

法務委員會

議 録 第 四 号

平成三年九月十日(火曜日)

午前十時十分開議

出席委員

委員長 伊藤 公介君

理事 太田 誠一君
理事 田辺 広雄君
理事 山口 俊一君
理事 鈴木喜久子君
理事 赤城 徳彦君
理事 奥野 誠亮君
理事 武部 勤君
理事 中島源太郎君
理事 伊藤 茂君
理事 小澤 克介君
理事 貴志 八郎君
理事 高沢 寅男君
理事 渡辺 嘉蔵君
理事 中村 巖君
理事 中野 寛成君

理事 堀崎 潤君
理事 星野 行男君
理事 小森 龍邦君
理事 冬柴 鐵三君
理事 石川 要三君
理事 北村 直人君
理事 谷川 和穂君
理事 中村正三郎君
理事 小川 信君
理事 岡崎 宏美君
理事 清水 勇君
理事 谷村 啓介君
理事 倉田 榮喜君
理事 木島日出夫君
理事 徳田 虎雄君

出席國務大臣
法務大臣 左藤 恵君

出席政府委員

法務大臣官房長 堀田 力君
法務大臣官房審議官 永井 紀昭君
法務省民事局長 清水 湛君
法務省人権擁護局長 篠田 省二君

委員外の出席者

国土庁土地局土地政策課長 板倉 英則君
法務省民事局参事官 寺田 逸郎君
労働省労政局勤労者福祉部企画課長 島中 信夫君

建設省建設経済局宅地開発課宅地企画室長 濱野 俊樹君
建設省都市局都市計画課長 林 桂一君
建設省住宅局住宅政策課長 川村 良典君
建設省住宅局民間住宅課長 石井 正弘君
最高裁判所事務総局民事局長兼最高裁判所事務総局行政局長 今井 功君
法務委員会調査室長 小柳 泰治君

委員の異動
九月十日

辞任

江崎 真澄君
熊谷 弘君
渡辺美智雄君
伊藤 茂君
小澤 克介君
清水 勇君
高沢 寅男君
渡部 行雄君

補欠選任

谷川 和穂君
北村 直人君
武部 勤君
渡辺 嘉蔵君
谷村 啓介君
伊藤 茂君
小川 信君
貴志 八郎君

同日

補欠選任

北村 直人君
武部 勤君
谷川 和穂君
小川 信君
貴志 八郎君
渡部 行雄君
谷村 啓介君
渡辺 嘉蔵君

九月九日

夫婦同氏別氏の選択を可能にする民法等の改正に関する請願(戸田菊雄君紹介)(第六号)

同(岡崎トミ子君紹介)(第三四号)

同(松前仰君紹介)(第三五号)

同(若垂寿喜男君紹介)(第七三三号)

同(鈴木喜久子君紹介)(第七四号)

同(松原脩雄君紹介)(第七五号)

同(松本龍君紹介)(第七六号)

同(遠藤乙彦君紹介)(第七七号)

同(田口健二君紹介)(第九八号)

同(池端清一君紹介)(第一二七号)

同(池端清一君紹介)(第一三六号)

同(関山信之君紹介)(第一三七号)

は本委員会に付託された。

九月九日

借地・借家法の改正に関する陳情書(東京都中野区中野四の八の一の中野区議会内岩田みつる)(第一号)

は本委員会に参考送付された。

本日の会議に付した案件

借地借家法案(内閣提出、第二百二十回国会閣法第八二号)

民事調停法の一部を改正する法律案(内閣提出、第二百二十回国会閣法第八三号)

○伊藤委員長 これより会議を開きます。

お諮りいたします。

本日、最高裁判所今井民事局長から出席説明の要求がありますので、これを承認するに御異議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○伊藤委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

○伊藤委員長 第二百二十回国会、内閣提出、借地借家法案及び民事調停法の一部を改正する法律案の両案を一括して議題といたします。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。貴志八郎君。

○貴志委員 実は、先般建設委員会がございまして、ここで借地借家法の問題を質問する過程におきまして、ぜひ法務委員会との連合審査をやつてもらいたいというのを申し出たわけでありまして、結果的には、きょう、この法務委員会で差しかえて発言をさせていただくことになったわけでありまして。

私は質問に先駆けまして、ちょっと議事運営上の問題について委員長にお尋ねをいたしたいのであります。議事規則におきましては過半数の出席がなければ会議が行えないようになっていたように記憶するのでございましてけれども、果たして現在の状況はそういう議事規則の条件を満たしているのだろうか、これで間違いなく進められることになっておるのか。特に、与党の席が極めて閑散たるものでありまして、これから質問を続けるべきであるか否か、いささか内心じくじといたしておりますので、委員長にお尋ねをいたします。

○伊藤委員長 過半数は十五名でありまして、委員長を入れて十六名でありますので、過半数を超えております。

○貴志委員 当委員会におきます与党の方、要するに、もし反対である立場の者が席を立てばこの審議が続けられないということ自体が異常な状態であるということをやぜひ認識しておいていただかなければならない。十六名だといって、拍手をで

きる状態にないということだけはわかってもらなければならぬと思います。なぜこの委員会がこれほど出席が悪いのか。特に、今証券・金融問題でこの国会が大変揺れましたし、これから政治改革三法案についてきょうの午後にも提案される、そういう国民的関心がそちらの方に集まっている中で、なぜこのような状態の中で法案の成立を急がなければならぬのかということについては、私は非常な疑問を持つものであります。そういう疑問を持つがゆえに、私はこれから質問の中身に入ってまいりますが、私の質問についてその趣旨を十分に把握いただいて、ぜひ誠意ある答弁を求めてまいりたいと思います。

まず第一番目に、借地・借家法というものがつくられてからもうかなり長い年月がたつわけでありまして、なぜこの法律が生まれたかということの趣旨については今さら申し上げるまでもないと思いますが、やはり封建時代から地主とか大家というものは、一つの行政機構のもとに権力の側面利用され、一定の権力を与えられて、支配を容易にする役割をしてきたものと理解をいたしておきます。要するに、地主・家主と借地・借家人との立場が決して対等でないという歴史的な流れがあったと思います。その流れゆえに借地・借家人が契約に当たって対等に地主・家主側との間で契約が結びたいという実績の上に立つてこの法律がいわゆる社会政策的な立場で制定をされたたと私は理解をいたしております。

そういう観点から見ますと、それから昭和十六年にも若干の改正をされ、その後も一回改正をされておりますけれども、今回の改正は軸足を貸し主の方に乗せた形の改正ではないかという疑念が持たれておるのであります。そういう疑念はどこに裏づけられるかといいますと、この借地・借家法の改正に対して、これではまだ不足だという意見はありますけれども、流れにおいて経団連や民間デベロッパーの団体あるいは家主、地主の団体はおおむね賛成であります。これに対して、公団住宅の入居者あるいは全国の借地・借家人の組

合は反対であります。こういう状況から見ても、今回の法案の提出の趣旨は、一体何のためにどうして今ここで成立を急がなければならないのか、そういうことは借地・借家人の側から言えば極めて不満であり、強い意見の持つところであると理解をいたします。

この法案提出に当たった基本的な考え方について、まず法務大臣の御答弁を願いたいと思っております。

○左藤國務大臣 現行の借地・借家法は、借地に対して必要な多様化、いろいろなものが進んでまいりました今日の社会経済情勢の変化には対応し切れていないのではないか、そういうことで現行法の不都合という、対応できていないという面を解消して、当事者間の権利義務関係をより合理的なものにするということによって利用しやすい借地・借家制度にしようというのが今回の改正の趣旨でございます。

○貴志委員 この法律の改正につきましては一九八五年から法制審議会民法部会財産法小委員会でも議論がなされて、「問題点」が出されました。その「問題点」という内容の中で私どもの目を引いたのは、正当事由という課題の中で所有者の土地有効利用の必要性、相当性を認めていくというふうな考え方がそこで出されたわけでありまして、時あたかも日本全国にバブルが発生する直前の状態でございます。やがて日本列島には土地高騰のバブルがどんと生じてまいりましたわけでありまして、もしこの時点でこの正当事由の中に土地の有効利用あるいはその必要性、相当性というものを取り入れたら、法改正が行われておいたとすれば、あの土地高騰の全責任、というよりはかなりの部分は法改正が負わなければならないこととであったに違いないと思うわけであります。その時点でかなりの意見がございまして、これを採用するに至らなかったけれども、そういう流れはやはり今度の法改正の中でも生きていくのではないかとというのが私どもの疑問点でございます。こういう一九八五年当時の「問題点」を出した

時点から今日の法改正に至るまでの経緯、なぜ最初に出された土地の有効利用の必要性、相当性というものが削られていったか、それがもう完全に根を切っているのかということについて、法案作成に当たった責任当局の御答弁を願いたいと思っております。

○清水(港)政府委員 お答え申し上げます。

申し上げるまでもなく、借地借家法は当事者間の実質的な公平を確保する、借地人、借家人の権利を確保してその長期安定を図りつつ当事者間の公平を図るというのが基本的な精神でございます。私どもは、そういう精神に基づきまして、先ほど大臣の御答弁にもございましたように、時代の変化に対応した借地・借家法の改正問題に取り組んだわけでございますけれども、問題に取り組みに当たりましたは、とにかく各方面でいろいろな議論がなされている、いいか悪いか、借地法、借家法の面から見て採用すべき意見であるかどうかにかかわらずいろいろな意見が当時述べられていたわけでございまして、そういうものを問題点として整理して、そしてオープンに、公平に各界に公表して、それぞれの関係方面の御意見を伺ったわけでございまして、それが昭和六十一年の「借地・借家法改正に関する問題点」でございます。その中には、御指摘のように、例えば土地の有効高度利用という観点から借地・借家法を改正すべきではないかという意見も当時あったわけでございまして、そういう意見があるわけでございまして、それは問題点として整理して、こういう意見もあろうという形で全国に問うたわけでございまして、それで、それに対するいろいろな意見もいろいろないしなごらまた試案をつくりまして、これをまた世間にオープンにいたしました。各々方面の意見を自由にお聞きする、こういうふうなことを繰り返してまいりました。借地借家法につきましては、そういう当事者間の公平な調整を図るという見地から、私どもは全く公平な立場から、特定の業界とか特定のグループというものの意見に偏ることがないように常に

オープンな形で議論を進め、審議を進め、法案を作成した、こういうことでございまして、御理解をいただきたいと思うわけでございます。

○貴志委員 というようにお答えではありますけれども、現実今度の改正を見ますと、土地所有者が提供を申し出た財産上の給付も考慮されると正当事由の中に明記されております。これは、先ほど申し上げました問題点として取り上げられた中身をこの立退料という三文字の中に凝縮されているのではないかと心配を私もしております。その心配は同時に借地人の心配でもあります。その借地人の心配を、どのようにして理解を求め、か、説得できるか、その内容についてお答えをいただきたいわけでありまして。

○清水(港)政府委員 この借地借家法の中で、一番のポイントと申しますか議論の対象になるのが正当事由に関する規定でございます。これを新しく現代語化した、口語化した法律の中でどのように表現するかということが実は一つの大きな問題であったわけでございまして。

私どもはいろいろ審議いたしました結果、正当事由については現在裁判例で認められている、つまり戦後数十年かかって裁判所が形成してきた一つの基準というものがあつたわけでございまして。この基準をそのまま素直に法文化することが必要だ、その判例の基準を一つ抜いたりあるいは加えたりということになりますと判例を変更したということにもなりかねませんので、判例を素直に法文化するということが最終的に結論になったわけでございまして。そういうような裁判実務、判例実務を素直に書きましますと、私どもが御審議をお願いしているような正当事由の条文になるわけでございまして。

この点につきまして、例えば現行法のままでいいではないかという御議論があるわけでございましてけれども、もし現行法と同じような条文を新しい法律に書き直すということになりましたと、これは現時点においてそういう条文をつくったことになりましたので非常に大きな問題を生ずる

おそれがある。

御承知のように昭和十六年に正当事由の規定が
出ましたときには、あれはかなり地主側に、つま
り貸し主側に有利な解釈になるような形で正当事
由がつくられておった。例えば土地の所有者、つ
まり地主の方で土地を使用する必要性があればす
なわち正当事由である、借り主の方の使用の必要
性というところは考慮事項には法律上なっていないわ
けでございます。いわば貸し主側に足を置いた正
当事由事項でございまして、判例がそれを
修正しまして、貸し主側、借り主側双方の使用
の必要性を考えよということで判例が固まってい
るわけでございます。

そういうことでございますから、もし現行法の
ままで現時点で新たにそのような同じ条文を書き
おろすということになりますと、改めてまた昭和
十六年当時におけるような貸し主側に有利な議論
が展開されるおそれがある。そういう危惧もござ
いまして、もし正当事由を条文化するとするなら
ば、現在の判例実務を素直に法文化するにしか
ず、これが借り主、貸し主の現在の状態を反映す
る法文として一番公平なものだというふうに考え
たわけでございます。

そういうような観点から、例えば立ち退き料の
問題でございまして、法律の上では財産上の給付
の申し出というふうに書いてございまして、現実
の裁判実務におきまして貸し主、借り主双方の使
用の必要性を考慮して、なおかつ判断したいと
きに貸し主の方で財産上の給付を申し出る、これ
は、例えば別に住む家を提供するということも含
まれるわけでございますけれども、あるいはまた
立ち退き料というような金銭的な給付の申し出を
することもあろうかと思っておりますけれども、そう
いうことをすることによって正当事由を補充する
という実務がもう確立しておるともいえない状況
でございますので、それをむしろ素直に法文化し
ないとかえって混乱を生ずるおそれがあるという
ようなことから、繰り返し御説明申し上げており
ますように、現在の判例実務を素直に法文化した

というのが今回の正当事由に関する規定でござい
ます。

○貴志委員 現実的に問題を見ていただきたいと
思うのでありますが、昨年、一昨年、地上げブー
ムと呼ばれたところに随分といかがわしい地上げ屋
が横行いたしましたし、現実地上げされたところ
が全国でたくさんあったわけですね。現行法のも
とでそれだけのことがやられたわけですね。一般
的に借地人の方は、現行法でもやられたのに今度新
しい法律がつくられて、そこで金銭による、要す
るに立ち退き料というふうなものを出すことが一
つの正当事由になってくるということになれば、
まさに今日までの地上げのやり方、金で面を張っ
て地上げをするやり方を追認するやり方ではない
か、これからそれをやることを認めることになる
ではないかという極めて強い懸念を持つわけ
です。

おっしゃるとおり、法を提出する方の側はそう
いうことのないようにという配慮をしておると言
うけれども、現実はそのようにしか受け取られて
いないし、社会的にそのように受け取られる現在
までの経過があるというのを御承知のはずです
から、その点について借地人の側にこれは不利に
ならないということのもつとはっきりとした証拠
がなければならぬ、このように思いますが、いか
がでしょうか。

○清水(逓)政府委員 私ども、現行借地法のもと
においてではございましてけれども、委員御指摘の
ように、いわゆる地上げということによりまして
弱小の借地人が無理やり追い立てられておるとい
うようなことを報道する新聞記事等によりまして
承知しているわけでございます。しかしながら、
今回のいわゆる財産上の給付事項を含めた正当事
由に関する規定がこのような悪質な地上げ行為を
助長するようなことになるということは頭も突
はかっているわけでございます。いわゆる地上
げが暴力的なあるいはいろいろな脅迫的な言辞を
弄して行われるということになりますと、これは
また別途それぞれの法令に違反する行為というこ

とになろうかと思うわけでございますけれども、
少なくとも借地借家法の立場から見ると、この正當
事由に関する規定がより地上げ行為に有利になる
とかそういうようなことは全くないというふう
に考えている次第でございます。悪質な地上げ行為
は地上げ行為として別途、別な法律によりしっか
りと取り締まらなければならない行為であろうと
いうふうに考えております。

○貴志委員 それは後でまた問題に入っていくと
いたしまして、今度は一遍、これで地主側に有利
になって借地人側が不利になるということになら
ないかという疑問を持ちながら、具体的な課題を
ひとつ論議してみたいと思うのです。

それは、今度の改正で定期借地権の導入という
ふうなことがありました。これは、ある意味では
土地の賃借を近代化させる意味で非常にいいん
じゃないかと歓迎をする声もあるわけございま
すが、私はその中でふと、もしこういうケースで
あったらやはり地主の方が有利じゃないかという
ふうなことを思いました。例えば十年の契約で、
借り手の方は中古車センターをやるということ
で借りる。そのころは家がまだまばらで、道路も
だ、交通アクセスもよくない、そういう状況で始
めて、十年がかりでようやく採算のとれる中古車
センターができ上がった。十年で契約切れにな
る。そのとき地主の側は、契約の更新更改につ
いては契約書どおりでありますから絶対の権限を
持ちます。そして、契約更新を断る。中古車側の
方は継続を望むけれども契約更新を断る。そうし
て、近所にあった同業者に今日までのしにせ分を
上乗せして転賃をする。要するに他の同業者の人
に貸すことができる。十年という契約が経過をす
れば活版屋の権は地主の側だけにあって、使用
者が前と同じ条件あるいは少し上乗せする程度の
条件だけで貸してもいい。それどころか、
商売のライバルの相手先に貸されることだって自
由である。これはそういう事態になりはしないか
という心配を私は今の法改正の中で一つ思うので
す。

もう一つ、ついでに言っておきますと、これ
は、途中で解約をしなければならぬというふう
なことになるおそれが常にあるわけでありま
す。特に、解約を迫られるというのは計画した事業が
うまく進まない、そういうふうなときには中途解
約になるわけですね。その場合には、恐らく契約の
中ではペナルティーが科せられる、こういうこと
になるだろうと思うのです。中途解約の場合に
は、傷を負って、負を背負っての解約になる借地
人が、解約することによってさらにペナルティー
を最初取られておる敷金の中から差し引かれると
かいろいろ方法で取られるようなことになっ
て、ここでも借り手の方はいつでも弱いとい
うことになるんじゃないか。今度の法改正の一つの目
玉、新しい近代的な賃借のあり方として取り入れ
られた定期借地の問題につきましてもこういう
問題が具体的に出てくるのではないかと、起ころ
ではないかという心配を私はするのでありますけ
れども、こういうことについては今度の改正はど
ういうイメージというのか、予測を持って新たな項
目を設けられたのか、ぜひお答えをいただきたい
し、私の懸念に思った点についてもお答えをいた
だきたいと思っております。

○清水(逓)政府委員 具体的な事例を設定して、
それについてのいろいろな想定される問題を御指
摘になるという御質問でございますので、事実関
係がいろいろ世の中複雑でございますから一般的
に申し上げることはできない点もあろうかと思
いますけれども、ただ、一つ申し上げたい点は、事
業用の定期借地権、これは十年以上二十年以下の
期間という極めて短期の定期借地権でございま
して、これはある特定の事業、借り方でも二十年以
下の事業は予定していない、貸す方でも二十年以
下に間違なく返してくるというところであるな
らば貸し主としていうことで、新しい法律で全
く新規に認めた賃貸借形態でございます。しか
も、そういう短期の賃貸借でございますので、あ
くまでも住宅ということではなくて事業用の借地
権というふうに限定し、しかも乱用を防ぐという

意味で公正証書で契約をしなければならぬ、こういうことになっていくわけでございます。そういうことから貸す方でも安心して貸せる、借りる方でも容易に借りることができ、こういうことで今回の法律で初めて新たに認めたものでございます。

したがって、そういった性格のものでございますから、当然いろいろな事業というものの短期の事業に限定されるでございます。あるいは、一定の期限が来れば借地権が当然消滅するということになりますので、権利金も非常に安いものになるでしょうし、あるいは地代もそれ相応に実情に見合ったものになるというふうに考えるわけでございます。また、借地条件の中にそういった状況がすべて反映されるということになるわけでございます。したがって、借り主の方としてもそういうことをすべて承知の上で公正証書でもって契約をするわけでございますので、借り主が不利益を受けるということにはならないのではないかと。

