

図表32 【保有が認められている不動産の範囲】

資産の種類		保有容認の要件	備 考
土地	宅 地	(1) 当該世帯の居住に用いる家屋に附属した土地で建築基準法第52条及び第53条に規定する必要な面積 (2) 農業その他の事業の用に供される土地で、事業遂行上必要最小限度の面積	処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは保有が認められない。 ア、イについては、この要件をいずれも満たすことが必要である。
	田 畑	ア 当該地域の農家の平均耕作面積、当該世帯の稼働人員等から判断して適当と認められるもの イ 世帯員が現に耕作しているか、おおむね3年以内に耕作することにより世帯の収入増加に著しく貢献するようなもの	
土地	山 林 原 野	ア 事業用（植林事業を除く）、薪炭の自給用、採草地用として必要なものであって当該地域の低所得世帯との均衡を失しないもの イ 世帯員が現に利用しているか、おおむね3年以内に利用することにより世帯の収入増加に著しく貢献するようなもの	処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは保有が認められない。 ア、イについては、この要件をいずれも満たすことが必要である。
家屋	住居用 家 屋	当該世帯の居住の用に供される家屋（保有を認められるものであっても部屋数に余裕があると認められるときは間貸しにより活用させること）	処分価値が利用価値に比して著しく大きいと認められるものは保有が認められない。 ア、イについては、この要件をいずれも満たすことが必要である。
	その他 の家屋	(1) 事業用家屋で、営業種別、地理的条件等から判断して当該地域の低所得世帯との均衡を失することにならないと認められる規模のもの (2) 貸家で、当該世帯の要保護推定期間（おおむね3年以内）における家賃の合計が売却代金よりも多いと認められるもの	

(2) 不動産所有者の処遇手続

不動産所有者については、次の手続により処遇方針が決定されることになる。

ア 土地、建物について資産調査票の整備

資産調査票には、名義人、所在地、面積、見取り図、占有の権限、見込実勢評価額、用途、世帯の状況等が記載される。

イ 実勢処分価値のおおまかな把握

固定資産税評価額その他の方法により見込実勢評価額を算定する。

ウ 「処遇検討会」にかけるか否かの判断

各福祉事務所は、各々処遇検討会選定基準額に基づき、実勢処分価値が処遇検討会選定基準額を上回ると見込まれるもの等について、処遇検討会選定ケースとする。

エ 処遇検討会による検討

当該ケースの実情に応じた土地、家屋の保有の容認又は活用の方策等の総合的な処遇方針について意見をまとめる。

オ その結果として、福祉事務所としての処遇方針を決定する。

(3) 不動産所有ケースの件数等

平成6年度から平成15年度までの生活保護開始件数、そのうちの不動産所有ケース、さらに、そのうちの不動産保有否認ケースの数等の推移（継続中のもの）は、図表33のとおりである。

図表33 【不動産所有件数、法第63条決定件数等の推移（継続中のもの）】

(件)

区 分	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	合計
開始件数(A)	809	824	796	916	941	1013	1035	993	1033	1012	9372
不動産所有(B)	4	13	5	12	9	19	21	28	42	44	197
保有否認(法63条適用)(C)		2		5	2	6	12	12	14	22	75
売却等=法第63条決定件数(D)				1		1		2	5		9
返還(全部)件数(E)								2			2
返還(一部)件数(F)				1		1			1		3
返還(全部未収)件数(G)									2		2
保有容認(H)	4	11	5	7	8	12	9	16	28	22	122
売却等件数(I)									2		2
法第63条決定件数(J)											
返還(全部)件数(K)											
返還(一部)件数(L)											
返還(全部未収)件数(M)											

(A) 年度ごとの開始件数

(B) (A)のうち、土地・家屋等不動産を所有していた件数

(C) (B)のうち、保有を認めていなかった(63条適用)件数

(D) (C)のうち、売却等活用が図られた件数

(E) (D)のうち、全額返還した件数

(返還状況については15年度末を基準とする。以下同じ)

(F) (D)のうち、一部返還があった件数

(G) (D)のうち、全く納付がなかった件数

(H) (B)のうち、居住用等として保有を容認していた件数

(I) (H)のうち、売却等活用が図られた件数

(J) (I)のうち、契約日等から法第63条を適用し返還決定した件数

(K) (J)のうち、全額返還した件数

(L) (J)のうち、一部返還があった件数

(M) (J)のうち、全く納付がなかった件数

これによると、平成6年度から平成15年度までの間に保護開始した不動産所有ケース（平成15年度末時点で継続中のもの）の合計は197件で、そのうち、不動産の保有が否認されていたケース（法第63条が適用されたケース）の合計は75件（38.1パーセント）である。

