

被災マンションの建替え

「阪神型」の再建支援は今後も有効か？

米野史健（国土技術政策総合研究所）

阪神大震災での対応

阪神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、このうち108棟が被災建物を取り壊し新しく建設する「建替え」を選択、震災前の建替えの約3倍もの数が一気に行われることとなり、これまでに経験したことのない様々な課題に直面した。その中でも問題となったのは、次の3点である。

○合意形成：建替えには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：建替えに必要な多額の費用を工面しなければならぬ。
○特に従前建物購入時のローンが残る場合が大きな問題となる。

○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る。
本稿では、阪神大震災ではこれら問題にどう対応したか、震災後に建替えを巡る仕組みはどう変わったか、今後発生しうる被災マンションの建替えはどうなるか、を考察する。

マンション建替えに対しては、「表1」に示すような公的支援が行われている。合意形成に関しては、①の特別法が制定され、建物全部が滅失しても通常と同じ条件の建替え決議で再建可能とされたほか、決議の期限も1年に延長された。具体の支援では、②で初期の所有者内や近隣の合意に関する活動への助成がなされたほか、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③がマンションにも適用された。この制度等を通じて、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。

この他、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分譲する④で、県の住宅供給公社が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戸で、不参加者分、保留床分、及び住宅ローンを受けられず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。公社では、区分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⑤も行っており、復興基金が設計調査費及び定借の地代に助成している。費用負担の軽減を図るものだが、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。

費用負担に関する補助・助成では、⑥公費解体が行われた。被災建物一般を対象としたものが、マンションの解体撤去費用は多額のため影響は大きい。建設費への補助は、⑦従来の制度を拡充して敷地面積要件の緩和、空地面積の弾力的な運用、補助率の嵩上げなどが行われた。適用は93件・従前戸数計6586戸で、建替え物件の86.1%に当たり、総事業費の15.25%程が補助されている。⑧は⑦の要件に満たない小規模物件にも対応すべく、マンションも対象としたものである。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、⑨借入金への利子補給が行われた。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く、99年度までに受けたのは6287人・合計約10億8900万円、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⑩が創設された。震災後3年以内の着工を

条件に、要件を緩和、容積率の割増限度を拡大し、建替え後も従前の容積が確保出来るようにした。合わせて⑪の方針が示され、制限の緩和・不適用などが行われた。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。

以上のようにみると、再建支援は「図1」のような形で行われており、所有者の団体に対する金銭的支援を中心に支援の枠組が組まれたといえる。

表1 阪神大震災での主要なマンション建替え支援策

問題	種別	支援策
合意形成	法制度の整備	①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	②被災マンション建替等支援事業 ・所有者合意(略略設計、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 ③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
	公的機関の事業への関与	④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 ⑤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(260万円/戸)を助成
費用負担	建設等資金の補助助成	⑥被災建物の公費解体 ⑦優良建築物等整備事業(マンション建替えタイア)の拡充 ・敷地面積要件の緩和(300㎡以上)、敷地内空地の弾力的運用 ・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]) ⑧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)
	建設資金の融資・利子補給	⑨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
既存不適格	建築規制の緩和	⑩震災復興型総合設計制度(中高層住宅復興型) ・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緩和、割増係数拡大 ⑪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(再建に限り規制しない特例許可)

