

被災者の住まいに関する給付の分類化の必要性

2013.12.17

(公社)全国賃貸住宅経営者協会連合会

昭和 22 年、我が国において、災害救助法が制定された。当時は、敗戦後で物資の供給が困難であったことから、現物を給付することを基本として被災者を救済した経緯がある。同法のもと、住居を失った被災者には緊急避難所や公営住宅等の利用、また仮設住宅や復興住宅に一定期間は入居できることとし、最終的には自力にて復興再建につなげることにした。

ところが、時代は大きく変わり、現在ではスーパーマーケットやコンビニエンスストアが1店あれば、日常の生活には困らないほど様々な物資の供給体制が発展したことから、現行の災害救助法を大きく見直す必要があると考えられている。

このような中、平成 23 年 3 月 11 日、東日本大震災が発災した上、さらに大津波と原発事故が起きた。その被害範囲は、主に岩手、宮城、福島県の東北 3 県であったが、特に福島県においては原発事故により避難区域等の住民は全国各地に避難することが余儀なくされた。

このように、原発事故の影響により「被災者が全国各地に避難しなければならなかったこと」、また、大津波の被害により「仮設住宅の建設数が予測を大きく下回ったこと」で、現物給付の支援での限界が明確となった。しかし、米国のような現金給付ありきの救援策では、我が国に馴染まないのではないかと考えられる。

首都直下型大地震や東海・東南海・南海トラフ連動型地震も予測されていることから、我が国のあらゆる資源と情報と知恵を活用し、“無駄なく・ムリなく・スムーズ”に被災者の住まいについて救援できる仕組みと法改正が必要である。

“無駄なく・ムリなく・スムーズ”を念頭に、下記の分類による現金給付と現物給付を合わせた救援策を体系的にまとめる必要性を感じ、以下に取りまとめ、ご提案致します。また、被災者の生活を第一に考えておりますので、都道府県の人口の増減や納税額の増減等に関しては、一切関知致しておりませんので、予めご了承下さい。

(記)

1. 被災範囲の分類〔地方自治体の取組みを尊重して災害規模ではなく、被害範囲による分類を採用〕
 - (1) 市区町村単位（長崎県：雲仙普賢岳噴火災害）
 - (2) 都道府県単位（新潟県：中越沖地震）
 - (3) 隣接県等を含む地域単位（宮城県・岩手県：東日本大震災による津波被害）※道州制導入の際はその単位
 - (4) 全国単位（福島県：原発事故被害による避難勧告命令等）
2. 被災者の分類〔災害の影響により何らかの損失等を受けた一次被災者のみを対象とする〕
 - (1) 介助等が必要とする被災者
 - ① 心身疾患者（医療機関・介護施設等の利用者や障害者等）
 - ② 乳幼児・学童（乳児、幼児、小中学生及びそれらを要する世帯）
 - ③ 高齢者等（高齢者世帯及び高齢者を要する世帯）
 - (2) 介助等が必要としない被災者
 - ① 自力で再建できる者（経済的な支援があれば自立できる世帯）
 - ② 自力で再建できない者（経済的な支援があっても自立できない世帯）
3. 被災者生活再建支援内容
 - (1) 被災者への一律の見舞金〔死亡：〇〇万円、生存者：〇〇万円〕
 - (2) 住宅弱者への現物給付〔避難施設、避難住居、仮設住宅、復興住宅〕
 - (3) 自立再建者への現金給付〔住宅修復に関わる給付金：〇〇万円〕
4. 被災者の避難場所〔現状のBCPは見直しが必要〕
 - ① 避難場所〔公園、校庭等：半日程度〕
 - ② 避難所〔公民館、体育館、公共施設等：2～3日程度〕
 - ③ 避難施設〔旅館・ホテル、公的宿泊施設等、縁故関係者との同居、キャンピングカー：1～2週間程度〕
 - ④ 避難住居〔応急借上げ住宅(アパート・マンション・戸建空き家)、組立て式アパート(構想あり)〕
 - ⑤ 仮設住宅〔プレハブ住宅等(医療機関や介護施設併設型の仮設住宅)：数年間〕
 - ⑥ 復興住宅〔医療機関や介護施設併設型の復興住宅(又は医療サービスや介護サービス提供型の復興住宅)、健全者及び健全者世帯用の復興住宅：数十年間〕

