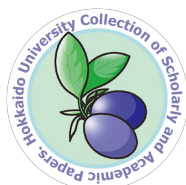




HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公法判例研究
Author(s)	奥谷, 知冬
Citation	北大法学論集, 76(1-2), 397-421
Issue Date	2025-07-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/95794
Type	departmental bulletin paper
File Information	10_Okuya_lawreview_76_1_2.pdf



公法判例研究

奥谷 知冬

地方住宅供給公社が賃貸する住宅の使用関係につき、借地借家法32条1項の適用があると判断された事例

最高裁第一小法廷令和6年6月24日判決¹

令和4年（受）第1744号賃料減額等請求事件

民集78巻3号335頁

【事案の概要】

Xらは、地方住宅供給公社法（以下、「公社法」という。）にいう地方住宅供給公社（以下、「地方公社」という。）であるY（神奈川県住宅供給公社）から、それぞれ一棟の建物の一室を賃借していた。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、前述の各室の家賃を改定する旨を通知した（以下、これらの改定を総称して、「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。

¹ 以下、「本判決」という。本判決の評釈として、西内康人「判批」判例 Direct〈民法〉有斐閣 ONLINE (L2406013) (2024年7月3日公開)、鳥山泰志「判批」法学教室528号 (2024年) 115頁、匿名記事「判批」判例タイムズ1526号 (2025年) 74-77頁、大橋真由美「判批」法学教室533号 (2025年) 128頁、北見宏介「判批」日本不動産学会誌38巻4号 (2025年) 116-117頁、宮森征司「判批」新・判例解説 Watch36号 (2025年) 35-38頁が存在する。また、本判決の調査官解説として、吉野俊太郎「判解」ジュリスト1607号 (2025年) 118-121頁が存在する。

本件は、XらがYに対し、主位的請求として、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などと主張して、家賃の額の確認を求めるとともに、変更後の家賃を支払ってきたことを理由に不当利得返還請求権に基づいて過払家賃の返還等を求めた事案である²。

第一審判決³は、「被告と各原告との関係は、建物の賃貸借の関係であるものの、その家賃の額については、公社法⁴及び施行規則⁵等の法令の規定を根拠として、被告において、業務方法書を定め、家賃審議会の答申を受けて、市場家賃鑑定を経て、激変緩和策を取った上で定めるものとされており、一般の賃貸借のように、賃貸人である被告と賃借人である各原告との間の合意によって定めることはできないから、その家賃の額の定めないし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が適用されるとはいえない。」などと判示して、Xらの請求を棄却した。

これを受けて、Xらが控訴したところ、控訴審判決⁶は、第一審判決を引用して、Xらの各請求を棄却した。なお、原審は、第一審の上記判示につき、「『法令の規定を根拠として、』を『法令の規定が定められており、これらの規定は、民法及び借地借家法と異なるものであるから、その特別法として優先適用されることになる。そして、この法令の規定を根拠として、』」などと改めた。Xら上告。

【判旨】（破棄差戻し）

I 「地方公社は、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

² なお、予備的請求は、原告らが主張する家賃減額請求に基づく適正賃料が本来の家賃の額であることの確認を求めるとともに、当該適正賃料と変更後の家賃の差額につき、不当利得返還請求権に基づいて過払家賃の返還を求めるものであるが、本判決においては審理されていない。

³ 横浜地判令和3年11月17日民集〔参〕78巻3号355頁。

⁴ 地方住宅供給公社法を指す。以下、地方住宅供給公社法を、「公社法」という。

⁵ 地方住宅供給公社法施行規則を指す。以下、地方住宅供給公社法施行規則を、「公社規則」という。

⁶ 東京高裁令和4年5月25日民集〔参〕78巻3号373頁。

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。」

Ⅱ「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。」

Ⅲ「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にあると解される。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。」

【評釈】

1. はじめに

本件は、地方公社による家賃の改定に関して、最高裁が初めて、借地借家法32条1項の適用を認めた事例であり、同種紛争における先例として意義を有する。また、本判決により、地方公社による家賃改定に対し、借主に、借地借家法32条1項に基づく減額請求を行う道が開かれることとなり、この点は、学術面だけではなく、実務上も重要な点であるものと思われる。本稿は、本判決につき、第一審判決との比較分析を踏まえた分析を行うことを目的とする⁷。

以下、はじめに、地方公社の地位及び法的規定、そして本判決の争点である、家賃の変更に係る規律について解説し（2.）、その上で、本判決に関する学説及び裁判例を確認する（3.）。以上の点を踏まえて、第一審判決及び本判決の分析を行い（4.）、最後に、本判決の射程（5.）及び残された課題（6.）について検討する。

2. 地方住宅供給公社に係る法的規定

（1）地方住宅供給公社の地位及び設置目的

はじめに、地方公社について解説する。前提として、地方公社は、行政主体である⁸。その根拠は、特別の手續によって地方公共団体が設立する点や、出資者が設立者である地方公共団体に限られている点が挙げられる⁹。

そして、地方公社の設置目的は、一言で言えば、持ち家の供給にある。すなわち、戦後直後の住宅行政は、住宅金融公庫の貸付及び公営住宅の供給という二本柱で行われていたものの、国内の経済状況が回復するにつれて、1955年には全国で約270万戸と推定されるほどの、住宅の不足が発生した¹⁰。このような状況の中、上記二本柱だけでは、住宅の不足を解消することが困難となる。そこで、住宅行政の一環として、まず日本住宅公団が、次いで地方公社が設立さ

⁷ 原審については、第一審を引用して判決を下しているため、詳細な検討は行わない。

⁸ 塩野宏『行政法Ⅲ〔第五版〕』（有斐閣、2021年）124頁。

⁹ なお、地方公社、地方道路公社法に基づく地方道路公社、公有地の拡大の推進に関する法律に基づく土地開発公社を総称して、「地方三公社」と呼ばれることがある（宇賀克也『行政法概説Ⅲ〔第6版〕』（有斐閣、2024年）355頁等）。

¹⁰ 古倉宗治「日本住宅公団法」時の法令942号（1976年）35頁。

れるようになった。前者は、住宅不足に対応するために策定された「住宅建設十年計画」の目玉として¹¹、住宅不足の著しい地域における、中所得者層である勤労者のための住宅の供給や、大都市周辺における広域的な計画に基づく住宅の建設などを目的に、1955年に発足したものである¹²。

