

〔判例研究〕

旧国鉄から受けた営業承認に基づく
土地建物の利用関係の法的性質

— 高知地方裁判所平成 6 年 8 月 17 日判決 —

坂 東 俊 矢

I. はじめに

本稿の主たる目的は、高知地方裁判所による JR 高知駅構内建物の明渡等に関する判決を批判的に検討することにある。もともと、この判決は単なる私的建物の明渡以上の社会的な意味を持っている。以下、この点について簡潔に説明した上で、この判決を検討する意義について明らかにしたい。

1987 (昭和 62) 年の国鉄分割民営化の際に設立された国鉄清算事業団は JR 各社とも共同して、膨大な旧国鉄債務の返済を目的に、第一には徹底した人員の合理化を図るとともに、第二に旧国鉄所有の遊休地等の売却を行ってきた。前者に関しては、国労所属の労働者の JR への採用拒否、配属差別という問題が発生し、社会問題ともなった。現在、この問題は裁判所の判断を仰ぐ段階に至っているが、現在までに多数の中労委および地労委の救済命令が出され、また労働法の研究者の間でも比較的はやくからその理論的検討が行われてきた¹⁾。

一方、後者の旧国鉄所有地の売却に関しても、法的に種々の問題が存在する。特に、本件のように国鉄所有地に他の権利者がいる場合には問題は複雑である。その多くの者は長年にわたり当該土地に居住しあるいはそこで営業活動を続けており、立退きは生活ないしは営業の基盤を失うことにもつながりかねない。また、JR 駅前の再開発が各地で計画され、そのことが駅周辺の JR 所有地の売却に拍車をかけている事情もあるかにも思われる。それゆえに、その態様は一様ではないにせよ、各地で清算事業団あるいは JR 各社による立退訴訟が提起され、そのいくつかはすでに判決が出されている。しかしながらこの問題に関する民事法研究者による文献

はきわめて少ない²⁾。それは、全国的な組織である労働組合が対象となる雇用問題に比べて、立退訴訟は事例が個別的であって社会問題化しにくかったからであると思われる。もっとも、問題が生活基盤にかかわりかつ国鉄分割民営化を契機に全国で同種の問題が発生している点において、この問題の重要性は雇用問題と変わるところはない。国鉄の分割民営化が生み出した法律家への課題であると言っても言いすぎではないだろう。

もっとも、正直に告白すれば、私自身も従来からこの問題に関心を持って検討してきたわけではない。きっかけとなったのは前勤務先である高知短期大学時代にひとりの社会人学生から受けた一件の法律相談である。その学生は、本件紛争当事者の奥さんであって、長年にわたり紛争地で食堂を切り盛りしてきた人でもあった。この相談をきっかけに可能な限り、高知地裁に足を運んで本件紛争に関する法廷を傍聴することとなったのである。その限りで、私の問題意識は当初から「立退きを請求されている者の法的保護の可能性」にあったことを否定しない。そして第一審判決が出された現在においても、その問題意識には変化はない。それは、旧国鉄の運命共同体としてその発展に貢献してきた多くの者が、国鉄の分割民営化でその組織がJRに変わった途端、手のひらを返したような取扱い（立退請求）を受けることを認めることは法的な衡平を欠くと信ずるからである。本稿はこうした視点から、法の衡平を図るための救済法理の考え方を、高知地裁の判決および関連するいくつかの判決の法理の中から探ろうとするものに他ならない。

II. 高知地裁判決の検討

(1) 事 実

本件判決の認定によれば、被告 K, Y, I（以下特に個別の事情がない限り被告等と記載）は、それぞれ昭和 34 年、昭和 35 年、昭和 46 年から高知駅構内³⁾で食堂あるいはみやげ物店を営んできた⁴⁾。被告等は国鉄の定めた旅客構内営業規則（以下営業規則と記載する）に基づいて土地の利用に関する契約（営業承認）を締結し、当該土地上の店舗で営業活動を行っていた。その基本となる営業承認は単年度ごとの更新が原則とされていた。具体的に営業規則によれば、その承認期間は特に国鉄が認めた場合を除いて一年以内であること（6 条）。国鉄が業務上必要と認めた場合には、営業施設の移転、修理、撤去をさせることがあること（9 条）。さらに、承認

事項の変更，承認の取消，営業停止または販売の禁止もしくは停止を行うことがあり，その場合には営業者の損害を補償しないこと（18条）が規定されていた。また，被告 Y の借受地の一部（物置部分）は，土地建物等貸付規則（以下貸付規則と記載する）に基づく期間5年の鉄道用地使用承認による部分が含まれていた。なお，営業承認に関して被告等が旧国鉄に支払う負担金は，基礎となる固定財産使用料相当額に前年度の営業実績に基づく見積付加金を加算して算定されていた（29条）。被告等は単年度ごとに見積付加金算定のための書類を高知駅長あて提出していたが，当初数年間は単年度ごとに提出していた営業願，継続願はいつからかは明確ではないが提出していない。

被告 K は昭和44年に，被告 Y は昭和45年に当時の高知駅長に対して文書によって，被告所有建物の施設改造願を提出し，その承認を得て，現在の建物を新築した。なお，この承認届けには非堅固建物所有を目的とする旨記載されているが，現実には鉄骨造鋼板葺三階建ての建物が新築されている。なお，被告 I が占有する建物については，前所有者から昭和46年に国鉄に対し建物の寄付を申し出る願いが提出されているが，昭和50年以降被告 I が土地家屋課税台帳に登録されて，固定資産税を納付してきている。

