

キャナルタウンウェスト1～3号棟の 入居者居住権と借上復興住宅問題の解決の道筋について

神戸市長 久元喜造 殿

神戸市議会議長 守屋 隆司 殿

2016年1月27日

借上復興住宅弁護団 弁護団長 佐 伯 雄 三

1 はじめに～神戸市が弁護団との入居継続の交渉を行わなかった点について

阪神淡路大震災から21年が経ち、キャナルタウンウェスト1ないし3号棟のURと神戸市との間の借上契約の期限が迫っている中、久元喜造神戸市長は、既に退去した方との「公平性」を理由に、入居継続を希望する入居者に対し、明渡訴訟を提起する方針を表明している。同市長の発言は、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ていないのではないかと思わずにはいられない。

借上復興住宅問題は、阪神淡路大震災から21年が経っても、神戸市が解決できていない、「遺された震災復興課題」であり、全国から注視されている。それにもかかわらず、被災自治体である神戸市が、被災当事者である入居者の声を代弁する弁護団との間で、これまで一度も交渉に応じなかった姿勢に、弁護団は失望を禁じ得ない。

弁護団としては、本日、神戸市に対し、改めて弁護団との交渉に応じることを求める次第である。

2 神戸市は自らの「不公平・不平等」政策を省みるべきである

神戸市は、入居継続を希望する入居者に対して訴訟まで提起して退去を強制する理由として公平性を理由に挙げている。しかし、神戸市は、六重の不公平・不平等となる借上復興住宅の政策を続けてきた自治体である。

まず、神戸市は、避難所や仮設住宅で生活する被災者に対し、神戸市が建設した市営住宅を復興住宅として入居させる一方で、神戸市が借り上げた住宅を復興住宅として入居させた。この政策のため、被災者らがどの復興住宅に入居したかによって、不公平・不平等が生じている。

これに派生し、神戸市は、六甲道南の再開発地域の市営住宅3棟のうち、1棟を市の直接建設住宅、2棟はURの借上住宅とし、借上住宅の入居者らに対し、退去政策を予定している。この政策のため、再開発に協力した従前居住者用住宅の入居者らがどの住宅に入居したかによっても、不公平・不平等が生じている。

次に、神戸市は、一部の借上住宅の買い上げを行い、同住宅の入居者に入居継続を認める一方で、他の借上住宅については、退去政策を推進している。この政策のため、どの借上住宅に入居したかによって、不公平・不平等が生じている。

さらに、神戸市は、「借上期間満了時において、要介護3以上、重度障害者(児)、85歳以上に該当する者がいる世帯」のみを入居継続可能な世帯と決定し、その他の者の事情は一切考慮することなく、一律に、退去政策を推進している。この政策のため、借上期間満了当時に、84歳以下、要介護2以下、軽度障害者の入居者に、不公平・不平等が生じている。

加えて、借上住宅のオーナーが返還を希望する場合には、入居継続要件に該当する者であっても、入居継続できないとして、退去政策を実施している。この政策のため、どの借上住宅に入居したかによって、不公平・不平等が生じている。

また、神戸市と異なり、宝塚市・伊丹市などは、借上住宅の入居者ら全員の継続入居を認め、兵庫県は75歳以上の者に限って個別の事情に配慮した政策を行っているが、神戸市は、原則として、継続入居を認めず、退去政策を推進している。この政策のため、どの自治体の住宅に入居したかによって、不公平・不平等

が生じている。

以上のとおり、神戸市は、被災自治体の中で、最も、不公平・不平等な借上住宅政策を繰り返し行ってきた自治体の一つである。神戸市は、過去の間当たりの政策が、いかに被災入居者の生活再建を妨害してきたかを猛省し、「ご理解をいただく」などと、神戸市の政策の正当性を強調する行為は厳に慎むべきである。神戸市は、過去の自らの政策を省み、この期に及んで、借上住宅政策において「公平性」を主張する資格がないことを自覚しなければならない。

