

公社住宅の使用関係に借地借家法 32 条 1 項の適用があると判断された事例

【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 令和 6 年 6 月 24 日

【事件番号】 令和 4 年（受）第 1744 号

【事件名】 賃料減額等請求事件

【裁判結果】 破棄差戻し

【参照法令】 借地借家法 32 条 1 項、地方住宅供給公社法 22 条・24 条

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25573601

新潟大学准教授 宮森征司

事実の概要

Y（神奈川県住宅供給公社一被告・被控訴人・被上告人）は、神奈川県内において、多数の住宅（公社住宅）を賃貸しており、Xら（原告・控訴人・上告人）はそれぞれYから一棟の建物のうちの一室を賃借している。

Yは、平成 16 年 4 月から平成 30 年 4 月までの間、おおむね 3 年ごとに、Xらに対し、上記各室の家賃を改定する旨を通知した（以下、「本件各家賃改定」という）。その結果、月額 3 万 9530 円ないし 5 万 6350 円であった家賃は、最終的に月額 6 万 1950 円ないし 8 万 6910 円になるものとされた。

本件各家賃改定に不服のXらは、Yに対し、本件各家賃改定による家賃の変更のうち、適正賃料を超える部分は効力を生じない等と主張して、家賃の額の確認、不当利得返還請求権に基づく過払い家賃の返還等を求めて出訴した。これに対して、Yは公社住宅の家賃については「近傍同種の家賃」という市場家賃制が地方住宅供給公社法（以下、「公社法」という）及び同施行規則（以下、「公社規則」という）により導入されており、「特別法優先原則」により、これらの規定が適用されると主張した。

一審判決（横浜地判令 3・11・17 公刊物未掲載）は、YとXらとの間に生ずる公社住宅の使用関係は賃貸借関係であるものの、家賃の額については、公社法及び公社規則等を根拠にYが定めるものとさ

れており、一般の賃貸借契約のように、賃貸人と賃借人の間の合意によって定めることはできず、家賃の額や増減変更に関する賃借人の権利を認める民法及び借地借家法の規定は適用されない旨を判示して、Xらの請求を棄却した。控訴審判決（東京高判令 4・5・25 公刊物未掲載）は、一審判決とほぼ同様の判示により、Xらの控訴を棄却した。これに対して、Xらが上告受理申立てをした。

判決の要旨

破棄差戻し。

1 「地方公社〔地方住宅供給公社〕は、住宅の不足の著しい地域において、住宅を必要とする勤労者に居住環境の良好な集団住宅を供給し、もって住民の生活の安定と社会福祉の増進に寄与することなどを目的とする法人であり（公社法 1 条、2 条）、その目的を達成するため、住宅の賃貸を含む所定の業務を行うことができるものとされている（公社法 21 条 1 項、3 項）。地方公社の上記業務として賃借人との間に設定される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いうべきである。」

2 「そこで、公社住宅の使用関係について借地借家法 32 条 1 項に対する特別の定めがあるかをみるに、公社法は、地方公社において住宅の賃

貸等に関する業務を行うには、住宅を必要とする勤労者の適正な利用が確保され、かつ、家賃が適正なものとなるように努めなければならないことなどを規定した上（22条）、上記業務を行うときの基準について、『他の法令により特に定められた基準がある場合においてその基準に従うほか、国土交通省令で定める基準に従って行なわなければならない。』と規定する（24条）。そして、公社規則16条2項は、公社法24条の委任を受けて、『地方公社は、賃貸住宅の家賃を変更しようとする場合においては、近傍同種の住宅の家賃、変更前の家賃、経済事情の変動等を総合的に勘案して定めるものとする。この場合において、変更後の家賃は、近傍同種の住宅の家賃を上回らないように定めるものとする。』と定める。」

