

市街地再開発事業による借家人転出と借地借家法の 正当事由の関係について

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

市街地再開発事業の実施に伴う借家人の扱いについて、「都市計画と法政策学との連携推進研究会」で議論していたなかで、市街地再開発事業の実施によって借家人が転出する場合にも、借地借家法のいわゆる正当事由が認められないという議論は、過去において、行われていたことが確認できた。

このため、そもそも、公共性があり強制的に借家権を消滅されることは法律上権能として与えられている市街地再開発事業について、民民の契約において、賃貸人が更新拒絶をするための「正当事由」が認められないという議論は論理的に成立しえないということを以下のとおり、まとめたい。なお、上記研究会で議論いただき、おおむね先生方の了解も得ている。

貴重な議論と考えるので、ここに紹介する。

2. 市街地再開発事業が正当事由を満たさないという過去の主張

必ずしも網羅的でないかもしれないが、1980年代から2000年頃までのジュリストや注釈民法などの基本的な文献を中心に抽出し、その内容について整理する。なお、下線及び括弧内の記述は筆者が追加したものである。

(1) 村田博史「借家権の処理」ジュリスト897号(1987年)29-30頁

都市再開発がその地区内に居住する関係権利者の立退きを前提として実施する構造を有していることは、すでに指摘したとおりである。しかし、都市再開発法は、関係権利者の立退きを要件として市街地の再開発を行うことを予定しているわけではない。

例えば、都市再開発法に関する事業計画の内容の基準について、「関係権利者が従前の行産の価額の範囲内で、できる限り従前の利用面積と同程度の権利床を取得することができるよう、共用部分の規復は、施設建築物の構造用途構成及び居住性に応じた最小限度のものと（するよう）」にの、都市局長の施行通達がだされている（建設省都市局都市再開発課『都市再開発法解説改訂版』（一九八六年・大成出版社）一二八頁。

これによれば都市再開発法は、原則として事業計画において関係権利者を立ち退かせることと予定していないのであるから、施行者等が市街地再開発事業を正当事由として借家人に当該地区内の建物からの立退きを請求しても、これは認められないことになる。

また、再開発によってできる施設建築物について権利取得を希望しない借家人について、補償金の支払いを義務付けている。したがって、市街地再開発事業が直ちに家主が借家権を消滅させるに

ついて正当事由となりえないことを示しているともいえよう。

(2) 水本浩「同「都市再開発と借地・借家法」ジュリスト851号(1985年)14-18頁

(14頁)

私的利益のみ(市街地再開発)の場合には、市街地再開発という事由のみで解約申人ないし更新拒絶の正当事由が具備されることになるまいから、問題となるのは公益的再開発の場合である。

(15頁)

外部的に公益的な市街地再開発の必要性という事情は、いわば双方の個人的事情を超える次元の社会的事情というべきである。しかも、再開発の施行者は、賃貸人だけに限らず、第三者であることが多い。したがって、市街地再開発の公益的必要性が、正当事由を充足させるとしても、それにより借地借家の終了に伴う利益を全て地主・家主に帰属させることは不公平である。

(中略)

では、どういう法的処理形態をとるべきか。端的に言えば、借地人・借家人は不利益を受ける限度で、権利の消滅に伴う損失を立退料のような形態で補填されるべきである。いわば、借地人・借家人は、土地収用の場合と同じように置かれると解してよい。つまり、地主・家主から相当な財産的給付をすることによって、実質上の損失補償と同じ処理を施すべきである。この場合、デベロッパーに補償金を負わせることも考えられる。

(3) 坂和章平「区画整理・都市再開発と借家」(『新借地借家法講座・第3巻 借家編』(日本評論社、1999年)

(471頁)

(2) 再開発によって公共施設が整い、生活・商業環境が向上するため、当然、地区全体の土地の価額が上昇し、商業活動の活性化・雇用の増大・固定資産税の大幅増収等の波及効果も生まれ、莫大

な開発利益が発生する。借家人がこの開発利益を100%享受するならば、借家人の家賃は従前と同額であるはずだが、現実には異なる。借家人にとっては、住環境が改善され質が向上したという意味での開発利益は、家賃の増額という形で借家人自らが買い取るシステムとなっているのである。

