

3 低所得者の居住安定に関する政策の体系化

本章の目的は、低所得者の居住安定を図るための制度を検討するうえで、どのような点に留意すべきかを過去の政策の推移から明らかにすることである。

本章では、まず第1節で戦後の日本の住宅政策及び低所得者の居住安定に関する政策を概観する。第2節では公営住宅および事実上の家賃補助制度である生活保護住宅扶助費の運用の変遷・住宅手当・住宅セーフティネット補助事業の詳細について整理し、第3節で具体的制度提案のための基礎情報となる賃貸住宅管理業・賃貸住宅サブリース業・家賃債務保証業の成立の経緯と概要について整理する。第4章では本章のまとめとして低所得者の居住安定の制度を検討するうえでの留意点を整理する。

3-1 戦後の日本の住宅政策および低所得者の居住安定に関する政策の概観

戦後の日本の住宅政策は、住宅金融公庫(1950年:昭和25年)、公営住宅法(1951年:昭和26年)、日本住宅公団(1955年:昭和30年)が起点となり、持ち家取得を促進することに重点を置いてはいたが、一方で住宅公団や政府による公営住宅の供給もあわせて行われた。

戦後の住宅政策を概観するとき、建築・工学的視点からは建築基準法(1950年:昭和25年)や住宅建設五箇年計画等があり、社会福祉の観点では生活保護法(1946年:昭和21年)や公営住宅法(1951年:昭和26年)等がある。しかし、建築・工学的視点と社会福祉視点の両方を合せてもって、戦後の住宅政策を概観した研究は少ない。

表3-1は、各領域での法律の成立を中心に戦後の住宅政策について整理したものである。

全体を俯瞰してみると、1950-60年代に各領域での基本的な枠組みとなる生活保護法や公営住宅法、住宅金融公庫や日本住宅公団が成立したあと、1970-80年代にはそれらの枠組みの修正がなされたものの、大きな変化は見られない。住宅建設五箇年計画も量の充足を目指したものから、1976年に居住水準目標が設定され、その後は質の拡充に重点が移った。

1990年代に入ると、住宅政策の変化が見られ始める。1991年の定期借家借地制度の導入、特定優良賃貸住宅制度、公営住宅への応能応益家賃制度の導入、収入超過者対応の強化などである。社会保障・労働分野では、1980年代の労働者派遣法、男女雇用機会均等法制定に続き、労働者派遣法の改正が続き非正規雇用者が増大した。

2000年代には正規雇用・非正規雇用の差別的取り扱いや所得格差の拡大、少子・高齢化の影響等が議論されるようになり、マンションのような区分所有物件の老朽化対策も検討されるようになった。その結果、住宅政策としては、高齢者住まい法、住宅セーフティネット法、マンション管理適正化法、マンション管理建て替え円滑化法、住宅瑕疵担保履行法等が成立した。社会保障分野では、老人健康保険法改正、介護保険導入、医療制度改革等が行われた。また、2006年に最低居住面積水準がそれまでの18㎡から一気に25㎡に拡大されたのも高齢者を想定してことである。

また、住宅行政と社会福祉行政の連携の試みが始まったのも2000年代である。厚生労働省の社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告(2004)では、

- ・ 「生活保護の適用前及び保護脱却後の低所得者への対応については、住宅等に関する低所得者対策や、多様な生活課題に対応する福祉サービスの一層の充実を図るとともに、これらの施策との密接な連携を図っていくことが求められる。」

- ・ 「住宅扶助について、他の扶助と切り離れた支給を可能とすること。」
という記述が見られる。

表 3-1 戦後の住宅・社会福祉関係の政策推移

	国土交通省関連					
	住宅建設5カ年計画	公営住宅	住宅公団 金融政策	最低居住面積水準	業の成立 住宅行政	その他
1940年代						
1950年代		公営住宅法:1950 限度額家賃制度 公営住宅法改正 (収入超過基準): 1959	住宅金融公庫: 1950 日本住宅公団: 1955		宅建業法:1952	建築基準法:1950
1960年代	第1期:1966※量の充足 第2期:1971※一人一室	公営住宅法改正 (超過者明け渡し):1969			賃貸住宅管理業の 成立:1965-1970 頃	地方住宅供給公 社:1965
1970年代	第3期:1976※居住水準目標			単身者16㎡(最低 居住水準) 単身者29㎡(平均 居住水準)	賃貸住宅サブリー ス業の成立:1975 年頃	省エネ法による規 制強化:1979
1980年代	第4期:1981※住 環境水準目標 第5期:1986※誘 導居住水準目標		住宅都市整備公 団:1981※宅地開 発公団と統合			建築基準法(新耐 震):1981
1990年代	第6期:1991	特定優良賃貸住宅 制度:1993	都市基盤整備公 団:1999※住宅分 譲から撤退	単身者16㎡	家賃債務保証業の 成立:1995	定期借地制度: 1991
	第7期:1996	応能応益家賃制 度:1996 買い取り・借り上げ 方式:1996 公営住宅法改正 (超過者強化): 1996		単身者18㎡(中高 齢単身者25㎡)		耐震改修促進法: 1995 建築基準の性能規 定化:1998
2000年代	第8期:2001※住 宅性能水準	高齢者住まい法: 2001	証券化支援事業: 2003	単身者25㎡(誘導 居住面積水準40 ㎡)	居住支援協議会の 成立:2008	定期借家制度: 2000
	住生活基本法: 2006	高齢者向け優良賃 貸住宅制度:2001	都市再生機構: 2004※地域公団と 統合※ニュータウ ン事業から撤退			マンション管理適 正化法:2000
		地域住宅交付金制 度:2005	住宅金融支援機 構:2007			住宅性能表示: 2000
		住宅セーフティネッ ト法:2007				建築基準法(新々 耐震):2000
		高齢者住まい法一 部改正:2009			マンション管理建 替え円滑化法: 2002	住宅瑕疵担保履行 法:2007
					長期優良住宅法: 2008	省エネ法一部改 正:2008
2010年代	基本計画改訂: 2011				セーフティネット補 助事業:2010	
	基本計画改定: 2016				賃貸住宅管理業登 録制度:2011	民賃法廃案:2011
					サービス付き高齢 者住宅:2011	都市低炭素法: 2012

次項に続く

厚生労働省関連						
	生活保護・年金	住宅扶助 運用通知	住宅手当	医療・保険	高齢者・介護保険	労働雇用
1940年代	生活保護法:1946					
1950年代	生活保護法改正: 1950 国民年金法:1959					
1960年代				国民皆保険:1961		
1970年代					老人医療費無料化:1973	雇用保険法:1974
1980年代	国民年金法改正 (基礎年金):1986				高齢者保険福祉推進10カ年戦略: 1989	労働者派遣法: 1986 男女雇用機会均等法:1986
1990年代	国民年金学生強制加入:1991	家賃支払いの適正化通知:1989		健康保険法改正: 1997※本人負担見直し	新ゴールドプラン: 1994 介護休業制度・介護休業給付:1999	労働者派遣法改正: 1996 労働者派遣法改正: 1999
2000年代		公営住宅代理納付:2002 公営住宅代理納付同意不要化と民賃住宅への適用: 2006	住宅手当緊急特別措置事業・生活福祉資金創設:2009	老人保健法改正: 2000※本人負担見直し 健康保険法改正: 2002※3割負担の統一 医療制度改革: 2006	介護保険:2000 介護保険法改正: 2005	
2010年代	生活保護法改正: 2013 生活困窮者自立支援法:2013 住宅扶助費引き下げ:2016	代理納付の共益費対応:2014	住宅支援給付事業:2013 住宅確保給付金制度:2016			

それに呼応するかのように、国土交通省の社会資本整備審議会答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」（2005）では、

- ・ 「戦後の住宅政策の中で住宅セーフティ・ネットとして重要な役割を果たしてきた公営住宅などの公的賃貸住宅のあり方についても、これまでの枠組みにとらわれることなく、制度の根本から見直しを行うことが必要である。」
- ・ 「公的賃貸住宅のみを住宅セーフティ・ネットの柱として国民の居住の安定を図っていくこと¹は、もはや困難であり、今後は、賃貸住宅市場全体のセーフティ・ネット機能の向上を図っていくべきである。」
- ・ 「公営住宅における入居者・非入居者の不公平の存在、コミュニティバランスの低下など、現行制度が抱える問題点を抜本的に解消するためには、民間住宅を活用した家賃補助が効率性の高い政策手段である。他方、国の制度として家賃補助を導入することに関しては、生活保護との関係、財政負担、適正な運営のための事務処理体制、受給者の自助努力を促す方策の在り方など整理すべき課題も多いため、当面は、地方公共団体が民間賃貸住宅を借り上げ、公営住宅として施策対象者に低廉な家賃で提供する手法（借り上げ型公営住宅）を活用していくとともに、これらの諸課題の克服に向け、具体的な検討を進めることが必要である。」

¹ 生活保護住宅扶助費は住宅セーフティネットではなく社会福祉政策であるという認識がみられる。

と言及されている。

2010年代になると住宅行政・社会福祉行政のより緊密な連携が考慮されるようになり、廃案となったものの、滞納家賃の回収行為の規制・家賃債務保証会社の登録制・代位弁済情報機関の登録制を規定した民賃法²も閣議決定された。そして、2014-15年には生活保護制度の見直し議論が開始され2016年度から住宅扶助費の改定が実施されるに至った。

また、多くの欧米諸国には家賃補助制度が存在し、その政策目的は「低所得者の居住安定」を目的としたものと、「(住宅の状況を基準とした)所得の再配分」を意図したものに大別されるが、日本では事実上、対象を非常に限定的にした生活保護住宅扶助のみしか存在せず、低所得者の居住安定の具体策は十分とは言えない。

3-2 日本の公営住宅および生活保護住宅扶助費の運用の変遷と住宅手当

本節では、公営住宅について第1項で、生活保護住宅扶助費の運用の変遷を第2項で整理する。第3項では近年導入された住宅手当について整理する。

3-2-1 公営住宅制度の変遷

1951年(昭和26年)に施行された公営住宅法では、第1条で「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」とされ、第3条では「地方公共団体は、常にその区域内の住宅事情に留意し、低額所得者の住宅不足を緩和するために必要があると認められるときは、公営住宅の供給をおこなわなければならない」としている。

しかし、低所得者に対して十分な公営住宅が供給されたかどうか定かでないまま、早くも1959年には収入超過基準が導入されたが、収入超過者が退去しないことも多く(そもそも収入超過者を強制的に退去させることはできない)、量の不足によって入居申し込み倍率が高止まりしたこともあり、公営住宅の水平・垂直の不公平さが拡大した。1996年には応能応益家賃制度導入、収入超過者への対応強化等が行われたが、その運用は徹底せず収入超過者の居住継続等もあり公営住宅の低所得者の居住安定への貢献度は減少していった。現在では公営住宅は、長期間入居している高齢者世帯・低所得者世帯が増加していることから、残余化の課題も指摘されている。

一方で、公営住宅法第三条の「又は転貸することにより」という条文にあるとおり、公営住宅とは必ずしも政府による建設・所有を前提としておらず、2009年5月には国土交通省は「既存民間住宅を活用した借上公営住宅の供給の促進に関するガイドライン(案)」を公表している。しかし、大規模な民間賃貸住宅の借り上げ公営住宅は2011年の東日本大震災時に一時的に運用されただけで、制度的な広がりを見せていない。

