

被災者向け借上公営住宅につき、公営住宅法 32 条 1 項 6 号等に基づく明渡請求を認容した事例

- 【文献種別】 判決／大阪高等裁判所
【裁判年月日】 令和 2 年 6 月 19 日
【事件番号】 平成 31 年（ネ）第 691 号
【事件名】 建物明渡等請求控訴事件
【裁判結果】 棄却
【参照法令】 借地借家法 28 条、公営住宅法 25 条・32 条
【掲載誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25566836

日本大学准教授 矢田尚子

事実の概要

1 平成 7 年 9 月、事業主体（原賃借人）が、民間の建物所有者（原賃貸人）から、原賃貸借契約により借り上げた建物を転貸借契約により入居者（転借人）に提供しうる「神戸市特定目的借上公共賃貸住宅制度（特目賃）」が創設された。

2 同年 10 月、X（神戸市・原告・被控訴人）は、同年 1 月に発生した阪神・淡路大震災の被災者向けに、訴外（現）都市再生機構（以下、UR）の借上住宅を含む市営住宅の入居募集を行い、これに応募した Y（被告・控訴人）の入居を決定した。

3 平成 8 年 1 月、UR は、X との間で 1 月 31 日を使用開始日とする借上期間 20 年とする賃貸借契約を締結した。ただし、当該賃貸借契約書 3 条 2 項には、協議の上、借上期間を 1 回に限り延長できる旨が規定されていた。

4 平成 8 年 2 月、神戸市長は、Y に対し、同年 3 月 1 日付の入居許可書を交付した。

5 平成 8 年 5 月 31 日、平成 8 年改正公営住宅法が成立し、8 月 30 日に施行された（以下、「法」あるいは「新法」とする。）。これにより、施行日前に借り上げられていた住宅は、新法の規定に基づき供給された借上公営住宅とみなして新法の規定（7 条から 10 条まで及び 17 条の規定を除く。）が適用されることとなった（附則 5 項〔経過措置〕）。この新法の公布・施行に伴い、平成 8 年 9 月、特目賃制度は、「神戸市民間借上賃貸住宅制度」に移行した。なお、X は、新法施行前にあたる本件入居許可時と同法施行後も、Y に対し、借上

期間満了時に本件居室を明け渡さなければならぬ旨の通知（事前通知）（法 25 条 2 項）をしなかった。

6 X はその後、平成 25 年に開催した借上市営住宅懇談会の結果等を踏まえ、同年 3 月、借上市営住宅の返還期限については制度上の期限である 20 年で返還することを原則としたうえで、次の方針を公表した。すなわち、(1) 借上期間満了時に、要介護 3 以上の者や 85 歳以上の者がいる世帯は継続入居できること、(2) 借上期間満了前に、住替え希望する住宅を複数予約ができるとともに、住宅が確保できるまでの間、移転を最長 5 年間猶予する制度の導入、(3) 移転後の居住安定のフォロー策として、高齢者等を対象に「見回りサービス」の実施、(4) 移転料の支払を行うとした。なお、本件借上公営住宅と同水準の市営住宅が、本件借上住宅から約 200 m の距離に存在する。また、Y は、本件借上期間満了時 72 歳、要介護認定等は受けていない（持病あり）。

7 X と UR は、平成 25 年 1 月 31 日頃までに、本件借上期間を延長する旨の合意をしなかった。平成 27 年 6 月、X は Y に対し、法 32 条 5 項、6 項及び神戸市営住宅条例（以下、「条例」とする。）50 条 13 項、14 項に基づき、本件居室の明渡請求することになる旨の通知を行い、同年 12 月 28 日、平成 28 年 1 月 30 日までに本件居室を明け渡すよう請求した。これに対し、Y が明渡請求に応じなかったため、X は Y に対して借上期間満了を理由として法 32 条 1 項 6 号、条例 50 条 1 項 7 号に基づく本件建物の明渡し等を求めて提訴した。

8 本件の主な争点は、(1) 本件転貸借契約に

新法が適用されるか、(2) 法 25 条 2 項所定の通知は、法 32 条 1 項 6 号に基づく明渡請求の要件といえるか、(3) 法 32 条 1 項 6 号を限定解釈すべきか、(4) X の本件各請求が禁反言の法理に反し、または権利濫用にあたるか、の 4 つである。

