

## 第5回 住宅・土地TF議事概要

日 時 : 平成19年5月18日(金) 10:00~11:00

会 場 : 永田町合同庁舎2階 第2共用会議室

議 題 : 法務省からのヒアリング

賃貸借契約の解除における建替え決議の正当事由化に関する答申案文協議

出席者 : 規制改革会議

福井委員、米田委員

法務省

民事局 参事官 筒井 健夫 氏

福井委員 では、本日はマンション建替え決議に関する借地借家法の正当事由に関する論点ということで、現在、私どもの案文等について、いろいろ御意見をいただいておりますので、それについて少し詰めた議論をさせていただければと思います。

では、法務省からまず御説明いただいて、その後、意見交換ということによろしくお願いいたします。

筒井参事官 御提示いただきました案について、先日別の機会に意見交換をさせていただいたところではございますけれども、改めて御説明させていただきます。

御提示いただきました建替え決議がされた場合における賃借人の建物明渡しに関する問題でございますが、当初いただきました案文では、そのことが正当事由として位置づけられていないというふうに断定されていたわけですが、私どもが考えますに、区分所有建物において建替え決議がされたということは、現在の借地借家法における更新拒絶、あるいは解約申入れの正当事由の考慮要素として位置づけられているということ自体は間違いのないところであろう。現実にも通常のマンションにおいて通常の建替え決議がされたような場合を想定する限りは、そのことによって正当事由があるというふうに判断されるケースが大半であろうと認識しております。

そのこと自体に現在何か大きな問題があるとは私どもとしては認識はしておりませんでした。

もっともこの点について、常に正当事由があるかと問題を立てたときには、いろんなケースを想定すれば例外もあり得るかもしれない。そういうケースに立退料と言って金銭的な解決といったことを付随的に考慮するケースというのもあるであろう。そういうようなことも含めて、常に正当事由がありとってしまうことについては、先ほど私は通常の場合には正当事由ありと判断されるであろうと申し上げましたけれども、そういう例外的な場合にも、常に正当事由があるとされるということについては、個別事案の解決として適切でない場合もあるのではないかという意味で、制度としては、現在の制度については十分合理性があるのではないかと認識しているところではございます。

とはいえ、このような御意見があるという御指摘を受けたところですので、では、現在建替え決議がされた場合の賃借人の処遇について、どのような実態になっておるのか。それから、そういう

ことについて建替え決議がされた区分所有建物の賃借人、あるいは建替え決議を推進しようと考えておられる立場の実務に携わっている方々が一体どんな御意見を持っているのかといった辺りについては、調査してみる必要があるのではないかと認識するに至りまして、今日御提示したような修正案を考えた次第でございます。

福井委員 ありがとうございます。

まず、この正当事由の考慮要素として建替え決議が位置づけられているというのは、何によってということですか。条文には明記されていないんじゃないですか。

筒井参事官 条文の中で言えば賃貸人側の事情ということで読み込まれるものであろうと。そういう意味では、明記はされてはいないですけども、解釈として当然導かれるものであるというふうに思います。

福井委員 考慮要素として位置づけられているというだけだと、完全に正当事由になるかどうか疑わしい場合もあり得るわけです。

筒井参事官 そういう意味では法律上常に正当事由があるというわけではないということです。

福井委員 そこなんです。我々の理解はマンションで建替え決議があるということは、何らかの理由で、しかもマンションのオーナーの数なり面積の言わば8割以上もの方が、このマンションはもう老朽化していて住むに耐えない。これ以上使うには値しない、ないしはもう危なくて住めない、耐震上も問題があって取り壊すべきだ、などという何らかの非常に切迫した判断をしているのが前提です。

言わば財産権のオーナーたちの大多数がこの建物の更新は不可であると言っているときに、果たしてそこに借家で住んでいる方が、危ないまま、ないしは老朽化したままで、大多数の人の建替えをする利益を向こうに回して、このままの形態で、建替えないまま私の借家権を存置せよ、と主張することが、果たして正当事由になるケースというのは一体ありうるのだろうか、という点を極めて疑問に感じるわけです。

