

府営住宅等の連帯保証人に関する 制度の見直しについて(第2回)

令和元年7月12日(金)

第18回京都府住宅審議会府営住宅管理部会

連帯保証人制度の現状と効果1

本府における連帯保証人の状況は以下のとおり。

連帯保証人の入居者との続柄等(別紙参考資料1～6)

連帯保証人は、大部分が父母、兄弟など親族から選任されている。連帯保証人に対しては、通常の保証人に対するより厳しい取り立て(入居者が支払えるかどうかに関わらず連帯保証人に先に請求すること。)が可能であり、親族でないとなかなか引き受けてもらえないという実情が窺える。

国土交通省通知(平成30年3月30日国住備第503号)記の第一において、今後、保証人の確保がより一層困難になることが懸念される理由として「身寄りのない単身高齢者等が増加していること」が指摘されているが、高齢者の増加、家族構成がより少数になっていること、年金受給者など低所得者が増加していること、親族であっても必ずしも連帯保証にに応じてもらえるわけではないこと等の状況に鑑みると、単身高齢者に限らず、連帯保証人を自然人から選任することが困難な状況は普遍化しているものと推測される。

※平成29年に連帯保証人の人数を原則2名から1名に緩和する前は、優先募集で入居するときや単身で入居するときのほか親族が連帯保証人となるときも連帯保証人が1名でも入居可能であった。

連帯保証人1名の割合 60.4%(平成27年末時点)

1名の場合の親族の割合 92%前後で推移(平成23年から27年までの傾向)

(%は平成29年1月26日の第12回住宅管理部会における資料から)

連帯保証人制度の現状と効果2

連帯保証人による支払実績(別紙参考資料7)

支払実績は、明確に確認できた場合のみ計上。入居者の納付書により納付された場合など入居者の納付として記録されるケースについては連帯保証人による納付の事実が確認できない。連帯保証人でない親族が納付するケースなども同様

連帯保証人による間接的影響も考慮すると、連帯保証人がいなくなった場合の家賃等債権回収実績への影響は予測困難

連帯保証人による間接的効果

先述のとおり、連帯保証人に対しては、通常の保証人に対するより厳しい取り立てが可能だが、そこまでの請求はしていない。訴訟において被告とする(滞納家賃等の支払を請求)こともない。

ただし、入居者に対する影響力を重視している。入居者の中には、連帯保証人に滞納の事実を知られることをおそれたり、連帯保証人に納付指導を受けることで納付するものもいるため、滞納が2箇月分になった時点で連帯保証人にも通知し、滞納解消を図っている(別紙参考資料7)。

また、緊急時の対応、入居者の迷惑行為の是正指導、退去後の部屋の残置物の処分等も依頼することがあり、債務者としての対応ではないが、こうした対応を期待できることは実務上重要(他の公営住宅管理者においても概ね同様の認識)

連帯保証人制度の現状と効果3

入居辞退の発生状況(別紙参考資料8)

把握できているのは入居者資格を得た者(当選者)が辞退した例であり、連帯保証人が確保できないことにより入居をあきらめた例の一部に過ぎないと推測されるが、平成29年に連帯保証人の人数を原則2名から1名に緩和する以前より辞退例は減少

入居を断念する契機としては、①応募前に募集要項、ホームページその他で連帯保証人が必要と知った時点、②空き家募集の受付時点(対面で入居要件該当性などを確認・説明)、③入居者資格を得たが期限までに連帯保証人を確保できないと判明した時点などがあり、入居者資格を得た者でも理由を告げず音信不通になるなど辞退理由が判然としない場合もある(別紙参考資料9参照:連帯保証人が確保できない者には公営住宅を案内しない例)ため、実数は不明

機関保証の導入状況

大学が外国人研究者又は外国人留学生について保証を行う場合のみ認めており、導入大学数も限定的

実績:平成28年度13件、29、30年度各1件(京都大学が28年度で離脱し、現在は同志社大学のみ)

保証人猶予の状況(別紙参考資料10)

全ての入居者に連帯保証人確保を求めており、努力の結果どうしても確保できない者が猶予の要件を満たすものにものみ猶予を適用しており、入居実績に比して猶予実績は少ない。

