

マンションの老朽建替え事例における合意形成の特徴
- マンション建替えにおける合意形成プロセスの構造 その1 -

CHARACTERISTICS OF CONSENSUS BUILDING IN RECONSTRUCTION PROJECTS
OF DETERIORATED CONDOMINIUMS

- Structure of Consensus Building Process in Condominium Reconstruction Part 1 -

米野 史健
Fumitake MENO

This paper aims to clarify structure and characteristics of consensus building process in reconstruction projects of deteriorated condominium. To describe plural cases in a same frame, the conceptual model of process was produced which consists of four stages (preparation, examination, formalization, execution) and five procedures (organization, introduction of expertise, conception, coordination, confirmation of decision). Applying this model, 33 cases of reconstruction project were examined and activities to build consensus by unit owners were systematized to time series charts. From comparative analysis of these cases, some characteristics were observed: 1) activities concentrate on specific stage and procedure, especially conception in formalization stage; 2) practical agreement of each unit owner is not expressed until whole reconstruction plan is completely fixed; 3) reexamination of plan, selection of expertise, and confirmation of intention are essential point on consensus building process.

Keywords: Condominium, Reconstruction, Consensus Building, Unit Owner, Management Association

マンション, 建替え, 合意形成, 区分所有者, 管理組合

1. はじめに

我が国でのマンション建替えの事例は、老朽化等に伴う建替えがこれまでに全国で82件、阪神・淡路大震災による被災マンションの再建が108件あるとされており^{注1)}、マスハウジング期に大量に供給された物件で機能的・社会的な劣化が進むにつれて、今後建替えのニーズはより大きくなるものと思われる。これを受けて、2002年6月に「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」が制定、2002年12月に「建物の区分所有等に関する法律」が改正されるなど、近年建替えに関する制度の整備が進められている。これらによって建替え決議の規定が明確になり、また決議後に事業を円滑に実施する仕組みが整えられたが、決議に至るまでの合意形成は、各マンションの区分所有者の自助努力によらざるを得ない。その意味では、過去の建替え・再建事例で行われた合意形成のプロセスを元に、一般的・基本的な構造とその特徴を明らかにして、今後行われる建替え合意形成のガイドラインを示すことが求められる。

この観点から既存研究をみると、老朽建替えに関しては個別事例の実態を示す論文¹⁾や複数事例を分析して事業上の問題点をまとめる論文²⁾があり、被災再建に関しても復興過程に関する事例研究³⁾やコンサルタントの役割に着目した研究⁴⁾があるが、老朽建替え・被災再建を含めたマンション建替え一般の合意形成のプロセスを扱い、その基本的な構造を明らかにした研究はみられない。

よって本研究では、過去の建替え・再建事業での合意形成を元にして、今後行われる建替えに対応しうる一般的な合意形成のプロセスを示すことを目的とする。このため、まずは合意形成のプロセスを概念的に構築することを試み、この概念モデルを用いて過去の事例での合意形成を記述し整理することで、モデルの妥当性を検証するとともに、従来の老朽建替え事例及び被災再建事例の特徴・相違点を明らかにする。その1となる本稿では、概念モデルの提示と老朽建替え事例の分析を行う。

2. 合意形成プロセスの概念モデル

既存研究による知見等を元に考察すると、建替えの合意形成プロセスは、いくつかの異なるレベルの合意を積み重ねていく「段階」と、各段階において必要となる計画をつくり理解を得ていく「手順」との、2つの要素から構成されるものと考えることが出来る^{注2)}。

(1) 合意形成の4つの段階

建替えの発意に始まり事業が実施されるまでの過程を、活動の目的と内容、主要な活動主体の観点から分割すると、[図1]に示す4つの段階に分けて捉えられる。各段階の概要は次の通りである。

準備段階：有志の勉強会で建替えの情報が集められ、他の区分所有者への普及啓発が行われる。一定の理解が得られた時点で、管理組合として正式に検討するよう提起がなされる。

* 国土交通省国土技術政策総合研究所住宅研究部 研究官・博士(工学)

Research officer, National Institute for Land and Infrastructure Management, Dr.Eng.

検討段階：改善方策の情報を幅広く収集し、対応の可能性を考察する。検討を通じて建替えが必要という総論での賛成が得られた時点で、管理組合として建替えを目指す旨の方針を確認する。

計画段階：計画策定を依頼する事業協力者を選定し、所有者の意向を把握・調整しながら計画を検討する。計画がまとまり、所有者の合意が得られた段階で、建替え事業の合意の確認を行う。

実施段階：建替えに参加する所有者で組合を結成し、権利変換計画や建替え後の住戸位置を決め、実施計画を策定する。全てが確定したのを受けて工事の契約を締結し、事業を実施する。

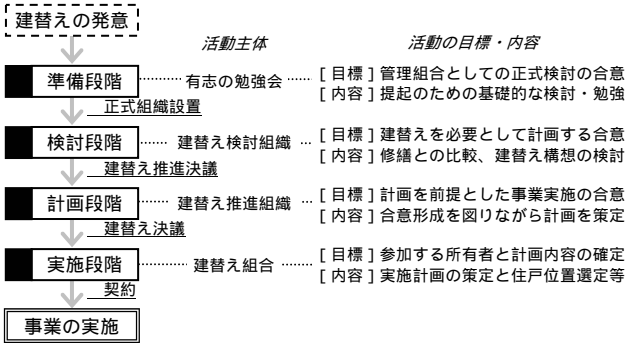


図1 建替え合意形成を構成する4つの段階

(2)合意形成の5つの手順

それぞれの段階で行われるべき合意形成の活動は、基本的には共通した要素を持つと考えられ、その進め方は以下に示す5つの手順から構成されると考えられる。各手順の概要は以下の通りである。

