

2018年11月16日

仙台市復興公営住宅に居住する住宅被災者の居住の安定を図るためのご提案

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

代表世話人 綱島不二雄／菊地 修

郡和子市長におかれましては、平素より被災者の生活の再建と安定のために、多大なご尽力を賜りありがとうございます。とりわけ、復興公営住宅にお住まいのみなさん（以下「入居者」）が、3,300筆を超える署名を添えて、家賃特別減免の継続と収入超過者の居住継続を保証するための4項目の要望を提出いたしましたところ、その要求に理解を示され、市独自の支援措置として家賃減免の継続を決断いただきましたことは、被災者を勇気づけるご英断であったと感謝するものです。

しかし、収入超過者の居住継続に関わる要望にはご対応をいただくことができなかったことは大変残念に思います。収入超過者の居住継続は家賃減免の継続に劣らず重要な問題であり上記要望を行った入居者のみなさんも引き続き強く求めています。そこで、この問題を速やかな解決に導くために、以下の政策提言をまとめました。郡市長におかれましては、この提言にそって適切な措置を講じられますようお願い申し上げます。

記

1 提案主旨

- (1) 東日本大震災で居住していた住宅を滅失し、復興公営住宅への入居資格を得たもの（以下、「住宅被災者」と呼ぶ）を、特例によって収入条件にかかわらず入居させながら、入居後は公営住宅法の機械的適用によって、収入超過者に対して明け渡し努力義務を課して家賃割増しを行い、最終的に近傍同種家賃という高額な家賃を課すことは、居住の安定を期待して入居した住宅被災者に、その意に反して退去を迫ることになり、住宅被災者の生活再建に資すべき復興公営住宅が、かえって住宅被災者の生活再建を妨げることとなります。現行の仙台市営住宅条例のもとでは、収入超過者として割り増し家賃を課されることになる住宅被災者（以下「現収入超過者」）は、東日本大震災特別家賃低減事業（以下「特別低減」）対象の入居者と比べて数は少ないものの、住宅被災者の生活再建の妨げとなることは、憲法が保証する生存権と幸福追求権に違背し、決してゆるがせにすることはできません。したがって、現収入超過者の居住の安定を図ることは仙台市が進める復興計画の完遂にとっても重要であると考えます。
- (2) 市の担当部局である住宅政策部市営住宅管理課は、現収入超過者の居住の安定を図るための特段の対応を行わない理由として、土地・住宅統計調査の結果をもとに、市内には多様で十分な数の賃貸住宅と空家が存在しており、復興公営住宅を退去しても居住の安定が損なわれることはないとしています。しかし、土地・住宅調査は現に賃貸住宅に居住している世帯を対象とする調査であり、ストック

(具体的には、仙台市営住宅条例第六条第1項二号イの「二十一万四千元」を「二十五万九千元」とし、それに続く括弧書きを以下のように変更する。

「第三項第四号に該当する場合には同号に掲げる規定に規定する災害で住宅が滅失した者もしくはその者から入居を承継した者に限る」)

3 上記の政策提言を実施したさいの当面の効果

- (1) 「現収入超過者」の大半が、収入超過者としての認定を免れ、引き続き復興公営住宅への居住継続が保証される。それによって該当する住宅被災者の生活再建と暮らしの安定が確保されます。
- (2) 現収入超過者は、他の入居者と比べて生活にゆとりがあることもあり、居住している住宅のコミュニティの維持に積極的に関わり重要な役割を果たしてきている場合も多く、当該入居者の居住の継続を保証することは、同住宅のコミュニティ活動の内発性、自主性の確保に寄与することが期待できます。
- (3) 現収入超過者の居住の継続は、高齢化とコミュニティの衰退及び空室の増加という二重三重の負のスパイラルの中で連鎖的に発生する孤独死等の発生を防止し、市営住宅の管理問題の深刻化を食い止める可能性もあります。
- (4) 西日本豪雨に見られるように、温暖化の進行に伴って気象災害の危険も増大しています。しかし近年増加している気象災害は、比較的狭い地域に集中して激しい被害をもたらすこともあり、その場合には被災した当事者にとっては甚大な被害にも関わらず、市内の滅失戸数が激甚災害の認定要件に達せず、東日本大震災の特例のような手厚い救助が得られない可能性も懸念されます。上記の条例改正は、この場合の住宅被災者の救済と同時に公営住宅を防災施設として位置付けることも可能にします。
- (5) 上記の条例改正により、現収入超過者が居住を継続することは、応能応益家賃の原則に沿って相対的に高額な家賃が支払われ続けることを意味し、市財政にとってはむしろ有益です。また、今次の復興公営住宅の入居者の所得分布に見られるように、今後の災害で建設される復興公営住宅において政令月収が15万8千円を超え25万9千円以下の世帯が多くの割合を占めることは想定しがたく、上記の条例改正が、低額所得者の入居の妨げとなったり仙台市営住宅の管理に多大の負担をかけることはあり得ません。さらに、上記の世帯の居住要求に対応する民間賃貸住宅が市場で入居募集されることは極めて少ないので、民間賃貸住宅の経営と競合するものではなく、民業圧迫につながることもありません(現に家賃負担を苦にして復興公営住宅を退去した世帯の転居先は、賃貸住宅ではなく、中古分譲住宅の購入に向かう場合が多い。また、そもそも復興公営住宅に入居したのは何らかの理由で自力再建を断念したことによるのであって、中古分譲マンションの購入は家計の好転を意味するものではなく、入居可能な賃貸住宅が存在しないことの表れです)。

