

生活保護とリバースモーゲージ制度

－要保護世帯向け長期生活支援資金を中心として－

谷 村 紀 彰

The Public Assistance and the Revers Mortgage System
－focusing on the Long-term Life Support Fund for
Households Requiring Public Assistance Program－

Noriaki Tanimura

2007年4月より居宅用不動産を所有する65歳以上の高齢者を対象に、その不動産を担保にして生活資金を貸し付ける「要保護世帯向け長期生活支援資金」貸付制度（リバースモーゲージ制度）が導入された。本貸付制度は、生活保護制度を利用せざるを得ない高齢者世帯の自立を支援し、なおかつ、かかる世帯の資産活用をこれまで以上に促す結果、生活保護費の削減をも期待できる制度に思えるが、本貸付制度には、不当に要保護状態にある高齢者の自立を阻む、生活保護の原理同士の整合性を欠く、将来担保割れが避けられない上に、償還手続きが困難である等の欠陥が数多存在する。このような数多くの欠陥を有する本貸付制度を導入した理由は、未曾有の財政危機に伴う財政抑制を行うためと考えられるが、本貸付制度を導入しても、生活保護の適用を数年先延ばしするだけで、将来的には今以上の財源支出が必要となる。未曾有の財政危機だからこそ、要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の導入といった社会保障費削減の帳尻合わせをするというような目先の利益を追求する行為をやめて、抜本的な生活保護制度における制度設計の見直が必要であると考ええる。

Key words: [House Rich, Cash Poor] [長期生活支援資金] [扶養義務]
[補足性の原理] [生活保護の適正化]

(Received September 17, 2008)

はじめに

2007年4月より居宅用不動産を所有する65歳以上の高齢者を対象に、その不動産を担保にして生活資金を貸し付ける「要保護世帯向け長期生活支援資金」貸付制度（リバースモーゲージ制度）が導入された。

具体的には、「本貸付制度を利用しなければ要保護となる高齢者世帯」の残された財産である居宅用不動産（ストック）を現金（フロー）化することにより、当該世帯が容易に生活資金

* 鹿児島純心女子短期大学生活学科生活学専攻生活ウェルネスコース（〒890-8525 鹿児島市唐湊4丁目22番1号）

を調達できることを可能にし、生活保護制度の適用を回避させようとする制度である。

一見、生活保護制度を利用せざるを得ない高齢者世帯の自立を支援し、なおかつ、かかる世帯の資産活用をこれまで以上に促す結果、生活保護費の削減をも期待できる制度に思えるが、憲法上、生活保護財政上の問題を始め様々な課題が指摘されている。

そこで、本稿では一般的なリバースモーゲージ制度の仕組みと本貸付制度創設以前の我が国におけるリバースモーゲージ制度を整理概観した後、要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の抱える問題点を明らかにし、そこから見えてくる現行生活保護制度における制度設計上の課題を考察したいと考える。

1. リバースモーゲージ制度の仕組みとリスク

1) リバースモーゲージ制度の仕組み

リバースモーゲージ (Reverse Mortgage) とは、居宅用不動産 (自宅) を所有する高齢者が、その居宅用不動産に住み続けながら、当該不動産を担保として生活資金の融資を受け、死亡時に当該不動産を売却すること等により精算回収を行う制度である。

住宅ローンに代表される「フォワードモーゲージ (Forward Mortgage)」が、契約期間の進行、すなわち返済が進むと共に借入残高が減少していくのに対し、リバースモーゲージは、契約期間の進行、すなわち融資の続行と共に借入残高が増加していくことになる。このことから、フォワードモーゲージを「抵当融資」と訳すのに対し、リバースモーゲージは「逆抵当融資」と訳されている。

本制度は、「ハウスリッチ・キャッシュプアー (House Rich, Cash poor)」と呼ばれる所得や貯蓄は少ないが資産価値のある居住用不動産を所有する高齢者の経済的自立に有効である。また、このような高齢者が長年住み慣れた住居に住み続けながら老い、死を迎えることは高齢者自身のQOLの維持向上に繋がること、そして自己が築き上げた財産である居住用不動産を主体的に処分することができるため、高齢者の尊厳をも守る制度であるといえる。さらに、我が国においては、公的年金に代表される脆弱な社会保障制度を補う有効な制度の一つとして位置づけられることができるであろう。