家賃徴収確保策の現状

徴収率、徴収方法、滞納理由(別紙参考資料11～14)

口座振替、納付書払(コンビニ納付可能)、生活保護代理納付など家賃の納付方法を各種用意し、滞納者には滞納理由を確認し納付指導を行うなどの方法により、高い納付率を維持している。

法的措置実施状況(別紙参考資料15)

家賃滞納者で納付意思を示さず悪質と認められる者に対しては、部屋の明け渡しと滞納家賃等の支払を請求している。応じない者には民事訴訟を提起し、最終的には強制執行により明け渡しを実現している(法的措置までの事務フローについては参考資料7参照)。

明渡請求時期:当初→家賃6箇月分滞納時、常習者など→3箇月分滞納時

生活保護代理納付の活用状況(別紙参考資料16)

生活保護受給者で住宅扶助を受けている者は代理納付(保護費を支給する自治体から直接家賃納付を受ける制度。支給者の判断で適用可能)により家賃滞納はなくなる。ただし、毎月の代理納付対象者・家賃額の確認のために支給者との個人情報のやりとりが必要であり、本府においては、個人情報保護条例上受給者の同意が必要とされている(府個人情報保護委員会の判断)。

なお、保護の停止・廃止などもあり得るため、生活保護受給者が代理納付となっている場合でも、恒久的に家賃確保ができるとは限らない。

連帯保証人制度存続の場合の検討1

家賃等に係る人的担保制度は維持できるが、連帯保証人を確保できず入居をあきらめざるを得ない者に係る対策が必要であるなど、以下のような課題がある。

■民法改正に伴う対応

極度額の設定(別紙参考資料17)

高額になると連帯保証人の確保が困難に、少額であれば担保として不十分になる。

公営住宅に係る極度額の設定について、国からは明確に基準が示されておらず、他都道府県においても必要に応じ検討されているが、額の違いにつき問題視されるおそれ

➤ 他都道府県における検討例

明渡請求できる最短の家賃滞納期間(3箇月)分の家賃

法的措置により明渡しに至るまでの標準期間(10数箇月)分の家賃

法的措置により明渡しに至るまでの標準期間(10数箇月)分の家賃＋部屋の原状回復に要する標準的費用 ※「家賃」も、入居時の家賃、最上位の分位の家賃、近傍同種家賃など考え方に幅がある。

保証範囲の縮減

入居者死亡時には主たる債務の元本は確定する(改正後の民法第465条の4)ことから、現在の連帯保証人の負担範囲より狭くなることが想定される(実務上どこまで請求できるかは現時点で不明)。

事務対応の増加

保証人への家賃滞納状況等の情報提供など事務的コストの増加が想定される。

連帯保証人制度存続の場合の検討2

■保証人確保に係る課題

民法改正に伴う個人根保証契約に係る極度額の設定により負担額が明確になることで、自然人の保証人確保が一層困難になるのではと想定されている。

入居後においても極度額到達後などの場合は代替りの連帯保証人が必要(機関保証も補償額が無限とは限らない。)だが、入居時と違い確保できなくても退去させることは困難と考えられ実質的強制力もないことから、制度維持に困難が予想される。

■保証人を確保できない者に係る対策

機関保証制度の本格導入(別紙参考資料18)

自然人からの確保が困難な状況を踏まえると、機関保証の利用は当然に考慮すべきだが、導入に当たっては、利用可能者の範囲、保証料、保証の範囲等が適正かなどを予め検討しておく必要があるため、別紙参考資料18のとおり国土交通省に登録している業者から抽出して聴取した。

※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(平成31年1月総務省)においては、他の住宅管理者における法人保証の利用例が紹介されており、国土交通省の保証会社の登録制度も紹介されている。

免除制度等の整備

免除制度対象者をどう定めるかが課題(別紙参考資料10)

全ての者に連帯保証人の確保を求めた上で、なお確保できないときだけ免除等を行うことが想定されるが、確保の努力はどの程度求めるかなどの判断により免除が常態化し、免除者の割合が増加すれば、制度自体が形骸化するおそれあり。

