

寄稿

被災地の復興と定期借地権

一般社団法人都市農地活用支援センター 常務理事 佐藤 啓二
さとう けいじ
定期借地権推進協議会 運営委員長 大木 祐悟
おおき ゆうご

1. はじめに

大規模災害で多くの住宅が被害を受けた場合には、被災者には、当面は避難所が用意される。しかしながら、避難所には、例えば学校の体育館等があてられるため、プライバシーもなく住環境としても問題があることから、被災者に対しては早期に住宅の手当てをする必要がある。

さて、被災者に提供される住宅については、第一段階は仮設住宅であるが、仮設住宅はあくまで「仮の住まい」に過ぎないことから、その後に永住型の住宅の供給が必要となる。具体的には、比較的資力のある被災者は元の土地（あるいは別の土地を手当てして）に自力で住宅を再建するが、住宅の自力再建が困難な被災者の方には地方自治体（以下「行政」という）が災害公営住宅整備事業による災害公営住宅（「復興公営住宅」と呼ばれることもあるが、本稿では以下、「災害公営住宅」と言う）を用意することとなる。

なお、街区全体が被災したような場合には、防災集団移転促進事業（以下「防集」という）が利用されることがある。

さて、これら災害公営住宅や防集の検討を行うに際しては、用地確保が大きな問題となることが少なくない。現実には、東日本大震災の住宅復興においても、この点と建築費の高騰が大きな問題点になっているという話を聞く。このような場面に

において、定期借地権を活用することが、用地確保の問題を解決するための一つの手段となり得るとともに、地価が高い地区の場合には、定期借地権で土地を確保することにより用地費を圧縮できることが、建築費高騰への一つの対策もあり得るのではないかと考えている。

本稿では、災害復興に際しての定期借地権の活用の可能性について、東日本大震災と阪神淡路の復興の事例について筆者の調べた範囲についてその概略をまとめる。

2. 災害復興における住宅供給に際して定期借地権が利用される場面

まず、防集であるが、これは被災した土地を行政が買い取る代わりに集団移転先の土地を行政が用意する手法で、被災者はその土地を購入または借地したうえで土地上に建物を建築することとなる。なお、移転先の土地については、「買取り型」と「借地型」がある。

このうち「借地型」の類型の一つとして「定期借地権」という選択肢が成り立つわけである。

次に、災害公営住宅は、公営住宅の類型の一つとなるため、行政が土地を手当てして土地上に公営住宅を建築し、当該建物を被災者の方に賃貸することとなる。この際に、被災者の方の数が比較的少ない場合や、必要な数の災害公営住宅を建築

できる土地を行政が所有しているような場合には、建物を建築するための予算の捻出が最大の問題の問題となる。ところが、今回の東日本大震災のように被災者の方の数が多い場合には、公有地のみでは必要な住宅の確保が不可能であるため、まず土地の手当てが必要となる。ところが、特に三陸沿岸の被災地では高台でかつある程度まとまった規模の土地は限られることから、土地の確保が災害公営住宅の供給に際しての大きなボトルネックとなっていたようである。

こうした中で、「所有」ではなく「借地」により被災者用の住宅用地を確保するケースが宮城県内では数多く確認されている。因みに、この場合の「借地方式」では、殆どのケースで定期借地権を採用している状況にある。

（一社）都市農地活用支援センター（以下「都市農地センター」という）と定期借地権推進協議会では、平成 26 年 7 月に宮城県東松島市の防集と災害公営住宅について現地調査を行うとともに宮城県庁および岩手県庁から定期借地権の利用状況についてヒアリングを行ってきた。

また、併せて、阪神淡路の復興の際の定期借地権活用事例については、平成 21 年に定期借地権推進協議会で現地を訪問したい際に、兵庫県住宅供給公社の担当者等からヒアリングしたものと、平成 16 年まで活動をしていた定期借地権普及促進協議会の会報等を参考にしながら、この二つの震災の復興における定期借地権の活用事例について報告する。

3. 東日本大震災の住宅復興において定期借地権はどのように活用されたか？

今回の被災地の中で、仙台市や石巻市においては、現実に災害公営住宅の用地の確保の中で、定期借地権が利用されている。昨年のヒアリング時点では、仙台では 6 物件の災害公営住宅が定期借地権を利用して供給されており¹、また石巻でも実

