

マンションの円滑な建替えに向けて

～ 建替え円滑化法の制定と技術指針の開発～

住宅計画研究室長 亀村 幸泰

1 はじめに

建築後 30 年を経過したマンションは、10 年後には 93 万戸と今後急激に増加することが予想されており、老朽化したマンションの建替えが進まないという問題を解決し、建替えを円滑化することが緊急の課題となっている。

本講演においては、平成 13 年度までに実施したプロジェクト研究「マンション問題に対する総合的技術政策の研究」成果について概観した後、特に、マンションの建替えの諸課題についての調査研究成果を解説する。具体的には、本年 6 月に制定された「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」への反映状況や、法律の施行を支援する技術情報として研究開発した建替え・修繕判断マニュアル、合意形成に関するマニュアル等について報告する。

2 プロジェクト研究「マンション問題に対する総合的技術政策の研究」

2.1 研究目的及び経緯

住宅の寿命の短さのために建物のスクラップ&ビルドによる資源浪費や廃棄物増大が問題となっている一方で、これまでに供給されたマンションの老朽化が課題となっている。こうした中で、建物自体が百年以上の長期耐用性を持つこととともに、増大する老朽化したマンションの建替えや改修が円滑に進むことを目指して、国土交通省総合技術開発プロジェクト（マンション総プロ、平成 9～13 年度）として技術開発を総合的に実施した。

この研究の実施により、建物のスクラップ&ビルドによる資源浪費や廃棄物増大を避けるとともに、建替えや改修が円滑に進むことにより老朽化したマンションの問題を解決することを目的としている。

本研究の実施にあたっては、また、国土交通省住宅局・都市基盤整備公団・住宅金融公庫・民間企業等と連携するとともに、研究評価委員会（委員長、巽和夫：京都大学名誉教授）を設置し、検討を進めた。

（平成 13 年度は国土技術政策総合研究所住宅研究部、都市研究部、建築研究部と独立行政法人建築研究所が連携して実施した。）

2.2 研究の概要

マンション問題を解決し、その質向上を図るために、新築時、改修時、建替え時を通じた次の 3 つの技術開発を総合的に実施した。

(新築)長持ちするS I住宅の開発と関連法制度の研究

新築時において長期耐用性をもつ集合住宅を実現、推進するための技術・制度に取り組んだ。

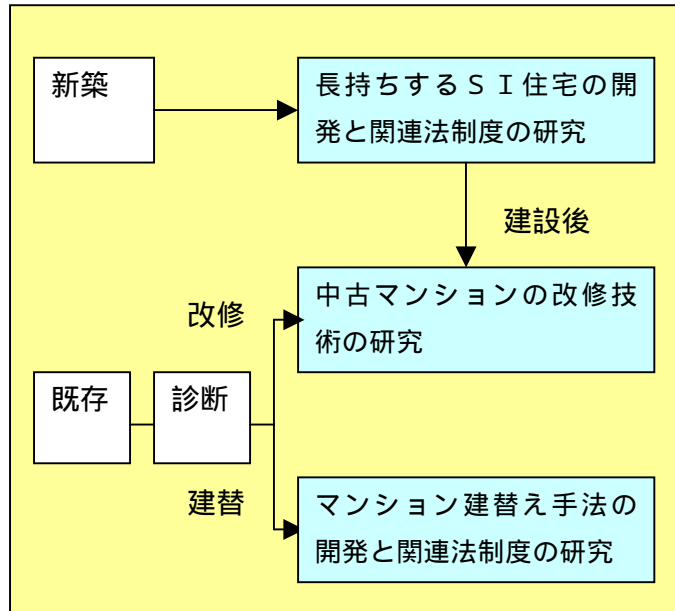
(中古)中古マンションの改修技術の研究

既存集合住宅の適切な劣化診断及び改修を行うことで長期利用できる技術の開発に取り組んだ。

(建替)マンション建替え手法の開発と関連法制度の研究

建替えが必要な分譲マンションに対応する諸技術の開発とマンション建替えの円滑化のための立法措置に関わる研究に取り組んだ。

研究課題

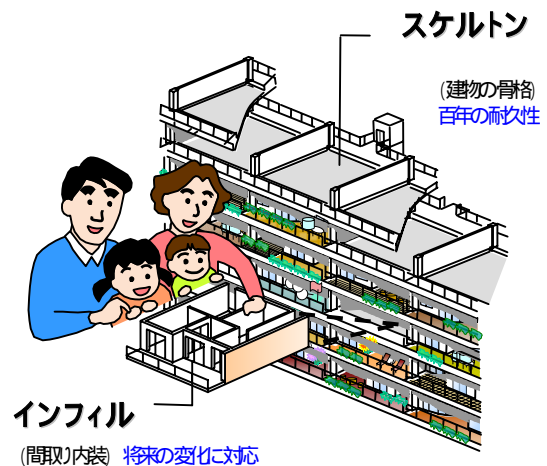


2.3 研究の成果

2.3.1 長持ちするS I住宅の開発と関連法制度の研究

課題1では、新築時に百年以上の長期耐用性を実現するために、スケルトン住宅(耐久性のある建物の構造躯体 = スケルトン(S)と、可変性をもつ間取りや内装設備 = インフィル(I)を明確に分離することで、社会状況の変化に対応しつつ長期に利用できるように計画した集合住宅)を提案し、これを実現するための研究開発を進めた。主要な成果は、以下の通りである。

