

民事法の現代化が公営住宅業務に与える影響

総 論

橋 口 祐 介

<要 旨>

債権法の改正をはじめ、現代化の途上にある民事法は、公営住宅の管理と密接な関係にあるため、近時の公営住宅をめぐる裁判では、あらためて公営住宅法との関係が問われている。最高裁は、昭和59年に「公営住宅法に特別の定めがない限り、民事法が適用される」との原則を示したが、その抽象性の高さから、民事法と公営住宅法のいずれが優先適用されるのか、明確ではない。

本稿では、基準の具体化を図るべく、昭和59年最判で判断の対象とされた無断増築と、判断の留保された家賃滞納の問題を取り上げ、民事法・公営住宅法の変容を踏まえつつ、「構成／衡量の区別」という分析手法を用いながら、両者の交錯について民事法の観点から検討する。検討を通じて、入居者に保障される居住利益の在り方は、潜在的入居者との関係から問われる課題であることを踏まえたとき、その性質を私法的なものと捉えることが解釈論として適切であるといえるのか、問題提起する。

1. はじめに

(1) 民事法の現代化

民法は、施行100周年を迎えた平成10年以降、明治の民法編纂期、第二次世界大戦後の法律改正期に次ぐ、新たな「第三の法制改革期」と呼ばれる時期へと入った。この時期には、現代化の要請に応えるべく、借地借家法や消費者契約法など重要な特別法が相次いで制定・改正されると同時に、民法自身もその記載が現代語へと改められ、個別の法制度を対象に、転換的な改正がなされている⁽¹⁾。こうした文脈において、施行から約120年を経た平成29年に実現した民法の抜本的な改正が、いわゆる債権法の改正である。

債権法の改正は、国民の日常生活や経済活動にかかわりの深い契約に関する規定について、民法制定以来の社会・経済の変化への対応を図るという現代化の観点、そして国民一般に分かりやすいものにするという透明性の観点から、その実現が求められたものであった⁽²⁾。同改正の射程は、狭義の契約法にとどまらない、民法総則や債権総論なども含められた幅広い範囲に及ぶものであり、その中には、賃貸借や保証など、公営住宅をめぐる自治体実務で参照されてきた規定も含まれていた。そのため、債権法の改正は公営住宅業務に影響を与えるかという課題が意識されるようになり、改正債権法の施行直後から、賃貸借法や保証法の改正が公営住宅業務との関係から検討され⁽³⁾、今日では、賃貸借や保証に

(1) 阿部裕介「『第三の法制改革期』の民法学」法時91巻9号23頁。

(2) 山本敬三『民法の基礎から学ぶ 民法改正』42頁（岩波書店、2017）。

(3) 住宅72巻3号の特集「民法改正と住まい」、青田悟朗「民法改正と自治体業務への影響(2)改正による公営住宅業務への影響」自セ687号44頁など。

とどまらない、包括的な検討を行う労作⁽⁴⁾も登場している。

もっとも、公営住宅をめぐる近時の判例・裁判例にまで目を向ければ、公営住宅と改正債権法との関係がいまだ未整理なまま残された領域があるように思われる。「わが国の将来を先取りしている」⁽⁵⁾公営住宅では、社会の進展に伴い、新たな対応が絶えず求められる状況にあるが、個別的な取組みのいくつかについて、裁判所による判断が示されている⁽⁶⁾。その判示を読むと、民事法との関係について特定の理解が色濃く反映されていることを見て取れるが、にもかかわらず、民事法的な観点に出た検討は必ずしも多くはなく、改正債権法を含めた現代化後の民事法との関係で、ということになれば尚更である。

(2) 民事法との適用順位

ところで、公営住宅をめぐる自治体実務で民事法が参照される背景には、最判昭和59年12月13日民集38巻12号1411頁（以下、「昭和59年判決」という）⁽⁷⁾の存在があると目される。なぜなら、同判決によると、公営住宅の使用関係については、公営住宅法（以下、「公住法」という）が特別法として適用されるにとどまり、公住法とこれに基づく条例に特別の定めがない限りは、民法・借地借家法が一般法として適用されるためである。

この判決で、適用法令の確定という観点から重要となるのが、「特別の定めがない」とはどのような

事態を指すのか、言い換えると、公住法と民事法との適用順位⁽⁸⁾を解する基準である。民事法の適用を排除するために、明文の規定を必要とするのか、それとも公住法の趣旨・目的を踏まえた補充的解釈で足りるとするのかで、事業主体が服すべきルールは大きく異なることになる。

最高裁は、平成の初期までにいくつかの判断を示すが⁽⁹⁾、いずれも個別の場面を想定するにとどまり、一般的な基準を提示するものではない。そのため学説は、後景に追いやられた基準を明らかとすべく、豊富な議論を蓄積させてきたが、対立はなお残されたままであり、近時の判例・裁判例との関係も明確ではない。もとより、最高裁が昭和59年判決で前提とした法令は、公住法を含め⁽¹⁰⁾、それ以降に抜本的な改正を経たものであり、そのような改正が判例法理に変更を迫る点はないのか、検討されても良い。そこで本稿では、公営住宅の現代的な課題と密接な関係にある近時の判例・裁判例を検討する前提として、あらためて昭和59年判決を民事法の観点から検討しておきたい。

2. 判決の概要

昭和59年判決は、東京都が、都営住宅の入居者による無断増築と割増賃料の滞納が明渡請求事由（当時の公住法22条1項2・4号⁽¹¹⁾）に該当するとし、住宅の使用許可を取り消し⁽¹²⁾、明渡し等を請求した事案を対象にしたものである。争点は多岐に

-
- (4) 東京弁護士会自治体等法務研究部公営住宅班『自治体が原告となる訴訟の手引き 公営住宅編』（日本加除出版、2021）。
- (5) 板垣勝彦『都市行政の変貌と法』12頁（第一法規、2023）。
- (6) たとえば、暴力団排除条項をめぐる最判平成27年3月27日民集69巻2号419頁、借上復興公営住宅をめぐる神戸地判平成29年10月10日L E X / D B 文献番号25449044、保証債務拡大防止義務をめぐる横浜地判平成31年1月30日判時2420号96頁など。
- (7) [1審] 東京地判昭和54年5月30日民集38巻12号1474頁、[原審] 東京高判昭和57年6月28日判時1046号7頁。
- (8) 渡邊等「公営住宅・公団住宅の賃貸借」篠田省二編『現代民事裁判の課題⑥』51頁（新日本法規、1990）。
- (9) 最判昭和62年2月13日判時1238号76頁、最判平成2年6月22日判時1357号75頁、最判平成2年10月18日民集44巻7号1021頁。
- (10) 公営住宅法令研究会編『逐条解説 公営住宅法〔第二次改訂版〕』1頁（ぎょうせい、2018）[以下、「逐条」として引用]は、「制度が大きく変わった平成8年法改正前の」公住法を「旧法」と呼称する。
- (11) 現在の公住法32条1項2・4号に相当。
- (12) 本稿は、使用許可の取消しが、契約の解除であることを前提に論を進める。ただし、最高裁がその旨を明言したわけではなく、学説には、同行為を授益的行政行為の撤回とみて、その制約法理を探るものもある。藤田宙靖「判批」別冊ジュリ122号5頁、南川和宣「判批」別冊ジュリ260号17頁など。

わたるが、無断増築との関係では⁽¹³⁾、信頼関係の法理が適用されるか否かが問題とされた。

信頼関係の法理とは、「賃貸借の解除の効力が認められるかどうかを『信頼関係の破壊』の有無で決す」べきという法理⁽¹⁴⁾であり、私人間の借家契約では、その一般的な適用が認められている。すなわち、借家人に不履行が認められた場合であっても、「賃貸借関係の基礎をなす信頼関係を破壊するものと認めるに足りない特段の事情」⁽¹⁵⁾があるときには、借家契約の解除が認められることはない、というわけである⁽¹⁶⁾。この法理は借家人が無断増築をした場面にも適用されるため⁽¹⁷⁾、昭和59年判決では、公営住宅の入居者にも同じく法理の適用が認められるのかが問われた。

