

# 「家賃債務保証業者登録規程案」に関する意見の募集に対する意見書

2017年（平成29年）7月19日

日本弁護士連合会

## 第1 はじめに

第193回国会における住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（住宅セーフティネット法）の改正（以下「改正法」という。）を受け、国土交通省は、「家賃債務保証業者登録規程案」（以下「規程案」という。）を公表した。

家賃債務保証業については、家賃を滞納した賃借人に対する生活の平穏を害する不当な取立てや賃借物件の使用を阻害する「追い出し」行為による被害が多発し、社会問題となったことから、当連合会は、これまでも意見書及び会長声明を公表し、家賃債務保証業に対する法規制の実施を求めてきた。

規程案は、任意的登録制度に基づく一定の行政的規制により賃借人の利益の保護を図るものであり、その方向性自体は評価し得るが、家賃債務保証業の規制としては更に充実した制度整備が必要であり、また、今回の制度の具体化において可及的に弊害防止の実効を図られる必要がある。そこで、以下のとおり意見を述べる。

## 第2 規制の在り方に関する意見

### 1 法律による義務的登録制の実現

#### (1) 意見の趣旨

規程案は、家賃債務保証業者について任意の登録制を提案するが、本来、義務的登録制度として法整備を行うべきである。

#### (2) 意見の理由

民間賃貸住宅契約の57%において家賃債務保証業者による機関保証が利用されている一方で、保証委託契約の内容をめぐるトラブルや、不当な取立行為や「追い出し」行為による被害が多発し、苦情・相談件数も高止まりしている現状に鑑み、全ての民間賃貸住宅において賃借人等が家賃債務保証業者による不当な権利侵害を受けないようにするためには、本来、義務的登録制を導入する立法措置がなされる必要がある。

当連合会は、意見書及び会長声明において、家賃等の未収リスクを回避するという事業者側の必要によって家賃債務保証業者による機関保証の利用

が進む一方で、家賃債務保証業者は、代位弁済による損失の拡大を防ぐために、家賃を滞納した賃借人に対して厳しく督促することになりがちであり、それゆえに、家賃債務保証業者による不当な取立行為などの「追い出し屋」被害が多発してきた実態を指摘し、こうした賃借人の生活の平穏等の権利・利益を侵害する行為を禁止する等の法的な規制が必要であるとして、家賃債務保証業者につき、法律による義務的登録制を繰り返し求めてきた。

今回の規程案は、任意の登録制度を創設するものである。同制度による登録は、任意のものではあるが、セーフティネット住宅（住宅要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅として都道府県等に登録された住宅。改正法第8条以下）において家賃債務保証を提供したり、専用住宅における保証料補助を受けたりするための要件となっているので、一定程度、登録が促進されることが期待される。しかしながら、上記登録住宅は、民間の賃貸住宅のうちの一部であり、他の多くの住宅については、任意的登録制度による規制を及ぼすことはできない。

したがって、改めて、今般の規程案によって導入される任意の登録制度を一歩進めて、法律による義務的登録制を実現するよう求める。

## 2 家賃等弁済情報提供事業の規制

### (1) 意見の趣旨

家賃債務保証業者の規制を整備するに当たっては、家賃等弁済情報提供事業に関する禁止等を含む規制を併せて行うべきである。

### (2) 意見の理由

規程案は、家賃債務保証業者を対象とするものであり、家賃等弁済情報提供事業（いわゆるデータベース事業）についての規制は何ら盛り込まれていない。

しかし、データベース事業は、家賃未取りリスク回避という事業者側の利益のため、賃貸借契約の諾否を決するための情報を提供するシステムである。データベース事業により、貧困等によりやむを得ず賃料不払いとなった人等が、不払いの履歴によって民間賃貸住宅市場から閉め出さされることになりかねないことや、こうした事態がいわゆる住宅確保要配慮者（低額所得者、被災者、高齢者、障害者、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）の居住の安定確保をうたう住生活基本法第6条の趣旨に反するものであることに鑑みれば、本来家賃等弁済情報提供事業については、禁止を含む規制を講ずることが求められる。

家賃債務保証事業との関係においても、家賃債務保証事業者が保証委託契約を締結するかどうかにかんじ、家賃等弁済情報提供事業を利用して、家賃等滞納情報を取得して、これを理由として保証委託契約の締結の許否を決めることに

なれば、住宅確保要配慮者などの社会的弱者が登録住宅への入居を拒否されるおそれが高くなる。これでは、住宅セーフティネットとして全く脆弱なものといわざるを得ず、居住の安定の確保を図ることがかなわない。

こうした入居拒否を防ぐためには、公的保証制度の拡充など公的なセーフティネットを充実させることが不可欠であるが、家賃等弁済情報提供事業についても禁止等を含む規制を行うべきである。

### 第3 個別の規定についての意見

#### 1 目的について（第1条関係）

##### (1) 意見の趣旨

家賃債務保証業者の事業の適正確保こそが、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給及びその促進において特に重要である旨を、目的規定に明記すべきである。

