

仙台市東部沿岸地域の 復興事業における実務 —住宅金融支援機構との連携—



仙台市 都市整備局 市街地整備部
市街地整備事業課 区画整理係長
井藤 由親
(いとう よしちか)

平成11年3月北海道大学大学院工学研究科修了、同年4月東京都に入庁。平成15年4月仙台市に入庁。都市整備局住宅地部、計画部、復興事業局復興まちづくり部を経て、平成27年4月より現職。

1. はじめに

(1) 復興計画策定までの経緯

平成23年3月11日に三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の地震が発生しました。本市東部沿岸地域を巨大な津波が襲い、多くの尊い命が失われ、住まいや農地、ガスや下水道などのインフラや学校、港湾などの重要な都市施設が壊滅的な被害を受けました。

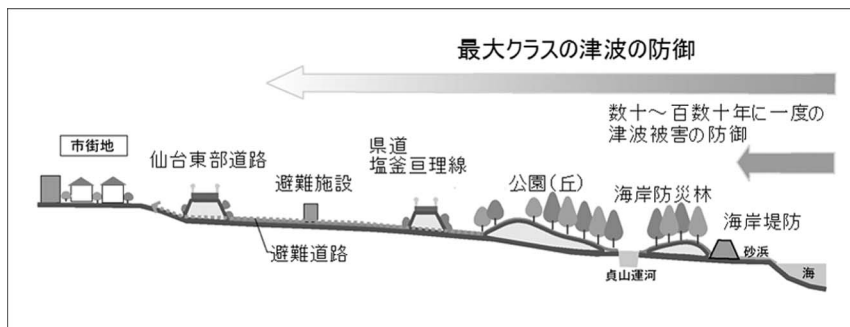
発災から約10日後の平成23年3月22日より都市整備局長から一般職員までが参加する東部地域の復興に向けた勉強会を週1、2回のペースで開催し、研究、検討を重ねました。そして、津波浸水シミュレーションを行いながら、津波防災施設の整備や住ま

いの安全確保と建築制限の考え方などについて説明を行うとともに、様々なご意見を伺い、平成23年11月に「仙台市震災復興計画」を策定しました。この計画では、自然を制御する「完全な防災」を目指すのではなく、自然災害から人命を守ることを最重視し、災害時の被害を最小化する「減災」を基本に、津波に対しては複数の対策による多重防御システムを構築することとしました。

津波発生時、仙台東部道路が堤防機能を果たし、それより西側への浸水の拡大が防止された教訓を踏まえ、海岸・河川堤防や海岸防災林の復旧だけではなく、海岸線より900mほど内陸に位置する県道塩釜巨理線の道路を現地盤面から6mかさ上げして堤防の機能を付加した道路を整備します。また、津波から避難するための丘や避難施設、避難道路を整備するなど、様々な津波減災対策を講じる計画としています。

このような海岸・河川堤防やかさ上げ道路などの様々な防災施設の整備を行ってもなお津波による危険性が高い地域（予測浸水深が2mを超える区域）について、住宅の新築や増築などを禁止する災害危険区域（約1,213ha）を平成23年12月16日に指定し、

図-1 津波防災施設の整備イメージ



安全な住まいの確保を図るため、防災集団移転促進事業により、西側地区への移転を促進することとしました。

(2) 防災集団移転促進事業

防災集団移転促進事業とは、災害が発生した地域または災害危険区域のうち、住民の居住に適当でないとい認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、当該地方公共団体に対し、事業費に対する補助が行われ、防災のための集団移転の円滑な推進を図るものです。移転者は、本事業による被災宅地の買取り制度・建物移転料・引越し費用・住宅再建資金に要する借入利子相当額に対する助成に加え、移転先宅地の購入または借地を選択することができます。

事業を進めるにあたっては、早い段階から説明会や個別相談会などを重ね、被災宅地の買取り価格や移転先の分譲価格及び借地料、住宅再建に係る利子相当額の補助金等、移転をする際の負担額の目安を移転者に示しながら、事業への理解が得られるよう努めました。

