

借家法研究の現代的課題

——現代イギリス借家法制と

住宅政策の批判的検討を通じて——

内 田 勝 一

目 次

第一章 序 論

一 本稿の目的と構成

二 イギリスの住宅事情

第二章 最近のイギリス借家法・住宅政策の動向

一 一九六八年家賃法制定までの状況

二 一九六八年家賃法の内容

三 一九六八年家賃法以降の借家法制と住宅政策の動向

第三章 イギリス借家法と住宅政策の現在的特質

はじめに

借家法研究の現代的課題

- 一 民間借家制度の現状
 - 二 借家法の適用対象の拡大化
 - 三 存続保護制度
 - 四 家賃制限制度
 - 五 借家法の問題
- 第四章 借家法研究の課題と方法

第一章 序 論

一 本稿の目的と構成

本稿はイギリス借家法・住宅政策の現状とその現在的特質を明らかにし、我国借家法研究の今後の方向を検討することを目的とする。イギリスを対象とする理由は、住宅問題が最初に発生した国はイギリスであり、その住宅政策も一般に先進的典型的と評価されていること、⁽¹⁾一九六八年に諸家賃法が整理統合されたのち、⁽²⁾最近の住宅政策、借家法の新たな展開が著しく、法素材として興味を惹かれること、イギリスの住宅政策が我国においても住宅借家政策のモデルとして利用されると思われること等にもとづく。⁽³⁾但し、かように興味深い法素材を有するイギリス借家法学は、実務家による法文註釈が主体であり、我国のような理論的研究は盛んではない。むしろ住宅問題専門家による研究に

見るべきものがあり、イギリス借家法⁽⁴⁾学から直接に得られるものは少い。拙稿「イギリス借家法の一考察」早稲田法学会誌二四卷（一九七四）はイギリス借家法制と住宅政策につき、存続保護と家賃制限との規範的一体性はどのようにして確保されているかとの視点から紹介と検討を行なったが、その全般的な紹介分析はいまだ我国には存しない。本来ならば、最近のイギリス借家法の全面的な紹介分析を行うべきであろうが、それはあまりに教科書的なので、イギリス借家法とその背後にある住宅政策の現在的特質を重点的に検討したい。本稿では、①イギリス住宅事情・住宅制度の概観、②最近のイギリス借家法・住宅政策の動向、③イギリス借家法・住宅政策の現在的特質の分析を行い、最後に、我国借家法研究の現状と今後の方向につき簡単な検討を加えることにしよう。

二 イギリスの住宅事情

① 住宅制度 イギリス借家法研究の前提として住宅制度、住宅事情を概観しておこう。周知の如く、イギリスは、イングランド、ウェルズ、スコットランド、北アイルランドからなり、北アイルランドを除いた地域がグレートブリテンと呼ばれる。またスコットランドは独立の行政に服し、別個の法律が適用される。本稿の対象である借家法もイングランドとウェルズに適用される⁽⁵⁾、なお本稿では、イングランド、ウェルズをイギリスと呼ぶ。

イギリス地方自治制度は錯綜した経緯を辿ってきたが、一九七二年地方行政法により根本的改革がなされた⁽⁶⁾。改革前は、地方自治制度は三階層からなり、第一階層は県（County）と特別市（County borough）であり、特別市は県の指導をうけない独立の自主的権限を持つ自治体であった。県は第二階層の区域（County-District）として、市

(Municipal borough) 町 (Urban district) 村 (Rural district) という下位の自治体を持ち、村は第三階層の区域として教区 (Parish) を持っていた。一九六五年に周辺の県を合併して成立した大ロンドン (Greater London) は、三二の区 (London borough) とシティ (City corporation) とから成っていた。各自治体は議会 (Council) を有し、立法行政権を行使した。各自治体は地方当局 (Local Government) と呼ばれ、その行政区域内において住宅に関する権能を行使する地方当局は住宅当局 (Housing Authority) と呼ばれた。⁽⁷⁾ 住宅当局は、原則として、第二階層の地方当局 (市町村)、特別市、大ロンドン市、区であり、⁽⁸⁾ それらの最も重要な権能が住宅であった。一九七二年地方行政法による改革は、大ロンドンを除くイングランド、ウェルズに適用され、一九七四年四月一日から実施された。イングランドにつき説明しておく。⁽⁸⁾ 全土を通じて二階層の地方自治制度が確立され、第一階層の地方当局として県 (County) が存在し、六つの大都市県 (Metropolitan Counties) と三九の非大都市県 (Non-Metropolitan Counties) とに分かれる。第二階層の地方当局として地区 (District) が存在し、大都市県には三六の地区、非大都市県には二九五の地区がある。なお教区は今後も維持される。これら各地方当局は地方自治機能を分担しているが、住宅につき責任を負う地方当局は原則として、第二階層の地方当局である。

② 住宅事情 「第二次大戦後のイギリス社会にあって最も大きな変換の一つは、住宅所有構造の急激な変化である」⁽¹⁰⁾ と評価されているように、持家所有が急激に上昇し、公共住宅も着実に増加している反面、民間借家は急激に減少している。⁽¹¹⁾ イングランド、ウェルズにおいて、一九一四年には約八〇〇万戸の住宅の九〇パーセントが民間借家であったが、⁽¹²⁾ 今日では民間借家はわずかに一四パーセントの比率を占めるのみで、絶対数もまた、例えば、一九六一

年の約四一〇万戸から七一年の約二七〇万戸へと減少している⁽¹³⁾。戦後の住宅建設戸数約七八一万戸（一九四五―七一年まで）のうち、民間建設は三三八万戸、公共分野建設は四四二万戸であり、公共住宅建設の割合が高い。しかし、民間住宅建設の約九〇パーセントは持家居住用住宅建設であり⁽¹⁴⁾、民間貸家住宅建設はほとんど見られない。なお、持家居住の急増の大部分は既存民間借家の購入にもとづくといわれている⁽¹⁵⁾。

所有形態別住宅割合・戸数
北アイルランドを除くグレートブリテン・その他は住宅等である

年 度	全住宅戸数	持 家 所 有	公 共 貸 家	民 間 貸 家	そ の 他
1961	16419	7110 (42.7)	4400 (26.8)	4104 (25.0)	903 (5.5)
62	16630	7317 (44.0)	4506 (27.1)	3908 (23.5)	898 (5.4)
63	16834	7507 (44.6)	4713 (28.0)	3703 (22.0)	909 (5.4)
64	17108	7801 (45.6)	4807 (28.1)	3575 (20.9)	923 (5.4)
65	17387	8084 (46.5)	4903 (28.2)	3460 (19.9)	938 (5.4)
66	17660	8317 (47.1)	5068 (28.7)	3320 (18.8)	953 (5.4)
67	17941	8575 (47.8)	5238 (29.2)	3175 (17.7)	950 (5.3)
68	18234	8843 (48.5)	5397 (29.6)	3026 (16.6)	966 (5.3)
69	18488	9059 (49.0)	5546 (30.0)	2921 (15.8)	961 (5.2)
70	18731	9271 (49.5)	5712 (30.5)	2790 (14.9)	955 (5.1)
71	18961	9499 (50.1)	5821 (30.7)	2692 (14.2)	948 (5.0)

イギリスの住宅統計 表3―1―1 単位千戸（パーセント）
及び欧米諸国の住宅政策 イギリス表II―1 図II―1をもとにして作成

民間借家が多く存在する地域は、一九世紀末以降ホワイトカラー層の住宅地区として都心近くに成立し、その後中産階級の郊外脱出により所有者層が変化した地域であり、更に賃貸用に細分化された住宅が多い。⁽¹⁶⁾ 一世帯当りの占有室数は、持家所有が最も条件がよく、民間借家も少なくはない。住居水準は公営住宅が最も良く、一般に民間借家が最も劣悪である。⁽¹⁷⁾ 民間家具なし借家の過半数は、Semi-detached house と呼ばれる棟割式住宅（一棟二戸建）であり、街区にそってすきまなく建てられた棟瓦造りの住宅であり、大半は一九世紀に建築されたものである。⁽¹⁸⁾ 民間家具なし借家には老朽住宅が多く、三〇パーセントは建築後一〇〇年以上経過した建物であり、三五パーセントは六五年—一〇〇年経過した建物といわれる。⁽¹⁹⁾ 民間借家のなかで家具付住宅は、少数の高級住宅を除外すれば、移民、出稼労働者、下層労働者向けの住宅であり、ロンドンを中心とする南部大都市に多く、占有室数も少なく、住居水準も低いものである。⁽²⁰⁾

公営住宅家賃には若干の統計資料が存するが、民間借家の家賃水準に関する具体的資料は見当たらない。一九六八年の資料によれば、一九六六年において世帯支出に占める住居費の割合は、イギリス全土では一二パーセント、ロンドンでは一五パーセントである。しかし、これには持家所有における住宅購入費用の割賦返済金、公営住宅家賃等が含まれていること、および民間借家人層の賃銀は平均以下であることを考えると、民間借家人の世帯支出に占める家賃の割合はより高いと推定できる。一九七二年住宅財政法の家賃手当計算例は、週賃銀三六ポンド、週家賃一二ポンドと想定していることは右の推定を裏付けよう。⁽²¹⁾

イギリス民間借家の家主はその階層的分化が著しい点に特色がある。⁽²²⁾ 一戸しか賃貸していない賃貸人（全賃貸人の

六〇パーセントを占めるが、賃貸戸数の一四パーセントを占めるだけであるから、一〇〇〇戸以上の賃貸住宅を所有する大賃貸会社（一〇〇戸以上の賃貸住宅を有する賃貸人は〇・三パーセントであるが、賃貸戸数に占める比率は、一〇〇戸以上五〇〇戸未満で一・二パーセント、五〇〇戸以上一〇〇〇戸未満で五パーセント、一〇〇〇戸以上で一五パーセントを占める）まで存する。この傾向は最近も変わっていない。⁽²³⁾ 個人家主は高齢者が多く、六〇歳以上六九歳以下の家主が全体の一九パーセント、七〇歳以上の家主が二二パーセントを占め、これら老人家主の七〇パーセントは一〇戸以下の賃貸住宅しか所有せず、一戸しか賃貸していない家主が五〇パーセントにも達している。⁽²⁴⁾ 従来から民間家主には高齢者貧困者が多いと言われていたことを裏付けている。

民間借家人は、低所得の老人世帯、都心の便利な地域に居住を望む若年労働者層、公営住宅に入居できずまた持家所有の困難な中高年筋肉労働者層の三種に大別でき、各々直面する問題状況に差がある。⁽²⁵⁾

イギリス民間借家制度は持家所有と公営住宅の増大にはさまれ、衰退に向かいつつあることは否定できない。⁽²⁶⁾ 借家法は民間借家を対象とする住宅政策の特殊な規範体系である。この他、住宅に関係する法には、住宅について的一般法としての住宅法があり、⁽²⁷⁾ 地方当局の住宅権限、補助金制度、住宅の修善義務等を規定している。⁽²⁸⁾ 都市計画法制も住宅法の一分野を構成するが、土地利用規制の視点から制定され、その歴史的経緯は異なる。

(1) イギリスの住宅政策は「資本主義の制度の下に典型的に展開された『住宅政策』の見本といえることができる」と評されている（西山卯三「日本の住宅問題」一三一頁）。

(2) 一九六五年家賃法以降のイギリス借家法制の動向については、通産省住宅産業室編「欧米諸国の住宅政策」、星野信也「英

米の住宅政策」都市問題六三巻一二号六四巻一号・水本浩「イギリスにおける最近の借家法の変貌」立教法学一一号・拙稿「イギリス借家法の一考察」早稲田法学会誌二四巻等参照。

(3) 住宅地審議会住宅部会「今後の住宅政策の基本的体系についての中間報告」(昭和四九年一〇月)。

(4) イギリス借家法研究者は *Schictor* が中心であり、量的にも少ない。都市計画・住宅問題・社会福祉の視点からする研究の量が多いが、借家法制に対する認識は乏しい。一般的にはイギリス法学の非学者法的性質をイギリス法律家・法学のあり方と関連させ検討しなければならない。この点について、上山安敏「法社会史」九頁参照。

(5) 一九六八年家賃法は *England, Wales, Isles of Scilly* に適用され(一一四・五条) Scotland, Northern Ireland では適用されない(一一八条)。スコットランドでは一九七一年に諸家賃法が統一化された。The Rent (Scotland) Act 1971, Chap. 28 がそれであり、一〇章一三六条一〇付則から成る。同法制定以前の借家法制については Campbell H. Paton and Joseph G. S. Cameron, *The Law of Landlord and Tenant in Scotland*, (1967) 参照。

(6) イギリス地方自治制度の歴史的背景・変遷を理解することなくして今日の地方自治制度を理解できないと言われる。簡単な内容については、後藤一郎「イギリス地方自治制度論」五五―六〇頁、後藤一郎編「各国の地方自治制度」参照。地方自治制度と住宅政策との関係については J. B. Cullingworth, *Housing and the Local Government in England and Wales*, 等参照。

(7) *Housing Authority* については P. G. Richards, *The reformed Local Government System*, (1973) p. 31; W. O. Hard and J. F. Garner, *Hart's Local Government and Administrations*, 9th ed (1973) p. 510.

(8) 住宅当局にはこれら自治体の他 New Town Committee 等がある。公営住宅は各自治体の Council が責任を持って管理するという意味から Council house と呼ばれる。

- (6) P. G. Richards, *supra* note (7), p. 62; W. O. Hard and J. F. Garner, *supra* note (7), p. 54 八木保夫「イギリスの地方制度の改革と一九七二年地方行政法の制定」法研論集(早大大学院)一〇号参照。
- (10) 水谷三公「政治資源としての住宅」国家学会雑誌八七巻一・二号五五頁。
- (11) 以下の統計は日本住宅公団「イギリスの住宅統計」通産省住宅産業室編「欧米諸国の住宅政策」をもとにして計算した。
- (12) Fair Deal for Housing, Cmnd 4728 (1971), Para 1.
- (13) イギリス住宅事情については、例えば、J. B. Culling worth 「住宅分析」J・B カリントンワース・S・C オープ編『地域計画と都市計画』(一九七二)(鹿島出版会)。
- (14) 水谷「前掲論文」国家学会雑誌八六巻九・一〇号五八九頁。
- (15) 水谷「前掲論文」八七巻一・二号四四頁。
- (16) 水谷「前掲論文」八七巻一・二号四一—四二頁。
- (17) 下総薫「英国の住宅政策」二九頁。
- (18) R. V. Morris and John Moge, 'The Sociology of Housing, p. 12-13 掲載の写真参照。
- (19) Cullingworth, *supra* note (6), p. 37. 又 J. B. Cullingworth, Town and Country Planning in Britain, p. 261.
- (20) 下総「前掲書」二九頁 Report of The Committee on the Rent Acts, Cmnd 4609, (1971) p. 130.
- (21) T. M. Aldridge, Housing Finance Act 1972, 116 Sol. J. 674.
- (22) Report of the Committee on Housing in Greater London, Cmnd 2605, (1965. 3) p. 147.
- (23) Report of the Committee on the Rent Acts, p. 330 Table II (5).
- (24) Ibid, pp. 326 etc.

(25) Ibid, pp. 301 ets.

(26) 星野信也「前掲論文」都市問題六三巻一二号一〇〇頁。最近のロンドンにおける住宅事情については、T. Greve, D. Page and S. Greve, Homelessness in London, (1972).

(27) 住宅法の歴史については、Derek Stroud, Housing and Town Planning, Social Service of England and Wales (ed. by Penelope Hall's), p. 109. 小林陽太郎、駒田栄「居住状況変化の現代的展開」住宅問題講座第一巻「現代住居論」二五六頁以下。なお、「住宅問題は当初公衆衛生問題の一貫として存続した」(Bowley, Housing and the State, p. 2)° 公衆衛生法の歴史等については、柴田徳衛「現代都市論」四一頁、宮本憲一「社会資本論」五三頁等参照。

(28) Keith Davies, West's Law of Housing, 3rd ed, p.55; Macey, Housing Act 1974. 参照。

(29) 都市計画法制については、W・O・ハート「イギリス法における土地利用の規制」ハール編「都市計画と土地利用」二六六頁。Charles Fay and Michael Rich, Hill's Town and Country Planning Act; Desmond Heap, An Introduction of Planning Law, 5th ed (1969). 等参照。

第二章 最近のイギリス借家法・住宅政策の動向

一 一九六八年家賃法制定までの状況

イギリス借家法・住宅政策の特質を分析する前提として、最近のイギリス借家法・住宅政策の変遷を明らかにして

おこう。

現在のイギリス借家法の基本法、主法 (Principal Act) は一九六八年家賃法 (The Rent Act 1968) である。一九六五年法律委員会法 (Law Commission Act 1965) により、法改革を目的とする機構として法律委員会が設立された。⁽¹⁾ 法律委員会は法典化、法の整理化による法の簡單化と現代化を目的とし、その法改革は法形式の整理を主とし、政治的論争の生じる分野には立入らず、実質的内容の変更を伴わないものとされている。一九六八年家賃法は複雑かつ不明瞭な借家法の体系を整理統合し簡明な法体系とする目的にもとづき法律委員会の勧告により優先的に法典化されたといわれる Consolidating Act である。⁽²⁾ 同法は、一九二〇年から三九年までの家賃及び抵当利息制限諸法、一九四六年家具付き住宅 (家賃統制) 法、一九五四年住宅修理及び家賃法第二章、一九五七年家賃法、一九六五年家賃法及び関連諸法を整理統合した法律である。一九六五年家賃法第三章の如く同法に整理統合されていない法もあるが、「イギリス法律家のお気に入りのスポーツは借家法の不明瞭さとあいまいさを喚くことである」⁽³⁾ と皮肉られていたイギリス法の最も複雑かつ不明瞭な分野が簡明化され、⁽⁴⁾ 一つの体系的立法として成立したことはイギリス借家法史上画期的意義を持つといえよう。⁽⁶⁾

実質的にみて、より重要な意味を持つのは一九六五年家賃法 (The Rent Act 1965) であった。一九五七年家賃法 (The Rent Act 1957) ⁽²⁾ は課税価格が、ロンドン、スコットランドでは四〇ポンド、その他では三〇ポンドを超える家屋の家賃統制を解除し、一九五七年七月六日以降に成立した全ての新規賃貸借を統制解除 (Creeping decontrol) ⁽⁸⁾ した。同法は激しい論争を惹きおこし、当時スエズ紛争と並ぶ政治的焦点であった。⁽⁹⁾ 同法は家賃統制を徹廃し、家賃

を自由化させ民間借家分野に資本を導入し住宅水準を向上させる目的を持っていたが、統制から解除された住宅は次第に売却され、持家所有へ移行し、民間借家建設に新規資本が投下されることもなかった。同法により統制解除された住宅は四五〇万戸にも達したといわれ、結果的には民間借家制度の崩壊を決定づけてしまった。

この後、一般的には住宅の量的増加、質的充実が進んだ。⁽¹¹⁾しかし、民間借家分野では家賃が暴騰し、また住宅事情が一段と深刻なロンドン⁽¹²⁾ではスラムが急速に拡大し、重要な社会的政治的問題となった。政府は六三年に大ロンドンにおける住宅事情を調査するため、ミルナー・ホランド委員会を任命し、同委員会は六五年三月に大ロンドンにおける住宅、社会条件の検討とその改善についての示唆を内容とする報告書⁽¹⁴⁾(Report of the Housing in Greater London, Cmnd 2605)を作成した。この間、六四年総選挙に勝利した労働党政権は恒久的立法までの臨時処理法として一九六四年立退き保護法⁽¹³⁾(The Protection from Eviction Act 1964)を制定した。ミルナー・ホランド委員会報告書にもとづき、六五年三月には、Rent and Security of Tenure⁽¹⁵⁾と題する家賃法案が提出され、六五年家賃法として成立し、同年一二月八日から施行された。⁽¹⁶⁾

同法は民間借家の家主借家人の關係にかんする永続的基礎を定めることを基本的目的としていた。⁽¹⁷⁾借家法の適用対象住宅を拡大し、新たに規制賃貸借制度⁽¹⁸⁾(Regulated Tenancy)を導入し適正家賃登録制度⁽¹⁹⁾(Registration of Fair Rent)を定め、さらに存続保護制度⁽²⁰⁾(Security of Tenure)をも若干拡大した。統制賃貸借⁽²¹⁾(Controlled Tenancy)における家賃統制の厳格性と変則性を避け、家主借家人双方に公平であることを目的とする適正家賃制度の導入は、借家法史上画期的意義を持つこととなる。⁽¹⁸⁾同法は、規制賃貸借の導入の際、統制賃貸借と規制賃貸借との二元的構成

を将来解消させ、全てを規制賃貸借とし適正家賃制度に服させることを意図していた。⁽¹⁹⁾なお、政府は同法提案時に
いてイギリス家賃法の全面的再検討の必要性を認識し、家賃諸法の整理統合、体系的借家法の編纂を予定していた。⁽²⁰⁾

(1) Law Commission については、下山英二「イギリスにおける最近の法典化」比較法研究三一号一八〇頁。野村稔・比較法
法研究三三号一八二頁。下山英二「イギリス」法社会学講座一〇巻「歴史文化と法」三十頁。J. H. Farrar, Law Reform
and the Law Commission (1974)；堀部政男「法改革の歴史と展望」比較法研究三七号九八頁。

(2) イギリスにおける法典化には、実質的内容を変更する法律化と整理統合を目的とする法典化がある。詳細については、高
柳賢三「英米法の原理論」二〇〇頁、水田義雄「英米法序説」一五五頁等。なお、久保正幡「法典編纂史の基本的諸問題・
総論」法制史研究一四号別冊四頁。

(3) J. W. Wills, A Short History of Rent Control Laws, 36, Cornell Law Quarterly 90.

(4) Lawson, Introduction to the Law of Property, p. 125.

(5) かような複雑性については多くの批判があり、その簡易化が提案されていた。(L. N. Brown, Comparative rent Control,
19 International and Comparative Law Quarterly 206) 借家法の不明瞭性は「この種の法は弁護士を依頼する余裕のない
人々の保護を目的とし、また同じような状態にある多くの小賃借人に影響を与えるから」(J. W. Wills, supra note (3), p.
89) 強く批判される。

(6) 「本法は、賃貸人賃借人に関する法というこの最も困難な法分野に関心を持っている全ての人々に対し、五〇年余りの
歴史のなかではじめてこの立法が導入されたことにより、この期間内に積み重なった、ときに矛盾し常に混乱していた過度の
詳細さを統一化し、またそれらを一つの制定法の一部分とし、従って混乱発生の主要な原因の一つであった常に前後参照が

必強であつたことを取除へようといつて押進する責備をなすべからず」(Magnus, *The Rent Act 1968*, p. 33)。⁵⁾ 以下 L. A. Blundell and V. G. Wellings, *Woodfall's Law of Landlord and Tenant* (27th ed), p. 1425.

(7) その内容とつては例へば⁶⁾ Magnus, *The Rent Act 1957* 参参照。

(8) J. R. Lewis and J. A. Holland, *Landlord and Tenant*, p. 237.

