

## 罹災都市借地借家臨時処理法に関する問題点の検討(4)

## 第4 罹災都市法総論(政令, 「滅失」)

## 1 適用すべき災害

相当数の建物が滅失等する可能性のある大規模な火災, 震災その他の災害を対象として, 新しい法制を適用するものとするかどうか。

新しい法制を適用すべき災害は, 自然災害に限定せず, テロや社会的動乱等の人為的災害を除外しないものとするかどうか。

(補足説明)

これまでの検討では, 上記の考え方に対して特段の異論はなかった。

災害が自然災害であろうと人為的災害であろうと, 相当数の建物が滅失等する可能性のある災害である限り, 新しい法制を適用する必要性は異ならないと考えられる。

そこで, 本文に掲げる考え方をとるかどうか。

(注) 本文において「滅失等」としている趣旨は, 新しい法制の適用場面に関する要件について, 建物が滅失した場合に限るか否かを検討する必要があることを注意的に記載したものである。

## 2 政令指定の在り方

- (1) 火災, 震災, 風水害その他の災害であって政令で定めるものに対して, 新しい法制を適用するものとするかどうか。
- (2) 上記災害を定める政令においては, 新しい法制を適用する地区についても定めるものとするかどうか。
- (3) 政令により, 適用すべき新しい法制上の制度を指定するものとし, 当該指定の後, 新たにその余の制度を適用する必要性が生じたときは, 当該制度を政令で追加して指定するものとするかどうか。

(補足説明)

## 1 災害の指定

これまでの検討では, 新しい法制を適用すべき災害について, 法律ではなく, 政令で定めることに対して特段の異論はなく, 現行法と同様, 新しい法制を適用すべき災害を政令で定めるものとしてはどうか。

## 2 地区の指定

これまでの検討では, あらゆる災害について常に地区を定める必要はないのではないかという問題意識が示されるとともに, 新しい法制において, 復興借地権を創

設する場合には、地区を定める必要があるのではないかという意見も出された。

新しい法制を適用すべき災害については、大規模火災等一定の限られた地区で生じる災害もある一方で、台風等広範囲にわたって被害が生じる災害もあるものと想定される。そして、後者の災害については、被災地ごとに、借地借家関係の多寡が異なるなどといった理由から、新しい法制を適用する必要性に差異が生じ得るものと思われる。また、新しい法制は、被災時における借地借家関係の特例的規律を定めるものである以上、適用範囲が明確であることが望まれる。特に、復興借地権に関する規定については、地区を定める必要があるものと考えられる。

そこで、新しい法制を適用すべき地区を定めるものとしてはどうか。

### 3 新しい法制の分割適用

これまでの検討では、制度ごとの適用を可能とするような法制とすることについても検討すべきではないかという問題意識が示された。

分割適用を行った場合、制度ごとに適用時期等が異なり得るため、新しい法制の適用関係について、一定の混乱が生じるのではないかとも思われる。また、一部の制度のみを適用し、他の制度を適用しないことについて、被災地の実情を踏まえたとしても、常に十分な説得力をもった合理的な説明ができるかという疑問もある。

しかし、新しい法制上の制度のうち、例えば、借地権の対抗力に関する制度は、既存の借地権を保護するものであるから、災害後速やかに適用することが必要かつ相当であると考えられる。他方、優先借家権や復興借地権に関する制度は、被災地の実情を踏まえた上、適用の可否や時期を検討しなければならないと考えられる。

そこで、分割適用により一定の混乱が生じる場合があり得ること等には留意しつつも、上記(3)に掲げるように新しい法制の分割適用を認めてはどうか。

### 3 新しい法制の適用場面に関する要件（いわゆる「滅失」要件）

(注) 以下の検討は、優先借家権の適用場面を念頭に置くものである。

**【甲案】** 災害により建物が滅失した場合に、新しい法制の適用があるものとする。

**【乙案】** 災害により建物が滅失した場合に加え、他の一定の場合においても、新しい法制の適用があるものとする。

**【乙1案】** 災害により建物が滅失した場合、又は災害により建物としての効用が喪失した場合に、新しい法制の適用があるものとする。

**【乙2案】** 災害により建物が滅失した場合、又は災害により建物が重大な損傷を被り、建物の賃貸借契約が当事者の合意により終了した後、に建物が取り壊された場合に、新しい法制の適用があるものとする。

(補足説明)