3 「公社法の上記各規定の文言に加え、地方公社の上記目的に照らせば、公社法24条の趣旨は、地方公社の公共的な性格に鑑み、地方公社が住宅の賃貸等に関する業務を行う上での規律として、他の法令に特に定められた基準に加え、補完的、加重的な基準に従うべきものとし、これが業務の内容に応じた専門的、技術的事項にわたることから、その内容を国土交通省令に委ねることであると解される。そうすると、当該省令において、公社住宅の使用関係について、私法上の権利義務関係の変動を規律する借地借家法32条1項の適用を排除し、地方公社に対し、同項所定の賃料増減請求権とは別の家賃の変更に係る形成権を付与する旨の定めをすることが、公社法24条の委任の範囲に含まれるとは解されない。また、公社規則16条2項の上記文言からしても、同項は、地方公社が公社住宅の家賃を変更し得る場合において、他の法令による基準のほかに従うべき補完的、加重的な基準を示したものにすぎず、公社住宅の家賃について借地借家法32条1項の適用を排除し、地方公社に対して上記形成権を付与した規定ではないというべきである。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。

以上によれば、公社住宅の使用関係については、借地借家法32条1項の適用があると解するのが相当である。」

判例の解説

一 はじめに

本判決は、地方住宅供給公社¹⁾（地方公社）が賃貸する「公社住宅」について、賃貸人たる地方公社と賃借人の間に生ずる使用関係につき、借地借家法32条1項（賃料増額請求権）が適用されるか否かが争われ、これが適用されると判示した初の最高裁判例である。本件においては、公社住宅の使用関係の法的性質、公社住宅の家賃に関する公社法の各規定と借地借家法32条1項の間の関係が問題となっている。もっとも、公社住宅の使用関係に関する裁判例や学説の蓄積は必ずしも多くないことから、本稿では、公営住宅の使用関係をめぐる裁判例や議論と対比しつつ²⁾、本判決の解説を行うこととする。

二 私法上の賃貸借関係

本件では、公法と私法間の適用関係をめぐる問題が争点となっている。過去には、公法と私法というカテゴリーそれぞれ自体に依拠して適用法規を決すべきとする解釈論が説かれた。現在では、そのような解釈論は否定されており、個別事案に則した法解釈によって適用法規を決すべきとする立場が、学説・判例の共通理解となっている³⁾。

本判決は、まず、公社住宅の使用関係が、私法上の賃貸借関係に当たることを原則として捉えている（判決の要旨1）。公営住宅の使用関係について、民法上の一般原則たる信頼関係の法理の適用の可否が争われた事例において、最高裁は、公営住宅の使用許可後における公営住宅の使用関係が基本的には私人間の賃貸借契約と異ならないという前提に立った上で、信頼関係の法理の適用を認めている（最判昭59・12・13民集38巻12号1411頁）⁴⁾。また、公団住宅と賃借人との間の家賃変更について借家法7条1項（現在の借地借家法32条1項に相当）が適用されるか否かが争われた事例（最判昭58・12・8判時1108号88頁）⁵⁾や、公社住宅について同様の問題が争われた事例（東京地判昭61・9・3判時1204号30頁）⁶⁾において、借家法7条1項の適用が認められている。

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本判決の判示は、上述の

裁判例の延長線上に位置づけることができる⁷⁾。

三 「特別の定め」の有無——公営住宅の場合

もっとも、上述の裁判例はいずれも、公的住宅の使用関係が私法上の賃貸借関係であることから、あらゆる局面において、民法ないし借地借家法の規定が適用される旨を導いている訳ではない。私法規定の適用を排除するだけの「特別の定め」が公法の側に置かれていると解される場合には、その規定が適用されることになる。

例えば、一般に公的性質が公社住宅よりも強いと考えられる公営住宅法が設ける各種規制の中には⁸⁾、一般法たる民法ないし借地借家法の内容を修正する旨の規定が含まれている⁹⁾。このうち、公営住宅の家賃決定について定めた公営住宅法16条1項については、借地借家法32条の適用を排除すると解する見解が、学説及び実務において有力である¹⁰⁾。さらに、借地借家法制定前の事案ではあるものの、下級審判例の中にも、公営住宅の家賃決定に借家法7条が適用されないと判示したものがある¹¹⁾。

四 本判決の特徴——原審判決との比較

本件では、公社住宅の家賃について定めた公社法の各規定が「特別の定め」に当たるか否かが問題となっている。

この点、本件一審及び控訴審判決は、「特別法優先原則」に基づき、公社家賃について公社法の規定が優先適用されるとするXの主張を認め、民法及び借地借家法上の家賃の定めや増減変更に関する賃借人の権利に関する規定の適用が排除されると判断した。かような判断は、公社住宅の使用関係に公的な規制（市場家賃制）が設けられていることそれ自体から、私法規定の適用の排除という結果を導こうとする解釈手法を採用するものであるといえる。