連帯保証人制度廃止の場合の検討

連帯保証人を確保できず入居をあきらめることはなくなるが、以下のような課題がある。

家賃収入等への影響可能性と対策

連帯保証人がいなくなることで家賃収入の減少などの府の影響がどれだけ生じるか予測は困難だが、以下のような予防策を検討

- 入居時、入居中に、家賃等債務負担について入居者に周知徹底
- 悪質滞納者に対する法的措置等の対応の早期化による滞納額増加の防止

部屋の修繕、現状回復等の義務の履行確保と費用負担に係る対策

連帯保証人に依頼できないことにより、関係者への連絡にも支障を来すおそれ
詳細は「制度の存廃いずれにも共通する課題」参照

緊急連絡先等の確保

実務上必要だが、緊急連絡先となる者に対し特段の義務付けが可能か疑義あり

単なる連絡先の場合、相続人等関係者への連絡なども困難となる可能性あり。対応範囲も、実質的に連帯保証人より狭まる可能性あり(連帯保証人は最終的には自らの債務となる可能性も考慮)

従来URや民賃等に応募していた層が流入することによる影響(別紙参考資料19、20)

連帯保証人が確保できない者で賃貸住宅を必要とするものはURや民間賃貸住宅を選択していたと考えられ、こうした者が府営住宅等を選択することによる入居者階層の変動なども考えられるが、どのような影響があるか、現時点では具体的に想定できない。

なお、本府においては子育て世帯等の若年者層の入居促進や入居者数の増加(空き家の減少)が課題であり、本制度改革がこれに資するものであれば歓迎すべき。

制度の存廃いずれにも共通する課題

既存の連帯保証人の取扱い

民法改正への対応不要だが、既存の連帯保証人に対する取扱いと新たな者に対する取扱いが異なることによる、不公平感、混乱のおそれ
現在、連帯保証人の変更手続きなどが必ずしも徹底できていないが、新制度への乗り換えにより有利となる場合は、移行手続の円滑化など対策も必要

身寄りのない高齢者の死亡時などにおける家財処分、原状回復(別紙資料21)

死亡時の家財等の処分は相続財産の問題となり、連帯保証人の義務・権限の外であるなど、連帯保証制度で対応しきれない問題があり、制度の存廃に関わらず継続的に検討すべき課題 ※孤独死により遺品がそのままとなっている部屋21戸(平成31年11月1日現在)
また、本来入居者の負担である修繕費や家財処分等の原状回復費用は、家賃滞納額より一入居者当たりの費用が大きい場合もあり、家賃収入の減少以外にも財政的負担を減らすために対策すべき課題であるが、入居者の負担能力がもともと限られていることもあり、全国的に課題となっている。

府内市町村(特に京都市)との連携(別紙参考資料22、23)

府内には市町村営住宅を持たない自治体もある一方、特に京都市は市域の住宅数が府より多く、府民・市民に対する影響が大。このため府市連携により募集方法の連携などを協議してきた。
今回の制度検討も、特に京都市の動向を視野に入れ検討する必要がある。

事務的コスト増加

内容は異なるが、制度移行期の一時的負担も含め、コスト増が見込まれる。
維持の場合:極度額管理、保証人への滞納状況の情報提供など
廃止の場合:滞納対策、法的措置の強化など

制度見直し案(事務局試案)

【試案】連帯保証人制度については廃止することとしてはどうか

理由

存廃いずれの場合にも課題があるが、以下の事情を勘案すると廃止が適当

- 連帯保証人(自然人)の確保は、すべての入居者にとって困難になってきていること。
- 新たな制度の構築・運用には課題が多く、安定的な運用ができるか検討を要すること。
- 連帯保証人による間接的影響も重要であるが、直接的債務弁済は必ずしも多くないこと。
- 機関保証会社には、間接的影響は期待しがたい部分があること。
- 制度廃止に伴う家賃滞納の増加リスクは、家賃徴収対策の強化、民生部局との連携しての生活困窮者支援、悪質滞納者に対する法的措置の強化など各種対策の併用により対応可能と見込まれること。

今後の課題

退去時の原状回復・入居者負担部分の修繕の確保等については、今後の検討課題とする。