

西宮市借上復興住宅の 入居者の入居継続措置を求める意見書

2014年11月18日

借上復興住宅弁護団

弁護団長 佐伯雄三

(連絡先)

神戸市中央区中町通2-1-18

日本生命神戸駅前ビル10階

弁護士法人神戸あじさい法律事務所内

Tel 078-382-0121

Fax 078-382-0122

西宮市が借上復興住宅について、入居後20年をもって、入居者に退去を求める方針並びに方針の根拠とする政策について検討したところ、方針及び政策は関係諸法令に抵触するおそれがあるとの結論に達したので、本意見書を発表します。

第1 意見書の趣旨

西宮市が、借上復興住宅の入居者に対し、入居後20年をもって画一的に明け渡しを求めることは違法であるから、直ちに、西宮市が、現在の入居者に対する入居後20年をもって退去強制させる方針及び政策を撤回し、現在の借上復興住宅の現況をふまえ、法令に則って、借上期間満了後も入居者が継続的に現在の住宅に居住できるような措置を講じるべきである。

第2 意見書の理由

1 借上復興住宅とは

(1) 公営住宅としての借上げ

公営住宅は、元々「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りる住宅を整備し、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」（公営住宅法1条）としており、地方公共団体が国の補助を受けて建設したり、買上げしたり、借上げたりして管理をして、住民に供給される（同法2条2号）。

1996年（平成8年）に公営住宅法が改正され、民間事業者等が保有する住宅を借上げて、公営住宅とすることができるようになった。同法改正前は、地方公共団体が直接建設する方式しか認められていなかったが、同法改正により、地方公共団体が直接買い取る方式と借上げる方式も認められた。

借上復興住宅は、地方公共団体は住宅の所有権自体は取得せず、他の主体（民間事業者、地方住宅供給公社、独立行政法人都市再生機構等）が新築したり、又は所有している住宅を賃借して、これを公営住宅として、住宅に困窮する低額所得者に低廉な家賃で供給するものである。すなわち、建物所有者＝賃貸人、事業主体＝賃借人、入居者＝転借人となる。

借上げ方式が認められたことにより、住宅ストックの有効活用を図り、公営住宅の的確な供給を図ることができるようになる、とされる。

(2) 借上住宅制度について

借上住宅は、建物所有者から住宅を賃借するものであり、借上期間が終了すれば当該住宅を建物所有者に返還しなければならない。そこで、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渡ししてもらう旨を通知する義務がある（公営住宅法25条2項）。これは、入居者に対して、入居時に退去時期を

予測できるように配慮したものである。

(3) 阪神・淡路大震災での借上復興住宅

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。

住宅対策の中心は公営住宅であるが、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・淡路大震災では西宮市も含め、兵庫県内の各市町が、借上復興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。その後、自ら住宅を確保できる住民らは順次、公営住宅から退去していった。

2 借上復興住宅の現状と経緯

(1) 借上復興住宅の現状

西宮市内の借上復興住宅は、被災者のうち特に高齢者など自力で住居を確保できない被災者のための恒久住宅として供給されたことがそのまま反映されており、借上復興住宅の居住者のなかに65歳以上の高齢者が占める割合はいずれの住宅においても極めて高く、もともと同住宅が、被災して仮設住宅に居住している高齢者など自ら入居先の住宅を確保できない被災者のための「終の棲家」としての恒久住宅として入居者募集がされたことを裏付けている。

その結果、転居を希望するどころか、そもそも退去できない者が多数を占めており、その理由も、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など、いずれも高齢者の健康で文化的な生活に直結する理由が挙がる。

このことは、借上復興住宅の入居者に対して、退去を強制することは、入居者の生存権への重大な障害を生じさせる高度の危険性があることを意味している。

(2) 恒久住宅としての借上復興住宅の位置づけ

借上復興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、元々の借上復興住宅の設置目的、公営住宅としての位置づけを明らかにする必要がある。