績が 2 物件と計画中のものが 2 物件あるということであった²。

定期借地権が利用された主たる理由は、「復興には協力をしたいが、土地は手放したくない」という土地所有者の意向によるとのことである。

被災者の生活を安定させるためには、短期間で大量の災害公営住宅の供給が不可欠であるところ、買取り型だけ用地確保を行おうとすれば、先祖伝来の土地を手放したくないという気持ちをもつ人の協力を得ることは困難だろう。一方でその土地所有者も被災者の一人であることを考えると、復興には協力したいという気持ちも強く持っていることから、そうした際に用地確保の一手段として「定期借地権」という選択肢を有していれば、用地の提供に応じてくれる土地所有者も少なくないと考えられる。

加えて、地価が高い地区の場合には、定期借地権の利用は復興に要する費用の削減にも寄与できるわけであるから、選択肢の一つとして頭にいらしておくべきことであろう。

また、防集においても、前述のとおり所有権と借地権といずれかの枠組みが選択できる中、少なくとも仙台市においては昨年のヒアリング時点においては、既存の供給分の中で 90%が借地（定借）を選択しているようである³。また、東松島市のあおい地区においても、防集については定期借地権を利用している⁴。

ケースである。なお、仙台市の場合は、地上権方式の定期借地権を採用しており、地代の支払いは伴わない前提で権利金一括払い型の方式で対応しているようである。ちなみに、権利金の評価については鑑定評価を採用しているようである。

² 石巻市の定期借地権については、権利金＋地代方式を採用している。このうち地代については、定期借地権付き住宅の地代利回りに近い水準で設定しているようである（因みに定期借地権付き住宅の年額地代は地価の 1.1～1.3%程度である）。

³ 仙台市の防集で借地型を採用しているケースでは、従前の土地の買い取り代金を地代として償却することで、概ね当初 30 年程度以上（ケースバイケースで異なる）の期間は、地代が発生しない仕組みとなっている。

⁴ 東松島市では、定期借地権型の防集については、52 年の定期借地期間のうち当初 30 年間については申請により免除されることになっている。

¹ 仙台市では、災害公営住宅の供給に際し、公募買取り型方式も採用している。仙台市の定期借地権を利用した 6 物件の災害公営住宅のうち、3 物件は公募買取り型の

表 1 仙台市で供給された定期借地権を利用した災害公営住宅

所在地	土地面積	延床面積	構造・階数	棟数	間取り	戸数
若林区若林二丁目	12,505 m ²	11,679 m ²	RC5～7階建	3棟	2K～4K	152戸
宮城野区燕沢二丁目	4,824 m ²	4,149 m ²	RC7階建	1棟	2K～4DK	63戸
宮城野区新田東二丁目	1,987 m ²	2,210 m ²	RC4階建	1棟	2K～4DK	35戸
若林区六丁の目西町	3,025 m ²	6,961 m ²	RC10階建	1棟	2K～4DK	115戸
太白区諏訪町	2,820 m ²	4,264 m ²	RC7階建	1棟	2K～4DK	68戸
若林区卸町三丁目			RC9階建	1棟	2K～4DK	98戸

一方で、岩手県内では、ヒアリングをした限りでは災害公営住宅でも、また防集でも定期借地権を利用しているケースは報告されていない(なお、大船渡では普通借地権を利用して災害公営住宅を供給した事例はあるようである)。宮城県内では定期借地権活用の事例が多く報告されている中、岩手県内であり事例が多くないことの理由について、岩手県の担当者とも協議した結果、次のようなものがあげられるように考えている。

- ① 被災地が、三陸沿岸の比較的規模の小さな自治体が多く、地価も非常に安かったこと(地価が安いと、あえて借地するメリットが少ない)。
- ② ①とも関連するが、地価の安い地区であることから、「借地」という概念について住民もなじみがない。

このように、用地手当てについて、定期借地は必ずしも万能というわけではないが、少なくとも地価の高い都市部が被災するような場合には土地を手当てするために非常に有用な手法となるであろう。加えて、例えば宮城県東松島市の防集の用地確保について定期借地権が利用されているが、この地区の地価が高くないことを考えると、進め方次第では定期借地権による用地手当ての可能性はあるものと思われる。

