

不動産保有者に対する生活保護のあり方について

昭和62年12月25日
生活保護制度運営研究会

生活保護は、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。現在は、現に生活の維持に利用されており、かつ処分価値が利用価値に比して著しく大きくない不動産を保有する生活困窮者については、その不動産の処分を求めることなく保護を行ってきている。

しかしながら、近年の都市部及びその近郊を中心とした地価の高騰により、保有が認められてきた不動産の中にも相当の資産価値を有する例がみられるようになったこと等から、国民の間から不動産の取扱いをめぐる一般世帯及び被保護世帯との間で公平性を失っているとの声が出てきており、生活保護における不動産の取扱いを見直す必要性が生じてきた。このような現状にかんがみ、本研究会は、昭和60年1月から不動産保有者に対する生活保護のあり方について検討を行った結果、当面とるべき対応について意見をとりまとめたのでここに報告する。

1. 現状と問題点

(1) 不動産の取扱いの経緯

生活保護制度における最低生活保障は、被保護者の日々の消費生活に必要な経済的給付を行うことを目的としているものであり、生活保護受給開始前に既に保有している不動産については、生活保護法第4条により、その者の生活維持のために最も効果的に役立たせることが要請されている。この場合、どの程度の不動産ならば売却すること等により、生活費金を得て生活の維持を図ることが適当なのか、どの程度の不動産ならば生活の利用に供しながら、生

活保護を適用することが適当であるのかについての判断基準は、法制定以来次のように変遷してきている。

旧生活保護法が施行されていた昭和22年当時は、自助努力を促す観点から、不動産を保有している者は原則として保護の対象とは認めていなかった。

昭和25年、新生活保護法が制定された当時においては、昭和22年からの取扱いに対し、各方面より、社会経済の変化を考慮していない機械的なやり方である、立ち直る機会を奪っている、との意見が開かれ、その結果、不動産についてはその売却価格及びその者にとっての利用効果を勘案して、その世帯の生活の維持改善及び保護更生という面からみて最も効果的かつ経済的に処理するという取扱いに変わった。したがって、農村地区における大部分の家屋等をはじめ、地域の一般世帯との均衡も考慮してある程度の規模の不動産の保有者も、それが利用されている限り、保護の対象とされることとなった。

昭和32年には、従来例示により示されてきた不動産の取扱いの考え方が一般的判断基準の形で示されることとなったが、不動産のうち家屋については、売却価格が利用価値に比して著しく大きいものの保有者には保護の適用を認めないという制限が付された。

その後、昭和38年の改正において、宅地についても同様の上限が設けられている。

したがって、現行の取扱いは、家屋については、世帯の居住の用に供されているものであること、ただし当該世帯の人員、構成等から判断して部屋数に余裕がある場合は間貸しとすること、宅地については、家屋に付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のものであること、また、いずれの場合も処分価値が利用価値に比して著しく大きくないこと、を条件としてその所有者に生活保護の適用を認めている。

(2) 地価の推移と問題の所在

過去の地価の推移をみると、昭和20年代における地価は、物価の動向と同様に、戦後の激しいインフレーションの影響を受けて高騰し、昭和20年代後半に入って物価が安定した後も一貫して上昇を続けた。昭和30年代に入ってから経済の発展を背景に、地価は、高い率で上昇を続け、その結果、昭和30年から49年までの約20年間に全国市街地価格指数でみると約28倍の上昇となっている。その後、昭和54、55年に住宅地を中心に十時地価の上昇率が高まった他はしばらく安定的に推移したてき、最近に至り金融緩和等を背景に一部の大都市で地価高騰が社会問題となっていることは周知のとおりである。

地価の動向を地域別にみると、東京圏、大阪圏、名古屋圏等に代表される経済活動が活発な都市部及びその近郊において特に地価が上昇している傾向がうかがえる。ちなみに、昭和62年における住宅地の都道府県別平均公示価格は、最も高い東京都と低い県とでは、18倍近い差が生じている。

このように特に都市部及びその近郊において地価が高騰した結果、当該地域に居住している被保護者の中には結果として相当の資産価値のある不動産を保有している例がみられる一方、一般世帯においては地価の高騰により従来以上に不動産の取得が難しくなっていることから、不動産所有者に対する生活保護の適用について見直しの声が出ているところである。また、こうした不動産が相続される場合に、扶養能力がありながら扶養義務を履行しない扶養義務者の問題も改めて社会的に浮き彫りにされてきている。このような状況を引き起こした背景としては、現行取扱いでは、処分価値が利用価値に比較して著しく大きいと認められる不動産の所有者には保護の適用を認めないこととされているが、この判断基準が必ずしも明確ではないことから各実施機関でその取扱いが様々であり、結果として相当程度の資産価値のある不動産を保有する者に対してまで保護の適用を容認していることがあげられる。こうした状況を踏まえ、不動産の取扱いをめぐる一般世帯