以上

(公社)全国賃貸住宅経営者協会連合会〔ちんたい協会〕では、下記の記事内容について、被災３県の当会支部に対し、事実関係を確認致しましたので、ご報告致します。

当会支部を介したみなし仮設住宅は、家主から業務委託を受けた管理会社が管理料を受取って管理しておりますので、敢えて締結している契約を打ち切ることは致しません。

	福島県	宮城県	岩手県
みなし仮設の契約戸数〔上記の記載日現在〕	23,000	18,000	2,600
みなし仮設契約を打ち切る意向を示した家主〔戸数〕	266	344	28
当会支部を介したみなし仮設契約の内、打ち切る意向を示した戸数	31	0	0

みなし仮設
638戸更新
新葉佳航

被災3県
家主の合意取れず

や契約更新は家主の合意が前提となるため、3県は契約期限が集中する来春を前に家主の意向を調査した。

 **みなし仮設住宅** 民間の賃貸アパートなどを仮設住宅とみなし、自治体が家賃を負担して被災者に提供する。東日本大震災では被害が広範囲に及んだため、仮設住宅の用地確保が難しかった。内閣府によると、3県で4万4708戸(9月1日現在)。

00戸を契約している福島県では12月13日現在、266戸で再契約を拒否された。このうち187戸は入居者の転居先が決まっていないという。宮城県では約1万8000戸のうち344戸（11月末現在）で拒否され、転居先未定は161

特にいわき市で目立つ。約2万人の避難者が暮らす同市では物件が慢性的に不足しており、地価や家賃相場が上昇。今後除染など復興関連事業によって作業員らの移住が増えるの見込まれている。

この問題では、宮城県が電話相談窓口を開設するなど各県で対応を進めているが、家主を説得するしか方策がないのが現状。各県は市町村を通じて家主の意向を入居者に伝え、転居先を探すよう促している。

戸。約2600戸を契約する岩手県では28戸（11月13日現在）が拒否され、転居先も決まっていない。

福島県では、物件の売却や賃貸先の変更を理由に再契約を拒むケースが多く、

一他の入居希望者から、現在の家賃より数万円高い金額を提示された」として県に家賃の値上げを打診する家主も少なくなく、県の担当者は「より高収益な物件の活用を考える家主が増えているようだ」と話す。

国土交通省によると、復興住宅の整備状況は岩手が計画の4%、宮城は1%で、福島では計画自体が決まっていない。



東日本大震災における 応急仮設住宅の 実際と課題

2014年1月27日

公益社団法人 全国賃貸住宅経営者協会連合会
常務理事・宮城県支部長 今野 幸輝

応急仮設住宅における実際と課題〔総括〕

第1回WGにて配布しました報告書の目次から抜粋しております

第二章 被災者ニーズを捉えた民間賃貸住宅借上げ制度

1. (社)全国賃貸住宅経営協会及び関係団体による被災者支援活動
 - (1) 賃貸住宅関係3団体における被災者支援活動
 - (2) 民間賃貸住宅の借上げ実績
 - (3) アンケート調査にみる借上げ住宅入居者の実態
2. 民間賃貸住宅借上げ制度における新たな課題
 - (1) 地方自治体によって異なる借上げ制度
 - (2) マッチングの失敗と借上げ制度特例措置への移行
 - (3) 借上げ制度における複雑な契約書類
 - (4) 全国規模で網羅すべき民間賃貸住宅借上げ制度
 - (5) BCPの見直しの必要性について
 - (6) 借上げ住宅入居者等への生活費支援
 - (7) 日本赤十字社等による被災者支援策における課題
 - (8) 借上げ期間の延長と退去期限