(4) 不動産保有ケースに関する監査の結果（指摘事項）

ア 中央福祉事務所

調査日 平成16年5月27日、6月1日、6月7日、12月9日、12月10日

調査件数 58件

このうち、法第63条を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと考えられる件数 1件

イ 北福祉事務所

調査日 平成16年7月28日、12月6日

調査件数 35件

このうち、法第63条を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと考えられる件数 6件

ウ 東福祉事務所

調査日 平成16年6月25日、12月14日

調査件数 59件

このうち、法第63条を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと考えられる件数 6件

エ 西大寺福祉事務所

調査日 平成16年8月18日、12月6日

調査件数 22件

このうち、法第63条を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと考えられる件数 4件

オ 西福祉事務所

調査日 平成16年7月21日、12月17日

調査件数 14件

このうち、法第63条を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと考

えられる件数 2件

カ 南福祉事務所

調査日 平成16年6月18日、12月14日、12月17日

調査件数 11件

このうち、法第63条を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと考

えられる件数 1件

キ 合計

調査件数 199件

このうち、法第63条を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと考
えられる件数 20件（10.1パーセント）

(5) 法第63条の適用の適否（指摘事項）

ところで、法第63条は、被保護者が資力があるにもかかわらず保護を受けたときは、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならないと規定している。

そして、資産の保有が認められる範囲は、前述の図表32のとおり限定されているものである。

しかるに、世帯の居住用の土地でもなく、事業の用に供されている不動産でもないのに、法第63条が適用されていないケースは、前述のとおり相当数見られたものである。

具体的には、次のケースである。

ケース1

土地（固定資産評価額約1,629万円）の名義人が被保護者となっているが、その上に建っている建物が被保護者の孫の名義になっており、建物には孫が居住しているというもの。

この場合、建物に居住しているのは世帯外の親族であるから、世帯単位の原則（法第10条）からすれば、本件土地は居住用資産としては容認できないので、法第63条の決定を行うべきである。

ただし、この場合、ケースワーカーの行う指導については微妙な問題がある
と考える。

なぜならば、従前は、被保護者は土地を建物所有者の孫に対して使用貸借していた可能性があるため、被保護者が孫から固定資産税相当額を超える地代を取るよう指導すると、孫には借地権が発生し、孫は土地の更地価格の約半分の価値を事実上取得してしまうことになるからである。

したがって、ケースワーカーとすれば、被保護者に対しては孫に対して土地を売らせるように、そして、孫に対しては土地を買わせるように指導を行うべきではないかと考える。

ケース 2

被保護者が土地（固定資産評価額481万6,640円）の共有持分2分の1を所有し、残りの土地の共有持分と建物を子が所有しており、建物は子が居住しているというもの。

この場合、土地の共有持分2分の1は、被保護者の居住の用に供しているわけではないので、法第63条の決定を行うべきである。

そして、このケースにおいても、子に被保護者所有の土地の共有持分を買わせる方向で指導を行うべきである。

ケース 3

被保護者が土地建物（固定資産評価額合計約1,200万円）を所有しているが、その建物は元旅館として使用していたもので、被保護者の居住用部分はずかであるというもの。

居住用以外の居室については、法第63条の決定を行うべきである。

ケース 4

被保護者が4筆の土地を所有しており、その上に建物が建っていて、被保護者はその建物の居住しているというもの。

建物がどの土地の上に建っているかが明らかでないにもかかわらず、図面の取り寄せを行っていないことが問題であり、建物が建っている土地と分離して売却できる可能性のある土地が存在する場合については、法第63条の決定を行

うべきである。

ケース5

被保護者は、土地建物（固定資産評価額はそれぞれ377万8,807円と179万6,000円）を所有しているが、統合失調症による措置入院をしているもの。

このケースにおいても、土地建物は居住用とはいえないので、法第63条の決定を行うべきである。

なお、このケースでは、不動産登記簿謄本を入手していなかったことも問題である。

ケース6

被保護者が土地建物の共有持分各3分の1を所有していて、残りの共有持分は姉と妹が3分の1ずつ所有しており、建物は第三者が居住しているもの。

このケースにおいても、被保護者が居住していないので、法第63条の決定を行うべきである。

また、このケースでは、固定資産評価証明書を手に入らなかったことも問題である。

ケース7

被保護者が2筆の土地（固定資産評価額合計約1,200万円）と居住用建物を所有していて、居住用として保有が容認されているもの。

しかし、1筆の土地（固定資産評価額422万円）については、居住用建物の敷地ではないので、法第63条の決定を行うべきである。

ケース8

土地3筆（固定資産評価額約965万円）、建物（固定資産評価額約157万円）が被保護者名義となっているが、別れた夫が住んでおり、住宅ローンも別れた夫が支払っているため、土地建物は実質的に被保護者所有ではないとして、法第63条の適用がなされていないというもの。

しかし、この場合、名義が被保護者のものである以上、現在のローンの支払いが別れた夫であるという理由だけで、本件土地建物が別れた夫の所有であると簡単に判断するべきではなく、名義が被保護者となっている経緯、夫のローンの支払状況等を十分調査検討すべきである。

ケース9

土地（固定資産評価額約518万円）、建物（固定資産評価額約6万円）が被保護者所有で、被保護者ではなく被保護者の子が居住しているにもかかわらず、法第63条の適用がなされていないというもの。

この場合、被保護者は、他人に家賃無料で別の建物に住まわせてもらっているものであり、本件土地建物は居住用ではないので、法第63条を適用すべきである。

また、子が被保護者の所有不動産に居住している以上、少なくとも家賃相当額程度の援助はしてもらわなければならないところ、現在まで全くされていなかった。不動産の売却までは子から少なくとも家賃相当額程度の援助をさせるよう指導すべきである。