- A組織の形成**：活動の中心となり、維持管理とは異なる建替えの問題を専門に取り扱うための組織を設置する。各段階で活動は異なるため、目的に応じて組織を結成または改組する必要がある。
- B専門情報・職能の導入**：専門情報を収集し理解するとともに、各段階に必要な職能を判断・選定し、協力を受ける体制を作る。
- C計画の検討・策定**：所有者の意見・要望を把握して反映させながら、所有者に受け入れられ納得出来るような内容の現実的かつ魅力的な計画案を、専門家と協力して策定する。
- D意見の交換と調整**：計画案を分かりやすく所有者に示した上で意見交換を行い、意見を取り入れて案を改善するとともに、計画の考え方や趣旨を説明して理解を得る。
- E意思の確認**：当該段階での検討内容を承認するとともに、次の段階の活動に進むという意思を、区分所有者全体で確認する。

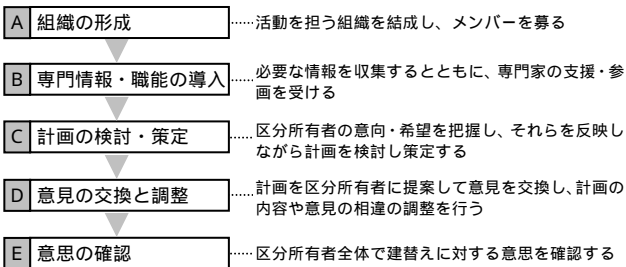


図2 各段階を構成する5つの手順

(3)建替え合意形成プロセスのモデル

以上の4つの段階・5つの手順の考え方を合わせると、マンション建替えにおける合意形成プロセスの全体は、[図3]に示すようなモデルで捉えることが出来る。

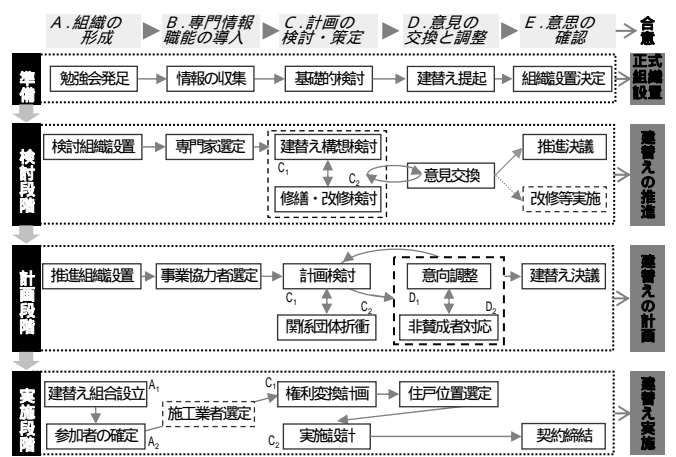


図3 建替え合意形成プロセスのモデル

同じ手順を繰り返しながら段階を上がっていくとの捉え方は、計画論での策定プロセスの考え方に基づいている。苦瀬による都市計画の計画手順に関する研究⁵⁾では、「フェーズ=段階」と「ステップ=問題解決手順」からなるプロセスで策定が進むとしており^{注3)}、既成市街地の共同建替えを論じた早田の論文⁶⁾でも、何度も行きつ戻りつしながら次第に全体を深めつつ合意を高めていく「フィードバック型のステップアップ・プロセス」が示されている^{注4)}。本研究の考え方もこれらと共通しており、建替えの合意形成を区分所有者自らによる計画策定及び意思決定の過程としてみている。行政やプランナーが専門的な計画技術を用いて行う作業と、区分所有者による活動とは異なる部分もあるが、適切な合意形成を行う上では、このような科学的で明示的なプロセスが必要不可欠と思われる。

なお、早田は同論文で前記プロセスを通じて進む「住民の合意の深化モデル」を合意の質と量の2軸を用いて示した上で、「合意が量的に達成されていても実質がともなわないことは多い」と述べているが、マンション建替えの場合には各段階で達成されるべき合意の質(内容)と量が区分所有法等で実質的に規定されている。準備段階では正式組織設置のために2分の1以上の合意、検討段階の推進決議では活動費用を修繕積立金等から拠出するため4分の3以上の合意、計画段階の区分所有法に基づく建替え決議では5分の4以上の合意がそれぞれ必要であり、実施段階では不参加者の権利が売渡請求により集約され全員合意という形をとるようになっており、モデルの理想型に近い形といえる。この意味で、マンション建替えではこのような概念モデルがより当てはまりやすいと考えられる。

3. 事例分析の枠組

概念モデルを用いて、これまでに建替えが行われた事例における合意形成の過程を記述し、モデルの妥当性を検証するとともに、老朽建替え事例での合意形成の特徴を明らかにする。

合意形成のプロセスを分析するためには、いつ誰によってどんな活動がなされて、結果としてどのような形で合意に至ったかが分かる、事例の実態を詳しく表した情報が必要であり、そのためには建替え事例に直接に関わった関係者へのヒアリング調査を行うことが望ましい。しかし、モデルの妥当性及びプロセスの一般的な構造を問う本研究の趣旨からは、出来るだけ多数の事例に関する情報を用いることが求められ、個々の事例に対する詳細なヒアリングを積み

重ねる方法には限界がある。そこで、マンションの建替えに関する既存の研究論文・調査研究報告・雑誌記事等の関連文献を収集し、それらに記載されている建替え事例における具体的な活動に関する情報を整理することで、個々の事例の合意形成プロセスの概略をつかみ、分析に活用する。

以上の考え方に基づいて建替え事例に関する既存文献を収集、複数の文献に掲載されているが同一とみられる物件は事例名・所在地・建物特性等の基本項目を用いて情報を整理統合して、各事例に関する合意形成プロセスの情報を把握する^{注5)}。この作業によって一定量の情報が得られた。[表1]に示す老朽建替え事例(老朽化等を契機とした建替え)33件を分析対象とする^{注6)}。

各事例で行われた諸活動の情報を年表の形で整理し、個々の活動が[図3]の概念モデルのどの段階・手順に当てはまるかを、活動の持つ意味及び前後の関係性から判断して、モデルの枠組みを用いて事例のプロセス構造を記述する。なお、事例によって情報量には差があり、10数件の活動項目しか記載されていない事例から、小さな活動まで事細かに述べられている事例まで様々である^{注7)}。また、文献によって調査の仕方や着眼点が異なるため、実際には行われていたが明らかにならなかった・記載されなかった活動もあると予想される。二次的な情報を用いるために生じる問題であるが、文献の大半は関係者から得た情報を元に過程の全体を表したものであり、関係者はヒアリング等の際に主要な活動や強く意識される重要な活動に関してはおおよそ語っているものと捉え、また執筆者もプロセスの全体像が分かるように情報をとりまとめていると捉えれば、行われたとして文献に記載されている活動によって構造の大枠は明らかになるものと考えられる。