スケルトン・インフィル住宅 (S I住宅) の概念図



長期耐用性をもつS I住宅の技術指針

長期耐用性をもつS I住宅が、本指針に照らして標準的水準を満たしているか否かを判断するための技術指針を作成した。

S I住宅事業マニュアル

長期耐用住宅の普及を支援するための法制度の検討を行い、建築基準法、消防法及び

不動産登記法の運用の改善に結びつけるとともに、その成果に基づいてスケルトンの二段階分譲、スケルトン定借、スケルトン賃貸の事業マニュアルを作成した。

S I住宅パンフレット

S I住宅の定義と概要、街づくりにおけるS I住宅のタイプ分類等の概要をまとめた冊子を作成した。

2.3.2 中古マンションの改修技術の研究

課題2では、主として建築物の物理的な観点から、既存マンションの適切な劣化度判定と適切な改修により機能・性能の維持・向上をはかることによる長命化手法の確立を目指し、研究開発を進めた。主要な成果は、以下のとおりである。

既存マンション躯体の劣化度調査・診断技術マニュアル

設計段階において管理組合と診断実施者の共通ルールの確立のため、既存マンションの躯体部分の劣化度を判定するための調査・診断技術（躯体と仕上げ材に関する劣化の非破壊を主とする検査手法及び評価手法）マニュアルを作成した。

目視による第一次診断から、専門家による高次診断までを含む。

ストック志向型改修指針

施工段階において合理的な改修工法を選択するため、鉄筋コンクリート造躯体と仕上げ材の実況に応じた適切な既存の改修技術の選択手法（躯体と仕上げ材に関して、劣化状況、機能維持・向上の度合、経済的な合理性等を考慮した改修方法の選び方）の指針を作成した。

また、これに関連して、長期修繕計画に適用できる部材の想定耐用年数一覧を作成し、またライフサイクル・コストからみた改修技術の評価を行った。

2.3.3 マンション建替え手法の開発と関連法制度の研究

課題3では、多数の権利者間の合意形成を図る必要がある分譲マンションの建替えの実態を解明し、その問題を解決するために、建替え組合への法人格の付与、権利変換手続きによる関係権利（抵当権等）の移行等について提案するとともに、円滑な合意形成の支援のための研究を進めた。主要な成果は、以下のとおりである。

建替え・修繕判断マニュアル

マンション管理組合等において、建替えか修繕かの選択に関する合意形成の一助とするために、建物の老朽度判定等を基に建替えか修繕かを判断するための建替え・修繕判断マニュアルを作成した。

合意形成マニュアル

マンション建替えに至るまでの合意形成の進め方、様々な事業ノウハウ、関連する事業制度等をまとめた合意形成マニュアルを作成した。

3 マンション建替えに関する法制度の整備の背景

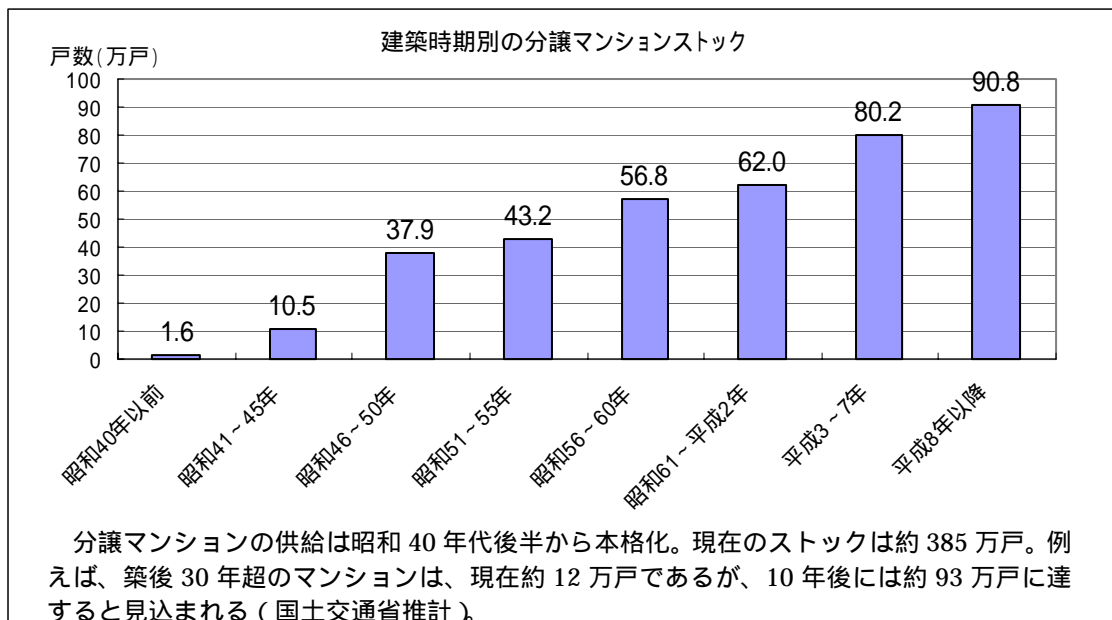
3.1 マンションストックの現状

マンションの供給は昭和30年代後半から本格化し、そのストック数は平成12年度末で約385万戸となっている。マンションという区分所有・共同住宅は、人口の集中した都市部における国民の持家ニーズを満たすための居住形態として広く普及している。その中で、建築後相当の年数を経過したマンションが増加してきており、例えば、建築後30年を超えるマンションは平成12年度末で12万戸であるが、今後さらに急激に増加し、10年後には93万戸に達すると見込まれている。

