

《論
說》

関東大震災と借地借家臨時処理法

(大正一三年法律第一六号)(中)

小 柳 春 一 郎

はじめに

- 一 関東大震災と借地借家問題
- 二 借地借家権についての諸説
- 三 帝国経済会議の議論

1 帝国経済会議における議論の経過(以上前号)

2 第一回社会部会(大正一三年五月六日)

以下では、帝国経済会議の内容を紹介するが、帝国経済会議の速記録は充実した内容であり、中でも当時における小住宅供給方策についての議論は興味深いものがあるが、その議論のいちいちを紹介すれば、結局のところ、全

文を復刻するのと大差ないことになる。ところで、帝国経済会議の審議録の復刻は既に『史料 帝国経済会議第五卷』（国書刊行会、昭和六二年）において、写真版の形でなされているので（ただし、同復刻は、審議録のみの復刻であり、既に紹介した参考資料等は掲載していないし、重要な要綱や発表事項などについても復刻していない）、本稿では大正処理法の成立に関連する限りで、重要な発言を紹介する。もっとも、帝国経済会議で大正処理法の要綱を策定したのは何故かという問題を検討するために、第一回社会部会から同法の要綱が提案されるまでは比較的丁寧に議論の流れを紹介する。既に諮詢事項で見たように、帝国経済会議自体は、大正処理法を目的として限定したものではありませんからであるし、審議のなかでも震災地の問題を優先して論ずべきか、それとも一般の住宅不足を論ずべきかが議論されている。また、発言の中で当時の住宅事情、借地借家事情や震災の状況を良く示すものがある場合は、それも紹介する。当時の状況に関する証言は、それ自体重要な史料と考えられるからである。

（1） 諮詢事項と内務省

（a） 諮詢事項の説明（内相）

第一回社会部会の冒頭で、水野内務大臣が社会部への諮詢事項「住宅ノ供給及改善ニ関スル方策如何」について説明を行っている。それによれば、住宅問題は、社会政策の上から観察しても極めて重要な問題であり、衛生上からみても経済上からみても重要である。商工業の発展に伴い、大都市においては住宅の不足を感じる状況になってきており、「適切ナル方策ヲ樹テルコトヲ必要ト認メテ居ルノデアリマス、十分ニ御意見ヲ拝聴シタイト思ヒマス」（『史料 帝国経済会議第五卷』一八二頁、以下単に頁数のみを記す）。従来、政府は、大都市では住宅の供給が必要であり、農村では従来の住宅の改良が必要であるとして、大正八年以来「公共団体ノ住宅経営ヲ奨励」してきた。また、大正一〇年には住宅組合法を制定して、互助組織による住宅建設を奨励し、建築費に対し低利融資を

行つてきた。今後もできる限りの措置を講じたいと考える。また、関東地方においては震災に伴い特に住宅不足が著しいため、応急措置として政府より低利資金を供給して公共団体に必要な施設を作らせ、また義捐金などで適当な措置をとった。更に、義捐金から残った一千万円を割いて「小住宅供給ヲ目的ト致シマス財団法人ヲ設立」した。以上のように述べた後に、水野内務大臣は、次のように諮詢事項の趣旨を説明する（一八四頁）。

「今日マデノ住宅殊ニ小住宅ノ建設等ニ付キマシテハ極メテ不完全不健全ノ有様デアリマスルガ、是等モ相当考慮シテ改善ヲスル必要ガアラウカト思ツテ居ルノデアリマス、是等ニ付キマシテハ何トカ適當ノ方策ヲ樹テ、住宅問題ヲ解決スル必要ガアラウト考ヘマス、之ニ付キマシテハ皆様方ノ十分ナル御意見ヲ承ルコトヲ必要ト考ヘ茲ニ此案ヲ提出致シタ次第デアリマス。」

以上のように、水野大臣の説明は、特に震災対策立法だけを求めるといふものではなく、国全体について住宅問題が存在するとして、その解決のための意見を求めている。もっとも、関東地方では特に震災問題のために住宅不足が著しいことも指摘している。

（b）内務省の住宅政策 諮詢事項に関連して、大正時代の内務省の住宅政策について、概観しておく必要がある。本間義人の優れた研究等によれば、大正期は、内務省の住宅政策が始まる時期である。大正七（一九一八）年に内務省に救済事業調査会が発足し、同会は大正一〇（一九二一）年に社会事業調査会に改組され、社会事業全般について答申を行った。中でも注目されることに、大正七年一月に救済事業調査会は「小住宅改良要綱」を答申する。^①その内容は次のとおりであり、後年の内務省の住宅政策に影響を与えた。

- ①公共団体に対し住宅改良に土地収用権を認めること。
- ②住宅建築及び用地買入に必要な場合に公共団体に起債や資金融通を図ること。

③ 住宅巡視員を設け、住宅改良の歩を進めること。

④ 公共団体に低廉宿泊所を設けること。

⑤ 官公署はなるべく従業員住宅を造ること。

⑥ 住宅改良を目的とする公益団体建築組合を奨励すること。

⑦ 会社、工場で従業員住宅供給を奨励すること。

⑧ 住宅所有を奨励するため、相応の資格を有する者に一定の組織を設け、住宅資金の融通を図ること。

⑨ 長屋や工場従業員住宅の建築に許可制度を設けること。

⑩ 衛生上、保安上有害な住宅については、修築、使用禁止等を地方長官が命じうること。

⑪ 衛生上、保安上の有害な地区の改良についても同様の権限を与えるべきこと。

⑫ 市外の小住宅に交通機関の普及を図ること。

以上のうち、特に①、②、④を受けて、内務省は、公共団体に「公益住宅」(現在の公営住宅の前身に相当する。)の建設を奨励し、低利の資金融資の制度を設ける。これを受けて、大阪市は大正八年六月から最初の公営住宅の経営を行う^⑬。その後東京市や横浜市などが市営住宅を建設する。

社会事業調査会は、大正一〇年に前掲⑧に対応する中産階級のための持家取得を目指す住宅組合法案と⑥に対応する賃貸住宅を建設する住宅会社法案とを答申する。前者に対応して、内務省は住宅組合法(大正一〇年法律第六六号)を成立させた。住宅組合は、住宅組合に出資をした組合員に住宅を供給することを目的とする法人であり、その設立には地方長官の許可が必要であったが、組合員は優遇措置として大蔵省預金部から府県を通じて低利の融資を受けることができた。住宅組合は、組合員が輪番で住宅の建設・取得を行う仕組みであったが、住宅用地の取

得は各組合員の個別的な努力に任されていた。換言すれば、住宅組合は、一種の相互扶助と低利融資による住宅取得を目指す制度であった。

後者については、民間資本のみならず公共団体も出資し、配当制限により公共的性格を持たせた建築会社が中間層以下の住宅供給を行うことが期待されていたが、社会事業調査会は、社会事業資金特別会計を設けてその財源とすることを答申していたにもかかわらず、これが実現しないために住宅会社法案自体も案で終わり、法律になることがなかった。

更に、先の要綱のうち⑩と⑪については、大正一五年に社会事業調査会が不良住宅改良法案要綱を決定し、これがスラム改良を目指すための不良住宅地区改良法（昭和二年法律第一四号）に結実する。

以上のように、帝国経済会議社会部に小住宅建設問題について諮詢があったのは、市営住宅の供給が開始され、持家取得のための住宅組合法が制定され、貸家供給のための建築会社法案は頓挫し、不良住宅地区改良法の制定以前という時期であった。なお、このほかに、内務省は、震災復興のために同潤会という財団法人を設立して、住宅供給を行うことを決定していた。帝国経済会議社会部が社会事業調査会に相当する役割を果たしていたと考えられる。ちなみに、帝国経済会議の廃止の後には、大正一五年六月二日に社会事業調査会が再び設けられている。

（２）住宅会社法案の動向（福田）

福田議員から、社会事業調査会において住宅会社法案と社会事業特別会計法案を作成するという答申を出したのだが、その後どうなったかという質問があり、これに対して、三矢幹事から「案ダケハアルノデアリマスケレドモ、種々ノ都合ニ依リマシテ未ダ其儘ニナツテ居ル」という返事があった（一八五頁）。その理由は、大蔵省の反

対であった。

(3) 地代・家賃抑制策

福田議員は、大都会の内部並びに郊外において地代が非常に騰貴するという傾向があり、これが家賃の値上げの大きな原因になっている、政府はこれを緩和するような方策をこれまでとってきたか、また例えば将来発展する市外地について土地を国有にするとか、市有にするというような方策を立てているかと質問をした(一八六頁)。

これに対し、三矢幹事から、「家賃ノ高クナル事ニ付キマシテハ御同様心配ラシテ居ル次第デアリマスル」と述べながら、「誠ニ困難ナ問題デ」具体的な方策を樹ててはいないと答え、更に、「震災地ニ於キマシテハ格別家賃ノ問題ガムツカシイ」と述べ、御意見を伺いたいと述べている(一八七頁)。

(4) 罹災者用バラック撤去期限

その後、山室議員が住宅の供給のこととはもちろん全般にわたっているとは思いますが、「格別ニ只今デハ震災ノ罹災者ノ為ニ考ヘナケレバナラヌ場合」であると述べる。特に青山、上野などに設置したバラックの撤去は重要であり、「何時頃マデニ集団『バラック』ヲ御片付ケニナル御見込デゴザイマセウカ」、どこへどう片付けるかについて定まっているか、と質問をする(一八八頁)。

これに対して、三矢幹事は、集団バラックの整理については、「色々研究」している所であり、「第一着」として、小学校の敷地を塞いでいるものを整理して学校教育に差し支えないようにすることに着手した、そのほかについては、なるべく早く整理をしたいということは言うまでもないが、「具体的ノ計画ハマダマダ」という状況であり、いつまでに取り払うことができるかについてはできるだけ早くというほかはない、と返答をする(一八九頁)。

(5) 諮詢事項と震災対策(賀川)

統けて、賀川議員から、「政府ハ震災地ニ於ケル住宅問題ヲ先決問題トシテ研究ナサイマスカ、ソレトモ日本全体ノ住宅問題ヲ根本的ニ解決スル為ニ研究ヲナサイマスカ、其心持ヲ一ツ」という質問が出た（一九〇頁）。

これに対して、水野内務大臣は、日本全国の住宅問題を中心にするとして、次のとおり返答する。

「全体トシテ日本ノ住宅問題ニ付テノ方策ヲ決メタラ宜シカラウト斯ウ思ツテ居リマス、是ハ震災ニ依リマシテ東京市並ニ横浜市ノ如キハ一層住宅ノ恢復ヲ必要トスルハ勿論デアリマス、之ニ付キマシテモ相当考慮シナケレバナラヌト思ヒマス、併シソレヨリハ全体トシテ私ハ住宅問題ト云フモノヲ考慮シナケレバナラヌ、適切ナル方策ヲ樹テタイト斯ウ思ツテ居ルノデアリアリマス」（一九〇頁）。

この水野内務大臣の言葉に従えば、震災対策を排除するものではないが、それよりもむしろ日本全体についての住宅対策に重点があるというのである。

賀川議員は、これに統けて、震災義捐金について次のように質問をする。「一千何百万円ト云フ寄附行為ノ上ニ財団法人トナツテ、サウシテ其他一萬元（軒か？…小柳註）内外ノモノデ小住宅ガ出来ルト云フコトヲ新聞デ承ツテ居リマスガ、ア、云フモノニ対スル研究ヲ此会デ要求ナサルノデアリマスカ」（一九〇頁）。

これについては、水野内務大臣は、次のように答える。震災後に対する応急的措置としては、震災地の住宅をもっとも早急に考えなければならない、日比谷公園や明治神宮苑内にバラックがあるが、これは「相当ノ時期ニ相当ノ考慮ヲ加ヘテ整理シナケレバナラヌ」ものである。そのためには、やはり罹災者の住宅が必要である、震災の義捐金から応急の措置を執り、なお約一千万円が残ったので、これは主として住宅の建設に宛てるために、財団法人を作る方針である。これについても意見があればそれを承りたいが、それよりは「住宅政策ト申シマスカ、住宅問題ト云フ事ニ付テノ根本」についての御意見をお聞きたい。「併ナガラ之ニ関聯シテ今ノ震災地ニ於キマスル

住宅ニ付キマシテモ御意見ガアリマスレバ是ハ御遠慮ナク御話ヲ下サイマスレバ非常ニ参考ニハナルコト、考ヘマス。」(一九一頁)

以上のように、水野内務大臣の諮詢事項の趣旨説明等によれば、諮詢の第一目的は日本全体についての住宅対策にあったようであり、震災対策はいずれかと言えば二次的な目的であった。なお、ここで言及されている住宅建設のための財団法人とは、財団法人同潤会のことであり、震災復興において住宅建設のために重要な役割を果たした。

(6) 罹災者の天幕生活救援 (賀川)

賀川議員は、天幕生活を送る震災罹災者について、この席では無理な願いだと思うがと前置きをしつつ、次のように述べる。芝離宮の中にも、宮城のお堀端にも天幕生活を送る家族が一千近くいる。「三年天幕生活ヲスルト死ヌ」と言われるほど過酷な環境に暮らしているのであり、これらの人々の救済のために、一千万円近い金があるならば速やかに天幕居住者及びバラック居住者に対して施設を設けられるように願いたい(一九二頁)。

水野内務大臣は、この賀川議員の言葉に対し、誠に同感であると述べ、「一日モ早ク相当ノ家屋ヲ造ツテ」バラック生活や天幕生活をしている者の住居を確保したい、衛生的観点からも人道的観点からも、罹災者に対する救護が必要である、但し、これには「土地ナドモ余程能ク考ヘナケレバナラヌ」ということもあり、直ちには実行できていない、と述べる(一九三頁)。

(7) 住宅資金問題

磯村議員から、住宅の資金問題として、簡易保険積立金があつて、既に「モウ一億円ヲ出テ居ルヤウニ聞イテ居リマス」が、これは住宅に使われるのか、通信省が貸してくれるのかという質問があつた(一九四頁)。

三矢幹事は、これに対して、簡易保険積立金の運用に関しては、通信省自らその供給を決定している、供給に際しては、償還が確実であることに重きを置く、住宅にも出しているけれども、市町村が経営する公営住宅に出すくらいであると述べ、「思フヤウニ出シテ貰フコトハ出来マセヌ」と述べる（一九四頁）。

（8）住宅組合（賀川）

賀川議員は「住宅組合ノ非難ガ続々ゴザイマス」と述べ、住宅組合の改善方策について質問をする。もっとも、如何なる非難があるのかは、具体的でない（一九五頁）。

これについて、三矢幹事は、非難とは何のことであるかよくわからないと前置きしながらも、「多少ハサウ云フ事ヲ聞イテ居リマスル」、「誠ニ心配ヲシテ居ル」と述べる。住宅組合の監督は、府県庁が行うのであるが、府県庁は非常に忙しい、また、住宅組合は大正一〇年にできたものであり、指導に十分な暇がない、内務省でも、「特別ノ人ヲ新シク置イテ住宅ノ係ヲ一人増シマシテ」対応を図りたいと述べる（一九五頁）。

（9）諮詢事項と借家問題（末弘）

これに続けて、末弘は、諮詢事項の趣旨に関連して、住宅供給は、私益主義による他はないとして次のように述べる。

「広ク住宅問題ノ解決ト云フコトニ付テ根本案ヲ樹テラレル訳ダト思ヒマスガ、従来住宅組合ナドニ政府ガ金ヲ出シテヤツテ居ルモノハ実ヲ云フト中流若クハ中流ノモウ少シ下位ノ住宅ノ供給ト云フヤウナ事ニ大体考ヲ置イテ居ラレタ形ニナツテ居ルト思ヒマス、結局ニ於テ住宅ノ大部分殊ニ貧民ノ住宅ト云フヤウナモノハ全ク営利殊ニ小サイモノニナリマスト殆ド非常ナ高利貸ノヤウナヒドイ家ヲ建テ、サウシテ高イ金ヲ取ツテ居ル、殊ニ震災後ノ東京ノ貧民窟ノ家賃ト云フモノ、高イノニ私共借地借家ノ調停所ニ居リマシテ其度毎ニ驚クノデアリマス、

ソレデ、住宅問題ニ付テハ良イ住宅ヲ建テサセルト云フコトモ一ツデアリマスガ、結局ニ於テ個人ノ営利ノ経営ニ委セルヨリ外良イ家ヲ造ルコトガ出来ナイノハ無論ナノデアリマス、其点ニ付キマシテ我々ノ感ズル事ハ現在ノ借家法ト云フヤウナモノガ『オフイスビルディング』デアツテモ、貧民ノ住宅デアツテモ、ソレカラ相当ナ人ノ住ム住宅デアツテモ、皆一律ノ法律デ以テヤツテ居ルト云フヤウナ事が非常ニ問題ヲ悪クスル一ツノ原因デアルヤウニ私共ハ見ヘルノデアリマス、ソレデ、此際法律ヲ専門トスル方ノ立場トシテハ此ノ住宅ト云フコトヲ幾ラ金ヲ出スト云ツテ見タ所デシレタモノデ、結局家主ノ営利ニ委セルヨリ外仕方ガナイト云フ事デアリマス、一方カラ云フト余リヒドク嚴重ナ監督ヲシ過ギルト家賃ガ高クナツテ見タリ今ノヤウナ悪イコトガ一方ニ起ル、サウカト云ツテ余リ放任スルコトモ出来ナイノデアリマシテ、サウ云フ方面ニ付テノ不足ト云フヤウナコトヲ我々此委員会デ協議スルト云フヤウナ御意向デアアルノデアリマセウカ」(一九六頁)。

末弘は、それともなにか金を拵えて、家を建てようということ議論の主たる目的にするのであるか、とも疑問を提示する。以上のように、末弘は、一方的に賃貸人の利益にすることもできないのであり、また、住宅の供給のためには、放任もできないが、「家主ノ営利」を度外視してはならないと述べる。

水野内務大臣は、これに対して次のように答える。如何なる住宅を建てて如何にして住宅の形式を変えて社会事業の需要に應ずるかは一つの問題である。それと同時に、「住宅ニ対スル何ト云ヒマスカ、賃金ノ問題ニ対シテ是等モ私ハ余程御研究ヲ願ヘタラ宜カラウト思フ」。借地借家法というものができているが、大体から言えば、需要供給関係であるとして、次のように述べる。

「供給ガ多クナレバ從フテ其賃金即チ家賃ト云フモノガ低クナル、又唯法律ノ上デ家賃ナドヲ決メタ所デソレガ實際ノ状況ニ適応シナケレバ実行ハ私ハ難シイト思フノデス余リニ賃金ノ方ヲ制限スレバ家ヲ建テル者ガ無クナ

ル、家ヲ建テル者ガ無クナル即チ供給ガ少ナクナレバ自然其結果トシテ矢張家賃ト云フモノガ高クナル、斯フ云フ訳デアリマスカラ唯私ハ法律デ以テノミ決メルコトモ出来ヌト思フ」（二九八頁）。

水野は、以上に続けて、なるべく公共団体なり、組合なりが適当な家を建ててそれに応ずる標準的な家賃を決めるようにすれば、それに従つて普通の人の建てる家の家賃が決まってくるように思う、とはいへ、如何にしてそういうことをやっていくのがよいかは、ここで意見を出してほしい、と述べる。

（10） バラックと住宅組合（福田）

福田議員は、東京市が経営する集団バラックの中で青山に居る者の「村長」が一種の住宅組合をこしらえて資金の融通を求めているという話があり、自分としては疑問を持っている、として、次のように述べる。

「無鉄砲ニ郊外ニ唯越セバ宜イト云フ訳デナカラウシ、殊ニ罹災民ノ大多数ハ資力ガナイ、住宅組合ノ目的ハ住宅ヲ所有セシメルニアル、・・・今日住宅ノ所有權ト云フコトハ寧ロ贅沢デアル、住フ所サヘアレバ借家デモ何デモ宜イ、・・・余リ住宅組合ノ方ヘ低利資金ヲ沢山融通シテシマヒマシテ若シ余裕ガナイト云フコトニナリマスト所有者ノ方ハ所有欲ヲ満タスコトガ若干出来ルヤウニナツテ、残ツタ者ハ何時マデモ住宅ガナイ、何時マデモ集団『バラック』ニ残ツテ居ルト云フコトニナル、此ノ住宅組合法ノ出来マシタ大正十年ト今日トハ此点余程事情ガ違ツテ来テ居ルノデハナイカ、殊ニ東京横浜ノ如キニ於キマシテハモット急ナ問題ガ眼ノ前ニ在ル」（二〇〇頁）。

かくして福田は、集団バラック撤去の際には、住宅組合を作るのか、それとも財団法人社団法人で貸家を造るのか、方針を決定しているのかと質問する。

これに対し、水野内相は、住宅組合の設立について消極的な見解を支持して、次のように答える。青山の人たち

の集団バラックについては、自分も話を聞いたことがあるし、誠に同情すべきであると考え。しかし、その内容については、自分も福田議員と同様の問題を感じる。また、大体の方針としては、先に末弘議員から意見があったように、「住宅組合ハ余リ下層ノ方ニハ適シナイ」わけであり、公営住宅や公益法人の経営する住宅を造らなければならぬ。今度のバラックについては、矢張り公営住宅を設けて其の方へ移していく他はないと考えられる(二〇二頁)。

