を求めてきたことがわかった。このことから、生活保護行政における扶養は、法本来の目的を目指したものではなく、現在も要保護者の前に立ちはだかるものとしてあることが明らかとなった。

## キーワード

生活保護 扶養義務 私的扶養の優先 生活保護法施行事務監査

## 目 次

- I. はじめに
- II. 生活保護における扶養義務の取扱いについて
- III. 生活保護法施行事務監査について
- IV. 生活保護法施行事務監査の歴史分析
- V. 生活保護法施行事務監査における扶養義務への姿勢
- VI. おわりに

注

文献

## I. はじめに

生活保護法(昭和25年5月4日法律第144号、以下「法」とする。)はその制定から70年を迎えようとしている。その目的は、憲法第25条の生存権にもとづき、国民の最低生活の保障と自立の助長であることは今日においても変わりはないが、2013年12月には法制定以降はじめての大幅な改正が行われ(平成25年12月13日法律第104号)<sup>注1</sup>、本稿で扱う私的扶養の優先は耳目を集めることとなった。

生活保護における私的扶養の優先は、法第4条第2項において「民法(明治29年法律第89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。」とされ、同条第1項とともに保護の補足性とよばれるものである。先の法改正においては、こうした原理については改正は行われず、扶養義務者が扶養義務を履行していないと認められる場合において保護の開始を決定するときに、その扶養義務者に対して保護申請者の氏名及び申請があった日を書面で通知すること(法第24条第8項)、保護の決定もしくは実施、扶養義務者への費用の徴収や不正受給等の場合における徴収等で必要があるときは、扶養義務者に対して報告を求めることができること(法第28条第2項)を新たに規定した。また、官公署のみならず日本年金機構や共済組合等に対し、扶養義務者にかかる必要な書類や資料の提出を求め、銀行や信託会社、雇主その他関係人に報告を求めることができるとし、官公署等はその求めに対して回答義務がある(法第29条第2項)とする条文も新設された<sup>注2</sup>。

こうした改正によって、「生活保護申請時に扶養義務者に通知されることを知り、要保護者が生活保護申請を諦める傾向を増すであろうし、一方、報告を求められる扶養義務者にとっては、自分たちの収入や資産が照会され、調査は厳密化され、扶養義務が強化されたと捉えられることになるであろう<sup>1)</sup>」と懸念され、古くから「保護機関の解釈

や取扱によって、民法学者の解釈や家庭裁判所の取扱をはるかに越えるような広汎な扶養が強行」され、「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>2)</sup>」と指摘され、近年においても「『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<sup>3)</sup>」と批判されているような、いわゆる水際作戦の道具とされてきた私的扶養の優先があらためて注目を浴びたのである。

生活保護制度はその目的や原理・原則、扶助の種類などは法により示されているが、具体的状況における運用のあり方については明記されていない。そうした生活保護行政の実務においては、具体的・個別的な状況と方法を示している厚生事務次官通知「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和36年4月1日厚生事務次官通知)、局長通知「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知)、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」(昭和38年4月1日社保第34号厚生省社会局保護課長通知。以下、これら3通知を「実施要領」とする。)などの通知に倣い、運用されてきた<sup>注3</sup>。本稿で取り上げる私的扶養の優先を含む保護の補足性に関しても、「わが国の生活保護法においては、4条の法文の文言が極めて抽象的・包括的な表現にとどまっているため、このような『法文の隙間』を埋めるために夥しい数の行政通知が出され、その中で示された法律解釈が、現場での法運用のあり方を強く規定すること<sup>4)</sup>」になり、保護のあり方を行政通知という形によって事前に示し、その運用をコントロールしてきたのである。

同時に、これら行政通知に沿って実務の運用がなされたかをチェックするものとして、法23条を根拠とした局長通知「生活保護法施行事務監査の実施について」(平成12年10月25日社援第2393

号厚生省社会・援護局長通知。以下、「事務監査」とする。)がある。一般的に、「行政システムにおける監察・監査は、行政活動の適法かつ適正な運営を確保するための制度あるいは機能である」<sup>5)</sup>とされているが、この事務監査は実施要領と同様に、「生活保護制度の解釈と運用を具体的に指示・点検・実施を迫る」<sup>6)</sup>ものとして、実施機関とその現業員を監視・拘束する事後のコントロールとしての役割を果たしてきたのである。そして、国が生活保護において「適正化ないし適正実施という対象者の引き締めを実施する」ときは、「通達と監査の2つから構成され」、「適正実施の通達は価値前提の強要(対象者志向より能率性志向を優先する旨の意思)を実行する点が特色」<sup>7)</sup>なのである。

こうした実施要領と事務監査という事前と事後における保護の実施機関へのコントロールによって、国は自らが進める政策に実施機関をはめ込もうとしてきたわけであるが、本稿の対象である生活保護行政における扶養義務への姿勢について、事前のコントロールである実施要領から実証的に分析したものととして牧園(2002、2013)がある。牧園は法施行から2000年までと、2001年以降の実施要領における扶養義務の取扱いの変遷について分析しており、前者においては、「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年代は厳定期と特徴づけることができる。」<sup>8)</sup>とし、後者においては、「扶養への介入・管理は強まる傾向にある」とし、「生活保護制度は、あたかも生活保護受給者が日本社会変動の外に居り、制定時と変わらない家族制度や扶養意識の下にあるとでも考えているように思われる。」<sup>9)</sup>とした。

本稿のねらいは、事後のコントロールとしてある事務監査を分析することによって、生活保護行政における扶養義務への姿勢がどのようなものであったかを明らかにし、それを生活保護における私的扶養の優先に関する議論の俎上にあげることである。その具体的な作業として、事務監査にお

ける扶養義務の取扱いに関する事項を歴史的に整理・分析していくことにするが、次章ではまず、生活保護における扶養義務の取扱いについて概観する。

## II. 生活保護における扶養義務の取扱いについて

生活保護における扶養義務の取扱いは、先にも述べたように保護に優先するものとして法第4条第2項に規定されている。そして、そこでの扶養義務者とは民法に定めるものとされている。その民法においては、夫婦(民法第752条)と直系血族及び兄弟姉妹(民法第877条)が互いに扶養する義務がある者としてあげられており、後者においては、家庭裁判所は特別な事情があるときは、三親等内の親族間にも扶養の義務を負わせることができるとしている(民法第877条第2項)。しかし、その順位や程度、方法については、当事者間の協議を前提としており、それが不調等の場合に家庭裁判所が定めることとなっている(民法第878、879条)。

こうした民法における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とされており<sup>10)</sup>、前者は夫婦と親の未成熟子に対するものであり、後者は直系血族と兄弟姉妹、そして家庭裁判所の審判による三親等内の親族に対するものとされている。つまり、生活保持義務とは、当事者がその関係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ものであり、その義務はより弱いものとして捉えられている<sup>10)</sup>。

この扶養義務を生活保護との関係においてみると、「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、扶養と保護との事実上の順位の問題と解する見解『事実上の順位説』」<sup>11)</sup>があり、

旧生活保護法(昭和21年法律第17号)は受給要件説の立場であったが、現行法は事実上の順位説とされ、私的な扶養義務を生活保護に優先させることは保護の要件とはなっていない<sup>15)</sup>。

こうした生活保護における私的扶養の優先についてはさまざまな研究がなされてきた。それは、「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>12)</sup>とか、「現在の社会状況にあわせて、扶養義務の照会を行う範囲は、基本的に夫婦及び親の未成熟の子、いわゆる『生活保持義務関係』にある者に限定し、それ以外の扶養義務者については、現に扶養の履行があった場合にそれを収入認定する程度にとどめることが適当である」<sup>13)</sup>といったものや、「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にすぎる(場合によっては、保護者の生存権を脅かす危険性もある)。」<sup>14)</sup>といった指摘である。

このような指摘がなされてきたにもかかわらず、法における扶養義務者の捉え方は法制定後約70年を経ても変わることなく、湯浅が「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、扶養が事実として行われているかどうかの確認をすることができるのだが、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」<sup>15)</sup>となっていると述べているように、つねに、生活保護行政におけるその運用が保護の申請に立ち足る壁として批判されてきた。さらには、先述のように2013年には私的扶養の優先に関して要保護者にとってより厳しいと思われる法改正が行われたのである。そこで、本稿では生活保護行政において実際にどのように扶養義務を捉えてきたのかを、事務監査という分析視点をを用い

ることで明らかにする。

このようにして事務監査の変遷を辿ることにより、生活保護行政における扶養義務への姿勢を分析した研究はほとんど見られない。しかし、事務監査を分析することにより生活保護の適正化がどのように進められてきたのかを明らかにした先駆的な研究として大友(2000)がある。そこでは、「監査は法改正を伴わず、制度上の仕組みを変更することなく政策主体の意図が実現できる点で行政指導の最も有効な方法として活用されてきた。監査方針の策定は厚生省以外のどの機関・団体も関与できない性格をもっており、密室性の高い策定過程に特徴がある。」とし、「厚生省の行政指導を厚生省の行政裁量で厚生省が監査することから社会的批判に殆どさらされることなく行政的意図を貫徹してきたのが監査の歴史である。」<sup>16)</sup>と述べ、その事務監査の分析によって戦後生活保護行政の超低保護率の内在的要因と保護の引き締めをはかった「適正化」が政策的に作り出されたものであることを実証的に明らかにしている<sup>16)</sup>。

このほか、監査は「利用者の制度のなかでの人格的自立や、日常生活での生きづらさ、社会生活における暮らしにくさといったことに対して目を向けることはなく、ひたすら経済的側面、しかもどのようにして扶助額を削減するかが強調され、漏救と不正受給の監視だけに終始するようになった」<sup>17)</sup>とか、「生活保護行政における『監査』は法第23条の目的に達したことはない。そればかりでなく、『濫給』を防止するあまり、援助は管理・抑圧的となった。結局「濫救防止」的制度運用を形成・維持させることが目的となった」<sup>18)</sup>など、事務監査そのものの姿勢を分析しているものがある。では、こうした事務監査において私的扶養の優先はどのように捉えられてきたのであろうか。

### Ⅲ. 生活保護法施行事務監査について

事務監査とは、厚生労働省(正確には厚生労働大臣)が生活保護の実施機関である福祉事務所における生活保護の事務について監査を行うものであり、法第23条<sup>註7</sup>を根拠としている。その目的は、「監査は、市町村及び福祉事務所における生活保護法の施行事務につき、その適否を関係法令及び取扱指針等に照らし個別かつ具体的に検討し、必要な是正改善の措置を講ずるとともに、生活保護行政がより適正かつ効率的に運営できるよう指導・援助するものであること。」と生活保護法施行事務監査実施要綱<sup>19)</sup>に示されている。

また、同要綱では「監査は、法的権限に基づいて生活保護行政の運用の状況を監査するものであるが、単に監察的見地から事務の執行又は会計経理の状況を検査し、その適否を調査する等の消極的な機能に止まらず、さらに生活保護行政がより効率的に運営されるよう援助・指導する積極・建設的な機能を果たすべきものであること。」とその意義を述べている。

法制定に関わった小山は法23条を規定した理由について、保護の基準は抽象的・一般的であるが、実際の保護においては具体的・個別的に運用・決定されていかなければならず、この両者を結びつける作業をしていくのが実施機関であり、その判断や事務の適正さを確保するためには監査の実施が不可欠のものとして要請されるからだとしている<sup>20)</sup>。