2) リバースモーゲージの三大リスク

リバースモーゲージ制度は、長期に渡る融資制度であるにも関わらず、融資の担保となるものが基本的に居住用不動産のみであるため、担保割れを起こしやすい融資方式といわれている。すなわち①担保不動産価格下落、②金利上昇、③長命という三大リスクにより担保割れを誘発するのである。以下、この3つのリスクについて詳しく述べることとする。

まず、①の担保不動産価格下落によるリスクであるが、これは契約期間中に担保提供された住宅等の価格が下落し、契約期間 (借受人の存命) 中に融資残高が担保不動産の評価額を上回ってしまうというリスクである。②の金利変動によるリスクは、金利の上昇によって担保不動産価格自体の価格に変動がなくても、契約期間中に融資残高が担保不動産の評価額を上回ってしまうというリスクである。③の長命によるリスクは、契約締結時に予想された以上に借受人が

長生きしたため、契約期間中に融資残高が担保不動産の評価額を上回ってしまうというリスクである。

2. 「要保護世帯向け長期生活支援資金」貸付制度創設以前の我が国におけるリバースモーゲージ制度

「要保護世帯向け長期生活支援資金」貸付制度創設以前の我が国におけるリバースモーゲージ制度は、①地方自治体を中心となり福祉的サービスを付加して運営を行う公的プラン、②信託銀行等の金融機関や住宅メーカーが商品として提供する民間プラン⁽¹⁾、そして③公的プランの一種と位置づけられるが、低所得者のみに対象を限定した「長期生活支援資金」貸付制度⁽²⁾の3つに大別できる。ここでは①の公的プランと③の長期生活支援資金について詳しく述べることとする。

1) 地方自治体主導型の公的プラン

地方自治体を中心となり福祉的サービスを付加して運営を行う公的プランには、融資主体によって、地方自治体⁽³⁾が直接貸付ける直接融資方式と、地方自治体が民間の金融機関を斡旋し、民間の金融機関が貸付ける間接金融方式⁽⁴⁾との2つがある。なお、前者は1981年に東京都武蔵野市が我が国で初めての公的リバースモーゲージ制度として導入したことから「武蔵野方式」、後者は1990年に世田谷区が初めて導入したことより「世田谷方式」と呼ばれている。

直接金融方式を採用している武蔵野市を例として詳細を述べる⁽⁵⁾。

武蔵野市の外郭団体である武蔵野市福祉公社が窓口となり、おおむね65歳以上の高齢者と、障害者（東京都愛の手帳交付要綱別表第1で定める2度程度以上の知的障害者、または身体障害者福祉法施行規則（昭和25年厚生省令第15号）別表第5号で定める3級程度以上の障害者）を対象に実施されている。

契約条件は、①市内に引き続き1年以上居住していること⁽⁶⁾、②福祉公社と有償在宅サービス契約を締結していること⁽⁷⁾、③貸付金の償還が確実と認められること（担保物件に、抵当権などが設定されていないこと、担保物件に第三者が居住していないこと）、④本人の所有する不動産で、かつ規則で定める条件を満たす物件を担保として提供できること（マンションでは、占有面積が50㎡以上、契約時において築年数が13年以内、第三者に賃貸借されていないこと）となっている。

担保となる居宅不動産は、土地のみでなくマンションも対象となり、貸付限度額は戸建ての場合、土地の評価額の80%（建物は評価の対象とならない）以内、マンションは評価額の50%以内である。また、貸付利率は年5%を限度とし毎年3月1日現在の長期プライムレート金利を1年間適用することとなっている。

さらに貸付額に関しては、貸付内容によってその上限が定められており、①生活費は月額1人8万円以内、②福祉公社サービスの利用料（福祉公社と有償在宅サービス契約を締結していることが契約条件となっているため福祉公社サービスの利用料の支払いが必要）は、基本サービス料の月額1万円と個別サービス利用料、③医療費は月額70万円以内、④住宅改良費は1件

100万円以内となっている。

2) 「長期生活支援資金」貸付制度

長期生活支援資金貸付制度は、都道府県社会福祉協議会が実施主体となり、65歳以上の市町村民税非課税程度の低所得世帯を対象とするリバースモーゲージ制度であり、2003年度より実施されている生活福祉資金の一種である。

