

令和2年度 都市整備局・住宅政策本部業務体験発表会 概要書	
所 属	
発表テーマ	都営住宅建替事業における移転困難者対応（明渡訴訟例）
発表者氏名	
発表の概要	<p>都営住宅の建替事業は、住宅の更新に加え、防災性の向上、不燃化、土地の有効利用、住環境の整備等から都の住宅政策の重要な柱の一つであり、計画的に進めている。</p> <p>建替えに当たり、居住者には原則移転の6か月前に説明会を開始し、その後移転先見学会、部屋決め抽選会等を経て、移転先の使用許可日を迎え、その後2週間を期限に移転を完了することになっている。</p> <p>しかし、何らかの理由により、期限を大幅に過ぎても移転が完了しない事例や、抽選会に欠席し移転先を決めることを拒否し従前の住居に居座る事例もある。多くの場合、丁寧な折衝を繰り返すことで解決するが、多くの時間が経過してしまうことにより建替事業そのものに工程的な支障を来すことがある。</p> <p>本件は、都が進めている建替事業への支障を最小限に抑えるため、居住者に対して明渡訴訟で勝訴した上で強制執行により解決した事例である。</p>

都営住宅建替事業における移転困難者対応（明渡訴訟例）

1 都営住宅建替事業と居住者移転折衝

1-1 西部住宅建設事務所の業務

西部住宅建設事務所では、主に昭和40年代に建設され老朽化した都営住宅の建替事業を行っている。建替事業は、古い建物の除却、新しい建物の建築など、何年にもわたるスケジュールが決まっており、解体時期までに古い建物の居住者が退去しないと、建替計画に遅延が発生し、引き続く他の団地の建替計画にも影響が生じてしまう。そのため、建替事業を遂行するには、古い建物の居住者の円滑な移転が不可欠となる。



*老朽化した都営住宅（イメージ）

昭和30年代に建てられた本事例の団地の建替事業は、幹線道路にはさまれた大規模団地2箇所を、大きく3期に分けて高層棟に集約し、あわせて創出用地を生み出す計画となっている。なお、団地を含む当地区は地元自治体の地区計画に基づき、都営住宅の建替えとあわせて区画道路や広域避難場所となる広場を整理することで、安全で安心な道路ネットワークや防災性に優れた市街地の形成を図ることとしている。そのため、一人の居住者の移転の遅れは、良好な住環境の形成や安全な歩行者空間確保の遅れとなってしまう。

1-2 折衝担当の業務

折衝担当は、都営住宅の建替事業を円滑に遂行するため、対象住宅の居住者に、別の建物（団地内の新棟又は他団地）へ移転してもらうべく、主として、居住者と直に接しながら、次のような居住者折衝業務を行っている。

*折衝業務の流れ

自治会との事前打合せ ↓ 移転説明会 ↓ 移転先住宅の見学会 ↓ 部屋決め抽選会 ↓ 入居手続書類の審査・回収	※移転説明会 使用許可の約6か月前に、居住者を対象に、移転までの段取りやスケジュール、移転先住宅の概要を説明し、質疑応答を行う。 ※部屋決め抽選会 移転先の部屋を決めるために行う。抽選でくじ引きを行い、くじの番号の順番に、部屋を選び決めてもらう。
---	--

↓ ごみの出し方説明会 ↓ 鍵渡し (使用許可) ↓ 移転確認 ↓ 移転料支払い	※鍵渡し 移転先住宅の鍵を渡すとともに、引っ越しに伴う作業について説明を行う。通常、使用許可日の3～4日前に行う。その際、使用許可日から2週間（移転戸数が多い場合は例外的に1ヵ月）以内に引っ越しと古い住宅の明渡しを行うよう説明する。 ※移転確認・移転料支払い 引っ越しが終わり、古い住宅に残置物がないことが確認できたら、移転料（世帯構成にかかわらず一律の金額）を支払う。
--	--

建替事業の推進には、居住者の協力のもとでの円滑な移転が不可欠であるものの、移転は居住者にとって大きな負担となる面がある。高齢者にとっては引っ越し自体が物理的負担となり、長年住み慣れた団地を離れる点で心理的負担にもなる。そのため、折衝業務を行う際は、居住者に寄り添い、丁寧な説明、説得を行いつつ、心理的なケアをしながら、移転をサポートすることが重要である。