3-2-2 生活保護住宅扶助費の運用の変遷

生活保護住宅扶助費については、戦後長らく制度的に大きな変更は行われなかったが、2000

² 正式名称は「賃借人の居住の安定を確保するための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案(国土交通省・消費者庁・財務省)」。2010年2月23日閣議決定、同3月2日国会提出(参院先議)、同4月21日参院可決、同5月25日衆院国土交通委員会付託、2011年12月9日審議未了廃案。第4節で詳細に触れる。

年代以降様々な運用の変更が行われている。運用の変更は家賃滞納の防止に主眼が置かれており、代理納付制度の適用拡充等が行われている。表 3-2 はその変更点をまとめたものである。

表 3-2 生活保護住宅扶助費の運用の変更点

通知等	内容
平成元年(1989年)11月21日 住総発第79号 建設省住宅局長 通知 「公営住宅の管理の適正な執行 について」	「住宅扶助を受けている生活保護世帯については、その受給している住宅扶助は、家賃支払いに充てられるものとして支給されているものであるから、 民生部局との連携を十分にとることにより、必ず家賃支払いに充てるようにさせること。 」
平成14年(2002年)3月29日 国住総第216号 国土交通省住宅 局総務課公営住宅管理対策 官通知 「公営住宅の家賃の取り扱い等 について」	「公営住宅に入居する生活保護の被保護者の家賃については、「公営住宅に入居する被保護者の保証人及び家賃の取扱いについて」(平成一四年三月二九日社援保発 第〇三二九〇〇一号)において、代理納付を行う方法が示され、保護開始時等にあらかじめ提出された委任状等に基づき代理納付を行う方法をとることができる こととされたところであるので、 生活保護の被保護者の公営住宅の家賃の滞納防止を図るため、代理納付を行う方法の活用に努めるものとする。 」
平成14年(2002年)3月29日 社援保発第0329001号 厚生労働 省社会・援護局保護課長通知 「公営住宅に入居する被保護者の 保証人及び家賃の取り扱いに ついて」	「住宅扶助として使途を限定された扶助費を一般生活費に充当することは生活保護法(以下「法」という。)の趣旨に反するものであり、住宅扶助費が家賃支払いに的確に充てられる必要がある。したがって、公営住宅に入居している被保護者について、 公営住宅管理者からの連絡等により家賃を滞納する事例を発見した場合は、速やかに家賃を支払うよう法第27条により指導指示を行うこととし、なおこれに従わない場合には法第62条の規定により保護の廃止の措置をとることについて検討すること。また、前記の指導等によっても効果的に保護目的が達成されない場合には、被保護世帯に代わって公営住宅管理者に家賃を支払う旨の委任状等を提出させ、直接、公営住宅管理者に支払う(以下「代理納付」という。)方法をとっても差し支えないこと。 さらに、保護開始時等に、被保護者の同意に基づき、家賃を滞納した場合には代理納付を行う旨の委任状等を提出させた上で、家賃を滞納する事例を発見したときは、速やかに家賃を支払うよう法第27条により指導指示を行うこと。なおこれに従わない場合には、あらかじめ提出された委任状等に基づき代理納付を行う方法をとっても差し支えないこと。」
平成18年(2006年)3月31日 社援保発第0331006号 厚生労働 省社会・援護局保護課長通知 「生活保護法第37条の2に規定 する保護の方法の特例(住宅扶 助の代理納付)に係る留意事項 について」	「 住宅扶助の代理納付を行う対象者は、家賃等を滞納している被保護者に限らず、実施機関において適宜代理納付の対象者を決めることとして差し支えない。また、代理納付の実施にあたって、被保護者の同意及び委任状等は要しない。 なお、公営住宅の家賃の代理納付にあたっては、『公営住宅に入居する被保護者の保証人及び家賃の取り扱いについて』(平成14年3月29日付社援保発第0329001号本職通知)により、 これまで被保護者に代わって公営住宅管理者に家賃を支払う旨の委任状等を提出させることとしていたところであるが、この場合についても今後は被保護者の同意及び委任状等は要しないこととなるので、ご留意願いたい。 」
平成25年(2013年)5月15日 社会援保発0515第2号 厚生労働 省社会・援護局保護課長 「『居住の安定確保支援事業』の 実施について」	「 生活保護の住宅扶助については、住宅扶助費が家賃支払いに的確に充てられる必要があることから、家賃滞納者の代理納付を推進することとしている。 都市部では民間賃貸住宅に、一定程度空き室の存在が見込まれ、当該住宅の空室活用を図ることが考えられるが、受給者が契約により民間賃貸住宅に入居する場合、受給者が地域に円滑に定着できるかといった賃貸人の不安や、家賃の支払いを代理納付とした場合に、本来、受給者と賃貸人との間で解決すべき日常生活上の課題についてまで、自治体での対応が求められる可能性があるなど、解決すべき課題も多い。そのため、 住宅扶助の代理納付の仕組みを活用して、安定的に家賃収入の確保がされることについて賃貸人の理解を得て、既存の民間賃貸住宅への受給者の入居を促進するとともに、地域において、民間団体等関係機関が連携して、入居後に受給者への日常生活支援等を行うことにより、地域での生活を円滑に行えるよう支援することが必要である。 」
平成26年(2014年)4月18日 社援発0418第359号 厚生労働 省社会・援護局長 「生活保護法の一部を改正する 法律等の施行について(通知)」	「 代理納付の対象拡大 改正法の施行と併せて、法37条の2の規定に基づき保護の実施機関が代理納付を行うことができる対象について、 住宅を賃借して居住することに伴い通常必要とされる費用(住宅に係る共益費) 及び被保護者が社会福祉事業として行われる事業により資金の貸付を受けた場合における当該貸付金の償還金を新たに追加することとしたこと。(新令第3条関係)」

通知等	内容
平成26年(2014年)4月25日 社援保発0425第5号 厚生労働省社会・援護局保護課長 『生活保護法第37条の2に規定する保護の方法の特例(住宅扶助の代理納付)に係る留意事項について』の一部改正について(通知)」	「改正により、法第31条第3項の規定により交付する保護金品であって賃借して居住する住宅に係る 共益費(以下『共益費』という。) についても、 代理納付を可能としたところである。」「住宅扶助及び共益費の代理納付は、その趣旨を踏まえ、家賃等を滞納している被保護者について、積極的に活用されたい。ただし、家賃等を滞納している被保護者に限らず、実施機関において適宜代理納付の対象者を定めることは差し支えない。また、代理納付の実施にあたって、被保護者の同意及び委任状等は要しない。」
平成27年(2015年)5月13日 社援保発0513第1号 厚生労働省社会・援護局保護課長 「住宅扶助の認定にかかる留意事項について(通知)」	「今般の住宅扶助の見直しによって、～結果として生活保護受給世帯の家計が 圧迫委 されることがないよう留意すること。」「 住宅扶助の代理納付の仕組みを積極的に活用して家賃滞納のリスク解消という家主に対するメリット付けを行うこと や、必要に応じて不動産業者へ同行する等の居住先確保の支援に取り組むこと。」「近隣同種の住宅の家賃額と比較して、合理的な理由なく高額な設定となっていると認められる場合には、適正な家賃額の物件に入居するよう助言指導を行うこと。」
平成27年(2015年)6月11日 社援保発0611第1号/国住賃第13号/国住心第57号 厚生労働省社会・援護局保護課長/国土交通省住宅局住宅総合整備課長/住宅局安心居住推進課長 「生活保護受給者の住まいの確保のための福祉部局と住宅部局等の連携について」	「一部に家賃等の支払を滞納する事例が見受けられ、転居せざるを得ない状況に陥る場合があることについては、従来よりしてきされているところです。」「福祉部局は、住宅扶助及び共益費の代理納付の趣旨を踏まえ、家賃等を滞納し得る生活保護受給者について、より一層の積極的な活用をお願いいたします。」「住宅に困窮する低額所得者に低廉な家賃で賃貸又は転賃される公営住宅には、生活保護受給者の地域生活の場としても積極的な役割を果たすことが期待されています。そのため、生活保護受給者が公営住宅への入居を希望する場合、住宅部局と福祉部局が十分な連携を図りつつ、必要な情報提供や助言等を行うなど、特段の配慮をお願いいたします。」「この内容については、各不動産関係団体宛に「平成27年(2015年)6月16日 社援保発0616第1号/国土動指第20号/国住賃第14号/国土住心第59号 厚生労働省社会・援護局保護課長/国土交通省土地・建設産業局不動産課長/住宅局住宅総合整備課長/住宅局安心居住推進課長『生活保護受給者の民間賃貸住宅への円滑な入居に関する協力依頼について』」として協力依頼の文書が発出されている。

最初の通知は1989年の国土交通省通知で、民生部局(社会保障部局)との連携を十分に取ることで公営住宅の生活保護受給世帯の家賃滞納の防止を意図したものである。2002年3月には、国土交通省と厚生労働省が同日に通知を出し、公営住宅の生活保護受給世帯について代理納付を活用することで、家賃滞納の滞納抑止を図ることとされた。ただし、この両通知は微妙にニュアンスが異なり、国土交通省通知では「代理納付を行う方法の活用に努める」という表現だが、厚生労働省通知では「公営住宅管理者からの連絡等によって家賃を滞納する事例を発見した場合には、速やかに家賃を支払うよう法第27条により指導を行うこと」「指導等によっても効果的に保護目的が達成されない場合には、直接、公営住宅管理者に支払う方法をとっても差し支えない」という表現となっている。

2002年時点では代理納付を行うためには、被保護世帯の同意による委任状の提出が必要であり、本人の意思によっていつでも撤回が可能であり強制力のない運用となっていたが、2006年の厚生労働省通知で家賃滞納の有無を問わず各地方自治体で対象者を決めてよいこと、同意及び委任状が不要であることとされ、事実上の強制力を持つこととなった。その後も運用の変更が続いているが、これは公営住宅等における家賃滞納が深刻化していることを示唆している³。

代理納付について2002年厚生労働省通知の「差し支えない」から、2013年厚生労働省通知では「代理納付を推進すること」と表現が変わり、「住宅扶助の代理納付の仕組みを活用して、安定

³ 平成19年(2007年)の東京都統括外部監査人による包括外部監査報告書では、家賃収入率は95.7%となっており実に5%弱もの金額(約30億円)が滞納となっていることが指摘されている。

的に家賃収入の確保がされることについて賃貸人の理解を得て、既存の民間賃貸住宅への受給者の入居を促進する」とされ、2014年厚生労働省通知では代理納付の対象を家賃だけではなく、管理費・共益費等も含めることができるようになり、代理納付について「家賃等を滞納している非保護者について、積極的に活用されたい」とさらに表現が変更された。

