

諮問番号：諮問第 60 号

答申番号：答申第 60 号

答申書

第 1 審査会の結論

古賀市福祉事務所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号。以下「法」という。）第 62 条第 3 項に基づく生活保護停止処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）は棄却されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

第 2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

本件処分の取消しを求める。その理由を要約すると次のとおり。

- (1) 法第 27 条第 2 項及び第 3 項によれば、処分庁による指導指示は、被保護者の意思や自由に反しない限度で、制限的に行使されなければならない。処分庁が本件処分に先立って行った指導指示（以下「本件指導指示」という。）は、審査請求人及び審査請求人の夫（以下「審査請求人ら」という。）に対し、代物弁済に供した不動産（以下「本件不動産」という。）を取り戻すことを求めるものである。しかし、本件不動産は、審査請求人が保護受給前から所有していた不動産であり、代物弁済の対象となった負債も保護受給前から存在した負債である。代物弁済の予約が合意されていたものであるから、代物弁済の予約が行使されたことに基づく本件不動産の所有権移転を、処分庁が制限することは許されない。

また、代物弁済は既に完了しているため、本件において代物弁済を取り消すには相手方である審査請求人の長男（以下単に「長男」という。）及び審査請求人の長女（以下単に「長女」という。）の同意が必要となるが、長男及び長女（以下総称して「子」という。）は同意していない。したがって、審査請求人らが本件不動産の所有権を取り戻すことは不可能であり、本件指導指示は実現することが不可能な内容である。

以上のとおり、本件指導指示は、審査請求人らの正当な行為を否定するもので

あり、また、実現不可能な内容であるから違法である。

- (2) 要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付制度（以下「リバースモーゲージ」という。）の利用は任意であるから、処分庁が制度の利用を強制することは許されない。本件において、処分庁は、審査請求人が所有する本件不動産を担保として、リバースモーゲージの利用に同意することを指導指示した。そして、処分庁は当該指導指示に従わない場合は、保護を停止又は廃止するとしていることからすれば、当該指導指示は指導の域を超えた事実上の強制と評価されるべきものである。

よって、リバースモーゲージの利用に同意することを求める本件指導指示は、審査請求人らの財産の処分方法選択の自由を不当に制限するものであり、指導指示として限度を超えているなどの理由から違法である。

- (3) 処分庁は、子に対する負債の存在を疑問視し、当該負債が存在しないことを前提に指導指示の適法性を主張する。しかし、子に対する負債が存在することは明らかであり、当該負債が存在しないことを前提とする処分庁の主張は理由がない。また、子に対する負債の存在を前提にすれば、審査請求人らが当該負債について弁済することを処分庁が制限することは許されないのであるから、処分庁の主張は理由がない。

処分庁作成の保護台帳には、負債として、債権者を長男とし借入金額を 200 万円とする記載及び債権者を長女として借入金額を 500 万円とする記載がある。平成 22 年のケース記録には、本件不動産に関し、「抵当権は入っていないが、権利書は長女が担保として預かっている。長男、長女に生活費を借りていたため。」という記載があり、また、負債について上記と同じ内容の記載がある。

これらの記載からすると、処分庁が今になって、「負債ではなく扶養義務者からの経済援助の一環として行われているものと認識していた」などと主張することは、不自然で不合理である。

- (4) 審査請求人らは、生活保護申請当時、借用書を提示し、子から借入をしていること、具体的な負債額等を申告し担保として権利証を預けていることを説明しているのであって、このことは保護台帳等の客観的資料によって裏付けられており、審査請求人らはただ単に負債があると述べたものではない。

家族間において金銭のやり取りを行っているような場合、金銭を受け取った者が生活に困窮しており、高齢や病弱などの理由によりその者の困窮が今後も予測

され将来的に返済等を行うことが困難であろう事情が存在する一方、不動産を所有している場合には、将来、当該不動産を処分して清算することが可能であるから、その金銭の交付は生活を援助するための貸付の趣旨でなされることが多く、将来、返済に代えて不動産を弁済に充てる合意がなされることは強く推認されるのである。

