

2015 年度卒業論文

借り上げ住宅問題 希望者全員の継続入居に向けて ～正当事由の検討を中心に～

指導教員 井口克郎

神戸大学 発達科学部

人間環境学科 社会環境論コース

産業構造論ゼミ 1280812 d

市川英恵

目 次

序章

1. 研究目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
2. 研究方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2
3. 本論文の構成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2

第1章 住宅難への画期的な住宅制度、後に表面化する“終の棲家”への不安

1. 被災地の住宅難と借り上げ住宅制度・・・・・・・・・・・・4
2. 画期的な復興住宅としての借り上げ住宅制度・・・・・・・・4
3. 高倍率だった復興住宅への入居・・・・・・・・・・・・・・7
4. やっと落ち着いた生活を襲った“終の棲家”への不安・・・・8
5. 誰も予想しなかった高齢者追い出しへ・・・・・・・・・・10

第2章 各被災自治体の対応と入居者の声—消えぬ自治体と入居者の溝

1. 不公平が埋まらない—各自治体の対応・・・・・・・・・・12
2. 不安がおさまらない—入居者の声
～「借り上げ住宅退去問題に関するアンケート調査」より～・・18

第3章 行政による入居者への明渡し請求は法的に認められるのか

—「正当事由」の検討

1. 国際法規—居住の権利の保障へ・・・・・・・・・・・・・・26
2. 日本国憲法—重層的に保障する住み続ける権利・・・・・・・・27
3. 借り上げ住宅問題の論点・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28
4. 「正当事由」の検討・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・30

終章 阪神・淡路大震災の教訓を東日本大震災の被災地へ

—「住み続ける権利」の保障の実現に向けて

1. 阪神・淡路大震災の失敗を繰り返さないために・・・・・・・・38
2. 被災者のニーズに合わせた住宅政策を・・・・・・・・・・39

謝辞

参考文献一覧

序章

1. 研究目的

阪神・淡路大震災から 20 年以上が経過し、2015 年の神戸ルミナリエの開催趣旨から「復興」の文字が「復興、再生はほぼ達成できた¹⁾」との意見により消えた。しかし復興に名を借りた新たな開発事業は被災者のニーズに的確に対応した復興施策とは言えず、被災者の生活再建を中心に据えた体系になっていなかった。その結果、今なお増え続けている孤独死²⁾や、今後大量の犠牲者が出ると危惧されているアスベスト被害、シャッター通りをもたらしている新長田駅南再開発などの「復興災害³⁾」が起こり、今も多くの被災者を苦しめている。復興は終わっていないのである。

今回取り上げる借り上げ住宅問題も、復興災害の一つと言える。震災後自治体が民間オーナーや UR 都市機構(独立行政法人都市再生機構、前身は都市基盤整備公団、以下「UR」と表記する)から借り上げ、復興公営住宅の一部として今でも被災者に提供している住宅について、「20 年の契約期間が満了する⁴⁾」という理由で、自治体が入居者に転居を迫っている問題だ。やっと復興が達成されたのではなく、震災から時間を経て問題が顕在化したのである。そしてこの問題は復興施策の欠陥だけではなく、日本が抱える様々な社会課題をも明らかにしたと言える。

私は「神戸大学灘地域活動センター(N.A.C.)」というサークルに所属している。阪神・淡路大震災後に避難所や仮設住宅で活動していた先輩たちが集まってできた団体で、活動場所を復興住宅へと移していき、今も毎週土曜日に神戸市内の 2 か所の復興住宅にてふれあい喫茶や戸別訪問の活動を続けている。私が大学に入ったのは 2012 年であり、東日本大震災の 1 年後だったので、東北支援に興味を持っていた。そこで出会った N.A.C.の喫茶の活動が東北にも活かせるのではないかと考え、このサークルに関わるようになった。活動していくうちに、喫茶を開いている 2 か所の復興住宅のうち片方の住宅には、今住んでいる

¹ 産経 WEST、<http://www.sankei.com/west/news/151104/wst1511040088-n1.html>(2015 年 12 月 29 日最終閲覧)。

² 塩崎賢明は孤独死について、たまたま死の間際にそばに誰もいなかったといった単純な事柄ではないと述べている。額田勲医師は、孤独死とは①低所得②慢性疾患③社会的孤立④劣悪住環境という 4 条件のもとに、病死・自死に至ることと述べている。(塩崎賢明『復興〈災害〉—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014 年、20～21 ページ。)

³ 兵庫県震災復興研究センターは、復興過程において行政などの不適切な対応により追加的にもたらされる被害を総称して、「復興災害」と呼んでいる。例としては、神戸空港の破綻、新長田駅南地区の再開発、震災障害者、アスベスト被害等が挙げられる。(兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.135、2011 年、3 ページ。)

⁴ 公営住宅における自治体と入居者との入居契約については、期限の定めのない賃貸借契約であると解されている。つまり入居者はいったん公営住宅に入居すれば、原則として、賃料支払い等の義務を果たし、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。(借上復興住宅弁護団弁護団長佐伯雄三「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。)

ところから追い出されようとしている住民がいることを知った。それが借り上げ住宅問題だった。被災地といえば東北、というイメージがあったが、神戸も復興が達成されたとは言い難いと感じた。

大学3年生のとき私はあるイベント⁵で「借り上げ住宅問題～私の住居(すみか)はどこへ～」という劇を提案・担当した。台本の執筆にあたり借り上げ住宅に住んでいる人に取材する中で、ただ代わりの住宅が用意されたら良いという単純な問題ではないことを実感した。また、認知度が高い問題とは言えず発信していく必要があることや、東日本の復興問題でもあるためこちら阪神・淡路大震災の被災地が前例となることを知った。そこで、自分が研究することで問題の発信や東北のより良い復興に僅かでも貢献できたらと思い、この問題を取り上げることにした。

2. 研究方法

この借り上げ住宅問題は法制度、契約、財政、信義則、入居者や民間オーナーの意向、人道的観点と、様々な角度から検討しうる⁶。例えば政策的な観点からは「一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会」が「一人ひとりの被災者の『住まい』を保障する基本法」「一人ひとりの被災者の『くらし』を支える具体的な仕組み」が必要であるとの議論を展開していることが挙げられる⁷。

本稿では借り上げ住宅問題に関する各自治体の政策分析を行い、それを法制度の視点及び筆者が行った住民の実態調査結果から検討する。なぜなら自治体は退去が法的に基礎付けられることを前提に議論を進めているが、私は法制度の視点においても明渡しは認められないと考えるからである。借り上げ住宅からの明渡し請求が法的に根拠を失っていることを明らかにし、入居者のうち希望する人が全員継続入居できる政策に寄与できればと思う。

3. 本論文の構成

第1章ではまず、阪神・淡路大震災後に借り上げ住宅が導入された経緯、被災者がどのような状況において借り上げ住宅を含む復興住宅に入居したのか、そして今どういう問題が起きているのかを明らかにする。

第2章では各自治体の借り上げ住宅問題への対応を取り上げる。それに対する入居者の状況や声を、筆者によるアンケートから示す。

⁵ 灘チャレンジ2014。灘チャレンジは阪神・淡路大震災後、神戸大学生が復興祭として始め、今も毎年行われているイベント。企画の一つとして学生が脚本、演出、役者を務める劇がステージ上で披露され、まちの問題を発信している。

⁶ 兵庫県震災復興研究センター『大震災20年と復興災害』クリエイツかもがわ、2015年、21ページ。

⁷ 一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会、<http://hitorihitori.jp/statement>(2015年12月29日最終閲覧)。

第 3 章では日本が批准している国際法規、日本国憲法、公営住宅法等の法律を参照したうえで、借り上げ住宅からの明渡し請求が法的に認められるかを考える際にポイントとなる正当事由について掘り下げて検討していく。

終章では東北の被災地における借り上げ住宅導入の状況や、阪神・淡路大震災との違い、それに対する提案について論じる。

第1章 住宅難への画期的な住宅制度、後に表面化する“終の棲家”への不安

1. 被災地の住宅難と借り上げ住宅制度

1995年1月17日、淡路島北部沖の明石海峡を震源とするマグニチュード7.3の地震が発生した。神戸市の被災6区(東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区)における滅失戸数は約74,200戸、滅失率は約24%と言われている⁸。避難所として学校等が指定されていたが、ピーク時31万人以上という想定を超える避難者が出たことで、多くの人が指定外の公園や民間の建物に身を寄せた。仮設住宅の発注は震災の日から始まり、兵庫県民向けに48,300戸が発注され、神戸市では震災3日後から建設が始まった⁹。約46万世帯が住まいの再建を余儀なくされたが、当時は被災者生活再建支援制度もなく、自力で再建できたのは一定の資力のある層に限定された¹⁰。仮設住宅入居者調査等により、被災者には高齢者・低所得者が多く、公営住宅への入居希望が多数であることが判明すると、神戸市は予定していた緊急3か年計画の供給戸数内訳を見直し、復興公営住宅を6,000戸追加し16,000戸に増やした¹¹。各自治体は短期間に多くの住宅を用意する必要に迫られたが、都市部では土地や予算の確保が難しかった。そこで被災者に少しでも早く落ち着ける場所を提供するため導入されたのが借り上げ住宅制度である。阪神・淡路大震災で家を失った被災者のために自治体が民間オーナーやURからマンションなどを借り上げ、提供した復興住宅のことである(図1)。一般的に民間住宅は公営住宅より家賃が高額となる場合が多いが、被災者が同水準の家賃で住めるように国や自治体が差額を負担し、所得に応じた減免もある。兵庫県と神戸、西宮、尼崎、伊丹、宝塚の県内5市、大阪府豊中市が復興住宅に借り上げ方式を活用した。神戸市の復興住宅供給実績は10,697戸、そのうち直接建設6,729戸(80棟)、買い取り230戸(1棟)、借り上げ3,738戸(120棟)となっている¹²。

2. 画期的な復興公営住宅としての借り上げ住宅制度

復興公営住宅の大きな特徴の一つは、家賃水準を大幅に引き下げたことである。公営住宅法の改正(1996年)によって導入された応能応益的家賃制度を先取りし、規模や立地、収入に応じて多種多様な家賃を適用した¹³。さらに被災者向住宅に申し込みできる世帯のうち政令月収額が20万円以下の世帯には入居(入居を許可した日の属する月の初日)から5年間の家賃減額措置を行なうことによって、都市部でも最低月額6000円台からの入居が可能

⁸ 神戸市住宅都市局住宅部「阪神・淡路大震災における災害公営住宅の取組」2014年。

⁹ 神戸新聞NEXT、<http://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/graph/sp/index.shtml>(2016年2月1日最終閲覧)。

¹⁰ 津久井進「阪神・淡路大震災と借り上げ復興住宅の返還期限」『法律時報』No.1094、日本評論社、2016年、1ページ。

¹¹ 神戸市住宅都市局住宅部「阪神・淡路大震災における災害公営住宅の取組」2014年。

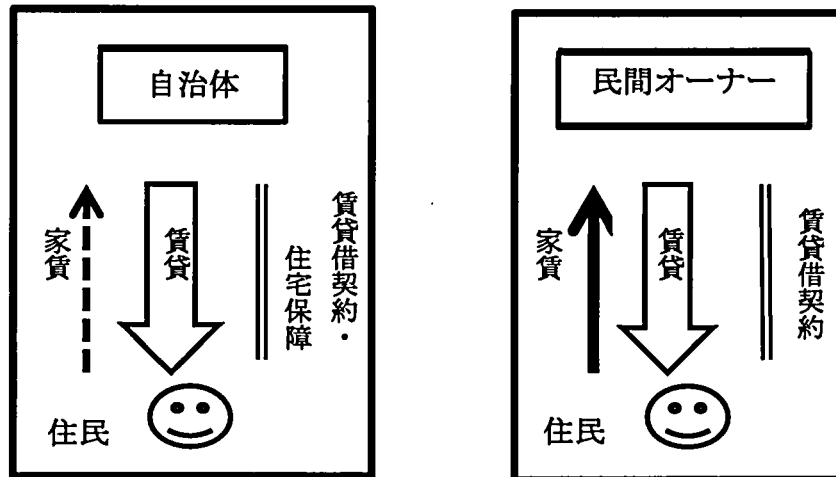
¹² 同上。

¹³ 塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009年、114ページ。

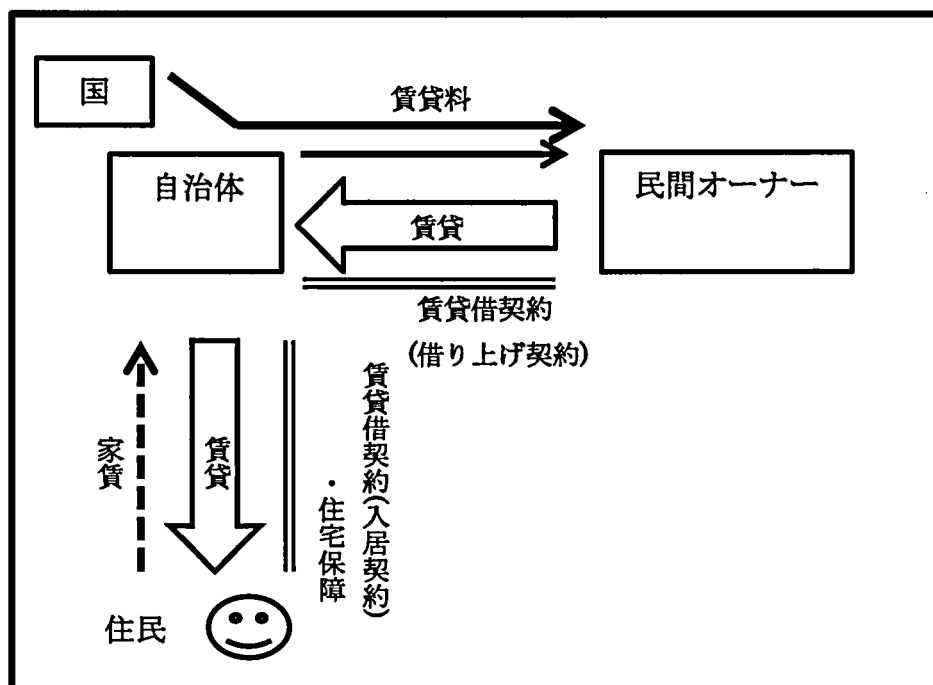
図1 借り上げ住宅の仕組み

公営住宅

民間住宅



借り上げ住宅



となった¹⁴。これは仮設住宅入居者調査より、震災前の家賃は3万円未満のものが多くという結果が示されたことを直接のきっかけとしている¹⁵。その結果、復興住宅に入居した理由のトップは「家賃が安いから」(857世帯、58.9%)¹⁶となっている。

