

## 広原盛明先生ヒアリング結果概要

### 第1 概要

対象者	龍谷大学研究フェロー 広原盛明
日時	平成24年3月14日(水) 15時00分～17時25分
場所	龍谷大学紫光館会議室
聴取者	法務省民事局参事官 岡山忠広 同民事局付 遠藤啓佑

### 第2 進行

- 1 冒頭、岡山参事官から、研究会の経過、東日本大震災について罹災都市法の適用を見送った経緯、今般ヒアリングを行うに至った経緯等について、概略を説明した。
- 2 その後、広原先生から、別紙「罹災都市法に関するヒアリングメモ」に沿って、罹災都市法の改正の方向性について所感をうかがった。その後、別紙「ヒアリングをさせていただきたい事項」の各項目番号ごとに、同紙記載の論点を中心に、意見交換を行った。

### 第3 結果の概要

意見交換の結果の概要は、以下のとおり（○ 広原先生 ● 聴取者）。

- 1 優先借地権制度について
  - 優先借地権制度を一律に廃止するか、一定の地域に限って適用する余地を残すかは悩ましいところ。被災地域のすべてで復興計画が策定されるわけではなく、被災の周辺地域では、自力での再建が求められる場所が残る。そのような場所に限り適用できるのであれば、優先借地権を存置することも考えられる。
  - 研究会では、もとの借家人が、締約強制によって借地人になる制度というのは、土地所有者に対する負担が重すぎるのではないか、という意見が多かった。阪神・淡路大震災の際も、自力での再建に利用されるのではなく、金銭授受の手段として利用される側面が強かったとのことである。
  - そのような事態が生ずるのであれば、復興を妨げることになるので、廃止ということも考えられる。
- 2 被災地一時使用借地権について

- 今後、暫定的な土地利用に対するニーズは増大すると考えられる。特に、震災後の先の見通しが立たない状況で、長期的に土地利用の在り方を縛ることは好ましいことではない。
- 「暫定的」というと、短期間の土地利用で終わってしまうというイメージであるが、むしろ、「段階的」に、短期の期間が終わったところで、もう一度、暫定的な土地利用をすることができるようにするということが望ましいのではないか。
- 近時は、技術が進んでおり、いわゆるトタン造りのような容易に撤去可能なものであっても、恒久的に利用可能なものもあり、10年程度であれば、問題なく利用できる。モンゴルのパオのようなイメージで、場所を移動しながら、利用することも可能になっている。
- 鉄筋コンクリート造りでしっかり基礎を作って、ということになると、一時使用だとはなかなか言えないだろうが、最近では、容易に撤去可能なものであっても、耐久性、耐震性が相当の水準を持つものもある。
- 暫定的な借地権が認められるとして、具体的にどのような使われ方が考えられるか。
- 建築用途にこだわらないのであれば、いろいろなものが考えられる。例えば、小学校や病院などに利用されることもあり得るであろう。
- 民々での利用も考えられるか。
- 民々でも、どんどん、その土地に呼び込んだ方が良いだろう。そもそも、コンビニなどは、被災時ではなく平時でも、仮設的な建物で営業を行っている。
- 存続期間としては、どのくらいが適当か。
- 被災の状況によることでもあり、一概には難しい。行政側の担当者の手腕によっても、復興のスピードは違ってくる。まちづくりのコンサルタントなどの専門家が十分に活用されるのであれば、5年くらいで足りると思う。具体的な復興の体制が整うまでの期間にもよるが、5年というのは、ひとつの年数として考えられる。
- 借地借家法との関係で、暫定的な土地利用のための合意を可能とする期間を制限する必要があると考えているが、暫定的な土地利用の合意が可能な期間として、どの程度とすることが考えられるか。
- これも、被災の状況によることであり、感覚的な話になるが、合意までの期間にかなりの時間を要することを考える必要がある。暫定的な土地利用ということであれば、通常の借地よりも土地所有者との合意形成は容易になるであろうが、それでも、避難があることなどの震災直後の混乱を考えると、1年では多少つらいという印象。