最高裁は、信頼関係の法理の適用について積極的に解したが、結論的には、法理のあてはめの場面で「信頼関係を破壊するとは認めがたい特段の事情」（以下、「特段の事情」という）があるとはいえないとし、東京都による請求を認めた。この判決は、公営住宅の使用関係をめぐるリーディング・ケースに位置付けられるが、子細に見ると、論の展開に十分な舗装がなされておらず、また事案解決の先例としても課題を残すものであったため、学説に議論を巻き起こすこととなった⁽¹⁸⁾。

3. 従来の学説

（１）法理適用の構成

（ア） まず、法理の適用を積極的に解した判示は、次のようなものであった——公営住宅の使用関係が

設定される前においては、入居者の募集や条件などに「公法的な一面があることは否定しえない」が、使用関係の設定された後においては、基本的に「私人間の家屋の賃貸借関係と異なるところはない」こと（①）、そしてこのことは、公住法が私法上の賃貸借関係に用いられる用語を使用して規律していることから明らかなこと（②）を踏まえると、特別法たる公住法・条例に特別の定めがない限り、「原則として一般法である民法及び借家法の適用」があり（③）、「その契約関係を規律するについては、信頼関係の法理の適用があるものと解すべきである」（④）。

この判示の特徴は、③が④を導く論理的関係が不明確な点にある。事業主体による明渡請求については、公住法が明示的に規定を設けているにもかかわらず、その規律がなぜ信頼関係の法理の適用を排除することにならないのか、その論拠が④との間に示されることがないためである⁽¹⁹⁾。

（イ） 学説は、大きく2つに分かれる。1つは、①を重視する見解である（A説）。この見解は、伝統的な公私二分論を背景に、公営住宅の使用関係が「公法的な一面」と対比される私法関係と理解して⁽²⁰⁾、あるいは、そのような二分論を排しつつも、使用関係の実態とそれに対する価値認識から、公営住宅の使用関係が他人の住居の使用という一般的基礎的側面を有するものと理解して⁽²¹⁾、民事法が原則的に適用されるべきことを強調し、そのような原則性から、一般法に含められた信頼関係の法理の適用が認められたという⁽²²⁾。

もう1つは、②を重視する見解である（B説）。

(13) 割増賃料の滞納については、本稿5章で検討する。

(14) 広中俊雄「『信頼関係破壊』の法理と人的要素」内田貴ほか編『民法の争点』246頁（有斐閣、2007）。

(15) 典型的な定式を示すものとして、最判昭和57年11月19日集民137号495頁（ただし、借地契約）。

(16) 信頼関係の法理には、こうした解除を制限する機能のほか、解除権を拡張し、特約を規制する機能もあるが、それら他の機能について本稿は対象外とする。借地・借家契約で信頼関係の法理が果たす機能については、中田裕康『契約法〔新版〕』207頁（有斐閣、2021）。

(17) もとより、無断増築が保管義務の違反など借家人の不履行を構成するかという点を含め、星野英一『借地・借家法』602頁以下（有斐閣、1969）を参照。

(18) 学説を詳細に整理・検討するものとして、野呂充「公営住宅の使用関係」広法18巻1号197頁以下。

(19) 原田純孝「判批」判タ551号250頁以下。

(20) 浦川道太郎「判批」法セ375号53頁。

(21) 渡辺洋三『土地・建物の法律制度（中）』709頁以下（東京大学出版会、1962）。

(22) 原田・前掲注(19)250頁。

この見解は、③が特別法に位置付けられた公住法自身による選択の結果であると理解して、民事法適用の是非は問題となる局面ごとに公住法の個別的解釈によって決せられるべきことを強調し、信頼関係の法理についても、この法理を排除する理由は見出せないとの公住法の解釈から、その適用が認められたという⁽²³⁾。

(ウ) 両説のいずれであるかにより、③の意義と射程は異なるものとなる⁽²⁴⁾。ただし、いずれの見解も、問題の構造を枠付ける構成問題⁽²⁵⁾に取り組むにすぎない点には注意が必要である。つまり、A説でも、民事法の適用が例外的に排除される場面が否認されるわけではなく、排除の是非を検討するには、なお公住法の個別的な解釈が必要とされている⁽²⁶⁾。またB説でも、公住法の個別的な解釈に際しては、なお民事法の趣旨・目的を参照する余地が残されている⁽²⁷⁾。したがって、民事法との適用順位を解する具体的な方法を知るためには、さらに、民事法の適用範囲がどのような価値のどのような衡量によって確定されるのかという、価値の衡量プロセスまで検討しておく必要がある⁽²⁸⁾。

では、そのような価値の衡量はどのような場面で行われるか。もちろん、民事法の適用自体が問われる場面で実施されるのは当然であるが⁽²⁹⁾、とはい

え、それにとどまるものではない。信頼関係の法理の場合、その適用が認められると、許可取消しの可否は「特段の事情」の有無によって決せられるが、「特段の事情」の存否が私人間の借家契約とは異なる基準によって、言い換えれば、公営住宅の特殊性に即して判断されることになれば、そのことは、遡って適用される法理の内容を変質させたことになる。そうした変質は、言うまでもなく、公住法との関係から生じるものであり、その背後には具体的な価値の衡量があるものと推測できる。そこで次に、昭和59年判決による「特段の事情」の判断を、こうした観点から検討したい。

(2) 法理適用の態様

(ア) 「特段の事情」の存否をめぐる判断は、次のようなものであった——入居者により増築された建物は、構造上、原状回復が容易でなく(i)、入居住宅の保存にも適していないこと(ii)、また、東京都が増築を事後に許容したとも認め難いこと(iii)⁽³⁰⁾からすると、入居者の家庭に増築を必要とする事情(iv)⁽³¹⁾があったからといって、「特段の事情」を認めることはできない。

「特段の事情」を否定したi～iiiは、私人間の借家契約で考慮されてきた判断因子と概ね対応するも

(23) 森田宏樹「判批」別冊ジュリ137号103頁。

(24) A説では民事法の適用に原則性を示した③に高い評価が与えられるのに対して（広中俊雄『不動産賃貸借法の研究』225頁以下〔創文社、1992〕参照）、B説によると、③は公営住宅の使用関係にはおよそ民事法の適用がないという見解を否定するものにすぎず、その意義は低く見積もられる（森田宏樹「判批」法協104巻1号221頁）。

(25) 衡量問題と区別される構成問題の意義について、山本敬三『公序良俗論の再構成』4頁以下（有斐閣、2000）。

(26) 原田・前掲注(19)250頁。たとえば、相続による使用権の承継について消極に解した最判平成2年10月18日・前掲注(9)について、A説の論者は、居住用建物の借家権は本来相続の対象から除外されるべきとの民事法の解釈を基礎に措きつつ、公住法が転貸・譲渡を禁止する趣旨を考慮して、同判決が妥当であると評価する。原田純孝「判批」法教133号97頁、内田勝一「判批」リマークス4号84頁。

(27) たとえば、南川・前掲注(12)7頁は、「公営住宅法等の行政法令と適用が問題となる民事法規の両者の趣旨目的を踏まえ、ケースバイケースで柔軟に判断される」という。

(28) 野呂・前掲注(18)210頁、山本隆司『行政上の主観法と法関係』473頁以下（有斐閣、2000）。

(29) 同じ信頼関係の法理であっても、使用権の譲渡・転貸（公住法27条2項）の局面では、もとより適用の有無が問題視され、議論される。石井勝彦「公営住宅の管理と借家法」ジュリ847号16頁参照。

(30) 関連して、「入居者の中には、その敷地を利用して違法に増築している者が数多く存在する」事実が認定されるが、同様な状況は現在でも指摘される。会計検査院「令和5年度決算検査報告」401頁以下。

(31) 入居者の主張によれば、入居後に長女・長男が出生し、それぞれが高校・中学に進学したころには、「家族の私生活の秘密を守ることとはもとより、人間的な生活を営むことが無理な状況」となっており、また「夏は狭いために暑苦しく、来客時には、応接する場所に事欠く状況」であった。