¹⁴ 「神戸市営住宅入居申込案内書」1999年。

¹⁵ 塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009年、115ページ。

¹⁶ 1998年11月に塩崎賢明研究室が行ったアンケートによる。回収数は1455件である(同

復興住宅の中でも借り上げ住宅方式は「画期的な公営住宅制度¹⁷⁾」と言われた。「既存民間住宅を活用した借り上げ公営住宅の供給の促進に関するガイドライン(案)」¹⁸⁾には、借り上げ方式は以下の3つの課題に対応するために有効な手段と評価されている。

第一に、土地取得費、建設費等といった多額の初期投資を必要とせず、効率的な公営住宅の供給を可能とする点である。震災から6年間神戸市住宅部長を務めた坂本幸夫さんは「初期投資が抑えられる借上方式がなければ、住宅の供給は難しかった¹⁹⁾」と振り返る。

第二に、公営住宅ストックの地域的偏在の改善を図ることができる点である。阪神・淡路大震災で家が倒壊したほとんどの人は住み慣れた旧市街地で暮らすことを希望したが、一番被害が大きかった長田、東灘、中央、兵庫の各区における市営住宅の入居競争率は非常に高いものであった。そこに各自治体が市営住宅を増やそうとしても建てるための土地が確保できなかった。借り上げ方式では新たな土地の取得が困難な地域でも民間住宅を借り上げるにより公営住宅の供給が可能となる。そこで借り上げ方式を採用し、できるだけ多くの人が希望通りに旧市街地で暮らせるようにしたのである²⁰⁾。

第三に、借り上げ方式では期間を区切った公営住宅の供給が可能となるため、公営住宅の供給量の調整を行なうことが可能な点である。人口・世帯数の減少を踏まえた予測に基づく需要、公営住宅の建替え時や災害時といった一時的又は緊急的な需要にも対応することができる。兵庫県は、復興住宅を大量に造ることによる建て替え費用などの将来的な財政負担を懸念して、一部借り上げ住宅方式を導入している²¹⁾。

国の勧めもあって初めて導入された借り上げ住宅は当初、歓迎されていた。例えば、神戸市震災復興総括検証研究会では、「・・・借上、買取公営住宅は、地域のなかでまちづくりと一体となって実現されたものであり、居住者にとっても地域のつながりを確保できる住宅供給となっている。こうした事例は、先の直接供給される公営住宅を補完するものとして十分に評価されよう。・・・今後、・・・充実させていくことが求められる。²²⁾」という内容の議論がされていた。

また、住田氏は「一定期間公共住宅として活用され、その後民間住宅となるわけで・・・財政改革下の公共住宅政策のあり方として、また、本来の役割は供給対策の一環をなすものであるが、まちづくり政策の中のリロケーション²³⁾対策などにも効果を発揮するであろう。

上、120ページ)。

¹⁷⁾ 高寄昇三『阪神大震災と生活復興』勁草書房、1999年、133ページ。

¹⁸⁾ 国土交通省住宅局住宅総合整備課、2009年5月。

¹⁹⁾ 「神戸新聞」2014年1月12日付。

²⁰⁾ 「週刊新社会」2015年1月20日付。

²¹⁾ 「朝日新聞」2012年1月15日付。

²²⁾ 神戸市震災復興総括検証研究会「すまいとまちの復興、総括検証／報告書」、2000年3月。

²³⁾ 転勤などで留守になる住宅を預かり、企業や個人に斡旋・賃貸を行うサービス(三省堂大辞林)。

24]と評価している。

このような評価のもと導入された借り上げ住宅であるが、今「20年の契約期間が満了する」という理由で、自治体が入居者に転居を迫っていることが問題となっている。そこでこの点について法制度の角度から検討していくこととする。

3. 高倍率だった復興公営住宅への入居

復興公営住宅には仮設住宅居住者が優先的に移転させられた。応募者が募集戸数を超えた場合には抽選で入居者を決めるが、その際、第1位から第5位までの優先順位が設けられており、高齢者や障害者に有利な配慮がなされた。第2次募集以降では仮設住宅入居者優先枠が設けられ、第4次では8～10割が仮設住宅入居者に当てられた。

震災復興の公的賃貸住宅²⁵は平均応募倍率が高いものの、郊外部では応募者が募集戸数に達しない団地も出るなど、地域的なばらつきが大きかった。応募者がなかった住宅戸数を差し引くと、応募のあった住宅の倍率は3次で5.1倍、4次で3.7倍、5次で3.2倍と高いながらも時間とともに低下している。逆に募集割れ戸数の割合は第3次で募集戸数の22%(1824戸)、第4次で同25%(4328戸)、第5次では同37%(2630戸)と増加しており、次第に自分の希望に見合った住宅が無くなっていったのが分かる²⁶。

復興公営住宅への入居から半年以上を経た居住者に対するアンケート調査が1998年に行なわれた²⁷。その結果によると、復興公営住宅は新しく設備もよいので人気があるのだが、中でもなぜ現在住んでいる団地に入居したのかをみると、「震災前に住んでいたところに近かったから」という回答は455件(31.3%)、「希望の団地の倍率が高そうだったのでこの団地を選んだ」という回答が339件(23.3%)、「早くどこかに落ち着いたかった」という回答が811世帯(55.7%)となっている。半数以上はとりあえず入居できればよいという選択をしたと考えられる。

兵庫県営ルネシティ新在家南町住宅に住む山村ちずえさんは「震災で家が全壊してから、5件目でここに落ち着いた。この住宅は難あり住宅として案内があった。過去に事件・火災などがあったということ。倍率が少ないと考えて申し込んだら当たった。リフォームしているし、霊がいれば一緒に住めばいいと考えて申し込んだ。それくらいの気持ちでないと住めないくらい住宅難だった。当たった時は嬉しかった」と語る²⁸。

震災で家が倒壊し、避難所、仮設住宅、やっと当たった復興住宅と、山村さんのように

²⁴ 住田昌二「公営住宅政策の評価と展望」『住宅』50巻10号、2001年、10ページ。

²⁵ 震災復興の公的賃貸住宅では入居者募集を第1次(1995年11月15日)から第5次(1998年5月15日)まで一元化して行った。これは様々な種類の公的住宅への応募手続きを簡便化するために、兵庫県、神戸市などの市町、公団、公社が住宅管理協議会を設け、被災者が1冊の申し込み案内書で応募できるようにしたものである。(塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009年、116ページ。)

²⁶ 同上、116～117ページ。

²⁷ 塩崎賢明研究室によるアンケート、1998年11月。回収数1455件。(同上、121ページ)

²⁸ 筆者によるインタビュー、2014年3月3日。

転々とした人はたくさんいる。シティハイツ西宮北口に住むある女性は、飼い犬がいたので避難所や仮設住宅には入らず、車中や全壊し傾いた自宅で寝泊まりしていたという。彼女はシティハイツ西宮北口への入居が決まったとき「本当に助かった²⁹⁾」という思いでいっぱいになったそうだ。そして優先的に入居させられた多くの高齢者は復興公営住宅を“終の棲家”と信じていたに違いない。当時(1999年1月)の神戸市長は手紙に「この度は、恒久住宅への転居が決まられたとのこと、本当におめでとうございます。長い間、ご不自由をかけいたしましたので、お喜びもひとしおのことと存じます。」「きっと新しい住居でも多くのお友達を作られ、生活を楽しんでいかれると確信いたします。」「今後も市としましても、残られた全ての方が、恒久住宅に落ち着かれますように努めてまいります。³⁰⁾」と書いている。

4. やっと落ち着いた生活を襲った“終の棲家”への不安

そうしたなか、震災から15年経った2010年ごろ表面化したのが借り上げ住宅の20年問題である。2010年夏、フレール新開地3丁目に住むある女性のもとに神戸市から“お知らせ”が届いた。そこには、借り上げ住宅は震災後に住宅の大量供給が必要だったため、当初より20年の期間で臨時的に民間から借り上げたものであり、順次借り上げ期間の満了を迎える。返還時には全戸を空き家にする必要があり、入居者には他の市営住宅等へ住み替えてもらう必要がある、と書いてあった³¹⁾。この期限について同じように“お知らせ”が届いた他の入居者は「全く知らなかった」「仮設に神戸市の人が何度も説明に来たが、他の公営住宅との違いについて説明はなかった」「20年後の退去を知っていたら応募していない」と話す³²⁾。

神戸市と入居者との契約にあたる「神戸市営住宅入居許可書」は3種類あり、そのうち最初の数年間使用していた入居許可書432件には期限の明記が無い³³⁾。兵庫県、西宮市の入居許可書はどれも期限の項目自体がなかった³⁴⁾。「神戸市営住宅入居申込案内書(1998年)」のうち神戸市が民間借り上げ市営住宅を募集しているページには、「民間借上市営住宅とは、民間の土地所有者などが建設する賃貸住宅を20年間神戸市が借上げ、公営住宅として供給する住宅です。」とだけ書かれている。復興公営住宅に入居を希望した人には家の再建が難しい高齢者が多かったものであり、分厚い案内書(パンフレット)に一文このように書かれているだけで、「出ていけないといけない」ことまで伝わるだろうか。行政が20年後の退去を

²⁹⁾ 兵庫県震災復興研究センター「シンポジウム『借上公営住宅』の強制的退去を考える」2015年、34ページ。

³⁰⁾ ひょうご震災復興借上げ住宅協議会、阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議「希望者全員の継続入居を求めるシンポジウム 医療・福祉・法律から見た「借上げ住宅」問題」2015年10月、12ページ。

³¹⁾ 「神戸新聞」2014年1月11日付。

³²⁾ 「神戸新聞」2014年1月12日付。

³³⁾ 兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.141、2012年2月、40ページ。

³⁴⁾ 「神戸新聞」2014年1月13日付。

丁寧に説明した形跡は残っていない。そもそも市長の印が押されているのは入居許可書であり、案内書は法的拘束力を持つものではない。

神戸市と賃貸側との「契約書」には「借上期間終了後の取扱い」が明記され、20年の期限の記載はあった。しかしそれは絶対ではなく当事者間で協議すれば継続入居を実現できることである。例えば神戸市とURとの契約第4条2項に「借上住宅入居者が借上満了日若しくは用途廃止日以降も継続して居住することを希望し、かつ、甲(UR)が定める入居資格を有するときは、甲(UR)は、当事者との間で甲(UR)の定める賃貸借契約を締結する」とあり、神戸市住宅供給公社や民間オーナーとも同様の内容になっている³⁵。

すでに震災から14年が過ぎている1997年12月、神戸市の重要な住宅政策を民間の有識者が議論する「すまい審議会」の議事録では、募集のなかで住宅が20年の借り上げであることは知らせたが、契約時入居者に対し20年で出ていかないといけないことを伝えることができていなかったと認めている³⁶。

神戸市の元幹部は神戸新聞の取材に対し「一刻も早く仮設住宅を解消するのが最大の目的だった。庁内で返還問題を議論したことはないし、明け渡しの義務を入居者に説明していたかといえばノーだ。募集要項に一文書いているからといって契約を強調するのは、当時を知る者としては無理がある」「だから4年前、神戸市が退去方針を打ち出した時は驚いた。ほんまにやるの?、と」³⁷と述べている。次のような証言もある。

「とにかく入居してほしい。20年先のことは悪いようにはしない。誠実に対処していく(当時の生活再建本部長)³⁸」

「市は当初から退去方針を決めていたわけではなく、あのころはまだ政策の形成過程だった。だから、借り上げ期間を延長する可能性もあった(当時の住宅部長)³⁹」

神戸市の矢田立郎市長(2011年3月当時)は「震災のどさくさで混乱があった⁴⁰」と不備を認めている。入居許可書の期限は途中から慌てて書き込み始めた経過がある⁴¹のだ。期限の明記が無い入居許可書は震災5年後にも発行されている⁴²ため、震災後の混乱が原因であるとする市長の弁明が正しいかについては疑問もある。しかし、市の職員が当時「20年という賃貸法の規はあるが、継続できる」と窓口などで言っていた⁴³り、震災時の知事・貝原俊民氏が「20年というのはかなり長い。入居者が自主的な対応(転居)をして頂けると思った⁴⁴」

³⁵ 兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.141、2012年、30ページ。

³⁶ 「神戸新聞」2014年1月13日付。

³⁷ 「神戸新聞」2014年1月12日付。

³⁸ 兵庫県震災復興研究センター「シンポジウム『借上公営住宅』の強制的退去を考える」2015年、52ページ。

³⁹ 「神戸新聞」2014年1月13日付。

⁴⁰ 「神戸新聞」2011年3月15日付。

⁴¹ 「週刊新社会」2015年1月20日付。

⁴² 「神戸新聞」2011年3月15日付。

⁴³ 「週刊新社会」2015年1月20日付。

⁴⁴ 「朝日新聞」2012年01月15日付。

と話していたりしている。震災後住宅過剰と住宅不足が同時に進行する中で、民間オーナーが「空き家にしない」という言質を行政からとるために必死で、その結果期限の明記が無い入居許可書が発生したという話もある⁴⁵。つまり行政は先の対応を考えられていないまま借り上げ方式を取り入れたのではないだろうか。20年後には入居者は生き残っていないと望んでいた可能性も考えられる。

5. 誰も予想しなかった高齢者追い出しへ

神戸市が2010年夏に配った“お知らせ”は、2010年6月18日に決めた「第2次市営住宅マネジメント計画⁴⁶」による政策の一つである。この計画から借り上げ住宅入居者を追い出すことに舵を切ったと言われている。計画は「住生活基本法」「住宅セーフティネット法」「公営住宅法」「耐震改修促進法」の4本の法律に基づくものであるとしている。そのなかの「住生活基本法」の基本理念は①住生活の基盤となる良質な住宅の供給、建設、改良又は管理(第3条)②良好な居住環境の形成(第4条)③サービスの提供を受ける者の利益の援護及び増進(第5条)④居住の安定の確保(第6条)となっている。しかし第2次マネジメント計画(案)では住生活基本法を「“ストックの重視”“市場重視”の視点を基本として・・・⁴⁷」と紹介し、市営住宅の管理戸数を10年間で7000戸減らして会計を健全化することに偏重している。そこで減らしやすいと考えた公営住宅の一つが借り上げ住宅であり、計画のなかに借り上げ住宅の返還を基本方針として盛り込み、全入居者にその旨を“お知らせ”で通知した⁴⁸。2011年1月から転居のあっせんを開始している⁴⁹。

