

震災地における借地借家問題

藤原精吾

罹災都市借地借家臨時処理法の適用とその立法的な改善策

一 震災地における借地借家問題の発生

神戸市内の罹災証明（全壊・半壊・一部損壊）の発行数は五一万件を超えた。倒壊家屋は一九万二七〇六棟（四〇万六三三七世帯）、焼失家屋は七四五六棟（九三二二世帯）に上る。倒壊・滅失家屋は木造老朽建物が圧倒的に多いが、中・高層マンションの倒壊も予想以上に多かった。

一般に借家率は四〇～五〇％であり、木造老朽建物の倒壊が著しいことを計算に入れば、借家の倒壊は一〇万棟以上、二〇万世帯をはるかに超える借家人が被災したと考えられる。

かつて経験しなかった突然の建物損壊という事態に直面し、これからの見通しと行動の指針を求める人々で、震災後一週間も経たないうちから、法律相談の需

要が高まった。神戸、大阪の弁護士会では、京都、滋賀、奈良、和歌山さらに岡山はじめ全国の弁護士会の支援を得て、電話相談、被災市町村での臨時法律相談所の開設、常設相談体制の強化を行った。

電話相談は神戸で四七八二件（一月一日から二月二十八日までの約一カ月）、大阪で三八〇〇件（三月までの二カ月）、京都で二三三五件（同）を数えた。

神戸での面接相談の相談内訳では、借家関係が四五・五％、借地関係が一三・六％を占めた。

- 借家に関する相談では、
- ① 建物の損壊滅失の判断をめぐる家主と借家人の対立
 - ② 損壊建物を家主が修理しない
 - ③ 損壊や電気ガス水道の停止による家賃の減額請求
 - ④ 通常の使用が可能なのに家賃の支払いをしない

- ⑤ 家主が敷金全額の返還に応じない
- ⑥ 全壊滅失しているのに借家人が退去しない
- ⑦ 建物解体についての借家人、近隣の同意が得られない
- ⑧ 優先借地権・借家権の取得とその行使方法

借地に関する相談では、

- ① 借地権の存続と再築について
- ② 地盤の崩壊による補修工事の費用負担

などのケースが見られた。

本稿では、震災により発生した右のような借地借家関係をめぐる法律問題のうち、罹災都市借地借家臨時処理法（以下「罹災法」と略）の適用を中心に述べることにする。

二 罹災法の適用

1 平成七年政令一六号の制定施行

阪神・淡路大震災による被害に対して罹災法二五条の二の災害と、同条の規定を適用する地区を定める政令は、平成七年二月六日政令一六号として制定公布、同日から施行された。

適用対象となる災害は、「平成七年の兵庫県南部地震に係る震災及びこれに伴って起こった火災」であり、適用地区は大阪府の「大阪、堺、岸和田、豊中、池田、吹田、高槻、茨木、泉佐野、大東、箕面、高石」の一二二市、兵庫県の「神戸、尼崎、明石、西宮、洲本、芦屋、伊丹、宝塚、三木、川西」の一〇市、「播磨、津名、淡路、北淡、一宮、五色、東浦、緑、西淡、三原、南淡」の一町、である。

2 罹災法の概要

罹災法の主たる内容を要約すれば左の七点となる。

- (1) 優先借地権の取得

罹災建物の滅失により、借家関係は消滅するが、本法二条により、滅失当時の借家人は従前建物敷地の所有者に申し出ることにより、優先的に借地権を取得することができる。

また、その敷地がすでに他人の借地となつているときは、地主の承諾を要せず（罹災法四条）、借地権者から借地権の譲渡を受ける途を開いた（同三条）。
- (2) 優先借家権

罹災建物が滅失した当時の借家人に、

その建物敷地上に最初に築造された建物について、優先的に借家権を取得しうる途を開いた(同一四条)。

(3) 借地権の對抗要件の特例

滅失当時の借地人は、借地上の建物が滅失しても、政令施行の日から五年間、建物登記等の對抗要件がなくても、土地を譲り受けた第三者に借地権を対抗することができる(同一〇条)。