国鉄は，分割民営化の実施にあたり，昭和62年2月25日付けで被告等に構内営業承認を更新せず，同年3月31日をもって承認が終了する旨，通知した。なお，国鉄は同日付けで被告 Y の借受地の一部に関する使用承認の解除も通知したが，その契約期間が従来5年間であったことを考慮して，翌63年3月31日までの一時使用願の提出を求めた。Yはこの願いを提出した。以上のような経過のもとで，昭和62年まで，被告 K については28年間，被告 Y については29年間，被告 I については16年間，契約が更新され国鉄所有地上に建てられた自己所有店舗（被告 I については建物所有権そのものについても前述のように争いがある）で営業活動を継続する結果になった。

被告等は解除通知の受領後も，それを認めず，従来通りの負担金の支払いを申し出たが，JRが受領しないため，被告 Y の鉄道用地使用料を基本として計算した賃借料相当額を供託した。一方，原告国鉄清算事業団は，従前の負担金額を賃料相当損害金であるとして，その支払いを請求した。

(2) 当事者の主張

原告は、被告等に本件土地の明渡と建物の取去ならびに更新拒絶の期日以降の損害として負担金相当額の賠償を請求した。

訴訟の当初、原告は以下の諸点を根拠として、国鉄による契約更新拒絶の有効性を主張した。すなわち、① 構内旅客営業承認および鉄道用地使用承認は無名契約であって、旧借地・借家法の保護を受けない。② 被告 K、被告 Y に対する建物建築承認は非堅固建物をその対象とするものであり、堅固建物が新築されたことは承認違反による契約の解除事例となる。③ 仮に本件契約が賃貸借であるとしても期間が満了し、その更新をしないことに正当事由がある。④ 国鉄債務の圧縮は公共的な課題である。

もっとも、平成 6 年 1 月 28 日に開催された弁論⁵⁾において、裁判官より論点の整理を強く要請され、平成 6 年 3 月 1 日付け原告準備書面において、上記①～③の主張については撤回し、請求原因を変更した。そこでは、構内旅客営業承認および鉄道用地使用承認は賃貸借であるが、一時使用目的（旧借地法 9 条、旧借家法 8 条）であることが明らかであるとする。それは、鉄道事業は極めて公共性が高く、国鉄の財産は本来の用途目的を妨げない限度においてのみ貸付が許される。本件の土地は高知駅に隣接しており、駅舎の改造、駅前広場の拡張または軌道の新設等の必要が生じた場合には、直ちに鉄道事業の用に供されるべきであって、このことを被告等も認識していた。また、被告等は営業規則の規定が契約内容となっていることについて十分理解していた。以上の諸点を根拠とする。

一方、被告側は当初より、営業承認および使用承認（以下営業承認等と記載する）は旧借地・借家法の対象となる賃貸借契約であって、かつ一時使用目的の契約ではなく、被告には明渡義務はないと主張していた。その根拠は、① 被告 K 被告 Y は当該土地を利用して自己の負担で建物を構築しており、それを承認した原告も相当程度合理的に建物が使用に耐えうる期間継続使用されることを前提としていること。② 建物建設にかかる投下資本の回収を前提とした契約期間の賃貸借を予定していると考えるのが当事者の合理的意思解釈であること。③ 国鉄は国鉄法によって鉄道事業以外の商取引が原則的に禁止されており、いわば民間業者の補完的営業事業を基礎に営業事業を営んでいた。これは相当程度の継続が前提とされること。以上である。また、仮に一時使用であっても、契約期間が更新により長期にわたっており、その法律的性質は変容したと考えるべきとの主張も補助的に行っていた。

なお、供託した賃料相当額を鉄道用地使用料を基本として計算した根拠は、国鉄清算事業団の目的からして負担金額のうち前年度の営業実績を基礎とする部分については、清算事業団はそれを受領する権限がないと判断したためである。

（3） 裁判所の判断

判決の基本的部分は、第一に、被告 I が占有する建物の所有権の帰属を論じ、第二に、営業承認および使用承認の法的性質を論じている。

第一の論点については、被告 I の売買あるいは時効による所有権取得の主張を認めず、国鉄が前所有者からの寄付願（贈与の申込み）を承諾したものと推測した。その根拠の中心になったのが昭和 46 年に被告 I の父親と国鉄との旅客営業承認に関する和解に被告 I が利害関係人として参加していたことである。この和解で被告 I の父親に対して本件建物での営業承認がなされたのであるが、営業承認そのものは建物が原告の所有であることを前提とする制度であること等がその理由とされている。なお、固定資産税の被告 I による納付は何らかの過誤によるものと判断している。

本件訴訟の主要な論点となる第二の点に関しては、まず営業承認等の法的性質を賃貸借契約であると認定した上で、一時使用を目的とする契約であったとして、旧借地・借家法の適用を否定した。判決が一時使用目的の賃貸借であると認定した根拠は、契約内容、条項、物件の位置関係、契約成立に至る国鉄および原告の動機、建物の規模、構造等の総合評価によるとするが、具体的には以下の通りである。すなわち、被告等の借り受ける本件土地、建物は、駅舎の改造、駅前広場の拡張、軌道の新設等の必要が生じた場合には直ちに鉄道事業の用に供される必要がたかいこと⁶⁾。国鉄と被告等の契約の前提となる営業規則ないし貸付規則には契約期間あるいは承認の取消、保証義務の免除などが規定されていること。これらの規則は公示され、被告等はその内容を十分に承知していたこと。国鉄は将来の事業用財産としての使用を考えて 1 年もしくは 5 年の使用期間における承認を継続したので、借地法、借家法の趣旨を潜脱する意図はなかったこと。