ただ、先生御指摘のように、最初は短期ということで土地を借りて例えば郊外レストランというようなものを始めたけれども、だんだん周辺が整備されてきて、こういうことならもう少し長くやりたいというようなことになる場合も恐らく考えられるかと思ひます。その場合には、結局当事者間の話し合いによりまして再契約をする、その方がまた貸し主にとっても有利であり借り主にとっても有利であるという状況は、もし周辺の状況がそういう状況になったということでありまして十分に考えられることではないかというふうに思ふわけでございます。

中途解約によってペナルティーをどういう形で払うのかというのは、これは個々の契約によって定めるべき事柄だと思ひますけれども、基本的にはそういう短期間というものを想定して事業目的に限定して借りるということを明確にしてされる契約でございますので、それ相応の借地条件への反映というのは当然合理的にされる、したがって

で、借り主が不利益になるといふようなことは言えないのではないかと、いふふうに私もは考えている次第でございます。

○貴志委員 私に申し上げておるのは、契約の期間はお互いに定めるわけですからそれは納得だといふことはわかるのですが、しかし、契約が終了した時点で継続して借りたいという希望を持つ場合がある。それは認められませんか。そういう場合、貸し主の方が、より高い借り手がある、特に同業ライバルの企業が、高い価格を提示して借りて来るといふ場合には、せっかく借り主が嘗々として築いたしにせはるくも貸し主の意向によって飛んでしまふ、別なところへ貸されてしまふ、こういうことだつてあるじゃないか。私は、それはまさに貸す方の論理がまかり通ることではないだろうかといふことを申し上げたわけなんです。

それから、途中で解約をしなければならぬ事態もかなりこれからのケースとしては出てくるだろうと思ふのです。そういうときには出てくるだけだけの契約期間があるんだから、すにでもまた他に貸せる条件であるにかかわらず、借りていた方にペナルティーを科するというふうな契約が最初から行われるであろうといふことは火を見ればわかるかでございます。現在でも大体それに似たようなことが賃貸借の敷金などの契約では行われていたものであります。それが十年という契約の中で常に借り手の方が負を背負つて貸し手の間との交渉に当たらなければならぬといふところ、今度せっかく新しい手法を取り入れたけれども、その辺のところはどうも一対一の現場でのやりとりになってまいります。片一方は法律的にもいろいろと研究をしているし、また専門の不動産屋を入れたりあるいは法律の専門家を入れたりして、借り手の方の意向が、意見がなかなか通らないような形にされてしまふといふことは後に申し上げる別な項目でもあり得ると思ふのです。が、そういう懸念について、心配はないかといふことについて再度お伺いしておきます。

○清水(港)政府委員 今回のこの事業用の定期借

地権というのは、とにかく十年、あるいは十五年でもいいわけですが、そういう一定の期間そこで事業をしたいという事業者が土地を借りたいといふ場合に、地主の方でそういう条件ならば貸しましようといふことで双方の合意の上で成立する契約でございます。現行法のように、土地を一旦貸すとほぼ半永久的に戻つてこないといふようなことから、そういうような土地についてはこれまで貸さないといふことにほぼ流れは行つていたわけでございますけれども、そういう明確な条件であれば貸してもいいという方々はおられるわけでございます。したがって、そういう事業者の事業の目的といふことで限定的にこの契約が結ばれるわけでございます。したがって、先ほど申しましたように、その契約には権利金や地代というものの期間が短期間であるといふことから当然に反映されるというところになるわけでございます。そういうものを前提として、一定の期間が来れば終わるといふことになるわけでございます。

先生御指摘のように、商売が非常に順調にいつても、もっと続けたいといふこともこれは確かにあるだろうと思ひます。あるだろうと思ひますけれども、それはそもそも出発のときの契約が十年なり十五年なり十五年で終わるといふことを前提にしてすべての契約条件が決まっています。でございますので、そこは今度は改めて当事者間でまた自由対等な立場でお話し合いをしていただくといふことにならざるを得ないのではないかと、これは事業といふものである以上そういう性格づけはやむを得ないのではないかと、思ふ次第でございます。決して、その際に借り主が不利であるとか、貸し主が有利であるとか、こういう議論には私どもとしてはならないのではないかと、やはりそこは経済合理性と申しますか、事業者でございますから経済合理性を追求するといふ面で適切な調節が図られるのではないかと、思ふ次第でございます。

○貴志委員 ところで、土地というものは不思議なものだと思ふのでありますが、国なり地方自治

体が、社会資本の充実といふことでインフラ整備に盛んに税金をつぎ込んで整備を行います。道路、下水、公園、そういったものにどんどん金がかかるわけでありまして、それが、都市政策からいいますと、地域の均衡ある発展からいいますと、どうしても必要なことであるといふことはそのとおりであります。それを有効に整備していかなければならぬのは当然であります。ところが、御本人の努力にかんにかかわらず、周辺が国民の税金によって整備をされてくれば、その土地の価格が上がるのであります。本人の努力にかんにかかわらず、土地の値段が上がるわけなんです。先ほど申し上げました中でも、私が触れておきたかったなと思ふのはそういう点であります。今まではほとんど使ひ道のなかつた土地でも、周辺に道路ができる、下水道が完備する、公園ができる、そういうふうな中の中、借り手がどんどん上がつてくる。そうすると、借りていく方に対して、値打ちの上がつた分だけ今度は賃料を上げていくという構図になってまいります。これはもう否定はできないと思ふのです。

ここで、契約期間の存続期間といふふうな問題がやはり借り手の方の論理からいへば問題になつてくる。長ければ長いほど、その値上がりをものとした契約更新料などの請求をされる機会が少ない分だけ、借り手の方は助かる。しかし、今度のようにより更新後十年といふふうに短期間になつてまいりますと、その都度、社会資本の充実がされていくばいかに、政府が金をかければかけるほどに、税金をつぎ込むばいかに、今度は更新料も上がつてくる。こういうふうな構図は果たして、土地の私有財産上の権利はもろに認められるわけでありまして、同時に土地は公共のものであるといふ基本的な考え方からいへば、そういうふうな本人の努力なしにどんどん地価だけが上がつて賃料も上がつていく、更新料も上がつていくといふことに賃借の関係を決めるときにどこかでやはり制限がなければ、このまま野放しに上げられていく。特に、東京都下のような非

常な土地の高騰が行われておるようなところでは、契約の更新ということについては借り手の方に極めて不利な条件を政治そのものがつくつていふということを知らなければならぬと思うのでありますけれども、そういう観点からいふと、私有財産権を認めながら土地は公共のものであるという観点に立った一定の見方、視点というものはこの法律改正の中にあつたのだらうかということに疑問に思いますが、いかがでしょうか。

○清水(逓)政府委員 土地は基本的に公共の利害に關係する特質を有しておるということ、これは憲法二十九条でも「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」というやうになつておるわけでありまして、財産権の内容の典型と申しますと土地所有権でございますから、公共の福祉に適合するやうにその権利内容を定めるということは御指摘のとおりだと思ふわけでございます。また、そういう観点からいふいろいろな土地に關する、土地基本法の制定とか、場合によつては公共開発のための土地収用権の発動とか、あるいは各種の住宅土地政策立法というものが行われておるというふうには私も承知しているわけでございます。

ただ、そういうことは当然のことでございますけれども、借地借家法というものは、そういう土地の公共的性格というものを基本として公共的な見地から立案するあるいは法律をつくるというやうな性格のものでございまして、土地で申しますと、あくまでも地主と借地人の権利關係が合理的に公平に調整されるやうにということを目としてつくられた法律であるというふうに私も思ふわけでございます。そういう公共の福祉とか公共の利益ということのために、例えば借地人なり地主の方が犠牲と申しますか権利の制約を受けるといふやうなことは、借地借家法の問題ではございせん。都市再開発のために例えば一定の地域を強制収用する、その際に借地権も収用する、借家権も収用するといふことは、それは土地収用法の問題かもしれませぬけれども、借地借家法の

問題ではない、あくまでも当事者間の権利關係を合理的に調整し、公平ならしめるというのが借地借家法の目的だといふふうに思ふわけでございませぬ。

御指摘のやうに、例えばインフラの整備によりまして土地の値段が上がると、開発利益といふやうな言葉で言つてもいいかと思ひますけれども、それが借地の場合に、公共投資によつて値上がりした利益といふのが土地の所有者だけに歸属するといふことであるといふのは問題かもしれませぬ。しかし現在の扱いでは、やはり借地権者にも当然その値上がり利益が借地権価格の上昇という形で反映していることになつてゐるわけでございませぬ。

そういうやうな状況を踏まえ、例えば土地の値上がりに伴つて公租公課の上昇があるといふやうなことになりますと、これはやはり貸している方でも税金負担にも足りない地代では困るというところになりますから、その必要限度において地代の値上げをせざるを得ないということもあり得るでありまして、けれども、この借地借家法といふものの性格は、基本的に当事者間の権利關係の公平、妥協な調整を図ることを目的とするものであるという観点から、私も今回の改正案をお願いしておるわけでございませぬ。

○貴志委員 その土地が値上がりすればその財産上の価値の値上がり分、もちろん地主だけが取るものではございませぬけれども、比較いたしまして非常に有利である。本来、政治の恩恵を受けるのは全体的に公正であり平等であるべきでございませぬけれども、そういう意味では、インフラ整備の中でその利益を大變多く吸収することのできる立場にあるのはやはり持てる者という構図になつてゐるのではないかと、これを私は言つてゐるわけであります。だからこそこの法律の改正については、先ほど説明の中にありましたやうに、一たん貸したらもう返つてこない、貸し手の方からいへば返つてこない、借り手の方からいへば返さないといふやうな、そういう姿を是正する意味

が今度の法改正にあつたんだといふことは、そうなりますと、どちらかといへば貸す方の側に軸足を置いた改正といふことになるではないかといふことを私は申し上げてきたつもりであります。今ここでそのことについて論議を繰り返さうと思ひませぬ。次の問題を聞いてみたいと思ひます。

今度の法改正の中で、既存の借地・借家人に対しては従来どおりであつて新しい改正法のもとで運用されるものではないということが明確にされておるわけでありまして、現実問題は果たしてそんなにぐあいにいくだらうかというのが大方の心配の種であります。

例えば、こゝに二年の間でもそうでしょうが、五年、六年たつてまいりますとどう改正法がかなり定着をしてまいります。新しい法律が定着をしていく。十年、十五年たつてくると、もうほとんど今の法律が法律そのものであるといふやうに理解されるやうになつてくるおそれがある。これから未来永劫、借地・借家人に關しては二つの法律が生きていくんだ、未来永劫といふのはちよつと言ひ過ぎでしょうが、それほど長い間二つの法律が生きていくんだといふことが常識的に理解されるだらうかというのが私も持つ心配であります。

現実の問題として、仮に七年先にちよつと三十年の契約の期限が終了して更改をする、既存の借地人がそういう事態を迎えます。そのときに、地主の方あるいは業界の方ではちゃんとした専門家を中に入れて、借地人に更新のための契約料金の更改を迫つていくといふやうなことは当然に考えられることであります。また、先ほど局長自身も言われましたやうに、固定資産税等の値上がりもございませぬからといふやうな理由で、この機会に借地料の大幅値上げを申し出られる可能性も十分にあるわけでありませぬ。仮に借地料の値上げが手続的に面倒だといふことになれば、契約更改の段階で契約料という形で強く主張される場合がありまして、それをめぐつての紛争といふものがかなり頻繁に起こつてくるのではないかと。しかも新法

を振りかざしての契約更改というケースが、ここ五年、十年、年数がたつたつほどそういう心配が現実のものになる、そういうことを多くの人は懸念しております。

これについて、法的にこゝにいうやうに書いてゐるんだから大丈夫だといふことでは済まないと思ふのですが、その辺のやうな見通しとお考えを持つておられるか、お伺ひします。

○清水(逓)政府委員 既存の借地・借家人に關しては新法の更新及び更新後の法律關係に關する規定は適用されない、これは法文の上に明確に規定してゐるところでございませぬ。つまり新しい法律は、これから土地を貸しあるいは家を貸すといふ方について初めて適用されるものである、こゝにいうことにはなるわけでございませぬ。そうしますと、特に新法によるものと、いわば旧法と申しますか、既存のものについては、借地権の存続期間等が若干異なる等の問題が生じますけれども、しかし、法律できちつとそういう形で整理をしてゐるわけでございませぬから、このこと自体は極めて明白であるといふやうに私も思ふわけでございませぬ。

ただ、先生御指摘のやうに、あるいはそういうことが十分に理解されないまま地主の方からいふやうな不当な要求を受けてそれに屈するやうなことがあるといふことになりませぬ、これは問題でございませぬので、そういうことについて国民の方々に十分な理解をしていただくということが重要だと思ふわけでございませぬ。先般もこの法案の審議の關係で公聴会で公述人の方々が述べておられましたけれども、少なくとも弁護士のところへ来ればそういうことはつきりするので別に問題は生じないと思ふ、その前にいろいろ問題があるといふことはあり得るかもしれないといふことを述べられた方がおられますけれども、私もさういふことは、そういう新法と旧法の關係についての国民に対する周知、PR、これはもう大いにやつていかなければならぬといふやうに思ひます。それから、あえてそういう誤解を生じせしめるやうな行為といふのは大いに慎まなければなら

らないというふうにも考えているわけでございます。

○貴志委員 現実には、おっしゃるとおりのような、机の前で法律がこうだから、あるいは専門家のところへ来てくれればうまくいくのだとかそういうふうなことはならない、そういう今の社会情勢だということにはぜひ頭に入れておいてもらわなければならぬと思うのです。恐らく局長初め関係の方面に、借家人組合の關係の方や公団の居住者の方々がいろいろな形で陳情やらをされておるだろうと思うのですが、それらの末端の借地人の人々に十分な納得が得られたらどうか、納得を得ておる、このようにあなた方はお考えでしょうか。

○清水(通)政府委員 既存の借地・借家關係に新法をどういう形で適用するかということにつきましては、立案の過程におきましてもいろいろな議論がされたわけでございます。法制審議会の審議の過程、あるいは私どもが作成いたしました試案とかそういうようなものを外部に公表する際におきましても、既存の借地・借家關係への適用をどうするかということが一つの重要な問題、ある意味においては最も大きな問題だったというふうに私どもは考えております。

したがって、そのことにつきまして關係各方面、各団体からいろいろな意見が寄せられたわけでございまして、そういう意見を踏まえて最終的に、例えば契約の更新後の期間につきまして、法制審議会の答申におきましては、基本的にはもう既存のものには一切適用しないということにするのが望ましいけれども、他方いろいろな意見を踏まえて、新法施行後、二回目以降の更新からは新法の規定を適用するということもまた考えられないことではないというふうな趣旨の答申をいただきました。しかし、さらにいろいろな立案の段階でいろいろな方々の御意見を拝聴するうちに、既存の借地・借家關係の方々がいろいろな不安を持っておられるというふうなことも私どものところにも参りましたので、この際、法律の明文

の規定によりまして、既存の借地・借家關係には新法の更新及び更新後の法律關係に関する規定は適用されないということはこの法律の附則におきまして明確に規定しているわけでございます。

したがって、残された問題は、その趣旨を、この法律の規定の存在をよく知っていただくということ、これが私ども非常に大事なところだ。法律で書いたわけでございますから、これ以上明確なことではない。ただ、そのことを知らないでというところでありますと問題でございますので、こういう法律の規定がありますよということ、この法律が国会を通過した場合におきましては十分に周知徹底するための方策を講じてまいりたいというふうに思っております。

○貴志委員 借地・借家人の側は依然としてなお厳しくこの法案成立の行方を見守っておると思っております。

先般公表されました政治資金規正法による届け出を拝見いたしておりますが、やはり不動産業界、民間デベロッパーの關係での献金、またパブルの主役であった企業からの政治献金も報道をされております。そういう報道を見るにつけ、借地・借家人の皆さん方は、自分たちは政治資金をしていないという、極めて短絡的に現象を見るのも無理からぬことではないだろうか。しかるがゆえに、この借地借家法、重要な法案を、問題を抱えた臨時国会で、どんな、なぜこんな急に急がなければならぬのかという疑問にも発展をしてくておる。このように当事者たちが受け取るのも無理からぬことである、そのように考えられるわけでありませう。

したがって、今まで時間をいただきました質問を申し上げてまいりましたが、まだまだ説明をして、これからの借地・借家人、今の借地・借家人たちも納得ができるようなところで詰めていかなければ、この法案はにわかに賛成をするというわけにはまいらない、このような考えを持っておりますことを申し添えまして、私の質問を終わります。

○伊藤委員長 御苦労さまでした。

○渡辺(嘉)委員 委員長長の許可をいただきました質問をいたします。

私は、法律家でありませんし、もちろん弁護士でもありません。ただし、戦後あの焼け野原の中で居住権を守るあの戦災地の借地借家臨時令の時代からこの借地・借家問題に取り組んで、今日も数百人の方の借地借家人組合をつくっております。日常、それらの人々の悩み、苦しみ、不安感、そして時代の流れの中で彼らが苦慮しておる実態、いろいろなものをつぶさに見ておる立場から、この実際にやつてきた現実の中で、従来の借地法、借家法が持つておりました、持たざる者を保護する幾多の立法箇所非常に大きな恩恵を受けたながら、この持たざる人々の生活権、居住権の安定確保に努めてきましたし、この法律が基盤となつてこれができるに至った、その意味においては、従来の借地法、借家法は、私は、そういう持たざる人々の生活権のための居住の安定を図つた必要最低限の一つの規範、基準を定めたものではなからうか、そういう社会政策的な意味を持ったものではないか、こういうふうな実態の中で感じてきたわけですが、この点、大臣はどのように政治家として考えていらっしゃいますか。

○左藤國務大臣 お話しのとおり、借地・借家法、この法律は大正十年に制定されたものでありまして、民法關係の特別法というように形で制定されたものでありまして、契約の当事者間の実質的な公平を確保する、こういうことを目的にして、借地権者及び建物の賃借人の権利、この安定化を図ることを目的とした、このようにした法律であるというふうな理解をいたしておるところでございます。

○渡辺(嘉)委員 今大臣から御理解のある御答弁をいただいたわけですが、私もそういうふうな考えておる次第です。

今度改正されるわけですが、この借地法、借家法、これが、何回も言いますが、この七十年間、

持たざる立場の人々の保護法として今のような制定、改正の経過を経てきたわけですが、それによって居住権の安定のために賃貸借關係をつくり上げてきたと私は思っております。したがって、今度改正されるに当たっては、単なる時代の流れということ、あるいはまた判決、判例に基づく、こういうことだけではなくて、保護立法的な、社会政策的な考え方、こういう観点に立つて法改正をされたのか、それとも今までの借地法、借家法ではこういう不都合があった、この不都合を直すために改正するんだ、しからばどういう考え方、不都合があったのか、この点をひとつ承りたいと思います。

○清水(通)政府委員 借地・借家法につきまして、先ほど大臣からの御答弁がございましたように、借地・借家人の権利の安定化を図る、借地・借家人の権利を保護してその権利の長期的安定を図る、こういうふうなことに強く言っても私差し支えないと思っておりますけれども、そういう目的で大正十年制定され、昭和十六年にその改正がされておる、こういう経過だろうと思っております。私ども、この借地・借家法の基本的な性格というものを考える、あるいは一部でもいから修正をするというふうなことは全く考えていないわけでございませう。そういう借地・借家法の理念の上に立つて現在の社会経済情勢の変化というものを眺めまして、これに適合するような形でのものを考える、こういう社会経済情勢というものを踏まえて当事者間の利害の公平な調整を図る、こういうことが基本的な考え方でございます。このことが例えば今回の改正案の特色でありますところの定期借地権制度の創設、これは今まで法律では認められなかったものを一定の厳格な要件のもとにできるようにする、つまり新しいメニューを追加する、こういう意味での定期借地権制度の創設でございます。これは借地・借家法の基本理念と全く矛盾するものではないし、むしろ現在の経済情勢に適合するという意味において極めて妥当なものであるというふうに私どもは考えているわけでござ

