

令和6年（受）第1046号 建物明渡等請求本訴、損害賠償請求反訴事件  
令和8年1月9日 第二小法廷判決

## 主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

## 理 由

### 第1 事案の概要

1 原審の適法に確定した事実関係の概要は、次のとおりである。

(1) 上告人は、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う福島第一原子力発電所の事故（以下「本件事故」という。）の後、福島県内から東京都内に避難した者である。

(2) 被上告人から災害救助法に基づく救助を行うについての応援の要請を受けた東京都知事は、東京都江東区所在の国家公務員宿舎東雲住宅（以下、単に「東雲住宅」という。）の一部住戸について国から国有財産法に基づく使用許可を受けた上、平成23年7月頃、上告人に対し、そのうちの1戸（以下「本件建物」という。）を、応急仮設住宅として無償で供与した。

(3) 被上告人は、平成27年6月、上告人を含む福島県の避難指示区域外からの避難者（以下「区域外避難者」という。）について、平成29年4月以降、災害救助法に基づく救助から新たな支援策に移行していくこととし、意向調査の結果等を踏まえ、住宅確保への取組等の検討を進めることを新規・重点施策とした。これに伴い、被上告人の知事は、区域外避難者について同年3月をもって応急仮設住宅の無償供与を終了させる旨の判断（以下「本件判断」という。）をした。被上告人は、本件判断に基づき、東京都に対し、同年4月以降について救助の応援の要請をせず、本件建物について、同年3月末日をもって上告人に対する応急仮設住宅としての供与が終了した。

(4) 被上告人は、本件判断後の平成27年10月及び平成28年12月、各都道府県に対し、応急仮設住宅としての供与が終了する平成29年4月以降も避難先での生活の継続を望む区域外避難者が多く、避難先での住宅確保が重要であるなどとして、公営住宅の優先入居枠の設定等についての協力を依頼した。これを受けて、東京都は、平成28年6月、都営住宅の公募において、東京都が提供する応急仮設住宅に入居している区域外避難者に対する住宅支援として専用枠200戸を設定するなどした。

(5) 被上告人は、平成29年2月、避難者の住宅確保のための更なる方策として、「国家公務員宿舎セーフティネット使用貸付に関する要綱」を定めた。同要綱によれば、各都道府県が本件事故による避難者に応急仮設住宅として供与している国家公務員宿舎について、被上告人が、国から使用許可を受けることを前提として、住宅確保の見込みが立っていない避難者のうち一定の条件を満たした者との間で、セーフティネット使用貸付契約（以下「セーフティネット契約」という。）を締結し、貸付料の支払を受けて、上記宿舎を提供することとされた。また、同要綱によれば、セーフティネット契約における貸付期間は、1年内かつ年度内であるが、所定の要件を満たす場合は平成31年3月末日まで延長することが可能であるとされた。

(6) 被上告人は、平成29年3月、本件建物を含む東雲住宅の一部住戸について、国に対して使用許可を申請し、国は、国有財産法に基づき、被上告人に対して上記住戸の使用を許可した。

被上告人が本件建物について国から受けた使用許可（以下「本件使用許可」という。）においては、被上告人は本件建物を東日本大震災の被災者に貸与できると、使用許可の期間が満了したとき等は被上告人の費用で本件建物を原状に回復して明渡期日までに返還しなければならないことなどが定められていた。また、本件使用許可には使用料の定めがあり、被上告人はこれを国に納付している。

(7) 上告人は、被上告人からセーフティネット契約の案内を受けたものの、セー

フティネット契約の締結に応じず、平成２９年４月以降も本件建物の占有を継続している。なお、上告人が本件建物から退去する場合には、被上告人において、東京都内の転居先の紹介等の支援を行うことが予定されていた。

２ 本件本訴は、被上告人が、上告人に対し、上告人が本件建物を権原なく占有していることにより、本件使用許可に基づく被上告人の使用収益権が侵害されており、上記使用収益権を保全するため、国の上告人に対する所有権に基づく建物明渡請求権を代位行使すると主張して、本件建物の明渡しを求めるなどする事案である。本件反訴は、上告人が、被上告人に対し、本件判断は裁量権の範囲を逸脱する違法なものであるなどと主張して、国家賠償法１条１項に基づく損害賠償を求める事案である。

第２ 上告代理人大口昭彦ほかの上告受理申立て理由書(1)の第４及び上告受理申立て理由書(2)記載の上告受理申立て理由について

所論は、本件使用許可は上告人が本件建物に居住し続けることができるようにするためにされたものであることなどからすると、被上告人は国の上告人に対する所有権に基づく建物明渡請求権の代位行使をすることができないにもかかわらず、これを肯定した原審の判断には、法令の解釈適用の誤り及び判例違反があるというものである。

しかしながら、被上告人が上記建物明渡請求権の代位行使をすることができるとした原審の判断は、結論において是認することができ、原判決に所論の違法はない。原審の判断は、所論引用の判例（最高裁昭和２８年（オ）第８１２号同２９年９月２４日第二小法廷判決・民集８巻９号１６５８頁）と抵触するものではない。

第３ 上告代理人大口昭彦ほかの上告受理申立て理由書(1)の第３記載の上告受理申立て理由について

所論は、本件判断は裁量権の範囲を逸脱する違法なものであって、上告人は本件建物について占有権原を有するにもかかわらず、これを否定した原審の判断には、法令の解釈適用の誤りがあるというものである。

しかしながら、本件判断が違法なものであるか否かは、上告人の占有権原の有無に影響を及ぼすものではなく、前記事実関係の下において、上告人が本件建物について占有権原を有するとはいえないとした原審の判断は、正当として是認することができる。原判決に所論の違法はない。

#### 第4 結論

以上によれば、論旨はいずれも採用することができない。なお、その余の上告受理申立て理由は、上告受理の決定において排除された。

よって、判示第2及び第3について裁判官三浦守の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、判示第2について、裁判官岡村和美及び同尾島明の共同意見並びに裁判官高須順一の意見がある。