2015年には厚生労働省・国土交通省が生活保護受給者の住居の確保について連携することが明確に方針として提示され、各不動産業界団体宛に協力依頼の文書も発出された。

この協力依頼以前に代理納付を受ける家主側は、全国賃貸住宅経営社協会連合会(2014)で以下のような問題点を指摘し要望を出している。

- ・ 「滞納実績や受給者の同意、また委任状等の要件が除外され、よりスムーズに活用しやすく変更されている。同制度は、生活保護受給者に対して、家主が安心して部屋を貸すことが出来る有用な制度であるものの、制度改正後も実施件数が伸び悩んでいることが懸念されており、また同時に、各自治体によって活用についての適用条件に差があることも判明した。」
- ・ 「家賃滞納後に代理納付を受理されたとしても滞納分については支払われないため、契約時から代理納付を受理して頂きたい」
- ・ 「市区町村によって申し込み内容や受理される条件に違いがあり、事務的な手間がかかるため、申し込み条件が全国的に統一され、かつ、簡便な手続きになれば活用しやすくなる」
- ・ 「代理納付における受給者情報や家賃・共益費等の振り込み明細が発行されないため、扶助費の入金があっても、入金確認するのに手間がかかる」
- ・ 「代理納付停止や生活保護打ち切りの際に自治体から連絡がなく、確認に手間がかかる」
- ・ 「一般的な賃貸借契約の場合、家賃の納入は前月25日頃となっているが、住宅扶助費の支給日が当月の1日～5日となっている。公営住宅では家賃は当月払いなので問題ないが、民間賃貸住宅の代理納付は前月25日納入にして頂きたい」

しかし、各自治体の現場では、運用上の課題が多くなかなか活用されない状態が続いている。例えば、京都市議会(2011)では、「これ(代理納付)を実施するためにはコンピューターのシステム改修と共に極めて重要な個人情報を民間貸主の方等に提供することとなるため、その厳格な取扱い方法の確立、さらには払込み通知に関する事務、戻入が必要となった際の取扱いなど、かなり精緻な準備が必要です。」との答弁があり、八尾市個人情報保護審議会(2013)でも「公営住宅に居住する被保護者の代理納付につきましては従前より電子計算機処理を行っていますが、今回、民間賃貸住宅に居住する被保護者の代理納付を実施することに伴い、これまで処理していなかった個人情報の項目を新たに電子計算機で処理する必要があります。」としている。また代理納付は厚生労働省通知があるにも関わらず本人が同意した場合に限るとしている。これは個人情報の問題を考慮したと考えられる。

一方、大阪市東淀川区では、2016年より「生活保護受給者にかかる住宅家賃等の代理納付を希望する民間住宅の事前登録制度⁴」が開始されている。

このように生活保護住宅扶助費は生活扶助・医療扶助等と一体となって運用されてはいるが、制度的には米国の住宅バウチャーに近い形に変化している。このことは低所得者の居住安定の制度を考える上で、十分留意すべき変化であると考えられる。

住宅扶助の運用の変更と並行して、2014年(平成26年)5月30日に開催された社会保障審

⁴ 詳細は <http://www.city.osaka.lg.jp/higashiyodogawa/page/0000344520.html> 参照。

議会生活保護基準部会では住宅扶助について様々な論点が提示され民間事業者に対するヒアリングや様々な議論を経て2015年1月9日に厚生労働省(2015d)として報告書が発表された。その結果を受け2015年7月支給分より住宅扶助費の改定⁵が行われたが、多方面から猛烈な反発⁶がある。

社会保証・福祉政策をめぐる思想立場には際だった特徴がある。一般的な市場では事業者側は自由主義的傾向を、消費者側が平等主義的傾向を持つが、社会保障・福祉政策のほとんどは市場で提供されるものではなく政府が財・サービスを提供する。そのため供給者たる政府は思想的立場を明らかにできず(持てず)、サービス受給者側の平等主義的な主張ばかりが目立つことになる。なかには自由主義的主張を行うものもいるが当事者ではないため政策へ影響を及ぼすことができない。政策立案を行う官僚組織は、財政上の制約があるため「最大多数の最大幸福を追求する」功利主義的立場を取らざるを得ない。こうして合意形成が極めて困難な状況が生まれる。

民主制における政策の決定は原則として選挙によって委任された代議制によって決まるべきで、選挙において自由主義・平等主義・共同体主義・功利主義それぞれの勢力が、より多くの支持を得るべく活動するが、社会保障・福祉政策決定の場では、そもそも自由主義・共同体主義が参加できる余地が限られているのが実情である。こうした社会保障・福祉政策の意思決定の難しさは、低所得者の居住安定の制度を考える上でも十分に検討されなければ実現性の低いものになってしまう可能性がある。

3-2-3 住宅手当

日本では長らく生活保護住宅扶助費以外の住宅手当は全国共通の制度としては存在しなかったが⁷、2008年のリーマンショックに端を発して「年越し派遣村」が運営され、2009年(平成21年)度補正予算で「住宅手当緊急特別措置事業」が創設され2009年10月より運用が始まった。

これは日本で初めての全国共通の家賃補助制度であり、「離職者であって就労能力及び就労意欲のある者のうち、住宅を喪失している者又は喪失するおそれのある者を対象として、6月間を限度として住宅手当を支給するとともに、住宅及び就労機会の確保に向けた支援を行う」(厚生労働省告知用パンフレット)ものである。手当支給額は地域ごとの上限額(生活保護の住宅扶助特別基準に準拠したもの)があり東京都単身者では53,700円である。

賃貸住宅の契約には敷金や礼金等のいわゆる初期費用が必要となることから、この制度の導入とあわせ社会福祉協議会の「生活福祉資金(総合支援資金)」も創設され、生活福祉資金貸付の貸付要件の緩和、連帯保証人を確保できない場合の貸付も行われた。

しかし、制度開始後の2009年(平成21年)10月からの6ヶ月間の支給決定人数は19,741名にとどまり⁸事業開始から2012年(平成24年)度までの利用実績は168,224件(延長決定分含

⁵ 住宅扶助費は一律に引き下げられたわけではなく、経過措置等もある。詳細は厚生労働省(2015a)参照。

⁶ 日本弁護士連合会(2014ab・2015)、日本司法書士会連合(2015)、生活保護問題対策全国会議(2014)、全国青年司法書士協議会(2014a)など。詳細は引用文献参照。

⁷ 第2章で触れた「特優賃」「高専賃」もあるが、これらは必ずしも低所得者を対象としたものではない。また、自治体独自の移住促進策としての住宅手当は様々な存在する。例えば「ムーブイン就労家賃支援応援金」(大分県豊後高田市)、「地域の元気再生定住促進事業」(青森県おいらせ町)など。

⁸ 厚生労働省(2010)。同資料4-2では公営住宅の供給実績も示されており2010年4月16日時点で全国での入居決定人数は5,488名となっている。

む)である⁹。財務省主計局からは、「本事業については、必ずしも十分な成果が上がっているとは認められず、生活困窮者に対する住宅支援のあり方については、現物給付や就労支援も含め、効果的な方策について検討が必要。」「厳しい雇用情勢に鑑み臨時緊急的に創設した『住宅手当緊急特別措置事業』については、2012年(平成24年)度末の事業実施期限をもって終了。」と指摘された¹⁰。

これを受け厚生労働省は、「住宅手当緊急特別措置事業」の内容を2013年(平成25年)度より変更し「住宅支援給付事業」として運用を継続している。変更内容は、年齢制限なしを申請時に65歳未満に、就職活動要件を厳しくすること、日常・社会生活支援、生活保護受給者等就労自立促進事業の支援を受けること、支給期間を原則6ヶ月から3ヶ月に短縮すること等である。

その後、2016年4月からは「住宅支援給付事業」を生活困窮者自立支援法に基づく「住居確保給付金」制度として再編した。しかし1年間の給付金支払い件数は7,803件にとどまっており、認知拡大が課題だとされている¹¹。

これらの制度の利用が少ない原因としては、制度認知の低さもあるとは思われるが、低所得者が受給条件である所得を証明できないケースが多いのではないかと考えられる。住宅確保給付金の受給条件は申請月の世帯所得が、市町村民税均等割が非課税となる収入額の1/12+家賃額(住宅扶助特別基準が上限)で東京23区であれば13.8万円である。低所得者の場合にはアルバイト等を掛け持ちしている場合も多く、本来であれば確定申告が必要なのだが、確定申告していないケースも多いと考えられ、給与支払い明細等を保管していないケースも多いと思われ、自らの所得が証明できない(証明するためにはかなりの手間と時間がかかる)といったことが背景にあるのではないかと考えられる。この問題はいずれマイナンバーで個人所得を容易に把握できるようになれば解決する可能性もある。

また、そもそも家賃が2-3万円程度と低い地域ではアルバイト等でもなんとか家賃を支払うことができ、家賃滞納等によって住居を喪失する切迫した状況にある低所得者そのものが多くはないということも可能性としてはある。さらに65歳以上は給付対象外となっていることも影響している可能性がある。いずれにせよ、ようやく導入された住宅手当の利用が伸びないという事実に対して、客観的な検証が必要であることは間違いない。

3-2-4 賃貸住宅補助事業

民間賃貸住宅への国からの補助事業には、平成5年(1993年)に施行された「特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律」に基づいたいわゆる特優賃と呼ばれるものがあった¹²。国土交通省(2006)によれば平成16年(2004)年度末時点で特優賃のストック数は全国で約15.9万戸とされており、近年の新規供給はほとんどない。

制度としては「原則階層が収入分位25~50%」「原則同居親族を要する」「規模が原則として50㎡以上125㎡以下」とされているように中堅所得のファミリー向け賃貸住宅の建設費や家賃助成を

⁹ 厚生労働省(2015c)

¹⁰ 財務省(2012)

¹¹ 全国賃貸住宅新聞(2016)

¹² 昭和61年に創設された「地域特別賃貸住宅制度」を引き継いだ制度。なお高齢者向け賃貸住宅への補助制度として「高齢者向け優良賃貸住宅(高専賃)」が2001年に創設されているが、国土交通省(2006)によれば、2004年度末時点で全国で1.8万戸程度しか供給されていない。

民間や地方公共団体等に対して行うものである。「近傍同種家賃と均衡を失しないこと」のために限度額家賃が設定され、傾斜家賃と呼ばれる毎年 3.5% ずつ家賃が上昇する方式であったため、あまり人気がなく、平成 16 年(2004 年)度末の全国の空き家率は地方公共団体が運営するものでは 7.7% となっている。

住宅ストックの充実に伴って補助事業も、新設住宅に対するものから既存住宅の改修に対するものに変化しており、その代表的なものが平成 22 年(2010 年)に開始された「ストック活用型住宅セーフティネット整備推進事業」である。

制度としては、「住宅確保要配慮者の入居等を条件として、空家のある賃貸住宅のリフォームに要する費用の一部を国が直接補助する」制度で、空家戸数×100 万円を限度として改修工事費用の 1/3 を補助するものである。この制度は改修工事の要件が緩く、住宅確保要配慮者の入居を条件としてはいたが、募集開始後 3 ヶ月以上経てば制限無く誰でも入居させることができた。そのため空き室に手すりを付けただけで「バリアフリー改修工事」として、補助金の大部分を太陽光発電設備に充当するといったことが横行した¹³。そのことに気付いた国土交通省は、平成 24 年度事業では「民間賃貸住宅を活用した住宅セーフティネットの強化に取り組む地方公共団体との連携が図られる区域内¹⁴」という制限と改修工事後の家賃の上限額制限を設けた。さらに平成 26 年度事業では空家の条件として「応募・交付申請時点で入居者募集から 3 ヶ月以上人が居住していないもの」という条件を追加し、事業の適性化を目指した¹⁵。

