特集 市街地再開発事業における借家人転出に伴う補償の考え方について

市街地再開発事業における借家人転出に伴う補償の考え方について（提言案）

一般財団法人土地総合研究所

1. 位置付け

1) 土地総合研究所が主催している「借家人立退料研究会」[1]及び「都市計画と法政策学との連携推進研究会」[2]の先生方の御意見を踏まえて、土地総合研究所がまとめたものである。

2) 本提言案を公表して広く各界からの意見を伺ったうえで、都市再開発法所管部局における運用方針への反映につなげることを目的としている。

2. 現状認識・問題背景

1) 借家人立ち退きに伴う補償金の支払いについて、その理論的位置付けの不明確さとそれに伴う交渉手続きの長期化などによって、市街地再開発事業という公益の実現に支障になっている可能性がある。

2) 特に地方都市では「営業テナント＝借家人」がいるビルは「即、市街地再開発事業の実施が不可能」というのが実務家の考え方になっている。このような状況を打開し、市街地再開発事業における借家人補償を合理化することは、地方創生実現のためにも重要な課題である。

3) 借家人に対する補償は、「公共用地の取得に伴う損失補償基準」（以下「公共用地補償基準」という。）と、第一種市街地再開発事業、第二種市街地再開発事業による借家人転出のための補償に関する規定、不動産鑑定評価基準で食い違いが存在している。それぞれの制度は、時代背景を踏まえて制定されたものであるが、高度成長期から人口減少・低成長期に日本の経済社会情勢も大きく転換したことから、現時点の日本の実情に併せて、非効率な部分を是正するとともに、より理論的に筋のとおった合理的な制度運用に向かって見直す必要がある。

3. 都市再開発法における市街地再開発事業によって転出する借家人への補償の仕組み

(1) 第一種市街地再開発事業

1) 第一種市街地再開発事業は、都市計画法に基づく都市計画事業であるものの、都市再開発法（以下「法」という。）第 6 条第 2 項に基づき、土地収用法の事業認定みなしなどの都市計画法の規定を適用除外としたうえで、法第 91 条に権利対価補償の規定を、法第 97 条に土地等の明渡に伴う通損補償の規定を設けている。

2) 第一種市街地再開発事業の施行に伴って転出

[1] メンバーは、蒲原茂明（弁護士・不動産鑑定士）、島田博文（島田不動産鑑定）、田中和氏（東京大学 CREI 特任研究員）、永森清隆（株式会社再開発評価）である（敬称略）。

[2] メンバーは、有田智一（筑波大学システム情報系教授）、大貫裕之（中央大学法科大学院教授）、北見宏介（名城大学法学部教授）、野澤千絵（明治大学政治経済学部教授）、吉岡郁美（法政大学法学部准教授）、吉原知志（大阪公立大学大学院准教授）、亘理格（北海道大学名誉教授）である（敬称略）。

する借家人に対する補償としては、法第97条に規定する通損補償の対象になることは当然として、法第91条「施設建築物の一部について借家権をあたえられないものに対し、その補償として、近隣同種の権利の取引価格相当額に一定の修正をした金額を支払う」と規定している。

(2) 第二種市街地再開発事業

1) 第二種市街地再開発事業は、都市計画法に基づく都市計画事業であり、都市再開発法(以下「法」という。) 第6条第2項に基づき、都市計画法第69条等の規定が適用され、市街地再開発事業認可が土地収用法の事業認定とみなされ、土地収用法の補償規定が適用される。
2) 土地収用法では、借家権は建物利用に伴い敷地を利用する権利を有するにすぎないことから、借家人は収用する土地に関しては、「所有権以外の権利」(土地収用法第5条) ではない (土地収用法第37条、第40条参照)[3]。よって、土地収用法第71条等に基づく権利補償の対象ではなく、第88条に基づく通損補償の対象となる (この運用は、後述の公共用地補償基準においても位置付けられている)。

4. 関連する制度における借家人への補償の考え方

(1) 公共用地補償基準における借家人補償の考え方

1) 公共用地補償基準第34条に基づき、借家人に対しては、新たに従前建物に照応する他の建物を賃借りするために通常要する費用を補償する。この場合において、従前の建物の賃借料が新たに賃借りする建物の賃借料に比して低額である場合には、一定期間の家賃差を補償する。
2) 公共用地補償基準の解説においては、「原則として借家人補償が行われ、借家権補償はなされない」と明記されている。