また、希望する移転先などを申出書により確認しながら、移転先の位置及び規模などを取りまとめ、平成24年6月15日に事業計画について国土交通大臣の同意を得ました。

本稿では、本市の復興事業の柱である防災集団移転促進事業における実務とその際の住宅金融支援機構（以下、「機構」と言う。）の協力・支援等についてご紹介します。

2. 事業推進に向けた実務

(1) 被災宅地の買取り

被災宅地は、移転者がその売却代金を移転先の住宅建築や生活費に充てることのできる資産でした。しかしながら、平成24年3月に移転対象地区のすべ

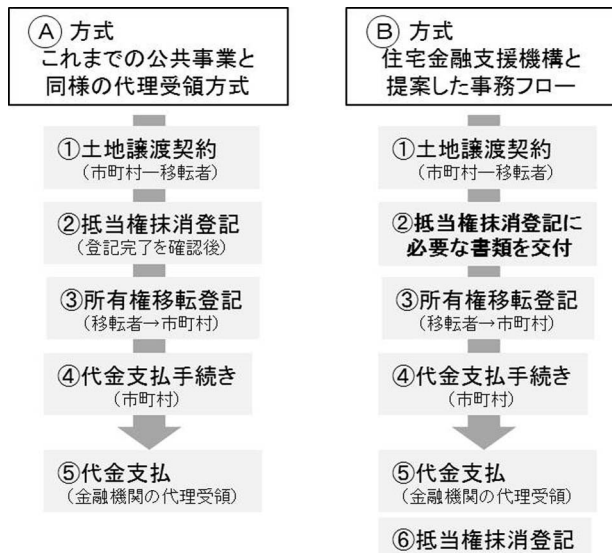
ての土地の登記簿調査を行ったところ、約3,300筆のうち約800筆、総額にして約240億円もの抵当権が設定（債務が完済したものの抵当権が解除されていないものも含む。）されていることが判明しました。これは、買取り用地のうちの約24%にあたります。

本事業は強制力のない任意事業であり、抵当権が設定された土地については、金融機関等の債権者と土地所有者との間で抵当権解除の合意が行われなければ、土地の買取りができません。特に、被災宅地の売却代金で債務が完済できない場合が課題でした。

そこで、機構や宮城県などの関係機関との間で実務協議を進め、平成24年5月、宮城県主催の金融機関向けの説明会において、銀行や信用金庫、農協など、計約40の機関に対し、復興事業に係る抵当権解除の課題などについて説明を行い、協力を呼びかけました。また、この説明会において、機構より、被災宅地の買取代金によって既存の住宅ローンを完済できない場合であっても、買取代金の入金が行われれば、抵当権解除に応じるという方針が紹介され、このことを受けて、後に県内各金融機関から同様の方針が示されました。

しかし、この買取代金の支払いと抵当権解除の事務フローにおいても課題がありました。本市のこれまでの公共事業では、買取代金を金融機関（債権者）が代理受領することを土地所有者が認めることで、代金支払い前に抵当権解除が行われた事例はありましたが、この方式（図2 ④方式）で、抵当権解除が代金支払いより先行すると、譲渡代金支払請求権を第三者に差し押さえられた場合に対抗できないことから、機構からは、抵当権抹消登記に必要な書類を交付する代わりに、抵当権が設定されたまま市が買取りし、代金支払いと同時に抵当権解除する方式（図2 ⑤方式）の提案がありました。

図-2 抵当権解除フロー図



これについては、「昭和45年10月16日建設省用発第39号 公共用地取得事務処理の適正化について」の通知により、土地代金支払いの前に抵当権を解除することとされていることが課題となりましたが、平成24年11月の宮城県主催の第2回金融機関向け説明会において、国土交通省より、同通知は、公共用地の取得の際に適正を期するとした通知であり、機構のスキームは、抵当権抹消書類の交付により、抵当権が確実に抹消されることから、同通知の運用の範囲内であるとの見解が得られたため、③方式の手続きにより買取りを進めることが可能となりました。

その結果、被災宅地の買取代金によって既存の住宅ローンを完済できない場合であっても、③方式による買取りにより、283件340筆もの抵当権登記を抹消するに至りました。

(2) 住宅ローンに対する補助

本事業では、移転者が住宅の建設・購入やその土地の購入に要した経費を金融機関から借り入れた際

のその借入額に対する利子相当額を、表-1に示す金額を上限に補助する制度があります。

表-1 借入利子相当額の補助の上限額

住宅の建設・購入	457万円
住宅用地の購入	265万7千円

この補助の特徴は、移転先の住宅が完成して金融機関から融資を受けた後に、将来予定される利子相当額が一括で補助されることです。

ただ、実務上の課題として、一括補助であることから、移転者が住宅を再建するにあたって受け取る補助金額として、将来の利子相当額を算出しなければならないことでした。具体的には、変動金利や固定金利期間選択型住宅ローンの場合どのように算定するかなどといった、いろいろな融資条件に対応する必要がありました。

また、住宅ローンを組むことは、一生に一度あるかないかというほどの大きなことであり、移転者だけでなく、補助事務を行う本市職員においても、住宅ローンを組むには、金融機関にどのような書類を提出し、どのような書類が手元に残るのかといった手続き上必要となる書類がよく分からないといった現実に直面しました。