2 移転困難者と強制執行

2-1 移転困難者となる理由

居住者の中には、エレベーターがあり、バリアフリー化していて、設備も新しくなっている移転先住宅に早く引っ越したいという方が多いが、他方で、移転説明会や部屋決め抽選会に参加しなかったり、鍵渡しの当日に移転先の鍵の受け取りを拒んだりして、移転を拒否する居住者も少数ながら存在する。

移転を拒否する理由は様々であるが、例えば、引っ越しが大変、移転先の部屋が狭くなるのは嫌だ、家賃が上がってしまう、団地外への移転の場合は住み慣れたエリア・住宅を離れたくないなどが主たる理由と考えられる。中には、家族関係のトラブルが原因で、移転どころではないなど複雑な要因の事例もごくまれに存在する。

2-2 移転困難者への対応

移転は居住者に多大な負担を強いる面もあることから、折衝業務においては、居住者に配慮し丁寧な対応を心掛けている。基本的な対応は、粘り強い折衝であり、現場に何度も足を運び、居住者の気持ちに寄り添いながら、移転の利点なども説明し、説得していく。大半の居住者は、移転時期の遅れはあるにせよ、最終的には理解し、任意に移転に応じているのが実情である。

また、移転したくない居住者が少数残る場合、事業の進捗の遅れに伴い様々な弊害も生じる。水道、ガス、電気といったライフラインの供給を止めることはできないため、残った居住者がたとえ一人であっても、そのためにライフラインの切替工事を行って供給を継続している。本事例の団地は配水管から供給された水道水を一度給水塔にポンプアップして、自然流下で各世帯に給水していた。しかし、今



* 外壁に敷設された給水管

回の建替事業では給水塔も撤去対象となっていたため、給水塔を残すか移転困難者へ別途給水管を敷設するかを費用と工事工程の見地から検討し、直結給水管を建物外壁に敷設する追加工事を発注することとした。

加えて、防犯上の配慮も行っている。居住者が一人になると廊下などの共用部の電気代も一人で負担することになり、金額的な負担も大きい。そのため、関係する計画課の協力も得ながら防犯上、問題のない範囲まで共用灯の数を絞り込んだ。これら切替工事にも費用等がかかった。

さらに、計画の遅れを最小限にとどめるため、周辺の建物と給水塔の除却工事は移転完了を待たずに着手する必要があり、移転困難者の安全を配慮して工事ヤードを鋼板で囲いながら、動線を確認するなど、委託先の東京都住宅供給公社と調整し工事上の工夫を行った。

通常、折衝は、このように居住者が納得するまで、時間とコスト、手間をかけて丁寧に行われる。

2-3 最後の手段としての強制執行

しかし、どうしても説得に応じず、担当が電話や訪問をしても応対や接触を頑なに拒否する居住者がごくまれに存在する。その場合、職員が何度も手紙送付や訪問を行っても解決に至らず、建替計画が遅延してしまうことになる。都営住宅の建替事業は、単に住宅の更新を行うだけでなく、防災性の向上や不燃化を進める公共事業である。そのため、やむを得ず最後の手段として、明渡し



* 移転困難者により建替えが中断（イメージ）

の強制執行を行うことになる。

当事務所では、直近では、平成25年度、29年度、令和2年度に、1件ずつ実績がある。

2-4 強制執行の法的根拠

強制執行そのものの法的根拠は民事執行法に定められているが、都営住宅の建替移転に協力しない移転困難者を強制的に移転させることができるかについては公営住宅法及び都営住宅条例に規定がある。その規定の適用に当たっては、現在の住棟を除却して、そこに新たに都営住宅を建設することについて国が承認している必要がある。

都営住宅の居住者は、住宅困窮などを理由として東京都から使用許可を受けて都営住宅に居住しているため、公共事業である都営住宅の建替事業に協力することが求められており、正当な理由なくその遂行を妨げた場合、強制執行できる規定が用意されているのである。