他方、後者の地方公社は、高度経済成長のさなか、持ち家の取得を希望しながらも、都市部の人口集中による住宅不足や、地価の上昇等により頭金を調達できないために、やむを得ず賃貸住宅に居住している中所得者層の勤労者に対し、居住環境の良好な持ち家の取得を容易にすると同時に、住宅の積立分譲による住宅建設事業を、地域の実情に応じて細やかに行うべく、1965年制定の公社法に基づいて設立されていた¹³。なお、戦後直後に住宅金融公庫法が制定された際、その受け皿の機関として、各府県に民法上の法人として住宅協会及び住宅公社が設置されていたが、地方公社は、これらの協会及び公社を統一し、公法人として土地収用権等の機能を与えられたものとして設立された¹⁴。また、地価が右肩上がりの中で、地方公共団体に先駆けて土地を確保するという目的

¹¹ 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『日本の社会と福祉〔福祉国家 第6巻〕』（東京大学出版会、1985年）360頁。

¹² 古倉・前掲注10）36頁、小高剛「公共住宅をめぐる法律上の諸問題」ジュリスト539号（1973年）29頁参照。なお、日本住宅公団は、現在、独立行政法人都市再生機構（以下、「UR都市機構」という。）として、独立法人化されているが、現在は住宅供給を行っておらず、従来から存在する公団住宅の管理（以下、UR都市機構が賃貸する賃貸住宅を、「UR賃貸住宅」という。）、都市再生事業としての密集市街地の改善、そして民間賃貸住宅の供給支援が主な役割となっている（板垣勝彦『住宅市場と行政法』（第一法規、2017年）45-46頁）。

¹³ 竹村昌幸「地方住宅供給公社法」時の法令942号（1976年）42頁、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）397頁〔磯崎陽介〕参照。また、公社法の制定経緯につき、福地稔編著『地方住宅供給公社法逐条精義』（全国加除法令出版、1965年）1-36頁参照。なお、この当時の小山建設大臣が、「自動車が入りできる頭金で持家を」というスローガンの下、持ち家の政策を強く提案し、積立分譲住宅制度を構想した、という政策的背景も存在したところである（大本圭野「福祉国家とわが国住宅政策の展開」東京大学社会科学研究所『日本の社会と福祉〔福祉国家 第6巻〕』（東京大学出版会、1985年）431-433頁参照）。

¹⁴ 磯崎・前掲注13）397頁、大本・前掲注13）431頁。

も存在した¹⁵。

以上の時代背景を踏まえた上で、公社法1条は、「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の資金を受け入れ、これをその他の資金とあわせて活用して、これらの者に居住環境の良好な集団住宅及びその用に供する宅地を供給し、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を目的とする。」と規定する。ここでは、「住宅の不足の著しい地域」として、一般的には、住宅不足の集中している都市及びこれに隣接する地域が念頭に置かれている¹⁶。この点、地方公社及び日本住宅公団は、ともに、住宅の不足の著しい地域における住宅の供給に主眼を置いている点に、類似性が見られる。ただし、日本住宅公団は、全国的な視野から住宅の不足の著しい地域を判断して事業を行う一方、地方公社は、地方公共団体が各々、その地域ごとに有する住宅事情を改善するために事業を行うという点に、差異がある¹⁷。

なお、この地方公社の目的は、同じく住宅行政を担う公営住宅法の目的、すなわち、「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。」（公営住宅法1条、下線筆者）という目的規定とは、方向性が異なる。すなわち、確かにいずれも、公共的な目的を有している。しかし、それぞれの性質を敷衍すると、まず公営住宅法の目的は、憲法25条が定める生存権を確保すべく、低額所得者に対して低廉な家賃で住宅を賃貸するという、セーフティネットの側面に主眼を置き¹⁸、かつ、明示的に、住宅の賃貸業務にその主眼が置かれており、その性質上、具体的な賃貸借契約における当事者間の権利義務関係に対しても、影響を及ぼしうる¹⁹。他方、地方公

¹⁵ この点は、地方三公社共通の目的とされていた（板垣・前掲注12）44頁、成田頼明「地方公共団体の公社ブーム」ジュリスト226号（1961年）72-73頁）。

¹⁶ 福地・前掲注13）100頁。

¹⁷ 福地・前掲注13）100頁。

¹⁸ 小高・前掲注12）28頁、鬼丸勝之「公営住宅法要説（一）」自治研究27巻10号（1951年）68頁参照。

¹⁹ 実際に、例えば、最判平成2年10月18日民集44巻7号1021頁は、目的規定を含む公営住宅法の規定の趣旨に鑑みて、公営住宅の入居者が死亡した際に、民法896条に基づ

社の目的は、住宅の賃貸ではなく、あくまで住宅の不足の著しい地域における、持ち家を希望する者への住宅の供給という側面に主眼が置かれているにすぎない。この点は、本判決と公営住宅の紛争に関する判例の間に存在する微妙な違いについて²⁰、また、地方公社の目的が、本判決にどのような影響を及ぼしたのかという点（4.（2）（c-2））を明らかにする上で、重要な視座となる。

（2）地方公社の業務

次に、地方公社の具体的な業務を確認する。まず、公社法は、地方公社の業務として、上記目的を達成するために行われる、住宅の積立分譲²¹及びこれに付随する業務（同法21条1項）並びに同条3項各号が規定するその他の業務の全部または一部を定めている。前者の業務は、法的に義務付けられている一方²²、後者の業務は、地方公社が任意に行うことができる業務とされている²³。なお、住宅の賃貸については、同条3項1号²⁴が規定している。

ただし、当該賃貸業務が、具体的にどのような性質であるのか、すなわち、公社住宅の賃貸借関係は、私法上の賃貸借契約に近い性質であるのか、あるいは、公営住宅のような特殊性を有しているのか、という点については、公社法の規定だけでは、必ずしも明らかではない。なぜならば、公社法自体は、あくまで住宅の供給に主眼が置かれているにすぎないということもあり、住宅の賃貸の性質について直接言及する規定や、当該性質を推測させるような規定が存在しないからである²⁵。

そこで、地方公社による住宅賃貸の実態を確認すると、地方公社は、公営住

く、相続人が公営住宅を使用する権利を、当然に承継すると解する余地はないと判示している。

²⁰ 後掲注44参照。

²¹ あらかじめ積立期間や積立目標額を設定し、その一定の積立期間内において、一定の目標金額に達するまで定期に金銭を受け入れ、その積立期間満了後に、受入額を超える一定額を代金の一部に充てて、住宅及びその敷地を売り渡すことを指す（公社法21条2項）。

²² 福地・前掲注13) 139頁。

²³ 福地・前掲注13) 146頁。

²⁴ 「住宅の建設、賃貸その他の管理及び譲渡を行うこと。」

²⁵ この点につき、4.（2）（c-2）も参照。

宅の管理を事業主体である地方公共団体から受託される場合があるほか²⁶、一般賃貸住宅や、中所得・所帯持ちの層に向けられた賃貸住宅である特定優良賃貸住宅²⁷、そしてケア・サービス付き高齢者住宅等を提供及び管理している²⁸。このような実態に鑑みると、地方公社が行う賃貸業務は、基本的には、民間の賃貸業務と同様のものと推測できる。

