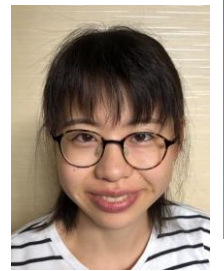


阪神・淡路大震災被災地における借上復興住宅立退問題と

訴訟

「住むこと 生きること 追い出すこと」著者
市川英恵



1. 借上復興住宅問題とは～創造的復興路線がもたらした「復興災害」～

兵庫県南部地震から、もうすぐ25年。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施策とは言えず、被災者の生活再建が中心に据えられていなかった。その結果、孤独死や、シャッター通りをもたらししている新長田駅南再開発などの「復興災害^①」が起り、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。

今回取り上げる借上復興住宅問題も、復興災害の一つと言える。

借上復興住宅とは、阪神・淡路大震災により多くの住宅が全半壊し、公営住宅の需要が高まったことを受け、被災自治体がUR・民間オーナー等の所有する住宅を一棟または戸別に借り上げ、被災者に復興公営住宅として提供したものだ。自治体が民間住宅を復興公営住宅として被災者に又貸しし、民間住宅の家賃と、入居者が払う公営住宅並みの家賃との差額を、国と自治体で負担している。しかし、神戸市が「第2次市営住宅マネジメント計画」（2010年）で、会計健全化のため市営住宅の管理戸数を減らそうと、20年の借上期間満了までに被災者を「追い出し」する政策に方針転換したことが問題になっている。もちろんだが、自治体が直接建設し所有している復興公営住宅には、家賃滞納等が無ければ恒久的に入居することができる。一方で借上復興住宅の入居者は、入居決定時に「期限が来たら必ず明け渡さなければならない」と通知が無かったにも関わらず、退去を迫られている。入居者のほとんどが年金暮らしか生活保護受給者で、被災者生活再建支援制度も無いなか、自力再建が困難となった

方たちだ。入居者は、「入居するときには（中略）引越をしなければならぬ住宅であるとは聞いておりませんでした」、「入居許可書には、そのような記載がない」、「もし、私が、入居前に転居しなければならないという説明を聞いておりましたら、きっと、キャナルタウンウエスト^②には入居せず、『ついのすみか』となる別の市営住宅が見つかるまで仮設住宅で生活をしていた」と言う。たまたま自治体が所有している復興公営住宅に入居することになったのか、自治体が借り上げている復興公営住宅に入居することになったのかで、不公平が生じているのだ。

この借上復興住宅問題では、入居決定時に、借上期間満了時に明け渡さなければならないという通知があったか、通知は必要か、という点が注目されがちだが、被災者支援は恩恵ではなく権利であること、借上復興入居者は健康な生活を営めるよう住み続ける権利があることが、借上復興住宅問題の根幹であると考える。能登半島地震後に穴水町、東日本大震災後に石巻市でも、借上復興住宅が供給されている。また、東日本大震災以降、プレハブ仮設住宅に加え、みなし仮設住宅がたくさん導入され、特に大きな災害では民間賃貸住宅の活用がますます重視されてきている。阪神・淡路大震災被災地における借上復興住宅立退問題についても、今からでも良き前例となるべきである。

2. 住宅難への画期的制度

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、神戸市は緊急3か年計画の供給戸数内訳を見直し、公営住宅を6,000戸追加して16,000

戸にした。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、予算や旧市街地の土地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上復興住宅である。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、民間から借り上げられた住宅にも、公営住宅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。

借り上げ方式は「画期的」と言われた³⁾。「既存民間住宅を活用した借上公営住宅の供給の促進に関するガイドライン(案)」(2009年)には、借り上げ方式は以下のような課題に対応するために有用な手法と評価されている。

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。

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。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。

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。

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公営住宅の一部に借り上げ方式を導入した。神戸市の復興公営住宅供給実績は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。

3. やっと落ち着いた生活を襲った「終の棲家」への不安

震災で家が倒壊し、避難所、応急仮設住宅、高倍率のなかで何とか当たった復興公営住宅と、何か所も転々とした被災者は多い。その度にコミュニティが壊

され、孤独死が問題となった。復興公営住宅には応急仮設住宅入居者が優先的に移転させられたが、その際、高齢者や障害者に有利な配慮がなされている。特に高齢者は、復興公営住宅を「終の棲家」と信じていただろう。

そうしたなか、震災から15年経った2010年頃に表面化したのが借上復興住宅の立退問題である。突然、借上復興住宅入居者のもとに神戸市から「お知らせ」が届いた。そこには、借上復興住宅は、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、順次借上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。