ケース10

保護開始時（昭和62年11月）は居住用として土地（固定資産評価額約853万円）、建物（固定資産評価額約55万円）を有していて、これについては、法第63条の適用がなされていなかったが、その後、被保護者が入院し、居住する予定がないとのことであるにもかかわらず、法第63条の適用がなされていないというもの。

この場合、法第63条を適用しようとしたところ、被保護者の親族が拒否したという説明が担当者からあったが、このような場合には、たとえ親族の反対があったとしても適正に法第63条を適用すべきである。

ケース11

居住用2筆以外の畑（固定資産評価額約11万円）について、売却困難との理由で法第63条を適用していないもの。

しかし、この場合は、一応、法第63条の適用をしておくべきである。

なお、このケースを担当していた福祉事務所においては、山林（固定資産評価額21万8,000円）、田（固定資産評価額9万3,000円）、畑1筆と田3筆（固定資産評価額合計11万3,000円）を所有していたそれぞれのケースにつき、同様の理由で法第63条の適用をしていなかったが、田畑の固定資産評価額は実勢価格よりも相当低いことが多く、実勢価格は高い可能性はあること、売却困難かどうかは売却の手続を採ってみないと分からないことなどから法第63条の適用自体は行っておくべきである。

ケース12

被保護者は統合失調症で救護施設におり、被保護者名義の土地（固定資産評価額約641万円）、建物（固定資産評価額約4万円）に被保護者の母親（年金があり非保護）が居住しているにもかかわらず、法第63条の適用がなされていないもの。

この場合、被保護者の母親から平成元年に時々2,000円の援助があったが、それ以後は、家賃相当分の援助がなされていない。いずれにせよ、居住用でないものであるから法第63条を適用すべきである。また、売却までは母親から少なくとも家賃相当額程度の援助をさせるよう指導すべきである。

ケース13

被保護者が居住していた土地建物のほかに、被保護者の兄が居住していた土地建物があり、被保護者はいずれについても共有持分15分の2の持分を所有している。この土地2筆（固定資産評価額約448万円）、建物2筆（固定資産評価額約59万円）について、両者は一体で同時でないと売却が困難であるとの理由で、法第63条の適用がなされていないもの。

しかし、現在被保護者は救護施設におり、兄も転居して2軒とも空き家になっている以上、不動産の売却は困難とはいえないので、法第63条を適用すべきである。

(6) 法第63条を適用しているが、問題があるケース（指摘事項）

ケース14

貸家の土地（固定資産評価額約680万円）、建物（固定資産評価額約141万円）について、共有持分2分の1ずつの割合で被保護者の姉と共有になっているケースで、法第63条は適用されていたもの。

この場合、姉が不動産を管理し、家賃月6万5,000円で第三者に賃貸しているが、姉からの被保護者に対する援助は月1万円である。家賃収入と比較すると月1万円の援助は少なすぎると考えられるので、十分な指導の必要性があるものとする。

ケース15

平成12年8月に保護が開始され、土地（固定資産評価額845万円）について法第63条を適用していたが、同年9月に上記土地を財産分与として昭和62年に離婚した被保護者の別れた妻に移転登記手続きしていたもの。

この場合、記録上では、離婚時より別れた妻がローンを支払っており、被保護者も慰謝料として譲渡したものであると主張しているため、真の所有者である別れた妻の名義に変更すべきとの記載があった。この点、指導により不動産の名義変更がなされたかどうかは判然としなかったが、仮に、本当に真の所有者が別れた妻であったならば法第63条を適用すべきではなかったと考えられる。加えて、そもそも不動産の実質的所有者が誰であるかという判断は証拠に基づき慎重に認定されるべきものであると考えるが、その点に関しての調査資料等はあまりなかった。また、物件が売れた場合、夫婦であった期間の資力分として利益を受け取るよう指導すべきものと思われるとの記載があったが、その後の状況について調査資料等は見当たらなかったものである。

(7) 法第63条を適用した上での保護費の返還手続（意見）

被保護者が不動産を所有しているケースで、法第63条が適用されたとしても、その後の不動産の売却が円滑に進んでいるケースはほとんど見受けられなかった。

中には不動産会社に不動産の売却を委託している被保護者はいたが、これは

保護を受ける前から当該不動産の処分を考えていた被保護者であって、そうであれば、被保護者が積極的に不動産の売却に向けての процедуруを行うことはほとんどなく、ケースワーカーによる指導も特に行われていないか、行われていたとしても十分ではないものである。

ケースワーカーは、被保護者に対して不動産会社に不動産売却の委託をするよう具体的に指導するか、又は、岡山県社会福祉協議会の長期生活支援資金(この制度とその問題点については後述する。)を利用するように指導し、それらの指導に従うことが期待できるにもかかわらず指導に従わないような場合は保護の停止又は廃止を検討すべきである。

(8) 不動産保有容認に関する基準の妥当性 (意見)

現行制度では、不動産の保有を容認するか否かに関する基準については「当該級地の標準3人世帯の生活費、住居費の額の10年分」よりも不動産の見込実勢評価額が低ければ保有を容認するという取り扱いがなされている。