借り上げ住宅の制度化は1996年8月30日の公営住宅法改正による。公営住宅法は「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りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低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」としている。終戦後、住宅不足に対して予算補助による庶民住宅の建設が行われていた。しかし勤労者の深刻な住宅難は続くと

⁴⁵ 元神戸市議員井上力さんのお話より。

⁴⁶ 神戸市は「第二次マネジメント計画(案)」を作成したが、そこに「震災後、臨時的な対応として供給した借上住宅は、順次契約期間満了を迎えるため、入居者の住み替えや一般募集への影響などに留意しながら、所有者への返還を進めていく。」と書かれている。2010年4月28日～5月31日にパブリックコメントが募集され、6月には正式な計画として決定された。計画案から若干の修正はされたが、借り上げ住宅入居者の住み替え方針には変更がなかった。(塩崎賢明『復興〈災害〉—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014年、30ページ。)

⁴⁷ 兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.135、2011年2月、18ページ。

⁴⁸ 「神戸市における借上市営住宅の経緯と今後の方針」。

⁴⁹ 「神戸新聞」2016年1月30日付。神戸市は“お知らせ”やパンフレット、「意向調査」と称するアンケート等を配布したが、回答項目に「今のまま住み続けたい」という選択肢がなかったため、入居者は今の住宅から出ていかなければならないのかという不安を感じていた(塩崎賢明『復興〈災害〉—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014年、30～31ページ)。

見込まれ、立法化されるべきとの声が高まり公営住宅法は成立した。その後公営住宅法は時代に対応して何度か改正されてきたが、1996年の抜本的改正では、公営住宅の供給方式の多様化、社会福祉施設の整備など福祉行政との連携の強化が行われた。こうしてそれまでの公営住宅の供給方式である直接建設方式に加え、民間住宅ストックを活用した公営住宅の供給方式として借り上げ住宅は制度化された⁵⁰。

1995年の震災時は民法の第604条1項により20年以上の賃貸借は不可能だった。しかしその後1999年に民法の特別法⁵¹である借地借家法が改正されて、建物の賃貸借について民法604条の適用は排除されたことから、20年の縛りは解かれている。契約中の更新条項に基づいて21年目以降の契約も可能となっている⁵²。

⁵⁰ 八木寿明「転換期にある住宅政策—セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として—」『レファレンス』No.660、国立国会図書館、2006年、37ページ。

⁵¹ 一般に広く適用される効力をもつ一般法に対し、その効力範囲が人、場所、事項その他の関係で制限されているものをいう。(ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典)

⁵² 津久井進「阪神・淡路大震災と借り上げ復興住宅の返還期限」『法律時報』No.1094、日本評論社、2016年、2ページ。

第2章 各被災自治体の対応と入居者の声—消えぬ自治体と入居者の溝

1. 不公平が埋まらない—各自治体の対応

一般公営住宅入居者と借り上げ住宅入居者の間に不公平があるのはもちろんのことだが、自治体によって借り上げ住宅問題への対応に違いがあることも不公平という意見があり、問題になっている。震災後多くの孤独死を目の当たりにし、コミュニティの大切さを一番理解しているはずの被災自治体である。弱い立場にある人に寄り添う政治が実現されるのだろうか。そもそも期限についての丁寧な説明を事前に行っていないのだから、一般の公営住宅と同じように継続入居できるようにするのが当たり前である。宝塚市、伊丹市が全員継続入居を実現しているのだから、問題はこの2市より戸数が多く財政負担が大きいということだけであって、他の自治体も継続入居実現は可能なのである。

以下、各自治体の現状と対応について概観する。

(1) 兵庫県

①借り上げ住宅の現状

兵庫県はURから棟借りまたは戸別借りで借り上げている(借り上げている36団地1699戸のうち、棟借りは9団地741戸)。当初3,120戸借りていた⁵³が2015年5月末現在、借り上げ戸数1,699戸、入居戸数1,372戸となっている。期間満了は2016年から2020年度で、最も早い2016年12月19日に多くの住宅が期限を迎える⁵⁴。

②兵庫県の対応

2013年3月27日、兵庫県は第三者機関である「判定委員会」が①80歳以上②要介護3以上③重度障害者④1～3に準ずる人という一定の基準のもと、個別事情に応じて継続入居の可否を判断することとした⁵⁵。県によると、少なくとも4割の世帯が継続入居できると発表している⁵⁶。判定委員会の委員は5人で、法律、福祉、医療、住宅の4部門の専門家で構成されている⁵⁷。

2014年6月には転居により通学先が変更される子どもや介護を担う世帯への影響にも配慮する方針を決めた。新たな継続入居要件として、返還期限を迎えた時点で義務教育期間中の子どもがいる、近隣に住む2親等以内の親族が要介護3～5の認定を受けるか、重度の

⁵³ 2012年1月10日兵庫県震災復興研究センター調べ。兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.141、2012年、7ページ。

⁵⁴ 「UR 借上県営住宅の状況(H27. 5月末現在)」。

⁵⁵ 例えば一般県営住宅の場合、夫が亡くなったとしても妻はそこに住み続けることができる。しかし借り上げ県営住宅の場合は夫が亡くなった場合そこに住み続けるには、妻が判定を受けて継続入居が認められなければならない。もし妻が継続入居を認められれば次に住むのは単身者用の住宅になるが、単身者用の県営住宅は少ないという問題もある。

⁵⁶ 「神戸新聞」2013年3月28日付。

⁵⁷ 「人民の星」2014年7月23日付。

障害があり介護が必要、等の世帯である。ただし住み替え先となる公営住宅が近くにあること等が条件とされた。県によると、義務教育中の子どもを持つのは約 30 世帯とみられ、介護世帯数は不明という(2014 年 5 月末時点)⁵⁸。

2015 年 12 月 22 日に発表した資料には、期限を 2016 年 12 月～2017 年 3 月に迎える住宅に入居する 141 世帯のうち、87 世帯が継続入居可否判定を受け、54 世帯が基準に該当として継続入居を認められた(義務教育期間中に限り条件付きで継続入居を認める 4 世帯を含む)。残り 33 世帯については判定委員会が検討し、31 世帯の継続入居を認めている。内訳は 80 歳以上は全世帯で、それ以外でも高齢者見守りや防犯活動をしている男性らが認められている⁵⁹。「継続入居可」と判定された以外の人でも、期限までに障害の程度が重くなるなど心身の状態に変化があった場合などは、判定を受けることができるとしている。判定委員会の結果に疑問がある場合は 60 日以内に再判定を申し立てることができる⁶⁰。画一的な基準でもって判定するのではなく、心身の状態、医療・介護・福祉サービスの利用状況、地域コミュニティへの依存度や関係性など、入居者の実情等も十分に勘案して、総合的、弾力的に判定することとしている。例として「日常生活上は概ね自立できているが、住み替えた場合に病状が悪化するおそれがあることから、かかりつけ医や市福祉部局とも相談の上『継続入居可』と判定された⁶¹」人がいることを挙げている。判定対象者だが継続入居を申し込まずに住み替えを希望した人は、「現在エレベーターのない住宅の上方階に入居しており、今後のことを考え他の公営住宅に住み替えを希望」「一人暮らしの姉の住む生まれ育った故郷に帰る」「これまで県の世話になったことから民間住宅に住み替える」等という理由だった。

この継続入居の判定は期限 1 年前を迎える住宅に入居する 141 世帯が対象だった。つまり一番最初に借り上げ住宅に入居した人たちであり、仮設住宅から優先的に移った高齢の方が多く、87 世帯の申し込みのうち約 50 世帯は年齢や障害等の継続入居基準を満たしていたと明らかにしている。これからの判定の対象者は比較的若い方が増えてくると思われる。

「兵庫県からのお知らせ～借上県営住宅にお住まいの皆さんへ～(2011 年 8 月)」には対応として、住み替え先の県営住宅のあっせん、住み替え支援金の支給⁶²、公営住宅一般募集への応募要件緩和、相談窓口の設置が書かれている。

③理由

県の基本方針としては、期限は 20 年というのが基本である。入居時に入居許可書と一緒に

⁵⁸ 「神戸新聞」2014 年 6 月 17 日付。

⁵⁹ 「毎日新聞」2015 年 12 月 23 日付。

⁶⁰ 「神戸新聞」2015 年 12 月 17 日付。

⁶¹ 住宅管理課借上住宅対策班記者発表資料、2015 年 12 月 22 日。

⁶² 2 年以上前の住み替えについては基本額 120,000 円(複数世帯)に支援金が加算される。単身世帯はそれぞれ複数世帯の 3/4 の額になっている。(「兵庫県からのお知らせ～借上県営住宅にお住まいの皆さんへ～(2011 年 8 月)」)

に渡した「県営住宅のしおり」で20年期限を説明しており、事前通知をしたと考える。どうしても住み替えが難しい世帯については配慮するため、配慮の目安を福祉の専門家らでつくる検討協議会で決めた⁶³。なぜ「80歳以上」なのかについては「兵庫県借上県営住宅活用検討協議会 報告書(2013年3月)」に「借上期間満了時に80歳以上の者は、入居時点で60歳以上であり、阪神・淡路大震災後の災害復興(賃貸)住宅入居者の一元募集における優先枠の年齢基準(60歳)を満たしていることから、80歳を一つの区切りとする⁶⁴」と示されている。

(2) 神戸市

①借り上げ住宅の現状

UR、公社、民間から棟借りまたは戸別借りで借り上げている(UR28団地、公社4団地、民間76団地)。当初3,852戸借りていた⁶⁵が2015年5月末現在、借り上げ戸数3,401戸、入居戸数2,125戸となっている⁶⁶。借り上げ期間満了は2015～2023年度で、キャナルタウンウェスト1～3号棟の2016年1月30日が最も早い期限となっている⁶⁷。

②神戸市の対応

・要配慮世帯は継続入居を認める

借り上げ期間満了時に①85歳以上②要介護3以上③重度障害者のいずれかに該当する入居者がいる世帯(2013年12月末時点で753世帯)は、自立生活の度合いが低下していることから、該当者が入居している間は継続入居を認める⁶⁸という方針を2013年3月に発表した。

⁶³ 「神戸新聞」2015年9月28日付。

⁶⁴ 兵庫県震災復興研究センター「シンポジウム『借上公営住宅』の強制的退去を考える」2015年、46ページ。

⁶⁵ 2012年1月10日兵庫県震災復興研究センター調べ。兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.141、2012年、7ページ。

⁶⁶ 「借上市営住宅一覧」2015年5月末現在。

⁶⁷ 継続入居要件に該当しない入居者3世帯が住み替えを拒んでいる。神戸市は2015年12月25日に、退去を求める最終の請求文書を送った。退去に応じない場合、市は明け渡し訴訟を起こす方針。神戸市の場合、市営住宅の明け渡し訴訟は市長の専決処分でき、提訴に市議会の議決は不要となっている(「毎日新聞」2015年12月25日付)。住み替えを拒んでいるある女性(2016年1月30日現在72歳)は、5年前に乳がんが分かり、抗がん剤治療中に期限について知った。その後、次第に歩きにくくなる病気にかかっていることが判明した。いつ動けなくなるか分からない中、近くに住む妹夫婦の手助けを頼りに暮らしている。「ここを離れて生活できない」「市と争いたい訳ではない。住み続けるために話し合っしてほしい」と語っている。(「神戸新聞」2016年1月31日付)

⁶⁸ 継続入居要件を満たす人の入居許可を5年以内とする(内容1)、期間満了を迎える住宅から退去しない場合は損害賠償を求める(内容4)、といった内容の「神戸市営住宅条例の改正(案)」が出された。この条例を上程するに際して2015年6月22日～同年7月21日の期間、意見(パブリックコメント)が募集された。500人以上から750件余の意見が提出されたが、全て条例案に反対する意見だったことを認めている。それにも関わらずこれらの意見を全

しかし民間オーナーが20年での即時返還を求める住宅に関しては、継続入居要件を満たす世帯であっても20年で退去しなければならない⁶⁹。

・一部買い取り

URから借り上げた27団地のうち、主に高齢者や障害者が入居する12団地を買い取り、市営住宅とする方針を2014年1月14日に発表した。もともと市の要請でURが建設した、シルバーハイツやグループホームなどの特別仕様の団地である。入居する計386世帯は無条件で入居が継続され、空室約160室は他の団地で期限を迎える世帯の住み替え先に充てる⁷⁰。

・完全予約制

転居先として市営住宅を最低2団地(小規模団地の場合は3団地)予約すれば、その団地に空室が出るまで、退去期限から最大5年間転居を延期できるという「完全予約制」を2014年1月31日に打ち出した。予約の受け付けは退去期限の2年前をめぐりに開始する。予約制度で空室待ちをしている間に継続入居要件を満たすことになった世帯は、そのまま住み続けられるようになる。

要介護1か2、または中度障害者がいる世帯(164世帯)は最低1団地の予約でもいいとする優遇措置もある。

六甲道と新長田の市街地再開発事業⁷¹に協力し、その受け皿住宅として当該区域内の借り上げ住宅に入居した39世帯は当時の経緯をふまえ、当初からの入居者が居住する間、1団地予約すれば空室が出るまで無期限で転居を引き延ばせるとする⁷²。

仲の良い近隣住民同士など2〜5世帯のグループ単位での予約も可能としている。単独よりグループでの申し込みの方が、優先的に入居できる。グループ単位での事前予約は、1棟200戸以上の大規模な市営住宅に限り認める⁷³。

部無視して議決され、2016年1月から施行された。(「借り上げ住宅協議会ニュースたんぼ」2016年1月付)