##### (2) 意見の理由

規程案第1条は、規程の目的について、家賃債務保証業者の「業務の適正な運営を確保し、もって、賃貸住宅の賃借人の利益の保護を図るとともに、家賃債務保証業の健全な発展に寄与すること」と定めている。

同規程が、賃借人の利益の保護を規程の目的として明確に掲げたことは、家賃債務保証業者の事業の適正を賃借人の利益保護の観点からとらえることを明らかにするものであり、評価に値する。

この点、トラブルの現状や多くの住宅確保要配慮者が社会的に弱い立場にあることに鑑みれば、家賃債務保証業者の事業の適正確保は、住宅確保要配慮者にとって、特に必要である。家賃債務保証業者の登録制度が、住宅セーフティネット法の改正を受けてのものであることに鑑みても、上記の旨が目的規定においても明確化されることが望まれる。

したがって、規程の目的として、住宅セーフティネット法改正の趣旨を踏まえ、家賃債務保証業者の事業の適正確保が、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給及びその促進を図るために特に重要である旨を第1条に明記すべきである。

#### 2 不当な取立て行為等の規制について（第11条以下）

##### (1) 意見の趣旨

登録業者の行為規制として、賃借人の平穏な生活を害する行為の禁止に関する規定を明文で定めるべきである。具体的には、深夜・早朝の督促禁止、勤務先等への連絡の禁止、貼り紙の禁止、第三者に対する弁済要求の禁止、鍵の

交換等により賃借人の物件使用を阻害する行為の禁止, 賃借人に無断で物件に立ち入る行為の禁止, 法に定める手続によらずに賃借人の私物を搬出・処分する行為の禁止等を定めるべきである。

仮に, 具体的な明文規定を置かない場合も, 賃借人の平穏な生活を害する行為として禁止されている社内規則等の定め反した場合には, 行政による指導等や登録取消しの対象となることを条文上明記すべきである。

## (2) 意見の理由

### ① 具体的な明文の禁止規定を置くべきである

家賃債務保証業者による, 賃借人の生活の平穏を害する不当な取立てや, 賃借人の物件の使用を阻害する「追い出し」行為を抑止するため, 当連合会は, 家賃債務保証業者に対し不当な取立てを禁止する行為規制の整備を求めてきた。

規程案は, 家賃債務保証業者の業務処理の原則として「賃借人その他の者の権利利益を侵害することのないよう, 適正にその業務を行わなければならない」旨を定めるが(第11条), 他方, 賃借人の平穏な生活を害する行為の禁止に関する規定が置かれていない。

しかし, 不当な取立てや「追い出し」行為を抑止し, 規制の実効を確保するため, 明確な禁止規定を置くべきである。

具体的には, 深夜・早朝の督促禁止(福岡地裁平成21年12月3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の規制を設けるべきである。また, 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べきである。

### ② 社内規則等における禁止規定違反が行政処分の対象となることを明確にすべきである

上記のとおり, 規程案は登録業者の行為規制について明確な禁止規定を置かないものの, 社内規則等の整備を求め, 同整備により実質的に監督を及ぼすこととしている。

すなわち, 規程案は, 登録申請時に提出を要する「求償権の行使方法に関する事項を記載した書類」(第4条第2項第8号)の「1 社内規則の整備状況」「(6) 賃借人の平穏な生活を害する行為に関する事項」の記載内容として, ア: 深夜・早朝の訪問・電話, イ: 勤務先等への連絡, ウ: 無断立

入り，エ：賃貸借契約の解除権の代理行使，オ：賃料滞納の文書掲示，カ：不退去，キ：物理的入居妨害，ク：明渡前の動産撤去，ケ：ア・イ・オ・カの予告，コ：動産保管状況についての免責約定，といった不当な行為を類型化して，これらを禁止する社内規則等の該当条文の明記を求めている（別記様式第三号）。こうした書類の提出を求めつつ，「業務に関し，賃借人の生活の平穩を害するおそれがない」といえないときには，登録をしないこととしている（規程案第6条第1項第14号ハ）。

上記の手續による登録を前提に，家賃債務保証業者は，上記の社内規則等の下で「賃借人その他の者の権利利益を侵害することのないよう，適正にその業務を行わなければならない」（第11条）。

そして，規程案第11条などの規定に反した場合や（第27条第1項第1号），業務に関し，賃借人その他の者に損害を与えたとき，又は損害を与えるおそれが大であるとき（同第2号），業務に関し，公正を害する行為をしたとき，又は公正を害するおそれが大であるとき（同第3号），業務に関し他の法令に違反し，家賃債務保証業者として不適當であると認められるとき（同第4号）には，国土交通大臣による指導，助言，勧告を行うことができ，これらに該当する場合で情状が特に重いとき，又は指導等に従わなかったときには，登録を取り消すものとしている（規程案第28条第1項第7号）。