低所得者を対象に限定したことが特徴であることから、上記の①、②と異なり担保となる不動産(土地に限定しているためマンションは不可)評価額の下限が大幅に引き下げられている。具体的には、①の地方自治体における制度では5,000万円以上、②の金融機関における商品に至っては1億円以上のものが大部分であった⁽⁸⁾が、長期生活支援資金貸付制度は、担保となる不動産評価額の基準が1,500万円、下限は1,000万円程度を目安にしている。このことにより①、②の制度では実質的に一部の富裕者層や不動産の評価額の高い都市部に居住用不動産を持つ者に利用が限られていたリバースモーゲージ制度が、長期生活支援資金貸付制度の導入に伴いより幅広い層に利用可能となった⁽⁹⁾。

長期生活支援資金における貸付対象条件は、先に述べた65歳以上の市町村民税非課税程度の低所得世帯であること以外に、①借入申込者が単独で所有(同居の配偶者との共有を含む。)する不動産に居住していること、②不動産に賃借権、抵当権等が設定されていないこと、③配偶者または親以外の同居人がいないことが定められている。そして、貸付限度額は、居住用不動産(土地)の評価額の70%程度、貸付額は1月当たり30万円以内(臨時増額が可)、貸付利子は年利3パーセントまたは長期プライムレートのいずれか低い利率となっている。また、償還の担保措置として居住する不動産に根抵当権等を設定すること、推定相続人の中から連帯保証人1名を選任することを必要としている。

3. 「要保護世帯向け長期生活支援資金」貸付制度の概要と創設趣旨

1) 要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の概要

要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度は、都道府県社会福祉協議会が実施主体となり、原則として65歳以上の高齢者世帯(貸付けを受けようとする者及び同居の配偶者)で、評価額が500万円以上の居住用不動産(マンションも可)を有し、本貸付を利用しなければ生活保護の受給を要する世帯であると福祉事務所が認めた世帯が対象となる生活福祉資金の一種である。

担保となる居宅用不動産の条件は、評価額が500万円以上である他に、貸付を受けようとする者が単独で所有する不動産(同居の配偶者と共有している場合も可)に居住していること、不動産に賃借権等の利用権及び抵当権等の担保権が設定されていないことが定められている。

貸付額は、当該世帯の生活扶助基準額の1.5倍から収入充当額を差し引いた額(福祉事務所が証明する額)以内の額(医療費・住宅改造費等による臨時増額は可能)であり、貸付限度額は、居住用不動産評価額の70%程度(マンションの場合は評価額の50%程度)、貸付利子は、年利3%または毎年度4月1日現在の長期プライムレートのいずれか低い利率で、連帯保証人は不要とし

ている。

すなわち、本貸付制度は生活保護制度に優先する他法他施策として位置付けられており、本貸付制度による貸付元利金が貸付限度額に達してもなお要保護状態である場合は、生活保護制度の適用へと移行することとなる。

2) 要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度創設の趣旨

厚生労働省は、要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度創設の趣旨⁽¹⁰⁾として、①居住用不動産を保有する被保護者が死亡した場合、被保護者に対して何の援助もしなかった扶養義務者が、被保護者の死亡時に家屋・土地を相続するような現状は、社会的公平の観点から国民の理解が得られないため、資産活用を徹底すべきであること⁽¹¹⁾、②所有する居住用不動産の活用により生活資金を得ることを容易にし、長年住み慣れた住居に住み続けながら居住用不動産の活用を促すことができること、③生活保護の適正化（要するに、生活保護費の削減）に資することを挙げている。

3) 長期生活支援資金貸付制度との相違

ここで、同じ生活福祉資金の種類である低所得高齢者世帯向けの「長期生活支援資金」貸付制度と「要保護世帯向け長期生活支援資金」貸付制度との相違をまとめてみたい。

まず、挙げられる相違点は、対象者に関して前者は市町村民税非課税程度の低所得世帯が対象であったのに対し、後者は本貸付を利用しなければ生活保護の受給を要する世帯を対象としたこと、つまり後者を生活保護制度に優先する他法他施策として位置付けたことである。次に、担保となる居住用不動産に関して、評価額の下限が前者は1,000万円以上（基準は1,500万円）であったのに対し、後者は500万円以上に引き下げたこと、さらに、前者は土地のみが対象になっていたのに対し、後者はマンションも担保用不動産として認めたことが相違点として挙げられる。また貸付額に関しては、前者が月額30万円以内であったのに対し、後者は当該世帯の生活扶助基準額の1.5倍から収入充当額を差し引いた額としていること、連帯保証人に関しては、前者は推定相続人の中から連帯保証人1名を選任することを必要としていたのに対し、後者は連帯保証人を不要としている（但し、運用マニュアルでは福祉事務所が推定相続人の同意書を取るようになっており、もし取ることができなければ、福祉事務所は推定相続人との本件に関する調整状況を付記した書類を社会福祉協議会に提出することになっている。）ことが相違点として挙げられる⁽¹²⁾。