こうした事務監査は一般監査と特別監査からなっており、次章でその変遷を整理していく「生活保護法施行事務監査事項」に基づいて関係書類の閲覧、関係者からの聴取によって行うこととなっている。一般監査は年間の計画に基づいて、原則としてすべての福祉事務所に対し、年1回行うこととなっており、保護の決定手続及び方法の適否、被保護者の自立助長等個別的援助の適否の検討を

行うものとなっている。特別監査は、一般監査のほかに必要に応じて行われ、特定の事項に問題がある福祉事務所に対して行うもの、保護動向等に特異な傾向を示す福祉事務所に対して行うもの、監査後の状況を確認するためのものとされている。

小山が「本法の保護は、最低生活の保障そのものに直結しているものであるから、保護の実施如何は個人の生命の維持に至大の影響があり、若しも漏救の如きがあれば、最早、他に頼るべき生活保障の公的な施策がないため、個人の生存が危殆に瀕することを免れないものであつて、(中略)これを確実に防止するためには保護の実施機関と補助機関の充実及び不服申立制度の確立と相俟ち、上級行政庁による常時普段の査察指導が必要である。」<sup>21)</sup>と述べているように、監査は生活保護行政が適正に行われているかどうかをチェックすることで法の目的である最低生活保障と自立助長を確保していくものでなければならぬはずである。

次章では、事務監査における扶養義務に関する事項がどのような変遷を辿り現在に至っているかを整理・分析していく。対象とするのは一般監査において示されている監査事項とし、毎年度の事務監査の基本方針や主眼事項、着眼点とそれらの意図について表記した雑誌『生活と福祉』(社会福祉法人全国社会福祉協議会)<sup>註8</sup>の1974年度から現在までを材料とした。

## Ⅳ. 生活保護法施行事務監査の歴史分析

### 1. 1970年代の事務監査における扶養義務の取扱い

1974年、厚生省社会局において監査を所掌する社会局生活保護監査参事官室が社会局監査指導課に組織替えされた<sup>註9</sup>。この理由として、「社会福祉行政の運用が常に国民に対して公明正大であるとともに、国民の期待する方向で福祉の充実と向

上を図るものでなければならぬ」とし、「また、そのためには、生活保護法のみならず社会福祉関係諸法の執行が適正に、かつ円滑に行わなければならない」<sup>22)</sup>としている。

この1974年度の事務監査を見てみると、基本方針として、1. 適正な保護の決定及び実施の確保、2. 保護の実施機関における適切な運営管理の推進、3. 保護の実施機関に対する重点的な指導監査の実施の3点をあげ、これらに対応する主眼事項として、1. については「長期傷病者世帯に対する適正な処遇の確保」、「稼働能力の活用が不十分な世帯に対する適正な措置の徹底」、「要看護世帯の処遇の充実」、2. については「関係職員の充足および処遇の充実」、「保護の実施機関の運営方針および実施計画の設定」、「査察指導機能の充実」、「自主的内部点検の充実」をあげている。

これら主眼事項に対応する形でより詳細な着眼点が示されているわけであるが、本稿の研究対象である扶養義務に関しては、主眼事項「要看護世帯の処遇の充実」のなかのケース検討の要点のひとつとして「扶養義務者の扶養能力の状況」が示されているのみであった。そこでは、「高齢、心身障害等社会生活を営むうえで特別な配慮を必要とするいわゆる要看護世帯について、その世帯の個別の需要および扶養義務者による扶養、隣人の援助、他の法律、福祉措置の適用の有無を総合的には握することによって、また、これらの措置との関連において対象者の社会生活における日常の安定した生活が確保されるよう積極的な処遇の充実を図られているか否かを監査する」<sup>23)</sup>（原文ママ）としている。以下、事務監査における扶養義務に関する事項に焦点を絞ってその変遷をみていく。

翌1975年度では、主眼事項「保護の決定、実施上の基礎となる事実は握の徹底」（原文ママ）の着眼点「生活実態のは握」（原文ママ）のひとつとして「扶養義務の照会状況」が示された。この点について、監査指導課は「保護の決定及び実施の基礎となる『事実は握』が十分でないまま、保護が

継続されている等、生活保護の運用に妥当性を欠く事例が、いまだ後をたっていない」<sup>24)</sup>と説明している。

1976～78年度においては扶養義務の取扱いに関する事項が出てこなかったが、1976年7月には行政管理庁による「生活保護に関する行政監察結果に基づく勧告」が出され、そこでは扶養能力の調査について「扶養義務者が当該福祉事務所の管轄区域外に居住する場合の取扱いが福祉事務所によって区々であり」とした調査結果を示しながら、「扶養能力の調査については、福祉事務所間で十分な連絡を取って扶養関係についての社会事情の変化を勘案しつつ法の趣旨にのっとり適切に行うこと」<sup>25)</sup>と勧告が出されることとなった。こうした、厚生省にしてみればいわば外部による監察結果からの勧告は、翌年度の事務監査方針にも影響を及ぼすこととなった。実際、1977年度の監査方針について「最近における保護の動向、社会経済の情勢及び前年度の監査結果並びに行政管理庁が行った行政監察結果等を踏まえ、適正な保護行政を推進するために監査実施上留意すべき点をさし示した」<sup>26)</sup>と説明している。

しかし、1977年度の事務監査においては扶養義務に関する事項が出てくることはなかった。このことは、おそらく1975年度の監査結果における指摘事項の割合において、収入19.7%、病状14.8%、他法他施策11.4%、訪問11.2%、最低生活費10.8%、処遇方針8.2%、扶養6.8%、指導指示6.1%となっており<sup>27)</sup>、割合が上位にくるものに監査の重点を置いたものと思われる。翌1978年度においても扶養義務に関する事項はみられず、収入認定や病状の把握などが問題点としてあげられている。

1979年度の監査方針においては、着眼点がこれまでより大幅に増加し、その内容も詳細かつ具体的な表記となった。その理由について監査指導課はとくに説明していないが、大友は同年度の監査方針について、生活保護行政の締め付け、いわゆる適正化を実施する準備期として、「『事実把握の

ための訪問調査活動の確保』と『事実把握に基づく保護の適格性の確認』が監査のスローガンとして強調されている<sup>28)</sup>としている。

では、扶養義務に関する事項はどのようなであろうか。それまで「適正実施の確保と個別処遇の充実」という主眼事項が「適正実施と個別処遇の充実のための事実把握の徹底」(原文ママ)という文言に改められ、その大項目のなかの「事実は握に基づく保護の適格性の確認」(原文ママ)という小項目に対応する形で「生別母子世帯等における扶養義務調査の状況」という着眼点が置かれることになった。この着眼点はさらに、「配偶者と離別時の養育費の取りきめを確認しているか」、「取りきめられている養育費の仕送りがなされていないものについて調査照会等がなされているか」、「養育費の取りきめがない場合で、配偶者であった者の職歴、生活歴、学歴等からみて扶養の可能性があると判断されるものについて、扶養履行を指導しているか」(原文ママ)と具体的に示されることとなった。

この点について監査指導課は、「最近の離婚率の上昇を一因として被保護母子世帯が増加している」といった背景をあげ、「調査が概して不十分である」と述べている。そして、「一般国民の扶養意識が減退しているからという理由で扶養義務調査が軽視されている傾向はないだろうか」、「いうまでもなく扶養義務者の扶養は本法の保護に優先して行われるものであり、扶養義務調査は保護決定の前提となるものである」と念を押している。さらに、「最近の被保護母子世帯の増加に伴い、その世帯の未成熟の子に対し父親が生活保持義務を有しているにも拘らず、その父親の生活実態が不詳であり、しかもそのことについて突込んだ調査努力もしないまま保護の決定し継続しているケースが散見される」(原文ママ)とし、「したがって保護の補足性を再認識し、かかるものに対する扶養義務履行の必要性について注意を喚起する意味からも、生別母子世帯の扶養義務調査を重点事

項としたのである<sup>29)</sup>と説明している。

このように、1979年度の監査方針においては、母子世帯への扶養義務調査の履行に重点を置きつつも、「生活保護制度は自己責任の原則に基づき自力のみでは最低生活を営み得ない場合にその不足部分を給付するのが建前である。そのためには、先ず保護の補足性の必要性和重要性が認識され、そのための受給要件の確認が確実にされていくことが必要である<sup>30)</sup>と監査指導課が述べているように、保護の補足性を強く訴えるものとなっていた。実際、1979年度の監査結果における指摘事項は収入認定が21.0%、病状は握が15.4%、訪問が15.0%、稼働と最低生活費が7.6%、他方他施策と処遇方針が7.5%、指導指示が7.3%、扶養が5.0%と、先述の1975年度監査結果による指摘事項より大きく順位を落とすこととなった<sup>31)</sup>。

## 2. 1980年代の事務監査における扶養義務の取扱い

1980年度では、主眼事項「個別ケースの実情に応じた指導・援助の推進」に「生別母子世帯の処遇は適切か」、「扶養義務者等の援助は十分か」という着眼点が示されており、前者において「離別時の配偶者に対する扶養義務調査等が行われているか」、「子供の養育に対する配慮はなされているか」の2点が示された。

翌1981年度は、暴力団関係者による不正受給を背景に、資産、収入について種類ごとに詳細に記入、署名捺印し、それらを証明する資料を提出させることを求め、これらがなされなければ保護申請の却下、保護の停止、あるいは刑法による告発も辞さないとしたいわゆる123号通知とよばれる厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知「生活保護の適正実施の推進について」(昭和56年11月17日社保第123号)が出された年でもある。この123号通知が出された1981年前後からはじまった適正化の流れは、「生活保護行政史で前例のない長期に

わたる『適正化』であり、保護率の減少、生活保護法の理念・原則の変質、生活保護利用における手続き的権利の形骸化、スティグマの増長に至る監査の肥大と権限強化の歴史<sup>32)</sup>とされ、「保護申請前のハードルが完成した」<sup>33)</sup>と表現されている。

こうした123号通知が出されたものの、1981年度から1984年度までの事務監査における扶養義務に関する事項に大きな変化はみられなかった。しかし、123号通知が出された翌1982年度からは、着眼点「親、兄弟等扶養義務者からの援助について十分指導されているか」、「世帯の自立更生を図るうえで、扶養義務者からの援助を得るための指導は十分に行われているか」のように「指導」という語句がみられるようになってきた。また、1983年度には離別した夫の子に対する着眼点において、それまでの扶養義務調査に加え、「家庭裁判所への相談等について指導は行われているか」が示されることとなった。

なお、同年には実施要領において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を明示した年である<sup>注10</sup>。この点について厚生省は以下のように説明している<sup>34)</sup>。

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扱われる傾向も見受けられるところであるが、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べきことはいささかも変わらないのである。

特に、扶養能力調査に当っては、形式的に一遍の調査で事足りるとすることなく、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、このことは、実施要領上にも明示されているところであるが、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。

しかしながら、特に生別母子世帯による保護の申請等の処理状況をみると、世帯主の申出のみによって処理され、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もあることから、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たものである。

事務監査において「家庭裁判所への相談等への指導」が加えられたことも、実施要領の改正によって生活保持義務関係にある(前)夫への扶養能力調査を厳格に求め、さらには養育費を請求させるといった厚生省の強い意向からきたものと思われる。