それはあるとお考えか。あり得るとしたらどういうケースなのか、ということについての想定はいかがですか。

筒井参事官 もしあり得ないとすれば、現在の制度でも常に実態上は正当事由ありと判断されるわけですから、それで問題はないということになるんだろうと思いますけれども、具体的なケースで何を挙げるかというのは難しいんですが、少なくとも区分所有建物すべてに適用されるものですから、例えばテラス形式と申しますか、戸数としては少なく、例えば平屋で3戸の区分所有建物といった例のような小規模なもの。あるいはオーナーの構成、同族でかなりの部分を占めていて、それ以外の方が少数であるというケースという例を想定することになるかと思いますが、そういったケースで個別事案で見ると、不当なケースが可能性としてはあり得るということになるかと思えます。

福井委員 例えばテラスで平屋で3戸しかないというケースも含めて、区分所有法が一旦適用されれば、建替え決議の前では大規模団地と比べても全く優劣はないわけですね。要するに、人数、面積の5分の4、8割がクリアーできれば、粛々と建替えに至るとというのが区分所有法の趣旨でし

ようから、そうすると、3戸だったとしても、言わば建物の運命について、もはやこの建物は残すには値しないという一種の社会経済的な合理性を8割の議決で担保しているんだとみなさざるを得ないはずです。

決議があったときに幾ら母集団が少ないにしても、この建物は現在そのまま使い続けるに値しないという、いわば法的な決定がなされても、たまたまそこにいる借家人が単数が複数かはともかくとして、やはりこれを壊すべきでない。地震が来て倒れそうな建物かもしれないけれど、自分だけでなく、ほかの入居者やほかのオーナーの危険まで巻き添えにして、私がここに居続ける権利がある、ということ認める正当事由というのが仮に少数であったとしても、本当にあるとは思えない。

筒井参事官 そう考えるかどうかなんだろうと思います。

福井委員 私はないと思うし、恐らく筒井さんも心の底では、そういう場合は正当事由にしなくていいんじゃないか、と思っておられると推測しますけれども、借家法の過去の30年、40年にわたる下級審も含めた膨大な判例の集積をながめると、正当事由というのは物すごく借家人寄りなわけです。とにかく借家人がここに居住権があると主張したときに、正当事由を認めないなどということ、ほとんどない。

例えば都市計画で何らかの土地利用の変更があるとか、再開発みたいなケースで、まさに考慮要素の一部として出てくるという程度のことはあっても、大抵の裁判官は借家人は非常に守られてしかるべきだ、という前提から出発して、土地利用の合理性ということより、非常に所得分配的なことに関心を持ち、なおかつ単なる立退判決に至ることはめったになくて、事実上の和解も含めれば膨大な金額の立退料を引換給付に要求する。これが私の理解するところの借家判例の端的な傾向です。

そう考えると、解釈論で建替え決議が正当事由だということが明白だ、あるいは考慮要素として少なくとも明白だと幾ら法務省さんがおっしゃられても、裁判官のすべてがそれをきちんと実務に合理的に応用した判決を書いてくれるという保証は、これまでの判例の傾向から推測するとまるでない、というのか私どもの結論でありまして、立法論的に明確にする以外に、この社会経済的な不合理を回避する手段はないのではないかと判断せざるを得ないのです。

筒井参事官 現在の裁判例の動向についての認識については、必ずしも共有はしませんけれども、そういう御意見があるということは承りたいと思います。

そうであるかどうかということも含めまして、こういう問題提起があったということは受け止めたいと思いますので、そういう意味で一度調査をしてみたいと考えたということでございます。

福井委員 例えば少数戸数の区分所有建物のケースと、もう一つ、ほとんどが同族で占めるマンションみたいなものもおっしゃられたんですが、おそらく心配されているのは、同族で利害が一致している人が少数派に対してひどい仕打ちをするようなケースで問題になるという趣旨と受け取れたのですが。