また、一時使用にはあたらぬとする被告側の主張については、各借受地の位置関係が高知駅に隣接していること。その結果比較的短期間に投下資本の回収が期待できることを挙げて、採用しがたいとする。また、一時使用目的が長期にわたる更新の結果質的に変化することはないとして、被告側の主張を全面的に退けている。

なお、損害金の認定に関しては、営業規則等を検討しても、土地または建物の使用料と営業利益とを明確に分離しているとは言えないとして、両者は一体となって使用に対する対価となっていること。また、原告の事業目的から賃料相当額損害金の請求が可能であるとして、基本的には昭和59～61年度の3年間の営業利益部分の平均値に期間を乗じた金額を損害金相当額と認定し、この部分でも被告等の主張を全面的に退けている。

(4) 高知地裁判決の批判的検討

本件判決のうち、被告Iが占有する建物の所有権の帰属および損害金の算定基準に関する部分については、これも固有の議論の余地はあると考えてはいるが、ここではとりあえず本件訴訟の主要な論点である営業承認等の法的性質に関して検討を加える。また、この場合、判決の論理にしたがえば被告Iに関しては借家に関する法律関係にまで言及する必要があるが、本稿では被告全員に関係のある借地を基本に以下論ずることとする。

本件判決は営業承認等の法的性質を土地および建物に関する一時使用を目的とする賃貸借契約であると判断した。

営業承認等が無名契約であり、土地および建物の利用はその反射的效果に過ぎないとの当初の原告側主張が、実質的には借地借家法の趣旨を潜脱する結果になる実態に即さない主張であることは、裁判所としても否定できなかったものと思われる⁷⁾。結果的に、他人の土地を対価を支払って利用することをその基本的な内容とする営業承認等の法的性質が賃貸借契約であると認定されたのは、当然ではあるが評価されるべきである⁸⁾。このことは、国鉄が行う不動産の貸付にあってもそれは収益性を持つ私法上の契約であって、営業承認等の解釈の際にその点が考慮されねばならないことを意味している。本件に即して言えば、被告等から国鉄に対し使用料が支払われてきたことはその具体的な表われである。さらに、それにとどまらず、国鉄は法的に自らは行うことができなかった営業活動で、主要駅として当然に期待される業務を民間に委託する形で実現することで旅客の便宜を図り、ひいては鉄道事業そのものの発展を計ることが可能となったと言える⁹⁾。この点も収益性の観点からは十分に考慮されるべき要素である。

営業承認等が私法上の土地建物に関する賃貸借契約であることを前提にすれば、特別法による例外規定がない限り¹⁰⁾、原則的には借地法、借家法の適用を受ける

ことになる。ただし、賃貸借が一時使用目的であることが明らかな場合には、借地法、借家法の適用はなく、一般民事法原則に基づいて契約の更新拒絶が認められる（民法617条）。

判決も言う通り、賃貸借契約の一時使用性の判断は契約成立に至る動機、経緯、契約内容、契約条項、物件の位置関係、建物の規模、構造等を客観的に考察して判断されるべきである。特に、契約締結当初の両当事者の主観的意図ないしは動機から「一時使用の為」であるとの認定が可能であれば問題は無い。もっともその場合にあっては、一時使用のためであることが特に借地人に了解されていることが重要である。本件のように当事者の一方が一時使用性を主張し、一方が一時使用性を否定する認識を示している事例においては、主観的意図を認定することは困難であるだけでなく、必ずしも妥当であるとは言えない。それにもかかわらず、本件判決は原告の契約当初の意図を判断するのみで一時使用性を認定している。こうした場合、「一時借地の認定にあたって重要なのは、当事者の短期を特約する意図そのものではなくて、当事者の間に予定されるところの、より端的には借地人が意図し地主が承認するところの、借地関係の実態」¹¹⁾なのである¹²⁾。一時使用性認定のための借地関係の実態については、蓄積された判例からその客観的基準を知ることができる¹³⁾。以下本件判断との関係で重要であると考えられる要素について列挙する。

その一は借地上の建物の種類、構造に関する基準である。建物が「臨時設備」あるいは「仮設的建築物（バラック）」であることは一時使用性を認定する有力な要素である¹⁴⁾。一方で、土地所有者が借地人に対して建物の所有を明示的、黙示的許容していることは一時使用性を否定する有力な要素となる¹⁵⁾。また、借家に関する事例であるが、建物の耐用年数の判断から一時使用を否定した判例もある¹⁶⁾。本件借地上には被告等の出捐によって鉄骨造鋼板葺三階建て建物が建築されている。また、この建物の建築にあたり、被告等は建築申請書を高知駅長あて提出し、その承認を得ている。少なくとも建物の構造に関する限り、従来の判例理論の考え方を前提とすれば、一時使用を目的とする契約であると認定することは不可能である。

その二は期間に関する考え方である。判例上、一時使用を目的とするとの認定の場合に存続期間の長短は重要視されていない。5年の期間が一時使用のためには長すぎるとする判例¹⁷⁾もあれば、一方、10年の期間を一時使用の借地であると認めた判例¹⁸⁾もある。また、地主の自己使用計画が契約の中に具体的に示されている

