

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

2009年（平成21年）9月18日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

1 紛争の未然防止について

- (1) 国土交通省の原状回復ガイドラインを賃貸住宅標準契約書に盛り込み、紛争の未然防止に役立てるべきである。その際、自然損耗による建物の価値の劣化は家賃によって補填されており原状回復の範囲に含まれないとの原則を確認することが求められる。他方、「標準化・客観化」の名目により、自然損耗の修繕を原状回復義務にとりこむべきでない。
- (2) 敷引き、礼金、更新料などの不合理な一時金の契約慣行を賃貸住宅標準契約書に明記すべきでない。
- (3) 賃借人（入居希望者）の家賃滞納等の信用情報を入手できる仕組み（データベース化）を創設すべきでない。

2 紛争の円滑な解決について

- (1) 新しい紛争処理機関を設ける場合には、判断の中立性・公正さが確保されるべきである。
- (2) 原状回復費用を保険でカバーし、保険料を賃借人負担とする制度は導入すべきでない。

3 滞納・明け渡しを巡る紛争について

- (1) 家賃債務保証業者の適正化を図り、賃借人の権利を保護するためには、許可制（義務的な登録制）を導入して、監督官庁を設け、違反した事業者に業務停止・登録取消などの行政処分を課すこと、家賃債務保証業者の行いうる業務は、賃借人から委託を受けて保証人となり、保証人として義務を履行し、事後求償権を行使することに限定し、滞納家賃の回収・明渡の代行を禁止すること、求償権の行使などを厳しく規制し、鍵交換による「追い出し」や私物の搬出・処分などの行為につき、罰則をもって禁止すること、保証委託契約において不公正な契約条項の効力を否定すること、などを柱とする規制法を導入すべきである。
- (2) 家賃を滞納した賃借人に対する賃貸借契約の解除・明渡請求の円滑については、賃借人の居住権や適正手続を受ける権利を損ねることのないように慎

重に対処すべきである。

(3) 住宅の確保に特に配慮を有する者の居住の安定については，公営住宅の供給促進，公的保証制度や家賃補助制度の拡充など，住宅政策を抜本的に改善することが求められる。

4 民間賃貸住宅のストックの質の向上について

民間賃貸住宅のストックの質を向上させるために，必要な制度を充実させるべきである。

意見の理由

第1 はじめに

1 民間賃貸住宅部会の設置と審議

国土交通大臣の諮問機関である社会資本整備審議会の住宅宅地分科会に設置された民間賃貸住宅部会は，6回にわたって，民間賃貸住宅を巡る紛争の未然防止，民間賃貸住宅を巡る紛争の円滑な解決，滞納・明け渡しを巡る紛争，民間賃貸住宅ストックの質の向上，について検討を進め，8月12日付で「中間とりまとめ」を公表した。この「中間とりまとめ」は，民間賃貸住宅を巡る課題として，原状回復を巡る紛争の防止・解決と，家賃の滞納を理由とする明渡を巡る紛争の防止などにつき，部会での検討結果をとりまとめたものである。

同部会は，今後，消費者団体等からのヒアリングなどの審議を重ね，年末にも答申をとりまとめて，国土交通大臣に諮問することになる。答申のとりまとめに先だって，パブリックコメントを募集するとしている。

2 原状回復を巡る紛争とその防止・解決

かねてより，明渡時の原状回復を巡って，敷金が返還されず，リフォーム代名目で過大な請求をされるなどの紛争が発生し，全国の消費生活センターに寄せられる相談も年間3万件超の水準で推移してきた。国土交通省（旧建設省）は，平成5年に賃貸住宅標準契約書を作成し，明渡時の原状回復の範囲につき，「通常の使用に伴い生じた本物件の損耗を除き」と明記した。また，平成9年には，原状回復を巡る紛争の未然防止と解決を図るため，「原状回復をめぐるトラブルとガイドライン」（以下「原状回復ガイドライン」という。）を作成した。原状回復ガイドラインは，借入人の故意・過失，善管注意義務違反，その他通常の使用を超えるような使用による損耗等に限られ，経年劣化や通常損耗などの自然損耗は含まれないとして，明渡時の原状回復の範囲を明確にした。