(11) 小委員会の設置

(a) 震災応急策 磯村議員は、日本全体の住宅問題に関する根本策が諮詢事項の趣旨だとしても、昨年九月の地震による被害は甚大で京浜地区の住宅不足は一日もゆるがせにできない大問題であるから、「住宅ノ根本問題ト京浜間ノ住宅ノ応急問題ト此二様ニ分ケテ御審議ニナリマシタラバ如何カ」という提案をする(二〇三頁)。

これを受けて、内藤副部長が議事の進行について、小委員会を設けて、今の磯村の提案を具体的に検討することを提案する。

井上内務次官は、諮詢事項の趣旨について、先に内務大臣は一般的な住宅対策を諮詢しているという返答をしたが、これは東京、横浜の問題を排除する趣旨ではない、と述べる(二〇四頁)。

(b) 小委員会と一般対策(福田) 福田議員は、これに続けて、磯村の小委員会案は、応急の震災対策と根本の住宅政策で分けて小委員会を作るという趣旨であるが、応急の震災対策と根本の住宅政策はいずれも重要であると前置きしつつ、次のように頓挫中の住宅会社法案について述べる。

「根本問題ニ就キマシテハ社会事業調査会ノ時ニ非常ニ審議ヲ重ネテ、住宅組合ハ先ヅ下流階級ノ上、中流階級ノ下位ノ者ヲ対手ニシタノデ、是ハ家ヲ持タセルト云フ趣旨ノ組合デアルガ、ソレデハ迎モ住宅難ノ解決ニハナ

ラヌト云フコトハ十分ニ分カツテ居ツタノデアリマス、ソレデ合理的ナ条件デサウシテ住宅改良ノ目的ニモ適フヤウナ貸家ヲ拵ヘル、ソレニハドウシテモ從來東京市ヤ大阪市デヤツテ居ルモノダケデハイケナイカラ、茲ニ營利会社デアル所ノ株式会社デ配当制限ノアル住宅会社ト云フヤウナモノヲ拵ヘテ是デ大規模ニヤラセル、併ナガラ其資金ハ普通ノ株式会社ト違フカラ一般ニ公募スルノニ困難ガアラウカラ政府ガ之ヲ助成シナケレバナラヌ、ソコデ社会事業特別会計ト云フ者ヲ拵ヘテ、一億円ヲ限度トシタ社会事業公債ト云フモノヲ発行シテ、主トシテ此会社ニ対スル資金ニ充テルト云フコトヲ審議シタ」（二〇五頁）。

福田によれば、住宅会社法案は、大勢の者が練り上げた案であり、それ故、根本問題について今回検討するとしても、「從來ヤツタ事ノ改正ヤアルカ修正ヤアルカト云フコトニナルノデアラウト考ヘマス」。それ故、根本問題と緊急の震災対策とを別の小委員会にする必要はない、「同一ノ委員ニ全部ヲ付託スルコトニシタイト私ハ考ヘテ居リマス」と述べる（二〇六頁）。

これに対し、磯村議員も、自分は、二つの課題があるといっただけで、委員を別にしようとは提案したのではないと述べ、一つの小委員会で審議するにせよ、二つに分けるにせよ議員諸氏の意見に従うと述べる（二〇七頁）。

（C）小委員会多数設置説（賀川） 賀川は、立法的改革が必要であると述べ、更に、立法方面を検討する小委員会、経済的方面を考慮する小委員会、社会的方面を考慮する小委員会という形で、小委員会を「数ヲ多クシテ」設置すべきであると述べる（二〇八頁）。これに対し、内藤副部長は、経済と立法を分けると矛盾が起きないかと疑問を提示した。賀川は、これに答えて、「或ハ小委員会ヲ分科的ニナサツテモ宜イト思フノデアリマス」と述べる。住宅立法委員、住宅経済委員、住宅社会委員という形で、分科的に行うのはどうかと述べる。

内藤副部長は、福田議員の言うように小委員会を一つ設けて、その中で手を分けて調べるのはどうかと提案す

る。これに対して、賀川議員は、「法律ナドニ就テハ実ハ私共ハ全然知識ガナイノデ、ヤハリ専門的ニ御考ヘヲ願ハナケレバナラヌト思ヒマス」と述べ、この点を考慮して小委員会の委員を選任してほしいと論ずる。末弘は、「立法ト申シマシテモ経済事情ヤ實際ノ社会政策ノ立場ヲ無視シテ出来ルモノデハアリマセヌカラ、兎ニ角初メハ一緒ニシテ其上デ立法ト云フノハ一種ノ法律家ノ技術デスカラ、其必要ガアツタナラ法律家ニ案ヲ立テシメルト云フコトモ宜イト思ヒマス」と述べ、単一の小委員会を設置することに賛成する(二〇九頁)。

(d) 小委員会の人選 こうして、小委員会を一つ設置することに同意が得られ、小委員会ではなく特別委員会という名称にして、これを設置することになった。小委員会の委員の人選は、内藤副部長が行った。選任された委員は、末弘、磯村豊太郎、大橋新太郎、賀川豊彦、塚本清治、福田徳三、渡辺鐵三である(二一〇頁)。

以上の小委員会(特別委員会)の任務についての議論は単なる議事進行上の技術論とは考えにくい面がある。というのも、福田議員が、一つの小委員会で根本問題と震災緊急対策を審議すべきであると述べた理由が、既に根本問題については、社会事業調査会において審議を重ねており、それと極端に異なる案が出る見込みが少ないという点にあったことである。福田は、その一方で、震災後の焼け跡バラック問題について旧借家人の利益を考えた立法の必要性を大正一二年から主張しており、震災対策に強い関心があった⁽⁵⁾。これに対し、賀川議員は、震災後の有名な救済活動からして震災対策にも関心があったであろうが根本問題の議論にも大きな期待をかけていたのであり、それが、小委員会を多数設置してはどうかという提案にも結びついている。

(12) 細民住宅 (賀川)

以上のように、小委員会の任務と構成とが決定した後に、賀川議員は、特に御覧を願いたいとして、震災後の深川の細民住宅の模様(一月十一日調べ)を説明するとともに、震災による火事を経験していない日暮里、三河島の

貧民窟が深川の震災後のバラックと同じような状況であると述べる。

「此日暮里三河島伝善社前ノ貧民窟ハ、是ハ只今諸所ニ建ツテ居リマス『バラック』ト同ジ形デゴザイマシテ、大正六年頃ノ完成デゴザイマシタガ既ニボロボロニナツテ居リマシテ『ラバロイド』デ屋根ヲ葺イテ居リマスガ、漏ルモノデアリマスカラ、所々新聞紙ヲ貼ツテ居リマス、屋根ニ新聞紙ヲ貼ツタ家ハ多分世界デ三河島ノ家シカナイト思ヒマスガ、斯ウ云フ状態モ亦御考置キ願ヒタイノデアリマス、私ハ日暮里元金杉ノ貧民窟ヲ見デ参リマシタ時ニモ其感ジヲ致シタノデアリマスガ、是ハ真ニ人道問題デゴザイマシテ、此元金杉ノ地図ヲ御覽下サイマスト分リマスガ、芥捨場ト云フノガ所々ニゴザイマス、其芥捨場ト云フノハ実ニ酷イモノデゴザイマシテ、豚トカ牛トカ云フヤウナモノガ、却テ安全ナ家ニ住ンデ居リマシテ、人間ノ方ハ実ニ氣ノ毒ナ有様デ芥捨場ノ傍デ豚ノ生活以下ノ事ヲシテ居リマス」（二二頁）。

賀川によれば、都市のみならず地方にも同様に極めて低劣な環境の所があり、これらの細民住宅地区では、犯罪率が通常の所よりも高い。「今迄ノ住宅研究ガ或意味ニ於テ都市ノ住宅問題及地方ニ於ケル住宅問題ヲ解決シテ居ラナイ」と指摘する。このような賀川の発言を見ると、賀川は、震災対策のみならず、日本全体についての細民住宅対策を必要と感じ、この帝国経済会議でもそのための措置をとることを要請したいと考えていたことが明らかにする。

3 第一回社会部特別部会（五月一二日）

（1）資料説明

開会後、塚本委員長は、「今日ハ現在ノ實際ニ付キマシテデモ御談合ヲ願ヒマシテ、当局ノ方カラ實際ノ事ニ付テ色々御聞キニナツタリ或ハ御話ニナツタリシタラ如何」と述べる(二七八頁)。これに続けて、大橋委員が、配付された資料の概要を説明願いたいと述べ、これに応じて齋藤社会局事務官より、社会事業調査会の答申にあった住宅会社法の要項、その答申の基礎になった救済事業調査会時代の小住宅改良要項、司法省の坪当たり家賃調べ、罹災状況の調査表、原庭署管内空室調べ等であるとの説明があった。その後、委員等による議論になるが、第一回社会部会の特徴は、余り議論の対象が絞られず、種々バラバラといってもよいほどの観点から、議論が展開されることにある。ここでは、注目すべき発言を拾っていくことにする。

(2) 住宅会社法案・建築会社法案

まず、賀川委員から、住宅会社法案が政府の元にあるはずだが、進行しないのかという質問があった(二八〇頁)。これに対し、三矢幹事から、答申案もあり、法律案もあるが、大蔵省が特殊会社を作るのを好まないため、そのままになっている、更に、復興局から帝都復興に関する特殊会社の法案も出ているが、これも大蔵省は「マダドウモシナイ」という状況であるとの返事があった(二八一頁)。福田委員から、復興局では住宅会社に代わる案が何かあるかと質問があったが、これに対し、三矢幹事は、建築会社を計画しているが、大蔵省が特殊会社を好まないとの返事があった(二八一頁)。

磯村委員から、建築会社案が復興局等から出ているが、「ドウシテモアレガ出来ナケレバ防火地区ト云フヤウナモノヲ強制的ニヤルコトハ出来ナイデセウ」との意見が出された(二八一頁)。この意見は、震災後の都市計画においてこれまでより広く防火地区が指定されており、これに対応して、耐火建築のための助成が必要なることを指摘するものである。震災復興に関連した防火地区指定に伴う耐火建築助成のための建築会社は、最終的に政府と民間

に出資による資本金一千万円の復興建築助成株式会社（大正一四年二月二四日設立登記）というかたちの半官半民の株式会社として後に成立するのである。⁽⁶⁾

（3） 公営住宅

その後、賀川委員が「市町村ノヤツテ居ル公営住宅ニ付テノ成案ハドウデスカ、大阪方面デハ非常ニ成功シテ居ルヤウデスカ」と質問をする（二八七頁）。三矢幹事は、これについて大体において話をしているところは、「モツト公営住宅ヲ多クスル必要ガアル、其計画ヲ立テヤウト云ツテ立タヌデ居リマス」と述べる。

（4） 住宅対策（賀川）

賀川委員は、住宅対策について幅広く次のように論ずる（二八七頁）。

① 不足住宅の供給と住宅改良の問題を別にしなければならない。「現存セル悪イ住宅ヲ改良シテ行クコトト不足住宅ヲ補充シテ行クコト云フコトハ別問題」である。そのうちで、不足の供給をまず第一にしなければならない。震災地における現状に鑑みるとその後には住宅改良の問題が出てくる。

② 細民住宅については、「公営主義」が適當である。「細民住宅ノ改良ニ対シ、又細民住宅ノ補給ニ関シ、全然市町村ノ公営或ハ国営主義ヲ執ツテ戴カナケレバナラヌト思ヒマス、其外ニ途ハナイト思ツテ居リマス」。

③ 「中流階級ニ向カツテモ或立派ナ制度デ以テ住宅ヲ補給シテヤラナケレバナラヌト思フ」。というのも、東京の中流階級でも住宅の程度がよくなく、家賃が高い。大阪と比べても相當に高い。

④ 職工住宅の供給を奨励すべきである。「労働者ノ住宅ニ就テハ力メテ私ハ営利会社ニ或種類ノ金ヲ廻シテヤツテ所謂職工住宅ト云フモノヲ奨励スルヤウナ方法ヲ執リタイト思フ」。

⑤ 「住宅管理ノ問題モ考ヘナケレバナラヌ」。職業紹介が必要のように、住宅紹介も必要である。「私共東京市デ

土地紹介業者が随分儲ケテ居ルコトヲ知ツテ居リマス大体五『パーセント』クライノ手付ケデ以テヤツテ居ルヤウデアリマス。以上の問題について、どれから議論していくかは、委員長に委せたい、と賀川は述べる。

また、賀川は、震災地の家賃の暴騰は著しいとして、次のように述べる。

「震災地ニ於ケル住宅ノ家賃ノ暴騰ハ驚クベキモノガアリマシテ、殆ド十年前ノ三倍ニナツテ居ルノデアリマス、畳一枚三円ト云フノガ普通ノ相場ニナツテ居リマス、是ナドハ殆ド想像ガ付カナイヤウナモノデアリマシテ、斯ウシタ状態デハ労働者が安全ナ生活ヲスルコトハ出来マセヌ」。

更に、労働者住宅のあり方について、「労働者ノ住宅ハ大抵平均四畳半デゴザイマスナ、内務省ガ明治四十四年頃ニ調査シタモノガアリマスガ、下谷万年町辺リカラ十一箇町バカリヲ調べタノデアリマスガ、ソレハ一番多イノハ四畳半、一番小サイノガ二畳、大キクテ七畳デアリマスガ、七割五分マデハ四畳半ニ住ンデ居ルノデ、四畳半ニ四人位住ンデ居リマス、ソレガ日本ノ普通ノ所謂細民住宅デアリマス」とも述べている(二九五頁)。

(5) 借地法・借家法の供給への影響

これに対し、塚本委員長は、不足する住宅が補充されない理由の一つに借地法・借家法による借主保護が供給の阻害要因になっているという説を紹介して、次のように述べる。

「借地借家法、是ガ本当ニ借家人ト家主トノ權利ヲ保護シツ、経済上ノ状況ヲ円滑ナラシメテ居ルヤ否ヤ、ヒヨイトスルト私共ノ聞イテ居ル所デハ、趣旨ハ結構ダケレドモ経済上ノ需要供給ノ関係ヲ却ツテ妨ゲテ居ルヤウニ聞キマス、ツマリ余リ一方デ借家人ノ權利ノ方ガ厚過ギテハ供給家ノ方デハ経済上持テヌ、非常ニ資本ヲ『インテスト』(Investか?・・・小柳注)スルノニ不利益デアルト云フコトニナツテ、寧ロ経済ノ自然ノ運行ヲ阻害シテ居ルヤウニ聞イテ居リマスガ、ソレハ唯聞イテ居ルダケデ些モ当ニナラナイ、決シテ的確ナ材料ガアル訳デ

ハアリマセヌ」（二九一頁）。

そこで、塚本委員長は、政府委員に対し、借地借家法の影響について報告を求める。

（6）地価問題

賀川委員は、日本の場合には高い地価が家賃の高騰の原因になっているとして、地価問題について次のように述べる。

「日本ニ於ケル都市ノ家賃ノ高クナル主ナル理由ハ土地ノ問題デアリマス、私一昨日モ大阪市ノ関市長ト話シタノデアリマシタガ、西洋ノ住宅問題ト日本ノ住宅問題ト余程違ツテ居ル点ハ土地問題デアリマス、狹隘ナル地域ニ余リ住ンデ居ル者ガ多イ為ニ土地ガ非常ニ高イノデ、殊ニ西洋ノ五階位ニ住ンデ居ル貧民窟ノ住民ハ日本デハ平屋ノ家ニ住ンデ居ルト云フ關係モアリマスノデ、此土地ノ問題モ住宅問題ト共ニ考ヘサシテ貰ハナケレバナラヌト思フノデアリマスカラ、土地ニ関スル多少ノ調査書類モ集メテ戴キタイト思ヒマス」（二九九頁）。

これに対し、池田宏内務省社会局長官は、賀川委員が土地の問題について心配しているが、自分も同感であると述べ、同時に、地価がどういう風になっているかを調査ができるか分からないが、一応呼び値の変化と云うことは、次のような理解を得ていると述べる。

「現在東京市ノ部類ニナツテ居ル処ハ大体十年バカリ前ニハ百円ニ三坪若クハ四坪デアツタ、ソレガ今ハドンナニ安クテモ百円カラ百五十円出サナケレバナラヌト云フ位ニナツタ、ソレカラ二三哩先ニ行ツタ処ハ十年前ニハ一坪二円五十銭カ三円デ買ヘタノdealガ、今ハソレガ丁度百円ニ三坪四坪ト云フ有様デアリマス、ソレカラ東京市カラ更ニ四里モ離レテ居ル処ハ十円カラ十五円ト云フ土地ノ価ニナツテ居リマス。・・・日本ノ如ク『サバール』ノ土地ノ高い処ハナイト思フノデアリマシテ是ガ一番困難ナ問題ト思ヒマス」（三〇〇頁）。

(7) 「アパートメント」建築問題

池田社会局長官は、復興に関連して設立される財団法人が「アパートメント」を建築する予定があると述べる
と、賀川は、次のように、「アパートメント」に対して消極的な意見を述べる。

「私ハ『アパートメント』ニ賛成シナイ、西洋デハ『アパートメント』ト云フモノハ非常ニ墮落シタ文明ノ形式
デアツテ、矢張家庭『システム』ガ完全ニ行クナラバ社会的ノ方カラ云ツテモドウシテモ家庭主義ヲ中心トシナ
ケレバナラスト思ヒマス、子供ハ逆モ『アパートメント』デハ育てラレマセヌ」(三〇三頁)。

これに対し、池田社会局長官は、「アパートメント」を作ると言っても、何でもこれで行くというわけではなく、
また、建てるときでもなるべく小さなものにする」と述べる。

(8) 借地・借家経営の困難

大橋委員は、次のように、借地・借家経営の困難を指摘する。

「是ハ先日聞イタノデスガ、多クノ人ハ今ハ貸家ナドヲ造ル氣ガシナイト云フコトデアル、ソレカラ従来貸家営
業ヲヤツテ居ツタ人ハドウ云フ程度ノ人多クヤツテ居ツタカト云ヘバ余リ資産家デハナイ人多イ、斯ウ云フ
資産家ト云フノハドウ云フ所カラ言ウカト云フコトニナルカ知レマセヌガ、何方カト云フト中産階級程度ノ人ガ
銀行預金ヨリハ貸家ヲ造ツタ方が幾ラカ利廻ガ宜イデハナイカト云フノデ造ル人多イノデアルガ、近頃困ル事
ハ貸家ト借家人ノ争ダト必ズ家主ガ暴利ヲ貪ツタト云フノデ攻撃ヲ受ケル、地主ト借地人ノ争ハ必ズ地主ガ暴利
ヲ貪ツタト云フコトニナツテ居ルガ、地主ハソレ程割ノ宜イモノデアルカ、家主ハソレダケ割ノ宜イモノデアル
カト云フコトハ余程考慮シナイト一方ノ議論ガ進ムダケ益々正反對ノ結果ヲ来タス。・・・今度ノ復興計画ハ本
建築ハ許サヌ、総テ『バラック』ト云フノデアルガ、其『バラック』モ五年経テバ立退カナケレバナラスト云フ

ノデアルカラ、五箇年間ニ元利ヲ取上ゲテ幾ラカ利益ヲ得ヤウト云フノデアルカラ、最近住宅区域ニ於ケル『バラック』建築ノ家賃ガ非常ニ高イノデアツテ、五年目ニ毀サナケレバナラヌノデアルカラ、五年間デ元利ヲ收入シテ損ヲシナイヤウニ貸サウト云フノデ家賃ノ外ニ貸家ノ權利ヲ取ツタリシテ実ニ不合理ノヤウナモノデアリマスガ、其不合理ナ事ヲシナケレバ算盤ガ合ハヌノデアリマス。・・・住宅問題ヲ研究スル範圍ヲ相当限定シテ、今ノ貧民デアルトカ、労働者ハドウトカ、焼失区域ノ問題ヲドウスルトカ限定シナイデ、余リ広イ範圍ニ就テ住宅問題ヲ討議シテ見マシタ所ガ果シテ適当ナ案ガ出来ルヤ否ヤ、往々既往ノ実例ニハ確カニ御好意ガ正反対ノ御好意デナイ結果ヲ喚起シテ居ルコトモ世ノ中ニハ随分アリマスカラ』（三〇四頁）。

かくして、大橋委員は、住宅問題を広く研究することに消極的であり、震災問題、労働者問題などに限定すべきであると述べる。また、国や公共団体などが低利の資金を融通する制度にしても、一部のみが恩恵にあずかり、適当でないとして、次のように述べる。