そして、処分価値の大きい土地、家屋の所有者に係る保護の決定に当たっては、保護の適正実施等のため、資産保有処遇検討会で検討されることとなっている。

ところで、今回閲覧したケース記録の中では、例えば、次のケースがあった。

ケース16

被保護者が土地建物(相続税評価額(路線価)で2,047万7,831円)を所有しているというもの。

本件については、保護開始後、基準額の2,460万9,600円(標準3人世帯の今後10年間の生活費と居住費)よりも不動産の見込実勢評価額が低いとして保有が容認されていたものである。

しかし、本件においては、2,047万7,831円の資産を保有し、しかも90歳の女性の一人暮らしであるから、不動産を売却すれば10年以上の生活費を賄うことは十分可能である。とすれば、本件において法第63条を適用せずに本件不動産の保有を認めるのは、補足性の原理からしても、一般常識からしてもかなり問題があると考えられる。

居住用不動産の見込実勢評価額が基準額を下回る場合であっても、必要と思われる場合は、係長とよく協議の上、世帯主の年齢、世帯の構成人数、当該土地、家屋の処分の可能性等を考慮した上で、資産保有処遇検討会において、保有を認めるか否かを十分に検討すべきである。少なくとも、上記事例においては、保有を直ちに容認せず、法第63条の適用か長期生活支援資金の貸付制度の利用（この点は後述する。）を検討して指導すべきである。

なお、監査の過程で、実勢見込み価格の計算が福祉事務所ごとによって異なるという問題点が発見された。土地の見込実勢評価額の計算方法について「固定資産税評価額×相続財産評価基準表による倍率」によるべきとされている。しかし、中央福祉事務所は上記計算式と同じ計算方法である路線価を用いて計算しているのに対し、南福祉事務所と東福祉事務所は固定資産評価額のみを用いて居住用不動産かどうかの判断を行っており、判断基準が不統一となっている状況が見られた。市民の公平な保護の実現という見地からは判断基準は統一すべきであり、補足性の原理からすれば、可能な限り時価を反映するように土地を評価すべきである。

(9) 不動産所有ケースに関するその他の問題点（指摘事項）

ア まず、関連するすべての物件につき登記簿謄本を取っているケースとそうでないケースが存在した。具体的には、被保護者が建物を所有しているケースにつき、その建物が建っている第三者所有の土地の登記簿謄本を取っていないケースが存在した。

イ また、上記のケースでは、建物の土地に対する権利関係について、借地契約なのか、使用貸借なのかが明らかではなかった。

しかし、借地契約であれば、建物の価値は単なる建物の価値ではなく、それに土地の更地価格の約5割の借地権価格が付加されるから、場合によっては、法第63条の決定の必要性が生ずる可能性がある。よって、借地契約か使用貸借かなど契約関係が明確に分かるよう調査すべきである。

担保権の設定等不動産の時価に関する正確な情報（法第63条による徴収が期待できるのかどうかに関する情報）を得るためには、少なくとも被保護者の所有する不動産に関連する物件の登記簿謄本はすべて取得してケース記録

に備えておくべきである。

ウ 被保護者が共有持分を有しているケースにつき、固定資産評価証明書を手していないケースがあった。

また、不動産に抵当権が設定されている場合に、借入金の残高証明書が添付されていないケースがあった。

これらの点が明らかでない、不動産の残存価値が把握できないので、法第63条の決定の要否に支障が出るはずである。

不動産を共有しているケースと土地建物のいずれか一方のみを所有しているケース等も含めて不動産所有ケースの全件につき、固定資産評価証明書と抵当権の設定がある場合は借入金の残高証明書を手するという運用を実施すべきである。

エ 生活保護受給期間は長期にわたることが多いところ、不動産登記簿謄本、固定資産評価証明書等を保護開始時のみに取得して、その後、新たに入手して確認を行っていないケースが多々見受けられた。

不動産所有ケースについては、少なくとも毎年1回は、不動産登記簿謄本、固定資産評価証明書を手するという運用を行うべきである。

これは、被保護者が、不動産を担保に入れて金銭を借用するなどの可能性があるためであり、不動産の明細とその固定資産評価額が表示される課税情報では、このことが必ずしも明らかにならないためである。

また、不動産保有否認ケースでは、毎年1回これらの資料を手することにより、よりきめ細かく具体的な売却等の指導も可能になるからである。

オ 複数の土地を所有しており建物が全ての土地にかかって建築されているのか、それとも一部の土地の上に建築されているのか分からない事例が存在し、当該事例に関して図面も取らず一体の居住用不動産と認定して保有を認めていたケースがあった（例えば、前述のケース4）。

しかし、居住用の宅地とは「居住用家屋に付属した土地」とされているのであるから、建物が建っていない土地については居住用不動産とすることはできないはずである。それにもかかわらず、図面も取らず一体の居住用不動産と認定するのは補足性の原理から問題がある。