3 神戸市は入居者に対し返還を求める適格を有さない

(1) 借上復興住宅の「神戸市の考え方」

神戸市住宅都市局住宅部住宅整備課作成の「借上市営住宅における市の取り組み」中の「神戸市の考え方」によれば、以下の記載が認められる。

借上市営住宅については、1. 被災者の入居割合が全体の戸数の半分以下となっているなど、緊急的措置として導入した当初の目的から現状が乖離していること、2. 建物所有者へ支払う借上料と入居者から戴く住宅使用料との差額を一般財源からの繰入れにより賄っているといった財政負担の問題、3. 公平性確保の観点の理由から、借上市営住宅については市と所有者との当初の契約どおり20年の契約期間の満了をもって順次返還することを基本としています。

このうち、神戸市自らが如何に不公平な政策を押し進めてきたかについては前述した。以下では神戸市が唱える「緊急的措置」と「財政負担問題」の欺瞞性を明らかにする。

(2) 導入当初に「緊急的措置」と認識していた事実が窺われない

平成12年1月17日に発行した「阪神・淡路大震災 神戸復興誌」には、

21年目以降も引き続き借上げを継続するとの記載があり、神戸市は、平成19年6月には、借上復興住宅のオーナーに対し、借上期間到来後の借上期間延長の可否に関するアンケートを実施していたほどである。

神戸市が、キャナルタウンウェスト1～3号棟の入居者らに対し、入居時はもちろん、入居後、十数年にわたり、一度たりとも、キャナルタウンウェスト1～3号棟の借上復興住宅が「緊急的措置」として導入した住宅であることを説明した事実は未だ確認できない。

神戸市は、明らかに、当初、緊急的措置ではなく、借上復興住宅を恒久的な市営住宅として利用していたのであり、神戸市は、「借上復興住宅は「緊急的措置であり、返還が原則である」などと主張する適格を有さない。

(3) 財政負担の問題に関する検証は不透明かつ不十分である

神戸市の平成23年度決算に占める借上復興住宅の借上料約35億円のうち、税金負担額は24億円程度である。さらに、神戸市は、公営住宅法17条第3項に基づき、借上料の税金負担額に相当する3分の2までの額について、国の補助金を受けることができる。神戸市の平成23年度決算に占める神戸市の税負担額は14億円であるものの、国の補助金が10億円弱であるため、実際に借上復興住宅に入居している入居者のために神戸市が負担している税金負担額は5億円弱と推計される（その余の約9億円は、神戸市が建物所有者に対し、一括借上（棟借り）を行ったことにより、入居していない部屋の家賃を抛出せざるを得なくなっている額と推測される。なお、キャナルタウンウェスト1～3号棟は戸別借りである。）。

また、公営住宅法に基づき、借上期間21年目以降も2分の1に相当する額の国の補助金を受けることができるため、借上復興住宅の入居者が入居継続するために必要な神戸市の税金負担額は、神戸市の平成23年決算ベースの試算によれば2億5000万円増加し、7億5000万円程度に止まる。

実際には、入居者の入居継続のための税金負担額は7億5000万円程度であるにもかかわらず、あたかも、借上復興住宅入居者の継続入居のために、年間35億円の財政支出があるかのように報じられたことは極めて遺憾である。

また、一般の公営住宅のように神戸市が直接、建設用地を取得し、建物を建設した場合と借上住宅を採用した場合との財政上の検討を真摯に行うのであれば、単純な支出額の比較に止まらず、社会的資産としての活用メリット、耐用年数の維持管理コストなど複合的な要素を考慮した検証が必要である。単に、相互の年間支出額を掲げ、財政負担の軽重を論じるなどの議論自体、不見識極まりない。

