

2010年（平成22年）4月30日

衆議院議長	横路孝弘 殿
参議院議長	江田五月 殿
民主党	代表 鳩山由紀夫 殿
社会民主党	党首 福島瑞穂 殿
国民新党	代表 亀井静香 殿
自由民主党	総裁 谷垣禎一 殿
公明党	代表 山口那津男 殿
日本共産党	幹部会委員長 志位和夫 殿
みんなの党	代表 渡辺喜美 殿
たちあがれ日本	代表 平沼赳夫 殿
新党日本	代表 田中康夫 殿
新党改革	代表 舛添要一 殿

大阪弁護士会

会長 金子武嗣

「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」に対する意見書

政府は、平成22年2月23日、「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」（以下、「追い出し屋規制法案」、もしくは「法案」という。）を閣議決定し、第174回通常国会に提出した。

同法案は、目的規定に「賃借人の居住の安定の確保を図るため」と明示した上で、家賃債務保証業を義務的登録制にして業務の適正化を図り、かつ、いわゆる「追い出し屋」等による過酷な取立て行為や鍵の交換や物品搬出などの自力救済行為を罰則付で禁止するなど、しかるべき規制が明文化された点において、一定の評価に値する。

他方、同法案には、以下に述べるように、看過し得ない重大な問題点があり、衆参両院での国会審議において、大幅な修正がなされるべきである。

そこで、同法案の問題点に関する当会の意見を述べる。

【意見の趣旨】

- 1 家賃等の滞納情報を関係者間で蓄積・共有する家賃等弁済情報提供事業（いわゆる家賃滞納

情報データベース事業）は、その運用次第では、家賃を滞納しがちな不安定雇用労働者、シングルマザー、生活保護世帯等、社会的弱者の中でも最も弱い層が、民間賃貸住宅市場から排除されてしまうことになり、市民の生存権の基本ともいうべき「適切な住居についての権利」を侵害するおそれがある。したがって、データベースに入力する情報の範囲、利用の限定、弊害の除去対策などにつき十分な検討がなされないまま、同事業を容認することは適切でなく、家賃滞納情報データベース事業は禁止すべきである。

- 2 法案第61条における「家賃関連債権を譲り受けた者又はこれらの者から家賃関連債権の取立てを受託した者」が、家賃関連債権を行使することは、弁護士法第72条、第73条並びに債権管理回収業に関する特別措置法との抵触及び潜脱となることから、これを禁止する規定を明文化すべきである。

【意見の理由】

一 家賃等弁済情報提供事業について

1 追い出し屋規制法案の内容

いわゆる家賃滞納情報データベース事業に関して、追い出し屋規制法案は、家賃債務又は家賃債務の保証に係る債務の過去の弁済に関する情報（家賃等弁済情報）を収集し、これを賃貸借契約ないし家賃債務保証契約を締結しようとする者に提供する事業（家賃等弁済情報提供事業）につき（第2条）、一定の資格要件を伴う義務的登録制にし（第32条、第36条、第40条）、情報の漏洩や目的外使用を禁止し（第48条、第60条）、本人からの事前同意を義務付ける（第57条）などの規制をもうけ、もって、国土交通省の監督下におくことで、かかる家賃滞納情報データベース事業を容認する内容となっている。

しかし、そのような家賃滞納情報データベース事業を容認することは適切ではなく、禁止すべきである。

以下、その理由を詳論する。

2 議論の沿革

そもそも、家賃滞納情報データベースの問題がクローズアップされたのは、「安心して暮らすことのできる民間賃貸住宅政策のあり方」を審議していた社会資本整備審議会住宅地分科会民間賃貸住宅部会（以下、「民間賃貸住宅部会」という。）が平成21年8月12日に発表した「中間とりまとめ」において、民間賃貸住宅を巡るトラブルを防止する観点からの指摘として、退去時の義務や原状回復に関する契約内容の詳細、入居後の生活に必要な日常の管理に関する情報、賃貸借契約に伴って締結する家賃債務保証契約に関する情報など、賃借人にとって必要な情報が入手できないという問題がある、という意見が紹介された一方で、賃貸人にとっても賃借人（入居希望者）に関する情報を入手することは容易ではない、との意見が併記された結果、「賃貸人が安心して賃貸住宅を市場に供給できる環境を整備するために、反復継続的な滞納を行う賃借人（入居希望者）に関する信用情報を入手できるよ

うになることも必要と考えられる。このことにより、賃貸市場が活性化し、賃借人（入居希望者）にとって市場での選択の幅が広がるとともに、反復継続的な滞納等の問題を起こさない一般の賃借人（入居希望者）の利益にもつながる。」と総括されたことが契機であった。