こうした生別母子世帯に重点を置く傾向は翌1985年度により鮮明なものとなり、「母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進」という主眼事項が登場し、その着眼点として「離別した夫の子に対する扶養義務の履行について、家庭裁判所への調停又は審判の申立についての指導は行われているか」が示され、それまでの「家庭裁判所への相談等についての指導」がより具体的かつ厳格なものとなった。また、主眼事項における母子世帯等の「等」として、着眼点において「独居老人・重度心身障害者等」を取り上げ、「子、兄弟等の扶養義務者からの援助について十分指導されているか」が設けられることとなった。

これらに関して、前年度の監査結果から「前夫の子に対する扶養義務の履行について調査、指導が不十分なもの等が認められた」とし、「前夫の子に対する扶養義務の履行については当事者間で話し合いによって解決させることとし、必要に応じ家庭裁判所に調停又は審判の申立てをするよう指導する必要がある」<sup>35)</sup>と監査指導課は説明している。

一方で、同年度には新たに主眼事項「資産、収入等の的確な把握」が登場し、その着眼点のひと

つとして「扶養義務者の扶養義務履行について十分な調査指導が行われているか」(原文ママ)が設けられた。

1986年度は前年度の取扱いと大きく変わらなかったが、翌1987年度には主眼事項「資産、収入等の的確な把握」における着眼点がより細かく示されることになった。具体的には、前年度の「扶養義務者の扶養義務履行について十分な調査指導が行われているか」に加え、「また、扶養義務者が管内及び近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか」、「扶養照会の回答には、給与証明書等挙証資料が添付されているか」、「扶養義務者の扶養能力又は扶養の履行状況に変動が予想される場合には、年一回程度は見直しの調査が実施されているか」の3点が加えられた。

また、主眼事項「母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進」における着眼点「離別した夫の生活実態は把握されているか」に加え、「また、居住地が不明確な場合は、戸籍の附票による調査、親族等への照会などによりその確認が行われているか」という着眼点が設けられた。さらに、「離別した夫の子に対する扶養義務の履行について、扶養能力調査を行った結果、扶養能力があると判断されるにもかかわらず、正当な理由もなく、扶養援助を拒否している場合は、必要に応じ家庭裁判所への調停又は審判の申立てについて指導は行われているか」と下線部が加筆された。そして、同主眼事項の着眼点「独居老人・重度障害者等に対する指導、援助の状況」の中に、新たに「年金等の収入、扶養義務者からの援助等の届出義務については、十分指導されているか」が設けられた。

このように、1987年度の事務監査における扶養義務に関する事項は、とくに母子世帯等に対する主眼事項において大きく数を増やし、その内容も詳細に示されることになった。この点について、監査指導課は『生活と福祉』誌上で以下のように細かに説明している<sup>36)</sup>。

扶養義務の取扱いにあたって、特に、生別母子世帯の前夫の子に対する養育義務及び転出した子の親に対する扶養義務の調査並びに履行の指導が十分に行われないうまま保護が開始されている事例が認められる。

扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できる場合には、実地に調査するか福祉事務所へ来所させる等によりその促進を図る必要がある。

なお扶養照会の回答を行わせるにあたっては、給与証明書、ローン支払証明書等の挙証資料を添付させることに留意する必要がある。

前夫の子に対する養育義務及び転出した子の親に対する扶養義務の履行について、扶養能力調査を行った結果、扶養能力があると判断されるにもかかわらず、正当な理由もなく扶養援助を拒否している場合は、家庭裁判所に扶養義務履行について調停又は審判の申立てを行うよう指導するとともに、必要がある場合は、要保護者の委任を受けて社会福祉主事が家庭裁判所に対して申立ての代行を行うこと、あるいは福祉事務所自ら申立てを行うことにつき検討する必要がある。

又、前夫が行方不明の場合には、戸籍の附票による確認、前夫の親族への照会等の方法により、居所を確認し、極力養育義務履行を行わせるよう指導する必要がある。

以上のように、監査における扶養義務に関する事項がより詳細かつ具体的なものとなったのは、前年1986年7月に行政管理庁より勧告が出された影響によるものと推察される<sup>注11)</sup>。同庁は、46福祉事務所、458世帯の扶養義務履行状況を調査した結果、生別母子世帯における前夫の所在確認が約30%行われていないこと、扶養能力調査により扶養困難と回答した者に対する再調査がほとんど行われていないこと、扶養義務者の扶養能力の見直しについてまったく行っていない福祉事務所が

みられること、法77条<sup>注12</sup>を適用することで保護に要した費用を徴収することもできるが、これを実施している例がみられないことなどを指摘し、①母子世帯については、前夫に重点をおいて戸籍等による扶養義務者の所在の確認の徹底を図ること、②扶養を求める場合の扶養能力の判定基準を設定するとともに、これに基づく扶養能力調査等の徹底を図ること、③扶養能力等について変動が予想される場合には、扶養能力及び扶養の履行状況について、年1回程度は見直し調査を実施すること、④扶養義務者の扶養の履行を図る見地から、扶養義務者が被保護者の保有している土地・家屋の資産を相続した場合等については、法第77条の適用を含め、費用徴収の実効方策について検討することを厚生省に求めている<sup>37)</sup>。

1987年度の事務監査においては、上記の動向に加えて、主眼事項「保護の相談・申請・開始段階における助言指導の徹底」において、それまで「開始以前の生活歴(職歴、病歴等)は的確に把握されているか」だった着眼点が、「開始以前の生活歴(職歴、病歴等)及び扶養義務者の扶養の可能性は的確に把握されているか」と変更されることとなった。

1988年度は扶養義務に対する監査がより強化されることとなった。これは、監査指導課が「昭和六十二年に会計検査院から指摘された扶養問題等早急に対応すべき多くの問題を抱えており、適正確保に向けての努力が更に必要」<sup>38)</sup>と説明しているように、1987年12月に行われた会計検査院からの処置要求が大きく影響しているものと思われる<sup>注13</sup>。その内容は、「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、扶養の程度の標準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、関係機関等との協議を図るなどして扶養能力の調査を徹底すること。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、法第七十七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。』<sup>39)</sup>といったものであり、この処置要求は実施要領<sup>注14</sup>と事務監査に波及することとなった。

では、具体的にどのような監査事項になったのかをみていくことにする。主眼事項「保護の相談・申請・開始段階における助言指導及び調査の徹底」において、「扶養義務者の扶養の可能性等は、的確に把握されているか」という着眼点が独立して示されることとなった。また、着眼点「独居老人・重度障害者等に対する指導、援助の状況」が、「老人、障害者等に対する指導援助の推進」として主眼事項に格上げされ、そのなかの着眼点として「年金等の収入、扶養義務者からの援助の届出義務については、十分指導されているか」が残ることとなった。

一方で、主眼事項「資産、収入等の的確な把握」、「母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進」に設けられていた扶養義務に関する着眼点は姿を消し、新たに「扶養義務履行指導の強化」という主眼事項が設けられ、そこでは、「(1)扶養義務者は明確に把握されているか。また、居住地が不明確な場合には、戸籍の附票により確認されているか。」、「(2)扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の生活実態及び収入、資産等は把握されているか。」、「(3)扶養能力の有無の判断は扶養義務者の源泉徴収票等の挙証資料により確認されているか。」、「(4)被保護者が扶養義務者の税法上の扶養控除対象者、給与の扶養手当受給対象者、社会保険の被扶養者等の認定の有無が確認されているか。」、「(5)扶養義務者が管内及び近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。」、「(6)扶養能力調査を行った結果、十分能力があると判断されるにもかかわらず、扶養援助を拒否している場合には必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立についての指導は行われているか。また、必要に応じ法第七十七条の適用が検討されてい

るか。」「(7)扶養義務者の扶養能力又は扶養の履行状況に変動が予想される場合には、年1回程度は見直しの調査が実施されているか。」の7つの着眼点が示されることとなった。以上のように、1988年度監査方針では扶養義務について大きく取り上げることとなり、(4)や(6)の着眼点からわかるように、さきの会計検査院の処置要求をそのまま飲み込む形となった。

翌1989年度には、主眼事項「扶養義務履行指導の強化」が「扶養義務履行指導の徹底」と名を変え、その着眼点には「扶養照会の処理過程、扶養不可の理由等についての記録が整理されているか」が加えられた。このように、1980年代後半は行政管理庁による勧告や会計検査院による処置要求にそれぞれ呼応する形もあり、事務監査における扶養義務に関する事項はその存在感を増していったのである。

### 3. 1990年代の事務監査における扶養義務

1990年度の監査方針における扶養義務に関する事項は、前年度の監査方針をそのまま踏襲し変化はみられなかったが、1991年度においては、主眼事項「扶養義務履行指導の徹底」における着眼点に若干の変更があった。それは、先の1988年度監査方針における着眼点(1)が「扶養義務者の居所、世帯構成、職業等は明確に把握され、記録が整理されているか」に変更されたこと、(3)と(7)が削除され、着眼点が5つに整理されたことである。この理由について、監査指導課はとくに説明をしていない。また、主眼事項「母子世帯に対する指導援助の推進」において離別した夫の生活実態の把握が「離別した夫に対する扶養能力調査は行われているか」に変更された。

翌1992年度からは扶養義務に関する事項が主眼事項から着眼点のみに位置を移すことになる。それは「扶養義務履行の指導状況」という着眼点に

整理され、主眼事項「保護の相談・申請・開始段階における助言指導及び調査の徹底」の小項目「保護開始時における調査の徹底」にまとめられた。具体的には、「扶養義務者の居所、世帯構成、職業等は明確に把握され、記録が整理されているか」、「扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の生活実態及び収入、資産等は把握されているか」、「扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか」、そして「扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への申立てについての指導は行われているか」の4点に整理された。このような、これまで主眼事項として扱われてきた扶養義務が着眼点に影をひそめた点について、監査指導課はとくに説明をしていない。

1993年度には、着眼点「未照会、未回答に対する処理は適切に行われているか」が加えられ、新設された主眼事項「個別具体的な指導援助の充実」において、着眼点「精神的援助に重点を置いた扶養への取組み状況」において、「扶養義務者に対して、日常の交流等精神的援助についての協力依頼は行われているか」が挙げられた。

1994年度はおよそ前年度の監査事項を踏襲した形となっているが、新設された主眼事項「保護受給中における指導援助の推進」の「権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握」において、着眼点「扶養義務者に対する扶養能力調査は必要に応じ適切に実施されているか」が加えられた。こうした同年度の事務監査の枠組みは2004年度まで続くこととなる。

1995年度には、着眼点「別世帯の健康保険等の被扶養者として認定されている者に対して、必要な扶養援助が行われているか」が加えられ、翌96年度には「別世帯の健康保険等の被扶養者、税法上の扶養控除対象親族、給与の扶養手当等の対象者等として認定されている者に対して、必要な扶養援助が行われているか」となった。また、主眼

事項「権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握」における着眼点は、「扶養義務者に対する扶養能力調査は、被保護世帯との関係の深浅、過去の状況等を勘案の上、必要なものについては、適切に実施されているか」と変更された。この点については、翌97年において「扶養能力調査については、事務効率化の観点も踏まえ、被保護世帯と関係の深い者について重点的に調査を行うよう指導すること」<sup>40)</sup>と監査指導課は説明している。