これに対して、本判決は、公社住宅の家賃に関する公社法の各規定（公社法22条、24条）を確認した上で（判決の要旨2）、これらの規定が借地借家法32条1項に対する「特別の定め」に当たらないという結論を導いている（判決の要旨3）。かような本判決の判断方法は、一審及び控訴審判決と比較すると、公社法の各規定が借地借家法

32条1項の適用を排除するだけの「特別の定め」に当たるかをより具体的に探ろうとするものといえる。

一審及び控訴審判決が用いた解釈手法は、抽象的な公法規定により、行政の側に過度に有利な帰結を導くことを招きかねない契機を含むものと考えられる¹²⁾。私法規定の適用を排除することの根拠に具体性を求めた点で¹³⁾、本判決の判示には肯定的な評価を与えることができる。

五 制度目的に即した解釈の必要性

本判決は、公社法の各規定が借地借家法32条1項の適用を排除しないという結論を導くにあたり、①公社法24条から公社規則16条2項への委任の仕組み、②委任内容が他の規則との関係で補完的・加重的に適用されるものであること¹⁴⁾の2点を指摘している。

もっとも、これらの要素をもってなぜ借地借家法32条1項の適用が排除されないことになるのか、本判決の説示は必ずしも明らかではない。

この点、公社住宅と公営住宅の制度目的、それぞれの家賃の法的性質を比較してみると、公営住宅の場合には、①低額所得者に対する低廉な家賃による住宅供給等が制度目的とされ（公営住宅法1条）、②家賃の額の低廉性を確保するため、近傍同種の住宅の家賃以下で、政令によって定めること（同法16条1項）とされているのに対し¹⁵⁾、公社住宅の場合には、①住宅を必要とする勤労者に対する住宅供給等が制度目的とされており（公社法1条）、②近傍同種の住宅との均衡が求められているのは、家賃の低廉性を確保するための措置ではない¹⁶⁾。

本判決も公社法の目的規定に言及するのであれば（判決の要旨1）、家賃の法的性質を正面に据えた解釈を施した方が、判示としては明快であり、かつ、説得力も増したのではないか¹⁷⁾。

六 おわりに

判例の立場と学説の議論状況を踏まえれば、本判決の結論、そして、私法規定の適用の排除に公法規定の側に根拠の具体性が求められるとする判示内容について、おそらく異論はないと思われる。そうであれば、本件Xや下級審判決が展開した「特

別法優先原則」に依拠した解釈のあり方は、抽象的な公法上の根拠に基づいて私法規定の排除を根拠づけようとする意味での既に克服されたはずの公法私法二元論が、行政実務・下級審裁判実務において残存している現実を際立たせる。評者が制度目的・制度内容に即した解釈の必要性を強調したのは、かような現実にも歯止めをかけようとする意図を含む。

なお、差戻後控訴審においては、借地借家法32条1項が適用されることを前提に、適正な家賃の算定がされることが見込まれる。「公法と私法」という視座からは、当該算定に係る判断の中で、何らかの形で公法上の要請が配慮されるのかも、注目されるところである。