⁶⁹ 「朝日新聞」2014年1月31日付。

⁷⁰ 「毎日新聞」2014年1月15日付。

⁷¹ 震災後、神戸市はJR六甲道駅南を「東部副都心」と位置付け、大規模な再開発事業に着手した。神戸市は1棟を建設、2棟はURから借り上げて、同区域内に計3棟の復興住宅を供給した。再開発に協力し土地や建物を譲った被災者は、震災前の住所をもとに3棟の復興住宅に振り分けられた。そして今、たまたま借り上げ住宅に振り分けられた人だけが退去を迫られている(「神戸新聞」2014年1月21日付)。ウェルブ六甲道・借上住宅連絡会の根津良一さんは、「申込時に20年で転居しなければならないとの説明は一切なかった。街づくり案を話し合う中でもこのような話はされなかった」と話す(筆者によるインタビュー、2015年12月23日)。

⁷² 「朝日新聞」2014年1月31日付。

⁷³ 「朝日新聞」2012年1月12日付。

・移転料

2011 年 5 月 1 日以降に移転する、完全予約制に申し込んだ⁷⁴入居者に対し移転料を支払う。移転料は移転の内容(例えば「住み替えあっせんによる他の市営住宅への移転」「市営住宅の一般募集へ申込み・当選した場合の移転」など)によって変わる⁷⁵。

③理由

神戸市の基本方針としては、20 年期限を基本とする。理由としては、①被災していない入居者の割合が増え復興住宅の目的と現状とが乖離している、②財政負担、③民間オーナーの様々な意向⁷⁶に沿うと各住宅の入居者間で扱いが異なり不公平⁷⁷、という 3 点を述べている。

(3) 西宮市

①借り上げ住宅の状況

UR から棟借りで借り上げている。当初 447 戸借りていた⁷⁸が、2015 年 8 月末時点の借り上げ戸数は 423 戸となっている。期間満了は 2015～2017 年度となっている⁷⁹。

②西宮市の対応

継続入居を認めず、転居を受け入れた場合、要配慮世帯(重度障害か要介護 3 以上の人)のみ最長 5 年猶予する⁸⁰としている。期間満了に伴う市の取組みとしては他に、近隣の市営

⁷⁴ 「神戸市営住宅条例の一部改正案に係るパブリックコメントでいただいたご意見に対する神戸市の考え方」2015 年 8 月 31 日。

⁷⁵ 「借上市営住宅に関する説明会などについて(お知らせ)」(2011 年 4 月神戸市)。

⁷⁶ 神戸市は 2007 年に民間オーナーへのアンケート調査を行っていたにも関わらず、オーナーや、借り上げ住宅問題を審議した神戸市すまい審議会に、調査結果を報告していなかった。アンケート調査の存在は、あるオーナーの発言により 2010 年 11 月に判明した。民間借り上げ 76 団地(1527 戸分)のオーナー 86 人に、契約期間終了後の意向を尋ねており、回答した 79 人中 57 人(72%)が「引き続き借り上げ市営住宅として契約してほしい」、17 人(22%)が「返還してほしいが、市が必要とするのであれば引き続き契約してもよい」、3 人(4%)が「契約通り、返還してほしい」と答えている。自由意見として、今回のアンケートの選択肢になかった「神戸市の買取希望」が 1 人(1 住宅 23 戸)、「できれば買い取って欲しい」という回答も 1 人(1 住宅 24 戸)あった。(兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.135、2011 年 2 月、38 ページ。)民間オーナーは市の「悪いようにはしない」という言葉を信じて建設し、市営住宅の仕様に近づけるなど市に協力した。オーナーも被災者で、多くは住宅分譲に 30 年以上の長期ローンを組んでいる。契約を継続しなければ破綻するオーナーも出ると思われる。(「神戸新聞」2010 年 12 月 12 日付、「産経新聞」2011 年 8 月 3 日付、「毎日新聞」2011 年 8 月 3 日付。)

⁷⁷ 「神戸市における借上市営住宅の経緯と今後の方針」。

⁷⁸ 2012 年 1 月 10 日兵庫県震災復興研究センター調べ。兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.141、2012 年、7 ページ。

⁷⁹ 「神戸新聞」2015 年 9 月 28 日付。

⁸⁰ 「神戸新聞」2013 年 3 月 28 日付。2013 年 2 月に決定(「神戸新聞」2015 年 9 月 28 日

住宅の優先あっせん、約 30 万円⁸¹の引っ越し費用の支給⁸²、専門相談窓口の設置、アフターケアの実施等を掲げている⁸³。

2015 年 9 月 30 日に期間満了を迎えたシティハイツ西宮北口では、7 世帯の住民が「入居契約時に 20 年の返還期限を知らされていない」と転居を拒否している⁸⁴。市は住宅の明け渡しと損害賠償を求めて提訴する議案を市議会に提出した⁸⁵。これに対し西宮市議会は 2015 年 12 月 15 日、「双方が歩み寄り、話し合いによる解決を目指すべき」と市に住民との話し合いを求め、提訴議案を全会一致で継続審議とした⁸⁶。

③理由

財政負担⁸⁷が大きく、『自分の税金が一部のわがままなことに使われるのは許されないよ』というふうな批判が大変強(今村市長発言(要旨))⁸⁸く、自立再建した被災者との公平性の観点⁸⁹からも、市民の理解を得られにくい。また、受け皿の市営住宅を近隣に提供できる、市営住宅の数が適正数より数千戸多く削減したい、ということも理由として挙げている⁹⁰。適正な管理戸数を目指し、2012 年度から 2021 年度の 10 年間で 1,000 戸程度の市営住宅の削減計画がある⁹¹。

(4) 尼崎市

UR からの棟借りで当初 120 戸借りていたが⁹²、2015 年 8 月末時点の借り上げ戸数は 96 戸となっている。UR から、借り上げ期間満了後に空き住戸の個別返還ができるとの回答を

付)。

⁸¹ 「日本経済新聞」2015 年 10 月 8 日付。

⁸² 早く転居するほど引っ越しの費用は積み増しされる(「神戸新聞」2015 年 10 月 1 日付)。

⁸³ 借上復興住宅弁護団弁護団長佐伯雄三「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。

⁸⁴ 「毎日新聞」2015 年 12 月 12 日付。

⁸⁵ これに対し今村市長は記者会見を拒否し、全 8 会派中の半数以上がこうした市長の態度を「不適切だ」と問題視した(「神戸新聞」2015 年 12 月 11 日付)。入居者が要望する市長との面談についても「現時点では必要性がない」と拒否する意向を示している(「神戸新聞」2015 年 12 月 16 日付)。

⁸⁶ 「神戸新聞」2015 年 12 月 16 日付。

⁸⁷ 神戸市と西宮市は UR から借り上げている住宅の空室について、棟借りの場合は全額、戸別借りの場合も「補償金」として返還後から期限までの残期間の月額賃料 25%相当額を UR に支払っていることが判明した(神戸市はさらに返還後 2 か月間は 75%も)。これをもとに試算すると、退去強要により自治体の負担はさらに増大することになる。(「借り上げ住宅協議会ニュースたんぽぽ」2016 年 1 月)

⁸⁸ 「朝日新聞」2015 年 12 月 16 日付。

⁸⁹ 「第 40 回借り上げ住宅協議会レジメ」

⁹⁰ 「神戸新聞」2015 年 9 月 28 日付。

⁹¹ 「第 40 回借り上げ住宅協議会レジメ」

⁹² 兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.141、2012 年、7 ページ。

得てお⁹³り、期間満了(2018 年 8 月)までは入居者への住宅あっせん等はせず現状のまま。
2017 年度中には方針を決めるとしている⁹⁴。

(5) 伊丹市

民間から棟借りまたは戸別借りで、当初から現在においても 42 戸を借り上げている⁹⁵。
期間満了は 2016 年度だが、全戸で入居延長を決めている⁹⁶。理由としては市の「住生活基本計画」で「老朽化した市営住宅は建て替えず廃止し、民間賃貸を活用する」との方針を示しており、復興住宅にも適用するとしている⁹⁷。

(6) 宝塚市

当初から UR より 2 棟 30 戸を借り上げている。2017 年度に期間満了となる。

市長が入居者から直接現状を聞き、不安をなるべく早期に和らげたいと考え、早急に検討を進めた⁹⁸。UR と協議をし、全戸で入居を継続することに決めた⁹⁹。

(7) 豊中市

UR と民間から借り上げている。市内に 14 か所(うち UR は 1 か所)あり、約 60 世帯が入居している。うち 3 か所が 2016 年春に期限を迎える。

豊中市には空き家がないため、期限までに転居できなければ、希望を出せば延長して住み続けられるようにすると表明している。しかしずっと住み続けることを現時点では認めていない¹⁰⁰。

2. 不安がおさまらない—入居者の声

～「借り上げ住宅退去問題に関するアンケート調査」より～

このような自治体の対応に対し、住民の置かれている状況はどのようなものなのだろうか。筆者は 2015 年 12 月に行われた第 42 回借り上げ住宅協議会にてアンケート調査(無記名)を行い、15 名の住民から回答を得た(住宅の名称と入居開始年月より、この 15 名のなか

⁹³ 「第 40 回借り上げ住宅協議会レジメ」。

⁹⁴ 「神戸新聞」2015 年 9 月 28 日付。

⁹⁵ 2012 年 1 月 10 日兵庫県震災復興研究センター調べ。兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.141、2012 年、7 ページ。

⁹⁶ 2013 年 1 月に決定(「神戸新聞」2015 年 9 月 28 日付)。

⁹⁷ 「神戸新聞」2015 年 9 月 28 日付。

⁹⁸ 神戸市会議員・森本真、

<http://app.f.m-cocolog.jp/t/typecast/172629/166562/66807754>(2016 年 1 月 31 日最終閲覧)。

⁹⁹ 「神戸新聞」2015 年 9 月 28 日付。2010 年 12 月に決定(「神戸新聞」2015 年 9 月 28 日付)。

¹⁰⁰ 阪神・淡路大震災被災者借り上げ住宅の継続入居を求める豊中の会「豊中市に借り上げ住宅の継続入居を求める 2 回目の申し入れを行いました！」2015 年 11 月。

に同居関係にある人はいないと思われる)。

(1) 年齢、性別、入居開始時期

まず、表1は回答者の年齢と性別である。回答者の年齢は68歳から90歳の間に位置しており、性別は男性6名、女性9名であった。借り上げ住宅への入居を開始したのは、1996年から2005年であった。

(2) 入居時に20年の期限を知らされていたか

次に、借り上げ住宅への入居時に20年の期限を知らされていたかについて質問した。図2はその結果である。15名中13名が、入居の期限について事前に丁寧な説明が「なかった」と答えている。他の2名のうち1名は無記入だが、もう1名は「20年過ぎても公団家賃で入居できると説明有り」と書かれていた。これが現実的に可能かどうかは後で検討する。

では入居許可書には入居の期限が明示してあったのだろうか。図3がその結果であるが、15名中10名が「なかった」と答えている。他の人については2名が、「事前には知らされず申込み後の入居時に知らされた」との旨を記入していた。1名は、「神戸市と民間オーナーとの20年契約は記していた」という旨を、先ほどの人は「(公団家賃で)継続入居できる(と説明があった)」と書いており、残り1名が無記入だった。この結果から、20年後に自分が住宅から出ていかななくてはならないことを事前に分かっていた人はいないことになる。出ていくように期限を知らされたのは、早い人で2010年、多くが2011年、2012年前あたりとなっている。

(3) 世帯の人数、構成

世帯の人数について質問した結果が図4である。「一人暮らし」が15名中9名、「配偶者と2人で住んでいる」方が5名、無記入が1名だった。大多数が独居か、二人暮らしの少人数世帯である。「特に一人暮らしの男性は引きこもりがちになりやすい」と、借り上げ住宅協議会代表・安田秋成さんは話す(筆者によるインタビュー、2015年3月12日)。一人暮らしの場合、引越しによりコミュニティが失われると、孤独死のリスクが高まると予想される。

表1 年齢、性別

(人)

年齢	69歳未満	70～74歳	75～79歳	80～84歳	85～89歳	90歳以上	計
男性	1	2	2	0	0	1	6
女性	0	4	4	1	0	0	9
計	1	6	6	1	0	1	15