9 これにつき、原審（神戸地判平 31・2・7LEX/DB25562657）は、X の請求を認容したため、これを不服とする Y が控訴した。

判決の要旨

控訴棄却。

1 争点 (1) について

附則 5 項の「事業主体の管理事務の効率化、簡素化を図ること及び居住者の公平を図ることという」趣旨に照らすと、新法施行前に開始された使用関係（転貸借契約）であっても、附則 5 項の要件を満たす住宅又は施設については「新法が全て適用されるのであって、借上期間満了による明渡請求（法 32 条 1 項 6 号）の規定も適用されるというべきである。」さらに、「転借人に対し、借上公営住宅明渡しに伴う代替の公営住宅の提供を容易にする措置が講じられていることや新法適用によって転借人の経済的負担の軽減（法定限度額方式（旧法 12 条）から応能応益方式〔筆者補足〕）が図られていることを考慮すると、新法が適用された場合が借地借家法 28 条の適用（正当事由による保護）がある場合に比して、一般的に転借人に対し重大な不利益を与えることになるとは必ずしもいえない。」加えて、本件は、「原賃貸借契約の借借人が原賃貸借契約の更新を望まずに、原賃貸借契約が期間満了によって終了する場合であるから、借地借家法 28 条の適用はなく、原賃貸借契約の更新拒絶に『正当事由』は何ら問題とならない。「なお、サブリース契約のように原賃貸借契約の貸借人と借借人が共同事業をしている事例」「では別異に解する余地があり得るが、借上げによる公営住宅の場合はそれには当たらない。」

2 争点 (2) について

「法 25 条 2 項所定の通知について法 32 条 1 項 6 号と関連付ける規定はなく、他に法 25 条 2 項所定の通知が法 32 条 1 項 6 号に基づく明渡請求の要件になると解すべき規定はない。」「法 25 条 2 項所定の通知は、将来明渡しがあることの注意

を喚起するものというべきであって、現実化した借上げの期間満了を理由とする明渡請求、すなわち、法 32 条 1 項 6 号に基づく明渡請求をするための法 32 条 5 項所定の通知とは別個の趣旨で設けられた規定と解するのが相当である。」

3 争点 (3) について

「公営住宅法は、Y の主張するような本来型と転用型（建物所有者の事情での原賃貸借契約の更新拒絶または解約申し入れをしたうえで明渡請求が「本来型」、事業主体の事情による場合が「転用型」〔筆者補足〕）との区別をしていない上、公営住宅法には本来型と転用型を区別すべきとする手掛かりとなる規定もない。」さらに、「法 32 条 1 項 6 号に基づく明渡請求をする場合について、借上公営住宅の入居者の明渡しに伴う代替の公営住宅の提供が容易になる制度（法 22 条 1 項、24 条 1 項）を設け、借上公営住宅の入居者の居住の安定を図っている」。よって、Y の主張は理由がない。

4 争点 (4) について

禁反言については、原判決を引用し、「X が、Y の入居時において、本件借上住宅につき、恒久的な利用を前提とする入居事業政策をとっていたとは認められないし、入居者に対し、借上期間満了後も同一の賃料条件での継続入居が可能であるとか、終身居住可能であるとの法的な期待や信頼を生じさせたとも認められない。」として禁反言にあたらないとする。権利濫用についても、「財政の健全性を維持しながら、継続的、安定的な市営住宅の供給をするという X の住宅政策として不合理なものであるとは到底いえない。そして、その方針の下に、相当な手続を踏まえて、X は Y に本件居室の明渡しを求めているのであり、」さらに、「移転の準備の期間としても、移転に伴う負担を少なくする制度の適用や実際に提供できる本件居室と同等の代替住宅の提供においても、X は Y に対し、移転に伴う身体的及び精神的な各負担を軽減するための代替策を十分にとっていたといえる」ので、X の明渡請求権濫用の事実はない。

判例の解説

一 はじめに——本判決の意義・争点

被災者のために兵庫県や県内市が用意した借上

公営住宅は、最多時には約 7000 戸超あったが、2019 年 12 月時点では約 1600 戸にまで減っている¹⁾。このうち、借上期間満了後も全戸の継続入居を決定した自治体（宝塚市、伊丹市）がある一方で、本件のように、厳格な継続入居要件を定め、それから外れた入居者に転居を求める自治体もあり、各自治体の方針はさまざまである。本件は、借上公営住宅の継続入居を求める入居者 Y に対し、事業主体である X が居室の明渡し等を求めた一連の裁判²⁾（第 1 事件（神戸地判平 29・10・10³⁾、大阪高判平 30・10・12⁴⁾、最判平 31・3・19 判例集未登載）、第 2 事件（神戸地判平 30・10・17 判時 2411 号 65 頁⁵⁾、大阪高判令 2・1・30 判例集未登載）、第 3 事件（神戸地判平 31・2・7、大阪高判令 2・1・30 判例集未登載）の最新裁判例となる。ただし、本件は、借上公営住宅制度を導入した新法施行前に入居した事案のため、第 1～3 事件と共通する争点に加え、争点 (1) も問題となった。しかし、基本的には X、Y の主張も、X の請求を認容した一連の裁判所の判断枠組もほぼ同一といつてよい。

