

大規模災害時等における被災者への 住まい確保方策に関する調査研究

平成25年度報告書・概要版

**公益社団法人 全国宅地建物取引業協会連合会
公益社団法人 全国宅地建物取引業保証協会**

第1章 調査の目的

1. 東日本大震災後の当面の課題を把握する

- 東日本大震災被災者の多くは応急借上げ民間賃貸住宅に居住しているが、今後退去の時期を迎えるに伴う原状回復が問題視されている。
- また、応急借上げ住宅の退去後に自力で新しい住まいを確保する必要もあるため、それに対する支援や対応の方策について検討を行う。

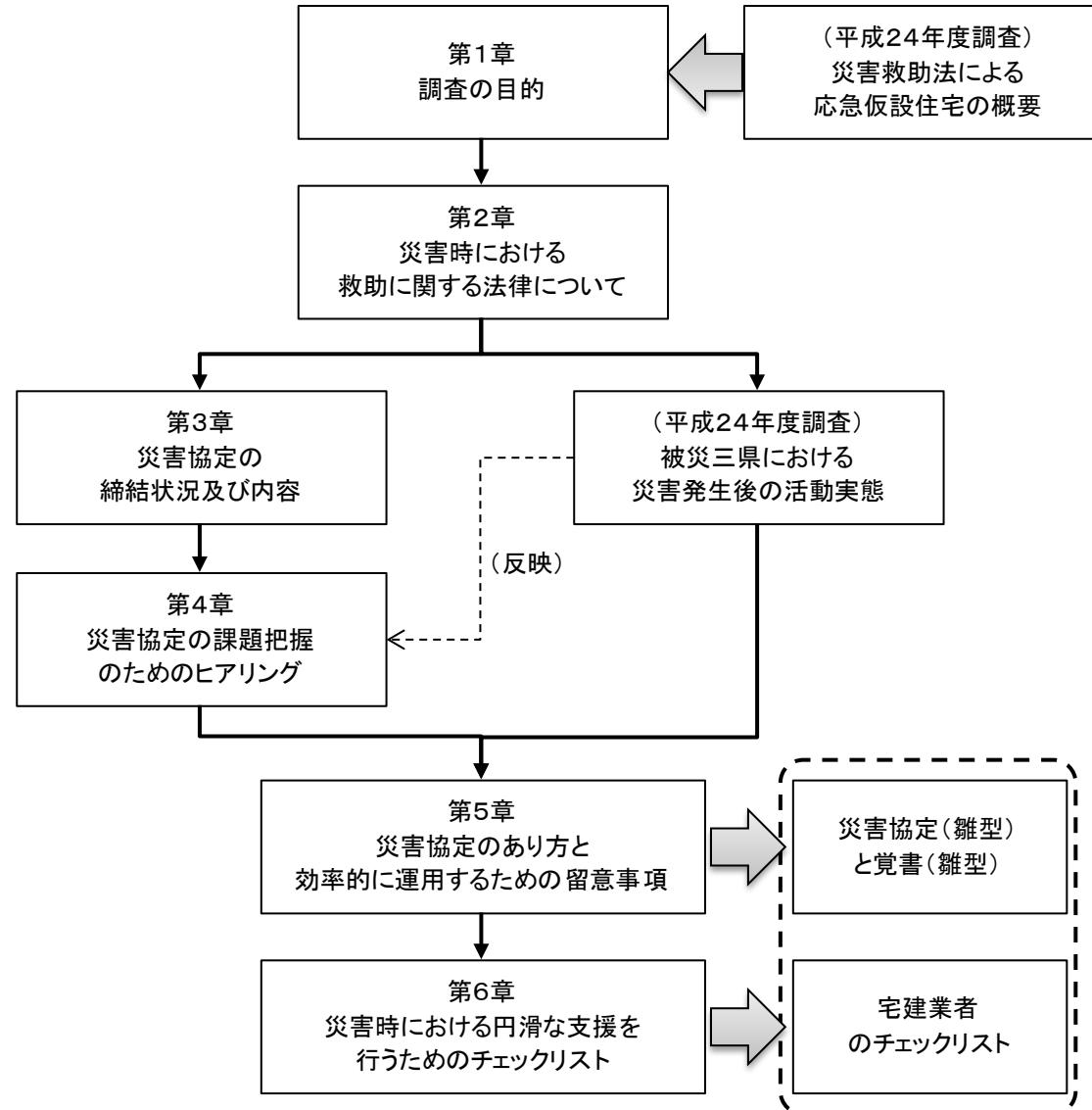
2. 中長期の課題への対応を検討する～災害協定のあり方について検討する～

- 中長期の視点で見れば、地域防災・地域減災の観点から、今後も大規模災害が発生することを想定し、地域を見守り住まいを提供する役割を持つ宅建業者・宅建協会が、地域防災・減災のために事前に準備しておくべきこと、また災害発生時、発生後に対応すべきこと等について検討を行う。
- 災害協定・災害協定覚書の雛型(案)を提示する。
- 不動産関係団体(各都道府県の宅建協会等)・宅建協会会員のチェックリスト(案)を提示する。
- メンバー