このような状況のなかで会計検査院の平成 25 年度決算検査報告でも「住宅セーフティネット整備推進事業及び今後の要配慮者の住宅確保に係る事業について、経理等の適正化を図ったり事務処理体制を見直したりするよう是正改善の処置を求め、及び事業実施後の賃貸住宅の的確な管理を図るよう意見を表示したものが示され、平成 26 年 6 月 20 日の「行政事業レビュー『公開プロセス』とりまとめ結果」では「・住宅確保要配慮者の多様性・実態やニーズを客観的に把握して効果的な政策をゼロベースで検討すべき。・住宅確保要配慮者のセーフティネットという政策目的に合致する事業内容とすべき。・事業目的に適った成果指標とすべき」とされた。

このような指摘に対して国土交通省は平成 27 年(2015 年)7 月に「平成 27 年度住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業」の募集を開始した。制度の骨格は従来のものを踏襲しているが新制度には以下の特徴がある。

- ・ 公営住宅の補完として、居住支援協議会において整備住宅の供給量を設定し、その範囲内で事業を実施すること。
- ・ 入居者を収入分位 25% 以下の高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯であって、現に住宅に困窮しているものに限定していること。
- ・ 居住支援協議会等において住宅と要配慮者とのマッチングを実施し、毎年度居住支援協議会等により入居状況の確認を実施すること(居住支援協議会に情報の登録義務がある)。
- ・ 補助対象を住宅確保要配慮者の居住安定の確保に寄与する内容に限定したこと。

¹³ このような工事自体をハウスメーカーが既存顧客であるアパート所有者に営業していたケースもあった。

¹⁴ 具体的には居住支援協議会が設立されているもしくは設立に向けた協議の場が設けられている都道府県のみが対象となった。そのため平成 24 年度以降急速に各地で居住支援協議会が立ち上がることとなった。

¹⁵ 国土交通省(2014)によれば、不正受給の通報 103 件のうち補助金未払いで交付申請の取り下げの申出があったもの 67 件を除く 36 件について現地調査を実施したところ 19 件に不正が確認され、通報案件以外について 100 件を抽出し現地検査を実施したところ 16 件について補助金の不正受給が確認されたとされている。

- ・ 家賃を公営住宅の家賃に準じたものに設定すること。

そして、成果指標として「整備された住宅への住宅確保要配慮者の入居率を9割とする」ことが掲げられている。

予算額は、要件が緩かった「ストック活用型住宅セーフティネット整備推進事」では平成24・25・26各年度で100億円だったが、要件が厳しくなった「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業」では平成27・28年度ともに25億円と1/4に大幅に縮小している。

このように民間賃貸住宅への補助事業は、政策目的を絞り込めば応募者が少なくなり政策効果も減衰し、政策目的を広くとれば不正受給等が横行するといった難しい状況に置かれている。単純に、住宅困窮者向けに民間への補助を行えば必要な住宅が確保できる、という安易な状況ではないのである。

3-2-5 居住支援協議会及び生活困窮者自立相談支援機関

居住支援協議会とは、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(通称:住宅セーフティネット法,平成19年(2007年)7月6日公布・施行)の第10・11条に規定されている「住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進に関し必要な措置について協議する」ための組織である。

平成20年9月に愛知県居住支援協議会が最初に設立され、平成28年4月27日時点では、全都道府県および13自治体(北海道本別町・山形県鶴岡市・東京都江東区・豊島区・板橋区・八王子市・調布市・岐阜県岐阜市・京都府京都市・兵庫県神戸市・福岡県北九州市・福岡市・大牟田市・熊本県熊本市)で設置されている¹⁶。事務局は各自治体の住宅関連部局に置かれていることが多い。

前述の「ストック活用型住宅セーフティネット整備推進事業」の要件として「民間賃貸住宅を活用した住宅セーフティネットの強化に取り組む地方公共団体との連携が図られる区域内」という制限が平成24年度に設けられたことにより、平成23年度17だった設置数が平成24年34、平成25年42、平成26年48、平成27年60、平成28年61と一気に増加した¹⁷。

しかし、独自の協議会を設立している、もしくは都道府県の協議会の構成員となっている市区町村の割合は約33%に過ぎず、参加しない理由としては「具体的な必要性を感じない」「人材・予算が確保できない」等があげられている。一方、約9割の居住支援協議会には福祉部局が参加しており、社会福祉協議会の参加率も86%と高くなっている。

居住支援協議会の主な活動内容は「メンバー間の意見・情報交換」「要配慮者向けの民間賃貸住宅等の情報発信、紹介・斡旋」「相談サービスの実施」「家賃債務保証制度、安否確認サービス等の紹介」「賃貸人や要配慮者を対象とした講演会等の開催」とされており、独自の取り組みを行っている居住支援協議会はあるものの、十分な機能を果たしているとは言えない。

平成22年度予算から居住支援協議会の活動に対する支援制度が創設され、1協議会あたり1000万円を上限とする補助金が支給されているが、多くの居住支援協議会の事務局が自治体の住宅部局内に置かれていることから、専任従事者を雇用するだけの予算は確保できておらず、

¹⁶ 国土交通省 HP http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_fr3_000019.html の各居住支援協議会連絡先一覧による。

¹⁷ 以下の内容は国土交通省(2016b)による。

協議の場を超えた住宅困窮者への住宅斡旋事業といった取組みを行うことは困難であると考えられる。居住支援協議会への期待は大きい、機能を発揮するための基盤は十分に構築できているとは、とても言えない状況にある。

生活困窮者自立相談支援機関は、生活困窮者自立支援法に基づく制度で福祉事務所を設置する自治体には設置義務があり、全国の 901 福祉事務所設置自治体で運営されている¹⁸。

自立支援制度は、社会保険制度・労働保険制度と生活保護精度の間の第 2 のセーフティネットとして位置づけられるもので、必須事業として自立相談支援事業・住宅確保給付金・非保護者就労支援事業があり、任意事業としては就労準備支援事業・非保護者就労準備支援事業・一時生活支援事業・家計相談支援事業・子どもの学習支援事業・その他の生活困窮者の自立促進事業がある。

このように自立相談支援機関は、生活困窮者に対して相談や支援をワンストップで行うことを目指したものであり、「複合的な困難を抱える人の生活全体と捉える」「積極的なアウトリーチを展開する」「本人と支援方針や内容について常に対等な立場になって点検する」¹⁹こととされている。

また、住宅確保要配慮者に対する住宅・福祉行政の連携の推進として、特に居住支援協議会との効果的な支援の実現があげられている²⁰。

3-3 賃貸住宅管理業・賃貸住宅サブリース業・家賃債務保証業の成立の経緯と概要

本節では、第 1 項で賃貸住宅管理業について、第 2 項で賃貸住宅サブリース業について、第 3 項で賃貸住宅管理業・賃貸住宅サブリース業共通の制度としての賃貸住宅管理業者登録制度について、第 4 項で家賃債務保証業及び民賃法について整理する。第 5 項ではそれぞれの事業形態毎の契約主体、家賃滞納の処理、明渡しの処理等の機能の違いを整理する。

3-3-1 賃貸住宅管理業の成立の経緯と概要

戦後の住宅不足の時代には不動産取引のトラブルが多発し、1952 年(昭和 27)年に宅建業法が成立した。宅建業法は、不動産の賃貸・売買の仲介についての規制法であり、賃貸借契約締結後についてはなんら規制がない。賃貸借契約そのものも自ら貸主となる場合は宅建業法の規制対象外となっているおり、戦前も戦後しばらくも家主と入居者は顔が見える関係であることが多かったことを前提としていたことが推察される。

しかし、高度成長期を経て家主が所有物件の近隣に居住しているとは限らなくなり、宅建業者が家主業務の一部を代行することが始まった²¹。当初は仲介手数料を得た宅建業者が無償サービスとして家主業務の代行を行う程度であることが多かったが、昭和 40 年代から有償で家主業務を代行する賃貸住宅管理業者が登場した。この業態を確立したのは福岡市の株式会社三好不動産²²

¹⁸ 自立相談支援機関相談窓口一覧(平成 28 年 12 月 9 日現在)参照 <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000133099.pdf>

¹⁹ 一般社団法人北海道総合研究調査会(2014)

²⁰ 厚生労働省(2016)参照。

²¹ 戦前にも賃貸住宅管理業は限定的には存在した。太田(2014)参照。

²² 株式会社三好不動産 <http://www.miyoshi.co.jp/company/history/> 社長の三好勉氏は福岡県宅地建物取引業協会会長(1978-1983 年)を務め 1991 年に全国賃貸管理業協会(全管協)を設立し会長に就任、全管協と賃貸住宅管理業協会が統合した日本賃貸住宅管理業協会でも 1997-1998 年度に会長を務めた。2007 年没。

だと言われている。

賃貸住宅管理業者が家主に提供するサービスには、主に以下のようなものがある²³。

- ・ 入居者募集: 入居者選定、賃貸借契約締結、鍵の引き渡し等²⁴
- ・ 敷金(保証金)の授受: 差し入れ敷金の受領、退去者へ変換等
- ・ 賃料の徴収等: 賃料・共益費の集金、共益費用の支払い代行、家主への送金等
- ・ 契約更新・改定業務: 契約更新、賃貸条件の改定等
- ・ 入居者管理: 入退去立ち会い、賃料不払い者への督促、長期不在者への対応、苦情処理、有害行為に対する措置、近隣・町内への対応、防火・防災、鍵の保管、緊急時応急処置等
- ・ 清掃・除草: 建物内の清掃、野外の清掃、除草・植栽等
- ・ 建物・設備・敷地の管理: 定期巡回点検、保全・補修等
- ・ 解約業務: 敷金精算、原状回復等
- ・ 付加業務: 賃料収入保証、損害保険の取次、弁護士・会計士の紹介、生活用品の販売・斡旋等

これらの提供サービスに対する対価は概ね家賃の 3-5%程度である。賃貸住宅管理業者の提供するサービスは主に建物全体を所有する家主に対するものが一般的であるが、区分所有マンションの一室だけを管理受託するケースもある。その場合には、建物管理等はマンション管理業者が行い該当の一室だけに関連するサービスを提供することになる。

公益財団法人日本賃貸住宅管理協会によれば、会員の総管理受託戸数は約 500 万戸とされており、平成 25 年住宅・土地統計調査で報告されている民営借家数 1458 万戸に対して 1/3 を占める。業界団体として公益財団法人日本賃貸住宅管理協会(会員数 1190 社:2016.3.31 時点)、一般社団法人全国賃貸不動産管理業協会(会員数 5822 社:2016.3.31 時点)があり、日管協に加盟していない賃貸住宅管理業者も存在することを考慮すれば、日本の民営借家の半数近くが賃貸管理業者に管理を委託している可能性もある。

