

罹災都市借地借家臨時処理法に関する問題点の検討 2 (1)

第 1 新しい法制における優先借家権制度の在り方等

【甲案】 要件等の見直しを行った上で、優先借家権制度を存続させるものとする。

【乙案】 「政令で定める災害により建物が滅失した場合において、その建物（以下「旧建物」という。）が滅失した当時における旧建物の賃貸人（以下「旧建物賃貸人」という。）が旧建物の敷地に建物を新たに築造するときは、旧建物賃貸人は、旧建物が滅失した当時における旧建物の賃借人〔のうち知っている者〕に対し、遅滞なくその旨を通知しなければならない。」旨の規定を設けるなど、賃借人が従前の場所に戻る機会を確保するための別の制度を設けることとする。

【丙案】 優先借家権制度は廃止するものとし、民事法上、これに代わる特段の規定を設けないこととする。

(補足説明)

1 これまでの検討

これまでの検討においては、新しい優先借家権制度についての要件等の見直しを行った上で、優先借家権制度を存続させるものとする考え方とこれを廃止するものとする考え方の双方について検討を進めてきたところ、研究会において本文に記載したような3つの方向性が示された。そして、これまでの検討を踏まえると、それぞれについて、以下のような点についてなお検討する必要があるものと思われる。

2 甲案について

(1) 優先借家権制度の趣旨

現行法第14条の趣旨は、「罹災建物の旧借主及び疎開建物の旧借主は、建物の罹災又は疎開によりその住居と営業を奪われ、現在も不安定な生活状態にある者が多数あり、この旧借主に再び従前の場所に住居と営業を与えてその生活を安定させることが肝要であるので、第2条…はこの旧借主のため従前の場所に借地権を取得する途を拓いたのであるが、右措置により救済される者は、自力により建物を築造する資力のある旧借主に限られるので、本条は建物を築造する資力のない旧借主のために、従前の場所に築造された建物に賃借権を取得する途を拓いたのである。」などとされている（原増司・青木義人・豊水道祐『罹災都市借地借家臨時処理法解説（第3版）』（巖松堂書店、昭和23年）90頁）。

これまでの検討においては、現代においても、従前の賃借人が従前の地域に戻り、居住や事業を継続することは、従前の賃借人の居住等の安定を確保するとともにコミュニティを維持するものとして、被災地の復興に資する面があるのでは

ないかという意見が出されている。

(2) 甲案を採用する場合において検討すべき点

ア 締約強制により借家権を認めることの相当性

従前の賃貸人が従前の敷地上に同様の建物を建築する場合において、それが従前の賃借人の希望とも合致するような場合においては、優先借家権制度が無くとも当事者間の合意により建物賃貸借契約が成立するという事は十分に想定される場所である。

また、立法時とは異なり、仮設住宅や公営住宅等の公的扶助が充実している現代においては、締約強制を伴う優先借家権を認める根拠として被災により住居に困窮することのみを挙げることは困難と思われる。

そうすると、締約強制を認めることの根拠は、これまでの検討のとおり、優先借家権制度がコミュニティを維持するものとして、被災地の復興に資する面があることに求められる。

しかし、自らも被災者である場合が少なくない従前の賃貸人に対して、締約強制という私的自治の例外となる効力を認め、建物を建築した場合には正当な理由が無い限りは従前の賃借人に賃貸しなければならないという義務を負わせてまでコミュニティの維持を図る必要があるのかという問題については改めて検討する必要があるように考えられる。特に、優先借家権制度が従前の賃貸人が従前の賃借人に賃貸することを促す効果があることに重要な意義を見いだす場合には、より制限的でない手段を検討すべきとも考えられる。また、これまでの検討においては、コミュニティの維持という目的のためには、従前の土地自体に戻る必要は無いことも指摘されている。

イ 集合賃貸建物等についての問題解決の困難性

集合賃貸建物が建物利用の在り方として定着し、大型の集合賃貸建物も少なくない現代においては、立法時とは異なり、集合賃貸建物等に対する優先借家請求について明確な整理ができないとすると、かえって紛争を招くこととなり、借家人の保護とはならないことから、この点について、複数回にわたり検討をしてきた。

