

国費補助改良住宅の使用権の承継における民法の相続の規定の適用（消極）

【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 平成29年12月21日

【事件番号】 平成29年（受）第491号

【事件名】 居住確認等請求本訴、家屋明渡等請求反訴事件

【裁判結果】 棄却

【参照法令】 住宅地区改良法29条、公営住宅法48条、民法896条、京都市市営住宅条例24条

【掲載誌】 民集71巻10号2659頁、裁時1691号8頁、判例自治433号69頁

LEX/DB 文献番号 25449141

事実の概要

Y（京都市）は、平成20年1月、Xの母である訴外Aに、住宅地区改良法（以下「法」という）18条所定の改良住宅に入居させるべき者に該当するとして、国の補助を受けて建設された改良住宅（以下「国庫補助改良住宅」という）であってYが所有するα市営住宅××棟△△△号（以下「本件住宅」という）を賃貸して引き渡した。Xは、α市営住宅□□棟◇◇◇号に入居していたところ、平成22年5月頃からAを介護するために本件住宅に居住するようになったが、市長から京都市市営住宅条例（以下「本件条例」という）23条1項に基づく同居の承認を得ていなかった。平成25年9月、Aが死亡し、平成27年7月、Xを含むAの相続人の間でXが本件住宅の使用権を取得する旨等の遺産分割協議が成立した。Yは、Xに、平成27年8月31日付の書面で、1か月以上の不住と7か月分の賃料未払いを理由に□□棟◇◇◇号の使用承認を取り消す旨等の意思表示をした。

本件条例は、改良住宅の入居者死亡時に当該入居者と同居していた者で、入居承認（3条）に際して同居を認められていた者または同居の承認（23条）を受けて同居している者（以下併せて「死亡時同居者」という）は、市長の承認を受けて、引き続き当該改良住宅に居住できる旨を定めている（24条1項）。同居が承認されるのは、①出生または養子縁組により同居させるとき、②配偶者（事実婚の場合を含み居住用の建物等を有する者を除く）が同居するとき、③上記①②のほか3親等以内の親族を同居させるときに限定され、③の場合には、収入の上限が要件に含まれている（本件条例23条1項、京都市市営住宅条例施行規則13条1項）。

Xは、Yに対し本件住宅の使用権および賃料額の確認等を求める訴え（本訴請求）を提起し、Yは、これに対する反訴として、本件住宅を占有するXに対し所有権に基づく明渡しおよび賃料相当損害額の支払い等を求めた。

第一審（京都地判平28・3・28判例自治433号78頁）が本訴請求を棄却し反訴請求を認容したため、Xが控訴した。第二審（大阪高判平28・11・17判例自治433号81頁）は、「公営住宅の入居者が死亡した場合に、その相続人が公営住宅を使用する権利を当然に承継するものではないと解される（最高裁判所平成2年10月18日第一小法廷判決・民集44巻7号1021頁参照）ところ、改良住宅に関する……〔法の規定の〕趣旨に照らすと、改良住宅についても、死亡した入居者の相続人が改良住宅を使用する権利を当然に承継すると解する余地はない」などとして、本件住宅の使用権と賃料額の確認請求をいずれも理由のないものとして棄却した。そこで、Xが上告した。

判決の要旨

上告棄却。

1 「法の規定及びその趣旨に鑑みれば、改良住宅は、住宅地区改良事業の施行に伴い住宅を失うことにより住宅に困窮した改良地区内の居住者を対象として、建設されるものといえ、また、法は、公営住宅の入居者が死亡した場合における使用権の承継について定めた公営住宅法27条6項を準用していない」から、「改良住宅の法18条に基づく入居者が死亡した場合における使用権の承継については、直ちに、住宅に困窮する低額所得者一般に対して賃貸される公営住宅の場合と

同様に解することはできない。

2 (1) 「法 18 条は、改良住宅に入居させるべき者について、改良住宅への入居を希望し、かつ、住宅に困窮すると認められるものに限定しており、住宅地区改良事業に伴い住宅を失った者の全てについて、無条件に改良住宅への入居を認めるものではない」こと、国費補助改良住宅の入居者が当該改良住宅に引き続き 3 年以上入居している場合であって政令で定める基準を超える収入のあるときに明渡しの努力義務を課せられていること（法 29 条 3 項）、改良地区内の居住者が従前の住宅につき有していた所有権その他の権利には施行者による金銭補償が予定されていること（法 11 条 1 項、16 条 1 項参照）からすると、「施行者が住宅地区改良事業の施行に伴い住宅を失った者等を改良住宅に入居させることは、上記権利に対する補償ではなく、上記の者等の居住の安定を図るために義務付けられるものである」といえる。