4 神戸市借上復興住宅の入居者の終身居住権

(1) 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」は、「期限の定めのない賃貸借契約」であると解される。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たす限り、終身、公営住宅において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「借上期間の満了時の転居」が条件付けられる「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。

借上公営住宅は、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。そのため、入居者保護のために新設された手続の1つが、「事前通知制度」である（公営住宅法25条2項）。自治体が、入居者に対し、入居決定時に、借上期間満了時の明渡義務を通知させる「事前通知」により、入居者は、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できることとした。

(2) 事前通知を怠った神戸市の明渡請求は違法である

神戸市は、「キャナルタウンウエスト1～3号棟」の入居者に対し、事前通知として履践すべき「入居許可書」への入居期限の記載を怠ったにもかかわらず、「事前通知」をしていた場合と同じく、公営住宅法に基づき明渡請求が可能と説明し、「退去政策」を推進してきた。既に、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の神戸市の説明や、このまま転居しないと転居先も引越費用も失うとの神戸市の説明に畏怖し、キャナルタウンウエスト1～3号棟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。

終身居住できると信じてきた借上公営住宅の入居者に対する明渡請求は、「借上公営住宅」制度上、必要な手続である「事前通知」を欠いた「不意打ち」の「退去要求」行為に他ならず、違法である。

5 平成8年改正法施行前住宅と借地借家法

(1) キャナルタウンウエスト1～3号棟の特殊性

キャナルタウンウエスト1～3号棟は、現在から20年前の平成8年1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、キャナルタウンウエスト1～3号棟の入居者らは、「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いない。入居者らは、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ている。

よって、神戸市とキャナルタウンウエスト1～3号棟の入居者との間の「入居契約」は、通常公営住宅と同様に、一定の期間が経過しても、神戸市が明

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) 平成8年改正公営住宅法附則5項問題について

なお、神戸市は、平成8年改正公営住宅法附則5項により、キャナルタウンウェスト1～3号棟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主張するようである。しかし、弁護士団が、2015年8月に発表した「神戸市議会都市防災委員会における住宅担当局長答弁に対する声明」で明らかにしたとおり、一旦、借地借家法により入居したことによって、入居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のであって、失当である。

6 住民の健康・コミュニティを軽んじる政策は「退去」の代償になり得ない

神戸市は、「被災者を含む借上市営住宅の入居者を、他の復興住宅を含む市営住宅で受け入れることができる住宅ストックを保有」しているとして、入居者の起臥寝食の空間さえ提供すれば、入居者の生活に影響はないと認識しているかのごとく、未曾有の規模で、被災入居者に対する「退去政策」を推進し続けている。しかし、神戸市の「退去政策」は、被災した入居者の借上復興住宅には、様々な日常生活のコミュニティが機能している点を看過している。

被災者は、震災によって、避難所や仮設住宅からの転居ごとに、コミュニティが断絶されてきた。今の復興住宅に居住する被災者の「住まい」は、「命綱」に等しい。あたかも、学生や若年者の「引越」と同等の問題であるかのように、高齢者などにも推進される「退去政策」は、借上復興住宅の入居者の健康リスクを高めるものでしかない。これは、既に、十数年前に、神戸市も含め、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ことである。

また、兵庫県保険医協会は、借上復興住宅からの退去に伴う健康リスクに関する意見書を2015年9月12日付で発表し、高齢者が「望まざる」転居によっ

て、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している。その後も、医師から、意に反する高齢者・障がい者の転居は健康に悪影響を与え、との実証的報告もなされており、実際に、西宮市が行った高齢者に対する借上復興住宅からの転居政策の結果、入居者が亡くなられる事態も発生している。

兵庫県弁護士会も、2015年7月21日、神戸市に対し、借上復興住宅政策は、被災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るよう、継続入居希望者の入居継続措置を求めている。

阪神淡路大震災は、多くの人々を劣悪で不安定な居住環境に追い込み、人間としての尊厳を損なった。安全で安心できる居住環境が、被災者の生存の基盤であることは、阪神淡路大震災を経験した神戸市民の一致した思いである。

