

被災マンションの建替えを取り巻く環境の変容

米野 史健（国土技術政策総合研究所）

1. はじめに

阪神・淡路大震災は多数のマンションに被害を与えた。全壊・半壊は計 172 棟であり⁽¹⁾、マンション再建が一気に社会問題となった。特に被災建物を取り壊し新しい建物を建設する「建替え」に関しては、震災前にも老朽物件の建替えは行われていたものの 38 事例⁽²⁾に過ぎなかったこともあり、これまでに経験したことがない様々な課題に直面した。その中でも大きな問題となったのは、以下の 3 点といえよう。

合意形成：マンションを建替えるには 5 分の 4 以上の区分所有者の合意が必要であり、個々の所有者の賛同を得られるように事業の計画と手続を進めなければならない。

費用負担：建替えには多額の費用が必要であり、この工面が問題となる。特に従前建物購入時のローンが残る場合には、二重のローンを組まなければならない。

既存不適格：従前建物の建設後に都市計画の規制が強化された場合、建替えに際して従前と同じ床面積が確保出来なくなり、住戸面積の縮小か一部所有者の転出が必要となる。

本稿では上記 3 点に着目し、(1) 阪神・淡路大震災ではこれら問題にどう対応したか、(2) これら問題に関する仕組みや制度は震災後どのように変わったか、(3) 仕組み・制度の変化を受けて今後発生しうる被災マンションの建替えはどうか、について整理し考察する。

2. 阪神・淡路大震災での対応

全半壊 172 棟のうち、建替えを選択したのは 108 棟であり⁽¹⁾、これらを対象とした公的支援策としては、[表 1]に示すものが挙げられる。

合意形成に関しては、「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が制定され、建物全部が滅失しても区分所有関係は存続するものとして、5 分の 4 以上の多数の決議で再建可

能とされた。また、区分所有法では建物の一部が滅失した際は 6 ヶ月以内に復旧または建替えの決議が必要だが、短期間で決議を行うのは難しいことから、期間が 1 年に延長された。

具体の支援では、初動期の所有者内や近隣の合意に関する活動への助成として、「被災マンション建替等支援事業」が行われ、計 17 件が支援を受けた⁽³⁾。また、計画策定や合意形成に関わるコンサルタント等を県・市のセンターを通じて派遣、その経費を阪神・淡路大震災復興基金が助成する「復興まちづくり支援事業」がマンションにも適用された。この制度などを通じて、多数の建築士やコンサルタント、弁護士等による、幅広い支援が行われた⁽⁴⁾。

この他、県の住宅供給公社が、建替えに参加しない所有者の権利を買い取って再建後に一般分譲する「被災マンション再建支援事業」を行い、不参加者への対応を支援した。公社が関与したのは 42 団地・3815 戸分⁽⁵⁾、不参加者分、保留床分、及び住宅ローンを受けられないため事業途中で契約を破棄した 350 世帯分を合わせて、計 850 戸を一般分譲したという⁽⁶⁾。