(9) 前述の論争とつては⁷⁾ M. J. Barnett, *Politics of Legislation: The Rent Act 1957*, (1969); 以下⁸⁾ ハーランド・著田口富久治訳「イギリスの立法過程」(一九六三)。

(10) P. F. Wendi, *Housing Policy—The Search for Solutions—*, p. 34.

(11) Report of the Committee on Housing in Greater London, Cmd. 2605 (1965. 3), p. 227.

(12) 前述のロンドン住宅事情の深刻とつては⁹⁾ Donnison, *Government of Housing*, p. 328 etc.

(13) 本報告書の紹介によつて¹⁰⁾ F. R. Crane, Report of the Committee on Housing in Greater London, 29 *Modern Law Review* 197; 水本浩「イギリスにおける最近の借家法の変貌」立教法学一一号一九頁。

(14) Harold Wilson, *The Labour Government 1964-70*, p. 54; 労働党の六四年総選挙における住宅政策とつては¹¹⁾ J. B. Cullingworth, *Housing and Local Government in England and Wales*, p. 53; 渡辺精一「戦後における労働党の住宅・土地政策」『モダン研究』一五巻一一号六五頁。関嘉彦「イギリス労働党史」三五八頁。

(15) Rent and Security of Tenure; *The Rent Bill*, Cmd 2622, (1965. 3).

(16) 六五年法とつては¹²⁾ 水本浩「前掲論文」・篠塚昭次「土地住宅立法の比較法的展望」論争民法学三四四頁。

(17) Rent and Security of Tenure, Para 26.

(18) Ibid, Para 19; Evans, *The Law of Landlord and Tenant*, (1974) p. 271.

(19) Ibid, Para 23.

(20) Ibid, Para 26; なお労働党の六〇年代後半の住宅政策については 'The Housing Programme 1965 to 1970, Cmnd 2838 (1965. 11); J. B. Cullingworth, supra note (14) pp. 54-57; Derek Strod, Housing and Town Planning, Social Service of England and Wales, ed. by Penelope Halls) p. 112, なお六六年三月総選挙においても労働党が勝利した。労働党は同総選挙で家賃統制と低利融資による持家制度の促進を主張していた。関嘉彦「前掲書」三六六頁。

二 一九六八年家賃法の内容

現代のイギリス借家法制の基本法であり、「立法のジャングル」⁽²¹⁾を簡明にした六八年家賃法は九章一一八条一七付則から成り、イングランド・ウェルズに適用される。同法の内容を簡単に述べよう。

借家法が適用される賃貸借は保護賃貸借 (Protected Tenancy)⁽²²⁾と呼ばれ、独立の家屋として賃貸された建物の一部であって、その住宅の課税価格 (Rateable Value)⁽²³⁾が基準日 (appropriate day) において大ロンドンでは四〇〇、その他では二〇〇ポンド未満でなければならない⁽²⁴⁾。但し、以下の場合は除かれる。家賃が建物の課税価格の三分の二以下である場合、この規定は親族間の賃貸借および二一年より長期の賃貸借に借地契約を除外する点に意義がある⁽²⁵⁾。家賃がまかない (board) 給付 (attendance) 家具使用 (furnished) についての対価を善意で (bona fide) 含む場合⁽²⁶⁾、住宅が土地賃貸借の一部として賃貸されている場合⁽²⁷⁾、農地賃貸借に含まれる場合⁽²⁸⁾、国有不動産の場合⁽²⁹⁾、地方当局等の公的団体により建物が賃貸されている場合⁽³⁰⁾、公的住宅⁽³¹⁾、牧師館賃貸借の場合⁽³¹⁾、店内酒類販売許可 (on licence) を受け

た店舗併用住宅の場合、等である。⁽³²⁾

借家権の存続保護は借家法の本質的位置を占めており、イギリス借家法上、賃貸借が終了するには次のような論理的経過を辿る。⁽³³⁾①当事者の契約により成立した契約賃貸借 (Contractual Tenancy 保護賃貸借とも呼ばれる) がコモンロー上の原因により消滅する。②この場合借家人が建物に居住しているかぎり当然に法定賃貸借 (Statutory Tenancy) が発生する。③法定賃貸借を消滅させるには借家法の規定する消滅原因に該当しなければならない。借家法上の消滅原因は、賃貸人の明渡請求が、④借家法上具体的に列挙された個別的事由に該当し、⑤裁判所が占有回復命令を出すことが相当 (reasonable) と考えられる場合である (同法一〇条一項)。⑥但し、規制賃貸借には、裁判所の相当性判断が不要とされ、特別の個別的事由に該当すれば直ちに占有回復命令を出すことができる場合がある (一一条二項)。

イギリス借家法は個々の法律が家賃法と呼ばれているように家賃制限が中心である。現行法制上保護賃貸借は規制賃貸借と統制賃貸借とに分かれ、異なる法規制に服する。統制賃貸借は、一九五七年七月五日以前から存在し、建物の課税価格が一九五六年一月七日においてロンドンでは四〇ポンド、その他では三〇ポンドを超えない住宅の賃貸借であり、建物の総体価格 (Gross Value) に適正係数 (Appropriate factor) を乗じて定まる家賃限度額制度 (rent limit) が規定され、それを超える家賃を取得できない。規制賃貸借は、統制賃貸借を除く一九六五年法により借家法が適用される全ての保護賃貸借である。規制賃貸借の場合には、家賃査定委員会 (Rent Assessment Committee) により定められる適正家賃 (fair rent) の登録制度に服し、登録家賃額が家賃限度額となる。家賃限度額は規制賃貸借が契約賃貸借として存在する場合と法定賃貸借として存在する場合とで異なる規制に服し、また家賃登録のある場合

とない場合とでも異なる規制に服する。規制賃貸借の家賃限度額決定方式は複雑な構成となっている。

六八年法はこの他いくつかの規定を設けている。家賃制限制度の実効性を担保するため実質的には家賃の意義を持つ代価の收受⁽³⁵⁾權利金を禁止している。權利金とは家賃に付加された負担金、同様の金銭、その他の金銭的代価を含み(九二条一項)、賃貸借の設定更新継続(八五条)、譲渡(八六条)の対価として要求される家賃以外の金銭的対価を全て含み、第三者に対する支払も禁止されている⁽³⁶⁾。更に、權利金禁止を脱法するために行う金銭消費貸借(八五・八六条)、通常の価格を超過する価格での家具購入の要求(八八・八九条)、家賃前払の要求(九一条)等は權利金と同視され禁止されている。これら禁止に違反すると一〇〇ポンド以下の罰金に処せられ、裁判所により權利金の返還を命じられる。

同法第八章は抵当権規制を定めている。賃貸人が賃貸建物に抵当権を設定した場合、抵当権実行の制限、抵当利息の制限を行ない賃貸人を保護し、間接的に借家人を保護するためである⁽³⁷⁾。同章の規定は一九六五年一月八日以後に設定された抵当権には適用されない(六五年法四二条四項)⁽³⁸⁾。同章の適用される抵当権は統制抵当権(Controlled Mortgage)と規制抵当権(Regulated Mortgage)とに分けられる。前者は旧統制と新統制に分けられ、利率に相違⁽³⁹⁾があるが、抵当利息が制限され、抵当権者は制限を超えることはできず、制限超過利息の取戻しができる。また一定の事由が存する場合は抵当権設定者保護のため抵当権実行の制限がある。但し、抵当権実行制限によってより大なる困難(Greater hardship)が生じることを抵当権者が立証した場合には、裁判所は抵当権実行命令を出すことができる。規制抵当権の場合はより柔軟な規定が適用される。①抵当利息の利率が増加した場合、②規制賃貸借の家賃が登録され、登録家賃が以前の家賃より低額の場合。③抵当権者が元金の支払を要求、または受戻権喪失(Foreclosure)、売

却等の抵当権実行に着手した場合、抵当権設定者は裁判所に訴えることができる。裁判所は抵当権設定者に救済策が与えられないならば財政的困難 (financial difficulty) が生じるとの確信が得られたならば、適当と考える程度まで抵当利率の制限、元金支払い時期の延期、抵当権の条項の変更、権利や救済策の行使につき制限や条件を課す条項を設けること等ができる。

同法第六章は、借家法の適用のない賃貸借を「第六章契約 (Part VI Contract)」と呼び、家賃制限と存続保護に関して特別規定を設けている。その中心は家具付き賃貸借である。同章の適用される賃貸借では取得しうる家賃の最高額は家賃審判所⁽⁴⁰⁾ (rent tribunal) により定められる適正家賃登録額を超えることはできず (七六条)、権利金も禁止されている (八七条)。存続保護に関しては、借家法の一般原則とは異なり、解約告知後六ヵ月間占有を継続しうるだけである。しかも、確定期間賃貸借 (contracts for fixed terms) は期間満了の際、解約告知が不要であるから、同章の保護が与えられない。

更に同法は、建物転貸借と土地賃借人による建物賃貸を転貸借 (Subtenancy) と呼び、その成立・効果に関する規定 (一〇三―一〇四条)、賃借建物の共用 (一〇一―一二条)、裁判管轄手続 (一〇五―一〇六条)、雑則 (一〇七―一二条)、一般規則 (一二三―一二八条) 等を含んでいる。

なお同法は六五年法第三章を整理統合していないので、不法な追立と妨害の禁止については同章の規定が適用される。

(12) G. Dobry and M. Barnes, Hill and Redman's Law of Landlord and Tenant, (15th ed.), p. 851.

(22) rateable value については General Rate Act 1973, s. 19 参照。

(23) 一九六八年家賃法一条一項(a)。基準日は六五年三月二三日であり、同日以降に建築された建物は課税台帳にはじめて建物課税価格が記載された日である。なお、七三年四月一日の課税台帳改訂に伴い七二年住宅財政法八九条六項は課税価格制限額を変更し、七三年反インフレーション法一四条が新たな基準を定めた。

(24) 六八年法一条一項(a)。

(25) どのような賃借人は The Landlord and Tenant Act 1954 chap. 1; Leasehold Reform Act 1967 chap. 1, による保護を受けている。詳細な内容については Hill and Redman's, supra note (21), pp. 1257 ets; Woodfall's, supra note (6), pp. 1574 ets; Burn, Cheshire's Modern Law of Real Property (11th ed.) p. 477; P. V. Baker, Megarry's Manual of the Law of Real Property (4th ed.), p. 610 等参照。なお六七年法制定の背景については Leasehold Reform in England and Wales, Cmnd. 2916 (1966)。

(26) 六八年法一条一項(b)、二条三項(c)。まかなう給仕については Hill and Redman's, supra note (21), p. 889; Magnus, supra note (6), p. 64; 幾代通「イギリス」有泉享編「借地借家法の研究」一七九頁。

(27) 六八年法一条一項(c)、一条二項。

(28) 六八年法一条一項(d)、なお農地賃貸借については The Agricultural Holdings Act 1948 参照。イギリス農業は農場に住み込みの労働者を雇傭することにより経営されることが多く、雇傭住居 (tied-cottage) は農業労働者の労働・生活条件への雇傭者による不当な干渉を生むとして問題となる。(水谷三公「政治資源としての住宅」国家学会雑誌八六巻五・六号八〇頁) 農業労働者の住宅利用関係の詳細については、例えば Cheshire's, supra note (25), p. 593; J. R. Lewis and T. A. Holland, supra note (8), p. 275。

- (29) 六八年法四条、一一六条参照。
- (30) 六八年法五条一項二項、なおニュータウンの住宅制度については、坂弘二「英国におけるニュータウンの概要」(1)～(5)自治研究四八巻九号―四九巻一号参照。
- (31) Gloucester V. Cunningham, [1943] 1 All E. R. 61; [1943] K. B. 101.
- (32) 六八年法九条二項、なお一九七二年住宅財政法三五条八項。
- (33) イギリス借家法における存続保護制度と家賃制限制度の内容については、拙稿「イギリス借家法の一考察」早稲田法学会誌二四巻を参照せよ。また借家法の詳細については、幾代前掲論文、水本「借地借家法の基礎理論」一九一頁以下参照
- (34) Hill and Redman's, *supra* note (21) p. 858.
- (35) 六八年法第七章。なお事業用賃貸借 (Business tenancy) の場合には権利金取得は禁止されていない(八六条)。
- (36) Emdence Estates Ltd. V. White, [1960] 1 All E. R. 306; [1960] A. C. 528.
- (37) この制度は一九一五年法二条一項以来一貫している。
- (38) T. M. Aldridge, Rent Control and Security of Tenure, p. 99; Ashley Bramall, The Rent Act 1965, pp. 95-96; R. E. Megarry, The Rent Acts (10 th ed.), p. 483. なお Hill and Redman's, *supra* note (21), p. 1080.
- (39) 統制抵当権は、一九二〇年七月二日以前に設定された旧統制抵当権と一九三九年法により統制抵当権となった新統制抵当権とに分けられ、旧統制では、年六・五パーセントまたは基準抵当利率にパーセントを算した利率のいずれか低い値を超える利率の抵当利息を取得することはできない。新統制では三九年九月一日現在の基準利率を超える抵当利息を取得できない。
- (40) 七四年四月一日に既存の家賃審判所が廃止され新たな審判所が制定された (Local Government Act 1972, s. 205)。

三 一九六八年家賃法以降の借家法制と住宅政策の動向

(1) 一九六九年住宅法

六八年法以降イギリス借家法、住宅政策は新たな展開をとげている。六八年法は、まず一九六九年住宅法 (Housing Act 1969) により修正された。同法は一九六八年四月に発表された *Old Houses into New Homes* ⁽⁴¹⁾ と題する白書の内容を具体化したものである。同白書は住宅計画の中心を住宅建設から住宅改善へと移すべきことを強調していた。今日イギリスでは住宅不足はほぼ解消したとされ住宅政策の中心は住居水準の向上にある。⁽⁴²⁾ 同法は一九五七年住宅法を補充する付加法であり、六章九一条一〇付則から成り、改善可能な老朽住宅(住宅地域)を修繕し現代の生活水準に適合的な住宅へと改善し、スラム化防止を目的とする。借家法制にとり重要な意味を持つのは、第三章「良好な修繕状況にあり標準的住居水準を具備している住宅の家賃」の諸規定である。なお同章の規定は一九七二年住宅財政法により廃止された。同章は統制賃貸借に服す住宅の荒廃を防止するため、賃貸人が一定の水準にまで住宅を改修した場合には規制賃貸借へ転換することを認めた。⁽⁴³⁾ 統制賃貸借は一九五七年家賃法の適用に服す住宅であったから老朽住宅が多く、六九年当時約一五〇万戸あったが毎年一〇パーセントの割合で減少しつつあった。また統制賃貸借の家賃は規制賃貸借の四〇パーセント程度であり、賃貸人が家賃を源資として住宅の修繕を行うことは殆んどなかった。つまり本章は、統制賃貸借住宅が標準的住居水準を具備した場合に規制賃貸借へ転換させ、家賃を増額させる手段により賃貸人の改修努力を促進させんとする試みである。

地方当局から資格証明書 (qualification certificate) を取得した場合に統制賃貸借は規制賃貸借に転換する。資格証明書を取得するには住宅が標準的居住水準の全てを充し、良好な修繕状況にあり、人間の生存に適していなければならない (同法四三条一項)。取得手続は、本法施行後、住宅がすでに右要件を充足している場合と要件充足のための工事が意図されている場合と異なる。前者の場合は、賃貸人は直ちに証明書発行申立ができるが (四四条一項、四五、四八、四九条)、後者の場合は工事完成により要件が充足されるであろうと地方当局が判断した場合に仮の証明書が発行され、工事完了後要件が充足された時に資格証明書が発行される。資格証明書発行により統制賃貸借は規制賃貸借に転換し (四三条二項)、賃貸人は適正家賃登録の申立ができる (四七条)。家賃登録により家賃が増額されるが、賃借人保護のため家賃増額は段階的にされ、全額増額まで四年間の猶了期間があった (五二条、付則三)。しかし、資格証明書取得申立から規制賃貸借への転換、家賃登録までの手続は極めて複雑かつ迂遠であり、この手続を辿ることに成功しても家賃の完全な増額までには更に四年間の年月を必要とした。従って標準的居住水準を充足し住居水準を向上させ家賃を増額せんと欲する賃貸人の意欲を刺激するには不十分であった。六八年八月二五日以降二年間で本章の規定にもとづき規制賃貸借へ転換した住宅はわずか四〇〇〇以下であった⁽⁴⁵⁾。同制度を有効に機能させるためには手続を単純化し家賃増額をより簡易迅速にする必要があると批判された⁽⁴⁶⁾。七二年住宅財政法はその批判にもとづき、この転換手続を簡易なものとした⁽⁴⁶⁾。

なお同年には一九六九年家賃 (増額統制) 法 (The Rent (Control of Increases) Act 1969) が制定され、規制賃貸借における家賃増額の制限に関する条項を含んでいた⁽⁴⁷⁾。但し同法は二年間効力を有する法でありすでに失効して

いる。

(2) 労働党から保守党への政権転換

七〇年六月総選挙で保守党が政権についた。⁽⁴⁸⁾ 物価値上り、減税、失業と完全雇用、法と秩序の維持等が主たる政治的論点⁽⁴⁹⁾であり、五七年、六四年総選挙とは異なり、住宅政策は二次的争点であった。労働党の住宅政策の中心は公営住宅建設であるが、当時から持家所有に対する態度に変化が生じてきた。六五年の白書 *The Housing Programme 1965 to 1970*⁽⁵⁰⁾ は持家所有増加の要求に計画は対応すべきと述べており、持家所有に対する労働党の重要な政策変化と評価されている。⁽⁵¹⁾ また貧困家庭の住宅問題解決は公営住宅建設によるとされ、民間借家にたいする期待はすくない。⁽⁵²⁾ 但し、保守党とは異なり借家人の法的地位の強化に賛成している。同総選挙における保守党の住宅政策は明らかに、同政権はその後、民間借家分野では賃借人の保護よりも賃貸人の利益保護を目的とし、制限緩和、利潤増加により、民間貸家業の復活を計ろうとする一連の政策を提起する。

(3) フランシス委員会報告

⑧一九六八年家賃法における家賃規制、とくに住宅が不足し人口が集中している地域の家賃規制の機能⑨家具付き住宅と普通住宅とに適用される法典間の関係の二点を調査するため、六九年一〇月 *High Francis* を議長とする五人の委員からなる委員会が制定され、七一年三月二日二四〇ページの調査報告と二九〇ページの付録とからなる報告書 *Reports of the Committee on the Rent Acts*⁽⁵⁴⁾ を提出した。そのなかで三六項目の勧告がなされているが、主要勧告を検討しよう。

① 一九六五年法、六八年法の機能とその修正についての諸勧告 報告書は借家法の適用対象住宅の課税価格の上限を大ロンドンでは三〇〇ポンド、その他では一五〇ポンドにまで減額すべきと勧告した(勧告六)⁽⁵⁶⁾。これに対して少数意見は、六五年当時すでにその水準を超える住宅がかなりあったとの見解を指摘し、たとえこの勧告により直ちに適用除外される住宅は多くないと仮定してもそれら住宅の賃借人は借家法適用除外により住居を失うであろうこと、また七三年四月の課税価格再査定時には都市の中心地域の多くの住宅は適用除外されることになる主張し反対した⁽⁵⁷⁾。政府もまた少数意見を妥当とし、勧告六を受諾しないと述べた⁽⁵⁸⁾。

民間資本による賃貸用住宅建設への資金導入を期待し、報告書は新たに建築された住宅は規制から完全に除外すべきことを勧告した(勧告一三)。少数意見は、新規賃貸住宅の統制解除政策によっても民間資本の新規参入という効果は発生しないであろうこと、及びそれは現存住宅に対する借家法の適用の有効性を害することを理由に反対した⁽⁶⁰⁾。下院ではこの点に関する議論はなく、政府の見解は明確ではないが多数意見に賛成していると思われる。但し、住宅問題研究者は少数意見に賛成している⁽⁶¹⁾。

統制賃貸借は一般的に規制賃貸借へ転換すべきことが勧告された(勧告七)。グレートブリテンに現存する統制賃貸借が一五〇万戸にまで減少したこと、統制賃貸借の家賃は規制賃貸借家賃の四〇パーセントでしかなく不公平であること、統制賃貸人は貧困かつ老齢であること等が理由である⁽⁶²⁾。少数意見は転換に際しての諸条件、家賃増額の賃借人に及ぼす影響等につき批判している⁽⁶³⁾。

規制賃貸借において家賃登録をしていない場合には当事者の合意額が家賃限度限となり(勧告五)、また家賃登録の

時から三年の期間が経過した場合には当事者共同して家賃登録の抹消が可能であり、その後当事者の合意により家賃が定められる（勸告二七）。これは家賃合意と呼ばれる。家賃登録の申立が少なく適正家賃登録がされない結果、従前の家賃額に凍結され適正家賃制度の目標が達成されなかったこと、及び建物に対して適正家賃が登録される結果、当事者に変更があっても家賃額を変えることはできず家賃増額は家賃係員へ申立てる手続をとる他なく賃貸人に不便であるとの理由に基づく。統制賃貸借の規制賃貸借への転換、家賃合意は七二年のフェア・ディール白書により賛成され、七二年住宅財政法により実現された。

その他、防害及び不法な追立てに対する罰金の最高限の増額（勸告一一）、⁽⁶⁶⁾住宅窮迫地域における地方当局のより積極的な役割（勸告二八—三〇）⁽⁶⁷⁾等の諸勧告がある。

② 家具付き住宅と普通住宅の賃貸借の同一化 六五年法、六八年法により普通住宅の賃借権に保護が与えられたが、家具付き住宅は六八年法第六章により限定的保護を享受するのみであった。⁽⁶⁸⁾普通住宅と家具付き住宅の区別の合理性は賃貸人により供給される家具の量と質とに依存する。⁽⁶⁹⁾しかし、若干の量のほとんど無価値に等しい家具を賃貸人が住宅に備付けることによりこの区別は非論理的、不衡平な差別となる。⁽⁷⁰⁾家具付き住宅の賃貸人は普通住宅よりも容易に住宅の占有を回復でき、またより多くの収益を得ることができるから、六八年法以降普通住宅から家具付住宅への大規模な転換が発生しロンドンでは全民間借家の四分の一が家具付住宅へ転換した。⁽⁷²⁾家具付き住宅借家人はより劣悪な設備により多くの家賃を支払うこととなった。⁽⁷³⁾かような状況から、借家法は家具付き住宅借家人へ法的保護を拡大し、普通住宅と居住者相互間の公平を計るべきことが主張された、⁽⁷⁴⁾フランス委員会報告の少数意見は、事業として

家具付き住宅を賃貸している資本家的賃貸人と自宅の余分な部屋を家具付きで賃貸している者とを区別し、前者には借家法を全面的に適用すべきと主張した。⁽⁷⁶⁾多数意見は借家法の規制が加えられれば賃貸人が供給を減少させることは経験上明らかであり、⁽⁷⁶⁾「悪質な賃貸人の方が賃貸人がいないよりましであり、工合の悪い賃貸借の方が賃貸借が全くないよりもましである」⁽⁷⁷⁾から、家賃査定に関する六八年法四六条のみを家具付き住宅賃貸借に適用すべきと勧告した⁽⁷⁷⁾（勧告二六）。なお、この当時、一般的にはフランス委員会が家具付き住宅は全面的に借家法に服すべきと勧告する⁽⁷⁸⁾であらうと予想されていた。