このように，規程案は，家賃債務保証業者に対し，賃借人の生活の平穩を害する求償権の行使方法を禁止する旨の社内規則等の定めを設けさせ，賃借人その他の者の権利利益を侵害した場合に行政指導や処分を行うこととして，家賃債務保証業者が不当な取立行為等により賃借人等の権利利益を害することのないようにし，業務の適正を確保することとしている。

こうした在り方は，社内規則等を通じて，実質的に行政監督を及ぼすものであり，評価できるものであるが，他方，前記の社内規則等が守られず賃借人の生活の平穩が害されるときには，迅速かつ適切な行政監督が望まれることに鑑みれば，行政処分に関する規律は，より明確である必要がある。

そこで，賃借人の平穩な生活を害する行為として禁止されている社内規定等の定め反する行為を行った場合には，「賃借人その他の者の権利利益を侵害」した場合（第11条）に該当し，行政指導や処分の対象となること（第27条及び第28条）を条文上明記すべきである。

### 3 保証委託契約書等の記載事項について（第16条，第17条第1項，第18条第1項関係）

#### (1) 意見の趣旨

保証委託契約において定めてはならない条項（第16条）として、家賃債務保証業者に家賃の回収や明渡し請求の権限を認める条項、事前求償権の行使を認める条項、「追い出し」行為（無断立入、鍵交換、私物搬出）を認容する条項、解除若しくは解除の意思表示の受領権を付与する条項等を追加すべきである。

## (2) 意見の理由

規程案第16条は、保証委託契約において、損害賠償額の予約又は違約金の定めについては、消費者契約法第9条第2号により無効とされるものを定めてはならないとする。

他方で、規程案には、他に保証委託契約に定めてはならない条項は規定されておらず、規程案第17条第1項（保証委託契約を締結するに先立って交付すべき書面の記載事項）や規程案第18条第1項（保証委託契約締結時に交付すべき書面の記載事項）にも、そのような定めはない。

当連合会は、『民間賃貸住宅政策について（意見募集）』に対する意見書（2010年1月29日）において、保証委託契約について、保証料の上限の制限、保証期間の制限（明渡完了までとすること）、鍵交換などの「追い出し」行為を借人があらかじめ認容する条項の禁止、家賃債務保証業者に賃貸借契約の代理権を与える条項の禁止、家賃債務保証者による損害賠償義務の免除の規定の禁止、求償権の違約金の上限規制（年14.6%を超える定め）の禁止、求償権についての連帯保証人取得の禁止、賃貸借契約における個人の保証人との関係で、事前通知を不要とする条項を設けたり、負担割合を軽減したりする条項の禁止などの規制をすべきことを求めてきた。

また、平成21年2月16日付け国土交通省住宅局住宅総合整備課長通知（国住備第111号）も、借人の意思に反して、家賃債務保証業者が、賃借物件に立ち入ったり、開錠を阻害する措置を講じたりすることができるとする条項、家賃債務保証業者が賃貸借契約を解除し、あるいは、解約を申し入れることができるとする条項、家賃債務保証業者が賃貸物件内から借人所有の動産を搬出して保管することにつき一切の損害賠償責任を負わない条項、求償債務の不履行の際の遅延損害金の利率につき年14.6%を超えて定める条項、民法におけるよりも事前求償権の行使できる事由を拡大し、あるいは、損害の範囲を拡大する条項などが、消費者契約法又は公序良俗違反により効力を否定される可能性があるとして指摘している。

したがって、家賃債務保証業者に家賃の回収や明渡し請求の権限を認める条項、事前求償権の行使を認める条項、「追い出し」行為（無断立入、鍵交換、

私物搬出)を認容する条項, 解除若しくは解除の意思表示の受領権を付与する条項等は, 保証委託契約において定めてはならないことを規定すべきである。

また, これらの内容は法定書面における記載事項として設けてはならないこととすべきである。

上記の不当条項のうち求償権の行使方法に関するものについては, 規程案第4条第2項第8号により, 社内規定等において禁止されることが予定されている。

しかし, 実際の取立て等の局面では, 保証委託契約書において不当条項が記載されていれば, 家賃債務保証業者は, それが有効なものであることを前提として, 当該不当条項に基づいて, 求償債務を弁済するよう賃借人等に迫るのであるから, こうした不当な取立て行為に利用されないためには, 保証委託契約書に記載されないような措置を講じる必要があるというべきである。

#### 4 非弁行為について (第27条第1項第4号関係)

##### (1) 意見の趣旨

行政による指導, 助言及び勧告の対象として, 「弁護士法第72条に違反したとき」を明記すべきである。

##### (2) 意見の理由

規程案では, 「業務に関し他の法令に違反し, 家賃債務保証業者として不適當であると認められるとき」には, 行政による指導, 助言及び勧告の対象となり得る旨定めている (第27条第4号)。

この点, 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, 弁護士法第72条に違反するおそれもある。こうした行為を抑止する観点からも, 第27条第4号の規定からさらに進んで, 弁護士法第72条違反の行為が指導等の対象となることを条文上明記すべきである。

以上