

公営住宅トラブルの実務 ～予防施策から法的措置まで～



弁護士・徳島県小松島市法務監
中村 健人

1 はじめに

人の生活の基本といえば、衣・食・住となるろう。

公営住宅はこのうち「住」にかかわるものである。

そして、公営住宅法第1条には、「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。」との定めがある。

公営住宅の入居者たる「住宅に困窮する低額所得者」は、場合によっては衣・食・住全体について困窮している可能性もあり、そのことに起因して、家賃を滞納する事例が生じることもある。

この場合、自治体としては、当該入居者に滞納家賃の督促を行うだけでなく、連帯保証人に対する滞納家賃請求や、最終的には法的措置を伴う公営住宅の明渡しも視野に入れた対応が求められることになる。

このような問題のほかにも、住宅設備の設置・管理の瑕疵、入居者同士のトラブル、入居者の死亡にまつわる諸対応など、公営住宅の管理者たる自治体は、実務上生じる様々な課題に対処する必要がある。

そこで、本研修では、主な公営住宅トラブルを対象として、条例や規則等による予防施策から裁判を活用した法的措置までを取り上げた。

本稿では、これまであまり注目されてこなかったと思われる予防施策を中心に取り上げることとし、裁判を活用した法的措置については、その代表たる民事訴訟の概説と公営住

宅にかかわる訴訟のポイントを述べることにする。

なお、本研修は、公営住宅トラブル自体の解決を主たる対象としているが、自治体には、場合により入居者に対する生活保護その他の福祉施策の実施や債務整理に係る助言をするなど、総合的な対応が求められることを付言しておく（地方自治法1条の2第1項参照）。

2 予防施策編

公営住宅の管理には様々なトラブルが想定されるため、本研修では多岐にわたる論点と自治体の予防施策について解説した。

本稿では、紙幅の都合から、住宅管理に関するものとして入居者死亡に伴う諸問題の一部（入居承継、残置物処理）を、債権回収に関するものとして連帯保証人にまつわる諸問題の一部（極度額）を取り上げる。

(1) 住宅管理

①入居者死亡に伴う諸問題～入居承継～

入居者の死亡に伴って入居承継が行われた場合、敷金や当該入居者の滞納家賃支払債務は、新入居者に承継されるのだろうか。

結論から言えば、敷金、滞納家賃支払債務のいずれも承継されない可能性がある。

よって、自治体としては、それぞれについて実務対応を検討する必要がある。

(i) 敷金

貸主（自治体）、新入居者、死亡した入居者（以下「前入居者」という）の相続人全員の合意があれば、敷金を新入居者に承継させることは可能と考えてよいであろう。

しかし、実務上は、相続人全員の合意を得るのが困難な場合もそれなりの頻度で起こり得るところである。

そこで、相続人の合意を得ることなく、貸主（自治体）と新入居者の二者間の合意に基づき又は当該合意を前提とせず当事者の合理的意思によって敷金が新入居者に承継されると解する余地はないかが検討に値する問題となる。

この点について判例は、借地上の建物の競落による借地権の移転を地主が承諾した事案についてではあるが、「敷金交付者が、賃貸人との間で敷金をもって新賃借人の債務不履行を担保することを約し、又は新賃借人に対して敷金返還請求権を譲渡するなど特段の事情がない限り、右敷金をもって将来新賃借人が新たに負担することとなる債務についてまでこれを担保しなければならないものと解することは、敷金交付者にその予期に反して不利益を被らせる結果となって相当でなく、敷金に関する敷金交付者の権利義務関係は新賃借人に承継されるものではないと解すべきである。」（最判昭和53年12月22日）としている。

ただし、同判決の事案は、本研修で想定している入居承継事案とは大きく異なるため、同判決をもって入居承継にあたり敷金が新入居者に承継されないと断言できるわけではない。

しかし、自治体としては、同判決の存在を前提として、何らかの事前対策を講じることが考えられる。

ここで注目したいのが、同判決がつけている留保部分、すなわち、「賃貸人との間で敷金をもって新賃借人の債務不履行を担保することを約し、又は新賃借人に対して敷金返還請求権を譲渡するなど特段の事情がない限り」との判示部分である。

