

応急借上げ住宅制度と災害協定の課題

～東日本大震災における災害協定と賃貸借契約の実態について～

都市・住宅・不動産戦略調査室 研究員 赤松 宏和

はじめに

これまでの大震災、例えば平成7年阪神・淡路大震災や平成16年新潟県中越地震（以下、「中越地震」とする。）でも、民間の賃貸住宅が「みなし仮設住宅（以下、「応急借上げ住宅」とする。）」として活用されてきたが、他の都道府県が被災県からの被災者に対して応急借上げ住宅を供給した事例は、平成23年東日本大震災（以下、「東日本大震災」とする。）が初めてといってもよさそう。

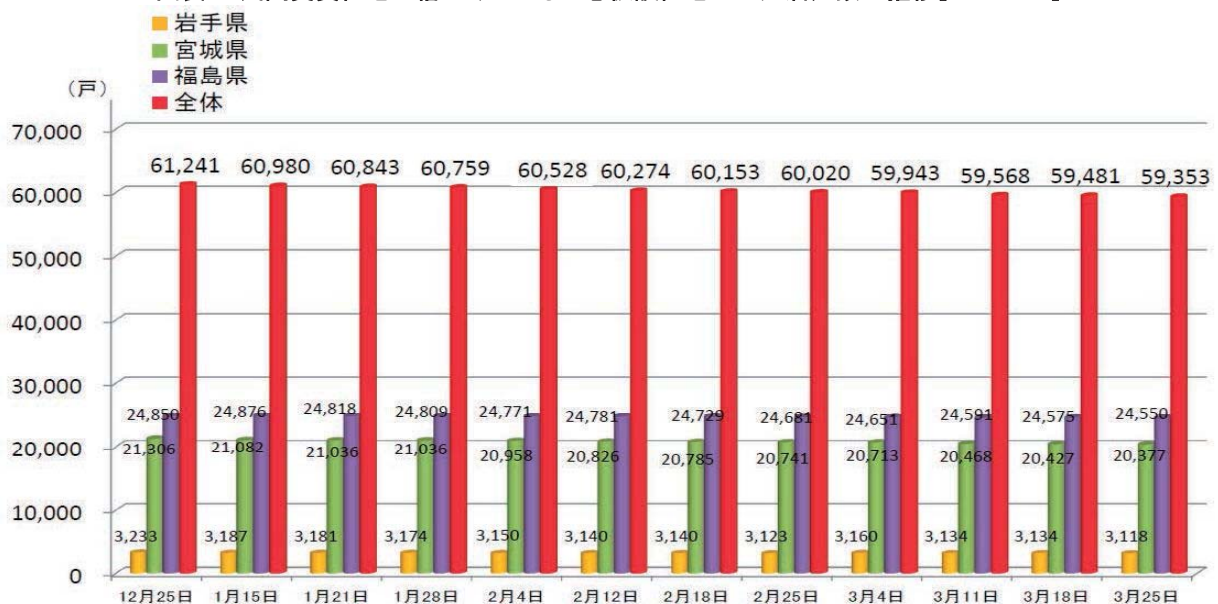
応急借上げ住宅として供給された戸数について、中越地震では174戸（全て新潟県内、最多は長岡市の150戸、新潟県資料）だったのに対して、東日本大震災では68,645戸（平成24年3月末、厚生労働省資料）となり、これまでとは比較にならないほど大量の応急借上げ住宅が供給された。

なお、平成25年3月25日時点においても、被災3県（岩手県、宮城県、福島県）以外の11,308戸を含め、合計59,353戸が応急借上げ住宅として供給されている（図表1.）。

応急借上げ住宅の供給は、都道府県と不動産業を中心とした業界団体との間で締結されていた「災害時における民間賃貸住宅の媒介等に関する協定書（以下、「災害協定」とする。）」に基づいて行われた。被災3県においても東日本大震災発災時には協定が締結されていたが、その内容は、「被災者への民間賃貸住宅の空き部屋等の情報を提供する。被災者への民間賃貸住宅の紹介を無報酬で行い、賃貸住宅を提供する。（福島県の例、平成19年12月14日締結）」となっている。また、実施細目を定めていた都道府県もあったが、契約内容についての取り決めまではなされていなかった。

本稿では、災害協定及び応急借上げ住宅の賃貸借契約の内容を確認し、今後考えられる課題を整理する。

図表1. 民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅への入居戸数の推移[H25.03.25]