また、部位ごとに、自然損耗かどうかの基準を設け、施工単位や補修方法を明らかにした。さらに、減価償却の考え方をとりいれ、賃借人が負担すべき場合であっても、経過年数に応じて、経年変化及び通常損耗に相当する部分については費用を負担しなくてもよいとの基準を示した。

司法においても、こうした原状回復に関する基本的なルールに基づき、これに反する契約条項の成立や効力を否定して、紛争の解決を図ってきた。消費者契約法が施行された平成13年4月以降、自然損耗の修繕費用を賃借人負担とする特約は、消費者契約法10条に違反し無効であるとする裁判例が相次いだ（例えば、大阪高裁平成16年12月17日判決・判例時報1894号19頁）。また、最高裁平成17年12月16日第二小法廷判決は、「賃貸借契約は、賃借人による賃借物件の使用とその対価としての賃料の支払を内容とするものであり、賃借物件の損耗の発生は、賃貸借という契約の本質上当然に予定されているものである。それゆえ、建物の賃貸借においては、賃借人が社会通念上通常の使用をした場合に生ずる賃借物件の劣化又は価値の減少を意味する通常損耗に係る投下資本の減価の回収は、通常、減価償却費や修繕費等の必要経費分を賃料の中に含ませてその支払を受けることにより行われている。そうすると、建物の賃借人にその賃貸借において生ずる通常損耗についての原状回復義務を負わせるのは、賃借人に予期しない特別の負担を課すことになる」と述べて、賃借人がそのような義務を負うのは、契約書の記載や説明が明確になされ合意の内容となっているという例外的な場合に限られると判断した。

これらによって、原状回復の範囲からは自然損耗が除外されるという原則論が明確にされたのである。

3 不合理な一時金を巡る紛争

一方、賃貸住宅を巡っては、礼金や更新料、敷引きなど、家賃以外の一時金を賃借人が支払う不合理な契約条項が問題視されてきた。とりわけ、自然損耗を賃借人に負担させる契約上の成立や効力が否定されるようになったことから、敷引きや礼金、更新料が高額化する傾向にあり、対価性の不明確な一時金の効力を巡って訴訟が相次いで提起された。

このうち敷引きについては、神戸地裁平成17年7月14日判決（判時1901号87頁）以降、下級審では、消費者契約法10条に違反し無効であるとの判断が相次いでなされており、裁判実務上、ほぼ決着を見ている。他方で、更新料の有効性をめぐっては、大阪高裁平成21年8月27日判決が、その効力を否定する判断を示したものの、これを有効とする裁判例も見られる。礼金については、その効力を否定した裁判例はまだない。

しかし、前記最高裁判決が指摘するとおり、賃貸借契約は、賃借物件の使用と、その対価としての家賃の支払を内容とするものであり、賃借物件の使用の対価以外の趣旨で金員を支払うべき合理性は乏しいというべきである。このような一時金は、公営住宅や特定優良賃貸住宅など公共性の高い賃貸住宅においては、つとに禁止されてきたところである。このような不合理な契約慣行をなくすことが求められている。

4 「ゼロゼロ物件」・「追い出し屋」を巡る紛争とその防止・解決

昨今の経済情勢を反映して、失職や収入の減少などにより家賃を滞納したり、あるいは入居時に必要な一時金を捻出できないなど、住居の確保に困難な者が増えている。こうした層を対象にして、敷金ゼロ・礼金ゼロをうたう「ゼロゼロ物件」や、委託を受けて連帯保証人になる家賃債務保証業などの事業者が参入してきた。しかし、賃借人がいったん家賃を滞納するや、生活の平穏やプライバシー権を侵害する方法により厳しく督促をしたり、鍵を交換して立入りができないようにして、ついには、私財を無断で搬出して処分するなどの犯罪行為に及ぶ事業者まで出て、賃借人の居住権が著しく脅かされる事態が多発した。

