

罹災都市借地借家臨時処理法の適用

弁護士 日高清司

罹災都市法の施行

阪神大震災から約三週間後の二月六日、大阪府と兵庫県の三三市町村に罹災都市借地借家臨時処理法（以下、罹災都市法といいますが適用されました。この罹災都市法は多くの弁護士にとってあまりなじみがない法律です。しかも、単になじみがないだけでなく、具体的な適用場面において判断に迷うことがしばしばです。前回の借家関係の法律問題に引き続き、今回は罹災都市法適用に際しての実務家の悩みについてお話しましょう。

罹災都市法の沿革

罹災都市法の沿革は、(旧)借地法(旧)借家法(大正一〇年制定)のみによっては関東大震災(大正一二年九月一日)の混乱に対処することができなかったため、大正一三年に制定された「借地借家臨時処理法」にさかのぼります。その後、戦時中の昭和二〇年には戦時緊急措置法に基づき「戦時罹災都市物件令」が制定され、戦争終了後の昭和二十一年八

短期連載

阪神淡路大震災・被害救済の法を考える

月に、罹災都市の借地人・借家人を保護し、罹災都市の復興を促進するため「罹災都市借地借家臨時処理法」が制定されました。その後同法は政令で定める災害により滅失した建物にも適用されることとなり(同法二五条の二)、今回の阪神大震災にも適用されることとなったのです。

罹災都市法の概要

罹災都市法は、借家もしくは借地上建物が「滅失」した場合の法律関係について定めた法律です(滅失については前号を参照してください)。建物が滅失していなければ、従前通りに借地借家法(旧借家法、旧借地法)が適用されます。

罹災都市法が定める借地人・借家人保護の主要な点は次の通りです。

1 借地人保護

借地借家法では、借地上の建物登記を有する場合に借地権を第三者に対抗することができませんが(同法一〇条一項)、建物が滅失してしまうと、掲示による対抗力も二年間しか効力を有せず(同条二項)、その後は原則として対抗できなくなってしまいます。

しかし、罹災都市法は建物が滅失した借地権者は掲示等がなくとも政令指定日(二月六日)から五年間は、第三者に借地権を対抗することができるようになります(一〇条)。

また、借地権は建物が滅失しても消滅しませんから、借地権者は建物を再築することも可能です。ただし残存期間を越える建物を再築しようとする場合、借地権設定者から異議が出ると、原則として残存期間しか土地を利用できなくなり(借地借家法七



条、旧借地法七条)、借地の利用が非常に制限されてしまいます。

そこで罹災都市法は残存期間が一〇年未満の場合にも一〇年まで延長し、借地人が建物を再築しやすくしました(同法二一条)。

2 借家人保護

建物賃貸借契約の目的物である借家が滅失すれば契約も終了してしまうのが民法上の原則です。

そこで罹災都市法は、滅失した借家の敷地に新たに建物が建築された場合には、滅失当時の借家人が

他の者に優先して再築建物を賃借することができるという権利を認め(建物優先賃借権、一四条)、土地所有者等が建物を再築しないような場合には、借家人がその敷地を賃借することができる権利も認めました(敷地優先賃借権、二、三条)。正当事由による制限や相当条件により当事者間のバランスが考慮されていますが、借家権を借地権に変えることが認められたのです。

罹災都市法制定当時、すでに罹災地に「バラック」を自ら建て生活を始めていた借家人が存在し、これらの人々を保護する社会的必要がありました。

また、借家人に敷地優先賃借権を認めることにより土地所有者等に建物再築を促し、都市の復興を図ろうとしたのでした。それに、本法制定当時は借家権と借地権の財産的価値の差も現在ほどではなく、たとえ借家権から借地権への転換を認めても借地契約の条件を考慮することで利害調整を図ることが可能でした。

ところが、社会状況も時代と共に大きく変化し、現在では土地建物の利用形態や権利関係は非常に複雑になっています。そのため、今回の阪神大震災ではこの罹災都市法によっても解決困難な事態が起きているのです。

つぎに、利害調整が特に困難な敷地優先賃借権と建物優先賃借権について述べます。

敷地優先賃借権の問題点

1 相当な借地条件とは?