他方、地方公社の業務に対し、公社法は一定の規律を設けている。すなわち、まず、「地方公社は、……住宅又は宅地の賃貸その他の管理及び譲渡に関する業務を行なうには、住宅を必要とする勤労者の適正な利用が確保され、かつ、賃貸料又は譲渡価格が適正なものとなるように努めなければならない。」(同法22条、強調筆者)。これは、業務の適正性確保等の努力義務を定める規定である。

また、同法24条は、「地方公社は、住宅の建設、賃貸その他の管理及び譲渡、宅地の造成、賃貸その他の管理及び譲渡……を行なうときは、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。」(下線筆者)として、国土交通省令(公社規則)に、業務を行う際の基準の設定を委任している。なお、当該下線部について、公社法の逐条解説によると、独立行政法人住宅金融支援機構法や新住宅市街地開発法を念頭に、「他の法令による基準と本条の建設省令(筆者注：現国土交通省令)による基準とがダブルで適用され、したがってこちらの基準は、補充的、加重的に働く²⁹」(強調筆者)ものと解されている。

(3) 公社住宅の家賃の増減に係る法的規律

その上で、次に、本件の争点となった、公社住宅の家賃増減に係る法的規定を確認する。

この点、第一に、借地借家法32条1項(旧借家法7条1項)は、「建物の借

²⁶ 板垣・前掲注12) 44頁。

²⁷ 板垣・前掲注12) 48頁。

²⁸ 具体的な統計によると、令和5年度末現在、各地方公社が全国で管理している住宅は、一般賃貸住宅が約138,500戸、特定優良賃貸住宅が約900戸、ケア・サービス付き高齢者住宅が約2,300戸に上る(十の位切捨て)。また、地方公社は、民間経営の賃貸住宅の管理を受託される場合もある(以上、一般社団法人全国住宅供給公社等連合会「業務実績」(<https://www.zenjiyuren.or.jp/chihou.html>) (2025年4月11日最終閲覧))。

²⁹ 福地・前掲注13) 162-163頁。

賃が、土地若しくは建物に対する租税その他の負担の増減により、土地若しくは建物の価格の上昇若しくは低下その他の経済事情の変動により、又は近傍同種の建物の借賃に比較して不相当となったときは、契約の条件にかかわらず、当事者は、将来に向かって建物の借賃の額の増減を請求することができる。ただし、一定の期間建物の借賃を増額しない旨の特約がある場合には、その定めに従う。」と規定する。この規定は、家賃改定をめぐる当事者間の権利義務関係のルール（家賃増減請求権）を定める規定である³⁰。従って、借地借家法32条1項によれば、当事者は、一方的に家賃を変更できず、ここでは、家賃増減請求権を行使できるにすぎない。

他方、前述の公社法24条の委任（2.（2））を受けて、公社規則16条2項は、「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。」と規定する³¹。

このように、公社住宅の家賃の増減に関して、私法としての借地借家法32条1項と、公法としての公社法24条及び公社規則16条2項という、複数の規定が存在する。本件は、これらの法令の適用関係が争点となった。

3. 従前の学説及び裁判例

（1）学説

そこで、本件の争点である、公法と私法の適用関係に関する、学説及び裁判

³⁰ 稲本洋之介＝澤野順彦編『コンメンタール 借地借家法〔第4版〕』（日本評論社、2019年）265頁〔副田隆重〕。

³¹ なお、公社規則は、もともとは公社住宅の建設費用を回収するという、原価主義を基準に家賃を決定するものとし（後掲注39参照）、その後、昭和57年改正で、「経済事情の変動」等による家賃の変更を許容するのみであった（旧公社規則16条の2）。しかし、第三セクター等の改革の流れを受けて、平成14年改正によって、家賃の決定及び変動に「近傍同種の住宅の家賃」等を参照する、市場家賃制度が採択された、という背景が存在する。そして、本件各家賃改定は、平成14年改正を踏まえ、原価主義の家賃を市場家賃制度の家賃の水準にまで揃えるため、その段階的な値上げをしたものとみることができるものと指摘されている（以上、吉野・前掲注1）120頁）。

例を確認する。この点、初めに一般論としては、田中二郎が提唱した三分論³²等をはじめとして、かねてより議論がなされてきたところである。今日では、定説とされる見解は未だ存在しないものの、少なくとも、行政主体による私法上の行為についても、公法が適用される場合がある、ということについて、異論なく認められている状況にある³³。

この前提の下、前述の公社住宅、公営住宅、UR賃貸住宅等を総称して、公共住宅と称されることがあるが³⁴、そのいずれについても、学説は、大枠として、契約内容自体は私人間同士の賃貸借契約と変わらないことなどを根拠に、民法及び借地借家法が適用されるものと解してきた³⁵。また、裁判例にも、私法上の賃貸借関係と解して、民法及び借地借家法を適用する裁判例が存在した³⁶。

（２）最判昭和59年12月13日民集38巻12号1411頁

こうした趨勢の中、公営住宅の明渡請求に際して、信頼関係の法理の適用の可否が争われた、最判昭和59年12月13日民集38巻12号1411頁（以下、「昭和59年最判」という。）は、「公営住宅の使用関係には、公の営造物の利用関係として公法的な一面があることは否定しえない」が、「事業主体と入居者との間に公営住宅の使用関係が設定されたのちにおいては、……法及び条例による規制はあっても、事業主体と入居者との間の法律関係は、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」と判示した。

³² 田中二郎『新版行政法 上巻〔全訂第2版〕』（弘文堂、1974年）78-83頁参照。

³³ 興津征雄『行政法Ⅰ 行政法総論』（新世社、2023年）755-756頁参照。

³⁴ 公共住宅というカテゴリーにつき、長岡昇司「公共住宅と家賃」日本土地法学会『ナショナル・トラスト、転機に立つ借地・借家』（有斐閣、1984年）165頁等参照。

³⁵ 田中二郎『行政法総論』（有斐閣、1957年）236-237頁、有泉亨「公営住宅の使用関係」契約法大系刊行委員会編『契約法大系Ⅲ（賃貸借・消費貸借）』（有斐閣、1962年）97、104頁、小高・前掲注12）29-31頁等参照。なお、ここでの問題は、公法関係か私法関係か、という点ではなく、公営住宅法の規定が必ずしも一義的に明瞭ではない個々の場合に、どのように解釈するのが妥当か、という点であると指摘する見解も存在する（星野英一『借地・借家法』（有斐閣、1969年）468頁等）。