筒井参事官 少数の人に対してひどいと言いますが、所有者同士のことについては、これは区分所有法がそういう考え方を取って、それについては売り渡し請求という形での解決を図っている。それはそれで1つのシステムとしてでき上がっているわけですがけれども、基本的にはそういうシス

テムの上に立って、借家についても正当事由というのは判断されるであろうというふうに考えてはいますが、そういう決議であるがゆえに、通常の一戸建てを借りている人などについての正当事由の判断と比べて、違った判断というのは出てくるわけなんです、それが個別の事案の解決として適当でない場合というのが出てくる可能性はあり得るのではないかと。

福井委員 それは、オーナーの多数派、少数派で区分所有法が結論を割り切っているのだとすると、やはり借家人の問題は付随的な事項ですから、基本的に建替え決議で借家人の気の毒さの度合いをいろいろ考慮しようという意図は全くない法律ですから、その建物が残すに値するのか、取り壊して建替えるに値するのかということについての判断を経て、まさに社会経済的な実態を踏まえた合理的な土地利用を目指す法律のはずなんです。

建替え決議があって、そのオーナーの利害分布がどこかに偏っていたり偏っていなかったりするというのが、借家人の正当事由に影響する、ということには理論的にはならないはずで。

そういうケースについて、余り社会経済実態を御存じない裁判官が考慮要素に入れてしまうかもしれない不安も感じます。だからこそこういう御相談をしているわけです。ただ、理論的にはそこは本来認められてしかるべき正当事由だということにはならない。

とすると、少数戸数の場合とか、あるいはオーナーの利害分布がいろいろ特殊な場合とかも含めて、やっぱりその建物は更新するに値するということが決まる、逆に言えばこのまま使い続けるのは、そのこの住民にとっても危ないし、不潔だし、快適性を損なう、ということが決まった、運命づけられた建物なわけですから、一人でも借家人に対して正当事由なしということになると、すべての人が巻き添えを食って、快適で安全な住居に住む権利を奪われることに結果的になる。そういうことが借家法の正当事由の正当な解釈だとはとても思えないし、仮にそういう解釈が成り立つ余地があるのであれば、立法によってきちんと是正しなければならない。判例に委ねるというのではなく、立法で手当てしておかなければ極めて社会経済的に不合理な結果が頻発する。我々が聴取したところによりますと、現に頻発しています。

マンション建替え現場に近い方からは、区分所有法そのものの問題、それからマンション建替え法そのものの問題、その解釈を巡る問題というのも勿論あるけれども、何よりも障害になるのは、借地借家法の正当事由である、というかなり生々しい声を既に我々はお聞きしておりまして、そういう意味では、裁判にいけば、ちゃんとした裁判官がちゃんとした理論的理解の下に判決を書いてくれば、何年か先には判決は下りるかもしれない、というのではマンション建替えは頓挫してしまう。そういう意味でかなり緊急性の高い事項です。

建替え決議があっても、なお正当事由制度を行使させるに値するような事例は、今のお話も踏まえても、シミュレーションした限りで見当たらないと思うのです。ひょっとするとそれはあるのかもしれませんが、現時点では想定できない。

今、筒井さんが出された例も、裁判官がそういうことを考慮するケースがあり得るだろうという予測については、私もそのとおりだと思いますが、それが借家法の正当事由の解釈であったり、区分所有法と衝突しない解釈であるとは到底思えません。だとすれば、言わば微妙な、本来の筋には反するところで正当事由だと言って間違えた判決をしてしまう可能性がある以上、こういうことに