今後は家主の高齢化等もあり、賃貸管理業者による管理比率は上昇していくものと考えられる。そして、低所得者の居住安定のための役割も増大していくものと考えられる。

3-3-2 賃貸住宅サブリース業の成立の経緯と概要

賃貸住宅サブリース業は、賃貸住宅管理業と似てはいるが異なる業態である。賃貸住宅管理業との主な相違点は以下の通りである。

- ・ 賃貸住宅管理業では家主から業者は業務委託を受託する契約形態だが、サブリース業では家主からサブリース業者が賃貸借契約によって物件自体を借り上げる契約形態となる。
- ・ 入居者との賃貸借契約の賃貸人名義は管理業では家主だが、サブリースではサブリース業者が賃貸人となる。このためサブリース業者が宅建業者であっても自ら入居者を見つけ契約する場合には、いわゆる自ら賃貸となって賃貸借契約に対する宅建業法の適用を受けない²⁵。

²³ 日本賃貸住宅管理協会 <http://www.jpmm.jp/pr/>の内容を元に整理

²⁴ 入居者募集に関しては宅建業法の規制を受けるが、その他の業務についての法規制は存在しない。

²⁵ 宅建業法の適用を受けないため重要事項説明義務等もなく企業の社宅契約ではサブリース物件が好まれる傾向もある。企業側も重説を受ける手間が削減できるからである。もっとも最近ではサブリース業者が自ら入居者を見つけることをせず関連企業を含めた宅建業者に仲介を依頼するケースも多い。サブリース業者自らが入居者を見つける場合には宅建業法の規制を受けない代わりに仲介手数料を受領することができないためである。

また、管理業者の場合には入居申込者を入居させるかどうかについて家主の理解が必要だが、サブリース業者の場合には自らが貸主であるため家主の理解は原則不要である。これは低所得者の居住安定の制度を考えるうえで重要な視点となる。

- ・ 建物管理業務はサブリース業者が責任を持つケースが多く、管理業が建物管理の委託を受けている立場であり修繕等の意思を家主に確認しなければならないのに対して、サブリース業者は自らの意思で修繕等を行うことができる契約となっていることもある。
- ・ その他の入居者管理業務、解約業務等の業務内容自体は管理業とサブリース業では大きな違いはないが、管理業は家主の委託を受けた立場であるのに対して、サブリース業では契約当事者であるという違いがある。
- ・ サービスの対価としては管理業が家賃の 3-5%程度の委託料であるのに対して、サブリースでは実家賃から 10-15%程度低い借り上げ家賃が設定されることが多い²⁶。管理業の方が安いように見えるが、管理委託の場合には空室による家賃収入減や家賃滞納リスクを家主が負担するのに対して、サブリースでは空室リスクも家賃滞納リスクもサブリース業者が負うため、一概にどちらが有利とは言えない。

サブリース業の成立は明確ではないが、管理業が成立した昭和 40 年代よりもやや遅れて昭和 50 年代に始まったと考えられる。積水ハウス 50 年史²⁷には、「大半のオーナー様は賃貸住宅経営が未経験で、入居者探しや敷金・保証金の管理、家賃集めなどに苦勞していた。そこで積和不動産を設立し、当社が供給した建物を対象に、賃貸事業に乗り出した。」という記載がある。積水ハウスの設立は 1960 年(昭和 35 年)で積和不動産の設立は 16 年後の 1976 年(昭和 51 年)3 月である。日本一の管理戸数 80 万戸²⁸を保有する大東建託株式会社の創業は 1974 年で 1980 年(昭和 55 年)に中途空き家時の家賃保証を行う大東共済会(株)を設立している。業界二位の管理戸数 55 万戸を保有する株式会社レオパレス 21 は 1973 年に設立されているが当初は不動産仲介業務が主でありアパートの本格販売を開始したのは 1985 年である。

その後サブリース業界は大きな成長をとげ正確な統計はないものの、優に 200-300 万戸以上の規模となっていると考えられる。業界団体としては、日管協の内部組織としてのサブリース事業者協議会がある。

サブリース業は、アパート等の所有者から見れば、所有と管理が完全に分離され、空室リスクも家賃滞納リスクも気にする必要がないが、近年はトラブルも増加している。主なトラブルとしては、「30 年一括借り上げ」といった広告表記であっても実際の契約では借り上げ家賃が契約途中で改定される(値下げされる)、改定に応じない場合にはサブリース契約を解約される、といったものである。この問題は国会でも取り上げられた²⁹が、サブリース契約では家主は消費者として扱われず事業者として扱われるため消費者契約法の適用がないことから、規制は難しいという趣旨の答弁がなされている³⁰。3-3-3 で述べるように賃貸住宅管理業者登録制度が 2016 年 8 月 12 日に改定さ

²⁶ 管理業の委託料率は地域や物件による差は小さいが、サブリース借り上げ料率は地域や物件による差が大きい。これは管理業が追わない空室リスクをサブリース業者が負うため地域での空き家率や物件による空き家率の違いの影響を受けるためである。

²⁷ 積水ハウス(2016)

²⁸ <http://www.kentaku.co.jp/corporate/ir/pdf/2015/A4.pdf> 参照。

²⁹ 衆議院(2013)「第 183 回国会予算委員会第一分科会,2013 年 4 月 15 日」

³⁰ この問題に関連して宗(2014a)では家主を事業者と消費者に分類する賃貸業法を提案している。平成 27 年(2015 年)7 月 29 日に「サブリース事業に係る適切な業務の実施について(国土動指第 33 号)」が発出されてお

れ、将来の家賃の減額リスクに関する説明義務が課されたが、業界紙の報道³¹によれば大手ハウスメーカーでは、「建築提案時から独自のパンフレットやカタログに家賃の減額について記載し、説明していると回答した会社が大半を占めた」とされている。

一般の家主は、低所得者や高齢者の入居に抵抗感が強い³²のに対して、サブリース契約では契約した借り上げ家賃さえ入金されれば具体的にどのような人が入居しているかについて家主は無関心であることが多い。サブリース業者も家賃滞納や生活上の問題がなければ(家賃債務保証が付帯したりすれば)低所得者や高齢者も受け入れやすいという特性がある。

この特性を悪用した事例もある。2014年の新聞報道³³によれば、大阪市内のマンション約70棟に住む生活保護受給者約2000人の家賃(住宅扶助費)が、暴力団が経営していると認定された不動産会社に支払われているという事件である。このマンション群はサブリース物件であるとされ、年間約2億もの利益を上げているという。この事件でも物件所有者は入居者について全く関知せず、サブリース会社が生活保護受給者に絞った募集を行っていたと推測される。

また、2011年に鹿児島で家賃滞納者が家主を殺害した事件³⁴も発生しており、家賃滞納等に対する専門的対応能力を持たない家主は、リスク回避のためにサブリースを選択する事例も今後は多くなる可能性がある。同時に個人家主に比べて入居者選択を経済合理性を優先して行う可能性が高いサブリース業者は、低所得者の居住安定の役割を果たせる重要な位置にあると考えられる。

3-3-3 賃貸住宅管理業者登録制度要

賃貸住宅管理業、賃貸住宅サブリース業ともに法的規制は存在しないが、国土交通省告示³⁵による賃貸住宅管理業者登録制度が2011年に創設された。登録は任意であり登録が無くとも管理業・サブリース業を営むことができ、2015.12.31時点の登録業者数は3,757業者である。

登録制度の骨子は、賃貸住宅管理業をA.受託管理型(貸主の委託を受けて管理)、B.サブリース型(転貸の場合の貸主として管理)の2類型に分けたうえで、賃貸住宅管理業の基幹事務を①家賃・敷金等の受領業務、②契約更新事務、③契約終了事務の3つ³⁶としている。そのうえで、受託管理型・サブリース型共通の義務として、貸主に対する管理内容等に関する重要事項説明と書面交付、借り主に対する管理内容等に関する重要事項説明と書面交付(管理型の場合には書面交付のみ)が規定されている。そのほか契約更新時の書面交付、契約終了時の敷金生産額の書面交付・説明、従業者証明書の形態義務や誇大広告の禁止、業務等状況報告書の提出義務等が規定されている³⁷。

り、2016年8月10日(朝日新聞)の報道では、賃貸住宅管理業登録制度の登録事業者について将来的な家賃減額などのリスクを口頭や書面で説明する義務を2016年9月から負わせ2018年7月からは違反業者を公表することを検討しているとされている。

³¹ 全国賃貸住宅新聞:「借り上げ家賃減額説明は全社で実施」(2016年8月29日)

³² 三菱総合研究所(2013)「高齢者等の居室内での死亡事故等に対する賃貸人の不安解消に関する調査報告書」など。この調査は国土交通省の補助事業として実施され筆者も委員として参加している。

³³ 2014年1月9日 YOMIURI ONLINE 関西発「生活保護2000人の家賃、暴力団に流れる」

³⁴ 2012年3月19日鹿児島地裁無期懲役確定判決。平成23年(わ)第125号、強盗殺人、銃砲刀剣類所持等取締法違反被告事件

³⁵ 国土交通省告示第998号 平成23年(2011年)9月30日

³⁶ 入居時の契約事務(仲介)は宅建業法の規制対象である。

³⁷ これらの詳細については宗(2014)「賃貸住宅管理業登録規定についての解説」「賃貸住宅管理業務処理準則についての解説」を参照。なお筆者は本制度の検討に家賃債務保証業界の立場で参加している。

本制度と関連して賃貸不動産経営管理士という資格を一般社団法人賃貸不動産経営管理士協議会が運営している。この団体は(公財)日本賃貸住宅管理協会、(公社)全国宅地建物取引業協会連合会、(公社)全日本不動産協会の3団体が共同して運営しており、賃貸住宅管理業者制度の法制化³⁸とともに賃貸不動産経営管理士の国家資格化を目指している³⁹。

本制度については、2015年10月から国土交通省の賃貸住宅管理業者登録制度に係る検討委員会で見直しの検討が行われ、2015年3月にとりまとめが発表されている。とりまとめ⁴⁰では、「準則の遵守状況は十分とは言い難く、さらなる徹底が必要」「登録制度の貸主・借り主の認知度が低く、管理業者・賃貸住宅選択の材料とならず」「登録業者は確実に増加しているが、一部業者に留まる」「管理に関する苦情・相談件数は依然高水準。サブリースをめぐるトラブルも報道」と指摘され、「登録制度の法制化に関しては、経営管理士の国家資格化とあわせて管理業界から強い要望があったところであるが、その必要性、管理業者に対する規制のあり方、その他法制度に位置づけるべき措置等について、幅広く検討が進められることが必要。」とされている。

しかし、低所得者の居住安定を考える際には、第2項で述べた反社会的勢力による賃貸物件管理を規制することができない現状や、低所得者の入居に対する家主の抵抗感等も強い状況を考えれば、賃貸住宅管理業が法制化されることは、一定の制度的枠組みを構築するための重要な構成要素となる可能性がある。

また、賃貸住宅のトラブルには原状回復に伴う敷金に関するものが多く⁴¹、賃貸管理業者の倒産による敷金等の預かり金が消失するという事件も発生している⁴²。今後はイギリスの敷金保全スキーム(Tenancy Deposit Protection Scheme⁴³)等による敷金保全の仕組みも検討されるべきであろう。

なお、本制度は2016年8月12日に改定され、3-3-2で述べたサブリース事業者と家主の家賃改定等のトラブルを抑制するため業務処理準則第8条4項に「借賃(空室時等に異なる借賃とする場合は、その内容を含む。)及び将来の借賃の変動に係る条件に関する事項」が追加され、実務経験者等による説明義務を課している。