座 長	佐 藤 貴 美	弁護士
副座長	土 田 あつ子	(公社) 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会主任研究員
委 員	市 川 三千雄	全宅連専務理事
委 員	見勢本 浩 一	全宅保証専務理事
オブザーバー	内閣府、国土交通省	

第1章 調査の目的

● 研究のフロー



第2章 災害時における救助に関する法律について

● 災害時における救助に関する法律として、昭和22年に災害救助法が制定

- 救助対象や適用基準、救助種類(避難所・応急仮設住宅の供与、生活用品の供給等)等を規定
- 元々の所管は厚生労働省→内閣府に移管(平成25年6月)

● 昭和34年9月に発生した伊勢湾台風を契機に、災害対策基本法が策定

- 避難第一主義
- 市町村中心主義(市町村ごとに地域防災計画を作成、市町村長が避難指示・避難勧告・退去命令)

● 東日本大震災は災害が広域で発生したため、複数の市町村、あるいは複数の都道府県にまたがって被害が発生し、情報の収集、物資の確保、被災者の避難場所の確保等、複数の自治体が早期に協力できる態勢確保のための制度の必要性が明確化

→平成24年6月、平成25年6月に改正

【改正の概要】

- (1) 大規模広域な災害に対する即応力の強化等
- (2) 住民等の円滑かつ安全な避難の確保
- (3) 被災者保護対策の改善
- (4) 平素からの防災への取組みの強化

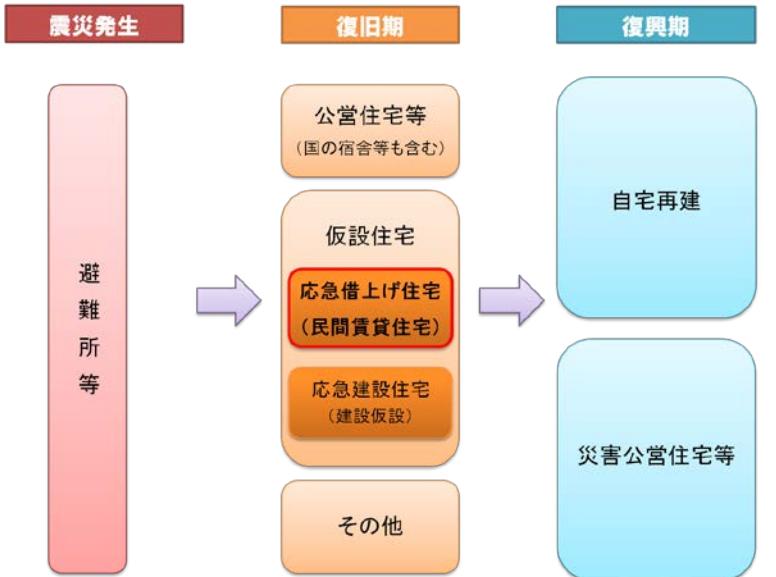
● 被災者生活再建支援法(平成10年)が策定(議員立法)

- 都道府県が拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給(現金支給)

第2章 災害時における救助に関する法律について

● 応急仮設住宅の概要

- 大規模災害が発生した場合において、住宅を失った被災者の住居が早急に確保されるよう、災害救助法に基づき、「応急仮設住宅」が被災者に供与される。
- 「応急仮設住宅」には、災害発生後に緊急に建設して供与する「応急建設住宅(建設仮設)」と、民間賃貸住宅を借り上げて供与する「応急借上げ住宅」があり、東日本大震災においては、多くの応急借上げ住宅が供与された。



(出典)「災害時における民間賃貸住宅の活用について(本編)」

● 「応急建設住宅」「応急借上げ住宅」の特徴比較

	応急建設住宅	応急借上げ住宅
提供までの期間	・建設に要する期間が必要 (通常、着工から完成までに3~4週間程度必要)	・既存の住宅を活用することから比較的短期間に提供可能 ・空家がない場合は対応不能
住宅の特徴	・被災地の近くで立地が可能 ・同じ場所にまとまった戸数を確保することが可能 ・従前のコミュニティの維持が比較的容易 ・入居者への効率的な生活支援・情報提供が可能	・被災地の近くで提供が困難 (物件は使用不能の可能性大) ・近隣でまとまった戸数を確保できるかは不明 (基本的に困難) ・(建設仮設と比較して)住宅居住性のレベルは高い (立地・間取りの選択が比較的容易)
課題	・建設コスト(概ね550~600万円*程度) ・撤去、廃棄物処理が必要 * 東日本大震災における実績	・退去時の原状回復の問題 (家主との調整) ・被災者が継続居住を希望した場合の調整

(出典)「災害時における民間賃貸住宅の活用について(本編)」

第3章 災害協定の締結状況及び締結内容

【締結状況】

● 現在、45都道府県の宅建協会において、災害協定が締結

- 東日本大震災以前は30都府県で締結済み
- 東日本大震災後、15道府県において新たに締結

【災害協定の対象】

- 東日本大震災以前に締結された災害協定では、災害対策基本法を根拠として都道府県が作成した地域防災計画に基づいた災害協定が多い。
- 東日本大震災後に締結(あるいは変更)された災害協定は、「災害救助法が適用された場合を対象とする」ことを明記した災害協定が多い。