家具付き住宅賃貸借では存続保護は周期賃貸借（Periodic Tenancy）にのみ与えられ、終了につき解約告知を必要としない確定期間賃貸借には与えられていなかった。勧告二〇は確定期間賃貸借の場合にも書面による一ヵ月前の解約告知を必要とするとして、一ヵ月の明渡猶了期間の創設を勧告した。

住宅建設大臣 Amery は、七一年三月一〇日の下院において家具付き住宅に関するフランス委員会の勧告に一般的には賛成する態度を明らかにした。⁽⁷⁹⁾しかし同一化に関しては少数意見を支持する専門家が⁽⁸⁰⁾多く、労働党はこれら勧告に反対した。⁽⁸¹⁾家具付き住宅に関しては、フェアディール白書発表当時未だ検討中とされ立法化されなかったが、七三年法は家賃手当制度を創設し、七四年法は本報告書の勧告とは逆に借家法を全面的に適用した。

③ 本報告書の全般的評価 本報告書は「政治的かつ非常に重要な文書であり、住宅問題の重要性と重大性にとふさわしい論争を引きおこした」⁽⁸²⁾が、多くの住宅問題研究者は、報告書の多数意見にもとづく勧告に反対し、少数意見を支持する。本報告書の勧告する借家法の適用対象住宅限定化、新規賃貸借の適用除外、統制賃貸借の規制賃貸借

への転換、家賃合意の導入による家賃規制のなしくずしの廃止、家具付き住宅への借家法の全面的適用化に対する反対等は、「概して言えば、フランススの提案は、一九六五年法によって制定された適正家賃と存続保護の体系を徐々に廃止する」ことを意味すると批判されているように、一九五七年法の統制解除政策と類似している。五七年法以降の歴史的経験から明らかなように本報告書の政策は有効性に乏しいものである。本報告書にもとづく直接的立法は行なわれず、七三年法、七四年法は本報告書とは逆の立法を行なった。借家法・住宅政策のこの後の展開から明らかなように本報告書の諸勧告には住宅政策の歴史に逆行するものが多く、少数意見の見解がより妥当な内容を含んでいたといえる。

(4) フェア・デール白書

① 白書の基本的目的 一九七一年七月に発表された Fair Deal for Housing⁽⁸⁴⁾ 白書は、「戦前戦後の政府の住宅建設計画の最も野心的な提案である」。⁽⁸⁵⁾ 本白書は目的を次のように述べている。政府は住宅不足を利用して家主が搾取することを防止するため家賃を統制し、また住宅不足克服のため新建設に補助金を与える政策を採用してきた。⁽⁸⁶⁾ その結果、今日では、全国的な激しい住宅不足は存在しない。現在の住宅問題は住宅ストックを良好な状態で保持すること、住宅困窮者の救済、民間借家人と公的借家人との間の公的援助の不平等と異なる地方当局の公営住宅借家人相互間の不平等の解決にあり、これは一時的住宅不足ではなく、他の社会問題と同様の恒久的な分配、公平の問題である。この観点からすると、従来の住宅財政制度には様々の欠陥があったので、住宅資金を住宅問題に直面している地域と人々とに集中するため、住宅財政の徹底的改革と住宅政策の転換とが必要である。⁽⁸⁷⁾ 本白書の主目的は住宅財政

制度の改革——効率化⁽⁸⁸⁾にあり、必要な財源を確保、増加させるために適正家賃制度を公的住宅分野にも導入し家賃を増額させ、その資金により住宅補助金の付与、スラムクリアランスの促進を行なおうとする。持家所有者と借家人との間のおよび公営住宅借家人と民間借家人との間の平等性、賃貸人賃借人間の正義の確保を計り、住宅における公平性の原則を実現せんとすると述べている。⁽⁸⁹⁾

本白書は住宅政策全体のあり方と密接に関連しており、様々の問題を含んでいるので、議会では保守党政府と労働党議員との間で激しい討議が行なわれたが、結局賛成多数により承認され、⁽⁹⁰⁾のちに本白書の提案に従った七二年住宅財政法が制定された。従って、本白書の問題点は現行イギリス借家法、住宅政策の特質でもあるから次章で検討し、ここでは民間借家政策を中心とし賃貸住宅についての本白書の具体的提案を述べておこう。

白書は公営住宅をも含む賃貸住宅分野全般において、賃借人相互間の不公平、真に困窮している人々の看過、住宅の荒廃、資金の浪費がひきおこされている原因は一貫した原則が確立されていないからであるという。⁽⁹¹⁾住宅につき相当な家賃（適正家賃）を確定し、賃借人はその家賃額につき援助を必要とするかを検討し、必要な賃借人に家賃補助を与えることを基本原則として措定する。具体的には、(a)家具付住宅を除く全ての賃貸住宅の借家人に対し適正家賃制度を適用し(b)適正家賃を支払うことのできない借家人に対し家賃減額（Rent Rebate）ないし家賃手当（Rent Allowance）を付与し、(c)住宅事情の程度に応じ、住宅当局への大蔵省の補助金を集中することである。(c)はスラムクリアランス、住宅建設促進と関連し、大蔵省と住宅当局との補助金制度全般に関する問題であるから、以下では(a)(b)につき検討しよう。⁽⁹²⁾

② 適正家賃制度の拡張

白書は統制賃貸借を全面的に規制賃貸借へ転換し、家具付き住宅を除く全民間借家に適正家賃制度を拡張せんとした。統制賃貸借の家賃は一九五七年以来変化せず、現在では維持費と保険料とをかるうじてカバーするのみで、賃貸人は修繕意欲を喪失し荒廃にまかせられている状況を改善せんとする目的による。⁽⁹³⁾ 具体的方法として、七三年一月一日から統制賃貸借を建物の課税価格にに応じて、段階的に三年間で規制賃貸借へ全面的に転換させる。⁽⁹⁴⁾ 賃貸人は転換の三ヵ月前から家賃係員に対し適正家賃登録申立ができ、家賃額は二年間かけて段階的に増額する。適正家賃支払の余裕のない賃借人には住宅当局から家賃手当が与えられる。

統制賃貸借から規制賃貸借へ転換した場合で未だ家賃登録がない規制賃貸借、および適正家賃登録から三年経過した規制賃貸借では、賃貸人と賃借人との合意で家賃を増額できる。但し、当事者は家賃係員への適正家賃登録申立権を失わない。⁽⁹⁵⁾ この家賃合意制度はフランス委員会報告により勧告されていた。⁽⁹⁶⁾ この他、同白書はフランス委員会⁽⁹⁷⁾の三つの勧告に結論を下した。家具付き住宅へ普通住宅と同様の存続保護を付与することには反対する。妨害及び不法な追立に対する罰金の最高限を上昇させる立法を早急に提案する。大ロンドンでは三〇〇ポンド、その他では一五〇ポンド以上の課税価格を有する住宅を借家法の適用から除外する旨の勧告を拒絶することである。⁽⁹⁷⁾

政府は適正家賃制度を地方当局の住宅（公営住宅）に適用することを提案しており、賃貸住宅の二つの主要な分野は適正家賃という共通の公平原則に支配される。⁽⁹⁸⁾ 従来、公営住宅の家賃は主として建築費により決定された。⁽⁹⁹⁾ しかし、建設時期のちがいにより建設費、大蔵省からの補助金に差異があり、また住宅当局の財政状況、住宅建設計画の規模等各住宅当局の公営住宅政策の相違により同じ規模の公営住宅であっても家賃水準は様々であった。⁽¹⁰⁰⁾ 政府はかよう

な賃借人間の不公平を解消するため適正家賃制度を導入したという。⁽¹⁰²⁾ 地方当局はその地域内の民間借家の適正家賃と比較しつつ、公営住宅の適正家賃を査定する。⁽¹⁰³⁾ 当局はこの査定に対する賃借人側の意見を聴取したのち、家賃査定委員団より選出された委員から構成される Rent Security Board に提出する。同委員会が承認すればその額が適正家賃となり、⁽¹⁰⁴⁾ 不承認の場合は当局からの説明を求め査定額を変更できる。⁽¹⁰⁵⁾ 適正家賃は三年毎に改訂される。⁽¹⁰⁶⁾ なお公営住宅借家人は、立退きについて若干の保護が与えられ、県裁判所の命令によらねば立退かされない。⁽¹⁰⁷⁾ またほとんどの公営住宅家賃は適正家賃制度導入により大幅に増額され借家人の家計にかなりの負担を生じさせるので、⁽¹⁰⁸⁾ 適正家賃制度の公営住宅への導入も段階的に行なわれる。⁽¹⁰⁹⁾ 更に、公営住宅の場合も適正家賃を支払うことのできない者に対して家賃減額制度が与えられる。⁽¹¹⁰⁾

③ 全国的家賃補助計画⁽¹¹¹⁾ 従前から公営住宅借家人には家賃補助金として家賃減額制度があったが、その採用は地方当局の裁量に委ねられており、⁽¹¹²⁾ 必ずしも全ての地方当局が採用していたわけではなかった。⁽¹¹³⁾ また家賃減額の方法も地方当局毎に独自の方法が採用され、⁽¹¹⁴⁾ 一律の規定はなかった。⁽¹¹⁵⁾ 他方、民間借家人は、バミニングを除くと、どんなに貧しくとも家賃補助金制度の適用をうけなかった。⁽¹¹⁶⁾ 政府はかような不平等是正のため、全ての賃貸住宅に対して社会福祉政策の視点から全国一律の家賃補助制度を導入した。⁽¹¹⁷⁾ 公営住宅借家人は彼の収入、家庭状況、適正家賃額等に関係づけて定められた算式にもとづき家賃減額をうけ、⁽¹¹⁸⁾ 民間借家人は同一の算式にもとづき、賃貸人に適正家賃を支払った後、家賃手当を地方当局からうける。⁽¹¹⁹⁾

(5) 一九七二年住宅財政法

一九七一年の住宅問題にかんする二つの報告書・白書の諸提案を具体化した一九七二年住宅財政法(The Housing Finance Act 1972)が七二年八月一〇日から施行された。同法は九章一〇八条一一付則から成り住宅財政制度全般に関連するが、以下では民間借家分野を中心に検討する。なお、適正家賃制度、家賃補助制度は住宅補助制度全体の改革と密接な関係⁽¹⁸⁾にあり、とくに本法第一章の諸規定は住宅問題の規制よりも地方当局の財政処理問題に関心を示している⁽¹⁹⁾と評価されるほどである。

① 民間借家制度の諸改革 統制賃貸借は、保護賃貸借であれ法定賃貸借であれ、全面的に規制賃貸借へ転換する(三五条二項)。七二年三月三十一日現在の課税価格にもとづき転換期日が定められ(三五条二項)、七五年七月一日以降統制賃貸借は消滅するとされた。但し、この規定には変更が加えられ、最初の転換日は七三年一月一日から四月二十九日へ延期され、また大ロンドンでは課税価格が七〇ポンド未満、その他では三五ポンド未満の住宅の転換期日は七四年七月一日から七五年一二月末日に延期された⁽²⁰⁾。この一般的転換の他に、良好な修繕状況にあり標準的居住水準を具備した統制賃貸借の規制賃貸借への転換に関する規定がある(七二年法第三章)。六九年住宅法第三章を廃止し、原則は変えずに手続の詳細を簡易化したのである⁽²¹⁾。統制賃貸借が規制賃貸借へ転換した場合、従前とは異なり、資格証明書取得後直ちに転換の効力が発生する。七二年法第三章の諸規定は、一般的転換以前に良好な住宅を転換させる意味を持つ⁽²²⁾。いずれの場合でも、規制賃貸借へ転換した賃貸借(Converted Tenancy)は適正家賃制度に服し、その算定や家賃限度額に関しては六八年法の該当条文が適用される(三七条)。家賃増額は二年間かけて、登録日、一年後、二年後の三回にわたり三分の一ずつ段階的に増額される(三八条⁽²³⁾)。なお、規制賃貸借となった転換賃貸借には、家賃以

外は、統制賃貸借と同様の条項が継続して適用される（四〇条四項）。

統制賃貸借の規制賃貸借への一般的転換の場合は、地方当局にも適正家賃登録申立権が与えられることとなった（三九条一項）。

フランス委員会報告、フェアディール白書の提案に従い、当事者の合意により家賃額を確定できるとした。この家賃合意制度（Rent Agreement）は従前の原則に対して二つの修正をした。家賃登録のない規制賃貸借の場合、家賃は従前の家賃額に凍結されていたが（六八年法二〇条三項、二二条）、本法はその規定を廃止し、当事者は合意により自由に家賃額を決定できるとした（四二条）。家賃登録がある場合は当事者は既存の登録家賃を抹消し、合意により家賃を増額できるとした（四一条）。最後の家賃登録の効力発生日から三年経過後に家賃合意の効果が発生するよう当事者共同して家賃合意の詳細を述べて登録抹消を家賃係員に申立て（六八年法四八A条）、抹消の効力が発生した時に家賃合意の効力が発生する。なお、当事者は適正家賃登録申立権を失わない。家賃合意による家賃額確定手続は二つの場合とも同一であり（四三条）、詳細な規定がある（四三―四六条）。

七三年四月一日から課税台帳が改訂され新たな評価額が記載されるので、課税価格制限額の変更が必要となったが、同法は具体的価額を定めなかった（八九条）。一九七三年反インフレ法（Counter-Inflation Act 1973）一四条により、七三年四月一日以降建物課税価格が大ロンドンでは一五〇〇その他では七五〇ポンド未満の建物に借家法が適用されることになった。また家具付き住宅の場合、大ロンドンでは一〇〇〇、その他では五〇〇ポンド未満の建物が六八年法第六章の保護をうけることとなった。

② 家賃手当制度⁽¹²⁾

民間借家人には家賃手当制度を導入した。全ての地方当局はその行政区域内の住宅に居住している民間借家人及び

住宅当局以外の公的団体が賃貸する住宅の借家人に対する家賃手当計画 (Allowance Scheme) を作成しなければならない (一九条)。地方当局は原則として本法の制定した標準計画 (model scheme) に従わねばならない (二〇条)。但し各地方当局は標準計画から離れ、借家人に標準計画より大きな利益を与えることはできるが、その逆は許されない (二一条)。

地方当局はあらかじめ家賃減額及び家賃手当計画を公示する義務を負い、賃貸人は賃借人に対しその地域の家賃手当計画の詳細書 (Particulars) を与えねばならない (二四条)。家賃手当は賃借人が地方当局に申立てることにより与えられる。賃借人の家賃手当申立に対し地方当局は収入の査定を行ない後述の計算式により家賃手当額を決定し、適当と考える時期、方法に従い賃借人に家賃手当を付与する。通常、家賃手当は六ヵ月間与えられ、六ヵ月の期間終了前に賃借人は家賃手当更新の申立ができる (付則四 Para 1. 4. 10)。

家賃手当額の計算方法の詳細は付則三で述べられており、フェアディール白書の提案と同一である。計算は全て週当りの金額であり、七三年四月一日に金額が若干変更され

家賃手当の計算式

$$\text{家賃手当} = \text{家賃} - \frac{17}{100} (\text{収入} - \text{必要的補給金}) - \text{最低額家賃}$$

家賃：賃借人が賃貸人に対し現実に支払った適正家賃額

収入：地方当局により査定された借家人の収入

必要的補給金：④参照

最低額家賃：⑤参照

(126) 七二年法当時の金額は()内に記載しておこう。④借家人個人について必要的補給(控除)(Needs Allowance)が計算上想定される。例えば、独身者で子供がない場合一四(一〇・五〇)ポンド、子供がある場合一八・二五(一四・七五)ポンド、既婚者で子供がない場合一八・二五(一四・七五)ポンド、扶養する子供一人につき二・七五(二・七五)ポンドである(付則三 Para 8)。⑤全ての借家人が最低支払うべきことが期待されている家賃という意味での最低額家賃(minimum rent)が定められている。原則として家賃の四〇パーセントまたは一ポンドのいずれか多額の方である。借家人の収入が必要的補給未満であるならば、収入と必要的補給額との差額の二五パーセントの金額が最低額家賃から更に控除され、その額が最低額家賃となる(付則三 Para 10)。⑥借家人の収入が必要的補給金額以下であれば、家賃額から最低額家賃を控除した額が家賃手当として付与される。借家人の収入が必要補給金額を超える場合は収入と必要的補給金額との差額の二七パーセントを借家人は支払うべきとされ、この額が控除されて家賃手当額が計算される(付則三 Para 11)。⑦更に借家人がその扶養家族と同居していない場合若干額の減額がなされる(付則三 Para 12)。かようにして決定された家賃手当は最低二〇ペンスでなければならず(Para 13)。また大ロンドンでは八ポンド、その他では六・五〇ポンドが最高額であり、これを超えることはできない(Para 14)。

(6) 一九七二年法以降の状況

一九七二年住宅財政法施行以後、現在までに住宅政策に関するいくつかの白書や法律が発表、制定された。しかしその大部分は民間借家制度を主たる対象とするものではない。また民間借家制度に関する法律も一九六五年法から七二年法にかけて形成された法制を継承発展させるものであり、根本的変更は加えられていない。以下では、七二

年法以降の借家法、住宅政策の変遷を簡単に検討しよう。

① 一九七三年の住宅白書と一九七四年住宅法 七三年四月九日、住宅価格の暴騰による住宅事情の深刻化⁽¹⁷⁾に対処するため政府は住宅白書「Widening the Choice: The Next Step in Housing」を発表した。⁽¹⁸⁾同白書は持家所有政策の推進のため様々の具体策を提起した。建築組合 (Building Society)⁽¹⁹⁾へ補助金を交付し建築組合から融資をうけて住宅を建築する者の抵当利率を間接的に引下げること、建築用地確保のため、土地供給の拡大政策としてグリーンベルト⁽²⁰⁾及び国または地方当局所有地の放出、民間土地所有者への土地保有課税等⁽²¹⁾であり、更に公営住宅の居住者への払下げ⁽²²⁾をも勧告している。民間借家制度に関しては、「政府は民間賃貸住宅の質的改善への援助を継続する。しかしその数の衰退はほとんどくつがえすことはできない。従って政府は Voluntarily Housing Movement の拡大により賃貸住宅の範囲と選択を拡張せんと提案する」⁽²³⁾。民間借家の衰退を停止させることは困難であるから、地方当局よりも弾力的に賃貸住宅を建築できる利潤追求を目的としない住宅組合 (Housing Association) や住宅公社 (Housing Corporation) を強化し補助金を付与するものである。

更に、六月には右白書は補充する「Better Homes-The Next Priorities」⁽²⁴⁾を政府は発表した。白書は住宅水準の向上を目的とし、最も劣悪な地域へ集中的に財政援助をするものであるが、民間借家法制に関係する内容は含まれていなかった。

これら二つの白書にもついていた住宅計画法案が七四年二月保守党政府により提案され、七四年三月総選挙の結果成立した労働党政府は、若干の条項を除いて同法案を再生し、七四年住宅法 (Housing Act 1974) と⁽²⁵⁾して成立させた。

同法は九章一三一条一五付則から成り、「住宅事業地域」を定め補助金を集中的に付与する他、住宅公社の権限を拡大し、また住宅組合へ従来より以上の財成的援助を与えることを目的とした。民間借家に関する内容は含まれていない。

② 一九七三年家具付き住宅(家賃手当)法 一九七二年住宅財政法の実質の一部をなす一九七三年家具付き住宅(家賃手当)法 (Furnished lettings (Rent Allowance) Act 1973)⁽³⁷⁾ が七三年三月二二日公布され四月二九日から施行され四月一日に遡って効力を生じた。同法は全文四条から成る小法律であり、家具付き住宅借家人にも家賃手当を付与した。家賃手当を取得できる者は六八年家賃法第六章契約の賃借人であって、家賃手当の取得に関する手続等は普通住宅の民間借家の場合と同様である。⁽³⁸⁾

なお、七三年四月一日の建物課税台帳の改訂に伴い、借家法の適用ある住宅⁽³⁹⁾及び六八年法第六章の適用される家具付き住宅⁽⁴⁰⁾の課税価格が変更された。

③ 一九七四年総選挙と家賃凍結 一九七四年三月総選挙において労働党は七二年住宅財政法廃止を公約し⁽⁴¹⁾、総選挙に勝利するや直ちに、労働組合との「社会契約」にもとづき、公的住宅民間借家の区別なく、家賃を三月八日現在の水準で七四年末まで凍結した。⁽⁴²⁾労働党政権の最初の政策が家賃凍結であり、七三年反インフレ法一一条にもとづく。この凍結政策により物価・家賃の騰貴防止に成功した労働党政権は一〇月総選挙の圧勝を目指したが、辛うじて過半数を制するに止まった。⁽⁴³⁾環境大臣は一月六日に一九七四年一月三十一以降も家賃凍結を継続すると発表した。公的住宅分野では、七五年三月三十一日まで継続するが、民間借家分野では何時まで継続するかは不明である。⁽⁴⁴⁾

④ 一九七四年家賃法

家具付き住宅には借家法の規定が適用されなかったので普通住宅の家具付き住宅への大規模な転換が発生し、深刻な住宅問題となった。⁽¹⁴⁵⁾これに対処するため、家具付き住宅借家人に対して借家法の保護を全面的に拡大することを目的とする一九七四年家賃法 (Rent Act 1974) が施行された。⁽¹⁴⁶⁾同法の施行により六八年法第六章が適用されるのは家主と借家人とが同居している場合等となった。また借家法の適用ある家具付き住宅の課税価格の最高限は普通住宅と同様、大ロンドンでは一五〇〇、その他では七五〇ポンドとなった。家賃手当については七三年法により普通住宅と同一化されており、本法によりついに全面的に同一化され、家具付き住宅と普通住宅の区別は無意味となった。⁽¹⁴⁷⁾七一年フランス委員会報告の勧告とは正反対の事態になった。保守党は、借家法の家具付き住宅への適用により家具付き住宅の供給が減少し、かえって住宅不足を生じさせ問題を深刻化すると批判し、⁽¹⁴⁸⁾本法に反対した。また本法施行後も家具付き住宅の供給が減少したとして本法の再検討を主張している。⁽¹⁴⁹⁾労働党政府は、家具付き住宅借家人は最も劣悪な住宅事情にあるから、彼等を保護すべきであるとの態度を堅持している。⁽¹⁵⁰⁾

⑤ 住宅家賃及び補助金法案

住宅家賃及び補助金法案 (Housing Rents and Subsidies Bill) が七四年一月六日下院に提出され、⁽¹⁵¹⁾七五年二月二五日下院を通過し⁽¹⁵²⁾一九七五年住宅家賃補助金法が制定された。同法は七二年住宅財政法の一部を廃止する目的で、家賃に関する規定、地方当局、新都市公社への新住宅補助金を導入し従来の補助金のいくつかを廃止する規定等を含んでおり、公的分野において適正家賃査定方式を廃止し旧来からの「相当家賃」を地方当局が定める方式に復帰した。

本章では最近のイギリス借家法・住宅政策の展開を歴史的に検討してきた。次章においてはその特質を構造的に分

析することによらう。

- (41) Cmnd 3602, 1968. 4. 全文一九頁五八ハシグラフからなる。
- (42) 住居水準とは住宅の広さではなく、諸生活設備の充足度を意味する。下総薫「イギリスの住宅政策」二九頁以下参照。
「今日では、最近数カ年の住宅建設の非常な増大の結果、住宅に関する活動の重要性につき転換を計画することが可能となった。より多くの新住宅建設計画の必要性は依然として前進させられよう。しかし新住宅建設と改善との間の必要度のバランスは現在変化しつつあり、従って地方当局の住宅計画の重要性にも同様の変化が必要である」(Old Houses Into New Homes, Cmnd 3602, Para 1.)。
- (43) Beaumont, The Housing Act 1969, P. 13.
- (44) Fair Deal for Housing, Cmnd 4728, Para 11.
- (45) Ibid, Para 12, 13.
- (46) 一九七二年住宅財政法第三章二七—三四条。
- (47) Rent Control, N. L. J. (1969, 11. 13) p. 1041.
- (48) 世論調査の段階では労働党の圧勝が予想されていたが、保守党が劇的な逆転をとげた。保守党三三〇、労働党二〇八、自由党六、その他六議席であった。The London Times, 1970. 6. 17; 河合秀和「朝日ジャーナル」七〇年六月二二日号、七月五日号。
- (49) The London Times, 5th June 1970, の世論調査によると住宅問題は六番目に重要な政治的論点であった。
- (50) The Housing Programme 1965 to 1970, Cmnd 2838, Para 11.
- (51) J. B. Cullingworth, *supra* note (14), p. 55, 57.