「実ハ一小部分ガ低利資金ノ恩典ニ預カルヤウナ訳ニナツテ居リマス、実ニ宝籤ヲ抽イタト同ジャウナ結果ニナツテ行クノデス」

「相当資金ヲ出シテヤルナラバ宜イガ胡麻塩ヲ振ツタヤウナ事ヲヤル為ニ、現在ノ経済組織ヲ破壊シテ色々ナ事ヲヤツテシマフト正反对ノ結果ニ事実陥ル事ガ多イ」（三一〇頁）。

（9） 借地・借家法の問題点（末弘）

末弘も、借地・借家法には問題があるとして、次のように述べる。

「ドウシテモ日本ノ現在トシテハ住宅ノ供給ハサウ云フ営利ヲ目的トシタモノヨリ供給サレルヨリ外供給ノ途ハナイト思フ、ソレデ震災後私共モ借地借家ノ調停委員ヲヤツテ居リマシテ、實際時々出テ居リマスガ、アノ法律

ナドモ矢張り或意味ニ於テ色々住宅会社ヲ困難ナラシムル原因ノ一ツニナツテ居ルト云フ感ジガアルノデス、例ヘバ今日戴イタ原庭署ノ空家調、空家ガ沢山アル、管内ニ実ニ沢山ノ空家ガアルケレドモ入レナイ、何故カト云フト権利金ガ高イ、之デ見マスト驚クノハ僅カ二十三円ノ家ヲ借りルノニ三百何十円ト云フヤウナ金ヲ拂ハナケレバ借りサレナイ、是ハ至ル処、例ヘバ焼ケテ小サイヤツヲ今マデ十円デ借りテ居ツタナドト云フノガ借地借家法調停委員ノ所ヘ出テ来ル、ソレカラ家主ニオ前モウ一度家ヲ建テ、居ルナラバ建テ、居ル所ヲ貸シテヤツタラ宜イヂヤナイカト云フト、貸シマス、併シ貸シマスハ宜イガ借りラレナイ、何故カト云フト今度新ニ建テタ時八十円デハ貸セナイ、二十円デ貸ス、サウシテ権利金ヲ幾ラ出セト云フヤウナコトヲ言フノデ借りラレナイ、其結果現在何ラシテ居ルカト云フト自分ノ建テタ小サナ『バラック』ノ中ニ二年デモ三年デモ宜イ、本建築ノ出来ルマデ居リタイト云フ、コレハ『バラック』ノ不衛生ガ却ツテ復興計画ヲ妨ゲルコトガ非常ニ多イ、ソレデ一日モ速ク正式ノ家ヲ建テテソレニ入ル途ヲ講ズルヨリ外仕方ナイノデスガ、今ノ権利金ナド殊ニ借地ノ権利ナドハ是ハ明カニ借地法ノ製造シタモノデス、借地法ガ出来タノヲ境トシテ、アノ法律ノ施行サレテ居ル範囲内ニ於ケル借地権ト云フモノハ、土地所有権ノ値打ガソレダケ減ジテ借地権ノ値打ガソレダケ殖エタ、サウ云フコトガ総テ影響シテ色々出テ来テ居リマス、ソレデ今権利金ナドヲドウスルカト云フ問題ガアリマスガ、ソレカラ現在焼ケマシタ跡デ非常ニ困ツテ居リマス事ハ、借地権ハ今ノ法律ニ依リマスト借地ノ上ニ家ヲ建テテ其家ヲ所有シテ居レバ地主ガ幾ラ変ワツテモ借地権ガ持テタ、所ガ火事デ以テ其家が焼ケマストモウソレデ借地権ハ地主ガ変ルト駄目ナノデス、新シイ地主ニ對抗出来ナイ、所デ今頻リニ土地ノ売買ガアル、今マデ貸シテ居ツタ（借りて居ったか？…小柳注）人間ト地主トノ間ニ紛争ガ起コツテ家が建テラレズニ居ル其結果、タダ囲イナドヲシテ両方睨ミ合ツテ居ルコトガ非常ニ多イ、ソレデ少ナクトモ今ノ震災地ニ関スル限りアノ法律ニ可ナリ手加減ヲ加ヘ

ル必要ガアル、今ノ借地法借家法及ビ建物保護法、高木益太郎サンガ骨折ツテ作ツタ地震売買ヲ防グアノ法律、アンナモノヲ何トカ変ヘル必要ガアル、ソレカラ東京バカリデナク大阪辺リニ取ツテモ此借地借家法ハ可ナリ影響ガアルト思ヒマスカラ一ツ司法省ノ方カラアノ法律ニ就テノ影響ヲ伺ヒタイト思ヒマス」(三二一頁)。

以上、末弘の述べることは、多岐にわたっているが、その内容は、①住宅の供給は、営利を目的とした私人によるものが主流であるし、そのことを無視してはならない、②借地法、借家法による賃借人の保護の結果、権利金などが高額になることになった、これが却って需要側の困難になっている、③震災地では建物の焼失によって借地権の対抗力がなくなっているのであり、建物保護法の特例が必要である、^④というところであろう。末弘は、住宅の供給は「私益主義」による他はないとして、一方的に賃借人の保護の必要性を主張しないことが重要である。

(10) 借地法・借家法の影響（司法省）

(a) 借地法制定の影響 池田寅二郎司法者民事局長は、以上の大橋委員や末弘委員の要請を受けて、借地法・借家法の社会への影響、震災の借地・借家への影響について次のように述べる(三一四頁以下)。これは、借地法、借家法制定直後についての司法省側の意見である。大正処理法の前提となる司法省の見解としても重要であるから、特に借地法の影響の部分については、省略することなしに紹介する。

「借地借家法ヲ施行シマシタ結果ニ付テ何カ調べタ事ガアルカ、ソレカラ又今度ノ震災ニ依リマシテ被害地ノ借地借家問題ニ付テ此法律ガ如何ナル具合ニ働イテ居ルカ、又不便ヲ感ズルヤウナ所ハナイカト云フ事柄ニ就キマシテ概略ノ事ヲ御話致シタイト思ヒマスガ、実ハ借地借家法ヲ造リマシタノハ大正十年デアリマスガ、大正十一年ニ借地借家調停法ト云フモノヲ拵ヘマシテ共々今日行ハレテ居ルノデアリマスガ、其調停法ヲ作リマス際ニ丁度借地借家法ヲ布イテ其ノ翌年デアリマスノデ、特ニ借地借家法ヲ布イタ後ノ景況ハドウ云フモノデアラウカト

云フコトヲ取調ベタノデアリマスガ、^⑨実ハ徹底的ノ調ベヲスルト云フコトモ出来マセヌデ概略ノ事ダケ分ツタノデアリマスガ、先ヅ借地法ニ就キマシテ申シマス、即チ立法当時ニ問題トナリマシタ焦点ハ、当時マデハ建物ヲ建築スルト云フ目的ノ貸地デアリナガラ契約書ヲ見マスレバ或ハ三年或ハ五年ト云フ期間デ明渡シヲスルト云フ契約ニナツテ居リマシテ、中ニハ地主ノ請求次第何時ニテモ明渡スト云フヤウナ契約迄書イタ形式デ行ハレテ居シタノデアリマス、是ガ本意デナイト云フノハ少シ語弊ガアリマスケレドモ、地所ヲ借りテ家ヲ建テル者ガ三年ヤ五年デ真実期限ガ来タナラバ其家ヲ取拂ツテ地所ヲ返却スルト云フ意思デナイト云フコトダケハ大体互ニ諒解シテ居ルコト、ハ思ヒマスケレドモ、奈何セン契約書其モノガ明瞭ニ三年若クハ五年ト云フコトニナツテ居ル次第デアリマシテ其年期ノ満チタ際ニハ色々ナ争ガ起リマシテ当事者ノ関係ト云フモノガ寔ニ紛糾ヲ重ネテ居ツタ、ソレデ其争ノ形ハ地所明渡ト云フ形ニ於テ現レマスケレドモ其本体ハ地代ヲ値上スル、地代ヲ改訂スルト云フコトガ本体デアツタヤウデアリマス、デアリマスカラ其当時モ或人ハ三年五年ト書イテアルケレドモ、コレハ寧ろ地代更改ノ年限デアルト云フコトサヘ言ツタ位デアリマスガ、サラバト云ツテ地代更改ノ約束ト之ヲ見マスト、然ラバ何年間貸スカト云フコトニナリマスドドウモ定メガナイコトニナツテ居ル、民法ニ依ルト賃貸借ハ二十年ト云フコトニ決ツテ居ルカラ少クモ二十年以上ト云フ訳ニハ往カヌ、併ナガラ中ニハ煉瓦造ノ建物モアル、デアリマスカラ結局地代値上ノ便益ノ為ニ期限ヲ切ツタト云フヤウナ実情デアツタト思ヒマスガ、矢張期限ハ切レテ居ルト云フコトニナツテ居ツテ、借地人ノ方ノ側カラ觀察シマスレバ地代値上ト云フコトノ争ガ表面ニ現レル時ニハ地所ノ明渡デ、ソレヲ一ツノ盾ニ取ラレルト云フコトニナツテ居ツタノデ、随分高イ値上ニモ応ズルト云フヤウナ事モ一面ニ於テ起ツテ居ツタ訳デアリマスガ、要スルニ此借地人ト地主トノ間ノ法律関係ト云フモノガ定ツタルガ如ク定ラザルガ如ク解釈ノシヤウニ依ツテハ色々ニ見エル、併ナガラ書面デハ期限ガ切レテ居ルト

云フノデ色々ナ争ガ起ツテ居ツタノデアリマス、之ヲ適當ニ解決スル、地所ヲ借りテ家ヲ造リマシテモ、其目的ヲ達スルマデ相当安固ナ權利ヲ借地人ニ与ヘルト云フコトハ一面ニ於テ必要デアツテ、又ソレヲハツキリ規定スルト云フコトハ此争ヲ防グト云フコトカラ云ツテモ必要デアル、併ナガラ地代ヲ上ゲルト云フコトハ借地権ノ年限デ三年トカ五年トカ不自然ニ切ラズトモ、地代ハ上グベキ相当ノ事情ガアレバ矢張上ゲ得ルシ、相当ナ下グベキ事情ガアレバ下ゲ得ルト云フコトニナツテ居ル、是ハ當時ノ裁判所モ認メテ居リマシタケレドモ、是モサウ云フ慣習ガアルトカナイトカ云フ争ガアリマシタシ、法律デ此際ハツキリ決メルコトガ必要デアラウ、是ハ概シテ地主ノ方カラ觀察シテ此權利ハ確保スル必要ガアル、ソレカラ又地主ノ權利ノ話ハ地代ノ滞リ等ニ關スル地主ノ權利ノ確保ニ付テハ、借地人ノ不動産ニ對シテ先取特權ヲ有スルコトニシタ、是ハ民法ニナカツタノデアリマスガ、是ハ地主ニ對スル權利ノ確保トシテ必要デアラウト云フノデ、保護スベキ所ハ保護スルト云フノガ當時ノ立法ノ精神デアツタト思ヒマス、ソレデ、期限ニ付キマシテハ三十年ト六十年、約束ヲスレバ二十年位迄ノ約束ハ認メルガ、約束ガナケレバ堅固ナ物ハ六十年、普通ノ家ハ三十年ト云フコトニシテ借地権ヲ確保スル、ソレト今ノ地代ノ増減ノ規定ト先取特權ノ規定ト是等ノモノガ設ケレタ訳デアリマス、而シテ斯フ云フモノヲ設ケテモ当事者ノ自由ノ契約ニ委シテ置イテハイケンイ、ドウシテモ是ハ普通ノ商品ノヤウニ自由ニヤルベキモノデハナイ、自由ノ契約ニ放任シテ置イテハ此目的ヲ達スルコトガ出来ナイト云フ所カラ、自由ノ契約ハイカヌト云フコトニシテ、詰リ法律ノ力ヲ以テ強制的ニ此問題ヲ解決スルト云フ手段ヲ執ラレタノデアリマス、而シテ是ハ法律ヲ施行シマスル當時既ニ出来テ居ル所ノ借地關係ニモ適用シナケレバ現在ヲ救フコトガ出来ヌト云フノデ、遡及的効力ヲ以テ既ニ成立ツテ居ル借地關係ニモ此法ヲ適用スルト云フコトニナツテ実施セラレタノデアリマス、而シテ斯ウ云フ關係ノ逼迫シテ居ラヌ処モアルカラ大都會ノ如キ此借地關係ノ最モ逼迫シテ居ル処ニ限ツテ限地

的ニ之ヲ施行スルコトニナツタノデアリマス、ソコデ之ヲ施行シマシタ結果ヲ調停法ヲ作ル為ニ其当時調ベラレタノデアリマスガ、調ベテ見マスト權利ノ關係ガ是マデ頗ル寛デアツテ、此法律ガ施行セラレテ見レバ二十年以下ノ約束ハ出来ナイト云フコトニナツテ居ル、斯ウ云フ訳ニナリマシテ只今マデ三年乃至五年少ナクトモ茲ニ安固ノ状態デアツタモノガ、長イ期間ノ間安固ニナツタト云フコトニナリマシタ、ソコデ其当時既ニ借地ニナツテ居ルモノニ就キマシテハ借地人ハ頗ル利益ヲ得タ訳デアリマス、其点ニ於テ其後ニ借地人ニ於キマシテ従来ナラバサウ云フ三年五年ノ証文デナケレバ貸サレナカツタモノガ其点ダケナクナツタ、ナクナツタ代リニ於キマシテハ地主ノ方ニ於キマシテモ相当長イ期間ノ間ノ所有權ト云フモノヲ確實ニ借地人ニ与ヘルト云フコトニナルベキコトニナリマシタ結果、此法律施行後ニ於テ新ニ借地シヤウト云フ場合ニ従前ト同一ノ条件デハ出来ナイ、或イハ地代ガ上ツタト云フコトハ大体ノ法律ニ於テ已ムヲ得ナイヤウニ記憶シテ居リマス、一面ニ於テ權利ガ安固ニナツタ結果、即チ權利ニ値打ガ附イテ来タ其權利ノ値打ト云フモノガ反対カラ考ヘマスレバ所有權ノ値打ガソレダケ減ルト云フコトニナツタ、従ツテ其使用料ノ代価ト云フモノガ上ツテ来ル、或ハ其ノ他ノ名義デ以テ多少ノ代価ヲ取ルト云フコトモ起ツテ来タヤウニ思ハレルノデアリマス」

以上、池田が借地法の制定について述べることをまとめると、借地法制定の理由として最も重要であったのは、借地期間が三年とか五年という極めて短い借地契約が往々存在し、これが問題をもたらしただことであつた^⑩。借地人としては、地代の据え置き期間であるという認識であつても、契約書の文言が借地期間となつてゐるため、紛争の元になる。社会的にも、極めて短い借地期間は妥当でないということから、借地法は借地期間の最短期を法定したのである。このため、借地期間が相当長期になったことと関連して、地代の増減額請求権を認めた。

借地法制定の影響としては、權利が「安固」になつたために、従来借地人が頗る利益を得たこと、地主は、従

来と同様の条件では貸地を出さなくなり、地代が上がったり、他の名義で代価を取ることが行われるようになったと指摘している。

（b）借家法制定の影響 池田は、次に借家についても、借家法制定の影響を次のように述べている。借家法制定の際に問題になったのは、第一に、借家権の対抗力である。「新シキ家主ニ対シテハドウモ借家ノ權利ヲ主張スルノ途ガナイ、是ハ所謂借家権ノ安固ト云フ方面カラ考ヘマシテ適當ニ之ヲ救済スルノ必要ガアリハシナイカ」ということである。既に、借地については明治四二年の建物保護法が建物の登記をすれば新たな地主に借地権を対抗しうることを規定している。これとのバランスからいっても、借家権に対抗力を与える必要がある（三一九頁）。

第二に、解約申入れの際の猶予期間である。借家契約において期間の定めをしていない場合には、民法では解約の申入れをしてから三ヶ月たてば借家契約が終了することになっている。「ソレデハ家ノ逼迫シテ居ル状態ヲ考ヘマシテ次ノ借家ヲ求メル猶予期間トシテハ短カキニ失スル、之ヲ相当長クシナケレバナラヌ、又ソレガ至当デアラウ」という問題である（三一九頁）。

第三は、「雑作」（造作のこと・・・この史料では、造作はすべてこのように表記されている。）の問題である。造作を借家人が持っている場合に、借家人が引越すときには紛争の元になる。

「（造作を）家主ニ買取ツテ貰ヒタイト云フコトノ請求ヲシマシテモ中々ソレニハ応ゼナイ外ヘ持ツテ行ツテモ余リ値打ガナイト云フコトニナルカラシテ結局極ク廉イ値段デ以テ雑作ト云フモノヲ家主ガ買上ゲル、而シテ新規ニ借家人ガ入ツテ来マス場合ニハ其家主ハコレヲ随分多額ノ利益ヲ得テ其雑作ヲ売付ケル、又借家人ガ他ニ転ズル場合ニハ同様ノ事ヲ繰返スト云フコトヲ以テ雑作ニ付イテ随分不当ナ茲ニ結果ヲ惹起シテ居ルヤウナ事例ガ相当ニアルト云フコトデ之ヲ救済スルノガ一ツノ問題デアッタノデアリマス」。

この対策として、借家法は借家人に造作の買取請求権を与えたが、それは、時価を以て買い取ることにすれば双方損益がない、それが相当な事であろう、という理由からである。もともと、借家人が何でも勝手に造作を付け加えて、買取請求できるというのでは家主の迷惑になるから、家主の承諾を得て付加した造作について買取請求を認めることにした。以上については、契約自由に任せたものでは妥当な結果を得ることができないという理由から法律で特に規定を設けた(三二〇頁)。

第四に、家賃の増減額請求権である。これについては、借地と同様に等々の事情があればこれを更に上げる或いはこれを下げる途も開かれた。

借家法の施行によりどのような影響があったかについては、池田は、「左程借地ニ於ケルガ如ク大キナ変更ハ来サナカツタノデアリマス」と述べる。但し、解約申入れの際の猶予期間が民法の規定する三ヶ月から六ヶ月に延びたことにより敷金、六ヶ月分になるという影響がでた場合がある。

「従来ハ普通敷金ト云フモノガ三ヶ月ト云フコトニナツテ居リマシタガ、今日ニ於テモ無論ソレモアリマスガ、往々ニシテ此解約期間ガ半年ニナツタノデアルカラ半年ダケハ敷金ヲ貰ツテ置カナケレバナラヌト云フコトデ何ガナシニ半年ニナツタト云フコトガ是ガ一ツノ反響デナカラウカト思ツテ居ル」(三二二頁)。

これについて、池田は、解約申入れの期間と敷金の額は同一である必要がないとも指摘する。

また、造作については、家主が造作買取請求権のことを考えて、「家主ノ方デ雑作ヲ附ケルコトヲ中々承諾スルコトヲ躊躇スル、或ハ承諾ヲシナイト云フコトノ結果ヲ惹起シテ居ルト云フコトヲ聞イテ居ルノデアリマス」と述べる(三二二頁)。

(C) 震災の借家への影響 震災の借家への影響という点については、元々都会への人口の集中があったところ

に、震災により多数の家が焼失したために、深刻な問題になった。この点は、諮詢事項でも触れられていると指摘する。具体的には、「家賃ガ上ル、或ハ権利金ノ如キモノガ色々ナ形ニ於テ随分多額ノモノガ維持サレテ居ルト云フ例ガ生ジテ来タト云フコトモアリマス、又敷金ナドモ六ヶ月ト申シマシタガモツト多額ノモノモ現レテ来タ」（三三二頁）。借地にも震災は大きな影響を与えたが、借家に対する影響は、極めて大きなものがあつた。もっとも、敷金や権利金が多額になることや家賃上昇も、経済的に考えれば、相当の理由があることであり、「一概ニ之ヲ不当ナ一ツノ結果ヲ生ジタモノト云フコトハ言ヘナイ」ことになる。しかし、同時に池田は、「何カ是ハ適當ニ調節ヲ執ル所ノ手段ヲ立法上講ズルノ必要ノナイモノデアラウカト云フコトガ一ツ我々ノ問題ニナツテ来テ居ル」とも指摘して、借地法、借家法はこういう事態に対処する方法にかけるところがあると述べる。

（d）震災と借地権の対抗力 さらに、末弘委員から指摘されたところであるが、建物保護法により、建物登記がなされて、借地権に対抗力を与え、地震売買の対策としてきた。「所ガ肝腎ノ家ナルモノガ今度火災ノ為ノ焼ケテシマツタ」。このため、家が無くなったことに乗じて、地所を買い取るという事が行われるようになったと聞いている。この「本統ノ地震売買ヲ防止スルト云フコトハ甚ダ困難デ」、これは、震災に限ったことではないが、「是マデ家が無くテ困ルト云フ問題ハ実ハ承知シナカツタノデアリマス」。これは、建物保護法の欠陥であり、対策が必要な点である（三三四頁）。