借上復興住宅は、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。

また、「西宮市営住宅ストック総合活用計画」（平成14年6月）では、「震災後、市民生活の安定を図るため、「西宮市住宅復興3カ年計画」を策定した。公的住宅のひとつである災害公営住宅等は、これに基づき、早期に多くの住宅を確保するために、被災団地の再建、旧木造団地用地での建設、新規供給等を行う等、住宅供給確保に重要な役割を果たしてきた。」とされ、「新規供給」に関し、「都市基盤整備公団より買取り、借上げ等」が含まれており、「老朽化した住宅団地の統廃合を視野に入れた市営住宅建設」を「先行的に実施した」とまとめられ、本来、同市が建設を予定していた市営住宅の代替として把握されている（18頁）。さらに、「市営住宅の供給にあたっての今後の視点」においても、供給方式等について、「事業の実施計画にあたっては従来型の建設手法だけに限定せず公社、公団、民間住宅の借上げ、買取方式やPFI的手法の導入など、多様な供給手法を検討する必要がある」（22頁）

（22頁）、「市場において良質な住宅が供給される場合にあっては、今後の立替事業を進めていく上で公社、公団、民間住宅の借上、買取方式により、市営住宅として管理する方式を積極的に導入していくことも検討する必要がある

ある」(22頁)などとされており、当時、借上公営住宅が、同市の市営住宅の供給手法の1つとされ、震災復興住宅を市営住宅として恒久的に活用することが予定されている。

そして、「西宮市営住宅整備・管理計画」(平成23年9月)の基本方針では、「震災後のUR借上住宅は、震災時に災害公営住宅としてURから借り上げたもので、本市の市営住宅の中でも良質なストックとして考えられる・・・」(29頁)、「借上住宅(447戸)を含む全ストック264棟9609戸」(30頁)などと明記されており、この時点まで、同市が、借上復興住宅を市営住宅のストック、すなわち、恒久的な市営住宅として考えていたことが明らかである。

以上の西宮市作成の計画などからも明らかなおりに、元々、借上復興住宅は、阪神・淡路大震災による被災者、特に自力で住居を確保することが困難な低所得者や高齢者等を対象として、これら被災者のために住み慣れたまちでの恒久住宅を早急に確保することを目的として供給されてきた住宅であり、かつ、他の公営住宅・再開発系住宅と同様の位置づけで供給されてきた住宅である。

さらに、前述の計画や、借上期間満了後の借上期間延長を前提とする借上復興住宅の協定書などからも明らかのように、西宮市も、契約当初は、入居者に対して、借上期間満了による入居者との賃貸借契約終了と入居者の明け渡しを予定しておらず、入居者が同住宅において継続的に生活を維持できることを予定していた。

すなわち、西宮市は、借上契約に伴って建物所有者と借上期間満了後の借上契約継続を前提とした契約を締結している。

- ①シティハイツ西宮北口の借上契約では、借上復興住宅賃貸借期間として借上復興住宅の使用開始日から起算して20年間としつつも、第3条第2項では

「借り上げ期間満了の日の3年前までに、甲または乙の申し出により、甲及び乙は協議のうえ借り上げ期間を1回に限り延長することができる」と合意している。

②ルネシティ西宮津門の借上契約では、借上期間を20年間としつつも、第4条第2項で、「前項の借上満了日の14日前までに、甲乙又はその一方からなんらの申し出がないときは、この契約は、借上料を除き同一条件で1年間更新されるものとする」と明記している。

(3) 借上復興住宅の借上期間満了での明け渡しの問題点

以上の借上復興住宅の現状、目的、位置づけを踏まえて、法的問題を検討するにあたり、問題となる点は次のとおりである。

ア 西宮市による説明

(ア) 入居者への退去時期の説明の不十分さの自認

後述するとおり、借上復興住宅の入居者に対する入居許可書に本来公営住宅法上必要な退去時期を明記していない契約が多数存在することからも明らかであるが、西宮市は入居募集時及び入居決定時に入居者に対して、借上復興住宅の退去時期を明確に説明していない。

これは、西宮市の市長記者会見資料（平成25年2月20日）からも明らかである。すなわち、「借上復興住宅については、入居者募集の際に配布した入居案内書に借上期間を明記していること、及び、借上期間満了時には移転が必要な場合もあることを明記しており、入居者には理解されているものと考えています」などと記載していることから、西宮市自身も入居者に対して、入居許可証に借上期間(退去期間)を記載せず、また、退去時期を明示していなかったことを自認している。

(イ) 西宮市の入居者に対する退去強制方針

他方、2014年9月議会において、「借上げ期限の6ヶ月前までに、

公営住宅法 32 条第 5 号に基づく『住宅の明け渡し通知』を行う」「仮に、借上げ期限までに住み替えに応じていただけない入居者がおられた場合、市は住宅明け渡しに関する法的措置の手續に着手する」などと答弁しており、借上期間満了によって、借上復興住宅への入居者を法的手續によって強制的に退去させることを明らかにしている。

