

借上災害公営住宅明け渡し問題について

2012.8.25

弁護士 松 山 秀 樹

1 借上げ住宅とは

○ 1996年（平成8年）公営住宅法改正

民間事業者等が保有する住宅を借り上げて、公営住宅する制度の新設
建物所有者＝賃貸人～事業主体＝賃借人～入居者＝転借人

○ 公営住宅法

公営住宅法25条2項 地方公共団体の長等は、入居者に対して、予め入居時に、借上げ期間の満了時を明示し、期間満了時には当該公営住宅を明け渡ししてもらう旨を通知する義務がある。

公営住宅法32条6号 借上げ期間満了により事業主体は入居者へ明け渡し請求

○ 借り上げ復興住宅

1995年（平成7年）に発生した阪神・淡路大震災では、住家の全半壊がおよそ25万棟、約46万世帯であった。被災住家に居住していた多くの住民が仮設住宅に避難していた。自ら住宅を確保することが困難な住民らに対して、恒久住宅対策が必要となった。

阪神・淡路大震災のような大規模災害時には、地方公共団体がストックしている公営住宅だけでは到底すべての希望者に供給することはできない。阪神・淡路大震災では兵庫県内の各市が、借上げ住宅を率先して活用して、被災者に住宅を供給していった。

2 借り上げ公営住宅の現状

借り上げ公営住宅には、兵庫県や神戸市などが都市再生機構（UR、旧住宅・都市整備公団）から住宅を借り上げてているものと民間住宅から住宅を借り上げているものがある。

借り上げ契約期間は、最長20年。

借り上げ住宅の現状の戸数と借り上げ契約の期間満了の時期は、自治体が公表している数字によれば次のとおりである。

	戸数	借上期間満了時期
兵庫県	2289	2016～20年度
神戸市	3805	2015～23年度
尼崎市	120	2018年度
西宮市	447	2015～17年度
伊丹市	42	2016年度
宝塚市	30	2017年度

合計 6 7 3 3 戸

神戸市借上住宅の高齢化率（入居者中 6 5 歳以上の割合）（H 2 3 . 3 時点）

		5 6 . 3 %
地域別	兵庫	5 9 . 8 %
	長田	5 1 . 1 %
	北	7 6 . 9 %

3 借上公営住宅に関するアンケートからみた実情

(1) 「U R 借上県営住宅入居者への住み替えに係る詳細調査の結果」

兵庫県県土木整備部住宅建築局が平成 2 3 年 1 2 月に実施した U R 借上県営住宅入居者を対象としたアンケート調査の結果は次のとおり。

ア 集計結果の年齢層

6 5 歳以上が 7 1 %

イ 住み替え困難な層

全体の 3 0 %

年齢では 6 5 歳以上が 8 3 %

7 5 ~ 8 4 歳の 3 9 %、8 5 歳以上の 4 6 %

ウ 住み替え困難な理由

高齢 4 0 . 5 %

疾病・体調不良 3 6 %

かかりつけの病院、施設から離れたくない 1 8 . 7 %

(2) 「U R 借上県営住宅入居者への意向確認調査」（平成 2 2 年 1 2 月 2 1 日）

ア 高齢化率

入居者中の 6 5 歳以上に割合が 5 6 %

イ 住み替え困難層

回答者の 4 7 %

ウ 住み替え困難な理由

病気・体調不良 4 4 %

病院・施設へのアクセス 1 8 %

高齢 1 5 %

(3) 毎日新聞アンケート調査（H 2 3 . 1 . 9 毎日新聞）

ア 回答者のうち 6 0 歳以上が 8 0 %

イ 住み替え困難層

回答者の 8 2 % が転居したくない

ウ 転居への不安

希望にあう転居先の確保 7 2 %

かかりつけの病院までの交通費や継続的治療 5 6 %

地域にとけ込めるか 4 4

今の地域の人とバラバラになる 42

(4) 民間借上賃貸住宅オーナーへのアンケート調査（平成19年6月、神戸市実施）

ア 期間満了時の対応

契約通り必ず返還して欲しい 3.8%

神戸市が必要とするなら引きつづき借上市営住宅として契約してもよい
21.5

引き続き借り上げ市営住宅として契約して欲しい 72.2%

(5) まとめ

高齢化率が高い。

転居したくないが多数。

理由が、高齢であること、病院などへのアクセス、地域がバラバラになる、新たな地域へとけ込めるか不安。

借上期間を設定しているが、当初は借上期間にかかわらず、継続的な利用を前提として借上契約が締結されてきたことは、オーナー対象の調査からも明らかとなっている。

4 恒久住宅としての借上公営住宅の位置づけ

借上公営住宅からの入居者の退去に伴う法的問題を検討するにあたっては、元々の借上公営住宅の設置目的、公営住宅としての位置づけを明らかにする必要がある。

借上公営住宅は、震災により住宅に困窮する低所得者や高齢者等を対象として、特に応急仮設住宅入居者をはじめとして、自力で住まいを確保することが困難な市民を対象として住み慣れたまちの中での恒久住宅を早急に確保する、という目的で入居者に供給されてきた。

