

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

都市再開発法において、借家人転出に伴う借家権対価補償（91条）の規定が設けられた時代背景について

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

都市再開発法第91条において、借家権転出に伴う補償金の規定が設けられている背景について、同法制定時（1969（昭和44）年）時点での議論などを踏まえて、事実関係を整理する。

2. 都市再開発法制定の経緯とその際の議論

(1) 制定経緯

都市再開発法の制定経緯は以下の表1のとおりである。なお、1967（昭和42）年の第55回特別国会及び1968（昭和43）年の第58回通常国会に法案が提出されているが未成立に終わっている。

(2) 制定時の国会での議論

主な論点としては、①借家人を市街地再開発組合の組合員にできない理由、②再開発ビルの家賃についての引き下げの方法、③借家人転出の場合の補償金の考え方、の3点である。

借家人の保護については、法案審議を通じて、日本社会党と公明党を中心とする厳しいやりとりとそれに対する法案上の措置を説明する機会が相当に存在し、政府側は、借家人保護に努力することや借家人の転出にあたっては、丁寧に対応するという発言に終始していた。この際、借家人転出にあたっては、近傍同種の借家権の取引実態を踏まえて、存在する場合には借家権対価を補償すると発言している（表2の行6列Cの発言参照）。

また、都市再開発法制定時の参議院における附帯決議のうち借家人に関するものは以下のとおりである。なお、集議院建設委員会は強行採決されたため、附帯決議は承認されていない。

一 市街地再開発事業の実施に伴い権利を失うこととなる零細な居住者の補償等について十分に排除すること。

表1 都市再開発法制定経緯

1969.3	都市再開発法案閣議決定(3月14日)
	都市再開発法案を第61回通常国会提出(3月17日)(参議院建設委員会で6回審議)
1969.4	都市再開発法案が参議院本会議で可決(4月18日)
1969.5	都市再開発法案を衆議院建設委員会で5回審議
	都市再開発法案が衆議院本会議で可決成立(5月30日)
1969.6	都市再開発法公布(6月3日)、同法施行(6月14日)

表2 都市再開発法制定時の国会議事録における「借家」に関する主な議事

A 論点		B 会議及び日付	C 発言
1	①借家人を市街地再開発組合の組合員にできない理由	第61回国会 参議院 建設 委員会 第5 号 昭和44年 3月20日	○竹内藤男(都市局長) ところが借家権者というのは建物そのものについてこれを除却する権限あるいは土地の上に建物を建てる権限はないわけでございます。私どもは当初借家権者も組合員にならないかということで法制局と法制上の議論をしたわけでございますが、そういう事業の性格からして借家権者は組合員にならないということになりましたので、この法律のいろんなところにおきまして十分借家権者の保護を払いながら、組合員自身は地主さんとこの地上権者、これで進めていくという形にならざるを得なかったのであります。
2		第61回国会 参議院 建設 委員会 第9 号 昭和44年 4月10日	○参考人(篠塚昭次) 結論から申し上げますと、これは(借家人は組合員に)当然入るべきだと思いますね。私はこの条文まだよく読んでおりませんけれども、宅地所有者及び借地権者として出ておられ、これは一種の例示的な列举であって借家人も入るのかなとは読んでおったんです。たとえば、借家権というのはたいへん法律の取り扱いのデリケートな領域で、これは御存じのとおりですけれども、もし借家人を除外しまして土地所有者と借地人として、その借家人が居住している建物の除却契約を結んでも、法律上は無効というのが最近の最高裁の判決なんです。したがって、借家権も現在は財産権として承認されている。これは権利金の支払いの有無はそれほど影響がないんだというのが最近の考え方です。したがって、借家権を持っている者あるいはその借家権から派生しているところの転借人というものも、法律上はこれに組合員として参加してくるべき権利がある。もしそれを除外しますと、もちろんそれは憲法上の問題が出てくるというふうに考えられます。
3	②再開発ビルの家賃についての引き下げの方法	第61回国会 参議院 建設 委員会 第6 号 昭和44年 3月25日	○竹内藤男(都市局長) いま申し上げましたように、権利金——つまり借家権の価額でございますが、それにつきましては、従前借家人が持っておりまして権利金に相当する価値は、家賃算定の際に考慮して考える、こういうふうに考えております。これはこの法律によりまして、借家条件につきましては従前の家主さんと借家人の間で話し合いをする。話し合いをいたし、まとまらないときには施行者が審査委員なり審査委員会の同意を得まして裁定するということになっております。裁定の場合におきましては、当然借家権の、従前持っておりまして借家権の価額は考慮して家賃を算定する、こういうことになっております。
4			○竹内藤男(都市局長) いま申し上げましたのは、一つは、建物の価額そのものを引き下げるということによって家賃も下げていきたい。それから家賃算定の際に従前しておりました権利金と申しますか、借家権の価格に相当するものは差し引いて家賃を算定する、そういうようなことによりまして、できる限り家賃の上昇が入居の妨げにならないように、この法律では配慮しているつもりでございます。
5	③借家人転出の場合の補償金の考え方	第61回国会 参議院 建設 委員会 第9 号 昭和44年 4月10日	○政府委員(竹内藤男君) もともと権利変換処分といいますのは、従前の土地の利用状況に見合った床を、しかも価値的にも同じものを与えようということでございますので、端的に言えば計画的な現物補償の方式だとも言えるのではないかと、現物ではいやだと言う方にお金で差し上げるということでございます。と同時に地区外に出ていきます場合に、失うこととなる土地建物についての補償のほか、土地の明け渡しに伴う損失補償が九十七条に書いてございます。そういうものといたしまして移転補償でございますとか、動産の移転料、営業補償、移転雑費というようなものを受けることになります。生活権という中身にもいろいろあると思いますけれども、たとえば借家人が出ていくというような場合につきましても、借家権価額相当の補償がなされると同時に、先ほど申し上げましたような各種の移転料が支払われるということになります。現物補償ということがむしろたてまえであって、原則的に生活権保障の考え方というものではない、こういうふうに考えるわけです。
6		第61回国会 衆議院 建設 委員会 第18 号 昭和44年 5月14日	○竹内藤男(都市局長) 再開発事業におきまして新しいビルについて借家権の取得を希望しない人につきましては、施行者が直接その借家権を評価して補償するということになっておりますから、その借家権の評価にあたりまして考えられる問題といたしましては、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、そういう形によって借家権価額の存在が認められる場合には、その同種の取引価格というものをまず考えなければいかぬ。それから、現在の家賃とその家賃の値上げの見込みあるいは権利金等の契約条件、あるいは、借家権が期間がございまして、借家権の残存期間というようなものを考慮して評価していくということになりますので、その具体の場合にそういうような考慮要件を考えながらきめていく、こういうことになるわけでございます。