公営住宅法（昭和26年法律第193号）

第38条（公営住宅の明渡しの請求）

- 1 事業主体は、公営住宅建替事業の施行に伴い、現に存する公営住宅を除却するため必要があると認めるときは、前条第六項（同条第七項において準用する場合を含む。）の規定による通知をした後、当該公営住宅の入居者に対し、期限を定めて、その明渡しを請求することができる。
- 2 前項の期限は、同項の規定による請求をする日の翌日から起算して3月を経過した日以後の日でなければならない。
- 3 第1項の規定による請求を受けた者は、同項の期限が到来したときは、速やかに、当該公営

住宅を明渡さなければならない。

東京都営住宅条例（平成9年東京都条例第77号）

第36条(建替事業の施行に伴う明渡請求)

- 1 知事は、一般都営住宅建替事業の施行に伴い、必要があると認めるときは、除却しようとする一般都営住宅の利用者に対し、当該一般都営住宅の明渡しを請求することができる。この場合において、明渡しの期限は、当該請求をする日の翌日から起算して6月を経過した日以後の日としなければならない。
- 2 前項の規定による請求を受けた者は、同項の期限が到来したときは、速やかに当該一般都営住宅を明渡さなければならない。

2-5 本事例での法律構成

条例第36条第1項の規定に従うと、明渡しの請求をする日は鍵渡しの日に居住者に配布した移転期限である使用許可日から2週間後の翌日となる。そこから6ヵ月を要することになり、その分建替事業が大きく遅れてしまう可能性がある。

本事例では、移転困難者が部屋決め抽選会に参加して移転先を選択し、移転先の使用許可書が発行されていた。そこで、当該許可日をもって現に居住している部屋の使用許可が無効となることから、弁護士と相談の上、明渡し期限を6ヵ月後以降としなければならないと定められている条例第36条の規定によることなく、そのような制約のない不法占拠者への明渡請求という法律構成とし、明渡しまでの期間の短縮を図った。また、本事例では、当該移転困難者には既に明渡し後の移転先が確保されているので、このように明渡しまでの期間短縮を図っても、移転困難者側に特段の不利益を及ぼすことはないと考えた。

3 強制執行を含む法的手段

3-1 自力執行はできない

例えば、租税滞納処分としての差押えについては、裁判所の手続きを経ずに都が自力執行で行うことが法的に認められている。また、道路事業や河川事業における行政代執行とも異なる。行政代執行も、行政代執行法第2条において、当該行政庁である都自らが義務者に代わって履行すること、すなわち自力執行を認めている。東京都収用委員会の裁決に従わず、土地を都に明渡さない所有者に対して、財務局が代執行庁として執行する。

しかし、都営住宅の建替事業の根拠となる公営住宅法や都営住宅条例では、明渡しの自力執行を認めていないため、民事訴訟法や民事執行法に基づき、裁判所が主体として強制執行を行うことになる。

3-2 裁判と強制執行の2段階

民事執行法第2条にあるとおり、強制執行は債権者である都の申立てにより裁判所または執行官が行うが、その前段として、裁判を起し、勝訴判決を得て、債務名義と呼ばれる公文書を得てからでなければ、申立てを行うことができない。

そこでまずは、①移転困難者を被告として、都営住宅の明渡請求訴訟を東京地方裁判所に提起し、都の勝訴判決が確定した後、改めて、②都営住宅の明渡しの強制執行を東京地方裁判所に申し立てる必要がある。そのため、強制執行を行うこととなった場合は、これらの手続きに4ヵ月から半年ほど時間を要してしまう。建替計画への影響を考えると、居住者には、極力説得に応じてもらい、

任意で移転してもらうことが望ましい。強制執行はあくまでも最終手段なのである。

3-3 総務局法務課との連携

東京都では、原則として、都が原告や被告となる裁判や強制執行などの裁判手続きについては、総務局総務部法務課が一元的に所管している。具体的には、裁判においては、訴状の作成と裁判所への提出、裁判期日に係る裁判所との調整などを行い、法廷では、都知事の代理人として原告席に着く。強制執行においては、申立書の作成と裁判所への提出、執行官との面接、日程等の調整などを行っている。