（e）借家権消滅問題 第三に、借りている家が焼けた場合には、借家権の消滅が問題になる。借家が焼けた場合、代わりの家が建つても、新しい家は前の家とは別物であり、「其ノ前ノ借家人ガ当然ソレヲ借り受ケルト云フコトハ今日ノ民法ヲ以テシテモ借家法ヲ以テシテモ困難ナ事」である。これは、「余程不都合ナ結果ヲ生ズルヤウナ事ハナカラウカ」と述べる（三二五頁）。

さらに、家主側から見ても、現在バラックが建築されているが、これは衛生上からも問題があるので、これを改築しようとして、「改築ヲスルカラ一時立退イテ呉レ」と言っても、借家人は、新たに建築された家を借りられる保証がないために、「現在住マツテ居ル家ヲ成ル可ク立退カヌト云フノハ自然ノ結果」である。これを考えると、「家主ガ改築シヤウト云フ場合ニモ何等カ茲ニ關係ヲ附ケテ置ク方ガ便利デハナイカ」と考えられる(三二六頁)。

(f) バラック問題 震災により多数の家が焼失し、借家人が家主に家を建築してくれるように請求しても、なかなか家が建たない。このために、次のようなバラック建築の問題が生じたのであり、対策が必要である。

「居住ノ必要上已ムヲ得ズ其処ニ仮建築ト云フモノガ多数出来タノデアリマス、デ此間ニ於キマシテ地主家主及借家人ハ此法律關係ト云フモノガ現行法ニ於キマシテハコレヲ合法的ノモノトシテ完全ニ処理スルト云フコトハ余程困難ノヤウニ思ヒマス、此間ニ色々学者ノ説モアルヤウニ聞イテ居リマスガ、兎ニ角現行法ノ予想セザリシ事デアツテ、事実此間ノ争ガ借地借家ノ争ノ上ニ沢山現レテ参ツテ居ルノデアリマス、ソレデ或ハ其『バラック』ナルモノヲ地主ノ方デ或ハ借地人タル家主ノ方デ買取ツテ改メテ貸ストカ、或イハ相当ノ代価ヲ払ツテ立退イテ貰フトカ、或ハ兎モ角モ一時其儘ニ使用ヲ認メテ居ルト云フヤウナ風ニ事件々々ニ依ツテ色々々々協定解決シテ居ルヤウデアリマスガ、其間ニ頗ル困難ナ事情モアルヤウデス、是等モ何等カ救済ヲ致シテ紛争ヲ絶ツヤウナコトモ考フベキデアアルマイカト云フコトヲ考ヘテ居リマス」(三二七頁)。

(g) 執行妨害対策 さらに、震災後の事情に限ったことではないが、借地人なり借家人なりが、自分の権利がないことが明らかな場合がある。例えば、家賃を半年滞納するとか、地代を一年以上も滞納する場合である。このために、賃貸人から契約を解除されて明け渡しを請求されても、「明渡ヲ本人ノ意思ニ反シテ、法律ノ力デ強制スルト云フコトハ、實際ニ於キマシテ頗ル難事ナノデアリマス」(三二七頁)。判決があつても、執行の際には表札が

変わっていたり、誰か他の人が入っている場合がある。また、当事者が故意に訴訟を長引かせる場合もある。このために、家主の立場から権利の執行を簡単にすると言う方策が必要である。これがないために、敷金を沢山取ったり、また、借地借家の関係を悪化させて、順当でない状況を惹起させている。このことは、震災後の異常な状況で、特に感ずることである。

以上の点は、借地法、借家法で解決ができないことであり、また急速に解決が必要なことがらである。審議に当たっては、特に注意してほしい。池田司法省民事局長は、以上のように述べた。

（h） 司法省提出審査希望事項 同時に、司法省から、次のような審査希望に関する文書が配布された。

「〔五月十二日司法省ヨリ審査ヲ希望ス〕との鉛筆書きが本文書を所蔵する国立公文書館の「帝国経済会議要録（住宅）」（請求番号2A36委352）資料に付されている。」

一、都市ノ繁栄竝ニ住宅ノ拂底ニ因リ地代家賃ノ額ハ急激ニ昂騰セルノミナラス敷金、権利金等諸種ノ名義ノ下ニ借地人借家人ノ負担益々加ハルノ傾向ヲ生セリ此状勢ヲ緩和スルノ要ナキヤ

二、借地権者ハ其借地権ニ付登記ナキモ其土地ノ上ニ登記セル建物ヲ所有スルトキハ借地権ヲ第三者ニモ對抗シ得ルトコロ其建物カ一朝火災等ニ因リ滅失スルトキハ忽チニシテ其借地権ヲ其後該土地ヲ買受ケタル者ニ對抗シ得サルニ至ル 此点ニ付救済ヲ與フルノ要ナキヤ

三、建物ノ朽腐、焼失等ノ事由ニ因リ改築セラルル場合ニ於テ前建物ノ借家人ハ新建物ヲ賃借スル権利ナキヲ以テ一朝ニシテ其地点ヲ抛棄セサルヘカラス而シテ其結果ハ一面ニ於テ建物ノ改築ヲ著シク困難ナラシムルニ至レリ之ヲ緩和スルノ要ナキヤ

四、震災地ニ於テハ従来ノ借家人ニシテ自ラ従来ノ建物ノ敷地上ニ建物ヲ建設シテ居住スルモノ非常ナル数ニ

上リ為ニ此者ト地主借地人トノ間ニ幾多ノ紛争ヲ惹起シタリ 此点ニ付救済ヲ與フルノ要ナキヤ

五、借家人借地人ニシテ法律上其權利ノ滅失シタルコト明ナルモノニシテ之ヲ立退カシムルコト至当ナルモノト雖モ法律ノ力ヲ以テ之ヲ執行スルコトハ實際困難ナリ 此点ニ付解決ノ方法ナキヤ

以上の、司法省の審査希望は、必ずしも震災対策に限定されていない。明示的に震災対策であるのは、「四」のバラック問題だけである。「一」は特に都市の繁栄と住宅の払底という理由付けから見ても、震災対策に限定されていないことが明らかである。とは言え、実質的に見れば、以上の条項全ては、震災対策に関連することも明らかであろう。例えば、「二」の建物滅失後の借地権の対抗力の問題であるが、これを震災対策に限らず解決しようとするれば、建物保護法の改正が必要になる。しかし、後に見るように、議論はそのような建物保護法改正に向かわず、震災地についての借地権の対抗に関する特例を設ける方向に向かうのである。なお、この審査希望の「四」のバラック対策が独立に問題とされていることは、興味深い。

以上の、司法省からの説明と審査希望の文書の提出の後、福田委員から、建物保護法では、建物が滅失した場合に借地権の対抗力がなくなるが、なぜこの対策を講じていなかったのかについて、質問があった(三三一頁)。これに対し、池田民事局長は、直接に回答せず、単に十分な対応を欠いてしまったと述べている。

(11) 震災対策と一般対策

その後、塚本委員長が、住宅不足については、社会事業調査会の案があるとして、震災地の住宅問題を先に審議しようとして提案し、大橋委員の賛同を得るが、賀川委員が、住宅不足を考えることが同時に震災地に対する対策になると述べ、これに福田委員が「震災復興ハ復興局ガアルノデスカラ、社会政策ノ方ヲ多クヤツタ方ガ意味ガアルト思ヒマス、住宅不足問題、立法問題ノ二ツニ分ケテ、例ヘバ立法問題ハ末弘氏ガ主トシテ立案シテ下サツテ、ソレ

ニ付テ我々ガヤル、各々ガ案ヲ出シタラ大變デス、コチラハコチラデ以テ賀川君ナリ渡辺君ナリガヤル、我々モ案ヲ出シマシテ案ヲ集メテ整理シテ貰ヒタイ」と述べる（三三四頁）。このため、賀川委員が住宅不足問題を、末弘委員が立法問題を担当することになった。ところで、福田委員は、第一回総会では、日本全国の小住宅についての根本問題について住宅組合法案と住宅会社法案を答申した社会事業調査会の答申と大きく異なったものは出せないのではないかという意見を述べていた。ところが、ここでは、震災問題よりも寧ろ社会政策を多くやった方がよいという形で微妙に異なるスタンスを見せている。これは何故であろうか。明確な発言がない以上、推測の域を出ないが、筆者は、賀川委員の強調する不良住宅改良の問題に福田委員が改めて注目するようになったためではないかという印象を受ける。

（12）要綱方式

立法問題を担当する末弘委員は、検討の方針について、具体的な条文起草には進まず、基本的な要綱を決定するのが適切であるとして、次のように述べる。

「例ヘバ權利金ト云フヤウナモノニ付テ色々意見ガアル、或ハ經濟上自然ノ現象デ致方ナイト云フ人モアル、サウ云フ風ニ權利金ヲドウスルカト云フヤウナ事ニ付テノ御意見ヲ伺ツタソレヲ纏メル、サウシテ是ダケノモノノ目的ヲ達スルニハ今ノ法律ヲドシナ風ニ變ヘルカト云フ變ヘルトコロハ寧ロ司法省アタリニ御委セシテ大綱以上ノ事ヲ彼是議スルノハ善クナイト思ヒマス。」（三三四頁）。

要するに、末弘は、社会部会では法律案の要綱を纏め、法文の詳細については司法省に任せるのが適切であろうと提案し、同意を得る。そして、末弘が議論の具体的問題点として権利金を取り上げているのは、重要である。既に末弘の発言に見たように、末弘は、権利金を借地法、借家法が作り出した問題と考えていた。末弘には、権利金

について明確な対策を行う気持ちがこの時点では存在したことになる。

4 第二回社会部特別部会 (五月一九日)

第二回会議の冒頭で末弘委員は、立法問題について司法省民事局長や参事官と検討をしているが、「中々問題が何れも難シイ問題、殊ニ権利金問題ナドト云フモノハ行詰ツテドウシタラ宜イカ分ラナイ状況ヘ入り込ンデシマツタノデス」と述べ、次回へ成案を提出したいと述べる(三三八頁)。この結果、第二回特別部会は「小住宅不足補充」の問題についての検討に限られることになる。

議論の内容それ自体は、震災復興のための建築会社の案、大蔵省の震災復興に対する基本的な姿勢など大変興味深いものがあり、それを大正時代の内務省の住宅政策の中に位置づけることも重要な課題であるが、大正処理法の成立過程の検討を中心とする本稿では省略する。

5 第三回社会部特別部会 (五月二四日)

(1) 住宅供給策 (賀川)

ここでは、冒頭で大正一〇年に内務省が実施した細民住宅に関する実態調査の報告があった(三八五頁)。その後、賀川議員から住宅供給私案の提案がある。賀川が提出したのは、次の案である(三九八頁)。

「住宅供給策私案」

住宅供給ノ方策ニ三ツノ方法ガアル、第一ハ公営主義、第二組合主義、第三会社主義ノ三デアル、

其中無産階級ノ住宅供給ノ為メニハ公営主義ガ最も適當デアル

理由 無産階級ノ住宅ハ社会政策ノ下ニ建築セラレナケレバ資本ト利潤ノ關係上經營ハ困難デアリ社会政策ノ下ニ直ニ実行ヲ必要トスルモノデアルカラデアアル、資本主義ノ発達ト共ニ大都市ノ借家ハ凡テ資本主義化シツ、アリ、故ニ之ヲ社会化セザレバ救済ハ不可能デアアル、故ニ大都市ニ於テ無産階級ノ住宅ハ会社主義デ進ムニシテモ今迄ノ『特別会社』主義デ進ムニハ非常ニ困難ガアル、寧ロ組合主義ト公営主義トシテ進ムガ善イ、然ルニ日本ニ於ケル組合主義ハ法規ノ上カラ見テ資本主義の色彩強ク實際上有力ナル資本家が理事トナラナケレバ低利資金ナドハ貸シテクレヌ、コレナラ公営主義ト組合主義トヲ合併セシメテ市町村ガ組合理事トナル方が善イト思フ

公営主義ニテ進ムタメニハ次ノ如キ方法ヲトルベシ

一、市町村ニ住宅地取用ノ權利ヲ附与スベシ
市街地ハ地価ノ騰貴、交通、ソノ他ノ多クノ理由ニヨリ労働者住宅ハ常ニ狭隘ナル地域ニ圧迫セラレ貧民窟ト化スルモノデアアル、然ルニ一方デハ富豪ノ閑地ガ幾十万坪遊ンデ居ルノデアアル（東京デハ二十四人ノ富豪ガ三十万坪ノ庭園ヲ持ツテ居ル、其二十四人ノ庭園ニ深川猿江、浅草町、新宿旭町合計二十三万坪三千五百八十五戸ガ凡テ這入リマダ七万坪モ余ル）之等ニ対シテ取用令ヲ持ツ必要ガアル、最モ社会経済ノ発達シタ処ニハ常ニ社会の制裁ヲ実行セネバナラヌ

二、政府ハ市町村ノ住宅供給、住宅改良費トシテ補助金或ハ低利資金ノ融通ヲ為スベシ

三、市町村ニ於テ住宅供給、住宅改良ヲ為シ得ザル場合ハ国営ノ下ニ之ヲ実行スベシ

四、信用アル無産階級ノ住宅組合ニ対シテハ自治体自ラノ理事ガ加入シテ住宅組合ヲ經營スベシ

自治体ハソレガ加盟スルコトニヨリテ何物モ失フコトナシ、住宅年賦売払制度ヨリコノ方更ニヨシ、然ラバ災害ニヨル住宅補給ノ外ドレダケノ住宅ヲ供給スベキカト云フニ私ハ次ノ如キ推定ヲスル

(一) 全国十万以上ノ大都市ノ不良住宅改善

日本ニ於ケル大都市(十万以上)ニ於テ七百万人(大正九年、六、七五三、五九八)ニ対シ、ソノ約一割ハ不良デアル、コレハ私ノ推定ハ誤ツテナイト思フ、日本ニ於ケル十以下ノ都会ノ住宅ハ特殊ナル地域(炭坑、製鉄、漁業)ノ外ハ概シテヨシ、旧藩地ハ大体ニヨシ、即チ七十万、十四万戸ノ不良住宅(コノ建築費ハ一戸一千円トシテ一億四千万円)ヲ幾年間ニカ改築スル必要ガアル

(二) 増加人口に対する住宅供給

不景氣ノタメ大都市ノ労働者ハ凡テ同居人ト變ツタ、ソノタメ神戸市ノ如キハ西部ニ幾百軒トナク荒廃シツアル有様デアル、大阪ハ昔カラ二階住ヒガ多ク二階ガ凡テ貧民窟デアル、サテ日本ニ毎年七十万人が増加スルトシテソノ一割ガ全クノ無資力者トスレバ七万戸建テネバナラヌガ、都会ニソノ必要多シトシテ人口十万以上ノ地域ヲ先決問題トシテ取扱ハネバナラヌトセバ約十二万人ノ十以上ノ都会ニ増加スル人口ニ住宅ヲ心配セネバナラヌ、ソノ一割トシテ一万四千人、之ヲ約三千百戸ニ納ムルトシテコノ建築費ハ一戸千円トシテ三百十万円ハ最低補給額デアル、コレヲセザレバ貧民窟ガ全国的ニ出来ルノデアル、ソノ他ノ労働者、小商人ノ住宅補給ヲ増加スル人口ノ三割ト見テ二十一万ノ住宅ヲ心配セネバナラヌ、コノ中半分ヲ公営トスルト見テ約二万三千軒、コノ費用一戸千円ト見テ二千三百万円ハ全国的ニ見テ準備スル必要ガアル、コレモ今日迄ノ住宅組合ノ一戸四千円見当トスレバ九千二百万円ヲ準備スル必要ガアル

(三) 災害地住宅供給

無産者ノミヲ頭ニ置クモ二万戸ノバラック居住民ノ住宅、三万戸ノ不良住宅ガ東京ノミニ於テモ心配サレネバナラヌ、横浜ニ於テハ少ナクモ一万五千戸ハ公営的ニ計画セラレネバナラヌコトト思フ、コノ外ニ災害地ノ残存地ニモ約五千戸ヲ東京ニ二千戸ヲ横浜ニ公営的ニ心配セネバナラヌト思フ、之等凡テヲ合シテ中流以上ヲ頭ニ置カズトモ七万二千軒ハ東京横浜ノミニ於テ支出セネバナラヌ、コノ費用一戸一千円ト見テ七千二百万ハドンナニ最低ニ見積ツテモ直ニ支出セネバナラヌ」

以上の賀川の場合は、それ自体大変興味深いものであり、特に不良住宅改良の問題に注目する点は、後の不良住宅地区改良法に結びつくと考えられる。また、徹頭徹尾公営主義の下で公共団体のイニシアチブと支出を要求することが特徴である。しかし、賀川が提案をし、その説明を終えた後に、予定があるとのことで会議から退席してしまい、議論は深められずに終わった。

（２） 借家法と細民（末弘）

賀川に続けて、末弘が立法事項に関して資料を提出する。末弘は、まず借家法の細民住宅に関する意義について次のように述べる。現在の日本の状況では住宅の主な部分は借家であり、殊に今後借家階級はどんどん殖える。「ソレデ住宅供給ノ問題モ主トシテ矢張借家ト云フ事ニ目ヲ着ケテ行クト云フコトガ第一ノ方策デアルヤウニ思フ」。しかし、その場合には、どうしても「家主ニ向カツテ相当ノ利益ヲ認メテヤラナケレバナラヌト云フ問題ガ起ル」ので、これが実に難しい（四〇九頁）。国としては、衛生上や公安上の理由から建物の容積その他を制限することであり、もう一つは「借家条件ニ関スル国ノ法律ニヨル制限」である。もっとも、後者に関しては、次のような問題があると述べる。

「細民住宅ニ付テハ借家法ト云フヤウナ法律ヲ幾ラ改正シテ見テモ何ニモナラヌト云フ事デアリマス、ソレハ調

停所ノヤウナアンナ簡易ナモノヲ作ツテモ、細民住宅ニ居ルヤウナ人ハ到底ア、云フ所ニ出テ来ハシマセヌ、ソレデハ寧ロ今ノ衛生的ノ見地カラスル長屋条例見タイナモノニ附帯シマシテ警察的ノ直接取締法ヲ講ズル必要ガアラウト思フノデアリマス・・・借地法、借家法ト云フモノノ効力ヲ有ツノハ甚ダシイ細民デナク、細民トシテモ少シ上ノ方及中流階級ノ人デアアルノデアリマス」(四一〇頁)。

(3) 借地借家制度の問題点(末弘)

以上のように前置きをしながら、末弘が提出したのは、次のとおりの借地借家制度の問題点を提示したものである。この末弘起草による問題点の提示は、大正処理法の要項の基礎になったものである。

「〔末弘君起草〕との鉛筆書きが本文書を所蔵する国立公文書館所蔵の「帝国経済会議要録(住宅)」資料(請求番号2A36委352)に付されている。」

一 地代家賃敷金其ノ他賃貸借ノ条件カ明ニ不相当ナルトキハ裁判所ハ其ノ条件ノ変更ヲ命スルコトヲ得ルモノトスルノ要ナキヤ

二 借地権者ハ其ノ土地ノ上ニ所有セル建物震災ニ因リ滅失シタルモ仍ホ一定ノ期間内ハ其借地権ヲ登記ナキニ拘ラス第三者ニ對抗シ得ヘキモノト為スヘキヤ

三 地主又ハ借地人カ震災ニ因リ滅失シタル自己ノ建物ノ敷地ニ更ニ建物ヲ建築シタル場合ニ於テ震災当時ノ借家人カ新建物ノ完成前其ノ建物賃借ノ申込ヲ為シタルトキハ地主又ハ借地人ハ正当ノ事由ナクシテ其ノ承諾ヲ拒ムコトヲ得サルモノト為スヘキヤ

四 震災地ノ借地人カ調停委員会ニ於テ震災当時其土地ノ上ニ存在セル自己ノ建物ノ借家人ニ仮建築物存置ノ為其敷地ノ一時使用ヲ承認シタルトキハ地主ハ自己ノ承諾ヲ得サルノ故ヲ以テハ契約ノ解除ヲ為スコトヲ得サル

モノトナスヘキヤ

五 不当ニ土地建物ノ明渡ヲ拒ム者ニ対シテハ左記ノ方法ニヨリ其手續ノ簡捷ヲ図ルノ必要ナキヤ

甲、調停事件ニ付当事者ハ調停委員会ニ出頭ノ義務ヲ負フコト

乙、借地借家ノ訴訟ガ繫属シタルトキハ裁判所ハ職権ヲ以テ事件ヲ調停ニ付スルコトヲ得ヘキモノトナスヘキヤ

丙、故ナク建物明渡ノ強制執行ヲ妨ケタ者ニ対シ刑罰ヲ科スルコト

（4） 末弘の借家論（大正九年）との関係

末弘にせよ、賀川にせよ、震災地に限った問題よりは日本全国の問題を検討するという任務があった。ところが、末弘の提出した問題は、「一」、「二」、「三」、「四」は明らかに震災地に限られているし、「一」、「五」は震災地に限っていないように見えるが、実質的に震災地に重きを置いている。日本全国の問題にするはずが、何故震災地に限ってしまったのか、末弘は、借家法について独自の見解を有していたが、それがどの程度反映しているのかを検討する必要がある。