そうすると、不都合はなかったけれども、判例、判決に合せて時代にそぐうようにしたんだけれど、こういうふうになつてきたわけですが、今現狀だ、こういうふうになつてきたわけですが、今現狀の姿は借地によるところの建物居住が減少してゐることは、これはもう御案内のとおりであります、具体的なことは一々言いませんけれども、持ち家の総数が総務庁の調べで二千二百九十五万戸である。そのうちで自己所有地が二千八十二万戸、

ここで私は問題にしたいのは、この動きに法務省も一役かしたのじゃないか。なぜか。昭和六十一年の十月に法務省の民事局参事官室は、借地・借家改正法案の問題点という中で、更新拒絶の正当事由の中に「土地所有者による当該土地の有効利用の必要性及び相当性を加える」ということを問題点としてばんと出した。家主地主組合は大陽采をして一面新聞広告を出して、賛成、これを法律

○清水(水)政府委員 昭和六十年のときの借地・借家法改正の問題点という形で問題点を整理した中には、御指摘のような土地の有効高度利用というような観点からの正当事由についてのアプローチの考え方、そういうものが問題点の中に示されていたということは事実でございます。これは、先ほどもちよつと貴志委員の御質問に私お答えしたところでございますけれども、当時の問題点というのは、法務省がこういうことをしますとかああいうことをしますというのじゃなくて、こういうような意見が各方面で述べられておる、こういういろいろな各方面の意見というものをいけば整理いたしましたして、こういう意見があるけれども皆さん方はどう考えますかという形で、関係方面の意見を広く聞くという材料として用意したものでございます。したがいまして、当時から法務省が、そういうような考えを持っていたということにはならないわけでございますして、いわばその当時議論されていった問題点の整理にすぎない。

それから、そういう問題点に対しまして返って

きたいいろいろな各方面の意見の中には、それに賛成するものもございまして、反対するものもあります。そういうようなことから、例えば先生御指摘のような、当該土地の存する地域の状況、つまり具体的に貸し借りの対象となっている土地だけではなくて、その周辺の土地の利用状況はどうなんだということが正当事由の判断事由として加えられるべきである、こういうような御意見ももち

これは、私ども、特に民事に関する法案については、私ども、常に中立、公正の立場から、これは借地・借家法のみならず民法、親族・相続法その他すべての法律がしかりでございませうけれども、すべて問題点をオープンにして、試案をつくつたらすべてこれをオープンにしてまた意見を聞くという非常に丁寧な手続を踏んでいるわけでございます、そういう意味で、まさに関係方面の十分な意見を聞いた上で最終的に今回の法案のような形になった。あくまでも、法務省としては中立、公正の立場から立案に当たったということは御理解いただきたいと思う次第でございます。

○渡辺(憲)委員 私は法務省の良識は当然そうあつたと思うのです。しかし、法務省がそういうことを出された。一渡辺嘉蔵や私の家内がしゃべつたのとは違ふんですね。法務省が出された。そうすると、周囲は高度成長で地価高騰、あのバブルの真つ盛りなんです。まさに昭和六十年からずっと右肩上がりの時代なんです。そのときにこれを出された。当然こうなるんだといふことで、

火に油を注いだことは間違いないのです。これは、法務省の真意でなくたってそうなったんだ。私は、まずいときに出したものだときも思つたし、今も思つておるのです。

そこで今度は、周囲の状況ということを考えないで、土地利用の状況だけと当事者の事情とでずっと正当事由を整理してきた、こういうことなんですが、私はここに非常に問題があると思うの

というのが、ああやはり法理論家の発想だな、実態ではない、こういうふうに私は思うので、居住の安定性というものは継続性が大前提であるというところ、この意味から見て私は、この定期借地権によって法務省の考えていらっしゃることは大分実態とビントが外れております。

特に今おっしゃった前段の十七条の一項は、当事者が申し立てた、このことは、借地人に有利な規定だというような考え方を持たれたら大間違いですから、この点は直していただかなければいかぬと思っております。

○清水(通)政府委員 十七条の規定につきまして、これは若干の要件の修正はございすけれども、現行法の規定をそのまま受け継いだものでございまして、昭和四十一年のときから「当事者の申し立てにより」ということになっているわけでございます。現実の申し立ては、これは借地人から申し立てが圧倒的でございますけれども、地主の方から申し立てをしなければならない事情というものは全く考えられないわけではないということから、四十一年当時の改正におきまして「当事者の申し立て」ということになったというふうに承知いたしております。

それから、定期借地権についてのお話でございますけれども、定期借地権というのは一定の期間というものがまず前提になるわけでございます。例えは建物賃取型型の定期借地権あるいは五十年以上の定期借地権、恐らくこういう借地権を利用するという方は、五十年型の定期借地権については現在、例えは日本住宅都市公団あたりがいわゆる紳士協定ということで六十年とか七十年の期間借り上げてまして、そしてその期間経過後にはそれを間違ったと返すという約束のもとに、これは現在の借地法ではそういう約束は無効でございますけれども、そういうような紳士協定のもとに現実にはそういう土地の借地契約が行われておる。こういうような実情を踏まえて、まさにこれが現在の社会経済情勢の激しい変化のもとにおける借地に対する新しいニーズに対応するものであ

る、こういう考え方のもとにこのような制度が設けられたわけでございます。決してこれが借地人に不利益に当たるとか不利になるというようにことにはならないというふうに私どもは考えているわけでございます。

○渡辺(憲)委員 押し問答しておつてもこれはしやうがないですから、ただ、私の立場から実態を申し上げておきましたので、この点は十分御配慮をいただきたいと思います。

同時に、今度は更新後の期間を十年と規定されたわけですが、この十年という物差しはどこから出てきたのですか。

○清水(通)政府委員 更新後の期間十年、これは既存の借地・借家関係にはもちろん適用がないというところは先ほど申し上げたとおりでございますけれども、今回は先ほど申し上げたとおりでございます。現行法におけるような堅固の建物については最低三十年、非堅固、つまり木造の建物につきましては最低二十年、こういうような違いを改めて、一般的に土地を貸す以上は三十年は我慢する、三十年は返してもらえないというところで、基本的な存続期間を三十年、こういうふうにしたわけでございます。三十年間は基本期間とした上で、更新後の期間については十年といたしたわけでございます。三十年間、十年ごとにいわば当事者の実情というものが借地関係に反映される、つまり正当事由があれば地主の方では返してもらえないということになっているわけでございます。現行法ですと二十年ごとにしかその正当事由の有無の存否を判断してもらえない、堅固の場合でございまして三十年ごとにしか判断してもらえない。地主の方にも家族構成の変更とか生活状況の変更とかいろいろ大きな事情の変更というものがあつたわけでございますけれども、今のうちに特に時代の変転が激しい時代には、少なくとも地主の方からも十年単位ぐらいに正当事由の有無をチェックしてもらつたことが、やはりこの借地人、地主というものの立場を公平に考えた場合に適當なことではないか、こういうことで

このようなことにいたしましたわけでございます。ただ、この十年の期間が参りましても、正当事由が存しない限り地主の方では土地は返してもらえないというところは現行法と変わるところがございせん。で、正当事由が存する限り、つまり正当事由が地主に存しない限り、借地人は従来と同様に結果として半永久的にその土地を使用することができるといふことにもなるということについては、現行法と変わらないということでございます。

○渡辺(憲)委員 既に何回もこれは論議が尽くされたと思つておりますので、繰り返しはいたしません。

十年ごとの更新料の問題、幾多の問題が十年目ごとに発生するといふような不安定なことで、今聞いておられますと十年ぐらゐが妥当だ、どうして十年が妥当なんだ、今まで二十年でも私も短いと思つておつたのです。要するに、三十年なり五十年最初借りたんだ、それならそれに近い数字がいいいんだ、こう思つておりました、まあ二十年でもやむを得ぬと思つておりました。むしろこれは延長したいと思つておるときに、これを十年サイクルに抑えるといふようなことを、こんなものは借地人側にとつて不利であり、貸し主に有利であることは明らかじゃないですか。それなら、こういうこという物差しではかつたら十年だといふ理論的な根拠はきちつと出せますか。簡単に答弁してください。

○清水(通)政府委員 借地関係の存続期間とか更新後の存続期間を科学的に何年が適正妥当であるといふことを証明するといふことは、これはできない話でございますけれども、私も各方面のいろいろな方々の意見を聞いて、そして、例えは三十年の期間が過ぎたら正当事由が存すればいつでも返してもらえないといふふうにするべきだといふ非常に強い議論から、おっしゃるようには更新後の存続期間をもっと長くすべきだといふような議論も当然あり得たわけでございますけれども、いろいろの意見の中で最大公約数として十年が妥当であ

る、こういう結論に落ちついた、こういう経過をたどつておるわけでございます。

○渡辺(憲)委員 それは、とてもじゃないが、科学的な十年という期間の算出ということでは今のお答えを聞いておる限りあり得ない。これはもう聞いた聞いたと、だれの話も聞きなかつたか知らぬけれども、少なくとも持たざる人々の意見を聞いてもらひなさい、もっと強く。なぜかといふと、持てる人の声の方が大きい、世の中といふものは、持てる人は一言しゃべつてもばあんと響くし、小さな仁が町の隅でしゃべつたつて響かぬじゃあ。だから、そういうような意味で私は聞かれた声そのものがおかしいと思つておるの、十年はこれはもう絶対にいけない。やはり実態論から見て私は、二十年程度でも短い、まあまあこらなら一つの世代がかわりますから、二十年といふと、十年じゃだめです、まだまだ同じ世代ですから。こういうような意味で、そして三十年と二十年と足すと五十年、定期借地権のあつた五十年と見合うのですから、まずそこまでは確保すべきだ、こういうような意見を持つて強く申し上げておきます。

いま一つ、三十年の賃取型請求権のついた二十三年のこの規定なんです、現在の借地・借家契約についてはこういうものは適用しない、こういうことになつております。しかし、十年ごと更新するために更新料を取られて、一々うとうといふことをやられて、必ず起きますが、やられてどうもならぬ、それならもう三十年の賃取型請求のやつで我慢しようか、そういうふうにするか、立ち退き料があれば正当理由としていつでもどかせられるといふこと、これは一連が連動してくるのです。こういうような意味で、この点については、しからば法務省について、何とおっしゃつたつてこれは貸し主側に有利な法改正である、私はそう思うのです。私の実践の中からもうひしひしと感ずるのです。

と同時に、今度は建設省にお聞きしたいのです

が、こういうことで借地・借家の新しい流れが、法律改正が行われると、これに合わせた借地・借家の契約基準のようなものが必要になってくるのではないかと。あるいはまた、これは法務省がつかうのか建設省がつかうのか、これも聞いておきます。私は、こういうものをきちんとしておかないとすりかえが横行するのです。今まではこれで、これからはこれでと。だから、これについて、借地についての契約基準をどう考えているのか。つくるのかつかうのか、あるいはまたどういうふうな。借家についてはどうなのか。今の不動産業界がつくっておるあの印刷したものじゃだめなんです。この点、どうですか。

○瀬野説明員 御説明申し上げます。

まず、借地の関係でございます。

今般の借地借家法案におきましては、借地需要の多様化に見合うよう一定の要件のもとで更新のない借地権、すなわち定期借地権制度の創設を盛り込んでおるわけでございますが、同制度は、土地を貸しやすくあるいは借りやすくするというところから、この普及定着が土地の有効利用及び宅地供給に資するものではないかというふうにお考えをおるわけでございます。

このため、建設省におきましては、この新たな借地方式に対する双方の不安感というものを除去いたしまして、貸し主、借り手の双方のニーズに合った安定的な借地関係のモデルとしての標準的な契約約款を提示をしてこの制度の普及に当たってまいりたいというふうにお考えをしております。現在その内容等について研究を行っております最中でございます。

〔星野委員長代理退席、委員長着席〕

○石井説明員 借家関係について御説明申し上げます。

民間賃貸住宅におきまして賃貸借関係におきまして、家賃の改定とかあるいは更新料の授受といった点につきましてトラブルが多発しているわけでございます。非常に問題となつてきているというふうにお考えをしております。

このため、建設省といたしましては、こういった民間賃貸住宅に係る管理の適正化あるいは賃借人の管理水準の向上を図るために、こういったトラブルを防止し、あわせて健全で合理的な賃貸借関係を確立する必要があると考えているところでございまして、現在、学識経験者あるいは関係団体の方々の意見も徴しながら、標準的な住宅賃貸借契約に係る基準につきまして検討を進めているところでございます。

○渡辺(憲)委員 法律が施行になってどんな法律は走っていったらいいか、ところが、あなた方が検討してなさる、その間空白ができてしまふ、その間にはいろいろトラブルが起きる、これは一番危険なことなんです。当然、この法律改正するときは、こういう改正をしたい、そのときにはこういうことも、これは附属書類なり参考資料を出していくくらいでないかと非常に問題が多くなる。いつまで検討しておるつもりです。間に合うのか、これに。どうですか。

○瀬野説明員 御説明申し上げます。

先生御指摘のことはあると思いますが、私どもとしても精いっぱい早急にこういった案の内容について検討を進めさせていただきたいと思っております。

○渡辺(憲)委員 少なくとも法施行に合わせてこれは参考資料として出せるようにしていただきたいと思っております。

借地の場合でも借家の場合でもそうですが、特に借地の場合には、人に土地を貸すだけの土地を持っておる人でなければ貸し主にはならない。当たり前のことです。土地のない人が土地を貸してやると言つたてはこれは不可能。貸すからにはやはりある程度、百坪とか以下じゃちょっと無理だと思ふんですね。そうするとやっぱりせいぜい二、三百坪、五百坪、平米に直したら五百平米とか千六百五十平米とか、こういうことになっている。それ以上でないというふうなことはできない。個々のケースとこういう業としてのケースとはまた違つてきますから、そうするとどうしてそういう

う差ができたのだ。持てる人は千坪、まあいわゆる三千平米持つておる、持たざる人はゼロだ。借地もできなくて、アパート、マンション、こういう格差が生じたんです。

今、法人がどんな土地の買い占めを進めておると聞いておりますが、私の調べたところによると、固定資産税の比率でも個人の宅地と法人の宅地とは今拮抗しつつあるんです。今国土庁は、この点についてどうしてこういう格差が生まれたのか、それで今格差はどういうふうに進化しているのか、その点について調査されたことはありますか、どうですか。

〔委員長退席、田辺(広)委員長代理着席〕

○板倉説明員 法人、個人の土地所有の状況についてのお尋ねでございますが、近年民有地に占める法人の所有割合というのは増加傾向にございまして、昭和四十五年、法人が八・六％であったものが、平成二年には法人が一・二・九％となつてくる次第でございます。特に大都市部におきましては、東京都区部の宅地を例にとりますと、昭和六十年以前はほぼ横ばいで推移してまいりましたが、六十年以降になりますと法人の土地所有割合が増加に転じておまして、昭和六十年から六十四年までの間に二・五％から二・七・四％となつておまして、この時期に法人による宅地の買い入れが活発であったことがうかがえる次第でございます。

○渡辺(憲)委員 こういう土地所有が、先ほど申し上げたいわけの今までの土地所有者から土地を買つて、そして立ち退き、地上げ、高層ビル、こういうことにつなげてきたわけなんです。これがまた地価高騰の原因にもなつたわけですが、私はそこに、要するに富の偏在が土地という基盤において行われ進んでおる。私は、これの経過を考慮していただかないと、この借地・借家法を改正しました、貸し主に有利になつた、定期借地権を設けました、じゃどれだけの借地契約ができると思ひます。借地供給がどれだけ出てくると思ひます。

います。じゃ、きちんと聞きたいんですが、この借地・借家法の改正によつて、どんどん減少しつつある借地による居住者に、借地供給がふえてきますよ、こういう数値をどれだけ法務省は考え、建設省はこれによつてどれだけ見ていらっしゃるのか。

○清水(達)政府委員 この借地借家法というのは、直接にこれだけの例えれば借地あるいは借家の供給を目的としてこの法律改正をする、こういうようなものではございません。あくまでも当事者間の権利関係の公平な調整という見地に立つて、いわば貸しやすく借りやすい法律関係の創設を考へる、こういうことでございまして。したがって、私ども、特に今回の改正によりまして具体的にどの程度の借地が供給されることになるかというところは、これはなかなか推測したいというふうなところではございまして。しかしながら、例えばこのお手元差し上げております資料にもあつたかと思ひますけれども、土地の所有者に、この定期借地権制度が創設された場合には土地をあなたはそれに従つて貸しますかというのに対して、五十数％の方がそういうことであれば貸したいというお答えをなさつておる。まあしかし四十数％の方はそれでも貸さないというお答えをしておりますから、果たしてどういふふうな動いていくのか。あるいは定期借地権についていろいろな理解が深まつて、先ほど建設省の方でも御検討なさつておるいろいろな基準等がはつきりしてまいりますと、そういうことでも利用したいという方もふえるのではないかとというふうな気がいたしております。

特にまた期限つき借家の制度につきましましては、転勤等によりまして今でも一たん貸すと転勤等から帰つてきたときになかなか返してもらえないというふうな不安からその間空き家にしておくというふうなケースが多いというふうなお話がございまして、いろいろな団体からそういう一定の厳しい要件のもとに期限つき借家制度を認めてほしいと

調停がだめということになりましたして訴訟に移行するということがあるわけでございますけれども、最初からもう調停なんかじゃなくて訴訟でほんとやってしまうという方々から見ますと、面倒くさい調停前置の手続だということになるのかという点、借地権があるかないかという権利の存否ともいえない、具体的な借地・借家関係というものをいって決めていただくということがいいのではないか。その際、公正な裁判所の調停委員会というものがあるわけでございますから、そこで十分に話し合ってもらう。それからさらには調停委員会という会、これはこういう地代家賃のこれからのいろいろな専門家というものがこの委員の中に加えられることになると思いますけれども、そういう専門家の知識を十分に活用してもらう。それから、当然のことながら訴訟とは違って費用は安い。こういういろいろなメリットがあるわけでございまして、むしろ借地人の方、借家人の方が簡単に手続で適正妥当な地代家賃を決めたのだということのために調停というのは私どもはほめていた。ただ地主とか家主の方がいきなり訴訟を起こすというようになことに問題があるというようにも考えられますので、やはり調停前置ということとにかく一たんそこで話し合いをしていただく、どうしても調停が嫌だというならこれはもう調停不調ということとで、訴訟ということで決着をつけざるを得ないこととになるわけでございますが、調停前置が決して不合理であるというふうに私どもは考えてはいないわけでございます。

○渡辺(憲)委員 最後に労働省にお伺いいたしますが、現在、サラリーマン、勤労者では、一生働いたって何千万円、何億残るといふようなことは望みがたいのです。そうすると、今のうちに五千万か六千万なければ土地つきの住宅は入手できない、こういう実情だと私は思うのですが、これに

ついて、その実情と、そしてどのぐらいの人が土地の住宅を希望しておるか。

と同時に、今のような、土地が買えない場合には借地でないならぬ、これはもう当然なんです。とすれば、この借地をどう供給できるか。これはよその国は余りないんですけれども、日本の特殊な風土なんです。昔から寺社仏閣に土地を与えて借地によってお寺をお守りしよう、あるいはまたその他いろいろなことで、日本は借地によってそこに自由な建物を建てて生活するというふうな日本の風土があるのです。私はこれは大事にしていっていいと思うのです。だから、サラリーマンの方にも借地によって家を建てられるような政策をやはり積極的に取り込んでいかなければならぬのじゃないか、こう思っております。

いま一つ、最後になりますので法務大臣にもう一遍聞いておきたいのですけれども、これらの改正案をずっと見ておきますと、実態はどう考えたってこれは貸し主に有利に改正されておることは明らかなんです。これは実態から見れば自信を持って申し上げるのです。このような意味合いで、こういう改正に当たっては、私はこの改正案は賛成することができない。しかし、部分的にはいろいろ時代に合わせた手直しはしてある。とすれば、当然これについて、改正案そのものにこだわることではなくて、提案者の方もこの見直し、修正についての考え方はどういう見解をお持ちかどうか。大臣として、当初に承った保護立法の精神、理念が私の指摘によって崩れつつあるのですが、この点についての見解を最後に承りたいと思います。もちろん私も国会の仕事もありまするので、これは当然私もで行います。