- 今般の震災でも、復興に目が向く段階は、地域ごとに、時期が異なっている。地区ごとに特例を適用するという事も考えられるが、法制的にも、運用上も、難しい問題がある。
- 地区ごとにスタートする期間に柔軟性を持たせることができれば望ましい。比較的条件が似ている地域ごとに適用できるようにすることができれば良いのではないか。
- 暫定的な土地利用を前提とすると、存続期間が終わった時点で、土地所有者が借地の継続を望まない場合、借地権者と土地所有者との紛争が生じ得る。借地借家法は、このような場合、借地による土地利用について、少なくとも一定の期間は継続的な土地利用を保障しているが、暫定的な土地利用ということとすると、この種の紛争が多発するおそれがあるとも考えられる。
- そのような紛争が生じることはその通りであろう。裁判所による解決に委ねるのか、裁判所とは別の第三者的な機関による解決のための制度を考えるのか、ということはある。ただ、土地所有者と借地人の双方が土地を利用したいという形で紛争が生じるということは、見方を変えれば、空き地、空き家で放置されるよりも望ましい事態である、ということもできる。首都直下型の震災であればともかく、例えば、大阪などでも空き地、空き家が増えている状況。アメリカ、イギリス、ドイツなどでは、インナーシティでの放棄地（アバンドントエリア）の発生を防ぐということが重要な課題となっている。そのような事態を想起すれば、「紛争が生じるのは困ったことだ」という発想を転換することが必要ではないか。

### 3 優先借家権制度について

- コミュニティの復旧という観点からは、締約強制を伴うような優先借家権制度にこだわる必要はなく、むしろ、優先借家権があることによって新しい建物が立たず、復興を妨げるおそれがある。
- コミュニティの復旧と優先借家権とは別のものとして考えるべき。元の場所に戻るといっても、点的に同じ場所に戻る必要はなく、学区等の一定のエリアに戻れるようになっていれば十分。公営、民営、NPOの供給主体を問わず、被災者が優先的に入居できる制度や、家賃補助等の仕組みが設けられることが望ましい。
- 「まちづくり」というときの「まち」は、フィジカルな意味での「街」と、地域社会における人と人との関係性という意味での「町」と、2つの意味がある。「街」はハードで、「町」はソフト。多くの人は、居住

立地限定層といって住む場所を自由に選択できないというのが都市の実情。地域生活は、物的な空間と地域社会が重なり合っていてきている。バブル期に建設されたマンションは、「まち」ではなく、オフィスビルのようなもの。ニューヨークなどの欧米の大都市では、コスモポリタン・タウンがあって、国際都市として発展しているが、東京は、コスモポリタン・タウンがないから、国際都市として発展できていない。高度成長期においては、フィジカルの面が中心であったが、現在では、地域社会を含めた「まちづくり」のコーディネイタが活躍している。ハードだけではサステイナブルにならず、「まちづくり」には、ハードの側面とコミュニティの両者をセットで考えなければならない。

- 今の日本は、成熟期、衰退期に入っている。日経新聞に、被災地の復興に関して、コンパクトシティを目指すべきという論説記事があったが、結果としてコンパクトシティになるとしても、そこで生活する人々のコミュニティを活かすという発想こそが重要。
- 賃貸人・賃借人間のコミュニケーションを促進して、被災した賃借人が元の場所に戻ることを支援するという観点から、元の賃貸人が新たに建物を建てるときに、旧賃借人にその旨を通知するという制度を設けることも考えている。
- そのような制度があれば親切だとは思う。ただ、新しい建物であれば、当然家賃は上がる。例えば、長屋に住んでいた人が、いきなりマンションに住みたいということにはならないだろう。人口流出を防ぎたいと自治体が考えるのであれば、予算措置を講じて家賃補助をするなどの政策が重要。
- 研究会では、国交省も参加しており、住宅政策についても、説明をしてもらっている。例えば、家賃補助や新しい建物を建てようとする家主に対する融資といった予算措置があるようである。このような制度があるとした場合、民レベルでの制度は不要ではないかという意見もある。
- 公的施策で行う方が自然。
- 通知制度については、結局、賃貸人に通知する義務を課すだけで、実際に入居できるかどうかは、賃借人・賃貸人の交渉に任されている。このような制度では、実効性がないのではないか、という考えもある。
- そのような指摘があることも分かる。法制度として設けなくても、大家が自発的に賃借人に知らせるということもあり得る。また、避難生活などで、相手の居場所が分からなければ、実質的に、通知することもできないことになる。