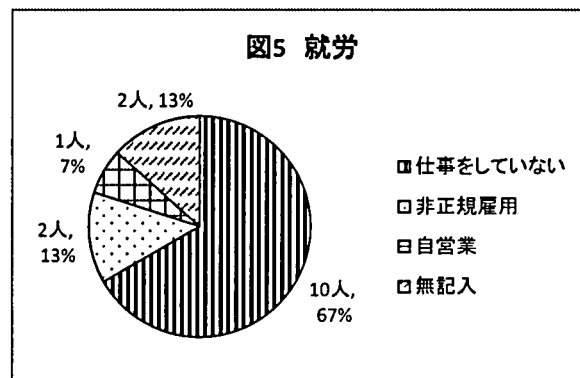
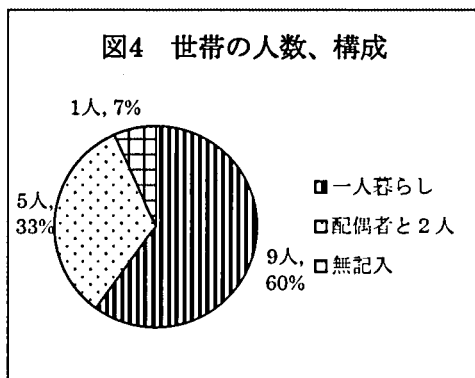
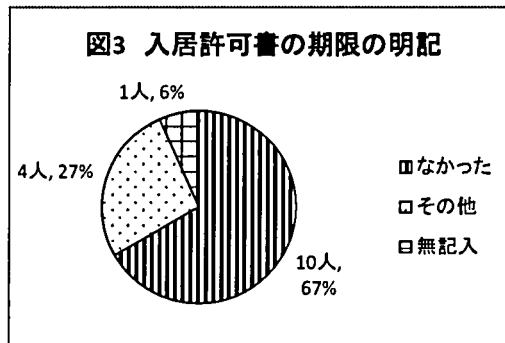
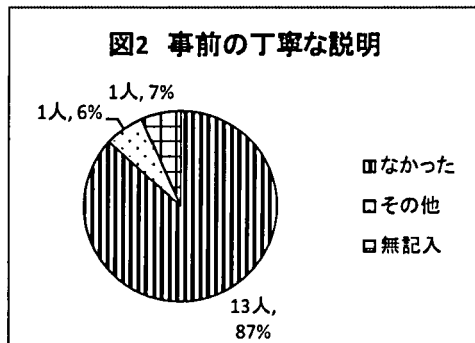
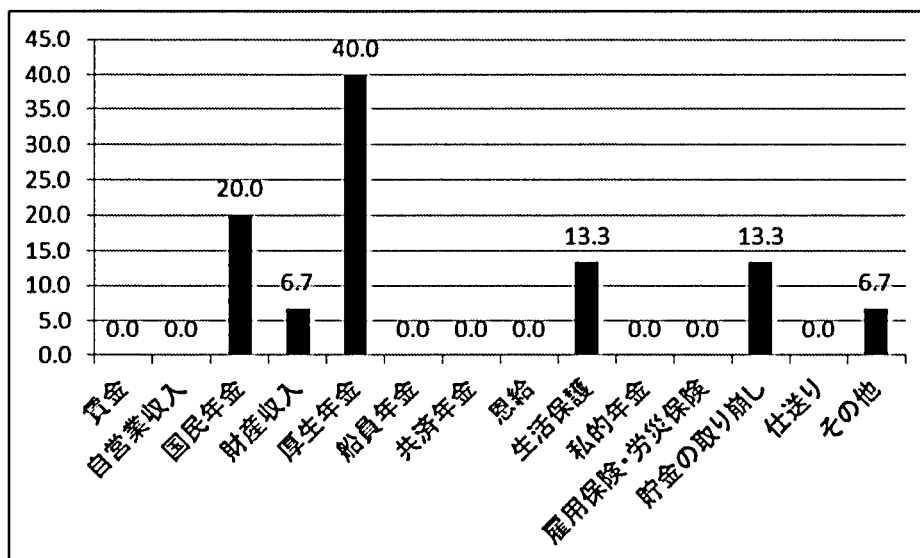
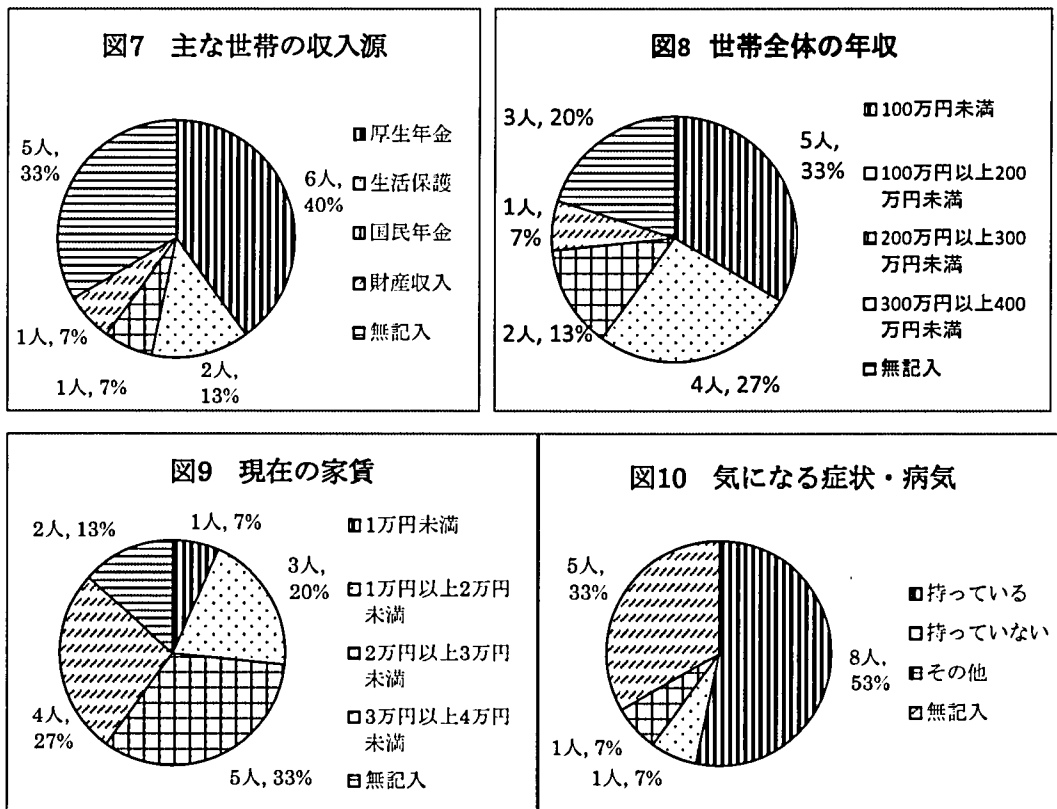


図6 世帯の収入源





(4) 就労・収入

仕事について質問したのが図5である。15名中10名が収入になる仕事をしておらず、2名が非正規雇用、1名が自営業で働いている(他の2名は無記入)。

図6をみると、主たる世帯の収入源は「厚生年金」と答えた人が最も多く6名、他に生活保護、国民年金、財産収入が挙げられている。他に収入源の一部としては貯金の取り崩し、親類からの援助が書かれていた。

世帯全体の年収について質問した結果が図7である。「100万円未満」が5名、「100万円以上200万円未満」が4名、「200万円以上」が3名、無記入が3名である。

(5) 家賃

ここで、期限後にURと直接契約して今の住宅に住み続けた場合の家賃を考える。「借上り市営住宅終了後の家賃について(お知らせ)(神戸市、2012年1月)」には「参考家賃 約64,700円/月 参考共益費 約2,190円/月(41.44㎡/1DK)」、このほか募集家賃の3か月分の敷金が必要、URの定める入居基準として「契約満了時点のUR賃貸住宅としての募集家賃の4倍の平均月収があること」となっている(例外あり)。世帯全体の年収が100万円未満の人にとって、毎月この家賃を払い続けることはほぼ不可能だろう。

ちなみに現在の家賃について(図8)は「2万円以上3万円未満」が最も多く5名(「3万円以上4万円未満」4名、「1万円以上2万円未満」3名、「1万円未満」1名、無記入2名)と

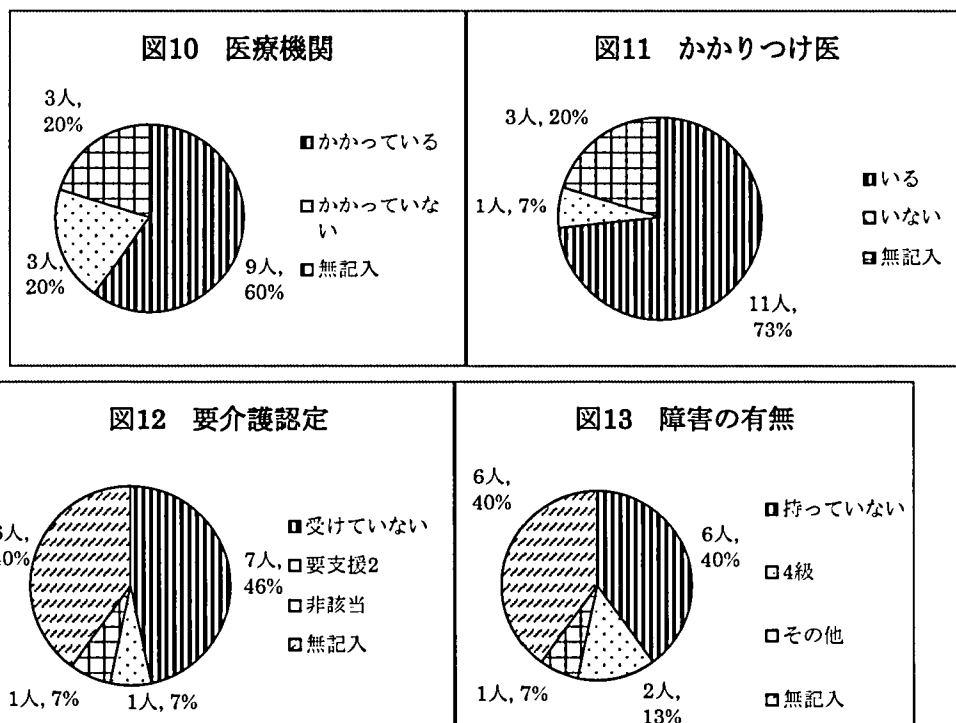
なっている。共益費について「神戸市営住宅入居申込案内書(1998 年)」には、借り上げ住宅の場合月額 3,000 円～6,000 円程度と書いてある。つまり現在払っている家賃と、UR と直接契約する場合の家賃とでは大きな差がある。「20 年過ぎても公団家賃で入居できると説明有り」という人は、UR と直接契約するときの条件を丁寧に説明されたのだろうか。

(6) 通勤・通院、健康状態

次に、(4) で収入になる仕事をしていると答えた人に、通勤時間について質問した。働いているすべての人の職場までにかかるおよその時間は 30 分以下であった。引っ越しにより仕事に通い続けられなくなると、家賃負担はさらに重くなる。また外出の機会を減らすことにもなり、引きこもりのリスクが増える。自営業の場合は地域との関係性が重要であるが、それが引っ越しにより無くなり、新たに 1 からつながりをつくっていくのは大変なことである。

引っ越しにより今かかっている病院に通えなくなるのも深刻なことである。高齢者にはいくつも病院に通う人が多く、通院は日常生活の一部とも言える。引っ越しにより、長くお世話になっていて自分の身体のことを一番よく理解してくれているお医者さんに通えなくなることは、大きな不安を生む。引っ越し先の地域で新しく通う病院を探すことも、高齢者にとっては大変なことである。

アンケートの結果(図 9)では、「現在健康に関する気になる症状や病気を持っている」という人が 15 名中 8 名(「持っていない」という人が 1 名、「自分は持っていないが配偶者が「闘病中」と記入した人が 1 名、無記入が 5 名)、「現在医療機関にかかっている」という人が 9



名(「かかっていない」という人が3名、無記入が3名)(図10)、「いざというときに頼りになるお医者さんが近くにいる」という人が11名(「いない」という人が1名、無記入が3名)(図11)となっている。病気になったときにふだん受診する医療機関までの時間は、記入されたほとんどが30分以下となっている(60分が1か所あり)。在宅医療をされている方は1名いた。

(7) 要介護認定・障害

図12は介護保険制度の要介護認定を受けているかについて質問している。「受けていない」という人が7名、「要支援2」「非該当だった」という人がそれぞれ1名、無記入が6名だった。図13は現在障害を持っているかについて質問している。「4級」が2名、「妻が2級」と記入があった人が1名、「持っていない」という人が6名、無記入が6名だった。要介護認定については無記入を除くと大半の人が認定そのものを受けていないという事実が浮かび上がった。その背景としては、今のところ要介護認定が必要なほど日常生活に支障を感じていない、兵庫県や神戸市の継続入居要件の一つとして挙げられているのが「要介護3以上」と高い介護度であり自分が当てはまらないことは明白、等が考えられる。「健康に関する気になる症状や病気を持っている」という人は無記入を除くとほとんどだったが、それは考慮されず、認定率の低い要介護度が基準となっているのは、現場と乖離しているともいえるのではないだろうか。

(8) 自由記入

アンケートの最後に以下の質問について記入してもらった。その一部を載せる。

① 現在の借り上げ住宅に住み続けたい理由を教えてください。

「ここに住んで15年が来ます。住んでなじむという事は、口では、簡単には言えないものです。生活する、一番の基ソ(原文まま)に住宅があつての事です。」

「入居時点から終のすみ家としてのこりの人生を終るつもりでいます」

「高齢になると引っ越しなどできなくなります。(肉体的にも精神的にも)」

「JRの駅近くで生活はやっとですが不自由は感じていないけど、今の生活を考えて替える事。引っ越しは出来ません」

「交通機関が便利。かかりつけ医院が近い」

「病院、買物、公共機関、交通」

「元(震災前)住んでいた街。医者、買い物になじんでいる。高齢化しているが知人が多い。近辺の地図、風景になじんでいる。建物、木など見覚えがあり思い出がある」

「横のつながりが出来てきた」

「最初入居した時からの人が皆おる。私の体の事考えたらどうしてもおりたい。病院も近いしJRも近い。バス地下鉄いろいろ考えてぜったいかわりたく有りません」

「病気になった時に医療機関が近いです。買物が近いです。友達も多いです。」

「経済的な問題。健康問題。乳ガンの手術以後と難病にかかっている為」

② 継続入居要件について自治体間で格差があることについてどう思いますか？ご意見をお聞かせください。

「政治のまずしさを感じます。」

「神戸市がここまで悪党になったのとおどろくばかりです。」

「格差に反対します。」

「不公平」

「何の意見也没有せん」

「(希望者全員継続入居を認めたとしたら)退去した人達と不公平と言うのであれば、全て最初から平等にしなければならない」

③ 仮に、現在の借り上げ住宅から引っ越すとしたら、転居先の住宅には何を求めますか？ご自由にご記入ください。

「家賃が安い事」

「ヨコのつながりの有る所。交通のベンリな所」

「人のくらしのあたたかさがにじみでている街。コンクリートジャングルのような HAT 神戸のような所はいやです」

「病人、老人が、入院、入所するまで、何とか自立して、買物や病院通いが出来る住宅。仕事先への通勤が遠くならないこと。」

「今の住宅と同じ設備の有る所。体がわるいので」

「『転居しない』の思いで、共産党のいわれる方針で、この会に月 1 回出来るだけ参加しています。」

「転居する気持ちはない」

「ほんとうにもう動けないのです。」

「転居するつもりがない。一生住み続けるつもり」

「どこにもかわりたくありません」

「今の生活の方が楽しいですので転居するつもりは有りません」

「考えた事がない」

④ その他、現在の借り上げ住宅での生活に関することで、不安やお困りのことがありましたら、ご自由にご記入ください。

「認知症、痴呆症、孤独死の心配」

「今の住宅内では何も云う事有りません」

「今の住んでいる所に住みつづけたいです。他に行く事は考えていません」

「終の住家と決意していたので不安はない」

「他の住宅へはいきたくない」

「病人を支えながら、仕事もし、借上問題でも活動が続けるのは無理があり、経済的問題に直面している。」

「常にこの話が頭をよぎり不安」

「この事で体を悪くしました。(不眠症など)」

障害がある人は、「身体のことを考えどうしても住み続けたい、仮に引っ越すとしたら今の住宅と同じ設備がほしい」と訴えていた。もしかしたらアンケート調査を実施した借り上げ住宅協議会まで何とか足を運べる人は、比較的身体に不自由を感じていない人たちなのかもしれない。協議会の存在を知っていて参加したいと思いつつも来られない人がいたら、そういう人はさらに深刻な状態にある可能性も考えられる。