まず、震災地に限定することについては、末弘は、単に「私ノ考デハ差当リ今ノ東京及震災地ノ特ニ事情窮迫スル所ニ限ルベキモノデ、此処ガ寧ロ策ヲ得タモノデアラウ」とだけ述べている（四一二頁）。その後、これに関する議論は深められていない。第三回社会部会においても、賀川議員が提案をする前に、福田議員が、「皆様ノ申合ハセトシテ、余リ復興計画ニ因ハレマイト云フコトデアッタ」（三九七頁）と述べているくらいであるから、この点は、理解しにくいことである。

ところで、末弘年来の主張との関連では、末弘が借家問題一般についてこの時期より前に発表したものとして

は、大正九年に「住宅問題と新借家法」と題する論文があり、そこで「住宅政策全体と連絡なき借家法の危険なること、国家が家賃額に干渉する(案七条)はいいが其干渉の尺度は科学的精確を缺いてはならぬこと、借家問題に關する特別審判機關の必要なること、『売買は賃貸借を破る』の原則を制限すること」を主張していた^①。

第一の「住宅政策全体と連絡なき借家法の危険なること」とは、借家法は、「住宅問題解決策の一小部分」であり、「借家人の保護ばかりに熱中して其度を過ぐれば利廻を見るに敏き家主は忽ちにして借家の新築修繕を見合わせる」、「それでは住宅は益々缺乏して問題は寧ろ悪化する」というものである。

第二の「国家が家賃額に干渉する(案七条)はいいが其干渉の尺度は科学的精確を缺いてはならぬこと」とは、①契約締結時の家賃についても、「借家人は事実任意の選択を許されない事情の下に於ては家賃は兎角正当の標準を離れて家主の利益に定められ易い」との観点から、「正当の程度に引き直はして貰ふことが出来ねばならぬ」。②締結後の家賃改定についても、同様である。③正当の標準は、土地若くは建物に対する租税其の他の負担、土地若くは建物の価格、比隣の建物の借賃のみならず、「住宅数の増減、一般の物価、生活費、建築材料、労銀等」を含み、これらに關する統計を科学的に調査する機關が裁判所の補助機關として働く必要がある。④標準を決める場合には、借家人の事情を考えるべきであり、「家賃は借家人の全収入の一定割合を越ゆることを得ずと云ふやうな具合に規定する」ことが必要である。また、極端な場合であるが、家主が困窮者であるときは、家主側の事情をも斟酌すべきである。

第三の「借家問題に關する特別審判機關の必要なること」とは、借家紛争に關して「裁判の簡易化」が必要であるということである。家主が借家人に家賃の支払いを強制することに困難があることも考慮に入れる必要がある。

第四の「『売買は賃貸借を破る』の原則を制限すること」は、借家法案一条の規定を有益な規定として支持する

ことである。

更に、末弘は、家賃の取り立てを確実にする方法を講じ、その反面として敷金を制限すべきであると述べている。以上の末弘の「住宅問題と新借家法」での借家法論は、一見すると第一の主張から借家人の保護に消極的な議論のように見えるが、実際には、新規家賃を含む家賃への干渉、敷金制限、借家権対抗力重視等で借家人の保護に厚い議論である⁽¹⁹⁾。

とすれば、末弘は、かつての議論を何故この場で立法への提案に移すことをしないで、震災地に限られた対策を提案したのか。これは、資料に語られていることではないので明らかにすることができないが、頗る残念である。もっとも、震災地に限られた内容であるにせよ、今回末弘の提示した問題点は、末弘の年来の議論と関連がないではない。というのも、明らかに不相当な地代、家賃、敷金の制限は、敷金についての規制を要請した「住宅問題と新借家法」における議論と連続する。

ところで、項目の番号から考えても、この末弘起草の審査希望は、第一回の社会部会において司法省が提出した審査希望と密接な関係を持つ。司法省の審査希望が表面上は必ずしも震災地に限定されていなかったが、それを震災地対策として実施するとこの末弘起草の審査希望になるとすら考えることができる。

即ち、司法省提出審査希望の「一」は、都市の繁栄等を理由とした敷金、権利金の対策を求めるものであり、これを震災地において具体的対策とすると末弘の「一」の不当な賃貸借条件の変更という問題になる。司法省提出審査希望の「二」は、建物滅失後の借地権の対抗力という問題だが、これを震災地において具体的対策とすると末弘起草の審査希望の「二」になる。司法省提出審査希望の「三」は、建物の改築等の理由による建物滅失後の借家人の保護であるが、これを震災地において具体的対策とすると末弘起草の審査希望の「三」の優先借家権になる。司

法省提出審査希望の「四」は、焼け跡ブラック対策であるが、これを借地権の上の建物の借家人のブラックに関する調停の有効性確保という形にすれば、末弘起草の「四」になる。司法省提出審査希望の「五」は、執行妨害対策であるが、これを具体化すると末弘起草の審査希望の「五」になるのである。こうして、末弘起草の審査希望が震災対策に限定する理由は、筆者の推測は、末弘が日本全体について「住宅問題と新借家法」における提案を実施しようとしてその困難さに気づき、他方、司法省との意見交換に基づき震災地において従来の見解の一部を実施しようとしたというものである。このことは、末弘にとって、その議論を日本全国に適用することが出来なくなったところは残念かもしれないが、一部にせよその理論を実施することが出来た点で、必ずしも不本意なものではないと考えられる。

(5) 権利金問題

末弘は、かねてから権利金について何らかの対策が必要であるという見解であった。そのことは、これまでの議論の際、末弘が度々権利金に言及したことから明らかであろう。しかし、末弘は、最終的に「権利金ニ対シテハ、私ハ只今ノ考デハ干渉出来ナイト云フ感ジヲ持ツタノデアリマス」と述べ、権利金について直接規制を加えるのを断念している(四一三頁)。

権利金規制断念の理由は、次のとおりである。まず、借地については、権利金が盛んになったのは、借地法の制定による借地権の保護のためである。このために、借地権は最低二十年間の存続期間を得たのである。これにより、借地権というものが非常に強いものになったとして、次のように述べる。

「従来地面ヲ借りテ居ツタ人ハ急ニ得ヲシタ、権利金ヲ拂ハズ權利ガ強クナツタノデスカラソレダケ得ヲシタノデアリマス、ソレカラ以後新ニ借^アサウト云フ時ニハ地主ガ少ナクトモ二十年間自分ノ自由ニスルコトハ出来ナ

イ、無論法律ニ依ツテ地代ハ多少上ゲラレマスガ、ソレニハ面倒ナ手續ガ要ル、裁判ニ訴ヘナケレバナラヌト云フ面倒ナ手續ガ要ル、二十年間手放スコトニ対スル金ヲ初メカラ取ツテシマフノデアリマス・・・ソレデ其初メニ貸ス時ニ権利金ヲ取ツテハイケンナイト云ツテ見タ所ガ、事実ハ私ハ駄目ダト思フ結局ソレハ時代（「地代」の誤りか？…小柳注）ニ転嫁サレテイクト思フ・・・余程大キナ地代ト云フコトヲ認メナケレバ権利金ハ止マナイ事ニナルノデアリマス」（四一四頁）。

また、借家については、震災という特殊事情が関連して、権利金償行が盛んであるとして、末弘は次のように述べる。

「現在震災地ニ付テノ権利金ト云フモノガ非常ニ多イノハ何故デアルカト申シマス、五ケ年間ノ『バラック』期間ガ過ギルト壊スト云フコトヲ予定ニ置イテ居ルモノデスカラ、少ナクトモ三年位ノ間ニ元ヲ取ツテシマハウト考ヘル、ソレニハ家賃ヲサウ高ク取レナイモノダカラ頭カラ天引キヲシヤウト云フ考エナノデアリマス」（四一五頁）。

それ故、権利金を押さえれば家賃に跳ね返ることになるのである。以上の次第で、参考案は「権利金」という文言に言及していない。要するに、権利金を規制すると賃料に跳ね返るといのである。

敷金規制についても、これを行えば、権利金に逃げるものが考えられる。このため、賃貸借条件の規制は、「何人ガ見テモ明ラカニ不相当」な場合に裁判所ガ干渉しようということに限ることにした。実際に調停を担当していると、このような条項が法律にないために困難を感じている（四一六頁）。

「二」の借地権の対抗力については、これまでも末弘が述べていることであるから、多くの説明は不用である。

(6) 優先借家権

「三」の優先借家権は、新規に提案された重要な問題である。末弘は、次のように優先借家権を認めることで借家人の建築によるバラックの撤去が容易になると論ずる。

「現ニ相当ニ大キナ借家人ノミナラズ小サイ借家人マデモ元ノ焼ケタ跡ヘ持ツテ行ツテ焼『トタン』ノ『バラック』見タヤウナモノヲ建テ、居ルナドハ沢山アルノデアリマスガ、是ガ元ノ家主ガ新ナル建築ヲシヤウトシテモ立退カナインデアリマス、新ニ建築シテ見テモ中々立退カナインデアリマス、所デ本建築ニ早ク戻ルノガ望マシイノデアアルノデアリマスガ、ソコデ此從來ノ借家人ニ家主ガ新築ヲシタ場合ニ、他ノ者ヨリハ先ニ借リラレル、先借ノ権利ヲ認メテヤル、サウスルト早ク立退イテ呉レル見込ガ方々デ實際アルノデゴザイマス」(四一八頁)。

以上のように、優先借家権の提案理由では、バラック撤去を容易にすることが重要である。もっとも、この背景には、従来の借家人に何等の権利を認めることがなくては不都合であるという考え方があ

(7) 地主の解除権制限

「四」では、提案理由は次のようなものである。東京では、地主と借地人と借家人の三者関係になっているところが相当多い。借地人の家主が直ちに家を建てれば問題がないが、それができないために、借家人がバラックを建てたときに問題が起こる。特に、昨年の一〇月から一月にかけて、元の借家人がバラックを建築しているが、地主の承諾を得ていない。今、借地借家調停でバラックの存続期間の間は引き続きそこに存続させるという内容の調停をしようとする、ドウシテモ借地ノ転貸ニナル、地主ノ承諾ヲ得ズニ転貸シタト云フコトニナリマス」(四二〇頁)。しかし、これでは地主に無断転貸を理由とした解除の手段を与えることになり、バラックの持主が借地人に地代を払うということを調停条項に書くことができなくなる。そこで、地代の代わりに借地人が建物を建てるこ

とのできなくなったための補償金という名目にするという「変則ナ嘘ノ事」をしている。最近は、更に新しいやり方があり、元の借家人が建築したバラックを無償で借地人に譲渡し、元の借家人がバラックを賃借し、契約期間が終了したときには元のバラックを壊した材木を借家人に返却するという形式の契約を結ぶことがある。これもまた「嘘」であり、好ましくない。というのも、バラックを建築した借家人が「家賃」を払わないときには、契約が解除されるのであるが、そのときには、材木を返還するという条項は適用されず、材木はただ取りされる。このような次第で、調停所で元の借家人のバラック建築を認める調停が成立したときには、地主は借地契約を解除できないという立法が必要である。

（8） 執行妨害対策

「五」については、次のように述べる。現在の家主が沢山敷金を取る理由の一つは、家賃を滞納しても出て行かなくて居座る者が数多いということがある。家主が立ち退きを請求しても、裁判を長引かせ、更に強制執行の際に名札を変える、同居人を置く、病氣と称して寝てしまう等のあらゆる手段を執る。ところで、震災後の借地借家調停では、立ち退きの問題は比較的うまく処理できている。「大概家主が直ぐ立退ケト言フカラ駄目デアリマスガ、ソレヂヤアト六箇月ノ間コレコレノ条件デ置イテヤルカラ立退ケト云フヤウニシテ、ソノ間ヲハツキリトスルト立退クノデゴザイマス、是ハ裁判所デハ旨ク出来ナイデ調停所ノミガ旨ク出来ルノデゴザイマス」（四二三頁）。訴訟の場合も調停にかけることが必要である。このためには、調停に出てきて貰いたい。また、「五丙」は、強制執行に際して、これを妨げるという例があり、対策が必要であるから提案した。現在でも刑法で公務員の執行を妨害すると犯罪になっているが、「ソレハ暴行強迫ト云フ要件ガ付ク」。それ故、それ以外の手段で執行を妨害すると対応できないので、「拘留料科ノ程度ノ刑罰ヲ科シテモ極メテ有効ダト思フノデアリマス」（四二四頁）¹³。

（9） 司法省の意見

池田民事局長は、末弘の提案について次のように述べる。政府としては、あらかじめ確定的な考えを持っていたのではないが、この末弘の提案で大体よいのではないかと思う。実際のところ、末弘から事前に相談にあずかっており、調べられることは調べている。ただ、権利金について一言付け加えれば、敷金、家賃の問題とは別に権利金には全く干渉しないと言うのも問題で、明らかに不当な権利金があるときには「裁判所が適当ニ之ヲ修正スルト云フ途モ認メテハ宜シクアルマイカ」と思う（四二七頁）。それ故、地代、家賃、敷金などは数量の問題であるが、「権利金ノ方ハ或ハ全然イケナイト云フヤウナ場合ガナイト限リマセン」。それ故、「其他賃貸借ノ条件」というところに該当するとして、裁判所が干渉することが可能と思う。

末弘も、其他の賃貸借条件に権利金を含ませることも「不都合デナイ」と述べながら、それでは法文に権利金という文言を直接書くべきかといえは寧ろ書いた方が宜しいのではないかと述べる。「敷金ノ事モ法律語ハナイ、民法ヲ作ル時ニ入ツテ来タモノト思ヒマスカラ、此際ニ権利金ト云フモノガ世ノ中ニ出テ来タ以上、世俗的ナ事ヲ認定シテヤツタ方ガ寧ロ将来取締ツタリ何カスル時ニ宜クハナイカト思ヒマス」（四二九頁）。もっとも、この点は、これ以上に深められずに終わった。

以上の議論の際、渡辺委員がこの提案の文章の末尾を全部「為スコトヲ要ス」と変えれば結構であるという意見を提出した（四二九頁）。これが第四回特別部会に引き継がれる。

6 第四回社会部特別部会（五月二七日）

（1）要綱案

末弘は、前回の議論を前提としつつ、次のような提案をする。

「住宅ノ供給改善ノ問題ト牽聯シテ借地借家ノ關係ヲ適切衡平ニ規定スルハ固ヨリ肝要ノコトニシテ本会ハ之ニ就キ調査考究ヲ重ネツ、アル所ナルモ昨年ノ大震災火災ノ結果トシテ多数ノ家屋一時ニ滅失シ之カ恢復ノ急ヲ告クルノ秋ニ当リ一面家屋拂底ノ為罹災地ニ於ケル借地借家ノ關係ニ急激ナル動揺ヲ来シ（一）地代家賃ノ暴騰ニ加フルニ數金、權利金等ノ名義ノ下ニ借地人借家人ノ負担激増スルノ傾向ヲ来タシ往々此急迫ナル事情ヲ利用シテ不当ノ要求ヲ為ス者ヲ生シ（二）借地上ノ建物滅失シタル為メ登記ナキ幾多ノ借地権ハ土地ノ売買ニ因リ消滅スルノ危険ニ瀕シ之ニ乗シテ土地売買ノ行ハルル傾向ヲ生シ（三）滅失シタル多数家屋ノ借家人ハ家屋新築セラハルルモ当然新家屋ヲ賃借スルノ權利ヲ有セサルヲ以テ一朝ニシテ其ノ地点ヲ抛棄セサルヘカラサルノ窮狀ニ在リ而シテ其ノ結果ハ一面ニ於テ仮建築在住者ノ立退ヲ著シク困難ナラシメ延イテ罹災都市ノ復興ニ支障ヲ生セサルヤヲ憂慮スヘキ状態ヲ馴致シ（四）罹災地從來ノ借家人カ従前ノ家屋ノ敷地ニ自ラ家屋ヲ築造シテ居住スル者頗ル多数ニ上リ地主及家主トノ間ニ幾多ノ紛争ヲ惹起シタリ又一方ニ於テ（五）借地借家ノ明渡強要ニ関スル法律ノ手續十分ナラサルモノアリ之ニ乗シ借地人借家人ニシテ往々法律上条理上何等恕スヘキ理由ナキニ拘ラス不法ニ他人ノ土地家屋ヲ占拠シテ明渡ヲ拒ムモノナキニ非ス是亦借地借家ノ關係ヲ惡化セシムル一原因ヲ為セリ以上ノ諸点ハ目下焦眉ノ問題トシテ速ニ之カ救治ノ策ヲ講スルノ必要アリ依テ大体別案ノ趣旨ヲ斟酌シテ速ニ適當ノ

立法手段ヲ執ラシムルコトヲ希望ス

参考

一 地代家賃敷金其他賃貸借ノ条件カ明ニ不相当ナルトキハ裁判所ハ其ノ条件ノ変更ヲ命スルコトヲ得ルモノトスルコト

二 借地権者ハ其ノ土地ノ上ニ所有セル建物震災ニ因リ滅失シタルモ仍ホ一定ノ期間内ハ建物保護ニ関スル法律(明治四十二年法律第四十号)ニ依ル保護ヲ受ケ得ヘキモノトスルコト

三 地主又ハ借地人カ震災ニ因リ滅失シタル自己ノ建物ノ敷地ニ更ニ建物ヲ建築シタル場合ニ於テ震災当時ノ借家人カ新建物ノ完成前其ノ建物賃貸借ノ申込ヲ為シタルトキハ地主又ハ借地人ハ正当ノ事由ナクシテ其承諾ヲ拒ムコトヲ得サルモノトスルコト

四 震災地ノ借地人カ調停委員会ニ於テ震災当時其ノ土地ノ上ニ存在セル自己ノ建物ノ借家人ニ仮建築物存置ノ為其敷地ノ一時使用ヲ承認シタルトキハ地主ハ自己ノ承諾ヲ得サルノ故ヲ以テハ契約ノ解除ヲ為スコトヲ得サルモノトスルコト

五 不当ニ土地建物ノ明渡ヲ拒ム者ニ対シテハ左記ノ方法ニ依リ其ノ手続ノ簡捷ヲ図ルコト

甲 調停事件ニ付当事者ハ調停委員会ニ出頭スヘキ義務ヲ負フモノトスルコト

乙 借地借家ノ訴訟カ繫属シタルトキハ裁判所ハ職權ヲ以テ事件ヲ調停ニ付シ得ヘキモノトスルコト

丙 故ナク建物明渡ノ強制執行ヲ妨ケタル者ニ対シ刑事上ノ制裁ヲ科スルコト

六 借地借家ニ関スル裁判上ノ手続ヲ民衆のナラシムル為裁判所出張所ノ設置其他適當ノ方法ヲ講スルコト」

（四三一頁）。

（2）要綱案の説明（末弘）

末弘は、次のように要綱案の趣旨を説明する。一の「其他賃貸借ノ条件」には権利金の問題も含めているのであり、明らかに不当なものについては「裁判所が変更スルコトヲ得」るのである。二は、文章を法律家でない人にもわかりやすくしただけで、内容は同じである。三、四、五は、全く前と同じである。六は新たに付け加えたものである。現在の借地借家の裁判は、非常に遅れるのであり、これが当事者の迷惑になっているので、その対策として「裁判所自ラガ出張」する方式を提案したものである。また、この決議の他に「インスペクター」の様なものを設けて、借家人の代わりに調停所へ調停の申し立てをすることも考えるべきである（四三四頁）。

（3）要綱案への疑問（大橋）

以上の提案について、大橋委員から次のような疑問が提示された（四三五頁）。①借地・借家では、借地人、借家人保護のために政府が法律を作ると却って供給が減ることも考えられ、問題ではないか。②今回の震災後における家賃等の暴騰は、特別都市計画法による震災復興都市計画が関連している。というのも、土地区画整理実施のために東京の広い範囲にわたり本建築が困難である状況では、家を建てる人は、バラックの存続予定期間である五年間に建築費の元利を取り戻す必要がある。「権利金ト云フヤウナモノヲ喚起シタト云フノハ誰ガシタカト云ヘバ、復興計画其モノガサウ云フコトヲ促シタノデハナイカ。」③優先借家権については、それを法律で規定すると、「面倒ダカラ貸家ヲ造ラナイト云ふ精神ガ正反对ノ結果ヲ事実ニ現ス」。④元と同じ借家を造ればよいが、家主の都合で元の一〇軒の借家を五軒にすることがあり得るし、そのときには「抽選ニスルノカドウカ」、どのように調整するのか問題がある。

末弘議員は、次のように返答する。①自分も、基本的に大橋委員の考え方に同感である。法律は、思わぬ副作用を生む。②今の東京では、地代、借家の家賃、地代、敷金、権利金などが暴騰するのは、「経済ノ自然」であり、やむを得ない面がある。もつとも、この事情を利用して、誰が見ても不当だと思われるものを要求する事例があり、これを許すことができない。要綱では、明らかに不当なものに限定している。③優先借家権については、自分も大橋議員のような疑問を感じる。他人に貸すのは嫌だと言うことで、自動車の車庫にすることも考えられるとしつつ、次のように述べる。