【具体的な内容】

- 媒介の報酬額について、「統一的な基準を定めることはせず、各地域において都道府県と関係団体で検討の上、定める(災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定について、H24.4)」
 - そのため仲介手数料の明記について、「無償」「額について協議」「仲介手数料を規定」の3種類が混在
- 宅建協会の役割としては、以下の項目についての規定が多い。
 - 応急借上げ住宅の制度の事前通知並びに民間賃貸住宅の所有者及び転貸を目的と賃借人に対する応急借上げ住宅としての提供依頼及び意向確認に関すること
 - 意向確認された民間賃貸住宅の情報の整理及び管理に関すること
 - 応急借上げ住宅として県が借上げようとする民間賃貸住宅の被災後の使用適否に係る確認に関すること

□災害協定の有無と締結年月日

	平成23年3月24日時点 (東日本大震災前)		平成25年9月30日時点 (東日本大震災後)		備 考
	有無	締結日	有無	締結日	
北海道	×		○	平成23年5月2日	
青森県	×		○	平成24年9月19日	
岩手県	○	平成22年3月16日	○		
宮城県	○	平成19年2月19日	○		平成25年10月16日に変更予定
秋田県	×		○	平成24年10月24日	
山形県	○	平成18年7月27日	○		平成24年11月1日に変更
福島県	○	平成19年12月14日	○		
茨城県	×		○	平成24年6月20日	平成25年2月に実施運用マニュアルを作成
栃木県	○	平成20年7月1日	○		
群馬県	×		○	平成24年9月19日	
埼玉県	○	平成16年5月18日	○		
千葉県	○	平成18年5月25日	○		
東京都	○	平成14年9月10日	○		
神奈川県	○	平成17年11月17日	○		
新潟県	○	平成10年5月1日	○		平成19年12月1日に変更
富山县	○	平成20年8月8日	○		
石川県	○	平成18年12月27日	○		変更を検討中
福井県	×		○	平成25年4月24日	
山梨県	○	平成22年4月30日	○		
長野県	○	平成18年4月19日	○		
岐阜県	×		○	平成24年8月21日	平成25年9月17日協定運用細則を追加
静岡県	○	平成19年3月30日	○		
愛知県	○	平成17年11月10日	○		
三重県	○	平成21年3月31日	○		
滋賀県	○	平成16年12月24日	○		
京都府	×		○	平成25年7月10日	
大阪府	○	平成21年11月20日	○		平成23年3月に覚書・実施要項を追加
兵庫県	×		×		
奈良県	×		×		
和歌山县	○	平成17年11月18日	○		
鳥取県	×		○	平成23年10月11日	
島根県	○	平成18年1月12日	○		
岡山县	×		○	平成24年9月11日	
広島県	○	平成22年12月24日	○		
山口県	×		○	平成24年7月13日	
徳島県	○	平成17年5月25日	○		
香川県	○	平成17年7月5日	○		平成24年3月22日に変更
愛媛県	○	平成17年11月17日	○		
高知県	○	平成17年8月26日	○		
福岡県	○	平成22年3月19日	○		
佐賀県	×		○	平成23年6月27日	
長崎県	○	平成21年2月2日	○		
熊本県	×		○	平成24年10月5日	
大分県	×		○	平成24年6月29日	
宮崎県	○	平成21年6月29日	○		
鹿児島県	○	平成18年2月1日	○		
沖縄県	×		○	平成25年9月5日	
	有り	30協会	有り	45協会	
	無し	17協会	無し	2協会	

(注意)

アンケートは平成25年8月30日実施。

各団体の災害協定に関する記載及び表内の情報は9月30日現在のもの。
宮城県は平成25年10月16日に変更された。

第3章 災害協定の締結状況及び締結内容

【災害協定の覚書(運用細則)】

- 災害協定は、「災害時における、住宅確保要配慮者に対して、応急借上げ住宅を供与することに協力」することについて約束している。

□条項例(災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定令、H24.4 国交省等)

(目的)(協力要請)(協力)(甲の役割)(乙の役割)(協議)(雑則) 等

※実際に締結されている災害協定では、(甲の役割)(乙の役割)の条項がない災害協定が多数存在

- 具体的な内容については災害協定の覚書(運用細則)で規定している。

□条項例(災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定 運用細則例、H24.4 国交省等)

(目的)(応急借上げ住宅の基準)(入居者の要件)

(応急借上げ住宅の提供方法)(応急借上げ住宅としての契約の締結)