●—注

- 1) 地方住宅供給公社は、地方住宅供給公社法に基づいて設立される法人であり、土地開発公社、地方道路公社と並び、「地方三公社」と称される。参照、磯崎陽輔「地方三公社」山下茂編『特別地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO』（ぎょうせい、1997年）367頁以下。
- 2) 行政主体が住宅（公的住宅）の提供に関与する形態としては、①地方公共団体が直接住宅を供給（賃貸）する公営住宅のほか、②地方公共団体から独立した行政主体である地方住宅供給公社が提供（賃貸）する公社住宅、③独立行政法人再生機構（前身は日本住宅公団）が提供（賃貸）するUR住宅がある。参照、板垣勝彦『住宅市場と行政法』（第一法規、2017年）42頁以下。
- 3) 宇賀克也『行政法概説I 〔第8版〕』（有斐閣、2023年）79頁、大橋洋一『行政法I 〔第5版〕』（有斐閣、2023年）91頁、高橋滋『法曹実務のための行政法入門』（判例時報社、2021年）8頁。
- 4) 同判決は公営住宅の使用関係に関するリーディングケースとして位置づけられており、関連する文献の数は多い。さしあたり、南川和宣「判批」斎藤誠＝山本隆司編『行政判例百選I 〔第8版〕』（有斐閣、2022年）16～17頁、岡村周一「判批」塩野宏ら編『行政判例百選I 〔第4版〕』（有斐閣、1999年）102～103頁、米田雅宏「判批」小幡純子ら編『地方自治判例百選 〔第5版〕』（有斐閣、2023年）195頁、石井勝彦「公営住宅の管理と借家法」ジュリ847号（1985年）16頁以下。また、公営住宅の使用関係と適用法規の問題について扱った論考として、野呂充「公営住宅の使用関係：近時の最高裁判例を中心として」広法18巻1号（1994年）195頁以下。
- 5) 参照、東川始比古「公営・公社・公団住宅の使用関係」稲葉威雄ら編『新・借地借家法講座第3巻 借家編』（日本評論社、1999年）419頁以下。
- 6) 参照、野村豊弘「判批」ジュリ874号（1986年）57

- 頁以下。東川・前掲注5）416頁以下。
- 7) もっとも、上記各事例は地方公共団体等が賃借人に対して家賃増額請求権を主張したものであったのに対して、本件では、賃借人が地方公共団体等に対して家賃減額請求権を主張しており、原告・被告が逆の立場になっている点で事案の性質を異にしている。
 - 8) 公営住宅の使用関係の開始・終了には、許可の形式が用いられている（入居者の募集（公営住宅法22条）、入居者資格（同法23条）、入居者の選考等（同法25条））。
 - 9) 宇賀・前掲注3）79頁、大橋・前掲注3）91頁、高橋・前掲注3）8頁。公営住宅法による家賃規制について、板垣勝彦『住宅市場と行政法』（第一法規、2017年）321頁以下。公営住宅法に基づく明渡請求に借地借家法上の要件（正当な事由）が適用されない旨を判示した最高裁判例として、最判昭62・2・13判時1238号76頁。
 - 10) 宇賀・前掲注3）79頁、公営住宅法令研究会編『逐条解説 公営住宅法〔第2版〕』（ぎょうせい、2018年）67頁、住本靖「公営住宅制度の制度と課題」松尾弘＝山野目章夫『不動産賃貸借の課題と展望』（商事法務、2012年）314頁。もっとも、公営住宅の使用関係について、借地借家法32条ないし借家法7条の適用の可否が争われた最高裁判例は、管見の限りいまだ存しない。参照、岡村・前掲注4）103頁。
 - 11) 東京地判昭62・3・9判タ645号187頁など。参照、東川・前掲注5）399頁以下、石井・前掲注4）16頁。これら下級審判決は、公営住宅制度の運用上の画一性、経済性、迅速性の要請という抽象的な根拠に基づき、借家法7条の適用を排除している。
 - 12) 参照、高橋・前掲注3）12頁。
 - 13) 西内康人「判批」判例 Direct〈民法〉有斐閣 Online（2024年7月3日公開）は、本判決の判示につき、賃料の画一的必要性という根拠をもってして借地借家法32条1項の適用は排除されない旨を判示したものとしている。
 - 14) 福地稔編『地方住宅供給公社法逐条精義』（全国加除法令出版、1965年）162頁は、「他の法令により特に定められた基準」の具体例として、住宅金融公庫法、新住宅市街地開発法で定める基準を挙げている。
 - 15) 前掲注9）に挙げた文献を参照。
 - 16) 現行の市場家賃制は、平成14年3月の公社規則改正により、当初採用されていた原価主義に代わり、地方公社事業の運営の健全化を図って導入されたものである。
 - 17) 学説においても、個別法の趣旨や体系的解釈の重要性が指摘されている。参照、小早川光郎『行政法（上）』（弘文堂、1999年）156頁。高橋・前掲注3）12頁。ちなみに、西内・前掲注13）は、補充的・加重的という文言がなくとも、公社法の各規定の内容に注目して、本判決の判示の射程がUR住宅の場合にも及ぶと解している。