したがって、根本的には再開発によって生ずる地価の上昇等の開発利益を、施行者や自治体が一方的に享受するのではなく、もっと借家人に回す施策が必要である。

(3) 借家人の転出率が高い原因は、借家条件(賃料)が再開発ビルの原価を基準に算出されるため、従前の低層木造住宅時の賃料から大幅に増額され、また、巨大な再開発ビルに入居すると水光熱費・管理費が予想以上に高額になる点にある。法は、従前の借家権は再開発ビルに継続することを承認しながら、家賃については継続性を考慮せず、新規賃料を定めるのと同じ考え方をとっている。

したがって、それだけの高負担に耐えて再開発ビルに入居できる借家人は少なく、結局、低家賃しか支払えない者は、賃料の安い劣悪な住環境の他地区へ移転せざるを得ない。

(474頁)

(2) 狭義の再開発(の必要性)を真正面から正当事由と主張して借家の明渡請求をした判例はまだない。再開発の施行を建物賃貸借契約の解除原因とする(注32)特約等があるが、これは無効と解される。

建物の老朽化等の主張に加え、一定の立退料を提供した場合に、正当事由(注33)ありと判断した判例は多い。従来、正当事由は賃貸人と賃借人との「利益比較の原則」(注34)で判断されていたが、再開発の必要はその枠を超えるものである。注34) 本田純一「借家関係における正当事由の判断要素の明確化」ジュリ939号130頁。藤井俊二『現代借家法制の新たな展開』(成文堂、1997)31頁は、「ドイツ法では正当な利益となる事由の中に再開発を含めるとともに、その再開発が相当なものでなければならず、相当性を担保する制度が充実し

ていることが注目される。」と紹介するが、日本の現実の再開発は営利目的の民間再開発が主流であるため容易に公益性は認められない旨指摘する。

(4) 内田勝一『現代借地借家法学の課題』(成文堂、1997年)

(370頁)

6 裁判例の検討—再開発の必要性和相当性—

(1) 地域性

再開発を理由とする明渡し請求の正当事由判断における基準として重要なものは、都市計画的な意味における都市再開発の正当性と、当該借家人に対して明渡しを請求する相当な理由があるかということである。以下では、この点に関するいくつかの論点について考察を加えておこう。

(これ以降、(2)再開発の主体、(3)再開発計画の確実性、(4)再開発計画の不実現、(5)建築の老朽度、(7)立退料による解決を論じている。

しかし、法定の市街地再開発事業を論じているのか、任意の再開発を論じているのか、はっきりしない。)

(5) 『注釈借地借家法』(有斐閣、1993年)第28条のうち立退料の解説(広中俊雄・佐藤岩夫執筆)

(939頁)

総じて、成立した本条における「財産上の給付」の要素は、正当事由の存否に関する判断をもつばら妥当性判断に基づく紛争処理に導きかねない側面をもっており、その適切な運用を図るためには、今後、「財産上の給付」として考慮される金銭給付の性質・内容を具体的に明確化している作業が必要となろう。

(この点についてここでくわしく給じる余裕はないが、金銭給付の要素としては、

①狭い意味での立退料(移転費用あるいは移転先の家賃が従来の家賃よりも高額である場合の差額などの補償)

②営業補償

③賃借権自体の財産的価値(いわゆる「借家権価

格)の清算

④立退きを余儀なくされる借家人の心理的・精神的負担の補償

などの要素を区別することができ、この区別をふまえて、建物賃貸借の類型に応じた個別的な判断基準の定立が試みられるべきである。)

(6) 鈴木禄弥『借地借家法の研究 II』(創文社、1984年)

(315頁)

わが現行借家法におけるように、借家人の居住は、単に事実として一定要件あるときには保護されうるにすぎず、この要件が欠けるとき(=正当の事由を具備するとき)には、保護に値せぬものとなる、という構成をとる場合には、かかる利用権が消滅しても、せいぜい2(移転費の補償としての立退料)ないし3(明渡による事実上の利益の喪失に対する補償としての立退料)で述べた意味での立退料が認められうるのみで、利用権自体の消滅の補償としての立退料は、問題となりえない。けだし、補償の対象となるべき客観的な価値のある財産権が、そこには存在しないからである。