のであり⁽³²⁾、この対応関係から、最高裁は信頼関係の法理を変質させることなく、そのまま適用したと解することができる。もっとも、i・iiは公営住宅の適正な管理の観点からも読み解くことができ⁽³³⁾、また1審と比較すればその重みが弱められたとはいえ⁽³⁴⁾、ivが明示的に取り上げられたことから⁽³⁵⁾、先例性の射程を画するという文脈で、公営住宅の特殊性は「特段の事情」の判断で考慮できるのかが問われた。

(イ) 学説には、一方で、特殊性の考慮を否定する見解がある(C説)。この見解は、特殊性の考慮が明渡基準を緩和する形で法理の内容を変質させてしまい、その変質が、公共住宅のストック不足を背景に、必要性の観点から、入居者の安易な排除に利用されてしまう可能性を危惧する⁽³⁶⁾。公共住宅を最も必要とし、本来的に保護されるべき低所得者の居住利益を確保するためにも、「特段の事情」の判断は、民間借家と同一な基準で実施されるべきだという⁽³⁷⁾。

他方で、見解を明らかにする学説の多くは、特殊性の考慮を肯定する。具体的には、増築により予期せぬ出捐が強いられると、公営住宅制度では、それを家賃に反映させることができず、事業の継続的な実施に支障が生じてしまう点を考慮して⁽³⁸⁾、あるいは、福祉行政の一環として提供される公営住宅では、人的な信頼関係⁽³⁹⁾が基礎とされることがなく、原状回復の難易度や他の入居者への影響など、物的

な信頼関係が問われるにすぎないと理解して⁽⁴⁰⁾、基準の緩和を容認する(D説)。同時に、基準の緩和は容れつつも、考慮される特殊性には、基準を高める事情も含まれると解する見解がある。この見解は、公営住宅の特殊性を、入居者が低所得者であり、それゆえ転居が難しいという傾向にも見出し、この意味での特殊性から、事業主体には家族員の成長に伴う狭小化への対応が求められるとして、増築の必要性を民間以上に考慮すべきという(E説)⁽⁴¹⁾。

(ウ) 以上の3説は、法理の変質を認めるD・E説と、否定するC説とに区分できる。前者は、法理の変質を公住法との関係から肯定するが、その変質はどのような価値の衡量を経て正当化されているのか。またC説は、法理をそのまま適用することの意義を強調するが、その意義は法理の変質との関係から基礎付けられており、その基礎付けはどのような価値の衡量を反映したものなのか。これらの疑問に答えるには、まず、法理が適用される場面で衡量の対象となる価値⁽⁴²⁾を特定し、その上で、それら諸価値が各説でどのように衡量されているかを確認する必要がある。項をあらためて、検討する。

(3) 交錯する居住利益

(ア) まず、衡量の対象となる価値の特定から始める。もとより、各説は一致して、信頼関係の法理を、借地借家法と同質な居住利益(利益α)を借家人に保障するものと理解する。すなわち、借家人の

(32) 松久三四彦「判批」ジュリ831号97頁以下。森幸二「法務の基礎と考え方 第8回」地方財務797号224頁以下は、「相場観」の援用が主たる目的であったと推測する。

(33) 森田・前掲注(24)228頁。

(34) 1審判決では、「建増を必要とした事情には極めて深刻なものがあり、その必要性は極めて強かったこと」が「特段の事情」を肯定する1要素として挙げられていた。

(35) 広中・前掲注(24)234頁。

(36) 高所得者など濫用的居住者の問題は、割増賃料制度の実効的運用など行政の施策によって対応されるべきであって、対応の必要性を法理の適用場面に持ち込むべきではないという(本田・後掲注[37]91頁)。森田・前掲注(24)229頁も参照。

(37) 本田純一「判批」ジュリ臨時838号91頁。

(38) 野呂・前掲注(18)211頁、高橋滋『法曹実務のための行政法入門』10頁(判例時報社、2021)など。

(39) 信頼関係の法理と人的要素の関係について、広中・前掲注(14)246頁。

(40) 村田博史「判批」判時1064号180頁。この見解は、iii・ivの考慮を基本的には不要なものとする。

(41) 原田・前掲注(19)254頁以下。

(42) 本稿では、ひとまず「価値」を特定の目的に沿って特定の利益を保障する理念を指すものと理解しておく。利益衡量論など、一般的な法学方法論との関係には立ち入らない。山田卓生『法律学・法社会学・比較法』76頁(信山社、2010)も参照。

居住利益は私人たる賃貸人の家屋所有権と対立するものであるところ、信頼関係の法理は、借家契約の解除という局面で、そうした対立を社会的な観点から調整するものだ⁽⁴³⁾、というわけである。したがって、この法理の公営住宅への適用は、現に入居する入居者にも利益 α を保障することを意味する。もっとも、利益 α に対立する私的利益を、事業主体に想定することはできない。そのため、入居者に保障された利益 α と対立する事業主体の利益、つまり公益性とはどのようなものであるか、公住法との関係から確定される必要がある⁽⁴⁴⁾。

事業主体には、公営住宅の適正かつ合理的な管理が求められるところ（公住法15条）⁽⁴⁵⁾、その目的（法1条）は、住宅を低所得者層に低廉な家賃で供給すること、これを現に入居する入居者の利益との関係から構成すれば、入居条件を満たし、本来であれば公共住宅の提供を受けるべき潜在の入居者の居住利益（利益 β ）の確保という点に見出すことができる⁽⁴⁶⁾。事業主体による明渡請求は、請求事由に無断増築が含まれる点を踏まえると、公営住宅の管理に支障をきたす⁽⁴⁷⁾無断増築を抑止する機能を持ち、また公共住宅が不足する状況では、ストック数を改善させる役割も果たすため、利益 β の保障に資するものである。

このような利益 β が α と対立し、個別的に調整される⁽⁴⁸⁾ことになるが、 β が公住法との関係から再構成された賃貸人の利益であることを踏まえると、利益 α も公住法との関係から再構成される必要はな

いか、疑問が生じる。もとより、公住法は現に入居する入居者に潜在の入居者とは異なる扱いをする。たとえば、入居者資格（公住法23条）が居住継続要件とされることがなく、入居者は収入・困窮要件を満たすことがなくなっても、直ちに退去すべきものとは理解されていない⁽⁴⁹⁾。このとき、現に入居する入居者の地位は、収入超過者制度（公住法28条）や高額所得者制度（公住法29条）に沿って具体化されるが、各制度の内容は、利益 β との衡量を反映したものとなる⁽⁵⁰⁾。このように、公住法は現に入居する入居者に固有な利益（利益 γ ）を想定し、利益 β との衡量が必要なものと位置付けるが、同じく β と衡量される利益 α は、利益 γ とどのような関係に立ち、 γ からどのような影響を受けるのか⁽⁵¹⁾、必ずしも明らかではない⁽⁵²⁾。

（イ） 以上を前提に、各説による衡量を見ていく。まず、法理の変質を容れないC説は、A説を基礎に措き、利益 α が β に優越するとして、両者の衡量——より正確には、利益 α による β の規制を企図する見解と評価できる。この説の枢要は、利益 β への α の一方向的優越にあるが、その正当化には利益 γ が援用されている——「公共住宅の本来の目的（同法1条）からして、そこに居住する低所得者層の居住権は本来的に保護されるべきであり、公営住宅の場合には少なくとも現在の民間並みの居住権の確保を図る必要がある」⁽⁵³⁾（圏点は筆者）。こうした援用が可能となる背景には、利益 α と γ を同質的とみる、つまり、利益 γ は α がより高次に保障された居

(43) 原田・前掲注(19)253頁。信頼関係の法理との関係で民法と借家法に特段の区別をしない昭和59年判決も、同様な理解を採るものと推測される。

(44) 野呂・前掲注(18)210頁以下、原田・前掲注(19)253頁。

(45) 公住法15条は「公営住宅の管理に関する基本理念を明らか」にして、事業主体に「公営住宅法の目的・制度趣旨に沿った管理」を要請するものと理解されている。逐条・前掲注(10)47頁。