もともと、法務課は、都営住宅建替事業や移転折衝業務の専門部署ではない。裁判における原告代理人として訴状の作成提出や法廷での弁論活動を的確に行い勝訴判決を得るには、折衝業務の担当と同程度の情報を共有しなければならない。そのため、折衝担当では、法務課に対し、当該移転困難者への折衝記録や同人に送付した書面等一式、当該移転困難者を含む建替対象団地で行った移転折衝業務の記録や居住者に交付した資料一式、当該団地の建替計画など、膨大な資料を提出し、何度も法務課と打合せを繰り返し、入念な準備を行って裁判に臨んでいる。

4 移転困難者との折衝

4-1 鍵渡し当日

鍵渡しは、通常、使用許可日の数日前に行う。移転対象の居住者には保証金（民間賃貸住宅の敷金に当たる）の振込領収証を持参してもらい、引換えに移転先の鍵を渡す。居住者への通知については、仕事を休むなどの手続きが必要な場合を想定し、居住者が円滑に移転、引っ越しの準備に入れるよう、およそ1ヵ月前に行っている。

それでも受取りに来ない居住者はいる。忘れていたり、急な用事が入ったりすることもあるが、そのような場合には鍵を届けたり、居住者の予定に合わせて別の日に個別に鍵渡しを行ってもいい。いずれの場合も、抽選会で決定した部屋の鍵を渡すだけなので、通常は大きな問題はない。しかし、引っ越し直前にもかかわらず抽選会で決まった移転先が気に入らないなど、居住者の側から拒否される場合もまれにある。

本事例も、部屋決め抽選会までは順調に進んだものの、いざ鍵渡しを迎える段となって、保証金の振込みをせず鍵渡しの会場にも現れなかった。

4-2 繰り返し行うアプローチ

折衝担当の中心的な業務は、居住者との折衝である。相手の理解を得るまで根気強く、冷静に繰り返し行う。鍵渡し当日に現れなかった本事例の居住者に対しても、当日以降、訪問、手紙といった形で何度も繰り返し接触を試みた。法務課に正式に法的措置を依頼するまでの約7か月の間、延べにして文書で15回以上、訪問や電話に至っては数十回試みた。また、たいへん申し訳ないとは思いつつ、親族の方にも手紙や電話で連絡し、協力依頼を行った。あわせて、世帯構成が、高齢の名義人と若い同居人（複数）であることも考慮して、地元自治体との協力体制を築いた。

いくら建替事業を急ぐとしても、いたずらに裁判への道を急ぐべきではなく、居住者の生活を守ることが最優先であり、移転困難者自らが自主的に新しい住居に移転することが望ましかった。

鍵渡しの日から4ヵ月を経て、自主的に移転に応じてもらいたいという願いを込めて、新たに移転期限を設定した明渡請求を内容証明で送付することにした。しかし、発送から10日後、郵便物は保管期間経過で返送されてきたため、折衝担当が移転困難者を訪問し直接渡した。

5 裁判（都営住宅の明渡請求訴訟）

5-1 訴訟の提起

今年度は新型コロナウイルス感染症の影響で、民事裁判に限らずあらゆる手続きが遅れていた。本事例についても、訴状を東京地方裁判所に提出した際には、鍵渡しの日からすでに約10ヶ月が経過していた。

5-2 提訴するも訴状が届かない

原告が裁判所に訴状を提出し、裁判所がその副本を被告に送達することで、訴訟がスタートする（訴訟係属）。そのため、被告が訴状の受領を拒否したり、不在のため不到達となると、そもそも訴訟が始まらない。

そこで、訴状が届かないため裁判がいつまでも始まらないといった事態を回避するため、法

はさまざまな手段を用意している。その一つが付郵便送達という手段である。これは、被告が、訴状送達先の住所地に確実に居住しているといえる場合、裁判所が訴状副本を当該住所地に発送すれば、発送をもって到達とみなすことができるという制度である。

この場合、被告の居住を証明する証拠の提出が必要なため、折衝担当が、被告が現に居住している古い都営住宅に赴き、電気メーターや水道メーターを撮影し、数日後に再度同所に赴き、同様の写真を撮影する。異なる日に撮影したメーター写真を比較して、数値が変動していることが、電気、水道を使用していることを示し、被告の居住の証明となるのである。加えて、近隣住民や自治会に聞き込みを行い、目撃証言を得て記録し、併せて裁判所に法務課を経由して提出する。