(2) 「以上によれば、国費補助改良住宅の「入居者が死亡した場合における使用権の承継については、民法の相続の規定が当然に適用されるものと解することはできない。そして、上記の場合における使用権の承継について、施行者が、法の規定及びその趣旨に違反しない限りにおいて、法 29 条 1 項、公営住宅法 48 条に基づき、改良住宅の管理について必要な事項として、条例で定めることができるものと解される。」

3 「本件条例 24 条 1 項は、改良住宅の入居者が死亡した場合において、死亡時同居者に限り、市長の承認を受けて、引き続き当該改良住宅に居住することができる」と定めている。上記規定の趣旨は、改良住宅制度の上記趣旨を踏まえて、「改良住宅の入居者死亡時における使用権の承継を死亡時同居者に限定したものと解することができる」、「本件条例 24 条 1 項は、法の規定及びその趣旨に照らして不合理であるとは認められないから、法 29 条 1 項、公営住宅法 48 条に違反し違法、無効であるということとはできない。」

判例の解説

一 本判決は、国費補助改良住宅の入居者死亡の場合の使用権の承継について、最高裁が初の判断を示したもので、改良住宅制度の趣旨に鑑み法に基づく本件条例の使用権の承継に関する定めが

「民法の相続の規定」の特別法に当たるとして民法の適用を認めなかったものである。公法私法二元論によって本判決を把握する余地もあるが、本判決は、法の趣旨に鑑みて民法の適用を否定したとみるべきであり、その意味で、法律関係の性質ではなく個別法令の解釈から国費補助改良住宅の使用関係に適用すべき法を決定している。

二 民間の家屋賃貸借の場合、借家人死亡の際の当該家屋の賃借権の相続には当然に民法の規定が適用され、この賃借権は相続の対象となると解されるのが一般的である。たしかに、賃借権は「被相続人の財産に属した一切の権利」の一つであり「被相続人の一身に専属したもの」といえなからう（民法 896 条）から、相続対象性は否定しがたい。この点に関する民法学説の議論の焦点は、居住を目的として家屋の賃借権が設定された場合における同居の非相続人の保護にある。最高裁判例では、家主が借家人の事実上の養子に当該借家人死亡後に家屋の明渡しを請求した事案で、当該事実上の養子が当該借家人を「中心とする家族共同体の一員として」当該家主に対し当該借家人の「賃借権を援用し本件家屋に居住する権利を対抗しえたのであり、この法律関係は」、当該借家人が「死亡し同人の相続人等が本件家屋の賃借権を承継した以後においても変りがない」としたものがある（最一小判昭 37・12・25 民集 16 巻 12 号 2455 頁）。これは、援用理論と呼ばれる¹⁾。

公営住宅の入居者死亡後の使用関係²⁾について、公営住宅法は、死亡時の同居者に事業主体の承認を得て引き続き当該公営住宅に居住することを認める（27 条 6 項）。この規定は、同法の平成 8 年改正³⁾で新設されたものであり、「公営住宅の入居者は、法定された入居者資格を有する者の中から厳正に選考・決定される」から、「入居者が死亡又は退去した場合に、同居者や相続人がその使用権を当然に承継することは、公平を害し、ひいては公営住宅法の目的にも反する」と考えられる一方で、「残された同居者は事業主体の承認を得て適法に同居したものであり、居住の安定についても一定の配慮を受け得る地位にあるといえる」ことから設けられたと解説されている⁴⁾。事業主体の承認により同居者に新たな使用権が設定されるとも解すことができそうだが、本判決は、この規定が死亡した入居者の使用権の承継につい

て定めたものであるとする（判決の要旨1）。

上記改正前においても公営住宅の管理について事業主体が定める条例で入居者死亡後の同居者の当該公営住宅の使用にかかる定めが置かれることがあった⁵⁾。最高裁は、上記改正前の事案で、「公営住宅法の規定の趣旨にかんがみれば、入居者が死亡した場合には、その相続人が公営住宅を使用する権利を当然に承継すると解する余地はない」（最一小判平2・10・18民集44巻7号1021頁）とし、この点について調査官解説は、「公営住宅の入居資格が限定されているにもかかわらず、使用権の相続を認めるのは、入居資格のない者にまで入居を許す結果となり、「公営住宅法の趣旨・目的に反することは明らか」であるとする⁶⁾。上記改正は、この最高裁判例を踏まえ、公営住宅の使用権の承継にかかる事項を、民法の相続の規定の特別法として定めたものと考えられる。

