

「罹災都市借地借家臨時処理法の見直しに関する担当者素案」に関する意見書

2012年（平成24年）8月24日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 国は、「罹災都市借地借家臨時処理法の見直しに関する担当者素案」（以下「担当者素案」という。）の示した方針に沿って、罹災都市借地借家臨時処理法（以下「罹災法」という。）の改正を速やかに行うべきである。
- 2 担当者素案が提案する具体的事項については、以下のとおりとするのが相当である。
  - (1) 優先借地権制度及び借地権優先譲受権制度は廃止すべきである。【担当者素案 第1】
  - (2) 政令施行日から起算して18か月が経過する日までの間に、存続期間を5年以下とする「被災地一時使用借地権（仮称）」を新設すべきである。【担当者素案 第2】
  - (3) 借地借家法第10条の特例として、政令施行日から6か月間は借地権の対抗力を有し、その間に掲示を行った場合も対抗力を有することとし、ただし、政令施行日から5年経過後は対抗力を備えた建物を築造した場合に限るものとすべきである。【担当者素案 第3の1】
  - (4) 借地権の存続期間延長の制度は廃止すべきである。【担当者素案 第3の2】
  - (5) 借地権設定者の催告による借地権消滅の制度は廃止すべきである。【担当者素案 第3の3】
  - (6) 大規模災害で建物が滅失した場合に、政令施行日から1年間は、借地権者から賃貸借の解約の申入れができる規定を設けるべきである。【担当者素案 第3の4】
  - (7) 大規模災害で建物が滅失した場合に、借地権者の借地権譲渡について、借地借家法第19条の制度に準じた裁判所の代諾許可の制度を設けるべきである。【担当者素案 第3の5】
  - (8) 優先借家権制度に代わり、賃貸募集前に従前借家人への通知、賃貸人の誠実交渉義務、賃借申出があった場合に一定期間の第三者への賃貸禁止を内容とする「借家人事前交渉制度（仮称）」を新設すべきである。【担当者素案 第4】

(9) 賃借条件の変更命令制度は廃止すべきである。【担当者素案 第5】

- 3 国及び地方自治体は、前記「被災地一時使用借地権（仮称）」及び「借家人事前交渉制度（仮称）」の実効性を高めるために、補助金、助成金、家賃補助、税制優遇、行政手続・許認可の軽減、個人情報共有、各種復興事業への組み込み等、制度の利用者の便宜に資する措置を積極的に講じるべきである。
- 4 国は、罹災法に関連する法律として、災害救助法（仮設住宅の供給）、建築基準法（仮設建築物の存続期間）、被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（被災時のマンションの取扱い）についても、罹災法の改正と整合性を持つように見直しを図るべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 当連合会等の改正意見について

当連合会は、阪神・淡路大震災及び新潟県中越地震の経験と教訓を踏まえ、かねてから罹災法の改正を求めてきた。2010年10月20日付け「罹災都市借地借家臨時処理法の改正に関する意見書」では、罹災法の改正の目的を以下の3点に整理した。

- ( ) 罹災法を現代の社会に適合する内容に改めること。
- ( ) 被災地における当事者双方の利益の均衡を図りつつ、権利関係を適切に調整する内容に改めること。
- ( ) 災害復興に関する諸制度との関連において罹災法の位置付けを見直すこと。

これら目的を実現する具体策として、優先借地権の廃止等8項目にわたる改正案を提案していた。

その後、2011年3月11日に東日本大震災が発生し、罹災法の適用が検討されたが、現行法の適用はかえって被災地に混乱を招くとして、当連合会は、2011年5月26日付け「罹災都市借地借家臨時処理法の早期改正を求める意見書」において、罹災法の早期改正と、現行法の適用見送りを求めてきた。また、東北弁護士会連合会（2011年5月21日付け「東日本大震災への罹災都市借地借家臨時処理法の適用に関する意見書」）、仙台弁護士会（2011年5月25日付け「東日本大震災への罹災都市借地借家臨時処理法の適用に関する意見書」）、岩手弁護士会（2011年5月27日付け「要請書（東日本大震災への罹災都市借地借家臨時処理法の適用に関して）」）においても同趣旨の意見・要請がなされていた。