- (5) 借用書に日付の記載がなかったことは事実であるが、当事者間で金銭の貸借があったこと自体に変わりはなく、負債の存否に影響するものではない。

また、扶養義務調査時の子の申告内容と借用書に記載された金額が一致しないとしても、扶養義務調査時の子の申告内容が正確でなかったに過ぎず、負債の存在が否定されるものではない。

2 審査庁の主張の要旨

本件処分は、法定受託事務の処理基準として示されている国からの通知等に沿って適正に行われたものである。よって、本件処分に違法又は不当な点は認められないため、本件審査請求は棄却されるべきである。

第3 審理員意見書の要旨

本件審査請求の争点は、本件処分の前提となる指導指示事項及び本件処分について違法又は不当な点はないかということにある。よって、本件処分が、法令のほか、国から法定受託事務の処理基準として示されている通知等に沿って、適正に行われているか以下判断する。

1 所有権移転について

- (1) 審査請求人は、平成29年2月2日付けで審査請求人と子の間でなされた本件不動産の所有権移転（以下「本件所有権移転」という。）について、代物弁済の予約が行使された結果と主張する。

しかし、審査請求人の保護受給前から本件不動産に代物弁済の予約がされていたことを示す登記や契約書はないこと及び所有権移転を示す登記においてもその原因は「代物弁済」と表示されているのみであることからすると、本件不動産は所有者である審査請求人の意思で処分等可能であり、今回の所有権移転は、代物弁済の予約が行使されたことによってやむを得ず行ったものではなく、審査請求人が自らの

意思に基づき行ったものと認めざるを得ない。

- (2) 審査請求人は、保護開始以前から子に本件不動産を担保とした借入れがあること、借用書の存在及び処分庁の記録からも債務及び担保の存在は明らかであること等から、本件所有権移転は正当な行為と主張している。

この点につき、保護台帳、ケース記録及び処分庁による子への調査結果をみると、記載の内容は様々であり、審査請求人らの属する世帯（以下「審査請求人世帯」という。）が、子から金銭的な援助を受けていたことは認められるが、金額や支援の形態は不明確である。

したがって、審査請求人の主張や処分庁の保護開始時の記録を根拠として、保護受給前の子からの借金が存在し、当該借金が本件不動産を担保としていたと認めることは困難である。

また、審査請求人らは、平成 28 年 5 月に、子あての借用書を提示している（なお、審査請求人らは、保護申請時に借用書を提示した旨主張するが、そのことの裏付けとなる資料等はない。）。しかし、当該書類はいつでも個人で作成できる形式であること、処分庁の指摘を受けて日付欄が追加記載されていること、提示された時期等から総合的に判断すると、当該借用書から、審査請求人と子との間で、本件不動産を担保とした借入れが存在していたと認めることは、やはり困難である。

- (3) 上記のとおり、審査請求人らが借金を返済するために本件不動産を手放さなければならなかった事情を示す資料がないこと、加えて、被保護者の資産活用義務及び扶養義務者の扶養の優先を定めた法の規定を併せ考えると、本件所有権移転を、審査請求人が主張する「代物弁済の予約の正当な行使」と認めることはできない。

2 所有権の回復に関する処分庁の指導について

- (1) 保護を受けるに当たって、自らの資産を活用することは保護の基本原則であり（法第 4 条及び第 5 条）、被保護者が資産活用の義務を果たしていないと認められる場合はその者に対し資産を活用するよう指導すること、不動産を所有している被保護者がリバースモーゲージを利用可能な場合には当該貸付資金の利用が優先されるべきことが国からの通知で示されている。

また、要保護世帯向け不動産担保型生活資金に関する質疑回答（生活保護手帳別冊問答集（平成 21 年 3 月 31 日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）参考資料）には、高齢者（親）と同居している推定相続人（子）が不動産所有者の場