戦後の経済発展に伴い土地価格が異常なほど上昇すると共に借家権、借地権の経済的価値も大きくなり、同時に借家権と借地権の価値の格差も拡大しました。そのため現在では、罹災都市法が借家権から借地権への転換を認めていること自体についての疑問が寄せられています。敷地所有者にとって、借家権が借地権に変わり土地の利用がさらに制限される不利益は非常に大きく、一方、被災建物賃借人にとっても、借地条件としてかなり高額の権利金の負担を覚悟しなければならず、新たに定められる借地契約の条件を考慮したとしても利害調整が困難だからです。当事者間での合意が成立しなかった場合には、裁判所がその条件を決定することになっていますが(一五条)、従前の借家関係をどこまで考慮し

て新たな借地契約の条件に反映させるのか、その条件を決定する合理的根拠をどのように説明するのか、裁判所も頭を悩ますことでしょう。

2 複数借家人からの申出の場合の調整

今回の阪神大震災においては、罹災都市法制定当時には考えられなかったような大規模高層マンションが被災しました。このようなマンションの借家人から敷地優先賃借権の申出がなされた場合、敷地所有者と借家人との間の利害調整、また、借家人同士の利害調整をどうするかについても困難な問題が生じます。たとえば、

①借家人の一人だけが敷地全部について敷地優先賃借権を申し出た場合にも認められるのでしょうか。

高層マンションの、一室の割合部分の敷地についてしか借地権が認められないとすれば、その広さはわずかに数坪にしかありませんから建物敷地として利用することは事実上不可能です。他に敷地優先賃借権の申出がない限り敷地全部について借地権の設定を認めざるをえないでしょう。ただし、権利金等の負担はかなり大きくなるでしょう。また、敷地所有者が敷地の一部の使用を主張すればその部分について正当事由の存否が検討されることになるでしょう(二条三項)。

②複数の借家人から敷地優先賃借権の申出があった場合の優劣をどのようにして決めるのでしょうか。

複数借家人からの申出が同時になされた場合には、当事者間で協議し、協議が整わないと裁判所が割り当て、割り当てによっても調整がつかない場合には金銭で調整することになります(一六条)。しかし、時を異にして申出がなされた場合には、申出

のたびに協議し、協議が整わなければ裁判所が割り当てると解したのでは、二年の期限内(二条)は裁判所も割り当てを行なうことができず、権利者が確定しない状態が続くことになってしまいます。かといって最初に申出をした者が借地権を優先して取得すると解すれば、いわば早い者勝ちとなり借家人間に不均衡が生じます(ダミーの出現もありえます)。

建物優先賃借権の問題点

——建築着手前の利害調整の必要性と困難さ

罹災建物の借家人は、罹災建物敷地に罹災後最初に建築された建物が完成するまでの間に、建築主に對して建物の賃借の申し出をして、三週間以内に拒絶の意思表示がなされないか、拒絶の意思表示があっても正当事由がなければ、他に優先して借家権を取得します(一四条)。罹災後最初の建物であれば、誰が建てても(二条、三条により敷地優先賃借権を取得した者が建築した場合でも)、どのような構造、用途の建物であっても賃借の申出が可能です。

しかし、借家人としては、建物が建築されないかぎり建物優先賃借権の申出を行なうことができません。建築主に対して建物の構造、用途、規模等を指示する権利も認められていません。したがって、従前の建物とまったく異なる建物が建築され、借家人が利用しようにもできなければ、たとえば建物優先賃借権を有しているとしてもまったく無意味になってしまいます。

一方、建築主にとっても、事前に建物優先賃借権を行使するかどうかを賃借人に催告する方法がありません(そもそも従前の借家人がどこに行つたかわからない場合もあるでしょう)。また、建物優先賃借

権の行使には期間制限がありません。そのため、優先賃借権を行使されるリスクを覚悟しながら建築に着手しなければならぬ場合も生じます。

そこで建築着手前に、建物概要、借家条件等について合意がなされればお互い安心です。

しかし、建築前に合意に達することは実際上はなかなか困難です。実務的には、罹災都市法の権利主張をしないことを条件に金銭授受がなされている場合もあるようです。この場合の妥当な金額をどのように算出するのも問題です。

賃借の申し出があつた場合にも、相当な借家条件をどのように定めるか(再築により家賃が高くなれば事実上入居できなくなる場合もあります)、複数借家人からの申出がある場合の調整(木造二階建アパートが高層マンションになつた場合どの部屋を賃借できるのかなど)については、敷地優先賃借権で述べたことと同じような問題が生じます。

*

以上、罹災建物の借家人にとって罹災都市法上の敷地優先賃借権や建物優先賃借権を現実化するにはいろいろな困難を伴います。たとえばこれらの権利を主張するにしても、その権利の実現を目的とするだけでなく、敷地権利者との交渉の道具とする場合もあるのです。

今回の震災によって生活基盤としての借家を失つた借家人の住居を確保するには、私人間の利害を調整する罹災都市法にも限界があります。公営住宅の建設、優良賃貸住宅建設促進策等の総合的な政策がなければ、借家人・借地人を保護し罹災都市を復興させることは困難でしょう。(ひだか・せいじ)