※1 各県からの報告に基づき作成

※2 全体には、岩手、宮城、福島以外の県において借り上げているもの（11,308件）を含む。

出典：復興庁ホームページ

複数の応急借上げ住宅供与方式の混在

災害当初は災害協定に基づき応急借上げ住宅が供与されたが、災害救助法適用以降は災害協定とは異なる方式で応急借上げ住宅が供与されることとなった。

(1) 災害協定と災害救助法の関係

平成14年9月に東京都住宅局と社団法人東京都宅地建物取引業協会（当時）との間に「震災時における民間賃貸住宅の提供に関する協定」が締結されて以降多くの府県で協定が締結され、平成24年8月時点で災害協定が締結されたのは38道府県であった¹⁾。

なお、岩手県は平成22年3月16日に、宮城県は平成19年2月19日に、福島県は平成19年12月14日に関係団体との間で災害協定を締結している。

災害協定をみると、「災害救助法（昭和22年制定）」が適用されたことを想定していないことがうかがえる。

すなわち、災害救助法の所管は厚生労働省（当時、「災害対策基本法等の一部を改正する法律（平成25年6月21日法律第54号）」において、所管は内閣府に移管）であったが、被災3県のうち岩手県と宮城県では、関係団体と災害協定を締結していたのは県土整備部や土木部等であり、災害救助法の所管とは異なる部署が窓口となっていた。

図表2. 災害協定と災害救助法の所管

	災害協定の所管	災害救助法後の所管
岩手県	県土整備部	保健福祉部 (後に復興局)
宮城県	土木部	保健福祉総務課
福島県	土木部	土木部

ヒアリングを基に(株)価値総合研究所作成

そのために現場で混乱が発生し、業界団体が収集し自治体に提供した民間賃貸住宅の空き部屋情報は、残念ながら上手く活用されなかった。

以下では、災害協定に基づき無償で仲介を行ったケースと、災害救助法の規定に基づき月額家賃0.525カ月分（消費税含む）で仲介を行ったケースが混在した岩手県の事例を紹介することとする。

(2) 災害協定に基づく応急借上げ住宅の供与

岩手県土整備部は、関係団体に対して災害協定の口頭発動（3月12日に（社）岩手県宅地建物取引業協会（以下、「岩手宅協」とする。）に対し、14日に（社）全日本不動産協会岩手県本部、いずれも当時）を行い、「提供可能な民間賃貸住宅のリストアップ」を依頼し、民間賃貸住宅の便乗値上げの防止を要請している。

しかしこの時点において、具体的な手続きがはっきりしていなかったため、『民間賃貸住宅に入居した場合に災害救助法の補助が受けられるかどうかは不明であったが、将来の可能性としては考えられること、補助を受けられるか否かに関わらず、被災者への情報提供が必要なことを両協会会長に説明（岩手県県土整備部資料）』するにとどまっている。

県土整備部から依頼を受けた団体のひとつである岩手宅協では、約600の会員から空き家物件情報を集め、地区ごとに整理し、県土整備部に対して1,656件の空き家物件情報を提供した。そのうち、631件について、災害協定に基づき無償で仲介を行った²⁾。

(3) 災害救助法に基づく応急借上げ住宅の供与

平成23年4月から担当部署となった保健福祉部地域福祉課は、平成23年東北地方太平洋沖地震及び津波に係る災害救助法第23条第1項の規定に基づく応急仮設住宅として、民間賃貸住宅を借り上げることを決め、関係団体に対して連絡を行った。これ以降、災害協定に基づく応急借上げ住宅の供与ではなく、災害救助法に基づく供与に切り替わったことになる。

「民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅の設置に関する事務取扱（保健福祉部）」では、『媒介手数料（賃料の0.525カ月分）を負担する』と変更される等、災害協定とは異なる条件となっていた。また、賃貸借契約は、貸主・県（借主）・被災者（入居者）の3者により締結し、県は借り受けた物件を被災者に転貸することとされた（入居期間は2年間）。

図表3. 賃貸借契約の基本事項（費用負担者）

項目	県(借主)	被災者(入居者)
毎月の賃料	○	
共益費・管理費	○	
借家人賠償責任保険料	○(2年分)	
媒介手数料	○(0.525カ月分)	
退去時補修費	○(2カ月分)	
敷金・礼金	なし	なし
公共料金 (NHK受信料は免除)		○
駐車場料金等		○

各種資料を基に(株)価値総合研究所作成

また、建設型の応急仮設住宅に付随する給湯設備・ガスコンロ・照明器具・カーテンが民間賃貸住宅に未設置の場合、その設置費・購入費も10万円を上限として請求することが認められた。

なお、宮城県と福島県では上記設備に加えエアコンも対象となり、上限は20万円とされた。

（４）被災者自らが探した民間賃貸住宅への適用拡大

当初、厚生労働省は、民間賃貸住宅を行政が借り上げる前に自ら賃貸借契約して入居している場合は、応急仮設住宅として認めなかった。これは、災害救助法に「災害のため住家が全壊、全焼、流出等の被害を受け、自らの資力では住家を得ることができない者に対し、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図ることを目的として応急仮設住宅を設置する。」とされているからである。