以上です。

〔田辺(広)委員長代理退席、委員長着席〕
○中野中説明員 御説明申し上げます。
まず最初に、先生の御質問で勤労者の持ち家の状況についての御質問がございました。昭和六十三年の総務庁の調査によりますと、雇業者世帯の持ち家率は五七・三％ということで、自営業主世

帯の七九・一％と比較いたしますと約二一ポイント低いという状況になっております。また、民間の調査機関でございますけれども、財団法人生命保険文化センターの昨年の調査によりますと、勤労者の持ち家購入の意向といえますのは、調査対象の勤労者の三六・五％の方々が持ち家を購入したいという意向を示しております。

私もそういったしましては、勤労者の住宅問題というのは、私も労働省の施策にとりまして最も重要な課題の一つであるというふうに認識いたしております。勤労者財産形成促進法に基づきまして、勤労者の持ち家の促進に努めておるところでございます。

この勤労者財産形成促進制度に基づきます財形持ち家個人融資制度の実施状況を昨年度について見てみますと、三万二千七百九十九件、金額にいたしまして三千二百九十九億円の貸し付け状況ということで、累計から申しますと約十四万件、一兆一千億円というふうな状況になっておりました。私もそういったしましては、今後ともこの勤労者財産形成促進制度に基づく勤労者の持ち家促進というものに努めてまいりたいというふうに考えておるところでございます。

○左藤国務大臣 今回の改正は、当事者間の権利関係を社会経済情勢の変化に見合った、より合理的なものにしよう、こういうことをねらいとするものでございまして、借り主の権利の継続性とか安定性を損なうものではない、このように考えております。法務省といたしましては、この法案におきまして、借り主の権利の安定というものは十分確保されているもの、このように考えておるところでございます。

○渡辺(黒)委員 終わります。
○伊藤委員長 この際、暫時休憩いたします。
午後零時十一分休憩

午後五時九分開議
○伊藤委員長 休憩前に引き続き会議を開きます

す。

質疑を続行いたします。冬柴鐵三君。

○冬柴委員 公明党・国民会議の冬柴鐵三でございます。

前回、百二十国会でもこの問題につきまして質問をさせていただきました。ところが最近、法務委員である私の事務所には毎日、借地借家法に反対する多くの国民が来られます。そしてまた、そのほか電報あるいははがき、書簡による反対要請も相当な数に達しております。

これを類別いたしますと、借地借家組合の方、あるいは団地自治会の方、あるいは自由法曹団ほか法曹関係の方、その他新日本婦人の会等の各種団体の方々や、地域的には、北海道の江別市あるいは函館、長野県松本市及びその周辺、広島市及びその周辺、あるいは奈良市の方々が相当固まって、中には私あてのあて名あるいは要請文も印刷したものも来ておまして、電文もほとんど同じ文章で参っております。それから、昨日からこの文面が一変いたしました。慎重審議をせよ。今までは絶対反対だったわけですが、このように変わっております。なお、全文直筆で私のあて名から内容についてまで書かれた分については、私は、できるだけ返事もお書きをして出そうと努力しているんですが、なかなか多くて出し切れておりません。

このような陳情を通じて私が考えることは、多くの国民の方が私が理解する借地借家法案とは違う理解をしていられるという事実でございます。私は、さきの国会の質疑の中でも特に法務大臣に對して、国民に對してきちっと理解してもらいために法務省は特段の努力をしなければならぬ、このように要求したつもりでありまして、またできるだけ借地・借家一〇番、こういう無料のフリーダイヤルを設けるなど、最近の技術は進歩しているわけですから、こういう工夫もしていただきたまして、国民が、一体自分はこの法改正によってどのような権利に消長を及ぼされるのだろうか、こういう不安を持っていられる方に対して正

確な情報をお伝えできるよう努力するように強く要請をしたつもりでありますし、法務委員会の議事録にもそのように正確に書かれております。

まず法務大臣に、私がこのようにお願いしたことに対して、百二十国会以後今日までどのような御努力をされたのか。それをお尋ねした上で、事務当局に具体的な内容を、国民にわかるように努力されたのかされていくのか、そこら辺を御答弁をいただきたい、このように思います。

○左藤国務大臣 今お話しのように、この法案の御審議をいただくに当たりまして、今回の法が、借地・借家関係の更新及び更新後の法律関係に関する規定は一切既存の借地・借家関係に適用しないという点をまず法律で明らかにしたことも含めまして、全体にこの法案そのものが御心配になられることにはなっていないんだ、こういう点のPRに努力をしております。なかなかこれは広くPRすることは難しいわけでありまして、少くも、少しでも御理解いただきたい、こういうことで、法案の趣旨、内容をわかりやすく説明したパンフレットとかリーフレットを配布するとか、そういった積極的な広報活動を行っております。法務省の民事局から「よりよい借地・借家関係に向けて」というパンフレット、それからリーフレット、「借地・借家法の改正案のあらまし」、こういったものを配布するとか、そういったことについて一人でも多くの国民の方々に十分理解していただくことができて、無用な誤解から生ずる混乱が起ることのないように積極的にあらゆる機会を得てPRをしていかなければならないと思っております。私もまた、例えば閣議後の記者会見とかそういったときにもこの趣旨のことについてお話を申し上げたりいたしておりますが、今後ともこの問題については努力をさせていただきます、このように考えております。

○清水(通)政府委員 大臣がたたいまお答え申し上げたとおりでございますけれども、先国会の審議におきまして冬柴先生からこの点について非常

に強い御要請があったということを私も十分に承知しているわけでございます。借地・借家関係というのは、いわば生活の基盤である人にとって、改正法がどういうことになるのか、どういう影響をもたらすのかというように、このことについて非常に御心配になるといってもよく理解できるところでございます。私もよく理解して、無用な不安に陥らないように、安心していただけたら、ということが非常に大事だということは全く御指摘のとおりでございます。

そこで、大臣がたまたまお答えいたしましたように、リーフレットとかパンフレット、これは三種類でございますけれども、これを十数万部印刷いたしました。地方自治体、都道府県庁とか東京二十三区の区役所とか大阪などの政令指定都市、主な市町村、あるいは借地・借家の方々の団体、貸主の団体、あるいは大学等試案に対して意見を呈してきた団体、地方自治体の窓口、さらには弁護士会、司法書士会などにもお願いして関係者にこの種のパンフレット、リーフレット等を配布して、その趣旨が徹底されるようにいたしましたわけでございます。

また、先国会での先生の御指摘の趣旨も踏まえまして、当局に借地・借家法改正に関する問い合わせに、当局的に借地・借家法改正に関する問い合わせに、電話による問い合わせに対して法案の趣旨、内容を説明したところでございます。先生の方からはフリーダイヤルという非常に具体的な提案があったわけでございますけれども、フリーダイヤルの設置には手続上の制約もあるというようにございまして、緊急に相談窓口を設けて対応するために即座に設置できる直通電話を設置したという経緯でございます。

フリーダイヤルにつきましては、御指摘の趣旨も踏まえまして、今後、この法律が仮に通りましても、その周知徹底を図るということはいずれに努力をしてみたいというふうに考えております。

す。

○冬柴委員 相当努力されているようでありませうけれども、しかしながら、私のところに来る各種陳情とかお手紙の中では非常にいろいろな不安を訴えていられて、これほど広く国民がこのよな点で悩んでいられるのかというのを思いますが、これは政府になお一層の努力をしてもらわなければならない、こういうことを強く感じるわけでございます。

今回でも二十数時間の審議を重ねてきたわけでありまして、その中でもいろいろ論じられたことではありますけれども、このような国民から私どもに寄せられたいろいろな訴えを類別をしまして、そしてこれについて、もう余り法律的な言葉じゃなしに、国民に訴えるようにこの正確な情報を提供してもらいたい、こういうふうに私は思うわけでありませう。

一つは、いろいろ集約をしてみますと、借地借家法案、今回提出されている法案は、貸主が借主に対して明け渡しを求める際に必要とされている正当事由を大幅に緩和し、借地人、借家人の権利を著しく弱めるものとなっております、このようなくだりがあります。したがってこういう法案には反対してもらいたい、こういう趣旨でございます。

もし大幅に緩和するというような内容であれば、これは許されないというふうに私は思うわけでありませう。百二十回国会で法務大臣は、正当事由につきましては、実際の、現在実務で考慮されている要素を掲げ、その内容を明確に法定化することによりこの間の調整をするものであります。このような趣旨を述べられ、民事局長は、正当事由に関する規定、これは新法施行前に既に設定されている借地・借家関係には一切適用がない、これは規定の上、改正法附則六条だと思っておりますが、で明確にされておる、このように述べられた上で、新法の正当事由は従前の判例等で示された基準をいわば整理して法文化したものにすぎない、こういうふうな答弁をされていると思うわけでありませう。

けであります。

これが本当であれば、正当事由を大幅に緩和するといふような国民の御不安といふものは、この法案を正しく理解されていないんじゃないかというところになってしまおうと思われたいわけですが、もう、こういうふうな何回も言われてもやはりこの不安がつかまうといふことは、まだ説明が不足していると思うのです。これをもう少しはっきり大臣の方から国民に説明してもらいたい、こういうふうに思っています。

○左藤國務大臣 この法律案におきます正当事由に関する規定、これは借地・借家関係の解消の要件であります。正当事由の有無を判断する場合に、先ほど先生お話をされましたとおり、現に裁判実務で考慮されている要素を掲げることによりまして具体的な実情に即した判断ができるようにしたものであります。借り主の権利を弱めるというふうな御理解は全く間違っております。正当事由の内容の実質は基本的に現行法のもとでのものと変わりがありません。そして、借り主の権利を弱めるものでは決してないということを御理解いただきたいと思っております。

○冬柴委員 では続けて、非常に大切なことであるので、新法の読み方といえますか、見方をやります。これは法務大臣の口から答えていただきたいと思っております。

借地についての第六条、借家についての二十八条での更新拒絶の正当事由についてでありますけれども、四つに分類できると思っております。一つは、双方すなわち貸主と借り主、これについては土地または建物使用を必要とする事情、法文ではその後に「のほかに」という言葉があり、非常に重要だと私は思うのですが、これを一つ目といたしまして、二つ目は契約の従前の経過、三つ目は土地または建物の利用状況、そして四つ目は財産上の給付、いわゆる立ち退き料の給付とか提供といふことを意味するように思われるわけですが、

法文では、この二つ目、三つ目、四つ目を「考慮して」というふうに書かれていて、

こういうものを考慮して正当事由を判断するんだ、こういう立て方になっておると思われたいわけですが、この四つの判断要素の関係、特に一番目と二、三、四、この関係を国民にこれもよくわかるように一度説明していただきたいと思っております。

○左藤國務大臣 この法律案におきます正当事由の規定におきまして、今お話がありましたように、当事者双方が土地や建物の使用を必要とする事情というのをまず掲げてございませう。その後「のほかに」という言葉がありまして、借地や借家に関する従前の経過、それから土地や建物の利用状況、建物の現況、それから財産上の給付をする旨の申し出、こういった要素を掲げておられます。これらの要素の中では、「のほかに」という言葉から御理解いただけるように、当事者双方の使用の必要性の有無というものがあくまで基本的な要素になるものであります。正当事由の有無は主としてこのことから判断をされるわけでありませう。そして、ほかの要素は必要性的有無のみでは判断しがたい場合に補充的、補充的な判断の要素、こういうことになるのではないかと考えております。

○冬柴委員 それではもう一度重ねてお尋ねしておきますけれども、使用の必要性というものがなくとも、立ち退き料を大きく積めば明け渡しを求められるのかどうか、そういう点についてお答えをいただきたい。どなたでもいいです。

○清水(通)政府委員 ただいま大臣が答弁されましたとおり、やはり当事者双方の使用の必要性の有無というのが基本的な要素でございます。これがなくとも立ち退き料さえ払えば、あるいは立ち退き料の申し出さえすれば正当事由が完備されたことになるということにはなりません。このことについてもうくぐれども誤解のないように御理解をいただき、一般の方々に御理解をいただきたいと思っております。あくまでも使用の必要性の有無ということを判断して、どちらにも足らざる部分

があるというようにときに補充的に立ち退き料の提供の申し出等が考慮される、こういうことでございませう。

○各案委員 それでは法案提案者は、決して新法の正当事由というものは現行法の正当事由を緩和はしない、そのように明快に断言されたものと受けとめますし、この議事録は必ずや将来の裁判の一つの資料とされるであらうから、そのように受け取っておきたいと思ひます。

次に多い訴えに、不当な家賃値上げを促進するとか家賃値上げを自由化する、こういう文章があります。あるいはまた、地代家賃値上げが簡易迅速にできるようにする、こういう新法は反対だ、こういう訴えがございませう。

そのうち前二つ、すなわち不当な家賃値上げを促進するあるいは家賃値上げを自由化する、こういう要素が新法にあるのか、そこについて誠心誠意答えていただきたい、このように思ひます。

○清水(通)政府委員 今回の民事調停法の改正は、家賃の不当な値上げを許すとか、つまり値上げをしやすくするとかあるいは家賃の額を自由化するとかいうような非難があるようございませうけれども、これは全く関係のないことであるというふうに御理解いただきたいと思ひます。

私どもといたしましては、借地・借家をめぐる紛争というのは、いろんなタイプでいろんな態様でたくさんあるわけございませうけれども、事代とか家賃というようなことになりまして、これは当事者間で円満な話し合いをしていただくというところがやはり何より肝要なことではないか。いきなり地主さんなり家主さんが借地人、借家人を相手取って訴訟を起こすというふうなことは、これは必ずしも好ましいことではない。現に、減額ということの問題になりませんので、訴訟を起こすといふと地主、家主さんの方が訴訟を起こすという形になるわけございませうが、そういうようなことではなくて、まず調停の場で調停委員会に人を得まして、この種の紛争の解決に専門的な知識を有する方に調停委員になっていただい

て、適正な額にこの調停で決めていただく、こういうことを考えているわけございませう。あくまでも調停というものは基本的には当事者間の合意を前提とするものでございませうので、合意がないということになりますと訴訟に行かざるを得ないということになります。費用が安くて、しかも十分に当事者としての主張をして調停委員会のいんな説得に従って円満に事を解決するといふ意味においては、調停制度が非常に適しているといふふうに思ふ次第でございまして、不当な家賃の値上げがらつながるとか、そういうようなことは全く関係のないことであるといふことでございまして、このことは十分に一般の国民の方にも理解してもらいたいことだといふふうに思ひてゐる次第でございませう。

○各案委員 では、まあ若干先取りして言われたのですが、値上げを促進するといふ、あるいは家賃の値上げを自由化するといふ要素がない、このように言われたわけですが、この地代家賃値上げが簡易迅速にできるようにする新法は反対だといふふうなくだりもありまして、これは恐らく、民事調停法の一部改正法案を指していらつしやるのではないか、こういうふうに私は思ひわけでありませう。

すなわち、前回の同僚議員の質疑でも、いわゆる対席判決に要する一審の審理期間と調停に要する期間とが、片一方は十一・六ヵ月ぐらいです。か、片一方の調停の方は六・七というところで、ほぼ半分ぐらいでまゝとまっているという、そういうことを考えますと、この調停制度というものが導入されることは、借地人あるいは借家人、ほとんどが地代増額事案でしうから、訴えられる方、そういう人にとつてこの民事訴訟に应诉するといふことは非常に煩雑でもあり、費用もかかります。そういう意味では、調停という制度、話し合ひの中で解決していくことは借りている人にとつても私は決して不利な制度ではないと思ひわけでありませうけれども、しかしながら、私は前回の百二十国会で聞きましたからここでは繰り返しませ

なければ、この民事調停法一部改正案の中には非常に私も不安に覚える条項もありませう。

○今井最高裁判所長官代理者 お答えを申し上げませう。

調停というのは、御承知のように当事者双方が互譲により紛争を解決するといふ制度でございまして、何といつても互譲、当事者の合意というものが基本になるといふことは委員御指摘のとおりでございませう。したがって、今御指摘のございませう。したいわゆる調停委員会が定める条項の制度でございませうが、これにつきましても、調停委員会としては当事者の間でできる限り合意ができるように努めまして、どうしても合意ができない、ただ、訴訟にするのにはいんな関係で困るので、せつかく調停の手続をとつたのでこの手続で何とか解決してほしい、そのような場合に初めてこの制度が働くものだといふふうに考えておるわけございませう。

そこで、現在、同じような制度は商事調停、それから鉱害、これは鉱山の鉱害でございませうが、これにつきましても今御指摘のようになつて、そういうところで調停条項を定める前には当事者を審判しなければならぬ、こういう規定が

ございませう。もし今回の改正法で賃料の改定につきましてもそういう制度ができました場合には、最高裁判所規則におきまして同じような規定を設けたい、このように考えておるわけございませう。

そこで、審判といふのはどういふことをやるのかというお尋ねでございませう。これは当事者双方の意見を聞く、平たく言えばそういうことになるかと思ひます。もう少し具体的に申し上げますと、この制度では調停委員会の定める調停条項に服する旨の書面による合意がある、こういうのが要件でございませうので、果たしてそういう合意をしたのかどうかといふこと、それから、現在、調停委員会に条項を定めたいといふ、そういう希望があるのかどうか、それから、調停委員会が調停条項を定めるに当たつてどのような裁定条項を定めたいのかといふようなことを十分伺ひまして、その上に立つて調停委員会が判断をする、このようなことを予定しておるわけございませう。あくまでも調停は当事者の合意に基づく制度でございませうので、当事者の意思というものを十分大切に聞きまして、裁定という制度を運用するといふことにならうかと思ひておる

○各案委員 次に多い共通の要請文は、住民無視の建てかえの促進につながるかと、あるいは公共住宅の建てかえ強行を招く新法、これは反対である、こういうふうによく多くの方が私の方に寄せていられます。

こういうものについてあらゆる観点から、法務省にも恐らくこういう投書も行つていふと思ひますけれども、新法の態度はどうなのか、これについても明快な答弁をお願いしたい。できれば大臣、具体的にきちんと御答弁いただきたい。

○清水(通)政府委員 大臣の御答弁の前に、私の方からまず最初に答えていただきたいと思います。先生引用の、住民無視の建てかえの促進とか公共住宅の建てかえ強行を招くといふような表現で

反対をされておるといふことでございますが、今回の改正法は全くこのようなことは関係がない、これは確信を持って私は断言できるといふふうに考えております。御承知のように、既存の借地・借家関係には新法の借地・借家関係の更新及び更新後の法律関係に関する規定を一切適用しないこととしておりまして、既存の借地・借家関係は現行法の取り扱いと全く変わらない、こういうことでございます。

さらに、正当事由につきましても、昭和十六年の、いわば地主サイドに足を置いた正当事由条項に関する規定について判例が借地人、借家人を保護するという立場から公平な判例法理を形成してきた、そういう判例法理を素直に法文化しているわけでございます。決してこの正当事由の条項からも住民無視の建てかえの促進とか公共住宅の建てかえ強行を招くというような要素は出てこないわけでございます。もしこのようなことを考えておられる方がおるといふことであれば、これは再々先生からも指摘されていることでございますが、私も大いにこの新法の趣旨についてさらに徹底した周知徹底方を図ってまいりたい、こういうふうに考えております。

○左藤國務大臣 今局長の方から御答弁申し上げましたように、既存の借地・借家関係についてはそれなりに一つの安定した関係が成り立っております、これに新法の更新後の借地権の期間及び正当事由の規定を適用することにしたとしますと、既に土地や建物を借りている者に生活の基盤を不安定にするのではないかと不安が生ずる心配がございます。そういうことは一切ないようにしなければいけません。今そうした既存の借地・借家関係については現行の法律でやるんだというのを法文の中に明記しておるわけでありまして、そうしたことで既存の借地・借家関係には一切適用しないことも御理解をいただきたい、こう思っています。