5-3 公開裁判（法廷は傍聴・出入自由）

こうして訴状が被告に送達したとみなされると、訴訟が始まり、やがて裁判期日が決まる。民事裁判法廷においては、法務課は原告代理人として原告席に座るが、折衝担当の職員は傍聴席で傍聴するのが通常である。

民事裁判を法廷で傍聴する機会としては、通常、口頭弁論、証拠調べ、そして判決である。

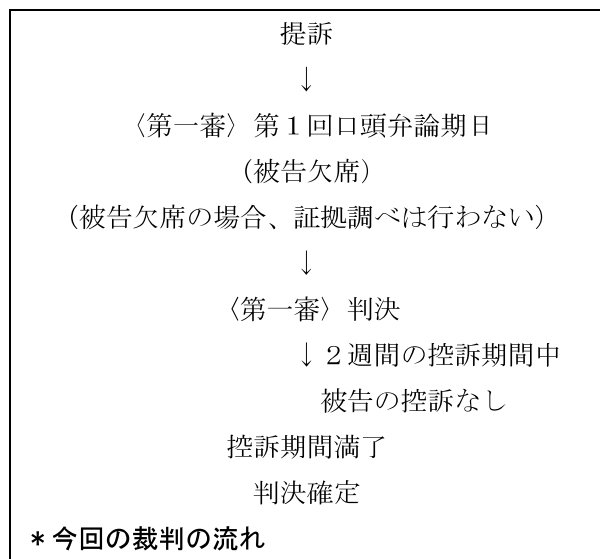
5-4 本事例での様子

本事例では、第1回口頭弁論期日に折衝担当も傍聴することとなった。法廷の外で法務課と待ち合わせ、定刻より少し早めに法廷に入室した。法廷では、前の時間の裁判が行われていたが、部外者である我々が入室したことは何ら気にしていない様子であった。そして、前の事件の当事者代理人が退室すると同時に、今度は、後の時間の関係者が入室し傍聴席に着いた。

そもそも日本国憲法第82条第1項により、裁判の公開が定められていることから、法廷は出入り自由となっているのでこのような光景はごく自然なことであった。もちろん、傍聴席での私語、裁判の撮影・録音は禁止されている。

被告である移転困難者から答弁書の事前提出はなかった。裁判官は、淡々と、被告欠席及び答弁書不提出の事実を述べ、次回は判決言い渡しをすることとなり、裁判は数分で終わった。

民事訴訟法では、被告が最初の裁判期日に欠席し、答弁書の提出も行わないと、原告の訴えを争



わないものとみなされ、証拠調べを行うまでもなく、原告勝訴、被告敗訴の判決となるのである。

判決言渡しは1週間後となり、今度は、法務課も当事務所の折衝担当も傍聴席に着いた。判決言渡しにおいて、裁判官は、被告は口頭弁論期日に欠席し答弁書の提出もないため原告の訴えを認めたものとみなし、原告の請求を認容する旨淡々と述べて、やはり数分で終わった。

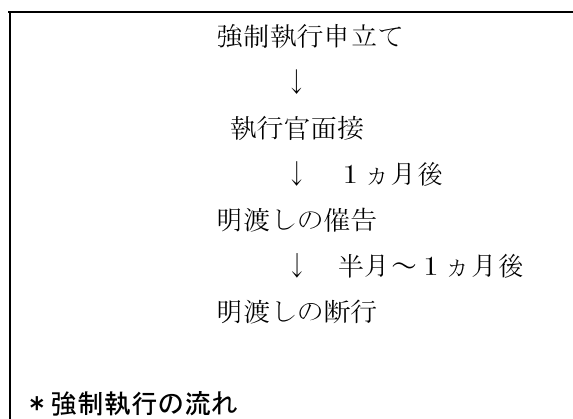
なお、第一審判決後2週間は被告の控訴が認められていることから、判決書の被告への送達（前述の付郵便送達）から2週間経過したところで、都勝訴、被告敗訴の判決が確定した。

6 強制執行の準備

6-1 強制執行

裁判で都の勝訴判決が確定すると、いよいよ強制執行の申立てができることとなる。勝訴判決を得ただけでは何ら実効性はなく、都営住宅の明渡しを実現するには強制執行を行わないといけない。しかも前述のとおり自力執行は認められていないので、裁判所に強制執行を申立て、法的根拠に基づき、国家権力をもって強制的に明渡しを実現する。