(2) 不動産鑑定評価基準における借家権の評価の考え方

1) 借家権の取引慣行がある場合の鑑定評価額は、「比準方式」「控除方式」「割合方式」のよるものとし、さらに、不随意の立退きの場合には、「差額賃料方式」「控除方式」を用いることとされている。
2) 不動産鑑定士連合会の会員へのアンケート調査[4]では、借家権の取引慣行がないという回答がほとんどであった。

(3) 区分所有法改正内容に含まれる賃貸借終了請求と補償の考え方

1) 2025年5月に成立した区分所有法改正法の第64条の2で、建替決議があったときは、賛成区分所有者等から賃貸借終了請求ができ、請求があった日から6ヶ月経過後に賃貸借は終了する。この際の補償については、同条第3項で、「通損補償」を支払うと規定されている。
2) 具体的な通損補償の考え方は今後改正法の施行に併せて整理されるものと想定されるが、法制審議会の議論をまとめた要綱案では、「公共用地補償基準における借家人等が受ける補償 (いわゆる通損補償) と同水準とすることを想定」[5]との考え方が示されている。

5. 借家人の転出に伴う補償に関係する判例について

(1) 第一種市街地再開発事業に関係する判例

1) 東京高裁平成27年11月19日判決では、「借家権の取引実績及び借家権価額が認められない場合の消滅借家権に対しては、法第91条の補償は不要であること」「借家権補償をしないからといって、地区外転出と権利変換の二つの選択肢が経済的価値において著しく均衡を欠く

[3] 松尾弘『財産権の保障と損失補償の法理』(大成出版社、2011年)

[4] (公財) 日本不動産鑑定士連合会鑑定評価基準委員会借地・借家権評価小委員会「研究報告 借家権の鑑定評価に係る論点整理」(2019年6月) 36頁参照。

[5] 「区分所有法制の見直しに関する要綱案」(法制審議会第199回会議配布資料民2) 11頁参照。

とはいえないこと」を明かにした。

2) この判例以降、法第 91 条に基づく借家権補償を論じた判決は確認できない。

(2) 借地借家法第 28 条等に基づく賃貸人・賃借人間の紛争に関する判例

1) 住宅、事務所用途ではほぼ借家権対価補償を認めたものはないものの、零細な店舗の場合には借家人への金銭支払いを確保するために、借家権対価補償をみとめたものが依然として散見される。ただし、借家権対価補償を認めたものであっても、取引事例から価格を導いたものは存在せず、税法上採用している借家権割合を用いたものなど、根拠が不明確なものである。

2) 借家権対価補償を認めた事例は、借家人に対して金銭面での配慮をするための事情がみられる場合が多い。

6. 第一種市街地再開発事業における借家人転出への補償の考え方

(1) 基本的な考え方

1) 土地収用、第二種市街地再開発事業、第一種市街地再開発事業は、いずれも、強制的に借家権を消滅させることができる法制上の仕組みであり、借家人に対する補償は、憲法第 29 条 3 項に基づく正当な補償として支払わせるものである。

2) 憲法第 29 条 3 項の正当な補償は、損失補償論として精緻化されており、基本的には、市場価格に基づいて補償するものの、市場が不存在又は未成熟な場合には、「現物補償（公共用地補償基準要綱 6 条 2 項、土地収用法収用 70 条但書．82 条～86 条）、通損補償（要綱 43 条、収用 88 条）、生活再建補償（収用 139 条の 2）などの補完手段が必要になる」（松尾 63 頁参照）と整理されている。

3) 借家権については、まさに、市場が不存在な事例にあたることから、現物補償（第一種市街地再開発事業の権利変換による再開発ビルへの借家権設定がこれに当たる）以外の場合（＝借家人転出の場合）には、通損補償、生活再建補償で補完すべきと考える。

