

「シティハイツ西宮北口の入居者の居住権と 借上復興住宅問題の解決の道筋について」

2015年9月29日

借上復興住宅弁護団 弁護団長 佐 伯 雄 三

1 はじめに～西宮市が入居継続に向けた努力について言及がないこと

2015年9月24日、西宮市都市局住宅部は、「UR借上げ市営住宅の期間満了に伴う市の取組みについて」と題する文書（以下、「住宅部文書」という。）を同市ホームページに掲載した。報道によれば、同市の今村岳司市長は、同市長のブログで、「会見を求めるマスコミもあったが、主張や発言の一部から誤解を招く可能性がある」と述べ、**市長が、この重大な問題に関し、自らの言葉で語る代わりに、住宅部文書をもって対応したことが窺える。**

弁護団は、阪神淡路大震災20年の節目の年に、「遺された震災復興」である借上復興住宅問題に関し、**被災当事者である入居者に向け、被災自治体の市長が自らの言葉で直接語らなかつた姿勢に、驚きとともに失望を感じている。**

今村岳司市長は、**市長就任前に、同市の借上復興住宅に関し、前市長の全員退去の方針を見直す旨公言していた**と聞き及んでいる。同市長の就任前の発言は、復興住宅の入居者が、十数年かけて形成してきたコミュニティの重要性を意識されたものであるが、同市長が、**就任後に、借上復興住宅の入居者の入居継続に関し、いかなる努力を行ってこられたのか、住宅部文書には、一言も言及がない。**市長は、借上復興住宅の入居継続政策にどのように力を注がれたのか、また、いつ、どのような理由で、前市長と同じく「全員退去」の政策に転じられたのか、**西宮市民及び全国の被災自治体の住民に対し、自らの言葉で「説明責任」を果たされるべきである。**

また、住宅部文書の内容は、「借上復興住宅」問題に関し、西宮市民や全国の人々に大きな誤解を与えかねず、弁護団としては、本日、同文書において入居者の継続的な居住が、確たる居住権に基づくものであることを改めて主張するとともに、強く抗議する次第である。

2 西宮市借上復興住宅の入居者の終身居住権

(1) 西宮市が入居者の法的権利性に言及していないこと

住宅部文書は、「●基本方針」において「市はURとの契約条件に基づいて借上げ住宅を返還いたします」とし、続く「●期間満了に伴う市の取組み」において「URへの返還に伴い、入居者の方は住替えが必要となる」

と指摘している。しかし、西宮市は、弁護士・入居者が指摘する「シティハイツ西宮北口」の入居者の借地借家法上の「借家権」に関しては、一貫して口を閉ざしたままである。

(2) 借上公営住宅の例外性～事前通知制度の重要性

そもそも、市営住宅など公営住宅の自治体と入居者の「入居契約」については、「期限の定めのない賃貸借契約」としてと解されている。すなわち、入居者は、一旦、公営住宅に入居すれば、原則として、賃料支払いなどの義務を果たし、収入などの入居資格の要件を満足し続ける限り、**終身、居住する権利を得ている。**

終身居住できる公営住宅の例外が、建物のオーナーと自治体との間で取り決められる「借上期間」の満了時に転居を条件付けられる「借上公営住宅」制度である。「借上公営住宅」は、平成8年改正公営住宅法により導入されたが、一般の公営住宅に比し、極めて、厳格な手続が用意されている。他の公営住宅と異なり、**一定の期間経過を条件に明渡を求める点で、入居者の居住の安定を害するため、入居者保護のために新設された手続の1つが、自治体に、入居決定時に、借上期間満了時に明渡義務を負うことを通知させる「事前通知制度」(公営住宅法25条2項)**である。入居者は、自治体からの「事前通知」により、一定の期間経過後に転居を要する借上公営住宅に入居することを了承して入居するか、終身居住が可能な一般の公営住宅に入居するかの選択ができる。

「借上公営住宅」制度上、必要な手続である「事前通知」をされず、**終身居住できると信じてきた借上公営住宅の入居者への明渡請求は、「不意打ち」の「退去要求」行為に他ならず、違法であるのはもちろん、人倫に反し許されない。**

(3) 西宮市が事前通知を怠っていたこと

西宮市は、「借上復興住宅」の入居者に対し、事前通知として履践すべきであった「入居許可書」への入居期限の記載を悉く怠ったにもかかわらず、「シティハイツ西宮北口」の入居者に対し、「事前通知」をしていた場合と同じく、明渡請求ができると説明し、「退去政策」を推進してきた。

そして、**住宅部文書も**、西宮市が「事前通知」を怠った点を隠して、**あたかも、事前通知を行った自治体と同じく明渡請求が可能であるとの立場に立ち、弁解に終始している。**しかし、「事前通知」をしたとする前提が虚偽であって、多くの住民に誤解を与える点で、決して看過できず、強く抗議する。

(1) シティハイツ西宮北口の特異性

シティハイツ西宮北口は、現在から20年前の平成7年10月から入居が開始された借上復興住宅である。したがって、現在の住民が入居した当時、「借上期間」の満了時に転居を条件付けられる「借上公営住宅」制度を規定した平成8年改正公営住宅法は施行されていなかった。