³⁶ 例えば、公営住宅につき、大阪地判昭和34年9月8日下級民集10巻9号1916頁、公団住宅につき、最判昭和55年5月30日集民129号651頁、公社住宅につき、東京地判昭和61年9月3日判時1204号30頁（3.（3）参照）等が存在する。

また、昭和59年最判は続けて、「公営住宅の使用関係については、公営住宅法及びこれに基づく条例が特別法として民法及び借家法に優先して適用されるが、法及び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る」と判示した。すなわち、公法と私法の適用関係については、一般法としての民法及び借地借家法の適用を排除する、「特別の定め」の有無によって決するものとされた³⁷。

（３）東京地判昭和61年 9 月 3 日判時1204号30頁

なお、公社住宅の家賃の変更につき、公社規則16条 1 項改正及び同条 2 項制定前の事案ではあるが、裁判例が存在する。ここでは、東京地判昭和61年 9 月 3 日判時1204号30頁（以下、「昭和61年地判」という。）を取り上げる³⁸。

昭和61年地判はまず、「原告と被告らとの賃貸借契約は私法上の契約であるから、借家法 7 条が適用されるのであって、公社法 1 条が公社の公共的性格を規定していることによって、右が否定されるものではない。」とする。そして、「本件値上げ当時の公社法及び公社法規則には、公団法規則10条や公営住宅法13条のような賃貸住宅の賃料の増額について明示的に規定した条項は存在していなかったが、それは、公営住宅法 1 条が住宅の賃貸をその目的として掲げ、公団法31条が住宅の賃貸を、分譲等と並列して業務の範囲として掲げているのに対し、公社法21条が、業務の中心を住宅の積立分譲に置く形で制定されていたためであると考えられる。しかし、公社法21条 3 項 1 号は公社の業務として住宅の賃貸を予定しており、現実に住宅の賃貸を行っている以上、右増額についての規定がないことをもって、借家法 7 条の適用や、原告の賃料増額請求権を否定する趣旨であると解することはできない。」と判示した。加えて、「公社

³⁷ なお、「特別の定め」の有無、すなわち、ある規定が民事法の適用を排除し、修正するか、という点の解釈に際しては、当該規律対象の特質、法令の体系的解釈等を通じ、当該法律関係に民事法と異なる行政法的な特質が認められるか、どのような趣旨・根拠に基づいて認められるか等が明らかにされるべきだと指摘されている（高橋滋『法曹実務のための行政法入門』（判例時報社、2021年）12頁）。

³⁸ 同種の事例として、大阪高判昭和62年 5 月22日判自33号71頁も存在するが、第一審判決が公開物未搭載であり、判決文に接することができなかったこと、また、控訴審判決で追加された判示部分は、公社規則16条 1 項について論じる昭和61年地判の判示部分と同旨の内容であることから、本稿では取り上げない。

法24条を受けた公社法規則16条1項³⁹は、公社住宅の家賃の構成要素を列挙しており、右構成要素には利潤が含まれていないものと考えられる限りで、民間の借家とは異なった面を有することは確かであるが、右各構成要素のうちには、例えば、地代又は地代相当額や公租公課のように、経年により増減が考えられる項目が含まれており、これらの増減については、借家法7条1項も家賃の増減額の事由として予定しているのである⁴⁰から、公社法規則16条1項の定めをもって、借家法の適用が排除されているものと考えすることはできない。」と判示して、借家法7条1項の適用を認めた。

昭和61年地判は、確かに、旧公社規則16条の規定それ自体が、借家法7条の適用を前提とするものと解している点や、その当時、家賃の変更に関する規定を置いていない点から、本判決とは前提が異なる。しかし、以下の点は、後に分析する本判決との関係で、なお注目に値するものと考えられる。

それは、第一に、公社住宅の賃貸借契約は私法上の契約であり、かつ、公社法1条に基づく地方公社の公共的性格は、借家法7条の適用に影響を及ぼすものではないことを確認した点である。また、第二に、公社法は、公営住宅法等と異なり、その主眼をあくまで住宅の積立分譲に置いている結果、住宅の賃貸に関する法的規律の欠缺が存在していたことを指摘した点である。

前者の点は、公社住宅の賃貸借関係の性質や、公社法1条の目的規定の解釈について判断を下したものとして、なお本判決の先例となりうる。また、後者の点は、前述の公社住宅と公営住宅の差異（2.(1)）が、昭和61年地判においても認識されていることを示している。

4. 本判決の分析

以上を踏まえて、次に本判決の分析を行う。ここでは、はじめに第一審判決

³⁹ 「賃貸住宅の家賃は、……賃貸住宅の建設に要した資金の利息又は利息に相当する金額、修繕費、管理事務費、地代又は地代相当額、損害保険料、空家等による損失を補てんするための引当金、公租公課等を加えた金額の月割額を基準として、地方公社が定める。」(下線筆者)。原価主義を採用した規定である。

⁴⁰ 借地借家法32条1項の「土地若しくは建物に対する租税その他の負担」とは、建物にかかる減価償却費、維持修繕費、公租公課及び損害保険料、土地にかかる減価償却費、賃貸借そのものにかかる管理費、貸倒れ準備費、空室等損失相当額の増減を指すものと解されている(副田・前掲注30)266頁)。

を確認した上で、第一審との比較分析を踏まえつつ、本判決の分析を行う。

(1) 第一審判決

(a) はじめに、第一審判決を分析する。分析の前提として、第一審の判断過程を確認すると、判示ではまず、前提事実のうち、公社法24条及び公社規則16条1項・2項、そして、これに基づく一連の家賃算定過程を確認する。その上で、「被告と各原告との関係は、建物の賃貸借の関係である」ことを認めるものの、その家賃の額については、公社法及び公社規則等の法令の規定を根拠として、地方公社において、一連の家賃算定過程を経た上で定めるものとされており、その結果、「一般の賃貸借のように、賃貸人である被告と賃借人である各原告との間の合意によって定めることはできないから、その家賃の額の定めないし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が適用されるとはいえない。」と判示した。

ここで、このような判断過程を踏まえると、第一審もまた、民法及び借地借家法の適用を排除する「特別の定め」の有無が争点だと捉えて、判断を下したものと思われる。すなわち、第一審においても、民法及び借地借家法に対する特別法が存在するならば、その規定の適用が優先するという前提に立った上で、公社法24条及び公社規則16条が優先適用されるか、という点を判断したのである。この点は、被告による特別法優先原則の主張や、原告による特別法としての公社法24条及び公社規則16条2項の適用を前提とした主張⁴¹といった、各当事者の主張からも、推知することができる。

ただし、第一審は、「特別の定め」や「特別法として優先適用」といった文言を、裁判所の判断においては使用していない。この点、原審は、特別法優先原則を明示する判決文の補正を行い、そして最高裁は、公社法24条及び公社規則16条が「特別の定め」であるかを仔細に検討した。この過程については、審級が上がるにつれて論点が明確化されていく様子が見受けられる、という理解