(2) 現行の補償の枠組の評価と改善の方向性

1) 強制力をもって借家権を消滅されるという意味では同じ法的効果を有する土地収用、第二種市街地再開発事業が借家権補償をせずに通損補償のみであるのに対して、第一種市街地再開発事業が、通損補償に加えて借家権補償がありうるのは、いずれも憲法第 29 条第 3 項に基づく「正当な補償」という観点からは、合理的な説明が困難であり、本来は同じ補償の考え方であるのが適当である。

2) また、区分所有法の改正によって、建替決議があったときの賃借権の終了請求において支払われる補償金も通損補償のみとされていることからも、第一種市街地再開発事業の際に借家権補償を行うのは合理的な説明が一層困難である（下図参照）。

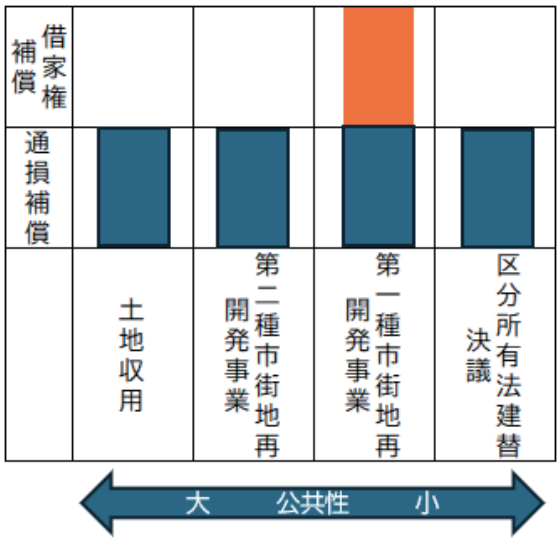

図 第一種市街地委細開発事業及び関連事業における借家人転出に伴う補償

3) このため、第一種市街地再開発事業における借家人転出にあたっても、土地収用、第二種市街地再開発事業等と同じく、借家権補償は行わず、通損補償を行う。

4) 借家人転出に対する通損補償は、公共用地補償

基準に基づき、60 年以上安定的に運用されていることから、通算補償のみの算定によって問題が生じる可能性は少ないと考えられるが、個別の借家人の状況などに応じて、必要があれば、借家人の生活再建補償などの観点から、通損補償の算定において、適切な配慮を行うことで対応する。

(3) 第一種市街地再開発事業における借家人転出に伴う補償の基準（案）

1) 借家権の取引実態が事実上存在しないことから、法第 91 条の借家権補償額はゼロとなり、結果として借家権補償を行わない。
2) 通損補償の算定にあたっては、公共用地補償基準及び細則等に準拠して、「借家人補償（家賃差補償、一時金補償）」「工作物補償」「営業補償」「動産移転料」「移転雑費」の各項目を積み上げることとし、公共用地補償基準等で認めていない項目の追加は行わない。
3) ただし、迅速な事業実施が必要となる市街地再開発事業の特質及び借家人の生活再建コストなどの個別事情などを勘案して、公共用地補償基準等の各項目における積み上げ算定にあたって、一定の配慮を行うことができる。

7. 残された課題

(1) 標準家賃の算定基準の見直し

1) 施設建築物の一部に設置される賃借権の標準家賃について、法施行令第 41 条第 2 項、施行規則第 36 条において、従前の借家権価格を元に一定期間で償却すると仮定して算定した金額を減額することになっている。
2) 本来、従前の家賃との激変緩和のための措置であることから、借家権価格という概念をださずに規定する方向で修正すべきである。

(2) その他

1) 今後とも、借家権の取引事例が存在せず、また、第一種市街地再開発事業における借家人転出について通損補償で対応することが恒常化した時点では、以下の 2 点についても、見直しが求められる可能性があると考える。

a) 法第 91 条における借家権価額に補償することが明記されている部分
b) 不動産鑑定基準における借家権評価の考え方

（参考資料）関係する法令等

①都市再開発法

（都市計画事業として施行する市街地再開発事業）
第六条　市街地再開発事業の施行区域内においては、市街地再開発事業は、都市計画事業として施行する。
２　都市計画事業として施行する第一種市街地再開発事業については都市計画法第六十条から第七十四条までの規定を、第二種市街地再開発事業については同法第六十条から第六十四条までの規定を適用しない。
３　市街地再開発事業の施行区域内における建築物の建築の制限に関しては、都市計画法第五十三条第三項中「第六十五条第一項に規定する告示」とあるのは「都市再開発法第六十条第二項各号に掲げる公告又は第百十八条の二第一項各号（同条第六項において準用する場合を含む。）に掲げる公告」と、「当該告示」とあるのは「当該公告」とする。
４　第二種市街地再開発事業についての都市計画法第六十五条から第七十三条までの規定の適用に関し必要な技術的読替えは、政令で定める。