すなわち、トラブル防止のため、賃借人（入居希望者）にとって必要な情報が開示されるべき、という議論が、賃貸人のために賃借人の家賃滞納に関する信用情報を入手できるシステムの導入という逆の議論にすり替わったことが発端であった。

これを受けて、同年9月29日、任意の業界団体である一般社団法人全国賃貸保証業協会が設立され、平成22年2月から、代位弁済履歴のデータベースの整備を開始すると宣言した。

そのような情勢の中、民間賃貸住宅部会は、平成21年12月14日、「最終とりまとめ」（以下、「最終とりまとめ」という。）を公表し、「家賃債務保証会社が弁済履歴情報を共有することによって、反復継続的な滞納を行う賃借人（入居希望者）に関するリスク管理能力の充実を図ることは、賃貸人が安心して民間賃貸住宅を市場に供給できる環境を整備するという観点からは有効な方法である」、「個人情報保護法の遵守を前提とした上で、このような弁済履歴情報を共有するためのデータベースの整備に民間事業者が取り組むこと自体を禁止することはできない」、「民間の事業者によるデータベースの整備については、その正確性と家賃債務保証業務の適正な実施の確保の観点から、必要な規制を行っていくべきとの考え方がある」とした。

今回の「追い出し屋規制法案」は、かかる「最終とりまとめ」の方針に沿って、かかる家賃滞納情報データベース事業についての規制を盛り込んだものである。

3 家賃滞納情報データベース事業の弊害（生存権侵害）

しかし、この法案のままでの家賃滞納情報データベース事業は、その運用次第では、取り返しのつかない人権侵害を生む。

けだし、家賃滞納情報は、貸す側にとってのブラック情報を意味するから、一度でも家賃を滞納した者は、二度と住宅の賃貸借契約ができなくなり、住まいを確保することができなくなってしまうからである。特に、家賃を滞納しがちな不安定雇用労働者、シングルマザー、生活保護世帯等、社会的弱者の中でも最も弱い層が、民間賃貸住宅市場から排除されてしまうことになる。

しかも、昨今の経済情勢に照らせば、職場における解雇や減収等により、「滞納していない賃借人」が「滞納した賃借人」に転落するリスクは誰にでもある。

すなわち、家賃滞納情報データベースによって、一旦「反復継続的な滞納を行う賃借人」として登録されると、その後は、民間賃貸住宅市場から永久に排除されることになるが、このようなリスクは、すべての賃借人が潜在的に有している。

したがって、家賃滞納情報データベースは、「反復継続的な滞納等の問題を起こさない一般の賃借人（入居希望者）の利益にもつながる」との論法は全くの詭弁であり、賃借人全体にとって、生存権を侵害する有害無益な制度である。

4 その他の弊害

今後、家賃滞納情報データベースが整備される過程で、賃借人の収入や勤務先、国籍、障害の有無などにまで、登録・蓄積される個人情報の範囲が拡大され、不当な入居差別等につながるおそれが高い。

これに対し、「最終とりまとめ」は、「弁済履歴情報の共有については、信用リスクに係る客観的な事実を過不足なく収集・提供すれば足りるものであり、また、借家が多数存在する競争的な市場において、反復継続的な滞納を行う賃借人以外の賃借人が保証を拒否されることは想定し難く、運用開始前であり具体的問題も生じていないデータベースに不必要な規制を行うべきではない」との考え方を紹介している。

しかし、「信用リスクに係る客観的な情報」なる概念の外延は極めて不明確であり、その解釈を、業界団体の自主基準に委ねることは極めて危険である。この点からして、データベースに入力する情報の範囲、利用の限定、弊害の除去対策などにつき十分な検討がなされないまま、同事業を容認することは適切ではない。

また、代位弁済履歴（すなわち家賃滞納履歴）などの個人情報が登録・蓄積され、家賃債務保証業者により入手・利用できる状況に置かれるときは、架空請求やヤミ金などの悪徳業者に流出して悪用されるおそれや、逆に、貸金業法上の指定信用情報機関のデータベースとの連携により、賃借人に対する審査が強化されるおそれもある。

加えて、家賃債務保証業者等が「ブラックリスト」への登録を滞納家賃の督促の際の道具に悪用することも容易に想像できるところである。現に、平成22年3月30日に参議院議員会館で開催された日弁連主催の「家賃滞納データベースに反対し、追い出し屋規制法の早期制定を求める院内集会」においては、わずかな支払遅滞で数日待ってもらえれば支払の目処も立っているにもかかわらず、「ブラックリストに載せて借りられなくしてやる」などと脅迫されたケースなどが報告されている。