国土交通省は、今年2月16日、家賃債務保証業者といわゆる「ゼロゼロ物件」について実態調査を行い、その結果を公表するとともに、「家賃債務保証業務の適正な実施の確保の要請等について」を発表した。同省は、財団法人日本賃貸住宅管理協会宛てに、家賃債務保証業務の適正な実施の確保を要請する文書を発出するとともに、家賃債務保証の契約や業務の実施に当たって留意すべき事項を、同省のウェブサイトに掲載した。その概要は、保証委託契約の条項のうち、無断立入や私物の搬出などを事前に承諾するなどの条項につき、公序良俗や消費者契約法に違反し、鍵交換や私物の搬出・処分が犯罪や不法行為に該当する可能性があるとして、契約条項や業務のあり方を見直すよう求めるものである。

5 当連合会としての意見の視点

当連合会は、居住権を保障し、公正な賃貸住宅契約を実現して消費者の利益を擁護することが重要であるとの考えから、民間賃貸住宅部会の「中間とりまとめ」を検討し、今後の審議に反映させるべく、本意見書にて見解を明らかにするものである。

第2 民間賃貸住宅を巡る現状と課題

住まいは、国民の健康で文化的な生活の基盤であり、安定した住居を確保するために、国及び不動産事業者が果たすべき役割は重大である。民間賃貸住宅

は、住宅ストックの約3割に相当する1256万戸を占めており、良好な民間賃貸住宅市場を構築することが必要である。

また、賃貸住宅契約は、消費者契約である。不動産事業者が社会的格差を利用して不公正・不平等な契約条項を押しつけることのないよう、消費者の権利を擁護する仕組みを設けることが必要である。

しかし、原状回復を巡る紛争は依然として多く、なお、礼金、更新料、敷引き等の不合理な契約慣行が見受けられる。近時は、家賃を滞納した賃借人に暴力的に取り立てたり、鍵交換や私財の搬出など実力で明渡を強行する「追い出し屋」被害が増加している。こうした紛争を解決するには、居住権を保障するとともに、不当な契約条項による被害を未然に防止することによって、公正な賃貸住宅市場を確立することが必要であり、そのための法制度の整備が求められている。

経済的、社会的、及び文化的権利に関する国際規約11条は、「この規約の締結国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての・・・全ての者の権利を認める」と定め、居住権の保障が国家的責務であることを確認している。わが国においても、憲法22条（居住の自由）・25条（生存権）の保障の下、借地借家法、消費者契約法、住生活基本法などの関連法令によって、居住権や消費者としての権利が保障されている。さらに、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、すべての人にとって居住の安定を確保することを要求している。

「中間とりまとめ」が指摘する民間賃貸住宅を巡る諸問題に対しては、上記のとおり、居住者・消費者の権利を保護し、そのために不動産事業者の業務のあり方に必要な規制を加えることによって、その社会的役割を果たさせるという観点から、検討することが必要である。

第3 紛争の未然防止について

1 民間賃貸住宅に係る情報について

(1) 情報提供の仕組み

事業者が消費者に提供すべき情報の質を充実させることは重要ではあるが、賃貸住宅契約は、とりわけ、消費者にとって交渉の余地が少なく、「契約す

るかしないか」の選択しか残されていない中で、情報を提供して事足りるものではない。2以降で述べるように、賃貸住宅契約の条項に関するルール化を図り、不当な契約条項を排除することによって、賃借人の利益を保護することが肝要である。

(2) 賃借人（入居希望者）の信用情報を入手する仕組み

「中間とりまとめ」は、賃借人（入居希望者）の家賃滞納履歴などの信用情報をデータベース化し、これを賃貸人や管理業者、家賃債務保証業者が入手できる仕組みが必要であると指摘する。しかし、このようなデータベースは、もっぱら社会的弱者を民間賃貸住宅から排除するものとして機能し、住生活基本法6条の趣旨に反するものである上、そもそも必要性に乏しく、導入すべきではない。