（補償金等）
第九十一条　施行者は、施行地区内の宅地（指定宅地を除く。）若しくはこれに存する建築物又はこれらに関する権利を有する者で、この法律の規定により、権利変換期日において当該権利を失い、かつ、当該権利に対応して、施設建築敷地若しくはその共有持分、施設建築物の一部等又は施設建築物の一部についての借家権を与えられないものに対し、その補償として、権利変換期日までに、第八十条第一項の規定により算定した相当の価額に同項に規定する三十日の期間を経過した日から権利変換計画の認可の公告の日までの物価の変動に応ずる修正率を乗じて得た額に、当該権利変換計画の認可の公告の日から補償金を支払う日までの期間につき法定利率による利息相当額を付してこれを支払わなければならない。この場合において、その修正率は、政令で定める方法によって算定するものとする。
２　収用委員会は、前項の規定による補償を受けるべき者に対し第八十五条第一項の規定による裁決をする場合において、その裁決で定められた価額が前項に規定する相当の価額として施行者が支払つた額を超えるときは、次に掲げる額の合計額を支払うべき旨の裁決をあわせてしなければならない。
一　その差額につき第八十条第一項に規定する三十日を経過した日から権利変換計画の認可の公告の日までの前項に規定する物価の変動に応ずる修正率を乗じて得た額及び権利変換計画の認可の公告の日から権利変換期日までの間の同項に規定する利息相当額
二　前号の額につき権利変換期日後その支払いを完了する日までの日数に応じ年十四・五パーセントの割合による過怠金
３　土地収用法第九十四条第十項から第十二項までの規定は、前項の裁決に関し、第八十五条第三項の規定による訴えの提起がなかった場合に準用する。

（土地の明渡しに伴う損失補償）
第九十七条　施行者は、前条の規定による土地若しくは物件の引渡し又は物件の移転により同条第一項の土地の占有者及び物件に関し権利を有する者が通常受ける損失を補償しなければならない。
２　前項の規定による損失の補償額については、施行者と前条第一項の土地の占有者又は物件に関し権利を有する者とが協議しなければならない。

3　施行者は、前条第二項の明渡しの期限までに第一項の規定による補償額を支払わなければならない。この場合において、その期限までに前項の協議が成立していないときは、審査委員の過半数の同意を得、又は市街地再開発審査会の議決を経て定めた金額を支払わなければならないものとし、その議決については、第七十九条第二項後段の規定を準用する。
4　第二項の規定による協議が成立しないときは、施行者又は損失を受けた者は、収用委員会に土地収用法第九十四条第二項の規定による補償額の裁決を申請することができる。
5　第八十五条第二項及び第三項、第九十一条第二項及び第三項、第九十二条並びに第九十三条の規定は、第二項の規定による損失の補償について準用する。

②都市計画法

（都市計画事業のための土地等の収用又は使用）
第六十九条　都市計画事業については、これを土地収用法第三条各号の一に規定する事業に該当するものとみなし、同法の規定を適用する。

第七十条　都市計画事業については、土地収用法第二十条（同法第百三十八条第一項において準用する場合を含む。）の規定による事業の認定は行なわず、第五十九条の規定による認可又は承認をもつてこれに代えるものとし、第六十二条第一項の規定による告示をもつて同法第二十六条第一項（同法第百三十八条第一項において準用する場合を含む。）の規定による事業の認定の告示とみなす。
2　事業計画を変更して新たに事業地に編入した土地については、前項中「第五十九条」とあるのは「第六十三条第一項」と、「第六十二条第一項」とあるのは「第六十三条第二項において準用する第六十二条第一項」とする。