「或ル大地主ガ或ル区ニカナリノ借地ヲ出シテ居ツタガ、今度自分デ少シ大仕掛ナ『アパートメントハウス』見タイナモノヲ建テタイト言ツテ居ル、所ガ借地人ガ立退カナイ、就テハ家ガ出来タ上ハ貸スト云フコトガハツキリ出来テ居ルト立退カセルニモ都合ガ好イカラ、ト云フヤウナコトヲ信用スベキ或ル大地主ガ言ツテ居ルト云フ実例モアルノデアリマス、ソレカラ震災前ニ相当ノ権利金——権利金ト云フヨリハ老舗料見タイナモノヲ出シテ居ツタ者ガ、震災ノ結果同ジャウナモノガ建ツタニモ拘ラズ借りラレナイト云フヤウナコトハ非常ニ不適當デアル、・・・ドンナ家ヲ建テルカト云フコトハ全然地主ノ自由ニシテ、唯同ジャウナモノヲ建テタ時ニハ、片方カラ借りルト云フコトヲ申込ンダナラバ正當ノ理由ナシニ之ヲ拒ムコトハ出来ナイ、其前ニ同ジャウナモノヲ建テタナラバト云フコトヲ暗ニ現シテ見タノデスガ、同ジモノト云フコトモ分リ悪イノデ総テ『正當ノ事由ナクシテ』トシテ、決議トシテハ其文字ニ御信頼ヲ願ヒマシテ、細カイ事ハ司法省ノ当局ニ書イテ頂キタイ」(四三八頁)。

以上のように、末弘が優先借家権を主張するのは、震災地に居座る者を退去させるのに適切であるという理由の他に、従来権利金などを支払って営業していた者が震災を理由に同じ建物が建っても営業できないことは不適切であるという考え方からであった。後者の点は、既にいち早く末弘が「帝都復興と借地借家権の保護」論文で主張し

たところである。優先借家権は、末弘の早くからの主張の結実であった。もっとも、末弘は、地主が如何なる家を建てるかは、地主の自由に任されていることを認めている。それ故、優先借家権も限界のあるものである。

（４） 優先借家権の疑問点（大橋）

大橋委員は、優先借家権について、次の疑問を提示する。①前の家主が焼けたところに以前と同じ家を建てることとが法律上の義務としてあるのならは格別であるが、そうでなければ、前の家主は「故ラニ法律ヲ遁レル為ニ色々ナ事ヲヤリハシナイカ」。②東京で借家を供給している人は、賀川委員から見れば資本家ということになるのかも知れないが、自分の見方では「資本家ラシイ資本家ヂヤナイ程度ノ人ガ貸家営業ナドヲスル」（四四〇頁）であり、どちらかと言えば少し貧弱な人が銀行に預金するよりも貸家が幾らか利回りがよいという理由で貸家を造っている。それ故、法律で厳格に規制すると却って供給阻害要因になる。③震災復興土地区画整理事業については、理念はよいが果たして実現できるかどうか分らないし、非常な法律問題になる。

これに対し、池田民事局長は、次のように述べる。①震災復興土地区画整理事業と借家権の関係については、バラックを仮換地に移転するというのが問題になる。バラックを移転しそのまま換地に移すのであれば権利上に変化はなく問題はないが、復興の見地から言えば、バラックを壊して換地に本建築を建てるというのが望ましい。この場合に借家の関係がどうなるか、難しい問題が出てくるのであり、バラックを建築している借家人に新たな建物への優先借家権を与えるのも解決の一つの手段である。しかしながら、杓子定規に前の者が必ず借りられるとするのは「實際ニ合ワヌ場合ガ起ル」のであり、家主に正当な事由があればこれを拒絶できるとするのがよい（四四三頁）。②こうした法律が供給阻害要因になると言うのは、自分も恐れることである。法律を作つてそのとおりに行けばよいのだが、反対の結果を招くことはしばしばある。自分としては、法律により杓子定規に決定するよりも、

調停委員の常識や条理に期待したい。

(5) 借地法・借家法緩和論

三矢幹事は、借地法、借家法の現在の規定を緩和することを考えられないか、あの法律ができてから地主や家主はどうも難しく考えることが多くなったのであり、「地主、家主ニ安心ヲ与エル」ことは考えられないかと述べる(四四八頁)。

これに対し、池田民事局長は、借地法、借家法の施行の結果、立法者が予想しなかった弊害が出たことは事実であり、「従来ノ借地人借家人ハ其權利ノ安固ヲ得テ喜ンダ訳デアリマスガ、新シク借地ヲシヤウト云フ者ガ、權利ハ洵ニ安固デアルケレドモ、前ノヤウニ安クテハ手ニ入ラヌヤウニナツタコトハ事実デアリマス」。今後の課題は、権利金の制限と言うことになるかも知れないが、政府としては、物価そのものに制限を加えていない現在、借地借家についてのみ「料金ヲ数字的ニ制限スルコトハ難シイ」と考える(四四九頁)。紛争があれば調停による解決を期待したい。

(6) 法律の適用範囲

磯村委員から、この法律は震災地だけに適用されるのかという質問があり、末弘委員は、差し当たりこの法律で震災地について規定したいと述べる。また、大阪については、権利金の慣習がないようで、東京ではこの問題が難しいからそこでは適用すると述べる(四五一頁)。

(7) 新規契約への適用

三矢幹事からこの法律は、新規の契約にも適用があるのかとの疑問が提起された。末弘委員は、そのことは問題に感ずる点であるとして次のように述べる。

「借りルトキハ家主ガアンナ事ヲ言ウカラフン／＼ト借りテヤレ、後デ裁判所デドウニカシテ呉ルト云フヤウナ風ヲ作ル虞ガアリハシナイカ・・・借りタ後ニ於テ此間取ツタ權利金ハ高イカラ返セト云フコトニナリマスト地主ヤ家主ハモウ他ヘソレヲ廻シテ居ルト云フヤウナ事ガアリマス」（四五四頁）。

末弘は、具体的には法律の条文起草で決まることであるとしつつ、なお、疑問を残している。しかし、池田民事局長は、賃貸借条件を事前に役所が許可をすると言うのでは、役所が幾らあっても足りないと思つて、ごく不当なものだけを救済しようと言うのであると付け加える（四五五頁）。結局、新規契約にも適用があることになる。

（8） 相当性の判断と司法官

池田社会局長官は、相当、不相当はどのようにして決めるのか、また、相当、不相当を裁判所が認定するという法律案が議会を通過できるのかという疑問を提示する（四五六頁）。

これに対し、池田民事局長は、相当という判断を司法官がすることは、現行の借地法、借家法などでも認めていると答える。これは、賃料の増減額請求権のことであろう。

これに対し、池田社会局長は、賃料増減額請求権の場合には、「比隣」という標準があつたが、この要綱では「比隣トカ云フヤウナ標準モナイ」であり、司法官が勝手に判断できるのだから、そうした法律が簡単に議会を通過すると思えられるのかと疑問を提示する（四五七頁）。

末弘委員は、現在、裁判所で家賃が相当かどうかを定める場合には、いちいち鑑定人を呼んで時間や費用を掛けると言うことはしていない。借地借家の調停委員が活躍をして、旨く事件を処理している。そこで現在の調停委員を加え、更に「家主関係、寧ろ家主ノ利益ヲ代表シ得ベシト認メラレル人、借家人ノ利益ヲ代表シ得ベシト認メラレル人ヲ加ヘタ混合委員」を創設し、それに意見を聴いて判断するのはどうかと述べる（四五八頁）。

(9) 修正提案・同数委員会 (福田)

福田委員は、第七項「地主、家主並借地借家人双方ノ利害ヲ代表スベキ同数ノ委員ヨリ成ル委員会ヲ設クルコト」、第八項「借地借家法ニ関スル司法並調停処分ハ力メテ簡易敏活ナラシメ實際ノ經濟事情ニ適合ナラシムルヲ努ムルコト」、第九項「適當ノ方法ニ依リ借地借家ニ関スル立法ノ精神ヲ善解セシメ地主家主ニ於テ不安ノ念ヲ抱キ為ニ土地家屋ノ賃貸並貸家ノ新築ヲ躊躇スルコトナカラシムルニ努ムルコト」という三つの要綱を提案する(四五九頁)。

末弘委員は、第八項は特に必要であると述べる。また、池田民事局長は、第七項の委員会はどのようなことをするのかという質問を福田委員にすると、福田委員は、第一項の明らかに不当な契約条件を決める場合に顧問委員となると答える。末弘委員は、この提案を受けて、明らかに不当と決めるのは顧問委員会に付して決めると第一項を書き直してはどうかと述べる(四六〇頁)。池田民事局長は、調停委員会が決める場合にもこの「レファレンス、コミッテ」に諮問することが必要なかと質問をする。福田は、「調停委員が其委員会ノ決定ヲ参考ニハシマスガソレニ服従サセルト云フノデハナイ」と述べる。また、池田寅二郎司法省民事局長が「調停デハ事ガ納ラヌ、訴訟ニナツテ来タト云フ場合ニ裁判所ガ此委員会ノ報告ヲ聞イテソレヲ参酌シテ裁判ヲスルト云フノデスカ」と質問すると、福田は、「サウデス」と答えている(四六二頁)。

(10) 換地と優先借家権

池田宏内務省社会局長官は、①借地権の対抗力を認めるというのは、よく分かるが、何時の時点から認めるのか、何らかの標準が必要ではないか、②優先借家権は、換地にも適用があることが必要であるが、換地の問題については、考えていないかという質問をする(四六三頁)。

これに対し、末弘委員は、次のように答える。①この決議が司法省で法案になり、法制局を通り、議会に提出されると、現存の借地権の多くに対抗力がないと言うことが世間の知るところとなる。それでこれを自分も心配している。もう少しきちんと決まるまでは「厳密ニ秘密ヲ要スル事デハナイカ」。どこの時点から対抗力を持たすかは、司法省に委せたい。②「換地ノ上ニ行クト云フ方ハ都市計画法ト是ト突合ハセルトサウ云フ事が出来ハシナイカト思ヒマス、即チ同ジ土地トナリ同ジ借地関係ガ続クト云フコトニナリマスカラ同ジ事ニナルト思ヒマス」。

池田社会局長官は、第三項で「自己ノ敷地」の文言に続けて「換地ヲ含ム」という文言を挿入すると明確になると提案をする（四六三頁）。これは賛同を得る。

以上のようにして、末弘の提案した要綱案の修正が終了し、その後、委員会決議の答申案として社会部会にかけられることになった。

7 第二回社会部会（五月二十九日）

特別委員会が諮詢第一二号の住宅問題について、以上の経過により一部答申案を出したため、これを受けて、五月二十九日に第二回社会部会が開催された。冒頭で、内藤副部長が北里部長に辞任の意向があることを告げ、意見交換の後、窪田委員を部長に推薦して、同意を得る。窪田委員が議長として、会議が始まった（二一四頁）。

（1）特別委員会答申案

その後、福田委員から、特別委員会では策定された答申案について説明があった。答申案は、次のようなものである。

「住宅ノ供給改善ノ問題ハ夙ニ本会ノ調査考究ヲ重ネツツアル所ナルカ之ト關聯シテ借地借家ノ關係ヲ適切衡平ニ規定スルハ固ヨリ肝要ノコトニシテ特ニ昨年ノ大震災ノ結果トシテ多数ノ家屋一時ニ滅失シ之カ恢復ノ急ヲ告クルノ秋ニ当リ一面家屋拂底ノ為メ罹災地ニ於ケル借地借家ノ關係ニ急激ナル動搖ヲ來シ(一)地代家賃ノ暴騰ニ加フルニ數金、權利金等ノ名義ノ下ニ借地人借家人ノ負担激増スルノ傾向ヲ來タシ往々此急迫ナル事情ヲ利用シテ不当ノ要求ヲ為ス者ヲ生シ(二)借地上ノ建物滅失シタル為メ登記ナキ幾多ノ借地権ハ土地ノ売買ニ因リ消滅スルノ危険ニ瀕シ之ニ乗シテ土地売買ノ行ハルル傾向ヲ生シ(三)滅失シタル多数家屋ノ借家人ハ家屋新築セラルルモ当然新家屋ヲ賃借スルノ權利ヲ有セサルヲ以テ一朝ニシテ其ノ地点ヲ抛棄セサルヘカラサルノ窮狀ニ在リ而シテ其ノ結果ハ一面ニ於テ仮建築在住者ノ立退ヲ著シク困難ナラシメ延イテ罹災都市ノ復興ニ支障ヲ生セサルヤヲ憂慮スヘキ狀態ヲ馴致シ(四)罹災地從來ノ借家人カ従前ノ家屋ノ敷地ニ自ラ家屋ヲ築造シテ居住スル者頗ル多数ニ上リ地主及家主トノ間ニ幾多ノ紛争ヲ惹起シタリ又一方ニ於テ(五)借地借家ノ明渡強要ニ關スル法律ノ手続十分ナラサルモノアリ之ニ乗シ借地人借家人ニシテ往々法律上何等恕スヘキ理由ナキニ拘ラス不法ニ他人ノ土地家屋ヲ占拠シテ明渡ヲ拒ムモノナキニ非ス是亦借地借家ノ關係ヲ惡化セシムル一原因ヲ為セリ以上ノ諸点ハ目下焦眉ノ問題トシテ速ニ之カ救治ノ策ヲ講スルノ必要アリ依テ大体別案ノ趣旨ヲ斟酌シテ速ニ適當ノ立法其ノ他ノ手段ヲ執ラシムルコトヲ希望ス

参考

- 一 地代家賃敷金其他賃貸借ノ条件カ明ニ不相当ナルトキハ裁判所ハ其ノ条件ノ變更ヲ命スルコトヲ得ルモノトスルコト

二 借地借家ノ爭議ニ関シテハ特別ノ智識經驗アル者其ノ他ノ適任者ヲ以テ組織スル委員會ヲ設置シ裁判所カ前項ノ裁判ヲ為スニ付其ノ意見ヲ求ムルヲ得ヘキモノトスルコト

三 借地権者ハ其ノ土地ノ上ニ所有セル建物震災ニ因リ滅失シタルモ仍ホ一定ノ期間内ハ建物保護ニ関スル法律（明治四十二年法律第四十号）ニ依ル保護ヲ受ケ得ヘキモノトスルコト

四 地主又ハ借地人カ震災ニ因リ滅失シタル自己ノ建物ノ敷地（土地区画整理ニ依ル換地ヲ含ム）ニ更ニ建物ヲ建築シタル場合ニ於テ震災當時ノ借家人カ新建物ノ完成前其ノ建物賃借ノ申込ヲ為シタルトキハ地主又ハ借地人ハ正當ノ事由ナクシテ其承諾ヲ拒ムコトヲ得サルモノトスルコト

五 震災地ノ借地人カ調停委員會ニ於テ震災當時其ノ土地ノ上ニ存在セル自己ノ建物ノ借家人ニ仮建築物存置ノ為其敷地ノ一時使用ヲ承認シタルトキハ地主ハ自己ノ承諾ヲ得サルノ故ヲ以テハ契約ノ解除ヲ為スコトヲ得サルモノトスルコト

六 不當ニ土地建物ノ明渡ヲ拒ム者ニ對シテハ左記ノ方法ニヨリ其手続ノ簡捷ヲ図ルコト

甲 調停事件ニ付當事者ハ調停委員會ニ出頭スヘキ義務ヲ負フモノトスルコト

乙 借地借家ノ訴訟カ繫属シタルトキハ裁判所ハ職權ヲ以テ事件ヲ調停ニ付シ得ヘキモノトスルコト

丙 故ナク建物明渡ノ強制執行ヲ妨ケタル者ニ對シ刑事上ノ制裁ヲ科スルコト

七 借地借家ニ関スル裁判上ノ手続ヲ民衆的ナラシメ其処分ヲ簡易敏活ニシテ且實際ノ經濟事情ニ適合セシムル為裁判所出張所ノ設置其他適當ノ方法ヲ講スルコト

八 適當ノ方法ニ依リ一般民衆ヲシテ借地借家ニ関スル立法ノ精神ヲ善解セシメ地主家主ニ於テ不安ノ念ヲ懷キ為ニ土地家屋ノ賃貸竝ニ貸家ノ新築ニ躊躇スルコトナカラシムルニ努ムルコト」（二一六頁）。

以上のように、末弘提案に比べて、細かな字句の修正を別にして、傍線で示した点で重要な変化がある。それは、いずれも福田議員などが第四回特別委員会の終わりに当たって提案した修正を受け入れたところである。但し、「レファレンス、コミッテ」については、「当事者双方ノ利益ヲ代表スヘキ同数ノ委員ヨリ成ル委員会」との原文が「特別ノ智識経験アル者其他ノ適任者ヲ以テ組織スル委員会」に修正されている。この委員会そのものは、末弘が最初に提案したものであり、その時は、同数委員会であった。修正の理由は、明らかではない。しかし、その結果は重要である。というのも、これにより、「レファレンス、コミッテ」は、厳格に利益代表者を選任する方法を採用しなかったということになるからである。後に、司法省参事官の解説書によれば、利益代表者を選任する方法を採用しなかったのは、借地人、借家人の階級と地主、家主の階級は決して判然明瞭なものでないから、利益代表者の選任は結局各当事者に一任することになり、当事者の争いを鑑定委員会に場所を移すことになるだけだから具合が悪いということにある。

（2） 答申案の趣旨説明

（a） 震災対策を急ぐ理由 福田議員は、住宅供給不足の中でも震災地における供給不足がもっとも急を要する問題であり、更に現在の建物保護法、借地法、借家法が「不備ノ点ガアルト云フコトガ實際上痛感」したという（二一八頁）。不備とは、一方では地主、家主に対しての不備であり、他方では土地なり家屋なりを借りている者に対する不備であり、それが住宅供給を妨げている嫌いがある。「バラック」などについては、従来予想していなかった問題が登場しているし、調停が適切な活躍をしたが、なお法律の手当が必要であるとして次のように述べる。

「幸ヒニ司法省デハ調停委員会ヲ非常ニ活動セシメテ之ニ依ツテ円満ニ解決シタモノ、数ガ非常ニ多イノデアリ

マス、併シソレニモ拘ラズ尚法律上ノ争ヤ或ハ契約上ノ齟齬ガ可ナリアルラシク受取ツタノデ、ドウカシテ此際急ニ立法上ノ改正モナシ、傍ラ適当ナ手段ヲ執リマシテ、是カラ受ケル所ノ住宅ノ不足ヲ成タケ少ナクスルヤウニシテ、円満ニ早ク又安心シテ土地ヲ借リラレル、家屋ヲ借リラレル、又貸ス方デモ安心シテ貸セルヤウニシタイト云フ所カラシテ、此不備ニ関スル答申ヲ先ヘ急イダ次第アリマス」（二一九頁）。

福田は、更に、この問題だけを論じたものではなく、他の問題についても審議をしていると付言する。しかし、実際には特別委員会の答申は、この震災対策に止まるのである。

（b） 不当契約条件の変更 福田は、答申の説明を順番に行うが、初めに、答申前文の（一）について、説明をする。「家賃が大変騰ツタ、其外ニ敷金ヲ殖ヤストカ、権利金ナド、云フヤウナ名前ヲ以テ、家ヲ借リタイト思フ者ノ負担ガ大變殖エル」（二一九頁）。むろん、これは、需要と供給の関係から致し方ない面がある。しかし、明らかに不当な要求をなす者がかなりあるらしい。そこでそうした不当な要求をなす場合においては、これを貸す者と借りる者との間の関係のみで放任してよいかであるが、「ドウモ放任シテ置ケナイ、明カニ不当ナリト認メタ時ニハ、裁判所ガ之ニ干渉ラシテ条件ノ変更ヲ命ズルコトガ出来ルヤウニシナケレバナラナイト感ジマシタ。」第一項は、そのことを規定している。「地代家賃敷金其他賃貸借ノ条件ト云フ中ニハ権利金ナドモ含ム、其他ノモノモ含ム、サウシテ誰ガ見テモ不当ト見ラレルヤウナトキニハ裁判所デ条件ノ変更ヲ命ズルコトガ出来ル。」以上のよう
に不当な契約条件の排除をするには、公平を期す必要がある。このために、第二項にあるように、「特別ノ知識経験アル者其他ノ適任者ヲ以テ組織スル委員会ヲ置キマシテ、裁判所ガ此委員会ヲ顧問トシテ、鑑定人ノ規模ノ稍々大ナルモノトシテ、其意見ヲ聴イテ不当ナ場合ハ其条件ヲ変更サセル、判事ガ勝手ニスルノデナクシテ相当ノ専門知識ノアル者ノ意見ヲ徴シテ条件ノ変更ヲ命ズルヤウニシマシタ」（二二〇頁）。