強制力が伴うので、相手が拒んでも鍵を開け、中に立ち入り、荷物や家具を強制的に搬出し、明渡しを断行することになる。



6-2 裁判所の役割

強制執行を行うのは、裁判所の執行官である。ただ、東京地裁には執行官が数人いるのみで、実力行使を行う人的体制は整っていないのが現実である。

そこで、原告が自らの費用で強制執行補助業者と委託契約を締結し、強制執行の実働部隊として、実力行使の部分を担当している。相手方が拒否した場合に、室内に立ち入るために玄関の鍵を開ける作業や、室内の荷物を強制的に搬出する作業などは、この強制執行補助業者が担当している。

強制執行補助業者は、都営住宅に限らず、不動産などの強制執行を受託し実行する専門業者である。

6-3 本事例での執行の準備

本事例は、移転困難者は高齢の名義人と若い同居人という世帯で、実質的に管理している若い同居人のうちの一人が移転を拒み、折衝担当の訪問や電話にも一切応じないというものであった。強制執行に当たって、名義人の健康状態に影響を及ぼすことを避けることを最優先に考え、地元自治体の高齢者福祉部門と連携を取るため、訴訟を提起する段階から綿密に打合せを行ってきた。その結果、強制執行断行日当日の朝は、地元自治体の職員が名義人と同居人に説明して、ショートステイで保護することができた。また、こうした強制執行や行政代執行を行う際、通例で、万が一に備えて所轄の警察署にも協力を要請し、断行日当日に警察官が立ち会うこととなった。

強制執行の催告実施の前に、執行官面接という打合せを行う。具体的には、東京地方裁判所の執行官室において、法務課、当事務所折衝担当に加え、強制執行補助業者も同席し、執行官との打合せを行った。内容は、執行の日程や段取りについての事前確認である。

7 催告と断行

7-1 明渡しの催告

強制執行は、強制執行として明渡しを断行する前に、まず、催告を行う。催告は、裁判所の執行官が強制執行の対象となる本事例では移転困難者の部屋に赴き、明渡しの断行を行うこととその実施日時を口頭で伝えて予告した後、それらを記載した公示書を室内に貼り出す。これは、断行が、相手方にとって心理的・物理的な影響や負担が大きいことから、あらかじめ通告して任意退去の機会を与える趣旨である。ただし、この催告も、あくまでも強制執行の一環であるため、相手方が拒否した場合は、鍵を開け、室内に立入って行うことができる。

本事例では、多少時間を要したが、同行した地元自治体の福祉担当者及びケアマネージャーの説得もあり、無事終了した。また、同居人の一人が都の説明に応じ、未納だった保証金の支払いに応じてくれたため、移転先の鍵を渡せるようになった。

7-2 断行の実施

明渡しの断行では、相手方が拒否した場合、鍵を開けて室内に立ち入り、相手方の抵抗を排除して明渡しを実現する。室内の荷物を全て搬出するため、催告に比べると長時間を要することとなる。本事例では、催告日に通告した通り、催告の2週間後に断行を行った。

断行に当たって、地元自治体の福祉担当者及びケアマネージャーの説得が奏功し、断行開始直前には、同居人が鍵を開けたまま現場を離れた上、移転先住宅においても荷物を受入れ片付けを行うなど協力的で、時間は要したものの混乱もなく無事終了した。

8 終わりに

断行日当日、搬出した大量の荷物は全て移転先住宅に搬入した。そのため、移転先の室内は段ボールの山となっていたが、同居人が協力し合い、片付けを1週間で終わらせ、名義人も移転先に入居したとのことである。折衝担当としては、一日も早く日常を取り戻してほしいと願っていたので、正直安堵している。

今回の強制執行が大きな混乱もなく無事終了したのは、居住者の日常に深く関与している地元自治体の居住者に寄り添った対応が功を奏した結果だと考えている。

私たち折衝担当も、結果として強制執行が無事終了したことで満足するのではなく、今後の折衝業務において、居住者に寄り添い丁寧な説明を繰り返し、信頼を得るよう努めながら、居住者の皆さまに新しい移転先への引っ越しを喜んでもらえるよう精進していきたい。