裁判官岡村和美及び同尾島明の共同意見は、次のとおりである。

1 私たちは、被上告人が債権者代位権に基づいて国の上告人に対する本件建物の明渡請求権を行使することはできない旨主張する論旨には理由がないと考える。その理由は、次のとおりである。

2 原審が適法に確定した事実によれば、(1) 被上告人は、本件建物の応急仮設住宅としての供与期間終了後、本件建物以外に住宅の確保が見込めないために継続入居の要件に該当すると判断した世帯の住宅の用に供することを使用理由として、国に対して本件建物について国有財産使用許可申請を行い、国は、その申請に基づき国有財産使用許可をしている、(2) その国有財産使用許可においては、上告人に対して本件建物を使用させることが本件建物の指定用途とされているわけではない、(3) 上告人は本件建物を占有しているが、被上告人と上告人の間には本件建物の使用に関するセーフティネット契約が締結されておらず、上告人は本件建物の占有権原を喪失しているというのである。上告裁判所は、これらの原審確定事実拘束されるところ、上記の事実関係の下においては、被上告人は上告人に対し債権者代位権に基づいて本件建物の明渡しを求めることができるというべきである（最高裁昭和28年（オ）第812号同29年9月24日第二小法廷判決・民集8巻9号

1658頁参照)。論旨は債権者代位権の行使を基礎付ける原審の上記認定が誤っていることを前提とするものであって、採用することができない。

なお、原審は、本件建物の占有権原を有しない者に対して明渡しを求めることは国から使用許可を受けている被上告人の権利であるとともに国に対する義務でもあるからその権利を行使し義務を果たすために国の明渡請求権を代位行使することができると判示するところ、その趣旨は不明であるが、その説示は本件の結論に影響するものではない。

3 加えて、被上告人は、債権者代位権に基づいて、所有権に基づく国の建物明渡請求権を行使しているのであって、上告人と被上告人との間における本件建物の明渡し交渉をめぐる経緯に関する本件の事情を踏まえても、本件請求が権利の濫用であることを基礎付けることにはならず、また、上告人と国との間において、国の建物明渡請求権の行使が権利の濫用になるような事情もうかがえないというべきである。

裁判官高須順一の意見は、次のとおりである。

1 私も、本件において被上告人が債権者代位権を行使して本件建物の明渡しを求めることは許容されると考えるが、それは以下の理由によるものである。

2 本件において被上告人が本件建物を所有する国との関係で有するのは、本件使用許可に基づきこれを使用する権利である。これは国有財産法18条6項に基づく建物利用権であって、建物賃貸借契約に基づく賃借人の権利とは異なるものである。所有者の有する使用収益権を所有者以外の者が享受するという点に着目し、国有財産の使用許可に基づく法律関係も賃貸借契約に類似すると指摘される。その結果、被許可者の権利は賃借人の有する賃借権に類似するとされるが、飽くまで類似するのみであって同一ではないことに留意すべきである。国有財産の使用許可については、ときには上記の差異に基づいて賃貸借契約とは異なる法律問題が生じることがあり、本件は正にそのような問題の一つである。

すなわち、国有財産の使用許可に基づく利用権の設定は、国有財産法18条6項

によって、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる」とされる。これに基づき、財務省の通達（行政財産を貸付け又は使用許可する場合の取扱いの基準について・昭和33年1月7日蔵管第1号。以下「本件通達」という。）は、国有財産の使用許可が許される場合や使用許可期間を定めている。具体的には、行政財産の公共性、公益性、中立性に反せず、一時的又は限定的なため、業務運営上支障が生じない場合（本件通達第4節第1の4）や、災害時の応急的な対応等に資する場合（同第1の6）などに使用が許可されると例示列挙し、制限的な利用権の付与であることが明らかにされている。また、使用許可期間は原則として5年以内とされ（同第2の1）、短期間の利用権付与であることが確認されている。さらには、「用途の指定は、貸付申請書に添付された利用計画書及び事業計画書等又は使用許可申請書に基づき指定するものとする。」とされ（本件通達第1節第5の1）、飽くまで用途の指定を前提とした利用権の設定であることも規定されている。国有財産の使用許可は、制限的かつ短期間、用途指定型の利用権設定である点において、このような制約を格別伴わない私法上の賃貸借契約とはその性質を異にしている。

建物賃貸借契約においては、賃借建物の不法占拠者に対し賃借人は債権者代位権を行使して賃借建物の自己への明渡しを請求し得る（最高裁昭和28年（オ）第812号同29年9月24日第二小法廷判決・民集8巻9号1658頁）。この場合、賃貸借契約が存在し代位権者が建物賃借人である事実をもって保全の必要性は認められる。特段の合意のない限り、借主は賃借対象物を自由に使用収益できるから、保全の必要性の検討に当たっても賃貸目的等の内容に踏み込む必要はない。これに対し、国有財産の使用許可に基づく建物利用の場合には、上記のとおり制限的な利用であり、短期間かつ用途制限を前提とするものである。したがって、この場合の保全の必要性の判断に当たっては、賃貸借契約と国有財産の使用許可との類似性に依拠して単に使用許可の存在の事実をもって必要性を肯定することは不合理である。被許可者が使用許可によって有する利益の内容を具体的に検討の上、保全の