## 2 罹災都市借地借家臨時処理法改正研究会の報告書について

私的研究会である罹災都市借地借家臨時処理法改正研究会（以下「研究会」という。）は、罹災法の改正方針を検討し、本年、その結果を研究会報告書にまとめた。

研究会は、その前身となる「罹災都市借地借家臨時処理法研究会」も含め、2年間にわたり計20回開催され、当連合会の前記意見書も踏まえ、東日本大震災の実情や今後起こりうる大都市災害の想定も考慮して研究がなされたとのことである。

研究会の報告書は、基本的には、当連合会の求めてきた改正の目的に沿った内容であり、かつ、当連合会が提案した具体策を採用し、あるいはより深めた改正案が提示されていると評価できる。意見募集の対象となる担当者素案も、研究会報告書の内容と軌を一にしているものと理解できる。

現在、日本列島は地震活動期に入っているとわれ、いつどこで大災害が起きるかわからない状況にあり、法制度の不備は一刻も早く改善される必要がある。

そこで、国は、担当者素案の示した方針に沿った罹災法の改正を速やかに行うべきである。

## 3 担当者素案の各項目について

担当者素案では、罹災法の改正案が具体的に示されているものの、その一部は、両論併記となっている。それらについて、当連合会としては、前記の目的に照らして、以下のように改正するのが相当であると思料する。

### (1) 優先借地権制度及び借地権優先譲受権制度【担当者素案 第1】

当連合会は、優先借地権制度及び借地権優先譲受権制度が、かねてより弊害や問題が多いと指摘し、速やかに廃止すべきと主張していたところであるから、廃止するとの結論に全面的に賛成である。

### (2) 被災地一時使用借地権（仮称）【担当者素案 第2】

当連合会は、罹災借家人のために借地借家法第25条が適用される仮設建築物目的の罹災一時使用権の創設を求めていたところであるが、担当者素案では、この構想をさらに深化させた「被災地一時使用借地権（仮称）」を提案しているため、賛成する。

なお、被災地一時使用借地権（仮称）の設定の期間制限を、政令施行日から起算して1年とするか2年とするかが、なお議論を要することとされている。阪神・淡路大震災及び東日本大震災の経験を踏まえると、1年では見通

しが立ちにくい場合もあり得るが、しかし2年とすると応急仮設住宅の一応の期限にも等しく長すぎるとも思われ、18か月とするのが相当と考える。

また、存続期間については、あくまで一時使用であることを考えると5年以下とするのが妥当と考える。

(3) 借地権保護等の規律【担当者素案 第3の1】

当連合会は、罹災建物の対抗力の特例について、借地借家法との整合性をもった内容とすべきとしていたところ、担当者素案は、借地借家法第10条の特例として、政令施行日から6か月間は借地権の対抗力を有し、その間に掲示を行った場合も対抗力を有することとし、ただし、政令施行日から5年経過後は対抗力を備えた建物を築造した場合に限るものとしているので、その内容は的確な整合性を持たせたものと評価でき、賛成する。

(4) 借地権の存続期間の延長、借地権設定者の催告による借地権の消滅、借地権者による土地の賃貸借の解約等【担当者素案 第3の2、第3の3、第3の4、第5】

担当者素案では、借地権の存続期間延長の制度の廃止、借地権設定者の催告による借地権消滅の制度の廃止、賃借条件の変更命令制度の廃止が提案されているが、当連合会の改正の目的に沿うものと言えるので、賛成する。

また、担当者素案では、大規模災害で建物が滅失した場合に、政令施行日から1年間は、借地権者から賃貸借の解約の申入れができる規定を設けることも提案されているが、これも災害時の賃貸借当事者の公平を図るものとして、当連合会の改正の目的に適合しているので、賛成する。

(5) 土地の賃貸借権の譲渡又は転貸【担当者素案 第3の5】

当連合会は、大規模災害で建物が滅失した場合に、借地権者の借地権譲渡について、借地借家法第19条の制度に準じた裁判所の代諾許可の制度を設けるべきことを提案していたが、担当者素案も同様の提案をしているので、賛成する。