3. 「過去の市街地再開発事業が正当事由を満たさないという主張の主な論点」とそれへの反論

(1) 主な論点

2. で抽出した論考での主張を、大まかに以下の5つに整理して以下、反論を行う。

- 1) 市街地再開発事業は立退きを要件としていないので、借家人立退きの正当事由を認められないという主張
- 2) 借家人の立退きのためには正当事由を補完する立退料が必要であるという主張
- 3) 市街地再開発事業には私益のためのものが多いので公益性が認められないという主張
- 4) 借地借家法の借家契約拒絶等に伴う正当事由の議論で意図的に法定の市街地再開発事業と任意の再開発を混同して論じている主張
- 5) 借家人も市街地再開発事業の開発利益の分担をうけるべきという主張

(2) 「市街地再開発事業は立退きを要件としていないので、借家人立退きの正当事由は認められないという主張」への反論

- 1) 第一種市街地再開発事業は、個人施行の第一種市街地再開発事業以外（以下、議論を単純化するため個人施行以外の第一種市街地再開発事業を議論の対象とする）は、事業計画等について借家人の同意は不要である一方で、事業計画と権利変換計画の双方に意見提出の機会を設けている（都市再開発法（以下「再開発法」という。）第16条第2項、第83条第2項）。
- 2) その他、前提としての市街地再開発事業の都市計画決定、事業計画、権利変換計画への認可等によって公共性を担保した上で、借家権を権利変換計画において設定し、又は申出に応じて権利変換を受けずに補償金を支払って転出する仕組みとなっている。
- 3) これらの手続において、借家人が残留する場合には、借家契約の当事者間で協議が整わない場合には、施行者が裁定を行い、施行者が賃貸人になる場合には、再開発法第103条に基づき、施行者が標準家賃を参照して家賃額を確定する。また、借家人が転出する場合には、補償金は施行者が権利変換計画に第80条第1項に基づき算定した相当の金額として記載し、公告縦覧等の手続や最終的には収用委員会の裁決申請によって決着する仕組みとなっている。
- 4) 第一種市街地再開発事業は、借家人に対して以上のような丁寧な手続は講じた上で、最終的には借家人の同意の有無にかかわらず、再開発法第98条第2項に基づいて借家権の対象となっている建物の除却をすることができる。また、建物の除却をすることによって、民法第616条の2に基づき借家契約は消滅する。
- 5) よって、第一種市街地再開発事業は、借家人の同意にかかわらず、都市再開発法に手続に従うことによって、借家契約を消滅させる制度設計になっているといえる。
- 6) 一方で、借地借家法第28条に定める正当事由は、借家の賃貸人が借家人の同意がえられない

場合であっても借家契約を消滅させるために必要となる要件を示していることから、法制度上借家契約を消滅される権能を施行者に付与している第一種市街地再開発事業は、当然に正当事由が認められる、あるいは、正当事由の充足自体が賃貸契約の消滅のための要件とならないと考えられる。

(3) 「借家人の立退きのためには正当事由を補完する立退料が必要であるという主張」に対する反論

- 1) (2)に述べたとおり、第一種市街地再開発事業は、事業の都市計画決定を行って適切な都市計画の実現のための実施する事業であり、そもそも、一定の手続を踏まえて借家契約を消滅される権能を制度的に有している。
- 2) よって、都市再開発法に規定する一定の手続きを踏まえる必要があり、その手続きに基づく金銭の支払いを行う必要があるが、それ以上に正当事由の補完するための立退料の支払いは不要である。
- 3) なお、そもそも、借地借家法第28条に規定する「財産上の給付」の中味が理論的に十分整理されていないが、上記2.(5)の①狭い意味での立退料（移転費用あるいは移転先の家賃が従来の家賃よりも高額である掲合の差額などの補償）、②営業補償、③賃借権自体の財産的価値（いわゆる「借家権価格」）の清算、④立退きを余儀なくされる賃借人の心理的・精神的負担の補償のうち、④を除き、また、③はそもそも必要なかは別途議論が必要であるものの、現行の都市再開発法第91条及び第97条の規定で対応済みといえることができる。
- 4) ④の「立退きを余儀なくさせる賃借人の心理的・精神的負担の補償」は、そもそも、借地借家法の解釈としても、一方的に借家人を被害者として位置付ける考え方であり、議論が必要と考えるが、少なくとも、都市計画によって公共性を位置付けられている第一種市街地再開発事業については、心理的・精神的な負担については、当該事業の公共性を前提にすれば当然に