(入居者の決定)(経費の負担)(協議)(雑則) 等

● 他にスキームイメージ(フロー)や契約書(定期賃貸住宅契約の場合は借地借家法に伴う書類も含む)が添付

- 入居させることまでを対象としており、入居期間中及び退去に関することについての規定は無い。

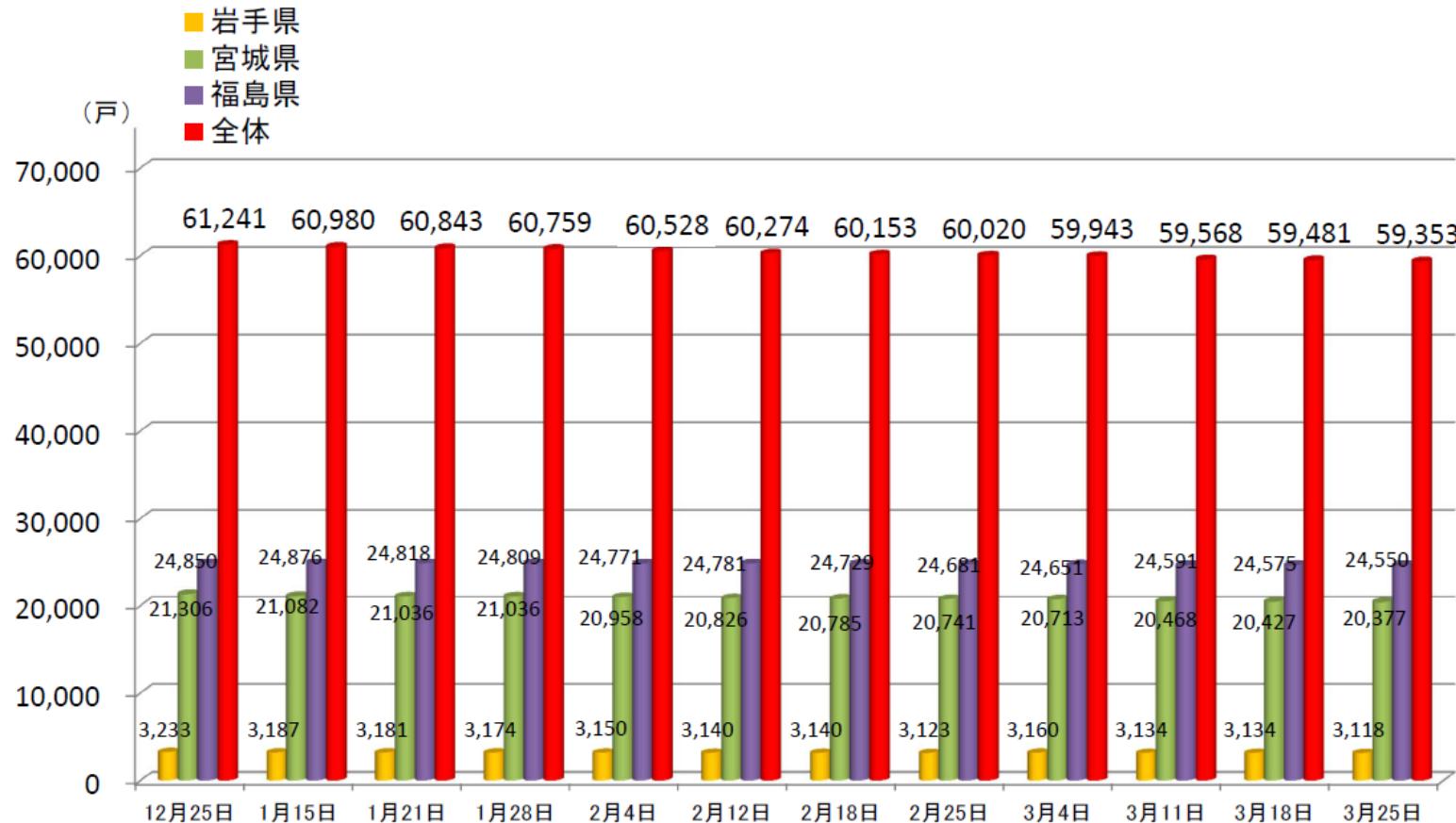
→災害時に対応できる覚書が必要

第4章 被災地における住まい確保状況と災害協定の課題把握

4-1. 被災三県における住まいの確保状況について

- 応急借上げ住宅への入居戸数は、岩手県・宮城県・福島県を中心に、全体で59,353戸(3県以外において借り上げている11,308件を含む)となっている(平成25年3月25日時点)。

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



※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)「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(平成25年3月28日)」復興庁HP