4. 阪神淡路の復興で定期借地権が利用された事例

災害復興で定期借地権が最初に利用された事例

は、阪神淡路大震災の復興である。阪神淡路の復興では、定期借地権を利用した災害公営住宅は、当協議会で確認した事例では、尼崎市で一例ある⁵。

阪神淡路の復興に際しては、他に、被災した分譲マンションの建替えの際に、区分所有者の高齢化等の事由からマンションの再建資金を拠出できなかったケースにおいて、定期借地権を用いて建替えた事例が二事例確認されている。このスキームは、被災したマンションの土地を兵庫県住宅供給公社(以下「県公社」という)に売却し、県公社が当該地上に建物を建築したうえで、旧区分所有者に対して定期借地権付きで再譲渡をするものである。なお、この際、地価の20%相当の保証金を授受している(図1参照)⁶。

この方式は、県公社が土地を購入した金額と、定期借地権マンションを購入する際に各区分所有者が拠出する保証金の差額分を建物の購入資金の一部に投下することができるため、各区分所有者が再建後のマンションを購入する際の追加負担を相当程度軽くすることができる点がポイントとなる。

⁵ 尼崎の災害公営住宅の概要

所在地	尼崎市道意町
地積	約 4,900 m ²
所有者	法人
用途地域、建蔽率・容積率	第一種住居地域、60%/200%
構造・階数	WR・PC造 11階建て
間取り	1DK×106戸、2DK×44戸
竣工時期	平成10年5月

⁶ 平成20年定期借地権マンション研究会報告書と定期借地権推進協議会会報参照。

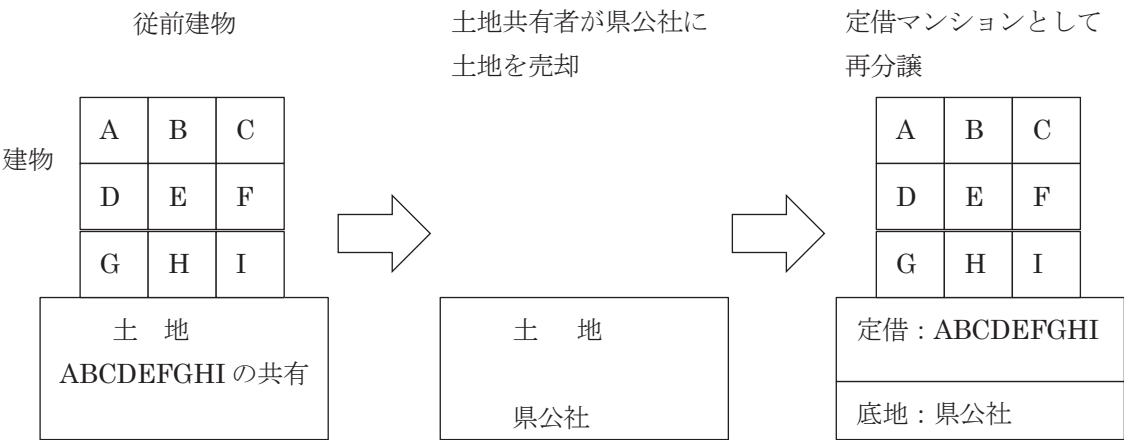


図1 阪神淡路の被災マンションの再生に定期借地権を利用した例

なお、地代については、県公社の土地購入代金から預託した保証金を差引いた額を借地期間で割り返したもので設定したようである。

このように、土地を購入せずに一定期間の利用権を確保できる定期借地権は、震災の復興に際して有効な手段となることが確認されている。

5. 定期借地権を利用した災害公営住宅用地を確保するための基本的な考え方

さて、次に、定期借地権を利用した災害公営住宅を確保するための資金計画について考えたい。

まず、災害公営住宅の用地を定期借地権で確保することについて、資金負担面で見ると次のような考え方がある。

表2

	一時金	月額地代等
ケース1	権利金	有
ケース2	保証金	有
ケース3	前払い地代	有
ケース4	権利金	無
ケース5	保証金	無
ケース6	前払い地代	無

これまでの災害における被災地の復興の際は、災害公営住宅の用地の確保については国からの助成はなかったが、東日本大震災における復興に際しては、土地の取得についても 7/8 の助成があっ

た。この土地の取得費とは、例えば土地を借り受けるに際して権利金を支払った場合はその権利金についても対象となった。

一方で、災害公営住宅を供給するために土地を借り受けた場合に支払う地代に関しては、助成の対象外である。このことから、上記表の中で、ケース1～ケース3の考え方は、地方自治体サイドに事後に地代負担が生じることを考えると、でき得れば検討の対象から除外したいものとなるであろう。