必要性の有無を実質的に判断する必要がある。

そこで、この点を検討するに、本件使用許可は、被上告人が国家公務員宿舎に入居していた世帯との間でセーフティネット契約を締結し、引き続き居住を可能とすることを目的としたものである。ただ、本件使用許可は、既にセーフティネット契約が締結されていることを前提とするものではなく、いまだ被上告人との間でセーフティネット契約を締結していない世帯（未契約世帯）をも対象とするものであったことがうかがわれる。したがって、上告人が災害救助法に基づく東京都の使用許可期間の終期である平成29年3月31日の経過以降、建物占有権原を失いながらも所有者である国から明渡請求を受けることなく、事実上、本件建物に居住し得たのは、本件使用許可の存在が関係するところである。もっとも、被上告人の意図は速やかに上告人との間でもセーフティネット契約を締結しようというものであった。したがって、この点で被上告人が想定した枠組みはいまだ実現していないが、本件使用許可の内容が同年4月1日以降もいまだセーフティネット契約が締結されていない居住者が存在する事態を想定、許容するものであったことがうかがわれる以上、上告人の建物占有権原の欠缺の一事をもって保全の必要性を認めることはできないというべきである。この点は、本件使用許可の趣旨に照らし、まずもって確認しなければならない法律関係である。

もっとも、平成29年3月31日の経過及びセーフティネット契約未締結の事実だけでは保全の必要性は認められず被上告人が債権者代位権を行使することはできないということと、被上告人がセーフティネット契約を締結できないまま国との間の本件使用許可に基づき上告人の事実上の居住を可能とする法律状態をいつまで維持しなければならないかということは、自ずと別な問題である。国有財産の使用許可は前述のとおり短期間かつ用途目的に従った利用に限定された利用権であり、期間の経過や用途の喪失により比較的早期に利用関係が終了することが本質的に予定されている。よって、被上告人が国から使用許可を受けた者として本件建物の居住者に対し明渡しを求めざるを得ない時期が到来することは避けられない事態であ

り、このような状態になれば、被上告人は債権者代位権を行使して上告人に対して本件建物の明渡しを求め得るというべきである。

本件使用許可は、前述のとおり、セーフティネット契約をいまだ締結しない世帯の居住の利益を確保する内容を含むものであることがうかがわれるが、この未契約世帯については一定期間内にセーフティネット契約を締結することを想定するものであった。したがって、当初からセーフティネット契約締結の意思のない世帯についての居住継続は本件使用許可の内容には含まれていないというべきであるし、さらには、セーフティネット契約締結を前提としながらいまだ締結に至っていない世帯についても、そのまま相当期間が経過し、あるいは一定の事態が発生するなどして、セーフティネット契約締結の見込みが潰れたと判断されるような場合には、本件使用許可の用途に反する事態に至ったと考えるのが、本件使用許可の趣旨に照らし妥当である。

本件において、被上告人が国から使用許可を受けることで上告人の事実上の居住継続が可能となったのは、平成29年4月1日のことであるが、その時期から既に相当の期間が経過している。また、本件ではセーフティネット契約の締結に向けた調停手続が行われながらこれが不調にて終了したという事実も存在している。したがって、これらの経過に鑑みるならば、遅くとも原審の口頭弁論終結時までは、セーフティネット契約締結の見込みが潰えていたと考えることはやむを得ない状況になっており、上告人の本件建物占有は本件使用許可の許容するところではなくなっていたと解される。その結果、被上告人は上告人に対し本件建物の明渡しを求め得ることとなり、被上告人はその点について国に協力を求めることができ、国が自ら上告人に対して所有権に基づく本件建物の明渡請求を行わない場合には、被上告人が当該権利を代位行使し得るというべきである。将来的には、自ら使用するのではなく一定の第三者に使用させる用途で国有財産の使用許可を受けた者がその第三者に対して有する権利の内容、被許可者の固有の明渡請求の可否等が検討されるべきと思料されるが、現時点ではそのような議論は十分にはなされておらず、明確な



法理が形成されているとはいいい難い状況である。そのため、いわゆる転用法理としての債権者代位権の行使によって本件を解決せざるを得ず、債権者代位権行使の要件である保全の必要性が認められると考える。

3 本件は、災害救助法に基づく東京都の使用許可期間の終了によって被災世帯がそれまで居住していた建物を直ちに退去しなければならない事態を回避するために、被上告人が一定の枠組みを構築したことの過程で生じた紛争である。したがって、被災世帯の住居の確保という重要な法律問題を有するものであることを本件訴訟においても看過することは許されない。しかし、この要請を実現するための手段としてとられたのが、制限的かつ短期間、用途指定型の利用権設定である国有財産使用許可を被上告人が取得して被災世帯に住居を提供するという方法であった以上、一定期間の経過等により用途目的に反する事態となれば、この枠組みを維持することは困難であり、別な手段を考えなければならないことは避けられないところである。上告人の本件建物の利用の当初が災害救助法に基づくものであったこと等の事実は、確かに各関係法令の解釈適用においても最大限、考慮すべき事柄であり、私も、国ないし被上告人が上告人に対して明渡しを求め得るのか否かの判断に当たっては権利の濫用の可能性を考慮することも重要と考えている。しかし、所有者以外の者による一定期間を想定した建物利用という継続的法律関係において時的要因は極めて重要な判断要素であり、本件における相当な期間の経過の事実を考慮するとき、この事実を上回るような国ないし被上告人の権利行使を制限するだけの諸事実を本件で個別に見いだすことは困難といわざるを得ない。判決に影響を及ぼすことが明らかな各関係法令の解釈適用の誤りを本件において認めることはできないというべきである。

以上により、私は、本件事実関係の下においては、被上告人が債権者代位権を行使して上告人に対して本件建物の明渡しを求めることが許容されと考えている。

裁判官三浦守の反対意見は、次のとおりである。

私は、多数意見と異なり、被上告人は、上告人に対する債権者代位権に基づく建

物明渡請求訴訟の原告適格を有しないから、原判決中、被上告人の上告人に対する建物明渡請求に関する部分を破棄し、同部分につき第1審判決を取り消し、被上告人の訴えを却下するのが相当と考える。また、仮に、被上告人が上記原告適格を有するとしても、原審の判断には、災害救助法等の法令の解釈適用を誤った結果、必要な審理を尽くさなかった違法があり、これは、判決に影響を及ぼすことが明らかであるから、原判決中、上記建物明渡請求に関する部分を破棄し、同部分について事件を原裁判所に差し戻すのが相当である。以下、理由を述べる。