第七十一条　都市計画事業については、土地収用法第二十九条及び第三十四条の六（同法第百三十八条第一項においてこれらの規定を準用する場合を含む。）の規定は適用せず、同法第二十九条第一項（同法第百三十八条第一項において準用する場合を含む。）の規定により事業の認定が効力を失うべき理由に該当する理由があるときは、前条第一項の規定にかかわらず、その理由の生じた時に同法第二十六条第一項（同法第百三十八条第一項において準用する場合を含む。）の規定による事業の認定の告示があつたものとみなして、同法第八条第三項、第三十五条第一項、第三十六条第一項、第三十九条第一項、第四十六条の二第一項、第七十一条（これを準用し、又はその例による場合を含む。）及び第八十九条第一項（同法第百三十八条第一項において準用する場合を含む。）の規定を適用する。
2　権利取得裁決があつた後、第六十二条第一項（第六十三条第二項において準用する場合を含む。）の規定による告示に係る事業施行期間を経過するまでに明渡裁決の申立てがないときは、その期間を経過した時に、すでにされた裁決手続開始の決定及び権利取得裁決は、取り消されたものとみなす。

③土地収用法

（権利の収用又は使用）
第五条　土地を第三条各号の一に規定する事業の用に供するため、その土地にある左の各号に掲げる権利を消滅させ、又は制限することが必要且つ相当である場合においては、この法律の定めるところにより、

これらの権利を収用し、又は使用することができる。
一　地上権、永小作権、地役権、採石権、質権、抵当権、使用貸借又は賃貸借による権利その他土地に関する所有権以外の権利
二　鉱業権
三　温泉を利用する権利
２　土地の上にある立木、建物その他土地に定着する物件をその土地とともに第三条各号の一に規定する事業の用に供するため、これらの物件に関する所有権以外の権利を消滅させ、又は制限することが必要且つ相当である場合においては、この法律の定めるところにより、これらの権利を収用し、又は使用することができる。
３　土地、河川の敷地、海底又は流水、海水その他の水を第三条各号の一に規定する事業の用に供するため、これらのもの（当該土地が埋立て又は干拓により造成されるものであるときは、当該埋立て又は干拓に係る河川の敷地又は海底）に関係のある漁業権、入漁権その他河川の敷地、海底又は流水、海水その他の水を利用する権利を消滅させ、又は制限することが必要且つ相当である場合においては、この法律の定めるところにより、これらの権利を収用し、又は使用することができる。

（土地調書及び物件調書の記載事項）
第三十七条　第三十六条第一項の土地調書には、収用し、又は使用しようとする土地について、次に掲げる事項を記載し、実測平面図を添付しなければならない。
一　土地の所在、地番、地目及び地積並びに土地所有者の氏名及び住所
二　収用し、又は使用しようとする土地の面積
三　土地に関して権利を有する関係人の氏名及び住所並びにその権利の種類及び内容
四　調書を作成した年月日
五　その他必要な事項
２　第三十六条第一項の物件調書には、収用し、又は使用しようとする土地にある物件について、次に掲げる事項を記載しなければならない。
一　物件がある土地の所在、地番及び地目
二　物件の種類及び数量並びにその所有者の氏名及び住所
三　物件に関して権利を有する関係人の氏名及び住所並びにその権利の種類及び内容
四　調書を作成した年月日
五　その他必要な事項
３　物件が建物であるときは、前項に掲げる事項の外、建物の種類、構造、床面積等を記載し、実測平面図を添附しなければならない。
４　土地調書及び物件調書の様式は、国土交通省令で定める。

（裁決申請書）
第四十条　起業者は、前条の規定によつて収用委員会の裁決を申請しようとするときは、国土交通省令で定める様式に従い、裁決申請書に次に掲げる書類を添付して、これを収用委員会に提出しなければならない。
一　事業計画書並びに起業地及び事業計画を表示する図面
二　市町村別に次に掲げる事項を記載した書類