建築後相当の年数を経過したマンションにおいては、現在の住宅水準からみると規模の小さい住戸が多く、住戸内の設備機器も老朽・陳腐化（旧式化）しており、今日の水準からみて居住性能が不十分なものが多い。また、中層マンションではエレベーターのない棟が殆どであるなど、高齢者等が暮らしやすいバリアフリー構造になっていないものが多い。また、いわゆる新耐震設計法が制度化される以前に建設されたものも多く、その中には耐震性能の向上が必要なものも少なくないと見込まれている。

なお、国土交通省が建築後30年を経過したマンションを対象に実施したアンケートによると、今後の修繕費用の増大に対する懸念、安全性への不安、居住性への不満等を抱いている管理組合が多く、建替えについて「現在検討中」「以前検討した」「関心がある」の3つの回答の合計が約3分の2にのぼっている。

このように、建築後相当の年数を経過したマンションが増加してきており、建替えに関する関心が非常に高まってきている。



3.2 マンション建替えの現状

マンション建替えの現状についてみると、これまでのマンション建替え事例としては、老朽化等によるものが81件、阪神・淡路大震災の被災マンションの建替えが108件、合計189件が把握されている（国土交通省国土技術政策総合研究所）。

このうち老朽化等による建替えが実現した事例については、建替え前の容積率に余裕があり、かつ、住宅需要のある地域に立地していることにより、いわゆる等価交換方式により区分所有者の費用負担を大幅に軽減することが可能であったケースにほぼ限られている。また、権利調整の都合上住戸数があまり多くないこと、初動期段階から民間事業者等の積極的な参画が得られること等、合意形成を相対的に容易にする条件に恵まれていたケースが殆どである。

しかし、今後の老朽化に伴うマンション建替えにおいては、このような条件に恵まれたものは、きわめて限定的になると考えられる。地価の下落、容積率に余裕のないマンションや区分所有者数の多い大規模マンションにおける建替えニーズの高まりなどにより、合意形成を円滑に実施していくことが相対的に困難となるマンションが増加することが危惧される。

3.3 マンション建替えの課題

マンション建替えの主要な課題を挙げれば、以下のとおりである。

3.3.1 区分所有者の合意形成に関する課題

高齢世帯や子育て世帯などの世帯のライフステージ（年齢や世帯規模等）や今後のマンションでの居住計画、ローンの残額や建替え費用の負担の可能性、自ら居住している区分所有者と住戸を賃借している区分所有者や住戸を居住用途以外に使用している区分所有者との間での建替えについての必要性の相違など、多様な世帯属性や居住実態、居住に関する価値観を有する者が一棟の建物を区分所有していることから、建替えに向けてこうした多数の区分所有者の合意形成を図ることが一般的に困難である。

3.3.2 建替え決議に関する課題

昭和58年の区分所有法改正において、従来の全員一致の原則を緩和して、5分の4以上の多数決で建替え決議を実施することができる制度が導入された。しかし、そのためには、いわゆる「費用の過分性」要件等を満たすことなどが必要とされるが、その要件の具体的内容や判定基準が不明確なため、トラブルを生じやすく、建替え決議の要件充足の有無をめぐる訴訟もこれまでに数件起きている。また、建替えの前後において、その敷地及び建物の主たる使用目的が同一でなければならないとされている点も、区分所有法に基づいて建替えを行うにあたっての選択肢を狭める要因となっている。

このため、これまでの建替え事例においては、区分所有法に基づく建替え事例はごく特殊な事例を除いては存在しておらず、殆ど全てが区分所有者全員の同意のもとでの建替えとなっている。

3.3.3 建替え事業主体の確立に関する課題

建替え決議後の建替え事業の実施主体に関し、区分所有法には規定は設けられておらず、建替えに参加する者で民法の組合類似の団体を構成すると解釈されているものの、事業実施に関する意志決定の仕方等の団体の運営ルールや権利義務関係が不明確で、現実の適用には多くの困難が伴うものと考えられる。また、これらの団体には法人格がないため、建替え事業は多数の個人の共同事業となり、資金の確保、建替え工事等の各種契約行為等が極めて煩雑で、円滑に行うことが困難となっている。

3.3.4 関係権利の円滑な移行に関する課題

これまでの建替え実現事例においては、様々な事業方式が採られてきているが、いずれの場合も区分所有権、敷地利用権、抵当権その他の権利の建替え後マンションへの確実な移行を担保する仕組みを欠いている。特に、建替えに伴う現マンションの解体により、建物に関する権利が一旦消滅せざるを得ないことから、金融機関が抵当権の抹消に難色を示すケースも報告されている。このため、抵当権を抹消できない者の存在がマンション建替えを困難なものとしている。また、住戸を賃貸している不在所有者の場合、賃借人との間で賃貸借契約の解除を合意する必要のあるケースが多いが、トラブルを生じているケースも多く報告されている。

3.4 マンション建替えに対する支援の必要性

マンションはわが国の都市における居住形態として広く普及している一方、築後相当の年数が経過したマンションが増加し、その老朽化・陳腐化が進行し始めており、居住者においても建替えに対する関心が高まりつつある。