費用負担に関する補助・助成では、建物の公費解体が行われ、マンションの解体撤去費用は多額のため影響は大きい⁽³⁾。建設費への補助は、

表 1 阪神・淡路大震災での主要な支援策

問題	種別	支援策
合意形成	法制度の整備	被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 ・建物全部滅失しても敷地共有者等の議決権の 5 分の 4 以上の賛成で再建可能 ・建物の一部が滅失した際の復旧または建替え決議の期限を施行後 1 年以内に延期
	計画策定支援	被災マンション建替等支援事業 ・所有者合意(概略設計、再建事業計画)及び近隣合意(周辺環境基本調査、周辺住民説明資料)活動への助成 復興まちづくり支援事業 ・計画づくりや合意形成に関わるアドバイザー等を派遣、費用を復興基金が助成
費用負担	公的機関の事業への関与	被災マンション再建支援事業[県住宅供給公社] ・県公社が建替えに参画 ・建替えに参加しない所有者の土地持分を公社が買い取り、建設後に一般に分譲
	建設等資金の補助助成	定期借地権による建替支援制度[復興基金] ・公社が所有者から土地を取得し定借マンションとして再分譲する事業に対し、復興基金が設計調査費(20万円/戸)、地代軽減補助費(280万円/戸)を助成 被災建物の公費解体 優良建築物等整備事業(マンション建替えタイプ)の拡充 ・敷地面積要件の緩和(300㎡以上)、敷地内空地の弾力的適用 ・補助率の嵩上げ(調査設計計画費、土地整備費、共同施設整備費の 5 分の 4 [通常 3 分の 2 を増額]) 小規模共同建替等事業補助[復興基金] ・調査設計計画費、土地整備費、共同施設整備費の 3 分の 2 を補助(上限 260 万円/戸)
既存不適格	建設資金の融資・利子補給	被災マンション建替支援利子補給[復興基金] ・公庫の復興資金融資等を受け、再建する区分所有者及び公社等が建替えを代行したマンションを購入する被災者に利子補給
	建築規制の緩和	震災復興型総合設計制度 ・容積率を従前延床面積まで割増 ・敷地最低規模を引き下げ(500㎡以上) ・有効公開空地の最低限度を緩和、割増係数を拡大 建築制限に関する弾力的運用 ・日影制限の緩和(従前の日影より少なくなればよい) ・高度地区による高さ規制の不適用(再建に限り規制をかけない特別許可)

従来の「優良建築物等整備事業（マンション建替えタイプ）」を拡充し、敷地面積要件の緩和、空地面積の弾力的な運用、補助率の高上げなどが行われた。適用は93件・従前戸数計6586戸で¹⁾、建替え物件の86.1%に当たる。また、優建の敷地面積下限に満たない物件にも対応すべく、「小規模共同建替等事業補助」が適用可能とされた⁴⁾。その他、公社が所有者から土地を取得して定借マンションとして再分譲する事業に対し、復興基金が助成した。設計調査費及び定借の地代に助成するものだが、所有者の土地への執着が強いこともあり、適用は2団地108戸にとどまった⁸⁾。

建設資金の借入で、マンション建替えのみが対象の融資はないが、借入金への利子補給として、復興基金による「被災マンション建替支援利子補給」が行われた。公庫の復興金融融資等を受けて建替える区分所有者、及び公社等が建替えを代行したマンション購入のため融資を受ける被災者に利子補給を行うもので、一般の住宅再建を対象としたものよりも補給期間・利子補給率の面で条件は良い。99年度までに受けたのは6287人・合計約10億8900万円で⁸⁾、建替え戸数計に対する割合は約85%となる。

既存不適格に関しては、「震災復興型総合設計制度（中高層住宅復興型）」が創設された。震災後3年以内の着工を条件に、敷地規模や公開空地の最低限度を緩和、容積率の割増係数・割増限度を拡大し、既存不適格でも従前容積が確保出来るようにした。合わせて建築制限に関しても弾力的に運用するとの方針が示され、日影制限の緩和、高度地区の不適用などの対応が行われた。全半壊の被害を受けた既存不適格75棟のうち、総合設計が適用されたのが43棟、日影規制緩和・高度地区緩和により従前容積での再建が可能になった物件が14棟である⁵⁾。

3. 阪神・淡路大震災以降の変化

阪神・淡路大震災における建替えの教訓を受けて、その後10年の間にマンション建替えを取り巻く環境は大きく変化した。主要な変化を前記の3つの問題別に[表2]に示す。

最も大きな変化は、「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」(2002年施行)と「区分所有法」の改正(2003年施行)である。前者では、建替えに参加する区分所有者等が建替組合を結成出来るようにしたこと、及び権利変換の仕組みを用いて従前従後の権利の移行を円滑にしたことがポイントである。後者では、建替え決議について各種要件を廃止し5分の4の合意で可能としたこと、及び団地での一棟建替え・全棟一括建替えの決議を制定したことがポイントである。これらにより建替え決議の手续及び決議後の事業推進がより安定したものとなり、合意形成上の課題解決に寄与する。

また合意形成に関しては、2003年に国土交通省から「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」及び「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」が発表され、合意形成の基本的なプロセスと留意点、修繕で対応しうるか建替えを行った方がよいかを判断するための指針が示されている。