(1) 「神戸のすまい復興プラン」（平成8年7月 神戸市作成）における説明

神戸のすまい復興プラン（以下「復興プラン」という）のよれば、「震災により住宅に困窮する低所得者や高齢者等を対象とする「災害公営住宅」の建設等により、住宅ストックの先導的供給を図ってきましたが、特に応急仮設住宅入居者をはじめとする、自力で住まいを確保することが困難な市民に恒久住宅を早急に確保する必要があります」として、その対象世帯数を約26、100世帯と推計し、その需要に応えるために、「3カ年計画では、当初、公営住宅・再開発系住宅の新規供給及び既着工分の16、000戸に加えて」、空家住宅の活用、更に「公団住宅・民間賃貸住宅等を借り上げる借上公営住宅の供給などにより10、100戸追加」する、としている（復興プラン2頁）。そして、復興プランの供給見通しによれば、借上公営住宅の供給数として6、000戸としている。

このように借上公営住宅は、元々高齢者など自力で住まいを確保できない市民のための恒久住宅を確保するという位置づけで供給されてきた住宅である。

(2) 入居者の恒久的な利用を前提としていること

ア 「神戸復興史」(神戸市作成、平成12年1月17日発行)

公団借上公営住宅に関して、20年の借上げ期間終了後の一括返還を原則としつつも、「21年目以降の借上げについては、その時点で必要性等を考慮し両者協議の上決定することとなる」としている。

また、50戸以下の小規模団地やシルバーハウジング等の特殊な仕様の団地については、21年目以降も引き続き借上げを継続することを原則として、借上げ方式として「全戸長期借上げ方式」を採用している。

そして、まとまった規模での用地取得が困難である西部市街地での供給を進めていくためには、全戸長期借上げを選択する必要がある、むしろこの方式を積極的に採用することを検討している。

イ 借上げ期間満了後の借上げ期間延長を前提とする借上げ住宅の協定書の存在

神戸市は、借上げ契約に伴って建物所有者と借上げ期間満了後の借上げ契約継続を前提とした契約を締結している。

すなわち、ルゼフィール中道の借上げ契約では、借上げ住宅賃貸借期間として借上住宅の使用開始日から起算して20年間としつつも、「前項の賃貸借期間が終了した後においても、乙は当該住宅を借上公営住宅として借り上げるものとする」と合意し、新長田南住宅では、借上げ期間を20年間としつつも、「前項の賃貸借期間が終了した後においても借上げを継続することを基本」とする、と明記しているなどである。

エ 借上げ住宅への入居者と他の公営住宅への入居者との公平

5 借上住宅の借上期間満了での明け渡しの問題点

(1) 借上公営住宅の位置づけ

借上期間満了による明け渡しの法的問題を検討するうえでは、借上公営住宅を供給した目的が前述のとおり被災者のうちでも特に自力で住居を確保することが困難な高齢者を中心として恒久住宅を確保することを目的としている点を重視した検討が必要である。

恒久住宅として、借上期間についても当初は弾力的な扱いを前提として、継続した居住場所を確保するために提供されて、入居者もオーナーも同様の理解をしていたことが、アンケート結果でも明らかになっている。

借上期間だけを根拠として退去を強制することは、借上契約や借上公営住宅における入居者との間の賃貸借契約の目的からみて慎重な検討が必要である。

(2) 公営住宅法平成8年改正施行前の契約の存在

公営住宅法の借上げ住宅規定の新設は、平成8年公営住宅法改正(施行日H8.8.30施行)

施行日前の借上げ住宅の入居契約が存在しており(神戸新聞H23.3.9記事)、公営住宅法の適用については、借上時期や入居時期を調査の上で、

これを踏まえた検討が必要であって、借上公営住宅の入居者であるから、当然に自治体は公営住宅法に基づき借上期間満了によって明け渡しが可能であるとの結論にはならない。

(3) 入居期限の明記がない入居許可書

入居期限明記がない戸数が借り上げ住宅 3800戸のうち432戸（神戸新聞H23.3.9）

(4) 借上契約時の説明や入居者への説明内容が重要であること

6 神戸市の説明

- 借上期間20年だから借上期間満了により退去
- 選択肢としては継続入居であればオーナーとの直接契約か他の公営住宅への入居
 - 借上期間更新（再契約）、オーナーから市が買い取って入居継続という選択肢はない

7 法的な問題点

(1) 公営住宅法の規定

32条1項 事業主体は、次の各号のいずれかに該当する場合においては、入居者に対して、公営住宅の明け渡しを請求することができる。

6号 公営住宅の借上げの期間が満了するとき。

25条2項 事業主体の長は、借上げに係る公営住宅の入居者を決定したときは、当該入居者に対し、当該公営住宅の借上げの期間の満了時に当該公営住宅を明け渡さなければならない旨を通知しなければならない。

(2) 借り上げ期間満了に伴う神戸市からの明け渡し請求の可否

- 神戸市から明け渡し請求ができるかの問題（オーナーからではない）

ア 公営住宅法改正前の入居契約の場合

公営住宅法の適用が排除されるか。

イ 入居許可書に借り上げ期間と明け渡しの明示の記載がない場合

公営法25条2項違反の場合に32条1項6号での明け渡し請求が可能か。

借地借家法26条、28条による更新拒絶の可否

ウ 入居許可書に借り上げ期間の明示がある場合

入居時の説明不備の法的な意味