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」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。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。

「神戸市営住宅入居申込案内書」(1998年)には、「公団借上住宅とは、住宅・都市整備公団が建設した賃貸住宅を、民間借上住宅とは、民間の土地所有者等が建設した賃貸住宅を、神戸市が20年間借り上げ、市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住宅再建が難しい高齢者が多かったのであり、分厚い案内書に一文このように書かれているだけで、「出ていかないといけない」ことまで伝わるだろうか。行政が20年後の退去を丁寧に説明した形跡は残っていない。

1995年の震災時は民法の規定により20年以上の賃貸借は不可能だったため、借上期間は20年とされた(1999年に建物の賃貸借についてこの規定の適用は排除されている)。しかし、これは私たちが民間賃貸物件に住む際に通常2年契約となっているのと同じで、必要な限り延長することが予定されているものであり、必ずしも20年の経過後に賃貸借契約が終了することを意味するものではない。実際に宝塚市や伊丹市は、希望者全員の継続入居を実現しており、神戸

市も自ら設けた継続入居要件を満たした入居者には、継続入居を認めている。

すでに震災から14年が過ぎていた2009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、入居者に対し、募集の際に住宅が20年の借上げであることは知らせたが、契約時に出ていかないとはいけないことを伝えていないと認めている。神戸市は当初から将来退去してもらうという方針を決めていた訳ではないのである。

4. 不公平が埋まらない～あってはならない自治体間格差～

自治体が直接建設した公営住宅入居者と借上復興住宅入居者の間に不公平があるのは前述の通りだが、自治体によって借上復興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。

神戸市は85歳以上、要介護3以上、重度障害のいずれかに該当する入居者がいる世帯には継続入居を認めているが、上記の要件に該当せず、借上期間満了までに退去しない入居者には提訴している。キャナルタウンウェストでは継続入居可否の線引きによって、ふれあい喫茶のボランティアを担ってきた比較的若い借上復興住宅入居者が退去を迫られ、喫茶の運営が困難になってしまったという。コミュニティが大切であるという震災の教訓が活かされていない。

西宮市と豊中市は全員退去させることとし、なかでも西宮市は入居者に対する提訴も行なっている。

一方で、宝塚市と伊丹市は、希望者全員の継続入居を実現している。

兵庫県、尼崎市は、個別事情も考慮した判定の結果、一部の入居者の継続入居を決めている。

神戸市兵庫区にあるキャナルタウンウェストは、一部は兵庫県の借上復興住宅であり、他の一部は神戸市の借上復興住宅となっている。神戸市の借上復興住宅に住む数世帯が提訴されたが、これらの入居者は兵庫県の対応であれば継続入居が認められていたと思わ

れる。このように、同じ借上復興住宅でも、どの自治体が運営しているか、つまりその時の首長の方針によって、継続入居が認められるか認められないかの違いが生じている。

先にも述べた通り、神戸市は「被災者追い出し」の理由のひとつとして財政負担を挙げている。しかし、三宮再整備を進めるよりも先に、すべての市民に「健康で文化的な最低限度の生活」を保障するという観点から予算が編成されなければならない。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。命を尊ぶ政治を実現してもらいたい。そもそも「期限」について丁寧な通知を事前にしていないのだから、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。

5. 「被災者追い出し裁判」に不当判決～「人権保障の最後の砦」の形骸化～

借上復興住宅入居者によって、入居時期や入居許可書の記載事項に違いがある。そのため、西宮市から提訴された入居者は併合して審理されているが、神戸市から提訴された入居者は審理が分かれている。しかし、現在（2019年9月末）出されているどの判決においても、主な争点は、公営住宅法第25条2項が要求する通知についてである。入居者側弁護士は「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」（公営住宅法第25条2項）にしたがった事前の通知をしていないために明渡しを請求できないと主張している。

これに対して、神戸市は、公営住宅法第32条が「公営住宅の借上げの期間が満了するとき」（同条第1項6号）に入居者に対して公営住宅の明渡しを請求でき

ると定めていることとともに、先の事前通知がこの明渡請求の要件ではないことを主張しており、これまでの判決では神戸市の主張が認められている。

ほかにも裁判では、学者や医師などから多くの意見書が提出されている。

塩崎賢明神戸大学名誉教授は、神戸市が借上復興住宅を解消する理由として①借上復興住宅の当初の目的と現状の乖離、②財政負担、③他の市民との公平性を挙げていることについて批判している。①について神戸市は、借上復興住宅は入居割合が減少しており「緊急的措置としての役割は終えた」としている。しかし、緊急的に供給した住宅を順次廃止していくのは、何のための住宅供給なのか疑われる。借上復興住宅の目的は、住宅を失った被災者に住宅を提供することであって、現在においても被災者（入居者）はその住宅を必要としており、当初の目的は変化していない。②や③については、被災者は神戸市の勧めによって入居したのであり、それが財政負担になっていたとしても、それは被災者の責任ではない。また、住宅に関する基本法である住生活基本法には「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」（住生活基本法第6条）とある。借上復興住宅の入居者は被災者であり、多くは高齢者であって、特別の配慮をもってその居住の安定を確保しなければならないと述べている。