- (52) The Housing Programme 1965 to 1970, Para 12, 13.
- (53) J. E. Trice, Report of the Committee on the Rent Acts, 34 Modern Law Review 427.
- (54) Report of the Committee on the Rent Acts, Cmd 4609 (1971. 3), など以下では Francis Report と引用する。同委員会はその政府（労働党政府）によって選出されたが、期待された解答を提案しなかったと保守党側から皮肉られた (Parliamentary Debates (Commons) 10th March 1971: n. 851 col. 42-56)。
- (55) 労働党推薦による Lyndal Evans 委員は八つの勧告に対し少数意見を提出した。
- (56) 大ロンドンでは家賃登録がされた住宅の九七パーセントは三〇〇ポンド未満の課税価格であり、その他の地域では登録された九七パーセントは一五〇ポンド未満の課税価格であること、六九年に大ロンドンで三〇〇ポンド以上の課税価格の住宅の平均登録家賃は六九三ポンドであることを理由とし、勧告六を超える水準の住宅の賃借人は裕福な借家人であり、そのごく少数が家賃登録を申立てるべきない。彼等は適用除外されてもより高額の家賃を支払えるしまた住宅を購入することもできると述べる (Francis Report, p. 96)。
- (57) Ibid, p. 230.
- (58) Parliamentary Debates (Commons) 10th March 1971: n. 851 col. 423.
- (59) J. E. Trice, supra note (53), p. 430.
- (60) Francis Report, p. 232.
- (61) J. E. Trice, supra note (53), p. 423; Bruce-Douglas Mann, Underprivileged Tenants, The Sunday Times, 7 march 1971; note Francis Report, 115. Sol. J. 177 (12 March 1971).
- (62) Francis Report, p. 96; The London Times, 3rd March 1971.

- (63) Francis Report, p. 231. なお、家賃が従前と比較して二・五倍になるのではないかという質問に対して政府は、統制賃貸借から規制賃貸借への転換は家賃増額を導くであろうが、公的分野同様に私的分野においても、イギリスの歴史においてはじめての豊富な家賃手当てより補償されると述べた。(Parliamentary Debate (Commons) 10th March 1971: n. 851 col. 426)°
- (64) Francis Report pp. 94-95, これに対して「申立が少ないこと及びそれが立法目的を破る理由となるのがしばしばであることを認めるとしても、未登録家賃の凍結を捨て、家主と賃借人との間の取引に委ねんとする勧告を理解することは困難である」(note, supra note (61), p. 177) と批判された。
- (65) Francis Report, pp. 210-211, 229-230.
- (66) この勧告は政府により支持され (Parliamentary Debate (Commons) 10th March 1971: n. 851, col. 422)° 早期に立法化すると述べた (Fair Deal for Housing, Cmnd 4728, Para28)°
- (67) Fair Deal for Housing, Para 41 参照。
- (68) 家具付住宅は借家人が家具を建物に持込んだのではないから家庭とは考えられないという理由にもとづく (Hill and Redman's, supra note (21), p. 841; Bruce-Douglas Mann, supra note (61)°)
- (69) J. E. Trice, Supra note (53), p. 428.
- (70) L. N. Brown, supra note (5), P. 207 は「体系の統一化は家具付き住宅の多くを市場から排除することを証明しない。多くの Notting Hill Type の住宅は賃貸せんとした特定の目的のために所有されている」と述べる。Notting Hill Type の住宅とは、安い家具を備え付け極めて高い家賃を取得する方法で賃貸する住宅を意味する。
- (71) J. E. Trice, supra note (53), p. 428; London Times, 3rd March 1971.

- (72) J. E. Trice, *supra* note (53), p. 427 なお家具付き住宅賃貸借はイギリス全体で約五〇万戸ほどである (Parliamentary Debate (Commons), 10th March 1971 : n. 851 col. 427 などける住宅建設大臣 Amery の発言による)。
- (73) Francis Report, p. 137.
- (74) *Ibid.*, p. 233.
- (75) 「きわめて実際的な境界線が居住用住宅のなかに存在している。つまり、会社あるいは他の場所に居住している家主によって事業として商業的に賃貸されているか、家主自身の需要からすると一時的あるいは永久的にその住居が余分であって、その一部を賃貸しているかによってである」 (Francis Report, p. 234)。
- (76) Francis Report, p. 203.
- (77) The London Times, 3rd March. 1971, なぞ *Ibid.* p. 213 参照。
- (78) D. L. Evans, *Statutory Interventions—Landlord and Tenant*, The Management of Urban Property, p. 39.
- (79) 「完全な存続保護を拡張することは家具付き住宅の供給を枯渇させる原因となろう。このことは、現在そのような住宅を必要としている者及び将来の潜在的な賃借人に非常な不利益となることが明らかである。従って、我々は家具付き賃借人に「永久的」または「普通住宅」の存続保護を拡大しないことを決定した」 (Parliamentary Debate (Commons) 10th March 1971 : n. 851 col. 423)。
- (80) 多数意見を支持したのは、元来保守党支持である The London Times, 3rd March 1971 の社説であり、タイムズ紙の支持によって政府はこの勧告に賛成したとも言われる (J. R. Trice, *supra* note (53), p. 430)。
- (81) Parliamentary Debate (Commons) 19 July 1971 : n. 868 col. 1150-51 なぞ Hugh Noyes, Minister rejects full tenure security to furnished Tenancies, The London Times, 11th March 1971.

- (32) Hugh Noyes, *Ibid.*
- (33) Bruce Douglas Mann, *supra* note (61).
- (34) Fair Deal for Housing, Cmnd 4728, (July 1971).
- (35) 一九七一年七月一九日下院における本白書提案趣旨説明における Mr. Peter Wallser (The Secretary of state for the Environment) の言葉による (Parliamentary Debate (Commons) 19 July 1971 : n. 858 col. 1078)°
- (36) Fair Deal for Housing, Para 3.
- (37) *Ibid.*, Para 6.
- (38) *Ibid.*, Para 7, 84.
- (39) *Ibid.*, Para 87.
- (40) Parliamentary Debate (Commons) 19 th July 1971, n. 868 col. 1078-1176 賛成三〇九、反対二七四票で可決された。労働党は「これは適正家賃白書ではない家賃増加白書である」と批判している (Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971, n. 868 col. 1145)°
- (41) Fair Deal for Housing, Para 19.
- (42) *Ibid.*, Para 20.
- (43) 「細民・婦人により所有されている小住宅の家賃統制より悪いものはない。それらの人々は貯金を株式や郵便局に投資するのではなく、不動産に投資する以外の選択方法はなく、また五〇年もの間、住宅に相当の改善を加えることを可能とし投資に対する相当の収益を享受することを可能とするような家賃を請求することを防がられてきた」 (Parliamentary Debates (Commons) 19 July 1971 : n. 868 col. 1107)°

- (94) Fair Deal for Housing, Para 24.
- (95) Ibid, Para 25; T. M. Aldridge, Housing Finance Act 1972, 116 Sol. J. 639 (25th August 1972).
- (96) Francis Report, recommendation 27.
- (97) Fair Deal for Housing, Para 28.
- (98) Ibid, Para 30. Michael Harwood, English Land Law, p. 120.
- (99) 下総薫「前掲書」四九頁。
- (100) J. B. Cullingworth, *supra* note (14), p. 69.
- (101) ロンドン市議会「同じ規模の住宅であっても区によって家賃は週一・九〇ポンドから四・四一ポンドまでばらつきがある (Fair Deal for Housing, Para 6)°
- (102) Ibid, Para 31.
- (103) Ibid, Para 32. この査定は Provisional assessment と呼ばれ(七二年法五二条一項)° 当局は査定の際家賃係員に相談できる(同法五二条三項)°
- (104) 一九七二年法五六条一・二項°
- (105) 一九七二年法五六条三・四・六・八項°
- (106) Fair Deal for Housing, Para 39; 七二年法五九条°
- (107) Ibid, Para 35, なら Housing Act 1957, s. 158 参照°
- (108) 標準的適正家賃は今日の平均的家賃の少なくとも一倍となる (Parliamentary Debates (Commons) 19 July 1971: n. 868 col. 1095)°

- (109) Fair Deal for Housing, Para 36.
- (110) Ibid, Para 40.
- (111) The National Rent Rebate Scheme は公営住宅分野の rent rebate と民間借家分野の rent allowance とを含む。rent allowance を含む場合 rent rebate は家賃補助と訳し、含まない場合家賃減額と訳すことにする。ところで通産省住宅産業室編「欧米諸国の住宅政策」は本制度につきほとんど触れていない。本制度が白書の中で重要な位置を占め、他の文献は本制度の意義を強調している点からすると極めて不自然な取扱いと言える。
- (112) 一九五七年住宅法は地方当局は「借家人の条件に応じて適当と考える妥当な額を家賃から減額できる（一一三条三項）。地方当局は、常時家賃の状況を把握し状況に応じて家賃額を改訂すること、また必要に応じて特定のあるいは全体の家賃を減額できる（一一三条四項）」と規定している。
- (113) 下総薫「前掲書」四五頁参照。
- (114) 家賃減額の具体的計算例については、下総薫「前掲書」四六頁、坂弘二「前掲論文」自治研究四九卷一号九三頁。
- (115) Fair Deal for Housing, Para 41.
- (116) Ibid, Para 42; Family Income Supplement Act 1970 c. 55.
- (117) Ibid, Para 46.
- (118) 本法は地方当局に対して八つの住宅補助金制度を導入した（一条）。
- (119) T. M. Aldridge, *supra* note (95), p. 656.
- (120) Regulated Tenancies (Conversion from Control) Order, 1974 [SI. 615 and 752] により、七五年一月一日まで延期され、更に S. I. 1974 Nos. 1884, 1909 に於て十一月三十一日まで延期された。Megarry and Wade, *The Law of Real Property* (4th ed), p. 1133.

- (121) Keith Davies, *West's Law of Housing*, 3rd ed. p. 247.
- (122) 但し、統制賃金貸借は必ずしも減少するのみ、資格証明書による転換手続の重要性は少なくなり、現在では意義を持たない。
- Hill and Redman's, 2rd Supplement, P. B 47.
- (123) 従来は三年間かけて段階的になされた（六九年法五二条付則三）。
- (124) *Furnished lettings (Rateable Value limits) Order 1973* (S. I. 1973 No. 869); T. M. Aldridge, *Rent Allowance for Furnished Tenants*, 117 Sol. J. 403.
- (125) 内田陽一「ヘギリムの家賃補助政策について」住宅一九七四年四月号。
- (126) T. M. Aldridge, *supra* note (124).
- (127) *The Great Britain Housing Crisis*, *The Sunday Times Magazine*, 16th April 1972 参照。
- (128) *Widening the Choice: The Next Step in Housing*, Cmd 5280. 同書は一四頁五三パラグラフから成っている。なお我国新聞紙上でも紹介された（朝日新聞七三年四月二十五日、読売新聞七三年五月一七日）。
- (129) 建築組合について W. A. Green, *Building Society I-VI*, Sol. J. 1974. 11.1-12. 6.
- (130) *Widening the Choice; the Next Step in Housing*, Para 13-17.
- (131) *Ibid*, Para 18-19.
- (132) *Ibid*, Para 25-26.
- (133) *Ibid*, Para 20-21.
- (134) *Ibid*, Para 37; なお *The London Times*, 10th April 1973 の本白書紹介記事は、*Rented Houses* は完全に触れていない。Voluntarily Housing は、公営住宅以外の公的住宅を意味する。

- (135) Better Homes—The Next Priorities, Cmdd 5339 (June 1973) 全文一八頁四三「ランランから成り、住宅水準改善のため」の諸事業の効果等に関する統計を含んでゐる。
- (136) Housing Act 1974, c. 44. 同法の簡単な紹介として T. M. Aldridge, Housing Act 1974, (1)(II), Sol. J. 13 Sept. 1974, 20 Sept. 1974; 詳細な解説書として John Macey, Housing Act 1974, (1975), など。
- (137) Furnished Lettings (Rent Allowances) Act 1973, c. 6.
- (138) T. M. Aldridge, supra note (124), p. 401; Parliamentary Debates (Commons) 24 April 1972, v. 833 col. 1110.
- (139) Counter-Inflation Act 1973, s. 14 及び Housing Finance Act 1972, s. 89 (6) を讀み、大ロンドンでは 1970 年その他では 750 ポンドとした。
- (140) Furnished Lettings (Rateable Value Limits) Order 1973 (S. I. 1973 No. 869) は大ロンドンでは 1000 ポンド、その他では 500 ポンドとした。なお七四年家賃法により変更された。
- (141) 朝日新聞一九七四年三月九日。
- (142) 公的分野は Counter-Inflation (Public Sector Residential Rents) (England and Wales) Order 1974 (S. I. no. 381) 民間借家分野は Counter-Inflation (Private Sector Residential Rents) (England and Wales) Order 1974 (S. I. no. 380) など。Residential Rent Freeze, 118 Sol. J. 153 (15th March 1974) 参照。
- (143) 河合秀和「イギリス通信 2」学習院大学法学部研究年報一〇(一九七五)。
- (144) Rent Ereeze extended, 118 Sol. J. 781, (15th Nov. 1974).
- (145) Parliamentary Debate (Lords) 10th June 1974, v. 352 col. 240.
- (146) 本法は全文一七条四付則から成る。

- (147) T. M. Aldridge, *Rent Act 1974*, 118 *Sol. J.* 602 (6th Sept. 1974); S. Green and N. Henderson, *Land Law*, (1975) p. 163; Michael Hawood, *supra* note (98), p. 121.
- (148) *Parliamentary Debate (Commons)* 30th July 1974, v. 877 col. 739.
- (149) *Parliamentary Debate (Lords)* 23th Jan. 1975, v. 356 col. 249.
- (150) *Parliamentary Debate (Lords)* 23th Jan. 1975, v. 356 col. 302.
- (151) *Parliamentary Debate (Commons)* 6th Nov. 1974, v. 880 col. 1088.
- (152) 同法案は七五年二月一八日貴族院を通過し再度下院へ移送され二月二五日成立した(*Parliamentary Debate (Commons)* 25th Feb. 1975, v. 887 col. 179-248). この原稿を提出した当時にはまだ法律を入手できなかった。

第三章 イギリス借家法と住宅政策の現在的特質

はじめに

第二章では最近のイギリス借家法・住宅政策の動向を歴史的に検討したが、本章ではイギリス借家法とその基礎にある住宅政策の特質を分析する。借家法は政府の住宅政策の一形態として存在し、住宅問題解決のため一定の役割を果たすべきことが期待されている。政府は住宅問題をどのように理解し、どのような住宅政策を提起しているのかの検討が借家法の特質を十分理解するため必要である。借家法を住宅政策との関連で理解しなければならないのである。

前章と重複する部分もあるが以下では、イギリス借家法とその住宅政策の特質を明らかにするため最初に借家法の適用される民間借家制度の現状を述べ、次に借家法の適用対象、存続保護制度、家賃制限制度、借家法の理念につき検討することにした。

一 民間借家制度の現状

① 住宅政策の焦点 住宅居住形態は持家所有、公的借家、民間借家の三分野に大別できる。戦後イギリスでは住宅所有（居住）形態に急激な変化が生じ、持家所有は飛躍的に上昇し五〇パーセントを超え、公的借家も着実に増加し三〇パーセントを超えたが、民間借家は急激に衰退しわずか一四パーセントに低下し、その絶対数も一九六一年の四一〇万戸から七一年の二七〇万戸へと減少している。かような変化は住宅政策のあり方に規定されている。

住宅政策は労働党保守党の政治的焦点を形成してきたが、その中心は公営住宅中心主義か持家所有推進主義かであった。戦後住宅政策史を概観すれば明らかなように、労働党は公営住宅中心主義であり、保守党は持家所有中心主義であった。⁽²⁾ 但し、厳格な公営住宅中心主義がどこまで戦後の欠乏状態への適応であり、どこまでが労働党政策の原則なのかは不明瞭だったという評価もある。⁽³⁾ いずれにしても民間借家制度は住宅政策の主たる焦点ではなかった。以下では、三分野における具体的政策を明らかにし、民間借家政策と制度の将来を考えよう。

② 持家所有政策 戦前は一〇パーセント程度であった持家居住は現在では五〇パーセントを超えており、この急激な上昇は戦後イギリス社会の主要な構造変化である。持家居住者のなかには民間借家の取得によるものが多く、⁽⁴⁾

持家所有階層の社会的低下を伴っているが、このような変化が可能となった住宅政策、持家所有奨励政策に注目しよう。勿論持家所有の動機には住宅価格の上昇等様々の要因があるが、以下では持家所有の積極的奨励政策を検討しよう。保守党は持家所有に対し肯定的であったが、労働党も六五年住宅白書によって持家所有を正當なものと評価し、住宅政策はこれに対応すべきと述べ、また七〇年総選挙でも住宅保健相は持家所有促進に重点をおき、条件的にはあるが肯定的となった。要するに、今日では一般に持家所有に対して肯定的評価が与えられている。

イギリスの住宅金融機関には、建築組合 (Building Society)⁽⁶⁾、保険会社、商業銀行等があるが、住宅金融資金の八〇パーセント以上を供給しているのは建築組合である。⁽¹²⁾ 商業銀行からの融資は建築組合から長期金融を受けるまでのつなぎであり、その規模も小さい。保険会社は高額所得者向けの融資が多く、一般大衆は建築組合を利用する。通常の住宅購入方法は、建設業者の建築した住宅を購入し、土地付き住宅に抵当権を設定し建築組合から長期低利の融資をうける。⁽¹¹⁾ 建築組合にはあらかじめ出資、預金をしておかねばならず、建築組合の貸出対象は個人の自己居住用住宅資金に限られている。かような住宅購入方法に対し様々の優遇政策がとられている。建築組合への出資金、預金、配当につき税制上の優遇措置が講じられている。国は建築組合に対し低利の融資を与え、個人が建築組合から融資を受ける場合は国や地方当局から保証が与えられる。また建築組合に支払う利息に対しては所得税の免除かあるいは利息補給金の受領のいずれかが可能であり、これを選択抵当制度 (Option Mortgage Scheme)⁽¹³⁾ と呼ぶ。この選択抵当制度はより一層柔軟化され、更に住宅当局の住宅購入者への融資制度もある。⁽¹⁴⁾ かように持家所有は積極的に推進されているが、逆に、公営住宅、民間借家と比較すると不公平な政策であって、借家人に薄く持家居住者しかも高額者

に厚い政策であるとする批判もまた激しい。⁽¹⁴⁾

③ 公営住宅政策 公的住宅（公営・公団・公社賃貸住宅等）は我国では全住宅戸数二二五万戸のわずか七・七パーセント一七一万戸しかないが、イギリスでは三〇・七パーセント五八四万戸を占めており、大都市圏ではその割合は一層高く、イギリスは公営住宅の国として知られ、しかも民間の同等住宅と比較した場合低家賃でより良好な住居を保障している。⁽¹⁶⁾ 従来、公営住宅の存続保護制度、家賃制度に關して特別の法規制は存せず、住宅当局の裁量に依存し、家賃査定は「相当」でなければならぬとされていた。⁽¹⁷⁾ 七二年法は公営住宅にも民間借家と同様の適正家賃制度を導入し、全国的な家賃減額制度を採用し、地方当局の裁量に代え明確な基準を導入した。従前、同一規模の住宅であっても、建築年度や住宅当局の財政状態により家賃額に非常な差異はあったが、公営住宅家賃は建築費の原価償却相当額を居住者に負担させるものであった。ところが適正家賃は需要と供給のバランスがとれている自由な家賃市場において形成される市場家賃と想定され、供給者が経営利潤を獲得できることが前提とされている。適正家賃制度の導入は建築費原価償却相当額から経営利潤を保障する市場家賃へという家賃概念の根本的轉換を意味する。⁽¹⁸⁾ 換言すれば、公営住宅経営が公共事業から収益事業へと移行することである。かような家賃概念の轉換により公営住宅家賃は大幅に増額され、標準的適正家賃は従来の平均的家賃の少なくとも二倍になると批判された。⁽¹⁹⁾ また、従前は民主的に選出された地方当局を通じて家賃額が定められていたが、適正家賃は家賃査定委員会で定められ、手続的観点からも後退したと批判された。⁽²⁰⁾ 任意的であった家賃減額制度の採用が七二年法により強制的となった。適正家賃と家賃減額制度の結合は必然であり、一定の意義を持つているが、問題は公営住宅への適正家賃の導入であり、「平均的賃銀

を取得している労働者が家賃減額なくして支払えないような水準に標準家賃を設定することが正しいことなのである⁽²¹⁾うか」ということである。適正家賃制度の導入は公営住宅借家人に非常な脅威を与えている⁽²²⁾。

適正家賃制度は住宅財政制度改革の一貫として、公営住宅分野においても民間借家分野と同様に、経営利潤を地方当局が公営住宅借家人から取得し、それを源資として住宅政策を推進し⁽²³⁾、大蔵省から地方当局への住宅補助金を減額させんとするものである⁽²⁴⁾。これは公営住宅借家人の法的地位の強固を目的とするのではなく、公営事業の収益事業化が目的である。公営住宅家賃は「市場家賃」ではなく、あくまで「政策家賃」でなければならないとする労働党は七二年住宅財政法に反対し、七四年総選挙では同法の廃止を公約し、その一部を実行した。なお、公営住宅借家人の存続保護につき民間借家と同様の保護を与えるべきかに関してあまり議論はなかったが、家賃制度同一化が論議された現在では、公営住宅政策の重要課題となるであろう⁽²⁵⁾。