しかし、期間満了によって全ての借上復興住宅入居者に対して西宮市が法的に退去を求めることについては次のとおり、法的な問題がある。

イ 借上復興住宅の位置づけ

借上期間満了による明け渡しの法的問題を検討する上では、借上復興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。

借上期間だけを根拠として退去を強制することは、所有者との間の借上契約や借上復興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後述のとおり法的に問題がある。

ウ 入居期限の明記がない入居許可書の存在

西宮市には、入居許可証に、借上期間が明示されていないばかりか、借上復興住宅の表示すらないものがほとんどであり、入居者にとっては借上復興住宅であるとの明確な認識もなく通常の公営住宅と同様であると考えて入居していることが明らかである。

エ 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

借上復興住宅が、前述のとおり、① 西宮市が市営住宅のストック恒久住宅として提供されていたこと、② 借上期間を弾力的に扱い借上期間満了後も継続して契約を締結することを予定した契約書が存在していること、③ 入居期限を明記していない入居許可書がほぼ全戸にわたること、④ 借上復興住宅であるとの表記自体が存在しない入居許可書もほぼ全戸

にわたること、⑤ 入居者から見れば他の公営住宅と借上復興住宅で退去時期について異なった扱いをされると想定できないこと、からすれば、所有者との借上契約や入居者への募集の説明のときには、借上期間にかかわりなく継続的な入居や契約が可能であると説明されていたと推定できる。

したがって、借上期間満了で直ちに退去を求めることは、入居に当たっての説明に反することとなり、説明義務違反の問題が生じうる。自治体が、各入居者に対して、借上期間満了での明け渡しを求める場合には、入居期間満了で直ちに明け渡しが必要となることを高齢者にも分かるように十分に説明していたことの立証が必要であり、この点についての法的な慎重な検討も不可欠である。

オ 借上期間満了による明け渡しへの政策転換の理由

前述のとおり、所有者との借上契約時、入居者募集時の説明時、入居者との入居契約時の各時点において、西宮市は、借上復興住宅について借上期間満了後も継続的な利用を認める政策であったと考えられる。

それが、借上期間満了による明け渡しを求めるよう政策転換したのは、2011（平成23）年9月策定の「西宮市営住宅整備・管理計画」において、「震災後のUR借上住宅は、震災時に災害公営住宅としてURから借り上げたもので、本市の市営住宅の中でも良質なストックとして考えられるが、現段階では買取り、あるいは契約期間の延長を行うことは、財政上の観点から困難と判断し、返還することを基本方針とする」との方針が示されたことによると推察される。

この点、同計画の前計画とされる「西宮市営住宅ストック総合活用計画」（平成14年6月）では、借上復興住宅の返還については言及されるどころか、本来、同市が建設を予定していた市営住宅の代替として把握されている。したがって、「西宮市営住宅整備・管理計画」策定のある段階において借上復興住宅期間満了による明け渡しの推進によって西宮市の管理す

る市営住宅の縮減方針が検討されたとしか考えられない。なお、同計画の検討過程が明らかにされていないため、現段階ではどのような検討過程を経て借上復興住宅の期間満了による明け渡しの方針が決められたのか不明である。

しかし、いずれにしても、西宮市が当初から借上復興住宅について期間満了で明け渡しを求める予定で入居者を入居させたのでないことは既に述べた事実からも明らかである。このような貸主側による突然の方針転換によって入居者に対して期間満了による明け渡しを求めようとしている事情も、期間満了による明け渡しの可否を法的に検討する上では重要な要素となる。

3 西宮市の退去強制方針の法的問題点

上述の第2項(2)(3)をふまえ、以下は、西宮市の退去強制方針の問題点を指摘する。

(1) 西宮市の入居事業政策により入居時の説明が尽くされなかったこと

先述したように、西宮市は、借上復興住宅について、入居者の入居時においては、他の公営住宅と区別することなく、借上期間満了によって直ちに入居者を退去させず、引き続き契約を更新することにより、継続的に当該住宅に居住できることを予定していた。

すなわち、借上復興住宅入居時における西宮市の方針として、恒久住宅として提供していたこと、西宮市と所有者との間で借上期間満了後も継続して契約を締結することを予定した賃貸借契約書を締結していること、入居期限を明記していない入居許可書がほぼ全戸にわたること、ほぼ全戸の西宮市営住宅入居許可書において、借上復興住宅の記載がないこと等からすれば、他の公営住宅と借上復興住宅で、当時、西宮市が退去時期について異なった取扱をしないという方針の下、入居事業政策を実施したことは明らかであり、