そこで、機構に相談したところ、早く住宅ローン関係書類（「災害復興住宅資金借入申込書」、「融資予約通知書」、「返済額のご通知」など）を提供頂きました。

移転者が、説明会や個別相談会などを通して実物を手に取ることで、理解を深めることができ、その後の補助申請手続きを円滑に進めることができました。

(3) 借地契約と住宅ローン

本事業では、集団移転先で住宅を再建する場合、土地を購入するか借地するか選択できます。

借地契約の手法として、普通借地、定期借地、使用貸借の3つの手法が考えられましたが、機構との協議の中で、使用貸借では建物所有者の権利が弱く、当初の地主が本市ではあるものの、土地の所有権が移れば明渡し請求もあり得るため、どの金融機関からも融資は難しいとの助言を頂いたため、普通借地と定期借地で検討しました。

不動産鑑定を行ったところ、年間借地料は定期借地のほうが低く設定できることがわかりました。また、普通借地及び定期借地（地上権型）契約では権利金等一時金が大きく、これを無償とした場合、税務署から権利金等一時金が市から住宅再建者への贈与にあたる可能性があるとの指摘を受けました。

そのため、本市としては、移転者の負担が最も小さい定期借地契約（賃借型）を選択することとしました。

表-2 普通借地と定期借地

	普通借地	定期借地 (地上権型・賃借型)
借地期間	30年以上	50年以上
借地料 (年額)	鑑定評価 (土地代×2.0%)	鑑定評価 (土地代×1.5%)
権利金等 一時金	土地価格の 50~60%	低額 (賃借型がより低額)

以上の借地契約手法の検討と並行して、平成23年11月、各金融機関に借地向け住宅ローンの有無について照会したところ、その取扱いがほとんどありませんでした。

この照会から、機構との連携が始まりました。機構からは、災害復興住宅融資のパンフレットを持参

し、借地上の建物に同融資が可能なことなど詳細な説明がありました。その後、定期借地契約（賃借型）を採用した際に起こる抵当権設定できない借地上で建物への融資も可能とすることまで了解して頂き、そのことを同融資の取扱金融機関である民間金融機関に説明して頂くことで、民間金融機関独自の借地向け住宅ローンの取扱いも新規に創設されていきました。

さらに、借地上の建物に住宅ローンを設定する場合、通常、地主の承諾書（または借地に関する念書）の提出が金融機関から求められますが、機構と本市が覚書を締結することで、それを不要とし、移転者が揃える必要書類や本市における事務手続きの省略化を考慮頂き、被災者目線で対応して頂きました。

(4) 借地料免除制度

同事業においては、移転者の移転に伴う経済的な負担軽減のため、被災宅地を買い取ることができるものの、被災によって減価（市街化区域では20%、市街化調整区域では25%減価）しており、移転者からは被災前の価格での買取りを強く要望されていました。

また、今回の震災後、本事業において、移転元に残存する住宅に対する建物移転料の補助が認められましたが、そのことについて国が明示したのが平成24年12月になってからであり、それまでに住宅を解体した方がいること、また、ほとんどの住宅は津波により流失していることから、被害が大きく、より手厚い支援が必要な大多数の方は建物移転料の補助が受けられず、不公平感の大きい制度となりました。

このような背景から、移転者間の支援バランスにも配慮しつつ、住宅再建の負担軽減を図り、再建を促進するため、移転先の土地を本市から借地して住

宅再建する場合に、被災前後の土地価格差額と流失建物等の移転料相当額の合算額を借地料から免除する制度を本市独自で創設することとしたものです。

また、免除期間は、住宅ローンの最長返済期間が35年であることを踏まえ、免除期間の平均値が概ね30年から40年程度となるように、借地料免除額の上限額を、市街化区域に移転する場合は10百万円、市街化調整区域に移転する場合は8百万円として設定しました。なお、上記で算定した免除額による免除期間が50年を超える場合は、免除期間を50年としました。

この考えを機構に示したところ、借地契約期間の全部の借地料を免除することは、借地契約ではなく使用貸借になるとのことから、免除期間の上限50年はそのままに、実際の契約から建築完了に必要な期間を考慮し、加えることで、定期借地契約期間を52年としました。

その結果、借地料免除実施宅地数は、借地572宅地中565宅地となり、平均借地料免除期間は、約32年でありました。このうち、残存する建物移転料の補助を受けた方を除けば、平均約34年となり、当初に制度設計した目的を概ね達成する支援制度になりました。