しかし、ハウスメーカー等が提案する長期間のサブリースを前提としたアパート経営では、建築時には建築に関する請負契約だけが結ばれ、サブリース契約は建物引き渡しの前後に結ばれることが多い。そのため本制度でサブリース契約に含まれる家賃下落のリスクを説明義務としても、既に建物は建築中もしくは竣工済みであり、家賃下落や途中解約に関するトラブルを抑制する効果は疑わしいと言わざるを得ない。

³⁸ 日本賃貸住宅管理協会(2016)賃貸管理業登録制度に係る要望について2016年1月13日

³⁹ 賃貸不動産経営管理士協議会(2015)プレスリリース

⁴⁰ 国土交通省(2016)

⁴¹ 独立行政法人国民生活センター(2011年3月3日)によれば2005~2010年度までの賃貸住宅の原状回復に関する相談件数は8万8,338件にのぼっている。

⁴² 最近はこのような事例は起きていないが、2009年1月には福岡を地盤とする賃貸管理会社株式会社丸美が民事再生手続きを申請し預かり敷金の4割が返還不能となった事件がある。なお、日本賃貸住宅管理協会は国土交通省からの資金拠出を得て「預かり金保証制度」を運用しており加入会社の経営状況を第三者機関である保証制度審査会で審査しているが、1社あたりの限度額は1000万円であり預かり金全額が保全されるものではない。

⁴³ 敷金を政府公認機関に預け入れる仕組みで、契約終了時には賃貸人と賃借人双方の合意があれば10日以内に敷金の返還を受けることができ、紛争となった場合のADR機能も付与されている。

3-3-4 家賃債務保証業の成立の経緯と概要及び民賃法⁴⁴

家賃債務保証業とは、借り主からの委託を受けて家賃を滞納した場合に家主に対して滞納家賃を代位弁済する事業である。一般的には、保証会社は家主と保証契約を、借り主とは保証委託契約を結ぶ。保証会社は、家賃滞納の発生連絡を不動産会社または家主から受けると代位弁済を行う。この代位弁済は毎月行われる。基本的な契約の枠組みは住宅ローンの保証会社とほぼ同じである。

一般的な説明では、家賃債務保証会社の成立の社会的背景には、高齢化によって連帯保証を経済的に提供できなくなった親世代が増加したこと、少子化により親族間の関係が希薄化したことで親族間での連帯保証機能が失われたことが大きいと語られることが多いが、それだけが家賃債務保証会社成立の主要な要因ではない。家賃債務保証業界が大きく成長したもう一つの要因は、入居率の緩やかな低下により、市場全体が貸し手市場から借り手市場に変化したことで与信の思わしくない賃借人を受け入れざるを得なくなったこと、1990年代後半からの景気低迷により与信の思わしくない賃借人そのものが増加したことによって賃貸人のリスクが増大したことである。

そのリスクを回避するために、賃貸人側が積極的に家賃債務保証会社を利用することになった、という側面がある。

賃貸住宅の契約の現場においても、そのような実態を反映し2000年くらいまでは連帯保証人が用意できない場合に家賃債務保証会社を利用することが多かったが、現在では連帯保証人が用意できるか否かにかかわらず、賃貸人からの入居条件として家賃債務保証会社の利用が義務づけられているケースが多いのが実情である。

家賃債務保証業の成立は、管理業の昭和40年代、サブリース業の昭和50年代からさらに遅く平成に入ってからのことである。1995(平成7)年7月に日本賃貸保証株式会社が事業を開始し、ほぼ同時に1995年8月に賃貸管理ビジネスネットワーク⁴⁵と提携した株式会社オリエンコーポレーションがクレジットカードを利用した立て替え払い契約の形態で家賃債務保証を開始⁴⁶、1997年2月には大阪で日本セーフティー株式会社が設立された。

2000年代になると2002年9月に設立された株式会社リプラスが、東京賃貸保証を買収し急激に事業規模を拡大した。REIT事業も手がけていたリプラスは、わずか2年後の2004年12月にマザーズ上場を果たした。前後して2001年11月に全保連株式会社が沖縄で設立、2006年12月には株式会社リクルートフォレントインシュア⁴⁷も参入し、2008年8月のエポスカードの参入で現在の大手各社の顔ぶれが揃った。この時期の2006年8月に業界団体である賃貸保証制度協議会⁴⁸が日本賃貸住宅管理協会の内部組織として設立されている。

2008年9月に、米国のサブプライム住宅ローン危機の影響を受けたリプラスが突然経営破綻⁴⁹し業界は大混乱に陥った。2010年には商工ファンド(SFCG)の子会社である株式会社 VESTA が破綻し、その後も小規模な保証会社の破綻が続いた。

⁴⁴ 家賃債務保証業についての文献・研究はほとんどなく、本章の内容は筆者の家賃債務保証会社の経営経験、業界団体役員としての経験等に基づく。

⁴⁵ 当時。現在は全国賃貸管理ビジネス協会。

⁴⁶ この両社はたまたま事業開始時期が一致しただけで相互の関係はないと思われる。

⁴⁷ 筆者は設立時の代表取締役社長である。

⁴⁸ 現在は家賃債務保証事業者協議会に名称変更している。

⁴⁹ リプラスはレントゴー保証に事業譲渡を行い現在 CASA として運営されている。

そのような状況のなか2008年のリーマンショックによる住居喪失問題をきっかけとして2008年11月から「追出し屋報道⁵⁰」が行われ、滞納家賃の督促が社会問題化した。2009年2月には国交省及び東京都から業界団体へ業務適正化の要請文書が送付され、2009年からの社会資本整備審議会住宅地分科会民間賃貸住宅部会及び産業分科会不動産部会で家賃債務保証業に対する議論が行われ、2010年2月に民賃法⁵¹が閣議決定された。

同年4月には参議院において全会一致で可決され衆院に送付され成立は確実だと言われていたが、6月の鳩山内閣の総辞職によって国土交通委員会で審議される機会を失い、7月の参院選で民主党は過半数を失うねじれ状態となったこともあり、9月の尖閣諸島での中国漁船衝突事件に関連した馬淵国交大臣への問責決議によって法案審議は完全にストップした。2011年3月の東日本大震災発生後も国会は混乱し、同12月ついに審議未了廃案となった。

民賃法は、以下の3つの内容を含む複雑な構成となっていた。①家賃債務保証業の登録制度⁵²、②家賃等弁済情報データベースの登録制度(以下、「DB登録制」という)、③家賃等に係る債権の取り立てに関する不当な取立て行為の禁止、である。これらは、それぞれ規制対象となる事業者が異なることが様々な議論を生んだ。家賃債務保証業の登録制度は、家賃債務保証業界の一部に反対の声があったものの大きな反対はなかったが、議論となったのはDB制度と家賃の取り立て行為規制である。

民賃法自体は、政権交代前の自民党政権自体にその原型の検討が開始されていたらしく、DB登録制は、そもそも民賃法には当初含まれていなかったと言われている⁵³。DB登録制度が追加されたのは業界側でDBを作る動きが表面化したためである。DBの業界での検討は追出し屋報道の前の2008年10月には開始されており、2009年9月にはDBを運用する組織として一般社団法人全国賃貸保証業協会(LICC)が設立された⁵⁴。それを規制するために急遽法案内容に付け加えられたのである⁵⁵。

DBに対しては消費者団体等から激しい反発が起きた。LICC設立の発表をした2009年9月29日には会場前で「住まいの貧困に取り組むネットワーク」によるデモが行われ⁵⁶、11月には日本司法書士連合会⁵⁷が、翌2010年3月には日本弁護士連合会⁵⁸がそれぞれDB反対の会長声明を出した。年末の12月25日には「ブラックサンタがやってきた」と称し、公開質問状への回答を求めてLICC会員会社、LICC事務所への直接のデモも実施された⁵⁹。

⁵⁰ 朝日新聞2009年3月20日、毎日新聞2009年4月15日など

⁵¹ 正式名称は「賃貸住宅における賃借人の居住の安定確保を図るための家賃債務保証業の業務の適正化及び家賃等の取立て行為の規制等に関する法律案」

⁵² 賃貸住宅管理業登録制度と違い、この登録は「登録しなければ営業できない」という義務的登録制度である。

⁵³ 当時、筆者は日管協家賃債務保証事業者協議会会長であって国交省との業界側の窓口を務めた。その際得た伝聞情報である。以下同じ。

⁵⁴ この経緯は宗(2012)に詳しい。なお筆者は、当時の賃貸保証協議会の副会長、DB検討委員会の委員長、その後協議会会長、LICC設立時理事、LICC設立後は会長代行副会長を務めていた。

⁵⁵ 法案内容は割賦法及び貸金業法の信用情報機関に関する規定を参考にして作られている。

⁵⁶ <http://housingpoor.blog53.fc2.com/blog-entry-65.html>

⁵⁷ 日本司法書士連合会(2009)「家賃滞納等のデータベース化の中止を求める会長声明」,2009.11.12

⁵⁸ 日本弁護士連合会(2010)「家賃等弁済情報提供事業に反対する会長声明」,2010.3.8

⁵⁹ 「ブラックサンタ」とは「家賃滞納者のブラックリスト作成に反対」という意味にかけたものだが、LICCが運営しているDBはブラックリストではない。同意を得た全ての契約者の全ての代位弁済情報(代位弁済を行わなかった=滞納しなかった)というデータも登録されている。従って滞納履歴も残るが「滞納しなかった」という履歴も残り、むしろ

一方、不動産業界では反対の声はほとんど上がらず、家賃滞納を抑制する効果が見込まれることからむしろ歓迎の立場であった。実際、日管協は、わざわざ DB 賛成のプレス発表をしている。

家賃の取り立て規制については、全く逆の動きが見られた。DBには反対していた日弁連等は積極的賛成の立場をとり、表面的には静観したように見えた不動産業界側の反発は強かった。家賃の取り立て規制が法案の 61 条に記載されていたことから、「61 条問題」と言われ、反発の理由は、この 61 条の規制対象が家賃債務保証会社だけではなく不動産会社・個人を含む貸主をも対象としていたことにある。ただでさえ、管理業者の家賃回収業務が状況によっては弁護士法 72 条違反、いわゆる非弁行為にあたる可能性が指摘されているところに、厳しい取り立て規制が作られると家賃回収率が低下し、家賃債務保証業者だけでなく管理業者・サブリース業者・家主が経営的に損失を被ると考えたのである。

それでも、国会では 3 月 2 日に上程された法案が 4 月 21 日には参議院を通過したことで、反対・賛成両派ともに成立致し方なしと思いつつもそれぞれが主張していたフシがある。その状況が一変したのは、2010 年 9 月の尖閣事件によって当時の馬淵国交大臣が問責決議を受け、国会審議が完全にストップした時期である。それまで成立致し方なしという雰囲気だった不動産業界側が、民主党政権の国会運営能力の低さにつけ込み、自民党への働きかけを強化したのである。その働きかけが功を奏し、約 1 年間法案は棚ざらしとなり全く審議が行われないまま、2011 年 12 月に廃案となった。