合について、「貸付の対象とはならないが、当該不動産は資産価値があるものであり、活用しない限り補足性の原理から保護の受給要件を満たさないこととなるため、高齢者（親）に名義変更をした上で貸付申請をするか、売却を指導することになる。」という考え方も示されている。

- (2) 審査請求人は、所有権を回復する指導は子の同意が必要であり、実現不可能な指導であることから違法である旨も主張している。

確かに所有権の回復には子の同意が必要となる。しかし、上記アの質疑回答における考え方、資産活用に係る指導を行っている中で処分庁に相談なく審査請求人が所有権を移転させたという本件の経緯をみると、処分庁の指導指示事項の履行に子の同意が必要であることは、本件指導指示を違法であるとする理由にはならない。言い換えれば、審査請求人が主張する、子の同意がなければできないような状況に至った原因は、審査請求人が、処分庁から資産活用の指導を受けていたにもかかわらず、本件不動産の所有権を移転させたためであり、そのような経緯の元で、自ら資産活用の要件を充足しない状況を作成しておきながら、「所有権の回復が不可能であるから、それを求める指導は違法」ということはできない。

したがって、この点に関する審査請求人の主張を採用することはできない。

- (3) 以上のことからすれば、所有権を審査請求人の名義に回復することを求める処分庁の指導指示は、国からの通知に沿ったものであり、違法又は不当ということとはできない。

3 リバースモーゲージの利用に関する指導について

審査請求人は、リバースモーゲージの利用に関する指導は審査請求人らの財産処分方法選択の自由を不当に制限するものであること等を主張している。

しかし、処分庁の指導は、法で定められた資産の活用を求めるものであり、国からの通知に沿ったものである。また、資産の活用は保護の要件であることから、資産の活用を行わない場合に保護の廃止を受ける場合があることは、国からの通知にも示されている。

以上のことから、リバースモーゲージの利用に関する指導に違法又は不当な点は認められず、審査請求人の主張を採用することはできない。

4 本件指導指示違反に対する措置としての「停止」処分の妥当性について

法第 62 条第 3 項では、被保護者の指導指示違反に対する処分として、保護の変更、

停止又は廃止の処分が規定されている。国からの通知において、指導指示の内容が比較的軽微な場合は、適当と認められる限度で保護の変更を行うとされているが、本件処分における指導指示の内容は、保護の要件である資産活用義務を果たしていないというものであり、軽微なものとは認められない。

したがって、本件において、変更処分ではなく停止処分としたことを違法又は不当ということはできない。

5 本件停止処分に至るまでの手続について

国からの通知では、法第 27 条による指導指示について、口頭による指導によっては目的を達せられないときに文書指導を行うと定めており、本件処分に当たり、処分庁は、口頭での指導を行い、指導の効果が見られないと判断した上で、文書による指導指示を行っている。また、本件処分を行うに当たって、処分庁は審査請求人に対し、文書による指導指示を行った後、2回弁明の機会を設けた上で、会議を開催し、本件処分を決定している。

これら一連の手続は、法第 62 条第 4 項の規定及び国からの通知に沿ったものであり、違法又は不当な点はない。

そのほか、本件停止処分に影響を与える事情もないので、本件停止処分に違法又は不当な点は認められない。

以上のとおり、本件審査請求は理由がないので、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 45 条第 2 項の規定により棄却されるべきである。

第 4 調査審議の経過

平成 30 年 4 月 19 日付けで審査庁である福岡県知事から行政不服審査法第 43 条第 1 項の規定に基づく諮問を受け、同年 9 月 3 日、10 月 22 日及び 11 月 19 日の審査会において、調査審議した。また、行政不服審査法第 81 条第 3 項において準用する同法第 74 条の規定に基づき、審査請求人、処分庁及び社会福祉法人福岡県社会福祉協議会に対して調査を行った。