第4章 被災地における住まい確保状況と災害協定の課題把握

● 民間賃貸住宅に居住した経験のない被災者が応急借上げ住宅に入居

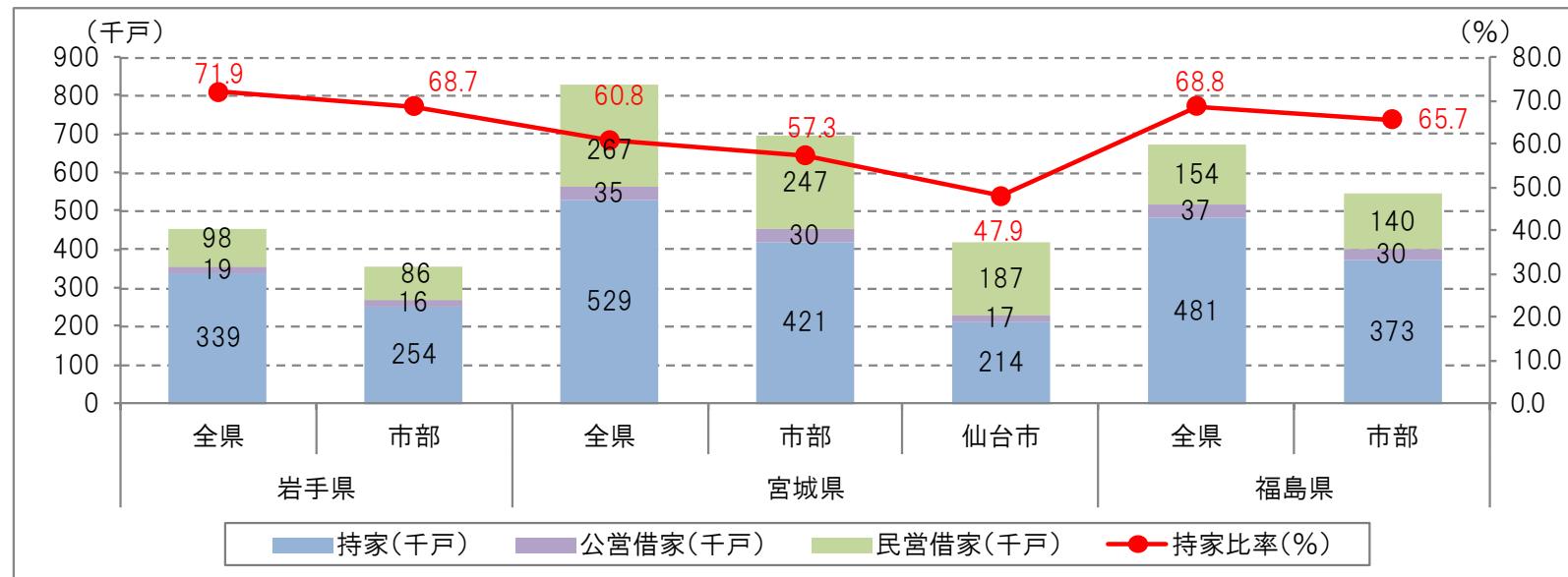
【阪神・淡路大震災の実態：「応急仮設住宅入居者調査(1995年6月下旬)」】

- 被災前に持家に居住していた世帯は38.3%(1993年住宅・土地統計調査での持家比率は51.2%)
- 従前の住宅が民営借家である世帯と公営借家である世帯の比率は「1:4.2」
→応急仮設住宅に入居した世帯の約4割は従前住宅が民営借家

【東日本大震災の実態】

- 岩手県の持家比率は71.9%(市部68.7%)、宮城県は60.8%(市部57.3%)、福島県は68.8%(市部65.7%)
- 仙台市は民営借家の割合が多い(42.0%)
- 民営借家と公営借家の比率は「岩手県1:5.2／宮城県1:7.6／福島県1:4.2」
- 当初72千戸としていた必要戸数は、多くの自治体が「自らの資力をもってしては他に居住できる住家を確保できない」ことを条件としたが、最終的には119千戸まで供与範囲が拡大
→経済支援を必要としない世帯まで支援対象が拡大した可能性が高い