そのような動きのなか日弁連は民賃法の早期制定を求める会長声明⁶⁰を 2011 年 10 月に発出し、それに呼応して全国追い出し屋対策会議は会長声明発出の翌日の 2011 年 10 月 24 日から民賃法の早期制定を求める署名活動を始めている⁶¹。

ここまで述べたように、低所得者の居住安定は極めて政治的な問題として扱われてしまう。民賃法の基本的な対立構造は、賃貸住宅市場の供給側が自由主義的傾向を持ち、使用側が平等的傾向を持ち、政策立案者は「最大多数最大幸福を目指す」功利主義的傾向を持っていたことと、そして法案の複雑さにある。

DB 規制については平等主義が反対し自由主義が支持、督促規制については平等主義が支持し自由主義が反対、家賃債務保証会社登録制度については平等主義が支持、自由主義がやや反対という、それぞれでねじれた状況が生まれた。政策立案者は全体を俯瞰した上で功利主義的に考えていたのは間違いないと思われるが、こういった複雑に利害が絡み合う問題では、時間をかければかけるほど結論を得ることが出来ない、という民主制の宿命的な課題を表している事例だと考えられる。

民賃法に関与した経験から言えば、様々な意見・立場の利害関係者の意見を集約することはほぼ不可能であると言わざるを得ない。それは政策そのものの是非だけではなく、是非を判断するための政治的・思想的立場を、それぞれが変えることができないからである。

なお、LICC は民賃法閣議決定前の 2010 年 2 月より DB 登録に対する同意取得を開始、法案が棚ざらしになっていた 2011 年 1 月に DB 運用を始め、大きな問題を起こすことなく現在も安定的な運用がなされている。

る「滞納しなかった」というデータの方が圧倒的に多い。この情報は次の住居選択時に信用補完効果を持つ。

⁶⁰ 日本弁護士連合会(2011)賃借人居住安定化法案(追い出し屋規制法案)の早期制定を求める会長声明 2011 年 10 月 13 日

⁶¹ <http://news.ap.teacup.com/m4430/25.html>

3-3-5 賃貸住宅管理業・賃貸住宅サブリース業・家賃債務保証業の機能比較

ここまで整理してきた各業態の機能をまとめたのが表 3-3 である。

表 3-3 管理業・サブリース業・保証業の主な機能の違い

機能	賃貸住宅管理業	賃貸住宅サブリース業	家賃債務保証業
賃貸借契約	家主と入居者間で締結される。賃貸管理業者は管理業務を家主から委託されているだけで入居者との直接の契約関係はなく契約当事者ではない。契約の仲介は宅建業者として行う。 入居者の選定を代行することもあり実質的に権限を持っていることもある。	まず家主とサブリース業者が賃貸を前提とした賃貸契約を締結し、サブリース業者が貸主となり入居者と締結する。 サブリース事業者は契約当事者となる。入居者の選定に家主の了解を得る必要は原則ない。	保証契約は賃貸借契約に付随するものだが、保証業者は契約当事者ではない。ただし 保証審査を行うため保証を拒否することができ、入居者選定に重大な権限を持つ。
保証契約	管理業者は保証契約の取次を行い家賃收受業務を行っている場合には保証業者から家賃送金を受けることはあるが契約当事者ではない。	サブリース業者は貸主であり 保証契約の当事者 である。	保証業者は入居者と保証委託契約を結び、家主とは保証契約を結ぶ。 保証業者は契約当事者 となる。
家賃改定	管理業者は宅建業者として家賃改定を行うが契約当事者ではない。	サブリース業者は貸主であり、 契約当事者として家賃改定を行う。	家賃改定の当事者ではないが大幅な家賃改定時には契約条項によっては保証を打ち切ったりする場合もある。
家賃請求	管理業者は家主から家賃請求業務を委託されているだけである。	サブリース業者は貸主であり、 契約当事者として家賃請求を行う。	保証業者が家賃請求を行う場合もあるが、それは家主からの委託を受けているだけである。
滞納家賃	管理業者は滞納家賃を家主に変わって通知をしているだけであって債権関係を持たない。そのため 滞納の通知を超える回収業務は弁護士法72条違反(いわゆる非弁行為)である可能性がある。	サブリース業者は貸主であり、 契約当事者として滞納家賃請求を行う。	保証業者は家賃滞納時に家主に代位弁済を行い 債権者として滞納家賃の請求を行う。
家賃滞納時の退去交渉	管理業者はあくまで家主の退去して欲しいという意向を伝えるに過ぎず、 退去交渉は非弁行為に当たる可能性がある。	サブリース業者は貸主であり、 契約当事者として家賃滞納時には退去交渉を行う。	保証業者は代位弁済した債権を請求することしかできず、退去についてはアドバイスの域を超えることができない。 退去交渉は非弁行為にあたる可能性がある。
明け渡し訴訟	管理業者は明け渡し訴訟の当事者にはなれない。 訴訟の支援を行うことは非弁行為にあたる可能性がある。	サブリース業者は貸主であり、 契約当事者として家賃滞納時には明け渡し訴訟・支払い請求訴訟を自ら行うことが可能。	保証業者は明け渡し訴訟の当事者にはなれない。 訴訟の支援を行うことは非弁行為にあたる可能性がある。 ただし、代位弁済債権の請求訴訟は可能。
夜逃げ時の対応	いずれの立場であっても、厳密には訴訟による明け渡し実行を行わなければならない。 訴訟を経ない明け渡し処理は自力救済にあたる可能性がある。	サブリース業者は貸主であり、 契約当事者として現状回復精算を行う。	保証業者は現状回復費用が保証範囲に含まれている場合には、その保証額を決定することができ 代位弁済を行った場合には債権を当事者として請求可能。
現状回復	管理業者は家主から委託を受けて現状回復の精算業務を行っているだけだ。	サブリース業者は貸主であり、 契約当事者として退去後も滞納家賃請求を行う。	保証業者は家賃滞納時に家主に代位弁済を行った範囲で 債権者として滞納家賃の請求を退去後も行う。
退去後の滞納家賃の請求	管理業者は家主から委託を受けて退去後の滞納家賃の通知を行っているだけであり、 滞納の通知を超える回収業務は弁護士法72条違反(いわゆる非弁行為)である可能性がある。	サブリース業者は貸主であり、 契約当事者として退去後も滞納家賃請求を行う。	保証業者は家賃滞納時に家主に代位弁済を行った範囲で 債権者として滞納家賃の請求を退去後も行う。

管理業は基本的に家主から業務の委託を受けて様々な業務を担当するがほとんど入居者との契約当事者にはならない。一方サブリース業者は貸主であるため入居者との契約当事者である。保証業者は、賃貸借契約そのものの契約当事者ではないが、入居者から保証委託を受ける立場であり、家主に対しては保証契約を提供する契約当事者である。

このような違いは、入居者選定と家賃滞納時の対応に大きな違いをもたらす。管理業者は実質的に入居者選定を行うことも多いが、原則として入居者決定は家主が行う。そのため低所得者等の場合は家主の了解が得られなければ入居させることができない。サブリース業者の場合には自らが貸主であるため原則として家主の了解を得ずに入居者を決定することができる。たとえ低所得者等であっても、家賃保証が受けられる場合等には家主よりも受け入れやすい。保証業者は保証審査によって入居者の決定に大きな影響を及ぼす。家主も管理業者もサブリース業者も保証が受けられない場合には入居を拒否するケースが多い。いわば保証業者は拒否権を持つのである。

また、いわゆる「夜逃げ」等の場合には厳密には 3 者とも確定判決による明け渡しが必要だが、実際には判決によらない自力救済も広く行われているのが実態である。一方、UR や公営住宅では自力救済はほとんど行われず確定判決によって明け渡しが行われることがほとんどである。

しかし、公営住宅の場合は訴訟提起自体の議会の議決が必要であり、議会で反対意見がでることもあり⁶²、なかなか迅速な明け渡し処理ができず結果的に滞納額が膨らむことも多い。さらに、自治体の行政機関は民間と違い家賃滞納処理のための専門的ノウハウを持っていることは少なく、それも滞納額を膨らませる一因になっている。最近では公的債権回収の民間委託等も行われるようにはなっている⁶³が、効率的に運用されているとは言い難い。

また、収入超過者に対しては家賃を増額することは認められているが、収入超過を理由にした明け渡し請求は行えないことになっている⁶⁴。このことが公営住宅の垂直的不公平差を解消できない大きな理由になっている。

なお、公営住宅は借地借家法の適用ではなく、公営住宅法が適用されるため夜逃げ等については裁判所による認定だけではなく自治体の長による明け渡しも行える旨の条文がある⁶⁵。

このように契約形態によって入居者選定や滞納家賃の処理、明け渡し処理が異なるため低所得者の居住安定の制度を考える際には、どのような契約スキームを用いるかは、制度設計上の重要な観点なのである。

⁶² 二田口ゆう(2012)市原市議会での建物明け渡し訴訟への反対討論(平成 24 年 3 月市議会)

⁶³ 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング(2014)といった報告がある。

⁶⁴ 長崎市(2012)では「県営住宅も市営住宅と同じ課題を抱えている。収入超過者は法的には明け渡しの努力義務しかない所以对応が難しい。」と答弁されており、対応策として岡山市が市営住宅の契約を「市による使用の許可」(公営住宅法の適用)から「定期借家契約」(借地借家法の適用)に変更していることが指摘されている。岡山市営住宅管理センター <http://okayama-shiei.com/> では入居後の注意事項として「契約期間制度を適用します」「入居後 5 年を経過する人で、政令月収額が 15 万 8 千円を超えるときは高額所得者となります。高額所得者には近傍同種の住宅の家賃がかかるとともに、住宅の明渡義務が生じます」との記載がある。また、市税の滞納、過去に市営住宅で家賃滞納して未納がある場合には申し込みができない規定となっている。これは一般的な規定だが、住宅困窮者であってもこの条件が適用するかどうか検討課題であろう。

⁶⁵ 国土交通省(1996)に準拠した条例を自治体が制定していた場合。国土交通省の提示した条例案では第 16 条 4 項に「入居者が第四〇条に規定する手続きを経ないで住宅を立退いたときは、第一項の規定にかかわらず、知事(市長)が明渡しの日を認定し、その日までの家賃を徴収する。」との記載があり「いわゆる無断退去した場合には、いつ退去をしたのか不明になる場合が多いので、知事(市長)が実情を調査して明渡しの日を認定し、その日まで家賃を徴収することとした。」と説明されている。ただし、山村(1993)によれば「公営住宅法が適用される関係であると言えますが、入居関係の成立後は私法上の賃貸借と同様に取扱うというのが通例」とされている。