(46) 篠塚昭次編『公営住宅条例』7頁〔内田勝一〕（学陽書房、1979）、原田・前掲注(19)253頁。

(47) 小平申二「公営住宅の管理の一側面」自研51巻9号132頁。

(48) 具体的には、利益 α と β を視野に入れ、入居者に許容される増築はどのようなものであり、入居者が退去すべき必要性・合理性があるのか、判断されることになる。

(49) 逐条・前掲注(10)105頁以下。

(50) 小高剛「公共住宅をめぐる法律上の諸問題」ジュリ539号32頁以下、野呂・前掲注(18)210頁。

(51) 利益 γ が利益 α に置き換わるとすれば、利益 β との衡量がすでに公住法において完結的に行われていることになるため、法理の適用自体が否定されるべきことになる。広中・前掲注(24)226頁以下を参照。

(52) 文言解釈上は、借地借家法に基礎を持つ借家権と「入居の権利」（公住法27条2項）との関係をめぐる問題として理解される。石井・前掲注(29)15頁。

(53) 本田・前掲注(37)91頁。

住利益であるとの了解⁽⁵⁴⁾がある。

他方で、法理の変質を容れるD・E説は、利益 α と β の個別的な衡量を企図する見解と理解できる。衡量にあたり、利益 β への評価は前提に措かれた構成と対応関係にあり、A説では β への警戒が示され⁽⁵⁵⁾、B説では β の存在が強調される⁽⁵⁶⁾傾向にある。利益 α への評価にも同じく構成との対応を見て取れるが、同時に、利益 γ との関係が規定的な役割を果たすことがある。

具体的には、まずE説が、利益 γ の援用により、利益 α に加重的な評価を加える余地を認める——公営住宅法が入居者に「『一時的・腰掛的な居住』しか保障していないと見ることは、およそ不可能である」ため、「公営住宅の特殊性——つまり、賃貸人＝事業主体側が入居者による一定の増改築を受忍してもしかるべき事情——を抜きにして理解できない」⁽⁵⁷⁾。この説は、C説と同じく、援用される γ には α の高められた居住利益が含まれると理解するが、もっとも入居者に有利な形で、つまり拡張的な法理の変質まで認めるという点で、C説とは異なる。

E説とは対照的に、D説には利益 γ との異質性を強調する見解がある——「公営住宅入居者の居住の安定は、十分配慮されなければならないが、公営住宅法第一条の趣旨から離れ」ることはできず、「公営住宅法の『入居の権利』には、一般の借家権と同様であるとはいえず、本来的かつ内在的な制約がある」⁽⁵⁸⁾。この異質性を強調することにより、利益 α も「既得権」にすぎず⁽⁵⁹⁾、利益 β との関係で「通常の借家人よりより誠実であることが要求される」

(圏点は筆者)と解する⁽⁶⁰⁾余地が出てくる⁽⁶¹⁾。この解釈を是とすると、衡量の結果として、基準の緩和が容れられる局面は増加するものと予想されるが、緩和により生じる課題への対応は、公法の一般理論によって図られるべきことになる⁽⁶²⁾。

(4) 構成に抱える課題

以上の検討は、構成問題(A・B説)の先に、価値の衡量がどのように展開されているかを明らかにするものであった。それでは、価値の衡量をめぐる見解の分布(C～E説)は、遡って構成問題にどのような示唆を与えるか。

構成問題について、今日の共通理解はB説であるとされ⁽⁶³⁾、A説との差異が強調されることもある。もちろん、利益 β との個別的な衡量を容れるB説が、 α の一方的な優越を支持するC説と相容れることはなかろうが、他方で、個別的な衡量を肯定するA説との差異は、 β との距離感を含めても、相対的なものにすぎない。むしろ、問題をより本質的に規定するのは、利益 α と γ の関係性であるように思われる。もとより、信頼関係の法理は、利益 α を持ち出すことにより、許可取消しの必要性・合理性を再評価する役割を果たすべきところ、必要性・合理性の程度が公営住宅法に定められた個別の制度との関係からも量られるのであれば、利益 γ との交錯は避けられないものとなる。とりわけ、民事法との適用順位を公営住宅法の解釈に依らしめるB説であれば、価値の衡量に先立つ構成レベルの段階で、利益 α と γ との関係に

(54) 内田・前掲注(46)121頁以下。兼子仁『条例をめぐる法律問題』82頁(学陽書房、1978)も参照。

(55) 原田・前掲注(19)255頁、村田・前掲注(40)180頁以下。

(56) 野呂・前掲注(18)210頁以下、高橋・前掲注(38)9頁以下など。ただし、いずれも利益 α への配慮を示す。

(57) 原田・前掲注(19)255頁。また家賃の滞納についても、減免・猶予制度(公営住宅法16条5項・19条)との関係から入居者に有利な法理の変質が認められる可能性を示唆する。

(58) 石井・前掲注(29)18頁。ただし、この見解も無断増築の局面では、私人間の借家の場合とさほど異なるものとは考えられないという(同16頁)。

(59) 小高・前掲注(50)33頁。

(60) 星野・前掲注(17)471頁。阿部泰隆『国土開発と環境保全』252頁以下(日本評論社、1989)も参照。

(61) 利益 α と γ の異質性を前提としつつ、異なる方向性を探るものとして、石外克喜「判批」民商93巻6号915頁以下。

(62) 広中・前掲注(24)549頁。高橋・前掲注(38)12頁以下も参照。阿部泰隆『行政法再入門(上)』251頁(信山社、第3版、2024)は、昭和59年判決について、無断増築の横行にもかかわらず都が適切に対応せず、特定の入居者のみに退去を求めた点で不公平であったことを踏まえると、明渡請求を認めるべきではなかったという。

(63) 宮森・後掲注(100)2頁、大橋洋一『行政法I』92頁以下(有斐閣、第5版、2023)。

ついて、その基本構想が明らかにされても良い⁽⁶⁴⁾。

以上は、昭和59年判決を素材とした暫定的な試論にすぎず、民事法との適用順位の解明には、平成初期までの判例はもとよりのこと、近時の判例・裁判例との関係をも視野に入れた、更なる追試と検証が必要となる。そうした作業は、B説を前提とする限り、まずもって公住法の解釈という形で実施されることになるだろうが、民事法的な検討も、その基礎を提供するという点で一定の役割を果たすことになる。このとき、民事法的な検討は、現代化された民事法を前提としたものであることが望ましいが、そのような検討の一例として、信託関係の法理を挙げることができる。これまで学説は、信託関係の法理を借地借家法と同質な居住利益を保障するものと理解してきたが、そうした理解は、今日においてなお適切なものといえるのか。

4. 信託関係の法理

(1) 法理の位置付け

信託関係の法理は、学説に大きな影響を受け、最高裁で承認されるに至った、不文の判例法理である。最高裁は、昭和50年頃までに、一連の判決を通じて法理の内容を段階的に形成してきたが、その内実を一口にまとめると、社会的な観点から居住の継続を借家人に保障するというものであった。この法理

は、昭和59年判決にも同じく理解されたと目されるが、もっとも今日では、債権法の改正を機に、その位置付けが問い直される状況にある⁽⁶⁵⁾。

たしかに、債権法の改正後も、信託関係の法理に相当する条項が存在するわけではない⁽⁶⁶⁾。しかしながら、この法理は民法541条を外在的に補充する不文の法理であったところ、債権法の改正では、民法541条に新たに但書きが付加されることとなった——「債務の不履行がその契約及び取引上の社会通念に照らして軽微であるとき」、契約を解除することはできない。この改正は、契約の解除を、契約の拘束力から債権者を解放する救済手段と位置付けた⁽⁶⁷⁾うえて、契約の拘束力を尊重し、また債務者の契約利益にも配慮するとの観点から、不履行の程度が軽微な場合にまで、契約関係の消滅を認めることは相当でない旨を明文化したものである⁽⁶⁸⁾。この但書きは、同じく契約の解除を制限する機能を果たすため、信託関係の法理との関係が問われることになる。