この点を踏まえると、貸主（自治体）の対策として、あらかじめ新規入居者の入居申込書に、万一自己の退去又は死亡に基づいて同居人に入居承継が行われた場合には、自らの交付した敷金をもって新入居者の債務を担保する旨の規定を盛り込むことが考えられる。

ただし、敷金の承継に関する当該規定の

存在を入居の「条件」とまですると、入居者に過度の負担を強いる（特に退去の場合の敷金の承継について）との批判も考えられるところであり、入居者が特に反対の意思表示、すなわち、敷金をもって自己の退去又は死亡に基づく入居承継に伴う新入居者の債務不履行を担保しないとの意思表示をした場合には、その意思に従うとする方が実務的には穏当であろう。

以上により、入居承継に伴う敷金の承継に関する賃貸人（地方公共団体）の対策としては、新規入居者の入居申込書に、「万一、私の退去又は死亡に基づいて同居人に〇〇県（市）営住宅管理条例及び同施行規則に定める入居承継が行われた場合には、私が特に反対の意思表示をしない限り、私の交付した敷金をもって新入居者の債務を担保することに同意いたします。」といった旨の規定を盛り込むことが考えられる。

（ii）滞納家賃支払債務

前入居者に滞納家賃がある場合、同人の死亡によって滞納家賃の支払債務が相続の対象となることに異論はないだろう。

問題は、入居承継に伴って、新入居者が相続人とともに滞納家賃の支払債務を負うか否かにある。

この点については、建物の所有を目的とする法定地上権とともにその建物の所有権を取得した場合に関する事案ではあるが、「前主の未払地代の支払債務については、右債務の引受けをした場合でない限り、これを当然に負担するものではない。」とする判例がある（最判平成3年10月1日）。

そこで、自治体としては、同判決の存在を前提として、前入居者の滞納家賃支払債務に係る対策として、新入居者が、前入居者の滞納家賃支払債務を債務引受することを条件として入居承継を承認することが考えられる。

以上の論点を含む、入居承継に伴う主な法的問題とその対策については、拙稿・中村健人「公営住宅の入居承継に伴う法律问题と対策」（自治体法務NAVI vol.55（2013

年) 12頁～19頁※本研修では資料として配布) もあわせて参照されたい。

②入居者死亡に伴う諸問題～残置物処理～

単身の入居者が死亡し、家財道具などの残置物がある場合、自治体がこれを移動することはできるのだろうか。

この点については、当該残置物の多くは相続財産と考えられるため、相続人の承諾なく移動することは困難を伴う。

この問題への対処は、相続人が明らかでない場合や存在しない場合に特に困難となる。

国土交通省住宅局住宅総合整備課長通知(国住備105号平成29年1月25日)における「公営住宅における単身入居者死亡後の残置物への対応方針(案)」には、自治体による残置物の移動について、以下のような記述が見られる。

「事業主体等において、民法第5編第6章の規定による相続財産管理人の選任がなされる前に残置物を移動する必要があるときは、財産権を侵害しないよう留意しつつ、民法第3編第3章の規定による事務管理に関する規定の趣旨を踏まえ、適切に移動を行うものとする。」

また、同通知には、参考事例の一つとして、以下のものが挙げられている。

「入居者と保証人等との間であらかじめ死因贈与契約を締結してもらい、入居者の死亡により保証人等が贈与を受けた際は、保証人等に家財等の所有権を放棄してもらうことで事業主体が当該家財等を処分することができることとしている。」

かかる死因贈与契約について、一步進めて端的に自治体を当事者とすることも考えられるだろう。

たとえば自治体を「甲」、入居者を「乙」とした場合、以下のような死因贈与契約を締結することが考えられよう。

下記の例のポイントは、自治体による相続人や相続財産に対する過度の干渉・介入にならないよう、死因贈与契約の成立に条件を付け、かつ、失効の条件も付していることである。

自治体としては、あくまで残置物処理の事前対策として死因贈与契約を利用するので

あって、入居者の財産の贈与を受けること自体が目的とならないよう留意が必要である。

その意味では、死因贈与契約の対象財産を家財道具に限定するなど、更なる工夫も考えられるところである。

なお、この点に関する問題については、いわゆる孤立死をテーマとして、葬祭の実施、公営住宅の明渡し、相続財産管理人の選任までの一連の流れに伴う法律問題と対応をまとめたものとして、拙稿・中村健人「孤立死に関する一考察—葬祭の実施・公営住宅の明渡し・相続財産管理人の選任について—」(自治体学vol.28-1(2014年)64頁～69頁※本研修では資料として配布)があるので、そちらもあわせて参照されたい。