なお、本件審査請求は平成 29 年 11 月 7 日に本件処分の名宛人であった審査請求人の夫から提起されたものであるが、同人は平成 30 年 7 月 19 日に死亡した。その後、同人の妻で本件処分時点で同一世帯に属していた審査請求人が、行政不服審査法第 15 条の

規定により審査請求人の地位を承継し、審査請求人となったものである。

第5 審査会の判断の理由

審査請求人は、本件処分的前提となる本件指導指示は違法であるから、本件指導指示違反を理由とした本件処分も違法であり、取り消されるべき旨主張していると解されるため、本件審査請求の争点は、本件指導指示及び本件処分について違法又は不当な点はないかということにある。よって、以下では、本件指導指示及び本件処分が、法令のほか国から法定受託事務の処理基準として示されている通知等に沿って、適正に行われているかを判断する。

1 本件指導指示について

(1) 本件指導指示の前提となる子からの借入れの存否について

ア 審査請求人は、保護開始前から本件不動産を担保とした子からの借入れがあること、処分庁の記録及び借用書の存在からも債務及び担保の存在は明らかであること等を理由として、本件所有権移転は正当な行為であり、本件所有権移転を認めない本件指導指示は違法である旨主張している。

審査請求人が保護開始前から本件不動産を担保とした子からの借入れがあるとの主張について、諮問時に提出された事件記録限りでは事実として認定することが困難であったため、審査会では審査請求人に対して調査を2度行い、事案の詳細を確認するとともに、主張を裏付ける客観的資料の提出を求めた。しかし、審査請求人からは、上記主張を事実として認めるに足りるだけの十分な回答はなされず、主張を裏付ける客観的資料も提出されなかった。

イ 他方、審査請求人が主張するように、処分庁が保護開始時に作成した保護台帳及びケース記録において、処分庁自ら審査請求人が保護開始前から子に本件不動産を担保とした借入れがある旨の聴き取りをしてそれを記載していることは認められる。

この点につき、処分庁は、保護開始時において本件不動産を担保とした子からの借入れがあると審査請求人らから聞き取りつつも、当該借入れとされるものは「負債ではなく扶養義務者からの経済援助の一環として行われているもの」と認識しており、本件不動産について担保が設定されているような登記がなかったから、子からの借入れ及び担保権の設定はないものと認識していたこと、保護台帳

及びケース記録は被保護者から聴取した内容をありのまま書き留めておりその真偽を確認し記載するものではないこと、及び処分庁は生活困窮者に対し必要な保護を行って自立を促すことが目的であるから被保護者の言動の真偽を逐一確認はしていないことを主張する。

ウ 確かに、法において保護の実施機関が被保護者の言動の真偽を逐一確認することまでは求められていないが、「生活保護問答集について」（平成 21 年 3 月 31 日厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡）においては、「要保護者に対する保護の決定実施に当たっては、要保護者のそれぞれのもつ様々な事情を十分把握するとともに（中略）その個別性、具体性に即応した妥当な取扱いをしなければならない」、及び「被保護者に対する保護の決定実施の内容や援助方針については、被保護者自身が理解できるような言葉や表現を用いて丁寧に説明し、理解と同意を得るよう努めなくてはならない」とされている。

このことを踏まえてリバースモーゲージの利用にかかる規定について見ると、以下のことがいえる。

リバースモーゲージは、その利用期間中には生活保護の適用を行わないこととするものである（「要保護世帯向け不動産担保型生活資金の生活保護制度上の取扱い及び保護の実施機関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）。また、生活福祉資金貸付制度要綱（「生活福祉資金の貸付けについて」（平成 21 年 7 月 28 日厚生労働省発社援 0728 第 9 号厚生労働事務次官通知 別紙））において、「借入申込者が所有している居住用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」及び「借入申込者及び配偶者が原則として 65 歳以上であること」がリバースモーゲージの利用要件の一部として定められている。