学説の多くは⁽⁶⁹⁾、信託関係の法理を、民法541条但書きの中に位置付けるべきだと主張する。すなわち、同但書きによれば、不履行が軽微か否かは契約に照らして判断されるところ、信託関係の法理は、借家人による不履行が評価される局面で、借家という契約類型に定型的な判断基準を提供するものだというわけである⁽⁷⁰⁾。この理解により、法理は条文

(64) 現在、住宅保障は社会福祉法の観点からの見直しを受けており、その検討では、借地借家法制との差異が強調されている。山田晋「住宅保障と社会保障」日本社会保障法学会編『ナショナルミニマムの再構築』301頁（法律文化社、2012）。

(65) 遠藤研一郎「消費貸借、賃貸借に関する見直し」判時2429号129頁。問題状況を俯瞰するものとして、松井和彦「賃貸借における信託関係破壊の法理」秋山靖浩ほか編『債権法改正と判例の行方』308頁（日本評論社、2021）。

(66) 改正の立案過程では、当初、継続的契約という中二階の契約類型の創設が構想され、この構想には、解除との関係から、信託関係の法理の具体化に相当する規定の新設が視野に入れられていた。もっとも、継続的契約という新たなカテゴリに含められる契約の範囲が明確でなく、にもかかわらず、同一のルールを一律に適用することには問題があるとして、構想が採用されることはなかった。見送りに際しては、透明性の観点から、ほかならぬ信託関係の法理への対応が指摘され、その必要性は共有されるが、具体的な改正に繋がることはなかった。詳細は、中田裕康『継続的契約の規範』14頁以下（有斐閣、2022）。

(67) 解除の意義がこのように理解されることで、改正前民法とは異なり、現在では契約の解除に債務者の帰責事由が要件とされることがなくなった。筒井健夫ほか編『一問一答 民法（債権関係）改正』234頁以下（商事法務、2018）。

(68) 筒井ほか編・前掲注(67)236頁、中田・前掲注(16)204頁。

(69) 賃貸借に特有な法理として今後も生き続けるという少数説として、遠藤・前掲注(65)129頁。また法理との関係から、解除の根拠規定を専ら民法542条1項5号に見出す見解として、山野目章夫『民法概論4』198頁以下（有斐閣、2020）。

(70) 中田・前掲注(16)427頁以下。

上に明確な根拠を獲得するが⁽⁷¹⁾、立証責任や民法542条1項5号との関係にまで視野を広げると、法理の適用が従前と同一の結果をもたらすか、判然としない⁽⁷²⁾。立案過程に法理の変質を意図する議論はなく⁽⁷³⁾、そのため法理の実質は維持されるとの見解も示されるが⁽⁷⁴⁾、もっとも維持される実質として、昭和59年当時と同一のものが想定されているとは限らない。

(2) 法理の内容

それというのも、債権法の改正前から、信頼関係の法理は、従前のままその内容を維持することは難しいとの指摘を受けていた⁽⁷⁵⁾。指摘の背景には、法理の確立期以降に生じた状況の変化があり、具体的には、住宅事情の変化が挙げられる⁽⁷⁶⁾。信頼関係の法理は、切迫した住宅不足への対応という点にその基礎を有するものであったが⁽⁷⁷⁾、その後に住宅余剰の時代が始まり、社会的課題の焦点も変遷を見せると、法理に要請される機能だけが従前と同じであると考えるのは難しい、というわけである⁽⁷⁸⁾。

併せて、民事法の現代化との関係も挙げられる。信頼関係の法理は、借地借家法に定められた「正当

事由」（借地借家法28条：以下、条文の引用では「借法」という）と協働して、借家人に居住の継続を保障するものと理解されてきたが、借地借家法の平成11年改正により、新たに定期借家制度が導入された——公正証書など、書面によって契約をするときは、「契約の更新がないこととする旨を定めることができる」（借法38条）。この制度により、借家の当事者は、たとえ借家人に不利であったとしても、法に定められた手続き⁽⁷⁹⁾を踏むことで、正当事由を排除する特約を定めることができる。こうした制度の導入は、借地借家法にとって中核的な意味を持つ居住の継続を、「強制的なるもの」から「選択的なもの」へと変化させるものであるために、居住利益の保障に関する構想が、全体として基礎から問い直されることになる⁽⁸⁰⁾。その検証には、賃料の増減規制も含まれるが⁽⁸¹⁾、信頼関係の法理だけが含まれないと主張するに足る積極的な論拠を見出すことは難しい。

(3) 法理の現在

以上の通り、信頼関係の法理は、その位置付けと内容の両面において、確立期からの変容が予測され

(71) 潮見佳男『新契約各論Ⅰ』422頁（信山社、2021）。高須順一「危機の時代の到来と改正民法」RE T I O 121号36頁は、「すでに定着している判例法理ではあるが、明文規定の解釈問題とすることでより安定的な適用が期待される」という。

(72) 長嶋・大野・常松法律事務所編『アドバンス債権法』861頁（商事法務、2023）。本稿との関係では、公営住宅との関係で生じた適用態様をめぐる問題が、同じく民法との関係でも生じていることになる。

(73) 松井・前掲注(65)315頁。

(74) 中田・前掲注(16)427頁以下、潮見・前掲注(71)422頁以下。

(75) 吉政知広「信頼関係破壊法理の機能と展望」松尾弘ほか編『不動産賃貸借の課題と展望』140頁以下（商事法務、2012）。

(76) 住宅事情の変化から公共住宅制度を概観するものとして、平山洋介『住宅政策のどこが問題か』241頁以下（光文社新書、2009）。

(77) 広中・前掲注(24)42頁以下。居住利益の保護に関する判例・学説との関係から、原田純孝「戦後住宅法制の成立過程」東京大学社会科学研究所編『日本の社会と福祉』356頁（東京大学出版会、1985）。

(78) 大村敦志『新基本民法5 契約編』115頁（有斐閣、第2版、2020）。

(79) 書面でなされるほか、借家人に対して、契約の更新がなく、期間の満了により契約が終了することについて、その旨を記載した書面を交付して説明することが必要とされる（借法38条3項・5項）。なお、令和3年のデジタル社会形成整備法により借法38条が改正され、説明書面の交付は、電磁的方法による提供で足りるものとされた（借法38条4項）。この点を含め、デジタル社会の形成をめぐる立法動向と民事法との関係については、橋口祐介「『手続の現代化』と不透明な民法改正の諸相」甲法64巻1・2号49頁以下。

(80) 小粥太郎「定期借家制度導入後の民法教科書」みんけん599号3頁、秋山靖浩「存続保障の今日的意義」松尾ほか編・前掲注(75)53頁。私法75号11頁以下〔山本敬三・秋山靖浩〕も参照。このような理解に反対するものとして、中田・前掲注(16)473頁以下。

(81) 山本敬三『契約法の現代化Ⅰ』404頁以下（商事法務、2016）。

たものである。ここで「予測」ととどめるのは、民事法学において、その検討が緒に就いたばかりであり、変容後の姿について、共通理解が形成されたとまではいえないためである。ただし、解除の制限機能に限ってみれば、民法541条但書きの中に位置付けるとの理解が一般化しつつある現状では、その適用が借家人のみならず、同じく賃貸人にも認められる⁽⁸²⁾ような、内在的な契約規制の法理⁽⁸³⁾へと移行するのではないかとと思われる。この予測を是とできるなら、信頼関係の法理は、住宅政策への配慮など、「過重」とも評された外在的な機能から解放されることになり⁽⁸⁴⁾、昭和59年判決をめぐる言説は、その基礎に大きな変更を迫られることになるだろう。

5. 公営住宅の家賃

(1) 残された問い

話を一度、「判決の概要」（2章）に戻したい。東京都は、無断増築と並べて、割増賃料の滞納も明渡請求の根拠に挙げていた。なぜなら入居者が、割増賃料の請求にもかかわらず、5か月間にわたって割増分を支払っていなかったためである。もっともこれは、割増賃料の正当性を争うべく、賃料を従前と同じ額で支払ったことによるものであった。