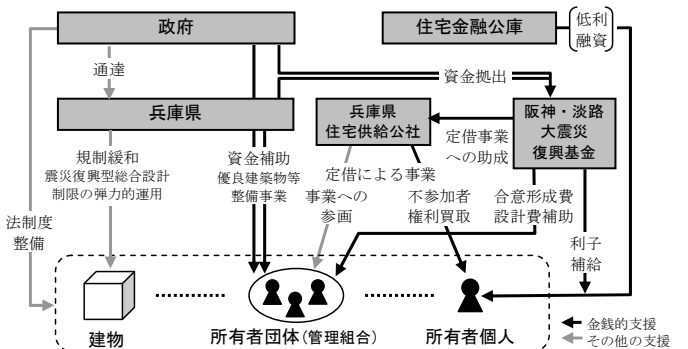


図1 阪神大震災でのマンション建替え支援の枠組み

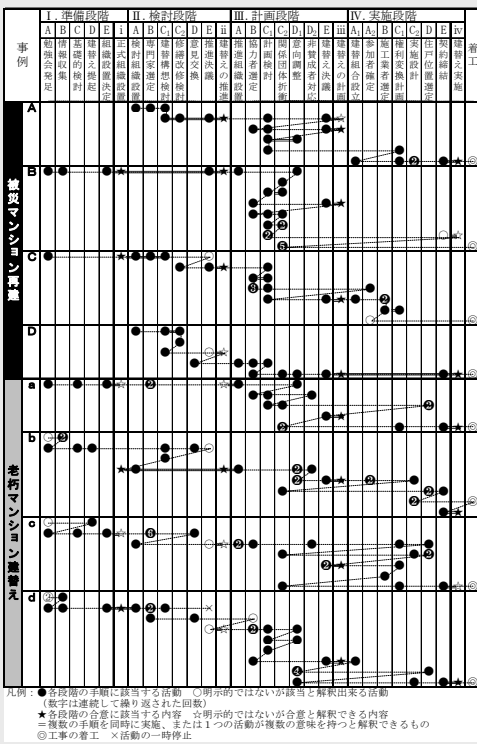
阪神以降の変化

阪神大震災での教訓を受けて、その後の10年間にマンション建替えを取り巻く環境は大きく変わった。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、①の制定と②の改正である。2002年施行

被災再建の合意形成の特徴

被災マンションの再建と、一般の老朽化マンションの建替えとは、合意形成の仕方はどう違うだろうか。左図の上部が被災再建、下部が老朽建替えの、典型的事例の合意形成プロセスを模式化したものである。横方向に「合意形成に関するマニュアル」でのモデルの手順の項目が並んでおり、記号が個々の活動を表す。記号が横に並んでいけばモデルに近い形でプロセスが進み、縦に重なる場合は手順の後戻りややり直しが多いことになる。



凡例：●各段階の手順に該当する活動 ○明示的ではないが該当と解釈出来る活動
 (数字は連続して繰り返された回数)
 ★各段階の合意に該当する内容 ※明示的ではないが合意と解釈できる内容
 =複数の手順を同時に実施、または1つの活動が複数の意味を持つと解釈できるもの
 ◎工事の着工 ×活動の一時停止

被災再建のプロセスは、老朽建替えに比べて総じて直線的な部分が多く、

モデルの手順に近い。これは、全壊または被害大の場合には建替えの方向を選択せざるを得ないこと、補修も想定される場合は検討段階で比較した上で建替えを選択していること等によると思われる。また、方針や建替え計画に対する意思確認が明確に行われる傾向があり、そのため手順の先取りや後戻りが少ない。厳しい状況下で早急に進めようとするからこそ、手続に意識的である様子がうかがえる。

①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後の権利の移行を円滑にしたことがポイントである。2003年施行の②では、建替え決議について各種要件を廃止し5分の4の合意のみで可能としたこと、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續及び決議後の事業推進がより安定したものととなり、合意形成上の課題解決に寄与する。

また、2003年には国土交通省が③合意形成及び④建替え・修繕判断の2つのマニュアルを発表し、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を示している。

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(⑤)。相談や支援を行う専門家としては、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⑥の補助で、建替え円滑化法に基づく場合の要件が緩和されたほか、再開発等の際に従前居住者向けの住宅供給を行う⑦(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⑧の融資が組合等事業主体及び参加する個人に行われ、⑨の債務保証も行われる。

表2 阪神大震災以降の主要なマンション建替え支援策

問題	種別	支援策
合意形成	法制度の整備	①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 ②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	③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 ④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 ・老朽判定と改善水準の設定・修繕及び建替えの効果・費用の把握と比較
	相談体制の整備	⑤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	⑥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 ⑦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、家賃対策補助
	建設資金の融資	⑧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) ⑨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戸以上等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
既存不適格	建築規制の緩和	⑩共同住宅建替誘導型総合設計(東京都) ・築後30年経過の共同住宅建替えに適用・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最大0.75倍まで容積割増 ⑪連建建築物設計制度 ・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

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⑩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②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年から2003年にかけて様々な支援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制度の整備を加速させることにつながったといえる。

支援の基本的な枠組は阪神大震災のもの「図1」と同様であり、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も大きく寄与したといえよう。

今後の被災マンション 建替えの見通し

では、これらの仕組みは、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だろうか。

●震災復興型総合設計

この制度の適用を受けた既存不適格の被災マンションをみると、従前の平均戸数は約90戸、平均敷地面積は約2000㎡であり、およそ半数が中高層住居専用地域の指定容積率200%に立地している。従前建物の利用容積率は250〜400%の間に主に分布しているから、指定値の1.2〜2倍のボリュームとなる。再建された建物もほぼ従前と同じ床面積となっており、かつ公開空地を設けるため