つまり、リバースモーゲージの対象となる不動産に係る担保権設定の有無は、リバースモーゲージの利用の可否を左右するものであり、リバースモーゲージの利用の可否は、生活保護の決定実施の判断に直結する重要な要素といえる。よって、保護の実施機関は被保護者所有の不動産に係る担保権設定の有無等を把握し、リバースモーゲージを利用することが可能であると認めたのであれば、適切な時期にその旨を被保護者に丁寧に説明する必要がある。

エ ケース記録及び処分庁の主張によれば、平成 22 年 8 月 2 日までに処分庁が本件

不動産を担保とした子からの借入れがある旨の審査請求人の主張を審査請求人らから聞き取ったこと、同年8月4日のケース検討会議において将来的には審査請求人世帯のリバースモーゲージの利用を検討するとの決定がなされたこと、同年11月19日及び平成26年6月13日に処分庁の職員が審査請求人らに対し審査請求人が65歳に到達すればリバースモーゲージの対象になることを説明したことが認められる。また、処分庁が、本件不動産について担保権が設定されていることを示す登記はなかったから、本件不動産に対する担保権の設定はないものと認識していたと主張していることはイで述べたとおりである。

したがって、処分庁は、少なくとも平成22年11月19日時点では、本件不動産を担保とした子からの借入れがある旨を審査請求人らから聞き取った上で、審査請求人の年齢要件を除けば審査請求人らがリバースモーゲージの対象となる、すなわち、本件不動産には担保権の設定がないものと認識していたと解される。

処分庁が本件不動産には担保権の設定がないと判断するに当たっては、本件不動産を担保とした子からの借入れがある旨を審査請求人らから聞き取っている以上、被保護者である審査請求人らに対する保護の決定実施の内容について当該被保護者からの理解と同意を得られるようにするため、処分庁は当該借入れの実態を審査請求人らに確認する必要があったと認められるが、事件記録を見ても、審査請求人の年齢要件を除けば審査請求人らがリバースモーゲージの対象となると処分庁が判断した平成22年11月19日から審査請求人らから改めて本件不動産が子から借りた金銭の担保となっている旨の申し出を受けた平成28年1月22日までの約5年6か月、本件不動産を担保とした子からの借入れとされるものの実態について、審査請求人らに対し処分庁が確認を行った記録は認められない。

よって、処分庁は、本件不動産を担保とした子からの借入れがある旨を審査請求人らから聞き取りつつも、審査請求人らにその真偽を直接確認することなく、当該借入れとされるものを「負債ではなく扶養義務者からの経済援助の一環として行われているもの」と認識していたと認められる。

そうすると、保護の決定実施における重要な要素について審査請求人らから聞き取りを行いながら、審査請求人らに詳細を確認することなくその聞き取りとは異なる判断をし、審査請求人らから再度の申し出を受けるまで相当期間特段の対応をとらなかったという点において、処分庁の行為は、被保護者に対する保護の

決定実施に当たって被保護者の事情を十分に把握するとともにその決定実施の内容について被保護者に丁寧に説明したものと認められないから、その点において適当ではなかったと認められる。

オ ただし、アで述べたとおり、保護開始前から本件不動産を担保とした子からの借入れがあるとの審査請求人の主張については、当該主張を裏付けるだけの十分な根拠が認められない。

また、審査請求人は、子あての借用書の子からの借入れの根拠と主張するが、当該借用書はいつでも個人で作成できる形式であること、平成21年5月15日に作成したとされる借用書において当時未婚であった長女の姓が結婚後の姓となっていること、当該借用書が提示された時期等から総合的に判断すると、当該借用書を根拠に、保護開始前から本件不動産を担保とした子からの借入れがあると認めることも困難である。

以上のことからすると、保護台帳、ケース記録等から審査請求人らが子から一定の金銭を受け取っていたことは認められるが、その金額や支援の形態は不明確であると言わざるを得ず、保護開始前から本件不動産を担保とした子からの借入れがあるとの審査請求人の主張を全面的に採用することはできない。