これらの弊害は、運用開始後に具体的問題が生じてから規制するのでは、取り返しのつかないものばかりであり、事後規制では不十分である。

5 家賃滞納情報データベース事業を禁止する必要性

国際人権A規約11条は、「自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準」についての「すべての者」の権利を認め、その実現確保のための適切な措置をとることを締約国の責務とし、国連人間居住会議（ハビタットⅡ）によるイスタンブール宣言も、「適切な住居についての権利を十分かつ着実に実現する」ことを再確認している。

この「適切な住居についての権利」は、我が国においても憲法22条、25条に基づく基本的人権というべきである。

借地借家法は、社会的弱者たる賃借人の「適切な住居についての権利」を保護するため、賃貸人の契約解除権を制限する等、その「営業の自由」に一定の規制を加える社会政策立法である。

また、住生活基本法は、「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを旨として、行われなければならない」とし（同法6条）、そのための「国の責務」を明記している（同法7条）。

すなわち、「適切な住居についての権利」という社会権実現のために、賃貸住宅関連事業者等の「営業の自由」に一定の制約を及ぼすことは、「公共の福祉」に適う「国の責務」というべきである。

住居を持たない国民にとっては、賃貸住宅を確保するため、賃貸人の提示する条件で契約を締結せざるを得ない社会構造上の歴然たる格差が存在している。この格差を利用して、賃貸事業者、家賃債務保証業者、管理業者等が不当な行為をしないように規制する必要がある、借地借家法の立法趣旨からも、このような規制が必要といえる。

しかるに、家賃滞納情報データベースが整備されれば、既に述べたように、家賃を滞納しがちな不安定雇用労働者、シングルマザー、生活保護世帯等は民間賃貸住宅市場から排除されてしまい、住生活基本法第6条の理念が蹂躪される。

したがって、今回の法案のような形での家賃滞納情報データベース事業は容認すべきではなく、むしろ禁止するべきであり、これは憲法22条、25条および住生活基本法7条に基づく「国の責務」である。

6 労働基準法との比較

この点、社会政策立法である労働基準法は、労働契約に関して、「使用者は、あらかじめ第三者と謀り、労働者の就業を妨げることを目的として、労働者の国籍、信条、社会的身分若しくは労働組合に関する通信をし、又は第1項及び第2項の証明書〔退職証明書〕に秘密の記号を記入してはならない。」（同法第22条第4項）として、罰則（同法第119条第1号）をもって、一定の情報の共有を禁止している。

すなわち、社会的弱者たる労働者の人権を守るための社会政策上の合理的な規制として、自由な情報収集ともいえるべきブラックリスト作成の前提となる情報を共有すること自体が禁止されており、使用者の「営業の自由」が制限されているのである。

家賃滞納情報データベースについても同様に、社会的弱者たる賃借人（とりわけ滞納歴のある賃借人）の生存権を守るための、事業者の「営業の自由」に対する合理的な規制として、ブラックリストの作成が禁止されるのは当然である。

7 貸金業法上の信用情報データベースとの対比

貸金業法上の指定信用情報機関によるデータベースとの対比において、家賃滞納情報データベースのみ規制するのは不当である、との反論も考えられる。

しかし、貸金業法上の信用情報データベースは、同法第13条が禁止する過剰貸付の防止のために整備された制度であり、いわゆるホワイトリストとして借入額が少ない顧客や事故情報のない顧客への勧誘のために利用することも禁止されるなど、債務者の利益のための制

度でもある。

これに対して、家賃滞納情報データベースは、家賃債務保証業及び貸貸人の利益のための制度であり、賃借人にとっては、全く利益がなく、導入の必要がない。

したがって、貸金業法上の信用情報データベースと家賃滞納情報データベースとを同列に論じることは誤りである。

8 個人情報保護法との関係

「最終とりまとめ」は、「個人情報保護法上、（弁済履歴）情報の収集・提供は本人の事前同意が前提である」としており、これを受けた追い出し屋規制法案は、情報の収集・提供に関する本人の事前同意の取得を義務づけてはいる（第57条）。

しかし、保証委託契約書の中に同意条項が挿入されるだけのことであり、住居確保の必要に迫られた消費者がやむなくこれに同意することや、同意条項に気づかないまま契約を締結してしまうことも多いと考えられる。現に、前記院内集会においても、賃借人が不利益条項の事前同意を強制されている実態が報告された。

そのような同意条項自体、消費者契約法第10条および民法第90条に反するものとして、法的効力には強い疑義があるが、そのような同意の効力をめぐって消費者に係争の負担を強いること自体が政策的に失当である。

そもそも、家賃滞納情報データベースの問題の本質は「生存権の侵害」であり、「プライバシー」という個人情報保護法による保護法益とは全く次元の異なる問題である。仮に本人の事前同意が適切に取得されたとしても、それによって許容されるのは情報収集・提供による「プライバシー侵害」であって、「生存権侵害」までもが許容されるわけではない。したがって、適切な事前同意があったとしても、家賃滞納情報データベース事業を許容する理由にはならない。