実際、図面を取っていたケースも存在したのであるから、居住用不動産か否かを直ちに判断できないケースについては図面を取って不動産の状況を正確に把握すべきである。

(10) 不動産所有ケースの制度的問題点（意見）

ところで、不動産所有ケースにおいて、前述の図表32に従って生活保護開始を決定することについては、制度的な問題があると考ええる。

例えば、前述の基準額以下の2,000万円相当の時価評価額を有する土地、家屋を有していながらも長年にわたり生活保護を受給している高齢者がいたと仮定する。その高齢者の扶養義務者はいずれも扶養義務を果たしていないにもかかわらず、その高齢者が死亡した場合に、その不動産は扶養義務者に相続されることになってしまう。そして、その扶養義務者は不動産を売却して2,000万円程度の金額を得ることができることになる。

しかし、これは、おそらく、納税により生活保護費の一端を担っている一般の市民には受け入れられない不合理な結論であろう。

したがって、相当程度の資産価値を有する不動産所有ケースにおいては、相続権のある兄弟姉妹も含めた扶養義務者の扶養義務の履行を厳格に要求するか、長期生活支援資金（岡山県社会福祉協議会が実施している土地の評価額の70パーセントを限度に生活資金を貸し付け、世帯の自立を支援する制度）の借入を検討すべきであると考ええる。

(11) 長期生活支援資金の借入の指導（意見）

長期生活支援資金の借入の要件は、おおむね次のとおりである。

- | | |
|---|---|
| ア | 岡山県に住む65歳以上の者 |
| イ | 一人暮らし又はおおむね65歳以上の配偶者と二人で暮らしていること |
| ウ | 契約に当たっては、原則として推定相続人全員の同意が得られ、推定相続人から1名の連帯保証人が得られること |
| エ | 現在居住している土地で、土地の評価額がおおむね1,000万円以上であること |
| オ | 土地について、本人の単独所有又は同居の配偶者との共有であり、賃借 |

権等の利用権及び抵当権等の担保権が設定されておらず、独立して売却処分が可能であること

そして、長期生活支援資金は、土地の固定資産評価額の70パーセントを限度に、1か月当たり30万円以内の金額を3か月毎に融資するもので、貸付利率は年3パーセント又は長期プライムレートのいずれか低い利率とされているものである。

なお、平成14年度版生活福祉資金の手引396頁においては、長期生活支援制度と生活保護の関係につき「本資金制度は、一定の居住用不動産を有する低所得の高齢者世帯が当該不動産を担保として生活資金を借りることにより、自立した生活を送ることができるようにするためのものであり、結果として生活保護の受給を必要としないようにするものである。」とされており、本制度が事実上生活保護を補完する役割を担っていることを前提にしているものである。

また、生活保護の被保護者に対する貸付については、同手引369頁においては、「被保護者から本資金の借入申込があった場合について、民生委員との連携を図るとともに、福祉事務所長が意見を述べた場合にはこれを聴き、貸付決定に当たっては、被保護者が自立した生活を送ることができるよう必要な額の貸付に配慮されたい。」とされているので、被保護者から本制度の貸付の申込がなされることも当然の前提としているものと考えられる。

この点、長期生活支援資金の借入を生活保護に優先させるという運用を行うことについては、生活保護法自体が不動産を所有していないことを生活保護の要件としていないこと、厚生労働省の通達においても一定の条件の不動産を所有している場合も生活保護が認められることを前提にしていることなどから反対する意見が予想されるところである。

しかし、長期生活支援資金の制度が創設されたのは平成14年度である。従前、不動産所有ケースに生活保護を認めていた又は認めざるを得なかったのは、上記貸付金制度が存在しない状況下であった。補足性の原理からは、長期生活支援資金の借入を優先させるべきであることは当然である。

では、現に、生活保護を受給している不動産所有ケースについてはどうすれ

ばよいか。この点については、長期生活支援資金の借入を指導した場合にそれに応ずればよいが、応じなかった場合には、保護を廃止又は停止できるかということまでを検討する必要があるが、補足性の原理からは指導指示違反ということで生活保護の廃止又は停止を行うことができると解すべきである。

ただし、この点は、厚生労働省が長期生活支援資金の借入を生活保護に優先すること、現に生活保護を受給している不動産所有ケースについても長期生活支援資金の借入に切り替えていく運用を行うべきであることの通達を各地方自治体に対して行い、全国的に運用の明確化と画一化を図るべきであると考えている。

(12) 長期生活支援資金の制度の問題点（意見）

長期生活支援資金の要件は、前述のとおり、①利用者が65歳以上の者であること、②居住している土地であること、③土地の固定資産評価額が1,000万円以上であること等の要件がある。

しかし、かかる要件だと、田畑しか有していない者、病院に入院していて土地建物に居住していない者、65歳未満の者、1,000万円未満の固定資産評価額の土地を所有している者については、長期生活支援資金の借入が制度上できないという制約があり、事実上本制度の利用が非常に困難であるという不都合があるので、厚生労働省としては、長期生活支援資金の借入の要件の緩和を検討すべきである。

加えて、長期生活支援資金を生活保護の補完対策としてその位置づけを明確にする必要があると考える。

貸付者としても不動産を担保に取る以上、不動産の任意売却又は不動産競売によりある程度の債権回収は図れること、平成13年度から実施された離職者支援資金（失業により生活の維持が困難となった世帯へ生活資金を貸し付ける制度）では無担保で1年間240万円の借入が可能になっていることとの比較からも長期生活支援資金の要件の緩和はさほど問題がないのではないかと考える。

