

損失補償理論からみた市街地再開発事業における借家人の扱い方の整理

一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. はじめに

本稿は、本特集で掲載した「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）」をまとめるにあたって、行政法、民法、都市計画の先生方からなる「都市計画と法政策学との連携推進研究会」において、議論いただき、おおむね了解をいただいた内容について、今後の議論の参考とするため紹介をするものである。

2. 損失補償論からの議論の整理

(1) 損失補償の基本類型

松尾弘『財産権の保障と損失補償の法理』（大成出版社、2011、以下「松尾」という。）42頁の図表3によれば、下の表のとおり、損失補償の基本類型は4つに区分される。このうち、本稿で論じる市街地再開発事業に関する借家人補償に議論を限定すれば、事業損失補償は議論から除外できる

ので、A 権利対価補償、B 通損補償、C 生活再建補償の3つについて論じることになる。

なお、松尾の理解では、明確にABとCが区別されるようにも思えるが、西谷剛「生活再建補償」（小高剛編著『損失補償の理論と実際』（住宅新報社、1997、以下「西谷」という。）113頁-116頁においては、「財産補償であっても状態回復＝生活再建を目指しているものであるから、財産価値補償と生活再建補償は本質を全く別にするものではないこと」、「それに加えて、完全に表裏の関係にあるものではないこと」「財産価値補償と生活再建補償の若干の隙間については、その隙間を縮める方向へ、人的要素を強調する方向への変化を読み取る」べきとの述べている。この視点は、実務的な補償基準等の理解として整合的なことから、この考え方を前提にしている。

表 損失補償の基本類型

A	権利対価補償	収用・買収される財産権の対価補償
B	通損補償	収用・買収によって通常生じる費用の補償
C	生活再建補償	生活再建に必要な補償
D	事業損失補償	事業によって生じる損失の補償

(2) 関係する行政法上の議論の整理

損失補償については、憲法第 29 条第 3 項に基づき「完全補償」が必要であるという立場に立ちつつ、さらに、財産取得の補償については、市場価格に基づいて補償すべきであるが、市場が存在または不存在の場合には、「現物補償（要綱 6 条 2 項、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）という基本的な整理に従うこととする。

3. 第一種市街地再開発事業における借家人対応についての損失補償理論からの整理

(1) 損失補償理論の類型の当てはめ

第一種市街地再開発事業の権利変換計画において、借家人が申出（都市再開発法（以下「法」という。）第 71 条第 3 項）がない場合には、施設建築物の一部に借家権を設定する（法第 77 条第 5 項）とともに、権利変換期日に借家権が消滅する（法第 87 条第 2 項）という仕組みは、強制的に借家権を消滅させる仕組みであることから、原則として、憲法第 29 条第 3 項に基づく損失補償の議論が適用される分野と考える。

(2) 第一種市街地再開発事業の借家人への補償の扱いの整理

転出する借家人に対しては、後述のとおり、近年の運用では、法第 91 条に基づく A 権利対価補償がゼロと算定されているが、B について第 97 条に基づいて通損補償がされているとともに、新旧の借家家賃差額の補償自体は、C 生活再建補償の部分と解釈することも可能である（西谷 114 頁）。

これに対して、再開発ビルに残留する借家人については、A 権利対価補償については、転出借家人と同様にゼロと算定されるが、B 通損補償及び、再開発ビルに C 生活再建補償の一部である現物補償として借家権が設定されていると解釈することが可能である（西谷 128 頁）。

(3) 以上の整理から論ずべき課題

上記のように、損失補償理論を当てはめると、今回の議論は、市街地再開発事業が想定される地区に存する借家人に対して行う損失補償の内容、特に、通損補償・生活再建補償の内容が実態を踏まえた場合に、適切なものか、ということが論点になると考える。

その前に、A 権利対価補償について議論を整理する。

4. 借家権の A 権利対価補償についての議論の整理

(1) 公共用地損失補償基準

（借家人に対する補償）

第 3 4 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にしている者がいる場合において、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。