しかし、災害協定に基づきマッチングによって応急借上げ住宅を被災者に提供しようとしていた自治体（仙台市等）では、日数の経過に従い市場に流通している賃貸物件数が減少し、行政が借上げることが困難となった。これら自治体等からの要望を認める形で、4月30日に厚生労働省は契約切替による遡及適用を認める通達を出すこととなった²⁾。

さらにこれ以降、自治体がマッチングして応急借上げ住宅を被災者に供与する方式は、時間と手間がかかるが成約に至らないケースが多いことから、多くの自治体において、被災者が条件に適合する物件を自ら探し、行政が借主となって応急借上げ住宅とすることも認められるようになった。

仙台市の例では、「行政が借り上げた住宅を、マッチングにより被災者に供給する方式（第1次募集・第2次募集）」、「行政が借り上げる前に、被災者自らが賃貸借契約した住宅を応急借上げ住宅とする方式」、「被災者が条件に適合する物件を自ら探し、行政が借主となって応急借上げ住宅とする方式」の3つの方式が同時並行で行われることとなった。そのため、現場は非常に混乱し、契約締結まで長期化することとなった³⁾。

応急借上げ住宅の賃貸借契約の内容

賃貸借契約の方法や期間は自治体によって異なり、賃貸借契約における被災者の位置づけは曖昧であった。

（１）賃貸借契約の方法について

災害救助法は、避難所での生活をできるだけ速やかに解消することを目的に、被災者に「仮の住まい」を提供する事を念頭に置いた時限措置であり、応急仮設住宅の期限は2年以内の期間とされている。

期限付きの賃貸借契約を締結する場合には、定期建物賃貸借契約（以下、「定借」とする。）が有効であるとされている。

定借制度は平成12年3月に施行された制度であり、契約で定めた期間が満了することにより、更新されることもなく、確定的に賃貸借契約を終了させることができる制度である。貸主と借主との間で合意が得られれば、再契約を締結することも可能である。また、契約の期間は自由に定めることができる。

ただし、定借を締結するためには、①公正証書等の書面により契約をすること（公正証書でなくても構わない）、②契約書とは別に更新がないことを説明する書面を交付すること、が必要である。さらに、契約期間が1年以上の場合、貸主は期間満了の1年前から6か月前までの間に借主に対して契約が終了することを通知する必要がある等、普通借家契約に比べ「手間が掛かる」ために敬遠される傾向がある（図表4.）。

東日本大震災において、実際に定借を採用したのは、被災3県では宮城県と福島県であり、岩手県及び被災者受入県の多くでは普通借家契約が採用された。

図表4. 定期借家契約と従来型の普通借家契約との比較

	定期借家契約	従来型の借家契約
1. 契約方法	① 公正証書等の書面による（当事者間で作成した書面でもよい） ② さらに、「更新がなく、期間の満了により終了する」ことを、契約書とは別に、あらかじめ書面を交付して説明しなければならない	書面でも口頭でも可
2. 更新の有無	契約は更新されない	正当事由がない限り更新される
3. 建物の賃貸借期間の上限	無制限	2000年3月1日より前の契約 ……20年 2000年3月1日以降の契約 ……無制限
4. 期間を1年未満とする建物賃貸借の効力	1年未満の契約も可能（日単位、月単位でも可能）	期間の定めのない契約とみなされる
5. 契約終了条件	（契約期間が1年以上の場合）期間満了によって終了する旨の通知後6カ月経過により明渡し請求可能	期間満了明渡しには正当事由が必要
6. 建物賃借料の増減に関する特約の効力	賃借料の増減は賃料改定特約の定めに従う	特約にかかわらず、当事者は、賃借料の増減を請求できる（賃料増減請求特約は賃借人に不利益の場合は無効）
7. 中途解約の可否	① 床面積が200㎡未満の居住用建物で、やむを得ない事情により、生活の本拠として使用することが困難となった借家人からは、特約がなくても法律により、中途解約ができる ② ①以外の場合は中途解約に関する特約があればその定めに従う	中途解約に関する特約があれば、その定めに従う

各種資料を基に（株）価値総合研究所作成

(2) 契約期間について

被災3県では岩手県と宮城県は「契約締結日から2年間」としているが、福島県は「契約締結日から平成24年3月31日まで」としている。

被災3県以外では、新潟県は福島県と同じだが、山形県や静岡県は「契約締結日から1年間」とした。

なお、普通借家契約を締結した自治体の場合、延長については「協議の上、更に1年間まで更新できる」と契約書に記載された。また福島県は定借の期間が終了したことを受け再契約し、平成24年4月1日から平成26年3月31日までの2年間の定借を締結した¹⁾。