以上

1 提案にいたる背景と経過

(1) 災害公営住宅に関わる国の制度設計の瑕疵

東日本大震災の被害が極めて広範囲で甚大であったために、国は、同震災で住宅を失った被災者（以下「住宅被災者」）の多くが自力での住宅再建を断念することが予想されたことから、同震災復旧の特例として、国の補助にかかる災害公営住宅の供給戸数の上限を滅失戸数の5割とするともに、災害発生の日から最大10年間、住宅被災者は世帯条件や収入条件によらず入居できるものとした。また、建設に要する費用を事実上全額国費で賄うとともに、特に低額な所得の住宅被災者の家賃負担を軽減するため、家賃減免分を復興交付金で埋め合わせる「東日本大震災特別家賃低減事業」（以下「特別低減」）、さらに被災自治体の公営住宅管理戸数が大幅に増加することから、災害公営住宅の家賃と近傍同種家賃の差の大半を管理開始から20年間に渡って復興交付金で埋め合わせる「災害公営住宅家賃低廉化事業」（以下、「家賃低廉化」）の2つの家賃対策補助事業を創設した。しかし、国が用意した制度は、被災者の暮らしの実態にそぐわない欠陥を伴うものだった。

1) 「特別低減制度」は、管理開始から10年間にわたって特に所得の低い世帯の家賃を低減するためのものであるが、最初の5年間は、対象となる所得階層ごとに当初の減免率を維持し、6年目から10年目にかけて減免率を段階的に縮小し、11年目以降は本来の公営住宅家賃とすることを想定して、本来の家賃からの減免分の2分の1を補助するものである（地方負担分も、追加的な国庫補助及び地方交付税の加算により結果として全額を国が負担）。すなわち「当初5年間は特段の減額措置、以降5年間は段階的に通常家賃に引き上げ」という考え方で設計されているが、対象世帯の収入条件から見て、その多くが年金生活者で占められることは容易に推察できるものであり、5年を経て収入条件が改善する可能性は著しく低く、段階的な家賃引き上げは被災者の暮らしの実態にはそぐわない。

2) 管理開始から最大10年間、住宅被災者は収入条件にかかわらず入居可能としたが、入居後は公営住宅法の規定がそのまま適用され、入居3年を経た時点で入居収入基準を超える政令月収のある入居者（収入超過者）には明け渡し努力義務が課されるとともに、応能応益家賃からさらに家賃が割り増しされ、最終的には近傍同種家賃まで引き上げられる。

近傍同種家賃は、その語彙的意味とは異なり、復興公営住宅周辺に現に立地する賃貸住宅の家賃を指すわけではなく、賃貸住宅経営を行う民間事業者が、その時点において復興公営住宅と同等の住宅を賃貸住宅として供給した場合、民間事業として成り立つ家賃相当額である。すなわち、需要と供給との関係によって市場で調整されて定まる家賃ではないので、現に市場に供給されている住宅からみて著しく高額な家賃となり、入居者の負担能力を上回り、その意思に反して退去を迫られることになる可能性が極めて高い。すなわち事実上の追い出しとして機能する。

住宅被災者は、住宅の再建に関して様々な支援策があるものの、原則として一つの支援策以外は受けられ

って、入居者の不満が噴出することになった。

また、ほぼ時を同じくして、入居者の収入認定を大きく左右する雑損控除の繰延が終了した人々が増加したため、収入超過者と認定されて割増家賃を課される入居者が生じる可能性が現実のものとなった。

(4) 入居者による特別低減家賃の据え置きを中心課題とする署名運動

このような経過を経て、復興公営住宅入居者の有志が呼びかけ人（以下「署名呼びかけ人」）となり、特別低減家賃の据え置きを求めることを中心課題として、署名運動に取り組むことになり、私たち東日本大震災復興・復興支援みやぎ県民センター（以下「みやぎ県民センター」）も入居者の運動を支援した。