部会での審議では、当初から家賃を支払う意思がなく滞納を繰り返す賃借人の情報を賃貸人が入手できるようにする必要があるとの意見も見られる。しかし、そのようなごく稀な人物との契約を回避するために、信用情報を蓄積し、不動産事業者に利用させる実益があるとはいえない。現実には、家賃未収リスクを回避するというもっぱら不動産事業者の利益確保のための手段であり、賃借人には何ら利益にならない。

また、未収家賃の負担を家賃に転嫁することによって、家賃を滞納しない多くの賃借人の不利益になるとの意見も出されているが、継続的な契約において、未収リスクを広く薄く価格に上乗せすることで、殊更に一般消費者の不利益になるものではない。家賃を滞納するに至る経緯は、多くが解雇や減収などの不安定な収入に起因するものであり、これらの事情で家賃を滞納した賃借人とその他の賃借人を対立させるがごとき記述は、厳に慎むべきである。

2 民間賃貸住宅に係るルール

(1) 原状回復ガイドライン

最高裁平成17年12月16日第二小法廷判決が述べるとおり、賃貸借契約は、賃借物件の使用と家賃の支払が対価性を有する契約であって、通常の使用による建物の価値の減損は毎月の家賃によって補填されているのである。このような賃貸借契約の本質からして、賃借人が負担すべき原状回復義務の範囲は、自然損耗が除外され、故意又は過失による損傷に限られるというのが民法及び判例の原則論である。

原状回復ガイドラインは、このような原則に基づき、原状回復の範囲を定めるとともに、自然損耗かどうかの基準を設けて、損傷の部位ごとに、施行

単位と補修方法を定めるとともに、減価償却の考え方をとりいれ、賃借人が原状回復費用を負担すべき場合であっても、経過年数に応じて、自然損耗に相当する部分については費用を負担しなくてもよいとの基準を示した。原状回復ガイドラインは、このような内容を持っていることから、敷金の精算や原状回復を巡る紛争の解決に役立ってきた。原状回復を巡る紛争の未然防止に活用するためには、原状回復ガイドラインを賃貸借契約の内容にする必要があり、これまでの裁判例などを反映しつつ、賃貸住宅標準契約書に盛り込むべきである。「中間とりまとめ」がこのような趣旨で、賃貸住宅標準契約書の内容に盛り込み、普及を図るといっているのであれば、おおいにのぞましいといえる。

他方で、現行の原状回復ガイドラインは、建築技術の進歩や生活スタイルの変化によって、現状にそぐわないものも見受けられる。例えば、キャスター付きのイスによる床のへこみは自然損耗ではないと分類されているが、家庭においてもキャスター付きのイスの使用は一般的になっており、今日では、自然損耗を理解するのが妥当である。また、原状回復の方法について、設備は特に区別を設けることなく、一般的に、「部分的補修、交換」をすべきとされているが、換気扇やエアコン、ユニットバスなどはクリーニングで足りる場合も考えられるので、きめ細かく具体化すべきである。賃借人が原状回復義務を負担する場合、襖紙や障子紙、畳表については、消耗品であるとして、経過年数を考慮しないとされているが、クロスなどと区別する実益に乏しく、経過年数に応じて賃借人の負担割合を考慮すべきである。

これに対し、「中間とりまとめ」では、自然損耗の「標準化・客観化」を図る必要があると指摘する。しかし、自然損耗かどうかや、賃借人の故意・過失（善管注意義務違反）があったかどうかは、賃借物件の築年数や構造、賃借人の年齢や家族構成などの生活実態等の様々な事情を総合的に考慮すべきであり、これらの事情を捨象して、一律に「標準化・客観化」を図ることは適切でない。また、「標準化・客観化」によって、賃借人の故意又は過失の有無にかかわらず、自然損耗ではないとされ、賃借人が原状回復費用を負担することが懸念される。原状回復ガイドラインに求められるのは、このような原則論を踏まえない「標準化・客観化」ではなく、より具体化して、明確にすることなのである。

また、「中間とりまとめ」は、「原状回復は契約関係が存在しており賃貸借契約においてルールを定めておくことが可能」とも指摘する。その趣旨は必ずしも明らかではないが、自然損耗を賃借人負担とする条項を契約中に定