この他、老朽化が進み建替えを要する建物に対する勧告や建替えへの支援を地方自治体が行うこととされ、相談窓口の設置や専門家の派遣が行われている。相談や支援を行う専門家として、マンション管理士やマンション建替えアドバイザー等の新しい資格が位置づけられる。

費用負担に関しては、震災前からの「優良建築物等整備事業（マンション建替えタイプ）」の補助で、建替え円滑化法に基づく場合の要件

表2 阪神・淡路大震災以降の主要な施策

問題	種別	支援策
合意形成	法制度の整備	マンションの建替えの円滑化等に関する法律 ・マンション建替組合の設立 ・権利変換手法による関係権利の円滑な移行 など 区分所有法の改正 ・建替え決議要件の明確化(過分費用要件・同一敷地・同一用途要件廃止) ・団地内の建物の建替え承認決議、団地の一括建替え決議の制定
	合意形成に関する情報	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 ・合意形成の段階と手順 ・建替え決議までのプロセス ・決議後のプロセス 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 ・計画づくりや合意形成に関するアドバイザー等を派遣、費用を復興基金が助成
	相談体制の整備	相談窓口の設置、専門家の派遣制度 ・地方公共団体等が実施 ・マンション管理士、マンション建替えアドバイザーなどによる相談・支援
費用負担	建設等資金の補助助成	優良建築物等整備事業(マンション建替えタイプ) ・要件:地区面積(円滑化法適用:300㎡以上、それ以外の三大都市圏:500㎡以上)空地面積(円滑化法適用:適用なし、それ以外:法定空地率+20%) など ・補助率:調査設計計画費、土地整備費、共同施設整備費の3分の2 都市再生住宅制度(従前居住者用住宅に対する補助制度) ・要件:地区面積(H15-19着手:300㎡以上、それ以外:1500㎡以上)従前住宅戸数(H15-19着手:10戸以上、それ以外:50戸以上) など ・補助率:共同施設整備費の3分の2、家賃対価補助
	建設資金の融資	都市再生住宅制度居住融資(住宅金融公庫) ・建替え決議が行われ、敷地・空地面積要件(優建と同様)等を満たす物件に融資 ・組合等事業主体向け(初期期資金、建設費)及び個人向け(再建マンション取得費) 民間再開発促進基金による債務保証 ・円滑化法による建替えで、地区面積1500㎡以上・従前住宅戸数50戸以上の要件を満たす事業の、調査設計計画費・土地取得整備費・建設費を債務保証対象に 共同住宅建替誘導型総合設計(東京都)
既存不適格	建築規制の緩和	・建替え30年を経過した共同住宅の建替えに適用 ・従前の住宅用途以外の延べ床面積が建替え後も増加しない場合 ・環七内側で基準容積率の0.75倍まで容積を割 連担建築物設計制度 ・区域内の複数の建築物を敷地内の建築物として集団規定を適用 ・隣接敷地の既存建築物が利用していない容積率を移転可能

が緩和されたほか、再開発等の際に従前居住者向けの住宅供給を行う都市再生住宅制度（2002年創設）でマンション建替えが対象事業にされており、共同施設整備費への補助がなされる。合わせて都市再生住宅制度居住融資が、組合等事業主体及び参加する個人に行われ、民間再開発促進基金による債務保証も行われる。

既存不適格関連では、東京都が共同住宅の建替えに適用される「共同住宅建替誘導型総合設計」を2002年に創設し、既存不適格も含めたマンション建替えに対して容積率及び斜線制限等の緩和を行うとしている。また、1998年創設の「連担建築物設計制度」を用いれば、隣接敷地の既存建物の未使用容積率を移転することが可能であり、既存不適格への適用が想定される。この他、前述の区分所有法改正により、建替え決議の際の同一敷地要件が廃止されたため、隣接する敷地を買い取った上での建替えもやりやすくなっている。

このように、関連法律の制定及び改正を受けて、2002～2003年にかけてマンション建替えを支援する様々な施策が一気に整えられている。これらの仕組みは一般の老朽建替えを対象とするもので、いずれは必要になったものだが、阪神・淡路大震災での諸問題が整備を加速させることにつながったといえる。また、検討の際には被災マンション建替えが参考にされており、震災という特殊な状況での経験が、平時の仕組みづくりに大きく寄与したといえよう。