そのため、シティハイツ西宮北口の入居者は、「借上公営住宅」が規定された平成8年改正公営住宅法に基づき入居しておらず、一般の建物賃貸借に適用される借地借家法に基づき入居したと考えるのが一連の法体系に即したものである。

よって、西宮市とシティハイツ西宮北口の入居者との間の「入居契約」は、通常の公営住宅と同様に、一定の期間が経過しても、西宮市が明渡を求めることができない「期限の定めのない賃貸借契約」である。

(2) 不自然な西宮市の対応

この点、弁護団は、西宮市に対し、シティハイツ西宮北口の入居者が、平成7年10月以降の入居時に、いかなる法令に基づき入居したのか、繰り返し問いつづけた。しかし、西宮市は、ついに、これに正面から答えることはなかった。市長も、この点について、シティハイツ西宮北口の「借上期間」が経過する現在になっても、明らかにしないままである。

シティハイツ西宮北口の入居者に対しては、明渡が可能である旨の説明を行いながら、弁護団からの西宮市の「退去」政策の適法性を質されると回答を回避する姿勢は到底容認できず、改めて、強く抗議する。

なお、西宮市は、平成8年改正公営住宅法附則5項により、シティハイツ西宮北口の入居者の適用法は、平成8年改正公営住宅法に転換したと考えるようであるが、一旦、借地借家法により入居し、「事前通知」を受けていない者が得た終身居住できる権利が、平成8年改正法の施行後、一定の期間経過のみによって剥奪されるような解釈は到底採り得ないものであり、失当である。

4 西宮市の支援策は住民のコミュニティを軽んじる退去政策にすぎない

住宅部文書は、「●期間満了の伴う市の取組み」において、①近隣の市営住宅の優先あっせん、②最長5年間の住替え猶予、③引越費用の支給、④専門相談窓口、⑤アフターケアなどを掲げている。

しかし、現実には、①近隣の市営住宅の優先あっせんは、現在の住宅で営んでいる日常の生活圏とは異なる地域の住宅へのあっせんを推進している。②最長5年間の住替え猶予は、換言すれば、90歳以上の入居者にも転居先が見つかり次第、転居を強要する政策に外ならず、ここまで高齢者・障がい者に冷淡

な政策を採っている被災自治体は**西宮市以外にはない**。③引越費用の支給は、本来、入居継続できる権利を有し、**引越の必要がない入居者に支出するもので、そもそも支給自体不要**なのであって、**退去ありきの「支援」としか評価に値しないものである**。④専門相談窓口や⑤アフターケアも、**借上復興住宅からの転居入居者のそれまでのコミュニティを破壊した代償になりうるものではない**。

いずれも、借上復興住宅の住民が十数年にわたり、懸命に築いてきたコミュニティの存在を軽んじ、住民の生活に必要なコミュニティを破壊する自覚に乏しい施策といわざるを得ない。

弁護団は、**西宮市の「退去政策」が、借上復興住宅の住民のコミュニティを破壊し、復旧できない状態に追いやる以上、西宮市が、現在提案するいかなる「支援」も、転居の代償となりえないことを指摘する**。

5 住宅部文書の「理解」「公平性」は誤用で撤回されるべきであること

住宅部文書は、「●課題」において、「大半の入居者の方々にはご理解をいただけてきました」「一部においてご理解が得られず、問題の長期化が避けられない」と指摘している。しかし、すでに述べたとおり、**シティハイツ西宮北口の入居者は、「事前通知」を受けていない点でも、「借上公営住宅」制度を規定する平成8年公営住宅法の適用を受けない点でも、終身居住する権利を有している**。したがって、本来、シティハイツ西宮北口の入居者らは、そもそも事前通知が存在しないことを糊塗し、**事前通知があるかのように振る舞う西宮市の「退去政策」を「理解」する必要など全くない**。

転居を了承した入居者らは、自ら築いたコミュニティの喪失に不安を感じながらも、「事前通知」をしていなくとも明渡請求できるという説明や、このまま転居しないと転居先も引越費用も失うとの西宮市の説明に畏怖し、西宮市の「退去政策」の前に、シティハイツ西宮北口での終身入居できる権利を放棄することを了承させられた者が多い。

西宮市は、被災入居者が転居を決断するまで逡巡したであろう思いに真摯に向き合い、「ご理解」などという一語で片付けられないことに思いを致し、このような言葉を用いた軽率を猛省すべきである。

また、住宅部文書の「●課題」においては、「既に住替えしていただいた方や、自主再建された被災市民の方との公平性等からも支障が生じる」と指摘されている。しかし、既に述べたとおり、既に転居した住民には、「事前通知」をしていなくとも明渡請求できるという説明や、このまま転居しないと転居先も引越費用も失うとの西宮市の説明に畏怖し、西宮市の「退去政策」の前に、自ら築いたコミュニティの喪失を惜しみながらも、シティハイツ西宮北口での終身入居できる権利を放棄することを了承させられた者が多い。**西宮市のいう**