しかし、マンションの建替えについては、上記のような課題が存在することにより、区分所有者の自助努力のみに委ねていると建替えが円滑に進まない状況にある。老朽した不良ストックの発生などにより、マンション建替え問題が社会問題化することが懸念される。

こうしたことから、その維持管理の適正化を一層推進する一方で、必要な建替えが円滑に行われるようにすることが重要である。一般的には、どのマンションにおいても、何れは建替えを必要とすることになることから、区分所有者自らの意志に基づき、必要な時期に必要な建替えが円滑に行われるようにすることにより、マンション建替えに対する居住者の不安を払拭し、都市における居住形態として広く定着したマンションに対する信頼性を確保していくことが極めて重要になる。

3.5 マンション建替えに係る法制度の整備

以上のような観点から、国においてマンション建替えに係る法制度の整備が進められてきた。

平成14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公布され、平成14年12月から施行される予定である。この法律では、建替え決議等により区分所有者が

建替えの実施を決定した後、法人格を有するマンション建替組合の設立、権利変換手続きによる関係権利の変換等の措置を講ずることにより、建替え事業の安定的な実施を図ることを目的としている。また、この法律の施行に合わせて、住宅政策の観点から、合意形成を支援するための諸制度が整備されている。

また、平成14年12月に区分所有法の改正が予定されており、平成15年6月から施行される予定である。

4 マンション建替え問題に関する研究開発とその成果を活用した「新法」の制定

4.1 マンション建替え問題とは

我が国のマンションストック数は、平成12年度末時点で385万戸であり、そのうち建築後30年を経過したマンションは12万戸であるが、10年後には93万戸と今後急激に増加することが予想される。老朽化したマンションを円滑に更新していくことが、今後の大きな課題である。

しかし、マンション建替えは、戸建て住宅の建替えとは異なり、次のような多くの課題を抱えているため、自力更新が進みにくいのが実状である（こうした課題が阪神・淡路大震災による被災マンション再建の現場で顕在化した）。

多数の権利者（区分所有者）による合意形成が必要であり、個人の意志では自由に建替えができない。

多数の権利者の共同事業であり、規模が大きいことなどから、都市の居住環境への影響が大きいにもかかわらず、事業を安定的に進める制度が存在しない。

今後、老朽化したマンションが増加する一方で、こうしたマンション建替えを制約する課題の存在により、マンション建替え問題が社会問題化することが懸念される。

そこで、平成9年度から13年度までの5カ年計画で実施した国土交通省総合技術開発プロジェクト「投資効率向上・長期耐用都市型集合住宅の建設・再生技術の開発（マンション総プロ）」において、老朽化したマンションの建替え問題を解決することを目的とした研究開発を進めてきた。この度、その研究成果がマンション建替え円滑化法の制定に活かされることとなった。

4.2 マンション建替え問題を解決するための研究開発

4.2.1 合意形成の円滑化に向けた研究開発

マンション建替えの合意形成が難しいのは、一つには、個々の居住者（区分所有者）によって、建替えの必要性に対する認識や事情が大きく異なるからである。管理組合や区分所有者が建替えに関心を持つようになるのは、老朽化の進行により修繕費の増大を契機とする場合が一般的であるが、建替えの発意が突然に起こったのでは、多数の権利者の意見を調整することは容易なことではない。このため、マンション管理の延長線上に建替えを位置づけ、周到な準備のもとに建替えが実施されていくことが必要になる。

そこで、長期修繕計画の中に建替えを位置づけた計画策定の方法についての研究開発を行ってきた。

また、建替えの必要性についての合意を円滑に行うためには、マンションの老朽化等の状況を的確に把握し、修繕を行った場合と建替えを行った場合の費用対効果を判断することが望まれる。そこで、管理組合がこうした判断を合理的かつ客観的に行うための支えとなる技術的指針の検討を行ってきた。

こうした研究開発の成果は、管理組合や（相談業務等に応ずる）行政、専門家等が利用できる「マニュアル」として広く公表する予定である。

4.2.2 事業実施の安定化に向けた制度提案

一方、区分所有者間の合意形成後であっても、マンション建替えには、次のような事業実施上の課題があることが分かった。

合意形成後に建替え参加者は建替え組合を構成し事業を行うが、この組合には法人格が与えられない。そのため、建替え参加者は個別に建替え事業者と事業実施に必要な契約を結ばねばならない。建替え参加者が多数になると、この契約締結は大変であり、一人でも契約を拒んだり、契約に瑕疵があれば、事業は前に進まない。

区分所有者の合意形成のほかにも、金融機関などの抵当権者や借家人として居住している者の同意を得ることが必要である。しかし、抵当権者の同意を得るためには債務を弁済することが必要であるが、一人でもそれが不可能な者がいれば建替えは実現できない。また、借家人の同意を得るためには、相応の立ち退き料などを用意して立ち退き交渉をするというコストがかかる。

こうした課題を解決するために、マンション総プロでは、合意形成後の事業実施過程を対象とする、次のような制度を提案した。

合意形成後に設立される建替え組合に対して法人格を与え（都道府県知事の認可等）、事業遂行能力を高める。

公益性の強く認められるマンション建替え事業に対しては、（市街地再開発事業のスキームに準じ）抵当権及び借家権等の従前権利を再建後の新マンションに行政処分により移行させる。旧マンションに付いていた関係権利が新マンションへ確実に移行することを行政が保証し、抵当権者や借家人の合意を得やすくする。