場合には、一時借地権認定の重要な要素と判断されている。もっとも、この自己使用計画はその実現が客観的に確実である必要がある¹⁹⁾。しかしながら、当事者が借地法の期間保護を排除して、土地利用を行うすべての場合にそれを一時借地と認定してかまわないというわけではない。星野教授は、借地権の法定最短期間である10年あたりがほぼ限界であると指摘している²⁰⁾。以上の基準を基礎に本件の具体的事情について考えるに、土地利用承認は5年、営業承認は1年の期間であり、期間に関しては一時使用性を認定可能な範囲内にある。もっとも、更新の結果、被告等の契約期間は16ないし30年近くに及んでおり、この点をどのように評価すべきかは議論の残るところである。短期の借地が期間満了後に合意で更新された場合であっても、そのことは一時借地と判断する妨げにはならないとする判例があるが、そこで問題とされたのは期間3年で更新が一度という事実である²¹⁾。また、営業規則および貸付規則には、国鉄の業務上必要な場合に承認の取消等を行う旨定めた条項があるが、そこに言う業務上必要な場合に債務返済のための土地の売却が含まれるのかについては、これも議論のあるところであろう。

その三は、一時使用認定の基準時に関する考え方である。当該契約が一時使用との性質を有しているか否かを判断するについては、口頭弁論終結時までに存したすべての事情を考慮して判断される。

以上、私法上の賃貸借契約が一時使用を目的とするか否かを判断するための判例上の基準について概説したが、その基準を適用する限りにおいて、本件の営業承認あるいは使用承認を一時使用を目的とするものと認定することは困難であると考えざるを得ない。本件判決が、従来の判断基準との関連を明らかにせず、総合的な判断という玉虫色の文言で一時使用契約であると認定したのは、何とも納得のいきかねる判断である。

もっとも、本件判決の本質とするところは、本件契約を私法上の一般原則から一時使用であるか否かを判断しようとしたものではない点にある。その意味では、これまで述べた部分はやや饒舌に過ぎたかもしれない。本件判決が一時使用性を認定した根拠は、実質的には国鉄の鉄道業務の公共性の強調、形式的には営業規則ないしは貸付規則が公示され契約の内容となっているとの判断にある。両規則に規定され、本件判決においても重要な問題となる国鉄による一方的更新拒絶および無補償の原則は、国鉄財産の貸付に関して国鉄の公共性を最大限認めることを前提にした規定である。ここで示されている判断枠組みは、従来、国有財産法上の行政財産に

関して認められてきたものとほぼ同じである。以上を総合して考えれば、裁判所は本件紛争地についての原告の処分は、国鉄の業務の公共性ゆえに認められるべきであるとの心証を持っていたのではないかと推測できる。営業承認等を土地または建物の賃貸借契約であると構成した上で、この心証から帰結される結論を実現するための法技術としては、唯一、一時使用性を認定して原告の更新拒絶を認める以外ない。換言すれば、国鉄の営業財産の公共性の尊重に、当事者間の私的契約の法的判断が収斂されているのである。こうした判断とほぼ同様の立場に立つ判決が後述する東京駅前広場ガソリンスタンド事件判決²²⁾である。

もっとも、こうした判断枠組みについてもいくつかの重大な問題点がある。

第一に、実質的には国鉄の業務の公共性だけを根拠に国鉄財産の貸付につき一時使用性を認めることの妥当性である。本稿でもすでに述べてきたように、一時使用賃貸借であると認定するための一般的基準を前提とする限り、本件の営業承認等を一時使用であると認定することは困難である。本件判決は、国鉄業務の公共性という根拠だけで、従来の基準を乗り越えたことになりはしないだろうか。

判決は言うかもしれない。だからこそ、一方的更新拒絶および無補償の原則を規定する営業規則および貸付規則が営業承認等の契約内容になっており、そのことは被告等にも公示され、理解されていると認定したのだと。第二の問題点はまさしくここにある。いうまでもなく、営業規則および貸付規則は、一種の行政規則、国鉄内部の執務準則に過ぎない。国鉄によって一方的に策定されたものであって、もちろん監督官庁による認可等を受けたものではない。また、逆に契約当事者がその内容について交渉する余地は、形式的にも実質的にもない。自ら申請して国鉄から営業承認を得ようと意図する者は、国鉄からの個別的な信頼関係を基礎にその承認を得る必要があり、その審査権原の一切を国鉄に委ねている以上、一方的に国鉄側の提示する契約内容を認めるしか選択の余地はないのである。そうした実態にもかかわらず、承認がなされない場合や取消された場合の不服申立の制度は、民事契約としての営業承認等には存在しない。また、各規則の内容には、日本国有鉄道法（以下国鉄法と記載する）の財産貸付に関する条項を超えて国鉄に一方的に有利となる規定が存在している。その一は、不動産貸付契約を解除する場合の条件である。国鉄法は、貸付期間中の契約解除を「その事業の用に供するため必要を生じたとき」（46条1項）とするのに対し、営業規則は「業務上必要があるとみとめたとき」（9・18条）と記載している。国鉄法の規定が事業の用である点の立証責任が一義的

には国鉄にあり、その意味で具体的で客観的な基準設定が可能であるのに対し、規則の規定は判断主体が国鉄であって、その範囲も主観的な要素を排除できない。その二は、解除の場合の借受人の損失補償についてである。国鉄法は借受人の国鉄に対する損失補償請求権を明確に認めているが(46条2項)、規則は無補償の原則を規定している(18条²³⁾)。こうした規則が営業承認等の契約内容として意味を持ちうるのか。それは一個の重要な問題点である。百歩譲ってそれが契約内容としての意味を持ちうるとしても、そのためには国鉄によって契約条項となる規則の内容について十分な告知が借受人になされるとともに、その内容について具体的に借受人が理解できていることが最低限必要となる²⁴⁾)。このことは営業規則や貸付規則が公示されていたり、契約当事者にその写しが渡されていることのみによって達成されるものではないことは言うまでもない。