4. 要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の問題点

ここでは、先に述べた厚生労働省が主張する創設理由に沿って、要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の問題点を考察してみたい。

まず、厚生労働省は本貸付制度の創設理由として「居住用不動産を保有する被保護者が死亡した場合、被保護者に対して何の援助もしなかった扶養義務者が、被保護者の死亡時に家屋・土地を相続するような現状は、社会的公平の観点から国民の理解が得られないため、資産活用

を徹底すべきである」ということを挙げている。この点につき、相続権の根拠（故人の財産を相続人に承継取得させる根拠）の点から問題があると考え。なぜなら、相続権の根拠として挙げられるのは、①相続人に属していた潜在的持分の実現、②相続人の生活保障、③一般取引社会の要請する権利安定の確保の3つであり⁽¹³⁾、厚生労働省が主張するように、相続権の根拠が「相続人の被相続人へ対する扶養の有無」であるような理由付けは相続法上の学説からして納得のいくものではない。さらに、例えば被相続人が相続人に対して可能な限りの扶養⁽¹⁴⁾をなしたとしても、その扶養が生活保護基準以下であるならば、本貸付制度を利用することが生活保護に優先されることになる⁽¹⁵⁾ことから、かかる厚生労働省の本貸付制度創設理由には矛盾があるとの指摘を受けてもやむを得ないであろう⁽¹⁶⁾。

次に、本創設理由として「所有する居住用不動産の活用により生活資金を得ることを容易にし、長年住み慣れた住居に住み続けながら居住用不動産の活用を促すことができる」ということを挙げている。

本創設理由の問題点を考察する前に、本貸付制度導入前までの生活保護運営上の居住用不動産の取り扱い、すなわち、本貸付制度導入後における65歳未満の要保護世帯についての取り扱いについて整理してみる。

居住用不動産の取り扱いに関連して、そもそも厚生労働省は法4条にいう「資産の活用」の内容をどのように捉えているのであろうか。厚生事務次官通知である「生活保護法による保護の実施要領について」（発社第123号）の「第三 資産の活用」において、その立場を知ることができる。そこでは、最低生活の内容としてその所有または利用を容認するに適しない資産は、①その資産が現実最低限度の生活維持のために活用されており、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効があがっているもの、②現在活用されてはいないが、近い将来において活用されることがほぼ確実であって、かつ、処分するよりも保有している方が生活維持に実効があがると認められるもの、③処分することができないか、または著しく困難なもの、④売却代金よりも売却に要する経費が高いもの、⑤社会通念上処分させることを適当としないものの以上5つの場合を除き、原則として処分の上、最低限度の生活の維持のために活用させることと規定している。

これを受け、65歳未満の要保護世帯についての居住用家屋及びそれに付随した宅地についての扱いは、それらの処分価値が利用価値に比して著しく大きい場合には、原則として処分の上、最低限度の生活の維持のために活用させることとしている（「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号社会局長通知）の第1の1の(1)及び第3の2の(1)）。また、その判断が困難な場合については、原則として各実施機関が設置する処遇検討会等において、総合的な検討を行うこととされており、当該処遇検討会等の検討に付するか否かの判断の目安額として、当該実施機関における最上位級地の標準3人世帯の生活扶助基準額に同住宅扶助特別基準額を加えた値におおよそ10年を乗じ、土地・家屋保有に係る一般低所得世帯、周辺地域住民の意識、持ち家状況等を勘案した所要の補正を行う方法、またはその他地域の事情に応じた適切な方法により算出した額をもって算出された額とすることとしている（「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号社会局保護課長通知）の第3の間15及び第3の間16）⁽¹⁷⁾。なお、「当該実施機関における最上位級地の標準3人世帯

の生活扶助基準額に同住宅扶助特別基準額を加えた値におおよそ10年を乗じ、土地・家屋保有に係る一般低所得世帯、周辺地域住民の意識、持ち家状況等を勘案した所要の補正を行う方法、またはその他地域の事情に応じた適切な方法により算出した額をもって算出された額」とは、全国平均で概ね2,300万円程度となる¹⁸⁾。