めておけば当事者間を規律するルールとなるとの意味であれば，前記最高裁判決や消費者契約法10条に反する（大阪高裁平成16年12月17日判決，同平成17年1月28日判決参照）ものであって，不適切である。

(2) 一時金

「中間とりまとめ」は，「最近の判例の調査・分析をするなど各種一時金についての考え方を整理し，その上で，賃貸住宅標準契約書の見直しも検討する必要がある」と指摘する。

しかし，敷引きや更新料，礼金等の一時金は，賃貸住宅の使用の対価ではなく，何のために支払うのかあいまいなまま，借主に一方的に押しつけられてきた不合理な契約慣行であり，平成5年に賃貸住宅標準契約書が作成された際に盛り込まれなかったのは当然である。近時は，こうした不合理な一時金に対する疑念がいつそう高まっており，訴訟でも多く争われるようになっている。

敷引きについては，神戸地裁平成17年7月14日判決をはじめとする多くの裁判例が，これを消費者契約法10条に違反し無効であると判断している。

また，更新料が消費者契約法に違反し無効であるとする裁判例（京都地裁平成21年7月23日判決，大阪高裁平成21年8月27日判決）も見られる。

このような状況に鑑みれば，一時金を盛り込む方向で賃貸住宅標準契約書を見直すべきではない。

(3) 定期借家制度

定期借家制度が原状回復を巡る紛争の防止にどのように役立つのか不明であるが，同制度は，借主の居住権を不安定にするものであり，普及・促進すべきではない。

第4 紛争の円滑な解決について

1 第三者による紛争の解決について

「中間とりまとめ」は，賃貸住宅に関する独自の紛争処理機関（ADR）の設置を提唱しているが，その公正中立さを確保する仕組みが不明確である。例えば，住宅紛争審査会のように，弁護士会を指定するなど，公正中立かつ適切に紛争を処理できるような制度的保障を設けるべきである。

2 損失・負担等を防止又はカバーする仕組みについて

「中間とりまとめ」は，原状回復による損失や，交渉にかかる負担を防止し，

またはカバーする仕組みとして、保険や保証を検討すべきとしている。

この点、保険や保証については、賃借人に過失がある場合につきモラルハザードの問題があると指摘していることから、賃借人の故意又は過失によらない損傷（自然損耗）の修繕費用を填補することが想定されていると思われる。

しかし、この考えは、保険料や保証料を賃借人に負担させることによって、賃借人が負担すべき原状回復の範囲には自然損耗は含まないとする判例及びガイドラインを空洞化し、実質的に自然損耗の修繕費用を賃借人に負担させるものであって、到底許されない。そもそも、「賃貸借契約は、賃借人による賃借物件の使用とその対価としての賃料の支払を内容とするものであり、賃借物件の損耗の発生は、賃貸借という契約の本質上当然に予定されているものである。それゆえ、建物の賃貸借においては、賃借人が社会通念上通常の使用をした場合に生ずる賃借物件の劣化又は価値の減少を意味する通常損耗に係る投下資本の減価の回収は、通常、減価償却費や修繕費等の必要経費分を賃料の中に含ませてその支払を受けることにより行われている」（最高裁平成17年12月16日第二小法廷判決）のである。賃借人が自然損耗の修繕費用を捻出するには、毎月の家賃から積み立てておけば足りることであり、保険制度の創設は不要である。

また、保険会社や保証会社が査定することによって、あたかも原状回復をめぐる紛争がなくなるかのようにいうが、当事者が変わって、保険会社・保証会社の査定をめぐる賃借人と紛争が生じるだけである。結局、交渉コストの削減につながるものではない。

保証制度については、後述するとおり、委託を受けた家賃債務保証業者に、原状回復による賃借人の損失を補填・回避させる役割を持たせることは、相容れない二つの立場を持たせることになるのであって、妥当とは言い難い。