(3) 契約の当事者について

賃貸借契約書には「甲：住宅所有者、乙：県知事」に加えて「丙：被災者（福島県は事務代行市町村）」が記載される、3者間契約の形式を取っている自治体が多い（山形県は甲と乙の2者間契約）。

また契約書の中身をみると、「使用承諾」としている契約書（例えば宮城県や静岡県）と、「転貸」としている契約書（例えば岩手県や新潟県）に分けられる（図表5.）¹⁾。

今後の課題

災害協定と応急借上げ住宅制度の課題を整理する。

(1) 応急借上げ住宅制度の課題

既存の民間賃貸住宅を活用する応急借上げ制度は、応急建設住宅と比較して短期間に提供可能であるなど、東日本大震災でその有用性が明らかとなった。

しかし、その契約内容は各自治体の考え方によってまちまちであり、被災者及び仲介を行う宅建業者にとって分かり難いものであったことから、今後、災害時における契約書のひな型が必要になると思われる。

また、応急借上げ住宅への入居を急ぐあまり、入居期間中の管理や退去時の様々な問題についての検討がなされずに制度が運用された。そのため、契約の終期日に退去が集中した場合、退去の管理をどのように行うか、原状回復が必要な時の費用負担はどうするか、等の課題が残されている。

なお、本稿執筆時点で災害救助法の適用期間が更に1年間延長され、上記課題は先送りされたが、それでも解決までの猶予はあまり残されていない。

(2) 災害協定の課題

東日本大震災前に締結していた災害協定では、災害救助法を念頭に置いていなかったため、「災害協定に基づく応急借上げ住宅の供与」と「災害救助法に基づく応急借上げ住宅の供与」という2種類の供与方法が混在した。また、行政が借り上げる前に被災者自らが賃貸借契約した住宅を応急借上げ住宅とすることも認められたため、複数の契約書が出回った。現場の混乱を避け、速やかに契約手続きを完了させるためにも、より具体的で現実的な災害協定の見直しが求められる。

もう一点忘れてならないのは、行政からの家賃の支払が遅れたことである。想定を上回る応急借上げ住宅の契約件数であったため、例えば宮城県では、半年経ってやっと貸主に家賃が支払われた。宮城県はこの教訓を活かし独自の支払システムを構築している。各都道府県においては家賃の支払方法についても災害協定で取り決めておく必要がある。

<参考文献>

- 1) 平成24年11月、(株)価値総合研究所、「災害時における民間賃貸住宅の活用について～被災者に円滑に応急借上げ住宅を提供するための手引き（本編・資料編）～」
- 2) 平成25年3月、(公社)全国宅地建物取引業協会連合会、「大規模災害時における災害弱者等への安心・安全な住まい確保方策に関する調査研究 報告書」
- 3) 平成23年11月、(社)全国賃貸住宅経営協会、「3.11 東日本大震災に学ぶ『我が国の新たな被災者支援のあり方』」

図表5. 契約の当事者及び契約書の条項・条文

県名	甲	乙	丙	契約書の条項・条文	
岩手県	所有者	県知事	被災者	(転貸)	甲は、乙が本物件を丙に転貸することを承諾するものとする。ただし、以下の条文において、丙が行うべき義務は、乙が責任をもって入居者に行わせるものとする。
宮城県	所有者	県知事	被災者	(使用承諾)	甲は、丙が本物件を使用することを承諾するものとする。ただし、以下の条文において、丙が行うべき義務は、乙が責任をもって丙に行わせるものとする。
福島県	所有者	県知事	事務代行市町村	(転貸)	乙が本物件の使用を許可した者(以下「入居者」という。)に居住のみを目的とする住宅を確保するため、甲から本物件を賃借する。 甲は、乙が本物件を入居者に転貸することを承諾するものとする。ただし、以下の条文において、入居者が行うべき義務は、乙が責任をもって入居者に行わせるものとする。
山形県	所有者	県知事	(なし)	(転貸)	乙は乙が本物件の使用を許可した者(以下「入居者」という。)に居住を目的とする住宅を確保するため、甲より本物件を賃借する。 甲は、乙が本物件を入居者に転貸することを承諾するものとする。ただし、以下の条文において、入居者が行うべき義務は、乙が責任をもって入居者に行わせるものとする。
新潟県	所有者	県知事	被災者	(転貸)	甲は、乙が本物件を丙に転貸することを承諾するものとする。ただし、以下の条文において、丙が行うべき義務は、乙が責任をもって入居者に行わせるものとする。
静岡県	所有者	県知事	被災者	(使用承諾)	甲は、丙が本物件を使用することを承諾するものとする。ただし、以下の条文において、丙が行うべき義務は、乙が責任をもって丙に行わせるものとする。

各種資料を基に(株)価値総合研究所作成