については、建替え決議があった場合については、当然に社会経済的な合理性においても、借家人に立ち退いていただくための正当事由は備わっているんだということが明文中で明らかになっていて欲しいし、その場合の立退料が判例にあったように受取った家賃総額の 200 倍などという感覚で算定を下されたらたまりません。これも建替えを頓挫させる。極端な立退料を要求するということは、幾ら正当事由がありだと言っても、事業の採算性を著しく低下させますから、結果的には建替えを頓挫させることになる。それはやはり困るわけでありまして、立退料があるとしても、リーズナブルな範囲、具体的には土地収用法の公共用地の一種の補償基準などを参考にすべきでしょう。これによると借家人の補償は、借家権価格や正当事由の立退料とは全く違うルールが定められていますし、これは判例法でも、借家人補償に借家法の立退料基準を適用するべきだといった判例は一切ございません。おおむね 2 年間程度の家賃差額補償と引越代を払うというのが確定した実務の運用です。

勿論、公共事業とマンション建替えは、完全に同じではありませんけれども、公共事業でも例えば住宅団地について、完全に私的財でも収用権を与えるという、1 団地 50 戸の住宅団地の収用事業などというのは、完全に居住用の私的な財産の固まりであるにもかかわらず収用権を与えられている。こういう例があるくらいで、収用法で言う公共性は私権とかなり連続したものです。一定の規模が集った、ないしは一定の財産権の集積についての公共性ということは、既に収用権の本質の中にも混入しているものですし、なおかつマンション建替えは、勿論、戸数に濃淡はありますけれども、一般的に言えば集合住宅で、だれかの財産権の行使がだれかの財産権に影響を与えるという意味での共存関係にあるということからしますと、いわゆる公共公益性という点で非常にその程度の強い居住形態なり土地利用形態だということが言えると思います。

こういう場合の借家人補償は、一種の公的な、言わば不特定多数の利益のために行う事業としての合理性を持つ、という観点から借家人の処理も行うべき共通項がある。例えば家賃差額補償と引越代ということを法律の明文中で書いていただくと事業が非常に進む、というイメージを持っているわけですが、どうお考えでしょうか。

筒井参事官 収用との比較で物を考えましたときには、私が最初に申し上げましたように、建替え決議があったということによって、その事案に関しては当然に借地借家法上の正当事由があると判断されるケースが多いであろうということからすると、むしろ金銭的な事情を付加しなくても正当事由があると。

福井委員 収用法の場合ですか。

筒井参事官 いえ、借地借家法の場合です。

福井委員 建替え決議の場合ですか。

筒井参事官 ということも考えられるわけですが、収用だと考えますと、当然に正当な補償をしなければいけないということになるわけですから、ある意味貸す側にとって不利な方向に行くこともあり得るであろう。なので、必ずしもそういう比較で物を言うことが適当かどうかについては異論もあると思います。

まさにそれはそれとしてなんです、現在の考え方、あるいは判断について、今お話いただいた

考え方には必ずしもその問題意識を共有しているわけではありませんが、そういう御指摘があることを踏まえて、一度よく調べてみたいという意見ですので、是非その方向で進めてみたいと思います。

福井委員 一定程度私の趣旨については理解いただけるでしょう。

筒井参事官 御意見として承るということです。

福井委員 実態調査をするということは、第一歩としては意味があると思うんですが、どういう方向を、どういう理論的、原理的な基準で目指すのかというのは、ある程度視角、ないしは方向性を持っておいていただきたいと思うんです。

筒井参事官 そういう意味では、そういう御意見があるということは十分踏まえて調査をしたいという趣旨ですので、ただ、その方向を現段階において見通した上で調査をするということまで申し上げることはできませんけれども、今申し上げたように、そういう御意見があることは十分わかりますので、それを踏まえた調査をしたいと思います。

福井委員 そうすると、これは法務省と国土交通省で一緒にやりたいという御趣旨ですか。

筒井参事官 そうですね。もともと提示いただいた案が借地借家法、あるいは建替え円滑化法についての検討ということだったので、それぞれ所管省庁は法務省と国土交通省ですので。