このうち、第 1 項については、用対連基準の解説では、「原則として借家人補償が行われ、借家権の補償はなされない」と整理されている。

なお、第 2 項の補償については、細則第 18 に基づき家賃差（激変緩和の観点から差額に応じて 2 年から 4 年間の補償）が認められている（下の別表第 5 参照）。

別表第5 家賃差補償年数表 (第18関係)

従前の建物との家賃差	年数
3.0倍超	4年
2.0倍超3.0倍以下	3年
2.0倍以下	2年

(2) 不動産鑑定基準(各論 第1章 第3節建物Ⅲ、
なお、●及び方式名は筆者が追加)

借家権の取引慣行がある場合における借家権の鑑定評価額は、

●**比準方式**: 当事者間の個別的事情を考慮して求めた比準価格を標準とし、

●**控除方式**: 自用の建物及びその敷地の価格から貸家及びその敷地の価格を控除し、所要の調整を行って得た価格を比較考量して決定するものとする。

●**割合方式**: 借家権割合が求められる場合は、借家権割合により求めた価格をも比較考量するものとする。この場合において、前記貸家及びその敷地の1. から6. までに掲げる事項を総合的に勘案するものとする。

さらに、借家権の価格といわれているものには、賃貸人から建物の明渡しの要求を受け、借家人が不随意の立退きに伴い事実上喪失することとなる経済的利益等、賃貸人との関係において個別的な形をとって具体的に現れるものがある。

この場合における借家権の鑑定評価額は、

●**差額賃料方式**: 当該建物及びその敷地と同程度の代替建物等の賃借の際に必要とされる新規の実際支払賃料と現在の実際支払賃料との差額の一定期間に相当する額に賃料の前払的性格を有する一時金の額等を加えた額

●**控除方式**: 並びに自用の建物及びその敷地の価格から貸家及びその敷地の価格を控除し、所要の調整を行って得た価格を関連づけて決定するものとする。

この場合において当事者間の個別的事情を考慮するものとするほか、前記貸家及びその敷地の1. から6. までに掲げる事項を総合的に勘案するものとする。

この基準については、前半の「借家権の取引慣行がある場合」というのは、現実にはほぼ確認できないので適用ができない。

後半の2つの方式は、いずれも、実際の継続家賃が正常家賃よりも低いこと、すなわち借り得があることを前提にして、資本還元して価格を導くものである。

これについては、阿部泰隆「適正補償のための解釈論及び立法論」(小高剛編著『損失補償の理論と実際』(住宅新報社、1997、以下「阿部」という。)) 82頁-83頁で、「継続家賃がたまたま安くなっているからといって、裁判所に訴えれば法律のルールどおり近傍同種の家賃を取ることができるのだから、近傍同種の家賃とは同じ建物を新規に市場にだせばつく賃料と考えるべき」「家主が借家人の窮状にかんがみ親切にも家賃をまけてあげたら、その分が借家権になるなどというのは、親切を仇で返すような解釈である。」との指摘がある。

阿部の指摘は、一定の説得力があり、また、不動産鑑定士のなかには、この不動産鑑定基準について疑問を呈するむきもあると聞く。

不動産鑑定基準は本論の直接の題材ではないものの、借家人に対する補償についての議論を混乱させている1つの要因であることをここでは押さえておく。

(3) 法91条補償を否定した東京高裁平成27年11月19日判決

(1) 控訴人らは、本件建物部分の明渡しは不随意の明渡しであるから、本件借家権の価格の補償の要否を判断するに当たり、客観的な取引価格を問題とすること自体誤りであり、取引価格が存在しない限り借家権価額は0円であると