#### 4. 2000年以降の事務監査における扶養義務

その後、注目すべき変更がみられるのは2001年度であり、それは、主眼事項「保護、相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底」において、「また、居所が不明な場合には、官公署等への照会に基づき、所在の確認が行われているか」という着眼点が加わった点である。こうした変更は、監査指導課が「総務庁の行政監察改善措置状況調査等を踏まえ、改正することとした」<sup>41)</sup>と説明しているとおり、2000年12月の総務庁行政監察局による「生活保護に関する行政監察改善措置状況調査結果」の影響を大きく受けたものと思われる<sup>注15</sup>。

そこでは、①要保護者に対する保護事務の適正化、②自立助長対策の推進、③保護基準(級地)の見直しについて報告され、①における各種調査的確な実施として、扶養能力調査があげられた。そして、調査結果をもとに「保護決定時において、必要に応じて戸籍謄本等に基づき扶養義務者の所在の確認を行うとともに、扶養義務者に対する扶養の可否及び収入・資産の把握について、当該扶養義務者が保護の実施機関管内に居住する場合には実地の調査を確実に実施すること」、「保護開始後については、絶対的扶養義務者を優先した継続的な扶養能力調査を実施すること」<sup>42)</sup>という改善所見が厚生労働省に対してなされた。

このように、1986年7月の行政管理庁勧告によって1987年度の監査方針における扶養義務に関する事項が詳細かつ具体的なものになり、1987年12月の会計検査院処置要求によって扶養義務履行指導の強化が主眼事項に登場したことと同様に、2001年度の監査方針も外部による監察が大きな影響を及ぼしたと考えられる。

その後、扶養義務に関する事務監査が大きく変更されたのは2005年度であり、主眼事項「保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底」における着眼点「ア 扶養義務者の存否の確認が行われているか。また、居所が不明な場合には、官公署等への照会に基づき、所在の確認が行われているか。」「イ 扶養義務者について、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、扶養の可能性が調査されているか。」「ウ 重点的扶養能力調査対象者が管内に居住している場合には、実地に調査されているか。」「エ 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調査されているか。」「オ 重点的扶養能力調査対象者に対する扶養義務照会に対して未回答となっているケースの処理は適切に行われているか。」「カ 重点的扶養能力調査対象者に対する扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。」「キ 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する扶養能力調査は適切に行われているか。」と7つが示されることとなった。

こうした変更は、2004年12月に出された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(以下、「専門委員会報告書」とする。)を受けてのものである。厚生労働省社会保障審議会福祉部会に設置された同委員会は、①生活保護制度の見直しの方向性について、②生活保護基準の在り方につ

いて、③生活保護の制度・運用の在り方と自立支援について、④制度の実施体制について、⑤その他の指摘事項の5項目をまとめ、扶養義務に関しては、③において「扶養調査の在り方」として報告している。そこでは、「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。」<sup>43)</sup>と提起した。

しかし、この専門委員会報告書による改正実施要領に登場した「重点的扶養能力調査対象者」(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)とそれ以外の者である「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」という表現が事務監査にも使われるようになったが、調査方法や項目などその中身について変更はみられず<sup>注16)</sup>、監査方針の説明においても「扶養能力調査の徹底」としてそれまでと同様のものとなっている。

2006年度は、上記イに「また、精神的な支援の可能性についても確認しているか」が加えられ、2008年度には、「面接相談時等における適切な対応と事務処理」という項目に着眼点「相談者に対し、扶養が保護の要件であるかのように説明するなど、保護の申請権を侵害するような行為及び申請権を侵害していると疑われるような行為は厳に慎み、保護申請の意思を確認しているか。」が新たに示された。

この点については、同年の実施要領改正により「第9 保護の開始申請等」(厚生労働事務次官通知(平成20年3月31日厚生労働省発社援第0331006号))が新設され、「生活保護は申請に基づき開始することを原則としてあり、保護の相談に当たっては、相談者の申請権を侵害しないことはもとより、申請権を侵害していると疑われるような行為も厳に慎むこと。」とされたことによるものである。そこでは、「扶養義務者の状況や援助の可能性について聴取すること自体は申請権の侵害に当たるものではないが、『扶養義務者と相談してからではないと申請を受け付けない』などの対応は申請権の侵害に当たるおそれがある。また、相談者に対して扶養が保護の要件であるかのごとく説明を行い、その結果、保護の申請を諦めさせるようなことがあれば、これも申請権の侵害にあたるおそれがあるので留意されたい。」(厚生労働省社会・援護局保護課長通知(平成20年3月31日社援保発第0331001号))とされた。

自立支援・指導監査室は監査方針の冒頭において、「最近、生活保護の適用など運営面に関して、新聞報道等において、開始時廃止時の不適切な取扱い」が取り上げられているとし、同年度の事務監査においては、重点事項として濫給防止、漏給防止、自立支援の3つをあげ、その漏給防止に関して「相談者に対し、保護の申請権を侵害するような行為は厳に慎み、保護申請の意思を確認の上、申請の意思が表明された者に対しては、申請書を交付するように指導すること。」<sup>44)</sup>と説明している<sup>注17)</sup>。この新たな着眼点は現在まで継続して示されている。

2009年度の事務監査においては、上記エ、オが削除され、代わりに「重点的扶養能力調査対象者が管外に居住している場合には、回答期限を付して照会し、回答がないときは、再照会を行っているか。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調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会が行われている

か)、「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、すみやかに調査が行われ、再認定等適宜の処理が行われているか。また、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が、年1回程度行われているか」が加えられた。一方で、「扶養義務者に対する扶養能力調査は、被保護世帯との関係の深淺、過去の状況等を勘案の上、必要なものについては、適切に実施されているか」が姿を消すこととなった。これらの変更について指導監査室はとくに説明をしていない。

この前年2008年8月には、行政評価局による「生活保護に関する行政評価・監視—自立支援プログラムを中心として—」という調査が行われ、扶養義務に関しては、①福祉事務所において、管外に居住する扶養義務者に対して実地に調査する場合には、事前の調査、連絡を徹底するよう、都道府県等を指導すること、②管外への扶養義務調査について、その効果の分析・検証を十分に行い、その結果に基づいて同調査の在り方を検討することという勧告が出された<sup>45)</sup>。具体的には、管外への扶養義務調査をするための旅費が扶養義務者から得られることとなった援助額を大幅に下回っている、あるいはまったく援助を得られていなかったという調査結果をもとに出されたものであり、そこには、要保護者や被保護者に対する援助の充実という視点はなく、ことさら金銭的な効率化という視点で出されたものだといえる。しかし、2009年度の事務監査において追加された着眼点をみるとわかるように、この行政評価局による勧告はみごとに影響を及ぼすこととなった。

翌2010年度において変更はみられなかったが、監査方針の解説において「①扶養義務者の職業、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、扶養の可能性が調査されず、そのため扶養能力調査が適切に行われていない事例、②管内に居住する重点的扶養能力調査対象者について、実地につき調査がなされていない事例、③管

外に居住する重点的扶養能力調査対象者について、文書により照会しているが期限までに回答がないにもかかわらず再度期限を付して照会していない事例などが認められた」とし、「そもそも局長通知第五について全く理解せず、把握された扶養義務者に対して一律に文書による照会をしているところも認められた」<sup>46)</sup>ことから指導を徹底するとしている。

次に変更がみられるのは2015年度であり、具体的には、2009年度の主眼事項「保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底」において示されている7つの着眼点に加え、「法第77条第1項の規定による費用徴収を行う蓋然性が高いなど、明らかに扶養義務を履行することが可能と認められる扶養義務者が、民法に定める扶養を履行していない場合、要保護者の氏名及び保護の開始の申請があった日を記載した書面を作成し、要保護者に保護の開始を決定するまでの間に通知がされているか。また、書面により履行しない理由について報告を求めているか。」が新たに示された。

これは、I. で述べた2013年12月の法改正によるが、それぞれの条文は以下のとおりである<sup>注18</sup>。

「第24条第8項 保護の実施機関は、知れたる扶養義務者が民法の規定による扶養義務を履行していないと認められる場合において、保護の開始を決定しようとするときは、厚生労働省令で定めるところにより、あらかじめ、当該扶養義務者に対して書面をもって厚生労働省令で定める事項を通知しなければならない。」

「第28条第2項 保護の実施機関は保護の決定若しくは実施又は第七十七条若しくは七十八条の規定の施行のため必要があると認めるときは、保護の開始又は変更の申請書及びその添付書類の内容を調査するために、厚生労働省令で定めるところにより、要保護者の扶養義務者若しくはその他の同居の親族又は保護の開始若しくは

変更の申請の当時要保護者若しくはこれらの者であつた者に対して、報告を求めることができる。」

「第29条第2項 別表第1の上欄に掲げる官公署の長、日本年金機構又は共済組合等は、それぞれ同表の下欄に掲げる情報につき、保護の実施機関又は福祉事務所長から前項の規定による求めあつたときは、速やかに、当該方法を記載し、若しくは記録した書類を閲覧させ、又は資料の提供を行うものとする。」

これにより、実施要領も改正(厚生労働省社会・援護局長通知平成26年4月25日社援発0425第1号)されることとなり、「扶養義務者の通知について」(局長通知第5の3)と「扶養の履行について(1)徴収報告」(局長通知第5の4)が新たに設けられた。そして、当然ながら事務監査もそれに対応するかたちで上記が新たに示されたのである。

I. で述べたように、この法改正により「扶養義務者に対する扶養の要求が強められ、事実上扶養できないことが保護の前提条件とされるのではないかとの疑念が生じた。」<sup>47)</sup>と言われ、生活保護における私的扶養の優先は注目を浴びることとなったのである。厚生労働省社会・援護局保護課はこの点について否定しているが<sup>注19</sup>、鈴木が「疎遠になっている親族に迷惑をかけたくないといった思いや、生活保護を利用するほど困窮しているという“恥”を知らせたくないというプライドや意地、あるいは、親族に連絡されることにより居場所を知られてしまうことに対する恐怖心から、扶養照会に強い抵抗感を感じる生活困窮者は多く、保護申請を躊躇させあるいは断念させる大きな要因となって」おり、「他法、扶養義務者側においても、要保護者との関係性如何によっては、扶養照会を受けたことに対して不安や憤りあるいは恐怖心を覚えることもあり、場合によっては要保護者と扶養義務者との関係を悪化させることにもつながりかねない。扶養義務者との関係を悪化

させることは、要保護者の自立助長にとってマイナスでしかない。」<sup>48)</sup>と述べているように、法改正にともなう実施要領及び事務監査による実施機関の運用如何と要(被)保護者への影響は今後注視すべきであろう<sup>注20</sup>。

## V. 生活保護法施行事務監査における扶養義務への姿勢

### 1. 生活保護法施行事務監査における扶養義務に関する事項の整理

これまで各年度の監査方針における扶養義務に関する事項の変遷をたどってきたが、それをまとめたのが表1である。整理してみると、1979年度から扶養に関する着眼点が増えはじめ、それらは生別母子世帯を視野に入れたものであった。こうした流れは、家庭裁判所への相談や申立の相談といったより厳格な文言が肉付けされながら1980年代半ばまで続くことになった。そして、その母子世帯は主眼事項として格上げされることとなった。