(6) 優先借家権制度の在り方等【担当者素案 第4】

担当者素案は、優先借家権制度の理論的な限界や適用された場合の弊害について詳細に指摘して優先借家権制度を廃止するとした上で、これに代わる規律を設けない考え方（甲案）と、優先借家権制度に代えて 賃貸募集前に従前借家人への通知、賃貸人の誠実交渉義務、賃貸申出があった場合に一定期間の第三者への賃貸禁止を内容とする「借家人事前交渉制度（仮称）」を創設する考え方（乙案）の二案を提案している。

この点，当連合会は，優先借家権制度について，罹災借家人保護の観点からこれを存続させつつも，阪神・淡路大震災等においてあまり活用されなかったことから，現行法のままでは適当ではないとして部分的な改善を図り，かつ，実効性担保策を提案していたところであった。

確かに，担当者素案が指摘する弊害は現実的なものであり，だからこそ当連合会も現行法のままでは適当ではないと指摘し，改善策を求めてきたところである。この点，担当者素案のうち，優先借家権制度を廃止するとした点は首肯できるが，これに代わる規律を設けない考え方（甲案）は，当連合会の提案にはそぐわない。しかし，廃止した上で別の手立てを講じるということであれば，目的とするところは優先借家権の弊害を回避し借家人保護と被災地復興を図るという点で共通しており，むしろ当連合会が提案してきた改正の目的を現実的により一歩推し進めたものと評価できることから，担当者素案のうち乙案の方針に賛成する。

ただし，「借家人事前交渉制度（仮称）」の具体的な内容に関しては，例えば，の誠実交渉義務についての内容が明確ではない，義務違反の効果が明らかではなく実効性に欠けるなどの指摘ができよう。この制度を，罹災借家人保護の観点から活用されるよう，次項で述べる実効性を担保する行政施策も視野に入れて，さらに検討を重ねることが必要と考える。

#### 4 関連復興制度と結びつけた施策の実施について

担当者素案の改正案のうち，「被災地一時使用借地権（仮称）」及び「借家人事前交渉制度（仮称）」は，新しい制度を創設するものである。

これら制度は，あくまでも私法の仕組みとして提案されているに過ぎず，現実に被災地における復興に役立てるためには，様々な復興制度と結びつけた施策が行われるべきである。そうでなければ，たとえ新制度が実現したとしても，その実効性を確保することができないであろう。

そこで，たとえば被災地一時使用権を使った仮設建築物には補助金や助成金を支給したり，借家人事前交渉制度を実行あらしめるために，同制度に基づき賃貸物件を建設する賃貸人に対する補助金や助成金のほか，従前借家人には家賃補助を行ったり，従前借家人の避難先の個人情報共有運用をするなどといった方法も有効と考えられる。また，税制優遇や，行政手続・許認可の軽減といった方策も大いに誘導的效果が期待できる。

いずれにせよ，新しい制度が，利用をする被災者の便宜に資することが目的なのであるから，被災地一時使用借地権及び「借家人事前交渉制度（仮称）」

の実現が図られるように措置を積極的に講じるべきである。

#### 5 関連諸制度における罹災法の位置付けについて

当連合会は、罹災法改正の目的として、災害復興に関する諸制度との関連において法の位置付けを見直すことを掲げている。

罹災法が改正されると、被災地一時使用借地権が導入されることになるが、これは仮設住宅の建設予定地の供給源ともなり得る制度である。現在、災害救助法の運用は、応急仮設住宅の敷地は公有地を原則としているが、余裕地がほとんどない都市圏での災害に備え、被災地一時使用借地権を活用した応急仮設住宅の建設の仕組みを考えるべきである。

また、被災地一時使用借地権の存続期間は5年としているが、仮設建築物の存続期間は建築基準法上2年、応急仮設住宅の一応の期限も同じく2年とされている。建築技術の向上等からすれば2年は短期に失すと思われる上、被災地一時使用借地権の存続期間5年との差も大きいため、これに合わせて、期限を見直す必要もあろう。

さらに、現代の都市部ではマンションが多数を占めている。マンションが被災して全部滅失した場合には被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法が適用されるが、罹災法の適用も考えられる。改正案によれば、直接的に不整合となる場面は想定しにくいものの、今次の改正を機会に、被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法をも点検し、必要があれば見直しを図るべきである。

以 上