(4) 借地期間の特例

罹災建物の借地権の残存期間が政令施行の日に一〇年未満である場合は一〇年に延長される(同一一条)。

(5) 不当条件の是正

罹災都市における地代、家賃、敷金その他の借地借家条件が著しく不当なときは、是正を求めて裁判所に申し立てることができる(同一七条)。

(6) 罹災地に借地権を有しながら、本法施行日から二年以内に建物を建てないばあいとその消滅を図る途を開いた(同一二条)。

(7) 非訟事件手続の採用

本法による借地権の設定・譲渡、借家権の設定、借地借家条件の決定・変更等についての裁判は、非訟事件手続により、地方裁判所が取り扱う(同一八条)。

三 罹災法の法政策と

その限界

1 現行罹災法制定までの歴史

(1) 関東大震災による借地借家臨時処理法の出現

関東大震災では家屋全壊一二万八〇〇〇余棟、半壊一二万六〇〇〇余棟、焼失四四万七〇〇〇余棟を数え、被災者は七府県の人口の二九パーセントの三四〇万人に達した。これによりいわゆる「バラック問題」が大量に発生した。家を失った借家人が、雨露をしのぐために、他人の土地上にバラックを建てたのである。土地所有者は不法占拠であるとして、バラックの収去を求め、あるいはバラックの所有権を放棄させて明け渡させ、または弱みにつけこみ高額な家賃を取って賃貸するということになった。

調停裁判所は一定期間を定めてバラック居住者の占有を解いて執達吏に保管させるという仮処分命令を頻発したという(第四九回帝国議会衆議院委員会議録第一回、第二回)。

借地借家臨時処理法制定前の、大正一二年九月一日から同年一月三〇日までの間に成立した調停一九一七件の内訳は次のようになっている(大正一三年一月二〇日法律新聞二二〇八号一〇頁)。

①借家人と土地所有者の家主間のバラック建設をめぐる争い

一四八〇件 七七%

争いをめぐる争い	五五件	三%
③借家敷金返還請求	二七〇件	一四%
④借地権の存否・明け渡しをめぐる争い	一六二件	八・五%

このような社会情勢と紛争を背景に「借地借家臨時処理法」(大正一三年七月二二日法律一六号)が制定された。この法律は、

①地代、家賃、敷金その他不当な借地借家条件の変更の裁判

②関東大震災により滅失した建物の敷地に新築された建物への従前借家人の優先入居権

③罹災建物借家人への敷地借地権の譲渡についての地主の契約解除の制限

④建物滅失後における借地権の第三者対抗要件付与

を骨子とするものであった。

この法律は関東大震災後の事態に臨時に対処することを目的としていたが、その後、効力を延長され、昭和二年四月三〇日まで存続した。

(2) 第二次大戦後の罹災法の制定

太平洋戦争による空襲と疎開による都市の罹災に対処するため、戦時緊急措置法(昭和二〇年法三八号)に基づいて、昭和二〇年七月二二日に戦時罹災土地物件令(勅令四一一号)が公布施行され

た。敗戦により、戦時緊急措置法が廃止され、戦災地域内の借地借家関係を調整する法制の必要が高まった。そこで、戦時罹災土地物件令の廃止にとともに、借地借家臨時処理法の精神を継承し、罹災都市借地借家臨時処理法が制定され、昭和二十一年八月二七日法律一三三号として公布、同年九月一五日から適用地区を制限して施行された。翌二十二年九月一三日に法律一〇六号でこれを改正し、同法を戦災以外の大規模な震災、風水害、その他の災害によって建物が滅失した地域の借地借家関係にも政令の規定によって適用させることとして施行された。

焦土と化した敗戦後の都市において、焼け野原にいち早くバラックを建て、現にその土地を使用している者の居住の安定を保護する必要があった。この時期、公的仮設住宅の設置と入居を考える余裕はなく、戦時罹災土地物件令により罹災地を建物所有の目的で使用している者や旧借家人が、元の敷地に自ら建て、または建てようとするバラックを不法占拠とせず、これに借地権を与えるのが居住の安定と復興に適った。当時は土地の資産価値よりも、建物を建築するための資材と労力の確保の方が大問題であったと思われる。