する原判決の法解釈は立法者意思にも反するものである旨主張する。

しかしながら、原判決は、借家権者が法87条2項により失う借家権の価額は、法80条1項において、所定の評価基準日における近傍同種の建築物に関する同種の権利の取引価格等を考慮して定める相当の価額と規定されていることから、この文言に従い、施行者が91条補償により補償すべき額は、借家権の取引価格を基礎として算定すべきものであるとしたものである。また、甲33号証（衆議院建設委員会議事録）によれば、都市再開発法案審議における政府委員の答弁内容は、権利変換を希望しない借家人については、施行者が直接借家権を評価して補償すること、その借家権の評価に当たっては、近傍同種の借家権の取引に権利金授受の慣行があるかどうかといった形によって借家権価額の存在が認められる場合には、取引価格を中心に、賃貸借契約の諸条件を考慮して評価するというものであって（取引価格等の「等」とはこれらの考慮要素を指すものと解される。）、近傍同種の借家権取引に照らして借家権価額が認められない消滅借家権についてまで、他の評価方法によって補償を行うことを明らかにしたものとは認め難いから、このような借家権について91条補償をしないことが立法者意思に反するものともいえない。控訴人らの上記主張は、法91条の文言を離れて独自に解釈するものであり、採用することができない。

(2) 控訴人らは、都市再開発法が借家権者に対して、権利変換と地区外転出の申出という二つの等価的選択肢を用意しており、権利変換を希望した者には新築の施設建築物内の借家権が得られるという利益が与えられるのであるから、権利変換と同等の選択肢である地区外転出の申出をした者にも消滅する従前の借家権に対応する借家権補償がされるべきであり、そうしなければ著しい不均衡が生じる旨主張する。

しかしながら、本件再開発事業において、そ

もそも権利変換を希望するのか、地区外転出の申出をするのかは借家権者が自由に選択することができるものである上、地区外転出の申出をした者には、97条補償として、権利変換を希望した者には支払われない家賃差額補償額や敷金の運用益損失相当額から成る借家人補償金を含む移転費用が支払われるものであるから（控訴人らには1069万5720円の借家人補償金が支払われた。）、地区外転出の申出をした者の消滅する借家権価額が取引価格を有しない場合において91条補償がされないからといって、権利変換と地区外転出の申出という二つの選択肢が経済的価値において著しく均衡を欠くということとはできない。したがって、控訴人らの上記主張はその前提を欠き、採用することができない。

借家人に対する補償額については通常は和解で終局するが、本件は原告は法律事務所だったので控訴審判決までいったものである。

本件では、借家権取引慣行が存在しないことから、割合法を採用せず、また、91条の評価額をゼロとした市街地再開発組合の判断を是認している。

なお、これ以降、都市再開発法第91条に基づく借家権補償を論じた判例は確認できない。ただし、借地借家法第28条に基づく賃貸人と賃借人との間の紛争における借家権対価補償については、現在判例を精査中だが、おおまかにいって、住宅、事務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。

この点については、松尾124頁に記載のとおり、「借家権の対価補償（以下、借家権補償と呼ぶ）と借家人の移転補償（以下、借家人補償と呼ぶ）とは概念上区別されるべきであり、両者は択一的であるが、借家人補償として認められる内容を超えて借家権補償として認められるべき内容はさほど大きなものではなく、実質的・機能的には両者の補償額は接近することになるものと解する。」とい

う整理が適切と考える。

松尾の趣旨をやや大胆に整理すれば、理屈の十分たたない借家権補償を無理して議論する必要はなく、借家人の状態回復＝生活再建が実現できるような補償が借家人補償として支払われているかどうか論点であり、それ以上の議論は実態として意味が乏しいと考える。

(4) 借家権に対するA権利対価補償の考え方の整理

借家権の取引慣行がないのが現実なことから、法第91条の借家権補償はゼロという解釈が統一されていけば、実態として問題は少ないと考える。

ただし、既述の不動産鑑定基準や法第91条の対価補償の対象として借家権を明記している点などについては今後の立法政策上の課題と考える¹。

(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つて算定するものとする。

(宅地等の価額の算定基準)

第八十条 第七十三条第一項第三号、第八号、第十八号又は第十九号の価額は、第七十一条第一項又は第四項（同条第五項において読み替えて適用する場合を含む。）の規定による三十日の期間を経過した日における近傍類似の土地、近傍同種の建築物又は近傍類似の土地若しくは近傍同種の建築物に関する同種の権利の取引価格等を考慮して定める相当の価額とする。

5. 借家人に対するB通損補償・C生活再建補償からみた議論の整理

(1) 市街地再開発事業における借家人の転出実態

第一種市街地再開発事業において、借家人は事業系、居住系を問わず、転出が原則となっており、この実態を踏まえれば、現状の残留原則を転出原則にすべきではないか、という議論がある。