○冬葉委員 そのように法務省あるいは法務大臣が答えられているわけですが、相当長時間

にわたる前国会からの法案であるにもかかわらず、私の事務所に、これは函館に住む女性の方から来たはがきにこういうものがありました。「私は七十二歳の母と二人暮らしをしています。家は自宅ですが、土地は借地で現在、更新の為地主と話し合いが折り合わず調停中です。もし新法が成立したら、母子二人住む所を追われることになるでしょう。そのことを思うと夜も眠れません。」こういうことが書いてあります。私はまず、今法務大臣が言われたように、あるいは民事局長が言われたように、借地契約が存続中であれば新法は適用されないわけですから、このはがきを寄せていただいた二人住まいの女性の方が心配されるということとは射ていないんじゃないかと思うわけでありまして、庶民はこういうことで非常に苦しんでおられる。

それで私は、弁護士経験もありますので、私なりの意見を詳しく手紙に書いて、この方には、心配になることはありませんと申し上げたわけでありまして、今回の借地借家法案は、日本国民の実に四割近い方がこれに対して利害関係を有する、こういう法律なんですね。したがいまして、国民がいたずらに不安をかき立てられたらいいことは許されないことだ、こういうふうに思うわけでありまして、同時に、政府は国民に法の正しい内容、解釈に関する情報を手軽に得られるような努力をすべき義務があるにかかわらず、冒頭お尋ねはしましたけれども、まだまだ不十分である、このように思うわけでありまして。

それと私は、当選以来自分のライフワークとして法律扶助制度というものを実行してほしいというのを訴えてきたつもりでありまして、また議員である限り訴えていこうと思っております。それは、国民が求めてやまない法律家による法律的助言、これに対して国は十分な予算の手当てを行ってほしいということを痛感するわけでありまして、地方公共団体の行う無料法律相談、あるいは企業や政党の、我が党もやっておりますけれども、そういうような法律相談というもので、ほと

んどこれを担当する弁護士は交通費実費ぐらいいやっていただくわけですね。昭和二十七年以来多くのボランティアとして奉仕的にこれを行ってきいていただいております。しかしながら、それには限界もありまして、今回のような法律家が提案されれば、多くの庶民の方が気軽に、自分のお金を払わずにでも自分はどういう立場に立たされているのかということを教えてもらおう、そういう場所がぜひ必要だというふうに思うわけでありまして。

過日私は、こういうことで英国の法律扶助制度についても視察に行つてまいりました。イギリスでは、我が国では想像もできないような国費を支出しまして、多くの国民がこの法的サービスを受けるという制度が確立されております。これは追ってこの法務委員会が訴えていこうと思っておりますけれども、今回の借地借家法をめぐって、国民の不安の解消のためにはこういう法律相談というものがもっとも行われなければならぬ、このように私はかく信ずるわけでありまして、先ほどの二人住まいの女性がこのような悩みを持っていないが、日本の国ではこういう人に対して法的助言をする人もいないのかという悲しみすら覚えるような次第でございます。

人権局長として法務大臣から今私が申し上げたような点についての御答弁を伺って、私の質疑は終わりたいと思っております。

○篠田政府委員 お答え申し上げます。

国といたしましては、昭和三十三年以降今日まで、財団法人法律扶助協会が行っております法律扶助事業に対して予算補助を行い、毎年度扶助費について補助金を交付して相当の成果を上げていっていると考えております。

もちろん諸外国に比較いたしました場合、金額的には少ないという面がございますけれども、各国の情勢がそれぞれ違いますので、単純に比較するわけにはまいらないと思っております。現在の法律扶助につきましては既に定着してきており、当面は現行の予算補助の方式により法律扶助制度を充実発展させてまいりたいと考えておりますけれども

も、諸外国の制度その他につきましてもなお勉強してまいりたいと考えております。

○左藤國務大臣 今局長の方から御説明申し上げたように、この制度、一応定着してきております。当面はやはり現行の予算補助という方式を充実していくということが先決ではあるかと思っておりますけれども、先生おっしゃったような外国の制度というものを参考にさせていただいて、もう少し幅の広い法律扶助制度ができないか、前向きに検討していかねばならないんじゃないか、このように考えておるところでございます。

○冬葉委員 今の答弁で、私は時間が来ましたから終わりますけれども、今国が法律扶助事業に出していただいている金はいわゆる訴訟費用の立てかえ分でありまして、法律相談というものについてこの国の補助は大きく出されているとは私は思っておりません。そういう意味で今後これは機会あるごとにお願い申し上げて増額を要求していきたいし、また実際に寂しい話だと思つたので、国民が正確な法的情報を得られないというこの国は、改めなければならぬ、このように申し上げて、私の質疑は終わらせていただきます。

○伊藤委員 御苦労さまでした。

木島日出夫君。

○木島委員 現行借地法、借家法と今回提案されております借地借家法案で、文言上も決定的に違う問題の一つである正当事由の問題に絞って、時間の許す限り質問をしたいと思っております。

もう今さら言うまでもなく、一九四一年、昭和十六年に新しくつくられた正当事由、これは借地権、借家権を守る中心的な法概念であったわけですね。今回の法案について、正当事由について法務大臣の衆議院本会議での答弁、それからまた大臣並びに民事局長の当法務委員会の一貫した答弁をまとめてみますと、次の三点に要約できるのではないかと私考えております。そのとおりかどうか、まず最初に確認をしておきたいと思っております。

一つは、今回の正当事由の文言の変更は決して

正当事由の拡大ではない、借地権、借家権を弱めるものではない、正当事由の明確化を図ったんだ、現行法が余りにも正当事由の文言が簡潔過ぎて、簡単に過ぎて、その具体的内容が裁判に頼り過ぎていて、混乱を避けるためにも法文で明確化が必要だというのが第一点。一つが明確化ですね。

第二点は、実質が旧法と新法とは何ら変わりがない、従来の積み重ねられてきた裁判例を集約して、それを法律の文章にしただけであるというのが第二点。

それから第三点ですが、しからば、この法務委員会でも他の同僚委員から再三追及をされた問題であります、新法の正当事由の規定が、現行法の正当事由の規定の解釈で積み重ねられた裁判例を法文化しただけでその実質が何ら変わりがないのであれば、なぜ附則六条で、正当事由の解釈についても、既存の借地・借家について「なお従前の例による。」とわざわざ規定をして現行法を適用するのはおかしいではないか。法務省が説明しておりますように新法が旧法と何ら変わりがないのであれば、わざわざ附則六条で「なお従前の例による。」などという言葉を入れる必要がないではないか。内容が実質変わって、正当事由が拡大をされて、そして借地人、借家人の一番大事な権利が侵害されるあるいは縮められたからこそ、新法は附則六条をわざわざ制定して既存の権利を守ったのではないか。そういう追及が他の同僚委員から再三にわたってなされたが、それについては法務省の答弁は、法律専門家の法律の読み方としては何ら変わりがないものである、裁判例の集積にすぎない、しかし、法律を知らない実際の借地人や借家人は誤解をする、新たな不安を与える、その不安を解消するために、まあ念のためこういう附則を置いたんだ、それが三番目の点に對する、同僚委員が再三追及された点に對する法務省の御答弁だったと私は理解しております。

細かい答弁は結構ですが、そういう三点の理解ということで、民事局長、よろしいでしょうか。

○清水(連)政府委員 正当事由を明確化するとい

うこと、その明確化する場合の内容は、判例を積み重ねてきたことによって打ち立てられた基準というものを中身に盛り込むということ、それから、そういう意味でこの新しい正当事由に関する規定は、既存の借地・借家関係にも適用してしかるべきであるという考えがあったわけでございます。現実には法制審議会の答申はそういうことになっていくわけでございますけれども、しかし、委員御指摘のように、正当事由に関する法文の規定が変わることによって、既存の借地・借家人に不安を与える、また不安に思っているという事実の指摘がございまして、また、現実に私どもの方にそのような不安を訴える方もございまして、で、実質は変わらないけれどもそういう不安が解消されるならばということで、一切既存の借地・借家関係には適用がない、こういうふうにしたわけでございます。

○木島委員 三点について、ほぼ私の指摘したとおりの答弁がなされたと思えます。

私は、第一点の、本法は内容を明確化しただけである、第二点の、裁判例の集積を法文化しただけであるという見方には立っていないわけですね。明らかに文言をつくることによって正当事由を拡大する、逆に言えば、借地人、借家人の権利を縮小するものである、また、そのようにこれからこの法律が、新法第六条が現実には社会の実態の中で運用されていくであろうということを大変心配して、それが私が本法に反対する一つの大きな理由になっていくわけですね。第一点の、明確化しただけである、第二点の、裁判例を集積して文章化しただけであるという法務省の御答弁が本当に正しいかどうかは、まさにこの法務委員会において一つ一つの裁判例を丹念にチェックをして、その法務省の言い分が正しいかどうかを審査するのが私は当法務委員会の任務であらうと思うわけでありまして、ずっと私のこの論議を聞いていまして、そういう現行判例のチェックによって法務省の言い分が正しいかどうかの審査はほとんどされておりません。私に与えられた時間は非常に短い

ので、この場で私、一つ一つの最高裁判例、下級審判例を詰めて、これはどうなんだということを聞きたいのですが、それは時間的に不可能であります、それがやはり法務委員会の任務ではなかったかなあと思っているわけでありまして、そこで、端的にお聞きいたします。

今回の法案と、この法案が準備される過程でつくられた、法務省が出した改正要綱草案との間で、この正当事由について三つの点で明確な違いがあると思えます。

第一点は、改正要綱草案には盛り込まれていた正当事由の一要素として、「土地の存する地域の状況」という言葉、「建物の存する地域の状況」という言葉、これが本法案では全部削除されたという点が第一点。

第二点は、改正要綱草案には正当事由の一要素としては全くなかった財産上の給付の申し出。今大変世間で問題になっております、いわゆる地上げ業者が札束で借地人を追い出して、借家人を追いついていく最大の武器に使われているのがこの問題であります、改正要綱草案には正当事由の一要素としては全くなかった財産上の給付の申し出が、何とこの法案には堂々と盛り込んであるというところが二つ。

三つ目には、借家について、やはり改正要綱草案になかった建物の収益を家主が必要とする事情。「収益」という言葉まで本法案には盛り込まれてきているということ。これは、そのこと自体も大変化なんです、借地関係については「土地の使用」という言葉であって、土地の収益ということはありませんでした。借家関係だけ、なぜ「使用」だけではなくて「収益」という言葉を盛り込ませてきたのか、しかも、改正要綱草案にはないものをなぜこの法案に盛り込ませてきたのか疑問なんです、それを論ずる時間的余裕はありませんが、少なくともこの三つの点については、法務省みずから御準備なさった改正要綱草案と本法案とは全く決定的に文言の上で違う点であります。

法律の文章、特に民事の基本法の文言は、一つ一つ非常に重要なものであります。この文言が、裁判官が現実の立ち退き裁判で、原告を勝訴させて明け渡しを認めるか、被告を勝訴させて明け渡しを棄却するか、まさに文言をどう解釈するか、非常に緻密な論理を組み立てていくわけでありまして、どんな文言が法文に入ってくるか非常に重要であることは、法務省としては当然御認識のとおりだと思っております。

そこで端的に聞きます。改正要綱草案と法案との間で、三点で言葉が変化しております。これは正当事由の範囲の拡大、縮小などの変更なのか、変更ではないのか、端的に答弁願います。

○寺田説明員 御指摘のとおり、改正要綱草案といふものを平成元年に出しました。この改正要綱草案における正当事由条項と現在の案における正当事由条項とは、木島委員御指摘の三つのうちの二点と、さらに一点がございまして、合計は三点になるわけでございますが、そのうち「土地の存する地域の状況」「建物の存する地域の状況」というのが除かれていること、それから財産的給付の点につきましては、実は草案では別の項、「借地関係の終了に伴う利害調整」という項で立てておりますので、これは必ずしも入っていないという点にはなりません、これは後ほど詳しく御説明いたします。

それからさらに、「収益」の点につきましては新たに要綱及び法案では加わったということ、これは借家関係でございます。

それにつけ加えて、草案では今挙げております要素をそれぞれ全く同一の平面に並べておりましたのを、要綱では土地の所有者及び借地権者、法案ではそれぞれ借地権設定者、借地権者となっておりまして、これが「土地の使用を必要とする事情」、これを主とし、その他を従とするという点の修正がございまして、結果的には合計三つの点でございまして、その理由を御説明申し上げますと……

○木島委員 もう時間の関係で端的に。正当事由

の範囲の変更、縮小、拡大という変更なのか、それとも一貫してこの委員会で法務省が答弁していた、従前の裁判例の集積にすぎないんだということの流れに乗ったことなのか、そのことだけ聞いているんです。

○寺田説明員 従前の裁判例等に照らし合わせましたところ、現在の案の方がより実際の裁判例の流れに則したものである、このように考えているわけでございます。

○木島委員 そうすると、こういうことになりませんか。要綱草案の段階では、まだそのときまでの日本の裁判例の研究の成果が足りなかった、より勉強して、法制審や法務省で勉強して、日本の裁判例を一生懸命勉強して集約してみようとしたら今回のこの法案になった、そういうふうに向っていいですか。

○清水(通)政府委員 要綱草案というのは、法務省が公開しました問題点、これは法務省の考えを示すというのじゃなくて、借地・借家法がいろいろ抱えている問題点が各方面から指摘されております。そういう問題点に対して、各方面からいろいろ意見が寄せられた、そういう意見をお互に集約する形で草案、試みの案というのにいたすわけでございます。

この正当事由につきましても、当委員会ではしばしば御議論ございましたけれども、現行法の解釈としての正当事由、つまり判例で認められている正当事由以上に、もっと地主の方に有利な正当事由条項を設けるべきである、こういうような御意見もあったわけでございます。その一つの例として、「土地の存する地域の状況」というようなものを明文化すべきだという御意見がございました、そういう意見を踏まえた要綱草案というものをつくったわけでございますけれども、それが当時の法務省の考え方であるというわけではないわけでございます。

その要綱草案を各方面に公開いたしましたし、いろいろ御議論願いましたところ、やはり正当事由については、これは基本的には変えるべきではない

い、現行の判例法理に沿ったものとどめるべきである、こういう意見が大勢を占めましたので、その結果として、今回御審議をお願いしておりますような法案、その前提には法制審議会の答申があるわけでございますが、法制審議会といたしましては、現行法の貸借範囲にとどめるべきである、判例の集積を成文化するにとどめるべきであるという最終的な結論に到達し、私どもは、その答申を尊重しておる、こういうことになっておるわけでございます。

○木島委員 それでは、こう聞いていいですか。要綱草案に盛り込まれていた「土地の存する地域の状況」という概念や「建物の存する地域の状況」という概念を正当事由判断の一要素として盛り込ませることは、現在の日本の裁判例の事例の集積から見ると逸脱する。ちよつと拡大し過ぎて、その分だけ借地権、借家権が小さくなってしまふ。それではいかぬから、そんなところまで日本の裁判は一般的、普遍的に正当事由を広げているわけではないから、今法案では「土地の存する地域の状況」「建物の存する地域の状況」という言葉は落としたいんだ、そういう面では要綱よりも本法案は、私が今述べたその文言に関する限り、縮小されたんだということではないですか。

○清水(通)政府委員 「土地の存する地域の状況」とか「建物の存する地域の状況」という言葉をいわずに独立の正当事由としての考慮事項には加えないというふうにしたということにおきまして、要綱草案、これは試みの案でございますが、要綱草案と最終の要綱とは違っておりますし、したがってまた、この要綱をベースにした法律案とも違っております、こういうことになるわけでございます。

○木島委員 もう一点、問題の立ち退き料による、いわゆる講学上正当事由の補充と称せられている問題について、では引き続きお尋ねをいたします。

要綱草案では、立ち退き料の支払いの問題につ

いてはいろいろ、どう位置づけるかについて大変な議論がされた。位置づけの一つとしては、もう正当事由の一要素として潜り込ませようという考え方。それとももう一つの大きな考え方の流れとしては、いやいや、立ち退き料の支払いは、正当事由の一要素として潜り込ませるといわれる地上げを合法化することによって大変なことになるから、正当事由の一要素として潜り込ませることはやめよう。そして、正当事由は正当事由としてはかの要素でちゃんと認められた。しかし、それで明け渡しを認めるとか認めないでは、言ってみれば黒か白かになってしまふので、当事者間の利害関係の調整からふさわしくないから、いわゆる清算金という概念でこの金の支払いをさせていこう。要綱草案をずっと読んでみますと、こういう二つの大きな流れがあるやに私は受けとめております。それでいいですか。

○清水(通)政府委員 借地関係を終了させるに際しまして、いわば独立の手段としてこの金銭的な受け払いをするというような手続を新たに創設するということになりました、これは正当事由とは違った別な性格を帯びる可能性がある。あくまでも正当事由があるかどうか、まさに言葉どおり正当事由があるかどうかというのを判断する要素として、その地主あるいは貸し主の方で財産上の給付の申し出をしているかどうかというのを一要素として判断する、こういうことにした方がこれはやはり従来の裁判例の流れにも沿うものであるし、これが不当に金さえ払えばいいんだというような解釈にもつながってこない。こういう意味におきまして、あくまでも正当事由がなければならぬんだ、その正当事由を判断する要素としてこういう要素を入れたわけでございます、これを入れたから地上げにつながるとか、そういうようなことは私どもとしてはもう到底考えられないことでございます。

むしろ、正当事由というものを現在の判例に則して法文化することでございますと、これは財産上の給付ということについて触れざるを得

ない。これをもし触れないということになりますと、逆に新しい法律によって判例を修正したのかというような疑問すら出てくる要素があるわけでございます。素直に判例の流れに沿ってこの正当事由を法文化した、こういうふうには御理解いたしたいというふうには思っております。

○木島委員 非常に大事なところで、詰めてお聞きいたします。

いや、法務省がお出しになった借地法・借家法改正要綱草案によりまして、正当事由という考え方と借地関係の終了に伴う利害調整という考え方は決定的に違うという概念で論を組み立てているのですよ。それはそのとおりでしょう。本に書いてあります。それで、いわゆる金の支払いという問題ですね。これを正当事由の一要素としてぶち込むのか、それはやめて、正当事由は別だ、しかしその清算金の支払いで利害関係を調整しよう、そういうものの一つとして位置づけるか、そういうこれは大変深刻な、日本の民法法学界を左右する議論がずうっと行われてきたのですよ。そのとおりでしょう。まあいい。そのとおりだと思います。

それで、さて質問に移りますが、そういう議論をずうっと経てきて、本法案には、単なる清算金ではなくて、正当事由の一要素として新法の第六條にきちっと文章が入ってきたというふうに私は受けとめているわけです。これが正しい法解釈だろうと思うのです。そうすると、従来の法務省の説明の仕方を言いますと、正当事由を判断する一つの要素として、立ち退き料の支払いの提示があったかどうかについてはもう判断の一つの要素として組み込まれているということが日本の現行裁判例にあつて確立した基本なんだということになってくると思うのです。論理上、今まで、そういういいのですか。

○清水(通)政府委員 立ち退き料というふうなものを支払う必要があるかどうか、あるいは立ち退き料を支払う義務があるかどうか、こういうようなことになりましたと、これは立ち退き料を支払う法

律上の義務もございせんし、また地域によって、当然にその立ち退き料というふうなものが支払われるというふうな慣行とか、そういうものもないところもございまして、あるいは立ち退き料の額につきましても、非常に地価が上昇しているような地域では借地権の価額も上昇しておりますので立ち退き料も高額化するという現象があると同時に、地方に参りますとそういうような問題は無い、こういうようなこともあるわけでございます。

ですから、私もといたしましては、正当事由を判断する場合に必ず立ち退き料の支払いの申し出がなければならぬとか、そういうようなことは一切考えていないわけでございます。たまたま当事者が当該土地を使用する必要性というものを考慮して判断する場合に、それだけでは判断しかねるというふうな状況のもとで地主の方でそういうことも申し出ておる、これは申し出の義務があるとかないとかというわけではないわけでございますが、地主の方でそういう申し出をしているという事実があるならば、それも一つの要素として考慮しようというところでございまして、裁判例でも立ち退き料の支払い義務があるとかないとかというふうなことを論じたものはいません。立ち退き料の申し出があるかどうかというふうなことを補完的な判断要素として考える、こういう意味でございます。