表1 老朽建替えの対象事例

No.	所在地	初期		建替 入居年 竣工年	戸数		戸面積		容積 倍率	事業手法	合意 期間
		従前	建替後		従前	建替後					
T1	東京都渋谷区	1956	1975	90	273	46	64	4.34	等価交換	6.0	
T2	東京都目黒区	1958	1986	68	99	35	67	2.81	等価交換	3.5	
T3	東京都新宿区	1958	1986	24	23	49	77	1.40	自主建替	2.9	
T4	東京都中野区	1957	1987	60	81	44	60	2.55	等価交換	9.7	
T5	兵庫県芦屋市	1958	1988	72	123	59	71	3.67	等価交換	2.3	
T6	東京都大田区	1958	1989	105	132	52	83	2.84	等価交換	9.3	
T7	横浜市港北区	1968	1989	18	30	44	54	1.65	等価交換	1.7	
T8	東京都墨田区	1926	1990	102	165	30	61	3.47	再開発	8.2	
T9	神奈川県相模原市	1963	1991	72	122	35	71	2.62	等価交換	2.3	
T10	東京都港区	1958	1992	33	50	81	102	3.58	等価交換	4.4	
T11	東京都品川区	1955	1992	16	27	53	81	2.86	等価交換	6.3	
T12	東京都渋谷区	1957	1992	62	69	44	90	2.23	等価交換	4.8	
T13	東京都渋谷区	1959	1992	32	36	48	74	2.23	等価交換	不明	
T14	東京都世田谷区	1958	1993	56	71	47	100	3.13	等価交換	5.7	
T15	茨城県古河市	1970	1993	64	164	48	75	3.28	等価交換	2.4	
T16	神奈川県鎌倉市	1958	1993	114	141	35	89	3.12	等価交換	5.8	
T17	神奈川県相模原市	1969	1993	48	80	45	68	4.85	等価交換	4.8	
T18	愛知県名古屋	1956	1993	25	25	55	70	1.27	自主建替	0.8	
T19	東京都世田谷区	1958	1993	156	226	42	82	3.32	等価交換	4.4	
T20	東京都江東区	1926	1994	315	547	30	64	3.99	再開発	10.8	
T21	東京都板橋区	1957	1995	135	271	39	72	4.25	等価交換	3.8	
T22	大阪市阿倍野区	1967	1997	68	90	57	73	1.51	等価交換	6.5	
T23	大阪市平野区	1967	1997	64	123	50	83	2.48	等価交換	7.8	
T24	東京都江東区	1957	1997	320	644	38	61	3.68	等価交換	4.4	
T25	福岡市城南区	1957	1998	168	201	48	80	2.10	等価交換	7.0	
T26	東京都大田区	1957	1999	256	447	55	96	2.97	等価交換	7.7	
T27	大阪府豊中市	1970	1999	150	263	60	74	2.12	等価交換	3.6	
T28	神戸市東灘区	1958	2000	32	64	42	81	3.18	等価交換	9.2	
T29	東京都渋谷区	1926	2000	327	501	32	103	6.34	再開発	16.7	
T30	東京都杉並区	1957	2001	112	188	42	97	3.05	等価交換	12.4	
T31	東京都荒川区	1929	2001	95	250	33	65	4.35	再開発	12.5	
T32	東京都中央区	1954	2001	30	126	28	60	1.71	等価交換	5.0	
T33	愛知県名古屋	1967	2002	90	142	47	76	2.10	等価交換	4.1	

(注) 網掛けは筆者がヒアリングした事例
「住戸面積」は住戸当たり専有面積の最頻値または範囲の中央の値(m²)
「容積倍率」は従前の利用容積率(=延床面積÷敷地面積)に対する建替後利用容積率の比(倍)
「合意期間」は活動開始から 建替え実施の合意が得られるまでの期間(年)
(なお斜体のT3,T5は開始時期が不明のため、A.検討組織設置からの期間である)

4. 老朽建替え事例における特徴の分析

概念モデルの段階・手順の項目に分類された個々の活動がプロセスの中で行われた順序を整理したのが[表2]のチャートである。ここでは横軸に段階及び手順をとっており、モデルで想定した順序で合意形成が進むならば、活動は左から右へと直線的に進む。しかし実際の合意形成は、立ち戻って前の手順を行ったり、一度行った手順を再び繰り返すため、チャートは一直線ではなく行ったり来たりを繰り返す形で示される。

(1) 段階に関する特徴

表中に示される活動項目が多く繰り返しが多数みられる部分が、合意形成で重要な意味を持っていると考えれば、項目の出現数が最も多いのは「C.計画段階」であり、中でも「B.事業協力者選定」は出現数が97と最も多く、項目の出現総数の9.8%を占める^{注8)}。この段階では「C.計画検討」が72件、「D.意向調整」が73件、「E.建替え決議」が63件と、その他の項目も多数見られる^{注9)}。「B.事業協力者選定」に該当する項目が多い事例(T14等)では、コンペによって事業協力者とともに計画案を選定するものが中心であり^{注10)}、「C.計画検討」と合わせて考えれば、具体的に計画内容を決める部分に力点がおかれるということが出来る。

計画段階の他では、「検討段階」の「B.専門家選定」が25事例で69件とこれらに匹敵する出現数がみられる。その内容では、建替え実施を前提としてデベロッパー等へ協力を依頼するもの(11事例:T2,T15等)や、建替えの可能性を多角的に検証するためにコンペを行い、選定した案をそのまま計画段階に持ち込むあるいは最終選定は計画段階で行うもの(T5,T7,T14,T22,T27)が多くみられる。後者はT22が典型的で、建替えを行うという方向性(推進決議)を確認しないままに計画案のコンペを行い、選ばれた案に関して意見交換を行って具体的に内容を詰めていく形である。このようにみれば、上記の検討段階の活動も計画段階の持つ意味に近く、実質的には計画段階の「B.協力者選定 C.計画策定 D.調整 E.決議」という部分が、合意形成の根幹になっているということが出来る。