これを受けて所有者及び入居者も借上復興住宅であることを理由に、当然に、借上期間満了時に入居者が退去を強制される事態になろうとは認識していなかったのである。

このように、西宮市は、当時の政策として、一括借上げ方式の公営住宅について公営住宅法が規定する借上期間満了後の退去を予定しないまま、他の公営住宅と同様に入居事業を進めた。その結果、西宮市の借上復興住宅においては、転貸人である西宮市と入居者との間において、公営住宅法25条2項の予定する入居時の事前通知に基づく説明がなされないこととなった。

そして、西宮市の公営住宅法の求める事前通知がなされないまま、入居事業政策が進められた結果、西宮市から借上期間満了後、退去・明渡義務を負う旨の説明を受けていない入居者が存在することとなった。

以上のとおり、この問題の検証にあっては、西宮市が、入居当時、公営住宅法25条2項により事業主体に求められる事前通知に基づく明渡時期の説明がなされていなかった点が看過されてはならない。

(2) 西宮市が公営住宅法に基づく事前通知義務を懈怠し、公営住宅法の32条1項6号の適用がないこと

このように、西宮市は当時の借上復興住宅の入居事業政策として、恒久的な住宅として提供する方針で入居事業を進め、公営住宅法が求めている事前通知義務（同法25条2項）、すなわち、入居時において、事業主体の入居者に対する明け渡し時期をあらかじめ通知する義務を履践しなかった。

なお、同法25条2項が規定する事前通知制度は、借上期間満了時の入居者の退去義務を定める公営住宅法32条1項6号と同時に平成8年改正法により新設された規定であり、あらかじめ、入居者に入居期間および入居期間経過後の退去義務を認識させることで、借上期間満了時に速やかな退去・明け渡しがなされることを図ったものであり、借上公営住宅において、事前通知は借上期間満了を理由とした明け渡し請求の要件である。ただし、西宮市

は、市長記者会見資料（平成25年2月20日）において、「公営住宅法第25条第2項は、公営住宅法第32条第1項第6号との関連付けが条文の中でなされていないと考えています。」「公営住宅法第25条第2項が公営住宅法第32条第1項第6号の要件にされていない」などと言及するが、いずれの見解も誤りである。

借地借家法による借家人保護の例外規定として、借上期間の満了により明け渡し許容されるのは、公営住宅における入居者への保護規定（公営住宅法22条、同24条、同25条2項及び同32条5項）により借家人保護が担保されていること（「逐条解説 公営住宅法 改訂版」149頁）、特に、公営住宅法25条2項に基づく事前通知によってなされる退去時期の明示が規定されているからである。実際に、公営住宅法25条2項の趣旨は「借上復興住宅の入居者に対して、予め入居時に、借上期間満了には明け渡しをしてもらう旨を通知することにより、入居者に退去時期を予想できるよう配慮したものである」（前掲書116頁）とされ、同項に基づく通知内容・方法も「借上期間の満了時期、借上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ことの二つの事項が含まれる。具体的な時期を示していない通知は、入居者に退去時期を予測させることができないため不適當である。」「入居者保護の観点から、募集のパンフレットに同内容を記載しておくことが好ましいと思われる。」（前掲書116頁）と厳格に解されている。

かかる事前通知制度の趣旨によれば、契約書等の書面に明け渡時期の記載があるだけでは足りず、入居時において、事業主体より、当該入居者に対し、①当該住宅は借上復興住宅であること、②入居期間が定められていること、③入居期間の満了時には退去義務があること、④入居期間満了時には契約更新がないことを明示的に告知する義務を負っていたと解すべきである。

よって、当時、西宮市が自認するように入居事業の政策として入居者に対し、西宮市が上述の①ないし④の説明を怠っていることは明らかであり、公

営住宅法 25 条 2 項の事前通知制度の趣旨に照らせば、同条の事前通知の要件を満たしていないと考えられる。

したがって、この問題においては、西宮市が公営住宅法 32 条 1 項 6 号の事業主体の明渡請求権の発生要件である同法 25 条 2 項の事前通知手続の履践を怠っている以上、西宮市は、特別法である公営住宅法 32 条 2 項に基づく入居者の退去義務を主張できない。