#### 第1 判示第2（被上告人の原告適格の欠如）について

1 被上告人の上告人に対する本件建物の明渡請求は、被上告人が、国に対して有する本件建物の使用に関する債権を保全するため、国の上告人に対する所有権に基づく建物明渡請求権を代位行使するものである。

被上告人は、平成29年2月、区域外避難者について応急仮設住宅の供与を終了するに当たり、避難者の住宅確保のための更なる方策として、各都道府県知事が避難者に応急仮設住宅として供与している国家公務員宿舎について、被上告人が、国から使用許可を受けることを前提として、住宅確保の見込みの立っていない避難者のうち一定の条件を満たした者との間で、セーフティネット契約を締結し、貸付料の支払を受けて、上記宿舎を提供することとした。

被上告人が本件建物について国から受けている本件使用許可は、平成29年以降、毎年、4月1日から翌年3月31日までを使用期間とするものであるところ、平成29年4月1日から平成31年3月31日までの使用に係る本件使用許可は、上告人が本件建物の継続入居を希望していることを踏まえ、セーフティネット契約の締結を前提としていたものと解される。そして、上告人が同契約の締結に応じないまま、その貸付期限である同日を経過したため、被上告人が上告人との間で同契約を締結する余地はなくなったが、その後も、被上告人は、上告人が継続入居していることを前提として、毎年、4月1日から翌年3月31日までを使用期間とする本件使用許可を受け、国に対し使用料を納付している。

原審において、上告人が本件建物から退去した場合に、被上告人が他の被災者に本件建物を使用させるための新たな貸付に関する制度や仕組みは認定されておらず、その存在はうかがわれない。被上告人も、上告人らの意向の下に国から本件使用許可を受けた立場として適切に明渡しを求める等の対応をしていくために許可申請を行っている旨の主張をしており、本件使用許可に至る経緯等に照らしても、本件使用許可が、被上告人が上告人以外の被災者に本件建物を使用させることを前提とするものとは解されない。

そうすると、本件使用許可は、継続入居している上告人が退去するまでの間、上告人の住宅の用に供することを目的とするものと解され、それ以外の用途を有するものということとはできない。

原審は、国有財産使用許可上、被上告人知事が使用を認めていない上告人に対し本件建物を使用させることが指定用途とされているとはいえないものとする。しかし、その一方で、原審は、本件使用許可に関し、その使用は、継続入居の要件に該当すると判断した世帯の住宅の用に供する目的に限定され、それ以外の用途に供してはならないものとしており、本件建物について、上告人以外に継続入居の要件に該当する世帯はあり得ないから、上告人の住宅の用に供する目的を否定することは、論理的に矛盾し不合理である。

2 被上告人の上告人に対する本件建物の明渡請求は、被上告人が、国に対して有する本件建物の使用に関する債権を保全するため、国の上告人に対する建物明渡請求権を代位行使するものであるところ、その被保全債権は、本件使用許可に基づくものであるから、上告人の住宅の用に供することができる状態にすることを求める債権であると解される。

そうすると、上告人が本件建物の居住を継続している限り、被上告人の被保全債権は実現しており、国が上告人に対し建物明渡請求権を行使しないことが、被保全債権の実現を妨げるという関係にもないから、上記建物明渡請求権の代位行使を基礎づける原告適格に関し、被保全債権を保全する必要性を認めることはできない。

原審は、被上告人が占有権原を有しない占有者に対し明渡しを求めることは、本件建物につき国から使用許可を受けている被上告人の権利であるとともに国に対する義務でもあるとして、上記権利を行使し義務を果たすために、国の上告人に対する明渡請求権を代位行使することができるものとしている。

しかし、被上告人の国に対する義務が債権者代位権の原告適格を基礎づけるものでないことは明らかである。また、仮に、被上告人が国との関係で上告人に対し明渡しを求めるべき立場にあり、国に対しその協力を求める債権を有すると考えるにしても、国が上告人に対し建物明渡請求権を行使しないことが、上記債権の実現を妨げるという関係にもない。このような債権者代位権の行使は、債権者代位制度の目的を逸脱するものというべきである。

3 以上のとおりであり、被上告人は、上告人に対する債権者代位権に基づく建物明渡請求訴訟の原告適格を有しないから、原判決中、被上告人の上告人に対する建物明渡請求に関する部分を破棄し、同部分につき第1審判決を取り消し、被上告人の訴えを却下するのが相当である。

## 第2 判示第3（法令の解釈適用の誤り）について

### 1 国際約束等

(1) 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下「社会権規約」という。）11条1項は、締約国に対し、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についての全ての者の権利を認め、この権利の実現を確保するために適切な措置をとることを義務付けている。

(2) 国内避難に関する指導原則（E/CN.4/1998/53/Add.2）は、国内避難民を保護するための重要な国際的枠組みと認識され、その保護を増加させるための効果的な方策をとる旨の国際社会の決意が表明されているところ（2005年（平成17年）世界サミット（国際連合首脳会合）成果文書132項参照）、同指導原則は、災害により避難を余儀なくされた者を含む国内避難民につい

て、国内当局は、国内避難民に保護及び人道的援助を提供する一義的な義務及び責任を有し、国内避難民は、これらの当局による保護及び人道的援助を要請し、及び受ける権利を有すること（原則３）、国内避難民は、移動の自由及び居住地の選択の自由についての権利、自らの生命、安全、自由若しくは健康が危険にさらされる可能性のある場所への強制的な帰還又は再定住から保護される権利、適切な生活水準に対する権利等を有すること（原則１４、１５、１８）、権限のある当局は、状況に関係なく、及び差別することなく、国内避難民に対し最低限、基本的な避難所及び住居等を提供し、これらの安全な利用を確保すること（原則１８）、権限のある当局は、国内避難民が自らの意思で、安全に、尊厳を維持しつつ、自らの住居若しくは常居所地に帰還できるようにし、又は自らの意思で国内の別の場所に再定住できるようにする条件を整え、及びそのための手段を提供する、一義的な義務及び責任を有すること（原則２８）等を定めている。