(2) 通損補償・生活再建補償の視点からみた議論の再整理

3 (2) で述べたとおり、借家人が残留する場合の借家権設定自体が、一種の生活再建補償となっており、逆に、転出する場合の家賃差額補償も一種の生活再建補償の機能を果たしている。

そして、現実には大部分の借家人が転出していることは、上記の生活再建補償を含めたうえで、残留する場合の「借家権設定と補償」と転出する場合の「補償」について、少なくとも、転出の際の補償が不利ではないことの状況証拠になっていると考えられる。

なお、権利変換計画において借家人を残留する

¹ 厳密に言えば、再開発ビルに設定される場合の借家条件で協議が整わない場合における施行者の裁定家賃の基準として、法施行令第41条第2項で従前「建築物について有していた賃借権を考慮して必要な補正」と規定され、さらに、法施行規則第36条において従前「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」とされている。いわば、家賃軽減措置が借家権価格が存在することを前提にしているが、現実には借家権価格の取引価格が実態として存在しない現状でどのように運用されているのか、また、そもそも、家賃軽減措置の基準として借家権価格を用いることが適切かなどについても、検証が必要と考える。

のを原則とするか、残留とするかについても、本来、3(1)で述べたとおり、借家人の状態回復＝生活再建を目指すうえでどちらが望ましいか、残留原則を改善する場合にも、この借家人の状態回復＝生活再建を実現する観点から、どのような仕組みが望ましいかを論じることが適切と考える。

このような視点からは、ほぼ大部分の借家人が転出する実態を踏まえると、以下の議論が成立しうると考える。

- a) 「一定期間に残留意向を示さない限り、転出希望とみなす」ことの方が、現在の「転出意向を示さない限り残留希望とみなす仕組み」よりも、借家人の生活再建に役立つ可能性があるといえるのではないかと

仮に a) の議論がやや乱暴だとしても、

- b) 一定期間内に残留希望か転出希望かを中立的に聞き(残留希望か転出希望かの双方をフラットに聞く)、その期間内に希望を示さない借家人に対しては、例えば、施行者に設置した中立的な機関が従前の借家人の実情(住宅か商業業務か?再開発ビルでの家賃支払い能力など)を踏まえて、転出か残留かをアドバイスする、それでも借家人が判断できない場合には、第三者機関の判断をもって借家人の意向とみなす

といった、判断に迷う借家人に寄り添った制度設計を考えることが、本来の通損補償・生活再建補償の議論により整合的なのではないか?

(3) 通損補償・生活再建補償など損失補償をより充実させる可能性について

公共事業の際の公共用地補償基準の適用場面と、市街地再開発事業の適用場面では、以下の2点の違いがある。

- a) 事業期間が延長することへの許容度の違い
- i) 公共事業で公共用地補償基準を適用する場合には、補償基準を適用して地権者が納得しない場合には、事業が中断しても土地収用法に移行することになる
 - ii) これに対して、市街地再開発事業は保留床で資金回収をする事業手法であり、金利のある資金で事業を実施していることから、迅速に地権者との交渉をまとめる必要がある
- b) 補償金の財源
- i) 公共事業では補償金自体が補助対象であり原資は税金である
 - ii) 市街地再開発事業では、補償金自体は補助対象ではない

このため、借家人補償においても、市街地再開発事業で対応する場合には、事業促進のための早期妥結のために補償額を積み上げるインセンティブが働くことは否定できない。この場合にも、現状において、公共用地補償基準が安定的に運用されていることなどを踏まえると、新たな補償の考え方や項目を追加するのではなく、公共用地補償基準の項目を前提にして、その金額の積み上げについて、柔軟に対応するという方向で対応すべきである。

6. まとめ

以上のとおり、損失補償論を前提にすると、市街地再開発事業によって転出する借家人に対する補償については、借家権対価補償ではなく、通損補償を行うこととし、さらに、借家人の生活再建の要素も含んだ形で通損補償を柔軟に対応することが適切と整理できる。