また、仮に一時使用性が認められる場合にあっては直ちに更新拒絶が正当化されるわけではない点にも注意を要する。契約当初に当事者が意図した一時使用目的が達成されているかどうかについての判断が必要だからである。本件判決が、被告等の営業規模が小規模であることや場所柄比較的短期間で投下資本の回収が期待できると認定したことは、こうした点を補足するためのものであると推測するが、その客観的な裏づけは何も示されていない。

III. 私 見 — この問題の妥当な解決と法理論 —

以上考察してきたように、私は本件判決には基本的に同意できない。それでは、この問題をどのように考えるべきなのであろうか。ここではまず、本件事例から少し離れて考察したい。

営業承認等を通してなされる国鉄の不動産貸付の法律的性質については、必ずしも学説上確定した見解が存在するわけではない。ただし、この問題についての判例は、当初無名契約であるとしたものもあったが、後に国有財産法上の行政財産、普通財産の区別に対応した判断の中から少なくとも普通財産に関しては賃貸借として旧借地・借家法の適用の可能性が指摘され、現在においては本件判決を含め、原則としてそれは私法上の賃貸借契約であるとの判断に推移してきた(本稿注7)参照²⁵⁾)。国鉄法の成立による国有財産法の適用排除がなされた昭和25年4月1日以前には、旧国鉄の財産が国有財産としてその保護が図られていたという事情は、

当初の判例が国有財産法適用時に使用承認が開始されたという事情とも相まって、国鉄側の公共性ゆえの契約更新拒絶の主張を容易に認める土台ともなっていた。もっとも、旧国鉄のような公共企業体であっても、一定の収益性が前提となる契約関係は、その法的安定性の要請からもその法的な実態からも可能な限り一般私法上の契約関係にとらえるべきなのである。以上のような判例の推移を一言で表現すれば、「国有鉄道営業財産としての公共性の強調」から「一般私人間契約としての合理性の強調」へとその判断基盤が変化してきたと言うことができる。

残る課題は、それにもかかわらず、国鉄所有不動産についての賃貸借契約の解釈にどのように公共性の視点を加味するべきなのかという点にある。この点に関して同時期に出された二つの東京地裁判決は異なる考え方を示しており興味深い²⁶⁾。

第一の裁判例は、東京駅前広場ガソリンスタンド事件判決（以下東京駅前広場事件²⁷⁾）である。これは、昭和25年より1年ないし3年間の国鉄による使用承認を継続的に得て東京駅前広場でガソリンスタンドを営んでいた会社が、国鉄から東京駅地下乗車場設置工事の必要性が生じたために昭和39年度末をもってその承認を更新せず、立ち退くよう請求された事件である。裁判所は、この土地使用を建物所有を目的とする賃貸借契約であるとしたが、国鉄法45条2項に規定された財産以外でも国鉄の事業の用に供するものは、その公共性ゆえに、本来の用途または目的を妨げない範囲でのみ貸付ができるとした。その上で、東京駅前広場はその利用状況が短期間に変化することは予想できることで、一時使用が原則となること。被告は一時使用の制限を充分認識していたのであって、少なからぬ年数になったのは更新を繰り返した結果に過ぎないこと。以上を根拠に、本件賃貸借の一時使用性を認定して、旧借地・借家法の適用を排除し、結果として国鉄の立退請求を認めている。もっとも、こうした判断枠組みについては学説からの批判がある²⁸⁾。

第二の裁判例は、上野御徒町間高架下用地事件判決²⁹⁾（以下高架下用地事件）である。これは、1年ごとの使用承認に基づいて国鉄から高架下の用地を借り受けていた商業協同組合が、使用承認の特約に違反して³⁰⁾、組合員以外の者に高架下用地上の建物を賃貸、使用させていたことを理由とする国鉄の使用承認更新拒絶および家屋収去土地明渡請求が争われた事例である。この判決は、国鉄が単なる私法人ではないことを承認しつつも、その業務は公権力の行使を本質とするものではなく私企業を管理する私法関係との間に本質的な差異はないこと。法律生活の安定、画一のためには同様の性質の法律関係には同様の法的規律に服せしめることが妥当な

こと。以上二点を根拠に、特別の定めがない限り、国鉄の業務に関しても私法規定を適用すべきと判断する。その上で、国鉄財産の貸付に関しては、国鉄法 45、46 条に定める限度において特別の取扱いを認めれば十分で、それ以上に国有財産法の規定を類推して借地法の適用を排除すべき実定法上の根拠はなく、また国鉄の土地建物貸付規則は内部規則に過ぎないことを理由に、借地法を適用してその賃貸期間を 30 年と認定し、結果的に国鉄の請求を棄却した。

法的判断の異なるこの二つの判決の相違をどこに求めるべきであろうか。場所の違いや承認期間の違い、被告人の営業内容の違いなどがあるが、もっとも重要な相違は、東京駅前広場事件が東京駅地下乗車場設置工場の必要性ゆえに当該土地を自ら使用する具体的な必要があったのに対し、高架下用地事件はその用法違反による事例であって、自ら使用する必要性はまったくなかったことにある。東京駅前広場事件判決は、自ら使用する具体的な必要性を直ちに国鉄業務の公共性と言い換えて国鉄からの立退請求を認めているが、同様の結論は高架下用地事件判決のとする法理においても帰結される可能性が高い。国鉄法 46 条 1 項は、「その事業の用に供するため必要が生じた場合の契約解除権」を認めており、国鉄の業務に直接の関連を持つ地下乗車場設置の具体的な必要性はこれに該当すると判断できるからである。鉄道業務の公共性という抽象的な、しかもその経過を考慮すればやや時代錯誤的な主張から更新拒絶あるいは立退きといった重大な判断を下すのではなく、国鉄の公共的側面を反映させる趣旨で法に規定された条件にしたがって判断をする方がはるかに合理的である。そうした判断枠組みは、国鉄からの使用承認等を賃貸借契約であるとする事と矛盾しない。なお、蛇足ながら付け加えると、国鉄法 46 条 2 項は立退きの場合の損失補償請求権を借り主側に認めており、東京駅前広場事件における損害額の認定にこの点が考慮されるべきであるのは言うまでもない。この点では判決の内容は異なってくる。