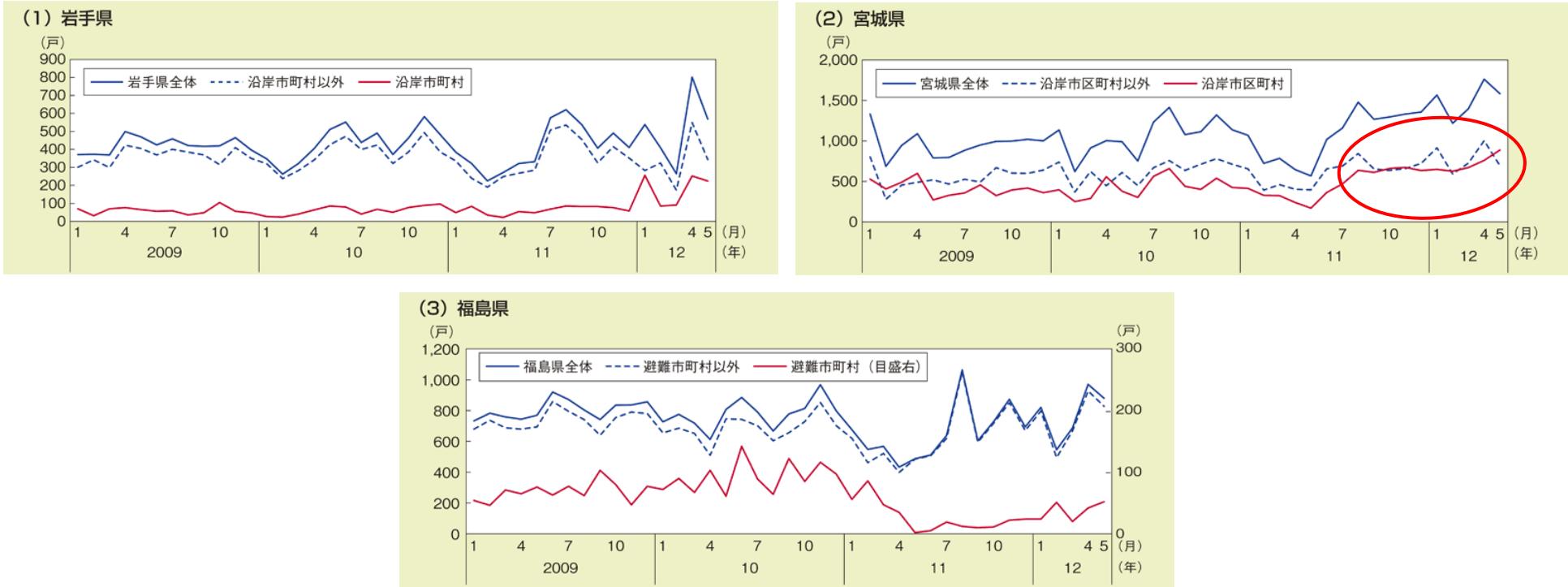
図 被災三県における所有関係別住宅戸数と持家比率



第4章 被災地における住まい確保状況と災害協定の課題把握

● 岩手県、宮城県の動向を見ると、震災直後に大きく落ち込んだものの、宮城県を中心に持ち直し基調

- 岩手県、宮城県を沿岸市町村とそれ以外に分けて見ると、2011年夏以降は沿岸市町村、特に宮城県の沿岸市町村で着工が増加している。
- 福島県の動向を見ると、震災後は岩手県や宮城県同様に大きく落ち込んだが、2011年夏以降は持ち直してきている。



(出典)平成24年度年次経済財政報告～日本経済の復興から発展的創造へ～(平成24年7月内閣府)

第4章 被災地における住まい確保状況と災害協定の課題把握

- 被災したエリアが複数の県にまたがっているため、災害救助法の原則である「現在地救助の原則」が適用されず、他県等へ避難した被災者が応急借上げ住宅に入居

【阪神・淡路大震災の実態】

- 阪神・淡路大震災(1995年1月17日発生)は、被災市町村のほとんどが兵庫県であったため、「現在地救助の原則」が適用され、兵庫県内で応急建設住宅が建設され、被災者に給与された。

→阪神・淡路大震災前と比較して、大幅な人口減少はなかった。

【東日本大震災の実態】

- 東日本大震災では、「津波による浸水で仮設住宅の建設用地が不足したことに加え、東京電力福島第一原発事故で地元を離れる被災者も多かったため、現在地救助の原則は破棄」された(朝日新聞2012年1月29日付)。

→特に福島県では、他県への転出が多く、大幅に人口が減少している。

表 東日本大震災の影響による被災三県の人口の転出入の差（参考：阪神・淡路大震災の影響による兵庫県の状況）

	岩手県			福島県			宮城県			仙台市		
	平成23年	平成22年	対前年 増減数	平成23年	平成22年	対前年 増減数	平成23年	平成22年	対前年 増減数	平成23年	平成22年	対前年 増減数
3月	-1,787	-2,320	533	-5,941	-2,733	-3,208	-4,414	-1,163	-3,251	-2,071	-65	-2,006
4月	-1,814	-1,280	-534	-7,456	-1,807	-5,649	-4,975	326	-5,301	-72	852	-924
5月	-439	-146	-293	-4,127	-129	-3,998	-799	-126	-673	1,425	141	1,284
6月	-183	-153	-30	-2,720	-114	-2,606	-435	51	-486	1,045	157	888
7月	214	89	125	-2,147	-237	-1,910	593	-163	756	1,321	115	1,206
8月	248	-55	303	-2,961	-282	-2,679	1,112	-129	1,241	1,532	-18	1,550
計	-3,761	-3,865	104	-25,352	-5,302	-20,050	-8,918	-1,204	-7,714	3,180	1,182	1,998

	兵庫県			神戸市		
	平成7年	平成6年	対前年 増減数	平成7年	平成6年	対前年 増減数
1月	-4,867	545	-5,412	-2,659	353	-3,012
2月	-16,814	741	-17,555	-9,515	282	-9,797
3月	-15,434	4,316	-19,750	-10,409	2,605	-13,014
4月	-9,082	1,419	-10,501	-5,036	1,883	-6,919
5月	-3,846	650	-4,496	-3,248	411	-3,659
6月	-2,718	571	-3,289	-2,284	118	-2,402

※岩手県は合計では転出超過だが、平成22年と比較すると104人増加。

※福島県は輸をかけて転出超過。

※宮城県は合計では転出超過だが、7月以降は転入超過。特に仙台市は転入超過であり、平成22年と比較して約2千人増加。

第4章 被災地における住まい確保状況と災害協定の課題把握

災害協定の課題を把握するため、以下の2宅建協会に対してヒアリングを実施(4-2、4-3)

- 公益社団法人新潟県宅地建物取引業協会
- 公益社団法人宮城県宅地建物取引業協会

【ヒアリング結果】

● 災害発生から入居までに関して

- 中越地震の時は、応急借上げ住宅として提供できる物件情報整理は数も少なかったため容易であった。
- 東日本大震災の時は、物件情報を整理して行政に提供したが、役に立たなかった。むしろ、協会会員が持ち寄った募集中広告の紙の方が、物件の設備情報も載っていたので役に立った。
- 住宅所有者さんの理解を得るために、通常時から管理していることが必要不可欠である。