一方で、1980年代後半にかけて「資産、収入等の的確な把握」という主眼点において扶養能力調査が取り上げられるようになり、また、主眼事項「保護の相談・申請・開始段階における助言指導の徹底」が登場し、そこでも扶養義務が取り上げられるようになった。さらには、「扶養義務履行指導の強化」という主眼事項が設けられ、また、家庭裁判所への申立てや法第77条による費用徴収が登場するなど、監査における扶養義務履行への視点がより強固なものとなった。こうした動きは、行政管理庁による勧告や会計検査院による処置要求といった外部からの影響がみてとれた。そして、上記の主眼事項は「扶養義務履行指導の徹底」と名をかえ、1991年度監査方針まで続いた。

その後、上記主眼事項は姿を消し、扶養義務に関するほとんどの着眼点は「保護開始時における調査の徹底」という主眼事項に括られることとなっ

表1 生活保護法施行事務監査における扶養義務に関する取扱いの変遷

年度	主眼事項	着眼点
1974	三 要看護世帯の処遇の充実	二、(3) 扶養義務者の扶養能力の状況
1975	一 保護の決定、実施上の基礎となる事実は握の徹底	(一)エ 扶養義務の照会状況
1976		
1977	記載なし	
1978		
1979	二、(二) 事実は握に基づく保護の適格性の確認	(三)生別母子世帯における扶養義務調査の状況
		ア、配偶者と離別時の養育費の取りきめを確認しているか
		イ、取りきめられている養育費の仕送りがなされていないものについて、照会調査等がなされているか
		ウ、養育費の取りきめがない場合で、配偶者であった者の職歴、生活歴、学歴等からみて扶養の可能性のある判断たれるものについて扶養履行を指導しているか
1980	二、(三)個別ケースの実情に応じた指導・援助の推進	(二)エ、生別母子世帯の処遇は適切か
		(ア)離別時の配偶者に対する扶養義務調査等は行われているか
		(イ)子供の養育に対する配慮はなされているか
		オ、扶養義務者等の援助は十分か
1981	二、(二)ケースの実情に即した指導援助の推進	二、(四)生別母子世帯の処遇は適切か
		ア、離別した夫に対する扶養義務調査等は行われているか
		イ、子供の養育に対する配慮はなされているか
		(五)扶養義務者等の援助、関係施策の活用は十分か
1982	二、個別ケースの実情に即した指導、援助の推進	一、(三)親、兄弟等扶養義務者からの援助について十分指導されているか
		二、(二)離別した夫に対する扶養義務調査等は行われているか
		(三)世帯の自立更生を図るうえで、扶養義務者からの援助を得るための指導は十分に行われているか
		(四)子供の養育について配慮されているか
1983	二、個別ケースの実情に即した指導、援助の推進	一、(三)親兄弟等扶養義務者からの援助について十分指導されているか。
		二、(二)離別した夫の子に対する扶養義務調査及び家庭裁判所への相談等について指導は行われているか。
		(三)世帯の自立更生を図るうえで、扶養義務者からの援助を得るための指導は十分に行われているか。
		(四)子供の養育について配慮されているか。
1984	同1983年度	同1983年度
1985	一、(一)資産、収入等の的確な把握	三、(四)扶養義務者の扶養能力について十分な調査が行われているか。
	二、(二)母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進	一、(三)離別した夫の子に対する扶養義務調査の履行について、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。 (四)子供の養育について配慮されているか。 二、(四)子、兄弟等の扶養義務者からの援助について十分指導されているか。

1986	1(2)資産、収入等の的確な把握	3(3)扶養義務者の扶養義務履行について十分な調査指導が行われているか。
	2(2)母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進	1(3)離別した夫の生活実態は把握されているか。 (4)離別した夫の子に対する扶養義務の履行について、当事者、親族間で話し合いをさせ、必要に応じ家庭裁判所へ調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。 2(4)子、兄弟等の扶養義務者からの援助について十分な指導されているか。
1987	1(1)保護の相談・申請・開始段階における助言指導の徹底	(4)開始以前の生活歴(職歴、病歴等)及び扶養義務者の扶養の可能性等は的確に把握されているか。
	(2)資産、収入等の的確な把握	3(3)扶養義務者の扶養義務履行について十分な調査、指導が行われているか。また、扶養義務者が管内及び近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。 扶養照会の回答には、給与証明書等挙証資料が添付されているか。扶養義務者の扶養能力又は扶養の履行状況に変動が予想される場合には、年一回程度の見直しの調査が実施されているか。
	2(2)母子世帯等のケースに対する指導、援助の推進	1(4)離別した夫の生活実態は把握されているか。また、居住地が不明確な場合は、戸籍の附票による調査、親族等への照会などによりその確認が行われているか。 (5)離別した夫の子に対する扶養義務の履行について、扶養能力調査を行った結果、扶養能力があると判断されたにもかかわらず、正当な理由もなく、扶養援助を拒否している場合は、必要に応じ家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。 2独居老人・重度障害者等に対する指導、援助の状況 (4)子、兄弟等の扶養義務者からの援助について十分指導されているか。 (5)年金等の収入、扶養義務者からの援助等の届出義務については、十分指導されているか。
1988	1(1)保護の相談・申請・開始段階における助言指導及び調査の徹底	2(3)扶養義務者の扶養の可能性等は、的確に把握されているか。
	2(2)母子世帯ケースに対する指導援助の推進	(5)離別した夫の生活実態は、把握されているか。また、居住地が不明確な場合は、戸籍の附票による調査、親族等への照会などによりその確認が行われているか。
	(3)老人、障害者等に対する指導援助の推進	2(4)年金等の収入、扶養義務者からの援助等の届出義務については、十分指導されているか。
	3 扶養義務履行指導の強化	扶養義務履行の指導状況 (1)扶養義務者は、明確に把握されているか。また、居住地が不明確な場合には、戸籍の附票により確認されているか。 (2)扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の生活実態及び収入、資産等は把握されているか。 (3)扶養能力の有無の判断は扶養義務者の源泉徴収票等の挙証資料により確認されているか。 (4)被保護者が扶養義務者の税法上の扶養控除対象者、給与の扶養手当受給対象者、社会保険の被扶養者等の認定の有無が確認されているか。

		<p>(5) 扶養義務者が管内及び近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。</p> <p>(6) 扶養能力調査を行った結果、十分能力があると判断されるにもかかわらず、扶養援助を拒否している場合には必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。また、必要に応じ法第七七条の適用が検討されているか。</p> <p>(7) 扶養義務者の扶養能力又は扶養の履行状況に変動が予想される場合には、年1回程度は見直しの調査が実施されているか。</p>
1989	1(1) 保護の相談・申請・開始段階における助言指導及び調査の徹底	2(3) 扶養義務者の状況及び扶養の可能性等は、的確に把握されているか。
	2(2) 母子世帯ケースに対する指導援助の推進	同1988年度
	(3) 高齢者、障害者等に対する指導援助の推進	2(5) 年金等の収入、扶養義務者からの援助等の届出義務については、十分指導されているか。
	(4) 扶養義務履行指導の徹底	扶養義務履行の指導状況
		(1) 扶養義務者の状況は、明確に把握されているか。また、居住地が不明確な場合には、戸籍の附票により確認されているか。
		(2) 扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の生活実態及び収入、資産等は把握されているか。
		(3) 扶養能力の有無の判断は、扶養義務者の源泉徴収等の挙証資料により確認されているか。
		(4) 被保護者が扶養義務者の税法上の扶養控除対象者、給与の家族手当受給対象者、社会保険の被扶養者等の認定の有無が確認されているか。
(5) 扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。		
(6) 扶養能力調査を行った結果、十分能力があると判断されるにもかかわらず、扶養援助を拒否している場合には必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。また、必要に応じ法第七十七条の適用が検討されているか。		
(7) 扶養照会の処理過程、扶養不可の理由等についての記録が整理されているか。		
(8) 扶養義務者の扶養能力又は扶養の履行状況に変動が予想される場合には、年一回程度は見直しの調査が実施されているか。		
1990	1(1) 保護の相談・申請・開始段階における助言指導及び調査の徹底	同1989年度
	2(2) 母子世帯ケースに対する指導援助の推進	同1988年度
	(3) 高齢者・障害者等に対する指導援助の推進	同1989年度
	(4) 扶養義務履行指導の徹底	同1989年度
	1(1) 保護の相談・申請・開始段階における助言指導及び調査の徹底	同1989年度

1991	2(3)高齢者・障害者等に対する指導援助の推進	同1989年度
	(4)母子世帯ケースに対する指導援助の推進	(4)離別した夫に対する扶養能力調査は行われているか。また、居住地が不明確な場合は、戸籍の附票による調査、親族等への照会などによりその確認が行われているか。
	(5)扶養義務履行指導の徹底	<p>扶養義務履行の指導状況</p> <p>(1)扶養義務者の居所、世帯構成、職業等は明確に把握され、記録が整理されているか。</p> <p>(2)扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の生活実態及び収入、資産等は把握されているか。</p> <p>(3)被保護者が扶養義務者の税法上の扶養控除対象者、給与の家族手当受給対象者、社会保険の被扶養者等の認定の有無が確認されているか。</p> <p>(4)扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。</p> <p>(5)扶養能力調査を行った結果、十分能力があると判断されるにもかかわらず、扶養援助を拒否している場合には必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。また、必要に応じ法第七十七条の適用が検討されているか。</p>
1992	1(1)イ 保護開始時における調査の徹底	<p>2 扶養義務履行の指導状況</p> <p>(1)扶養義務者の居所、世帯構成、職業等は明確に把握され、記録が整理されているか。</p> <p>(2)扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の生活実態及び収入、資産等は把握されているか。</p> <p>(3)扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。</p> <p>(4)扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについて指導は行われているか。</p>
	1(1)イ 保護開始時における調査の徹底	<p>2 扶養義務履行の指導状況</p> <p>(1)扶養義務者の居所、世帯構成、職業等は明確に把握され、記録が整理されているか。</p> <p>(2)扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の生活実態及び収入、資産等は把握されているか。</p> <p>(3)扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。</p> <p>(4)未照会、未回答に対する処理は適切に行われているか</p> <p>(5)扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについて指導は行われているか。</p>
1993	(2)ケースの実態に即した処遇方針の樹立とそれに基づく計画的な訪問活動等の推進	2(2)保護継続ケースの定型的な扶養照会については、自主内部点検事業で計画的に行う等とし、機械的、画一的に行うことのないよう配慮されているか。
	2(4)個別具体的な指導援助の充実	3 精神的援助に重点を置いた扶養への取り組み状況 扶養義務者に対して、日常の交流等精神的援助についての協力依頼は行われているか。
	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	2(2)扶養義務履行の指導状況