④ 民間借家政策 民間借家は量的に衰退傾向にあり、個々の住宅の住居水準も最も低く、民間借家が多く存在している地域は都市内でも最悪の居住地域を構成している⁽²⁶⁾。民間借家衰退の原因は民間借家への住宅投資が一九世紀におけるような魅力を喪失したことにある⁽²⁷⁾。つまり、家賃統制による家賃水準が非現実的であったこと、建築組合の発展、税制により援助された持家所有の増加、補助金を受けた公営住宅の着実な増額等によると言われている⁽²⁸⁾。だが、家賃統制はその主たる原因ではない⁽²⁹⁾。前述のように民間借家の家主は階級的格差が著しく、量的には零細高齢な家主が多い。居住者には若年労働者、公営住宅に入居できない中高年不熟練労働者、老人家族が多い。とにかく民間借家分野は住居居住形態のなかで最も恵まれない状態にある。

一九五七年家賃法制定当時の激しい論争や六四年総選挙の中心点論点が家賃制限制度であったこともあるが、一般的には、民間借家政策は公営住宅政策と持家所有政策との狭間にあり、住宅政策の中心的焦点ではなかった。労働党は公営住宅中心主義を採り、私的賃貸よりも公的賃貸が望ましいと考え、伝統的に民間借家制度には批判的である⁽³²⁾。

保守党は公営住宅制度に批判的であり、民間貸家業に利潤を保障することによって民間借家制度を發展させようと考えている⁽³³⁾。民間借家制度を推進せんとする保守党は、民間貸家資本に経営利潤を保障するため家賃制限制度を廃止し家賃自由化政策をとり、更に借家法の適用対象の限定化や借家人保護の緩和を政策目標としている。これに対して民間借家制度に批判的な労働党は、貧困な借家人保護のため家賃制限及び借家権保護の強化を政策目標としている。従って政権の移動に伴ない民間借家政策は“Stop-Go”⁽³⁵⁾政策となり、現在でもこの状況は同じである。

民間借家制度を積極的に拡大する政策は存しない。イギリス住宅金融制度は持家所有推進を中心としており、民間貸家資本に融資可能な機関としては保険会社からの貸付があるが、貸家建築を目的とする場合、通常は大型オフィスビルを対象としており、民間貸家経営を積極的に促進する住宅金融制度はない。民間借家制度の推進を目標とする保守党も積極的な資金融資、住宅補助金の付与等の政策を採用せず、消極的に家賃統制解除等を政策として提起するのみである。しかし、供給者にとっては賃貸よりも住宅売却が有利であり、需要者にとっても様々の優遇策が講じられている持家所有が賃貸よりも有利であるという現状の下での家賃自由化政策は実効性がないであろう。

なお、今日の住宅政策の中心的課題といわれる住居水準向上についても消極的政策が採用されている。ロンドン・バーミンガムのような商工業の中心都市では依然として住宅不足であるが、全国的スケールでは住宅不足はかなり解

消され、住居水準向上が住宅政策の中心である⁽³⁶⁾。民間借家分野では住宅修繕として問題となることが多い。住居水準向上には二つの方法がある。一つは地方当局が不適切住宅地域を指定し全面的なスラムクリアランスを行ない再開発事業を行う方法である⁽³⁷⁾。この方法は多大な成果を挙げたが、最近では、スラムクリアランスは住民たちが長い歴史をかけて形成してきた地域共同社会を破壊する結果を招くとして批判され、もう一つの方法である個人的な住宅改修が中心とされている。民間借家は老朽住宅が多く住居水準も劣悪であるからその改善の必要性が高い。六八年法は規制賃貸人が住宅を改修した場合、適正家賃登録後三年以内でも、新たな家賃登録申立を可能としていた⁽⁴⁰⁾。六九年法第三章、七二年法第三章は、統制賃貸人が自己の費用で住宅を改修した場合に規制賃貸借へ転換させ適正家賃制度に服させ、家賃増額を認めた。これらは賃貸人が個人的努力によって住居水準を向上させた場合に家賃増額を認めるという政策であって、賃貸人に対する政府、地方住宅当局からの住宅補助金の供与等の積極的政策はなかった。

⑤ 民間貸家経営の主体 民間貸家経営の主体となる者はいかなるものであろうか。民間貸家経営は土地購入、住宅建築、住宅賃貸借の三部から構成される⁽⁴¹⁾。土地購入、住宅建築に必要な初期投資額はかなり高額であり、賃貸借による投下資本回収は長期的になされる⁽⁴²⁾。民間貸家経営に対する積極的政策のない今日、貸家経営の低利潤率を補完するためには、民間貸家経営に必要な三要素を切りつめるしかない。賃貸借関係は法的に規律されているので、賃借人の権利を弱体化させ暴利を期待することは不可能である。住宅建築費の節減は住宅水準を低下させ、取得しうべき家賃を減収させるから、特別の場合を除いて、有利な方法ではない。従って、土地購入費用を減じることが残された唯一の選択手段となる。民間貸家経営が有利な地域は住宅需要が住宅供給を恒常的に上廻る都市であるが、都市の地

価が暴騰している現在では、民間貸家経営のために土地を購入することは考えられない。土地購入費用を節減できる方法は都市の土地所有者が民間貸家経営を営む場合である。なお自ら建築した住宅は通常売却されるであろうから、老後の生活保障を自ら確保するため長期的に資金を回収する場合のような例外的場合に住宅賃貸借が行われる。しかも都市大土地所有者はより有利な投資を行ない利潤率の低い民間貸家経営を営む場合は少ないから、民間貸家経営の主体となる者は都市零細土地所有者であって、しかも住宅の売却よりも賃貸が有利な場合である。かような主体は例外的に出現するのみであり、新規資本の民間貸家経営への登場はあまりないであろう。この他、従前居住していた住宅の一部・全部の自己使用が不要となり、貸家経営を営む場合があるにすぎない。実際にも、イギリス民間借家の家主層は多くの住宅を所有している企業もあるが、老齢貧困な都市零細所有者がほとんどである。⁽⁴³⁾ 民間貸家資本の以上のような状況と民間貸家積極的推進政策がない状況からすれば、民間貸家経営が増加する可能性はなく、スラムクリアランスにより破壊あるいは持家所有へ売却⁽⁴⁴⁾され、今後衰退に向かうであろう。

- (1) 「この国において過去数十年のあいだ家賃統制は政治的スカッシュゲームのボールとして打たれてきた」(N. Brown, *Comparative rent Control, 19 International and Comparative Law Quarterly*, 209)。「家賃統制がはじめて導入された時代以来、それは政治的論争の特別の中心となり、主要な論点につき学問的検討がなされてきた」(Derek Stroud, *Housing and Town Planning, Social Service of England and Wales* (ed. by P. Hall's) p. 114)。住宅問題は当初は公衆衛生政策の一貫として考えられており、第一次大戦を契機として独立の課題と考えられるようになった。(Bowley, *Housing and the State*, p. 3. 10)。なお、A・P ティラー著都築忠七訳「イギリス現代史」一三二頁、水谷三公「政治資源としての住

宅」国家学会雑誌八六卷三・四号、五・六号、九・一〇号、八七卷一・二号参照。

- (2) P. F. Wendt, *Housing Policy—the Search for Solution*, p. 15.
- (3) 水谷「前掲論文」八六卷五・六号七八頁。注(19)°
- (4) Donnison, *Housing of Government*, p. 239.
- (5) D. L. Evans, *Statutory Interventions—Landlord and Tenant, The Management of Urban Property*, p. 33.
- (6) 水谷「前掲論文」八六卷五・六号七〇頁°
- (7) *Housing Programme 1965 to 1970*, Cmnd 2838 (1965. 11), 及び J. B. Cullingworth, *Housing and Local Government in England and Wales*, p. 55.
- (8) *The London Times*, 1st June 1970.
- (9) W. A. Green, *Building Society* (1)-(VI), Sol. J. (1st Nov. 74~6th. dec. 75) 本本浩「借地借家法の基礎理論」一八一頁註(9)参照°
- (10) 通産省住宅産業室編「欧米諸国の住宅政策」一八四頁°
- (11) 貸付は価格の七五パーセント、期間二〇年の割賦返済方式によるのが通常である(P. F. Wendt, *supra* note (2), p. 37)°
- (12) 「欧米諸国の住宅政策」一二九頁、窪田弘編著「住宅金融」四〇頁°
- (13) W. O. Hart and J. F. Garner, *Hart's Local Government and Administration*, p. 546.
- (14) *Parliamentary Debate (Commons)* 19th July 1971 : n. 868 col. 1100 は「五五〇万の公営住宅借家人はミーンズテストをうけないかぎり援助を受けられない。他方、持家所有者はミーンズテストをうけることなく必要性にも能力にも関係なく、抵当利息免除の思恵をうける」と述べる°

- (15) 昭和四八年度住宅統計調査報告第一巻全国編（総理府統計局）。
- (16) 水谷「前掲論文」八七巻一・二号四七頁。
- (17) W. O. Hart and J. F. Garner, *supra* note (13), p. 545; Keith Davies, *West's Law of Housing*, p. 257.
- (18) 「民間借家における適正家賃は良好な修繕と改善を行うため賃貸人に相当の収益を与えることを意図している。しかし公的分野においては同様の要求は存在しない」(Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1044)°
- (19) Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1095.
- (20) Parliamentary Debate (Commons) 18th Nov. 1974: n. 887 col. 904.
- (21) Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1097.
- (22) 「私が話した全ての人々は公営住宅居住者の生活水準に対する卑劣なあちましの攻撃であると考えている」(Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1022)°「この白書の他の側面は、家賃が非常に上昇せざるを得ず、賃借人は自己の住宅を購入するより強制せざるを得るという点にある」(Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 117)°
- (23) Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1156.
- (24) W. O. Hart and J. F. Garner, *supra* note (13), p. 539; Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1109.
- (25) David Yates, *Security of Tenure and Council House Tenants* (1) (2), N. L. J., 9th Nov. 1972, 16th Nov. 1972.
- (26) この点についてはアメリカの同様の点の Charles Donshue, *Change in the American Law of Landlord and Tenant*, 37 M. L. R. 260 (May 1974).

- (27) Fred Berry, *Housing: the Great British failure*, p. 112.
- (28) Report of the Housing in Greater London, Cmd 2605, p. 147
- (29) Fred Berry, *supra* note (27), p. 114.
- (30) M. J. Barnett, *The Politics of Legislation: The Rent Act 1957*.
- (31) Donison, *supra* note (4), p. 177.
- (32) 「実際に劣悪な住宅事情—スラム・過密居住・multi occupation (同一住居内に数家族が居住していること)—にある家族は家賃を支払う余裕がなくて、また多くの場合経済家賃 (economic rent) を支払う余裕はない」(The Housing Programme 1965 to 1970, Cmd 2838, Para 12)。「賃貸住宅の不足は民間貸家主義の復活によって克服されることはなく、これを近年の経験が明らかに示している」(Ibid, Para 13)。「統制解除は民間賃貸住宅の量を増加させることに失敗し、その衰退を止めようとする必要なかった。唯一の救済手段は公的分野における住宅建設の増加である」(Ibid, Para 13)。
- (33) Francis Report, Recommendation 6, 13; Fair Deal for Housing, Para 22. 23; Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1107.
- (34) Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1149.
- (35) D. L. Evans, *supra* note (5), p. 34.
- (36) M. P. Hall, *The Social Service of Modern England*, p. 83; Fair Deal for Housing, Para 2; 上総兼「英国の住居政策とグレートブリテン」六七頁。
- (37) Derek Stroud, *supra* note (1), p. 114.
- (38) J. B. Cullingworth, *Town and Country Planning in Britain*, p. 267.

- (39) Beaumont, *Housing Act 1969*, p. 1; Macey, *Housing Act 1974*, p. 2.
- (40) 六八年法四四三条三項。但し、七二年法により廃止された。
- (41) 「賃貸住宅への投資は予期される家賃が住宅建設資金について請求される利息及び、修繕・管理費をカバーすると同時に、一定の利益を与えるのに十分であることを信ずべき理由がある場合にのみ有利なものとして現われよう」(Bowley, *supra* note (1), p. 8)。
- (42) 柴田徳衛「現代都市論」二四一頁。
- (43) 水本浩「借地借家法の基礎理論」二七四頁参照。
- (44) Fred Berry, *supra* note (27), p. 115.

二 借家法の適用対象の拡大化

イギリス借家法はその適用対象を一九一五年法以来限定化しており、従来そこにイギリス借家法の特異性が見出されたが、その拡大化に現代的特質がある。以下分説しよう。

① 居住用建物 イギリス法上、賃借人 (Tenant) という言葉は居住用建物賃借人のみでなくあらゆる種類の賃借人を含んでいる。⁽⁴⁵⁾ 賃借人保護法制に関しては全ての賃借人に適用される一般法レベルでの賃借権保護に加え、保護の対象となる法的利益に即して様々の種類の賃借人について異なる法規制が必要である。一般的賃貸借法典は未だ存在せず、様々の特別法が存在している。建物賃貸借に関しては居住の継続性保障と家賃制限とを目的とする居住

用借家法制と借家人の投下資本の回収の保障に重点を置く商店、事業用建物賃貸借に関する法制とは法の保護目的が異なるとして区別される。借家法は居住用建物賃貸借に適用され、地方当局等の公的団体が賃貸する公的借家（公営住宅）には適用されない。しかし、後述のように借家法は公的借家にも適用さるべき借家関係の一般法として把握すべきであり、民間借家にも適用される私法であると強調する必要はないであろう。

② 建物の価値の制限 一般に、借家法の適用範囲を限定する場合、借家人の階層収入等の人的要素をもとにする方法（主體的基準）と建物の客觀的価格をもとにする方法（客體的基準）とがあるが、イギリス借家法は一貫して後者の方法を採用してきた。「借家法はすべての家屋を無差別に保護することなく、一般庶民の借家のみを対象としているのであって、この点ではイギリス借家法の社会法的性格が明白に表現されている」⁽⁴⁶⁾。「借家法が市街地における中流以下の住宅の借家人の保護を目的としていることが法文上にも明確にされている」⁽⁴⁷⁾。と評価されている。

この制限額は「社会経済事情と住宅事情ににらみあわせて決定される」⁽⁴⁸⁾のであるが、問題はこの基準額の高低であり、果している機能である。六八年法は大ロンドンでは四〇〇、その他では二〇〇ポンド未満の課税価格を有する建物に借家法を適用した。同基準額はその当時においてはかなり高額であると考えられ、ほとんどの住宅は借家法の適用対象に含まれ、少なくとも五七年法により適用除外された程度の住宅はすべて制限内に含まれると考えられ、高級住宅を除外する機能を果していた。しかし、六五年以降建物価格が暴騰し、六五年を一〇〇とすると七一年には一七三にも達した⁽⁵⁰⁾。従って、六五年以降に建築、賃貸された建物は課税台帳にはじめて記載された当時の課税価格が基準となるから、新たに記載された住宅のかんりの部分は借家法の適用対象外となる。特定の基準日における建物課税

価格にもとづき適用対象を限定する方法は非弾力的である。建物課税価格（建物価格）は物価上昇率に比例し関数的に変化するから、一定時期の課税価格を基準とすると、例えば六五年当時の課税価格四〇〇ポンドの住宅と七二年末当時の課税価格四〇〇ポンドの住宅とは規模、設備等が全く異なるものとなる。基準額設定当時は妥当な課税価格制限であっても、時間の経過に比例して借家法の適用対象住宅を限定化することとなる。適用対象の限定化、縮小化という結果を回避するためには、建物価格上昇率に比例させて課税価格制限額をスライドさせるといふ技術を採用しなければならぬであろう。更には課税価格制限を廃止すべきかどうかが問題となろう。前述のように七三年四月一日の課税台帳改訂に伴ない、課税価格制限額が変更され、七三年四月一日以降、住宅の課税価格が大ロンドンでは一五〇〇、その他では七五〇ポンド未満の建物に借家法が適用されることとなった。この課税価格制限額の変更は対象住宅の実質的改正の意味を持たない純粹に技術的なものとされているから、六五年当時の四〇〇ポンドの課税価格の住宅と七三年の一五〇〇ポンドのそれは実質的に同様の規模設備を持つと推測できる。この間の建物価格の上昇がいかにすさまじかったかを看取できる。

ところで、七一年フランス委員会報告は基準額を大ロンドンでは三〇〇、その他では一五〇ポンドにまで引下げ⁽⁵²⁾ることを勧告した。同委員会は借家法の適用対象を純化するものと主張したが、この提案は新築住宅の統制解除と結びついた全面的統制解除政策の一つであり、当時の建物価格上昇を考えるならば、借家法の適用対象の実質的消滅を⁽⁵³⁾目指すものと言えよう。労働党側はこの提案に対して「フランス委員会の基本的思考は一九五七年家賃法において全面的統制解除を導いた思考と同じであり」、この勧告により直ちに適用除外される住宅は多くないと仮定しても、そ

れら住宅の借家人は家賃制限、存続保護規定の適用を受けられず結局借家権を失い、また適用除外された住宅は以後賃貸されず売却され民間借家の供給量が減少するであろう。更にもしこの勧告が実施されるならば七三年の課税価格再査定時には都市の中心地域における多くの家屋が借家法の適用範囲外におかれることになる⁽⁵⁴⁾と批判した。これら批判の結果、同勧告は採用されなかった。この意味で課税価格制限の果す機能の検討が大切なのである。

② 家具付き住宅 家賃がまかない (board) 給仕 (attendance) 家具使用についての支払を善意で (bona fide) 含む場合、借家法は適用されない。この中心は家具付き住宅である。家具付き住宅は主として英国の南部、大都市及びその周辺にみられ、机・椅子・鏡台・皿・スプーン・フォーク・ナイフ・鍋・ヒーター・ベッド・カーペット等の一応の生活用具、家具を家主の負担により備付けた住宅である⁽⁵⁵⁾。イングランド・ウェルズの民間賃貸借の六分の一が家具付き住宅であり、その四〇パーセントが大ロンドンにあると言われる⁽⁵⁶⁾。家具付き住宅は借家人が家具を自ら住宅に入れたのではないから彼の家庭とは考えられないとされ、普通住宅とは質的に異なるから借家法の適用がないとか、家具付き住宅は本来的に一時的性質の住宅であり、夏の間の海岸の家具付き住宅に賃貸借法の保護を与えることはばかげていると説明された⁽⁶⁰⁾。しかし、家主の備え付けた家具などの質・量・価格を全く捨象した形式的説明には合理性がなく、比較法的にもかような区別は疑問とされていた⁽⁶¹⁾。元来、家具付き住宅は都市の单身若年労働者の一時的居住に利用されることが予定されていた⁽⁶²⁾。可動性を重視して短期間居住する場合、一時的に滞在する外人旅行者を対象とする高級な家具付き住宅の場合には、居住の継続性||存続保護法制や家賃制限の必要性は乏しいであろう。しかし、現実の家具付き住宅借家人は住宅購入、公営住宅への入居、普通借家の居住もできない貧困者である⁽⁶³⁾。彼等に

利用可能な最も安い住宅は都市の荒廃した地域の家具付き住宅であり、彼等は普通住宅のそれよりも低劣な設備の住宅により高額の家賃を支払っている。⁽⁶⁴⁾ 彼等のなかでは、アイルランドや西インド諸島からの移民の比率が高い。イギリス借家法は貧困者に最も過酷な法制であった。⁽⁶⁵⁾

六五年家賃法、六八年家賃法は家具付き住宅借家人には普通住宅借家人より弱い保護しか与えなかった。家具付き住宅賃貸借では家主はより容易に占有を回復でき、より多くの家賃を得ることができるので、⁽⁶⁶⁾ 「見せかけの家賃」⁽⁶⁷⁾ を備付け、普通住宅から家具付き住宅へ転換させることが大規模になされ、ロンドンでは全民間借家の四分の一が家具付き住宅になった。更に、家具付き住宅のなかでも六八年法第六章の保護は周期賃貸借にのみ与えられ、解約告知を必要としない確定期間賃貸借は保護を受けられなかったので、ほとんどの家具付き住宅は六ヵ月の確定期間賃貸借となり、⁽⁶⁸⁾ 借家法制の矛盾が貧しい家具付き住宅借家人に一方的に転嫁された。⁽⁶⁹⁾

かような状況に対して、住宅に若干の価値の少ない家具を備付けることにより借家法が全く適用されないのは不合理であるとか、周期賃貸借と確定期間賃貸借との区別は賃貸人にのみ利益を与える等の批判がされた。しかしフランス委員会報告は家具付き住宅の供給が減少するとか、⁽⁷⁰⁾ 悪質な賃貸人の方が賃貸人がいないよりましであり、工合の悪い賃貸借の方が賃貸借が全くないよりましであるとして全面的統一化に反対し、家具付き住宅に適正家賃制度の適用を認め、確定期間賃貸借には一ヶ月の解約告知期間を与えるべきと勧告しただけであった。⁽⁷²⁾ 七三年法は家具付き住宅に家賃手当を付与し、適正家賃プラス家賃手当制度という範囲内で普通借家との部分的統一を達成した。更に七四年家賃法は家具付き住宅に対して借家法を全面的に適用し、また確定期間賃貸借にも周期賃貸借と同様の保護を与え

た。フランス委員会報告に反して全面的統一が達成された。勿論、これに対しては保守党側から家具付き住宅への借家法の全面的適用は家具付き住宅の供給を減少させるという批判がある。しかし、多くの家具付き住宅はその目的のためにのみ建築されたものでありそれを賃貸させないことは考えられず、また最も劣悪な状況にある家具付き住宅居住者を保護するのは当然である。フランス委員会勧告の保守性とそれに対する批判の正当性、家具付き住宅と普通住宅との区別の非合理性が歴史により証明されたと言えよう。家具付き住宅を借家法制から除外することはイギリス借家法の社会的純化とは無縁の不当な差別であると言える。⁽⁷³⁾

④ 公的住宅 借家法は民間家主により賃貸された民間借家にも適用され、一定の公的団体により賃貸された住宅には適用されない。このなかで最も重要なものは地方住宅当局の建築供給する公営住宅 (Council House) である。ただし、公営住宅も当初は借家法の適用対象に含まれており、一九三九年法により借家法から除外されたのである。私法たる借家法は公営住宅に適用されてはならないわけではない。⁽⁷⁴⁾ イギリス住宅制度の特色は公営住宅の比率が高いことであり、例えば七一年当時民間借家が二七〇万戸であるのに公的借家は五八四万戸にも達し、借家法の適用されない借家関係が量的質的に重要な意味を持ち、借家法は極めて限定された賃貸借関係にしか適用されない。七二年法は公営住宅にも民間借家と同様の適正家賃制度と家賃減額制度を採用した (公営住宅以外の公的住宅には家賃手当制度が適用される)。家賃制限制度の同一化は逆に公営住宅にも民間借家と同様の存続保護制度を付与すべきという批判を正当化する機能を果たす。住宅協会 (Housing Association) の管理人は無責任な行動をし、賃借人の顔が気にくわないから追い出すということはよくあるという。⁽⁷⁵⁾ 存続保護制度についての同一化は今後は従来よりも重要な

課題となり、様々の曲折を経るであろうが、家具付き住宅の場合と同じく、実現されよう。借家法の存続保護規定は賃借権消滅の合理的理由を規定しており、公営住宅分野における地方当局の明渡請求事由の合理性と一致すべきであり、公的色彩の強調による自由裁量、恣意は許されないと解すべきだからである。存続保護規定についての同一化が実現された場合には、借家法は供給主体の如何を問わず全ての居住用住宅賃貸借に適用される一般法と評価されるであらう。

- (45) N. Brown, *supra* note (1), p. 208.
- (46) 水本浩「借地借家法の基礎理論」二一六頁。
- (47) 幾代通「イギリス」有泉享編「借地借家法の研究」一七七頁。
- (48) 水本浩「借地借家法の基礎理論」二一七頁。
- (49) Michael Barnes and George Dobry, Hill and Redman's Law of Landlord and Tenant (15th ed.), p. 838.
- (50) The Great Britain Housing Crisis, Sunday Times Magazines, 16th April 1972, p. 24.
- (51) 一九七二年住宅財政法八九条の立法趣旨は対象住宅を前後を通じて同一レベルに置こうとするものである (Halsbury's Statutes of England, v. 42 p. 811)。
- (52) Francis Report, Recommendation (6), pp. 95-96, 223.
- (53) Bruce Douglas Mann, Underprivileged Tenant, Sunday Times, 7th March 1971.
- (54) Francis Report, pp. 230-231. (Minority Report)
- (55) Julian Amery (The Minister for Housing and Construction) の議案答弁 (Parliamentary Debate (Commons) 10th

March 1971 : n. 851 col. 423)°

- (96) Donison, *supra* note (4) p. 189.
- (97) 下線部「前掲書」二二頁。
- (98) E. H. Burn, *Cheshire's Modern Law of Real Property* (11th ed.), p. 470.
- (99) Hill and Redman's, *supra* note (49), p. 841.
- (99) Denny's Lloyd, *The Changed Relation of Landlord and Tenant, Current legal Problem* 1950, p. 71.
- (91) N. Brown, *supra* note (1), p. 207.
- (92) 水本「前掲書」二二五頁°
- (93) Francis Report, pp. 130-137.
- (94) *Ibid.*, p. 131.
- (95) *Ibid.* pp. 130-137.
- (96) *The London Times*, 3rd March 1971.
- (97) 家具の種類・内容・質とぐうつの法律上の基準がなかった°
- (98) Francis Report, p. 161.
- (99) E. H. Burn, *supra* note (58), p. 476.
- (70) Francis Report, p. 203.
- (71) *The London Times*, 3rd March 1971.
- (72) Francis Report, recommendation (20), (26).