第5 滞納・明渡を巡る紛争について

1 「追い出し」被害を防止・救済する法制度の必要性

家賃滞納を理由に、深夜・早朝に及ぶ訪問や、実家や勤務先への執拗な電話での督促、共用スペースへの貼り紙で滞納の事実を告知するなどの過酷な取立てを繰り返したり、法外な違約金を請求する「追い出し屋」が蔓延している。滞納状態が解消されなければ、鍵交換によって自宅から閉め出し、私物を無断で撤去するなどの実力行使も行っている。生活の根拠である住まいを無理矢理に奪う「追い出し」被害が蔓延しており、かつての「サラ金地獄」を想起させる状況になっている。

雇用や営業が不安定になり、収入が減少することによって、家賃を滞納する世帯が増えている。そうした所得の不安定な層に対し、家賃未収リスクを回避するために、家主などの不動産事業者に代わって、滞納家賃を取り立て、問答無用で明渡を迫るのが「追い出し屋」である。

しかし、実際には、これらの商法は、滞納リスクを理由にして、住まいを確保しなければならないという弱みと、法の無知につけ込み、暴力的に金員を回収して、低所得者層の生活の平穏と居住権を脅かす「貧困ビジネス」である。このような「貧困ビジネス」がはびこる背景には、持ち家優先のわが国の住宅政策の下、賃貸住宅における居住者・消費者の保護のための法制度の不備がある。こうした政策のすき間を縫うように、住宅の確保が困難な層から「追い出し屋」が暴利をむさぼっているのである。

このような状況に照らせば、まずは、無法を繰り返す「追い出し屋」に法の網をかぶせて、賃借人を保護するとともに、住宅確保困難者向けの公営住宅・UR住宅の供給の促進、公的保証制度や家賃補助制度の拡充など、新たな施策を実行して、住宅政策を抜本的に改善する必要がある。

2 家賃債務保証業務等の適正化について

(1) 登録制を柱とする参入規制

ア 許可制（ないし義務的な登録制）を設け、違反した事業者に対する行政処分（業務停止，登録取消等）を課すことにする。

この点に関わって、「業界団体による自主規制」が今後の検討を進めるに当たっての課題・留意点に挙げられている。国土交通省は、2月15日に、「家賃債務保証業務の適正な実施の確保の要請について」を業界団体である日本賃貸住宅管理協会に対して発し、家賃債務保証業務の適正な実施の確保を要請した。これを受けて、同協会の内部組織である賃貸保証制度協議会は、8月19日、「業務適正化に係る自主ルール」を改定し、鍵交換の禁止などの自主ルールをとりまとめた。しかし、（この半年間にも、賃貸保障制度協議会加盟の家賃債務保証業者による追い出し被害事例があり、自主規制だけで限界がある。また、）制裁として予定されているのが業界団体からの除名にすぎず、営業を継続することは可能であるから、実効性が確保できない。さらに、同協議会に加盟していない家賃債務保証業者については、依然として野放しのままである。

前記のとおり、追い出し行為に至る背景には、滞納家賃を早期に回収し、未収リスクを減少しようとする利益至上主義があり、そのリスクを負わされている家賃債務保証業者は、経済構造上、こうした違法行為に及ぶ傾向

が強く見られるところである。したがって、自主規制によって違法な追い出し行為を根絶することは到底不可能であり、賃借人の居住権を法的に保護するための規制が不可欠なのである。

イ 純資産要件，暴力団関係者の排除

賃貸人及び賃借人の利益を保障するためにも，財務的基盤のない業者の参入を防ぐべく，数千万円程度の純資産要件を設けるべきである。

また，暴力団員等の欠格条項を設けるとともに，暴力団員の使用を厳格に禁止する。

(2) 行為規制（業務規制）

ア 行うことのできる業務の範囲

賃借人から委託を受けて，原賃貸借契約の（連帯）保証人になるとともに，原賃貸借契約によって賃借人が負う債務を連帯保証人として履行し，求償権を行使することに限定すべきである。

賃貸人に代わって，賃借人から家賃を回収したり，明渡義務を履行することは，委託を受けた連帯保証人としての立場と矛盾し，双方代理禁止の原則に反する上，弁護士法にも違反するものであるから，これを禁止すべきである。また，かかる禁止の趣旨を徹底するためにも，事前求償権を行使することを明文で禁止すべきである。