○木島委員 いや、私が聞いているのは、立ち退き料の支払い義務があるかどうかということとを聞いておるのじゃないのです。法務省の一貫した説明は、今度の新法の第六条の文言は、既に日本の裁判例で蓄積された、確立した判例の流れがある、その流れをそのとりに文言化しただけにすぎないと再三おっしゃっているでしょう。だから、そうであれば、新法の第六条の中に「財産上の給付をする旨の申出をした場合におけるその申出を考慮して、」正当の事由があるかどうかを判断するということです、もう日本の現行裁判例の確立した流れとして、財産上の給付が正当事由

の一つの判断要素としても日本の裁判所は考えているんだ、そういう確立した判例があるからそれをたまたま文章化しただけにすぎないという論理でしよう、法務省は。それなら、日本の今の裁判例の確立した判例の流れとして、財産上の給付があればそれは必ず正当事由の一要素として申しやうとされるというふうな法務省はお考えなのかと聞いているのです。そういうふうな判例を受けとめているのかということ。

○清水通政府委員 実務で、立ち退き料の支払いの申し出がある場合には、立ち退き料の支払いを条件として明け渡しを命ずるという判決は数多くされているわけでございます。私もといたしましては、そういう申し出があれば裁判所としてはそういう事情もしんじやうとする、つまり、正当事由判断の補完的な要素として判断するという現在の裁判実務というものは、これはもう確立しているというふうに見て差し支えないというふうに思うわけでございます。

○木島委員 大変重大な答弁だったと思うのです。日本の裁判例の確立した判例の流れとして、立ち退き料の支払いの提示があれば正当事由の一つとしてしんじやうとされている、だから今回文言化しただけにすぎないとおっしゃいましたが、法務省が発行している、先日私も引用いたしました「どう変わる借地・借家法」の三十八ページには、そんなこと書いてないのです。どういふことが書いてあるかというと、土地の明け渡しを求めるときに、立ち退きの申し出とあわせて立ち退き料を払って解約して明け渡してもらうという「実務慣行が形成されるようになってきています。」これは実務上、金で立ち退きをやらせるといふ法律上合意解約ですが、そういうことがあると。

その次が大事なことです。三十八ページの三行目です。こういう文言があります。「ただ、このような実務慣行は、法律上の明文の規定がないためにきわめて不安定なものです。」次なんです、ね、「裁判所も、どの程度これを認めていいか」といふことは、問題がないわけではない事情にありました。」とはっきり書いています。日本の現在の最高裁や下級審判例は、そういう立ち退き料の提示があったからといって、それを正当事由の一つとしてしんじやうとする、それはもう確立した判例の流れなんだというふうには、そこまでは行っていないんだということをこの法務省の本は書いていないじゃないですか。

そうすると私は、今まで法務大臣初め民事局長が再三、今回の改正法六条は従前の裁判例を累積して分析して、それが拡大にも縮小にもならないように、たまたま明確化するために文言化しただけにすぎないと言っている間違っている、そうではないと。少なくとも、金の支払いの問題については違ふということと法務省みずから認めているじゃないですか。非常に大きな法務省の答弁の破綻が出てきていると私は思わざるを得ません。

そこで、では、立ち退き料の提示がなされたが実際裁判になって、そういうものは正当事由として認められない、補充としても認められないという判断をして原告敗訴の判決をしたのが大体どのくらいあるか、数をつかんでいますか。

○寺田説明員 御承知のように、日本の裁判所におきましての判決というものはすべて公開の判例集に載るわけではございません。したがって、私どもが把握しておりますのは、その判例集に載るものの中に、たとえ立ち退き料を提供してもなお正当事由を認めるに足らないということを述べた判決があるというところを承知しているわけでございます。その裁判例集に載らない、これは民間のものも公開のものも含めまして、どの程度あるかにつきましては把握してございません。

ただ、この程度の立ち退き料を提供したのでは正当事由を認めるに足りないという判決におきましても、なおその正当事由の有無を判断するにいて立ち退き料の提供を全く判断の一材料にしかなかったかといえますと、それは、一応それを見たけれどもなおこれでは正当事由は立たないという判断をしたのもまた数多くあるわけでございます。

て、そのあたりは正確に見る必要があるかと存じます。

○木島委員 正当事由に関する判例が膨大な集積をされております。それを分析して、日本の裁判の流れがどうであったか集約するのは非常に大変な作業であることは私も承知しております。

時間が来ましたから、一つだけ例を挙げまして、こういう文言が本法新法に入ることによって日本の裁判をこれから変えていくのではないかと心配を私しております。一つだけ有名な判例を挙げたいと思います。判例時報の千二百六十九号に載っております。東京地裁の昭和六十二年六月十六日の民事第二十五部判決であります。どういふ事案かといいますと、東京の千代田区神田神保町で、借家人です、ビルの一角を借りて昭和五十二年から中華料理店をやっていた借家人。十数名の従業員を使ってラーメン屋をやっていた。それに対して、周りの土地から建物からずうとといわゆる買い取って、まあ言ってみれば地上げですね。そして、いよいよそのラーメン屋を追いついて、その建物を壊して都市再開発をしようという事案でありました。それが原告でした。そして、なんと借家です、ラーメン屋ですよ。八千万の立ち退き料の提示があった。しかし、この判決は、八千万の提示があつてもだめだ、正当事由はないということで原告敗訴の判決をさせているのです。こういう判例もあるのです。

これはやはり、正当事由の文言の中に立ち退き料を払えばそれを正当事由の一つの要素として考えないなんというところが今度の法案に入ってきますと、八千万の提示が借家人にあつたらもう裁判所なんというのはいくら、正当事由はある、もう補充されている、こんなラーメン屋なんかは一万ぐらいの立ち退き料で十分だという判例になるのは当たり前なんです。私も長い間の弁護士経験でそう感じざるを得ないのです。それだけに、正当事由の要素では現行法はこういう金の支払いという文言は全くない、そういう文言が今度の借地借家法で入り込んだのがどんなに地上げに

大きな武器を与えるかということをお私に指摘せざるを得ません。その点だけ指摘をいたしまして、終わります。

○伊藤委員長 御苦労さん。

中野寛成君。

○中野委員 詳しい法解釈論は、弁護士出身の委員の方が詳しく述べられました。私は、政策的視点からお尋ねをいたしたいと思います。

今回の借地・借家法の改正に對しまして先ほど来多くの指摘がござりますが、借地人、借家人の皆さんから心配の声が寄せられております。その理由を考えますときに、借地・借家法が変わることに対する不安と同時に、マイホームに住んでいる人と比較したとき、家賃の値上げや契約の更新など、さまざまな厄介な問題を抱えている点にあるわけでありまして。したがって、今回の法改正に当たって最も留意すべき点は、第一に、借地借家法に對する国民の理解、第二に、ハード面、ソフト面の両面にわたる住宅政策の充実が必要であると考えられるわけでありまして。

このような論は、いろいろな方々がいろいろな機会に発表されております。その一例を御紹介申し上げますと、本年八月号の法学セミナーで、早稲田大学の内田教授が、「居住用の借地借家の場合には住宅政策との関連で考察することが必要であり」、「また、良好な環境の下で、適切な賃金を得た住宅を、相当な住居費負担で、国民が安定的に享受できるようにすることが住宅政策の目的である」と、改正法案は住宅政策としていかなる役割を果たすのか」という疑問点を投げかけているわけでありまして。また同様に、その法学セミナーで北海道大学の吉田教授が、「国などの（住宅）政策の不十分性を借家法が補完しないし代替するという構造は、公共住宅政策との関連でも見出される。」「まずもってそれらの（住宅）政策の実施による条件整備をなすべきであって」云々と論述しておられるわけでありまして。

そこで、まず第一問であります、このように、吉田教授が指摘をしておりますように住宅政策がまだ不十分であるのに借地・借家法だけを改正するのはおかしいではないかという疑問に對して、法務省あるいは建設省はどのような対応を考えておられますか、お尋ねいたします。

○清水（港）政府委員 国全体として住宅政策なりあるいは土地政策をどういうふうに進めていくかというところは、これは専門の官庁である建設省あるいは国土庁で十分に研究あるいは御検討なさっておることだと思ひます。私どももいたしましては、そういう住宅政策というものはこれは相反するとか矛盾するということになつてはならないのは当然でございますけれども、まず基本である、他人の土地を利用してそこに生活をする、あるいは他人の家屋を利用してそこで生活をするという場合におけるその当事者間の法律関係というものをきちつと整理をする、こういうことが基本的には大事なことではないか。その上に立ちまして、円滑、つまり公平、妥当な居住をめぐる法律関係というものが整理されまして、そういうものをベースにした住宅政策あるいは土地政策というものも、これまたそういうものに対していい影響を与えることになるであらうと思ひておるわけでございます。ですから、先生のお言葉にございまして、たけれども、住宅政策の不足部分を借家法で補うということとは具体的にいかなることを意味するか私どもわかりませんが、少なくとも借家法なり借地法というものを整理することによりまして、結果として住宅政策に資するようなことは少なくとも期待をいたしたいというふうに考えているわけでございます。

○川村説明員 お答え申し上げます。

借地・借家法の改正は、賃貸借当事者間の公平な利害調整の確保など、合理的な借地・借家関係の確立を図ろうとするものであるというふうに理解をいたしていただいております。

住宅問題の解決のためには、先生御指摘のとおり強力な住宅政策の展開が必要であると考へておるところでございます。このため、平成三年度を初年度とする第六期住宅建設五カ年計画に基づき

まして総合的な住宅対策を進めることといたしております。特に大都市地域における深刻な住宅問題の解決のため、昨年改正をされましたいわゆる大都市法に基づきまして本年三月には供給基本方針を策定いたしまして、融資、税制、事業、都市計画など各般の施策を積極的に推進をいたしまして良質な住宅の供給に努めてまいりたい、かように考へておる次第でございます。

○中野委員 もう一つ、これは建設省にお尋ねいたしますが、不安定要因と指摘されていることがあります。

先ほど御紹介申し上げました吉田教授は、アメリカの成長管理型の都市開発、ドイツの都市縮小論、フランスでの人間規模での都市計画論、こういうものに基づく土地利用規制と都市計画と比較をし、我が国は都市における計画規制の考へ方が希薄だと指摘をいたしております。このような日本の土地利用規制や都市計画からくる借地人、借家人への不安定要因というのが指摘をされるわけでありまして、この点の改善についてどう考へていらっしゃるか。

○林説明員 お答えいたします。

健康的で文化的な都市生活を確保するために、適正な制限のもとに土地の合理的な利用を図るというところは都市計画の重要な目標の一つと考へております。このために、都市計画制度においては、例えば市街化区域及び市街化調整区域の区分をもとに開発許可を通じて土地利用の規制を行うとか、あるいは用途地域あるいは特別用途地区あるいは地区計画といったような制度を活用しながら適正な土地利用規制を行っていくという制度ができていくわけでございます。

しかしながら、先生も御指摘のとおり、最近いろいろな面で土地利用計画あるいは土地利用規制の見直しというものが指摘されておるわけでございます。例えば一例といたしましては、大都市の都心部及びその周辺部を中心にして、地価負担力が比較的高い商業あるいは業務系の土地利用が無秩序に進出してまいりまして住宅が減少す

るとか、あるいは学校等の公共公益施設の遊休化とかコミュニティの崩壊とか、そういった種々の問題が生じてきていることも事実でございます。そういう観点から、住居系土地利用の保護に一層配慮したような土地利用規制が必要となつてきているわけでございます。

このような課題に對処するために、現在、都市計画中央審議会において都市計画制度の見直しを行っておりますが、本年中をめどに答申がなされる予定でございます。この答申を踏まえて必要な制度の見直しも図ってまいりたいというふうに考へております。

○中野委員 その点については、後ほど総務庁の指摘も含めてもう一度お尋ねをいたします。

さて、平成二年度、一九九〇年度の「住宅経済データー集」というのがござりますが、勤労者世帯の家賃負担率、これを十五年前の一九七五年、昭和五十年に比較いたしますと、七・六％であったものが一〇・八％に上がつております。これは、上昇率からいって四二％もの急激な上昇率ということになるのです。

そこで、家賃は市場原理で形成されるという現状があるとはいへ、この上昇率はせめて賃金の上昇率以下であつてほしい、これはだれしもが思うことだらうと思ひます。家賃の上昇率はどの程度が適当と建設省はお考へか。また、適正負担率はどの程度が適正だとお考へでしょうか。

○川村説明員 民間賃貸住宅居住世帯の家賃負担率でございますが、ただいま先生から御指摘のございましたとおり、家計調査によりまして、昭和五十年に七・六％となつておりました。その後、所得の上昇に伴ひまして木造から非木造への転換、あるいは規模の拡大、さらには設備の充実等住宅の質の向上等もございまして、五十年代を通じて上昇を続け、六十年以降はおおむね一〇％から一〇・八％で推移しているという状況でございます。

家賃の適正な上昇率ということでございますけれども、所得の上昇、物価の上昇、さらにはまた

住宅の質の向上といったいろいろな要素がございまして一概に申し上げることは困難でございますけれども、負担限度につきましては、中堅の勤労者世帯の場合で年収の二〇〇％程度ではないかというふうな推定をいたしております。

○中野委員 そこで、負担率というのは供給との関係も大変深いのですが、今回の改正で建設省は、おおむね住宅の供給はふえるの見込んでおられるようでございます。しかしながら、本年二月の住宅新報社の調べによりますと、東京圏のパート家賃相場は、需要に対し供給が少ないことから例年と比べ上昇率が高いと指摘しております。昨年八月より二DKで四、五％上昇しているようです。供給に与える借地借家法の影響は余り大きくないのではないかと、こういうふうにも思われるのでございます。

現在こうして法案が審議されているわけでありまして、これによって供給のふえる兆しがあるかどうか、また将来の見通しはどうか、お考えをお答えいただきたい。

○石井説明員 民間賃貸住宅の供給を促進するためには、税制とかあるいは金融、補助等の助成措置、こういった各般の施策の推進が必要不可欠であると考えております。今回新たに導入されます定期借地権あるいは定期期限つき借家の特例、こういったものは、借地・借家の新しいニーズの多様化にこたえるものであろうというふうに理解しております。賃貸人の土地あるいは建物の返還にかかわる不安が解消されまして住宅供給に資するものと考えているところでございます。

建設省といたしまして、特に近年、大都市地域を中心といたしまして良質な賃貸住宅が不足しておりますので、今後これらの民間賃貸住宅の供給促進を図るため諸般の対策を講じていきたい、かように考えているところでございます。

○中野委員 随分と努力しなければ政策効果というのなかなか上がらない。今回の法律も、住宅供給とは全く無関係というわけではない、むしろそれに期待しているところが政府としては大きい

わけでありまして、それを有効に進めていく、効果をあらためなければ、逆にこの法律はいろいろな疑問点があるだけマイナスだということになりかねない、そういうことを十分踏まえていただきたいと思います。

同時にまた、新法が施行されるようになった場合、いろいろな未知、知らないことによつてマイナス、不利益をこうむるということがあつては断じてなりません。先週金曜日のこの委員会でも、同僚委員の質問に対する御答弁で、地方自治体の住宅問題に対する窓口業務を強化するために通達を出すようにしたいというお答えがありましたことは、評価をいたしたいと思います。ぜひ充実したものにしていただきたい。

ただ、住宅問題のうち借地・借家に係るものは極めて専門的であり、対応する自治体の職員も苦慮されるであろうと思うのであります。このような職員もしくは専門家といえますか、担当者に対する専門知識等の拡充もあわせて必要であります。マニュアルの作成等、研修も含めましてどのようなことが考えられますでしょうか。

○石井説明員 建設省においては、今回の借地・借家法改正についての正しい理解が広く得られますように、地方公共団体におきまして住宅相談の充実を図つてまいりたい、かように考えております。このため、地方公共団体の住宅相談窓口におきまして今般の改正に伴う相談が住民等からいろいろあろうかと思ひますが、これに適切に対応できますように、先ほど御質問ございましたように通達等による指導徹底を図る、こういったことを検討しているところでございます。

また具体的には、建設省といたしまして、来年度において今回の借地・借家法改正の内容、あるいは賃貸借契約の実態にかかわる情報といったものを内容といたします賃貸借契約に係るマニュアル、もう一つ、今回の改正で新たに導入されます定期借地権あるいは定期期限つき借家の制度、こういったものを利用した住宅の供給及び管理の適正化を図るためのマニュアル、こういった二つの

マニュアルの作成を行うこととしているところでございます。これらのマニュアルにつきましては、担当職員の専門知識の拡充に資するために都道府県の住宅相談窓口等にも配付をいたしまして、今回の改正に係る問題点の周知徹底に努めてまいるようにやっています。かように考えております。

○中野委員 せっかくの御努力をお願いしたいと思います。

さて、先ほど住宅系の土地がだんだん少なくなつてくるといふ表現が御答弁の中でありました。まさにそのことを大変憂慮するわけでありまして、事実、先般出されました総務庁の「土地対策に関する調査結果に基づく勧告」というのがございまして、これによりますと、現行の入種用の用途地域につきましては、「競争力の弱い住宅系の用途が駆逐される」といふ問題が生ずる原因となつていて、指摘があります。この入種用の用途地域というのは何ともアバウトです、実際に現状に合わないといひますか、時代に合わないという部分もある。そのことによつて便宜的に解釈をされたり、またどうしても住宅系の方が不利に扱われたり駆逐されたりという傾向があることをいみじくも指摘をされたと思ふのであります。

借地借家法ばかりでなくて、このような土地利用に係る規制のあり方によつて住人を追い出すこととあると考へられるのでございます。二重、三重の住んでいる人に対する圧迫または不利な現象、そういうものをあらゆる面から総合的に判断をし、そしてそれを解消していくということでは、居住の安定性というものが図られないわけではございませんが、この点についてはどうお考えでしょうか。

○林説明員 先生から御指摘のありましたように、大都市の都心部におきまして、地価負担力の比較的高い商業業務系土地利用の進出によりまして住居系土地利用が圧迫され、その結果といたしまして、これらの地域におきまして住宅の確保を困

難にしているという実情があることは十分承知しております。このような状況に對しましては、都市計画のみならず、住宅対策等いろいろ総合的な対策が必要なことと思ひますが、都市計画といたしまして、適正な土地利用規制により住居系土地利用の保護を図ることは重要な課題であるというふうに認識しております。

○中野委員 この用途地域の見直し等についてはお考えになる計画はありますか。そしてそれは、私はかなり大幅に、入種用などというのじゃなくて、むしろ十五種とか二十種ぐらい決めていて、町づくりというものをと真剣に考えたいかかと思ひますが、どうですか。

○林説明員 先ほど申し上げましたように、都市計画あるいは建築規制制度につきましては、現在、都市計画中央審議会及び建築審議会におきましてその見直しについて検討が進められておりますが、その中で、先般、両審議会の部会から中間報告が出されたわけでございまして、その中間報告の中で、用途地域制度につきましては、先ほど申し上げましたような住居系用途地域における商業業務系の土地利用の無秩序な進出を防止するという観点、あるいは東京などの大都市都心部におきまして商業業務施設と住宅が調和して併存できるような形で立地することを促進するための規制といたつたようなことを行うことによりまして、住宅の確保に資する方向でよりきめ細かな用途規制が行えるように、用途地域を細分化することが課題の一つとして提案されているわけでございます。

先生のおっしゃいますような入種用を幾つにするかというふうなことににつきましては、今後両審議会においてさらに検討を進めていかなければいけないというふうな考えでございますが、本年中をめどに答申がなされる予定でございますので、その審議会における検討を踏まえて必要な制度の見直しを行つていきたいというふうに考えております。