(3) 西宮市の退去強制方針に関する公営住宅法及び借地借家法からの検証

公営住宅法施行前の借上復興住宅に対する借上期間満了時における明渡請求は、特別法である公営住宅法が優先適用されず、借地借家法 28 条が適用されることとなる。

そして、借地借家法による明渡請求は、事業主体である西宮市が転貸借契約の更新拒絶・期間満了を理由とすることとなるところ、西宮市が入居者に対して更新拒絶を行うには、当然に正当事由が必要となり、かかる事由が認められない限り、賃借人である西宮市は、入居者に対し、期間満了による明け渡しを主張できない（借地借家法 28 条）。

そこで、西宮市が行おうとする更新拒絶に正当事由が認められるかについて検証する。

ア 公営住宅法と借地借家法の更新拒絶の正当事由との関係

借地借家法の正当事由の解釈に先立ち、借地借家法と公営住宅法との関係について改めて確認する必要がある。一括借上げ方式による借上復興住宅の実施にあたり、公営住宅法の平成 8 年改正を行った立法事実が正当事由の解釈において極めて重要だからである。

そこで、まず、公営住宅法の平成 8 年改正の要点を概説する。改正の要点は、第 1 項に述べたように、改正前には、地方公共団体が直接建設する方式しか認められていなかったが、同法改正により、地方公共団体が直接買取方式とともに借上げる方式も認めた点にある。

そして、借上復興住宅は、地方公共団体は住宅の所有権自体は取得せず、他の主体（民間事業者、地方住宅供給公社、独立行政法人都市再生機構等）が新築したり、又は所有している住宅を賃借して、これを公営住宅とすることを予定したものであるため、そこでは、従前の公営住宅では想定されていなかった関係、すなわち、「建物所有者＝賃貸人、事業主体＝賃借人、入居者＝転借人」という三者間の法律関係が生じ、所有者は、自己の利益を図る目的で、所有者自らが事業主体と入居者との転貸借契約を承諾する関係に立つこととなる。

他方、借上復興住宅事業の円滑な実施においては、事業主体は、借上期間の満了により建物所有者に対し、入居者の退去を確実に行った上で、当該建物を返還する必要がある。

そのため、借上復興住宅事業において、事業主体が所有者に対し、借上期間満了時に当該建物から入居者を退去させ、もって所有者に対し当該建物を確実に返還することを可能にすべく、借上契約たる賃貸借契約の更新拒絶・期間満了を理由として、事業主体の入居者に対する転貸借契約の終了を理由として転貸借契約も当然に期間満了により終了することとし、入居者に明け渡し義務を負わせることによって、入居者の退去を確保する法制を整備する必要があった。

そこで、特別法である公営住宅法を改正し、地方公共団体の長等が、入居者に対して、予め入居時に、借上期間の満了時を明示し、期間満了時に当該住宅を明渡ししてもらう旨を通知する事前通知制度を設け（公営住宅法25条2項）、これを事業主体が履践することを要件として、借上契約たる賃貸借契約の期間満了を理由として、入居者との間の転貸借契約も当然に終了することとし、これに基づき事業主体が入居者に対する明け渡しを請求することを可能とし、入居者に明け渡し義務を負わせる制度を規定した（同法32条1項6号・32条2項）。この制度により、借上復興住

宅事業において、借上期間の満了時に、入居者の退去を図り、もって、事業主体が、所有者に対し、当該建物の返還を確実にすることを可能ならしめたのである。

以上のとおり、一括借上げ方式による借上復興住宅事業においては、借地借家法の法制によったのでは、借上期間満了時において、入居者との間の転貸借契約において必ずしも画一的かつ確実な入居者の退去を確保できず、所有者に対する当該建物の返還に支障を来すおそれがあったことから、平成8年の公営住宅法改正がなされ、それによって、事業主体は、公営住宅の借上期間満了時には入居者に対する明渡請求権を付与され、入居者は当該請求により明渡義務を負うこととなったのである（同法32条1項6号・32条2項）。