● 入居期間中に関して

- 入居期間中の支援は行政が行うものであり、宅建協会が行うのは難しいと思われる。
- 入居者の中には、自分が被災者であることを隠したがるケースもあり、そうなると一層支援は難しい。
- 岩手県では条例改正で、個人情報を協力団体に提供できることとされたが、岩手宅建には提供されなかった。
- 退去のことが何も決まっていないので、入居者も住宅所有者も不安を持っている。

● 退去・原状回復に関して

- 通常時よりも、原状回復のトラブルは発生していないと思う。(宮城では)日管協さんのしおりを配布したのも効果があったと思われる。
- 賃料が安い場合、賃料の2ヶ月分を貰っていても原状回復費用が足りないことがある。その場合、現状では住宅所有者が負担するしかない。

● 災害救助法に関して

- 現場で動くのは市町村担当者だが、市町村担当者は制度を理解していない。防災訓練が必要不可欠である。
- 覚書・運用細則を新たに規定したが、細かな事に関しても明文化は認めてもらえなかった。

第5章 災害協定のあり方と効率的に運用するための留意事項

5-1. 災害協定のあり方

● 災害の規模、被災状況に応じて、応急借上げ住宅を提供するスキームを設定する(判断は都道府県)

- 災害救助法が適用されない場合
- 災害救助法が適用されるが、応急借上げ住宅供与のための事務が被災県の事務能力を超えない場合
→行政が民間賃貸住宅を借り上げて被災者に供与する方法(マッチング方式)
- 災害救助法が適用され、応急借上げ住宅供与のための事務が被災県の事務能力を大きく超える場合
→被災者が自ら探した物件を応急借上げ住宅と見なして供与する方法(被災者自ら方式)

● 出口(退去)を想定する

□ 契約期間の延長

- 賃貸借契約期間の延長を行う場合(その期間、協力要請の有無)
- 賃貸借契約期間の延長を行わない場合

□ 退去時の立会

- 退去時に行政が立ち会う場合
- 退去時に行政が立ち会わない場合(立会い事務の委託、退去確認の方法)

● 物件の附帯設備等を反映する

- 建設型応急仮設住宅では「エアコン、ガスコンロ、照明器具、給湯器、カーテン」が附帯設備として標準提供
- 民間賃貸住宅では「エアコン、ガスコンロ、照明器具、給湯器、カーテン」が全て附帯しているのはレアケース
→不足している設備を取り付ける場合の費用負担
→退去時における、取り付けた附帯設備の取扱い方法

→上記を踏まえて、災害協定(案)及び災害協定覚書(案)を作成

第5章 災害協定のあり方と効率的に運用するための留意事項

5-2. 災害協定を効率的に運用するための留意事項

災害協定を効率的に運用するためには、下記の10項目についてあらかじめ検討することが重要である。

- 応急借上げ住宅制度の初動体制について
- 連絡体制について
- 緊急通行車両の申請や備蓄品・移動手段等の確保について
- 物件情報について
- 契約書・契約内容について
- 賃料・一時金の支払いについて
- 入居期間中の支援について
- 契約更新・再契約と退去について
- 応急借上げ住宅を実施するためのマニュアルについて
- 応急借上げ住宅を実施するための模擬訓練について

【参考】具体的な留意内容について

例えば、「応急借上げ住宅を実施するためのマニュアルについて」では、事前に用意することが望ましい書類としては以下のものを想定している。

各書類の具体的な内容については行政と事前に相談し、行政に準備を促すことが重要である。

● 災害協定及び災害協定覚書

● 応急借上げ住宅供与の実施フロー(災害時、大規模災害時)

● 実施関係者一覧

- 県及び市町村 担当部局一覧(災害時、大規模災害時)
- ○○県○○協会 本部・支部一覧
- 応急借上げ住宅協力者等一覧(住宅所有者、住宅数、協会会員)(市町村ごと)

● 様式

- 協力要請書式(マッチング方式・被災者自ら方式)
- 契約関係書類(契約書、重要事項説明書、等)

● 入居関係書類(入居申込書、使用許可書、誓約書 等)

● 退去関係書類(退去届、原状回復に関する書類、退去同意書 等)

● その他

- 民間賃貸住宅での生活のしおり
- 原状回復と災害時対応チェックリスト

第6章 災害時における円滑な支援を行うためのチェックリスト

6-1. 不動産関連団体のチェックリスト

第5章を踏まえ、災害時に応急借上げ住宅を円滑に提供するためには、以下の10項目について、行政と事前に相談し、チェックリストをあらかじめ作成することが重要である。

- 応急借上げ住宅制度の初動体制について
- 通信手段と連絡体制について
- 緊急通行車両の申請や備蓄品・移動手段等の確保について
- 物件情報について
- 契約書・契約内容について
- 賃料・一時金の支払いについて
- 入居期間中の支援について
- 契約更新・再契約と退去について
- 応急借上げ住宅を実施するためのマニュアルについて
- 応急借上げ住宅を実施するための模擬訓練について