また、追い出し屋規制法案では、個人情報保護法における本人からの情報の開示、訂正制度にならった家賃弁済情報の開示及び訂正等の手続も予定されているが（第45条）、登録情報の正確性を担保するには決して十分とは言えない。

けだし、通常、賃借人は自らのかつての弁済の証拠（入金明細など）を保管しているとは限らないから、登録されている家賃滞納情報の正確性に疑問があっても、それが誤りであることの証明は困難であり、他方、審査の際には、入居できるかどうかの判断が迫られており、迅速かつ的確な訂正がなされる保証はないと言わざるを得ないからである。現に、前記院内集会においても、数年前の一時的な滞納を理由に家賃債務保証会社から保証契約の更新を拒絶された事例や、退去時に数年前の2か月分の不払いがあると言われたが、領収証等が手元に残っていないために証明のしようがなく、二重払いを余儀なくされるケースなどが報告されている。

9 小括

以上のことから、家賃滞納情報を蓄積・共有するデータベース事業は、立法で禁止すべきである。

二 法案第61条の問題点

1 追い出し屋規制法案の内容

追い出し屋規制法案は、その第61条において、家賃関連債権の取立てに関する不当な行為の規制の対象となる主体につき、「家賃債務保証業者その他の家賃債務を保証することを業として行う者若しくは賃貸住宅を賃貸する事業を行う者若しくはこれらの者の家賃関連債権（家賃債務に係る債権、家賃債務の保証により有することとなる求償権に基づく債権若しくは家賃債務の弁済により賃貸人に代位して取得する債権又はこれらに係る保証債務に係る債権をいう。）を譲り受けた者又はこれらの者から家賃関連債権の取立てを受託した者は、」として、主体を限定した上で、人を威迫したり、鍵を交換したり、物品を持ち出したなどの不当な取立て行為をしてはならない、と規定している。

しかし、かかる規定には、以下の点で重大な疑義がある。

2 弁護士法違反のおそれ

（1）弁護士法第72条違反

追い出し屋規制法案は、家賃関連債権の取立てに関する不当な行為を規制するものであるが、同法案第61条の規定を反対解釈すると、あたかも家賃関連債権を譲り受けた者や家賃関連債権の取立てを受託した者が「平穏な方法」で家賃関連債権の取立てを業として行うことは容認される、との前提に立った規定であるかの如く解釈しうる。

しかし、上記の家賃関連債権の定義によれば、正常家賃債権だけではなく、滞納家賃債権や家賃債務保証業者による事前求償権さえも含まれる以上、正常家賃の収納代行であれば別論、滞納家賃や支払義務の存否等に争いがある場合の家賃関連債権の取立てを代行することは、明らかに「他人の法律事務」に該当し、その取立てを「報酬を得る目的で」「業とする」ことは弁護士法第72条本文に反する行為となる。

現状においても、報酬を収受して取立行為等を行う権限のない家賃保証業者、宅建業者、行政書士などが、ホームページ等でこれらの業務を取り扱えるかのように宣伝しており、その結果、強引な方法で賃借人から家賃を回収したり、鍵交換等の実力行使によって明渡を迫ったり、不当に高額な報酬を賃借人から収受するなどのトラブルが多数報告されており、これらの非弁行為を行う業者を排除する要請は極めて高い。

無論、これらの非弁業者に家賃関連債権の平穏な態様による取立行為を認めるべき事情は一切見当たらず、弁護士法72条但書所定の例外を認める余地はない。

にもかかわらず、上記のような文言の規定が盛り込まれると、追い出し屋規制法が、弁護士法72条但書の「他の法律」として例外を認めたものと解釈しうる余地を残し、平穏な方法でさえあれば、これらの非弁業者が家賃関連債権を取り立てる行為も許されるとの誤った解釈を許しかねず、むしろ、同法の目的に反する事態を招く。

（2）弁護士法第73条違反

同様に、これらの「他人の権利を譲り受けて」「権利の実行をすることを業とすること」

は、債権管理回収業に関する特別措置法（以下「サービサー法」という）第3条に定める法務大臣の許可（いわゆるサービサー登録）を得ていない限り、弁護士法73条違反となる。

にもかかわらず、上記のような文言の規定が盛り込まれると、かかる行為が同条の例外として認められる余地があるかのような誤解を生みかねない。

3 小括

以上のことから、法案第61条における「家賃関連債権を譲り受けた者又はこれらの者から家賃関連債権の取り立てを受託した者」が、家賃関連債権を行使することは、弁護士法第72条、第73条並びにサービサー法との抵触及び潜脱となることから、これを禁止する規定を明文化すべきである。

以 上