3-4 本章のまとめ

本章では様々な視点から政策の推移等を整理したが、低所得者の居住安定の制度を考える際に留意すべき点は以下のように整理できる。

- 1) 住宅政策の観点と社会福祉の観点の両方に留意する必要がある。
- 2) 日本の公営住宅は政府による建設・保有・提供以外に、転貸によるもの(すなわち民間賃貸住宅を活用したもの)が認められており、そのガイドラインも存在して東日本大震災の際には大規模に民間賃貸住宅の借り上げ公営住宅が運用された実績があることに留意する必要がある。
- 3) 生活保護住宅扶助費は法律こそ変わっていないが、通知によってその運用は大きく変化しており実質的に米国の住宅バウチャー制度に近いものになっている。しかし代理納付の運用には個人情報保護法への対応を含め実務上の課題が大きいことに留意する必要がある。
- 4) 住宅手当は、給付期間に限定があるものの制度としては導入されているが、利用が伸びないという事実に対して検証が必要であることに留意する必要がある。
- 5) 居住支援協議会は広範囲に設立されているものの、実際の機能としての基盤が十分ではないことに留意する必要がある。自立相談支援機関との関係にも留意する必要がある。
- 6) 賃貸住宅はその契約形態によって主体や滞納家賃の督促、明け渡し処理等が大きく異なることに留意する必要がある。
- 7) 低所得者の居住安定には様々な立場・意見・思想があり、政治的な課題となりやすく合意形成が極めて困難である可能性があることに留意する必要がある。

<参考文献>

- 1) 朝日新聞(2016):「家賃保証」アパート経営、減額リスクの説明義務化(2016.8.11)
- 2) 太田秀也(2014):賃貸住宅管理業の沿革-兵神館(帝国信託、帝国信栄光)の記録-, RETIO2014.10, No95
- 3) 京都市議会(2011):平成23年9月定例会(第5回)副市長答弁,京都市議会会議録検索システム
- 4) 厚生労働省(2002):平成14年3月29日:社援保発第0329001号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知「公営住宅に入居する被保護者の保証人及び家賃の取り扱いについて」
- 5) 厚生労働省(2004):社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告
- 6) 厚生労働省(2006):平成18年3月31日:社援保発第0331006号 厚生労働省社会・援護局保護課長通知「生活保護法第37条の2に規定する保護の方法の特例(住宅扶助の代理納付)に係る留意事項について」
- 7) 厚生労働省(2010):貧困・困窮者支援対策の進捗状況について2010.5.10
- 8) 厚生労働省(2013):平成25年5月15日:社援保発0515第2号 厚生労働省社会・援護局保護課長「『居住の安定確保支援事業』の実施について」
- 9) 厚生労働省(2014a):平成26年4月18日:社援発0418第359号 厚生労働省社会・援護局長「生活保護法の一部を改正する法律等の施行について(通知)」通知等
- 10) 厚生労働省(2014b):平成26年4月25日:社援保発0425第5号 厚生労働省社会・援護局保護課長「『生活保護法第37条の2に規定する保護の方法の特例(住宅扶助の代理納付)に係る留意事項について』の一部改正について(通知)」
- 11) 厚生労働省(2014):第18回 社会保障審議会生活保護基準部会議事録
- 12) 厚生労働省(2015a):社会・援護局関係主観課長会議資料平成27年3月9日
- 13) 厚生労働省(2015b):平成27年5月13日:社援保発0513第1号 厚生労働省社会・援護局保護課長「住宅扶助の認定にかかる留意事項について(通知)」
- 14) 厚生労働省(2015c):住宅確保給付金について(生活困窮者自立支援制度全国担当者会議)2015.9.14
- 15) 厚生労働省(2015d):社会保障審議会生活保護基準部報告書2015.1.9
- 16) 厚生労働省・国土交通省(2015a):平成27年6月11日:社援保発0611第1号/国住賃第13号/国住心第57号 厚生労働省社会・援護局保護課長/国土交通省住宅局住宅総合整備課長/住宅局安心居住推

- 進課長「生活保護受給者の住まいの確保のための福祉部局と住宅部局等の連携について」
- 17) 厚生労働省・国土交通省(2015b):平成 27 年 6 月 16 日:社援保発 0616 第 1 号/国土動指第 20 号/国住賃第 14 号/国土住心第 59 号 厚生労働省社会・援護局保護課長/国土交通省土地・建設産業局不動産課長/住宅局住宅総合整備課長/住宅局安心居住推進課長 各不動産関係団体宛「生活保護受給者の民間賃貸住宅への円滑な入居に関する協力依頼について」
 - 18) 厚生労働省(2016):生活困窮者自立支援制度全国担当者会議(2016.9.16)「平成 29 年度概算要求等について」
 - 19) 国土交通省(1951):公営住宅法
 - 20) 国土交通省(1989):平成元年 11 月 21 日:住総発第 79 号 建設省住宅局長通知「公営住宅の管理の適正な執行について」
 - 21) 国土交通省(1996):建設省住総発第一五三三号公営住宅管理標準条例(案)について平成八年一〇月一四日各都道府県知事あて住宅局長通達, 国土交通省 告示・通達データベースシステム
 - 22) 国土交通省(2002):平成 14 年 3 月 29 日:国住総第 216 号 国土交通省住宅局総務課公営住宅管理対策官通知「公営住宅の家賃の取り扱い等について」
 - 23) 国土交通省(2005):社会資本整備審議会答申「新たな住宅政策に対応した制度的枠組みについて」
 - 24) 国土交通省(2006):公的賃貸住宅等をめぐる現状と課題について, 国土交通省住宅局(平成 18 年 6 月 29 日)
 - 25) 国土交通省(2009):既存民間住宅を活用した借上公営住宅の供給の促進に関するガイドライン(案)
 - 26) 国土交通省(2011a):賃貸住宅管理業者登録規程:国土交通省告示第 998 号平成 23 年 9 月 30 日
 - 27) 国土交通省(2011b):賃貸住宅管理業務処理準則:国土交通省告示第 999 号平成 23 年 9 月 30 日
 - 28) 国土交通省(2014):民間賃貸住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業に係る補助金の不正受給案件について, 国土交通省住宅局安心居住推進課(平成 26 年 5 月 28 日)
 - 29) 国土交通省(2015):サブリース事業に係る適切な業務の実施について(平成 27 年 7 月 29 日,国土動指第 33 号)国土交通省土地・建設産業局不動産課長
 - 30) 国土交通省(2015):住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業の創設-空き家を活用した公営住宅の補完-, 国土交通省(平成 27 年 11 月 12 日)
 - 31) 国土交通省(2016a):賃貸住宅管理業者登録制度に係る検討委員会 とりまとめ,
 - 32) 国土交通省(2016b):居住支援協議会等の取組みについて(新たな住宅セーフティネット検討小委員会 資料 3-2), 国土交通省(平成 28 年 6 月)
 - 33) 独立行政法人国民生活センター(2011):賃貸住宅の退去時に伴う原状回復に関するトラブル(2011.3.3 公表)
 - 34) 齋藤純子(2013):公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助, レファレンス 2013.12
 - 35) 財務省(2012):参考資料(予算執行調査の反映状況)(24 年度政府案)主計局平成 24 年 1 月
 - 36) 「自動車保険の解説」編集委員会(2012):自動車保険の解説 2012, 保険毎日新聞社
 - 37) 衆議院(2013):第 183 回国会予算委員会第一分科会議事録 2013.4.15, 国会議事録検索システム
 - 38) 生活保護問題対策全国会議・住まいの貧困に取り組むネットワーク,他 217 団体賛同(2014):生活保護の住宅扶助基準引き下げの動きに反対する共同声明～「健康で文化的な最低限度の住生活」の基準を変更することは許されません～(2014.6.14・7.9)
 - 39) 積水ハウス株式会社(2016):積水ハウス 50 年史(電子ブック), <http://www.sekisuihouse.co.jp/50th-ebook>
 - 40) 全国青年司法書士協議会(2015a):生活扶助基準引下げの撤回を求める会長声明(2015.4.3)
 - 41) 全国青年司法書士協議会(2015b):生活保護の住宅扶助基準及び冬季加算の引下げに反対する意見書(2015.7.1)
 - 42) 全国青年司法書士協議会(2015c):全国一斉生活保護 110 番の相談結果を受けての生活保護制度(特に住宅扶助基準)の見直しに関する意見書(2015.12.2)全国賃貸住宅経営者協会連合会(2014):「生活保護受給者における住宅扶助の代理納付制度の活用実績について」調査報告書
 - 43) 全国賃貸住宅新聞(2016):困窮者への家賃補助利用進まず 2016.6.27
 - 44) 一般社団法人全国賃貸保証業協会システム委員会(2012):代位弁済情報(家賃支払情報)データベースの意義と現状及び課題, 都市住宅学 77 号(2012SPRING)
 - 45) 宗健(2014a):家主は事業者か消費者か, リクルート住まい研究所研究レポート
 - 46) 宗健(2014b):賃貸住宅管理業者登録規程についての解説, リクルート住まい研究所研究レポート
 - 47) 宗健(2014c):賃貸住宅管理業務処理準則についての解説, リクルート住まい研究所研究レポート
 - 48) 一般社団法人賃貸不動産経営管理士協議会(2015):協議会第 4 回定時総会を開催/国家資格化への検討を開始 2015.10.23, <http://www.chintaikanrishi.jp/topics/entry/00052/>
 - 49) 東京都包括外部監査人(2008):平成 19 年度包括外部監査報告書
 - 50) 長崎市(2012):平成 24 年度第 2 回長崎市営住宅審議会, <http://www.city.nagasaki.lg.jp/syokai/760000/>

763000/p024773.html

- 51) 二田口ゆう(2012):平成 24 年 3 月議会<反対討論>市原市議会, <http://www.komei.or.jp/km/ichihara-nitaguchi-yu/>
- 52) 日本司法書士会連合会(2009):家賃滞納等のデータベース化の中止を求める会長声明 2009.11.12
- 53) 日本司法書士会連合会(2015):生活保護の住宅扶助基準及び冬季加算引き下げに反対する会長声明 (2015.5.12)
- 54) 財団法人日本住宅総合センター(2012):欧米主要国における家賃補助制度および公共住宅制度等に関する調査研究
- 55) 公益財団法人日本賃貸住宅管理協会(2016):賃貸管理業登録制度に係る要望について 2016.1.13, <http://www.mlit.go.jp/common/001118406.pdf>
- 56) 日本弁護士連合会(2010):家賃等弁済情報提供事業に反対する会長声明 2010.3.8
- 57) 日本弁護士連合会(2011):賃借人居住安定化法案(追い出し屋規制法案)の早期制定を求める会長声明 2011.10.13
- 58) 日本弁護士連合会(2014a):経済財政運営と改革の基本方針2014(社会保障改革部分)の見直しを求める会長声明(2014.8.8)
- 59) 日本弁護士連合会(2014b):生活保護の住宅扶助基準、冬季加算の引下げに改めて強く反対する会長声明 (2014.12.12)
- 60) 日本弁護士連合会(2015):生活保護の住宅扶助基準、冬季加算の引下げの撤回を求める会長声明 (2015.3.26)
- 61) 一般社団法人北海道総合研究調査会(2014):生活困窮者自立相談支援機関の設置・運営の手引き
- 62) 三菱総合研究所(2013):高齢者等の居室内での死亡事故等に対する賃貸人の不安解消に関する調査報告書
- 63) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2014):地方公共団体の公金債権回収促進のための民間委託に関する調査【報告書】
- 64) 八尾市(2013):平成 25 年度第 4 回八尾市個人情報保護審議会会議録(概要)
- 65) 山村恒年編集代表(1993):Q&A 地方公務員のための法律相談室, ぎょうせい

博士論文:低所得者の居住安定に関する制度検討(宗健,2017,筑波大学)