（３） 本件事故の被災者の保護に関する関係法令の解釈適用については、社会権規約及び国内避難に関する指導原則の趣旨を踏まえてこれを行うことが相当である。

## ２ 災害救助法等の法令の解釈

（１） 災害対策は、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること等を基本理念とし、国は、上記基本理念にのっとり、国民の生命、身体及び財産等を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有し、また、都道府県は、上記基本理念にのっとり、住民の生命、身体及び財産等を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、法令に基づきこれを実施すること等の責務を有する（災害対策基本法２条の２第５号、３条１項、４条１項等）。

（２） 災害救助法（平成３０年法律第５２号による改正前のものをいう。以下同じ。）は、災害に際して、国が地方公共団体等及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とするところ

る（１条）、この救助は、国が本来果たすべき役割に係る事務であるが、同法により、都道府県知事が、当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して行うものとされ、その事務は、地方自治法２条９項１号に規定する第１号法定受託事務とされる（同法２条、１７条）。そして、災害救助法４条１項各号に掲げる救助について、救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定めるものとされ（同条３項）、災害救助法施行令（平成３０年政令第３５９号による改正前のものをいう。以下同じ。）は、救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事がこれを定め、内閣総理大臣が定める基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができるものとする（３条）。

災害救助法による救助のうち、応急仮設住宅の供与（同法４条１項１号）は、「住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないもの」を対象とするところ（「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成２５年内閣府告示第２２８号（平成３０年内閣府告示第５１号による改正前のものをいう。以下「平成２５年内閣府告示」という。）２条２号））、原子力災害において、住家は失われていないものの、放出された放射性物質により汚染されている居住地からの避難を余儀なくされている被災者は、住家が失われた者に準じて、その対象となるものと解される。

応急仮設住宅を供与できる期間は、建築基準法（平成３０年法律第６７号による改正前のものをいう。以下同じ。）８５条３項又は４項に規定する期限までとされ（平成２５年内閣府告示２条２号）、最長で２年３か月である。しかし、著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る応急仮設住宅の入居者の居住の安定に資するための措置を講ずることが特に必要と認められるものが発生した場合において、当該非常災害が特定非常災害として政令で指定されたときは、建築基準法２条３５号の特定行政庁は、被災者の住宅の需要に応ずるに足りる適当な住宅

が不足するため同法 8 5 条 4 項の期間を超えて当該被災者の居住の用に供されている応急仮設建築物である住宅を存続させる必要があり、かつ、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるときは、更に 1 年を超えない範囲内において同項の許可の期間を延長することができ、当該延長に係る期間が満了した場合において、これを更に延長しようとするときも同様とされている（特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成 3 0 年法律第 6 7 号による改正前のものをいう。以下「特定非常災害特措法」という。） 2 条、8 条）。民間賃貸住宅を借り上げて供与するなど適切な方法により供与する応急仮設住宅についても、上記に準じて取り扱われるものと解され、都道府県知事は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、応急仮設住宅を供与できる期間を延長することができる（災害救助法施行令 3 条 2 項）。

本件事故に係る災害は、著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る応急仮設住宅の入居者の居住の安定に資するための措置を講ずること等が特に必要と認められるものとして政令で指定された（東日本大震災についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令（令和 4 年政令第 2 0 3 号による改正前のものをいう。） 1 条、2 条）。

(3) 災害救助法による応急仮設住宅の供与は、災害により居住する住家を失い自らの資力では住家を得ることができない被災者に対し、応急的に住宅を供与することにより、当該被災者の居住の安定に係る利益の保護等を図るものと解される。そして、上記供与は、その間、できる限り早期に安定した住宅の確保が図られるよう、被災者の住宅の需要を的確に把握するとともに、その需要に応ずるに足りる適当な住宅を確保し、十分な情報を提供するなど、必要な支援を行うことを前提にするものと解される。

また、特定非常災害特措法 8 条等により応急仮設住宅を供与できる期間を延長する措置は、応急仮設住宅の入居者の居住の安定に資するための措置を講ずることが特に必要と認められる特定非常災害において、被災者の住宅の需要に応ずるに足り

る適当な住宅が不足するため、所定の期間を超えて、当該被災者の居住の用に供されている応急仮設住宅を使用する必要がある場合に、上記措置により、当該被災者の居住の安定に係る利益の保護等を図るものと解される。

都道府県知事が、内閣総理大臣に協議しその同意を得た上で、応急仮設住宅を供与できる期間を延長する措置についての都道府県知事及び内閣総理大臣の各判断は、被災者の住宅の需要に応ずるに足りる適当な住宅が不足する状況その他災害における救助等に関する専門的、技術的な知見を要すること等に鑑み、都道府県知事及び内閣総理大臣の合理的な裁量に委ねられるものと解される。また、被災者の住宅の需要に応ずるに足りる適当な住宅が不足する状況その他の事情を考慮して、一定の要件を定め、一律に、これに適合するものに係る上記期間を延長する一方で、これに適合しないものに係る上記期間を延長しないことは、上記各裁量の範囲内において許されるものと解される。

もっとも、災害により居住する住家を失い自らの資力では住家を得ることができない被災者は、それぞれ、被災及び避難の状況、避難の継続又は帰還についての意向、家族関係・健康状態・就労状況その他生活の状況、安定した住宅の確保に関する事情等は様々であり、当該被災者の居住の用に供されている応急仮設住宅を使用する必要性も大きく異なる。

