

社会資本整備審議会住宅宅地分科会民間賃貸住宅部会「最終とりまとめ」に対する意見書

2010（平成22）年1月29日

東京弁護士会
会長 山岸 憲 司

国土交通省が平成22年1月14日付で公表した、社会資本整備審議会住宅宅地分科会民間賃貸住宅部会の「最終とりまとめ」に関し、当会は、以下のとおり意見を述べる。

意見の趣旨

- 1 家賃債務保証業務については、許可制又は義務的な登録制（開業規制）を導入し、法手続によらない追い出しを禁止するなどの行為規制を設けて、違反した場合の罰則を規定すべきである。
- 2 非弁行為の禁止という観点からは、家賃債務保証業者の業務の範囲を限定し、取立の便法となる事前求償権の行使を禁止し、事実上、家賃債務保証業者が賃貸人のために明渡しを代行する行為を禁止すべきである。
- 3 家賃債務保証業に限らず、賃貸住宅の管理会社や管理業務を行う賃貸人（サブリース業者を含む）についても、上記の行為規制の対象とし、潜脱を防止すべきである。
- 4 弁済履歴情報の共有（データベース）を認めることは、社会的弱者を民間賃貸住宅から排除することとなるおそれがあるから、そのようなデータベースの集積・利用そのものを規制する立法を検討すべきである。
- 5 明け渡しの円滑を求めるが余り、賃貸借契約の解除を理由とする明け渡しについてのみ「簡易に債務名義を得る仕組み」としての例外的な制度を設けるべきではない。
- 6 賃借人の義務違反による賃貸人からの契約解除について、現在の最高裁判例による「信頼関係破壊の法理」を否定し又は骨抜きにするような立法措置がとられるべきではない。
- 7 個人の住居について、定期借家制度の利用を積極的に普及・促進することは、社会的弱者の住生活の安定を著しく害するおそれがあるから、その点に十分配慮して、慎重に対処すべきである。

意見の理由

第1 はじめに

平成21年1月、国土交通大臣から社会資本整備審議会に対して、国民が安心して暮らすことができる民間賃貸住宅政策のあり方を検討するよう諮問がなされた。

本諮問は社会資本整備審議会住宅宅地分科会に付託され、専門的な調査審議を行うために、民間賃貸住宅部会が設置され、これまで計10回にわたり議論が重ねられてきた。

その上で、同部会において、平成21年12月14日付で「最終とりまとめ」（案）を公表し、さらに、平成22年1月14日付で、正式に「最終とりまとめ」が公表された。

当会は、上記の「最終とりまとめ」のうち、主として「滞納・明渡しをめぐる紛争」に関する部分について、次のとおり意見を述べる。

第2 家賃債務保証業の適正化について

1 現状認識について

「最終とりまとめ」が指摘するとおり、「近時、民間賃貸住宅に係る家賃の滞納や明渡しをめぐるトラブルが増加している。」とされており、「具体的には、賃借人が家賃を滞納した場合に、家賃債務保証会社が求償権の行使に当たって、執拗な督促、物件への立入り、鍵の交換、動産の搬出・処分といった違法又は不適切な行為を行う事例が発生している。」「また、家賃債務保証会社に限らず、民間賃貸住宅の管理会社や賃貸人が、家賃の徴収等に当たって、同様の違法又は不適切な行為を行う事例も発生している。」という問題がある。

2 行為規制、開業規制、罰則について

そこで、上記のような違法又は不適切な行為が行われないようにする必要があるが、そのためには「自主ルール等の自立的な行為規範」だけでは不十分であり「貸金業法における取立規制のような行為規制が必要と考えられる。」こと、また「悪質な事業者を市場から排除し、事業者情報を入手できる仕組みとして登録制度を法的に措置する必要もあると考えられる。」ことなどは、「最終とりまとめ」の指摘するとおりである。

したがって、家賃債務保証業務については、許可制又は義務的な登録制（開業規制）を導入し、法手続によらない追い出しを禁止するなどの行為規制を設けて、違反した場合の罰則を規定すべきである。

3 業務の範囲の限定について

一方で、家賃債務保証業者等については、業務の範囲を限定するために、貸金業者とは異なる独自の行為規制も必要であると考えられる。

たとえば、非弁行為の禁止（弁護士法72条）という観点からは、家賃債務保証業者が行うことのできる業務について、賃借人から委託を受けて連帯保証人になることに限定し、賃貸人のために「取り立て屋」「追い出し屋」となることのないようにすべきである。

そのためには、求償権の行使についての規制とともに、取立の便法となる事前求償権を明文で禁止すべきである。また、物件への立入り、鍵の交換、動産の搬出・処分といった行為も禁止するなど、事実上、家賃債務保証業者が賃貸人のために明渡しを代行する行為を禁止すべきである。

4 貸主および管理会社に対する規制について

さらに、規制を行う場合は「民間賃貸住宅の貸主や管理会社」等についても「法制上の措置を検討する必要があると考えられる。」ことは、「最終とりまとめ」の指摘するとおりである。