○中野委員 住宅用の土地をしつかり確保するということが大切だと思うのですが、商業用にも使

えるということになりますとその地域の地価というのがどんどん上がっていくのです。住宅としてしか使えなくなると地価はある程度安定してくるという問題もあるわけでありまして、いろいろな効果を発揮すると思うのでありまして、ぜひとも真剣な御議論の中で前向きな対策を講じていただきたいと思うのであります。

もう一つ、都留文科大学の岩見教授の論文によりますと、大変いい言葉が書いてありましたが、「都市の住みやすさとか美しさは、そこに住む住民がたえず建物や街並みに手を加えていくことによってのみつくられるものである。」なかなか名言だと思ふのですが、そういうふうな安定的に住住することが都市計画には必須の条件だと指摘をされております。例えば地区計画制度、土地区画整理事業などは、住民の参加なくしてはできません。

そこで、まず法務省にお尋ねをいたしますが、今回の改正でこのような契約更新が不確かなものになるとすれば、いや、法務省はそうではない、むしろ確定しますよとお答えになるかもしれませんが、しかし一方では、契約更新等で大変不安定な状況に置かれるという心配もあるわけでありまして、もしそうなるとすれば、借地・借家人の定住意識は育ちようがありません。そうすると、美しい町づくりはできないということになっていきかねません。そういう意味で、例えば定期借地権等を新設されるとそれはプラスに作用するのだというお考えがあるのか。いずれにいたしまして、この居住者の定住性もしくは安定性というところが大変国民にとっては望まれることでございまして、そのことについてはどうお考えでしょうか。

○清水(連)政府委員 美しい町づくりのために住民の定住性、安定性ということが大事であるという御指摘、私もよく拝聴しております。そのとおりではないかというふうに思う次第でございます。ただ、それとの関係におきまして、今回の改正

によつて借地・借家契約の更新が不確かなものになるということでございますけれども、これは先生がおっしゃいましたように、私もは不確かななるといふふうには実は考えていないわけでございます。例えば正当事由に因りまして、現行法と同じように具体的な実情に即して適切な判断がされるということになると思うわけでございます。現行法と実質的に変わるところは何もないというところでございまして、あるいはまた、定期借地権というふうなものが都市づくり、町づくりの過程でどのように利用されるかということも将来の見通しとしては一つの問題でございますけれども、そういう定期的借地権の存続期間に見合った形で土地利用ということが当然考えられることになろうかと思ひます。そのことが直ちに美しい町づくり、都市づくりというものの障害になる、あるいはそういうもののマイナス要素になるというふうにはちょっと考えにくいのではないかと、このように思つておるわけでございまして。

○中野委員 同じことを建設省にもお尋ねをいたしますが、建設省は今回の改正で、計量的ではないが、また計量的には答えられないけれども、建てかえや住宅の供給がふえると判断をしておられるようでありまして。といたしますと、こういう解釈も成り立ちます。都市の更新や住人の移動が高まって定住意識が低下する地域が発生するということとは予想できないか。そのような中であつて、地区計画制度の住民参加の都市計画というのが、これはよほど計画的にやらなければできない、こゝろなつてきますけれども、この関連性についてどう見通しておられますか。

○林説明員 町づくりに当たりましてはそこに住む地域住民の役割は非常に重大であり、特に地区レベルの詳細な町づくりを進めるためには、住民やあるいは土地の所有者等の町づくりへの積極的な参加が不可欠であるというふうに考えております。特に先生御指摘の地区計画制度につきましては、地区レベルでの町づくりの要請にこたへるために道路、公園等の配置あるいは建築物に関する

制限などにつきまして地区の特性に応じてきめ細かく定める計画でございまして、その案の策定に当たりましては、都市計画法上も区域内の土地の所有者その他の利害関係を有する者の意見を求めることとされております。したがつて、その運用に当たつても地区住民の積極的な参加が期待されているところでございまして。

このような観点から、先般出されました都市計画中央審議会の中間報告におきましても、地区計画制度の積極的な推進を図るために、土地所有者の要請を受けて地区計画を定めるような方策、あるいは地区計画の策定に資する地域住民等の活動に対する助成制度の拡充、あるいは地区計画の策定を支援するような公共団体等の体制の充実といたつたようなことが提言としてなされているところでございまして。これらの検討も含め、今後とも都市計画における住民の意見の十分な反映等に努めてまいりたいというふうに考えております。

○中野委員 最後に、法務大臣に御要望を申し上げます。私は、昨年の地価税を柱とする土地税制の改正のときに、税制と土地利用は有機的に結びつけて考えるべきだと主張してまいりました。それぞれが主役でどちらがわき役というのではなくて、その両方が有機的に結びつかなければ効果を発揮しないということを常に指摘してまいりました。今回、借地・借家法の改正に合わせましてやはり土地利用のあり方については再検討すべきだと思ひますし、都市計画法、建築基準法をこのような観点に立つて改正する必要があるだろうと思ひます。また、さきの総務庁の勧告を実施するといったしますと、住宅の供給や居住環境の整備を促進するように用途地域を変更するために、都市計画法、建築基準法を改正せざるを得ないのでないかと思ひます。

いずれにいたしましても、そちらの方は法務大臣は御所管ではございませんけれども、今日まで借地・借家法についてここで質疑応答、論議をしてまいりました経過の中で、やはりトータルとして

政府が住宅政策を考えていただかなければならない、その必要性は法務大臣、当然お感じになつておられるだろうと思ひます。これまた大変プライベートなことを申し上げて恐縮ですが、私の察するところ法務大臣の選挙区は多分借地・借家人の一番多い地域と言えるのではないかと、このように思つておるところでございまして。

○左藤国務大臣 この改正によりまして良好な借地・借家の供給が促進されるということで、今お話をいたしました、要するに内閣としましては、とにかく幅広くいろいろな方々との十分の打ち合わせをして将来の社会生活の基盤整備にこの改正も寄与することができれば、我々は大いにありがたい、このように思つておるところでございまして。

○中野委員 終わります。

○伊藤委員長 御苦労さまでした。

田辺広雄君。

○田辺(広)委員 大変長時間にわたりまして、百二十国会、また百二十一臨時国会に引き続いて慎重審議を重ねられました、各党の先生方の御質問もそれぞれ聞きました。

その中で、私が先回行われました公述人の方々の話を聞いておまして、法制審議会の民法部会長の加藤一郎先生初めたくさんの方々の公述人から、いろいろの立場から賛成、反対等の意見が出ておりました。中には、現行法のままであつたら土地を貸したら土地をとられたと一緒だという考え方で、土地を提供する、貸す人は恐ろしくなつてくるであろうというふうなことで言われる方もあつたわけですね。しかし、私もここで言ひたいことは、従来のそういう考え方だから新しい法律をつくる、同時に旧法も直すべきだという強い意見もありました、しかし旧法は旧法とし

て、現行法は現行法としてそのまま残していくのだということがはつきりされておるわけでごさいます。そのことが時たま質問の中に、新法の中にもその精神が入ってきたり前後したりして、それが一つの混乱の状態になる。ある一人の人はいろいろな具体例を挙げまして、例えば一万五千円の家賃が一週に四万円になったとか五万円になったとかというお話も聞きました。しかし、これは現行法上における問題であって、新法をつくってそれを解決しようという立場ではないのです。ですから、はつきりと線を引いて、旧来のものは旧来のも、新しいものは新しいものという立場でやっていくべきではないかと私は思います。

しかし問題は、大正十年に設定されましたこの法律の中の借主の立場を守るということは、現在も変わらないと私は思う。だから、現行法の精神は必ず生きているのだということで私は考えております。そして新法は普通借地権の三十年または更新の十年、定期借地権または譲渡すべき借地権、建物譲渡すべき借地権等々というものが新しいものであって、その他は従来どおりだということとを、くどいようでもはつきりと政府当局においてもPRをしないと、先ほど、冬楽委員に手紙が来まして、その方に手紙の返事を出しました。それもやはりその混線の状態、だれがどういうPRをしておるか知りませんが、間違いのものをつくってくる、こういうことが私は非常に残念だと思います。

そこで第一の質問は、今回の改正はそういう意味で借主の権利を弱めるという立場からそれぞれの御質問がありました。法務大臣、基本的な精神ですから、このことをはつきり御答弁をいただきたいと思ひます。

○左藤国務大臣 今お話がございました点につきましては、今回の改正は借主の立場を弱めるとかそういうことは一切ない、私はこのように確信をいたしております。

○田辺(広)委員 次にお尋ねしますが、正当事由

について現行法より拡大されて、借主の追い出しが容易になるということを言われますが、それについての考え方。

もう一つは、先ほど木島委員がここで神田のラーメン屋さんの話をされました。裁判の判決によつて、立ち退き料を八万円出して立ち退かなくてもよかったです。けれども、今度の新しい正当事由というところであつたら、一千万円出したら立ち退かなければならぬのではないかと、いうようなことも言われましたので、そのことについてもあわせてひとつ御答弁をいただきたいと思ひます。

〔委員長退席、山口(俊)委員長代理着席〕

○清水(通)政府委員 正当事由は、たびたび申し上げておりますように、現行法の解釈として判例が積み重ねた諸要素を成文化したにすぎないものでございします。

先ほど木島委員が神田のラーメン屋さんの判例を指摘されましたけれども、むしろこういう判例があるからこそ、例えば立ち退き料というようなものを考慮事情の中に入れても立ち退き料を払えば立ち退かされるんだということにはならない、あくまでもこれは補充的なものであるということとを証明する判例として、私もはつきり積極的に引用したものでございします。

この事件でも、立ち退き料を提供する、その八千万でも足りないということになった、こういう事実でございします。この正当事由が認められ、法律が改正されれば今度は一千万円でも立ち退くんだ、こういうようなことには絶対にならない。私は、この正当事由についてそれぞれの裁判官が長い間大変な苦勞をしていろいろ実務を積み上げてきた、こういう裁判所の正当事由に対する公正な態度というのは今後とも信頼できる、こういうふうな思いでございします。新法によつてもっと安い金額で追い出すことができるんだなどというふうなことは到底ならないというふうなことを考えております。

○田辺(広)委員 今お話を聞きましたが、実は私

自身も誤解をしておつたのです。今度正当事由その他いろいろ具体的なものが出て、現行法の正当事由よりももっとはつきりしたんだ、だから前とは違つておるんだという考え方、だからおりましたら、これは判例だとかそういうものを全部引いて具体的に言葉を列記したので、現行法と新法とは全然変わらな、こういうことをおっしゃつてみえましたが、それが私どもの勘違いのもとだと思ひますが、そのこともひとつよく御注意をいただきたいと思ひます。

それから、三番目に私が聞きたいのは、借地権の更新期間、これを十年に短縮するということとは、借主の権利を弱めるものであり、居住の安定性を欠くのではないかと、更新が十年でこれの先生方から問題が出ておりました。私は、これは新法の場合でございしますから、更新が十年でありますけれども、契約そのものに、初めから了解の上になされておることだと思ひます。十年をじやあどうするおことだと思ひます。十年をと思ひますが、はつきりひとつ御答弁をいただきたい、これらの対処をお聞きをしたいと思ひます。

○清水(通)政府委員 この問題につきましても委員会ではしばしば御質問がございましたが、これまでお答え申し上げておりますように、基本的な存続期間を三十年とする。これは、いわば現在の木造建物の使用を目的とする借地権で見ますと十年長くなるわけですが、三十年とした上で、更新後の存続期間は十年とする。しかし、十年が来たらず家返さなければならぬ、土地を返さなければならぬということではございしませんで、先ほど来問題となつております正当事由というの、やはりそこで必要である、こういうこととございします。

十年といはしたしたのは、借主側、貸主側の事情の変更というものをできるだけ当事者の借地関係というものに反映させるのが公正妥当である、こういうことから、最近の社会情勢の変化の速さというものを考えまして十年という期間にするのが相当であるということになったものでございします。

います。

○田辺(広)委員 今お話を聞いておりましたが、それもそうですが、今まで三十年、今度の更新は十年となりますと、正当事由等でもまたそこで話し合いをしたらいろいろしなければならぬで、どちらかというとやはり借主が大変だろうというのを私も思うわけですが、実際の取引としてはそのことはそれほど痛痒は感じませんかどうか。大体十年が妥当かと重ねてお尋ねいたします。

○清水(通)政府委員 この新しい法律の規定はこれから結ばれる借地契約に適用されるわけですが、いまして、借地人といはしましては、当初の存続期間が三十年でその後の更新は十年ごとに正当事由のものをチェックされるという前提で土地を借りるということになるわけですが、先生御指摘、御心配のように十年ごとに地主と話し合わなければならぬ煩わしさが確かに出てくるという要素はございしますけれども、しかし基本的に、正当事由がなければ明け渡しに必ず必要はないということとは全く変わらな、しかし基本的なことを認識して適切に対応することができるとはなにかというふうな私どもは考えているわけでございます。

先生の御指摘のような御心配はこれまでの当委員会の各委員の質問にもございしたけれども、そこは、十年にすることによる事情の変化を借地関係に反映させることの必要性という意味においてやむを得ざる期間である、十年ぐらいが合理的な期間であるというふうな思っているわけでございます。

○田辺(広)委員 そこで、簡単に言いますと、今度の改正によりまして地代家賃の値上げが非常に簡単になるんだという感じが受ける人がたくさんあるんじゃないかと思ひますが、もう一度そのことをよく、そうではないならぬ、どういうふうだということをひとつはつきりわかるように御説明をいただきたいと思ひます。

○清水(港)政府委員 結論から申し上げますと、今回の改正は地代家賃の値上げにつながるといふことは全くない、そういう要素は法律の中にはどこにもないとして申し上げて全く差し支えないといふふうに考えておるわけでございます。新しい法律の地代家賃の増減額請求権に関する規定は、基本的に現行法と変わっておりませんし、今回の改正によって現行法より値上げ幅が大きくなるんだなという要素は私ども全くないといふふうに考えております。

また、民事調停手続とかあるいは合意がある場合における調停委員会における裁定というような制度が導入されたことによって、地代家賃をめぐる紛争が低額な費用で、しかも専門家によって構成される調停委員会というものの手続によって簡易、迅速に解決されるという可能性が出てきたわけでございますが、だからといって地代家賃の値上げがしやすくなるということにはなりません。いつまでも紛争が長引いて訴訟をするということが一体利益なのかどうか、そういう点を考えますと、紛争の合理的、円滑な解決という点から見ますと、調停制度を活用するということは、これは十分に合理的な理由があり、またその必要性があるものであると私どもは考えているわけでございます。

○田辺(広)委員 今お話がございましたが、例えば今までの場合ですと、家賃を値上げしようと思えますとやはり供託金を積んだり調停裁判になったり本裁判になったり非常に煩わしい、わずかの家賃を上げるぐらいならもうこのままで辛抱しようかという人もあったと思うのですが、今度の改正によって、もちろん旧来の方は現行法でいきますから問題ないと思いますが、新しい方々が、調停も簡単にいったというところで値上げが簡単にいったんだ、それは、紛争の処理が簡単になったのであって値上げが簡単になったのではないと思はれるのですが、何か一連の関連があるように思われるのですが、その点はどうでございますか。

○清水(港)政府委員 調停制度は、現在の借地・

借家関係につきましても、今後地代家賃の増減が問題になる場合にはこの調停制度に関する新法の規定が適用されることになるわけでございますけれども、調停によって紛争を解決する、これはお互いに合意の上で解決する話でございますので、決してこれが不当に一方に不利益にされるということとはあり得ないわけでございます。

そういう意味におきまして、こういう制度が導入されたから地代の値上げをしやすくなったとか家賃の値上げがしやすくなったとかというふうなことは、これは一部でそういうことをどうもおっしゃっている方があるようにございますが、私どもはそういうことは全く理解できないと思えます。裁判所の調停制度の適切な運用というものを信頼してよろしいと私どもは考えているわけでございます。

〔山口(俊)委員長代理退席、委員長着席〕

○田辺(広)委員 そこで、何回も言われておりますように、既にある現在までの既契約は新法を適用しない、こういうことを言ってみえます。しかし現実には、借り主の法律に対する理解が不十分だということ、更新の都度に、いろいろ日がたつていきます間に新法のもとの契約に切りかえられることがあるのではないかと、いろいろなことを心配してみえる方が多いのではないかと思います。そういうことについてはどういふふうになるか、同時に、どうしてもそれを防いだらいいかというところ、これはもちろんよく理解をしておいたくようなPRの仕方、またいろいろ言われております方法があると思いますが、それを含めてひとつお答えをいただきたいと思えます。

○清水(港)政府委員 既存の借地・借家関係に新法の規定が適用されないといはいても、今後お互いにそういう新法の適用のある借地・借家関係に切りかえられてしまふのではないかと、御指摘、これはあるわけでございます。

私どももいたしまして、借地人あるいは地主が任意で話し合つて合意をして、そして既存の借

地契約を解約して改めて借地契約をし直すというようなことが本当に自発的な意思、任意の意思に基づいてされる、このこと自体を否定するということとはやはり法律的にはなかなか難しいことであると思ひます。しかし、何らの理由なしに、いわば借地人の無知と申しますか法律をよく知らないことに付け込んで、地主の方が一方的にそういうような合意解約を装った形で契約の解消あるいは新契約の締結をするということになりますと、これは個々の事情いかんにもよることでございます。すけれども、これらの合意は無効という判断を裁判所からされる可能性はあるわけでございます。

とにかくそういうような法律を知らないことによつて地主側のある意味においては不当な要求に屈するというようなことがないように、法律の中心、これは大臣も前から強くお答えしているところでございますけれども、新しい法律の内容の周知徹底、いやしくも法律を知らないことによつて不利益を受けることのないように私ども十分PRをしてみたいと考えております。

○田辺(広)委員 今度の改正については非常に細かい配慮をされて、既契約のものについては全然新法の適用を受けない、せっかくここまで配慮いただきましたら、かつての法律ができた当時のように、経済的にも社会的にも、今はそういう言葉はないと思ひますが、たな子と大家というふうな感じになしに、それがスムーズに実行される、新法は新法としての契約書の様式、旧法は旧法によつての契約書の様式、いろいろな具体的な方法で間違ひのないようなことをすることを考えないと、今話を聞いておりますと、ちょうど期限が来たから、ここで正当な事由をどういふふうに取り扱われるか知りませんが、そこで旧法のものに解約して新法の適用を受けるようにする、そのなればこれはもう個人個人の相対的契約であるから私どもの言う筋ではない、こういうことをおっしゃられますと、せっかく今まで我々が心配して苦勞してこの借地借家法を審議してきた精神というのとは実はそのにあるのですから、その心配をな

くしていただければ皆さん方がそれぞれ御了解をいただけるだろうということを思ひます。ただ本人の法的知識が少なくとかわからなかったから仕方がなかったということでないような方法をもう一度御答弁いただいて、決意のほどをひとつお聞かせいただきたいと思います。

○清水(港)政府委員 先生の御指摘、まことにそのとおりだと思つてございまして、私ども、法律を知らないことによつて不利益を受けるというふうなことがないようにすること、それから、既存の借地・借家人については従前どおりの法律が適用されるんだ、だから安心してよいといふことをさらに徹底してPRをしてみたいといふふうに考えております。

○左藤(國)大臣 この法律案をお認めいただきまして成立いたしましたならば、先生おっしゃったような誤解がないように、これが正しく適用されますように、そのPRにつきまとして一層の努力をしたい、このように考えておるところでございます。

○田辺(広)委員 時間の都合で、もう大変お疲れでございますから、最後に一つだけお聞きをいたします。

これは先般の公聴会で荒木公述人が実は述べられておりました。また、四月四日の日本経済新聞の本人の記事にも載つておりましたが、この新しい法律というのはやはり利害関係の調整の域を出ない、そして、これには土地対策とか住宅政策とかいふものが全然感じられない、欠けておるのではないかと、これを言われまい、欠けておる、借地借家法、借家法でそのことまで全部の力を及ぼすというところは、これは域外のことでもあつて思ひますからまた別の方で考えていきたい、考えるべきだと思ひまして、きょうは建設省にもまた国土庁にもお答えいただくようお願いしておきまして、時間の都合でお断りました。これは直接の関係はございませんが、今後、そういうものについてどういふふうにしたらいかなというのを最後に聞かせをいただきたいと思います。