【自治体を当事者とする死因贈与契約(例)】
(死因贈与契約成立の条件)

乙の死亡時点で同居人がない場合であって、以下の各号のいずれかに該当する場合

(i) 甲による相続人調査の結果、乙に相続人がいない場合

(ii) 相続人がいた場合、当該相続人の住民票記載の住所に引き取りを求める文書(特定記録付き普通郵便。以下「本件文書」という。)を送付し、これが到達しない場合

(iii) 本件文書が到達したが引き取りを拒否されたかもしくは到達から1か月経過しても何らの連絡もない場合

(死因贈与契約失効の条件)

本契約の効力は、以下の各号のいずれかに該当する場合には、本契約締結時まで遡ってその効力を失う。

(i) 本件送付文書到達から1か月経過するまでの間に、乙の相続人が任意に財産を引き取った場合

(ii) 死因贈与契約の成立によって財産が甲の所有物になったとしても、甲が当該財産を処分するまでの間に、乙の相続人が当該財産の相続を主張して当該財産の引き渡しを求めた場合であって、甲が当該財産を当該相続人に引き渡した場合

(2) 債権回収～連帯保証人にまつわる諸問題 (極度額)～

民法の改正により、公営住宅の連帯保証人について、その保証に係る極度額、いわゆる上限額の設定が自治体の義務となった（民法465条の2第1項）。

かかる極度額を設定しない場合、当該連帯保証契約は無効になってしまうため（民法465条の2第2項）、自治体としては確実な対応が必要になる。

ここで、極度額をどの程度の金額にするかという問題がある。

この点について、当該入居者に係る家賃の〇か月分、といった定め方をすることも考えられるが、一般的に低廉な家賃である公営住宅において、適切な収入申告をしない場合に家賃が高額になる場合があることも勘案すると、極度額として低すぎる可能性が否めない。

そこで、当該地区における公営住宅の家賃の上限を基準として、一定期間分の金額を極度額とすることが考えられる。

この場合、どの程度の期間を想定すればよいのだろうか。

様々な考え方があるところであるが、入居者が家賃の滞納を始めてから、自治体が明渡しを実現するまでの期間を目安とすることが一案として考えられる。

具体的には、自治体が明渡しを求めるための最低条件である3か月分の家賃滞納（公営住宅法32条1項2号参照）を前提として、その後の家賃支払いの督促、民事訴訟、民事執行の期間を勘案して、おおむね1年から1年半程度の期間を必要な保証期間とすることが考えられる。

このような計算方法によったとしても、過去の裁判例や筆者の裁判実務経験に照らす限り、仮裁判上極度額の相当性が争点になった場合に、裁判所から当該極度額の設定が信義則（民法1条2項）や公序良俗（民法90条）に反して無効とされるおそれは高くないものと思われる。

3 法的措置編

公営住宅の管理にかかわる法的措置の代表

例は、滞納家賃請求と明渡し請求に係る民事訴訟であろう。

本研修では、かかる民事訴訟だけでなく、民事訴訟の前提となる権利保全措置としての民事保全や、民事訴訟による判決（債務名義）を得て、相手方が任意に滞納家賃の支払いや公営住宅の明渡しを行わない場合の強制履行措置としての民事執行のほか、民事訴訟と比べて簡易な請求手続である支払督促についても解説した。

本稿では、紙幅の都合から、法的措置のメイン手続ともいえる民事訴訟を取り上げる。

なお、下記内容を含め、自治体が民事保全、民事訴訟、支払督促を利用する場合のポイント、留意点、各種書式等については、拙著・中村健人（著）櫻井孝一（監修）『自治体職員のための民事保全法・民事訴訟法・民事執行法』（第一法規、2017年）を参照されたい。