この法律では、借家人が住居を得るために必要な資金の保障はしない。資力の

ない者には絵に書いた餅であると言われる。しかし、立法当時の社会情勢は「罹災建物の旧借主等に、……自力により建物を築造することを得しめ、従前の場所に再び住居と営業を与えて、これ等の者を保護すると共に罹災都市の応急的復興を図り」「建物を築造する資力のない罹災建物の旧借主等については、……優先的に借家権を取得する途をひらく」(奥野「解説」一頁、原ほか「解説」二頁)ことを求めたのであった。

2 罹災法と現実のズレ

罹災法は制定以来、風水害、震災、火災等三つの災害に適用されてきた。しかしながら、戦後五〇年を経た社会情勢の変化は法律の内容と適用対象とのギャップを作り出した。

高度経済成長、列島改造、バブル経済を経た地価の突出した上昇、これにつれての高額の借地権価額の出現、立法当時予測されていなかった高層の大規模集合賃貸住宅は、平面的敷地利用を前提とした本法の考えの及ばないことであった。

また、都市計画的発想の欠如は、この法律の適用が時代錯誤である等の批判を招いている。

四 罹災法は役立っているか

それでは今回の大震災地域に罹災法を適用することはいたずらに混乱を招き、

意味のないことなのだろうか。

(1) 借家の払戻

はじめに見たように、地震による建物被害は築三〇年以上の老朽木造建物に集中した。零細家主は低家賃で修繕費用の捻出に苦しみ、かねてからの願望である借家人を立ち退かせて、土地を売却するなりマンションを建てたり、駐車場にでもしておこうと考えて、借家人の追い出しに突き進んだ者も多かった。

一方、被災地では三日も経たない間に借家が払戻した。倒壊家屋の数字、避難所でピーク時には三〇万人の人々が覆起きしていたことを想起されたい。

当初、家主は「滅失」を主張し、借家人は「修繕」を要求した。罹災証明に記載された「全壊」を「滅失」と同視する混乱も多かった。ところが、二月に入ると罹災法の適用が決定した後は、借家人が「滅失」を主張し、家主がこれを争う形態も出てきた。ともかく、借家人は建物の滅失によって何の権利もなく立ち退きを迫られるということはなくなった。

優先借地権の行使により、実際に建物が建てられるか、何時、どのような建物に優先入居できるか、将来はまだはつきりと見えないけれど、建物の倒壊によってすべてを失うという最悪の結果だけは免れた。客観的な基準を引き難い「滅失」の判断が一方的なものにならないという

副次的効果もあった。

借家人は罹災法が与えた権利を持ち駒に、家主との交渉に持ち込む手がかりを得た。資金さえあれば従前地に自前の家を建てられるのである。

空き地に一時使用の仮設店舗を建築する、ながしかの立ち退き料を獲得するといった例もある。

(2) 都市計画への邪魔論

被災の結果はかねての都市計画を実現するのにまたとない機会だという動きも見られ、そのような立場からは、地上建物が少なく、関係権利者も少ないほど良いということになる。折角、更地になったのに旧借家人が元のような零細建物を数多く建てる」と嘆くのは、ブルドガーによる街づくりの発想である。しかし、必要なのは、「住民が住み続けられる街づくり」である。被災借家人を追いついての「街づくり」はありえない。むしろ、罹災法による権利を都市計画法上いかに取り込むかの工夫こそ求められる。

五 罹災法の解釈適用をめぐむ問題

三で述べた社会変化にともなうギャップとともに、罹災法自体の法律としての不完全さが新たな法律紛争を生んでいる。その実例と問題点を挙げながら、解

釈・運用による解決の方向をまず探ってみることにする。

(1) 震災後一週間以内の原因不明の火災により建物が焼失した場合の本法適用の有無(政令の「これに伴って起こった火災」の解釈)

(2) 敷金返還と優先借地・借家権消滅の有無 借家全壊により、敷金返還を受けると、優先借地権・借家権を放棄したと見なされるのではないかと不安が一時広がった。しかし、滅失により終了した賃貸借の敷金返還と罹災法による権利の放棄とは無関係という正しい見解が打ち消された。