以上のように、私自身は、国鉄からの不動産貸付はいかなる形態をとろうともその法的性質は賃貸借契約であると解するとともに、その特殊性は国鉄法 45、46 条の範囲内で考慮することが妥当かつ十分であると考えている。営業規則或使用規則の契約への組入れは、先に高知地裁判決への批判の中で示したように、採用すべきではない。また、当然のことながら、国鉄法 46 条の「その事業の用に供するため必要が生じた場合」の解釈においては、私法上の賃貸借契約の解除についての正当事由の判断に関して蓄積された判例法理から帰結される基準が考慮されるべきで

ある。その意味では、国鉄が自らその不動産を利用する必要が生じた場合にのみ契約解除、更新拒絶の主張は可能となると解すべきである。

高知での事例が、こうした観点から、国鉄法 46 条 1 項に該当する場合にあたるのか否かについては、本件判決では一切検討されていない。事例は、旧国鉄債務縮減のための清算事業団による高知県への土地売却であり、少なくとも自ら使用することを前提とするものではない。また、高知県による駅前再開発の場合に被告等の立退きが本当に必要であるのか。あるいは再開発計画の具体性はどの程度であるのかについても判断が必要なはずである。また、仮に立退請求が是認されるとしても国鉄法 46 条 2 項に規定された損失補償は、どのような基準でどこまで認定されるべきであるのか。損害額の算定の際には、この問題への解答が不可欠である。

最後に、本稿では十分な検討ができなかったが、考慮すべき重要な点として被告等の営業権の問題を提示しておきたいと思う。本件とはやや事案は異なるが、旧国鉄からの使用承認に基づいて国鉄内建物で基本的には職員を対象に市価の六割程度の料金で理容店を営業していた者に対する JR あるいは清算事業団による立退請求が争われた事例がある³¹⁾。なお、その使用料は昭和 41 年までは支払われていたが、国鉄の固定財産管理事務規定の制定により、それ以降は無償とされていた。公刊されている 2 件の判決はその結論を異にし、神戸地裁判決³²⁾は立退請求を認容したが、京都地裁は立退請求³³⁾を認めなかった。事実を詳細に検討する余裕はないが、神戸地裁の被告が使用料が無償になった以降に営業権を譲り受けた者であるのに対し、京都地裁判決の被告はその先代が昭和 18 年に営業承認を受けて以来、長年にわたって自己の費用で施設を整えて営業を継続してきた者であった。また理髪の対象も現実には国鉄職員だけに限られたものではなかった。京都地裁判決は、本件合意を営業承認の半ばから自動的な継続による長期の存在を予定していたこと。使用料の中途からの無償化は単なる恩恵的なものではなく契約の有償性は残っていること。以上 2 点を指摘してその法的性質を有償契約と無償契約の中間に位置する継続的契約として、その立退請求には借家法までの厳密性は要求しないが相当な正当事由が必要であると判断している。私は、ここで問題とされたのは、実は被告とされた者の継続的な営業実績に基づく営業権そのものであると考えている。借家の場合にすら営業権の問題が考慮されるとするなら、自ら不動産を建築して営業を行う借地の事例についても、こうした視点が考慮されるべきであることは言うまでもない。

IV. おわりに

本稿を終わるにあたって、本件訴訟から私が感ずることを記しておきたい。

本件訴訟は法的には土地の明渡と損害賠償の当否に関する紛争であり、私自身も本稿ではその問題に関する法的に衡平な解決の枠組みについての理論を検討してきた。しかしながら、この訴訟の当事者、とりわけ被告の意識はそれとは異なる部分にある。ある被告から次のような話を聞いた。「私達はこの事件が発生するまで国鉄を親だと思っていた。国鉄の経営が苦しいときには、経営協力金を支払って何とか支えなければと思っていた。国鉄の指示であれば、多少のことは何とかしなければと思っていた。だからこそ、今回の何の相談もない一方的な立退請求は認めるわけにはいかないのです」と。被告達は本件土地にしがみついて清算事業団を困らせることを意図しているわけではない。被告達が国鉄に協力してきた経緯を尊重した対応が原告から出されるならば、むしろ問題の解決に向けての展望は容易に開けるかに私には思われた。しかしながら、裁判を傍聴する限りにおいて、そうした対応は原告からはまったく感ずることはできなかった。

私は、こうした状況下で具体的な問題解決を模索するためにも、原告には本件使用承認等が私法上の賃貸借契約であると判断されていることを誠実に受け止めていただきたいと願っている。そうでなければ、本件紛争の最終的解決にはさらに多大な時間を要することになるであろう。そのことは公益的な観点からも妥当なことではない。本稿で展開した議論は、もちろん法理論からの論理的帰結ではあるが、それと同時に問題解決のための具体的指針であると私は信じている。