- 建物を新築するような段階に至れば、復興もある程度進んでいるので、ある程度、旧賃借人の所在も分かるのではないか。
- 阪神・淡路のときには、どの仮設住宅にいるかということがある程度把握できた。東日本大震災では、借り上げによるみなし仮設が多く、連絡先が分からないのではないか。たまたま近くにいる人には親切な制度になるが、居場所が分からない人にはあきらめてもらうということになる。それでも良いとするのか、あとは割り切りだろう。あまり意味がないということであれば、そんな制度はいらないということもある。
- 通知制度だけでは意味がないということになるかも知れないが、例えば、何らかの優遇措置とリンクさせれば、意味のあるものになるのではないか。国土交通省において行う施策とリンクできれば良い。被災地においては、土地が空地となって利用されず、荒廃するのを避けることが重要。元の土地に戻るために必要な施策については、単なる予算措置だけではなく、しっかりとした制度を創る必要があるだろう。
- アメリカ、イギリス、ドイツなどの欧米諸国では、インナーシティにおいて荒廃地が多く発生するという問題が起き、ただで土地を譲り受ける事業者を募集し、その代わりに、その土地に投資してくれ、というようなことまでやっている。日本では、幸い、これらの国のような深刻な問題は発生していないが、これは、地区内に色々な階層の人がミックスされており、中小企業が地域を支えるなどして、深刻な問題には至らなかったからだと考えられる。もっとも、これからは、人口減少が避けられず、今までの市街地規制のやり方ではなく、都市を持続可能にする政策を考える必要がある。

#### 4 借地権保護等の規律について

- この点については、専門外なので、余り的確なお答えができないと思う。もっとも、気になる点としては、借地といっても、一般的な家主と借家人の関係と、事業者が借地権者となっている場合とで、状況は大きく異なることに留意する必要があるのではないか。
- (1) 借地権の対抗力について
  - 借地借家法の揭示をすれば対抗力を維持することができるという規律は、知らない人も多いのではないか。災害時においては、この点を十分に広報する必要がある。
  - 被災者が借地上に揭示をするまでに要する期間については、一年くらいは必要なのではないか。広報をしても、避難等による被災直後の混乱した状況では、受け手が認識できないことも考えられる。事業者

であれば、直ぐに掲示できるだろうが、一般人はわからないまま、ということがあり得る。

(2) 借地権の解消等

- 借地上の建物が壊れてしまった場合、自分で再建するだけの資力や意欲がなく、借地の継続を断念するとして、次の段階を考えるとときには、借地権を換金したいという借地権者側のニーズはあるだろう。もっとも、譲受人がいるとは限らないだろうが。
- 個別の土地を集約するという観点から、借地権を譲り受けようとするニーズはあり得るかもしれない。狭小な宅地でも、ある程度集約して、ミニ開発するような発想で利用するというニーズはあり得る。最近、大規模マンションは、居住者の「顔」が見えないということから、女性は嫌がることが多く、お互いに居住者同士であいさつできる程度の規模のプチマンションの人気が出ている。
- 借地人が高齢化してきており、借地の継続は難しいというケースが出てくるであろうから、借地権者に解約する権利を与えるという制度を設けることはあり得る。ただ、借地権は売れるという時代の人もいるから、そういう人にとってはどうかという問題はある。
- 震災により借地上の建物が滅失してしまい、借地権者が借地関係を解消しようとする場合、現行法上も、事情変更の原則によって、借地権者側から契約を解除することが認められることもあり得る。
- 現行法上も、それなりに合理的な解決ができるというのであれば、新しい制度は必要ないのではないか。
- 事情変更の原則による解除も、土地所有者がそれに応じなければ、結局は紛争となり、裁判所による判断を待たなければならない、という問題もある。
- 訴訟まで持ち込まないといけないというのであれば、それを簡便に実現する制度的手当てはあっても良い。
- 土地利用が現実には出来ない人に対して、地代だけを払い続けさせるのは不合理な感じがする。土地所有者側からみても、いきなり契約が終了するのは酷であるので、一定の猶予期間はあった方が良い。別の借地人を探すとか、資金的な手当てなどを考えると、6 か月は必要ではないか。
- 新たに土地を貸す人を探すといっても、借地関係は信頼関係が大事。例えば、土地を借りたいという人がいたとしても、その人が反社会勢力であったという場合には、大変なことになる。借受人の調査だけでも相当の時間が掛かる。

- 事業用の借地では、借地料が多額なので、通常の借地と比べて、トラブルが発生する可能性は高くなるであろう。

以 上