福井委員 確かに土地利用行政という意味では国土交通省も関係省庁でありますし、御一緒にやっていただくというのは話が早いので、それ自体は結構だと思うんですけれども、国土交通省にも今私が申し上げたような問題意識を共有しておいていただいた上で、大体同じような共通認識、原理的認識を持って共同して建設的な作業をやっていただければと思っております。こちらからも伝えることはできますけれども、今私が提示したような、特に立退料の基準なども含めた考え方については、御一緒にやられるということであれば、国土交通省の市街地建築課などに、筒井参事官からも、私の今の趣旨についてよくお伝えいただいて、それを共有した基盤でやっていただけるということを確認いただき、その前提でこの案文について、調査を始めていただくということで整理ができればと思いますが、よろしいですか。

筒井参事官 はい。

福井委員 調査をしていただく限りにおいては、こういう表現はおおむね異論はないんですけれども、調査に着手すべきであるというだけだと、ただ調査をして終わってしまうということでは困るわけです。一定の何らかの最終的なアウトプットが欲しいのです。例えば実態調査の後に、及びそれを踏まえた対処方策の検討に着手すべきである、という辺りの表現にしていきたいと思いますが、いかがでしょうか。

筒井参事官 年度を切った御提示ですので、そういう意味で今回こういう言い方はどうかと思いますけれども、急なお話であったこともあって、どんなスケジュール感、どんな項目を立てて調査していくのかということについての青写真を今、私ども全く持っておりません。そういう意味で、今お約束できるのは調査に着手ということだということで、このような案を御提示させていただいたわけでございます。

福井委員 調査といっても、現場の実態などはある程度私どもも認識を持っていますし、国土交通省もある程度情報は持っていると思うんですが、ある程度情報を集約すれば、大体建替えが喫緊の課題になっているようなマンションは、今まさに動いているということ言えばそう数もありませんから、比較的早くわかると思います。1年以内くらいにはある程度目途をつけていただいて、1年後くらいのタイミングで法案のことも考えていただく。我々は判例法に委ねたり、行政の解釈通達などを発するのみによっては全く解決できない問題であると明確に認識しておりますので、何らかの意味での法的対応、立法論的対応、例えば今2007年の5月ですから、2008年の3月くらいまでにはある程度実態調査と、実態調査を踏まえて大体の対処方策についての方向性を出していただければと思います。2008年の春から冬にかけて法案の準備をしていただいて、2009年の通常国会には遅くても法案を提出していただくというイメージを持っておりまして、それに間に合うような作業としてやっていただければと思います。

筒井参事官 福井委員のお考えのような方向に進むという意味では、そういうスケジュール感というのが1つあり得るんだろうと思いますが、そういう意味では御意見として承っておきたいと思いますが、所管省庁として責任持ってお約束できるのは、現段階では19年については調査に着手ということであり、勿論、約束した範囲内でぎりぎりまで何もやらないということではなくて、積極的に早期の事態の把握に努めるようにしたいとは思いますが、文面としてお約束できるのはこの範囲でお願いしたいと思います。

福井委員 調査を踏まえた対処方策の検討は当然やりますでしょう。

筒井参事官 調査結果が出れば、それについての分析をするのは当然のことですが、それが19年ということについては、あくまで調査に着手ということをお願いしたいということをお願いし申し上げているわけでございます。