応急仮設住宅における実際と課題①

(1) 地方自治体によって異なる借上げ制度

地方自治体によって借上げ制度が異なっていることから、被災者をはじめ協力団体や協力企業においても混乱を招き、結果として被災者への住宅提供が遅れることになった。被災者の多い東北3県（岩手・宮城・福島）においては、下記の4種類の借上げ制度が存在したことにより、このような大混乱を起こす要因となった。

これらは震災発生以前に明確な借上げ制度が存在していなかったことが原因であることから、今後は関係省庁が全国統一の借上げ制度を構築し、地方自治体に周知する必要がある。

図表 21 4種類の借上げ制度

	借上げ制度の内容
1	賃貸住宅関係団体が提出した空き室情報リストと被災者ニーズをマッチングさせる
2	被災者が借上げ開始前に自力で入居した賃貸住宅も、上記1と同等条件であれば、借上げ契約に切り替える(特例措置)※
3	被災者が条件内で探した希望物件を借上げ住宅と認める(特例措置)※
4	上記2において、借上げ契約に切り替える前に負担した費用の遡及措置を行う

※＝被災者が借上げ条件に沿った民間賃貸住宅に入居した場合、自治体の借上げ住宅と認めること。

応急仮設住宅における実際と課題②

次の災害が起きる前に全国統一の借上げ制度を構築が急務！

図表 22 地方自治体によって異なる借上げ条件

	借上げ条件
事例 1	入居期間について、5 月中旬に新潟市は 2 ヶ月と公表し、6 月中旬に新潟県は 1 年と公表。 結果的に借上げ住宅は、新潟県が実施することとなった。 二重構造の政令指定都市！
事例 2	他の自治体では仲介手数料を月額賃料の 0.525 ヶ月分としているが、新潟県では仲介手数料は無料となっている。 100%ボランティアでは同制度は成り立たない！
事例 3	被災者が岩手県、福島県の借上げ住宅に入居している場合は、規定日まで遡って借上げまたは家賃遡及しているが、県外避難者が被災県以外の借上げ住宅に入居する場合、上記は適用されない。 単一の自治体の被災ではない対応を！
事例 4	宮城県では借上げ開始から現在に至るまでの間に、4 種類の賃貸借契約書が存在しており、契約業務が遅れ、大幅に家賃の支払いが遅れている。 災害対策がなされていない！

応急仮設住宅における実際と課題③

(2) マッチングの失敗と借上げ制度特例措置への移行

宮城県や福島県では、賃貸住宅関係団体が空き室の物件リストを各県に提出し、市区町村単位で被災者と物件のマッチングを行うという既存の借上げ制度が機能しなかった。その理由としては、以下の2点が考えられる。

① 物件リストと被災者のマッチング作業が困難

- ・ 障害者等を優先してマッチング作業に着手したが、同一物件に10人程度が集中するなど、マッチングがなかなか進まなかった。
- ・ プレハブの仮設住宅と違い、民間賃貸住宅は居住場所や間取り等が異なることから被災者の選択肢が増えるとともに、要求が多岐にわたり増えたこと。

② 煩雑な物件リストのメンテナンス作業

- ・ 本来、空き室物件の情報はウェブサイト等で日々更新されているが、地方自治体から賃貸住宅関係団体に要請があった空き室物件リストの様式は、エクセルファイルの一覧表となっており、地方自治体においても賃貸住宅関係団体においても、日々手作業で更新する必要があったことから、非常に大きな負荷となった。また、日々更新しても、物件を選択した時点で該当する物件が契約済みとなっているケースも多く見られた。

図表 23 借上げ制度の特例措置によるメリット

	対 象	特例措置によるメリット
1	被災者	通勤・通学を含め、生活再建を考慮した物件を選ぶことが可能
2	地方自治体	空き室リストのメンテナンス及びマッチング業務が不要
3	賃貸住宅関係団体	通常業務内での対応が可能で、空き室リストの作成業務が不要
4	共通	借上げ開始から入居までの時間の短縮