(c) 借地権の対抗力 答申の第三項は、借地権の対抗力に関するものである。福田は、次のように述べる。建物の騰貴による借地権が対抗力を有しているときには、地震による建物の滅失の後に土地を売却されると借地権の対抗力がない。これは、大変不適切であるので、この場合にも、「一定ノ期間内ハ対抗スルコトヲ得ルヤウニスル」ことが必要である(二二二頁)。その一定の期間をどのくらいにするかは、当局者に任せる。

(d) 再築建物優先借家権 答申の第四項について、福田は、次のように述べる。「是ハ今迄家屋ヲ借リテ居ツタガ火事デ焼ケテシマツタ、所ガ家主ノ方デハ直ニ家ヲ建テ、宜イ家賃デズン／＼他ノ者ニ貸シテヤル、従来其処ニ居ツテ商売ヲシテ居ツタ者ガ其処ニ帰ルコトガ出来ナイト云フヤウナモノヲ優先的ニ保護スル必要ガアリハシナイカ」という観点から、優先借家権を規定した(二二二頁)。福田の言葉によると、優先借家権はまず営業用の借家が念頭にあることが明らかになる。地主や借地人が震災によって焼けた自己の建物の敷地——その敷地には焼けたときのその敷地ばかりでなく、震災復興のための土地区画整理により換地を貰ったときも含む——に建物を建てたときは、前の借家人が建物ができあがる前に借りたいと言えば正当な事由がない限り拒むことはできないというのである。

(e) 執行妨害対策 第六項は、反対に土地や家を借りている者が何等の権利もなく、法律上不当であるのに、「所謂震災気分デアリマシテ頑トシテ土地ヲ明渡サナイ或ハ家ヲ明渡サナイ」ということがあるので、その対策である(二二二頁)。

(f) 民衆的司法・借地法借家法の啓蒙 第七、八項は、借地法、借家法の趣旨を広く知らしめ、司法を民衆的ならしめることをとめるものである。従来から借家を持っている人が借家を供給してくれなければ多数の住宅の不足が出るのであるから、借地法、借家法に関する誤解を除く必要がある。

（3） バラック紛争と優先借家権

第四項の再築建物借家権に関連して、この権利がないと「仮建築在住者ノ立退ヲ著シク困難ナラシメ延イテ罹災都市ノ復興ニ支障ヲ生セサルヤラ憂慮スヘキ状態ヲ馴致」するという文言があるが、これはどういう意味かという質問が内藤議員からあった（二二四頁）。これに対し、末弘議員は、次のようにバラック撤去の為に有益であると述べる。

「焼ケマシタ跡ニ今迄ノ借家人ガ自分デ『バラック』ヲ建テ、而モソレハ極メテ非衛生デアリ、サウ云フ状況ヲ続ケルコトハ極メテ不経済ナ状況デアル、其処ニ元ノ家主ガ自分デ家ヲ建テ、サウシテ後ヲ貸シテヤルカラ立退イテ呉レト言ヘバ立退クノデアリマスガ、調停所ナドデモ現ニ仮建築ヲシテ居ル者ガ中々立退イテ呉レナイノデアリマス、其仮建築モ今ノ表道リニヤツテ居リマサウナ半永久的ナ立派ナモノナラバ宜シイノデアリマサガ、極ク粗糲ナ仮建築ヲシテ仕方ガナイカラ其処ニ這入ツテ居ルト云フヤウナノガ多イノデアリマシテ、是ヲ其儘ニ放任シテ置クト云フコトハ帝都復興ト云フ問題カラ云ツテモ面白カラザル事デアリマスカラ、此際仮建築ニ這入ツテ居ル人間ニ将来本建築ガ出来タナラバ其時ニ他ノ新ナル借主ヨリハ先借権ヲ有ツト云フコトニシテヤレバ、其人間モ安心シテ一時他ヘ立退イテ本建築ヲ建テ、貰ツテ其処ヘ這入ルコトガ出来ルノデアリマシテ、此点ハ単ニ借家人ノ方面ノミナラズ今迄家ヲ持ツテ居ツテ本建築ヲ建テ、貸シタイト云フ地主又ハ借地人ノ家主側ノ意見ヲモ尋ネテ書イタノデアリマス」（二二五頁）。

これに対し、内藤議員は、実質的な議論をせず、単にこの文章では末弘の趣旨が分かりにくいという指摘をする。末弘は、内藤議員の疑問に応じて、文章の一部を修正して、「仮建築在住者ノ立退ヲ著シク困難ナラシメ」という前文の文章を、「震災当時ノ借家人ニシテ現ニ仮建築ヲ建築シ之ニ居住スル者カ将来家主ニヨリ新築セラルヘ

キ家屋ヲ賃借シ得サルヲ慮リ容易ニ明渡ヲ肯セス」と修正することにする(二三六頁)。

(4) 解除権制限と調停

また、第五項の地主の解除権制限に関連して、どのような内容かと内藤議員から質問が出た。末弘は、次のように述べる。これは、東京に多い・地主と借地人と借家の三者関係がある場合についての規定である。焼けた後に借地人が家を建てて貸すのであれば、これまで通りであり、特に問題がないのであるが、借家人がバラックを建築すると問題になる。「今マデノ借地人が仮小屋ヲ建テ、居ル今マデノ借家人ニ対シテオ前ノ仮小屋ヲ立退ケ、サウ云フ請求ヲスル所ノ調停事件ガ調停事件ノ殆ド大部分ヲ占メテ居ル位ノ現在頻リニ起ルノデアリマス」(二二九頁)。この場合、(旧)家主||借地人と借家人との間で調停において妥協が成立し、家を存置させることを決めると、今度は、地主が借地権の無断転貸をしたといって、借地契約を解除することがある。というのも、「現在地主ハ何等カノ口実ヲ求メテ、借地権ヲ消滅サセル為ニ借地契約ヲ解除シヤウト云フコトヲ頻リニ考ヘテ居ル」からである。これは、調停にとって困ることである。それで、この場合に地主の解除権を制限する必要がある。特に調停委員会においてということが書いてあるのは、「借地人ト今マデノ借家人トガ勝手ニ決メテシマツタモノヲ地主ニ強制サレルコトハイカナイカラ」である(二三〇頁)。要するに、末弘は、調停で成立したものに限定されるべきであるというのである。

(5) 正当事由の基準

添田議員は、第四項に正当の事由があるときは、家主は優先借家権を拒絶できると書いてあるが、正当の事由とはどのように決定するのか。第二項の調停委員会でも決めるのであるか。そもそも、新しく家を建てたならば、従来の家賃より高くなるのが普通であらう。そうすると高い家賃というのは、どう判断するのか。「高イト云フノ

が正当デアルノカ不正デアルカ」と質問をする（二三二頁）。

末弘議員は、これに対し、裁判所が判断するときには、「レファレンス、コミッテ」¹と相談をして決めるということもあるし、この要綱を法律にするに際して、司法省の方でもっと細かく決めて貰おうと考えていると述べる。とはいえ、末弘は、この問題は実際難しい問題であり、例えば、今迄十軒で借りていたのが、今度は五軒しか借りられないと言う場合などにはどうするかという問題もある、司法省ではこれらについて決めていただきたいが、ここでは大綱だけを決めたいと述べる（二三三頁）。

添田議員は、そうすると正当の事由については、特に司法省で「正確ナル一ツノ方法ヲ決メテ貰フ」ということをここで決めてはどうであろうかと提案するが、末弘は、法律にするときはお任せ願いたいと述べる（二三三頁）。

（6）借地・借家供給への影響

大橋議員は、本要綱案は、借地借家供給の阻害要因になるのではないかという疑問を次のように述べる。

「元来東京ノ地代ト云フモノガ習慣上デ土地ノ価格ニ相当スル地代デヤナイノデス、地主ガ其土地ヲ買ツタ時ハ安カツタノデアルガ、土地ノ価格ハ年々騰貴シテ、今日ノ土地ノ価格デハ其地代ガ土地ノ価格ニ適合シテ年六分ニ廻ルトカ七分ニ廻ルトカ云フモノハ極メテ少ナイノデス、是ガ争ノ起ル原因デアリマシテ、今其土地ヲ前ノ人ニ貸セバ習慣上カラ仮ニ一坪百円ノ土地ヲ二十五銭ニ貸スト年々三円シカ上ガラナイカラ引合ハナイ、新ラシイ者ナラバ年五分ニ廻ルトカ六分ニ廻ルトカ云フ所迄上ゲルコトガ出来ルガ、前ノ人ニハ二十五銭ノ地代ヲ五十銭ニスルト云フヤウナ事ハ出来ナイカラ、勢ヒ前ノ人ニ貸サナイデ新シイ賃借人ヲ求メルト云フノガ事実ナノデアリマス、家賃モ矢張りサウ云フ風ノ関係デ、今ノ物価デ貸家ヲ造ルト前ノ家賃デハ算盤ガ採レヌト云フ所カラ、ドウセ貸スナラ前ノ人ヨリモ新シイ人ニシヤウト云フノデ紛争ガ起ル訳ハナイガ、家屋ノ値段若クハ土地ノ値段

ニ相応シナイヤウニ前ノ値段ガ決ツテ居ルカラ紛争ガ起ルノデアリマス、此点ハ現ニ借地法ガ定メラレ借地権ノ売買ト云フモノガ大キナ価格ヲ有スルコトニナツタノヲ見テモ分ル、日本橋京橋辺リノ商業地ノ借地権ノ売買ハ今日ニ於テハ其土地ノ代金ト殆ト同ジヤウニナツテ来タ、ソレガ現在ノ事実デアル、千円ノ土地デアルナラバ借地権ガ五百円位スルノデアルカラ、モウ五百円デ所有権ガ得ラレル、最近日本橋辺リノ借地権ノ売買ハ坪七百円千円ト云フヤウナ売買ハ珍シクナイ、是ハ法律デ借地権ガ決ツタ関係カラ借地権ニ非常ナ価値ヲ生ジタ、今日借金ヲシテ『バラック』ヲ造ツテ困ルト云フケレドモ、早ク造ラヌト借地権ヲ失フカラ『バラック』ヲ造ルト云フコトガ出テ来タ、法律制定當時ニサウ云フ事ヲ予期シテ出来タカドウカハ知リマセヌガ、事実ニ於テ争ノ起ルノハ大名華族ヤ何カハ安イ土地ヲ持ツテ居ルガ、土地ノ価格ハ自然ニ増シテ来テ、仮ニ今売レバ百円カ二百円デ売レルモノヲ二十銭カ三十銭デ貸シテハ公債ヲ持ツテ居ルヨリ合ハナイガ、習慣的計算カラ算盤ニ合ハヌ地代デ貸ス、家モ前ノ安イ時代ニ出来タ家デアルカラ習慣カラ安ク貸シテアツタガ、斯様ナ震災等ノ為ニ新シク造ツテモ前ニ安ク貸シテアルカラ高イ家賃ニ決メルト云フコトハ言ヒ憎イカラ、寧ロ新シイ人間ニ新シイ条件デ貸シタ方が実利デアルト云フ事カラ前ノ人ニ貸サナイノデ新シイ人ニ貸シタガル、又前ノ借地人ヲ成ルベク拒ムト云フヤウナ實際ノ状況デアル、ソレ故ニ第四項第五項ヲ御適用ノ場合ニ實際ニ於ケル経済関係カラサウ云フ争ノ起リ易イ原因ヲ考慮シテ一ツ法律ヲ御制定ニナルヤウニ御考慮ヲ願ヒタイト思ヒマス」(二三四頁)。

以上、大橋議員の言うところをそのまま紹介したのは、当時における借地権のあり方についての貴重な資料と考えたからである。大橋の述べるところで興味深いのは、次の点である。①大名華族などの土地所有者が借地に出した場合、地代の値上げは十分でないのに対し、土地価格は急騰したために利回りは低くなっている。これに対し、本来であれば、五分に廻るほどの地代を求めることができる。②借地法制定以後、借地権価格がはっきりしてきた

し、日本橋や京橋など場所によっては、土地の所有権の価格と借地権の価格が同じくらいなところも出てきた。③震災で新たに家造ったときに前の借家人に貸したのではないのは、前の借家人に貸すときは、新しい家の建築費に見合つた家賃が期待できないからで、それならいっそ新しい人に貸して建築費に見合つた家賃を手に入れたいと家主が考えるからである。

これに対し、賀川議員は、大橋議員の言うところはもつともであると述べつつも、次のように主張する。なるほど土地の暴騰は著しいものがあるが、都会の地価が高騰するのは、人口及び経済の需給関係から決まっていることである。都会の土地を「単ナル私ノ領有」にしている場合には都会の地価高騰を避けることができない。人口が五十倍になれば土地の価格は一万倍くらいになるのであり、最近のニューヨークでも十年間に「一万五千倍」になっている。しかし、これに対応する地代を払うには余程金持ちでなければならぬ。しか併し、東京市の人口の八割以上は無産社会級、労働者階級であり、これらの人に対しては、「社会政策ヲ以テタルヨリ仕方ガナイ」。確かに、大橋議員の言うようなことが実際にあるであろうが、「今日ハ昔ノヤウニ唯個人的ノ地代トカ個人的ノ家賃トカヲ考ヘテ居ル時代デナク」、「生存権及人格ノ権利」というものを認める方針でなければならぬ。家が建つのが少し遅れてもやむを得ない（二二七頁）。

（7） 答申の秘密性

その後福田議員が答申を秘密にしたいと論ずる（二四〇頁）。その理由は、立法改正は重大な問題であり、もしも大橋議員の言うような形で少ない住宅が益々不足するのではよくない、しかも、司法省が家主が優先借家権を拒絶しうる場合についての正当の事由とか建物が減失しても借地権が対抗しうる一定期限などを具体的に決定するのであり、標準を明らかにした案ができるまでは秘密にしておくのがよいというのである。

磯村議員は、第一項の地代家賃等の契約条件修正に関する規定が漏れると、家主などが脅威に感じるであろうし、世間ではなかなか騒々しいことになる。それ故、秘密にしておくのが望ましいと述べる(二四二頁)。

末弘議員は、一方で秘密にしておくことが必要であると指摘しつつ、何か発表しなければならぬのであるから、司法当局からここまででは発表しても差し支えないと言う点を作れば良く、それ故新聞発表については司法当局に委せたいと述べる(二四三頁)。

これに対し、内藤議長は、この案を決議した後に、総会にかけるのであるから、秘密にするのは実際には難しいのではないかと述べる。大橋議員も、秘密にするのは難しいと述べる(二四四頁)。

林司法次官は、司法当局としては、このまま発表するのであれば、不都合が起くるのであり、是非とも秘密にしてほしいとして、次のように述べる(二四四頁)。特に問題なのは、前文の(二)と要綱の第三項である。「詰り今ノ内ニ土地売買ヲスルト云フト借地権ハ全然消滅シテシマフノデアルト云フヤウナ事ヲ世間ニ知ラセマシテハ、其結果是ハ非常ナ不都合ガ起ルト考ヘマス」(二四五頁)。これについては、絶対に秘密にしたい。そうでなければ、不当なことを教えることになる。法律関係では、建物が滅失した借地権に対抗力がないことは明らかであるが、「世間ノ人ハマダサウ云フ事ハ能ク知ラナイ、近時大分サウ云フ事ヲ知ル者ガアツテ往々ソレヲ試ミルヤウニナツタ傾向ガアリマス」(二五三頁)。それ故、要綱をそのまま発表しては、そうした動きを助長することになるから、是非とも秘密にしたい。

末弘議員は、次のように指摘する。応急立法を事前に漏らすとそれが法律になる前に現在の弊害を助長することがある。それで法律の効力自体を遡及させることが実例としてある。この法律もある程度までは遡及させなければならぬかも知れない。しかし、「遡及サセルト云フ事ハ元来面白カラヌ事デアリマスカラ、今カラデモ努メテ其

時間ヲ短クスルヤウニ吾々努力シナケレバナラヌノヂヤナイカト思フノデアリマス」（二四八頁）。発表の程度にしても、幹事に一任願いたい。

末弘は、法律を遡及させること自体は、否定しないが、その期間をできる限り短くしたいというのである。その理由は、この段階では必ずしも明確でないが、この議論をしている大正一三年五月末は、既に地震が発生し、借地権の対抗力が奪われてから九ヶ月近く経過していることから、借地権の消滅を前提に種々の取引がその後行われていることも予想される。こうしたことに配慮したのであろう。

賀川議員も、本当のところは、発表したいのであるが、無産者のことを考えると、司法次官の言うところをもっとものであるので、幹事に一任する末弘案に賛成であると述べる（二五四頁）。

こうして、議論では、福田案に賛成しつつ、その発表の具体的なあり方については幹事に一任することになった（二五五頁）。

8 社会部総会（五月三〇日）

ここでの議論の詳細は、従来の繰り返しが多いので、改めて述べる必要がないであろう。答申内容が秘密にされたのも第二回社会部会と同じである。

最終的に可決された答申については、既に紹介しているので、ここでは省略する。

なお、答申の一部を秘密にすることが承認されていたが、新聞等に発表したのは、次のとおりの内容であった。

「〔答申ノ発表ヲ避ケ次ノ通りヲ新聞ニ発表ス〕との筆書きによる注記が本文書を所蔵する国立公文書館所蔵の

「帝国経済会議要録(住宅)」(請求番号2A36委352)資料に付されている。・・・小柳注)

帝国経済会議社会部会ハ住宅ノ供給及改善ニ関スル問題ヲ調査考究スル為特別委員会ヲ設ケ右特別委員会ハ住宅ノ供給及改善ニ関スル問題ヲ始メ其ノ他住宅ニ関スル諸般ノ社会問題ニ付キ調査考究ヲ重ネツツアルカ右諸問題ノ中借地借家関係ノ整調ハ極メテ緊要ナル問題ニシテ特ニ昨年ノ大震災災ハ罹災地ニ於ケル借地借家ノ関係ニ急激ナル動揺ヲ来タシ此際之カ救治ノ策ヲ講スルハ刻下ノ急務ナルヲ以テ特別委員会ハ先ツ此問題ニ付審議ヲ進メ其ノ結果一ノ成案ヲ得タルヲ以テ之ヲ一般住宅問題ニ関スル答申ニ先チ答申スルヲ適當トシ五月二十七日全会一致ヲ以テ答申案ヲ決議シ同月二十九日開会ノ社会部会ニ於テ審議可決ノ上同月三十日開会ノ帝国経済会議總會ニ於テ更ニ審議可決セリ

右總會ノ決議シタル答申ニ於テハ昨年ノ大震災災ノ結果トシテ借地借家ノ関係ニ生シタル各種ノ現象ニシテ緊急ニ救治ノ策ヲ講スルヲ要スト認メタル大様左記ノ事項ヲ挙ケ之ニ対シ適當ナル立法其他ノ各種ノ手段ヲ執ラムコトノ希望ヲ表明シタリ

一、地代家賃ノ暴騰ニ加フルニ數金權利金等ノ名義ノ下ニ借地人借家人ノ負担激増スルノ傾向ヲ来タシ往々此急迫ナル事情ヲ利用シテ不当ノ要求ヲ為ス者ヲ生シタルコト

一、震災災ノ為滅失シタル多數家屋ノ借家人ハ家屋新築セラルモ当然新家ヲ賃借スルノ權利ヲ有セサルヲ以テ一朝ニシテ其ノ地点を抛棄セサルヘカラサルノ窮状ニ在リ而シテ其ノ結果ハ一面ニ於テ震災當時ノ借家人ニシテ現ニ仮建築ヲ建設シ之ニ居住スル者カ将来家主ニヨリ新築セラルヘキ家屋ヲ賃借シ得サルヲ慮リ容易ニ明渡ヲ肯セス延イテ罹災都市ノ復興ニ支障ヲ生セサルヤ憂慮スヘキ状態ヲ馴致シタルコト

一、罹災地從來ノ借家人カ従前ノ家屋ノ數地ニ自ラ家屋ヲ築造シテ居住スル者頗ル多數ニ上リ地主及家主トノ

間ニ幾多ノ紛争ヲ惹起シタルコト

一、借地借家ノ明渡強要ニ関スル法律ノ手續充分ナラサルモノアリ之ニ乗シ借地人借家人ニシテ往々法律上条
理上何等怨スヘキ理由ナキニ拘ラス不法ニ他人ノ土地家屋ヲ占拠シテ明渡ヲ拒ムモノナキニアラスシテ借地借家
ノ關係ヲ惡化セシメタルコト

以上ノ諸現象ニ対スル救治ノ策トシテ帝國經濟會議ハ大体左ノ各項ノ趣旨ヲ斟酌シテ速ニ適當ノ立法其ノ他ノ
手段ヲ執ラムコトヲ希望スル旨決議シタリ

一、地代家賃敷金其他賃貸借ノ条件カ明ニ不相当ナルトキハ裁判所ハ其ノ条件ノ変更ヲ命スルコトヲ得ヘク裁
判所カ其ノ裁判ヲ為スニ付テハ特別ノ智識經驗アル者其ノ他ノ適任者ヲ以テ組織スル委員會ノ意見ヲ求ムルヲ得
ヘキモノトスルコト