入居者が署名運動において掲げた要求は以下の4点である。

1. 国に対し「特別低減事業」の「交付の期間」（10年）の撤廃を働きかけるとともに、仙台市として対象世帯について、6年目からの家賃の段階的引き上げを行わないでください。
2. 家賃負担の困難を抱える世帯については、家賃の軽減又は家賃補助に関わる支援制度を作ってください。
3. 政令月収が「基準」を超える入居者に対して3年目からの家賃引き上げ、5年目以降の明け渡し措置を強要しないでください。
4. 入居後の世帯構成の変化に伴い「住み替え」を強制しないでください。

この署名運動は、入居者の大きな支持を得て広がり、2017年7月5日（奥山市長当時）、9月12日（郡市長就任後）の2回に分けて2,701筆に署名を仙台市に提出した。退任間近であった当時の奥山市長は被災者の声に耳を傾けず、国に制度の延長を求めるものの、国の制度の問題であるとして特別低減家賃の段階的値上げに踏み切る姿勢を変えないでなかった。

(5) 郡市長と被災者の懇談の実現

この間、みやぎ県民センターは、被災から時間が経過しても収入増加の可能性の低い入居者が大半を占めるにもかかわらず、6年後から家賃を段階的に値上げする特別低減事業の欠陥を指摘して国に制度の是正を求めると同時に、「東日本大震災特別家賃低減事業」「災害公営住宅家賃低廉化」に対する復興交付金は、6年目以降も特別低減家賃を据え置くことによる家賃収入の減少分を大幅に上回ることを指摘して、国の制度見直しの有る無しにかかわらず、仙台市独自で特別低減家賃の据え置きを行うように求めてきた。また、7月末に郡市長が当選したことから、復興公営住宅入居者と郡市長とが直接意見を交換する機会を持つことを求め、11月9日に入居者と郡市長が一堂に会する意見交換会を開催することができた。その場で、冒頭、郡市長は低額所得者には10年間にわたって割引家賃が維持されると誤った説明を行って誤解を招いたことを謝罪し、続いて、厳しい暮らしの実態と家賃値上げによって居住の安定が脅かされる不安について入居者から直接事情を聞いた。郡市長は、国に入居者の暮らしの実態を伝えて制度の見直しを求めること、国の制度を変えるのは容易ではないが、市として入居者の声にどのように応えられるか引き続き議論していくとの立場を表明した。

の就職が重なるなどすると10万円ないしはそれ以上の家賃増加が生じることになる。それだけの家賃負担増に甘んじるよりは、その増加分をローンの支払いに当てて中古分譲住宅を購入する方が有利だという判断も成り立ち、その結果、いくつかの住宅で退去を決断した世帯が現れたという情報がみやぎ県民センターにも複数もたらされることになった。同時に、署名呼びかけ人からは、退去を決断した入居者は年齢も若く自治会の運営にも積極的で今後の役割発揮を期待していたのに、コミュニティ運営への不安が募るといふ訴えも寄せられた。

そこでみやぎ県民センターも、収入超過者問題の重要性を再認識し、仙台市の認識を改めて質すため5月14日付で収入超過者問題を中心とする8項目の公開質問状を提出した。① 復興公営住宅を住宅被災者のための「終の住処」を保証するためのものと認識するかどうか、② 家賃割増は逆進性が高くより所得の低い層にとって事実上の追い出しとして機能することを認識するかどうか、③ 退去した収入超過者が入居可能な賃貸物件が極めて少ないという現実を認識するかどうか、④ 退去した収入超過者はコミュニティの支えを失い、他方、復興公営住宅のコミュニティ維持にとっても悪影響が生じることを認識するかどうか、⑤ 同居の子らの就職による収入超過は、世帯分離後には元の所得に戻り一時的収入増加に過ぎないのに、退去を強いられる懸念を認識するかどうか、⑥ 住宅被災者の居住の安定を図るべき災害公営住宅を、低所得者向け公営住宅の特例に委ねる国の制度設計の瑕疵を批判した4月3日付『河北新報』社説の主張に同意するかどうか、⑦ 復興庁事務連絡を受けて石巻市、気仙沼市が収入超過者への家賃割増分の減免を決めた中で、仙台市が頑なに対応を拒む理由の明確化、⑧ 2018年度家賃「上昇」への問い合わせの有無とその内容の8点である。

(9) 収入超過者問題に対する認識の不一致

2018年6月5日、仙台市役所において仙台市住宅政策部市営住宅管理課より公開質問状への回答を受けた。市の回答は、私たちの質問の趣旨に正確に答えられたものではなかったと判断されたため、回答の真意を確認し率直に意見交換する機会を求めて市住宅政策部住宅管理課との懇談を申し入れ、7月13日に市役所にて懇談を行った。その結果、少なくともみやぎ県民センターと仙台市の担当部局との間には、収入超過者問題に関して埋めることの困難な大きな認識の不一致があることが明らかになった。すなわち、