応急仮設住宅における実際と課題④

宮城県の借上げが進まなかった理由とは・・・？

福島県と宮城県の大きな違いは、マッチングまでのスキームの違いにあります。宮城県の場合、宅建業者への負荷が大きく、さらに入居までに時間がかかるスキームとなっています

福島県

①行政への物件提出

②県が物件を選定して借上げを優先する

③県が借上げた物件を宅建業者が入居者マッチングを行う

宮城県

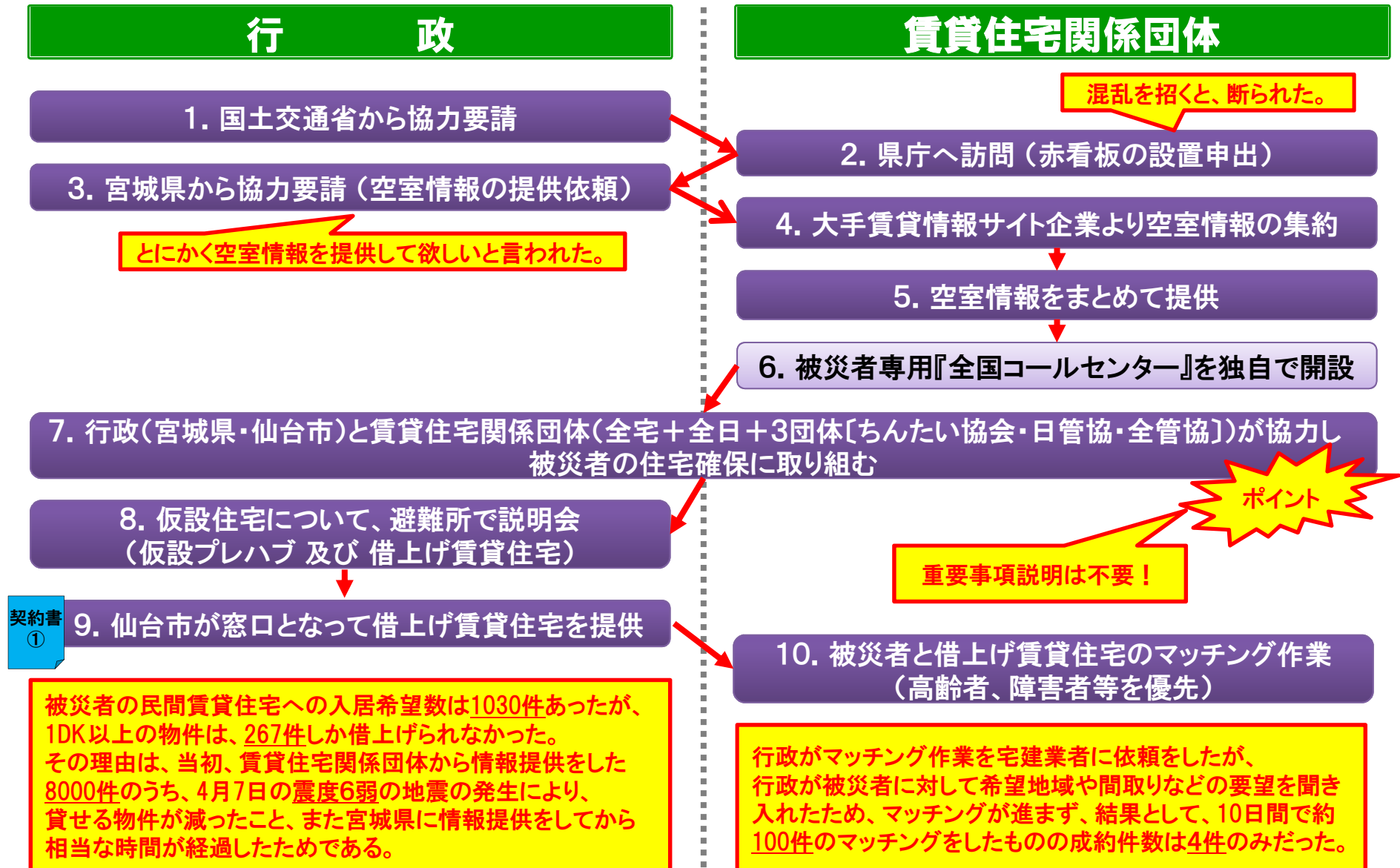
①行政への物件提出

②宅建業者が提出物件との入居者マッチングを行う

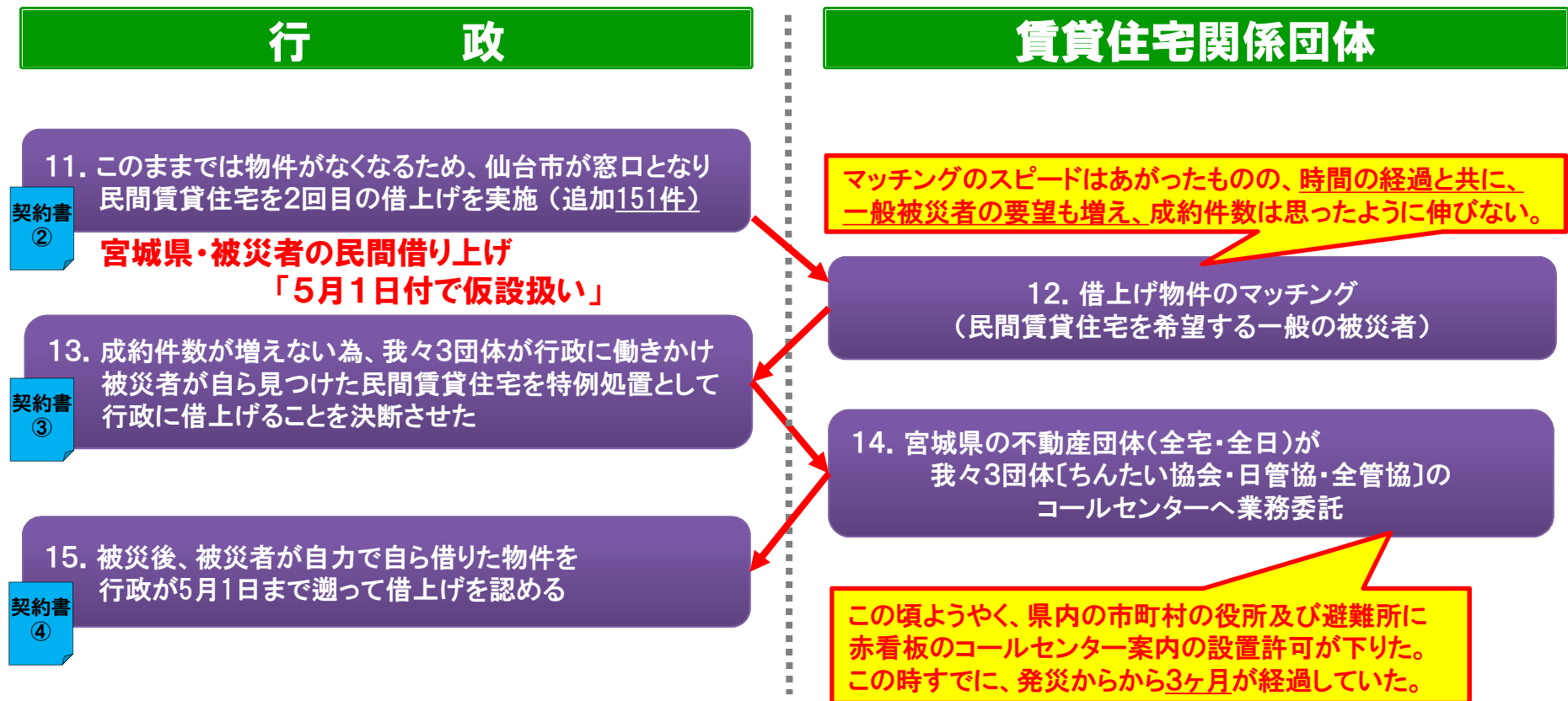
③入居者のマッチングを完了した物件を県が借上げる

応急仮設住宅における実際と課題⑤

行政の対応と被災者支援の問題点が明確になった！



応急仮設住宅における実際と課題⑥



【問題点】

- 4種類の契約書が出来てしまい、現場に混乱が生じている（内容がすべて違う契約書になっている。）
- 家主に対して、家賃が未だ支払いがされていない
（最初の借上げ日は4月15日で既に入居しているのに未だ入金がない状況）

応急仮設住宅における実際と課題⑦

宮城県の大失策・・・借上げ住宅の4月分の家賃は、11月まで未納！

(3) 借上げ制度における複雑な契約書類