その後、借上復興住宅は、安定した生活を破壊された被災者に安らぎを与え、傷病の予防、健康の増進に貢献しただけではなく、被災者の生命の安全と健康を守り、地域コミュニティの形成・発達に寄与してきた。被災自治体は、被災者に対し、安全で安心できる居住環境を確保しなければならないのであって、入居者の意に反し、居住している復興住宅から追い出し、他の地域や施設で住むことを強要させることは許されない。

神戸市の「退去政策」は、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、被災自治体が最も保護しなければならないはずの被災者の生活基盤・コミュニティを破壊し、健康を脅かしている。

弁護士は、神戸市の「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・再建が困難な状態に迫りやる以上、神戸市が提案するいかなる「支援」も、転居の代償たりえないことを指摘しておく。

7 神戸市の解決の道筋について

(1) 現在の状況は神戸市が招いたものである

久元喜造神戸市長は、キャナルタウンウエスト1～3号棟の継続入居を希

望する入居者に対し、提訴する方針を明らかにした。

しかし、神戸市は、これまで、弁護士との協議にただの一度も応じていないし、市長も、継続入居を希望する入居者の声に耳を傾けることもしなかった。

現在の事態は、キャナルタウンウェスト1～3号棟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、入居者の個々の事情から目をそらし、自らの不公平・不平等な「退去政策」に拘泥し続けた神戸市自らが招いた結果である。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。神戸市が、阪神淡路大震災から21年後に、個別の事情を顧みず、一律に、震災復興政策を終了する政策を全国に向けて発信し続けてはならない。

(2) キャナルタウンウェスト1～3号棟の訴訟提起は回避されるべきである

また、久元喜造神戸市長は、神戸市議会の行った昭和46年2月8日の専決処分事項指定決議並びに平成11年3月19日同追加決議によれば、同指定事項1号中の「不動産の管理上必要な訴えの提起」に形式的には該当するとして、キャナルタウンウェスト1～3号棟の継続入居希望者に対し、訴訟提起を行う意向を示している。

この点、「訴えの提起」は、紛争処理の如何によっては、当該地方公共団体の財政負担やその他の利害を伴い、重大な影響が及ぶことが多い。そのため、本来的には行政の権限であるところを、執行機関の専断を防止して議会の慎重な審議に委ねるべく、地方自治法96条1項12号において、議会決議事項とされている。

他方、同法180条1項は、普通地方公共団体の議会の権限に属する事項を、行政事務執行の便宜の観点から、議会の委任により、客観的に「軽易な事項」に限り、長の専決処分（任意的委任的専決処分）とすることを認めている。もともと、長の専決処分に委ねることは、議会の権限を縮小させることになる。

そのため、法96条1項の立法趣旨を踏まえれば、できるだけ限定的になされなければならない。

また、「軽易な事項」であるか否かはあくまで議会の裁量にあるが、長が「軽易な事項」であるかを適切に判断できるように、具体的基準を示して委任すべきと解されており、長によって、委任の範囲を超える専決処分が行われたり、当該専決処分が不当又は違法であると判断した場合、議会は長に対し、事後的に、政治的責任を追及しなくてはならない立場にある。

既に述べたとおり、神戸市は、「チャンネルタウンウエスト1～3号棟」の入居者に対し、平成8年改正公営住宅法施行前に入居事業を行い、事前通知として履践すべき「入居許可書」への入居期限の記載を怠り、事前通知を行わなかった事実を抱えている。