及び被保護世帯との間の公平性を確保する観点から、生活保護における不動産所有者の取扱いを見直す必要が生じてきた。

2. 見直しの考え方

(1) 基本的考え方

以上のような生活保護制度の基本原則や経緯及び不動産をめぐる社会経済状況等を勘案すると、今後においては、次のような考え方に立った取扱いを行うことが妥当である。

生活保護は、最低生活の維持のために利用できる自己の能力や資力を有しない者の保護を目的とするものであり、持家がない場合は住宅扶助により居住の場を保障するものであることから考えると、現に保有している住宅に居住することは生活の継続性及び安定性を確保する上で望ましいことではあるが、最近の地価の高騰により不動産の資産価値は高まり、生活を維持していく上で不動産の持つ意味が変化してきている以上、現に保有している住宅についても、まず処分を求めるべきであるという考え方も一つの有力な立場である。一方、生活保護制度では、従来から、居住用不動産については生活の基盤となるものであることや、将来、受給者が生活保護から自立していくことも配慮し、他の資産とは異なる性格を持つものとして、ある程度その保有を認めてきている。居住用不動産であっても処分すべきであるという考え方は、居住用不動産とその他の資産を同一に考えるものであるが、最近の不動産をめぐる社会経済状況の急激な変化の中にあつて、不動産が生活を維持していく上においてどの程度の生活の基盤としての性格と財産としての性格を有するものとするべきかは国民の意識・態度とも深くかわる問題であり、なお見極めが必要であると考えられる。

このため、そのような前提に立って不動産をめぐる取扱いの公平性を確保していくためには、当面は、従来の考え方を踏まえつつ、より明確な判断基準を設定することにより實際上保護の適用を制限していくことを検討すべきであると考えられる。

(2) 判断基準

具体的な判断基準は、現に居住の用に供されている住宅で、そこに居住することによって営まれる生

活の内容が、最低生活の観点から、他の被保護世帯や地域住民の生活内容との比較においてバランスを失わない程度のものであるか、また、生活保護の補足性の観点からみて、居住用の不動産としてのその価格が著しい不公平を生じるものでないと考えられるか等についての住民意識に照らして定められるべきである。

基準の設定に当たっては、不動産は地域によって価格等が異なっているので、基準の基本的部分は全国共通のものを定めた上で、より具体的部分については、各都道府県・指定都市毎に地域の特性を考慮して設定することが現実的である。

(3) 基準の運用

不動産保有者に対する保護適用の可否の決定に当たっては、生活保護の適用の対象世帯の生活全般にかかわるものであることを考慮し、単に不動産価格のみで判断されるべきではなく、世帯の個別事情や地域の実情を勘案して生活維持の上で当該不動産の果たす役割を評価した上で、地域の実態に即した運用を図るべきである。この場合、今後の生活費のめどや居住の場の確保の状況をも勘案すべきことは当然である。

また、被保護者が保有している不動産の実態、特に土地の価格等は変動するので、被保護者が保有する不動産の実態を定期的に調査する必要がある。

なお、ローンにより取得した住宅ローン完済前のものを保有している者についても、一般の不動産の場合と同様の基準によって判断すべきであるが、これらの者を保護した場合には、結果として生活費に当てるべき保護費からローンの返済を行うこととなるので、原則として保護の適用は認めるべきではないと考える。

(4) 貸付制度の活用と整備

資産価値のある不動産保有者の生活の維持のためには、貸付制度も一つの有力な政策手段として検討すべきである。不動産信託等、現在利用できる貸付制度の情報を収集し、国民の利用に供するとともに、生活に困窮する不動産保有者が自助努力で生活の安定性と継続性を確保するための資金を容易に調達できるような貸付制度を開発することも政策的に早急に検討していく必要がある。また、不動産を保有し

ている高齢者については、生活保護の観点からだけでなく、住みなれた持家に居住しながらより豊かな老後生活のための資金を不動産担保貸付制度によって得たいとする一般的ニーズが高まっており、その開発が急がれるところである。

3. その他

(1) 実施体制の整備

新しい居住用不動産の取扱いの実施に当たっては、不動産についての専門知識やそのための事務処理体制が必要となるが、現行の生活保護の実施機関の事務職員を増員することは困難であることから、不動産鑑定士等の専門家や土地関係部局との協力関係の確保及び実施機関の職員の研修等を行い対応することが必要である。

なお、法第63条による費用返還付保護を行った場合における費用返還請求の執行については、最終的には議会の議決を得た上で民事裁判に訴えて行う必要があるため、強制徴収のような簡便で有効な手段や償還を確実にするための不動産担保権の設定等実効性のある方途を検討する必要がある。

(2) 周知徹底

本報告に基づく取扱いが円滑に実施されるためには、実施機関や、被保護者あるいはそれをとりまく一般国民が生活保護制度の意義や本報告の主旨を十分理解していることが不可欠である。とくに具体的な適用に当たって、従来とはかなり異なる取扱いとなるケースも出てくるので、生活保護は、本来自己の能力や資力では生活することができない人の自立を援助するとともにその生活を保障する制度であること、また、現在の社会通念から考えれば一定限度以上の不動産所有者には生活保護の適用が認められないことを相手に理解させることが重要である。なお、新たに設定する基準に合致しない不動産を既に保有しながら生活保護を受給している者に対しては、新しい基準の適用が円滑に行われるよう配慮する必要がある。

〈生活保護法上の資産の取扱〉

生活保護法

(保護の補足性)

第4条 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。

2 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。

3 第2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

〈被保護者の不動産保有状況〉

級地別保有率

	全体	1級地	2級地	3級地
家屋保有世帯	14.9%	5.3%	10.2%	31.4%
宅地保有世帯	9.0%	2.8%	6.2%	19.4%

資料：被保護者全国一斉調査(昭和60年7月)

(注) 一般世帯においては、「持ち家」が住宅全体の62.3%、「借家」が37.1%となっている。

(昭和58年住宅統計調査)