福井委員 もう一言その先を書けませんか。

筒井参事官 責任持ってお約束するという範囲で、この案をお出しさせていただいておりますので、この限度でお願いしたいと思います。

福井委員 趣旨としては、勿論前向きに対処方策も考えていただけるという前提での調査に着手ということですか。

筒井参事官 そういう御意見を踏まえた調査ということですよ。

福井委員 調査を踏まえた対処がきついのであれば、調査及びそれを踏まえた解決策の検討とか、対応の検討とかいうのはいかがですか。

それを踏まえた対応の検討ぐらいでしたらどうでしょう。いずれにしても対応は検討されるわけですね。

筒井参事官 繰り返しになりますけれども、現在としては法改正の必要性があるとか、ないとかという、基本的にはないという認識に立ってはいますけれども。

福井委員 ないんですか。

筒井参事官 最初にそう申し上げました。現行制度についてはそれなりに合理性があります。

福井委員 それはどんな法律だってそうです。

筒井参事官 ということは申し上げたわけですから、ただ、こういう御指摘があることを踏まえて、十分調べてみたいということを申し上げているわけです。調査をする中では調査結果についての分析をしていくことは当然のことでありまして、今日は詳しく御意見の内容も御教示いただきましたので、それを踏まえて調査結果を分析していく。そのこと自体は調査をするという言葉の意味として当然のことだろうと思います。そこから先のことについて、現段階で日程的にお約束するというのが難しいということを申し上げているわけです。

福井委員 調査のスケジュールだけを取りますと、調査に着手して、19年度が終わっても、まだ着手した段階だということだとちょっとタイミングが遅過ぎると思います。今からですと、約1年あるわけですから、19年度末、要するに来年の3月末には調査結果のとりまとめまでは是非行ってほしいと思います。

そういう意味で、着手というよりは、調査すべきであるとして、19年度中結論とする。調査結果は19年度中に出していただく。年度であればよろしいですね。来年3月なら。

筒井参事官 「に着手」の3文字を取るということですね。

福井委員 調査すべきであるというのではいかがですか。

筒井参事官 即答いたしかねますけれども、その案は承って持ち帰って検討したいと思います。

福井委員 ありがとうございます。

さっきちょっと話題に出た収用法の場合と建替え決議の場合で、損失補償主体の違いは確かにあるんですが、せっきくの機会ですのでちょっと整理させていただきます。収用の場合には、例えば住宅団地をつくるという場合でも、都市再生機構、あるいは自治体のようなところが住宅をつくるのが想定されており収用権があるわけです。そのときに借家権が前の建物にあった場合には、それは当然憲法に基づく損失補償の上で除却立ち退き対象になるという建前なんですね。この場合は事業者がやるわけです。この事業者というのは、収用の場合ですと、公的機関に限られているわけですけれども、それが建替え決議の方になると、一種の事業者として区分所有組合、その構成員の方々の集合体が建替え事業主体になるという違いがあるわけです。

そこは違うと言えは違うんですが、さっき申し上げた趣旨は、それでも一定程度の権利の束が集まったものについての事業における一種の不特定多数の利益という意味での公共公益性は非常に高いものであるからこそ、5分の4決議などで区分所有法による強制権を与えていると考えられるわけです。

確かにおっしゃるように、公共事業という観点での損失補償は勿論趣旨が違うので付いておりませんが、言わば借家人なり立ち退きを迫られる方からすると、そんなに変わらないということはいえると思うんです。根っこが公共事業でも、根っこが建替え決議でも、何らかの自分の事情ではない事情で立ち退きを強いられる。そのときの一種の公正性なり判断基準の統一性という観点からすると、おそらく収用で出ているような、借家法の立退料の相場をそのまま当てはめるといふのは全く異なる基準が、法が制定されていから40年以上も経って現在定着している。運用として、家賃差額保障と引越代という基準が確立しているわけですので、これは有力な横並びの法令上の基準になり得るのではないかと思うわけです。

損失補償といえるかどうかについては、事業主体が払うお金と考えると、何らかの借家人対策を行うのは、勿論、事業主体の中のオーナーに限定されるわけですが、事業主体の構成員として言わば一種の補償金を払うと考えれば、名前は端的な損失補償にはなりませんけれども、法的構造は比較的似ているとは言えると思います。御参考にしていただければと思います。

では、今の議論を踏まえて案文を御検討いただくとともに、国土交通省の関わりが出てきましたので、私どもの方でも先方に確認をさせていただきますが、今の議論の趣旨は筒井さんから先方にお伝えいただいて、できるだけ共通の基盤の下に作業ができればと思います。よろしくお願いいたします。

ありがとうございました。

以上