次に、ケース4からケース6についてであるが、まず、ケース5の保証金については、預託金にすぎず将来的に借地人に返還される金銭であることから助成の対象とはならない。またケース6の前払い地代であるが、「地代の前払いである」という特色から考えると、地代そのものが助成対象外であることから、こちらも助成対象になりえないこととなる。

このように考えると、東日本大震災の復興に際して、定期借地権を利用して定期借地権用地を確保する場合には、ケース4の手法が一番取り組みやすい手法となるわけである。

次に、定期借地権を法律上で分類すると、「地上権型の定期借地権」と「賃借権型の定期借地権」の二つに分類ができる。このうち、地上権は民法上の物権であることから、地代の授受は必要条件

ではないが、賃借権は「賃料」という対価をしはらうことで土地を借り受ける債権にすぎないため、賃借権を設定して賃料の授受がないという仕組みを構築することはできない。

以上から、東日本大震災における災害公営住宅用地の確保に定期借地権を利用する場合は、地上権型の定期借地権を設定して、権利金を支払うもののその後の地代の支払いは伴わない手法が望ましいものとなろう。現実には、仙台市は地上権型の定期借地権を設定するとともに権利金一括払い型で地代の支払いを伴わない事業方式により災害公営住宅用地を確保している。

なお、この際の権利金の考え方については、(一社)都市農地活用支援センターと定期借地権推進協議会により、「災害公営住宅に係る定期借地権取得費用の考え方について」を発表している。詳細は、同報告書に述べられているが、50年間の定期借地権を設定する場合において、月額地代を支払わず、一括払いの権利金とする場合の妥当と思われる権利金の水準は、地価の70%前後であろうと結論づけている。

6. 実務家の目から見た災害公営住宅の考え方

災害復興と定期借地権と言うテーマについては以上に述べたとおりであるが、最後に、本論説の執筆に際して災害公営住宅について見聞きした中で、実務家として感じた点について述べたい。

災害公営住宅も公営住宅の一部であることから、臨機応変に取り組むことは困難なことも少なくないだろう。しかしながら、一定の制約があるなかでも、対応が可能なものもあるだろう。その第一は、入居者希望者のニーズを考えることではないだろうか。

東松島市あおい地区の災害公営住宅を例に考えてみる。

同地区における災害公営住宅は、木造の二戸で構成される住宅が70戸、集合住宅2棟77戸、木造2階建て一戸建て住宅160戸であったが、被災者の組織であるあおい地区まちづくり整備協議会の専門部会である災害公営住宅部会の検討の中で、

災害公営住宅には高齢者が多いのに2階建ての一戸建て住宅ばかりでは支障がある旨の議論があり2階建てであるが長屋状で利用するのではなく、各階を一戸で利用する形態の住宅(以下「2階平屋建て住宅」という)への変更の要望が出されたそうである。

その結果、すでに計画が進んでいた第Ⅰ期では4戸だけが2階平屋建て住宅に変更することができたが、その後の第Ⅲ期、第Ⅳ期の木造住宅についてはその約9割を2階平屋建て住宅に変更することが出来たそうである。因みに、その大きな理由として、敷地面積が50坪/戸とかなり余裕があったことを挙げる事が出来る。

加えて、同地区では2階建て(長屋形式)の災害公営住宅については、2階部分に布団の干せるベランダを設置しているが、これも災害公営住宅部会からの要望により実現している。

次に、災害公営住宅の間取りは、いまだに、「2K」「1DK」「2DK」といったタイプであり、いわゆる「LDK」タイプがない状況である。住宅に求められる間取りについては立地特性等もあると思われるが、例えば仙台のような大都市部であれば、民間の賃貸住宅も含め新規に供給される住宅の間取りは「2LDK」「3LDK」といったものが中心になっているものと思われる。

この点については、災害公営住宅は、被災者の生活再建のためとはいいながらも、法律等で一定の縛りがあることは確かである。しかしながら、特に鉄筋コンクリート造等の堅固な建物を建てる場合には、今後数十年にわたりその建物が世の中に存するわけであり、将来的には被災者の方だけでなく、通常の公営住宅として機能することを考えると、少なくとも現在の基準で見て普通の水準の建物を建築しておくべきではないだろうか。

まず、下記の間取りが、尼崎で作られた災害公営住宅の間取りである。「尼崎市内で平成11年に竣工した地上11階建てのマンション」という視点から見ると、間取りの発想は少し古い感じがする。もちろん、部屋のリフォームをすれば、1DK