早川和男神戸大学名誉教授は、特に一人暮らしの高齢者は、住宅や、居住する地域で過ごす時間が長く、そこで培われたコミュニティ（隣人、顔見知りの店、長年通っている診療所など）という居住環境によって生活が支えられていることを訴えた。また、国際人権規約社会権規約第11条は「適切な居住の権利」を定め、現在ある居住に対する侵害を防止することが居住福祉の最低条件であるとされている。さらに1993年

の国連人権委員会の「強制立ち退きに関する決議」には、「強制立ち退きなる行為は、人や家族や集団を無理矢理に家庭やコミュニティから連れ去ることによってホームレス状態を悪化させ、居住と生活条件を劣悪にするものであることを認識し、また強制立ち退きとホームレス問題は社会的な対立と不平等を先鋭化し、常に社会の中で最も貧しくまた社会的・環境的・政治的に最も不遇で弱い立場にある人々に対して影響するものであることを懸念し、強制立ち退きを防ぐ究極の法的責任は政府にあることを強調する」と書かれており、日本を含む53か国の満場一致で採択されていることも訴えている。

廣川恵一医師は、高齢者は転居によって生活基盤が変化すると、より行動範囲は狭く行動量は少なくなる。これらが運動不足を招き、転倒リスクや認知症リスクを高めると述べた。また、2015年10月に借上復興住宅入居者15名に対してアンケート調査を行っており、全員が通院・服薬していて、転居によってかかりつけ医と離れる可能性があることを指摘している。高血圧症は8割、糖尿病は3割の入居者が罹患しており、慢性疾患の患者が多いことから、長く診察しているかかりつけ医の存在が重要であるとする。

武村義人医師は、要介護度を継続入居要件にすることの問題点を指摘している。例えば2009年4月の介護保険制度改定時には、厚生労働省が「要支援2」と「要介護1」の割合を、当時の5対5から7対3に近づけていくことを決めた。この方針によって、要介護認定であった利用者の多くが、要支援認定に切り替えられていったという経過があり、要介護度はその人の実態を反映させていないことを厚労省自らが明らかにしている。実際に、体調が良くなった訳ではないのに、要介護3から要支援に変わって借上期間満了時に継続入居要件を満たさなくなり、神戸市から訴えられた借上復興住宅入居者もいる。一方で、武村医師が所属する保険医協会が2016年1月に行なった、借上復興住宅入居者37名を対象とした健康相談では、「自分を健康と思わない」と答えた入居者が7割近くを

占めたという。自分が不調を感じることで活動性が低下していくことは否定できず、健康度自己評価は死亡の余地因子として極めて重要としている。

水野吉章関西大学准教授は、専門分野である民法の視点から意見書を提出している。実際に訴訟になっている事例では、UR が住宅の返還を求めているので、実質的には自治体と入居者の利害調整の問題である。この場合は、公営住宅法の大原則——公営住宅は、住宅困窮者に対して住宅の支援を行なうものであり、入居者が高額所得者にならない限り継続的に入居できるという原則（公営住宅法第 29 条 1 項）——によって、公営住宅法では明渡しを求められない。そうすると、自治体は、通常の民間住宅に適用される借地借家法によって明渡しを求めるしかないことになる。このとき、自治体は、入居者との間で取り決めた期間が経過したからといって明渡しを求めることはできない。期間の満了時に、自治体に、その建物（部屋）の明渡しを求める「正当な事由」（借地借家法第 28 条）が必要となる。この「正当な事由」とは、例えば、自治体が自ら建物を利用するということや、入居者が高額所得者で住宅を必要としていないということだが、いずれの事情も無いため、自治体は明渡しを求めることができないというものである。