(13) 不動産保有容認ケースのうち、被保護者が死亡したケースの問題点（意見）

不動産保有が容認されていたケースで、被保護者が死亡した場合に、扶養義務者であった相続人がその不動産を相続して第三者に売却していないかという問題意識の下に、ケース記録の調査を試みたものである。

しかし、被保護者が死亡すると、保護が廃止になり、ケース記録の保存期間が廃止から5年間であるため、ケース記録は5件しか精査できなかった。

5件のうち、被保護者死亡後、不動産が第三者に売却されていたのは1件であった。

すなわち、このケースでは、平成12年11月24日に被保護者が死亡する直前の平成12年11月20日に不動産が甥ら合計7名に贈与された上で、平成14年1月24日に第三者に売買されていることが判明したものである。

このケースの被保護者は、昭和44年10月から生活保護を受給していたものであるが、被保護者の死亡の約1年2か月後には、扶養義務者であった甥らは不動産を第三者に売買して売買代金を取得しており、かかる結論は一般の納税者には承服できないものであろう。

なお、本件不動産の固定資産評価額は、昭和61年度において約120万円であったが、平成14年の売買時においていくらで取引されたかは不明である。

かかる非常識な結果を回避するため、福祉事務所は、不動産所有ケースにおいて、要保護者に対して、長期生活支援資金の借入の指導を行うとともに、厚生労働省は、長期生活支援資金の要件の緩和を検討すべきである。

5 扶養義務者の扶養が問題となるケース

(1) 生活保護制度における扶養義務

民法における扶養義務者と扶養義務の内容をまとめると、図表34のとおりである。

図表34 【扶養義務者と扶養義務の内容】

区 分	民法第752条 夫 婦	民法第877条第1項 絶対的扶養義務者	民法第877条第2項 相対的扶養義務者
生活保持義務者	夫 婦	親の未成熟の子に対する関係（※）	—————
生活扶助義務者	—————	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

このうち、夫婦、親の未成熟の子に対する関係における「生活保持義務」とは、本来家族として共同生活すべき者の義務である。生活保持義務においては扶養することがその身分関係の本質的、不可欠的要素であり、自己の最低生活を割っても相手方に自分と同程度の生活をさせなければならない。

また、「生活扶助義務」とは、子の親に対する義務、成人した子に対する親の義務、兄弟姉妹相互間や祖父母と孫の間の義務などのように、通常は生活の単位を異にしている親族が一方の生活困窮に際して助け合う偶発的、一時的義務である。生活扶助義務においては、扶養は例外的現象であるから、要扶養者が最低限度の生活にも事欠く場合に、義務者が自分の身分相応の生活を犠牲にすることなく給付できる限度の扶養をすればよいというものである。

(2) 扶養義務者の扶養が問題となるケースの監査の結果

扶養義務者の中に年収が800万円以上の者がいると各福祉事務所が把握していたケースは合計20件存在した。

そして、それら20件のケースにつき、次のとおり監査を行った。

ア 中央福祉事務所

調査日 平成16年12月17日

調査件数 5件

このうち、法第77条第1項を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと認められる件数 1件

イ 北福祉事務所

該当なし

ウ 東福祉事務所

調査日 平成16年12月14日

調査件数 2件

このうち、法第77条第1項を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと認められる件数 1件

エ 西大寺福祉事務所

調査日 平成16年12月6日

調査件数 9件

このうち、法第77条第1項を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと認められる件数 6件

オ 西福祉事務所

該当なし

カ 南福祉事務所

調査日 平成16年12月17日

調査件数 4件

このうち、法第77条第1項を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと認められる件数 4件

キ 合計

調査件数 20件

このうち、法第77条第1項を適用すべき又はその適用を検討すべきであったと認められる件数 12件 (60.0パーセント)

(3) 扶養義務者に対する扶養照会の適否 (指摘)

法第29条では、保護の実施機関が官公署等に対して扶養義務者の資産及び収入の状況の調査の嘱託ができると規定されている。

しかし、実際ケース記録を閲覧調査したところ、課税調査や扶養照会が行われていない事例が存在した。具体的には、次のケースである。

ケース17

課税調査により被保護者の次女 (54歳) に約602万円、その夫に約744万円の収入があることが判明しているにもかかわらず、被保護者が次女と長年交流がなく扶養を期待できない旨を話しているので、扶養照会を行っていないというもの。

しかし、長年交流がないからといって扶養義務者である次女が民法上の扶養義務を免れるわけではなく、実際に扶養照会をすれば扶養義務を果たす旨の回答が返ってくる可能性がある以上、例えば、DV (ドメスティック・バイオレンス) の危険があるなど特別の事情でもない限り扶養照会は行うべきであり、この点で、かかる措置は補足性の原理 (法第4条第2項) に反する可能性があると考えられる。

ケース18

被保護者には、年収約1,013万円の父、年収約230万円の母、年収約476万円の兄がいるが、結婚をめぐって駆け落ちをしたため、扶養が期待できないということで、扶養照会を行っていないというもの。