【参考】具体的なチェックリストの内容について

例えば、「契約書・契約内容について」のチェックリスト(案)としては、下記項目が想定される。

【契約書(雛型)等】

□雛型となる契約書

※無い場合、契約書の内容確認方法について、予め都道府県と調整する必要がある。

※「割印」等を押す箇所を減らすための工夫について、予め都道府県と調整する必要がある。

○定期建物賃借契約の場合の準備

□「定期賃貸住宅契約についての説明書」雛型

※無い場合、その様式について、予め都道府県と調整する必要がある。

【契約内容の確認】

□間取りごとの賃料相場の変更があった場合の対応

【その他の書類について】

□応急借上げ住宅制度に協力する意向のある住宅所有者向けのリーフレット

①応急借上げ住宅制度の概要

②賃料の支払に関する説明

□応急借上げ住宅に入居する被災者向けリーフレット(初めて民間賃貸住宅に住む方向けのしおり)

【契約書類等の保管】

□契約書類等の保管場所

□契約書類等の保管する量

□宅建協会が被災した場合のバックアップ

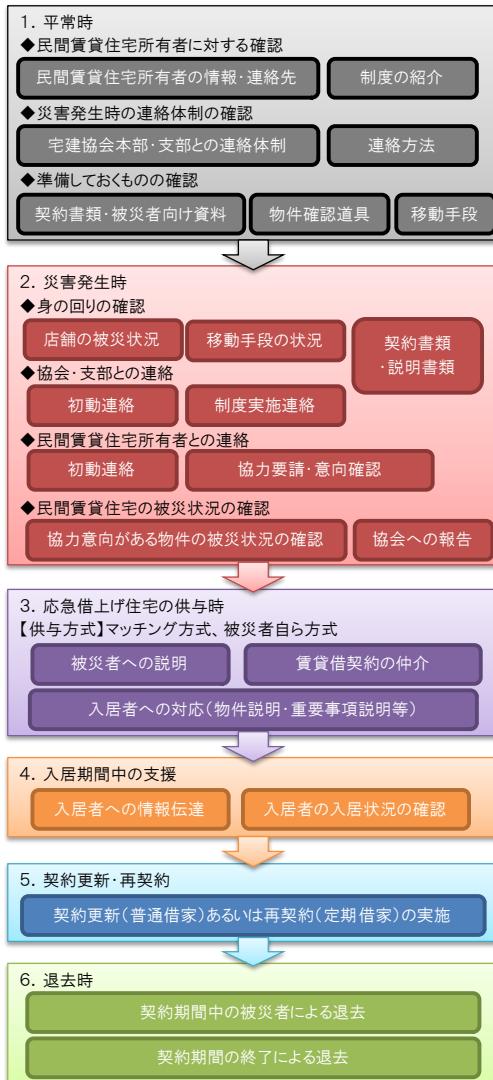
①宅建協会支部

②その他(例えば、関連団体本部が契約書類一式及びデータを保管し、本部から被災県に提供する等)

第6章 災害時における円滑な支援を行うためのチェックリスト

6-2. 宅建業者のチェックリスト

- 個々の宅建業者のチェックリストは、「平常時」「災害発生時」「応急借上げ住宅の供与時」「入居期間中の支援」「契約更新・再契約」「退去時」の6時点に分け、確認する内容を定めることが大事である。



①平常時

- **民間賃貸住宅所有者に関するチェック項目**
- **災害発生時の連絡体制について**
- 平常時に準備しておく備品等について**

②災害発生時

- **身の回りの確認**
- **協会・支部との連絡**
- **民間賃貸住宅所有者との連絡**
- **民間賃貸住宅の被災状況の確認**

③応急借上げ住宅の供与時

- **募集開始前**
- **賃貸借契約の仲介**
- **入居者への対応**

④入居期間中の支援

⑤契約更新・再契約

⑥退去時

【参考】具体的なチェックリストの内容について

例えば、「平常時に準備しておく備品等について」のチェックリスト(案)としては、下記項目が想定される。

○ 応急借上げ住宅の契約に関する書類はありますか？ 内容を確認していますか？

<input type="checkbox"/> 応急借上げ住宅契約書 (雑型)	<input type="checkbox"/> 内容を確認済み
保管場所は？	(場所を記入)
店舗が被災した場合の対応は？	(対応を記入)

○ 応急借上げ住宅に入居する被災者向けの資料はありますか？ 内容を確認していますか？

<input type="checkbox"/> 被災者向け資料	<input type="checkbox"/> 内容を確認済み
保管場所は？	(場所を記入)
店舗が被災した場合の対応は？	(対応を記入)

○ 災害発生後に民間賃貸住宅を確認するための道具は用意していますか？

靴	<input type="checkbox"/> 長靴	<input type="checkbox"/> スニーカー	<input type="checkbox"/> 安全靴
手袋	<input type="checkbox"/> 革手袋	<input type="checkbox"/> 軍手	
懐中電灯	<input type="checkbox"/> 懐中電灯	<input type="checkbox"/> 予備電池	
記録道具	<input type="checkbox"/> チェック用紙	<input type="checkbox"/> 筆記用具	
その他	<input type="checkbox"/> 予備バッテリー	<input type="checkbox"/> その他：	

※該当する「□」欄にチェック印をつける

○ 災害発生後の移動手段を用意していますか？

自動車	<input type="checkbox"/> ガソリンは入っていますか？
自転車	<input type="checkbox"/> パンクした時に修理するキットは用意してありますか？ <input type="checkbox"/> 空気入れは用意してありますか？

※該当する「□」欄にチェック印をつける