(73) 水本「前掲書」二二四—五頁参照。

(74) Evans, *The Law of Landlord and Tenant*, p. 235.

(75) N. Brown, *supra* note (1), p. 207.

三 存続保護制度

① 存続保護規定の内容 借家権の存続保護はいずれの国でも借家法を中心である。その技術的手続的構成は様々であるが、正当な理由がなければ立退き請求は不可能といえる。イギリス借家法は存続保護制度につき特殊な法形式をとる。契約賃貸借が期間満了、解約告知、没収等のコモロー上の原因により消滅すると直ちに借家法の規定にもとづき借家人の居住を保護するため法定賃貸借が発生する。法定賃貸借の消滅に関する規定がイギリス借家法の存続保護法制である。従って、この規定はコモロー原則に何等変更を加えず、特別法たる借家法によって新たな補充を加えたにすぎない。⁽⁷⁶⁾これに対して、家賃制限規定はコモロー上の契約自由原則と対立し、それを変更している。借家法の家賃制限規定は契約賃貸借、法定賃貸借に適用され、当事者の家賃決定の自由を制約している。借家法が家賃法(Rent Act)と呼ばれているのは、家賃制限規定が借家法を中心であるからだけでなく、コモロー原則を変更しているからであらう。

法定賃貸借が消滅するには原則として、③借家法に掲げられた個別的事由に該当し、④明渡しを認めることが相当(reasonable)と判断されることが必要である。例外として、規制賃貸借には相当性判断を不要とする場合がある。

いかなる事由が存在する場合に賃貸人は建物賃借人に明渡しを請求できるかという一般的命題へ還元し、異なる法制度を共通の法核心をもとに比較できよう。⁽⁷⁷⁾ 我国借家法は一般法レベルでは当然に終了する事由が具備されている期間満了、解約申入の場合は賃貸人側に正当事由の存することを必要とし、家賃不払等の基本的債務不履行や無断増改築禁止違反等の用法違反、無断譲渡転貸等の付随的債務不履行の場合は信賴關係理論が適用される。債務不履行がない場合の正当事由と債務不履行がある場合の信賴關係理論との二元的構成とすることができ。イギリス借家法では、代替家屋の提供、家賃支払の滞納等の義務違反、ニューサンス、毀損行為、賃借人からの解約告知、無断譲渡転貸、酒類販売許可を危くしたこと、適法な転貸借の場合に借家人が法の規定以上の家賃を取得した場合、賃貸人の被傭者のための建物の必要、賃貸人の自己使用の必要等⁽⁷⁸⁾異なる法的性質を有する多くの事由が並列的に規定されており、債務不履行の有無等と無関係であり、我国借家法上の正当事由や信賴關係理論を内包している。

② 相当性判断 規制賃貸借には相当性判断不要の場合があるが、原則として個別的事由の充足の他に相当性判断が必要である。相当性判断に際しては本法の一般的目的、趣旨を考え、審理当時⁽⁷⁹⁾に存する関連諸事情を全て考慮し、世なれた人におけるようなゆとりある常識に富んだ方法で判断すべきという。⁽⁸⁰⁾ 個別的事由に該当するかどうかの判断は厳格であるが、相当性判断という広い裁量権を裁判官に付与することで柔軟な解釈を導こうとしている。この点では、我国借家法上の正当事由判断が形成裁判として裁判官の創造的・裁量的役割が強調されていることに類似している。⁽⁸¹⁾ 判断に際し考慮さるべき諸個別的事由の重要度は個々の場合の具体的判断に委ねられるが、代替家屋の提供を申し出た場合には容易に相当性ありと判断される。⁽⁸²⁾ 代替家屋として適切かどうかは賃借人が従来居住していた住宅

との比較によるのではなく、賃借人の資力と住宅に対する要求とに関連づけ判断される。⁽⁸³⁾従って、統制住宅借家人に対し、以前よりも高額の家賃の規制住宅を提供した場合にも賃借人が家賃支払能力を有するかぎり代替家屋として適切と判断される。代替家屋の提供は統制賃貸借を終了させる最も有効な手段とされていた。但し、裁判所は代替家屋の適切性判断に関して通常既存住宅・家賃と比較する。⁽⁸⁴⁾代替家屋提供が明渡許可の重要な要件であるということは借家法は現在居住している住宅での存続保護を目的としているのではなく、現存住宅と同等の水準にある住宅での居住を保障すればよいという考えにもとづく。我国借家法学では、正当事由と立退料、代替家屋提供の關係につき多くの議論はあるが、借家法は現在居住している住宅での居住を保障すべきか、あるいは同等の住宅であればよいのかという本質的問題についての議論はすくない。なお我国借家法学からすると、個別的事由と相当性判断とを関連づけ、類型的に分析する作業が必要と思われるが、この問題に関する判例が少ないことにも起因し、イギリス借家法学にはそのような問題意識はない。なお、イギリス借家法学は現行法の内容の註釈やその歴史的概説が主であって、我国借地借家法学の研究水準とはかなりの差があり、借家法の法学教育における地位も我国の法学教育のカリキュラムにおいて借地借家法の占める位置とはかなり異なっている。⁽⁸⁵⁾

法定賃借権は契約賃貸借の消滅後借家法の規定により発生する借家人の居住利益の保障を目的とする権利である。契約賃貸借はコモンロー上の不動産権であるのに反し、法定賃借権は「移動させられることのない状態」⁽⁸⁶⁾、「占有を継続しうる人的権利」⁽⁸⁷⁾と構成され、法定賃借人個人に対する権利であるから、譲渡や遺言による処分はできず、法定賃借人死亡の際同居の親族に承継が認められるのみであり、コモンロー上の不動産権ではなく、本質的に性質が異なる

と評価されている。しかし法定賃貸借には存続保護が与えられ、家賃制限規定も適用されるから、法定賃借権と契約賃借権とは本質的に異なるという評価は実際にはあまり意味のあるものではない。

③ 不法な追立妨害の禁止 六八年家賃法は六五年家賃法第三章「正当な法手続によらない追立と妨害に対する保護」を整理統合しないので、同規定は現在も有効である。六五年法第三章による保護は借家法の適用をうけない者にも拡張されているから、借家法制の体系的統一化を目的とする六八年に統合すべきでないと考えられたからである。⁽⁸⁸⁾これらは借家法などで保護されていない他人の住宅の占有者の保護を主目的とするが、賃借人を建物から追出するための妨害手段の禁止により賃借人の保護を計っている。不法な追立・妨害の禁止は存続保護規定のコロラリーである。追立 (Eviction) とは建物に居住している占有者から占有を不法に奪うこと及び奪おうとすることであり、占有者は建物の居住を止めるべきであることを賃借人が信じており、かつそう信じるにつき正当の事由がないがぎり犯罪となる。妨害 (harassment)⁽⁸⁹⁾とは追立以外の方法で建物に居住している占有者に建物の占有をあきらめさせたり、その建物についての権利行使を抑圧することなど居住者またはその家族の平穏を妨害するとか、住居として建物を占有するのに必要なサービスを差止めるような行為をすることであり、刑事上の犯罪となる。なお、六八年家賃法、五四年賃貸人賃借人法 (Landlord and Tenant Act 1954) 第一章第二章、四八年農地法 (Agricultural holding Act 1948) 等の制定法による保護を受けていない建物の賃借人は、⁽⁹⁰⁾賃貸借終了後も占有を継続している場合には裁判所の命令によらないがぎり追立てられない。

(76) Hill and Redman's, *supra* note (49), p. 843.

- (77) 五十嵐清「比較法入門」三三頁。
- (78) Vincent Powell Smith, *Rent Act 1968—Greater hardship*, *New Law Journal* (8th Aug. 1968), p. 748.
- (79) Chiverton v. Ede[1921] 2 K. B. 30.
- (80) *Cumming v. Dason* [1942] 2 All E. R. 653. 水本「前掲書」二二〇頁。
- (81) 三ヶ月章「訴訟事件の非訟化とその限界」民事訴訟法研究五巻
- (82) *Magnus, The Rent Act 1968*, p. 89.
- (83) 六八年法付則三 Part IV Para 3°
- (84) *Warren v. Austen* [1947] 2 All E. R. 185.
- (85) イギリス法學教育全般については、田中英夫「英米の司法」四五七頁以下。ロンドン大学のカリキュラムでの借家法の位置について述べておこう。借家法は財産法Ⅱ部に含まれており、「住宅法」の一部を占めている。Law and Underprivileged 科目では民間借家法制は重要な部分を占めている (The London School of Economics and Political Science Calendar, 1971-72)°
- (86) L. A. Blundell and V. G. Wellings, *Woodfall's Law of Landlord and Tenant* (27th ed), p. 1559.
- (87) *Magnus*, *supra* note (82), p. 67; *Keeves v. Deans* [1924] 1 K. B. 685; *Ebner v. Lascells*, [1928] 2 K. B. 486.
- (88) *Hill and Redman's*, *supra* note (49), 865.
- (89) 賃貸人が悪質な賃借人を同居させるとか、その他不快な工夫を用いて賃借人を妨害するなどは実際によくあったといふ (Bramall, *The Rent Act 1965*, p. 18; J. R. Lewis and T. A. Holland, *Landlord and Tenant*, p. 251.)
- (90) 例えば、借家法の規定する課税価格を超える住宅の賃借人、使用許容者 (licencee)、国、地方当局が賃貸人である場合の

賃借人等に適用される。

四 家賃制限制度

(1) 家賃制限制度序論

① 家賃制限の必要性　イギリス家賃制限制度は第一次大戦を契機とした建築資材の欠乏と高騰、家屋不足のもたらした家賃騰貴の防止手段として、低賃銀、物価統制、戦時国民生活の乗り切りなどに不可欠の措置として採用された。⁽⁹¹⁾ 借家法は戦時経済統制法の一形態と考えられていた。家賃制限制度はより古い時代にも存した。例えば古代ローマにおいても家賃統制立法があったと言われるし、また戦争、地震、火災等により生じた一時的住宅不足に対処するため各国において幾度となく借家法が制定された。⁽⁹²⁾ ところで、今日各国における借家法は一時的な経済統制立法ではなく、体制的恒久的意義を持っている。その理由としては、家賃以外の生計費はある程度の弾力性、選択可能性があるが、家賃は弾力性に乏しく、家賃が上昇するとより高額の家賃を支払い居住を継続するか他の低家賃住宅を見出すしかないが、住宅不足が継続している時期には前者の途を選択せざるをえないから住宅市場は貸主にとり独占的市場を形成しているからであるとか、過大な家賃支出は他の消費物資の市場を圧迫し他産業に悪影響を及ぼすから家賃制限が必要であるとか、⁽⁹³⁾ 法的な契約自由原則は貸主にとって一方的に有利に機能するからバランスを回復するため国家の家賃額決定に対する介入が必然化されるとか説明されている。⁽⁹⁴⁾ 家賃騰貴を防止し低家賃を確保する法制は居住者には生存の保障を意味し、民間貸家資本には家賃取得、利潤の制限を意味し、総資本には間接的に賃銀の低額化利潤

の増大化と利潤制限の一形態であるという意味を持つ。⁽⁹⁶⁾ 家賃制限制度の制定とその具体的内容はこれら三者の相互関係と政策主体として法制度へ媒介する国家の機能の総体的関係のなかで形成される。なお、現代の法思想は生存権保障に最高の価値を置くから、居住権を財産権たる家賃徴収権より優先させ家賃制限制度が制定される。

② 家賃統制 家賃制限・低家賃政策を実現する手段としては、借家人の支払う家賃額を直接的に統制する以外の方法もあるが、諸外国と同様イギリスにおいても一九一五年以来、直接的な家賃統制を中心としてきた。⁽⁹⁷⁾ 家賃統制制度は家賃額を一定時期の水準に固定し、借家人の支払家賃額を低額に抑える方法である。

家賃統制への批判、統制解除の主張としては、家賃統制は社会主義的共産主義的であるという考えを除けば、⁽⁹⁸⁾ 家賃統制を自由な契約関係への制限と把握し統制解除と自由市場への復帰を主張する考えと⁽⁹⁹⁾ 借家人保護を是認しつつも家賃統制は余りに硬直的であり、より弾力的な制度とする必要があると主張する考えがある。⁽⁹⁹⁾ 住宅問題は自由な住宅市場の回復によつては解決しえないこと、借家人保護のために低家賃制度が必要なことが一般的に認識された今日では、⁽¹⁰⁰⁾ ①の考え方が検討に値する。それは賃貸人の利潤を確保し民間貸家業を復活させる目的を前提とするが、住宅政策の手段としての家賃統制の有効性とその効果、家賃統制以外の方法による住宅政策の目標達成可能性という問題提起をする。⁽¹⁰⁰⁾ その主張は次のようである。家賃統制は住宅問題が一時的性質であることを前提とし住宅難が解消するまでの間、家賃騰貴を防止し、現実の居住者の支払う家賃額を一定時の家賃水準に固定する方法である。その結果、物価の一般的上昇が続いている場合は、家主の家賃取得額は觀念上想定できる市場家賃額を下廻り、その格差は徐々に著しくなる。統制当時居住している借家人は保護されるとしても、家賃統制により

民間借家の新供給は阻害され、新たに借家人となる者に困難が生じる。更に統制家賃額は低額だから家賃を住宅改良に向けることもなく、住宅水準は劣悪化する。つまり家賃統制は家主借家人双方に不利であり、住宅水準を低下させる結果をもたらすから廃止すべきという。⁽¹⁰³⁾従って、住宅政策の目標達成は一般的な財政政策、例えば住宅建設への補助金給付制度、税制改革、家賃手当支給、公営住宅の増加等によることが可能であり望ましいとされる。家賃統制の廃止、他の手段による政策目標達成という右の経済学上の議論は今日のイギリス借家法、住宅政策に重大な影響を与えている。⁽¹⁰³⁾かような問題提起は有意義であるが、これは低家賃政策ではなく、民間貸家経営に利潤を保障、増加させ、民間貸家業を復活させる目的を持つ。しかし、民間借家制度の衰退は家賃制限が原因ではない。例えば、第一次大戦と第二次大戦との戦間期においては新規住宅は統制に服さず、家賃は市場家賃水準に等しく、家賃統制は緩和する傾向にあったが、その時代にも民間借家は増加しなかった。民間借家制度の衰退は、積極的財政制度の不存在、建築組合による建築の有利性、民間賃貸人の税制の不利、他の投資はより多くの利潤を生じさせたこと等の原因にもとづいている。⁽¹⁰³⁾なお、我国においては経済学からの住宅問題借家政策に関する問題提起はほとんどない。⁽¹⁰⁴⁾

(2) 適正家賃制度

① 適正家賃制度の目的 経済学からの家賃統制に対する批判はイギリス住宅政策・借家法制に重大な影響を与え、六五年法は規制賃貸借―適正家賃登録制度を導入し、七二年法は七五年七月以降統制賃貸借は全て消滅し、規制賃貸借に一本化される旨規定した。当初は唯一の低家賃制度と考えられた家賃統制制度は低家賃制度の一形態であり、一時的凍結手段しかないとされ、それに代わる柔軟な適正家賃制度が導入された。

適正家賃制度は借家人家相互間の公平の確保を目的としている。当該地域において需要と供給とが大体においてバランスがとれているならばその住宅が要求しうる市場家賃であり、自由な住宅家賃市場において形成されるものと想定されている。一方では、家主に適正な経営利潤を保障し、他方では借家人保護のための低家賃政策の維持を目的としており、両要請の妥協により成立している。ただし、現実には需要と供給とはアンバランスであり自由な家賃市場も存在しない。六五年に規制賃貸借が導入された当時は、適正家賃は住宅市場で決定された市場水準 (Market level)⁽¹⁰⁵⁾ に合致していた。適正家賃制度は矛盾する目的を本来的に含むから、それは新たな住宅供給を刺激するほど高額ではなく、低家賃制度として望ましいほど低額ではなく、二つの方向からの批判にさらされる性質を持っている。なお適正家賃制度は公営住宅、家具付き住宅にも導入されたが、以下では普通民間借家について検討する。

② 適正家賃額の査定 適正家賃登録制度の根幹はいかにして適正家賃額が査定されるかにある。六八年法四六条は次のように規定している。「個人的事情⁽¹⁰⁶⁾以外の全ての事情、とくに住宅の年数、種類、場所、修繕状況を考慮に入れねばならない(一項)。また適正家賃査定に際しては、その地域における居住用住宅の賃貸借についての需要は供給よりも実際に多くないということが仮定されねばならない(二項)」。需要と供給は大体等しいと想定され、住宅の地域的不足から賃貸人に生じる利益 (Scarcity Value) は考慮⁽¹⁰⁷⁾ されない。Scarcity Value の存在しない住宅市場を想定しそこで形成さるべき客観的市場家賃を適正家賃と把握している。⁽¹⁰⁸⁾ しかし、四六条二項にもかかわらず、実際には家賃係員、家賃査定委員会は住宅不足地域における「不足」につき多かれ少なかれ考慮を払っていると言われる。⁽¹⁰⁹⁾ なお、賃借人またはその前主の義務違反により修繕がなされていないこと、またはその他の欠陥があることは考慮に

入れてはならず、賃借人またはその前主の賃貸借契約の条項にもとづかない修繕も考慮に入れてはならない（四六条三項）。家賃が賃借人側の義務違反により減額されたり、賃借人側の自発的修繕改良により増額されたりすることは認められないのである。では実際にはどのように家賃が査定されるのであろうか。

適正家賃査定の実際的方法には次のような方法がある。(a)同等の住宅について定められた家賃額を比較する方法、(b)賃貸住宅を資本として価値評価し、その資本に対する収益を家賃額として求める方法、(c)自由市場における家賃額を想定し一定の減額を行う方法⁽¹⁰⁹⁾があり、実際には比較法が最も広く用いられている⁽¹¹⁰⁾。しかし、比較事例が豊富かつ適切でなければ比較法を利用できず、また収益法、減額法は収益率や減額方法の基準がなく、結局いずれの方法にも問題がある。またどの方法を採用するかは家賃係員、家賃査定委員会の主観的判断に委ねられ選択基準はない⁽¹¹¹⁾。要するに、借家法が適正家賃査定につき正確な意味ある指示を与えなかったところに最大の欠陥がある⁽¹¹²⁾。なお、適正家賃査定の要素は建物の客観的条件のみであり、賃借人等の主体的条件は考慮されないことになっているが、本来家賃は賃借人の年令、家族収入状況に最も密接に結びついているものである⁽¹¹³⁾。

適正家賃制度は相矛盾する要請の妥協であるから、実際の機能についても、家主借家人双方から異なる評価がされている。家主側は適正家賃査定は比較法によることを前提とし、比較される住宅の家賃が市場家賃から離れているから、査定された適正家賃は市場家賃と乖離し、「近親相姦化 incestuous」⁽¹¹⁴⁾しつとあると批判する。比較法により査定される家賃は市場家賃より一五ないし二〇パーセント低く⁽¹¹⁵⁾、この差は増々拡大化しつとあり、比較の対象となる住宅の家賃は市場家賃を反映していないから、比較される住宅と適正家賃の査定される住宅との査定時期、建物構造の

相違等を十分考慮すべきと主張する⁽¹¹⁶⁾。そして適正家賃査定方式として、住宅建築費・土地価格から Scarcity element を除外し、その全体につき年八パーセントの収益と必要諸経費との合計額を家賃額とする Contractor's theory の採用を主張する⁽¹¹⁷⁾。これは自由市場を想定し投下資本の八パーセントの収益を家賃として主張するものであるが、諸経費を加えると結局、一二パーセント程度となる。他への資本投下に匹敵しうる収益の保障を主張するものと言えるが、適正家賃制度の他の目的である低家賃政策を軽視するものであり、裁判所もこの方法を拒否している⁽¹¹⁸⁾。これに対して、借家人側は適正家賃制度は本来低家賃政策として制定されたにもかかわらず市場家賃と同視されている点に根本的疑問を持ち、また六五年法によって規制賃貸借が導入された当時から適正家賃制度により家賃額が上昇したと批判している⁽¹¹⁹⁾。なお、適正家賃制度は大体においてうまく機能しているとの評価も存する⁽¹²⁰⁾。

③ 家賃合意制度 七二年法は当事者の合意によって家賃額を決定できる場合を定めた。家賃合意の可能な場合は限定されており、また当事者は適正家賃登録申立権を失わないとされている。しかし、借家法の歴史は、当事者の契約自由原則を制限し居住者の生存権の諸利益の保護の拡大の歴史である。家賃合意は当事者の契約自由による家賃額決定、家賃自由化を目指すものであり、低家賃政策、借家法制を崩壊させる危険性を持つ。家主借家人の現実的状况を考慮すれば、賃貸人に有利に家賃合意がされ、賃借人の適正家賃登録申立がほとんど行なわれない事態が予想される。しかも本制度は、適正家賃登録申立が少なかったので規制賃貸借の家賃額はそれ以前の家賃額に凍結され賃貸人に不利益を生じさせていたことを解消させるため賃貸人に利益を与える目的で制定されたという⁽¹²¹⁾。賃貸人自らが適正家賃登録申立権を行使すれば解消される問題に対し、過度の保護を与えたものと評価できる⁽¹²²⁾。家賃合意制度の本質