イ 求償権の行使

求償権の行使につき，深夜・早朝の督促禁止（福岡簡裁平成21年2月17日判決），勤務先等への連絡の禁止，貼り紙の禁止（大阪簡裁平成21年8月28日判決），第三者に対する弁済要求の禁止など，貸金業法と同様の取立行為の規制を設けるべきである。

ウ 「追い出し」行為の禁止

鍵を交換したり，別の鍵を付け加えるなどして，賃借人の物件使用を阻害する行為を禁止すべきである。

また，賃借人に無断で物件に立ち入る行為や，法に定める手続によらずに賃借人の私物を搬出・処分する行為を禁止する。

(3) 保証委託契約の私法上の効力規制

ア 保証料の上限規制

保証料については，政令等で一定の上限を設けるべきである。

また，細切れ契約による再保証料（更新料）取得を制限するために，原則として保証期間は期限の定めのないもの（明渡完了まで）とすべきである。

イ 「追い出し」に関する条項の効力規制

(2)のア・イ・ウに反し、家賃債務保証業者に家賃の回収や明渡権限の行使や、事前求償権の行使、「追い出し」行為（無断立入、鍵交換、私物搬出）などをあらかじめ認容する契約条項は、無効とする。

また、賃貸借契約の解除もしくは解除の意思表示の受領につき、賃借人が家賃債務保証業者に対し代理権を与える条項は、事実上、家賃債務保証業者による明渡請求を容認することになるから、これを無効とすべきである。

一部か全部か、故意か過失かを問わず、家賃債務保証業者による債務不履行又は不法行為によって賃借人に与えた損害の賠償義務を免除する規定は、効力を有しないものとすべきである。

ウ 求償権の違約金の上限規制

求償権の違約金の上限利率は、年14.6%を超えてはならないものとする。また、代位弁済手数料、督促手数料など、保証委託契約時の保証料と滞納家賃以外に、家賃債務保証業者が賃借人から受け取る金銭は、すべて違約金とみなす規定を置くべきである。

エ 求償権についての連帯保証人取得の禁止

求償権については、連帯保証人を取得することを禁止すべきである。

オ 賃貸借契約の他に保証人がいる場合の規制

賃貸借契約に、家賃債務保証業者以外に家賃債務保証業者でない保証人がいる場合、上記のほか、次のとおり、当該保証人に不利な条項につき規制が必要である。

まず、民法463条1項・443条に反して、事前の通知を要せずして、他の保証人に対する求償権の制限が排除されるとする条項は、効力を有しないとすべきである。

また、他の保証人が家賃債務保証業者に対する求償権の行使を制限したり、家賃債務保証業者の負担割合を民法456条・427条に比して軽減する条項は、効力を有しないとすべきである。

(4) 罰則

各種規定に違反した行為者を処罰するとともに、法人である家賃債務保証業者については、両罰規定を設けることとする。

(5) 賃貸人の責任

賃貸人が、家賃債務保証業者に家賃回収・明渡を委託し、違法な「追い出し」行為を委託し又は幫助した（入室に際しての鍵の貸与など）場合には、

賃貸人に家賃債務保証業者に連帯して、賃借人に対する損害賠償責任を負わせる規定を設けるべきである。

3 滞納等が発生した場合の円滑な明け渡しについて

(1) 明渡の「円滑」と居住権・適正手続の保障

「中間とりまとめ」は、追い出し被害が多発する背景について、「滞納が発生した場合に、賃貸人が法的手続に従い建物の明け渡しを求めるには、相当の期間と費用を要するという実態もあるとの指摘も多かった」という。しかし、仮に、そのような実態があるからといって、違法行為が正当化されるものでないことは言うまでもない。

中間とりまとめは、「円滑な明け渡し」の必要性の根拠として、国土交通省の調査が挙げられている。しかし、滞納家賃が発生した場合、9割は、1月以内に回収されている。強制執行に至ったケースでは、平均8.7月・47.4万円の費用を要するというが、そのようなケースは1000件中0.8件であり、賃貸物件の明渡をより迅速かつ簡易に行うことが緊急の課題であるとは言い難い。