しかし、これまでの検討においては、集合賃貸建物等の割当てのような社会福祉政策的問題を多分に含んだ判断は司法作用にはなじまないのではないかと、また、特に大型の集合賃貸建物等については、紛争が大規模かつ複雑化し、紛争解決をするためには全ての従前の賃借人を裁判手続に強制的に参加させた上で裁判手続を行うことにもなりかねず、裁判所の負担はもとより、紛争解決に長期間を要して結局借家人の保護ともならないのではないかとといった点についておおむね異論はなかった。

なお、これまでの検討においては、割当ての問題については賃貸人又は第三者機関等に委ね、裁判所は優先借家権の有無のみを判断するものとする考え方も示された。しかし、割当てのような複雑な問題について、賃貸人に委ねるものとする考え方については、賃貸人が割当てを拒絶するような場合にはどのよ

うに対処するのか、制度として無責任との批判を免れないのではないかと、より優先度の高い者が保護されるのではなく、より好条件を提示できる賃借人が保護されることとなり、そうであれば、締約強制効を認めるまでの必要はなく、市場原理に委ねることですりるのではないかとといった指摘が考えられる。また、第三者機関等に委ねるとしても、適切な機関としてどのような機関があるか、紛争解決の困難性とそれに伴う紛争の長期化は、第三者機関に委ねた場合にも大きな相違はないのではないかとといった指摘が考えられる。

ウ 阪神・淡路大震災における指摘について

阪神・淡路大震災において現行法を適用した際、優先借家権に対しては、①新たに築造される建物の構造等について何ら申入れをすることができないこと、②新築の建物となるために従前と比較して賃料が高額となり、経済的負担が大きくなることなどから、あまり活用されなかったとの指摘がある。また、③優先借家権の申出が建物の完成までいつでも可能であることから、賃貸人が法的に不安定な地位に置かれ、再築をちゅうちょする事例もあったとされている。このようなことから、④住居等を失った借家人の保護等として機能するのではなく、優先借家権の放棄の対価を要求するという金銭授受の材料となったとも指摘されている。

これらの指摘に関し、これまでの検討においては、①については、従前の賃貸人に過重な義務を負わせるべきではないとの観点から、従前の賃借人に対して再築請求権を認め、あるいは、建物の構造等について何らかの申入れをする権利を認めることは不相当であり、優先借家権制度を存続させるとしても、建物が建築された場合には他の賃借人に優先して借りることができるという程度の恩恵的権利とすべきであるということと一致している。また、②についても、一律に賃料を低額とするなどの民事法上の対応を取ることは困難かつ不相当であると考えられる。さらに、③については、催告制度を創設することにより対応することが考えられるものの、モデルEを採った場合には、建物の完成までは、失権効を伴った催告をすることはできないものと考えられ、なお現行法と同様の問題が生じるものと考えられるし、モデルAを採った場合でも、更地状態で催告をされたとしても従前の賃借人は一応全員が催告に応じるといような事態となりかねず、実効性を持った対処は困難ではないかと思われる。そして、④については、集合賃貸建物等を含め、優先借家権制度に明確な整理が困難な点が多いことなどから、新しい法制においても、同様の問題が生じ得るものと考えられる。特に、モデルAを採った場合には、建物が建つかどうか、どのような建物が建つのかも分からない段階での請求が可能である以上は、濫用的な権利行使がされるおそれが少なくないものと考えられる。

以上からすると、新しい法制においても、なお阪神・淡路大震災の際と同様の指摘が当てはまるものと思われる。

3 乙案について

(1) 乙案の趣旨

現代においては、2(2)のようなデメリットが大きいこと等から、強制を伴う優先借家権制度によることは相当ではないと考える場合であっても、優先借家権制度がこれまで果たしてきた役割の一つである、従前の賃貸人と賃借人とがコミュニケーションを取ることを促し、従前の場所に戻る機会を確保するという点については、なお民事法上の措置を設ける必要があるとするならば、乙案のような規定を設けることが考えられる。

(2) 乙案を採用する場合において検討すべき点

乙案は、建物の賃貸借契約の締結については、あくまでも当事者間の合意に委ねるものとするものであるから、2(2)のようなデメリットは生じないこととなる（なお、当事者間の合意に委ねるものである以上、2(2)ウ①、②については、同様の指摘があり得る。）。