イ　収用し、又は使用しようとする土地の所在、地番及び地目
ロ　収用し、又は使用しようとする土地の面積（土地が分割されることになる場合においては、その全部の面積を含む。）
ハ　土地を使用しようとする場合においては、その方法及び期間
ニ　土地所有者及び土地に関して権利を有する関係人の氏名及び住所
ホ　土地又は土地に関する所有権以外の権利に対する損失補償の見積及びその内訳
ヘ　権利を取得し、又は消滅させる時期
三　第三十六条第一項の土地調書又はその写し
２　前項第二号ニに掲げる事項に関して起業者が過失がなくて知ることができないものについては、同項の規定による申請書の添附書類に記載することを要しない。

（土地等に対する補償金の額）
第七十一条　収用する土地又はその土地に関する所有権以外の権利に対する補償金の額は、近傍類地の取引価格等を考慮して算定した事業の認定の告示の時における相当な価格に、権利取得裁決の時までの物価の変動に応ずる修正率を乗じて得た額とする。

（通常受ける損失の補償）
第八十八条　第七十一条、第七十二条、第七十四条、第七十五条、第七十七条、第八十条及び第八十条の二に規定する損失の補償の外、離作料、営業上の損失、建物の移転による賃貸料の損失その他土地を収用し、又は使用することに因つて土地所有者又は関係人が通常受ける損失は、補償しなければならない。

④公共用地の取得に伴う損失補償基準

（借家人に対する補償）
第３４条 土地等の取得又は土地等の使用に伴い建物の全部又は一部を現に賃借りしている者がある場合において、賃借りを継続することが困難となると認められるときは、その者が新たに当該建物に照応する他の建物の全部又は一部を賃借りするために通常要する費用を補償するものとする。２ 前項の場合において、従前の建物の全部又は一部の賃借料が新たに賃借りする建物について通常支払われる賃借料相当額に比し低額であると認められるときは、賃借りの事情を総合的に考慮して適正に算定した額を補償するものとする。

⑤建物の区分所有等に関する法律の改正部分（2025（令和 7）年 5 月 23 日成立）

（賃貸借の終了請求）
第六十四条の二　建替え決議があつたときは、建替え決議に賛成し（新設）た各区分所有者若しくは建替え決議の内容により建替えに参加する旨を回答した各区分所有者（これらの者の承継人を含む。）若しくはこれらの者の全員の合意により賃貸借の終了を請求することができる者として指定された者又は賃貸されている専有部分の区分所有者は、当該専有部分の賃借人に対し、賃貸借の終了を請求することができる。
２　前項の規定による請求があつたときは、当該専有部分の賃貸借は、その請求があつた日から六月を経

過することによつて終了する。
3　第一項の規定による請求があつたときは、当該専有部分の区分所有者は、当該専有部分の賃借人（転借人を含む。第五項において同じ。）に対し、賃貸借の終了により通常生ずる損失の補償金を支払わなければならない。
4　第一項の規定による請求をした者（当該専有部分の区分所有者を除く。）は、当該専有部分の区分所有者と連帯して前項の債務を弁済する責任を負う。
5　専有部分の賃借人は、第二項の規定により当該専有部分の賃貸借が終了したときであつても、前二項の規定による補償金の提供を受けるまでは、当該専有部分の明渡しを拒むことができる。

⑥都市再開発法施行令

（施設建築物の一部等の価額等の確定）
第四十一条　法第百三条第一項の規定による施設建築敷地若しくはその共有持分、施設建築物の一部等若しくは個別利用区内の宅地若しくはその使用収益権の価額又は施設建築敷地の地代の額の確定は、第二十八条から第二十九条までの規定の例により行わなければならない。
2　法第百三条第一項の規定による施設建築物の一部の家賃の額は、第三十条の規定の例により定めた標準家賃の額に、国土交通省令で定めるところにより、当該施設建築物の一部について賃借権を与えられることとなる者が施行地区内の建築物について有していた賃借権の価額を考慮して、必要な補正を行つて確定しなければならない。

⑦都市再開発法施行規則

（標準家賃の額の確定の補正方法）
第三十六条　令第四十一条第二項の標準家賃の額の補正は、令第三十条の規定の例により定めた標準家賃の月額から、施設建築物の一部について賃借権を与えられることとなる者が施行地区内の建築物について有していた賃借権の価額を当該賃借権の残存期間、近隣の同類型の借家の取引慣行等を総合的に比較考量して施行者が定める期間で毎月均等に償却するものとして算定した償却額を控除して行なうものとする。