「常にこの話が頭をよぎり不安」というように転居前の入居者にもストレスを与えており、健康に影響が出ている人もいる。神戸新聞社がシティハイツ西宮北口の入居者 18 世帯に実施した(2015 年 8 月末)調査では、回答した 12 世帯のうち 6 世帯が「転居の問題が健康に影響した」と答えている。引っ越しとの因果関係を裏付ける診察等はないが、「脳梗塞になった」「激しい動悸で通院した」「血圧の上昇」等の回答もあったそうである¹⁰¹。

また、想像以上に「出ていく気はない」という記入が多かった。協議会に参加するということは、それだけ気持ちの強い人たちが集まっているのかもしれない。そして、「自分たちは何も悪いことをしていない、過失があるのは行政だ」と確信を持っているからこそ発せられる言葉であるように思う。

¹⁰¹ 「神戸新聞」2015 年 9 月 29 日付。

第3章 行政による入居者への明渡し請求は法的に認められるのか―「正当事由」の検討

公営住宅法や民法以外にも日本国憲法、日本が批准している国際法規は借り上げ住宅問題について考えるうえで参照すべきものである。守らなければならない法規が人権を保障する素晴らしいものであっても、行政がそれらを見做した政策をとれば意味はなく、人権は守られないということを日本の住宅問題は明示している。

1. 国際法規―居住の権利の保障へ

第二次世界大戦後、国際連合は「すべての人民とすべての国が達成すべき共通の基準」として世界人権宣言を採択した。またそれまでの憲法とは根本的に違った基本原理にたつ、まったく新しい憲法である日本国憲法が制定された。これは「人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果(第97条【基本的人権の本質】)」である。こうして築かれた人権について井上英夫は「時代とともに、時代における人々の願望そしてニーズに適ったものとして形成、発展させられるべきものである。自由権から社会権へとといわれる人権発展の歴史がこのことを実証している¹⁰²」と述べている。

1966年、世界人権宣言をより具体化し各国を法的に拘束するものとして国連は国際人権規約(社会権規約・自由権規約・自由権規約選択議定書)を採択した(1976年発効)。日本はそのうち社会権規約、自由権規約を批准した(1979年)。

「社会権規約(経済的、社会的及び文化的権利に関する国際人権条約)」の第2条1項には、「この規約の締約国は、・・・この規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、・・・行動をとる。」、第11条1項には「この規約の締約国は、・・・住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この権利を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。」とある。同時に批准した「自由権規約(市民的及び政治的権利に関する国際条約)」の第17条1項でも「何人も、・・・住居・・・対して恣意的若しくは不法に干渉され・・・ない。」とある。

日本国憲法第98条2項では条約及び国際法規の遵守が規定されている。つまり日本国民は、住居に対して恣意的に干渉されないことはもちろんのこと、よりよい生活のために利用可能な手段を最大限に求める権利があるということになる。

日本と同様地震大国であるイタリアには、市民安全省という組織が1990年代からある。そこは、災害時に消防・警察・軍隊を統括して事態に当たり、また避難所や仮設住宅の基準もつくっている。その基準に基づいて仮設住宅は60平米を確保される。さらに電化製品や調理器、家具、食器に至るまで備え付けであったり、隣棟間隔が広がったり、前庭が犬を飼い、バーベキューをできるスペースになっていたりする。それでも被災者は決して満

¹⁰² 井上英夫『住み続ける権利』新日本出版社、2012年、16ページ。

足するわけではなく、早く元の生活に戻りたいと言うのだそうだ。イタリアでは災害に遭っても生活のレベルは確保されるのが当たり前なのである¹⁰³。

このように国際社会が居住の権利の保障に向かって動き出しており、日本にもその義務があるにも関わらず、日本では逆の制度・政策が進んでいる。

1995年6月、建設大臣の諮問機関である住宅地審議会は、そもそも公営住宅中心の政策など日本にはなかったにも関わらず、これまでの公的な住宅政策体系を改め市場原理に力点を移すよう答申した。この答申に沿うかたちで1996年6月公営住宅法が改正され、入居の対象をいっそう所得の低い階層に限定した。供給対象が限られることで供給戸数が減ると、低所得層の住宅難はさらに深刻になる。

このように、自分の家は個人の努力でつくりなさいというのが日本の住宅政策の基本である。この考え方は社会保障や生活保障においても強められようとしている。災害時においても個人の住宅再建について日本は公的支援に消極的であり、基本的には税金はそこにつぎ込まないという「個人責任論¹⁰⁴」である。

2. 日本国憲法—重層的に保障する住み続ける権利

では日本におけるすべての法律と生活・思想の基本となる日本国憲法では住むことの権利について触れられていないのかと言うと、そうではない。

日本国憲法は第11条【基本的人権の享有】、第12条【自由・権利の保持の責任とその濫用の禁止】、第13条【個人の尊重・幸福追求権・公共の福祉】、第22条【居住・移転の自由】、第25条【生存権、国の社会的使命】など、重層的に国民の人権＝住み続ける権利を保障している。この権利はただ住居を確保するのではなく、「後世を含めて生命が安全に健康に快適に安心して住み続けられる権利である¹⁰⁵」とされている。例えば第25条では「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利(生存権)」が保障されている。「健康で文化的な最低限度の生活」の意味は一義的ではない。しかし、安定した住居が無い状態で「健康で文化的な最低限度の生活」の水準が満たされるとは考えづらいから、生存権の具体的な一内容として安全に健康に快適に安心して住める住居の保障が含まれると考えられる。

このように考えると、借り上げ住宅から追い出されようとしている人がいるというのはあってはならないことであるように思われる。では実際に行政の明渡し請求は認められるのだろうか。

¹⁰³ 塩崎賢明「東日本大震災の復興と近未来への備え」ポリタス 3.11 から未来へ、<http://politas.jp/features/4/article/346>(2016年2月1日最終閲覧)。

¹⁰⁴ 井上英夫『住み続ける権利』新日本出版社、2012年、45ページ。

¹⁰⁵ 井上英夫『住み続ける権利』新日本出版社、2012年、17ページ。

3. 借り上げ住宅問題の論点

国際規約、憲法では「住み続ける権利」を規定している。それらの理念に基づいて国内法は解釈されなければならないであろう。さしあたり今回の借り上げ住宅問題を考えるにあたって検討されなければならないのが借地借家法と公営住宅法である。なぜなら公営住宅法改正前の入居者と改正後の入居者で、裁判で検討されうる内容に相違が出うるからである。

借り上げ住宅の賃貸借契約終了に基づく明け渡し請求には、民法と借地借家法のみ適用される場合、その根拠となりうるのは主として、原賃貸借契約(自治体・オーナー間の契約)が終了すること、賃貸借期間満了、の二通りが考えられる。さらに改正後の公営住宅法も適用されるとなると、加えて公営住宅の借上げ期間満了も根拠となりうる。以下には公営住宅法は適用されず、賃貸借期間満了を根拠とした明け渡し請求も不可能であることを述べる。

(1) 制度導入前に借り上げられた住宅

借り上げ住宅制度が導入された 1996 年 8 月 30 日の公営住宅法改正以前に借り上げられた住宅は借地借家法が適用される。1995 年 10 月に入居が始まったシティハイツ西宮北口、1996 年 2 月に入居が始まったキャナルタウンウエスト 1～3 号棟¹⁰⁶はこれにあたる。

これについて行政は「公営住宅法附則第 5 項 附則第一項の政令で定める日において現に地方公共団体が定額所得者に賃貸又は転借をするため買い取り、借上、又は管理している住宅・・・のうち、当該住宅の入居者が旧法第 17 条に定める条件を具備しなければならない住宅・・・については、新法の規定に基づいて供給された公営住宅・・・とみなして新法の規定を適用する。」において排除規定がないため、遡及的に公営住宅法が適用されると主張している。そして「公営住宅法 32 条 【公営住宅の明渡し】に従い、「公営住宅の借上げの期間が満了する(第一項第六号)」ことを理由とし、「当該請求を行う日の六月前までに、当該入居者にその旨を通知(第五項)」することで明渡しを請求できると考えている。

しかし「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」としている公営住宅法ができたことにより、それまでは期限なく住んでいた人がその権利を奪われるのはおかしいし、それに対する代償規定もない。公営住宅法が遡及的に適用されるのは家賃の算定方法などに止まるもので、32 条は適用されるべきではない。つまり借り上げ制度導入前に借り上げられた住宅は借地借家法が適用される。

¹⁰⁶ 公営住宅法の改正で借り上げ制度ができたのは 1996 年 8 月。これより早く入居が始まった同住宅は、家賃を助成して貸し出す別の仕組み「特定借上・買取公営住宅制度」に基づき提供された(「神戸新聞」2016 年 1 月 30 日付)。「阪神・淡路大震災―兵庫県の 1 年の記録(1996 年 6 月)」には、災害復興公営住宅の供給について神戸地域内の用地が不足しており(1996 年 1 月末時点)、自力用地の取得を促進するとともに、「特定借上・買取公営住宅制度」を活用し、民間活力の導入を図ると書いてある(357 ページ)。

(2) 制度導入後に借り上げられた住宅

では、それ以外の借り上げ住宅は公営住宅法に基づくものか、というと実はそうではない。どういうことか。借り上げ住宅に関する明渡し請求(“お知らせ”)は入居時の手続きが公営住宅法に基づいて履行される場合に根拠が発生する。しかし入居の際、自治体は「公営住宅法第25条第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¹⁰⁷⁾」に基づき事前に説明をしていない。また、「既存民間住宅を活用した借上げ公営住宅の供給の促進に関するガイドライン(案)¹⁰⁸⁾」においても「入居者への決定に当たっては、公営住宅法第25条第2項の規定に基づき、当該入居者に対し、当該公営住宅の借上げ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。通知に当たっては、借上期間の具体的な満了時期及び借上期間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2つの事項を含む必要がある」と書かれている。しかし入居許可書に明記があったかに関わらず、行政が20年後の退去を丁寧に説明した形跡は残っていない。説明は皆無に等しく、むしろ県や市の担当者から「更新されるから安心して入居してください」と言われた人もいる。入居の際の事前通知がなかったことは「事業主体の長」の義務の不履行であり、公営住宅法に基づく“借り上げ住宅”とはみなされないことになる。つまり上記の2住宅と同じく借地借家法が適用されることになる。この場合、“借り上げ方式によって供給された公営住宅”であることには変わらないのであるが、あとから期限を通知し入居者を追い出すことはできない。

行政はこのことに対し、明渡し請求を認める条項(法32条1項6号)で通知が条件にされていないため、事前通知がなくても明渡し請求ができるとしている¹⁰⁹⁾。つまり25条の明渡し事前通知義務は関係ないということになる。

しかし、25条に基づいて入居時に期限を知らされていればこの住宅には住んでいなかった、という人は多い。十数年住んできて、ある日突然期限を知らされ、「震災後で一番大変かもしれへん¹¹⁰⁾」とショックを受けている。借り上げ住宅と一般の公営住宅の違いは期限の有無のみであるため、事前通知は入居者を保護する重要な規定で、また、期間経過のみの明渡しの合理性が担保されていないため、事前通知のなかった入居者に明渡し請求はできない。つまり借り上げ住宅制度導入後に借り上げられた住宅も借地借家法が適用される

¹⁰⁷⁾ 事前通知制度の趣旨は「事前通知を事業主体の長に義務づけた理由は、入居(予定)者に退去についての予測可能性を与えるものである以上、具体的な期間を全く示さない事前通知は、入居者に退去についての具体的な予測可能性を付与する効果を有しないことになってしまうからである。」(前期逐条解説)とある通り、公営住宅の入居者保護にある。

¹⁰⁸⁾ 国土交通省住宅局住宅総合整備課、2009年5月。

¹⁰⁹⁾ 「神戸市住宅条例の一部改正案に係るパブリックコメントでいただいたご意見に対する神戸市の考え方」2015年8月31日。

¹¹⁰⁾ 「神戸新聞」2015年9月29日付。

ことになる。

では借地借家法の建物賃貸借契約はどのように定められているのだろうか。第 26 条 1 項には、期間満了の 1 年前から 6 か月前までの間に解約申入れの意思表示が必要であること、同法 28 条には、この解約申入れは建物の賃貸借に関する従前の経過等、正当事由が認められなければならないことが書いてある。つまり入居者が契約更新を求めた場合に、自治体側に正当事由がなければ更新を拒否できず、明渡しを求められない。この正当事由とは、貸主(自治体)側に明け渡してもらう必要性があり、なおかつ借り手(入居者)・貸主双方の利害得失を比較考慮して、貸主に相当の事情があると認められる場合のことをいう。

4. 「正当事由」の検討

過去の裁判においてどのような事情が正当事由として取り上げられ、また重視されたのだろうか。過去の住宅に関する裁判で正当事由を争ったもの、その中で借り上げ住宅問題に共通する事情が裁判においてどのように検討されたかを確認し、借り上げ住宅問題において自治体に正当事由が認められるか検討する。

(1) 賃貸人(原告)が賃借人(被告ら)に対し、それぞれ賃貸借契約の解約の申入れをし、建物の明渡し等を求めた訴訟(東京地方裁判所平成 22 年(ワ)第 40882 号)

原告夫婦は高齢(原告 70 代前半、夫 70 代後半)で疾患があり、娘夫婦と同居するため本件土地に二世帯住宅を建築することを予定している。被告らは、原告の夫が所有する b 団地×××号室があるため二世帯住宅の建築は不要と主張するが、b 団地×××号室は手狭である上、エレベーターがない 4 階の部屋であること、近隣に買物が便利な店舗がないこと等の理由で高齢者が生活しにくい所となっている。このように原告が被告らに対して本件建物の明渡しを求める必要性は認められる。一方で被告らも本件建物に長期間単身で居住して本件建物周辺の環境になじんでおり、生涯本件建物に居住したいと希望している。また、それほど多額の財産を有しているわけではない被告らのような一人暮らしの者(しかも 60 代前半で高齢者にさしかかった者)が本件建物から退去した場合に、直ちに過酷な状況に陥るとまで認めることはできないにしても新たな移転先を探すことには困難が伴う。裁判所は本件において、原告から被告らに立退料の支払をすることによって正当事由の補完を認め、被告らに対して原告が立退料を支払うのと引換えに本件建物の明渡しを命じた。