〔注〕

- 1) 例えばジュリスト 936 号 (1989 年 6 月) 特集「JR 不当労働行為救済命令の検討」所収の諸論文およびそこに挙げられている参考文献参照。
- 2) この問題に関する唯一の文献として、関口晃「国鉄用地の貸付 (一) (二・完)」判例時報 575 号 104 頁・同 578 号 109 頁が重要である。この文献で指摘されている論点は、ほぼそのまま本件訴訟の判断枠組みの問題を指摘するものとなっている。
- 3) やや具体的に本件紛争地の位置を説明すれば、問題となっている被告等の店舗は高知駅前東側歩道沿いにある。その東側には JR バスの駐車場が隣接している。高知県および高知市の開発計画では当該土地に駅前再開発の目玉となる高層ビルを建設する予定であるという。なお、訴訟の過程で、行政当局は本件紛争が解決しない

限り土地購入をしない旨清算事業団に表明していたとの主張が清算事業側からなされ、そのことが本件紛争を早期に解決する公共的な意味のゆえんであるとされている。もっとも、現実には判決が出される前に、本件紛争部分を除いて土地の売却は合意済みであることが明らかになった。紛争の存在は土地の売却そのものの決定的な障害にはならないのである。

- 4) この点に関しては、被告K、Yは実際には昭和22年ごろから営業承認を受けて、営業を継続してきており、昭和34、35年というのは駅構内の再整備のために現在の位置に建物を移動したときであるとの主張をしているが、本件判決の事実認定ではこの点に関しては何ら判断されていない。
- 5) この弁論は大変興味深いものであった。高知地方裁判所に設けられた円卓法廷を裁判官を含めて、当事者が同じ高さで囲んで、裁判官のイニシアティブで議論が開かれた。当時者の多様な主張立証ゆえに必ずしも問題の本質とは異なる部分で訴訟が複雑化、長期化する現状を考えると、裁判官主導による論点の整理には大きな意味があるようにも思われた。本件においても、構内営業承認の法的性質が賃貸借であると判断されることを裁判官が強く示唆したために、原告側は訴訟原因の変更を余儀なくされた。もっとも、そのことは結果的には、原告に訴訟に勝つための裁判官の判断の土俵にのった新たな判断枠組みの提示を可能にした点で、民事訴訟の当事者主義の枠を越えることにならなかったかとの疑問が残る。現在、多くの裁判所でこうした円卓方式の法廷が開催されていると聞くと、その基本的なルールについて検討することも重要である。
- 6) この根拠は、いわゆる一時使用性を認定するための根拠とは言えない。むしろ契約更新拒絶の正当事由として意味のある主張である。もっとも、本件においては営業承認あるいは使用承認が、国鉄の旅客営業規則あるいは土地建物等貸付規則に基づくものであることが前提とされているが、それらの規則の条項が契約内容となることについての具体的な根拠として提示されているものと考えられる。言わば、約款による契約の正当性の根拠付けである。この点については、それで足りるのかも含めて後に論ずる。
- 7) 国鉄用地の貸付の法的性質を私法上の無名契約であるとした裁判例も存在はしている(東京地裁昭和29年9月8日判決、下民集5巻9号1451頁。京都地裁昭和34年5月6日判決、下民集10巻5号935頁)。しかしいずれの例も国鉄設立前に国有財産法に基づいてなされた貸付が国鉄に承継された事例であり、本件のような国鉄所有財産の貸付についての先例的価値はない。日本国有鉄道法はその63条で国有財産法の適用を排除していた。また、国有財産法上の行政財産、普通財産の区別を国鉄所有財産についても類推適用し、国鉄法46条の趣旨から行政財産に該当する部分については公共性の観点から、借地、借家法の適用を否定した判決もある

(東京地裁昭和38年8月30日判決, 判例タイムズ14巻14号161頁)。なお, 国鉄用地の貸付の法的性質を賃貸借であるとする判決がある(東京地裁昭和44年4月5日判決, 判例時報565号66頁。東京地裁昭和44年5月20日判決, 判例時報565号70頁)。

- 8) この点に関しては紙幅の制限もあり詳細に検討することはできない。前掲関口論文は, 使用承認を一方で私法上の契約と主張しつつ, 他方において国鉄の一方的貸付内容変更権, 取消権を主張する見解は自己矛盾に他ならないとして, 「いわゆる使用承認は, 貸付財産の使用収益に対して対価すなわち使用料が支払われる法律関係, 正に賃貸借契約そのものに他ならず, 賃貸借契約と区別し使用承認をとくに一種の私法上の無名契約として構成すべき合理的根拠は, 全く存在しない」(関口・前掲注2)論文, 判例時報578号109頁)とされる。まったく同意である。
- 9) 付け加えるまでもないことではあるが, 旅客は駅で鉄道等交通機関を利用する以外に, そこで食事をしあるいはお土産を購入し, 場合によっては待時間を安全に過ごすことを期待する。こうした機能全体を含めて旅客が当然に駅に期待するものなのである。
- 10) 例えば, 国有財産法上の普通財産の貸付の法的性質は私法上の賃貸借契約であるとされ, その限りで旧借地法の適用があるが, その貸付期間に関しては国有財産法21条1項2号が特別法として一般法たる旧借地法の規定を排除する結果になるとするのが判例の見解である。もっとも, 国有財産法を借地法の特別法とする見解については, 疑問を呈する有力な学説もある(鈴木禄弥『借地法 上巻』215頁〔青林書院新社〕1971年)。
- 11) 広中俊雄・幾代通編『新版 注釈民法(15)』505頁(有斐閣)1989年(望月礼二郎・篠塚昭次執筆部分)参照。
- 12) 同趣旨の指摘として, 関口晃「一時賃貸借」契約法体系第III巻320頁(有斐閣)。
- 13) 本稿でとりあげる判例あるいはその他の重要判例の概要については, 広中・幾代・前掲注11)書507頁以下, 鈴木・前掲注10)書386頁以下折り込み表参照。
- 14) ただし, 建物が仮設的建造物であることのみをもって一時使用賃貸借であると認定することは困難であり, その他何らかの客観的事情を加える判例が多い。
- 15) 例えば, 期間3年, 期間経過後には異議なく明け渡す旨の規定を含んだ土地賃貸借契約に関して, 借地人が建てた建物が本建築であった事例につき一時使用性を否定している(名古屋高裁昭和29年6月2日判決, 高民集7巻5号423頁)。また, 東京都が借地上に長期間存続する建物の建築を許可し, 10年間を超えて異議なく使用させた場合には, 当初の意図にかかわらず一時使用の借地とは言えないとの判決もある(東京地裁昭和33年3月17日判決, 下民集9巻3号397頁)。また, 借