二 借上公営住宅をめぐる法律関係

1 基本的に、公営住宅の使用関係も原則として一般法である民法・借地借家法が適用される。ただし、公営住宅法及びこれに基づく条例が特別法となるので、それらの規定が民法・借地借家法に優先して適用される（最判昭 59・12・13 民集 38 巻 12 号 1411 頁）。したがって、借上公営住宅にかかる賃貸借契約（転賃借契約部分）も、新法の規定が優先適用されることになる。ただし、新法施行前に開始した使用関係（転賃借契約）につき、新法の規定が全面適用されるか否かは、経過措置を定めた附則 5 項の適用の有無によるので、借地借家法が適用される余地はある（争点 (1)）。また、新法施行後も、原賃貸借関係（X と UR 間）には民法・借地借家法が適用されるので、民法・借地借家法下での転賃借関係についてみておく。

2 一般に、原賃貸借の期間が満了した場合に、原賃貸人が原賃貸借契約の更新を拒絶するには、転借人の事情等も勘案した上での正当事由が必要となる（借地借家法 28 条）。これに対し、原賃貸人が原賃貸借契約の更新を拒絶し、原賃貸借契約が終了した場合に、原賃貸人がその終了を一般に

転借人に対抗しうるかについて言及した判例はこれまでない⁶⁾。ただし、サブリースの事案において、判例（最判平 14・3・28 民集 56 巻 3 号 662 頁）は、原賃貸人が転賃借を承認したに留まらず、転賃借契約の締結に加功し、転借人による占有原因を作出したときは、信義則上、賃借人の更新拒絶による原賃貸借契約の終了を転借人に対抗できないとする。

3 一方、公営住宅の使用関係につき、判例は、公営住宅の明渡請求事由に該当する行為をした場合にも信頼関係破壊の法理を適用する（最判昭 59・12・13 民集 38 巻 12 号 1411 頁）。また、公営住宅の賃貸借について、事業主体（賃貸人）が更新拒絶または解約申入れをするには、借地借家法が適用され、同法 28 条の正当事由が必要となる（最判平 2・6・22 判時 1357 号 75 頁）。もっとも、公営住宅法に規定がなければ、当然に一般法が適用されるわけではなく、使用承継規定の不存在を理由に民法の規定を適用することが公営住宅法の趣旨に反するとして否定された事例（最判平 2・10・18 民集 44 巻 7 号 1021 頁）もある。

4 これに対し、借上公営住宅の賃貸借（転賃借）関係については、新法により、借地借家法 28 条の正当事由の特例規定が設けられ、公営住宅の借上期間が満了するときには、事業主体は入居者に対し明渡請求ができる（法定明渡事由）（法 32 条 1 項 6 号）。この規定の趣旨は、「入居者は継続居住を建物所有者に主張し得ない」にもかかわらず、入居者が「建物所有者からの明渡請求に応じない」ことも想定されるので、借上期間満了時における明渡請求権を事業主体に付与することで、建物所有者への建物返還を確実かつ円滑に行うことにあるとされる⁷⁾。なお、この規定をめぐり、当該規定が想定しているのは、建物所有者が期間満了時に正当事由に基づき原契約の終了を対抗しうる場面であるので、事業主体が原契約の更新拒絶をすることは想定しておらず、法の射程外のため、事業主体自らが政策のために賃貸借契約を解約するときは、事業主体の正当事由が求められるとする見解がある⁸⁾。また、建物所有者（UR）と事業主体を共同事業体（サブリース事案）と捉え、建物所有者から入居者に対する明渡請求はできないとし、事業主体には当該規定の明渡請求を代行

しようがないと説明しうるとする見解もある⁹⁾。

なお、当該規定の合理性は、入居者への保護規定である、法 24 条 1 項（特例入居措置）や、法 25 条 2 項（事前通知制度）等で担保され、法 25 条 2 項の規定の趣旨は、入居者に退去時期を予測できるよう配慮することであり、具体的な時期を示さない通知は、入居者に退去時期を予測させることができないため不適当とされる¹⁰⁾。