イ 本件における更新拒絶の正当事由の存否

以上の公営住宅法平成8年改正の立法事実をふまえ、転貸人である事業主体の西宮市が、転借人である入居者に対し、転貸借契約の更新拒絶・期間満了を理由として当該建物の明渡請求を行うことができるか、更新拒絶の正当事由（借地借家法28条）が認められるかについて検討する。借地借家法は、28条で「建物の賃貸人による第26条第1項の通知又は建物の賃貸借の解約の申入れは、建物の賃貸人及び賃借人（転借人を含む。以下この条において同じ。）が建物の使用を必要とする事情のほか、建物の賃貸借に関する従前の経過、建物の利用状況及び建物現況並びに建物の賃貸人が建物の明渡しの条件として又は建物の明渡しと引換えに建物の賃借人に対して財産上の給付をする旨の申出を考慮して、正当の事由があると認められる場合でなければ、することができない。」としている。

（ア）本件の更新拒絶の正当事由には公営住宅法からの制約が存すること

そもそも、借上復興住宅においては、公営住宅法平成8年改正によって、借上期間満了時における入居者の退去を確保し、所有者に対する借

上期間満了時の当該建物の返還を確実にする制度を保障していたのである。しかるに、事業主体である西宮市の懈怠により、事前通知がなされず、公営住宅法の適用がない場合においても、借地借家法による正当事由が認められ、事業主体の入居者に対する明渡が認められることとなれば、公営住宅法が、事前通知制度等の入居者の種々の保護規定を置いた上で、入居者の明渡義務を規定した趣旨が没却され、入居者の住居の確保の見地から同法との間に矛盾を生じさせることとなる。仮に、公営住宅法の適用がない場合にも、正当事由が認められるのであれば、公営住宅法にしたがって事前通知や入居者保護の措置を講じる必要もなく、入居者に退去を強制させることを許容することとなるが、これは、公営住宅法の一般法である借地借家法によって公営住宅法の平成8年改正法の規定の意義・立法趣旨を否定し、借上復興住宅の入居者の地位が、他の公営住宅の入居者と比して著しく不安定となることを承認することとなり、法的整合性の見地からも到底容認できるものではない。

よって、事業主体の懈怠等により公営住宅法に基づく事前通知がなされず、公営住宅法の適用がない場合には、原則として、借地借家法の正当事由は認められないと解すべきである。

(イ) 本件における更新拒絶の正当事由の存否

仮に、公営住宅法の適用がない場合にも、実質的に、借地借家法の正当事由の判断をしたとしても、以下のとおり、転貸借契約の更新拒絶の正当事由は認められない。

a 建物の利用を必要とする事情

この点、本件における更新拒絶の目的は、賃借人である西宮市が、平成23年9月に策定した「西宮市営住宅整備・管理計画」に求められ、西宮市が、入居時には、西宮市の入居事業政策として恒久住宅として借上復興住宅を位置づけていたことに加え、それ以降も「西宮市

営住宅整備・管理計画」までは、借上復興住宅における西宮市の入居者に対する更新拒絶の方針は示されていない。

ところで、本件における明渡請求は、形式的には、所有者との間の借上契約たる賃貸借契約の期間満了を理由とするものである。しかし、実質的には、「西宮市営住宅整備・管理計画」において、借上復興住宅事業の政策をこれまでの恒久住宅としての位置づけから180度転換し、借上復興住宅に占める西宮市の補助金支出を削減することを企図し、専ら、西宮市の財政健全化を目的として入居者に借上復興住宅であることを唯一の理由として、明渡請求を行うものに他ならない。

したがって、転貸人の更新拒絶の理由は形式的には、所有者との借上契約の期間満了とされているが、実際には、自らの財政目的を理由として、西宮市が一方向的に契約更新拒絶を行ったものであり、そもそも、賃貸人である独立行政法人都市再生機構は転貸借を前提に西宮市に賃貸借していたのであるから、独立行政法人都市再生機構において自ら建物の利用を必要とする事情もない。

入居者らと知人、友人、医療従事者、介護担当者との信頼関係など、入居者が恒久的に使用可能な住宅であると信じて構築し続けてきたコミュニティの存在は、今後の生活にとって特に重要かつ不可欠なものであり、軽視されてはならない。また、高齢者にとって、恒久的に使用可能であると信じていた住居からの退去及びこれに伴う引越は、身体的にも精神的にも多大な苦痛を伴うものである。