#### 1 現行法の規律等

- (1) 現行法第25条の2は、法制の適用場面について、「災害のために建物が滅失した」場合と定めており、建物の滅失及びこれと災害との間の因果関係が必要になると解されている。

そして、建物の滅失とは、「朽廃と異なり、外力により建物の物理的破壊を来たし、建物としての経済的効用を喪失する程度に焼失又は損壊した状態」をいい、「建物としての経済的効用を喪失すれば足り、必ずしも全焼又は全壊することを必要としない」と説明されている（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）8頁）。

- (2) 建物賃貸借契約の終了事由に関する判例

ア 建物の滅失

火災によって賃貸建物が一部焼失した事案に関し、「賃貸借の目的物たる家屋が滅失した場合には、賃貸借の趣旨は達成されなくなるから、これによつて賃貸借契約は当然に終了すると解すべきである」、「家屋が火災によつて滅失したか否かは、賃貸借の目的となつている主要な部分が消失して賃貸借の趣旨が達成されない程度に達したか否かによつてきめるべきであり、それには消失した部分の修復が通常のコストでは不可能と認められるかどうかをも斟酌すべきである」旨判示した上で、原審の認定事実を拾い上げ、「本件建物は類焼により全体としてその効用を失ない滅失に帰したと解するのが相当である」旨を判示したものがあつた（最一判昭和42・6・22日民集21・6・1468）。

イ 建物の効用の喪失

「賃貸借の目的物たる建物が朽廃しその効用を失つた場合は、目的物滅失の場合と同様に賃貸借の趣旨は達成されなくなるから、これによつて賃貸借は当然に終了するものと解するのを相当とする」旨を判示したものがあつた（最三判昭和32・12・3民集11・13・2018）。

2 これまでの検討

これまでの検討では、現行法が阪神・淡路大震災に適用された際、建物が滅失に至ったか否かを巡つて紛争が生じたという指摘があつたことを踏まえ、新しい法制においては、法制が適用される場面に関し、紛争をより少なくするような規律としてどのようなものが考えられるかについて議論がされた。その際、法制の適用範囲についての要件を明確にする必要があるのではないかという問題意識が示されるとともに、新しい法制の適用場面に関する要件の検討に当たっては、民事法上の建物の滅失の概念や賃貸借契約の終了事由について、民法の原則とは異なる規律を設けることはしないという理解が共有された。

そして、新しい法制の適用場面に関する要件については、本文記載のような考え方などが示されている。

3 検討

- (1) 甲案について

甲案は、現行法と同様、災害によって建物が滅失した場合を新しい法制の適用場面とする考え方である。

甲案は、既存の法体系と適合的であるため、新しい法制の適用場面として、他の関連法令とそごを来すおそれは少ないものと考えられる。

もっとも、滅失の判断は一義的になし得るものではなく、阪神・淡路大震災の被災地では、滅失の判断の困難さに起因する紛争が生じたとされる。そのため、甲案に対しては、滅失の判断という困難な問題を被災地に持ち込むべきではないのではないかという指摘が考えられる。

