

## 公営住宅の連帯保証人・保証人に関する意見書

2020年（令和2年）2月20日

日本弁護士連合会

### 第1 意見の趣旨

公営住宅に入居を希望する際に連帯保証人・保証人を求めている地方公共団体は、関連する条例を改正し、連帯保証人・保証人を不要とすべきである。

### 第2 意見の理由

#### 1 公営住宅の目的

公営住宅法は、「この法律は、国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。」（1条）と規定している。

このように、公営住宅は、民間の賃貸住宅に比して低廉な家賃が設定されていて、住宅に困窮する低額所得者であっても入居が可能となっており、いわゆる「住宅セーフティネット」の中核として機能している。

#### 2 公営住宅入居に際し、連帯保証人等が求められている現状

(1) 現在、多くの地方公共団体は、住民が公営住宅に入居を希望する際、入居希望者に対し、連帯保証人・保証人（以下「連帯保証人等」という。）を要求している。

(2) 総務省は、2018年（平成30年）1月、「公的住宅の供給等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」（以下「総務省勧告」という。）において、69都道府県等（16都道府県及び53市区）を調査し、調査した全ての都道府県等で公営住宅の入居に際し保証人を要求していること、63都道府県等（91.3%）で保証人に入居決定者と同程度以上の収入を有する者など収入要件を設定していることを指摘している<sup>1</sup>。

(3) 当連合会は、2018年（平成30年）8月、全国の都道府県、政令指定都市（合わせて67）を対象に、「公営住宅の家賃に対する保証、連帯保証・家賃滞納への対応の実情等に関するアンケート調査」を実施した。

このアンケート調査では、回答のあった全ての地方公共団体（66）にお

---

<sup>1</sup> 総務省勧告17ページ。

いて、公営住宅の入居に当たり、連帯保証人等を要求しているとの回答であった。

そして、地方公共団体が公営住宅の入居に当たり連帯保証人等を要求する理由については「家賃の確実な回収のため」とする回答が最も多く、その他の回答としては「トラブル、死亡時の手続」とするものが多く見受けられた。

### 3 公営住宅の入居に際し、連帯保証人等は不要とすべきである

#### (1) 公営住宅に入居を希望する住民について

公営住宅は、上記公営住宅法の趣旨に則り、民間の賃貸住宅に比べて低廉な家賃が設定されているため、低所得者や生活保護利用者など、いわゆる生活困窮世帯の住民の需要が非常に高い。

そして、これら生活困窮世帯の住民には、経済的に困窮した状態にあるにもかかわらず、相談に乗ってくれたり、援助をしてくれたりする親族や友人等がいなかったといった事情を抱えている者も少なくない。近年の「貧困」の概念では、単に経済的に困窮している「経済的貧困」の問題のみではなく、様々な困りごとを抱えながら、身近に相談に乗ってくれる人や支援をしてくれる人がいないといった「関係性の貧困」の問題も指摘されている。そして、これら「経済的貧困」が人間関係を乏しくさせる「関係性の貧困」をもたらすことがある。

このような生活困窮世帯の住民にとって、連帯保証人等を見付けることは容易なことではない。その結果、公営住宅に入居を希望しても、連帯保証人等を見付けることができないことを理由に、公営住宅への入居申込みを諦める者も出てきている。上記総務省勧告も、2015年（平成27年）には、保証人を確保できないことによる入居辞退件数を把握している43都道府県等のうち、11都道府県等で計65件の入居辞退が生じていることを指摘している。この入居辞退件数の内容については、①精神障害がある単身の生活保護受給者、②単身で高齢の生活保護受給者、③身体障害がある単身高齢者などが見られたこと、さらには、応募にすら至らなかった者に、精神障害のある妹と生活し、障害のある3人の子を持つ母子世帯があったと指摘している<sup>2</sup>。

住居の確保は、高齢者や障がい者が地域で生活していくために欠かすことのできない基盤であり、公営住宅が果たす役割は極めて重要である。それが、公営住宅の入居希望者に連帯保証人等を求めた結果、「住宅に困窮する低額

---

<sup>2</sup> 総務省勧告17ページ。

所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与する」という、公営住宅法の趣旨・目的に反する結果となってしまっているのである。

(2) 地方公共団体が公営住宅の入居に際し、連帯保証人等を要求する理由

① 上記の当連合会が実施したアンケート調査の結果によれば、地方公共団体が公営住宅の入居に際して連帯保証人等を必要とする理由としては、「家賃の確実な回収のため」とする回答が最も多かった。公営住宅が税金を財源として運営している以上、地方公共団体が家賃の確実な回収に努めることについては理解できる。

しかし、上記3(1)において述べたとおり、公営住宅に入居を希望する生活困窮世帯の住民が連帯保証人等を見付けることは容易なことではない。仮に連帯保証人等になるように頼める親族・知人等がいたとしても、その者が連帯保証人等として十分な資力を有しているとは限らない。また、公営住宅への入居を要する低所得者の住民には「関係性の貧困」に陥っている者もあり、そのような住民に連帯保証人等としての役割を果たせるだけの資力を有している親族・知人等を探すことを求めることに無理がある。