⁴¹ すなわち、原告は、公社法24条及び公社規則16条2項は、原則として優先適用されるが、Yが定めた家賃が公社規則16条2項に違反しているような場合においてまで、当該規定は優先適用されず、この場合は、借地借家法32条1項に基づく賃料減額請求をすることができる、という旨の主張をしている。これに対して、第一審は、前述の判示に基づいて、Xの主張を退けた。

が考えられよう。

(b) その上で、第一審の特色は、公社法24条及び公社規則16条が「特別の定め」であるということ、具体的な法解釈なく導出した点にある。すなわち、後述のとおり(4.(2)(c-1)-(c-3))、本判決では、公社法24条が「特別の定め」であるかを決する際に、公社法の具体的な法解釈がなされた一方、第一審では、少なくとも明示的には、そのような法解釈を行わず、公社法24条及び公社規則16条の存在を確認しただけにとどまる。

ただし、ここで公社規則16条2項の、「定める」という文言について、その文言だけ見れば、家賃の決定につき地方公社に形成権を付与する趣旨であると、解釈できないわけでもないが、他方、借地借家法32条1項に基づく家賃の増額請求を行うにあたって、その金額を定める際に考慮すべき要素を規定する趣旨にとどまるという解釈も、ありうるところである⁴²。この場合、前者の解釈によるならば、借地借家法32条1項が「請求できる」と規定する点と、矛盾することとなる。それゆえ、公社規則16条2項の解釈は、本件において重要なポイントとなるはずである。しかし、第一審は、この点についても、特段の法解釈を施すことなく、結論を下している。

この点、第一審は、公社規則16条2項につき、形成権を付与する趣旨と捉えた上で、判断を下したものと解されよう。このことは、家賃の額につき、「一般の賃貸借のように、賃貸人である被告と賃借人である各原告との間の合意によって定めることはできない。」と結論付けた点から、読み取ることができる。従って、第一審によると、公社規則16条2項に基づき、地方公社に家賃の形成権が認められるために、家賃の変更につき賃借人に権利を認める借地借家法32条1項は適用されない、という結論に至ったものと思われる。

(c) 以上の第一審の分析につき、要点をまとめると、次のとおりとなる。①公社法24条及び公社規則16条が、借地借家法32条1項の適用を排除する「特別の定め」に該当するかという点が、実質的な争点となっている。②公社法及び

⁴² 吉野・前掲注1)119頁も、「公社規則16条2項は、その文言のみからして、何らかの形成権を付与する趣旨には解釈し得ないものであるとの立場もあり得よう」と指摘する。

公社規則の法解釈を具体的に行わずに、結論を導出した。③公社規則16条2項の「定める」という文言から、形成権の付与という趣旨を読み取った。④以上の点を踏まえ、「家賃の額については」、公社法24条及び公社規則16条が優先適用されると解した。

しかし、以上の第一審の判示については、とりわけ②が問題である。なぜならば、公社法24条及び公社規則16条は、明確に根拠規範ないし要件効果規定であるわけではなく、あくまで地方公社に宛てられた規定であるにすぎない。従って、当該法令の文理だけでは、借主が有する権利、すなわち、家賃減額請求権の行使を妨げるような規定であるとまで、一義的に解することはできないものと思われる。この場合、もし、公社法24条及び公社法16条2項が、借地借家法32条1項を排除する「特別の定め」であると解するのだとしても、それは、文理上一見明らかであるわけではない以上、具体的な公社法及び公社規則の法解釈を経なければ、確定できないものと思われる。第一審が、法解釈なく、条文を確認して即座に、公社法24条及び公社規則16条が、借地借家法32条1項を排除する規定である、という結論を導いた点は、やはり説得力がある判示とはいえないだろう⁴³。

（２）本判決の判断

以上、第一審の判示を検討した上で、次に、第一審を踏まえつつ、本判決の分析を行う。ここで、最も重要な第一審との差異は、「特別の定め」の有無を判断するに際し、詳細な法解釈を行った点にある。

（a）初めに、判示Ⅰでは、公社法1条、2条、21条1項・3項を確認した上で、「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

⁴³ この点、特別法優先原則に基づく第一審及び原審は、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と指摘し、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。」という批判が存在する（宮森・前掲注1）37-38頁）。

の適用があるというべき」だとする。ここでは、昭和59年最判の判例法理を踏襲し、本判決の検討の出発点を確認している⁴⁴。

(b) 次に、判示Ⅱでは、借地借家法32条1項に対する「特別の定め」の有無を判断する過程として、公社法22条、24条、そして同法24条の委任を受けて定められた公社規則16条2項を確認している。その上で、判示Ⅲにおいて、公社法24条の趣旨が確定される。それは、「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」(下線筆者)である。そして、公社法24条の委任の範囲に、借地借家法32条1項の適用を排除し、形成権を付与する旨の定めをすることは、含まれないと結論付けられた。

その際に、判示では、委任の趣旨を導出する際の考慮要素として、委任規定の文理(「公社法の上記各規定の文言」)及び地方公社の目的(「地方公社の上記目的」)が挙げられている。

(c-1) そこで、まず、委任規定の文理について検討する。本判決の分析に際して重要な部分を確認すると、ここで考慮された文理は、まず、「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」(公社法24条)という文理が挙げられる。これは、公社規則への委任規定を導くものであり、「その内容を国土交通省令に委ねること」(趣旨)という点を導出したものと思われる。また、「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」(同法24条)という文理から、「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」(趣旨)という点も導出されよう。この文理解釈は、前述の逐条解説の理解(2.(2))とも整合的である。

⁴⁴ なお、本判決の、「私法上の賃貸借関係である」という表現は、公社住宅よりも公的性格が強い公営住宅の事例である昭和59年最判の、「入居者が右使用許可を受けて事業主体と入居者との間に公営住宅の使用関係が設定されたのちにおいては、……事業主体と入居者との間の法律関係は、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」という表現と異なることが指摘されている(大橋・前掲注1)128頁参照)。

また、判示では、「公社法の上記各規定の文言」（強調筆者）とされていることから、ここでは、同法22条も考慮されている。同条については、「住宅の賃貸など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」（同法22条）という点から、「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」（趣旨）という点が導かれたものと思われる。すなわち、同法22条は、業務の適正性を要求する努力義務を、住宅の賃貸等に関する業務に向けており、この点が、同法24条の趣旨のうち、規律の対象を業務に宛てている点と合致する⁴⁵。

（c-2）また、公社法24条の委任の範囲を導出する上で、地方公社の目的も参照している。ここで、地方公社の目的は、公社法1条の目的規定を指し、当該目的は、「地方公社の公共的な性格に鑑み」（趣旨）という点に対応するものと思われる。