合意形成面では、改正区分所有法の建替え関連の規定は被災マンションにも適用されるので、決議の際に費用の過分性要件を考慮する必要はなく、この点を巡る争いはなくなろう。また、建替え円滑

化法の適用を受ければ、権利変換により建替え後建物への抵当権の移行ができ、抵当権者の同意は得やすい。全部滅失の場合も、特別措置法で区分所有法に準じた手続が規定され、決議後は円滑化法に基づいて進める形となる。

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あり、震災時に必要な短期間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、改修工事による改善水準及びその費用と、建替えで得られる水準・費用を比較する形であり、復興で問題となる建物の安全性の判定、補修工事の内容選定、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、及び合意された判断の適切性を担保する方法が求められる。

費用負担面では、優良建築物等整備事業等の現行補助制度が、阪神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よう。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、建替えに参加したいが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こと予想され、これらへの対応がより問題となる。高齢者に関して、現在も検討されているリバース・モーゲージ等により再建資金の調達を可能とする仕組みが必要となる。不在所有者分は建替組合が買い取り再建後に分譲する形となるが、組合が必要な資金を調達し売却先をみつけるのは難しい。このような観点からすれば、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、近年多くの公社で見直しや廃止が検討され、都市再生機構も直接の住宅事業を行わなくなっており、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、社会的に事業を支えるあるいは代行する仕組みが必要であろう。

既存不適格に関しては、おそらく阪神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、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が問題である。場合によっては、空地確保以外の地域への寄与を認める形や、地域の合意に基づいて不適格での再建を許容する仕組みなどもありうるのではないかと。また、人口が減少し住宅が余る時代には、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ても、総合設計が適用しえない、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、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。こうみると、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。先に挙げた課題も十分な参加のもと早期に適切な合意を得る、個人の住宅確保を社会的に支える、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、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重要な課題といえよう。



写真1 (上) 周囲に高い建物がなく、再建マンションのみが突出している
写真2 (右) 再建マンションと隣接する戸建てとの高さのギャップが著しい



写真3 (上) 駐車場入口両側のわずかな空間が歩道状公開空地とされている
写真4 (右) 歩道状公開空地であるが、扉が閉まると通行出来ないとみられる



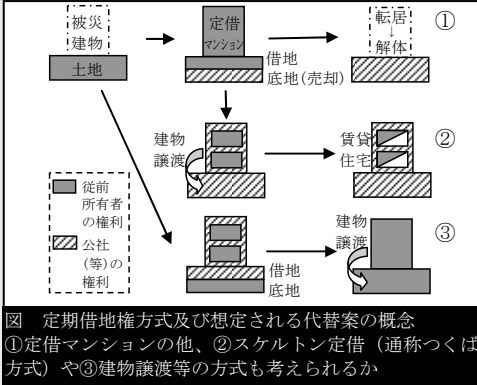
再建支援の方向性

ここまでは「被災マンションをいかに建て替えるか？」との観点から、実態と課題を検討してきた。この場合、被災前と同じ場所と同じ住まいを取り戻し、従前の居住者が住むことが前提となっているのだが、今後はこの前提が成り立たない可能性も高いと思われる。個々の所有者がとりうる住宅再建策を、「図2」左のように「所有—賃貸」「現地—移転」の2軸で整

● 定期借地権による負担軽減

費用負担が困難な所有者が多い場合に、県住宅供給公社が土地を取得して定期借地権付マンションを建設、元の所有者に再分譲する事業が行われた。当初は300戸が対象の計画だったが、最終的な適用は2物件・108戸に過ぎない。相談は10件程あったが、土地に対する執着が強く、再建困難な状況でも定借が選択されなかったという。適用された芦屋第8コーポラスでは、戸当たり平均1千万円の負担が軽減されたが、自己資金が確保できる所有者は反対しており、通常の建替えと異なり全員合意が必要のため、説得を繰り返して理解を得ている。

この方式が選択されないのは、50年後に建物を解体し借地を返却しなければならぬからだろう（図中①）。将来必ず転居しなければならず、かつ土地の権利も失うのでは、居住性・資産性の両面で理解を得るのは難しい。



その意味では、定借マンションとするが建物譲渡特約を付加してスケルトン定借に移行しその後も賃貸で住める形②や、事業者が借地し建設した集合住宅を一定期間賃貸した上で元の所有者に建物を譲渡する形③など、その他の選択肢も考えられるのではないだろうか。