は広めのワンルームに、また2DKは1LDKにすることは可能ではある。

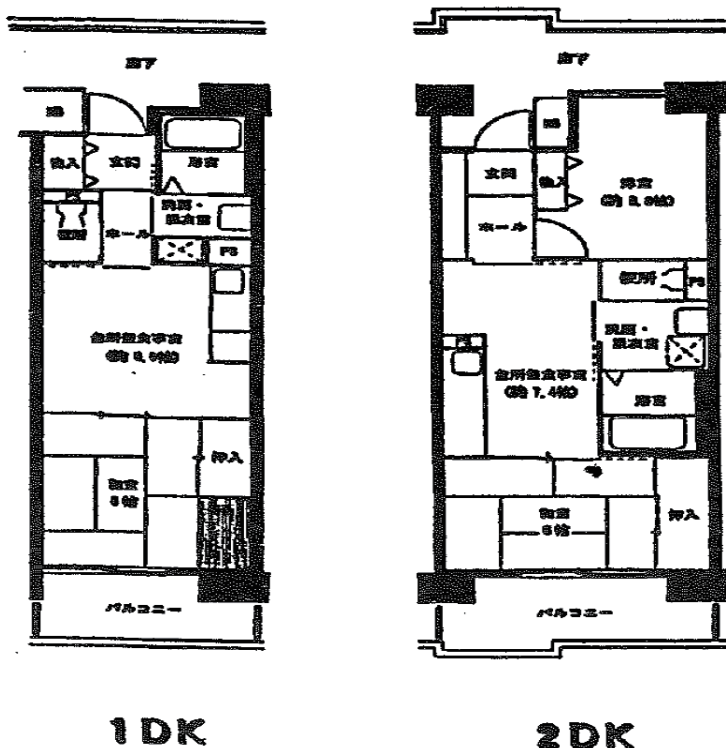
次の事例は、仙台で供給された災害公営住宅の間取りである。この間取りについては、「3K」については簡単なリフォームでキッチンと洋室を一体化した2LDKにすることも可能と思われるし、4Kの間取りもキッチンと南側の洋室および和室の変更で、3LDKあるいはリビングの広い2LDKに変更することが可能であり、尼崎のケースと同様に将来対応は可能なものとなっている。

ただし、リフォームをしなくて済むのであれば、そうした住宅の供給が望ましいし、もし法律や条例等で間取りについて何らかの制約があるのであれば、そうしたものは現在の水準に合わせて見直すべきではないだろうか。

災害の復興に際しては、実際には各地区で様々な工夫がなされている可能性があるが、残念ながら、そうした情報が広く一般に共有されていない。上記に挙げた中で東松島市の災害公営住宅のケースは本稿の主題である定期借地権によるものではないが、ヒアリングの中で筆者個人としてもこの考え方は多くの人が共有すべきだと思ったことから紹介した次第である。

7. まとめ

地震列島であり、また毎年のように風水害等でも大きな被害を受ける我が国では、災害に対する備えには常に留意する必要がある。特に建築・不動産の分野で考えると、基本的には災害に強い街づくり、災害に強い建築を常に志向すべきであるが、一方で自然災害は時に人知を超える規模で起きることもあるため、災害を受けた場合の復興の仕組みについての備えも重要である。



尼崎の災害公営住宅の間取り例

ところで、災害の復興の中で被災者の方の住宅復興に際しては、用地の手当てが住宅供給のボトルネックとなることが少なくないことは本稿でも述べたとおりである。そうした場合に用地手当ての一つの選択肢として定期借地権は有用な仕組みとなり得るわけである。

災害復興に際しては、現実には莫大な公費と様々な叡智が結集され、必要な対応が行われているものと思われるが、残念ながら、復興の過程で得られた知見の少なからぬ部分が、担当者の定年とともに失われているように思われる。本稿では、震災復興の土地供給の手法として定期借地権の利用の観点から筆者の知見をまとめたが、震災の復興の暁には、それぞれのプロジェクトについて、レポートなりの形でまとめられ今後に伝えられるようになることを望んでやまない⁷。

⁷ すでに、岩手県建築住宅統括課長の立場で仮設住宅供給の指揮をとられた大水敏弘氏（現岩手県大槌副町長）が「実証仮設住宅」という書籍を出版されている。こうした活動が広がることを望んでやまない。



仙台の災害公営住宅の間取り例