ここで、公社法1条の目的規定から生じる「公共的な性格」は、具体的に公社法24条の解釈にどのような影響を及ぼすのか、という点が問題となる。この点、前述した公営住宅法との目的規定の差異（2.（1））を踏まえると、地方公社が有する公共性は、住宅が不足する地域において、持ち家を希望する者に住宅を供給するという意味での公共性である⁴⁶。それゆえ、生活困窮者への住宅の賃貸に主眼を置いている、公営住宅法が有する公共性のように、住宅の賃

⁴⁵ なお、公社法24条の「基準」については、もともと、「勤労者が健康で文化的な生活を営むに足りるもので、勤労者の適正な利用が確保され、かつ、賃貸料または譲渡価格が適正なものとなるようにその基準を定める」ものと想定されており（福地稔「新しい住宅公社の出発」住宅金融月報162号（1965年）26頁）、ここでは、業務の適正性確保等を要求する、同法22条の努力義務に沿うように定めるものとされていた（吉野・前掲注1）119頁）。

⁴⁶ ただし、判示では、公社法1条のうち、「住宅を必要とする勤労者の資金を受け入れ、これをその他の資金とあわせて活用して」という点を引用していない。ここから、判示では、持ち家の供給という点に重きを置いていないと解する余地がある。しかし、いずれにしろ、判示の理解においても、地方公社の目的は、住宅を供給することによる住民の生活安定及び社会福祉の増進であることに変わりはないため、本稿の分析に影響を及ぼすものではない。

貸に直接ベクトルが向いているならば格別、住宅の供給にベクトルが向いているにすぎない地方公社の公共性は、そこから直ちに、公社住宅の賃貸に対して影響を及ぼすものではないだろう。従って、公社法の公共的性格それ自体が、公社住宅の賃貸借という特定の局面において、私法規定を排除する性質を有するものとはいえないものと思われる。

その上で、「地方公社の公共的な性格に鑑み」という点に、より積極的な意味を見出すとすれば、それは、公社法22条及び24条の文言解釈によって導かれた、「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」という同法24条の趣旨を、地方公社の目的の側面から補強した、という理解が考えられよう。すなわち、住宅が不足している地域に住宅を供給するという、地方公社の公共的性格に基づき、住宅を供給するための業務を適正に行うべく、地方公社が業務を行う際に、一定の規律が設けられる。しかし、当該性格それ自体は、私法規定を排除するような性格ではないために、ここで定められる基準もまた、私法規定を排除する性質のものではなく、私法規定プラスアルファの、「補完的、加重的」な規律を加えるものにすぎない。このような理解が、公社法24条の趣旨の中に含まれている、という解釈もありうるだろう。

(c-3) 以上の法解釈に基づいて、公社法24条の趣旨が確定された。そして、判示は、「そうすると」、公社規則において借地借家法32条1項の適用を排除することまでが、委任の範囲に含まれるとはいえないと判示した。ただし、ここで、判示の「そうすると」の意味、すなわち、なぜ公社法24条は、私法を排除する「特別の定め」となりえないのか、という点は、判示だけでは必ずしも明確ではない⁴⁷。

この点、まず判示によると、借地借家法32条1項は、「私法上の権利義務関係の変動を規律する」規定である（下線筆者）。他方、公社法24条の趣旨は、「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、……補完的、加重的な基準に従うべきものとし、……その内容を国土交通省令に委ねること」

⁴⁷ 宮森・前掲注1) 37頁は、公社法24条の委任の仕組みや、委任内容が補完的・加重的に適用されるものであることから、なぜ借地借家法32条1項の適用が排除されないこととなるのか、本判決の説示からは必ずしも明らかではないと指摘する。

である（下線筆者）。これらの表現に着目すると、確かに、いずれの規律も、広い視点では、家賃の変更に対する規律であるといえる。その上で、まず前者の規律は、明らかに実体法的な規律であり、当事者間の権利義務関係の変動にまで規律が及ぶものであるということが、ここから読み取れる。

他方、後者の規律については、地方公社が賃貸業務を行うに際して、本来地方公社に認められる、賃貸借契約の自由の一内容である家賃の変更に対して、一定の規律を行う基準の策定を⁴⁸、公社規則に委任する規定であり、その結果、地方公社は、家賃の変更に際して、公社法24条の委任に基づく公社規則の基準に拘束される⁴⁹。その意味で、公社法24条もまた、借地借家法32条1項と同じく、

⁴⁸ 公社法24条は、住宅の賃貸等の業務につき、「基準に従って行わなければならない」と規定する。そして、一般に、「しなければならない」という文言は、行政機関に対して一定の作為を義務付けるときに用いられる（衆議院法制局法制執務研究会『『する』『と』する』『ものとする』『しなければならない』』法学教室356号（2010年）61頁）。

⁴⁹ この点、調査官解説は、「基準」という文言を、「物事を判断するための尺度」を意味するもの（法令用語研究会編著『有斐閣法律用語辞典〔第5版〕』（有斐閣、2020年）183頁）と理解した上で、公社法24条における「基準」は、地方公社の行為規範・準則をいうものとする。その前提の下、公社法24条は、公共性ある地方公社の業務における公法的な規律を省令に委任したにすぎず、地方公社に私法上の形成権を付与することを委任するものではないという、本判決の解釈につき、当然の帰結だと評価する（吉野・前掲注1）119頁）。

なお、「基準」の意味については、次の指摘が存在する。すなわち、一般に法律上の「基準」という用語は、いくつかの異なった意味において用いられており、例えば、憲法27条2項にいう「勤労条件に関する基準」は、最低限度を定める基準であり、公害対策基本法9条にいう環境「基準」は、努力目標としての性質を有するにすぎず、必ずしも当然に拘束的なものとならない。他方、大気汚染防止法3条にいう排出「基準」は、直接的に拘束的な最高の基準と解される。ここで、日本住宅公団法32条1項は、「公団は、住宅の建設、賃貸その他の管理及び譲渡……を行うときは、建設省令で定める基準に従って行わなければならない。」と規定するところ、ここでの「基準」についても、それが対象となる事項と法の趣旨によって、同法32条1項の委任を受けて規定される、同法施行規則の規定ごとに、その意味が判断される。そして、同法施行規則10条（「物価その他経済状況の変動に伴い必要があると認めるとき、賃貸住宅相互の間における家賃の均衡上必要があると認めるとき、賃貸住宅について改良を施したときなどの場合においては、建設大臣の承認を得て、前条の規定にかかわらず、家賃を変更し、又は家賃を別に定めることができる。」）は、社会福祉行政を規律する性格を有し、かつ、