したがって、現在、ますます、入居者が、当該借上復興住宅において居住を継続するために当該建物を利用しつづける必要性は極めて高い。

b 建物の転貸借に関する従前の経緯

西宮市は、入居時には、借上期間満了後も更新を前提として入居事

業を進めており，入居者に対して借上契約たる賃貸借契約および転貸借契約の終了時期を明らかにすることもなく，そもそも，借上復興住宅であることの説明も十分に行っていなかった。西宮市は，所有者に対し，平成23年9月の「西宮市営住宅整備・管理計画」の策定に至るまでは，更新を前提とした対応を続けてきたのである。なお，西宮市は，入居者に対し，「西宮市営住宅整備・管理計画」策定後，借上期間満了をもって転貸借契約は終了し，入居者に退去するよう通知しているが，そもそも，かかる通知は，入居時に当然に，説明・通知しておくべき内容をようやく説明したにすぎないものであり，西宮市の公営住宅法の事前通知制度の懈怠を再確認するものにすぎない。

また，賃貸人である独立行政法人都市再生機構も，自己の利益を図る目的で，独立行政法人都市再生機構が西宮市と入居者との転貸借契約を承諾し，賃貸人である独立行政法人都市再生機構も借上契約において更新条項を設けるなどして，入居者の利用を承諾していたという従前の利用関係がある。

したがって，入居時から，今般，西宮市から借上契約たる賃貸借契約の期間満了をもって転貸借契約を終了する旨の通知がなされるまでは，賃貸人である独立行政法人都市再生機構及び転貸人である西宮市は，平成27年以降も更新することを前提として対応していたものである。

c 建物の利用状況

当該建物は，入居時に際し，恒久的に使用する公営住宅であると信じて，入居者が利用し続けており，今後も同一の入居者の利用が予定されている。

d 建物の現況

入居者の居住する建物で老朽化したものは皆無であり，今後も居住

可能であり，全面的な修復等の必要はない。

e 財産上の給付

西宮市からは，他の公営住宅を紹介しているのみであり，入居者に対し，期限前転居に承諾しなかった入居者に対しては，財産上の給付が提案されているわけではない。そして，先述したとおり，入居者の転居に伴う種々の不利益は大きいことから，他の公営住宅の紹介をもって財産上の給付があったと評価することは妥当ではない。

(ウ) 小括

以上のとおり，建物の賃貸人及び賃借人が建物の使用を必要とする事情，建物の賃貸借に関する従前の経過，建物の利用状況及び建物の現況並びに財産上の給付の申出の状況を考慮すれば，到底，西宮市には，転貸借契約の更新拒絶に関する正当事由が認められない。

したがって，西宮市と入居者との転貸借契約の更新拒絶について，正当事由が認められない以上，西宮市の転貸借契約の更新拒絶・期間満了を理由とする明渡請求は認められない。

(4) まとめ

賃借人である西宮市は，転借人である入居者に対し，事前通知の説明義務を怠っていたため，公営住宅法に基づく借上期間満了による明渡請求ができず，西宮市と入居者との間の転貸借契約の更新拒絶・期間満了を理由とする明渡請求も，更新拒絶の正当事由が認められない。転借人が従前，賃貸人によって転貸借を前提として承諾された上で居住してきた事実に鑑みれば，所有者と西宮市との間の借上契約の更新拒絶にも正当理由が認められない。

よって，事業主体である西宮市も賃貸人である独立行政法人都市再生機構も，入居者に対し，退去を求めることはできない。

そもそも，住生活基本法は，第6条で「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。」と定め、なによりも「居住の安定の確保」を第一に掲げて住宅政策を推進すべきであるとしている。仮に、西宮市が、今後、継続入居を希望する入居者の継続入居のために、賃貸人との間で、何らの策をも講じなかった場合には、西宮市は、独立行政法人都市再生機構に対し、借上契約に基づく明渡義務を履行できないし、独立行政法人都市再生機構も入居者に対する明渡を求めることもできない結果、西宮市は、独立行政法人都市再生機構に対し、不法使用に基づく違約金ないし損害賠償金を支払う事態に至ることになる。

したがって、西宮市としては、直ちに、独立行政法人都市再生機構に対し、賃貸借契約の更新に努め、現在の借上復興住宅の入居者の居住を確保するために必要な措置を講ずる必要性がある。

4 結論

以上のとおり、現在の状況並びに関係法令によれば、西宮市は、入居者に対し、明け渡しを求めることは違法であるから、直ちに、現在の入居者に対する入居後20年をもって退去強制させる方針及び政策を撤回し、現在の借上復興住宅の現況をふまえ、法令に則って、借上期間満了後も入居者が継続的に現在の住宅に居住できるよう、しかるべき措置を講じるべきである。

以 上