三 法は、不良住宅が密集する地区の環境の整備改善を図り、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅の集団的建設を促進し、もって公共の福祉に寄与することを目的とする（1条）。法に基づいて実施される住宅地区改良事業では、国土交通大臣が指定した（4条）改良地区において施行者（原則として市町村。3条）によって不良住宅の除却（10条）や土地の整備（12条）が行われるほか、「改良地区の指定の日において、改良地区内に居住する者で、住宅地区改良事業の施行に伴いその居住する住宅を失うことにより、住宅に困窮すると認められるもの」を入居させるために、その者の「世帯の数に相当する戸数」の改良住宅が建設される（17条1項）。法は、「改良地区の指定の日から引き続き改良地区内に居住していた者」であって「住宅地区改良事業の施行に伴い住宅を失い」「改良住宅への入居を希望し、かつ、住宅に困窮すると認められるもの」やこの者と「同一の世帯に属する者」等を改良住宅に入居させるべきものとしている（18条）。行政実務家の手による解説書では、これは、法が、個人を単位として改良住宅の入居資格を定めつつ、「実質的には世帯毎に入居資格を与える」ものであると説明されている⁷⁾。

国費補助改良住宅は、公営住宅法上の公営住宅とみなされ（法29条1項本文）、「改良住宅に入居させるべき者が入居せず、又は居住しなくなった場合」（同項但書）、公営住宅法の規定を準用して

入居者の募集・選考が行われる（同項）。この場合の入居資格も公営住宅法の規定（23条、24条）が準用される（法29条1項）。公営住宅法は、公営住宅の入居者が入居に際し「同居した親族（婚姻の届出をしないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者その他婚姻の予約者を含む。）以外の者」を「事業主体の承認を得て」「同居」させることができるとする（27条5項）が、法は、国費補助改良住宅についてこの定めを準用していない（29条参照）。しかし、本件条例は、「法第18条の規定により当該改良住宅に入居させるべき者が入居せず、又は居住しなくなった」（8条）改良住宅について、改良住宅の入居者にも、他の市営住宅と同様に、「市長の承認を受け」て「入居承認に際して同居を認められた者以外の者」を同居させることを認めている（23条1項）。

改良住宅の使用権は財産権の一種といえようが、本判決は、それが、居住を目的として設定される、民間の家屋賃貸借の当該家屋の賃借権とは性質が異なることを前提とするようにみえる。というのも、この二種類の権利は居住のための建物使用を目的とする点で共通するが、本判決が、改良住宅は住宅地区改良事業の施行に伴い住宅を失った者等の所有権等に対する「補償」ではなく、これらの者の「居住の安定を図る」ことを目的としているからである（判決の要旨2(1)）。また、本判決によれば、住宅地区改良事業の施行に伴い住宅を失って改良住宅の入居者となったものと公営住宅法の定めによる募集・選考を経て国費補助改良住宅の入居者となったものとの、居住の安定を図るという点で使用権設定の目的は異なる。

四 相続に関しては、民法の相続の規定が一般法であることは疑いのないところである。特別の定めがあるときは、それが適用されるべきであるが、特別法に明文がなければ直ちに一般法が適用されるというものではなく、両者の趣旨を考慮しつつどちらを適用するかが判断されるべきであるといわれる⁸⁾。本判決は、改良住宅制度の趣旨に鑑みて、国費補助改良住宅の使用者死亡の場合の「使用権の承継」に「民法の相続の規定が当然に適用されるものと解することはできない」として、特別法が存在すれば民法の適用が排除されるべきことを述べる（判決の要旨2(2)、3）。次の問題は、

本件において特別法が存在しているかである。

法は、国費補助改良住宅に公営住宅の入居者死亡の場合の使用権の承継にかかる公営住宅法の上記規定を準用していない（法 29 条参照）。法は、国庫補助改良住宅の「管理について必要な事項」を施行者が条例で定めるべきものとしており（公営住宅法 48 条、法 29 条 1 項。これにより制定された条例を以下「管理条例」という）、本判決は、管理条例で国費補助改良住宅の入居者死亡の場合の「使用権の承継」について定めることができる（判決の要旨 2 (2)）。これは、法に使用権の承継の定めがなくても管理条例にそれがあれば、管理条例の定めが民法の相続の規定の特別法となるという趣旨であろう。ここで条例が法律の特別法となり得るかが問題となる。本件に関する限り、管理条例は、法を施行するための法律施行条例（委任条例）⁹⁾ であるので、法と一体のものであって法の一部をなすとみて差し支えなからう。