計画段階に重点がおかれる場合には、取り組みの開始から計画段階に至るまでは直線上に進むものが多い。検討段階では1,2の活動しか見られない事例(T3,T7)や、準備・検討段階は直線的に進んでいるのに計画段階に入って繰り返しが増える事例(T12,T14,T21)、準備段階の最終合意である「正式組織の設置」と検討段階における合意の「建替えの推進」が合わせて確認され、検討段階が省略されている事例(T2,T16,T18,T24)などが典型的である。前者2つに関しては、等価交換方式により所有者の自己負担がないまたはわずかで済むために、検討段階で建替えの必要性や是非等がほとんど問われないままに、計画を具体的に詰める段階にまで話が進んだためと考えられる。後者では、準備段階において比較的活発な活動がみられており、有志の組織が行う活動によって建替えの実施自体に関する同意が得られ、一気に計画段階へと進んだものといえる。

なお、「準備段階」の活動がみられずに「正式組織の設置」が確認され、「A.検討組織設置」から活動がはじまる事例がみられる(T6,T8,T12,T13,T32,T33)。これらでは建替えの発意が有志ではなく管理組合の理事からであり、理事間での意見交換を経て、正式組織の設置が理事会から区分所有者に対して提起され、了解を得て検討組織が設置されたものである。このように、理事会が最初に建替

表2 一般建替え事例の合意形成プロセスチャート

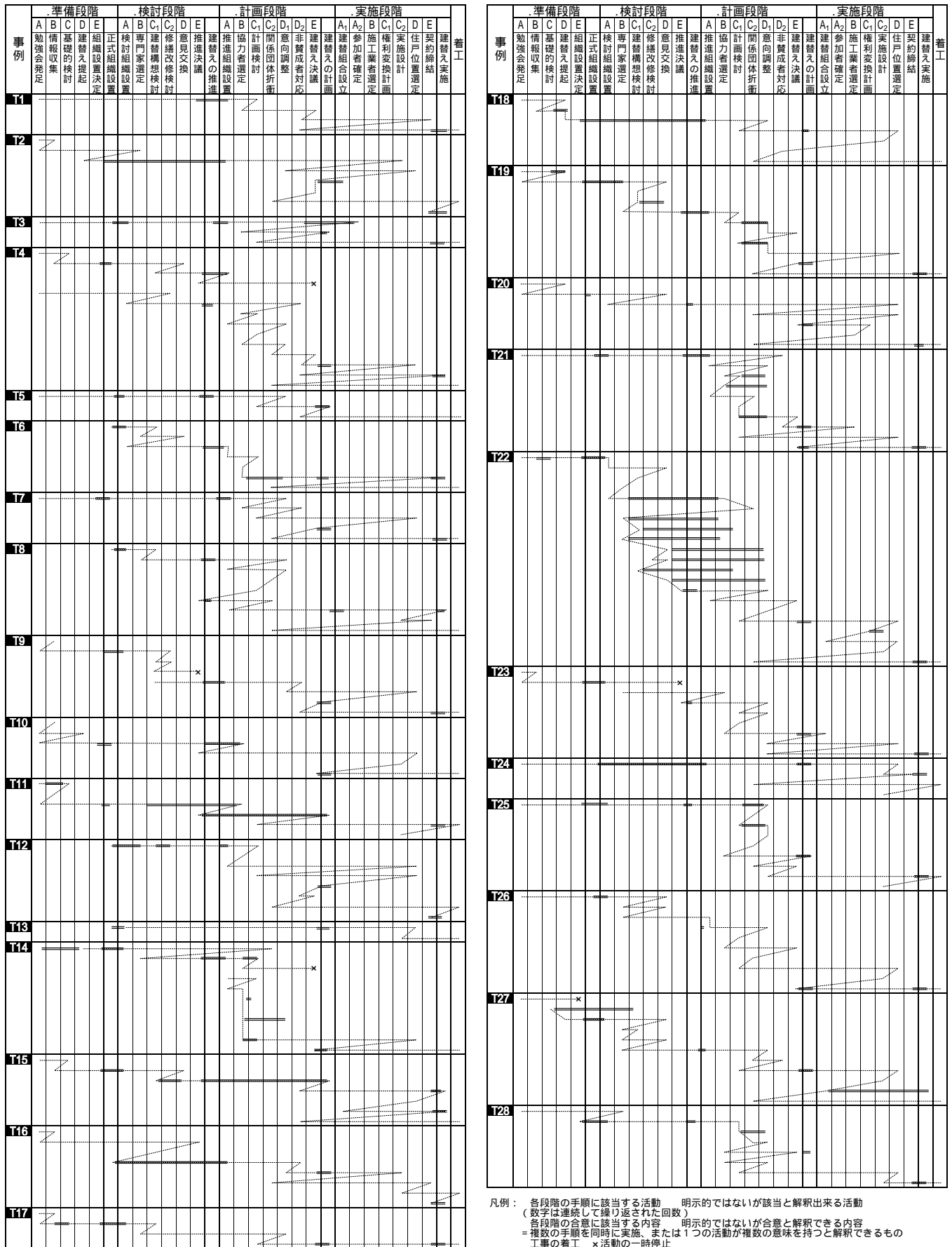
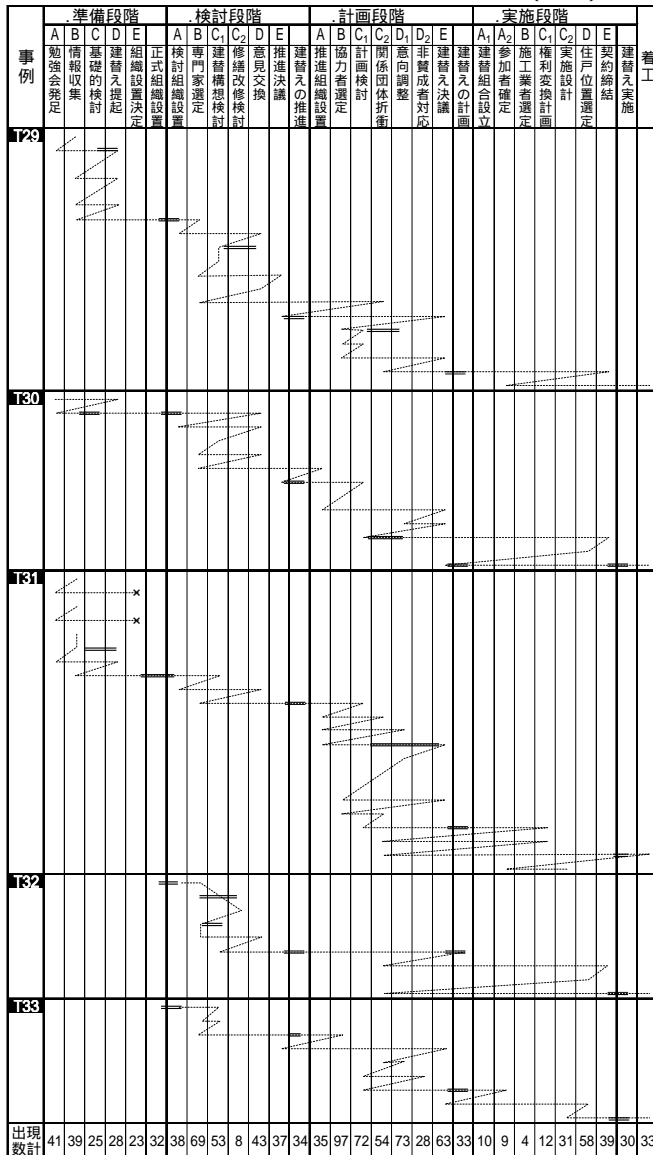