さて、民事訴訟手続は、大きく3つのフェーズに分かれる。

訴えの提起、審理、判決である。

以下においては、これらの各フェーズの概要について述べた上で、公営住宅にかかわる訴訟のポイントを解説する。

(1) 訴えの提起

訴えの提起とは、原告が裁判所に対して、被告との関係での権利主張（請求）を示して、当該請求の有無について審理及び判決を求める申立てをいい、訴状という書面を裁判所に提出することから始まる（民事訴訟法（以下「民訴法」という）133条1項）。

訴状には、当事者（原告・被告）及び請求の趣旨・原因を記載しなければならず（必要的記載事項、民訴法133条2項）、その他、実務上は原告の請求を理由付ける事実（任意的記載事項、民事訴訟規則53条1項）の記載をするのが通常である。

訴えの提起は、法人の場合は代表者が行うのが原則であることから（民訴法37条）、自治体の場合は原則として長が行うことになる（地方自治法147条）。

ただし、自治体の場合、訴えの提起は議会の議決事項となっている点に留意が必要であ

る（地方自治法96条1項12号）。

原告は、訴状と併せて証拠のうちで重要なものを裁判所に提出するとともに、民事訴訟の手数料として収入印紙を納付する必要がある。その他、被告への訴状（副本）の郵送等に必要な切手を予納する必要がある。

手数料（収入印紙）の金額は訴える金額によって異なるが、具体的な金額については、裁判所のウェブサイト（<http://www.courts.go.jp/index.html>）の「裁判手続の案内」に掲載されている。

予納が必要な切手の金額は、東京や大阪の裁判所については上記ウェブサイトに掲載されているが、その他の裁判所も同じとは限らないため（通常5,000～6,000円）、実際に訴えを提起する裁判所にあらかじめ確認（電話で構わない）するのが無難である。

実際に訴えを提起する裁判所は、140万円以下の請求をする場合は簡易裁判所、140万円を超える請求をする場合は地方裁判所になる。

ただし、公営住宅の明渡しのような不動産に関する民事訴訟は、その評価額が140万円以下であっても、地方裁判所に訴えを提起することが可能である（裁判所法24条1号）。

(2) 審理

民事訴訟の審理は、①主張・立証段階（原告・被告が自らの主張を行ったり、証拠を提出・申請したりする段階）と、②証拠調べ段階（提出された証拠や申請のあった証拠のうち、裁判所が採用したものを調べる段階）の大きく2段階に分けられる。

実務上は、当事者の主張と並行して適宜文書による証拠（書証）が提出されることが多く、証拠の中でも証人尋問や鑑定などを必要とするもの（証言、鑑定意見）については、当事者の主張が尽くされた後にまとめてなされるのが一般的である。

また、民事訴訟のルールとして口頭弁論中心主義（主要な裁判手続を公開法廷における原告・被告の口頭によるやりとりで進める主義）があるが、大抵の訴訟では口頭弁論の準備のための手続（弁論準備手続）が裁判所内の会議室で開催されており（民訴法168条以

下）、また、当事者の主張についてはあらかじめ準備書面と呼ばれる書面で提出し、実際の裁判期日では、書面の通り陳述するという扱いとすることが多い。

以下においては、主張・立証段階と証拠調べ段階のそれぞれのポイントを解説する。

①主張・立証段階

原告・被告が自分に有利になるようにどのような主張をするのか、また、当該主張を裏付けるのにどのような証拠を提出・申請するかは、原告・被告の自由な判断に任されている（弁論主義）。

裏返せば、原告・被告は自らの主張及び立証に責任を持たねばならず、主張や立証に漏れがあっても裁判所がフォローしてくれるわけではない。

重要な事実に関して主張・立証を怠ると、その当事者の敗訴につながるようになるため、民事訴訟でどのような主張・立証を行うかについては事前に十分な吟味が必要である。

②証拠調べ段階

証拠には書証（書面）、証言、鑑定意見などいくつかの種類があるが、実際の裁判では書証が重視される傾向にある。

よって、自治体職員としては、契約のような民事行為の交渉経緯や合意事項などについて、日頃から契約書、合意書、協議書、報告書のような形の文書でまとめる習慣を身に付けておくことが重要である。

また、裁判所には、証拠を提出者に有利になるように使わなければならないという制約はなく、例えば原告が自らの主張を裏付けるために提出した書証を、被告の主張を裏付ける証拠として利用することも可能である（証拠共通の原則）。