(2) 住宅・都市整備公団(以下「住都公団」)の権利義務を承継した原告が、賃借人である被告らに対し、住都公団が賃貸建物の建替えの必要性等を理由に各賃貸借契約の更新を拒絶したとして、各賃貸借契約の終了に基づき、賃貸建物について無条件の明渡し等を求めた事案(浦和地裁平九(ワ)二〇九八号)

被告らに対しては、移転に応じるまでに 2 年間の準備期間が設定されていたこと、不利益軽減措置の内容が各賃借人の多様な事情や希望にできる限り対応したものだったこと、

本件各賃貸借契約期間満了時に至る約二年間にわたり本件建替事業の内容や不利益軽減措置等に関する被告らに対する説明の機会は十分に設けられており、被告らがこれらの措置について検討する機会も十分に与えられていたといえることに照らせば、被告らの年齢(40代後半から70代前半)、収入、家族構成等の個別の諸事情を考慮したとしても、住都公団の本件建替事業遂行の必要性を上回る程度にまで被告らが本件各建物に居住し続けなければならない必要があるとは認められないとし、本件建物の明渡しを命じた。

(3) 賃貸人(原告)が賃借人(被告)に対し賃貸借契約の解約の申入れをし、正当事由があると主張して、賃貸借契約の終了に基づき建物の明渡しを求めた事案(東京地方裁判所平成25年(ワ)第25484号)

原告は本件建物の老朽化を理由に建替の必要性を主張したが、直ちに本件建物を取り壊して建て替える必要性を肯定できるまでには至っていない。一方で被告は本件貸室におけるコインランドリー店舗の収益をもって被告夫婦の生活を支えており、代替貸店舗は本件建物近辺には見当たらず、移転は不可能である。したがって被告が本件貸室を使用してコインランドリー店舗を営む必要性は高いとし、原告の請求を棄却した。

(4) 賃貸人(原告、60代後半)が賃借人(被告、50代前半)に対し、賃貸借契約の解約申入れをしたと主張して、賃貸借契約終了に基づく建物明渡し等を求めた事案(東京地方裁判所平成22年(ワ)第40174号)

原告は糖尿病等の疾病により単独での歩行、階段の昇降が困難な状態にあるため、本件建物全体をバリアフリー住宅に改造し妻及び娘と同居する必要性が高い。一方で被告は本件建物に長く居住しており愛着を持っていることは認められるが、本件建物において商売を営んでいるわけではなく、付近の他の建物に転居することにより地域社会との関係性も保てる。被告が身体化障害、抑うつ状態の疾患を有し、本件建物からの転居により症状が増悪する可能性が検討されたが、診断書を考慮すると、被告の症状の増悪の原因は本件建物への転居ではなく、本件訴え提起によるストレスであると解された。上記診断書は、疾病により転居が不可能であることや、転居そのものにより症状が増悪することを証明するものとは言えない。本件建物より狭くなるかもしれないが住宅扶助の範囲内で一人暮らしには十分な建物に転居し住むことができるし、または隣の区に住む長男と同居することもできると考えられる。裁判所は本件において立退料の支払を条件に本件解約申入れにつき正当事由を認めることができるとした。

(1) コミュニティの社会的価値について

上記のいくつかの判例において、住宅周辺の環境になじんでいるというように、コミュニティについて言及されている。裁判所は特に居住期間が長かったりそこで商売を営んだりしている場合にコミュニティの大切さを認めつつ、「付近の他の建物に転居することによ

り地域社会との関係性も保てる」といった判断もしている。借り上げ住宅問題においては「長年にわたって築かれてきた『コミュニティ』は、入居者の日常生活になくてはならないもの¹¹¹⁾」と、その重要性が主張されている。先ほどの筆者の調査結果からも、コミュニティが大切であることが分かるが、他の論者の同様のことを述べている。それをいくつか例示する。そこでコミュニティが変化すると人々にどのような影響を及ぼすのかを確認する。

阪神・淡路大震災後の区画整理は個々の住宅を変化させたが、それに伴うコミュニティの変化が、隣近所との関わりを尺度として調査されている。それによると付き合い消滅の大きさ、つまりどれだけ「引きこもり」状態に変化したかは、住宅・居住地の変化の大きさと比例している¹¹²⁾。もちろん近隣の人たちとの付き合いは相手との距離によっても変化し、親しかった人との距離が遠くなるほど「付き合いが減少した、消滅した」という人の割合は多く、「より親しく」なったという割合は少なくなる¹¹³⁾。

これらの結果、兵庫県内の復興住宅における仮設住宅解消以降の孤独死の総数は 864 人(2014 年 12 月末現在)にのぼるが、2014 年 4 月に死後約 70 日経ってから発見されたという男性(当時 87 歳)は、近所付き合いがなかったという¹¹⁴⁾。

このようなコミュニティの大切さは阪神・淡路大震災の教訓の一つと言われている。神戸市は「東日本大震災の被災地への神戸市支援活動記録誌の中間報告¹¹⁵⁾」において「(阪神・淡路大震災の)経験と教訓を生かして」職員派遣等を行い、「被災者の個別支援に加え・・・地域コミュニティづくりを進めた」と記している。コミュニティの大切さを一番理解しているはずの被災自治体が、地元でやっとのことで築かれたコミュニティを壊すようなことがあっていいのだろうか。入居者を期限付きの住宅であるといって追い出そうとしているが、代わりになる住宅が用意されたら済むのではない。「住まいは単なる箱ではなく、周囲の人々とのつながり、すなわちコミュニティが備わっていてこそ、人間らしい生活の場となる¹¹⁶⁾」のである。

これに対して神戸市は「コミュニティの重要性は十分認識している¹¹⁷⁾」とのことから、完全予約制において同じ住宅に住む世帯がグループで申し込める「グループ申込制」を実施している。完全予約制とは、希望する住宅を事前に予約すると、住替え先が決まるまでの間、返還期限から最大 5 年を目途とした移転期限の猶予を行うというものである。

もちろん住宅内での人間関係も大切である。しかしコミュニティとはそれだけを指すの

111 『借上復興住宅』入居者の入居継続を求める弁護士アピール」2015 年 11 月 22 日。

112 塩崎賢明『災害復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009 年、66 ページ。

113 塩崎賢明『災害復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009 年、59 ページ。

114 「産経新聞」2015 年 1 月 9 日付。

115 東日本大震災の被災地への神戸市支援活動記録誌作成調査研究会、2012 年 1 月 11 日。

116 塩崎賢明『災害復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009 年、58 ページ。

117 「神戸市営住宅条例の一部改正案に係るパブリックコメントでいただいたご意見に対する神戸市の考え方」2015 年 8 月 31 日。

ではなく、信頼するかかりつけ医や慣れ親しんだ地域の施設など広範にわたる。

西宮市広川内科クリニック院長の広川恵一先生がシティハイツ西宮北口(返還期限 2015 年 9 月 30 日)にて、借り上げ住宅入居者 15 名に対してアンケートを行っている(2015 年 9 月 17 日実施)。そこでは転居することがあった場合の心配事(心身の健康、生活面等)について、「人とのつながりがなくなる」「自分一人で生きていけるか心配」といった近隣との付き合いについての回答もあるが、「長く付き合っている先生とのつながり」「生活環境に慣れるか」というものもあった¹¹⁸。

神戸市の借り上げ住宅住替えあっせん実績(2015 年 12 月 1 日時点)によると、同一区内に移転した世帯数は 665 世帯中 385 世帯で、全体の 57.9%にとどまっている。この数字から 4 割強の方が区をまたいだ転居をしたことが分かる。市は追跡調査を行っていないが、恐らく多くの人がコミュニティを失い孤独を感じているだろう。

(2) 高齢者の転居について

それでは転居先が付近の建物であれば問題ないのか。判例ではバリアフリー住宅であることや近くに買い物ができる店があることの重要性に触れられたり、子どもとの同居が検討されたりしている一方で、転居自体が高齢者にとって困難であるとも検討されている。転居は高齢者にどのような影響を与えるのか。

転居、特に突然のものは、高齢者にとって病気や死亡の引き金になると言われている。歳をとるにつれて視力、聴力などが衰えるのと同様、環境への適応力も後退する。今まで住んでいたところから近いといっても新しい住居に慣れるにはストレスを伴い、それが疲労や気持ちの落ち込む原因になることもある。

子どもとの同居が幸せとも限らない。高齢者の「幸福度調査」によると、途中から子世帯と同居している人は幸福度が低い傾向があり、理由としては、それまで暮らしていた土地で築いてきたコミュニティを失うのみならず、子世帯の家風に合わせなければならないストレスが考えられている¹¹⁹。

身体上の危険については、上記のような症状により生活圏が狭くなると、それが筋力低下、転倒につながる。65 歳以上の高齢者は、20 歳以上 65 歳未満より住宅(敷地内を含む)でけがをする割合が約 1 割高くなっている¹²⁰。これは高齢者の方が若い人より自宅で過ごす時間が長いこと、日常の生活行為であっても事故になりやすいことが考えられる。また、事故があった場合に、骨折などの重篤な症状になりやすいのも高齢者の特徴になっている。

¹¹⁸ 「第 41 回借り上げ住宅協議会レジメ」 35 ページ。

¹¹⁹ 上野千鶴子「超高齢時代『おひとりさま』生活のすすめ」『日経ビジネス ONLINE』(2009 年 3 月 19 日付)<http://business.nikkeibp.co.jp/welcome/welcome.html?http%3A%2F%2Fbusiness.nikkeibp.co.jp%2Farticle%2Flife%2F20090317%2F189216%2F>(2016 年 1 月 25 日最終閲覧)

¹²⁰ 独立行政法人国民生活センター 記者説明会資料「病院危害情報からみた高齢者の家庭内事故」2008 年 9 月 4 日。

骨折などで一定期間身体をほとんど動かさずにいると体力の低下を招くが、高齢者はその後の運動によって体力を回復するのが難しい。そしてそれが次の事故を誘発する可能性も高い。

また心理・精神的なものと身体はコミュニティや生活圏と相互に関わっており、その変化はうつ状態や認知症を引き起こしやすくなり、慢性疾患の悪化、臓器障害の進行、疾患の早期発見・対応の遅れ、孤独死といったリスクをもたらしたりする¹²¹。認知症については人間関係を含めた住居の安定が予防と治療に重要な役割を果たすことが指摘されている¹²²。

兵庫県保健医協会副理事長の武村義人氏は、特徴的な高齢者の環境変化として「入院」と「喪失」を挙げている。「入院」は傷病による苦痛そのものが大きなストレスになるが、生活リズム、食事、人的環境等の変化により筋力や意欲活力が低下する。これが抑うつ気分の進行、転倒事故等につながり、最悪の場合死亡に至ることもある。「喪失」は大切な人やペットが死亡するまたはいなくなることである。これらも日常生活における会話の減少、孤独感・不安感の増大、それにより体を動かすことが少なくなるというように、心と体の活力を低下させる。武村さんは転居によるストレスについて「入院」「喪失」の合わさったような状態であり、想像以上に大きいものと述べている¹²³。

2013年9月に西宮市内の借り上げ住宅から転居した女性(引っ越し時70代)は、引っ越しして5日目、荷物を片付けている最中に背骨を圧迫骨折し、その後歩けなくなり入院した。2015年8月末にシティハイツ西宮北口から転居した女性(引っ越し時90代)は、数分前の出来事が思い出せなくなるなど認知症の症状が出始めたという。同居の息子は「加齢による部分もあるが、引っ越しの話が出てきたころから、ひどくなったと思う」と話している¹²⁴。外出の機会の減少のより、症状が進む可能性もある。

このように特に高齢者にとっては転居そのものが死活問題なのである。そこで神戸市は借り上げ住宅問題について85歳以上といった特に移転が困難な人の入居継続を認めており、「入居者一人一人の御事情を十分に把握し・・・一層丁寧できめの細かい対応を行い、無理のない住替えと居住の安定を図って¹²⁵」いくためのものであるとしている。しかし判例(1)では60代前半の者をすでに転居困難としており、男性の平均寿命が80.50歳(2014年)であることから、この線引きは適切とは言えず、明渡し請求における正当事由は認められない可能性が高いと考える。

¹²¹ 「第41回借り上げ住宅協議会レジメ」36ページ。

¹²² 早川和男『居住福祉社会へ「老い」から住まいを考える』岩波書店、2014年、49ページ。

¹²³ 兵庫県震災復興研究センター「シンポジウム『借上公営住宅』の強制的退去を考える」2015年、43～44ページ。

¹²⁴ 「神戸新聞」2015年9月29日付。

¹²⁵ 「神戸市営住宅条例の一部改正案に係るパブリックコメントでいただいたご意見に対する神戸市の考え方」2015年8月31日。

ではどのように線引きすべきか。転居に耐えうるかは年齢、介護度、障害の程度だけでは判断できない。要介護度の低い人ほど地域に支えられて生きているという実態もある。一人ひとりの事情を考慮するなら、年齢等で線引きをするべきではないのだ。兵庫県は原則 80 歳以上を継続入居の対象としつつ、基準に該当しない人でも地域との関わり、身体状況などを考慮し、第三者による判定委員会が認めれば継続入居を認める方針を明らかにした。しかし自発的な転居に比べて非自発的な転居は高齢者の精神的健康に負の影響を生じることが多く、非自発的な転居に至った背景も重要である、という調査報告がある¹²⁶ように、借り上げ住宅から追い出されるといったかたちの転居は誰にとっても負担の大きいものであると考えられる。

以上より入居者側は現在住んでいる住宅の必要性が高いことが認められる。では自治体側の事情としてはどういったものが挙げられるだろうか。

(1) オーナー側の事情

自治体側の事情としてまず考えられるのは、住宅を自治体に貸している民間オーナーや UR へ 20 年で即時返還をしなければならない点である。これについては、大半の借り上げ住宅の物件を所有する UR が、借り上げ期間満了を理由に返還を求めるのではなく各自治体の方針に沿って個別に対応する、一棟借りから戸別借りへの変更にも応じる、との姿勢を示したため、大きな問題ではなくなった¹²⁷。