1994		<p>ア 扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の居所、世帯構成、職業等の生活実態及び収入、資産等を把握するための扶養能力調査は行われているか。</p> <p>イ 扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。</p> <p>ウ 扶養義務照会に対して未回答となっているケースの処理は適切に行われているか。</p> <p>エ 扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについて指導は行われているか。</p>
	(2) ア 権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握	2(4)扶養義務者に対する扶養能力調査は必要に応じ適切に実施されているか。
	2要援護世帯に対する指導援助の充実	1(1)オ 扶養義務者に対して、ケースとの日常の交流等についての協力依頼は行われているか。
1995	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	<p>2(3)扶養義務履行の指導状況</p> <p>ア 扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の居所、世帯構成、職業等の生活実態及び収入、資産等を把握するための扶養能力調査は行われているか。</p> <p>イ 扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。</p> <p>ウ 扶養義務照会に対して未回答となっているケースの処理は適切に行われているか。</p> <p>エ 扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについて指導は行われているか。</p> <p>オ 別世帯の健康保険等の被扶養者として認定されている者に対して、必要な扶養援助が行われているか。</p>
	(2) ア 権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握	同1994年度
	2 要看護世帯に対する指導援助の充実	同1994年度
	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	<p>2(3)扶養義務履行の指導状況</p> <p>ア 扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の居所、世帯構成、職業等の生活実態及び収入、資産等を把握するための扶養能力調査は行われているか。</p> <p>イ 扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。</p> <p>ウ 扶養義務照会に対して未回答となっているケースの処理は適切に行われているか。</p> <p>エ 扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについて指導は行われているか。</p> <p>オ 別世帯の健康保険等の被扶養者、税法上の扶養控除対象親族、給与の扶養手当等の対象者等として認定されている者に対して、必要な扶養援助が行われているか。</p>
(2) ア 権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握	2(6)扶養能力調査の実施 扶養義務者に対する扶養能力調査は、被保護世帯との関係の深淺、過去の状況等を勸案の上、必要なものについては、適切に実施されているか。	
1996	2 要援護世帯に対する指導援助の充実	同1994年度
1997	2 要援護世帯に対する指導援助の充実	同1994年度

～ 2000	同1996年度	同1996年度	
2001	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	2(4)扶養義務履行の指導状況 ----- ア 扶養義務者(特に生別母子世帯の前夫及び転出した子)の居所、世帯構成、職業等の生活実態及び収入、資産等を把握するための扶養能力調査は行われているか。また、居所が不明な場合には、官公署等への照会に基づき、所在の確認が行われているか。 ----- イ 扶養義務者が管内又は近隣の市町村に居住しており、ある程度の扶養が期待できるときには、実地に調査されているか。 ----- ウ 扶養義務照会に対して未回答となっているケースの処理は適切に行われているか。 ----- エ 扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについて指導は行われているか。 ----- オ 別世帯の健康保険等の被扶養者、税法上の扶養控除対象親族、給与の扶養手当等の対象者等として認定されている者に対して、必要な扶養援助が行われているか。	
		(2)ア権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握	2(5)扶養能力調査の実施 扶養義務者に対する扶養能力調査は、被保護世帯との関係の深淺、過去の状況等を勘案の上、必要な者については、適宜見直しを行う等、適切に実施されているか。
		2 要援護世帯に対する指導援助の充実	同1996年度
		1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	同2001年度
2002	(2)ア権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握	同2001年度	
	2 要援護世帯に対する指導援助の充実	同1996年度	
2003	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	同2001年度	
	(2)ア権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握	同2001年度	
	2 要援護世帯に対する指導援助の充実	同1996年度	
2004	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	同2001年度	
	(2)ア権利、義務の周知徹底及び資産、収入の把握	同2001年度	
	2 要援護世帯に対する指導援助の充実	同1996年度	
		2(4)扶養義務履行の指導状況 ----- ア 扶養義務者の存否の確認が行われているか。また、居所が不明な場合には、官公署等への照会に基づき、所在の確認が行われているか。	

2005	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	<p>イ 扶養義務者について、職業、収入等につき要保護者その他により聴取する方法により、扶養の可能性が調査されているか。</p> <p>ウ 重点的扶養能力調査対象者が管内に居住している場合には、実地に調査されているか。</p> <p>エ 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調査されているか。</p> <p>オ 重点的扶養能力調査対象者に対する扶養義務照会に対して未回答となっているケースの処理は適切に行われているか。</p> <p>カ 重点的扶養能力調査対象者に対する扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。</p> <p>キ 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する扶養能力調査は適切に行われているか。</p>
	(2)保護受給中における指導援助の推進	<p>2(4)扶養能力調査の実施 扶養義務者に対する扶養能力調査は、被保護世帯との関係の深淺、過去の状況等を勘案の上、必要な者については、適宜見直しを行う等、適切に実施されているか。</p> <p>6(2)エ 扶養義務者に対して、ケースとの日常の交流等についての協力依頼は行われているか。</p>
2006	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	<p>2(4)扶養義務履行の指導状況</p> <p>ア 扶養義務者の存否の確認が行われているか。また、居所が不明な場合には、官公署等への照会に基づき、所在の確認が行われているか。</p> <p>イ 扶養義務者について、職業、収入等につき要保護者その他により聴取する方法により、扶養の可能性が調査されているか。また、精神的な支援の可能性についても確認しているか。</p> <p>ウ 重点的扶養能力調査対象者が管内に居住している場合には、実地につき調査されているか。</p> <p>エ 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調査されているか。</p> <p>オ 重点的扶養能力調査対象者に対する扶養義務照会に対して未回答となっているケースの処理は適切に行われているか。</p> <p>カ 重点的扶養能力調査対象者に対する扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。</p> <p>キ 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する扶養能力調査は適切に行われているか。</p>
	(2)保護受給中における指導援助の推進	同2005年度
2007	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	同2006年度

	(2) 保護受給中における指導援助の推進	同2005年度	
2008	1(1) 保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	1 面接相談等における適切な対応と事務処理 ----- (6) 扶養が保護の要件であるかのように説明するなど、保護の申請権を侵害するような行為及び申請権を侵害していると疑われるような行為は厳に慎み、保護申請の意思を確認しているか。 ----- 2(3) 扶養義務履行の指導状況 同2006年度	
	(2) 保護受給中における指導援助の推進	2(4) 扶養能力調査の実施 扶養義務者に対する扶養能力調査は、被保護世帯との関係の深淺、過去の状況等を勘案の上、必要なものについては、適宜見直しを行う等、適切に実施されているか	
2009	1(1) 保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	1(6) 同2008年度 ----- 2(4) 扶養義務履行の指導状況 ----- ア 扶養義務者の存否の確認が行われているか。また、居所が不明な場合には、官公署等への照会に基づき、所在の確認が行われているか。 ----- イ 扶養義務者について、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、扶養の可能性が調査されているか。また、精神的な支援の可能性についても確認されているか。 ----- ウ 重点的扶養能力調査対象者が管内に居住している場合には、実地に調査されているか。 ----- エ 重点的扶養能力調査対象者が管外に居住する場合には、回答期限を付して照会し、回答がないときは、再照会を行っているか。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調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会が行われているか。 ----- オ 重点的扶養能力調査対象者に対する扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。 ----- カ 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する扶養能力調査は適切に行われているか。 ----- キ 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、すみやかに調査が行われ、再認定等適宜の処理が行われているか。また、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が、年1回程度行われているか。	
		(2) 保護受給中における指導援助の推進	6(2) オ 扶養義務者に対して、ケースとの日常の交流等についての協力依頼は行われているか。
		2010 ～ 2014	同2009年度
		1(6) 同2008年度 ----- 2(4) 扶養義務履行の指導状況 ----- ア 扶養義務者の存否の確認は行われているか。また、居所が不明な場合には、官公署等への照会に基づき、所在の確認は行われているか。	

2015	1(1)保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底	イ 扶養義務者について、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、扶養の可能性は調査されているか。また、精神的な支援の可能性についても確認されているか。
		ウ 重点的扶養能力調査対象者が管内に居住している場合には、実地に調査されているか。
		エ 重点的扶養能力調査対象者が管外に居住する場合には、回答期限を付して照会し、回答がないときに、再照会は行われているか。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調査依頼を行うか、又はその居住地の市町村長に照会が行われているか。
		オ 重点的扶養能力調査対象者に対する扶養能力調査の結果を踏まえ、必要に応じ、家庭裁判所への調停又は審判の申立てについての指導は行われているか。
		カ 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する扶養能力調査は適切に行われているか。
	キ 法第77条第1項の規定による費用徴収を行う蓋然性が高いなど、明らかに扶養義務を履行することが可能と認められる扶養義務者が、民法に定める扶養を履行していない場合、要保護者の氏名及び保護の開始の申請があった日を記載した書面を作成し、要保護者に保護の開始の決定をするまでの間に通知がされているか。また、書面により履行しない理由について報告を求めているか。	
	ク 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、速やかに扶養能力の調査が行われ、必要に応じて上記「キ」の報告を求めた上、再認定等適宜の処理は行われているか。また、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回程度行われているか。	
	(2)保護受給中における指導援助の推進	6(2)エ 扶養義務者に対して、ケースとの日常の交流等についての協力依頼は行われているか。
2016 ～ 2018	同2015年度	

注：表中の記号及び数字は各年度「生活保護法施行事務監査事項」によるものである。

出典：各年度「生活保護法施行事務監査」より筆者作成。

た。1990年代からは、扶養義務調査や扶養義務の履行のみならず、扶養義務者への日常の交流といった精神的援助の協力依頼といった着眼点が設けられたが、保護を決定する以前、つまり相談・申請時における扶養能力調査に重きを置くようになっていったと考えられる。そして、この主眼事項は「保護の相談、申請、開始段階における助言、指導及び調査の徹底」と名を変え、扶養義務に関する着眼点のほとんどがその主眼事項に示される枠組みは現在まで続けている。

2000年代に入ると、そうした大きな枠組みを維持したまま、2004年の専門委員会報告書からの改正実施要領を受けた2005年度事務監査における「重点的扶養能力調査対象者」の登場、2008年度には同じく実施要領の改正を受け、保護の相談時における申請権の侵害にあたるような行為についての留意が登場した。また、2009年度にはまたもや外部勧告(行政評価局)の影響を受ける形で、管外に居住する重点的扶養能力調査対象者への調査方法が詳細に示され、2015年度には法改正により

新設された条文そのものに対応する監査事項が示されることとなった。

## 2. 生活保護法施行事務監査からみえてくるもの

以上みてきたように、事務監査における扶養義務に関する事項の変遷からは、1980年代は個別ケースの指導援助、とくに生別母子世帯に関してそれらを推進すべく扶養義務を取り上げていたが、後半に入ると扶養義務履行を指導することに視点を移していったことがわかった。そして、それらは外部からの処置要求や勧告が大きく影響していた。

1970年代から80年代前半は、母子世帯の被保護世帯数と保護率が上昇している時期であり、具体的には、1970年度には被保護世帯数6万4,920世帯、保護率175.9%であったものが、1980年度には同10万116世帯、同209%となっている。1983年度には保護率229.7%、1984年度には被保護世帯数11万5,265世帯とそれぞれピークを迎えた<sup>49)</sup>。こうした背景から、事務監査においても、適正化の一環としてとくに母子世帯をターゲットにしてきたと推測される<sup>注21)</sup>。

1980年代後半に入ると、事務監査においては上記のような母子世帯への視点は徐々に影をひそめ、扶養義務履行指導の強化・徹底と保護開始段階における扶養調査の徹底が姿をあらわしはじめた。そして、1990年前後においては扶養義務履行指導の強化・徹底が前面にあらわれてくることになった。このことは、新たな行政管理庁による勧告や会計検査院からの処置要求が影響したことが考えられた。そこには財政的観点による保護の引き締めの促進が意図されていたこともみてとれた。