公営住宅の家賃は、その目的から、制度の根幹をなす重要な課題であるところ⁽⁸⁵⁾、昭和59年当時の制度は次のようなものであった——まず賃料が、当初家賃（旧・公住法12条）のほか、家賃の変更によ

る増額家賃（旧・公住法13条）と、収入超過者に付加される割増賃料（旧・公住法22条の2）とに区分される。増額家賃と割増賃料は、ともに実質上の値上げを意味し、同一の効果を持つが、各々に異なる目的を有する⁽⁸⁶⁾。とりわけ割増賃料は、収入超過者が公営住宅に居住し続けることが公住法本来の趣旨に反するとの理解のもと、任意の退去を期待して付加的な使用料を支払わせるというものであったため、制度の導入当初から、批判の対象とされていた⁽⁸⁷⁾。増額家賃も含め、法定限度額の範囲であれば、事業主体は徴収「できる」ものとされ、額の決定ルールは明確なものとはいえなかった⁽⁸⁸⁾。ただし、家賃が「著しく適正を欠く」ものと認められたときには、建築大臣から変更を命ぜられることになる（旧・公住法13条）⁽⁸⁹⁾。

こうした制度のもと、昭和59年判決の事案では、割増賃料の合憲性のほか⁽⁹⁰⁾、借家法7条2項の適用が争点とされた。なぜなら、同項の適用が認められると、割増の正当性を争う借家人との関係では、たとえ賃料の支払に不足があったとしても滞納と評価されることがないためである。先立つ審級では、同項を割増賃料にも適用できるのかが問われ、1審は適用を肯定し、原審はこれを否定した⁽⁹¹⁾。最高裁は、各審級で対立を見せた争点であったにもかかわらず、無断増築を理由に明渡請求を認めたためか⁽⁹²⁾、滞納について触れることがなく、したがって公営住宅の家賃と借家法制との関係について、特段の判断を示すことがなかった。

(82) 山野目・前掲注(69)201頁以下。

(83) 山野目章夫「不動産賃貸借の信頼関係破壊の法理と消費者契約法に基づく差止請求権」都筑満雄ほか編『民法・消費者法理論の展開』13頁以下（弘文堂、2022）。吉政・前掲注(75)152頁以下も参照。

(84) 吉政・前掲注(75)151頁以下。

(85) 内田・前掲注(46)74頁。

(86) 渡辺・前掲注(21)675頁。

(87) 詳細は、渡辺・前掲注(21)640頁以下。

(88) 逐条・前掲注(10)61頁、131頁。

(89) このほか、家賃の変更については建築大臣の承認が必要とされていたが、公住法の昭和44年改正により、その機能が事実上は問題とならないほど縮減されていた。

(90) 法令違憲のほか、適用違憲も主張されていた。法令違憲が主張される根拠は多岐にわたるが、憲法14条違反の主張では、借家法制との差異が強調されている。

(91) 学説も含めた概観として、渡邊・前掲注(8)52頁以下、東川始比古「公営・公団住宅」水谷浩ほか編『現代借地借家法講座 第2巻 借家法』359頁以下（日本評論社、1986）。

(92) 広中・前掲注(24)235頁は、借家法7条2項の適用に関する判断を回避するために、最高裁がいささか性急な結論を出してしまった可能性を示唆する。

それ以降、今日に至るまで、この論点について、
 公刊物に搭載された判例を見つけることはできない⁽⁹³⁾。ただし、家賃の適正をめぐる課題は、近時の報道などにも見て取ることができる。たとえば、「適用に関する解釈の違い」により、必要な人的控除がなされず、誤った額が算定され続けた結果、過大徴収が長期にわたって継続した事案が報告されている⁽⁹⁴⁾。この事案において、ミスは事業主体の調査により発見され、事業主体からすでに還付の意向も示されるが、事案とは異なり、入居者のみが増額を不適切だと考えていた場合、当該入居者は、借法32条1項の基準による家賃こそが相当であるとして、差額の返金を請求できるのか。

(2) 増額の正当性と相当額

(ア) この問題を、公社住宅との関係から扱ったのが、最判令和6年6月24日民集78巻3号335頁（以下、「令和6年判決」という）である。公社住宅は、地方公社が賃貸する住宅であり、公営住宅と同じ公共住宅の1つに位置付けられる⁽⁹⁵⁾。地方公社は、公社住宅を地方住宅供給公社法（以下、「公社法」という）に基づき管理するが、同法24条の委任による同法施行規則（以下、「公社規則」という）16条2項が、家賃の変更について定める⁽⁹⁶⁾。

令和6年判決の対象とされたのは、地方公社から概ね3年ごとに家賃改定⁽⁹⁷⁾の通知を受け、家賃の支払を値上げ額で続けていた賃借人が、相当額を超える賃料の増額は無効であったとして、過払賃料の返金を求めた事案であった。この事案では、地方公

社による増額の根拠・性質が争点となった。具体的には、賃借人が借法32条1項に基づく増額権だと理解したのに対し、地方公社が公社規則16条2項により特別に認められた形成権だと主張したために、同項がそのような形成権を付与するものなのか、言い換えると、借法32条1項を排除する規定であるのかが問われた。

(イ) 最高裁は「公社住宅の使用関係は、私法上の賃貸借関係であり、法令に特別の定めがない限り、借地借家法の適用がある」との一般論を述べたあと、公社法24条による委任の範囲に借法32条1項の適用を排除することは含まれず、また公社規則16条2項も、その文言からして、地方公社に特別な形成権を付与する規定でないとの解釈を示した。そして「このほかに、公社住宅の家賃について借地借家法32条1項の適用が排除されると解すべき法令上の根拠はない」ことから、公社住宅への借法32条1項の適用を認めた。この判断により、地方公社による家賃改定の通知は、借法32条1項に基づく増額権の行使であると解されることになる⁽⁹⁸⁾。したがって差戻審では、具体的な相当賃料の額と、家賃を改定後の額とする黙示の合意がなかったのか⁽⁹⁹⁾等について、更なる審理がなされるものと予測される。

(ウ) 令和6年判決の特徴は、昭和59年判決との比較では、次の2点に見出せる。第一に、公社住宅の使用関係を、「私法上の賃貸借関係である」と断言する。「基本的には私人間の家屋賃貸借関係と異なるところはない」などと留保の措かれた曖昧な表現を採ることがなく、借地借家法の適用を導く唯一

(93) 住友靖「公営住宅の制度と課題」松尾ほか編・前掲注(75)314頁は、借法32条2項の適用のないことが公刊物未掲載の判例（最判平成2年1月22日）によって確定しているというが、岡村周一「判批」別冊ジュリ215号103頁は「未解決の問題」であるとする。

(94) 読売新聞2025年1月31日朝刊23面によれば、群馬の県営住宅では、2024年11月までに、256世帯から少なくとも2000万円程度の過大徴収があったとされる。群馬県による説明は、群馬県住宅政策課「県営住宅家賃の過大徴収額の還付について」<https://www.pref.gunma.jp/page/683111.html>（最終確認：2025年3月9日）。

(95) 公共住宅の全体像について、板垣勝彦『住宅市場と行政法』42頁以下（第一法規、2017）。

(96) 公社規則16条2項が家賃の変更を認める意義につき、調査官によるものと目される匿名コメント（判タ1526号75頁）、鳥山泰志「判批」法教528号115頁など。

(97) 判タ・前掲注(96)75頁では、公社規則の平成14年改正により、原価主義から市場家賃制度へと移行が図られる中、「従前の原価主義の家賃を市場家賃制度の家賃にまで揃えるため、その段階的な値上げをしたもの」と説明される。

(98) 判タ・前掲注(96)75頁。

(99) 判タ・前掲注(96)76頁。鳥山・前掲注(96)115頁が「不当に高額であったと判断される場合でも、賃借人が争わずに賃料の支払に応じていたならば、賃貸人の不当利得は認めがたい」というのは、この趣旨に出たものと思われる。