以上のように、本貸付制度が導入された結果、65歳未満の要保護世帯ならば、2,300万円程度の居住用不動産を所有していなければ処分対象にはならない¹⁹⁾のに対し、65歳を境に突如、65歳未満の要保護世帯で所有が許される居住用不動産額の約5分の1である500万円以上の居住用不動産を所有した場合に処分対象となってしまうことになる。このような年齢によって相当な格差を設ける取り扱いは、憲法14条の法の下での平等に反し、不当に高齢者のみを冷遇するものと考えられるのではないだろうか。65歳未満の要保護世帯における居住用不動産の取り扱い理由は、処分するよりも保有している方が生活維持及び自立の助長に実効的であるからこそ、居住用不動産額が2,300万円程度未満でも処分価値が利用価値に比して著しく大きい場合には当たらないとしているはずである。それにも関わらず、65歳以上の高齢者に限り500万円以上の居住用不動産の所有を許さないとする本貸付制度は、批判の多い経済的自立のみが自立とする「消極的自立論」を自立支援プログラムが導入されるまで一貫して採ってきた保護行政の立場からしても矛盾していると思われる。

また、本貸付制度自体が私的な契約という形式を採ることに問題がある。本貸付制度は65歳以上の本貸付を利用しなければ生活保護の受給を要する高齢者が、自由意思に基づいて都道府県社会福祉協議会と行う私的な契約である。それにも関わらず、本貸付制度を利用しなければ生活保護の受給を要する状態である高齢者は、生活のため半ば強制的に契約を結ばされることになる。本契約自体、債権者である都道府県社会福祉協議会は継続的に生活資金を貸付ける義務を負い、債務者である高齢者は死亡後に担保に供した不動産の売却等により貸付金の償還と共に利息の支払いを行うことになるからして立派な双務・有償契約である²⁰⁾にも関わらず、高齢者は対等な契約当事者の一方である都道府県社会福祉協議会側に主導権を握られ契約内容の交渉の余地もないことになる。本来、このように利用を強制されることになる制度の導入は、厚生労働省における生活保護制度の運用変更ではなく、立法機関たる国会で定められた法律に基づいた措置として行われるべきものであり、私的な契約を行政が強制させることは、民法の基本原則である「私的自治の原則」をも否定することになると考えられる。

さらに、補足性の原理における内在的制約の点からも問題があると思われる。補足性の原理における内在的制約とは、「法4条における補足性の原理は、憲法規範（生存権、平等権、自己決定権等）を具体化した生活保護法の他の基本原則と調和して適用すべきで、補足性の原理が他の原理を犠牲にして、自己貫徹することはできない」²¹⁾とするものである。

この内在的制約から本制度を鑑みると、65歳以上に本貸付制度適用を限定することにより、65歳以上の生存権を不当に制限してしまうこと、また、先に述べたように、本貸付制度は私的契約にあるにも関わらず、私的自治の原則は否定され強制的、一方的に契約を結ばされることになることから、本制度は、補足性の原理が憲法規範（生存権、平等権、自己決定権等）を具体化した生活保護法の他の基本原則を犠牲にして自己貫徹してしまった制度といえるであろう。

また、補足性の原理に関連して、そもそも「借金をすること自体が資産の活用といえるのか」という指摘^{22,23}，さらに、年金担保融資を受けた者については、最低生活の維持のために利用可能な資産の活用（月々の年金受給）を恣意的に忌避しているため、法4条に定める保護の要件を満たしていないと解し、原則生活保護を適用しないとの厳しい措置を取っているにも関わらず、同じく最低生活の維持のために利用可能な資産である居住用不動産を担保に入れることは強制する²⁴ことに不自然さを感じるとの指摘²⁵も見逃せないであろう。

以上のことから、この「所有する居住用不動産の活用により生活資金を得ることを容易にし、長年住み慣れた住居に住み続けながら居住用不動産の活用を促すことができる」という創設理由は、一見、要保護状態にある高齢者の自立を促すものであり妥当と思えるが、その実は不当に要保護状態にある高齢者の自立を阻み、民法上の基本原理をも否定し、生活保護の原理同士の整合性を欠くものであり、生活保護費を抑制するための詭弁であると言わざるを得ないと考ええる。

本貸付制度創設理由として、厚生労働省が最後に挙げているのは「生活保護の適正化（要するに、生活保護費の削減）に資する」ということである。すなわち、これまで生活保護制度適用上の居住用家屋及びそれに付随した宅地についての取り扱い、それらの処分価値が利用価値に比して著しく大きい場合のみ、具体的には全国平均2,300万円程度以上が処分対象となっていたが、本貸付制度が導入されることによって、処分対象となる居住用不動産価格が約5分の1である500万円以上に引き下げられ、不動産評価額が低い地方に住む高齢者等の幅広い層にも公的リバースモーゲージ制度の利用が可能になった結果、多くの要保護状態にある高齢者に対する生活保護制度適用が回避できると厚生労働省は主張するのである。