現に、公営住宅の入居に当たって、連帯保証人等を見付けることができず、ようやく見付けた連帯保証人等の候補者も、入居希望者と同様に生活困窮状態にあり、生活困窮者の連帯保証人等を生活困窮者が担うという事態も少なからず発生している。そのような場合、公営住宅の入居者が家賃を滞納しても、それを連帯保証人等から回収することは困難であり、「家賃の確実な回収」のための連帯保証人制度は機能していないことになる。

そもそも、公営住宅の入居者が家賃を滞納する場合とは、高齢や病気のために就労が困難になっている、就労していても低収入である、多重債務の状態に陥っているなど、何らかの問題を抱えていることが多いと思われる。そのような場合、地方公共団体としては、上記公営住宅法の趣旨・目的に鑑み、連帯保証人からの家賃の回収に力を入れるのではなく、家賃の減免制度について説明する、消費生活センターや弁護士等に繋いで債務整理を勧める、生活保護の申請を勧める等、入居者の生活再建に向けた支援を行うことがまず優先されなければならない。

② また、当連合会が実施したアンケート調査の回答では、地方公共団体が公営住宅の入居に際して連帯保証人等を要求する理由として、公営住宅の入居者のトラブル発生時、死亡時の緊急連絡先として連帯保証人等が必要

であるとの回答も多く見受けられた。

しかし、トラブル発生時や死亡時の緊急連絡先として、必ずしも連帯保証人等でなければ対応できないというものではない。これらについては、単に「連絡先」として親族や知人を指定すれば足りるはずである。また、連絡先を見付けることすら困難な住人については、居住支援法人が行う見守り支援や死後事務委任契約の活用など、社会の仕組みの中で対応することが可能であり、むしろ、そのような対応を検討すべきである。

- ③ なお、公営住宅の入居に際して連帯保証人等を要求する地方公共団体においても、入居希望者の生活状況等の諸事情に鑑みて、連帯保証人等の免除・猶予の制度を設けているところも少なくない。この免除・猶予の制度を柔軟に運用して、連帯保証人等が不要となる場合が広く認められるのであれば、生活困窮者が公営住宅に入居できないという問題が生じることは少なくなると思われる。

しかし、連帯保証人等の免除・猶予の制度が設けられているとはいえ、その要件は地方公共団体ごとに異なっており、例えば、連帯保証人免除の要件として、「知事が特別の事情があると認める者」のように極めて抽象的な条項が定められているにすぎないところもある。抽象的な規定により連帯保証人等の免除・猶予の判断に地方公共団体の裁量が大きく認められるのであれば、公営住宅に入居を希望する住民は、自分の入居申込みに際して連帯保証人等が必要かどうか予測できず、結局のところ入居申込みを躊躇することになりかねない。

- (3) 以上の理由から、公営住宅の入居に際して、連帯保証人等は不要とすべきである。

なお、連帯保証人等を不要とする条例改正がなされた場合、公営住宅の賃貸借契約において既に連帯保証人等になっている者についてそのまま連帯保証人等の地位を維持したままにすると、改正後の賃借人との間で不公平が生じてしまう。そこで、条例改正をする場合は、既に連帯保証人等になっている者についても連帯保証債務を免除するか、少なくとも次の契約更新時には連帯保証人を外す手続を取るなどの手当をすべきである。

#### 4 国，地方公共団体の動き

##### (1) 総務省

総務省は、上記2(2)において述べた総務省勧告の際の調査結果を踏まえて、「公営住宅は、国土交通省において、住宅セーフティネットの中核として位置付けられているものの、(略)民間賃貸住宅への入居に困難を伴うと

される高齢者や障害者，生活保護受給者等が保証人を確保できないことにより入居辞退した例がみられ，その機能を十分に発揮しているとは言い難い状況にある。」「このような状況がみられたことから，都道府県等が保証人の確保が困難な者に対する支援について検討するに当たり，国が，都道府県等における入居辞退の発生状況や，特例措置及び法人保証を認める措置の導入状況に加え，保証人の代わりに緊急時の連絡先の登録を求める取組や，居住支援のネットワークを活用した入居者の緊急時に対応する取組といった住宅部局の懸念を解消する取組例も把握し，都道府県等に対して情報提供することが重要である。」と述べている<sup>3</sup>。

## (2) 国土交通省

国土交通省は，2018年（平成30年）3月30日付け国土交通省住宅局長通知「『公営住宅管理標準条例（案）について』の改正について」（以下「国土交通省通知」という。）において，公営住宅に連帯保証人等を求めるべきではないとして，公営住宅の入居に際して連帯保証人等を不要とする条例案を全国の地方公共団体に示している。