○清水(港)府委員 法務省は直接の住宅政策とか土地政策を目的とする官庁ではございませんが、借地借家法も広い意味における土地政策、住宅政策全体の調和の中で考えられるべき法律であるということも、またこれは否定しがたいわけでございます。

ただ、私どもは、そういう全体の中で、借り主、貸し主、そういった方々の権利関係が合理的に、かつ安定的に適正に調整されるということが、これからいろいろな住宅政策、土地政策を展開する上においても最も基本的なこととして重要なことであるというふうに認識しているわけでございまして、そういうようなことを踏まえまして建設省なり国土庁というところで適切な住宅政策を展開していただけたらというふうに考えているわけでございます。現に、この法律案を長年月にわたって私どもは調査、審議してきたわけでございますが、建設省の方にも常時参加していただいて、住宅政策というような観点からの御研究、御検討の材料にもしていただくということにしたいわけでございまして、そういう意味で、大臣もたびたび答弁しておられますけれども、この借地借家法が今後における住宅政策というようになものに寄与するということも、私ども関係者として心から念願しておるといふ次第でございます。

○左藤国務大臣 先ほども中野先生にお答えを申し上げましたように、内閣として住宅問題というのは非常に大切な問題であります。この借地借家法もそういう意味で良好な、良質な住宅の供給というものを力を尽くすことができれば、それを我々としては期待しておるわけでございまして、で、総合的に住宅政策を進める上において内閣として努力していかねばならない、このように考えておるところでございます。

○田辺(広)委員 大変長時間にわたりまして御質問申し上げました。また、それぞれの各先生方が真剣に御質問いただき、その御質問の中の精神というものは、私がお尋ねすることもそれぞれの先生方がお尋ねされることも全部中身は一緒だと私は

思います。どうか、最初のこの法の精神、貸しやすい、借りやすい、こういう立場をひとつ堅持されまして、国民の皆さん方がよりよい土地利用、そして土地の需要の多様化に対処していかなれますように十分に御配慮いただきますことを心から念じて、私の質問を終わりたいと思います。

○伊藤委員長 御苦労さま。

これにて両案に対する質疑は終局いたしました。この際、暫時休憩いたします。

午後七時十五分休憩

午後九時三十分開議

○伊藤委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

ただいま借地借家法案及び民事調停法の一部を改正する法律案に対し、太田誠一君外三名から、自由民主党、日本社会党・護憲共同、公明党・国民会議及び民社党の四派共同提出に係る修正案が提出されております。

提出者より趣旨の説明を求めます。冬柴鐵三君。

借地借家法案に対する修正案

民事調停法の一部を改正する法律案に対する修正案

正案

〔本号末尾に掲載〕

○冬柴委員 借地借家法案に対する修正案及び民事調停法の一部を改正する法律案に対する修正案提案理由説明を行います。

私は、提出者を代表して、両修正案の趣旨について御説明いたします。

両修正案の内容につきましては、お手元に配付いたしておりますので、その朗読は省略させていただきます。

まず、借地借家法案に対する修正案について御説明いたします。

修正案の第一点であります。原案は、借地契約の更新後の存続期間を十年としていますが、常に十年ごとに更新における正当事由の有無について判断するものとするのは、借地人の負担が過大となり、ひいては居住権の安定性を損なうおそれがあります。

そこで、本修正案は、第四条の借地契約の更新後の存続期間を、最初の更新に限り、原案の「十年」から「二十年」に改めようとするものであります。

次いで、修正案の第二点であります。原案は、土地または建物の利用行為について、借地関係においては「土地の使用」と規定し、借家関係においては「建物の使用又は収益」と規定しております。これは現行の民法、借地法及び借家法の規定に由来したものと考えられますが、土地または建物の利用行為は実体的にはほぼ同一の性格のものでありますから、借地関係と借家関係を統合した本案においては、「使用」の語のみで規定するのが相当であります。これにより、借家関係の正当事由を規定した第二十八条においても、建物の収益の必要性が、使用の必要性とは別の主要な正当事由の判断要素の一つであるかのように解されるおそれなくなるのであります。

そこで、本修正案は、原案の借家関係の諸規定から「又は収益」の字句を削除し、用語を統一しようとするものであります。

次に、民事調停法の一部を改正する法律案に対する修正案について御説明いたします。

原案では、地代借賃の増減調停事件について、当事者間に調停委員会の定める調停事項に服する旨の書面による合意があるときは、申し立てにより、調停委員会は適当な調停事項を定め得ることとされており、この調停事項は確定判決と同一の効力を有することになっております。このような重大な効果が発生することにかんがみ、右の合意は紛争解決手段としての調停の申し立て後にされ

たものであることが望ましいのであります。

そこで、本修正案は、調停委員会が定める調停事項に服する旨の書面による合意については、調停の申し立ての後にされたものに限ることとし、あわせてこの規定が商事の紛争に関する調停事件等に準用されることに伴う所要の経過措置を講じようとするものであります。

以上が両修正案の趣旨であります。

何とぞ両修正案に御賛同くださいますようお願いいたします。

○伊藤委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。

○伊藤委員長 これより両案及び修正案を一括して討論に付します。

討論の申し出がありますので、これを許します。木島日出夫君。

○木島委員 私は、日本共産党を代表して、ただいま議題となりました借地借家法案並びに民事調停法の一部を改正する法律案に対し、反対討論を行います。

現行借地法、借家法は、一九二一年に借地・借家権について長期の存続期間を定め、借地人や借家人の居住と営業の安定を図るために立法されました。また、一九四一年には、当時の住宅難などの社会的事情を背景として、借地・借家契約の期間満了による解約を大幅に制限する正当事由制度を導入する大改正が行われました。いずれも借地人や借家人の居住と営業の安定を図り、生存権を守る上で重要な役割を果たしてきましたし、現に果たしています。

ところが、政府は、時代の要請にそぐわなくなったとして借地・借家人の保護を柱とした現行法を廃止し、経済的弱者を切り捨てる方向で新法を制定しようとしています。これは地上げなどの事態に拍車をかけるものであり、みずからの土地住宅政策の失敗を棚上げして国民の居住権、憲法二十五条で保障された生存権を無視する態度であ

り、まさに憲法と時代に逆行するものというほかありません。

今、借地法、借家法を改正する必要性は全くないと言わざるを得ず、本法案に強く反対することをまず最初に表明いたします。

反対の第一の理由は、借地権の存続期間を大幅に短縮することです。

借地人にとって最も大事なのは、居住の安定であり、その地における営業の継続性であります。現行借地法では、堅固な建物は六十年、その他の建物は三十年が借地期間の原則です。ところが法案は、堅固な建物も含め、すべて借地期間を三十年としたばかりでなく、最初の更新期間を修正で二十年にしますが、二回目からは更新期間を十年としました。これは、借地人や借家人の居住と営業の安定を図るという借地法の基本的考え方を覆すものであります。

私の質疑の中で明らかにしたように、現行借地法が立法された一九二一年の前身の立法案では、司法省は百年という長期の存続期間を定めようとしていました。それは、借地人の居住と営業の安定を確保する上で、長期であることを当然の前提としていたわけでありました。また、法案の提案理由では、社会的、経済的耐用年数等の変化、適切な当事者関係の調整の要請により存続期間の短縮が必要としていますが、現在でも、法人税法上の法定耐用年数でさえ、鉄筋コンクリート構造の建物で事務所用は六十五年、住宅用は六十年としてあります。さらに現在の建築技術の発達により、耐用年数は延びているのが実情です。本法案は、この実態を無視しているものであります。

さらに、借地人は、三十年以降、最初は二十年、次に十年ごとに明け渡しに不安にさらされ、多額の更新料を請求され、地代を大幅に増額されることになるのでありますから、借地人が期間短縮を要請することはあり得ません。だとすれば、経済的強者である大地主の利益優先の要請を受けて立法したものと言わなければなりません。さらに言えば、それは都市再開発の促進をねらう

財界、大資本の要請であります。借地人の生活と営業を脅かすこのような借地権の存続期間の短縮は、絶対に認めるわけにはいきません。

反対理由の第二は、借地・借家の明け渡しの正当事由の拡大です。

これまで法文上、地主、家主がみずからその土地・建物を使用することを必要とする場合などに限定して認められていた明け渡しの正当事由が、これからは法文上も借地・借家の従前の経過や土地・建物の利用状況、立ち退き料の支払いの申し出によっても認められるようになります。これは金銭による立ち退きを法が認めるものであり、まさに、各地で重大な社会問題となっている暴力的地上げをおおるものと言わなければなりません。借地・借家人の居住や営業の現状を配慮することを弱め、土地の高度利用を口実とした大企業本位の都市再開発を進めるために、借地・借家人の生存権をすらすら奪うものと言わなければなりません。

政府、法務省は、新法と旧法は内容は同じであり、問題はない、これまでの判例を法文化しただけのものと強弁していますが、現行法の規定が歯どめとなつて、相当額の立ち退き料を提示しても正当事由と認めない判例が数多くあるものであります。だからこそ、現行法の障害を取り払って容易に正当事由と認めさせるために法改正を行うのであればありませんか。

我が党は、このような借地・借家人の生存権、居住権を奪いやすくする本法案には、到底賛成することはできません。

第三は、地代家賃値上げの問題です。

これまで、地代家賃の増額は、租税公課、土地家賃の価格、近隣の地代家賃相場の変動によって不相当になった場合にのみ認められていました。法案はこれに「その他の経済事情の変動」を加えています。これは物価の高騰なども地代家賃の引き上げの理由として認めていくことにしようというものです。

このような改悪は認めるわけにはまいりませ

ん。

第四は、地代家賃の値上げにかかわり、とりわけ重大な問題と思われる民事調停法の一部を改正する法律案についてであります。

同改正案は、地代家賃の値上げに関する紛争の解決方法として、まず調停を申し立てることを義務づけた上、あらかじめ書面による合意がある場合には、借地人、借家人の意に反する地代家賃の引き上げであっても調停委員会が強制的に押しつけることを可能にしています。このような制度がつくられるならば、合意が書面に書き込まれることは必至であり、本修正案によってそれは調停申し立て後の合意に限るというところは一歩前進であります。改正法は全体として地代家賃の値上げ迅速化、自由化法となることは明らかであります。これでは地代家賃は当事者の合意によつてのみ決められるという民事法の大原則を事実において破壊することになり、裁判を受ける権利すら奪うことになり、憲法に照らして重大な疑義ありと言わざるを得ません。

しかも、本改正案は、国会との関係で見ると、二重に過ちを犯している欠陥法案と言わざるを得ないのであります。

私の本委員会の質疑で明らかになったように、調停条項の押しつけ制度は、一九七四年の第七十二回国会に提出された民事調停法及び家事審判法の一部を改正する法律案に含まれていたものであります。当該条項は民事調停法の原則に反するものとして全会一致で削除されたものであります。法務省は、商事調停と鑑賞調停の規定を地代家賃値上げ調停に広げるだけだと言っておりますが、同規定は一九七四年以降一件も使われていないと最高裁答弁でも見事にその説弁が粉砕されたのであります。利用されれば憲法上の疑義があり、そうでないといふれば役に立たないという規定であります。あえてこの規定をどんだん活用しようというのであれば、法務省は大企業、財界の要求に屈して、憲法を無視してでも弱者たる借地・借家人を苦しめて恥じないものとのそしりを

免れ得ないでしょう。

国会で削除された法案条項をあえて再度提出してきた法務省の姿勢は、本委員会の答弁で暴露されたように、もし当時の審議内容を知らなかったというのであれば極めて不勉強であると言わざるを得ないし、知つていながら再提出したのであれば、国権の最高機関であり唯一の立法機関たる国会をないがしろにする態度と言わざるを得ません。

本修正案が可決されれば、書面による合意を調停申し立て後に限るといふことになり、一歩前進ではあります。それでもこの制度の持つ問題点は残されていると言ふべきであります。

第五は、定期借地権の問題です。

この新たな制度は、更新のない借地権という日本に新たな法制度を導入するものであります。それは、現在の借地法の居住権保護の精神を全く失わせるものであります。今後、大きな経済力を持つ地主が新たな借地契約は、ほとんどこの定期借地権になるであらうでしょう。それだけで、既存の借地権も更新時において定期借地権に変えられてしまうおそれがあることはできません。まさにこれは、日本の借地法制の根本原則を破壊し、借地権と借地人の安定した居住や営業を事実上否定するものと言わざるを得ません。この制度の創設は、正当事由の拡大と相まって、既存と新規とを問わず、借地人の権利を侵害する役割しか果たさないものであります。

第六は、既存の借地・借家契約に対する本法の適用の問題であります。

法務大臣は、去る三月十九日の談話で、本法が既存の借地人、借家人の権利を後退させるものではないかのような説明をしています。また本委員会の質疑の中でも、繰り返し繰り返し既存の借地・借家契約には適用されないと答弁しています。しかし、現実には以下の理由により本改正案の附則の規定が既存の借地・借家人の保護に結びつかないことは、審議を通じて明らかではないでしょうか。

それは、第一に、訴訟になった場合、新法の正当事由の規定が実質的に判断の根拠とされるのではないでしようか。第二に、地代家賃の値上げについては、既存の契約関係についても新法と改正民事調停法が適用されることであります。第三に、既存の契約の合意解除、新契約の締結という形式を踏めば、新法が適用されることとなるのであります。地代家賃の値上げを抑制することと引きかえに新契約を締結するというような場合には、法務省の答弁によりまして、新法適用になる可能性は非常に多いと言わざるを得ません。法務省がそれでもなお既存の借地・借家人の権利は将来にわたって確保されると説明するのは、反対運動を鎮静化させて、悪法成立をしゃにむに押し通そうとするものとの批判を免れ得ないでしよう。

最後に、この法案が提出された経過について触れざるを得ません。

借地法、借家法の改正について、法務省は当初、借地・借家法は民事の基本法であり、見直す考えはない、むしろ地価の高騰を抑える方が先だと表明していました。ところが、民間活力の活用を旗印に掲げた中曽根内閣発足後、歴代自民党政府は都市再開発事業を推進するため、一連の規制緩和政策を推進してきました。そのために、そこに住む住人たちは邪魔者とされてきたのであります。こうした動きの裏に、臨時行政調査会や経団連が、現行の借地・借家人の権利を必要以上に保護している面を是正し、土地の賃借権の流動化を図るべきであると要求してきたことがあったことは、紛れもない事実であります。

さらに政府は、昨年六月の日米構造協議で、借地・借家法の見直しをアメリカに誓約し、ことし五月のフォローアップで重ねて早期成立を約束しました。提案理由の「より利用しやすい借地・借家関係を実現するため」とは、結局大企業やアメリカ大資本にとって利用しやすいものということなのではありませんか。まさにアメリカと日本の財界、大企業への要求には忠実だが、日本国民の切

実な要求には耳をかきかないという反国民的姿勢を示すものと言いはかありません。

現在、大都市部を中心とする異常な地価高騰、都市再開発のあらしは、借地・借家人の平穏な生活と営業を根底から脅かしています。暴力的な地上げによる立ち退き要求は、借地・借家人だけでなく零細な地主や家主をも町から追い出し、町並みそのものが破壊されているのです。今緊急に求められていることは、現行借地法、借家法の徹底によって借地人、借家人の権利を保護することであり、国民の居住を確保するための土地住宅政策の確立ではないでしようか。政府は、憲法二十五条の生存権の保障に基づき、国民が健康で文化的な住宅を確保し、安定した平穏な居住を続ける権利を保障する責務がある、そのための土地住宅政策をこそ確立しなければなりません。

日本共産党は、借地・借家人の生存権を脅かし、零細地主、家主を含めて住民を追い出し、大企業本位の再開発事業を助長する二法案の撤回を強く求め、最後に、三項目の修正案については、民事調停法の一部改正案の調停条項制度の持ついろいろな問題点については私が本委員会の質疑で提起した問題でもあり、いずれも借地人、借家人の権利を擁護する方向での修正ですので、修正案そのものには賛成して、私の反対討論を終わります。

○伊藤委員長 これにて討論は終局いたしました。

○伊藤委員長 これより採決に入ります。

借地借家法案及びこれに対する修正案について採決いたします。

まず、太田誠一君外三名提出の修正案について採決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○伊藤委員長 起立総員。よって、本修正案は可決されました。

次に、ただいま可決いたしました修正部分を除いて原案について採決いたします。

これに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○伊藤委員長 起立多数。よって、本案は修正議決すべきものと決しました。

民事調停法の一部を改正する法律案及びこれに対する修正案について採決いたします。

まず、太田誠一君外三名提出の修正案について採決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○伊藤委員長 起立総員。よって、修正案は可決されました。

次に、ただいま可決いたしました修正部分を除いて原案について採決いたします。

これに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○伊藤委員長 起立多数。よって、本案は修正議決すべきものと決しました。

○伊藤委員長 次に、ただいま議決いたしました借地借家法案に対し、太田誠一君外三名より、自由民主党、日本社会党・護憲共同、公明党・国民会議及び民社党の四派共同提案に係る附帯決議を付すべしとの動議が提出されております。

まず、提出者から趣旨の説明を求めます。中野寛成君。

○中野委員 ただいま議題となりました附帯決議案について、提出者を代表して、その趣旨を御説明申し上げます。

本案の趣旨につきましては、既に当委員会の質疑の過程で明らかになっておりますので、この際、案文の朗読をもってその説明にかえさせていただきます。

それでは、案文を朗読いたします。

借地借家法案に対する附帯決議（案）

政府は、本法が国民の日常生活と密接不可分の

の関係にある極めて重要なものであることにかんがみ、その施行に当たり、次の諸点について、遺漏なきよう万全の措置を講ずべきである。

一 借地・借家関係に関する紛争を未然に防止するため、国民に対し、本法の趣旨及び内容、とりわけ既存の借地・借家関係の更新等には適用されない旨の周知徹底を図ること。

二 いわゆる社会的弱者保護のため、土地・住宅政策を更に積極的に推進し、土地・住宅が安定的に供給されるよう所要の措置を講ずること。

以上であります。

何とぞ本附帯決議案に御賛同くださるようお願い申し上げます。

○伊藤委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。採決いたします。

本動議に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○伊藤委員長 起立多数。よって、本動議のとおり附帯決議を付することに決しました。

この際、左藤法務大臣から発言を求められておりますので、これを許します。左藤法務大臣。

○左藤国務大臣 ただいま議決されました附帯決議につきましては、その趣旨を十分に尊重して善処してまいりたいと存じます。（拍手）

○伊藤委員長 お諮りいたします。

ただいま議決いたしました附帯決議案に関する委員会報告書の作成につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔異議なし〕と呼ぶ者あり

○伊藤委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

〔報告書は附録に掲載〕

○伊藤委員長 次回は、来る十八日水曜日午前九時五十分理事會、午前十時委員會を開會することとし、本日は、これにて散會いたします。

午後九時五十一分散會

借地借家法案に対する修正案

借地借家法案の一部を次のように修正する。

第四条中「十年」の下に「(借地権の設定後の最初の更新にあつては、二十年)」を加える。

第二十三条第二項、第二十六条第二項及び第三項並びに第二十八条中「又は収益」を削る。

民事調停法の一部を改正する法律案に対する修正案

修正案

民事調停法の一部を改正する法律案の一部を次のように修正する。

第二十四条の次に二条を加える改正規定のうち第二十四条の三第一項中「書面による合意」の下に「(当該調停事件に係る調停の申立ての後にされたものに限る。)」を加える。

附則に次の一項を加える。

4 商事の紛争に関する調停事件又は鉱業法(昭和二十五年法律第二百八十九号)に定める鉱害の賠償の紛争に関する調停事件でこの法律の施行前に改正前の第三十一条第一項(改正前の第三十三条において準用する場合を含む。)に規定する書面による合意がされているものについては、なお従前の例による。

平成三年九月二十四日印刷

平成三年九月二十五日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局