かつ直接的な論拠に位置付ける。したがって第二に、「特別の定め」をめぐる判断に、高度な具体性を求める⁽¹⁰⁰⁾。公社規則16条2項・公社法24条を検討するほかは、「このほかに…法令上の根拠はない」との結論を簡素に述べるにとどまり、家賃の画一的処理の必要性⁽¹⁰¹⁾など、公社住宅の特殊性に配慮することがない⁽¹⁰²⁾。そのため、差戻審で算定が見込まれる相当賃料の額について、公社住宅の特殊性に配慮される可能性も示唆されるが⁽¹⁰³⁾、求められる具体性の程度に鑑みると、消極に解さざるをえない。

以上の2点を直視したとき、令和6年判決は、昭和59年判決と同じ枠組みを共有するものではないと評すべきことになる⁽¹⁰⁴⁾。公住法の家賃の決定（変更）に関する16条1項が、たとえ本判決の求める具体性を充たすものであったとしても⁽¹⁰⁵⁾、そのことから直ちに、借法32条1項の排除が正当化されることにはならない⁽¹⁰⁶⁾。とりわけ、令和6年判決で争点とされたのが増額の正当性と相当額であったことを踏まえたとき、同条の適用に含まれる別の論点、具体的には、家賃の改定プロセスの在り方が、同条の適用の是非をめぐる議論では別途に検討されるべきだと思われる。そして昭和59年判決に先立つ1審と原審の対立は、まさにこの点をめぐるものであっ

た。

（３） 家賃の改定プロセス

（ア） まず、借家法制の定める改定プロセスを確認する⁽¹⁰⁷⁾—— 継続的契約である借家では、契約時に定めた賃料が、契約後の事情変更により、不相当となる事態が典型的に生じうる。そのため、家賃額の改定プロセスが事前に用意しておくべきこととなり⁽¹⁰⁸⁾、これを定めるのが、借家法7条とこれを受け継いだ借地借家法32条である。

賃貸人が賃料の増額を求める場合⁽¹⁰⁹⁾、賃貸人からの増額の意思表示を起点として、まず賃借人との協議が実施され、協議が整わないときに、増額の正当性と相当とされる賃料額が、裁判所によって判断される。協議の実質化を図るため、増額に関する裁判⁽¹¹⁰⁾には調停の前置が原則とされ（民事調停法24条の2）、また増額の正当性と相当額について、その基準が1項に示される。

賃料の増額が、特に裁判によって確定した場合、増額開始の時期をいつとするのかが問題となる。増額を確定時から開始させると、賃借人による遅滞行為を招くおそれがあるために、判例は、増額請求を形成権の行使と理解して、当初の意思表示から増額

(100) 宮森征司「判批」TKC 新・判例解説Watch行政法No251・3頁。

(101) 判タ・前掲注(96)76頁によれば、当該地方公社の運営する約1万戸以上の公社住宅で、家賃改定の有効性が問い直されることになる。

(102) 西内康人「判批」判例Direct<民法>有斐閣Online。

(103) 判タ・前掲注(96)76頁、宮森・前掲注(100)4頁。

(104) 宮森・前掲注(100)2頁は、「公社住宅の使用関係を原則として私法上の賃貸借関係として位置づける」点で、令和6年判決が昭和59年判決の延長線上にあるというが、本稿の検討からは、「原則」の内実が異なるために、そのような位置付けは適切ではないと主張することになる。令和6年判決は、借地借家法の適用の基礎に「私法上の賃貸借関係である」ことを措く点で、むしろ論者が否定的に評価するカテゴリーに依拠した判断と評する余地すらある。

(105) UR賃貸住宅との関係については、西内・前掲注(102)。

(106) 本文は、借法32条1項の適用を排除する場合であっても、本判決の論理を一般化し、公住法16条1項との関係にまで援用すべきでない旨を指摘するにとどまり、借法32条1項の適用を肯定するものではない。

(107) 以下の説明について、中田・前掲注(16)478頁など。

(108) その一般性を強調すると、任意規定として民法に定めることも検討に値するが、債権法の改正では実現することがなかった。窪田充見「賃貸借に関する民法の規律と不動産賃貸借」松尾ほか編・前掲注(75)45頁以下。

(109) 賃料の増減額規制については、バブル経済崩壊期後の今日では「減額」が主要な関心事とされるのに対して、借家法7条との関係では「増額」が主要な問題に位置付けられていた。潮見佳男『新契約各論2』147頁（信山社、2021）。

(110) 具体的には、賃貸人による増額後の賃料の確認・給付を求める訴えや、賃借人による債務不存在確認や従前の賃料確認を求める訴えが想定される。なお、民事調停法24条の2が「関する事件」との文言を採ることから、前置の対象となる事件の範囲は広く解されている。「係る事件」との区別も含め、石川明ほか編『註解 民事調停法〔民事調停規則〕【改訂】』352頁以下（青林書院、1993）。

の効果が生じていたものと構成する⁽¹¹¹⁾。この構成によると、増額の確定まで従前の額を支払っていた賃借人は、プロセスの全期間にわたって、増額との差額が不履行であったと評価されてしまうことになる。そこで2項は、そのような事態を防ぐべく、増額を正当とする裁判が確定するまで支払は従前の額で足りるものとした⁽¹¹²⁾。同項の存在により、従前の額による賃料の提供は債務の本旨に従ったものと評価され、賃借人は、賃貸人に受領を拒まれた場合であっても、弁済供託をすることが可能となる（民法493条、494条1項1号）。

（イ） 次に、こうしたプロセスとの関係から、両判決を整理する。一方で、1審は入居者に、プロセスの利用を認めたものであった。同判決は、割増賃料の徴収を「借家法7条の定める賃料の増額請求権の行使に当たる」と理解して、ただ公住法の適用により、「その要件、手続、限度に差異があるにすぎ」ず、また公住法が「借家法7条の規定を全面的に排除しているものと解すべき理由」もないために、借家法7条2項の適用は肯定される——したがって、滞納には当たらないと判断した。この判断によると、入居者は家賃の決定・変更を行政行為と見て行政訴訟を提起することはできないが⁽¹¹³⁾、民事訴訟の規定により、債務の不存在確認を提起することができる⁽¹¹⁴⁾。またこの時期の供託実務では、借家法7条2項の適用を前提に、入居者に弁済供託を認める先例が出されている⁽¹¹⁵⁾。

他方で、プロセスの利用を否定したのが原審であ

る。同判決は、借家法7条と割増賃料制度との目的の差異を強調した。なぜなら、前者が「もっぱら賃貸借当事者間の公平を図る」ことを目的とするのに対し、公住法の定める割増賃料制度は、「公営住宅既入居者とそれ以外の住宅困窮者間の公平、あるいは社会全体の公平を図ろうとするもの」だからである。両者を異質な制度と理解した原審は、借家法7条2項の適用はもとよりのこと、類推適用や準用も認められない——したがって、不払は滞納に当たるとの判断を示した。この判断によると、たとえ増額を不当と考えた入居者であっても、従前の額による支払で足りることがなく、したがって弁済供託も認められないことになる⁽¹¹⁶⁾。

また、割増賃料と比較して、当初家賃に近いと理解された増額家賃についても⁽¹¹⁷⁾、適用を消極に解する裁判例⁽¹¹⁸⁾がその後に「支配的」⁽¹¹⁹⁾となる。その論拠として、一方では、画一性・経済性・迅速性の見地から、入居者との間に個別的な協議が想定されるべきでなく、家賃変更の裁量が事業主体に認められるべきことなどが、他方では、建築大臣による関与など、公住法には、家賃の適切さを確保する措置が予定されており、また入居者に個別の事情は、その内容に応じて減免・猶予の措置が講じられることなどが挙げられる。

（ウ） 以上の対立に、3章(2)以下で行った検討を援用してみると、まず1審は、民事法の適用を容れながら、個別の衡量を企図した見解と位置付けられる（F説）。他方で原審、そして増額家賃をめぐ