この主張の正否を明らかにするために、本貸付制度と長期生活支援資金貸付制度とを比較しながら考察する。まず①担保となる居住用不動産に関してであるが、評価額の下限が長期生活支援資金貸付制度は1,000万円以上（基準は1,500万円）であるのに対し、本貸付制度は500万円以上、さらに、長期生活支援資金貸付制度は土地のみが対象になっていたが、本貸付制度はマンションも担保用不動産として容認している。②貸付額に関しては、長期生活支援資金貸付制度が月額30万円以内であったのに対し、本貸付制度は当該世帯の生活扶助基準額の1.5倍から収入充当額を差し引いた額としている。そして、③連帯保証人に関しては、長期生活支援資金貸付制度は、推定相続人の中から連帯保証人1名を選任することを必要としていたが、本貸付制度は連帯保証人を不要としている。

これらの相違点の中でまず問題があると思われるのは、対象となる不動産評価額を2分の1以下に下げたことである。果して500万円程度の担保物件でリバースモーゲージ制度特有のリスクである3大リスク（担保不動産価格下落によるリスク、金利上昇によるリスク、長命によるリスク）を担保できるのであろうか。先に述べた民間プランでは、対象となる居住用不動産の評価額が現在でも4,000万円以上、商品発売当時に至っては1億円以上のものが大半だったことを考えるならば、長期生活支援資金貸付制度の下限が1,000万円以上であってもこの3大リスクを回避できるか怪しい状況であるのに、民間プランの8分の1である破格の500万円とは、いくら公的プランとしても計画性がないように思われる。さらに、長期生活支援資金貸付制度と異なり、マンションまでも担保の対象としていることからしても、将来の担保割れは

確実と言わざるを得ないであろう。次にこれらの相違点の中で問題があると思われるのは、本制度が連帯保証人を不要としている点である。そもそも民間プランを始め、公的プランの先駆けである地方自治体主導型の公的プラン、長期生活支援資金のリバースモーゲージ制度自体が、それ程普及していないという現実がある。その理由としては、担保となる居住用不動産評価額の下限が、一部の富裕者層や不動産の評価額の高い都市部に居住用不動産を持つ者にしか利用できないような高額に設定されていたというリバースモーゲージ利用者側からの理由も挙げられるが、リバースモーゲージを提供する機関側からの理由として、将来の相続争い等によって担保権実行が困難になる状況を極力避けるため、リバースモーゲージ制度利用者の推定相続人すべての同意を必要とすることや、推定相続人の中から連帯保証人を選任すること等の厳しい利用条件を設けてきたことも挙げられるであろう。そう考えるならば、本貸付制度では連帯保証人不要とし、さらに、推定相続人の同意も不可能な場合は不要としている¹²⁾ことから、容易に将来の償還手続きが困難なものになることが予想できる。

従って、本貸付制度は担保割れが確実で、かつ、将来の償還手続きが困難な制度であることから、巨額の未回収金が発生する可能性が大きいといえよう。そうになると、その負債を税金で補填することになるであろうから、将来的には生活保護財政を逼迫させることに繋がると考える。よって、この厚生労働省が主張する本貸付制度創設の理由も不適切であると考ええる。

5. 現行生活保護制度における制度設計上の課題

以上、一般的なリバースモーゲージ制度の仕組みと要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度創設以前の我が国におけるリバースモーゲージ制度を整理概観し、要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の抱える問題点を明らかにしてきたが、最後に、要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の抱える問題点から見えてくる現行生活保護制度における制度設計上の課題を考察し、本稿の結びとしたい。

要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の抱える問題点を考察した結果、本貸付制度は、不当に要保護状態にある高齢者の自立を阻み、民法上の基本原理をも否定し、生活保護の原理同士の整合性を欠く制度（補足性の原理が、憲法規範（生存権、平等権、自己決定権等）を具体化した生活保護法の他の基本原理を犠牲にして自己貫徹してしまった制度）であること、担保割れが確実で、かつ、将来の償還手続きが困難な制度であるため、巨額の未回収金が発生し、その負債を税金で補填する可能性が大きく、将来的には生活保護財政を逼迫させることに繋がる制度であることが明らかになった。