3. 個別相談会の実施

(1) 集団移転個別説明会

移転者の理解を得るために、事業概要や支援制度の内容等について、平成23年12月17日～26日に計14回、集団移転事業に関する説明会を開催しました。この第1回の説明会に機構から出席頂き、移転者の多くが必要とする住宅ローン関係資料（災害復興住宅融資）を配布し、年金受給者であっても80歳まで

なら融資可能であることなど、具体的にかつ明瞭に住宅ローンの制度についてご説明頂きました。

また、移転者がどのように再建するかを決めることができるよう、平成24年3月24日～28日に計6回、同説明会（第2回）を開催し、移転検討地区の情報提供などを行いました。同説明会では、受領できる補助金額や移転再建に係る負担額を個々に算出することができる「防災集団移転促進事業に係る個人の費用負担額の算出表」や再建時期がイメージできる「防災集団移転促進事業の想定スケジュール」を作成・公表するなどにより説明を行いました。

具体的に説明は行いましたが、移転者の方々置かれている状況はそれぞれ違うため、個々の状況に応じたきめ細やかな対応を行っていくことが必要と考え、個別相談会を開催しました。

表-3 個別相談会における相談件数

	集団移転 相談	住宅ローン 相談
第1回 3会場21日間 (H24 1/16～2/5)	480件	61件
第2回 3会場14日間 (H24 3/5～3/18)	264件	40件
第3回 3会場20日間 (H24 4/11～4/30)	520件	74件
第4回 3会場13日間 (H24 6/26～7/8)	388件	84件
第5回 3会場14日間 (H24 10/11～10/24)	221件	71件
第6回 2会場14日間 (H25 7/3～7/16)	245件	48件
第7回 2会場14日間 (H26 1/23～2/5)	197件	64件
第8回 2会場8日間 (H26 8/28～9/7)	106件	35件
合計 (118日)	2,421件	477件

移転者が再建するにあたっては、移転者それぞれが受け取ることのできる補助金額を算出し、移転の際の負担額を明示することに加えて、住宅ローンを含む場合の融資可能額を提示することが必要かつ重要であると考えました。

そこで、毎回、機構に相談窓口を開設して頂き、住宅ローンに関する一般的な相談から、移転者の個々の状況に応じた融資額とその返済シミュレーションをその場で行って頂くなど幅広く協力して頂きました。

(2) 専門家等からの支援

仙台弁護士会では、「災害委員会」を立ち上げ、個人版私的整理ガイドラインの利用等、被災者の要望に応えるべく、震災直後から無料相談等を実施しました。本市も法的支援を必要とする被災者が多数いることが見込まれたので、同弁護士会との定期的な情報交換を実施しました。その定例会では、本市の復興事業の実施状況や二重ローン問題等の生活再建支援に向けた法的課題について情報共有を行いました。その中でも特に、住宅ローン関係の課題が多く出されたため、機構にも同席して頂き、金融機関側から見た諸課題や意見等を述べて頂きました。

そして、平成25年度からは、弁護士等の専門家、機構、本事業の担当者が協力して無料相談会を開催しました。合同で行うことで、例えば、被災宅地の買取りについて、同土地に複数の抵当権が設定されている場合の解除について円滑に調整できるなどの成果も得られました。

表-4 仙台弁護士会との定例会状況

年度	H24	H25	H26	H27	H28
回数	11回	5回	5回	5回	5回

表-5 本市における弁護士などの専門家や住宅金融支援機構による無料相談会の実施状況

年度	弁護士等専門家		機構	
	開催数	相談件数	開催数	相談件数
H23	1回	12件	—	—
H24	4回	70件	—	—
H25	2回	27件	8回	327件
H26	4回	35件	12回	357件
H27	3回	40件	12回	218件

※1回の開催につき、2日間窓口を開設。
※相談対象は本市全体で、東部沿岸地域に限らない。

4. おわりに

本事業は、本市の震災復興計画期間である平成27年度末までに事業を完了させることを目指して実施し、概ね予定どおりに進みました。

これは、国の強力な支援や柔軟な対応、他都市からの応援職員の派遣、加えて、移転した方々が再建に向け主体的に考えたことなど、いろいろな方々のご支援ご尽力によるものだと思います。なかでも、国の政策実施機関である機構が、被災宅地の買取りの際に担保割れしても抵当権を解除することや移転先地の担保設定できない借地上で建物に対する融資を行う等の金融機関としての先導的な役割を担って頂いたことで、事業を円滑に推進することができました。

今回の震災を通して、田弘芳樹さん、木口寛さん、仁熊克典さん、平賀裕士さんをはじめとする機構の多くの皆様からご支援ご協力を頂いたことに、心より感謝申し上げます。