(3) 既に設定されていた抵当権と優先借地権との優先 借家契約後に建物と敷地に抵当権が設定され、震災で建物が滅失した。借家人が借地権を取得し、建物を建築したのち土地の抵当権が実行された場合、借地権は対抗できるか。これを否定する見解が有力である。しかし、本来借家権による制限付の抵当権が、建物滅失により更地についての抵当権を取得する結果となるのは罹災法による優先借地権設定の趣旨に反しないか。疑問の余地がある。

(4) 集合賃貸住宅の借借人の借地権 集合賃貸住宅や区分所有建物の一戸の借家人が優先借地権を取得しようとする場合、一棟の建物の敷地の全体を借地で

きるか、あるいは借家していた建物部分に相当する敷地面積に限定されるか。

優先借地権を認める目的が建物跡地に早期に建物を再築させることにある以上、一棟の建物の敷地を新たな建物の敷地と考えるのが合理的である。もちろん、建物区分所有者が建替えの決議を行い、自ら土地を使用するのであれば、「拒絶の正当事由」が認められる。

反対説もある。区分所有建物の場合、罹災借家人が取得できるのは、当該専有部分の持分に従った敷地権の準共有持分にすぎず、借家人はこの権利を前提として建替え決議等に参加することができない。また、建替え、再建の決議がなされず、敷地が分割された場合、分割後の土地についてのみ借地権を認められるにとどまるとする説である。

(5) 都市計画法の規制と罹災法二条一項の「許可」 都市計画法五三条、五二条の二、六五条、土地区画整理法七六条、都市再開発法六六条の規定は、建築基準法八四条の許可と同様、罹災法二条一項の「許可を要する場合」に該当する。優先借地権を得た者が土地区画整理法の借地権者と扱われるためには、裁判所による借地条件の決定を経なければならぬ。

都市再開発法に基づいて建築される再開発ビルに対して、罹災法一四条の優先

借家権が認められるか。認めるとしても、入居先の割当は裁判所が行えるか。

(6) 優先借地権の行使を拒否できる「正当事由」とは具体的に何をさすか。多くのケースではこの点が争いとなる。既に相当多数の判例が蓄積されてはいるが、判断内容は流動的である。

(7) 使用収益開始時期 借家人が優先借地権取得の意思表示をしても、その成否や対価について争いがあり、合意が成立しない場合、裁判所において借地権の確定、条件の決定を受けなければ、引き渡しを受けられない。非訟事件手続の適正・迅速さが求められる。

(8) 「相当な借地条件」(二条) 「相当な借地条件」の決定は交渉、鑑定による裁判所の決定に委ねられ、見通しを立てることが困難である。

地代決定の基準については、①底地価格に期待利回りを乗じた価格を基本とする、②罹災当時借家契約における家賃の適正家賃との乖離率をある程度新規地代に反映させる、③権利金を低くすれば地代額は高くなると考えられる。

権利金については、通常の権利金が、①借地権設定の対価、②地代の前払の一部、③場所的利益の三要素があると言われているが、①は理論的には説明は困難とされ、譲渡性もないのに更地価格の六割もの権利金を認めることはできな

い、借家権割合を差し引くべきである、存続期間が一〇年と短期である、場所的利益は考慮する必要がない、等の理由で更地価格の一割五分が妥当だとする意見もあるが、多数説は三〜四割と考えている。

(9) 借地権譲渡についての「相当な対価」(罹災法三条) 一般的に借地権価格が更地価格の六割(商業地ではそれ以上)としても、その換価に際して要する名義変更承諾料(借地権価格の一割)と借家権割合(大阪国税局管内では借地権価格の四割)すなわち更地価格の三〇パーセントを差し引いた残りの三〇パーセントが妥当な金額だと考えられる。

(10) 地上の建物滅失後の権利譲渡 借地上の建物が滅失したが、借地人に建物再築の資力がなく、また借地権を譲り受けようという借家人もいない場合、借地権を第三者に譲渡する途がない。借地権譲渡について地主の承諾に代わる裁判所の許可を受けるには、地上建物の譲渡を要件としている(借地借家法一九条)。