井口克郎神戸大学准教授は、強制立退は健康権（日本国憲法第 25 条、第 13 条、第 14 条等、国際人権規約社会権規約第 12 条）の侵害であると主張した。社会権規約第 12 条では、すべての人の「到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利」と、国がそれを完全に実現するため、必要な措置を取らなければならないことを規定している。また、健康権の特徴の一つとして、「健康が悪化した」という事後的な結果だけでなく、「健康を害する可能性のある」行為を禁止している点が挙げられる。転居による健康悪化リスクについては、先述の意見書でも述べられている通りである。また、健康権は、「自己決定権」と社会保障サービス等を差別なく平等に受給する権利を重視しており、これらを保障するには希望者全員の継続

入居を認めるほかない。

入居者も、「家というものは、入浴し、食事をして、睡眠を取るだけの場所では意味がありません」、「家の周りの環境に慣れ親しみ、健康を何とか保っている私にとっては、今の家は生きていくためにとっても重要なものです」と裁判において陳述した。つまり、代わりのハコ（住宅）が用意されたら解決するのではなく、周囲のコミュニティが備わっている今の住宅が「私の生活の一部であり、欠かすことはできないもの」なのである⁴⁾。

しかし裁判では不当判決が続く。神戸市に住む 80 代女性のケースでは、地裁では、被告女性側は十分な弁論の機会も与えられず敗訴。高裁では、専門家らが居住権侵害・健康権侵害を主張する意見書を提出。裁判官は健康リスクの存在を認めながらも健康権侵害の判断をしないという不当な判決を言い渡し、女性は敗訴。そして、最高裁は上告を棄却した。

6. 「住み続ける権利」を尊重した政策を

話し合うべき問題を裁判で解決しようとする判断は論外で、全自治体に希望者全員の継続入居を求めていくのはもちろんだが、本来は国が住居確保に関して統一的な法制度をつくるべきである。安心して住み続けられる環境でこそ、健康で文化的な生活、人間らしい生活が実現される。全ての被災者は、居住する地域に関わらず、自治体から意に反する転居や、特定の地域や施設での居住を強要されることなく、等しく復興公営住宅などで暮らし続けられる権利を有しているのだ。

これは借上復興住宅だけでなく、原発事故によって自主避難している人々の住宅問題でも同じことが言える。福島県が 2017 年 3 月末に自主避難者への住宅無償提供を打ち切ったため、その後の対応は各自治体でバラバラとなっている。住み続けるのは不法占拠に当たるとして、自主避難者に住宅の明渡しなどを求める裁判も起きている。

誰も被災したくて被災した訳ではなく、避難したく

て避難した訳ではない。いつ誰がどこで被災するか分からない災害列島日本において、被災した人に手を差し伸べるのも政治の役割だ。しかし「復興」するスピードは人それぞれで、国や自治体の都合で一律に支援を打ち切ることがあってはならない。ただ「ハコ」を用意すれば解決するわけでもなく、地域コミュニティも含め、それぞれの被災者の「暮らし」が安心して営まれなければならないのだ。

このように阪神・淡路大震災の被災地では、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顕在化した問題がある。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。そのひとつに、「居住の権利」（社会権規約第 11 条）等が実現されていないことも挙げられよう。「住まいは人権」にも関わらず、自分の家は個人の努力で、というのが日本の住宅政策の基本だ。この考え方は社会保障全般においても強められようとしている。日本国憲法や日本が批准している国際法規など、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、行政がそれらを無視した政策をとれば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。居住環境や社会保障、教育、職などが保障されることで、安心して「住み続ける」権利が実現されねばならない。

補注

- (1) 兵庫県震災復興研究センターは、国や自治体の復興政策の誤りや不十分さ＝“創造的復興”路線がもたらした被害を総称して、「復興災害」と呼んでいる。
- (2) 神戸市が一部の部屋を借り上げている住宅の名前。
- (3) 1996 年の公営住宅法改正で、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上公営住宅は制度化された。
- (4) 裁判において提出された意見書、意見陳述。

参考文献

- 1) 神戸市住宅都市局住宅部 (2014) 「阪神・淡路大震災における災害公営住宅の取組」
- 2) 国土交通省住宅局住宅総合整備課(2009), 「既存民間住宅を活用した借上公営住宅の供給の促進に関するガイドライン(案)」
<http://www.mlit.go.jp/common/000116309.pdf>(2019-09-30)

- 3) 「借上復興住宅 20 年目の漂流 (3) 入居許可書 期限の明示はなし」神戸新聞 NEXT (2014)
<https://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/19/rensai/201401/0006634133.shtml>(2019-09-30)
- 4) 神戸市住宅局神戸市住宅供給公社市営住宅課 (1998) 「神戸市営住宅入居申込案内書」
- 5) 市川英恵(2019)「住むこと生きること追い出すこと 9 人に聞く借上復興住宅」クリエイツかもがわ