翻って、神戸市議会の行った昭和46年2月8日の専決処分事項指定決議並びに平成11年3月19日同追加決議を見るに、チャンネルタウンウエスト1～3号棟の明渡請求訴訟において問題とされる①明渡請求の根拠法条（借地借家法28条・公営住宅法32条1項6号）、②事前通知なき明渡請求の可否（公営住宅法25条2項・32条1項6号）については（以下、「訴訟上の論点」という。）、当時の議事録を確認しても何ら検討された形跡はない。これは、神戸市が借上復興住宅の入居者の「退去政策」を決定する以前であったことから当然のことである。また、神戸市が借上復興住宅の入居者の「退去政策」を決定した以降、神戸市議会の当該委員会などで訴訟上の論点について討議が行われていたとしても、訴訟上の論点を踏まえたチャンネルタウンウエスト1～3号棟の明渡請求訴訟の是非を確認した上での市議会の決議は存在しない。

したがって、現時点において、神戸市議会が、チャンネルタウンウエスト1～3号棟の明渡訴訟を神戸市長の専決処分とした確たる意思は示されていない状況にある。

今、全国初となる平成8年改正公営住宅法施行前に、事前通知をせずに入居

事業を行った借上復興住宅の明渡訴訟に関し、「軽易な事項」とみなし、専決処分と扱った上で、神戸市と神戸市議会が何ら審議しないまま、継続入居希望者の「追い出し」を図ろうとするのか、全国が注視している。

形式的には専決処分指定事項に該当すると思われる事項を、当該事項の有する問題の内容・影響などに応じ、適宜、長が議会に諮り、または、議会において議会に諮るように長に対し意見すること自体は、むしろ、当該自治体が、議会決議事項及び長の専決処分を定めた地方自治法の趣旨について真摯な態度で理解したものと評価されるものであろう。

弁護団は、冒頭に述べたとおり、神戸市に対し、改めて弁護団との交渉に応じることを求める次第である。

そこで、市長においては、他の「不動産の管理上必要な訴えの提起」の案件と区別した上で、市議会に対し、訴訟上の論点を開陳し、弁護団との交渉を一度も持つことなく、キャナルタウンウエスト1～3号棟の借上復興住宅の継続入居問題を訴訟によって解決すべきかについて諮るべきである。

また、神戸市議会においても、専決処分とした他の「不動産の管理上必要な訴えの提起」の案件と区別し、市長に対し、訴訟上の論点を説明を求め、弁護団との交渉なく、直ちにキャナルタウンウエスト1～3号棟の借上復興住宅の継続入居問題を訴訟によって解決すべきか市議会に諮るよう意見すべきである。

因みに、神戸市と同じ、被災自治体である西宮市においては、他の案件と区別し、市議会に対し、同市の借上復興住宅の継続入居問題を訴訟によって解決すべきかについて諮ったところ、市議会において、弁護団と交渉することを市議会の総意として継続審査とした。現在、入居者と西宮市双方の代理人間で交渉予定であるという点も十分に参考にされ、神戸市並びに神戸市議会においては、キャナルタウンウエスト1～3号棟の借上復興住宅問題について、弁護団と交渉を行うことを選択されるとともに、さらなる誤りを重ねないよう強く進

言する次第である。

(3) 神戸市民が願う解決の道筋

自治体の使命は、市民の生命・健康を保持することである。阪神淡路大震災21年を経過した今、再度、「孤独死」の悲劇を容認する神戸市民がいるはずもなく、これまで築かれた地域コミュニティにより、新たな「孤独死」を回避することこそ、被災した神戸市民の一致した願いである。

借上復興住宅問題は、神戸市住宅都市局のみが取り組む住宅問題に止まらない。同市の震災復興政策の総合的課題である。神戸市は、早急に、キャナルタウンウエスト1～3号棟の入居者が居住する居室について、安全で安心できる居住環境と被災者の生存基盤を確保するとともに、裁判費用や賃料相当損害金の支出や転居に伴って入居者が健康を損なう事態を回避するよう努めるべきである。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。

神戸市は、速やかに、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、借上復興住宅問題の解決に向け、当弁護団との交渉に応じるよう改めて強く要求するものである。

以 上