したがってこのような場合、借地人はみすみす借地権を失ってしまうことになる。

(11) 借家権の内容、賃貸開始時期の不確定 従来の借家と規模、構造、用途が同じ建物が建つ保証はない。住居として賃貸されていた建物の跡に店舗を建て

られるかもしれないし、これまで一〇戸のアパートであったものが、四戸のマンションになることもある。

本法による優先借家権は、どのような家を建てるかあるいは建物のどの部分を賃借するか等について借家人や裁判所が関与することは予定していない。そのうえ、いつまでに建築されるかの期限もないのである。他方、敷地所有者ないしこれを譲受けようとする者の側からも、優先借家権行使の有無、買取の可能性について早目に確定させたいと考えるのではなからうか。

(12) 「相当な借家条件」(罹災法一四条) 相当な借家条件を定めるには、①旧借家契約における家賃額、②建物再建築費用とこれに対する期待利回り、③公租公課、④近隣家賃水準等を考慮すべきであろう。

六 立法的改善策

罹災法の規定内容の不十分さ、不明部分の多さを指摘することは容易だが、改善立法の具体的立案となると、一朝一夕にはいかない。さしあたりの見解を述べるとどめたい。

①集合賃貸住宅や区分所有建物の借家人が取得できる優先借地権、借家権規定の整備

②旧借家権から転化した優先借地権に

は、敷地抵当権に対する法定地上権としての性質を認めること

③優先借地権が自己所有建物建築を理由に地主に拒絶された場合、優先借家権の対象建物と目的物件を裁判所で確定する途を開くこと

④都市再開発事業における優先借地借家権の地位について規定し、権利交換、買取の対象とすること

⑤借地上の建物が滅失している場合にも借地借家法一九条の許可による譲渡を認めること

■参考文献目録（以下の文献を参考にした。）

〔 〕内は略記

鈴木禄弥『借地法 上巻（改訂版）』（現代法律学全集14）青林書院新社、一九八〇年

〔鈴木〕『借地法』

中川淳編・判例コンメンタール『震災都市借地借家臨時処理法』三省堂、一九七八年

〔中川〕『判例コンメンタール』

原増司ほか『震災都市借地借家臨時処理法解説』巖松堂書店、一九四八年〔原ほか〕『解説』

〔 〕

奥野健一『震災都市借地借家臨時処理法の解説』海峽書店、一九四八年〔奥野〕『解説』

岩城謙二『震災都市借地借家臨時処理法の解説（上・下）』NBL五六四号・五六五号

〔岩城〕『解説』

升田純『兵庫県南部地震と財産法上の緊急課題（1）～（8）』NBL五六三～五七〇号〔升田〕『緊急課題』

近畿弁護士会連合会編『地震に伴う法律問題Q&A』商事法務研究会、一九九五年〔近

弁連〕Q&A

広瀬武文・法律学体系コンメンタール篇19

『借地借家法』日本評論社、一九五〇年

〔広瀬〕『借地借家法』

法務省民事局参事官室編『大規模災害と借地借家Q&A』商事法務研究会、一九九五年

安永正昭『大震災に伴う借地・借家の法律関係』ジュリスト臨時増刊一〇七〇号『阪

神・淡路大震災 法と対策』所収

〔 〕

（1）広瀬『借地借家法』二七三頁、原ほか『解説』四頁。

（2）『大規模災害と借地借家Q&A』四八頁。

（3）阿部泰隆『阪神・淡路大震災復興特別立法の緊急提案』法時六七卷三号四九頁

同『震災救助・復興のために法システムはなぜ動きにくい』法時六七卷四号五七頁

など。

（4）鈴木『借地法』三〇一頁。

（5）升田『緊急課題（8）』五一頁。

（6）稲本洋之助教授の六月五日神戸弁護士会での講演。

（7）広瀬『借地借家法』二九七頁、鈴木『借地法』二九三頁等。

（8）神戸弁護士会震災復興対策本部法制度専門部会第一小委員会での議論による。

（9）有斐閣『借地の法律相談』一四一頁。

（10）これは神戸における「都市づくり研究会」の試論である。

（11）朝日新聞大阪版九五年六月二日付け夕刊によれば、宝塚市は震災による倒壊家

屋の優先借家権を再開発事業における買取の対象と認めることを決定したと報じる。

（ふじわら・せい）〔弁護士〕