「公平性」の正体は、本来、最も被災自治体が保護しなければならない「被災者のコミュニティ」を捨て去るように迫るものに他ならない。

さらに、自主再建した被災市民との比較にも言及しているが、そもそも、それぞれの被災者には、被災した事情、特に家庭の事情、経済的事情や健康状況など多種多様な差異が存在する。被災自治体であるはずの西宮市が、阪神淡路大震災20年後に、自主再建した被災市民との比較に言及し、西宮市が、あたかも震災復興政策は震災20年をもって、いかなる条件・状況にある被災者についても全て終了すると言わんばかりの指摘を全国に発信したことには、驚きを禁じ得ず、強く抗議する。

6 西宮市の解決の道筋について

(1) 現在の状況は西宮市が招いたものであること

住宅部文書は、「●市の対応」において「致し方なく、司法の場に判断を委ね、解決を図らざるを得ない」「市は裁判を行うことが前提ではございません」などと指摘する。しかし、**西宮市は、これまで、弁護士との協議に1度しか応じなかった上、弁護士からの申し入れや質問に真摯に回答しなかった。**現在の事態は、シティハイツ西宮北口の入居者の終身居住することのできる借家権の存在を無視し、**自らの「退去政策」に不合理に拘泥し続けた結果、西宮市自らが、訴訟の選択を行った現実を自覚されるべき**である。

(2) 高齢者の転居に伴う健康リスクについて

兵庫県保険医協会から、今月12日に、借上復興住宅からの退去リスクに関する意見書が発表された。**高齢者が「望まざる」転居によって、「入院」と「喪失」に類似した環境変化にさらされ、心身の機能低下や疾病発症可能性が増大するリスクを抱える**と指摘されている。

兵庫県弁護士会も、本年7月21日、神戸市の意見募集に対し、「住生活の安定…(中略)…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、…(中略)…被災者…(中略)…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。」と規定する**住生活基本法6条**を引用し、**継続入居希望者の入居継続措置を求めている**が、この趣旨は、当然、西宮市に対しても該当する。

西宮市が、借上復興住宅問題で看過している点の1つが、被災した高齢者の「住まい」には、様々な日常生活のコミュニティが接着している事実である。一度、震災により、避難所や仮設住宅からの転居によりコミュニティが断絶されてきた復興住宅に居住する者の「住まい」は、「命綱」に

等しい。学生や若年者の「引越」と同等の問題であるかのように扱う同市都市局の「退去政策」は、**高齢者の健康福祉の点から非難を免れ得ず、借上復興住宅の高齢の入居者が転居によって健康リスクを引き起こすこと**につながる。これは、既に、十数年前に、西宮市を始め、阪神淡路大震災の被災自治体が直面した多数の「孤独死」の事件により実証され、厳しく告発されてきた。

(3) 西宮市民が願う解決の道筋

住宅部文書は、「●課題」において「期間満了後、市の使用許可がないまま、居住を継続される方がおられた場合、URへの返還ができないため、市はURから、その住戸部分に対し損害を請求される」「その状態が解消されるまで市が損害金を支払うことになり、ここに市民の税が投入される」「この状態が続くことになれば、市が受ける損害は甚大なものとなる」などと指摘する。

しかし、**URから戸別借り（いわゆる「バラ借り」）ができる**ことは明らかになっており、もはや**「損害が甚大」になるという西宮市の論拠は既に失われている**。

そもそも、市民の生命・健康を保持するのが自治体の使命である。**西宮市民憲章**にも、「**西宮を 心のかよった福祉のまちにしましょう」「西宮を 心身ともに健やかなしあわせのまちにしましょう**」として、西宮市民の健康を高らかに謳っている。阪神淡路大震災20年を経過した今、再度、「孤独死」の悲劇を容認する西宮市民がいるはずもない。また、費用対効果から見ても、**西宮市民は、同市の都市局の予算支出（借上復興住宅の費用）が減少した結果、却って、同市の健康福祉局の予算支出（借上復興住宅の転居者の傷病や介護費用、「孤独死」防止施策に伴う費用）が増大することを、決して、了承しない**。

西宮市が、西宮市民の税負担を真摯に懸念しているのであれば、借上復興住宅問題は、都市局のみの問題ではなく、同市の総合的な課題であることを自覚した上で、**早急に、シティハイツ西宮北口の入居者が居住する居室について、URも既に容認する「戸別借り」を実現する「借上契約」を行い、同市都市局の訴訟のための裁判費用や損害金、転居に伴って健康を害した入居者の療養費に西宮市民の税金を支出する事態を回避**するように努めるべきである。これが、「遺された震災復興」である借上復興住宅問題の唯一の解決策である。

西宮市は、速やかに、西宮市民憲章、各種法令、弁護士会・保険医協会など専門家が指し示す解決策に従い、被災者・高齢者の福祉に厚く、健やかな西宮市政を取り戻されるように、改めて強く要求するものである。

以 上