前述のとおり、特例措置を用いた借上げ制度を基本とする具体例として、宮城県における借上げ住宅の賃貸借契約を参考に検証する。

同県の借上げ住宅の賃貸借契約書は4種類あり、被災者をはじめ協力団体や協力企業においても混乱を招いており、契約事務の遅れが同時に家賃滞納に直結している。なお、「入居者誓約書」「損害保険加入申込書または保険証書(写し)」は各契約書共に必須で、「重要事項説明」は不要となっている。

賃貸借契約書A

空き室リストと被災者の
マッチング方式

賃貸住宅関係団体が提出した空き室情報リストと被災者ニーズをマッチングさせる方式に対応

賃貸借契約書B

空き室リストと被災者の
マッチング方式

賃貸借契約書Aより附帯設備設置費用等の条件を見直し

賃貸借契約書C

特例措置
(契約切り替え用)

被災者自らが契約した物件も、条件内であれば借上げ契約に切り替えることができる特例措置に対応

賃貸借契約書D

特例措置
(新規契約用)

被災者が条件内で探した希望物件を借上げ住宅とすることができる特例措置に対応

応急仮設住宅における実際と課題⑧

② 全国統一の借上げ条件を整備すること

地域により家賃相場等が異なることから、全国統一の家賃の条件設定は不可能であるが、都道府県の平均家賃等をベースとした一定の基準や基本的な借上げ条件を整備しておくことが重要である。

図表 25 全国統一の借上げ条件項目