取り分け、著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該非常災害に係る応急仮設住宅の入居者の居住の安定に資するための措置を講ずることが特に必要と認められる特定非常災害においては、多数の被災者の避難が広域かつ長期に及ぶなどして、被災者の安定した住宅の需要が被災地域及びその周辺（以下「被災地域等」という。）に限られないこと等にも鑑みると、所定の期間を超えて応急仮設住宅を使用する必要性に関し、被災地域等における住宅の供給状況等を重視して一律に判断することは困難である。

被災者にとって、生活の基盤を失って避難するという経済的にも精神的にも困難な状況の下で、その居住の安定に係る利益は、生存の基礎であって個人の尊厳及び



幸福追求に関わる。社会権規約及び国内避難に関する指導原則の趣旨を踏まえ、災害対策基本法の定める基本理念及び責務にも鑑みると、応急仮設住宅を供与できる期間を延長する措置についての判断に当たっては、応急仮設住宅を使用する必要性に関し、広域における住宅の供給状況等を踏まえ、当該被災者の具体的な事情を適切に考慮して判断しなければならないものと解される。

また、上記期間を延長する措置に関し、一定の要件を定め、一律に、これに適合するものに係る上記期間を延長する一方で、これに適合しないものに係る上記期間を延長しないこととするに当たっては、上記要件に適合しないものについて、当該被災者の具体的な事情を考慮するまでもなく、応急仮設住宅を使用する必要がないことが、合理的な根拠に基づいて認められなければならないものと解される。

### 3 応急仮設住宅の供与に関する措置についての判断の瑕疵

(1)ア 本件建物は、被上告人知事から災害救助法に基づく救助を行うことについての応援の要請を受けた東京都知事が、国から国有財産使用許可を受けた上で、上告人に対し、応急仮設住宅として供与したものである。

被上告人知事は、内閣総理大臣の同意の下に、応急仮設住宅を供与できる期間に関し、2年を超えて1年ごとに上記期間を延長していたところ、被上告人（知事）は、平成27年6月、国（内閣総理大臣）に協議しその同意を得た上で、平成29年3月末日まで上記期間を延長するとともに、区域外避難者については、同日をもって応急仮設住宅の供与を終了し、同年4月以降は、災害救助法に基づく救助から新たな支援策へ移行していくこととした（以下、この措置を「本件措置」という。）。その後、被上告人知事は、内閣総理大臣に協議しその同意を得た上で、避難指示区域からの避難者（以下「区域内避難者」という。）について、平成29年4月以降も上記期間を延長することとした（以下、この措置と本件措置を併せて「本件措置等」という。）。

本件措置等は、応急仮設住宅を供与できる期間に関し、平成29年3月末日までは、全ての避難者に係る上記期間を延長するとともに、同年4月以降は、本件事故

当時の被災者の居住地が避難指示区域に含まれるか否かを基準として、一律に、区域内避難者に係る上記期間を延長する一方で、区域外避難者に係る上記期間を延長しないこととするものと解される。

イ 原審が適法に確定した事実関係によれば、本件措置等については、本件事故から平成29年3月までに約6年が経過し、その間、福島県内の各市町村においては除染が実施され、災害公営住宅の整備、公共インフラの復旧等が進んでいること、応急救助という災害救助の基本的な考え方、阪神・淡路大震災の例、宮城県及び岩手県において全て一律に供与の期間を延長することについて国から厳しい見方が示され、平成29年4月以降の延長について国の同意を得ることが極めて困難となったこと等の事情が考慮された。

また、応急仮設住宅の供与に代わる新たな支援策は、借上げ住宅等から福島県内の恒久的な住宅への移転費用の支援、低所得世帯等に対する民間賃貸住宅の家賃の支援、避難者のための住宅確保（公営住宅等）への取組みなどの検討を進めることを新規・重点施策とし、生活再建支援策の継続・拡充も実施していくこととされた。そして、被上告人は、各都道府県に対し、住宅確保等についての協力を依頼し、東京都は、都営住宅公募に当たり専用枠を設定するなどした。また、被上告人は、前記のとおり、セーフティネット契約の締結等の措置を講じた。

(2)ア 放射線障害防止の技術的基準に関する法律（以下「放射線障害防止法」という。）は、法令に基づく放射線障害の防止に関する技術的基準の斉一を図ることを目的とし（1条、2条2項）、上記技術的基準を策定するに当たっては、放射線を発生する物を取り扱う従業者及び一般国民の受ける放射線の線量をこれらの者に障害を及ぼすおそれのない線量以下とすることをもって、その基本方針としなければならないものとした上で（3条）、放射線障害の防止に関し学識経験のある者のうちから任命される委員で組織する放射線審議会を設置し（4条、7条2項）、関係行政機関の長が上記技術的基準を定めようとするときは、同審議会に諮問しなければならないものとする（6条）。

放射線審議会は、国際放射線防護委員会（ICRP）の1990年（平成2年）の勧告を踏まえ、公衆の被ばくに関する限度に関し、実効線量については年1 mSvとするなどとして、これを規制体系の中で担保することが適当であるとし（平成10年6月10日同審議会決定「ICRP1990年勧告（Pub. 60）の国内制度等への取入れについて（意見具申）」）、関連する法令の規定は、これに従って技術的基準の斉一が図られている。

イ 避難指示区域は、原子力災害対策特別措置法に基づき、住民の避難や立入りの制限等に関する指示がされた区域であるが、その設定及び解除については、住民が1年間に被ばくする放射線量が20 mSvを超えるか否かが、一つの基準とされている（平成23年12月26日原子力災害対策本部決定「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」等）。