したがって、証拠を提出する際には、自らに有利な事項ばかりでなく、相手方に有利な事項が含まれていないかの確認も怠らないようにしなければならない。

(3) 判決

原告及び被告がそれぞれの主張を尽くし、当該主張を裏付けるための証拠が提出・申請され、証拠調べが終了すると、裁判所は審理

を終結して判決をすることになる（民訴法243条1項）。

裁判所は、審理の過程を通じて明らかになった当該事件に関連する事実と証拠に基づき、原告の請求に理由があると判断すれば認容判決を、理由がないと判断すれば棄却判決をすることになる。

当該判決が確定すると、敗訴した当事者は同じ紛争を別の民訴で蒸し返すことができなくなり（既判力）、もって、当事者間の紛争が終局的に解決することになる。

なお、裁判の終結は判決だけとは限らない。

当事者の互譲による解決もあり、これを和解という。

和解は訴えの提起から判決に至るまでの審理過程のいずれかの段階でなされ、和解が成立した場合は裁判所によって和解調書が作成される。当該和解調書は、確定した判決と同様の効力を有するため（民訴法267条）、和解調書によって民事執行を行うことも可能である（民事執行法22条7号）。

ただし、自治体の場合、和解は議会の議決事項となっている点に留意が必要である（地方自治法96条1項12号）。

(4) 公営住宅にかかわる訴訟のポイント

公営住宅にかかわる訴訟の代表例と考えられる滞納家賃の支払請求と明渡し請求は、支払いの滞っている家賃を請求するとともに、滞納家賃が3か月以上存在するので公営住宅を明け渡しよう請求するといった内容であり、その主張の構造は比較的単純である。

よって、あらかじめ訴状の雛形を準備し、事案ごとに滞納家賃額や明渡し対象となる公営住宅を追記していく方法を採用することで、比較的容易に訴状を作成することが可能である（※本研修では、訴状の雛形を資料として配布）。

また、必要になる証拠・資料についても、滞納家賃の時効が絡む場合や長期間にわたる滞納家賃を連帯保証人に請求する場合などを除けば、対象となっている公営住宅に関する物件目録、住宅使用許可決定書のコピー、滞納家賃の計算書、関連条例・規則のコピーといった程度であり、その準備にさほどの困難

はない。

以上によれば、公営住宅にかかわる主な訴訟は、滞納家賃に係る債権管理をしっかりとしていれば、いざ法的措置（訴訟）という段になってそれほど焦る必要はなく、場合によっては訴訟代理人（弁護士）ではなく、指定代理人（自治体職員）によって対応が可能な訴訟類型であるといえる。

一方、滞納家賃に係る債権管理をしっかりとしていないと、訴訟において時効や権利濫用の主張を受けるおそれがあり、訴訟遂行の難易度が格段に上がるという意味で、公営住宅事業は日常の債権管理が特に重要な分野であるともいえる。

4 おわりに

本稿では、紙幅の都合から、本研修の内容のうち、予防施策を中心に重要性が高いと考えられるものの一部を取り上げた。

本稿の読者が、本文中に引用した文献も活用しつつ、公営住宅トラブルの更なる軽減に努め、もって冒頭で引用した公営住宅法の目的の達成に寄与されるのであれば、筆者としてこれに勝る喜びはない。

その際、少なからぬ公営住宅トラブルは未然に防ぎうるし、防がなければならぬという意識のもと、積極的に予防施策に取り組んでいただくことを望むものである。

著者略歴

中村 健人（なかむら・たけひと）

早稲田大学大学院法学研究科、神戸大学大学院経済学研究科卒（法学修士、経済学修士）。2003年弁護士登録。法律事務所、民間企業、自治体での勤務を経て、現在、弁護士法人東町法律事務所所属（兵庫県弁護士会）、徳島県小松島市法務監を務める。主な著書に『改正行政不服審査法 施行令対応版自治体の検討課題と対応のポイント』（第一法規、2016年）、『自治体職員のための民事保全法・民事訴訟法・民事執行法』（第一法規、2017年）、『改正民法対応！自治体職員のためのすぐに使える契約書式解説集』（第一法規、共著、2020年）、『改訂版自治体職員のための災害救済法務ハンドブックー備え、初動、応急から復旧、復興までー』（第一法規、2021年）ほか。