4.3 研究開発成果の活用によるマンション建替え円滑化法の制定

マンション建替えの円滑化の社会的課題としての重要性に鑑み、国土交通省では、平成13年になって法案の検討が進められ、以下のような骨子の「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」が平成14年6月に制定された。

マンション建替え組合の設立

区分所有法に基づく建替え決議がされた場合、都道府県知事の認可を得て、法人格を有するマンション建替え組合を設立できる。マンション建替え組合の運営・意思決定のルールが法律に明確化され、合意形成や事業実施が円滑に行えるようになる。

民間事業者等に参加してもらい、そのノウハウ、資金力等を活用できる、参加組合員制度が設けられている。

権利変換手法による関係権利の円滑な移行

マンション建替え組合が定めた権利変換計画に従い、区分所有権、抵当権等の関係権利が再建されたマンションに円滑に移行する。また、建替えに参加しない方からマンション建替え組合が区分所有権等の買取りを行うことができる。さらに、建替えに伴い必要となる登記を一括して申請できる不動産登記法の特例措置が設けられた。

建替えに参加しない者に対する居住安定のための措置

賃借人、高齢者など建替えに参加することが困難な者に対して、公共賃貸住宅への優先的入居等の居住安定のための措置を講じることとしている。

防災や居住環境面で著しい問題のあるマンションの建替えの促進

老朽化等により保安上危険又は衛生上有害なマンションについては、市町村長により建替えを勧告する制度を創設し、その建替えの促進を図ることとしている。

マンションの建替えの円滑化等に関する基本的な方針の策定

国土交通大臣は、マンションの建替えの円滑化等に関する基本的な方針（基本方針）を定め、公表しなければならないものとされている。マンションの建替えの円滑化等を図るために講ずべき施策の基本的な方向、区分所有者等の合意形成の促進、賃借人や転出する区分所有者の居住の安定の確保、再建マンションにおける良好な居住環境の確保等に関する事項について、基本方針に盛り込まれることになっている。

この他、関連するマンション建替えに対する支援制度としては、優良建築物等整備事業、都市再生住宅制度等の補助制度、住宅金融公庫融資制度（都市居住再生融資）などがある。

このマンション建替え円滑化法の制定にあたっては、マンション総プロの課題3「円滑な建替え手法の開発」における調査・研究開発の成果が大いに活用された。法案の取りまとめの過程では、国土交通省住宅局内に委員会を設置して検討を重ねてきたが、国土技術政策総合研究所はマンション総プロの調査研究成果を活用して、前述の法案骨子の提案に加えて、次のような支援を行ってきた。

マンション建替え実現事例の特徴の整理及び情報提供

マンション建替えの課題に対する従来の対応策の整理及び情報提供

平成10年住宅・土地統計調査（総務省）の特別分析による大都市圏の分譲マンションストックの実態分析と今後の建替え需要量の推計

都心における築30年超マンションの標準モデルの抽出と建替え費用負担額のシミュレーション

団地型マンション（数棟のマンションが敷地を共有するもの）や既存不適格マンション（建築基準法等の規定の適用時点に既に現存し、現在の法の基準に適合していないマンション）の建替え課題の整理及び建替え手法についての情報提供

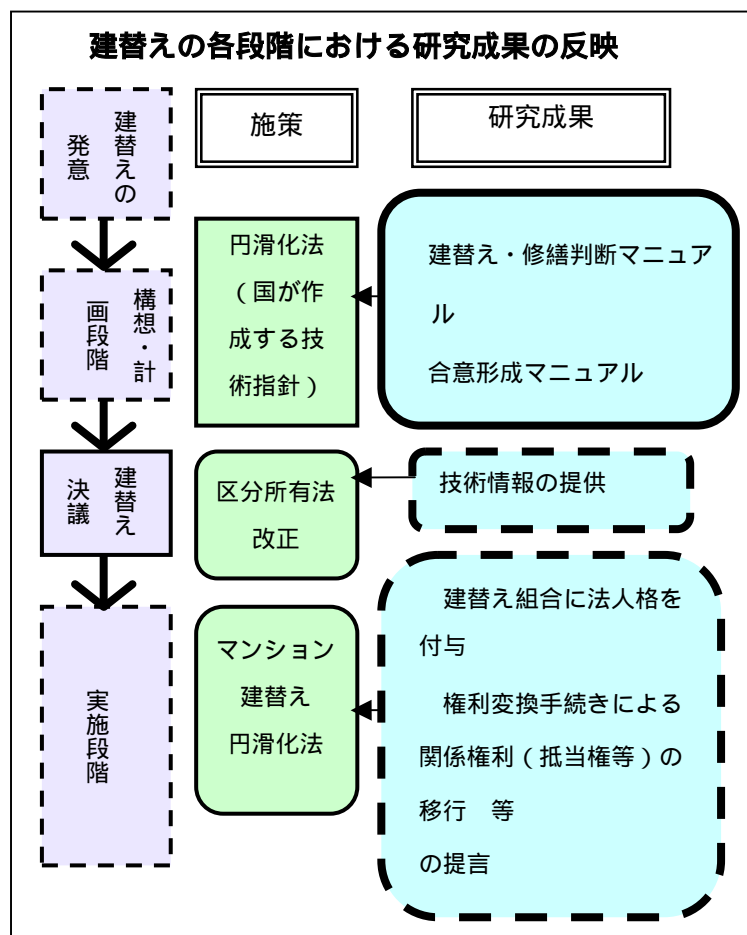
なお、法務省法制審議会においても、平成13年6月から、区分所有法改正の検討が開始された（平成14年12月の成立を予定）。国土技術政策総合研究所では、マンション総プロの成果をもとに、団地の建替え等に関する情報提供を行っているところである。