表2 一般建替え事例の合意形成プロセスチャート(続き)



えを発意した場合には、準備段階が省略されることもある。

以上のように、全体としては計画段階を中心として特定の段階に活動が集中する事例が多いが、事例番号の大きい近年の事例になると、各段階で平均的に活動が分散してみられるようになる。T29, T31が典型的であるが、これらは第一種市街地再開発事業で行われたもので、再開発の仕組みやこれまでのノウハウによって各段階で行うべき活動がある程度明確になっているために、このような構造が表れたといえる。それ以外の近年の事例(T27, T30, T33)でも、検討・計画両段階にみられる活動項目数が同程度であり、建替えの事例数が増えて経験・情報の蓄積がなされ、行うべき手順が明確になったことにより、各段階での活動がバランスよく行われるようになったものと考えることが出来る。このようにみれば、概念モデルのような形で一定の手順が示されることによって、各段階で必要となる活動が無視されたり省略されたりする可能性が少なくなり、より適切な合意形成が行えるものと考えられる。

(2) 段階間の関係

段階間の関係を見ると、前述のように検討段階が省略されたもの

や、当初から正式組織による検討が始まったため準備段階が位置づけられないものもあるが、その他はおおよそモデルで想定した順序で段階が進んでいるといえる。ある段階の一連の活動を通じて合意が確認された時点で、次の段階に進む形である。

ただし「D.住戸位置選定」は、10の事例(T2, T7等)で前段階の合意である「E.建替え決議」の前に行われており、モデルとは異なる様相をみせる。この違いは、モデルで想定しているのは主に「法定建替え決議」に基づく手順で、決議時点では住戸位置の選定方法を確認した上で、事業への参加者が確定した段階で実際に選定を行うとしているのに対して、事例の多くは全員合意による「任意建替え」であり、住戸位置まで含めて自分の住居・資産に関する事項が確定して納得しないことには、所有者が最終的な「合意」を表明しないためと考えられる。例えば、住戸選定で希望位置を聞いたが重複があまりにも多く計画自体の見直しを迫られたもの(T12)のように、一度確定したはずの事項を変更せざるを得ない場合もみられる。これより、法的には建替え決議が建替えを行う/参加することへの合意とみなされるのに対し、所有者はそのようには考えず、住戸位置選定や実施設計を経たの契約時点で個人としての最終結論を出せばよいと思ってしまう可能性も想定される。この場合に、決議を法的な意味で捉えて執行した建替え組織と、そうは捉えていない一般所有者との間で、決議後に問題が生じる危険性もあり、法定建替え決議の持つ意味を十分に周知することが必要と思われる^{注11)}。

計画段階の活動の中で実施段階を先取りする形で住戸位置選定が行われるのとは逆に、実施段階の活動の後に計画段階の活動がみられるものとして、「C₂.関係団体折衝」が挙げられる。住戸位置選定を終え計画が確定してから近隣折衝を行うもの(T18)、に該当する契約や権利変換を行った後に近隣折衝を行うもの(T8)、事業者との間で所有権移転の契約を行ってから行政に対して優良建築物等整備事業への申請を行うもの(T27)などである。これらでは、情報としては記載されていないがより早い段階で近隣・行政等との間である程度の交渉があった上で、最終的な手続を合意の確定後に行ったものと推測されるが、所有者内部で合意が得られ計画が完全に確定しないと、外部に対してその計画を示して交渉することが出来ないという、建替えならではの課題があるためといえる。確定するまでは外に出しにくい、外との交渉の結果計画を変更せざるを得ないこともあり、計画内容としてどの部分を確定的なものとして合意するか、どの範囲までの変更は受容するかという点についても、合意形成の過程で確認し理解を取ることが必要といえる。この点に関しては、建替え組織側及び支援する専門家側の対応のあり方が問われるとともに、先に述べた住戸位置が決まっていない段階での建替え決議と同様、「完全に確定しない事項への合意」というものを所有者が理解し受け入れることが求められる。

(3) 手順に関する特徴

全段階を通じた各手順の項目出現数をみると、「C.計画の検討・策定」が他より多く、「A.組織の形成」と「E.意思の確認」が若干少ない^{注12)}。前者は段階の特徴でみた通り計画の決定に重点がおかれるために増え、後者は基本的には各段階で一度行われればよい活動であり、かついずれかの段階が省略されることで減ると考えれば、全体で見れば各手順はほぼバランス良く行われているといえる。