地上の建物で青果商を営んでいた借地人が建物を増築したことを地主が知っていないが、異議を申し述べず地代を受け取っていた場合に一時使用性を否定している（東京高裁昭和34年7月27日判決，法曹新聞147号14頁）。

- 16) 東京地裁昭和32年5月15日判決，判例時報118号20頁。
- 17) 東京控訴院昭和9年1月12日判決
- 18) 最高裁昭和36年7月30日判決，民集15巻7号1777頁。
- 19) 例えば，東京高裁昭和30年6月18日判決，高民集8巻5号363頁。
- 20) 星野英一『借地・借家法』28頁（有斐閣）1969年。
- 21) 最高裁昭和37年2月6日判決，民集16巻2号233頁。
- 22) 東京地裁昭和44年4月5日判決，判例時報565号66頁。
- 23) その他にも，営業規定あるいは貸付規定の内容には，不合理あるいは不明確であると考えられる規定が少なくない。その詳細についてここで論ずることはできないが，貸付規定については，関口・前掲注2)論文578号113頁以下に適切な分析と指摘がなされている。
- 24) 関口助教授は，この点を契約条項の説明義務と構成して次のように結論付ける。「国鉄は，使用承認書による貸付を行なうにあたり，使用承認書に定める条項については取引常識上相当な程度において説明すべき契約締結当事者としての義務をもち，若し，この義務を充分に行なわないときは，契約締結上の過失もしくは契約締結補助者の故意過失による責任を免れない，というべきであろう」（関口・前掲注2)論文578号113頁）。
- 25) こうした傾向は判例において確定したものと判断できる。旧国鉄による一時使用承認に基づく貨物ヤードの使用関係が争われた神戸地裁平成4年4月24日判決（判例タイムズ808号201頁）においても，後に述べる高架下用地事件判決とほぼ同じ法理で，使用承認が私法上の賃貸借契約であって，国鉄が定めた土地建物貸付規則は内部規則に過ぎず土地使用の法的性質に影響を与えない旨判示されている。その意味で，一般論としては国鉄による使用承認であることが借地法の適用を排除するものとは言えず，国鉄法45，46条に定める限度において特別の取扱いを認めれば十分であるとされている。もっとも，この事例においては，当初から当事者間で一時使用であることが認識され，その点については当事者間での争いが無い。その結果，借地法ではなく民法619条に関する問題であるとされ，黙示の契約更新が否定された結果，清算事業団による明渡請求が認容されている。
- 26) 以下2件の裁判例の具体的かつ詳細な検討を通して，国鉄用地の貸付の法的性質を検討する論文が，関口・前掲注2)論文である。
- 27) 東京地裁昭和44年4月5日判決，判例時報565号66頁。
- 28) やや長くなるがこの点に関する関口助教授の批判を引用する。「事業用財産の貸

付は、国鉄の公共性と同時にその企業性（収益性）をも考慮した上で法律構成する必要がある、事業用財産である、ということから直ちに事業用財産の貸付が常に一時使用である、と断ずることは到底不可能である。すなわち、東京駅前広場が事業用財産であることについては疑問の余地はないが、その一角がガソリンスタンド経営者に貸付けられ、そこにガソリンスタンド経営者の専有部分が存在する以上、それは収益を目的とする貸付という財産管理の対象となっている事業用財産であり、国鉄の事業目的との直接的関連で国鉄自ら現実に使用することが必要である事業用財産から国鉄自らの意思によって外されている財産に他ならない、といえる。…（中略）…また、一時使用が認められるための要件からいっても、…（中略）…一時使用を認定することは当をえない、といえよう。」（関口・前掲注2）論文578号111頁）。私の高知地裁判決に対する批判もほぼ同趣旨である。

- 29) 東京地裁昭和44年5月20日判決，判例時報565号70頁。
- 30) 旅客構内営業規則においても、経営を委任したり、営業施設を他人に賃貸する際には国鉄の承認が必要である旨の規定がある（12条1項）。借地人がした無断転貸の効果については、例えば星野・前掲注20）書280頁以下参照。なお、この点に関して関口助教授は、建物を他人に使用させるについて国鉄の承認を必要とする旨の規定が公序良俗に反して無効であると説明されるが、それはいかがであろうか（関口・前掲注2）論文578号112頁）。
- 31) こうした事例はJR西日本管内で13件提訴されているという（朝日新聞大阪版1992年11月7日付け朝刊）。
- 32) 神戸地裁平成4年8月13日判決，判例タイムズ809号171頁・判例時報1454号131頁。
- 33) 京都地裁平成4年11月6日判決，判例タイムズ807号221頁・判例時報1454号131頁。