(2) 財政負担

先にも述べた通り、一般的に民間住宅は公営住宅より家賃が高額となる場合が多いが、借り上げた民間住宅を一般公営住宅と同水準の家賃で提供できるように国や自治体が差額を負担している。

公営住宅の家賃に係る国の補助について公営住宅法では「第 17 条 2 項 国は、・・・事業主体が災害により滅失した住宅に居住していた低所得者に転貸するため借上げをした公営住宅について、・・・5 年以上 20 年以内で政令で定める期間、・・・補助するものとする。」となっており、神戸市はこれを 20 年期限の根拠にすることがあるが、この点について国土交通省は「協議に応じる¹²⁸」姿勢を明らかにした。2014 年 1 月には、各自治体が返還期限後も UR 等と再契約し、借り上げ住宅として運用を続ける場合、補助を継続するとの発表をしている¹²⁹。震災特例は廃止され国の補助は 3 分の 2 から 2 分の 1 に減額、残りは各自

¹²⁶ 山本健司「高齢者における「転居」が精神的健康にもたらす影響—高齢者の街なか居住への適応に配慮した都市・住宅整備に関する研究—」『日本建築学会計画系論文集』第 73 巻、2008 年、1297 ページ。

¹²⁷ 「神戸新聞」2015 年 3 月 31 日付。民間オーナーと各自治体間の借り上げ契約も借地借家法に基づく。第 28 条によると、民間オーナーが自治体に 20 年での即時返還を訴えた場合は、民間オーナーと、自治体及び入居者の事情を比較して正当事由が検討される。

¹²⁸ 兵庫県震災復興研究センター『大震災 20 年と復興災害』クリエイツかもがわ、2015 年、21 ページ。

¹²⁹ 「神戸新聞」2014 年 1 月 21 日付。

自治体が負担することになるが、それはつまり自治体の実質負担は 6 分の 1 増加するだけということである。国の補助は民間と公営住宅との家賃の差額のうち当初の 5 年間は 4 分の 3、6～20 年目は 3 分の 2 と高額だったこと、借り上げ住宅には初期投資が無かったことからすると、各自治体の借り上げ住宅にかけてきた負担はそこまで大きなものではない。

各自治体が借り上げ住宅に使っている税金額を発表しているが、それらは空室になっている部屋への賃料や、国からの補助金も含めた金額になっている。実際に各自治体が負担する税金額は、神戸市で 24 億円の 3 割程度、兵庫県で 18 億円の 3 割程度、西宮市で 5 億円の 6 割程度にすぎない¹³⁰とされている。

神戸市は「第 2 次市営住宅マネジメント計画」において市営住宅の管理戸数を減らすことで会計を健全化しようとしている。計画に示された市営住宅会計(2008 年)によると、収入が 258 億円に対し支出が 341 億円で 83 億円の赤字である。そのうえで「市債償還額のうち約 71 億円が震災後の大量建設に伴うものであるほか、管理事業費のうち約 35 億円が借上住宅の借上料となっており、これらが管理事業費を著しく圧迫している。」と書かれている。しかし同計画に載っている他の図によると、管理事業費は 2004 年の 255.2 億円から 2008 年の 287.7 億円に増えているが(約 1.13 倍)、借り上げ料は 33.78 億円から 34.51 億円へとほとんど増えていない(約 1.02 倍)。むしろ全体に占める割合は 13.2%から 12.0%へと小さくなっている。大きく増えているのは修繕費(30.1 億円 11.8%から、49.4 億円 17.2%)などであり、借り上げ住宅の借り上げ料が市営住宅会計を著しく圧迫しているという分析は筋違いである¹³¹。

そもそも公営住宅法の目的にある「生活の安定」「社会福祉の増進」の実現にとって、希望者が継続入居できるようにすることは不可欠であり、そのために必要なお金は負担するべきである。明渡し請求は公営住宅法の目的を無視している。

(3)「建物の賃貸借に関する従前の経過」

今までに述べたように、入居の期限について事前に丁寧な説明があった形跡はない。

(4) 各自治体による施策

判例(1)(4)では立退料の支払が正当事由の補完となっているが、今回は公営住宅間の転居があっせんされているのであり、2 つの公営住宅の価値に差はないため、正当事由の補完として立退料が払われること(財産上の給付)は考えにくい。では各自治体によるそれぞれの対応策については財産上の給付に相当するだろうか。

対応策のうち年齢や要介護度、判定委員会の結果等に基づく継続入居要件については、

¹³⁰ 借上復興住宅弁護団、ひょうご震災復興借り上げ住宅協議会、西宮 UR 借り上げ公営住宅入居者を励まし、支援する会「三度も地域のつながりや友人とのきずなを奪わないで～借上復興住宅からの追い出し問題～」パンフレット。

¹³¹ 塩崎賢明『復興〈災害〉—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014 年、37～38 ページ。

財産上の給付に相当するとは認め難い。なぜなら正当事由の補完は住宅を明渡す立場の人にとっての利害を継続入居と同等以上にするためになされるが、住宅を明渡す立場の人にとって他人が継続入居できるようになることはメリットとならないからである。

では対応策のうち神戸市が取り入れている完全予約制についてはどうだろうか。これも移転猶予期間のうちに継続入居要件を満たさない限りは結局転居させられるという制度であり、多少転居が先延ばしになったとしても、継続入居を基準としてマイナスになることには変わりはないため、財産上の給付には相当しない。つまり継続入居に代わるものは何もないのである。

終章 阪神・淡路大震災の教訓を東日本大震災の被災地へ

－「住み続ける権利」の保障の実現に向けて

1. 阪神・淡路大震災の失敗を繰り返さないために

東日本大震災の被災地(岩手、宮城、福島)では、プレハブ等の建設型仮設住宅よりも、民間住宅を借り上げて仮設住宅として提供するみなし仮設住宅が多く提供された。借り上げ仮設住宅は阪神・淡路大震災の際にも行われたが、その時は例外的な方法であった。今回は被災者自らが見つけて借りた住宅も仮設住宅として認定し家賃が支払われるようにしたことが大きい¹³²。自分で居住地を選択できる、プレハブより準備期間が短くて済む、恒久建築であり居住性が良い、というメリットがあり、これについて「災害救助法の弾力的運用によるもので、超巨大災害の対応として適切であった¹³³」と評価されている。

みなし仮設住宅は、民間の賃貸住宅を自治体が借り上げ、これを被災者に対して仮設住宅として提供する仕組みに基づく住宅である。民間オーナー、自治体、被災者という三者の関係は借り上げ復興住宅と全く同じであり、被災者に仮設住宅として貸すか、復興住宅として貸すかが違うだけである。

今東北の復興の遅れ、特に恒久住宅への移り変わりが遅れていることが問題になっている¹³⁴。もし、みなし仮設住宅をそのまま借り上げ住宅に切り替えることができれば、復興のスピードは加速する。しかし実際にこうした手法をとっているのは宮城県石巻市のみとなっている。約20年前は「画期的」であると、供給した公営住宅全体の約3割(最大で7550戸)¹³⁵にまで取り入れられた借り上げ住宅であるが、今その被災地で政策の先行きの不透明感が強まっているのをみて、借り上げ復興住宅導入へと踏み切れない、という可能性がある。借り上げ住宅問題は東北の復興問題でもあり、阪神・淡路大震災の被災地は良き前例となるよう政策を改善するべきである。

石巻市では整備を計画する復興住宅4500戸のうち、149戸を民間から借り上げており、今後も民間賃貸住宅(みなし仮設住宅を含む)の住戸部分を戸別に借り上げる方針となっている(2015年9月28日現在)。既成市街地では瓦礫撤去が続き、内陸の用地では造成に向け

¹³² 塩崎賢明『復興〈災害〉—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014年、90ページ。

¹³³ 津久井進「阪神・淡路大震災と借り上げ復興住宅の返還期限」『法律時報』No.1094、日本評論社、2016年、3ページ。

¹³⁴ 国は災害公営住宅整備事業に対する復興交付金として、2014年6月までに合計6273億円(22994戸)を配分した。しかし2014年8月末の時点で完成している住宅は岩手、宮城、福島)の3県を合わせても約1割となっている。公営住宅の建設が遅れている原因には、用地取得の難航、建設作業員など人材確保の困難、資材・人件費の高騰、結果としての入札不調等があり、さらにそれらの背景には東京オリンピック開催決定による公共工事の増加などがあると言われている。(塩崎賢明『復興〈災害〉—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014年、100ページ。)

¹³⁵ 「朝日新聞」2012年01月16日付。

た準備を進めている段階の中で、民間に土地の確保も建設も任せた状態で完成後に借り上げる方式はかなりの即効性があり、被災地で 2013 年 3 月の段階で一番早い入居を実現している。石巻市は初期費用の低減、将来的な過剰ストックの解消などもメリットとして挙げ、阪神・淡路大震災のときと同じ理由で借り上げ方式を取り入れている。また、借り上げ提案で出てくるものは将来的にオーナーが活用しようと考えている敷地であり、オーナー側も初期投資に国の補助が入り、資産の効果的な運用が図れる。

石巻市の担当者は期限について阪神・淡路大震災の被災地で問題になっていることを知っており、公募の際に 20 年で転居が必要な点などは説明し、契約書にも書いているという。入居契約だけではなく毎年の家賃更新に合わせて本人に知らせることも続けている。20 年後の転居費用は市側で負担するために、家賃収入を特定財源としておくことで準備をしている。

2. 被災者のニーズに合わせた住宅政策を

また、移動物件の斡旋も必要と予想されている。石巻は地方の都市であり、現在の人口推計では 20 年後には 40% 近く人口が減るとも言われている。この震災で大量供給した復興住宅(借り上げ住宅を除いて 4 千数百戸)は多くの空き家を抱えることになるため、公営住宅間での移動を希望する人には、それらの物件から選んで転居してもらうことが考えられている。

さらに、人口減少の流れから考えれば 15 年から 20 年後には計画的な統廃合が必要になることも予測されている。そうなれば借り上げ住宅が優先になると思われるが他の公営住宅でも移転が必要になるかもしれない。人口減少の問題は石巻市だけが抱えているのではない。住宅問題は借り上げ方式を取り入れていない他の自治体においても生じる可能性がある。

自治体にとっては、住民にはまとまって住んでもらった方が効率は良いだろう。しかし入居者には、人口減少により住宅に一人だけ残されるよりは比較的人が住んでいる住宅に移りたいという考えもあれば、例え住宅内に人がいなくなっても同じ住宅に住み続けたいという考えもあるかもしれない。自治体に求めたいのは一人ひとりの声をきく、ということである。東北はその点について阪神・淡路を悪しき前例として見習わず、阪神・淡路は今からでも良き前例となれるよう、希望者全員の継続入居を実現するべきである。

謝辞

本研究に際して、様々なご指導を頂きました井口先生に深謝いたします。また資料収集やアンケート調査の実施等でお世話になりました市会議員の皆さま、弁護士の皆さま、借り上げ住宅入居者の皆さま、借り上げ住宅入居者支援者の皆さま、借り上げ住宅オーナーの皆さま、記者の皆さま、その他ご協力いただいた多くの皆さまに心から感謝しております。

参考文献

- 塩崎賢明『復興〈災害〉—阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書、2014 年
- 兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.135、2011 年
- 借上復興住宅弁護士団弁護士佐伯雄三「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
- 兵庫県震災復興研究センター『大震災 20 年と復興災害』クリエイツかもがわ、2015 年
- 神戸市住宅都市局住宅部「阪神・淡路大震災における災害公営住宅の取組」2014 年
- 津久井進「阪神・淡路大震災と借り上げ復興住宅の返還期限」『法律時報』No.1094、日本評論社、2016 年
- 塩崎賢明『住宅復興とコミュニティ』日本経済評論社、2009 年
- 「神戸市営住宅入居申込案内書」1999 年
- 高寄昇三『阪神大震災と生活復興』勁草書房、1999 年
- 神戸市震災復興総括検証研究会「すまいとまちの復興、総括検証／報告書」、2000 年 3 月
- 住田昌二「公営住宅政策の評価と展望」『住宅』50 巻 10 号、2001 年
- 兵庫県震災復興研究センター「シンポジウム『借上公営住宅』の強制的退去を考える」2015 年
- ひょうご震災復興借上げ住宅協議会、阪神・淡路大震災救援・復興兵庫県民会議「希望者全員の継続入居を求めるシンポジウム 医療・福祉・法律から見た「借上げ住宅」問題」2015 年 10 月
- 兵庫県震災復興研究センター「震災研究センター」No.141、2012 年 2 月
- 「神戸市における借上市営住宅の経緯と今後の方針」
- 八木寿明「転換期にある住宅政策—セーフティ・ネットとしての公営住宅を中心として—」『レファレンス』No.660、国立国会図書館、2006 年
- 「UR 借上県営住宅の状況(H27. 5 月末現在)」
- 「兵庫県からのお知らせ～借上県営住宅にお住まいの皆さんへ～(2011 年 8 月)」
- 「借上市営住宅一覧」
- 「神戸市営住宅条例の一部改正案に係るパブリックコメントでいただいたご意見に対する神戸市の考え方」2015 年 8 月 31 日
- 「借上市営住宅に関する説明会などについて(お知らせ)」
- 「第 40 回借り上げ住宅協議会レジメ」
- 阪神・淡路大震災被災者借り上げ住宅の継続入居を求める豊中の会「豊中市に借り上げ住宅の継続入居を求める 2 回目の申し入れを行いました！」2015 年 11 月
- 井上英夫『住み続ける権利』新日本出版社、2012 年
- 「『借上復興住宅』入居者の入居継続を求める弁護士アピール」2015 年 11 月 22 日
- 「第 41 回借り上げ住宅協議会レジメ」

独立行政法人国民生活センター 記者説明会資料「病院危害情報からみた高齢者の家庭内事故」
2008年9月4日

早川和男『居住福祉社会へ「老い」から住まいを考える』岩波書店、2014年

山本健司「高齢者における「転居」が精神的健康にもたらす影響—高齢者の街なか居住への適応に配慮した都市・住宅整備に関する研究—」『日本建築学会計画系論文集』第73巻、2008年
借上復興住宅弁護団、ひょうご震災復興借り上げ住宅協議会、西宮UR借り上げ公営住宅入居者を励まし、支援する会「三度も地域のつながりや友人とのきずなを奪わないで～借上復興住宅からの追い出し問題～