手順が進む順番をみると、後戻りや繰り返しが多く見られるのは

「C.計画の検討・策定」と「D.意見の交換と調整」の間であり、ここが合意形成上の重要なポイントといえる。具体的には策定されたプラン(C)に所有者が意見を提示して(D)修正を繰り返す(C)という対応がとられる。このような計画の見直しは事業協力者を特命で選んだ場合(T4- 等)に多いが、コンペで業者と計画案を選定した後に修正を求める場合(T23- 等)でもみられる。

また、「B.専門情報・職能の導入」と「C.計画の検討・策定」の繰り返しもみられる。これらの多くはコンペを行っており、業者への提示条件を検討(C)した上で提案を受け、計画案を選定する(B)手続を取る。この際にコンサルタントの協力を得る場合(T14- ,T27-)は、まずコンサルタントに依頼(B)して提示条件をとりまとめ(C)、コンペで事業者を選定(B)する形を取るため、繰り返し回数が多くなる。同様の繰り返しでは、市況の変化等の影響で、当初の業者が撤退して新たに選定しなおした事例(T29-)、計画案が変更されたため条件の良い他の業者に変更した事例(T25-)などもみられる。

このほか、「E.意思の確認」を繰り返す場合がみられる。検討段階の の合意で決議と同意書収集を組み合わせる事例(T25,T33)、計画段階の の合意を決議・同意書収集・基本協定締結など複数の方法で確認する事例(T3,T10,T20,T28)、及び基本協定を結び合意した後に市況の変化から事業計画の変更が必要になったため、計画を見直した上で再度決議の形で確認した事例(T21)などである。T21は状況の変化により再確認が必要となったものであるが、その他は個々の合意手続の根拠が曖昧であるため^{注13)}、複数の方法で繰り返すことにより合意をより確かなものにする意図があるものと思われる。

なお、モデルでは同一手順内での繰り返しも想定しているが、これが多くみられるのは Dの「 D₁.意向調整」と「 D₂.非賛成者対応」の部分であり、 Cでは前述の通り「 C₂.関係団体折衝」が実施段階の活動後に行われる傾向があるために繰り返しは少なく、Cの「 C₁.建替え構想検討」と「 C₂.修繕・改修検討」間も繰り返しのみられる事例は少ない(T4,T9,T32等)。Cに関しては、これまでの事例の多くは建替えを行う際の条件が比較的良好いため、修繕・改修の可能性が考慮されなかったと考えられるが、今後はこの部分の比較検討が重要な意味を持つと思われる^{注14)}。

(4)合意形成の一時停止

チャート中の「×」は、その時点で建替えの推進を一旦停止する旨が所有者間で確認されたことを示し、6事例でみられる。T27,T31は初期の有志の呼びかけに賛同が得られなかったもので停止による実際的な影響は少ないが、その他は検討や計画がある程度進んでおり、何が原因で停止したか及びいかに再開して実現に至ったかは興味深い点である。T4,T14は「 B.事業協力者選定」の後に停止に至っており、選定の過程及び結果に納得しない所有者がいたために生じたものである。T4では停止直前に「 D₂.非賛成者対応」がみられるように、反対者への説得が行われたが同意に至らず、しばらく休止した上で準備段階から活動を再開している。T14では選定手続の不備が指摘され、それまでの選定結果を白紙に戻した上で、再度選定をやり直している。再度の選定では、「 B.事業協力者選定」の活動をコンペ方式に基づいてきめ細かく行い、先の批判に対処している。以上の事例は、問題が起きた際に手続を再度やり直したものであり、円滑な進行のためには選定において異論の起きないよう適切な手続を踏むことが重要といえる。

残る T9,T14は「 C₁.建替え構想検討」の後に停止しており、構想案の内容が不十分であったために起きたと考えられる。ただし、T9では資材の高騰による事業計画の見直しが所有者に受け入れられなかったため、T14は市況の変化により等価交換条件が悪化したためであり、いずれも合意形成以外の要因によるものである。これらでは状況が安定するのを待って、再度構想策定から活動を再開している。外的要因の変化で停止するのはやむを得ないが、T9では構想の内容で確定したものと所有者は理解したため、その後の計画変更を受け入れなかったことも一つの原因といえる。よって、段階間の関係で述べた「完全に確定しない事項への合意」と同様、計画内容の合意後も一定の変化は許容するなどの理解が必要といえる。

5.事例の特性と合意形成プロセスの関係

合意形成プロセスの特徴が、対象事例の特性とどのように関係しているのかを考察する。先行研究¹⁰⁾では合意形成に影響を及ぼす要因として、事業性・建替えへの要求度・管理組合の合意形成能力・専門的な支援体制の4つを挙げており、これを参考に[表1]の項目より、事業性に対応するものとして容積倍率と事業手法、要求度に対して築後年数(建替竣工年-初期入居年)と従前住戸面積、合意形成能力に対して従前住戸数を、それぞれ簡易的な指標として用い^{注15)}、合わせて合意期間との関係も含めて考察を行う。

事業性に関しては、容積倍率が高く等価交換が使える事例ほど条件がよく合意上有利と考えられるが、条件が悪く自己資金で自主建替えを行った事例(T3,T18)及びこれらと同様に容積倍率が2.0未満の事例(T7,T22^{注16)})でもプロセスは複雑ではなく、後戻りも少なく比較的直線状に進んでいる。複雑に見えるT22も検討段階と計画段階の活動を同時に行っており、その意味では早い進行といえる。合意期間をみてもT22は6.5年だがその他では3年以内の短期間で合意に至っており、厳しい条件の元で自己負担しても建替えたい所有者のみで検討(T3)、計画の基本条件が明確になった後は建替え組織に一任(T7)など、条件が良くないため参加して意見を示す所有者が限られたことで、活動が少なく期間も短くなったと考えられる。これに対し容積倍率の高い事例では、計画段階の項目数が多く複雑な構造がみられるものがある(T14,T21,T29,T31)。T29とT31は再開発事業かつ長期間であるためともいえるが^{注17)}、倍率の低い事例での状況を考えれば、条件が良い分だけ計画の自由度が高く所有者の希望も多様なために、「 B.協力者選定」や「 C₁.計画検討」に手間取った、あるいはこれら活動を丁寧に行ったとみることが出来る。