理すると、所有権を保有したまま現地で建て替える他に、生活を早期に再建すべく住宅を購入して他所へ移転する、住戸を処分し生活資金を得て賃貸住宅へ転居するなどが考えられる。また、自治体や居住者の組合に権利を売却した上で賃貸として継続居住出来る仕組みも今後はありうる。この他に被災を機会に当該物件から撤退する不在所有者もいる。今後の住宅事情の変化を考えると、従前通りの建替えを選択する所有者がむ

しろ少数派になる事態も想定されよう。その際には、言うなれば「阪神型」の再建支援、元通りに再建して全員が元通りに住めるよう、所有者を建替えに同意させるための援助や、事業費用を軽減させる補助、既存不適格を救済する規制緩和等を行い、所有者集団が実施する事業を後押しする形は、必ずしも有効ではなくるのである。

となれば建替えの際には、個々の所有者の選択を受けて、参加する所有者の人数や構成、合わせて建物の形状や権利形態も変わります。とした上で、全体の再建方法を検討する必要があります。建替え希望が相対的に多ければ移転者分を除いて縮小建替えを行うことをはじめとして、費用負担が難しく賃貸への転換・転居が必要な人が多い場合に定借化・賃貸化またはスケルトン賃貸方式の導入等で現地での居住を継続させる、あるいは移転希望が大多数であれば解散して精算することも含めて、取りうる方向性を幅広く捉えることが求められる。また、所有者全体として同一の方向で再建を目指すだけでなく、個々の所有者が望む様々な方針が複合する形で全体の再建が行える仕組みも必要であろう。「建て替えない」所有者を排除するのではなく、出来るだけ許容しながら建物を再建するのが望ましく、その受け皿として区分所有以

外の所有・管理形態も求められよう。集団で生活と資産を共有・共同する点が、区分所有マンションが経済的に合理的な住宅である所以だが、共同性の縛りが個人の生活再建を阻害するのは逆に不合理であり、震災復興に際しては一旦共同性を緩めた上で、再建の方向を考えることも必要ではないか。

この他、建替えを早急に実施するだけでなく、再建に至る過程で中長期のスパンで捉えることも必要と思われる。阪神大震災での被災マンションは大半が2年目には着工し4年目には完成しているが、個人の生活は5年や10年の期間をかけて再建されていくものである。生活再建の途上で住宅再建のための多大なコストがかかるのは、あまりにも負担が大きいため。よって、最終的には従前通りの区分所有マンションに住むのだとしても、その過程で別の形を取ることで、例えば一定期間のみマンションの全体または一部を定借あるいは賃貸マンションとする、他所や賃貸住宅に数年間住んだ上でいずれ建て替えられた元の住まいに戻る、というような方法も必要になる。このような個別の段階的な住宅再建がとりうるのであれば、震災2・3年後に建替えに参加するのは困難な所有者でも、10年後に戻ることを見越して事業に参画する形もありうると思われる。

所有者が一体となって建替えに取り組むことはもちろん重要であるが、と同時に個々の住戸に所有者毎に最適な再建策を選ぶようにし、また段階的に居住地や権利関係を変えながら最終的な形へと至るような、複線・複合・段階的な再建のあり方が必要となる。

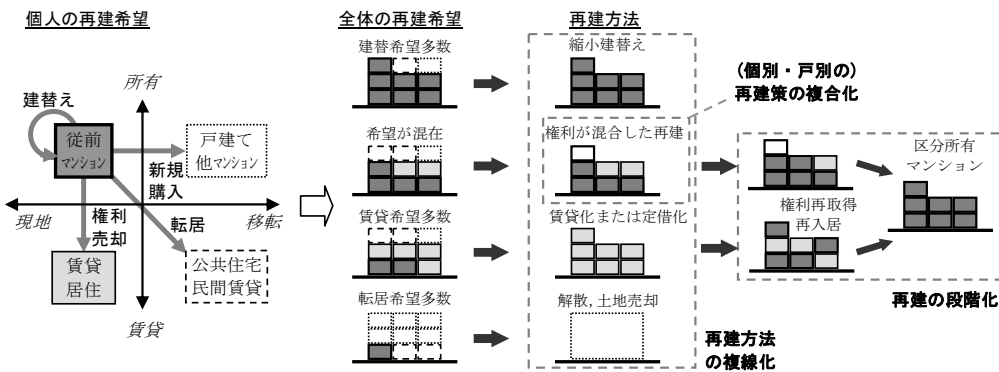


図2 今後の再建のあり方に関する概念図