このケースも扶養照会を行うべきであるにもかかわらず、行っていないという点が問題である。

ケース19

被保護者の長男、長女について、平成13年に所得調査をしたところ、扶養義務のある被保護者の兄弟4人については、監査日まで所得調査の記載が全くなく、一度も調査をしていないものと判断される。監査の過程で、公務員である弟の所得が1,111万3,000円であることが判明したが、一度も扶養照会をしていなかったというもの。

しかし、兄弟姉妹が扶養義務者である以上、当然、扶養照会を行うべきである。すなわち、子や親に資力がなくても兄弟姉妹に資力がある可能性はあるのであるから、兄弟姉妹について扶養照会を全く行っていないのは問題であると考えられる。

ケース17、ケース18はいずれも、被保護者が扶養義務者との過去の関係に基づく感情から扶養を受けることを拒否しているケースであるが、保護の実施に当たり、このような被保護者の感情を認めてしまうと、被保護者の恣意により私的扶養と生活保護のいずれかを自由に選択できる結果となり、補足性の原理に反することになる。

福祉事務所とすれば、被保護者に生活保護制度の趣旨（特に補足性の原理）を納得のいくように説明するとともに、扶養照会、扶養調査を積極的に行うべきである。

(4) 法第77条第1項の適用の適否（指摘事項）

法第77条第1項は、扶養義務者に対して保護費の全部又は一部を徴収できる旨を定めている。しかし、今回閲覧したケース記録においては法第77条第1項

を適用した事例は存在しなかった。

現在の福祉事務所の実務上の運用では、扶養義務者に対して扶養照会し、これに対して扶養を拒絶する旨の回答が返ってきた場合には、それ以上特に保護費の請求を求めている状況である。具体的には、次のケースである。

ケース20

被保護者の兄に約1,457万円の年収があり、その兄の子供も独立しているところ、扶養照会に対し、「定年に備えて家を建築する予定であり扶養できない。」旨を回答してきたもの。

かかる場合、扶養義務者に扶養能力がある可能性は高いのであるから、扶養義務者の支払状況等につき、さらに調査を行い、法第77条第1項の決定を検討すべきである。

ケース21

被保護者の兄に約925万円の年収があるところ、扶養照会に対し、「家のローンがあって生活が苦しく、扶養ができない。」旨の回答をしてきたもの。

しかし、扶養義務者の一方的な申告のみでは、扶養能力がないとまでは断定できず、さらなる調査が必要であり、扶養義務者が調査に応じない場合には、法第77条第1項の決定を検討すべきである。

ケース22

被保護者の弟に約1,101万円の年収があるところ、扶養照会に対して「兄がこれまで仕事に就かず、母に迷惑をかけているので兄とは関わりを持ちたくない。」との回答をしてきたもの。

確かに、有責権利者からの扶養請求という法律上の問題は残るであろうが、扶養義務が存在するかしないか、存在するとしてその額はいくらが妥当かについては一概に判断できないので、上記回答があったからといってそれを鵜呑みにして、法第77条第1項の決定を簡単に断念すべきではないと考える。

ケース23

被保護者の元夫に約515万円の年収があるところ、元夫は被保護者が離婚の際養育料は一切要らないと言ったと主張して養育料の支払を拒絶しているもの。

しかし、民法上、将来にわたる養育費の一括放棄は認められていないので、被保護者に対し養育費請求の調停、審判の申立てを行うよう指導を行うべきである。

ケース24

被保護者が夫と別居しており、夫に約517万円の年収があるが、扶養照会に対し、扶養義務者である夫は、「今までかなりの迷惑をかけられたから扶養する気はない。」との回答をしているもの。

しかし、被保護者は夫と離婚していない以上、被保護者は夫に対して婚姻費用分担請求権があるので、その調停、審判の申立てを行うよう指導すべきである。

ケース25

扶養義務者である被保護者の妹の年収は862万8,349円であるが、平成12年3月から家庭の事情により援助できないという理由で、被保護者への援助を行っていないというもの。

この場合、現在の資料からだけでは、被保護者の妹が現実的に援助できないか否かは判断はできず、調査を行った上で、扶養能力があると判断できるのであれば、積極的に扶養を求めるべきである。

ケース26

平成9年に被保護者の兄から自分の生活で精一杯のため援助できないとの回答があった旨の記載が記録にあるが、これは、扶養照会の回答書がないため、口頭によるものと考えられる。しかし、課税情報によると、兄の家族の平成15年の年収は、被保護者の兄が1,248万5,000円で、兄の妻が725万3,000

円、そして子が707万円となっており、被保護者の兄には経済的に十分余裕があると考えられるもの。

この場合、法第77条第1項の適用を検討すべきであると考えられるが、監査日まではその対応はできていなかった。

ケース27

被保護者の弟が公務員で平成15年の年収が821万8,000円であったが、平成15年7月の扶養照会に対して、障害者がいるため援助できないと回答しているもの。

しかし、扶養照会の回答には被保護者の弟の世帯の状況についての記載はなく、十分な状況把握ができないままとなっており、なお一層の調査の必要性があるものとする。

ケース28

被保護者の弟の平成15年の年収は1,761万1,000円であるが、平成15年9月の扶養照会に対して、被保護者からは今までさんざん迷惑をかけられており、感情的に援助する気がないと回答しているもの。