上記の容積倍率の低い事例が比較的単純な構造なのは、従前住戸数が少ないことも関係すると思われる。合意形成能力に関して、従前住戸数が大きいほど対応すべき区分所有者の数が多く合意にかかる労力が多大になると考えると、「 D₁.意向調整」「 D₂.非賛成者対応」が他項目と比べて多くみられる事例(T21,T25)は、従前住戸数が100戸以上である。逆に30戸以下のT3,T7,T11,T18,T32では、検討及び計画段階の「D.意見の交換と調整」(D₁, D₂)に該当する活動は、いずれもわずか1,2件である。これより従前の住戸数が多い場合には、区分所有者への対応・調整のための活動が増える、あるいはそれら活動に重点が置かれる、と考えられる。なお、従前住戸数が30戸以下の上記5事例と、150戸以上で事業手法が再開発ではない^{注17)}5事例(T19,T24,T25,T26,T27)の合意期間を比較する

と、前者が平均3.4年なのに対して後者の平均は5.4年であることから、戸数規模の影響がうかがえる。

要求度に関しては、築後年数が長く従前住戸面積が狭いものでは建替えの要求が高いと考えられる。築後年数が50年以上と長いのはT8,T20,T29,T31で、項目数が多いなどプロセスに特徴はみられるが、いずれも再開発事業でありこの影響が大きいと考えられる^{注17)}。築後年数30年以下は10事例があるが、このうち竣工年が1990年以前のものが6つと多く(T1~T5,T7)、建替えの取組み初期の事例でそれぞれが模索しながら独自に合意形成を進めたため、プロセスに共通する特徴は見いだせない。建替えの経験が蓄積された1990年代後半に竣工した事例で、築後年数が30年より上(T21,T24~T26)と30年以下(T22,T23,T27)とを比較すると、前者で準備段階及び検討段階の活動項目数が少ない傾向がみられる。これは築後年数の長い方が建替えへの要求が区分所有者内で共有されており、そのために必要性を議論する準備・検討段階の活動が少なかったと考えることが出来る。従前住戸面積については、50㎡以上の広い9事例(T5,T10,T27等)と40㎡未満の狭い10事例(T2,T8,T9等)を比べても、活動項目の分布で同規模事例の共通点や規模の差による相違点は明らかではなく、プロセスへの影響度合は低いものと思われる。

6. まとめ

以上より、概念モデルは事例の実態におおむね当てはまることが示され、老朽建替え事例の特徴として次の点が明らかとなった。

- (1) 特定の段階・手順に活動が集中する傾向があり、計画段階()での計画検討・策定(C)を軸に活動が行われる。近年の事例では、概念モデルの「段階的に計画を練り合意の熟度を上げる」に近い形で、各段階でバランス良い活動が行われるようになっている。
- (2) 計画内容が確定しないと所有者の最終了解が得られないという建替えの特性上、住戸位置選定(D)は建替え決議()の前、関係団体折衝(C₂)は契約締結()前後に行われる傾向がある。了解後に内容が変更されると反発を受け活動が停止する可能性もあり、「完全に確定しない事項への合意」をいかにとるかが課題となる。
- (3) 手順に関しては、意見交換(D)を受けての計画再検討(C)、策定される計画(C)を踏まえた専門家選定(B)、及び意思の確認(E)が重要なポイントであり、これらで手続の不備があると反発を受けて活動が停止し、再度のやり直しが必要になる可能性がある。
- (4) 事業条件が良く計画の自由度が高いと協力者選定(B)や計画検討(C₁)の活動、住戸数が多く対応する所有者が多いと意見交換・調整(D)の活動が多くなり、築後年数が長く必要性が認識されていると検討段階()の活動が少なくなる傾向がみられる。

<注>

- 注1)2002年12月時点での国土交通省の調べによる⁷⁾。
- 注2)本節の内容は、筆者が参加した国土交通省総合技術開発プロジェクト「投資効率的・長期耐用都市型集合住宅の建設・再生技術の開発」の中課題3「分譲マンションの円滑な建替え手法の開発」における検討内容及び成果を、筆者個人の観点から改めてとりまとめたものである。
- 注3)フェーズは企画構想・基本計画・整備計画・事業実施の4つの段階、ステップは目的分析・機能分析・代替案の作成・評価決定の4手順から成る。
- 注4)企画・構想・基本計画・実施の4段階、まちづくりの目標の設定・細かな計画条件の設定・計画の策定・評価及び決定の4作業手順を提案している。
- 注5)建替え物件には合意形成の当事者である所有者が現在も住むことが多く、それら人々への影響を避ける意味から物件名が記載されない文献もある。このような文献に関しては、執筆した関係者に問い合わせ研究にのみ用いることを前提に事例名を聞いて照らし合わせたほか、所在地と敷地面積・戸数・階数等の数値情報が一致するものは同一物件と判断した。
- 注6)活動内容の情報がある事例でも、物件名及び具体的所在地が不明であるものに関しては、他事例との重複を避ける意味から対象外とした。なお、対象物件33件に