受忍すべき対象項目として補償が不要と考える。

- 5) 2. (6)は、借家人の立退料について、上記の心理的・精神的負担の補償をそもそも議論すべき対象としていない。また、借家権についても具体の権利性が乏しく対価補償は不要と明記しており、旧借家法下の議論においても、対価補償を否定する議論として注目に値する。

(4)「市街地再開発事業には私益のためのものが多いので公益性が認められないという主張」への反論

- 1) (2)で述べたとおり、第一種市街地再開発事業は、都市再開発法に基づき、事業の都市計画決定、都市再開発法に基づく行政庁の認可、公告縦覧、第三者審査手続など適正な手続を経て、一定の強制力をもって事業を実施する、仮に民間事業者の収益事業になっていたとしても、それをもって強制力を発揮するための公共性が認められないということにはならない。
- 2) 近年は、PFI 事業、公園 PFI 事業、指定管理者制度など、行政主体と民間事業者が連携して公益的な事業を実施することが広く行われており、市街地再開発事業の施行主体として株式会社を前提とする再開発会社施行が位置付けられていることを踏まえると、市街地再開発事業が私益のためという主張は、論理的な批判にはなりえない。
- 3) もちろん、このような感情的な批判を招かぬように、民間事業者において、市街地再開発事業の効果や公共貢献などの内容を充実させていく努力は必要である。

(5)「借地借家法の借家契約拒絶等に伴う正当事由の議論で意図的に法定の市街地再開発事業と任意の再開発を混同して論じている主張」に対する反論

- 1) 既述の 2. (2) (3) (4) の論考では、法務省が 1991 年の借地借家法改正の際に、試案として示した「建物の存する地域の状況」という考慮要素

(結果として改正条文には盛り込まれなかった) に対して、これに反対する際に、「再開発」という用語を用いているが、これが都市計画及び都市再開発法に基づく市街地再開発事業のことを指しているのか、それとも、単に容積率緩和等の措置に基づく任意の再開発事業なのかについて、明確に議論をせずに、正当事由の充足等についての議論を行っていた。

- 2) しかし、(1)に記述したとおり、第一種市街地再開発事業は、事業の都市計画に基づく、かならず当該対象地区について事業を実施することを位置付けたうえで、都市再開発法に基づく適切手続をへて、全員同意でない形で反対者に対しても強制力を行使する権能を与えて事業を実施するものである。
- 3) これについての十分な理解なく(もしくは意図的に)、任意の再開発と同じと区別せずに議論するのは不適切である。

(6)「借家人も市街地再開発事業の開発利益の分担をうけるべきという主張」に対する反論

- 1) 市街地再開発事業の開発利益をどのように分担すべきかは、一種の政策論であるが、都市計画法及び都市再開発法上は、施行者が地元調整や関係機関調整を行い、増床分の保留床を取得することとなっている。
- 2) 同時に、参加組合員として実質的に人材、金銭的なサポートを施行者に対して行い、保留床を取得する民間事業者も実態として開発利益を受けていることになるが、これは、実態としての市街地再開発事業の実施にあたっての貢献を踏まえると当然と考える。
- 3) このように開発利益の分担については、政策論として、当該開発利益を生み出すための人的・金銭的資源の投入量、即ち、負担に応じて受益も分担することが合理的と考えられる。
- 4) 2. の論考の多くの箇所指摘されている借家人にも開発利益の分担すべき、という主張は開発利益を生み出すための貢献＝負担に応じて配分すべきというルールからは正当化できない

い。

- 5) なお、この論点は、借家人は零細で保護しなければいけないというドグマの典型的な議論であるので、市街地再開発事業の実施に伴って借家人が不合理な負担を受けていないこと、従前と同等かそれ以上の生活又は経済活動ができているという実態をよりデータに基づいて説明することが重要と考える。

4. まとめ

2.で抽出した論考については、やや古いものが多く現在において有効かどうかは不明であるが、3.で述べたとおり、市街地再開発事業の公共性とその制度的な枠組を前提にすれば、市街地再開発事業の施行によって、借家権は強制的に消滅させられる仕組みであることから、市街地再開発事業の施行自体が、借地借家法における借家人の更新拒絶事由である正当事由が認められないといった議論は、法制上成り立ち得ないものとする。