三 本判決の検討

まず、争点 (1) につき、本判決は、本件転貸借契約に新法が適用されるとする。その理由は、上記判旨に加え、附則 5 項の要件を満たす住宅につき、新法の全部を適用しない、または規定の一部のみ適用するなどの解釈をする根拠や基準を見出せないことがあるとする。そして、争点 (2) も、法 25 条 2 項の通知は、法 32 条 1 項 6 号の要件ではないとする。その理由としては、将来の明渡しへの注意喚起にすぎない法 25 条 2 項の通知と現実化した明渡請求のための法 32 条 5 項の通知は別個のものであり、また法 25 条 2 項所定の通知が要件となるか否かは、法の規定ぶりやその趣旨から決まるので、一般的な公営住宅という継続居住の利益内容と違いが生じるのもやむなしとする。したがって、法 25 条 2 項の通知を全く欠いたとしても借上公営住宅については明渡請求が可能となるとする。さらに、争点 (3) も同様、規定ぶりや法の趣旨から限定解釈はできないとする。そして、争点 (1) ～ (4) いずれの理由付けにも共通するのは、代替住宅の提供で入居者の居住の利益は十分確保されたことと捉えたことにある¹¹⁾。しかし、本判決のように、法 25 条 2 項の事前通知を完全に欠いていても明渡請求できるとするには疑問がある。新法が、借上公営住宅に限り、借地借家法 28 条の正当事由の特例を設けたのは、法 25 条 2 項等の規定の新設により入居者保護が担保できると判断したからである。とすれば、事前通知制度の規定を無視、過小評価してよいとする理由もなく、X が事後、一方的に定めた方針に則り、代替住宅を用意すれば入居者保護が十分に図られたとする根拠も乏しい。さらに、本判決は、サブリース事案と捉えなかったが、本件のような建物所有者が UR の場合には、共同事業的性格を見出す余地もあった¹²⁾。ゆえに、本判決の判断枠組にはいまだ検討の余地があり、かつ本判決の

射程の判断には慎重さが求められる。

四 おわりに——高齢者居住の観点から

本判決を含む一連の裁判例の当事者は、高齢者である。高齢者（特に、身寄りのない高齢独居の低所得者）の居住の保障は、居住空間（ハコ）の保障だけでは十分とはいえ、地域コミュニティ等による生活支援サービスと密接に結びつく。その意味では、X が公表した方針では、Y の年齢や心身の状態等を踏まえると、早々に高齢者向け住まいへの住替えを視野に入れなければならない可能性がある。したがって、高齢者を対象とした借上公営住宅の移り住みについては、より手厚い福祉との連携を考慮にいった判断が求められるべきであるため、高齢者居住の観点からも、本判決の移転に伴う代替策の評価には課題が残る¹³⁾。

●——注

- 1) 神戸新聞 NEXT2020 年 1 月 14 日 (<https://www.kobe-np.co.jp/news/sougou/202001/0013032347.shtml> (2021 年 3 月 3 日閲覧))。
- 2) 本件の判例分析として鎌野邦樹「被災者向け借上住宅における公営住宅法と借地借家法の関係——神戸市借上住宅訴訟を素材として」大野武ほか『土地住宅の法理論と展開』（成文堂、2019 年）195～221 頁。一連の関連事件につき、吉田維一「『借り上げ復興公営住宅訴訟』問題とは何か」住民と自治 647 号(2017 年)6 頁等がある。
- 3) 水野吉章「借上公営住宅（復興借上げ住宅）に関する公営住宅法 25 条 2 項の事前通知について」関法 67 巻 6 号（2018 年）74 頁。
- 4) 水野吉章「判批」関法 68 巻 6 号（2019 年）182 頁。渡邊知行「原発事故避難者と住宅退去問題」論究ジュリ 30 号（2019 年）120 頁。
- 5) 水野吉章「判批」判評 734 号（2020 年）14 頁等。
- 6) 矢尾渉「判批」最判解平成 14 年度（2005 年）347 頁。
- 7) 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）153～154 頁。
- 8) 吉田邦彦「復興借り上げ公営住宅にかかる強制立ち退き問題——弁護士倫理・研究者倫理も踏まえつつ」上石圭一ほか『現代日本の法過程（下巻）』（信山社、2017 年）501～520 頁。水野・前掲注 5）19 頁。
- 9) 鎌野・前掲注 2）208 頁。水野・前掲注 5）19 頁。
- 10) 前掲注 7）113 頁、119 頁、154 頁。
- 11) 水野・前掲注 5）20 頁。
- 12) 鎌野・前掲注 2）203 頁。
- 13) 拙稿「高齢者向け住まいの種類と特徴」国民生活（ウェブ版）103 号（2021 年）1～4 頁。津久井進「理念に忠実な借り上げ公営住宅の政策」住民と自治 647 号（2017 年）17 頁。