本判決は、次に、管理条例の適法性を審査する。すなわち、施行者は管理条例を「法の規定及びその趣旨に違反しない限り」において定めることができ、本件条例が使用権の承継を死亡時同居者に限定したことが「法の規定及びその趣旨に照らして不合理であるとは認められない」とされた（判決の要旨 3）。これは、法による広範な委任を前提に、管理条例に法の規定に明確に違反する定めを置くことは許されず、また、管理条例の定めを法の規定やその趣旨に照らして審査する立場であるといえる。本判決は、本件条例が改良住宅制度の「趣旨」を「踏まえて」使用権の承継を死亡時同居者に限って認めたと解してそれが不合理ではないとするが、その理由を明示していない。同居開始時に市長の同意を得ていない者に使用権の承継を認めないことには、本判決が示した改良住宅制度の趣旨からすると、同居の可否を同居開始時に施行者において審査する必要があるから、一応の合理性が認められよう。

本判決は、管理条例で使用権の承継に関する定めがある場合についてのものであって、最高裁判例に従えば、そのような定めがない場合の使用権の承継に関しては一般法としての民法の相続の規定が適用されると解すべきである（最一小判昭 59・12・13 民集 38 卷 12 号 1411 頁参照）。この場合でも、本判決の趣旨によれば、この使用権は、入居者の居住の安定を図るためのものであって、

一身専属的なものと評価せざるを得ず、管理条例がない場合でも相続対象性を否定されることとなろう（民法 896 条但書）。このように解するとき、入居者の死亡時に適法に同居していた者の保護が問題となる。公営住宅の使用権の承継に関する援用理論をめぐる民法学説が参考になる¹⁰⁾。

五 本判決が国費補助改良住宅の使用権の承継にかかる事項を管理条例で定めることの適法性を認めた点は、行政実務上、一定の影響があろう。また、本判決は、条例の定めが法律の特別法となり得るかという問題を提起した。本件におけるように法律施行条例の場合は問題なからうが、自主条例については慎重な検討が必要である。他方、入居者と同居者を区別し入居者に使用権を設定する仕組みは、公営住宅や改良住宅の使用関係を複雑化する要因となっていると考えられる。

●—注

- 1) 以上については、鹿野菜穂子「判批」法協 110 卷 4 号（1993 年）123 頁以下・127 頁、谷口知平＝久貴忠彦（編）『新版注釈民法（27）相続（2）〔補訂版〕』（有斐閣、2013 年）51 頁〔右近健男執筆〕等参照。
- 2) 公営住宅の使用関係については、文献も含め、野呂充「公営住宅の利用関係——近時の最高裁判例を中心として」広法 18 卷 1 号（1994 年）195 頁以下参照。
- 3) この改正については、住本靖「公営住宅の供給をより的確に 高齢者、障害者等必要とする人への提供を指して」時法 1525 号（1996 年）6 頁以下参照。
- 4) 公営住宅法令研究会（編）『逐条解説公営住宅法〔第 2 次改訂版〕』（ぎょうせい、2018 年）125 頁。
- 5) この点については、篠塚昭次（編）『公営住宅条例』（学陽書房、1979 年）71～72 頁〔内田勝一執筆〕参照。
- 6) 滝澤孝臣「調査官解説」『最高裁判所判例解説民事篇（平成 2 年度）』（法曹会、1992 年）344 頁以下・355 頁。
- 7) 高橋弘篤（編著）『住宅地区改良法の解説——スラムと都市の更新』（全国加除法令出版株式会社、1960 年）87 頁。
- 8) 星野英一『借地・借家法』（有斐閣、1969 年）471 頁参照。
- 9) 法律施行条例については、さしあたり、宇賀克也『地方自治法概説〔第 7 版〕』（有斐閣、2017 年）217 頁、白藤博行ほか『アクチュアル地方自治法』（法律文化社、2010 年）146 頁〔白藤執筆〕参照。
- 10) さしあたり、鹿野・前掲注 1）132 頁、大塚直「判批」久貴忠彦＝米倉明（編）『家族法判例百選〔第 5 版〕』（有斐閣、1995 年）178 頁以下・179 頁参照。