4. 今後の被災マンション建替えの見通し

では、これらの平時の仕組みは、今後起こりうる都市型地震で被災を受けるマンションの建替えに十分に対応しうるのであろうか。

合意形成面では、改正区分所有法の建替え関連の規定は当然被災マンションにも適用されるので、建替え決議の際に費用の過分性要件を考慮する必要はなく、この点を巡って所有者間で争うことはなくなる⁽⁶⁾。また、決議後は一般の建替え同様に建替え円滑化法の適用を受けることができ、権利変換により建替え後建物への抵当権の移行が出来るので、抵当権者の同

意は得やすくなる。全部滅失の場合も、特別措置法により区分所有法に準じた手続が規定され、決議の後円滑化法に基づいて建替えを進める同様の形となろう。課題としては、建替組合及び権利変換計画の認可について、多量の案件を出来るだけ短期間で行うことであろうか。

このように決議及びそれ以降は円滑に進むと期待されるが、問題はそこに至るまでの過程である。前述の「合意形成に関するマニュアル」は、急がず徐々に所有者の理解を得ていくとのスタンスで書かれており、震災時に必要な短期間での効率的な合意形成を想定したものではない。「建替えか修繕かを判断するマニュアル」も、建物の老朽度を判定して改善水準を設定、この水準を得るための改修工事の内容及び費用と、建替えで得られる水準とその費用を比較して検討する形であり、震災時に問題となる建物の安全性の判定、補修・補強工事の内容選定、及び補修で得られる安全性の回復度合と建替えとの比較に対応しているわけではない。この意味で、震災時の困難な状況を想定した上で、所有者の参加を十分に得ながらも早期に合意を形成する方法、及び合意された最終判断の妥当性・適切性を担保する方法が求められる。合わせて、現行の相談・支援が震災時にも機能するよう、体制の再検討・強化が必要といえる。

費用負担面では、優良建築物等整備事業や都市再生住宅制度等の現行補助制度が、阪神・淡路大震災同様に要件が緩和されるなどして適用され、合わせて建替え向けの融資や利子補給が行われることになろう。ただし、高齢化が進み空家も増える今後の状況を考えれば、建替えには参加したいが再建ローンが組めない高齢所有者や、建替えに参加せず権利を売却する不在所有者が増えると予想され⁽⁷⁾、これらへの対応がより大きな課題となる。高齢者に関しては、現在も検討されているリバース・モーゲージ等の仕組みや、自治体や居住者の組合が権利を買い取る賃貸として継続居住出来るような仕組みが必要となろう。不在所有者分は事業時に建替組合が買い取り再建後に分譲する形となろうが、組合が必要な資金を調達しかつ売却先

をみつけるのは難しい。この観点からすれば、阪神で県住宅供給公社が果たした役割（不参加者の権利買取、土地取得し定借化等）を担う主体が求められるが、近年では多くの公社で見直しや廃止が検討されており、都市再生機構も直接の住宅事業を行わなくなったことからすれば、採算性の低い建替え事業を公的な観点から支援する主体は今後いなくなるかもしれない。となれば、事業を支えるあるいは代行する別の仕組みが必要であろう⁽⁸⁾。住宅の再建を個人の責任に任せるだけではなく、社会的に対応していく仕組みが求められるといえる。

既存不適格に関しては、おそらく阪神・淡路大震災同様に震災復興型の総合設計が適用されよう。しかし、従前容積を確保出来るよう空地の扱いや斜線制限等に関する弾力的な運用が行われた結果、必ずしも公開空地とは言い難い形状の空地を持ち、周囲と調和しない高さのマンションが再建されたという側面もあり⁽¹¹⁾、同じことを繰り返す危険性も高い。不適格の再建支援とあるべき規制とをどう整合させるか、検討が必要であろう。場合によっては、地域の合意に基づいて、不適格での再建を許容するような仕組みもありうるのではないか。