上記避難等に関する指示は、原子力災害対策本部長が、緊急事態応急対策等を的確かつ迅速に実施するため特に必要がある措置として、地方公共団体の長に対して行ったものであり（平成24年法律第47号による改正前の原子力災害対策特別措置法20条3項、同改正後の同条2項）、その一つの基準とされる上記放射線量は、法令に基づく放射線障害の防止に関する技術的基準ではなく、公衆の被ばくに関する限度について、放射線障害防止法3条の定める基本方針の下に技術的基準の斉一が図られたものでもない。

ウ 「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（以下「放射性物質環境汚染対処法」という。）は、本件事故により放出された放射性物質（以下「事故由来放射性物質」という。）による環境の汚染が生じていることに鑑み、上記汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減することを目的として、事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理及び土壤等の除染等の措置等について規定する。

そして、放射性物質環境汚染対処法に基づく土壌等の除染等の措置は、除染特別地域（環境大臣が同法 25 条 1 項に基づき指定する地域をいう。以下同じ。）及び汚染状況重点調査地域（環境大臣が同法 32 条 1 項に基づき指定する地域をいう。以下同じ。）において実施されるが、このうち、汚染状況重点調査地域の指定及び同地域内の除染実施区域の指定に係る「環境省令で定める要件」（同法 32 条 1 項、36 条 1 項）については、その地域又は区域の追加被ばく線量が年間 1 mSv 未満であることを基準として、これを空間線量率に換算し、1 時間当たり 0.23  $\mu$  Sv 未満の放射線量と定められている（汚染廃棄物対策地域の指定の要件等を定める省令（平成 23 年環境省令第 34 号）4 条、5 条）。

汚染状況重点調査地域の指定等の要件とされる上記放射線量は、法令に基づく放射線障害の防止に関する技術的基準であり、放射線障害防止法 6 条に基づく環境大臣の諮問に対する放射線審議会の答申（平成 23 年 12 月 13 日付け）に基づいて定められている。これは、公衆の被ばくに関する限度について、同法 3 条の定める基本方針の下に技術的基準の斉一が図られたものといえることができる。

エ 環境大臣は、平成 24 年 2 月までに、福島県の 41 市町村（いわゆる浜通り及び中通りの全ての市町村と会津地方の一部の町村）の全域を除染特別地域又は汚染状況重点調査地域に指定したが、そのうち、平成 29 年 3 月末日までにその指定を解除したのは 5 町村にとどまる。この時点において、福島市、郡山市、いわき市及び南相馬市（同市は、本件事故当時における上告人の居住地である。）を含む 36 市町村に及ぶ広範囲の地域は、依然として、環境大臣が、法令に基づき、その地域内の事故由来放射性物質による環境の汚染が著しいと認める地域、又はその環境の汚染状態が上記環境省令で定める要件に適合しないと認め若しくはそのおそれが著しいと認める地域であったといえることができる。

平成 29 年 3 月までに、福島県内の各市町村において除染が実施され、災害公営住宅の整備、公共インフラの復旧等が進んでいたとしても、上記のような環境の汚染状態が続いている居住地から避難している被災者にとって、その避難の継続は、

放射線障害防止法３条の定める基本方針に照らし、自らの受ける放射線量が障害を及ぼすおそれのないようにするという点で、法令に基づく合理的な根拠があるというべきである。

もとより、区域外避難者は、自らの意思で元の居住地等に帰還することもできるが、避難を継続するか帰還するかは、ひとえに個人の選択の問題である。本件事故により放出された放射性物質が広く拡散し、当該放射性物質による放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されたとはいえない状況において（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１条参照）、法令に基づく合理的な根拠をもって避難の継続を選択する者について、区域内避難者と異なり、平成２９年４月以降は、当該被災者の具体的な事情を考慮するまでもなく、一律に、応急仮設住宅を使用する必要性を否定すべき理由はない。

(3)ア 災害救助法による応急仮設住宅の供与は、現に救助を必要とする被災者に対し、応急的に、必要な救助として行うものであるが、この「応急的」という概念は、救助の必要性に関する当該被災者の具体的な事情を離れた画一的な期限を意味するものではない。取り分け、応急仮設住宅の入居者の居住の安定に資するための措置を講ずることが特に必要と認められる特定非常災害において、所定の期間を超えて応急仮設住宅を使用する必要性についての判断に当たり、応急的救助という考え方を重視して、当該被災者の具体的な事情を適切に考慮しないことは、むしろ、特定非常災害特措法等の趣旨に反するというべきである。

なお、一般に、法令上「応急」という用語に係る措置は、その規定の趣旨を踏まえ必要に応じ長期に及ぶことが稀ではない。現に、区域内避難者については、平成２９年４月以降も、応急仮設住宅を供与できる期間が延長され、福島県大熊町及び双葉町からの避難者については、現在も、応急仮設住宅の供与が続いている。

イ 阪神・淡路大震災の例並びに宮城県及び岩手県の取扱いとの比較についても、区域外避難者が、区域内避難者と異なり、当該被災者の具体的な事情を考慮す

るまでもなく、応急仮設住宅を供与できる期間の延長を一律に否定する理由となるものではない。

ウ 応急仮設住宅の供与に代わる新たな支援策については、セーフティネット契約等が平成31年3月31日までの2年間に限定され、公営住宅の公募における専用枠等もその入居が確保されるものではないなど、上記支援策によって、必ずしも、安定した住宅を確保できるとはいえない。これらも、区域外避難者について、区域内避難者と異なり、当該被災者の具体的な事情を考慮するまでもなく、応急仮設住宅を供与できる期間の延長を一律に否定する理由となるものではない。

(4) 被上告人知事が災害救助法2条により行う救助は、地方自治法2条9項1号に規定する第1号法定受託事務であり（災害救助法17条）、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものである。国（内閣総理大臣）は、被上告人知事による応急仮設住宅の供与に関する事務について、その適正な処理を特に確保するため、適切と認める技術的な助言又は勧告等の関与をすることができる立場にある（地方自治法245条の4第1項等）。