一、地主又ハ借地人カ震災ニ因リ滅失シタル自己ノ建物ノ敷地（土地區画整理ニ依ル換地ヲ含ム）ニ更ニ建物
ヲ建築シタル場合ニ於テ震災當時ノ借家人カ新建物ノ完成前其ノ建物賃借ノ申込ヲ為ストキハ地主又ハ借地人ハ
理由ナク其ノ承諾ヲ拒ムコトヲ得サルモノトスルコト

一、震災地ノ借地人カ調停委員會ニ於テ震災當時其ノ土地ノ上ニ存在セル自己ノ建物ノ借家人ニ仮建築物存置
ノ為其敷地ノ一時使用ヲ承認シタルトキハ地主ハ自己ノ承諾ヲ得サルノ故ヲ以テハ契約ノ解除ヲ為スコトヲ得サ
ルモノトスルコト

一、不当ニ土地建物ノ明渡ヲ拒ム者ニ対シ裁判手續ノ簡捷進捗ヲ図ル為調停事件ノ当事者ヲシテ調停委員會ニ
出頭スヘキ義務ヲ負ハシメ借地借家ノ訴訟ガ繫属スル裁判所ハ職權ヲ以テ事件ヲ調停ニ付シ得ヘキモノトシ故ナ
ク建物明渡ノ強制執行ヲ妨ケタル者ニ対シテハ刑事上ノ制裁ヲ科スルコト

一、借地借家ニ関スル司法竝ニ調停ノ手續ヲ民衆的ナラシメ其処分ヲ簡易敏活ニシテ且實際ノ經濟事情ニ適合セシムル為裁判所出張所ノ設置其他適當ノ方法ヲ講スルコト

一、適當ノ方法ニ依リ一般民衆ヲシテ借地借家ニ関スル立法ノ精神ヲ善解セシメ地主家主ニ於テ不安ノ念ヲ懷キ為ニ土地家屋ノ賃貸竝ニ貸家ノ新築ニ躊躇スルコトナカラシムルニ努ムルコト」

以上のように、発表された内容は詳細であるが、滅失建物の借地権の対抗力に関する部分だけ削除されたものとなっている。

なお、末弘は、答申案を説明する際に、公営住宅その他住宅供給問題については目下研究中であると述べていることから見て、社会部会はこの要綱だけで十分だと考えていなかったことが分かる。ところで、これ以後帝国經濟會議は、その後、第五回社会部特別部会（六月六日）、第六回社会部特別部会（六月一日）において住宅供給策について議論をしているが、答申を見ずに終わり、それ以後は開催されていない。というのも、帝国經濟會議を設立した清浦内閣自体が五月一〇日の第一五回総選挙で護憲三派（政友会、憲政会、革新俱樂部）に敗北し、政権交代が予想されていたが、遂に六月一日に総辞職したからである。社会部に限らず、帝国經濟會議自体は、この政変後に成立した加藤高明内閣の下で実質的に機能を停止したからである。その後、大正一三年一月二五日には帝国經濟會議自体が廃止された。しかし、賀川の議論が単純に否定されたと考えるよりも、ここで熱心に不良住宅地区改良の問題が議論されたことは、後に不良住宅地区改良法が制定される一つの原因になったのではないかと考えられる。

9 まとめ

以上、大正処理法の要綱の成立過程に焦点を絞って帝国経済会議の議事を検討してきた。ここでの議論をまとめると、次のようになる。

第一に、このような要綱を成立させた事情である。帝国経済会議の諮詢事項は、広く日本全体についての小住宅供給策に関するものであった。もっとも、震災対策を除外してはいなかった。ところが、内務省の住宅対策は、この帝国経済会議以前に社会事業調査会において住宅会社法案の要綱を策定していたが、大蔵省の反対により頓挫していた。これに対し、司法省は、比較的早くから震災対策に関連して、立法を必要と考えていたようであり、審査希望を提出していた。また、末弘は、早くから借家法と住宅対策に関心があり、また、震災対策についても既存の借地、借家権への配慮が必要であるという考えであった。こうして、末弘議員が司法省と相談の上で、震災地における借地借家問題に関する要綱を提出し、これが賛同を得ることになったのである。賀川議員は、都市における小住宅の改善と供給について財政資金による公営主義を念頭にした案を提出するが、結局審議を尽くさないうちに終わってしまった。また、賀川議員は、この要綱には反対ではなかった。議論の中では、借地法・借家法や本要綱が実施された場合の借地・借家供給への悪影響がしばしば議論された。末弘議員も、影響を及ぼすことがかえって住宅問題を悪化させることになること自体は、承認していた。権利金禁止などの措置を行わなかったことは、そのためである。

第二に、要綱の特徴である不当契約条件の変更について、これは、震災のための特殊な事情による住宅不足に対

する対策として導入された。このような制度は、借地法、借家法に存在しなかったのであるから、画期的なものである。ただし、条件変更できるのは、誰が見ても不当だと思ふようなものに限定された。議論の中では、権利金禁止などを実施するとかえって地代家賃が引き上げられることにならないかとの観点から、制度を余り広く適用することに消極的であった。

第三に、優先借家権について、帝国経済会議の議論では、罹災借家人の保護という面からだけでなく、バラック撤去を容易にするという目的が強調された。これに対しては、家主側の供給に影響が出ないかという疑問があったが、本建築のためにはバラック撤去が必要なことが指摘された。なお、地主には再築義務がないことが明らかにされた。

第四に、地主の解除権制限について、これはバラック紛争に関する調停の実効性確保のために導入された。バラック紛争について、バラック建設者を保護する制度としては、これが実質的に唯一のものであった。

第五に、建物滅失後の借地権の対抗力規定について、地震売買対策として導入された。しかし、この問題に関する要綱を発表すると世間の人に地震売買を奨励することになるとして、この点については、秘密にされた。この事は、この規定を設けた場合に遡及効については、積極的に考えていないことの証左になる。

全体として、借地借家調停の経験とその実効性確保ということが本要綱の背景として重要であった。¹⁶⁾

注

- (1) 本間義人『内務省住宅政策の教訓』（お茶の水書房、平成二年）四七頁以下。
- (2) 『内務省史第三巻』三七五頁、大阪市の市営住宅について、玉井金五「日本資本主義と都市へ社会政策」杉原薫・玉

井金五編『大正／大阪／スラム もう一つの近代史』（新評論、昭和六一年）二六三頁以下参照。

(3) 福岡峻治『東京の復興計画』（日本評論社、平成三年）五一頁。また、同潤会について、高木恒一「同潤会についての覚書き」『都市公論』八七巻一号（平成八年）。

(4) 小玉徹「住宅会社法案…再考」『季刊経済研究』一三巻二、四号、一四巻四号（平成二年）。更に、長谷川信「土地会社の経営動向」『不動産業に関する史的研究（Ⅱ）』（日本住宅総合センター、平成七年）等参照。

(5) 福田徳三は、焼け跡に旧借家人がブラック建設を行うのを認めない岩田博士の説を「調査受検用条文解釈」であるとして、大正一二年一〇月に発表した「経済復興は先づ半壊建物の爆破から」と題する論文で次のように非難していた。「博士の法理論は、如何にも痛快に終始一貫したものである。其れと同時に其半倒壊状態から来る危険は殊更に甚しいのである。其れは法理論として正しいわけ、其れ丈け不幸幾百万の人民の災後を更らにより悪くする作用をしか有せぬもので、広く人間と云ふ立場高く人間生存の擁護と云ふ立場から見るときは、其人間が現在辛ふじて支えつつある其生存を最大の脅威を以て脅す所の大危険物である。」

また、焼け跡の不動産を管理するために仮小屋を建設しようと言う今村説については、遥かに多くの人間味を有するものと評価しつつ、次のように述べる。

「物を見て人を屁とも思はざる半倒壊の民法は、焼け残りの物品・其れは貴き財産権の客体である・其の処理の為に一時的仮小屋を作ることを許すのみで肝腎要めの焼け残った人間の始末、人間生存の処理の必要と云ふことは、全く之れを考慮に入ること許さないのである。・・・思へば、民法の眼に映ずる人間程詰らぬ価値なきものはないのである。真の丸焼け、第一本肥溜桶一ヶすらも残さず焼いた人間は、一時的仮小屋すら営むことは出来ないのである。・・・私が民法の一部は、真の人間の生活を脅す所の時代錯誤的な半倒壊の危険状態にありと主張する所以はこれであるかと分かるだろうと思ふ。」

かくして、福田は、法律は専門でないことを自認しつつ、モラトリアム勅令を公布することを提唱する。その内容は、「政府は、此度の震災によつて危殆に置かれたる人民の生存を擁護するに必要と認めたる条項に限り、現行法律の適用を来何年何月何日まで停止し、之れに代る可き命令を発することを得」というものである。福田は、これに基づき「罹災地方に於ける土地家屋の賃貸借契約は建物の焼失せると否とに拘らず、来何年何月何日まで九月一日に於けると同一の効

力を有す」との命令を公布することを提案している。そのほかに、当時焼け跡ブラック問題と並んで大きな問題であった火災保険問題についても地震特約を無効とする命令を出すことを提唱する（「経済復興は先づ半壊建物の爆破から」（福田徳三）『経済学全集第六集経済政策及時事問題』一九〇四頁（同文館大正一五年）所収）。

（6） 吉山真棹「公私共同の経営努力に成る復興建築助成事業『都市問題』一〇巻四号（大正五年）、小玉徹「震災復興と『助成会社』」『日本史研究』二四五号（昭和五八年）、福岡峻治『東京の復興計画』三二九頁以下。

（7） これに関連して、会議に提出された「本所原庭署管内空家調（大正一三年三月末現在）」（国立公文書館請求番号2A36委342）の内容を若干紹介すると次のようなものである。

表3 本所原庭署管内空家調（帝国経済会議提出資料）

番地	間数及畳数 平屋及二階建ノ 区別	土間ノ 坪数	店舗又ハ 住宅ノ別	借入必要金額		合計金
				家賃	敷金	
石原町七十八	三畳一、四畳一 平屋建	一坪	店舗	三十円	九十円	二百七十円
同八十六	二畳一、六畳一 平屋建	一坪	住居	二十三円	百四十円	三百十三円
同	同右	同右	同右	同右	同右	三百十三円
同	同右	同右	同右	同右	同右	二百九十三円
同右	六畳一、三畳一 平屋建	同右	同右	二十八円	百四十円	三百六十八円
同右	同右	半坪	住宅向	二十五円	百二十円	三百十五円
				造作百七十円 権利ナシ		
				造作又は権利金 権利ナシ		

同右	六畳一、二畳一	一坪	同右	二十円	百円	造作百二十円 権利ナシ	二百四十円
平屋建							

（以下、省略する。）

以上の、史料の一部の紹介から、当時では、家賃と比べて敷金、造作代、権利金などが高く、新規に借家に入居するために家賃の一〇倍近い金額が必要であったことを知りうる。

また、権利金や高額の地代、家賃について、今村恭太郎「震災後ノ借地借家調停ノ結果ト新借地借家臨時処理法ノ実施ニ就イテ」によると次のような例がある。①借地人は本来残期間の借地権を有するものであるのに、これを知らないのに乗じて新たに借地契約を締結し、しかも多額の権利金を受け取ったり、高額の地代を設定する。②借家人が仮設建築物を建築しているときにこれを承認する代償として多額の権利金を取得する。③家主が仮設建築物を建てて前の借家人に貸すが、非常なる権利金を取得したり高額家賃を設定する（『法律新聞』二二一六号（大正一三年）四七〇頁）。これへの対策が借地借家臨時処理法における不当契約条件変更規定になるのである。

（8）なお、末弘が紹介した建物滅失による借地権の対抗力の喪失という問題については、例えば次のような判決がある（昭和七年二月一三日東京地裁判決『法律新聞』三三九七号九頁、瀬川信久『日本の借地』（有斐閣、平成七年）一三二頁注三八）。事案は、次のとおりである。原告の主張によれば、株式会社東京米穀取引所（原告）が、東京市深川区小松町に存在した三菱合資株式会社（被告）所有の宅地五五坪四合八勺を賃料一ヶ月一六円六四銭（坪当たり三〇銭）で大正八年二月一二日から大正一三年二月二一日までの期間、建物所有目的で賃借する契約を締結し、地上に所有権の登記を経た建物を有し、原告会社第三営業所として使用していたところ、大正一二年九月一日の関東大震災により同建物が全部焼失し、賃借権の対抗力が失われてしまったときに、三菱合資株式会社（被告）は、大正一二年一〇月に同宅地を訴外名子東市に売却し、名子東市は更に同日訴外陸石精米株式会社に売却し、所有権移転登記を完了したため、原告は、同宅地を使用収益することができなくなり、債務者の帰責事由による履行不能として、損害賠償を請求した。被告三菱合資会社の主張によれば、同借地契約の成立は、大正四年一月一日であり、震災後宅地を売却する前に原告に買い取りをなすように申し入れたが、原告は土地を他に売却するも異議がないとして、これを拒絶したのに対し、被告は売却に際しては本件宅地

賃貸借に関する権利義務を買主である名子東市が承継する旨を約していた。

裁判所は、本件借地権の価格を以て原告の損害賠償額とするのを正当としつつ、当該借地権価格について、原告が該借地権の前記履行不能を生じた大正一二年一月一〇日以降口頭弁論終結時までの「最高市価」は一坪一五〇円であることを根拠に賠償額を算定したのに対し、被告がその市価は大正一二年一月一〇日当時一坪について五〇円を下回らないことを認めたため、後者により損害額を算定し、二七七四円(五〇円かける五五坪四合八勺)を損害額とした(なお、地上建物の滅失に際して地主が土地を売却し、借地権が失われたときの損害額については、本判決の採用する——借地権価格を基礎に賠償額を認める——法理を否定する下級審判決があった(瀬川前掲書同頁参照))。

被告である三菱合資会社が、地上建物の焼失により賃借権の対抗力が既に失われていることを熟知していたかどうかは明らかでないが、少なくとも事案に出ている訴外名子東市は、買入れた土地を即日他人に売却していることから見て、一種投機的な行動をしており、そのような知識を有していたと推測される。大正一二年にこのような事件が起こったことが重要であり、この意味で、大正一三年にこの様な議論をしていることは、仮に借地権を保護する規定の遡及効を認めないとするに遅きに失することになる。なお、現在ではこのような場合には、権利濫用の法理や背信的悪意の法理により対抗要件を備えていない借地権を保護することが考えられるが(星野英一『借地・借家法』四〇六頁、更に、升田純「罹災都市における借地借家関係等について」『司法書士』二八〇号、三五頁)、こうした法理は戦後のものであり、当時には適用できない。

(9) 茶谷勇吉『借地借家の現行法規に関する若干の考察』は、この際の資料を紹介している(二二七頁以下)。それによれば、司法省は、大正一〇年一月五日に民事局長の名を持って、借地法及び借家法施行地域の各地方裁判所に借地、借家法施行の影響について調査報告を照会している。

(10) なお、当時の借地権の期間について、次の調査がある(小倉倉次「防火地区と共同建築」『都市問題』三巻五号(大正一五年)三五頁より転載した)。これは、復興局が東京の土地区画整理施行地区について大正一三年四月に各借地権者より土地区画整理施行者に届けさせたものである。第一四区は日本橋区の中核であり、その大部分は集団的甲種防火地区である。第四九区は本所区内両国橋東方の一带であり、路線的甲種防火地区を包含している。

関東大震災と借地借家臨時処理法（小柳）

表 4 借地権残存期間

借地権残存期間		第一四地区	第四九地区	合 計
三年未満	三七八	一四〇	五一八	
三年以上五年未満	二八三	二八六	五六九	
五年以上十年未満	九七	一八四	二八一	
十年以上十五年未満	一二五	一〇一	二二六	
十五年以上二十年未満	一二七	一三七	二六四	
二十年以上三十年未満	七二	七一	一四三	
三十年以上四十年未満	一二	二〇	三二	
四十年以上五十年未満	二	一	三	
五十年以上六十年未満	七	二	九	
七十二年	二	〇	二	
有期	二	〇	二	
無期限	二七	二三	五〇	
無期間	二	〇	二	
無期	一一	九	二〇	
永代借地	二	〇	二	
永代	二	〇	二	
永久	八	二	一〇	

調査中	未詳	不詳	不明	建物朽廃まで	都市計画実行まで	政府の定める本建築期日	バラック期間中	係争中にて未定	契約なし	無定	未定	なし	定めなし	不定	継続貸付の見込み 期間満了但し	契約手続中	目下の所無期間
七	二	八	六八〇	一	一	一	四	〇	七	三	四五	一九	六二	三五	三三	一	一
〇	〇	〇	六七一	〇	〇	一	〇	一	一	〇	五	〇	三	〇	〇	〇	〇
七	二	八	一三五一	一	一	二	四	一	八	三	五〇	一九	六五	三五	三三	一	一

	取調中		
計	二〇七〇	一六五八	三七二八
	一	〇	一

以上のように、期間が五年未満の借地契約が二つの地区で合わせて一〇八七件あり、全体の約二九%に該当する。当時、既にこれらの地区では借地法の適用があるから、この点との関係が問題になる。借地法一七条によれば、同法施行前から存在する借地権の存続期間については、既に経過した期間を算入し、堅固の建物所有目的のものについては三〇年、その他の建物の所有を目的とするものについては二〇年と定める（一七条一項）。また、存続期間の定めがない場合で本法施行前二〇年以上を経過したときは、当事者は二〇年ごとに契約を更新したものとし、その後の期間については、一項の規定を適用する。それ故、期間が五年未満の借地権が三〇%近いということは、借地法の定めによって近いうちに期間が満了する既存借地権がそれだけ多いということになるかといえ、そうでないようである。この史料を紹介する「借地権残存期間調」は、「各借地権者ヨリ施行者ニ届出タル申告書ニ依リ調査ス。此ノ調査ノ基礎タル申告書ハ申告者ノ借地法ニ関スル智識ノ不備アルニ因リ残存期間ノ計算方法ノ正当ナラザルモノモ相当ニアルヘキヲ以テ實際ニ五年未満ノモノノ此ノ数字ヨリ著シク少ナキニハアラサルカト推測セラル」と述べている（防火地区内借地権処理法ヲ定ム）公文類聚四八編（大正一三年）卷之三十三司法門・民事・民法（請求番号2A12類1630）。要するに、借地人ですら借地法の規定の理解が十分でなかったため、法律の定めるところについて十分な知識がなく、単に契約書の文言を申告したと言う例が相当多いことが推測される。

(11) 末弘殿太郎「住宅問題と新借家法案」『法学協会雑誌』三九卷二号・三号（大正九年）。

(12) なお、鈴木禄弥教授は、末弘の借家法論について、「末弘先生は、『住宅問題と新借家法案』（法学協会雑誌三九卷二号・三号）という論文でも、長期的にみると、こういう形で借家人保護をやっていくと、結局家が建たないで困るだらう、という批判をなさってはいます。けれども、末弘先生の場合は、全体としては借地・借家法に対して非常に肯定的な姿勢であられたと思うんです」と述べている（鈴木禄弥『借地・借家法の研究Ⅰ』（創文社、昭和五九年）二〇九頁）。

(13) なお、当時は調停結果の不遵守が相当数あったようである。今村恭太郎「震災後ノ借地借家調停ノ結果ト新借地借家臨

時処理法ノ実施ニ就イテ『法律新聞』二三一六号六頁、『法律新報』五五号(大正一三年)二八頁の記事等参照。

(14) 長島毅『借地借家臨時処理法講話』(敝松堂、大正一三年)八三頁。

(15) 伊牟田敏充「解題」『史料帝国経済会議 第一巻』五頁。

(16) 大正処理法の成立について次のような指摘がある。

「鈴木 そうしますと、大正一〇年の借地・借家法には、その実体法自体よりも、やはり調停法との関係で非常に意義があった、ということだったんでございますか。

我妻 そう思いますね。ことに借地・借家臨時処理法ができたわけでしょう。あれは、震災の日(大正一二年九月一日〔鈴木〕)より大分後の日付から施行されたでしょう(借地・借家臨時処理法は、大正一三年八月一五日に勅令第一七四号で施行された〔鈴木〕)。一年近く遅れたんじゃないですか。その遅れる間を借地法と借家法でつないだわけですね。諸先生方はむしろ、臨時処理法でどんな規定をするかはご存知だったのですから、その施行される前に調停である程度までそれを実現されたのだと思うんです。」(鈴木禄弥「我妻先生と借地・借家法史」『借地・借家法の研究』二〇八頁)。

以上の大正処理法の立法過程から見て、調停員が事前に(少なくとも調停の効果をもっともよく発揮された大正一二年時点に)大正処理法の内容を知っていたという点については、筆者は疑問を感じるが、調停の成果が大正処理法に生かされているという点では、まさしく正鵠を射た指摘と考える。

前号訂正 末広(誤) ↓末弘(正)

諮問(誤) ↓諮詢(正)