これ程まで欠陥を抱えた制度を無理矢理導入しなければならなかった厚生労働省の意図は何であろうか。それは、未曾有の財政危機にあえぐ我が国において、財源抑制をねらいとする制度改変が様々な分野で進んでいることを見れば明らかである。社会福祉分野においても、生活保護制度を始め、後期高齢者医療制度の導入、介護保険制度の見直し、障害者自立支援法施行等の制度改変が進められ、福祉サービスの利用者を取り巻く環境が激変している。このように社会保障費全体の抑制が喫緊の課題になっている中、財政抑制の手段の1つとして本貸付制度が導入されたのである。

しかし、本貸付制度を導入したところで、先に述べた通り、生活保護の適用を数年先延ばし、その数年間だけ社会保障費の削減を計上できても、将来的には今以上の財源支出が必要となる。この期に及んで、社会保障費削減の帳尻合わせをするというような目先の利益を追求する行為はもう許される状況にないことを強く認識しなければならない。未曾有の財政危機だからこそ、要保護世帯向け長期生活支援資金貸付制度の導入といった小手先の改編ではなく、抜本的な生活保護制度における制度設計の見直しを行うべきである。

生活保護制度の制度設計を見直す際、重要な鍵となるのが①被保護世帯における世帯類型割合と②保護費総額の扶助別割合であると考ええる。

まず①の被保護世帯における世帯類型割であるが、2006年時点で非稼働世帯である高齢者世帯(44.1%)と傷病・障害者世帯(37.0%)を合わせると81.1%にもなり、非稼働世帯が8割を超えている²⁶⁾。生活保護制度は自立助長を目的としている点からして、要保護世帯の8割以上が生活保護制度を利用することでしか経済的自立が見込めない非稼働世帯であることは非常に問題があると考ええる。確かに、新しい積極的自立概念で言えば、自立は経済的自立のみを指すのではなく、精神的ないし人格的自立および社会的自立をも指すのであるから、非稼働世帯が主体的に生活者として精神的および社会的に自立した生活を送るために生活保護制度を利用するということは、生活保護の目的である自立助長に合致しているとも言える。

しかし、生活保護制度を利用することでしか経済的自立が見込めない非稼働世帯に対して、終生最低限の生活を強いるというのは妥当であろうか。人間は最低限の生活をするために生れてきたのではなく、自らの与えられた能力を十分に活かし、より経済的にもより精神的ないし人格的にも豊かになれる権利を有していると解すべきであり、この権利は、憲法13条に規定されている幸福追求権から認められると考える。

従って、経済的自立が見込めない非稼働世帯に対し、終生最低限の生活を強いることのないよう、非稼働世帯に対しては、現行の生活保護制度とは異なる別枠の制度で支援を行うべきであると考ええる。

次に②の保護費総額の扶助別割合であるが、2006年時点で医療扶助が51.9%を占めており、本来生活保護制度で重点的に行わなければならない他の扶助よりも突出して多い状況²⁷⁾である²⁸⁾。保護費の半分以上が医療費に使われている現状は、生活保護制度が十分に機能できていない状況を物語っており、医療費に関しても生活保護と切り離して別体系で提供されるべきであると考ええる。

このような非稼働世帯の支援と医療の提供を生活保護と切り離して別体系で提供するための生活保護制度の再設計は、最後のセーフティネットたる生活保護制度であるからこそ、その前段階である各種社会保障制度の再設計と絡めて行うべきであると考ええる。

注

- (1) 中央三井信託銀行の「中央三井のリバースモーゲージ」、東京スター銀行の「充実人生」等がある。
- (2) 公的プランに位置づけられるものとして、他に旧住宅金融公庫、現在の住宅金融支援機構