- 関する情報は、参考文献の1)、12)~29)の論文・報告書、及び表中網掛けの事例の関係者に対して筆者が行ったヒアリング調査に基づいている。
- 注7)情報量の多い事例では、全ての情報を記述すると情報量の少ない事例との差があまりにも大きくなり、分析上及びチャート記載上で支障が生じるため、重要と思われる事項を各段階から平均的にピックアップして年表を作成した。
- 注8)複数の手順として解釈できる活動を重複してカウントした場合、活動項目の出現総数は989となる。なお各段階での出現数は、準備:156、検討:248、計画:422、実施:163である。
- 注9)「D₁・非賛成者対応」の出現数が28で、計画段階の他項目と比べて少ないが、この対応は一般には個別に行われる傾向があり、明示されにくく回数もはつきりとしなため、出現数が小さくなっているものと考えられる。
- 注10)事業協力者の選定方法には、経験・実績等から判断して1社を選ぶ「随意方式」と、複数から計画提案を受けて比較し選定する「コンペ(プロポーザル)方式」の2つがみられ、各事例は次の方式に近しい形で選定を行っている。なお、随意方式でも再開発の場合には(T29,T31等)手続等が多いために項目数が増えている。
- 随意 : T2,T3,T4(停止後),T8,T9,T10,T11,T15,T16,T17,T18,T20,T25(2回目),T28,T29,T31,T32,T33
- コンペ : T1,T4(停止前),T5,T6,T7,T12,T13,T14,T19,T21,T22,T23,T24,T25(1回目),T26,T27,T30
- 注11)マンション建替え円滑化法の制定で決議後の手続が明確になり、事業実施上の課題の多くは解決されたが、それでも住民間の認識が異なり問題が生じる可能性はあるため、決議前の対応が重要といえる。
- 注12)注8と同様に考え、*₁と*₂を合わせて集計した場合、各手順の出現数の合計はA:133、B:209、C:255、D:230、E:162である。
- 注13)事例で取り組みがなされた頃は、推進決議や建替え決議の手続で不明瞭な部分もあったが、近年では制度整備やマニュアル⁷⁾⁸⁾等により明確となっている。
- 注14)建替えと修繕等の比較検討に関してもマニュアル⁹⁾が作成されている。
- 注15)本来は支援体制に関する事項を含めてより詳細な情報の把握が必要であり、特に合意形成能力に関連する所有・利用状況や居住世帯の特性、管理組合の有無や管理の実施状況は合意の過程に大きく影響するため、文献の制約により全対象事例について等しい情報が得られる項目は限られるため、このような形で考える。
- 注16)T32も積層倍率は2.0未満であるが、この事例は隣地との共同化により事業性を高めて建替えを実現したものであるため、ここでは扱わない。
- 注17)T8,T20,T29,T31は同潤会アパートの再開発であり、築後年数及び合意期間が長い、従前住戸面積が狭い、事業方式が異なる等の点で事例特性が他とは大きく異なるため、特殊性を明記するあるいはこれら事例を除く形で考察を行っている。

<参考文献>

- 1)前田昭彦・内田雄造:分譲マンションのリニューアルをめぐる諸問題・同潤会鷺谷アパートの建て替え問題をめぐって、都市計画論文集No.25,p757-762,1990
- 2)長谷川洋:分譲マンション建替えの問題点と実現事例にみる対応策、建築学会計画系論文集第523号,p235-242,1999.9
- 3)藤本佳子:阪神大震災による被災マンションの復興過程に関する事例研究・復旧か建替え・再建かで混乱した要因、平成10年度建築学会近畿支部研究報告集,p709-712,1998
- 4)藤田忍:阪神大震災の被災分譲マンションの建替え事業におけるコンサルタントの役割-(その1)コンサルタントによる自己評価、建築学会計画系論文集第552号,p247-254,2002.2
- 5)苦瀬博仁:システム工学を利用した都市計画の計画手順と技法に関する基礎的研究、都市計画論文集No.24,p631-636,1989
- 6)早田幸:目標空間イメージ、佐藤滋+新まちづくり研究会「住み続けるための新まちづくり手法」、鹿島出版会,p143-151,1995
- 7)マンション建替え研究会:マンション建替えマニュアル、ぎょうせい,2003
- 8)国土交通省:マンションの建替えに向けた合意形成に関するマニュアル,2003
- 9)国土交通省:マンションの建替えか修繕かを判断するためのマニュアル,2003
- 10)齊藤広子・長谷川洋・早田幸・八木澤壯一:マンション建替えにおける管理組合の合意形成能力、都市計画論文集No.34,p307-312,1999
- 11)米野史健:分譲マンション建替の合意形成プロセスに関する研究-首都圏における実物件を対象として、建築学会計画系論文集第505号,p151-158,1998.3
- 12)森啓:宇田川住宅団地の建替えに成功して、住宅No.394,p35-39,1985.6
- 13)滝本義正:柏木住宅の建替えについて、住宅No.394,p40-44,1985.6
- 14)志村聖子:再開発事業に関連した建替え-中之郷アパートの事例、住宅No.394,p52-60,1985.6
- 15)中嶋信和:同潤会中之郷アパートの建て替え、住宅No.430,p45-52,1988.6
- 16)保谷昭男:芦屋市翠ヶ丘北住宅の建替えについて、住宅No.430,p53-57,1988.6
- 17)B O X編集部編:マンションの建て替え法教えます、ダイヤモンド社,1988
- 18)(財)マンション管理センター:分譲マンション建替えの円滑な推進方策に関する調査研究報告書,1990
- 19)日本建築学会建築経済委員会:マンションストックの改善・建替えを考える、建築学会大会建築経済部門研究協議会資料,1991
- 20)日本住宅管理組合連絡協議会研究センター:分譲集合住宅建て替え問題シンポジウム資料(第1回~第9回),1992-1999
- 21)渡辺義明:旧同潤会鷺谷アパートの建て替え問題-借家人の立場から、再開発研究No.10,p133-141,1993
- 22)森春香:住宅系再開発の初期期における専門家(コンサルタント)の役割について、東京都立大学建築学科卒業論文,1994
- 23)伊東康子:千里ニュータウンK-A団地建替に関する考察-事業参加型すまい・まちづくりの視点から、都市住宅学27号,p19-24,1999
- 24)(財)ハウジングアンドコミュニティ財団:集合住宅における居住者参加型設計手法・設計プロセスに関する調査,1999
- 25)(財)ハウジングアンドコミュニティ財団:集合住宅における居住者参加型計画プロセスと職能像に関する調査研究,2000
- 26)(財)ハウジングアンドコミュニティ財団:分譲マンション建替えの準備方策及び合意形成の進め方手法の調査研究報告書,2001
- 27)太田安則:東日暮里五丁目地区市街地再開発事業・同潤会鷺谷アパートを囲む16街区の建替えの事例、住宅No.583,p84-90,2001.4
- 28)国土交通省国土技術政策総合研究所:マンションの円滑な建替え手法の開発報告書,2000
- 29)若杉幸子:座談会報告・同潤会鷺谷アパートの住環境改善における居住者支援運動、住宅No.595,p62-81,2002.4