(111) 形成権構成の問題点も含め、広中俊雄ほか編『新版注釈民法15〔補訂版〕』648頁以下〔篠塚昭次〕（有斐閣、1996）。

(112) 裁判の確定後に不足があった場合には、不足額に年1割の利息を付して支払うことになる（借法32条2項）。

(113) この観点から訴えを却下したものとして、名古屋地判昭和41年6月18日判時471号23頁、名古屋地判昭和42年3月15日判時479号19頁など。

(114) 大阪地判昭和43年12月25日判時563号35頁、大阪高判昭和45年1月29日判タ249号157頁など参照。調停前置についても、対象事件が広く解されるため（前掲注〔110〕を参照）、直ちに免除されるわけではない。賃料の画一的処理の必要性という行政上の理由から、前置の例外（民事調停法24条の2第2項但書き）に当たるとの解釈も示されるが（石川ほか編・前掲注〔110〕359頁など）、受訴裁判所により付調停の決定がなされる余地は残される。

(115) 昭和51年8月2日民四第4344号民事局長通達。金森真吾『供託法・供託規則コンメンタール』39頁（商事法務、2024）など、この説明は今日も供託実務で維持されているようである。安永正昭「熱供給料金の改定に伴う弁済供託の可否」別冊ジュリ158号63頁も参照。

(116) 大阪高判昭和56年9月29日判タ460号108頁〔ただし、増額家賃〕。

(117) 原田・前掲注(19)256頁以下。

(118) 京都地判昭和59年3月1日判タ527号130頁、東京地判昭和62年3月9日判タ645号187頁など。

(119) 逐条・前掲注(10)67頁。

る裁判例は、衡量を不適切なものとみて、民事法の適用を全面的に排する、言うなれば、「借家法7条を適用したうえ公営住宅の特殊性を考慮して」家賃を変更すべきとの主張を容れない⁽¹²⁰⁾ 見解と理解できる（G説）。

こうした判断の背後に、どのような価値の衡量があるのか。すでに原審では、目的の異質性が強調され、「入居者とそれ以外の住宅困窮者間の公平」、つまり、入居者の居住利益と利益 β とを衡量する必要性が示唆されていた。その上で、G説は、入居者の居住利益を公住法との関係からのみ構成し、利益 α を持ち出すまでもなく、 β との衡量は γ の内容形成において完結的に行われているものと理解する⁽¹²¹⁾。

ところで、利益 α が援用されることのない、家賃をめぐる入居者との関係は、どのような性質を持つものであるのか。たしかに、利益 α を特別法に固有な利益と位置付ければ、なお一般法との関係が残されるため、入居者との関係を私法的なものと解することができるかもしれない。もっとも、今日の民事法学では、そのような理解が必ずしも一般的なわけではない。むしろ、利益 α を民法との関係から構成し、家賃の増減額規制は契約規制の一形態にすぎないと解する見解が有力⁽¹²²⁾である。この理解に依るならば、G説は、一般法との関係まで排するものとなるために、入居者との関係は公法的なものと解されることとなる。

もとよりG説は、入居者の採るべき訴訟選択について、その立場を積極的に明らかとすることがない。すでに民事訴訟説が確立していたために⁽¹²³⁾、行政訴訟と見るべきではないとの判断に自然と行きついたのでかもしれない。もっとも先行する裁判例は、すべてF説に依拠したものであり、増額の基礎は借家法に措かれていた。G説が、その性質上、入居者との関係を公法的なものに位置付け、また争点の多くが公法の一般理論による統制となるのであれば⁽¹²⁴⁾、民事訴訟によるのではなく、少なくとも公法上の当事者訴訟として、あるいは、家賃の決定・変更を行政処分とみて、抗告訴訟に位置付ける検討⁽¹²⁵⁾があつて良いのではないか。

（エ） もちろん、以上は昭和59年当時の公住法を前提としたものであり、公営住宅の家賃は、公住法の平成8年改正を転機として、すでに次のような変更を見せている——まず、構成上、割増賃料は家賃の1つに位置付けられ⁽¹²⁶⁾、家賃の決定が毎年度なされることとなった結果、家賃の変更がなくなり、当初家賃と区別された増額家賃という構成もなくなった。つまり、すべてが「家賃」となった。このうち、収入超過者の家賃は規定上なお位置付けを異にするが、その性質は徴収「できる」ものから法令上の義務へと変更されている⁽¹²⁷⁾。また家賃の上限は、公住法の目的から「近傍同種の住宅の家賃」⁽¹²⁸⁾によって画されることになり⁽¹²⁹⁾、決定方法の具体は政令に委ねられ（公住法16条1項、公住法施行令

(120) 東京地判昭和62年3月9日・前掲注(118)。

(121) 前掲注(51)を参照。

(122) 窪田・前掲注(108)46頁以下、潮見・前掲注(109)147頁。減額規制との関係ですら、山本・前掲注(81)417頁以下を参照。

(123) 東川・前掲注(91)341頁は、昭和59年までの裁判例を検討する中で、行政訴訟でないことは「一連の下級審判決の積み重ねによってほぼ固ま」ったという。

(124) 京都地判昭和59年3月1日・前掲注(118)は、事業主体による家賃の変更が、「裁量権の範囲を逸脱し、またはその濫用にわたる」といえるかについて判断したものである。

(125) 小高・前掲注(50)31頁は、割増賃料の徴収決定について、「公益判断を通じて住民の生存権の基盤をなす公営住宅供給に対する行政責任の所在を明確にさせ」、他方で入居者に「行政処分を通じて表示された行政責任を批判的に、積極的に追及させる機能をはた」させるためにも、行政行為とみるべきものと主張する。また、入居者の決定のみならず、公住法16条1項による家賃の決定も「行政処分とみる余地がある」とするものとして、仲野武志「判批」ジュリ臨時1492号37頁。

(126) 住友靖『新公営住宅法逐条解説』172頁以下（商事法務研究会、1997）。

(127) 逐条・前掲注(10)131頁。

(128) この概念の多義性や問題点について、板垣・前掲注(95)323頁以下。

(129) 逐条・前掲注(10)64頁、131頁以下。

2条)⁽¹³⁰⁾、応能応益の観点から内容の明確化が図られている⁽¹³¹⁾。他方で、地方分権を推進するとの観点から、公住法の平成11年改正により、家賃の変更命令は廃止されている⁽¹³²⁾。

こうした変更は、事業主体に認められる裁量の余地を大きく狭めるものであり、家賃の適正を確保する措置の位置付けを含め、課題の構図を大きく変更させるものである。今日、借法32条の適用を排除するために、G説を援用する解説が見られる⁽¹³³⁾。もっとも、本稿の確認したG説の内容と、公住法の現在の制度内容には質的に無視しえない隔たりがあり、G説の援用には疑問符を付けざるをえない。結論として、借法32条の適用を排除する解釈を是とするにしても、その解釈は今日の公住法に即して正当

化されるべきであり、またその解釈がもたらす帰結——家賃の決定・変更の法的性質、入居者の採るべき訴訟選択、そして弁済供託の可否や教示の要否など——にも自覚的であるべきだろう。

6. おわりに

本稿では、昭和59年判決の分析と、同判決に残された課題に一石を投ずることをもって、ひとまずの成果とせざるをえない。この僅かながらの成果が、公営住宅の現代的課題に取り組む近時の判例・裁判例にどのような意味を持つのか——この本来的な問いに答える試みは、各論的検討として、別稿に委ねたい。

(はしぐち ゆうすけ 甲南大学法学部教授)

キーワード：公営住宅／債権法改正／信頼関係の法理／家賃／公社住宅

(130) 板垣・前掲注(95)322頁は、条例に委任された入居収入基準との対比から、なお政令へ委任する構成は問題になりうるという。

(131) 逐条・前掲注(10)61頁。

(132) 板垣・前掲注(95)323頁。

(133) 逐条・前掲注(10)67頁。家賃額の上限と決定方式の法定がその根拠とされるが、法定された内容の比較にまで踏み込むことがないために、説得的な解説とはなっていないように思われる。