- ① 仙台市の担当部局は復興公営住宅を住宅被災者のための「終の住処」とは認識していないことを明言した。
- ② 市は、収入超過者が割り増し家賃を支払ってでも住み続けるか、退去するかは入居者自身が判断すること、市は公営住宅法通りに対応しているに過ぎないという立場である。
- ③ 多様な価格・多様な規模の民間賃貸住宅が豊富にあるという認識を市は変える気はない。
- ④ 住まいは住宅そのものだけでなく暮らしを支えるコミュニティと切り離せないという認識もない。退去した人が退去先で享受するコミュニティの支えも、退去後の空き家の増加で困難になる復興公営住宅のコミュニティの維持も、住民自身の問題で市の関与するところではない。

しかし、私たちは埋めがたい認識のギャップがあるとしても、提案理由に述べたとおり、現収入超過者の居住の安定は極めて重要であり、その実現に背を向けるわけにはいかないと認識している。そこで、私たちとして収入超過者問題を解決に導く政策提言を、直接郡市長に向けて行うこととしたものである。

東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センターが提案する
 仙台市営住宅条例改正案・新旧対照表

第一条～第五条 (略)

(入居者資格)

第六条 市営住宅（更新市営住宅を除く。第四項、第五項、次条第三項及び第八条において同じ。）に入居することができる者（第二号及び第五号から第八号までに掲げる条件にあっては、現に同居し、又は同居しようとする親族（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。以下同じ。）を含む。）は、次に掲げる条件を具備する者でなければならない。ただし、高齢者、身体障害者その他の特に居住の安定を図る必要がある者において第二号から第八号までに掲げる条件を、被災市街地復興特別措置法（平成七年法律第十四号）第二十一条、東日本大震災復興特別区域法（平成二十三年法律第百二十二号）第二十条又は福島復興再生特別措置法（平成二十四年法律第二十五号）第四十条の規定により法第二十三条各号に掲げる条件を具備するとみなされる者において第三号及び第八号に掲げる条件を、平成二十三年三月十一日において東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（平成二十四年法律第四十八号）第八条第一項に規定する支援対象地域に居住していた者において第一号から第三号まで及び第五号から第八号までに掲げる条件を、法第二十四条第一項の規定により法第二十三条各号に掲げる条件を具備するとみなされる者において第四号から第七号までに掲げる条件を具備する者であれば足りるものとする。

- 一 現に同居し、又は同居しようとする親族があること
- 二 その者の収入が次のイ又はロに掲げる場合に応じ、それぞれイ又はロに掲げる金額を超えないこと

新	旧
イ 入居者の心身の状況又は世帯構成、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、特に居住の安定を図る必要がある場合二十五万九千円（第三項第四号に該当する場合において は同号に掲げる規定に規定する災害で住宅が滅失した者もしくはその者から入居を承継した者に限る ）	イ 入居者の心身の状況又は世帯構成、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、特に居住の安定を図る必要がある場合 <u>二十一万四千円</u> （第三項第四号に該当する場合において <u>同号に掲げる規定に規定する災害が発生した日から三年を経過した日後にあっては、十五万八千円</u> ）

ロ イに掲げる場合以外の場合十五万八千円

- 三 現に住宅に困窮していることが明らかであること
- 四 本市の区域内に住所又は勤務場所を有すること

- 五 市町村民税その他市長が定める地方税を滞納していないこと
- 六 過去に市営住宅に入居していた者にあつては、未納の家賃等当該市営住宅の使用に係る債務がないこと
- 七 過去五年以内に迷惑行為等により市営住宅を退去させられたことがないこと
- 八 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成三年法律第七十七号）第二条第六号に規定する暴力団員（以下「暴力団員」という。）でないこと

2 （略）

- 3 第一項第二号イの入居者の心身の状況又は世帯構成、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し特に居住の安定を図る必要がある場合は、次の各号のいずれかに該当する場合とする。

第一号～第三号 （略）

- 四 市営住宅が、法第八条第一項若しくは第三項若しくは激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和三十七年法律第百五十号）第二十二条第一項の規定による国の補助に係るもの又は法第八条第一項各号のいずれかに該当する場合において本市が災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に転貸するため借り上げるものである場合

- 五 前項第四号に掲げる市営住宅に入居することができる者は、第一項に規定する条件を具備するほか、当該災害発生の日から三年間は、なお、当該災害により住宅を失った者でなければならない。

以下 略