(2) 乙案について

乙案は、新しい法制の適用範囲の判断を明確にすべきという問題意識に基づき、建物が滅失した場合以外にも新しい法制の適用を認める考え方である。

ア 乙1案について

乙1案は、災害によって建物が滅失した場合に加え、建物としての効用が喪失した場合にも、新しい法制の適用を認めるものである。

乙1案に対しては、効用の喪失という概念は、建物賃貸借契約の趣旨にも影響を受け得る評価概念であり、滅失と同様に判断が困難なのではないかという指摘が考えられる。

また、判例上、建物の滅失と効用の喪失との関係は必ずしも明らかでないが、借地借家法上の「建物の滅失」には、自然の時の経過により建物自体や使用資材等が腐朽・損傷して、建物としての社会的、経済的効用が失われた状態（いわゆる朽廃）も含むものと考えられる（稲本洋之助・澤野順彦『コンメンタール借地借家法第3版』（日本評論社）47頁参照）。そのため、災害によって建物としての効用が喪失した場合、災害によって建物が滅失したと解する余地が認められ、乙1案にどの程度の意味があるのか疑問である。なお、建物の滅失と効用の喪失とが別個の問題であるとする、建物が損傷を被ることなく効用を喪失した場合が問題になり得るものと思われるが、災害時において、そのような場合が実際上どの程度あり得るのか不明であり、また、そのような場合に新しい法制を適用することが相当であるのかという指摘も考えられる。

イ 乙2案について

乙2案は、災害によって建物が滅失した場合に加え、災害によって建物が重大な損傷を被った後、賃貸借契約が当事者の合意によって終了し、かつ、建物が取り壊された場合にも、新しい法制の適用を認めるものである。

乙2案に対しては、重大な損傷という概念は、滅失と同様、一義的に判断することができないため、滅失を巡る紛争が重大な損傷を巡る紛争に変わるだけではないかという指摘が考えられる。また、賃借人は、賃貸借契約を合意終了させる場合であれば、再建される建物について、新たな賃貸借契約の設定を交渉する機会を有するが、以上は、そのような任意の交渉によることが相当であって、新しい法制の適用を認めるまでの必要があるのかという指摘も考えられる。さらに、新しい法制の適用場面について、賃貸借契約が当事者の合意によって終了する場面に限定する合理性はあるのか、具体的には、合意終了に至る前に公費解体等によって建物が取り壊された場合や、賃借人が民法第611条

第2項に基づいて賃貸借契約を解除した場合等に、新しい法制を適用する必要はないのかという指摘も考えられる。加えて、建物の滅失と賃貸借契約の合意終了という異なる場面を、並列に扱うことができるのかという疑問も指摘されるものと思われる。

(3) 適用地区による限定等

その他に、政令で指定された地区において、災害から一定の期間内に、賃貸借契約が終了し、かつ、その建物の敷地に建物が再建された場合に、新しい法制の適用を認めるという考え方もあり得るものと思われる。

しかし、この考え方に対しては、災害とは無関係に賃貸借契約を終了した賃借人に対しても新しい法制の適用を認めることになるため、新しい法制の適用場面として不相当ではないかという指摘が考えられ、この考え方を採るのは困難であると思われる。

(4) まとめ

甲案は、滅失の判断に一定の困難さを伴うことは否めないが、既存の法体系と適合的であり、また、災害から一定期間内に建物が取り壊された場合には、状況によっては、「災害により建物が滅失した」旨の事実上の推定が働く余地があるものと思われる。他方、乙案は、新しい法制の適用範囲の判断を容易にしようとするものであるが、なお適用場面として明確に判断し得ない部分が残されており、甲案と比較して、適用範囲が明確であるとまではいい難く、かえって紛争の原因となるのではないかという疑問が指摘されるものと考えられる。

以上を前提に、本文に掲げる案について、どのように考えるか。

(注) 新しい法制における借地権保護等の規律の適用場面に関する要件についても、「滅失」要件の明確化が問題になり得るものと思われる。

もっとも、借地権保護等の規律については、建物が滅失しているかについて争いが生じたとしても、建物が滅失していなければ借地借家法が適用され、他方、建物が滅失していれば新しい法制が適用されるという関係に立つ。したがって、借地権者の保護に関しては、優先借家権の適用場面と異なり、建物が滅失しているか否かで大きな違いは生じないものと考えられる。

そこで、災害により建物が滅失した場合に、新しい法制における借地権保護等の規律が適用されるものと考えらることでどうか。