もっとも、被災により行方不明者等が多数発生することも想定される中、従前の賃借人の全てに通知しなければならないとすることは、従前の賃貸人に過重な義務を負わせることとなりかねない。他方で、「知っている者」に限るものとする場合には、実効性が乏しいものとならないかという指摘があり得る。

また、通知義務に違反した場合であっても、第三者との建物の賃貸借契約の効力には影響はなく、損害賠償責任を負い得るものにすぎないものと考えられる。そして、通知をした場合であってもその後賃貸借契約を締結するか否かは賃貸人の自由である以上は、その場合の「損害」も、交渉の機会を持てなかったことによる慰謝料程度のもと考えられ、制度としてあまり意味がないのではないかという指摘が考えられる。他方で、通知を怠った従前の賃貸人にこれ以上の責任を負わせ、第三者との建物の賃貸借契約の効力を否定したり、更なる賠償責任を負わせたりすることが相当かについては疑問がある。

さらに、通知により建物を賃借する権利があるという誤解を招くおそれについても検討する必要がある（なお、この点については、通知により賃借権が発生する趣旨では無い旨も併せて伝えるなどの実務上の対応によることで十分であるとも考えられる。）。

なお、乙案のみであるとする余り意味のない制度であると考えられる場合であっても、賃借人保護のための公的支援とうまく組み合わせることが可能であれば、一体として意味を有するのではないかという意見もあった。

4 丙案について

立法時とは異なり、公的扶助が充実している現代においては、甲案のように強制を伴う優先借家権制度によることは相当ではなく、乙案のような制度についても、従前の賃貸人にとって過重な負担である、あるいは、過重な負担とはいえないものの実効性が無く、むしろ被災地に混乱をもたらすおそれがあると考えられるような場合については、優先借家権制度は廃止し、民事法上は、これに代わる制度は設けないものとするのが考えられる。

このような考え方に対しては、被災借家人の保護として公的扶助のみで十分かといった点が問題となる。

5 まとめ

以上を踏まえ、新しい法制における優先借家権制度の在り方等について、どのように考えるか。

(注) 乙案に関し、以下の点については、どのように考えるか。

1 通知義務を負う者の範囲

乙案は、締約強制を伴わないものであることから、これまでの優先借家権に関する検討とは異なり、現行法と同様、従前の賃貸人に限らず敷地上に建物を築造する者に通知義務を負わせるということも考えられる。

もっとも、通知義務のみであっても、従前の賃貸人以外の第三者に対してそのような義務を課する合理性はどの程度あるか、また、第三者にとっては、従前の賃貸人以上に従前の借借人が誰かを知ることが困難であり、第三者にとって過重な義務となるか、反対に、「知っている者」が存在しないとして実効性を欠く規定とならないかといった指摘が考えられる。

また、優先借家権に関する検討においては、従前の賃貸人以外の第三者との共有となる場合を含むか否かについて双方の意見があったが、乙案が締約強制を伴わないものであることに照らすと、積極的に考えられるのではないかと思われる。

2 「新たに築造する建物」の範囲

従前の借借人としては、一時使用目的の建物というよりは、ある程度の恒久性を持った建物が築造される場合にこそ、従前の場所に戻る必要性が高く、従前の賃貸人としても、数週間程度で築造されるような一時使用目的の建物についてまで通知しなければならないとすることは煩瑣であると考えられる場合には、一時使用目的の建物を築造する場合は除くものとするのが考えられる。

もっとも、仮設店舗が築造される場合等、被災直後から従前の場所に戻り、その後の復興に寄与する機会を与えることが望ましいことも考えられ、一時使用目的の建物を築造する場合も除外すべきではないのではないか、また、当該建物が一時使用目的であったか否かについて争いが生じることとならないか、といった指摘が考えられる。

(注2) 研究会においては、乙案に関し、通知義務としてではなく、建物を築造する予定について尋ねてきた者等に対する回答義務とするという考え方も示された。

しかし、この考え方に対しては、建物を築造する予定について尋ねてきた者等については乙案によっても「知っている者」に該当するものと考えられるし、「知っている者」であるにもかかわらず、従前の借借人から尋ねてこない限りは通知をする必要がないと考えることは不相当ではないかとの指摘が考えられる。