また、人口が減少し住宅が余る時代においては、従前容積が確保できたとしても、参加せずに組合が買い取った住戸あるいは増えた分の住戸が売却できるとは限らないのであり、むしろ適正に縮小するための手法が不可欠となる。さらに言えば、敷地面積や必要空地率等の要件が相当程度緩和されたとしても、それでも総合設計が適用しえない、あるいは適用されても従前容積が確保出来ない物件は多数存在するとみられ⁽⁹⁾、この観点からも超過した容積率を適正に縮小する再建手法が求められる。

5. おわりに

このようにみると、被災マンション建替えを取り巻く環境は、平時の仕組みの整備を通じて改善されたものの、震災時特有の問題などへの対応という点でまだ課題は多い。先に挙げた課題 - 十分な参加のもと早期に適切な合意を得

る、個人の住宅建設に社会的に対応する、地域合意に基づき規制と整合させる、過大な容積を用いず事業を行う - は、被災マンション建替えのみならず、今後の都市の整備一般にあてはまるものであり、解くべき重要な課題といえよう。

注：

(1)兵庫県の調査では、全半壊が172棟・計11626戸である。このうち建替えを選択したのが108棟、補修が55棟、土地を売却処分して区分所有関係を解消するものが5棟、方針未定が4棟となっている¹⁾。

(2)文献2)の建替え実現事例リストでの震災前の竣工数である。

(3)この公費解体が、多くのマンションを建替えに向かわせたとの指摘がされている⁷⁾。

(4)1999年度までに計35件で行われているが⁸⁾、このうちにマンションが含まれているかは不明である。

(5)兵庫県のまとめた不適格マンションの建替え対策に関する資料による。なお、被災マンション全体に対する総合設計の適用は、震災復興型47件、一般型5件である¹⁾。

(6)阪神・淡路大震災では、建替えを巡って4件の訴訟が起きており、費用の過分性及び決議の手順が争点となった。

(7)平成15年度マンション総合調査では、区分所有者(世帯主)のうち60歳以上が31.7%を占め、住宅戸数のうちの賃貸比率が平均13.2%、空室比率が2.4%となっている。

(8)1999年の台湾・集集大震災では、市民から寄せられた義援金の一部を「財団法人921震災重建基金会」が基金として運用し、集合住宅の再建に対して、つなぎ融資や不参加者権利の買取などの積極的な支援を行っている⁹⁾¹⁰⁾。

(9)文献2)の第9章「既存不適格マンションの建替え等の手法の検討」では、全国のサンプルデータ中不適格とみられる1352件のうち、割増限度や適用要件が緩和された総合設計を想定した際、適用が可能で従前容積を回復する可能性がありうるのは4割程度との荒い推定を行っている。

参考文献：

1)兵庫県まちづくり部『住まい復興の記録 - ひょうご住宅復興3カ年計画の足跡』2000.3

2)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』2002.3

3)兵庫県住宅建築総合センター『甦るまち・住まい - 阪神・淡路大震災からの震災復旧・復興のあゆみ』1997.3

4)兵庫県弁護士会「被災マンションと会員有志の活動」『被災地弁護士会の活動の軌跡』, p348-358, 2000.11

5)兵庫県住宅供給公社『復興へのあゆみ - 公社住宅復興3カ年計画の総括』1999.1

6)「被災マンションの再建」『阪神・淡路大震災復興誌 1998年度版第4巻』, p230-234, 1999

7)梶浦恒男『新世紀のマンション居住 - 管理・震災・建て替え・更新を解く』彰国社, 2001.2

8)財団法人阪神・淡路大震災復興基金『創造的復興をめざして - 復興基金5年の歩み』2000.3

9)葉袋奈美子他「台湾『九二一基金会』の支援事業」『建築学会学術講演梗概集F-1分冊』, p.229-230, 2002.8

10)米野史健「被災した区分所有集合住宅の建替えと支援策」『地震災害からの復旧・復興過程に関する日本・トルコ・台湾の国際比較研究 研究成果報告書』p121-128, 2004.3

11)木内望・河中俊「震災復興総合設計制度による既存不適格マンションの建替えに関する研究」『都市住宅学 No.39』, p49-54, 2002.10

12)マンション再生協議会 WEB : <http://www.manshon.jp>