「中間とりまとめ」は、このような問題を検討するに当たって、「低額所得者など住宅の確保に特に配慮を有する者の居住の安定については、契約当事者の問題として市場においてのみ解決すべき問題ではなく、公的主体の役割が重要である」と指摘する。市場任せにせず、公的な介入・援助が必要であることはそのとおりであるが、それは不動産事業者が何らの責任を負わないということの意味しない。不動産事業者がその社会的な役割を果たすために、必要な規制を行うことと合わせて、公的な役割を論じることが必要である。

(2) 実体規定の「見直し」

ア 信頼関係破壊の法理

「中間とりまとめ」は、信頼関係破壊の法理について、予測可能性が低いとして、立法的な措置による解決をいう。

しかし、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鑑み、賃借人の居住権を保護するために、賃貸人による解除権の行使を規制する趣旨であり、安易にこれを緩和することは、賃借人の居住を不安定にするものであって、適切でない。また、その必要はない。

イ 定期借家制度

「中間とりまとめ」は、定期借家制度について、契約が期間満了により終了するから滞納によるトラブルの防止にも資するとして、その普及・促

進をいう。しかし、そもそも定期借家制度は、継続した居住権の保障の例外的位置づけであるため、これを促進することは適切でないし、それ以前に滞納や明渡を巡るトラブルを防ぐためになすべきことを検討すべきである。

(3) 手続規定の「見直し」

「中間とりまとめ」は、「明渡について簡易に債務名義を得る仕組み」にき今後検討する必要があるという。しかし、そのような仕組みについては、居住権や適正手続の保障を害することのないよう、慎重に検討すべきである。この点に関し、一部委員からは、「公正証書における明渡の強制執行認諾」などが提唱されているが、裁判所による適正な手続的保障もないまま、住まいが奪われるおそれが懸念されるところであり、妥当でないというべきである。

第6 民間賃貸住宅のストックの質の向上について

民間賃貸住宅のストックの質を向上させるためには、情報提供・評価の仕組みを整備することのみならず、「持ち家優先」の住宅政策を改め、良質な民間賃貸住宅が供給され、居住条件をよりよいものにするための諸施策として、民間不動産事業者への補助や融資、税制上の優遇措置などのほか、公営住宅の質の向上も含めたトータルな住宅政策を実行することが求められる。

また、計画的な修繕を促進し、修繕の実施状況を管理することは、いつリフォームをしたのかの履歴が判明することによって、原状回復を巡るトラブルの解決に資することも期待されるところである。

これに対し、質の高さを家賃に反映させるためとして、定期借家制度の活用が指摘されている。しかし、なぜ定期借家制度が民間賃貸住宅の質の向上につながるのか不明である上、前述のとおり、定期借家制度は賃借人の居住を不安定にするものであるから、その適用を拡大すべきではない。

第7 今後の検討に向けて

今後の最終的なとりまとめに向けては、消費者団体等からのヒアリングを重ねて、原状回復を巡る紛争の実情、「追い出し」被害の実態を明らかにし、十分に立法事実を検証すべきである。

パブリックコメントについては、十分に周知期間を設けて、幅広く、国民の意見を聴取すべきである。

管理業務に係る規制のあり方との連携については、管理業者による「追い出

し」被害があることに鑑み、管理業法を設けるとともに、「追い出し」行為に対する業務規制（行為規制）を設けるべきである。また、管理業者と賃借人は直接に契約関係に立たないことから、法令によって、管理業者の業務に関する規制を整備し、賃借人が安心して賃貸住宅に住むことのできるようにすることが必要である。

このほか、サブリース業者や、家主であっても管理業務を行う場合には、業務規制の対象とすべきである。家主が自らは管理業務を行わず、管理業者に委託する場合には、管理業者による「追い出し」等の違法行為について、選任・監督責任を負わせ、これに違反した場合には、管理業者に連帯して、賃借人に対する損害賠償責任を負わせるべきである。