この扶養義務履行指導の強化・徹底という視点は、1990年前半から保護の申請・開始段階における扶養能力調査にシフトを移すこととなっていた。そして、そうした監査の体系は現在まで引き継がれ、扶養能力調査についてのより詳細かつ具体的

な事項が列挙されることとなっていったことがわかった。

2000年代には、重点的扶養能力調査対象者の登場や申請権の侵害への留意といった、一見すると扶養能力調査の対象の限定、緩和とみられる監査事項が示されたが、前者に関しては、対象者が管内に居住している場合には実地に調査しているか、管外に居住している場合には先述した詳細な調査をしているか、また、必要に応じて家庭裁判所への調停・審判の申立てを指導しているかとされており、同時に、重点的扶養能力調査対象者以外の扶養義務者への扶養能力調査も監査事項とされている。さらには、そもそもの扶養調査については重点的扶養能力調査対象者に限らず「扶養義務者」のまま残されており、結局のところ、すべての扶養義務者に対して扶養能力調査がなされているか否かが監査の視点であった。

後者においても、同年度の監査方針のなかで、保護の申請・開始時調査の徹底として扶養能力調査が挙げられ、また、扶養能力調査の徹底として「調査は、扶養の可否を照会することにとどまらず、世帯構成、職業等の生活実態及び収入、資産等を把握し、実効ある調査を行う」<sup>50)</sup>と述べられているように、その徹底の強調はいささか変わっていないのである。

## VI. おわりに

これまでみてきたように、事務監査からみえてきた生活保護行政における扶養義務への姿勢は、母子世帯におけるそれに注力した時期から扶養義務履行の強化・徹底へと変わり、その後は現在に至るまで、保護の申請・開始段階における扶養調査に重点を移すこととなっていた。この扶養調査について、中川が「二つの課題が大きなウエイトをもって、与えられていると推測される。一つは保護の要否程度を判定するための根拠資料の入手と添付の課題。今一つは被保護者をいかに減少さ

すかという課題<sup>51)</sup>と述べているように、これまでの歴史分析からみると、事務監査は保護の申請・開始段階において私的な扶養の優先を進め、被保護者を減少させることを目的として生活に困窮する者を選別するためのひとつのツールとして定着してきたように思われる。

監査にはふたつの面があるとされている。それは「法の理念、原理・原則に基づいて保護が運営されているのかどうかを検討し、それによって法が正しく実施されているかどうか点検しようとする立場と、財政的引締め立場から、『適正化』と称して保護を抑制しようとする立場との二面性<sup>52)</sup>」である。こうした考えに立てば、これまでの作業からみえてきた事務監査の姿は後者であると言わざるを得ないだろう。そして、こうした姿は生活保護制度が国民の最低生活を保障し、最後のセーフティネットとしてそこから漏れ落ちる人がないように生活保護行政を運営していくためのものとはいえないようである。

下村は「利用者の生活と向かい合うことで、その問題解決への援助を通じてケースワーカーと利用者が共に自立・発達することを喜び、その福祉労働に対する誇りを築いていくことが『監査』によって指導されるならば、『監査』はどんなにか楽しく、ありがたいものであろうか。」<sup>53)</sup>と述べているが、実際には「事務的整合性にのみ着目する監査向けの現場実態が発生<sup>54)</sup>」させられることによって、法本来の目的を実現していこうとするケースワーカーを縛ることとなり、それは扶養調査という形で要保護者の前に大きな壁として立ちはだかっているのではないだろうか。

本稿では、生活保護における私的扶養の優先が生活保護行政においてどのように捉えられてきたのかを事務監査という視点から歴史的にみてきたが、この事務監査は一般国民から意識されることはほとんどない。しかし、本稿でみてきたように、それは長きにわたり、しかもより詳細に保護開始段階における扶養調査の徹底を求めており、実施

機関における生活保護の運用をコントロールすることによって、国民が権利として生活保護を受けられることを躊躇させるように作用しかねないものとなっていると考えられる。

なお、本稿では事務監査における扶養義務に関する事項の分析に注力してきたが、それらの変化とそのときどきの社会的あるいは経済的背景や生活保護の動向との関連性についての分析が不十分であり、そうした検討を加えることで生活保護行政における私的扶養優先への姿勢がより鮮明になってくると思われる。こうした点における分析と検討については、今後の課題としていきたい。

## 注

- 注1 改正の趣旨は、保護決定に際しての不正の防止や医療扶助の実施の適正化により、国民の生活保護に対する信頼を高め、被保護者の就労による自立助長を図り、指定医療機関の指定制度の整備や就労自立促進の給付金の創設を講ずることとされている(厚生労働省社会・援護局長通知「生活保護法の一部を改正する法律の公布について(通知)」平成25年12月13日社援発1213第5号)。
- 注2 本改正については、当初改正案が第183回通常国会に提出(2013年5月17日)されていたが、審議未了として一度廃案となり、修正案が第185回臨時国会に提出(2013年10月17日)、両院で可決され成立したが、その過程で多くの批判にさらされてきた。例えば、生活保護問題対策全国会議「違法な『水際作戦』を合法化し、親族の扶養を事実上生活保護の要件とする『生活保護法改正法案』の撤回・廃案を求める緊急声明」、日本弁護士連合会「生活保護の利用を妨げる『生活保護法の一部を改正する法律案』の廃案を求める緊急会長声明」、反貧困ネットワーク「『生活保護法の一部を改正する法律案』の廃案を求める緊急声明」(以上、『賃金と社会保障』No.1588、旬報社、p.32以下(2013))、吉永純、「生活保護法改正法案の検討―水際作戦」の法制化、扶養の復古的強化、ワークファースト、不正受給対策の強化等による最後のセーフティネットの弱体化」『賃金と社会保障』No.1591・92、旬報社、pp.4-17(2013)、総合社会福祉研究所紀要編集委員会「なぜ、生活保護法『改正』反対の取り組みが、国民的課題なのか」『総合社会福祉研究』42、総合社会福祉研究所、pp.2-27(2013)、村田悠輔、「『改正』生活保護法の検討―申請権と扶養の問題を中心に」『賃金と社会保障』No.1613、pp.4-20(2014)など参照されたい。
- 注3 これらは毎年度『生活保護手帳』として発刊されている。
- 注4 この生活保持義務と生活扶助義務についての議論は本稿では取り上げないが、近畿弁護士会連合会編、『生活保護と扶養義務』民事法研究会、p.20(2014)にその学説の展開が簡潔に紹介されているので参照されたい。
- 注5 生活保護法制定に深く関わった小山進次郎によれば、「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(小山進次郎、『改定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、p.119(1975))。
- 注6 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)を参照されたい。
- 注7 法第23条「厚生労働大臣は都道府県知事及び市

町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、都道府県知事は市町村長の行うこの法律の施行に関する事務について、その指定する職員に、その監査を行わせなければならない。」

注8 当時、厚生官僚であった板山賢治は『生活と福祉』創刊の背景を、「当時の厚生省も、医療扶助の入退院基準をつくって適正化を図る、外国人保護を適正化しなければならない、制度を守るために適正化対策を推進する等第一線を督励しましたが、保護基準を上げたり内容改善もできないわけです。やがて、第一線の人たちは、厚生省に対して不信感を抱くようになりました。そういうなかから生まれたのが『生活と福祉』です。福祉現場の不信を解消し、中央の考え方を十分に理解してもらい、第一線の考え方を十分に吸い上げ、受けとめる共通の広場をつくらうという目的です。」と述べている(板山賢治、西沢英雄「対談・生活保護行政60年の回顧と展望」『生活と福祉』663号、社会福祉法人全国社会福祉協議会、p.5(2011))。

注9 この厚生省社会局監査指導課は、1993年に厚生省社会・援護局監査指導課、2001年の中央省庁再編にともない厚生労働省社会・援護局監査指導課、2003年に厚生労働省社会・援護局保護課生活保護監査指導室、2006年に厚生労働省社会・援護局総務課指導監査室、2008年に厚生労働省社会・援護局保護課自立推進・指導監査室となり現在に至っている。

注10 新たに明示されたのは次のとおりである。「2扶養能力調査について (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することとし、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。」(厚生省社会局長通達、昭和58年社保第47号)。

注11 なお、1981年には「増税なき財政再建」をスローガンに第二次臨時行政調査会が発足し、1983年3月には最終答申が出された。そこでは、生活保護における不正受給者の排除として資産や収入的確な把握を強調しており、行政管理庁勧告のはしがきにおいて当時の監察局長の山本貞

雄がこの最終答申に触れていることから、臨調最終答申は行政管理庁勧告に、勧告は実施要領や事務監査に影響を及ぼしたことが読み取れる(臨時行政調査会編「臨調最終提言 臨時行政調査会第4次・5次答申」行政管理研究センター、pp.133-134(1986))。

注12 法第77条第1項「被保護者に対して民法の規定により扶養の義務を履行しなければならない者があるときは、その義務の範囲内において、保護費を支弁した都道府県又は市町村の長は、その費用の全部又は一部を、その者から徴収することができる。」

注13 この会計検査院の処置要求が出された1987年度は、保護率が9.6%と法施行以来はじめてひと桁台となり、1995年度には7.0%と底打ちとなった。被保護実人員も減少を続けている時期であり、1991年度には94万6千人とこちらもはじめて100万人を割り込むこととなった。しかし、保護費は増加を続けており1978年度には1兆円の大台に乗り、1985年度には1兆5千億円を突破した。同処置要求においては、「国庫補助額は、59年度1兆1856億余円、60年度1兆0856億余円、61年度1兆0694億余円と毎年多額に上っている」と指摘しているように、財政的観点による引き締めが背景にあったことが推測される(会計検査院、「生活保護の実施において被保護者世帯に対する扶養義務者の扶養の履行を確保するよう改善の処置を要求したもの」<http://report.jbaudit.go.jp/org/s61/1986-s61-0111-0.htm>(閲覧日2019.5.8))。

注14 1988年の実施要領の改正では、扶養能力の調査について「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。」とされ、扶養義務者の社会保険の加入状況や要保護者についての税法上の扶養控除、家族手当の受給について調査すべきことが明文化された。

注15 この調査は、総務庁が1996年12月に勧告した「生活保護に関する行政監察」にもとづきなされたものであり、その背景として「勧告以降、生活保護の受給者数は増加傾向(平成8年度被保護者数88万7千人、保護に要する費用1兆5,000億円、平成10年度同94万7千人、同1兆7,000億円)。また、生活保護費の不正受給も厚生省把握分で平成8年度が約2,800件(約23億円)、平成10年度が4千件(約30億円)と年々増加し、保護事務の一層の適正化が求められている。」と説明しているように、ここでも財政的観点による引き締めが背景にあったことが推測される(総務庁、「生活保護に関する行政監察改善措置状況調査結果(要旨)」[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/seikatuhogo-tyousa.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seikatuhogo-tyousa.htm)(閲覧日2019.5.8))。

注16 専門委員会の委員であった布川は、「福祉事務所は生活保護の認定に当たり、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、保護を受ける要件ではない。」とし、「専門委員会は、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」と述べている(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、pp.126-127(2009))。