(2) 本件指導指示の違法性・不当性について

ア 本件指導指示の具体的内容は2点あり、1点目は本件不動産の所有権を審査請求人に回復し、所有権登記を審査請求人名義に回復させること、2点目はリバースモーゲージの利用に同意することである。以下では、保護開始前から本件不動産を担保とした子からの借入れがあることは認められないとの前提に立ち、本件指導指示の違法性・不当性について具体的内容に沿ってそれぞれ検討する。

イ 1点目について、審査請求人は、本件所有権移転は代物弁済の予約が行使された結果であって、正当な行為であると主張する。しかし、審査請求人の保護受給前から本件不動産に代物弁済の予約がされていたことを示す資料がないこと等からすると、本件所有権移転は、審査請求人が自らの意思に基づき行ったものと認めざるを得ない。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ものであることを鑑みると（法第4条）、本件所有権移転を正当な行為と認めることはできない。

また、審査請求人は、所有権を回復するには子の同意が必要であることから、本件指導指示は実現不可能であり、違法である旨も主張している。確かに所有権の回復には子の同意が必要となる。しかし、資産活用に係る指導が行われている中で処分庁に相談なく審査請求人が自らの意思で所有権を移転させたという本件の経緯をみると、処分庁の指導指示事項の履行に子の同意が必要であることは、本件指導指示を違法であるとする理由にはならないと言わざるを得ない。したがって、この点に関する審査請求人の主張を採用することはできない。

以上のことからすれば、所有権を審査請求人の名義に回復することを求める処分庁の指導指示は、審理員意見書にあるとおり、国からの通知に沿ったものであり、違法又は不当ということとはできない。

ウ 2点目について、審査請求人は、リバースモーゲージの利用に関する指導は審査請求人らの財産処分方法選択の自由を不当に制限するものであること等を主張している。

しかし、法に基づく生活保護の実施に係る事務は地方自治法（昭和22年法律第67号）で定める法定受託事務であるところ、処分庁の指導は、法で定められた資産の活用を求めるものであり、法定受託事務の処理基準とされている国からの通知に沿ったものと認められる。また、資産の活用は保護の要件であることから、資産の活用を行わない場合に保護の廃止を受ける場合があることは、国からの通知にも示されている。

以上のことから、リバースモーゲージの利用に関する指導に違法又は不当な点は認められず、審査請求人の主張を採用することはできない。

2 本件指導指示違反を理由とした本件処分について

法第62条第3項では、被保護者の指導指示違反に対する処分として、保護の変更、停止又は廃止の処分が規定されている。国からの通知において、指導指示の内容が比較的軽微な場合は、適当と認められる限度で保護の変更を行うとされているが、本件処分における指導指示の内容は、保護の要件である資産活用義務を果たしていないというものであり、軽微なものとは認められない。

したがって、本件において、処分庁が、被保護者の指導指示違反に対する措置として、変更処分ではなく停止処分としたことを違法又は不当ということとはできない。

3 その他

本件処分に当たって、処分庁は法第 62 条第 4 項の規定及び国からの通知に沿った手続を踏んでおり、その点について違法又は不当な点は認められない。

そのほか、本件処分に影響を与える事情もないので、本件処分に違法又は不当な点は認められず、本件審査請求は理由がないというべきである。

加えて、審理員の審理手続をみても、行政不服審査法の規定に従い、処分庁に対しては弁明書の提出依頼を、審査請求人に対しては弁明書の送付及び反論書の提出依頼をしたことが認められ、その手続は適正なものと認められる。

以上のことから、審理員意見書を参酌した上で本件審査請求を棄却するべきであるとした審査庁の判断について、前記第 1 のとおり、これを是認するものである。

福岡県行政不服審査会 第 1 部会

委員 大 脇 成 昭

委員 内 田 敬 子

委員 倉 員 央 幸