A. 賃料	B. 仲介手数料	C. 敷金・礼金	D. 過去修繕負担金	E. 共益費・管理費・駐車場代
F. 損害賠償保険料(火災保険料、家財保険料)	G. 光熱水費	H. 入居期間	I. 附帯設備	

③ 管理受託業務も取扱う賃貸仲介業者を優先すべき

地方自治体が借上げする際は、賃貸住宅仲介業務及び管理受託業務を取扱う業者（以下「管理会社」）の斡旋する賃貸物件を優先するべきである。

この理由は、物件の所有者（家主）の代行者である管理会社では、月次単位で入居状況や物件状況を確認していることから、被災者の借上げ住宅として入居した場合は入居者の安否確認や行政からの連絡事項を伝えることができる。つまり、行政担当官の負担を軽減することができる上に、行政との連絡網が構築できるということである。

応急仮設住宅における実際と課題⑨

④ 賃貸借契約の際の重要事項説明について

賃貸借契約を締結する際は、宅地建物取引業法第35条において、借主への重要事項説明を義務づけることが規定されている。今回の借上げ住宅の場合、借主である地方自治体への重要事項説明を省略しているケースが多いが、厳密には重要事項説明義務違反（宅地建物取引業法第35条違反）となるため、地方自治体により対応が異なっている。重要事項説明を簡略化することが、少しでも早く被災者に住宅を提供することに直結することから、災害救助法適用の際は、重要事項説明は書面の交付のみで差し支えないことを監督官庁は公認する必要がある。

