公営住宅の連帯保証人・保証人に関する意見書（案）

2019（令和元）年11月28日

千葉県弁護士会

会長 小見山 大

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、公営住宅に入居する際には連帯保証人・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（17頁）。

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拘わらず、相談に乗ってくれたり、援助をしてくれる親族や友人等がないといった事情を抱えている者も少なくない。近年の「貧困」の概念については、単に経済的に困窮している「経済的貧困」のみを意味するの

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つ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、連帯保証人等を用意することができないことを理由に、公営住宅への入居申し込みを諦める者も出てきている。上記2(2)の総務省勧告も、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（17頁）。

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) 公営住宅の入居に際して、連帯保証人等を不要とすべき理由

ア 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つ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類・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。そもそも、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」に陥っている者もおり、そのような者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類・知人等を探すことを求めることに無理がある。

現に、公営住宅の入居にあたって、連帯保証人等を見つけることができず、ようやく見つ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行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、高齢や病気の為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、家賃の減免制度の説明、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。

なお、千葉県内においては、2014（平成26）年9月、母親と娘（当時13歳）が居住する県営住宅につき、県による家賃滞納を理由とする明渡訴訟の認容判決に基づく強制執行当日に、自ら死のうと考えていた母親が娘を殺害する事件が発生した。当会の調査活動及び母親の公判手続によれば、母親は、低収入に加えて多額の債務を抱えていたとのことであった。仮に、この母子が、福祉関係者や法律家による適切な支援を受けられていれば、家賃滞納が回避でき、事件を防ぐことができた可能性がある。このような痛ましい事件を二度と起こさないためにも、公営住宅の運営にあたっては、家賃の確実な回収ではなく、生活困窮者に対する適切な支援が優先されなければならない。

イ また、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ことが考えられる。

しかし、トラブル対応や死亡時の緊急連絡先としては、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、連絡先を見つけることすら困難な入居者については、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。

ウ 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、連帯保証人等を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過ぎないところもある。抽象的な規定で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し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。

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(20頁)。

(2) 国土交通省

国土交通省は、2018年(平成30年)3月30日付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(1頁)。

(3) 地方公共団体

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。当会は、日弁連と共同で、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。

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

共同体としては東京都目黒区がある。岐阜県岐阜市は2019年（平成31年）4月に、千葉県我孫子市は、平成31年3月に連帯保証人等を求める条例の規定を廃止している。滋賀県野洲市は年度内に連帯保証人等を求めない旨の制度改正を進めており、茨城県水戸市、京都府は連帯保証人等を求める条例の規定を廃止する方向でパブリックコメントを実施している。もっとも、このような動きは未だ全国的なものとは言い難い状況にある。

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は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。

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。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いうべきである。

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、公営住宅が入居者として想定している低額所得者の入居を妨げ、却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。

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ているところである。保証人の義務を制限する民法改正の動きも合わせて鑑みれば、公営住宅の入居者に連帯保証人等を求める必要性はもはや存在しないというべきである。

以上の通り、地方公共団体は、公営住宅が住宅セーフティネットの中核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である。

以上