(備考) 1. 国会会議録検索システムにおいて「借家」で検索した結果から、関係ある議事を抽出したもの。

2. 下線及び行2列Cの発言中のかっこ内のコメントは筆者が加筆したもの。

3. 都市再開発法施行時における通達等の記載など

(1) 事務次官通達（1969（昭和44年）12月23日）

国会における借家人に関する厳しい議論を踏まえて、借家人に関して以下のとおり記載されている。

四 施行地区内の関係権利者で、その権利または資力が零細であるために市街地再開発事業によって整備される施設建築物に入居することのできない者その他事業の施行により筑波に提出すること。となるものに対する補償その他救済措置について十分配慮すること。

(2) 局長通達（1969（昭和44年）12月23日）

上記事務次官通達を受けて、局長通達では、借家人が転出する場合には、家主の資産が借家権の価額分減少するという割合法を明記するとともに、家主が転出して借家人が残る場合の家賃算定において、借家権の価額に応じて必要な補正をすることを記載している。

八 (1) 市街地再開発事業の施行に伴い、権利の変換を希望しない旨の申し出をし、または借家権の取得を希望しない旨の申し出をして施行地区外に転出する者等に対しては、その者が施行地区内に有していた宅地、借地権、借家権等の資産の価額を事業計画の決定等の公告の日から起算して30日を経過した日（以下「評価基準日」という。）における取引価格等を考慮し（法第80条）、これに利息相当額を附した補償金を支払うこととなるが（法第91条）、借家人または家主が転出する場合における家主の資産の評価については、次のようになること。

イ 家主が転出する場合に、家主に補償すべき資産の価額は、家主の有している宅地、借地権または建築物の評価基準日における価額から借家人の有している借家権の評価基準日における価額を控除した価額であること。

ロ 借家人のみが転出する場合に、家主の資産として、権利変換を受けることとなる資産の価額は、イと同様に家主の資産の価額から借家権の価額を控除した価額であること。

なお、イの場合において借家人が転出しないときは、施行者が従前の家主にかわって借家人の家主となるが、この場合、標準家賃の額の確定にあたっては、当該借家人が有している借家権の額に応じて必要な補正を行う必要があること（都市再開発法施行令第41条）。

(3) 過去の通達の効力について

1999（平成11）年の地方分権一括法制定によって機関委任事務制度が廃止されたため、上級機関から下級機関に対して指導監督するための通達は効力が失われていると一般的には解されている。過去の通達については、一部、技術的助言として維持されている場合もあるが、都市再開発法に関しては、借家人に関する部分について、技術的助言として維持されていることを明記する通知類を確認することはできない。

4. 若干のコメント

借家人が転出する際の補償については、都市再開発法制定時においては、借家人保護の観点からの厳しい国会の議論などを踏まえ、借家権について近傍同種の取引事例を参照してその対価を補償するという同法第91条の規定を踏まえ、通達では、借家権価格が存在する前提で記述がされている。

ただし、本特集における島田先生の論考のとおり、近年においては、借家権価格について取引される実態が存在しないことから、借家権価格が存在することを前提とする法制定時の考え方から運用の考え方を展開する時期に来ていると考えられる。

なお、提言案でも述べているとおり、借家人転出にあたっては、借家権対価補償をしない場合であっても、市街地再開発事業の特質及び個々の借

家人の事情を勘案して、通損補償のなかで柔軟に対応することが重要と考えている。