すなわち、災害救助法適用の際は、下記のAとBは省略し、Cのみを実施するべきである。

- A. 契約成立前までに対面して説明すること
- B. 宅地建物取引主任者証を提示すること
- C. 重要事項を記載した書面を交付すること

**自治体によって手続き方法が違う。
災害救助法適用時には、上記Cのみを実施するべきである！**

応急仮設住宅における実際と課題⑩

⑤ 県外避難者を受入れた地方自治体の求償権を認めるべき

原発事故が原因で福島県外へ避難する被災者の受入れに、各地方自治体が困惑している。前述のとおり、全国統一の借上げ条件等が整備されていないこと。また、避難者を受入れる地方自治体は、国への求償権がある被災県を経由することになるため、地方自治体間の調整に余計な時間と手間が発生していることが問題となっているのである。

警戒区域に指定された福島県双葉町の住民約 1000 名を受入れた埼玉県の上田清司知事も、国とのやりとりがスムーズにいかないことを問題視しており、県外避難者の受入れについては「国に対する求償権を被災者の受入れをした埼玉県に持たせて欲しい」と言及している。また、避難者受入れに関わる費用を現状では、埼玉県が福島県に求償し、福島県は国に求償している。したがって、国から福島県に支払われた費用を埼玉県に支払うという流れになっている。このような煩雑なシステムでは、県内の対応にも追われている福島県にとっては二度手間となり、「業務がパンクしてしまう」と上田知事が指摘するとおりであり、県外避難者を受入れた都道府県にも、国に対する求償権を認めれば、県外避難者向けの借上げ住宅の提供がスムーズとなり、一段と加速するものと思われる。

応急仮設住宅における実際と課題⑪

⑥ 附帯設備に関するルール化

仮設住宅には、“エアコン、コンロ、照明器具、給湯器、カーテン”の附帯設備が標準となっており、民間賃貸住宅の借上げ住宅においても、同様の附帯設備が借上げの条件となっている地方自治体が大半である。

ところが、通常の賃貸住宅は入居者の性別や趣味・嗜好によって、自由に附帯設備を選んで取り付ける、または従来から使っていた設備を備え付けているのが実状で、上記の附帯設備をすべて備え付けている賃貸住宅は、ごく僅かである。

附帯設備の条件を統一する場合、宮城県や福島県のように「附帯設備 5 点すべて備える場合は、20 万円を限度に設置に要した費用を一括払いにて負担する」といったルールを基準とすることが肝要かと思われる。

附帯設備

				
エアコン	ガスコンロ	照明器具	給湯器	カーテン

応急仮設住宅における実際と課題⑫

① 生活家電 6 点セットの寄贈における課題

東日本大震災で初めて、海外の赤十字社から日本赤十字社に寄せられた海外救援金をもとに仮設住宅や借上げ住宅等に入居した世帯へ洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポットの“生活家電 6 点セット”が寄贈された。

大変望ましい支援策であることには間違いがないが、テレビを寄贈された世帯には自動的にNHKの受信料支払いが発生する。世界中から義援金や救援物資が被災者に送られている状況下、震災から3ヵ月が過ぎた6月21日現在、NHKの公式サイトには「8月末までは受信料を免除する」と記載されていた。当時、NHKでは受信料の値下げという議論がなされていたが、避難所から仮設住宅や借上げ住宅に移る被災者にとって、食費や光熱水費などの当面の生活費が切実な問題となるため、**本来はNHKの受信料は「仮設住宅や借上げ住宅への入居中は受信料を免除する」とするべきである。**

生活家電 6 点セット

被災者は家電より、生活費を求めている！

					
洗濯機	冷蔵庫	テレビ	炊飯器	電子レンジ	電気ポット