が行っている高齢者向け返済特例制度（但し、住宅改修に用途を限定）がある。

- (3) 地方自治体の外郭団体である福祉公社等が窓口となっている。
- (4) 東京都世田谷区の「世田谷シルバー資金融資制度」（現在新規融資は停止）、大阪府伊丹市の「ふれあい福祉資金斡旋融資事業」、神戸市の「高齢者くらしの充実資金貸付」がある。
- (5) 武蔵野市福祉資金貸付条例、武蔵野市福祉資金貸付条例施行規則を参照。
- (6) 本貸付制度利用を目的に当該市にマンション等を購入し転入してくる高齢者を防止するために、1年以上の居住を条件としている。
- (7) サービス契約は、基本サービス毎月1万円であり、ソーシャルワーカーと看護師の定期訪問、休日夜間の緊急対応、権利擁護事業などのサービスが提供される。
- (8) 中央三井信託銀行の「中央三井のリバースモーゲージ」は、商品販売開始当時は担保不動産の土地評価額が1億円以上であったが、現在では原則4,000万円以上となっている。
- (9) 峰松秀樹「低所得者向けリバースモーゲージ（長期生活支援資金）の普及に向けて」週刊社会保障2293号54頁2004年
- (10) 平成18年9月28日「生活保護及び生活福祉資金担当者会議資料」,「要保護世帯向け長期生活支援資金の生活保護制度上の取扱い及び福祉事務所における事務手続について」（平成19年3月30日 社援保発第0330001号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知）
- (11) 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」平成16年12月15日、全国知事会・全国市長会「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策（提言）～」平成17年11月4日
- (12) 「要保護世帯向け長期生活支援資金の運用等に関する質疑への回答」問46（2007年2月13日「生活保護関係全国係長会議資料」）
- (13) 中川善之助・泉久雄『相続法〔第4版〕（法律学全集24）』有斐閣9頁－14頁2000年
- (14) 民法上、扶養とはある人の生活を維持するためにこれと一定の親族的身分関係のある者からなされる経済的給付を意味する（遠藤浩他編『民法⑧親族〔第4版増補補訂版〕（有斐閣双書）』有斐閣294頁2004年）。
- (15) 「要保護世帯向け長期生活支援資金の運用等に関する質疑への回答」問48（2007年2月13日「生活保護関係全国係長会議資料」）
- (16) 木下秀樹「要生活保護世帯向け長期生活支援資金（リバースモーゲージ制度）の問題点」賃金と社会保障1443号7頁2007年
- (17) 「要保護世帯向け長期生活支援資金の生活保護制度上の取扱い及び福祉事務所における事務手続について」（平成19年3月30日社援保発第0330001号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）
- (18) 2006年9月28日「生活保護及び生活福祉資金担当全国課長会議資料」2頁
- (19) 正確には、判断が困難な場合については、原則として各実施機関が設置する処遇検討会等において、総合的な検討を行うこととされていることから、2,300万円程度の居宅用不動産だからといって、即売却指導にはならない。
- (20) 坂田徹「社会福祉協議会から見た『要生活保護世帯向け長期生活支援資金』の問題点と対応について」賃金と社会保障1443号15頁2007年

- (21) 清正寛・良永彌太郎編『論点社会保障法』中央経済社259頁2000年
- (22) 九条明日美「ケースワーカーから見た『要保護世帯向け長期生活支援資金』の問題点」賃金と社会保障1443号26頁2007年
- (23) 前掲(22)では、さらに「借金が『資産の活用』になるのなら、無担保で貸付けるサラ金等の利用も『資産の活用』『自助努力』と言われかねない」と指摘している。
- (24) 「生活保護行政を適正に運営するための手引きについて」(平成18年3月30日社援保発第0330001号) 10頁－12頁)
- (25) 前掲(16)6頁
- (26) 社会福祉の動向編集委員会編『社会福祉の動向2008』中央法規出版76頁2008年
- (27) 生活扶助32.1%, 住宅扶助12.6%, 教育扶助0.5%, その他扶助0.5%となっている(介護扶助は1.8%である)。
- (28) 前掲(26)82頁

参考文献

- ・跡田直澄「リバースモーゲージを巡る環境」信託222号30頁－32頁2005年
- ・古賀昭典編『新版現代公的扶助法論』法律文化社1997年
- ・小山進次郎『生活保護の運用と解釈』全国社会福祉協議会1974年
- ・嶋貫真人「要保護世帯向けリバースモーゲージ制度の課題－保護の補足性原理と民法原理の調和策－」社会福祉学48巻3号26頁－29頁2007年
- ・鈴木亘「医療・介護とリバースモーゲージ」信託222号33頁－36頁2005年
- ・生活保護手帳編集委員会『生活保護手帳(2008年度版)』中央法規出版2008年
- ・袖井孝子「リバースモーゲージ」週刊社会保障2181号44頁－45頁2007年
- ・滝川好夫「長寿化・高齢化とリバースモーゲージ制度」神戸大學経済學研究年報48巻109頁－140頁2002年
- ・田畑洋一編『現代公的扶助論』学文社2006年
- ・藤田伍一「生活保護改革の論点」週刊社会保障2430号92頁－93頁2007年
- ・村林正次「リバースモーゲージの現状と課題」信託222号18頁－23頁2005年