実体法的な規律として機能するものである⁵⁰。しかし、それは、公社法1条に基づく地方公社の公共性、さらに言えば、公社法22条に基づく業務の適正性の確保に由来する、「補完的、加重的」な規律にすぎない。従って、このような「補完的、加重的」な規定をもって、借地借家法32条1項の排除の趣旨まで読み取することはできない。このような理解が、公社法24条の趣旨の表現に含意されているものと思われる。

なお、「補完的、加重的」という点を敷衍すると、前提として、公社法24条は、借地借家法32条1項との関係でいえば、一般的な一般法-特別法の関係ではない。この関係は、主従関係とはまた異なるものであり、公社法24条は、借地借家法32条1項プラスアルファの規制を行う、副次的な規定であるといえよう。口語的にいえば、公社法24条は、原則として、借地借家法32条1項と「ダブって」適用されるものであり、この意味で、「加重的」な規定である。ただし、公社法24条は、それ以上の力を有しているわけではなく、前述の公社規則16条

賃貸借契約の自由を拘束するものであるところから、最高の基準の解されることとなり、すなわち、公団住宅の賃貸借契約は、民法、借家法及び公団法32条1項にいう最高基準としての同法施行規則10条によって、その具体的内容が決定される（室井「公団住宅家賃に対する法規制の性質」岡山大学法学会雑誌36巻3・4号（1987年）421-422頁参照）。

⁵⁰ この点、公社法24条の類似規定である、日本住宅公団法32条1項（前掲注49参照）は、「公団の独立法人＝権利主体としての行動を規律するものである」という意味において、概括的に行政作用法の性質を有するものといつてよい。すなわち、……公団の独立法人としての権利義務に関して拘束を加える行政作用法の一つであるという意味において、たとえば、地方公共団体の権利義務に関して拘束を加える行政作用法と同様の性質を有するのである。」と理解されている（室井・前掲注49）416頁）。

なお、関連して、日本住宅公団が、借主に対し、借家法7条1項に基づく家賃の増額を請求した事案である、大阪地判昭和57年5月13日判例集未登載は、「旧施行規則（筆者注：日本住宅公団法施行規則）9条ないし11条……の家賃の決定、変更……などを定めているのは、X（筆者注：日本住宅公団）の設立目的に沿った公共的性格に対応するものであり、右規定の限度で一般の賃貸借とは異なる規制に服するものであるが、これらの規定があるからといって、本件賃貸借関係が基本的内容において一般の建物賃貸借と異なる特別のものに変更されたというのではなく、民法、借家法の適用を否定する根拠とはなりえない」と判示し（直接判決文に接することはできなかったが、判示につき、石田喜久夫「判批」判例時報1123号（1984年）199頁参照。）、上告審判決である最判昭和58年12月8日判タ521号135頁は、当該判示を是認した。

2項の「定める」の解釈（4.(1)(b)）において生じるような、借地借家法32条1項と対立しうる局面においては、公社法24条が借地借家法32条1項を排斥するのではなく、むしろ公社法24条が譲歩するのであり、この意味で、「補完的」な規定である⁵¹。具体的には、地方公社は、借地借家法32条1項に基づく家賃増額請求権を行使するための要件⁵²を満たし、それに加えて、公社法24条の委任に基づく公社規則が規定する基準を満たした上で、初めて家賃増額請求権を行使できることとなるものと思われる⁵³。

また、付言すると、判示では明示されていないものの、ここでは、「特別の定め」の有無が問題となる局面として、「家賃決定の局面」と「家賃増減請求権行使の局面」が区別されているものと思われる。すなわち、公社法24条は、「家賃決定の局面」において、借地借家法32条1項が定める要件に付随する、「補完的、加重的」な基準の策定を、公社規則に委任している。他方、「家賃増減請求権行使の局面」においては、公社法24条は、「補完的、加重的」な基準の策定を公社規則に委任するにすぎないため、ここでは、公社法24条及び公社規則16条2項が、借地借家法32条1項に譲歩して、借地借家法32条1項に基づき、家賃増減請求権の行使を前提とした検討がなされることとなる。

このような区別に対して、第一審及び原審は、これらの局面を一緒くたに検討して、公社法24条及び公社規則16条が、いずれの局面においても特別法として優先適用される、という判断を下したものだといえよう。しかし、これらの二つの局面は、やはり性質が異なるものであり、これらを区別して検討した本

⁵¹ なお、この「補完的、加重的」という解釈を導いたと思われる、「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」という表現は、現行法においては、公社法24条のほか、日本勤労者住宅協会法25条に存在するのみであり、非常に珍しい規定であるものと思われる。

⁵² 家賃が諸事情の変化により客観的に不相当になったこと、及び家賃を増額しない特約がないことが挙げられる（副田・前掲注30）267-268頁）。

⁵³ この点、公社法は「地方公社の組織及び地方公社が設立目的を遂行する上での公社のなすべき行為を定めている」ものであり、「貸借人を直接の名宛人とする法規ではないが、公社は公社法に拘束される結果、公社住宅の賃借人はその反射的效果として公社法の影響を受けるものといえる。」と解する見解が存在する（竹屋芳昭「判批（昭和61年地判）」判例時報1221号（1987年）197頁）。その上で、鳥山・前掲注1）115頁は、本判決を、この見解に親和的なものと評価する。

判決は、妥当な判決であろう。

(d) 最後に、公社規則16条2項の性質について言及した、判示Ⅲの後半部分について検討する。前提として、本判決は本来、公社法24条につき、借地借家法32条1項を排除する規定を委任するものではない、と解釈された時点で、勝負が決しているものと解すべきである。なぜならば、公社規則レベルで借地借家法32条1項を排除すると、それは委任規定に違反することとなるからである。

それゆえ、ここで、判示の「公社規則16条2項の上記文言からしても」の意味につき、必ずしも明確な意図が、判示からは読み取れないところではあるが、この点については、単に、公社規則16条2項が紛争の火種となることをあらかじめ阻止すべく、ダメ押しで、公社規則16条2項が、公社法24条に適合的に解釈できること⁵⁴を確認した程度の意味合いにすぎないものと思われる。なお、ここで公社法24条に適合的な解釈がなされた根拠としては、判示の「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」という点が、公社規則16条2項からは、その文言を素直に解する限り導出されず、この点は、公社法24条の趣旨によって導出された、という理解が自然であることが挙げられる⁵⁵。

5. 射程

以上、本判決を分析した上で、次に、本判決の射程を検討する。本判決の射程が最も問題となるのは、UR賃貸住宅における家賃の増減である。なぜならば、ここでは、公社規則16条2項の類似規定である、独立行政法人都市再生機構法（以下、「UR法」という。）25条2項⁵⁶が存在するからである。

⁵⁴ 平岡久『行政立法と行政基準』（有斐閣、1995年）51頁、中川丈久「行政法解釈の方法」山本敬三＝中川丈久編『法解釈の方法論』（有斐閣、2021年）105頁参照。