がこの点からも明らかといえる。

(3) 家賃手当制度⁽¹²³⁾

① 低家賃制度の二元的構成と家賃手当制度の問題点 適正家賃制度は民間借家人に対する低家賃政策の保障と民間貸家資本への適正利潤の確保という相矛盾する要請を妥協させた制度である。しかしこの両要請を十分満足させるには国家の家賃制度への一層の政策的介入が必要である。借家人は低家賃を支払えば足りるとし、適正利潤を家主に保障し、その差額を国家が財政的に保障する制度である。かような二元的構成からなる家賃制限制度を採用することが民間借家制度の発展の前提である。もちろん、二元的家賃制限制度が有効に機能するためには、住宅が社会的資産として評価され、住宅供給の責任は国家にあるとの觀念の成立が前提である。二元的家賃制限制度を保障するための家賃手当制度はドイツ・フランス・イギリス等多くの西欧諸国で採用されている。

民間借家は家賃手当制度、公営住宅は家賃減額制度に服するが、以下では民間借家の家賃手当制度を考察しよう。従前民間借家分野には家賃補助制度がなかったこと、住宅問題専門家の提案に基づき導入されたこと、家賃手当制度の導入により限定された範囲でわずかな額であっても家賃手当取得可能性が生じたことを考えると、家賃手当度は低家賃政策の実効性確保を目的とすると評価することもできよう⁽¹²⁴⁾。しかし、その内容からすれば家族収入補助 (Family Income Supplement) と結合した社会保障政策⁽¹²⁵⁾ であると評価するほどではない。また家賃手当制度の導入によって適正家賃の意味が変わることが予想される。従来、適正家賃は低家賃制度と適正利潤保障との調和を目指すものと想定されていた。しかし、家賃手当制度と結合することによって、低家賃制度としては家賃手当制度がある

から、適正家賃制度は専ら家主に経営利潤を保障する市場家賃であると理解されやすい。適正家賃概念の変化に伴ないその家賃水準は一般的に上昇するであろう。家賃手当受給範囲と手当額が制限されているから、それを取得しえない多くの民間借家人にとっては家賃手当制度は逆に家賃増額制度として機能するであろう。結局家賃手当制度は、適正家賃概念を変更させ、家賃水準を一般的に増額させ、市場家賃を支払えない借家人の限定された者にのみ家賃手当を支給するにすぎないとの評価も可能である。

この他にもいくつかの問題点がある。家賃手当は地方当局より支給されるが、その源資は本来中央政府が全額負担すべきであるにも拘わらず、七五年以降地方当局が家賃手当の源資の二〇パーセントを負担しなければならぬ点に対して住宅財政論からの批判がある。⁽¹²⁸⁾ また、家賃手当受給者の範囲及び家賃手当額が満足すべきものが問題である。家賃手当支給を決定するためには申立人の資力調査が必要である。しかし従前の社会保障制度の歴史からすると、資力調査 (means test) を伴う公的援助制度は実効性に乏しいと予想されている。⁽¹²⁹⁾ つまり「社会扶助を獲得する手段として自らの貧困を主張しようとはしないからである」⁽¹³⁰⁾。更に、借家人は資力調査を経てから家賃手当の交付を受けるが、持家所有者に対する住宅補助金はそのようなテストを伴わず不公平であると批判されている。⁽¹³¹⁾ また家賃手当交付の方法も問題である。公的住宅の家賃減額制度とは異なり、借家人はあらかじめ適正家賃を支払い後に地方当局から家賃手当が支給される。従って、家賃手当申立手続に要する時間、費用、困難性を考えるならば必ずしも十分に申立てが行われるとは限られないだろうし、また特に受領しうる家賃手当額が少ない場合には申立は少ないことが予想される。実際に、受給資格者のうちで実際に受給している者の比率は極めて少ない。⁽¹³²⁾ 要するに、家賃手当の導

入により適正家賃が増額されることが予想され、「増額家賃を直ちに支払え、そして後にリベートをうける希望を」⁽¹⁹⁾ということになりかねない。

③ 家賃手当制度から民間借家の公営住宅化へ 適正家賃プラス家賃手当制度は、借家人保護のための低家賃政策と民間貸家資本への経営利潤保障という矛盾する要請を二元的家賃制限制度により解決せんとするものである。二元的家賃制限制度には(a)賃借人が賃貸人に経営利潤を保障するに足りる市場家賃を支払い後に地方当局から家賃手当を取得する方法と(b)賃借人は低額の政策家賃を支払い後に地方当局が賃貸人に補助金を支払う方法とがある。公営住宅は後者を借家法は前者を採用している。前者は賃貸人の市場家賃決定・取得に対して地方当局は介入できず、賃貸人の利潤取得を追認する。経営利潤保障、市場家賃取得が主目的であり低家賃政策は副次的目的であり、特に家賃手当取得者の範囲が限定されてれば、ほとんどの借家人は市場家賃を支払うのみで家賃手当を取得できないから、低家賃制度としての実効性は極めて乏しいと言わねばならない。後者の方式は賃貸人への補助金付与に際して地方当局自らが、政策家賃額と適正利潤額とを決定し賃貸人の取得できる補助金額を定めることができる。この方式は公営住宅における家賃補助制度と類似しているから、賃借人にとって有利であるのみでなく、地方当局にとっても有利である。当局自らが賃貸人の利潤額を決定できるから、財政的には前者の方式よりも少ない支出で足りる。また更に、賃貸人に適正利潤を保障するよりも自らの資力と技術でより快適な居住水準を具備する住宅を建築し政策家賃額で賃貸することもできる。適正家賃プラス家賃手当という方式は政策家賃プラス賃貸住宅補助金という方式に置き換えられるべきであり、それは更に公的住宅に置き換えられねばならない。民間借家における二元的家賃制限制度は論理必

然るに公的住宅に置き換えられるべきものとなる。しかしながら、現在のイギリス住宅法制は民間借家を公営と同じ平面へ移行させるのではなく、公営住宅分野も民間借家と同様な経営利潤確保主義へと移行させられ、公営事業の収益事業化が試みられている。また民間借家分野における適正家賃プラス家賃手当方式の導入は実際には、低家賃制度としてではなく、経営利潤確保として機能する。これら現在イギリス住宅法制の家賃制度は住宅法制の進むべき方向に逆行するものといえる。

(4) 家賃制限制度の補完的制度

① 権利金禁止 家賃制限制度の実効性を確保するためには、いかなる名義であれ実質的には家賃の意義を持つ代価の收受を禁止しなければならない。既述のようにイギリス借家法は権利金の意味を極めて広く解釈している。この点からイギリスでは、権利金取得禁止を存続保護、家賃制限と並ぶ独自の意義を持つカテゴリーと解する考え方が⁽¹³³⁾ある。しかし権利金禁止は実質的に家賃の意義を持つ代価の收受を禁止する家賃制限制度の必要的補完物であり、独自の存在意義を持つと解する必要はない。⁽¹³⁴⁾

② 抵当権の規制 イギリス借家法では賃貸人が賃貸建物のある土地に抵当権を設定した場合、抵当権の実行と抵当利息とを制限し賃借権を間接的に保護し、借家法の諸条項を強化する補完的作用を果す。抵当権の規制はイギリス借家法の特徴であり、⁽¹³⁵⁾近代的貸家資本が成立し金融資本がそれらに資金を貸付けることを想定して制定された制度とされる。賃貸人が自己所有地に抵当権を設定し金融資本から資金を調達しそれにもとづき建物を築造し貸家業を営む場合には、賃貸人の取得する家賃額と支払うべき元本の割賦額および抵当利息との差額が収益となる。借家法制に

より取得家賃額が制限されているから、その家賃額が他の資本投下により徴収できる利潤と比較して低い場合や、賃貸人の支払う割賦額、利息額が高く利潤が減少する場合は、民間貸家業は萎縮し、住宅供給量は減少する。それ故、民間貸家資本による住宅供給を推進せんとする場合は賃貸人の支払う利息額の制限や抵当権実行の制限が民間貸家資本の要求となる。これらは直接的には抵当権設定者（賃貸人）を保護するが、間接的には借家人をも保護し、より効果的な借家法制を形成する。この意味では、イギリス借家法は金融資本をも規制対象とし、体制的根幹にふれる立法と言える。

しかし、このような抵当権規制制度が有効に機能するためには二つの条件が必要である。まず第一に、金融資本を民間借家業へと導く積極的財政誘導政策の存在である。金融資本の融資する資金の抵当利息が制限され、抵当権実行も制限されているのだから、金融資本は積極的誘導政策がないかぎり民間貸家業に資金を融資することなく、他のより有利な投資先を選択するからである。次に、民間貸家業自体が金融資本から融資をうけ住宅を建築し、賃貸するのにふさわしい近代的性格を具備していることが必要である。

では、抵当権制限規定は予定された機能を果しているだろうか。既述のように、イギリスの住宅金融制度は持家所有推進を主目的とし、民間貸家経営に対し融資を行なっている民間金融機関はほとんどなく、また公的資金による補助金制度も見当らず、民間貸家経営を積極的に促進する住宅金融制度は存在しない。他方、民間貸家業は階層的分化が著しく量的には老後の生活保障として貸家業を営む零細な者が多く、借家法が予定したような近代的性格を持つ者は少ない。更に、抵当権制限規定は内容的にも一九六五年一月二日以降に設定された抵当権には適用されず実効性

(38) に乏しい。六五年以降の適用廃止の理由は、適正家賃制度の導入により家賃額が全面的に上昇することから抵当権制限規定を廃止しても民間貸家業に適正利潤を保障できると判断したこととか金融資本からの批判が激しいことによるものではなく、本制度が実際には有効に機能しておらず、また現実の貸家業の状況からしてそれを近代化し資本として育成することは困難であるから、抵当権制限規定は不要とされたのであろう。いずれにしても、かような状況から判断すれば、「家主が貸家資本として現われ、その家屋は一般に銀行資本その他の利子生み資本の融資により建てられたものであることを意味している」と評価することは困難である。(39)

- (61) Bowley, *supra* note (1), p. 4; Derek Stroud, *supra* note (1), p. 110.
- (62) J. W. Willis, *A Short History of Rent Control Law*, 36 Cornell L. Q. 59.
- (93) *Ibid.* p. 57.
- (94) E. B. Drellich and Andree Emery, *Rent Control in War and Peace*, p. 8.
- (95) J. W. Willis, *supra* note (92), pp. 57-8.
- (96) 水本「前掲書」一八三頁参照。
- (97) *Evolution des Rapports entre Bailleurs et Locataires, Travaux et Recherches de l'Institut de droit compare de l'universite de Paris*, v. 25 (1965) 参照。
- (98) J. W. Willis, *supra* note (92), p. 87.
- (99) 「他の国々と同様、イングランドにおいても、第二次大戦後の家賃統制について三つの主たる理由によるかなりの社会的不満があった。第一に、現在の普通の家賃額は賃貸用住宅を建設せんとする民間所有者に何等の刺激をも与えない。第二に

に、類似の住宅相互間の家賃に明白な不公平が存する。第三に、現在の家賃は賃貸人にとって住宅を良好な状態に保つに十分な収入を与えない」(P. F. Wendt, *supra* note (2), p. 27)。

(100) A. Rinbeck, *Rent Control as an Instrument of Housing Policy, The Economic Probleme of Housing*, pp. 70-72.

(101) 「要するに、家賃立法は住宅不足を治癒しない。それは将来の借家人の負担において現存の借家人に援助を与えることにより住宅不足の効果を緩和することができるのみである。ブリテンのみでなく、フランス、オーストリア、スウェーデン、アメリカ合衆国における過去の家賃統制の経験から導かれるおそるべき結論は、賃貸市場において善よりも害をなしてきたということである。つまり、住宅不足を永続化させ、不動産性を強め、消費者の選択を圧迫し、住宅ストックの荒廃を促進させ、建設意欲をむしろ、土地利用方法と乏しい資金の割当を歪めることによつて」(Evans, *Supra* note (74), p. 243)。「事実、家賃統制は、ニューヨーク市の住宅事情が示しているように、多くの場合、都市を破壊するための技術としては、今までに知られているもののおもむきでは爆撃に次ぐ最も効果的なものであらう」(リンドベック著八木甫訳「ニュー・レフトの政治経済学」七九頁)。

(102) N. Brown, *supra* note (1), pp. 214-5.

(103) Fred Berry, *supra* note (27), pp. 114-115.

(104) 水本「前掲書」一八〇頁注(2)参照。

(105) T. M. Aldridge, *Fair rent Merry-go-round*, 115. Sol. J. 236.

(106) 個人的事情とは特定の賃借人個人の財政的窮乏等を意味する。

(107) Harry Samuels, *Fair Rent v. Market Rent*, 117 Sol. J. 721.

(108) Cheshire's, *supra* note (58), p. 462.

- (109) Aleg Samuel, The fair Rent, 115 Sol. J. 496; T. M. Aldridge, Problem of Fair Rent in Rem, 116 Sol. J. 46; Hill and Redman's, supra note (49), p. 851.
- (110) Aleg Samuel, Ibid, p. 496.
- (111) L. N. Brown, supra note (1), p. 213.
- (112) Peter W. Robson, Fair for whom?; 118, Sol. J. 307.
- (113) Harry Samuels, supra note (107), p. 720.
- (114) T. M. Aldridge, supra note (105), p. 236.
- (115) Francis Report, p. 62.
- (116) T. M. Aldridge, supra note (105), p. 236.
- (117) T. M. Aldridge, Ibid; Aleg Samuel, supra note (109), p. 497.
- (118) Aleg Samuel, Ibid, p. 497.
- (119) L. N. Brown, supra note (1), p. 213 note 13.
- (120) Fair Deal for Housing, cmd 4728, Para 23.
- (121) Francis Report, pp. 94-95.
- (122) note, the francis Report, 115 Sol. J. 177.
- (123) 亀山修・鈴木俊夫・松岡勝博「英・独・仏の家賃補助制度の概要」住宅一九七五年七月号三四頁以下参照。
- (124) Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971; n. 864 col. 1101.
- (125) Fair Deal for Housing, Para 42.

- (126) Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1102.
- (127) 星野信也「英米の住宅政策」都市問題研究六四巻一七四頁。
- (128) Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1133; また「適用を申立てたはあまりに誇り高く貧民大衆が存する。現存の家賃減額制度においても資格ある人々と比較して少数の者しか申立をしない。Family Income Supplement においても、政府が申立てると予想した人々の四分の一しか実際には申立てていない。そして同様の事柄は大臣の減額計画にならざるを得ない」(Ibid, col. 1085)。
- (129) Ibid, col. 1100.
- (130) 民間家具なし借家では受給資格ある者のうち実際に受給している者は二〇—二五パーセント、家具付き借家では七—九パーセントでしかない(亀山・鈴木・松岡「英・独・仏の家賃補助制度の概要」住宅一九七五年七月号四一頁)。
- (131) Parliamentary Debate (Commons) 19th July 1971: n. 868 col. 1117, 1132.
- (132) Ibid, col. 1145.
- (133) N. Brown, supra note (1), p. 209.
- (134) Hill and Redmen's, supra note (49), p. 858 など。イギリスでも家賃制限と存続保護とを借家法制の主要な二要素と考へて学説が多用している(例として Magnus, supra note (82), p. 87; Cheshire's, supra note (58), p. 456; T. R. Lewis and J. A. Holland, supra note (89), p. 237; E. S. Green and N. Henderson, Land Law (2nd ed.), p. 49; W. Friedman, Law in a Changing Society (2nd ed.), p. 97.
- (135) 水本「前掲書」一九三—二一七頁、二一八頁注(2) 明山和夫「英国借家立法の歴史」法学論叢六〇巻五号七六頁参照。
- (136) Megarry and Wade, The Law of Real Property (4th ed.), p. 1143

(137) 水本「前掲書」二二七頁。なお「イギリス借家法における家賃制限と抵当利息制限との一体性はゆがめられることなきイギリス借家法の近代的性格を明白に表現する」と述べている(同頁)。

五 借家法の思想

① 居住権の保障と規範の一体性 イギリス借家法の原型である一九一五年法以来、借家法の基本的要素は家賃制限制度と存続保護制度とである。家賃制限制度と存続保護制度との規範の一体性はイギリス借家法の特質であるだけでなく、より一般的に借家法が社会法的純粋性を保持するための本質的要素と考えられる。⁽¹³⁸⁾ 資本主義社会では民間借家制度は居住者の生存に必要不可欠の生活の本拠を提供すると同時に利潤を産出する一個の商品でもある。現代の法思想は生存権保障の意味を持つ借家権保護を優先させ財産権たる賃貸利潤追求を制限する。借家法の基本的制度目的は居住権保護だから、家賃の高騰を防止し低家賃政策の確保を目指す家賃制限制度と借家人への恣意的立退き請求を禁止し借家権の法的安定性を目指す存続保護制度とが必要となる。この両制度は借家法の基本的要素であり、いずれが欠けても借家法はその制度目的を達成しえず崩壊してしまう。但し、存続保護、家賃制限の具体的内容は住宅政策、借家法制の状況により決定され一義的に確定するものではない。⁽¹³⁹⁾ 例えば家賃制限制度には権利金禁止、家賃統制、家賃増減請求の制限等様々な内容がありうる。言い換えれば、規範の一体性がいかなる内容として存在しているか、どの程度まで確保されているかの検討こそ借家法の特質を最も良く理解できる方法なのである。イギリス借家法の存続保護制度と家賃制限制度の最近の変貌こそイギリス借家法の特徴を明確にするものである。

在続保護制度に関しては、六五年法によって相当性判断の不要な明渡請求事由が導入された。そのなかでは自宅使用者（Owner-Occupier）による明渡請求が重要である。自己の居住していた住宅を規制賃貸借として賃貸した場合、賃貸借設定当時に賃借人に適切な通知をしておけば、彼自身のためあるいは以前彼と一諸に居住していた家族のためにその住宅を必要とする場合は明渡請求ができる。自己使用の場合には明渡請求が可能であるということによって民間借家供給を増加せんとした。⁽¹⁴⁾しかし、この規定は、相当性判断を脱法する目的で利用されている。これは、存続保護制度の緩和化を目指す傾向の一つのあらわれと評価すべきである。家賃制限制度に関しては、民間借家分野へ資本を導入せんとする目的から統制家賃制度は硬直であり、住宅問題解決に有効ではなく、より柔軟な制度が必要と批判され、規制賃貸借が導入された。適正家賃制度は市場家賃と想定され低家賃制度である以上に適正利潤を保障する制度であって、家主借家人双方に公平な家賃とされた。この点では、低家賃制度を目的とし適正利潤保障を制度内在的なものとし、ない統制家賃制度と異なっている。更に、現在では、二元的家賃制限制度が必要とされ、適正家賃プラス家賃手当制度となっている。しかし、実際には、適正家賃は専ら賃貸人の経営利潤を充たすべき市場家賃と把握され、家賃概念の転換が生じ、家賃水準は全般的に上昇した。また家賃手当の受給率は極めて低い。結局、低家賃政策の実質的解体である。かような最近のイギリス借家法の存続保護制度と家賃制限制度との変貌は賃貸人に有利な方向へ進展しており、規範的一体性は形骸化しつづけると評価せざるをえない。

② イギリス借家法の歴史と将来 「住宅不足は新しいものではない。従って家主と借家人との間の関係に介入せんとする現代的試みは数百年以前の先例にさかのぼりうることは驚くべきことではない」とされ、借家法は戦争そ

他の災害から生じた一時的住宅不足に対処する立法と考えられていた。資本主義社会においても、借家法は戦時経済統制立法の一形態として、物価統制法規と同様の一時的戦時立法と考えられていた。⁽¹⁸⁾ 実際にも、「多くの国々の家賃統制立法は、戦時戦後の住宅不足の必然的コロシアリであり」、⁽¹⁹⁾ 第一次大戦を契機とする経済統制法として登場してきた。イギリス借家法も同様である。一九一五年法は住宅難の深刻化と借家法制の必要性を強調する世論を背景として制定された。⁽¹⁵⁾ 政府は借家法を戦時住宅難に対処する統制立法と理解しており、⁽¹⁶⁾ 戦争終結後六ヶ月後に失効する法律として制定された。⁽¹⁷⁾ そして、借家法の一時的性質は長い間維持されてきた。⁽¹⁸⁾ しかし、今日では住宅問題は体制的問題と考えられ、⁽¹⁹⁾ 借家法も契約自由に対する例外的一時的制限ではなく恒久的立法と理解されている。⁽²⁰⁾ 一九六五年法は画期的意義を持つとされ、同法までは、家賃統制は戦争を主たる原因とする緊急手段であると考えられていたが、⁽²¹⁾ 同法は単に短期的な住宅政策としてではなく、⁽²²⁾ 長期的な一般的な社会政策として必要と考えられるにいたった。⁽²³⁾ 西ドイツでは借家法は民法典に編入され、⁽²⁴⁾ フランスでも賃貸借法典は民法典と対立するものではなくそれを補充する法と理解されている。⁽²⁵⁾ イギリスでも借家法の適正家賃プラス家賃手当制度は低家賃政策と適正利潤保障とを継続的に保障するための媒介的手段として恒久的意義を持つとされている。⁽²⁶⁾ 但し、アメリカでは借家法はニューヨーク州にのみ存し、他の州、連邦には存しない。⁽²⁷⁾ その理由として、立法者は都市問題にあまり関心を持っていないこと、及びアメリカの立法過程では圧力団体が大きな比重を占めているが賃借人は圧力団体たる組織を欠いていることが指摘されている。⁽²⁸⁾ なお、イギリスでは、法律委員会は一般的な賃貸人賃借人法典制定の必要性を主張し、その検討をはじめている。⁽²⁹⁾ 同法が制定された場合には、一八九三年動産売買法に匹敵するほど重要な立法となると予想されている。⁽³⁰⁾

今後イギリス借家法はどのように進展するであろうか。民間借家人の法的地位は次の三要素から形成さるべきと言われている。⁽⁸⁸⁾ (a) 暴利的な家賃に対する保護は様々の方法により確和さるべきである。完全な全面的家賃統制は賃貸人が資本をより利益ある投資方法へと転換させ、民間借家の供給を減少させる可能性があるから、家賃を市場の水準以下に制限することよりもむしろ低収入の賃借人に補助金を与えるのが望ましい。(b) 解約申入期間を長期とし、あるいは「社会的条項」による保護を伴った合理的な賃借権の存続保護規定がなければならない。(c) 今日すでに十分な住宅供給がなされているから、住宅政策の目的は量ではなく質の向上に置かれるべきであり、民間借家においても存続保護を重視するよりむしろ適切な居住水準を確保することに主眼点が置かれるべきであると言われる。