4.4 マンション建替え円滑化法の運用のための技術指針等の作成

マンション建替え円滑化法は合意形成後の事業実施過程の円滑化等を主な目的とするものであり、新法による制度が効果的に運用されるためには、合意形成の円滑化を図るための技術的支援措置が併せて必要となる。

その一環として、国土技術政策総合研究所には、マンション総プロの研究成果を活用して、管理組合や（相談業務に応ずる）地方公共団体・専門家向けに、次のような技術指針・マニュアル（原案）を作成することが期待されている。

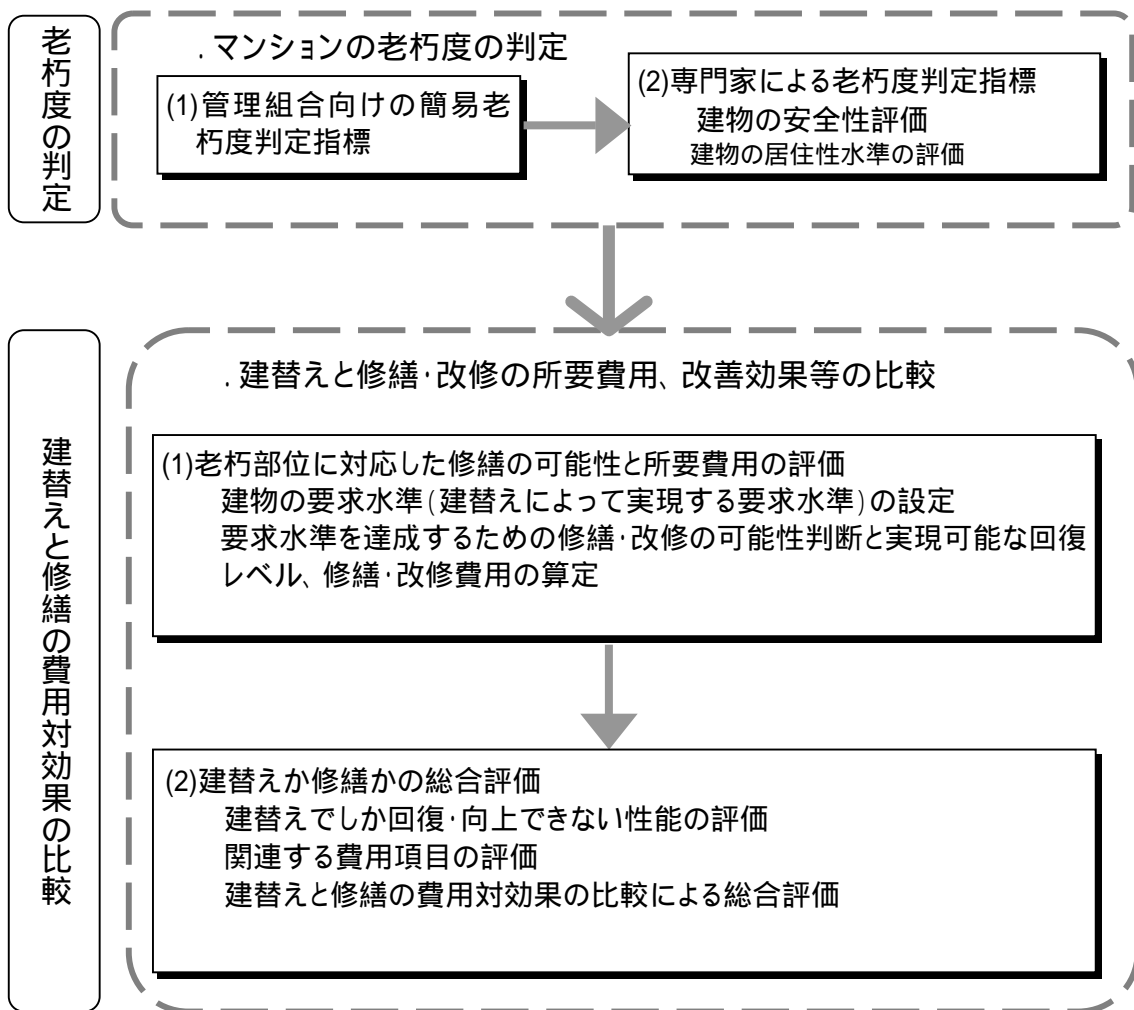
平成14年12月の法施行に向けて、作成したところである。



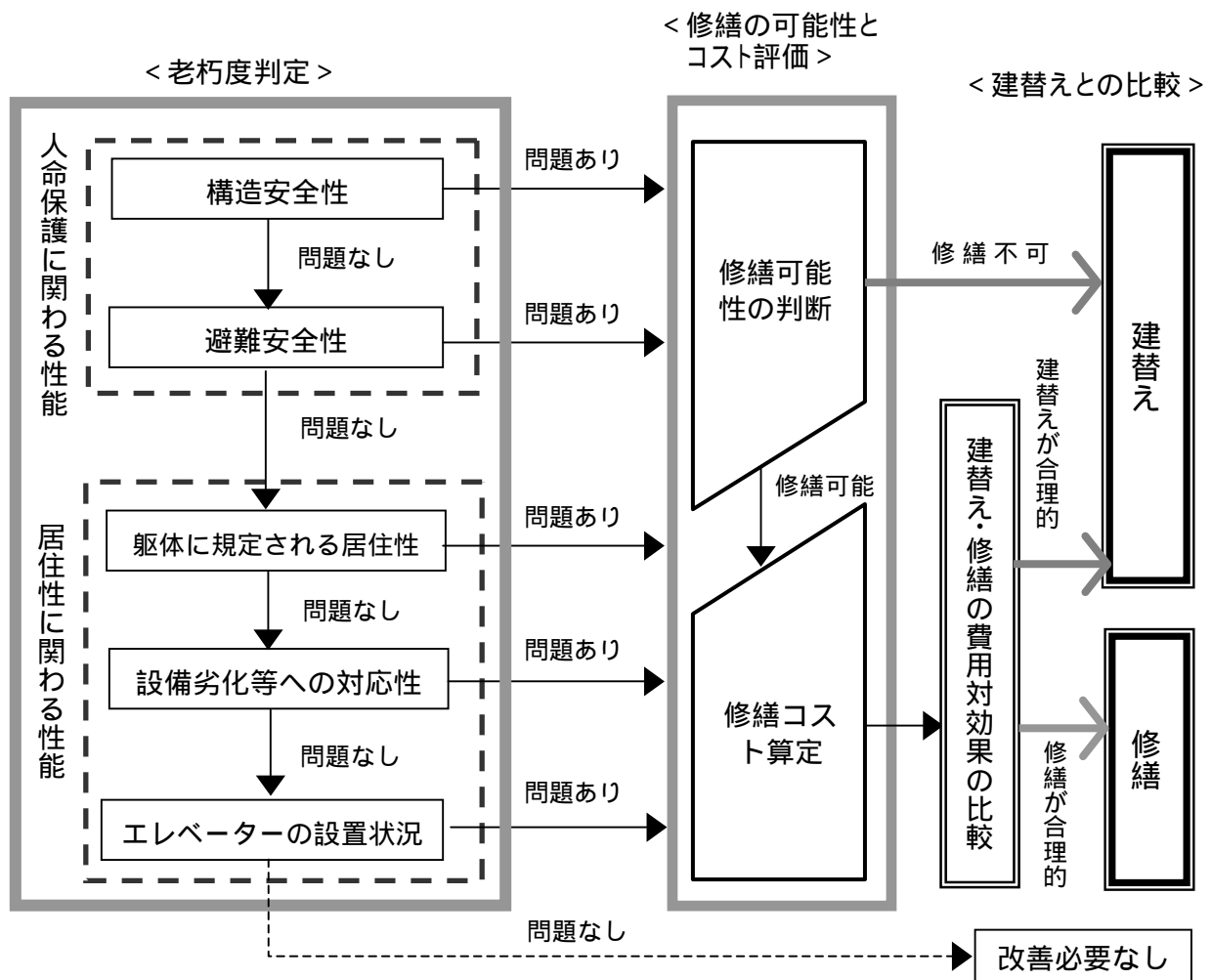
4.4.1 「建替え・修繕判断マニュアル」の作成

マンション建替えが発意された際に、管理組合内において建替えの必要性の判断が円滑に行われるように、マンションの老朽度判定指針を作成し、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を作成した。