したがって、家賃債務保証業に限らず、賃貸住宅の管理会社や賃貸人（サブリース業者を含む）についても、行為規制の対象とし、潜脱を防止すべきである。

第3 弁済履歴情報の共有（データベース）について

「最終とりまとめ」は、「家賃債務保証会社が弁済履歴情報を共有することによって、反復継続的な滞納を行う賃借人（入居希望者）に関するリスク管理能力の充実を図ることは、賃貸人が安心して民間賃貸住宅を市場に供給できる環境を整備するという観点からは有効な方法であり、反復継続的な滞納を行う賃借人の滞納リスクに係る過剰な負担の解消及び信用補完の強化によって、賃借人全体の利益にもつながると考えられる。」としている。また、「個人情報保護法の遵守を前提とした上で、このような弁済履歴情報を共有するためのデータベースの整備に民間事業者が取り組むこと自体を禁止することはできないと考えられる。」としている。

しかしながら、「居住の安定の確保を重視する観点からは、このような弁済履歴情報の共有は、家賃債務保証会社が、反復継続的な滞納者とは言えない者について、滞納に至った個別の経緯を勘案することなく、安易に保証を拒否することにつながりかねないと考えられる。」ものであること、「また、個人の弁済履歴等の情報の収集、提供は本人の事前同意が前提であるが、実際には同意しなければ保証が受けられないおそれがあり、個人情報を利用されることを望まない人にとっては、入居機会が制限されるとの指摘がある。」ことは、すでに、平成21年12月14日付で公表された「最終とりまとめ」（案）において、指摘されていたとおりである（平成22年1月14日付の「最終とりまとめ」において、上記の指摘が削除されていることは、遺憾

である。

そもそも、住宅は、国民の健康で文化的な生活にとって不可欠の基盤である。

住生活基本法6条は「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを旨として、行われなければならない。」と定めている。

弁済履歴情報の共有（データベース）は、この趣旨に反し、社会的弱者を民間賃貸住宅から排除することとなるおそれがあるから、家賃債務保証業者に対する法規制を検討する際には、むしろ、このようなデータベースの集積・利用（家賃債務保証業者が賃借人の情報を第三者に開示すること）そのものを禁止する立法を検討すべきである。

第4 滞納等が発生した場合の円滑な明渡しについて

1 「契約解除の判断基準の客観化」について

「最終とりまとめ」は、「現在の判例法理においては、滞納が発生した場合の賃貸人からの契約解除に関しては、信頼関係が破壊されたか否かを総合的に判断することから、どの程度の滞納で解除ができるかが事前には明確になっておらず、予測可能性が低いという問題があると考えられる。」「このような問題については、契約解除の判断基準を客観化することにより円滑な明渡しが可能となるよう、立法的な措置により解決を図るべきであるとの考え方がある。」としている。

しかしながら、現在の最高裁判例による「信頼関係破壊の法理」は、賃貸借契約が継続的な契約関係を予定していることにかんがみ、賃借人の義務違反について賃貸借の基調である信頼関係を破壊するに至る程度の不誠意がある場合のみ、賃貸人からの解除権行使を認め、そうでない場合には賃貸人からの解除権行使は信義則に反し許されないとしたものである。そして、賃借人の義務違反について、信頼関係を破壊するに至る程度の不誠意があるか否かは、まさに、個別の事情に応じて、具体的に判断されるべきものである。

そもそも家賃の滞納には、さまざまな事情がある。にもかかわらず、個別具体的な事情を無視して、「判断基準を客観化」するための「立法的措置」を取ることは、従来の最高裁判例によれば信義誠実の原則に反するとされるはずの解除権行使まで、立法により合法化することにほかならない。

そのような立法的措置を取ることは、許されないというべきである。

2 「簡易に債務名義を得る仕組み」について

また、「最終とりまとめ」は、「円滑な明渡しのために、簡易に債務名義を得る仕組みを検討することが必要であるとの考え方もある。」としている。

しかしながら、明渡しの円滑を求めるが余り、賃借人の居住権と適正手続の保障が損なわれることがあってはならない。

必ずしも、賃貸借契約の解除を理由とする建物明渡しについてのみ、このような例外的な制度を設ける必要性があるとも考えられない。

したがって、賃貸借契約の解除を理由とする建物明渡しについてのみ「簡易に債務名義を得る仕組み」としての例外的な制度を設けるべきではない。

3 「定期借家制度の普及・促進」について

また、「最終とりまとめ」は、「定期借家制度は、契約で定めた期間が満了することにより、更新されることなく、確定的に賃貸借契約が終了することから、明渡しに関するトラブルの防止にも資する面があるため、定期借家制度の普及・促進をさらに進めていくことが必要であると考えられる。」としている。

しかしながら、賃借人の保護からして、法定更新制度や正当事由条項等を原則的に規定した借地借家法において、定期借家制度はあくまで例外として位置づけられるべきものである。

これを安易に拡大し、積極的に普及・促進することは、高齢者・病弱者、貧困者等の社会的弱者の住生活の安定を著しく害するおそれがあることから、その点に十分配慮して、慎重に対処すべきである。

以上