現在の持家所有政策、公営住宅政策における積極的諸政策と比較すると、民間借家分野へ民間資本を新たに導入し住宅供給を増加させる政策はその実現を援護する政策がないので、成功する可能性は乏しい。所有形態別住宅割合は今後も、持家所有と公営住宅の比率は着実に増加し民間借家の減少する趨勢に変化はなく、借家法の規制対象は減少するであろう。また住宅政策の中心は住宅水準の質的向上におかれるであろう。民間借家法制においては、存続保護法制の内容に大幅な変更はなく、家賃制限制度も二元的家賃制限制度が継続されようが、しかしその内容は低家賃制度というよりもむしろ経営利潤確保を目指すものである。そして物価水準の上昇に対応して家賃水準の一般的上昇が発生するにもかかわらず民間貸家供給は増加せず、民間借家制度はますます困難な状況へ陥いるであろう。かような方向から免れる方法は、すでに示唆したように低家賃制度にふさわしい二元的家賃制限制度を採用し、民間借家を公営住宅と同様な地位へ移行させる他ないのである。

- (138) 水本「前掲書」二二・二九四頁。「借家人に存続保護を与えている一〇条と付則三は家賃統制立法のかなめであり、もしこの部分がないとすれば家賃統制制度が有効性を持つとは考えられない」(Magnus, *supra* note (82), p. 87)なお、E. S. Green and N. Henderson, *supra* note (134), p. 49; J. W. Willis, *supra* note (92), p. 84.
- (139) 「家賃統制と存続保護とは分離することができない。賃借人を立退きから保護することなく家賃を確定せんとするいかなる試みも無益である。何故なら、実際、破廉恥な家主は法によって認められている金額のみを支払うと主張する賃借人を追立てることによってより高額の家賃を取得できる。同様に、家賃統制のない存続保護は賃借人が立退かざるをえないような額に家賃を上げることによって家主により脱法をねる」(Eric Pool, *English Property Law*, p. 188)° Michael Harwood, *English Land Law*, p. 118. 篠塚昭次「借地借家法の基本問題」二三八頁、水本「借地借家法の現代的課題」二六頁、水本＝篠塚「地代家賃統制令と借地借家法の関係」法律時報三二卷一〇号一〇号、五十嵐・篠塚・鈴木・広中・水本・渡辺「地代家賃統制令撤廃反対の意見書」法律時報資料版二号五四頁。
- (140) 水本「借地借家法の現代的課題」二七―二八頁。
- (141) 一九六八年法付則三 Part II Case10° Hill and Redman's, *supra* note (49), p. 874.
- (142) Willis, *supra* note (92), p. 54.
- (143) 但し、当時においても同法は恒久的意義を持つと考えた者があった (Bowley, *supra* note (1), p. 15)°
- (144) E. B. Drelich and Andree Emery, *supra* note (94), p. 66.
- (145) M. J. Barnett, *supra* note (30), pp. 19-20.
- (146) Evans, *supra* note (74) p. 233.
- (147) 一九一五年法五條二項。

- (148) Denny Lloyd, *supra* note (60), pp. 69-70.
- (149) D. L. Evans, *supra* note (5), p. 31.
- (150) N. Brown, *supra* note (1), p. 214.
- (151) M. J. Barnett, *supra* note (30), p. 19.
- (152) D. L. Evans, *supra* note (74), p. 237. Megarry and Wade, *The Law of Real Property* (4th ed.), p.1132.
- (153) 後藤清「西ドイツ賃貸借法における社会的条項」民商法雑誌六五卷一号三頁以下、同「西ドイツ借家人保護立法の再修正」判例時報六八六・六八七号。
- (154) Robert Desiry, *Bail d'habitation*.
- (155) Charles Donhue, *supra* note (26), p. 242.
- (156) 下山英二「イギリス」法社会学講座一〇卷〔歴史・文化と法2〕四六頁。
- (157) D. L. Evans, *supra* note (5), p. 39.
- (158) N. Brown, *supra* note (1), pp. 214-5.

第四章 借家法研究の課題と方法

(1) 我国借家法の特質——家賃制限制度の不十分性——

イギリス借家法と住宅政策の現状及びその現在的特質を前二章で検討してきたが、それは我々の本来の課題である

我国借家法研究の予備的作業である。イギリス借家法と対比した場合、我国借家法はいかなる特質を持っているか、またイギリス借家法の現状は我国借家法制に対していかなる意義を持っているかの分析が我々の本来的課題である。その全面的検討は将来の課題とし、本章では我国借家法の特質としての家賃制限制度の不十分性につき簡単な検討をし、次に我国借家法研究のあり方を考えたい。

現在我国の住宅戸数は約三一〇五万戸、居住世帯は二八七三万世帯であり、居住形態別世帯数は全国では持家一七〇〇万、公営公団公社の借家一九九万、民営借家七八八万、給与住宅一八三万であり、大都市等の人口集中地区では持家七一万、公営公団公社の借家一一八万、民営借家六三四万、給与住宅一二四万である。^①イギリスとは異なり、公的借家の比重は少なく、民間借家の比率が高い。全ての国民がその能力に應じて適正な費用を負担することにより、良好な環境のもとに一定水準以上の住宅を確保することが住宅政策の理念とされ、住宅居住水準の向上が住宅政策の目標とされている。^②しかし、住宅が社会的サービスと理解されている西欧諸国と比較すると、我国では住宅問題は個人的努力により解決さるべきものと理解され、住宅供給主体としての政府の役割が十分に認識されていない点に問題がある。

ところで、我国借家法は存続保護制度が中心であり、それは原則として全ての民間借家・公的借家に適用さるべき恒久的立法と理解されている。我国借家法の特徴は家賃制限制度が不十分な点にある。借家法の家賃制限に関する規定としては借家法七条があるが、その規定内容は不十分である。家賃制限制度としては地代家賃統制令がある。しかし、その適用対象は極めて限定され、昭和二五年七月一〇日以前に建築に着手された建物であって、しかも建物延べ

面積が九九平方メートル未満でなければならぬ⁽³⁾。今日、地代家賃統制令の適用される借家は約二〇〇万戸⁽⁴⁾と推定されているが同令を脱去している場合がほとんどであり、またその適用のない借家ははるかに多い。更に、政府は地代家賃統制令は「物価政策の一環として、地代家賃の不当な利益の追求による騰貴を抑制し、国民全体の生活の安定を期することを目的としているのであり、借地法、借家法、建物保護に関する法律の如く、借地人、借家人の保護を直接に目的としているものではない⁽⁵⁾」と理解している。家賃制限制度としての地代家賃統制令は借家法の存続保護制度と規範的に一体化し、借家法の実質の一部を構成していることを理解せず、生存権や社会法的価値を軽視している点に根本的な問題がある⁽⁶⁾。政府はさらに、(a)地代家賃統制令制定当時の異常な住宅難はかなり緩和された現在の住宅事情のもとで依然として統制を存続すべきかどうか疑問であること、(b)統制対象が限られているため一部の借主の利益のみを保護する結果となり、新旧世代間の均衡を失していること、(c)統制対象住宅の借主の所得水準が統制対象外住宅の借主の所得水準とほとんど同じであるため低所得者対策としての効果が簿らいでいること、(d)統制額が社会経済の実情と遊離し、統制対象外の地代家賃との格差がはなはだしく、そのため統制令の遵守率も著しく低下しており、一部の善良な貸主にのみ犠牲を強いる結果となっていること等を理由として、昭和三五年以降四回にわたって地代家賃統制令の撤廃法案を提案した。しかし、いづれも世論の反対により流産した⁽⁷⁾。地代家賃統制令の撤廃は困難なことを自覚した政府は、今日では地代家賃統制令を実質的に無意味化させる途を選択している。昭和四六年一月二十八日付建設省告示二一〇一号・昭和四九年四月二十四日付建設省告示六二四号による統制額算定方式の変更がそれである。我国借家法制においては家賃制限制度が不十分なことから、実質的には規範的一体性が崩壊しており、存続保護制度

のみの借家法制となり、実効性が乏しく意味の少ない法制となっている。これは、政府・立法当局に家賃制限制度と存続保護制度の規範の一体性の認識が欠如していること、住宅供給の主体は政府であるとの認識が不十分なこと、生存権の権利や社会的価値に対して無理解であることに由来している。

我国においてもイギリス借家法の適正家賃プラス家賃手当制度を範型とし、家賃を入居者それぞれの負担能力に応じて定める応能家賃方式を導入せんとしている。⁽⁹⁾ 公的賃貸住宅の家賃を原則として市場家賃（適正に認定された標準的家賃）並みに評価し、入居者の収入、家族構成等により定められる家賃負担限度額との差額を補助する方式であり、更に将来において良好な民間賃貸住宅への適用も検討すべきという。⁽¹⁰⁾ 従来、公的住宅の家賃は建設費償却方式により定められたから、建築年度の相違に応じて家賃額に差異がある。建設費の高騰した現在、公的住宅居住者間の家賃負担が不公平であるとして、その解消を目的としている。この提案は、家賃概念を原価償却費から市場家賃額へと転換させるものであり、低家賃政策を目的とするのではなく、家賃額を増額させ、それにより新規事業を営なもうとするものである。公的住宅における家賃は本来借家人の居住権保障という観点からの政策家賃でなければならない。我国において導入されんとする応能家賃制度は、その動機、目的、内容においてイギリス公的住宅分野導入された適正家賃プラス家賃減額制度を模倣しており、同様の批判があてはまる。なお、民間借家分野への導入はその前提条件が整っていない現状ではほとんど不可能であろう。

(2) 借家法研究の再構成

① 我国借家法研究の現状と問題点

借家法研究の課題は今日までの借地借家法学の成果をもとに、現代社会に

おける借家法の存在状況を認識し、解釈論、立法論を提示することである。とくに、裁判における借家紛争の事後的処理のための判断基準を作成するのみでなく、今後の借家政策のあり方を指導すべき意味をも持たねばならない。⁽¹¹⁾ 国借地借家法学は戦後の民法学のなかで理論的進展が著しく、最も優れた領域を形成してきた。⁽¹²⁾ 近代的土地賃貸借論、近代的土地所有権論⁽¹³⁾、借地借家法の性格論争、居住権論⁽¹⁴⁾、信賴関係理論等々。借地借家法学の理論的進展と戦後のきびしい住宅難に対応して、正当事由、信賴関係理論等の判例理論も形成され、不十分ながらも立法的改革もなされた。⁽¹⁵⁾ 更に、借地借家法研究者は個別借地借家分野で多くの業績を挙げたのみでなく、民法学全体をリードする立場にあったとも言える。⁽¹⁶⁾ 要するに、こんにちでは若干の停滞状況にあるが、借地借家法学は数多くの目覚ましい成果を挙げてきたといえよう。⁽¹⁷⁾

しかし、戦後借地借家法学にもいくつかの問題点がある。借地借家法の社会科学的認識の分野では、住宅問題・住宅政策・住宅法を関連させ借地借家法を位置づけるという方法的視点が不十分であり、⁽¹⁸⁾ 本稿で展開したような借家法と住宅政策との相関的な検討はなかった。借地借家法研究者は全て民法研究者であるという資質、住宅政策等の立遅れ⁽¹⁹⁾、住宅法と称しうる法素材が不足していたこと等に規定されている。⁽²⁰⁾ また解釈論の分野では民法典の賃貸借規定の修正という面からのみ考察され、住宅問題解決につき借家法は住宅政策の一貫としていかなる意義を持つか等の検討はほとんどなかった。借地借家法の性格論争の成果が利益衡量、価値判断基準として自覚的に展開されず、⁽²¹⁾ 借地借家法の社会科学の認識論が実用法学的解釈論に生かされ、結実されることが少なかつたといえる。⁽²²⁾

② 借家法研究の方向 我々は戦後借地借家法学の成果と問題点とをふまえ、借家法研究を前進させねばならな

い。一般に、法律学研究は、法現象の内容、構造、機能等を社会的事実として社会科学的に認識することを目指す認識論的研究と実践的価値判断としての法解釈論とに大別できる。⁽²⁴⁾ 認識論的研究と解釈論とを無媒介的に直結できないが、逆に全面的に分離・切断してはならない。何故なら、現代社会・法制度の十分な認識は法解釈論により深い基礎を提供し、また現在の法解釈論の理解が不十分であれば法制度の認識も不十分となるからである。現代の法律研究者は、この二つの研究を遂行しなければならない。社会科学的な法認識と実践的価値判断としての法解釈は解釈者個人の主体的価値判断により媒介される。現代社会における法現象の認識を基礎とし、解釈論において採用すべき価値を考え、法的価値体系の樹立を模索しつつ、個々の事例での主体的価値判断が行なわれる。そこに解釈者個人の主体性があり、解釈の自由、相対性が存在すると同時に、解釈者の責任が必然化される。なお借家法は住宅問題解決のための住宅政策の特殊な表現形態であり、また住宅の賃貸借関係を規律する法であるから、住宅問題・住宅政策研究と賃貸借法研究との両側面から追求されねばならない。

③ 借家法研究の方法 借家法の認識論的分野では借家法を住宅政策全体のなかで位置づけその本質を把握することまた解釈論の分野では基本的価値体系を樹立することが借家法研究の目的であるとするならば、借家法研究はいかなる方法によるべきであろうか。

我々の対象たる借家法は住宅難が体制的問題となった時期に借家人層からの運動を背景として制定され、住宅政策の一貫として住宅問題解決に一定の役割を果すべきことが予定されている。⁽²⁵⁾ 従って、抽象的一般次元で法と政策との関係を考察するのではなく、住宅問題という具体的な場面における住宅・借家政策と借家法との関連を分析しなければ

ならない。民間借家制度は資本制社会では利潤追求を目的とする民間貸家資本の供給する住宅に居住する借家人の居住の安定を計るべき目的を持っている。借家法制は居住権の保護を計るべきであるが、資本制社会である以上家主の経営利潤保障の要求をも無視できない。従って、借家法の認識に際しては、矛盾する二つの要請がいかにして解決されているかに注目すべきである。また、借家法は第一次大戦を契機として借家人の居住利益・権利を保障すべき法理念から制定された。借家法は生存権的意義を持つ借家人の居住権を優先させるべきことを指定する。借家法を生存権思想の具体的表現たる居住権の保障を目指す法制度として認識するならば、家賃制限と存続保護との規範的一体性が必要とされ、これが借家法の中心的概念となる⁽²⁶⁾。但し、家賃制限、存続保護の具体的内容は住宅政策の状況により決定され、一義的に確定するものではない。従って、家賃制限と存続保護との規範的一体性を借家法の中心的概念と把握し、居住権保障と経営利潤保障という相矛盾する両要請が、その規範的一体性概念のなかで、いかなる内容として結実しているのかを検討することが、借家法の認識論的研究の中心的課題となる。

借家法解釈論の分野では、解釈者の主体的価値判断はいかなる住宅政策を提起しているのかを自覚しなければなら⁽²⁷⁾ない。言い換えれば、解釈者の民間借家政策の自覚的な定立が必要なのである。主体的価値判断の内容、抛るべき価値体系は個々の解釈者により異なり、そこに解釈の自由と責任とが存する。借家法の認識においては貸家資本への経営利潤確保と借家人保護のための低家賃政策との矛盾に注目する必要があるが、解釈論においては、後者を優先させ前者を制限すべきであり、更には民間借家を公営住宅と同様な位置へと移行させるべきと筆者は考える。最後に、借家法解釈の価値体系として「社会法」概念の有効性を考えておこう。従来、社会法概念は、一般的には現代日本法の総

体的把握を目的とする認識概念と理解され⁽²⁸⁾、借地借家法学においても主として我国借家法の構造的特質を析出し、その性格、本質を規定する認識論の領域での概念として理解されてきた⁽²⁹⁾。社会法概念は広狭様々の意味に用いられており⁽³⁰⁾、また現代法の錯綜した諸側面を全面的・統一的に把握する概念としては不十分であろう。借家法研究においても、市民法・社会法という性格規定は今日では生産的意義を持ちえない。しかし、借家法解釈論においては⁽³¹⁾、生存権思想の具体的表現として、社会法概念を利用することができのではなからうか。勿論社会法概念は抽象度が高いから、より具体的な下位の価値を設定しなければならないが、理念的、価値的概念として社会法概念を再構成し、法的価値基準として位置づけることは可能である。

結局、今後の借家法研究は、借家法の認識論と解釈論との両側面から追求されねばならず、前者では民間借家制度（借家法）の基本的矛盾及び存続保護と家賃制限との規範的一体性に着目すべきであり、後者では何よりもまず、今日の解釈学者が持つべきミニマムのイデオロギー的立場を自覚し⁽³²⁾、自己の価値体系を樹立しなければならない。

- (1) 総理府統計局「昭和四八年度住宅統計調査報告」第一巻全国編。
- (2) 住宅地審議会住宅部会「今後の住宅政策の基本的体系についての中間報告」四頁（以下では「中間報告」と記する）。
- (3) 地代家賃統制令二三条。
- (4) 民間住宅問題研究会編「地代家賃統制令の解説」六頁。
- (5) 前掲書一七頁。
- (6) 「シンポジウム・地代家賃値上げの総合的研究」法と民主主義八三号（一九七三年十二月）一八頁。

- (7) 「地代家賃統令の解説」七頁。
- (8) なお、「中間報告」八頁参照。
- (9) 朝日新聞昭和四八年一〇月二〇日、毎日新聞昭和四八年一月一二日。
- (10) 「中間報告」七—八頁。谷重雄「応能家賃と入居管理について」住宅一九七四年二月号。
- (11) 水本「社会変動に対応した法政策論の確立を」法学セミナー七〇年四月号一一五頁以下参照。
- (12) 星野英一「借地借地法」二頁。水本「借地借家法の基礎理論」二二—三頁。
- (13) 水本「前掲書」、渡辺洋三「土地建物の法律制度」、甲斐道太郎「土地所有権の近代化」等。
- (14) 鈴木「居住権論」三六頁以下、渡辺「前掲書」、篠塚「借地借家法の基本問題」一一五頁、水本「前掲書」二八〇頁、川村泰啓「物権化の市民法的構造と社会法的構造」民商三六卷三号、法律時報特集「市民法と社会法」法時三〇巻四号。
- (15) 鈴木「居住権の限界」末川古稀記念権利の濫用(上)・篠塚「居住権の性格」早稲田法学三四卷三・四冊。
- (16) 広中「契約法の研究」七九頁、同「借地借家判例の研究」五七頁・同「近代市民法における人間」法哲学年報一九六三年下・法における人間、星野「借地借家法」一一五頁、同「民法解釈学序説」法哲学年報一九六七・法の解釈と適用(民法論集一卷四〇頁所収)、同「書評『民法の基礎知識』」法学二九卷二号、水本「借地借家法の現代的課題」一九八頁、石田「無断転貸譲渡と権利濫用」末川古稀記念権利の濫用(上)四〇頁、篠塚「民法セミナー・IV・借地借家法」一一頁。
- (17) 借地借家法改正問題の文献については、注釈民法(五)一一三頁以下参照、昭和四一年改正法については、特集「改正借地借家法の研究」法律時報三八卷一〇号等参照。
- (18) 篠塚「大正民法学と SAYONARA」法学セミナー昭和四一年三月号。
- (19) 借地借家法に関する研究が近時少ないことに端的に現われている。住宅問題、賃貸借法、借家法研究の重要性が喪失したか

らではなく、住宅問題、賃貸借法研究の両面から関連づけての借家法研究がないこと、住宅政策との関係での借家法研究が不十分なこと、解釈論における解釈基準、価値判断基準の探究がなされていないこと等に原因がある。新たな問題意識・方法にもとづく借家法研究の必要性が痛感される。なお、座談会「民法関係法改正の諸問題」ジュリスト四七七号四六頁以下参照。

- (20) 借地借家法研究者の住宅問題、住宅政策に触れている論文としては、幾代「現代における住居と法」現代法講座八巻、川村「日本における借家法の構造」法学新報六二巻四号、渡辺「土地建物の法律制度」中巻・同「住宅問題と住宅―日本の社会と法」法学セミナー九八号以下、同「住宅立法」都市問題講座二巻、金沢「住宅法制と住宅政策」住宅問題講座二巻等参照。

- (21) 水本「借地借家法の基礎理論」二七七頁注(一)、渡辺「土地建物の法律制度」中巻四九三頁、篠塚「宅地政策と土地所有権」法学セミナー一九六六年二月号(論争民法学一卷七五頁)。

- (22) 鈴木「居住権論」四頁、ベッターマン著篠塚訳「独自領域としての住居法」早大比較法研究所紀要六号。

- (23) 水本「借地借家法の基礎理論」二六六頁以下、篠塚「物権的賃借権について」私法一九号。

- (24) 認識と実践との関係という哲学上の根本的問題には立入らず、本文で述べた程度に止めておく。

- (25) 高島平蔵「借家法による民法の修正について」早稲田法学二九巻一号七四頁。

- (26) 鈴木「居住権論」五九頁、ベッターマン著篠塚訳「前掲書」二〇頁、篠塚「借地借家法の基本問題」二三八頁、水本「借地借家法の現代的課題」二六頁、水本||篠塚「地代家賃統制令と借地借家法の関係」法時三二巻一〇号一三〇頁、幾代「現代における住居と法」一〇五頁。

- (27) 和田八束「公共住宅建設の意義」都市問題六四巻八号参照。

(28) 特集「市民法と社会法」法時三〇巻四号、水本「借地借家法の基礎理論」一六九—一七〇頁。

(29) 水本「前掲書」二八〇頁、同「借地借家法の現代的課題」六〇頁。

(30) 社会法概念に関する論文として、篠塚「社会法の思想」現代法講座一三巻、片岡「社会法の展開と現代法」現代法講座一巻、同「社会法の概念について」思想一九七〇年七月号、沼田「社会法の基本問題」法の科学二号。

(31) 篠塚「居住権の性格」論争民法学(3)二二三頁参照。

(32) 水本「民法学における利益衡量論の成立とその成果」民商法雑誌六四巻二号三二頁。なお、通常、住宅政策の目的を『ライフサイクルに適合した住宅利用』つまり、住宅に対する要求は家族周期の発展段階により、その立地、規模、形式、経済的能力が異なるから、人間生活の循環に対応するものとして住宅を把握すべきことに設定される(早川和男「都市経営と住宅政策」講座現代都市政策Ⅳ都市の経営三〇六頁)。しかし、住宅需要の客観的要素を指数化できても「住めば都」というような定着意識、近隣関係等のコミュニティ意識等の主観的要素をどのように評価すべきかの問題が残る。また、居住者の需要に応じた住みかえが可能となる社会では国家が住宅の生産・配分・管理に全面的に介入していることが前提であるから、そこでは逆に、人間は住宅に組み込まれ移転させられる対象として、物として把握され人間疎外と管理社会化とが進行する可能性もある。

〔補註〕 本稿提出後に、住宅地審議会住宅部会「今後の住宅政策の基本的体系についての答申」が発表された(昭和五十年八月九日)。また雑誌「住宅」は昭和五十年八月号・九月号で「特集—住宅に関する基本的法律を考える」を掲載している。日本土地法学会は第五回大会で「住宅問題と法理論」に関するシンポジウムを行なった(昭和五十年十月九日)。