建替え・修繕判断マニュアルの構成

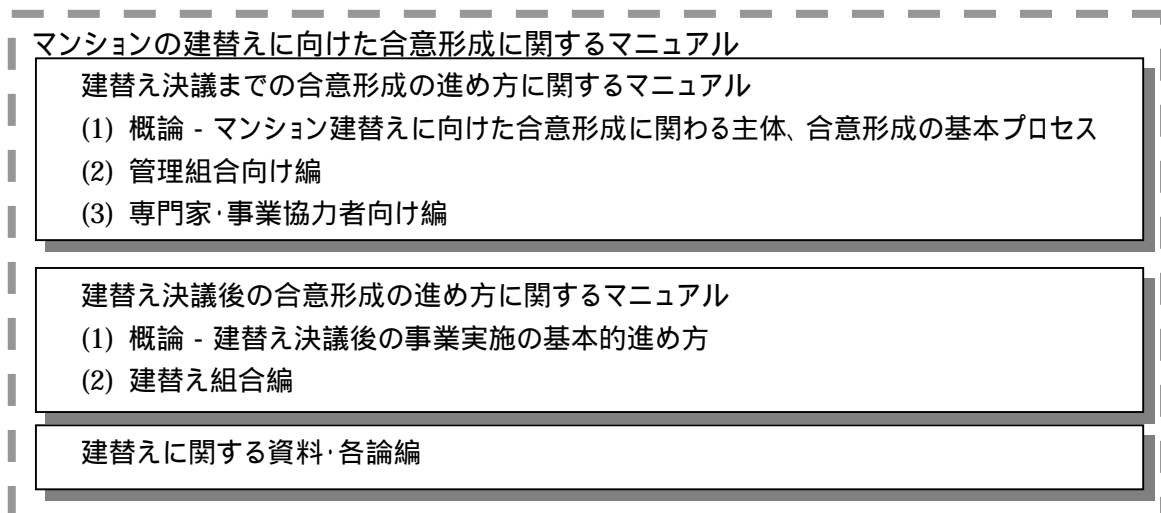


建替えか修繕かの判断の基本フロー

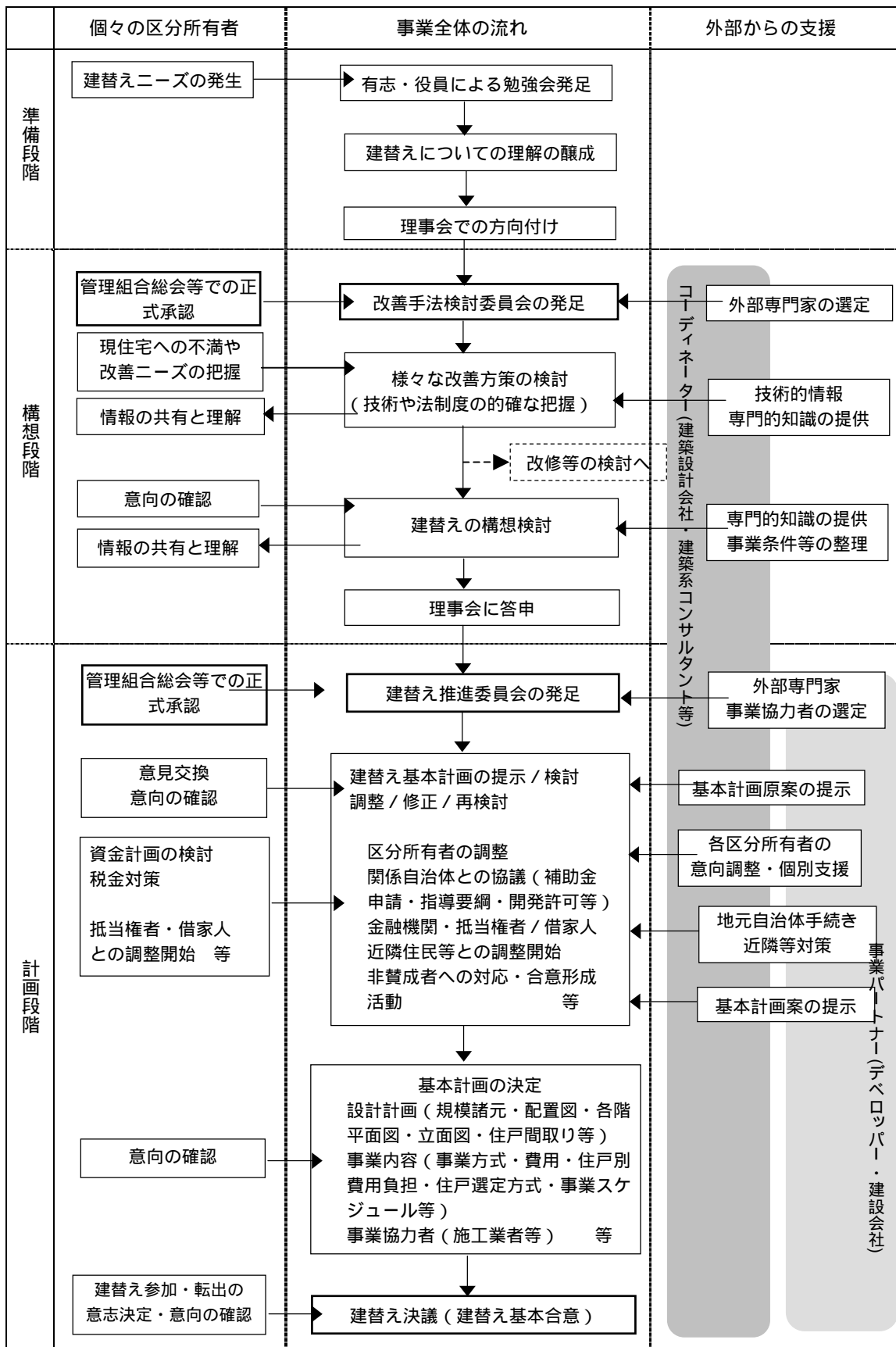


4.4.2 「合意形成マニュアル」の作成

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の構成



合意形成の基本的フロー



建替えを成功に導いていくためには、マンション特性や居住者特性に応じた適切な建替え手法を選択し、建替え計画に対する合意を適切な手順で形成することが必要である。合意形成の円滑化のために、マンション建替えの合意形成の進め方のノウハウやマンション特性に応じた建替え手法・関連制度等を取りまとめた「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」を作成した。

4.4.3 マンション建替え円滑化法等への反映

以上、述べてきたとおり、円滑な建替え手法の開発に関する本研究においてマンション建替えの事業制度の提案を行い、その成果は「マンションの建替えの円滑化等に関する法律」（平成14年6月制定）に反映された。

また、上記建替え・修繕判断マニュアルおよび合意形成マニュアルは、マンション建替え円滑化法第4条に基づいて国土交通大臣が定める基本方針において、国が作成することとされる予定であり、国土交通省において公表される予定である。

平成14年12月に予定されている区分所有法の改正にあたって、本研究成果を基にした団地の建替え等に関する技術情報の提供を行ってきた。