⁵⁵ 他方、調査官解説では、「公社規則16条2項の上記文言からしても」という表現につき、公社規則16条2項の文言解釈をいうものと理解されている。ただし、当該理解においても、「その文言解釈が、公社法24条の委任の趣旨からも裏付けられることになる」と指摘されている（吉野・前掲注1）119-120頁）。

⁵⁶ 「機構は、賃貸住宅の家賃の額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の額、変更前の家賃の額、経済事情の変動等を総合的に勘案して定めなければならない。この場合において、変更後の家賃の額は、近傍同種の住宅の家賃の額を上

この点、本判決の決め手が、公社法24条及び公社規則16条2項の、「補完的、加重的」な性格にあるものと解する場合、まず、公社規則16条2項の「補完的、加重的」な性格は、前述のとおり、公社法24条の適合的解釈によるものである（4.(2)(d)）。そして、公社法24条が、「補完的、加重的」な基準の策定を公社規則に委任したと解される直接的な根拠は、公社法24条の、「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」という部分の文言解釈に由来する（4.(2)(c-1)）。すなわち、少なくとも公社法は、公社規則16条2項の「補完的、加重的」な性格を、公社法24条において、明示的に規定している。

翻って、UR賃貸住宅について、確かに、UR賃貸住宅と公社住宅の賃貸借関係は、いずれも私法上の賃貸借関係と解されており（3.(1)、4.(2)(a)）、本質的な部分で共通点を有している。その上、UR法25条2項及び公社規則16条2項という、同旨の規定がそれぞれ存在する。しかし、UR法は、「補完的、加重的」な性格を導いた公社法24条と同旨の規定を有しておらず、公社規則16条2項に相当する規定のみ、UR法25条2項に規定されているにすぎない⁵⁷。従って、UR法25条2項が「補完的、加重的」な規定であると、直ちに解することはできない。また、UR法25条2項それ自体にも、「定めなければならない」という、公社規則16条2項の「定めるものとする」よりも、さらに強い義務付けを行う表現がなされている⁵⁸、という差異も存在する。

さらに、UR独立機構の目的は、「賃貸住宅の供給の支援に関する業務を行うことにより、……都市の再生を図る」（UR法3条）と規定されており、ここでは地方公社の目的と異なり、住宅の賃貸が、UR独立機構の目的の主眼に置か

回らないように定めなければならない。」

⁵⁷ なお、UR都市機構の前身である、住宅・都市整備公団及び都市基盤整備公団の根拠法令のうち、住宅・都市整備公団法30条1項には、「公団は、住宅の建設、賃貸その他の管理及び譲渡……を行う場合においては、他の法令により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、建設省令で定める基準に従って行わなければならない。」（下線筆者）という、公社法24条と同旨の規定が存在した。しかし、その後、都市基盤整備公団法において、住宅・都市整備公団法30条1項に相当する規定が削除され、UR法25条2項と同様の規定が、都市基盤整備公団法33条2項に定められた。そして、現在のUR法に至る。

⁵⁸ 衆議院法制局法制執務研究会・前掲注48) 61-62頁参照。

れている⁵⁹。加えて、UR法には、公社法22条のように業務の適正性を要求する規定も存在しない。

このように、UR法の建付けが公社法と異なる以上、本判決の射程は、UR賃貸住宅においては及ばないものと思われる⁶⁰。

6. おわりに

最後に、差戻後控訴審について、若干の検討を行う。第一に、差戻後控訴審では、借地借家法32条1項の適用を前提に、適正な家賃が算定される⁶¹。そこでは、一連の家賃算定手続を経て決定された家賃は、公社規則16条2項が定める基準を満たし、かつ、借地借家法32条1項に基づく相当な金額であるか、という点が判断されることとなる。なぜならば、本判決は、借地借家法32条1項の適用が排除されるか、という点を判断したにとどまるからである。

第二に、本判決及び差戻後控訴審が与える影響について検討すると、地方公社が自ら賃貸する住宅の総数は、全国で令和5年度末現在、約14万戸以上に上る⁶²。また、Yに限っても、約1万4000戸の賃貸住宅を運営している。このうち、Yのように、公社規則16条2項に基づき一方的な家賃改定を行っていたとしても、本判決により、当該家賃改定が公社法32条1項に基づく家賃増額請求権の行使と評価されるならば⁶³、借主らは、借地借家法32条に基づき、当該家賃改

⁵⁹ 4.(2)(c-2) 参照。

⁶⁰ 本判決の射程がUR賃貸住宅においても及ぶと解する見解として、西内・前掲注1が存在する。ただし、西内は、本判決が「補完的、加重的」という趣旨を導く際に、いわゆる下剋上解釈がなされたものと分析しているが、あくまで、本判決は、「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」して（強調筆者）、公社法24条の趣旨を導出しているにすぎず、この点は、看過すべきではない。

⁶¹ 宮森・前掲注1)38頁、吉野・前掲注1)120頁。

⁶² 前掲注28参照。

⁶³ 吉野・前掲注1)120頁。なお、本判決の帰結として、地方公社の家賃改定には個々の入居者との関係で借地借家法32条1項の要件の有無を調査する必要があることとなるが、公社住宅の大量処理・画一的処理等の必要性の観点から懸念が生じうる、という立場もありうるところである。しかし、当該立場に対しては、Yの主張を前提にしても、家賃改定を実施するために、公社規則16条2項が規定する各要素に係る相応の市場調査を要する一方、純粋な民間の家賃改定でも、大量処理・画一的処理等の要請がある場合もあるため、これは相対的な問題にすぎないこと、また、そもそも、従

定を争うことができることとなる。

この点、借主が異議なく改定後の家賃を支払ってきたことにつき明示または黙示の合意があったと認定されることや、消滅時効の問題が指摘されている⁶⁴。それに加えて、一定の家賃算定手続を経て地方公社が算定した家賃が、借地借家法32条1項に基づく適正家賃であり、かつ、公社規則16条2項が定める基準を満たしたものと認定されるか、という点もまた、借主による家賃減額請求が、事実上無理筋な請求となるのか、あるいは、現実的に請求可能なものとなるのかを左右する、重要なポイントであるものと思われる。この点も含めて、差戻後控訴審による、Yが定めた家賃に対する判断については、実務上、注視されるべきものであろう。

〔追記〕 脱稿後、岸本太樹「判批」重判令和6年度（ジュリスト臨時増刊1610号）34-35頁（2025年）に接した。

前から公社住宅には旧借家法7条1項の適用があるとされてきたことから、当該懸念は杞憂ともいえる、と指摘されている（以上、同121頁）。

⁶⁴ 吉野・前掲注1）121頁。