注17 この点に関して、牧園は「2005年から2007年にかけて北九州で起きた餓死事件の続発を受けてのものともみられる。」としている(牧園清子、『生活保護の社会学—自立・世帯・扶養』法律文化社、p.205(2017))。

注18 これらの条文を新設したことについて、厚生労働省社会・援護局保護課は「法において、扶養義務者からの扶養は、保護に優先することとされており(法第4条第2項)、保護を受給するための要件とはされていない。これは、扶養義務者が扶養しないことを理由に、生活保護の支給を行わないとした場合には、本人の生活がたちゆかなくなることも十分に考えられることによるものである。一方で、本人と扶養義務者の関係において考慮が必要な特段の事情がない場合であって、扶養が明らかに可能と思われるにもかかわらず、扶養を拒否しているといった場合には、国民の生活保護制度に対する信頼を損なうことになりかねず、適当ではない。」とその趣旨を説明している。そして、法第28条第2項については、「現行の運用においても、福祉事務所は保護の開始の申請があった場合に、要保護者の扶養義務者に対して扶養可能性の調査を行っている(扶養照会)が、扶養義務者からの回答がないケースや、回答がある場合であっても、扶養義務者の収入、資産、負債の状況等がわかる資料(源泉徴収票や給与明細書、ローン返済予定表の写しなど)の添付がないケースが多く、扶養義務の履行可能性について十分な確認ができなかった。このため、法第28条第2項を新設し、扶養照会を行った後、福祉事務所が保護の決定・実施のために更に調査する必要があると認めるときに、その必要な限度で、扶養の可否について改めて報告を求めることができることとした。」としている。また、法第24条第8項については、「改正法において新設する扶養義務者から報告を求めることができる規定や、扶養義務を履行していない扶養義務者から費用を徴収することができる規定(法第77条)の適用があり得る扶養義務者に対しては、事前に親族が保護を受けることを把握できるようにすることが適当であるため」としている(厚生労働省社会・援護局保護課、「連載第2回改正生活保護法逐条解説 第24条第8項・第28条第2項(扶養義務者への通知、報告の求め)、第28条第1項・第5項(要保護者への報告の求め)」『生活と福祉』702号、p.23(2014))。

注19 保護課は「この扶養義務者への通知の規定は、

保護開始後に、扶養義務者に対する報告徴収(改正法第28条第2項)があり得ることや、家庭裁判所の審判等を経た費用徴収があり得ることなどから、あくまで法制上の整理として、その対象となり得る扶養義務者に対して、事前に親族が保護を受けることを知っておくことが適当との法制的な観点から規定したものであり、扶養は保護の要件ではなく、保護に優先するという考え方を変えるものではない。」と説明している(「新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会及び生活保護制度の見直しに関する説明会資料」(2013年12月10日))。また、「行政が家庭の問題に立ち入ることは、慎重の上にも慎重を期すべきものであること」とし、改正生活保護法施行規則において①保護の実施機関が当該扶養義務者に対して法第77条第1項の規定による費用の徴収を行う蓋然性が高いと認めた場合、②保護の実施機関が、申請者が配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律(平成13年法律第31号)第1条第1項に規定する配偶者からの暴力を受けているものでないと認めた場合、③①②の場合のほか、保護の実施機関が、当該通知を行うことにより申請者(要保護者)の自立に重大な支障をおよぼすおそれがないと認めた場合のいずれにも該当する場合に限り通知及び報告の求めを行うものとしたとしている(厚生労働省社会・援護局保護課、「連載第2回改正生活保護法逐条解説 第24条第8項・第28条第2項(扶養義務者への通知、報告の求め)、第28条第1項・第5項(要保護者への報告の求め)」『生活と福祉』702号、p.23(2014))。なお、上記説明会資料においては、扶養義務者の扶養の可否を確認するために使用する扶養照会書において扶養義務の履行が保護の要件であるかのように誤解される表現が使われているかどうかの全国調査の結果が示されており、34.5%(総数1、263中436)の福祉事務所がそのような表現を使用していたという結果は注目に値する。

注20 2014年8月には総務省行政評価局による「生活保護に関する実態調査結果に基づく勧告」が出され、そこでは「扶養義務者からの費用徴収等の実行性の確保」として、「①フォローアップ調査について、趣旨・目的を明確にするとともに、保護の実施機関に対し、その重要性を周知し、実施を指導すること。②保護の実施機関に対し、生活保護法第77条の規定に基づく扶養義務者からの費用徴収について、いずれの福祉事務所においても、その実施が必要な場合に円滑に実施できるようにするため、同条の適用対象となる扶養義務者の範囲やその経済状況、当該扶養義務者との協議の進め方等について具体的に示すとともに、扶養請求調停手続について、その流れ等を示したマニュアルや具体的なモデルケースを早急に示すこと。また、保護の実施機関に対し、これらに沿った費用徴収の適切な実施について指導すること。③①及び②において保護の実施機関に対して指導した事項について、監

査時に、福祉事務所における履行状況を確認し、必要な指導を行うこと。また、都道府県等に対し、これと同様の措置を講ずるよう指導すること。」とされ、これまでと同様にこうした厚生労働省の外部からの影響についても確認すべき点であろう。

注21 吉村はこうした「被保護母子世帯は85年から95年の10年間で半減以下と最も急激に減少」したことを、「保護廃止の対象世帯として、独居老人の世帯などよりも、人員の多い世帯の方が現業機関にとっては『適正化』の実をあげやすいためだ」と指摘している(吉村臨兵「貧困線と公的扶助」『三訂社会政策を学ぶ人のために』世界思想社、p.166(2007))。

## 文献

- 1) 牧園清子『生活保護の社会学—自立・世帯・扶養』法律文化社、p.198(2017)
- 2) 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『家族問題と家族法V 扶養』酒井出版、p.87(1958)
- 3) 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、pp.117-118(2008)
- 4) 嶋貫真人「『保護の補足性』に関する生活保護実施機関の聞き取り調査から浮かび上がる問題点：親族の扶養義務の優先(法4条2項)に関して」『人間関係学研究』、pp.66(2015)
- 5) 白智立『日本の行政監察・監査』法政大学出版局、p.1(2001)
- 6) 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、p.5(2000)
- 7) 武智秀幸『行政過程の制度分析』中央大学出版部、p.61(1996)
- 8) 牧園清子「生活保護制度における親族扶養」『松山大学論集』14(1)、p.72(2002)
- 9) 牧園清子「生活保護受給者の世帯と扶養—保護の実施要領を中心に—」『松山大学論集』25(4)、pp.77-78(2013)
- 10) 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、p.15(2005)
- 11) 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』第9巻第1号、p.121(2002)
- 12) 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』30巻、p.33(2004)
- 13) 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、p.142(2006)
- 14) 平田前掲書、pp.20-21
- 15) 湯浅晃三「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, p.299(1997)
- 16) 大友前掲書, p.226
- 17) 下村幸仁「『監査』を監査する」尾藤廣喜, 松崎喜良, 吉永純編著前掲書, p.336
- 18) 松岡是伸「日本の公的扶助における『濫給防止』とスティグマ—生活保護行政のスティグマに対する配慮の有無—」『名寄市立大学紀要』第1巻, p.81(2007)
- 19) 厚生省社会・援護局長通知「生活保護法施行事務監査の実施について」平成12年10月25日社援第2393号
- 20) 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, p.367(1975)
- 21) 小山前掲書, p.368
- 22) 厚生省社会局監査指導課「国民の社会福祉への関心の高まりに应运えて 監査指導課の設置」『生活と福祉』217号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.23(1974)
- 23) 厚生省社会局監査指導課「昭和49年度の生活保護監査方針」『生活と福祉』217号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.20(1974)
- 24) 厚生省社会局監査指導課「昭和50年度の生活保護監査方針」『生活と福祉』229号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.18(1975)
- 25) 行政管理庁「生活保護に関する行政監察結果に基づく勧告」『生活と福祉』246号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, pp.22-23(1976)
- 26) 厚生省社会局監査指導課「昭和52年度の生活保護、社会福祉(社会福祉施設、老人医療費、福祉手当)指導監査方針」『生活と福祉』253号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.15(1977)
- 27) 厚生省社会局監査指導課「生活保護行政の現況と課題(下)—昭和50年度監査結果の分析—」『生活と福祉』248号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.9(1976)
- 28) 大友前掲書, p.246
- 29) 厚生省社会局監査指導課「昭和54年度の生活保護、社会福祉(社会福祉施設、老人医療費、福祉手当)指導監査方針」『生活と福祉』277号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.18(1979)
- 30) 同29), p.16
- 31) 厚生省社会局監査指導課「生活保護行政の現況と課題(前)—昭和54年度監査結果の概要—」『生活と福祉』296号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.10(1980)
- 32) 大友前掲書, p.250
- 33) 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, p.220(2011)
- 34) 厚生省社会局保護課「実施要領の改正」『生活と福祉』325号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, pp.10-11(1983)
- 35) 厚生省社会局監査指導課「昭和60年度の生活保護、社会福祉(社会福祉施設・福祉手当)指導監査方針」『生活と福祉』349号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.16(1985)
- 36) 厚生省社会局監査指導課「昭和62年度の生活保護、社会福祉(社会福祉施設・福祉手当)指導監査方針」『生活と福祉』373号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.17(1987)
- 37) 総務庁行政監察局編「生活保護行政の現状と問題点—総務庁の行政監察の結果からみて—」大蔵省印刷局, pp.31-33(1986)
- 38) 厚生省社会局監査指導課「昭和63年度の生活保護、社会福祉(社会福祉施設・福祉手当)指導監査方針」『生活と福祉』385号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.14(1988)
- 39) 厚生省社会局保護課「実施要領の改正」『生活と福祉』385号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.9(1988)
- 40) 厚生省社会・援護局監査指導課「平成9年度の生活保護、保護施設等指導監査方針」『生活と福祉』493号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.15(1997)
- 41) 厚生労働省社会・援護局監査指導課「平成13年度における生活保護指導監査方針」『生活と福祉』542号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.16(2001)
- 42) 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護に関する行政監察改善措置状況調査結果について(平成12年12月)」『生活と福祉』541号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.19(2001)
- 43) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(2004)
- 44) 厚生労働省社会・援護局保護課自立推進・指導監査室「平成20年度における生活保護指導監査方針」『生活と福祉』626号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.15(2008)
- 45) 総務省「生活保護に関する行政評価・監視結果に基づく勧告—自立支援プログラムを中心として—」, p.35(2008年)
- 46) 厚生労働省社会・援護局保護課自立推進・指導監査室「平成22年度における生活保護指導監査方針」『生活と福祉』650号, 社会福祉法人全国社会福祉協議会, p.18(2010)
- 47) 田川英信「生活保護における扶養調査の実態と課題」『貧困研究 Vol.12』貧困研究会, p.89, (2014)
- 48) 鈴木節男「扶養圧力強化の問題」『賃金と社会保障』No.1617, p.21(2014)
- 49) 「世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移」『生活保護に関する公的統計データ一覧』国立社会保障・人口問題研究所, <http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>(閲覧日2019.5.8)
- 50) 同44), pp.17
- 51) 中川健太郎「生活保護における扶養義務履行調査～現場同行への社会福祉的接近～」『花園大学研究紀要』第23号, p.72(1991)
- 52) 下村前掲書, p.326
- 53) 下村前掲書, p.327
- 54) 中川前掲書, p.70