この国土交通省通知は，連帯保証人等を不要とする条例案を示した趣旨については，「今般の民法改正による債権関係の規定の見直しや単身高齢者の増加等を踏まえ，今後，公営住宅の入居に際し，保証人を確保することがより一層困難となることが懸念されるところ，保証人を確保できないために公営住宅に入居できないといった事態が生じることがないように，保証人に関する規定を削除するもの。」と述べている<sup>4</sup>。

また，上記標準条例（案）では，「住宅に困窮する低額所得者への住宅提供という公営住宅の目的を踏まえると，保証人を確保できないために入居できないといった事態が生じないようにしていくことが必要であり，保証人の確保を公営住宅への入居に際しての前提とすることから転換すべきと考えられる。」との説明がなされている<sup>5</sup>。

## (3) 地方公共団体の動き

岡山市は，2018年（平成30年）12月18日に岡山市市営住宅条例を改正し，市営住宅の入居に際し，連帯保証人等を不要とした。当連合会は，2019年（令和元年）8月30日に岡山市を訪問し，上記条例改正について聞き取り調査を行った。

<sup>3</sup> 総務省勧告20ページ。

<sup>4</sup> 国土交通省通知1ページ。

<sup>5</sup> 「公営住宅管理標準条例（案）について」新旧対照表10ページ。

岡山市は、市営住宅の家賃を滞納した住民について、以前から連帯保証人に支払いを求めてきたが全額回収できないケースや、入居希望者から連帯保証人等の免除を求められれば認めざるを得ないケースが多くあったこともあり、上記総務省勧告、国土交通省通知を踏まえて、連帯保証人の廃止に踏み切ったとのことであった。

岡山市以外に公営住宅の入居に際して連帯保証人等を要求しない地方公共団体としては、東京都目黒区がある。また、岐阜県岐阜市は2019年（平成31年）4月に、茨城県水戸市、滋賀県野洲市は、同年12月に連帯保証人等を求める条例の規定を廃止している。京都府は連帯保証人等を求める条例の規定を廃止する条例改正を本年2月の府議会に提出する方向で準備している。

また、最近の新聞報道によると、当該報道機関が調査した47都道府県、20政令指定都市のうち、8都県、13政令指定都市において保証人規定を廃止することを決めたが、25府県においては保証人規定を存置する方向で検討中とのことであった。

## 5 2017年（平成29年）民法（債権法）改正

2017年（平成29年）に改正された民法（同年5月26日成立・同年6月2日公布）は、貸金等債務において規定していた個人に対する包括根保証の禁止について適用範囲を拡大し、個人に対する包括根保証の禁止が不動産賃貸借においても適用されることになった（改正民法465条の2）（施行日は2020年（令和2年）4月1日）。

この改正により、改正法施行日以降に不動産賃貸借の連帯保証人等になった者は、定められた極度額を限度として履行の責任を負うことになり、公営住宅を運営する地方公共団体は、改正法施行日以降に公営住宅の連帯保証人等と連帯保証契約・保証契約を締結するに際しては極度額を定めることが必要となった。

また、この改正された民法では、貸金等債務において規定していた根保証契約の元本確定の事由について個人根保証契約に適用範囲を拡大し、主たる債務者の死亡後の債務については、連帯保証人等は保証責任を負担しないこととなった（改正民法465条の4第1項3号）。上記2(3)において述べたとおり、地方公共団体が連帯保証人等を求める理由の一つとして、「トラブル、死亡時の手続」というものがあるが、借主の死亡後に生じる賃借人の債務に関しては、上記改正法施行後は、賃貸人は連帯保証人等に対し保証責任を求めることはできないのであるから、少なくとも、この局面において保証という法的関係を維

持する合理性はなくなることになる。

## 6 結語

公営住宅の入居に際して連帯保証人等を求めることは、公営住宅法が入居者として想定している低額所得者の入居を妨げ、かえって公営住宅法の趣旨に反する結果を招いてしまっている。

上記のとおり、保証、特に個人保証については、本来自らの責任ではない他人の債務について同等の責任を負わされることから、保証人を保護するため、その負担する義務を制限しようとするのが時代の趨勢である。近年、単身高齢者の増加等から、「住宅セーフティネット」の中核として公営住宅が果たす役割は極めて重要になってきているところである。公営住宅が、住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で住宅を提供し、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与する目的で整備されることに鑑みれば、公営住宅の入居者に対して連帯保証人等を求めて、債務の履行を確保しようというのは、もはや時代の趨勢にそぐわないと言うべきである。

既に複数の地方公共団体においては、上記総務省勧告、国土交通省通知による条例案を踏まえ、公営住宅の入居に際して連帯保証人等を不要としたり、不要とすることを検討したりしているところである。しかし、前述の報道のとおり、約半数の府県において保証人規定の存置を表明するなど依然として問題が残っている。

そこで、当連合会は、地方公共団体に対し、公営住宅が住宅セーフティネットの一つとしてその役割が期待されていることに鑑み、公営住宅の入居に際しては連帯保証人等を不要とする条例改正を行うべきと提言するものである。

以上