しかし、この場合、扶養義務者の感情は理解できなくもないが、公による保護との比較においては、法第77条の適用も視野に入れて調査、検討すべきであり、そのような対応をしていなかったことが問題である。

ケース29

被保護者の兄の平成14年の年収は、1,358万7,000円であるが、扶養照会に対して、「私立大学生2人の扶養とローンの返済もあり余裕はなく、被保護者とは疎遠で親交の意思もないため援助できない。」との回答が平成13年10月にあり、その後、扶養照会を行っていないというもの。

しかし、子供の卒業、就職等があれば状況も変化する可能性もあるため、継続的に状況把握を行うべきであるとする。

(5) 法第77条第2項の適用の適否（指摘事項）

上記のケース20からケース29のようなケースにおいて、被保護者が自ら扶養義務者に対し扶養料等を請求しない場合に、保護の実施機関が扶養義務者から適切な扶養料に相当する金額を徴収するために法第77条第2項が規定されているものである。すなわち、上記事例はいずれも「扶養義務者の負担すべき額について保護の実施機関と扶養義務者の間に協議が調わないとき、又は協議できないとき」に該当するのであるから、被保護者が扶養義務者に対して扶養料を請求しない以上、保護の実施機関（福祉事務所）が家庭裁判所に申立てを行うことによって扶養義務者に対し応分の費用の負担を請求すべきである。

しかし、平成6年度から平成15年度までの間に、実際に法第77条第2項に基づき審判の申立を行っているのは、図表35のとおり、西大寺福祉事務所の5件のみであり、他の福祉事務所においても、同様に法第77条第2項の申立てを積極的に行うべきである。

図表35 【法第77条第2項に基づく審判の申立状況】

（平成16年10月31日現在）

続柄	審判 申立日	審判日	審判の内容			支払い状況
			保護費の支払い期間	保護費 総金額(円)	相手方の 負担金額(円)	
父	平成9年 2月20日	平成11年 9月3日	平成8年5月20日～ 平成9年2月28日	1,761,836	20,000	20,000
長男	平成10年 5月	平成12年 10月30日	平成9年3月～ 平成10年4月	996,007	354,290	0
四男	平成11年 7月13日	平成14年 5月28日	平成6年8月～ 平成11年7月	4,634,730	1,123,172	900,000
長男	平成11年 12月22日	平成14年 5月15日	平成6年10月～ 平成11年11月	6,122,090	却下	-
二男	平成11年 12月22日	平成14年 5月16日	平成6年10月～ 平成11年11月	6,254,998	却下	-

(6) 福祉事務所の対応の仕方と体制（意見）

以上をまとめると、福祉事務所としては、被保護者の扶養義務者の課税調査を行った上で扶養能力が十分認められる可能性がある者については、①特別の事情のない限り扶養照会を行い、②扶養義務者との間で扶養料支払の交渉を行い、③協議ができないときは法第77条第2項に基づき家庭裁判所への申立てを

積極的に行う体制を作るべきである。

そして、扶養義務者の扶養能力については、単に扶養義務者の年収のみならず、被保護者との親近関係、従前の交際状況、資産等の状況も検討すべきである（生活保護手帳別冊問答集問150）。

この点に関しては、法第77条第2項の申立状況及び家庭裁判所の審判内容につき、厚生労働省が全国的な調査を行い、どのような場合にどのような扶養義務を裁判所が決定しているのかについて十分な分析を行い、法第77条第2項の申立ての基準につき、明確かつ具体的な基準を作成すべきであると考ええる。

(7) 扶養能力等の調査（意見）

また、扶養能力及び扶養の履行状況の調査は、年1回程度は行うこととされているにもかかわらず（昭和38年4月1日付け社発第246号「生活保護法による保護の実施要領について」）、実際には最初の扶養照会の際の調査のみであり、その後、継続的に扶養照会が行われているケースはほとんど見当たらなかった。

扶養義務者の収入や支出は年々変動が生じるのであるから、扶養照会、課税調査は怠るべきではなく、扶養能力が十分ありそうな扶養義務者との間では積極的に協議を行い、それが調わないときは早急に家庭裁判所に申立てを行うべきである。

(8) 兄弟姉妹に対する扶養照会（意見）

この点に関しては、配偶者や親や子に対してはともかく、兄弟姉妹に対してまで扶養照会を行うべきではないとの意見もあるところである。

しかし、①民法第877条第1項では、扶養義務者として、配偶者、親、子の外兄弟姉妹も明記されていること、②例えば、配偶者、親、子がない場合に兄弟姉妹は被相続人の相続人とされていること、③扶養能力のある兄弟姉妹と国家（国民の税金）のいずれが生活困窮者の生活を保障するのかという議論においては未だ明確な国民的コンセンサスはないことから、法に定めがある以上、兄弟姉妹に対し扶養照会を行うことは何ら問題はなく、むしろ積極的に扶養照会を行うべきであると考ええる。

6 指導指示等

(1) 指導指示の意義

法第27条第1項は次のとおり規定されている。