

社会保障と法：社会保障と法政策

要保護世帯向けリバースモーゲージ制度と
生活保護法における資産の「活用」

中益 陽子*

要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付制度（いわゆるリバースモーゲージ制度）は、行政実務上2007年から生活保護法4条1項にいう資産の活用として位置づけられることとなったものである¹⁾。同制度については、さまざまな借金や信用力の活用との関係で、生活保護法上の取扱いに関する整合性も問われる。すなわち、同法4条1項にいう資産および能力の活用として、要保護者に対してあらゆる借金方法や信用力の活用が求められてはいないところ²⁾、なぜ同制度が、自宅用の不動産との関係ではより優先すべき資産活用方法の1つと解されるのかである。

この点には資産や能力活用の全体を俯瞰する検討が必要といえようが、住宅、こと自宅用の不動産に関しては、これが内包するいくつかの社会的および経済的意義が影響するようには思われる。第1に、自ら居住する住まいは、社会的な生活を営むための最も重要な要素の1つであって、最低生活保障の観点からこれを位置づける必要性が指摘される。他方で第2に、住宅需要に対する所得弾力性が1より大きな値を示すことから、住宅は贅沢財または奢侈品とも解される。また第3に、断続的な住宅価格の上昇を背景として、評価益ある

いはキャピタル・ゲインの獲得を目的とする住宅取引が活発化する場合には、住宅は投資財ともなる³⁾。つまり、自宅用の不動産は、最低限度の生活の一要素たる性質とかような水準を超える生活の構成要素としての資産たる性質とをあわせもつ場合が多い。

要保護世帯向けリバースモーゲージ制度は、こうした自宅用の不動産の複合的な性質を、生活保護法の趣旨および目的に照らして生活保護の制度設計のなかにうまく落とし込みやすい方途の1つといえる。すなわち、住み慣れた自宅は、最低限度の生活および自立の観点から特別な資産であって、基本的には手放すことなくその居住の便益を得ることが同法の趣旨および目的にかなう。ただし、かかる便益を享受しつつ、単なる居住にとどまらない積極的活用を図れるときには、それが資産活用方法として優先される。要保護世帯向けリバースモーゲージ制度は、基本的にはこれらの要請のいずれにも応えることができるという意味で、自宅用不動産の単なる保有よりは最低限度の生活および自立にとってより効果的な活用方法の1つといえるように思われる。

もっとも、最低限度の生活および自立にとって

* 亜細亜大学教授

¹⁾ 「生活福祉資金の貸付けについて」（平成21・7・28厚労省発社援0728第9号）による「生活福祉資金貸付制度要綱」第4の4の（2）、「生活福祉資金（要保護世帯向け不動産担保型生活資金）貸付制度の運営について」（平成21・7・28社援発0728第15号）、「生活保護法による保護の実施要領について」（昭和38・4・1社発第246号）第3の1の（1）・第3の2の（1）、「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・4・1社保第34号第3問21、第10問12の2）。

²⁾ 太田匡彦「通達にみる生活保護と『借金』（下）」法律時報94巻5号86頁以下。

³⁾ 以上について、土橋康人「イギリス一居住保障と市場の奇妙な相互依存」国立社会保障・人口問題研究所編『国立社会保障・人口問題研究所研究叢書 日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える』（慶應義塾大学出版会、2021年）105頁。

より効果的な活用さえしていればよいかは、同制度が投げかける問である。同制度は対象不動産価額の上限を設けておらず（「生活福祉資金貸付制度要綱」第4の4の（2）ア参照）、貸付限度額に達した後も生活保護を受けつつ（高額不動産であっても）当該不動産に居住し続けられるようにもみえる⁴⁾。しかし、生活保護を受けながらかかる高額不動産に居住し続けるとすれば、これまでの実務において、被保護者の住宅保有に関して「住民意識」が基準となってきたこと⁵⁾と整合的であるかは判然としない（もっとも、こうした住民意識を、生活保護法から導かれる資産保有の許容の基準と解すべきかは別途問題となる）。ただし、かりにこのような事態が制度上適当でないとしても、本件制度の対象年齢が65歳以上となっており（「生活福祉資金貸付制度要綱」第4の4の（2）ウ参照）、貸付限度額に達した後の生活保護の期間が相対的に短期にとどまるとみられること、また特に高額不動産に関しては貸付限度額に達するまでの期間が相当に長くなることから、実際は上記が問題となるケースはそう多くはないだろう。したがって、同制度導入前よりも幅広い高齢者に居住継続の便益を提供するという同制度のメリット⁶⁾の前にあっては、上記のような不都合さはほとんど鑑みられていないものとみられる。

なお、同制度の課題として、契約終了時点で残される配偶者以外の同居遺族がいる場合には、同居人が住み慣れた住居を追われるおそれがあることが指摘されている⁷⁾。この点を考慮して、制度の利用を配偶者以外の同居人がいない世帯に限る考え方もありえようが、配偶者以外の同居人がいることによって同制度が利用できなくなることのデメリット、およびかかる処遇差がもたらす一人ないし夫婦からなる高齢被保護者の世帯との不均衡からみて、制度設計には困難が伴うだろう。いずれにせよ、配偶者以外の同居人がいる場合の同制度利用に対する被保護者の消極的姿勢に関しては、実務上より慎重な対応が求められよう（少なくとも生活保護の廃止よりは穏当な処分が検討されるべきだろう）。

最後に、日本の不動産価値（特に建物）の低さや少子高齢化による不動産の滞留からみて、日本の市場では、米英ほどリバースモーゲージの仕組みが成り立ちにくいようにみえる。よって、公的な仕組みとしての持続可能性をもたせるには、市場に普及する自然発生的なりリバースモーゲージの仕組みとは異なる相応の修正を要するといえよう⁸⁾。

（なかます・ようこ）

⁴⁾ 角崎洋平・村上慎司「低所得世帯・要保護世帯向けリバースモーゲージの現状と問題点—都道府県社会福祉協議会への質問票による全国実態調査から—」社会福祉学57巻2号122頁。また、例えば、愛媛県社会福祉協議会HP「要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付制度のご案内」（<https://www.ehime-shakyo.or.jp/web/wp-content/uploads/2019/05/%E8%A6%81%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E4%B8%96%E5%B8%AF%E5%90%91%E3%81%91%E4%B8%8D%E5%8B%95%E7%94%A3%E6%8B%85%E4%BF%9D%E5%9E%8B%E7%94%9F%E6%B4%BB%E8%B3%87%E9%87%91%E8%B2%B8%E4%BB%98%E5%88%B6%E5%BA%A6%E3%81%AE%E3%81%94%E6%A1%88%E5%86%85.pdf>、最終閲覧2023年9月1日）等を参照。

⁵⁾ 社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門検討会」（第11回平成16年5月18日）資料2「不動産保有の考え方」（<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/05/s0518-4b6.html>、2023年9月1日最終閲覧）。目安額としては、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額のおおむね10年分（約2000万円程度）とされる。

⁶⁾ 同制度は、その導入前には生活保護の受給にあたり売却が求められた比較的高額の自宅用不動産を有する（しかし、それ以外に特段の資産のない）高齢者層（おそらくは都市部の生活困窮高齢者に多いとみられる）に、居住継続の便益を供与するというメリットがあるだろう。

⁷⁾ 前掲注4・角崎・村上128頁。

⁸⁾ 前掲注2・太田91頁、前掲注4・角崎・村上126頁。