また、被上告人知事が、応急仮設住宅を供与できる期間を延長する措置をとるに当たっては、内閣総理大臣に協議しその同意を得る必要があるから（災害救助法施行令3条2項）、その同意が得られない限り、上記措置をとることができない。そして、本件措置等において、平成29年3月末日までは、全ての避難者に係る上記期間の延長について上記同意が得られたが、同年4月以降は、上記期間の延長について上記同意を得ることが極めて困難となっていたことから、この点に関する協議を経て、区域内避難者と区域外避難者を一律に区別して取り扱い、区域内避難者に係る上記期間の延長について上記同意がされたものということができる。

以上によれば、本件措置等は、国（内閣総理大臣）の関与と同意の下に被上告人知事が行ったものということができる。

(5) 以上のとおりであり、本件措置等において、応急仮設住宅を供与できる期間

に関し、平成２９年４月以降は、本件事故当時の被災者の居住地が避難指示区域に含まれるか否かを基準として、一律に、区域内避難者に係る上記期間を延長する一方で、区域外避難者に係る上記期間を延長しないことについては、同月以降は、区域外避難者について、当該被災者の具体的な事情を考慮するまでもなく、応急仮設住宅を使用する必要があることが、合理的な根拠に基づいて認められるものでないことは明らかである。

避難先での生活の継続を望む区域外避難者が数多く存在する状況において、本件措置等は、応急仮設住宅の使用を必要とする区域外避難者の居住の安定に係る利益等を損なうという点で、本質的な瑕疵を有するものであったといわざるを得ない。

そうすると、平成２９年４月以降に係る応急仮設住宅の供与に関し、国の関与及び同意の下に行われた被上告人の本件措置等は、社会通念上著しく妥当性を欠くものと認められ、各裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものというべきである。

#### ４ 法令の解釈適用の誤り

被上告人知事は、本件措置等を踏まえ、東京都知事に対し、区域外避難者について、平成２９年４月以降に係る救助の応援を要請せず、東京都知事は、同年３月末日をもって上告人に対する応急仮設住宅の供与を終了した。その際、被上告人知事及び東京都知事が、応急仮設住宅を使用する必要性に関し、広域における住宅の供給状況等を踏まえ、上告人の具体的な事情を適切に考慮したことはうかがわれない。

国は、東京都知事による応急仮設住宅の供与に関する事務についても、その適正な処理を特に確保するため、適切と認める技術的な助言又は勧告等の関与をすることができる立場にある上、本件建物は、東京都知事が、国から国有財産使用許可を受けて、上告人に応急仮設住宅として供与するものであり、その使用許可と供与の期間は、同様に取り扱われるものであった。

以上によれば、上告人に対する応急仮設住宅の供与に関し、上告人に関する具体的な事情が適切に考慮されないまま、平成２９年３月末日をもって上記供与が終了したことは、国の関与の下に行われた被上告人知事及び東京都知事による上記供与

に関する事務の処理によるものであるが、それらは、国の関与及び同意の下に行われた被上告人の本件措置等が、社会通念上著しく妥当性を欠くものであって、各裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したことに起因するものというべきである。

このような事情の下において、上告人がその後本件建物に居住していることは、国との関係において、単なる不法占拠とみることはできず、上告人に関し、被災及び避難の状況、避難の継続又は帰還についての意向、家族関係・健康状態・就労状況その他生活の状況、安定した住宅の確保に関する事情等の具体的な事情を総合的に考慮して、国が上告人に対し建物明渡請求権を行使することが、正義・公平の理念に照らし容認できないときは、その行使は、権利の濫用として許されないというべきであり、被上告人が上記建物明渡請求権を代位行使することも、権利の濫用として許されないものと解される。

しかるに、原審は、被上告人が占有権原を有しない占有者に対し明渡しを求める権利を行使し義務を果たすために、国の上告人に対する建物明渡請求権を代位行使することができるとしており、上告人に関する具体的な事情を総合的に考慮して、上記建物明渡請求権の行使が権利の濫用に当たるか否かについて必要な検討をしていない。

そうすると、原審の判断には、災害救助法等の法令の解釈適用を誤った結果、必要な審理を尽くさなかった違法があり、これは、判決に影響を及ぼすことが明らかであるから、原判決中、上記建物明渡請求に関する部分を破棄し、同部分について事件を原裁判所に差し戻すのが相当である。

5 我が国においては、国及び原子力事業者が、原子力の利用に関する安全神話に陥り（原子力基本法2条3項参照）、原子力発電所についてチェルノブイリ原子力発電所事故（1986年（昭和61年））と同様の事態になることは考え難いとして、原子力発電所の敷地外において中長期的な防護措置や土壌等の除染等の措置などが必要となるような過酷事故を想定していなかった（昭和55年6月原子力安全委員会「原子力施設等の防災対策について」、平成24年3月22日原子力安全



委員会原子力施設等防災専門部会防災指針ワーキンググループ「「原子力施設等の防災対策について」についての見直しに関する考え方について 中間とりまとめ」等参照）。

このような状況において、本件事故に係る災害は、応急仮設住宅の入居者の居住の安定に資するための措置を講ずることが特に必要と認められる特定非常災害として政令で指定されたが、本件措置等は、区域内避難者と区域外避難者を一律に区別して取り扱うことについて合理的な根拠を欠き、応急仮設住宅の使用を必要とする区域外避難者の居住の安定の利益等を損なったものである。

原子力災害か否かに関わらず、著しく異常かつ激甚な非常災害により、多数の被災者の避難が広域かつ長期に及ぶ場合において、被災者の支援が、個別の事情を踏まえ、その必要性が継続する間確実に実施されるよう、その居住の安定に資するための措置について適切な仕組みの構築が望まれる。

(裁判長裁判官 三浦 守 裁判官 岡村和美 裁判官 尾島 明 裁判官 高須順一)